



## รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเรื่อง “ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน :  
ยุทธศาสตร์ที่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความมั่นคงของชาติ”

เอกสารหลัก

โดย

โสภณ ชมชาญ และคณะ

พฤศจิกายน 2558

## รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเรื่อง “ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน :  
ยุทธศาสตร์ที่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความมั่นคงของชาติ”

เอกสารหลัก

โดย

โสภณ ชมชาญ  
กรณิศ นพรัตน์  
โสภณ ทองปาน

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)  
(ความเห็นในรายงานฉบับนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

พฤศจิกายน 2558

## คำนำ

รายงานโครงการวิจัย เรื่อง “ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน : ยุทธศาสตร์ที่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความมั่นคงของชาติ” มีจำนวน 5 เล่ม ดังนี้

1. เอกสารหลัก
2. เอกสารประกอบเล่มที่ 1 เรื่องการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย
3. เอกสารประกอบเล่มที่ 2 เรื่องการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย
4. เอกสารประกอบเล่มที่ 3 เรื่องการจัดที่ดินทำกินในต่างประเทศ (ประเทศอิสราเอลและสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม)
5. เอกสารประกอบเล่มที่ 4 เรื่องความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย

เอกสารหลักโครงการวิจัยเรื่อง “ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน : ยุทธศาสตร์ที่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความมั่นคงของชาติ” ฉบับนี้ เป็นการสรุปสาระสำคัญจากเอกสารประกอบ 4 เล่ม ดังที่กล่าวข้างต้น แล้วนำมาสังเคราะห์เพื่อจัดทำยุทธศาสตร์ในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และจัดที่ดินทำกินในประเทศไทยขึ้นใหม่ รวม 3 ด้านคือ ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ ด้านการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ และด้านการจัดที่ดินทำกิน รวมทั้งการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ทั้ง 3 ด้านนี้

คณะผู้วิจัย

## สรุปสำหรับผู้บริหาร

### โครงการวิจัยเรื่อง “ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน : ยุทธศาสตร์ที่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความมั่นคงของชาติ”

การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ของชาติเป็นนโยบายสำคัญที่รัฐบาลได้กำหนดมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ พ.ศ. 2481 จนถึงปัจจุบันโดยการตราเป็นกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี และระเบียบต่างๆ รวมทั้งได้กำหนดเป้าหมายไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509) ให้จำแนกพื้นที่ของประเทศไทยออกเป็นสองส่วน ส่วนแรกสงวนไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ของชาติ 156 ล้านไร่ หรือครึ่งหนึ่งของพื้นที่ประเทศ อีกส่วนหนึ่งให้จำแนกออกเป็นที่ดินทำกินอีก 156 ล้านไร่ ต่อมาใน พ.ศ. 2528 คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเรื่องนโยบายป่าไม้แห่งชาติ เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 ให้มีพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 ของเนื้อที่ประเทศ ถึงแม้ว่าจะมีนโยบายและเป้าหมายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้อย่างชัดเจนแล้วก็ตาม ในปี 2557 พื้นที่ป่าไม้ของชาติคงเหลือเพียง 102.29 ล้านไร่ เท่านั้น ควบคู่ไปกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ รัฐได้มีนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ประชาชนมาตั้งแต่ พ.ศ. 2480 อย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกัน โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายหลายฉบับ แต่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่ดินของประชาชนได้ ถึงปัจจุบันยังคงมีประชาชนที่มีปัญหาที่ดินทำกิน 3 กลุ่มคือ กลุ่มผู้ไร้กรรมสิทธิ์ 480,000 ราย ที่อยู่ในเขตป่าไม้อย่างชัดเจน และนอกเขตป่าไม้คือ กลุ่มผู้ไร้ที่ดินทำกิน ประมาณ 1 ล้านราย และกลุ่มผู้เช่าที่ดิน ประมาณ 2.6 ล้านครัวเรือน การที่ป่าไม้ถูกบุกรุกโดยเฉพาะต้นน้ำลำธารนั้นทำให้เกิดสภาพแวดล้อมของชาติขาดสมดุลเกิดภัยพิบัติหลากหลายประการ เช่น ความแห้งแล้ง ดินถล่ม น้ำป่าไหลหลาก นำมาซึ่งความสูญเสียเกิดทรัพยากรและชีวิตของประชาชน ในทำนองเดียวกันปัญหาการถือครองโดยมีการเรียกร้องของที่ดินทำกินของประชาชนในภาคต่างๆ ตลอดเวลาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ โดยภาพรวมในอนาคต จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ขึ้นใหม่เพื่อความมั่นคงของชาติ

#### วัตถุประสงค์

โครงการวิจัยเรื่อง “ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน : ยุทธศาสตร์ที่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความมั่นคงของชาติ” มีวัตถุประสงค์หลัก 4 ด้าน คือ

1. เพื่อรวบรวมนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และนโยบายการจัดที่ดินทำกินของไทยในอดีตจนถึงปัจจุบันและวิเคราะห์เปรียบเทียบถึงความสอดคล้องและความขัดแย้งระหว่างนโยบายทั้งสองด้านนี้
2. เพื่อทบทวนวิธีปฏิบัติในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินในอดีตถึงปัจจุบันรวมทั้งปัญหาและอุปสรรค
3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกับการศึกษากรณีการจัดที่ดินทำกินในต่างประเทศ เช่น ประเทศอิสราเอล และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม
4. เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะยาวในอนาคต

## ขอบเขตการศึกษา

เน้นการศึกษาเพื่อแก้ไขปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายการจัดที่ดินทำกินโดยมีขอบเขตดังนี้

(1) เป็นการรวบรวมนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และนโยบายการจัดที่ดินที่ปรากฏในรูปของกฎหมายตั้งแต่ พ.ศ. 2481 รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และคำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา และเหตุการณ์ที่สำคัญในอดีตถึงปัจจุบัน

(2) ทบทวนวิธีปฏิบัติในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติตามกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรี เช่น การประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ ป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ รวมทั้ง ข้อบังคับและการขออนุญาตใช้พื้นที่ป่าไม้เพื่อกิจกรรมต่างๆ ตลอดจนการยกเลิกเพิกถอนพื้นที่ป่าไม้ไปเป็นที่ดินทำกิน

(3) ทบทวนวิธีปฏิบัติในการจัดที่ดินทำกินตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติตามกฎหมาย หรือมติคณะรัฐมนตรีที่มีรูปแบบต่างๆ เช่น การจัดที่ดินผืนใหญ่ นิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ การปฏิรูปที่ดิน การออกหนังสือให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว (ส.ท.ก.) และการจัดให้มีโฉนดชุมชน เป็นต้น รวมทั้งข้อบังคับต่างๆ และ สิทธิในที่ดินที่เกษตรกรได้รับ

(4) ทบทวนกรณีศึกษาการจัดที่ดินทำกินในต่างประเทศ เช่น ประเทศอิสราเอล และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามเพื่อเป็นการเปรียบเทียบกับกรณีการดำเนินการในประเทศไทยรวมทั้งนำผลสำเร็จมาสังเคราะห์เพื่อจัดทำยุทธศาสตร์

(5) วิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติทั้งจากนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ และนโยบายการจัดที่ดินทำกิน โดยใช้ปัจจัย 5 ประการ คือ การเมือง (Political) เงื่อนไขทางสังคม (Social) งบประมาณ (Budgeting) วิชาการ (Technical) และหน่วยงานรัฐ (Bureaucracy) เป็นเครื่องมือว่าปัญหาอุปสรรคนั้นๆ เกิดจากสาเหตุใด รวมทั้งจะระบุถึงสถานการณ์ในอดีตถึงปัจจุบัน

(6) สังเคราะห์แนวคิดในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศในอนาคต รวมทั้งผลสำเร็จจากการศึกษากรณีการจัดที่ดินทำกินในต่างประเทศ แล้วกำหนดยุทธศาสตร์การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินขึ้นใหม่

## กรอบแนวคิดในการศึกษา

ถึงแม้ว่าได้มีการกำหนดนโยบายอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และนโยบายการจัดที่ดินทำกินมาเป็นเวลากว่า 70 ปีเศษแล้วก็ตาม นโยบายทั้งสองด้านยังคงมีปัญหา พื้นที่ป่าไม้ในปัจจุบันเหลือเพียง 102.29 ล้านไร่ ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายร้อยละ 40 ของเนื้อที่ประเทศหรือ 128 ล้านไร่ ในขณะที่เดียวกันยังคงมีผู้มีปัญหาที่ดินทำกิน 3 กลุ่ม คือ ผู้ไร้กรรมสิทธิ์ ไร้ที่ดินทำกิน และเช่าที่ดินจำนวนมาก อาจเป็นเพราะนโยบายและการดำเนินการในอดีตถึงปัจจุบันมิได้ครอบคลุมทั้งระบบ มีการแก้ไขปัญหาเฉพาะด้านอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้หรือการจัดที่ดินทำกินโดยอิสระจึงมีความขัดแย้งเกิดขึ้นตลอดมา หากรัฐมีนโยบายที่จะอนุรักษ์พื้นที่ป่าไว้ให้ได้ร้อยละ 40 ของเนื้อที่ของประเทศ และต้องการจัดหาที่ดินทำกินให้กับประชาชนทั้ง 3 กลุ่มแล้ว จะต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์ขึ้นใหม่โดยยึดนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้เป็นหลักและเชื่อมโยงไปกับนโยบายการจัดที่ดินทำกินที่อาจกำหนดทางเลือกขึ้นใหม่ ให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศในอนาคตซึ่งจะเป็นการแก้ไขปัญหาได้ทั้งการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และจัดที่ดินทำกินควบคู่กันไป

## วิธีการศึกษา

- (1) รวบรวมนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ และนโยบายการจัดที่ดินทำกิน รวมทั้งเหตุการณ์ที่สำคัญจากอดีตถึงปัจจุบัน
- (2) ทบทวนวิธีปฏิบัติในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ และการจัดที่ดินทำกินจากอดีตถึงปัจจุบัน
- (3) ทบทวนผลสำเร็จของการศึกษากรณีการจัดที่ดินทำกินในต่างประเทศ เช่น ประเทศอิสราเอล และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม เพื่อมาเปรียบเทียบกับกรณีของประเทศไทย
- (4) สัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิด้านนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ และการจัดที่ดินทำกิน
- (5) วิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานรวมทั้งสถานการณ์ในแต่ละช่วงเวลา
- (6) สังเคราะห์แนวคิดในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศในอนาคต แล้วกำหนดยุทธศาสตร์การอนุรักษ์ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินขึ้นใหม่

## ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

ที่มาของข้อมูลที่จะทำการรวบรวมนั้นจะมาจาก กฎ ระเบียบ คำแถลงนโยบายของ คณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา มติคณะรัฐมนตรี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-11 แผนบริหารราชการแผ่นดิน มติคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ และนโยบายการจัดที่ดินทำกิน รายงานประจำปีของหน่วยงานต่างๆ และรายงานงานวิจัยของสถาบันทางวิชาการ รวมทั้ง รายงานการศึกษากรณีการจัดที่ดินในต่างประเทศจากแหล่งข้อมูลต่างๆ

รายงานการวิจัยโครงการวิจัย เรื่อง “ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน : ยุทธศาสตร์ที่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความมั่นคงของชาติ” มีจำนวน 5 เล่ม ดังนี้

1. เอกสารหลัก เป็นเอกสารที่สรุปสาระสำคัญจากเอกสารประกอบทั้ง 4 เล่ม และบทวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่การจัดทำยุทธศาสตร์เพื่อความมั่นคงของชาติ
2. เอกสารประกอบเล่มที่ 1 เรื่องการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย
3. เอกสารประกอบเล่มที่ 2 เรื่องการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย
4. เอกสารประกอบเล่มที่ 3 เรื่องการจัดที่ดินทำกินในต่างประเทศ (ประเทศอิสราเอลและสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม)
5. เอกสารประกอบเล่มที่ 4 เรื่องความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย

## ผลการศึกษา

การวิจัยในโครงการนี้ได้มีแนวคิดว่ายุทธศาสตร์ด้านการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินที่จะส่งผลให้เกิดความมั่นคงของชาตินั้น จะต้องแก้ไขปัญหา 6 ประการ ที่กำหนดเป็นโจทย์วิจัยคือ (1) หากจะคงเป้าหมายพื้นที่ป่าไม้ไว้ที่ร้อยละ 40 หรือ 128 ล้านไร่แล้วจะมีวิธีใดเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ที่มีอยู่เพียง 102.1 ล้านไร่ ในปัจจุบันให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว (2) กลุ่มผู้ไร้กรรมสิทธิ์ คือคนที่ทำกินและอยู่อาศัยในพื้นที่ป่า จำนวน 480,000 ราย จะจัดการอย่างไร ให้อาศัยอยู่ต่อไปหรืออพยพออกจากพื้นที่ป่าไม้ (3) ที่ดินที่จะจัดให้กับผู้ไร้ที่ดินทำกินและผู้เช่าที่ดินจะได้มาจากไหนโดยวิธีใด (4) จะจัดที่ดินทำกินในรูปแบบไหน โดยใช้กฎหมายที่มีอยู่ฉบับใดหรือจะตราขึ้นใหม่ รวมทั้งสิทธิในที่ดินที่จะมอบให้แก่เกษตรกรจะเป็นรูปแบบใด (5) จะป้องกันการจำหน่ายโอนที่ดินที่จัดให้เกษตรกรได้อย่างไร และ (6) กฎระเบียบที่มีอยู่ในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินมีข้อขัดแย้งจนเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานหรือไม่

อย่างไรก็ตามโจทย์วิจัยที่เป็นปัญหาทั้ง 6 ประการนี้จะไม่สามารถแก้ไขปัญหาใดปัญหาหนึ่งโดยอิสระได้ จะต้องแก้ไขไปพร้อมกันในลักษณะบูรณาการหรือเชื่อมโยงระหว่างปัญหาและระหว่างนโยบายด้านการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินควบคู่กันไปด้วย

จากประเด็นปัญหาดังกล่าวนี้นี้ จึงได้มีการทบทวนนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน รวมทั้งวิธีปฏิบัติและผลการดำเนินงาน แล้วทำการวิเคราะห์โดยปัจจัย 5 ประการ คือ (1) การเมือง (2) เงื่อนไขทางสังคม (3) สถาบัน (4) งบประมาณ และ (5) วิชาการ เพื่อหาปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น พบว่าการดำเนินงานทั้งด้านการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินที่ไม่มีประสิทธิภาพนั้นเกิดจาก (1) นโยบายไม่มีเอกภาพ รวมทั้งการนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้กับการจัดที่ดินทำกินเป็นไปโดยอิสระ ไม่มีการเชื่อมโยงสอดคล้องตามหลักวิชาการ (2) มีเงื่อนไขทางสังคมที่มีกลุ่มผู้มีปัญหาที่ดินทำกิน ทั้งผู้ไร้กรรมสิทธิ์และผู้ไร้ที่ดินทำกิน เรียกร้องให้ยกเลิกเพิกถอนพื้นที่ป่าไม้มาเป็นที่ดินทำกิน (3) สถาบัน มีขั้นตอนยุ่งยาก ลำบาก มีกฎหมายหลายฉบับที่มีข้อแตกต่างที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคม (4) งบประมาณเนื่องจากมีพื้นที่ในโครงการจัดที่ดินจำนวนมาก งบประมาณในการพัฒนาจึงไม่เพียงพอทุกหน่วยงาน และ (5) วิชาการ ไม่สามารถนำมาใช้ได้เพราะมีผลจากนโยบาย

ถึงแม้ว่าปัญหาและอุปสรรคเกิดจากภาพรวมของปัจจัยทุกด้านก็ตาม แต่ปัจจัยเรื่องการเมืองจะมีผลมากที่สุด

จากประเด็นที่พบนี้ได้นำไปสังเคราะห์กับบทเรียนจากต่างประเทศ และความเห็นผู้ทรงคุณวุฒิ และได้กำหนดยุทธศาสตร์ขึ้น 3 ด้าน คือ

## **(1) ยุทธศาสตร์ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ มี 4 มาตรการ 12 แนวทาง ดังนี้**

### **มาตรการที่ 1 การพัฒนากฎหมาย**

มี 3 แนวทาง คือ

- (1) การตรากฎหมายขึ้นใหม่
- (2) การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน และ
- (3) ยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

### **มาตรการที่ 2 การพัฒนาเครื่องมือการบริหารจัดการ**

การดำเนินการตามมาตรการนี้มี 3 แนวทาง คือ

- (1) การกำหนดแนวเขตป่าไม้
- (2) การสำรวจจัดทำทะเบียนผู้อยู่อาศัยและทำกิน ในเขตป่าไม้ และ
- (3) การจัดทำฐานระบบข้อมูลผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกินของรัฐ

### **มาตรการที่ 3 การเสริมสร้างความเข้มแข็งตลาดซื้อ-ขายไม้**

มี 2 แนวทาง คือ

- (1) การตั้งตลาดกลางซื้อ-ขายไม้ในภาคต่างๆ ของประเทศ
- (2) พัฒนาระบบฐานข้อมูลการซื้อขาย ไม้ที่มีประสิทธิภาพ

### **มาตรการที่ 4 สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้**

มาตรการนี้มี 4 แนวทาง คือ

- (1) การใช้เวทีประชาคมในการขับเคลื่อน
- (2) สนับสนุนการจัดตั้งเครือข่ายชุมชนอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

- (3) จัดตั้งกองทุนสนับสนุนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้
- (4) สร้างเสริมจิตสำนึก ในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

**(2) ยุทธศาสตร์ด้านการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ มี 3 มาตรการ 5 แนวทาง ดังนี้**

**มาตรการที่ 1 การอนุรักษ์ฟื้นฟูต้นน้ำลำธารและเพิ่มพื้นที่ป่าไม้**

มี 2 แนวทาง คือ

- (1) ปกป้องและรักษาพื้นที่ป่าไม้ที่เหลือให้คงอยู่
- (2) สนับสนุนการเพิ่มพื้นที่ป่า

**มาตรการที่ 2 การแก้ไขปัญหาผู้บุกรุกเข้าทำกินและอยู่อาศัยในเขตป่าไม้ในปัจจุบัน**

มี 2 แนวทาง คือ

- (1) จัดระเบียบในการอยู่อาศัยและทำกิน
- (2) จัดที่ดินให้ในรูปสหกรณ์แทนรายบุคคล

**มาตรการที่ 3 การลดจำนวนผู้อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้**

มาตรการนี้มีแนวทางเดียวคือ การฝึกอาชีพให้แก่บุกรุกหลาน ผู้ได้รับการจัดที่ดินใน

เขตป่าไม้

**(3) ยุทธศาสตร์ด้านการจัดที่ดินทำกิน มี 3 มาตรการ 8 แนวทาง ดังนี้**

**มาตรการที่ 1 การจัดที่ดินทำกินในอนาคต**

มี 2 แนวทาง

- (1) การจัดหาที่ดินที่จะนำมาจัดให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกิน
- (2) การให้สิทธิในที่ดินในโครงการจัดที่ดินทำกิน

**มาตรการที่ 2 การแก้ไขปัญหาโครงการจัดที่ดินทำกินที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน**

มี 4 แนวทาง

- (1) การตรวจสอบการเปลี่ยนมือหรือโอนสิทธิในเขตปฏิรูปที่ดิน
- (2) เร่งรัดการสืบสภาพโครงการจัดที่ดินทำกินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการ

ครองชีพ พ.ศ. 2511

- (3) การจัดหาโครงสร้างพื้นฐานในเขตปฏิรูปที่ดิน
- (4) การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต

**มาตรการที่ 3 การป้องกันการขายที่ดินที่รัฐจัดให้ในโครงการจัดที่ดินทำกิน**

มี 2 แนวทาง

- (1) ติดตามการครอบครองและทำประโยชน์ในโครงการจัดที่ดินทำกิน
- (2) ระงับการจัดที่ดินทำกินให้กับผู้ที่เคยได้รับที่ดินทำกินจากรัฐ



## Executive Summary

### **“Problems on Forest Conservation and Land Allocation : Strategies Which Must be Change for National Security”**

Conservation of forest land has been an important public policy that the Thai government has implemented since 1938. Through legislation, cabinet resolutions, regulations, and the First National Economic Development Plan (1961-1966), Thailand's land areas have been classified into two categories. The first is forest reserves, which account for 156 million rais, or half of the total land area. The other half is allocated for land utilization. Later on 3 December 1985, the cabinet resolution on national forest policy designated 40% of the country's total land area as forest land. Even though the government has developed policies and goals to conserve forest areas, there remain only 102.29 million rais (16.37 million hectares) of forest land as of 2015.

Meanwhile, the government has also continuously adopted policies that allocate land for the public since 1937 through a number of laws. But the people's need for cultivation land is still unfulfilled. There are still a large number of people who face three types of land ownership problems: (1) 480,000 people who occupy forest land without ownership rights; (2) one million people who do not own or occupy any land; and (3) 2.6 million households who are land tenants.

Encroachment on forest land, especially in headwater areas, has brought about imbalances in the nation's natural environment. This has led to various types of disasters, such as drought, landslides, and flash floods, causing considerable loss of properties and lives. Meanwhile, the continuing and constant demand for cultivation land by people in various regions also has implications for national security. It is therefore necessary to study these issues to devise new strategies.

### **Objectives**

This study has four key objectives, namely:

(1) to compile information on Thailand's hitherto national policies for preserving forest land and for allocating cultivation land, and to compare and contrast such policies to identify coherence and conflicts among them;

(2) to review the ways in which the two policies have been implemented, as well as the problems and obstacles facing policy implementation;

(3) to compare the Thai cases with experiences in land allocation in other countries, i.e., Israel and Vietnam; and

(4) to recommend strategies for resolving problems in forest-land preservation and land allocation that are consistent with long-term directions of national development.

## Study scope

The study focuses on how to resolve problems in conserving forest land in relation to land-allocation policies. The scope of the study is the following.

- (1) Compile information on national policies for preserving forest land and for land allocation, which are in the forms of legislation since 1938, cabinet resolutions since the 1932 Revolution, government policy statements to parliament, and other key events to date;
- (2) Review the ways in which forest land is preserved, as designated by law or cabinet resolutions, such as the establishment of national parks, national forest reserves, wildlife sanctuary areas, watershed classification, regulations and permits for utilizing forest land for various activities, and denouncement of state forest areas for land allocation purposes;
- (3) Review the ways in which land has been allocated for cultivation, as designated by law or cabinet resolutions, such as allocation of large plots of land, self-help land settlements, co-operative land settlements, land reform, issuance of temporary rights to land, and community land titles, as well as various regulations and rights that farmers receive;
- (4) Review case studies of land allocation in other countries, including Israel and Vietnam, so as to compare them with the Thai cases. The lessons learned from the comparison are used to develop new strategies for Thailand;
- (5) Analyze the problems and obstacles in implementing both forest conservation and land allocation policies, taking into account five categories of factors, namely, political, social, financial, technical and bureaucratic factors. The analysis will identify which factors have been the key obstacles, focusing on the events and situations in the past until the present; and
- (6) Synthesize the study results and suggest new ideas for resolving problems and overcoming obstacles in accordance with future directions of national development, and propose new strategies for forest-land preservation and land allocation.

## Conceptual framework

Even though national policies for conserving forest land and for allocating land for cultivation have been in place for more than 70 years, there continue to be problems with both policies. Only 102.29 million rais of forest land remain in the country, which is much lower than the target of 128 million rais, or 40% of Thailand's total land area. Meanwhile, there are still a large number of people who face three types of land ownership problems, i.e., those without ownership rights, those without access to land, and those who are land

tenants. The reason could be that the policies and their implementation in the past were not comprehensive enough to cover the whole land system, targeting separately either forest conservation or land allocation. Because of the lack of integration between the two sets of policies, there continue to be conflicts between them.

If the government retains the policy to have 40% of the country's total land designated as forest areas, while aiming to allocate land to the above three groups of people, new strategies are needed. Such strategies have to first adhere to the forest conservation policy and then relate them to land-allocation policy, which could adopt an alternative approach that is consistent with future directions of national development. Such policy integration would efficiently resolve problems with forest conservation and land allocation at the same time.

### **Study methods**

- (1) Compile information on national policies for preserving forest land and for land allocation;
- (2) Review how forest land has been preserved and land has been allocated for cultivation;
- (3) Review case studies of land allocation in other countries, including Israel and Vietnam, so as to compare them with the cases in Thailand;
- (4) Interview experts in the fields of forest land conservation and land allocation for cultivation;
- (5) Analyze the problems and obstacles in implementing both forest conservation and land allocation policies in different periods;
- (6) Synthesize ideas for resolving problems and obstacles, so that the policies are in accordance with future directions of national development, and propose new strategies for forest-land preservation and land allocation for cultivation.

### **Sources of information**

The information in this study is gathered from various sources, including laws and regulations, government statements to the parliament, cabinet resolutions, national economic and social development plans (No. 1-11), public administration plans, resolutions of committees on policies for conserving forest land and allocating land for cultivation, annual reports of state agencies, research reports from academic institutions, and reports and publications on case studies of land allocation policies in other countries.

### **Study Results**

This research finds that in order for strategies for forest conservation and land allocation to strengthen national security, six issues need to be resolved.

1. If the government is to retain the goal of having 40% of the total land, or 128 million rais, designated as forest land, the issue is how to increase forest land from the current level of 102.29 million rais to such a goal;
2. How to deal with those people without ownership rights, i.e., 480,000 people who live and cultivate in forest land. Will they be allowed to continue living and cultivating in forest land or to be resettled out of forest areas?
3. Regarding land allocation for the landless and land tenants, the issue is where and how to find such land;
4. How to allocate land for cultivation, i.e., whether to use the current laws or enact new ones, and what kinds of land rights to give to farmers;
5. How to prevent transactions and transfer of land plots that have been allocated to farmers; and
6. Whether the current laws and regulations for forest conservation and land allocation are so much in conflict that they become obstacles to policy implementation.

The six issues mentioned above cannot be resolved independently of one another. The problems regarding forest conservation and land allocation, as well as the policies that intend to resolve them, have to be integrated and inter-connected.

Based on the issues identified above, the study has reviewed national policies on forest conservation and land allocation, as well as the implementation and outcomes. To identify the problems and obstacles in implementing the policies, the analysis takes into account five categories of factors, namely, political, social, institutional, financial, and technical factors. The study finds that the implementation of forest-land conservation and land-allocation policies has been inefficient because of the following reasons:

(1) Lack of unity and coherence among the policies, as they were formulated independently of one another, without linkages among them and not in accordance with technical principles;

(2) Social pressure from people facing land issues, including those without ownership rights and the landless, who demand that forest land be denounced and made available for cultivation;

(3) Institutional factors, with cumbersome and slow procedures and numerous laws that are inconsistent with one another, which in turn creates social inequities;

(4) Budgetary issues. As there are a number of land-allocation projects, the available budget cannot cover all development initiatives in every agency; and

(5) Technical input is not adopted due to external influence that determines the policy.

Even though the problems and obstacles are caused by a combination of all factors, political factors exert the strongest effect.

Based on the findings of the review, together with the lessons learned from overseas experiences and the results from expert interviews, this study proposes three sets of strategies, as follows:

### **(1) Strategies to enhance efficiency in land management**

There are 4 measures that include 12 methods:

Measure 1: Legal development

1. Enact new laws;
2. Amend the current laws; and
3. Revoke some of the current laws.

Measure 2: Develop management tools

1. Determine forest boundaries;
2. Conduct surveys and create a register of people who settle in and utilize forest land; and
3. Create a database of people who have been allocated state land.

Measure 3: Promote the timber and lumber markets

1. Establish common timber/lumber markets in different regions of the country; and
2. Develop an efficient database on transactions of wood products.

Measure 4: Create public participation processes in conserving forest areas

1. Utilize civic forums to involve the public and mobilize their support;
2. Support efforts to establish community networks for forest conservation;
3. Establish funds that support forest conservation initiatives; and
4. Promote public awareness in forest conservation.

### **(2) Strategies for conserving forest land**

There are 3 measures that include 5 methods:

Measure 1: Conserve and restore headwater areas and increase forest areas.

1. Protect and conserve the remaining forest areas; and
2. Promote initiatives that aim to increase forest areas.

Measure 2: Create public participation processes in conserving forest areas

1. Organize housing settlements and cultivation areas; and
2. Allocate land to co-operatives instead of individuals.

Measure 3: Reduce the number of people living and cultivating in forest areas.

1. Vocational training for children and offsprings of those who were allocated land in forest areas.

### **(3) Strategies for land allocation**

There are 3 measures that include 8 methods:

Measure 1: Future land allocation

1. Land allocation for the landless; and
2. Provide land rights in land allocation projects.

Measure 2: Resolve problems in ongoing land-allocation projects

1. Investigate land transactions and right transfer in land reform areas;
2. Accelerate the completion of the land-allocation projects as stipulated by the Land Allocation for Living Act B.E. 2511;
3. Provide infrastructure in land reform areas; and
4. Increase land productivity.

Measure 3: Prevent sales of land allocate by the state in land-allocation projects

1. Monitor land occupation and utilization in land-allocation projects; and
2. Terminate land allocation for those who have already been allocated land from the government

## บทคัดย่อ

โครงการวิจัยเรื่อง “ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน : ยุทธศาสตร์ที่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความมั่นคงของชาติ” มีวัตถุประสงค์หลัก 4 ด้าน คือ (1) เพื่อรวบรวมนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และนโยบายการจัดการที่ดินทำกินของไทยในอดีตจนถึงปัจจุบันและวิเคราะห์เปรียบเทียบถึงความสอดคล้องและความขัดแย้งระหว่างนโยบายทั้งสองด้านนี้ (2) เพื่อทบทวนวิธีปฏิบัติในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินในอดีตถึงปัจจุบันรวมทั้งปัญหาและอุปสรรค (3) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกับการศึกษากรณีการจัดที่ดินทำกินในต่างประเทศ เช่น ประเทศอิสราเอล และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม (4) เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะยาวในอนาคต

จากการศึกษาโดยการทบทวนนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และนโยบายการจัดการที่ดินทำกินบทเรียนจากต่างประเทศ และผลจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ พบว่าถึงแม้จะได้มีการกำหนดนโยบายอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และนโยบายการจัดการที่ดินทำกินมาเป็นเวลากว่า 70 ปีเศษแล้วก็ตาม นโยบายทั้งสองด้านยังคงมีปัญหา พื้นที่ป่าไม้เหลือเพียง 102.29 ล้านไร่ ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายร้อยละ 40 ของเนื้อที่ประเทศหรือ 128 ล้านไร่ ในขณะเดียวกันยังคงมีผู้มีปัญหาที่ดินทำกิน 3 กลุ่ม คือ ผู้ไร้กรรมสิทธิ์ ไร้ที่ดินทำกิน และเช่าที่ดินจำนวนมาก อาจเป็นเพราะนโยบายและการดำเนินการในอดีตถึงปัจจุบันมิได้ครอบคลุมทั้งระบบ มีการแก้ไขเฉพาะด้านอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้หรือการจัดการที่ดินทำกินโดยอิสระจึงมีความขัดแย้งเกิดขึ้นตลอดมา หากรัฐมีนโยบายที่จะอนุรักษ์พื้นที่ป่าไว้ให้ได้ร้อยละ 40 ของเนื้อที่ของประเทศ และต้องการจัดที่ดินทำกินให้กับประชาชนทั้ง 3 กลุ่มแล้ว จะต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์ขึ้นใหม่โดยยึดนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้เป็นหลักและเชื่อมโยงไปกับนโยบายการจัดการที่ดินทำกินที่อาจกำหนดทางเลือกขึ้นใหม่ ให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศในอนาคตซึ่งจะเป็นการแก้ไขปัญหาได้ทั้งการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และจัดที่ดินทำกินควบคู่กันไป เพื่อให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้จัดทำยุทธศาสตร์ขึ้น 3 ด้าน คือ (1) ยุทธศาสตร์ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ (2) ยุทธศาสตร์ด้านการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ และ (3) ยุทธศาสตร์ด้านการจัดที่ดินทำกิน

รายงานวิจัยโครงการนี้มี 5 เล่ม ประกอบด้วย (1) เอกสารหลัก (2) เอกสารประกอบเล่มที่ 1 เรื่องการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย (3) เอกสารประกอบเล่มที่ 2 เรื่องการจัดการที่ดินทำกินในประเทศไทย (4) เอกสารประกอบเล่มที่ 3 เรื่องการจัดการที่ดินทำกินในต่างประเทศ (ประเทศอิสราเอลและสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม) (5) เอกสารประกอบเล่มที่ 4 เรื่องความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย

## Abstract

This report is an output of the research project entitled “Problems on Forest Conservation and Land Allocation : Strategies Which Must be Change for National Security” The study has four key objectives: (1) to compile information on Thailand’s hitherto national policies for preserving forest land and for allocating land for cultivation, and to compare and contrast such policies to identify coherence and conflicts among them; (2) to review the ways in which the two policies have been implemented, as well as the problems and obstacles facing policy implementation; (3) to compare the Thai cases with experiences in land allocation in other countries, i.e., Israel and Vietnam; and (4) to recommend strategies for resolving problems in forest-land preservation and land allocation that are consistent with long-term directions of national development.

Based on the review of policies for forest conservation and land management, the study finds that even though both land policies have been in place for more than 70 years, there continue to be problems with forest conservation and land allocation. Only 102.29 million rais (16.37 million hectares) of forest land remain in the country, which is much lower than the target of 128 million rais, or 40% of Thailand’s total land area. Meanwhile, there are still a large number of people who face three types of land ownership problems, i.e., those without ownership rights, those without land, and those who are land tenants. The reason could be that the policies and their implementation in the past were not comprehensive enough to cover the whole land system, targeting either forest conservation or land allocation. Because of the lack of integration between the two sets of policies, there continue to be conflicts between them.

If the government retains the policy to have 40% of the country’s total land designated as forest areas, while aiming to allocate land to the above three groups of people with land problems, new strategies are needed. Such strategies have to first adhere to the forest conservation policy and then link them to land allocation policy, which could adopt an alternative approach that is consistent with future directions of national development. Such policy integration would efficiently resolve problems with forest conservation and land allocation at the same time.

Based on the synthesis of the review of domestic policies for forest conservation and land allocation, lessons learned from overseas experiences, and results from expert interviews, this study proposes three sets of strategies: (1) strategies to enhance efficiency in land management; (2) strategies for forest conservation; and (3) strategies for land allocation.



This research report contains five volumes: (1) Main report; (2) Supplementary Document Number 1 on forest conservation in Thailand; (3) Supplementary Document Number 2 on land allocation in Thailand; (4) Supplementary Document Number 3 on experiences in land allocation in Israel and Vietnam; and (5) Supplementary Document Number 4 for expert opinions on forest conservation and land allocation in Thailand.

## สารบัญ

|                                                         | หน้า |
|---------------------------------------------------------|------|
| คำนำ                                                    | ก    |
| สรุปสำหรับผู้บริหาร                                     | ข    |
| บทคัดย่อ                                                | ฐ    |
| <b>บทที่ 1 บทนำ</b>                                     | 1-1  |
| 1.1 ที่มาและความสำคัญ                                   | 1-1  |
| 1.2 วัตถุประสงค์                                        | 1-2  |
| 1.3 ระเบียบวิธีวิจัย                                    | 1-2  |
| 1.4 คำจำกัดความ                                         | 1-4  |
| เอกสารอ้างอิง                                           | 1-5  |
| <b>บทที่ 2 การปกครองของราชอาณาจักรไทย</b>               | 2-1  |
| 2.1 ประวัติศาสตร์การปกครองของราชอาณาจักรไทย             | 2-1  |
| 2.2 รัฐบาลและระยะเวลาการบริหารประเทศหลัง พ.ศ. 2475      | 2-2  |
| เอกสารอ้างอิง                                           | 2-6  |
| <b>บทที่ 3 การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย</b>      | 3-1  |
| 3.1 แนวคิดและทฤษฎีในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย | 3-1  |
| 3.2 นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย           | 3-1  |
| 3.3 ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติ                         | 3-7  |
| 3.4 ผลจากนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้                 | 3-8  |
| 3.5 การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้กับความมั่นคงของชาติ        | 3-10 |
| เอกสารอ้างอิง                                           | 3-14 |
| <b>บทที่ 4 การจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย</b>             | 4-1  |
| 4.1 แนวคิดและทฤษฎีในการจัดที่ดินทำกิน                   | 4-1  |
| 4.2 นโยบายการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย                  | 4-1  |
| 4.3 ปัญหาและอุปสรรคในการจัดที่ดินทำกิน                  | 4-5  |
| 4.4 ผลจากนโยบาย                                         | 4-6  |
| 4.5 การจัดที่ดินทำกินกับความมั่นคงของชาติ               | 4-7  |
| เอกสารอ้างอิง                                           | 4-9  |

## สารบัญ (ต่อ)

หน้า

### บทที่ 5 การจัดที่ดินทำกินในต่างประเทศ

|                                                   |      |
|---------------------------------------------------|------|
| (ประเทศอิสราเอล และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม)    | 5-1  |
| 5.1 การจัดที่ดินทำกินในประเทศอิสราเอล             | 5-1  |
| 5.2 การจัดที่ดินทำกินในสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม | 5-3  |
| 5.3 บทเรียนที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย   | 5-9  |
| เอกสารอ้างอิง                                     | 5-11 |

### บทที่ 6 สรุปความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ

6-1

### บทที่ 7 การวิเคราะห์เพื่อการจัดทำยุทธศาสตร์

7-1

|                                                                      |      |
|----------------------------------------------------------------------|------|
| 7.1 ยุทธศาสตร์ที่ 1 ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ           | 7-1  |
| 7.2 ยุทธศาสตร์ที่ 2 ด้านการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้                     | 7-12 |
| 7.3 ยุทธศาสตร์ที่ 3 ด้านการจัดที่ดินทำกิน                            | 7-16 |
| 7.4 มาตรการและแนวทางที่เสนอเพิ่มเติมจากที่มีการปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน | 7-24 |
| 7.5 ความสอดคล้องของยุทธศาสตร์กับแนวทางการพัฒนาประเทศ                 | 7-24 |
| 7.6 การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์                                          | 7-25 |
| เอกสารอ้างอิง                                                        | 7-26 |

### บทที่ 8 สรุป

8-1

|                                                      |     |
|------------------------------------------------------|-----|
| 8.1 ที่มาและความสำเร็จ                               | 8-1 |
| 8.2 วัตถุประสงค์                                     | 8-1 |
| 8.3 ผลการศึกษา                                       | 8-1 |
| 8.4 ความสอดคล้องของยุทธศาสตร์กับแนวทางการพัฒนาประเทศ | 8-4 |
| 8.5 การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์                          | 8-5 |

### ภาคผนวก

|           |                                                                              |      |
|-----------|------------------------------------------------------------------------------|------|
| ภาคผนวก 1 | บทความสำหรับเผยแพร่                                                          | ผ1-1 |
| ภาคผนวก 2 | กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการนำผลจากโครงการไปใช้ประโยชน์                        | ผ2-1 |
| ภาคผนวก 3 | ตารางเปรียบเทียบวัตถุประสงค์กิจกรรมที่วางแผนไว้ และกิจกรรมที่ดำเนินการมาแล้ว | ผ3-1 |

## สารบัญตาราง

|                                                                                                                                   | หน้า |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| ตารางที่ 2-1 ระยะเวลาในการครองราชย์ของรัชกาลต่างๆ                                                                                 | 2-2  |
| ตารางที่ 2-2 รัฐบาลและระยะเวลาการบริหารประเทศ                                                                                     | 2-4  |
| ตารางที่ 3-1 ลำดับเวลาและการโอนสังกัดกรมป่าไม้                                                                                    | 3-2  |
| ตารางที่ 3-2 ลำดับเวลาการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้                                                         | 3-3  |
| ตารางที่ 3-3 เนื้อที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ประกาศเมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ<br>และสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ                         | 3-9  |
| ตารางที่ 3-4 พื้นที่ป่าอนุรักษ์ พ.ศ. 2556                                                                                         | 3-10 |
| ตารางที่ 3-5 ปฏิทินประวัติศาสตร์การผลักดันกฎหมายป่าชุมชน                                                                          | 3-11 |
| ตารางที่ 3-6 สรุปข้อมูลผู้ถูกดำเนินคดี และถูกคุกคาม 35 ราย สมาชิกเครือข่ายปฏิรูปที่ดิน<br>เทือกเขาบรรทัด จ.ตรัง – พัทลุง – กระบี่ | 3-12 |
| ตารางที่ 3-7 สถิติคดีการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้                                                                                       | 3-13 |
| ตารางที่ 3-8 มูลค่าความเสียหายจากการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ<br>ของระบบนิเวศป่าต้นน้ำชนิดต่างๆ                            | 3-13 |
| ตารางที่ 4-1 ผลงานจัดที่ดินโดยหน่วยงานที่สำคัญ                                                                                    | 4-6  |
| ตารางที่ 6-1 สรุปประเด็นความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ                                                                                  | 6-3  |
| ตารางที่ 7-1 เปรียบเทียบข้อมูลที่ดินที่ได้รับมอบจากคณะกรรมการจัดหาที่ดิน<br>กับการสำรวจของกระทรวงมหาดไทยในปี พ.ศ. 2558            | 7-10 |
| ตารางที่ 7-2 สรุปยุทธศาสตร์ มาตรการและแนวทางในการแก้ไขปัญหาการอนุรักษ์<br>พื้นที่ป่าไม้และการจัดการที่ดิน                         | 7-23 |

บทที่ 1

---

บทนำ

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญ

การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ของชาติเป็นนโยบายสำคัญที่รัฐบาลได้กำหนดมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ พ.ศ. 2481 โดยการตราเป็นกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี และระเบียบต่างๆ รวมทั้งได้กำหนดเป้าหมายไว้ใน แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509) ให้จำแนกพื้นที่ของประเทศไทย ออกเป็นสองส่วน ส่วนแรกสงวนไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ของชาติ 156 ล้านไร่ หรือครึ่งหนึ่งของพื้นที่ประเทศ อีกส่วน หนึ่งให้จำแนกออกเป็นที่ดินทำกินอีก 156 ล้านไร่ และในอนาคตเมื่อประชากรเพิ่มขึ้นให้นำพื้นที่ป่าไม้มาจัดให้ เป็นที่ดินทำกินอีก 30 ล้านไร่ ซึ่งจะมีพื้นที่ป่าไม้เหลืออยู่ 125 ล้านไร่ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ แห่งชาติ, 2503: 55) จึงเห็นได้ว่าการกำหนดกรอบนโยบายป่าไม้ซึ่งเป็นการอนุรักษ์กับนโยบายการจัดที่ดิน ทำกินอย่างชัดเจน ต่อมาใน พ.ศ. 2528 คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเรื่องนโยบายป่าไม้แห่งชาติ เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 ให้มีพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 ของเนื้อที่ประเทศ และเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2557 ได้มีการประกาศใช้แผน แม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐและการบริหารจัดการทรัพยากรอย่าง ยั่งยืน โดยกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม (2557: 33) ก็ได้ใช้เป้าหมายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ไว้ร้อยละ 40 ของเนื้อที่ประเทศเช่นเดียวกัน ถึงแม้ว่าจะมีนโยบายและเป้าหมายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ดังกล่าวแล้วก็ตาม ในปี 2556 พื้นที่ป่าไม้ของชาติ คงเหลือเพียง 102.1 ล้านไร่เท่านั้น (กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2557: 6) นอกจากนี้ยังมีผู้ทำกินอยู่ในพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งรวมทั้งอุทยาน แห่งชาติ และป่าสงวนแห่งชาติ ประมาณ 480,000 ราย (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2551: 181)

ควบคู่ไปกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ รัฐได้มีนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ประชาชนมาตั้งแต่ พ.ศ. 2480 อย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกัน โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายหลายฉบับ เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เป็นต้น แต่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่ดิน ของประชาชนได้ ถึงปัจจุบันยังคงมีประชาชนที่มีปัญหาที่ดินทำกิน 3 กลุ่มคือ กลุ่มผู้ไร้กรรมสิทธิ์ 480,000 ราย ที่อยู่ในเขตป่าไม้ดังกล่าวข้างต้น และนอกเขตป่าไม้คือ กลุ่มผู้ไร้ที่ดินทำกิน ประมาณ 1 ล้านราย (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2551: 188) และกลุ่มผู้เช่าที่ดิน ประมาณ 2.6 ล้านครัวเรือน (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2557: 1)

จากสถานการณ์ดังกล่าวนี้ในการแถลงนโยบายของรัฐบาลเมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557 ข้อ 9. การ รักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากรและการสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์กับการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืนนั้นได้ กำหนดเรื่องการอนุรักษ์ป่าไม้และเรื่องจัดที่ดินทำกินไว้ด้วยกัน (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2557: 15-16) หากจะสนองต่อเจตนารมณ์ของนโยบายดังกล่าวให้สามารถแปลงไปสู่แผนปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว จำเป็นต้องนำประเด็นปัญหาอย่างน้อย 6 ประการมาพิจารณาก่อนดำเนินการเพื่อมิให้ล้มเหลวเช่นในอดีต คือ (1) หากจะคงเป้าหมายพื้นที่ป่าไม้ไว้ที่ร้อยละ 40 หรือ 128 ล้านไร่แล้วจะมีวิธีใดเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ที่มีอยู่เพียง 102.29 ล้านไร่ ในปัจจุบันให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว (2) กลุ่มผู้ไร้กรรมสิทธิ์ คือคนที่ทำกินและอยู่อาศัยใน

พื้นที่ป่าจำนวน 480,000 ราย จะจัดการอย่างไร ให้อาศัยอยู่ต่อไปหรืออพยพออกจากพื้นที่ป่าไม้ (3) ที่ดินที่จะจัดให้กับผู้ไร้ที่ดินทำกินและผู้เช่าที่ดินจะได้มาจากไหนโดยวิธีใด (4) จะจัดที่ดินทำกินในรูปแบบไหน โดยใช้กฎหมายที่มีอยู่ฉบับใดหรือจะตราขึ้นใหม่ รวมทั้งสิทธิในที่ดินที่จะมอบให้แก่เกษตรกรจะเป็นรูปแบบใด (5) จะป้องกันการจำหน่ายโอนที่ดินที่จัดให้เกษตรกรได้อย่างไร และ (6) กฎระเบียบที่มีอยู่ในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินมีข้อขัดแย้งจนเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานหรือไม่อย่างไรก็ตามประเด็นปัญหาทั้ง 6 ประการนี้มีขอบเขตที่กว้างขวางครอบคลุมทั้งนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ นโยบายการจัดที่ดินทำกิน รวมทั้งทิศทางและข้อจำกัดในการพัฒนาประเทศในอนาคต จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาที่เป็นระบบเพื่อสังเคราะห์ร่วมกันให้ได้ข้อยุติแล้วจึงจัดทำยุทธศาสตร์การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ และการจัดที่ดินทำกินขึ้นใหม่ให้สามารถตอบสนองนโยบายของรัฐที่กำหนดไว้ให้บรรลุเป้าหมาย

## 1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อรวบรวมนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และนโยบายการจัดที่ดินทำกินของไทยในอดีตจนถึงปัจจุบัน และวิเคราะห์เปรียบเทียบถึงความสอดคล้องและความขัดแย้งระหว่างนโยบายทั้งสองด้านนี้
2. เพื่อทบทวนวิธีปฏิบัติในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินในอดีตถึงปัจจุบันรวมทั้งปัญหาและอุปสรรค
3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกับการศึกษากรณีการจัดที่ดินทำกินในต่างประเทศ เช่น ประเทศอิสราเอล และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม
4. เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะยาวในอนาคต

## 1.3 ระเบียบวิธีวิจัย

### 1.3.1 ขอบเขตการศึกษา

จะเน้นการศึกษาเพื่อแก้ไขปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายการจัดที่ดินทำกินโดยมีขอบเขตดังนี้

(1) เป็นการรวบรวมนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และนโยบายการจัดที่ดินที่ปรากฏในรูปของกฎหมายตั้งแต่ พ.ศ. 2481 รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และคำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา และเหตุการณ์ที่สำคัญในอดีตถึงปัจจุบัน

(2) ทบทวนวิธีปฏิบัติในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติตามกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรี เช่น การประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ ป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ รวมทั้ง ข้อบังคับและการขออนุญาตใช้พื้นที่ป่าไม้เพื่อกิจกรรมต่างๆ ตลอดจนการยกเลิกเพิกถอนพื้นที่ป่าไม้ไปเป็นที่ดินทำกิน

(3) ทบทวนวิธีปฏิบัติในการจัดที่ดินทำกินตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติตามกฎหมาย หรือมติคณะรัฐมนตรีที่มีรูปแบบต่างๆ เช่น การจัดที่ดินผืนใหญ่ นิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ การปฏิรูปที่ดิน การออกหนังสือให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว (ส.ท.ก.) และการจัดให้มีโฉนดชุมชน เป็นต้น รวมทั้งข้อบังคับต่างๆ และ สิทธิในที่ดินที่เกษตรกรได้รับ

(4) ทบทวนกรณีศึกษาการจัดการที่ดินทำกินในต่างประเทศ เช่น ประเทศอิสราเอล และ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามเพื่อเป็นการเปรียบเทียบกับกระทำการในประเทศไทยรวมทั้งนำผลสำเร็จมาสังเคราะห์เพื่อจัดทำยุทธศาสตร์

(5) วิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติทั้งจากนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ และนโยบายการจัดการที่ดินทำกิน โดยใช้ปัจจัย 5 ประการ คือ การเมือง (Political) เงื่อนไขทางสังคม (Social) งบประมาณ (Budgeting) วิชาการ (Technical) และหน่วยงานรัฐ (Bureaucracy) เป็นเครื่องมือว่าปัญหาอุปสรรคนั้นๆ เกิดจากสาเหตุใด รวมทั้งจะระบุถึงสถานการณ์ในอดีตถึงปัจจุบัน

(6) สังเคราะห์แนวคิดในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศในอนาคต รวมทั้งผลสำเร็จจากการศึกษากรณีการจัดการที่ดินทำกินในต่างประเทศ แล้วกำหนดยุทธศาสตร์การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดการที่ดินทำกินขึ้นใหม่

### 1.3.2 วิธีดำเนินการวิจัย (research methodology)

#### (1) กรอบแนวคิดในการศึกษา

ถึงแม้ว่าได้มีการกำหนดนโยบายอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และนโยบายการจัดการที่ดินทำกินมาเป็นเวลากว่า 70 ปีเศษแล้วก็ตาม นโยบายทั้งสองด้านยังคงมีปัญหา พื้นที่ป่าไม้เหลือเพียง 102.29 ล้านไร่ ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายร้อยละ 40 ของเนื้อที่ประเทศหรือ 128 ล้านไร่ในขณะเดียวกันยังคงมีผู้มีปัญหาที่ดินทำกิน 3 กลุ่ม คือ ผู้ไร้กรรมสิทธิ์ ไร้ที่ดินทำกิน และเช่าที่ดินจำนวนมาก อาจเป็นเพราะนโยบายและการดำเนินการในอดีตถึงปัจจุบันมิได้ครอบคลุมทั้งระบบ มีการแก้ไขปัญหาเฉพาะด้านอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้หรือการจัดการที่ดินทำกินโดยอิสระจึงมีความขัดแย้งเกิดขึ้นตลอดมา หากรัฐมีนโยบายที่จะอนุรักษ์พื้นที่ป่าไว้ให้ได้ร้อยละ 40 ของเนื้อที่ของประเทศ และต้องการจัดหาที่ดินทำกินให้กับประชาชนทั้ง 3 กลุ่มแล้ว จะต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์ขึ้นใหม่โดยยึดนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้เป็นหลักและเชื่อมโยงไปกับนโยบายการจัดการที่ดินทำกินที่อาจกำหนดทางเลือกขึ้นใหม่ ให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศในอนาคตซึ่งจะเป็นการแก้ไขปัญหาได้ทั้งการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และจัดการที่ดินทำกินควบคู่กันไป

#### (2) วิธีการศึกษา

(2.1) รวบรวมนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ และนโยบายการจัดการที่ดินทำกิน รวมทั้งเหตุการณ์ที่สำคัญจากอดีตถึงปัจจุบัน

(2.2) ทบทวนวิธีปฏิบัติในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ และการจัดการที่ดินทำกินจากอดีตถึงปัจจุบัน

(2.3) ทบทวนผลสำเร็จของการศึกษากรณีการจัดการที่ดินทำกินในต่างประเทศ เช่น ประเทศอิสราเอล และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม เพื่อมาเปรียบเทียบกับกรณีของประเทศไทย

(2.4) สัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิด้านนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ และการจัดการที่ดินทำกิน

(2.5) วิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานรวมทั้งสถานการณ์ในแต่ละช่วงเวลา

(2.6) สังเคราะห์แนวคิดในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศในอนาคต แล้วกำหนดยุทธศาสตร์การอนุรักษ์ป่าไม้และการจัดการที่ดินทำกินขึ้นใหม่



### (3) ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

ที่มาของข้อมูลที่จะทำการรวบรวมนั้นจะมาจาก กฎ ระเบียบ คำแถลงนโยบายของ คณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา มติคณะรัฐมนตรี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-11 แผนบริหาร ราชการแผ่นดิน มติคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ และนโยบายการจัดที่ดินทำ กิน รายงานประจำปีของหน่วยงานต่างๆ และรายงานงานวิจัยของสถาบันทางวิชาการ รวมทั้ง รายงาน การศึกษากรณีการจัดที่ดินในต่างประเทศจากแหล่งข้อมูลต่างๆ

## 1.4 คำจำกัดความ

“นโยบาย” หมายความว่า หลักและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวทางดำเนินการ (ราชบัณฑิตยสถาน, 2542: 563)

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

“สิทธิในที่ดิน” หมายความว่า กรรมสิทธิ์และให้หมายความรวมถึงสิทธิการครอบครองด้วย (มาตรา 1 ประมวลกฎหมายที่ดิน)

“ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน (มาตรา 4 พ.ร.บ. ป่าไม้ พุทธศักราช 2484)

“ป่า” หมายความว่า ที่ดิน รวมตลอดถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และ ที่ชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย (มาตรา 4 พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507)

“อนุรักษ์” หมายความว่า รักษาให้คงเดิม (ราชบัณฑิตยสถาน, 2542: 1328)

“ป่าไม้” คือสังคมของต้นไม้และสิ่งมีชีวิตอื่นๆ อันมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันและปกคลุมเนื้อที่ กว้างใหญ่มีการใช้ประโยชน์จากอากาศ น้ำ และวัตถุธาตุต่างๆ ในดิน เพื่อการเจริญเติบโตจนถึงอายุชั้ย และ มีการสืบพันธุ์ของตนเอง ทั้งให้ผลผลิตและบริการที่จำเป็นอันจะขาดเสียมิได้ต่อมนุษย์” Allen (1950: 151)

## เอกสารอ้างอิง

1. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2557. *กระทรวงเกษตรฯพบเจื่อนไข พ.ร.บ. การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*. ข่าวสารการเกษตร ฉบับที่ 10 เมษายน 2556.
2. กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2557. *แผนแม่บทแก้ไขการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน*. จัดพิมพ์โดย กองสนับสนุน วิทยาลัยการทัพบก.
3. ราชบัณฑิตยสถาน. 2542. *พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542*. โรงพิมพ์นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่น จำกัด.
4. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2551. *โครงการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน: การวางแผนการถือครองที่ดิน การสงวนและพัฒนาที่ดินและการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ*. โรงพิมพ์วิบูลย์การปก (1997) จำกัด กรุงเทพฯ.
5. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2557. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดย พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี วันที่ 11 กันยายน 2557*. สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
6. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2503. *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509)*. มปท.
7. Allen, S. W.1950. *An Introduction to American Forestry*. McGraw-Hill Book Company, Inc., New York, 344 pp.

## บทที่ 2

---

### การปกครองของราชอาณาจักรไทย

## บทที่ 2

### การปกครองของราชอาณาจักรไทย

#### 2.1 ประวัติศาสตร์การปกครองของราชอาณาจักรไทย

ด้วยเหตุที่ว่าการศึกษาเรื่องนี้เป็นการทบทวนถึงประวัติศาสตร์การกำหนดนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินของไทยที่มีมาตั้งแต่อดีตอันยาวนานถึงปัจจุบัน จึงได้ลำดับประวัติศาสตร์และการปกครองของพระราชอาณาจักรไทยโดยสังเขปตามลำดับเวลาดังนี้

ดินแดนที่ตั้งของราชอาณาจักรไทยในปัจจุบันนี้จากหลักฐานทางโบราณคดีพบว่าตั้งแต่ยุคหินเก่าเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันมีมนุษย์อาศัยอยู่มาโดยตลอด (ศรีศักร วัลลิโภดม, 2532 : 11) ก่อนที่กรุงสุโขทัยจะสถาปนาขึ้น ในพุทธศตวรรษที่ 18 มีเมืองหรือรัฐในสมัยโบราณตั้งอยู่ในภาคต่างๆ ทั้งภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ ภาคกลาง และภาคเหนือ เมืองหรือรัฐที่เกิดขึ้นในภาคเหนือ นับตั้งแต่พุทธศตวรรษที่ 6 นั้นเข้าใจว่าเป็นรัฐที่ปกครองโดยคนไทย โดยมีศูนย์กลางทางการเมืองอยู่ที่เมืองเชียงแสน ต่อมาในสมัยพระเจ้ามังรายได้ทรงย้ายศูนย์กลางทางการเมืองจากเชียงแสนมาอยู่ที่เชียงใหม่ ในปี พ.ศ. 1839 ส่วนในภาคกลางจากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ระบุว่าในช่วงพุทธศตวรรษที่ 11-18 มอญและเขมรผลัดเปลี่ยนการเข้าครอบครองดินแดนในลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาได้สิ้นสุดลงจึงเกิดอาณาจักรของคนไทยขึ้นหลายอาณาจักร เช่น สุโขทัยและอยุธยา (วัลลภา รุ่งศิริแสงรัตน์, 2545: 33)

ถึงแม้ว่าจะมีแนวคิดที่ว่าบรรพบุรุษของคนไทย ก่อนจะมาอยู่ในดินแดนที่ตั้งของราชอาณาจักรไทยในปัจจุบันมาจากหลายแนวคิดก็ตาม วัลลภา รุ่งศิริแสงรัตน์, (2545: 34) ได้แสดงความเห็นไว้ว่า แนวคิดที่มีความเป็นไปได้คือแนวคิดที่เสนอว่าคนไทยน่าจะมาจากภาคกลางหรือตอนใต้ของจีน และอีกแนวคิดหนึ่งคือคนไทยไม่ได้อพยพมาจากไหนแต่อยู่ในดินแดนที่เป็นที่ตั้งของประเทศไทยในปัจจุบันนี้เอง

##### 2.1.1 การปกครองของราชอาณาจักรไทยก่อน พ.ศ. 2475

การปกครองของราชอาณาจักรไทย จะแบ่งออกเป็นช่วงระยะเวลาต่างๆ ดังนี้

###### (1) อาณาจักรสุโขทัย (พ.ศ. 1762-1982)

ขุนศรีอินทราทิตย์สถาปนาอาณาจักรสุโขทัย เมื่อ พ.ศ. 1762 (กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ, 2533: 231) ต่อมาได้เสื่อมลงและตกเป็นเมืองขึ้นของรัฐไทยอีกรัฐหนึ่ง คืออาณาจักรอยุธยา

###### (2) อาณาจักรอยุธยา (พ.ศ. 1893-2310)

พระเจ้าอู่ทองทรงก่อตั้งอาณาจักรอยุธยา เมื่อ พ.ศ. 1893 ในสมัยนี้ได้เริ่มการติดต่อกับชาติตะวันตก เช่น โปรตุเกส ดัตช์ ฝรั่งเศส จีน และญี่ปุ่น อาณาจักรอยุธยาเริ่มเสื่อมอำนาจลงราวพุทธศตวรรษที่ 24 ต่อมาแพ้สงครามต่อพม่า เมื่อปี พ.ศ. 2310 อาณาจักรอยุธยาดำรงความเป็นเอกราชอยู่ได้ 417 ปี

###### (3) กรุงธนบุรี (พ.ศ. 2310-2325)

หลังจากที่สมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรีได้ขับไล่กองทัพพม่าออกจากแผ่นดินไทย ทำการรวมชาติ และได้ย้ายเมืองหลวงมาอยู่ที่กรุงธนบุรี ใน พ.ศ. 2310 กรุงธนบุรีเป็นราชธานีอยู่ได้ 15 ปี

#### (4) กรุงรัตนโกสินทร์ (พ.ศ. 2325 - ปัจจุบัน)

พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ได้สถาปนากรุงรัตนโกสินทร์ เมื่อ พ.ศ. 2325 มีระยะเวลาการครองราชย์ของแต่ละรัชกาล ดังรายละเอียดในตารางที่ 2-1

ตารางที่ 2-1 ระยะเวลาในการครองราชย์ของรัชกาลต่างๆ

| รัชกาลที่ | กษัตริย์ไทย                              | พ.ศ.            |
|-----------|------------------------------------------|-----------------|
| 1         | พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก         | 2325-2352       |
| 2         | พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย        | 2352-2367       |
| 3         | พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว      | 2367-2394       |
| 4         | พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว       | 2394-2411       |
| 5         | พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว    | 2411-2453       |
| 6         | พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว     | 2453-2468       |
| 7         | พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว        | 2468-2477       |
| 8         | พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล    | 2477-2489       |
| 9         | พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช | 2489 - ปัจจุบัน |

ที่มา : คณะกรรมการจัดงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี (2525ก, 2525ข)

## 2.2 รัฐบาลและระยะเวลาการบริหารประเทศหลัง พ.ศ. 2475

เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดและมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ (คณะกรรมการจัดงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี, 2525ข: 258)

ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 ถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2557) ได้มีรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศรวม 61 คณะ ดังรายละเอียดในตารางที่ 2-2

การแบ่งการปกครองออกเป็น 2 ระยะ นั้นเนื่องจากที่มาของอำนาจในการกำหนดนโยบายได้เปลี่ยนแปลง จากอำนาจของพระมหากษัตริย์เป็นอำนาจของราษฎร ดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญ การปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475<sup>1)</sup> มาตรา 1 มาตรา 2 และมาตรา 7 ดังนี้

“มาตรา 1 อำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย

มาตรา 2 ให้มีบุคคลและคณะบุคคลดังจะกล่าวต่อไปนี้เป็นผู้ใช้อำนาจแทนราษฎรตามที่ได้กล่าวต่อไปในธรรมนูญ คือ

<sup>1)</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 49 ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2475

1. กษัตริย์
2. สภาผู้แทนราษฎร
3. คณะกรรมการราษฎร
4. ศาล

มาตรา 7 การกระทำใดๆ ของกษัตริย์ต้องมีกรรมการราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดลงนามด้วย โดยได้รับความยินยอมของคณะกรรมการราษฎรจึงจะใช้ได้ มิฉะนั้นเป็นโมฆะ”

รอง ศยามานนท์ (2525: 38) ได้สรุปสาระสำคัญของธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ไว้ดังนี้

“1. กษัตริย์เป็นประมุขสูงสุดของประเทศ พระราชบัญญัติก็ดี คำวินิจฉัยของศาลก็ดี การอื่นๆ ซึ่งจะมีบทกฎหมายระบุไว้โดยเฉพาะก็ดี จะต้องกระทำในนามของกษัตริย์

2. สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจออกพระราชบัญญัติทั้งหลาย พระราชบัญญัตินั้นเมื่อ กษัตริย์ได้ประกาศให้ใช้แล้ว ให้เป็นอันได้บังคับใช้

สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจและควบคุมกิจการของประเทศ และมีอำนาจประชุมกันถอดถอนกรรมการราษฎรหรือพนักงานรัฐบาลผู้ใดผู้หนึ่งก็ได้”

นอกจากนี้ รอง ศยามานนท์ (2525: 39) ยังได้สรุปไว้ด้วยว่า “ธรรมนูญการปกครอง ฉบับชั่วคราวแสดงว่าคณะราษฎรได้อำนาจการปกครองไว้ทั้งหมด แม้แต่เสนาบดีก็ต้องขึ้นต่อคณะราษฎร”

ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475<sup>1)</sup> เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 มีบทบัญญัติ มาตรา 1 มาตรา 2 มาตรา 6 มาตรา 7 และมาตรา 8 ดังนี้

“ มาตรา 1 สยามประเทศเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้ ประชาชนชาวสยามไม่ว่าเหล่ากำเนิดหรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน

มาตรา 2 อำนาจอธิปไตยย่อมมาจากปวงชนชาวสยาม พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

“ มาตรา 6 พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยคำแนะนำ และยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร

มาตรา 7 พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี

มาตรา 8 พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาลที่ได้ตั้งขึ้นตามกฎหมาย”

<sup>1)</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 59 ลงวันที่ 10 ธันวาคม 2475

ตารางที่ 2-2 รัฐบาลและระยะเวลาการบริหารประเทศ

| ลำดับที่ | ระยะเวลา                              | นายกรัฐมนตรี                                |
|----------|---------------------------------------|---------------------------------------------|
| 1.       | 28 มิถุนายน 2475 - 9 ธันวาคม 2475     | พระยามโนปกรณนิติธาดา <sup>1</sup>           |
| 2.       | 10 ธันวาคม 2475 - 31 มีนาคม 2476      | พระยามโนปกรณนิติธาดา <sup>1</sup>           |
| 3.       | 1 เมษายน 2476 - 20 มิถุนายน 2476      | พระยามโนปกรณนิติธาดา <sup>1</sup>           |
| 4.       | 24 มิถุนายน 2476 - 15 ธันวาคม 2476    | พระยาพหลพลพยุหเสนา <sup>1</sup>             |
| 5.       | 16 ธันวาคม 2476 - 21 กันยายน 2477     | พระยาพหลพลพยุหเสนา <sup>1</sup>             |
| 6.       | 22 กันยายน 2477 - 8 สิงหาคม 2480      | พระยาพหลพลพยุหเสนา <sup>1</sup>             |
| 7.       | 9 สิงหาคม 2480 - 20 ธันวาคม 2480      | พระยาพหลพลพยุหเสนา <sup>1</sup>             |
| 8.       | 21 ธันวาคม 2480 - 16 ธันวาคม 2481     | พระยาพหลพลพยุหเสนา <sup>1</sup>             |
| 9.       | 16 ธันวาคม 2481 - 6 มีนาคม 2485       | จอมพลแปลก พิบูลสงคราม <sup>1</sup>          |
| 10.      | 7 มีนาคม 2485 - 24 กรกฎาคม 2487       | พระยาพหลพลพยุหเสนา <sup>1</sup>             |
| 11.      | 1 สิงหาคม 2487 - 17 สิงหาคม 2488      | นายควง อภัยวงศ์ <sup>1</sup>                |
| 12.      | 31 สิงหาคม 2488 - 17 กันยายน 2488     | นายทวี บุญยเกตุ <sup>1</sup>                |
| 13.      | 17 กันยายน 2488 - 15 ตุลาคม 2488      | ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช <sup>1</sup>            |
| 14.      | 31 มกราคม 2489 - 18 มีนาคม 2489       | นายควง อภัยวงศ์ <sup>1</sup>                |
| 15.      | 24 มีนาคม 2489 - 1 มิถุนายน 2489      | หลวงประดิษฐมนูธรรม <sup>1</sup>             |
| 16.      | 11 มิถุนายน 2489 - 21 สิงหาคม 2489    | พระยาพหลพลพยุหเสนา <sup>1</sup>             |
| 17.      | 23 สิงหาคม 2489 - 30 พฤษภาคม 2490     | พล.ร.ต.ถวัลย์ อารังนาวาสวัสดิ์ <sup>1</sup> |
| 18.      | 30 พฤษภาคม 2490 - 8 พฤศจิกายน 2490    | พระยาพหลพลพยุหเสนา <sup>1</sup>             |
| 19.      | 10 พฤศจิกายน 2490 - 6 กุมภาพันธ์ 2491 | นายควง อภัยวงศ์ <sup>1</sup>                |
| 20.      | 21 กุมภาพันธ์ 2491 - 8 เมษายน 2491    | นายควง อภัยวงศ์ <sup>1</sup>                |
| 21.      | 8 เมษายน 2491 - 24 มิถุนายน 2492      | จอมพลแปลก พิบูลสงคราม <sup>1</sup>          |
| 22.      | 25 มิถุนายน 2492 - 28 พฤศจิกายน 2494  | จอมพลแปลก พิบูลสงคราม <sup>1</sup>          |
| 23.      | 29 พฤศจิกายน 2494 - 6 ธันวาคม 2494    | จอมพลแปลก พิบูลสงคราม <sup>1</sup>          |
| 24.      | 6 ธันวาคม 2494 - 23 มีนาคม 2495       | จอมพลแปลก พิบูลสงคราม <sup>1</sup>          |
| 25.      | 24 มีนาคม 2495 - 25 กุมภาพันธ์ 2500   | จอมพลแปลก พิบูลสงคราม <sup>1</sup>          |
| 26.      | 21 มีนาคม 2500 - 16 กันยายน 2500      | จอมพลแปลก พิบูลสงคราม <sup>1</sup>          |
| 27.      | 21 กันยายน 2500 - 26 ธันวาคม 2500     | นายพจน์ สารสิน <sup>1</sup>                 |
| 28.      | 1 มกราคม 2501 - 20 ธันวาคม 2501       | พลเอกถนอม กิตติขจร <sup>1</sup>             |
| 29.      | 9 กุมภาพันธ์ 2502 - 8 ธันวาคม 2506    | จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ <sup>1</sup>           |
| 30.      | 9 ธันวาคม 2506 - 7 มีนาคม 2512        | จอมพลถนอม กิตติขจร <sup>1</sup>             |
| 31.      | 7 มีนาคม 2512 - 16 พฤศจิกายน 2514     | จอมพลถนอม กิตติขจร <sup>1</sup>             |
| 32.      | 18 ธันวาคม 2515 - 14 ตุลาคม 2516      | จอมพลถนอม กิตติขจร <sup>1</sup>             |
| 33.      | 14 ตุลาคม 2516 - 22 พฤษภาคม 2517      | นายสัญญา ธรรมศักดิ์ <sup>1</sup>            |
| 34.      | 27 พฤษภาคม 2517 - 14 กุมภาพันธ์ 2518  | นายสัญญา ธรรมศักดิ์ <sup>1</sup>            |

ตารางที่ 2-2 รัฐบาลและระยะเวลาการบริหารประเทศ (ต่อ)

| ลำดับที่ | ระยะเวลา                             | นายกรัฐมนตรี                                |
|----------|--------------------------------------|---------------------------------------------|
| 35.      | 15 กุมภาพันธ์ 2518 - 6 มีนาคม 2518   | ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช <sup>1</sup>            |
| 36.      | 14 มีนาคม 2518 - 12 มกราคม 2519      | ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช <sup>1</sup>          |
| 37.      | 20 เมษายน 2519 - 23 กันยายน 2519     | ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช <sup>1</sup>            |
| 38.      | 25 กันยายน 2519 - 6 ตุลาคม 2519      | ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช <sup>1</sup>            |
| 39.      | 22 ตุลาคม 2519 - 19 ตุลาคม 2520      | นายธานินทร์ กรัยวิเชียร <sup>1</sup>        |
| 40.      | 11 พฤศจิกายน 2520 - 12 พฤษภาคม 2522  | พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ <sup>1</sup>    |
| 41.      | 12 พฤษภาคม 2522 - 29 กุมภาพันธ์ 2523 | พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ <sup>1</sup>    |
| 42.      | 3 มีนาคม 2523 - 30 เมษายน 2526       | พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ <sup>1</sup>          |
| 43.      | 30 เมษายน 2526 - 4 สิงหาคม 2529      | พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ <sup>1</sup>          |
| 44.      | 5 สิงหาคม 2529 - 3 สิงหาคม 2531      | พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ <sup>1</sup>          |
| 45.      | 4 สิงหาคม 2531 - 9 ธันวาคม 2533      | พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ <sup>1</sup>          |
| 46.      | 9 ธันวาคม 2533 - 23 กุมภาพันธ์ 2534  | พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ <sup>1</sup>          |
| 47.      | 2 มีนาคม 2534 - 6 เมษายน 2535        | นายอานันท์ ปันยารชุน <sup>1</sup>           |
| 48.      | 7 เมษายน 2535 - 9 มิถุนายน 2535      | พลเอกสุจินดา คราประยูร <sup>1</sup>         |
| 49.      | 10 มิถุนายน 2535 - 22 กันยายน 2535   | นายอานันท์ ปันยารชุน <sup>1</sup>           |
| 50.      | 23 กันยายน 2535 - 13 กรกฎาคม 2538    | นายชวน หลีกภัย <sup>1</sup>                 |
| 51.      | 13 กรกฎาคม 2538 - 25 พฤศจิกายน 2539  | นาย บรรหาร ศิลปอาชา <sup>1</sup>            |
| 52.      | 25 พฤศจิกายน 2539 - 9 พฤศจิกายน 2540 | พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ <sup>1</sup>            |
| 53.      | 9 พฤศจิกายน 2540 - 9 กุมภาพันธ์ 2544 | นาย ชวน หลีกภัย <sup>1</sup>                |
| 54.      | 9 กุมภาพันธ์ 2544 - 9 มีนาคม 2548    | พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร <sup>2</sup>          |
| 55.      | 9 มีนาคม 2548 - 19 กันยายน 2549      | พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร <sup>3</sup>          |
| 56.      | 1 ตุลาคม 2549 - 6 กุมภาพันธ์ 2551    | พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ <sup>4</sup>        |
| 57.      | 6 กุมภาพันธ์ 2551 - 24 กันยายน 2551  | นาย สมัคร สุนทรเวช <sup>5</sup>             |
| 58.      | 24 กันยายน 2551 - 20 ธันวาคม 2551    | นาย สมชาย วงศ์สวัสดิ์ <sup>6</sup>          |
| 59.      | 20 ธันวาคม 2551 - 5 สิงหาคม 2554     | นาย อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ <sup>7</sup>        |
| 60.      | 5 สิงหาคม 2554 - 9 ธันวาคม 2556      | นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร <sup>8,9,10</sup> |
| 61.      | 24 สิงหาคม 2557-ปัจจุบัน             | พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา <sup>11</sup>      |

ที่มา : <sup>1</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2540)<sup>2</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2544)<sup>3</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2548)<sup>4</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2549)<sup>5</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2551ก)<sup>6</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2551ข)<sup>7</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2551ค)<sup>8</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2554)<sup>9</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 130 ตอนที่ 115ก วันที่ 9 ธันวาคม 2556<sup>10</sup> ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 1 วันที่ 22 พฤษภาคม 2557<sup>11</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2557)



## เอกสารอ้างอิง

1. กรมศิลปากร, วิทยาลัยศิลปกรรม, สวาท เสนาณรงค์, สืบแสง พรหมบุญ, เสถียรพงษ์ วรรณปก และณรงค์ พ่วงพิศ. 2532. **ประเทศของเรา 1-2**. บริษัทอักษรเจริญทัศน์ จำกัด กทม.
2. คณะกรรมการจัดงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี . 2525ก. **ประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์ เล่ม 2 รัชกาลที่ 4 – พ.ศ. 2475**. จัดพิมพ์เป็นที่ระลึกเนื่องในโอกาสสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี พุทธศักราช 2525 อมรินทร์การพิมพ์ กรุงเทพมหานคร.
3. คณะกรรมการจัดงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี. 2525ข. **ประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์ เล่ม 3 พ.ศ. 2475-ปัจจุบัน**. จัดพิมพ์เป็นที่ระลึกเนื่องในโอกาสสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี พุทธศักราช 2525 อมรินทร์การพิมพ์ กรุงเทพมหานคร.
4. รอง ศยามานนท์. 2525. **ความคลี่คลายของระบอบประชาธิปไตย**. ในประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์ เล่ม 3 พ.ศ. 2475-ปัจจุบัน (บทที่ 2) จัดพิมพ์เป็นที่ระลึกเนื่องในโอกาสสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี พุทธศักราช 2525 อมรินทร์การพิมพ์ กรุงเทพมหานคร.
5. วัดลภา รุ่งศิริแสงรัตน์. 2545. **บรรพบุรุษไทย: สมัยก่อนสุโขทัยและสมัยสุโขทัย**. โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กทม.
6. ศรีศักร วัลลิโภดม. 2532. **เมืองโบราณในอาณาจักรสุโขทัย**. โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
7. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. 2545. **ส่วนราชการตามโครงสร้างใหม่และการถ่ายโอนภารกิจ**. กรุงเทพฯ.
8. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2544. **คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาโดย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544**.
9. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2548. **คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาโดย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี วันที่ 23 มีนาคม 2548**.
10. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2549. **คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีแถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดย พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี วันที่ 3 พฤศจิกายน 2549**.
11. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2551ก. **คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา โดย นายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2551**.

12. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2551ข. คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา โดย นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ นายกรัฐมนตรี วันที่ 7 ตุลาคม 2551.
13. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2551ค. คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา โดย นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี วันที่ 29 ธันวาคม 2551.
14. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2554. คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา โดย นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี วันที่ 23 สิงหาคม 2554.
15. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2557. คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดย พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี. วันที่ 12 กันยายน 2557.
16. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2540. รวมคำแถลงนโยบายรัฐบาลตั้งแต่คณะแรกจนถึงคณะปัจจุบัน มปท.
17. Allen, S. W.1950. *An Introduction to American Forestry*. McGraw-Hill Book Company, Inc., New York, 344 pp.

## บทที่ 3

---

### การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย

## บทที่ 3

### การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย

ในบทนี้เป็นการสรุปสาระสำคัญของการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย จากการทบทวนในเอกสารเล่มที่ 1 มี 4 เรื่อง ดังต่อไปนี้ (1) แนวคิดและทฤษฎีการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ (2) นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย (3) ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติ และ (4) ผลจากนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย

#### 3.1 แนวคิดและทฤษฎีในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย

ป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญยิ่งต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ เพราะป่าไม้เป็นระบบนิเวศที่ค้ำจุนรักษาคุณภาพของธรรมชาติ ในการอำนวยความสะดวกให้แก่มนุษย์ ทั้งทางตรงและทางอ้อม หลากหลายประการ มีคุณค่ามหาศาลต่อความเป็นอยู่ของสังคมมนุษย์และสัตว์ ประโยชน์ทางตรงของป่าไม้ คือการให้ปัจจัย 4 แก่มนุษย์ ได้แก่ ไม้ อาหาร วัตถุเคมี เชื้อเพลิง ยารักษาโรค ประโยชน์ทางอ้อมของป่าไม้มีหลายประการ เช่น ให้ความชุ่มชื้นในอากาศ บรรเทาความรุนแรงของลม ป้องกันการชะล้างพังทลายของดิน บรรเทาอุทกภัย แหล่งเก็บกักน้ำ ที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า ที่พักผ่อนหย่อนใจ เพิ่มความอุดมสมบูรณ์ให้แก่ดิน ด้วยความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศดังกล่าว แนวคิดการอนุรักษ์จึงได้เริ่มต้นโดยกำหนดที่มาของอำนาจในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ คือการตรากฎหมาย และมีมติของคณะรัฐมนตรี การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในภาพรวมได้เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2481 แต่การกำหนดเป้าหมายพื้นที่ป่าไม้มีความชัดเจนเมื่อมีแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 ในปี 2504 ที่กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 50 ของพื้นที่ประเทศ จนถึงเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องนโยบายป่าไม้แห่งชาติโดยกำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ เป็นป่าเศรษฐกิจร้อยละ 25 และป่าเพื่อการอนุรักษ์ร้อยละ 15 เกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศนั้นมี 3 ประการ คือ (1) หลักการใช้ที่ดิน (2) หลักการจัดการป่าไม้ และ (3) หลักการจัดการลุ่มน้ำ เกณฑ์ในข้อ 1 และ 3 นั้น สอดคล้องกับแนวคิดของการวางแผนใช้ที่ดินตามขีดความสามารถในการรองรับ หรือศักยภาพในการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมต่างๆ (Carrying Capacity) ซึ่งปรากฏในรายละเอียด ในการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ หรือ การจำแนกสมรรถนะที่ดินว่าพื้นที่ใดควรเป็นพื้นที่ป่าไม้ หลังจากคณะรัฐมนตรี มีมติเรื่องนโยบายป่าไม้แห่งชาติ “แล้วได้มีการกำหนดพื้นที่ป่าอนุรักษ์ขึ้นโดยจำแนกออกเป็น 3 ประเภท คือ (1) พื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย (2) พื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี และ (3) พื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามนโยบาย ในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์นั้นได้มีผลการศึกษา และข้อเสนอแนะว่าหากต้องการให้การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้มีประสิทธิภาพแล้ว จำเป็นต้องมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน เช่น ตัวอย่างโครงการที่ประสบความสำเร็จ คือ โครงการจอมป่า ที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชร่วมกับมูลนิธิสืบนาคะเสถียร และภาคประชาชนในผืนป่าตะวันตก”

#### 3.2 นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย

##### 3.2.1 หน่วยงานในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

ในการบริหารจัดการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ของไทยนั้น ได้มีการจัดตั้งกรมป่าไม้ขึ้น ในปี พ.ศ. 2439 สังกัดกระทรวงมหาดไทย และโอนมาสังกัดกระทรวงเกษตรราธิการในปี พ.ศ. 2464 เป็นหน่วยงานเดียวที่รับผิดชอบในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้มาจนถึง พ.ศ. 2545 เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ปรับปรุง

กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 119 ตอนที่ 99 ก ลงวันที่ 2 ตุลาคม 2549 ให้มีการจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และโอนภารกิจบางส่วนของกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปจัดตั้งเป็นกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช และ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ภายใต้สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา โอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปเป็นกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 120 ตอนที่ 93 ก ลงวันที่ 30 กันยายน 2546 หน่วยงานที่รับผิดชอบการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ ในปัจจุบันจึงมี 3 กรม ในสังกัด กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือ

1. กรมป่าไม้
2. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช
3. กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

### ตารางที่ 3-1 ลำดับเวลาและการโอนสังกัดกรมป่าไม้

| ลำดับเวลา        | การโอนสังกัดของกรมป่าไม้              |
|------------------|---------------------------------------|
| 18 กันยายน 2439  | สถาปนากรมป่าไม้ สังกัดกระทรวงมหาดไทย  |
| 7 เมษายน 2464    | กระทรวงเกษตรธิการ                     |
| 29 มิถุนายน 2475 | กระทรวงมหาดไทย                        |
| 12 พฤษภาคม 2476  | กระทรวงเศรษฐกิจ                       |
| 14 ตุลาคม 2477   | ทบวงเกษตรธิการ ในกระทรวงเศรษฐกิจ      |
| 1 เมษายน 2478    | กระทรวงเกษตรธิการ                     |
| 12 มีนาคม 2495   | กระทรวงเกษตร                          |
| 1 ตุลาคม 2515    | กระทรวงเกษตรและสหกรณ์                 |
| 1 กันยายน 2546   | กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม |

### 3.2.2 ที่มาแห่งอำนาจในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย ได้เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2417 เมื่อมีการประกาศพระบรมราชโองการว่าด้วยภาษีไม้ขนสักและไม้กระยาเลย ลงวันอาทิตย์ เดือนสี่ แรมแปดค่ำ ปีมจ จศก จุลศักราช 1236 ต่อมาได้มีการประกาศใช้กฎหมายอีกหลายฉบับอย่างต่อเนื่อง เช่น การประกาศใช้พระราชบัญญัติรักษาป่า พุทธศักราช 2456 พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เป็นต้น (ตารางที่ 3-2)

ตารางที่ 3-2 ลำดับเวลาการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

| พ.ศ. | กฎหมาย                                                                                                          |
|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2417 | ประกาศพระบรมราชโองการว่าด้วยภาษีไม้ขนสักรและไม้กระยาเลย ลงวันอาทิตย์ เดือนสี่ แรมแปดค่ำ ปีจอ ฉศก จุลศักราช 1236 |
| 2427 | ประกาศพระบรมราชโองการเรื่องซื้อขายไม้ขนสักร ลงวันพุธ เดือนเก้า ขึ้นค่ำหนึ่ง ปีวอก ฉศก จุลศักราช 1246            |
| 2430 | ประกาศพระบรมราชโองการเรื่องไม้ขนสักร ลงวันอาทิตย์ เดือนเจ็ด ขึ้นค่ำหนึ่ง ปีกุน นพศก จุลศักราช 1249              |
| 2430 | ประกาศพระบรมราชโองการเพิ่มเติมเรื่องไม้ขนสักร ลงวันจันทร์ เดือนสิบเอ็ด แรมค่ำหนึ่ง ปีกุน นพศก จุลศักราช 1249    |
| 2439 | พระราชบัญญัติไม้ซุงและไม้ท่อนที่ดวงตราลบเลื่อน ร.ศ. 115                                                         |
| 2440 | พระราชบัญญัติรักษาดินไม้สักร ร.ศ. 116                                                                           |
| 2441 | พระราชบัญญัติป้องกันการลักลอบตีตราไม้ ร.ศ. 117                                                                  |
| 2442 | พระราชบัญญัติป้องกันการลักลอบชักลากไม้สักรที่ยังมิได้เสียค่าต่อ และภาษี ร.ศ. 118                                |
| 2443 | กฎข้อบังคับอนุญาตไม้สักรใช้ในการปลูกสร้างที่ทำราชการและการสาธารณประโยชน์ ร.ศ.119                                |
| 2456 | พระราชบัญญัติรักษาป่า พุทธศักราช 2456                                                                           |
| 2456 | กฎข้อบังคับวางระเบียบวิธีการจัดการรักษาป่า พุทธศักราช 2456                                                      |
| 2464 | กฎข้อบังคับวางระเบียบการหาของป่า ว่าด้วยการเก็บรวงผึ้ง พุทธศักราช 2464                                          |
| 2465 | กฎข้อบังคับวางระเบียบการหาของป่า ว่าด้วยการเจาะเผาต้นตะเคียนทำชัน ในมณฑลปัตตานี พุทธศักราช 2465                 |
| 2465 | กฎข้อบังคับวางระเบียบการหาของป่า ว่าด้วยการเจาะเผาน้ำมันยาง พุทธศักราช 2465                                     |
| 2470 | พระราชบัญญัติแก้ไขพระราชบัญญัติพิกัดภาษีภายใน พุทธศักราช 2470 เฉพาะมาตรา 4 (ก) และ (ข)                          |
| 2479 | พระราชบัญญัติรักษาป่า (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2479                                                               |
| 2480 | พระราชบัญญัติควบคุมการทำยางสน พุทธศักราช 2480                                                                   |
| 2481 | พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ.2481                                                                        |
| 2484 | พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484                                                                             |
| 2491 | พระราชบัญญัติป่าไม้(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2491                                                                        |
| 2494 | พระราชบัญญัติป่าไม้(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2494                                                                        |
| 2496 | พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496                                                           |
| 2497 | พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2497                                                            |
| 2503 | พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2503                                                                        |
| 2503 | พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ.2503                                                             |
| 2504 | พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504                                                                           |
| 2507 | พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507                                                                          |
| 2518 | พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2518                                                                        |
| 2528 | พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2528                                                               |
| 2535 | พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ.2535 (ยกเลิกฉบับ พ.ศ.2503)                                       |
| 2558 | พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558                                               |

### 3.2.3 นโยบายป่าไม้แห่งชาติ

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเรื่อง นโยบายป่าไม้แห่งชาติ เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 ดังนี้

“1) ให้มีการกำหนดแนวทางการจัดการและการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ในระยะยาว อันจะทำให้ประเทศได้รับประโยชน์อย่างคุ้มค่าทางสังคม เศรษฐกิจ ความมั่นคงและสิ่งแวดล้อมมากที่สุด โดยเน้นให้มีการประสานกันระหว่างทรัพยากรป่าไม้ และทรัพยากรธรรมชาติอื่น

2) ส่งเสริมบทบาทและหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ และภาคเอกชนให้มีส่วนรับผิดชอบในการจัดการ และพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ร่วมกัน

3) ปรับปรุงระบบการบริหารงานป่าไม้ของชาติให้สอดคล้องกับปริมาณ คุณภาพ และสภาพทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

4) กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยในอัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศเพื่อประโยชน์ 2 ประการ ดังนี้

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

ข. ป่าเพื่อเศรษฐกิจ กำหนดไว้เพื่อการผลิตไม้และของป่า เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ในอัตราร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ

5) รัฐและภาคเอกชนจะพัฒนาพื้นที่ป่าไม้ไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ และจะจัดการพัฒนาให้อำนวยประโยชน์ทั้งในทางตรงและทางอ้อมโดยสม่ำเสมอตลอดไป

6) ให้เพิ่มการใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตทางการเกษตรเพื่อลดการทำลายพื้นที่ป่าไม้

7) เพื่อก่อให้เกิดการประสานการใช้ประโยชน์ร่วมกันระหว่างป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ เช่น ที่ดิน แหล่งน้ำ และทรัพยากรธรณี รวมทั้งเพื่อก่อให้เกิดการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ และระหว่างหน่วยงานของรัฐกับภาคเอกชนและประชาชนในท้องถิ่น รัฐจะจัดให้มีแผนพัฒนาป่าไม้ไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ โดยจะบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

8) เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตไม้ด้วยการจัดการป่าไม้ ทั้งในระบบวนวัฒนแบบเลือกตัดและระบบวนวัฒนแบบตัดหมดตามหลักวิชาการ โดยเฉพาะในระบบตัดหมดนี้ เมื่อตัดแล้วให้ปลูกทดแทนในพื้นที่ที่ถูกตัดทันที

9) เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์และการป้องกันภัยอันเกิดจากสิ่งแวดล้อม รัฐจะต้องเร่งรัดปรับปรุงการวางผังเมือง และกำหนดพื้นที่ป่าไม้ให้แน่นอนเพื่อกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน สำหรับพื้นที่ที่อยู่อาศัย พื้นที่ประเภทชนบท และพื้นที่เกษตรกรรม ในแต่ละจังหวัดที่แน่นอนเพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้

10) ให้มีคณะกรรมการนโยบายป่าไม้ระดับชาติ โดยมีกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าวเป็นการถาวร ให้มีหน้าที่วางนโยบาย กำกับ ดูแล การบริหารทรัพยากรป่าไม้ของชาติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายหนึ่งหรือกฎหมายใดโดยเฉพาะ

11) เพื่อเป็นการปลูกฝังให้ประชาชนมีความรู้สึกรักและหวงแหนรู้จักใช้ทรัพยากรป่าไม้อย่างประหยัด รัฐจะต้องให้ความรู้ ทัศนคติ ความสำนึก ความรู้สึกและทักษะแก่ประชาชนเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่จะได้รับจากทรัพยากรป่าไม้และผลเสียจากการตัดไม้ทำลายป่า การใช้สอยไม้อย่าง

ฟุ่มเฟือย จัดให้มีการเผยแพร่ความรู้และความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับความสำคัญของทรัพยากรป่าไม้ที่มีต่อส่วนรวม

12) ให้มีการพัฒนาด้านป่าไม้ โดยส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชนและภาครัฐบาล เพื่อใช้ภายในประเทศ เพื่อประโยชน์ในการอุตสาหกรรม และสนับสนุนให้มีการส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ ส่งเสริมการปลูกป่าชุมชน ส่งเสริมการปลูกป่าในที่ดินของรัฐ และการปลูกป่าตามหัวไร่ปลายนานา หรือปลูกป่ารายย่อยเพื่อประโยชน์ใช้สอยในครัวเรือน

13) สนับสนุนให้มีโรงงานอุตสาหกรรมแบบต่อเนื่อง และโรงงานเยื่อกระดาษเพื่อนำทุกส่วนของไม้มาใช้ประโยชน์และส่งเสริมให้มีการใช้วัสดุอื่นทดแทนไม้

14) ให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เพื่ออำนวยความสะดวกให้การรักษาและเพิ่มทรัพยากรป่าไม้และการตัดฟันไม้มาใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

15) ให้มีการตั้งสถาบันวิจัยปาระดับชาติ เพื่อดำเนินการวิจัยด้านป่าไม้ แล้วนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

16) เพื่อลดการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิง จึงให้มีการใช้ไม้เพื่อพลังงาน โดยให้มีการปลูกป่าเพื่อเป็นแหล่งพลังงาน

17) กำหนดพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ยร้อยละ 35 ขึ้นไป ไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ โดยไม่อนุญาตให้มีการออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

18) กำหนดแนวปฏิบัติงานที่แน่นอนชัดเจนเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหการทำลายป่าไม้ในรูปแบบต่างๆ เช่น การทำไร่เลื่อนลอย ภัยจากไฟป่า การทำลายป่าจากชนกลุ่มน้อย การรุกป่าพื้นที่ป่าจากเชิงเขา โดยให้มีการกำหนดมาตรการและขั้นตอนที่แน่นอนชัดเจน เกี่ยวกับการปราบปรามและการลงโทษผู้กระทำความผิด รวมทั้งการจัดตั้งศูนย์รวมการปราบปรามในแต่ละภาค และให้มีมาตรการการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้มีอิทธิพลและผู้กระทำความผิดไว้เป็นหลักในการปฏิบัติงานของหน่วยราชการและภาคเอกชน

19) กำหนดให้มีสิ่งจูงใจในการส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชน

20) กำหนดให้มีการวางแผนทรัพยากรมนุษย์และการตั้งถิ่นฐานในท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการใช้ทรัพยากรและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ”

หลังจากมีนโยบายป่าไม้แห่งชาติแล้ว เกษม จันทรแก้ว (2529: 56-58) ได้วิเคราะห์ความเป็นไปได้ของนโยบายป่าไม้แห่งชาติไว้ดังนี้

“นโยบายป่าไม้ทั้ง 20 ข้อนั้น มีประเด็นสำคัญที่พอสรุปได้ 5 ประเด็น คือ

ประเด็นแรก การแบ่งพื้นที่ที่เป็นป่าไม้และพื้นที่ที่ไม่ใช่ป่าไม้ โดยจะต้องดำเนินการอย่างรวดเร็ว ซึ่งในการแบ่งพื้นที่ทั้งสองประเภทนี้จะต้องใช้หลักเกณฑ์และวิธีการที่เหมาะสม โดยเฉพาะการกำหนดพื้นที่ป่านั้นต้องเป็นบริเวณที่มีความลาดชันเกินร้อยละ 35 (โดยทำการวัดในพื้นที่ที่มีความลาดชันไม่น้อยกว่าหนึ่งกิโลเมตรในแผนที่) อีกทั้งอาจจะใช้ชนิดป่า สภาพความอุดมสมบูรณ์ของป่า การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำอย่างใดอย่างหนึ่งหรือทุกกรณีเข้าช่วยในการดำเนินการกำหนดพื้นที่ดังกล่าวนี้ จะได้พื้นที่ป่าอนุรักษ์และป่าเพื่อผลิตไม้ควบคู่กันไปในอัตราร้อยละ 15 และ 25 ของพื้นที่ประเทศ (320.7 ล้านไร่) ตามลำดับรวมเป็นพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ ในการกำหนดตัวเลขพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 นี้มีได้หมายความว่ารัฐบาลจะต้องเป็นเจ้าของป่าเองร้อยละ 40 ทั้งหมด ตามข้อเท็จจริงของคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 นั้น ต้องการให้เป็นเอกชน บริษัท ห้างร้านและรัฐวิสาหกิจด้วย ดังนั้น รัฐบาลจึงอาจครอบครองป่าไม้ไม่ถึงร้อยละ 40 อนึ่ง จากการศึกษาของกรมพัฒนาที่ดินในการจำแนกสมรรถนะที่ดินพบว่า พื้นที่ที่มีความลาดชันเกิน



ร้อยละ 35 จึงมีปริมาณประมาณ 100 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 31 ของพื้นที่ประเทศ ในกรณีเช่นนี้พอจะเห็นว่า พื้นที่ป่าไม้ที่ต้องการร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศนั้น คงต้องครอบคลุมพื้นที่ที่มีความลาดชันต่ำกว่าร้อยละ 35 ซึ่งน่าจะเป็นพื้นที่ของป่าเอกชนอย่างยิ่ง

ประเด็นที่สอง เมื่อพื้นที่ประเทศได้แบ่งป่าไม้ออกจากพื้นที่ที่มีการใช้ประโยชน์อื่นๆ แล้ว นั้น ก็จะได้ขนาดและสถานที่ป่าไม้เป็นป่าอนุรักษ์และป่าเพื่อผลิตไม้ งานในประเด็นนี้ก็มีทั้งงานป้องกันและปลูกป่าเพิ่มเติม เพื่อให้ได้พื้นที่ป่าไม้ตามที่กำหนดคือร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ ซึ่งการดำเนินงานนี้ ในนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 มิได้ระบุให้แน่ชัดว่าจะใช้เวลากี่ปี แต่ควรจะไม่นานเกินไปนัก อย่างไรก็ตาม การป้องกันและการปลูกป่าในพื้นที่เสื่อมโทรมนี้ จะมีส่วนต่อการให้ผลผลิต ให้ไม้ใช้สอย ให้ของป่า และให้การคุ้มครองทางสิ่งแวดล้อมด้วย

ประเด็นที่สาม เป็นประเด็นเกี่ยวกับการส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาทในกิจการป่าไม้ทั้งการทำไม้ ปลูกป่า และป้องกันรักษาป่า โดยเอกชนได้รับประโยชน์ และรัฐบาลได้พื้นที่ป่า ดังได้กล่าวไว้แต่ต้นแล้วว่า ลำพังรัฐบาลแต่ผู้เดียวนั้น ไม่สามารถรักษาและฟื้นฟูป่าได้ เอกชนจึงน่าจะมีส่วนทำให้เกิดผลดีต่อกิจการป่าไม้ได้ ในการส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาทนี้รัฐคงจะต้องเตรียมการหลายๆ ประเด็น เช่น การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย จัดหาพื้นที่ ให้สิ่งชดเชยโดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ยในการกู้เงิน หรือวิธีอื่นๆ ที่มีส่วนชักจูงให้เอกชนเข้ามามีส่วนในการพัฒนาพื้นที่ป่าไม้ทั้งสิ้น

ประเด็นที่สี่ ได้แก่การประชาสัมพันธ์กิจการป่าไม้ คุณค่าและความสำคัญของป่าไม้ให้แก่ประชาชนได้เข้าใจ รวมทั้งการส่งเสริมเผยแพร่ ด้วยวิธีการหนึ่งวิธีการใดก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นการออกรายการวิทยุ โทรทัศน์ ติดโปสเตอร์ ฝึกอบรม และสอดแทรกในบทเรียน แม้ว่าจะได้ต้นตัวในปัจจุบันแล้วก็ตาม แต่ดูเหมือนว่างานประเภทนี้เพิ่งเริ่มต้นเท่านั้น นโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 ต้องการเน้นให้เห็นว่าการให้ทั้งความรู้ทั้งในระบบและนอกระบบการศึกษานั้น คาดว่าจะช่วยให้ป้องกันป่าที่มีอยู่ให้หมดไปให้มีการฟื้นฟูและพัฒนาป่าไม้ การปลูกป่าเพิ่มขึ้นเหล่านี้ เป็นต้น

ประเด็นสุดท้าย เป็นประเด็นทางด้านอื่น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นประเด็นที่เกี่ยวกับปัจจัยภายนอกกิจการป่าไม้ แต่กิจการเหล่านี้มีอิทธิพลทางตรงและทางอ้อมต่อการป่าไม้ เช่น กิจการการผลิตผลทางการเกษตร ถ้าได้ผลแล้วราษฎรคงไม่บุกรุกแผ้วถางป่า การวางผังเมืองก็เช่นกันถ้าดีแล้วคงไม่เกิดปัญหาจนทำให้คนต้องบุกรุกป่าเพิ่มขึ้น เหล่านี้เป็นต้น”

### 3.2.4 วิธีปฏิบัติ

#### (1) การกำหนดสัดส่วนพื้นที่ป่าไม้

ได้มีการกำหนดสัดส่วนพื้นที่ป่าไม้ไว้ร้อยละ 50 ของพื้นที่ประเทศตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 และต่อมาในวันที่ 3 ธันวาคม 2528 ได้มีนโยบายป่าไม้แห่งชาติรวม 20 ข้อ โดยในข้อ 4 ได้กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ

#### (2) การประกาศสงวนและคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้

รัฐได้ใช้อำนาจตามกฎหมายทำการสงวนและคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้โดยการประกาศเขตเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า วนอุทยาน สวนพฤษศาสตร์ และสวนรุกขชาติ รวมทั้งมีบทบัญญัติตามกฎหมายที่ห้ามมิให้มีการบุกรุกทำลายพื้นที่ดังกล่าวนี้

### 3.3 ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติ

จากการทบทวนถึงปัญหาและอุปสรรค ในการปฏิบัติตามนโยบายในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ทั้งจากสถาบันวิชาการ นักวิชาการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และภาคประชาชน พบว่าการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ไม่มีสาเหตุของปัญหา และปัญหาต่างๆ ดังนี้

#### 3.3.1 สาเหตุของปัญหา

สาเหตุของปัญหาที่สำคัญมี 4 ประการ คือ

##### (1) นโยบายของรัฐไม่มีเอกภาพ

นโยบายของรัฐทั้งนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน นโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน นโยบายการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ นโยบายส่งเสริมการส่งออกสินค้าเกษตร นโยบายการพัฒนาชนบทและนโยบายอื่นๆ ไม่ประสานสอดคล้องและต่อเนื่องกันทำให้เกิดความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ โดยเฉพาะปัญหาสิทธิการถือครองที่ดิน และปัญหาการบุกรุกทำลายป่า

##### (2) ความต้องการที่ดินในเชิงพาณิชย์

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 5 เป็นต้นมา เน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการเพิ่มความเสมอภาคของรายได้ การยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ของราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชนบท และการส่งออกในเชิงพาณิชย์ของภาคเอกชน ทำให้มีการเพิ่มความต้องการที่ดินเพื่อการเกษตร เพื่อผลิตสินค้าส่งออก เพื่อการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และเพื่อการผลิตไม้เพื่อการค้า รวมทั้งธุรกิจการค้าที่ดินเพื่อสร้างสถานที่พักผ่อนและสนามกอล์ฟ ซึ่งทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้น ผลจากสิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยให้มีการบุกรุกทำลายป่ามากขึ้น

##### (3) การเพิ่มขึ้นของประชากร

จากการเพิ่มขึ้นของประชากร ส่วนหนึ่งซึ่งไม่สามารถหาอาชีพอื่นนอกภาคการเกษตรได้ หรือไม่สามารถเข้าสู่ที่ดินทำกินตามกฎหมายได้ จึงได้เข้าบุกรุกพื้นที่ป่าไม้เพื่อครอบครองที่ดินสำหรับตั้งถิ่นฐานและทำกินเพื่อการยังชีพ เนื่องจากคนกลุ่มนี้มีจำนวนมาก พื้นที่ป่าไม้จึงลดลงอย่างรวดเร็ว

##### (4) ขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

การบริหารจัดการเรื่องการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ ดำเนินการโดยภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว ไม่มีการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ตัวอย่างที่ชัดเจนในเรื่องนี้คือการมีแนวคิดเรื่อง ป่าชุมชน ที่ข้อเสนอจากหลายฝ่ายให้ตราเป็นกฎหมาย ทั้งที่ดำเนินการมานานกว่า 20 ปี ก็ไม่สามารถผ่านเป็นกฎหมายมาบังคับใช้ได้

#### 3.3.2 ปัญหาและอุปสรรค

ปัญหาและอุปสรรคในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นจะวิเคราะห์โดยปัจจัย 5 ประการ คือ

(1) การเมือง (Political) จากสาเหตุที่กล่าวข้างต้นว่านโยบายของรัฐไม่มีเอกภาพนั้น เนื่องจากหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 แล้วมีรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศ รวม 61 คณะ ในช่วงเวลา 63 ปี นโยบายของรัฐบาลแต่ละคณะไม่มีเอกภาพ โดยเฉพาะในแนวทางการแก้ไขการบุกรุกป่าไม้ ตัวอย่าง เช่น มีหนังสือนายกรัฐมนตรี ที่ สร.0203/4381 ลงวันที่ 4 เมษายน 2518 ห้ามมิให้

จับกุมราษฎรที่เข้าทำกินในที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งส่งผลให้มีการบุกรุกทำลายป่าจำนวนมากในเวลาต่อมา จนมีการยกเลิกในวันที่ 8 มิถุนายน 2518 และคณะรัฐมนตรีมีมติอีกครั้งหนึ่งคือ วันที่ 22 เมษายน 2540 ที่ให้ปรับแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลานออกมาเป็นเขตปฏิรูปที่ดินมีการยกเลิกเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เป็นต้น

(2) เจื่อนโซทางสังคม (Social) จากการที่มีประชาชนอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้จำนวนมาก และมีการเรียกร้องให้ยกเลิกเพิกถอนเขตสงวนหวงห้ามตามกฎหมายมาเป็นที่ดินทำกินและออกเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตลอดเวลานั้น เป็นข้อจำกัดที่ภาครัฐไม่สามารถจะดำเนินอพยพโยกย้าย หรือใช้กฎหมายได้ทั่วถึงทั้งประเทศจึงทำให้มีการบุกรุกป่าเกิดขึ้นตลอดเวลา จนกระทั่งภาครัฐได้มีการยกเลิกเพิกถอนพื้นที่ป่าไม้จำนวนมากเพื่อนำไปจัดเป็นที่ดินทำกิน เฉพาะการปฏิรูปที่ดิน 2 ครั้ง มีเนื้อที่ประมาณ 45 ล้านไร่เศษ โดยครั้งแรกยกเลิกเพิกถอนตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 สิงหาคม 2520 นำพื้นที่ป่าไม้ไปปฏิรูปที่ดินจำนวน 740,000 ไร่ ครั้งที่สองในปี พ.ศ. 2536 อีกจำนวน 45 ล้านไร่

(3) สถาบัน (Bureaucracy) จากการที่นโยบายเรื่องการอนุรักษ์ป่าไม้ไม่มีเอกภาพ ส่งผลต่อสถาบันผู้ปฏิบัติ คือ กรมป่าไม้ ซึ่งโดยปกติต้องใช้กฎเกณฑ์ทางราชการที่ยุ่งยาก ซับซ้อน และล่าช้าอยู่แล้ว การดำเนินการจึงล่าช้าไปด้วย รวมทั้งได้มีการนำภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ การควบคุม กำกับ ดูแล โดยเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ที่มีจำนวนไม่มากพอจะดูแลพื้นที่ป่าไม้จำนวนมากได้ ตัวอย่างที่ชัดเจนคือการแยกภารกิจด้านการอนุรักษ์ออกจากกรมป่าไม้ ไปจัดตั้งเป็นกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ในปี พ.ศ. 2545 ต่อมาพบว่ามีการกิจที่ซ้ำซ้อน ปัญหาในทางปฏิบัติ แต่ละกรมขาดแคลนอัตรากำลัง จึงมีนโยบายนำกลับมารวมกับกรมป่าไม้เช่นเดิม แต่ยังไม่สามารถผ่านเป็นกฎหมายได้จนถึงปัจจุบัน

(4) งบประมาณ (Budgeting) จากการที่มีพื้นที่ป่าไม้จำนวนมาก เป็นพื้นที่ภูเขา การคมนาคมไม่สะดวก จำเป็นต้องใช้เครื่องบินปีกหมุนในการตรวจตรา จึงต้องใช้งบประมาณในการบริหารจัดการจำนวนมาก แต่งบประมาณที่รัฐได้จัดสรรให้กับกรมป่าไม้มีจำนวนจำกัด จึงไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้

(5) วิชาการ (Technical) ถึงแม้ว่างานวิชาการด้านป่าไม้ได้ก้าวหน้าไปมาก แต่การถ่ายทอดหรือการนำผลงานไปใช้เกิดขึ้นน้อยมากเนื่องจากอิทธิพลจากการเมืองเป็นตัวกำหนด

### 3.4 ผลจากนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

#### 3.4.1 เนื้อที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ประกาศและที่มีอยู่จริง

การประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้นได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง (ตารางที่ 3-3) ภายหลังสิ้นสุดแผนพัฒนา ฉบับที่ 1 ใน พ.ศ. 2509 สามารถประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ 30.13 ล้านไร่ และเพิ่มขึ้นเป็น 66.40 และ 105.20 ล้านไร่ เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนา ฉบับที่ 2 และที่ 3 ตามลำดับ ถึงแม้ว่าพื้นที่ป่าไม้ทุกประเภททั้งป่าอนุรักษ์และป่าเพื่อเศรษฐกิจที่แท้จริงจะมีเหลือเพียง 102.1 ล้านไร่ ในปี 2556 และ 102.29 ในปี 2557 แต่พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามสถิติการป่าไม้ยังคงเป็นจำนวน 143.92 ล้านไร่ (กรมป่าไม้, 2558: 1)

ตารางที่ 3-3 เนื้อที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ประกาศเมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ

| สิ้นสุดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ | พ.ศ. | เนื้อที่ป่าสงวนแห่งชาติ (ล้านไร่) |                     |
|--------------------------|------|-----------------------------------|---------------------|
|                          |      | ตามประกาศ                         | ที่มีอยู่จริง       |
| ฉบับที่ 1                | 2509 | 30.13 <sup>1</sup>                | 171.01 <sup>1</sup> |
| ฉบับที่ 2                | 2514 | 66.40 <sup>1</sup>                | 138.56 <sup>1</sup> |
| ฉบับที่ 3                | 2519 | 105.20 <sup>1</sup>               | 124.0 <sup>7</sup>  |
| ฉบับที่ 4                | 2524 | 123.79 <sup>1</sup>               | 100.58 <sup>7</sup> |
| ฉบับที่ 5                | 2529 | 138.85 <sup>2</sup>               | 91.65 <sup>7</sup>  |
| ฉบับที่ 6                | 2534 | 143.86 <sup>2</sup>               | 85.4 <sup>7</sup>   |
| ฉบับที่ 7                | 2539 | 143.98 <sup>3</sup>               | 81.8 <sup>7</sup>   |
| ฉบับที่ 8                | 2544 | 143.98 <sup>4</sup>               | 100.6 <sup>7</sup>  |
| ฉบับที่ 9                | 2549 | 143.98 <sup>5</sup>               | 99.16 <sup>7</sup>  |
| ฉบับที่ 10               | 2554 | 143.92 <sup>6</sup>               | 107.2 <sup>7</sup>  |
| ฉบับที่ 11               | 2556 | 143.92 <sup>6</sup>               | 102.1 <sup>7</sup>  |
|                          | 2557 | 143.92 <sup>6</sup>               | 102.29 <sup>8</sup> |

ที่มา : <sup>1</sup> คำนวณเนื้อที่จากกฎกระทรวงฉบับต่างๆ

<sup>2</sup> กรมป่าไม้ (2534: 9)

<sup>3</sup> กรมป่าไม้ (2539: 1)

<sup>4</sup> กรมป่าไม้ (2544: 1)

<sup>5</sup> กรมป่าไม้ (2550: 1)

<sup>6</sup> กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช (2556: 1)

<sup>7</sup> กรมป่าไม้ (2558ก: 1)

<sup>8</sup> กรมป่าไม้ (2558ข: 2)

### 3.4.2 ป่าไม้เพื่อการอนุรักษ์

ภายหลังคณะรัฐมนตรีเรื่องนโยบายป่าไม้แห่งชาติ เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 แล้ว ได้มีการจำแนกพื้นที่ป่าไม้ออกเป็นป่าเศรษฐกิจและป่าอนุรักษ์ ซึ่งในปัจจุบันนี้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (2556: 1) ได้รายงานไว้ว่า ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย ในปี พ.ศ. 2556 มีอุทยานแห่งชาติ 127 แห่ง เนื้อที่ 38.77 ล้านไร่ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า 58 แห่ง เนื้อที่ 23.08 ล้านไร่ เขตห้ามล่าสัตว์ป่า 60 แห่ง เนื้อที่ 2.69 ล้านไร่ (ตารางที่ 3-4)

ส่วนพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น มีป่าไม้ในพื้นที่คุณภาพลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เนื้อที่ 52.58 ล้านไร่ ป่าชายเลน 1.52 ล้านไร่ เขตอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535 จำนวน 88.23 ล้านไร่

นอกจากนี้ยังมีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามนโยบายคือ วนอุทยาน 110 แห่ง เนื้อที่ 756,866 ไร่ สวนพฤกษศาสตร์ 17 แห่ง เนื้อที่ 28,900 ไร่ และสวนรุกขชาติ 56 แห่ง เนื้อที่ 25,953 ไร่

### ตารางที่ 3-4 พื้นที่ป่าอนุรักษ์ พ.ศ. 2556

| รายการ                                                      | แห่ง | เนื้อที่ (ไร่) |
|-------------------------------------------------------------|------|----------------|
| พื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย                                 |      |                |
| - อุทยานแห่งชาติ                                            | 127  | 38,874,288     |
| - เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า                                    | 58   | 23,080,854     |
| - เขตห้ามล่าสัตว์ป่า                                        | 60   | 2,691,605      |
| พื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี*                        |      |                |
| - ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ชั้น 1                                  | -    | 52,584,268     |
| - ป่าชายเลน                                                 | -    | 1,525,060      |
| - เขตอนุรักษ์ (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535) | -    | 88,233,415     |
| พื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามนโยบาย                                 |      |                |
| - วนอุทยาน                                                  | 110  | 756,866        |
| - สวนพฤกษศาสตร์                                             | 17   | 28,990         |
| - สวนรุกขชาติ                                               | 56   | 25,953         |

ที่มา : กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช (2556: 1)

\* เป็นพื้นที่ที่ทับซ้อนกับพื้นที่ป่าประเภทอื่นๆ

### 3.5 การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้กับความมั่นคงของชาติ

พื้นที่ป่าไม้มีบทบาทต่อความมั่นคงของชาติด้านเศรษฐกิจและด้านสังคม-จิตวิทยา ความมั่นคงแห่งชาติ ทางด้านเศรษฐกิจนั้น มีปัจจัยที่จะก่อให้เกิดความมั่นคงคือ ทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรมนุษย์ และเทคโนโลยี ในกรณีของทรัพยากรธรรมชาติซึ่งรวมถึงทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และ ทรัพยากรธรณีนั่นเป็นทุนของประเทศที่จะใช้ในการพัฒนา หากมีทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมากจะส่งผลต่อการพัฒนาให้ชาติมีความมั่นคงยิ่งขึ้น

ส่วนความมั่นคงแห่งชาติทางด้านสังคม-จิตวิทยานั้น จะมีปัจจัยที่สำคัญคือความเป็นธรรมในสังคม ไม่มีข้อขัดแย้งในชาติ รวมทั้งการมีกระบวนการที่ทำให้ประชาชนมีคุณภาพและได้รับความเป็นธรรม ไม่ทำให้มีภัยคุกคามเกิดขึ้น กรอบแนวคิดความมั่นคงของชาติที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง จึงมีองค์ประกอบของความเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติโดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพ

ป่าไม้มีความสำคัญต่อความมั่นคงของชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านเศรษฐกิจเพราะเป็นแหล่งทรัพยากรทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตมากมาย ตลอดจนมีคุณค่าทางด้านสภาพแวดล้อมสำหรับคนและสัตว์ รวมทั้งพืชชนิดต่างๆ นอกจากนี้ป่าไม้ยังสนองตอบความต้องการนานัปการของสังคม เป็นตัวชี้นำไปสู่การพัฒนาการเกษตรที่มีอารภาพและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นที่รวมความหลากหลายทางชีวภาพ และแหล่งพันธุกรรมที่สำคัญ ต้นไม้ในป่ายังช่วยพิทักษ์สิ่งแวดล้อมโลก ต้นไม้เป็นองค์ประกอบที่ขาดเสียมิได้ในระบบนิเวศที่สำคัญยิ่งต่อมนุษยชาติ

การสูญเสียป่าไม้จึงมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งทั้งด้านการขาดสมดุลของระบบนิเวศ เกิดน้ำป่าไหลหลาก ดินถล่ม เสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สิน สูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ และขาดแคลนไม้ใช้สอย จนต้องนำเข้าจากต่างประเทศ ปีละไม่น้อยกว่า 12,000 ล้านบาทในปัจจุบัน

ในด้านสังคม-จิตวิทยานั้น การที่ผู้ไร้กรรมสิทธิ์จำนวนมากอาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าไม้ ได้มีการเรียกร้อง ชุมชน และเดินขบวนมาโดยตลอด เช่น กรณีของป่าชุมชน (ตารางที่ 3-5) มีความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชน รวมทั้งการจับกุมดำเนินคดี (ตารางที่ 3-6, 3-7) ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกลัวว่ามีความเหลื่อมล้ำและมีความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้น ถึงแม้ว่าภาครัฐจะได้ออกมาตรการแก้ไขปัญหาเหล่านี้มาตลอดเวลา แต่ยังไม่สามารถจะแก้ไขได้ ส่งผลต่อความมั่นคงของชาติด้านสังคม-จิตวิทยา ที่จะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ยังมีภัยคุกคามจากการสูญเสียป่าไม้ที่เกิดจากการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ ต่อความมั่นคงทางอาหารและยาจากสมุนไพรของคนในชนบท รวมทั้งการสูญเสียจากระบบนิเวศป่าต้นน้ำอีกด้วย (ตารางที่ 3-8)

### ตารางที่ 3-5 ปฏิทินประวัติศาสตร์การผลักดันกฎหมายป่าชุมชน

| พ.ศ.      | เหตุการณ์                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2532      | หลังเกิดความขัดแย้งระหว่างนายทุนกับชาวบ้านห้วยแก้ว กิ่ง อ.แม่ฮอน จ.เชียงใหม่ เมื่อรัฐอนุญาตให้นายทุนเช่าพื้นที่ป่าสาธารณะของชาวบ้านเพื่อปลูกสวนป่า ชาวบ้านห้วยแก้วจึงจัดกระแสการเรียกร้องกฎหมายป่าชุมชนเป็นครั้งแรก                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 2534-2535 | กรมป่าไม้ยกร่างกฎหมายป่าชุมชน (ฉบับกรมป่าไม้)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 2536      | ชาวบ้านร่วมกันร่างกฎหมายป่าชุมชน (ฉบับประชาชน)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 2537      | ชาวบ้านรณรงค์ให้รัฐบาลนำร่างกฎหมายป่าชุมชนฉบับประชาชนเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 2538      | 7-9 เมษายน คณะกรรมการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค (กนภ.) ได้รับมอบหมายให้จัดสัมมนาเพื่อยกร่างกฎหมายป่าชุมชนระหว่างตัวแทนเจ้าหน้าที่รัฐ นักวิชาการ นักพัฒนาเอกชน และตัวแทนชาวบ้าน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 2539      | 30 เมษายน ครม. มีมติรับหลักการร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน (ฉบับ กนภ.)<br>องค์กรอนุรักษ์คัดค้านร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน (ฉบับ กนภ.)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 2540      | - พ.ค. เปิดการประชุมพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน (ฉบับ กนภ.)<br>- 3 ก.ย. นายโกศล พลกุล รมต. ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี สั่งการให้แก้ไขร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน (ฉบับ กนภ.)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 2541      | 16 กันยายน ครม. มีมติเห็นชอบในร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน (ฉบับโกศล)<br>- ชาวบ้านทั่วประเทศร่วมกันคัดค้านร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน (ฉบับโกศล)<br>- นางลดาวัลย์ วงศ์ศรีวงศ์ รับผิดชอบนำร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน (ฉบับโกศล) มาปรับแก้ แต่ยังคงห้ามทำไม้ในเขตป่าอนุรักษ์<br>- นายกรัฐมนตรีมอบหมายให้กระทรวงเกษตรฯ เสนอร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน (ฉบับลดาวัลย์) เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี กระทรวงเกษตรฯ ส่งเรื่องให้กรมป่าไม้พิจารณา                                                                                                                                                                     |
| 2542      | - 1 มกราคม กรมป่าไม้จัดสัมมนาระดมความเห็นเสนอต่อกระทรวงเกษตรฯ ว่า ไม่ให้มีป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์<br>- กระทรวงเกษตรฯ ส่งร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน (ฉบับลดาวัลย์) พร้อมข้อเสนอของกรมป่าไม้เข้าสู่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี<br>- 14 มกราคม ป่าชุมชนภาคเหนือ ประกาศเจตนารมณ์ร่วมกันผลักดันกฎหมายป่าชุมชนฉบับประชาชน<br>- 9-10 สิงหาคม เครือข่ายป่าชุมชน 4 ภาค และเครือข่ายสลัม 4 ภาค ประกาศเจตนารมณ์ร่วมกันล่า 50,000 รายชื่อเพื่อเสนอ พ.ร.บ. ป่าชุมชน (ฉบับประชาชน) และ พ.ร.บ. ชุมชนแออัด<br>- 14 ส.ค. สมัชชาป่าชุมชนภาคเหนือประกาศระดม 50,000 รายชื่อ เพื่อเสนอกฎหมายป่าชุมชนฉบับป่าชุมชน |

ที่มา: ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชีย และแปซิฟิก (2542: 112)

ตารางที่ 3-6 สรุปข้อมูลผู้ถูกดำเนินคดี และถูกคุกคาม 35 ราย สมาชิกเครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร  
บรรทัด จ.ตรัง – พัทลุง – กระบี่

ปรับปรุง สิงหาคม 54

| ชื่อ                        | ประเภทคดี/การถูกคุกคาม                                   |                                      | ชุมชน              |
|-----------------------------|----------------------------------------------------------|--------------------------------------|--------------------|
|                             | อาญา                                                     | แพ่ง                                 |                    |
| 1.นายเรวัตร อินทร์ช่วย      | ดำเนินคดี ชั้นอัยการ                                     |                                      |                    |
| 2.นายสมพร อินทร์ช่วย        |                                                          |                                      |                    |
| 3.นายอัมมร บรรณะ            |                                                          | มีหนังสือแจ้งให้จ่าย 3,181,125 บ.    | ตระ                |
| 4.นายแลบ นานข้า             | -                                                        | มีหนังสือแจ้งให้จ่าย 3,159,000 บ.    |                    |
| 5.นางเทียม-นายคล้าว อยู่ทอง | -                                                        | บังคับคดีแล้วต้องจ่าย 442,000.54 บ.  | ไร่เหนือ           |
| 6.นายสุพจน์ เมียนโอ         | -                                                        | มีหนังสือแจ้งให้จ่าย 70,000 บ.       | ทับเขือ-ปลักหมู    |
| 7.นายสุทัศน์ ศรีดี          | มีหนังสือแจ้งให้รื้อถอนอาสิน                             | มีหนังสือแจ้งให้จ่าย 1,253,987.54 บ. | หินงอม ต.น้ำผุด    |
| 8.นายอุทัย-นายชฎา ชูทัง     | -                                                        | มีหนังสือแจ้งให้จ่าย 898,861 บ.      | ยูงงาม-ลำพิกุล     |
| 9.นายชิต มีสุข              | -                                                        | มีหนังสือแจ้งให้จ่าย 1,875,000 บ.    |                    |
| 10.นายบุญจบ (โสม) แก้วเพ็ง  |                                                          | มีหนังสือแจ้งให้จ่าย 299,620 บ.      | ลำขนุน             |
| 11.นางฉิน คงคำ              | ปักป้าย / ตรวจยึดที่ดิน / รื้อถอนอาสิน (คำสั่งทางปกครอง) | -                                    | ลำขนุน             |
| 12.นายศุภกร มากสอน          |                                                          |                                      |                    |
| 13.นายไล่ แก้วคำ            |                                                          |                                      |                    |
| 14.นายใจ สมบัติทอง          |                                                          |                                      |                    |
| 15.นายพนม นิมเพ็ง           |                                                          |                                      |                    |
| 16.นายสุชาติ หวานพัด        |                                                          |                                      |                    |
| 17.นางหนูพิตร สุขรัตน์      |                                                          |                                      |                    |
| 18.นางหนูพิน ชุมแก้ว        |                                                          |                                      |                    |
| 19.นายปลื้ม ชุมสม           | ปักป้ายตรวจยึด                                           |                                      | ทับเขือ-ปลักหมู    |
| 20.นายเฉลิมชัย คงเหมือน     | ปักป้ายตรวจยึด                                           |                                      | ไร่เหนือ           |
| 21.นางสาคร คงเหมือน         | ปักป้ายตรวจยึด                                           |                                      |                    |
| 22.นายประพันธ์ จันทร์ขาว    | ปักป้ายตรวจยึด                                           |                                      |                    |
| 23.นายสมบูรณ์ ทองแท้        | ปักป้ายตรวจยึด                                           | -                                    | น้ำปลิว            |
| 24.นางกัลยารัตน์ ศิริรัตน์  | ปักป้ายตรวจยึด                                           | -                                    | ในไร่ ต.ท่าจั่ว    |
| 25.นางไพเราะ คงทุม          | ปักป้ายตรวจยึด                                           | -                                    | คลองทรายดินแดงน้อย |
| 26.นายทรัพย์เจริญ ภูริพันธ์ | ปักป้ายตรวจยึด                                           | -                                    | คลองทรายดินแดงน้อย |
| 27.นายจรวน ผันนิมิต         | ปักป้ายตรวจยึด                                           | -                                    | ทับเขือ-ปลักหมู    |
| 28.นายณรงค์ศักดิ์ รอดรักษ์  |                                                          | -                                    |                    |
| 29.นายเรวัตร รักษ์ทองจันทร์ |                                                          | -                                    |                    |
| 30.นางหนูผัน หนูสด          | คดีอาญาชั้นพนักงานสอบสวน                                 | -                                    |                    |
| 31.นางสุวรรณ อ่อนคง         | ปักป้าย/รื้อถอนอาสิน                                     | -                                    | เขาหลัก            |
| 32.นางอุไรวรรณ อ่อนชุม      | ปักป้ายตรวจยึด                                           | -                                    |                    |
| 33.นายกระจำจ บัญช่วย        | คดีอาญา/ตัดสินคดีแล้ว                                    | -                                    |                    |
| 34.นายห้อง พุดจอก           | ปักป้ายตรวจยึด                                           | -                                    | ลำพิกุล-ยูงงาม     |
| 35.นายหมาน ดินแดง           | คดีอาญาชั้นพนักงานสอบสวน                                 | -                                    | คลองทรายดินแดงน้อย |

ที่มา : เภาศิลป์ คงแก้ว ( 2554 : 105-107)

ตารางที่ 3-7 สถิติคดีการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้

| พ.ศ. | คดีบุกรุก | เนื้อที่บุกรุก | มูลค่าความเสียหาย (ล้านบาท) |
|------|-----------|----------------|-----------------------------|
| 2552 | 2,445     | 33,794         | 1,918.80                    |
| 2553 | 2,904     | 30,145         | 1,808.92                    |
| 2554 | 3,155     | 48,118         | 2,467.39                    |
| 2555 | 2,745     | 45,539         | 1,096.11                    |
| 2556 | 2,801     | 34,998         | 3,444.34                    |

ที่มา : กรมป่าไม้ (2558)

ตารางที่ 3-8 มูลค่าความเสียหายจากการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพของระบบนิเวศป่าต้นน้ำชนิดต่างๆ

| ชนิดป่า     | มูลค่าความเสียหาย (บาท/ไร่/ปี) |            |             |             |           |            |
|-------------|--------------------------------|------------|-------------|-------------|-----------|------------|
|             | ดินสูญเสีย                     | น้ำสูญเสีย | ปุ๋ยสูญเสีย | น้ำท่าเพิ่ม | อากาศร้อน | รวม        |
| ป่าดิบเขา   | 600                            | 28,053.33  | 141.75      | 32,745.33   | 25,093.75 | 86,634.16  |
| ป่าเบญจพรรณ | 600                            | 36,800.00  | 1,911.82    | 23,284.00   | 62,625.74 | 125,221.56 |
| ป่าเต็งรัง  | 600                            | 12,093.33  | 51.73       | 16,568.00   | 52,651.25 | 81,964.31  |
| สวนสัก      | 600                            | 18,586.67  | 321.52      | 11,768.00   | 52,651.25 | 83,927.44  |
| สวนสนสามใบ  | 600                            | 1,400.00   | 7.63        | 18,836.00   | 50,096.25 | 70,939.88  |
| เฉลี่ย      | 600                            | 19,386.67  | 486.89      | 20,640.27   | 48,623.65 | 89,737.48  |

ที่มา: กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (2551: 10)



### เอกสารอ้างอิง

1. กรมป่าไม้. 2534. **สถิติป่าไม้ 2534**. [www.forestinfo.forest.go.th](http://www.forestinfo.forest.go.th) สืบค้นวันที่ 14 เมษายน 2558.
2. กรมป่าไม้. 2539. **สถิติป่าไม้ 2539**. [www.forestinfo.forest.go.th](http://www.forestinfo.forest.go.th) สืบค้นวันที่ 12 เมษายน 2558.
3. กรมป่าไม้. 2544. **สถิติป่าไม้ 2544**. [www.forestinfo.forest.go.th](http://www.forestinfo.forest.go.th) สืบค้นวันที่ 12 เมษายน 2558.
4. กรมป่าไม้. 2545. **สถิติป่าไม้ 2545**. [www.forestinfo.forest.go.th](http://www.forestinfo.forest.go.th) สืบค้นวันที่ 10 เมษายน 2558.
5. กรมป่าไม้. 2558. **เนื้อที่ป่าไม้ของประเทศไทย พ.ศ. 2555-2556**. [www.forestinfo.forest.go.th](http://www.forestinfo.forest.go.th) สืบค้น วันที่ 12 เมษายน 2558.
6. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช. 2551. **ข้อมูลสถิติอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช 2551**. สำนักแผนงานและสารสนเทศ [www.dnp.go.th](http://www.dnp.go.th) สืบค้น วันที่ 12 เมษายน 2558.
7. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช. 2556. **ข้อมูลสถิติอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช 2556**. [www.dnp.go.th](http://www.dnp.go.th) สืบค้น วันที่ 12 เมษายน 2558.
8. กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. 2553. **โครงการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าชายเลน พ.ศ. 2552**. สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลน.
9. เกษม จันทรแก้ว. 2529. **นโยบายที่ดินป่าไม้**. เอกสารประกอบเล่มที่ 3 รายงานการศึกษาเรื่องนโยบายที่ดิน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
10. ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก .2542. **ปฏิทินประวัติศาสตร์การผลักดันกฎหมายป่าชุมชน**. ในข่าวสารป่าและชุมชนปีที่ 6 ฉบับที่ 13 กันยายน 2542.
11. เภาศิลป์ คงแก้ว. 2554. **เหตุเกิดที่เทือกเขาบรรทัด**. เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จ.ตรัง.

## บทที่ 4

---

### การจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย

## บทที่ 4

### การจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย

เอกสารประกอบเล่มที่ 2 เรื่อง การจัดที่ดินทำกินในประเทศไทยมี 4 เรื่อง คือ (1) แนวคิดและทฤษฎีในการจัดที่ดินทำกิน (2) นโยบายการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย (3) ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติ และ(4) ผลจากนโยบายการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย โดยมีสาระสำคัญในแต่ละเรื่องดังนี้

#### 4.1 แนวคิดและทฤษฎีในการจัดที่ดินทำกิน

ในการจัดที่ดินทำกินนั้น ได้มีที่มาของอำนาจตามกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งให้สิทธิในที่ดินแตกต่างกัน ที่สามารถจำแนกออกได้เป็น 5 กลุ่ม คือ (1) พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และประมวลกฎหมายที่ดิน ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย 2 ฉบับนี้ จัดให้แก่ปัจเจกหรือรายบุคคล ผู้ได้รับการจัดที่ดินเมื่อปฏิบัติตามกฎหมายครบถ้วนจะได้รับเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน (2) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จะออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) จัดให้แก่ปัจเจกและสถาบันเกษตรกร ซึ่งไม่สามารถจำหน่าย จ่าย โอน ได้แต่สามารถตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมและโอนสู่สถาบันเกษตรกรได้ (3) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2528 จะออกหนังสืออนุญาตให้สิทธิทำกินชั่วคราว (ส.ท.ก.1) เป็นการจัดให้แก่ปัจเจกหรือรายบุคคล ซึ่งไม่มีสิทธิจำหน่าย จ่าย โอน ยกเว้นตกทอดแก่ทายาทโดยธรรม (4) พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เป็นการจัดให้เช่าที่ดินยังเป็นของรัฐ โดยให้เช่าเป็นรายบุคคล และ (5) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 เป็นการจัดให้แก่ชุมชน โดยไม่มีสิทธิจำหน่าย จ่าย โอน แต่ตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมได้ที่ดินยังเป็นของรัฐ ความแตกต่างของสิทธิในที่ดินที่เกษตรกรได้รับนั้นมาจากแนวคิด 2 ประการ คือ (1) ขาดแคลนที่ดินของรัฐที่จะนำไปจัดให้แก่เกษตรกรในอนาคต และ (2) เกษตรกรขายที่ดินที่รัฐได้จัดให้

ในการปฏิบัติตามกฎหมายแต่ละฉบับนั้นจะเริ่มต้นด้วยการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งคุณสมบัติหลักคือเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกินและมีสัญชาติไทย ต่อมาได้มีการจัดหาโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ ถนน แหล่งน้ำ ตลาด โรงเรียน โรงพยาบาล ไฟฟ้า และเงินทุน เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ได้รับการจัดที่ดินสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้

#### 4.2 นโยบายการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย

##### 4.2.1 หน่วยงานในการจัดที่ดินทำกิน

ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะมีมติเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 มีหน่วยงานที่จัดที่ดินทำกินอยู่จำนวน 13 หน่วยงาน แต่มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้กำหนดมิให้หน่วยงานต่างๆ ขยายพื้นที่ดำเนินการยกเว้นกรณีการปฏิรูปที่ดินและการพัฒนาที่ดิน อย่างไรก็ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 มิถุนายน 2525 ดังกล่าวนี้นี้ ได้ยกเลิกโดยมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 14 ตุลาคม 2557 ทุกหน่วยงานจึงมีอำนาจหน้าที่ในการจัดที่ดินทำกินตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ แต่หลังจากคณะรัฐมนตรีมีมติดังกล่าวแล้วยังไม่มีโครงการและแผนงานขยายจัดที่ดินทำกินปรากฏแต่อย่างใด ในปัจจุบันจึงมีหน่วยงานรับผิดชอบดังนี้

1. กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ
2. กรมส่งเสริมสหกรณ์
3. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
4. องค์การทหารผ่านศึก
5. กรมธนารักษ์
6. กรมที่ดิน
7. กรมป่าไม้
8. สำนักงานโฉนดชุมชน

#### 4.2.2 ที่มาแห่งอำนาจในการจัดที่ดินทำกิน

จากแนวคิดและทฤษฎีในการจัดที่ดินทำกิน รัฐได้กำหนดที่มาแห่งอำนาจโดยการตรากฎหมาย และระเบียบขึ้นหลายฉบับ ถึงปัจจุบันมีกฎหมาย และระเบียบ ดังนี้

- (1) พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511
- (2) ประมวลกฎหมายที่ดิน
- (3) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
- (4) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
- (5) พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518
- (6) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553
- (7) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2553
- (8) มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 11 พฤษภาคม 2514 วันที่ 29 เมษายน 2518 และวันที่

27 กรกฎาคม 2547

#### 4.2.3 วิธีปฏิบัติในการจัดที่ดินทำกิน

โดยอาศัยกฎหมาย ระเบียบและมติคณะรัฐมนตรีที่กล่าวข้างต้น มีหน่วยงานและรูปแบบการจัดที่ดินทำกิน ดังนี้

#### 4.2.4 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มี 2 รูปแบบ คือ นิคมสร้างตนเอง ดำเนินการโดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการหรือกรมประชาสัมพันธ์ และนิคมสหกรณ์ดำเนินการโดยกรมส่งเสริมสหกรณ์

#### 4.2.5 การจัดที่ดินทำกินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

การจัดที่ดินภายใต้อำนาจแห่งประมวลกฎหมายที่ดินมี 3 กรณี คือ (1) การจัดที่ดินเพื่อประชาชน ดำเนินการโดยกรมที่ดิน (2) โครงการนิคมเกษตรกรรมทหารผ่านศึกดำเนินการโดยองค์การทหารผ่านศึก และ (3) โครงการจัดพัฒนาที่ดินดำเนินการโดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมพัฒนาที่ดิน

#### 4.2.6 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

ดำเนินการโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)

#### 4.2.7 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มี 2 โครงการ คือ

(1) โครงการออกหนังสืออนุญาตให้สิทธิทำกินชั่วคราว (สทก.) ดำเนินการโดยกรมป่าไม้

(2) โครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) ดำเนินการโดยกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.)

#### 4.2.8 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

ดำเนินการโดยกรมธนารักษ์ ในโครงการขอคืนที่ราชพัสดุ 1 ล้านไร่ เพื่อนำมาให้เกษตรกรเช่าทำการเกษตร ตามที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2552

#### 4.2.9 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

การจัดที่ดินทำกินในรูปแบบโฉนดชุมชน ดำเนินการโดยสำนักงานโฉนดชุมชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

#### 4.2.10 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรี

โครงการจัดที่ดินทำกินตามมติคณะรัฐมนตรีที่ได้ทบทวนในการวิจัยครั้งนี้ มี 3 โครงการ คือ (1) โครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติในรูปหมู่บ้านป่าไม้ (2) โครงการปลูกสร้างสวนป่าขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ และ (3) โครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ตามแนวพระราชดำริเฉลิมพระเกียรติ 72 พรรษา พระบรมราชินีนาถ

(1) โครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติในรูปหมู่บ้านป่าไม้ ดำเนินการโดยกรมป่าไม้

(2) โครงการปลูกสร้างสวนป่า การจัดที่ดินทำกิน ในรูปแบบโครงการปลูกสร้างสวนป่า และจัดตั้งหมู่บ้านป่าไม้ ดำเนินการโดยองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้

(3) โครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ตามแนวพระราชดำริเฉลิมพระเกียรติ 72 พรรษา พระบรมราชินีนาถ โครงการนี้ดำเนินการ โดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช

นอกจากนี้สิทธิการถือครองที่ดินที่หน่วยงานต่างๆ มอบให้แก่สมาชิกหรือผู้รับการจัดที่ดินมีความแตกต่างกันดังนี้

##### (1) ความแตกต่างในเรื่องผู้รับหนังสืออนุญาตหรือแสดงสิทธิในที่ดิน

ความแตกต่างในเรื่องผู้รับหนังสืออนุญาตหรือแสดงสิทธิในที่ดินนั้น มีปรากฏทั้งเป็นรายบุคคล สถาบันเกษตรกรและชุมชน โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1.1) การออกหนังสืออนุญาตหรือแสดงสิทธิให้เป็น “รายบุคคล” นั้น เป็นการออกให้ตามกฎหมาย 3 ฉบับ คือ ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528

(1.2) การออกหนังสืออนุญาตหรือแสดงสิทธิให้เป็น “รายบุคคลและสถาบันเกษตรกร” นั้นเป็นการออกให้ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

(1.3) การออกหนังสืออนุญาตหรือแสดงสิทธิให้เป็น “ชุมชน” นั้นเป็นการออกให้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

## (2) ความแตกต่างในสิทธิในการถือครองที่ดิน

(2.1) การจัดที่ดินภายใต้ประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อผู้ได้รับการจัดที่ดินปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ครบถ้วนก็จะได้รับเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมีสิทธิที่จะจำหน่าย จ่ายโอน เมื่อครบกำหนดที่มีไว้ได้

(2.2) การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 เมื่อสมาชิกหรือผู้ได้รับการจัดที่ดินปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ครบถ้วนก็จะได้รับเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินในขั้นสุดท้าย ซึ่งมีสิทธิที่จะจำหน่ายจ่ายโอน เมื่อครบกำหนดที่มีไว้ได้

(2.3) การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2516 ผู้ที่ได้รับสิทธิในการเข้าทำประโยชน์ เช่า หรือ เช่าซื้อ ไม่ว่าจะในกรณีได้รับ หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) หรือโฉนดก็ตาม จะห้ามมิให้จำหน่าย จ่ายโอนหรือเปลี่ยนมือ เว้นแต่ตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรเท่านั้น

(2.4) การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ผู้ได้รับการจัดที่ดินจะได้รับหนังสืออนุญาตให้สิทธิทำกินชั่วคราว (ส.ท.ก.1) ไม่มีสิทธิจำหน่าย จ่ายโอน หรือเปลี่ยนมือ ยกเว้นตกทอดแก่ทายาทโดยธรรม

(2.5) การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เป็นการจัดให้เช่าโดยที่ดินยังเป็นของรัฐ

(2.6) การจัดที่ดินตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน เป็นเพียงการอนุญาตให้แกชุมชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเท่านั้น ไม่สามารถจำหน่ายจ่ายโอนได้แต่สามารถตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมได้

### (2.7) การจัดที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี

(2.7.1) กรณีหมู่บ้านป่าไม้ สมาชิกไม่มีสิทธิจำหน่ายจ่ายโอนได้ มีเพียงสิทธิที่จะอยู่อาศัยและมีที่ดินทำกิน แต่ตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมได้

(2.7.2) กรณีหมู่บ้านสวนป่าขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ สมาชิกมีเพียงสิทธิในการอยู่อาศัยและทำกินโดยเป็นลูกจ้างของสวนป่า ไม่สามารถจำหน่าย จ่ายโอนได้ และตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมได้

### 4.3 ปัญหาและอุปสรรคในการจัดที่ดินทำกิน

จากการทบทวนถึงการศึกษาของสถาบันทางวิชาการ นักวิชาการ คณะกรรมการเฉพาะกิจและหน่วยงานจัดที่ดินทำกินต่างๆ พบว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการจัดที่ดินรวม 14 ประการ คือ (1) นโยบายของรัฐบาลไม่ต่อเนื่อง (2) ราษฎรบุกรุกพื้นที่ดำเนินการ (3) สภาพพื้นที่ไม่เหมาะสม (4) คุณสมบัติของสมาชิก (5) ต้องลงทุนด้านวิสาหกิจพื้นฐานสูง (6) ขาดงบประมาณ (7) ขาดอัตรากำลัง (8) กฎหมาย (9) อิทธิพลท้องถิ่น (10) ผู้ก่อการร้าย (11) ขาดหลักประกันเงินกู้ของสมาชิก (12) ตลาดจำหน่ายพืชผล (13) ดำเนินการล่าช้า (14) แนวเขตที่ดินไม่ชัดเจน

ปัญหาทั้ง 14 ประการนี้ ได้เกิดขึ้นมาตั้งแต่เริ่มโครงการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทยจนถึงปัจจุบัน สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคนั้นได้ใช้ปัจจัย 5 ประการ คือ การเมือง (Political) เงื่อนไขทางสังคม (Social) งบประมาณ (Budgeting) สถาบัน (Bureaucracy) และวิชาการ (Technical) มาวิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหาได้ดังนี้

(1) การเมือง (Political) ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 แล้วถึงปัจจุบันเป็นเวลา 83 ปี ได้มีรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศ 61 คณะ แต่ละคณะต่างก็มีนโยบายในเรื่องการจัดที่ดินที่ต่างกัน จึงทำให้นโยบายการจัดที่ดินทำกินไม่มีเอกภาพ

(2) เงื่อนไขทางสังคม (Social) จากการที่นโยบายของรัฐไม่มีเอกภาพ การจัดที่ดินจึงดำเนินการได้ล่าช้า ไม่ทันต่อความต้องการของประชากรที่เพิ่มขึ้น ประชาชนจึงเรียกร้องการจัดที่ดินจากรัฐให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินมากกว่าที่จะเรียกร้องให้มีการปฏิรูปที่ดิน โดยผ่านทางผู้แทนราษฎร ซึ่งในปี พ.ศ. 2529-2537 ได้มีญัตติให้เพิกถอนพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเป็นที่ดินทำกินแล้วออกเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินจำนวนมากถึง 34 ญัตติ (โสภณ ชมชาญ, 2538:7) ถึงแม้ว่าในขณะนั้นจะมีมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 มิถุนายน 2525 ห้ามมิให้หน่วยงานจัดที่ดินขยายพื้นที่ ยกเว้นการปฏิรูปที่ดินก็ตาม จนกระทั่งคณะรัฐมนตรีมีมติอีกครั้ง วันที่ 4 พฤษภาคม 2536 เรื่องการพิจารณาแก้ไขปัญหากับที่ดินในเขตป่าไม้ การแก้ไขปัญหาระเบิดที่ดินทำกินจึงเป็นการดำเนินการโดยการปฏิรูปที่ดิน

(3) งบประมาณ (Budgeting) จากการที่มีหน่วยงานจัดที่ดินจำนวนมาก งบประมาณส่วนหนึ่งจะเป็นงบอำนาจการของหน่วยงาน ยังมีหน่วยงานมากขึ้น งบอำนาจการก็จะเพิ่มขึ้น และจะไปลดงบลงทุนหรืองบพัฒนาพื้นที่ลง ดังนั้นทุกหน่วยงานจึงมีปัญหางบประมาณไม่เพียงพอในการดำเนินการ จึงมีการไปกู้เงินจากองค์กรต่างประเทศ เช่น โครงการพัฒนาพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน

(4) สถาบัน (Bureaucracy) สืบเนื่องจากมีหน่วยงานจัดที่ดินทำกินจำนวนมากต่างก็มีที่มาของอำนาจในการดำเนินการที่แตกต่างกัน ถึงแม้จะมีวัตถุประสงค์หลักก็คือจัดที่ดินทำกินเพื่อเกษตรกรกรมให้เกษตรกรอยู่ดีกินดี แต่ขั้นตอนตามกฎเกณฑ์ของแต่ละหน่วยงานกำหนดขึ้นนั้นมีความยุ่งยากและล่าช้า การจัดที่ดินจึงไม่ทันกับความต้องการของประชากรที่เพิ่มขึ้น ประชาชนจึงแสวงหาที่ดินโดยตนเองในการบุกรุกป่าไม้

(5) วิชาการ (Technical) ตามหลักการเริ่มจากการคัดเลือกที่ดินที่เหมาะสมต่อการเกษตรมีโครงสร้างพื้นฐานที่อำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ได้รับการจัดที่ดินเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น บ้านพัก ถนน แหล่งน้ำ ตลาด โรงเรียน โรงพยาบาล ไฟฟ้า และเงินทุน หลักการดังกล่าวนี้ได้บรรจุไว้ในแผนปฏิบัติการโครงการของหน่วยงานต่างๆ แต่จากการขาดแคลนงบประมาณและบุคลากร วิชาการที่

กำหนดไว้จึงไม่มีผลในทางปฏิบัติเท่าที่ควร เมื่อขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐาน ส่งผลให้ผู้ได้รับการจัดที่ดินดำรงชีวิตอย่างแร้นแค้นมีหนี้สินจึงขายหรือโอนที่ดินที่รัฐจัดให้กับผู้อื่นไปดังที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน

#### 4.4 ผลจากนโยบาย

จากนโยบายการจัดที่ดินทำกินที่ได้บทวนมาข้างต้นนั้น มีผลการดำเนินการจัดที่ดินทำกินของหน่วยงานที่สำคัญ สามารถดำเนินการได้ทั้งสิ้น 43,166,565 ไร่ ให้แก่เกษตรกร 2,714,494 ราย (ตารางที่ 4-1)

ในขณะเดียวกันยังมีผู้ที่ไร้ที่ดินทำกินอีกจำนวนมากและเรียกร้องขอที่ดินทำกินจากรัฐ

ตารางที่ 4-1 ผลงานจัดที่ดินโดยหน่วยงานที่สำคัญ

| หน่วยงาน                                                                       | โครงการ                           | ที่มาของอำนาจในการจัดที่ดิน                                   | เนื้อที่ (ไร่)    | จำนวนครัวเรือน   |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------------------------------|-------------------|------------------|
| <b>กลุ่มที่ 1 ยังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน</b>                                   |                                   |                                                               |                   |                  |
| กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ <sup>1</sup>                                         | นิคมสร้างตนเอง                    | พ.ร.บ. จัดที่ดินทำกินเพื่อครองชีพ พ.ศ. 2511                   | 3,347,111         | 171,048          |
| กรมส่งเสริมสหกรณ์ <sup>2</sup>                                                 | นิคมสหกรณ์                        | พ.ร.บ. จัดที่ดินทำกินเพื่อครองชีพ พ.ศ. 2511                   | 2,310,450         | 91,810           |
| ส.ป.ก. <sup>3</sup>                                                            | ปฏิรูปที่ดิน                      | พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518                | 34,557,565        | 2,147,249        |
| องค์การทหารผ่านศึก <sup>4</sup>                                                | โครงการสงเคราะห์ทหารผ่านศึก       | 1. มติคณะรัฐมนตรี<br>2. มติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ        | 92,102            | 1,688            |
| กรมธนารักษ์ <sup>5</sup>                                                       | โครงการขอคืนที่ราชพัสดุ 1 ล้านไร่ | พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ 2518<br>มติคณะรัฐมนตรี                     | 114,239           | 6,870            |
| สำนักงานโฉนดชุมชน <sup>6</sup>                                                 | โฉนดชุมชน                         | ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 | 1,945             | 269              |
| <b>รวม</b>                                                                     |                                   |                                                               | <b>40,423,412</b> | <b>2,418,934</b> |
| <b>กลุ่มที่ 2 ยุติการขยายเนื้อที่ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 มิถุนายน 2525</b> |                                   |                                                               |                   |                  |
| กรมที่ดิน <sup>7</sup>                                                         | โครงการจัดที่ดินของกรมที่ดิน      | ประมวลกฎหมายที่ดิน                                            | 2,234,265         | 286,432          |
| กรมพัฒนาที่ดิน <sup>8</sup>                                                    | โครงการจัดพัฒนาที่ดิน             | 1. มติคณะรัฐมนตรี<br>2. มติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ        | 174,395           | 7,039            |
| องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ <sup>9</sup>                                           | หมู่บ้านสวนป่า                    | มติคณะรัฐมนตรี                                                | 334,493           | 2,089            |
| <b>รวม</b>                                                                     |                                   |                                                               | <b>2,743,153</b>  | <b>295,560</b>   |
| <b>รวม (1)+(2)</b>                                                             |                                   |                                                               | <b>43,166,565</b> | <b>2,714,494</b> |

ที่มา:

- |                                          |                                |
|------------------------------------------|--------------------------------|
| <sup>1</sup> กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ   | <sup>6</sup> สำนักงานโฉนดชุมชน |
| <sup>2</sup> กรมส่งเสริมสหกรณ์           | <sup>7</sup> กรมที่ดิน         |
| <sup>3</sup> ส.ป.ก.                      | <sup>8</sup> กรมพัฒนาที่ดิน    |
| <sup>4</sup> องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก | <sup>9</sup> ออป.              |
| <sup>5</sup> กรมธนารักษ์                 |                                |

หมายเหตุ

ถึงแม้ว่ามติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 มิถุนายน 2525 ที่ห้ามมิให้หน่วยงานจัดที่ดินต่างๆ ยกเว้น ส.ป.ก. ขยายพื้นที่ดำเนินการได้ถูกยกเลิกแล้วเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2557 ก็ตาม แต่ทุกหน่วยงานในปัจจุบันยังมิได้มีการดำเนินการหลังจากคณะรัฐมนตรีมีมติแต่อย่างใด



## 4.5 การจัดที่ดินทำกินกับความมั่นคงของชาติ

ความมั่นคงแห่งชาติจำแนกออกได้เป็น 4 ด้าน คือ (1) ความมั่นคงด้านการเมือง (2) ความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ (3) ความมั่นคงด้านสังคมจิตวิทยา และ (4) ความมั่นคงด้านการทหาร

ความมั่นคงแห่งชาติทางด้านการเศรษฐกิจนั้น มีปัจจัยที่จะก่อให้เกิดความมั่นคงคือ ทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรมนุษย์ และเทคโนโลยี ในกรณีของทรัพยากรธรรมชาติซึ่งรวมถึงทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และทรัพยากรธรณีนี้นั้นเป็นทุนของประเทศที่จะใช้ในการพัฒนา หากมีทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมากจะส่งผลต่อการพัฒนาให้ชาติมีความมั่นคงยิ่งขึ้น

ส่วนความมั่นคงแห่งชาติทางด้านการสังคม-จิตวิทยานั้น จะมีปัจจัยที่สำคัญคือความเป็นธรรมในสังคม ไม่มีข้อขัดแย้งในชาติ รวมทั้งการมีกระบวนการที่คนทำให้ประชาชนมีคุณภาพและได้รับความเป็นธรรม ไม่ทำให้มีภัยคุกคามเกิดขึ้น กรอบแนวคิดความมั่นคงของชาติที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง จึงมีองค์ประกอบของความเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติโดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพ

จากความหมายดังกล่าว จึงเห็นได้ว่าที่ดินมีความสำคัญต่อความมั่นคงของชาติทั้งทางเศรษฐกิจและด้านสังคม-จิตวิทยา

ถึงแม้ว่าภาครัฐจะได้มีการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกินมาตลอดเวลาอันยาวนาน แต่การเรียกร้องเรื่องที่ดินทำกินก็มีควบคู่กันมาอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากที่ดินมีจำกัดแต่ประชากรเพิ่มขึ้น หากภาครัฐไม่สามารถหาอาชีพอื่นนอกภาคการเกษตรให้แก่ประชากรที่เพิ่มขึ้นได้แล้วภาคการเกษตรยังคงเป็นที่รองรับประชากรเหล่านั้นเช่นในอดีต

การชุมนุมเรียกร้องเรื่องที่ดินทำกินแต่ละครั้ง ได้สร้างผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่างมาก เช่นการชุมนุมในปี พ.ศ. 2540 ที่มีระยะเวลาจนถึง 99 วัน ส่งผลต่อระบบการบริหารประเทศที่เกิดจากความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน โดยภาคประชาชนเรียกร้องหาความเป็นธรรมจากรัฐบาลหลายประเด็น ซึ่งจนถึงปัจจุบันปัญหาเรื่องที่ดินทำกินยังไม่สามารถแก้ไขได้

จากกลุ่มของประชากรที่มีปัญหาที่ดินทำกิน 3 กลุ่ม คือ (1) ผู้ไร้กรรมสิทธิ์ (2) ผู้ไร้ที่ดินทำกิน และ (3) ผู้เช่าที่ดิน นั้น หากจะวิเคราะห์ถึงผลเสียที่จะส่งผลต่อความมั่นคงของชาติแล้ว จะสรุปได้ว่า

ผู้ไร้กรรมสิทธิ์ซึ่งเป็นผู้ที่มีที่ดินทำกินแต่ไม่มีกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายอาศัยอยู่ในที่สงวนหวงห้ามของรัฐอย่างน้อยห้าแสนราย ประชากรกลุ่มนี้จะมีปัญหาความขัดแย้งกับภาครัฐ มีการจับกุมดำเนินคดี บางรายถูกดำเนินคดี และจ่ายค่าปรับจำนวนมาก เช่นกรณี นางเดียม อยู่ทอง ซึ่งถูกปรับจำนวนมากถึง 400,000 บาทเศษ ทั้งๆ ที่ไม่สามารถจะจ่ายค่าปรับได้เพราะยากจน ประชากรกลุ่มนี้เชื่อมั่นว่ารัฐไม่มีความเป็นธรรม

ผู้ไร้ที่ดินทำกิน กลุ่มนี้มีจำนวนมากหลายแสนราย ปัจจุบันเช่าที่ดินทำกินหรือเป็นแรงงานรับจ้างภาคเกษตร ผลกระทบจากคนกลุ่มนี้คือความเหลื่อมล้ำในสังคม ที่มีผู้ถือครองที่ดินน้อยราย แต่ถือครองที่ดินจำนวนมาก ในทางตรงกันข้ามผู้ไร้ที่ดินกลับมีจำนวนมาก การเรียกร้องผ่านเครือข่ายต่างๆ ก็คือให้มีการกระจายการถือครองที่ดินโดยวิธีต่างๆ แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ปฏิบัติในขณะนี้ ซึ่งแสดงว่าระบบการบริหารจัดการที่ดินของรัฐไม่มีประสิทธิภาพ

ผู้เช่าที่ดินกลุ่มนี้มีปัญหาจากค่าเช่าที่ดิน และที่ดินที่ให้เช่าโดยมิได้มีการทำสัญญา ไม่มีความมั่นใจในการประกอบอาชีพ ผลเสียคือความเหลื่อมล้ำของสังคมเช่นเดียวกับผู้ไร้ที่ดินทำกิน

ปัญหาของประชากรทั้งสามกลุ่มนี้เป็นปัญหาที่ซับซ้อน ยุ่งยาก สะสมกันมาเป็นเวลานาน และดูเหมือนว่าประชากรในแต่ละกลุ่มจะเพิ่มมากขึ้น ทุกภูมิภาคจะแตกต่างกันแต่ความรุนแรงเท่านั้น

การที่ภาครัฐไม่สามารถจัดหาที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรได้ตามข้อเรียกร้องนั้น ก่อให้เกิดปัญหาต่อเนื่องไปถึงการบุกรุกเข้าทำกินในพื้นที่ป่าไม้ สร้างความเสียหายต่อระบบนิเวศของประเทศในภาพรวมที่ปรากฏให้เห็นคือ การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ เกิดน้ำป่าไหลหลาก ผลรวมที่เกิดขึ้นจากผู้ที่มีปัญหาดินถล่มสร้างความสูญเสียต่อทรัพย์สินและชีวิต เป็นภัยคุกคามต่อความหลากหลายทางชีวภาพ

### เอกสารอ้างอิง

1. โสภณ ชมชาญ. 2558. *ยุติการแก้ไขปัญหาราษฎรบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติและการออกเอกสารสิทธิ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในปี 2529-2537* กรมพัฒนาที่ดิน

## บทที่ 5

---

การจัดที่ดินทำกินในต่างประเทศ  
(ประเทศอิสราเอล และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม)

## บทที่ 5

### การจัดที่ดินทำกินในต่างประเทศ (ประเทศอิสราเอล และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม)

การจัดที่ดินทำกินในต่างประเทศที่โครงการวิจัยได้เลือกมาศึกษามี 2 ประเทศ คือ ประเทศอิสราเอล และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

#### 5.1 การจัดที่ดินทำกินในประเทศอิสราเอล

การจัดที่ดินทำกินในประเทศอิสราเอลมี 3 ประเภท คือ (1) คิบบูตซ์ (Kibbutz) (2) โมชาฟ (Moshav) และ (3) โมชาฟ ชิตูฟี (Moshav Shitufi) ซึ่งมีรายละเอียดการดำเนินการในแต่ละประเภทดังนี้

##### 5.1.1 คิบบูตซ์ (Kibbutz)

คิบบูตซ์ (Communal Settlement หรือ Collective Settlement) เป็นชุมชนในชนบทรูปแบบพิเศษ เป็นสังคมที่ยึดหลักให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันและมีความยุติธรรม มีระบบเศรษฐกิจสังคมที่อยู่บนพื้นฐานของการมีทรัพย์สินร่วมกัน มีส่วนแบ่งจากผลผลิตที่เท่ากัน รวมทั้งการบริโภคและการศึกษา

จากหลักการพื้นฐานและแนวคิดดังที่กล่าวมาข้างต้น จึงสรุปได้ว่า

“คิบบูตซ์เป็นนิคมการเกษตรที่มีลักษณะเหมือนครอบครัวใหญ่ครอบครัวหนึ่ง ที่ทุกคนตกลงใจจะทำงานร่วมกันในที่ดินซึ่งเป็นของส่วนรวม หรือ Collective Farm (นารวม) โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้

(1) สมาชิกนิคมทุกคนต้องทำงานร่วมกันในที่ดินซึ่งเป็นของส่วนรวม หรือ Collective Farm (นารวม)

(2) รายได้ที่เกิดจากการทำงานเป็นสมบัติของส่วนกลาง

(3) ไม่มีใครมีสมบัติส่วนตัว

(4) สมาชิกนิคมทุกคนจะได้ผลตอบแทนเสมอภาคกันโดยไม่เน้นเงินตรา

(5) คิบบูตซ์จะหาปัจจัย 4 ในการดำรงชีพไว้ให้

(6) ลูกของสมาชิกจะได้รับการเลี้ยงดู และให้การศึกษาโดยคิบบูตซ์ โดยพ่อแม่ไม่ต้องกังวล

(7) คิบบูตซ์จัดให้มีการบริการต่างๆ ภายในนิคมเพื่อสมาชิก เช่น สระว่ายน้ำ สนามเทนนิส โรงภาพยนตร์ เป็นต้น

(8) การจัดตั้งคิบบูตซ์เป็นไปโดยความสมัครใจของสมาชิก ไม่มีการบังคับให้เข้าร่วมเป็นสมาชิก และคิบบูตซ์มีอิสระในการคัดเลือกสมาชิกเข้าร่วม ที่ดินที่จะใช้ในการจัดตั้งคิบบูตซ์เป็นที่ดินของรัฐ ซึ่งให้เช่าเป็นเวลา 49 ปี เมื่อสิ้นสุดสัญญาจะต่อใหม่

#### การดำเนินการด้วยหลักการดังกล่าวนี้มีข้อดี-ข้อเสีย ดังนี้

ข้อดี คือ สามารถรวมพลังต่างๆ ได้เป็นหน่วยเดียวกัน สามารถเร่งผลผลิตได้อย่างรวดเร็ว และเสียค่าลงทุนน้อย

ข้อเสีย คือ (1) ชีวิตความเป็นอยู่ในครอบครัวไม่สมบูรณ์ เด็กเติบโตอย่างไม่ได้ใกล้ชิดพ่อแม่ Broom, et.al. (1981: 330) ได้กล่าวว่าคิบบูตซ์ได้ลดความสำคัญของครอบครัวลง

(2) ชีวิตประจำวันซ้ำซากไม่เปลี่ยนแปลง

(3) ปัญหาในคิบบุตซ์จะแก้โดยการออกเสียงของสมาชิกและผู้มัดกับสมาชิกทุกคน ซึ่งเป็นการลดความอิสระของบุคคลลงไป

ด้วยจุดอ่อนทั้ง 3 ประการนี้ จึงได้เกิดมีแนวคิดใหม่ในการจัดตั้งนิคมที่ดินขึ้นใหม่อีกประเภทหนึ่ง คือ โมชาฟ (Moshav)

### 5.1.2 โมชาฟ (Moshav)

โมชาฟหรือนิคมสหกรณ์มีหลักการสำคัญสรุปได้ดังนี้

- (1) สมาชิกนิคมทุกคนจะได้รับการจัดที่ดินทำกินให้เป็นของตนเอง หรือ ปังเจกบุคคล
- (2) มีบ้าน เครื่องมือเครื่องใช้ มีปศุสัตว์ของตนเอง
- (3) ห้ามจ้างแรงงานอื่นให้ใช้แรงงานในครอบครัวเท่านั้น
- (4) รับผิดชอบความเป็นอยู่ของครอบครัวและเลี้ยงดูบุตร
- (5) สมาชิกมีสิทธิในการตัดสินใจเลือกชนิดพืชที่จะปลูกหรือเลี้ยงสัตว์
- (6) สมาชิกจะต้องซื้อปัจจัยการผลิตและขายผลผลิตให้กับสหกรณ์
- (7) สมาชิกอาจจะมีรายได้ไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับเงินทุน ศักยภาพของสมาชิกแต่ละราย

ที่ดินที่จัดตั้งโมชาฟเป็นที่ดินของรัฐ ให้เช่าเป็นระยะเวลา 49 ปี เช่นเดียวกับคิบบุตซ์ โดยจะแบ่งให้กับสมาชิกแต่ละรายประมาณ 20-25 ไร่ เป็นที่ปลูกบ้านพักและสวนครัวประมาณ 6-7 ไร่ ที่เหลือเป็นที่ทำการเกษตร

รัฐบาลจะให้ความสะดวกแก่สมาชิกโดยมีการวางผังโมชาฟแต่ละแห่ง เตรียมบ้านพัก ซึ่งมีไฟฟ้าน้ำใช้ให้อย่างพร้อมเพรียง

### 5.1.3 โมชาฟชิตูฟี (Moshav Shitufi)

โมชาฟชิตูฟี เป็น นิคมการเกษตรประเภทที่ 3 ดำเนินการภายหลัง คิบบุตซ์และโมชาฟ โดยรวมเอาหลักการที่ดีของนิคมการเกษตรทั้งสองประเภทเข้าด้วยกัน คือ

จุดแข็งของคิบบุตซ์ที่นำมาใช้คือ

1. สมาชิกทุกคนทำงานในที่ดินแปลงเดียวกัน เพราะการรวมแรงงานเข้ามาทำงานในสิ่งที่ตนถนัดที่สุด จะได้ผลดีและประหยัดที่สุด
2. ค่าตอบแทนแรงงานสมาชิกจะได้รับตามความจำเป็น ถ้าหากมีลูกก็จะได้รับค่าใช้จ่ายสำหรับลูกด้วย แต่ห้ามซื้อรถยนต์และต่อเติมบ้าน

จุดแข็งของโมชาฟที่นำมาใช้คือ

1. สมาชิกรับผิดชอบชีวิตความเป็นอยู่ในครอบครัว รวมทั้งการเลี้ยงลูกและให้การศึกษาแก่ลูก
2. สมาชิกสามารถมีทรัพย์สินของตนเองได้

จากจุดแข็งดังกล่าว รูปแบบของโมชาฟชิตูฟี จึงสรุปได้ดังนี้

1. สมาชิกทุกคนทำงานร่วมกันในที่ดิน ซึ่งเป็นของส่วนรวมหรือ Collective Farm (นารวม)
2. สมาชิกได้รับค่าตอบแทนเสมอภาคกัน
3. ได้รับค่าใช้จ่ายสำหรับลูก โดยรับผิดชอบการดูแลลูกเอง
4. สมาชิกมีทรัพย์สินของตนเองได้ แต่ห้ามซื้อรถยนต์และต่อเติมบ้าน

### 5.1.4 หลักการในภาพรวมของการจัดการที่ดินในประเทศอิสราเอล

ถึงแม้ว่านิคมการเกษตรในประเทศอิสราเอลจะมี 3 ประเภทก็ตาม แต่ทั้ง 3 ประเภท มีส่วนที่เป็นหลักการสำคัญ ร่วมกันอยู่ 6 ประการ คือ

1. ที่ดินในนิคมทั้ง 3 ประเภท เป็นของรัฐ สมาชิกถือครองได้ 49 ปี ไม่สามารถจำหน่ายหรือโอนได้ เมื่อครบกำหนดสามารถต่ออายุใหม่ทุกระยะเวลา 49 ปี หากยังเป็นสมาชิกนิคมนั้นอยู่
2. รัฐได้เตรียมที่ดินและปัจจัยการผลิต รวมทั้งที่พักอาศัยไว้อย่างพร้อมเพรียง “เป็นการล่วงหน้า” และโดยที่รัฐมีความมุ่งหมายให้สมาชิกทุกคนมีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่เท่าเทียมกัน จึงได้มีการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการผลิตโดยเท่าเทียมกัน ถึงแม้ว่าจะมีความแตกต่างทั้งสภาพภูมิประเทศ ดินและภูมิอากาศก็ตาม
3. สมาชิกนิคมทั้ง 3 ประเภท จะต้องใช้แรงงานของตนเองและครอบครัว ห้ามจ้างผู้อื่นมาดำเนินการ
4. ใช้หลักการช่วยเหลือซึ่งกันและกันเป็นพื้นฐานโดยเฉพาะการใช้ระบบสหกรณ์ มีการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมที่มีเอกลักษณ์เฉพาะ การรวมตัว ทำให้สมาชิกทุ่มเทกำลังกายให้แก่การทำฟาร์มได้อย่างเต็มที่ รวมทั้งภาครัฐได้จัดหาเครื่องมือเครื่องใช้ในการเกษตร
5. ส่งเสริมให้ประชาชนปกครองตนเองแบบประชาธิปไตย สมาชิกมีส่วนร่วมและรับผิดชอบในกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นในนิคม
6. ส่งเสริมการผลิตและควบคุมตลาดโดยวิธีการสหกรณ์

## 5.2 การจัดที่ดินทำกินในสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

### 5.2.1 การปฏิรูปที่ดินในเวียดนามเหนือ

ระบบการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินในเวียดนามก่อนการปฏิรูปที่ดินอยู่ภายใต้ระบบศักดินาซึ่ง แบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

- (1) ที่ดินที่อยู่ภายใต้การถือครองของพระราชสำนัก หรือ “ที่หลวง” เป็นที่ดินที่ใช้ในกิจการบ้านเมือง
- (2) ที่ดินภายใต้การถือครองของชุมชนหมู่บ้าน เช่น ที่นาของหมู่บ้าน
- (3) ที่ดินที่อยู่ภายใต้การถือครองของส่วนบุคคล เช่น ที่ดินที่ได้รับพระราชทาน ที่นาของตระกูล ที่ดินที่บุกเบิกขึ้นใหม่

ที่ดินสองประเภทหลังนี้ต้องเสียภาษีให้กับราชสำนัก

เมื่อเวียดนามตกเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศสระหว่าง ค.ศ. 1884-1945 ระบบการถือครองที่ดินก็เปลี่ยนแปลงไปสู่การควบคุมดูแลของเจ้าอาณานิคมฝรั่งเศส

เมื่อสิ้นสุดการปกครองของฝรั่งเศสใน ค.ศ. 1945 พรรคคอมมิวนิสต์เวียดนามเหนือได้ดำเนินการดังนี้

วันที่ 2 กันยายน ค.ศ. 1945 ประกาศลดค่าเช่าที่นาลง 25%

วันที่ 20 ตุลาคม ค.ศ. 1945 ประกาศลดค่าเช่าที่นาลง 20%

วันที่ 15 มกราคม ค.ศ. 1948 กำหนดนโยบายการปฏิรูปที่ดิน ดังนี้

- (1) ลดค่าเช่านาลง 25%
- (2) ยกเลิกการเสียค่าเช่าอื่นๆ จากการเช่านา เช่น ค่าลงเกี่ยวข้าว
- (3) นำที่ดินของนายทุนหรือเจ้าของที่ดิน มาแจกจ่ายให้กับชาวนายากจน

วันที่ 4 ธันวาคม ค.ศ. 1953 สภาแห่งชาติรับรองกฎหมายปฏิรูปที่ดิน

วันที่ 19 ธันวาคม ค.ศ. 1953 ประธานาธิบดี Ho Chi Min ได้ลงนามรับรองกฎหมายปฏิรูปที่ดิน

โดยเนื้อหาของกฎหมายประกอบด้วยประเด็นสำคัญๆ ดังนี้ (1) การยึดทรัพย์สินของพวกฝรั่งเศส พวกมหาอำนาจผู้รุกรานชาติอื่น พวกเจ้าที่ดินที่ผูกฟัฝรั่งเศสพวกฝ่ายตรงข้าม และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในระบอบเก่าที่เอารัดเอาเปรียบชาวบ้าน นอกจากนี้ยังมีการยึดที่ดินที่มีลักษณะเป็นนาธรรม เช่น ที่นาของตระกูล และที่นาของศาสนาต่างๆ (2) เมื่อยึดทรัพย์สินมาได้แล้วให้ทำการจัดสรรให้ชาวนาที่ไม่มีที่นาหรือมีที่นาลน้อย และกลุ่มคนยากจนอื่นๆ ในชนบท รวมทั้งให้จัดสรรที่ดินบางส่วนให้กับศาสนาต่างๆ เพื่อประโยชน์ต่อการประกอบกิจกรรมทางศาสนา ส่วนกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของผู้ที่ได้รับการจัดสรร ซึ่งสามารถแบ่งให้ลูกหลาน จำนอง ขาย หรือให้ได้ (3) ให้จัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินระดับชาติ ภาค และจังหวัด ทำหน้าที่กำกับดูแลและ ปฏิบัติตามข้อบังคับของกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ส่วนในระดับตำบลให้ชุมชนตัวแทนชาวนาของตำบล และให้คณะกรรมการบริหารกลุ่มเกษตรกรประจำตำบลเป็นผู้ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินสำหรับการจัดกลุ่มชนชั้น ต้องเป็นไปตามข้อบังคับตามที่รัฐบาลกำหนด และต้องได้รับการรับรองจากคณะกรรมการระดับจังหวัด (4) พื้นที่ในการบังคับใช้กฎหมายครอบคลุมทั่วประเทศ สำหรับพื้นที่ปลดปล่อยให้ทำการปฏิรูปก่อน ส่วนพื้นที่ที่ยังไม่พร้อมให้ปฏิรูปทีหลัง ซึ่งเป้าหมายหลักของกฎหมายดังกล่าวก็เพื่อล้มล้างกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินของพวกฝรั่งเศสพวกมหาอำนาจผู้รุกรานชาติอื่นๆ และพวกชนชั้นเจ้าที่ดินเวียดนามในระบอบศักดินาอันจะนำมาซึ่งกรรมสิทธิ์ถือครองที่ดินของชาวนา

แนวทางสำคัญในการยึดที่ดินจากเจ้าของที่ดินชั้นแรกก็คือการจำแนกกลุ่มชนชั้นออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ (1) เจ้าที่ดิน (2) ชาวนาร่ำรวย (3) ชาวนาระดับกลาง (4) ชาวนายากจน และ (5) ชาวนาไร้ที่ดิน

รัฐได้ยึดที่ดินจาก เจ้าที่ดิน ชาวนาร่ำรวย และกลุ่มชาวนาระดับกลาง มาจัดให้กับชาวนายากจนและชาวนาไร้ที่ดิน โดยการกล่าวโทษ มีรายงานว่ามีผู้เสียชีวิตจำนวนมากในการดำเนินการดังกล่าว จนต้องยกเลิกการปฏิรูปที่ดินใน ค.ศ. 1956

### 5.2.2 การปฏิรูปที่ดินในประเทศเวียดนามใต้

เมื่อสิ้นสุดการปกครองของฝรั่งเศส ใน พ.ศ. 2497 เวียดนามได้แบ่งแยกออกเป็นสองประเทศ คือ เวียดนามเหนือและเวียดนามใต้ ทั้งสองประเทศต่างก็มีการดำเนินโครงการปฏิรูปที่ดิน

กรณีเวียดนามใต้นั้นได้มีการดำเนินการปฏิรูปที่ดินมาตามลำดับ ดังนี้

#### มาตรการระยะที่ 1 : การควบคุมค่าเช่า

วันที่ 8 มกราคม ค.ศ. 1955 (พ.ศ. 2498) ได้ประกาศใช้กฎหมายที่ 2 กำหนดให้มีการควบคุมค่าเช่า คือ ค่าเช่าจะไม่ต่ำกว่าร้อยละ 15 และไม่สูงกว่าร้อยละ 25 ของรายได้จากพืชผลที่เก็บเกี่ยว ซึ่งเป็นการคุ้มครองทั้งสิทธิของเจ้าของที่ดินและของผู้เช่า

วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 1955 ได้มีการประกาศใช้กฎหมายที่ 7 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมายที่ 28 เมื่อวันที่ 30 เมษายน 1956 บังคับให้เจ้าของที่ดินไปทำการเพาะปลูกในที่ซึ่งได้ทิ้งไว้ในระหว่างสงคราม ถ้าเจ้าของที่ดินไม่สามารถจะไปทำการเพาะปลูกได้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะได้ให้เกษตรกรในท้องถิ่นนั้น



ทำประโยชน์ในที่ดินแทน ค่าเช่าที่ดินในปีแรกไม่ต้องเสีย ค่าเช่าปีที่ 2 จะเสียให้กึ่งหนึ่ง และปีที่ 3 จะให้ 3 ใน 4 ผลการดำเนินการในระยะที่ 2 นี้ ทำให้ผลิตผลในไร่นาเพิ่มขึ้นเป็นอันมากและมีข้าวเหลือใช้ในท้องถิ่น และสามารถส่งไปขายต่างประเทศได้ ในระยะนั้นการปฏิรูปที่ดินมีความมุ่งหมายจะให้มีการใช้ที่ดินในชนบทหลังจากที่ได้ผ่านพ้นภาวะสงครามมาแล้ว วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินก็เพื่อที่จะให้มีการพัฒนาช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

### มาตรการระยะที่ 2 การจัดการมสิทธิในที่ดิน

วันที่ 22 ตุลาคม ค.ศ. 1956 มีการประกาศใช้กฎหมายฉบับที่ 57 ตามกฎหมายนี้ เจ้าของที่ดินจะมีกรรมสิทธิ์ได้ไม่เกิน 100 เฮกแตร์ ในจำนวนนี้จะต้องทำการเพาะปลูกด้วยตนเอง 30 เฮกแตร์ นอกนั้นต้องให้เช่า ที่ดินที่ถูกเวนคืนได้ขายให้แก่ผู้เช่าซึ่งต้องชำระค่าที่ดิน โดยการผ่อนส่งในระยะเวลา 10 ปี เจ้าของที่ดินซึ่งถูกเวนคืนจะได้รับเงินค่าเวนคืนชดเชยเป็นเงินสดร้อยละ 10 ของราคาที่ดิน ส่วนที่เหลือรัฐบาลชำระให้เป็นพันธบัตรไถ่ถอน อายุ 12 ปี มีดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 3 ในระยะนี้รัฐบาลได้นำที่ดินซึ่งเป็นของชาวฝรั่งเศสตามข้อตกลงเมื่อวันที่ 10 กันยายน ค.ศ. 1958 มาจัดขายให้แก่เกษตรกรด้วย

### มาตรการระยะที่ 3 คือ การจัดหาที่ดินให้แก่ผู้ทำการเพาะปลูกและก่การจัดระบบการเช่าที่ดินในชนบท

ตามกฎหมายว่าด้วยที่ดินให้แก่ผู้ทำการเพาะปลูกนั้น ได้มีข้อกำหนดที่สำคัญดังต่อไปนี้ คือ

1. ให้กรรมสิทธิ์ที่ดินแก่พลเมืองที่ทำการเพาะปลูกด้วยตนเอง เพื่อให้ได้เป็นกรรมสิทธิ์และได้รับผลประโยชน์จากที่ดินนั้น ดังนั้น จึงเป็นผลให้มีการเลิกล้มระบบการเช่าที่ดิน ในภาคใต้เกษตรกรได้รับแบ่งที่ดิน 3 เฮกตาร์ และในภาคกลางแบ่งให้ 1 เฮกตาร์

2. ที่ดินแบ่งให้แก่เกษตรกรโดยไม่คิดราคาที่ดิน คือ ที่นาหรือที่ไร่ที่เจ้าของไม่ได้เพาะปลูกเอง ทั้งนี้ ไม่รวมที่ดินที่เจ้าของทำประโยชน์ในการเพาะปลูกด้วยตนเอง 15 เฮกตาร์ และสำหรับฝั่งศพทุกครอบครัวๆ ละ 5 เฮกตาร์

3. การจัดลำดับสิทธิที่จะได้จัดสรรที่ดินมีดังนี้

3.1 เกษตรกรที่ทำไร่ทำนาในที่ดินนั้นอยู่แล้ว

3.2 ทหารผู้ทุพพลภาพ

3.3 บิดามารดา หญิงหม้าย หรือบุตรหลานของทหารผู้ถึงแก่กรรมในสงคราม

3.4 ทหาร ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ เมื่อครบเกษียณอายุ หรือไม่ทำงานต่อไป

ถ้าหากได้ยื่นคำขอรับการจัดสรรที่ดิน เพื่อทำการเพาะปลูกเอง

3.5 ทหาร ข้าราชการ และคนงาน ซึ่งทิ้งที่ทำการเพาะปลูกไปเนื่องจากสงคราม

ถ้าหากขอรับการจัดสรรให้ครอบครัวเข้าทำการเพาะปลูกโดยตรง

3.6 กรรมกรทำไร่ทำนา ถ้าได้ยื่นคำขอรับจัดสรรที่ดิน เพื่อทำการเพาะปลูกด้วยตนเอง

เจ้าของที่ดินจะได้รับค่าชดเชยที่ดินซึ่งถูกเวนคืน อัตราค่าชดเชยเท่ากับ 2 เท่าครึ่งของรายได้จากผลผลิตข้าวที่ได้ในปีหนึ่ง ทั้งนี้ โดยให้เฉลี่ยรายได้ในระยะเวลา 5 ปี ที่ผ่านมา เจ้าของที่ดินจะได้รับค่าชดเชยเป็นเงินสดร้อยละ 20 ของราคาที่ดิน ส่วนที่เหลือจะได้รับพันธบัตรรัฐบาล กำหนดไถ่ถอน 8 ปี มีดอกเบี้ยร้อยละ 10 (อดุล นิยมวิภาติ, 2515: 62-69)

กฎหมายได้บังคับให้เจ้าของที่ดินและเกษตรกรทำการเพาะปลูกด้วยตนเอง หากเกษตรกรผู้ใดไม่ทำการเพาะปลูกในที่ดินซึ่งแบ่งให้ จะต้องถูกเรียกที่ดินคืนเพื่อนำไปจัดสรรให้แก่ผู้อื่นต่อไป เมื่อสงครามเวียดนามสงบลงในปี 2516 โครงการปฏิรูปที่ดินในเวียดนามได้ก็่ได้ยุติลง

### 5.2.3 กฎหมายที่ดิน (Law on Land)

ภายหลังการรวมประเทศเวียดนามเหนือและเวียดนามใต้เข้าด้วยกันและจัดตั้ง สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามแล้ว ได้มีการประกาศใช้กฎหมายที่ดิน (Law on Land) โดยมีรายละเอียดดังนี้

กฎหมายที่ดินของสาธารณสังคมนิยมเวียดนาม ฉบับแรกซึ่งประกาศใช้ในเดือนมกราคม 2531 ได้ให้คำจำกัดความว่า “ที่ดินเป็นทรัพย์สินของประชาชนทั่วประเทศแต่ควบคุมโดยรัฐ และให้สิทธิทางกฎหมายแก่ผู้ใช้ที่จะครอบครองอาคารและผลประโยชน์ที่ลงทุนไปในที่ดินนั้น”

กฎหมายที่ดินฉบับแรกนี้ได้จำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดินออกเป็น 5 ประเภท คือ

1. พื้นที่เกษตรกรรม
2. พื้นที่ป่าไม้
3. ที่อยู่อาศัย
4. ที่ดินเพื่อกิจการพิเศษ
5. ที่ดินที่ยังไม่ได้กำหนดการใช้ประโยชน์ และยังไม่ได้จัดให้แก่ผู้ใด

ต่อมาได้มีการประกาศใช้กฎหมายที่ดินฉบับที่ 2 ในเดือนกรกฎาคม 2536 นอกจากจะควบบทบัญญัติตามกฎหมายฉบับแรกไว้แล้ว ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญหลายประการ เช่น

1. รัฐยอมรับสิทธิการใช้ที่ดินตามประเพณีดั้งเดิมโดยยินยอมให้มีการออกเอกสารรับรองการใช้ที่ดินให้แก่ผู้ใช้ที่ดินมาอย่างต่อเนื่องโดยคณะกรรมการประชาชน

**2. ผู้ใช้ที่ดินมีสิทธิ 5 ประการ คือ (1) แลกเปลี่ยน (2) โอน (3) ให้เช่า (4) ตกทอดแก่ทายาทโดยธรรม และ (5) จำนองสิทธิในการใช้ที่ดิน**

3. ผู้ใช้ที่ดินได้รับอนุญาตให้มีสิทธิเพิ่มเติมนอกเหนือจาก 5 ประการนี้แล้วจะได้รับความแนะนำและความช่วยเหลือจากรัฐในการปรับปรุงที่ดิน ผลประโยชน์จากโครงการสาธารณะในการป้องกันที่ดิน ผลประโยชน์จากการลงทุนลงแรงของตนเองและได้รับการป้องกันที่ดินจากการละเมิดสิทธิในที่ดินนั้น

4. ผู้ใช้ที่ดินต้องรับผิดชอบในการป้องกัน ปรับปรุงมิให้ที่ดินเสื่อมโทรม รวมทั้งร่วมกระบวนการสำรวจรังวัด จ่ายภาษีและค่าบริหารต่างๆ และปฏิบัติตามข้อบังคับต่าง ๆ ตามกฎหมาย

5. รัฐกำหนดระยะเวลาและเนื้อที่ของที่ดินที่จะจัดให้ โดยเพื่อการเกษตรมีระยะเวลา 20 ปี และ 50 ปีสำหรับการปลูกป่า

6. ที่ดินมีมูลค่าทางการเงิน เพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษีและประเมินราคาทรัพย์สิน (Socialist Republic of Vietnam , 2003)

ภายใต้อำนาจแห่งบทบัญญัติตามกฎหมายฉบับนี้ คณะรัฐมนตรีได้ออกฤษฎีกา 2 ฉบับ คือ

(1) กฤษฎีกา ฉบับที่ 64/CP เรื่องการจัดที่ดินเพื่อการเกษตร ในเดือน กันยายน ค.ศ. 1993 (พ.ศ. 2536) และ

(2) กฤษฎีกาฉบับที่ 02/CP เรื่องการจัดที่ดินป่าไม้ ในเดือนมกราคม ค.ศ. 1994 (พ.ศ.2537)

## 5.2.4 การจัดที่ดินเพื่อการเกษตร

การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรเป็นไปตามกฎหมาย ฉบับที่ 64/CP โดยมีรายละเอียดดังนี้

### (1) ข้อกำหนดในกฎหมาย

(1.1) ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนอกจากที่ดินที่จัดให้องค์การหรือที่ดินที่ต้องใช้เพื่อสาธารณประโยชน์แล้วให้จัดให้แก่ครัวเรือนหรือปัจเจกใช้เพื่อการเกษตรในระยะยาว

(1.2) ที่ดินเพื่อการเกษตรประกอบด้วยที่ดินที่ปลูกพืชล้มลุกพืชยืนต้น และการเลี้ยงสัตว์น้ำ

(1.3) ผู้ใช้ที่ดินต้องใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ มีการป้องกันปรับปรุงและใช้อย่างรักษาคุณภาพตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

(1.4) ผู้ใช้ที่ดินจะได้รับเอกสารสิทธิ์ในการใช้ที่ดินเป็นการถาวรที่ออกโดยคณะกรรมการระดับอำเภอ ระดับเมือง และรับจังหวัด ซึ่งขึ้นอยู่กับคำร้องของคณะกรรมการประชาชนของคอมมูนทั้งในชนบทและในเมือง

(1.5) มีการกำหนดให้ใช้ที่ดินเป็นเวลา 20 ปี สำหรับพืชล้มลุกและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และ 50 ปี สำหรับการปลูกไม้ยืนต้น

(1.6) ขนาดพื้นที่ที่จัดให้มีขนาด 3 เฮกแตร์ (18.75 ไร่) ต่อครัวเรือน หากปลูกพืชล้มลุกสำหรับจังหวัดที่อยู่ในพื้นที่สามเหลี่ยมปากแม่น้ำโขง และมีขนาด 2 เฮกแตร์ (12.5 ไร่) ในจังหวัดอื่นๆ ส่วนการปลูกไม้ยืนต้นจัดให้ 10 เฮกแตร์ (62.5 ไร่) ต่อครัวเรือน สำหรับจังหวัดที่อยู่ในพื้นที่สามเหลี่ยมปากแม่น้ำโขงและ 30 เฮกแตร์ (187.5 ไร่) ในพื้นที่อื่นๆ สำหรับขนาดของที่ดินที่เป็นไม้ได้ใช้ประโยชน์ และที่ดินที่ได้รับการฟื้นฟูขึ้นมาให้อยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการประชาชนในพื้นที่นั้นๆ

(1.7) ที่ดินจะจัดให้แก่บุคคลที่มีถิ่นฐานในท้องถิ่นนั้นๆ หรือเคยรับราชการทหาร

(1.8) ที่ดินอาจจัดให้แก่บุคคลในท้องถิ่นอื่นขึ้นอยู่กับพิจารณาของคณะกรรมการประชาชนในท้องถิ่นที่จะต้องควบคุมจำนวนที่ดินที่นำมาจัดให้กับประชาชน

**การจัดที่ดินเพื่อการเกษตรของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามที่กล่าวมานี้เป็นไปในลักษณะการ “มอบเอกสารสิทธิ์การใช้ที่ดิน” มากกว่าการจัดที่ดินให้กับผู้ไร้ที่ดินทำกินในประเทศอื่นๆ**

## 5.2.5 การจัดที่ดินป่าไม้

(1) การจัดที่ดินป่าไม้ดำเนินการตามกฎหมาย ฉบับที่ 02/CP โดยมีรายละเอียดดังนี้

พระราชกฤษฎีกาหมายเลข 02 ได้ประกาศใช้ในปี 1994 (พ.ศ. 2537) เพื่อให้มีการจัดที่ดินในระยะยาวในพื้นที่ป่าไม้แก่เกษตรกรเป็นรายครัวเรือน (ภาษาเวียดนามเรียกว่า giao) ที่ดินที่แจกจ่ายให้กับครัวเรือนส่วนใหญ่เป็นป่าที่สมบูรณ์ ถึงแม้ว่าในการปฏิบัติจริงจะเป็นพื้นที่ที่รกร้างว่างเปล่าที่ไม่มีมูลค่าต่ำ (To, 2007)

ต่อมากฎหมายหมายเลข 01 ที่ประกาศใช้ในปี 1995 (พ.ศ.2538) อนุญาตให้มีการให้เช่าพื้นที่ป่าประเภทกิจการเฉพาะและป่าป้องกันได้บางส่วน (ภาษาเวียดนามเรียกว่า Khoan) แก่รัฐวิสาหกิจด้านป่าไม้ (SFE)\* หรือ คณะกรรมการจัดการป่าไม้ (MB)\* โดยการทำสัญญา ต่อมาหน่วยงานทั้งสองแห่งนี้จะทำสัญญากับครัวเรือนเกษตรกรอีกทอดหนึ่งให้ทำการป้องกันป่าและปลูกป่า ประชาชนท้องถิ่นที่เซ็นสัญญากับรัฐวิสาหกิจด้านป่าไม้ (SFE) และ MB จะได้รับค่าจ้างในการป้องกันป่าและปลูกป่าจากรัฐวิสาหกิจด้านป่าไม้ (SFE) และคณะกรรมการจัดการป่าไม้ (MB)

## (2) ขั้นตอนการดำเนินการของคณะกรรมการจัดการป่าไม้ (FLA)

จากบทบัญญัติตามกฎหมาย กระบวนการปฏิบัติของคณะกรรมการจัดการป่าไม้ (FLA) เริ่มด้วย คริวเรือนยื่นคำร้องต่อผู้บริหารระดับอำเภอ ระบุว่าต้องการที่ดินมากน้อยเพียงใด ที่ตั้งของที่ดิน และสภาพของที่ดิน เช่น ที่รกร้างว่างเปล่าหรือเป็นป่าไม้ประเภทไหน

คริวเรือนยื่นคำร้องต่อประธานกรรมการประชาชนของคอมมูน แล้วส่งต่อให้กับประธานกรรมการประชาชนของอำเภอ ซึ่งคริวเรือนจะต้องทำแผนการใช้ที่ดิน ระบุว่าจะใช้ที่ดินอย่างไรในเวลา 5 ปี ข้างหน้าและแผนการใช้ที่ดินที่จะต้องรับรองโดยหัวหน้าหมู่บ้าน และประธานกรรมการประชาชนของคอมมูนก่อนที่จะยื่นคำร้องต่อประธานกรรมการประชาชนระดับอำเภอ

โดยยึดพื้นฐานจากคำร้องของคริวเรือน แผนการใช้ที่ดิน ประธานกรรมการประชาชนระดับอำเภออนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรในการจัดที่ดินให้แก่คริวเรือนที่ยื่นคำร้อง การอนุญาตจะระบุสิทธิและหน้าที่ให้แก่คริวเรือนต่อคณะกรรมการจัดที่ดินซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากกรมป้องกันป่าไม้ระดับอำเภอ เจ้าหน้าที่รังวัดที่ดินระดับอำเภอ และผู้แทนจากกรรมการประชาชนระดับอำเภอ ตรวจสอบรายละเอียดในพื้นที่ ก่อนจะดำเนินการตามที่กล่าวนี้ ได้มีการประชุมในระดับหมู่บ้าน และคอมมูนเพื่อชี้แจงถึงข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการจัดที่ดินป่าไม้ (FLA) และกระบวนการดำเนินการของโครงการจัดที่ดินป่าไม้ (FLA) เมื่อการดำเนินการในสนามแล้วเสร็จ รูปร่าง ขนาดของที่ดินจะลงแผนที่ พร้อมกับบันทึกการอนุญาตจัดที่ดินพร้อมกับคำร้องของคริวเรือน แผนการใช้ที่ดิน และหลักฐานการอนุญาตของประธานกรรมการประชาชนระดับอำเภอ เช่น หลักฐานทางกฎหมายที่จะนำไปสู่การออกเอกสารสิทธิให้แก่คริวเรือนนั้นๆ

## (3) ผลการดำเนินงาน

การจัดที่ดินป่าไม้ได้ก่อให้เกิดการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ในบางพื้นที่ แต่ไม่เกิดขึ้นทุกพื้นที่ พื้นที่ป่าเพิ่มขึ้นหลังจากโครงการจัดที่ดินป่าไม้ (FLA) คือค่าที่วัดได้จากการขยายตัวของ การปลูกป่า และในบางกรณีเป็นการสูญเสียป่าไม้ธรรมชาติ ไม่มีเหตุการณ์ที่ชี้วัดว่ามีผลกระทบทางบวกของโครงการจัดที่ดินป่าไม้ (FLA) เกิดขึ้นกับป่าไม้ธรรมชาติ ในพื้นที่ที่ป่าไม้ธรรมชาติอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐทั้ง (SFE) และคณะกรรมการจัดการด้านป่าไม้ (MB) ซึ่งคนท้องถิ่นมีทางเข้าถึงหรือไม่มีทางเข้าถึงสู่พื้นที่ป่าไม้แต่ป่าธรรมชาติยังคงถูกทำลาย การขาดแรงจูงใจคือเหตุผลที่สำคัญของคนในท้องถิ่นต่อการสูญเสียป่าธรรมชาติ

ถึงเดือนธันวาคม 2553 ได้มีการออกเอกสารสิทธิในการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าไม้ให้แก่องค์กร จำนวน 34,406,250 ไร่ จำนวน 5,875 ฉบับ ในขณะที่ออกให้แก่คริวเรือนเกษตรกร จำนวน 20,862,500 ไร่ จำนวน 1,175,083 ฉบับ รวมทั้งสิ้น 55,268,750 ไร่ ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้คือ 110,893,750 ไร่

นอกจากนี้เนื้อที่ป่าไม้ที่คณะกรรมการจัดที่ดินป่าไม้ (MB)\* และรัฐวิสาหกิจด้านป่าไม้ (SFE)\* ทำสัญญาให้เกษตรกรรายคริวเรือนดูแลในป่าประเภทต่างๆ คือ ป่าเพื่อกิจการเฉพาะมีเนื้อที่ 1,181,250 ไร่ ป่าป้องกันจำนวน 12,806,250 ไร่ และป่าเพื่อการผลิต จำนวน 918,750 ไร่ รวมทั้งสิ้น 14,909,375 ไร่

\* MB : Management Board  
SFE : State Forest Enterprises

### 5.3 บทเรียนที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย

จากการทบทวนการจัดที่ดินทำกินในต่างประเทศ คือประเทศอิสราเอลและสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม มีบทเรียนที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยได้ดังนี้

#### 5.3.1 บทเรียนจากประเทศอิสราเอล

บทเรียนจากประเทศอิสราเอลที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยได้มี 3 ประการ คือ

##### (1) การกำหนดเวลาในการถือครองที่ดินของเกษตรกรที่รัฐจัดให้

ประเทศอิสราเอลในการจัดที่ดินทำกินให้กับเกษตรกรในนิคมสหกรณ์หรือโมชาฟ (Moshav) นั้นกำหนดเวลาไว้ 49 ปีเมื่อครบกำหนดจะต่ออายุใหม่ถ้าหากยังเป็นสมาชิกนิคมอยู่ ประเทศไทยควรนำหลักการกำหนดระยะเวลาในการถือครองที่ดินมาใช้ในโครงการจัดที่ดินทำกินในอนาคตในทุกโครงการ ส่วนในกรณีการจัดระเบียบที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าไม้นั้นได้มีการกำหนดระยะเวลาในการถือครองที่ดินไว้แล้วตามบทบัญญัติ มาตรา 16 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ที่กำหนดให้อนุญาตในการทำประโยชน์เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี จึงควรมีการบังคับใช้อย่างเคร่งครัด

##### (2) การใช้ระบบสหกรณ์ในการดำเนินการจัดการที่ดินทำกิน

ประเทศอิสราเอลได้ใช้ระบบสหกรณ์ที่มีประสิทธิภาพในการจัดซื้อปัจจัยการผลิต รวมทั้งเครื่องจักรต่างๆ ให้แก่สมาชิกในนิคมทั้งคิบบูตซ์ (Kibbutz) และโมชาฟ (Moshav) รวมทั้งการจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตรจากนิคมต่างๆ ทำให้มีอำนาจในการต่อรองทั้งการจัดซื้อและการขายผลผลิตให้ได้ราคาจัดซื้อและขายที่เหมาะสมเป็นธรรมกับสมาชิกนิคมและควบคุมการตลาดโดยวิธีการสหกรณ์แทนการจัดซื้อและขายโดยสมาชิกนิคมแต่ละราย

##### (3) การจัดหาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการเกษตรกรรม

รัฐบาลอิสราเอลได้มีการจัดเตรียมที่ดินและปัจจัยการผลิตรวมทั้งที่พักอาศัยไว้ อย่างพร้อมเพรียงเป็น “การล่องหน้” และโดยที่รัฐมีความมุ่งหมายให้สมาชิกทุกคนมีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่เท่าเทียมกัน จึงมีการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะ “น้ำ” เพื่อการผลิตโดยเท่าเทียมกัน ถึงแม้ว่ามีความแตกต่างทั้งสภาพภูมิประเทศ ดิน และภูมิอากาศก็ตาม โครงการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย ส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการจัดหาโครงสร้างพื้นฐาน ภายหลังที่จัดที่ดินให้เกษตรกรแล้ว และถึงปัจจุบันยังขาดโครงสร้างพื้นฐานอีกมากดังที่ได้วิเคราะห์ไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 3

#### 5.3.2 บทเรียนจากสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

บทเรียนจากสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยได้มี 2 ประการ คือ

##### (1) การป้องกันรักษาป่าและการปลูกป่าโดยการทำสัญญาระหว่างรัฐวิสาหกิจด้านป่าไม้กับเกษตรกรผู้ได้รับสิทธิทำกินในพื้นที่ป่าไม้

จากการที่รัฐบาลสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามได้ให้รัฐวิสาหกิจด้านป่าไม้ (State Forest Enterprises : SFE) เข้าพื้นที่ป่าไม้เพื่อหาผลประโยชน์นั้น รัฐวิสาหกิจด้านป่าไม้ได้ทำสัญญากับเกษตรกรผู้ซึ่งได้รับสิทธิทำกินในพื้นที่ป่าไม้ที่อยู่ใกล้เคียงโดยให้ค่าจ้างรายปี “ในการป้องกันรักษาป่าและปลูกป่า” โดยมีการประเมินผลการดำเนินการเป็นรายปีก่อนการต่อสัญญาในปีต่อไปซึ่งสามารถนำมา

ประยุกต์ใช้กับผู้ที่ได้รับสิทธิทำกินชั่วคราว (ส.ท.ก.) ในประเทศไทยเพราะเกษตรกรเหล่านี้จะอยู่ในบริเวณใกล้เคียงพื้นที่ป่าไม้แทนการจ้างลูกจ้างชั่วคราวของหน่วยงานรัฐและมีการประเมินรายปีก่อนการจ้างงานในปีต่อไป

**(2) การเก็บค่าบริการเชิงนิเวศหรือการตอบแทนคุณประโยชน์ของระบบนิเวศ (PES : Payment for Ecosystem Services)**

บทเรียนจากสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามอีกวิธีหนึ่งคือการใช้ระบบเก็บค่าบริการเชิงระบบนิเวศหรือการตอบแทนคุณประโยชน์ของระบบนิเวศ (PES : Payment for Ecosystem Services) PES เป็นกลไกการชดเชยแก่บุคคลหรือชุมชนที่ดำเนินกิจกรรมดูแลรักษาระบบนิเวศให้คงไว้ซึ่งคุณประโยชน์ด้านต่างๆ อาทิ การควบคุมให้น้ำอย่างสม่ำเสมอ การบรรเทาน้ำหลาก และการดูดซับคาร์บอน เป็นต้นเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ด้วยการสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจให้ดำเนินกิจกรรมการอนุรักษ์ กลไก PES เป็นส่วนหนึ่งของกลไกการตลาดหรือการสร้างแรงจูงใจสำหรับนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมจากแนวคิดดังกล่าวนี้ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามได้นำมาใช้ในจังหวัดลามดง โดยผู้ผลิตน้ำประปาจ่ายค่ารักษาระบบนิเวศให้แก่ครัวเรือนต่างๆ บริเวณต้นน้ำรักษาพื้นที่ป่าโดยวิธีต่างๆ ไปได้เป็นอย่างดีทำให้ต้นน้ำอำนวยน้ำให้พื้นที่ตอนล่างเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

## เอกสารอ้างอิง

1. วินร็อคอินเตอร์เนชั่นแนล. 2554. *การดูแลรักษาคุณภาพประโยชน์ระบบนิเวศด้วยกลไก PES. กรณีโครงการนำร่อง จังหวัดลพบุรี ประเทศไทยเวียดนาม พ.ศ. 2549-2553.* [www.leafasia.org/site/de](http://www.leafasia.org/site/de) สืบค้น 10 กุมภาพันธ์ 2558.
2. อุดล นิยมวิภาติ. 2515. *การปฏิรูปที่ดิน*. เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชาเศรษฐกิจ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย. กรุงเทพฯ.
3. Broom, L.et.al 1981. *Sociology*. 7<sup>th</sup> ed. New York Harper and Row.
4. Clayman, M. 1970. *The Moshav in Israel*. A Case Study of Institution-Building for Agriculture Development. Praeger Publishers. N.Y
5. FSSP (Forest Sector Support Programme). 2010. *Viet Nam Forestry Development Strategy: Progress Report 2006-2012*. Hanoi. Vietnam.
6. Joffe, E. 1919. *The Foundation of Moshvei Ovdim*.
7. Leon, D. 1969. *The Kibbutz. A New Way of Life*. Pergaman Press. London.
8. Socialist Republic of Vietnam. 2003. *Law on Land. National Assembly No. 13-2003-QH 11*.
9. Wikipedia. 2015A. *Moshav*. Retrived from [www.en.Wikipedia.org/wiki/Moshav](http://www.en.Wikipedia.org/wiki/Moshav) on Feb 23, 2015.

## บทที่ 6

---

สรุปความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ



## บทที่ 6

### สรุปความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ

ได้มีการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านการอนุรักษ์ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน ซึ่งรวมถึงอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อดีตอธิบดีกรมป่าไม้ สมาชิกสภานิติบัญญัติ (สนช.) อดีตผู้บริหารที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินของกรมที่ดิน กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (กรมประชาสงเคราะห์เดิม) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้บริหารในปัจจุบัน และนักวิชาการที่เคยทำการวิจัยเรื่องการอนุรักษ์ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน เจ้าหน้าที่องค์การภาคเอกชน รวม 36 ตัวอย่าง

โดยมีการตั้งประเด็นในการสัมภาษณ์ รวม 10 ประเด็น คือ

1. ความจำเป็นในการมีพื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย ร้อยละ 40 (128 ล้านไร่) ของพื้นที่ประเทศมีมากน้อยเพียงใด
2. ความเป็นไปได้ในการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ให้ได้ร้อยละ 40 (128 ล้านไร่) ของพื้นที่ประเทศ จากที่ปัจจุบันมีอยู่เพียงร้อยละ 31.83 (102.1 ล้านไร่)
3. จะดำเนินการอย่างไรกับประชาชนที่ทำกินอยู่ในพื้นที่ป่าไม้ จะให้อยู่ต่อไปหรืออพยพโยกย้ายออกไป
4. ระบบการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ที่มีอยู่ในปัจจุบันมีประสิทธิภาพหรือไม่ ถ้าไม่มีประสิทธิภาพจะแก้ไขอย่างไร
5. การจัดที่ดินทำกินในอดีตทุกวิธีมีประสิทธิภาพหรือไม่ ถ้าไม่มีประสิทธิภาพควรแก้ไขอย่างไร
6. การร้องขอที่ดินทำกินในปัจจุบัน ควรดำเนินการอย่างไร
7. หากรัฐบาลมีนโยบายจัดที่ดินทำกินต่อไปจะนำที่ดินมาจากไหน
8. หน่วยงานที่ดำเนินการจัดที่ดินทำกินในอนาคต ควรใช้หน่วยงานเดิมหรือตั้งขึ้นใหม่
9. การป้องกันการขายที่ดินที่รัฐจัดให้แก่เกษตรกรจะดำเนินการอย่างไร
10. การบังคับใช้กฎหมายอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินมีปัญหาหรือไม่ ถ้ามีจะแก้ไขอย่างไร

ผลการสัมภาษณ์สรุปได้ดังนี้

1. ความเห็นต่อประเด็นความจำเป็นในการมีพื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย ร้อยละ 40 (128 ล้านไร่) ของพื้นที่ประเทศมีมากน้อยเพียงใด
  - 1.1 มีความจำเป็น 23 ราย ร้อยละ 63.88
  - 1.2 ไม่มีความจำเป็น 13 ราย ร้อยละ 36.11
2. ความเห็นต่อประเด็นความเป็นไปได้ในการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ให้ได้ ร้อยละ 40 (128 ล้านไร่) ของพื้นที่ประเทศ จากที่ปัจจุบันมีอยู่เพียงร้อยละ 31.83 (102.1 ล้านไร่)
  - 2.1 เป็นไปได้จำนวน 9 ราย ร้อยละ 25
  - 2.2 เป็นไปไม่ได้จำนวน 26 ราย หรือร้อยละ 75
- 3 ความเห็นต่อประเด็นจะดำเนินการอย่างไรกับประชาชนที่ทำกินอยู่ในพื้นที่ป่าไม้ จะให้อยู่ต่อไปหรืออพยพออกไป
  - 3.1 ให้อยู่ต่อไปจำนวน 29 ราย หรือร้อยละ 80.55

3.2 อพยพออกไปจำนวน 7 ราย หรือร้อยละ 19.45

4. ความเห็นต่อระบบการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ที่มีอยู่ในปัจจุบัน มีประสิทธิภาพหรือไม่ ถ้าไม่มีประสิทธิภาพจะแก้ไขอย่างไร

4.1 ไม่มีผู้ใดมีความเห็นว่ามีประสิทธิภาพ

4.2 ไม่มีประสิทธิภาพ 36 ราย หรือร้อยละ 100

5. ความเห็นต่อประเด็นการจัดที่ดินทำกินในอดีตทุกวิธีมีประสิทธิภาพหรือไม่ ถ้าไม่มีประสิทธิภาพควรแก้ไขอย่างไร

5.1 มีประสิทธิภาพเพียง 2 ราย ร้อยละ 5.56

5.2 ไม่มีประสิทธิภาพจำนวน 34 ราย หรือร้อยละ 94.44

6. ความเห็นต่อประเด็นการร้องขอที่ดินทำกินในปัจจุบัน ควรดำเนินการอย่างไร

6.1 รับคำร้องไว้จัดทำทะเบียน แล้วมีการตรวจสอบโดย ตรวจสอบกับ ส.ป.ก. กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมที่ดิน กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการว่าเคยได้รับการจัดที่ดินมาก่อนหรือไม่ จำนวน 27 ราย ร้อยละ 95.00

6.2 ให้ทำประชาสงเคราะห์ในพื้นที่ที่ผู้ร้องขอที่ดินทำกิน มีภูมิลำเนาอยู่ว่าไม่มีที่ดินทำกินจริง และมีความสามารถในการทำการเกษตร โดยเคยเป็นผู้ที่มีที่ดินมาก่อนแล้วขายไป หรือแรงงานรับจ้างภาคเกษตร หรือเช่าที่ดินทำการเกษตร จำนวน 26 ราย ร้อยละ 72.22

6.3 จัดที่ดินทำกินให้โดยให้เช่า หรือเช่าซื้อ โดยกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 20 ปี ถึงเวลานั้นถ้ายังทำการเกษตรอยู่ให้ต่ออายุไปอีกได้ 20 ปี จำนวน 19 ราย ร้อยละ 58.33

6.4 กำหนดขนาดที่ดินให้เหมาะสมกับการเกษตรแต่ละชนิด เช่น ปลูกพืช เลี้ยงสัตว์น้ำ หรืออื่นๆ โดยไม่กำหนด 15 ไร่ หรือ 20 ไร่ เช่นที่เคยปฏิบัติมา จำนวน 29 ราย ร้อยละ 58.33

7. ความเห็นต่อประเด็นหากรัฐบาลมีนโยบายจัดที่ดินทำกินต่อไปจะนำที่ดินมาจากไหน ที่ดินของรัฐ หรือที่ดินของเอกชน

7.1 ที่ดินของรัฐ จำนวน 9 ราย ร้อยละ 25.00

7.2 ที่ดินของเอกชน จำนวน 11 ราย ร้อยละ 30.56

7.3 ที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน จำนวน 16 ราย ร้อยละ 44.44

8. ความเห็นต่อประเด็นหน่วยงานที่ดำเนินการจัดที่ดินทำกินในอนาคตควรใช้หน่วยงานเดิมหรือตั้งขึ้นใหม่

8.1 หน่วยงานเดิม จำนวน 4 ราย ร้อยละ 16.66

8.2 จัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ จำนวน 11 ราย ร้อยละ 30.55

8.3 ใช้หน่วยงานเดิมบางหน่วยงาน และจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ จำนวน 21 ราย ร้อยละ 56.33

9. ความเห็นต่อประเด็นการป้องกันการขายที่ดินที่รัฐจัดให้แก่เกษตรกรจะดำเนินการอย่างไร

9.1 จัดทำทะเบียนโดยใช้เลขบัตรประชาชนของกรมการปกครองเป็นหลัก จำนวน 21 ราย ร้อยละ 58.33

9.2 มีข้อกำหนดทางกฎหมายว่าหากได้รับการจัดที่ดินทำกินจากรัฐไปแล้ว หากมีการขาย โอน เปลี่ยนมือ จะไม่ได้รับการจัดที่ดินทำกินอีก โดยจะประกาศในสื่อของทางราชการ รวมทั้งผู้ซื้อที่ดินไปด้วย เพื่อใช้สังคมมาเป็นตัวเสริมในการป้องกัน จำนวน 29 ราย ร้อยละ 80.58

9.3 รัฐจะต้องมีนโยบายที่มีเอกภาพ คือ ที่ดินที่จัดให้ในที่ดินของรัฐให้เช่าเท่านั้น ไม่ให้เอกสารสิทธิ์แก่ผู้ได้รับการจัดที่ดิน จำนวน 24 ราย ร้อยละ 66.66

9.4 ที่ดินเอกชน ที่จัดให้ถ้ากรณีเช่าซื้อ ให้เอกสารสิทธิ์เมื่อจ่ายเงินครบถ้วน แต่ถ้าจะขายต้องขายคืนให้รัฐไม่สามารถขายให้ผู้อื่นด้วยตัวเองได้ จำนวน 20 ราย ร้อยละ 55.55

9.5 ให้ตรวจสอบการใช้ที่ดิน การเปลี่ยนมืออย่างจริงจัง มิใช่มาแก้ปัญหาในภายหลัง เช่น กรณีวังน้ำเขียว จำนวน 22 ราย ร้อยละ 61.11

10. ความเห็นต่อประเด็นการบังคับใช้กฎหมายอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินมีปัญหาหรือไม่ถ้ามีจะแก้อย่างไร

10.1 การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

ไม่มีผู้ใดมีความเห็นว่าไม่มีปัญหา

มีปัญหา จำนวน 36 ราย ร้อยละ 100.00

10.2 การจัดที่ดินทำกิน

ไม่มีผู้ใดมีความเห็นว่าไม่มีปัญหา

มีปัญหา จำนวน 36 ราย ร้อยละ 100.00

โดยมีรายละเอียดในตารางที่ 6-1 ดังนี้

ตารางที่ 6-1 สรุปประเด็นความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ

| ความเห็น                                                                                                                                                       | ราย | ร้อยละ |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--------|
| 1.ความเห็นต่อประเด็นความจำเป็นในการมีพื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย ร้อยละ 40 (128 ล้านไร่) ของพื้นที่ประเทศมีมากน้อยเพียงใด                                         |     |        |
| 1.1 มีความจำเป็น                                                                                                                                               | 23  | 63.88  |
| 1.2 ไม่มีความจำเป็น                                                                                                                                            | 13  | 36.11  |
| 2. ความเห็นต่อประเด็นความเป็นไปได้ในการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ให้ได้ ร้อยละ 40 (128 ล้านไร่) ของพื้นที่ประเทศ จากที่ปัจจุบันมีอยู่เพียงร้อยละ 31.83 (102.1 ล้านไร่) |     |        |
| 2.1 เป็นไปได้                                                                                                                                                  | 9   | 25     |
| 2.2 ไม่มีความเป็นไปได้                                                                                                                                         | 26  | 75     |
| 3 ความเห็นต่อประเด็นจะดำเนินการอย่างไรกับประชาชนที่ทำกินอยู่ในพื้นที่ป่าไม้ จะให้อยู่ต่อไปหรืออพยพออกไป                                                        |     |        |
| 3.1 ให้อยู่ต่อไป                                                                                                                                               | 29  | 80.55  |
| 3.2 อพยพออกไป                                                                                                                                                  | 7   | 19.45  |
| 4. ความเห็นต่อระบบการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ที่มีอยู่ในปัจจุบัน มีประสิทธิภาพหรือไม่ ถ้าไม่มีประสิทธิภาพจะแก้ได้อย่างไร                                          |     |        |
| 4.1 มีประสิทธิภาพ                                                                                                                                              | -   | -      |
| 4.2 ไม่มีประสิทธิภาพ                                                                                                                                           | 36  | 100    |

ตารางที่ 6-1 (ต่อ)

| ความเห็น                                                                                                                                                                                                                     | ราย | ร้อยละ |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--------|
| 5. ความเห็นต่อประเด็นการจัดที่ดินทำกินในอดีตทุกวิธีมีประสิทธิภาพหรือไม่ ถ้าไม่มีประสิทธิภาพควรแก้ไขอย่างไร                                                                                                                   |     |        |
| 5.1 มีประสิทธิภาพ                                                                                                                                                                                                            | 2   | 5.56   |
| 5.2 ไม่มีประสิทธิภาพ                                                                                                                                                                                                         | 34  | 94.44  |
| 6. ความเห็นต่อประเด็นการร้องขอที่ดินทำกินในปัจจุบัน ควรดำเนินการอย่างไร                                                                                                                                                      |     |        |
| 6.1 รับคำร้องไว้จัดทำทะเบียน แล้วมีการตรวจสอบโดย ตรวจสอบกับ ส.ป.ก. กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมที่ดิน กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการว่าเคยได้รับการจัดที่ดินมาก่อนหรือไม่                                                                | 27  | 95.00  |
| 6.2 ให้ทำประชาสงเคราะห์ในพื้นที่ที่ผู้ร้องขอที่ดินทำกิน มีภูมิสำเนาอยู่ว่าไม่มีที่ดินทำกินจริง และมีความสามารถในการทำการเกษตร โดยเคยเป็นผู้ที่มีที่ดินมาก่อนแล้วขายไป หรือแรงงานรับจ้างภาคเกษตร หรือเช่าที่ดินทำการเกษตร     | 26  | 72.22  |
| 6.3 จัดที่ดินทำกินให้โดยให้เช่า หรือเช่าซื้อ โดยกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 20 ปี ถึงเวลานั้นถ้ายังทำการเกษตรอยู่ให้ต่ออายุไปอีกได้ 20 ปี                                                                                           | 19  | 58.33  |
| 6.4 กำหนดขนาดที่ดินให้เหมาะสมกับการเกษตรแต่ละชนิด เช่น ปลุกพืช เลี้ยงสัตว์น้ำ หรืออื่นๆ โดยไม่กำหนด 15 ไร่ หรือ 20 ไร่ เช่นที่เคยปฏิบัติมา                                                                                   | 29  | 58.33  |
| 7. ความเห็นต่อประเด็นหากรัฐบาลมีนโยบายจัดที่ดินทำกินต่อไปจะนำที่ดินมาจากไหนที่ดินของรัฐหรือที่ดินของเอกชน                                                                                                                    |     |        |
| 7.1 ที่ดินของรัฐ                                                                                                                                                                                                             | 9   | 25.00  |
| 7.2 ที่ดินของเอกชน                                                                                                                                                                                                           | 11  | 30.56  |
| 7.3 ที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน                                                                                                                                                                                            | 16  | 44.44  |
| 8. ความเห็นต่อประเด็นหน่วยงานที่ดำเนินการจัดที่ดินทำกินในอนาคตควรใช้หน่วยงานเดิมหรือตั้งขึ้นใหม่                                                                                                                             |     |        |
| 8.1 หน่วยงานเดิม                                                                                                                                                                                                             | 4   | 16.66  |
| 8.2 จัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่                                                                                                                                                                                                  | 11  | 30.55  |
| 8.3 ใช้หน่วยงานเดิมบางหน่วยงาน และจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่                                                                                                                                                                    | 21  | 56.33  |
| 9. ความเห็นต่อประเด็นการป้องกันการขายที่ดินที่รัฐจัดให้แก่เกษตรกรควรดำเนินการอย่างไร                                                                                                                                         |     |        |
| 9.1 จัดทำทะเบียนโดยใช้เลขบัตรประชาชนของกรมการปกครองเป็นหลัก                                                                                                                                                                  | 21  | 58.33  |
| 9.2 มีข้อกำหนดทางกฎหมายว่าหากได้รับการจัดที่ดินทำกินจากรัฐไปแล้ว หากมีการขาย โอน เปลี่ยนมือ จะไม่ได้รับการจัดที่ดินทำกินอีก โดยจะประกาศในสื่อของทางราชการ รวมทั้งผู้ซื้อที่ดินไปด้วย เพื่อให้สังคมมาเป็นตัวเสริมในการป้องกัน | 29  | 80.58  |
| 9.3 รัฐจะต้องมีนโยบายที่มีเอกภาพ คือ ที่ดินที่จัดให้ในที่ดินของรัฐให้เขาเท่านั้น ไม่ให้เอกสารสิทธิ์แก่ผู้ได้รับการจัดที่ดิน                                                                                                  | 24  | 66.66  |
| 9.4 ที่ดินเอกชน ที่จัดให้ถ้ากรณีเช่าซื้อ ให้เอกสารสิทธิ์เมื่อจ่ายเงินครบถ้วน แต่ถ้าจะขายต้องขายคืนให้รัฐ ไม่สามารถขายให้ผู้อื่นด้วยตัวเองได้                                                                                 | 20  | 55.55  |
| 9.5 ให้ตรวจสอบการใช้ที่ดิน การเปลี่ยนมืออย่างจริงจัง มิใช่มาแก้ปัญหาในภายหลัง เช่น กรณีวังน้ำเขียว                                                                                                                           | 22  | 61.11  |
| 10. ความเห็นต่อประเด็นการบังคับใช้กฎหมายอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินมีปัญหาหรือไม่ถ้ามีจะแก้อย่างไร                                                                                                             |     |        |
| 10.1 การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้                                                                                                                                                                                                |     |        |
| ไม่มีปัญหา                                                                                                                                                                                                                   | -   | -      |
| มีปัญหา                                                                                                                                                                                                                      | 36  | 100    |

ตารางที่ 6-1 (ต่อ)

| ความเห็น               | ราย | ร้อยละ |
|------------------------|-----|--------|
| 10.2 การจัดที่ดินทำกิน |     |        |
| ไม่มีปัญหา             | -   | -      |
| มีปัญหา                | 36  | 36     |

## บทที่ 7

---

### การวิเคราะห์เพื่อการจัดทำยุทธศาสตร์

## บทที่ 7

### การวิเคราะห์เพื่อการจัดทำยุทธศาสตร์

เนื่องจากโครงการวิจัยนี้ได้กำหนดโจทย์วิจัยไว้ 6 ประการ คือ (1) หากจะคงเป้าหมายพื้นที่ป่าไม้ไว้ที่ร้อยละ 40 หรือ 128 ล้านไร่ แล้วจะมีวิธีใดเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ที่มีอยู่เพียง 102.1 ล้านไร่ ในปัจจุบันให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว (2) กลุ่มผู้ไร้กรรมสิทธิ์ คือคนที่ทำกินและอยู่อาศัยในพื้นที่ป่าจำนวน 480,000 ราย จะจัดการอย่างไรให้อยู่ต่อไปหรืออพยพออกจากพื้นที่ป่าไม้ (3) ที่ดินที่จะจัดให้กับผู้ไร้ที่ดินทำกินและผู้เช่าที่ดินจะได้มาจากไหนโดยวิธีใด (4) จะจัดที่ดินทำกินในรูปแบบไหน โดยใช้กฎหมายที่มีอยู่ฉบับใดหรือจะตราขึ้นใหม่รวมทั้งสิทธิในที่ดินที่จะมอบให้แก่เกษตรกรจะเป็นรูปแบบใด (5) จะป้องกันการจำหน่ายโอนที่ดินที่จัดให้เกษตรกรได้อย่างไร และ (6) กฎระเบียบที่มีอยู่ในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินมีข้อขัดแย้งจนเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานหรือไม่

จากการทบทวนเอกสารถึงนโยบายและวิธีปฏิบัติที่ผ่านมาพบว่าปัญหาทั้ง 6 ประการ หากไม่มีการแก้ไขจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ในอนาคตดังที่ได้วิเคราะห์มาข้างต้นและปัญหาดังกล่าวนี้จะไม่สามารถแก้ไขแต่ละเรื่องเป็นกรณีเฉพาะได้ จำเป็นจะต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบไปพร้อมกันเพราะปัญหาทั้ง 6 ประการ นี้มีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกันรวมทั้งมีส่วนเกี่ยวข้องกันนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดทำยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ขึ้นในลักษณะบูรณาการระหว่างนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินเพื่อลดความขัดแย้งทั้งการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติรวมทั้งให้มีความชัดเจนในการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ที่จะกำหนดขึ้น จึงได้วิเคราะห์ถึงยุทธศาสตร์การแก้ไขประเด็นปัญหา 6 ประการดังกล่าวข้างต้น โดยมียุทธศาสตร์ 3 ด้าน คือ (1) ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ (2) ด้านการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ และ (3) ด้านการจัดที่ดินทำกิน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 7.1 ยุทธศาสตร์ที่ 1 ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ

วัตถุประสงค์ เพื่อให้การบริหารจัดการด้านการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดการที่ดินทำกินเป็นไปอย่างมีเอกภาพ ในแต่ละด้านแต่มีการบูรณาการระหว่างการบริหารจัดการทั้งสองด้านที่มีประสิทธิภาพ

##### ตัวชี้วัด

1. มีองค์การในการบริหารจัดการที่กำกับ ดูแลการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินในภาพรวม

2. มีเครื่องมือในการบริหารจัดการ

การบริหารจัดการในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินต้องดำเนินการไปพร้อมกัน โดยมีมาตรการที่ต้องดำเนินการ 5 ด้าน คือ (1) การพัฒนาด้านกฎหมาย (2) การพัฒนาเครื่องมือการบริหารจัดการ (3) การเสริมสร้างความเข้มแข็งตลาดซื้อขายไม้ (4) สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ และ (5) การตรวจสอบการปฏิบัติงานโดยคณะกรรมการภายนอกดังนี้

##### 7.1.1 มาตรการที่ 1 การพัฒนาด้านกฎหมาย

การดำเนินการตามมาตรการนี้จะมีแนวทาง 3 ประการ คือ

(1) การตรากฎหมายขึ้นใหม่ (2) การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน และ (3) ยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยมีรายละเอียดดังนี้

### (1) การตรากฎหมายขึ้นใหม่

แนวทางนี้มีข้อเสนอให้มีการตรากฎหมายขึ้นใหม่ รวม 2 ฉบับ คือ

(1.1) “พระราชบัญญัตินโยบายที่ดินแห่งชาติ”

(1.2) พระราชบัญญัติป่าชุมชน

โดยมีเหตุผลดังต่อไปนี้

(1.1) พระราชบัญญัตินโยบายที่ดินแห่งชาติ

ข้อเสนอให้มีการตรา “พระราชบัญญัตินโยบายที่ดินแห่งชาติ” เป็นการยกระดับ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติพ.ศ. 2535”

ได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2557 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนพิเศษ 2069 ลงวันที่ วันที่ 15 ตุลาคม 2557 โดยมีอำนาจหน้าที่ 7 ประการในระเบียบข้อ 8 ดังนี้

(1) จัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณามติ

(2) กำหนดแนวทางหรือมาตรการเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

(3) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่ปรากฏว่าการดำเนินงานของคณะกรรมการตามกฎหมายหรือหน่วยงานของรัฐไม่เป็นไปตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

(4) ติดตาม ประสานงาน สนับสนุน หรือเร่งรัดการดำเนินงานของคณะกรรมการตามกฎหมายหรือหน่วยงานของรัฐเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

(5) กำหนดแนวทางหรือมาตรการในการบูรณาการความร่วมมือและประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับประชาชนเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินหรือทรัพยากรดิน

(6) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดให้มี ปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน

(7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย  
คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และเลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นกรรมการและเลขานุการ

นอกจากอำนาจหน้าที่ในข้อ ดังกล่าวแล้ว ในข้อ 9 และ 10 ได้ให้แนวทางแก้ไขความขัดแย้งของการจัดทำแผนงานระหว่างหน่วยงานไว้ดังนี้

ข้อ 9 ในการจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ คทช. ต้องคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ สิทธิในทรัพย์สินของประชาชน การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และหลักการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด สมดุล เป็นธรรมและยั่งยืน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงของประเทศ



เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบนโยบายการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศแล้ว ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแจ้งหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศตามแนวทางที่ คทช. กำหนดตามข้อ 8 (2)

ข้อ 10 ในกรณีที่คณะกรรมการตามกฎหมายหรือหน่วยงานของรัฐไม่สามารถดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน ให้รายงานปัญหาต่อ คทช. เพื่อพิจารณา หากมีกรณีจำเป็น ให้ คทช. มีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินให้เหมาะสมแก่สถานการณ์ได้ แล้วแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบ

ด้วยอำนาจหน้าที่ที่สามารถลดความขัดแย้งของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินได้ จึงมีข้อเสนอให้ยกระดับจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้นเป็นพระราชบัญญัติเพื่อให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ทั้งในการกำกับดูแลการใช้ที่ดินที่เป็นพื้นที่ป่าไม้และที่ดินทำกินรวมทั้งที่ดินทุกประเภท

### (1.2) พระราชบัญญัติป่าชุมชน

ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนมาตั้งแต่ พ.ศ. 2540 โดยมีหลักการและเหตุผลที่สำคัญคือ

“โดยที่รัฐบาลมีนโยบายที่ส่งเสริมให้ราษฎรในชุมชนซึ่งมีวิถีชีวิตสัมพันธ์กับป่า ได้มีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์และพัฒนาสภาวะแวดล้อมและเพื่อให้ราษฎรในชุมชนจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าอย่างยั่งยืน แต่ไม่ประสงค์ที่จะส่งเสริมให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่บุกรุกทำลายป่า ให้ได้รับสิทธิหรือประโยชน์ ทั้งนี้โดยรับรองประเพณีและวิธีการหลากหลายที่ราษฎรใช้ในการอนุรักษ์ ใช้ประโยชน์และพัฒนาทรัพยากรป่า ซึ่งจะทำให้ราษฎรในชุมชนมีความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของทรัพยากรป่า อันจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการช่วยรักษาระบบนิเวศธรรมชาติและสภาพแวดล้อม ลดการทำลายป่า ดูแล ใช้ประโยชน์ และเป็นการฟื้นฟูสภาพป่า อีกทั้งเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของราษฎรในชุมชนให้ดีขึ้น” จนถึงปัจจุบันยังไม่สามารถผ่านพระราชบัญญัติป่าชุมชนออกมาบังคับใช้ได้ แต่กรมป่าไม้ได้มีการจัดการป่าชุมชนมาตลอดเวลา และกรมป่าไม้ (2558:ก) ได้รายงานต่อคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2558 ว่าปัจจุบันกรมป่าไม้ได้อนุมัติให้จัดตั้งป่าชุมชนไปแล้ว 9,168 หมู่บ้าน เนื้อที่รวม 3.8 ล้านไร่ และมีเป้าหมายจะดำเนินการต่อให้ครบ 21,850 หมู่บ้าน เนื้อที่รวม 10 ล้านไร่ ในพื้นที่หมู่บ้านที่อยู่รอบป่าสงวนแห่งชาติในรัศมี 5 กิโลเมตร (คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ, 2558: 27) จากการสำรวจงานนาทศของศูนย์นักบวชศาสนาธรรมชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (2546:42-43) เรื่องการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้พบว่าผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มเห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนจะทำให้การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

การเสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนครั้งสุดท้ายนั้นดำเนินการโดยสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ที่เสนอต่อรัฐบาลในเดือน กรกฎาคม 2558 ซึ่งยังไม่มีความก้าวหน้าแต่อย่างใด

ข้อเสนอการตราพระราชบัญญัติป่าชุมชนในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีแนวคิดเพิ่มเติมจากที่กรม ป่าไม้ได้เสนอไว้ 3 ประการ คือ

(1) วัตถุประสงค์ ควรให้มีวัตถุประสงค์ของโครงการได้ตามรูปแบบทั้ง 3 ของป่าชุมชน คือ ป่าชุมชนอนุรักษ์ ป่าชุมชนเศรษฐกิจ และป่าชุมชนเอนกประสงค์

(2) หลักการ ควรยึดหลักการให้เป็นโครงการที่รับผิดชอบโดยชุมชน รัฐเป็นหน่วยงานสนับสนุน ไม่ควรจัดให้เป็นโครงการของหน่วยงานราชการโดยมีชุมชนเป็นเพียงองค์ประกอบย่อย

(3) พื้นที่เป้าหมาย จากหลักการดังกล่าวจึงควรดำเนินการในพื้นที่ซึ่งชุมชนมีความพร้อมเสียก่อน เช่น ป่าชุมชนแบบอนุรักษ์ที่เกิดขึ้นอยู่แล้ว ทั้งนี้อาจดำเนินการได้ในพื้นที่ทุกภาคของประเทศ

ประเด็นสำคัญในการเสนอให้ตราพระราชบัญญัติป่าชุมชนเพื่อให้หน่วยงานของรัฐ ดำเนินการขยายพื้นที่ป่าชุมชนโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

## (2) การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

แนวทางนี้มีข้อเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย รวม 5 ฉบับ คือ

(2.1) การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

(2.2) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เพื่อโอนกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไปเป็นของกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(2.3) แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน

(2.4) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

(2.5) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524

โดยมีรายละเอียดดังนี้

### (2.1) การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2558 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ....) พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ทส.) เสนอ ว่าเนื่องจากพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ปัจจุบันสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ได้เปลี่ยนแปลงไป มีการใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการดำรงชีพและการเศรษฐกิจมากขึ้น จึงจำเป็นต้องมีมาตรการในการควบคุม และการส่งเสริมการอนุรักษ์และฟื้นฟู เพื่อให้เกิดการใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติให้เหมาะสมและทันต่อการเปลี่ยนแปลง

#### สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

1. กำหนดให้ในการจัดให้มีหลักเขตและป้ายหรือเครื่องหมายอื่นแสดงเขตป่าสงวนแห่งชาติ ให้แจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านในท้องที่ที่เขตป่าสงวนแห่งชาตินั้นตั้งอยู่ทราบด้วย

2. กำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติประจำจังหวัด เพื่อกำหนดมาตรการที่จำเป็นในการควบคุม ดูแล และป้องกันรักษาป่าสงวนแห่งชาติ ตลอดจนดูแลการส่งเสริมการปลูกป่าและฟื้นฟูสภาพป่าสงวนแห่งชาติ รวมทั้งดำเนินการสอบสวนและวินิจฉัยคำร้องเกี่ยวกับสิทธิหรือการได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

3. กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อเสนอแนะมาตรการและแนวทางในการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พิจารณาให้ความเห็นชอบให้ใช้พื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

4. กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการยึดหรืออายัดบรรดาไม้ ของป่า อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะ หรือเครื่องจักรกลใด ๆ ที่บุคคลได้มา หรือได้ใช้ในการกระทำความผิด และกำหนดวิธีดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินและของกลางที่ยึดหรืออายัดไว้

5. กำหนดอัตราโทษให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน

6. กำหนดอัตราค่าธรรมเนียม ค่าภาคหลวง และค่าบำรุงป่า ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้อยู่ในระหว่างการศึกษาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ การวิเคราะห์จากผลการทบทวน รวมทั้งความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิในเรื่องกฎหมายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ที่มีอยู่ในปัจจุบันนั้นต่างก็มีความเห็นตรงกันว่าควรปรับปรุงกฎหมายป่าไม้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน

## (2.2) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

ในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้ของไถ่นั้น ได้มีการจัดตั้งกรมป่าไม้ขึ้น ในปี พ.ศ. 2439 สังกัดกระทรวงมหาดไทย และโอนมาสังกัดกระทรวงเกษตรธิการในปี พ.ศ. 2464 เป็นหน่วยงานเดียวที่รับผิดชอบในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้มาจนถึง พ.ศ. 2545 เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 119 ตอนที่ 99 ก ลงวันที่ 2 ตุลาคม 2549 ให้มีการจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และโอนภารกิจบางส่วนของกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปจัดตั้งเป็นกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช และ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ภายใต้สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา โอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปเป็นกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 120 ตอนที่ 93 ก ลงวันที่ 30 กันยายน 2546 หน่วยงานที่รับผิดชอบการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในปัจจุบันจึงมี 3 กรม ในสังกัด กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือ

1. กรมป่าไม้
2. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช
3. กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

อย่างไรก็ดี ได้พบว่าหลังจากการจัดตั้งกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช แล้ว มีปัญหาในการบริหารจัดการ คือ มีภารกิจเกี่ยวกับการอนุรักษ์ สงวน คุ้มครอง ปันฟู ดูแล รักษา ส่งเสริมและทำนุบำรุงทรัพยากรป่าไม้ ที่ซ้ำซ้อนกัน ประกอบกับภารกิจดังกล่าวได้ดำเนินการในพื้นที่รับผิดชอบบางส่วนที่ทับซ้อนกันด้วย ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงาน โดยเฉพาะปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย เป็นเหตุให้การบริหารจัดการงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่อาจดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวจึงได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ) พ.ศ. .... โอนกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ไปเป็นของกรมป่าไม้รวม 3 ครั้ง ในปีพ.ศ. 2549 พ.ศ. 2554 และ พ.ศ. 2556 แต่ยังไม่ส่งผลในทางปฏิบัติ

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ( 2556 : 1-2) ได้ให้เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องตราพระราชบัญญัติ ปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ) พ.ศ.... ขึ้นใหม่นั้น มีดังนี้

(1) พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ได้แบ่งกรมป่าไม้ออกเป็น 2 กรม คือ กรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ซึ่งทั้งสองหน่วยงานมีภารกิจที่ซ้ำซ้อนกัน และมีพื้นที่รับผิดชอบบางส่วนทับซ้อนกัน มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้อย่างเดียวกัน

(2) การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ถูกแยกออกเป็น 2 ส่วน ขัดกับหลักการบริหารจัดการระบบนิเวศที่ต้องดำเนินการเชิงระบบนิเวศอย่างเป็นองค์รวม (Ecological Approach) โดยมีหน่วยงานรับผิดชอบหลักเพียงหน่วยงานเดียวเพื่อให้เกิดเอกภาพและมีประสิทธิภาพ พื้นที่คุ้มครองขนาดใหญ่จะสามารถรองรับความหลากหลายทางชีวภาพได้มากกว่าพื้นที่ขนาดเล็ก ซึ่งทำให้เกิดความไม่มั่นคงของทรัพยากร (พื้นที่ขนาดเล็กทำให้เกิดการผสมพันธุ์ภายในฝูง (Inbreeding) ทำให้สัตว์อ่อนแอมีขนาดเล็กลง)

(3) การบริหารจัดการด้วยประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่สามารถบูรณาการการปฏิบัติงานระหว่างสองกรม และการตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่คล้ายคลึงกันของสองกรมเพื่อการบริหารจัดการทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและสิ้นเปลืองทรัพยากรทั้งบุคลากร งบประมาณและวัสดุครุภัณฑ์ เช่น การบริหารงานบุคคล การบริหารการเงินการคลัง และพัสดุ เป็นต้น

(4) ในด้านการป่าไม้ระหว่างประเทศ การพิจารณาทำข้อตกลงดำเนินงานด้านป่าไม้และสัตว์ป่าระหว่างประเทศ ทั้งในระดับทวิภาคี พหุภาคี อนุภูมิภาค และภูมิภาค รวมถึงความร่วมมือกับสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศ จำเป็นต้องมีความเป็นเอกภาพของผู้บริหารหรือของหน่วยงาน

จากเหตุผลดังกล่าวทั้ง 4 ประการนี้มีผลให้ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ลดลง จำเป็นต้องมีการแก้ไขโดยด่วน

ในกรณีของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนั้น ภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 132 ตอนที่ 21 ก เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2558 แล้ว ความในมาตรา 19 บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่พื้นที่ป่าชายเลนหรือป่าชายเลนอนุรักษ์อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือป่าไม้ให้บรรดาอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมป่าไม้ตาม กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติหรือกฎหมายว่าด้วยป่าไม้เป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดี” ซึ่งหมายถึง อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ป่า ชายเลนในปัจจุบันจึงอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง อย่างไรก็ตามอำนาจหน้าที่ของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ไม่สามารถจะ กำกับดูแลพื้นที่ป่าชายเลนในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลที่อาจมีป่าชายเลนรวมอยู่ด้วยตามบทบัญญัติมาตรา 18 การมีอำนาจซ้ำซ้อนในพื้นที่ป่าประเภทเดียวกัน ซึ่งอาจจะมีปัญหาในการบริหารจัดการเกิดขึ้นได้ในอนาคต ควรนำมาพิจารณาในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ในครั้งนี้ด้วยเพราะเดิมพื้นที่ป่าชายเลนได้มีการประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ต่อมาในปี 2537 กรมป่าไม้ได้กำหนดให้ป่าชายเลนเป็นป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรีซึ่งในขณะนั้น มีเนื้อที่ 266,737 ไร่ และเตรียมการประกาศอีก 161,960 ไร่ รวมทั้ง 2 กรณี รวม 428,697 ไร่ (กรมป่าไม้, 2537:51)

### (2.3) แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน

เนื่องจากกรมที่ดินมิได้ขยายพื้นที่ดำเนินการจัดที่ดินให้กับประชาชนมาตั้งแต่ พ.ศ. 2525 ตั้งแต่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 ที่ห้ามมิให้หน่วยงานจัดที่ดินขยายพื้นที่ดำเนินการยกเว้นการปฏิรูปที่ดิน และการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้น เมื่อผู้ได้รับการจัดที่ดิน ปฏิบัติครบตามหลักเกณฑ์แล้วจะได้รับเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินเป็นรายบุคคล ซึ่งขัดกับ นโยบายของรัฐบาลในปัจจุบันที่ต้องการจัดที่ดินของรัฐให้แก่เกษตรกรในรูปสหกรณ์แทนการจัดให้ปัจเจก จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน หมวด 2 การจัดที่ดินเพื่อประชาชน ให้เป็นการจัดที่ดินให้กับ สหกรณ์แทนการจัดที่ดินให้กับรายบุคคล

### (2.4) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

ควรแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมสามารถจ่ายค่าชดเชยให้แก่ผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน เนื่องจากทนายท โดยธรรมที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรา 39 นั้นบางรายมีอาชีพอื่น เช่น ข้าราชการ และไม่ต้องการประกอบ อาชีพด้านเกษตรกรรมต้องการขายที่ดิน ซึ่งเป็นปัญหาที่ยังมิได้มีการแก้ไขอยู่ในปัจจุบัน

### (2.5) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524

ปัญหาการถือครองที่ดินที่สำคัญประการหนึ่งคือการเช่าที่ดินของเกษตรกรที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลาช้านาน การเช่าที่ดินสะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินของ สังคมไทยที่คนยากจนไม่สามารถเข้าถึงที่ดินทำกินได้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2557: 1) ได้รายงานว่ จากการสำรวจในปี 2554 เกษตรกรไทยมีการเช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตรประมาณร้อยละ 45 ของเกษตรกรไทย ทั้งหมด 5.87 ล้านครัวเรือน หรือ 2.65 ล้านครัวเรือน เฉพาะในพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา พงษ์เทพี สำราญจิตต์ (2556: 1) ได้รายงานว่ามีกรเช่าที่นามากถึงร้อยละ 72 ของที่นาทั้งหมด

ปัญหาดังกล่าวนี้อรัฐได้ตระหนักและกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหามาอย่าง ต่อเนื่อง โดยการตรากฎหมายหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 และพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ซึ่งบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตามกฎหมายฉบับนี้ได้มีปัญหการบังคับใช้ โดยสถาบันวิจัยเพื่อการ พัฒนาประเทศไทย (2551: 343-344) วิเคราะห์ไว้ว่า “ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม พ.ศ. 2524 เกิดปัญหาจากบทบัญญัติ มาตรา 26 ซึ่งบัญญัติให้มีการเช่าที่นาไม่ต่ำกว่า 6 ปี เมื่อมีการทำสัญญาเช่าระหว่างเจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดิน และบทบัญญัติมาตรา 53 กำหนดไว้ว่าผู้ให้เช่า ที่นาจะขายที่นาได้ต่อเมื่อแจ้งให้ผู้เช่านาทราบและถ้าผู้เช่าต้องการจะซื้อจะต้องขายให้แก่ผู้เช่าและตกลงใน วิธีการชำระเงิน ซึ่งผู้เช่าอาจจะขายเวลาชำระเงินออกไปได้ไม่เกินกว่า 1 ปี ซึ่งผู้ให้เช่าหรือเจ้าของที่ดิน เห็นว่าเป็นการเสียโอกาสเพราะถ้าขายให้กับผู้อื่นจะได้เงินทั้งหมดในวันที่ขายที่ดิน ผลจากบทบัญญัติทั้งสอง มาตราจึงทำให้การเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรส่วนใหญ่เป็นการตกลงกันด้วยวาจาแทนการทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร เกิดความไม่แน่นอนต่อการเช่าที่ดินในปีต่อไป อีกประการหนึ่งเจ้าของที่ดินส่วนหนึ่งเห็นว่า บทบัญญัติทั้งสองมาตราทำให้เจ้าของที่ดินเสียเปรียบผู้เช่าที่ดิน จึงได้ทิ้งร้างโดยไม่ได้ให้เช่าและไม่ทำ ประโยชน์แต่อย่างใดซึ่งในปี 2550 มีมากถึง 1.1 ล้านไร่ เป็นการสูญเสียทางเศรษฐกิจและกำลังผลิตอาหาร ของประเทศจึงได้เสนอให้มีการศึกษาเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ต่อมาได้มีมติจากที่ประชุมสมัชชา ปฏิรูประดับชาติครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2554 เสนอให้รัฐบาลเร่งรัดแก้ไขพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อ

การเกษตร พ.ศ. 2524 เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งเจ้าของที่ดินและผู้เช่า (คณะกรรมการปฏิรูป, 2557: 77) ถึงปัจจุบันยังไม่มีผลในทางปฏิบัติจากข้อเสนอดังกล่าวข้างต้นแต่อย่างใด ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้จึงสมควรที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2524 เพื่อหาแนวทางแก้ไขที่เป็นธรรมทั้งเจ้าของที่ดินและผู้เช่า

### (3) การยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

แนวทางนี้มีข้อเสนอให้ยกเลิกกฎหมาย 1 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

จากการที่แนวคิดและนโยบายการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรของรัฐบาลในปัจจุบันเป็นการจัดให้ในลักษณะชุมชนหรือสถาบันเกษตรกรคือสหกรณ์ โดยเฉพาะนโยบายจากนายกรัฐมนตรีที่ต้องการมิให้ที่ดินของรัฐที่จัดให้เกษตรกรไปทำกินมีการขายและโอนไปยังบุคคลอื่นจึงให้มีการจัดที่ดินให้แก่สหกรณ์แทนการจัดให้รายบุคคล และที่ดินยังคงเป็นของรัฐ เพื่อให้มีเอกภาพเรื่องสิทธิในที่ดินที่รัฐจัดให้แก่เกษตรกร จึงเห็นสมควรยกเลิกพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ซึ่งเมื่อสมาชิกผู้ได้รับการจัดที่ดินปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ครบถ้วน ก็จะได้รับเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินเป็นรายบุคคล ซึ่งขัดแย้งกับนโยบายในปัจจุบัน นอกจากนี้ทั้งกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และกรมส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดที่ดินภายใต้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ มิได้ขยายพื้นที่ดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2525 รวมทั้งคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้มีมติให้เร่งรัดเพิกถอนนิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์ในการประชุม ครั้งที่ 5/2534 เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2534 นอกจากนี้ความตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 บัญญัติไว้ว่า “เมื่อการจัดนิคมแห่งใดได้บรรลุตามความมุ่งหมายแล้ว ให้สภาพของนิคมที่ได้จัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาเป็นอันสิ้นสุด ในการนี้ให้รัฐมนตรีประกาศวันสิ้นสภาพนิคมในราชกิจจานุเบกษา”

#### 7.1.2 มาตรการที่ 2 การพัฒนาเครื่องมือการบริหารจัดการ

การดำเนินการตามมาตรการนี้มี 3 แนวทาง คือ (1) การกำหนดแนวเขตป่าไม้ (2) การสำรวจจัดทำระเบียบผู้อยู่อาศัยและทำกิน ในเขตป่าไม้ และ (3) การจัดทำฐานระบบข้อมูลผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกินของรัฐ

โดยมีรายละเอียดดังนี้

##### (1) การกำหนดแนวเขตป่าไม้

ข้อพิพาทเรื่องแนวเขตป่าไม้กับเขตการใช้ที่ดินได้เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานของรัฐกับเอกชนตลอดมา สาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งก็คือแผนที่หน่วยงานของรัฐ ใช้เป็นแผนที่ที่มีมาตราส่วนที่ต่างกันในปี 2549 จึงได้มีโครงการจัดทำแผนที่ฐานในการกำหนดแนวเขตการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ที่ดิน หรือโครงการ Reshape ขึ้น

ในกรณีของพื้นที่ของรัฐทับซ้อนกันนั้น จากการดำเนินโครงการดังกล่าวคณะกรรมการเพื่อปรับปรุงเขตพื้นที่ป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ( 2549 : 13-16) รายงานว่ามี 8 กรณี คือ

1. กรณีพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและพื้นที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีทับซ้อนกัน
2. พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและเขตปฏิรูปที่ดินทับซ้อนกัน

3. พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและพื้นที่นิคมสหกรณ์ หรือนิคมสร้างตนเองที่มีกฎหมายบังคับแล้วทับซ้อนกัน
4. พื้นที่ราชพัสดุซึ่งมีขอบเขตชัดเจนแล้วทับซ้อนกับพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ
5. พื้นที่อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทับซ้อนกับพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ
6. พื้นที่อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทับซ้อนกับพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน
7. พื้นที่อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทับซ้อนกับพื้นที่นิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ หรือที่ราชพัสดุ
8. พื้นที่สวนป่าขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ทับซ้อนกับพื้นที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีป่าสงวนแห่งชาติ หรือพื้นที่อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า

อย่างไรก็ตามผลการดำเนินโครงการดังกล่าวนี้มิได้มีผลในการปฏิบัติแต่อย่างใด ต่อมาในปี 2550 ได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยมาตรฐานแผนที่และรูปแบบที่ดิน ในที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2550 ในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 124 ตอนพิเศษ 3 ง ลงวันที่ 11 มกราคม 2550 โดยมีเหตุผลว่า

“โดยที่ในปัจจุบันการจัดทำระวางแผนที่รูปแบบที่ดินของส่วนราชการใช้มาตรฐานที่แตกต่างกัน ทำให้ที่ดินมีแนวเขตเหลื่อมล้ำกันหรือไม่ชัดเจน ก่อให้เกิดปัญหาในการตรวจสอบขอบเขตหรือตำแหน่งที่ดิน การจัดทำแผนที่แสดงเขตที่ดินตามกฎหมายและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐสมควรกำหนดให้การจัดทำระวางแผนที่และแผนที่รูปแบบที่ดินในที่ดินของรัฐเป็นมาตรฐานเดียวกัน” ซึ่งต่อมาได้กำหนดมาตราส่วนแผนที่ ที่ต้องจัดทำคือ 1 : 4,000

หลังจากนั้น ในปีพ.ศ. 2552 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้จัดทำโครงการเร่งด่วน เพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ของประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการจัดทำฐานข้อมูลแนวเขตที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ ได้แก่ แนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ แนวเขตอุทยานแห่งชาติ แนวเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า แนวเขตห้ามล่าสัตว์ป่า แนวเขตป่าชายเลน และแนวเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี การจัดทำแนวเขตนี้จะต้องสอดคล้องกับประกาศของกฎหมายต่างๆ และสอดคล้องกับ ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ในอดีตจากฐานข้อมูลแผนที่ ภาพถ่ายทางอากาศก่อนและหลังการประกาศกฎหมายแต่ละฉบับ

โครงการนี้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเห็นชอบในการประชุมครั้งที่ 1/2552 วันที่ 16 มีนาคม 2552 และได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีรับทราบและถือเป็นมติคณะรัฐมนตรี เรื่องสิ่งแวดล้อม เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2552 ทั้งนี้ได้ดำเนินการ ตั้งแต่วันที่ 16 กันยายน 2552 เป็นเวลา 730 วัน ซึ่งได้สิ้นสุดในเดือน กันยายน 2554 (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2552:3)

อย่างไรก็ตามในปี 2558 ได้มีข้อสั่งการนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2558 โดยปรากฏในหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร. 0504/ ว164 เรื่อง ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2558 เลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งว่านายกรัฐมนตรีได้มีข้อสั่งการในข้อ 9 ดังนี้

“ข้อ 9 ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับกระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรมและวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เร่งดำเนินการพิจารณากำหนดแนว

เขตป่าไม้ใหม่ โดยจัดทำเป็นแผนที่ดิจิทัล มาตรฐาน 1: 4,000 ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว รวมทั้งพัฒนาแอปพลิเคชัน เพื่อความสะดวกในการตรวจสอบแนวเขตป่าไม้”

จึงสรุปได้ว่าในปัจจุบันยังไม่มีแนวเขตป่าไม้ที่ชัดเจนในระบบ Digital จึงมีความจำเป็นต้องเร่งรัดดำเนินการ

## (2) การสำรวจและจัดทำทะเบียนผู้อยู่อาศัยและทำกินในเขตพื้นที่ป่าไม้

จำนวนผู้บุกรุกพื้นที่ป่าไม้ที่มีการสำรวจตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน 2541 นั้น ถึงปัจจุบันมิได้ปรากฏว่ามีจำนวนมากนักน้อยเพียงใดข้อมูลที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2551 : 2) ได้รายงานไว้ใน ปี พ.ศ.2551 มีดังนี้

|                        | จำนวน (ราย) | ชุมชน (แห่ง) | เนื้อที่ (ล้านไร่) |
|------------------------|-------------|--------------|--------------------|
| พื้นที่ป่าอนุรักษ์     | 135,000     | 11,730       | 1.98               |
| พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ | 340,000     | 1,650        | 6.40               |
| พื้นที่ป่าชายเลน       | 5,426       | 981          | 123,213ไร่         |
| รวม                    | 480,426     | 14,361       | 8.5                |

อย่างไรก็ตามข้อมูลจากการสำรวจตามรายงานไว้นี้ อาจจะมีการเปลี่ยนแปลง เพราะในปี พ.ศ. 2551 มีรายงานว่าพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศในขณะนั้น มีจำนวน 104.7 ล้านไร่ แต่ในปี 2557 มีพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศ เหลือเพียง 102.29 ล้านไร่ (กรมป่าไม้, 2558ข: 2) ถูกบุกรุกทำลายไป 2.41 ล้านไร่ จำนวนผู้บุกรุกจึงน่าจะเพิ่มขึ้น

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวในการจัดที่ดินทำกินของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ที่ได้มีโครงการในพื้นที่นำร่อง 4 จังหวัด คือ ชุมพร เชียงใหม่ นครพนม และมุกดาหาร ได้พบว่าจากข้อมูลการสำรวจตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 30 มิถุนายน 2541 โดยคณะกรรมการจัดหาที่ดิน กับการสำรวจใหม่ ในปี พ.ศ. 2558 มีการเปลี่ยนแปลงเช่น รายชื่อไม่ตรงกัน หรือไม่มีข้อมูลการสำรวจ ดังรายละเอียดในตารางที่ 7-1

ตารางที่ 7-1 เปรียบเทียบข้อมูลที่ดินที่ได้รับมอบจากคณะกรรมการจัดหาที่ดินกับการสำรวจของกระทรวงมหาดไทยในปี พ.ศ. 2558

| สถานภาพ                                                                                         | จังหวัด (แปลง) |           |        |          |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|-----------|--------|----------|
|                                                                                                 | ชุมพร          | เชียงใหม่ | นครพนม | มุกดาหาร |
| ข้อมูลที่ดินที่ได้รับมอบจากคณะกรรมการจัดหาที่ดิน                                                | 324            | 4,529     | 1,647  | 3,551    |
| 1. ตำแหน่งที่ดินรายชื่อตรงตามข้อมูล                                                             | 226            | 3,339     | 473    | 1,760    |
| 2. ตำแหน่งที่ดินตรง แต่รายชื่อไม่ตรงตามข้อมูล                                                   | 82             | 478       | 316    | 300      |
| 3. ตำแหน่งที่ดินตรง มีผู้ครอบครอง ตรวจสอบไม่ได้ เนื่องจากไม่มีข้อมูล                            | 12             | 391       | 50     | --       |
| 4. ไม่มีข้อมูลการสำรวจ (เช่น ราษฎรไม่ตอบแบบสำรวจ หรือไม่สามารถหาตัวผู้ครอบครองตามข้อมูลได้ ฯลฯ) | 4              | 321       | 808    | 1,491    |

ที่มา : คณะกรรมการจัดหาที่ดิน (2558 : 1)



การสำรวจและจัดทำทะเบียนจำนวนผู้บุกรุกในพื้นที่ ป่าไม้ให้ถูกต้องและตรงกับข้อเท็จจริงในปัจจุบันจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะดำเนินการโดยด่วนควบคู่ไปกับการจัดทำวงรอบพื้นที่ที่ถูกบุกรุก

### (3) การจัดทำฐานระบบข้อมูลผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกินของรัฐ

สืบเนื่องจากการที่ผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกินได้ขายหรือโอนสิทธิในที่ดินที่ได้รับจัดให้ไปจำนวนมาก เช่น ในเขตนิคมสร้างตนเอง และเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น ซึ่งผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินทำกินเหล่านี้มีรายชื่อปรากฏในทะเบียนของหน่วยงานนั้นๆ แต่หากไปขอรับการจัดที่ดินทำกินของอีกหน่วยงานหนึ่งก็ไม่สามารถตรวจสอบได้ จึงมีความจำเป็นต้องจัดทำทะเบียนผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกิน เป็นระบบฐานข้อมูลกลางที่หน่วยงานจัดที่ดินทำกินโดยเฉพาะในที่ดินของรัฐแล้วขายหรือโอนสิทธิไปไม่ควรจัดที่ดินให้อีก นอกจากนี้การจัดทำระบบฐานข้อมูลจะเป็นการแสดงผลการดำเนินงานการจัดที่ดินของรัฐที่ถูกต้องว่าสามารถดำเนินการให้เกษตรกรได้ตามเป้าหมายหรือไม่

### 7.1.3 มาตรการที่ 3 การส่งเสริมความเข้มแข็งตลาดซื้อ-ขายไม้

มาตรการนี้มี 2 แนวทาง คือ (1) จัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไม้ในภาคต่างๆ ของประเทศ และ (2) พัฒนาระบบฐานข้อมูลการซื้อขายไม้ที่มีประสิทธิภาพ โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### (1) จัดตั้งตลาดการซื้อขายไม้ในภาคต่างๆ ของประเทศ

ภายหลังการยกเลิกสัมปทานป่าไม้ในประเทศเมื่อ พ.ศ. 2532 แล้ว ได้มีการนำเข้าไม้จากต่างประเทศที่มีมูลค่าสูง เช่น ในปี พ.ศ. 2557 มีมูลค่าสูงถึง 40,991 ล้านบาท (กรมป่าไม้, 2558: 7) ถึงแม้ว่าในปัจจุบันจะมีตลาดไม้อยู่บ้างแล้ว แต่ไม่กว้างขวางทั้งประเทศควรจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไม้ในภาคต่างๆ ของประเทศขึ้นรองรับกฎหมายสวนป่าฉบับใหม่ที่เพิ่งประกาศใช้ ที่คาดว่าจะมีพื้นที่เกษตรที่เสื่อมโทรมและไม่ได้ใช้ประโยชน์อยู่ในปัจจุบันจำนวนมากหรือใช้อยู่ก็ได้ผลผลิตต่ำ จะหันมาปลูกไม้โตเร็วแทน

**“อย่างไรก็ตามในการดำเนินการตามแนวทางนี้ จะต้องมีการศึกษาในรายละเอียดเพื่อวิเคราะห์ต้นทุนและผลตอบแทนที่ชัดเจนก่อนดำเนินการ”**

#### (2) พัฒนาระบบฐานข้อมูลการซื้อขายไม้ที่มีประสิทธิภาพ

ถึงแม้ว่ากรมป่าไม้จะมีการจัดทำระบบข้อมูลราคาไม้ไว้แล้วก็ตาม แต่ไม่ครอบคลุมไม้ทุกประเภท และตลาดรับซื้อทุกท้องที่ พร้อมทั้งข้อมูลจากต่างประเทศ เพื่อให้ผู้ลงทุนปลูกป่าได้ใช้ประกอบในการตัดสินใจ จึงควรพัฒนาระบบฐานข้อมูลการซื้อขายได้ที่สามารถให้เข้าถึง (Access) ได้ง่ายและเป็นปัจจุบัน

### 7.1.4 มาตรการที่ 4 สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

มาตรการนี้มี 4 แนวทาง คือ

- (1) การใช้เวทีประชาคมในการขับเคลื่อน
- (2) สนับสนุนการจัดตั้งเครือข่ายชุมชนอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้
- (3) จัดตั้งกองทุนสนับสนุนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้
- (4) สร้างเสริมจิตสำนึก ในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

### (1) การใช้เวทีประชาคมในการขับเคลื่อน

เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ชุมชนใกล้เคียง พื้นที่ป่าไม้หรือผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าไม้ ได้แสดงความคิดเห็นในการอนุรักษ์ป่าไม้ร่วมกัน ควรจัดให้มีเวทีประชาคม เพื่อหาข้อยุติและกำหนดกฎเกณฑ์ในการขับเคลื่อนโดยชุมชนในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

### (2) สนับสนุนการจัดตั้งเครือข่ายชุมชนอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

หน่วยงานของรัฐควรมีผู้ประสานงานภาคีรัฐกับองค์กรภาคเอกชน กลุ่มอนุรักษ์ที่รวมตัวกันอยู่แล้ว และกระตุ้นให้มีการรวมตัวเป็นกลุ่มเพิ่มขึ้นทุกพื้นที่ ภาคีรัฐอาจจะสนับสนุนงบประมาณการประชุมเพื่อให้ความรู้ในการสร้างเครือข่าย และความรู้ในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในเวทีเดียวกัน

### (3) จัดตั้งกองทุนสนับสนุนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

รัฐควรจัดตั้งกองทุนสนับสนุนกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่า และความหลากหลายทางชีวภาพ

### (4) สร้างเสริมจิตสำนึกในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

เพื่อกระตุ้นให้ผู้มีส่วนได้เสียในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้เกิดแรงบันดาลใจและกำลังใจควรใช้แนวทางการสร้างเสริมจิตสำนึกโดยการประกาศเกียรติคุณ ยกย่อง รวมทั้งให้รางวัลแก่ชุมชน ประชาชน และภาคประชาชนในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

#### 7.1.5 การตรวจสอบการปฏิบัติงานโดยคณะกรรมการภายนอก

มาตรการนี้มีแนวทางเดียวคือการจัดตั้งคณะกรรมการภายนอกทำการติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติงาน ในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และจัดที่ดินทำกิน โดยมีองค์ประกอบด้านต่างๆ เช่น ผู้ทรงคุณวุฒิด้านป่าไม้และด้านที่ดินทำกิน ผู้แทนจากองค์การภาคเอกชน ผู้แทนจากภาคประชาชนทำการติดตามการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และจัดที่ดินทำกิน การจัดตั้งคณะกรรมการภายนอกขึ้นติดตามตรวจสอบเพียงคนเดียว มีเหตุผลให้มองเห็นปัญหา และอุปสรรคที่เกิดขึ้นระหว่างนโยบายทั้งสองด้านที่อาจไม่ประสานสอดคล้องกัน แล้วแก้ไขให้มีประสิทธิภาพ

#### 7.2 ยุทธศาสตร์ที่ 2 ด้านการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

วัตถุประสงค์ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายให้มีพื้นที่ป่าไม้ 128 ล้านไร่ หรือร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

##### ตัวชี้วัด

- (1) มีพื้นที่ป่าไม้จำนวน 128 ล้านไร่ หรือร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ
- (2) พื้นที่ป่าไม้ที่เหลืออยู่ไม่ลดลง
- (3) จำนวนรายและพื้นที่ที่มีการจัดระเบียบผู้อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้

ยุทธศาสตร์ด้านการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้มี 3 มาตรการคือ (1) การอนุรักษ์ พื้นฟูต้นน้ำลำธารและเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ (2) การแก้ไขปัญหาผู้บุกรุกเข้าทำกินและอยู่อาศัย ในเขตป่าไม้ในปัจจุบัน (3) การลดจำนวนผู้อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้

โดยมีเหตุผลดังนี้

### 7.2.1 มาตรการที่ 1 การอนุรักษ์ฟื้นฟูต้นน้ำลำธารและเพิ่มพื้นที่ป่าไม้

มาตรการนี้ 2 แนวทาง คือ (1) ป้องกันและรักษาพื้นที่ป่าไม้ที่เหลือนให้คงอยู่ (2) สนับสนุนการเพิ่มพื้นที่ป่า

#### (1) ป้องกันและรักษาพื้นที่ป่าไม้ที่เหลือนให้คงอยู่

จากการสำรวจพื้นที่ป่าไม้ในปี 2557 พบว่าคงสภาพอยู่จำนวน 102.29 ล้านไร่ (กรมป่าไม้, 2558ข: 2) ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติอยู่ จำนวน 25.77 ล้านไร่ การป้องกันและรักษาพื้นที่ป่าไม้ที่เหลือนให้คงอยู่ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการ ตรวจสอบ ติดตาม ทั้งโดยภาพดาวเทียม และการตรวจสอบในสนาม การรวมกรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติ และพันธุ์พืชจึงต้องเร่งรัดดำเนินการเพื่อรวมอัตรากำลังที่มีอยู่มาพิทักษ์ป่า ให้มีการตั้งหน่วยพิทักษ์ป่าเพิ่มขึ้น ประเด็นสำคัญที่สุดคือ **“พื้นที่ป่าที่คงสภาพอยู่ในปัจจุบัน จะไม่มีการเพิกถอนไปจัดเป็นที่ดินทำกินโดยเด็ดขาด”** รวมทั้งใช้มาตรการทางกฎหมายในการบุกรุกทำลายป่าอย่างจริงจัง

เฉพาะในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น กรมป่าไม้ได้เสนอแนวคิด **“การจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน”** ตามหลักการคนอยู่กับป่าและใช้ประโยชน์จากป่าต่อคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เมื่อการประชุมครั้งที่ 1/2558 วันที่ 19 มีนาคม 2558 ไว้ 4 รูปแบบดังนี้

1. ป่าชุมชน (ป่าธรรมชาติ) : จัดทำโครงการป่าชุมชน บริหารจัดการป่าอย่างมีส่วนร่วมโดยเจ้าหน้าที่และชุมชน เก็บหาของป่าเพื่อการยังชีพ ห้ามตัดไม้ และใช้ประโยชน์จากป่าอย่างยั่งยืน โดยกรมป่าไม้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 มีเป้าหมายหลักคือ หมู่บ้านที่อยู่รอบป่าสงวนแห่งชาติ ในรัศมี 5 กิโลเมตร จำนวน 21,850 หมู่บ้าน เนื้อที่ประมาณ 10 ล้านไร่ ซึ่งปัจจุบันกรมป่าไม้อนุมัติให้จัดป่าชุมชนไปแล้ว 9,168 หมู่บ้าน พื้นที่ 3.8 ล้านไร่ ดำเนินการตามมาตรา 19 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และมาตรา 17, 32 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

2. ป่าเศรษฐกิจชุมชน (ป่าเสื่อมโทรมใกล้หมู่บ้าน) : โดยชุมชนรวมตัวกันขอใช้ประโยชน์แห่งละ 20-50 ไร่ เป็นป่าชุมชนใช้สอย ขออนุญาตตัดไม้ได้ ดำเนินการตามมาตรา 20 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

3. พื้นที่สิทธิชุมชน (ป่าหมดอายุจากการขอใช้ประโยชน์) : ในพื้นที่ปลูกป่าล้มและยางพารา โดยมีแนวทางดำเนินงาน 2 ส่วน คือ ส่วนหนึ่งตามความเหมาะสมให้ผู้ประกอบการดำเนินการต่อและอีกส่วนหนึ่งของพื้นที่ที่ไม่ถูกใช้ประโยชน์ จัดให้ชุมชนนำไปใช้ประโยชน์รวมในรูปแบบสหกรณ์ดำเนินการตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

4. โครงการสร้างป่าสร้างรายได้ (พื้นที่ทำการเกษตรเชิงเดี่ยว) : โดยปรับเปลี่ยนเป็นรูปแบบผสมผสานปลูกไม้ป่ากินได้ ปลูกไม้ผล ปลูกป่าหลายชั้นเรือนยอด ปลูกป่าหลายชั้นอายุ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดดังกล่าวนี้จะเป็นแนวทางการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ที่มีประสิทธิภาพวิธีหนึ่ง

## (2) สนับสนุนการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้

ในปี 2551 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้รายงานคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2551 ว่ามีพื้นที่ที่อนุญาตให้ส่วนราชการและภาคเอกชนใช้ประโยชน์ แต่ไม่มีการใช้ประโยชน์จริง และต้องการนำกลับมาฟื้นฟูสภาพป่าจำนวน 13.86 ล้านไร่\* หากสามารถนำกลับมาปลูกป่าได้แล้วรวมกับพื้นที่ป่าไม้ที่มีอยู่ 102.29 ล้านไร่แล้ว จะมีพื้นที่ป่าไม้เพิ่มขึ้นเป็น 116 ล้านไร่

นอกจากนี้ให้มีการรณรงค์การปลูกต้นไม้ในสถานที่ราชการทุกประเภท รวมทั้ง วัด และโรงเรียน ริมหาดหลวง อย่างจริงจัง รวมทั้งกำหนดให้โครงการบ้านจัดสรรในอนาคตมีสวนสาธารณะที่ปลูกต้นไม้ตามสัดส่วนที่เหมาะสม

อีกวิธีหนึ่งที่ได้กล่าวมาข้างต้นคือ การส่งเสริมให้ภาคเอกชนปลูกป่าไม้โตเร็วในพื้นที่การเกษตรที่เสื่อมโทรม ที่ทิ้งไว้ไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือปล่อยและมีผลผลิตต่ำ โดยมีการเสริมสร้างตลาดซื้อขายไม้ที่มีประสิทธิภาพ

อีกแนวทางหนึ่งในการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้คือการอพยพผู้บุกรุกพื้นที่ป่าไม้โดยเฉพาะพื้นที่ต้นน้ำนั้น จะต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวัง และมีความพร้อมเรื่องพื้นที่รองรับ ดังตัวอย่างที่ได้พบพานไว้ในกรณีอพยพผู้บุกรุกออกจากป่ารอยต่อ 5 จังหวัด ภาคตะวันออก ในปี พ.ศ. 2532\*\* โดยระบุไว้ว่าจะต้องมีการประสานความร่วมมือระหว่างจังหวัด เจ้าหน้าที่ทหาร และเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ หรือกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มีการเตรียมการพื้นที่รองรับที่มีโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการดำรงชีวิต จัดหาอาหารและน้ำดื่มให้ในระยะแรก เป็นต้น (กรมป่าไม้, 2534:70-73)

ข้อเสนอในการศึกษานี้เห็นด้วยกับการอพยพผู้บุกรุกพื้นที่ต้นน้ำแต่ต้องดำเนินการอย่างมีขั้นตอนที่ค่อยเป็นค่อยไป โดยเมื่อกำหนดวงรอบที่อยู่อาศัยและทำกินไว้แล้วอนุญาตให้ผู้บุกรุกอยู่อีกระยะหนึ่ง กำหนดพื้นที่รองรับในพื้นที่ที่ไม่ไกลจากที่อยู่อาศัยเดิมมากนัก ซึ่งอาจจะยังอยู่ในเขตพื้นที่ป่าไม้หรืออุทยานแห่งชาติ เช่นโครงการโป่งลึก-บางกลอย ในเขตอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน ในพื้นที่รองรับจะต้องมีการจัดทำระบบการอนุรักษ์ดินและน้ำ และมีการพัฒนาอาชีพควบคู่ไปด้วย แต่มีโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เช่นเดียวกับบทเรียนที่ศึกษาจากสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม\*\*\* ที่ไม่อพยพผู้บุกรุกออกจากเขตป่าทั้งหมด แต่อนุญาตให้ครอบครองที่ดินในเขตพื้นที่ป่าไม้เพื่อป้องกันการเคลื่อนย้ายไปบุกรุกพื้นที่ป่าไม้อีกต่อไป และหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ได้จ้างให้ผู้บุกรุกที่ได้รับการจัดที่ดินเหล่านั้น ดูแลป่าไม้มิให้ถูกบุกรุกทำลายและทำการบำรุงรักษาโดยการว่าจ้างเป็นรายปี แทนการอพยพออกจากพื้นที่ป่าไม้

ข้อเท็จจริงอีกประการหนึ่งก็คือการศึกษาประชากรชาวเขาที่อยู่อาศัยในพื้นที่ต้นน้ำในพื้นที่ 20 จังหวัด ของประเทศไทยโดยสถาบันวิจัยพื้นที่สูง (องค์การมหาชน) ในปี 2552 พบว่าชาวเขามีจำนวนลดลงมากกว่าสามแสนคน จากปี 2545 และอายุของชาวเขานั้นต่ำกว่า 15 ปี มีจำนวนร้อยละ 29 อายุระหว่าง 16-30 ปี อีกร้อยละ 29 นอกจากนั้นมีอายุมากกว่า 30 ปี อีกร้อยละ 42 แนวทางที่เสนอไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 1 มาตราการที่ 1.4 คือลดจำนวนผู้บุกรุกป่าไม้โดยการฝึกอาชีพจึงเป็นอีกแนวคิดหนึ่งที่จะนำเอกชนให้ลงมาประกอบอาชีพในพื้นที่ราบ

\* ดูรายละเอียดในเอกสารประกอบเล่มที่ 1 หน้า 2-101

\*\* ดูเอกสารประกอบเล่มที่ 1 หัวข้อ 4.3.2 หน้า 4-34

\*\*\* ดูเอกสารประกอบเล่มที่ 3 หัวข้อ 3.7 หน้า 21

แนวคิดต่อมาก็คือการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน จากข้าวโพดมาเป็นพืชอื่น เช่น กาแฟ ซึ่งมีข้อมูลว่าปริมาณกาแฟที่ผลิตได้ในประเทศไม่เพียงพอต้องนำเข้าจากต่างประเทศ (ปตท., 2558: 2-3) และ ปตท. ได้ร่วมกับมูลนิธิโครงการหลวงส่งเสริมการปลูกกาแฟที่อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ ในพื้นที่ป่าไม้ หรือการปลูกมัลเบอรี่ (หม่อนผล) แทนการปลูกข้าวโพดที่จังหวัดน่าน รวมทั้งการปลูกสตอเบอรี่ในโครงการ “แก่นมะกรูดโมเดล” ที่ตำบลแก่นมะกรูด อำเภอบ้านไร่ จังหวัดอุทัยธานี (หนังสือพิมพ์แนวหน้า วันที่ 5 มกราคม 2558: 1) ซึ่งเกษตรกรมีรายได้สูงกว่าปลูกข้าวโพด

แนวคิดที่ปรากฏชัดเจนก็คือ โครงการนาขั้นบันไดที่มูลนิธิปิดทองหลังพระดำเนินการที่อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดน่าน อีกโครงการหนึ่งที่กรมป่าไม้ (2558ค: 1) ดำเนินการคือ “โครงการฟื้นฟูนาแล่งป่า” โดยการสร้างแหล่งน้ำขนาดเล็กหรือฝายในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อให้ผู้บุกรุกมีน้ำทำนาแทนการปลูกข้าวโพด เพื่อลดพื้นที่ปลูกข้าวโพดและได้พื้นที่ป่าคืน

บทเรียนจากสาธารณสังคมนิยมเวียดนามอีกวิธีหนึ่งคือการใช้ระบบการเก็บค่าบริการเชิงนิเวศหรือการตอบแทนคุณประโยชน์ของระบบนิเวศ (PES: Payment for Ecosystem Services) PES เป็นกลไกการชดเชยแก่บุคคลหรือชุมชนที่ดำเนินกิจกรรมดูแลรักษาระบบนิเวศให้คงไว้ซึ่งคุณประโยชน์ด้านต่างๆ อาทิ การควบคุมให้น้ำอย่างสม่ำเสมอ การบรรเทาภัยน้ำหลาก และการดูดซับคาร์บอน เป็นต้น เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ด้วยการสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจให้ดำเนินกิจกรรมการอนุรักษ์ กลไก PES เป็นส่วนหนึ่งของกลไกการตลาดหรือการสร้างแรงจูงใจสำหรับนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม จากแนวคิดดังกล่าวนี้ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามได้นำมาใช้ในจังหวัดลามดง โดยผู้ผลิตน้ำประปาจ่ายค่าบริการเชิงนิเวศให้แก่ครัวเรือนต่างๆ บริเวณต้นน้ำที่รักษาต้นน้ำโดยวิธีต่างๆ ไปได้เป็นอย่างดี ทำให้ต้นน้ำอำนวยน้ำให้พื้นที่ตอนล่างเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (วินร็อค อินเตอร์เนชั่นแนล, 2554: 6)

จะเห็นได้ว่ามีแนวทางการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้หลายแนวทาง ขึ้นอยู่กับสภาพพื้นที่และความพร้อมของผู้บุกรุกป่าไม้ในแต่ละพื้นที่ว่าจะตอบรับโดยวิธีใด

## 7.2.2 มาตรการที่ 2 การแก้ไขปัญหาผู้บุกรุกเข้าทำกินและอยู่อาศัยในเขตป่าไม้ในปัจจุบัน

มาตรการนี้มี 2 แนวทาง คือ (1) จัดระเบียบในการอยู่อาศัยและทำกิน (2) จัดที่ดินให้ในรูปสหกรณ์ แทนรายบุคคล

โดยมีรายละเอียดดังนี้

### (1) จัดระเบียบในการอยู่อาศัยและทำกินในเขตป่าไม้

แนวทางดำเนินเฉพาะผู้ที่ทำกินและอาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าไม้ในปัจจุบันเท่านั้น จะไม่มีการยกเลิกเพิกถอนและอนุญาตให้ทำกินในพื้นที่ป่าไม้ที่เหลืออยู่ 102.29 ล้านไร่ ที่กล่าวข้างต้นโดยเด็ดขาด พื้นที่จัดระเบียบนี้จะต้องมีการวางขอบเขตที่ชัดเจน ไม่อนุญาตให้ขยายพื้นที่ ควบคุมการก่อสร้าง โครงสร้างพื้นฐานเท่าที่จำเป็น มิให้บุคคลภายนอกเข้ามาอยู่อาศัยเพิ่มขึ้น มีการจัดทำทะเบียนผู้ครอบครองที่ดิน ให้เฉพาะสิทธิทำกิน ที่ดินยังเป็นของรัฐ มิให้จำหน่ายจ่ายโอนที่ดินที่ครอบครองอยู่ และควรมีการกำหนดเวลาในการอนุญาตให้อยู่อาศัยดังที่กำหนดไว้

### (2) จัดที่ดินทำกินให้ในรูปสหกรณ์แทนรายบุคคล

การจัดที่ดินให้แก่ผู้ที่ทำกินและอยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น จะต้องดำเนินการตามนโยบายรัฐบาลคือจัดในรูปสหกรณ์ โดยการรวมแปลงแล้วแบ่งให้กับผู้ครอบครองที่ดินเดิมด้วยขนาดที่

เหมาะสม รวมทั้งจัดหาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการเกษตร และมีการส่งเสริมการพัฒนาอาชีพให้ผู้ได้รับการจัดที่ดินมีรายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต

### 7.2.3 มาตรการที่ 3 การลดจำนวนผู้อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้

มาตรการนี้มีแนวทางเดียวคือ การฝึกออาศัยให้แก่บุตรหลาน ผู้ได้รับการจัดที่ดินในเขตป่าไม้

สืบเนื่องจากประกาศของกระทรวงมหาดไทย เรื่องการสั่งให้บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่เกิดในราชอาณาจักรไทย โดยบิดามารดาเป็นคนต่างด้าว ได้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไป และการให้สัญชาติไทยเป็นการเฉพาะราย เมื่อวันที่ 26 กันยายน 2555 ทำให้บุตรหลานของกลุ่มชาวเขา 9 เผ่า ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยมีสัญชาติไทย ที่สามารถมีบัตรประชาชนได้ เพื่อลดจำนวนการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้ลง จึงจำเป็นต้องเปลี่ยนอาชีพให้มีอาชีพอื่นๆ ที่ลงมาประกอบอาชีพในเขตเมือง โดยการฝึกออาศัยด้านช่าง เช่น ช่างไฟฟ้า ช่างไม้ ช่างซ่อมเครื่องจักรกลการเกษตรขนาดเล็ก ช่างซ่อมรถยนต์และมอเตอร์ไซด์ ซึ่งข้อมูลของสถาบันวิจัยพัฒนาพื้นที่สูง (2553: 41) ระบุว่าประชากรบนพื้นที่สูง 20 จังหวัดในประเทศไทย ในปี 2545 มีจำนวน 1,203,149 คน ลดลงเหลือ 878,177 คน ในปี 2552 ลดลงจำนวน 324,972 คน อาจจะเป็นเพราะมีชนเผ่าลงมาเป็นแรงงานรับจ้าง เช่น ในพื้นที่ จังหวัดพะเยา เป็นต้น (จามรี เชียงทอง, 2554: 318)

## 7.3 ยุทธศาสตร์ที่ 3 ด้านการจัดที่ดินทำกิน

### วัตถุประสงค์

เพื่อให้สามารถจัดที่ดินทำกินให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกินได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งแก้ไขปัญหาโครงการจัดที่ดินทำกินในปัจจุบัน ตลอดจนให้สิทธิที่ดินแก่ผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกินประเภทเดียวกัน และป้องกันการขายหรือโอนสิทธิในที่ดินที่รัฐจัดให้

### ตัวชี้วัด

1. จำนวนผู้ไร้ที่ดินทำกินได้รับการจัดที่ดินทำกิน
2. จำนวนโครงการจัดที่ดินทำกินในปัจจุบันที่ได้รับการแก้ไข
3. ไม่มีการขายหรือโอนสิทธิในที่ดินที่รัฐจัดให้

ยุทธศาสตร์ด้านการจัดที่ดินทำกินมี 3 มาตรการ คือ

(1) การจัดที่ดินทำกินในอนาคต (2) การแก้ไขปัญหาโครงการจัดที่ดินทำกินที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน (3) การป้องกันการขายที่ดินที่รัฐจัดให้ในโครงการจัดที่ดินทำกิน

โดยมีรายละเอียดแต่ละมาตรการ ดังนี้

### 7.3.1 มาตรการที่ 1 การจัดที่ดินทำกินในอนาคต

มาตรการนี้มี 2 แนวทาง คือ

(1) การจัดหาที่ดินที่จะนำมาจัดให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกิน (2) การให้สิทธิในที่ดินของโครงการจัดที่ดินทำกิน

#### (1) การจัดหาที่ดินที่จะนำมาจัดให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกิน

แนวทางการจัดหาที่ดินที่จะนำมาจัดให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกินนี้จะแบ่งออกเป็นที่ดินของรัฐ และที่ดินของเอกชน

เนื่องจากที่ดินของรัฐที่เคยนำมาจัดทำเป็นที่ดินทำกินในอดีตนั้นเป็นพื้นที่ป่าไม้ แต่ปัจจุบันพื้นที่ป่าไม้เหลือเพียง 102.29 ล้านไร่ ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติที่กำหนดไว้ 128 ล้านไร่ จึงไม่สามารถจะนำมาจัดให้เป็นที่ดินทำกินได้อีก ที่ดินของรัฐที่ยังคงมีอยู่คือที่ราชพัสดุซึ่งมีจำนวน 12.2 ล้านไร่ และที่สาธารณประโยชน์จำนวน 7.4 ล้านไร่ แต่โดยที่พื้นที่ทั้งสองประเภทมีทั้งที่ถูกบุกรุกและส่วนราชการจัดให้เข้าอยู่แล้วเป็นบางส่วน จึงไม่อาจจะรองรับกับความต้องการของผู้ไร้ที่ดินทำกินได้

ที่ดินของรัฐที่สามารถนำมาจัดให้แก่ผู้ใช้ที่ดินทำกินได้ คือ ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่เกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดิน ขยายหรือโอนสิทธิให้แก่ผู้อื่นจำเป็นต้องมีการตรวจสอบและยึดคืนมาเป็นของสำนักงานการปฏิรูปเพื่อเกษตรกร ซึ่งในปัจจุบันยังไม่ทราบว่ามีความน้อยเพียงใดที่ดินจำนวนนี้สมควรจัดให้แก่ผู้ด้อยโอกาสหรือผู้ยากไร้ที่แท้จริงแทนเกษตรกรโดยทั่วไป

เมื่อพิจารณาถึงความต้องการหรือ อุปสงค์ (Demand ) และ อุปทาน(Supply) แล้ว ตลอดเวลาของการกำหนดนโยบายการจัดที่ดินทำกินนั้นถึงแม้จะมีการดำเนินการ เรื่องอุปสงค์ และอุปทานมาบ้างก็ตาม แต่ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ เพราะความต้องการที่ดินทำกินของเกษตรกรที่มีการสำรวจ การลงทะเบียน หรือการประเมินมีมากกว่าภาครัฐจะจัดหาให้ได้ เพราะไม่ว่าเกษตรกร หรือประชาชนทั่วไปต่างก็ต้องการที่ดินทั้งนั้น จึงเป็นการยากที่จะกำหนดให้อุปสงค์และอุปทานสอดคล้องกัน

ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ได้กำหนดให้มีการใช้ที่ดินของประเทศไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 50 ของเนื้อที่ประเทศหรือ 156 ล้านไร่ และเป็นที่ดินทำกินกับกิจกรรมอื่นๆ ร้อยละ 50 และพื้นที่ป่าไม้อาจจะลดลงเหลือ 125 ล้านไร่ เมื่อมีพลเมืองเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นการกำหนด “อุปทาน” ไว้เป็นครั้งแรก แต่ในปี พ.ศ. 2541 มีพื้นที่ป่าไม้ลดลงต่ำสุด คือ เหลือเพียง 81.07 ล้านไร่หรือ ร้อยละ 25.28 (กรมป่าไม้, 2558 : 10) ซึ่งต่ำกว่าที่กำหนดไว้ถึง 43.2 ล้านไร่

เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2547 คณะรัฐมนตรีรับทราบเรื่องการดำเนินการจัดที่ดินของรัฐให้ประชาชนทำกิน และเห็นชอบตามที่รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ) ประธานกรรมการอำนวยการและกำกับนโยบายการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนเสนอว่ามีอุปทาน (Supply) จากการรวบรวมข้อมูลที่ดินที่จะจัดหาของหน่วยงานของรัฐทั้ง 6 หน่วย โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

(1) ที่ดินที่สามารถดำเนินการได้ทันที จำนวน 25.24 ล้านไร่ 1) ที่ป่าสงวนแห่งชาติ 5.79 ล้านไร่ 2) ที่ราชพัสดุ 1 ล้านไร่ 3) ที่ ส.ป.ก. 16.98 ล้านไร่ 4) ที่นิคมสหกรณ์ 1.5 ล้านไร่

(2) ที่ดินที่ต้องดำเนินการเพิ่มเติม เช่น เจริญหาวิธีกระจายสิทธิ์หรือฟ้องร้องดำเนินคดี จำนวน 3.65 ล้านไร่ 1) ที่ป่าไม้ถาวร 1.7 ล้านไร่ 2) ที่ ส.ป.ก. 0.8 ล้านไร่ 3) ที่นิคมสร้างตนเอง 0.15 ล้านไร่ 4) ที่สาธารณประโยชน์ 1 ล้านไร่รวมทั่วประเทศ 28.89 ล้านไร่ อย่างไรก็ตามที่ดินที่รายงานเป็น Supply เหล่านี้ มีคนอยู่อาศัยและทำกินเป็นส่วนใหญ่ จึงเป็นการจัดระเบียบเสียเป็นส่วนใหญ่ ยกเว้นที่ราชพัสดุ มิใช่เป็นการจัดที่ดินให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกินโดยแท้จริง

ในด้านอุปสงค์ (Demand) จากการขึ้นทะเบียนคนจนของรัฐบาลในเดือนมกราคม มีนาคม 2547 ซึ่งรายงานคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2547 พบว่ามีปัญหาที่ดินทำกิน มีผู้มาจดทะเบียนทั้งสิ้นเกือบ 3 ล้าน 9 แสนราย แบ่งเป็น 4 ประเภทคือ

| ประเภท                                           | จำนวน                    |
|--------------------------------------------------|--------------------------|
| ผู้ไม่มีที่ดินทำกินเลย                           | 1 ล้าน 2 แสนราย          |
| ผู้ที่มีที่ดินเดิมอยู่แล้ว แต่ขอที่ดินทำกินเพิ่ม | 1 ล้าน 6 แสนราย          |
| ผู้เช่าที่ดินของรัฐทำประโยชน์อยู่                | 1 แสน 3 หมื่นกว่าราย     |
| ผู้ถือครองที่ดินของรัฐทำประโยชน์อยู่             | มากกว่า 2 แสน 7 หมื่นราย |

รวมความต้องการด้านที่ดินทำกินทั้งสิ้น 41 ล้านไร่ โดยมีความต้องการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์คือ

| ความต้องการ       | ร้อยละของผู้ลงทะเบียน |
|-------------------|-----------------------|
| ทำสวน             | ร้อยละ 27             |
| ทำนา              | ร้อยละ 26             |
| ทำไร่             | ร้อยละ 19             |
| ทำการเกษตรผสมผสาน | ร้อยละ 12             |
| เลี้ยงสัตว์       | ร้อยละ 12             |
| ทำการประมง        | ร้อยละ 2              |

ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีอุปสงค์ (Demand) มากกว่า อุปทาน (Supply) อุปสงค์และอุปทานเรื่องที่ดินทำกินนั้นจะเกี่ยวข้องกับผู้มีปัญหาการถือครองที่ดิน 3 กลุ่ม คือ (1) ผู้ไร้กรรมสิทธิ์ (2) ผู้ไร้ที่ดินทำกิน และ (3) ผู้เช่าที่ดิน ดังนี้

(1) ผู้ไร้กรรมสิทธิ์ คือผู้ที่ทำกินและอยู่อาศัยในที่ดินของรัฐ ซึ่งรวมทั้งพื้นที่ป่าไม้ พื้นที่สาธารณะประโยชน์ และที่ราชพัสดุ ซึ่งไม่มีข้อมูลเป็นปัจจุบัน มีข้อมูลล่าสุดในปี พ.ศ. 2552 รวมทั้งสิ้น 797,848 ราย (สภาผู้แทนราษฎร, 2552: 55) ถึงปัจจุบัน ไม่มีจำนวนที่ชัดเจนว่ามีจำนวนเท่าใด อย่างไรก็ตามผู้มีปัญหากลุ่มนี้มีที่ดินทำกิน หากจะจัดที่ดินทำกินให้จะเป็นการ “จัดระเบียบให้เหมาะสมมากกว่าการจัดที่ดินทำกิน” อุปทานด้านนี้จะทำให้พื้นที่ป่าไม้ลดลง

(2) ผู้ไร้ที่ดินทำกิน ผู้มีปัญหาในกลุ่มนี้มีข้อมูลจากการขึ้นทะเบียนคนจนในปี พ.ศ. 2547 จำนวน 1.2 ล้านราย ข้อมูลผู้ไร้ที่ดินทำกินอีกแหล่งหนึ่งคือการขึ้นทะเบียนเฉพาะของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ระบุไว้ในเดือนกันยายน 2554 นี้ จำนวน 370,676 ราย ถึงปัจจุบันไม่มีจำนวนผู้ไร้ที่ดินทำกินว่ามีจำนวนเท่าใด ทำให้การกำหนดทั้งอุปสงค์และอุปทานที่ถูกต้องเป็นไปได้ยาก

(3) ผู้เช่าที่ดิน ในปี พ.ศ. 2523 ได้มีการประมาณว่ามีผู้เช่าที่ดินประมาณ 1 ล้านครัวเรือน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2523: 13) ต่อมากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รายงานว่ามีผู้เช่าที่ดินมีจำนวนประมาณร้อยละ 45 จากครัวเรือนเกษตรกรทั่วประเทศ 5,871,048 ครัวเรือน คือ 2,641,971 ครัวเรือน เป็นที่ดินรวม 30, 592,882 ล้านไร่ ในปี พ.ศ. 2557 สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรรายงานว่าการเช่าที่ดินทั้งประเทศมีเนื้อที่ 29,253,215 ไร่ แต่ไม่มีจำนวนผู้เช่า (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2558: 180) และเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2558 กระทรวงมหาดไทยได้รายงานคณะรัฐมนตรีว่าได้ดำเนินการลดค่าเช่านาในปีผลิต 2557/2558 ให้แก่ผู้เช่านา จำนวน 380,965 ราย จึงมีความแตกต่างระหว่างข้อมูลผู้เช่าจากแหล่งต่างๆ นอกจากนี้การเช่าที่ดินดังกล่าวนี้ คงจะเป็นการเช่าที่ดินทั้งหมดหรือเช่าเป็นบางส่วน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการสำรวจและจัดทำฐานข้อมูลที่ต้องการ



ในเรื่องอุปสงค์ (demand) และอุปทาน (Supply) ในการจัดที่ดินทำกินนั้นจะกำหนดได้ยาก ด้วยเหตุผล 2 ประการ คือ

1. ขาดแคลนพื้นที่สำรองเพื่อจัดให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งมีจำนวนเพิ่มขึ้นตามจำนวนประชากร ที่มาของพื้นที่ที่นำมาจัดที่ดินทำกินในอดีตคือพื้นที่ป่าไม้นั้นในปัจจุบันมีจำนวนต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้และมีผลกระทบต่อระบบนิเวศอย่างรุนแรงอยู่ในปัจจุบัน

2. ความต้องการ (Demand) ที่ดินทำกินจะมีไม่สิ้นสุด ตามจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น จะเห็นได้จากข้อมูลการไร้ที่ดินทำกินที่ทบพวนมาข้างต้น เนื่องจากที่ดินเป็นทรัพยากรสิ้นอย่างหนึ่ง ประชากรทุกคนจึงอยากมีที่ดินเป็นของตนเอง เมื่อได้มาแล้วจะทำการเกษตรกรรมหรือไม่นั้น ไม่มีการติดตามจากหน่วยงานจัดที่ดินทำกินอย่างจริงจังและไม่มีการยึดคืนแต่อย่างใด เมื่อมีการสำรวจและขึ้นทะเบียนจึงมีความต้องการที่ดินจำนวนมาก

จากการวิเคราะห์ด้วยข้อมูลพื้นฐานดังกล่าวนี้จะสรุปได้ว่า ที่ดินของรัฐที่จะนำมาจัดให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกินนั้นมีจำนวนจำกัดมาก ไม่สามารถจะรองรับความต้องการได้ทั้งหมด ควรจัดหาที่ดินเอกชนมาจัดให้กับผู้ไร้ที่ดินทำกิน

### ที่ดินของเอกชน

จากข้อสรุปที่ว่าที่ดินของรัฐมีจำกัด จึงต้องจัดหาที่ดินจากเอกชน โดยเสนอให้จัดตั้ง “ธนาคารที่ดิน” แนวคิดที่จะจัดตั้งธนาคารที่ดิน (Land Bank) เพื่อทำหน้าที่ในการจัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกรและคนยากจนสนับสนุนการกระจายถือครองที่ดิน รวมทั้งลดการผูกขาดในตลาดที่ดิน การศึกษาของโสภณ ชมชาญและดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2555) พบว่า แนวคิดการจัดตั้งธนาคารที่ดินมีมานานกว่า 45 ปีแล้ว โดยในปี 2512 กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติได้ออกระเบียบว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินของกรมสหกรณ์ที่ดินเพื่อจัดให้แก่เกษตรกรตามวิธีการสหกรณ์ พ.ศ.2512 ต่อมาในปี พ.ศ.2517 ดร.ไชยงค์ ชูชาติ ขณะดำรงตำแหน่ง รองอธิบดีฝ่ายวิชาการกรมพัฒนาที่ดินได้จัดทำข้อเสนอโครงการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้น โดยเน้นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นหลัก และเสนอให้ออกพระราชบัญญัติจัดตั้งธนาคารที่ดินและให้ดำเนินการด้วยวิธีสหกรณ์และในปี พ.ศ. 2518 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกระเบียบว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินของกรมส่งเสริมสหกรณ์เพื่อจัดสรรให้แก่สหกรณ์ตามวิธีการสหกรณ์ พ.ศ. 2518 รวมทั้งตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ขึ้น โดยมาตรา 9 และมาตรา 10 กำหนดให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกว่า กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ต่อมาได้มีการจัดตั้งกองทุนที่ดินซึ่งเป็นการจำลองรูปแบบธนาคารที่ดินขึ้น ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 13 สิงหาคม 2534 อย่างไรก็ตามการดำเนินงานกองทุนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินทุกประเภทมีปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ 6 ประการ คือ

(1) งบประมาณหรือแหล่งทุนในการจัดหาที่ดินมีจำนวนน้อยไม่เพียงพอต่อการจัดหาที่ดินให้ผู้ไร้ที่ดินทำกิน

(2) ผู้ไร้ที่ดินทำกินที่ได้รับที่ดินจากรัฐจำนวนหนึ่ง ขาดความรู้และความตั้งใจที่จะทำการเกษตรจึงละทิ้งที่ดินที่รัฐจัดให้

(3) ที่ดินที่รัฐจัดซื้อมาไม่เหมาะสมต่อการเกษตร ขาดโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญแก่การเกษตรและการดำรงชีวิต

(4) ขาดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพระหว่างหน่วยงานที่ดำเนินการ โดยเฉพาะกรณีของกองทุนที่ดิน

(5) การดำเนินงานอยู่ภายใต้ขอบเขตและระเบียบแบบแผนของทางราชการ ทำให้เกิดความล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพ

(6) มีปัญหาเรื่องธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ

ต่อมาในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะได้ตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ.2554 ขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ ดำเนินการเพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืนและมีการใช้ประโยชน์จากที่ดินอย่างเหมาะสม รวบรวมข้อมูลที่ดินและเป็นตัวกลางระหว่างผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ที่ดินกับเจ้าของที่ดินที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์หรือเจ้าของที่ดินซึ่งยังไม่ประสงค์จะใช้ประโยชน์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่อย่างเต็มที่รวมทั้งสนับสนุนให้ชุมชนมีการบริหารจัดการที่ดินร่วมกันทั้งที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยในรูปแบบโฉนดชุมชน ซึ่งขณะยังไม่มีผลการดำเนินการแต่อย่างใด

แนวทางที่เสนอนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะแก้ไขปัญหาและ อุปสรรค 6 ประการ ที่กล่าวข้างต้น จึงเสนอให้ธนาคารที่ดินที่จะจัดตั้งขึ้นมีหน้าที่หลัก 3 ประการคือ

(1) ให้ผู้ไร้ที่ดินทำกินกู้เงิน ไปซื้อที่ดินทำกินโดยมีอัตราดอกเบี้ย ที่ต่ำและผ่อนส่งในระยะยาว

(2) จัดหาที่ดินที่มีโครงสร้างพื้นฐานทางด้านการเกษตรมาให้ผู้ไร้ที่ดินทำกิน ซื้อเช่า หรือ เช่าซื้อ

(3) รับบริหารที่ดินที่เจ้าของที่ดินนำมาฝากให้เกษตรกรเช่า

ทั้งนี้ต้องมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ไร้ที่ดินทำกิน รวมทั้งการตรวจสอบที่ชัดเจน เพราะทั้งการให้กู้เงินและเช่าซื้อนั้นจะมีอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำและผ่อนส่งระยะยาว และมีเงื่อนไขว่าหากผ่อนส่งครบแล้วเกษตรกรมีความประสงค์จะขายที่ดินจะต้องขายคืนให้กับธนาคารที่ดินเท่านั้น

ในกรณีหน้าที่ของธนาคารที่ดินประการที่ 3 นั้น การเช่าที่ดินเป็นหนทาง (Access) ของผู้ไร้ที่ดินทำกินเข้าสู่ที่ดินทำกิน ได้เร็วที่สุด ซึ่งจะเป็นการแก้ปัญหาการไร้ที่ดินทำกินได้ทางหนึ่ง ปัญหาเรื่องการเช่าที่ดินนั้นเป็นปัญหาความเป็นธรรมระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้เช่าที่ดินที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลาช้านาน เจ้าของที่ดินจึงทิ้งร้างไม่ใช้ประโยชน์ในปี 2556 มีมาก ถึง 8.5 ล้านไร่ (กรมพัฒนาที่ดิน, 2556 :1) ซึ่งได้เสนอให้แก้ไขในมาตรการที่ 1.1 ของยุทธศาสตร์ที่ 1 แล้ว การที่มีธนาคารที่ดินเป็นตัวกลางระหว่างเจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดินจะสร้างความเป็นธรรมให้แก่เจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดิน โดยจะลดปัญหาความขัดแย้งทั้งเรื่องค่าเช่าและกำหนดระยะเวลาในการเช่า จึงเป็นข้อเสนอที่ควรดำเนินการโดยเร็ว เพราะในปัจจุบันมีการเช่าที่ดินจำนวนมากถึง 30 ล้านไร่

## (2) การให้สิทธิในที่ดินของโครงการจัดที่ดินทำกิน

แนวทางนี้กำหนดขึ้นเพื่อมิให้เกิดความแตกต่างของสิทธิในที่ดินที่จัดให้กับเกษตรกรเช่นที่ดำเนินการมาในอดีต เนื่องจากการจัดที่ดินของรัฐในอนาคตนั้นเป็นการจัดให้สหกรณ์ ผู้ได้รับการจัดที่ดินต้องเป็นสมาชิกสหกรณ์ มีเพียงสิทธิทำกิน โดยที่ดินยังเป็นของรัฐ ดังที่ได้เสนอให้แก้ไขปรับปรุงและยกเลิกกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่เดิมบางฉบับ แนวทางนี้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รวมทั้งสอดคล้องกับบทเรียนจากการจัดที่ดินในประเทศอิสราเอลในลักษณะนิคมสหกรณ์ หรือ โมชาฟ(Moshav) ที่บทวนไว้ในเอกสารประกอบเล่มที่ 3

อาจจะมียี่สิบที่ดินที่ไม่สามารถดำเนินการจัดที่ดินในรูปสหกรณ์ได้ เช่น พื้นที่ ที่ ส.ป.ก ตรวจสอบแล้วว่าผู้ได้รับ ส.ป.ก 4-01 เดิม ขายหรือโอนสิทธิให้แก่ผู้อื่น แล้วยึดคืนมา เป็นแปลงเดิมมีเนื้อที่น้อย กรณีนี้อาจจะจัดให้แก่ผู้ด้อยโอกาสหรือผู้ยากไร้เป็นรายบุคคลได้เพราะการศึกษานี้มิได้เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2516

### 7.3.2 มาตรการที่ 2 การแก้ไขปัญหาโครงการจัดที่ดินทำกินที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

มาตรการนี้มี 4 แนวทางคือ

(1) การตรวจสอบการเปลี่ยนมือหรือโอนสิทธิในเขตปฏิรูปที่ดิน (2) เร่งรัดการสืบสภาพโครงการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 (3) การจัดหาโครงสร้างพื้นฐานในเขตปฏิรูปที่ดิน (4) การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการตลาด

โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### (1) การตรวจสอบการเปลี่ยนมือหรือโอนสิทธิในเขตปฏิรูปที่ดิน

แนวทางนี้ควรดำเนินการไปพร้อมกับการจัดทำระบบฐานข้อมูลผู้ได้รับที่ดินจากการที่ดินทำกินของรัฐ โดยการตรวจสอบในพื้นที่จริง ซึ่งอาจจะขอความร่วมมือจากเทศบาลตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีการสนับสนุนงบประมาณการตรวจสอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น การตรวจสอบจะรวมถึง รายชื่อผู้ได้รับ ส.ป.ก 4-01 จำนวนที่ดินได้รับ การใช้ประโยชน์ในปัจจุบัน พื้นที่ที่ควรดำเนินการในระยะแรกคือ พื้นที่ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รายงานไว้ว่ามีการเปลี่ยนมือในสัดส่วนที่สูงได้แก่ จังหวัดลพบุรีร้อยละ 35.83 จังหวัดเชียงใหม่ ร้อยละ 33.00 จังหวัดนครราชสีมา ร้อยละ 26.46 จังหวัดชัยภูมิร้อยละ 10.80 และจังหวัดกาญจนบุรี ร้อยละ 9.73 ของพื้นที่ที่จัดให้แก่เกษตรกร (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2558 : A-7)

ผลจากการตรวจสอบการเปลี่ยนมือหรือโอนสิทธิในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวนี้ ส.ป.ก. จะได้ที่ดินคืนมาจำนวนหนึ่ง ซึ่งจะเป็นที่ดินที่จะจัดให้กับผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาสซึ่งมีอยู่ในสังคมไทย

#### (2) เร่งรัดการสืบสภาพโครงการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511

แนวทางนี้มีเหตุผล 2 ประการ คือ

(2.1) ผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ทั้งนิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์ เมื่อปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ครบถ้วนจะได้รับเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมีสิทธิในที่ดินเหนือกว่าสิทธิในที่ดินจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่ได้รับ ส.ป.ก 4-01หรือหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน และจากพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ที่ให้เพียง ส.ท.ก หรือสิทธิทำกิน ซึ่งเกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้ได้รับการจัดที่ดินเพื่อลดปัญหาดังกล่าว จำเป็นจะต้องมีการแก้ไขโดยเร่งรัดการสืบสภาพโครงการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 โดยเร็ว

(2.2) คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 5/2534 เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2534 ให้เร่งรัดเพิกถอนนิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์ นอกจากนี้ความตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 บัญญัติไว้ว่า “เมื่อการจัดนิคมแห่งใดได้บรรลุผลตามความมุ่งหมายแล้ว ให้สภาพของนิคมที่ได้จัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาเป็นอันสิ้นสุด ในการนี้ให้รัฐมนตรีประกาศวันสิ้นสภาพนิคมในราชกิจจานุเบกษา”

### (3) การจัดหาโครงสร้างพื้นฐานในเขตปฏิรูปที่ดิน

ผลการดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตั้งแต่ พ.ศ. 2518 ถึงปัจจุบัน จัดที่ดินให้แก่เกษตรกรได้ 34.5 ล้านไร่ แก่เกษตรกร 2.14 ล้านราย แต่เนื่องจากพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินส่วนใหญ่ไม่ค่อยเหมาะสมต่อการเกษตรและขาดโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญเพื่อการเกษตร เช่น แหล่งน้ำ ตลาดสินค้าเกษตร ถนน ไฟฟ้า โรงเรียน โรงพยาบาล เป็นต้น จึงทำให้การดำรงชีวิตของเกษตรกรเป็นไปด้วยความยากลำบาก โดยเฉพาะการขาดแคลนแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรทำให้การผลิตประสบปัญหาความแห้งแล้ง ส่งผลให้เกษตรกรมีหนี้สิน จึงขายที่ดินไปจำนวนมาก (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2535 : 73; สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2551: 307) แนวทางนี้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะหากสามารถจัดหาโครงสร้างพื้นฐานในเขตปฏิรูปที่ดินที่ดีในพื้นที่จำนวนมากถึง 34.5 ล้านไร่แล้ว จะส่งผลต่อการดำรงชีวิตของเกษตรกรจำนวนมากให้ดีขึ้นและจะลดการขายหรือโอนสิทธิ์ที่ดินที่ได้รับมา

### (4) การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการตลาด

ควบคู่ไปกับการจัดหาโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตรแล้วจะต้องมีการถ่ายทอดเทคโนโลยีในการผลิตที่เป็นไปในลักษณะประณีต (Intensive) ที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เช่น เมื่อมีแหล่งน้ำในไร่นาของตนเอง ควรใช้ตัวอย่างโครงการ 1 ไร่ หนึ่งแสนที่ดำเนินการโดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร หอการค้าไทย มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ดำเนินการที่จังหวัดนนทบุรี (มติชนออนไลน์, 2558 : 1) ซึ่งหลักการก็คือการทำไร่-นาสวนผสม

ประเด็นสำคัญอีกประเด็นหนึ่งก็คือ การขาดหลักการจัดการธุรกิจไร่นา ในแนวทางนี้ควรใช้ระบบสหกรณ์โดยเฉพาะในเขตปฏิรูปที่ดินที่ได้จัดตั้งขึ้นแล้วจำนวนมากเป็นผู้ประสานงานให้ชุมชนตัดสินใจร่วมกันว่าจะผลิตพืชหรือสัตว์ชนิดใดที่ตลาดมีความต้องการอย่างสม่ำเสมอเป็นระยะยาว และสหกรณ์จะทำหน้าที่เป็นผู้ประสานกับกลไกการตลาดในระดับต่างๆ เช่น บทเรียนจากการดำเนินการในนิคมสหกรณ์หรือ โมชาฟ (Moshav) ของประเทศอิสราเอล

### 7.3.3 มาตรการที่ 3 การป้องกันการขายที่ดินที่รัฐจัดไว้ในโครงการจัดที่ดินทำกิน

มาตรการนี้มี 2 แนวทาง คือ (1) การติดตามการครอบครองและทำประโยชน์ในโครงการจัดที่ดินทำกิน (2) ระเบียบการจัดที่ดินทำกินให้กับผู้ที่เคยได้รับการจัดที่ดินทำกินจากรัฐ

#### (1) การติดตามการครอบครองและทำประโยชน์ในโครงการจัดที่ดินทำกิน

แนวทางนี้จะต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการจัดทำระบบฐานข้อมูลผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกินจากภาครัฐ จะต้องจัดทำแผนการตรวจสอบในพื้นที่อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง โดยหน่วยงานเจ้าของโครงการอาจจะจัดงบประมาณสนับสนุน ให้แก่สหกรณ์ ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาทำการตรวจสอบร่วมกันทั้งตัวบุคคลที่ได้รับการจัดที่ดิน และ การใช้ประโยชน์ในที่ดินว่าได้ทำประโยชน์หรือไม่ ข้อมูลที่ได้ให้ประกาศที่ทำการสหกรณ์อย่างเปิดเผยต่อสาธารณะ

#### (2) ระเบียบการจัดที่ดินทำกินให้กับผู้ที่เคยได้รับการจัดที่ดินทำกินจากรัฐ

ภายหลังการจัดทำระบบฐานข้อมูลผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกินจากภาครัฐในโครงการจัดที่ดินทำกินของรัฐทุกโครงการแล้ว ให้ตรวจสอบว่าผู้มาขอที่ดินทำกินทุกรายเคยได้รับที่ดินทำกินจากภาครัฐหรือไม่ และหากพบว่าเคยได้รับมาแล้ว ให้ระเบียบการจัดที่ดินให้แก่บุคคลรายนั้น กรณีนี้จะต้องกำหนดเป็นกฎหมายของรัฐและประกาศให้ประชาชนรับทราบโดยทั่วกัน

ตารางที่ 7-2 สรุปยุทธศาสตร์ มาตรการและแนวทางในการแก้ไขปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดการที่ดิน

| ยุทธศาสตร์                                | มาตรการ                                                               | แนวทาง                                                                                                                                                                                                                                            |
|-------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ | 1.1 การพัฒนาด้านกฎหมาย                                                | 1. การตรากฎหมายขึ้นใหม่<br>2. การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน<br>3. ยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน                                                                                                               |
|                                           | 1.2 การพัฒนาเครื่องมือการบริหารจัดการ                                 | 1. กำหนดแนวเขตป่าไม้<br>2. การสำรวจและจัดทำทะเบียนผู้อยู่อาศัยและทำกินในเขตป่าไม้<br>3. การจัดทำระบบฐานข้อมูลผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกินของรัฐ                                                                                                     |
|                                           | 1.3 การเสริมสร้างความเข้มแข็งตลาดซื้อ-ขายไม้                          | 1. การตั้งตลาดกลางซื้อ-ขายไม้ในภาคต่างๆ ของประเทศ<br>2. พัฒนาระบบฐานข้อมูลการซื้อขาย ไม้ที่มีประสิทธิภาพ                                                                                                                                          |
|                                           | 1.4 สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้      | 1. การใช้เวทีประชาคมในการขับเคลื่อน<br>2. สนับสนุนการจัดตั้งองค์กรเครือข่ายชุมชนอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้<br>3. จัดตั้งกองทุนสนับสนุนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้<br>4. สร้างเสริมจิตสำนึกในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้                      |
|                                           | 1.5 การตรวจสอบการปฏิบัติงานโดยคณะกรรมการภายนอก                        | 1. จัดตั้งคณะกรรมการภายนอกทำการติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติงานในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และที่ดินทำกิน                                                                                                                                              |
| 2. ด้านการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้           | 2.1 การอนุรักษ์พื้นที่ต้นน้ำลำธารและเพิ่มพื้นที่ป่าไม้                | 1. ปกป้องและรักษาพื้นที่ป่าไม้ที่เหลือให้คงอยู่<br>2. สนับสนุนการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้                                                                                                                                                               |
|                                           | 2.2 การแก้ไขปัญหาผู้บุกรุกเข้าทำกินและอยู่อาศัยในเขตป่าไม้ในปัจจุบัน  | 1. จัดระเบียบในการอยู่อาศัยและทำกินในเขตป่าไม้<br>2. จัดที่ดินให้เป็นรูปสหกรณ์แทนรายบุคคล                                                                                                                                                         |
|                                           | 2.3 การลดจำนวนผู้อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้                         | 1. การฝึกอบรมให้แก่มุตรหลานผู้ได้รับการจัดที่ดินในเขตป่าไม้                                                                                                                                                                                       |
| 3. ด้านการจัดที่ดินทำกิน                  | 3.1 การจัดที่ดินทำกินในอนาคต                                          | 1. การจัดหาที่ดินที่จะนำมาจัดให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกิน<br>2. การให้สิทธิที่ดินในโครงการจัดที่ดินทำกิน                                                                                                                                               |
|                                           | 3.2 การแก้ไขปัญหาโครงการจัดที่ดินทำกินที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน | 1. การตรวจสอบการเปลี่ยนมือหรือโอนสิทธิในเขตปฏิรูปที่ดิน<br>2. เร่งรัดการสืบสภาพโครงการจัดที่ดินทำกินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511<br>3. การจัดหาโครงสร้างพื้นฐานในเขตปฏิรูปที่ดิน<br>4. การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการตลาด |
|                                           | 3.3 การป้องกันการขายที่ดินที่รัฐจัดไว้ในโครงการจัดที่ดินทำกิน         | 1. ติดตามการครอบครองและทำประโยชน์ในโครงการจัดที่ดินทำกิน<br>2. ระวังการจัดที่ดินทำกินให้กับผู้ที่เคยได้รับที่ดินทำกินจากรัฐ                                                                                                                       |

## 7.4 มาตรการและแนวทางที่เสนอเพิ่มเติมจากที่มีการปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน

จากการเสนอยุทธศาสตร์ทั้ง 3 ด้านนั้นทั้งมาตรการและแนวทางที่ได้เสนอ รวม 11 มาตรการ 26 แนวทาง นั้นมีทั้งที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันและที่เสนอเพิ่มเติมขึ้นใหม่ ในส่วนเสนอเพิ่มเติมมีดังนี้

### ยุทธศาสตร์ที่ 1 ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ

มาตรการที่ 1.1 การพัฒนาด้านกฎหมาย

แนวทางที่ 3 ยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

มาตรการที่ 1.2 การพัฒนาเครื่องมือการบริหารจัดการ

แนวทางที่ 3 การจัดทำฐานระบบข้อมูลผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกินของรัฐ

มาตรการที่ 1.3 การส่งเสริมความเข้มแข็งตลาดซื้อ-ขายไม้

แนวทางที่ 1 จัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไม้ในภาคต่างๆ ของประเทศ

แนวทางที่ 2 พัฒนาระบบฐานข้อมูลการซื้อขายไม้ที่มีประสิทธิภาพ

มาตรการที่ 1.4 สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

แนวทางที่ 2 สนับสนุนการจัดตั้งเครือข่ายชุมชนอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

แนวทางที่ 3 จัดตั้งกองทุนสนับสนุนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

มาตรการที่ 1.5 การตรวจสอบการปฏิบัติงานโดยคณะกรรมการภายนอก

แนวทางที่ 1 การจัดตั้งคณะกรรมการภายนอกทำการติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติงาน ในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และจัดที่ดินทำกิน

### ยุทธศาสตร์ที่ 2 ด้านการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

มาตรการที่ 2.2 การแก้ไขปัญหาผู้บุกรุกเข้าทำกินและอยู่อาศัยในเขตป่าไม้ในปัจจุบัน

แนวทางที่ 2 จัดที่ดินให้ในรูปสหกรณ์แทนรายบุคคล

### ยุทธศาสตร์ที่ 3 ด้านการจัดที่ดินทำกิน

มาตรการที่ 3.3 การป้องกันการขายที่ดินที่รัฐจัดไว้ในโครงการจัดที่ดินทำกิน

แนวทางที่ 2 ระงับการจัดที่ดินทำกินให้กับผู้ที่เคยได้รับการจัดที่ดินทำกินจากรัฐ

## 7.5 ความสอดคล้องของยุทธศาสตร์กับแนวทางการพัฒนาประเทศ

ยุทธศาสตร์ทั้ง 3 ด้านที่ได้กำหนดขึ้นนี้มีความสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศ 4 แนวทาง คือ

1. อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวซึ่งเป็นรายได้หลักของประเทศในปัจจุบันมีความจำเป็นต้องใช้พื้นที่ป่าไม้ในด้านการเป็นที่พัก โดยเฉพาะอุทยานแห่งชาติที่มีทัศนียภาพที่สวยงามเป็นประการแรก ประการต่อมา คือ ความต้องการน้ำจะมีปริมาณเพิ่มขึ้นจากนักท่องเที่ยวที่ปัจจุบันขาดแคลนในฤดูแล้งจึงมีความจำเป็นต้องรักษาพื้นที่ป่าไม้ไว้ตามที่กำหนดเป้าหมายไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 2

2. การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมที่มีการส่งเสริมการลงทุนและมีการขยายเขตเศรษฐกิจหลายพื้นที่นั้นมีความจำเป็นจะต้องใช้น้ำเพิ่มขึ้นการรักษพื้นที่ป่าไม้ที่เหลือนและเพิ่มให้ได้ตามเป้าหมายจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

3. แนวทางการเป็นครัวโลกนั้นมีความจำเป็นจะต้องใช้น้ำในการผลิตซึ่งจำเป็นต้องมีพื้นที่ป่าไม้ไว้ อำนวยน้ำดังกล่าวในข้อ 1 และ 2 รวมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพในที่ดินที่ทำการเกษตรที่มีปัญหาอยู่ในปัจจุบัน เช่นพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ให้แนวทางไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 3

4. สร้างความมั่นคงของชาติ แนวทางนี้หากมีการดำเนินการตามที่เสนอในยุทธศาสตร์ทั้ง 3 ด้าน จะสร้างความมั่นคงของชาติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่จะลดภัยพิบัติซึ่งสร้างความเสียหาย แก่ชีวิตและทรัพย์สิน และสร้างสมดุลด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศ นอกจากนี้จะมีความมั่นคงของชาติด้าน สังคม-จิตวิทยาที่เกิดจากผู้มีปัญหการถือครองที่ดินทั้ง 3 กลุ่ม คือ ไร้กรรมสิทธิ์ ไร้ที่ดินทำกิน และเช่าที่ดิน

## 7.6 การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์

จากที่ได้ทบทวนถึงวิธีปฏิบัติในอดีตทั้งการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน พบว่าการเมือง มีอิทธิพลต่อการบริหารจัดการป่าไม้และที่ดินต่อคณะกรรมการคณะต่างๆและหน่วยงานที่มีอยู่ จึงมี ข้อเสนอให้ขับเคลื่อนโดย “คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช)” ที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ที่ดินทุกประเภท รวมทั้งสามารถแก้ไขและยุติปัญหาระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน โดยจัดตั้ง คณะอนุกรรมการและคณะทำงานเฉพาะกิจขึ้นมาแก้ไขปัญหาในอดีตแต่ละด้านและจัดทำแผนปฏิบัติงานใน อนาคตร่วมกัน แทนการมอบหมายให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งดำเนินการแก้ไขปัญหาดังเช่นในอดีต เช่น การจัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐที่ดำเนินการมาแล้วเป็นเวลานานแต่ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้

### เอกสารอ้างอิง

1. กรมป่าไม้. 2534. **ป่ารอยต่อ 5 จังหวัด ภาคตะวันตก**. สถาบันวิจัยสัตว์ป่าและเขิงเทรา
2. กรมป่าไม้. 2537. **98 ปี กรมป่าไม้**.
3. กรมป่าไม้. 2558ก. **การจัดการป่าไม้ที่ยั่งยืน**. เอกสารเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติในการประชุมครั้งที่ 1/2558 วันที่ 19 มีนาคม 2558.
4. กรมป่าไม้. 2558ข. **บทสรุปสำหรับผู้บริหาร โครงการจัดทำข้อมูลสภาพพื้นที่ป่าไม้ ปี พ.ศ. 2556-2557**. สำนักจัดการที่ดินป่าไม้.
5. กรมป่าไม้. 2558ค. **นาแลกป่า**. ศูนย์ข้อมูลสารสนเทศ [www.forestinfo.go.th](http://www.forestinfo.go.th)
6. กรมป่าไม้. 2558ง. **สถิติการป่าไม้ 2557**. [www.foresterinfo.go.th](http://www.foresterinfo.go.th)
7. กรมพัฒนาที่ดิน. 2556. **การใช้ที่ดินของประเทศไทยปี พ.ศ. 2553/2556** ส่วนวิเคราะห์สภาพการใช้ที่ดิน สำนักนโยบายและแผนการใช้ที่ดิน
8. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช. 2556. **เหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ .. ) พ.ศ. .... (โอนกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชให้เป็นกรมป่าไม้) ณ วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2556**.
9. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2557. **กระทรวงเกษตรฯ พบเจ็อนไซ พ.ร.บ. การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม** ข่าวสารการเกษตร ฉบับที่ 10 เมษายน 2556.
10. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2551. **เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการตัดไม้ทำลายป่าแห่งชาติ (คปป.) ครั้งที่ 1/ 2551 วันพุธ ที่ 21 พฤษภาคม 2551 ณ ห้องประชุมกรมป่าไม้**.
11. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2552. **โครงการเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ของประเทศ**. สำนักปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
12. คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน. 2558. **สรุปผลการประชุมคณะอนุกรรมการจัดที่ดินครั้งที่ 2/2558 วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2558 กระทรวงมหาดไทย**.
13. คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ. 2534. **รายงานการประชุมคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 5/2534 วันที่ 23 ธันวาคม 2534**. กรมที่ดิน.
14. คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ. 2558. **รายงานการประชุมคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2558. วันที่ 19 มีนาคม 2558 ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล**. สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.



15. คณะกรรมการเพื่อปรับปรุงเขตพื้นที่ป่าไม้. 2549. **แนวทางการปรับปรุงเขตพื้นที่ป่าไม้ (Reshape) โครงการจัดทำแผนที่ฐานในการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ที่ดิน** กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
16. คณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน. 2557. **3 ปี ปฏิรูปประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดบางกอกบล็อก.
17. จามรี เชียงทอง. 2554. **การกลายเป็นแรงงานรับจ้างและความแตกต่างและหลากหลายทางสังคมและเศรษฐกิจในพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท**. ในเอกสารเรื่องชนบทไทย เกษตรกรรมระดับกลางและแรงงานไร้ที่ดิน มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ โรงพิมพ์ บลูมมิ่ง ครีเอชั่น เชียงใหม่.
18. ปตท. 2558. **“กาแฟต้นแรก” ในวิถีอนุรักษ์ธรรมชาติพร้อมพัฒนาชุมชน ตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง**. หนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์ วันที่ 31 สิงหาคม 2558.
19. พงษ์ทิพย์ สำราญจิตต์. 2556. **ภาพสะท้อน “เกษตรนาเช่า” จำนำข้าว..กลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร้พรมแดน**.
20. วินร็อคอินเตอร์เนชั่นแนล. 2554. **การดูแลรักษาคุณภาพประโยชน์ระบบนิเวศด้วยกลไก PES. กรณีโครงการนำร่องจังหวัดลพบุรี ประเทศเวียดนาม พ.ศ. 2549-2553**. [www.leafasia.org/site/de](http://www.leafasia.org/site/de) สืบค้น 10 กุมภาพันธ์ 2558.
21. ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์แห่งภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก. 2546. **นันททัศนะต่อการจัดพื้นที่อนุรักษ์**. สารป่ากับชุมชน ปีที่ 10 (ฉบับที่ 18) มีนาคม 2546.
22. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. 2538. **รายงานการศึกษาเรื่อง แนวทางให้มีกฎหมายเพื่อคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม (ฉบับร่าง) เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา**.
23. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2551. **รายงานการศึกษาโครงการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน : การวางแผนการถือครองที่ดิน การสงวนและพัฒนาที่ดินและการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ**. กรุงเทพฯ ; โรงพิมพ์วิบูลย์ (1997) จำกัด.
24. สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน). 2553. **รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติบนที่สูงภาคเหนือ ระยะ 10 ปี (2553-2562)**.
25. สภาผู้แทนราษฎร. 2552. **รายงานผลการพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชน**. สำนักกรรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
26. โสภณ ชมชาญ. 2538. **ยุติการแก้ไขปัญหาราษฎรบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติและการออกเอกสารสิทธิ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในปี 2529-2537**. กรมพัฒนาที่ดิน.
27. โสภณ ชมชาญ และดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. 2555. **ธนาคารที่ดิน**. สำนักงานปฏิรูป. นนทบุรี

28. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 2558 **ทางออกของเกษตรกรที่ทำผิดข้อห้ามในการเปลี่ยนมือในที่ดิน ส.ป.ก.** หนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์ วันที่ 26 สิงหาคม หน้า A-7
29. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2523. **ปัญหาที่ดินทำกิน อดีต ปัจจุบัน และอนาคต.** วารสารเศรษฐกิจและสังคม ปีที่ 17 ฉบับที่ 4 กรกฎาคม สิงหาคม พ.ศ. 2523.
30. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2558. **สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2557.** โรงพิมพ์ พระพุทธศาสนาแห่งชาติ.
31. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. 2557ก. **หนังสือที่ นร.04165/6455 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2557 เรื่อง ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายที่ดิน เรื่อง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.**
32. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. 2557ข. **หนังสือที่ นร. 0405 (ลง)/6462 ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2557 เรื่อง ขอรบเรียนเชิญเป็นประธานการประชุมคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 2/ 2557 เรียน เลขาธิการสำนักงานนโยบาย และแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.**
33. หนังสือเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2558. **หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร. 0504/2164 เรื่อง ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2558.**

#### หนังสือพิมพ์

1. หนังสือพิมพ์แนวหน้า. 5 มกราคม 2558. **ตามดูแลกันมะกรุต โมเดล ป่า-คน อยู่ร่วมกันอย่างยั่งยืน.**
2. มติชนออนไลน์. 12 เมษายน 2558. **ทฤษฎี 1 ไร่ 1 แสน เป็นไปได้หรือ.**

## บทที่ 8

---

สรุป

## บทที่ 8

### สรุป

#### 8.1 ที่มาและความสำคัญ

ถึงแม้ว่าได้มีการกำหนดนโยบายอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และนโยบายการจัดที่ดินทำกินมาเป็นเวลากว่า 70 ปีเศษแล้วก็ตาม นโยบายทั้งสองด้านยังคงมีปัญหา พื้นที่ป่าไม้ในปัจจุบันเหลือเพียง 102.29 ล้านไร่ ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายร้อยละ 40 ของเนื้อที่ประเทศหรือ 128 ล้านไร่ ในขณะเดียวกันยังคงมีผู้มีปัญหาที่ดินทำกิน 3 กลุ่ม คือ ผู้ไร้กรรมสิทธิ์ ไร้ที่ดินทำกิน และเช่าที่ดินจำนวนมาก อาจเป็นเพราะนโยบายและการดำเนินการในอดีตถึงปัจจุบันมิได้ครอบคลุมทั้งระบบ มีการแก้ไขปัญหเฉพาะด้านอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้หรือการจัดที่ดินทำกิน โดยอิสระจึงมีความขัดแย้งเกิดขึ้นตลอดมา หากรัฐมีนโยบายที่จะอนุรักษ์พื้นที่ป่าไว้ให้ได้ร้อยละ 40 ของเนื้อที่ของประเทศ และต้องการจัดหาที่ดินทำกินให้กับประชาชนทั้ง 3 กลุ่มแล้ว จะต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์ขึ้นใหม่โดยยึดนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้เป็นหลักและเชื่อมโยงไปกับนโยบายการจัดที่ดินทำกินที่อาจกำหนดทางเลือกขึ้นใหม่ ให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศในอนาคตซึ่งจะเป็นการแก้ไขปัญหาได้ทั้งการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และจัดที่ดินทำกินควบคู่กันไป

#### 8.2 วัตถุประสงค์

โครงการวิจัยเรื่อง “ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน : ยุทธศาสตร์ที่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความมั่นคงของชาติ มีวัตถุประสงค์หลัก 4 ด้าน คือ

1. เพื่อรวบรวมนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และนโยบายการจัดที่ดินทำกินของไทยในอดีตจนถึงปัจจุบันและวิเคราะห์เปรียบเทียบถึงความสอดคล้องและความขัดแย้งระหว่างนโยบายทั้งสองด้านนี้
2. เพื่อทบทวนวิธีปฏิบัติในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินในอดีตถึงปัจจุบัน รวมทั้งปัญหาและอุปสรรค
3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกับการศึกษากรณีการจัดที่ดินทำกินในต่างประเทศ เช่น ประเทศอิสราเอล และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม
4. เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะยาวในอนาคต

#### 8.3 ผลการศึกษา

การวิจัยในโครงการนี้ได้มีแนวคิดว่ายุทธศาสตร์ด้านการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินที่จะส่งผลให้เกิดความมั่นคงของชาตินั้น จะต้องแก้ไขปัญห 6 ประการ ที่กำหนดเป็นโจทย์วิจัยคือ (1) หากจะคงเป้าหมายพื้นที่ป่าไม้ไว้ที่ร้อยละ 40 หรือ 128 ล้านไร่แล้วจะมีวิธีใดเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ที่มีอยู่เพียง 102.1 ล้านไร่ ในปัจจุบันให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว (2) กลุ่มผู้ไร้กรรมสิทธิ์ คือคนที่ทำกินและอยู่อาศัยในพื้นที่ป่าจำนวน 480,000 ราย จะจัดการอย่างไร ให้อาศัยอยู่ต่อไปหรืออพยพออกจากพื้นที่ป่าไม้ (3) ที่ดินที่จะจัดให้กับผู้ไร้ที่ดินทำกินและผู้เช่าที่ดินจะได้มาจากไหนโดยวิธีใด (4) จะจัดที่ดินทำกินในรูปแบบไหน โดยใช้กฎหมายที่มีอยู่ฉบับใดหรือจะตราขึ้นใหม่ รวมทั้งสิทธิในที่ดินที่จะมอบให้แก่เกษตรกรจะเป็นรูปแบบใด (5) จะป้องกันการจำหน่ายโอนที่ดินที่

จัดให้เกษตรกรได้อย่างไร และ (6) กฎระเบียบที่มีอยู่ในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินมีข้อขัดแย้งจนเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานหรือไม่

อย่างไรก็ตามโจทย์วิจัยที่เป็นปัญหาทั้ง 6 ประการนี้จะไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ปัญหาหนึ่งโดยอิสระได้ จะต้องแก้ไขไปพร้อมกันในลักษณะบูรณาการหรือเชื่อมโยงระหว่างปัญหาและระหว่างนโยบายด้านการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินควบคู่กันไปด้วย

จากประเด็นปัญหาดังกล่าวนี้ จึงได้มีการทบทวนนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน รวมทั้งวิธีปฏิบัติและผลการดำเนินงาน แล้วทำการวิเคราะห์โดยปัจจัย 5 ประการ คือ (1) การเมือง (2) เงื่อนไขทางสังคม (3) สถาบัน (4) งบประมาณ และ (5) วิชาการ เพื่อหาปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น พบว่าการดำเนินงานทั้งด้านการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินที่ไม่มีประสิทธิภาพนั้นเกิดจาก (1) นโยบายไม่มีเอกภาพ รวมทั้งการกำหนดนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้กับการจัดที่ดินทำกินเป็นไปโดยอิสระ ไม่มีการเชื่อมโยงสอดคล้องตามหลักวิชาการ (2) มีเงื่อนไขทางสังคมที่มีกลุ่มผู้มีปัญหาที่ดินทำกิน ทั้งผู้ไร้กรรมสิทธิ์และผู้ไร้ที่ดิน เรียกร้องให้ยกเลิกเพิกถอนพื้นที่ป่าไม้มาเป็นที่ดินทำกิน (3) สถาบัน มีขั้นตอนยุ่งยาก ลำช้า มีกฎหมายหลายฉบับที่มีข้อแตกต่างที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคม (4) งบประมาณ เนื่องจากมีพื้นที่ในโครงการจัดที่ดินจำนวนมาก งบประมาณในการพัฒนาจึงไม่เพียงพอทุกหน่วยงาน และ (5) วิชาการ ไม่สามารถนำมาใช้ได้เพราะมีอิทธิพลจากนโยบายที่เป็นตัวกำหนด

ถึงแม้ว่าปัญหาและอุปสรรคเกิดจากภาพรวมของปัจจัยทุกด้านก็ตาม แต่ปัจจัยเรื่องการเมืองจะมีผลมากที่สุด

จากประเด็นที่พบนี้ได้นำไปสังเคราะห์กับบทเรียนจากต่างประเทศ และความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์ขึ้น 3 ด้าน คือ

#### (1) ยุทธศาสตร์ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ มี 4 มาตรการ 12 แนวทาง ดังนี้

##### มาตรการที่ 1 การพัฒนาด้านกฎหมาย

มี 3 แนวทาง คือ

- (1) การตรากฎหมายขึ้นใหม่
- (2) การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน และ
- (3) ยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

##### มาตรการที่ 2 การพัฒนาเครื่องมือการบริหารจัดการ

การดำเนินการตามมาตรการนี้มี 3 แนวทาง คือ

- (1) การกำหนดแนวเขตป่าไม้
- (2) การสำรวจจัดทำระเบียบผู้อยู่อาศัยและทำกิน ในเขตป่าไม้ และ
- (3) การจัดทำฐานระบบข้อมูลผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกินของรัฐ

##### มาตรการที่ 3 การเสริมสร้างความเข้มแข็งตลาดซื้อ-ขายไม้

มี 2 แนวทาง คือ

- (1) การตั้งตลาดกลางซื้อ-ขายไม้ในภาคต่างๆ ของประเทศ
- (2) พัฒนาระบบฐานข้อมูลการซื้อขาย ไม้ที่มีประสิทธิภาพ

#### มาตรการที่ 4 สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

มาตรการนี้มี 4 แนวทาง คือ

- (1) การใช้เวทีประชาคมในการขับเคลื่อน
- (2) สนับสนุนการจัดตั้งเครือข่ายชุมชนอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้
- (3) จัดตั้งกองทุนสนับสนุนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้
- (4) สร้างเสริมจิตสำนึก ในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

#### (2) ยุทธศาสตร์ด้านการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ มี 3 มาตรการ 5 แนวทาง ดังนี้

##### มาตรการที่ 1 การอนุรักษ์ฟื้นฟูต้นน้ำลำธารและเพิ่มพื้นที่ป่าไม้

มี 2 แนวทาง คือ

- (1) ป้องกันและรักษาพื้นที่ป่าไม้ที่เสื่อมโทรมให้คงอยู่
- (2) สนับสนุนการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้

##### มาตรการที่ 2 การแก้ไขปัญหาผู้บุกรุกเข้าทำกินและอยู่อาศัยในเขตป่าไม้ในปัจจุบัน

มี 2 แนวทาง คือ

- (1) จัดระเบียบในการอยู่อาศัยและทำกิน
- (2) จัดที่ดินให้ในรูปสหกรณ์แทนรายบุคคล

##### มาตรการที่ 3 การลดจำนวนผู้อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้

มาตรการนี้มีแนวทางเดียวคือ การฝึกอบรมอาชีพให้แก่บุตรหลาน ผู้ได้รับการจัดที่ดินใน

เขตป่าไม้

#### (3) ยุทธศาสตร์ด้านการจัดที่ดินทำกิน มี 3 มาตรการ 8 แนวทาง ดังนี้

##### มาตรการที่ 1 การจัดที่ดินทำกินในอนาคต

มี 2 แนวทาง คือ

- (1) การจัดที่ดินที่จะนำมาจัดให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกิน
- (2) การให้สิทธิในที่ดินในโครงการจัดที่ดินทำกิน

##### มาตรการที่ 2 การแก้ไขปัญหาโครงการจัดที่ดินทำกินที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

มี 4 แนวทาง คือ

- (1) การตรวจสอบการเปลี่ยนมือหรือโอนสิทธิในเขตปฏิรูปที่ดิน
- (2) เร่งรัดการสิ้นสุดสภาพโครงการจัดที่ดินทำกินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการ
- (3) การจัดหาโครงสร้างพื้นฐานในเขตปฏิรูปที่ดิน
- (4) การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการตลาด

##### มาตรการที่ 3 การป้องกันการขายที่ดินที่รัฐจัดไว้ในโครงการจัดที่ดินทำกิน

มี 2 แนวทาง คือ

1. ติดตามการครอบครองและทำประโยชน์ในโครงการจัดที่ดินทำกิน
2. ระวังการจัดที่ดินทำกินให้กับผู้ที่เคยได้รับที่ดินทำกินจากรัฐ

## 8.4 ความสอดคล้องของยุทธศาสตร์กับแนวทางการพัฒนาประเทศ

ยุทธศาสตร์ทั้ง 3 ด้านที่ได้กำหนดขึ้นนี้มีความสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศ 4 แนวทาง คือ

1. อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวซึ่งเป็นรายได้หลักของประเทศในปัจจุบันมีความจำเป็นต้องใช้พื้นที่ป่าไม้ในด้านการเป็นที่พัก โดยเฉพาะอุทยานแห่งชาติที่มีทิวทัศน์ที่สวยงามเป็นประการแรก ประการต่อมาคือ ความต้องการน้ำจะมีปริมาณเพิ่มขึ้นจากนักท่องเที่ยวที่ปัจจุบันขาดแคลนในฤดูแล้งจึงมีความจำเป็นต้องรักษาพื้นที่ป่าไม้ไว้ตามที่กำหนดเป้าหมายไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 2

2. การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมที่มีการส่งเสริมการลงทุนและการขยายเขตเศรษฐกิจหลายพื้นที่นั้นมีความจำเป็นจะต้องใช้น้ำเพิ่มขึ้นการรักษาพื้นที่ป่าไม้ที่เหลือและเพิ่มให้ได้ตามเป้าหมายจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

3. แนวทางการเป็นครัวโลกนั้นมีความจำเป็นจะต้องใช้น้ำในการผลิตซึ่งจำเป็นต้องมีพื้นที่ป่าไม้ไว้อำนวยน้ำดังกล่าวในข้อ 1 และ 2 รวมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพในที่ดินที่ทำการเกษตรที่มีปัญหาอยู่ในปัจจุบันเช่นพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ให้แนวทางไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 3

4. สร้างความมั่นคงของชาติ แนวทางนี้หากมีการดำเนินการตามที่เสนอในยุทธศาสตร์ทั้ง 3 ด้าน จะสร้างความมั่นคงของชาติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่จะลดภัยพิบัติซึ่งสร้างความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สิน และสร้างสมดุลด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศ นอกจากนี้จะมีความมั่นคงของชาติด้านสังคม-จิตวิทยาที่เกิดจากผู้มีปัญหการถือครองที่ดินทั้ง 3 กลุ่ม คือ ไร้กรรมสิทธิ์ ไร้ที่ดินทำกิน และเช่าที่ดิน

## 8.5 การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์

จากที่ได้ทบทวนถึงวิธีปฏิบัติในอดีตทั้งการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน พบว่าการเมืองมีอิทธิพลต่อการบริหารจัดการป่าไม้และที่ดินต่อคณะกรรมการคณะต่างๆและหน่วยงานที่มีอยู่ จึงมีข้อเสนอให้ขับเคลื่อนโดย “คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช)” ที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายที่ดินทุกประเภท รวมทั้งสามารถแก้ไขและยุติปัญหาระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน โดยจัดตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานเฉพาะกิจขึ้นมาแก้ไขปัญหาในอดีตแต่ละด้านและจัดทำแผนปฏิบัติงานในอนาคตร่วมกัน แทนการมอบหมายให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งดำเนินการแก้ไขปัญหาดังเช่นในอดีต เช่นการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐที่ดำเนินการมาแล้วเป็นเวลานานแต่ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้

## ภาคผนวก

ภาคผนวก 1 บทความสำหรับเผยแพร่

ภาคผนวก 2 กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการนำผลจากโครงการไปใช้ประโยชน์

ภาคผนวก 3 ตารางเปรียบเทียบวัตถุประสงค์กิจกรรมที่วางแผนไว้และกิจกรรมที่ดำเนินการมาแล้ว



## ภาคผนวก 1

### บทความสำหรับการเผยแพร่

“ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน : ยุทธศาสตร์ที่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความมั่นคงของชาติ”

Problems on Forest Conservation and Land Allocation : Strategies Which Must be  
Change for National Security

โดย

โสภณ ขมชาญ

บทความนี้เป็นข้อสรุปสาระสำคัญจากโครงการวิจัย เรื่อง “ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน : ยุทธศาสตร์ที่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความมั่นคงของชาติ” ที่ได้รับการสนับสนุนจากสถาบันคลังสมองของชาติและสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ด้วยเหตุที่ว่าการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ของชาติเป็นนโยบายสำคัญที่รัฐบาลได้กำหนดมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ พ.ศ.2481 จนถึงปัจจุบัน โดยการตราเป็นกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี และระเบียบต่าง ๆ รวมทั้งได้กำหนดเป้าหมายไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) ให้จำแนกพื้นที่ของประเทศไทยออกเป็นสองส่วน ส่วนแรกสงวนไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ของชาติ 156 ล้านไร่ ต่อมาใน พ.ศ. 2528 คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเรื่องนโยบายป่าไม้แห่งชาติ เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 ให้มีพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 ของเนื้อที่ประเทศถึงแม้ว่าจะมีนโยบายและเป้าหมายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ดังกล่าวแล้วก็ตาม ในปี 2557 พื้นที่ป่าไม้ของชาติคงเหลือเพียง 102.29 ล้านไร่เท่านั้น ควบคู่ไปกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ รัฐได้มีนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ประชาชนมาตั้งแต่ พ.ศ.2480 อย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกัน โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายหลายฉบับ แต่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่ดินของประชาชนได้ถึงปัจจุบันยังคงมีประชาชนที่มีปัญหาที่ดินทำกิน 3 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้ไร้กรรมสิทธิ์ 480,000 ราย ที่อยู่ในเขตป่าไม้ดังกล่าวข้างต้น และนอกเขตป่าไม้คือ กลุ่มผู้ไร้ที่ดินทำกิน ประมาณ 1 ล้านราย และกลุ่มผู้เช่าที่ดิน ประมาณ 2.6 ล้านครัวเรือน การที่ป่าไม้ถูกบุกรุกโดยเฉพาะต้นน้ำลำธารนั้นทำให้เกิดสภาพแวดล้อมของชาติขาดสมดุลเกิดพิบัติภัยหลากหลายประเภท เช่น ความแห้งแล้ง ดินถล่ม น้ำป่าไหลหลาก นำมาซึ่งความสูญเสียแก่ทรัพย์สินและชีวิตของประชาชน ในทำนองเดียวกันปัญหาการถือ

ครองได้มีการเรียกร้องที่ดินทำกินของประชาชนในภาคต่างๆ ตลอดเวลาทำให้กระทบต่อความมั่นคงด้านสังคม-จิตวิทยา ผลจากปัญหาทั้งสองด้านจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติโดยภาพรวมในอนาคต จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ขึ้นใหม่ เพื่อความมั่นคงของชาติ

### ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

ที่มาของข้อมูลที่จะทำการรวบรวมนั้นจะมาจาก กฎ ระเบียบ คำแถลงนโยบายของ คณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา มติคณะรัฐมนตรี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-11 แผนบริหารราชการแผ่นดิน มติคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ และนโยบายการจัดที่ดินทำกิน รายงานประจำปีของหน่วยงานต่าง ๆ และรายงานวิจัยของสถาบันทางวิชาการ รวมทั้ง รายงานการศึกษากฎการจัดที่ดินในต่างประเทศจากแหล่งข้อมูลต่างๆ

### ผลการศึกษา

การวิจัยในโครงการนี้ได้มีแนวคิดว่ายุทธศาสตร์ด้านการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินที่จะส่งผลให้เกิดความมั่นคงของชาตินั้นจะต้องแก้ไขปัญหา 6 ประการที่ได้กำหนดเป็นโจทย์วิจัย คือ (1) หากจะคงเป้าหมายพื้นที่ป่าไม้ไว้ที่ร้อยละ 40 หรือ 128 ล้านไร่แล้วจะมีวิธีใดเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ที่มีอยู่เพียง 102.1 ล้านไร่ ในปัจจุบันให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว (2) กลุ่มผู้ไร้กรรมสิทธิ์ คือคนที่ทำกินและอยู่อาศัยในพื้นที่ป่าจำนวน 480,000 ราย จะจัดการอย่างไร ให้อาศัยอยู่ต่อไปหรืออพยพออกจากพื้นที่ป่าไม้ (3) ที่ดินที่จะจัดให้กับผู้ไร้ที่ดินทำกินและผู้เช่าที่ดินจะได้มาจากไหนโดยวิธีใด (4) จะจัดที่ดินทำกินในรูปแบบไหนโดยใช้กฎหมายที่มีอยู่บังคับหรือจะตราขึ้นใหม่ รวมทั้งสิทธิในที่ดินที่จะมอบให้แก่เกษตรกรจะเป็นรูปแบบใด (5) จะป้องกันการจำหน่ายโอนที่ดินที่จัดให้เกษตรกรได้อย่างไร และ (6) กฎระเบียบที่มีอยู่ในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินมีข้อขัดแย้งจนเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานหรือไม่

อย่างไรก็ตามโจทย์วิจัยที่เป็นปัญหาทั้ง 6 ประการนี้จะไม่สามารถแก้ไขปัญหาใดปัญหาหนึ่งโดยอิสระได้ จะต้องแก้ไขไปพร้อมกันในลักษณะบูรณาการหรือเชื่อมโยงระหว่างปัญหาและระหว่างนโยบายด้านอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และด้านการจัดที่ดินควบคู่ไปด้วย

จากประเด็นปัญหาดังกล่าวนี้นี้ จึงได้มีการทบทวนนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน รวมทั้งวิธีปฏิบัติและผลการดำเนินงาน แล้วทำการวิเคราะห์โดยปัจจัย 5 ประการคือ (1) การเมือง (2) เงื่อนไขทางสังคม (3) สถาบัน (4) งบประมาณ และ (5) วิชาการ เพื่อหาปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น พบว่าการดำเนินงานทั้งด้านการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ และการจัดที่ดินทำกินที่ไม่มีประสิทธิภาพนั้นเกิดจาก (1) นโยบายไม่มีเอกภาพ รวมถึงนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้กับการจัดที่ดินทำกินเป็นไปโดยอิสระ ไม่มีการเชื่อมโยงสอดคล้องตามหลักวิชาการ (2) มีเงื่อนไขทางสังคมที่มีกลุ่มผู้มีปัญหาที่ดินทำกินทั้งผู้ไร้กรรมสิทธิ์และผู้ไร้ที่ดิน เรียกร้องให้ยกเลิกเพิกถอนพื้นที่ป่าไม้มาเป็น

ที่ดินทำกิน (3) สถาบัน มีขั้นตอนที่ยุ่งยาก ลำบาก มีกฎหมายหลายฉบับที่มีข้อแตกต่างกันทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคม (4) งบประมาณ เนื่องจากมีพื้นที่ในโครงการจัดที่ดินจำนวนมาก งบประมาณในการพัฒนาจึงไม่เพียงพอทุกหน่วยงาน และ (5) วิชาการ ไม่สามารถนำมาใช้ได้เพราะมีอิทธิพลจากนโยบายที่เป็นตัวกำหนด

ถึงแม้ว่าปัญหาและอุปสรรคจะเกิดจากภาพรวมของปัจจัยทุกด้านก็ตาม แต่ปัจจัยเรื่องการเมืองจะมีผลมากที่สุด

จากประเด็นที่พบนี้ได้นำไปสังเคราะห์กับบทเรียนจากต่างประเทศ และความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์ขึ้น 3 ด้านคือ (1) ยุทธศาสตร์ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ (2) ยุทธศาสตร์ด้านการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ และ (3) ยุทธศาสตร์ด้านการจัดที่ดินทำกิน

**หมายเหตุ :** เอกสารอ้างอิงที่ใช้ในการวิเคราะห์มีจำนวนมาก โปรดค้นหาในรายงานโครงการวิจัยเรื่อง ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน : ยุทธศาสตร์ที่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความมั่นคงของชาติ

## ภาคผนวก 2

กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการนำผลจากโครงการไปใช้ประโยชน์  
- ยังไม่มี เพราะการจัดทำรายงานเพิ่งแล้วเสร็จ

## ภาคผนวก 3

## ตารางเปรียบเทียบวัตถุประสงค์กิจกรรมที่วางแผนไว้และกิจกรรมที่ดำเนินการมาแล้ว

| Output                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | ผลสำเร็จ |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| <p>1. ได้ทบทวนนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย การจัดที่ดินทำกินในต่างประเทศ (ประเทศอิสราเอล และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม และทำการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิแล้วส่งเคราะห์เข้าเป็นยุทธศาสตร์ 3 ด้าน คือ (1) ยุทธศาสตร์ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ (2) ยุทธศาสตร์ด้านการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ และ (3) ยุทธศาสตร์ด้านการจัดที่ดินทำกิน</p> <p>2. ได้จัดทำเป็นรายงานการวิจัยรวม 5 เล่ม คือ</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. เอกสารหลัก</li> <li>2. เอกสารประกอบเล่มที่ 1 เรื่องการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย</li> <li>3. เอกสารประกอบเล่มที่ 2 เรื่องการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย</li> <li>4. เอกสารประกอบเล่มที่ 3 เรื่องการจัดที่ดินทำกินในต่างประเทศ (ประเทศอิสราเอลและสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม)</li> <li>5. เอกสารประกอบเล่มที่ 4 เรื่องความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย</li> </ol> | 100 %    |

## ลงนาม

(นายโสภณ ชมชาญ)

หัวหน้าโครงการวิจัยผู้รับทุน

วันที่ พฤศจิกายน 2558



## รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเรื่อง “ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน :  
ยุทธศาสตร์ที่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความมั่นคงของชาติ”

เอกสารประกอบเล่มที่ 1  
การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย

โดย

โสภณ ชมชาญ และคณะ

พฤศจิกายน 2558

## รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเรื่อง “ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน :  
ยุทธศาสตร์ที่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความมั่นคงของชาติ”

เอกสารประกอบเล่มที่ 1

การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย

โดย

โสภณ ชมชาญ  
กรณิศ นพรัตน์  
โสภณ ทองปาน

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)  
(ความเห็นในรายงานฉบับนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

พฤศจิกายน 2558

## คำนำ

รายงานโครงการวิจัย เรื่อง “ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน : ยุทธศาสตร์ที่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความมั่นคงของชาติ” มีจำนวน 5 เล่ม ดังนี้

1. เอกสารหลัก
2. เอกสารประกอบเล่มที่ 1 เรื่องการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย
3. เอกสารประกอบเล่มที่ 2 เรื่องการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย
4. เอกสารประกอบเล่มที่ 3 เรื่องการจัดที่ดินทำกินในต่างประเทศ (ประเทศอิสราเอลและสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม)
5. เอกสารประกอบเล่มที่ 4 เรื่องความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย

เอกสารประกอบเล่มที่ 1 “การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย” ฉบับนี้มี 6 บท ในบทที่ 1 เป็นแนวคิดและทฤษฎีในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ บทที่ 2 เป็นการทบทวนนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย ตามยุคการปกครองที่กล่าวถึงในบทที่ 1 และในช่วงเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ บทที่ 3 เป็นการทบทวนถึงวิธีปฏิบัติในการดำเนินการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย บทที่ 4 เป็นการทบทวนปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ บทที่ 5 การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้กับความมั่นคงของชาติ เป็นการวิเคราะห์ผลจากนโยบายและวิธีปฏิบัติที่มีปัญหาและอุปสรรคนำไปสู่ปัญหากระทบต่อความมั่นคงของชาติ และบทที่ 6 เป็นการสรุปเรื่องการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย

คณะผู้วิจัย



## สารบัญ

|                                                                                                          | หน้า  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| คำนำ                                                                                                     | ก     |
| <b>บทที่ 1 แนวคิดและทฤษฎีในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้</b>                                                  | 1-1   |
| 1.1 ความหมายของการอนุรักษ์                                                                               | 1-1   |
| 1.2 ที่มาของอำนาจในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้                                                              | 1-2   |
| 1.3 การกำหนดเป้าหมายพื้นที่ป่าไม้ของประเทศในภาพรวม                                                       | 1-2   |
| 1.4 หลักเกณฑ์ในการกำหนดพื้นที่ป่าไม้ของประเทศ                                                            | 1-3   |
| 1.5 พื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์                                                                           | 1-3   |
| 1.6 แนวคิดการบริหารจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์                                                              | 1-4   |
| <b>เอกสารอ้างอิง</b>                                                                                     | 1-5   |
| <b>บทที่ 2 นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย</b>                                                 | 2-1   |
| 2.1 นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และเหตุการณ์ที่สำคัญก่อนสถาปนากรมป่าไม้<br>(พ.ศ. 2417-2438)            | 2-1   |
| 2.2 นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และเหตุการณ์ที่สำคัญภายหลังการสถาปนากรมป่าไม้                          | 2-7   |
| 2.3 นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และเหตุการณ์ที่สำคัญภายหลังการเปลี่ยนแปลง<br>การปกครองในปี พ.ศ. 2475   | 2-8   |
| 2.4 นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และเหตุการณ์ที่สำคัญภายหลังการประกาศใช้แผนพัฒนา<br>การเศรษฐกิจแห่งชาติ | 2-11  |
| <b>เอกสารอ้างอิง</b>                                                                                     | 2-127 |
| <b>บทที่ 3 วิธีปฏิบัติในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้</b>                                                     | 3-1   |
| 3.1 การกำหนดสัดส่วนของพื้นที่ป่าไม้ต่อพื้นที่ประเทศ                                                      | 3-1   |
| 3.2 ที่มาแห่งอำนาจในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้                                                             | 3-13  |
| 3.3 การสงวนหวงห้ามพื้นที่ป่าไม้ในภาพรวม                                                                  | 3-15  |
| 3.4 ป่าเพื่อการอนุรักษ์                                                                                  | 3-22  |
| 3.5 โครงการจอมป่า : ตัวอย่างวิธีปฏิบัติในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้โดยการมีส่วนร่วมของชุมชน                | 3-53  |
| <b>เอกสารอ้างอิง</b>                                                                                     | 3-57  |
| <b>บทที่ 4 ปัญหาและอุปสรรคในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้</b>                                                 | 4-1   |
| 4.1 การคัดค้านนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528                                                             | 4-1   |
| 4.2 สาเหตุของการบุกรุกทำลายป่าไม้                                                                        | 4-13  |

## สารบัญ (ต่อ)

|                                                                                | หน้า |
|--------------------------------------------------------------------------------|------|
| 4.3 ความขัดแย้งทางความคิดของภาคประชาชนต่อหน่วยงานของรัฐ<br>กรณีการจัดการป่าไม้ | 4-29 |
| 4.4 นานาทัศนะต่อการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์                                    | 4-46 |
| เอกสารอ้างอิง                                                                  | 4-57 |
| <b>บทที่ 5 การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้กับความมั่นคงของชาติ</b>                    | 5-1  |
| 5.1 ป่าไม้กับความมั่นคงของชาติในภาพรวม                                         | 5-1  |
| 5.2 ป่าไม้กับความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ                                            | 5-2  |
| 5.3 ป่าไม้กับความมั่นคงด้านสังคม-จิตวิทยา                                      | 5-5  |
| 5.4 ภัยคุกคามจากการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้                                        | 5-10 |
| เอกสารอ้างอิง                                                                  | 5-14 |
| <b>บทที่ 6 สาระสำคัญของการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย</b>                 | 6-1  |
| บทที่ 1 แนวคิดและทฤษฎีในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้                               | 6-1  |
| บทที่ 2 นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย                              | 6-1  |
| บทที่ 3 วิธีปฏิบัติในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้                                  | 6-2  |
| บทที่ 4 ปัญหาและอุปสรรคในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้                              | 6-3  |
| บทที่ 5 การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้กับความมั่นคงของชาติ                           | 6-3  |

## สารบัญตาราง

|               | หน้า                                                                                                                                                          |
|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ตารางที่ 3-1  | บัญชีแสดงเนื้อที่ป่าสงวนคุ้มครองและป่าที่ไม่สงวนคุ้มครองของภาคต่างๆ 3-3                                                                                       |
| ตารางที่ 3-2  | ลำดับเวลาของมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการจำแนกประเภทที่ดินจังหวัดต่างๆ พ.ศ. 2504 – 2525 3-5                                                               |
| ตารางที่ 3-3  | ลำดับเวลาของมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงการจำแนกประเภทที่ดินของจังหวัดต่างๆ พ.ศ. 2527 – 2547 3-6                                                 |
| ตารางที่ 3-4  | ผลการดำเนินงานการปรับปรุงการจำแนกประเภทที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 มิถุนายน 2525 ถึงสิ้นปีงบประมาณ 2558 3-7                                              |
| ตารางที่ 3-5  | การประเมินพื้นที่ป่ารวม โดยแบ่งเป็นภาคต่างๆ ของประเทศ 3-9                                                                                                     |
| ตารางที่ 3-6  | การประเมินพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารของภาคต่างๆ 3-10                                                                                                               |
| ตารางที่ 3-7  | ลำดับเวลาการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ 3-14                                                                                             |
| ตารางที่ 3-8  | เนื้อที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ประกาศเมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ 3-19                                                                 |
| ตารางที่ 3-9  | พื้นที่ป่าไม้ แยกรายจังหวัด ปี พ.ศ. 2555 – 2556 3-19                                                                                                          |
| ตารางที่ 3-10 | พื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย พ.ศ. 2556 3-23                                                                                                                    |
| ตารางที่ 3-11 | เนื้อที่อุทยานแห่งชาติเมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ 3-27                                                                           |
| ตารางที่ 3-12 | เนื้อที่อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2556 3-28                                                                                                                         |
| ตารางที่ 3-13 | เนื้อที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ 3-34                                                                   |
| ตารางที่ 3-14 | เนื้อที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2556 3-34                                                                                                                 |
| ตารางที่ 3-15 | เนื้อที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่า พ.ศ. 2556 3-37                                                                                                                     |
| ตารางที่ 3-16 | เนื้อที่ชั้นคุณภาพต่างๆ ของลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนบน ลุ่มน้ำมูล-ชี ลุ่มน้ำภาคใต้ ลุ่มน้ำภาคตะวันออก ลุ่มน้ำภาคตะวันตก ภาคกลาง ลุ่มน้ำป่าสัก และลุ่มน้ำชายแดน 3-40 |
| ตารางที่ 3-17 | แสดงการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนของประเทศไทย 24 จังหวัด ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 15 ธันวาคม 2527 3-42                                    |
| ตารางที่ 3-18 | ผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทั่วประเทศตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535 3-45                  |
| ตารางที่ 3-19 | เนื้อที่วนอุทยาน พ.ศ. 2556 3-46                                                                                                                               |
| ตารางที่ 3-20 | เนื้อที่สวนพฤกษศาสตร์ พ.ศ. 2556 3-50                                                                                                                          |
| ตารางที่ 3-21 | เนื้อที่สวนรุกขชาติ พ.ศ. 2556 3-51                                                                                                                            |

## สารบัญตาราง (ต่อ)

|              |                                                                                                                                                                                                    | หน้า |
|--------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| ตารางที่ 4-1 | ตารางแสดงอัตราการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ที่เกิดจากปัจจัยต่างๆ สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูล ในช่วงปี 2516 – 2524 (หากไม่คำนึงถึงผลกระทบอื่นๆ และสถานการณ์ต่างๆ ดำเนินไปตามที่เกิดขึ้นในช่วงปี 2516 – 2524) | 4-17 |
| ตารางที่ 4-2 | ผู้มีอิทธิพลที่เข้ามาครอบครองมรดกของชาติจากข้อมูลแหล่งต่างๆ                                                                                                                                        | 4-29 |
| ตารางที่ 4-3 | ปฏิทินประวัติศาสตร์การผลักดันกฎหมายป่าชุมชน                                                                                                                                                        | 4-32 |
| ตารางที่ 4-4 | ลำดับเหตุการณ์ที่สำคัญของหมู่บ้านช้างค้ำหนาม                                                                                                                                                       | 4-39 |
| ตารางที่ 5-1 | สถิติการนำเข้าและส่งออกไม้ท่อนและแปรรูป                                                                                                                                                            | 5-4  |
| ตารางที่ 5-2 | การร้องเรียนเรื่องที่ดินและป่าไม้ ปี 2545-2548 ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ                                                                                                                   | 5-7  |
| ตารางที่ 5-3 | สรุปข้อมูลผู้ถูกดำเนินคดี และถูกคุกคาม 35 ราย สมาชิกเครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร บรรทัด จ. ตรัง – พัทลุง – กระบี่                                                                             | 5-8  |
| ตารางที่ 5-4 | สถิติคดีการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้                                                                                                                                                                     | 5-9  |
| ตารางที่ 5-5 | การเก็บกักน้ำของป่าชนิดต่างๆ                                                                                                                                                                       | 5-10 |
| ตารางที่ 5-6 | เหตุการณ์ดินถล่มและความเสียหายที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ปี พ.ศ. 2531-2547                                                                                                                             | 5-11 |
| ตารางที่ 5-7 | มูลค่าความเสียหายจากการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพของระบบนิเวศป่าต้นน้ำชนิดต่างๆ                                                                                                              | 5-13 |

## สารบัญรูป

หน้า

- รูปที่ 1 ความเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มอิทธิพลท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ นักการเมืองระดับชาติ  
และกลุ่มทุนระดับชาติในการเข้าครอบครองมรดกของชาติ

4-29

## บทที่ 1

# แนวคิดและทฤษฎีในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

## บทที่ 1

### แนวคิดและทฤษฎีในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

ป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญยิ่งต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ เพราะป่าไม้เป็นระบบนิเวศที่ค้ำจุนรักษาคุณภาพของธรรมชาติ ในการอำนวยการประโยชน์ให้แก่มนุษย์ ทั้งทางตรงและทางอ้อม หลากหลายประการ มีคุณค่ามหาศาลต่อความเป็นอยู่ของสังคมมนุษย์และสัตว์ ประโยชน์ทางตรงของป่าไม้ คือการให้ปัจจัย 4 แก่มนุษย์ ได้แก่ ไม้ อาหาร วัตถุเคมี เชื้อเพลิง ยารักษาโรค ประโยชน์ทางอ้อมของป่าไม้มีหลายประการ เช่น ให้ความชุ่มชื้นในอากาศ บรรเทาความรุนแรงของลม ป้องกันการชะล้างพังทลายของดิน บรรเทาอุทกภัย แหล่งเก็บกักน้ำ ที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า ที่พักผ่อนหย่อนใจ เพิ่มความอุดมสมบูรณ์ให้แก่ดิน เป็นต้น (Allen; 1950: 151; Keating, 1992: 31 ; Wackernagel, 1994: 1 ; กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2545: 17-21 ) ด้วยความสำคัญดังกล่าวนี้รัฐจึงได้มีแนวคิดและกำหนดนโยบายในการอนุรักษ์ป่าไม้มาอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เห็นแนวคิดดังกล่าว การทบทวนในบทนี้จึงมี 6 เรื่อง คือ (1) ความหมายของการอนุรักษ์และหลักการอนุรักษ์ (2) ที่มาของอำนาจในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ (3) การกำหนดเป้าหมายพื้นที่ป่าไม้ของประเทศในภาพรวม (4) หลักเกณฑ์ในการกำหนดพื้นที่ป่าไม้ของประเทศ (5) พื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ และ (6) การบริหารจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์

โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 1.1 ความหมายของการอนุรักษ์

ราชบัณฑิตยสถาน (2542 : 1328) ได้ให้ความหมายคำว่าอนุรักษ์ คือ “การรักษาไว้ให้คงเดิม” ในขณะที่ เกษม จันทรแก้ว (2544 : 81 ) ได้ให้ความหมายว่า การอนุรักษ์หมายถึง การใช้ทรัพยากรอย่างสมเหตุสมผล เพื่อการมีตลอดไป นอกจากจะใช้เพื่ออุปโภคบริโภคแล้ว ยังรวมถึงการเก็บ การฟื้นฟู และพัฒนาให้ดีขึ้น ส่วน นิวัติ เรืองพานิช (2546 : 149-150 ) ให้ความหมายของการอนุรักษ์ไว้ว่าเป็นการรู้จักใช้ทรัพยากรอย่างชาญฉลาดให้เป็นประโยชน์ต่อมหาชนมากที่สุดและใช้ได้เป็นเวลานานที่สุด และจะต้องกระจายการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรโดยทั่วถึงกัน ฉะนั้นการอนุรักษ์จึงไม่ได้หมายถึงการเก็บรักษาทรัพยากรไว้ แต่ต้องนำมาใช้ประโยชน์ให้ถูกต้องตามกาลเทศะอีกด้วยในส่วนหลักการอนุรักษ์นั้น เกษม จันทรแก้ว (2544 : 81-82) ได้เสนอหลักการอนุรักษ์ไว้ 3 ประการ ดังนี้

1. การใช้แบบยั่งยืนหรือใช้ทรัพยากรอย่างฉลาด คือ การพิจารณาอย่างรอบคอบ และวางแผนการใช้ทรัพยากรแต่ละประเภทให้เหมาะสมตามสมบัติเฉพาะตัวของทรัพยากร ซึ่งเมื่อใช้แล้วต้องไม่ทำให้เกิดความด้อยประสิทธิภาพจนไม่สามารถนำมาใช้ได้อีกหรือส่งผลกระทบต่ออนาคตทรัพยากรในอนาคต

2. การสงวนหรือประหยัดของที่หายาก หมายความว่า การใช้ทรัพยากรใดควรพิจารณาปริมาณของทรัพยากรนั้น ถ้าทรัพยากรมีน้อยหรือหายากก็ควรเก็บรักษาหรือสงวนเอาไว้มิให้สูญหายไป หรือทรัพยากรอยู่ในสภาพที่พอจะใช้ได้ก็ควรใช้ต่อไปและใช้อย่างประหยัด ไม่ฟุ่มเฟือย

3. การฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมที่ไม่ดีหรือเสื่อมโทรมให้ดีขึ้น กล่าวคือ ทรัพยากรใดเมื่อมีการใช้แล้วย่อมเกิดความเสื่อมโทรม จำเป็นต้องทำการฟื้นฟูทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมให้สามารถนำมาใช้ได้ต่อไป

ในขณะที่ นิวัติ เรืองพานิช (2556: 131) ให้หลักการไว้ว่าในการจัดการป่าอนุรักษ์จำเป็นต้องอาศัยพื้นฐานทางนิเวศวิทยาเป็นหลักสำคัญ และมีหลักการที่จำเป็นต้องเน้น คือ ให้คงไว้ซึ่งสภาพธรรมชาติให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยพยายามให้กระทบต่อระบบธรรมชาติน้อยที่สุด เพื่อรักษาคุณภาพของระบบเอาไว้ การใช้ประโยชน์จึงควรกระทำเท่าที่จำเป็นตามศักยภาพของพื้นที่เท่านั้น

## 1.2 ที่มาของอำนาจในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

จากความสำคัญของป่าไม้ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่กล่าวข้างต้น จึงได้มีแนวคิดในการกำหนดนโยบายในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ โดยเริ่มต้นด้วยการกำหนดที่มาของอำนาจในการดำเนินการทั้งการตรากฎหมาย หรือใช้มติคณะรัฐมนตรี รวมทั้งจัดทำระเบียบต่างๆ ขึ้นมาอย่างต่อเนื่องตามลำดับเวลา ดังนี้ ในปี พ.ศ. 2481 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช 2481<sup>1)</sup> มาตรา 11 ได้ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือจับจอง ก่อสร้าง แผ้วถางป่า ต่อมาได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484<sup>2)</sup> ความหมายของ “ป่า” ตามความในมาตรา 4 แห่งกฎหมายฉบับนี้คือ ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดินนอกจากนี้ มาตรา 54 ได้ห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า ใน พ.ศ. 2503 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503<sup>3)</sup> ภายหลังการประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 ในพ.ศ. 2503 แล้วได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504<sup>4)</sup> และ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507<sup>5)</sup> โดยยกเลิกพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช 2481 ใน พ.ศ. 2528 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528<sup>6)</sup> ที่ช่วยเหลือประชาชนที่เข้าทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยออกหนังสือให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว หรือ ส.ท.ก. ต่อมาใน พ.ศ. 2532 ได้มีการประกาศใช้พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พ.ศ. 2532<sup>7)</sup> ให้มีการยกเลิกการให้สัมปทานป่าไม้ หลังจากนั้นมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535<sup>8)</sup> โดยยกเลิกพระราชบัญญัติสงวนคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 นอกจากนี้ยังมีมติคณะรัฐมนตรีอีกจำนวนมากเช่น (1) มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 27 กรกฎาคม 2525 เรื่องการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำที่สำคัญของประเทศไทย ที่กำหนดให้สงวนรักษาลุ่มน้ำ ชั้นที่ 1 ไว้เป็นต้นน้ำลำธารไม่ให้นำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น (2) มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 3 ธันวาคม 2528 เรื่องนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ที่กำหนดพื้นที่ป่าไม้ไว้ร้อยละ 40 ของเนื้อที่ประเทศ เป็นต้น

## 1.3 การกำหนดเป้าหมายพื้นที่ป่าไม้ของประเทศในภาพรวม

ถึงแม้ว่าจะมีการตรากฎหมายให้มีที่มาของอำนาจในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2481 เป็นต้นมาก็ตาม การกำหนดพื้นที่ป่าไม้วัดควรจะมีสัดส่วนต่อเนื้อที่ประเทศมากน้อยเพียงใดนั้น เพิ่งกำหนดไว้อย่างชัดเจนในปี พ.ศ. 2504 ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 ( พ.ศ. 2504-2509) ที่กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 50 ของเนื้อที่ประเทศ และอาจลดลงเหลือ 125 ล้านไร่ หรือร้อยละ

<sup>1)</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 56 ลงวันที่ 3 เมษายน 2482

<sup>2)</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 65 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2491

<sup>3)</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 77 ตอนที่ 108 ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2503

<sup>4)</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 78 ตอนที่ 80 ลงวันที่ 3 ตุลาคม 2504

<sup>5)</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 81 ตอนที่ 38 ลงวันที่ 28 เมษายน 2507

<sup>6)</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 102 ตอนที่ 124 ลงวันที่ 11 กันยายน 2528

<sup>7)</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 106 ตอนที่ 8 ลงวันที่ 14 มกราคม 2532

<sup>8)</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 15 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2535



38.9 เมื่อประชากรเพิ่มขึ้น (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2503: 55) สัดส่วนพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 50 นี้ ได้ใช้เป็นเป้าหมายมาจนถึงปี พ.ศ. 2528 เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติวันที่ 3 ธันวาคม 2528 เรืองนโยบายป่าไม้แห่งชาติที่กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ โดยให้พื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 นั้น เป็นป่าเศรษฐกิจร้อยละ 25 และป่าเพื่อการอนุรักษ์ ร้อยละ 15 ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะมีมติดังกล่าวนั้น คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ (2526: 1) ได้มีมติจำแนกประเภทที่ดินของประเทศให้มีพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ รวมทั้งคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน (2528: 1-6) ได้มีมติกำหนดเป้าหมายการจำแนกที่ดินของประเทศไว้ให้พื้นที่ป่าไม้มีเนื้อที่ ร้อยละ 40 ของประเทศเช่นเดียวกัน ต่อมาในปี พ.ศ. 2557 ได้มีการประกาศใช้แผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน โดยกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2557 : 2) ในแผนแม่บทดังกล่าวได้กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้อย่างน้อยร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศภายใน 10 ปี

#### 1.4 หลักเกณฑ์ในการกำหนดพื้นที่ป่าไม้ของประเทศ

ในการกำหนดพื้นที่ป่าไม้ของประเทศร้อยละ 40 ของเนื้อที่ประเทศตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 3 ธันวาคม 2525 นั้น ได้ยึดหลักเกณฑ์ 3 ประการคือ (1) หลักการใช้ที่ดิน ซึ่งใช้ความลาดชันของพื้นที่ที่เกิน 35 % เป็นข้อกำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าไม้ (2) หลักการจัดการป่าไม้ โดยคำนวณผลผลิตจากป่าให้มีไม้ใช้ภายในประเทศอย่างเพียงพอ และ(3) หลักการจัดการลุ่มน้ำ โดยประเมินปริมาณน้ำจากพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารที่ต้องเก็บรักษาไว้ให้มีน้ำใช้อย่างเหมาะสม (คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ, 2533 : 68-70)

หลักการข้อ (1) และ (3) นั้นสอดคล้องกับแนวคิดของการวางแผนการใช้ที่ดินที่ยึดหลักขีดความสามารถในการรองรับ (Carrying capacity) หรือศักยภาพในการรองรับในการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมต่างๆ ของ Vogt (1949: 21) ที่เน้นให้เห็นว่าข้อจำกัดทางด้านสิ่งแวดล้อมจะมีผลต่อการใช้ที่ดินในอนาคต

การวางแผนการใช้ที่ดินในประเทศไทยที่ใช้เป็นกรอบในการตัดสินใจว่าพื้นที่ใดควรจะเป็นพื้นที่ป่าไม้นั้น ที่สำคัญมีปรากฏโดยการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 27 กรกฎาคม 2525 ที่แบ่งออกเป็น 5 ชั้น พื้นที่ที่ควรจะต้องเก็บรักษาไว้เป็นป่าไม้ต้นน้ำลำธารคือ ชั้น 1 A และการจำแนกสมรรถนะที่ดิน ที่ดำเนินการโดย กรมพัฒนาที่ดิน (Gallup,et.al,1976 : 1-18 ) โดยจำแนกที่ดินออกเป็น 8 ชั้น ที่ดินชั้นที่ 6 ถึงชั้นที่ 8 สมควรเก็บรักษาไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้

#### 1.5 พื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์

หลังจากคณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องนโยบายป่าไม้แห่งชาติ เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 แล้วได้มีการจำแนกพื้นที่ป่าไม้เป็นป่าเศรษฐกิจและป่าอนุรักษ์ ซึ่งกรมป่าไม้ (2537: 48) ได้ให้ความหมายของป่าเพื่อการอนุรักษ์ ไว้ว่า “ป่าที่รัฐได้กำหนดไว้เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันได้แก่ ดิน น้ำ ป่าไม้ พันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ เป็นต้น”

ในปัจจุบัน กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช (2556: 1) ได้จำแนก ป่าอนุรักษ์ ออกเป็น 3 ประเภท คือ (1) พื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย (2) พื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี และ (3) พื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามนโยบาย โดยมีรายละเอียดแต่ละประเภท ดังนี้

(1) พื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย ได้แก่ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า

(2) พื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี ได้แก่ พื้นที่ป่าไม้ในชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ชั้น 1 ป่าชายเลน และเขตอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535

(3) พื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามนโยบาย ได้แก่ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ และสวนรุกขชาติ

ในกรณีของพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรีนั้นเป็นพื้นที่ที่ทับซ้อนกับพื้นที่ป่าประเภทอื่นๆ

### 1.6 แนวคิดการบริหารจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์

ในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้ของไทยนั้น ได้มีการจัดตั้งกรมป่าไม้ขึ้น ในปี พ.ศ. 2439 สังกัดกระทรวงมหาดไทย และโอนมาสังกัดกระทรวงเกษตรธิการในปี พ.ศ. 2464 ต่อมาในปี พ.ศ. 2545 ได้มีการจัดตั้งกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชโดยแยกจากกรมป่าไม้ภารกิจหลักของกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชคือการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และในปี 2546 ได้โอนกรมป่าไม้ไปสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจนถึงปัจจุบัน

จากปัญหาการบุกรุกทำลายป่าไม้ในอดีตถึงปัจจุบันนั้นผลการศึกษาหลายชิ้นพบว่าเกิดจากบริหารจัดการจากภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว ไม่มีการมีส่วนร่วมจากประชาชน (สมศักดิ์ สุขวงศ์, 2531: 29; World Bank, 1991: 11 ; สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2552: 10 คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป, 2554 ; 2) แนวความคิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมนั้นได้มีการเสนอพระราชบัญญัติป่าชุมชนมาแล้วหลายครั้งแต่ก็ยังไม่สามารถจะผ่านเป็นกฎหมายบังคับใช้ได้ ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์แห่งภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (2546: 42-43) ได้สำรวจงานภาคพื้นต่อการจัดการพื้นที่อนุรักษ์ จากนักวิชาการ นักการเมือง เจ้าหน้าที่องค์กร ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไป พบว่าต่างก็มีทัศนะที่คล้ายคลึงกันว่าหากจะให้มีการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้มีประสิทธิภาพแล้ว จำเป็นต้องมีการนำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งตัวอย่างที่ กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช นำมาใช้ร่วมกับมูลนิธิสืบนาคะเสถียร คือ โครงการจอมป่า โดยความร่วมมือของภาคประชาชนทำให้การอนุรักษ์ผืนป่าตะวันตกมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (มูลนิธิสืบนาคะเสถียร, 2551: 1)

จากการทบทวนทั้งหมดรวม 6 เรื่องนี้ จะสรุปได้ว่า เนื่องจากป่าไม้มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ แนวคิดการอนุรักษ์จึงได้เริ่มต้นโดยกำหนดที่มาของอำนาจในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ คือการตรากฎหมาย และมีมติของคณะรัฐมนตรี การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในภาพรวมได้เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2481 แต่การกำหนดเป้าหมายพื้นที่ป่าไม้มีความชัดเจนเมื่อมีแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 ในปี 2504 ที่กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 50 ของพื้นที่ประเทศ จนถึงเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องนโยบายป่าไม้แห่งชาติโดยกำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ เป็นป่าเศรษฐกิจร้อยละ 25 และป่าเพื่อการอนุรักษ์ร้อยละ 15 เกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศนั้นมี 3 ประการ คือ (1) หลักการใช้ที่ดิน (2) หลักการจัดการป่าไม้ และ (3) หลักการจัดการลุ่มน้ำ เกณฑ์ข้อ 1 และ 3 นั้น สอดคล้องกับแนวคิดของการวางแผนใช้ที่ดินตามขีดความสามารถในการรองรับ หรือศักยภาพในการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมต่างๆ (Carrying Capacity) ซึ่งปรากฏในรายละเอียด การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ หรือ การจำแนกสมรรถนะที่ดินว่าพื้นที่ใดควรเป็นพื้นที่ป่าไม้ หลังจากคณะรัฐมนตรี มีมติเรื่องนโยบายป่าไม้แห่งชาติ “แล้วได้มีการกำหนดพื้นที่ป่าอนุรักษ์ขึ้นโดยจำแนกออกเป็น 3 ประเภท คือ (1) พื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย (2) พื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี และ (3) พื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามนโยบาย ในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์นั้นได้มีผลการศึกษา และข้อเสนอแนะว่าหากต้องการให้การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้มีประสิทธิภาพแล้ว จำเป็นต้องมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน เช่น ตัวอย่างโครงการที่ประสบความสำเร็จ คือ โครงการจอมป่า ที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชร่วมกับมูลนิธิสืบนาคะเสถียร และภาคประชาชนในผืนป่าตะวันตก”

## เอกสารอ้างอิง

1. กรมป่าไม้. 2537. **98 ปี กรมป่าไม้**.
2. กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. 2545. **การสร้างสมรรถนะการตัดสินใจทางสิ่งแวดล้อมขององค์กรท้องถิ่น**. กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม. โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.
3. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช. 2556. **ข้อมูลสถิติอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช 2556**. [www.dnp.go.th](http://www.dnp.go.th) สืบค้นวันที่ 12 เมษายน 2558.
4. กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2557. **แผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน**.
5. เกษม จันทรแก้ว. 2544. **วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม**. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ กรุงเทพฯ.
6. คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ. 2526. **นโยบายและมาตรการ การจัดที่ดินการใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดินและสถานการณ์ที่ดินในปัจจุบัน**. มติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติครั้งที่ 5 เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2525 กรมที่ดิน.
7. คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ. 2533. **รายงานผลการดำเนินงาน ปี 2532-2533 กองแผนงาน**. กรมป่าไม้.
8. คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน. 2528. **นโยบายการใช้ที่ดิน**. มติคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ในการประชุม ครั้งที่ 7/ 2528 วันที่ 28 ตุลาคม 2528 กรมพัฒนาที่ดิน.
9. คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป. 2554. **เอกสารหลักสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2554**. สำนักงานปฏิรูป (สปช.) นนทบุรี.
10. นิวัติ เรืองพานิช. 2546. **การอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม**. เฉลิมชาญการพิมพ์ กรุงเทพฯ.
11. นิวัติ เรืองพานิช. 2556. **ป่าและการป่าไม้ในประเทศไทย**. บริษัท ยูโอเพ่น จำกัด กรุงเทพฯ.
12. มุลนิธิสืบนาคะเสถียร. 2551. **โครงการจอมป่า : เพื่อรักษาป่าใหญ่ในตำนาน**. กรุงเทพฯ.
13. ราชบัณฑิตสถาน. 2542. **พจนานุกรมราชบัณฑิตสถาน พ.ศ. 2542**. โรงพิมพ์นานมีบุ๊คส์ปัลลิตะชั่น จำกัด.
14. ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์แห่งภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก. 2546. **นานาชาติต่อการจัดการพื้นที่อนุรักษ์**. ข่าวสารป่ากับชุมชน ปีที่ 10 (ฉบับที่ 18 ) มีนาคม 2546.
15. สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2552. **ข้อเสนอแนะ เรื่องการพัฒนานโยบายป่าไม้ให้เป็นนโยบายสาธารณะและการแก้ไขการรุกป่า ต่อคณะรัฐมนตรี วันที่ 29 กันยายน 2552**.

16. สมศักดิ์ สุขวงศ์. 2531. *การจัดการป่าไม้เพื่อแก้ปัญหาป่าไม้*. ในเอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการเรื่อง คนกับป่าไม้ : สถานการณ์ ปัญหาและอนาคต จัดโดย สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ.
17. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. 2503. *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509)*.
18. Allen, S. W.1950. *An Introduction to American Forestry*. McGraw-Hill Book Company, Inc., New York.
19. Gallup, D.L., Kashemsanta, S. and Pimpand A .1976. *Soil Survey Interpretation Handbook for Northeast Thailand. Part II. Land Capability Classification*. Soil Survey Report No.60 Land Development Department. Bangkok.
20. Keating, M. 1993. *The Earth Summit's Agenda For Change*. The Center for Our Common Future. Switzerland.
21. Vogt, W .1949. *Road to Survival*. Victor Gollancy Ltd. London.
22. Wackernagel, M. 1994. *The Ecological Footprint and Appropriate Carrying Capacity :A Tool for Planning Toward Sustainability*. Vancouver, Canada. University of British Columbia.
23. World Bank. 1991. *Study of Conservation Forest Area Demarcation, Protection, and Occupancy in Thailand. Executive Summary*. Prepared by MIDAS Agronomics Company, Ltd. Bangkok.

## บทที่ 2

---

### นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย

## บทที่ 2

### นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย

การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ ได้เริ่มมาตั้งแต่สมัยกรุงรัตนโกสินทร์จนถึงปัจจุบัน มีนโยบายที่กำหนดขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งเหตุการณ์ต่างๆ การทบทวนจะดำเนินการในลักษณะจดหมายเหตุ (Chronicle) ตามลำดับเวลารวม 14 ระยะ คือ

อย่างไรก็ตามด้วยเหตุที่ว่า การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้เป็นกิจกรรมด้านหนึ่งที่สำคัญของการพัฒนาป่าไม้ในประเทศไทย จึงได้ทบทวนความเป็นมาไว้เป็นเบื้องต้น โดยมีช่วงเวลาดังต่อไปนี้

- (1) นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และเหตุการณ์ที่สำคัญ ก่อนมีการสถาปนากรมป่าไม้ (พ.ศ. 2417-2538)
- (2) นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และเหตุการณ์ที่สำคัญภายหลังการสถาปนากรมป่าไม้ (พ.ศ. 2539-2475)
- (3) นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 (พ.ศ. 2475-2504)
- (4) นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ภายหลังการมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 11 รวม 11 ระยะ (พ.ศ. 2504-ปัจจุบัน)

#### 2.1 นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และเหตุการณ์ที่สำคัญก่อนสถาปนากรมป่าไม้ (พ.ศ. 2417-2438)

ด้วยเหตุที่ว่า การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้เป็นกิจกรรมด้านหนึ่งของการพัฒนาป่าไม้ในประเทศไทยที่ดำเนินการมาเป็นเวลานาน เพื่อให้เห็นลำดับการพัฒนาป่าไม้และการอนุรักษ์อย่างต่อเนื่อง ในหัวข้อนี้จะทบทวน 2 เรื่อง คือ (1) ความเป็นมาของการพัฒนาป่าไม้ในประเทศไทย และ (2) นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และเหตุการณ์ที่สำคัญ ดังนี้

##### 2.1.1 ความเป็นมาของการพัฒนาป่าไม้ในประเทศไทย

อภิชิต ขวสอาด (2531: 87-90) ได้ทบทวนถึงการพัฒนาป่าไม้ในประเทศไทยไว้ว่า “กิจการป่าไม้หรือวิชาการด้านป่าไม้ในประเทศไทย อาจกล่าวได้ว่าได้เริ่มต้นและพัฒนามาจากการทำไม้หรือการตัดฟันซีกลากไม้สักในทางภาคเหนือของประเทศเริ่มดำเนินการตั้งแต่ พ.ศ. 2383 โดยมีชาวจีน พม่า และ เงี้ยว (ไทยใหญ่) ขออนุญาตจากเจ้าผู้ถือครองนครต่างๆ ในหัวเมืองทางเหนือ ได้แก่ เชียงใหม่ ลำพูน และ ลำปาง ให้เข้าไปตัดฟันไม้สักออกจากป่า โดยเสียเงินค่า “ต่อไม้” ให้แก่เจ้าผู้ครองนครที่เป็นเจ้าของป่า หลังจากทีรัฐบาลไทยได้ตกลงทำสนธิสัญญาบาวริง (Bowring Treaty) เพื่อการติดต่อค้าขายกับอังกฤษใน พ.ศ. 2398 ชาวอังกฤษและคนในบังคับ ได้แก่ พม่า เงี้ยว และมอญได้เข้ามาร่วมดำเนินการกิจการทำไม้สักมากขึ้น บริษัท บริติชบอร์เนียว (British Borneo Company, Ltd.) เข้ามาเริ่มดำเนินการกิจการป่าไม้ในประเทศไทยใน พ.ศ. 2407 โดยรับซื้อไม้จากพวกที่ทำไม้อยู่ก่อนแล้ว ใน พ.ศ. 2425 กัปตันเฮช เอ็น แอนเดอร์เซน (Captain H.N. Andersen) กัปตันเรือชาวเดนมาร์กซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกัปตันเรือสำเภา บรรทุกสินค้าระหว่างประเทศของไทย ในรัชกาลที่ 4 ชื่อเรือ “ทูลกระหม่อม” ได้บรรทุกไม้สักจากไทยไปขายยังเมืองลิเวอร์พูล (Liverpool) ประเทศอังกฤษเป็นครั้งแรก ปรากฏว่าไม้สักที่บรรทุกไปขายได้ราคาดีมากและ

หมดภายในเวลาอันรวดเร็ว ได้กำไรมากกว่าร้อยละ 100 ทำให้เป็นที่เลื่องลือกันในตลาดยุโรปถึงความงดงามของไม้สักชั้นดีจากเมืองไทย จึงได้มีบริษัทต่างๆ ในยุโรปสั่งจองซื้อไม้สักจากประเทศไทยเป็นจำนวนมาก

ใน พ.ศ. 2426 รัฐบาลไทยได้เริ่มอนุญาตให้ชาวยุโรปเข้ารับสัมปทานทำไม้สักในประเทศไทยได้ และในช่วงเวลาเดียวกันคือหลังจาก พ.ศ.2428 เป็นต้นมามากก็ได้ปิดป่าสัก ไม่ให้มีการทำไม้ เนื่องจากสภาพป่าสักเสื่อมโทรมลงมาจากการทำไม้ของบริษัทต่างชาติ ความต้องการไม้สักในหมู่ประเทศยุโรปจึงมีมากขึ้น ทำให้บริษัทต่างชาติเริ่มเข้ามาลงทุนทำไม้สักเพิ่มขึ้น บริษัท บริติชบอร์เนียว ได้รับสัมปทานทำไม้สักใน พ.ศ.2432 บริษัทบอมเบย์เบอร์มา (Bombay Burma Trading Corporation,Ltd.) ของอังกฤษ ซึ่งเป็นบริษัทใหญ่และมีอิทธิพลมากในประเทศพม่าเข้ามาใน พ.ศ. 2432 ต่อจากนั้นก็ยังมีบริษัทสยามฟอเรสต์ (Siam Forest Company, Ltd.) หรือบริษัทแอ่งโกลไทย จำกัด ในปัจจุบัน บริษัทอีสต์เอเชียติก (East Asiatic Co.) ของเดนมาร์ก ใน พ.ศ. 2437 บริษัทหลุยส์ดีเลียวโนเวนส์ (Louis T.Leonowens Ltd.) ซึ่งแยกมาจากบริษัท บริติชบอร์เนียวใน พ.ศ. 2439 ต่อมาบริษัทของคนไทย คือ บริษัทลำคำ และบริษัทกิมเซงหลี ได้รับสัมปทานทำไม้สักจากป่าต่างๆ จากเจ้าเมืองเพิ่มขึ้น การทำไม้สักจึงได้ขยายออกไปถึงจังหวัดอื่นๆ ที่มีไม้สักอยู่

การได้สัมปทานทำไม้สักเพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดการแก่งแย่งการทำไม้ในแต่ละแปลงสัมปทานมีการขัดผลประโยชน์ระหว่างบริษัทต่อบริษัทและบริษัทต่อเจ้าเมืองต่างๆ จึงเกิดเรื่องร้องทุกข์และฟ้องร้องไปยังรัฐบาลอยู่บ่อยๆ ใน พ.ศ. 2438-2439 รัฐบาลจึงได้จ้างผู้เชี่ยวชาญป่าไม้ชาวอังกฤษ ซึ่งมาสำรวจและวางโครงการการจัดการป่าไม้ในประเทศพม่าให้แก่รัฐบาลอังกฤษ ชื่อ มร.เฮช สเลด (H.Slade) มาสำรวจการทำไม้และปัญหาต่างๆ ในการให้สัมปทานทำไม้แก่บริษัทต่างๆ ในภาคเหนือของประเทศ

ในเวลาต่อมา มร.เฮช สเลด รายงานกราบทูลพระเจ้านั่งยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยซึ่งกรมป่าไม้ (มปป: 1-7) ได้จัดพิมพ์เผยแพร่ไว้ ดังที่นำมาแสดงในกรอบที่ 1 สมเด็จพระมหากรุณาธิคุณพระราชทานภาพ เสนาบดี กระทรวงมหาดไทย ได้ทรงเห็นด้วยและสนับสนุนข้อเสนอแนะของ มร.สเลด และได้ทรงนำรายงานดังกล่าวขึ้นกราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) เพื่อทรงพิจารณา เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2439 (รัตนโกสินทร์ศก 115) พระองค์ได้มีพระราชหัตถเลขาตอบกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 18 กันยายน 2439 ที่ได้ัญเชิญมา แสดงไว้ในกรอบที่ 2

รัฐบาลจึงได้สถาปนากรมป่าไม้ขึ้น มีสำนักงานอยู่ที่จังหวัดเชียงใหม่ โดยยึดถือ วันที่ 18 กันยายน 2539 เป็นวันสถาปนา ในขั้นแรกกรมป่าไม้ขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย มร.เฮช สเลด เป็นเจ้ากรมหรืออธิบดีกรมป่าไม้ คนแรกของประเทศไทย มีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองป่าไม้ บำรุงส่งเสริมความอุดมสมบูรณ์ของป่าและจัดวางโครงการจัดการป่าไม้ตามหลักวิชาการที่ถูกต้องใน พ.ศ. 2440-2443 รัฐบาลได้ดำเนินการเจรจา และได้รับโอนกรรมสิทธิ์พื้นที่ป่าและการอนุญาตให้สัมปทานทำไม้จากเจ้าเมืองต่างๆ ให้มาเป็นสมบัติของแผ่นดิน เพื่อที่รัฐบาลจะได้ดำเนินการกิจการป่าไม้สักเอง รัฐบาลได้ยินยอมจ่ายเงินส่วนแบ่งค่าต่อไม้กิ่งหนึ่งของที่เก็บได้ทุกปีให้แก่เจ้านายฝ่ายเหนือที่เคยได้รับอยู่ จากนั้นรัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติและกฎหมายป่าไม้ต่างๆ เกี่ยวกับระเบียบการทำไม้ การป้องกันรักษาป่าไม้ การตั้งค่าภาษี เป็นต้นได้มีการปรับปรุงแก้ไขสัญญาอนุญาตทำป่าไม้สักกับบริษัทต่างๆ ให้รัดกุมเพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุด และถูกต้องตามหลักวิชาการมากยิ่งขึ้น ทั้งให้ทำสัญญาอนุญาตทำไม้สัญญาละ 6-12 ปี ต่อมาได้ขยายเวลาสัญญาออกเป็นสัญญาละ 15 ปี ตามหลักการจัดการป่าสัก โดยวางโครงการตัดฟัน 30 ปี เริ่มต้นใน พ.ศ. 2451 ต่อมาใน พ.ศ. 2453 ได้ย้ายที่ทำการกรมป่าไม้จากจังหวัดเชียงใหม่มาอยู่ที่กรุงเทพฯ และได้ย้ายสังกัดจากกระทรวงมหาดไทยไปขึ้นกับกระทรวงเกษตราธิการ หรือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เมื่อ พ.ศ. 2464

## กรอบที่ 1

“วันที่ 25 มิถุนายน รัตนโกสินทรศก 115/2438

ข้าพระพุทธเจ้า มีสเตอร์สละด เจ้าพนักงานป่าไม้ กราบทูลพระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ทรงทราบฝ่าพระบาท\*

1. ด้วยในเร็วเร็วนี้ข้าพระพุทธเจ้าจะได้ถวายรายงานในการที่โปรดเกล้าฯ ให้ข้าพระพุทธเจ้าไปตรวจป่าไม้ฝ่ายเหนือ พร้อมด้วยความเห็นของข้าพระพุทธเจ้าที่จะจัดการป่าไม้ต่อไป ในรายงานฉบับนั้นข้าพระพุทธเจ้าจะกราบทูลการที่เกี่ยวกับป่าไม้หลายสิ่งหลายอย่างต่างๆ กันบางที่ข้อความสำคัญที่ควรจะต้องรับจัดทำก่อนการอื่นจะไม่ทันได้สังเกตหรือรอไว้จัดพร้อมกับเรื่องที่ไม่สู้จะสำคัญ เพราะเหตุนี้ข้าพระพุทธเจ้าขอพระทานแยกกราบทูลด้วยเรื่องอนุญาตให้รับเข้าทำป่าไม้เสียเรื่องหนึ่งก่อน เพราะข้าพระพุทธเจ้าเห็นด้วยเกล้าฯ ว่าการอนุญาตให้รับเข้าทำป่าไม้เป็นหัวใจของการที่จะจัดป่าไม้ในกรุงสยามต่อไป

2. เพื่อจะกราบทูลชี้แจงให้ทรงทราบฝ่าพระบาทได้ละเอียด จำเป็นที่ข้าพระพุทธเจ้าจะต้องกราบทูลถึงแบบแผนวิธีการรักษาป่าไม้ในเมืองอื่นๆ ซึ่งเขาเล่าเรียนกันเป็นวิชาอย่างหนึ่ง คือ

ในป่าไม้สักที่ยังไม่มีผู้ใดตัดฟันเลยนั้น มีไม้สักใหญ่ๆ น้อยๆ ต่างๆ แลอายุของต้นสักเหล่านั้นต่างต่างกัน ถ้าพื้นที่ดินและลำน้ำที่จะตัดฟันลงลงมาได้โดยสะดวกแล้ว ถ้าเป็นไม้ที่ไม่ซำรุด ไม้สักเหล่านั้นก็มีราคาตามต้นโตใหญ่ต้นโตเล็ก ไม้สักเหล่านั้นตามที่เขาได้ทดลองมาแล้วนั้น ถ้าตัดไม้สักที่มีลำต้นพ้นจากดินขึ้นมาขนาดเล็กลงกว่า 4 ก้าว (เท่ากับ 6 ฟุต 6 นิ้ว) แล้วนับว่าเป็นอันเสียของดีเสียแล้ว

3. เจ้าพนักงานป่าไม้มีหน้าที่และจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องรักษาโดยเฉพาะ 2 ประการ คือ (1) เจ้าพนักงานป่าไม้จะต้องถือว่าป่าไม้ทั้งปวงที่เขามอบให้รักษานั้น ไม่ใช่แต่เพียงว่าจะเปนครุฑสมบัติของชนชั้นนี้ ต้องนับว่าเป็นทรัพย์สมบัติของบุตรหลานชั้นหลังๆ ต่อไปด้วยและควรจะตัดฟันไม้ในชั่วปีหนึ่งเฉพาะเพียงเท่าที่ไม่จะงอกงามขึ้นทดแทนกันได้ในปีหนึ่งนั้น (2) เจ้าพนักงานป่าไม้จะต้องจัดการให้ตัดฟันไม้โดยวิธีจะให้ค่อยได้ผลประโยชน์เจริญขึ้นทุกที

นั้นควรต้องถือว่าเปนครุฑทรัพย์ของหลวงที่ได้ลงทุนไว้แล้วในกาลก่อนช้านาน เพื่อให้เป็นผลประโยชน์แก่คนที่เกิดในชั้นหลัง เพราะฉะนั้นบนหน้าที่ของเจ้าพนักงานป่าไม้จะต้องระวังรักษาทุนทรัพย์ของเดิมนั้นไว้ให้ดี จัดให้ได้ผลประโยชน์เปนครุฑให้ได้อีกตามแต่จะจัดได้ เก็บกินแต่กำไรไปเท่านั้น ไม่มีอำนาจที่จะจับต้องทุนทรัพย์ของเดิมนั้นได้เลย เจ้าพนักงานป่าไม้ควรต้องจัดให้ได้อีกมากขึ้นคือจัดให้ตัดฟันไม้ให้ได้มาก ต้องคิดกะดูว่าอย่างมาจะได้เท่าใด แล้วจัดให้ตัดฟันเฉพาะเพียงเท่านั้นไม่ให้กว่าขึ้นไป การควรเป็นดังนี้เพราะฉะนั้นชั้นแรกจะต้องตรวจจัดว่าไม้ในป่าจะขึ้นได้ปีละเท่าใด แล้วจัดการอย่าให้ตัดฟันมากกว่าจำนวนนั้นขึ้นไปได้ ที่จะจัดเช่นนี้ เจ้าพนักงานป่าไม้จะวางแผนการอย่างหนึ่งซึ่งเรียกว่า “แผนทำการ” (หรือเรียกตามภาษาป่าไม้ฝ่ายอังกฤษว่า “เวกิงแพลน”) สำหรับป่าไม้ดังนี้วิธีจะตรวจอายุไม้สัก เจ้าพนักงานป่าไม้มีบงบวมทั้งออกตามต้นอย่างหนึ่ง ด้วยเจาะรูสอดในลำต้นอย่างหนึ่งและวิธีอย่างอื่นๆ อีก ทราบได้ว่าปีหนึ่งไม้อายุเพียงใดงอกงามขึ้นได้เท่าใดเมื่อทราบได้ดังนี้แล้ว ก็อาจจะรู้ได้ดังนี้แล้ว ก็อาจจะรู้ได้ว่ากี่ปีต้นสักจึงจะใหญ่พอให้ตัดได้ แล้วเขาจึงนับต้นไม้แล้วแบ่งจัดต้นไม้ออกเป็น 5 ชนิด คือ

ชนิดที่ 1 ไม้ขนาดใหญ่กว่า 4 ก้าวขึ้นไป

ชนิดที่ 2 ไม้ขนาดแต่ 3 ก้าวขึ้นไปถึง 4 ก้าว

ชนิดที่ 3 ไม้ขนาดแต่ 2 ก้าวขึ้นไปถึง 3 ก้าว

ชนิดที่ 4 ไม้ขนาดแต่ 1 ก้าวขึ้นไปถึง 2 ก้าว

ชนิดที่ 5 เมล็ดที่เพิ่งงอกขึ้น

อายุของต้นไม้สักนั้น เขาได้ไต่สวนทดลองรู้แน่แล้วว่าตั้งแต่เวลาที่งอกขึ้นแล้ว 150 ปี จึงจะใหญ่เป็นไม้ต้นขนาด 4 ก้าว แลการที่แบ่งต้นไม้ออกเป็น 5 ชนิดเช่นนี้ ถ้าคิดถัวเสียว่าจะงอกขึ้นตามตามกันแล้วแล้วไม้ชนิดที่ 1 จะงอกโตขึ้นเป็นชนิดที่ 2 ชนิดที่ 2 เป็นชนิดที่ 3 ที่ 3 เป็นชนิดที่ 4 ที่ 4 เป็นชนิดที่ 5 ถัดขึ้นไปนั้นกินเวลาถึง 30 ปี เมื่อจัดตามวิธีนี้แล้ว ก็ตกลงคงเป็นว่า ถ้าจะทำไม้ป่าได้ถ้าตัดแต่ไม้ชนิดที่ 1 แล้ว ก็ยังคงเหลือไม้ในป่าอีก 4 ชนิด ถ้าเราหยุดการตัดฟันเสีย 30 ปีแล้ว ไม้ชนิดที่ 2 ก็จะงอกเจริญขึ้นเป็นไม้ชนิดที่ 1 (เว้นเสียแต่ไม้ที่มีโรคตายไปเสียเองนั้น)

ถ้าต่อไปอีก 30 ปี ไม้ชนิดที่ 3 ก็คงจะงอกเจริญขึ้นเป็นไม้ชนิดที่ 1 ถึงจะตัดฟันก็ได้ดังนี้ เพราะฉะนั้นถ้าเรายอมให้ตัดฟันแต่เพียงไม้ชนิดที่ 1 แล้ว พอถึงกำหนดทุกทุก 30 ปี ป่าคงจะไม่เสียเลย คงจะยังมีไม้ดีเป็นประโยชน์เสมออยู่ แต่ถ้าหากว่ายอมให้ตัดฟันไม้ได้ทุกทุกชนิด นอกจากพวกที่ 1 แล้ว ก็แลเห็นได้ชัดว่าป่าจะเสียไปทุกทีๆ

การที่ว่ามาแล้วนี้เป็นตกลงว่าจะให้ตัดฟันไม้จำพวกที่ 1 ได้ทุกทุก 30 ปี แต่จะต้องนึกถึงด้วยว่าหน้าที่ของเจ้าพนักงานป่าไม้จะต้องจัดให้ได้ผลประโยชน์ทุกทุกปีด้วย ก็การที่จะจัดให้ได้ผลประโยชน์ทุกทุก ปีเช่นนี้ เจ้าพนักงานป่าไม้จะต้องแบ่งป่าไม้ออกเป็น 30 ส่วน จัดเป็นส่วนที่ 1 ที่ 2 ที่ 3 ต่อไปถึงส่วนที่ 30 แล้วแบ่งตัดฟันปีละส่วนทุกปีไป แลจัดส่วนป่าให้ได้ไม้เสมอกันตามแต่จะแบ่งได้ด้วยส่วนหนึ่ง 30 ปี ให้ได้ตัดครั้งหนึ่ง

\* ใช้ข้อความตามต้นฉบับเดิม



### กรอบที่ 1 (ต่อ)

4. ตามที่ข้าพระพุทธเจ้าได้กราบทูลมานี้ เป็น “แผนทำการ” ที่ถูกต้องอันควรจะใช้แต่จะจัดทำแผนเช่นนี้ต้องเสียเวลาช้านานจึงจะทำได้เรียบร้อย บางทีเจ้าพนักงานป่าไม้จะต้องตัดฟันไม้โดยเร็วไม่มีเวลาพอที่จะจัดทำแบบแผนให้เรียบร้อยได้ ถ้าเช่นนั้นเจ้าพนักงานป่าไม้จะต้องวางแผนสำหรับใช้เป็นทางทำการไปชั่วคราวหนึ่งก่อน เพราะถ้าจะทำไปโดยไม่มีแบบแผนอันใดแล้ว อาจจะทำป่าไม้ให้เสียไปได้ และเมื่อทำการล่องไปแล้วหลายปี บางทีจะเห็นว่า ตัดไม้มากกว่าส่วนที่ควรจะตัด แต่จะใช้แบบแผนอย่างใดๆ ก็คงต้องถือแบบที่ว่าให้ตัดฟันได้แต่ไม้ชนิดที่ 1 แลให้แบ่งตัดฟันแต่เฉพาะส่วนหนึ่งของ 30 ส่วนที่แบ่งออกนั้นทุกทุกปีไป หรือถ้าจะไม่ตัดทุกปี สองปีจะให้ตัดฟันรวม 2 ส่วนครึ่งหนึ่งๆ ก็ได้ หรือจะรวมตัดเป็น 3 ปีตัด 3 ส่วน 5 ปีตัด 5 ส่วน 6 ปีตัด 6 ส่วนเป็นครั้งเป็นคราวไปก็ได้สุดแล้วแต่จะควรแก่การ แต่ถ้าจัดอย่างนี้ยังมีอันตรายอีกอย่างหนึ่งที่ว่าจำนวนไม้ตัดจะได้ต่างกันทุกปีๆ

5. ข้าพระพุทธเจ้ามีความเสียใจ ที่จะต้องกราบทูลชี้แจงข้อความมายาวดังนี้ เพราะเป็นของที่เกี่ยวข้องกับวิชาไม้ส่วนทรงอ่านนัก บัดนี้ข้าพระพุทธเจ้าจะได้กราบทูลถึงเรื่องป่าไม้ในพระราชอาณาเขต สยามต่อไป คือ การที่จะจัดวางแผนทำการให้ล่องรอยโดยเรียบร้อยนั้นจำต้องเสียเวลาช้านานปี และถ้ายังไม่สิ้นสัญญาป่าไม้ที่รับเช่าทำกันอยู่ทุกวันนี้แล้ว จะจัดวางแผนให้มั่นคงลงอย่างใดคงไม่สำเร็จตลอดไปได้ แต่ในขั้นนี้ข้าพระพุทธเจ้าเห็นด้วยเกล้าฯ ว่า ควรวางแผนวิธีทำป่าไม้สำหรับใช้ในขั้นต้นขึ้นก่อน เพราะ เป็นของจำเป็นที่จะต้องมี ถ้าไม่จัดป่าไม้คงจะหมดเกินกว่าที่ควร

วิธีที่จะจัดในขั้นนี้ข้าพระพุทธเจ้าเห็นด้วยเกล้าฯ ว่า ควรจัดรวมป่าไม้ทั้งปวงในพระราชอาณาเขตเข้าเรียกว่าเป็นป่าเดียว แล้วแบ่งป่านี้ออกเป็น 30 ส่วน ส่วนที่จะแบ่งนี้กะให้ไม้ที่จะตัดฟันออกให้ได้พอเท่าๆ กัน และสัญญาป่าไม้ที่ทำกันอยู่ทุกวันนี้มีกำหนด 6 ปี นับตั้งแต่ ร.ศ. 114 เป็นต้นไป เพราะฉะนั้นข้าพระพุทธเจ้าเห็นด้วยเกล้าฯ ว่า ควรแบ่งเนื้อที่ๆ มีป่าไม้สำหรับให้ตัดฟันไม่ดังนี้ คือ

แต่ ร.ศ. 114 ถึง ร.ศ. 119 แบ่งพื้นที่ป่าไม้เป็น 5 ส่วนยอมให้ตัดฟันแต่หนึ่งส่วน

แต่ ร.ศ. 120 ถึง ร.ศ. 125 แบ่งพื้นที่ป่าไม้เป็น 5 ส่วนยอมให้ตัดฟันแต่หนึ่งส่วน

แต่ ร.ศ. 126 ถึง ร.ศ. 131 แบ่งพื้นที่ป่าไม้เป็น 5 ส่วนยอมให้ตัดฟันแต่หนึ่งส่วน

แต่ ร.ศ. 132 ถึง ร.ศ. 137 แบ่งพื้นที่ป่าไม้เป็น 5 ส่วนยอมให้ตัดฟันแต่หนึ่งส่วน

แต่ ร.ศ. 138 ถึง ร.ศ. 143 แบ่งพื้นที่ป่าไม้เป็น 5 ส่วนยอมให้ตัดฟันแต่หนึ่งส่วน

แล้วตั้งแต่ พ.ศ. 144 ถึง ร.ศ. 149 จึงยอมให้ตัดฟันไม้ในป่าที่ยอมให้ตัดฟันในระหว่าง ร.ศ. 114 ถึง ร.ศ. 119 และให้ตัดได้แต่เท่านั้น นั้น ถ้าจัดได้เช่นนี้แล้วคงตกลงกันว่ารวมป่าไม้ทั้งพระราชอาณาเขตเข้าหมดด้วยกันแล้วแบ่งเป็น 5 ส่วน ตัดฟันได้แต่เฉพาะ 1 ส่วนเท่านั้น แต่ป่าไม้ในพระราชอาณาเขตทุกวันนี้ อยู่ต่างต่างกันหลายตำบล ใกล้กันบ้างไกลกันบ้างยากที่ข้าพระพุทธเจ้าจะประมาณให้ทรงทราบได้จริงทีเดียวว่าจะมีเนื้อที่ป่าไม้ในสยามสักเท่าใดตามที่ข้าพระพุทธเจ้าได้สวนได้ทราบความป่าไม้สักชุมชุมติดเนื่องกันไป ก็มีแต่ป่าข้างลำแม่น้ำคง (สาละวิน) ตำบลเดียว ก็ถ้ารวมป่าไม้เข้าด้วยกันทั้งหมดแล้วแบ่งเป็น 5 ส่วน ข้าพระพุทธเจ้าเข้าใจว่าป่าไม้ทางแม่น้ำคงจะได้สัก 2 ส่วน เป็นทางเขียงใหม่ส่วนหนึ่ง ทางเมืองนครลำปาง ลำพูน แพร่ รวมเป็นส่วนหนึ่ง ทางเมืองน่านหนึ่งส่วน ที่กะนี้คงไม่ผิดมากนัก

สัญญาป่าไม้ที่รับเช่าทำอยู่ทุกวันนี้ กว่าจะตกลงได้ผู้รับเช่าทำต้องเสียเงินทองมากและผู้เช่าก็ไม่ได้สัญญาว่า เมื่อสิ้นสัญญาแล้วจะให้ทำต่อไปด้วย เพราะฉะนั้นถ้าพบไม้ใหญ่เล็กอย่างใดไม่ว่าที่พอจะตัดได้ ผู้รับเช่าทำต้องรีบตัดเสียให้ได้หมดก่อนสัญญา ความจริงเป็นอย่างนี้ เว้นแต่ป่าทางเมืองน่านนั้น ข้าพระพุทธเจ้ายังไม่ทราบเกล้าฯ

ข้าพระพุทธเจ้าจะประมาณดูเห็นด้วยเกล้าฯ ว่า เวลานี้ถ้าแบ่งปันดาป่าไม้ทั้งปวงออกเป็น 10 ส่วน มีผู้รับเช่าทำแล้วไม่ต่ำกว่า 9 ส่วน พอล่องไปถึงปี ร.ศ. 119 เขาก็คงจะตัดฟันปันดาไม้สักที่มีอยู่ใน 9 ส่วนนี้หมด คงยังเหลือเป็นป่าที่ไม่มีอยู่แต่หนึ่งส่วน รวมกับป่าไม้ที่เหลืออยู่ทางเมืองน่านอีก 2 รวมเป็น 3 ส่วนของใน 10 ส่วน เท่านั้น คงไม่เหลือถึง 4 ส่วน ใน 5 ส่วน ตามที่ข้าพระพุทธเจ้าได้กะไว้วันนี้ได้ การป่าไม้เสียหายอยู่แล้วถึงเช่นนี้ คือเป็นที่เห็นได้ว่า เราได้ยอมให้เขาเช่าทำป่าไม้เกินกว่าที่เราควรจะยอมไปถึง 3 ส่วนครึ่งแล้ว เพราะฉะนั้นแต่ต่อไปถึง ร.ศ. 134 ไม่ควรจะยอมให้ผู้ใดตัดฟันไม้สักชนิดที่ 1 นั้นเลย เว้นเสียแต่ที่ป่าที่เขาได้รับสัญญาเช่าทำอยู่แล้วนั้นใช้แต่เท่านั้น การเสียหายที่ข้าพระพุทธเจ้ากราบทูลมาแล้วนี้ว่าไว้แต่เพียงว่าเขาคัดฟันแต่ไม้ใหญ่ชนิดที่ 1 ซึ่งใหญ่กว่า 4 ก้าวขึ้นไป แต่สัญญาที่เช่าอยู่ทุกวันนี้ยอมให้ตัดฟันไม้ขนาดต่ำกว่า 4 ก้าวลงมายังเป็นอันตรายแก่ปากหนักเข้า แล้วมีหน้าซำยังมีการตัดฟันไม้เล็กชนิดที่ 3 ที่ 4 คือไม้ต่ำกว่า 1 ขึ้นไปถึง 3 ก้าวอีกทุกปีๆ ยิ่งพาให้ป่ายับเยินเต็มที่ ไม้เล็กเช่นนี้เมื่อปีกลายล่องผ่านด่านชายนามาถึง 32000 ตัน ซ้ำยังราษฎรจะตัดฟันกันไว้ในพื้นบ้านเมืองอีกปีหนึ่งหลายๆ พัน เป็นที่ให้เห็นได้ว่า เรายอมให้ทำป่าไม้ของเราเกินกว่าที่ควรไปจนน่าสลดหวาดเสียใจ

จำนวนไม้ตัดฟันดังที่ข้าพเจ้ากราบทูลมาแล้วนี้ เป็นแต่การคาดหมายการที่เป็นอย่างนี้จะไม่รู้จะร้ายแรงดังที่แลเห็นและข้าพระพุทธเจ้าไม่อยากจะให้เป็นดังที่ตกพระทัยโดยไม่จำเป็นและหวังด้วย เกล้าฯ ว่าจะไม่เป็นไปดังที่ข้าพระพุทธเจ้าได้ทำนายไว้วันนี้ แต่อย่างไรก็คิดแลเห็นชัดว่าเราได้ยอมให้สัญญาเช่าทำเกินกว่าส่วนของป่าไม้ที่ควรจะอนุญาตให้ ข้าพระพุทธเจ้าเห็นด้วยเกล้าฯ ว่าควรระมัดระวังในการที่เสื่อมเสียให้น้อยลง กล่าวคือในขั้นต้นควรจัดว่าจะไม่ยอมลงคงตรวจอนุญาตให้ผู้ได้รับเช่าทำป่าไม้อีกต่อไปอย่างหนึ่ง ควรห้ามไม่ให้ตัดฟันไม้ในป่าที่ไม่ได้รับสัญญาอนุญาตอย่าง 1 ป่าที่เขาไม่มีสัญญาอนุญาตแล้ว ควรอุสาห์จัดวางแผนให้ตัดได้แต่เฉพาะไม้ใหญ่ตั้งแต่ 4 ก้าวขึ้นไปอย่าง 1 ห้ามไม่ให้ผู้ใดตัดไม้ขนาดเล็กเป็นอันขาดอย่าง 1

ถ้าถึงปี ร.ศ. 119 พอสิ้นสัญญาที่รับเช่าทำแล้ว ข้าพระพุทธเจ้าหวังด้วยเกล้าฯ ว่าคงจะได้จัดการป่าไม้วางแผนทำการในป่าที่สำคัญๆ ได้โดยเรียบร้อยบ้าง แต่เมื่อถึง ร.ศ. 119 นั้น ไม้ขนาดใหญ่กว่า 4 ก้าวขึ้นไปก็พอจะตัดฟันได้ ยังคงจะเหลือน้อย แต่บางทีจะพบป่าไม้ใหม่หรือจะพบปะทางที่จะหาผลประโยชน์แผ่นดินอย่างอื่นๆ อีกบ้าง

### กรอบที่ 1 (ต่อ)

อนึ่ง ข้าพระพุทธเจ้าเห็นด้วยเกล้าฯ ว่าต่อไปควรจะเก็บภาษีไม้ที่เขยนาทให้สูงขึ้นกว่าที่เก็บอยู่ทุกวันนี้ แต่ถ้าจะเก็บในเวลาที่เขาเก็บเข้าทำอยู่ตามสัญญาเดี๋ยวนี้นี้ พวกพ่อค้าป่าไม้ทั้งปวงคงจะร้องชดชวามไม่ยอมให้เก็บได้และทั้งไม่เป็นยุติธรรมด้วย เพราะเขาต้องเสียเงินในเวลาที่เขาทำสัญญาเวลานั้นมาก โดยเชื่อว่าภาษีไม้จะเก็บอยู่คงที่เสมอไป แต่ถ้าเรางดการให้รับเข้าทำป่าไม้เสียคราวหนึ่งแล้ว เมื่อถึงเวลาที่จะยอมอนุญาตให้ใหม่ จะเรียกภาษีไม้ขึ้นอีกสักสองสามเท่าก็ได้ไม่ลำบากเลย เหตุอันนี้เป็นข้อที่จะได้เถียงในข้อที่ว่า การจะงดอนุญาตให้รับเข้าทำป่าไม้นั้นเป็นการดี คือถ่วงคแล้วต่อไปอีก 7 หรือ 8 ปี รัฐบาลจะเก็บเงินจากไม้สักได้มากขึ้นไปกว่าทุกวันนี้ถึง 2 เท่า 3 เท่า

อนึ่ง ข้าพระพุทธเจ้าได้ทราบว่าการที่รัฐบาลสยามจะไม่ยอมอนุญาตให้รับเข้าทำป่าไม้นั้นไม่ใช่ว่าจะไม่ยอมได้เสมอไป เพราะผู้รับเข้าทำคงจะร้องว่า เจ้าของป่าไม้เขายอมให้ทำแล้วทั้งได้เสียเงินค่าตรา และค่าต่างๆ ให้แก่เจ้าของป่าและเจ้าพนักงานมากมายแล้ว ถ้าไม่มีเหตุผลที่มั่นคงจริงๆ ตกลงคงเป็นว่ารัฐบาลสยามคงต้องยอมอนุญาตให้ทำเป็นอยู่ทุกวันนี้ ข้าพระพุทธเจ้าได้ทราบเกล้าฯ ว่า เมื่อเขาขอทำป่าไม้แล้วจะไม่ยอมอนุญาตให้ใครจะได้ แต่ข้าพระพุทธเจ้าต้องขอว่าถ้าปารายใดที่พอจะงัดได้ขอให้ขังไว้ อย่ายอมอนุญาตให้รับเข้าทำต่อไป แต่การทั้งนี้ต้องแล้วแต่ว่าป่าไม้ในพระราชอาณาเขตสยามจะเจริญไปภายหน้าเพียงใด

ข้าพระพุทธเจ้าเห็นด้วยเกล้าฯ ว่า ควรรีบออกประกาศเสียว่าตั้งแต่บัดนี้ต่อไปอีก 6 ปี รัฐบาลสยามจะไม่ลงดวงตราอนุญาตให้ผู้หนึ่งผู้ใดรับเข้าทำป่าไม้ตำบลใดใดเลย เมื่อสิ้นกำหนดแล้วป่าใดที่รัฐบาลได้ประกาศไว้ล่วงหน้าจะให้รับเข้าทำ จึงจะรับเข้าทำได้ ที่จะออกประกาศเช่นนี้เพื่อจะป้องกันไม่ต้องให้รัฐบาลสยามจำจะต้องลงดวงตราอนุญาตให้แก่ผู้ขอรับเข้า รับทำโดยเหตุผลที่อ้างว่าได้เสียเงินมากมายแล้วนั้น และเมื่อประกาศแล้วถ้าพ่อค้าไม้คนใดไปยอมเสียเงินก็เป็นความผิดของตนเอง จะให้รัฐบาลสยามรับผิดชอบอย่างใดไม่ได้ เห็นด้วยเกล้าฯ ดังนี้

ควรมิควรแล้วแต่จะโปรดเกล้าฯ

ข้าพระพุทธเจ้า (เซ็นชื่อ) เอช. สะเลด

พระสฤศดีพจนกร แปล "

ในช่วงระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 ใน พ.ศ. 2484 รัฐบาลไทยได้เพิกถอนสัมปทานการทำไม้สักจากบริษัทอังกฤษทั้ง 4 บริษัท ด้วยเหตุผลทางการเมืองและเพื่อพยุงฐานะทางการเงินของรัฐบาล รัฐบาลได้จัดตั้งบริษัทไม้ไทย จำกัด ขึ้นรับช่วงการทำไม้แทน หลังสงครามโลกใน พ.ศ. 2489 รัฐบาลจำเป็นต้องคืนสัมปทานป่าสักให้แก่บริษัททำไม้ต่างๆ ที่ยึดคืนมา และได้จัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (อ.อ.ป.) ขึ้นแทนบริษัทไม้ไทยจำกัดใน พ.ศ. 2490 เพื่อดำเนินกิจการด้านป่าไม้ให้แก่รัฐบาลจนกระทั่ง พ.ศ. 2447-2498 สัมปทานป่าสักของบริษัทต่างๆ ได้สิ้นสุดลงและไม่ได้รับต่อสัญญา รัฐบาลได้จัดตั้งบริษัทป่าไม้ร่วมทุนขึ้น โดยรวมทุนจากบริษัททำไม้ทั้งหมดสัมปทานทั้ง 5 บริษัทเข้าด้วยกัน โดยรัฐบาลไทยถือหุ้นร้อยละ 20 นอกจากนี้ยังได้จัดตั้งบริษัทป่าไม้จังหวัดขึ้น เพื่อรับทำไม้ในท้องที่จังหวัดนั้นๆ ป่าสักได้ถูกแบ่งออกเป็น 3 ส่วนคือให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ทำหนึ่งส่วน บริษัทป่าไม้ร่วมทุนหนึ่งส่วน และบริษัทป่าไม้จังหวัดอีกหนึ่งส่วน จนกระทั่ง พ.ศ. 2503 เมื่อหมดสัมปทานรัฐบาลจึงได้มอบให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เป็นผู้ดำเนินการทำไม้สักทั้งหมด ยกเว้นสัมปทานป่าสักของเอกชนที่อายุสัญญาที่เหลืออยู่บริษัททำไม้ต่างชาติทั้ง 5 บริษัทก็ได้ปิดกิจการลง

## กรอบที่ 2

พระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ตั้งกรมป่าไม้

“ที่ 62/385

พระที่นั่งจักรีมหาปราสาท

วันที่ 18 กันยายน รัตนโกสินทรศก 115

ถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ด้วยจดหมายที่ 88/19337 ลงวันที่ 6 เดือนนี้ ส่งรายงาน มิสเตอร์สเลด ตรวจการป่าไม้ มีความเห็นที่จะจัดการต่อไป มหาดไทยเห็นชอบด้วยขออนุญาตจัดการนั้นได้ตรวจดูตลอดแล้ว เห็นว่าความคิดมิสเตอร์สเลด เป็นความถูกต้องดีแท้ทุกประการ เป็นอนุญาตให้จัดการตามที่ว่า

การซึ่งจะถือป่าไม้เป็นของหลวงทั้งสิ้นนั้น เห็นว่าเป็นการมีตัวอย่างอยู่เช่นแต่ก่อน ป่าไม้ที่ตกเป็นมรดกแก่บุตรหลานเจ้าผู้ครองเมือง เจ้าของป่าไม้มีอำนาจที่จะหาผู้รับเช่าทำเองตามลำพัง ภายหลังเกิดความด้วยเรื่องให้เช่าหลายรายชุกชุมหนักขึ้น จึงได้ตัดสินมอบที่ป่าไม้เจ้าผู้ครองเมืองเป็นผู้อนุญาตแต่คนเดียว เมื่อได้ค่าต่อมาเท่าใดให้ปันจ่ายให้เจ้าของป่าเป็นส่วนๆ การที่ปันเงินนั้นก็ไม่ใช่บริวาร เพราะไปติดค้างอยู่เสียที่ผู้รับทำป่าบ้าง ที่พนักงานผู้ตรวจเก็บค่าตอบบ้าง ละสายไปในคลังบ้าง เงินแผ่นดินก็พลอยสาบสูญไปด้วย การที่ค่อเวนเมนต์จะรับเงินค่าตอบนี้ ก็เพื่อจะได้เงินมากเต็มตามที่ควรจะได้ และจะแบ่งให้เจ้าผู้ครองเมืองแลเจ้าของป่าตามที่ควรได้แลเคยได้ จะขาดประโยชน์ไปก็แต่ผลประโยชน์ซึ่งได้โดยนอกทาง คิดเงินน้ำใจและอื่นฯ ถ้าเป็นเงินที่ได้โดยตรงได้รับเต็มบริบูรณ์แล้ว ถึงจะขาดโดยทางกลับไปก็จะเป็นการเสียใจอันใดมาก จะเป็นอยู่ก็แต่แรกๆ เมื่อยังไม่ได้รับเงิน

แต่ส่วนการรับเงินจ่ายเงินในเมืองเชียงใหม่ ที่ข้าหลวงทำอยู่ทุกวันนี้ต้องขอล่าว่าซ้ำอีกว่า ไม่ได้รู้ว่าทำกันประการใดเลยช้านานมาแล้ว ถามก็หาได้ความอันใดไม่ ฝ่ายการคลังที่เมืองเชียงใหม่ ข้าหลวงก็กล่าวโทษอยู่ว่ามีรั่วไหลไม่เป็นการเรียบร้อย ถ้าหากว่าจัดการรวบรวมเก็บเงินขึ้นเช่นนี้แล้วเงินค่าตอบจะส่งที่ข้าหลวงฯ จะส่งให้คลังเมืองเชียงใหม่เก็บข้าหลวงได้รับเท่าใดก็ไม่ต้องบอกให้รู้ จ่ายก็ไม่ต้องบอกให้รู้ จะสูญหายไปคลังเท่าใดก็ไม่ต้องรู้เห็นว่ามีประโยชน์แก่ส่วนอื่นใดไม่ ส่วนเงินค่าตอบไม่ชอบสักที่ทำอยู่บัดนี้ เป็นการหละหลวมจริง ที่จะให้ยกไปอยู่กระทรวงมหาดไทย ก็เพื่อประสงค์จะได้จัดการรวมกันกับป่าไม้ เพราะการตรวจตราอาศัยกันแลกันรักษาผลประโยชน์ทั้งสองฝ่าย แต่การรับเงินส่งเงินนั้น ถ้าส่งทางมหาดไทยก็ต้องเป็นการอ้อม รือ มหาดไทยต้องไปคลำๆ เงินอยู่เสียก่อนแล้วจึงส่งคลังเป็นการเพิ่มธุระในกระทรวงมหาดไทยเกิดขึ้นอีกหน้าหนึ่ง แลไม่เป็นการเรียบร้อยถูกต้องตามแบบความคิดที่จะจัดการคลัง

เพราะฉะนั้นการป่าไม้แลภาษีไม้ขอนสักนี้ ถ้าจะว่าแล้วควรขึ้นอยู่ในคลัง แต่เพราะเหตุว่าคลังเพิ่งจะลงมือจัดการเปลี่ยนแปลงใหม่ แลยังไม่มีอำนาจทั่วถึงไปในหัวเมือง ถ้าจะให้จัดการแต่แรกก็จะเป็นที่ขัดข้องด้วยอำนาจที่จะจัดการให้ตลอดได้ จึงเห็นว่าควรแล้วที่จะให้ขึ้นอยู่ในกระทรวงมหาดไทยไปพลางก่อน แต่ให้เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงพระคลังปลุกหาหาฤกษ์กันในเรื่องที่จะรับเงินส่งเงิน แลให้งบประมาณรับแลจ่าย ซึ่งควรแลได้สั่งแล้ว ให้ข้าหลวงเมืองลาวเฉียงยื่นอย่างเช่นเป็นอยู่ทุกวันนี้

ตามข้อความซึ่งมิสเตอร์สเลดแนะนำ ข้อ 1 ควรให้แจ้งแก่รัฐบาลต่างประเทศ ว่าจะไม่ลงดวงตราอนุญาตให้รับเช่าทำป่าไม้อีกนั้นให้แจ้งความไปยังกระทรวงต่างประเทศ การยื่นไม่ลงดวงตรารับเช่าทำป่าไม้ต่อไปนั้น ก็เป็นหน้าที่กระทรวงมหาดไทยป้องกันอยู่แล้ว

ร่างสัญญาป่าไม้ใหม่นี้ ให้เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยนำขึ้นปรึกษาในที่ประชุมเสนาบดี

กรมป่าไม้นั้น เป็นตกลงให้ตั้ง บันดาป่าไม้ทั้งปวง แลด้านภาษีเมืองไชยนาท ให้อยู่ในกระทรวงมหาดไทย

ให้นำร่างพระราชบัญญัติการป่าไม้เสนอที่ประชุมรัฐมนตรี

การทั้งปวงนี้ได้สั่งไปยังกระทรวงพระคลังมหาสมบัติด้วยแล้ว ให้ส่งหนังสือต่างๆ ตามที่ได้ส่งมานี้ ไปให้เสนาบดีกระทรวงการคลังมหาสมบัติพิจารณาข้อความแลปรึกษาหารือกันให้ตลอด

สยามินทร์”

### 2.1.2 นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และเหตุการณ์ที่สำคัญ

นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในช่วงเวลา พ.ศ. 2417-2438 เป็นไปตามประกาศพระบรมราชโองการ 4 ฉบับ ดังนี้

พ.ศ. 2417 ประกาศพระบรมราชโองการว่าด้วยภาษีไม้ขนสีกและไม้กระยาเลย ลงวันอาทิตย์ เดือนสี่ แรมแปดค่ำ ปีจอ ฉศก จุลศักราช 1236

พ.ศ. 2427 ประกาศพระบรมราชโองการเรื่องซื้อขายไม้ขนสีก ลงวันพุธ เดือนเก้า ขึ้นค่ำหนึ่ง ปีวอก ฉศก จุลศักราช 1246

พ.ศ. 2430 ประกาศพระบรมราชโองการเรื่องไม้ขนสีก ลงวันอาทิตย์ เดือนเจ็ด ขึ้นค่ำหนึ่ง ปีgun นพศก จุลศักราช 1249

พ.ศ. 2430 ประกาศพระบรมราชโองการเพิ่มเติมเรื่องไม้ขนสีก ลงวันจันทร์ เดือนสิบเอ็ด แรมค่ำหนึ่ง ปีgun นพศก จุลศักราช 1249

### 2.2 นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และเหตุการณ์ที่สำคัญภายหลังการสถาปนากรมป่าไม้

นโยบายและเหตุการณ์ที่สำคัญในช่วงเวลานี้ มีดังนี้

วันที่ 18 กันยายน 2439 ได้มีการสถาปนากรมป่าไม้สังกัดกระทรวงมหาดไทย (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2535: 8)

พ.ศ. 2439 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติไม้ซุงและไม้ท่อนที่ดวงตราลบเลื่อน ร.ศ. 115 ในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 13 หน้า 501 ลงวันที่ 17 มกราคม รัตนโกสินทร์ ศก. 115

พ.ศ. 2440 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติรักษาต้นไม้สัก ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) ในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 14 หน้า 546 ลงวันที่ 5 ธันวาคม 2440

พ.ศ. 2441 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันการลักลอบตัดไม้ ร.ศ. 117 ในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 15 หน้า 504 ลงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ รัตนโกสินทร์ ศก. 117

พ.ศ. 2441 มีการประกาศใช้กฎข้อบังคับอนุญาตไม้สักใช้ในการปลูกสร้างที่ทำราชการและการสาธารณประโยชน์ ร.ศ. 119 ในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 17 หน้า 523 ลงวันที่ 9 ธันวาคม รัตนโกสินทร์ ศก. 119

พ.ศ. 2442 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันการลักลอบชักลากไม้สักที่ยังมิได้เสียค่าต่อและภาษี ร.ศ. 118 ในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 16 หน้า 196 ลงวันที่ 16 กรกฎาคม รัตนโกสินทร์ ศก. 118

พ.ศ. 2456 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติรักษาป่า พ.ศ. 2456 ในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 30 หน้า 409 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2456

พ.ศ. 2456 มีการประกาศใช้กฎข้อบังคับวางระเบียบวิธีจัดการรักษาป่า พุทธศักราช 2456 ในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 30 หน้า 413 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2456

พ.ศ. 2464 มีการประกาศใช้กฎข้อบังคับวางระเบียบการหาของป่า ว่าด้วยการเก็บรังผึ้ง พุทธศักราช 2464 ในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 38 หน้า 1112 ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2464

พ.ศ. 2464 ได้โอนกรมป่าไม้มาสังกัดกระทรวงเกษตรธิการ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2535: 11-12)

พ.ศ. 2465 มีการประกาศใช้กฎข้อบังคับวางระเบียบการหาของป่า ว่าด้วยการเจาะเผา ต้นตะเคียนทำชัน ในมณฑลปัตตานี พุทธศักราช 2465 ในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 39 หน้า 65 ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2465

พ.ศ. 2465 มีการประกาศใช้กฎข้อบังคับวางระเบียบการหาของป่า ว่าด้วยการเจาะเผา ทำน้ำมันยาง พุทธศักราช 2465 ในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 39 หน้า 59 ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2465

พ.ศ. 2470 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแก้ไขพระราชบัญญัติพิกตภาชีภายใน พุทธศักราช 2470 เฉพาะมาตรา 4 (ก) และ (ข) ในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 44 หน้า 161 ลงวันที่ 28 สิงหาคม 2470

## 2.3 นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และเหตุการณ์ที่สำคัญภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ 2475

ในคำแถลงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐการในรัฐบาลคณะที่ 5 ซึ่งมีพระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรีได้แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2476 มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ดังนี้

### “กรมป่าไม้

จะจัดทำให้ป่าที่มีอยู่แล้วสมบูรณ์ขึ้นโดยวิธี ปลุก ซ่อม ตัด ฟัน โคน หรือ กานไม้ และตัด สะสางพันธุ์ไม้เลื้อยต่างๆที่รบกวน

จะจัดสร้างป่าใหม่โดยวิธีเพาะและปลูกไม้ขึ้น จะทำสำหรับไม้สักปีหนึ่งๆ ไม่น้อยกว่า 3,000 ไร่ ส่วนไม้กระยาเลยก็ทำบ้างแต่เพียงเล็กน้อย

จะทำการหมยเขตต์และทำแผนที่ป่า เพื่อการสงวนและการอนุญาตการทำไม้ทั่วไปจะวางโครงการ การทำป่าไม้ คือ สำรวจชนิด ขนาด และวางกำหนดเขตต์ให้ราษฎรตัดฟันเป็นปีๆ หรือเป็นคราวๆ ไป

จะวางโครงการการทำป่า คือ สำรวจชนิด ขนาด และวางกำหนดเขตต์ให้ราษฎรตัดฟัน เป็นปีๆ หรือเป็นคราวๆ ไป

จะจัดตั้งโรงเรียนป่าไม้ขึ้นในมณฑลพายัพ เพื่อฝึกหัดบุคคลที่จะเข้ารับราชการในกรม ป่าไม้ต่อไปปีละ 5 คน ทั้งจะให้ผู้ที่รับราชการอยู่แล้วได้รับความอบรมจากโรงเรียนนี้ด้วย

จะพยายามจัดครบคุมและสงวนพันธุ์สัตว์ป่า” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 25)

พ.ศ. 2479 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติรักษาป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2479 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 53 หน้า 734 ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน 2479

พ.ศ. 2480 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการทำยางสน พุทธศักราช 2480 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 54 หน้า 1122 ลงวันที่ 20 กันยายน 2480

วันที่ 23 ธันวาคม 2480 พระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาล คณะที่ 8 สภาผู้แทนราษฎร มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ในกิจการที่จะกระทำการเกษตรในข้อ 7 มีข้อความดังนี้

“7 ปรับปรุงวิธีการบำรุงและรักษาป่าไม้ในทางประมาณและคุณภาพตามหลักวิธีการป่าไม้” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540 : 44

พ.ศ. 2481 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 56 วันที่ 3 เมษายน 2482

วันที่ 26 ธันวาคม 2481 พันเอกหลวงพิบูลสงครามนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาล คณะที่ 9 ต่อสภาผู้แทนราษฎรมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ในนโยบายของกระทรวงเกษตรธิการ ข้อ (3) ดังนี้

“ (3) จะปรับปรุงวิธีการบำรุงและรักษาป่าไม้ให้เป็นผลดียิ่งขึ้นทั้งในคุณภาพและปริมาณ ” (สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร , 2540: 49)

พ.ศ. 2484 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 65 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2491

วันที่ 16 มีนาคม 2485 จอมพลแปลก พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายรัฐบาลคณะที่ 10 ต่อสภาผู้แทนราษฎร ในนโยบายกระทรวงเกษตรธิการในข้อ 4 มีข้อความดังนี้

“4 จะบำรุงรักษาป่าและดำเนินการเรื่องสินค้าไม้ให้เป็นผลดียิ่งขึ้นทั้งในคุณภาพและปริมาณ” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 62)

วันที่ 19 กันยายน 2488 หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาล ต่อสภาผู้แทนราษฎรมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ในนโยบาย ข้อ 6 มีข้อความดังต่อไปนี้

“ 6 ในทางเกษตรกรรม จะพยายามส่งเสริมการเพาะปลูกป่าไม้การเลี้ยงสัตว์ และ การประมง ให้มีปริมาณและคุณภาพดียิ่งขึ้น...” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540 : 73)

วันที่ 5 มิถุนายน 2490 พลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ได้แถลงนโยบายของรัฐบาล คณะที่ 18 ต่อรัฐสภา มีข้อความที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ในนโยบายการเกษตรดังนี้

“.....จะได้ดำเนินการป่าไม้และสวนยางให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540 : 96)

วันที่ 27 พฤศจิกายน 2490 นายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 19 ต่อวุฒิสภา มีข้อความที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ในนโยบายการเกษตรข้อ 2 ดังนี้

“2 จะได้จัดบำรุงรักษาป่าและส่งเสริมการประมงเพื่อเพิ่มปริมาณการผลิต และการที่จะผดุงรักษาไว้ให้เพิ่มพูนขึ้นในภายหน้า” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 105)

วันที่ 1 มีนาคม 2491 นายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 20 ต่อรัฐสภา มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ในนโยบายการเกษตร ข้อ 4 ดังนี้

“4) จะบำรุงและรักษาพันธุ์ไม้ซึ่งให้สำหรับเป็นสินค้า สำหรับเป็นฟืนและสำหรับเป็นเครื่องมือ เครื่องใช้ ทั้งนี้จะได้มุ่งผลสำหรับอนาคตอันไกลเป็นที่ตั้ง” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 110)

พ.ศ. 2491 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2491 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 65 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2491

วันที่ 6 กรกฎาคม 2492 จอมพลแปลก พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาล คณะที่ 22 ต่อสภาผู้แทนราษฎรมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ ในนโยบายการเกษตรในข้อ (3) ดังนี้

“(3) จะบำรุงรักษาป่าและพันธุ์ไม้ให้เจริญยิ่งขึ้น ในเวลาเดียวกันจะได้ส่งเสริมให้มีสินค้าไม้และของป่าพอแก่ความต้องการให้ภายในประเทศและส่วนเป็นสินค้าไปนอกประเทศด้วย” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 123)

พ.ศ. 2494 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2494 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 68 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2494

พ.ศ. 2496 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 70 ลงวันที่ 8 กันยายน 2496

พ.ศ. 2497 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2497 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 71 ลงวันที่ 12 ตุลาคม 2497

วันที่ 25 กรกฎาคม 2499 มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 73 ตอนที่ 57 หน้า 881 วันที่ 24 กรกฎาคม 2499

วันที่ 9 มกราคม 2501 จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 28 ต่อสภาผู้แทนราษฎร มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ในนโยบายข้อ 9 ดังนี้

“9. รัฐบาลนี้จะส่งเสริมช่วยเหลือการประกอบอาชีพ และการศึกษาของราษฎรที่เกี่ยวกับการเกษตร คือการผลิตพืชพันธุ์ธัญญาหาร การเลี้ยงสัตว์ การชลประทาน การป่าไม้ และการประมงให้ได้ผลดียิ่งขึ้นทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ เพื่อให้ผู้ประกอบอาชีพมีรายได้เพิ่มขึ้น” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 147)

วันที่ 14 เมษายน 2503 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติและกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทำลายป่า ดังนี้

- “ 1. ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร เชิญผู้แทนกระทรวงมหาดไทย และที่ปรึกษากฎหมายมาแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับพระราชบัญญัติและกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกันในส่วนที่จะป้องกันและปราบปรามการทำลายป่าไม้ให้ได้ผลอย่างจริงจัง
2. ให้เพิ่มกำลังตำรวจชายแดนอารักขาป่า ถ้ากำลังตำรวจชายแดนไม่เพียงพอให้กรมตำรวจจัดหากำลังทางอื่นเพิ่มเติม โดยเฉพาะที่ดอยปุยและดอยเชียงดาวก่อน
3. ให้กระทรวงเกษตร รีบปลูกไม้โตเร็ว เช่น ยูคาลิปตัสที่ดอยปุย และดอยเชียงดาวก่อน
4. ให้ทางบ้านเมืองจัตนาข้าวไปแลกพืชของชาวเขาหรือขายให้ชาวเขา พวกเขาจะได้ไม่ถางป่าปลูกข้าว
5. ให้จัดทำนิคมชาวเขา จัดที่ทำกินเพื่อป้องกันการทำลายป่าและทำไร่เลื่อนลอย
6. ป่าใดที่ถูกทำลายโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ไม่อนุญาตให้มีการจับจองโดยเด็ดขาด”

พ.ศ. 2503 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2503 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 77 ลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2503

พ.ศ. 2503 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2503 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 77 ตอนที่ 108 ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2506

## 2.4 นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และเหตุการณ์ที่สำคัญภายหลังการประกาศใช้ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

### 2.4.1 นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และเหตุการณ์ที่สำคัญ ในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509)

แผนพัฒนาการเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) ได้กำหนดแผนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ไว้ในบทที่ 4 แนวทางการพัฒนาทางเศรษฐกิจด้านต่างๆ ข้อ 4 การป่าไม้และการจัดสรรที่ดิน ดังนี้

#### “(4) การป่าไม้และการจัดสรรที่ดิน

ประเทศไทยมีเนื้อที่ทั้งหมด 320 ล้านไร่ เป็นเนื้อที่เพาะปลูกในปัจจุบัน 60 ล้านไร่ และเนื้อที่ป่า 187 ล้านไร่ ในจำนวนเนื้อที่เพาะปลูกนี้มีเกษตรกรทำมาหาเลี้ยงชีพอยู่เกือบ 20 ล้านคน ซึ่งในจำนวนนี้ ร้อยละ 13 ไม่มีที่ทำไร่นาของตนเอง และมีบางส่วนจำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ล้านคน รวมทั้งชาวเขาด้วย ไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่งเคลื่อนที่ทำลายป่าไม้ของชาติอยู่เรื่อย ลักษณะของการเพาะปลูกในปัจจุบัน ก็เป็นวิธีเพิ่มปริมาณการผลิตโดยการขยายเนื้อที่ออกไป ประกอบกับการบุกรุกลักลอบตัดฟันไม้มีค่าเป็นจำนวนมาก โดยเหตุนี้ป่าอันเป็นทรัพยากรสำคัญของชาติที่ให้ความอุดมสมบูรณ์แก่ที่ดินเป็นแหล่งเกิดของน้ำ และเป็นแหล่งผลิตไม้ต้องถูกทำลายหมดไปในอัตราสูงเกินสมควรและจะเป็นผลร้ายต่อการเศรษฐกิจของประเทศในที่สุด ความจำเป็นทางเศรษฐกิจของประเทศชั้นแรก จึงได้แก่การจำแนกประเภทที่ดินออกเป็นที่ทำมาหากินและป่าสงวนทั่วประเทศกับการจัดสรรที่ดินให้ประชาชนซึ่งไม่มีที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง จำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ล้านคน

การดำเนินการในด้านนี้ จึงมีวิธีการดังต่อไปนี้

1. ให้กรมที่ดิน กรมป่าไม้ และกรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องดำเนินการจำแนกที่ดินทั่วประเทศ เพื่อให้มีเขตสงวนในขั้นต้นนี้ประมาณ 250,000 ตารางกิโลเมตร หรือ 156 ล้านไร่ เวลานี้มีเขตที่เป็นป่าอยู่ 187 ล้านไร่ ผลของการจำแนกประเภทที่ดินจะทำให้มีเนื้อที่จัดสรรให้เกษตรกรได้เพิ่มขึ้นประมาณ 30 ล้านไร่ ในหกปีข้างหน้าควรจะดำเนินการจำแนกประเภทที่ดินให้สำเร็จบริบูรณ์ได้

2. สงวนป่าไม้ไว้เป็นสมบัติของชาติ เป็นเนื้อที่ 156 ล้านไร่ หรือประมาณ 250,000 ตารางกิโลเมตร ต่อไปเมื่อมีพลเมืองเพิ่มขึ้นก็อาจลดลงได้เหลือ 125 ล้านไร่ หรือประมาณ 200,000 ตารางกิโลเมตร แยกเป็นป่าต้นน้ำลำธาร 100,000 ตารางกิโลเมตร ในหกปีข้างหน้าจะกำหนดงบประมาณให้กรมป่าไม้ สำหรับบำรุงรักษาป่าคุ้มครองสงวนป่าและปลูกป่าเป็นจำนวนที่พอเพียงแก่การปรับปรุงการดำเนินงานให้ได้ผลตามความมุ่งหมาย

อนึ่ง การส่งเสริมให้ใช้เชื้อเพลิงแทนฟืน เช่น ลิกไนท์ ฯลฯ ก็เป็นทางช่วยสงวนป่าไปในตัวได้อย่างดีวิธีหนึ่ง

3. จัดสรรที่ดินให้ประชาชนที่ประสงค์จะทำการเพาะปลูก แต่ไม่มีที่ดินของตนเองเป็นเนื้อที่ 30 ล้านไร่ ในอนาคตเมื่อประชาชนต้องการที่ดินทำการเพาะปลูกเพิ่มขึ้นอีก ก็ยังมีที่ดินสำรองอยู่อีก 30 ล้านไร่ ” (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2503: 54-55)



ในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 มีนโยบายและเหตุการณ์ที่สำคัญตามลำดับเวลา ดังนี้

วันที่ 3 ตุลาคม 2504 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 78 ตอนที่ 80

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่เดิม เช่น พันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่าและภูเขา ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมมิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป เพื่ออำนวยประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชนสืบไป

วันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเรื่องการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ ดังนี้

- “1. ให้จังหวัดประกาศเขตป่าจะสงวนคุ้มครอง และป่าที่จะเปิดจัดสรรเพื่อเกษตรกรรม
2. ป่าที่สงวน หากทบวงการเมืองต้องการใช้ก็ให้ตกลงกับกระทรวงเกษตร และรับอนุมัติจาก กรม. เป็นราย ๆ ไป
3. ให้จังหวัดและอำเภอเปิดจัดสรรเพื่อเกษตรกรรมและเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่นตามมติ กรม. วันที่ 22 กรกฎาคม 2502 โดยไม่ต้องขอรับความเห็นชอบจากกระทรวงเกษตร
4. ให้สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ จัดลำดับความสำคัญของโครงการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินทั่วประเทศโดยละเอียด ”

วันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 คณะรัฐมนตรีมีมติให้จำแนกพื้นที่ประเทศไทยไว้เป็นป่าไม้ประมาณ 162 ล้านไร่

วันที่ 18 กันยายน 2505 ได้มีประกาศการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ เป็นแห่งแรกของประเทศไทย ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 79 ตอน 86

วันที่ 12 พฤศจิกายน 2506 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน ดังนี้

- “1. ให้กระทรวงเกษตร และกระทรวงมหาดไทย ร่วมกันพิจารณาดำเนินการอพยพราษฎรออกจากเขตป่า
2. การประมวลผลการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน รวม 15 จังหวัด และให้กระทรวงเกษตรฯ ดำเนินการสงวนคุ้มครองป่า รวม 345 ป่า
3. เมื่อได้ประมวลผลและจำแนกที่ดิน โดยกำหนดพื้นที่ป่าไม้ที่สมควรสงวนคุ้มครองโดยแน่นอนเสร็จในจังหวัดใดแล้ว ที่ดินนอกเขตพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าวถือเป็นเขตที่ดินจัดสรรเพื่อเกษตรกรรม และเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่น เป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยดำเนินการต่อไป
4. ให้สำนักงานสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ และสำนักงบประมาณ สนับสนุนให้กระทรวงเกษตร ได้รับงบประมาณในการดำเนินการสงวนคุ้มครองป่า การอพยพราษฎรออกจากป่า และการดูแลรักษาป่าเพื่อป้องกันการบุกรุกทำลายป่า กับให้กรมที่ดินได้รับงบประมาณสำหรับดำเนินการจัดสรรที่ดินให้ราษฎรจับจองทำมาหากินเลี้ยงชีพตามประมวลกฎหมายที่ดินเป็นกรณีพิเศษ”

วันที่ 28 เมษายน 2507 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 81 ตอนที่ 38

“ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญยิ่งของชาติ และรัฐบาลได้กำหนดจุดหมายไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติว่าจะสงวนป่าไม้ไว้เป็นเนื้อที่ประมาณร้อยละ 50 แห่ง เนื้อที่ประเทศไทย คือ เป็นเนื้อที่ป่าสงวนรวมประมาณ 250,000 ตารางกิโลเมตร หรือ 156 ล้านไร่

บัดนี้ ปรากฏว่าป่าไม้ที่สงวนคุ้มครองไว้แล้ว และที่ยังมิได้สงวนคุ้มครองได้ถูกบุกรุกและถูกทำลายไปเป็นจำนวนมาก แม้ป่าไม้ในบริเวณต้นน้ำลำธารก็ถูกแผ้วถางเผาทำลายไปเป็นอันมาก ซึ่งอาจเป็นเหตุให้เกิดความแห้งแล้ง พื้นดินพังทลาย ลำน้ำตื้นเขินหรือเกิดอุทกภัย อันเป็นผลเสียหายแก่การเกษตรและเศรษฐกิจของประเทศอย่างร้ายแรง ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าที่ใช้บังคับอยู่วิธีการไม่รัดกุมเหมาะสมต้องเสียเวลาดำเนินการเป็นเวลานานจึงประกาศกำหนดเป็นป่าสงวนหรือเป็นป่าคุ้มครองได้ เป็นเหตุให้บุคคลบางจำพวกฉวยโอกาสทำลายป่าได้กว้างขวางยิ่งขึ้น นอกจากนั้น ได้กำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนไว้ไม่เหมาะสมกับกาลสมัย ผู้กระทำความผิดไม่เข็ดหลาบ เป็นช่องทางให้มีการบุกรุกทำลายป่ามากขึ้น รัฐบาลจึงเห็นเป็นการจำเป็นอันรีบด่วนที่จะต้องดำเนินการปรับปรุงกฎหมายเรื่องนี้เสียใหม่ เพื่อให้สามารถดำเนินการคุ้มครองป้องกันเพื่อรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติอันมีค่าของชาติ และเพื่อมิให้อาชีพเกษตรกรของประชาชนส่วนใหญ่และเศรษฐกิจของประเทศถูกกระทบกระเทือนจากผลของการทำลายป่า”

#### 2.4.2 นโยบายในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514)

นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และเหตุการณ์ที่สำคัญในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514) ได้กำหนดแผนการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ไว้ในบทที่ 9 การเกษตรและสหกรณ์ โดยมีแนวทางพัฒนาในข้อ 5.10 ดังนี้

“5.10 การป่าไม้ เน้นหนักการอนุรักษ์ป่าไม้ต้นน้ำลำธารและที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ โดยจะพยายามรักษาเนื้อที่ป่าไม้ไว้ให้ได้ประมาณครึ่งหนึ่งของเนื้อที่ประเทศ ดำเนินการวิจัยการบำรุงรักษาป่าและการใช้ผลิตภัณฑ์ไม้ให้ได้ผลดียิ่งขึ้น และขยายงานปลูกป่าให้ได้ผลสูงขึ้นกว่าในปัจจุบัน การเพิ่มหน่วยป้องกันรักษาป่ามีความจำ เป็นอย่างยิ่ง”

ทั้งนี้ได้กำหนดโครงการที่จะดำเนินการไว้ในข้อ 16 ดังนี้

“16. ขยายงานป้องกันรักษาป่าไม้ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยตั้งหน่วยป้องกันรักษาป่าเพิ่มขึ้นอย่างน้อย 100 หน่วยภายในระยะของแผน จัดให้หน่วยมีเจ้าหน้าที่ พาหนะ และอุปกรณ์ตามความจำเป็น โดยตั้งขึ้นในท้องที่ภาคเหนือที่มีป่าไม้สักหรือป่าต้นน้ำลำธาร หรือป่าอื่นๆ ที่ยังสมบูรณ์และล่อแหลมต่อการถูกบุกรุกทำลายเป็นอันดับแรก สำหรับภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะจัดตั้งหน่วยพัฒนาป่าไม้เพื่อช่วยฟื้นฟูป่าที่ทรุดโทรมให้มีสภาพเป็นป่าที่ถาวรต่อไป ในด้านการสงวนป่าจะทำการสงวนป่าให้ได้ปีละ 100 ป่าเนื้อที่ประมาณ 30,000 ตารางกิโลเมตร และดำเนินงานจัดป่าคุ้มครองให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามบทเฉพาะกาลให้เสร็จอีก 266 ป่า พื้นที่ประมาณ 30,500 ตารางกิโลเมตร ปรับปรุงวิธีบำรุงและจัดการป่าไม้ให้มีประสิทธิภาพและเป็นผลดียิ่งขึ้น โดยนำ วิธีการที่ทันสมัยมาใช้จัดการป่าไม้ปีละประมาณ 10 ป่าซึ่งจะทำให้ป่าไม้มีกำลังผลผลิตสูงขึ้น และสามารถอำนวยประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมโดยสมบูรณ์และสม่ำเสมอตลอดไป ในด้านการปลูกสร้างสวนป่าจะดำเนินการให้เร็วขึ้น คือปลูกป่าไม้สักให้ได้ปีละไม่ต่ำกว่า 15,000 ไร่ และ ไม้กระยาเลยอีก ไม่ต่ำกว่า 10,000 ไร่ นอกจากนี้ยังมีโครงการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า โดยจัดตั้งเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าอีกปีละ 1 เขตเป็นอย่างน้อย จัดตั้งอุทยานแห่งชาติ

และวนอุทยานเพิ่มขึ้นปีละ 1 แห่ง กับบำรุงรักษาให้อยู่ในสภาพที่ดีและถาวรปรับปรุงงานวิจัยในด้านป่าไม้ให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น เช่น งานวิจัยทางวนวัฒนวิทยา งานวิจัยเพื่อรักษาต้นน้ำ งานวิจัยทางพันธุศาสตร์ของไม้สัก งานสำรวจวิจัยวัตถุโบราณเพื่อทำ กระดาษและงานสำรวจทรัพยากรป่าไม้ให้ทั่วทั้งประเทศ” (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2509: 133,147-148)

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 ได้มีนโยบายและเหตุการณ์ที่สำคัญตามลำดับเวลา ดังนี้

**วันที่ 10 มิถุนายน 2510** คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและอนุมัติโครงการปลูกสร้างสวนป่าของ อ.อ.ป. โครงการที่ 1 จำนวน 6 สวน

**วันที่ 21 พฤศจิกายน 2510** คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเรื่องขอเปลี่ยนแปลงหลักการ อนุญาตทำไม้ในป่าโครงการไม้กระยาเลย โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. ในบริเวณป่าใดที่ พ.ต.ท.จังหวัด แจ้งว่ามีผู้ก่อการร้ายแทรกซึมอย่างรุนแรง ก.พ.ป. เห็นว่า ในบริเวณป่านี้ก็เสมือนหนึ่งเป็นป่าปิดโดยปริยาย เพราะพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่สามารถเข้าไปดำเนินการติดตามหมายหรือติดตามซักถามได้ จึงสมควรปิดป่าเสียโดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัด แจ้งรายชื่อป่าเหล่านั้นให้กรมป่าไม้ทราบ ทั้งนี้จะเป็นการตัดการแทรกซึมต่างๆ โดยเด็ดขาด

2. หากประชาชนพึงประสงค์จะขออนุญาตใช้สอยเพื่อปลูกสร้างบ้านเรือนอยู่อาศัยในบริเวณป่าดังกล่าว ก็ผ่อนผันให้มีการอนุญาต แต่ทั้งนี้ห้ามจำหน่ายจ่ายโอน มิฉะนั้นเจ้าของโรงงานแปรรูปไม้ก็จะหลีกเลี่ยงโดยวิธีรับมอบอำนาจเข้าไปทำไม้ในป่าดังที่เป็นอยู่ในสถานการณ์ปัจจุบัน

**วันที่ 26 มกราคม 2511** คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องการขอเข้าใช้ประโยชน์ในเขตป่าที่ จะรักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ ดังนี้

1. บริเวณป่าที่กรม. มีมติให้กำหนดไว้เป็นป่าที่จะรักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ หากทบวงการเมืองใดประสงค์จะเข้าไปใช้ประโยชน์โดยไม่ตัดพื้นที่ที่ขอใช้ประโยชน์ออกจากเขตป่าที่ได้จำแนกไว้แล้ว ให้เป็นอำนาจของกระทรวงเกษตรฯ พิจารณาอนุมัติได้ โดยไม่ต้องเสนอ กรม.

2. การขอเข้าใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าดังกล่าวในข้อ 1 หากจำเป็นต้องกันพื้นที่ส่วนที่ขอใช้ประโยชน์ออกจากเขตป่าจะต้องทำความเข้าใจความตกลงกับกระทรวงเกษตร และได้รับอนุมัติจาก กรม. เป็นรายๆ ไป

**วันที่ 25 มิถุนายน 2512** จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายรัฐบาล คณะที่ 31 มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ ในนโยบายข้อ 8 ดังนี้

“ส่วนในด้านการป่าไม้นั้น เพื่อให้บังเกิดความสมดุลตามธรรมชาติ จะรักษาป่าไม้วังอนุรักษ์ดินและน้ำในบริเวณพื้นที่อันเป็นต้นน้ำลำธารและแหล่งซับน้ำ ให้อยู่ในสภาพที่สมบูรณ์อันเป็นการป้องกันการขาดแคลนน้ำ กับทั้งจะให้มีการปลูกบำรุงป่าเพิ่มขึ้น เพื่อให้มีปริมาณไม้ และของป่าสำหรับใช้สอย และเป็นสินค้าอย่างเพียงพอ ในส่วนที่เกี่ยวกับที่ดินป่าสงวน จะได้พิจารณาปรับปรุงแนวเขตให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ โดยถือประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 163)

**วันที่ 11 พฤษภาคม 2514** คณะรัฐมนตรีอนุมัติโครงการปลูกสร้างสวนป่าขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ โครงการที่ 1 จำนวน 4 สวน

### 2.4.3 นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และเหตุการณ์ที่สำคัญในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) ได้กำหนดแผนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ไว้ใน บทที่ 8 การเกษตรและชลประทาน ได้กำหนดแผนงานที่สำคัญด้านป่าไม้อย่างนี้

#### “1. แผนงานสำรวจและวิจัย

โครงการสำรวจทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งกำลังดำเนินการสำรวจรอบที่ 2 เพื่อให้ทราบถึงสถานการณ์ป่าไม้ในปัจจุบันและหาสถิติข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับป่าไม้เพื่อนำ ไปใช้ประกอบการกำหนดนโยบายป่าไม้ของชาติ โดยทำ แผนที่ชนิดของป่าจาการถ่ายภาพทางอากาศให้ได้เนื้อที่ปีละ 20,000 ตารางกิโลเมตร

โครงการวิจัยทางวนวัฒนวิทยา เพื่อทำการค้นคว้าวิจัยเกี่ยวกับวนวัฒนวิทยานิเทศวิทยา พันธุ์ศาสตร์ ปฐพีวิทยา สรีรวิทยา รวมทั้งการป้องกันโรคแมลงและภัยธรรมชาติ

โครงการวิจัยคุณสมบัติไม้และของป่าอื่นๆ เพื่อให้ทราบถึงคุณสมบัติลักษณะต่างๆของไม้และของป่าอื่นๆ ทั้งนี้ เพื่อให้อุตสาหกรรมที่ใช้ไม้ และประชาชนได้เข้าใจถึงการใช้ประโยชน์จากผลผลิตป่าไม้ตามหลักวิชาการ

#### 2. แผนงานควบคุมป้องกันและรักษาป่า

โครงการสงวนป่า เพื่อทำการสงวนป่าไม้อันมีค่าทางเศรษฐกิจและเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารทั่วประเทศ ประมาณ 250,000 ตารางกิโลเมตร โดยมีเป้าหมายแนวเขตป่าใหม่ให้ได้ปีละ 30,000 ตารางกิโลเมตร และซ่อมแซมแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ และป่าที่อยู่ระหว่างสงวนปีละ 5,000-8,000 ตารางกิโลเมตร

โครงการปราบปรามและป้องกันรักษาป่า เพื่อปราบปรามผู้กระทำความผิด พ.ร.บ. ป่าไม้ต่างๆ โดยทำการจัดตั้งหน่วยป้องกันรักษาป่าเพิ่มขึ้นปีละ 20 หน่วย ทั้งนี้โดยมีเป้าหมายในที่สุดให้ได้ 500 หน่วย

โครงการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเพื่อป้องกันสัตว์ป่าไม่ให้สูญพันธุ์ และค้นคว้าวิจัยทางวิชาการสัตว์ป่า โดยปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 และจัดตั้งเขตจัดการป่า 2 แห่ง จัดตั้งเขตสงวนพันธุ์สัตว์ป่า 2 แห่ง

#### 3. แผนงานจัดการและบำรุงป่า

โครงการจัดการป่าไม้ เพื่อจัดการและปรับปรุงป่าไม้มที่มีค่าทั่วประเทศตามหลักวิชาการ อันจะทำให้ป่าไม้มีกำลังผลิตสูงขึ้น และสามารถอำนวยประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมโดยสมบูรณ์และสม่ำเสมอตลอดไป โดยมีเป้าหมายจัดตั้งหน่วยจัดการป่าไม้ขึ้นปีละ 10 หน่วย

โครงการปลูกสร้างสวนป่าไม้สักเพื่อทำการปลูกสร้างสวนป่าไม้สักในที่ดินรกร้างเปล่าหรือในป่าที่มีสภาพเสื่อมโทรม มีเป้าหมายทำการปลูกปีละ 20,000 ไร่

โครงการปลูกสร้างสวนป่าไม้กระยาเลย เพื่อทำการปลูกสร้างสวนป่าไม้กระยาเลย ในที่ดินจัดการอุทยานแห่งชาติ มีเป้าหมายดำเนินการจะประกาศพื้นที่เป็นอุทยานแห่งชาติเพิ่มขึ้นอีก 10 แห่ง และงานวนอุทยาน ซึ่งมีเป้าหมายจะจัดตั้งเพิ่มขึ้นปีละ 1-2 แห่ง

**4. โครงการจัดการและปรับปรุงต้นน้ำ** เพื่อจัดการและปรับปรุงต้นน้ำที่เสื่อมโทรมทั่วประเทศ ให้อยู่ในสภาพที่สมบูรณ์โดยทำ การสำรวจต้นน้ำที่ถูกทำลายเสียหายหนักบริเวณประมาณ 10,000 ตารางกิโลเมตร และปลูกป่าเพื่อปรับปรุงต้นน้ำ 92,500 ไร่ พร้อมทั้งจะจัดตั้งศูนย์ปรับปรุงลุ่มน้ำต่างๆ 17 ลุ่มน้ำ” (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2514: 244-245)

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 ได้มีนโยบายและเหตุการณ์ที่สำคัญตามลำดับเวลาดังนี้

**วันที่ 13 สิงหาคม 2517** คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่อง นโยบายเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้เป็นการถาวร ครม. ลงมติเห็นชอบในนโยบายเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้เป็นการถาวรตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอโดยให้เสนอโครงการในรายละเอียดให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาเป็นการด่วน และให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาสนับสนุนในเรื่องการเงินต่อไป

#### **ข้อเสนอของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ คือ**

1. เร่งรัดจัดสรรที่ดินสำหรับการเกษตร เพื่อสนองความต้องการของประชาชน และให้พิจารณางบประมาณเป็นพิเศษ
2. ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะได้จัดตั้งกรรมการเพื่อดำเนินการแบ่งออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนที่จะจัดบำรุงและสร้างสรรค์ให้เป็นป่าถาวรต่อไป อีกส่วนหนึ่งจะผ่อนผันให้ราษฎรอาศัยอยู่ทำมาหากินแต่ไม่ให้กรรมสิทธิ์
3. ขอดำเนินการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ตามแหล่งต่างๆ ที่มีป่าไม้หนาแน่น
4. ขอให้สนับสนุนโครงการปลูกสร้างสวนป่าโดยงบประมาณและเงินกู้
5. ให้สัมปทานป่าไม้แก่บริษัททำไม้จังหวัด ทอยยอกเล็กสัมปทานเอกชน สัมปทานที่อยู่ในระหว่างพิจารณาแต่ยังไม่ได้ดำเนินการหรือกระทำผิดระเบียบข้อบังคับให้ยกเลิก
6. สนับสนุนโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้ไม้เป็นวัตถุดิบหรือวัสดุบางประเภท รวมทั้งในรูปสหกรณ์หรือบริษัทมหาชน โดยมีหลักการให้บริษัทเหล่านั้นมีส่วนช่วยในการบำรุงรักษาป่า

วันที่ 9 มกราคม 2518 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2518 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 5 ฉบับพิเศษ

**วันที่ 21 มกราคม 2518** คณะรัฐมนตรีอนุมัติโครงการปลูกสร้างสวนป่าโครงการที่ 2 และ 3 ขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้

**วันที่ 25 มกราคม 2518** คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ เรื่องนโยบายอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราวตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ

#### **กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอว่า**

1. ป่าสงวนแห่งชาติที่มีสภาพเสื่อมโทรม ควรมอบให้สถาบันเกษตรกรรับไปดำเนินการในรูปแบบของนิคม และตามนัยกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
2. ป่าสงวนแห่งชาติที่ยังมีสภาพเป็นป่าอยู่ ควรจะพิจารณาอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ได้ในกรณีที่ไม่เป็นการทำลายป่า หรือไม่ทำให้ป่าเสียหาย

วันที่ 6 มีนาคม 2518 หม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายรัฐบาลคณะที่ 35 ต่อสภาผู้แทนราษฎร มีข้อความที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ในนโยบาย ข้อ 5 ดังนี้

“รัฐบาลนี้ถือว่าป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นสมบัติของส่วนรวม รัฐจะได้เป็นผู้เข้าดำเนินการเพื่อหารายได้แก่รัฐโดยตรง จะอนุรักษ์และพัฒนาป่าไม้ให้คงสภาพและเกิดความสมบูรณ์เพื่อเป็นแหล่งของต้นน้ำลำธาร การส่งไม้เป็นสินค้าออกจะทำให้กระทำได้แต่เฉพาะที่ได้แปรรูปเป็นสินค้าสำเร็จรูปแล้วเท่านั้น” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร , 2540: 181)

วันที่ 4 เมษายน 2518 นายกรัฐมนตรีมีหนังสือที่ สร. 0203/4381 ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ให้อนุญาตให้ราษฎรที่บุกรุกอยู่ในป่าสงวนแห่งชาติอยู่ทำกินต่อไปได้มิให้มีการจับกุม

ผลต่อเนื่องจากนโยบายทางการเมืองฉบับนี้ พื้นที่ป่าไม้ในระหว่างปี 2519–2521 ถูกบุกรุกทำลายถึงจำนวน 14.5 ล้านไร่ เฉลี่ยปีละ 7.25 ล้านไร่ ซึ่งมีจำนวนเกือบสองเท่าของพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกบุกรุกทำลายในระหว่างปี 2516 – 2519 (TDRI, 1988: 153)

จากการบุกรุกป่าอย่างรุนแรงเกิดขึ้นไม่สามารถหยุดยั้งได้ เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2518 คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติ เรื่องแผนงานจัดที่ดินให้แก่ราษฎรในหมู่บ้านป่าไม้ คือ

1. ให้จัดที่ดินให้ราษฎรได้อยู่อาศัยในหมู่บ้านป่าไม้ในเขตป่าสงวนที่เสื่อมโทรมแล้ว
2. ขอจัดตั้งกองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ
3. ขอตั้งคณะกรรมการอำนวยการโครงการจัดหาที่ดินให้เกษตรกรในเขตป่าสงวน

แห่งชาติ ซึ่งเสื่อมสภาพแล้ว

การจัดตั้งหมู่บ้านป่าไม้นี้เป็นการเพิ่มวิธีการจัดที่ดินขึ้นอีกรูปแบบหนึ่ง จากที่ดำเนินการมาในรูปนิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์และการปฏิรูปที่ดิน

วันที่ 9 มกราคม 2518 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2518 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 5 ฉบับพิเศษ



ที่ สร. 0203/4381

สำนักนายกรัฐมนตรี

4 เมษายน 2518

เรื่อง ราษฎรเข้าทำกินในป่าสงวนแห่งชาติ

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ด้วยมีราษฎรเป็นจำนวนมากได้ร้องเรียนขอความเป็นธรรม ในกรณีที่ถูกเจ้าหน้าที่จับกุม เนื่องจากได้รุกเข้าไปทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ จึงสมควรจะได้วางมาตรการแก้ไขปัญหาระเบิดนี้ ดังต่อไปนี้ คือ

1. กรณีที่ราษฎรเข้าทำไร่ในป่าสงวน ทำให้ป่าสงวนนั้นหมดสภาพเป็นป่าแล้ว ให้ราษฎรที่ทำกินอยู่นั้นคงอยู่ทำกินต่อไปได้และให้เจ้าหน้าที่สอบสวนว่า ราษฎรที่ทำกินอยู่นั้นทำกินเองหรืออย่างไร แล้วรายงานไปให้ทราบโดยด่วน เพื่อจะได้ดำเนินการให้ราษฎรเข้าทำกินโดยชอบด้วยกฎหมายต่อไป
2. ราษฎรที่รุกเข้าทำกินตามข้อ 1 ถ้าถูกเจ้าหน้าที่จับกุมคุมขังไว้ก็ให้เจ้าหน้าที่ปล่อยตัวไป และถ้าราษฎรผู้นั้นจะเข้าทำกินในที่นั้น ก็ให้เข้าทำกินได้
3. ตั้งแต่นี้ไป ห้ามบุกรุกป่าสงวนเป็นการเด็ดขาดหากบุกรุกเข้าไปย่อมเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย จะถูกดำเนินการตามกฎหมายต่อไป โดยให้เจ้าหน้าที่ประกาศให้ราษฎรทราบทั่วกันด้วย จึงเรียนมาเพื่อจะได้ดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(ลงนาม) ศึกฤทธิ์ ปราโมช  
(หม่อมราชวงศ์ศึกฤทธิ์ ปราโมช)  
นายกรัฐมนตรี

วันที่ 29 เมษายน 2518 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องแผนงานจัดที่ดินให้แก่ราษฎรในรูปหมู่บ้านป่าไม้ กรม. ลงมติเห็นชอบตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ คือ

- “1.ให้จัดที่ดินให้ราษฎรได้อยู่อาศัยในรูปหมู่บ้านป่าไม้ในเขตป่าสงวนที่เสื่อมโทรมแล้ว
- 2.ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ร่วมกันพิจารณาแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายป่าต้นน้ำลำธารในภาคเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือให้ลุกล่วงไป
- 3.ให้สำนักงบประมาณตั้งงบประมาณตามโครงการหมู่บ้านป่าไม้ให้แก่กรมป่าไม้ในปี 2518 รวม 50 ล้านบาท เพื่อให้หมู่บ้านนี้เป็นหมู่บ้านเกษตรสหกรณ์ต่อไป
- 4.ขอจัดตั้งกองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ
- 5.ขอตั้งคณะกรรมการอำนวยการโครงการจัดหาที่ดินให้เกษตรกร ในเขตป่าสงวนซึ่งเสื่อมสภาพแล้ว”

กรม. ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทำรายละเอียดโครงการและให้ตกลงกับสำนักงบประมาณเรื่องงบประมาณ ในข้อ 3

วันที่ 8 มิถุนายน 2518 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องทบทวนมติคณะรัฐมนตรี และคำสั่งเกี่ยวกับการป่าไม้ กรม. ลงมติ

- “ 1. ให้ยกเลิกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องราษฎรเข้าทำกินในป่าสงวนแห่งชาติ ลงวันที่ 4 เมษายน 2518
2. ในกรณีที่ได้ออกเอกสารสิทธิ์ ซึ่งออกโดยอาศัยคำสั่งนายกรัฐมนตรี ตามข้อ 1 ไปแล้วให้ดำเนินการเพิกถอนเอกสารดังกล่าวเสียทั้งสิ้น
3. ผู้ที่เข้าไปทำกินในป่าสงวนแห่งชาติอยู่แล้วคงให้อยู่อาศัยทำกินต่อไปได้ และตั้งแต่วันที่นี้เป็นต้นไป ห้ามมิให้ผู้ใดบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติเป็นอันขาด หากบุกรุกเข้าไปให้เจ้าหน้าที่ทำการจับกุมดำเนินการตามกฎหมายทุกกรณี ทั้งนี้ให้เจ้าหน้าที่ประกาศให้ราษฎรทราบทั่วไป”

วันที่ 11 กรกฎาคม 2518 นายกรัฐมนตรีมีหนังสือที่ สร. 0704/2109 เรื่อง ราษฎรเข้าทำกินในป่าสงวนแห่งชาติ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดังนี้





ด่วนมาก

ที่ สร. 0704/2109

สำนักนายกรัฐมนตรี

11 กรกฎาคม 2518

เรื่อง ราษฎรเข้าทำกินในป่าสงวนแห่งชาติ  
เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์  
อ้างถึง หนังสือด่วนมาก สร. 0203/4381 ลงวันที่ 4 เมษายน 2518

ตามหนังสือที่อ้างถึงข้อ 1 ได้อนุญาตให้ราษฎรเข้าทำกินในป่าสงวนที่หมดสภาพเป็นป่าแล้วต่อไปตมความละเอียดแจ้งแล้วนั้น บัดนี้ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย รายงานว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นผู้ดำเนินการตามโครงการจัดพัฒนาที่ดินในท้องที่หมู่บ้านทุ่งลุยลาย อำเภอกอนสาร จังหวัดชัยภูมิ ตามพระราชประสงค์ โดยอพยพราษฎร 1,096 ครอบครัว ออกจากป่าสงวนแห่งชาติหมายเลข 10 ไปอยู่ที่จัดสรรให้ เพื่อปลูกป่าทดแทนป่าที่ถูกทำลายไป งานนี้ได้สำเร็จไปแล้วบางส่วน บัดนี้โครงการดังกล่าวต้องหยุดชะงักลง เพราะราษฎรยึดถือหนังสือที่อ้างถึง ไม่ยอมอพยพไปอยู่ยังที่ดินที่จัดสรรให้

เพื่อให้โครงการฯ ดำเนินต่อไปได้ จึงขอใ้คงใช้มาตรการตามความในหนังสือที่อ้างถึง ในบริเวณป่าสงวนแห่งชาติหมายเลข 10 แต่ต้องให้ราษฎรได้เก็บเกี่ยวพืชผลฤดูนี้เสียก่อน

จึงเรียนมาเพื่อจะได้ดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(ลงนาม) ศักดิ์สิทธิ์ ปราโมช  
(หม่อมราชวงศ์ศักดิ์สิทธิ์ ปราโมช)  
นายกรัฐมนตรี

วันที่ 30 เมษายน 2519 หม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช นายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายคณะที่ 37 ต่อสภาผู้แทนราษฎร มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ ในนโยบายข้อ 9 ดังนี้

“ 9. จะดำเนินการอนุรักษ์ป่าไม้ และวางมาตรการป้องกันป่าไม้ของชาติไม่ให้ถูกทำลาย และเร่งอนุรักษ์ป่าไม้ที่เป็นต้นน้ำลำธารที่ถูกทำลายให้กลับคืนสู่สภาพเดิม” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 209)

วันที่ 14 กันยายน 2519 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่อง ทบพวนมติ ครม. และคำสั่งเกี่ยวกับ การป่าไม้ ให้แก่ไขมติ ครม. ในเรื่องนี้เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2518 ข้อ 3 เสียใหม่เป็นดังนี้

“3. ผู้ที่เข้าไปทำกินในป่าสงวนแห่งชาติอยู่แล้วคงให้อยู่อาศัยทำกินต่อไปได้ เว้นแต่ป่าสงวนแห่งชาตินั้นเป็นป่าซึ่งได้รับอนุญาตจาก ครม. ให้ดำเนินการตามโครงการของรัฐบาล และตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป ห้ามมิให้ผู้ใดบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติเป็นอันขาด หากบุกรุกเข้าไปให้เจ้าหน้าที่ทำการจับกุมดำเนินการตามกฎหมายทุกราย ทั้งนี้ให้เจ้าหน้าที่ประกาศให้ราษฎรทราบทั่วกัน

#### 2.4.4 นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และเหตุการณ์ที่สำคัญในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 – 2524)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) ได้กำหนดแผนการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ไว้ในส่วนที่ 3 แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเฉพาะเรื่อง บทที่ 1 การพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรหลักทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม โดยมีเป้าหมาย ในข้อ 2.3 ดังนี้

“2.3 เป้าหมายการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ โดยที่ป่าไม้เป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญยิ่งทางการพัฒนา แต่ได้ถูกทำลายลงอย่างรวดเร็ว ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จึงกำหนดเป้าหมายการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ให้แน่ชัดดังนี้

- (1) กำหนดให้รักษาพื้นที่ป่าไม้ไว้ให้เหลือร้อยละ 37 ของพื้นที่ทั้งประเทศเป็นอย่างต่ำ
- (2) ชะลอการบุกรุกทำลายป่าจากอัตราปีละ 4.8 ล้านไร่ ให้เหลือ 0.4 ล้านไร่เป็นอย่างสูง
- (3) เร่งการปลูกป่าทดแทนให้มีอัตราสูงขึ้นจากปัจจุบันให้ได้เพิ่มขึ้นปีละ 0.5 ล้านไร่ และลดค่าใช้จ่ายในการปลูกป่าทดแทนให้ต่ำลง โดยเปลี่ยนวิธีการปลูกป่าใหม่
- (4) ขยายงานด้านการป้องกันรักษาป่าเพิ่มเติม คือ ขยายเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าจากเดิม 12 เขต ให้เป็น 22 เขต และประกาศเขตป่าอุทยานแห่งชาติซึ่งเดิมมีอยู่ 13 แห่งให้เพิ่มเป็น 20 แห่งภายในปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4
- (5) บูรณะบริเวณป่าต้นน้ำลำธารให้ได้เนื้อที่ครอบคลุมต้นน้ำลำธารที่สำคัญๆ ทั่วประเทศ โดยเฉพาะในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ”

ในส่วนแนวทางและมาตรการได้กำหนดไว้ ในข้อ 2.4 ดังนี้

2.4 แนวทางและมาตรการพัฒนา เพื่อให้บรรลุเป้าหมายข้างต้น แนวทางการพัฒนาเพื่อรักษาทรัพยากรป่าไม้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 มีดังนี้.-

### 2.4.1 ป่าที่ยังไม่ถูกทำลาย

(1) พิจารณาทบทวนนโยบาย ระเบียบ วิธีและหลักเกณฑ์การให้สัมปทานป่าไม้ใหม่ทั้งหมดภายในปี 2520 โดยยึดหลักที่ว่าจะต้องลดจำนวนป่าสัมปทานโดยเฉพาะในเขตป่าสงวนให้น้อยลงตามลำดับและไม่ให้ผู้ได้รับสัมปทานมีโอกาสทำลายป่าไม้นอกเขตการที่จะเลือกป่าใดเป็นป่าสัมปทานหรือป่าโครงการนั้นจะเลือกเฉพาะป่าที่ไม่มีไม้ที่สามารถตัดได้ โดยส่วนใหญ่เป็นเกณฑ์เพื่อป้องกันมิให้ผู้ได้รับสัมปทานมีโอกาสทำลายป่าได้ต่อไปอีก

(2) เร่งสำรวจป่าสงวน ป่าต้นน้ำลำธาร เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตอุทยานแห่งชาติให้รู้สภาพและพื้นที่ที่แน่ชัด โดยเริ่มในเขตป่าที่มีปัญหามากก่อน

(3) เปลี่ยนวิธีการปลูกป่าทดแทนที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐเสียใหม่ แทนที่จะให้ปลูกโดยองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้แต่ผู้เดียวให้ใช้วิธีการจ้างเหมาให้เอกชนรับไปทำเป็นรายโครงการและรายพื้นที่ๆ มีโดยหน่วยงานของรัฐต้องจัดหากล้าไม้ให้เพียงพอซึ่งจะก่อผลให้สามารถลดต้นทุนต่อหน่วยของการปลูกป่าให้น้อยลง และช่วยเพิ่มการจ้างงานในชนบทอีกด้วย อย่างไรก็ตามการปลูกป่าทดแทนนี้จะต้องปลูกทั้งในพื้นที่ป่าใหม่ที่จะให้สัมปทานและป่าที่ถูกบุกรุกไปแล้วในส่วนที่เห็นว่าควรจะต้องรักษาสภาพเป็นป่าไว้

(4) ป่าใดที่ได้มีการประกาศให้เป็นป่าสงวน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตอุทยานแห่งชาติแล้ว จะจัดให้มีเจ้าหน้าที่เข้าไปคุ้มครองอย่างเพียงพอและจริงจังเพื่อมิให้มีการบุกรุกได้

### 2.4.2 ป่าที่ถูกบุกรุกไปแล้ว

(1) เร่งสำรวจป่าที่ถูกบุกรุกไปแล้วให้รู้แน่ชัดว่าป่าใดจะเปิดเป็นที่ทำกินแน่นอน ซึ่งจะเร่งออกหนังสือสำคัญให้ราษฎรเข้าไปถือครองต่อไป และป่าใดจะสงวนไว้จะดำเนินการปลูกป่าทดแทน การสำรวจจะจัดให้มีโครงการเร่งด่วนพิเศษดำเนินการโดย 3 หน่วยงานร่วมกัน คือ กรมที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน และกรมป่าไม้ โดยรัฐจะสนับสนุนในด้านอัตราค่าจ้างคนและเครื่องมืออย่างเต็มที่

(2) เร่งการออกหนังสือสำคัญให้แก่ราษฎรซึ่งขอมิกรรมสิทธิ์ป่าที่ถูกบุกรุกในส่วนที่เห็นว่าจะให้ราษฎรเข้าไปทำกิน โดยจะทำควบคู่ไปกับการเร่งสำรวจข้างต้น

(3) เร่งจัดทำโครงการและแผนงานบูรณะปลูกป่าทดแทนในบริเวณต้นน้ำลำธารที่สำคัญๆ ที่ถูกทำลายไปแล้วให้เป็นโครงการเร่งรัดปลูกป่าแทนในอัตราที่สูงกว่าที่ดำเนินการมาโดยการเร่งสำรวจและจัดทำเป็นโครงการสมบูรณ์แบบ และจัดหาแหล่งเงินกู้ต่างประเทศมาดำเนินการปลูกป่าแทน โดยเฉพาะในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

### 2.4.3 ผลิตผลจากป่าไม้

(1) พิจารณากำหนดเขตการขนย้ายไม้ซุง และผลิตภัณฑ์จากไม้ให้แน่ชัด ส่วนหลักเกณฑ์ในการขนย้ายจะกำหนดให้เหมาะสมกับการให้สัมปทานป่า ทั้งนี้จะต้องปรับปรุงประสิทธิภาพของหน่วยป้องกันรักษาป่าควบคู่กันไปอย่างเร่งด่วนด้วย

(2) จำกัดการอนุญาตให้ตั้งโรงเลื่อยใหม่ หรือการขยายโรงเลื่อยเดิมให้สอดคล้องกับสัมปทานป่าที่ให้

(3) ห้ามการส่งออกไม้ท่อนทุกชนิดและควบคุมการส่งออกของผลิตภัณฑ์ไม้ทุกชนิดอย่างใกล้ชิด (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2519: 166-167)

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ได้มีนโยบายและเหตุการณ์ที่สำคัญตามลำดับเวลาดังนี้

วันที่ 29 ตุลาคม 2519 นายธานินทร์ กรัยวิเชียร นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายรัฐบาลคณะที่ 39 ต่อ สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน มีข้อความที่เกี่ยวกับป่าไม้ในนโยบายข้อ 9 ดังนี้

“ การบำรุงและป้องกันรักษาป่าไม้ของชาติเป็นเรื่องที่จะได้กวัดขึ้นเป็นพิเศษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งป่าไม้ซึ่งเป็นต้นน้ำลำธาร ในขณะเดียวกันจะเร่งรัดการปลูกสร้างสวนป่าให้มากยิ่งขึ้น” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 219)

วันที่ 10 สิงหาคม 2520 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพแล้ว ครม. ได้ลงมติเห็นชอบตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ คือ

1. ให้กรมป่าไม้ดำเนินการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ รวม 6 ป่า รวมเนื้อที่ประมาณ 740,000 ไร่
2. ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เข้าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าดังกล่าว โดยไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียมตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 481 (พ.ศ. 2515) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

วันที่ 10 สิงหาคม 2520 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รายงาน ว่า เจ้าหน้าที่ป่าไม้ไม่สามารถสกัดกั้นผู้บุกรุกป่าสงวนแห่งชาติได้เพราะตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2519 เป็นเสมือนเครื่องมือสนับสนุนให้ราษฎรบุกรุกทำลายป่า และเป็นเกราะป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายได้ จึงขอเสนอ ครม. พิจารณาทบทวนและในขณะเดียวกัน เลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาเสนอความเห็นรวม 4 ประการ มาเพื่อประกอบการพิจารณา ครม. พิจารณาแล้วจึงให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับข้อเสนอของเลขาธิการนายกรัฐมนตรีไปพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

#### ข้อเสนอของเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

“ 1. ควรให้พิจารณายกเลิกมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2519 แต่ก็ควรกำหนดเวลาให้มีผลย้อนหลังไปถึงช่วงเวลาที่มีการบุกรุกที่ดินป่าสงวนอย่างรุนแรงในช่วงหลังเพื่อมิให้เกิดความเดือดร้อนแก่ราษฎรที่บุกรุกทำกินอยู่เดิมทั้งหมด

2. ควรเร่งรัดให้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนที่หมดสภาพและเร่งรัดโครงการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ที่ประกาศให้สามารถปฏิบัติได้รวดเร็ว ภายในระยะเวลาที่กำหนด กับควรจำแนกที่ดินไม่เหมาะสมออกเพื่อกันไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ทุกเขตที่มีการประกาศกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน (ไม่ควรน้อยกว่าร้อยละ 20 ของพื้นที่)

3. สนับสนุนให้มีโครงการถ่ายภาพทางอากาศ เพื่อถ่ายภาพพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศในมาตราส่วน 1 : 15,000 เพื่อใช้ตรวจสอบเขตป่าไม้ที่ถูกบุกรุกได้รวดเร็วขึ้น พร้อมทั้งให้กรมป่าไม้ร่วมกับกรมพัฒนาที่ดินตรวจสอบเขตป่าไม้และเขตที่ดินที่จำแนกแล้วให้ถูกต้องตรงกัน เพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานในการวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศที่ถูกสัดส่วนต่อไป

4. ควรให้มีการสนับสนุนมาตรการป้องกันการบุกรุกทำลายป่าไม้ของชาติทั้งระยะสั้นและระยะยาว ตามที่คณะกรรมการป้องกันการบุกรุกทำลายป่าไม้ได้วางมาตรการไว้เพื่อให้ได้ผลอย่างจริงจัง”

วันที่ 9 มกราคม 2522 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ลดการทำไม้ลงร้อยละ 15 ทำให้มีการปิดป่า จำนวน 341 ป่า  
วันที่ 28 เมษายน 2522 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 96 ตอนที่ 64

วันที่ 7 มิถุนายน 2522 พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ แกล้งนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 41 ต่อรัฐสภา มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ในนโยบายทางเศรษฐกิจ ข้อ 4.17 ดังนี้

“ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ จะอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ ที่ดิน ป่าไม้ และแหล่งน้ำต่างๆ เพื่อให้สามารถรักษาไว้ได้เป็นการถาวร และให้มีการนำทรัพยากรเหล่านี้มาใช้เป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ ” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2540: 240)

วันที่ 28 สิงหาคม 2522 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการช่วยเหลือราษฎรที่บุกรุกอยู่ในป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้ถาวรของชาติให้มีที่ทำกินเป็นหลักแหล่งซึ่งต่อมาได้มีการจัดทำโครงการออกหนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว (ส.ท.ก.)

วันที่ 28 มีนาคม 2523 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 42 ต่อรัฐสภามีส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติในนโยบายทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี พลังงานและสิ่งแวดล้อม ข้อ 2 และข้อ 8 ดังนี้

“2. จะวางแผนการทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี ในการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้เป็นประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงสถานะของสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ

8. อนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ โดยจัดให้มีการใช้และฟื้นฟูทรัพยากรเหล่านี้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นธรรมในสังคม” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540 : 273-274)

วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2524 นายกรัฐมนตรี (พลเอกเปรม ติณสูลานนท์) ได้กล่าวปราศรัยในพิธีเปิดการสัมมนาการเกษตรภาคเหนือ ที่สำนักงานเกษตรภาคเหนือ จังหวัดเชียงใหม่ มีข้อความเกี่ยวกับการถือครองที่ดินและการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติดังนี้

“สำหรับปัญหาการถือครองที่ดิน ซึ่งภาคเหนือมีเนื้อที่ถือครองต่อครอบครัวต่ำ จนมีแนวโน้มที่จะทำให้ไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพในอนาคตนั้น รัฐบาลเองได้ตระหนักในปัญหานี้มาโดยตลอด และไม่พึงปรารถนาที่จะให้มีการแก้ปัญหาเป็นไปในรูปปล่อยปละละเลยโดยให้ราษฎรเพิ่มที่ทำกิน โดยบุกรุกเข้าไปในป่าสงวนแม้ป่าบางแห่งจะหมดสภาพป่ากลายเป็นหมู่บ้าน หรือเป็นเมืองไปแล้วก็ตาม ตามกฎหมายแล้วที่ดินดังกล่าวก็เป็นเนื้อที่ป่าสงวนอยู่ดี ปัญหาอยู่ที่ว่าทำอย่างไรจึงจะให้ทุกอย่างเรียบร้อยไปด้วยดี และโดยถูกต้องตามกฎหมาย ” (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2524: 4)

#### 2.4.5 นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และเหตุการณ์ที่สำคัญในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529) ได้กำหนดแผนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ไว้ในบทที่ 2 แผนการปรับโครงสร้างการเกษตร การเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ได้กำหนดเป้าหมายไว้ในข้อ (3) ดังนี้

“(3) เป้าหมายปลูกป่า ปีละ 300,000 ไร่ อนุรักษ์บุรณะป่าต้นน้ำ 40 ล้านไร่ อุทยานแห่งชาติ 12.8 ล้านไร่ และขยายงานหมู่บ้านป่าไม้ให้ครบ 100 แห่ง”

นอกจากนี้ได้กำหนดมาตรการการพัฒนาไว้ในข้อ 4.2.1 ข ดังนี้

**ข. ที่ดินและป่าไม้** จำเป็นต้องกำหนดมาตรการพัฒนา ดังนี้

- (1) เร่งรัดสำรวจการใช้ที่ดินเพื่อกำหนดนโยบายการใช้ที่ดินมิให้เขตเมืองขยายตัวออกไปยังพื้นที่การเกษตรที่รัฐได้ลงทุนระบบชลประทานไว้แล้ว หรือพื้นที่ที่ดินมีคุณภาพดี ซึ่งสามารถให้ผลผลิตได้สูง และส่งเสริมการใช้ที่ดินสำหรับการเพาะปลูกให้ถูกประเภท
- (2) กำหนดสิทธิในที่ดินของเอกชนเพื่อการเกษตรให้มีได้ไม่เกิน 50 ไร่ ดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อรับซื้อที่ดินส่วนที่เกินของเอกชนและจัดสรรหรือจำหน่ายให้แก่ผู้ที่ยังไม่มีที่ดินทำกินของตนเองต่อไป
- (3) เร่งรัดการปฏิรูปที่ดินโดยเน้นการแก้ปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินและมุ่งดำเนินการในเขตพื้นที่ภาคกลางและภาคเหนือตอนล่าง ซึ่งมีปัญหาเกษตรกรไร้ที่ทำกินหรือต้องเช่าที่ทั้งหมดทำกิน
- (4) สำรวจเพื่อแยกเขตพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่เหมาะสมกับการเกษตรเพื่อจัดที่ดินทำกินให้เกษตรกรในรูปของหมู่บ้านป่าไม้ ส่วนป่าเสื่อมโทรมที่ไม่เหมาะสมกับการเกษตรให้ทำการปลูกป่าต่อไป
- (5) ปรับปรุงกฎหมายควบคุมการเช่า และการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยมีจุดหมายที่จะให้เกิดความเป็นธรรมระหว่างผู้เช่าและผู้ให้เช่า
- (6) ทบทวนการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองมิให้มีการขยายการเปิดพื้นที่ใหม่ แต่ให้ดำเนินการปรับปรุงนิคมที่มีอยู่แล้วให้สมบูรณ์ตามแผนและมอบให้จังหวัดรับผิดชอบดูแลต่อไป
- (7) ปรับปรุงที่ดินที่มีปัญหาในเรื่องคุณภาพและให้ผลผลิตต่ำ คือ ปัญหาดินเปรี้ยว ในเขตภาคกลาง ปัญหาดินเค็มในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือและปัญหาการกัดเซาะและพังทลายของดินในเขตภาคเหนือและปัญหาการฟื้นฟูคุณภาพดินบริเวณที่ใช้ทำเหมืองแร่แล้วในภาคใต้
- (8) ปรับปรุงกฎหมายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อให้สามารถสงวนพื้นที่ทางการเกษตรที่สมบูรณ์หรือพื้นที่ที่รัฐได้ลงทุนไปเป็นจำนวนมากแล้วให้เป็นพื้นที่ทำการเกษตรต่อไป
- (9) ดำเนินการปลูกป่าเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นปีละ 3 แสนไร่ โดยเน้นการส่งเสริมให้เอกชนเป็นผู้ปลูก และรัฐเป็นผู้ควบคุมดูแลให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการในบริเวณป่าเสื่อมโทรม รวมตลอดทั้งการปรับปรุงและปลูกป่าไม้ชายเลนในบริเวณซึ่งมีศักยภาพต่อการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งทะเล
- (10) ส่งเสริมให้มีการปลูกไม้โตเร็วเพื่อใช้ประโยชน์ในการทำไม้ฟืน รวมทั้งการช่วยป้องกันการพังทลายของดินในพื้นที่บริเวณภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ
- (11) ปรับปรุงโครงสร้างการกระจายอำนาจกำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐให้สามารถควบคุมและป้องกันการบุกรุกทำลายป่าได้อย่างทั่วถึง” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2524: 59, 61-62)

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 มีนโยบายและเหตุการณ์ที่สำคัญตามลำดับเวลาดังนี้

วันที่ 22 มิถุนายน 2525 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน (ซึ่งร่างโดยคณะอนุกรรมการที่ดิน และผ่านความเห็นชอบตามมติของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2525)

สาระสำคัญของนโยบายฉบับนี้สรุปได้ ดังนี้

ก. พื้นที่ป่าไม้ถาวร ที่ยังไม่ประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ร่วมกับกรมที่ดิน กรมแผนที่ทหาร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำการสำรวจ และจำแนกประเภทที่ดินอย่างละเอียดให้เสร็จภายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2534) ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน

(2) พื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตร แต่ยังมีสภาพเป็นป่าไม้อยู่ให้รักษาไว้เป็นป่าต่อไปไม่ควรจำแนกออกเป็นพื้นที่ทำกิน

(3) พื้นที่ที่จำแนกเป็นป่าไม้ ให้กรมป่าไม้ดำเนินการประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามหลักเกณฑ์ที่กรมป่าไม้ปฏิบัติต่อไป

ข. พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งมีราษฎรบุกรุกแล้วประมาณ 30 ล้านไร่ ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ให้จัดทำโครงการจำแนกประเภทที่ดิน (Land reclassification) ในพื้นที่ 30 ล้านไร่ ให้เสร็จสิ้นภายในสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2534) โดยให้เป็นโครงการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(2) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับกรมที่ดิน กรมแผนที่ทหาร และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน

(3) พื้นที่ที่ไม่เหมาะสมแก่การเกษตร ให้กรมป่าไม้หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำโครงการหมู่บ้านป่าไม้ และดำเนินการปลูกป่าต่อไป

(4) พื้นที่ที่เหมาะสมแก่การเกษตรให้กรมป่าไม้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจัดทำโครงการใช้ประโยชน์ที่ดินทำกิน โดยให้ดำเนินการสำรวจความเหมาะสมของดินเป็นหลักเกณฑ์ในการทำโครงการ

ค. พื้นที่ที่ราษฎรไม่ได้บุกรุกและยังมีสภาพเป็นป่าที่สมบูรณ์ ให้กรมป่าไม้ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย รักษาพื้นที่ดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพโดยถูกต้องตามกฎหมาย

ง. ผลการจำแนกประเภทที่ดินตามข้อ ก. (1) และข้อ ข. (1) ให้เสนอคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายต่อไป

จ. การดำเนินงานตามข้อ ข. (3) ให้ดำเนินการโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับโครงการ ส.ท.ก. และโครงการให้สิทธิ์ทำกิน

ฉ. การจัดที่ดิน ซึ่งหน่วยงานต่างๆ ที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบันตามข้อ (ง.) ให้ดำเนินการต่อไป แต่ไม่ใช่ขยายพื้นที่ดำเนินการ ยกเว้นกรณีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการพัฒนาที่ดิน และให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ ทำแผนปฏิบัติการหรือโครงการในการจัดที่ดินที่เหลืออยู่ให้เสร็จสิ้นภายใน 5 ปี

ช. ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบจัดทำแผนปฏิบัติการหรือโครงการตามข้อ ก. ถึงข้อ ฉ. โดยให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติประสานงานดูแลและเร่งรัด และคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) ควบคุมและติดตามการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว

นโยบายฉบับนี้ได้มีผลให้มีการดำเนินการโครงการจำแนกประเภทที่ดินโดยละเอียด เร่งรัดโครงการช่วยเหลือประชาชนให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว (ส.ท.ก.) และมีการบินถ่ายภาพทางอากาศในพื้นที่ป่าไม้ของประเทศในปี 2526-2528 พื้นที่ที่ผ่านการจำแนกประเภทที่ดินและจำแนกออกเป็นที่ดินทำกิน คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้มอบให้กับกรมที่ดิน และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปจัดให้แก่ราษฎรในระยะต่อมา

วันที่ 20 พฤษภาคม 2526 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาล คณะที่ 43 ต่อรัฐสภา มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติในนโยบายทางวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี พลังงาน และสิ่งแวดล้อม ข้อ 2 และข้อ 8 ดังนี้

“2. จะวางแผนการทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี ในการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ให้เป็นประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงสถานะของสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ

8. อนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ โดยจัดให้มีการใช้และฟื้นฟูทรัพยากรเหล่านี้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นธรรมในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปลูกและฟื้นฟูป่าไม้ของชาติ และการชุดใช้ทรัพยากรแร่ธาตุ” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540 : 293-294)

วันที่ 12 มิถุนายน 2527 คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเรื่อง ร่างพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... ตามข้อเสนอของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และได้มีมติเห็นชอบในหลักการช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน โดยแบ่งการช่วยเหลือออกเป็น 3 กลุ่ม ตามข้อเสนอของคณะกรรมการ และคณะทำงานฯ ส่วนการจะช่วยเหลือแต่ละกลุ่มอย่างไหน ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับไปพิจารณาตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง โดยให้มีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) ผู้แทนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และผู้แทนของกระทรวงมหาดไทย ร่วมเป็นกรรมการด้วย เพื่อพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการช่วยเหลือเสนอ คณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่งภายใน 3 เดือน

ข้อเสนอการช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน ตามหลักการดังนี้

“กลุ่มที่ 1 เป็นแหล่งชุมชนที่เกิดขึ้นก่อนกำหนดพื้นที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือป่าไม้ถาวรของชาติ โดยอาศัยภาพถ่ายทางอากาศ โครงการ VAP 61 ร่วมกับแผนที่ภูมิประเทศของกรมแผนที่ทหาร เป็นหลักฐานที่จะป่งชี้ในการกันพื้นที่ออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อให้ได้รับเอกสารสิทธิ์ต่อไป

กลุ่มที่ 2 เป็นแหล่งชุมชนที่เกิดขึ้นระหว่างปี พ.ศ. 2510 ถึง พ.ศ. 2518 ภายหลังการกำหนดพื้นที่เป็นเขตป่าไม้ถาวรของชาติ หรือได้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยอาศัยภาพถ่ายทางอากาศ โครงการ น.ส.3 ร่วมกับแผนที่ภูมิประเทศของกรมแผนที่ทหารเป็นหลักฐาน ซึ่งชุมชนประเภทนี้ได้รับสิทธิให้อยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2518 ถ้าพื้นที่ถือครองไม่ใช่เขตต้นน้ำลำธาร ทางราชการจะออกหนังสือสิทธิทำกิน (สทก.) ในพื้นที่ถือครองผืนนั้น



กลุ่มที่ 3 เป็นแหล่งชุมชนที่เกิดขึ้นภายหลังปี พ.ศ. 2518 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นชุมชนที่ไม่ปรากฏหลักฐานในภาพถ่ายทางอากาศโครงการ น.ส.3 และมีใช้ชุมชนในเขตต้นน้ำลำธารแล้วจะอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยเป็นการชั่วคราวตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

กรณีนี้เป็นการดำเนินการเฉพาะที่เป็นแหล่งชุมชนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ จึงไม่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามโครงการ สทก. ที่กรมป่าไม้กำลังดำเนินการอยู่”

วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชนเฉพาะในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยแบ่งการช่วยเหลือออกเป็น 3 กลุ่ม คือ ชุมชนที่เกิดขึ้นก่อนปี 2510 ให้ได้รับเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ชุมชนที่เกิดขึ้นระหว่างปี 2510-2518 ให้สิทธิ์อยู่อาศัยในรูปสิทธิทำกิน ชุมชนที่เกิดขึ้นภายหลังปี 2518 อนุญาตให้เข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์เป็นการชั่วคราว ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

วันที่ 11 กันยายน 2528 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 102 ตอนที่ 124

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีบางมาตราที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกิน ดังนี้

มาตรา 16 อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) การเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ คราวละไม่น้อยกว่าห้าปี แต่ไม่เกินสามสิบปี ในกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ จะอนุญาตโดยให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่เห็นสมควรก็ได้

(2) การเข้าทำประโยชน์เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ คราวละไม่เกินสิบปีโดยให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่า และไม่ต้องเสียค่าภาคหลวง ของป่าตามพระราชบัญญัตินี้สำหรับแร่ ดินขาว หรือหิน แล้วแต่กรณี

การขออนุญาตและการอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด โดยอนุมัติรัฐมนตรี

มาตรา 16 ทวิ ในกรณีที่ป่าสงวนแห่งชาติทั้งหมดหรือบางส่วนมีสภาพเป็นป่าไร่ร้างเก่าหรือทุ่งหญ้า หรือเป็นป่าที่ไม่มีไม้ค่าขึ้นอยู่เลย หรือมีไม้ค่าที่มีลักษณะสมบูรณ์เหลืออยู่เป็นส่วนน้อย และป่านั้นยากที่จะกลับฟื้นคืนดีตามธรรมชาติ ทั้งนี้โดยมีสภาพตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี ให้ถือว่าป่าสงวนแห่งชาติในบริเวณดังกล่าวเป็นป่าเสื่อมโทรม

ถ้าทางราชการมีความจำเป็นต้องปรับปรุงฟื้นฟูสภาพป่าเสื่อมโทรม ให้รัฐมนตรีประกาศกำหนดเขตป่าเสื่อมโทรมทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ

ในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ ถ้าบุคคลใดได้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตดังกล่าวอยู่แล้วจนถึงวันที่ประกาศกำหนดตามวรรคสอง

(1) เมื่อบุคคลดังกล่าวร้องขอ และอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเห็นว่าบุคคลนั้นยังมีความจำเป็นเพื่อการครองชีพ อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย มีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลดังกล่าวทำประโยชน์และอยู่อาศัยต่อไปในที่ที่ได้ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยอยู่แล้วนั้นได้ แต่ต้องไม่เกิน

ยี่สิบไร่ต่อหนึ่งครอบครัว และมีกำหนดเวลาคร่าวละไม่น้อยกว่าห้าปี แต่ไม่เกินสามสิบปี ทั้งนี้โดยได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมสำหรับ คราวแรกคราวต่อไปต้องเสียค่าธรรมเนียม

(2) บุคคลซึ่งได้รับอนุญาตตาม (1) อาจขออนุญาตปลูกป่า หรือไม้ยืนต้นที่ตนเคยทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มเติมจากที่ได้รับอนุญาตแล้ว โดยพิสูจน์ให้เห็นว่าตนมีความสามารถและมีเครื่องมือ หรืออุปกรณ์ที่จะปลูกป่าหรือไม้ยืนต้นตามที่ขอเพิ่มนั้นได้อธิปไตยหรือผู้ซึ่งอธิปไตยมอบหมายมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้ปลูกป่าหรือไม้ยืนต้นได้ แต่ต้องไม่เกินสามสิบปีและต้องเสียค่าธรรมเนียมตามที่กฎหมายกำหนดไว้

การได้รับอนุญาตตามวรรคสาม มิให้ถือว่าเป็นการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ให้บุคคลซึ่งได้รับอนุญาตตามวรรคสาม (1) และ (2) ได้รับยกเว้นค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าสำหรับไม้ที่ได้ปลูกขึ้นภายในที่ดินที่ได้รับอนุญาต

บุคคลซึ่งได้รับอนุญาตต้องใช้ประโยชน์ในที่ดิน ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในระเบียบที่อธิบดีกำหนด และจะให้บุคคลอื่นนอกจากบุคคลในครอบครัวเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวมิได้

ในกรณีที่บุคคลซึ่งได้รับอนุญาต ละทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือไม่อยู่อาศัยในที่ดินที่ได้รับอนุญาตติดต่อกันเกินระยะเวลาสองปี หรือยินยอมให้บุคคลอื่นนอกจากบุคคลในครอบครัวเข้าทำประโยชน์หรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในระเบียบที่อธิบดีกำหนด ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิปไตยมอบหมายมีอำนาจเพิกถอนการอนุญาตนั้น

มาตรา 16 ตี ในกรณีที่บุคคลซึ่งได้รับอนุญาตตามมาตรา 16 ทวิ ถึงแก่ความตายให้บุคคลในครอบครัวซึ่งอาศัยอยู่กับผู้ได้รับอนุญาตมีสิทธิอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในที่ดินต่อไปได้ แต่ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้ได้รับอนุญาตถึงแก่ความตาย

ถ้าสามี ภรรยา บุตรคนหนึ่งคนใด หรือบุคคลในครอบครัวซึ่งอาศัยอยู่กับผู้ได้รับอนุญาต และผู้ได้รับอนุญาตได้ระบุไว้เป็นหนังสือตามแบบที่อธิบดีกำหนดให้เป็นผู้สืบทอดและหน้าที่ของตนประสงค์จะอยู่อาศัย หรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นต่อไปให้ยื่นคำขออนุญาตต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิปไตยมอบหมายภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้ได้รับอนุญาตถึงแก่ความตาย

เมื่อได้ยื่นคำขออนุญาตตามวรรคสองแล้ว ให้บุคคลตามวรรคหนึ่งอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ต่อไปได้ตามที่อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิปไตยมอบหมายอนุญาต

มาตรา 20 ในกรณีป่าสงวนแห่งชาติแห่งใดมีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรมตามมาตรา 16 ทวิ ให้อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรี มีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่า หรือไม้ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรมได้ภายในระยะเวลาและตามเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาต แต่ในกรณีที่อนุญาตให้เกิน 2,000 ไร่ ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

รัฐมนตรีอาจกำหนดให้ผู้รับอนุญาตเสียค่าตอบแทนให้แก่รัฐบาลได้ตามจำนวนที่เห็นสมควรโดยประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

**วันที่ 3 ธันวาคม 2528** คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเรื่องนโยบายป่าไม้แห่งชาติ โดยกำหนดให้มีป่าไม้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศไทย โดยให้พื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 นั้น เป็นป่าไม้เศรษฐกิจ ร้อยละ 25 และป่าเพื่อการอนุรักษ์ร้อยละ 15

วันที่ 27 สิงหาคม 2529 พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาล คณะที่ 44 ต่อรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติ ในนโยบายเศรษฐกิจ ข้อ 4 และ นโยบายทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน ข้อ 7 ดังนี้

“นโยบายเศรษฐกิจ

4. จะปรับปรุงการบริหารและการจัดการทรัพยากรที่ดิน น้ำ ป่าไม้ และประมง ให้มีการพัฒนาควบคู่ไปกับการอนุรักษ์

นโยบายทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน

7. จะระดมสรรพกำลังจากทุกฝ่ายเพื่อร่วมกันอนุรักษ์ฟื้นฟูและพัฒนา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมีระบบและต่อเนื่อง รวมทั้งจะสนับสนุนให้ภาคเอกชนมีบทบาท ในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้น” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 302,313)

วันที่ 2 มิถุนายน 2530 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดสภาพป่าเสื่อมโทรมตามความเห็นของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติโดยมีสาระสำคัญดังนี้

1.1 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกรมป่าไม้ ได้เสนอขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา อนุมัติหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ถือว่าเป็นป่าเสื่อมโทรม คือ ต้องมีสภาพตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

(1) เป็นป่าที่ไม่มีไม้ค่าที่มีลักษณะสมบูรณ์เหลืออยู่เป็นส่วนน้อย และป่านั้นยากที่จะกลับฟื้นคืนดีได้ตามธรรมชาติ โดยมีลูกไม้ขนาดความสูงเกิน 2 เมตรขึ้นไป ขึ้นกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ไม่เกินไร่ละ 20 ต้น หรือมีไม้ขนาดความโตวัดโดยรอบลำต้นตรงที่สูง 130 เซนติเมตร ตั้งแต่ 50-100 เซนติเมตร ขึ้นกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ไม่เกินไร่ละ 8 ต้น หรือมีไม้ขนาดความโตเกิน 100 เซนติเมตรขึ้นไป ขึ้นกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ไม่เกินไร่ละ 2 ต้น หรือพื้นที่ป่าที่ไม่มีไม้เข้าหลักเกณฑ์ทั้ง 3 ลักษณะดังกล่าว เมื่อรวมกันแล้วต้องมีจำนวนไม่เกินไร่ละ 16 ต้น

(2) การสำรวจพื้นที่ดังกล่าวข้างต้น ให้สำรวจโดยวิธีทำแปลงตัวอย่างแบบ Line Plot ให้กระจายทั่วพื้นที่ไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของพื้นที่ ถ้าพื้นที่แปลงใดมีกลุ่มไม้มีค่าขึ้นอยู่หนาแน่นเกินเกณฑ์ที่กำหนดตั้งแต่ 1 ไร่ขึ้นไป ให้กันไว้เพื่อให้ไม้เหล่านั้นเจริญเติบโตได้ตามธรรมชาติ

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอคณะรัฐมนตรีดังนี้

1. การกำหนดพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารตามหลักเกณฑ์ข้อ (5) ของมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 2 กันยายน 2529 ให้หมายความรวมถึงพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เอ ชั้นที่ 1 บี และชั้นที่ 2

2. ในการกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นป่าเสื่อมโทรม ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 นั้น ไม่มีผลผูกพันในการที่จะให้ราษฎรเข้าไปทำประโยชน์ตลอดไป สำหรับราษฎรซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการอนุญาตให้ทำประโยชน์และอยู่อาศัยภายในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. .... ตามมาตรา 16 ทวิ และมาตรา 16 تري แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ดังกล่าว ก็สามารถเข้าทำประโยชน์ได้ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในหนังสืออนุญาตให้ทำประโยชน์และอยู่อาศัยในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติทำเยียบนี้

วันที่ 15 ธันวาคม 2530 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน โดยกำหนดออกเป็น 3 เขต คือ เขตสงวน เขตอนุรักษ์ และเขตพัฒนา โดยมีรายละเอียด ดังนี้

“ ข้อเสนอแนะมาตรการการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน

1. มาตรการการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เขตอนุรักษ์

ในพื้นที่ป่าชายเลนที่กำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์นี้ให้มีมาตรการการใช้ประโยชน์ที่ดินดังต่อไปนี้

1.1 ห้ามมิให้มีการเปลี่ยนแปลงลักษณะพื้นที่ป่าชายเลนไปใช้ประโยชน์ในรูปแบบอื่นอย่างเด็ดขาด ทั้งนี้เพื่อรักษาไว้ให้เป็นไปตามธรรมชาติ สภาพแวดล้อมและระบบนิเวศน์

1.2 ให้องค์กรที่เกี่ยวข้อง บำรุงรักษาป่าธรรมชาติที่มีอยู่ และระงับการอนุญาตขอเข้าทำประโยชน์ทุกชนิดโดยเด็ดขาด

ในกรณีที่มีการเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่นั้นอยู่ก่อนที่ประกาศกำหนดเขตนี้มีผลใช้บังคับกำหนดให้ใช้มาตรการ ดังนี้

1.3 บริเวณพื้นที่ใดที่ได้กำหนดเป็นเขตหวงห้าม/อนุรักษ์ไว้แล้ว หากภายหลังสำรวจพบว่ามีสภาพป่าเสื่อมโทรมให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการปลูกป่าทดแทนต่อไป

1.4 บริเวณพื้นที่ใดที่เกิดขึ้นมาใหม่ เช่น สันดอน เลนงอก ให้ถือเป็นพื้นที่ป่าไม้ของรัฐ และให้มีการปลูกสร้างสวนป่าไม้ชายเลนขึ้นบริเวณนั้น ยกเว้นที่ดินกรรมสิทธิ์ของเอกชน หรือการนำพื้นที่ดังกล่าวไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นให้เป็นไปตามกฎหมายที่ว่าด้วยการนั้น

1.5 บริเวณใดที่มีราษฎรอาศัยอยู่ดั้งเดิมเป็นการถาวรแล้ว ก็ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควบคุมมิให้มีการขยายเพิ่มเติมขึ้นมามาก

1.6 บริเวณใดที่มีราษฎรเข้าทำประโยชน์อยู่แล้ว เช่น การทำนา กุ้ง เหมืองแร่ หรือกิจการอื่นๆ เมื่อหมดอายุสัมปทานแล้ว ก็ให้ระงับการต่อใบอนุญาตใหม่ ส่วนที่มีการเข้าทำประโยชน์ไปโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการเพิกถอนออกจากพื้นที่ในทันที

1.7 ในกรณีที่ส่วนราชการมีความจำเป็นต้องใช้พื้นที่ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ในโครงการที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติ ก็ให้ดำเนินการตามมติ ครม. และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และนำเสนอ ครม. พิจารณาเป็นรายๆ ไป

2. มาตรการการใช้ที่ดินในพื้นที่เขตเศรษฐกิจ ก.

ในพื้นที่เขตนี้ เห็นสมควรให้มีมาตรการใช้ที่ดิน ดังนี้

2.1 พื้นที่ใดที่มีการเปลี่ยนแปลงสภาพ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการฟื้นฟูสภาพป่า เพื่อประโยชน์ในกิจการป่าไม้ให้ได้ผลผลิตที่สม่ำเสมอตามหลักวิชาการป่าไม้ต่อไป

2.2 พื้นที่ใดที่มีการพัฒนาจนมีสภาพเปลี่ยนแปลงไป โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการเพิกถอนออกจากพื้นที่ และดำเนินการปลูกป่าทดแทนทันที

2.3 เร่งรัดและส่งเสริมให้ภาครัฐและเอกชนฟื้นฟูสภาพป่าชายเลนที่เสื่อมโทรม โดยการปลูกป่า ตลอดจนปรับปรุงระเบียบกฎหมายให้ทันสมัยและอำนวยความสะดวกให้มีการปฏิบัติได้อย่างรวดเร็ว

2.4 ให้องค์กรที่เกี่ยวข้องควบคุมการทำไม้ และการปลูกบำรุงป่าของผู้รับสัมปทาน ตามที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขสัมปทานโดยเคร่งครัด โดยมีการตรวจสอบควบคุมแนะนำอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง

2.5 ในกรณีที่จะมีการอนุญาตให้มีการทำเหมืองแร่ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาถึงความเหมาะสม และให้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2.6 ในกรณีที่มีส่วนราชการใด มีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ก็ให้ดำเนินการตามมติ ครม. และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

3. มาตรการการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เขตเศรษฐกิจ ข.

ในพื้นที่เขตนี้ เห็นสมควรให้มีมาตรการการใช้ที่ดิน ดังต่อไปนี้

3.1 การใช้พื้นที่ทำกิจการด้านประมง เหมืองแร่ กลีกรรรมหรือกิจการอื่นๆ ต้องมีการควบคุมวิธีการปฏิบัติอย่างเข้มงวด เพื่อให้เป็นไปตามหลักอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้

3.2 ในการอนุญาตใช้พื้นที่ จะต้องคำนึงถึงผลดีผลเสียทางด้านสิ่งแวดล้อมด้วย

3.3 การขอใช้พื้นที่เพื่อกิจการต่างๆ ให้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง”

2.4.6 นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และเหตุการณ์ที่สำคัญในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ได้กำหนดแผนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ไว้ในบทที่ 4 แนวทางการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดเป้าหมายไว้ในข้อ 3.3 ดังนี้

“3.3 แนวทางการพัฒนา แนวทางหลักในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ประกอบด้วย

(1) จัดทำแผนงานและโครงการสำคัญๆ ของทรัพยากรธรรมชาติแต่ละชนิดให้ครบถ้วนสมบูรณ์ เช่น โครงการพัฒนาทรัพยากรธรณี โครงการพัฒนาบ่อน้ำตื้นเพื่อเป็นแหล่งน้ำเสริมการเกษตร เป็นต้น

(2) จัดทำ แผนงานและโครงการที่เน้นด้านการประสานการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งระบบ โดยยึดพื้นที่เป็นหลัก เช่น โครงการจัดทำแผนแม่บทการจัดการอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า แผนพัฒนาและจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมบริเวณชายฝั่งทะเล เป็นต้น

(3) จัดทำ แผนงานและโครงการเพื่อสร้างเครื่องมือในการประสานการบริหารทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น โครงการจัดระบบข้อมูลและการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติแต่ละชนิด โครงการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติแต่ละชนิด เป็นต้น

ในส่วนของแนวทางการพัฒนานั้น ได้กำหนดไว้ในข้อ 4.2 ดังนี้

#### 4.2 แนวทางการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้

(1) การพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ที่ผ่านมาในอดีตเน้นเฉพาะด้านการอนุรักษ์โดยใช้มาตรการป้องกันและควบคุม ละเลยบทบาททางเศรษฐกิจของป่าไม้และละเลยต่อบทบาทของประชาชนและองค์กรในระดับท้องถิ่น การพัฒนาป่าไม้ในลักษณะดังกล่าวจึงไม่ประสบผลดีเท่าที่ควร กล่าวคือ พื้นที่ป่าไม้มีแนวโน้มลดลงอย่างรวดเร็วตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ดังนั้นในระยะต่อไปจะขยายขอบเขตการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ให้มีความสำคัญทั้งในด้านเศรษฐกิจและการอนุรักษ์ควบคู่กันไป โดยกำหนดเป้าหมายระยะยาวให้มีพื้นที่ป่าไม้ซึ่งรวมสวนป่าของเอกชนไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ

## (2) แนวทาง

(2.1) สนับสนุนให้ประชาชนและองค์กรในระดับท้องถิ่นมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ให้มากที่สุด

(2.2) ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ และเพื่อลดปัญหาความขัดแย้ง

(2.3) ปรับปรุงการบริหารและการจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยการจัดทำเครื่องมือพื้นฐานให้สมบูรณ์

(3) มาตรการ เพื่อความชัดเจนในการกำหนดขอบเขตบทบาทความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับเอกชนและประชาชนในการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ รวมทั้งเพื่อประโยชน์ในการจัดทำแผนงานและโครงการการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ให้สอดคล้องกับลักษณะและปัญหาของพื้นที่ป่าไม้แต่ละประเภท จึงแบ่งพื้นที่ป่าไม้เป็น 2 ลักษณะ คือ

(3.1) *ป่าเพื่อการอนุรักษ์* ได้แก่ วนอุทยาน อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ป่าต้นน้ำลำธารชั้น 1 เพื่อให้เหมาะสมกับหลักเกณฑ์การอนุรักษ์ จึงกำหนดให้มีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ

(3.1.1) รัฐจะดำเนินการป้องกันรักษาพื้นที่ป่าไม้เพื่อการอนุรักษ์ดังกล่าวอย่างจริงจัง

(3.1.2) รัฐจะบริหารจัดการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาพื้นที่ป่าอนุรักษ์ในบางพื้นที่ โดยไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อการอนุรักษ์ป่าไม้

(3.2) *ป่าเศรษฐกิจ* คือพื้นที่ป่าไม้ที่สามารถใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้และเป็นพื้นที่นอกเหนือจากป่าอนุรักษ์ เพื่อให้มีปริมาณไม้ใช้สอยเพียงพอในประเทศจึงกำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้เศรษฐกิจร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ

(3.2.1) รัฐจะดำเนินการจำแนกพื้นที่ป่าไม้เศรษฐกิจที่ถูกบุกรุกและมีสภาพเสื่อมโทรมออกจากพื้นที่ป่าที่มีสภาพสมบูรณ์ พื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่มีความเหมาะสมในการทำการเกษตร สนับสนุนให้เอกชนทำการเกษตรควบคู่กับการปลูกป่า สำหรับพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่ไม่เหมาะสมกับการทำการเกษตรสนับสนุนให้เอกชนปลูกป่า ทั้งนี้เพื่อเป็นการปรับสภาพดิน ทดแทนป่าไม้เสื่อมโทรมและเพื่อเสริมรายได้

(3.2.2) สนับสนุนและส่งเสริมบทบาทเอกชนและประชาชนในท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมในการบริหาร จัดการและพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คุณภาพ และประหยัด โดยเน้นให้มีการสนับสนุนการปลูกป่า 3 ประเภท คือ

(ก) การปลูกป่าไม้โตเร็วและสวนผลไม้ มีหลักเกณฑ์การสนับสนุนโดยพิจารณาความเหมาะสม 2 ประการ คือ พันธุ์ไม้และพื้นที่ปลูก กล่าวคือจะต้องเป็นพันธุ์ไม้ที่มีโอกาสเป็นพืชเศรษฐกิจ สอดคล้องกับความต้องการของตลาดอย่างแท้จริงและเป็นประโยชน์ต่อการอนุรักษ์ดิน และน้ำ สำหรับพื้นที่ปลูกจะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมของดินและการนำ ไปใช้ประโยชน์ในแต่ละพื้นที่

(ข) การปลูกไม้มีค่าทางเศรษฐกิจ สนับสนุนให้มีการปลูกไม้สักทั้งภาคเอกชนและภาครัฐบาล เพื่อให้ประเทศรักษาสภาพของความเป็นผู้นำ ในการส่งออกไม้สักคุณภาพดีได้ต่อไป

(ค) การปลูกป่าชุมชนสนับสนุนองค์กรประชาชนในระดับท้องถิ่นให้ร่วมมือกันปลูกป่า และแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับจากป่าปลูก โดยเน้นพันธุ์ไม้เอนกประสงค์ รวมทั้งสนับสนุนให้มีการใช้ประโยชน์จากไม้อย่างประหยัด (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2529: 134,136-137)

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 มีนโยบายและเหตุการณ์ที่สำคัญ ดังนี้

**วันที่ 12 เมษายน 2531** คณะรัฐมนตรีมีมติ เรื่องการขีดแนวเขตป่าไม้ลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศ โดยให้ดำเนินการดังนี้

**“1. การขีดแนวเขตป่าไม้ถาวรให้กรมที่ดินเป็นผู้ดำเนินการ กรมพัฒนาที่ดินตรวจสอบแล้วลงนามรับรอง แล้วให้กรมที่ดินส่งให้กรมป่าไม้ทราบและดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง โดยให้กรมป่าไม้รับรองในส่วนของแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ แนวเขตอุทยานแห่งชาติ หรือแนวเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าที่สงวนหวงห้ามไว้ใหญ่กว่าแนวเขตป่าไม้ถาวรของชาติ ภายใน 1 เดือน ถ้าไม่ทันก็ให้แจ้งกรมที่ดินทราบว่าแล้วเสร็จเมื่อใด”**

วันที่ 25 สิงหาคม 2531 พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 45 ต่อรัฐสภา มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ในนโยบายเศรษฐกิจ ข้อ 5 ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

**“ 5. ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**

**5.1 ปรับปรุงระบบการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ อันประกอบด้วยที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ ประมง แร่ธาตุ และพลังงานในท้องถิ่นทั่วประเทศ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ และคุณภาพชีวิตของประชาชน”** (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร , 2540: 319)

วันที่ 22 พฤศจิกายน 2531 ได้เกิดอุทกภัยและแผ่นดินถล่มที่จังหวัดสุราษฎร์ธานีและนครศรีธรรมราชในท้องที่กะทูน คลองดินแดง นาสาร และคลองอู่ตะเภา มีผู้สูญเสียชีวิตทั้งสิ้น 374 คน ทรัพย์สินสูญหายเป็นมูลค่า 7,540 ล้านบาท (ประเสริฐ มลิณทางกูร, 2533: 27) การเกิดอุทกภัยครั้งนี้ได้มีผลกระทบต่อนโยบายป่าไม้ โดยได้มีการยกเลิกสัมปทานป่าไม้ในปี 2532

วันที่ 13 ธันวาคม 2531 นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งที่ 1/2531 เรื่องกำหนดมาตรการเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมบริเวณภาคใต้ของประเทศไทย เนื่องจากมีอุทกภัยร้ายแรงเกิดขึ้นในบริเวณภาคใต้เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2531 เป็นเหตุให้เกิดการสูญเสียแก่ชีวิตและทรัพย์สินของราษฎรเป็นอันมากสาเหตุที่สำคัญส่วนหนึ่งเกิดจากพื้นที่ป่าไม้ถูกทำลาย

**“รัฐมนตรีจึงมีคำสั่งให้ผู้รับสัมปทานทำไม้ ที่ได้รับสัมปทานทำไม้หวงห้ามทุกชนิด (เว้นสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน) ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ในท้องที่เขตจังหวัดชุมพร จังหวัดระนอง จังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดยะลา จังหวัดนราธิวาส จังหวัดพังงา จังหวัดกระบี่ จังหวัดตรัง จังหวัดพัทลุง จังหวัดสงขลา จังหวัดสตูล หยุดการทำไม้ในบริเวณพื้นที่ดังกล่าว ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป”**

วันที่ 12 มกราคม 2532 ได้มีการประกาศใช้พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พ.ศ. 2532 โดยมีสาระสำคัญ คือ การให้สัมปทานป่าไม้สิ้นสุดลง เว้นสัมปทานป่าไม้ป่าชายเลน เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ โดยที่ปัจจุบันสภาพป่าไม้ของประเทศได้ถูกทำลายจนทำให้สภาพแวดล้อมธรรมชาติขาดความสมดุล อันจะยังผลให้ภัยพิบัติสาธารณะดังเช่นที่

เกิดขึ้นในจังหวัดภาคใต้เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2531 อาจเกิดขึ้นอีกได้ จึงจำเป็นต้องระงับยับยั้งมิให้มีการทำไม้ออกจากป่าและเร่งรัดฟื้นฟูสภาพป่าขึ้นโดยเร็ว แต่โดยที่พระราชบัญญัติป่าไม้พุทธศักราช 2484 มิได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในอันที่จะยับยั้งการทำไม้ออกจากป่าที่ได้เปิดการทำไม้โดยให้สัมปทานไปแล้วได้ ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องให้อำนาจดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งกำหนดให้สัมปทานที่มีพื้นที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ทั้งนี้โดยให้ผู้รับสัมปทาน ที่สัมปทานต้องสิ้นสุดลงด้วยเหตุดังกล่าว มีสิทธิได้รับเงินชดเชยความเสียหาย ภายในขอบเขตที่กำหนดไว้ โดยคำนึงถึงความเป็นธรรม ทั้งแก่ประโยชน์ของส่วนรวมและประโยชน์ของเอกชน และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความปลอดภัยสาธารณะสุขและเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

ต่อมาวันที่ 17 มกราคม 2532 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 32/2532 เรื่องการให้สัมปทานสิ้นสุดลง โดยมีข้อความในคำสั่ง ดังนี้

**“เนื่องจากปัจจุบันนี้พื้นที่ป่าไม้ถูกทำลายและเสื่อมโทรมลงจนเป็นเหตุให้เกิดสภาวะการขาดความสมดุลของสภาพแวดล้อม กรณีเป็นการจำเป็นต้องใช้พื้นที่ป่าไม้ในเขตสัมปทาน เพื่อรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อม**

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 68 ทวิ แห่งพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้พุทธศักราช 2484 พ.ศ. 2532 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงมีคำสั่งให้สัมปทานทำไม้หวงห้ามทุกชนิด (เว้นสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน) ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ทุกสัมปทานสิ้นสุดทั้งแปลง ทั้งนี้ ไม่รวมถึงพื้นที่สัมปทานที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ซึ่งสิทธิการทำกิจการที่ได้รับสัมปทานได้สิ้นสุดลงแล้วตามมาตรา 4 แห่งพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พ.ศ. 2532”

วันที่ 28 มีนาคม 2532 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเรื่องการดำเนินงานตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นพื้นที่ตั้งชุมชนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2527 ว่า ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับข้อสังเกตไปพิจารณา โดยเห็นควรให้เพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชนเฉพาะเขตที่เป็นที่อยู่อาศัยเท่านั้น ส่วนเขตที่เป็นที่ดินทำกินนั้นให้ดำเนินการตามแนวทางตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน

วันที่ 13 มิถุนายน 2532 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องการช่วยเหลือราษฎรที่เข้าไปทำกินหรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยผิดกฎหมาย โดยแก้ไขข้อเสนอบางประการของคณะกรรมการกำหนดมาตรการการช่วยเหลือราษฎรที่เข้าไปทำกินหรืออยู่อาศัยในป่าสงวนแห่งชาติโดยผิดกฎหมาย ซึ่งมี นายมีชัย ฤชุพันธุ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ในขณะที่นั้นเป็นประธาน และนายอภิลาศ โอสถานนท์ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นเลขานุการ มติคณะรัฐมนตรีหลังจากปรับปรุงและแก้ไขแล้วมีดังนี้

#### 1. สภาพป่าที่จะอนุญาตให้ราษฎรเข้าไปทำกินหรืออยู่อาศัยเป็นการชั่วคราว

1.1 เป็นป่าเสื่อมโทรม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2532 กำหนดไว้ และ

1.2 ราษฎรได้เข้าไปทำกินหรืออยู่อาศัยในป่านั้นอยู่ก่อนปี พ.ศ. 2524 และ

1.3 เป็นป่าที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเพื่อให้ราษฎรเข้าไปทำกินหรืออยู่อาศัยเป็นการชั่วคราวได้

1.4 เนื้อที่ที่จะอนุญาตให้ราษฎรเข้าไปทำกิน หรืออยู่อาศัยเป็นการชั่วคราว ครอบครัวยุติไม่เกิน 250 ไร่



## 2. บุคคลที่มีสิทธิที่จะได้รับการช่วยเหลือ

2.1 เป็นผู้ที่เข้าไปทำกินหรืออยู่อาศัยในป่าดงกล่าวอยู่ก่อนปี พ.ศ. 2524 และ

2.2 ไม่มีที่ดินทำกินในที่แหล่งอื่นๆ เป็นของตนเอง หรือมีแต่ไม่เพียงพอ

## 3. ค่าธรรมเนียม

เพื่อให้ประชาชนทราบสถานภาพของตนในการถือครองที่ดิน จึงสมควรให้กำหนดค่าธรรมเนียมในการใช้ที่ดิน ดังต่อไปนี้

3.1 เนื้อที่ไม่เกิน 25 ไร่ คิดไร่ละ 10 บาทต่อปี

3.2 เนื้อที่เกิน 25 ไร่ แต่ไม่เกิน 50 ไร่ ส่วนที่เกิน 25 ไร่ คิดไร่ละ 20 บาท ต่อปี

3.3 เนื้อที่เกิน 50 ไร่ขึ้นไป ส่วนที่เกินคิดไร่ละ 100 บาทต่อปี

3.4 ถ้าใช้ทำประโยชน์อย่างอื่นที่มีได้ทำการเกษตรกรรม หรือการปลูกป่า ให้คิดเป็น 2 เท่าของอัตราข้างต้น

ทั้งนี้ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับไปพิจารณาดำเนินการออกระเบียบรายละเอียดตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้นต่อไป”

วันที่ 12 ธันวาคม 2532 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติผ่อนผันใช้พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1A ในการก่อสร้างทางเพื่อความมั่นคง โดยให้กระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) ใช้พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1A ก่อสร้างทางเพื่อความมั่นคงในพื้นที่กองทัพภาคที่ 3 จำนวน 3 เส้นทาง ตามความเห็นของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ โดยยกเว้นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2529 เป็นการพิเศษเฉพาะราย และต่อไปจะไม่อนุมัติให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานใช้พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1A ไม่ว่ากรณีใด

วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2533 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องโครงการสำรวจสถานที่ราชการ บ้านเรือนราษฎร และถนนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และในพื้นที่ที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร จากการเสนอของกระทรวงมหาดไทย ดังนี้

1) อนุมัติในหลักการตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ โดยให้คณะกรรมการเฉพาะกิจฯ มีอำนาจหน้าที่สำรวจที่อันเป็นสาธารณประโยชน์ รวมทั้งที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่จัดให้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงร่วมกันเพิ่มขึ้นด้วย และให้ดำเนินการต่อไปได้

2) ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) จัดส่งระเบียบการ หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในเรื่องนี้ให้คณะกรรมการเฉพาะกิจฯ ตามข้อ 1 ทราบด้วย

3) ให้สำนักงบประมาณจัดสรรเงินงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายตามความจำเป็น คณะกรรมการเฉพาะกิจสำรวจสถานที่ราชการฯ มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายเสนาะ เทียนทอง) เป็นประธาน และผู้อำนวยการกองสำรวจและควบคุมที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน เป็นเลขาธิการ

วันที่ 9 มกราคม 2534 พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ในนโยบายเศรษฐกิจ ข้อ 3.2 การเกษตรดังนี้

“ในการนี้ รัฐบาลจะเร่งดำเนินการปฏิรูปที่ดินและปรับปรุงระบบการให้สิทธิทำกินเกษตรกรในเขตป่าไม้ที่หมดสภาพและที่เกษตรกรได้ครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น โดยจะเร่งออกเอกสารสิทธิ หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องให้แก่เกษตรกร นอกจากนั้นจะดำเนินการพัฒนาพื้นที่ดินที่มีปัญหา

ในบริเวณแห้งแล้ง ดินเค็ม ดินพรุ ตลอดจนทั้งดำเนินการป้องกันดินถูกชะล้างพังทลายในเขตต้นน้ำลำธาร และอนุรักษ์พื้นที่ดินชายฝั่งทะเลควบคู่ไปด้วย

ทางด้านการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ รัฐบาลจะดำเนินงานพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร โดยเน้นการขุดลอกคู คลอง หนองและบึงธรรมชาติ เพื่อให้สามารถปลูกพืชในฤดูแล้งได้ และมีเป้าหมายเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้สูงขึ้น จากร้อยละ 20 เป็นร้อยละ 25 ของพื้นที่ป่าทั้งหมดและจะสนับสนุนภาคเอกชนและสถาบันเกษตรกรให้ปลูกสวนป่าเศรษฐกิจ และสวนป่าชุมชนต่อไป นอกจากนี้ รัฐบาลจะอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่งทะเลและในน่านน้ำไทยให้เป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำอาหาร” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 333)

วันที่ 22 มกราคม 2534 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติโครงการจัดที่ดินทำกินกับผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เดิมนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน เป็นหน่วยประสานและให้ส่วนราชการให้ความร่วมมือในการจัดที่ดินทำกินให้รับราษฎรผู้ยากไร้ตาม “โครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ” กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ได้เสนอแผนแม่บท (โครงการฯ) เป็นแผนงานระยะเวลา 5 ปี ผูกพันงบประมาณปี 2534 - 2538 โดยใช้งบประมาณทั้งสิ้น 12,080,685,362 บาท ประกอบด้วย 8 แผนงานคือ 1. แผนงานจัดที่ดินทำกิน 2. แผนการจัดระเบียบชุมชน 3. แผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน 4. แผนการพัฒนาอาชีพ 5. แผนคุ้มครองพัฒนาทรัพยากรและการติดตามผลการปฏิบัติ 6. แผนการประชาสัมพันธ์ 7. แผนงานติดตามและประเมินผล 8. แผนการสนับสนุนงบประมาณ นายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้เสนอกรมพิจารณา คณะรัฐมนตรีมีมติ 1. รับทราบแผนแม่บทโครงการฯซึ่งนายกรัฐมนตรีเห็นชอบแล้วตามที่กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน เสนอ 2. ให้ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน รับความเห็นและข้อสังเกตเพิ่มเติมของกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และการพลังงาน และสำนักงานพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไปพิจารณาดำเนินการ

วันที่ 4 เมษายน 2534 นายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 47 ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ในนโยบายทรัพยากรธรรมชาติ พลังงานและสิ่งแวดล้อม ในข้อ 1 ดังนี้

“1. อนุรักษ์และป้องกันการทำลายทรัพยากรธรรมชาติในด้านป่าไม้ ที่ดินแหล่งน้ำและทรัพยากรอื่นๆ โดยเสริมสร้างขีดความสามารถของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและสนับสนุนให้ชุมชนมีบทบาทโดยตรงในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 357 )

#### 2.4.7 นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และเหตุการณ์ที่สำคัญในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 – 2539)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ได้กำหนดแผนการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ไว้ในบทที่ 4 การบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีเป้าหมายในข้อ 2.2 ดังนี้

##### “2.2 ทรัพยากรป่าไม้

อนุรักษ์พื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ให้ได้ร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ”

ในส่วนของแนวทางและมาตรการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ได้กำหนดไว้ใน ข้อ 3.2.2 ดังนี้

### “3.2.2 ทรัพยากรป่าไม้

(1) แนวทางและมาตรการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่เขตป่าอนุรักษ์และนอกเขตป่าอนุรักษ์ ประกอบด้วย

(1.1) เร่งรัดการจัดทำแผนการบริหารและจัดการในการรักษาพื้นที่ป่าไม้ในเขตอนุรักษ์ โดยเปิดโอกาสให้ส่วนราชการและผู้นำ ในระดับท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนดังกล่าวในแต่ละแห่ง

(1.2) ควบคุมดูแลให้สามารถปฏิบัติตามแผนบริหารและจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่มีอยู่ โดยเน้นให้มีการประเมินผลอัตราการทำลายทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ดังกล่าวเป็นระยะๆ อย่างเปิดเผย รวมทั้งการสนับสนุนด้านงบประมาณ

(1.3) กำหนดและทำเครื่องหมายแนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์และพื้นที่ป่านอกเขตอนุรักษ์ในแต่ละแห่งให้ชัดเจน

(1.4) เร่งรัดการออกกฎหมายรองรับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร

(2) แนวทางและมาตรการบริหารและจัดการทรัพยากรป่าไม้ทั่วไป ประกอบด้วย

(2.1) ให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าร่วมในการบริหารและจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยเร่งรัดการออกกฎหมายรองรับป่าชุมชนเพื่อสนับสนุนประชาชนและองค์กรป่าชุมชนเพื่อสนับสนุนประชาชน และองค์กรประชาชนให้มีอำนาจตามกฎหมายในการมีส่วนร่วมปลูกป้องกันรักษาและใช้ประโยชน์ชุมชน

(2.2) เร่งรัดการออกพระราชบัญญัติสงวนป่า เพื่อให้เอกชนที่ดำเนินการปลูกป่ามีความมั่นใจในการลงทุนและได้รับและได้รับสิทธิประโยชน์ที่จะพึงได้รับ

(2.3) ให้มีการตรวจสอบสถานการณ์ป่าไม้ได้อย่างรวดเร็ว โดยใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น ภาพถ่ายดาวเทียมและระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ เพื่อเป็นฐานข้อมูลสำหรับการบริหารและจัดการทรัพยากรป่าไม้ร่วมกับอื่นทรัพยากรอื่นๆ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2534: 231, 235-236)

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ได้มีนโยบายและเหตุการณ์ที่สำคัญตามลำดับเวลา ดังนี้

**วันที่ 30 ธันวาคม 2534** คณะรัฐมนตรีมีมติให้รื้อสิ่งก่อสร้างต่างๆ ในอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ รวมทั้งสนามกอล์ฟ เพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ป่าและสัตว์ป่าในเขตอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่

**วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2535** ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 15

**วันที่ 5 มีนาคม 2535** ได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคาบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 17

**วันที่ 10 มีนาคม 2535** คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ 19 จังหวัด คือ ลำปาง ตาก สุโขทัย เพชรบุรี อุตรดิตถ์ นครพนม สกลนคร มุกดาหาร เลย นครราชสีมา สระบุรี ลพบุรี ชลบุรี ระยอง ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร ระนอง สุราษฎร์ธานี และตรัง โดยจำแนกเขตการใช้ประโยชน์เป็น 3 เขต คือ ป่าเพื่อการอนุรักษ์ (C) ป่าเพื่อเศรษฐกิจ (E) และพื้นที่ป่าเหมาะสมต่อการเกษตร (A)

วันที่ 13 มีนาคม 2535 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 20 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้ ดังนี้

“เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่รัฐบาลมีนโยบายในการส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างสวนป่าเพื่อการค้าในที่ดินของรัฐและของเอกชนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติป่าไม้พุทธศักราช 2484 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนี้มิได้มีบทบัญญัติรองรับและคุ้มครองสิทธิการทำไม้หวงห้ามที่ได้จากการปลูกสร้างสวนป่า สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยสวนป่า เพื่อเป็นการสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างสวนป่าดังกล่าว อีกทั้งเพื่อเป็นการส่งเสริมอาชีพให้ประชาชนมีงานทำและผลิตไม้เพื่อเป็นสินค้า ตลอดจนเพิ่มพื้นที่ทำไม้ให้มีปริมาณมากขึ้น เช่น การได้รับยกเว้นค่าภาคหลวงและการไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎเกณฑ์บางประการ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

วันที่ 17 มีนาคม 2535 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มเติม ในพื้นที่ 44 จังหวัด คือ พะเยา ลำพูน แม่ฮ่องสอน พิชณุโลก อุตรดิตถ์ พิจิตร ชัยนาท จันทบุรี ตราด สมุทรสาคร ปราจีนบุรี ฉะเชิงเทรา บุรีรัมย์ สุรินทร์ ศรีสะเกษ ยโสธร ขอนแก่น มหาสารคาม ร้อยเอ็ด กาฬสินธุ์ หนองคาย ภูเก็ต กระบี่ สงขลา ยะลา เชียงราย เชียงใหม่ แพร่ น่าน ราชบุรี กาญจนบุรี สุพรรณบุรี เพชรบุรี นครสวรรค์ กำแพงเพชร อุทัยธานี ชัยภูมิ อุบลราชธานี นครศรีธรรมราช พังงา พัทลุง สตูล ปัตตานี และนราธิวาส โดยจำแนกออกเป็น 3 เขต เช่นเดียวกับมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2535

จากมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535 ผลจากการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติมีดังต่อไปนี้

|                                  |                        |
|----------------------------------|------------------------|
| (1) โซนที่เหมาะสมต่อการเกษตร (A) | มีจำนวน 7,222,540 ไร่  |
| (2) โซนเศรษฐกิจ (E)              | มีจำนวน 51,887,091 ไร่ |
| (3) โซนอนุรักษ์ (C)              | มีจำนวน 88,233,415 ไร่ |
| รวม                              | 147,343,046 ไร่        |

วันที่ 17 มีนาคม 2535 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องโครงการสำรวจสถานที่ราชการ บ้านเรือนที่ดินทำกินของราษฎร และถนนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในพื้นที่ที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรและเขตที่สาธารณะประโยชน์ ดังนี้

“โดยที่มาตรการในการแก้ไขปัญหาการถือครองในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในพื้นที่ที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรและที่สาธารณะประโยชน์ ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ เป็นการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528 เรื่องการช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน ซึ่งแบ่งการช่วยเหลือออกเป็น 3 กลุ่ม และจะมีผลกระทบต่อการรักษาพื้นที่ป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติมากจึงไม่อนุมัติให้ดำเนินการตามมาตรการที่กระทรวงมหาดไทยเสนอและให้คงถือปฏิบัติตามหลักมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528 โดยให้กระทรวงมหาดไทยประสานกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป”

กระทรวงมหาดไทย เสนอคณะรัฐมนตรีให้เพิกถอนสถานที่ราชการ ชุมชนถาวร ศาสนสถาน สาธารณูปโภค ออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติ

วันที่ 6 พฤษภาคม 2535 พลเอกสุจินดา คราประยูร นายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายของรัฐบาล คณะที่ 48 ต่อสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับป่าไม้ในนโยบายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ข้อ 4.1 ดังนี้

**“ 4.1 การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ**

**4.1.1 อนุรักษ์ คุ่มครอง และป้องกันการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งที่ดิน ป่า ไม้และทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ โดยจะใช้อำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด และให้ประชาชนในพื้นที่ มีบทบาทในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้มากยิ่งขึ้น”**(สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 365)

วันที่ 23 มิถุนายน 2535 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ยกเลิกเป้าหมายการปฏิบัติงานโครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ใน เห็นชอบเกี่ยวกับโครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) ดังนี้ เนื่องจากการปฏิบัติงานตามโครงการ (คจก.) ได้เกิดปัญหาขัดแย้งขึ้นจำเป็นต้องแก้ไขเป็นการด่วน จึงควรยกเลิกเป้าหมายการดำเนินการตามโครงการและให้ยับยั้งการดำเนินงานในพื้นที่ที่ยังไม่ได้มีการดำเนินงานเอาไว้ก่อน สำหรับโครงการที่ได้ดำเนินการไปแล้ว เห็นควรให้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งเพื่อทบทวนหลักการวิธีปฏิบัติงานของโครงการนี้ และให้รับส่งเขตของ กรม. คือการบริหารและจัดการโครงการควรให้อยู่ภายใต้การประสานงานของ มท. แทนฝ่ายทหารหรือไม่ พิจารณาใช้วิธีการอพยพราษฎรในรูปอื่น และให้ คกก. เร่งดำเนินการพิจารณาและเสนอรายงานถึง กรม. ให้เสร็จสิ้นภายใน 30 วัน

วันที่ 8 กันยายน 2535 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ปรับโครงสร้างกรมป่าไม้ และกำหนดภารกิจให้เน้นการป้องกันและดูแลป่าธรรมชาติที่เหลืออยู่เพียง 85 ล้านไร่ ไม้ให้เกิดความสูญเสียเพิ่มขึ้น และรณรงค์ให้ประชาชน และองค์การพัฒนาเอกชนเข้ามาเป็นแนวร่วมในการอนุรักษ์และฟื้นฟูระบบนิเวศน์

วันที่ 21 ตุลาคม 2535 นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 50 ต่อรัฐสภา มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ในนโยบายการเกษตร ข้อ 4.2.9 ดังนี้

**“4.2.9 เพิ่มมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกและการตัดไม้ทำลายป่า อนุรักษ์ป่าต้นน้ำลำธาร และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เสื่อมโทรม โดยเร่งรัดการปลูกป่าในพื้นที่อนุรักษ์ที่ถูกบุกรุกทำลาย รวมทั้งส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกไม้เศรษฐกิจในที่ดินกรรมสิทธิ์ของตนเอง”** (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 395)

นอกจากนี้ในนโยบายด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยังมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ดังนี้

**“4.8.1 กำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสมโดยคำนึงถึงสมรรถนะของดิน และศักยภาพของพื้นที่ เช่น เขตพื้นที่เกษตรกรรม พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม ชุมชน และพื้นที่ป่าอนุรักษ์”** (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 400)

วันที่ 15 ธันวาคม 2535 คณะรัฐมนตรีมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการช่วยเหลือราษฎรอันเนื่องมาจากการยกเลิกโครงการ คจก. รับทราบการแต่งตั้งคณะกรรมการช่วยเหลือราษฎรอันเนื่องมาจากการยกเลิกโครงการ คจก. เพื่อให้ราษฎรที่ได้รับผลกระทบจากโครงการดังกล่าวสามารถประกอบอาชีพที่มีรายได้ดีมีบทบาทในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ และมีเสถียรภาพในการครอบครองที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและทำกิน ประกอบด้วยรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายสุเทพ เทือกสุบรรณ) เป็นประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายสุทัศน์ เงินหมื่น) เป็นรองประธาน และกรรมการอื่นอีก 14 ราย โดยให้อำนาจหน้าที่พิจารณาแก้ไขปัญหาอันเนื่องมาจากการยกเลิกโครงการ คจก. และกำหนดมาตรการ

ช่วยเหลือราษฎรในเขตพื้นที่ คจก. เดิม ทั้งที่อพยพกลับหรือสมัครใจอยู่ต่อ ในด้านที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน โดยให้ราษฎรเหล่านี้ช่วยอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ด้วย ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เสนอ

**วันที่ 4 พฤษภาคม 2536** คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเรื่องการพิจารณาแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้ โดยมีสาระสำคัญในวิธีการ ดังนี้

1. ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเขตป่าไม้ถาวร (ยกเว้นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายหรือตามมติคณะรัฐมนตรี) ที่กรมป่าไม้มอบให้ ส.ป.ก. ให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น

2. เมื่อราษฎรได้รับเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ตามวิธีการปฏิรูปที่ดินแล้วเห็นว่าตนเองมีสิทธิครอบครองมาก่อนกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือเขตป่าไม้ถาวรมีสิทธิยื่นคำร้องขอพิสูจน์สิทธิของตนต่อคณะกรรมการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะแต่งตั้งขึ้น

3. คณะกรรมการที่รัฐมนตรีจะแต่งตั้งขึ้นประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ป่าไม้จังหวัด นายอำเภอประจำท้องที่ และกรรมการอื่นที่รัฐมนตรีเห็นสมควรไม่เกิน 3 นาย โดยมีปฏิรูปที่ดินจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ

4. การพิจารณาหลักฐานของราษฎรในการพิสูจน์สิทธิ ให้พิจารณาจากหลักฐานที่เป็นเอกสารของทางราชการ หากหลักฐานไม่ชัดเจนให้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศโครงการ VAP-21 เป็นหลักฐานในการพิสูจน์สิทธิ

5. ในกรณีที่คณะกรรมการ มีมติว่าราษฎรผู้ครอบครองที่ดินมาก่อนการกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือเขตป่าไม้ถาวร ให้ ส.ป.ก. ส่งบัญชีรายชื่อพร้อมทั้งเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินให้แก่ผู้ร้องต่อไป การส่งเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ให้ดำเนินการภายใน 30 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการมีมติ

6. ที่ดินเขตชุมชนที่เป็นหมู่บ้านถาวร ชุมชนพาณิชยกรรม สถานที่ราชการ ศาสนสถานสาธารณูปโภคต่างๆ ให้ ส.ป.ก. ออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ให้ และส่งเอกสารนั้นให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน ภายใน 30 วัน นับจากคณะรัฐมนตรีมีมติ ส่วนเขตเทศบาล และสุขาภิบาลถือว่าแยกเว้นจากเขตปฏิรูปที่ดิน

7. กรมป่าไม้ กรมที่ดิน และ ส.ป.ก. อาจจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการให้ราษฎรปลูกป่า หรือไม้ยืนต้นตามความเหมาะสมในที่ดินที่ ส.ป.ก. ออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ก่อนส่งเอกสารดังกล่าว ให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน

8. ให้มีคณะกรรมการติดตามผลการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีนี้ ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะแต่งตั้งประกอบด้วย ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีประจำเขตท้องที่ ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยประจำเขตท้องที่ และผู้ตรวจกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประจำเขตท้องที่

ทั้งนี้ ได้มีการยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี รวม 6 ฉบับ คือ

“ 1. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2533 เรื่องโครงการสำรวจสถานที่ราชการ บ้านเรือนราษฎร และถนนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติและพื้นที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

2. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 เรื่องโครงการสำรวจสถานที่ราชการ บ้านเรือน ที่ดินทำกินของราษฎร และถนนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติในพื้นที่ที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร และเขตที่สาธารณประโยชน์

3. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2527 เรื่องร่างพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ...) พ.ศ...

4. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528 เรื่องการช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน

5. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2532 เรื่องการดำเนินงานตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2527

6. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2532 เรื่องการช่วยเหลือราษฎรที่เข้าไปทำกินหรืออยู่อาศัยในป่าสงวนแห่งชาติโดยผิดกฎหมาย ”

ผลจากมติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้ทำให้กรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ในโซน A จำนวน 7.22 ล้านไร่ และโซน E จำนวน 37.06 ล้านไร่ รวม 44.28 ล้านไร่ ให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเวลาต่อมา

วันที่ 13 กันยายน 2537 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติหลักการเกี่ยวกับการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ติดอยู่ในเขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ ตามที่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เสนอ ในกรณีที่ดินส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การของรัฐ อาทิเช่น การก่อสร้างทาง เขื่อน อ่างเก็บน้ำ สถานที่ราชการ ฯลฯ มีความจำเป็นต้องใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ เพื่อดำเนินการตามโครงการที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจ และความมั่นคงของชาติอย่างเลี่ยงไม่ได้ หรือเป็นการดำเนินการตามโครงการพระราชดำริและพื้นที่นั้นไม่ขัดกับหลักเกณฑ์ตามระเบียบ กฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีอื่นใดที่เกี่ยวข้องที่ได้กำหนดทางปฏิบัติไว้แล้ว ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่จะพิจารณาอนุมัติได้ โดยไม่ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นรายๆ ไป และมีให้นามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2535 และวันที่ 17 มีนาคม 2535 เรื่อง การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ มาใช้บังคับแก่การขอใช้พื้นที่ในกรณีดังกล่าวข้างต้น สำหรับการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการตามประเภทต่างๆ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 และแนวทางปฏิบัติที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด เพื่อประกอบการพิจารณาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ก่อนที่จะอนุมัติให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์เพิ่มเติม ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานให้น้อยลงโดยการกระจายอำนาจในการอนุญาตให้ใช้พื้นที่ป่าไม้ และเพื่อปรับปรุงแนวทางการอนุญาตให้ใช้พื้นที่ป่าไม้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันที่จะต้องพิจารณาอนุมัติให้ใช้พื้นที่โดยรวดเร็ว และเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนโดยรวม

วันที่ 11 ตุลาคม 2537 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเรื่องแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐตามมติคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยเห็นชอบหลักการในกรณีมีการกระทำผิดเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ ตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ

ดำเนินการฟ้องคดีแพ่งเรียกค่าเสียหายจากผู้กระทำผิดด้วย นอกเหนือจากการฟ้องคดีอาญาและให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติต่อไป

วันที่ 26 กรกฎาคม 2538 นายบรรหาร ศิลปะอาชา นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาล คณะที่ 51 ต่อรัฐสภา มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ในนโยบายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ข้อ 7.1, 7.2 และ 7.3 ดังนี้

“7.1 เร่งรัดการออกกฎหมายว่าด้วยป่าชุมชน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์กรประชาชนมีส่วนร่วมในการปลูก ป้องกัน รักษา และใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน

7.2 ปรับปรุงหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแล รักษา และจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

7.3 ลดความขัดแย้งของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติโดยกำหนดการใช้ที่ดิน” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540 : 437)

วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2539 คณะรัฐมนตรีอนุมัติ เรื่อง จังหวัดนครราชสีมาขอใช้ประโยชน์พื้นที่อุทยานแห่งชาติทับลาน คณะรัฐมนตรีอนุมัติตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ ให้จังหวัดนครราชสีมาดำเนินโครงการชลประทานขนาดเล็ก 2 โครงการ คือ โครงการอ่างเก็บน้ำบ้านดอนทะยุง เนื้อที่ 6 ไร่ 1 งาน และอ่างเก็บน้ำห้วยบง เนื้อที่ 312 ไร่ ในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ตามแผนพัฒนาจังหวัดนครราชสีมา (กชช.) ประจำปี 2537 ซึ่งกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการด้วยแล้ว ทั้งนี้ เพื่อช่วยเหลือราษฎรบ้านดอนทะยุง จำนวน 45 ครัวเรือน จำนวนประชากร 200 คน และราษฎรบ้านซับก้านเหลือง หมู่ที่ 4 ตำบลครบุรีได้ จำนวน 4 หมู่บ้าน 329 ครัวเรือน ประชากรจำนวน 1,443 คน ให้ได้รับประโยชน์เพื่อการอุปโภค-บริโภค และการเกษตร และคณะรัฐมนตรีให้จังหวัดนครราชสีมารับข้อสังเกตของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เกี่ยวกับการปฏิบัติและดำเนินการให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มแม่น้ำมูลและชี และข้อเสนอแนะมาตรการการใช้ที่ดินในเขตลุ่มน้ำอย่างเคร่งครัด

#### 2.4.8 นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และเหตุการณ์ที่สำคัญในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ได้กำหนดแผนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ไว้ในบทที่ 3 การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนใน ข้อ 3.2 ดังนี้

“3.2 ออกพระราชบัญญัติป่าชุมชนซึ่งเป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่าย เพื่อให้ชุมชนมีสิทธิตามกฎหมายในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน”

นอกจากนี้ในบทที่ 4 การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ข้อ 2 ได้กำหนดแผนการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ไว้ดังนี้

“ 2 ให้มีการประสานนโยบายและจัดการด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและเหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่ รวมทั้งเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และเป็นประโยชน์ต่อคนและชุมชนอย่างแท้จริง โดย



2.1 จัดทำและกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ นอกเขตป่าอนุรักษ์ให้ชัดเจนเหมาะสมกับสภาพทรัพยากรดิน เขตการใช้ประโยชน์ที่ดินชายฝั่งทะเลให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมชายฝั่ง รักษาพื้นที่ชลประทานไว้เพื่อการผลิตทางการเกษตร รวมทั้งพิจารณาด้านกฎหมาย กฎระเบียบ และมาตรการจูงใจ เพื่อให้การกำหนดเขตบรรลุผลในทางปฏิบัติ

2.2 กำหนดและวางแผนเขตนิเวศน์ท้องถิ่น โดยคำนึงถึงวัฒนธรรม และประเพณีที่มีอยู่หลากหลายของชุมชนเพื่อให้การดำเนินวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของชุมชนมีส่วน สนับสนุนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน” (สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2539: 143,145)

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 มีนโยบายและเหตุการณ์ที่สำคัญ ตามลำดับเวลาดังนี้

วันที่ 19 พฤศจิกายน 2539 คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ เรื่อง การยกเลิกการให้สัมปทานทำไม้ในเขตป่าไม้ชายเลน ตามนัยมาตรา 68 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พ.ศ. 2532 เพื่อให้มีการยกเลิกการให้สัมปทานทำไม้ในเขตป่าไม้ชายเลนทั้งหมดต่อไป ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ และให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับมาตรการและแนวทางปฏิบัติเพื่อฟื้นฟูป่าชายเลน รวมทั้งสนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินการตามแผนงานและโครงการรองรับมาตรการดังกล่าว ดังนี้

#### 1. จัดทำมาตรการเร่งด่วนเพื่อป้องกัน อนุรักษ์ และฟื้นฟูสภาพแวดล้อมป่าชายเลน

##### 1.1 การป้องกันพื้นที่ป่าชายเลน

1) ปรับปรุงและจัดทำเขตป่าชายเลนให้ชัดเจน สังเกตง่าย เป็นการถาวร สามารถตรวจสอบได้โดยสะดวก รวดเร็ว

2) จัดตั้งหน่วยพิทักษ์ป่าชายเลนและจุดสกัด เพื่อเสริมกำลังและการปฏิบัติงาน หน่วยจัดการป่าชายเลน พร้อมทั้งจัดจุดลาดตระเวนร่วมระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้นำชุมชนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

3) เผยแพร่และประชาสัมพันธ์ เพื่อสร้างจิตสำนึกและแนวร่วมในการป้องกันรักษาป่าชายเลน

##### 1.2 การอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนและสภาพแวดล้อม

1) สำรวจพื้นที่ป่าชายเลนที่มีทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ และมีความหลากหลายทางชีวภาพที่มีคุณค่าควรแก่การสงวนรักษาไว้เพื่อจัดตั้งเป็นป่าอนุรักษ์

2) พิจารณาจัดตั้งศูนย์/สถานีวิจัยและพัฒนาป่าชายเลน เพื่อเป็นศูนย์กลางในการศึกษาวิจัยร่วมกันในลักษณะเครือข่ายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรระหว่างประเทศ

##### 1.3 การส่งเสริมและฟื้นฟูสภาพป่าชายเลน

1) ปลูกและบำรุงป่าชายเลน โดยความร่วมมือของประชาชนในท้องถิ่น

2) ส่งเสริมให้มีป่าชายเลนชุมชน โดยประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม มีองค์กร ประชาชน กำกับดูแลและการบริการป่าชุมชน เพื่อเป็นแหล่งผลิตไม้สำหรับใช้สอย

3) จัดทำแหล่งผลิตเมล็ดพันธุ์ป่าไม้ชายเลน ทั้งแหล่งผลิตในป่าธรรมชาติและสวนผลิตเมล็ดพันธุ์ไม้

#### 1.4 การเพิ่มประสิทธิภาพการบริการการถ่ายทอดเทคโนโลยีและการติดตามประเมินผล

1) ส่งเสริมการถ่ายทอดความรู้ด้านการอนุรักษ์ การปลูกป่า และการใช้ทรัพยากรป่าไม้ชายเลนอย่างมีประสิทธิภาพ

2) ติดตามและประเมินผลการทำงานอย่างเป็นระบบและสม่ำเสมอ

2. เพื่อให้มีการถ่ายทอดมาตรการไปสู่การปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง รวดเร็ว และเป็นรูปธรรม สมควรมีโครงการรองรับมาตรการคือ โครงการอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าชายเลน โดยแยกออกเป็น 4 แผนงาน ระยะเวลาดำเนินการ 5 ปี คือ แผนงานป้องกันพื้นที่ป่าชายเลน แผนงานอนุรักษ์ทรัพยากรและสภาพแวดล้อมป่าชายเลน แผนงานส่งเสริมและฟื้นฟูป่าชายเลน และแผนงานเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารการถ่ายทอดเทคโนโลยีและการติดตามประเมินผล

อนึ่งสำหรับงบประมาณในการดำเนินงาน ให้ทำความตกลงกับสำนักงบประมาณต่อไป

วันที่ 11 ธันวาคม 2539 พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 52 ต่อรัฐสภา มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ในนโยบายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ข้อ 8.1 และ 8.2 ดังนี้.

“8.1 ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ทั้งหมดให้สอดคล้องกันและเร่งรัดการออกกฎหมายว่าด้วยป่าชุมชนเพื่อให้คนและป่าสามารถอยู่ร่วมกันอย่างเกื้อกูลกัน

8.2 ป้องกันและปราบปรามการบุกรุกและการตัดไม้ทำลายป่า อนุรักษ์ป่าต้นน้ำ ลำธาร ป่าชายเลน และพื้นที่ทรัพยากรธรรมชาติที่เสื่อมโทรม” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540 : 459)

วันที่ 22 เมษายน 2540 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบมาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน และการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติในจังหวัดนครราชสีมา ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอ โดยให้ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการ ดังนี้

1) ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ( กรมป่าไม้ ) เร่งรัดจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลานตามที่ได้ดำเนินการกันพื้นที่ไว้แล้ว ในเขตอำเภอวังน้ำเขียว รวม 8 จุด เนื้อที่ประมาณ 21,135 ไร่ ในเขตอำเภอเสิงสาง รวม 4 จุด เนื้อที่ประมาณ 14,850 ไร่ และในเขตอำเภอครบุรี จำนวน 1 จุด เนื้อที่ประมาณ 622 ไร่ โดยให้นำร่างพระราชกฤษฎีกาฯ เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาภายใน 3 เดือน นับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในเรื่องนี้

2) ให้กรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ให้ ส.ป.ก. นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน มีผลใช้บังคับและให้ ส.ป.ก. เร่งรัดดำเนินการปฏิรูปที่ดินและออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ให้แก่เกษตรกรในพื้นที่ดังกล่าวตามขั้นตอนปฏิบัติภายใน 9 เดือน นับแต่วันที่กรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ โดยให้กันพื้นที่ที่เป็นสุขาภิบาลและชุมชนออกจากเขตปฏิรูปที่ดิน

3) เห็นควรมอบให้กรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. ร่วมกันตรวจสอบพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ (Zone E) ในส่วนที่ยังมีสภาพป่าสมบูรณ์และไม่เหมาะกับการเกษตรกรรม และส่งมอบพื้นที่คืนให้กรมป่าไม้ดูแลรักษาต่อไป

4) ให้กรมป่าไม้จัดทำแนวเขตป่าอนุรักษ์ให้ชัดเจน และประชาสัมพันธ์ให้เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

วันที่ 22 เมษายน 2540 คณะรัฐมนตรีรับทราบ สถานการณ์และแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่อุทยานแห่งชาติภาคตะวันออกเฉียงเหนือตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอตามมติที่ประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2540 ดังมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

1. สภาพปัญหาโดยรวม สถานการณ์การบุกรุกพื้นที่อุทยานแห่งชาติ มีอยู่ 2 ลักษณะ คือ การบุกรุกพื้นที่บริเวณรอบๆ แนวเขตอุทยานแห่งชาติ และการบุกรุกพื้นที่บริเวณใจกลางอุทยานแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มีปัญหาการบุกรุกและราษฎรร้องเรียน รวม 11 แห่ง ดังนี้

1.1 กรณีการแก้ไขปัญหตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 เมษายน 2539 จำนวน 5 แห่ง คือ อุทยานแห่งชาติผาแต้ม อุทยานแห่งชาติแก่งตะนะ อุทยานแห่งชาติทับลาน อุทยานแห่งชาติภูสระดอกบัว และอุทยานแห่งชาติภูพาน

1.2 กรณีการแก้ไขปัญหาคืออื่น ๆ จำนวน 6 แห่ง คือ อุทยานแห่งชาติห้วยหวด อุทยานแห่งชาติภูเก้า - ภูพานคำ อุทยานแห่งชาติตาโคตร อุทยานแห่งชาติไทรทอง อุทยานแห่งชาติมุกดาหาร และอุทยานแห่งชาติภูผาม่าน

## 2. ผลการดำเนินการแก้ไขปัญหา

2.1 อุทยานแห่งชาติผาแต้ม จังหวัดอุบลราชธานีเห็นชอบให้กันแนวเขตอุทยานแห่งชาติผาแต้ม จากแนวปัจจุบันให้เป็นไปตามแนวเขตที่เคยตกลงกันระหว่างกรมป่าไม้ กับทางอำเภอโขงเจียม สภาตำบลนาโพธิ์กลางและชาวบ้าน เมื่อปี 2531

2.2 อุทยานแห่งชาติแก่งตะนะ จังหวัดอุบลราชธานีได้ตรวจสอบแล้ว มีความเห็นให้ถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติ และกันที่ทำกินของราษฎรออกจากเขตอุทยานแห่งชาติบริเวณบ้านหนองชาดในอำเภอสิรินธร และให้กันที่ทำกินของราษฎรออกจากเขตอุทยานแห่งชาติบริเวณอำเภอโขงเจียม

2.3 อุทยานแห่งชาติทับลาน กรณีอำเภอนาดี จังหวัดปราจีนบุรี อยู่ระหว่างดำเนินการพิจารณาปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติ

2.4 อุทยานแห่งชาติภูสระดอกบัว จังหวัดอำนาจเจริญและกรมป่าไม้อยู่ระหว่างพิจารณาทบทวนการสำรวจจริงวัด ซึ่งการสำรวจครั้งแรกมีปัญหาได้รับการทักท้วงจากตัวแทนสมัชชาคนจน และมีการสำรวจเอาพื้นที่ป่าเข้าไปด้วย

2.5 อุทยานแห่งชาติภูพาน เนื่องจากทางราชการไม่สามารถจัดหาที่ดินหรือจ่ายเงินชดเชยได้ จังหวัดสกลนคร จึงรอฟผลการเจรจาระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มผู้เรียกร้อง

2.6 อุทยานแห่งชาติห้วยหวด จังหวัดสกลนครพิจารณาแล้วเห็นควรกันพื้นที่ให้แก่ราษฎร 2,635 ไร่ ปัจจุบันอยู่ระหว่างการพิจารณาของกรมป่าไม้

2.7 อุทยานแห่งชาติภูเก้า - ภูพานคำ เป็นข้อเรียกร้องใหม่ที่กลุ่มสมัชชาคนจนนำเสนอต่อรัฐบาล ยังไม่มีข้อมูลการดำเนินการ

2.8 อุทยานแห่งชาติตาโคตร จังหวัดชัยภูมิอยู่ระหว่างดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงการทำประโยชน์ที่ดิน

2.9 อุทยานแห่งชาติไทรทอง จังหวัดชัยภูมิอยู่ระหว่างดำเนินการสำรวจเพื่อกันพื้นที่ทำกินออกจากเขตอุทยานแห่งชาติ

2.10 อุทยานแห่งชาติมุกดาหาร กรมป่าไม้อยู่ระหว่างการพิจารณาปรับปรุงแผนที่แนวเขตอุทยาน เนื่องจากรูปร่างแผนที่ของส่วนวิศวกรรมป่าไม้กับอุทยานแห่งชาติมุกดาหารไม่ตรงกัน

2.11 อุทยานแห่งชาติภูผาม่าน จังหวัดขอนแก่นได้แต่งตั้งคณะทำงานจัดทำขอบเขตที่ทำกินของราษฎร จำนวน 3 หมู่บ้าน คือ บ้านตาดฟ้า และบ้านดงสระคร่าน อำเภอภูผาม่าน และบ้านข่า ผักหนาม อำเภอชุมแพ ส่วนกรณีร้องเรียนของราษฎรจังหวัดเลย จังหวัดเลยได้แต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบพื้นที่และข้อเท็จจริงแล้ว ปัจจุบันอยู่ระหว่างดำเนินการสำรวจพื้นที่ทำกิน

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีมีมติ ดังนี้

1. ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) รับไปเร่งรัดดำเนินการให้เป็นไปตามผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานในส่วนที่ตกลงกันได้
2. กรณีอุทยานแห่งชาติภูพาน เนื่องจากยังไม่สามารถจัดหาที่ดินหรือจ่ายเงินชดเชยได้ และกรณีอุทยานแห่งชาติภูเก้า - ภูพานคำ ให้ประธานคณะกรรมการศูนย์อำนวยการร่วมแก้ไขปัญหาเกษตรกรภาคอีสาน (รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี นายชิงชัย มงคลธรรม) รับไปเร่งรัดเจรจากับกลุ่มผู้เรียกร้องโดยด่วนต่อไป
3. กรณีอุทยานแห่งชาติไทรทอง ให้กระทรวงมหาดไทย (จังหวัดชัยภูมิ) เร่งรัดดำเนินการสำรวจเพื่อกันพื้นที่ทำกินออกจากเขตอุทยานแห่งชาติไทรทองโดยด่วน

วันที่ 22 เมษายน 2540 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบมาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน และการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนและอุทยานแห่งชาติในภาพรวมทั้งประเทศ

คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นชอบมาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งจำแนกเป็น 5 ประเภท ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติต่อไป ดังนี้

### 1. ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี

เมื่อราษฎรเสนอปัญหาเรียกร้องให้เพิกถอนเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้คณะอนุกรรมการจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัดแต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบพื้นที่ เมื่อคณะอนุกรรมการฯ พิจารณาผลการตรวจสอบคณะทำงานฯ แล้วให้นำเสนอคณะกรรมการพัฒนาที่ดินพิจารณาเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเปลี่ยนแปลงมติคณะรัฐมนตรีกำหนดเขตป่าไม้ถาวรเสียใหม่ให้สอดคล้องกับความเป็นจริง โดยจำแนกเป็นพื้นที่ทำกินหรือพื้นที่ใช้ประโยชน์อย่างอื่นฯ แล้วมอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป เช่น ส.ป.ก. และกรมที่ดิน เป็นต้น

### 2. ป่าสงวนแห่งชาติ

เนื่องจากราษฎรได้เรียกร้องให้กรมป่าไม้มอบพื้นที่ให้ ส.ป.ก. และให้ ส.ป.ก. เร่งรัดการออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 และจากข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรมป่าไม้ได้มอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการตามกฎหมายปฎิรูปที่ดินแล้ว ประมาณ 44 ล้านไร่ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 แต่เกิดปัญหาความคลาดเคลื่อนของแผนที่ มีการมอบพื้นที่ที่ไม่สมควรจะนำไปปฎิรูปที่ดินให้ ส.ป.ก. จึงได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2538 ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว กรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. ได้ทำบันทึกข้อตกลงในการกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกลับคืนกรมป่าไม้ โดยจะกันพื้นที่ดังนี้ออก คือ พื้นที่ที่มีสภาพเป็นป่า พื้นที่ที่มีสภาพหรือศักยภาพทำการเกษตรไม่คุ้มค่า พื้นที่ที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศน์ และพื้นที่ที่ควรอนุรักษ์ไว้ให้ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน พื้นที่ภูเขาสูงชันหรือพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ยตั้งแต่ร้อยละ 35 ขึ้นไป และพื้นที่ต้นน้ำลำธาร พื้นที่ที่กรมป่าไม้มีภาระผูกพันตามกฎหมาย พื้นที่ป่าชายเลน พื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่ยังไม่มีราษฎรถือครองทำกิน ดังนั้น จึงให้

- 1) กรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. ปฏิบัติตามข้อตกลง โดยเร่งรัดดำเนินการให้แล้วเสร็จทุกป่าโดยเร็ว
- 2) ให้ ส.ป.ก. นำผลการปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงไปเร่งรัดกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยเร็ว
- 3) เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎร ป่าใดที่ผ่านการปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงแล้ว และยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ให้ ส.ป.ก. ออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-98 ให้ราษฎรก่อน เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว ให้ ส.ป.ก. เร่งรัดออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ให้กับราษฎรโดยเร็ว
- 4) พื้นที่ที่ไม่สมควรจะนำไปปฏิรูปที่ดิน ให้กรมป่าไม้พิจารณากำหนดเป็นป่าสงวน หรือ สงวนไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ประเภทต่างๆ หรือให้ดำเนินการตามกิจกรรมของกรมป่าไม้ตามหน้าที่และความรับผิดชอบ

### 3. ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี

เนื่องจากราษฎรเรียกร้องให้ปรับแนวเขตป่าอนุรักษ์ซึ่งทับกับที่ทำกินของราษฎร ข้อเท็จจริงสรุปได้ว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 10 และวันที่ 17 มีนาคม 2535 จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ของประเทศเป็น 3 พื้นที่ คือ พื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ (Zone C) พื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ (Zone E) และพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร (Zone A) การจำแนกอาจมีการคลาดเคลื่อนจากสภาพข้อเท็จจริงในบางพื้นที่ ราษฎรจึงเรียกร้องให้มีการปรับแนวเขตให้ถูกต้องตามข้อเท็จจริง ซึ่งในเรื่องนี้ได้มีการแก้ไขปัญหาโดยวิธีการปฏิรูปที่ดินสำหรับเขตพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ (Zone E) และเขตพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร (Zone A) ที่เสื่อมสภาพหรือมีราษฎรอยู่อาศัยทำกินแล้ว แต่สำหรับป่าเพื่อการอนุรักษ์ (Zone C) มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้นได้กำหนดให้มีการปรับปรุงแนวเขตได้ โดยให้มีคณะทำงาน 5 ฝ่าย คือ ผู้แทนฝ่ายปกครองระดับพื้นที่ (นายอำเภอ หรือ ปลัดอำเภอ) เป็นหัวหน้าคณะทำงาน ผู้แทนสำนักงานป่าไม้เขต ผู้แทนราษฎรในพื้นที่เป็นคณะทำงาน และผู้แทนสำนักงานป่าไม้จังหวัด เป็นคณะทำงานและเลขานุการ ดังนั้น เมื่อราษฎรเรียกร้องเสนอปัญหาให้ปรับปรุงแนวเขตป่าเพื่อการอนุรักษ์ ให้จังหวัดแต่งตั้งคณะทำงาน 5 ฝ่าย ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น เมื่อคณะทำงาน 5 ฝ่าย สำรองพื้นที่เสร็จแล้วให้เสนอคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการลักลอบทำลายทรัพยากรป่าไม้ประจำจังหวัดพิจารณา และส่งให้สำนักงานป่าไม้เขตดำเนินการรังวัด ปักเขต ปรับปรุงแผนที่ แล้วส่งให้กรมป่าไม้ดำเนินการนำเสนอต่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และคณะรัฐมนตรีต่อไป และเพื่อให้การแก้ไขปัญหาเดือดร้อนของราษฎรเป็นไปด้วยความรวดเร็วจึงให้

3.1 เร่งรัดดำเนินการปรับแนวเขตป่าเพื่อการอนุรักษ์ในพื้นที่ที่มีปัญหาราษฎรเรียกร้องให้แล้วเสร็จโดยเร็วก่อนเป็นอันดับแรก แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบมอบบริเวณพื้นที่ที่ปรับออก ให้ ส.ป.ก. นำไปปฏิรูปที่ดิน

3.2 ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรีอื่นๆ ที่ไม่มีปัญหาราษฎรเรียกร้อง ให้เร่งรัดดำเนินการปรับแนวเขตให้ถูกต้อง สอดคล้องตามภูมิประเทศไปพร้อมกัน

3.3 พื้นที่ที่ผ่านการปรับแนวเขต และมีความเหมาะสมที่จะกำหนดไว้เป็นป่าเพื่อการอนุรักษ์ โดยไม่มีปัญหาความเดือดร้อนของราษฎร ให้กรมป่าไม้กำหนดเป็นป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายและความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ ให้กรมป่าไม้จัดทำแนวเขตที่ชัดเจน และป้องกันดูแลคุ้มครองอย่างเข้มงวด ไม่ให้ราษฎรบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองอยู่อาศัยทำกิน หากมีการบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองให้ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเฉียบขาด

#### 4. ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย เช่น อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และป่าอนุรักษ์พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 ชั้น 2

เนื่องจากเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้กำหนดขึ้นเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืช และพันธุ์สัตว์ที่มีคุณค่า หายาก เพื่อการป้องกันภัยธรรมชาติ เช่น อุทกภัยและการพังทลายของดิน รวมตลอดถึงเพื่อประโยชน์ด้านการศึกษาวิจัย นันทนาการของประชาชนและความมั่นคงของชาติ ดังนั้น

4.1 ให้ถือปฏิบัติตามนโยบายที่รัฐจะไม่ออกเอกสารสิทธิตามกฎหมายที่ดินให้แก่ผู้บุกรุกหรือครอบครองที่ดินในเขตป่าอนุรักษ์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อไป

4.2 ให้กรมป่าไม้สำรวจจำนวนราษฎรและพื้นที่ที่ครอบครองให้ชัดเจน เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการจัดการเพื่อการอนุรักษ์และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

4.3 ให้กรมป่าไม้ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดขอบเขตพื้นที่ที่จะให้ราษฎรอยู่อาศัย และหรือทำกินในพื้นที่ที่เหมาะสม โดยให้คำนึงถึงความเหมาะสมในการดำรงชีพและให้มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด ทั้งนี้ให้ทำขอบเขตให้ชัดเจนเป็นที่ทราบทั่วกัน และห้ามขยายพื้นที่เพิ่มเติมโดยเด็ดขาด

4.4 ให้กรมป่าไม้ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและตัวแทนราษฎรในพื้นที่กำหนดมาตรการเพื่อการอยู่อาศัยการทำประโยชน์อื่นๆ ตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ โดยรัฐจะสนับสนุนด้านการสาธารณูปโภค การพัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพทั้งในและนอกภาคเกษตรกรรม ในกรณีของรัฐจัดที่ทำกินให้ โดยให้กรมป่าไม้ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเตรียมแผนงานรองรับ

4.5 ให้ตั้งกรรมการแก้ไขปัญหาพื้นที่ป่าอนุรักษ์ในแต่ละพื้นที่ ประกอบด้วยตัวแทนฝ่ายราชการ และราษฎรที่มีปัญหาเกี่ยวข้องโดยตรงฝ่ายละเท่าๆ กัน เพื่อทำการตรวจสอบ พิสูจน์ เพื่อดำเนินการรับรองสิทธิการอยู่อาศัยทำกิน

4.6 การรับรองสิทธิอยู่อาศัยและหรือทำกินให้แก่ราษฎร ให้ดำเนินการตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ หากพื้นที่ใดเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ หรือเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเป็นเขตอนุรักษ์ตามกฎหมาย ให้สำรวจขอบเขตให้ชัดเจนแน่นอน แล้วดำเนินการเพิกถอนตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้กลับมาเป็นป่าสงวนตามกฎหมาย หากเป็นป่าอนุรักษ์ พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 ชั้น 2 ให้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเปลี่ยนแปลงมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดขึ้นคุณภาพลุ่มน้ำ หรือเสนอขอผ่อนผันการใช้ประโยชน์ต่อไป และในการให้เอกสารรับรองสิทธิ สทก. พิเศษให้กำหนดเงื่อนไขห้ามจำหน่าย จ่ายโอนแต่ให้ตกทอดทางมรดกได้ และกำหนดเงื่อนไขในการใช้พื้นที่เพื่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด สำหรับขนาดของพื้นที่ให้คำนึงถึงจำนวนพื้นที่ที่เหมาะสมในแต่ละพื้นที่ประกอบกับจำนวนผู้ได้รับสิทธิเป็นสำคัญ

#### 5. พื้นที่อื่นๆ เช่น พื้นที่สวนป่า

กรณีที่มีราษฎรร้องเรียนเสนอปัญหาให้จังหวัดดำเนินการ โดยตั้งคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยให้มีทั้งฝ่ายราชการและราษฎรฝ่ายละเท่าๆ กัน ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงให้พิสูจน์การอยู่อาศัยครอบครองการทำประโยชน์ในพื้นที่ให้ชัดเจนว่ามีมาก่อนหรือไม่ ราษฎรเดือดร้อนอย่างไร เคยได้รับการช่วยเหลือจากทางราชการมาแล้วหรือไม่ แล้วเสนอมาตรการหรือแนวทางแก้ไขปัญหาให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาตามมาตรการและแนวทางของแต่ละพื้นที่ที่เป็นปัญหา ทั้งนี้ ให้นำหน่วยงานผู้รับผิดชอบให้ความเป็นธรรมกับราษฎรให้มากที่สุด

**วันที่ 21 พฤษภาคม 2540** คณะรัฐมนตรีพิจารณาผลการดำเนินงานแก้ไขปัญหากรณีป่าดงหัว  
กองและป่าดงบังอี จังหวัดอำนาจเจริญตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ แล้วมีมติดังนี้

1. ให้ความเห็นชอบผลการดำเนินงานสำรวจแนวเขตป่าเพื่อการอนุรักษ์ของป่าสงวน  
แห่งชาติ ป่าดงหัวกองและป่าดงบังอี จังหวัดอำนาจเจริญ ในส่วนเฉพาะการกันพื้นที่ทำกินบริเวณหมู่บ้าน  
หนองคล้า (หมู่ที่ 9) บ้านหนองทับม้า (หมู่ที่ 1, 3, 12) บ้านบก (หมู่ที่ 2, 14) และบ้านนาสะอาด (หมู่ที่  
7) ตำบลเสนางคนิคม บ้านโป่งหิน (หมู่ที่ 5) บ้านโพนทอง (หมู่ที่ 1, 3, 8, 9) และบ้านสว่าง (หมู่ที่ 2)  
ตำบลโพนทอง บ้านโนนสวาท (หมู่ที่ 2) บ้านหนองไฮ (หมู่ที่ 1, 6, 8, 9) และบ้านนาอุดม (หมู่ที่ 3)  
ตำบลหนองไฮ และบ้านปากอ (หมู่ที่ 1, 4) ตำบลปากอ อำเภอเสนางคนิคม จังหวัดอำนาจเจริญ รวม  
ทั้งหมด 21 หมู่บ้านออกเป็นพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ

2. ให้กรมป่าไม้รายงานกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ส่งมอบพื้นที่บริเวณที่กันออกตาม  
ขอบเขตที่ผ่านการตรวจสอบแล้วให้ ส.ป.ก. นำไปปฏิรูปที่ดิน ตามระเบียบหลักเกณฑ์เจตนารมณ์ของ  
กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

3. ให้กรมป่าไม้จัดทำขอบเขตบริเวณหมู่บ้านข้างต้น 21 หมู่บ้าน ในพื้นที่ภูมิประเทศให้ชัดเจน

4. ให้กรมป่าไม้จัดทำขอบเขตพื้นที่ในส่วนที่ยังคงสภาพป่าทั้งแปลงใหญ่และแปลงเล็ก  
เพื่อรักษาไว้เป็นป่าอนุรักษ์ให้ชัดเจน โดยให้มีการปลูกต้นไม้เป็นเขตกันชน

5. การปฏิรูปที่ดินให้กับราษฎรในพื้นที่ตามข้อ 2 ให้ ส.ป.ก. กำหนดเงื่อนไขให้ชัดเจน  
ว่า ราษฎรที่ได้รับการจัดที่ดินซึ่งอยู่ติดกับพื้นที่ป่าจะต้องลงนามรับรองในบันทึกว่าจะรับผิดชอบหากมีผู้บุกรุก  
ป่าที่อยู่ติดที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดให้ หากไม่รับผิดชอบจะได้รับการลงโทษตามมาตราที่ ส.ป.ก. กำหนด

6. ให้นำเรื่องนี้เข้าสู่ระบบการดำเนินงานตามปกติในการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์  
ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าดงหัวกองและป่าดงบังอี จังหวัดอำนาจเจริญ ในภูมิ  
ประเทศซึ่งจะต้องดำเนินการตามแนวทางที่กำหนดให้แล้วเสร็จทั้งป่า

7. ให้ราษฎรในพื้นที่ช่วยกันดูแลรักษาป่า หากมีการบุกรุกเพิ่มเติม หรือลักลอบตัดไม้  
ทำลายป่า ให้ทางราชการดำเนินคดีตามกฎหมายโดยเฉียบขาด

ทั้งนี้ เนื่องจากจังหวัดอำนาจเจริญได้แต่งตั้งคณะทำงาน 5 ฝ่าย เดินสำรวจจริงวัด  
และตรวจสอบข้อเท็จจริงการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินป่าสงวนแห่งชาติป่าดงหัวกองและป่าดงบังอี  
จังหวัดอำนาจเจริญ โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม - 29 สิงหาคม 2539 สรุปผลการปฏิบัติงาน  
ตรวจสอบแปลงที่ดินทำกินของราษฎรได้ จำนวน 21 หมู่บ้าน 506 ราย 545 แปลง เนื้อที่ 13,083-1-100  
ไร่ และเนื่องจากหมู่บ้านดังกล่าวรวมทั้ง 21 หมู่บ้าน อยู่ในเขตป่าเพื่อการอนุรักษ์ของป่าสงวนแห่งชาติ  
ป่าดงหัวกองและป่าดงบังอี จังหวัดอำนาจเจริญ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้กรมป่าไม้ดำเนินการปรับแนวเขต  
การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ตามสภาพข้อเท็จจริงและตามความเหมาะสมใน  
ภูมิประเทศ ดังนั้น การปรับแนวเขตป่าเพื่อการอนุรักษ์ทั้ง 21 หมู่บ้านดังกล่าว เป็นพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ  
เป็นการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี การมอบพื้นที่บริเวณที่ปรับออกเป็นพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจให้ ส.  
ป.ก. นำไปปฏิรูปที่ดิน ควรได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

**วันที่ 16 กันยายน 2540** คณะรัฐมนตรีพิจารณาผลการดำเนินการแก้ไขปัญหากรณีป่าดงชุมคำ  
อำเภอตระการพืชผล จังหวัดอุบลราชธานี ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ แล้วมีมติดังนี้

1. รับทราบผลการดำเนินงานสำรวจรังวัดปรับแนวเขตป่าเพื่อการอนุรักษ์ของป่าสงวนแห่งชาติ ป่าดงชุมคำ อำเภอดงหลวง จังหวัดอุบลราชธานี ออกเป็นพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ

2. ให้ความเห็นชอบมอบบริเวณที่ปรับออกเป็นพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ เนื้อที่ประมาณ 60,541.5 ไร่ ให้ ส.ป.ก. นำไปปฏิรูปที่ดินตามขั้นตอนที่กำหนด

3. ให้กรมป่าไม้รายงานกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ส่งมอบพื้นที่บริเวณที่กันออกตามขอบเขตที่ผ่านการสำรวจรังวัดแล้ว ให้ ส.ป.ก. นำไปปฏิรูปที่ดิน ตามระเบียบหลักเกณฑ์ และเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ขั้นตอนการดำเนินงานให้กรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. ร่วมกันดำเนินการตามบันทึกข้อตกลง ลงวันที่ 14 กันยายน 2538 เพื่อกันพื้นที่ที่ไม่สมควรจะนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินออก หลังจากนั้นให้ ส.ป.ก. เร่งรัดออก ส.ป.ก. 4-01 ให้กับราษฎร ในระหว่างดำเนินการปฏิรูปที่ดินออก หลังจากนั้นให้ ส.ป.ก. เร่งรัดออก ส.ป.ก. 4-01 ให้กับราษฎร ในระหว่างดำเนินการให้กรมป่าไม้จัดทำขอบเขตพื้นที่ในส่วนที่ยังคงสภาพป่าทั้งแปลงใหญ่และแปลงเล็ก เพื่อรักษาไว้เป็นป่าอนุรักษ์ให้ชัดเจน โดยให้มีการปลูกต้นไม้เป็นแนวกันชน

4. การปฏิรูปที่ดินให้กับราษฎรในพื้นที่ ตามข้อ 2 ให้ ส.ป.ก. กำหนดเงื่อนไขให้ชัดเจนว่า ราษฎรที่ได้รับการจัดที่ดินซึ่งอยู่ติดกับพื้นที่ป่า จะต้องลงนามรับรองในบันทึกว่าจะรับผิดชอบหากมีผู้บุกรุกป่าที่อยู่ติดที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดให้ หากไม่รับผิดชอบจะได้รับการลงโทษตามมาตรการที่ ส.ป.ก. กำหนด

5. ให้ราษฎรในพื้นที่ช่วยกันดูแลรักษาป่า หากมีการบุกรุกเพิ่มเติมหรือลักลอบตัดไม้ทำลายป่า ให้ทางราชการดำเนินคดีตามกฎหมายโดยเฉียบขาด

ทั้งนี้ เนื่องจากกรมป่าไม้ได้กำหนดแผนปฏิบัติงานประจำปี 2540 ให้สำนักงานป่าไม้เขตอุบลราชธานีดำเนินการตรวจสอบและรังวัดแนวเขตป่าเพื่อการอนุรักษ์ จังหวัดอุบลราชธานี ให้แล้วเสร็จทั้งป่า โดยให้เจ้าหน้าที่ออกไปปฏิบัติงานรังวัดปรับแนวเขตป่าเพื่อการอนุรักษ์ ป่าดงชุมคำ จังหวัดอุบลราชธานี ในการปฏิบัติงานเจ้าหน้าที่ได้ประชุมชี้แจง กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและราษฎรในพื้นที่ได้ทราบและนำตรวจสอบพื้นที่ เมื่อคณะทำงานในระดับพื้นที่ดำเนินการเสร็จแล้วได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามผลการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี โดยให้สำนักงานป่าไม้เขตอุบลราชธานีออกใบรังวัด สรุปผลการปฏิบัติงาน ได้รังวัดกันพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ในท้องที่ตำบลโนนสูง ตำบลท่าหลวง อำเภอดงหลวง จังหวัดอุบลราชธานี และตำบลแก่งเค้ง อำเภอดงหลวง จังหวัดอุบลราชธานี ออกจากที่ทำกินของราษฎรประมาณ 60,541.5 ไร่ และเห็นควรกำหนดเป็นพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ต่อไป รวม 4 แปลง เนื้อที่ประมาณ 7,821.68 ไร่ ต่อมาคณะอนุกรรมการป้องกันและปราบปรามการลักลอบทำลายทรัพยากรป่าไม้ประจำจังหวัดอุบลราชธานี ได้มีมติให้ความเห็นชอบการปรับแนวเขต และการรังวัดดังกล่าว

วันที่ 16 กันยายน 2540 คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.... ตามที่รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายโกลาญ พลกุล) เสนอตามที่ได้เสนอกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค และท้องถิ่น (กนท.) และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ร่วมกันพิจารณาแล้ว และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเพื่อความรอบคอบ แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว มีสาระสำคัญ ดังนี้



1. กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนแห่งชาติ เพิ่มขึ้นจากร่างเดิมที่กำหนดให้มีเพียงคณะกรรมการตรวจสอบป่าชุมชนประจำจังหวัด โดยให้คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนแห่งชาติมีหน้าที่ในการวางนโยบาย และควบคุมดูแลทั่วไปเกี่ยวกับป่าชุมชน รวมทั้งพิจารณาอุทธรณ์เรื่องต่างๆ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน และกรรมการโดยตำแหน่งกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาจัดทำไว้

2. กำหนดให้ผู้ที่จะขออนุญาตจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์จะต้องอยู่และดูแลรักษาป่าที่ขอกำหนดเป็นป่าชุมชนมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และต้องมีพฤติกรรมที่แสดงให้เห็นถึงวัฒนธรรมแห่งการอยู่อาศัยที่เกื้อกูลต่อการดูแลรักษาป่า และคำขอจัดตั้งต้องประกอบด้วยบุคคลซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป

3. กำหนดให้การควบคุมดูแลป่าชุมชน ดำเนินการโดยองค์กร 4 ระดับ ได้แก่ คณะกรรมการจัดการป่าชุมชน คณะกรรมการตรวจสอบป่าชุมชนประจำจังหวัด อธิบดีกรมป่าไม้ และคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนแห่งชาติ

4. กำหนดให้การตรวจสอบสภาพป่าชุมชนดำเนินการได้โดยพนักงานเจ้าหน้าที่เจ้าหน้าที่ป่าชุมชน รวมทั้งตัวแทนองค์กรเอกชนที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการตรวจสอบป่าชุมชนประจำจังหวัดอีกด้วย

**วันที่ 16 กันยายน 2540** คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ เรื่อง การประชุมคณะรัฐมนตรีในส่วนภูมิภาคภาคเหนือ (แผนการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ระดับพื้นที่ และโครงการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ (พ.ศ. 2541 - 2544))

#### 1. แผนการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ระดับพื้นที่

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) ได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2540 โดยได้ประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เพื่อจัดเตรียมแผนการปฏิบัติการป้องกันป่าทุกประเภท แผนการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในระดับพื้นที่ และแผนปฏิบัติการฟื้นฟูอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อนำเสนอในการประชุมคณะรัฐมนตรีส่วนภูมิภาค ครั้งที่ 2 ในพื้นที่ภาคเหนือ ซึ่งที่ประชุมได้มีมติ ดังนี้

1) ให้กรมป่าไม้ประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนฯ ในภาพกว้างของประเทศเพื่อเสนอในการประชุมคณะรัฐมนตรีส่วนภูมิภาค ครั้งที่ 2

2) การจัดทำแผนฯ ให้นำเสนอแผนเดียวคือ แผนจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ระดับพื้นที่ แล้วกำหนดแผนปฏิบัติการป้องกันป่าทุกประเภท แผนปฏิบัติการฟื้นฟูอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และแผนปฏิบัติการอื่นๆ ไว้ในแผนจัดการฯ ดังกล่าว ส่วนการขอเงินงบประมาณดำเนินการให้ขอในภาพรวมครอบคลุมทุกหน่วยงาน

3) ให้กรมป่าไม้เร่งรัดดำเนินการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องของทุกหน่วยงานเป็นคณะกรรมการฯ เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 2. โครงการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ (พ.ศ. 2541 - 2544)

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) ได้เสนอโครงการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ (พ.ศ. 2541 - 2544) เป็นโครงการนำร่อง เพื่อรองรับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2540 และมติคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2540 โดยมีการดำเนินกิจการเฉพาะพื้นที่ที่เป็นพื้นที่เร่งด่วน จำนวน 9 แห่ง (อุทยานแห่งชาติ 5 แห่ง และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า 4 แห่ง ในปีงบประมาณ 2541)

สำหรับงบประมาณสำหรับโครงการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ (พ.ศ. 2541 - 2544) จำนวนทั้งสิ้น 1,496,425,080 บาท โดยขอใช้งบประมาณประจำปี 2541 จำนวน 371,509,300 บาท เพื่อดำเนินการเป็นโครงการนำร่องในพื้นที่เร่งด่วน จำนวน 9 แห่ง (อุทยานแห่งชาติ 5 แห่ง และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า 4 แห่ง) เนื้อที่ประมาณ 3,792,593 ไร่ ได้แก่ อุทยานแห่งชาติ 5 แห่ง คือ แจ้ห่ม ดอยหลวง ผาแต้ม ภูสระภูดอกบัว ทะเลบัน และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า 4 แห่ง คือ กลุ่มน้ำปาย ดอยผาช้าง เขาบรรทัด และห้วยทับทัน - ห้วยสำราญ นั้น คณะรัฐมนตรีมีมติให้กรมป่าไม้ปรับปรุงรายละเอียดของโครงการให้มีความชัดเจน และให้ทำความเข้าใจความตกลงในเรื่องงบประมาณการดำเนินงานตามโครงการกับสำนักงานงบประมาณต่อไป ทั้งนี้ในส่วนของการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ระดับพื้นที่ ให้กรมป่าไม้เร่งรัดจัดทำแผนแปลงแผนปฏิบัติการปฏิบัติ โดยให้มีแผนงานและโครงการรองรับ รวมทั้งในการติดตามประเมินผลแผนงานและโครงการที่บรรจุในแผนการจัดการฯ ให้มีการสร้างตัวชี้วัดความสำเร็จในการปฏิบัติงาน ตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

**วันที่ 16 กันยายน 2540** คณะรัฐมนตรีเห็นชอบเรื่องการขอเข้าทำประโยชน์พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 เอ และ 1 บี เพื่อก่อสร้างอุโมงค์ส่งน้ำโครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็ก น้ำสานและน้ำหมัน จังหวัดเลย คณะรัฐมนตรีอนุมัติตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ ให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคดำเนินการก่อสร้างอุโมงค์ส่งน้ำโครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็ก น้ำสานและน้ำหมัน จังหวัดเลย ในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 เอ และ 1 บี โดยมอบหมายให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจัดทำแผนการจัดการเพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูพื้นที่ป่า ซึ่งเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารของโครงการ และพื้นที่ป่าเหนือแนวอุโมงค์ส่งน้ำให้มีสภาพสมบูรณ์ และให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการควบคู่ไปกับการก่อสร้างอุโมงค์ตามโครงการโรงไฟฟ้าขนาดเล็กด้วย

ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยแจ้งว่า จากการสำรวจเพื่อดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็ก น้ำสาน อำเภอด่านซ้าย และโครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็ก น้ำหมัน อำเภอภูเรือ จังหวัดเลย พบว่าสามารถปรับเปลี่ยนแผนการดำเนินการจากเดิม ซึ่งเป็นการก่อสร้างท่อส่งน้ำแบบหล่ออยู่กับที่ เป็นการก่อสร้างอุโมงค์ส่งน้ำแทน เพื่อเป็นการรักษาสภาพแวดล้อมและป้องกันแก้ไขผลกระทบจากสิ่งแวดล้อม เพราะจะเปิดหน้าดินเฉพาะบริเวณปากอุโมงค์และท้ายอุโมงค์ส่งน้ำเท่านั้น ทำให้ลดการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ และระบบนิเวศป่าไม้ถูกทำลายน้อยกว่า และโครงการดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อการขยายบริการไฟฟ้าให้แก่ประชาชนในชนบท ซึ่งจะช่วยยกคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี

**วันที่ 7 ตุลาคม 2540** คณะรัฐมนตรีรับทราบมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง สถานภาพปัจจุบันของป่าชายเลน และแผนการจัดการป่าชายเลนของประเทศตามที่กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมเสนอ สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

### 1. สถานการณ์ทั่วไป

จากการสำรวจพื้นที่ป่าชายเลนของประเทศไทยในปี 2504 พบว่ามีพื้นที่รวมทั้งสิ้น 2,299,375 ไร่ หรือร้อยละ 0.72 ของพื้นที่ประเทศ กระจายอยู่ในภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคใต้ รวม 22 จังหวัดชายฝั่งทะเลของประเทศ ซึ่งในระยะเวลาต่อมาพื้นที่ป่าชายเลนกลับลดลงอย่างรวดเร็ว และมีแนวโน้มอัตราการบุกรุกเพิ่มมากยิ่งขึ้น โดยในปี 2536 พื้นที่ป่าชายเลนคงเหลือเพียง 1,054,266 ไร่ หรือร้อยละ 0.33 ของพื้นที่ประเทศ ซึ่งคิดเป็นพื้นที่ที่ถูกทำลาย 1,245,109 ไร่ หรือร้อยละ 54.15 เมื่อเทียบกับปี 2504

เมื่อเปรียบเทียบข้อมูลรายภาคในช่วงปี 2518 - 2536 พบว่าภาคใต้มีการบุกรุกทำลายมากที่สุดถึง 26,711 ไร่ต่อปี รองลงมาคือ ภาคตะวันออก และภาคกลาง ซึ่งมีพื้นที่ที่ถูกทำลายเฉลี่ยปีละ 12,483 และ 10,811 ไร่ ตามลำดับ

### 2. การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าชายเลน

พื้นที่ป่าชายเลนที่ลดจำนวนลงมีสาเหตุจากการเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ทั้งโดยการบุกรุกและลักลอบตัดไม้รวมทั้งการเข้าทำประโยชน์โดยได้รับอนุญาตเพื่อประกอบกิจกรรมต่าง ๆ อาทิ

- 1) การทำเหมืองแร่
- 2) การสร้างท่าเทียบเรือ
- 3) การสร้างแหล่งชุมชน และก่อสร้างสาธารณูปโภค
- 4) การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง
- 5) การจัดเป็นพื้นที่ท่องเที่ยวชายทะเล

หากเทียบอัตราการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าชายเลนรายจังหวัดในช่วงปี 2518 - 2536 พบว่าจังหวัดชลบุรีมีอัตราการลดลงเฉลี่ยต่อปีมากที่สุดถึงร้อยละ 5.42 เนื่องจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลและการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว ส่วนจังหวัดกระบี่มีอัตราการลดลงเฉลี่ยต่อปีน้อยที่สุด จากข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนด้วยภาพถ่ายดาวเทียม ปี 2536 พบว่า ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าชายเลนเหลืออยู่เพียง 1,054,266 ไร่ โดยมีการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนในเขตที่มีการจำแนก ได้แก่ นาโกง 406,198.50 ไร่ แหล่งชุมชน 31,007.00 ไร่ และพื้นที่ที่ใช้ทำประโยชน์อื่น ๆ ที่ไม่สามารถจำแนกได้โดยใช้ภาพถ่ายดาวเทียมอีกจำนวน 836,328.50 ไร่

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีเห็นชอบแผนการจัดการป่าชายเลนของประเทศไทยในส่วนที่กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เสนอ ระยะเวลาดำเนินการ 5 ปี (พ.ศ. 2542 - 2546) วงเงินงบประมาณ 342,258,540 บาท โดยให้จังหวัดเป็นผู้ดำเนินการโดยการมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และให้จัดตั้งงบประมาณภายใต้แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด โดยได้จัดกลุ่มเป็นรายภาค ดังนี้

1. แผนการจัดการป่าชายเลนของภาคกลาง ประกอบด้วย 5 จังหวัด คือ สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม เพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์
2. แผนการจัดการป่าชายเลนของภาคตะวันออก ประกอบด้วย 5 จังหวัด คือ ตราด จันทบุรี ระยอง ชลบุรี และฉะเชิงเทรา
3. แผนการจัดการป่าชายเลนของภาคใต้ ประกอบด้วย 12 จังหวัด คือ ชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช พัทลุง สงขลา ปัตตานี ระยอง พังงา ภูเก็ต กระบี่ ตรัง และสตูล

นอกจากนี้ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัด เพื่อเร่งรัดติดตามและประสานงานในการแก้ไขปัญหาข้อเรียกร้องของสมาชิกเกษตรกรภาคอีสาน และแต่งตั้งคณะทำงานระดับพื้นที่ เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงละปัญหา ได้พิจารณาปัญหาตามข้อเรียกร้องของสมาชิกเกษตรกรภาคอีสาน (สกอ.) และหลักการในการดำเนินการแก้ไข

ผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาตามข้อเรียกร้องของสมาชิกเกษตรกรภาคอีสาน (สกอ.) ได้แบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ปัญหา คือ 1) กลุ่มปัญหาป่าไม้และสิ่งแวดล้อม 2) กลุ่มปัญหาหนี้สินเกษตรกร 3) กลุ่มปัญหาพัฒนาสหกรณ์และวิถีชีวิตเกษตรกร 4) กลุ่มปัญหาที่ดิน ซึ่งคณะกรรมการร่วมฯ ได้มีมติดังนี้

#### 1. การพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดิน ป่าไม้ และสิ่งแวดล้อม ดังนี้

1) เห็นชอบหลักการในการแก้ไขปัญหาตามที่สรุปมานี้

2) หลักการในการพิจารณาในการแก้ไขปัญหาที่ต้องการรายละเอียดให้นำไป

พิจารณาในคณะกรรมการป่าไม้และสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการกลุ่มปัญหาที่ดิน และ คณะกรรมการศูนย์อำนวยการร่วมแก้ไขปัญหาคะทกรภาคอีสาน เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาในแต่ละปัญหาได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

3) ปัญหาใดที่ใกล้เสร็จในระดับจังหวัดให้คณะกรรมการในระดับจังหวัด เร่งรัดดำเนินการเสนอศูนย์อำนวยการร่วมแก้ไขปัญหาคะทกรภาคอีสาน เพื่อประมวลข้อมูลเสนอ คณะกรรมการร่วมต่อไป

4) ปัญหาใดที่เป็นปัญหาใหม่ จะได้เร่งรัดแต่งตั้งคณะทำงานในพื้นที่เพื่อ พิจารณาข้อเท็จจริงในแต่ละปัญหาต่อไป

5) ให้คณะกรรมการฯ คณะทำงานฯ ทั้งในส่วนกลางและระดับจังหวัด ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งรัดดำเนินการข้อ 2 - 4

2. การดำเนินการแก้ไขปัญหา กลุ่มปัญหาที่ดิน คณะกรรมการกลุ่มปัญหาที่ดินซึ่งมี รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายวัฒนา อิศวเหม) เป็นประธาน ได้ดำเนินการในการแก้ไขปัญหาดังนี้

1) จำนวนปัญหาที่ดินตามข้อเรียกร้องของ สกอ. มี 17 ปัญหา โดยแยกเป็น รายจังหวัด ดังนี้ จังหวัดศรีสะเกษ 10 ปัญหา จังหวัดยโสธร 1 ปัญหา จังหวัดเลย 2 ปัญหา จังหวัด สุรินทร์ 1 ปัญหา จังหวัดอุบลราชธานี 1 ปัญหา จังหวัดมหาสารคาม 2 ปัญหา

วันที่ 20 พฤศจิกายน 2540 นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 53 ต่อรัฐสภามีส่วนที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ในนโยบาย การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ข้อ 2.7 ดังนี้

#### “2.7 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.7.1 สนับสนุนมาตรการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสม โดยคำนึงถึงสมรรถภาพของดินและศักยภาพของพื้นที่ เช่น เขตพื้นที่เกษตรกรรม พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม ชุมชน และพื้นที่ป่าอนุรักษ์

2.7.2 ส่งเสริมการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ทั้งป่าบกและป่าชายเลน โดยสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนให้มีส่วนร่วมในการดูแลรักษาป่าไม้และปลูกสร้างป่าชุมชน ตลอดจนบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าอย่างเคร่งครัด” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 491)

วันที่ 30 มิถุนายน 2541 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบการแก้ไขปัญหาดินในพื้นที่ป่าไม้ ตามมติ คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ดังนี้

1. คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติได้พิจารณาทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้แล้ว มีความเห็นในเรื่องเกี่ยวกับการพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎรให้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศเป็นหลักร่วมกับหลักฐานอื่น และการกำหนดมาตรการการอยู่อาศัยในพื้นที่ป่าไม้ไม่ให้ขยายพื้นที่เพิ่มเติม มติคณะกรรมการฯ โดยสรุป ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) พิจารณาปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ โดยเฉพาะมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 17 เมษายน 2540 วันที่ 22 เมษายน 2540 และวันที่ 29 เมษายน 2540 โดยให้ใช้แนวทางมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 เมษายน 2540 เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาดินในพื้นที่ป่าไม้ในภาพรวมทั้งประเทศเป็นฐานในการปรับปรุงและนำความเห็นของคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติไปประกอบการพิจารณาด้วย

2. คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติได้ประชุมเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2541 เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาดินในพื้นที่ป่าไม้ มีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ โดยมีมาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาดินในพื้นที่ป่าไม้

โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้ เพื่อเป็นการสงวนคุ้มครองป้องกันพื้นที่ป่าไม้ของชาติที่เหลืออยู่ไว้ให้ได้ จึงกำหนดมาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาดินในพื้นที่ป่าไม้ เป็น 2 ด้าน คือ

### 1. ด้านการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้

#### 1.1 ป่าสงวนแห่งชาติ

1) พื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร และพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจที่เสื่อมสภาพ  
กรมป่าไม้ได้มอบพื้นที่ดังกล่าวให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามนโยบายรัฐบาล เมื่อปี พ.ศ. 2536 แล้ว ดังนั้น เพื่อให้นโยบายการปฏิรูปที่ดินของรัฐบาลสัมฤทธิ์ผล จึงให้ดำเนินการ ดังนี้

(1) ให้กรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. ปฏิบัติตามข้อตกลงว่าด้วยแนวทางปฏิบัติในการกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกลับคืนกรมป่าไม้ เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2538 โดยเร่งรัดดำเนินการให้แล้วเสร็จทุกป่าโดยเร็ว

(2) พื้นที่ที่ไม่สมควรนำไปปฏิรูปที่ดิน ให้กรมป่าไม้ดำเนินการตามหน้าที่และความรับผิดชอบ และเพื่อเปิดโอกาสให้ราษฎรในพื้นที่มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างเป็นรูปธรรม ให้กรมป่าไม้พิจารณาตามความเหมาะสมจัดการพื้นที่ที่มีสภาพป่าแปลงเล็ก แปลงน้อยในพื้นที่ราบและมีใช้เป็นพื้นที่ที่ควรสงวนรักษาไว้เพื่อคุ้มครองระบบนิเวศ และสภาพแปลงดังกล่าวจะต้องไม่ติดกับป่าผืนใหญ่ โดยร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลท้องที่ และ ส.ป.ก. กรณีนี้ให้พิจารณาจัดทำเป็นพื้นที่ทดลองจัดการเป็นบางแห่งก่อน

(3) ให้ ส.ป.ก. นำผลการปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงไปเร่งรัดกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อมีเขตปฏิรูปที่ดินแล้วให้ ส.ป.ก. เร่งรัดดำเนินการต่อไป และให้กำหนดเป็นเงื่อนไขการใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ให้ราษฎรปลูกไม้ผลและ/หรือไม้ยืนต้นอย่างน้อยร้อยละ 20 ของเนื้อที่ที่ได้รับ กรณีเป็นพื้นที่ติดกับเขตป่าไม้จะต้องปลูกไม้ผลและ/หรือไม้ยืนต้นเป็นแนวกันชน และให้นำเอาวิธีการจัดรูปแปลงที่ดินให้มีขนาดเหมาะสมเพื่อใช้แก้ไขปัญหาระยะที่ดินอยู่อาศัย/ทำกินของราษฎรในเขตป่าไม้ด้วย

2) พื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มเติม ตามผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535 ซึ่งกำหนดไว้ว่า เมื่อดำเนินการในพื้นที่ให้กรมป่าไม้ปรับแนวเขตได้ตามสภาพข้อเท็จจริงและความเหมาะสมในภูมิประเทศ ผลจากการปรับแนวเขตให้ดำเนินการ ดังนี้

(1) บริเวณพื้นที่ที่ปรับออกเป็นพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ หากมีราษฎรอยู่อาศัย/ทำกิน ให้กรมป่าไม้พิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสม

(2) พื้นที่ที่ผ่านการตรวจสอบและมีความเหมาะสมที่จะกำหนดไว้เป็นป่าเพื่อการอนุรักษ์ ให้กรมป่าไม้กำหนดเป็นป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายตามความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ให้กรมป่าไม้จัดทำแนวเขตที่ชัดเจน และป้องกันดูแลคุ้มครองอย่างเข้มงวด ไม่ให้ราษฎรบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองอยู่อาศัยทำกิน หากมีการบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองให้ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเฉียบขาด

## 1.2 ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย เช่น อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี (พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1, ชั้นที่ 2 และเขตอนุรักษ์ป่าชายเลน)

เนื่องจากเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้กำหนดขึ้น เพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืช และพันธุ์สัตว์ที่มีคุณค่า หายาก เพื่อการป้องกันภัยธรรมชาติ เช่น อุทกภัยและการพังทลายของดิน รวมถึงตลอดถึงเพื่อประโยชน์ด้านการศึกษา วิจัย นันทนาการของประชาชนและความมั่นคงของชาติ ดังนี้

1) ยืนยันนโยบายของรัฐที่จะไม่นำพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย และป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรีไปดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2) ให้กรมป่าไม้สำรวจพื้นที่ที่มีการครอบครองให้ชัดเจน และขึ้นทะเบียนผู้ครอบครอง เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการจัดการเพื่อการอนุรักษ์และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

3) ให้กรมป่าไม้ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎร โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหาร (หากไม่มีให้ใช้ภาพถ่ายดาวเทียม) ซึ่งถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าตามกฎหมายครั้งแรก ตรวจสอบร่องรอยการทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าตามกฎหมายครั้งแรก และต้องพิจารณาร่วมกับพยานหลักฐานอื่น ซึ่งแสดงว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้ามนั้นๆ ด้วย

4) กรณีผลการตรวจพิสูจน์พบว่า ราษฎรอยู่อาศัย/ทำกินมาก่อน ให้กรมป่าไม้จัดทำขอบเขตบริเวณที่อยู่อาศัย/ทำกินให้ชัดเจน ห้ามขยายพื้นที่เพิ่มเติมโดยเด็ดขาด และดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้ราษฎรอยู่อาศัย/ทำกิน ตามความจำเป็นเพื่อการครองชีพ แต่ถ้าเป็นพื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ พื้นที่ที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการคุ้มครองดูแลพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย และมติคณะรัฐมนตรี ให้พิจารณาดำเนินการช่วยเหลือราษฎรตามความเหมาะสมเพื่อให้หาที่อยู่อาศัย/ทำกินแห่งใหม่ หรือดำเนินการเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากบริเวณนั้นไปอยู่อาศัย/ทำกินในพื้นที่ที่เหมาะสม โดยในพื้นที่รองรับให้มีการสนับสนุนด้านสาธารณูปโภคการพัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพทั้งในและนอกภาคเกษตรกรรม รวมทั้งพิจารณารับรองสิทธิในที่ดินตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พื้นที่ที่ราษฎรได้เคลื่อนย้ายออกไปแล้ว ให้ทำการปลูกฟื้นฟูสภาพป่าต่อไป

5) กรณีผลการตรวจพิสูจน์พบว่า ราษฎรอยู่อาศัย/ทำกินหลังวันประกาศสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม่ตามกฎหมายครั้งแรก ให้กรมป่าไม้พิจารณาดำเนินการ ดังนี้

(1) ให้เคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์นั้น แล้วทำการปลูกป่าเพื่อฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อมการเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ให้เตรียมแผนการรองรับในพื้นที่ที่เหมาะสม โดยสนับสนุนด้านสาธารณูปโภค การพัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพทั้งในและนอกภาคเกษตรกรรม รวมทั้งการพิจารณารับรองสิทธิในที่ดินตามระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(2) หากยังไม่สามารถเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ได้ทันที ให้ดำเนินการควบคุมขอบเขตพื้นที่มิให้ขยายเพิ่มเติมโดยเด็ดขาด และในระหว่างรอการเคลื่อนย้ายให้จัดระเบียบที่อยู่อาศัย/ทำกินให้เพียงพอต่อการดำรงชีพ

6) การดำเนินการตาม 4) และ 5) จะต้องกำหนดเงื่อนไขการใช้พื้นที่ให้เป็นไปในรูปแบบของการอนุรักษ์ที่ยั่งยืน เพื่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ และ/หรือสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด

7) ให้ทุกส่วนราชการที่ดำเนินการพัฒนาพื้นที่สูง ทำการพัฒนาเฉพาะความต้องการพื้นฐานในการดำรงชีพ

### 1.3 พื้นที่อื่นๆ ที่สงวนหรืออนุรักษ์ไว้เพื่อกิจการป่าไม้

กรณีที่มีราษฎรร้องเรียนเสนอปัญหาให้จังหวัดดำเนินการตั้งคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยให้มีทั้งฝ่ายราชการและราษฎรฝ่ายละเท่า ๆ กัน การตรวจสอบข้อเท็จจริงให้พิสูจน์การอยู่อาศัยครอบครองทำประโยชน์ในพื้นที่ให้ชัดเจนว่ามีมาก่อนหรือไม่ ราษฎรเดือดร้อนอย่างไร เคยได้รับการช่วยเหลือจากทางราชการมาแล้วหรือไม่ แล้วเสนอมาตรการหรือแนวทางแก้ไขปัญหาให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาตามมาตรการและแนวทางของแต่ละพื้นที่ที่เป็นปัญหา ทั้งนี้ ให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบให้ความเป็นธรรมกับราษฎรให้มากที่สุด

### 2 ด้านการป้องกันพื้นที่ป่าไม้ และอื่น ๆ

2.1 ถ้ามีการกระทำการใด ๆ อันเป็นการบุกรุกพื้นที่ป่าใหม่และ/หรือขยายพื้นที่อยู่อาศัย/ทำกินเพิ่มเติม หรือเป็นการทำลาย หรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาป่าและ/หรือสิ่งแวดล้อม ให้ดำเนินการตามกฎหมายโดยเฉียบขาด และเพื่อป้องกันมิให้มีการยึดถือครอบครองพื้นที่ ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่สั่งให้ผู้กระทำผิดออกจากพื้นที่ ทำลาย รื้อถอน และ/หรือดำเนินการอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

2.2 ให้คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติกำกับดูแลให้หน่วยงานหรือคณะกรรมการต่างๆ ที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ประสานการปฏิบัติกันอย่างสอดคล้องและมีเอกภาพ เพื่อความมีประสิทธิภาพ และสัมฤทธิ์ผลในการป้องกันรักษาทรัพยากรป่าไม้ของชาติ

2.3 ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับกระทรวงมหาดไทย โดยจัดให้องค์กรปกครองท้องถิ่น เช่น อบต. หรือสภาตำบล และชุมชนเข้ามาร่วมดูแลรักษาสภาพป่าไม้มิให้มีการบุกรุกทำลาย หรือกระทำการใดอันเป็นการกระทบกระเทือนต่อการรักษาป่าและ/หรือสิ่งแวดล้อม

2.4 ให้กรมป่าไม้ดำเนินการตามแผนการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ระดับพื้นที่ ซึ่งประกอบด้วย แผนงาน 4 ด้าน คือ 1) ด้านการป้องกันพื้นที่ 2) ด้านการควบคุมพื้นที่ 3) ด้านการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ 4) ด้านการติดตาม ประเมินผลและระบบข้อมูล โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการจัดการฯ อันจะทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้เป็นไปอย่างเป็นระบบ ยั่งยืน และเกิดความชัดเจนในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่

2.5 ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการแก้ไขปัญหาการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกโดยมิชอบในพื้นที่ป่าไม้ ให้แล้วเสร็จเป็นรูปธรรมโดยเร็ว

2.6 ให้สำนักงานประมาณพิจารณาสนับสนุนงบประมาณแผ่นดินให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการกิจกรรมตามนโยบาย มาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหในแต่ละประเภทพื้นที่ รวมถึงการดำเนินการแผนการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในระดับพื้นที่ตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยให้เสนอขอตั้งงบประมาณเป็นปีๆ ไป

**วันที่ 1 กันยายน 2541** คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามที่กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อมเสนอ มติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่องหลักเกณฑ์การขอผ่อนผันการดำเนินการตามข้อสังเกตตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2538 เรื่อง การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ กรณีการตั้งชุมชน สถานที่ราชการ และการอพยพราษฎรออกจากพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 เอ ดังนี้

1. ให้ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำและข้อเสนอแนะ มาตรการการใช้ที่ดินในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เอ ที่กำหนดไว้ว่า “ **ไม่ให้มีการใช้พื้นที่ในทุกกรณี ทั้งนี้ เพื่อรักษาไว้เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารอย่างแท้จริง** ” ยกเว้น กรณีที่สามารถพิสูจน์โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศ ในแต่ละช่วงเวลาของแต่ละพื้นที่ และเอกสารหลักฐานข้อเท็จจริงต่างๆ ประกอบได้ว่า ชุมชนหรือราษฎร ได้ครอบครองพื้นที่ดังกล่าวอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และเห็นชอบกับหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และ มาตรการการจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เอ ที่ได้รับการผ่อนผันให้ชุมชนหรือราษฎรอยู่อาศัยและ / หรือใช้ประโยชน์พื้นที่ได้ภายหลังการพิสูจน์สิทธิการครอบครองพื้นที่ดังกล่าวแล้ว

2. ให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย กรมป่าไม้ กรมพัฒนาที่ดิน และสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานหลักเพื่อประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการ กำหนดพื้นที่ที่ควรได้รับการผ่อนผัน โดยให้นำหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และมาตรการตามข้อ 1 ไป ประกอบการพิจารณาในการดำเนินงาน

3. ให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นำผลการดำเนินงานกำหนดพื้นที่ที่ควรได้รับการ ผ่อนผันตามข้อ 2 เสนอคณะอนุกรรมการกำหนดเขตที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของชุมชนบนพื้นที่สูง และ คณะกรรมการนโยบายและอำนวยการแก้ไขปัญหาคความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับชุมชน สิ่งแวดล้อม และการ ควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง (นอส.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีเลขาธิการสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ พิจารณาต่อไป

**วันที่ 11 พฤษภาคม 2542** คณะรัฐมนตรีรับทราบและเห็นชอบผลการเจรจาแก้ไขปัญหาคความ เดือดร้อนของเกษตรกรภาคเหนือ ตามที่คณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนเสนอ ซึ่งได้มีการประชุมเจรจา ร่วมกัน ระหว่างวันที่ 2-9 พฤษภาคม 2542 ณ ห้องประชุมศาลากลางจังหวัดเชียงใหม่ โดยแยกเป็นกลุ่ม ปัญหาต่างๆ ปัญหากลุ่มป่าไม้สรุปได้ดังนี้

**“3. กลุ่มปัญหาป่าไม้** โดยรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายเนวิน ชิดชอบ) เป็นประธานการเจรจาเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2542 ผลการเจรจาได้ข้อสรุปดังนี้

**3.1 กรณีการปรับปรุงกฎหมายป่าไม้ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้** ให้ แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมที่ประกอบด้วยตัวแทนฝ่ายราชการ นักวิชาการ และตัวแทนกลุ่มชาวบ้านผู้ เรียกร้อง เพื่อดำเนินการศึกษาหาแนวทาง และพิจารณาดำเนินการปรับปรุง แก้ไขกฎหมายป่าไม้ 4 ฉบับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ให้มีการแต่งตั้ง คณะกรรมการภายใน 7 วัน และให้คณะกรรมการดังกล่าวดำเนินการพิจารณาปรับปรุงและแก้ไขกฎหมาย และทำการประชาสัมพันธ์ หลังจากนั้นให้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป



### 3.2 การคุ้มครองสิทธิชั่วคราว (เฉพาะผู้มีสัญชาติไทย) ก่อนการพิสูจน์จะได้ข้อยุติ

หลังจากนำผลการเจรจาเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีและมีมติแล้ว จะมีการประกาศให้ราษฎรที่อยู่ในชุมชนในพื้นที่ป่ามาขึ้นทะเบียน รายชื่อภายใน 7 วัน เพื่อดำเนินการดังนี้

ก. การขึ้นทะเบียน จะเปิดให้ราษฎรมาขึ้นทะเบียนรายชื่อขอบเขตพื้นที่ทำกินเดิม และพื้นที่ส่วนรวมของชุมชนภายใน 30 วัน

ข. การชี้เขตและปักหมุดที่ทำกินและพื้นที่ส่วนรวมของชุมชน ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งคณะทำงานดำเนินการสำรวจรายแปลงและปักหมุดในพื้นที่ที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้เพื่อคุ้มครองบุคคลในการทำกินชั่วคราว

ค. การพิสูจน์สิทธิให้ดำเนินการภายใต้หลักการพิสูจน์ว่าตนอยู่ก่อนการประกาศเขตป่าหรือไม่ หากเป็นกรณีคนอยู่ก่อนการประกาศเขตป่า ให้ดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน กรณีประกาศเขตป่าก่อนให้ดำเนินการตามกฎหมายและให้อาศัยหลักการแก้ปัญหาเป็นรายกรณีตามสภาพความเป็นจริง สำหรับหลักเกณฑ์การพิสูจน์สิทธิให้ใช้หลักเกณฑ์ที่มีอยู่ในปัจจุบัน และปรับปรุงตามผลการศึกษาตามข้อตกลงที่ 1 (ข้อ 3.1)

ง. การดำเนินการดังกล่าวข้างต้น ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการช่วยเหลือเพื่อติดตามการดำเนินการตามข้อตกลงทั้งหมด

**3.3 พระราชบัญญัติป่าชุมชน** มอบหมายให้คณะกรรมการตามข้อตกลงที่ 1 (ข้อ 3.1) รับไปพิจารณาแต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อดำเนินการเปิดประชาพิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ทุกฉบับที่มีอยู่ในปัจจุบันในทุกภาคของประเทศโดยเร็วก่อนนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเป็นลำดับต่อไป

### 4. กลุ่มปัญหาเร่งด่วนเฉพาะหน้า ได้ข้อสรุปดังนี้

**4.1 กรณีปัญหาที่ดินทำกินของชาวบ้าน 47 ราย** ของอำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ มอบหมายให้ป่าไม้จังหวัดเชียงใหม่ รับไปดำเนินการแก้ไขปัญหาในการจัดหาที่ดินทำกินแก่ราษฎรต่อไป

**4.2 กรณีปัญหาป่าไม้อีก 3 กรณี** ได้แก่ กรณีโครงการอพยพคนออกจากป่าบ้านห้วยแห้งและบ้านนาเลา ตำบลเชียงดาว อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ กรณีชาวบ้านทุ่งป่าคา ตำบลสันทราย อำเภอพร้าว จังหวัดเชียงใหม่ และกรณีอำเภอประกาศให้ชาวบ้านอพยพ (บ้านป่ากลาง ตำบลป่ากลาง อำเภอปัว จังหวัดน่าน และบ้านเลาหว ตำบลเมืองแหง อำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่) ให้นำกระบวนการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลชั่วคราวตามข้อ 3.2 มาใช้เป็นหลักในการแก้ไขปัญหา ”

**หมายเหตุ** - การคุ้มครองสิทธิชั่วคราว หมายถึง เรื่องการดำเนินการตามกฎหมาย (คือ การจับกุมเท่านั้น) ไม่ใช่การรับรองสิทธิที่ทำกิน

**วันที่ 18 พฤษภาคม 2542** คณะรัฐมนตรีรับทราบรายงานผลการประชุมคณะกรรมการร่วมระหว่างภาคราชการและผู้แทนสมัชชาเกษตรกรภาคอีสาน ครั้งที่ 2/2542 เกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาสวนป่า รวม 2 กรณี ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ ดังนี้

#### 1. กรณีการดำเนินการแก้ไขปัญหาสวนป่าสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์

1.1 ให้ความเห็นชอบผลการพิจารณาของคณะทำงานหาแนวทางดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินสวนป่าสมเด็จ ที่มีมติให้พิจารณาพื้นที่สวนป่าสมเด็จ บริเวณแปลงปลูกปี 2526 จำนวน 1,042 ไร่ โดยมอบหมายให้กรมป่าไม้ทำการกันพื้นที่ที่เหมาะสม เพื่อบริการที่ดินดำเนินการ

1.2 ให้ความเห็นชอบให้กรมพัฒนาที่ดินเข้าทำการสำรวจความเหมาะสมแก่การทำเกษตรในแปลงที่ดินดังกล่าว

1.3 ในส่วนของราษฎรที่อ้างว่า เข้าครอบครองหลังประกาศเป็นที่ของรัฐ แต่ก่อนที่การเข้าปลูกป่า ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำการตรวจสอบและพิจารณาการช่วยเหลือตามขั้นตอนต่อไป

## 2. กรณีการดำเนินการแก้ไขปัญหาวนป่าตำบลเค็ด จังหวัดยโสธร

2.1 เห็นชอบให้กรมป่าไม้ดำเนินการขุดเซยที่ดินตามจำนวนพื้นที่และราคาที่เหมาะสมฯ ได้ดำเนินการตรวจสอบ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามระเบียบและวิธีการปฏิบัติของทางราชการที่กำหนดไว้ โดยให้กรมป่าไม้มีการจ่ายค่าชดเชยโดยเร็ว

2.2 ในส่วนของราษฎรผู้เรียกร้องที่เหลือนอยู่ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปเร่งรัดดำเนินการต่อไป

**วันที่ 5 ตุลาคม 2542** คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่จะส่งเสริมการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ทั้งป่าบกและป่าชายเลน โดยสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน ให้มีส่วนร่วมในการดูแลรักษาป่าไม้และปลูกสร้างป่าชุมชน ตลอดจนบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าอย่างเคร่งครัด นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการประสานงานการติดตามการแก้ไขปัญหาสังคมฯ รวมทั้งได้ผ่านการปรับปรุงแก้ไขโดยกรมป่าไม้เพื่อให้เป็นไปตามผลการประชุมสัมมนาผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหลายแล้ว

ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. พื้นที่ที่สามารถจัดตั้งป่าชุมชนได้ โดยหลักการทั่วไปสามารถขอจัดตั้งป่าชุมชนได้ในพื้นที่ป่าทั่วไป เขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือที่ดินที่ยังไม่ได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย แต่ในกรณีที่จะขอจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ เช่น เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า จะทำได้ต่อเมื่อกลุ่มผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชนเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และได้ดูแลรักษาพื้นที่ป่านั้นมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และแสดงให้เห็นได้ว่าการอยู่อาศัยนั้นได้เกื้อกูลต่อการดูแลรักษาสภาพป่า พื้นที่ที่จัดตั้งป่าชุมชนแล้วยังคงอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายอื่นที่ใช้บังคับเกี่ยวกับพื้นที่นั้นต่อไป เว้นแต่พระราชบัญญัติป่าชุมชนฯ จะได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

2. หลักเกณฑ์การขอจัดตั้งป่าชุมชน ผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชนจะต้องเป็นชุมชนในท้องที่ใดที่มีพื้นที่ป่าอยู่ใกล้และอยู่ในสภาพที่จะดูแลรักษาป่าได้ หากประสงค์จะจัดตั้งป่าชุมชนในท้องที่นั้นให้ผู้แทนชุมชนยื่นคำขอต่อคณะกรรมการตรวจสอบป่าชุมชนประจำจังหวัดเจ้าหน้าที่ป่าชุมชนซึ่งได้รับแต่งตั้งจากคณะกรรมการตรวจสอบป่าชุมชนประจำจังหวัดจะทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพพื้นที่และรายละเอียดเกี่ยวกับคำขอ หลังจากนั้นจะมีการประกาศคำขอจัดตั้งป่าชุมชนเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องคัดค้านหรือแสดงความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาอนุมัติของอธิบดี

3. การจัดการป่าชุมชน กลุ่มผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชนจะมีฐานะเป็นสมาชิกป่าชุมชน และร่วมกันเลือกตั้งคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการป่าชุมชน โดยการจัดการต้องเป็นไปตามแผนจัดการป่าชุมชนที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด ในแผนจัดการป่าชุมชนจะแบ่งพื้นที่ป่าชุมชนออกเป็นบริเวณอนุรักษ์และบริเวณการใช้ประโยชน์ กำหนดวิธีการในการพัฒนาสภาพป่าและรักษา ตลอดจนการใช้ประโยชน์สภาพธรรมชาติของป่าชุมชน ป่าชุมชนแต่ละแห่งอาจมีทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชนที่ให้สมาชิกใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชน ในกรณีที่มิได้ทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชน คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนหรืออธิบดีกรมป่าไม้สามารถฟ้องดำเนินคดีแก่ผู้กระทำผิดได้

4. การควบคุมดูแลป่าชุมชน แบ่งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการจัดการป่าชุมชนของสมาชิกและคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนออกเป็นสองระดับ คือ คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน และคณะกรรมการตรวจสอบป่าชุมชนประจำจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นประธาน นอกจากนั้นยังมีกรมป่าไม้เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลโดยทั่วไป รวมทั้งองค์กรเอกชนสามารถขออนุญาตเข้าไปตรวจสอบสภาพป่าชุมชนได้

5. การเพิกถอนป่าชุมชน อธิบดีมีอำนาจสั่งเพิกถอนป่าชุมชนทั้งแปลงหรือบางส่วน ทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชนที่ถูกเพิกถอนที่เป็นสังหาริมทรัพย์ให้ตกเป็นทรัพย์สินของป่าชุมชนแห่งอื่น ตามที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดกำหนด ส่วนที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ให้ตกเป็นของแผ่นดิน

6. บทกำหนดโทษ กำหนดให้การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนแห่งชาติที่ไม่เป็นความผิดตามกฎหมายเฉพาะอื่น เป็นความผิดตามกฎหมายนี้ นอกจากนั้นเป็นบทกำหนดโทษทั่วไปเกี่ยวกับการคุ้มครองสภาพธรรมชาติในป่า

วันที่ 25 กรกฎาคม 2543 คณะรัฐมนตรีพิจารณาการแก้ไขปัญหของสมัชชาคนจน ตามที่นายบัญญัติ บรรทัดฐาน รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะประธานคณะกรรมการช่วยเหลือประชาชน (คชช.) เสนอตามข้อเสนอของคณะกรรมการกลาง รวม 16 กรณี ปัญหา ซึ่งเกี่ยวข้องกับเขื่อน ป่าสงวนและที่ดินสาธารณะประโยชน์ 16 แห่ง แต่ละข้อประกอบด้วยประเด็นย่อยรวมทั้งสิ้น 45 ประเด็น แล้วมีมติดังนี้

| ลำดับ              | กรณีปัญหา                                                | ประเด็นตามความเห็นของคณะกรรมการกลาง                                                                                                              | มติคณะรัฐมนตรี            |
|--------------------|----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|
| <u>ปัญหาป่าไม้</u> |                                                          |                                                                                                                                                  |                           |
| 9                  | อุทยานแห่งชาติผาแต้ม<br>จ. อุบลราชธานี                   | 1. ให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 30 มิถุนายน 2541<br>2. แก้ไขปัญหาโดยใช้กระบวนการที่ชาวบ้านมีส่วนร่วม                                           | ไม่เห็นชอบ<br><br>เห็นชอบ |
| 10                 | ป่าสงวนแห่งชาติดงหิน<br>กองและอุทยานแห่งชาติ<br>แก่งตะนะ | 1. ให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน 2541<br>2. ตั้งคณะกรรมการร่วมในการรังวัดปักแนวเขต<br>เพื่อกันพื้นที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของราษฎรออก | ไม่เห็นชอบ<br><br>เห็นชอบ |

|    |                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|----|-----------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    |                                                                 | จากพื้นที่ตามกฎหมายป่าไม้<br>3. ระหว่างการแก้ไขปัญหา ห้ามไม่ให้มีการ<br>ข่มขู่ คุกคาม จับกุมคุมขังราษฎร                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <u>เห็นชอบ</u> ในการห้ามข่มขู่<br>คุกคามราษฎร แต่การจับกุม<br>ราษฎรนั้นจะระงับการ<br>ดำเนินการแก่ราษฎรที่อยู่ใน<br>พื้นที่เดิมไว้ก่อนจนกว่าจะพิสูจน์<br>สิทธิเรียบร้อยแล้ว แต่ใน<br>ระหว่างนี้ต้องไม่บุกรุกหัวไร่<br>ถางพงเพิ่มเติมหรือดำเนินการ<br>ใดที่กระทบต่อการอนุรักษ์<br>ทรัพยากรธรรมชาติและ<br>สิ่งแวดล้อม |
| 11 | ป่าสงวนแห่งชาติ<br>ป่าดงภูโหล่น<br>จ. อุบลราชธานี               | 1. ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 30<br>มิถุนายน 2541<br>2. ปรับลดแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติตาม<br>สภาพที่เป็นจริง<br>3. ระหว่างดำเนินการ ห้ามไม่ให้มีการจับกุม<br>อพยพ หรือขับไล่ชาวบ้านโดยเด็ดขาด<br>4. ห้ามไม่ให้ชาวบ้านบุกรุกแผ้วถางพื้นที่ใหม่                                                                                                                                                       | <u>ไม่เห็นชอบ</u><br><br><u>เห็นชอบ</u><br><br><u>เห็นชอบ</u> ไม่ให้มีการจับกุม<br>ดังกล่าวเว้นแต่กรณีราษฎรราย<br>ใหม่บุกรุกเข้าไปอยู่ใหม่ หรือ<br>ราษฎรรายเดิมที่บุกรุกเพิ่มเติม<br>หรือกระทำการใดอันมี<br>ผลกระทบต่อการอนุรักษ์<br>ทรัพยากรธรรมชาติ หรือ<br>สิ่งแวดล้อม<br><u>เห็นชอบ</u>                        |
| 12 | ป่าสงวนแห่งชาติ<br>ป่าหลังภู<br>จ.อุบลราชธานี                   | 1. ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 30<br>มิถุนายน 2541<br>2. กรณีที่มีการสำรวจรังวัดที่ดินให้ดำเนินการ<br>ต่อเนื่องจากเดิมตามมติคณะรัฐมนตรี<br>วันที่ 1 เมษายน 2540                                                                                                                                                                                                                                   | <u>ไม่เห็นชอบ</u><br><br><u>ไม่เห็นชอบ</u> เนื่องจาก<br>คณะรัฐมนตรีมีมติแล้วว่ากรณี<br>เช่นนี้ให้ดำเนินการตามมติวันที่<br>30 มิถุนายน 2541                                                                                                                                                                         |
| 13 | ป่ากุดชมภูและโครงการ<br>ส.ป.ก. ทับที่ดินทำกิน<br>จ. อุบลราชธานี | 1. กันแนวเขตป่าชุมชนออกจากที่อยู่อาศัย<br>และที่ดินทำกินของชาวบ้าน<br>2. หากที่ดินทำกินของชาวบ้านแปลงใดที่มี<br>เอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน<br>ให้คงสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน ให้<br>คงสิทธินั้นไว้ตามกฎหมาย<br>3. หากที่ดินแปลงใดมีการครอบครองทำ<br>ประโยชน์และไม่มีเอกสารสิทธิตาม<br>ประมวลกฎหมายที่ดิน แต่อยู่ในเกณฑ์ที่<br>จะออก ส.ป.ก. 4-01 ได้ ให้เร่งรัด<br>ดำเนินการออก ส.ป.ก. 4-01 | <u>เห็นชอบ</u><br><br><u>ไม่เห็นชอบ</u> แต่ให้ใช้วิธีพิสูจน์<br>สิทธิตามกฎหมาย<br><br><u>เห็นชอบ</u>                                                                                                                                                                                                               |

**วันที่ 8 สิงหาคม 2543** คณะรัฐมนตรีพิจารณาข้อเสนอเกี่ยวกับมาตรการระยะยาวในการแก้ไขปัญหากลุ่มเชื้อน และกลุ่มปัญหาป่าไม้และที่ดิน ของคณะกรรมการกลางเพื่อแก้ไขปัญหาของสมัชชาคนจน ตามที่คณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนเสนอ ตามความเห็นของที่ประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน กรมชลประทาน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี กรมที่ดิน และกรมป่าไม้ ดังนี้

**ข้อเสนอมาตรการระยะยาวกลุ่มปัญหาป่าไม้และที่ดินของคณะกรรมการกลางเพื่อแก้ไขปัญหาของสมัชชาคนจน**

| ข้อเสนอมาตรการระยะยาวของคณะกรรมการกลางฯ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | ความเห็นของหน่วยงาน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>1.ให้รัฐบาลทบทวนมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน 2541 และใช้แนวทางที่ยอมรับให้คนอยู่กับป่า กันแนวเขตที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของชาวบ้านออกจากเขตป่าฯ โดยดำเนินการตามมติ ครม.เดิมที่เคยใช้ในการแก้ไขปัญหาทั้ง 4 กรณี ซึ่งชาวบ้านมีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ไขปัญหา</p> <p>2.ให้รัฐบาลทบทวนแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยว กับป่าไม้ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องการรับรองถึงสิทธิชุมชนการให้ชุมชนเข้ามีส่วนร่วมในการดูแลรักษาการใช้ประโยชน์</p> | <p>1. ไม่เห็นชอบต่อการขอทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 และข้อเสนออื่นๆ เพราะการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 จะอำนวยความสะดวกในการแก้ไขปัญหาป่าไม้และปัญหาที่ดินทั้งในส่วนของประเทศชาติและราษฎรได้อย่างกว้างขวางเท่าเทียมกันทั่วประเทศ และถูกต้องเหมาะสมตามหลักการจัดการป่าไม้และที่ดินในเชิงอนุรักษ์ โดยไม่เลือกปฏิบัติว่าเป็นการตอบสนองเฉพาะกลุ่มผู้เรียกร้องหรือราษฎรอื่นใด เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเข้าไปสำรวจโดยตรงและให้ราษฎรผู้เข้าครอบครองที่ดินมีส่วนร่วมในการพิสูจน์สิทธิของตนโดยใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์ กรณีราษฎรอยู่มาก่อนประกาศเป็นพื้นที่ป่าไม้ ทางราชการก็จะให้ความช่วยเหลือให้ต่อไป หรือแม้ว่าอยู่ภายหลังการประกาศเป็นพื้นที่ป่าไม้ก็จะมีจัดการอย่างเหมาะสม โดยราษฎรผู้นั้นจะยังคงได้รับการพิจารณาช่วยเหลือจากทางราชการเช่นกัน</p> <p>2.เห็นชอบเนื่องจากเป็นเรื่องที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกรมป่าไม้ได้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว</p> |

วันที่ 22 สิงหาคม 2543 คณะรัฐมนตรีพิจารณาการแก้ไขปัญหาการจัดการพื้นที่ป่าชายเลน ตามที่คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติเสนอ แล้วมีมติ ดังนี้

1. เห็นชอบกรอบแนวทางการแก้ไขปัญหาการจัดการพื้นที่ป่าชายเลน ตามที่คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติเสนอ
2. มติคณะรัฐมนตรีได้ชัดหรือแย้งกับมติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้ ให้ใช้มติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้ แทน และในการออกมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับป่าชายเลนฉบับใหม่ ให้ใช้มติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้เป็นหลัก
3. เห็นชอบตามมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ครั้งที่ 6/2543 เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2543 เรื่อง เสนอขอในการนำมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2534 ไปปฏิบัติให้บังเกิดผลเป็นรูปธรรมในการบังคับและจัดการป่าชายเลน

สาระสำคัญของกรอบแนวทางการแก้ไขปัญหาการจัดการพื้นที่ป่าชายเลน มีดังนี้

ประธานคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ (พลตำรวจโท วิโรจน์ เปาอินทร์) ได้เชิญประธานคณะอนุกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (ศาสตราจารย์อตุล วิเชียรเจริญ) และอธิบดีกรมป่าไม้ (นายปลอดประสพ สุรัสวดี) เข้าหารือ เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2543 เพื่อให้มีความเข้าใจตรงกัน ในรายละเอียดของเงื่อนไขในการนำมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2534 ไปปฏิบัติให้บังเกิดผล จำนวน 12 ข้อ โดยในการประชุมหารือมีความเห็นร่วมกันให้ปรับปรุงเงื่อนไขในการนำมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2534 จำนวน 12 ข้อไปปฏิบัติให้บังเกิดผลให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับข้อเท็จจริงยิ่งขึ้น ดังนี้

1. ควรให้คงไว้ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2534 เรื่อง รายงานการศึกษา สถานภาพปัจจุบันของป่าไม้ชายเลนและปะการังของประเทศ

2. เพื่อสนองนโยบายการแก้ไขปัญหาคัดแย้งของราษฎรที่ได้เข้าครอบครองอาศัยพื้นที่ทำกินในเขตป่าชายเลนและแก้ไขปัญหาคัดแย้งของราษฎรที่ได้เข้าครอบครองอาศัยพื้นที่ป่าชายเลนโดยถูกต้องตามกฎหมาย จึงเห็นควรให้เพิ่มเติมเงื่อนไขในการนำมติคณะรัฐมนตรีตามข้อ 1. ไปปฏิบัติให้บังเกิดผลเป็นรูปธรรมในการใช้บังคับและการจัดการป่าชายเลนในเบื้องต้น จำนวน 7 ข้อ ดังนี้

- 2.1 ให้ผู้ได้รับสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนและประสงค์จะดำเนินการต่อ คงมีสิทธิทำไม้ต่อไปจนสิ้นอายุสัมปทาน โดยให้กรมป่าไม้กวดขันดูแลให้มีการกระทำผิดเงื่อนไขสัมปทานที่กำหนดโดยเคร่งครัด และหากพบว่ามี การกระทำผิดเงื่อนไขใดๆ ให้เพิกถอนทันที ให้ผู้ได้รับประทานบัตรเหมืองแร่ในพื้นที่ป่าชายเลนดำเนินการต่อไปจนสิ้นอายุประทานบัตรโดยให้กรมทรัพยากรธรณีกวดขันดูแลให้มีการกระทำผิดเงื่อนไขประทานบัตร และเจตนารมณ์ของกฎหมาย หากพบว่ามี การกระทำผิดให้เพิกถอนประทานบัตรทันที

- 2.2 ให้คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติมอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการกำหนดอัตราและเรียกเก็บค่าใช้ประโยชน์พื้นที่ในเขตป่าชายเลนในกรณีต่างๆ โดยคำนึงถึงผลตอบแทนทางเศรษฐกิจจากการใช้พื้นที่และขนาดของพื้นที่ที่ใช้ รวมทั้งผลกระทบ และความสูญเสียสภาพความสมบูรณ์ของป่าชายเลนและสภาพแวดล้อมประกอบด้วย โดยให้นำรายได้จากการเรียกเก็บค่าใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวสมทบสนับสนุนการปลูก ป่าฟื้นฟู และการอนุรักษ์ป่าชายเลนของกรมป่าไม้

- 2.3 ในพื้นที่ที่มีการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำหลังแนวเขตป่าชายเลนที่ราษฎรบุกรุกพื้นที่กรรมสิทธิ์ของเอกชน ให้กรมประมง กรมป่าไม้ และกรมควบคุมมลพิษ ร่วมกันดูแล และจัดให้มีระบบน้ำระบบบำบัด และระบบกำจัดของเสีย เพื่อรักษาสภาพป่าชายเลน และคุณภาพสิ่งแวดล้อม

2.4 ให้นำพื้นที่ป่าชายเลนที่จำแนกออกเป็นเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนตามนัยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530 พื้นที่นอกชายฝั่งทะเลที่เกิดขึ้นใหม่ให้กรมป่าไม้กันไว้เป็นพื้นที่อนุรักษ์และฟื้นฟู มารวมเป็นพื้นที่เขตอนุรักษ์ทั้งหมด เว้นแต่บริเวณพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ในกรณีต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้ ให้กรมป่าไม้จัดทำแผนที่แสดงแนวเขตอนุรักษ์ให้แจ้งชัด รวมทั้งแสดงแนวเขตพื้นที่ที่อนุญาตให้ราษฎรเข้าอาศัยทำกินเพื่อจัดเป็นเขตกันชน ให้กรมป่าไม้เร่งรัดจัดทำแผนที่แสดงแนวเขตดังกล่าวให้เสร็จโดยเร็วที่สุด แต่ทั้งนี้ต้องไม่ช้ากว่า 1 ปี นับตั้งแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ และให้จัดส่งแผนที่ที่ทำเสร็จแล้วให้หน่วยราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีโดยเคร่งครัด และให้สำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณประจำปีให้กรมป่าไม้ในการอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าชายเลน

2.5 ในพื้นที่เขตอนุรักษ์ตามข้อ 2.5 ห้ามมิให้อนุญาตการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าชายเลนในทุกกรณีทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อเปิดโอกาสให้ป่าชายเลนได้ฟื้นตัวกลับคืนสู่ความอุดมสมบูรณ์ อันจะเป็นการเกื้อกูลการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนต่อไปในอนาคต

2.6 ความข้อใดในมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2534 เรื่องรายงานการศึกษาสถานภาพปัจจุบันของป่าไม้ชายเลนและปะการังของประเทศ รวมทั้งมติอื่นใดที่ขัดหรือแย้งกับเงื่อนไขเพิ่มเติมข้างต้นซึ่งถ้าคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบให้ถือตามเงื่อนไขเพิ่มเติมดังกล่าวข้างต้น

สำหรับมาตรการอื่น และวิธีดำเนินการมอบให้คณะกรรมการป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย ร่วมกันพิจารณาความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติเพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพิ่มเติมอีกครั้งหนึ่ง

**วันที่ 17 ตุลาคม 2543** คณะรัฐมนตรีพิจารณาการแก้ไขปัญหาการจัดการพื้นที่ป่าชายเลนตามที่คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติเสนอ แล้วมีมติเห็นชอบ ดังนี้

1. เห็นชอบผลการพิจารณาทบทวนกรอบแนวทางการแก้ไขปัญหาการจัดการพื้นที่ป่าชายเลน ตามมติคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ครั้งที่ 3/2543 ซึ่งมีความต่อเนื่องกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2543

2. กรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรีใดขัดหรือแย้งกับมติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้ ให้ใช้มติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้แทนและในการออกมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับป่าชายเลนฉบับใหม่ ให้ใช้มติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้เป็นหลัก

ทั้งนี้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รายงานว่า ในการประชุมคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ครั้งที่ 3/2543 เมื่อวันศุกร์ที่ 1 กันยายน 2543 ได้มีการพิจารณาสืบเนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2543 เรื่องการแก้ไขปัญหาการจัดการพื้นที่ป่าชายเลน โดยได้มีมติร่วมกันระหว่างคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ดังนี้

1. อนุญาตให้ราษฎรที่ได้เข้าไปอยู่อาศัยในเขตป่าชายเลนโดยมิได้มีเอกสารสิทธิ์ก่อนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2534 ยังคงอยู่อาศัยต่อไปได้ แต่ไม่อนุญาตให้ทำกิน ทั้งนี้ต้องขออนุญาตจากกรมป่าไม้ทุกปี และห้ามมิให้มีการออกเอกสารสิทธิ์ใดๆ ทั้งสิ้น

2. กรมป่าไม้จัดการดูแลรักษาในลักษณะเป็นเขตกันชน ( Buffer Zone ) เพื่ออนุรักษ์ป่าชายเลนตลอดแนวฝั่งทะเลกว้างไม่น้อยกว่า 100 เมตร ตลอดแนวชายฝั่งทะเล เพื่อฟื้นฟูให้เป็นป่าชายเลนที่สมบูรณ์ เว้นแต่บริเวณชายฝั่งทะเลตอนใดมีลักษณะทางกายภาพที่ไม่เอื้ออำนวยให้กันแนว

เขตเป็นชายเลนจรดฝั่งทะเลได้ถึง 100 เมตร หากปรากฏว่าในท้องที่ใดเป็นที่อยู่อาศัยของราษฎร ให้นำข้อเสนอที่ได้ทบทวนแล้วในข้อ 1 มาใช้โดยอนุโลม

3. ทำเทียบเรือประมง ที่ดำเนินการมาก่อนวันที่ 23 กรกฎาคม 2534 ให้กรมป่าไม้พิจารณาอนุญาตให้ใช้พื้นที่ในเขตป่าชายเลนคราวละไม่เกิน 2 ปี แต่ทั้งนี้รวมกันแล้วต้องไม่เกินระยะเวลา 15 ปี นับตั้งแต่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ โดยห้ามมิให้ขยายพื้นที่ทำการ พร้อมทั้งให้กำหนดมาตรการควบคุมเพื่อป้องกันผลกระทบสภาพป่าและสิ่งแวดล้อมและภายหลังจาก 15 ปีแล้ว ให้รัฐเป็นผู้เข้าไปดำเนินการต่อไป

4. สถานที่ราชการในหมู่บ้านในเขตป่าชายเลนที่มีอยู่ก่อนวันที่ 23 กรกฎาคม 2534 ให้พิจารณาเพิกถอนสภาพป่าชายเลน

**วันที่ 16 มกราคม 2544** คณะรัฐมนตรีรับทราบรายงานความคืบหน้าการแก้ไขปัญหาของสมัชชาคนจน ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ สรุปได้ดังนี้

1. กรณีป่าสงวนแห่งชาติป่าหลังภู อำเภอโขงเจียม สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้ส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปเตรียมการสำรวจรังวัดจัดที่ดินให้แก่ราษฎรแล้ว (เริ่มดำเนินการสำรวจรังวัดในปีงบประมาณ 2544) ซึ่งชี้แจงประชาสัมพันธ์แก่ราษฎรให้เป็นที่ยอมรับแล้ว

2. โครงการป่ากุดชุมภูและป่าชุมชนทับที่ดินทำกินของราษฎร อำเภอสิรินธร ส.ป.ก. ได้ทำการสำรวจรังวัดและสอบสวนสิทธิที่ดินโครงการนี้ไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 แต่ยังไม่ได้จัดที่ดินให้แก่ราษฎรเนื่องจากราษฎรจำนวนมากมีเอกสารสิทธิ์ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน (นส.3) แต่ไม่เต็มแปลง ซึ่งได้ชี้แจงให้ราษฎรทราบว่า จะดำเนินการออก ส.ป.ก.4-01 ให้เฉพาะที่ดินมือเปล่า ส่วนที่มี นส.3 จะดำเนินการกันออก แต่ราษฎรส่วนใหญ่ไม่ประสงค์จะรับ ส.ป.ก. 4-01 และ ส.ป.ก. อุบลราชธานีกำหนดแผนจัดที่ดินให้กับราษฎรที่ประสงค์จะรับ ส.ป.ก. 4-01 ในปีงบประมาณ 2544

3. กลุ่มปัญหาป่าไม้ ที่ดิน ไม่มีการดำเนินการ เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีไม่เห็นชอบตามข้อเสนอของคณะกรรมการช่วยเหลือประชาชน แต่อย่างไรก็ตามกรมป่าไม้อยู่ระหว่างดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ซึ่งคาดว่าจะแก้ไขปัญหาราษฎรได้ประมาณ 47,000 ราย 56 พื้นที่ และได้กำหนดแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ คือ รวบรวมข้อมูลความคิดเห็นโดยการจัดการสัมมนา และสำรวจความคิดเห็นจัดทำร่างพระราชบัญญัติโดยใช้ฐานข้อมูลที่รวบรวมได้ จัดทำประชาพิจารณ์ และปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติกับนำเสนอร่างพระราชบัญญัติ

**วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2544** คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการเรื่อง การกำหนดมาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาการขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามที่คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติเสนอ

1. มาตรการหลัก มี 3 ข้อ คือ

1.1 การที่มติคณะรัฐมนตรีออกมาใช้บังคับในช่วงระยะเวลาที่ต่างกัน ทำให้มีความคาบเกี่ยว หรือไม่สอดคล้องกันในทางปฏิบัติ เช่น มติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ และมติคณะรัฐมนตรีเรื่องการขออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ ดังนั้นควรมีการพิจารณาทบทวนมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวในภาพรวม เพื่อให้เกิดความชัดเจนและสอดคล้องกันในแนวทางปฏิบัติ



1.2 กรณีพื้นที่บริเวณที่ขออนุญาตเป็นเขตพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เอ ที่จำเป็นต้องสงวนรักษาไว้เพื่อมิให้ป่าต้นน้ำลำธารถูกทำลาย อันเป็นการป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อสาธารณประโยชน์ของรัฐ อธิบดีกรมป่าไม้อาจเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อขอให้คณะรัฐมนตรีมีมติโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 9 ตรี แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม กันเขตพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นเขตพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เอ ออกจากเขตประทานบัตรได้ ทั้งนี้โดยเจ้าของประทานบัตรไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายใดๆ จากรัฐ

1.3 ให้มีการประเมินคุณค่าของพื้นที่ป่าไม้ในทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาการขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์

## 2. มาตรการรองรับมี 2 ข้อ คือ

2.1 หลักเกณฑ์และมาตรการผ่อนผัน หรือยกเว้นการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ (พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เอ) เพื่อประโยชน์เกี่ยวกับความมั่นคงหรือเศรษฐกิจ ตามข้อสังเกตของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2538 แบ่งออกเป็น 4 กรณี คือ

กรณีที่ 1 พื้นที่ที่ทางการได้ใช้ประโยชน์แล้ว

กรณีที่ 2 พื้นที่ที่รัฐได้อนุญาตให้ประชาชนหรือเอกชนเข้าใช้ประโยชน์ในกิจการเพื่อการสำรวจแร่หรือการทำเหมืองแร่

กรณีที่ 3 พื้นที่ที่รัฐมีข้อผูกพันกับประชาชนหรือเอกชนไว้แล้ว ในกิจการเพื่อการสำรวจแร่ หรือการทำเหมืองแร่

กรณีที่ 4 พื้นที่ที่ผู้ขออนุญาตรายใหม่ขอเข้าทำประโยชน์ในกิจการเพื่อการสำรวจแร่ หรือการทำเหมืองแร่

## 2.2 มาตรการเงื่อนไขพิเศษเพิ่มเติม มี 3 ข้อ คือ

1) ให้ผู้ขออนุญาตจัดทำแผนการดำเนินงานของโครงการที่ชัดเจนและแม่นยำ เสนอกรมป่าไม้พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน เพื่อให้เกิดผลกระทบต่อพื้นที่ป่าไม้น้อยที่สุด

2) ให้ผู้รับอนุญาตเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายทั้งหมดในการติดตามผลการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่จากการประกอบกิจการอย่างต่อเนื่อง และผู้รับอนุญาตจะต้องทำรายงานผลการดำเนินงานตามมาตรการป้องกันและแก้ไขและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินงานโครงการต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง และหากการติดตามตรวจสอบพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตพบว่า ผู้รับอนุญาตละเลยไม่ปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าวให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องเพิกถอนอาชญาบัตร ประทานบัตร หรือหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้วแต่กรณีได้ โดยผู้ถูกเพิกถอนไม่มีสิทธิฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายใดๆ ทั้งสิ้น

3) ให้ผู้รับอนุญาตจัดให้มีแผนบรรเทาผลกระทบที่มีต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไปด้วย และต้องวางมัดจำหรือทำสัญญาค้ำประกันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หากผู้รับอนุญาตไม่ดำเนินการตามที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสั่งการ ให้หน่วยงานดังกล่าวนำเงินมัดจำหรือเงินค้ำประกันไปเป็นค่าใช้จ่ายในการบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้นได้ ในกรณีที่เงินมัดจำหรือเงินค้ำประกันไม่เพียงพอให้ผู้รับอนุญาตรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในส่วนที่ยังขาดอยู่ด้วย

อนึ่ง การกำหนดมาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาการขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของคณะทำงาน ซึ่งคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติแต่งตั้ง นั้น มีความสอดคล้อง และเชื่อมโยงกับคณะกรรมการจัดการทรัพยากรลุ่มน้ำ ภายใต้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ดังนี้

1. ขณะนี้กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยคณะกรรมการจัดการทรัพยากรลุ่มน้ำได้แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณาปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำที่สำคัญของประเทศไทย ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการรวบรวมแบบสอบถามที่ขอทราบความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ และมาตรการการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตลุ่มน้ำต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงแก้ไขมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวต่อไป

2. คณะกรรมการจัดการทรัพยากรลุ่มน้ำได้เห็นชอบในหลักการของร่างหลักเกณฑ์และมาตรการผ่อนผันตามมาตรการรอง ข้อ 2.1 ของคณะทำงานฯ ภายใต้คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติแล้ว

วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาล คณะที่ 54 ต่อรัฐสภามีส่วนที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ในนโยบายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังนี้

“รัฐบาลมีนโยบายในการฟื้นฟูสภาพและคุณภาพ การป้องกันการเสื่อมโทรมหรือการสูญเสียไปและการนำกลับมาใช้ใหม่ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เอื้อต่อการดำรงชีวิตเกิดความสุขในการพัฒนา และเป็นรากฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างยั่งยืนดังนี้

(1) บริหารและจัดการสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพแบบบูรณาการ โดยยึดหลักธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม”(สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี , 2544 : 16)

วันที่ 19 มิถุนายน 2544 คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้นำร่างพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ....) พ.ศ.... ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ ส่งคืนสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามข้อบังคับในวันที่ 23 มิถุนายน 2544 และแจ้งความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรทราบต่อไป

ทั้งนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่) พ.ศ.... ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้วมีความเห็น ดังนี้

1. ตามร่างมาตรา 3 (เพิ่มเติมวรรคสองของมาตรา 17) เป็นหลักการที่ซ้ำซ้อนกับมาตรา 13 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 กล่าวคือ กำหนดให้อธิบดีอาจอนุญาตให้ส่วนราชการและองค์การของรัฐเข้าใช้พื้นที่ในป่าสงวนแห่งชาติเพื่อเป็นสถานที่ปฏิบัติงานหรือเพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างอื่นโดยการอนุมัติของรัฐมนตรี และวรรคสามของมาตรา 13 ทวิ ได้กำหนดให้การเข้าใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติของส่วนราชการและองค์การของรัฐดังกล่าวต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรีด้วย

2. นอกจากนี้ตามร่างมาตรา 3 ดังกล่าวได้กำหนดข้อจำกัดให้อนุญาตได้เฉพาะเขตป่าเสื่อมโทรมตามมาตรา 16 ทวิ นั้น จะเป็นอุปสรรคต่อการที่ส่วนราชการและองค์การของรัฐจะเข้าใช้พื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติบริเวณที่ไม่เป็นป่าเสื่อมโทรมในกรณีจำเป็นเพื่อปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เช่น การปักเสาไฟฟ้า หรือการวางท่อก๊าซเป็นต้น ซึ่งอาจส่งผลให้การปฏิบัติงานตามอำนาจ

หน้าที่ของส่วนราชการหรือองค์การของรัฐไม่บรรลุวัตถุประสงค์ ด้วยเหตุนี้มาตรา 13 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันจึงไม่ได้กำหนดข้อจำกัดไว้ว่าจะอนุญาตให้เข้าใช้พื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้เฉพาะในเขตป่าเสื่อมโทรมเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่รัฐบาลเห็นสมควรกำหนดมาตรการที่รัดกุมขึ้นเพื่ออนุรักษ์สภาพความสมบูรณ์ของป่าไม้ ก็อาจมีมติคณะรัฐมนตรีให้การอนุญาตให้ส่วนราชการหรือองค์การของรัฐเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา 13 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 กระทำได้เฉพาะในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมเท่านั้น

#### 2.4.9 นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และเหตุการณ์ที่สำคัญในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2548)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ได้กำหนดแผนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ไว้ในบทที่ 5 ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดเป้าหมายไว้ในข้อ 2.1 และ 2.2 ดังนี้

“2.1 ปฏิรูประบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพในการกำกับดูแล มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ รวมทั้งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การป้องกัน รวมทั้งการเฝ้าระวังรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการก่อกมลพิษ

2.2 อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติควบคู่กับการใช้ประโยชน์ โดยให้มีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ ควบคู่ไปกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าชายเลนให้ได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 1.25 ล้านไร่ ตลอดจนลดปัญหาการชะล้างพังทลายของดินไม่น้อยกว่า 5 ล้านไร่ และฟื้นฟูปรับปรุงบำรุงดินที่มีปัญหาทั้งที่เป็นดินเปรี้ยว ดินเค็ม และดินขาดอินทรีย์วัตถุไม่น้อยกว่า 10 ล้านไร่ ในปี 2549”

ในส่วนแนวทางการพัฒนาได้กำหนดไว้ในข้อ 3.2 ดังนี้

#### 3.2 อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติของประเทศให้มีความอุดมสมบูรณ์

เพื่อความสมดุลของระบบนิเวศและใช้ประโยชน์ในการสนับสนุนเศรษฐกิจฐานรากของประเทศอย่างยั่งยืน ดังนี้

(1) **คุ้มครองและกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์เพื่อรักษาสสมดุลของระบบนิเวศและมีการใช้ประโยชน์ที่สอดคล้องกับสมรรถนะ** โดย

(1.1) ตรวจสอบความเหมาะสมของพื้นที่ที่ได้กำหนดเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ให้แล้วเสร็จ และประกาศให้พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ทั้งหมด เป็นเขตอนุรักษ์หรือพื้นที่คุ้มครอง จัดทำแนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์และป่าชายเลนอนุรักษ์ให้เสร็จสมบูรณ์ รวมทั้งแนวกั้นชนรอบนอกพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่สำคัญ ตลอดจนสร้างกลไกและเครือข่ายในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์เพื่อลดข้อขัดแย้งระหว่างภาครัฐ และประชาชน โดยยึดหลักประสิทธิภาพและหลักการมีส่วนร่วม

(1.2) ให้ชุมชนและท้องถิ่นมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการฟื้นฟูและปลูกป่า ตลอดจนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการป่าชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ

(1.3) ประกาศเขตสงวนรักษาพืชพันธุ์ เขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำ และกำหนดเขตและมาตรการคุ้มครองการทำประมงพื้นบ้านให้ชัดเจน

(1.4) กำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ที่สมควรอนุรักษ์เป็นพื้นที่เกษตรกรรม ควบคู่ไปกับการสร้างแรงจูงใจผ่านมาตรการด้านสินเชื่อ ภาษี และระบบตลาด เพื่อกระจายสิทธิการถือครองที่ดินในพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเกษตรแต่มีได้ใช้ประโยชน์ทางการเกษตร พร้อมทั้งให้มี

กลไกสนับสนุนด้านการเงินเพื่อรับซื้อที่ดินซึ่งเจ้าของประสงค์จะจำหน่ายจ่ายโอนและนำมาให้เกษตรกรที่ไม่  
มีที่ดินทำกินเช่าทำการเกษตร

(1.5) จัดทำระบบพื้นที่คุ้มครองแห่งชาติเพื่อการอนุรักษ์ รวมทั้งกำหนด  
มาตรการคุ้มครองระบบนิเวศที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผืนป่าขนาดใหญ่และระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำ  
(สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2544: 63, 66-67)

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ได้มีนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และ  
เหตุการณ์ที่สำคัญตามลำดับเวลาดังนี้

**วันที่ 9 ตุลาคม 2544** คณะรัฐมนตรีพิจารณา เรื่องทบทวนการขอใช้ประโยชน์ที่ดินป่าสงวน  
แห่งชาติ ป่าเลนคลองเกาะผี จังหวัดภูเก็ต ตามที่กระทรวงกลาโหมเสนอ ขอผ่อนผันให้กองทัพเรือใช้  
ประโยชน์ที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ ป่าเลนคลองเกาะผี ตำบลวิชิต อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต เพื่อใช้เป็น  
พื้นที่ก่อสร้างอาคารบ้านพักของข้าราชการกองเรือภาคที่ 3 กองเรือยุทธการ เนื้อที่ประมาณ 24 ไร่ 5  
ตารางวา เป็นกรณีพิเศษ แล้วมีมติอนุมัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 3  
ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายเดช บุญหลง) เป็นประธานกรรมการฯ ดังนี้

1. อนุมัติให้ผ่อนผันให้กองทัพเรือใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าเลนคลองเกาะผี ตำบล  
วิชิต อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต เพื่อใช้เป็นพื้นที่ก่อสร้างอาคารบ้านพักของข้าราชการกองเรือภาคที่ 3  
กองเรือยุทธการ เนื้อที่ประมาณ 24 ไร่ 5 ตารางวา โดยให้ยกเว้นมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม  
2527 วันที่ 15 ธันวาคม 2530 วันที่ 23 กรกฎาคม 2534 วันที่ 22 สิงหาคม 2543 และวันที่ 17 ตุลาคม  
2543 เป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย ทั้งนี้ ให้กระทรวงกลาโหมรับความเห็นกระทรวงมหาดไทย  
กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ และกระทรวง  
เกษตรและสหกรณ์ ซึ่งให้ความเห็นชอบในหลักการ ไปพิจารณาดำเนินการด้วย

2. เมื่อกระทรวงกลาโหมได้จัดทำแผนการอนุรักษ์และฟื้นฟูสภาพป่าเลนคลองเกาะผี  
จังหวัดภูเก็ต ที่อยู่โดยรอบให้คงมีสภาพป่าชายเลนที่สมบูรณ์ขึ้นต่อไปแล้ว ให้แจ้งกระทรวงวิทยาศาสตร์  
เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม และนำเสนอคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 3 ทราบต่อไปด้วย

**วันที่ 8 ตุลาคม 2545** คณะรัฐมนตรีพิจารณาความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษา  
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.....ตามที่สำนักเลขาธิการ  
นายกรัฐมนตรีเสนอ แล้วมีมติดังนี้

1. รับทราบความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ..... ดังนี้

1.1 ควรแก้ไขร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ..... ที่ผ่านการพิจารณาของ  
วุฒิสภา ให้รับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้สามารถจัดการป่าชุมชนได้ และให้มี  
กระบวนการสนับสนุน ตรวจสอบ ถ่วงดุลที่เหมาะสม

1.2 รัฐบาลควรปรับเปลี่ยนนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น แก้ไข  
กฎหมายป่าไม้ การปฏิรูปกรมป่าไม้ การปฏิรูปที่ดิน และมีนโยบายที่ชัดเจนต่อการพัฒนาองค์ความรู้ด้าน  
ความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นในด้านอาหารและยา

2. มอบให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับไปจัดทำข้อมูล ความเห็น และผลการพิจารณา ดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ทั้งหมดส่งไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อแจ้งประธานสภาที่ปรึกษา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเปิดเผยเหตุผลให้สาธารณชนทราบต่อไป

วันที่ 2 ตุลาคม 2545 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 119 ตอนที่ 99 ก โดยจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้น พร้อมกับจัดตั้งกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งขึ้นในสังกัด กระทรวงนี้

**วันที่ 24 ธันวาคม 2545** คณะรัฐมนตรีรับทราบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการ แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ..... ตามที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเสนอ เนื่องจากเห็นว่าร่าง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว เป็นการปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแก้ไข ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐให้สอดคล้องกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ในปัจจุบัน และเพื่อให้สอดคล้องกับ ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงได้มอบหมายให้กระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญห การบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. .... ขึ้นใหม่ โดยเป็นการยกเลิกระเบียบเดิม ซึ่งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมได้ดำเนินการยกยกร่างระเบียบดังกล่าวแล้ว

#### **ร่างระเบียบดังกล่าว มีสาระสำคัญ ดังนี้**

1. กำหนดให้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุก ที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535
2. เพิ่มเติมคำนิยาม “หน่วยงานของรัฐ” และปรับปรุงนิยามของคำว่า “ที่ดินของรัฐ”
3. ปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐให้ สอดคล้องกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ในปัจจุบัน

**วันที่ 7 มกราคม 2546** คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ เรื่อง แนวทางการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม แนวทางการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามที่กระทรวงทรัพยากร ธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมเสนอ เพื่อให้การดูแลพัฒนา การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพและรักษาคุณภาพ ของสิ่งแวดล้อมให้เอื้อต่อการดำรงชีวิต เกิดความสมดุลในการพัฒนาและเป็นรากฐานในการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมในประเทศอย่างยั่งยืน ซึ่งประกอบด้วย 5 ภารกิจหลัก ได้แก่ การบริหารจัดการ การ วิจัยและพัฒนา การสงวนและอนุรักษ์ การกำกับดูแล และการฟื้นฟู และให้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง 10 ปี โดยกำหนดให้ปี 2546 เป็นต้นไป ถือเป็นทศวรรษแห่งการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเชิญชวนให้องค์กรต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนเข้าร่วมในการดำเนินการเพื่อฟื้นฟูด้วย และให้กระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรับข้อสังเกตของคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 2 ไป พิจารณาดำเนินการต่อไป

สำหรับ 5 ภารกิจหลัก มีดังนี้

1. **บริการจัดการ** ในการบริหารจัดการพื้นที่พุทฺธพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะต้องมีนโยบายและแผนที่บูรณาการเชิงพื้นที่ เป็นกรอบในการดำเนินงาน โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่การกำหนดนโยบายและร่วมดำเนินการ ทั้งนี้ พื้นที่วิกฤตและล่อแหลมจะดำเนินการเป็นโครงการ นำร่องที่จะต้องให้สัมฤทธิ์ผลโดยเร็ว

2. **วิจัยและพัฒนา** วิจัยและพัฒนาวิธีการอนุรักษ์และฟื้นฟูพุทฺธพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งถ่ายทอดเทคโนโลยีในการบริหารจัดการ พื้นที่พุทฺธพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม

3. **สงวนและอนุรักษ์** ดำเนินการสงวนและอนุรักษ์พุทฺธพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพรวมทั้งการกำหนดมาตรการในการใช้ประโยชน์และมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในการบริหารจัดการและการใช้ประโยชน์จากพุทฺธพยากรธรรมชาติ

4. **กำกับดูแล** ให้มีการกำกับดูแล และตรวจสอบการใช้ประโยชน์จากพุทฺธพยากรธรรมชาติและกิจกรรมการพัฒนาอื่น ๆ เพื่อป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปตามกรอบของกฎหมาย โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน

5. **ฟื้นฟู** ดำเนินการฟื้นฟูพุทฺธพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมให้กลับสู่สภาพธรรมชาติ

คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 2 มีข้อสังเกตว่า

1. ในการแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของพุทฺธพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปัจจัยสำคัญที่จะต้องดำเนินการเป็นประการแรก คือ การกำหนดมาตรการยับยั้งและหยุดการทำลายพุทฺธพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือการใช้พุทฺธพยากรธรรมชาติอย่างสิ้นเปลืองและไม่มีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นการบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติโดยการสร้างสำนักสงฆ์ วัด หรือการตัดถนนผ่าน การนำน้ำบาดาลมาใช้เกินสมดุลธรรมชาติจนเป็นเหตุให้เกิดปัญหาการทรุดตัวของแผ่นดิน หรือการก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศที่เกิดจากยานพาหนะ หรือรถที่ปล่อยควันดำในเขตเมือง รวมทั้งการระเบิดและย่อยหิน เป็นต้น มาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการสำคัญ ในการป้องกันปัญหา ความเสื่อมโทรม ของพุทฺธพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วน ทั้งนี้ การกำหนดมาตรการ ทางกฎหมายต้องมีการบังคับใช้อย่างเคร่งครัด โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยึดถือปฏิบัติและดำเนินการกับผู้กระทำความผิดกฎหมายอย่างเข้มงวดและจริงจังด้วย

2. สำหรับแนวทางการฟื้นฟูพุทฺธพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติม ดังนี้สมควรดำเนินการตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ในการอนุรักษ์และฟื้นฟูดิน น้ำ และสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้มีการทดลองจนประสบผลสำเร็จมาแล้ว เช่น การปลูกหญ้าแฝกเพื่อป้องกันการพังทลายของดิน เป็นต้น

2.1 ให้มีการกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานทั้งในระดับพื้นที่เฉพาะ และในภาพกว้างด้วย เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาในภาพรวมได้ทั้งระบบและครบวงจร โดยในการกำหนดกรอบของแผนการดำเนินงาน และมาตรการต่างๆ ให้กระทรวงพุทฺธพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้จัดทำ และให้ส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดทำรายละเอียดให้สอดคล้องกับแผนการดำเนินงาน และมาตรการดังกล่าว

2.2 เพื่อให้การบริหารจัดการพุทฺธพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแบบยั่งยืนประสบผลสำเร็จและเกิดประโยชน์สูงสุด จะต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และกำหนดเป็นโครงการระยะยาว 10 ปี โดยเน้นความสำคัญกับการให้การศึกษา การประชาสัมพันธ์ โดยการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจแก่ประชาชนและชุมชน รวมทั้งการปลูกจิตสำนึกและการมีส่วนร่วมของประชาชน และองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นในการดำเนินการตามแนวทางดังกล่าว โดยหน่วยงานของราชการ โดยเฉพาะกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชจะต้องเป็นผู้นำและเป็นตัวอย่างในการปฏิบัติที่ถูกต้องด้วย

2.3 ให้ตระหนักถึงความสำคัญของการดูแลและรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วหมดสิ้นไป (Unrenewable resources) เนื่องจากไม่สามารถฟื้นฟู หรือสร้างขึ้นใหม่ทดแทนได้ และหากมีการทำลาย ทรัพยากร ธรรมชาติดังกล่าวมากยิ่งขึ้นแล้วจะก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยรวมอย่างกว้างขวาง

3. ยุทธศาสตร์และแนวทางการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามที่กระทรวง ทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เสนอ สมควรกำหนดเป็นมาตรการระยะสั้น ระยะกลาง ระยะยาว และมาตรการเร่งด่วนด้วยโดยดำเนินการไปพร้อมๆ กัน

วันที่ 12 พฤษภาคม 2546 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนที่ 41ก

**วันที่ 26 สิงหาคม 2546** คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบและให้ดำเนินงานต่อไปได้ตามที่กระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เสนอสรุปผลการประชุมหารือแนวทางแก้ไขปัญหา กรณีราษฎรเข้า ครอบครองสวนปาล์มในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เอกชนขอใช้ประโยชน์ สรุปได้ดังนี้ ที่ประชุมได้มีมติให้ เร่งรัดการสำรวจพื้นที่ที่เอกชนขอใช้ประโยชน์ทุกพื้นที่ทั้งที่หมดอายุและยังไม่หมดอายุการอนุญาต โดย มอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานี กระบี่ และนครศรีธรรมราช แต่งตั้งคณะทำงานประกอบด้วย ผู้แทนจากส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้ได้รับอนุญาตให้เช่าและผู้แทนภาคประชาชนที่ เดือดร้อน เพื่อให้ได้ข้อมูลพื้นฐานที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกัน และให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน แล้วนำผลการดำเนินการดังกล่าวมาพิจารณาวางกรอบและแนวทางในการดำเนินการเกี่ยวกับการให้เช่าใช้ ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวอย่างเป็นธรรมต่อไป โดยแนวทางในการดำเนินการเกี่ยวกับการให้เช่าใช้ ประโยชน์ในพื้นที่ นั้น ในส่วนของพื้นที่ที่ยังไม่หมดอายุการอนุญาต หากผิดเงื่อนไขการอนุญาต ก็ให้ พิจารณายกเลิกการอนุญาตการเช่าทำประโยชน์ ให้เพิ่มข้อความต่อท้ายว่า "ทั้งนี้ ให้พิจารณาถึงผลอาสิน ของผู้รับอนุญาตและข้อกฎหมายเคร่งครัด โดยรัฐจะไม่มี การจ่ายค่าชดเชยใดๆ"

วันที่ 30 กันยายน 2546 ได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาโอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ ไปเป็นกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนที่ 93ก

**วันที่ 14 ตุลาคม 2546** คณะรัฐมนตรีรับทราบเรื่องรายงานผลการดำเนินงานโครงการฟื้นฟู ระบบนิเวศป่าชายเลนทอดพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ ในวโรกาสทรง พระชนมายุ 72 พรรษา และการอนุรักษ์ระบบนิเวศป่าชายเลนอย่างยั่งยืน (โครงการเร่งด่วนระยะ 1 ปี) ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ทั้งนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 25 กันยายน 2545 ให้ความเห็นชอบและอนุมัติ เงินกลางรายการค่าใช้จ่ายสำรองเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 ให้กรม ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเพื่อดำเนินการตามโครงการฟื้นฟูระบบนิเวศป่าชายเลนทอดพระเกียรติ สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ ในวโรกาสทรงพระชนมายุ 72 พรรษา และการอนุรักษ์ระบบ นิเวศป่าชายเลนอย่างยั่งยืน ในวงเงิน 104.22 ล้านบาท นั้น

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้รับรายงานจากกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งว่าได้ดำเนินการในกิจกรรมต่างๆ ตามโครงการฯ เสร็จเรียบร้อยแล้ว ประกอบด้วย

1. ปลุกป่าชายเลน ในท้องที่จังหวัดต่างๆ 14 จังหวัด รวมเนื้อที่ 20,000 ไร่
2. ฝึกอบรมราษฎรเพื่อการฟื้นฟูและอนุรักษ์ระบบนิเวศป่าชายเลนในท้องที่จังหวัดต่างๆ 19 จังหวัดจำนวน 85 รุ่น 4,277 คน
3. ส่งเสริมการจัดการป่าชายเลนชุมชนในท้องที่จังหวัดต่างๆ 17 จังหวัด จำนวน 61 รุ่น 86 หมู่บ้าน 1,910 คน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้พิจารณาแล้ว เห็นว่าการดำเนินงานตามโครงการฯ ดังกล่าว ของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง นอกจากจะเป็นการสนองพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ ที่ทรงห่วงใยทรัพยากรป่าชายเลนของชาติแล้ว ยังเป็นการกระตุ้นให้หน่วยงานทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาชนทั่วไป ได้ตระหนักและให้ความร่วมมือในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรป่าชายเลนโดยเฉพาะการให้ความรู้และการส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดูแลรักษา ป้องกัน อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรป่าชายเลน ซึ่งจะเป็นแนวทางที่จะรักษาป่าชายเลนให้คงอยู่ตลอดไป ซึ่งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะได้เร่งรัดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวอย่างเคร่งครัดต่อเนื่องต่อไป

**วันที่ 14 ตุลาคม 2546** คณะรัฐมนตรีรับทราบตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรายงาน เรื่องผลความก้าวหน้าในการดำเนินการแก้ไขปัญหา กรณีราษฎรเข้าครอบครองสวนปาล์มในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่เอกชนขอใช้ประโยชน์ ของหน่วยงานจาก 4 กระทรวง คือ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สรุปได้ดังนี้

1. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ได้ตรวจสอบแล้วพบว่าในพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีจำนวน 6 ราย หมดอายุการอนุญาตแล้ว 3 ราย จังหวัดกระบี่มีจำนวน 12 ราย หมดอายุการอนุญาต 8 ราย จะรีบส่งข้อมูลให้กรมป่าไม้ดำเนินการพักใช้และเพิกถอนต่อไป

2. กรมธนารักษ์ ได้ตรวจสอบแล้วพื้นที่ราชพัสดุที่ได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ จำนวน 5 บริษัท มี 2 บริษัทที่การรับอนุญาตยังไม่สิ้นสุด ขณะนี้ส่วนที่ได้หมดอายุได้ตรวจสอบหมดแล้ว ส่วนที่ยังไม่อนุญาตคาดว่าจะตรวจสอบแล้วเสร็จในเดือนตุลาคม 2546 นี้

3. จังหวัดสุราษฎร์ธานีได้สำรวจเสร็จแล้ว 6 แปลง และอีก 5 แปลงคาดว่าจะแล้วเสร็จภายในเดือนตุลาคม 2546 และขอรับการสนับสนุนช่างรังวัดเพิ่มเติม สถานการณ์ขณะนี้ในพื้นที่ไม่มีราษฎรบุกรุก

4. จังหวัดกระบี่ได้สำรวจพื้นที่จำนวน 14 ราย พบว่าใบอนุญาตหมดอายุ 9 ราย (อยู่ในระหว่างการขอต่อใบอนุญาต 7 ราย ไม่ยื่นต่อ 2 ราย) ใบอนุญาตยังไม่หมดอายุ 5 ราย นอกจากนั้น ได้มีการทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมสหกรณ์อ่าวลึก จำนวน 2 ราย และทำในพื้นที่สาธารณะประโยชน์อีก 2 ราย ขณะนี้ผู้ชุมนุมได้มีการถอนตัวออกจากสวนปาล์มหมดแล้ว แต่มาชุมนุมที่ถนนเขาวัวเทิน ซิบอร์ด จังหวัดได้มีการประชาสัมพันธ์ห้ามมิให้มีการบุกรุกและจะทำการขึ้นทะเบียนเกษตรกรต่อไป

5. จังหวัดชุมพรได้สำรวจพื้นที่ 5 แปลงเสร็จแล้ว และได้ชี้แจงผู้ชุมนุมไปแล้วเป็นส่วนใหญ่ คงเหลือจำนวน 150 คน คาดว่าจะชี้แจงให้สลายตัวหมดในวันที่ 10 ตุลาคม 2546

6. จังหวัดนครศรีธรรมราช รายงานในพื้นที่จังหวัดไม่มีปัญหา



7. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาลูกกรอกในพื้นที่นิคมสหกรณ์ จังหวัดกระบี่ ขณะนี้อยู่ในระหว่างการตรวจสอบส่วนที่เหลืออีก 2 ราย ว่าอนุญาตถูกต้องหรือไม่

ทั้งนี้ให้กระทรวงมหาดไทยจัดประชุมทั้ง 4 จังหวัด ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กรมป่าไม้ กรมธนารักษ์ และหน่วยงานจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อกำหนดเกณฑ์มาตรการและแนวทางการดำเนินงานให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยเร่งด่วน และให้จังหวัดพิจารณาว่ามีพื้นที่ใดมีความพร้อมที่จะดำเนินการ ให้เร่งดำเนินการขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกิน ตามเกณฑ์และคุณสมบัติของกรมอุทยานแห่งชาติฯ ประกอบเป็นพื้นฐาน พร้อมทั้งเร่งรัดแบ่งพื้นที่ออกเป็นแปลงๆ ละ 1 ไร่

นอกจากนี้ให้ดำเนินการป้องกันพื้นที่ไม่ให้มีการบุกรุกเพิ่มเติมอีก ประชาสัมพันธ์และหาข่าวอย่างต่อเนื่องหากต้องการกำลังใจเสริมจากส่วนกลาง ขอให้แจ้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ ด่วน และหากจังหวัดสุราษฎร์ธานี และจังหวัดกระบี่ มีความพร้อมก่อนให้เร่งดำเนินการเพื่อเป็นพื้นที่นำร่อง โดยให้กรมอุทยานแห่งชาติฯ สนับสนุนช่างรังวัดโดยด่วน อีกทั้งให้ศึกษาระเบียบการอนุญาต โดยมอบกรมอุทยานแห่งชาติฯ เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาการส่งเสริมการปลูกและการทำธุรกิจปาล์มน้ำมันในพื้นที่ที่จะอนุญาตให้แก่เกษตรกร

สำหรับในการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น หากมีค่าใช้จ่ายที่ไม่สามารถเจียดจ่ายจากงบปกติได้ให้ทำแผนและงบประมาณเพื่อขอสนับสนุนจากงบกลาง และให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือในการดำเนินงานเนื่องจากเป็นนโยบายของรัฐบาลหากมีหน่วยงานใดไม่ให้ความร่วมมือให้รายงานและดำเนินการตามระเบียบทางราชการต่อไป

**วันที่ 28 ตุลาคม 2546** คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปพิจารณาเรื่องการปรับปรุงกฎ ระเบียบและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับมาตรการและแนวทางการใช้ที่ดินในพื้นที่อนุรักษ์และเรื่อง การอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบันและสมบูรณ์อยู่ในฉบับเดียว แล้วเสนอให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณา ก่อนที่จะเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

การปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ขอให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตรวจสอบมติคณะรัฐมนตรีที่สมควรปรับปรุงหรือยกเลิก

2. กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอว่าควรปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2533 ที่อนุมัติผลการพิจารณาการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ โดยยกเลิกข้อกำหนดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสำรวจแร่และการทำเหมืองแร่เกี่ยวกับการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้เพื่อการทำเหมืองแร่เพื่อการระเบิดและย่อยหิน เพื่อขุดดินลูกรัง รวมทั้งกิจการอื่นที่เกี่ยวข้อง และข้อสังเกตเกี่ยวกับการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ เพื่อการทำเหมืองแร่ เนื่องจากข้อกำหนดดังกล่าวไม่สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ทำให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ และได้มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดแนวทางที่ชัดเจนให้ถือปฏิบัติแล้ว

**วันที่ 24 มกราคม 2547** คณะรัฐมนตรีอนุมัติแก้ไขมติคณะรัฐมนตรีเรื่อง การจำแนกประเภทที่ดินครั้งที่ 2/2542 ครั้งที่ 1/2543 และครั้งที่ 1/2546 ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ ดังนี้

1. แก้ไขมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504, 12 พฤศจิกายน 2506, 17 สิงหาคม 2508, 18 มกราคม 2509, 31 พฤษภาคม 2509 และ 21 มิถุนายน 2509 ในการจำแนกประเภทที่ดินเฉพาะแห่งในท้องที่ 8 จังหวัด จำนวน 10 ป่า ได้แก่ ป่าหนองคล้า – คลองเรือ จังหวัดกำแพงเพชร ป่าหนองเรือ (หมายเลข 25) จังหวัดหนองบัวลำภู ป่าเทือกเขาปลายโตะ – เขาศก จังหวัดพังงา ป่าจอมทอง (แปลง 2) และ ป่าแม่แจ่ม – แม่ตั้น จังหวัดเชียงใหม่ ป่าแม่ปายฝั่งขวา แปลง 1 (หมายเลข 8) และป่าแม่ปายฝั่งซ้าย (หมายเลข 9) จังหวัดแม่ฮ่องสอน ป่าที่จัดสรรบ้านโนน จังหวัดศรีสะเกษ ป่าหมายเลข 84 จังหวัดสกลนคร และป่าโคกสูง – บ้านคง จังหวัดขอนแก่น เนื้อที่ประมาณ 414,540 ไร่ ดังนี้

1.1 ให้รักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวรตามเดิม เนื้อที่ประมาณ 125,541 ไร่ มอบให้กรมป่าไม้ ดำเนินการ

1.2 จำแนกออกจากป่าไม้ถาวร ซึ่งอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ เนื้อที่ประมาณ 288,999 ไร่ (รวมที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ เนื้อที่ประมาณ 1,051 ไร่)

1) เพื่อเป็นที่ทำกินของราษฎร หรือเพื่อให้ใช้ประโยชน์อย่างอื่น เนื้อที่ประมาณ 286,696 ไร่

2) เพื่อจัดเป็นป่าชุมชน จำนวน 18 แห่ง เนื้อที่ประมาณ 2,303 ไร่ มอบให้ คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติดำเนินการ

2. แก้ไขมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2530, 12 เมษายน 2531, 10 มีนาคม 2535, 20 เมษายน 2536 และ 4 มีนาคม 2540 ในการจำแนกประเภทที่ดินเฉพาะแห่งในท้องที่ 6 จังหวัด จำนวน 6 ป่า ได้แก่ ป่าโคกไม้เรือ จังหวัดนราธิวาส ป่าดงบังอี่ฝั่งซ้ายห้วยทม จังหวัดอำนาจเจริญ ป่าโคก หินแดง จังหวัดมหาสารคาม ป่าหินลิ่ม จังหวัดสุรินทร์ ป่าแม่อิง – แม่ตำ – แม่จุ่น จังหวัดลำปาง และป่า แม่ริม แปลง 2 จังหวัดเชียงใหม่ เนื้อที่ประมาณ 144,363 ไร่ ดังนี้

2.1 ให้รักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวรตามเดิม เนื้อที่ประมาณ 38,869 ไร่ มอบให้กรมป่าไม้ ดำเนินการ

2.2 จำแนกออกจากป่าไม้ถาวร ซึ่งอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ เนื้อที่ประมาณ 105,494 ไร่

1) เพื่อเป็นที่ทำกินของราษฎร หรือเพื่อให้ใช้ประโยชน์อย่างอื่น เนื้อที่ประมาณ 105,154 ไร่

2) เพื่อจัดเป็นป่าชุมชน จำนวน 4 แห่ง เนื้อที่ประมาณ 340 ไร่ มอบให้ คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติดำเนินการ

3. แก้ไขมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2513 เรื่อง เสนอให้จำแนกที่ดินจังหวัด ลำปาง โดยขอจำแนกเนื้อที่ประมาณ 2,955-2-82 ไร่ ออกจากป่าไม้ถาวร “ป่าแม่เมาะ แปลง 1” เพื่อ ดำเนินการให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2543 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการออก เอกสารสิทธิ์ให้แก่ราษฎรในท้องที่ตำบลแม่เมาะอำเภอมะแมะ จังหวัดลำปาง

**วันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2547** คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการของแผนยุทธศาสตร์การจัดการ พื้นที่ป่าไม้ของชาติแบบบูรณาการ ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ โดยให้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับสำนักงานประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรับไปแปลงแผนยุทธศาสตร์การจัดการพื้นที่ป่าไม้ของชาติแบบ บูรณาการไปสู่การปฏิบัติให้มีความชัดเจน และนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาภายใน 30 วัน โดยให้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามประเมินผลการ

ดำเนินการตามแผน พร้อมทั้งรับความเห็นเพิ่มเติมกับข้อสังเกตของคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอ  
คณะรัฐมนตรี คณะที่ 3 ไปพิจารณาดำเนินการต่อไปด้วย

สาระสำคัญของแผนสรุปได้ ดังนี้

### สถานการณ์และประเด็นปัญหา

การเพิ่มขึ้นของประชากร ความต้องการขยายพื้นที่เพื่อการเพาะปลูก การสร้างชุมชน การขยายตัวของกิจกรรมการผลิตภาคอุตสาหกรรม ได้ทำให้พื้นที่ป่าไม้ลดจำนวนลงอย่างรวดเร็ว เห็นได้จากในปี พ.ศ. 2504 ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้ประมาณ 171.0 ล้านไร่ หรือร้อยละ 53.3 ของพื้นที่ประเทศ และในปี พ.ศ. 2541 พบว่า พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยเหลืออยู่เพียง 81.0 ล้านไร่ หรือร้อยละ 25.3 ของพื้นที่ประเทศ และในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าการควบคุมการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ป่าไม้ ยังไม่สามารถควบคุมการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าไม้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร รวมทั้งการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้ที่ผ่านมา มีการดำเนินการจัดทำนโยบายแผนและมาตรการ โดยหลายหน่วยงานแต่ยังขาดความชัดเจน สอดคล้อง และเชื่อมโยงที่เป็นรูปธรรมในการจัดการพื้นที่ป่าไม้ของชาติ ซึ่งในแผนยุทธศาสตร์นี้ได้สรุปรวบรวมสถานการณ์และประเด็นปัญหาของพื้นที่ป่าไม้ในภาพรวมได้ดังต่อไปนี้ 1) พื้นที่ป่าลดลงและมีสภาพเสื่อมโทรม 2) ขาดการกำหนดพื้นที่สงวน (Preserved area) เพื่อเป็นความมั่นคงของประเทศ 3) การสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ 4) พื้นที่ชุ่มน้ำถูกทำลายและเสื่อมโทรม 5) ยังไม่มีกฎหมายการจัดการป่าชุมชน 6) การใช้ประโยชน์เกินขีดความสามารถในการรองรับของพื้นที่ 7) การลดลงของทรัพยากรสัตว์ป่าและขาดนโยบายการอนุรักษ์ที่ชัดเจน 8) การใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าเศรษฐกิจขาดความสมดุลเหมาะสมกับศักยภาพ 9) แนวทางการส่งเสริมให้ปลูกป่าเศรษฐกิจไม่ชัดเจน 10) ความต้องการไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้มีมากขึ้น

**วัตถุประสงค์** มีแผนยุทธศาสตร์การจัดการพื้นที่ป่าไม้ของชาติแบบบูรณาการที่เป็นกรอบและทางเลือกให้ทุกภาคส่วนนำไปดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล เพื่อดำรงไว้ซึ่งความสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและความสมดุลของระบบนิเวศ

### เป้าหมาย

1. สงวนพื้นที่ป่าไม้ธรรมชาติ เพื่อรักษาไว้ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพและความสมดุลของระบบนิเวศอันเป็นแหล่งกำเนิดต้นน้ำลำธารของประเทศ
2. อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อนำมาเป็นทุนทางสังคมและใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดและยั่งยืน โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

### แนวทางและมาตรการ

**แนวทางที่ 1** : การพัฒนาองค์ความรู้ เพื่อการสงวน อนุรักษ์ พื้นที่ทรัพยากรและใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ โดยให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วม

**แนวทางที่ 2** : การเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและดูแลรักษาพื้นที่ป่าไม้

**แนวทางที่ 3** : การฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ให้ดำรงไว้ซึ่งความสมดุล

**แนวทางที่ 4** : การใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืน

**แนวทางที่ 5** : การสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

**แนวทางที่ 6** : การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ

โดยมีมาตรการในแนวทางดังกล่าว รวมทั้งสิ้น 29 มาตรการ

**กลไกการบริหารจัดการ** ควรมีการปรับปรุงองค์ประกอบหน้าที่ของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้ของชาติที่มีความหลากหลายซับซ้อนกันให้เป็นองค์กรหรือคณะกรรมการระดับชาติเพียงคณะเดียวคือ คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

**เครื่องมือในการบริหารจัดการ** เช่น 1) ระบบสารสนเทศในพื้นที่ป่าไม้ของชาติ 2) กระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน 3) การประสาน ส่งเสริม สนับสนุนบทบาทขององค์กรต่างๆ รวมทั้งการติดตามประเมินผล 4) กระบวนการแปลงแนวนโยบายและมาตรการหรือแผนไปสู่การปฏิบัติ 5) การจัดทำแผนประสานการปฏิบัติงานร่วมกันขององค์กรต่างๆ 6) การจัดทำตัวชี้วัดความสำเร็จในการปฏิบัติงาน

**ระยะเวลาดำเนินการ 10 ปี (พ.ศ. 2547 – 2556)**

#### **ผลผลิต**

1. ทุกภาคส่วนมีฐานข้อมูลที่เป็นปัจจุบันในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้
2. มีพันธมิตรและเครือข่ายชุมชนในการป้องกัน ดูแล รักษาพื้นที่ป่าไม้ และมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม
3. มีระบบนิเวศป่าไม้และความหลากหลายทางชีวภาพที่มีความสมดุล
4. ได้ผลผลิตจากป่าไม้ที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างเพียงพอ
5. ชุมชนที่มีความเข้มแข็ง มีจิตสำนึก เข้าใจและร่วมมือในการอนุรักษ์ ดูแล รักษาป่าไม้
6. มีการกำหนดเขตเพื่อการสงวน อนุรักษ์ และใช้ประโยชน์ที่เหมาะสม เกื้อกูลกับสภาพนิเวศป่าไม้ และเป็นที่ยอมรับของทุกภาคส่วน

**วันที่ 4 พฤษภาคม 2547** คณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอ เรื่องให้ผ่อนผันให้บริษัทปูนซิเมนต์ไทย (ท่าหลวง) จำกัด ใช้พื้นที่ป่าไม้ในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เอ และ 1 เอเอ็ม เพื่อทำเหมืองแร่อุตสาหกรรมชนิดหินปูน ตามคำขอประทานบัตรที่ 7 – 9/2543, 11/2543 และคำขอจัดตั้งสถานที่เพื่อการเก็บกักน้ำขุนขึ้นหรือมูลดินทรายนอกเขตเหมืองแร่ ที่ 1/2543 และ 1/2544 ทั้งนี้ให้ผ่อนผันให้บริษัทปูนซิเมนต์ไทย (ท่าหลวง) จำกัด ใช้เส้นทางขนส่งแร่และโรงแต่งแร่ ตลอดจนอาคารและสิ่งปลูกสร้างเดิมที่ใช้เพื่อทำกิจกรรมทำเหมืองที่ตั้งอยู่ในเขตคำขอประทานบัตร และใช้สถานที่เพื่อเก็บกักน้ำขุนขึ้นหรือมูลดินทรายนอกเขตเหมืองแร่ที่ตั้งอยู่ในเขตคำขอจัดตั้งสถานที่เก็บกักน้ำขุนขึ้นฯ ดังกล่าว หากการอนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และการอนุญาตประทานบัตรใหม่ไม่สามารถดำเนินการแล้วเสร็จก่อนที่ประทานบัตรจะสิ้นอายุในเดือนมิถุนายน 2547 และให้ดำเนินการตามมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่เกี่ยวข้องต่อไป

กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอว่า บริษัทปูนซิเมนต์ไทย (ท่าหลวง) จำกัด ได้ยื่นคำขอประทานบัตรทำเหมืองแร่หินอุตสาหกรรมชนิดหินปูน ตามคำขอที่ 7 – 11/2543 จำนวน 5 แปลง และคำขอจัดตั้งสถานที่เพื่อเก็บกักน้ำขุนขึ้นหรือมูลดินทรายนอกเขตเหมืองแร่ ตามคำขอที่ 1/2543, 3/2543 และ 1/2544 จำนวน 3 แปลง ท้องที่ตำบลเขาวง อำเภอพระพุทธบาท จังหวัดสระบุรี เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าพระพุทธบาทและป่าพุแค โดยคำขอประทานบัตรที่ 7 – 9/2543 และ 11/2543 และคำขอจัดตั้งสถานที่เพื่อเก็บกักน้ำขุนขึ้นฯ ที่ 1/2543 และ 1/2544ดังกล่าว อยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เอ และ 1 เอเอ็ม ของลุ่มน้ำป่าสัก ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2538 โดยมีการอนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ที่ดินก่อนที่จะมีการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ดังนั้นการขอ

อนุญาตใช้ประโยชน์ในพื้นที่ลุ่มน้ำดังกล่าวเพื่อการทำเหมืองแร่ตามมติดังกล่าว จะต้องนำเสนอ คณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นรายๆ ไป

พื้นที่คำขอที่ 7 - 9/2543 และ 11/2543 มีศักยภาพแร่หินอุตสาหกรรมชนิดหินปูน ซึ่งเป็นวัตถุดิบในการผลิตปูน โดยมีปริมาณสำรองแร่หิน 69.79 ล้านเมตริกตัน มูลค่า 5,932.39 ล้านบาท โดยมีวิธีการทำเหมืองแร่แบบเหมืองหาบ ซึ่งมีการเว้นขอบเขาโดยรอบเพื่อรักษาทัศนียภาพและป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการทำเหมืองแร่ และมีการฟื้นฟูควบคู่กันไป โดยปลูกพืชคลุมดินเพื่อป้องกันการชะล้างพังทลายของดิน

รัฐจะได้รับผลประโยชน์จากค่าภาคหลวง แร่หินปูน เป็นเงิน 237.29 ล้านบาท โดยจะส่งเป็นรายได้แผ่นดินร้อยละ 40 และจัดสรรให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหลือร้อยละ 60 และได้ผลประโยชน์พิเศษจากการอนุญาตประทานบัตรเป็นเงิน 18,632,918 บาท รวมทั้งจะได้ผลประโยชน์ทางด้านภาษีต่างๆ

จากการที่คณะรัฐมนตรีมีมติคณะรัฐมนตรี (6 กุมภาพันธ์ 2544) ที่ได้เห็นชอบในหลักการ กำหนดมาตรการแนวทางแก้ไขปัญหาการขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ (พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เอ) กรณีเป็นการขอประทานบัตรใหม่ในพื้นที่ประทานบัตรเดิม จะต้องอนุมัติขอผ่อนผันจาก คณะรัฐมนตรี และต้องให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นชอบในรายงานการ ประเมินศักยภาพใช้ประโยชน์ในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เอ ก่อน ซึ่งผลการดำเนินการดังกล่าวคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้มีการพิจารณา รวม 4 ครั้ง ได้เห็นชอบด้วยแล้วเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการฯ มีส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการครบถ้วน และได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาในเรื่องดังกล่าวแล้ว

**วันที่ 27 กรกฎาคม 2547** คณะรัฐมนตรีเห็นชอบโครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ตามแนวพระราชดำริ เถลิงพระเกียรติ 72 พรรษา มหาราชินี ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เสนอ โดยโครงการนี้มีสาระสำคัญเพื่อบริหารจัดการป่าไม้หมู่บ้านตามแนวพระราชดำริและเป็นการเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระชนมพรรษาครบ 72 พรรษา หยุดยั้งการบุกรุกทำลายป่าไม้ และให้ประชาชนในพื้นที่ร่วมกันดูแลป้องกัน รักษาและใช้ประโยชน์จากป่าไม้ทุกแห่ง

**วันที่ 10 สิงหาคม 2547** คณะรัฐมนตรีรับทราบโครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ตามแนวพระราชดำริ เถลิงพระเกียรติ 72 พรรษา พระบรมราชินีนาถ ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ปรับปรุงตามที่สำนักงาน กปร.เสนอ ดังนี้

หลักการและเหตุผล จากความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้ซึ่งส่งผลกระทบต่อ การชะล้างพังทลายของดิน ดินถล่ม น้ำท่วม ตลอดจนภัยแล้งในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศ นายกรัฐมนตรีจึงได้มีบัญชาให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในฐานะหน่วยงานหลักในการสนองอนุรักษ์ฟื้นฟูและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ดำเนินการฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ โดยยึดแนวพระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ได้พระราชทานแนวพระราชดำริในการให้ชาวบ้านร่วมกันเป็นหมู่บ้านป่าไม้ (แผนใหม่) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้วยความจริงใจ ไม่ต้องถูกขับไล่ ใช้ประโยชน์พื้นที่ที่อาศัยอยู่อย่างเหมาะสมและไม่ก่อให้เกิดปัญหาในพื้นที่แห่งอื่น และสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ ได้พระราชทานแนวพระราชดำริ ได้แก่ แนวทางปาร์กน้ำและบ้านเล็กในป่าใหญ่ เพื่อแก้ไขปัญหาการอยู่ร่วมกันระหว่างคนกับป่า ให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างกลมกลืน สมดุลและยั่งยืน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงได้นำแนวพระราชดำริดังกล่าว มาเป็นแนวทางในการเสนอวิธีการสงวนทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่วิกฤตเพื่อเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้เพื่อใช้ประโยชน์ตามสภาพความอุดมสมบูรณ์ของป่าไม้ และวิถีชีวิตของคนที่ย้ายถิ่นอาศัยอยู่ในป่า เพื่อฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ให้กลับคืนสู่ความอุดมสมบูรณ์ และประชาชนในพื้นที่ได้รับประโยชน์อย่างยั่งยืนจากการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ป่าไม้อย่างเหมาะสม และเป็นการเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสเฉลิมพระชนมพรรษาครบ 72 พรรษา

วัตถุประสงค์ เพื่อบริหารจัดการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ เพื่อเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระชนมพรรษาครบ 72 พรรษา ตลอดจนเพื่อหยุดยั้งการบุกรุกทำลายป่าไม้และฟื้นฟูสภาพป่าไม้ และเพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ร่วมกันดูแล ฝักระวังป้องกันรักษาและใช้ประโยชน์จากป่าไม้อย่างยั่งยืน กลุ่มเป้าหมายคือ พื้นที่หมู่บ้านที่อยู่ติดเขตและในเขตพื้นที่ป่าไม้ทุกแห่ง

**วันที่ 17 สิงหาคม 2547** คณะรัฐมนตรีรับทราบมาตรการแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายป่าไม้ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ

กระทรวงมหาดไทยเห็นว่าการป้องกันและปราบปรามการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าเป็นนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล ประกอบกับกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานที่มีเครือข่ายดำเนินการทั้งในภูมิภาค และท้องถิ่นครอบคลุมทั่วประเทศ ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานมีเอกภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงได้กำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายป่าไม้เพิ่มเติม ดังนี้

### 1. มาตรการด้านการปลูกจิตสำนึกของประชาชน

- 1) ประชาสัมพันธ์เน้นหนัก ให้ประชาชนเห็นถึงความสำคัญ เกิดความรัก ห่วงแหน และเห็นคุณค่าของทรัพยากรป่าไม้
- 2) จัดให้มีการประชุมชี้แจงทำความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้นำท้องถิ่นและกลุ่มมวลชนทุกระดับ ให้เข้าถึงนโยบายและแนวทางในการดูแลรักษาป่าไม้ให้ยั่งยืน
- 3) ปลูกฝังค่านิยมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและป่าไม้ ให้กับเด็กและเยาวชนทั้งในและนอกโรงเรียน
- 4) สร้างจิตสำนึกให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกัน ปราบปราม และฟื้นฟูสภาพป่าไม้ให้คงความสมดุลตามธรรมชาติอย่างยั่งยืน

### 2. มาตรการด้านการป้องกัน

- 1) มอบหมายให้ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำตำบล วางแผนปฏิบัติงานร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กรรมการหมู่บ้านและกลุ่มพลังมวลชน ทุกระดับ จัดตั้งกลุ่มอาสาสมัครพิทักษ์ป่า ในระดับหมู่บ้าน และตำบล โดยเฉพาะหมู่บ้านที่มีพื้นที่ติดกับป่า
- 2) สืบสวนและจัดทำบัญชี ผู้มีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าเพื่อเฝ้าระวังมิให้กระทำความผิด
- 3) สนับสนุนให้ขยายโครงการในพระราชดำริของสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถเกี่ยวกับการอนุรักษ์ป่าไม้ เช่น โครงการป่ารักษน้ำ โครงการบ้านเล็กในป่าใหญ่ ให้แพร่หลายกว้างขวางยิ่งขึ้น

### 3. มาตรการด้านการปราบปราม

- 1) เร่งรัด ติดตามให้ได้ตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษและใช้มาตรการทางกฎหมาย ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดอย่างเฉียบขาดและจริงจัง
- 2) กระตุ้น และส่งเสริมให้ประชาชน ให้ข้อมูลเบาะแส กระบวนการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า
- 3) เอาผิดกับเจ้าหน้าที่ผู้รู้เห็นเป็นใจ หรือให้การสนับสนุน ผู้กระทำความผิดกฎหมายป่าไม้ อย่างเด็ดขาดและจริงจัง
- 4) ใช้มาตรการลงโทษทางสังคมต่อผู้มีพฤติกรรมลักลอบตัดไม้ทำลายป่า เช่น การไม่คบหาสมาคมด้วย
- 5) เร่งรัดการดำเนินคดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามกฎหมายป่าไม้ให้รวดเร็วและทันเหตุการณ์

### 4. มาตรการด้านการฟื้นฟู

- 1) การปลูกป่าทดแทนอย่างต่อเนื่อง
- 2) การป้องกันไฟป่าที่มีประสิทธิภาพ
- 3) การสร้างเขื่อนหรือฝายกักเก็บน้ำ ให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เพื่อสร้างความชุ่มชื้นให้กับผืนป่าบริเวณนั้น
- 4) ประสานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งงบประมาณสนับสนุนการปลูกป่าเพิ่มเติมเป็นประจำทุกปี
- 5) ให้ประชาชนในท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ฟื้นฟู ควบคู่กับการใช้ประโยชน์จากป่าอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

### 5. มาตรการด้านการตรวจสอบและติดตามผล

- 1) มีระบบรายงานและติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง
- 2) ใช้ข้อมูลภูมิสารสนเทศ (GIS) และข้อมูลจากดาวเทียมในการตรวจสอบสภาพป่าที่ถูกทำลาย (มากขึ้นหรือลดลง) เพื่อให้การตรวจสอบมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
- 3) ร่วมกับสถาบันการศึกษา ทำการศึกษาวิจัยอย่างเป็นระบบ เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและแนวทางแก้ไขอย่างแท้จริง อันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน

### 6. มาตรการด้านการบริหารจัดการ

- 1) ให้จังหวัดและอำเภอ จัดตั้งศูนย์แก้ไขปัญหาลักลอบตัดไม้ทำลายป่า เพื่อรวบรวมข้อมูลและแสดงสถานการณ์ความรุนแรงของปัญหา โดยมีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม
- 2) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เป็นเจ้าภาพรับผิดชอบในการบูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่น ทั้งในภาครัฐและเอกชน
- 3) ให้จังหวัดและอำเภอ จัดทำแผนป้องกันและปราบปรามการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า ให้ครอบคลุมทุกมาตรการ (สร้างจิตสำนึก ป้องกัน ปราบปราม ฟื้นฟู ตรวจสอบและติดตามผล) และให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาของแต่ละพื้นที่

วันที่ 8 มีนาคม 2548 คณะรัฐมนตรีรับทราบตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รายงานสรุปผลการประชุมคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2548 กรณีราษฎร ตำบลสบป่อง อำเภอปางมะผ้า จังหวัดแม่ฮ่องสอน ขอคืนพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยออกจากเขตรักษาพันธุ์ สัตว์ป่า ป่าลุ่มน้ำปาย จังหวัดแม่ฮ่องสอน เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2548 ณ ห้องประชุม 202 กระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

1. ให้ตรวจสอบหรือพิสูจน์ว่าราษฎรอยู่อาศัยและทำกินก่อนหรือหลังการประกาศเขต รักษาพันธุ์สัตว์ป่า ป่าลุ่มน้ำปาย เมื่อปี พ.ศ. 2515 โดยให้นำภาพถ่ายทางอากาศปี พ.ศ. 2520 ซึ่งใกล้เคียง กับการประกาศเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ป่าลุ่มน้ำปาย มากที่สุด มาเป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบ

1.1 กรณีอยู่ก่อนการประกาศเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ป่าลุ่มน้ำปาย ปี พ.ศ. 2515 ให้เพิกถอนพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าส่วนนั้นออก (ต้องอยู่ก่อนกฎหมายเท่านั้น) เฉพาะที่ใช้ทำประโยชน์ จริงก่อนปี พ.ศ. 2515 และพร้อมกับกำหนดให้พื้นที่ที่เพิกถอนเป็นป่าสงวนแห่งชาติ

1.2 กรณีอยู่หลังการประกาศเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ป่าลุ่มน้ำปาย ปี พ.ศ. 2515 หากไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ให้ดำเนินการจัดทำหมู่บ้านป่าไม้แผน ใหม่ โดยไม่ต้องเพิกถอนพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ให้สิทธิตกทอดแก่ทายาทโดยธรรม ไม่สามารถจำหน่าย จ่ายโอนได้ หากไม่สามารถดำเนินการได้ ให้กำหนดพื้นที่ดังกล่าวเป็นป่าสงวนแห่งชาติ แล้วจึงเพิกถอนพื้นที่ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เพื่อให้กรมป่าไม้พิจารณาอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติต่อไป

ทั้งนี้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้มอบหมายให้สำนักฟื้นฟูและ พัฒนาพื้นที่อนุรักษ์ ดำเนินการจัดทำหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ โดยไม่ต้องเพิกถอนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

2. พื้นที่ที่ใช้ประโยชน์ในราชการที่อยู่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ป่าลุ่มน้ำปาย ให้ประกาศ เป็นป่าสงวนแห่งชาติ แล้วเพิกถอนพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าส่วนนั้นออก หลังจากนั้นให้กรมป่าไม้ ออก หนังสืออนุญาตให้ทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติต่อไป

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พิจารณามติที่ประชุมคณะกรรมการสงวน และคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติดังกล่าว สามารถนำไปเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่ อาศัย สำหรับการจัดการกับพื้นที่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแห่งอื่น ที่มีลักษณะเดียวกันนี้ได้

เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2548 พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายรัฐบาล คณะที่ 55 ต่อรัฐสภา รวม 9 ประการ มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ในนโยบายบริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

**“ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศเป็นปัจจัยที่สำคัญในการพัฒนา ประเทศ ซึ่งจะต้องมีความสมดุลในการใช้ การอนุรักษ์ และการทดแทนอย่างเหมาะสมเพื่อรักษา ทรัพยากรของประเทศที่มีค่านี้ให้เป็นสมบัติของคนในรุ่นต่อไป ดังนั้น รัฐบาลจะส่งเสริมและเร่งฟื้นฟู ความสมบูรณ์ของดินและน้ำสู่ธรรมชาติ แก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมและมลภาวะเพื่อคืนสภาพแวดล้อมที่ดี ให้กับคนไทย**

รัฐบาลจะกำหนดวิธีการบริหารจัดการทรัพยากรของรัฐและเอกชนภายใต้การมีส่วนร่วม ของเอกชนและชุมชนท้องถิ่น ที่ให้มีความสมดุลของการใช้ประโยชน์ การถือครอง และการอนุรักษ์ ฐานทรัพยากร ที่ดิน ป่าไม้ ลุ่มน้ำ ทรัพยากรชายฝั่ง การใช้ภูมิสารสนเทศ การปรับปรุงกฎหมาย และกฎระเบียบ การมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องให้เกิดประโยชน์สูงสุดและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อ การพัฒนาประเทศและคุณภาพชีวิตอย่างยั่งยืน” (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2548: 16)



วันที่ 23 สิงหาคม 2548 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการเรื่องข้อเสนอมาตรการแก้ไขปัญหานี้ โดยเฉพาะหน้าเพื่อสร้างความเป็นธรรมในการใช้ทรัพยากรในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามที่คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติเสนอ โดยให้กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุข 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้รับผิดชอบงบประมาณค่าใช้จ่ายด้านประชาชน และให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องรับไปพิจารณาดำเนินการในรายละเอียดต่อไป

ทั้งนี้คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) ได้รับข้อมูลและข้อเสนอเกี่ยวกับความเดือดร้อนของประชาชนใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ รวม 2 กรณี ได้แก่ กรณีชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดปัตตานีและจังหวัดนราธิวาสได้รับความเดือดร้อนจากเรืออวนรุน อวนลาก และกรณีเขตอุทยานแห่งชาติ บูโด-สุโงปาตี ทับที่ทำกินชาวบ้าน โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

## 1. กรณีชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดปัตตานีและจังหวัดนราธิวาสได้รับความเดือดร้อนจากเรืออวนรุนอวนลาก

1.1 สภาพปัญหา ชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดปัตตานีและจังหวัดนราธิวาสได้รับความเดือดร้อนจากการทำประมงผิดกฎหมายโดยเรืออวนรุน อวนลาก ซึ่งในเวลาที่ผ่านมามีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยกรมประมงพื้นบ้านจังหวัดปัตตานีร่วมกับหน่วยงานของรัฐในพื้นที่ได้ร่วมกันลาดตระเวนทำให้เรืออวนรุนไม่มีโอกาสทำประมงผิดกฎหมาย การปฏิบัติดังกล่าวก่อให้เกิดผลดีทั้งด้านการแก้ไขปัญหาและการสร้างความเชื่อมั่นและศรัทธามวลชน

### 1.2 ข้อเสนอ

#### พื้นที่จังหวัดปัตตานี

- ให้มีคำสั่งจัดตั้งชุดเฉพาะกิจของจังหวัดปัตตานี ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ประมง ตำรวจตระเวนชายแดน อาสาสมัครชาวบ้าน มีภารกิจเฉพาะการลาดตระเวนป้องกันและปราบปรามการทำประมงอวนรุน อวนลากมีผิดกฎหมายเท่านั้น มีระยะเวลาปฏิบัติงาน 6 เดือน (กันยายน 2548-กุมภาพันธ์ 2549) ช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงฤดูมรสุม ในพื้นที่ชายฝั่งทะเลจะมีสัตว์น้ำอุดมสมบูรณ์ ชาวประมงพื้นบ้านที่จะทำการประมงได้มาก มีโอกาสหารายได้เก็บสะสมไว้สำหรับเลี้ยงดูครอบครัว และประมาณเดือนตุลาคมจะเป็นช่วงถือศีลของชาวไทยมุสลิม (รอมฎอน) ซึ่งทางราชการควรร่วมกับชาวบ้านปกป้องทรัพยากรสัตว์น้ำเป็นพิเศษ

- ให้สนับสนุนงบประมาณค่าน้ำมันเชื้อเพลิงเรือตรวจลาดตระเวนยานพาหนะเจ้าหน้าที่ และค่าเบี้ยเลี้ยงเจ้าหน้าที่ชุดเฉพาะกิจดังกล่าว ในการออกลาดตระเวนเป็นเงิน 50,000 บาท/เดือน

- ให้จังหวัด อำเภอ ถือว่าการปฏิบัติงานนี้ เป็นภารกิจหลักที่มีความสำคัญเพื่อการแก้ไขปัญหาความยากจนของชาวประมงพื้นบ้าน และสร้างศรัทธามวลชนโดยเฉพาะกลุ่มชาวประมงพื้นบ้าน ซึ่งมีประมาณ 83,000 คน ผู้บังคับบัญชาทุกระดับควรติดตามสนับสนุนและให้กำลังใจเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง

#### พื้นที่จังหวัดนราธิวาส

- ให้กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พิจารณาออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่อง ห้ามใช้เครื่องมืออวนลาก ใช้ประกอบเรือยนต์ทำการประมงในพื้นที่ทะเลจังหวัดนราธิวาส

## 2. กรณีเขตอุทยานแห่งชาติบูโด-สุโงปาตี ทับที่ทำกินชาวบ้าน

2.1 สภาพปัญหา ชาวบ้านในพื้นที่จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ร้องเรียนกรณีพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าเทือกเขาหรือเสา ป่ายิงอ ป่าบาเจาะ ป่ากะบุรี ป่ากะวะ ป่าบูเกะตาแว ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ อำเภอบาเจาะ อำเภอหรือเสา อำเภอยิงอ อำเภอเจาะไอร้อง อำเภอสุนทรบุรี

และอำเภอสุคริพ จังหวัดนครราชสีมา อำเภอเกาะพ้อ จังหวัดปัตตานี อำเภอรามัน จังหวัดยะลา ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2542 หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่าอุทยานแห่งชาติบูโด-สุไหงปาดี พื้นที่รวม 213,125 ไร่

ผลการสำรวจการถือครองที่ดินของชาวบ้าน เมื่อปี 2544-2547 ตามโครงการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ ในพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมาย สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 6 สาขาปัตตานี จังหวัดปัตตานี ยะลา นครราชสีมา พบว่าเขตอุทยานแห่งชาติบูโด-สุไหงปาดี ได้ทับที่ทำกินของชาวบ้าน สรุปได้ดังนี้

|                   | จำนวนผู้ถือครอง (ราย) | พื้นที่                     | เฉลี่ยพื้นที่ถือครอง |
|-------------------|-----------------------|-----------------------------|----------------------|
| จังหวัดปัตตานี    | 216                   | 2,570 ไร่ 2 งาน 24 ตารางวา  | 11.90 ไร่/ราย        |
| จังหวัดยะลา       | 272                   | 4,608 ไร่                   | 16.94 ไร่/ราย        |
| จังหวัดนครราชสีมา | 6,497                 | 89,038 ไร่ 1 งาน 43 ตารางวา | 13.70 ไร่/ราย        |

ปัญหาความเดือดร้อนของชาวบ้านตั้งแต่ปี 2542 ถึงปัจจุบันคือไม่สามารถตัดโค่นต้นยางพารา เพื่อปลูกทดแทนใหม่ได้ ก่อให้เกิดการสูญเสียทางเศรษฐกิจและรายได้ของชาวบ้านในพื้นที่ข้อเสนอ

- ให้กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อนุญาตให้มีการ "เปลี่ยนต้นไม้" โดยให้ชาวบ้านสามารถทำการตัดโค่นต้นยางพาราที่หมดอายุในที่ดินทำกินของตนเอง ที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติบูโด-สุไหงปาดี

- ให้สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (สกย.) ให้การสงเคราะห์แก่เกษตรกรในการปลูกยางทดแทนในที่ดินทำกินของตนเอง ที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติบูโด-สุไหงปาดี

คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) ได้พิจารณาข้อมูลและข้อเสนอแนะทั้งสองกรณีแล้วเห็นว่า กรณีทั้งสองน่าจะเป็นตัวอย่างของความร่วมมือระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น อีกทั้งเป็นการสร้างโอกาสให้ประชาชนได้ใช้ทรัพยากรที่คุ้มค่าและยั่งยืน ซึ่งจะมีผลต่อการแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างเป็นรูปธรรม เป็นการประหยัดงบประมาณของรัฐ และสร้างศรัทธาและความเชื่อมั่นของประชาชนใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อรัฐบาลอีกด้วย ซึ่งเห็นควรที่รัฐบาลจะพึงให้ความสำคัญและสั่งการ เร่งรัดให้มีผลปฏิบัติโดยเร็ว

**วันที่ 11 ตุลาคม 2548** คณะรัฐมนตรีรับทราบเรื่องการขอใช้พื้นที่ป่าชายเลนเพื่อก่อสร้างสะพาน คสล. ข้ามแม่น้ำประแสร์ อำเภอแกลง จังหวัดระยองตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอ ซึ่งอนุมัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 6 (ฝ่ายสาธารณสุข การเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายพินิจ จารุสมบัติ) เป็นประธานที่เห็นชอบให้กระทรวงคมนาคม โดยกรมทางหลวงยึดถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2534 ที่มีมติให้ระงับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนโดยเด็ดขาด เพื่อหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าไม้ชายเลนและระงับการพิจารณาขออนุญาตใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนของทางราชการ และให้รับประเด็นอภิปรายของคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 6 ที่เห็นว่าการที่กระทรวงคมนาคมจะขอยกเว้นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เพื่อให้กรมทางหลวงก่อสร้างสะพาน คสล. ข้ามแม่น้ำประแสร์ อำเภอแกลง จังหวัดระยอง จะต้องมีความจำเป็นจริงๆ และไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้และโดยการก่อสร้างสะพานและถนนต่อเชื่อมในพื้นที่ป่าชายเลน เป็นการ เปลี่ยนสภาพป่าชายเลนอย่างสิ้นเชิง และยังมีผลทำให้ป่าชายเลนบริเวณใกล้เคียงมีสภาพเสื่อมโทรมลง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระบบ

นิเวศน์วิทยาและสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ รวมทั้งอาจจะมีประชาชนอพยพเข้าไปในบริเวณรอบพื้นที่ป่าชายเลนดังกล่าว ประกอบกับสภาวะแวดล้อมธรรมชาติป่าชายเลนถูกทำลายลงอย่างมากทำให้ป่าชายเลนเหลือน้อย และหากเป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดก็สมควรมีการทำลายระบบนิเวศน์วิทยา หากจำเป็นไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ก็ควรทำให้เสียหายน้อยที่สุด จึงเห็นควรให้กรมทางหลวงทบทุนการก่อสร้างสะพาน คสล. ข้ามแม่น้ำประแสร์ อำเภอแกลง จังหวัดระยอง และถนนต่อเชื่อมโดยหลีกเลี่ยงการใช้พื้นที่ป่าชายเลน อันจะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศป่าชายเลนและชายฝั่งและจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน กิจกรรม ทางเศรษฐกิจและการขยายตัวของชุมชน ทำให้ผลประโยชน์ของโครงการไม่คุ้มค่าในระยะยาว ไปพิจารณาดำเนินการต่อไป

**วันที่ 8 สิงหาคม 2549** คณะรัฐมนตรีมีมติ เรื่อง การฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องที่อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

คณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการให้กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ร่วมกับกรมที่ดิน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง บูรณาการในการดำเนินงานตรวจสอบและแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าบนภูเขาที่สูงชัน และการออกเอกสารสิทธิที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ โดยมีขอบด้วยกฎหมาย และเร่งฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมให้กลับคืนสภาพสมบูรณ์โดยเร็ว และสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินงานของหน่วยงานดังกล่าวจาก งบประมาณกองทุนหมุนเวียนที่สามารถสนับสนุนการดำเนินงานดังกล่าวได้ เนื่องจากไม่มีงบประมาณปกติ ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรายงานว่าปัจจุบันเกาะสมุยประสบปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีความรุนแรงเข้าขั้นวิกฤต ได้แก่ ปัญหาปริมาณน้ำใช้ในการอุปโภค บริโภค ปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินผิดประเภท ปัญหาสวนมะพร้าวถูกแมลงดำหนามหรือด้วงทำลาย และปัญหาการบุกรุกพื้นที่ เนื่องจากในช่วงเวลาที่ผ่านมา มีการส่งเสริมอุตสาหกรรมด้านการท่องเที่ยว จึงส่งผลให้นักท่องเที่ยวและประชากรแฝงที่ย้าย เข้ามาทำงานเป็นจำนวนมาก จึงส่งผลกระทบต่อเนื่องไปถึงการขยายของชุมชน การเพิ่มขึ้นของปริมาณขยะและน้ำเสีย แหล่งที่อยู่อาศัย สถานที่พักของนักท่องเที่ยว และร้านค้าต่างๆ เกินกว่าศักยภาพของพื้นที่ที่จะรองรับได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งวิถีการดำเนินชีวิตที่มีคนต่างถิ่นเข้ามาในพื้นที่มากขึ้น รูปแบบการดำรงชีวิตแต่เดิมของชาวเกาะสมุยจึงเปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับพื้นที่บนเกาะสมุย มีการใช้ที่ดินอย่างผิดประเภท มีการพัฒนาอย่างไม่ถูกทิศทางและไม่เหมาะสมมี นักท่องเที่ยวจำนวนมาก ทำให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่าบนภูเขาที่สูงชัน และมีการออกเอกสารสิทธิที่ดินซ้อนทับใน พื้นที่ป่าไม้ โดยมีขอบด้วยกฎหมาย รวมถึงการเพิ่มขึ้นของปริมาณขยะและน้ำเสีย ซึ่งมีผลกระทบต่อการท่องเที่ยวและคุณภาพชีวิตของประชาชน จึงจำเป็นต้องมีการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาโดยเร่งด่วน

### แนวทางแก้ไขปัญหา

1. เนื่องจากมีการบุกรุกพื้นที่ป่าบนภูเขาที่สูงชัน และมีการออกเอกสารสิทธิที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ โดยมีขอบด้วยกฎหมาย จึงต้องบูรณาการการดำเนินการตรวจสอบและแก้ไขปัญหาดังกล่าว
2. เร่งฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมให้กลับคืนสภาพที่สมบูรณ์โดยเร็ว โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นดำเนินการ

**วันที่ 8 สิงหาคม 2549** คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอ คณะรัฐมนตรี คณะที่ 2 (ฝ่ายโครงสร้างพื้นฐานการเกษตรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) ที่มีมติตามที่ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เสนอ ดังนี้ อนุมัติหลักการร่างพระราชกฤษฎีการวมกรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นกรมป่าไม้ และปรับปรุงอำนาจหน้าที่ และกิจการของกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. .... และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วให้ดำเนินการต่อไปได้ และอนุมัติหลักการร่างกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. .... โดยสาระสำคัญของร่างพระราชกฤษฎีกาฯ และร่าง กฎกระทรวง ฯ เป็นการรวมกรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เข้าด้วยกัน และใช้ชื่อว่า "กรมป่าไม้" เนื่องจากหน่วยงานทั้งสองมีลักษณะงานและอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกัน และให้รับข้อสังเกต ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการไปประกอบการดำเนินการตาม ขั้นตอนของหนังสือสำนักงาน ก.พ.ร.ที่ นร 1200/ว 3 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2549 ต่อไป

**วันที่ 15 สิงหาคม 2549** คณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่านา ยางหลัก ในท้องที่ตำบลโป่งนก ตำบลนายางหลัก ตำบลบ้านไร่ ตำบลละตะแบก อำเภอเทพสถิต และตำบล ชับใหญ่ กิ่งอำเภอซับใหญ่ อำเภอจัตุรัส จังหวัดชัยภูมิ ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. .... (อุทยานแห่งชาติป่า หินงาม) ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม เสนอ และให้ดำเนินการต่อไปได้

ร่างพระราชกฤษฎีกาฯ ดังกล่าวเป็นการกำหนดให้บริเวณที่ดินป่านายางหลัก ในท้องที่ตำบลโป่ง นก ตำบลนายางหลัก ตำบลบ้านไร่ ตำบลละตะแบก อำเภอเทพสถิต และตำบลซับใหญ่ กิ่งอำเภอซับใหญ่ อำเภอจัตุรัส จังหวัดชัยภูมิ ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ

**วันที่ 15 สิงหาคม 2549** คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดิน ป่าเขาช้างเผือก และป่าห้วยเขย่ง ในท้องที่ตำบลหนองลู ตำบลปรังเผล อำเภอสังขละบุรี และตำบลปิล็อก ตำบลห้วยเขย่ง ตำบลท่าขนุน ตำบลหินดาด ตำบลลิ้นถิ่น อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี ให้เป็น อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. .... (อุทยานแห่งชาติทองผาภูมิ) ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วดำเนินการต่อไปได้

โดยร่างพระราชกฤษฎีกาฯ ดังกล่าวมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดบริเวณที่ดินป่าเขาช้างเผือก และป่าห้วยเขย่ง ในท้องที่ตำบลหนองลู ตำบลปรังเผล อำเภอสังขละบุรี และตำบลปิล็อก ตำบลห้วยเขย่ง ตำบล ท่าขนุน ตำบลหินดาด ตำบลลิ้นถิ่น อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรายงานตามข้อเสนอของกรมอุทยาน แห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชว่า

1. กรมอุทยานฯ ได้จัดส่งเจ้าหน้าที่ไปทำการสำรวจและจัดตั้งอุทยานแห่งชาติทองผาภูมิ เมื่อปี พ.ศ. 2536 ถึงปี พ.ศ. 2537 โดยพบว่าพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าเขาช้างเผือก และป่าสงวนแห่งชาติ ป่าห้วยเขย่ง ในท้องที่ตำบล หนองลู ตำบลปรังเผล อำเภอสังขละบุรี และตำบลปิล็อก ตำบลห้วยเขย่ง ตำบลท่าขนุน ตำบลหินดาด ตำบลลิ้นถิ่น อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี เนื้อที่ประมาณ 700,000 ไร่ มีความเหมาะสมที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติ มีสภาพภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นเทือกเขาสลับซับซ้อน แนวเขาวางตัวในแนวทิศเหนือกับทิศใต้ เป็นส่วนหนึ่งของเทือกเขาตะนาวศรี ความสูงของพื้นที่จากระดับน้ำทะเลเฉลี่ยปานกลางประมาณ 100-1,249 เมตร มีเขาช้างเผือกซึ่งอยู่ทางทิศตะวันตกของพื้นที่ มี ยอดเขาสูงประมาณ 1,249 เมตร ประกอบไปด้วยป่าดิบชื้น ป่าดิบแล้ง ป่าเบญจพรรณ และ ป่าดิบเขา

ยอดเขาที่สำคัญๆ ได้แก่ เขาช้างเผือก เขานิชา เขาพุถ่อง เขาต่าง เขาปากประตู่ เขาเลาะโล เขาประหนอง  
โทคี เขาชะลูโลง ฯลฯ เป็นต้นกำเนิดของลำห้วยต่างๆ เช่น ห้วยมาลัย ห้วยกบ ห้วยชาน ห้วยองค์พระ ห้วย  
ปี้คี ห้วยปากคอก ห้วยเจ็ดมิตร เป็นต้น โดยไหลลงเขื่อนเขาแหลม และแม่น้ำแควน้อย จึงเป็นต้นกำเนิด  
ของแม่น้ำแควน้อย และมีสัตว์ป่าหลายชนิด เช่น เลียงผา เสือ ช้าง เสือโคร่ง หมูป่า กวาง และนก  
ชนิดต่างๆ อีกจำนวนมาก ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวประกอบไปด้วยจุดเด่นทางธรรมชาติที่สวยงาม และน่าสนใจ  
หลายแห่ง ได้แก่ น้ำตกเขาใหญ่ น้ำตกน้ำดิบใหญ่ น้ำตกจ๊อกกระดิ่น น้ำตกปีเต็ง และเนินเสาธง เป็นต้น  
และมีพื้นที่ที่กำหนดบริเวณที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติทองผาภูมิได้ดำเนินการรังวัดพื้นที่ และได้คำนวณ  
เนื้อที่ใหม่ได้ประมาณ 1,237.31 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 773,318 ไร่ 3 งาน

2. คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติได้มีมติในที่ประชุม ครั้งที่ 2/2538 เมื่อวันที่ 18  
พฤษภาคม 2538 เห็นชอบในการกำหนดพื้นที่ตามข้อ 1 ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ จึงได้เสนอร่างพระราช  
กฤษฎีกาดังกล่าวมาเพื่อดำเนินการ

**วันที่ 15 สิงหาคม 2549** คณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าภู  
แล่นคาด้านทิศเหนือ และป่าภูแล่นคาตำบลด้านทิศใต้ ในท้องที่ตำบลบ้านหัน ตำบลสระโพนทอง ตำบล  
โนนกกอก ตำบลซับสีทอง ตำบลบ้านเดื่อ อำเภอเกษตรสมบูรณ์ ตำบลกุดชุมแสง ตำบลคูเมือง อำเภอหนอง  
บัวแดง ตำบลท่ามะไฟหวาน อำเภอแก้งคร้อ ตำบลห้วยต้อน อำเภอเมืองชัยภูมิ และตำบลภูแล่นคา อำเภอ  
บ้านเขว้า จังหวัดชัยภูมิ ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. .... (อุทยานแห่งชาติภูแล่นคา) ตามที่กระทรวง  
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ และให้นำพูลขึ้นเกล้าฯ ถวายเพื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

โดยร่างกฎกระทรวงฯ ดังกล่าวมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดบริเวณที่ดินป่าภูแล่นคาด้าน  
ทิศเหนือ และ ป่าภูแล่นคาตำบลด้านทิศใต้ ในท้องที่ตำบลบ้านหัน ตำบลสระโพนทอง ตำบลโนนกกอก ตำบลซับสี  
ทอง ตำบลบ้านเดื่อ อำเภอเกษตรสมบูรณ์ ตำบลกุดชุมแสง ตำบลคูเมือง อำเภอหนองบัวแดง ตำบลท่า  
มะไฟหวาน อำเภอแก้งคร้อ ตำบลห้วยต้อน อำเภอเมืองชัยภูมิ และตำบลภูแล่นคา อำเภอบ้านเขว้า  
จังหวัดชัยภูมิ ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ (อุทยานแห่งชาติภูแล่นคา)

**วันที่ 15 สิงหาคม 2549** คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดิน  
ป่าห้วยยอดมน และป่าบุณฑริก ในท้องที่ตำบลช่องเม็ก ตำบลโนนก่อ อำเภอสิรินธร และตำบลคอแลน  
ตำบลโพนงาม ตำบลห้วยข่า อำเภอบุณฑริก จังหวัดอุบลราชธานี ให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. ....  
ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจ  
พิจารณา แล้วดำเนินการต่อไปได้

โดยร่างพระราชกฤษฎีกาฯ ดังกล่าว มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดบริเวณที่ดินป่าห้วยยอดมน  
และ ป่าบุณฑริก ในท้องที่ตำบลช่องเม็ก ตำบลโนนก่อ อำเภอสิรินธร และตำบลคอแลน ตำบลโพนงาม  
ตำบลห้วยข่า อำเภอบุณฑริก จังหวัดอุบลราชธานี ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้เป็นเขตรักษา  
พันธุ์สัตว์ป่า

#### 2.4.10 นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และเหตุการณ์ที่สำคัญในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ได้กำหนดแผนที่  
เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ไว้ในบทที่ 5 ยุทธศาสตร์การพัฒนาความหลากหลายทางชีวภาพ  
และการสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดเป้าหมายไว้ในข้อ (1.1) ดังนี้

“(1.1) คุ่มครองพื้นที่ป่าให้คงความอุดมสมบูรณ์ไม่น้อยกว่าร้อยละ 33 พื้นที่ป่าอนุรักษ์ไม่น้อยกว่าร้อยละ 18 ของพื้นที่ประเทศ พื้นฟูป่าอนุรักษ์ 2,900,000 ไร่”

ในส่วนของแนวทางการพัฒนาได้กำหนดไว้ในข้อ 3.1 ดังนี้

### “ 3.1 การรักษาสถานทรัพยากรและความสมดุลของระบบนิเวศ

การตระหนักว่าฐานทรัพยากรเป็นทรัพย์สินร่วมกันของสังคม ทุกคนมีส่วนร่วมได้รับประโยชน์และมีส่วนในการรับผิดชอบโดยเท่าเทียมกัน จะทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนบทบาทการบริหารจัดการให้เกิดลักษณะกระจายอำนาจ และส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วม โดยมีองค์ความรู้ การเสริมสร้างศักยภาพ และจิตสำนึก เป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยในการตัดสินใจ เพื่อรักษาสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ ระหว่างผลประโยชน์ระยะสั้นกับผลประโยชน์ระยะยาว และระหว่างผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่างๆ นอกจากนั้น ยังจำเป็นต้องสร้างเครือข่ายทางสังคมที่เป็นความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคเอกชน ชุมชน ท้องถิ่น และนักวิชาการ เพื่อให้เกิดพลังขับเคลื่อนทางสังคมอย่างแท้จริง โดยมีแนวทางดำเนินงาน ดังนี้

#### (1) พัฒนาระบบฐานข้อมูลและสร้างองค์ความรู้

พัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศ ภูมิศาสตร์ และข้อมูลแผนที่ 1 : 4000 เพื่อใช้กำหนดแนวเขตอนุรักษ์ที่ชัดเจนโดยชุมชนมีส่วนร่วม และจัดทำระบบฐานข้อมูลและทะเบียนการบุกรุกใช้ประโยชน์ เพื่อวางระบบกระจายการถือครองให้คนยากจนมีปัจจัยการผลิตเป็นของตนเอง สนับสนุนการวิจัยร่วมระหว่างภาควิชาการกับชุมชนท้องถิ่น ค้นหาองค์ความรู้ ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมของชุมชน ตามลักษณะของระบบนิเวศน์ ในการดูแลฟื้นฟูฐานทรัพยากร รวมทั้งมีการติดตามการเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศที่สำคัญ เช่น ป่าต้นน้ำ กลุ่มน้ำ ระบบนิเวศชายฝั่ง แหล่งกำเนิดความหลากหลายทางชีวภาพ จัดทำเป็นระบบฐานข้อมูลที่ถูกต้องเป็นเอกภาพ นำไปเผยแพร่ต่อชุมชนและภาคีที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างฐานองค์ความรู้และใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการทรัพยากร รวมทั้งเผยแพร่รูปแบบตัวอย่างในการอนุรักษ์และจัดการฐานทรัพยากรที่มีความสมดุลและยั่งยืน

#### (2) ส่งเสริมสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร

กระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรให้ชุมชนท้องถิ่นที่มีศักยภาพ สนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วม การสร้างความเข้มแข็งของประชาคม ส่งเสริมบทบาทของผู้นำท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปราชญ์ชาวบ้าน และการสร้างเครือข่ายทางสังคม เครือข่ายอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างศักยภาพและบทบาทของชุมชนในการดูแลฟื้นฟูฐานทรัพยากรรวมทั้งถ่ายทอดยกระดับภูมิปัญญาท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรร่วมกับความรู้สมัยใหม่ เชื่อมโยงการจัดการทรัพยากรกับการผลิตของชุมชน ส่งเสริมชุมชนในการจัดตั้งป่าชุมชน การจัดการประมงทะเลและทรัพยากรชายฝั่ง สร้างมาตรการจูงใจสนับสนุนให้ชุมชนทำหน้าที่ฟื้นฟู รักษาสายพันธุ์ท้องถิ่น ทั้งพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ ที่มีคุณค่าต่อการดำรงชีวิต เป็นเอกลักษณ์ของพื้นที่ หายากและมีมูลค่าทางเศรษฐกิจ เพื่อสร้างความมั่นคงด้านอาหารและการดำรงชีวิต ซึ่งจะทำให้ชุมชนที่อยู่รายรอบระบบนิเวศและฐานทรัพยากร เป็นฐานเครือข่ายทางสังคมที่เข้มแข็งในการฟื้นฟูรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

### (3) พัฒนาระบบการจัดการร่วมเพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ

(3.1) ให้ความสำคัญกับการกำหนดเขต และการจัดการเชิงพื้นที่ โดยคำนึงถึงสภาพทางภูมิศาสตร์และขีดความสามารถในการรองรับของระบบนิเวศ สร้างแนวกันเขตพื้นที่อนุรักษ์ โดยจัดทำข้อตกลงกับชุมชนท้องถิ่น เพื่อป้องกันการบุกรุกขยายพื้นที่ในอนาคต กำหนดเขตการใช้ประโยชน์และกระจายการถือครองที่ดิน โดยร่วมกับท้องถิ่นกำหนดเขตการใช้ที่ดินและวางผังเมือง แก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งเรื่องการทับซ้อนของแนวเขตที่ดิน และจัดระเบียบการบุกรุกใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ และพื้นที่ป่าอนุรักษ์ กำหนดมาตรการเพื่อรักษาที่ดินที่เหมาะสมซึ่งรัฐได้ลงทุนพัฒนาระบบชลประทานไว้แล้ว ให้เป็นที่ดินสำหรับการเกษตรตลอดไป

(3.2) มีมาตรการประกาศภาวะฉุกเฉินหยุดใช้ชั่วคราว สำหรับทรัพยากรที่อยู่ในภาวะถูกทำลายสูง เพื่อให้ทรัพยากรนั้นได้สร้างตัวใหม่ และเกิดความยั่งยืน ในบางพื้นที่ที่มีความสำคัญสูง โดยประกาศเป็นพื้นที่ควบคุมอย่างชัดเจน

(3.3) สร้างกลไกแก้ไขปัญหาคัดแย้งอย่างสันติวิธี ยุติธรรมอยู่บนหลักเกณฑ์ที่ทุกภาคส่วนยอมรับ และบูรณาการให้เกิดความสมดุลในการปรับเปลี่ยนเป้าประสงค์และกระบวนการผลิตที่ยั่งยืนไปสู่ความสมดุลที่ได้จากการพัฒนาบนฐานความหลากหลายทางชีวภาพในอนาคต

(3.4) ฟื้นฟูสภาพป่าให้เกิดความอุดมสมบูรณ์และคงความหลากหลายทางชีวภาพโดยปฏิบัติตามมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์อย่างเข้มงวด และปลูกป่าเสริม กำหนดมาตรการ “คนอยู่ร่วมกับป่า” โดยให้ทำ กิจกรรมสนับสนุนการฟื้นฟูรักษาระบบนิเวศ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติโดยยังคงรักษาระบบนิเวศไว้ตลอดไป

(3.5) บริหารจัดการน้ำในลุ่มน้ำอย่างบูรณาการ เพื่อให้มีน้ำในปริมาณและคุณภาพที่เหมาะสม สนองความต้องการจำเป็นในการดำรงชีวิตที่ดีและการผลิตทางเศรษฐกิจที่พอเพียง โดย

1) อนุรักษ์ฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารให้เกิดความสมบูรณ์ ด้วยการปลูกป่าเสริมสร้างฝายในพื้นที่ต้นน้ำ ปลูกหญ้าแฝกในพื้นที่ลาดชัน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2549: 101)

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ได้มีนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และเหตุการณ์ที่สำคัญตามลำดับเวลาดังนี้

วันที่ 3 พฤศจิกายน 2549 พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาล คณะที่ 56 ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไว้ในหัวข้อ 2.2.8 ดังนี้

**“2.2.8 การจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สร้างความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรชีวภาพ เพื่อสร้างความสมดุลคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีที่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศ โดยใช้มาตรการทางเศรษฐกิจที่ผสมผสานกับหลักการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมและเกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย”** (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2549: 4)

**วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2550** คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบตามที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ รายงานแนวทางการพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อม และควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง ภายหลังสิ้นสุดแผนแม่บท เพื่อการพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อม และ ควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2545-2549) ดังนี้

แนวทางการดำเนินงาน ภายหลังสิ้นสุดแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อม และ ควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2545-2549) ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช มีดังนี้

การดำเนินงานในช่วงแผนแม่บทฯ ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2545-2549) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้ดำเนินการภายใต้งบประมาณปกติของกรม ดำเนินการในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ทั่วประเทศ

### 1. โครงการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์

ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เห็นชอบหลักการมาตรการและแนวทางแก้ไข ปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้และให้ดำเนินการต่อไปได้ตามมติคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ โดยให้กรมป่าไม้ (ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช รับมา ดำเนินการในพื้นที่ป่าอนุรักษ์) ดำเนินการตามแผนการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ระดับพื้นที่ ผลการดำเนินงาน ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2541-2548 ดังนี้ ผู้ถือครองที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 126,197 ราย เนื้อที่ 1,741,550 ไร่ ตรวจพิสูจน์สิทธิ์แล้ว 61,249 ราย อยู่อาศัย/ทำกิน ก่อนประกาศเขตป่าไม้ 9,687 ราย อยู่อาศัย/ทำกิน ภายหลังประกาศเขตป่าไม้ 51,562 ราย สำหรับปี 2549 ได้ดำเนินการจัดการชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ โดยการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิ์ 19,988 ราย

### 2. โครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ ตามแนวพระราชดำริเฉลิมพระเกียรติ 72 พรรษา

เป็นโครงการดำเนินการในปี 2547 ซึ่งนำแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้พระราชทานแนวพระราชดำริในการให้ชาวบ้านร่วมกันเป็นหมู่บ้านป่าไม้ (แผนใหม่) และแนวพระราชดำริของสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ ได้พระราชทานแนวทางปาร์กซ์น้ำ และบ้านเล็กในป่าใหญ่ เพื่อแก้ไขปัญหาการอยู่ร่วมกันระหว่างคนกับป่า ตามมติคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบหลักการ เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2547 และเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2547 ซึ่งเริ่มดำเนินการในการบูรณาการงบประมาณของหน่วย ซึ่งกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ดำเนินการในปีงบประมาณ 2548 ในหมู่บ้านในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ จำนวน 100 หมู่บ้าน (จาก 2,348 หมู่บ้าน)

#### การดำเนินงาน

1. การเตรียมความพร้อมของเจ้าหน้าที่และชุมชน
2. การเตรียมพื้นที่ โดยการสำรวจ รังวัด และจัดทำขอบเขตที่ตั้งชุมชน เพื่อจัดผังหมู่บ้าน ทั้งที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน และพื้นที่ป่าหมู่บ้าน
3. การบริหารจัดการ
  - โดยใช้เวทีประชาคม ในการจัดการตั้งองค์กร บริหารจัดการป่าไม้
  - ใช้กลไกกองทุนหมู่บ้าน ในการพัฒนาอาชีพ และสร้างเครือข่าย
  - บริหารจัดการพื้นที่อยู่อาศัย ทำกิน และป่าไม้
4. การสนับสนุน
  - กระบวนการเรียนรู้
  - สร้างจิตสำนึกให้ชุมชนมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของทรัพยากร
  - สนับสนุน แผนงาน/โครงการของรัฐ โดยชุมชนดำเนินการเอง



5. ประเมินผล และนำผลการประเมินมาพัฒนาปรับปรุงโครงการได้เจียดจ่ายงบประมาณดำเนินการในปี 2548 สำหรับปี 2549 ไม่ได้รับการพิจารณาจัดสรร งบประมาณ

### 3. โครงการส่งเสริมและพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชนพื้นที่ป่าอนุรักษ์ (สสอ.)

เป็นโครงการที่สนองแนวพระราชเสาวนีย์ของสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ ในเรื่อง "คนอยู่กับป่า" โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน และยึดหลักธรรมาภิบาล และเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อแก้ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และลดปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ดิน น้ำ และป่าไม้ โดยมีวัตถุประสงค์ในการ 1) เพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 2) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการคุ้มครองพื้นที่ป่าอนุรักษ์ โดยชุมชนมีส่วนร่วม และ 3) เพื่อเสริมสร้าง และพัฒนาการมีส่วนร่วม ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นโครงการที่ใช้เงินอุดหนุนในการอนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ หมู่บ้านละ 50,000 บาท ในการสนับสนุนโครงการขององค์กรชุมชนดำเนินการเองในการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เริ่มโครงการในปี พ.ศ. 2549 จำนวน 600 หมู่บ้าน โดยสนับสนุน

1. หมู่บ้านเป้าหมายของหน่วยจัดการต้นน้ำ และหน่วยอนุรักษ์และจัดการต้นน้ำ จำนวน 411 หมู่บ้าน

2. หมู่บ้านภายใต้โครงการหมู่บ้านพิทักษ์ป่ารักษาสิ่งแวดล้อม จำนวน 89 หมู่บ้าน

3. หมู่บ้านตามประกาศกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เรื่อง ประกาศ

โครงการ หมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ตามแนวพระราชดำริ เณลิมพระเกียรติ 72 พรรษา พระบรมราชินีนาถ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 ประกาศ ณ วันที่ 17 สิงหาคม พ.ศ. 2548 จำนวน 100 หมู่บ้าน

โครงการทั้ง 3 ดังกล่าวเป็นการดำเนินการที่ครอบคลุมยุทธศาสตร์การพัฒนา และจัดการเรื่องที่อยู่อาศัยและที่ทำกินบนพื้นที่สูงร่วมกันพัฒนา และการลดความรุนแรงของปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ และการขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และชุมชนที่สูงและพื้นที่ราบได้ระดับหนึ่ง

### การดำเนินงานหลังสิ้นสุดแผนแม่บทฯ ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2545-2549)

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้กำหนดยุทธศาสตร์กระทรวง การสร้างสมดุลระหว่างการใช้ประโยชน์ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยการมีส่วนร่วมของภาคี

ในปี 2550 กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้จัดทำคำของบประมาณของโครงการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และโครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ ตามแนวพระราชดำริ เณลิมพระเกียรติ 72 พรรษา ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2550 เรียบร้อยแล้ว ซึ่งจะต้องดำเนินการโครงการทั้งสองให้เกิดความต่อเนื่อง สำหรับในการพัฒนาต้องยึดหลัก "คนอยู่กับป่า" เพื่อเกื้อกูลทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน ภายใต้หลักเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อแก้ไขปัญหาชุมชนบนพื้นที่สูงเข้าสู่ระบบปกติซึ่งเป็นภารกิจและหน้าที่ปกติของ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

### ปัญหาอุปสรรค ในการดำเนินการตามแผนแม่บทฯ ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2545-2549)

1. การสกัดกั้นการอพยพจากนอกประเทศ
2. การวางแผนครอบครัวของบุคคลบนพื้นที่สูง
3. การจัดสรรงบประมาณในช่วงที่ผ่านมามีเหตุการณ์ที่จะต้องแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า เช่น น้ำท่วม ภัยแล้ง และไข้หวัดนก ทำให้โครงการที่ดำเนินการอยู่ได้รับผลกระทบ
4. การปรับโครงสร้าง กระทรวง ทบวง กรม

แนวทางการดำเนินงาน ภายหลังสิ้นสุดแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อม และควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2545-2549) ของกรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีดังนี้

ตามแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อม และการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2545-2549) ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาและจัดการเรื่องที่อยู่อาศัยและที่ทำกินบนพื้นที่สูง โดยมีแนวทาง การดำเนินงานดังนี้

### 1. การจัดการพื้นที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยบนพื้นที่สูง

- เร่งรัดดำเนินการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของราษฎรในพื้นที่ป่าไม้ในหมู่บ้านที่จัดตั้งอย่างถูกต้องตามกฎหมายแล้ว และกลุ่มบ้านที่มีคุณสมบัติที่จะดำเนินการแยกเป็นหมู่บ้านที่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยให้มีการกำหนดขอบเขตการใช้พื้นที่อย่างชัดเจน ทั้งนี้เพื่อบ่งเน้นการใช้พื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพตลอดจนป้องกันและปราบปรามการบุกรุกขยายพื้นที่อย่างเด็ดขาด สำหรับกลุ่มบ้านบนพื้นที่สูงที่ไม่อนุญาตให้จัดตั้งเป็นหมู่บ้านได้นั้น ให้กำหนดแนวทางการดำเนินงานไว้ 3 แนวทางคือ การย้ายออกจากพื้นที่ การรวมกลุ่มใหม่ และการให้อยู่ชั่วคราว

- หมู่บ้านชุมชนบนพื้นที่สูงที่ได้รับการจัดตั้งเป็นหมู่บ้านถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ให้มุ่งเน้นการประสานและส่งเสริมการสร้างเครือข่ายองค์กรประชาชนในการอนุรักษ์จัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม บนพื้นที่สูง โดยใช้แนวทางการอยู่ร่วมกันของคนกับป่า เพื่อลดความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรบนพื้นที่สูง

### 2. การพัฒนา

- หมู่บ้านที่จัดตั้งอย่างถูกต้องตามกฎหมายแล้ว และกลุ่มบ้านชุมชนบนพื้นที่สูงที่มีคุณสมบัติครบถ้วนในการแยกเพื่อจัดตั้งเป็นหมู่บ้านที่ถูกต้องตามกฎหมายให้ดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมตามความเหมาะสมของสภาพพื้นที่ โดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการนำภูมิปัญญาพื้นบ้านของประชาชนบนพื้นที่สูงเป็น แนวทางในการพัฒนาและเตรียมความพร้อมของชุมชนเพื่อนำเข้าสู่การพัฒนาตามระบบปกติ สำหรับกลุ่มบ้านที่ไม่มีศักยภาพในการจัดตั้งเป็นหมู่บ้านตามกฎหมาย ให้จัดการบริการทางสังคมขั้นพื้นฐาน โดยให้การศึกษา สาธารณสุข และพัฒนาอาชีพนอกภาคเกษตรกรรม เพื่อให้ประชากรมีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีพและสามารถพึ่งตนเองได้ ตลอดจนสร้างโอกาสให้ประชากรบนพื้นที่สูงเข้าสู่ตลาดแรงงานในอนาคต เพื่อไม่ก่อให้เกิดการสร้างถิ่นฐานถาวรในพื้นที่

- ส่งเสริมให้มีการฝึกอบรมและประกอบอาชีพนอกภาคการเกษตรแก่ประชาชนบนพื้นที่สูง ในกลุ่มคนรุ่นใหม่ เพื่อเปิดโอกาสและจูงใจให้ไปประกอบอาชีพนอกพื้นที่ ตลอดจนส่งเสริมและพัฒนาอาชีพอื่นๆ เช่น การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์

สรุปผลการดำเนินงานของกรมพัฒนาที่ดิน ภายใต้อนุสัญญาแม่บทฯ ที่ผ่านมา ในด้านการจัดทำระบบอนุรักษ์ดินและน้ำ สามารถดำเนินการครอบคลุมในพื้นที่ 14 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย น่าน แม่ฮ่องสอน ตาก ลำปาง พะเยา พิษณุโลก กำแพงเพชร เพชรบูรณ์ กาญจนบุรี สุพรรณบุรี ราชบุรี และจังหวัดเลย ซึ่งมีพื้นที่ที่ได้ดำเนินการจัดทำระบบอนุรักษ์ดินและน้ำ รวมเนื้อที่ 52,894 ไร่

### การดำเนินงานภายหลังสิ้นสุดแผนแม่บทฯ ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2545-2549)

กรมพัฒนาที่ดินซึ่งมีภารกิจหลักในการดำเนินการเรื่องการอนุรักษ์ดินและน้ำ ได้เตรียมจัดทำแผนงานพร้อมกรอบงบประมาณ เพื่อดำเนินการจัดทำระบบอนุรักษ์ดินและน้ำบริเวณพื้นที่ทำกินของชุมชนบนพื้นที่สูง ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดการชะล้างพังทลายของดิน พร้อมกับการสนับสนุนการปลูกไม้

ผลหรือไม้ยืนต้นและการให้ความรู้ การสาธิต แก่เกษตรกรบนพื้นที่สูง ในการทำเกษตรอินทรีย์ เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างยั่งยืน การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และต้องเป็นที่ยอมรับของผู้เกี่ยวข้องในพื้นที่

โดยพิจารณาดำเนินงานภายใน 20 จังหวัดเป้าหมายตามแผนแม่บทฯ ฉบับที่ 1 เป็นอันดับแรก และกำหนดขอบเขตของพื้นที่เตรียมการในลักษณะลุ่มน้ำย่อย ซึ่งครอบคลุมที่ดินทำกินของแต่ละกลุ่มหมู่บ้านเป้าหมาย ทั้งนี้กลุ่มหมู่บ้านเป้าหมายพิจารณาตามโครงการดังนี้

1. โครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ตามแนวพระราชดำริ เณิมพระเกียรติ 72 พรรษา พระบรมราชินีนาถ
2. โครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงพื้นที่ชายแดน ตามแนวพระราชทานของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
3. โครงการร่วมมือไทย-พม่า เพื่อพัฒนาหมู่บ้านชายแดน (กองทัพภาคที่ 3)
4. โครงการรักษาน้ำเพื่อพระแม่ของแผ่นดิน
5. พื้นที่เป้าหมายตามยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน พ.ศ. 2550-254 ตามยุทธศาสตร์ การพัฒนาศักยภาพ คน ชุมชน และพื้นที่ชายแดนฯ

**วันที่ 24 กรกฎาคม 2550** คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการเรื่องร่างพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้ความเห็นของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไปประกอบการพิจารณา แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนนำเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ไม่ทันกับสถานะเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป รวมถึงการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร ทำให้เกิดความต้องการที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและทำมาหากินเพิ่มขึ้นตามไปด้วย ในขณะที่หน่วยงานของรัฐยังไม่สามารถจัดที่ดินทำกินสนองความต้องการได้ทัน อีกทั้งทรัพยากรธรรมชาติหลายประเภทกลายเป็นสิ่งที่มีคุณค่าและมีราคาในการซื้อขาย เป็นเหตุให้เกิดการบุกรุกเข้ายึดถือครอบครองพื้นที่เขตป่าสงวนและใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติอย่างไร้ขอบเขตและขาดการทดแทน ประกอบกับได้มีการปรับเปลี่ยนส่วนราชการและโครงสร้างการบริหารราชการของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมาย จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับป่าสงวนแห่งชาติ ให้ทันสมัย เพื่อเป็นเครื่องมือที่เอื้ออำนวยต่อการบริหารจัดการ และดูแลรักษาป่าสงวนแห่งชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุด จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว มาเพื่อดำเนินการร่างพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีสาระสำคัญเป็นการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลรักษาป่า ปรับปรุงบัญชีอัตราค่าธรรมเนียม ค่าภาคหลวง และค่าบำรุงป่าให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

**วันที่ 24 กรกฎาคม 2550** คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการเรื่องแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และให้ประสานสำนักงบประมาณดำเนินการ จำนวน 3 โครงการ คือ

1. โครงการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2551 - 2552 (กรมป่าไม้รับผิดชอบดำเนินการ) ดำเนินการในท้องที่ 66 จังหวัด จำนวน 524 ป่า เป้าหมายราษฎร 232,000 ราย งบประมาณดำเนินการ ปี พ.ศ. 2551 จำนวน 342,000,000 บาท และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 จำนวน 342,000,000 บาท รวมเป็นเงินงบประมาณทั้งสิ้น 684,000,000 บาท

2. โครงการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช พ.ศ. 2551 - 2552 ดำเนินการในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ (อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า) จำนวน 157 แห่ง งบประมาณดำเนินการ ปี พ.ศ. 2551 จำนวน 59,180,300 บาท และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 จำนวน 99,914,700 บาท รวมเป็นเงินงบประมาณทั้งสิ้น 159,095,000 บาท

3. โครงการสำรวจข้อมูลการปลูกไม้ยางพาราของราษฎรในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช พ.ศ. 2551 ดำเนินการในท้องที่ป่าอนุรักษ์ทั่วประเทศ งบประมาณดำเนินการ 9,110,700 บาท จากงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2551 (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช รับผิดชอบดำเนินการ)

ทั้งนี้ ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรับข้อสังเกตของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการกำหนดแนวเขตพื้นที่ป่าไม้ให้มีความชัดเจน สำหรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 นั้น ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เสนอขอเพิ่มงบประมาณ ในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 สำหรับงบประมาณในปีต่อไป ให้สำนักงบประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้ตามความจำเป็นและเหมาะสมกับกำลังเงินงบประมาณของประเทศต่อไป ตามความเห็นของสำนักงบประมาณ

**วันที่ 25 กันยายน 2550** คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการเรื่องร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าสามหมื่น ป่าแม่ระมาด และป่าแม่ละเมา ในท้องที่ตำบลสามหมื่น ตำบลชะเนือ ตำบลพระธาตุ อำเภอมะรุม และตำบลพะวอ ตำบลแม่กาษา ตำบลแม่ปะ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. .... (อุทยานแห่งชาติขุนพะวอ) ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วดำเนินการต่อไปได้

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอตามรายงานของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าจากการสำรวจพื้นที่เพื่อจัดตั้งเป็นอุทยานแห่งชาติขุนพะวอ ในท้องที่จังหวัดตาก พบว่าบริเวณที่ดินตามร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าสามหมื่น ป่าแม่ระมาด และป่าแม่ละเมา ในท้องที่ตำบลสามหมื่น ตำบลชะเนือ ตำบลพระธาตุ อำเภอมะรุม และตำบลพะวอ ตำบลแม่กาษา ตำบลแม่ปะ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. .... (อุทยานแห่งชาติขุนพะวอ) มีเนื้อที่ประมาณ 407.056 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 254,410 ไร่ ลักษณะภูมิประเทศเป็นเทือกเขา สลับซับซ้อน มีความสูงเฉลี่ย 750 เมตร จากระดับน้ำทะเลเฉลี่ยปานกลาง เป็นแหล่งต้นน้ำลำธารของห้วยแม่ละเมา ห้วยลึก ห้วยพะวอ ห้วยแม่กาษา ห้วยแม่กิดหลวง และห้วยแม่ระมาด อันเป็นแหล่งต้นน้ำสำคัญ ไหลลงสู่พื้นที่เกษตรกรรมของอำเภอแม่สอด และอำเภอแม่ระมาด จังหวัดตาก สภาพป่าประกอบด้วยป่าดิบเขา ป่าดิบแล้ง ป่าสนเขา และป่าเบญจพรรณ ทรัพยากรสัตว์ป่าที่พบมาก ได้แก่ วัวแดง เก้ง หมูป่า ไก่ป่า เม่น หมาจิ้งจอก นม ตุ่น กระรอก กระต่ายป่า บ่าง ค้างคาว อีเห็น พังพอน และนกชนิดต่างๆ นอกจากนั้น พื้นที่ดังกล่าวยังมีจุดเด่นทางธรรมชาติที่สวยงามหลายแห่ง เช่น น้ำตกขุนพะวอ น้ำตกห้วยกระทิง น้ำตกป่าหมาก และห้วยแม่ละเมา ซึ่งเป็นลำห้วยขนาดใหญ่ สองข้างลำห้วยมีสภาพป่าที่สมบูรณ์ สวยงาม สามารถล่องแพชมธรรมชาติได้ สมควรกำหนดเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ จึงได้เสนอร่างพระราช

กฤษฎีกาดังกล่าวมาเพื่อดำเนินการ โดยมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดบริเวณที่ดินป่าสามหมื่น ป่าแม่ระมาด และป่าแม่ละเมา ในท้องที่ตำบลสามหมื่น ตำบลชะเนือ ตำบลพระธาตุ อำเภอแม่ระมาด และตำบลพะวอ ตำบลแม่กาษา ตำบลแม่ปะ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ

**วันที่ 13 พฤศจิกายน 2550** คณะรัฐมนตรีรับทราบและเห็นชอบเรื่อง แนวทางพิจารณาการก่อสร้างถนนในพื้นที่อุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

คณะรัฐมนตรีรับทราบและเห็นชอบตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ ดังนี้

1. รับทราบแนวทางพิจารณาก่อสร้างถนนในพื้นที่อุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ดังนี้

1.1 ห้ามมิให้ตัดถนนเพื่อเป็นทางสัญจรสาธารณะขึ้นใหม่

1.2 เส้นทางสาธารณะเดิมที่มีอยู่แล้ว ไม่ให้ขยายช่องจราจร โดยให้ปรับปรุงผิวจราจร หรือการชะลอความเร็วแทน

1.3 การปรับปรุงผิวจราจร ให้ทำไปเพื่อความปลอดภัยในการจราจรเป็นหลัก และให้พิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป

1.4 การพัฒนาถนนเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองดูแลรักษาพื้นที่ หรือการศึกษา หรือการวิจัย หรือการท่องเที่ยว ให้ทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้น โดยคำนึงถึงผลกระทบและการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

2. เห็นชอบให้องค์กร ส่วนราชการ หรือหน่วยงานต่างๆ รับทราบและนำแนวทางดังกล่าวตามข้อ 1 ไปปฏิบัติในการวางแผนหรือดำเนินการในการก่อสร้างถนนต่อไป

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรายงานว่

1. ได้มีองค์กร ส่วนราชการ หรือหน่วยงานต่างๆ ได้แก่ กรมทางหลวงชนบท กรมโยธาธิการและผังเมือง จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขออนุญาตเข้าไปก่อสร้างถนนในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติและเขตพันธุ์สัตว์ป่าอยู่อย่างต่อเนื่อง ซึ่งจากข้อมูลเบื้องต้นปรากฏว่า กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท กรมโยธาธิการและผังเมืองและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแผนดำเนินการก่อสร้างถนนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์รวม 26 โครงการ

2. การก่อสร้างหรือขยายถนนในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า (เช่น โครงการขยายทางหลวงหมายเลข 304 (กบินทร์บุรี-นครราชสีมา) โครงการก่อสร้างทางหลวงผ่านเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขาอ่างฤๅไน โครงการก่อสร้างทางหลวงเชื่อมโยงอำเภอเกาะเปอร์ - อำเภอไชยา ตอนบ้านนา-บ้านเขาหลัก เป็นต้น) จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสัตว์ป่าและสิ่งแวดล้อม ทำให้การดูแลรักษาพื้นที่ทำได้ยาก มีปัญหาการล่าสัตว์และถิ่นอาศัยของสัตว์ป่า ถูกจำกัดให้แคบลง ไม่สามารถอพยพเคลื่อนย้ายไปมาได้ ทำให้สัตว์ป่ามีความหลากหลายทางพันธุกรรมน้อยลง เกิดการผสมสายเลือดชิดทำให้เกิดลักษณะด้อย ส่งผลให้สัตว์ป่าอ่อนแอและตายในที่สุด นอกจากนี้ยังทำให้เกิดปัญหาราษฎร เข้าไปบุกรุกในเขตพื้นที่เพื่อเป็นที่ทำกินและเป็นที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นปัญหาที่ยากแก่การแก้ไขและอาจใช้เป็นเส้นทางในการบุกรุกหรือตัดไม้ทำลายป่าเพิ่มขึ้นตามข้อสังเกตของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ด้วย

3. การก่อสร้างถนนภายในอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าที่มีลักษณะเป็นการยึดถือหรือครอบครองที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า และมีการกระทำที่เสื่อมสภาพแก่ทรัพยากรธรรมชาติ อันเป็นการต้องห้ามตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มีข้อยกเว้นให้สามารถดำเนินการได้โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใต้ระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจ

ตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น องค์กร ส่วนราชการ หรือหน่วยงานต่างๆ จะขออนุญาตก่อสร้างถนน โดยอาศัยการเป็นผู้สนับสนุนทางด้านงบประมาณ หรือการก่อสร้างแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามข้อกำหนดข้างต้น ซึ่งก็คือ ให้เจ้าหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างถนน

4. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้กำหนดแนวทางปฏิบัติให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชถือปฏิบัติในการพิจารณาการก่อสร้างถนนในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเพื่อจะคุ้มครองดูแลรักษาพื้นที่สัตว์ป่าและทรัพยากรธรรมชาติของชาติอื่น ๆ ให้คงอยู่มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป เพื่อประโยชน์ ทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่สาธารณชน ดังนี้

4.1 ห้ามมิให้ตัดถนนเพื่อเป็นทางสัญจรสาธารณะขึ้นใหม่

4.2 เส้นทางสาธารณะเดิมที่มีอยู่แล้ว ไม่ให้ขยายช่องจราจร โดยให้ปรับปรุงผิว

จราจร หรือ การชะลอความเร็วแทน

4.3 การปรับปรุงผิวจราจร ให้ทำไปเพื่อความปลอดภัยในการจราจรเป็นหลัก และให้พิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป

4.4 การพัฒนาถนนเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองดูแลรักษาพื้นที่ หรือการศึกษา หรือการวิจัย หรือการท่องเที่ยว ให้ทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้น โดยคำนึงถึงผลกระทบและการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงขอเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2551 นายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 57 ต่อรัฐสภา โดยมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ในนโยบายที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในข้อ 4.3 ดังนี้

**“4.3 อนุรักษ์ทรัพยากรดินและป่าไม้ โดยการยุติการเผาไร่และทำลายหน้าดิน การลดการใช้สารเคมีเพื่อการเกษตร รวมทั้งการฟื้นฟูดินและป้องกันการชะล้างทำลายดิน โดยการปลูกหญ้าแฝกตามแนวพระราชดำริ รวมทั้งมีการกระจายและจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดินอย่างเป็นธรรม อนุรักษ์และป้องกันรักษาป่าที่สมบูรณ์ สนับสนุนให้มีการปลูกและฟื้นฟูป่าตามแนวพระราชดำริ สนับสนุนการจัดการป่าชุมชนและส่งเสริมการปลูกไม้เศรษฐกิจในพื้นที่ที่เหมาะสมตามหลักวิชาการ และการสนับสนุนบทบาทของชุมชนในการบริหารจัดการน้ำ เช่น การทำฝายต้นน้ำลำธารหรือฝายชะลอน้ำตามแนวพระราชดำริ”** (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2551ก: 9)

วันที่ 29 เมษายน 2551 คณะรัฐมนตรีรับทราบตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเรื่อง รายงานสถานการณ์ทรัพยากรป่าไม้ของประเทศ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

ในอดีต ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีทรัพยากรป่าไม้อุดมสมบูรณ์ โดยปี 2504 มีพื้นที่ที่มีสภาพป่า 171 ล้านไร่ หรือร้อยละ 53 ของพื้นที่ประเทศ ปัจจุบันเหลือพื้นที่ที่มีสภาพป่า 104.7 ล้านไร่ หรือร้อยละ 32 ของพื้นที่ประเทศ โดยเป็นพื้นที่ที่มีสภาพป่าในเขตป่าตามกฎหมาย (ป่าอนุรักษ์และป่าสงวนแห่งชาติ) 92.9 ล้านไร่ และพื้นที่ที่มีสภาพป่านอกเขตป่าตามกฎหมาย 11.8 ล้านไร่ เนื่องจากทรัพยากรป่าไม้มีบทบาทสำคัญทางด้านเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อมของประเทศ การลดลงและเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้ ทำให้เกิดปัญหาและผลกระทบที่สำคัญ ได้แก่ (1) การขาดแคลนน้ำในภาคเกษตรและอุตสาหกรรม (2) การขาดแหล่งไม้ใช้สอยในประเทศ (3) ชุมชนท้องถิ่นขาดแหล่งอาหาร ยาและรายได้ (4) ความขัดแย้งในที่ดินทำกิน และ (5) ภาวะโลกร้อนและภัยธรรมชาติที่รุนแรงมากขึ้น

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงได้กำหนดเป้าหมายพื้นที่ป่าของประเทศ 128 ล้านไร่ หรือร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ โดยต้อง (1) ดูแลรักษาพื้นที่ป่าที่เหลืออยู่ 104.7 ล้านไร่ และ (2) เพิ่มพื้นที่ป่าให้ได้ 128 ล้านไร่ โดยขณะนี้ กระทรวงฯ ได้เร่งรัดดำเนินงานสำคัญ ดังนี้

1. การดูแลรักษาพื้นที่ป่าที่เหลืออยู่ โดย (1) มอบหมายเจ้าหน้าที่รับผิดชอบพื้นที่ป่าที่ชัดเจน (2) ตรวจตราเฝ้าระวังอย่างเข้มงวด (3) จัดตั้งด่านสกัดร่วมในพื้นที่ (4) สร้างเครือข่ายประชาชนในพื้นที่ และ (5) สร้างขวัญกำลังใจเจ้าหน้าที่ รวมทั้ง (6) การติดตามการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าโดยใช้ดาวเทียม และ (7) เสนอแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการตัดไม้ทำลายป่าแห่งชาติ (คปป.) ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 81/2551 ลงวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2551 ทำหน้าที่กำกับกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ในภาพรวมประเทศ โดยจะแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ในระดับจังหวัด เพื่อบูรณาการปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัด ทั้งนี้ ปี 2550-2551 มีผลคดีและพื้นที่ที่ถูกบุกรุก โดยสรุปดังนี้

| ปี                               | จำนวนคดี     | พื้นที่ถูกบุกรุก (ไร่) |
|----------------------------------|--------------|------------------------|
| 1. ปี 2550                       | 6,711        | 35,988                 |
| 2. ปี 2551 (ม.ค.- 25 เม.ย. 2551) | 2,625        | 19,039                 |
| <b>รวม</b>                       | <b>9,336</b> | <b>55,027</b>          |

2. การปลูกและฟื้นฟูพื้นที่ป่าไม้ โดย (1) ปรับแผนงาน/โครงการ งบประมาณปี 2551 มาใช้ในการปลูกและฟื้นฟูป่า วงเงิน 1,010 ล้านบาท (2) เสนอขอตั้งงบประมาณปี 2552 ในการปลูกฟื้นฟูป่า และส่งเสริมการปลูกป่า ไม่ต่ำกว่า 1 ล้านไร่ (3) กำลังเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา โครงการรักษน้ำ รักษาป่า ร่มใจถวายพระแม่ของแผ่นดิน เนื่องในโอกาสเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ ในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา 76 พรรษา 12 สิงหาคม 2551 และ (4) กำลังพิจารณารูปแบบการส่งเสริมการปลูกไม้เศรษฐกิจเพื่อพัฒนาพลังงานทดแทน เพื่อเพิ่มพื้นที่ป่าและลดการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศ ทั้งนี้ พื้นที่เป้าหมายในการปลูกและฟื้นฟูป่า ปี 2551-2554 โดยสรุปดังนี้

| พื้นที่เป้าหมาย                                                   | จำนวน (ไร่)       |
|-------------------------------------------------------------------|-------------------|
| 1. พื้นที่ป่าอนุรักษ์ (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช)   | 7,400,000         |
| 2. พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและพื้นที่ส่งเสริมการปลูกป่า (กรมป่าไม้) | 15,050,500        |
| 3. พื้นที่ป่าชายเลน (กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง)                | 329,500           |
| <b>รวม</b>                                                        | <b>22,780,000</b> |

**วันที่ 8 กรกฎาคม 2551** คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการ เรื่อง ขอสันนิษฐานงบประมาณดำเนินงานโครงการปักหมุดหมายแนวรั้ววัดในเขตพื้นที่ป่าไม้

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการโครงการปักหมุดหมายแนวรั้ววัดในเขตพื้นที่ป่าไม้ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ทส.) เสนอ และให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดำเนินการเฉพาะพื้นที่ที่มีความสำคัญภายใต้งบประมาณที่ได้รับจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 ก่อน และให้ความเห็นเพิ่มเติมของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการต่อไปด้วย ทั้งนี้ ให้จัดตั้งคณะกรรมการ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประธาน เพื่อดำเนินการโครงการฯ

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ทส.) รายงานว่า

1. นโยบายของอดีตรัฐบาล พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2548 มอบหมายให้ ทส. รับผิดชอบการจัดการให้ประเทศไทยมีแผนที่ประเทศมาตราส่วน 1 : 4,000 เพื่อแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ดินของรัฐกับที่ดินเอกชนและระหว่างหน่วยงานของรัฐ โดย ทส. ได้กำหนดแนวทางการปรับปรุงแนวเขตพื้นที่ป่าไม้ 68 จังหวัด โดยแบ่งการดำเนินงานออกเป็น 4 ขั้นตอน ได้แก่

1.1 ขั้นตอนที่หนึ่ง ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะร่วมกันตรวจสอบข้อมูลและปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐในความรับผิดชอบให้ไม่ทับซ้อนกัน ซึ่งการปรับปรุงแนวเขตป่าไม้สามารถดำเนินงานปรับปรุงเขตพื้นที่ป่าไม้แล้วเสร็จ 83,368 ไร่ จากแนวเขตที่ต้องปรับปรุง 85,010 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 98.07 ของเป้าหมาย โดยจะแล้วเสร็จในปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 จำนวน 65 จังหวัด (ยกเว้นจังหวัดยะลา นราธิวาส ปัตตานี) ไม่มีแผนที่มาตราส่วน 1 : 4,000 จึงไม่สามารถปรับปรุงแนวเขตพื้นที่ป่าไม้ได้)

1.2 ขั้นตอนที่สอง ดำเนินการปักหมุดหมายแนวรั้ววัดหาค่าพิกัดประจำหมุดทุกระยะ 200 เมตร และทุกจุดที่แนวเขตเปลี่ยนทิศทาง

1.3 ขั้นตอนที่สาม เป็นขั้นตอนการแก้ไขกฎหมายและแผนที่

1.4 ขั้นตอนที่สี่ เป็นการรังวัดปักหลักเขตเพื่อแสดงขอบเขตที่ดินของรัฐ โดย ทส. ได้รับงบประมาณปี พ.ศ. 2549-2551 ให้ดำเนินการขั้นตอนที่หนึ่ง ภายใต้โครงการสำรวจจัดทำแนวเขตและฐานข้อมูลทรัพยากรที่ดินของรัฐ โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐที่มีแนวเขตรับผิดชอบทับซ้อนกัน ให้มีแนวเขตที่ชัดเจนตามภารกิจของแต่ละหน่วยงาน ดังนั้น เพื่อให้ประเทศไทยมีแผนที่ประเทศมาตราส่วน 1 : 4,000 ที่แสดงเขตที่ดินทุกประเภทเหลือเพียงแนวเดียว สามารถบังคับใช้ได้ทางกฎหมาย จึงมีความจำเป็นที่ ทส. จะต้องดำเนินการโครงการปักหมุดหมายแนวรั้ววัดในเขต พื้นที่ป่าไม้ตามขั้นตอนที่สอง เพื่อปักหมุดหมายแนวเขตพื้นที่ป่าไม้ให้มีความชัดเจน พร้อมรังวัดหาค่าพิกัดประจำหมุดก่อนนำผลไปสู่ขั้นตอนการแก้ไขกฎหมายและขั้นตอนการรังวัดปักหลักเขตเพื่อแสดงขอบเขตที่ดินของรัฐอันจะแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินยุติการบุกรุกที่ดินใช้เป็นข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการและแก้ปัญหาทรัพยากรที่ดินป่าไม้ได้อย่างยั่งยืนต่อไป

## 2. สำคัญของโครงการฯ

### 2.1 วัตถุประสงค์

2.1.1 เพื่อปักหมุดหมายแนวรั้ววัดหาค่าพิกัดประจำหมุดแนวเขตพื้นที่ป่าไม้จำนวนไม่น้อยกว่า 375,000 จุด

2.2.2 เพื่อจัดทำแผนที่ต้นฉบับมาตราส่วน 1 : 4,000 และมาตราส่วน 1 : 50,000 แสดงแนวเขตพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมาย พร้อมบัญชีค่าพิกัดแนวเขต

2.2 พื้นที่เป้าหมาย พื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายใน 65 จังหวัด ยกเว้น จังหวัดยะลา นราธิวาส ปัตตานี ที่ไม่ดำเนินการเนื่องจากไม่มีแผนที่มาตราส่วน 1 : 4,000 สำหรับใช้ในการปรับปรุงแนวเขตพื้นที่ป่าไม้

2.3 ระยะเวลาดำเนินงาน กำหนดระยะเวลาการดำเนินงานตามโครงการ 1 ปี โดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และกรมป่าไม้

ทั้งนี้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาแล้วเห็นว่า โครงการปักหมุดหมายแนวรั้ววัดในเขตพื้นที่ป่าไม้มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2551-2554) โดยเฉพาะในประเด็นยุทธศาสตร์การสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและ



สิ่งแวดล้อมที่สำคัญกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและการพัฒนาที่ยั่งยืน และเป็นไปตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

**วันที่ 8 กรกฎาคม 2551** คณะรัฐมนตรีรับทราบเรื่องการขอคืนพื้นที่ที่อนุญาตให้ส่วนราชการและภาคเอกชนใช้ประโยชน์ เพื่อนำมาปลูกฟื้นฟูป่า ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ ดังนั้นนายกรัฐมนตรี (นายสมัคร สุนทรเวช) ได้มอบนโยบายการแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2551 ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล โดยกำหนดเป็นวาระสำคัญของประเทศ เพื่อสนองพระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ โดยนายกรัฐมนตรี ได้กำหนดให้การปลูกฟื้นฟูป่า เพื่อเพิ่มพื้นที่ป่าของประเทศ เป็นนโยบายสำคัญประการหนึ่ง

### ข้อเท็จจริง

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้สรุปความก้าวหน้า การขอคืนพื้นที่ที่อนุญาตให้ส่วนราชการและภาคเอกชนใช้ประโยชน์ เพื่อนำมาปลูกฟื้นฟูป่า และความก้าวหน้าของการปลูกฟื้นฟูป่า ดังนี้

1. ได้ตรวจสอบการอนุญาตให้ส่วนราชการและภาคเอกชนเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้

(1) พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ได้แก่ (1.1) อนุญาต 10,289 ราย 5.3 ล้านไร่ (1.2) มอบให้ สปก. 44.3 ล้านไร่ (1.3) มอบให้นิคมสหกรณ์ 3.1 ล้านไร่ และ (1.4) มอบให้นิคมสร้างตนเอง 6.2 ล้านไร่ (2) พื้นที่ป่าอนุรักษ์ อนุญาต 21 ราย 0.15 ล้านไร่ และ (3) พื้นที่ป่าชายเลน อนุญาต 71 ราย 0.08 ล้านไร่ โดยมีพื้นที่ที่อนุญาตให้ส่วนราชการและภาคเอกชนใช้ประโยชน์แล้ว แต่ไม่มีการใช้ประโยชน์จริง ซึ่งจะต้องนำมาปลูกฟื้นฟูสภาพป่า สรุปได้ดังนี้

| ประเภทพื้นที่                    |                                                                                              | จำนวน |          |                           |
|----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|-------|----------|---------------------------|
|                                  |                                                                                              | ราย   | แปลง     | พื้นที่<br>(ไร่-งาน-ตร.ว) |
| <b>1. พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ</b> |                                                                                              |       |          |                           |
| 1.1                              | ผู้รับอนุญาตมีความประสงค์จะคืนพื้นที่ให้กรมป่าไม้                                            |       |          |                           |
|                                  | * ส่วนราชการ/ รัฐวิสาหกิจ                                                                    | 14    | 26       | 202,814-3-74              |
|                                  | * เอกชน                                                                                      | 18    | 19       | 82,711-2-85               |
|                                  | รวม                                                                                          | 32    | 45       | 285,526-2-59              |
| 1.2                              | ผู้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ที่ไม่สามารถเข้าทำประโยชน์ได้เต็มพื้นที่ตามจำนวนที่ได้รับอนุญาต |       |          |                           |
|                                  | * ส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจ                                                                     | 8     | 9        | 23,009                    |
|                                  | * เอกชน                                                                                      | 4     | 4        | 957                       |
|                                  | รวม                                                                                          | 12    | 13       | 23,966                    |
| 1.3                              | พื้นที่ สปก. ส่งมอบคืนตามบันทึกข้อตกลงระหว่าง สปก. และ กรมป่าไม้                             | -     | 897(ป่า) | 11,681,193                |
| 1.4                              | พื้นที่นิคมสหกรณ์ กั้นพื้นที่เพื่อปลูกป่า ร้อยละ 20                                          | -     | 37       | 620,000                   |
| 1.5                              | พื้นที่นิคมสร้างตนเอง กั้นพื้นที่เพื่อปลูกป่าร้อยละ 20                                       | -     | 44       | 1,240,000                 |
| <b>2. พื้นที่ป่าอนุรักษ์</b>     |                                                                                              |       |          |                           |
| ๒.๑                              | ผู้รับอนุญาตมีความประสงค์จะคืนพื้นที่ให้กรมอุทยานฯ                                           |       |          |                           |

|                            |                           |           |                           |                        |
|----------------------------|---------------------------|-----------|---------------------------|------------------------|
|                            | * ส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจ  | 1         | 1                         | 1,042-1-83             |
| <b>3. พื้นที่ป่าชายเลน</b> |                           |           |                           |                        |
| ๓.๑                        | พื้นที่สิ้นสุดการอนุญาต   |           |                           |                        |
|                            | *เอกชน                    | 44        | 44                        | 6,547-3-89             |
|                            | <b>รวมทั้งสิ้น(1+2+3)</b> | <b>89</b> | <b>184 แปลง 897 (ป่า)</b> | <b>13,858,276-0-31</b> |

2. ได้เร่งรัดการเพิ่มพื้นที่ป่า โดย (1) ปลุกและฟื้นฟูป่า 29,300 ไร่ และ (2) ส่งเสริมการปลูกป่า (แจกกล้าไม้) 57.61 ล้านกล้า 282,800 ไร่ ดังนี้

| ประเภท<br>กิจกรรม                            | ป่าสงวนแห่งชาติ/  |                               | ป่าอนุรักษ์                                |                                    | ป่าชายเลน                        |                                 | รวม               |                                    |
|----------------------------------------------|-------------------|-------------------------------|--------------------------------------------|------------------------------------|----------------------------------|---------------------------------|-------------------|------------------------------------|
|                                              | ต.ค.50-<br>ม.ค.51 | ก.พ.51-พ.ค.51                 | ต.ค.50-<br>ม.ค.51                          | ก.พ.51-<br>พ.ค.51                  | ต.ค.50-<br>ม.ค.51                | ก.พ.51-<br>พ.ค.51               | ต.ค.50-<br>ม.ค.51 | ก.พ.51-พ.ค.51                      |
| 1. การปลูกและ<br>ฟื้นฟูป่า                   | -                 | 26,300 ไร่                    | -                                          | 3,000 ไร่                          | -                                | -                               | -                 | <u>29,300 ไร่</u>                  |
| หน่วยงาน<br>กิจกรรม                          | กรมป่าไม้         |                               | กรมอุทยานแห่งชาติ<br>สัตว์ป่า และพันธุ์พืช |                                    | กรมทรัพยากรทาง<br>ทะเลและชายฝั่ง |                                 | รวม               |                                    |
| 2. การส่งเสริม<br>การปลูกป่า<br>(แจกกล้าไม้) | -                 | 11.42 ล้านกล้า/<br>57,100 ไร่ | -                                          | 44.72 ล้าน<br>กล้า/<br>223,633 ไร่ | -                                | 1.47 ล้าน<br>กล้า/<br>2,067 ไร่ | -                 | <u>57.61 ล้านกล้า/<br/>282,800</u> |

วันที่ 16 กันยายน 2551 คณะรัฐมนตรีรับทราบตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องรายงานผลความก้าวหน้า การปลูกฟื้นฟูป่าของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ครั้งที่ 9/2551 ซึ่งมีผลการดำเนินงานสะสม จนถึง ณ วันที่ 11 กันยายน 2551 ดังนี้

1. การปลูกและฟื้นฟูป่า มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 208,796.44 ไร่ ประกอบด้วย

- 1) การปลูกในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน 96,909.44 ไร่
- 2) การปลูกในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ จำนวน 71,036 ไร่
- 3) การปลูกป่าในพื้นที่ป่าชายเลน จำนวน 29,516 ไร่
- 4) การปลูกป่าในพื้นที่สวนป่าของ ออป. จำนวน 11,335.00 ไร่

2. การปลูกป่าตามโครงการ " ทส.สัญญา ปลูกป่า พลิกฟื้นผืนป่า ด้วยพระบารมี" ใน 11 พื้นที่ 10 จังหวัด รวมจำนวนทั้งสิ้น 1,529.50 ไร่/254,139 ต้น

3. การส่งเสริมการปลูกป่า (แจกกล้าไม้) รวมจำนวน 170.09 ล้านกล้า/603,781 ไร่ ซึ่งประกอบด้วยผลงานของหน่วยงานดังนี้

- 1) กรมป่าไม้ จำนวน 109.5 ล้านกล้า/340,281 ไร่
- 2) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช จำนวน 46.09 ล้านกล้า/252,913 ไร่
- 3) กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง จำนวน 4.50 ล้านกล้า/ 10,587 ไร่

ในส่วนของการปลูกป่าร่วมกับภาคเอกชน ภาคประชาชน และหน่วยงานรัฐอื่นที่ได้ร่วมปลูกป่า และร่วมลงนามข้อตกลงความร่วมมือโครงการปลูกฟื้นฟูป่ากับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 207,692.25 ไร่ / 41,750,609 ต้น

วันที่ 7 ตุลาคม 2551 นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 58 ต่อ รัฐสภา โดยมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ในนโยบายที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในข้อ 5.1 และ 5.2 ดังนี้

“5.1 อนุรักษ์ทรัพยากรดินและป่าไม้ โดยเร่งรัดปราบปรามการบุกรุกทำลายป่า ซึ่งรวมถึงการเพิ่มประสิทธิภาพเครื่องมือและอุปกรณ์ สร้างขวัญและกำลังใจเจ้าหน้าที่ กำหนดบทลงโทษ ที่เด็ดขาด การป้องกันการเผาป่า ไร่ยา และทำลายหน้าดิน การลดการใช้สารเคมีเพื่อการเกษตร รวมทั้งการฟื้นฟูดินและป้องกันการชะล้างทำลายดินโดยการปลูกหญ้าแฝกตามแนวพระราชดำริ รวมทั้งอนุรักษ์ป่าต้นน้ำและป้องกันรักษาป่าที่สมบูรณ์ สนับสนุนให้มีการปลูกและฟื้นฟูป่า และป่า ชุมชนตามแนวพระราชดำริ และส่งเสริมการปลูกไม้เศรษฐกิจในพื้นที่ที่เหมาะสม รวมทั้งการทำฝายต้น น้ำลำธารหรือฝายชะลอน้ำตามแนวพระราชดำริ

5.2 บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนโดยเฉพาะระดับพื้นที่ ให้มีความสมดุลของการใช้ ประโยชน์ การถือครอง และการอนุรักษ์ฐานทรัพยากรที่ดิน ป่าไม้ ป่าชายเลน สัตว์ป่า ทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งและทรัพยากรธรณี โดยการใช้ระบบภูมิสารสนเทศ เทคโนโลยี ควบคู่กับการ ปรับปรุงและบังคับใช้กฎหมายตลอดจนกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด รวมทั้งให้ความสำคัญในการ เร่งรัดการประกาศพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย การกำหนดพื้นที่ศักยภาพแร่ การแก้ไขปัญหาการกัดเซาะ ชายฝั่ง การอนุรักษ์และฟื้นฟูปะการังและหญ้าทะเล การอนุรักษ์และแก้ไขปัญหาเรื่องช้าง และการธำรง รักษาสืบสานทางวัฒนธรรมอย่างจริงจัง” (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2551: 14)

วันที่ 9 ตุลาคม 2551 คณะรัฐมนตรีรับทราบตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องรายงานผลการปลูกฟื้นฟูป่าของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ครั้งที่ 10/2551 ดังนี้

1 การปลูกและฟื้นฟูป่า มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 419,050.69 ไร่ ประกอบด้วย

1) การปลูกในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน 96,909.44 ไร่ 2) การปลูกในพื้นที่ป่า อนุรักษ์ จำนวน 71,293 ไร่ 3) การปลูกป่าในพื้นที่ป่าชายเลน จำนวน 29,516 ไร่ 4) การปลูกป่าในพื้นที่ สวนป่าของ ออป. จำนวน 11,335.00 ไร่

2 การปลูกป่าตามโครงการ "ทส.สัญจร ปลูกป่า พลิกฟื้นผืนป่าด้วยพระบารมี" ใน 17 พื้นที่ 15 จังหวัด รวมจำนวนทั้งสิ้น 1,666 ไร่/ 418,335.00 ต้น

3 การส่งเสริมการปลูกป่า (แจกกล้าไม้) รวมจำนวน 171.24 ล้านกล้า/ 603,861 ไร่ ซึ่ง ประกอบด้วยผลงานของหน่วยงานดังนี้

1) การป่าไม้ จำนวน 109.96 ล้านกล้า/ 340,281 ไร่

2) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช จำนวน 56.77 ล้านกล้า/ 252,918 ไร่

3) กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง จำนวน 4.50 ล้าน/ 10,587 ไร่

สำหรับในส่วนของการปลูกป่าร่วมกับภาคเอกชน ภาคประชาชน และหน่วยงานรัฐอื่นที่ได้ร่วมปลูกป่า และ ร่วมลงนามข้อตกลงความร่วมมือโครงการปลูกฟื้นฟูป่ากับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 208,794.25 ไร่ / 41,989,454 ต้น

**วันที่ 14 ตุลาคม 2551** คณะรัฐมนตรีเห็นชอบเรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดิน 3 จังหวัด ชายแดนภาคใต้ ในพื้นที่บริเวณอุทยานแห่งชาติ บูโด-สุโงปาตี (ศจพ.)

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามที่ศูนย์อำนวยการจัดการความยากจนและพัฒนาชนบทตาม ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (ศจพ.) เสนอ ดังนี้

1. เห็นชอบแนวทางการตัดโค่นยางพาราที่หมดอายุเพื่อปลูกใหม่ทดแทนในสัดส่วนไม่เกิน ร้อยละ 4 ของพื้นที่ปัญหาที่ดินเพื่อไม่ให้กระทบต่อสิ่งแวดล้อม และจัดให้มีกลไกการทำงาน ซึ่ง ประกอบด้วย นายอำเภอ ผู้แทนอุทยาน ผู้แทนสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 4 สำนักงานกองทุนสงเคราะห์ ยางพารา และผู้แทนชุมชนเป็นผู้พิจารณาร่วมกัน

2. เห็นชอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งรัดการแก้ไขปัญหาดอกเอกสารสิทธิราษฎรผู้เดือดร้อน ในเขตอำเภอบาเจาะ จังหวัดนราธิวาส ที่ได้มีการจัดทำข้อมูลและตรวจสอบข้อมูลร่วมกันเรียบร้อยแล้ว ดังนี้

2.1 ให้กรมที่ดินเร่งรัดตรวจสอบและออกเอกสารสิทธิโดยเดินสำรวจออกโฉนด ให้กลุ่มที่ดินที่ยอยู่นอกเขตอุทยานและนอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ 745 ราย 994 แปลง จำนวน ประมาณ 4,116 ไร่

2.2 ให้ดำเนินการพิสูจน์สิทธิที่ดินของราษฎรที่อยู่ในที่ดินที่อยู่ในเขตอุทยาน (ส่วนที่ นอกเขตป่าสงวน) จำนวน 795 ราย 1,108 แปลง 4,942 ไร่ และที่ดินที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ 322 แปลง 2,439 ไร่ ที่ได้มีการจัดทำข้อมูลและแผนที่รายแปลงแล้ว โดยให้อำเภอแต่งตั้งคณะกรรมการพิสูจน์ สิทธิในการถือครองที่ดินของราษฎรระดับอำเภอ ซึ่งมีองค์ประกอบจากทุกฝ่ายที่ร่วมกันจัดทำข้อมูลแก้ไข ปัญหาที่ดิน และใช้ข้อมูลเป็นที่ยอมรับร่วมกันแล้ว เป็นฐานในการพิสูจน์สิทธิ ซึ่งในกรณีพิสูจน์ได้ชัดเจนว่า มีการถือครองก่อนการประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ปี 2508 และประกาศเป็นเขตป่าอุทยานแห่งชาติ ปี 2542 และมีการทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องให้มีการดำเนินการกันพื้นที่ทำกินออกจากเขตป่าสงวน แห่งชาติ และเขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายนั้นโดยเร่งด่วน

2.3 ให้เร่งรัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามแนวทางที่อำเภอบาเจาะได้ดำเนินการในพื้นที่ บริเวณอุทยานบูโด-สุโงปาตี อีก 8 อำเภอที่ยังไม่ได้ดำเนินการ โดยให้สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศ และภูมิสารสนเทศสนับสนุนภาพถ่ายดาวเทียม (Digital File) มอบให้คณะกรรมการแก้ไขปัญหาที่ดิน ศจพ.เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาคือครอบคลุมพื้นที่ปัญหาที่ดินสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

ทั้งนี้ ให้ประสานกรมทรัพยากรธรณีและองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ในการดำเนินการที่ เกี่ยวข้องด้วย

**วันที่ 25 พฤศจิกายน 2551** คณะรัฐมนตรีเห็นชอบเรื่องร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดิน ป่าภูลังกา ในท้องที่ตำบลดงบัง ตำบลโพธิ์หมากแข้ง อำเภอบึงโขงหลง จังหวัดหนองคาย และตำบลไผ่ล้อม ตำบลนาจ้ว ตำบลโพหนอง อำเภอบ้านแพง ตำบลหนองซอน อำเภอนาทม จังหวัดนครพนม ให้เป็นอุทยาน แห่งชาติ พ.ศ. .... (อุทยานแห่งชาติภูลังกา) ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ และให้ ดำเนินการต่อไปได้

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติกำหนด บริเวณที่ดินป่าภูลังกา ในท้องที่ตำบลดงบัง ตำบลโพธิ์หมากแข้ง อำเภอบึงโขงหลง จังหวัดหนองคาย และ ตำบลไผ่ล้อม ตำบลนาจ้ว ตำบลโพหนอง อำเภอบ้านแพง ตำบลหนองซอน อำเภอนาทม จังหวัดนครพนม ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. .... (อุทยานแห่งชาติภูลังกา) ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจ พิจารณาเสร็จแล้ว เห็นชอบด้วย และจะได้ดำเนินการตามข้อสังเกตของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

โดยออกกฎกระทรวงเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในส่วนที่ทับซ้อนกับพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ภายหลังจากได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้แล้ว เนื่องจากการออกกฎกระทรวงเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ จึงได้เสนอร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมาเพื่อดำเนินการ

สาระสำคัญของร่างพระราชกฤษฎีกาฯ ดังกล่าว เป็นการกำหนดบริเวณที่ดินป่าภูลังกา ในท้องที่ตำบลดงบัง ตำบลโพธิ์หมากแข้ง อำเภอบึงโขงหลง จังหวัดหนองคาย และตำบลไผ่ล้อม ตำบลนาจ้ว ตำบลโพหนอง อำเภอบ้านแพง ตำบลหนองชน อำเภอนาทม จังหวัดนครพนม ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. .... (อุทยานแห่งชาติภูลังกา)

วันที่ 25 พฤศจิกายน 2551 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบเรื่องร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าฝั่งขวาแม่น้ำน่านตอนใต้ ในท้องที่ตำบลน้ำตก ตำบลบัวใหญ่ ตำบลสันทะ อำเภอนาน้อย และตำบลเมืองลี ตำบลบ่อแก้ว ตำบลนาทะมุง ตำบลปิงหลวงอำเภอนาหมื่น จังหวัดน่าน ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. .... (อุทยานแห่งชาติขุนสถาน) ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ และให้ดำเนินการต่อไปได้

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติกำหนดบริเวณที่ดินป่าฝั่งขวาแม่น้ำน่านตอนใต้ ในท้องที่ตำบลน้ำตก ตำบลบัวใหญ่ ตำบลสันทะ อำเภอนาน้อย และตำบลเมืองลี ตำบลบ่อแก้ว ตำบลนาทะมุง ตำบลปิงหลวงอำเภอนาหมื่น จังหวัดน่าน ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. .... (อุทยานแห่งชาติขุนสถาน) ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเสร็จแล้ว เห็นชอบด้วย และจะได้ดำเนินการตามข้อสังเกตของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยออกกฎกระทรวงเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในส่วนที่ทับซ้อนกับพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ภายหลังจากได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้แล้ว เนื่องจากการออกกฎกระทรวงเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ จึงได้เสนอร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมาเพื่อดำเนินการ

สาระสำคัญของร่างพระราชกฤษฎีกาฯ ดังกล่าว เป็นการกำหนดบริเวณที่ดินป่าฝั่งขวาแม่น้ำน่านตอนใต้ ในท้องที่ตำบลน้ำตก ตำบลบัวใหญ่ ตำบลสันทะ อำเภอนาน้อย และตำบลเมืองลี ตำบลบ่อแก้ว ตำบลนาทะมุง ตำบลปิงหลวงอำเภอนาหมื่น จังหวัดน่าน ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. .... (อุทยานแห่งชาติขุนสถาน)

วันที่ 29 ธันวาคม 2551 นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 59 ต่อรัฐสภา โดยมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ในนโยบายที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในข้อ 5.1 ดังนี้

“5.1 คุ่มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า ทรัพยากรดิน ทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรธรณี ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งฟื้นฟูอุทยานทางทะเลอย่างเป็นระบบ เร่งจัดทำแนวเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยจัดแบ่งประเภทที่ดินระหว่างที่ดินของรัฐและเอกชนให้ชัดเจน เร่งประกาศพื้นที่ป่าอนุรักษ์ กำหนดเขตและส่งเสริมการปลูกป่า ป่าชุมชน เพิ่มฝายต้นน้ำลำธารและฝายชะลอน้ำตามแนวพระราชดำริ ส่งเสริมป่าเศรษฐกิจในพื้นที่ที่เหมาะสม ป้องกันการเกิดไฟป่าปราบปรามการบุกรุกทำลายป่าอย่างจริงจัง ส่งเสริมการปลูกหญ้าแฝกเพื่อลดการชะล้างพังทลายของดิน ลดการใช้สารเคมีและฟื้นฟูดินในบริเวณพื้นที่ที่ดินมีปัญหา รวมทั้งจัดให้มีระบบบริหารจัดการน้ำในระดับประเทศทั้งน้ำผิวดินและน้ำใต้ดิน เพื่อตอบสนองความต้องการของภาคเศรษฐกิจและการอุปโภคบริโภค” (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2551ค: 28)

วันที่ 17 มีนาคม 2552 คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2551 เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2552 สรุปมติที่สำคัญดังนี้

1. เห็นชอบให้ใช้อำนาจประกาศกำหนดให้ท้องที่เขตเทศบาลเมืองมาบตาพุดและพื้นที่บริเวณใกล้เคียงเป็นเขตควบคุมมลพิษ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในท้องที่ที่ได้ประกาศกำหนดให้เป็นเขตควบคุมมลพิษจัดทำแผนปฏิบัติการเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และดำเนินการตามข้อกำหนดในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

2. เห็นชอบนโยบายสร้างจิตสำนึกเยาวชนด้านอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามความเห็นของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3. เห็นชอบมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากกิจกรรมการก่อสร้าง โดยให้กระทรวง กรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามมาตรการฯ และรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะรัฐมนตรี สำหรับมาตรการแก้ไขปัญหามลพิษจากการประกอบกิจการรับกำจัดกากอุตสาหกรรมของบริษัท เบตเตอร์ เวิลด์ กรีนจำกัด (มหาชน) มอบให้กระทรวงอุตสาหกรรมประสานกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย ดำเนินการสำรวจพื้นที่และจัดทำข้อมูลรายงานต่อประธานกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ภายใน 7 วัน

4. เห็นชอบในหลักการโครงการเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษจากกากทำลายทรัพยากรป่าไม้ของประเทศโดยในส่วนของวงเงินงบประมาณให้ประสานสำนักงบประมาณเพื่อตกลงในรายละเอียดต่อไป กรณีที่ไม่สามารถสนับสนุนงบประมาณจากกลางปี พ.ศ. 2552 ได้ให้นำเสนอคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อพิจารณาตามขั้นตอนต่อไป

5. เห็นชอบร่างประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีการปรับปรุงเอกสารท้ายประกาศ 1 ในลำดับที่ 28 โดยกำหนดให้โครงการจัดสรรที่ดิน จำนวนที่ดินแปลงย่อยตั้งแต่ 500 แปลงขึ้นไปหรือเนื้อที่เกินกว่า 100 ไร่ ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการจัดสรรที่ดินแปลงย่อยขนาด 250 แปลง แต่ไม่ถึง 500 แปลง ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประมวลข้อมูล และให้เสนอแนวทางในการดำเนินการให้มีมาตรการจัดการสิ่งแวดล้อมก่อนเริ่มโครงการตามหลักวิชาการที่เหมาะสมเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต่อไป

6. เห็นชอบให้กำหนดอัตราค่าบริการบำบัดน้ำเสียเทศบาลเมืองแม่สอด จังหวัดตาก เทศบาลตำบลหัวขวาง จังหวัดมหาสารคาม เทศบาลเมืองมุกดาหาร จังหวัดมุกดาหาร เทศบาลเมืองหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์และเทศบาลเมืองป่าตอง จังหวัดภูเก็ต โดยให้จัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียตามอัตราขั้นต่ำในปีแรกที่เริ่มจัดเก็บก่อน กับเห็นชอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 พื้นที่ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดเตรียมความพร้อมและวางแผนงานต่างๆ ตามความเห็นของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ โดยมีเงื่อนไขให้มีการพิจารณาทบทวนอัตราค่าบริการบำบัดน้ำเสียทุก 5 ปี

7. เห็นชอบให้กำหนดอัตราค่าบริการจัดการขยะมูลฝอยเทศบาลเมืองตราด จังหวัดตราด เทศบาลเมืองสะเดา จังหวัดสงขลา เทศบาลตำบลเมืองแกลง จังหวัดระยอง และเทศบาลตำบลเชียงยืน จังหวัดมหาสารคามเป็นอัตราค่าบริการที่เป็นช่วง (ขั้นต่ำ-ขั้นสูง) โดยเทศบาลดังกล่าวจะต้องจัดให้มี

กระบวนการสร้างความรู้เพื่อทำความเข้าใจกับประชาชนเกี่ยวกับการจัดเก็บอัตราค่าบริการด้วย และให้มีการพิจารณาทบทวนอัตราค่าบริการทุก 5 ปี

**วันที่ 24 มีนาคม 2552** คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. .... ดังนี้

1. อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีสาระสำคัญคือ ให้มีคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติเป็นองค์กรเพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดิน และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยไม่ให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยงานใหม่หรือขยายหน่วยงาน แล้วนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

2. ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรับข้อสังเกตของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องที่เห็นควรให้มีผู้แทนของหน่วยงานที่มีกฎหมายในเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดิน รวมเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการด้วย ส่วนกรณีให้มีสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติควรระบุเป็นเพียงหน่วยงานภายในสังกัดสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของกองบริหารจัดการที่ดิน สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นหน่วยงานทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ แทนการจัดตั้งหน่วยงานใหม่

**วันที่ 7 เมษายน 2552** คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการเรื่องมาตรการเร่งด่วนในการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้และการป้องกันไฟป่า และข้อเสนอในการจัดหาเครื่องมือ อุปกรณ์ และเทคโนโลยีในการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเห็นชอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาให้การสนับสนุนการดำเนินงานในการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้และการป้องกันไฟป่าของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่วนการขอรับการสนับสนุนงบประมาณเห็นควรให้พิจารณาปรับแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 ไปดำเนินการในโอกาสแรกก่อน และเสนอขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามความจำเป็นต่อไปตามความเห็นของสำนักงานงบประมาณ

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี (18 ธันวาคม 2550) โดย รายงานผลการดำเนินงานตามแผนดังกล่าวสรุปได้ ดังนี้

### 1. สถานการณ์

1.1 การบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ในช่วงเดือนมกราคม-กุมภาพันธ์ 2552 พบการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้รายใหญ่ในพื้นที่ (1) ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าห้วยสักใหญ่ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ (2) เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเสด็จในกรม กรมหลวงชุมพรด้านทิศเหนือ (3) เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแม่ตืน ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าท่าสองยาง ป่าสงวนแห่งชาติป่าแม่ระมาด อำเภอท่าสองยาง อำเภอแม่ระมาด จังหวัดตาก (4) ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าขุนวัง แปลงที่ 1 แปลงที่ 2 และแปลงที่ 3 อำเภอวังเหนือ และป่าสงวนแห่งชาติป่าแม่สุก อำเภอแจ้ห่ม จังหวัดลำปาง ประกอบกับจากสถิติการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ในรอบปี 2551 ที่ผ่านมามีผลคดีรายใหญ่และคดีรายย่อย รวม 8,776 คดี พื้นที่ป่าถูกบุกรุก 59,425 ไร่ ไม้ของกลางที่ยึดได้ 19,698 ลูกบาศก์เมตร มูลค่าความเสียหาย 1,540 ล้านบาท รวมทั้งผลกระทบต่อระบบนิเวศ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีมูลค่าอันไม่สามารถประเมินได้ นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อเนื่อง ทำให้เกิดการชะล้างพังทลายของดินและภัยพิบัติทางธรรมชาตินานัปการ

1.2 ไฟป่า สถิติการเกิดไฟไหม้ป่าในช่วงวันที่ 1 ตุลาคม 2551-17 กุมภาพันธ์ 2552 ความถี่ทั้งหมด 890 ครั้งทั่วประเทศ พื้นที่เสียหาย 13,305 ไร่ และจากการคาดการณ์สภาพอุตุนิยมวิทยาในภูมิภาคพบว่าในปี 2552 อิทธิพลของปรากฏการณ์ลานีญาจะอ่อนกำลังลงและเปลี่ยนถ่ายเข้าสู่สภาวะปกติ ซึ่งจะส่งผลให้ปริมาณน้ำฝนต่ำ ตามสภาพปกติของฤดูแล้งในภาคเหนือรวมถึงผลการสำรวจปริมาณเชื้อเพลิงสะสมในป่าเบญจพรรณจะมีปริมาณมากขึ้นถึงร้อยละ 47 จึงน่าจะเป็นเหตุให้สถานการณ์ไฟป่าและหมอกควันในช่วงปี 2552 มีแนวโน้มเพิ่มความรุนแรงมากขึ้น ดังนั้นกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงได้มีมาตรการ/กิจกรรมเพื่อป้องกันการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้และการป้องกันไฟป่า

## 2. การดำเนินงานของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สรุปได้ ดังนี้

2.1 จัดตั้งศูนย์ป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ (ศปท.)

2.2 จัดกิจกรรมรณรงค์ "90 วัน รวมพลัง หยุดเผา บรรเทาโลกร้อน"

2.3 ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 6 หน่วยงาน ได้แก่

กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงศึกษาธิการจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้

2.4 จัดตั้งกองลูกเสืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยประสานกับกระทรวงศึกษาธิการเพื่อสนับสนุนงานอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยใช้พื้นที่อุทยานแห่งชาติทั่วประเทศเป็นพื้นที่ฝึกอบรม

3. ข้อจำกัดในการดำเนินงานที่สำคัญ ได้แก่ (1) สภาพภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นภูเขาสูง สลับซับซ้อนยากแก่การเข้าถึง (2) พื้นที่ป่ามีขอบเขตที่ไม่ชัดเจนและยังมีราษฎรอยู่อาศัยทำกินกระจายตัวอยู่ทั้งในพื้นที่ป่าและรอบบริเวณ พื้นที่ป่าเป็นจำนวนมาก ซึ่งรัฐบาลได้เคยมีนโยบายในการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ตามนโยบายมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 แต่ก็ดำเนินการไปได้ช้า เนื่องจากมีข้อจำกัดในเรื่องของอุปกรณ์เครื่องมือ และเทคโนโลยีที่จำเป็นต้องใช้ในการดำเนินงานกันเขตป่าให้ชัดเจน ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการตรวจตราเฝ้าระวังของเจ้าหน้าที่อาจไม่สามารถดูแลรักษาป่าได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ (3) กำลังเจ้าหน้าที่ ยานพาหนะ อาวุธ และอุปกรณ์สื่อสารที่มีอยู่ในปัจจุบันมีไม่เพียงพอ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องใช้อากาศยานและเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาสนับสนุนการปฏิบัติงาน

วันที่ 9 มีนาคม 2553 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการเรื่องยุทธการแก้ไขปัญหาวิกฤตป่าไม้ของชาติ ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอสำหรับการดำเนินการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดทำรายละเอียดข้อมูล ตลอดจนความพร้อมในการดำเนินงานประกอบการนำเสนอคณะกรรมการกลั่นกรองและบริหาร โครงการภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 เพื่อขอรับการจัดสรรเงินตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 (SP2) ตามขั้นตอนในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารโครงการตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 พ.ศ. 2552 และหากมีความจำเป็นเร่งด่วนต้องดำเนินการตามยุทธการดังกล่าวให้พิจารณาปรับแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ พ.ศ. 2553 ไปดำเนินการตามความเหมาะสมและจำเป็น สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 - 2557 ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจัดลำดับความสำคัญของแผนการดำเนินงานตามความจำเป็นเร่งด่วน โดยกำหนดพื้นที่ เป้าหมาย ผลลัพธ์ ผลผลิต กิจกรรมและตัวชี้วัดให้



สอดคล้องกับยุทธการแก้ไขปัญหาวิกฤตป่าไม้ของชาติและประสานกับสำนักงบประมาณ เพื่อใช้ประกอบการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต่อไป ตามความเห็นของสำนักงบประมาณ

ทั้งนี้ ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รับความเห็นของกระทรวงกลาโหม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ไปพิจารณาประกอบการดำเนินการด้วย และให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เร่งรัดการดำเนินการทำแผนเทียมในพื้นที่ที่ประสบภัยแล้งและมีภาวะวิกฤตด้านหมอกควันและฝุ่นละออง เช่น พื้นที่จังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ เป็นต้น โดยให้ประสานการดำเนินการกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยด่วน

### สาระสำคัญของเรื่อง

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ทส.) รายงานว่า

1. เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 มีจำนวนไม่เพียงพอจึงไม่สามารถนำมาดำเนินการตามมาตรการเร่งด่วนดังกล่าวได้ ซึ่งสถานการณ์ปัจจุบันพบว่า ทรัพยากรป่าไม้ของประเทศอยู่ในภาวะวิกฤต ถูกบุกรุกทำลายอย่างต่อเนื่องทำให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีมูลค่าอันไม่สามารถประเมินได้ ส่งผลกระทบให้เกิดการชะล้างพังทลายของดินและภัยพิบัติทางธรรมชาติอันเป็นการดังที่ได้เกิดขึ้นแล้ว

2. ทส. ได้ดำเนินงานสำคัญด้านการอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าไม้ ดังนี้

- 2.1 จัดทำโครงการฟื้นฟูสภาพป่าเพื่อแก้ไขปัญหาภาวะโลกร้อน
- 2.2 จัดทำโครงการอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าระบบนิเวศชายฝั่ง
- 2.3 จัดทำโครงการเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ของ

ประเทศ

2.4 จัดทำโครงการเทิดพระเกียรติเหลือง-ฟ้ามหามงคล จากวันแม่ถึงวันพ่อ

2.5 จัดทำโครงการพุทธรูทยานพระสงฆ์ร่วมอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าไม้เพื่อเฉลิมพระเกียรติ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในวันเฉลิมพระชนมพรรษา 5 ธันวาคม 2552

3. ทส. รับผิดชอบดูแลรักษาครอบคลุมพื้นที่อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ป่าสงวนแห่งชาติ และป่าไม้ถาวร กระจายอยู่ทั่วประเทศครอบคลุมพื้นที่ถึง 137 ล้านไร่ โดยมีข้อจำกัดในการดำเนินงานที่สำคัญ ได้แก่

- (1) สภาพภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นภูเขาสูงสลับซับซ้อน ยากแก่การเข้าถึง
- (2) พื้นที่ป่ามีขอบเขตที่ไม่ชัดเจน และยังมีราษฎรอยู่อาศัยทำกินกระจายตัวอยู่ทั้งในพื้นที่ป่าและรอบบริเวณพื้นที่ป่าเป็นจำนวนมาก ซึ่งรัฐบาลได้เคยมีนโยบายในการแก้ไขปัญหาโดยการตรวจสอบสิทธิของที่ดินในพื้นที่ ป่าไม้ แต่ก็ดำเนินการไปได้ช้า เนื่องจากมีข้อจำกัดในเรื่องของอุปกรณ์เครื่องมือ และเทคโนโลยีที่จำเป็นต้องใช้ในการดำเนินงาน ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการตรวจตราเฝ้าระวังของเจ้าหน้าที่ อาจไม่สามารถดูแลรักษาป่าได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

(3) กำลังเจ้าหน้าที่ ยานพาหนะ อาวุธ อุปกรณ์สื่อสาร และเทคโนโลยีที่มีอยู่ในปัจจุบันมีไม่เพียงพอ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องใช้อากาศยานและเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาสนับสนุนการปฏิบัติงาน เพื่อให้การดูแลรักษาป่าโดยเฉพาะการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(4) งบประมาณในแต่ละปีที่ ทส. ได้รับเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานด้านการอนุรักษ์และป้องกันรักษาป่ามีจำนวนไม่เพียงพอ

4. จากข้อมูลสถานการณ์/สภาพปัญหาการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้และป่าชายเลน ตลอดจนข้อจำกัดในการดำเนินงานจะเห็นได้ว่า การบุกรุกตัดไม้ทำลายป่า การลักลอบล่า/ค้าสัตว์ป่า รวมถึงการบุกรุกแผ้วถางป่าเพื่อเปลี่ยนแปลงเป็นที่อยู่อาศัยและทำการเกษตร ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในที่ดินยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้มที่สถานการณ์จะรุนแรงมากขึ้นโดยเฉพาะในพื้นที่วิกฤต และยังรวมถึงพื้นที่ป่าอนุรักษ์และป่าสงวนแห่งชาติทั่วไปก็มีแนวโน้มที่จะเกิดปัญหาการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่า หากยังคงขาดแคลนอัตราากำลังเฝ้าระวังพื้นที่ ขาดแคลนยานพาหนะ อาวุธ เครื่องมือและอุปกรณ์ สนับสนุนการปฏิบัติงาน ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายป่าในพื้นที่วิกฤต ตลอดจนติดตามเฝ้าระวังไม่ให้มีการบุกรุกทำลายในพื้นที่ป่าอนุรักษ์และป่าสงวนแห่งชาติทั่วไป ทส. จึงขอเสนอ "ยุทธการแก้ไขปัญหาวิกฤตป่าไม้ของชาติ" ดังนี้

#### 4.1 วัตถุประสงค์

4.1.1 เพื่อเฝ้าระวัง ติดตาม ตรวจสอบการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ในระดับพื้นที่อย่างเข้มงวดโดยการจัดตั้งศูนย์บัญชาการยุทธการแก้ไขปัญหาวิกฤตป่าไม้ของชาติใน ส่วนกลาง และจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการยุทธการแก้ไขปัญหาวิกฤตป่าไม้ของชาติในพื้นที่วิกฤต และสนธิกำลังลาดตระเวนอย่างเข้มข้นทั้งทางภาคพื้นดิน ทางเรือ และทางอากาศ

4.1.2 เพื่อดำเนินการกับผู้กระทำความผิดกฎหมายป่าไม้ตามแนวทาง/ขอบเขตของกฎหมายโดยใช้มาตรการควบคุม ตรวจสอบ และเร่งรัดการดำเนินคดี

4.1.3 เพื่อดำเนินการควบคุมพื้นที่ที่ถูกบุกรุกทำลายไม่ให้ขยายพื้นที่เพิ่มเติมโดยการปลูกทดแทนพื้นที่เพื่อฟื้นฟูสภาพป่าให้กลับคืนความอุดมสมบูรณ์

4.1.4 เพื่อป้องกันการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่าโดยส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมโดยสร้างและขยายเครือข่าย/แนวร่วมการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ให้เพิ่มขึ้น และฝึกอบรมให้ความรู้ ตลอดจนประชาสัมพันธ์เผยแพร่เพื่อสร้างจิตสำนึกและความตระหนักในคุณค่าของการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้

4.1.5 เพื่อพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานป้องกันรักษาป่า โดยจัดหายานพาหนะ เครื่องมือและอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน ตลอดจนการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย รวมทั้งการเพิ่มขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานป้องกันรักษาป่า เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

#### 4.2 พื้นที่เป้าหมาย

4.2.1 พื้นที่ทั่วไป ประกอบด้วย พื้นที่อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ป่าสงวนแห่งชาติ และป่าชายเลน

4.2.2 พื้นที่วิกฤต ประกอบด้วย พื้นที่อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ป่าสงวนแห่งชาติ และป่าชายเลน ที่ประสบภาวะวิกฤตและล่อแหลมต่อการถูกบุกรุกทำลาย โดยมีเกณฑ์การพิจารณาพื้นที่วิกฤตใน 2 ด้าน ดังนี้

4.2.2.1 ความสำคัญของพื้นที่ ประกอบด้วย พื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร พื้นที่อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ป่าสงวนแห่งชาติ และป่าชายเลน พื้นที่มรดกโลกทางธรรมชาติ พื้นที่ชุ่มน้ำ พื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง พื้นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าทั่วไปรวมถึงสัตว์ป่าหายาก พื้นที่ที่มีไม้เศรษฐกิจ และพื้นที่อันควรรักษาตามมติคณะรัฐมนตรี (7 เมษายน 2552)

#### 4.2.2.2 สภาพปัญหาของพื้นที่ ประกอบด้วย การบุกรุกตัดไม้

ทำลายป่า การลักลอบล่า/ค้าสัตว์ป่า และการบุกรุกแผ้วถางป่าเพื่อเปลี่ยนแปลงเป็นที่อยู่อาศัยและทำกิน ซึ่งกระทำการโดยราษฎรและนายทุน/ผู้มีอิทธิพล

โดยได้คัดเลือกพื้นที่เป้าหมายที่เป็นพื้นที่วิกฤต จำนวน 198 แห่ง ครอบคลุมพื้นที่ 30 จังหวัด ได้แก่ เชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง ตาก แพร่ กำแพงเพชร อุทัยธานี ชัยภูมิ นครราชสีมา บุรีรัมย์ ศรีสะเกษ สกลนคร สุรินทร์ อุบลราชธานี จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ตรวดี ชุมพร ประจวบคีรีขันธ์ ระนอง สุราษฎร์ธานี กาญจนบุรี กระบี่ ตรัง พังงา ภูเก็ต พัทลุง สตูล และสงขลา

#### วันที่ 7 กันยายน 2553 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดำเนินการตามแนวทางเรื่องแผนแม่บทการพัฒนาอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ ดังนี้

1. แนวทางการพัฒนาอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่อยึดหลักการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หลักการจัดการอุทยานแห่งชาติ และหลักการดำเนินงานทางสถาปัตยกรรม โดยสอดคล้องกับการคุ้มครอง ป้องกัน ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ส่งเสริมความงามทางธรรมชาติ และสนับสนุนการจัดการอุทยานแห่งชาติ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติทั้งด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การศึกษาค้นคว้าวิจัยทางธรรมชาติและการท่องเที่ยว พักผ่อนหย่อนใจ โดยสร้างในพื้นที่เดิมอย่างเป็นหมวดหมู่ สอดคล้อง สัมพันธ์ เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์และกลมกลืนกับธรรมชาติ ไม่ตั้งอยู่ในพื้นที่ธรรมชาติง่ายต่อการถูกทำลายทั้งจากสิ่งก่อสร้างหรือจากการใช้ประโยชน์ มีการจัดระบบถนนให้สอดคล้องและลดการใช้รถยนต์ สิ่งอำนวยความสะดวกที่ออกแบบ ได้แก่ ศูนย์บริการนักท่องเที่ยว ห้องน้ำ รม ลานจอดรถ ร้านค้า บ้านพักแรม ถนน ทางเดิน การคมนาคม การจัดสาธารณูปโภค การกำจัดขยะ การผลิตสื่อและซ่อมบำรุง

2. แนวทางการจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกประเภทอาคารต้องให้เหมาะสมสอดคล้องซึ่งกันและกัน และสอดคล้องกับเขตการจัดการอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่

3. แนวทางการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกด้านคมนาคม ประกอบด้วย การจัดเส้นทางคมนาคมและการจัดการด้านยานพาหนะ โดยยึดหลักให้มีการใช้ยานพาหนะน้อยที่สุด ถนนกว้างไม่เกิน 6 เมตร ไหล่ทางกว้างไม่เกินข้างละ 1 เมตร ร่องระบายน้ำกว้างไม่เกิน 80 เซนติเมตร ยานพาหนะจำกัดความเร็วไม่เกิน 60 กิโลเมตรต่อชั่วโมง และมีความสูง ไม่เกิน 3.50 เมตร จัดรถสาธารณะและสถานที่จอดรถไว้บริการนักท่องเที่ยว บริเวณทางเข้าทั้ง 2 ด้าน และใช้มาตรการ ทางการเงินในการควบคุมปริมาณรถเข้าไปในอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่

4. แนวทางการจัดการด้านสาธารณูปโภค ได้แก่ น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค และระบบไฟฟ้าให้ แสงสว่าง ดำเนินการให้ได้มาตรฐานและง่ายต่อการจัดการและการดูแลรักษา มีระบบป้องกันการเกิดไฟฟ้าช็อตสัตว์ พัฒนาทางเลือกในการผลิตไฟฟ้า เช่น จากพลังงานน้ำ พลังแสงอาทิตย์ เป็นต้น

5. แนวทางการจัดการด้านการกำจัดขยะจัดการให้ได้มาตรฐานทั้งระบบ มีการป้องกันการรื้อค้นขยะจากสัตว์ป่า นำขยะที่เกิดออกนอกพื้นที่ทั้งหมดและนำหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluters pay principle) และการระวังไว้ก่อน (Precautionary principle) มาใช้

6. แนวทางการจัดการด้านการผลิตสื่อและซ่อมบำรุงจัดสถานที่ผลิตสื่อและหน่วยซ่อมบำรุงหลักไว้ที่เชิงเขาบริเวณห้วยผาโยธินด้านศาลเจ้าพ่ออำเภอบางช่อง จังหวัดนครราชสีมา

### สาระสำคัญของเรื่อง

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ทส.) รายงานว่า

1. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช โดยกรมป่าไม้ในขณะนั้นได้คัดเลือกอาคารที่สมควรเก็บรักษาไว้เพื่อให้ผู้ซึ่งมีความสนใจในธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อาศัยพักแรมระหว่างไปศึกษา ค้นคว้าหรือวิจัย ภายใต้การควบคุมดูแลของกรมป่าไม้ และใช้ค่ายเยาวชนและบ้านพักวิทยากรเพื่อประโยชน์ทางด้านวิชาการและการศึกษาในการ พักค้างแรมบนเขาใหญ่
2. ปัจจุบันมีหน่วยงานราชการตั้งอยู่บนอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ 5 หน่วยงาน ได้แก่ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กรมสวัสดิการทหารอากาศ กองทัพอากาศ กรมอุตุนิยมวิทยา และ กองบัญชาการกองทัพไทย โดยกองทัพอากาศและกองบัญชาการกองทัพไทยอยู่ในพื้นที่ที่เพิกถอนจากอุทยานแห่งชาติตั้งแต่ปี พ.ศ. 2521 มีกลุ่มอาคารส่วนที่อยู่ในอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ จำนวน 16 กลุ่มอาคาร รวม 182 หลัง
3. อาคารและสิ่งก่อสร้างที่มีอยู่บนเขาใหญ่เป็นอาคารและสิ่งก่อสร้างที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อปี 2534 และ 2535 ให้กรมป่าไม้คัดเลือกไว้ให้ผู้สนใจในธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมใช้พักแรมระหว่างไปศึกษา ค้นคว้าหรือวิจัย รวมทั้งใช้ประโยชน์ทางด้านวิชาการและการศึกษา ซึ่งสิ่งก่อสร้างดังกล่าวมีผังบริเวณไม่เหมาะสมต่อการจัดการอุทยานแห่งชาติ ปัจจุบันมีสภาพทรุดโทรมและไม่ปลอดภัย ซึ่งกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชจะรื้อถอนสิ่งก่อสร้างที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2535 และวันที่ 12 กันยายน 2535 ให้เป็นอาคารที่สมควรเก็บรักษาไว้และจะทำการสร้างทดแทนที่เดิมประกอบกับอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่เป็นอุทยานแห่งชาติที่ดีที่สุดในภาคพื้นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นอุทยานมรดกของกลุ่มประเทศอาเซียน (ASEAN Heritage Parks and Reserves) และเป็นส่วนหนึ่งของผืนป่ามรดกโลก ดงพญาเย็น - เขาใหญ่ โดยที่แผนแม่บทการพัฒนาอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่มีการปรับเปลี่ยนผังการใช้ประโยชน์ใหม่ ดังนั้น เพื่อเป็นกรอบในการพัฒนาปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกดังกล่าวทั้งในปัจจุบันและอนาคต จึงจำเป็นต้องทำแผนแม่บทการพัฒนาอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ขึ้น

**วันที่ 21 กันยายน 2553** คณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เสนอ ทั้ง 2 ข้อ ดังนี้

1. เห็นชอบโครงการเร่งเสริมความยั่งยืนของระบบการจัดการพื้นที่คุ้มครอง (Catalyzing Sustainability of Thailand's Protected Areas System: CATSPA)
2. เห็นชอบให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ลงนามเข้าร่วมโครงการร่วมกับผู้แทน UNDP (United Nations Development Programme) ประจำประเทศไทยโดยให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรับความเห็นของกระทรวงมหาดไทย สำนักงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไปพิจารณาดำเนินการต่อไป

### สาระสำคัญของเรื่อง

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ทส.) รายงานว่า

1. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ร่วมกับโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP) ได้ร่วมกันจัดทำและส่งข้อเสนอโครงการเร่งเสริมความยั่งยืนของระบบการจัดการพื้นที่คุ้มครอง (Catalyzing Sustainability of Thailand's Protected Areas System : CATSPA) ไปยังกองทุนสิ่งแวดล้อมโลก (Global Environment Facility :

GEF) เพื่อพิจารณาให้การสนับสนุนงบประมาณดำเนินงานโครงการฯ ทั้งนี้การส่งข้อเสนอดังกล่าว ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในฐานะหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงานเชิงปฏิบัติของกองทุนสิ่งแวดล้อมโลก (GEF Operational Focal Point) ในประเทศไทย ได้รับรองโครงการฯ แล้ว ซึ่งต่อมา GEF ได้พิจารณาให้การสนับสนุนข้อเสนอโครงการ CATSPA เป็นระยะเวลา 4 ปี ในรูปเงินสด (In cash) เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 3.36 ล้านดอลลาร์สหรัฐโดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สนับสนุนงบประมาณที่ไม่อยู่ในรูปของเงินสด (In kind) เป็นจำนวนเงิน 14.2 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ทั้งนี้โครงการมีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

1.1 โครงการ CATSPA เป็นการดำเนินงานร่วมกันระหว่างกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และ UNDP ภายใต้แนวทางการบริหารโครงการระดับประเทศของ UNDP ซึ่งหน่วยงานปฏิบัติ ได้แก่ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชจะลงนามร่วมกับ UNDP ในการใช้งบประมาณและการบริหารโครงการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ ผลสัมฤทธิ์ และแผนงานที่จะผ่านความชอบจากคณะกรรมการโครงการในช่วงเริ่มต้นโครงการ (inception period) ก่อนดำเนินโครงการเป็นเวลา 4 ปี

1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการ คือ การขจัดปัญหาอุปสรรคต่อความยั่งยืนของพื้นที่คุ้มครองของประเทศไทย ด้วยการพิจารณาปรับปรุงใน 3 ด้าน ได้แก่ แผนงานในภาพรวม กลไกด้านการเงินรูปแบบใหม่และระบบการติดตามตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ

1.3 ผลสัมฤทธิ์ของโครงการประกอบด้วย 4 ผลสัมฤทธิ์ คือ

1.3.1 การส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีอันจะเอื้อประโยชน์ต่อความยั่งยืนของระบบพื้นที่คุ้มครอง

1.3.2 การเพิ่มศักยภาพขององค์กรและบุคลากร

1.3.3 กลไกการสร้างรายได้และระบบการจัดการได้รับการประเมินและทดสอบ ณ พื้นที่โครงการ อันจะนำไปสู่ระดับงบประมาณที่เพิ่มขึ้นของระบบพื้นที่คุ้มครอง

1.3.4 แบบจำลองต่าง ๆ รูปแบบใหม่ของการจัดการพื้นที่คุ้มครอง เพื่อส่งเสริมการจัดการที่มีประสิทธิภาพของระบบ

1.4 โครงการ CATSPA ได้มีการคัดเลือกพื้นที่นำร่อง เพื่อดำเนินการ จำนวน 5 พื้นที่ ได้แก่ อุทยานแห่งชาติเขาชะเมา-เขาวง อุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ อุทยานแห่งชาติตะรุเตา อุทยานแห่งชาติคลองลานและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้ง

1.5 หน้าที่รับผิดชอบของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช คือ การกำกับดูแลการดำเนินงานและปฏิบัติงานตามโครงการ ให้การสนับสนุนและความช่วยเหลือทางเทคนิค วิชาการ ในการปฏิบัติงานตามโครงการในภาพรวม รวมถึงการจัดตั้งคณะกรรมการอำนวยการโครงการ (Project Board) โดยมีอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชเป็นประธานคณะกรรมการ มีอำนาจจัดตั้งผู้อำนวยการโครงการ และให้คำชี้แนะต่างๆ เห็นชอบร่างรายงานโครงการ และรายงานฉบับสมบูรณ์ โดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช จะสนับสนุนการดำเนินโครงการในลักษณะที่ไม่อยู่ในรูปของตัวเงิน (in kind)

1.6 หน้าที่รับผิดชอบของ UNDP คือ การเป็นหน่วยสนับสนุนโครงการ (Project Assurance) มีหน้าที่สนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการอำนวยการโครงการในการกำกับดูแลโครงการให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้และติดตามตรวจสอบโครงการ เพื่อให้โครงการดำเนินไปตามกรอบระยะเวลาและเสร็จสมบูรณ์ตามกรอบเวลาแต่ละขั้นตอน

## 2. กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ มีความเห็นว่า

2.1 ข้อเสนอโครงการดังกล่าว ได้รับการรับรองจากปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นหน่วยงานประสานงานกลางเชิงปฏิบัติ (Operational Focal Point) และมีอำนาจในการพิจารณาให้การรับรองข้อเสนอโครงการที่ขอรับการสนับสนุนจาก GEF ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2549 ดังนั้น หากส่วนราชการเจ้าของเรื่องเห็นว่าเหมาะสมและสามารถปฏิบัติตามแผนงานให้บรรลุผลที่ได้กำหนดไว้ในร่างโครงการฯ กรมสนธิสัญญาและกฎหมายก็ไม่มีข้อขัดข้อง

2.2 ข้อเสนอโครงการดังกล่าว เป็นโครงการส่วนหนึ่งที่อยู่ภายใต้ Country Programme Action Plan (CPAP) ซึ่งสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (สพร.) ได้พิจารณาเห็นชอบแล้วโดยได้ลงนามเมื่อวันที่ 10 มกราคม ค.ศ. 2007 และตามข้อเสนอโครงการฯ ได้ระบุไว้แล้วว่า ความรับผิดชอบด้านความปลอดภัยต่อหุ้นส่วนผู้ดำเนินการ บุคลากร และทรัพย์สิน ให้เป็นไปตาม Agreement between the UN Special Fund and the Government of Thailand concerning Assistance from the Special Fund เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน ค.ศ. 1960 จึงเห็นว่า ข้อเสนอโครงการ CATSPA เป็นความตกลงโครงการของฝ่าย UNDP กับผู้ปฏิบัติฝ่ายไทย (implementing partner) ภายใต้ CPAP ที่รัฐบาลไทยมีพันธกรณีต้องปฏิบัติตามอยู่แล้วกับองค์กรของสหประชาชาติ จึงไม่เข้าข่ายเป็นสนธิสัญญาตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญฯ อย่างไรก็ดี โดยที่เป็นเรื่องผูกพันรัฐบาลในแง่นโยบาย จึงควรเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบด้วย ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548

3. ทส. โดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้พิจารณาข้อสังเกตของกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย แล้วเห็นว่าโครงการ CATSPA เป็นโครงการที่มุ่งศึกษาความเป็นไปได้ในการปรับปรุงระบบการจัดการพื้นที่ คุ่มครอง ผ่านแผนงานกลไกด้านการเงินรูปแบบใหม่และระบบการติดตามตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดการพื้นที่คุ่มครองที่มีประสิทธิภาพในอนาคต ซึ่งการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และไม่ขัดแย้งกับกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขได้ ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 5 การพัฒนาบนฐานความหลากหลายทางชีวภาพและการสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสอดคล้องตามนโยบายรัฐบาลในข้อ 5 ด้านนโยบายที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ข้อ 5.2 คุ่มครองและฟื้นฟูพื้นที่อนุรักษ์ที่มีความสำคัญเชิงระบบนิเวศเพื่อการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ข้อ 5.5 พัฒนาศักยภาพความรู้ในการบริหารจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และข้อ 5.6 ปรับปรุงกลไกการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและจัดให้มีการใช้ระบบประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเชิงกลยุทธ์ เพื่อเป็นกลไกกำกับให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน

4. การดำเนินโครงการเร่งเสริมความยั่งยืนของระบบการจัดการพื้นที่คุ่มครอง (Catalyzing Sustainability of Thailand's Protected Areas System: CATSPA) มีความเร่งด่วน เนื่องจากงบประมาณได้รับอนุมัติจากกองทุน สิ่งแวดล้อมโลก (Global Environment Facility: GEF) ตั้งแต่เดือนธันวาคม 2552 การดำเนินโครงการไม่สามารถกระทำได้หากยังไม่มีการลงทุนโครงการร่วมกันระหว่าง UNDP กับผู้ปฏิบัติฝ่ายไทย (implementing partner) คือ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

5. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รายงานเพิ่มเติมว่า โครงการดังกล่าวมุ่งเน้นศึกษารูปแบบของการจัดการพื้นที่คุ้มครองเพื่อให้ได้มาซึ่งการบริหารจัดการที่ดี การเพิ่มศักยภาพขององค์กรและบุคลากร กลไกการสร้างรายได้และระบบการจัดการรายได้ รวมทั้งแบบจำลองต่างๆ รูปแบบใหม่ของการจัดการพื้นที่คุ้มครอง เมื่อผลการศึกษาแล้วเสร็จก็จะได้นำผลการศึกษานั้นมาประยุกต์ใช้ต่อการจัดการพื้นที่คุ้มครองของประเทศไทยเท่าที่จะเป็นไปได้ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง **มิได้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขต** ซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงของเศรษฐกิจหรือสังคมอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 190

**วันที่ 4 มกราคม 2554** คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในเรื่องการเสนอพื้นที่กลุ่มป่าแก่งกระจาน ต่อศูนย์มรดกโลก กรุงปารีส สาธารณรัฐฝรั่งเศส เพื่อบรรจุไว้ในบัญชีรายชื่อเบื้องต้น (Tentative List) ต่อไป ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ ทั้งนี้ ในการดำเนินการเสนอพื้นที่กลุ่มป่าแก่งกระจานเป็นมรดกโลกให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรับไปประสานงานกับกระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อชี้แจงทำความเข้าใจและให้ได้รับความร่วมมือจากประชาชนและชุมชนในพื้นที่ด้วย

### สาระสำคัญของเรื่อง

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ทส.) รายงานว่า

1. การเสนอชื่อแหล่งมรดกทางธรรมชาติพื้นที่กลุ่มป่าแก่งกระจาน เพื่อบรรจุในบัญชีรายชื่อเบื้องต้น (Tentative List) ของศูนย์มรดกโลก กรุงปารีส สาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นการดำเนินการตามพันธกรณีในอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก และตามแนวทางการอนุวัติตามอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก (Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention) ซึ่งก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างประเทศ

2. พื้นที่กลุ่มป่าแก่งกระจานเป็นแหล่งมรดกทางธรรมชาติของไทยที่มีคุณค่าความโดดเด่นระดับสากลที่คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกพิจารณาแล้วเห็นควรจัดทำรายละเอียดเพื่อบรรจุไว้ในบัญชีรายชื่อเบื้องต้น (Tentative List) ของศูนย์มรดกโลก กรุงปารีส สาธารณรัฐฝรั่งเศส จึงมีมติให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช นำความเห็นของที่ประชุมไปพิจารณาจัดทำเอกสารการนำเสนอพื้นที่กลุ่มป่าแก่งกระจานเป็นมรดกโลก ซึ่งสาระสำคัญของการนำเสนอพื้นที่กลุ่มป่าแก่งกระจานเป็นมรดกโลก สรุปได้ดังนี้

2.1 ข้อมูลทั่วไป ประกอบด้วย ภาควิชาผู้จัดทำเตรียมการเสนอชื่อ ที่อยู่สถาบัน/หน่วยงาน วันที่เสนอ ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ โทรสาร โทรศัพท์

2.2 ข้อมูลแหล่งมรดกทางธรรมชาติ ประกอบด้วย ชื่อของพื้นที่ จังหวัด พิกัดทางภูมิศาสตร์

2.3 ข้อมูลคุณลักษณะ พื้นที่กลุ่มป่าแก่งกระจานตั้งอยู่ทิศด้านลาดฝั่งตะวันออกของเทือกเขาตะนาวศรี ติดต่อกับผืนป่าประเทศเมียนมาร์ มีพื้นที่ทั้งหมดรวม 482,225 เฮกตาร์ ประกอบด้วยพื้นที่ 5 แห่ง คือ (1) เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า แม่น้ำภาชี (2) อุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน (3) อุทยานแห่งชาติกุยบุรี (4) อุทยานแห่งชาติเฉลิมพระเกียรติไทยประจัน (อยู่ระหว่างการเตรียมการประกาศจัดตั้งเป็นอุทยานแห่งชาติ) และ (5) พื้นที่แนวเชื่อมต่อระหว่างอุทยานแห่งชาติแก่งกระจานและกุยบุรี ใน

เขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตปลอดภัยทางทหาร พื้นที่กลุ่มป่าแก่งกระจานจัดอยู่ในเขตนิเวศอินโดมาลายัน (Indo-Malayan Ecoregion) กลุ่ม Tenasserim-South Thailand semi-evergreen rain forests ชนิดป่าที่ปกคลุมพื้นที่มากที่สุดคือป่าดิบแล้ง ปกคลุมพื้นที่ถึงร้อยละ 59 เป็นแหล่งต้นน้ำของแม่น้ำสำคัญ ได้แก่ แม่น้ำเพชรบุรี แม่น้ำภาชี แม่น้ำปราณบุรี และแม่น้ำกุยบุรี

2.4 การมีคุณค่าความโดดเด่นเป็นสากล : เป็นศูนย์รวมความหลากหลายทางชีวภาพที่สำคัญที่สุดแห่งหนึ่งในเอเชีย โดยพบชนิดพันธุ์สัตว์อย่างน้อย 720 ชนิด มีการกระจายพันธุ์จากถิ่นอาศัยทางใต้ขึ้นไปจนถึงบริเวณเหนือสุด เช่น ไม้พุ่มหน้าเขี้ยว นกบั้งรอกปากแดง และนกปรอดสีน้ำตาลตาแดง ปาดป่าจูดขาว และค้างคาว เป็นต้น นอกจากนี้ ยัง เป็นพื้นที่รอยต่อระหว่างเขตภูมิพฤกษ (Floristic-provinces) 4 ลักษณะเด่น ได้แก่ (1) Indo-Burmese หรือ Himalayan (2) Indo-Malaysian (3) Annamatic และ (4) Andamanese พบการปรากฏของพืชเฉพาะถิ่น เช่น จำปีเพชร (Magnolia mediocris) และจำปีดอย (M.gustavii) ซึ่งราชอาณาจักรไทยพบเฉพาะในพื้นที่กลุ่มป่าแก่งกระจานเท่านั้น เป็นแหล่งสำคัญของสัตว์ป่าที่ใกล้สูญพันธุ์อย่างยิ่ง (Critically Endangered) คือ จระเข้น้ำจืด และได้รับการประกาศเป็นมรดกแห่งอาเซียน เมื่อปี พ.ศ. 2546

2.5 เกณฑ์ที่เหมาะสม : พื้นที่กลุ่มป่าแก่งกระจานตรงกับเกณฑ์ ข้อที่ 10 คือ “ถิ่นที่อยู่อาศัยตาม ธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อการอนุรักษ์ในถิ่นที่อยู่ (In-situ conservation) ของความหลากหลายทางชีวภาพ รวมถึงถิ่นที่อยู่ของชนิดพันธุ์ที่ถูกคุกคามที่มีความโดดเด่นเป็นสากลทั้งจากมุมมองของวิทยาศาสตร์หรือการอนุรักษ์”

2.6 การเปรียบเทียบกับพื้นที่อื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน : พื้นที่กลุ่มป่าแก่งกระจานเป็นเขตนิเวศ เดียวกันกับพื้นที่แหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติแห่งแรกของไทย คือ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร-ห้วยขาแข้ง แต่ตั้งอยู่ห่างไปทางตอนใต้ของทุ่งใหญ่นเรศวร-ห้วยขาแข้ง ประมาณ 220 กิโลเมตร จึงทำให้มีความชุ่มชื้นมากกว่ามีสัดส่วนของป่าดิบแล้งมากกว่า และมีชนิดพันธุ์ในเขต Sundiac ที่หลากหลายกว่า

**วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2554** คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการเรื่อง ขอความเห็นชอบต่อการจัดทำปฏิญญาระดับรัฐมนตรีในการประชุมภาคีป่าไม้แห่งสหประชาชาติ ครั้งที่ 9 (The Ninth Session of the United Nations Forum on Forest : UNFF9)

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการต่อประเด็นเตรียมการสำหรับประกอบการพิจารณาจัดทำปฏิญญาระดับรัฐมนตรีในการประชุม UNFF9 ซึ่งเสนอโดยสำนักงาน UNFF9 (Building Blocks for the UNFF9 Ministerial Declaration Proposed by the UNFF9 Bureau) ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ และมอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาให้การรับรองปฏิญญาระดับรัฐมนตรี (Ministerial Declaration) ดังกล่าว ทั้งนี้ หากมีความจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขเอกสารดังกล่าวที่ไม่ใช่สาระสำคัญหรือไม่ขัดต่อผลประโยชน์ของไทย สามารถดำเนินการได้โดย ไม่ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอีก



### สาระสำคัญ/ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ดำเนินการจัดทำคู่มือฉบับแปล (ภาษาไทย) ของประเด็นเตรียมการสำหรับประกอบการพิจารณาจัดทำร่างปฏิญญาระดับรัฐมนตรีในการประชุม UNFF9 ซึ่งเสนอโดยสำนักงาน UNFF9 (Building Blocks for the UNFF9 Ministerial Declaration Proposed by the UNFF9 Bureau) ซึ่งประกอบด้วย 8 ประเด็น สรุปสาระสำคัญของแต่ละประเด็นได้ดังนี้

1. คุณค่าของประโยชน์ของป่าไม้/ป่าไม้เพื่อประชาชน มีเนื้อหาเกี่ยวกับบทบาทของป่าไม้ที่มีศักยภาพในการยังประโยชน์ให้แก่สังคมโลก บรรเทาปัญหาผลกระทบด้านต่างๆ โดยการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืนจะนำมาซึ่งผลผลิต และบริการที่ จำเป็นในการสร้างความเจริญรุ่งเรืองและการพัฒนาที่ยั่งยืน

2. เครื่องมือที่ไม่ผูกพันทางกฎหมายสำหรับป่าไม้ทุกประเภทและวัตถุประสงค์ของโลกด้านป่าไม้ มีเนื้อหาเกี่ยวกับเครื่องมือที่ไม่ผูกพันทางกฎหมายสำหรับป่าไม้ทุกประเภท และวัตถุประสงค์ของโลกด้านป่าไม้ ซึ่งหมายถึงข้อตกลงในระดับนานาชาติที่ครอบคลุมมุมมองด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ ซึ่งเป็นบทบาทที่สำคัญภายใต้การสนับสนุนของภาคีป่าไม้แห่งสหประชาชาติ (UNFF) ที่จะนำไปสู่ "การจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน"

3. MOI. ธรรมชาติ มีเนื้อหาเกี่ยวกับการสนับสนุนประชาชนท้องถิ่น ชนพื้นเมือง และสตรี เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ การแบ่งปันผลประโยชน์ และการอนุรักษ์ขนบธรรมเนียม ประเพณีและคุณค่าทางสังคม โดยผ่านกระบวนการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน รวมถึงการสนับสนุนด้านการเงินให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศอื่นๆ

4. การเงิน มีเนื้อหาเกี่ยวกับการให้การสนับสนุนด้านการเงินสำหรับการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน ซึ่งในขณะนี้ ยังมีไม่เพียงพอ จึงนับเป็นอุปสรรคที่สำคัญยิ่งสำหรับการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน โดยเฉพาะในหมู่ประเทศกำลังพัฒนา

5. ป่าไม้สากล มีเนื้อหาเกี่ยวกับความสำคัญของป่าไม้สากลซึ่งถือเป็นโอกาสพิเศษ สำหรับการนำภาคป่าไม้มามีส่วนร่วมใกล้ชิดกับภาคส่วนต่างๆ ในสังคม ตลอดจนกระตุ้นเตือนให้เห็นถึงความสำคัญต่อบทบาทของป่าไม้ในการยังประโยชน์ด้าน ต่างๆ ที่สามารถตอบสนองความต้องการของสังคมได้เป็นอย่างดี

6. การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate change) และการลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการทำลายป่าและการเสื่อมโทรมของป่าในประเทศกำลังพัฒนา (REDD+) มีเนื้อหาเกี่ยวกับบทบาทของภาคป่าไม้ซึ่งมีส่วนสำคัญในการบรรเทาและเพิ่มขีดความสามารถในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืนได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในประเด็นด้านความสามารถในการปรับตัว รวมถึงคุณค่าของภาคป่าไม้ในการเป็นแหล่งกักเก็บคาร์บอนที่สำคัญ ทั้งนี้ การสนับสนุนด้านการเงินต่อกลไก REDD+ เป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อโอกาสในการได้รับการสนับสนุนทางการเงินของ ภาคป่าไม้

7. การประชุม Rio+20 มีเนื้อหาเกี่ยวกับการให้ความสำคัญต่อคุณค่าที่หลากหลายของภาคการป่าไม้ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน และควรได้มีการนำไปปรับใช้ในประเทศต่างๆ ภายใต้มิติที่แตกต่างกัน โดยขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อม ความจำเป็นเร่งด่วน และขีดความสามารถของแต่ละประเทศ เน้นมาตรการด้านคุณค่าเพิ่ม (Added - value) โดยเฉพาะด้านเครื่องมือที่ไม่ผูกพันทางกฎหมายสำหรับป่าไม้ทุกประเภท และวัตถุประสงค์ของโลกด้านป่าไม้

8. พันธกรณี มีเนื้อหาเกี่ยวกับพันธกรณีของรัฐภาคีซึ่งกำหนดไว้ตามปฏิญญา  
ระดับรัฐมนตรี (Ministerial Declaration) ดังกล่าว

วันที่ 20 เมษายน 2554 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง  
กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ดังนี้

1. อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....  
มีสาระสำคัญคือ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เพื่อโอนกรม  
อุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไปรวมกับกรมป่าไม้  
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ  
และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเป็นเรื่องด่วน แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภา  
ผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

2. ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการ  
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสำนักงบประมาณที่เห็นควรเร่งดำเนินการออกแบบโครงสร้าง  
องค์กรของกรมป่าไม้เพื่อรองรับภารกิจใหม่ควบคู่ไปกับการเสนอกฎหมายเพื่อพิจารณาตามขั้นตอน เพื่อให้  
สามารถออกกฎกระทรวงได้รวดเร็ว และองค์กรสามารถปฏิบัติภารกิจการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้  
มีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย รวมทั้งให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับ  
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาในรายละเอียด โดยคำนึงถึงความซ้ำซ้อนในประเด็น โครงสร้าง บทบาท  
อำนาจหน้าที่ และตำแหน่งงานต่างๆ ของหน่วยงานที่จะจัดตั้งใหม่ ทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคให้  
ชัดเจนและเหมาะสมยิ่งขึ้น ไปพิจารณาดำเนินการต่อไปด้วย

วันที่ 23 สิงหาคม 2554 นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาล  
คณะที่ 60 ต่อรัฐสภา มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ในนโยบายที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ข้อ  
5.1 ดังนี้

“ 5.1 อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า โดยเร่งให้มีการปลูกป่าเพิ่มขึ้นควบคู่  
ไปกับการป้องกันการลักลอบบุกรุกทำลายป่าไม้และสัตว์ป่าเร่งสำรวจและจัดทำแนวเขตการใช้ประโยชน์  
ที่ดิน ส่งเสริมการบริหารจัดการป่าแบบกลุ่มป่า ป่าชุมชน อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า สนับสนุน  
การจัดการอย่างมีส่วนร่วม และให้คนกับป่าอยู่ร่วมกันในลักษณะที่ทำให้คนมีภารกิจดูแลป่าไม้ให้มีความ  
ยั่งยืน โดยการปรับปรุงกฎหมายป่าไม้ทั้ง 5 ฉบับ ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ สร้างแรงจูงใจและส่งเสริม  
รายได้จากการอนุรักษ์ป่าไม้ ฟื้นฟูป่าไม้ตามแนวทางพระราชดำริ เพื่อความชุ่มชื้นของป่าโดยฝายต้นน้ำลำ  
ธาร ป้องกันไฟป่า ส่งเสริมการอนุรักษ์ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพจากป่าและแบ่งปันผลประโยชน์  
อย่างเป็นธรรม รวมทั้งนำระบบสารสนเทศมาใช้ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้” (สำนักเลขาธิการ  
คณะรัฐมนตรี , 2554 : 34-35)

2.4.11 นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และเหตุการณ์ที่สำคัญ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ  
สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2552-2559) ได้กำหนดแผนที่  
เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ไว้ในบทที่ 8 ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม  
อย่างยั่งยืน โดยมีเป้าหมายในข้อ 4.2.1 ดังนี้

“4.2.1 เพิ่มความอุดมสมบูรณ์ของฐานทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพโดยรักษาพื้นที่อนุรักษ์ไว้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 19.0 เพิ่มพื้นที่ป่าไม้ให้ได้ร้อยละ 40.0 ของพื้นที่ประเทศ และเพิ่มพื้นที่ป่าชายเลนไม่น้อยกว่าปีละ 5,000 ไร่”

ในส่วนแนวทางการพัฒนาได้กำหนดไว้ในข้อ 5 ดังนี้

## 5. แนวทางการพัฒนา

ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สะท้อนให้เห็นว่าการพัฒนาประเทศในช่วงที่ผ่านมาขาดความสมดุลและไม่ยั่งยืน ขณะที่ประเทศไทยกำลังจะต้องเผชิญกับความท้าทายที่สำคัญยิ่งในมิติของการพัฒนาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ดังนั้น ในการกำหนดทิศทางยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 จึงควรให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์และฟื้นฟูดูแลฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ควบคู่กับการใช้อย่างตระหนักรู้คุณค่า บริหารจัดการอย่างดี สร้างความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำและความขัดแย้งในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ทรัพยากร และคำนึงถึงต้นทุน

สิ่งแวดล้อมของประเทศ การปรับกระบวนทัศน์การพัฒนาและขับเคลื่อนประเทศไปสู่การเป็นเศรษฐกิจและสังคมคาร์บอนต่ำและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การยกระดับขีดความสามารถในการรับมือและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพื่อให้สังคมมีภูมิคุ้มกัน การเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับภัยพิบัติทางธรรมชาติ การควบคุมและลดมลพิษเพื่อสร้างคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีให้กับประชาชน และการพัฒนาระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและเป็นธรรม รวมทั้งการสร้างภูมิคุ้มกันด้านการค้าจากเงื่อนไขด้านสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ตลอดจนการเพิ่มบทบาทประเทศไทยในเวทีประชาคมโลกที่เกี่ยวข้องกับกรอบความตกลงและพันธกรณีด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ดังนี้

**5.1 การอนุรักษ์ ฟื้นฟู และสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** มีแนวทางหลัก ดังนี้

**5.1.1 คุ้มครอง ป้องกัน รักษา ฟื้นฟูพื้นที่ป่าไม้ และเขตอนุรักษ์** โดยอนุรักษ์พื้นที่เปราะบางที่มีความสำคัญเชิงนิเวศ สร้างพื้นที่เชื่อมต่อระหว่างป่า วางระบบเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ โดยให้มีการจัดทำทะเบียนผู้ถือครองที่ดินในพื้นที่อนุรักษ์ทั้งหมด ดำเนินการพิสูจน์สิทธิ์ และร่วมมือกับผู้มีส่วนได้เสียจัดทำแนวเขตพื้นที่อนุรักษ์ เพื่อให้เป็นที่ยอมรับร่วมกัน ควบคุมการใช้ประโยชน์พื้นที่ต้นน้ำและการใช้สารเคมีการเกษตรในพื้นที่ต้นน้ำอย่างเข้มงวด ส่งเสริมเครือข่ายอนุรักษ์และป้องกันการบุกรุกป่าไม้ โดยภาคประชาชนและชุมชน ส่งเสริมหลักการชุมชนอยู่ร่วมกับป่า การปลูกป่า 3 อย่าง ประโยชน์ 4 อย่าง ส่งเสริมการจัดการป่าชุมชน การฟื้นฟูและการปลูกป่าในรูปแบบวนเกษตร โดยให้ความสำคัญกับพื้นที่ต้นน้ำและพื้นที่รอยต่อตามแนวเขตอนุรักษ์ รวมทั้งสนับสนุนการปลูกต้นไม้และการปลูกป่าอย่างจริงจังโดยเฉพาะในระดับครัวเรือนและชุมชน ภายใต้แนวคิดและกลไกส่งเสริมที่เหมาะสม เช่น ธนาкарต้นไม้ หรือการปลูกต้นไม้ใช้หนี้ และให้มีการจัดทำแผนส่งเสริมการปลูกป่าของประเทศที่สามารถขับเคลื่อนได้อย่างเป็นรูปธรรม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554: 106-108)

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 มีนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และเหตุการณ์ที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

**วันที่ 13 ธันวาคม 2554** คณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ทส.) เสนอดังนี้

1. ให้ ทส. โดยสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (องค์การมหาชน) ดำเนินการตามโครงการ Sustainable Management of Biodiversity in Thailand's Production Landscape (การบริหารจัดการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรจากฐานชีวภาพอย่างยั่งยืน)
2. ให้ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ ทส. เป็นผู้ลงนามในเอกสารโครงการ Sustainable Management of Biodiversity in Thailand's Production Landscape ร่วมกับผู้แทนโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme-UNDP) ประจำประเทศไทย

### สาระสำคัญของเรื่อง

ทส. รายงานว่า

1. ทส. โดยสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (องค์การมหาชน) ร่วมกับ UNDP ได้ร่วมกันจัดทำและส่งข้อเสนอโครงการ Sustainable Management of Biodiversity in Thailand's Production Landscape ไปยังกองทุนสิ่งแวดล้อมโลก (Global Environmental Facility-GEF) เพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณดำเนินงานโครงการฯ โดยปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในฐานะหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงานเชิงปฏิบัติการของกองทุนสิ่งแวดล้อมโลก (GEF Operation Focal Point) ในประเทศไทย ได้รับรองโครงการฯ แล้ว ซึ่งต่อมา GEF ได้พิจารณาให้การสนับสนุนโครงการฯ เป็นระยะเวลา 4 ปี ในรูปเงินสด (in cash) เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 1.94 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (องค์การมหาชน) สนับสนุนงบประมาณที่ไม่อยู่ในรูปของเงินสด (in kind) เป็นจำนวนเงิน 5.518 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

### 2. สรุปสาระสำคัญของโครงการ

#### 2.1 หลักการและเหตุผล

แนวคิดพื้นฐานของโครงการ คือ การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ โดยตระหนักว่าการอนุรักษ์ทรัพยากรที่จะบรรลุผลในระยะยาว ชุมชนจะต้องได้ประโยชน์จากการใช้ฐานทรัพยากร นั้นๆ ด้วย โครงการจึงวางแนวทางการพัฒนา supply chain และ value chain ของสินค้าที่เป็นมิตรต่อความหลากหลายทางชีวภาพ ทั้งในกระบวนการผลิต การขนส่ง การตลาด และการสร้างแรงจูงใจให้ผู้บริโภค เพื่อสนับสนุนการปรับเปลี่ยนวิถีการผลิตให้คำนึงถึงความยั่งยืนของฐานทรัพยากร ในขณะเดียวกันก็สร้างรายได้ที่เหมาะสมให้กับชุมชนที่จะนำกลับคืนสู่การอนุรักษ์ทรัพยากรที่เป็นฐานการผลิตอีกส่วนหนึ่งด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดแหล่งทุนสนับสนุนการอนุรักษ์ที่สอดคล้องกับการทำมาหากินได้อย่างเป็นจริงและยั่งยืน

#### 2.2 เป้าหมาย

เป้าหมายของโครงการ คือ บูรณาการการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพในการผลิตและการตลาดของสินค้าจากทรัพยากรชีวภาพ เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ชุมชนอนุรักษ์ฐานทรัพยากรเพื่อเป็นแหล่งรายได้และความมั่นคงของชีวิต

### 2.3 วัตถุประสงค์

เพื่อเพิ่มศักยภาพในการบริหารจัดการในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทั้งในระดับประเทศและระดับชุมชน เพื่อพัฒนาผลิตภัณฑ์จากทรัพยากรชีวภาพตลอดทั้งห่วงโซ่การผลิตและการตลาด

### 2.4 หน่วยดำเนินงาน

- 1) สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (องค์การมหาชน) สังกัด ทส. เป็นหน่วยปฏิบัติหลัก
- 2) UNDP เป็นหน่วยสนับสนุนโดยการสนับสนุนของกองทุนสิ่งแวดล้อมโลก

**วันที่ 10 กรกฎาคม 2555** คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป โดยร่างพระราชบัญญัติฯ มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. กำหนดให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรี ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ไปเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2. กำหนดให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน งบประมาณ สิทธิ หนี้ ภาระผูกพัน ข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลัง ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ไปเป็นของกรม ป่าไม้

3. กำหนดให้โอนอำนาจหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ไปเป็นของกรมป่าไม้ และอธิบดีกรมป่าไม้

4. กำหนดให้ในวาระเริ่มแรก กรมป่าไม้ นอกจากจะมีส่วนราชการตามกฎหมายกระทรวงแบ่ง ส่วนราชการกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2551 แล้ว ให้มีส่วนราชการตาม (2) (4) (6) (7) (8) (9) (10) และ (11) - (26) แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2547 ด้วย และให้โอนอัตรากำลังในส่วน ราชการของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ไปเป็นของส่วนราชการกรมป่าไม้

5. กำหนดให้ในวาระเริ่มแรก ให้ อ.ก.พ. กระทรวง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม พิจารณาจัดตำแหน่งและเกลี่ยอัตรากำลังของข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้าง ที่โอน มาจากกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ในส่วนที่นอกเหนือจากมาตรา 7 (1) - (8) ไว้ในกรมป่าไม้

วันที่ 14 มิถุนายน 2557 พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้มี คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 64/2557 เรื่อง การปราบปรามและการหยุดยั้งการบุกรุกทำลาย ทรัพยากรป่าไม้ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ลงวันที่ 20 มิถุนายน 2557 มีใจความว่า

เพื่อให้การบริหารราชการของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในการปราบปรามและ หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ต่างๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถลดผลกระทบที่ จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ของประเทศโดยรวม คณะรักษาความ สงบแห่งชาติ จึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้

1. ให้กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กองกำลังรักษาความสงบเรียบร้อย กองกำลังป้องกันชายแดนของกองทัพบก และกองทัพเรือ ตลอดจนหน่วยงานที่มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการปราบปรามและจับกุมผู้บุกรุก ยึดถือครอบครอง ทำลาย หรือกระทำความด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำให้เสื่อมเสียแก่สภาพป่า รวมทั้งผู้สมคบและสนับสนุนช่วยเหลือ ให้ได้ผลอย่างจริงจังในทุกพื้นที่ รวมทั้งสกัดกั้นการลักลอบตัดไม้มีค่าหรือไม้หวงห้าม การนำเข้าและส่งออกไม้ที่ผิดกฎหมาย ตลอดจนแนวชายแดน ตลอดจนปราบปรามเครือข่ายขบวนการตัดไม้ทำลายป่าในทุกหมู่บ้านและชุมชนทั่วประเทศ

2. ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ ควบคุม ตรวจสอบ กิจการการแปรรูป การตั้งโรงงานแปรรูปไม้ การค้าไม้แปรรูป ตลอดจนการค้าหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งไม้หวงห้ามและสิ่งประดิษฐ์ใด เครื่องใช้หรือสิ่งอื่นใดที่ทำด้วยไม้หวงห้าม หากพบมีการปล่อยปละละเลย หรือมีเจตนาจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายที่บัญญัติไว้ ให้ดำเนินการลงโทษตรากฎหมายอย่างเด็ดขาดกับเจ้าของหรือผู้ประกอบการโดยทันที

3. ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ ติดตามผลคดีป่าไม้และดำเนินการฟื้นฟูพื้นที่ป่าที่ถูกบุกรุกทำลาย ให้คืนสภาพป่าที่สมบูรณ์ดังเดิม โดยประสานกับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งภาคประชาชนและองค์กรชุมชนได้เข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินการดังกล่าวอย่างจริงจัง

4. เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดปล่อยปละละเลย หรือเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำผิดตามกรณีดังกล่าวข้างต้น จะต้องถูกดำเนินการทั้งทางวินัยและทางอาญาเด็ดขาดโดยทันที

5. ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ติดตามผลการดำเนินการตามข้อ 1-4 และรายงานผลการปฏิบัติให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติทราบอย่างต่อเนื่อง

วันที่ 17 มิถุนายน 2557 พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้มีคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 66/2557 เรื่อง เพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปรามหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสถานการณ์ปัจจุบัน ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนพิเศษ 120 ง ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2557 มีใจความว่า

เพื่อให้การดำเนินการและการประสานงานในการปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ต่างๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สามารถลดผลกระทบที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ของประเทศโดยรวม จึงให้ปฏิบัติ ดังนี้

1. ให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบดังกล่าวเพิ่มเติม ทั้งนี้การปฏิบัติอื่นๆ ให้เป็นไปตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 64/2557 ลง วันที่ 14 มิถุนายน พุทธศักราช 2557 เรื่อง การปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้

2. ให้ทุกหน่วยที่เกี่ยวข้อง ยึดถือนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสถานการณ์ปัจจุบัน ดังนี้

2.1 การดำเนินการใดๆ ต้องไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ยากไร้ ผู้ที่มีรายได้น้อย และผู้ไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งได้อาศัยอยู่ในพื้นที่เดิมนั้นๆ ก่อนคำสั่งนี้มีผลบังคับใช้ ยกเว้นผู้ที่บุกรุกใหม่ จะต้องดำเนินการสอบสวน และพิสูจน์ทราบ เพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติที่เหมาะสมและดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป

2.2 การดำเนินการเร่งด่วนในปัจจุบัน คือ การป้องกันไม่ให้มีการบุกรุกเพิ่มเติม ด้วยการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดและเด็ดขาด

2.3 การดำเนินการแก้ไขปัญหาส่งสมมาตั้งแต่เดิมให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ร่วมกันพิจารณากำหนดมาตรการและวิธีดำเนินการอย่างเป็นระบบ เพื่อเสนอขออนุมัติจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยด่วน

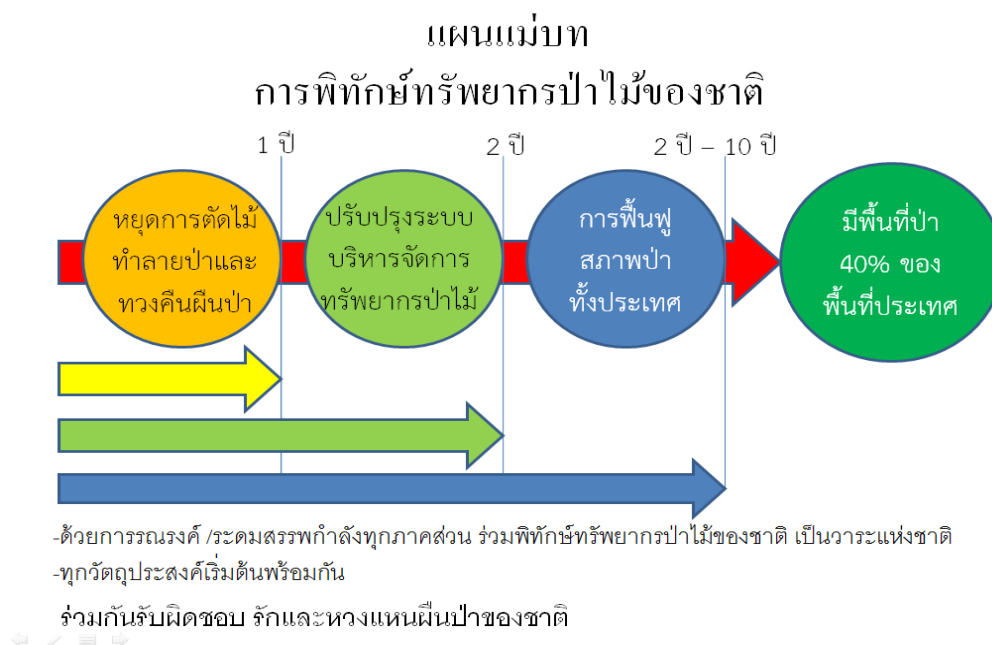
2.4 กรณีใดๆ ซึ่งยังอยู่ระหว่างการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม ให้ดำเนินการต่อไปจนกว่าจะสิ้นสุดกระบวนการที่กำหนด

วันที่ 6 สิงหาคม 2557 กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติได้ประกาศใช้แผนแม่บทแก้ไขปัญหการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

จากสถานการณ์การบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้อย่างต่อเนื่อง ทำให้พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทย มีจำนวนลดลงเป็นปริมาณมาก ก่อให้เกิดผลกระทบและความขัดแย้งเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ที่รุนแรง คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จึงมอบให้ กอ.รมน.กับ กระทรวงทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วางยุทธศาสตร์ในการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ และจัดทำแผนแม่บทกำหนดเป้าหมายที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามห้วงเวลาที่กำหนด และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปเป็นแนวทางในการวางแผนปฏิบัติการในส่วนของตนเองให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ แผน และเป้าหมายที่กำหนด คือ การพิทักษ์รักษาพื้นที่ป่าไม้ให้มีสภาพป่าที่สมบูรณ์ให้ได้พื้นที่ป่าอย่างน้อย 40% ของพื้นที่ประเทศภายใน 10 ปี และกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ ดังนี้

1. เพื่อหยุดยั้งการตัดไม้ทำลายป่าและทวงคืนผืนป่าจากผู้บุกรุกครอบครองให้ได้ตามที่เป้าหมายกำหนดไว้ภายใน 1 ปี
2. เพื่อให้มีระบบบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และยั่งยืน ภายใน 2 ปี
3. เพื่อฟื้นฟูสภาพป่าในพื้นที่ป่าเป้าหมายทั่วทั้งประเทศให้มีสภาพที่สมบูรณ์ ภายใน

2-10 ปี



## การดำเนินการ

แผนแม่บทฉบับนี้ได้กำหนดแผนในระดับยุทธศาสตร์ของการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติและกลยุทธในการปฏิบัติเพื่อให้หน่วยปฏิบัติใช้เป็นแนวทางในการวางแผนปฏิบัติการและการประสานงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบให้สอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดย “ยุทธศาสตร์การพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้” แบ่งออกเป็น 4 ประเด็นยุทธศาสตร์และกำหนดกลยุทธ์ในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ รวม 17 กลยุทธ์ดังนี้

### 1. ประเด็นยุทธศาสตร์ ผนึกกำลังป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้

- 1.1 กลยุทธ์ “หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรธรรมชาติ”
- 1.2 กลยุทธ์ “จัดตั้งหน่วยเฉพาะกิจป้องกันและปราบปรามการตัดไม้ทำลายป่า”
- 1.3 กลยุทธ์ “ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการตัดไม้ทำลายป่า”
- 1.4 กลยุทธ์ “ยึดคืนพื้นที่ป่า ยับยั้งการบุกรุกป่า และแก้ปัญหาป่าบุกรุกคน โดย

ใช้ภาพถ่ายทางอากาศเป็นหลักฐานหลักร่วมกับหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง”

### 2. ประเด็นยุทธศาสตร์ ปลุกจิตสำนึกรักผืนป่าของแผ่นดิน

- 2.1 กลยุทธ์ “กำหนดให้การแก้ไขปัญหาการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่าเป็น วาระแห่งชาติ”
- 2.2 กลยุทธ์ “จัดตั้งองค์กรแนวร่วมภาคประชาชนเพื่อปลุกจิตสำนึก”
- 2.3 กลยุทธ์ “ปลุกจิตสำนึกให้เจ้าหน้าที่ที่มีความภาคภูมิใจในการปฏิบัติงาน”

### 3. ประเด็นยุทธศาสตร์ ปฏิรูประบบการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้

- 3.1 กลยุทธ์ “ปรับปรุงระบบการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้”
- 3.2 กลยุทธ์ “พิจารณาจัดตั้งหน่วยงานด้านการบริหารจัดการป่าไม้ทั้งระดับ

จังหวัดและอำเภอ”

- 3.3 กลยุทธ์ “จัดทำแนวเขตทรัพยากรป่าไม้ทุกประเภทให้เป็นแนวเดียวที่ชัดเจน”
- 3.4 กลยุทธ์ “จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ (Zoning)”
- 3.5 กลยุทธ์ “ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เป็นอุปสรรคในการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้”

### 4. ประเด็นยุทธศาสตร์ ฟื้นฟูและดูแลรักษาป่าอย่างยั่งยืน

- 4.1 กลยุทธ์ “จัดระบบการดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืนโดยการมีส่วนร่วม

ร่วมกับประชาชน”

- 4.2 กลยุทธ์ “จัดระบบการปลูกไม้เศรษฐกิจของประเทศเพื่อทดแทนความ

ต้องการและลดการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่า”

- 4.3 กลยุทธ์ “ให้คนอยู่กับป่าพึ่งพากันอย่างมีความสุข”
- 4.4 กลยุทธ์ “เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการฟื้นฟูและดูแลป่าอย่างยั่งยืน”
- 4.5 กลยุทธ์ “ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยเพื่อพัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้”

## กลไกในการขับเคลื่อน และงบประมาณ

1. ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยรับผิดชอบหลักในการดำเนินการวางแผนโดยจัดทำแผนปฏิบัติการให้บรรลุตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของแผนแม่บทฉบับนี้ โดยประสานการปฏิบัติงานกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการตัดไม้ทำลายป่าแห่งชาติ (คปป.) และคณะกรรมการแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.)



2. ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดทำแผนและโครงการในการดูแลประชาชนในพื้นที่ป่าและพื้นที่รอบป่าให้มีรายได้ และความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ตามบทบาทหน้าที่ของแต่ละกระทรวงให้สอดคล้องกับแผนแม่บทฉบับนี้ และเสนอต่อ คสช.เพื่อให้เข้าสู่การปฏิบัติอย่างเร่งด่วน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการปฏิบัติที่สอดคล้องกันและมีเกิดความซ้ำซ้อน

3. กอ.รมน. จัดตั้งงบประมาณเพื่อบูรณาการ ประสานงาน และขับเคลื่อนกลไก เสริมการปฏิบัติงานของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยจัดตั้งศูนย์ป้องกัน และปราบปราม หรือหน่วยเฉพาะกิจแก้ไขปัญหาทรัพยากรป่าไม้และที่ดินทำกิน ด้วยการประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐต่างๆ ให้สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว พร้อมทั้งมีระบบฐานข้อมูลและแผนที่เพื่อบูรณาการกับหน่วยงานต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และดำเนินงานตามแผนแม่บทฉบับนี้ ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และสัมฤทธิ์ผล ตามห้วงเวลาที่กำหนด

4. ให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนปฏิบัติงานของหน่วยตามบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับแผนแม่บท

5. ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.) ร่วมกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานตามกลยุทธ์ เพื่อให้ทุกหน่วยงานใช้เป็นตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงาน

6. ให้คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการตัดไม้ทำลายป่าแห่งชาติ (คปป.) และคณะกรรมการแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เป็นไปตามแผนแม่บท

7. สำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

8. ในระดับจังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด ในฐานะผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดรับผิดชอบในการบูรณาการ ประสานงาน ทุกหน่วยงานภายในจังหวัด ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เร่งรัดดำเนินการ และให้การสนับสนุนให้เป็นไปตามแผนแม่บท

วันที่ 12 กันยายน 2557 พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาล คณะที่ 61 ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ในนโยบาย ข้อ 9 การรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากรและการสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ดังนี้

ในปัจจุบันมีการบุกรุกที่ดินของรัฐและตัดไม้ทำลายป่ามากขึ้น ทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพที่เคยอุดมสมบูรณ์ เช่น ป่าไม้ สัตว์ป่า พันธุ์พืช และแร่ธาตุ ถูกทำลายหรือนำไปใช้ประโยชน์ทางพาณิชย์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นอันมาก ทั้งปัญหาภาวะมลพิษ โดยเฉพาะขยะประเภทต่างๆ ก็รุนแรงยิ่งขึ้น รัฐบาลจึงมีนโยบายจะรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติโดยสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนดังนี้

9.1 ในระยะเฉพาะหน้า เร่งปกป้องและฟื้นฟูพื้นที่อนุรักษ์ ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า โดยให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐให้ชัดเจน เร่งรัดกระบวนการพิสูจน์สิทธิการถือครองที่ดินในเขตที่ดินของรัฐโดยนาระบบสารสนเทศมาใช้ในการบริหารจัดการ ปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัยและสร้างบรรทัดฐานในการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม โดยเฉพาะในพื้นที่ป่าต้นน้ำและพื้นที่อนุรักษ์ที่มีความสำคัญเชิงนิเวศ กำหนด

พื้นที่แนวกันชนและที่ราบเชิงเขาให้เป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์การปลูกป่าเพื่อป้องกันภัยพิบัติและป้องกันการบุกรุกป่า ขยายป่าชุมชน และส่งเสริมการปลูกไม้มีค่าทางเศรษฐกิจในพื้นที่เอกชนเพื่อลดแรงกดดันในการตัดไม้จากป่าธรรมชาติ รวมทั้งผลักดันแนวทางการประเมินมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ของระบบนิเวศและการสร้างรายได้จากการอนุรักษ์ เช่น โครงการปลูกป่าเพื่อฟื้นฟูป่าระบบนิเวศ โครงการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้แบบมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน เป็นต้น

9.2 ส่งเสริมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน คำนึงถึงขีดจำกัดและศักยภาพในการฟื้นตัว สร้างโอกาสในการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยุติธรรมและเท่าเทียม เพื่อสร้างความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความมั่นคงทางด้านอาหาร สุขอนามัย สนับสนุนวิถีชีวิตของชุมชน และการพัฒนาเพื่อสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจ รวมทั้งให้การคุ้มครองเพื่อให้เกิดความปลอดภัยทางชีวภาพ

9.3 ในระยะต่อไป พัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดิน และแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐโดยยึดแนวพระราชดำริที่ให้ประชาชนสามารถอยู่ร่วมกับป่าได้ เช่น กำหนดเขตป่าชุมชนให้ชัดเจน พื้นที่ใดที่สงวนหรือกันไว้เป็นพื้นที่ป่าสมบูรณ์ก็ใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างเคร่งครัด พื้นที่ใดสมควรให้ประชาชนใช้ประโยชน์ได้ก็จะผ่อนผันให้ตามความจำเป็นโดยใช้มาตรการทางการบริหารจัดการ มาตรการทางสังคมจิตวิทยา และการปลูกป่าทดแทนเข้าดำเนินการ ทั้งจะให้เชื่อมโยงกับการส่งเสริมการมีอาชีพและรายได้อื่น อันเป็นบ่อเกิดของเศรษฐกิจชุมชนที่ต่อเนื่องเพื่อให้คนเหล่านั้นสามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักเศรษฐกิจพอเพียงโดยที่ดินยังเป็นของรัฐจะจัดทำฐานข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการ จัดทำทะเบียนผู้ถือครองที่ดินของรัฐ ปรับปรุงกลไกการบริหารจัดการที่ดินของรัฐและเอกชนให้มีเอกภาพเพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายด้านที่ดินในภาพรวม และปรับปรุงกลไกภาษีเพื่อกระจายการถือครองที่ดิน เร่งรัดการจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้โดยไม่ต้องเป็นกรรมสิทธิ์ แต่รับรองสิทธิร่วมในการจัดการที่ดินของชุมชน กำหนดรูปแบบที่เหมาะสมของธนาคารที่ดินเพื่อให้เป็นกลไกในการนำทรัพยากรที่ดินมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด (สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2557: 15-16)

**วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2558** คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบเรื่องมาตรการป้องกันการทุจริตและการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

### สาระสำคัญของเรื่อง

สำนักงาน ป.ป.ช. รายงานว่า

1. ปัจจุบันปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ทวีความรุนแรงขึ้น ทั้งที่เกิดจากการปลูกพืชเชิงเดี่ยว เช่น ข้าวโพด มันสำปะหลัง ฯลฯ และพืชเศรษฐกิจ เช่น ยางพารา และปาล์มน้ำมัน ฯลฯ ของเกษตรกรในพื้นที่เองหรือมีผู้มีอิทธิพลให้การสนับสนุนโดยการกว้านซื้อที่ดินที่ชาวบ้านบุกรุกไปแล้ว หรือใช้วิธีจ้างวานให้ชาวบ้านบุกรุกพื้นที่ ทั้งเพื่อการเกษตรกรรมและการสร้างที่พักอาศัยรีสอร์ท มีการลักลอบทำไม้ ตัดไม้โดยเฉพาอย่างยิ่งไม่พะยุง เพื่อส่งขายประเทศเพื่อนบ้าน อย่างประเทศเวียดนามและจีน ผ่านทางแม่น้ำโขง เนื่องจากไม้พะยุงมีราคาสูง สาเหตุที่สำคัญในการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ คือ การที่กลไกหลักในการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ขาดประสิทธิภาพ กล่าวคือ การดำเนินงานของภาครัฐที่ผ่านมาขาดความเป็นเอกภาพ นโยบายขาดความชัดเจนและต่อเนื่อง หน่วยงานที่รับผิดชอบขาดแคลนทรัพยากรการบริหาร ทำให้ไม่สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายได้อย่างเต็มที่ กฎหมายมีบทลงโทษต่ำและขาดการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนมีส่วนรู้เห็นในการกระทำความผิดทุจริต

หรือเกรงกลัวอิทธิพล รวมถึงเมื่อจะกระทำตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดกลับมีแรงเสียดทานจากสังคม ทำให้เกิดการละเลยต่อการบังคับใช้กฎหมาย ปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อโดยตรงและโดยอ้อมต่อประเทศในวงกว้าง

2. คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ศึกษาปัญหาตามกรณีข้อ 1 ทั้งระบบ ทั้งด้านมาตรการป้องกันการทุจริต และมาตรการป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ เพื่อไม่ก่อให้เกิดปัจจัยที่เอื้อต่อการทุจริต โดยใช้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และทฤษฎีการบริหารธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นกรอบแนวคิด รวมทั้งศึกษากฎหมาย กฎกระทรวงระเบียบและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง โดยมี 3 มาตรการหลัก คือ 1.) มาตรการด้านนโยบาย 2.) มาตรการด้านบริหารจัดการ 3.) มาตรการด้านกฎหมาย

**วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2558** คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ....) พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ทส.) เสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

ทส. เสนอว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ปัจจุบันสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ได้เปลี่ยนแปลงไป มีการใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการดำรงชีพและการเศรษฐกิจมากขึ้น จึงจำเป็นต้องมีมาตรการในการควบคุมและการส่งเสริมการอนุรักษ์และฟื้นฟู เพื่อให้เกิดการใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติให้เหมาะสมและทัน ต่อการเปลี่ยนแปลง

#### สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

1. กำหนดให้ในการจัดให้มีหลักเขตและป้ายหรือเครื่องหมายอื่นแสดงเขตป่าสงวนแห่งชาติ ให้แจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านในท้องที่ที่เขตป่าสงวนแห่งชาตินั้นตั้งอยู่ทราบด้วย
2. กำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติประจำจังหวัดเพื่อกำหนดมาตรการที่จำเป็นในการควบคุม ดูแล และป้องกันรักษาป่าสงวนแห่งชาติ ตลอดจนดูแลการส่งเสริมการปลูกป่าและฟื้นฟูสภาพป่าสงวนแห่งชาติ รวมทั้งดำเนินการสอบสวนและวินิจฉัยคำร้องเกี่ยวกับสิทธิหรือการได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ
3. กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อเสนอแนะมาตรการและแนวทางในการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พิจารณาให้ความเห็นชอบให้ใช้พื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ
4. กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการยึดหรืออายัดบรรดาไม้ ของป่า อุปกรณ์เครื่องมือ เครื่องใช้ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะ หรือเครื่องจักรกลใด ๆ ที่บุคคลได้มา หรือได้ใช้ในการกระทำความผิด และกำหนดวิธีดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินและของกลางที่ยึดหรืออายัดไว้
5. กำหนดอัตราโทษให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน
6. กำหนดอัตราค่าธรรมเนียม ค่าภาคหลวง และค่าบำรุงป่า ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน

วันที่ 26 มีนาคม 2558 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 21 ก โดยความหมายของ “ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง” รวมถึง ป่าชายเลนและป่าชายหาดด้วย

## เอกสารอ้างอิง

1. กรมป่าไม้. มปป. *รายงานของ มร. เอช.สะเลด เรื่อง การป่าไม้ของประเทศไทย*. (สมัยก่อนตั้งกรมป่าไม้) ร.ศ 114 (พ.ศ. 2439) ฝ่ายประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขานุการกรมป่าไม้.
2. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ .2524. *รายงานการสัมมนาการเกษตรภาคเหนือ*. วันที่ 23-27 กุมภาพันธ์ 2524 ณ สำนักงานการเกษตรภาคเหนือ จ. เชียงใหม่.
3. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2535. *100 ปี กระทรวงเกษตรและสหกรณ์*. 2535.
4. ประเสริฐ มลิณทางกูร. 2533. อุทกภัย ในเอกสารการประชุมวิชาการ ประจำปี 2533 จัดโดยสมาคมภูมิศาสตร์แห่งประเทศไทย เรื่อง ภัยธรรมชาติในประเทศไทย หน้า 27 วันที่ 11-14 พฤศจิกายน 2533 โรงแรมเอเชีย กรุงเทพมหานคร.
5. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2519. *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (2520-2524)*.
6. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2524. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525-2529)*.
7. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2529. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2530-2534)*.
8. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2534. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2535-2540)*.
9. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2539. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540-2544)*.
10. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2544. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (2545-2549)*.
11. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2549. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)*. โรงพิมพ์ ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี เจ พรินต์ติ้ง กรุงเทพฯ.
12. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2554. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559)*. โรงพิมพ์ สหมิตรพรินต์ติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด กรุงเทพฯ.
13. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2540. *รวมคำแถลงนโยบายรัฐบาลตั้งแต่คณะแรกจนถึงคณะปัจจุบัน*.
14. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. 2503. *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509)*
15. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. 2509. *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514)*. สำนักนายกรัฐมนตรี มปป.

16. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. 2514. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519)*. สำนักนายกรัฐมนตรี มปท.
17. สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. 2544. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544*.
18. สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. 2548. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา วันที่ 23 มีนาคม 2548*.
19. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. 2549. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีแถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดย พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี วันที่ 3 พฤศจิกายน 2549*.
20. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. 2551ก. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา โดย นายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2551*.
21. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. 2551ข. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา โดย นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ นายกรัฐมนตรี วันที่ 7 ตุลาคม 2551*.
22. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. 2551ค. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา โดย นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี วันที่ 29 ธันวาคม 2551*.
23. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. 2554. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา โดย นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2551*.
24. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. 2557. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา โดย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี วันที่ 12 กันยายน 2557*.
25. อภิชาติ ขาวสะอาด. 2531. *ไม้สัก*. ในสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชนไทย โดยพระราชประสงค์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เล่ม 15 ด้านสหวิทยาการพิมพ์ จำกัด กรุงเทพฯ.
26. TDRI. 1988. *Forest Resources*. In Thailand Natural Resources Profile. Oxford University Press, Singapore.

## มติคณะรัฐมนตรี

| ลำดับ<br>ที่ | วันที่             | เรื่อง                                                                                                           |
|--------------|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1            | 14 เมษายน 2503     | การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติและกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทำลายป่า                                 |
| 2            | 14 พฤศจิกายน 2504  | การสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน                                                                                        |
| 3            | 14 พฤศจิกายน 2504  | การจำแนกพื้นที่ประเทศไทย                                                                                         |
| 4            | 12 พฤศจิกายน 2506  | การสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน                                                                                        |
| 5            | 10 มิถุนายน 2510   | โครงการปลูกสร้างสวนป่าของ อ.อ.ป.                                                                                 |
| 6            | 21 พฤศจิกายน 2510  | ขอเปลี่ยนแปลงหลักการอนุญาตทำไม้ในป่าโครงการไม้กระยาเลย                                                           |
| 7            | 26 มกราคม 2511     | การขอเข้าใช้ประโยชน์ในเขตป่าตามมติคณะรัฐมนตรี                                                                    |
| 8            | 11 พฤษภาคม 2514    | โครงการปลูกสร้างสวนป่าของ อ.อ.ป. โครงการที่ 1                                                                    |
| 9            | 13 สิงหาคม 2517    | นโยบายเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้เป็นการถาวร                                                                     |
| 10           | 21 มกราคม 2518     | โครงการปลูกสร้างสวนป่าโครงการที่ 2 และ 3                                                                         |
| 11           | 25 มกราคม 2518     | นโยบายอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราว                                    |
| 12           | 29 เมษายน 2518     | แผนงานจัดที่ดินให้แก่ราษฎรในหมู่บ้านป่าไม้                                                                       |
| 13           | 8 มิถุนายน 2518    | ทบทวนมติ คณะรัฐมนตรีและคำสั่งเกี่ยวกับการป่าไม้                                                                  |
| 14           | 14 กันยายน 2519    | ทบทวน มติครม. และคำสั่งเกี่ยวกับการป่าไม้                                                                        |
| 15           | 10 สิงหาคม 2520    | การดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพ                                                        |
| 16           | 10 สิงหาคม 2520    | ทบทวนมติ ครม. เกี่ยวกับการป่าไม้                                                                                 |
| 17           | 9 มกราคม 2522      | ลดการทำไม้ลงร้อยละ 15                                                                                            |
| 18           | 28 สิงหาคม 2522    | โครงการออกหนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว (ส.ท.ก.)                                                          |
| 19           | 22 มิถุนายน 2525   | นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน                                                                                  |
| 20           | 12 มิถุนายน 2527   | หลักการช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน                                                 |
| 21           | 26 กุมภาพันธ์ 2528 | หลักเกณฑ์การช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน เฉพาะในเขตป่าสงวนแห่งชาติ                  |
| 22           | 3 ธันวาคม 2528     | นโยบายป่าไม้แห่งชาติ                                                                                             |
| 23           | 2 มิถุนายน 2530    | หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดสภาพป่าเสื่อมโทรมตามความเห็นของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ                       |
| 24           | 15 ธันวาคม 2530    | การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน                                                                |
| 25           | 12 เมษายน 2531     | การขีดแนวเขตป่าไม้ลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศ                                                                       |
| 26           | 28 มีนาคม 2532     | การดำเนินงานตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2527             |
| 27           | 13 มิถุนายน 2532   | การช่วยเหลือราษฎรที่เข้าไปทำกินหรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยผิดกฎหมาย                                     |
| 28           | 12 ธันวาคม 2532    | ขอผ่อนผันใช้พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 A ในการก่อสร้างทางเพื่อความมั่นคง                                               |
| 29           | 13 กุมภาพันธ์ 2533 | โครงการสำรวจสถานที่ราชการบ้านเรือนราษฎรและถนนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติและในพื้นที่ที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร |
| 30           | 22 มกราคม 2534     | โครงการจัดที่ดินทำกินให้กับผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ                              |
| 31           | 30 ธันวาคม 2534    | ให้หรือสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ในอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่รวมทั้งสนามกอล์ฟ                                                |
| 32           | 10 มีนาคม 2535     | การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ                                         |
| 33           | 17 มีนาคม 2535     | การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มเติม                                |

| ลำดับ<br>ที่ | วันที่            | เรื่อง                                                                                                                                                  |
|--------------|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 34           | 17 มีนาคม 2535    | โครงการสำรวจสถานที่ราชการบ้านเรือนที่ดินทำกินของราษฎร และถนนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติในพื้นที่ที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรและเขตที่สาธารณะประโยชน์    |
| 35           | 23 มิถุนายน 2535  | การแก้ไขปัญหาอันเนื่องมาจากการดำเนินงานตามโครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม                                           |
| 36           | 8 กันยายน 2535    | การปรับโครงสร้างกรมป่าไม้                                                                                                                               |
| 37           | 15 ธันวาคม 2535   | แต่งตั้งคณะกรรมการช่วยเหลือราษฎรอันเนื่องมาจากการยกเลิกโครงการ คจก.                                                                                     |
| 38           | 4 พฤษภาคม 2536    | การพิจารณาแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้                                                                                                          |
| 39           | 13 กันยายน 2537   | หลักการเกี่ยวกับการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ติดอยู่ในเขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์                                 |
| 40           | 11 ตุลาคม 2537    | แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ                                                                                                                         |
| 41           | 6 กุมภาพันธ์ 2539 | จังหวัดนครราชสีมาขอใช้ประโยชน์พื้นที่อุทยานแห่งชาติทับลาน                                                                                               |
| 42           | 19 พฤศจิกายน 2539 | การยกเลิกการให้สัมปทานทำไม้ในเขตป่าไม้ชายเลน                                                                                                            |
| 43           | 22 เมษายน 2540    | มาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและการบุกรุกป่าสงวนและอุทยานแห่งชาติในจังหวัดนครราชสีมา                                                         |
| 44           | 22 เมษายน 2540    | สถานการณ์และแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ภาคตะวันออกเฉิยเหนือ                                                                         |
| 45           | 22 เมษายน 2540    | มาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนและอุทยานแห่งชาติ ในภาพรวมทั้งประเทศ                                                  |
| 46           | 21 พฤษภาคม 2540   | ผลการดำเนินงานแก้ไขปัญหากรณีป่าดงห้วยกองและป่าดงบังอี จังหวัดอำนาจเจริญตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ                                                  |
| 47           | 16 กันยายน 2540   | ผลการดำเนินการแก้ไขปัญหา กรณีป่าดงชุมคำ อำเภอตระการพืชผล จังหวัดอุบลราชธานี                                                                             |
| 48           | 16 กันยายน 2540   | ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.....                                                                                                                      |
| 49           | 16 กันยายน 2540   | การประชุมคณะรัฐมนตรีในส่วนภูมิภาคภาคเหนือ (แผนการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ระดับพื้นที่ และโครงการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ (พ.ศ.2541-2544)      |
| 50           | 16 กันยายน 2540   | การขอเข้าทำประโยชน์พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1เอ และ 1บี เพื่อก่อสร้างอุโมงค์ส่งน้ำโครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็ก น้ำसानและน้ำหมัน |
| 51           | 7 ตุลาคม 2540     | สถานภาพปัจจุบันของป่าชายเลน และแผนการจัดการป่าชายเลนของประเทศ                                                                                           |
| 52           | 30 มิถุนายน 2541  | การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้                                                                                                                      |
| 53           | 1 กันยายน 2541    | หลักเกณฑ์การขอผ่อนผันการดำเนินการตามข้อสังเกตตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2538 เรื่องการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ                           |
| 54           | 11 พฤษภาคม 2542   | ผลการเจรจาแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรภาคเหนือ                                                                                                     |
| 55           | 18 พฤษภาคม 2542   | ผลการประชุมคณะกรรมการร่วมระหว่างภาคราชการและผู้แทนสมัชชาเกษตรกรภาคอีสาน ครั้งที่ 2/2542                                                                 |
| 56           | 5 ตุลาคม 2542     | ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ...                                                                                                                        |
| 57           | 25 กรกฎาคม 2543   | การแก้ไขปัญหาของสมัชชาคนจน                                                                                                                              |
| 58           | 8 สิงหาคม 2543    | มาตรการระยะยาวในการแก้ไขปัญหากลุ่มเชื้อน และกลุ่มปัญหาป่าไม้และที่ดิน                                                                                   |
| 59           | 22 สิงหาคม 2543   | มติคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติการแก้ไขปัญหาการจัดการพื้นที่ป่าชายเลน                                                                                 |
| 60           | 17 ตุลาคม 2543    | การแก้ไขปัญหาการจัดการพื้นที่ป่าชายเลน                                                                                                                  |
| 61           | 16 มกราคม 2544    | การแก้ไขปัญหาของสมัชชาคนจน                                                                                                                              |
| 62           | 6 กุมภาพันธ์ 2544 | การกำหนดมาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาการขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์                                                                      |

| ลำดับ<br>ที่ | วันที่             | เรื่อง                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|--------------|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 63           | 19 มิถุนายน 2544   | ร่างพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่...) พ.ศ...                                                                                                                                                                                                                     |
| 64           | 9 ตุลาคม 2544      | ทบพวนการขอใช้ประโยชน์ที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ ป่าเลนคลองเกาะผี จังหวัดภูเก็ต                                                                                                                                                                                                |
| 65           | 8 ตุลาคม 2545      | ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ...                                                                                                                                                                    |
| 66           | 24 ธันวาคม 2545    | ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ...                                                                                                                                                                                             |
| 67           | 7 มกราคม 2546      | แนวทางการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม                                                                                                                                                                                                                            |
| 68           | 26 สิงหาคม 2546    | ผลการประชุมหารือแนวทางแก้ไขปัญหา กรณีราษฎรเข้าครอบครองสวนปาล์มในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เอกชนขอใช้ประโยชน์                                                                                                                                                              |
| 69           | 14 ตุลาคม 2546     | รายงานผลการดำเนินงานโครงการฟื้นฟูระบบนิเวศป่าชายเลนทอดพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ ในวโรกาสทรงพระชนมายุ 72 พรรษา และการอนุรักษ์ระบบนิเวศป่าชายเลนยั่งยืน (โครงการเร่งด่วนระยะ 1 ปี)                                                               |
| 70           | 14 ตุลาคม 2546     | ผลความก้าวหน้าในการดำเนินการแก้ไขปัญหา กรณีราษฎรเข้าครอบครองสวนปาล์มในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เอกชนขอใช้ประโยชน์                                                                                                                                                        |
| 71           | 28 ตุลาคม 2546     | การปรับปรุง มติคณะรัฐมนตรีเรื่องการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้                                                                                                                                                                                                |
| 72           | 24 มกราคม 2547     | อนุมัติจำแนกประเภทที่ดินตามมติคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ครั้งที่ 2/2542 ครั้งที่ 1/2543 และ ครั้งที่ 1/2546                                                                                                                                                                  |
| 73           | 22 กุมภาพันธ์ 2547 | แผนยุทธศาสตร์การจัดการพื้นที่ป่าไม้ของชาติแบบบูรณาการ                                                                                                                                                                                                                    |
| 74           | 4 พฤษภาคม 2547     | ให้ผ่อนผันให้บริษัทปูนซิเมนต์ไทย (ท่าหลวง) จำกัด ใช้พื้นที่ป่าไม้ในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เพื่อทำเหมืองแร่ทองที่อำเภอพระพุทธบาท จ.สระบุรี                                                                                                                               |
| 75           | 27 กรกฎาคม 2547    | โครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ตามแนวพระราชดำริเฉลิมพระเกียรติ 72 พรรษา มหาราชินี                                                                                                                                                                                           |
| 76           | 10 สิงหาคม 2547    | โครงการหมู่บ้านแผนใหม่ตามแนวพระราชดำริเฉลิมพระเกียรติ 72 พรรษา พระบรมราชินีนาถ                                                                                                                                                                                           |
| 77           | 17 สิงหาคม 2547    | มาตรการแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายป่าไม้                                                                                                                                                                                                                                    |
| 78           | 8 มีนาคม 2548      | รายงานสรุปผลการประชุมคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2548 กรณีราษฎรตำบลสบป่อง อำเภอปางมะผ้า จังหวัดแม่ฮ่องสอน ขอกินพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัย ออก จากเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ป่าลุ่มน้ำปาย จังหวัดแม่ฮ่องสอน                                        |
| 79           | 23 สิงหาคม 2548    | ข้อเสนอมาตรการแก้ไขปัญหาคณะเจ้าหน้าที่เพื่อสร้างความเป็นธรรมในการใช้ทรัพยากรในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้                                                                                                                                                              |
| 80           | 11 ตุลาคม 2548     | การขอให้พื้นที่ป่าชายเลนเพื่อก่อสร้างสะพาน คสล.ข้ามแม่น้ำประแสร์ อ. แกลง จ. ระยอง                                                                                                                                                                                        |
| 81           | 8 สิงหาคม 2549     | การฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องที่อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี                                                                                                                                                                                        |
|              | 8 สิงหาคม 2549     | ร่างพระราชกฤษฎีการวมกรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช เป็นกรมป่าไม้ และปรับปรุงอำนาจหน้าที่ และกิจการของกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. .... และร่างกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม        |
| 82           | 15 สิงหาคม 2549    | ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าเขาช้างเผือก และป่าห้วยเขยง ในท้องที่ตำบลโป่งนก ตำบลนาถายหลัก ตำบลบ้านไร่ ตำบลละตะแบก อำเภอเทพสถิต และตำบลซับใหญ่ กิ่งอำเภอซับใหญ่ อำเภอจัตุรัส จังหวัดชัยภูมิ ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. .... (อุทยานแห่งชาติป่าหินงาม)            |
| 83           | 15 สิงหาคม 2549    | ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าเขาช้างเผือก และป่าห้วยเขยง ในท้องที่ตำบลหนองลู ตำบลปรางผล อำเภอสังขละบุรี และตำบลปิล็อก ตำบลห้วยเขยง ตำบลท่าขนุน ตำบลหินดาด ตำบลลิ้นถ่าน อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. .... (อุทยานแห่งชาติทองผาภูมิ) |



| ลำดับ<br>ที่ | วันที่            | เรื่อง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|--------------|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 84           | 15 สิงหาคม 2549   | ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าภูแล่นคาด้านทิศเหนือ และป่าภูแล่นคาด้านทิศใต้ ในท้องที่ตำบลบ้านหัน ตำบลสระโพนทอง ตำบลโนนกกอก ตำบลชัยสิทธิ์ ตำบลบ้านเตื่อ อำเภอกะษัตริย์บุรณ ตำบลกุดชุมแสง ตำบลคูเมือง อำเภอหนองบัวแดง ตำบลท่ามะไฟหวาน อำเภอแก้งคร้อ ตำบลห้วยต้อน อำเภอเมืองชัยภูมิ และตำบลภูแล่นคาด อำเภอบ้านเขว้า จังหวัดชัยภูมิ ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. .... (อุทยานแห่งชาติภูแล่นคาด) |
| 85           | 15 สิงหาคม 2549   | ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าห้วยยอดดมน และป่าบุณฑริก ในท้องที่ตำบลช่องเม็ก ตำบลโนนก่อ อำเภอสิรินธร และตำบลคอแลน ตำบลโพนงาม ตำบลห้วยข่า อำเภอบุณฑริก จังหวัดอุบลราชธานี ให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. ....                                                                                                                                                                          |
| 86           | 6 กุมภาพันธ์ 2550 | แนวทางการพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อม และควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 87           | 24 กรกฎาคม 2550   | ร่างพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 88           | 24 กรกฎาคม 2550   | การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 89           | 25 กันยายน 2550   | ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าสามหมื่น ป่าแม่ระมาด และป่าแม่ละเมา ในท้องที่ตำบลสามหมื่น ตำบลชะเนือ อำเภอแม่ระมาด และตำบลพะวอ อำเภอแม่สะเมิง ตำบลแม่กาษา ตำบลแม่ปะ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. .... (อุทยานแห่งชาติขุนพะวอ)                                                                                                                                          |
| 90           | 13 พฤศจิกายน 2550 | แนวทางพิจารณาการก่อสร้างถนนในพื้นที่อุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 91           | 29 เมษายน 2551    | รายงานสถานการณ์ทรัพยากรป่าไม้ของประเทศ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 92           | 8 กรกฎาคม 2551    | ขอสนับสนุนงบประมาณดำเนินงานโครงการปักหมุดหมายแนวรังวัดในเขตพื้นที่ป่าไม้                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 93           | 8 กรกฎาคม 2551    | การขอคืนพื้นที่อนุญาตให้ส่วนราชการและภาคเอกชนใช้ประโยชน์ เพื่อนำมาปลูกฟื้นฟูป่า                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 94           | 16 กันยายน 2551   | รายงานผลความก้าวหน้า การปลูกฟื้นฟูป่าของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 95           | 9 ตุลาคม 2551     | รายงานผลการปลูกฟื้นฟูป่าของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ครั้งที่ 10/2551                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 96           | 14 ตุลาคม 2551    | แนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดิน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในพื้นที่บริเวณอุทยานแห่งชาติ บูโด-สุโงปาดิ (ศพ.)                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 97           | 25 พฤศจิกายน 2551 | ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าภูลังกา ในท้องที่ตำบลดงบัง ตำบลโพธิ์หมากแข้ง อำเภอ บึงโขงหลง จังหวัดหนองคาย และตำบลไผ่ล้อม ตำบลนาจิว ตำบลโพนทอง อำเภอบ้านแพง ตำบลหนองซอน อำเภอนาทม จังหวัดนครพนม ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. .... (อุทยานแห่งชาติภูลังกา)                                                                                                                                    |
| 98           | 25 พฤศจิกายน 2551 | ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าฝั่งขวาแม่น้ำน่านตอนใต้ ในท้องที่ตำบลน้ำตก ตำบลบัวใหญ่ ตำบลสันทะ อำเภอนาน้อย และตำบลเมืองลี ตำบลบ่อแก้ว ตำบลนาทะมุง ตำบลปิงหลวง อำเภอนาหมื่น จังหวัดน่าน ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. .... (อุทยานแห่งชาติขุนสถาน)                                                                                                                                            |
| 99           | 17 มีนาคม 2552    | มติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2552                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 100          | 24 มีนาคม 2552    | ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 101          | 7 เมษายน 2552     | มาตรการเร่งด่วนในการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้และการป้องกันไฟป่า                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 102          | 9 มีนาคม 2553     | ยุทธการแก้ไขปัญหาวิกฤตป่าไม้ของชาติ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 103          | 7 กันยายน 2553    | แผนแม่บทการพัฒนาอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 104          | 21 กันยายน 2553   | ขอความเห็นชอบโครงการเร่งเสริมความยั่งยืนของระบบการจัดการพื้นที่คุ้มครอง (Catalyzing Sustainability of Thailand's Protected Areas System : CATSPA)                                                                                                                                                                                                                                                |

| ลำดับ<br>ที่ | วันที่             | เรื่อง                                                                                                                                                                    |
|--------------|--------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 105          | 4 มกราคม 2554      | การเสนอพื้นที่กลุ่มแก่งกระจาน ต่อศูนย์มรดกโลก กรุงปารีส สาธารณฝรั่งเศส เพื่อบรรจุไว้ในบัญชีรายชื่อเบื้องต้น (Tentative List) ต่อไป                                        |
| 106          | 1 กุมภาพันธ์ 2554  | ขอความเห็นชอบต่อการจัดทำปฏิญญาระดับรัฐมนตรีในการประชุมภาคีป่าไม้แห่งสหประชาชาติ ครั้งที่ 9                                                                                |
| 107          | 20 เมษายน 2554     | ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....                                                                                                          |
| 108          | 13 ธันวาคม 2554    | ขอความเห็นชอบโครงการ Sustainable Management of Biodiversity in Thailand's Production Landscape (การบริหารจัดการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรจากฐานชีวภาพอย่างยั่งยืน) |
| 109          | 10 กรกฎาคม 2555    | ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....                                                                                                          |
| 110          | 3 กุมภาพันธ์ 2558  | มาตรการป้องกันการทุจริตและการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้                                                                                                                          |
| 111          | 10 กุมภาพันธ์ 2558 | ร่างพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....                                                                                                                   |

#### หมายเหตุ

มติคณะรัฐมนตรีในรายงานวิจัยฉบับนี้เป็นการทบทวนเอกสารจากฐานข้อมูลของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (สลค.) จึงเป็นการอ้างอิงเรื่องตามมติคณะรัฐมนตรี

#### กฎหมาย

- ประกาศพระบรมราชโองการว่าด้วยภาษีไม้ขนสั๊กและไม้กระยาเลย ลงวันอาทิตย์ เดือนสี่ แรมแปดค่ำ ปีจอ ฉศก จุลศักราช 1236
- ประกาศพระบรมราชโองการเรื่องซื้อขายไม้ขนสั๊ก ลงวันพุธ เดือนเก้า ขึ้นค่ำหนึ่ง ปีวอก ฉศก จุลศักราช 1246
- ประกาศพระบรมราชโองการเรื่องไม้ขนสั๊ก ลงวันอาทิตย์ เดือนเจ็ด ขึ้นค่ำหนึ่ง ปีกุน นพศก จุลศักราช 1249
- ประกาศพระบรมราชโองการเพิ่มเติมเรื่องไม้ขนสั๊ก ลงวันจันทร์ เดือนสิบเอ็ด แรมค่ำหนึ่ง ปีกุน นพศก จุลศักราช 1249
- พระราชบัญญัติไม้ซุงและไม้ท่อนที่ดวงตราลบเลื่อน ร.ศ. 115
- พระราชบัญญัติรักษาต้นไม้สั๊ก ร.ศ. 116
- พระราชบัญญัติป้องกันการลักลอบตีตราไม้ ร.ศ. 117
- พระราชบัญญัติป้องกันการลักลอบชักลากไม้สั๊กที่ยังมิได้เสียค่าต่อและภาษี ร.ศ. 118
- กฎข้อบังคับอนุญาตไม้สั๊กใช้ในการปลูกสร้างที่ทำราชการและการสาธารณประโยชน์ ร.ศ. 119
- พระราชบัญญัติรักษาป่า พ.ศ. 2456
- กฎข้อบังคับวางระเบียบวิธีจัดการรักษาป่า พุทธศักราช 2456
- กฎข้อบังคับวางระเบียบการหาของป่าว่าด้วยการเก็บรังผึ้ง พุทธศักราช 2464
- กฎข้อบังคับวางระเบียบการหาของป่าว่าด้วยการเจาะเผาต้นตะเคียนทำชัน ในมณฑลปัตตานี พุทธศักราช 2465
- กฎข้อบังคับวางระเบียบการหาของป่าว่าด้วยการเจาะเผาทำน้ำมันยาง พุทธศักราช 2465
- พระราชบัญญัติแก้ไขพระราชบัญญัติพิกัดภาษีภายใน พุทธศักราช 2470 เฉพาะมาตรา 4 (ก) และ (ข)

16. พระราชบัญญัติรักษาป่า (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2479
17. พระราชบัญญัติควบคุมการทำยางสน พุทธศักราช 2480
18. พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481
19. พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484
20. พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2491
21. พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2494
22. พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496
23. พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2497
24. พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2503
25. พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2503
26. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504
27. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
28. พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2518
29. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522
30. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528
31. พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2535 (ยกเลิกฉบับ พ.ศ. 2503)
32. พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558

## บทที่ 3

---

### วิธีปฏิบัติในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

## บทที่ 3

### วิธีปฏิบัติในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

ก่อนที่จะมีการจำแนกพื้นที่ป่าไม้ออกเป็นป่าเพื่อเศรษฐกิจและป่าเพื่อการอนุรักษ์ตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ซึ่งเป็นมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 3 ธันวาคม 2528 นั้น ประเทศไทยได้มีการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาป่าไม้ ซึ่งอาจจะมีได้มีส่วนที่เน้นในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้โดยตรงก็ตาม แต่กฎหมายเหล่านั้นได้มีผลในทางอ้อมและมีการพัฒนามาโดยตลอด ในหัวข้อนี้จึงมีการทบทวนถึงการกำหนดสัดส่วนของป่าไม้ต่อพื้นที่ประเทศ พื้นที่ป่าไม้โดยการสงวนหวงห้าม โดยจะครอบคลุม 5 เรื่อง คือ

1. การกำหนดสัดส่วนของพื้นที่ป่าไม้ต่อพื้นที่ประเทศ
2. ที่มาแห่งอำนาจในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้
3. การสงวนหวงห้ามพื้นที่ป่าไม้ในภาพรวม
4. ป่าไม้เพื่อการอนุรักษ์
5. โครงการจอมป่า : ตัวอย่างวิธีปฏิบัติในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### 3.1 การกำหนดสัดส่วนของพื้นที่ป่าไม้ต่อพื้นที่ประเทศ

การกำหนดสัดส่วนพื้นที่ป่าไม้ต่อพื้นที่ประเทศ ได้ดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2504 โดยกำหนดไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ซึ่งต่อมามีมติเมื่อวันที 3 ธันวาคม 2528 เรื่องนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ได้กำหนดพื้นที่ป่าไม้วี้อยู่ละ 40 ของพื้นที่ประเทศ การกำหนดสัดส่วนของพื้นที่ป่าไม้ต่อพื้นที่ประเทศดังกล่าวนี้มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้โดยตรง การทบทวนในหัวข้อนี้จะมี 2 เรื่อง คือ (1) การจำแนกประเภทที่ดิน (2) นโยบายป่าไม้แห่งชาติ โดยมีรายละเอียดดังนี้

##### 3.1.1 การจำแนกประเภทที่ดิน

ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509) ได้ระบุให้มีการกำหนดพื้นที่ป่าไม้อย่างน้อยร้อยละ 50 ของเนื้อที่ประเทศหรือประมาณ 160.5 ล้านไร่ ในขณะที่มีป่าไม้อยู่ร้อยละ 58 หรือประมาณ 187 ล้านไร่ แผนดังกล่าวยังได้กำหนดให้เนื้อที่ป่าไม้ลดลงเหลือประมาณร้อยละ 40 หรือประมาณ 125 ล้านไร่ หากประชาชนจำนวนเพิ่มขึ้นและมีความต้องการที่จะใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมต่างๆ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2503: 54)

เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ดังกล่าวในปี พ.ศ.2503 รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินชุดที่ 1 ขึ้น โดยมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการและจัดตั้งศูนย์อำนวยการสำรวจขึ้นที่กรมที่ดินใน พ.ศ. 2504 ซึ่งตามข้อเท็จจริงแล้วตามมาตรา 7 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ระบุว่า **“ให้อธิบดีมีหน้าที่สำรวจ จำแนกและทำสำมะโนที่ดินให้ทราบถึงความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติและความเหมาะสมแก่การทำประโยชน์ เพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชน”** (อธิบดีตามมาตรา 7 นี้ คือ อธิบดีกรมที่ดิน)

ต่อมาในวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้มีการสงวนคุ้มครองป่าไม้ในพื้นที่ 66 จังหวัด ประมาณ 1,300 แปลง เนื้อที่ประมาณ 279,689.76 ตารางกิโลเมตรหรือร้อยละ 54.63 ของเนื้อที่ประเทศไทย และมีป่าที่สมควรจัดสรรเพื่อเกษตรกรรมและเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่นประมาณ 51,196.32 ตารางกิโลเมตร (ตารางที่ 3-1)

อย่างไรก็ตามพื้นที่ป่าไม้ที่จะสงวนคุ้มครองไว้และจำแนกออกเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นดังที่กล่าวนี้ จะต้องดำเนินการสำรวจอีกครั้งหนึ่งเพื่อกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอรวม 5 ข้อ คือ

“1. ให้จังหวัดประกาศเขตป่าที่จะสงวนคุ้มครองไว้ และป่าที่จะเปิดจัดสรรเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่โดยประมาณตามแผนที่ให้ราษฎรและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องทราบทั่วกัน

2. คณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน จะได้จัดคณะสำรวจและสายสำรวจออกทำการสำรวจหมายเขตป่าที่จะสงวนคุ้มครองไว้เป็นการแน่นอนและจะได้ทำการการครอบครองที่ดินของราษฎรในเขตป่าที่จะสงวนคุ้มครองไว้ให้เป็นหลักฐานและเพื่อประกอบการพิจารณาว่า ที่ดินซึ่งราษฎรได้ครอบครองอยู่นั้นควรจะสงวนคุ้มครองไว้หรือควรกันเขตออกให้ราษฎรประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพต่อไป และจะได้ทำการสำรวจป่าที่จะเปิดจัดสรรเพื่อเกษตรให้ทราบความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่ เพื่อความเหมาะสมในการดำเนินงานตามโครงการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

3. ขอให้คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการว่า บริเวณป่าที่คณะอนุกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัดเห็นสมควรกำหนดเป็นป่าสงวนคุ้มครอง **“เป็นป่าที่จะรักษาไว้เป็นสมบัติของชาติโดยถาวร”** หากทบวงการเมืองใดประสงค์จะเข้าใช้ประโยชน์ต้องทำความตกลงกับกระทรวงเกษตรและได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเป็นรายๆ ไป

4. ป่าที่เห็นสมควรเปิดจัดสรรเพื่อเกษตรกรรม และเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่นนั้นให้จังหวัดและอำเภอท้องที่ดำเนินการจัดสรรให้ประชาชน ตามโครงการและระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชนของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ โดยไม่ต้องขอรับความเห็นชอบจากกระทรวงเกษตรตามมติคณะรัฐมนตรี

5. การวางโครงการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินทั่วประเทศโดยละเอียดของคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน และสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติกำลังร่วมกันพิจารณาอยู่ในขณะนี้ มีวัตถุประสงค์ในการจัดทำ Survey for Land Use Classification ให้เป็นไปตามหลักวิชาการ เพราะจะเป็นประโยชน์แก่การวางโครงการพัฒนาการเศรษฐกิจของชาติให้เป็นผลดียิ่งๆ ขึ้นในภายหน้าและมีความสำคัญอย่างยิ่ง ในขั้นต้นจะเป็นการสำรวจภายในท้องที่ที่กำหนดขึ้นเสียก่อน โดยขอรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ดังที่ได้ชี้แจงเพื่อทราบแล้วฉะนั้นจึงใคร่ขอคณะรัฐมนตรีมีมติให้สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติจัดลำดับความสำคัญของโครงการเป็นพิเศษ ตามนโยบายของรัฐบาลต่อไปด้วย เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2502

วันที่ 12 พฤศจิกายน 2506 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอคือ

**“เมื่อคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินได้ทำการประมวลผลและจำแนกประเภทที่ดินโดยกำหนดพื้นที่ป่าไม้ที่สมควรสงวนคุ้มครองโดยแน่นอนเสร็จในจังหวัดใดแล้ว ขอให้เขตพื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 สำหรับท้องที่จังหวัดนั้นเป็นอันยกเลิก และให้ถือเขตพื้นที่ป่าไม้คณะกรรมการฯ ได้กำหนดไว้”**

ตารางที่ 3-1 บัญชีแสดงเนื้อที่ป่าสงวนคุ้มครองและป่าที่ไม่สงวนคุ้มครองของภาคต่างๆ

หน่วย : ตารางกิโลเมตร

|                       | ป่าสงวนคุ้มครองแล้ว         |             |      |           | ป่ากำลังดำเนินการ |            | ป่าที่จะดำเนินการต่อไป |            | รวมป่าสงวนคุ้มครอง |             |                         | ป่าที่มีได้สงวน<br>คุ้มครอง | หมายเหตุ                                                                              |
|-----------------------|-----------------------------|-------------|------|-----------|-------------------|------------|------------------------|------------|--------------------|-------------|-------------------------|-----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
|                       | เนื้อที่จังหวัด<br>ที่มีป่า | เนื้อที่ป่า | แปลง | เนื้อที่  | แปลง              | เนื้อที่   | แปลง                   | เนื้อที่   | แปลง               | เนื้อที่    | %ของ<br>เนื้อที่<br>ภาค |                             |                                                                                       |
| ภาคเหนือ              | 120,081                     | 93,772      | 17   | 1,774.08  | 89                | 51,581.78  | 54                     | 30,210.63  | 160                | 30,210.63   | 68.74                   | 10,225.52                   | จังหวัดที่ไม่มีป่า                                                                    |
| ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ | 107,420                     | 60,936      | 33   | 6,361.37  | 74                | 17,900.29  | 39                     | 25,711.35  | 146                | 49,891.04   | 46.53                   | 10,954.96                   | สงวนคุ้มครอง                                                                          |
| ภาคตะวันออก           | 11,420                      | 73,542      | 47   | 7,765.48  | 107               | 30,123.59  | 174                    | 15,401.07  | 728                | 53,190.16   | 45.21                   | 20,351.84                   | รวม 11 จังหวัด                                                                        |
| ภาคใต้                | 70,521                      | 45,001      | 138  | 5,692.48  | 355               | 23,145.78  | 64                     | 11,314.20  | 557                | 40,552.46   | 57.50                   | 4,448.54                    | คือ สิงห์บุรี                                                                         |
| ภาคตะวันตก            | 83,884                      | 57,653      | 40   | 11,361.12 | 44                | 18,635.50  | 25                     | 22,391.00  | 109                | 52,419.62   | 62.50                   | 5,165.48                    | อ่างทอง ออยุธยา                                                                       |
| รวม                   | 499,554                     | 33,886      | 275  | 32,954.53 | 699               | 141,394.94 | 356.00                 | 105,081.27 | 1,300              | 279,689.76* | -                       | 51,196.32**                 | ปทุมธานี<br>นนทบุรี<br>พระนครศรี<br>สมุทรสาคร<br>นครปฐม<br>สมุทรสงคราม<br>สมุทรปราการ |

**หมายเหตุ**

จังหวัดที่ไม่มีป่าสงวนคุ้มครอง รวม 11 จังหวัดมีเนื้อที่

12,382.58 กม.<sup>2</sup>

รวมเนื้อที่ทั้งประเทศ

511,936.58 กม.<sup>2</sup>

\* คิดเป็นเนื้อที่ป่าสงวนคุ้มครองทั้งหมด 54.63% ของเนื้อที่ทั้งประเทศ

\*\* เนื้อที่ป่าทุกจังหวัดที่ไม่สงวนคุ้มครองประมาณ 51,196.32 กม.<sup>2</sup> หรือประมาณ 31 ล้าน 9 แสนไร่

ที่มา : มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504

หลังจากนั้นเมื่อมีการสำรวจและประมวลผลแล้วเสร็จในจังหวัดใดก็ได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อขอมติ มาตามลำดับ (ตารางที่ 3-2) พื้นที่ป่าที่กำหนดตามมติคณะรัฐมนตรีแต่ละครั้ง เรียกว่า ป่าไม้ถาวร

ต่อมาใน พ.ศ. 2507 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้โอนงานจำแนกประเภทที่ดินไปอยู่ในความรับผิดชอบของกรมพัฒนาที่ดิน เมื่อมีการประกาศใช้ พ.ร.บ. พัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 งานจำแนกประเภทที่ดินจึงอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน

พื้นที่ป่าไม้ที่ได้กำหนดให้สงวนและคุ้มครองนั้นก็ได้ทยอยประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติเช่นเดียวกัน ถึงสิ้นเดือนธันวาคม 2524 มีเนื้อที่ป่าสงวนแห่งชาติรวม 123.39 ล้านไร่ ในขณะที่พื้นที่ป่าไม้ลดลงจาก 187 ล้านไร่ ใน พ.ศ. 2503 (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2503: 54) เหลือเพียง 97.9 ล้านไร่ ใน พ.ศ. 2525 (กรมป่าไม้, 2537: 72) นั้น พื้นที่เพาะปลูกได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งที่นาข้าว ที่ปลูกพืชไร่ เช่น มันสำปะหลัง อ้อย และข้าวโพด เฉพาะที่นาข้าวนั้นเพิ่มจากจำนวน 37 ล้านไร่ ใน พ.ศ. 2504 (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2535: 62) มาเป็น 57 ล้านไร่ ใน พ.ศ. 2547 (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2549: 2)

จากการที่สถานการณ์ป่าไม้ได้เปลี่ยนแปลงไปดังกล่าวแล้ว ปัญหาที่เกิดจากราษฎรเข้าทำกินในเขตป่าไม้เกิดขึ้นอย่างรุนแรง จึงได้มีการปรับปรุงการจำแนกประเภทที่ดินอีกครั้งหนึ่งใน พ.ศ. 2525

### การปรับปรุงการจำแนกประเภทที่ดิน

เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกับนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดินตามที่คณะอนุกรรมการที่ดิน คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาตินำเสนอ สาระสำคัญของนโยบายฉบับนี้คือให้มีการปรับปรุงการจำแนกประเภทที่ดินเสียใหม่ในเขตป่าไม้ถาวรที่ยังมิได้มีการสงวน 30 ล้านไร่ เมื่อจำแนกประเภทที่ดินแล้ว หากพบว่าพื้นที่ที่ถูกบุกรุกส่วนใดมีความเหมาะสมต่อการเกษตรให้จำแนกออกเป็นประเภทกรรมพื้นที่ส่วนใดที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตร รวมทั้งพื้นที่ที่ยังคงสภาพป่าอยู่ให้จำแนกเป็นป่า และประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ส่วนพื้นที่ที่ถูกบุกรุกในเขตป่าสงวนแห่งชาติประมาณ 30 ล้านไร่นั้น ให้กรมป่าไม้จัดทำโครงการ ส.ท.ก. (คณะอนุกรรมการที่ดิน, 2526: 7)

กรมพัฒนาที่ดินได้เริ่มดำเนินการปรับปรุงการจำแนกประเภทที่ดินในเขตป่าไม้ถาวรที่ยังมิได้ประกาศเป็นป่าสงวนมาตั้งแต่ปีงบประมาณ 2526 โดยจำแนกที่ดินออกเป็น 3 ประเภท คือ

- (1) พื้นที่ที่เหมาะสมในการเกษตรกรรม สามารถนำมาจัดให้ราษฎรเข้าทำกินได้อย่างถาวร
- (2) พื้นที่ที่ไม่เหมาะสมในการเกษตรกรรม แต่ถูกบุกรุกทำลาย
- (3) พื้นที่ต้นน้ำลำธารที่จะต้องกำหนดไว้เป็นเขตสงวนโดยเด็ดขาด

ถึงสิ้นปีงบประมาณ 2555 กรมพัฒนาที่ดินสามารถดำเนินการได้ดังนี้

- (1) พื้นที่สำรวจทั้งหมด 1,021 ป่า เนื้อที่ 29,953,281 ไร่
- (2) เสนอคณะรัฐมนตรีแล้ว เนื้อที่ 23,532,637 ล้านไร่ โดยทยอยดำเนินการ มาตั้งแต่ พ.ศ. 2527 (ตารางที่ 3-3)

- (3) จากเนื้อที่ 29,953,281 ไร่ นี้ได้จำแนกเป็น

ที่ดินทำกิน เนื้อที่ 11,522,122 ไร่

ป่าชุมชน เนื้อที่ 131,624 ไร่

รักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวร เนื้อที่ 18,299,535 ไร่ (ตารางที่ 3-4)



ตารางที่ 3-2 ลำดับเวลาของมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการจำแนกประเภทที่ดินจังหวัดต่างๆ พ.ศ. 2504 - 2525

| มติคณะรัฐมนตรี |                |                                                                                                                                  |
|----------------|----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| พ.ศ.           | วันที่ / เดือน | การจำแนกประเภทที่ดินจังหวัด                                                                                                      |
| 2504           | 14 พ.ย.        | ชลบุรี                                                                                                                           |
| 2506           | 12 พ.ย.        | กาฬสินธุ์ ขอนแก่น ชัยภูมิ นครพนม นครราชสีมาหนองคาย บุรีรัมย์ มหาสารคาม ร้อยเอ็ด เลย ศรีสะเกษ สกลนคร สระบุรี สุรินทร์ อุบลราชธานี |
| 2507           | 16 มิ.ย.       | น่าน แพร่ อุดรดิตถ์                                                                                                              |
|                | 1 ก.ย.         | นครสวรรค์                                                                                                                        |
| 2508           | 5 ม.ค.         | ลำพูน                                                                                                                            |
|                | 23 มี.ค.       | นครนายก                                                                                                                          |
|                | 17 ส.ค.        | กำแพงเพชร                                                                                                                        |
|                | 7 ก.ย.         | สุโขทัย                                                                                                                          |
| 2509           | 18 ม.ค.        | พิจิตร พิษณุโลก เพชรบูรณ์ แม่ฮ่องสอน                                                                                             |
|                | 31 พ.ค.        | อุดรธานี                                                                                                                         |
|                | 21 มิ.ย.       | เชียงใหม่                                                                                                                        |
| 2510           | 26 ธ.ค.        | ลำพูน                                                                                                                            |
| 2511           | 20 ก.พ.        | อุบลราชธานี                                                                                                                      |
|                | 16 ก.ค.        | ลำพูน                                                                                                                            |
|                | 29 ต.ค.        | ชัยนาท                                                                                                                           |
| 2512           | 18 ก.พ.        | ราชบุรี                                                                                                                          |
|                | 17 มิ.ย.       | ฉะเชิงเทรา                                                                                                                       |
|                | 22 ก.ค.        | สกลนคร                                                                                                                           |
| 2513           | 16 มิ.ย.       | เชียงราย ลำปาง                                                                                                                   |
|                | 30 มิ.ย.       | จันทบุรี ชุมพร                                                                                                                   |
|                | 21 ก.ค.        | นครศรีธรรมราช                                                                                                                    |
|                | 22 ก.ย.        | ปราจีนบุรี                                                                                                                       |
|                | 13 ต.ค.        | พัทลุง                                                                                                                           |
|                | 16 ธ.ค.        | ประจวบคีรีขันธ์ อุทัยธานี                                                                                                        |
|                | 29 ธ.ค.        | ตราด สุพรรณบุรี                                                                                                                  |
| 2514           | 19 ม.ค.        | ระนอง ระยอง                                                                                                                      |
|                | 9 ก.พ.         | สตูล                                                                                                                             |
|                | 2 มี.ค.        | ปัตตานี                                                                                                                          |
|                | 25 พ.ค.        | นครราชสีมา                                                                                                                       |
|                | 13 ก.ค.        | เชียงใหม่                                                                                                                        |
|                | 2 ส.ค.         | เพชรบุรี                                                                                                                         |
|                | 17 ส.ค.        | เชียงราย พัทลุง                                                                                                                  |
|                | 7 ก.ย.         | สกลนคร อุดรดิตถ์                                                                                                                 |
| 2515           | 8 ก.พ.         | นราธิวาส ยะลา                                                                                                                    |
|                | 17 ก.พ.        | อุดรธานี                                                                                                                         |
|                | 2 มี.ค.        | กระบี่                                                                                                                           |
|                | 8 มิ.ย.        | ขอนแก่น ชลบุรี นครพนม หนองคาย พิจิตร พิษณุโลก ร้อยเอ็ด ระยอง ลำปาง ลำพูน สุรินทร์ อุทัยธานี                                      |
|                | 19 ต.ค.        | อุบลราชธานี กำแพงเพชร นราธิวาส บุรีรัมย์                                                                                         |
| 2516           | 23 ม.ค.        | นครศรีธรรมราช                                                                                                                    |
|                | 17 ก.ค.        | ระยอง                                                                                                                            |
|                | 31 ก.ค.        | กาญจนบุรี                                                                                                                        |
| 2520           | 14 ก.ย.        | ลำปาง                                                                                                                            |
| 2525           | 9 ก.พ.         | ตาก                                                                                                                              |
|                | 7 ก.ย.         | จันทบุรี                                                                                                                         |
|                | 21 ก.ย.        | สงขลา สุราษฎร์ธานี                                                                                                               |

ที่มา: สรุปจากมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการจำแนกประเภทที่ดินตั้งแต่ พ.ศ. 2504 - 2525

ตารางที่ 3-3 ลำดับเวลาของมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงการจำแนกประเภทที่ดิน ของจังหวัด  
ต่างๆ พ.ศ. 2527 - 2547

| มติคณะรัฐมนตรี |                |                                                                                                                                    |
|----------------|----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| พ.ศ.           | วันที่ / เดือน | การปรับปรุงการจำแนกประเภทที่ดินจังหวัด                                                                                             |
| 2527           | 18 ก.ย.        | นครราชสีมา                                                                                                                         |
|                | 20 พ.ย.        | สุราษฎร์ธานี                                                                                                                       |
| 2529           | 22 ก.ค.        | ตาก เลย                                                                                                                            |
| 2530           | 13 ม.ค.        | สุราษฎร์ธานี                                                                                                                       |
|                | 10 ก.พ.        | ชัยภูมิ นครราชสีมา น่าน บุรีรัมย์ ลพบุรี สุรินทร์<br>อุบลราชธานี                                                                   |
|                | 17 ก.พ.        | หนองคาย สุรินทร์                                                                                                                   |
|                | 3 มี.ค.        | นครราชสีมา บุรีรัมย์                                                                                                               |
|                | 7 เม.ย.        | กาญจนบุรี ขอนแก่น เชียงใหม่ ตราด นครสวรรค์<br>บุรีรัมย์ ปัตตานี พัทลุง แพร่ มหาสารคาม ราชบุรี<br>ศรีสะเกษ อุบลราชธานี              |
|                | 28 ก.ค.        | สุราษฎร์ธานี อุทัยธานี                                                                                                             |
|                | 4 ส.ค.         | นครศรีธรรมราช ระยอง สมุทรสาคร                                                                                                      |
| 2531           | 12 เม.ย.       | พังงา ภูเก็ต ศรีสะเกษ อุบลราชธานี                                                                                                  |
|                | 15 พ.ย.        | นครพนม น่าน มุกดาหาร ระนอง เลย สุรินทร์                                                                                            |
| 2532           | 25 ก.ค.        | เชียงราย สุราษฎร์ธานี อุทัยธานี                                                                                                    |
|                | 6 ต.ค.         | ลำปาง เลย ยโสธร                                                                                                                    |
| 2533           | 13 ก.พ.        | ขอนแก่น                                                                                                                            |
|                | 3 ก.ค.         | กระบี่ จันทบุรี พิชญ์โลก เพชรบุรี เพชรบูรณ์ เลย<br>สุราษฎร์ธานี                                                                    |
| 2534           | 26 พ.ย.        | กระบี่ จันทบุรี ชลบุรี นครสวรรค์ พะเยา พิชญ์โลก<br>เพชรบูรณ์ มหาสารคาม ร้อยเอ็ด ลพบุรี ลำพูน<br>สุราษฎร์ธานี อุตรดิตถ์ อุบลราชธานี |
| 2535           | 10 มี.ค.       | ตราด พะเยา เพชรบูรณ์ ลำปาง                                                                                                         |
| 2536           | 7 เม.ย.        | ขอนแก่น จันทบุรี เชียงราย แม่ฮ่องสอน ร้อยเอ็ด<br>ระยอง สกลนคร สุพรรณบุรี สุราษฎร์ธานี                                              |
|                | 15 เม.ย.       | กาฬสินธุ์ เชียงใหม่ นครพนม หนองคาย ภูเก็ต<br>มหาสารคาม ยโสธร อุตรดิตถ์                                                             |
|                | 20 เม.ย.       | ขอนแก่น นครสวรรค์ นราธิวาส ประจวบคีรีขันธ์<br>พิจิตร พิชญ์โลก เพชรบุรี เพชรบูรณ์ ภูเก็ต<br>มหาสารคาม ยะลา ราชบุรี ลพบุรี สุรินทร์  |
|                | 24 ส.ค.        | ชุมพร พัทลุง                                                                                                                       |
|                | 28 ธ.ค.        | กาญจนบุรี นครนายก ปราจีนบุรี ปัตตานี สตูล                                                                                          |
| 2537           | 30 ส.ค.        | ตรัง สงขลา                                                                                                                         |
|                | 20 ก.ย.        | กระบี่ กาญจนบุรี ตาก พังงา สงขลา                                                                                                   |
| 2537           | 18 ต.ค.        | กระบี่ หนองคาย สุราษฎร์ธานี                                                                                                        |
| 2538           | 28 พ.ย.        | เชียงราย นครราชสีมา นครศรีธรรมราช นราธิวาส                                                                                         |

ตารางที่ 3-3 (ต่อ)

| มติคณะรัฐมนตรี |                      |                                                                                                                             |
|----------------|----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| พ.ศ.           | วันที่ / เดือน       | การจำแนกประเภทที่ดินจังหวัด                                                                                                 |
| 2539           | -                    | -                                                                                                                           |
| 2540           | 4 มี.ค.              | เชียงใหม่                                                                                                                   |
|                | 15 ก.ค.              | ขอนแก่น ตรัง ยโสธร อุบลราชธานี                                                                                              |
|                | 2 ก.ย.               | ตรัง                                                                                                                        |
| 2541           | 7 ก.ค.               | ตรัง นครศรีธรรมราช ระนอง                                                                                                    |
| 2542           | 19 ม.ค.              | ชัยภูมิ เชียงใหม่ ตรัง เลย อำนาจเจริญ                                                                                       |
|                | 30 มี.ค.             | ตาก เพชรบุรี เพชรบูรณ์ ศรีสะเกษ สุรินทร์                                                                                    |
|                | 21 ธ.ค.              | กำแพงเพชร สุโขทัย อุตรธานี                                                                                                  |
|                | 21 ธ.ค.              | ตรัง พะรุ แม่ฮ่องสอน สกลนคร                                                                                                 |
| 2543           | 15 ส.ค.              | นครศรีธรรมราช เพชรบุรี สุราษฎร์ธานี                                                                                         |
| 2544-2546      | ไม่มีเรื่องเสนอ ครม. | -                                                                                                                           |
| 2547           | 24 ม.ค.              | กำแพงเพชร ขอนแก่น เชียงใหม่ นราธิวาส หนองบัวลำภู พังงา<br>มหาสารคาม แม่ฮ่องสอน ลำปาง ศรีสะเกษ สกลนคร สุรินทร์<br>อำนาจเจริญ |
| 2548-2551      | -                    | -                                                                                                                           |
| 2552           | 31 ส.ค.              | เรื่องอื่นๆ                                                                                                                 |
| 2553           | 20 ม.ค.              | เรื่องอื่นๆ                                                                                                                 |
|                | 1 ก.พ.               | เรื่องอื่นๆ                                                                                                                 |
|                | 30 เม.ย.             | เรื่องอื่นๆ                                                                                                                 |
|                | 30 มิ.ย.             | เชียงใหม่ นครราชสีมา                                                                                                        |
| 2555           | 12 มิ.ย.             | ลำปาง สงขลา                                                                                                                 |

ที่มา: สรุปจากมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการจำแนกประเภทที่ดิน ตั้งแต่ พ.ศ. 2527-2555

ตารางที่ 3-4 ผลการดำเนินงานการปรับปรุงการจำแนกประเภทที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 มิถุนายน 2525 ถึงสิ้นปีงบประมาณ 2555

| ผลการสำรวจ |       |                | ไม่เสนอ<br>พิจารณา<br>เนื่องจาก<br>สงวนฯแล้ว | เสนอ ครม.<br>พิจารณา<br>(ไร่) | รวมพื้นที่ที่จำแนก<br>ถาวร ซึ่งอยู่นอก<br>เขตป่าสงวน<br>แห่งชาติ (ไร่) | จำแนกออกเพื่อ                       |                   | ให้คงรักษาไว้<br>ตามเดิม<br>(ไร่) |
|------------|-------|----------------|----------------------------------------------|-------------------------------|------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|-------------------|-----------------------------------|
| จังหวัด    | ป่า   | เนื้อที่ (ไร่) |                                              |                               |                                                                        | เป็นที่ทำกินฯ<br>หรืออื่นๆ<br>(ไร่) | ป่าชุมชน<br>(ไร่) |                                   |
| 62         | 1,021 | 29,953,281.29  | 6,420,644.25                                 | 23,532,637.04                 | 11,653,746                                                             | 11,522,122                          | 131,624           | 18,299,535.29                     |

ที่มา: สรุปจากมติคณะรัฐมนตรีปี 2527-2555

### 3.1.2 นโยบายป่าไม้แห่งชาติ

การกำหนดสัดส่วนพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 3 ธันวาคม 2528 นั้น ได้กำหนดให้มีการจำแนกออกเป็น 2 ส่วน คือ ป่าเพื่อการอนุรักษ์ร้อยละ 15 และป่าเพื่อเศรษฐกิจร้อยละ 25 การกำหนดดังกล่าวนี้มีหลักเกณฑ์ทั้งการใช้ที่ดิน การจัดการป่าไม้รวมทั้งการจัดการลุ่มน้ำ การทบทวนในหัวข้อนี้จะมี 3 เรื่อง คือ (1) หลักเกณฑ์ในการจัดทำนโยบายป่าไม้แห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมายการกำหนดขนาดพื้นที่ป่าไม้ (2) นโยบายป่าไม้แห่งชาติ และ(3) ความเป็นไปได้ของนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### (1) หลักเกณฑ์ในการจัดทำนโยบายป่าไม้แห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมายการกำหนดขนาดพื้นที่ป่าไม้

เพื่อให้การกำหนดขนาดพื้นที่ป่าเป็นไปอย่างถูกต้อง วิธีการดำเนินการจำเป็นต้องกำหนดพื้นที่ป่าเป็น 2 ประเภท คือ

(1.1) ป่าป้องกันหรือป่าอนุรักษ์ ได้แก่ ป่าต้นน้ำลำธาร อุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าและเขตอนุรักษ์อื่นๆ ทางด้านปกป้องสิ่งแวดล้อม

(1.2) ป่าผลิตผลหรือป่าเพื่อการค้า ได้แก่ ป่าที่ใช้เพื่อการผลิตไม้และของป่าเพื่อใช้สอยและการค้า

ป่าทั้ง 2 ประเภท นี้มีวิธีการกำหนดขนาดพื้นที่โดยใช้หลักการ ดังนี้

##### 1) หลักการใช้ที่ดิน

ในการจำแนกสมรรถนะที่ดินของกรมพัฒนาที่ดิน ได้จำแนกพื้นที่ตามสมรรถนะและความเหมาะสมเพื่อกิจการต่างๆ คือ เพื่อกเกษตร ที่อยู่อาศัย แหล่งน้ำ และป่าไม้ สำหรับพื้นที่ทั้งประเทศนั้น กรมพัฒนาที่ดินได้จำแนกพื้นที่ที่มีความลาดชันเกิน 35 เปอร์เซ็นต์ ไว้ประมาณ 100 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 31 ของพื้นที่ประเทศ

##### 2) หลักการจัดการป่าไม้

2.1) ในการรวบรวมข้อมูลของกรมป่าไม้ และถ้านำข้อมูลประยุกต์แล้วพบว่าคนไทยคนหนึ่งใช้ไม้แปรรูปประมาณ 0.064 ลบ.ม/คน/ปี ไม้จำนวนนี้เป็นไม้แปรรูปที่ต้องตามกฎหมาย

2.2) การประมาณการสูญเสียการนำไม้ใช้ประโยชน์ พบว่าการนำต้นไม้จากป่าต้นหนึ่งมาทำไม้แปรรูป จะสามารถนำมาใช้ประโยชน์จริงๆ ประมาณร้อยละ 25 (บางท่านพบร้อยละ 30) ของไม้ทั้งต้นในป่า

2.3) เพราะฉะนั้นคนไทยหนึ่งคนจะใช้ไม้ปีหนึ่ง คิดเป็นไม้ (ต้น) ในป่าประมาณ 0.0246 ลูกบาศก์เมตร และถ้าให้คนไทยมีเพียง 52 ล้านคนแล้ว จะต้องใช้ไม้ปีหนึ่งประมาณ 13.31 ล้านลูกบาศก์เมตร โดยผลิตจากพื้นที่ป่าผลิตผลประมาณร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ ดังรายละเอียดในตารางที่ 3-5

##### 3) หลักการจัดการลุ่มน้ำ

การวิเคราะห์หาปริมาณพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร ซึ่งรวมไปถึงป่าอนุรักษ์ต่างๆ เช่น อุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า มีหลักการที่อยู่ในข้อสมมุติฐานที่ว่า ปริมาณน้ำที่มีไหลอยู่ตามลำห้วยลำธารทุกๆ แห่งนั้นจะต้องเป็นน้ำที่เกิดเฉพาะพื้นที่ลำธารของแต่ละท้องที่เท่านั้น

การศึกษาข้อมูลจากกรมชลประทาน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยและผลงานวิจัยจากสถาบันต่างๆ ได้คำนวณพื้นที่ต้นน้ำ (พื้นที่ให้น้ำ) แสดงไว้ในตารางที่ 3-6 อย่างไรก็ตามการประเมินได้พบว่าพื้นที่ป่าควรจะมีอย่างน้อยร้อยละ 38.2 ของพื้นที่ประเทศทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่าพื้นที่ป่านี้มีใช้เฉพาะเป็นต้นน้ำลำธาร แต่อาจใช้เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรในแง่อื่น เช่นอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ฯลฯ รวมไปถึงการทำไม้และของป่าออกจากป่าได้ในบางส่วน โดยประยุกต์หลักการทางวิชาการเข้าช่วย

ด้วยเหตุผลดังกล่าว พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยในอนาคตควรมีทั้งสิ้นประมาณร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ โดยแยกเป็น

(1) พื้นที่ป่าเพื่อผลิตไม้ประมาณร้อยละ 25 ควรเป็นบริเวณที่มีความลาดชันน้อยกว่า 35 เปอร์เซ็นต์ จนเป็นที่ราบเป็นทั้งป่าธรรมชาติ และป่าปลูก

(2) พื้นที่ป่าอนุรักษ์ประมาณร้อยละ 15 ควรเป็นพื้นที่ที่มีความลาดชันมากกว่า 35 เปอร์เซ็นต์

(คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ, 2533: 68-69)

### ตารางที่ 3-5 การประเมินพื้นที่ป่ารวม โดยแบ่งเป็นภาคต่างๆ ของประเทศ

| ภาค                | พื้นที่ป่า<br>2528 (ตร.<br>กม.) | กำลังผลิต<br>(10 <sup>6</sup> ลบ.ม) | อัตราส่วน<br>% | ปริมาณ<br>กำลังผลิต<br>ของป่า<br>ทั้งหมด<br>(10 <sup>6</sup> ลบ.ม) | ป่า<br>ผลิตผล<br>(ตร.กม.) | ป่าอนุรักษ์<br>(ตร.กม.) | สวนป่า<br>(ตร.กม.) | พื้นที่ป่ารวม<br>ของประเทศ<br>(ตร.กม.) |
|--------------------|---------------------------------|-------------------------------------|----------------|--------------------------------------------------------------------|---------------------------|-------------------------|--------------------|----------------------------------------|
| เหนือ              | 61,964                          | 6.43                                | 69.12          | 9.21                                                               | 88,430                    | 18,000                  | 2,420              | 108,850                                |
| ตะวันออกเฉียงเหนือ | 10,210                          | 0.59                                | 6.32           | 0.84                                                               | 14,550                    | 10,850                  | 830                | 26,230                                 |
| ตะวันออก-กลาง      | 11,406                          | 1.23                                | 13.24          | 1.76                                                               | 16,320                    | 10,650                  | 750                | 27,720                                 |
| ใต้                | 5,467                           | 1.05                                | 11.31          | 1.50                                                               | 7,800                     | 9,550                   | 550                | 17,900                                 |
| รวม                | 89,047                          | 9.30                                | 100.0          | 13.31                                                              | 127,100<br>(24.5%)        | 49,050<br>(9.4%)        | 4,550<br>(10.9%)   | 180,700<br>(34.8%)                     |

ที่มา: คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ (2533: 69)

### หมายเหตุ

(1) พื้นที่ประเทศ 519,953 ตร.กม.

(2) ความเพิ่มพูนของภาคเหนือ 104 ลบ.ม/ตร.กม. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 58 ลบ.ม/ตร.กม.ภาคตะวันออก-กลาง 108 ลบ.ม/ตร.กม. และภาคใต้ 192 ลบ.ม/ตร.กม.

(3) การประเมินปริมาณกำลังผลิตของป่าทั้งหมดของแต่ละภาค คำนวณจากอัตราส่วน (%) กับปริมาณกำลังผลิตทั้งหมด ( $13.31 \times 10^6$ )

(4) การประเมินครั้งนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ไม่มีการขยายพื้นที่อนุรักษ์และสวนน้ำ รวมทั้งประชากร ประมาณ 51 ล้านคน

ตารางที่ 3-6 การประเมินพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารของภาคต่างๆ

| ภาค                | พื้นที่<br>ตร.กม | ประมาณ<br>น้ำท่า (จริง)<br>เฉลี่ย<br>ม. <sup>3</sup> /กม. <sup>2</sup> /ปี | ค่าประเมิน<br>ปริมาณน้ำ<br>กม. <sup>6</sup> ม. <sup>3</sup> | ปริมาณ<br>น้ำท่า<br>(การวิจัย)<br>ม. <sup>3</sup> /กม. <sup>2</sup> /ปี | ค่าประเมิน<br>พื้นที่ป่าต้น<br>น้ำลำธาร<br>กม. <sup>2</sup> | พื้นที่ป่า<br>ภาค | (%)<br>ประเทศ |
|--------------------|------------------|----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|-------------------|---------------|
| เหนือ              | 171,775          | 344,000                                                                    | 59,100                                                      | 1,200,000                                                               | 49,250                                                      | 28.7              | 9.5           |
| ตะวันออกเฉียงเหนือ | 174,407          | 169,000                                                                    | 29,500                                                      | 500,000                                                                 | 59,000                                                      | 33.8              | 11.3          |
| กลาง-ตะวันตก       | 67,189           | 229,000                                                                    | 15,400                                                      | 800,000                                                                 | 19,200                                                      | 28.7              | 3.7           |
| ตะวันออก           | 36,394           | 449,000                                                                    | 16,300                                                      | 1,100,000                                                               | 16,300                                                      | 44.8              | 3.1           |
| ใต้                | 70,188           | 1,409,000                                                                  | 98,900                                                      | 1,800,000                                                               | 54,940                                                      | 78.3              | 10.6          |
| รวม                | 519,953          | -                                                                          | 219,200                                                     | -                                                                       | 198,740                                                     | -                 | 38.2          |

ที่มา: คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ (2533: 70)

#### หมายเหตุ

- (1) ปริมาณน้ำท่า (จริง) เฉลี่ยคำนวณจากข้อมูลน้ำท่าของลำน้ำสำคัญ โดยกรมชลประทาน
- (2) ปริมาณน้ำท่า (งานวิจัย) ของป่าต้นน้ำลำธาร โดยกรมชลประทาน
- (3) พื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารในที่นี้รวมไปถึงพื้นที่อนุรักษ์อื่นๆ เช่น อุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า

#### (2) นโยบายป่าไม้แห่งชาติ

เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเรื่อง นโยบายป่าไม้แห่งชาติ ซึ่งมี 20 ข้อ ดังนี้

- “1) ให้มีการกำหนดแนวทางการจัดการและการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ในระยะยาว อันจะทำให้ประเทศได้รับประโยชน์อย่างคุ้มค่าทางสังคม เศรษฐกิจ ความมั่นคงและสิ่งแวดล้อมมากที่สุด โดยเน้นให้มีการประสานกันระหว่างทรัพยากรป่าไม้ และทรัพยากรธรรมชาติอื่น
- 2) ส่งเสริมบทบาทและหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ และภาคเอกชนให้มีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดการ และพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ร่วมกัน
- 3) ปรับปรุงระบบการบริหารงานป่าไม้ของชาติให้สอดคล้องกับปริมาณ คุณภาพและสภาพทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป
- 4) กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยในอัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศเพื่อประโยชน์ 2 ประการ ดังนี้
  - ก. ป่าเพื่อการอนุรักษ์ กำหนดไว้เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ที่หายาก และป้องกันภัยธรรมชาติอันเกิดจากน้ำท่วมและการพังทลายของดินตลอดทั้งเพื่อประโยชน์ในการศึกษา การวิจัย และนันทนาการของประชาชนในอัตราร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ
  - ข. ป่าเพื่อเศรษฐกิจ กำหนดไว้เพื่อการผลิตไม้และของป่า เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ในอัตราร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ
- 5) รัฐและภาคเอกชนจะพัฒนาพื้นที่ป่าไม้ไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ และจะจัดการพัฒนาให้อำนวยประโยชน์ทั้งในทางตรงและทางอ้อมโดยสม่ำเสมอตลอดไป

6) ให้เพิ่มการใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตทางการเกษตรเพื่อลดการทำลายพื้นที่ป่าไม้

7) เพื่อก่อให้เกิดการประสานการใช้ประโยชน์ร่วมกันระหว่างป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ เช่น ที่ดิน แหล่งน้ำ และทรัพยากรธรณี รวมทั้งเพื่อก่อให้เกิดการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ และระหว่างหน่วยงานของรัฐกับภาคเอกชนและประชาชนในท้องถิ่น รัฐจะจัดให้มีแผนพัฒนาป่าไม้ไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ โดยจะบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

8) เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตไม้ด้วยการจัดการป่าไม้ ทั้งในระบบวนวัฒนแบบเลือกตัด และระบบวนวัฒนแบบตัดหมดตามหลักวิชาการ โดยเฉพาะในระบบตัดหมดนี้ เมื่อตัดแล้วให้ปลูกทดแทนในพื้นที่ที่ถูกตัดทันที

9) เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์และการป้องกันภัยอันเกิดจากสิ่งแวดล้อม รัฐจะต้องเร่งรัดปรับปรุงการวางผังเมือง และกำหนดพื้นที่ป่าไม้ให้แน่นอนเพื่อกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน สำหรับพื้นที่ที่อยู่อาศัย พื้นที่ประเภทชนบท และพื้นที่เกษตรกรรม ในแต่ละจังหวัดที่แน่นอนเพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้

10) ให้มีคณะกรรมการนโยบายป่าไม้ระดับชาติ โดยมีกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าวเป็นการถาวร ให้มีหน้าที่วางนโยบาย กำกับ ดูแล การบริหารทรัพยากรป่าไม้ของชาติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายหนึ่งหรือกฎหมายใดโดยเฉพาะ

11) เพื่อเป็นการปลูกฝังให้ประชาชนมีความรู้สึกรักและหวงแหนรู้จักใช้ทรัพยากรป่าไม้อย่างประหยัด รัฐจะต้องให้ความรู้ ทักษะ ความสำนึก ความรู้สึกและทักษะแก่ประชาชนเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่จะได้รับจากทรัพยากรป่าไม้และผลเสียจากการตัดไม้ทำลายป่า การใช้สอยไม้อย่างฟุ่มเฟือย จัดให้มีการเผยแพร่ความรู้และความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับความสำคัญของทรัพยากรป่าไม้ที่มีต่อส่วนรวม

12) ให้มีการพัฒนาด้านป่าไม้ โดยส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชนและภาครัฐบาลเพื่อใช้ภายในประเทศ เพื่อประโยชน์ในการอุตสาหกรรม และสนับสนุนให้มีการส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ ส่งเสริมการปลูกป่าชุมชน ส่งเสริมการปลูกป่าในที่ดินของรัฐ และการปลูกป่าตามหัวไร่ปลายนา หรือปลูกป่ารายย่อยเพื่อประโยชน์ใช้สอยในครัวเรือน

13) สนับสนุนให้มีโรงงานอุตสาหกรรมแบบต่อเนื่อง และโรงงานเยื่อกระดาษเพื่อนำทุกส่วนของไม้มาใช้ประโยชน์และส่งเสริมให้มีการใช้วัสดุอื่นทดแทนไม้

14) ให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เพื่อบำรุงผลให้การรักษาและเพิ่มทรัพยากรป่าไม้ และการตัดฟันไม้มาใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

15) ให้มีการตั้งสถาบันวิจัยป่าระดับชาติ เพื่อดำเนินการวิจัยด้านป่าไม้ แล้วนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

16) เพื่อลดการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิง จึงให้มีการใช้ไม้เพื่อพลังงาน โดยให้มีการปลูกป่าเพื่อเป็นแหล่งพลังงาน

17) กำหนดพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ยร้อยละ 35 ขึ้นไป ไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ โดยไม่อนุญาตให้มีการออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

- 18) กำหนดแนวปฏิบัติงานที่แน่นอนชัดเจนเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการทำลายป่าไม้ในรูปแบบต่างๆ เช่น การทำไร่เลื่อนลอย ภัยจากไฟป่า การทำลายป่าจากชนกลุ่มน้อย การรุกรานพื้นที่ป่าจากเชิงเขา โดยให้มีการกำหนดมาตรการและขั้นตอนที่แน่นอนชัดเจน เกี่ยวกับการปราบปรามและการลงโทษผู้กระทำความผิด รวมทั้งการจัดตั้งศูนย์รวมการปราบปรามในแต่ละภาค และให้มีมาตรการการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้มีอิทธิพลและผู้กระทำความผิดไว้เป็นหลักในการปฏิบัติงานของหน่วยราชการและภาคเอกชน
- 19) กำหนดให้มีสิ่งจูงใจในการส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชน
- 20) กำหนดให้มีการวางแผนทรัพยากรมนุษย์และการตั้งถิ่นฐานในท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับการใช้ทรัพยากรและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ”

### (3) ความเป็นไปได้ของนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528

หลังจากมีนโยบายป่าไม้แห่งชาติแล้ว เกษม จันทรแก้ว (2529: 56-58) ได้วิเคราะห์ความเป็นไปได้ของนโยบายป่าไม้แห่งชาติไว้ดังนี้

“นโยบายป่าไม้ทั้ง 20 ข้อ นั้น มีประเด็นสำคัญที่พอสรุปได้ 5 ประเด็น คือ

ประเด็นแรก การแบ่งพื้นที่ที่เป็นป่าไม้และพื้นที่ที่ไม่ใช่ป่าไม้ โดยจะต้องดำเนินการอย่างรวดเร็ว ซึ่งในการแบ่งพื้นที่ทั้งสองประเภทนี้จะต้องใช้หลักเกณฑ์และวิธีการที่เหมาะสม โดยเฉพาะการกำหนดพื้นที่ป่าไม้ต้องเป็นบริเวณที่มีความลาดชันเกินร้อยละ 35 (โดยทำการวัดในพื้นที่ที่มีความลาดชันไม่น้อยกว่าหนึ่งกิโลเมตรในแผนที่) อีกทั้งอาจจะใช้ชนิดป่า สภาพความอุดมสมบูรณ์ของป่า การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำอย่างใดอย่างหนึ่งหรือทุกกรณีเข้าช่วยในการดำเนินการกำหนดพื้นที่ดังกล่าวนี้ จะได้พื้นที่ป่าอนุรักษ์และป่าเพื่อผลิตไม้ควบคู่กันไปในอัตราร้อยละ 15 และ 25 ของพื้นที่ประเทศ (320.7 ล้านไร่) ตามลำดับรวมเป็นพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ ในการกำหนดตัวเลขพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 นี้ได้หมายความว่ารัฐบาลจะต้องเป็นเจ้าของป่าเองร้อยละ 40 ทั้งหมด ตามข้อเท็จจริงของคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 นั้น ต้องการให้เป็นเอกชน บริษัท ห้างร้านและรัฐวิสาหกิจด้วย ดังนั้น รัฐบาลจึงอาจครอบครองป่าไม้ไม่ถึงร้อยละ 40 อนึ่ง จากการศึกษาของกรมพัฒนาที่ดินในการจำแนกสมรรถนะที่ดินพบว่า พื้นที่ที่มีความลาดชันเกินร้อยละ 35 จึงมีปริมาณประมาณ 100 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 31 ของพื้นที่ประเทศ ในกรณีเช่นนี้พอจะเห็นว่า พื้นที่ป่าไม้ที่ต้องการร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศนั้น คงต้องครอบคลุมพื้นที่ที่มีความลาดชันต่ำกว่าร้อยละ 35 ซึ่งน่าจะเป็นพื้นที่ของป่าเอกชนอย่างยิ่ง

ประเด็นที่สอง เมื่อพื้นที่ประเทศได้แบ่งป่าไม้ออกจากพื้นที่ที่มีการใช้ประโยชน์อื่นๆ แล้ว นั้น ก็จะได้ขนาดและสถานที่ป่าไม้เป็นป่าอนุรักษ์และป่าเพื่อผลิตไม้ งานในประเด็นนี้ก็มีทั้งงานป้องกันและปลูกป่าเพิ่มเติม เพื่อให้ได้พื้นที่ป่าไม้ตามที่กำหนดคือร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ ซึ่งการดำเนินงานนี้ ในนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 มิได้ระบุให้แน่ชัดว่าจะใช้เวลากี่ปี แต่ควรจะไม่นานเกินไปนัก อย่างไรก็ตาม การป้องกันและการปลูกป่าในพื้นที่เสื่อมโทรมนี้ จะมีส่วนต่อการให้ผลผลิต ให้ไม้ใช้สอย ให้ของป่า และให้การคุ้มครองทางสิ่งแวดล้อมด้วย

ประเด็นที่สาม เป็นประเด็นเกี่ยวกับการส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาทในกิจการป่าไม้ทั้งการทำไม้ ปลูกป่า และป้องกันรักษาป่า โดยเอกชนได้รับประโยชน์ และรัฐบาลได้พื้นที่ป่า ดังได้กล่าวไว้แต่ต้นแล้วว่า ลำพังรัฐบาลแต่ผู้เดียวนั้น ไม่สามารถรักษาและฟื้นฟูป่าได้ เอกชนจึงน่าจะมีบทบาทให้เกิดผลต่อกิจการป่าไม้ได้ ในการส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาทนี้รัฐคงจะต้องเตรียมการหลายๆ ประเด็น เช่น การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย จัดหาพื้นที่ ให้สิ่งชดเชยโดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ยในการกู้เงิน หรือวิธีอื่นๆ ที่มีส่วนชักจูงให้เอกชนเข้ามามีส่วนในการพัฒนาพื้นที่ป่าไม้ทั้งสิ้น



ประเด็นที่สี่ ได้แก่การประชาสัมพันธ์กิจการป่าไม้ คุณค่าและความสำคัญของป่าไม้ให้แก่ประชาชนได้เข้าใจ รวมทั้งการส่งเสริมเผยแพร่ ด้วยวิธีการหนึ่งวิธีการใดก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นการออกรายการวิทยุ โทรทัศน์ ติโปลสเตอร์ ฝึกอบรม และสอดแทรกในบทเรียน แม้ว่าจะได้ตื่นตัวในปัจจุบันแล้วก็ตาม แต่ดูเหมือนว่างานประเภทนี้เพิ่งเริ่มต้นเท่านั้น นโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 ต้องการเน้นให้เห็นว่าการให้ทั้งความรู้ทั้งในระบบและนอกระบบการศึกษานั้น คาดว่าจะช่วยให้ป้องกันป่าที่มีอยู่ให้หมดไปให้มีการฟื้นฟูและพัฒนาป่าไม้ การปลูกป่าเพิ่มขึ้นเหล่านี้ เป็นต้น

ประเด็นสุดท้าย เป็นประเด็นทางด้านอื่น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นประเด็นที่เกี่ยวกับปัจจัยภายนอกกิจการป่าไม้ แต่กิจการเหล่านี้มีอิทธิพลทางตรงและทางอ้อมต่อการป่าไม้ เช่น กิจการการเพิ่มผลิตผลทางการเกษตร ถ้าได้ผลแล้วราษฎรคงไม่บุกรุกแผ้วถางป่า การวางผังเมืองก็เช่นกันถ้าดีแล้วคงไม่เกิดปัญหาจนทำให้คนต้องบุกรุกป่าเพิ่มขึ้น เหล่านี้เป็นต้น”

### 3.2 ที่มาแห่งอำนาจในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายที่เริ่มประกาศใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2417 ในช่วงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์มาจนถึง พ.ศ. 2475 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาสู่ระบอบประชาธิปไตย โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด และมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ จึงได้มีการมีมติคณะรัฐมนตรี ควบคุมไปกับการตรากฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้จนถึงปัจจุบัน การทบทวนที่มาของอำนาจในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้จึงได้กำหนดเป็น 2 เรื่อง คือ (1) กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ และ (2) มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ที่สำคัญ ดังนี้

#### 3.2.1 กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

การตรากฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ ได้เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2417 โดยมีประกาศพระบรมราชโองการว่าด้วยภาษีไม้ขนสักและไม้กระยาเลย จ.ศ. 1236 ในช่วงต้นกรุงรัตนโกสินทร์ การตรากฎหมายส่วนใหญ่นั้นเกี่ยวข้องกับไม้สัก ต่อมา พ.ศ. 2456 ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติรักษาป่า ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมใน พ.ศ. 2479 หลังจากนั้นได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 และประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ซึ่งเป็นการยกเลิก พระราชบัญญัติรักษาป่า พ.ศ. 2456 และ ฉบับที่ (2) พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีก 4 ครั้ง คือ ฉบับที่ 2 เมื่อ พ.ศ. 2491 ฉบับที่ 3 เมื่อ พ.ศ. 2494 และฉบับที่ 4 เมื่อ พ.ศ. 2503 ฉบับที่ 5 เมื่อ พ.ศ. 2518 กฎหมายที่มีบทบัญญัติที่เป็นการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้อย่างเข้มงวด 2 ฉบับ ได้ประกาศในเวลาต่อมา คือ (1) พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2503 ซึ่งถูกยกเลิกเมื่อมีการประกาศ พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และ (2) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ในพ.ศ. 2507 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าสงวนป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 โดยยกเลิก พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2496 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) เมื่อ พ.ศ. 2528 ลำดับเวลาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้มีรายละเอียดในตารางที่ 3-7

ตารางที่ 3-7 ลำดับเวลาการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

| พ.ศ. | กฎหมาย                                                                                                          |
|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2417 | ประกาศพระบรมราชโองการว่าด้วยภาษีไม้ขนสั๊กและไม้กระยาเลย ลงวันอาทิตย์ เดือนสี่ แรมแปดค่ำ ปีจอ ฉศก จุลศักราช 1236 |
| 2427 | ประกาศพระบรมราชโองการเรื่องซื้อขายไม้ขนสั๊ก ลงวันพุธ เดือนเก้า ขึ้นค่ำหนึ่ง ปีวอก ฉศก จุลศักราช 1246            |
| 2430 | ประกาศพระบรมราชโองการเรื่องไม้ขนสั๊ก ลงวันอาทิตย์ เดือนเจ็ด ขึ้นค่ำหนึ่ง ปีกุน นพศก จุลศักราช 1249              |
| 2430 | ประกาศพระบรมราชโองการเพิ่มเติมเรื่องไม้ขนสั๊ก ลงวันจันทร์ เดือนสิบเอ็ด แรมค่ำหนึ่ง ปีกุน นพศก จุลศักราช 1249    |
| 2439 | พระราชบัญญัติไม้ซุงและไม้ท่อนที่ดวงตราลบเลื่อน ร.ศ. 115                                                         |
| 2440 | พระราชบัญญัติรักษาต้นไม้สัก ร.ศ. 116                                                                            |
| 2441 | พระราชบัญญัติป้องกันการลักลอบตัดต้นไม้ ร.ศ. 117                                                                 |
| 2442 | พระราชบัญญัติป้องกันการลักลอบชักลากไม้สักที่ยังมิได้เสียค่าต่อ และภาษี ร.ศ. 118                                 |
| 2443 | กฎข้อบังคับอนุญาตไม้สักใช้ในการปลูกสร้างที่ทำราชการและการสาธารณประโยชน์ ร.ศ.119                                 |
| 2456 | พระราชบัญญัติรักษาป่า พุทธศักราช 2456                                                                           |
| 2456 | กฎข้อบังคับวางระเบียบวิธีจัดการรักษาป่า พุทธศักราช 2456                                                         |
| 2464 | กฎข้อบังคับวางระเบียบการหาของป่า ว่าด้วยการเก็บรวงผึ้ง พุทธศักราช 2464                                          |
| 2465 | กฎข้อบังคับวางระเบียบการหาของป่า ว่าด้วยการเจาะเผาต้นตะเคียนทำชัน ในมณฑลปัตตานี พุทธศักราช 2465                 |
| 2465 | กฎข้อบังคับวางระเบียบการหาของป่า ว่าด้วยการเจาะเผาทำน้ำมันยาง พุทธศักราช 2465                                   |
| 2470 | พระราชบัญญัติแก้ไขพระราชบัญญัติพิทักษ์ป่าภายใน พุทธศักราช 2470 เฉพาะมาตรา 4 (ก) และ (ข)                         |
| 2479 | พระราชบัญญัติรักษาป่า (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2479                                                               |
| 2480 | พระราชบัญญัติควบคุมการทำยางสน พุทธศักราช 2480                                                                   |
| 2481 | พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ.2481                                                                        |
| 2484 | พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484                                                                             |
| 2491 | พระราชบัญญัติป่าไม้(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2491                                                                        |
| 2494 | พระราชบัญญัติป่าไม้(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2494                                                                        |
| 2496 | พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496                                                           |
| 2497 | พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2497                                                            |
| 2503 | พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2503                                                                        |
| 2503 | พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ.2503                                                             |
| 2504 | พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504                                                                           |
| 2507 | พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507                                                                          |
| 2518 | พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2518                                                                        |
| 2528 | พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2528                                                               |
| 2535 | พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ.2535 (ยกเลิกฉบับ พ.ศ.2503)                                       |

### 3.2.2 มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ที่สำคัญ

ถึงแม้ว่าจะมีมติคณะรัฐมนตรีจำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ดังที่ได้ ทบพทวนในบทที่ 2 ก็ตาม แต่มีมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ป่าอนุรักษ์โดยตรงอยู่ 3 เรื่อง คือ

1. การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ
2. ป่าชายเลน
3. การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

มติคณะรัฐมนตรีทั้ง 3 เรื่องนี้จะพบทวนในข้อ 3.4.2 พื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี

## 3.3 การสงวนหวงห้ามพื้นที่ป่าไม้ในภาพรวม

### 3.3.1 ความเป็นมา

ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช 2481 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 56 ลงวันที่ 3 เมษายน 2482 มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติไว้ว่า “ป่าใดที่ได้ กำหนดเป็นป่าสงวนแล้ว ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือจับจอง ก่อสร้าง แผ้วถางป่านั้น และห้ามมิให้เผาป่า นำ ปล่อย หรือละลายให้สัตว์เลื้อยเข้าไปหรือจัดทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ไม้หรือของป่าในป่าสงวนนั้น ด้วยประการใดๆ”

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้แก้ไขเพิ่มเติมอีก 2 ครั้ง ใน พ.ศ. 2496 และ 2497 และได้ยกเลิก ทั้ง 3 ฉบับ เมื่อ พ.ศ. 2507 จากการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 81 ตอนที่ 38 วันที่ 28 เมษายน 2507 บทบัญญัติมาตรา 6 ได้ให้อำนาจในการกำหนดเขต ที่ดินเป็นป่าสงวนแห่งชาติโดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ “เนื่องจากป่าไม้เป็น ทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญยิ่งของชาติ และรัฐบาลได้กำหนดจุดหมายไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ แห่งชาติว่า จะสงวนป่าไม้ไว้เป็นเนื้อที่ประมาณร้อยละ 50 แห่งเนื้อที่ประเทศไทย คือ เป็นเนื้อที่ป่าสงวน รวมประมาณ 250,000 ตารางกิโลเมตร หรือ 156 ล้านไร่ บัดนี้ ปรากฏว่าป่าไม้ที่สงวนคุ้มครองไว้แล้ว และที่ยังมิได้สงวนคุ้มครองได้ถูกบุกรุกและถูกทำลายไปเป็นจำนวนมาก แม้ป่าไม้ในบริเวณต้นน้ำลำธารก็ถูก แผ้วถางเผาทำลายไปเป็นอันมาก ซึ่งอาจเป็นเหตุให้เกิดความแห้งแล้ง พื้นดินพังทลาย ลำน้ำตื้นเขิน หรือ เกิดอุทกภัย อันเป็นผลเสียหายแก่การเกษตรและเศรษฐกิจของประเทศอย่างร้ายแรง ทั้งนี้ เนื่องจาก กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าที่ใช้บังคับอยู่มีวิธีการไม่รัดกุมเหมาะสมต้องเสียเวลาดำเนินการเป็น เวลานานจึงประกาศกำหนดเป็นป่าสงวนหรือป่าคุ้มครองได้ เป็นเหตุให้บุคคลบางจำพวกฉวยโอกาสทำลายป่าได้ กว้างขวางยิ่งขึ้น นอกจากนั้น ได้กำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนไว้ไม่เหมาะสมกับกาลสมัย ผู้กระทำความผิดไม่เข็ดหลาบเป็น ช่องทางให้มีการบุกรุกทำลายป่ามากขึ้นรัฐบาลจึงเห็นเป็นการจำเป็นอันรีบด่วนที่จะต้องดำเนินการปรับปรุง กฎหมายเรื่องนี้เสียใหม่เพื่อให้สามารถดำเนินการคุ้มครองป้องกัน เพื่อรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติอันมีค่า ของชาติ และเพื่อมิให้อาชีพเกษตรกรรมของประชาชนส่วนใหญ่และเศรษฐกิจของประเทศถูกกระทบกระเทือน จากผลของการทำลายป่า” ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึง พ.ศ. 2558 ได้มีการประกาศเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติรวม 1,220 ป่า เนื้อที่ 143.92 ล้านไร่ (กรมป่าไม้, 2558: 1)

### 3.3.2 การกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ

การกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ โดยการออกกฎกระทรวง หรือเรียกกันว่า “การสงวนป่า” มีขั้นตอนการดำเนินการดังนี้

1. สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ท้องที่ จัดทำแผนที่แสดงอาณาเขตป่าจากแผนที่จำแนกประเภทที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะมีการรังวัดหมายแนวเขตป่าโดยเจ้าหน้าที่ป่าไม้ทำการส่งกล้อง จดระยะและมุมเข็มทิศในสมุดจดรายการรังวัด (Field Book) พร้อมกับการปักหลักเขต ติดป้าย ป่าสงวนแห่งชาติ ถากต้นไม้ประทับตราครุฑทำเครื่องหมายแสดงแนวเขตอื่นๆ และทำการสำรวจเบื้องต้นสภาพป่า ลักษณะภูมิประเทศ ชนิดไม้ ฯลฯ

2. เมื่อสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ท้องที่ ดำเนินการตามข้อ 1 เสร็จแล้วก็ส่งหลักฐานการดำเนินการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดท้องที่เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของแนวเขตการปกครอง เช่น ชื่อหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ แนวเขตอำเภอ แนวเขตจังหวัด และรายละเอียดอื่นในแผนที่ แล้วรายงานกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อพิจารณากำหนดป่าสงวนแห่งชาติ

3. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมส่งเรื่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดท้องที่ ขอกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ ให้กรมป่าไม้ตรวจสอบและจัดพิมพ์แผนที่แสดงอาณาเขตป่าสงวนแห่งชาติ

4. กรมป่าไม้ส่งแผนที่แสดงอาณาเขตป่าสงวนแห่งชาติให้หน่วยงานราชการต่างๆ ตรวจสอบว่ามีพื้นที่อยู่ในข่ายที่จะขอกันออกหรือไม่ โดยรอผลการตรวจสอบดังกล่าว 30 วัน แล้วแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบตามที่กรมพัฒนาที่ดินทักท้วงหรือหน่วยงานอื่นขอให้กันพื้นที่ออก (ถ้ามี) และให้เจ้าหน้าที่สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ท้องที่ และจังหวัดตรวจสอบความถูกต้องของชื่อหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ แนวเขตอำเภอ แนวเขตจังหวัด และรายละเอียดอื่นๆ ในแผนที่อีกครั้งหนึ่ง

5. กรมป่าไม้จัดพิมพ์แผนที่ท้ายร่างกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ

6. กรมป่าไม้เสนอร่างกฎกระทรวงพร้อมด้วยแผนที่ท้ายร่างกฎกระทรวง บันทึกหลักการเหตุผลของการกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณา

7. เมื่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเห็นชอบแล้วก็ส่งเรื่องไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีสั่งการให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตรวจสอบร่างกฎกระทรวง

8. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งกรมป่าไม้ให้ส่งผู้แทนไปร่วมประชุมพิจารณาร่างกฎกระทรวง

9. กรมป่าไม้แจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ท้องที่ที่รับผิดชอบตรวจสอบข้อเท็จจริงตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ทักท้วง

10. ผู้ว่าราชการจังหวัดและสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ท้องที่ ที่รับผิดชอบแจ้งการตรวจสอบตามที่กรมป่าไม้ให้ ตรวจสอบข้อ 9 กรมป่าไม้แจ้งผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทราบ เพื่อประกอบการพิจารณา ร่างกฎกระทรวงและแผนที่ท้ายกฎกระทรวง

11. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รายงานผลการพิจารณาร่างกฎกระทรวง กำหนดป่าสงวนแห่งชาติให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีทราบ เพื่อพิจารณาขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

12. เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะแจ้งมติคณะรัฐมนตรีให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทราบ เพื่อลงนามในกฎกระทรวง

13. กรมป่าไม้จัดพิมพ์กฎกระทรวงและแผนที่ท้ายกฎกระทรวง

14. กรมป่าไม้เสนอกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พิจารณาลงนามในกฎกระทรวง

15. การส่งกฎกระทรวงและแผนที่ท้ายกฎกระทรวง

15.1 จัดหนังสือส่งสำเนากฎกระทรวงพร้อมแผนที่ท้ายกฎกระทรวง ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา

15.2 ส่งสำเนากฎกระทรวงและแผนที่ท้ายกฎกระทรวง พร้อมด้วยแบบคำร้องของผู้อ้างว่ามีสิทธิหรือทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดท้องที่เตรียมดำเนินการปิดประกาศสำเนากฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ ณ ที่ทำการอำเภอ หรือกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการกำนันท้องที่ และที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในหมู่บ้านท้องที่นั้น

16. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งให้กรมป่าไม้ทราบ เล่ม...ตอนที่ ...วันที่... ที่ประกาศกฎกระทรวงในราชกิจจานุเบกษา

17. กรมป่าไม้แจ้งให้จังหวัดทราบ เล่ม....ตอนที่....วันที่... ที่ประกาศกฎกระทรวงในราชกิจจานุเบกษา

18. เจ้าหน้าที่จังหวัดท้องที่ปิดประกาศสำเนากฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการกำนันท้องที่ และที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในหมู่บ้านท้องที่นั้น

19. อธิบดีกรมป่าไม้ส่งสำเนากฎกระทรวงพร้อมแผนที่ท้ายกฎกระทรวงให้สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ท้องที่ และหน่วยงานภายในกรมป่าไม้ทราบ

20. กรมป่าไม้เสนอกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแต่งตั้งกรรมการอื่นสำหรับป่าสงวนแห่งชาติ

21. กรมป่าไม้เสนอกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมรักษาป่าสงวนแห่งชาติ พร้อมเสนอสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา

22. กรมป่าไม้ส่งประกาศแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดท้องที่ และสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ท้องที่ เพื่อปิดประกาศต่อไป

### 3.3.3 การเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ

การเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 แบ่งเป็น 2 กรณี คือ

1.) เพิกถอนออกจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติทั้งหมด

(ไม่ต้องพิมพ์แผนที่ท้ายร่างกฎกระทรวงและแผนที่ท้ายกฎกระทรวง)

2.) เพิกถอนออกจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติบางส่วน

(ต้องพิมพ์แผนที่ท้ายร่างกฎกระทรวง และแผนที่ท้ายกฎกระทรวง แสดงพื้นที่บริเวณที่จะเพิกถอนฯ) หากเป็นการเพิกถอนพื้นที่บริเวณที่อยู่ติดแนวขอบเขตป่าจะดำเนินการโดยยกเลิกกฎกระทรวงเดิมและกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติใหม่ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง โดยตัดพื้นที่ส่วนที่จะเพิกถอนออก พร้อมทั้งตรวจสอบแก้ไข ชื่อตำบล อำเภอ ฯลฯ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงในคราวเดียวกัน

### ขั้นตอนการดำเนินการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ

การเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติบางส่วนจำเป็นต้องมีการรังวัดหมายแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติบริเวณที่จะเพิกถอน โดยเจ้าหน้าที่สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ท้องที่ และจัดทำผลการรังวัดเป็น 3 ชุด เก็บไว้เป็นหลักฐานที่สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ท้องที่ 1 ชุด ส่งให้กรมป่าไม้ 1 ชุด และสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัด 1 ชุด เพื่อดำเนินการเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อดำเนินการเพิกถอนตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่งเรื่องดังกล่าว ให้กรมป่าไม้ดำเนินการต่อไป ซึ่งมีขั้นตอนดำเนินการดังนี้

1. กรมป่าไม้ตรวจสอบจัดทำแผนที่ท้ายร่างกฎกระทรวง จัดพิมพ์ จำนวน 350 แผ่น
2. กรมป่าไม้เสนอกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาร่างกฎกระทรวง พร้อมแผนที่ท้ายร่างกฎกระทรวง จำนวน 140 ชุด
3. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขึ้นตรวจร่างกฎกระทรวง
4. หากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีข้อทักท้วง กรมป่าไม้สอบถามข้อเท็จจริงจากสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ท้องที่และจังหวัดท้องที่
5. จังหวัดและสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้แจ้งผลการตรวจสอบตามข้อทักท้วงของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้กรมป่าไม้ทราบ
6. กรมป่าไม้จัดทำแผนที่ท้ายร่างกฎกระทรวงที่ได้แก้ไขถูกต้องแล้ว ส่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจำนวน 140 แผ่น เพื่อนำเสนอเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีพิจารณาร่างกฎกระทรวง
7. เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วลงมติเห็นชอบในร่างกฎกระทรวงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งให้กรมป่าไม้ลงฉบับที่กฎกระทรวง
8. กรมป่าไม้ จัดพิมพ์แผนที่ท้ายกฎกระทรวง จำนวน 8,000 แผ่น
9. กรมป่าไม้เสนอ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาลงนามในกฎกระทรวง
10. กรมป่าไม้ส่งกฎกระทรวงและแผนที่ท้ายกฎกระทรวง จำนวน 7,500 แผ่น ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา
11. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี แจ้งประกาศกฎกระทรวงในราชกิจจานุเบกษา เล่ม....ตอนที่....วันที่.....ให้กรมป่าไม้ทราบ
12. กรมป่าไม้ส่งสำเนากฎกระทรวง และแผนที่ท้ายกฎกระทรวงให้สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ท้องที่ จังหวัดท้องที่ กองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และหน่วยงานภายในของกรมป่าไม้ทราบ
13. จัดทำหนังสือนำส่งกระทรวงให้แนบแผนที่ท้ายร่างกฎกระทรวง จำนวน 15 ชุด และแยกไว้ 3 ชุด นำส่งพร้อมกับแผนที่ จำนวน 6,700 แผ่น

### 3.3.4 เนื้อที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ประกาศและมีอยู่จริง

การประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติก็ได้ทยอยดำเนินการเช่นเดียวกันจะเห็นได้จากเนื้อที่ที่ประกาศได้เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาฯ ฉบับต่างๆ (ตารางที่ 3-8) ภายหลังสิ้นสุดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ใน พ.ศ. 2509 สามารถประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ 30.13 ล้านไร่ และเพิ่มขึ้นเป็น 66.40 และ 105.20 ล้านไร่ เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 และที่ 3 ตามลำดับ ถึงแม้ว่าพื้นที่ป่าไม้ทุกประเภททั้งป่าอนุรักษ์และ

ป่าเพื่อเศรษฐกิจที่แท้จริงจะมีเหลือเพียง 102.1 ล้านไร่ ในปี 2556 แต่พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามสถิติการป่าไม้ยังคงเป็นจำนวน 143.92 ล้านไร่ (กรมป่าไม้, 2558: 1)

ตารางที่ 3-8 เนื้อที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ประกาศเมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ

| สิ้นสุดแผนพัฒนา<br>ฉบับที่ | พ.ศ. | เนื้อที่ป่าสงวนแห่งชาติ (ล้านไร่) |                     |
|----------------------------|------|-----------------------------------|---------------------|
|                            |      | ตามประกาศ                         | ที่มีอยู่จริง       |
| ฉบับที่ 1                  | 2509 | 30.13 <sup>1</sup>                | 171.01 <sup>1</sup> |
| ฉบับที่ 2                  | 2514 | 66.40 <sup>1</sup>                | 138.56 <sup>1</sup> |
| ฉบับที่ 3                  | 2519 | 105.20 <sup>1</sup>               | 124.0 <sup>7</sup>  |
| ฉบับที่ 4                  | 2524 | 123.79 <sup>1</sup>               | 100.58 <sup>7</sup> |
| ฉบับที่ 5                  | 2529 | 138.85 <sup>2</sup>               | 91.65 <sup>7</sup>  |
| ฉบับที่ 6                  | 2534 | 143.86 <sup>2</sup>               | 85.4 <sup>7</sup>   |
| ฉบับที่ 7                  | 2539 | 143.98 <sup>3</sup>               | 81.8 <sup>7</sup>   |
| ฉบับที่ 8                  | 2544 | 143.98 <sup>4</sup>               | 100.6 <sup>7</sup>  |
| ฉบับที่ 9                  | 2549 | 143.98 <sup>5</sup>               | 99.16 <sup>7</sup>  |
| ฉบับที่ 10                 | 2554 | 143.92 <sup>6</sup>               | 107.2 <sup>7</sup>  |
| ฉบับที่ 11                 | 2556 | 143.92 <sup>6</sup>               | 102.1 <sup>7</sup>  |
|                            | 2557 | 143.92 <sup>6</sup>               | 102.29 <sup>8</sup> |

ที่มา : <sup>1</sup> คำนวณเนื้อที่จากกฎกระทรวงฉบับต่างๆ

<sup>3</sup> กรมป่าไม้ (2539: 1)

<sup>5</sup> กรมป่าไม้ (2549: 1)

<sup>7</sup> กรมป่าไม้ (2558ก: 1)

<sup>2</sup> กรมป่าไม้ (2534: 9)

<sup>4</sup> กรมป่าไม้ (2544: 1)

<sup>6</sup> กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช (2556: 1)

<sup>8</sup> กรมป่าไม้ (2558ข: 1)

ตารางที่ 3-9 พื้นที่ป่าไม้ แยกรายจังหวัด ปี พ.ศ. 2555 - 2556

| จังหวัด / ภาค | พื้นที่จังหวัด |          | พื้นที่ป่าไม้ ปี พ.ศ. 2555 -2556 |          | ร้อยละของ<br>พื้นที่จังหวัด |
|---------------|----------------|----------|----------------------------------|----------|-----------------------------|
|               | ไร่            | ตร.กม.   | ไร่                              | ตร.กม.   |                             |
| กำแพงเพชร     | 5,320,031.4    | 8,512.1  | 1,244,060.5                      | 1,990.5  | 23.38                       |
| เชียงใหม่     | 13,775,601.0   | 22,041.0 | 9,573,349.7                      | 15,317.4 | 69.49                       |
| เชียงราย      | 7,235,954.9    | 11,577.5 | 2,987,963.5                      | 4,780.7  | 41.29                       |
| ตาก           | 10,814,832.1   | 17,303.7 | 7,789,703.1                      | 12,463.5 | 72.03                       |
| นครสวรรค์     | 5,953,551.0    | 9,525.7  | 546,815.6                        | 874.9    | 9.18                        |
| น่าน          | 7,601,880.5    | 12,163.0 | 4,653,023.7                      | 7,444.8  | 61.21                       |
| เพชรบูรณ์     | 7,712,296.3    | 12,339.7 | 2,402,507.2                      | 3,844.0  | 31.15                       |
| แพร่          | 4,051,909.9    | 6,483.1  | 2,515,083.6                      | 4,024.1  | 62.07                       |
| พะเยา         | 3,867,337.7    | 6,187.7  | 2,002,110.9                      | 3,203.4  | 51.77                       |

| ตารางที่ 3-9 (ต่อ)           |                      |                  |                                  |                 |                         |
|------------------------------|----------------------|------------------|----------------------------------|-----------------|-------------------------|
| จังหวัด / ภาค                | พื้นที่จังหวัด       |                  | พื้นที่ป่าไม้ ปี พ.ศ. 2555 -2556 |                 | ร้อยละของพื้นที่จังหวัด |
|                              | ไร่                  | ตร.กม.           | ไร่                              | ตร.กม.          |                         |
| พิจิตร                       | 2,699,382.4          | 4,319.0          | 7,715.5                          | 12.3            | 0.29                    |
| พิษณุโลก                     | 6,622,222.5          | 10,595.6         | 2,410,663.5                      | 3,857.1         | 36.40                   |
| แม่ฮ่องสอน                   | 7,987,808.3          | 12,780.5         | 6,940,279.0                      | 11,104.4        | 86.89                   |
| ลำปาง                        | 7,805,139.5          | 12,488.2         | 5,526,700.4                      | 8,842.7         | 70.81                   |
| ลำพูน                        | 2,798,993.4          | 4,478.4          | 1,547,032.6                      | 2,475.3         | 55.27                   |
| สุโขทัย                      | 4,165,271.3          | 6,664.4          | 1,244,294.1                      | 1,990.9         | 29.87                   |
| อุตรดิตถ์                    | 4,920,200.4          | 7,872.3          | 2,740,786.0                      | 4,385.3         | 55.70                   |
| อุทัยธานี                    | 4,155,596.9          | 6,649.0          | 2,151,509.9                      | 3,442.4         | 51.77                   |
| <b>ภาคเหนือ</b>              | <b>107,488,009.5</b> | <b>171,980.8</b> | <b>56,283,598.8</b>              | <b>90,053.8</b> | <b>52.36</b>            |
| กาฬสินธุ์                    | 4,335,189.9          | 6,936.3          | 457,086.6                        | 731.3           | 10.54                   |
| ขอนแก่น                      | 6,662,172.8          | 10,659.5         | 713,921.6                        | 1,142.3         | 10.72                   |
| ชัยภูมิ                      | 7,937,062.2          | 12,699.3         | 2,362,467.9                      | 3,779.9         | 29.77                   |
| นครพนม                       | 3,521,753.7          | 5,634.8          | 618,999.6                        | 990.4           | 17.58                   |
| บึงกาฬ                       | 2,501,076.6          | 4,001.7          | 179,825.1                        | 287.7           | 7.19                    |
| บุรีรัมย์                    | 6,299,566.4          | 10,079.3         | 551,081.8                        | 881.7           | 8.75                    |
| มหาสารคาม                    | 3,504,859.9          | 5,607.8          | 145,900.4                        | 233.4           | 4.16                    |
| มุกดาหาร                     | 2,578,830.7          | 4,126.1          | 893,659.2                        | 1,429.9         | 34.65                   |
| ยโสธร                        | 2,580,853.6          | 4,129.4          | 215,303.8                        | 344.5           | 8.34                    |
| ร้อยเอ็ด                     | 4,920,278.5          | 7,872.4          | 195,107.8                        | 312.2           | 3.97                    |
| เลย                          | 6,562,561.9          | 10,500.1         | 2,169,583.0                      | 3,471.3         | 33.06                   |
| ศรีสะเกษ                     | 5,584,425.2          | 8,935.1          | 678,911.4                        | 1,086.3         | 12.16                   |
| สกลนคร                       | 5,987,354.7          | 9,579.8          | 1,095,796.0                      | 1,753.3         | 18.30                   |
| สุรินทร์                     | 5,533,920.6          | 8,854.3          | 412,729.1                        | 660.4           | 7.46                    |
| หนองคาย                      | 2,047,437.0          | 3,275.9          | 144,063.4                        | 230.5           | 7.04                    |
| หนองบัวลำภู                  | 2,562,080.3          | 4,099.3          | 269,311.0                        | 430.9           | 10.51                   |
| อำนาจเจริญ                   | 2,057,495.4          | 3,292.0          | 228,201.4                        | 365.1           | 11.09                   |
| อุดรธานี                     | 6,919,891.1          | 11,071.8         | 781,177.9                        | 1,249.9         | 11.29                   |
| อุบลราชธานี                  | 9,766,988.2          | 15,627.2         | 1,781,676.0                      | 2,850.7         | 18.24                   |
| <b>ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ</b> | <b>104,823,161.3</b> | <b>167,717.1</b> | <b>15,813,931.5</b>              | <b>25,302.3</b> | <b>15.09</b>            |



| ตารางที่ 3-9 (ต่อ) |                     |                 |                                  |                 |                         |
|--------------------|---------------------|-----------------|----------------------------------|-----------------|-------------------------|
| จังหวัด / ภาค      | พื้นที่จังหวัด      |                 | พื้นที่ป่าไม้ ปี พ.ศ. 2555 -2556 |                 | ร้อยละของพื้นที่จังหวัด |
|                    | ไร่                 | ตร.กม.          | ไร่                              | ตร.กม.          |                         |
| กรุงเทพมหานคร      | 979,994.6           | 1,568.0         | 805.8                            | 1.3             | 0.08                    |
| กาญจนบุรี          | 12,117,425.3        | 19,387.9        | 7,574,845.2                      | 12,119.8        | 62.51                   |
| ชัยนาท             | 1,566,998.7         | 2,507.2         | 37,785.7                         | 60.5            | 2.41                    |
| นครปฐม             | 1,338,954.1         | 2,142.3         | 0.0                              | 0.0             | 0.00                    |
| นนทบุรี            | 397,750.1           | 636.4           | 0.0                              | 0.0             | 0.00                    |
| ปทุมธานี           | 950,750.5           | 1,521.2         | 0.0                              | 0.0             | 0.00                    |
| ประจวบคีรีขันธ์    | 4,008,263.2         | 6,413.2         | 1,428,503.0                      | 2,285.6         | 35.64                   |
| เพชรบุรี           | 3,857,409.5         | 6,171.9         | 2,213,471.2                      | 3,541.6         | 57.38                   |
| พระนครศรีอยุธยา    | 1,592,091.8         | 2,547.3         | 0.0                              | 0.0             | 0.00                    |
| ราชบุรี            | 3,243,779.0         | 5,190.0         | 1,111,566.4                      | 1,778.5         | 34.27                   |
| ลพบุรี             | 4,064,195.8         | 6,502.7         | 563,426.6                        | 901.5           | 13.86                   |
| สมุทรปราการ        | 604,447.4           | 967.1           | 8,642.3                          | 13.8            | 1.43                    |
| สมุทรสงคราม        | 258,369.3           | 413.4           | 14,452.3                         | 23.1            | 5.59                    |
| สมุทรสาคร          | 541,530.1           | 866.4           | 13,541.0                         | 21.7            | 2.50                    |
| สระบุรี            | 2,180,110.0         | 3,488.2         | 474,769.4                        | 759.6           | 21.78                   |
| สิงห์บุรี          | 510,762.7           | 817.2           | 0.0                              | 0.0             | 0.00                    |
| สุพรรณบุรี         | 3,379,169.5         | 5,406.7         | 390,827.1                        | 625.3           | 11.57                   |
| อ่างทอง            | 594,060.4           | 950.5           | 0.0                              | 0.0             | 0.00                    |
| <b>ภาคกลาง</b>     | <b>42,186,062.0</b> | <b>67,497.7</b> | <b>13,832,636.0</b>              | <b>22,132.2</b> | <b>32.79</b>            |
| จันทบุรี           | 4,009,254.6         | 6,414.8         | 1,313,054.7                      | 2,100.9         | 32.75                   |
| ฉะเชิงเทรา         | 3,231,115.8         | 5,169.8         | 512,108.8                        | 819.4           | 15.85                   |
| ชลบุรี             | 2,817,362.2         | 4,507.8         | 350,937.6                        | 561.5           | 12.46                   |
| ตราด               | 1,791,109.1         | 2,865.8         | 562,616.3                        | 900.2           | 31.41                   |
| นครนายก            | 1,338,094.3         | 2,141.0         | 394,555.5                        | 631.3           | 29.49                   |
| ปราจีนบุรี         | 3,140,817.4         | 5,025.3         | 886,047.5                        | 1,417.7         | 28.21                   |
| ระยอง              | 2,290,804.5         | 3,665.3         | 196,527.2                        | 314.4           | 8.58                    |
| สระแก้ว            | 4,269,562.1         | 6,831.3         | 923,177.3                        | 1,477.1         | 21.62                   |
| <b>ภาคตะวันออก</b> | <b>22,888,120.0</b> | <b>36,621.0</b> | <b>5,139,024.9</b>               | <b>8,222.4</b>  | <b>22.45</b>            |

| ตารางที่ 3-9 (ต่อ) |                |           |                                  |           |                         |
|--------------------|----------------|-----------|----------------------------------|-----------|-------------------------|
| จังหวัด / ภาค      | พื้นที่จังหวัด |           | พื้นที่ป่าไม้ ปี พ.ศ. 2555 -2556 |           | ร้อยละของพื้นที่จังหวัด |
|                    | ไร่            | ตร.กม.    | ไร่                              | ตร.กม.    |                         |
| กระบี่             | 3,327,024.3    | 5,323.2   | 559,032.8                        | 894.5     | 16.80                   |
| ชุมพร              | 3,747,629.1    | 5,996.2   | 787,831.4                        | 1,260.5   | 21.02                   |
| ตรัง               | 2,956,311.2    | 4,730.1   | 660,877.4                        | 1,057.4   | 22.35                   |
| นครศรีธรรมราช      | 6,175,495.7    | 9,880.8   | 1,061,726.2                      | 1,698.8   | 17.19                   |
| นราธิวาส           | 2,807,001.7    | 4,491.2   | 709,562.3                        | 1,135.3   | 25.28                   |
| ปัตตานี            | 1,235,481.4    | 1,976.8   | 59,033.2                         | 94.5      | 4.78                    |
| พังงา              | 3,433,497.6    | 5,493.6   | 1,096,399.7                      | 1,754.2   | 31.93                   |
| พัทลุง             | 2,412,830.1    | 3,860.5   | 390,575.0                        | 624.9     | 16.19                   |
| ภูเก็ต             | 342,841.2      | 548.5     | 69,216.0                         | 110.7     | 20.19                   |
| ยะลา               | 2,796,884.0    | 4,475.0   | 936,046.1                        | 1,497.7   | 33.47                   |
| ระนอง              | 2,015,637.7    | 3,225.0   | 1,059,370.8                      | 1,695.0   | 52.56                   |
| สงขลา              | 4,838,350.9    | 7,741.4   | 580,497.9                        | 928.8     | 12.00                   |
| สตูล               | 1,869,752.1    | 2,991.6   | 744,519.6                        | 1,191.2   | 39.82                   |
| รวมทั้งประเทศ      | 323,518,861.1  | 517,630.2 | 102,119,539.6                    | 163,391.3 | 31.57                   |

ที่มา : กรมป่าไม้ (2558: 1)

### 3.4 ป่าเพื่อการอนุรักษ์

กรมป่าไม้ (2537: 48-75) ได้ให้ความหมายของป่าเพื่อการอนุรักษ์ไว้ว่า “ป่าที่รัฐได้กำหนดไว้เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันได้แก่ ดิน น้ำ ป่าไม้ พันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ เป็นต้น”

ปัจจุบันพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ตามที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กำหนดแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

3.4.1 ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย อันได้แก่ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า

3.4.2 ป่าเพื่อการอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี เป็นป่าที่คณะรัฐมนตรีกำหนดให้เป็นพื้นที่ต้นน้ำชั้น 1 ป่าชายเลนเขตอนุรักษ์ และป่าที่คณะรัฐมนตรีกำหนดให้เป็นป่าอนุรักษ์เพิ่มเติม

3.4.3 ป่าเพื่อการอนุรักษ์ตามนโยบาย ได้แก่ พื้นที่ป่าที่กรมป่าไม้จัดให้เป็น วนอุทยาน สวนพฤษศาสตร์ สวนรุกขชาติ

โดยมีเนื้อที่ประเภทต่างๆ ในตารางที่ 3-10

### ตารางที่ 3-10 พื้นที่ป่าอนุรักษ์ พ.ศ. 2556

| รายการ                                                      | แห่ง | เนื้อที่ (ไร่) |
|-------------------------------------------------------------|------|----------------|
| พื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย                                 |      |                |
| - อุทยานแห่งชาติ                                            | 127  | 38,874,288     |
| - เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า                                    | 58   | 23,080,854     |
| - เขตห้ามล่าสัตว์ป่า                                        | 60   | 2,691,605      |
| พื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี*                        |      |                |
| - ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ชั้น 1                                  | -    | 52,584,268     |
| - ป่าชายเลน                                                 | -    | 1,525,060      |
| - เขตอนุรักษ์ (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535) | -    | 88,233,415     |
| พื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามนโยบาย                                 |      |                |
| - วนอุทยาน                                                  | 110  | 756,866        |
| - สวนพฤกษศาสตร์                                             | 17   | 28,990         |
| - สวนรุกขชาติ                                               | 56   | 25,953         |

ที่มา : กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช (2556: 1)

\* เป็นพื้นที่ที่ทับซ้อนกับพื้นที่ป่าประเภทอื่นๆ

#### 3.4.1 ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย

##### (1) อุทยานแห่งชาติ (National Park)

คือพื้นที่ซึ่งรัฐบาลเห็นว่ามีความสำคัญและมีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจสมควรสงวนเป็นพิเศษ เพื่อรักษาสภาพธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้คงสภาพเดิมถาวรตลอดไป เพื่อประโยชน์ทางการศึกษาและนันทนาการ

ใน พ.ศ. 2504 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 78 ตอนที่ 80 วันที่ 3 ตุลาคม 2504 บทบัญญัติมาตรา 6 ได้ให้อำนาจในการกำหนดเขตที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ เหตุผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ “เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่าและภูเขา ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมมิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป เพื่ออำนวยประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชนสืบไป”

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้ให้ความหมายไว้ว่า อุทยานแห่งชาติ หมายถึง “ที่ดินซึ่งรวมทั้งพื้นที่ดินทั่วไป ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และชายฝั่งที่ได้รับการกำหนดให้เป็น อุทยานแห่งชาติ ลักษณะที่ดินดังกล่าวเป็นที่ที่มีสภาพธรรมชาติที่น่าสนใจ และมีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง ทั้งนี้การกำหนดดังกล่าวก็เพื่อให้คงอยู่ในสภาพเดิม เพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและ ความรื่นรมย์ของประชาชนสืบไป”

### (1.1) การกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ

#### (1.1.1) กฎหมายและระเบียบ

ในปัจจุบันอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นหน่วยงานในการดูแลรักษาพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ได้กำหนดพื้นที่อุทยานแห่งชาติโดยอาศัยแนวทางกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการประกาศจัดตั้ง/เพิกถอนพื้นที่อุทยานแห่งชาติรวมถึงการบริหารจัดการและดูแลพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ดังนี้

1. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504
2. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติ

อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พ.ศ. 2532

3. ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงาน เจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

4. ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการปฏิบัติงานของพนักงาน เจ้าหน้าที่ในอุทยานแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2520

5. ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการปฏิบัติงานของพนักงาน เจ้าหน้าที่ในอุทยานแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2527

6. ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการปฏิบัติงานของพนักงาน เจ้าหน้าที่ในอุทยานแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2536

7. ระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการปฏิบัติงานของพนักงาน เจ้าหน้าที่ ในเขตอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2549

#### (1.1.2) กระบวนการ/ ขั้นตอนการประกาศจัดตั้ง / เพิกถอน

พื้นที่อุทยานแห่งชาติ

1. การประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ

เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินที่มีสภาพธรรมชาติอุดมสมบูรณ์สวยงามและเป็นที่น่าสนใจให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมหรือสงวนไว้เป็นประโยชน์แก่การศึกษา และความรู้รรมย์ของประชาชน ก็สามารถดำเนินการเพื่อประกาศจัดตั้งเป็นอุทยานแห่งชาติได้ โดยมีพระราชกฤษฎีกา และแผนที่แสดงแนวเขตบริเวณที่กำหนดแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย

ซึ่งในการกำหนดที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติ พุทธศักราช 2504 ซึ่งที่ดินบริเวณที่กำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติจะต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์ หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

กำหนดพื้นที่อุทยานแห่งชาติมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ดังนี้

- 1) พื้นที่ที่จะประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติจะต้องเป็นพื้นที่ที่มีขนาดใหญ่เพียงพอที่จะรักษาสถานะทางนิเวศวิทยาของพื้นที่ไว้ได้ ซึ่งตามหลักสากลได้กำหนดมาตรฐานไม่น้อยกว่า 10 ตารางกิโลเมตร แต่ทั้งนี้ไม่มีหลักเกณฑ์ตายตัวขึ้นอยู่กับคุณค่าของพื้นที่ที่จะกำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติเป็นสำคัญ

2) พื้นที่ที่จะประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติจะต้องประกอบไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ เช่น ป่าไม้ ที่น่าสนใจ มีจุดเด่นที่เป็นเอกลักษณ์หรือมีคุณค่าทางประวัติศาสตร์หรือมานุษยศาสตร์

3) พื้นที่ที่จะประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติจะต้องเหมาะสมต่อการท่องเที่ยว พักผ่อน พักแรมหรือเพื่อการศึกษาหาความรู้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับขนาดของพื้นที่และวัตถุประสงค์ในการประกาศจัดตั้ง

การประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติมีขั้นตอนในการดำเนินการ ดังนี้

1) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ไปดำเนินการสำรวจข้อมูลรายละเอียดพื้นที่ที่มีความเหมาะสมในการประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติ เมื่อได้ข้อมูลแล้วจะต้องดำเนินการดังนี้

2) นำข้อมูลจากการสำรวจเสนอคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ของสำนักงานอุทยานแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากฝ่ายต่างๆ อย่างน้อย 3 ฝ่าย พิจารณาความเหมาะสมของข้อมูลรายละเอียดพื้นที่ที่จะประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติ

3) เมื่อได้ข้อมูลจากการสำรวจแล้วจะนำข้อมูลดังกล่าวเข้าชี้แจงต่อหน่วยงานในพื้นที่ดังนี้

3.1) สภาตำบลที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2) คณะอนุกรรมการป้องกันและปราบปรามการลักลอบทำลายทรัพยากรป่าไม้ประจำจังหวัด หรือ หน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาค

3.3) หน่วยงานราชการบริหารส่วนกลาง คือ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช

4) นำเสนอข้อมูลการสำรวจต่อคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ โดยมีข้อมูลในการนำเสนอ ดังนี้

4.1) จัดทำแผนที่แสดงจุดพิกัดทางภูมิศาสตร์ที่สำคัญในแผนที่ โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศหรือแผนที่ปัจจุบันอ้างอิง

4.2) จัดทำรายละเอียดผลการสำรวจข้อมูลด้านทรัพยากรธรรมชาติ ข้อมูลซึ่งเป็นจุดเด่นของการท่องเที่ยวและจุดเด่นทางธรรมชาติ พร้อมภาพถ่ายประกอบ

4.3) จัดทำแผนการจัดการพื้นที่ที่ประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติ โดยการจัดทำแผนการอนุรักษ์ การฟื้นฟู การให้บริการ การจัดการชุมชน การศึกษาวิจัย และอัตราค่าสิ่ง

4.4) ข้อมูลซึ่งผ่านการเห็นชอบในระดับพื้นที่แล้ว

4.5) ข้อมูลกรณีไม่มีข้อขัดแย้งกับชุมชนในพื้นที่

5) เมื่อคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติให้ความเห็นชอบ ผู้ทำหน้าที่หัวหน้าอุทยานแห่งชาติ ร่วมกับสำนักฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่อนุรักษ์ทำการรังวัดแนวเขตพื้นที่เตรียมการประกาศอุทยานแห่งชาติ

6) สำนักฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่อนุรักษ์จัดทำแผนที่แนบท้ายร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินเพื่อประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติ

7) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เสนอร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินเพื่อประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติ พร้อมบันทึกหลักการและเหตุผล คำชี้แจงรายละเอียดและแผนที่แนบท้ายร่างพระราชกฤษฎีกา ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

8) คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติหลักการร่างพระราชกฤษฎีกา พร้อมส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกา

9) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เชิญผู้แทนกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปร่วมชี้แจงรายละเอียดในการตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกา หากไม่ถูกต้อง กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช รับไปดำเนินการแก้ไขแล้วส่งคืนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาอีกครั้ง

10) เมื่อผ่านการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี จะแจ้งให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช จัดพิมพ์แผนที่ท้ายร่างพระราชกฤษฎีกา จำนวน 5,800 แผ่น เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

11) เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็จะนำขึ้นทูลเกล้าถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย

12) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

13) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชแจ้งเวียนพระราชกฤษฎีกาในจังหวัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อปิดประกาศให้ประชาชนได้รับทราบ และปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

14) อุทยานแห่งชาติดำเนินการจัดทำป้ายหลักเขตอุทยานแห่งชาติ ให้ประชาชนทราบว่า เป็นแนวเขตอุทยานแห่งชาติ

#### (1.1.3) การเพิกถอนพื้นที่อุทยานแห่งชาติ

สาเหตุที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช จะ

ดำเนินการเพิกถอนพื้นที่อุทยานแห่งชาติ คือ

2.1 หน่วยงานราชการองค์กรของรัฐฯ มีความจำเป็นต้องใช้พื้นที่บริเวณดังกล่าวหรือดำเนินโครงการใดๆ อันเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนใหญ่ เช่น การสร้างเขื่อน อ่างเก็บน้ำ

2.2 ปัญหาพื้นที่อุทยานแห่งชาติประกาศทับซ้อนพื้นที่ของชาวบ้าน จะดำเนินการเพิกถอนเมื่อมีการตรวจสอบได้ว่าพื้นที่ดังกล่าวมีการครอบครองและได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย ก่อนการประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติ

2.3 พื้นที่ทับซ้อนโดยกฎหมาย 2 ฉบับ หรือกฎหมายดังกล่าวมีการบังคับใช้ที่ขัดแย้งกัน

2.4 เป็นนโยบายของรัฐบาล

ไม่ว่าจะดำเนินการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติทั้งหมดหรือบางส่วน สามารถทำได้โดยพระราชกฤษฎีกา อาศัยอำนาจตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ในการเพิกถอนพื้นที่อุทยานแห่งชาติซึ่งมิใช่เป็นการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติทั้งหมด จะต้อง มีแผนที่แสดงแนวเขตการเปลี่ยนแปลงแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย โดยขั้นตอนในการดำเนินการเช่นเดียวกับการประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ

#### (1.2) เนื้อที่อุทยานแห่งชาติที่มีการประกาศแล้ว

การกำหนดอุทยานแห่งชาติได้ดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2505 ในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 มาจนถึงปัจจุบันมีจำนวน 127 แห่ง รวมเนื้อที่ 38,874,288.44 ไร่ (ตารางที่ 3-11 และ ตารางที่ 3-12)

ตารางที่ 3-11 เนื้อที่อุทยานแห่งชาติเมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ

| สิ้นแผนพัฒนา | พ.ศ  | เนื้อที่อุทยานแห่งชาติ<br>(ล้านไร่) |
|--------------|------|-------------------------------------|
| ฉบับที่ 1    | 2509 | 2.41 <sup>1</sup>                   |
| ฉบับที่ 2    | 2514 | 2.41 <sup>1</sup>                   |
| ฉบับที่ 3    | 2519 | 5.94 <sup>1</sup>                   |
| ฉบับที่ 4    | 2524 | 10.26 <sup>1</sup>                  |
| ฉบับที่ 5    | 2529 | 16.61 <sup>2</sup>                  |
| ฉบับที่ 6    | 2534 | 24.18 <sup>2</sup>                  |
| ฉบับที่ 7    | 2539 | 26.45 <sup>3</sup>                  |
| ฉบับที่ 8    | 2544 | 32.66 <sup>4</sup>                  |
| ฉบับที่ 9    | 2549 | 32.98 <sup>5</sup>                  |
| ฉบับที่ 10   | 2554 | 37.69 <sup>6</sup>                  |
| ฉบับที่ 11   | 2556 | 38.87 <sup>6</sup>                  |

ที่มา : <sup>1</sup> จำนวนเนื้อที่จากพระราชกฤษฎีกา

<sup>2</sup> กรมป่าไม้ (2534: 10)

<sup>3</sup> กรมป่าไม้ (2543: 1)

<sup>4</sup> กรมป่าไม้ (2544: 1)

<sup>5</sup> กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช (2551: 1)

<sup>6</sup> กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช (2556: 1)

ตารางที่ 3-12 เนื้อที่อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2556

| ลำดับ    | อุทยานแห่งชาติ            | จังหวัด / ภาค        | เนื้อที่  |               |
|----------|---------------------------|----------------------|-----------|---------------|
|          |                           |                      | ตร.กม.    | ไร่           |
| ภาคเหนือ |                           |                      | 26,749.69 | 16,718,558.97 |
| 1        | คลองลาน                   | กำแพงเพชร            | 300.00    | 187,500.00    |
| 2        | คลองวังเจ้า               | กำแพงเพชร ตาก        | 747.00    | 466,875.00    |
| 3        | แม่วงก์                   | กำแพงเพชร นครสวรรค์  | 894.00    | 558,750.00    |
| 4        | ขุนแจ                     | เชียงราย             | 270.00    | 168,750.00    |
| 5        | ภูซาง                     | เชียงราย พะเยา       | 284.88    | 178,049.62    |
| 6        | แม่ปืม                    | เชียงราย พะเยา       | 350.83    | 219,266.00    |
| 7        | ดอยหลวง                   | เชียงราย พะเยา ลำปาง | 1,169.48  | 730,927.00    |
| 8        | ดอยภูนาง                  | พะเยา                | 859.88    | 537,424.00    |
| 9        | ดอยอินทนนท์               | เชียงใหม่            | 481.89    | 301,184.05    |
| 10       | ดอยสุเทพ - ปุย            | เชียงใหม่            | 261.06    | 163,162.50    |
| 11       | ศรีลำนนา                  | เชียงใหม่            | 1,405.69  | 878,557.90    |
| 12       | ออบหลวง                   | เชียงใหม่            | 553.00    | 345,625.00    |
| 13       | ดอยผ้าห่มปก (ดอยฟ้าห่มปก) | เชียงใหม่            | 524.00    | 327,500.00    |
| 14       | ผาแดง (เขียงดาว)          | เชียงใหม่            | 1,123.34  | 702,085.00    |
| 15       | แม่วาง                    | เชียงใหม่            | 119.63    | 74,766.00     |
| 16       | ขุนขาน                    | เชียงใหม่            | 207.93    | 129,959.00    |
| 17       | ห้วยน้ำดัง                | เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน | 1,252.12  | 782,575.00    |
| 18       | แม่ปิง                    | เชียงใหม่ ลำพูน ตาก  | 1,003.75  | 627,346.00    |
| 19       | ลานสาง                    | ตาก                  | 104.00    | 65,000.00     |
| 20       | ตากสินมหาราช              | ตาก                  | 149.00    | 93,125.00     |
| 21       | แม่เมย                    | ตาก                  | 185.28    | 115,800.00    |
| 22       | ขุนพะวอ                   | ตาก                  | 396.73    | 247,957.00    |
| 23       | ดอยภูคา                   | น่าน                 | 1,704.00  | 1,065,000.00  |
| 24       | ศรีน่าน                   | น่าน                 | 1,024.38  | 640,237.50    |
| 25       | แม่จริม                   | น่าน                 | 432.00    | 270,000.00    |
| 26       | ขุนน้ำน่าน                | น่าน                 | 246.37    | 153,982.00    |
| 27       | น้ำตกชาติตระการ           | พิษณุโลก             | 543.00    | 339,375.00    |
| 28       | ทุ่งแสลงหลวง              | พิษณุโลก เพชรบูรณ์   | 1,262.40  | 789,000.00    |
| 29       | ภูหินร่องกล้า             | พิษณุโลก เลย         | 307.00    | 191,875.00    |



ตารางที่ 3-12 (ต่อ)

| ลำดับ                 | อุทยานแห่งชาติ        | จังหวัด / ภาค                            | เนื้อที่  |              |
|-----------------------|-----------------------|------------------------------------------|-----------|--------------|
|                       |                       |                                          | ตร.กม.    | ไร่          |
| 30                    | ภูสอยดาว              | พิษณุโลก อุตรดิตถ์                       | 340.21    | 212,633.00   |
| 31                    | เขาค้อ                | เพชรบูรณ์                                | 482.72    | 301,698.00   |
| 32                    | ตาดหมอก               | เพชรบูรณ์                                | 290.00    | 181,250.00   |
| 33                    | น้ำหนาว               | เพชรบูรณ์ ชัยภูมิ                        | 994.00    | 621,250.00   |
| 34                    | ดอยผาแดง              | แพร่                                     | 188.77    | 117,982.00   |
| 35                    | เวียงโกศัย            | แพร่ ลำปาง                               | 409.78    | 256,115.60   |
| 36                    | แม่ยม                 | แพร่ ลำปาง                               | 454.75    | 284,218.75   |
| 37                    | ลำน้ำน่าน             | แพร่ อุตรดิตถ์                           | 999.15    | 624,468.00   |
| 38                    | น้ำตกแม่สุรินทร์      | แม่ฮ่องสอน                               | 396.60    | 247,875.00   |
| 39                    | สาละวิน               | แม่ฮ่องสอน                               | 721.52    | 450,950.00   |
| 40                    | ถ้ำปลา - น้ำตกผาเสื่อ | แม่ฮ่องสอน                               | 630.59    | 394,120.00   |
| 41                    | แจ้ห่ม                | ลำปาง                                    | 768.00    | 480,000.00   |
| 42                    | แม่ระมาด              | ลำปาง ตาก                                | 582.68    | 364,173.00   |
| 43                    | ดอยขุนตาล             | ลำพูน ลำปาง                              | 255.29    | 159,556.25   |
| 44                    | รามคำแหง              | สุโขทัย                                  | 341.00    | 213,125.00   |
| 45                    | ศรีสัชนาลัย           | สุโขทัย                                  | 213.20    | 133,250.00   |
| 46                    | ต้นสักใหญ่ (คลองตรอน) | อุตรดิตถ์                                | 518.79    | 324,240.80   |
| ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ |                       |                                          | 10,477.45 | 6,548,404.95 |
| 1                     | ภูเวียง               | ขอนแก่น                                  | 325.00    | 203,125.00   |
| 2                     | น้ำพอง                | ขอนแก่น ชัยภูมิ                          | 197.00    | 123,125.00   |
| 3                     | ภูผาม่าน              | ขอนแก่น เลย                              | 350.00    | 218,750.00   |
| 4                     | ตาบโตน                | ชัยภูมิ                                  | 217.18    | 135,737.50   |
| 5                     | ไทรทอง                | ชัยภูมิ                                  | 319.00    | 199,375.00   |
| 6                     | ป่าหินงาม             | ชัยภูมิ                                  | 99.90     | 62,437.50    |
| 7                     | ภูแล่นคา              | ชัยภูมิ                                  | 200.50    | 125,312.50   |
| 8                     | ทับลาน                | นครราชสีมา ปราจีนบุรี                    | 2,235.80  | 1,397,375.00 |
| 9                     | เขาใหญ่               | นครราชสีมา สระบุรี นครนายก<br>ปราจีนบุรี | 2,165.55  | 1,353,471.53 |

ตารางที่ 3-12 (ต่อ)

| ลำดับ   | อุทยานแห่งชาติ                | จังหวัด / ภาค                | เนื้อที่  |              |
|---------|-------------------------------|------------------------------|-----------|--------------|
|         |                               |                              | ตร.กม.    | ไร่          |
| 10      | ภูผาเทิบ (มุกดาหาร)           | มุกดาหาร                     | 48.39     | 30,245.67    |
| 11      | ภูกระดึง                      | เลย                          | 348.12    | 217,576.25   |
| 12      | ภูเรือ                        | เลย                          | 120.84    | 75,525.00    |
| 13      | ภูสวนทราย (นาแห้ว)            | เลย                          | 117.16    | 73,225.00    |
| 14      | ภูพาน                         | สกลนคร กาฬสินธุ์             | 664.70    | 415,439.00   |
| 15      | ภูผายล                        | สกลนคร นครพนม มุกดาหาร       | 828.56    | 517,850.00   |
| 16      | ภูผาเหล็ก                     | สกลนคร อุดรธานี กาฬสินธุ์    | 404.38    | 252,737.00   |
| 17      | ภูสิงห์                       | หนองคาย นครพนม               | 50.00     | 31,250.00    |
| 18      | ภูเก้า - ภูพานคำ              | หนองบัวลำภู อุดรธานี ขอนแก่น | 318.36    | 198,973.00   |
| 19      | ภูสระดอกบัว                   | อำนาจเจริญ โยธาธร มุกดาหาร   | 231.00    | 144,375.00   |
| 20      | แก่งตะนะ                      | อุบลราชธานี                  | 80.00     | 50,000.00    |
| 21      | ภูจอง - นายอย                 | อุบลราชธานี                  | 686.00    | 428,750.00   |
| 22      | ผาแต้ม                        | อุบลราชธานี                  | 340.00    | 212,500.00   |
| 23      | เขาพระวิหาร                   | อุบลราชธานี ศรีสะเกษ         | 130.00    | 81,250.00    |
| ภาคกลาง |                               |                              | 10,917.62 | 6,823,511.95 |
| 1       | เอราวัณ                       | กาญจนบุรี                    | 549.98    | 343,735.00   |
| 2       | เฉลิมรัตนโกสินทร์ (ถ้ำธารลอด) | กาญจนบุรี                    | 59.00     | 36,875.00    |
| 3       | ไทรโยค                        | กาญจนบุรี                    | 500.00    | 312,500.00   |
| 4       | เขื่อนศรีนครินทร์             | กาญจนบุรี                    | 1,532.00  | 957,500.00   |
| 5       | เขาแหลม                       | กาญจนบุรี                    | 1,496.93  | 935,583.69   |
| 6       | ทองผาภูมิ                     | กาญจนบุรี                    | 1,235.54  | 772,214.27   |
| 7       | ลำคลองงู                      | กาญจนบุรี                    | 672.60    | 420,374.00   |
| 8       | น้ำตกห้วยยาง                  | ประจวบคีรีขันธ์              | 161.00    | 100,625.00   |
| 9       | หาดวนกร                       | ประจวบคีรีขันธ์              | 38.00     | 23,750.00    |
| 10      | เขาสารภี                      | ประจวบคีรีขันธ์              | 98.08     | 61,300.00    |
| 11      | กุยบุรี                       | ประจวบคีรีขันธ์              | 969.00    | 605,625.00   |
| 12      | เฉลิมพระเกียรติไทยประจัน      | ราชบุรี                      | 328.74    | 205,463.90   |
| 13      | แก่งกระจาน                    | เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์     | 2,914.70  | 1,821,687.84 |
| 14      | น้ำตกสามหลั่น (พระพุทธราย)    | สระบุรี                      | 44.57     | 27,856.25    |
| 15      | พุเตย                         | สุพรรณบุรี                   | 317.48    | 198,422.00   |

ตารางที่ 3-12 (ต่อ)

| ลำดับ       | อุทยานแห่งชาติ                | จังหวัด / ภาค              | เนื้อที่  |              |
|-------------|-------------------------------|----------------------------|-----------|--------------|
|             |                               |                            | ตร.กม.    | ไร่          |
| ภาคตะวันออก |                               |                            | 2,811.38  | 1,757,110.55 |
| 1           | น้ำตกพลิ้ว                    | จันทบุรี                   | 134.50    | 84,062.50    |
| 2           | เขาคิชฌกูฏ                    | จันทบุรี                   | 58.31     | 36,444.05    |
| 3           | เขาสิบห้าชั้น                 | จันทบุรี                   | 117.97    | 73,729.00    |
| 4           | หมู่เกาะช้าง                  | ตราด                       | 650.00    | 406,250.00   |
| 5           | น้ำตกคลองแก้ว                 | ตราด                       | 197.92    | 123,700.00   |
| 6           | เขาแหลมหญ้า - หมู่เกาะเสม็ด   | ระยอง                      | 131.00    | 81,875.00    |
| 7           | เขาชะเมา - เขาวง              | ระยอง จันทบุรี             | 83.68     | 52,300.00    |
| 8           | ตาพระยา                       | สระแก้ว บุรีรัมย์          | 594.00    | 371,250.00   |
| 9           | ปางสีดา                       | สระแก้ว ปราจีนบุรี         | 844.00    | 527,500.00   |
| ภาคใต้      |                               |                            | 11,242.72 | 7,026,702.02 |
| 1           | เขาพนมเบญจา                   | กระบี่                     | 50.12     | 31,325.00    |
| 2           | หาดนพรัตน์ธารา - หมู่เกาะพีพี | กระบี่                     | 387.90    | 242,437.17   |
| 3           | หมู่เกาะลันตา                 | กระบี่                     | 134.00    | 83,750.00    |
| 4           | ธารโบกขรณี                    | กระบี่                     | 104.00    | 65,000.00    |
| 5           | หมู่เกาะชุมพร                 | ชุมพร                      | 317.00    | 198,125.00   |
| 6           | หาดเจ้าไหม                    | ตรัง                       | 230.87    | 144,292.35   |
| 7           | เขาปู่ - เขาย่า               | ตรัง พัทลุง นครศรีธรรมราช  | 694.00    | 433,750.00   |
| 8           | หมู่เกาะเกตุรา                | ตรัง สตูล                  | 494.38    | 308,987.00   |
| 9           | เขาหลวง                       | นครศรีธรรมราช              | 570.00    | 356,250.00   |
| 10          | น้ำตกโยง                      | นครศรีธรรมราช              | 205.00    | 128,125.00   |
| 11          | เขานัน                        | นครศรีธรรมราช              | 409.79    | 256,121.00   |
| 12          | น้ำตกสี่ขีด                   | นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี | 145.00    | 90,625.00    |
| 13          | บูโตะ - สู่โหวงปาดี้          | นราธิวาส ปัตตานี ยะลา      | 341.00    | 213,125.00   |
| 14          | น้ำตกทรายขาว                  | ปัตตานี ยะลา สงขลา         | 69.57     | 43,482.00    |
| 15          | อ่าวพังงา                     | พังงา                      | 400.00    | 250,000.00   |
| 16          | หมู่เกาะสุรินทร์              | พังงา                      | 141.25    | 88,282.00    |
| 17          | หมู่เกาะสิมิลัน               | พังงา                      | 140.00    | 87,500.00    |
| 18          | เขาลำปี - หาดท้ายเหมือง       | พังงา                      | 71.92     | 44,950.00    |
| 19          | ศรีพังงา                      | พังงา                      | 246.08    | 153,800.00   |
| 20          | เขาหลัก - ลำรู่               | พังงา                      | 125.00    | 78,125.00    |

| ตารางที่ 3-12 (ต่อ) |                              |               |           |               |
|---------------------|------------------------------|---------------|-----------|---------------|
| ลำดับ               | อุทยานแห่งชาติ               | จังหวัด / ภาค | เนื้อที่  |               |
|                     |                              |               | ตร.กม.    | ไร่           |
| 21                  | สิรินธร                      | ภูเก็ต        | 90.00     | 56,250.00     |
| 22                  | บางลา                        | ยะลา          | 261.00    | 163,125.00    |
| 23                  | ลำน้ำกระบือ                  | ระนอง         | 160.00    | 100,000.00    |
| 24                  | หมู่เกาะระนอง (หมู่เกาะพยาม) | ระนอง         | 356.70    | 222,938.00    |
| 25                  | น้ำตกหงาว                    | ระนอง ชุมพร   | 668.00    | 417,500.00    |
| 26                  | แหลมสน                       | ระนอง พังงา   | 315.00    | 196,875.00    |
| 27                  | เขาน้ำค้าง                   | สงขลา         | 212.00    | 132,500.00    |
| 28                  | ตะรุเตา                      | สตูล          | 1,490.00  | 931,250.00    |
| 29                  | ทะเลบัน                      | สตูล          | 196.00    | 122,500.00    |
| 30                  | หมู่เกาะอ่างทอง              | สุราษฎร์ธานี  | 102.00    | 63,750.00     |
| 31                  | เขาสก                        | สุราษฎร์ธานี  | 738.74    | 461,712.50    |
| 32                  | แก่งกรุง                     | สุราษฎร์ธานี  | 541.00    | 338,125.00    |
| 33                  | ไทร่มเย็น                    | สุราษฎร์ธานี  | 425.00    | 265,625.00    |
| 34                  | คลองพนม                      | สุราษฎร์ธานี  | 410.40    | 256,500.00    |
| รวมทั้งประเทศ       |                              |               | 62,198.86 | 38,874,288.44 |

ที่มา: กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช (2556: 1)

## (2) เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า (Wildlife Sanctuary)

คือพื้นที่กำหนดขึ้นเพื่อให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัย เพื่อว่าสัตว์ในพื้นที่ดังกล่าวจะได้มีโอกาสสืบพันธุ์ และขยายพันธุ์ตามธรรมชาติได้มากขึ้นทำให้สัตว์ป่าบางส่วนได้มีโอกาสกระจายจำนวนออกไปในท้องที่แห่งอื่น ๆ ที่อยู่ใกล้เคียงกับเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

ในปี พ.ศ. 2503 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 ในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 77 ตอนที่ 108 วันที่ 27 ธันวาคม 2503 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ “สัตว์ป่าเป็นทรัพยากรธรรมชาติอันมีค่าของประเทศชนิดหนึ่งที่มีอำนวยประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ วิทยาการ และรักษาความงาม ตลอดจนคุณค่าตามธรรมชาติไว้ แต่ปรากฏว่าในปัจจุบันนี้สัตว์ป่าที่มีค่าบางชนิดได้ถูกล่าและทำลายจนสูญพันธุ์ไปแล้วและบางชนิดก็กำลังจะสูญพันธุ์ไป ทั้งนี้เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายให้ความคุ้มครองแก่สัตว์ป่าโดยเฉพาะ จึงสมควรตรากฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าขึ้นไว้เพื่อประโยชน์ของรัฐ และประชาชนส่วนรวม ให้สมกับที่ชาวไทยส่วนใหญ่เป็นพุทธมามกะ” บทบัญญัติมาตรา 19 ได้ให้อำนาจในการกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ยกเลิกในปี พ.ศ. 2535 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ในราชกิจจานุเบกษา ตอนที่ 15 วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2535 บทบัญญัติมาตรา 33 ได้ให้อำนาจในการกำหนด เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

### (2.1) หลักเกณฑ์การกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

1. เป็นบริเวณที่มีสัตว์ป่าชุกชุมและมีสัตว์ป่าชนิดที่หายาก หรือกำลังจะสูญพันธุ์อาศัยอยู่
2. เป็นบริเวณที่มีแหล่งน้ำแหล่งอาหารและที่หลบภัยของสัตว์ป่า
3. เป็นพื้นที่ป่าไม้ที่อยู่ห่างไกลจากชุมชนพอสมควร
4. มีสภาพป่าหลายลักษณะอยู่ในผืนเดียวกัน เป็นต้นว่ามีทั้งป่าดงดิบ ป่าเบญจพรรณ พุ่มหญ้า ฯลฯ ซึ่งจะทำให้มีความหลากหลายทางพืชและสัตว์ป่าสูง
5. จะต้องเป็นพื้นที่ที่ไม่อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใด

### (2.2) ขั้นตอนการดำเนินการ

1. สำรวจข้อมูลเบื้องต้น
2. เสนอองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ความเห็นชอบ
3. เสนอที่ประชุมอำเภอเพื่อให้ความเห็นชอบ
4. เสนอคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการลักลอบทำลายทรัพยากรประจำจังหวัดให้ความเห็นชอบ
5. เสนอคณะกรรมการสงวนคุ้มครองสัตว์ป่าให้ความเห็นชอบ
6. เสนอร่างพระราชกฤษฎีกาให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา
7. เสนอร่างพระราชกฤษฎีกาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา
8. เสนอร่างพระราชกฤษฎีกาที่ตรวจแก้ไขเรียบร้อยแล้วเสนอเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
9. นายกรัฐมนตรีนำทูลเกล้าเพื่อลงพระปรมาภิไธย
10. ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

### (2.3) เนื้อที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

เนื้อที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเพิ่มขึ้นจาก 0.54 ล้านไร่ ใน พ.ศ. 2509 ถึง พ.ศ. 2556 มีเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่ารวม 58 แห่ง เนื้อที่ 23,080,854 ไร่ (ตารางที่ 3-13 และตารางที่ 3-14)

ถึงแม้ว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้จะได้นับถึงการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าก็ตามแต่ การกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้น ทำให้มีพื้นที่ป่านุรักษ์เพิ่มขึ้น **เป็นการวางแผนการใช้ที่ดินเพื่อกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์**

ตารางที่ 3-13 เนื้อที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับต่างๆ

| สิ้นสุดแผนพัฒนา | พ.ศ  | เนื้อที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า<br>(ล้านไร่) |
|-----------------|------|------------------------------------------|
| ฉบับที่ 1       | 2509 | 0.54 <sup>1</sup>                        |
| ฉบับที่ 2       | 2514 | 0.54 <sup>1</sup>                        |
| ฉบับที่ 3       | 2519 | 9.34 <sup>1</sup>                        |
| ฉบับที่ 4       | 2524 | 13.53 <sup>1</sup>                       |
| ฉบับที่ 5       | 2529 | 13.58 <sup>2</sup>                       |
| ฉบับที่ 6       | 2534 | 16.28 <sup>2</sup>                       |
| ฉบับที่ 7       | 2539 | 19.36 <sup>3</sup>                       |
| ฉบับที่ 8       | 2544 | 21.81 <sup>3</sup>                       |
| ฉบับที่ 9       | 2549 | 22.34 <sup>4</sup>                       |
| ฉบับที่ 10      | 2554 | 23.08 <sup>5</sup>                       |
| ฉบับที่ 11      | 2556 | 23.08 <sup>5</sup>                       |

ที่มา : <sup>1</sup> คำนวณเนื้อที่จากพระราชกฤษฎีกา <sup>4</sup> กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช (2551: 1)  
<sup>2</sup> กรมป่าไม้ (2534: 10) <sup>5</sup> กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช (2556: 1)  
<sup>3</sup> กรมป่าไม้ (2544: 1)

ตารางที่ 3-14 เนื้อที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2556

| ลำดับ    | เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า | จังหวัด / ภาค        | เนื้อที่  |               |
|----------|------------------------|----------------------|-----------|---------------|
|          |                        |                      | ตร.กม.    | ไร่           |
| ภาคเหนือ |                        |                      | 17,329.48 | 10,830,927.00 |
| 1        | เขาสนามเพรียง          | กำแพงเพชร            | 101.00    | 63,125.00     |
| 2        | เชียงดาว               | เชียงใหม่            | 521.00    | 325,625.00    |
| 3        | สะเมิง                 | เชียงใหม่            | 194.00    | 121,250.00    |
| 4        | อมก๋อย                 | เชียงใหม่ ดาก        | 1,224.00  | 765,000.00    |
| 5        | แม่เลา - แม่สะ         | เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน | 514.00    | 321,250.00    |
| 6        | แม่ตื่น                | ดาก                  | 1,173.00  | 733,125.00    |
| 7        | อุ้มผาง                | ดาก                  | 2,590.85  | 1,619,280.00  |
| 8        | เวียงลอ                | พะเยา                | 371.00    | 231,875.00    |
| 9        | ดอยผาช้าง              | พะเยา น่าน           | 571.08    | 356,926.00    |
| 10       | ภูผาแดง                | เพชรบูรณ์            | 234.95    | 146,845.00    |
| 11       | ตะแบะ - ห้วยใหญ่       | เพชรบูรณ์ ชัยภูมิ    | 653.93    | 408,707.00    |

| ตารางที่ 3-14 (ต่อ)   |                                        |                       |          |              |
|-----------------------|----------------------------------------|-----------------------|----------|--------------|
| ลำดับ                 | เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า                 | จังหวัด / ภาค         | เนื้อที่ |              |
|                       |                                        |                       | ตร.กม.   | ไร่          |
| 12                    | ดอยหลวง                                | แพร่                  | 97.00    | 60,625.00    |
| 13                    | ลำน้ำน่านฝั่งขวา                       | แพร่ อุตรดิตถ์        | 235.00   | 146,875.00   |
| 14                    | ลุ่มน้ำปาย                             | แม่ฮ่องสอน            | 1,180.94 | 738,085.00   |
| 15                    | สาละวิน                                | แม่ฮ่องสอน            | 955.00   | 596,875.00   |
| 16                    | แม่ยวมฝั่งขวา                          | แม่ฮ่องสอน            | 292.00   | 182,500.00   |
| 17                    | สันปันแดน                              | แม่ฮ่องสอน            | 277.00   | 173,125.00   |
| 18                    | ดอยเวียงหล้า                           | แม่ฮ่องสอน            | 466.58   | 291,610.00   |
| 19                    | ดอยผาเมือง                             | ลำพูน ลำปาง           | 687.12   | 429,449.00   |
| 20                    | ถ้ำเจ้าราม                             | สุโขทัย ลำปาง         | 341.07   | 213,171.00   |
| 21                    | แม่จริม                                | อุตรดิตถ์             | 660.00   | 412,500.00   |
| 22                    | น้ำปาด                                 | อุตรดิตถ์             | 512.32   | 320,197.00   |
| 23                    | ภูเมี่ยง - ภูทอง                       | อุตรดิตถ์ พิษณุโลก    | 696.51   | 435,320.00   |
| 24                    | ห้วยขาแข้ง                             | อุทัยธานี ตาก         | 2,780.14 | 1,737,587.00 |
| ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ |                                        |                       | 5,455.39 | 3,409,620.00 |
| 1                     | ภูเขียว                                | ชัยภูมิ               | 1,560.00 | 975,000.00   |
| 2                     | ผาผึ้ง                                 | ชัยภูมิ               | 189.44   | 118,403.00   |
| 3                     | ดงใหญ่                                 | บุรีรัมย์             | 312.78   | 195,486.00   |
| 4                     | ภูสีฐาน                                | มุกดาหาร กาฬสินธุ์    | 303.27   | 189,541.00   |
| 5                     | ภูหลวง                                 | เลย                   | 896.95   | 560,593.00   |
| 6                     | ภูค้อ - ภูกระแต                        | เลย                   | 232.46   | 145,285.00   |
| 7                     | พนมดงรัก                               | ศรีสะเกษ              | 316.00   | 197,500.00   |
| 8                     | ห้วยศาลา                               | ศรีสะเกษ              | 380.00   | 237,500.00   |
| 9                     | ห้วยทับทัน - ห้วยสำราญ                 | สุรินทร์              | 502.00   | 313,750.00   |
| 10                    | ภูวัว                                  | หนองคาย               | 186.50   | 116,562.00   |
| 11                    | ยอดโดม                                 | อุบลราชธานี           | 225.35   | 140,845.00   |
| 12                    | บุณฑริก - ยอดมน                        | อุบลราชธานี           | 350.65   | 219,155.00   |
| ภาคกลาง               |                                        |                       | 5,815.05 | 3,634,409.00 |
| 1                     | สลักพระ                                | กาญจนบุรี             | 858.55   | 536,594.00   |
| 2                     | ทุ่งใหญ่นเรศวร                         | กาญจนบุรี ตาก         | 3,647.20 | 2,279,500.00 |
| 3                     | อุทยานเสด็จในกรมหลวงชุมพร ด้านทิศเหนือ | ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร | 664.99   | 415,620.00   |

| ตารางที่ 3-14 (ต่อ) |                                                          |                                   |           |               |
|---------------------|----------------------------------------------------------|-----------------------------------|-----------|---------------|
| ลำดับ               | เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า                                   | จังหวัด / ภาค                     | เนื้อที่  |               |
|                     |                                                          |                                   | ตร.กม.    | ไร่           |
| 4                   | แม่น้ำภาชี                                               | ราชบุรี                           | 489.31    | 305,820.00    |
| 5                   | ซับลังกา                                                 | ลพบุรี                            | 155.00    | 96,875.00     |
| ภาคตะวันออก         |                                                          |                                   | 2,233.90  | 1,396,187.50  |
| 1                   | เขาสอยดาว                                                | จันทบุรี                          | 744.96    | 465,602.00    |
| 2                   | คลองเครือหวาย                                            | จันทบุรี                          | 265.27    | 165,796.00    |
| 3                   | เขาวังถาโน                                               | ฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี<br>จันทบุรี | 1,078.96  | 674,352.00    |
| 4                   | เขาเขียว - เขาชมัญ                                       | ชลบุรี ระยอง<br>ชลบุรี            | 144.70    | 90,437.50     |
| ภาคใต้              |                                                          |                                   | 6,095.54  | 3,809,711.48  |
| 1                   | เขาประ - บางคราม                                         | กระบี่ ตรัง                       | 156.32    | 97,700.00     |
| 2                   | คลองพระยา                                                | กระบี่ สุราษฎร์ธานี               | 153.58    | 95,988.00     |
| 3                   | อุทยานเสด็จในกรมหลวงชุมพร ด้านทิศใต้                     | ชุมพร ระนอง                       | 315.00    | 196,875.00    |
| 4                   | ควนแม่ยายหม่อน                                           | ชุมพร ระนอง                       | 464.00    | 290,000.00    |
| 5                   | เขาบรรทัด                                                | ตรัง พัทลุง สงขลา สตูล            | 1,266.96  | 791,847.00    |
| 6                   | เฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระเทพรัตนสุตาฯ<br>สยามบรมราชกุมารี | นราธิวาส                          | 196.81    | 123,005.98    |
| 7                   | ฮาลา - บาลา                                              | นราธิวาส ยะลา                     | 626.70    | 391,689.00    |
| 8                   | โตนไพรวรรต                                               | พังงา                             | 221.94    | 138,712.50    |
| 9                   | ทุ่งระยะ - นาสัก                                         | ระนอง ชุมพร                       | 338.64    | 211,650.00    |
| 10                  | คลองนาคา                                                 | ระนอง สุราษฎร์ธานี                | 530.33    | 331,456.00    |
| 11                  | โตนงาช้าง                                                | สงขลา สตูล                        | 181.95    | 113,721.00    |
| 12                  | คลองแสง                                                  | สุราษฎร์ธานี                      | 1,155.31  | 722,067.00    |
| 13                  | คลองยัน                                                  | สุราษฎร์ธานี                      | 488.00    | 305,000.00    |
| รวมทั้งประเทศ       |                                                          |                                   | 36,929.37 | 23,080,854.98 |

ที่มา: กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช (2556: 1)

### (3) เขตห้ามล่าสัตว์ป่า (Non-hunting Area)

คือบริเวณสถานที่ที่ใช้ในราชการ หรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ โดยกำหนดให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทใดก็ได้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในปี 2556 มีจำนวน 60 แห่ง เนื้อที่ 2,691,605 ไร่ (ตารางที่ 3-15)



ตารางที่ 3-15 เนื้อที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่า พ.ศ. 2556

| ลำดับ                 | เขตห้ามล่าสัตว์ป่า         | จังหวัด / ภาค               | เนื้อที่ |            |
|-----------------------|----------------------------|-----------------------------|----------|------------|
|                       |                            |                             | ตร.กม.   | ไร่        |
| ภาคเหนือ              |                            |                             | 639.61   | 399,753.89 |
| 1                     | หนองบงคาย                  | เชียงราย                    | 4.34     | 2,711.00   |
| 2                     | ทับปูลาลอ                  | เชียงราย พะเยา              | 28.91    | 18,070.00  |
| 3                     | ดอยสุเทพ                   | เชียงใหม่                   | 17.50    | 10,937.00  |
| 4                     | บึงบอระเพ็ด                | นครสวรรค์                   | 106.00   | 66,250.00  |
| 5                     | ถ้ำผาทำพล                  | พิษณุโลก                    | 2.84     | 1,775.00   |
| 6                     | หนองน้ำขาว                 | พิษณุโลก                    | 0.57     | 358.89     |
| 7                     | เขาน้อย - เขาประดู่        | พิษณุโลก                    | 129.44   | 80,900.00  |
| 8                     | เขาค้อ                     | เพชรบูรณ์                   | 43.52    | 27,200.00  |
| 9                     | วังโป่ง - ชนแดน            | เพชรบูรณ์                   | 148.00   | 92,500.00  |
| 10                    | ดอยพระบาท                  | ลำปาง                       | 113.60   | 71,000.00  |
| 11                    | เขาใหญ่ - เขาน้ำผาตั้ง     | อุดรดิตถ์                   | 24.00    | 15,000.00  |
| 12                    | ถ้ำประทุน                  | อุทัยธานี                   | 20.88    | 13,052.00  |
| ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ |                            |                             | 648.72   | 405,450.00 |
| 1                     | ลำปาว                      | กาฬสินธุ์ อุดรธานี ขอนแก่น  | 337.50   | 210,938.00 |
| 2                     | หนองแวง                    | ชัยภูมิ                     | 0.17     | 109.00     |
| 3                     | เขาแผงม้า                  | นครราชสีมา                  | 8.00     | 5,000.00   |
| 4                     | อ่างเก็บน้ำห้วยจรเข้มาก    | บุรีรัมย์                   | 6.20     | 3,876.00   |
| 5                     | อ่างเก็บน้ำสนามบิน         | บุรีรัมย์                   | 5.71     | 3,568.00   |
| 6                     | อ่างเก็บน้ำห้วยตลาด        | บุรีรัมย์                   | 7.09     | 4,434.00   |
| 7                     | ลำน้ำรอง                   | บุรีรัมย์                   | 13.44    | 8,400.00   |
| 8                     | ดูลำพัน                    | มหาสารคาม                   | 0.55     | 343.00     |
| 9                     | ถ้ำผาน้ำทิพย์              | ร้อยเอ็ด กาฬสินธุ์ มุกดาหาร | 241.99   | 151,242.00 |
| 10                    | บึงโขงหลง                  | บึงกาฬ                      | 10.94    | 6,840.00   |
| 11                    | หนองหานกุมภวาปี            | อุดรธานี                    | 17.01    | 10,630.00  |
| 12                    | หนองหัวคู                  | อุดรธานี                    | 0.11     | 70.00      |
| ภาคกลาง               |                            |                             | 369.74   | 231,089.45 |
| 1                     | อุทยานสมเด็จพระศรีนครินทร์ | กาญจนบุรี                   | 90.00    | 56,250.00  |
| 2                     | วัดไผ่ล้อมและวัดอัมพวราราม | ปทุมธานี                    | 0.12     | 74.00      |
| 3                     | วัดตาลเอน                  | พระนครศรีอยุธยา             | 0.16     | 100.00     |

| ตารางที่ 3-15 (ต่อ) |                            |                            |          |              |
|---------------------|----------------------------|----------------------------|----------|--------------|
| ลำดับ               | เขตห้ามล่าสัตว์ป่า         | จังหวัด / ภาค              | เนื้อที่ |              |
|                     |                            |                            | ตร.กม.   | ไร่          |
| 4                   | เขากระปุก - เขาเตาหม้อ     | เพชรบุรี                   | 7.76     | 4,850.00     |
| 5                   | ชะอำ                       | เพชรบุรี                   | 1.00     | 622.20       |
| 6                   | ถ้ำระฆัง - เขาพระนอน       | ราชบุรี                    | 0.17     | 106.00       |
| 7                   | ถ้ำค้างคาว - เขาช่องพราน   | ราชบุรี                    | 0.12     | 77.00        |
| 8                   | เขาประทับช้าง              | ราชบุรี                    | 2.03     | 1,268.25     |
| 9                   | เขาสมโภชน์                 | ลพบุรี                     | 13.50    | 8,440.00     |
| 10                  | เขาเอราวัณ                 | ลพบุรี                     | 2.40     | 1,500.00     |
| 11                  | วัดราษฎร์ศรัทธากะยาราม     | สมุทรสาคร                  | 0.08     | 47.00        |
| 12                  | พันท้ายนรสิงห์             | สมุทรสาคร                  | 23.08    | 14,426.00    |
| 13                  | แก่งคอย                    | สระบุรี                    | 55.55    | 34,718.00    |
| 14                  | เขื่อนป่าสักชลสิทธิ์       | สระบุรี ลพบุรี             | 170.58   | 106,611.00   |
| 15                  | บึงฉวาก                    | สุพรรณบุรี ชัยนาท          | 3.20     | 2,000.00     |
| ภาคตะวันออก         |                            |                            | 40.43    | 25,269.00    |
| 1                   | คุ้งกระเบน                 | จันทบุรี                   | 18.19    | 11,370.00    |
| 2                   | อ่างเก็บน้ำบางพระ          | ชลบุรี                     | 18.56    | 11,600.00    |
| 3                   | เขาชีโอน                   | ชลบุรี                     | 3.68     | 2,299.00     |
| ภาคใต้              |                            |                            | 2,608.07 | 1,630,043.07 |
| 1                   | ทุ่งทะเล                   | กระบี่                     | 49.01    | 30,633.00    |
| 2                   | หมู่เกาะลันตา              | ตรัง                       | 447.50   | 279,687.00   |
| 3                   | เขาน้ำพราย                 | ตรัง                       | 20.80    | 13,000.00    |
| 4                   | คลองลำขาน                  | ตรัง                       | 54.00    | 33,750.00    |
| 5                   | แหลมตะลุมพุก               | นครศรีธรรมราช              | 56.73    | 35,456.00    |
| 6                   | บ่อล้อ                     | นครศรีธรรมราช              | 100.16   | 62,599.00    |
| 7                   | ทะเลน้อย                   | นครศรีธรรมราช พัทลุง สงขลา | 457.00   | 285,625.00   |
| 8                   | ป่ารังไก่อ                 | ปัตตานี                    | 0.25     | 157.07       |
| 9                   | เขาพระแทว                  | ภูเก็ต                     | 22.28    | 13,925.00    |
| 10                  | ป่ากรด                     | สงขลา                      | 4.12     | 2,575.00     |
| 11                  | เขาปะช้าง - แหลมขาม        | สงขลา                      | 235.00   | 146,875.00   |
| 12                  | พรุค่างคาว                 | สงขลา                      | 0.77     | 481.00       |
| 13                  | เขาเหรียง                  | สงขลา                      | 109.20   | 68,250.00    |
| 14                  | ทะเลสาบ                    | สงขลา พัทลุง               | 364.67   | 227,916.00   |
| 15                  | ทะเลหลวง                   | สงขลา พัทลุง               | 600.00   | 375,000.00   |
| 16                  | หนองปลักพระยา-เขาระยาบังสา | สตูล                       | 20.43    | 12,770.00    |
| 17                  | หนองทุ่งทอง                | สุราษฎร์ธานี               | 61.50    | 38,438.00    |
| 18                  | เขาท่าเพชร                 | สุราษฎร์ธานี               | 4.65     | 2,906.00     |
| รวมทั้งประเทศ       |                            |                            | 4,306.57 | 2,691,605.41 |

ที่มา: กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช (2556: 1)

### 3.4.2 พื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี

พื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรีมี ดังนี้

- (1) การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ
- (2) ป่าชายเลน
- (3) การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวน

แห่งชาติ

โดยมีความเป็นมาและรายละเอียดดังนี้

#### (1) การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ

คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติดำเนินการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำที่สำคัญของประเทศไทยเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2525

การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำคือการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยประสานหลักของการวางแผนการใช้ที่ดินเข้ากับความสัมพันธ์ระหว่างกันของทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ร่วมกับศักยภาพของพื้นที่ในด้านอุทกวิทยาที่สัมพันธ์ต่อการเป็นต้นน้ำลำธาร และรวมไปถึงลักษณะแนวโน้มของการก่อเกิดปัญหาและมลภาวะของสิ่งแวดล้อมที่อาจจะเกิดขึ้นหากมีการนำทรัพยากรในพื้นที่ลุ่มน้ำไปใช้หรือมีการพัฒนาพื้นที่

#### ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำแต่ละชั้นมีลักษณะดังนี้

- (1) พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 หมายถึง พื้นที่ภายในลุ่มน้ำที่ควรจะต้องสงวนรักษาไว้เป็นต้นน้ำลำธารโดยเฉพาะ
- (2) พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 2 หมายถึง พื้นที่ภายในลุ่มน้ำซึ่งมีคุณภาพเหมาะสมต่อการเป็นต้นน้ำลำธารในระดับรองลงมา และสามารถนำมาใช้ประโยชน์เพื่อกิจการที่สำคัญ เช่น การทำไม้และเหมืองแร่ เป็นต้น
- (3) พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 3 หมายถึง พื้นที่ภายในลุ่มน้ำซึ่งสามารถใช้ประโยชน์ได้ทั้งกิจกรรม ทำไม้ เหมืองแร่ และเพื่อปลูกพืชกิจกรรมประเภทไม้ยืนต้น
- (4) พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 4 หมายถึง พื้นที่ภายในลุ่มน้ำที่สภาพป่าได้ถูกแผ้วถางเป็นที่ใช้ประโยชน์เพื่อกิจการพืชไร่เป็นส่วนใหญ่
- (5) พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 5 หมายถึง พื้นที่ภายในลุ่มน้ำซึ่งเป็นที่ราบหรือลุ่มหรือ เนินลาดเอียงเล็กน้อย แต่ส่วนใหญ่ได้ถูกบุกกรุกแผ้วถาง เพื่อใช้ประโยชน์ด้านเกษตรกรรม โดยเฉพาะทำนา และกิจกรรมอื่น

#### 1. การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำภาคต่างๆ รวม 5 ครั้ง คือ

|                     |                          |
|---------------------|--------------------------|
| ลุ่มน้ำ ปิง – วัง   | วันที่ 28 พฤษภาคม 2528   |
| ลุ่มน้ำ ยม – น่าน   | วันที่ 21 ตุลาคม 2529    |
| ลุ่มน้ำ มูล – ชี    | วันที่ 12 กรกฎาคม 2531   |
| ลุ่มน้ำ ภาคใต้      | วันที่ 7 พฤศจิกายน 2532  |
| ลุ่มน้ำ ภาคตะวันออก | วันที่ 19 พฤศจิกายน 2534 |

ผลการดำเนินงานกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำต่างๆมีรายละเอียดในตารางที่ 3-16

ตารางที่ 3-16 เนื้อที่ชั้นคุณภาพต่างๆ ของลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนบน ลุ่มน้ำมูล-ชี ลุ่มน้ำภาคใต้ ลุ่มน้ำภาคตะวันออก ลุ่มน้ำภาคตะวันตก ภาคกลาง ลุ่มน้ำป่าสัก และลุ่มน้ำชายแดน

| พื้นที่ลุ่มน้ำ                                | 1A <sup>1/</sup><br>ตร.กม | 1AR <sup>2/</sup><br>ตร.กม | 1B <sup>3/</sup><br>ตร.กม | 1BR <sup>4/</sup><br>ตร.กม | 2<br>ตร.กม       | 3<br>ตร.กม       | 4<br>ตร.กม       | 5<br>ตร.กม        | อ่างเก็บน้ำ<br>ตร.กม | รวม <sup>5/</sup><br>ตร.กม |
|-----------------------------------------------|---------------------------|----------------------------|---------------------------|----------------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|----------------------|----------------------------|
| ลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนบน<br>(ปิง วัง ยม น่าน)    | 27,411.04                 | -                          | 1,197.33                  | -                          | 16,317.56        | 11,379.92        | 10,235.57        | 38,982.04         | 434.43               | 105,958.25                 |
| ลุ่มน้ำมูล - ชี                               | 6,306.69                  |                            | 615.29                    |                            | 1,928.69         | 2,839.78         | 25,285.91        | 78,354.36         | 2,992.60             | 118,324.32                 |
| ลุ่มน้ำภาคใต้                                 | 10,154.72                 |                            | 714.36                    |                            | 8,641.50         | 7,942.50         | 12,858.55        | 34,189.61         | 299.57               | 76,813.32                  |
| ลุ่มน้ำภาคตะวันออก                            | 2,306.86                  | -                          | 90.82                     | -                          | 1,874.55         | 2,997.11         | 8,907.76         | 20,129.65         | 21.80                | 36,238.55                  |
| ลุ่มน้ำภาคตะวันตก ภาคกลาง<br>และลุ่มน้ำป่าสัก | 17,905.17                 | 1,328.87                   | 970.32                    | 683.64                     | 6,728.17         | 7,048.56         | 9,922.90         | 47,957.66         | 1,006.94             | 91,539.72                  |
| ลุ่มน้ำชายแดน                                 |                           | -                          |                           | -                          |                  |                  |                  |                   |                      |                            |
| - ภาคเหนือ                                    | 16,249.28                 |                            | 2,317.48                  |                            | 5,203.32         | 4,105.12         | 2,071.60         | 6,029.21          | 19.58                | 36,995.59                  |
| - ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ                       | 3,800.71                  |                            | 1,037.42                  |                            | 2,074.82         | 2,907.78         | 10,751.40        | 25,841.09         | 679.04               | 47,115.27                  |
|                                               |                           | -                          |                           | -                          |                  |                  |                  |                   |                      |                            |
|                                               |                           | -                          |                           | -                          |                  |                  |                  |                   |                      |                            |
| <b>รวมทั้งประเทศ</b>                          | <b>84,134.83</b>          | <b>1,328.87</b>            | <b>6,943.02</b>           | <b>683.64</b>              | <b>42,768.62</b> | <b>39,283.77</b> | <b>81,033.69</b> | <b>251,483.62</b> | <b>5,434.96</b>      | <b>513,115.02</b>          |

ที่มี : สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (2535: 29)

|          |        |                                                                        |
|----------|--------|------------------------------------------------------------------------|
| หมายเหตุ | 1/ 1A  | หมายถึง พื้นที่ในชั้นคุณภาพลุ่มน้ำที่ 1 ซึ่งเป็นป่าธรรมชาติ            |
|          | 2/ 1AR | หมายถึง พื้นที่ในชั้น 1 A ซึ่งเป็นป่าธรรมชาตินั้นได้กลายเป็นสวนยางแล้ว |
|          | 3/ 1B  | หมายถึง พื้นที่ในชั้นคุณภาพลุ่มน้ำที่ 1 ซึ่งไม่เป็นป่าธรรมชาติปกคลุม   |
|          | 4/ 1BR | หมายถึง พื้นที่ในชั้น 1 B ซึ่งมีสวนยางปรากฏอยู่                        |
|          | 5/     | พื้นที่ของประเทศไทยโดยประมาณ 513,115.02 ตร.กม                          |

## (2) ป่าชายเลนเขตอนุรักษ์

พื้นที่ป่าชายเลนที่ห้ามมิให้มีการเปลี่ยนแปลงใดๆ นอกจากปล่อยให้เป็นธรรมชาติเพื่อรักษาไว้ซึ่งสภาพและระบบนิเวศ ได้แก่พื้นที่แหล่งรักษาพันธุ์พืชและสัตว์น้ำที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ แหล่งเพาะพันธุ์และสัตว์น้ำ พื้นที่ที่ง่ายต่อการถูกทำลาย และการพังทลายของดิน พื้นที่ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ โบราณคดี พื้นที่ที่ควรสงวนไว้สำหรับแนวกันลม ป้องกันคลื่นและกระแสน้ำ พื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการสงวนไว้เพื่อเป็นสถานที่ศึกษาวิจัย พื้นที่ที่ควรสงวนไว้เพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ และพื้นที่ที่อยู่ห่างไม่น้อยกว่า 20 เมตรจากริมฝั่งน้ำลำคลองธรรมชาติและไม่น้อยกว่า 75 เมตรจากชายฝั่งทะเล

รัฐบาลได้มีนโยบายการอนุรักษ์ป่าชายเลนที่เป็นมติดคณะรัฐมนตรีตั้งแต่ พ.ศ. 2521-2543 ดังนี้

วันที่ 27 มิถุนายน 2521 เรื่อง รายงานการประเมินผลกระทบที่มีต่อสภาพแวดล้อมของป่าชายเลนของโครงการพัฒนาแหล่งชุมชน และสะพานเทียบเรือหมู่บ้านท่ามะลิ่ง อำเภอเมือง จังหวัดสตูล

วันที่ 19 สิงหาคม 2523 เรื่อง มาตรการใช้ประโยชน์ในป่าชายเลน เห็นชอบด้วยกับมาตรการใช้ประโยชน์ในป่าชายเลน ตามที่กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงานเสนอ และให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติต่อไป

วันที่ 29 มิถุนายน 2525 เรื่อง ขอให้พิจารณาทบทวมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับมาตรการการใช้ประโยชน์ในป่าชายเลน คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติผ่อนผันไม่นำมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2523 ข้อ 2 มาใช้บังคับแก่กรณีที่มีส่วนราชการต่างๆ เข้าใช้ประโยชน์ในป่าชายเลนที่เป็นป่า สงวนแห่งชาติ ในลักษณะเป็นการถาวร โดยเห็นควรให้มีการพิจารณาอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ป่าชายเลนที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติเท่าที่จำเป็น และให้มีการกำหนดขอบเขตไว้โดยชัดแจ้ง ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ

วันที่ 1 พฤษภาคม 2527 เรื่อง ข้อเสนอแนะจากการสัมมนาระบบนิเวศน์วิทยาป่าชายเลน ครั้งที่ 4 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบข้อเสนอแนะจากการสัมมนาระบบนิเวศน์วิทยาป่าชายเลน ครั้งที่ 4 ตามที่กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงานเสนอ โดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการกำหนดเขตการใช้พื้นที่ป่าชายเลนให้แน่นอน โดยกำหนดเป็นเขตป่าสงวน เขตอนุรักษ์และเขตพัฒนา และมีกฎหมายรับรองกับส่งเสริมและเร่งรัดให้มีการศึกษาและวิจัยระบบนิเวศน์อย่างสมบูรณ์ โดยให้กรมป่าไม้ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติและกรมประมง และให้มีการฟื้นฟูสภาพป่าชายเลน โดยการส่งเสริมการปลูกสร้างสวนป่าชายเลนให้มากขึ้นทั้งภาครัฐและเอกชนและสนับสนุนการจัดทรัพยากรธรรมชาติชายเลนแบบการบำรุงป่าชายเลนผสมการพัฒนาสัตว์น้ำ

วันที่ 15 ธันวาคม 2527 เรื่อง การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตพื้นที่ป่าชายเลน ประเทศไทย คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอแนวทางและผลการจำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าชายเลน ประเทศไทย และให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติต่อไป และให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับการเพิ่มเติมข้อความว่า "ป้องกันคลื่นและกระแสน้ำ" การจัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติระดับจังหวัด การจัดตั้งหลักเขต และการเร่งรัดฟื้นฟูสภาพป่าชายเลน ไปพิจารณาดำเนินการด้วย โดยมีรายละเอียดการกำหนดพื้นที่ป่าชายเลนเป็น 3 เขต (ตารางที่ 3-17)

ตารางที่ 3-17 แสดงการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนของประเทศไทย  
24 จังหวัด ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 15 ธันวาคม 2527

| ลำดับที่ | จังหวัด         | เขตอนุรักษ์<br>(ไร่) | เขตเศรษฐกิจ ก.<br>(ไร่) | เขตเศรษฐกิจ ข.<br>(ไร่) | รวม<br>ไร่   |
|----------|-----------------|----------------------|-------------------------|-------------------------|--------------|
| 1.       | ตราด            | 7,706.25             | 56,600.00               | 26,356.25               | 90,662.50    |
| 2.       | จันทบุรี        | 8,350.00             | 119,425.00              | 48,406.25               | 176,181.25   |
| 3.       | ระยอง           | 2,806.25             | 12,743.75               | 12,100.00               | 27,650.00    |
| 4.       | ชลบุรี          | 481.25               | -                       | 23,425.00               | 23,906.25    |
| 5.       | ฉะเชิงเทรา      | 493.75               | -                       | 23,887.50               | 24,381.25    |
| 6.       | สมุทรปราการ     | 4,718.75             | 2,518.75                | 71,618.75               | 78,856.25    |
| 7.       | กรุงเทพมหานคร   | 968.75               | -                       | 10,956.25               | 11,925.00    |
| 8.       | นครปฐม          | 25.00                | -                       | 550.00                  | 575.00       |
| 9.       | สมุทรสาคร       | 6,912.50             | 681.25                  | 168,925.00              | 176,518.75   |
| 10.      | สมุทรสงคราม     | 5,318.75             | 818.75                  | 62,200.00               | 68,337.50    |
| 11.      | เพชรบุรี        | 5,312.50             | 1,888.50                | 67,100.00               | 74,301.00    |
| 12.      | ประจวบคีรีขันธ์ | 1,162.50             | 168.75                  | 6,793.75                | 8,125.00     |
| 13.      | ชุมพร           | 5,718.75             | 36,350.00               | 24,381.25               | 66,450.00    |
| 14.      | สุราษฎร์ธานี    | 9,593.75             | 8,762.50                | 55,412.50               | 73,768.75    |
| 15.      | นครศรีธรรมราช   | 13,718.25            | 60,531.25               | 60,793.75               | 135,106.25   |
| 16.      | พัทลุง          | 987.50               | 275.00                  | 14,556.25               | 15,818.75    |
| 17.      | สงขลา           | 4,775.00             | 550.00                  | 32,668.75               | 37,993.75    |
| 18.      | ปัตตานี         | 3,806.25             | 13,606.25               | 6,256.25                | 23,668.75    |
| 19.      | ระนอง           | 27,150.00            | 138,200.00              | 3,612.50                | 168,962.50   |
| 20.      | พังงา           | 68,025.00            | 195,081.25              | 11,762.50               | 247,868.75   |
| 21.      | ภูเก็ต          | 2,756.25             | 14,556.25               | -                       | 17,312.50    |
| 22.      | กระบี่          | 32,275.00            | 205,562.50              | 11,650.00               | 249,487.50   |
| 23.      | ตรัง            | 26,425.00            | 191,537.50              | 31,368.75               | 249,331.25   |
| 24.      | สตูล            | 27,187.50            | 188,200.00              | 28,225.00               | 253,612.50   |
|          | รวมทั้งสิ้น     | 166,737.50           | 1,248,056.25            | 813,006.25              | 2,327,800.00 |

วันที่ 1 สิงหาคม 2532 เรื่อง การสงวนและคุ้มครองป่าชายเลน คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติในหลักการให้กำหนดมาตรการสงวนและคุ้มครองป่าชายเลนจังหวัดสุราษฎร์ธานี และนครศรีธรรมราช รวม 9 ประการ พร้อมกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบ เกี่ยวกับมาตรการดังกล่าว ตามที่กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงานเสนอ และให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) ขอทำความเข้าใจกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและสำนักงานงบประมาณในเรื่องอัตรากำลังและงบประมาณต่อไป

วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2533 เรื่อง การพิจารณาแก้ไขปัญหามลพิษจากทุกที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนภาคตะวันออก คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบมาตรการแก้ไขการบุกรุกที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนภาคตะวันออก 5 ประการ ได้แก่ มาตรการการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน พื้นที่ในเขตเศรษฐกิจ ได้อนุญาตให้เข้าไปทำประโยชน์ได้ พื้นที่ใดที่จำแนกไว้เป็นเขตเศรษฐกิจให้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ และอนุมัติให้ชลประทานจัดตั้งหน่วยพิทักษ์ป่าชายเลนภาคตะวันออกไว้ก่อน ส่วนโครงการปรับปรุงหน่วยจัดการป่าชายเลนที่ อำเภอลำลูกเกด จังหวัดจันทบุรี และ

อำเภอแหลมงอบ จังหวัดตราด เห็นควรสนับสนุนเพราะสอดคล้องกับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้ฟื้นฟูป่าชายเลน และให้เจียดงบประมาณของกรมป่าไม้มาดำเนินการก่อน หากไม่สามารถเจียดได้ให้เสนอตั้งงบประมาณปี 2534 ต่อไป ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เสนอ

วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2533 เรื่อง ข้อเสนอแนะจากการสัมมนาระบบนิเวศป่าชายเลน ครั้งที่ 6 เห็นชอบตามที่กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน เสนอเกี่ยวกับข้อเสนอแนะจากการสัมมนาระบบนิเวศป่าชายเลน ครั้งที่ 6 โดยให้รับข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของสำนักงานข้าราชการพลเรือน กระทรวงอุตสาหกรรม สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไปพิจารณาดำเนินการ ซึ่งส่วนราชการดังกล่าวก็เห็นด้วยกับกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน พร้อมทั้งมีข้อสังเกตเพิ่มเติมดังนี้ ให้จังหวัดที่มีป่าชายเลนจัดทำแผนปฏิบัติในเรื่องการจัดการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าชายเลนและเห็นควรให้สนับสนุนอัตราค่าจ้าง เพื่อจัดหาทรัพยากรป่าชายเลน แล้วควรให้หน่วยราชการรับปฏิบัติการตามแผนแล้วขอทำความเข้าใจด้านการเงินกับสำนักงานงบประมาณต่อไป ตามที่กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงานเสนอ

วันที่ 23 กรกฎาคม 2534 เรื่อง รายงานการศึกษาสถานภาพปัจจุบันของป่าไม้ชายเลนและปะการังของประเทศ สำนักงานงบประมาณเสนอรายงานการศึกษาสถานภาพปัจจุบันของป่าไม้ชายเลนและปะการังของประเทศ พร้อมทั้งข้อคิดเห็นและข้อสังเกตมาเพื่อคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ฝ่ายเศรษฐกิจทราบตามที่ได้รับมอบหมายจาก กก. กลั่นกรองฯ ฝ่ายเศรษฐกิจ ซึ่ง กก. กลั่นกรองฯ ฝ่ายเศรษฐกิจ พิจารณาแล้วมีมติให้นำเสนอ ครม.พิจารณาต่อไป 1. รับทราบรายงานการศึกษาสถานภาพปัจจุบันของป่าไม้ชายเลนและปะการังของประเทศตามที่ ส่งป. เสนอ 2.ให้ กก. นโยบายป่าไม้ฯ รับมาตรการหยุดการทำลายป่าแล้วเสนอมาภายใน 30 วัน 3. ให้ระงับการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าชายเลนโดยเด็ดขาดให้ มท.รับไปดำเนินการสั่งการยังจังหวัดที่เกี่ยวข้อง 4. ให้ ธปท. รับไปกำกับดูแลเกี่ยวกับการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ในโครงการที่จะทำลายป่า

วันที่ 23 สิงหาคม 2543 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการจัดการพื้นที่ป่าชายเลน คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบกรอบแนวทางการแก้ไขปัญหาการจัดการพื้นที่ป่าชายเลน โดยให้คงไว้ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2534 เรื่อง รายงานการศึกษาสถานภาพปัจจุบันของป่าไม้ชายเลนและปะการังของประเทศ กับให้เพิ่มเติมเงื่อนไขในการนำมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวไปปฏิบัติให้บังเกิดผลเป็นรูปธรรมในการใช้บังคับและการจัดการป่าชายเลน ตามที่กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม และคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติเสนอ สำหรับเรื่อง การอนุญาตให้ราษฎรที่ได้เข้าไปอาศัยทำกินในเขตป่าชายเลนโดยมิได้มีเอกสารสิทธิ์ก่อนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2534 การให้กรมป่าไม้จัดการดูแลรักษาพื้นที่ป่าชายเลนในลักษณะเป็นเขตกันชน (Buffer Zone) ยกเว้นพื้นที่เพาะเลี้ยง การอนุญาตให้ผู้ประกอบธุรกิจทำเทียบเรือประมง สะพานปลา แพลปลา และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องการค้าสัตว์น้ำ รวมทั้งที่อยู่อาศัย ร้านค้า สถานศึกษา และสถานที่ราชการในหมู่บ้านในเขตป่าชายเลนที่ได้ปลูกสร้างอาคารถาวรหรือที่มีอยู่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ เพื่อให้เงื่อนไขดังกล่าวสามารถนำไปปฏิบัติได้ และมีความชัดเจน

ต่อมาเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2543 คณะรัฐมนตรีพิจารณาการแก้ไขปัญหาการจัดการพื้นที่ป่าชายเลน ตามที่คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติเสนอ ดังนี้

“1.อนุญาตให้ราษฎรที่ได้เข้าไปอยู่อาศัยในเขตป่าชายเลนโดยมิได้มีเอกสารสิทธิ์ก่อนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2534 ยังคงอยู่อาศัยต่อไปได้ แต่ไม่อนุญาตให้ทำกิน ทั้งนี้ต้องขออนุญาตจากกรมป่าไม้ทุกปี และห้ามมิให้มีการออกเอกสารสิทธิ์ใดๆ ทั้งสิ้น

2. กรมป่าไม้จัดการดูแลในลักษณะเป็นเขตกันชน (Buffer Zone) เพื่ออนุรักษ์ป่าชายเลนตลอดแนวฝั่งทะเลกว้างไม่น้อยกว่า 100 เมตร หากปรากฏว่าในท้องที่ใดเป็นที่อยู่อาศัยของราษฎร ให้นำข้อเสนอที่ได้ทบทวนแล้วในข้อ 1 มาใช้โดยอนุโลม

3. ทำเทียบเรือประมง ที่ดำเนินการมาก่อนวันที่ 23 กรกฎาคม 2534 ให้กรมป่าไม้พิจารณาอนุญาตให้ใช้พื้นที่ในเขตป่าชายเลนคราวละไม่เกิน 2 ปี แต่ทั้งนี้รวมกันแล้วต้องไม่เกินระยะเวลา 15 ปี นับตั้งแต่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ โดยห้ามมิให้ขยายพื้นที่ทำการ พร้อมทั้งให้กำหนดมาตรการควบคุมเพื่อป้องกันผลกระทบสภาพป่าและสิ่งแวดล้อมและภายหลังจาก 15 ปีแล้วให้รัฐเป็นผู้เข้าไปดำเนินการต่อไป

4. สถานที่ราชการในหมู่บ้านในเขตป่าชายเลนที่มีอยู่ก่อนวันที่ 23 กรกฎาคม 2534 ให้พิจารณาเพิกถอนสภาพป่าชายเลน”

จากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้ทำให้ป่าชายเลนเป็นพื้นที่ที่กำหนดไว้เป็นเขตอนุรักษ์ ถึงปี พ.ศ. 2552 ป่าชายเลนมีเนื้อที่ 1,525,060 ไร่ (กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, 2553: 37)

(3) การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535 เรื่องการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ โดยแบ่งออกเป็น 3 โซน คือ

|                                  |                                 |
|----------------------------------|---------------------------------|
| (1) โซนที่เหมาะสมต่อการเกษตร (A) | มีจำนวน 7,222,540 ไร่           |
| (2) โซนเศรษฐกิจ (E)              | มีจำนวน 51,887,091 ไร่          |
| (3) โซนอนุรักษ์ (C)              | มีจำนวน 88,233,415 ไร่          |
| รวมเนื้อที่                      | 147,343,415 ไร่ (ตารางที่ 3-18) |

ป่าโซน A จำนวน 7.22 ล้านไร่และโซน E จำนวน 37.06 ล้านไร่ นั้นกรมป่าไม้ได้ส่งมอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปจัดเป็นที่ทำกินรวม 44.28 ล้านไร่ ในปี 2536 (กรมป่าไม้, 2537: 75) ดังนั้นป่าไม้ที่ยังเหลืออยู่ทั้งในโซน C และโซน E ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้จึงมีเพียง 103.06 ล้านไร่

### 3.4.3 ป่าเพื่อการอนุรักษ์ตามนโยบาย

ป่าเพื่อการอนุรักษ์ตามนโยบายมี 3 ประเภท คือ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์และสวนรุกขชาติ

(1) วนอุทยาน (Forest Park) คือ พื้นที่ประกอบด้วยทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญทางระบบนิเวศวิทยา อันมีความสวยงามที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัว ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาตินั้นๆ วนอุทยานส่วนใหญ่ยังไม่ได้มีการพัฒนาพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวอย่างถาวร เป็นพื้นที่ขนาดเล็กจัดตั้งเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ มีความสำคัญในระดับท้องถิ่น จุดเด่นอาจได้แก่น้ำตก หุบเหว หน้าผา ถ้ำหรือหาดทราย วนอุทยานที่ประกาศแล้วมีจำนวน 110 แห่ง เนื้อที่ 756,866 ไร่ (ตารางที่ 3-19)

#### (2) สวนพฤกษศาสตร์

คือสวนที่รวบรวมพันธุ์ไม้ทั้งสดและแห้ง และแสดงถิ่นที่กำเนิดของพรรณพืชเพื่อเป็นแหล่งศึกษาทางพฤกษศาสตร์ ศึกษาความแตกต่างของชนิดพันธุ์ สภาพทางสรีรวิทยา การเจริญเติบโต การแพร่กระจาย การอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ ฯลฯ โดยในสวนพฤกษศาสตร์จะจัดปลูกพันธุ์ไม้ต่างๆ โดยในสวนพฤกษศาสตร์จะจัดปลูกพันธุ์ไม้ต่างๆ ทั้งของไทยและของต่างประเทศให้เป็นหมวดหมู่ตามหลักสากล และตามหลักวิชาการทางพฤกษศาสตร์ให้ดูสวยงาม และเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ

สวนพฤกษศาสตร์ ที่มีการจัดตั้งแล้วจำนวน 17 แห่ง เนื้อที่รวม 28,990 ไร่ (ตารางที่ 3-20)



ตารางที่ 3-18 ผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทั่วประเทศตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535

หน่วย : ไร่

| ท้องที่                               | ป่าสงวนแห่งชาติ |                        | เขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ |               |               |       |               |       |                    |      |
|---------------------------------------|-----------------|------------------------|------------------------------------------|---------------|---------------|-------|---------------|-------|--------------------|------|
|                                       |                 |                        | เพื่อการอนุรักษ์                         |               |               |       | เพื่อเศรษฐกิจ |       | เหมาะสมต่อการเกษตร |      |
|                                       | จำนวนป่า        | พื้นที่<br>ตามการจำแนก | ตามกฎหมาย<br>และมติ<br>คณะรัฐมนตรี       | เพิ่มเติม     | รวม           | %     | พื้นที่       | %     | พื้นที่            | %    |
| ภาคเหนือ<br>(14 จังหวัด)              | 233             | 65,935,098.00          | 10,679,375.00                            | 40,384,711.00 | 51,064,086.00 | 77.45 | 13,729,787.00 | 20.82 | 1,141,225.00       | 1.73 |
| ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ<br>(17 จังหวัด) | 352             | 34,449,691.00          | 3,649,099.00                             | 8,464,014.00  | 12,113,113.00 | 35.16 | 20,475,345.00 | 59.44 | 1,861,233.00       | 5.4  |
| ภาคกลางและภาคตะวันออก<br>(18 จังหวัด) | 167             | 29,587,311.27          | 8,886,775.00                             | 6,571,730.00  | 15,458,505.00 | 52.25 | 11,603,233.00 | 39.22 | 2,525,573.25       | 8.54 |
| ภาคใต้<br>(14 จังหวัด)                | 468             | 17,370,946.00          | 3,268,256.00                             | 6,329,455.00  | 9,597,711.00  | 55.25 | 6,078,726.00  | 34.99 | 1,694,509.00       | 9.76 |
| รวม                                   | 1,220           | 147,343,046.27         | 26,483,505.00                            | 61,749,910.00 | 88,233,415.00 | 59.88 | 51,887,091.02 | 35.22 | 7,222,540.25       | 4.90 |

ที่มา : กรมป่าไม้ (2535: 34)

ตารางที่ 3-19 เนื้อที่วนอุทยาน พ.ศ. 2556

| ลำดับ | วนอุทยาน                  | จังหวัด / ภาค | เนื้อที่ |           |
|-------|---------------------------|---------------|----------|-----------|
|       |                           |               | ตร.กม.   | ไร่       |
| 1     | น้ำตกบัวตอง - น้ำพุเจ็ดสี | เชียงใหม่     | 15.00    | 9,375.00  |
| 2     | น้ำตกแม่โท                | เชียงราย      | 6.40     | 4,000.00  |
| 3     | สันผาพญาไพร               | เชียงราย      | 4.80     | 3,000.00  |
| 4     | ดอยหัวแม่คำ               | เชียงราย      | 5.60     | 3,500.00  |
| 5     | ถ้ำหลวง - ขุนน้ำนางนอน    | เชียงราย      | 8.00     | 5,000.00  |
| 6     | พญาพิภักดิ์               | เชียงราย      | 6.00     | 3,750.00  |
| 7     | น้ำตกห้วยแม่สกก           | เชียงราย      | 4.48     | 2,800.00  |
| 8     | น้ำตกตาดควัน              | เชียงราย      | 3.36     | 2,100.00  |
| 9     | ดอยพระบาท                 | เชียงราย      | 4.80     | 3,000.00  |
| 10    | น้ำตกวังธารทอง            | เชียงราย      | 12.80    | 8,000.00  |
| 11    | ภูชี้ฟ้า                  | เชียงราย      | 4.00     | 2,500.00  |
| 12    | น้ำตกห้วยตาดทอง           | เชียงราย      | 8.00     | 5,000.00  |
| 13    | น้ำตกตาดสายรุ้ง           | เชียงราย      | 6.40     | 4,000.00  |
| 14    | ถ้ำผาแล                   | เชียงราย      | 5.60     | 3,500.00  |
| 15    | ภูชมดาว                   | เชียงราย      | 4.80     | 3,000.00  |
| 16    | น้ำตกขุนน้ำยาบ            | เชียงราย      | 4.80     | 3,000.00  |
| 17    | น้ำตกมีโอฉ่อแต๊ะ          | เชียงราย      | 5.60     | 3,500.00  |
| 18    | ริมโขง                    | เชียงราย      | 6.00     | 3,750.00  |
| 19    | ชาพันปี                   | เชียงราย      | 7.20     | 4,500.00  |
| 20    | ห้วยทรายมาน               | เชียงราย      | 6.40     | 4,000.00  |
| 21    | น้ำตกตาดสวรรค์            | เชียงราย      | 6.40     | 4,000.00  |
| 22    | น้ำตกศรีชมภู              | เชียงราย      | 12.00    | 7,500.00  |
| 23    | น้ำตกดอนศิลา - ผางาม      | เชียงราย      | 4.80     | 3,000.00  |
| 24    | น้ำตกห้วยก้างปลา          | เชียงราย      | 8.00     | 5,000.00  |
| 25    | ห้วยน้ำช้าง               | เชียงราย      | 22.45    | 14,033.00 |
| 26    | น้ำตกห้วยน้ำอู่           | เชียงราย      | 6.00     | 3,750.00  |
| 27    | ดอยกาดผี                  | เชียงราย      | 10.00    | 6,250.00  |
| 28    | น้ำตกแม่สลอง              | เชียงราย      | 6.40     | 4,000.00  |

ตารางที่ 3-19 (ต่อ)

| ลำดับ | วนอุทยาน              | จังหวัด / ภาค       | เนื้อที่ |           |
|-------|-----------------------|---------------------|----------|-----------|
|       |                       |                     | ตร.กม.   | ไร่       |
| 29    | แม่สลอง               | เชียงราย            | 2.29     | 1,431.00  |
| 30    | ไม้กลายเป็นหิน        | ตาก                 | 20.00    | 12,500.00 |
| 31    | ถ้ำตะเคียน            | ตาก                 | 10.00    | 6,250.00  |
| 32    | น้ำตกปะหละทะ          | ตาก                 | 0.96     | 600.00    |
| 33    | พระธาตุห้วยสีก        | ตาก                 | 1.28     | 800.00    |
| 34    | แก่งห้วยตาก           | ตาก                 | 18.00    | 11,250.00 |
| 35    | น้ำตกห้วยแม่ไข        | ตาก                 | 8.00     | 5,000.00  |
| 36    | แพะเมืองผี            | แพร่                | 0.27     | 167.00    |
| 37    | ผาหลักหมื่น           | แพร่                | 7.00     | 4,375.00  |
| 38    | ดอยม่อนแก้ว -ม่อนเต็ง | แพร่                | 0.90     | 562.84    |
| 39    | น้ำตกแม่สวรรค์น้อย    | แม่ฮ่องสอน          | 4.50     | 2,812.00  |
| 40    | ทุ่งบัวตอง            | แม่ฮ่องสอน          | 7.10     | 4,437.00  |
| 41    | ผาหินตั้ง             | แม่ฮ่องสอน          | 5.60     | 3,500.00  |
| 42    | แก้วโกมล              | แม่ฮ่องสอน          | 0.08     | 51.26     |
| 43    | น้ำตกไม้ช้างหนาม      | แม่ฮ่องสอน          | 7.20     | 4,500.00  |
| 44    | น้ำตกกลอไค้           | แม่ฮ่องสอน          | 10.00    | 6,250.00  |
| 45    | ไม้สักใหญ่            | แม่ฮ่องสอน          | 23.00    | 14,375.00 |
| 46    | น้ำตกแม่ยมหลวง        | แม่ฮ่องสอน          | 2.10     | 1,312.00  |
| 47    | ถ้ำธารลอด             | แม่ฮ่องสอน          | 3.90     | 2,436.00  |
| 48    | น้ำตกห้วยแม่แสด       | แม่ฮ่องสอน          | 10.72    | 6,700.00  |
| 49    | เขาหลวง               | นครสวรรค์ อุทัยธานี | 95.00    | 59,375.00 |
| 50    | ถ้ำเพชร - ถ้ำทอง      | นครสวรรค์           | 4.80     | 3,000.00  |
| 51    | ถ้ำผาตูบ              | น่าน                | 0.84     | 528.00    |
| 52    | ภูลังกา               | พะเยา               | 12.48    | 7,800.00  |
| 53    | ร่องคำหลวง            | พะเยา               | 4.80     | 3,000.00  |
| 54    | น้ำตกน้ำมิน           | พะเยา               | 6.19     | 3,870.00  |
| 55    | นครไชยบุรี            | พิจิตร              | 1.73     | 1,080.00  |
| 56    | ดอยเวียงแก้ว          | ลำพูน               | 42.00    | 26,250.00 |
| 57    | เขาพนมทอง             | พิษณุโลก            | 20.00    | 12,500.00 |
| 58    | ม่อนพระยาแช่          | ลำปาง               | 29.73    | 18,579.00 |
| 59    | ถ้ำลม - ถ้ำวัง        | สุโขทัย             | 12.80    | 8,000.00  |

ตารางที่ 3-19 (ต่อ)

| ลำดับ                 | วนอุทยาน                  | จังหวัด / ภาค | เนื้อที่ |            |
|-----------------------|---------------------------|---------------|----------|------------|
|                       |                           |               | ตร.กม.   | ไร่        |
| ภาคเหนือ              |                           |               | 627.56   | 392,224.10 |
| 60                    | ต้นสักใหญ่                | อุดรดิตถ์     | 35.20    | 22,000.00  |
| 61                    | ถ้ำเขาวง                  | อุทัยธานี     | 13.00    | 8,125.00   |
| ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ |                           |               | 460.95   | 288,096.50 |
| 1                     | ภูพระ                     | กาฬสินธุ์     | 9.92     | 6,200.00   |
| 2                     | ภูแฝก                     | กาฬสินธุ์     | 6.50     | 4,062.50   |
| 3                     | ภูผาวัว                   | กาฬสินธุ์     | 6.40     | 4,000.00   |
| 4                     | น้ำตกบ่าหลวง              | ขอนแก่น       | 1.92     | 1,200.00   |
| 5                     | ภูหัน - ภูระงำ            | ขอนแก่น       | 8.00     | 5,000.00   |
| 6                     | เขากระโดง                 | บุรีรัมย์     | 2.32     | 1,450.00   |
| 7                     | โกสัมพี                   | มหาสารคาม     | 0.20     | 125.00     |
| 8                     | ชีหลง                     | มหาสารคาม     | 0.19     | 119.00     |
| 9                     | ดงบังอี                   | มุกดาหาร      | 2.08     | 1,300.00   |
| 10                    | ภูผาล้อม                  | เลย           | 13.60    | 8,500.00   |
| 11                    | ผางาม                     | เลย           | 11.92    | 7,450.00   |
| 12                    | ถ้ำแสงธรรมพรหมมาวาส       | เลย           | 8.00     | 5,000.00   |
| 13                    | หริรักษ์                  | เลย           | 13.20    | 8,250.00   |
| 14                    | น้ำตกห้วยเลา              | เลย           | 3.40     | 2,125.00   |
| 15                    | ภูบ่อบิด                  | เลย           | 11.42    | 7,137.00   |
| 16                    | ภูผาแต่น                  | สกลนคร        | 50.00    | 31,250.00  |
| 17                    | พนมสวาย                   | สุรินทร์      | 3.96     | 2,475.00   |
| 18                    | ป่าสนหนองคู               | สุรินทร์      | 10.00    | 6,250.00   |
| 19                    | น้ำตกธารทิพย์             | หนองคาย       | 6.00     | 3,750.00   |
| 20                    | บัวบาน                    | หนองบัวลำภู   | 3.20     | 2,000.00   |
| 21                    | ภูผาแดง                   | หนองบัวลำภู   | 17.87    | 11,170.00  |
| 22                    | ภูสิงห์ - ภูผาผึ้ง        | อำนาจเจริญ    | 16.00    | 10,000.00  |
| 23                    | วังสามหมอ                 | อุดรธานี      | 2.88     | 1,800.00   |
| 24                    | ภูหินจอมธาตุ (ถ้ำสิงห์)   | อุดรธานี      | 40.00    | 25,000.00  |
| 25                    | ภูเขาสวนกวาง              | อุดรธานี      | 55.77    | 34,858.00  |
| 26                    | น้ำตกคอยนาง (น้ำตกธารงาม) | อุดรธานี      | 125.00   | 78,125.00  |
| 27                    | ภูพระบาทบัวบก             | อุดรธานี      | 13.00    | 8,125.00   |
| 28                    | น้ำตกผาหลวง               | อุบลราชธานี   | 18.20    | 11,375.00  |

ตารางที่ 3-19 (ต่อ)

| ลำดับ         | วนอุทยาน           | จังหวัด / ภาค   | เนื้อที่ |            |
|---------------|--------------------|-----------------|----------|------------|
|               |                    |                 | ตร.กม.   | ไร่        |
| ภาคกลาง       |                    |                 | 35.64    | 22,276.00  |
| 1             | พระแท่นดงรัง       | กาญจนบุรี       | 2.15     | 1,344.00   |
| 2             | ปราณบุรี           | ประจวบคีรีขันธ์ | 3.17     | 1,984.00   |
| 3             | เขตาม่องล่าย       | ประจวบคีรีขันธ์ | 1.38     | 862.00     |
| 4             | ท้าวโกษา           | ประจวบคีรีขันธ์ | 0.80     | 500.00     |
| 5             | แม่รำพึง           | ประจวบคีรีขันธ์ | 7.17     | 4,483.00   |
| 6             | ปากกลางอ่าว        | ประจวบคีรีขันธ์ | 1.92     | 1,200.00   |
| 7             | ห้วยน้ำซับ         | ประจวบคีรีขันธ์ | 8.32     | 5,200.00   |
| 8             | ชะอำ               | เพชรบุรี        | 0.67     | 416.00     |
| 9             | เขานางพันธุรัต     | เพชรบุรี        | 2.50     | 1,562.00   |
| 10            | ถ้ำเขาน้อย         | ราชบุรี         | 4.80     | 3,000.00   |
| 11            | พุม่วง             | สุพรรณบุรี      | 2.76     | 1,725.00   |
| ภาคตะวันออก   |                    |                 | 46.36    | 28,973.00  |
| 1             | เขาแหลมสิงห์       | จันทบุรี        | 15.20    | 9,500.00   |
| 2             | น้ำตกเขาเจ้าบ่อทอง | ชลบุรี          | 31.16    | 19,473.00  |
| ภาคใต้        |                    |                 | 40.47    | 25,296.75  |
| 1             | น้ำตกกะเปาะ        | ชุมพร           | 0.45     | 283.00     |
| 2             | น้ำตกพ่าน          | ตรัง            | 14.75    | 9,219.00   |
| 3             | บ่อน้ำร้อนกันตัง   | ตรัง            | 0.80     | 500.00     |
| 4             | สระนางมโนราห์      | พังงา           | 0.29     | 180.00     |
| 5             | น้ำตกgramมัญ       | พังงา           | 0.20     | 125.00     |
| 6             | เมืองเก่าชัยบุรี   | พัทลุง          | 3.00     | 1,875.00   |
| 7             | ควนเขาวัง          | สงขลา           | 3.26     | 2,037.50   |
| 8             | น้ำตกธาราสวรรค์    | สตูล            | 17.72    | 11,077.25  |
| รวมทั้งประเทศ |                    |                 | 1,210.99 | 756,866.35 |

ที่มา: กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช (2558: 1)

ตารางที่ 3-20 เนื้อที่สวนพฤกษศาสตร์ พ.ศ. 2556

| ลำดับ | สวนพฤกษศาสตร์                                                  | จังหวัด               | เนื้อที่ |           |
|-------|----------------------------------------------------------------|-----------------------|----------|-----------|
|       |                                                                |                       | ตร.กม.   | ไร่       |
| 1     | สวนพฤกษศาสตร์วรรณคดี ภาคเหนือ                                  | เชียงใหม่             | 0.34     | 210.00    |
| 2     | สวนพฤกษศาสตร์วรรณคดี ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ                     | ร้อยเอ็ด              | 1.60     | 1,000.00  |
| 3     | สวนพฤกษศาสตร์ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ดงฟ้าห่วน)                 | อุบลราชธานี           | 3.52     | 2,200.00  |
| 4     | สวนพฤกษศาสตร์วรรณคดี ภาคกลาง                                   | ราชบุรี               | 2.06     | 1,287.00  |
| 5     | สวนพฤกษศาสตร์ภาคกลาง (พุแค)                                    | สระบุรี               | 8.51     | 5,321.00  |
| 6     | สวนพฤกษศาสตร์ภาคตะวันออก (เขาหินซ้อน)                          | ฉะเชิงเทรา            | 0.64     | 400.00    |
| 7     | สวนพฤกษศาสตร์บ้านเพ                                            | ระยอง                 | 1.00     | 625.00    |
| 8     | สวนพฤกษศาสตร์ 100 ปี กรมป่าไม้ (เขาอ่างฤๅไน)                   | สระแก้ว<br>ฉะเชิงเทรา | 8.87     | 5,545.00  |
| 9     | สวนพฤกษศาสตร์ภาคใต้ (เขาช่อง)                                  | ตรัง                  | 2.40     | 1,500.00  |
| 10    | สวนพฤกษศาสตร์สากลภาคใต้ (ทุ่งค่าย)                             | ตรัง                  | 4.16     | 2,600.00  |
| 11    | สวนพฤกษศาสตร์ชายแดนภาคใต้                                      | นราธิวาส              | 2.00     | 1,250.00  |
| 12    | สวนพฤกษศาสตร์พัทลุง                                            | พัทลุง                | 9.76     | 6,100.00  |
| 13    | สวนพฤกษศาสตร์วรรณคดี ภาคใต้                                    | สงขลา                 | 0.58     | 364.00    |
| 14    | สวนรวมพรรณไม้ป่า 60 พรรษา มหาราชินี (ภาคเหนือ)                 | เชียงใหม่             | 0.26     | 160.00    |
| 15    | สวนรวมพรรณไม้ป่า 60 พรรษา มหาราชินี<br>(ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) | อุดรธานี              | 0.10     | 60.00     |
| 16    | สวนรวมพรรณไม้ป่า 60 พรรษา มหาราชินี (ภาคกลาง)                  | ราชบุรี               | 0.43     | 268.00    |
| 17    | สวนรวมพรรณไม้ป่า 60 พรรษา มหาราชินี (ภาคใต้)                   | นราธิวาส              | 0.16     | 100.00    |
| รวม   |                                                                |                       | 46.38    | 28,990.00 |

ที่มา: กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช (2558: 1)

**(3) สวนรุกขชาติ**

คือแหล่งรวมพันธุ์ไม้ของท้องถิ่นที่มีค่า โดยจัดปลูกให้มีความสวยงาม เพื่อเป็นสถานที่  
ศึกษาด้านพันธุ์ไม้สำหรับประชาชน และเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ

สวนรุกขชาติที่ได้จัดตั้งมีจำนวน 56 แห่ง เนื้อที่รวม 25,953 ไร่ (ตารางที่ 3-22)

ตารางที่ 3-21 เนื้อที่สวนรุกขชาติ พ.ศ. 2556

| ลำดับ                 | สวนรุกขชาติ                                  | จังหวัด / ภาค | เนื้อที่ (Area) |           |
|-----------------------|----------------------------------------------|---------------|-----------------|-----------|
|                       |                                              |               | ตร.กม.          | ไร่       |
| ภาคเหนือ              |                                              |               | 24.37           | 15,230.89 |
| 1                     | สวนรุกขชาติโป่งสลิ                           | เชียงราย      | 1.07            | 668.00    |
| 2                     | สวนรุกขชาติ 80 พรรษา มหาราชินี               | เชียงราย      | 0.80            | 500.00    |
| 3                     | สวนรุกขชาติไม้เมืองหนาว                      | เชียงใหม่     | 0.80            | 500.00    |
| 4                     | สวนรุกขชาติห้วยแก้ว                          | เชียงใหม่     | 0.10            | 62.14     |
| 5                     | สวนรุกขชาติ 100 ปี กรมป่าไม้ (ขับสมบูรณ์)    | นครสวรรค์     | 2.34            | 1,465.00  |
| 6                     | สวนรุกขชาติแช่แห้ง                           | น่าน          | 0.12            | 72.00     |
| 7                     | สวนรุกขชาติห้วยน้ำอุ่น                       | น่าน          | 1.00            | 625.00    |
| 8                     | สวนรุกขชาติกาญจนกุมาร                        | พิจิตร        | 0.51            | 316.50    |
| 9                     | สวนรุกขชาติสกุณทยาน                          | พิษณุโลก      | 1.30            | 814.00    |
| 10                    | สวนรุกขชาติขับชมภู                           | เพชรบูรณ์     | 0.29            | 180.00    |
| 11                    | สวนรุกขชาติเมืองราด                          | เพชรบูรณ์     | 0.08            | 47.00     |
| 12                    | สวนรุกขชาติช่อแฮ                             | แพร่          | 0.08            | 52.00     |
| 13                    | สวนรุกขชาติห้วยทรายขาว                       | แพร่          | 0.04            | 25.00     |
| 14                    | สวนรุกขชาติห้วยโรง                           | แพร่          | 0.15            | 95.00     |
| 15                    | สวนรุกขชาติโป่งแช่                           | แม่ฮ่องสอน    | 0.35            | 216.00    |
| 16                    | สวนรุกขชาติแม่สุริน                          | แม่ฮ่องสอน    | 5.27            | 3,293.00  |
| 17                    | สวนรุกขชาติห้วยชมภู                          | แม่ฮ่องสอน    | 4.20            | 2,628.00  |
| 18                    | สวนรุกขชาติ 100 ปี กรมป่าไม้ (ดอยหมากหินหอม) | แม่ฮ่องสอน    | 1.65            | 1,031.00  |
| 19                    | สวนรุกขชาติห้วยตาก                           | ลำปาง         | 0.13            | 80.00     |
| 20                    | สวนรุกขชาติพระบาท                            | ลำปาง         | 3.39            | 2,120.00  |
| 21                    | สวนรุกขชาติห้างฉัตร                          | ลำปาง         | 0.25            | 156.25    |
| 22                    | สวนรุกขชาติเขาดินไพรวัน                      | สุโขทัย       | 0.30            | 190.00    |
| 23                    | สวนรุกขชาติบ้านแพะ                           | อุตรดิตถ์     | 0.15            | 95.00     |
| ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ |                                              |               | 10.60           | 6,627.23  |
| 1                     | สวนรุกขชาติเขาสวนกวาง                        | ขอนแก่น       | 0.07            | 44.00     |
| 2                     | สวนรุกขชาติลุ่มน้ำพอง (โสกแต้)               | ขอนแก่น       | 0.60            | 377.00    |
| 3                     | สวนรุกขชาติน้ำผุดทัพลาว                      | ชัยภูมิ       | 0.26            | 160.00    |
| 4                     | สวนรุกขชาติ 100 ปี กรมป่าไม้ (ภูเก้าขาว)     | ชัยภูมิ       | 2.40            | 1,500.00  |
| 5                     | สวนรุกขชาติวังปอพาน                          | นครพนม        | 0.28            | 174.00    |
| 6                     | สวนรุกขชาติท่าสองคอน                         | มหาสารคาม     | 0.02            | 10.00     |
| 7                     | สวนรุกขชาติพุทธมณฑล                          | มหาสารคาม     | 0.48            | 300.00    |
| 8                     | สวนรุกขชาติดงบังอี่                          | มุกดาหาร      | 0.70            | 440.00    |
| 9                     | สวนรุกขชาติดงมะอี่                           | ร้อยเอ็ด      | 0.05            | 34.00     |
| 10                    | สวนรุกขชาติดอนหัวนา                          | ร้อยเอ็ด      | 0.06            | 40.00     |

ตารางที่ 3-21 (ต่อ)

| ลำดับ         | สวนรุกขชาติ                                      | จังหวัด / ภาค | เนื้อที่ (Area) |           |
|---------------|--------------------------------------------------|---------------|-----------------|-----------|
|               |                                                  |               | ตร.กม.          | ไร่       |
| 11            | สวนรุกขชาติโพธาราม                               | ร้อยเอ็ด      | 0.18            | 115.00    |
| 12            | สวนรุกขชาติ 100 ปี กรมป่าไม้ (ปากปวน)            | เลย           | 1.04            | 650.00    |
| 13            | สวนรุกขชาติภูซำ                                  | เลย           | 3.20            | 2,000.00  |
| 14            | สวนรุกขชาติ 100 ปี กรมป่าไม้ (น้ำตกสำโรงเกียรติ) | ศรีสะเกษ      | 0.88            | 548.00    |
| 15            | สวนรุกขชาติน้ำตกธารทอง                           | หนองคาย       | 0.14            | 90.00     |
| 16            | สวนรุกขชาติ 60 ปี ความสัมพันธ์ทางการทูต ไทย-ลาว  | หนองคาย       | 0.10            | 60.00     |
| 17            | สวนรุกขชาติบ้านดุง                               | อุดรธานี      | 0.06            | 35.23     |
| 18            | สวนรุกขชาติอุบลนารมย์                            | อุบลราชธานี   | 0.08            | 50.00     |
| ภาคกลาง       |                                                  |               | 3.34            | 2,086.00  |
| 1             | สวนรุกขชาติกำแพงแสน                              | นครปฐม        | 0.80            | 500.00    |
| 2             | สวนรุกขชาติ 100 ปี กรมป่าไม้ (ทุ่งขนาย)          | เพชรบุรี      | 0.40            | 250.00    |
| 3             | สวนรุกขชาติถ้ำจอมพล                              | ราชบุรี       | 0.28            | 178.00    |
| 4             | สวนรุกขชาติวังก้านเหลือง                         | ลพบุรี        | 0.56            | 350.00    |
| 5             | สวนรุกขชาติมวกเหล็ก                              | สระบุรี       | 0.48            | 300.00    |
| 6             | สวนรุกขชาติค่ายบางระจัน                          | สิงห์บุรี     | 0.18            | 115.00    |
| 7             | สวนรุกขชาติคูเมือง                               | สิงห์บุรี     | 0.54            | 335.00    |
| 8             | สวนรุกขชาติด่านช้าง                              | สุพรรณบุรี    | 0.09            | 58.00     |
| ภาคตะวันออก   |                                                  |               | 2.04            | 1,278.00  |
| 1             | สวนรุกขชาติสมเด็จพระปิ่นเกล้า                    | ฉะเชิงเทรา    | 0.40            | 250.00    |
| 2             | สวนรุกขชาติหนองตาอยู่                            | ชลบุรี        | 0.86            | 540.00    |
| 3             | สวนรุกขชาติเขาฉกรรจ์                             | สระแก้ว       | 0.78            | 488.00    |
| ภาคใต้        |                                                  |               | 1.17            | 731.00    |
| 1             | สวนรุกขชาติพฤษภามหาราชินี                        | ปัตตานี       | 0.04            | 25.00     |
| 2             | สวนรุกขชาติรักษะวาริน                            | ระนอง         | 0.80            | 500.00    |
| 3             | สวนรุกขชาติถ้ำเขาน้อย                            | สงขลา         | 0.09            | 56.00     |
| 4             | สวนรุกขชาติเขาพุทธทอง                            | สุราษฎร์ธานี  | 0.24            | 150.00    |
| รวมทั้งประเทศ |                                                  |               | 41.52           | 25,953.12 |

ที่มา: กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช (2556: 1)



### 3.5 โครงการจอมป่า : ตัวอย่างวิธีปฏิบัติในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้โดยมีส่วนร่วม

มูลนิธิสืบนาคะเสถียร (2551) ได้สรุปถึงโครงการจอมป่าโดยลำดับความเป็นมา รวมทั้งกิจกรรม หนุนเสริมรวม 9 ประการ ดังนี้

ในปี 2540 กรมป่าไม้ เริ่มดำเนินโครงการร่วมรักษาผืนป่าตะวันตก โดยมูลนิธิสืบนาคะเสถียร จัดตั้งกองทุนป่าตะวันตกขึ้นเพื่อหางบประมาณนำไปใช้ช่วงเตรียมความพร้อม ส่วนกรมป่าไม้ได้ตั้ง คณะกรรมการชุดใหญ่ 53 คน จากภาครัฐและองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมวางแผนการดำเนิน โครงการจัดการผืนป่าตะวันตกอย่างเป็นรูปธรรม เช่น จัดอบรมเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของ พนักงานพิทักษ์ป่าเพื่อการอนุรักษ์ผืนป่าตะวันตก และการสนับสนุนให้เกิดคณะกรรมการอนุรักษ์ผืนป่า ตะวันตก ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนจากภาคประชาชนในจังหวัดรอบผืนป่าตะวันตก ได้เข้ามามีส่วนร่วม การดำเนินงานกับภาครัฐอย่างแท้จริง รวมถึงการระดมทุนในการทำกิจกรรมต่างๆ จวบจนปี พ.ศ. 2542 รัฐบาลประเทศเดนมาร์ก (โดยกองทุน DANCED) ได้ให้การสนับสนุนงบประมาณ โดยร่วมกับรัฐบาลไทย โดยกรมป่าไม้ จัดให้มีโครงการจัดการผืนป่าตะวันตกเชิงระบบนิเวศ ( The Western Forest Complex Ecosystem Management- เรียกโดยทั่วไปว่าโครงการ WEFCON) มีระยะเวลาดำเนินโครงการตั้งแต่เดือน ธันวาคมปี 2542 ถึง เมษายน 2546 โดยมีหลักการพื้นฐานของการดำเนินการ 4 ประการคือ 1) ให้ถือว่าผืนป่า ตะวันตกโดยธรรมชาติเป็นป่าผืนเดียวกันทั้งผืน 2) ให้วางแผนการอนุรักษ์เป็นกรอบปฏิบัติเดียวกันทั้งป่า 3) ต้อง รักษาและคงไว้ซึ่งคุณค่าของผืนป่าตะวันตกอย่างยั่งยืน 4) เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ในการอนุรักษ์ภายใต้หลักการที่ว่า “ป่าเป็นสมบัติของคนไทยทั้งชาติ” โดยจะเห็นได้ว่าโครงการดังกล่าวมี พื้นฐานของวิทยาศาสตร์ทางนิเวศวิทยาและความร่วมมือจากภาคประชาชนผลการดำเนินงานในโครงการ WEFCON ได้เกิดการริเริ่มการจัดการในภาพรวมของทั้งผืนป่า โดยเกิดกิจกรรมฝึกอบรม เกิดการสำรวจ และประเมินสภาพทางนิเวศวิทยาผืนป่าตะวันตกทั่วทั้งพื้นที่ นำมาใช้เป็นข้อมูลในการแบ่งเขตการ จัดการพื้นที่เชิงนิเวศ (ECOSYSTEM ZONING) เป็นแผนที่ในระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS), เกิดการ ส่งเสริมเครือข่ายชุมชน ในนามคณะกรรมการอนุรักษ์ผืนป่าตะวันตกระดับจังหวัด (กอต.) ขึ้นครบทั้ง 6 จังหวัด เมื่อโครงการ WEFCON ใกล้จบโครงการได้มีการหารือถึงแนวทางการพัฒนาโครงการให้องค์กรพัฒนา เอกชน คือมูลนิธิสืบนาคะเสถียรร่วมจัดทำโครงการประสานงานกับชุมชนและภาคประชาชนในการพัฒนาความ ร่วมมือ และขจัดความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ระหว่างภาครัฐและชุมชนมากขึ้น นอกจากนี้ยัง ตั้งเป้าหมายที่จะทำกิจกรรมต่างๆ ลงลึกถึงระดับพื้นที่หมู่บ้านที่อยู่กลางป่าให้ได้มากที่สุด

พ.ศ. 2547-2551 มูลนิธิสืบนาคะเสถียร และกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช ได้ขอรับการ สนับสนุนโครงการที่จะดำเนินงานต่อเนื่องจาก โครงการ WEFCON โดยการดำเนินการขอรับการสนับสนุน ได้ดำเนินการภายใต้โครงการความร่วมมือด้านการพัฒนาแห่งประเทศเดนมาร์ก (DANIDA) ในโปรแกรม การจัดการพื้นที่คุ้มครองอย่างมีส่วนร่วม (Joint Management of Protected Areas : JoMPA) โดย มูลนิธิสืบนาคะเสถียรได้รับดำเนินโครงการในชื่อ โครงการร่วมรักษาผืนป่าตะวันตกเชิงระบบนิเวศ (The WEFCON Ecosystem Joint Conservation Project) แต่มักเรียกทั่วไปตามชื่อ โครงการ JoMPA “จอมป่า” ทั้งนี้ยังมุ่งหวังด้วยการดำเนินงานในโครงการจะเป็นตัวอย่างให้เกิดความรู้และแนวทางที่จะ นำไปสู่การปรับรูปแบบการจัดการผืนป่าของประเทศต่อไป

สำหรับกิจกรรมในข้ออื่นๆ ได้แก่การสร้างความเข้มแข็งให้กับคณะกรรมการเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า (กสป.) คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ (กอส.) และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) การเพิ่มขีดความสามารถในการสนับสนุนกิจกรรมอนุรักษ์ในผืนป่าตะวันตกแก่สำนักบริหารจัดการในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ทั้ง 3 แห่ง จัดทำแนวเขตเพื่อการจัดการและจัดวางระบบการติดตามความคงอยู่ของความหลากหลายทางชีวภาพและระบบนิเวศ พัฒนาระบบติดตามผลและการลาดตระเวนให้มีประสิทธิภาพ สำนักงานนวัตกรรมพื้นที่คุ้มครอง (Protected Area Innovation Unit – PAIU) ซึ่งเป็นหน่วยงานของกรมอุทยานฯ ที่จัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินโครงการเป็นผู้รับผิดชอบหลัก

### กิจกรรมหนุนเสริม

#### แผนชุมชนพึ่งตนเองหมู่บ้านเป้าหมาย 40 ชุมชนในผืนป่า

แนวคิดชุมชนเป็นสุขและคณะกรรมการระดับหมู่บ้านจะเกิดการพัฒนาไปสู่ความร่วมมือระหว่างชุมชน และเจ้าหน้าที่ของพื้นที่อนุรักษ์ โดยการประสานงานของมูลนิธิสืบนาคะเสถียร

##### 1. รักษาระบบนิเวศไร่หมุนเวียน

ในชุมชนกะเหรี่ยงดั้งเดิมพื้นที่เป้าหมายกลุ่มบ้านจะแก แม่จันทะ

วิธีการทำไร่หมุนเวียนของชาวกะเหรี่ยง เป็นการทำเกษตรที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เป็นภูเขา เนื่องจากไม่มีธาตุอาหารที่ได้จากการพัดพามาของน้ำ จึงต้องพักดินให้ฟื้นตัวจนเมื่อระยะเวลาหนึ่งซึ่งอาจถึง 5-10 ปี ก็จะเวียนกลับมาทำไร่ในพื้นที่เดิม โดยในภาพรวมแล้วมักไม่ขยายพื้นที่ไปจาก “ไร่ซาก” ที่เคยทำกันมา นอกจากนี้ยังมีประเพณีการเก็บ “ป่าแก่” ไว้เป็นพื้นที่เก็บเห็ด หาหน่อ เป็นป่าถาวรเล็กๆ แทรกอยู่ทั่วไปในไร่กะเหรี่ยงเป็นหนึ่งเพียง 3 – 5 ไร่ สามารถมีผลผลิตพอเพียงสำหรับครอบครัวทั้งชั่วชีวิตตลอดไป พริก ที่ขาย เอาเงิน และมีของแถม คือ ผัก สมุนไพร ยาสูบ และดอกไม้ ดังนั้นไร่กะเหรี่ยงเล็กๆ จะให้ปัจจัยดำรงชีวิตอย่างพอเพียงมากกว่าไร่ประจำที่ปลูกพืชเชิงเดี่ยวเป็นอย่างมาก นอกจากนี้พื้นที่ไร่ซาก และป่าแก่ ทำหน้าที่เชื่อมต่อระบบนิเวศป่าโดยรอบ

##### 2. หนุนเสริมชุมชนเป็นสุข เกษตรผสมผสาน

พื้นที่เป้าหมายกลุ่มบ้านโละโคะ ปางสัก หาดจั่ว แม่น้ำน้อย บิล้อคคี

พื้นที่ถากถางจับจองในผืนป่าตะวันตก หลายแห่งปลูกพืชไร่อยู่ไม่กี่ชนิด คือ ข้าวโพด พักทอง มันเทศ เหล่านี้ล้วนเป็นเกษตรอุตสาหกรรมที่ต้องพึ่งเมล็ดพันธุ์ และยาฆ่าแมลง ส่งมลพิษจากต้นน้ำ ถึงปลายน้ำ และเกษตรกรตกอยู่ในวงจรหนี้สินไม่รู้จบการหนุนเสริมให้ชุมชนสำรวจตรวจสอบสุขภาพของครอบครัว และชุมชน และร่วมคิดทิศทางแก้ไขปัญหาร่วมกัน เป็นหัวใจของแนวคิดชุมชนเป็นสุข กิจกรรมเกษตรผสมผสานหลายแห่งอาจเป็นคำตอบของประชาชน

##### 3. เกษตรสีขั้น คีนไม้ใหญ่ให้พระเจ้าแผ่นดิน

พื้นที่เป้าหมายกลุ่มบ้านทุ่งนางครวญ แม่กะบุง

การถากถางผืนป่าเป็นพื้นที่กว้างใหญ่ที่บ้านทุ่งนางครวญ ห้วยเสือ ชะอี ภูเตย รวมถึง การอพยพชุมชนจากพื้นที่น้ำท่วมเขื่อนศรีนครินทร์ที่บ้านแม่กะบุง เป็นความสูญเสียผืนป่าสมบูรณ์ครั้งใหญ่ การเร่งนำสภาพแวดล้อมเชิงวนเกษตรแทนที่พืชไร่เป็นความจำเป็นเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาการชะล้างพังทลายหน้าดินและการขาดจากกันของระบบนิเวศ

#### 4. เกษตรอินทรีย์วิถีกะเหรี่ยง

พื้นที่เป้าหมายกลุ่มบ้านเขาเหล็ก ตะเพินคี ต้นมะพร้าว คลิตี้ล่าง สะเนพ่อง หม่องก๊วะ อัมผางคี พื้นที่ชุมชนกะเหรี่ยงที่ได้รับผลการเปลี่ยนแปลงจากสภาพคมนาคมที่ดีขึ้นนำไปสู่การเปลี่ยนวิถีไร่นาหม่อนเลี้ยงไหมพืชเชิงเดี่ยวแต่วัฒนธรรมที่เข้มแข็งทำให้ส่วนหนึ่งยังคงการทำไร่หม่อนเลี้ยงไหมได้การหนุนเสริมวิถีเกษตรอินทรีย์ผสมผสานกับภูมิปัญญาท้องถิ่นดั้งเดิมจะนำไปสู่แนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืน ในแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง

#### 5. สวนป่าไผ่ไม้รวก ทดแทนผลผลิตจากป่า

พื้นที่เป้าหมายกลุ่มบ้านช่องหล่า เขาแก่งเรียง พื้นที่ป่าจังหวัดกาญจนบุรีเป็นแหล่งตัดไม้ไผ่ไปใช้ทั่วประเทศมาเป็นเวลานานในปัจจุบันและสภาพผืนป่าทรุดโทรมเกินขีดรองรับสภาพธรรมชาติ การส่งเสริมนาร่องการปลูกไม้ไผ่ตัดลำตัดหน่อไม้ในพื้นที่เกษตรของชุมชนจึงเป็นแนวทางหนึ่งในการรักษาผืนป่า

#### 6. คณะกรรมการอนุรักษ์ผืนป่าตะวันตก 6 จังหวัด (กอต.) : หลักบ้านหลักเมือง

ประชาคมความร่วมมือจากรัฐประชาชนในเมือง และชุมชนติดผืนป่าซึ่งมีความรู้ และประสบการณ์ร่วมคิดร่วมทำงานเชิงนโยบายในการเสนอแนะความคิดเห็นสู่สาธารณะในการปกป้องผลกระทบต่างๆ ที่เข้าสู่ผืนป่าในแต่ละจังหวัด ได้แก่ ตาก กำแพงเพชร นครสวรรค์ อุทัยธานี สุพรรณบุรี และกาญจนบุรี ตลอดจนการทำงานในนามเครือข่าย 6 จังหวัด นอกจากนี้ซึ่งร่วมกันดำเนินโครงการสร้างเครือข่ายแนวร่วมกับกลุ่มกิจกรรมอื่นๆ รอบผืนป่า

#### 7. เครือข่ายวิทยากรกระบวนการ

การประสานความร่วมมือระหว่างบุคลากรจากกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มูลนิธิสืบนาคะเสถียร กอต. อาสาสมัคร จากจังหวัด และชุมชน จะได้รับการอบรมเพื่อให้เกิดทักษะในการดำเนินกระบวนการสร้างความร่วมมือในลักษณะต่างๆ เพื่อร่วมทำหน้าที่ระดมความคิดเห็นจากพหุภาคีความร่วมมือเพื่อเป็นตัวเชื่อมโยงทุกภาคส่วนให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน

#### 8. ศูนย์ประสานงานระบบสารสนเทศและความร่วมมือ

ในแต่ละสำนักบริหารจัดการในพื้นที่อนุรักษ์ทั้ง 3 เขต ได้แก่ เขตบ้านโป่ง เขตนครสวรรค์ และเขตตาก จะเป็นศูนย์ข้อมูลในระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS) และประสานความร่วมมือจากพื้นที่อนุรักษ์ต่างๆ การพัฒนาศักยภาพบุคลากร และบริการข้อมูลเพื่อการตัดสินใจต่างๆ จะเกิดขึ้นในแต่ละสำนักรวมถึงเป็นหน่วยงานกลางระหว่างสำนักนวัตกรรมพื้นที่คุ้มครอง และแต่ละพื้นที่อนุรักษ์ในการพัฒนาเชิงวิชาการและถ่ายทอดบทเรียนการทำงาน

#### 9. คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ (กอกช.)

คณะกรรมการเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า (กสป.) : รูปธรรมของการมีส่วนร่วม

การจัดการพื้นที่อนุรักษ์ทั้ง 17 พื้นที่ในรูปแบบการมีส่วนร่วมจากคณะกรรมการที่อยู่อาศัยใกล้ชิดหรือมีความเกี่ยวข้องกับพื้นที่เป็นมิติใหม่ในการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน และเอกชนในการร่วมกับรัฐที่จะนำไปสู่การจัดการผืนป่าอย่างยั่งยืน

“จอมป่า” คือความหมายต่อไปนี้

“ป่าอยู่ได้” : พื้นที่ของผืนป่าตะวันตกจะได้รับการดูแลให้คงอยู่อย่างยั่งยืน นี่คือสิ่งที่จะชี้วัดผลการดำเนินงานทั้งหมดที่กล่าวมา

“คนอยู่ได้” : ชุมชนภายในผืนป่าจะได้รับการหนุนเสริมให้เกิดความเข้มแข็งในวิถีชีวิตเป็นมิตรกับผืนป่า ภายใต้ความพอเพียง พอดีและยึดหลักความปึกติสุข และวิถีวัฒนธรรม นอกจากนี้ยังเกิดกระบวนการสร้างวิทยากรชุมชนขึ้นเพื่อร่วมกันดำเนินงานอย่างมีส่วนร่วม

“เสือก็อยู่ได้” : ในหลักการทั้งหมดสิ่งที่เป็นหัวใจ “จอมป่า” คือการมุ่งรักษาเพื่อให้ความหลากหลายทางชีวภาพ และระบบนิเวศดั้งเดิมของผืนป่าตะวันตกได้รับการดูแลให้คงอยู่อย่างยั่งยืน ด้วยความรับผิดชอบและร่วมรับผลได้ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ชุมชน และผู้มีส่วนได้เสียในท้องถิ่นและสาธารณะชนทั่วไป ดังนั้นมูลนิธิสืบฯ จึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่าการดำเนินงานจะนำไปสู่การรักษามรดกของเราให้คงอยู่ซึ่งในระบบนิเวศแล้วหากเสือซึ่งเป็นตัวแทนของผู้บริโภคอันดับสูงบนห่วงโซ่อาหารยังอยู่ได้แสดงว่าผืนป่าตะวันตกย่อมยังคงความอุดมสมบูรณ์ไม่เป็นผืนป่าที่จะมีแต่ต้นไม้ ซึ่งเป็นระบบนิเวศที่จะไม่มีความยั่งยืนในระยะยาว (มูลนิธิสืบ นาคะเสถียร, 2551)

## เอกสารอ้างอิง

1. กรมป่าไม้. 2533. **รายงานผลการดำเนินงานปี 2532-2533 ของคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ**. สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ กองแผนงาน โรงพิมพ์พื้นที่ พบปบลีซิ่ง กรุงเทพฯ หน้า 68-70
2. กรมป่าไม้. 2534. **สถิติป่าไม้ 2534**. [www.forestinfo.forest.go.th](http://www.forestinfo.forest.go.th) สืบค้นวันที่ 14 เมษายน 2558.
3. กรมป่าไม้. 2535. **การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ**. การจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย กรุงเทพฯ.
4. กรมป่าไม้. 2537. **98 ปี กรมป่าไม้**. มปท.
5. กรมป่าไม้. 2539. **สถิติป่าไม้ 2539**. [www.forestinfo.forest.go.th](http://www.forestinfo.forest.go.th) สืบค้นวันที่ 12 เมษายน 2558.
6. กรมป่าไม้. 2544. **สถิติป่าไม้ 2544**. [www.forestinfo.forest.go.th](http://www.forestinfo.forest.go.th) สืบค้นวันที่ 12 เมษายน 2558.
7. กรมป่าไม้. 2545. **สถิติป่าไม้ 2545**. [www.forestinfo.forest.go.th](http://www.forestinfo.forest.go.th) สืบค้นวันที่ 10 เมษายน 2558.
8. กรมป่าไม้. 2550. **สถิติป่าไม้ 2550**. [www.forestinfo.forest.go.th](http://www.forestinfo.forest.go.th) สืบค้นวันที่ 7 มีนาคม 2558.
9. กรมป่าไม้. 2558. **เนื้อที่ป่าไม้ของประเทศไทย พ.ศ. 2555-2556**. [www.forestinfo.forest.go.th](http://www.forestinfo.forest.go.th) สืบค้นวันที่ 12 เมษายน 2558.
10. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช. 2551. **ข้อมูลสถิติอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช 2551**. สำนักแผนงานและสารสนเทศ [www.dnp.go.th](http://www.dnp.go.th) สืบค้น วันที่ 12 เมษายน 2558.
11. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช. 2556. **ข้อมูลสถิติอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช 2556**. [www.dnp.go.th](http://www.dnp.go.th) สืบค้น วันที่ 12 เมษายน 2558.
12. กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. 2553. **โครงการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าชายเลน พ.ศ. 2552**. สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลน.
13. เกษม จันทรแก้ว. 2529. **นโยบายที่ดินป่าไม้**. เอกสารประกอบเล่มที่ 3 รายงานการศึกษาเรื่องนโยบายที่ดิน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
14. คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ. 2533. **รายงานผลการดำเนินงานปี 2532-2533**. กองแผนงาน กรมป่าไม้.
15. คณะอนุกรรมการที่ดิน. 2526. **เอกสารประกอบการประชุมคณะอนุกรรมการที่ดิน ครั้งที่ 3/2526 วันที่ 7 มิถุนายน 2526 วาระที่ 3.2**.
16. มูลนิธิสืบนาคนาคะเสถียร. 2551. **โครงการจอมป่า: เพื่อรักษาป่าใหญ่ในตำนาน**.

17. สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. 2535. **การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำของประเทศไทยและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม.**
18. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2535. **การเกษตรของประเทศไทย.** จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสครบรอบ 100 ปี กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 1 เมษายน 2535 ห้างหุ้นส่วนจำกัดโรงพิมพ์ ชวนพิมพ์ กรุงเทพมหานคร.
19. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2549. **สถิติการเกษตรของไทยปี 2549.** เอกสารสถิติการเกษตรเลขที่ 401 ศูนย์สารสนเทศการเกษตร สหมิตร พรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง กรุงเทพฯ.
20. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. 2503. **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509).**

#### **บันทึกข้อตกลง**

(1) บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ว่าด้วยแนวทางการปฏิบัติในการกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกลับคืนกรมป่าไม้ พ.ศ. 2538 ลงวันที่ 14 กันยายน 2538

(2) บันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเพื่อดำเนินงานเฝ้าระวังและติดตามประเมินผลตามนโยบายรัฐมนตรีว่าการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2554

## บทที่ 4

---

### ปัญหาและอุปสรรคในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

## บทที่ 4

### ปัญหาและอุปสรรคในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

จากการทบทวนนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในบทที่ 2 และวิธีปฏิบัติในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในบทที่ 3 พบว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการหลายประการ ตั้งแต่ความเห็นต่อนโยบายป่าไม้แห่งชาติ สาเหตุของการบุกรุกทำลายป่าไม้ รวมทั้งแนวทางการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ การทบทวนในบทนี้จะกล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคทั้งที่เกิดจากแนวคิดที่แตกต่างกันของผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่างๆ ตลอดจนปัญหาการดำเนินงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ รวม 4 เรื่อง คือ

- (1) การคัดค้านนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528
- (2) สาเหตุของการบุกรุกทำลายป่าไม้
- (3) ความขัดแย้งทางความคิดของภาคประชาชนต่อหน่วยงานของรัฐในการจัดการป่าไม้
- (4) นานาทัศนะต่อการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์

โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### 4.1 การคัดค้านนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเรื่องนโยบายป่าไม้แห่งชาติ เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 รวม 20 ข้อ ซึ่งรวมถึงการกำหนดสัดส่วนพื้นที่ป่าไม้ต่อเนื้อที่ประเทศร้อยละ 40 ตลอดจนการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ หากได้มีการนำนโยบายป่าไม้แห่งชาติฉบับนี้มาปฏิบัติดังที่ เกษม จันทรแก้ว (2529: 56-58) ได้วิเคราะห์ไว้ (โปรดดูบทที่ 3 หน้า 3-13 ถึง 3-14) จะมีผลให้การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่ภายหลังคณะรัฐมนตรีมีมติได้มีความเห็นที่คัดค้านจากสถาบันต่างๆ และภาคประชาชน การทบทวนในหัวข้อนี้จะมี 4 เรื่อง คือ (1) การคัดค้านนโยบายป่าไม้แห่งชาติของกลุ่ม 21 องค์กรพัฒนาเอกชน (2) ความเห็นของคณะกรรมการดำเนินการศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาที่ทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (3) ความเห็นของโครงการจัดทำแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาป่าไม้ในประเทศไทย และ (4) ความเห็นของภาคประชาชน โดยมีรายละเอียดดังนี้

##### 4.1.1 การคัดค้านนโยบายป่าไม้แห่งชาติของกลุ่ม 21 องค์กรพัฒนาเอกชน

ภายหลังคณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องนโยบายป่าไม้แห่งชาติ เมื่อ พ.ศ. 2528 แล้ว กลุ่ม 21 องค์กรพัฒนาเอกชน ได้ออกแถลงการณ์ไม่ไว้วางใจนโยบายป่าไม้แห่งชาติรวมทั้งมีหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2533 ขอให้มีการทบทวน นโยบายป่าไม้แห่งชาติ โดยมีรายละเอียดดังนี้

##### (1) แถลงการณ์ กลุ่ม 21 องค์กรพัฒนาเอกชน

แถลงการณ์กลุ่ม 21 องค์กรพัฒนาเอกชน

“ถึง ประชาชนคนไทยที่รักความถูกต้องและเป็นธรรม

เรื่อง ไม่ไว้วางใจ “นโยบายป่าไม้แห่งชาติ” ของรัฐบาล

ดังที่เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปแล้วว่า ป่าอันเป็นทรัพยากรอันมีค่ายิ่งของชาติกำลังถูกลิตรอนทำลายไปจนถึงจุดวิกฤตที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วนและจริงจัง กลุ่ม 21 องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรนิสิตนักศึกษาด้านการอนุรักษ์สภาพแวดล้อมและพัฒนาสังคม ตามรายชื่อข้างท้ายได้ร่วมกันทำการศึกษา เสนอแนะ ติดตามและประเมินแนวทางปฏิบัติงานด้านนี้ของรัฐบาลเป็นลำดับมา



ปรากฏพฤติการณ์อันเคลือบแฝงต่างๆ โดยเฉพาะในระดับนโยบาย ซึ่งในการประชุมกลุ่ม 21 องค์กรฯ เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2533 มีมติเห็นพ้องต้องกันว่า ถึงเวลาแล้วที่จำเป็นต้องแถลงชี้แจงให้พี่น้องประชาชนคนไทย ได้รับทราบถึงปัญหาและความเป็นไปในเรื่องนี้ในฐานะที่เป็นผู้ร่วมรับชะตากรรมซึ่งจะบังเกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันเป็นรากฐานสำคัญยิ่งต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนทั้งชาติ ดังต่อไปนี้

## 1. ตัวปัญหา

นอกเหนือไปจากปัญหาการประพฤติดุปฏิบัติอันมิชอบ และการใช้อำนาจอิทธิพลละเมิดฝ่าฝืนกฎหมายบ้านเมือง ทั้งภายในและนอกวงราชการซึ่งมีมาช้านาน และจะต้องจัดการกำหนดปราบปรามกันไปตามสถานการณ์แล้ว คำ“นโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528” ของรัฐบาลเองยังเป็นต้นตอกระหน่ำซ้ำเติมให้สถานการณ์เลวร้ายหนักยิ่งขึ้นไปอีก เพราะบังเกิดผลเท่ากับเป็นการเปิดช่องทางให้นำไปใช้อ้างอิงบิดเบือนหลักความเป็นจริงและความถูกต้องเพียงเพื่อแสวงผลประโยชน์อันมิชอบส่วนตัวในวงแคบ โดยไม่ต้องคำนึงถึงผลกระทบเสื่อมเสียต่อทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม อันเป็นสมบัติของคนทั้งชาติและของมนุษยชาติโดยส่วนรวม และผลร้ายที่เกิดขึ้นก็ไม่ใช้เพียงเพราะเกิดปัญหาขาดความรัดกุมหรือย่อหย่อนในด้านปฏิบัติเท่านั้น หากเป็นเพราะคำหลักการของ “นโยบายป่าไม้แห่งชาติ” เองที่เป็นตัวสร้างความสับสนปนเปกันไม่อาจแยกแยะอะไรถูก อะไรผิดได้

ประเด็นมีอยู่ว่า “นโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528” กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้อย่างน้อยอยู่ในอัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ แต่ในขณะเดียวกันได้จำแนกประโยชน์และขนาดอัตราเนื้อที่ป่าออกเป็น 2 ประเภท คือ “ป่าเพื่อการอนุรักษ์” ให้มีในอัตราร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศและ “ป่าเพื่อเศรษฐกิจ” ให้มีในอัตราร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ วิธีการและวัตถุประสงค์ของ “ป่าเพื่อเศรษฐกิจ” ก็กำหนดเอาไว้ชัดเจนกล่าวคือโดยวิธีส่งเสริม “การปลูกป่า” เพื่อประโยชน์ในการอุตสาหกรรมและสนับสนุนให้มีการส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ รวมทั้งสนับสนุนให้มีโรงงานอุตสาหกรรมแบบต่อเนื่องและโรงงานเยื่อกระดาษ เพื่อนำทุกส่วนของไม้มาใช้ประโยชน์

พื้นที่ประเทศไทยมีอยู่รวมทั้งสิ้นราว 320.7 ล้านไร่ อัตราพื้นที่ป่าร้อยละ 40 ที่กำหนดไว้ตาม “นโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528” จึงเท่ากับ 128 ล้านไร่ นำประหลาดตรงที่ว่า ในปี พ.ศ. 2528 ที่ประกาศใช้ “นโยบายป่าไม้แห่งชาติ” นั้นเองพื้นที่ป่ายังคงมีอยู่ถึง 93.16 ล้านไร่ หรือร้อยละ 29.05 แต่ “นโยบายป่าไม้แห่งชาติ” กลับกำหนดขนาดอัตราพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ไว้เพียงร้อยละ 15 ซึ่งเท่ากับ 48 ล้านไร่แล้วในขณะเดียวกัน เปิดช่องทางให้มีการปลูกป่าเพื่อเศรษฐกิจ” ถึงร้อยละ 25 หรือ 80 ล้านไร่

ต่อคำถามที่ว่า ใช้เกณฑ์อันใดเป็นข้อกำหนดอัตราจำนวนพื้นที่ป่าร้อยละ 40 ไม่ปรากฏมีคำตอบหรืออธิบายที่แน่ชัด อย่างไรก็ตาม นั่นก็สำคัญเท่ากับว่า เพราะเหตุที่ไปคิดมุ่งกันเพียงแต่ประโยชน์ทาง “เศรษฐกิจ” ในส่วนที่เห็นกันได้ง่ายๆ พื้นที่ทางด้านอุตสาหกรรม “นโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528” จึงกลายเป็นตัวหนุนให้มีการเร่งรัดผลักดันโครงการปลูกไม้โตเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “ยูคาลิปตัส” โครงการยูคาลิปตัสกลายเป็นเรื่องใหญ่และเป็นหน้าที่หลักของรัฐบาล ถึงกับจะต้องมี “พ.ร.บ. สวนป่า” ออกมารองรับ แม้จะไปกระทบล่วงละเมิดป่าสงวนหรือที่ทำกินของราษฎร ก็ยังถือว่าเป็นเรื่องที่ยังผ่อนปรกันได้ในฐานะที่ยึดถือเอาว่าเป็นการ “ปลูกป่า” เหมือนๆ กับป่าธรรมชาติโดยทั่วไป และยังอ้างได้ว่าสอดคล้องกับ “นโยบาย” ของรัฐอีกด้วย

ผลก็คือ “นโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528” หลงลืมความหมายความสำคัญที่แท้จริงของทรัพยากรป่า และเพราะฉะนั้นจึงมองข้ามคุณค่าทางเศรษฐกิจอันยั่งยืนถาวรของชาติ ผลร้ายที่เกิดขึ้นอย่างไม้อาจหลีกเลี่ยงได้ก็คือ เกิดความสับสนปนเปกันระหว่างการปลูกป่าเพื่อการพัฒนาพื้นที่ป่าตามความหมายที่เป็นจริงหรือใกล้เคียงกับความเป็นจริงด้านหนึ่ง กับอีกด้านหนึ่ง “การทำสวน” หรือ “พืชไร่”

เพื่อผลดีวัตถุบ่อนโรงงานอุตสาหกรรมโดยเฉพาะ ทั้งสองด้านต่างมีความหมายและวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันเกือบโดยสิ้นเชิงแต่กระนั้น “นโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528” ก็ยังพินิจเอาทั้งสองเรื่องนี้มาปะปนรวมให้เป็นเรื่อง “พัฒนาพื้นที่ป่า” ด้วยกัน ซึ่งไม่แต่จะสร้างความสับสนวุ่นวายในวงราชการที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ในวงธุรกิจเอกชนเองก็ย่อมเกิดความไม่แน่ชัดใน “นโยบาย” ที่แท้จริงของรัฐบาล กรณีสวนกิตตินันท์เป็นหนึ่งในอีกหลายกรณีที่เกิดขึ้นและที่ยังตามมาอีกไม่จบสิ้นตราบเท่าที่ตัว “นโยบายป่าไม้แห่งชาติ” อันเป็นต้นตอของความยุ่งยากสับสนนี้ยังคงมีอยู่

## 2. เพราะเหตุใดจึงต้องทบทวนแก้ไข “นโยบายป่าไม้แห่งชาติ”

ข้อที่จะต้องย้ำถึงเป็นเบื้องต้น ก็คือว่า “สิ่งที่นโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528” เรียกว่า “ป่าเพื่อเศรษฐกิจ” นั้น จริง ๆ แล้ว มุ่งในเรื่องการทำสวนหรือไม้โตเร็วในลักษณะพืชเดี่ยว เพื่อใช้เป็นวัตถุดิบบ่อนโรงงานอุตสาหกรรมนั่นเองไม่ใช่เป็นการปลูกป่าในความหมายและวัตถุประสงค์เพื่อรักษาและพัฒนาระบบนิเวศ ซึ่งกำลังเป็นที่กังวลห่วงใยกันทั่วโลกอยู่ในขณะนี้ แม้ในวงวิชาการบางกระแสจะพยายามยึดเยียดเรียกขานสวนหรือไร่ปลูกพืชอย่างเช่น ยูคาลิปตัสให้ได้ชื่อว่า “ป่า” อย่างไรก็ตาม แต่ละกลุ่ม 21 องค์กร ก็จะต้องขอยืนยันได้ตระหนักกันไว้ ณ ที่นี้ว่าอย่างน้อยในเชิงนโยบายสาธารณะสองเรื่องนี้จำเป็นต้องแยกออกจากกัน เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหายุ่งยากสับสนและความสับสนขัดแย้ง ดังกล่าวแล้ว รวมทั้งการฉกฉวยโอกาสนำเอาพื้นที่ป่ามาใช้ทำไร่ปลูกไม้โตเร็ว โดยอ้างอิงให้เป็นความชอบธรรมในการปลูกป่า รวมกันไปกับป่าเพื่อการอนุรักษ์

การที่ “นโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528” สับสนปะปนระหว่างนโยบายสองด้านที่ว่ามีส่วนหนึ่งก็คงจะเป็นเรื่อง ของการมุ่งแสวงผลประโยชน์ทางธุรกิจส่วนตัว ซึ่งเป็นเรื่องที่สาธารณชนจะต้องเฝ้าติดตามดูพฤติกรรมกันต่อไป ในฐานะที่เกี่ยวข้องโดยตรงอยู่กับทรัพยากรและสภาพแวดล้อมของสังคมเป็นส่วนรวม แต่ในอีกส่วนหนึ่งที่สำคัญ เป็นเพราะขาดความเข้าใจ หรือความล้าสมัยล้าเท่ในคุณค่าความสำคัญที่แท้จริงของป่า คำว่า “ป่าไม้” ในตัวเอง เป็นเครื่องสะท้อนถึงความเข้าใจและนโยบายปฏิบัติอันจำกัดคับแคบ ซึ่งสืบทอดกันมาแต่อดีต ด้วยเหตุนี้นโยบายและการบริหารงานที่ผ่านมาจึงเป็นเพียงเรื่องการทำไม้และค้าไม้ และด้วยเหตุนี้เช่นกัน ธุรกิจจะไรก็ตามที่ให้ผลผลิตไม้ จึงถูกจัดให้เข้าอยู่ในประเภทการพัฒนาพื้นที่ป่าโดยหัดเทียมกัน ดังที่แสดงให้เห็นใน “นโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528”

ความจริงมีอยู่ว่า ป่าโดยธรรมชาติเป็นระบบความสัมพันธ์ขั้นพื้นฐานทางนิเวศ ซึ่งประกอบด้วยดิน น้ำ อากาศ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์และชุมชนมนุษย์ที่เป็นอยู่ร่วมกัน พื้นที่ป่าทำหน้าที่รักษาสมดุลธรรมชาติ ทั้งในด้านการรักษาสภาพภูมิอากาศ รักษาคุณภาพของดิน แหล่งต้นน้ำลำธาร และเป็นถิ่นที่อยู่ของสิ่งมีชีวิต ยิ่งไปกว่านั้น จะต้องระลึกเสมอว่า ป่าเมืองไทยจัดเป็นป่าฝนเขตร้อนอันทรงคุณค่ามหาศาล ซึ่งมีอยู่ไม่กี่แห่งในโลก ป่าฝนเขตร้อนมีเนื้อที่รวมทั้งหมดเพียงประมาณร้อยละ 7 ของพื้นที่โลก แต่ก็เป็นแหล่งรวมทรัพยากรเชื้อพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ หลากหลายถึงครึ่งที่มีอยู่ในโลก โดยนัยนี้ป่าเมืองไทย ซึ่งเป็นป่าที่ทรงคุณค่า และศักยภาพอย่างสูงต่อการพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีขั้นสูง อันจะเป็นเงื่อนไขสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่อไปในอนาคต นโยบายและการจัดการป่าในลักษณะของการทำไม้และการค้าไม้ซึ่งดำเนินกันมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน จึงเป็นผลเท่ากับลิดรอนทำลายทรัพยากรอันมีค่าไปโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์

เป็นที่เห็นได้ชัดว่า “นโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528” ถูกกำหนดขึ้นโดยปราศจากการคำนึงและรับรู้ถึงสภาพความเป็นจริงเกี่ยวกับทรัพยากรป่าของชาติโดยส่วนรวมอย่างรอบด้าน ดังนั้น แทนที่จะคิดอ่านทุ่มเทความพยายามไปในด้านการอนุรักษ์และฟื้นฟูสภาพป่าอย่างจริงจัง อันเป็นภาระหน้าที่หลัก รวมทั้งการจัดการปัญหาเรื่องที่ทำกินของราษฎรและป่าชุมชน เพื่อให้การอนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่ป่าได้เป็นไปอย่างสัมฤทธิ์ผลขึ้น “นโยบายป่าไม้การอนุรักษ์” และ หน่วยปฏิบัติงานโดย คือ กรมป่าไม้ กลับหมกมุ่นเน้นหนักไปในด้าน

ธุรกิจการเกษตรปลูกไม้โตเร็ว จนถึงขั้นจัดตั้งโครงการสหกรณ์ปลูกไม้ยูคาลิปตัสขนาดใหญ่โดยใช้พื้นที่นับล้านไร่ ทั่วทั้งภาคการศึกษาถึงผลกระทบต่อสภาพดินและสภาพแวดล้อม รวมทั้งมาตรการป้องกันผลกระทบในทางเสื่อมเสีย ยังมีได้มีข้อยุติที่แน่ชัด และในขณะนี้ ทั่วทั้งภาคเกิดกรณีเอื้อฉาวเรื่องสวนกิตติ แต่การปฏิบัติงานด้านส่งเสริมการปลูกยูคาลิปตัสก็ยังคงดำเนินไปอย่างเร่งรีบและกว้างขวางทั้งในส่วนของการราชการและธุรกิจเอกชน ทั้งนี้ในนามของ “การปลูกป่า” ตาม “นโยบายป่าไม้แห่งชาติ”

### 3. ท่าทีและพฤติกรรมของรัฐบาล

การเรียกร้องขอให้มีการทบทวนแก้ไข “นโยบายป่าไม้แห่งชาติ” ด้วยเหตุผลและหลักการ ที่กล่าวมาข้างต้น ไม่ได้มีความมุ่งหมายเพียงเพื่อโต้แย้งนโยบายส่งเสริมการทำไร่ปลูกไม้โตเร็ว เพื่อสนองความต้องการของอุตสาหกรรมเยื่อกระดาษ หากประเด็นอยู่ตรงที่ว่า นโยบายส่งเสริมที่ว่าเป็นคนละเรื่อง จากการฟื้นฟูหรือพัฒนาพื้นที่ป่าเพื่อวัตถุประสงค์ทางระบบนิเวศ ซึ่งเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพอันหลากหลายที่ยังพอจะมีเหลืออยู่เพื่อคุณประโยชน์ทางการพัฒนาอันยั่งยืนในอนาคต ในเมื่อเป็นคนละเรื่อง กันเช่นนี้ และโดยความหมายอย่างลึกซึ้งต่อชีวิตของพี่น้องประชาชนคนไทยทั้งชาติ รวมทั้งเพื่อนมนุษย์ร่วมโลกโดยส่วนรวม นโยบายที่ถูกที่ควรจึงพึงมุ่งต่อเป้าหมายด้านนิเวศเป็นหลัก และโดยแยกเรื่องของการทำไร่หรือสวน เพื่อผลผลิตไม้เชิงพาณิชย์ออกไปเป็นนโยบายอีกส่วนหนึ่งต่างหาก

ข้อเสนอให้มีการทบทวนแก้ไข “นโยบายป่าไม้แห่งชาติ” จึงมิได้มีเจตนาอื่นใดเลย นอกจากเพื่อให้ได้มีหลักนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน ปราศจากข้อเคลือบแฝงอันนำไปสู่ปัญหาหลัก ล้นขัดแย้งต่างๆ โดยไม่จำเป็น รวมทั้งการฉ้อฉลฉวยโอกาสตัดไม้ทำลายป่าและในประการสำคัญเพื่อวางรากฐานทางจัดการทรัพยากรป่าของชาติในแนวทางที่สร้างสรรค์ต่อการพัฒนาแบบยั่งยืนและถาวรต่อไป การเรียกร้องขอให้รัฐบาลทำการทบทวนแก้ไข “นโยบายป่าไม้แห่งชาติ” ได้มีมาต่อเนื่องกันหลาย ครั้ง นับตั้งแต่ทางรัฐบาลได้จัดให้มีการสัมมนาเรื่อง “แนวทางการแก้ไขปัญหาที่ทำกินในเขตพื้นที่ป่า” ณ ทำเนียบรัฐบาล เมื่อวันที่ 25-26 สิงหาคม 2532 ท่าทีและปฏิกิริยาของรัฐบาลจะพิจารณาวินิจฉัยได้จากพฤติกรรมเป็นมาดังนี้

- 26 สิงหาคม 2532 : สรุปลผลการสัมมนา มีข้อเสนอแนะตอนหนึ่ง ขอให้รัฐบาลทบทวนแก้ไข “นโยบายป่าไม้แห่งชาติ” ให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง แต่ในการกล่าวเปิดสัมมนา รองนายกรัฐมนตรี พลเอก สุชาติ สวัสดิ์ศรี กล่าวโต้ทันทีโดย ยืนยันความเหมาะสมของนโยบายที่เป็นอยู่ พร้อมทั้งเร่งให้รัฐบาลผ่านร่าง พ.ร.บ. สวนป่า เพื่อรองรับการปลูก “ป่าเพื่อเศรษฐกิจ”
- 30 สิงหาคม 2532 : รองนายกรัฐมนตรี พลเอก สุชาติ สวัสดิ์ศรี ประธานคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ เรียกประชุมด่วน คณะอนุกรรมการปลูกป่าภาคเอกชน มีการเรียกร้องให้รัฐบาลช่วยเหลือด้านเงินทุนในการ “ปลูกป่า”
- 11 ตุลาคม 2532 : คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ประชุมพิจารณาสรุปลผลการ สัมมนา “แนวทางการแก้ไขปัญหาที่ทำกินในเขตพื้นที่ป่า” มีมติว่า “นโยบายป่าไม้แห่งชาติ” เป็นนโยบายที่เหมาะสมและยืดหยุ่นอยู่แล้ว จึงไม่ต้องนำ “นโยบายป่าไม้แห่งชาติ” มาทบทวนอีก
- 16 ตุลาคม 2532 : คณะกรรมการกลางประสานงานองค์กรเอกชนพัฒนาชนบท (กปอ.พช.) มีหนังสือถึง นายกรัฐมนตรี ขอให้พิจารณาทบทวน “นโยบายป่าไม้ของชาติ”
- 20-21 ตุลาคม 2533 : กลุ่ม 18 องค์กรอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจัด สัมมนาเรื่อง “การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมของ ประเทศไทย ครั้งที่ 1 “ผลสรุปข้อเสนอข้อหนึ่ง ยืนยันเรียกร้องให้มีการทบทวน “นโยบายป่าไม้แห่งชาติ” ให้สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง

- 22 มกราคม 2533 : พล. ต.ท. ประทีน สันติประภพ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ บุกจับกุมคน งานของบริษัทสวน กิตติ ฐานบุกรุกป่าสงวนเพื่อปลูกยูคาลิปตัส
- 6 กุมภาพันธ์ 2533 : กลุ่ม 21 องค์กรพัฒนาเอกชน ยื่นข้อเสนอ 10 ประการ ต่อนายกรัฐมนตรี เรียกร้องให้แยก นโยบายการปลูกไม้โตเร็ว และการทำ สวนป่าเชิงพาณิชย์ออกจาก “นโยบายป่าไม้ แห่งชาติ”
- 1 มีนาคม 2533 : รองนายกฯ ชวน หลีกภัย ประธานคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติคนใหม่ ประชุม ป่าไม้เขตและผู้อำนวยการกองฯ กรมป่าไม้ ซึ่งแจ้งว่า ได้รับมอบหมายจากที่ประชุมคณะรัฐ มंत्री ให้พิจารณาทบทวนเพื่อเสนอแนวทางต่อไป แต่ในขณะเดียวกันก็ยืนยันว่าโดย ส่วนตัว เห็นว่าในต้นนโยบายไม่ควรมีการเปลี่ยนแปลงอะไรมาก คงจะดู แต่ข้อบกพร่อง ปลีกย่อยในทางปฏิบัติ และว่าสำหรับนโยบายหลักจะยังคงส่งเสริมให้เอกชนปลูกป่าเพื่อ ทำการค้าต่อไป

จากท่าทีและความเคลื่อนไหวของผู้นำในคณะรัฐบาล ดังที่ประมวลมานี้แสดงให้เห็นถึงว่า ทางรัฐบาลไม่ได้นำพาต่อหลักการหรือเหตุผล และเสียงเรียกร้องให้ตั้งอยู่ในความถูกต้อง หากยังคงยึดติด อยู่ในมิชฌาติฐิ พยายามปรับปรุงแต่งนโยบายอันเคลือบแฝงให้ดูน่าเชื่อถือ ในขณะเดียวกันกับที่ยึดถือ อำนาจและผลประโยชน์ส่วนตนขึ้นเหนือผลประโยชน์อันกว้างใหญ่ไพศาลของส่วนรวม

กลุ่ม 21 องค์กรฯ ตระหนักถึงฐานะความสำคัญของคณะรัฐบาลนี้ ซึ่งมาจากการ เลือกตั้งอันเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยและกัด้วยเหตุผลนี้จึงตั้งความหวังไว้ กับรัฐบาลในอันที่แก้ไขนโยบายของรัฐให้อยู่ในแนวทางที่ถูกที่ชอบ กลุ่ม 21 องค์กรฯ ไม่ได้มีความต้องการ อันใดที่จะไปก้าวก่ายงานในหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐบาล แต่ในเมื่อรัฐบาลปฏิเสธหลักการและเหตุผล เพื่อความถูกต้องเสียแล้วเช่นนี้ ก็เท่ากับรัฐบาลเป็นผู้บั่นทอนฐานะความชอบธรรมของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีคุณค่าสำคัญยิ่งยวดต่ออนาคตของ ประเทศชาติ และซึ่งไม่อาจปล่อยให้อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกลุ่มอำนาจผู้เห็นแก่ผลประโยชน์สั้นๆ เฉพาะหน้าต่อไปได้ กลุ่ม 21 องค์กรซึ่งไม่มีทางเลือกอื่นใด นอกจากจำเป็นต้องประกาศความไม่ไว้วางใจใน “นโยบายป่าไม้แห่งชาติ” ของรัฐบาลไว้ ณ ที่นี้ เพื่อว่าพี่น้องประชาชนคนไทยทั้งหลายจะได้รับทราบ และ ตระหนักถึงสาเหตุแห่งการเมืองของตัวบุคคลในคณะรัฐบาลและในประการสำคัญ จะได้พร้อมใจช่วยกัน เป็นหูเป็นตาพิทักษ์รักษาทรัพยากรอันเป็นสมบัติส่วนรวมของชาติสืบไป” (สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2535: ข1-ข4)

## (2) หนังสือถึงนายกรัฐมนตรีขอให้ทบทวน “นโยบายป่าไม้แห่งชาติ”

นอกจากแถลงการณ์ของกลุ่ม 21 องค์กรพัฒนาเอกชนแล้ว คณะกรรมการประสานงาน องค์กรเอกชนพัฒนาชนบทได้มีหนังสือถึงนายกรัฐมนตรี ขอให้ทบทวน “นโยบายป่าไม้แห่งชาติ” ดังนี้

“กป.อพช. 2533/127 1 กุมภาพันธ์ 2533  
เรื่อง ขอให้มีการทบทวน “นโยบายป่าไม้แห่งชาติ”  
เรียน ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี

อนุสนธิหนังสือ กป.อพช. 2533/90 ลงวันที่ 16 ตุลาคม 2532 เรื่อง ปัญหาที่ทำกินในเขต พื้นที่ป่าไม้ กราบเรียนถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการทบทวน “นโยบายป่าไม้แห่งชาติ” เพื่อให้ครอบคลุม ความหมายและคุณค่าความสำคัญของทรัพยากรป่าอย่างถูกต้องเหมาะสม และสอดคล้องกับผลประโยชน์ ของประเทศชาติในระยะยาว ดังความแจ้งอยู่แล้วนั้น

บัดนี้ คณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนพัฒนาชนบท (กป.อพช.) ได้ทำการศึกษาประเด็นเรื่องนี้อย่างต่อเนื่องจากการสัมมนา เรื่อง “ปัญหาที่ทำกินในเขตพื้นที่ป่า” ณ ทำเนียบรัฐบาล เมื่อวันที่ 25-26 สิงหาคม 2532 ปรากฏมีหลักการสำคัญๆ ซึ่งเห็นสมควรกราบเรียนเพื่อประกอบการพิจารณาของรัฐบาลดังต่อไปนี้

## 1. ความหมายและความสำคัญของ “ป่า”

1.1 ก่อนอื่น ใคร่ขอกราบเรียนให้เป็นที่ชัดเจนร่วมกันในเรื่องความหมายที่แท้จริงของป่าเสียก่อนว่า หมายถึงระบบความสัมพันธ์ขั้นพื้นฐานทางนิเวศน์ ซึ่งประกอบด้วย ดิน น้ำ อากาศ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ และชุมชนมนุษย์ที่มีการอยู่ร่วมกัน พื้นที่ป่าทำหน้าที่รักษาสสมดุลของธรรมชาติ ทั้งในด้านการรักษาสภาพภูมิอากาศ รักษาคุณภาพของดิน เป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร และเป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิต รวมทั้งทรัพยากรชีวภาพอันมากมายหลากหลาย

1.2 จากความหมายดังกล่าวนี้ คุณค่าความสำคัญของป่าจึงมีอยู่อย่างกว้างขวาง และลึกซึ้งนอกเหนือไปจากเพียงเรื่องของการทำไม้ คำว่า “ป่าไม้” ในตัวเอง นับเป็นตัวสะท้อนถึงความเข้าใจและนโยบายปฏิบัติอันจำกัดแคบซึ่งสืบทอดกันมาแต่อดีต เพราะโดยแท้จริงแล้วป่าเป็นแหล่งรวมของทรัพยากรอันหลากหลายที่นอกเหนือไปจากป่าไม้ และล้วนแต่ทรงคุณค่าความสำคัญต่อเศรษฐกิจสังคมของประเทศทั้งสิ้น ไม้จึงนับเป็นเพียงส่วนหนึ่งของทรัพยากรป่า และมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงอย่างแนบแน่นอยู่กับทรัพยากรส่วนอื่นๆ ทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต นโยบายและการจัดการป่าในลักษณะของการทำไม้และค้าไม้ซึ่งดำเนินมาโดยตลอด จึงเป็นผลเท่ากับลิดรอนทำลายทรัพยากรอันมีค่ายิ่งไปโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ด้วยเหตุฉะนั้นนโยบายของรัฐจึงจำเป็นต้องได้รับการทบทวน โดยคำนึงถึงสภาพความเป็นจริงเกี่ยวกับทรัพยากรของชาติโดยส่วนรวมอย่างรอบด้าน

1.3 ความเป็นจริงประการสำคัญ ก็คือว่าป่าเมืองไทยจัดเป็นป่าฝนเขตร้อนอันทรงคุณค่ามหาศาล ซึ่งมีอยู่ไม่กี่แห่งในโลก ป่าฝนเขตร้อนมีเนื้อที่รวมทั้งหมดเพียงราวร้อยละ 7 ของพื้นที่ดินของโลกโดยนัยนี้ป่าเมืองไทยจึงเป็นป่าที่ทรงคุณค่าและศักยภาพอย่างสูงต่อการพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี อันจะเป็นเงื่อนไขสำคัญยิ่งสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจต่อไปในอนาคต การพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเท่าที่ปฏิบัติกันอยู่ มักมุ่งไปในด้านที่ต้องลอกเลียนและพึ่งพิงภายนอกเป็นหลักใหญ่ โอกาสและช่องทางที่ประเทศไทยจะสามารถพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอย่างเป็นตัวของตัวเองเพื่อการพึ่งตนเอง น่าจะได้แก่ในด้านพันธุกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพเพราะอาศัยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ภายในประเทศเป็นพื้นฐาน แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายรัฐในเรื่องป่าว่าจะอำนวยส่งเสริมหรือไม่เพียงใด

1.4 เป็นที่น่าสังเกตว่า ขณะนี้กำลังมีการเคลื่อนไหวระดับระหว่างประเทศกันอย่างเข้มข้นที่จะศึกษาสำรวจเกี่ยวกับข้อมูลแหล่งทรัพยากรชีวภาพในป่าฝนเขตร้อนทั่วโลก ทั้งนี้เพื่อนำมาใช้ในการวิจัยและพัฒนาสร้างทรัพย์สินทางปัญญาและแข่งขันเชิงการค้าระหว่างประเทศ ประเทศไทยก็ตกเป็นเป้าในเรื่องนี้ด้วยซึ่งเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ปัญหาจึงอยู่ที่ว่าเราจะวางแผนนโยบายเรื่องป่า เรื่องการศึกษาวิจัยและเตรียมกำลังคนเพื่อการนี้กันอย่างไร การละเลยในเรื่องสำคัญของชาติเช่นนี้ น่าจะถือว่าเป็นการทอดทิ้งทรัพยากรไปให้ต่างชาติเข้ามาตักตวงเก็บเกี่ยวผลประโยชน์เอาตามใจชอบ แต่ที่สำคัญก็คือเท่ากับปล่อยให้ประเทศชาติต้องสูญเสียอำนาจอธิปไตยในส่วนสำคัญที่ควรจะเป็นพื้นฐานรองรับอนาคตของอนุชนรุ่นหลังและประเทศชาติโดยส่วนรวม

## 2. หลักการและเหตุผลของการกำหนดนโยบายพื้นที่ป่าแห่งชาติ

2.1 โดยนัยแห่งความหมายและความสำคัญของทรัพยากรป่าไม้ดังกล่าวแล้วข้างต้น นโยบายของรัฐจะต้องแยกแยะให้ชัดเจน ระหว่างการ “พัฒนาพื้นที่ป่า” (นโยบายป่าไม้แห่งชาติ ข้อ 4 และ 5 ) กับ “การปลูกป่าของภาคเอกชนและภาครัฐบาล” เพื่อประโยชน์ในการอุตสาหกรรม โดยเฉพาะโรงงาน

อุตสาหกรรมแบบต่อเนื่องและโรงงานเยื่อกระดาษ (นโยบายป่าไม้แห่งชาติ ข้อ 12 และ 13) โดยเหตุที่นโยบายส่งเสริมประเภทหลังเป็นเรื่องของการปลูกไม้โตเร็ว และอาศัยใช้พืชพันธุ์เดียวเป็นหลัก ไม่ใช่เป็นการพัฒนาพื้นที่ป่าตามความหมายที่แท้จริงที่เป็นแหล่งรวมทรัพยากรพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์อย่างหลากหลาย ประกอบกันเป็นระบบความสัมพันธ์พื้นฐานทางนิเวศน์

2.2 หลักการข้อนี้ไม่ได้มุ่งหมายจะได้แย้งนโยบายส่งเสริมการปลูกไม้โตเร็ว เพื่อสนองความต้องการของโรงงานอุตสาหกรรมต่อเนื่อง หากประเด็นอยู่ตรงที่ว่า การส่งเสริมที่ว่านี้ไม่ได้เกี่ยวกับการฟื้นฟูหรือพัฒนาพื้นที่ป่าตามความหมายที่แท้จริง ถ้าจะส่งเสริม ก็ควรกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติด้วยเหตุผลและจุดมุ่งหมายอย่างอื่น ซึ่งอยู่นอกเหนือเป้าหมายของการพัฒนาพื้นที่ป่า

2.3 “นโยบายป่าไม้แห่งชาติ” กำหนดให้มีพื้นที่ป่าอย่างน้อยในอัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ เพื่อประโยชน์ 2 ประการ คือ ป่าเพื่อการอนุรักษ์ และป่าเพื่อเศรษฐกิจ ข้อที่พึงพิจารณาพบเห็นก็คือว่า ในเรื่องทรัพยากรป่าที่มีการมองในเชิง “เศรษฐกิจ” จำเป็นต้องมองด้วยทรรศนะที่กว้าง และด้วยภาพที่สมบูรณ์ครบถ้วนทุกด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อคำนึงถึงคุณค่า และประโยชน์ขั้นพื้นฐาน และระยะยาวแล้วนโยบายพัฒนาพื้นที่ป่า น่าที่จะมุ่งเป้าหมายไปที่การฟื้นฟูป่าธรรมชาติ และอาจเสริมด้วยการปลูกป่าอันประกอบด้วยพันธุ์พืชหลากหลายที่ผสมกลมกลืนเป็นธรรมชาติที่แท้จริง แทนที่จะมุ่งแต่เรื่องของเศรษฐกิจอุตสาหกรรมต่อเนื่องแต่ทางเดียว อย่างไรก็ตามการปลูกไม้โตเร็วเพื่อสนองความต้องการของอุตสาหกรรมต่อเนื่อง ในลักษณะที่เรียกกันว่า “สวนป่า” หากใช้เป็นการพัฒนาพื้นที่ป่าตามความหมายของป่าฝนเขตร้อนไม่ เป้าหมายของการผลิตไม้ จึงดูจะเป็นเรื่องของป่าที่ปรากฏเห็นได้ในเมืองหนาวเสียมากกว่า เนื่องจากเป็นป่าที่ไม่ได้อุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรพันธุ์กรรมและชีวภาพ อย่างเช่นป่าฝนเขตร้อนของไทย แต่เป็นสวนต้นไม้ที่คนปลูกไว้เพื่อใช้ประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น

2.4 โดยนัยนี้ ป่า 2 ประเภท ที่จำแนกไว้ใน “นโยบายป่าไม้แห่งชาติ” คือป่าเพื่อการอนุรักษ์ และป่าเพื่อเศรษฐกิจ จึงยังมิได้สะท้อนให้เห็นความแตกต่างกันชัดเจนนักในจุดมุ่งหมายสร้างสรรค์ทางเศรษฐกิจป่าเพื่อการอนุรักษ์คงไม่ใช่อยู่เพื่ออนุรักษ์เฉยๆ อยู่แล้ว หากเพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยให้บังเกิดผลด้านการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เชื่อมโยงถึงจริยธรรมด้วย ถ้าหากในเชิงวิชาการและการพัฒนา รัฐจะดำเนินนโยบายให้ได้ตระหนักเห็นถึงคุณค่าทางเศรษฐกิจในลักษณะที่สร้างสรรค์ทำนองนี้ สิ่งที่เรียกกันว่า “ป่าเพื่อเศรษฐกิจ” ก็จะไม่เป็นสาเหตุก่อให้เกิดการแตกแยกขัดแย้งในเรื่องที่ดินทำกินของชุมชนชาวบ้าน ดังที่ต้องประสบกันอยู่ในปัจจุบัน

2.5 เป็นความจริงที่ว่ามีปัญหาชาวบ้านบุกเบิกถิ่นล่าเข้าไปในเขตป่าสงวนด้วยเหตุผลทางประวัติศาสตร์และเพราะเหตุความยากจนดังที่การสัมมนาเมื่อวันที่ 25-26 สิงหาคม 2532 ก็พูดถึงกันอยู่ ด้วยเหตุนี้เอง เรื่องของป่ากับคนและชุมชนจึงมีความสัมพันธ์อย่างแยกกันไม่ออก ในขณะเดียวกันก็มีกรณีตัวอย่างของชุมชนชาวบ้านที่มีบทบาทสามารถทำการฟื้นฟูและรักษาป่าไว้ได้เป็นอย่างดี การใช้สอยประโยชน์จากสิ่งที่มีกำเนิดอยู่ในป่าก็มีกฎเกณฑ์ควบคุมกันได้อย่างน่าสรรเสริญ สภาพการณ์เช่นนี้จะเกิดขึ้นและทำกันไม่ได้หากปราศจากวัฒนธรรมประเพณีอันสร้างสรรค์ของชุมชนชาวบ้านนั้นๆ เอง ประสบการณ์และประเพณีปฏิบัติที่มีอยู่แล้วทำนองนี้ เป็นเรื่องที่รัฐบาลน่าจะให้คนของรัฐบาลเองศึกษาเรียนรู้ และสนับสนุนนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์ในการกำหนดนโยบายเรื่องการพัฒนาพื้นที่ป่าและปัญหาที่ทำกินของราษฎร

2.6 สิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่ง รัฐบาลน่าจะมีการสำรวจกันให้ถ่องแท้ในเรื่องพื้นที่ที่จัดเป็นป่าเสื่อมโทรม เพราะจากประสบการณ์ของชาวบ้านเองป่าเสื่อมโทรมก็ยังมีที่สามารถฟื้นฟูขึ้นมาได้ และควรมอบหมายให้อยู่ในความรับผิดชอบดูแลของชุมชนชาวบ้านเองด้วย ดังนั้น การที่จะประกาศถอนสภาพป่ากันง่ายๆ เพียงเพื่อจัดสรรพื้นที่ให้ใช้ในโครงการปลูกไม้โตเร็ว หรือ “สวนป่า” จึงเป็น

เรื่องที่จะต้องพิจารณากันให้ถ่องแท้จริงๆ เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติในระยะยาวดังกล่าวข้างต้น และไม่ว่าจะวินิจฉัยหรือตัดสินกันอย่างไรก็ตาม นโยบายและโครงการสวนป่า นับเป็นคนละเรื่อง คนละเป้าหมาย ของนโยบายการพัฒนาพื้นที่ป่า

2.7 นอกเหนือจากป่าเพื่อการอนุรักษ์ซึ่งจำเป็นต้องสงวนรักษากันอย่างเคร่งครัดแล้ว พื้นที่ป่าส่วนอื่นๆ รวมทั้งป่าเสื่อมโทรมส่วนหนึ่งที่ยังอยู่ในสภาพฟื้นฟูได้ ซึ่งมีคนอยู่อาศัยเป็นชุมชน ก็ควรจะต้องพัฒนาส่งเสริมให้เป็นป่าชุมชนขึ้นมา การจัดสรรที่ดินทำกิน และการออกเอกสารสิทธิ์ก็ควรจะต้องพิจารณาควบคู่ไปด้วยกับเรื่องพื้นที่ของราษฎรในชุมชนนั้นๆ ในอันที่จะร่วมกันปลูกป่าและพัฒนาพื้นที่ป่าด้วย

โดยนัยนี้เอง ความหมายของป่าชุมชน จึงไม่ใช่เป็นเพียงเรื่องของการจัดที่ทำกินพร้อมด้วยประโยชน์ใช้สอย จากพื้นที่ป่าข้างเคียงเท่านั้น หากยังหมายถึงการที่ชุมชนชาวบ้านเองจะมีส่วนร่วมและมีอิสรภาพในการดูแลรักษาและพัฒนาทรัพยากรที่หลากหลาย และมีค่าใช้เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติเป็นส่วนรวมไปด้วยในขณะเดียวกัน ในการนี้ การให้การศึกษาและฝึกอบรม รวมทั้งบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจสังคมอื่นๆ ก็เป็นเรื่องที่นโยบายของรัฐจะต้องอำนวยความสะดวกให้

### 3. หลักการของนโยบายพื้นที่ป่าไม้แห่งชาติ

ด้วยเหตุผลหลักตามที่กล่าวมาแล้ว การกำหนดนโยบายของรัฐในเรื่องพื้นที่ป่าแห่งชาติ จึงควรเป็นไปภายใต้หลักการและวัตถุประสงค์ ดังนี้

- 3.1 เพื่อรักษาความชุ่มชื้นและสมดุลทางสภาพแวดล้อม
- 3.2 เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งพันธุ์กรรมและทรัพยากรชีวภาพ
- 3.3 เพื่อการพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีชีวภาพ
- 3.4 เพื่อประโยชน์ใช้สอยและการพัฒนาของชุมชนท้องถิ่น

อัตราร้อยละ 40 อันเป็นเป้าหมายของนโยบายพัฒนาพื้นที่ป่าที่กำหนดไว้จะต้องอยู่ในลักษณะตามหลักการและวัตถุประสงค์ที่ว่านี้ และจะต้องไม่นับรวมพื้นที่ปลูกไม้โตเร็ว หรือ “สวนป่า” เพื่อจุดประสงค์ทางธุรกิจเฉพาะด้านเนื่องจากไม่ใช่พื้นที่ป่าตามความหมายที่แท้จริง

4. อนึ่ง ดังที่กล่าวถึงในตอนต้นว่า เหตุผลและหลักการที่ได้กล่าวแล้วนี้เป็นประเด็นที่จำเป็นต้องแยกพิจารณาจากเรื่องของการปลูกไม้โตเร็ว หรือ “สวนป่า” เพื่อการผลิตไม้เชิงพาณิชย์ ซึ่งถือเป็นนโยบายอีกส่วนหนึ่งต่างหาก อย่างไรก็ตาม ในกรณีของพื้นที่ป่าที่หมดสภาพและไม่มีราษฎรอยู่อาศัยทำกิน ถ้าหากจะมีการส่งเสริมธุรกิจเอกชนให้เข้ามาดำเนินการปลูกไม้เชิงพาณิชย์ รัฐจะต้องควบคุมมิให้ก่อผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม และภาวะความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น โดยผู้ประกอบการจะต้องทำรายงานศึกษาผลกระทบและแนวทางแก้ไขมาให้พิจารณาเช่นเดียวกันกับการตั้งโรงงานอุตสาหกรรม

ทั้งหมดที่กราบเรียนมานี้ เป็นข้อสรุปหลักการซึ่งคณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนพัฒนาชนบทเห็นว่า อาจเป็นประโยชน์ต่อแนวทางในการกำหนดนโยบายของรัฐในเรื่องที่สำคัญยิ่งสำหรับผลประโยชน์และอนาคตของประเทศชาติ จึงขอประทานกราบเรียนเพื่อโปรดพิจารณาควรมิควรแล้วแต่จะโปรด

(เสน่ห์ จามริก)

ประธานคณะกรรมการ

ประสานงานองค์กรเอกชนพัฒนาชนบท”

#### 4.1.2 ความเห็นของคณะกรรมการดำเนินการศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาที่ทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

คณะกรรมการดำเนินการศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาที่ทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (2532: 3) มีความเห็นเรื่องนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ดังนี้

“2. นโยบายป่าไม้แห่งชาติบางส่วนยังไม่สอดคล้องกับสภาพในปัจจุบัน

2.1 มาตรการเกี่ยวกับป่าเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2530-2534) กำหนดให้สนับสนุนและส่งเสริมบทบาทเอกชนและประชาชนในท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คุณภาพ และประหยัด แต่นโยบายป่าไม้แห่งชาติกำหนดให้มีการพัฒนาด้านป่าไม้ โดยส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชนซึ่งได้มุ่งเน้นประชาชนท้องถิ่น

2.2 นโยบายป่าไม้แห่งชาติส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชน โดยให้ภาคเอกชนดำเนินการกับผู้อยู่ในป่านั้นเอง จึงก่อให้เกิดกรณีพิพาทกับราษฎรอยู่บ่อยครั้ง”

#### 4.1.3 ความเห็นของโครงการจัดทำแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาป่าไม้ในประเทศไทย

โครงการจัดทำแผนแม่บทเพื่อพัฒนาการป่าไม้ในประเทศไทย (2536: 7,9) ซึ่งได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลประเทศฟินแลนด์แก่กรมป่าไม้ ได้วิเคราะห์ถึงความจำเป็นในการปรับปรุงนโยบายป่าไม้แห่งชาติไว้เมื่อ พ.ศ. 2536 ดังนี้

“คณะรัฐมนตรีรับและประกาศใช้นโยบายป่าไม้แห่งชาติ เมื่อปี 2528 และมีผลบังคับใช้มาแล้ว 8 ปีแต่ปัญหาใหญ่ๆ ยังไม่ได้รับการแก้ไขให้ลุล่วงไป นโยบายที่มีอยู่ไม่บรรลุผลใน 3 เรื่องใหญ่ๆ คือ 1) ปัญหาการตัดไม้ทำลายป่าซึ่งผลกระทบในทางลบยังคงมีอยู่เช่นเดิม ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาพื้นฐานไม่ได้รับการแก้ไข 2) ปริมาณความต้องการใช้ไม้ในครัวเรือนและในภาคอุตสาหกรรมของประเทศไม่ได้รับการตอบสนองในลักษณะที่ยั่งยืนทั้งในปัจจุบันหรือแม้แต่ในอนาคต และ 3) ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้พื้นที่ป่าไม้ยังคงมีอยู่ โดยเฉพาะกรณีการยึดครองพื้นที่ป่าของรัฐอย่างผิดกฎหมายยังมิได้รับการแก้ไขเป็นผลให้การใช้ที่ดินเพื่อการผลิตไม่สามารถดำเนินการได้และปัญหาความขัดแย้งและความกดดันทางสังคมยังคงคุกรุ่นและอาจปะทุขึ้นเมื่อใดก็ได้ ปัจจัยต่างๆ ที่ทำให้ไม่ประสบผลสำเร็จได้แก่

- การมุ่งใช้ประโยชน์จากป่าไม้ในแง่ “เศรษฐกิจ” มากเกินไป แต่ให้ความสำคัญในด้านสนับสนุนการดำรงชีพในแต่ละวันของประชาชนนับล้านๆ คนน้อยเกินไปและไม่ได้คำนึงถึงศักยภาพของป่าไม้อันมีส่วนช่วยยกระดับฐานะความเป็นอยู่ของคนเหล่านี้อีกด้วย

- การวิเคราะห์สถานการณ์ด้านป่าไม้ที่แท้จริงที่เกิดขึ้นในประเทศในช่วงเวลาที่ผ่านมาตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่ล้าสมัย ขาดการตรวจสอบอย่างถี่ถ้วนว่าสังคมไทยต้องการอะไรจากป่าไม้ของเรา หรือพื้นที่ป่าไม้ที่เหลืออยู่ในปัจจุบันจะสนองอะไรให้แก่ประชาชนที่กำลังเพิ่มจำนวนมากขึ้นในอนาคตได้บ้าง

- ไม่มีการกำหนดความรับผิดชอบในการดำเนินการตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ไม่มีการกำหนดความรับผิดชอบในการวางแผนและการจัดการประโยชน์สำคัญๆ ที่ได้จากป่าไม้อาทิ การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและการผลิตไม้ เป็นต้น

- ไม่มีการจัดลำดับความสำคัญที่ชัดเจน ค่าเฉลี่ยในนโยบายฉบับนี้ไม่ได้มีการจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังที่ชัดเจนเพื่อให้หน่วยงานบริหารและดำเนินงานได้ปฏิบัติตาม ส่งผลให้หน่วยงานดังกล่าวต้องจัดลำดับความสำคัญเอาเองซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับค่านิยม และความปรารถนาแห่งชาติ



- เครื่องมือที่ใช้ในการดำเนินการหลายอย่างไม่ได้นำมาซึ่งการบริหารนโยบายให้เป็นผลสำเร็จ นโยบายการป่าไม้แห่งชาติ ปี พ.ศ. 2528 เป็นค่าแถมแบบแยกส่วนโดดเดี่ยว 20 ข้อ ซึ่งไม่มีความเชื่อมโยงกันในสาระเพียงพอที่จะทำให้เกิดการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง ในเรื่องการออกกฎหมายและระเบียบซึ่งก็ล่าช้าและกรมป่าไม้ก็ไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือบริหารนโยบายให้มีประสิทธิภาพได้

- ข้อบัญญัติที่สำคัญที่กำหนดไว้ในนโยบายหลายประการไม่อยู่ในกรอบของเหตุผลที่เหมาะสม เป้าหมายตามนโยบายที่ต้องการให้มีพื้นที่ป่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศนั้นทำให้หน่วยงานบริหารต่างๆมุ่งหน้าไปในทิศทางที่ไม่ถูกต้อง พื้นที่ซึ่งต้องการเพื่อการป่าไม้นั้นไม่ใช่เป้าหมายของนโยบายที่ดินเป็นเพียงปัจจัยอย่างหนึ่งในจำนวนหลายๆปัจจัย เช่น เงินและกำลังคน เพื่อใช้ในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการจะได้รับจากป่าไม้ของชาติ”

นโยบายป่าไม้แห่งชาติ ปี พ.ศ. 2528 ได้ถูกเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในระยะหลังลบความสำคัญไป ซึ่งเป็นสิ่งชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่าได้มีการปรับลำดับความสำคัญของนโยบายป่าไม้ไปแล้ว สิ่งเหล่านี้ต้องบันทึกไว้และยืนยันอย่างเป็นทางการว่ามันเป็นเรื่องสำคัญเกี่ยวกับนโยบายได้แก่

- การยกเลิกการทำไม้ในป่าธรรมชาติปี 2532 ในขณะที่การยกเลิกการทำไม้นี้สะท้อนข้อเท็จจริงบางส่วนที่ว่าฝ่ายบริหารการป่าไม้ไม่สามารถควบคุมการทำไม้อย่างมีประสิทธิภาพยังแปลความหมายได้ว่า เป็นสัญญาณบอกเหตุว่าการอนุรักษ์และการป้องกันรักษาป่าไม้มีความสำคัญต่อประเทศชาติมากกว่าการผลิตไม้เพื่อภาคอุตสาหกรรม การยกเลิกการทำไม้อย่างถาวรได้ทำในปี 2535 และฝ่ายบริหารป่าไม้ของรัฐได้เปลี่ยนเป้าหมายในการจัดการ จากการใช้ประโยชน์จากป่ามาเป็นการอนุรักษ์ป่าในที่สุด อย่างไรก็ตาม ไม่ได้มีการพิจารณาถึงอุปทานไม้ของภาคอุตสาหกรรมในอนาคตเพราะไม่มีการมอบหมายให้หน่วยงานได้รับผิดชอบในการรักษาผลประโยชน์ในด้านนี้แต่อย่างใด

- การเพิ่มความสำคัญของการอนุรักษ์ป่าไม้ในการวางแผนระดับชาติแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ซึ่งเป็นแผนระยะ 5 ปีนี้ ชี้ชัดว่า ให้รักษาพื้นที่ป่าไม้เป็นป่าอนุรักษ์ร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ ขณะนี้เรามีพื้นที่ป่าเหลืออยู่ประมาณร้อยละ 26 ซึ่งกล่าวได้ว่ามีพื้นที่ป่าไม้เหลือตามเป้าหมายแล้ว

- การห้ามทำโครงการป่าปลูกเชิงพาณิชย์ในพื้นที่ป่าของรัฐ มาตรการนี้เป็นการตอบสนองต่อความพยายามของภาคเอกชนที่ต้องการปลูกป่าในพื้นที่ซึ่งทางการอนุญาต แต่พื้นที่ดังกล่าวถูกรอบคลุมโดยเกษตรกรรมที่ไม่มีที่ทำกินไปหมดแล้ว สถานการณ์เช่นนี้สะท้อนให้เห็นข้อเท็จจริงว่านโยบายป่าไม้ ปี พ.ศ. 2528 ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงของสถานการณ์ด้านการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ของรัฐในปัจจุบัน

เมื่อเป็นดังนี้ จึงจำเป็นต้องมีนโยบายป่าไม้แห่งชาติฉบับใหม่เพื่อเป็นแนวทางในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของภาคการป่าไม้ของชาติ ตลอดจนการจัดการภาคป่าไม้ของประเทศไทยต่อไป นโยบายใหม่นี้จะต้องคำนึงถึงความเป็นจริงในขณะนี้และศักยภาพของชาติ ตลอดจนค่านิยมของชาติในอันที่จะดำรงไว้ซึ่งเป้าหมายทางสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม”

นอกจากนี้โครงการจัดทำแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาป่าไม้ในประเทศไทย (2536: 9, 11, 13) ยังได้วิเคราะห์ถึงความเป็นจริงในปัจจุบัน และค่านิยมของชาติไทยในด้านการป่าไม้วัดดังนี้

(1) ความเป็นจริงในปัจจุบัน

ประเทศไทยมีปัญหาหลายอย่างที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าไม้ และการใช้ประโยชน์ผลผลิตและบริการจากป่าไม้ ปัญหาที่สำคัญๆ ได้แก่

- ปัญหาความขัดแย้งอย่างต่อเนื่องระหว่างรัฐซึ่งอ้างสิทธิและหน้าที่เหนือพื้นที่ป่าไม้กับประชาชนผู้ต้องอาศัยพื้นที่ป่าเพื่อการยังชีพ ทางกรมได้พยายามบีบบังคับให้ประชาชนอพยพออกจากพื้นที่ป่าโดยอาศัยโครงการจัดสรรที่ทำกินให้แก่ราษฎรผู้ยากไร้หรือ คจก. รวมทั้งโครงการอื่น ๆ โดยไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากได้รับการตอบสนองในด้านลบจากประชาชนในพื้นที่ซึ่งเป็นปัญหาหลายแห่งทางการได้ใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่ในมือในการดำเนินการแต่เนื่องจากความรู้สึกละแ่นของความเป็นธรรมของกลุ่มชาวบ้านเริ่มเกิดขึ้นและมีการต่อต้าน จนกระทั่งเจ้าหน้าที่ทั้งหลายของทางการตระหนักและยอมรับว่าประชาชนก็มีสิทธิพื้นฐานอันชอบธรรมในพื้นที่ป่าไม้ และอาจเป็นไปได้ที่ในอนาคตการอพยพชาวบ้านออกจากป่าจะขึ้นอยู่กับความสมัครใจมากกว่าการบีบบังคับ

- ปัญหาพื้นที่ป่าไม้ยังคงถูกทำลายอย่างไม่หยุดยั้งโดยชาวนาที่ไร้ที่ทำกินและนักเก็งกำไรในที่ดิน นโยบายป่าไม้ของชาติในปัจจุบันไม่มีทางออกให้ชาวบ้านจำนวนมากหลายล้านคนที่ทำกินในพื้นที่ป่าไม้อย่างผิดกฎหมาย การตัดต้นไม้ทำลายป่าอย่างสิ้นเชิงอาจทำให้ชาวบ้านสามารถอ้างสิทธิเหนือที่ดินดังกล่าวได้ ตามความเข้าใจของชาวบ้าน การปลูกต้นไม้เป็นจุดอ่อนของการครอบครองที่ดินและยังเป็นการลดโอกาสที่จะได้สิทธิตามกฎหมายอีกด้วย ดังนั้นในสถานการณ์เช่นนี้การปลูกป่าในพื้นที่ป่าซึ่งถูกทำลายไปในจำนวนหลายล้านไร่ นั้นจึงไม่อาจเป็นจริงได้ เพราะชาวบ้านจะไม่ยอมปลูกป่าในขณะเดียวกันนั้นทางการหรือผู้แทนของรัฐก็ไม่อาจดำเนินการปลูกป่าได้

- ความหลากหลายทางชีวภาพและแหล่งน้ำของประเทศยังคงถูกทำลายอย่างต่อเนื่องอันเป็นผลจากการตัดไม้ทำลายป่าและการปลูกป่าทดแทนไม่สามารถดำเนินการได้ในกรณีเช่นเดียวกัน ในพื้นที่ซึ่งประชาชนบุกรุกเข้าไปทำกินในพื้นที่ป่านั้น การปลูกต้นไม้เพื่อเพิ่มรายได้ซึ่งสามารถช่วยให้มีการรักษาคุณภาพน้ำด้วยนั้นถูกสกัดกั้นโดยกฎหมายป่าไม้ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และโดยปัญหาความขัดแย้งเรื่องสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน

- ปัญหาการขาดแคลนไม้วัตถุดิบเพื่อการอุตสาหกรรมภายในประเทศ แม้ว่าจะยังคงมีการลักลอบตัดไม้อยู่ก็ตาม ผลที่ได้ตามมาก็คือประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาการขาดแคลนไม้อย่างรุนแรง และคาดหมายกันว่าจำเป็นจะต้องนำเข้าจากต่างประเทศถึงร้อยละ 80 ของปริมาณความต้องการในอนาคต หากไม่มีการลงทุนปลูกป่าภายในประเทศและไม่ได้รับการสนับสนุนและอำนวยความสะดวกจากรัฐบาล

- อุตสาหกรรมที่ใช้ไม้เป็นวัตถุดิบกำลังจะหมดไปควรจะใช้ช่วงเวลาขณะนี้ซึ่งอุตสาหกรรมประเภทยังสามารถนำเข้าไม้จากประเทศเพื่อนบ้านได้เพื่อการพัฒนาแหล่งอุปทานไม้ภายในประเทศ เพราะช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้อาจจะหมดไปแล้ว และอุตสาหกรรมที่ใช้ไม้เป็นวัตถุดิบทั้งหลายกำลังเผชิญกับสภาพการณ์ที่จะถูกบีบให้ต้องหมดไปในที่สุด

## (2) ค่านิยมของชาติไทยในด้านการป่าไม้

เมื่อเร็วๆ นี้ได้มีข้อเสนอแนะและการตัดสินใจในระดับสูงหลายประการในประเทศไทยซึ่งเป็นเครื่องชี้ชัดถึงค่านิยมของชาติในด้านการป่าไม้ ดังจะได้นำเสนอเพื่อให้วิจารณ์และขอความเห็นดังต่อไปนี้

- ความต้องการอย่างจริงจังในอันที่จะมีส่วนร่วมในการวางแผนและการตัดสินใจโดยการผ่านกระบวนการทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย ในที่นี้หมายถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อชีวิตของพวกเขา เช่น การตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าของรัฐที่ชาวบ้านครอบครองอยู่ เป็นต้น

- การยกเลิกการทำไม้จากป่าธรรมชาติ ปี 2532 เป็นเครื่องชี้ชัดว่าการอนุรักษ์ป่าไม้มีความสำคัญมากกว่าการใช้ไม้จากป่าธรรมชาติเพื่อสนองความต้องการของอุตสาหกรรม

- การเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของชาติเป็นร้อยละ 25 ที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (แผน 5 ปี ในช่วงปี 2535 – 2539)

- เป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผน 7 ดังกล่าวกำหนดว่าต้องการให้ประเทศไทยมีอัตราความเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง เป็นเครื่องชี้ว่าจะมีการใช้ทรัพยากรป่าไม้เพื่อสนองตอบการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมต่อไป ผลผลิตอุตสาหกรรมป่าไม้ที่สำคัญได้แก่กระดาษเพื่อการศึกษและการติดต่อสื่อสาร ไม้ซุงเพื่อการก่อสร้าง และไม้ฟืนเชื้อเพลิงเพื่อใช้ในครอบครัวทั่วไป

กระจายและเพิ่มรายได้ให้เท่าเทียมกันภายในชาติ สิ่งนี้ชี้ให้เห็นว่าในการกำหนดทางเลือกการใช้พื้นที่ป่าไม้ของรัฐบาลนั้นควรพิจารณาให้มีความสำคัญแก่คนยากจนและไร้ที่ทำกิน ซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าของรัฐเป็นลำดับต้น

- การยกเลิกโครงการจัดสรรที่ทำกินให้แก่เกษตรกรที่ยากไร้ หรือ คจก. ซึ่งเป็นการยอมรับสิทธิพื้นฐานของประชาชนในด้านที่เกี่ยวกับป่าไม้และมีความต้องการให้สังคมอยู่ร่วมกันโดยสันติ

- ความต้องการอย่างแข็งขันที่จะให้ประเทศชาติดำรงเอกราชและพึ่งตัวเองได้ ทั้งสองประเด็นนี้เป็นเรื่องของความมั่นคงทางเศรษฐกิจและความภูมิใจในชาติ สิ่งนี้เป็นเครื่องแสดงว่ามีความปรารถนาที่จะให้สามารถพึ่งตนเองได้ในแง่ผลผลิตขั้นพื้นฐานตลอดจนบริการต่างๆ โดยไม่ต้องพึ่งพาอาศัยประเทศอื่นๆ

ตัวชี้วัดถึงค่านิยมของชาติดังกล่าวนี้นี้หมายถึง

ประเด็นทั่วไป

1. สังคมไทยยอมรับว่าป่าไม้เป็นพื้นที่ซึ่งมีคุณค่าและสามารถใช้ประโยชน์เพื่อเอื้ออำนวยความอยู่ดีกินดีและเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของชาติ
2. ควรจัดการทรัพยากรป่าไม้เพื่อผลประโยชน์ต่อทุกฝ่ายในสังคม แต่การกำหนดความสำคัญก่อนหลังจะต้องสะท้อนความเป็นจริงในสังคมด้วย

ในแง่ของความเกี่ยวพันกับป่าธรรมชาติ

3. ผลประโยชน์จากป่าธรรมชาติทั้งหมดไม่สามารถจะสร้างขึ้นในเวลาเดียวกัน หากไม่มีการประณีประนอมกันในการสร้างเสริมค่านิยมดังกล่าวนี้นี้เสียก่อน
4. ผลประโยชน์ของบริการจากป่าไม้มีคุณค่ามากกว่าการผลิตไม้ในเชิงพาณิชย์
5. การบริการจากป่าธรรมชาติในแง่การอนุรักษ์แหล่งน้ำได้รับการพิจารณาที่มีคุณค่าประโยชน์สูงเป็นพิเศษเท่าๆ กับการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ
6. ป่าไม้อันเป็นที่ตั้งถิ่นฐาน ควรจัดการเพื่ออำนวยและส่งเสริมมาตรฐานการดำรงชีพของคนชนบทโดยเฉพาะคนยากจน トラบใดที่การใช้ดังกล่าวไม่ส่งผลให้เกิดการสูญเสียหรือสูญเสียคุณค่าของป่าในแง่เป็นแหล่งต้นน้ำลำธารไป

#### 4.1.4 ความเห็นของภาคประชาชน

ในส่วนของความเห็นจากภาคประชาชนนั้น นิคม พุทธา (2542:87-88) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับนโยบายป่าไม้แห่งชาติไว้ดังนี้

“1. ตั้งแต่เริ่มมีนโยบายป่าไม้แห่งชาติ มีกรมป่าไม้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้บังคับใช้ 4 ฉบับ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว และมีการดำเนินงานในลักษณะที่ผ่านๆ มาไม่น้อยกว่า 100 ปี คำถามก็คือ ทำไมพื้นที่ป่าไม้ ทรัพยากรสัตว์ป่า ที่ดิน และแหล่งน้ำ ถึงได้ลดลง และเสื่อมคุณภาพ

2. ทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งป่าไม้ สัตว์ป่า ที่ดิน และ แหล่งน้ำ ที่กระจายทั่วประเทศ คิดเป็นพื้นที่ประมาณ 82 ล้านไร่ หรือร้อยละ 26 ของเนื้อที่ประเทศ ภายใต้การดูแล การบริหารจัดการของกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และมีการดำเนินงานในลักษณะเดิมๆ ที่ผ่านๆ มา จะมีหลักประกันอะไรได้ว่า กรมป่าไม้จะไม่ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวถูกทำลายไปมากกว่านี้

3. กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ควรจะยอมรับและได้ตระหนักถึงความขัดแย้ง อันเนื่องมาจากการกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติ และการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับป่าไม้ 4 ฉบับ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เป็นความขัดแย้งในลักษณะที่ขยายและทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ขึ้นไป และก่อให้เกิดผลกระทบโดยภาพรวมของการพัฒนาประเทศ ทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและสิ่งแวดล้อม

ดังนั้น ก็จะเห็นได้อีกเช่นกันว่า สถานการณ์เกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้และความขัดแย้งที่เป็นอยู่ขณะนี้ ตลอดถึงแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงในอนาคต ได้เป็นตัวบ่งชี้กระตุ้นหรือเร่งรัดให้มีการแก้ไขปัญหาดังตั้งแต่นั้น ความขัดแย้งก็จะขยายความรุนแรงมากยิ่งขึ้น และสักวันหนึ่งก็ต้องแก้ไขสู่เราความช่วยเหลือกันเสียตั้งแต่นั้น ก่อนที่จะสายเกินไป”

#### 4.2 สาเหตุของการบุกรุกทำลายป่าไม้

ได้มีการศึกษาถึงสาเหตุของการบุกรุกทำลายป่าไม้โดยสถาบันทางวิชาการ องค์การภาคเอกชน รวมทั้งภาคประชาชน ซึ่งมีหลายมุมหรือแนวคิดที่ต่างออกไปจากความคิดเห็นของผู้บริหารกรมป่าไม้ ดังนั้น การทบทวนในหัวข้อนี้จะมี 2 เรื่อง คือ (1) ความเห็นของผู้บริหารกรมป่าไม้ เรื่องสาเหตุการบุกรุกทำลายป่าไม้ (2) ความเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย เรื่อง สาเหตุการบุกรุกทำลายป่าไม้ และ (3) การใช้สิทธิพลเข้าครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ โดยมีรายละเอียดดังนี้

##### 4.2.1 ความเห็นของผู้บริหารกรมป่าไม้เรื่องสาเหตุการบุกรุกทำลายป่าไม้

ทิวา สรรพกิจ (มปป. : 27-35) ได้วิเคราะห์ถึงสาเหตุของการบุกรุกทำลายป่าไว้ในเอกสารเรื่อง “ทรัพยากรป่าไม้ ปัญหาในการอนุรักษ์ตลอดจนแนวความคิดในท้องที่ภาคตะวันออก (จ.ชลบุรี ระยอง จันทบุรี และตราด)” ดังนี้

1. ขาดความร่วมมือ จากประชาชนที่เห็นกับประโยชน์ส่วนตน รวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานต่างๆ และขาดความเอาใจใส่ดูแลของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ
2. เกี่ยวกับสวัสดิภาพ และความปลอดภัยของพนักงานป่าไม้ ไม่ได้ได้รับความคุ้มครองเท่าที่ควร
3. อัตราค่าจ้างอุปกรณ์ที่ใช้ในการป้องกัน เช่น ยานพาหนะ อาวุธ เครื่องมือ สื่อสาร ไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับเนื้อที่ป่า และมูลค่าของป่าแล้ว ไม่สมดุลกันเลย

4. ปัญหาเรื่องชาวเขา ทำลายป่าต้นน้ำลำธาร ชาวเขาอาศัยอยู่บนภูเขาทั่วไป แถบภาคเหนือของประเทศ ซึ่งนิยมทำไร่เลื่อนลอย ปลูกฝิ่น และพืชไร่ ครั้นดินจืดก็ย้ายไปทางป่าและเผาป่าใหม่ต่อไปไม่มีวันสิ้นสุด นับวันประชากรชาวเขาเพิ่มมากขึ้นทุกที 1 ปี อัตราการเกิดสูง และอพยพพวกรมาจากประเทศเพื่อนบ้าน การทำลายป่าของพวกชาวเขา เป็นการทำลายแหล่งต้นน้ำลำธารสายสำคัญของประเทศไทย ส่งผลกระทบต่ออย่างมากทางด้านเศรษฐกิจของประเทศไทย จนกระทั่งปัจจุบันนี้ยังไม่มีมาตรการใดๆ ที่จะแก้ไขปัญหานี้โดยเด็ดขาด

5. ปัญหาการหาเสียงของผู้แทนราษฎร ส่วนใหญ่มักจะให้คำมั่นสัญญากับราษฎรว่าจะเปิดป่าใหม่ให้เป็นที่ทำมาหากิน เมื่อได้เป็นผู้แทนราษฎรแล้ว ก็ยังหาทางเปิดป่าสงวนอีก เท่ากับเป็นการส่งเสริมให้ราษฎรทำลายป่ามากขึ้น

6. การจัดตั้งนิคม มักจะจัดในบริเวณที่มีป่าไม้สมบูรณ์ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 โดยกรมประชาสัมพันธ์ และกรมส่งเสริมสหกรณ์ พระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจกับกรมเจ้าสังกัด สามารถนำเอาทรัพยากรธรรมชาติทุกอย่างในเขตนิคมมาหาผลประโยชน์และรายได้มาบำรุงนิคม โดยไม่ต้องส่งเงินที่ได้มาจากทรัพยากร ส่งเป็นเงินผลประโยชน์ของแผ่นดิน เท่ากับเป็นการทำลายป่าโดยถูกต้องตามกฎหมาย การจัดที่ดินในเขตนิคม ต้องยอมรับว่าไม่ถึงมือประชาชนที่เดือนร้อนไม่มีที่ดินทำกินโดยแท้จริง กลับตกไปอยู่ในมือของนายทุนแทนทั้งสิ้น

7. การทำลายป่าโดยอาศัยประมวลกฎหมายที่ดิน โดยเจ้าหน้าที่ออกหนังสือสำคัญให้แก่ราษฎรเข้าไปครอบครองพื้นที่ป่าเพื่อเข้าทำประโยชน์ (น.ส.3) แล้วขอทำไม้ที่ขึ้นอยู่ในที่ดินกรรมสิทธิ์ออกมาจำหน่ายโดยอ้างว่า เป็นไม้ในที่ดินกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง บางครั้งเจ้าหน้าที่ออกหนังสือสำคัญทับในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

8. ปัญหายอมรับรองสถานะภาพ การบุกรุกยึดถือครอบครองที่ดินของรัฐ ราษฎรบางพวกเข้าไปบุกรุกทำลายป่า ยึดถือครอบครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ แล้วนำเงินไปชำระภาษีบำรุงท้องที่ (ภ.บ.ท. 6) ซึ่งชาวบ้านเรียกว่า ภาษีดอกหญ้าแล้วทางอำเภอออกใบเสร็จรับเงินให้ราษฎรก็คิดว่าตนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ตนได้ยึดถือครอบครอง ครั้นถูกเจ้าหน้าที่ป่าไม้จับกุม ก็นำใบเสร็จภาษีบำรุงท้องที่มาอ้างเป็นหลักฐาน ซึ่งไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

9. ปัญหาปริมาณเนื้อที่ในการครอบครองที่ดิน เดิมประมวลกฎหมายที่ดินอนุญาตให้ราษฎรมีที่ทำกินได้คนละไม่เกิน 50 ไร่ ต่อมาได้ยกเลิกบทบัญญัติในเรื่อง กำหนดสิทธิในการครอบครองที่ดินตามกฎหมายนี้ เปิดโอกาสให้ครอบครองที่ดิน โดยไม่จำกัดปริมาณเปิดโอกาสให้ผู้มีอิทธิพลบุกรุกป่า ยึดถือครอบครองที่ดิน บางครั้งจ้างราษฎรอื่นๆ เข้าไปตัดป่าสงวนแห่งชาติแล้วซื้อต่อในราคาถูก เจ้าของที่ดินบางรายถือครองที่ดินนับหมื่นๆ ไร่

10. ที่ดินเป็นภูเขาและห่างจากเชิงเขา 40 เมตร มีกฎหมายห้ามยึดถือครอบครองจับจอง ก่อสร้าง ให้ถือเป็นของรัฐ แต่ปัจจุบันไม่มีผู้ใดสนใจปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ที่ดินดังกล่าวยังคงปล่อยให้บุกรุกทำลายอยู่เรื่อยๆ

11. ตามกฎหมายกระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดโครงการเร่งรัดจัดที่ดินให้ราษฎรที่ไม่มีที่ทำกิน และบุกรุกเข้าไปทำกินที่สงวนตามมติ ค.ร.ม. เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2512 และ 9 ธันวาคม 2512 ซึ่งแต่ละจังหวัดได้แต่งตั้งคณะกรรมการเร่งรัดจัดที่ดินส่วนจังหวัด และคณะอนุกรรมการสำรวจสิทธิในที่ดินของราษฎร เพื่อดำเนินการตามโครงการของกระทรวงมหาดไทย โดยการยอมรับแจ้งจากราษฎรว่าครอบครองทำประโยชน์มาก่อน แต่ไม่มีการตรวจสอบให้แน่นอนและรัดกุม ว่าราษฎรมีเนื้อที่ดินตามที่แจ้งไว้หรือไม่ ปรากฏว่าราษฎรที่ครอบครองอยู่เดิม และที่อพยพเข้ามาใหม่ บุกรุกขยายพื้นที่และทำลายป่า

มากยิ่งขึ้น เพื่ออ้างสิทธิในการครอบครองที่ดิน ผลที่สุดก็ไม่สามารถจับกุมหรือบังคับให้ราษฎรออกจากป่าได้ ในที่สุดป่าแห่งนี้ก็ถูกทำลายจนหมดสิ้น หมดสภาพการเป็นป่า

12. คำสั่งของอดีตนายกรัฐมนตรี ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เรื่องราษฎรเข้าทำกินในที่ป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2518 เนื่องด้วยมีราษฎรเป็นจำนวนมากได้เรียกร้องขอความเป็นธรรมในกรณีถูกเจ้าหน้าที่จับกุม เนื่องจากได้รุกเข้าไปทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ จึงสมควร จะให้ได้วางมาตรการ การแก้ไขเรื่องดังต่อไปนี้คือ

(1) กรณีที่ราษฎรเข้าทำไร่ในป่าสงวน ทำให้ป่าสงวนนั้นหมดสภาพเป็นป่าแล้วให้ราษฎรที่ทำกินอยู่那儿คงอยู่ทำกินต่อไปได้ และให้เจ้าหน้าที่สอบสวนว่า ราษฎรที่ทำกินอยู่那儿เองหรืออย่างไร แล้วรายงานให้ทราบโดยด่วน เพื่อจะได้ดำเนินการให้ราษฎรได้เข้าทำกินโดยชอบด้วยกฎหมายต่อไป

(2) ราษฎรที่บุกรุกเข้าทำกินตามข้อ 1 ถ้าถูกเจ้าหน้าที่จับกุมคุมขัง ให้เจ้าหน้าที่ปล่อยตัวไป และตัวราษฎรผู้นั้นจะเข้าทำกินในที่นั้นก็ให้เข้าทำกินได้

(3) ตั้งแต่นี้ไป ห้ามบุกรุกป่าสงวนเป็นการเด็ดขาด หากบุกรุกเข้าไปย่อมเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย จะถูกดำเนินการตามกฎหมายต่อไป โดยให้เจ้าหน้าที่ประกาศให้ราษฎรทราบทั่วกันด้วย

ดูตามเจตนารมณ์ คำสั่งของอดีตนายกรัฐมนตรี ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช มีความประสงค์จะช่วยเหลือราษฎรให้มีที่ทำกิน โดยถูกต้องตามกฎหมาย เพราะปัญหานี้เรื้อรังมานานแล้ว ผลปรากฏว่าราษฎรที่อาศัยอยู่ และครอบครองที่ดินอยู่เดิมในเขตป่าสงวนแห่งชาติ กลับขยายพื้นที่ทำกินออกไปอีก ราษฎรที่อพยพมาใหม่และผู้มีอิทธิพลบุกรุกทำลายป่าหนักขึ้น เพื่อทำให้ป่าแห่งนั้นหมดสภาพการเป็นป่าแล้วยึดถือครอบครองที่ดินในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ไม่สามารถจับกุมและดำเนินคดีได้ เนื่องด้วยราษฎรเหล่านั้นอ้างว่า ได้ยึดถือครอบครองที่ดินก่อนวันที่ 4 เมษายน 2518 ซึ่งเป็นการยากที่จะพิสูจน์ว่า ป่าแห่งนั้นยึดถือครอบครองก่อนหรือหลัง วันที่ 4 เมษายน 2518 ทำให้สภาพป่าพังพินาศไปมาก

13. ปัญหาทางด้านศาสนา พระสงฆ์บางรูปนิยมสร้างวัดและสำนักสงฆ์ เพื่อที่จะได้เป็นสมภาร จึงหาทางบุกเบิกป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อสร้างวัด และยังนิยมสร้างสำนักสงฆ์ในถ้า บริเวณที่มีทิวทัศน์งดงาม และบนภูเขาหาความเลื่อมใสในหมู่ประชาชน ชักจูงให้ราษฎรเลื่อยไม้ถวายวัด ชักชวนราษฎรให้เข้าไปตั้งบ้านเรือนอยู่ในป่ารอบๆ วัดในที่สุดป่าบริเวณนั้น ก็ถูกทำลาย

14. ปัญหาการอพยพย้ายถิ่นของราษฎรภายในเสรีจนเกินไป ส่วนมากราษฎรที่อพยพมักจะเข้าไปบุกรุกทำลายป่าเสมอ เพราะต้องแสวงหาที่อยู่และทำกิน

15. ปัญหาราษฎรตัดไม้ ทำฟืนเผาถ่าน และทำเสาเข็มมากเกินไป เกินกำลังผลิตของป่าบางแห่งราษฎรมีอาชีพเผาถ่าน และตัดเสาเข็มขายเป็นอาชีพ ซึ่งเป็นอาชีพที่ทำเงินได้ง่าย โดยมีพ่อค้าคนกลางเป็นผู้รับซื้อ ทำให้ป่าสงวนถูกทำลายมากยิ่งขึ้น

16. ปัญหาการประกอบอาชีพแกะสลัก ซึ่งนิยมใช้ไม้แกะสลักเครื่องใช้เฟอร์นิเจอร์และสิ่งประดิษฐ์ ส่วนใหญ่ในท้องที่ภาคเหนือ ราษฎรมีอาชีพหลักตัดไม้สัก ซึ่งมีขนาดตั้งแต่เส้นรอบวง 50 ซม. ขึ้นไป แล้วไปขายนายทุน นอกจากนั้นยังอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายทำตู้ เตียง หีบศพ วงกบประตูหน้าต่าง ประตูดอกจำหน่าย ทำให้ป่าไม้ภาคเหนือถูกทำลายไปมาก

17. ปัญหาการควบคุมสัมปทานป่าไม้ บริษัทจังหวัดทำไม้ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ องค์การทหารผ่านศึก ฯลฯ และการควบคุมโรงเลื่อยกว่า 500 โรง ให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขและกฎหมายที่ได้ระบุไว้ ยังไม่ได้ผลตามกฎหมาย โรงเลื่อยผลิตไม้ออกเกินกำลังผลิตของป่า

18. ปัญหาเส้นทางซีกลาก ส่วนใหญ่ผู้ที่ได้รับสัมปทานทำไม้ จะตัดเส้นทางเข้าไปตัดไม้ใหญ่เพื่อนำมาป้อนโรงเลื่อย ราษฎรได้อาศัยทางซีกลากนี้อพยพเข้าไปทำลายป่า และยึดถือครอบครองที่ดินเพื่อทำการเพาะปลูก ตัดฟันไม้เล็กไม้น้อย แล้วเผาทั้งทั้งป่า ทำให้ป่าสัมปทานหมดสภาพความเป็นป่า

19. ปัญหาการสร้างทางผ่านป่าสายต่างๆ เปิดโอกาสให้พ่อค้าลักลอบตัดฟันไม้มาจำหน่าย ราษฎรจะพากันอพยพเข้าไปตั้งบ้านเรือนอยู่สองข้างทาง แล้วบุกรุกทำลายป่ายึดถือครอบครองที่ดิน จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่ที่ถนนตัดผ่านป่าไหน ป่าแห่งนั้นจะถูกทำลายไปในที่สุด

20. ในปัจจุบันมีหน่วยราชการหลายหน่วย ได้เข้าไปพัฒนาและช่วยเหลือราษฎรตามคำขอร้องของราษฎรที่ตั้งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และบริเวณแหล่งต้นน้ำลำธารทำให้ราษฎรเหล่านี้ได้ใจจึงบุกเบิกป่าสงวนเข้าไปตั้งหมู่บ้าน และทำลายป่าต่อไปไม่มีวันสิ้นสุด

21. ปัญหานโยบายของกรมป่าไม้ กรมการปกครอง กรมที่ดิน และกรมประชาสัมพันธ์ ขัดแย้งกัน กรมป่าไม้ต้องการรักษาป่า กรมการปกครองและกรมประชาสัมพันธ์ต้องการให้ราษฎรมีที่ทำกิน โดยยังไม่มีมาตรการที่แน่นอนว่าบริเวณเป็นป่าต้นน้ำลำธาร จะต้องรักษาไว้ ตรงไหนกำหนดเป็นที่ทำกิน ต่างกรมต่างก็ทำกันไปโดยขาดการประสานงานซึ่งกันและกัน

22. ปัญหาเรื่อง กฎหมายป่าไม้ไม่รัดกุม ผู้กระทำความผิดมักหาทางหลีกเลี่ยงกฎหมายได้ แม้ถ้าได้รับโทษก็ได้รับเพียงสถานเบาไม่สามารถลงโทษนายทุนตัวการที่แท้จริงได้ ทำให้ไม่เข็ดหลาบ

23. ปัญหาเรื่องข้าราชการ นักการเมือง ใช้อิทธิพลค่าไม้ ทำไม้ ทำไร่ หรือได้ผลประโยชน์จากพ่อค้า

24. ในทางปฏิบัติพนักงานป่าไม้เป็นผู้รักษากฎหมายและทำหน้าที่รักษาป่า ไม่มีอำนาจเพียงพอ ต้องอาศัยความร่วมมือและประสานงานจากพนักงานสอบสวน และอัยการ บางครั้งไม่ได้รับความร่วมมือก็ไม่สามารถทำอะไรได้

#### 25. ปัญหาการสร้างเขื่อน

(1) ในการสร้างเขื่อน มักจะมองข้ามความสำคัญของป่าไม้เหนือเขื่อน เพราะป่าไม้เปรียบเสมือนฟองน้ำที่ดูดซับน้ำเหนือเขื่อนไว้ ให้น้ำไหลลงเขื่อนตลอดปี กลับปล่อยให้ทำลายป่าเหนือเขื่อน เป็นผลให้ปริมาณน้ำในเขื่อนลดน้อยลง ไม่เพียงพอที่จะจ่ายน้ำให้พื้นที่เกษตรกรรมในฤดูแล้ง ในฤดูฝนก็จะเกิดน้ำหลาก พัดพาดิน หิน กรวด หวาย ไหลลงสู่เขื่อนตื้นเขิน

(2) งบประมาณสร้างเขื่อนแต่ละเขื่อนนับพันล้าน แต่งบประมาณในการป้องกันรักษาป่าเหนือเขื่อน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่สุด ที่จะทำให้น้ำในเขื่อนกลับถูกมองข้ามไป งบประมาณในการป้องกันป่าเหนือเขื่อนจึงมีน้อยมาก การป้องกันรักษาป่าเหนือเขื่อนจึงไม่มีประสิทธิภาพ ปล่อยให้ราษฎรบุกรุกทำลายป่า ยึดถือครอบครองบริเวณป่าเหนือเขื่อน ซึ่งผิดวัตถุประสงค์ของการสร้างเขื่อน

(3) เมื่อสร้างเขื่อนขึ้นแล้ว ทำให้เกิดบริเวณน้ำท่วมป่าบางส่วน และจำเป็นจะต้องตัดไม้บริเวณน้ำท่วมออก

(4) ปัญหาการอพยพราษฎรบริเวณที่ถูกน้ำท่วม ส่วนใหญ่มักจะอพยพไปอยู่บริเวณป่าเหนือเขื่อน หรืออพยพไปอยู่บริเวณทางการจัดให้ ซึ่งบางครั้งราษฎรไม่พอใจกลับพากันไปบุกรุกป่าสงวนแห่งใหม่ และทำลายป่าต่อไปอีก

(5) ในการสร้างเขื่อนแต่ละแห่ง จะตัดเส้นทางเข้าไปในบริเวณป่า มีการตัดฟันไม้ออกมา และหากพ่อค้าและราษฎรจะใช้เส้นทางที่ตัดเข้าไป พากันบุกรุกยึดถือครอบครองที่ดิน และทำลายป่ารอบๆ เขื่อน

26. ปัญหานายทุน เป็นสาเหตุของการบุกรุกทำลายป่า ส่วนใหญ่การทำลายป่า เกิดจากการยึดถือครอบครองป่าของรัฐ เพื่อทำการเกษตร เช่น การทำไร่อ้อย และมันสำปะหลัง ส่วนใหญ่ราษฎรผู้บุกรุกต้องอาศัยทุนเพื่อนำมาดำเนินการ โดยการกู้ยืมจากนายทุน และนำเอาที่ดินที่ตนบุกรุกแผ้วถางนั้นไปทำหลักฐานเป็นประกันการกู้ยืม โดยเฉพาะอย่างยิ่งทุนที่กู้มา มักจะถูกคิดดอกเบี้ยในอัตราสูงมาก ดังนั้น จึงเป็นสาเหตุที่ราษฎรผู้กู้เงินทุนมา ไม่สามารถที่จะชดใช้ต้นทุนให้หมดไปได้มีแต่จะทับถมทวีและดอกเบี้ยเพิ่มเติมขึ้นเรื่อยๆ จนในที่สุดก็จะถูกยึดพื้นที่ไป ราษฎรดังกล่าวก็ต้องไปบุกรุกแผ้วถางพื้นที่ป่าแห่งใหม่ และกู้เงินทุนมาดำเนินการอย่างนี้เรื่อยๆ ไป จึงเห็นว่านายทุนเป็นสาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้มีการบุกรุกทำลายป่าอย่างไม่มีที่สิ้นสุด

27. ปัญหาเรื่องการศึกษาวิชาเกี่ยวกับการสงวนทรัพยากรธรรมชาติ ยังไม่แพร่หลาย นักเรียน นิสิต นักศึกษา และประชาชนยังไม่เข้าใจ และรู้เรื่องเกี่ยวกับงานด้านนี้อย่างถูกต้อง (ขาดการประชาสัมพันธ์ หรือ P.R.)

28. ปัญหาสุดท้ายที่สำคัญที่สุดในขณะนี้ คือ สังคมไทย ขาดวินัย ขาดการเคารพต่อกฎหมายบ้านเมือง

ข้อมูลการสูญเสียป่าไม้ที่รายงานโดย Adisornprasert and Namlabudha (1984: 27) นักวิชาการของกรมป่าไม้ ได้วิเคราะห์อัตราการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ที่เกิดจากปัจจัยต่างๆ โดยใช้ข้อมูลในช่วงปี 2516-2524 ที่ใช้สาเหตุ 3 ประการ คือ (1) พื้นที่ป่าสูญเสียไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย (2) พื้นที่ป่าสูญเสียไปโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และ(3) พื้นที่ป่าสูญเสียไปโดยราษฎรเพื่อใช้ในการกสิกรรม ดังรายละเอียดในตารางที่ 4-1

ตารางที่ 4-1 ตารางแสดงอัตราการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ที่เกิดจากปัจจัยต่างๆ สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูล ในช่วงปี 2516 – 2524 (หากไม่คำนึงถึงผลกระทบอื่นๆ และสถานการณ์ต่างๆ ดำเนินไปตามที่เกิดขึ้นในช่วงปี 2516 – 2524)

| สาเหตุของการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้                                                                       | พื้นที่ป่าที่สูญเสียไป |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| 1. พื้นที่ป่าสูญเสียไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย                                                              | 1 ล้านไร่              |
| 2. พื้นที่ป่าสูญเสียไปโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย                                                           | 2.2 ล้านไร่            |
| 3. พื้นที่ป่าสูญเสียไปโดยราษฎรเพื่อใช้ในการกสิกรรม                                                     |                        |
| 3.1 การเพิ่มจำนวนประชากร                                                                               |                        |
| 3.1.1 ประชากรชาวเขาเพิ่ม 1 คน ป่าถูกทำลาย                                                              | 2.06 ไร่ต่อปี          |
| ป่าต้นน้ำลำธารถูกทำลายไปแล้วทั้งสิ้นจนถึงปี 2524                                                       |                        |
| 3.1.2 ประชากรเพิ่ม 1 คน ป่าถูกทำลาย                                                                    | 10,963,793 ไร่         |
| 3.1.3 ครอบครัวเกษตรกรเพิ่ม 1 ครอบครัว ป่าถูกทำลาย                                                      | 4.5 ไร่ต่อปี           |
| 3.2 รายได้ของประชากร                                                                                   |                        |
| 3.2.1 รายได้ต่อคนของคนไทยเพิ่มปีละ 1 บาท ต่อคน ป่าถูกทำลาย                                             | 57.47 ไร่ต่อปี         |
| 3.3 สภาพดินเสื่อมคุณภาพ                                                                                |                        |
| พื้นที่ที่มีความอุดมต่ำทั่วประเทศ 33.3 ล้านไร่ เกิดในภาคอีสาน 23 ล้านไร่ ทำให้ราษฎรบุกรุกป่าในภาคอีสาน | 4,294.7 ไร่ต่อปี       |
| 3.4 พื้นที่ถือครองเพื่อการเกษตร                                                                        |                        |
| 3.4.1 ขนาดถือครองเล็กลงครอบครัวละ 0.08 ไร่ต่อปี                                                        |                        |
| พื้นที่ลดลงในช่วงปี                                                                                    | 5.30 ล้านไร่           |



| ตารางที่ 4-1 (ต่อ)                                                                                         |                        |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| สาเหตุของการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้                                                                           | พื้นที่ป่าที่สูญเสียไป |
| 3.5 การเพิ่มปริมาณของโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้ผลิตผลทางเกษตรกรรมเป็น<br>วัตถุดิบ                              | 3.44 ล้านไร่ต่อปี      |
| 3.5.1 โรงงานน้ำตาลเพิ่ม 1 โรง ต้องใช้พื้นที่ในการเพาะปลูก                                                  | 112,973 ไร่            |
| 3.5.2 โรงงานแปรงไม้สำหรับล้างเพิ่ม 1 โรง ต้องใช้พื้นที่ในการ<br>เพาะปลูก                                   | 1,600 ไร่              |
| 3.6 การเปลี่ยนแปลงสภาพการ เพาะปลูกและความเจริญทางด้านเทคโนโลยี<br>รถแทรกเตอร์เพิ่ม 1 คัน ป่าถูกบุกรุกเพิ่ม | 427.4 ไร่ต่อปี         |
| 3.7 มูลค่าราคาสินค้าเกษตรที่เกษตรกรขายได้<br>มูลค่าเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ 6,633 ล้านบาท ป่าถูกบุกรุกปีละ      | 4.75 ล้านไร่           |
| 3.8 การประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน                                                                         | 20 ล้านไร่             |

ที่มา : Adisornprasert and Namlabudha (1984: 27)

ธานี ภมรนิยม สมเทพ ลาโชรัตน์ และเมธี รุ่งแสง (2532: 16-17) เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ได้สรุปปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการแก้ไขปัญหาราษฎรผู้บุกรุกเข้าอยู่อาศัยและทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยการช่วยเหลือราษฎรในรูปหมู่บ้านป่าไม้ การช่วยเหลือราษฎรโดยการให้สิทธิทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (สทก.) และโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ไว้ว่ามีปัญหาหลายประการ เช่น

1. การดำเนินงานตามโครงการต่างๆ ต้องใช้อัตรากำลังและงบประมาณเป็นจำนวนมาก ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้พร้อมกันในทุกท้องที่ จำต้องค่อยเป็นค่อยไป
2. ความไม่รู้ของราษฎรจะมีบ้างบางส่วนที่ราษฎรไม่รู้ว่ามีการเข้าไปดำเนินการช่วยเหลือในท้องที่ อาจทำให้ราษฎรไม่ได้รับการช่วยเหลือ
3. ราษฎรไม่ให้ความร่วมมือ เมื่อเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้เข้าไปดำเนินการ ราษฎรจะไม่ให้ความร่วมมือ โดยอ้างว่าไม่ชอบหลักเกณฑ์ของโครงการบ้าง พื้นที่ที่จัดให้ไม่เพียงพอบ้าง ทั้งๆ ที่บางรายมีที่ดินน้อยกว่าหลักเกณฑ์ที่จะจัดให้
4. ราษฎรส่วนใหญ่ต้องการได้เอกสารสิทธิในที่ดิน โดยกล่าวอ้างว่าจะนำไปจำนองเพื่อเอาเงินมาลงทุนในการเพาะปลูก แต่ในที่สุดที่ดินนั้นก็จะต้องตกไปอยู่กับนายทุน แล้วราษฎรเหล่านั้นก็จะไปบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติใหม่ ทำให้มีการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติอย่างไม่มีที่สิ้นสุด
5. ราษฎรบางรายได้รับการช่วยเหลือตามโครงการการจัดหมู่บ้านป่าไม้ หรือโครงการให้สิทธิทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (สทก.) ไปแล้ว ก็พยายามหลีกเลี่ยงนำไปขายให้แก่นายทุน หรือผู้มีอิทธิพลแล้วไปบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ
6. ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่จะตามมา หากมีการเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติที่หมดสภาพ ก็คือจะเกิดการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว เพราะจะต้องมีราษฎรนายทุน และผู้มีอิทธิพลต่างๆ บุกรุกพื้นที่เพื่อหวังจะให้มีการเพิกถอนแล้วจะได้นำพื้นที่นั้นไปขายต่อไป อย่างไรก็ตามรัฐบาลก็มีนโยบายจะเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติอยู่แล้ว แต่จะต้องเป็นไปตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน ซึ่งจะมีหลักฐานการบ่งชี้การเข้าครอบครองพื้นที่ที่แน่ชัด

7. ปัญหาเกี่ยวกับการกว้านซื้อที่ดิน เมื่อจะมีการเพิกถอนตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน หากนายทุนหรือผู้มีสิทธิรู้ล่วงหน้าว่าจะเพิกถอนบริเวณใด ก็จะมีการกว้านซื้อที่ดินไว้ก่อน หรือเมื่อมีการเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติแล้ว ราษฎรนำที่ดินไปจำนองแล้วไม่สามารถไถ่ถอนได้ หรือนำไปขาย ก็จะต้องไปบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติต่อไปอีก ไม่มีที่สิ้นสุด

กรมป่าไม้ (2538: 8) ได้วิเคราะห์ไว้ว่า การทำลายป่าส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ สังคม และเศรษฐกิจ รวม 3 ประการ ดังนี้

### 1. ความเสียหายด้านนิเวศรุนแรงขึ้น

ป่าไม้ที่ยังคงเหลือน้อยเต็มที หลังจากถูกตัดฟันโดยพวกทำไม้และถูกแผ้วถางโดยชาวบ้านที่ไร้ที่ทำกิน ก็ยังคงไม่ได้รับการป้องกันดูแลที่ดี อีกทั้งยังง่ายต่อการถูกทำลายต่อไปอีกขณะเดียวกันแหล่งวางไข่เพาะพันธุ์ปลาก็ยังคงถูกทำลายลงไปเรื่อยๆ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพป่าชายเลนให้กลายเป็นฟาร์มเพาะเลี้ยง นอกจากนี้การสูญเสียหน้าดินและการตกตะกอนทับถมในทางเดินของลำน้ำก็เพิ่มทวีมากขึ้น อัตราการไหลของน้ำก็ผิดปกติทำให้เกิดกรณีน้ำท่วม และเกิดความแห้งแล้งรุนแรงและยาวนาน ในด้านสภาพอากาศและปริมาณก๊าซเรือนกระจกมากขึ้นเรื่อยๆ ไม่หยุดยั้ง

### 2. ความไม่เป็นธรรมในสังคมรุนแรงขึ้น

ชาวบ้านยากไร้ในชนบทที่ต้องพึ่งพาของป่าและที่ดินในป่าไม่อาจจะมีสิทธิตามกฎหมายในของป่าและที่ดินในป่านั้น อีกทั้งไม่มีบทบาทในการตัดสินใจใช้ทรัพยากรที่ตนเองพึงพาอยู่สำหรับบางคน แม้แต่การตัดสินใจกำหนดชีวิตของตนเองก็ไม่มี ตัวอย่างที่ปรากฏให้เห็นก็คือ ถูกบังคับให้โยกย้ายไปอยู่ที่ใหม่ ชุมชนหรือผู้ที่อาศัยอยู่ในป่าซึ่งสามารถในการอนุรักษ์ และจัดการป่าไม้ให้ยั่งยืนไม่ได้ รับการยอมรับอย่างเป็นทางการผลที่ตามมาคือความไม่เป็นธรรมในสังคมรุนแรงขึ้น

### 3. รากฐานทางเศรษฐกิจถูกทำลายและโอกาสพัฒนาสูญเสียไป

ป่าหลายแห่งให้ผลผลิตต่ำ พื้นที่ป่าสูญเสียไปเนื่องจากการเก็บกำไรที่ดินโดยอาศัยช่องโหว่ของ กฎหมายที่ดิน ความต้องการผลิตภัณฑ์จากป่าไม้ไม่ได้รับการตอบสนองอย่างยั่งยืน ทำให้อุตสาหกรรมที่จำเป็นต้องอาศัยวัตถุดิบจากป่าพลอยกระทบกระเทือนไปด้วย

การลักลอบตัดไม้เถื่อนส่งผลกำไรมากขึ้นเพราะราคาไม้ได้ถีบตัวสูงขึ้น ประเทศไทยต้องพึ่งพานำสินค้าไม้จากต่างประเทศเข้ามา ขณะเดียวกันชื่อเสียงของประเทศชาติต้องมัวหมอง เนื่องจากการขยายการทำไม้เข้าไปในประเทศเพื่อนบ้าน

นอกจากนี้ กรมป่าไม้ (2538: 10-12) ยังได้รายงานว่าหากใช้แนวทางที่ใช้ในการแก้ไข ปัญหาในขณะนั้น ปัญหาจะยังคงไม่หมดสิ้น โดยมีเหตุผล 6 ประการดังนี้

#### “1. แยกกันเกิดความล้มเหลวไม่มีใครได้อะไรจากความขัดแย้ง

ประเทศไทยประกอบด้วยกลุ่มผลประโยชน์หลายกลุ่ม ทำให้ความขัดแย้งที่มีอยู่ ร้อนแรงยิ่งขึ้น แต่ละกลุ่มต่างกล่าวโทษกันและกันว่าเป็นผู้ทำลายป่าไม้และทำให้การพัฒนาการป่าไม้ไม่ก้าวหน้า กลุ่มอุตสาหกรรมไม้และผู้ทำไม้ เกษตรกรเพื่อยังชีพ เกษตรกรเชิงพาณิชย์ นักเก็บกำไรที่ดิน ผู้กำหนดนโยบายของรัฐ และเจ้าพนักงานป่าไม้ล้วนแต่ครุ่นคิดหาหนทางการทำลายป่าไม้ นโยบายของรัฐซึ่งเอนเอียงไปทางด้านผลประโยชน์เชิงพาณิชย์ และการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วโดยไม่คำนึงถึงผลเสียหายทางสังคมนั้นได้ส่งเสริมการใช้ที่ดินเพื่อปลูกพืชเศรษฐกิจ หรือปลูกต้นไม้เพื่อการค้าและการสร้างรีสอร์ท ควบคู่ไปกับการเกษตรเพื่อยังชีพนั้น ทำให้ที่ดินมีความสำคัญมากกว่าป่าไม้ ดังแสดงออกโดยกลุ่มต่างๆ มากมายในสังคมไทย

## 2. จากการศึกษาวิจัยพบว่า ความต้องการที่ดินที่ต่อเนื่องมานานเป็นสาเหตุหลักของการทำลายป่า

พื้นที่ป่าถูกยึดครองเป็นสาเหตุหลายอย่าง ประการแรกคือความต้องการที่ดินเพื่อยังชีพและต่อมาเพื่อการค้า ประการสุดท้ายเพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน การท่องเที่ยว และการเก็งกำไร ความต้องการสามประการดังกล่าวได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและในปริมาณมากเป็นผลให้ป่าถูกตัดโค่นทำลายจนเหี้ยนเตียน การศึกษาหลายเรื่องเกี่ยวกับการทำลายป่าได้ชี้สาเหตุสำคัญที่สุดก็คือ จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นทำให้ต้องเพิ่มพื้นที่เพาะปลูก ทั้งการใช้ไม้ที่สูงขึ้นเช่นเดียวเช่นกัน ยิ่งราคาไม้สูงขึ้นก็ยิ่งทำให้มีการตัดไม้มากขึ้น รายได้ต่อหัวประชากรที่ต่ำส่งผลให้เกิดการสูญเสียป่าไม้เพื่อการเกษตรเพื่อยังชีพ ผลผลิตการเกษตรและราคาพืชผลที่ต่ำ ทำให้ยังต้องแสวงหาพื้นที่เพาะปลูกเพิ่มขึ้น

สาเหตุที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งก็คือ ป่าไม้หมดไปเพราะการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน เขื่อน สนามกอล์ฟ และรีสอร์ท และการเปลี่ยนสภาพป่าเพื่อเอาพื้นที่สำหรับการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ตลอดจนพื้นที่ปลูกสวนป่าเพื่อการค้า สาเหตุดังกล่าวนี้วันจะเพิ่มความเด่นชัดมากขึ้น เนื่องจากคนเข้าถึงได้ง่าย ยิ่งกว่านั้นธุรกิจเก็งกำไรที่ดินมีส่วนทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้นเกินปกติ ส่งผลให้พื้นที่ป่ากลายเป็นที่หมายปองเพื่อแปรสภาพด้วยวิธีการแยบยล

## 3. ชาวบ้านถูกกีดกันจากการพัฒนาและการจัดการป่าไม้มาช้านาน

นโยบายในอดีตอนุญาตให้มีการทำไม้ โดยนายทุนที่ร่ำรวยไม่กี่คน คนจนที่เป็นคนส่วนใหญ่ไม่มีส่วนในการทำประโยชน์และการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืนโดยถูกต้องตามกฎหมาย ความไม่เสมอภาคกันเช่นนี้เป็นสาเหตุสำคัญของการทำลายป่าในอดีต เนื่องจากคนยากจนในชนบทสามารถแสวงหาประโยชน์จากที่ดินเป็นส่วนใหญ่และจากไม้เป็นส่วนน้อย ความต้องการของพวกเขาได้รับการสนองตอบจากที่ดินซึ่งเคยเป็นพื้นที่ป่ามาก่อนมากกว่าจากการอนุรักษ์และการจัดการป่าอย่างยั่งยืน

สัมปทานการทำไม้ถูกยกเลิกไปแล้ว แต่นโยบายที่กีดกันไม่ให้คนจนในชนบทได้รับประโยชน์อย่างยั่งยืนจากป่าไม้มักยังคงเช่นเดิม ความโลภของคนรวยและมีอิทธิพลบวกกับความจำเป็นของคนจนเป็นสาเหตุสำคัญของการลักลอบตัดไม้การยึดครองที่ดินในป่า

ทางด้านเจ้าหน้าที่ป่าไม้ก็ไม่สามารถทนแรงเสียดทานนี้ได้ และไม่สามารถทำงานให้บรรลุผลได้โดยไม่เสี่ยงชีวิต ขณะเดียวกันชาวชนบทซึ่งถูกยึดพื้นที่ทำกินหรือที่วิถีชีวิตถูกรบกวน อันเนื่องมาจากปัญหาดังกล่าวจำต้องหาทางออกโดยการสร้างพลังมวลชนประท้วงหรือระบายความอัดอั้นด้วยการเผาทำลายสวนป่าและทำลายทรัพย์สินของทางราชการ

## 4. ถ้าปราศจากมุมมองใหม่ และเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในชาติแล้วความจริงอันน่าวิตกคงจะเลวร้ายยิ่งกว่าเดิม

บรรดานโยบาย กฎหมาย และระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐล้วนเกิดขึ้นจากการไม่ประนีประนอมกันตั้งแต่ต้นจนไม่สามารถปรับมาใช้เป็นมาตรการที่ได้ผลต่อการอนุรักษ์และการจัดการป่าไม้ ผลก็คืองานด้านการป่าไม้ตกต่ำ ขณะที่จำเป็นต้องมีมุมมองระยะยาวร่วมกันของคนในชาติ การแก้ไขข้อขัดแย้งสามารถทำได้เพียงแต่ละกรณีไป ทั้งนี้การแก้ปัญหาเฉพาะหน้าไม่อาจนำมาใช้แก้ปัญหาในระยะยาวได้

การถือว่ารัฐเป็นเจ้าของป่าไม้และผู้จัดการป่าไม้ที่ชอบธรรมแต่ผู้เดียวเป็นการกีดกันกลุ่มอื่นที่สนใจจะมาร่วมจัดการป่าไม้ ทั้งๆ ที่เท่าที่ผ่านมาักพิสูจน์ให้เห็นว่ารัฐเพียงลำพังไม่สามารถจัดการหรือแม้แต่รักษาป่าเอาไว้ได้ เพราะว่าชาดกำลังคนและงบประมาณสนับสนุนฝ่ายที่มีศักยภาพเป็น

ผู้จัดการป่าด้วยเหตุผลทางผลประโยชน์เช่นชุมชนท้องถิ่น ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในป่า และภาคอุตสาหกรรม ต่างก็ถูกกีดกันโดยกฎหมาย

ตามความเป็นจริงใดๆ ก็ยากตามกระแสเศรษฐกิจเฟื่องฟู การกระตุ้นความเติบโตทางเศรษฐกิจ ทำให้มีการใช้ที่ดินอย่างเป็นอันตรายต่อระบบนิเวศ เช่น การเกษตรเพื่อส่งออก ความต้องการที่เปลี่ยนแปลงๆ เน้นการแสวงหาทางวัตถุระยะสั้นๆ เช่น จากการใช้ที่ดินและการตัดไม้ แทนที่จะคำนึงถึงประโยชน์ในระยะยาว ซึ่งจะได้มาโดยการอนุรักษ์

จากปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว กรมป่าไม้ (2538: 14) ได้สรุปไว้ว่า การตอบสนองในขณะนั้นยังล่าช้าและบกพร่องด้วยเหตุผล 2 ประการ คือ (1) ฝ่ายบริหารงานป่าไม้ได้พยายามทุกวิถีทาง แต่ก็พบว่าปัญหาและอุปสรรคนั้นยิ่งใหญ่เกินกำลัง และ (2) การป่าไม้มาถึงทางตันเมื่องานบริหารการป่าไม้เพียงลำพังไม่สามารถทำอะไรได้อีก โดยมีรายละเอียดในข้อ 5 และ 6 ดังนี้

#### 5. ฝ่ายบริหารงานป่าไม้ได้พยายามทุกวิถีทาง แต่ก็พบว่าปัญหาและอุปสรรคนั้นยิ่งใหญ่เกินกำลัง

เป็นเวลากว่าครึ่งศตวรรษแล้ว ที่ฝ่ายบริหารงานป่าไม้ได้พยายามใช้กลวิธีต่างๆ เพื่อหยุดยั้งการทำลายป่า มีการออกกฎหมายป่าไม้หลายฉบับ มีการประกาศเขตอนุรักษ์และหวงห้าม มีการลาดตระเวนตรวจตราพื้นที่ป่า มีการออกระเบียบควบคุมผลิตภัณฑ์จากป่าและจัดตั้งจุดตรวจต่างๆ มีการปลูกป่า มีการดำเนินคดีกับผู้ที่ทำผิดกฎหมายป่าไม้ มีการยกเลิกการการทำไม้ และมีการโยกย้ายผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตป่าออกไปอยู่ที่อื่น แต่ทว่ามาตรการเหล่านี้ดูจะไม่ได้ผลเพราะป่าก็ยังคงถูกทำลายต่อไป ด้วยอัตราเฉลี่ยเกือบ 3 ล้านไร่ ต่อปีในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา แต่อัตราการปลูกป่าโดยเฉลี่ยเพียงปีละไม่เกิน 100,000 ไร่ ในช่วงระยะเดียวกัน และปลูกสำเร็จเพียงประมาณ 30-60%

#### 6. การป่าไม้มาถึงทางตันแล้วเมื่องานบริหารการป่าไม้ไม่เพียงลำพังไม่สามารถทำอะไรได้อีก

ฝ่ายบริหารป่าไม้ดูเหมือนจะถึงขีดสุดของความสามารถที่จะทำอะไรได้ การพัฒนาป่าไม้ได้มาถึงทางตันและอยู่ในภาวะชะงักงัน ปัจจุบันประเทศไทยประสบความลำบากในการฟื้นฟูสภาพป่าไม้ให้กลับคืน โดยโครงการปลูกป่าขนาดใหญ่ ทั้งนี้เพราะชาวบ้านท้องถิ่นได้ครอบครองพื้นที่ป่าซึ่งเป็นของรัฐอยู่ทั่วไปและพวกเขาก็มีความจำเป็นต้องใช้พื้นที่ดังกล่าวเพื่อการดำรงชีพ 66 ล้านไร่ ได้ถูกทำลายไปแล้ว ขณะที่การปลูกป่าทดแทนทำได้เล็กน้อยเช่นในปี 1991 ปลูกป่าได้เพียง 200,000 ไร่”

กรมป่าไม้ (2539: 2-4) ได้สรุปไว้ว่า

ปัญหาป่าไม้เป็นปัญหาเรื้อรังต่อเนื่องมาแต่อดีต แม้ว่ารัฐบาลทุกยุคสมัยจะพยายามแก้ไข ปัญหาที่ไม่สามารถจะแก้ปัญหาได้ทั้งหมด ทำให้มีปัญหาละเลาะ ซึ่งเกี่ยวข้องทั้งโดยตรงและทางอ้อมกับปัญหาเศรษฐกิจสังคม สิ่งแวดล้อม การเมือง และความมั่นคงของชาติ ประเด็นปัญหาที่สำคัญของการป่าไม้ มี 3 ประการ คือ

1. การตัดไม้ทำลายป่า และบุกรุกครอบครองที่ดินป่าไม้ ทำให้พื้นที่ป่าไม้ลดลงอย่างต่อเนื่อง
2. ความต้องการไม้เพื่อใช้สอยและเพื่ออุตสาหกรรมป่าไม้ ไม่ได้รับการตอบสนองตอบอย่างเพียงพอ และต่อเนื่อง
3. ความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ที่เป็นไปอย่างรุนแรงและกว้างขวาง

นอกจากนี้ได้รับรู้ที่มาของปัญหาป่าไม้ไว้ 3 ประการ ดังนี้

ปัจจัยที่มีส่วนในการทำลายทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ค่อนข้างจะหลากหลายและซับซ้อน ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีในบรรดาผู้ที่เกี่ยวข้องกับการป่าไม้ ว่ามีอะไรบ้าง แต่ถ้าพิจารณาในภาพรวม จะเห็นได้ว่าการที่พื้นที่ป่าลดลงเป็นกระบวนการที่ซับซ้อน และเกี่ยวข้องกับเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

จากการวิเคราะห์ข้อมูลของคณะผู้จัดทำแผนแม่บทเพื่อพัฒนาการป่าไม้ ได้สรุปปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้พื้นที่ป่าลดลง ดังต่อไปนี้

### 1. นโยบายของรัฐ

นโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน นโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน นโยบายการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ นโยบายส่งเสริมการส่งออกสินค้าเกษตร นโยบายการพัฒนาชนบทและนโยบายอื่นๆ ซึ่งแม้จะไม่ใช่สาเหตุโดยตรงของการลดลงของพื้นที่ป่า แต่บางส่วนของนโยบายที่ขาดความชัดเจน และกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่ไม่ประสานสอดคล้องและต่อเนื่องกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ โดยเฉพาะปัญหาสิทธิการถือครองที่ดิน และปัญหาการบุกรุกทำลายป่า

### 2. ความต้องการที่ดินในเชิงพาณิชย์

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 5 เป็นต้นมา เน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการเพิ่มความเสมอภาคของรายได้ การยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ของราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชนบท และการส่งออกในเชิงพาณิชย์ของภาคเอกชน ทำให้มีความต้องการที่ดินเพื่อการเกษตร เพื่อผลิตสินค้าส่งออก เพื่อการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และเพื่อการผลิตไม้เพื่อการค้า รวมทั้งธุรกิจการค้าที่ดินเพื่อสร้างสถานที่พักผ่อนและสนามกอล์ฟ ซึ่งทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้น ผลจากสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งจูงใจให้มีการบุกรุกทำลายป่ามากขึ้น

### 3. การเพิ่มขึ้นของประชากร

ในปัจจุบันประมาณกันว่ามีประชากรประมาณ 12 ล้านคน ที่ครอบครองและอยู่อาศัยในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ คนเหล่านี้ส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ดำรงชีวิตอยู่โดยการพึ่งพาเกษตรกรรมและผลผลิตจากป่า แต่ขาดโอกาสที่จะเข้าถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย จึงทำให้มีการลักลอบบุกรุกทำลายป่าเพื่อครอบครองที่ดินสำหรับการตั้งถิ่นฐาน และสำหรับการเกษตรกรรม รวมทั้งลักลอบตัดไม้ เก็บหาของป่า และล่าสัตว์ป่า เพื่อการยังชีพและเพิ่มรายได้

ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การจัดการพื้นที่ป่าไม้ของชาติแบบบูรณาการ ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2546 : 4-11) ได้สรุปประเด็นปัญหา ไว้รวม 10 ประการ ดังนี้

1. พื้นที่ป่าลดลงและมีสภาพเสื่อมโทรม
2. ขาดการกำหนดพื้นที่สงวน (Preserved area) เพื่อเป็นความมั่นคงของประเทศ
3. การสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ
4. พื้นที่ชุ่มน้ำถูกทำลายและเสื่อมโทรม
5. ยังไม่มีกฎหมายการจัดการป่าชุมชน
6. การใช้ประโยชน์ขีดความสามารถในการรองรับของพื้นที่
7. การลดลงของทรัพยากรสัตว์ป่าและนโยบายการอนุรักษ์ไม่ชัดเจน
8. การใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าเศรษฐกิจขาดความสมดุลเหมาะสมกับศักยภาพ

9. แนวทางการส่งเสริมให้ปลูกป่าเศรษฐกิจได้ชัดเจน
10. ความต้องการไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้มีมากขึ้น

#### 4.2.2 ความเห็นของผู้มีส่วนได้เสียเรื่องสาเหตุการบุกรุกทำลายป่าไม้

สถาบันวิจัยสังคม (2525: 1-2) ได้สรุปปัญหาการจัดการป่าไม้ในปัจจุบันไว้ 4 ประการ ดังนี้

1. ปัญหาหลักของการพัฒนาป่าไม้ในปัจจุบันคือการสูญเสียเนื้อที่ป่าไม้ของประเทศไม่ว่าจะเป็นป่าป้องกันหรือป่าเศรษฐกิจ เนื่องจากการบุกรุกของราษฎรเพื่อเปิดเป็นที่ดินทำกิน
2. การบุกรุกทำได้สะดวก เมื่อพื้นที่ป่านั้นมีความสะดวกในด้านการคมนาคม การตัดถนนเข้าในบริเวณป่า จึงเป็นปัจจัยส่งเสริมการบุกรุกและการสูญเสียเนื้อที่ป่าอย่างสำคัญยิ่ง
3. มาตรการป้องกันการสูญเสียป่าที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน มีหลายอย่าง นับตั้งแต่การควบคุมการทำไม้ การปิดป่า การพิจารณาผลของโครงการต่างๆ ที่จะมีในพื้นที่ป่า การตั้งหน่วยป้องกันตรวจตราในป่า ฯลฯ เป็นต้น แต่วิธีการต่างๆ ที่ปฏิบัติมานี้ทำได้ในขอบเขตจำกัดและได้ผลน้อย ในขณะที่เดียวกันก็สูญเสียประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ควรจะได้การทำไม้และส่งเสริมอุตสาหกรรมไม้
4. การปลูกป่าในปัจจุบันไม่พอเพียงและมีเงื่อนไขที่จำกัดขอบเขตการปลูกป่าทำให้ไม่มีเนื้อที่ปลูกใหม่เพิ่มเติม

พิสิษฐ ญ พัทลุง (2531: 27) ได้มีความเห็นว่า

“ที่มีการพูดว่า ประชาชนบุกรุกป่าสงวน เพราะประชาชนมีจำนวนมากขึ้นนั้นอาจจะเป็นความจริงในบางส่วน แต่ถ้าวรรณนโยบายที่แน่นอนที่จะอนุรักษ์และบอกได้ว่า เขตอนุรักษ์อยู่ตรงไหน ก็น่าจะแก้ไขปัญหาก็เกิดขึ้นได้”

คณะกรรมการดำเนินการศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหที่ทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (2532: 2-4) ได้สรุปสภาพปัญหาและสาเหตุของการลดลงของพื้นที่ป่าไม้และประชาชนเข้าไปบุกเบิกในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติไว้ดังนี้

“1. พื้นที่ป่าลดลง ประชาชนเข้าไปบุกเบิกในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมากขึ้นมีผลมาจาก

1.1 เกิดขึ้นจากการขยายโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ เช่น การตัดถนน การสร้างเขื่อนขนาดใหญ่เพื่อใช้ในการผลิตกระแสไฟฟ้า โดยเฉพาะการพัฒนาตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฉบับที่ 1-3 ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาด้านเศรษฐกิจมากกว่าด้านสังคม ทำให้ขยายโครงการพื้นฐานเพิ่มมากขึ้น และมีผลต่อการลดพื้นที่ป่าลง

1.2 การให้สัมปทานทำไม้ ส่งผลให้พื้นที่ป่าไม้ลดลงเพราะยังไม่สามารถรักษาป่าโดยการปลูกป่าทดแทนได้ตามที่กำหนด เนื่องจากผู้รับสัมปทานบางรายไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของสัมปทานหรือพยายามหลีกเลี่ยงข้อกำหนดและเงื่อนไขของสัมปทาน นอกจากนี้การนำเอาเครื่องจักรรถแทรกเตอร์มาใช้ในการเกษตร เป็นเหตุให้การเข้าไปบุกเบิกในพื้นที่ป่าเป็นไปได้รวดเร็วและกว้างขวางมากยิ่งขึ้น

1.3 สืบเนื่องจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจทางการเกษตรเพื่อการส่งออกทำให้เกิดการขยายพื้นที่เพื่อการเกษตรมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนผลผลิตต่อไร่ปรากฏว่าผลผลิตต่อพื้นที่ไม่เพิ่มขึ้น จึงเสมือนว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจทางการเกษตร คือการขยายพื้นที่มากกว่า ขณะเดียวกันผลจากการเน้นการเกษตรเพื่อการส่งออก โดยการปลูกพืชชนิดเดียว (Mono Crop) เช่น มันสำปะหลัง

ข้าวโพด ได้ทำลายการเกษตรแบบดั้งเดิม (วนเกษตร) ของราษฎรอีกด้วยจึงเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การบุกเบิกในพื้นที่ป่าเพิ่มมากขึ้น

1.4 เนื่องจากในช่วงระยะที่ราคาข้าวเปลือกตกต่ำ ไม่คุ้มกับราคาปุ๋ย และยาฆ่าแมลงที่เพิ่มขึ้น ทำให้เกษตรกรหันไปปลูกพืชไร่แทนการปลูกข้าว จึงต้องใช้พื้นที่มากขึ้นและขยายพื้นที่ตามไปด้วย

1.5 จำนวนประชากรของประเทศเพิ่มมากขึ้น ขณะเดียวกันมีการนำเอาเทคโนโลยีมาใช้ในการเข้าไปบุกเบิกพื้นที่ป่าเป็นไปได้อย่างรวดเร็วขึ้น ขณะเดียวกันยังมีราษฎรจำนวนมากที่ยังขาดแคลนที่ดินทำกิน โดยเฉพาะเกษตรกรในภาคอีสาน 3 ล้านกว่าคน ที่ไร้ที่ดินทำกินหรือมีที่ดินไม่พอทำกิน

1.6 การใช้เทคโนโลยี รวมทั้งการวิจัยและการพัฒนาที่ผ่านมามาก ลอกเลียนจากต่างประเทศมาใช้ ซึ่งบ่อยครั้งไม่สอดคล้องกับสภาพของชนบทไทย

1.7 ราษฎรยังไม่มีความรู้สึกรับรู้ตนเองเป็นเจ้าของทรัพยากรป่าไม้ ทั้งนี้ เพราะรัฐได้นำป่าให้เอกชนผู้ลงทุนเข้าใช้ประโยชน์ในรูปของการให้สัมปทานทำไม้

1.8 กระบวนการสอบสวนสิทธิของราษฎรที่ได้ทำประโยชน์ในพื้นที่ป่า อยู่ก่อน การประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติยังไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้ราษฎรดังกล่าวไม่ได้รับสิทธิเท่าที่ควร

1.9 การประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติในอดีต ใช้ผลการจำแนกประเภทที่ดินเป็นหลักและกำหนดขอบเขตบนแผนที่ เพื่อประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยให้ราษฎรไปแจ้งสิทธิภายใน 90 วัน เพื่อสอบสวนสิทธิ โดยไม่ได้สำรวจประชากรที่อยู่ในเขตพื้นที่ที่จะประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติก่อนประกาศว่ามีจำนวนเท่าใด และอยู่มาก่อนประกาศป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่ ทำให้การแก้ปัญหาที่ทำกินของราษฎรควบคู่กับการรักษาพื้นที่ป่าไม้เป็นไปได้ยาก อีกทั้งไม่สามารถจะเตรียมพื้นที่รองรับประชากรได้แน่นอนในกรณีต้องอพยพ

1.10 ผู้มีสิทธิพลในท้องถิ่นเข้าไปมีบทบาทเหนือราษฎรในท้องถิ่นด้วย โอกาสกว่าและราษฎรซึ่งสูญเสียสภาพการครอบครองในที่ดินผืนเดิม ต้องทำการบุกเบิกที่ดินผืนใหม่ เพื่อการยังชีพหรือเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตอบแทนจากผู้มีสิทธิพล ทำให้อัตราการขยายพื้นที่เข้าไปในป่ามีมากยิ่งขึ้น

## 2. นโยบายป่าไม้แห่งชาติบางส่วนยังไม่สอดคล้องกับสภาพในปัจจุบัน

2.1 มาตรการเกี่ยวกับป่าเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2530-2534) กำหนดให้สนับสนุนและส่งเสริมบทบาทเอกชนและประชาชนในท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คุณภาพ และประหยัด แต่นโยบายป่าไม้แห่งชาติกำหนดให้มีการพัฒนาด้านป่าไม้ โดยส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชนซึ่งมิได้มุ่งเน้นประชาชนท้องถิ่น

2.2 นโยบายป่าไม้แห่งชาติส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชน โดยให้ภาคเอกชนดำเนินการกับผู้อยู่ในป่านั้นเอง จึงก่อให้เกิดกรณีพิพาทกับราษฎรอยู่บ่อยครั้ง

3. การประกาศกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ มักจะไปทับที่ทำกินของราษฎรที่อาศัย ทำประโยชน์อยู่ก่อนแล้ว เนื่องจากการออกกฎกระทรวงกำหนดแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ ต้องใช้ผลการจำแนกที่ดินเป็นหลักซึ่งยังมีข้อบกพร่อง ทั้งนี้เพราะไม่ได้ทำการสำรวจประชากรที่ครอบครองที่ดินหรือสำรวจสิทธิของบุคคลว่ามีอยู่ก่อนประกาศแนวเขตหรือไม่เท่าที่ควร

4. การกว้านซื้อสะสมที่ดินเพื่อเก็งกำไร ทำให้การขยายเข้าไปในพื้นที่ป่ามากยิ่งขึ้น ซึ่งสืบเนื่องจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2502 ได้ยกเลิกการกำหนดสิทธิในที่ดิน ตามหมวด 3 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

5. หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการทรัพยากรไม่ได้ประสานงานกันเท่าที่ควร เนื่องจากอำนาจการจัดการทรัพยากรขึ้นอยู่กับต่างหน่วยงาน ซึ่งต่างยึดกฎหมายของหน่วยงานของตนและมติคณะรัฐมนตรีให้อำนาจหน่วยงานของตนเท่านั้น เช่น หน่วยงานหนึ่งประกาศให้เขตป่าอนุรักษ์เป็นพื้นที่ต้นน้ำชั้น 1 A แต่อีกหน่วยงานหนึ่งให้ใบอนุญาตให้มีการสัมปทานทำแร่ในพื้นที่เดียวกัน หรือกรณีที่ราษฎรเข้าอาศัยทำประโยชน์ในเขตป่าสงวน ซึ่งกรมป่าไม้ถือว่าบุกรุกป่าสงวน แต่มีหน่วยงานอื่นของรัฐเข้าไปจัดเก็บภาษี (ภ.บ.ท. 6) ให้ทะเบียนบ้าน ตั้งโรงเรียน วัด และสถานีนอนมัย

6. การควบคุมดูแล ป้องกัน และรักษาป่าไม้ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยมีสาเหตุดังนี้

6.1 การกำหนดแนวเขตพื้นที่แต่ละประเภท ยังไม่ชัดเจนเพียงพอ

6.2 ยังไม่เห็นความสำคัญต่อบทบาทของราษฎรในการร่วมดูแล รักษาป่า

เท่าที่ควร

6.3 จำนวนเจ้าหน้าที่และงบประมาณไม่เพียงพอ

7. การลดลงของจำนวนพื้นที่ป่าชายเลน โดยมีสาเหตุดังนี้

7.1 เป็นผลสืบเนื่องมาจากการส่งเสริมการเลี้ยงกุลาดำ

7.2 รัฐมีนโยบายเพื่อปกป้องรักษาป่าชายเลน แต่มาตรการการปฏิบัติยัง

ไม่มีประสิทธิภาพ”

โสภณ ชมชาญ (2554: 33-34) ได้สรุปถึงสาเหตุการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ไว้ 7 ประการ ดังนี้

(1) กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ให้อำนาจแก่รัฐในการบริหารจัดการ ขาดมิติการมี

ส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน

(2) ขาดเครื่องมือทางสังคมที่สามารถนำมาใช้ในการแก้ไขความขัดแย้งที่ยอมรับจากทุกฝ่าย ชุมชนไม่ไว้วางใจในองค์กรของรัฐ ไม่ยอมรับข้อมูลของรัฐ รัฐเองไม่ไว้วางใจชุมชน ไม่เปิดเผยข้อมูลที่ชุมชนควรรับรู้ ความขัดแย้งที่มีอยู่จึงไม่สามารถแก้ไขได้

(3) การประกาศเขตสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐ มิได้มีการสำรวจที่ดินในพื้นที่ที่ราษฎรทำกินและอยู่อาศัยมาเดิม เป็นการกำหนดลงบนแผนที่ โดยเฉพาะแผนที่ที่มีมาตราส่วนขนาดเล็ก แล้วดำเนินการประกาศเขตตามกฎหมายซึ่งทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนของแนวเขตในกรณีชุมชนหรือที่ดินทำกินอยู่ในแนวรอยต่อกับที่ดินของรัฐ หรือทับซ้อนชุมชนที่อาศัยอยู่ดั้งเดิม

(4) มีพื้นที่จำนวนมากที่ชุมชนได้ใช้ประโยชน์จากที่ดินมาอย่างต่อเนื่องโดยมีการจัดการร่วมกัน ต่อมาได้มีการประกาศเขตที่ดินของรัฐทับซ้อน ทำให้ราษฎรในชุมชนไม่สามารถเข้าไปบริหารจัดการและใช้ประโยชน์ได้และการเข้าไปใช้ประโยชน์ก็จะเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย หรือเกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับชุมชนถึงแม้ว่าประเทศไทยไม่มีกฎหมายโดยตรงที่ให้สิทธิกับชุมชนในการครอบครองที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ ทั้งๆที่ได้มีการครอบครองและพึ่งพาฐานทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินนั้นเพื่อการดำรงชีพมาเป็นเวลาช้านานก็ตาม แต่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 66 ก็ได้บัญญัติให้ชุมชนมีสิทธิในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เมื่อหน่วยงานของรัฐ



ได้ละเลยบทบัญญัติดังกล่าว การประกาศเขตที่ดินของรัฐทับที่ดินของชุมชนที่ใช้ประโยชน์มาแต่เดิมจึงเป็นการดำเนินการที่ละเมิดสิทธิและไม่เป็นธรรมกับชุมชน

(5) ราษฎรไม่มีโอกาสเข้าสู่การครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ส่วนหนึ่งจึงซื้อต่อจากผู้มีสิทธิพลในท้องที่เดิม จะเห็นได้จากพื้นที่ป่าหลายพื้นที่ในภาคกลางและภาคใต้ มีผู้ครอบครองที่ดินจากภาคอื่น **อีกส่วนหนึ่งเข้าแผ้วถางที่ดินของรัฐด้วยตนเอง เพราะไม่มีทางเลือกอื่นๆที่ทราบดีว่ามีชอบด้วยกฎหมาย** อีกประการหนึ่งราษฎรทราบว่าได้มีการเพิกถอนพื้นที่ป่าไม้จำนวนมากถึง 45 ล้านไร่ในอดีตให้กับ สปก. จึงเชื่อว่าเมื่อแผ้วถางเข้าทำกินแล้วในระยะยาวอาจจะมีการยกเลิกพื้นที่ป่าและมอบให้กับ สปก. ไปดำเนินการอีกจึงมีการแผ้วถางไว้วงหน้า

(6) การประกาศเขตสงวนหวงห้ามของรัฐ เช่น ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติได้ใช้ข้อมูลทาง **“วิชาการ”** เป็นเกณฑ์ แต่การกำหนดที่ดินที่จะออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินใช้กำหนด **“เวลา”** เป็นเกณฑ์จึงทำให้เกิดความสับสนที่กลายมาเป็นความขัดแย้ง

(7) ระบบฐานข้อมูลที่ดินไม่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐ ซึ่งมีแนวเขตทับซ้อนกันเอง ดังที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระบุว่ามาถึง 8 กรณี

คณะกรรมการจัดสัมมนาการป้องกันและปราบปรามทุจริตด้านทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ (2553: 118) ได้สรุปปัญหาและอุปสรรคในการปราบปรามทุจริตด้านทรัพยากรที่ดินป่าไม้ไว้ 5 ประการ ดังนี้

1. ปัญหาที่เกิดขึ้นจากกฎหมาย ข้อกำหนดและระเบียบ ที่ใช้ในการปฏิบัติงาน
2. นโยบายและแนวทางในการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สอดคล้องกัน จนนำไปสู่ปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ขาดประสิทธิภาพ ขาดทักษะความรู้ความเข้าใจในระเบียบของกฎหมาย
3. การขาดจิตสำนึกและขาดความอดทนต่อแรงกดดันทั้งด้านอิทธิพลและด้านผลประโยชน์จากภายนอกของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย
4. นักการเมือง/ประชาชน/นักธุรกิจ/ผู้มีอิทธิพล และองค์กรเอกชน เป็นต้น ที่เกี่ยวข้องการใช้ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ ซึ่งยากต่อการจัดการเนื่องจากเป็นปัญหาที่มาจากหลายสาเหตุ เช่น ความยากจน ขาดที่ดินทำกิน ปัญหาการครองชีพ เป็นต้น
5. นโยบายของรัฐ กับการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ เช่น มติคณะรัฐมนตรี 4 เมษายน 2518 หรือ 25 มกราคม 2525 หรือ 30 มิถุนายน 2541 หรือมติของคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ในการประชุมครั้งที่ 1/2552 เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2552 เป็นต้น

#### 4.2.3 การใช้สิทธิพลเข้าครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่า

อานันท์ กาญจนพันธ์ และ มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด (2538: 100-101) ได้สันนิษฐานถึงสาเหตุที่มีผู้ซื้อที่ดินในป่าหรือที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิไว้ 3 ประการ คือ

- (1) ผู้ซื้อที่มีข้อมูลว่าที่ดินที่ไม่มีกรรมสิทธิ์นั้น จะมีโอกาสเปลี่ยนเป็นที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ถูกต้องตามกฎหมาย
- (2) ผู้ซื้อที่มีอิทธิพลหรือเล่ห์กลในการเปลี่ยนที่ดินดังกล่าวให้มีกรรมสิทธิ์ให้ชอบด้วยกฎหมาย

(3) ผู้ซื้อไม่คาดหวังที่จะได้กรรมสิทธิ์ แต่ต้องการใช้ประโยชน์ที่ดิน トラบใดที่การใช้พื้นที่ป่าไม่มีการปราบปรามอย่างเข้มงวด ผู้ซื้อก็จะยินดีจ่ายราคาที่ดินซึ่งให้ผลประโยชน์คุ้มกับการใช้

ผู้ซื้อ 2 พวกแรกมักเป็นผู้มีเครือข่ายข้อมูล เช่น เป็นข้าราชการและผู้นำทางการเมืองในท้องถิ่น หรือผู้มีอิทธิพล ผู้ซื้อประเภทสุดท้ายเป็นประชาชนทั่วไป

Rabhibhadana (1993: 13) ได้รายงานไว้ว่า ผู้ใหญ่บ้านและกำนันมีบทบาทในการเป็นคนกลางในการซื้อ-ขายที่ดิน ในชนบทเพื่อหาผลประโยชน์ใส่ตนให้กลุ่มทุนนำไปสร้าง รีสอร์ท สนามกอล์ฟ โรงงานหรือเพื่อเก็งกำไร มากกว่าสร้างผลประโยชน์ให้กับราษฎร ซึ่งตรงกับกรณีของการซื้อ-ขาย ที่ดินจากสมาชิกนิคมสร้างตนเองลำตะคองโดยกำนันเพื่อสร้างสนามกอล์ฟ (ไทยรัฐ 1 กรกฎาคม 2534)

นิติ เอียวศรีวงศ์ (2536: 14) รายงานไว้ว่า ในภาคเหนือตอนล่าง นับจาก พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา มีการสูญเสียที่ดินทั้งที่เอกชนรายเล็กใช้อยู่และที่ดินในป่าสงวนไปสู่มีนายทุนขนาดใหญ่ซึ่งไม่กลัวเกรงกฎหมาย และทำให้มีการบุกเบิกจับจองที่ป่าสงวนเพิ่มขึ้นอีกมาก

สำนักงานจังหวัดสุราษฎร์ธานี (2551: 135) ได้รายงานถึงสาเหตุการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ในจังหวัด สุราษฎร์ธานีไว้ดังนี้

1. เกิดจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
2. ปัจจัยด้านการเพิ่มประชากรทำให้ประชากรมีความต้องการที่ดินเพื่อทำกิน และอยู่อาศัยเพิ่มขึ้น
3. ปัจจัยด้านเศรษฐกิจมีการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้นทำให้ประชาชนบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อขยายที่ดินทำกิน
4. ปัจจัยด้านการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่าของนายทุนหรือผู้มีอิทธิพล
5. ราคาที่ดินมีราคาสูง เป็นเหตุจูงใจให้มีราษฎรบุกรุกพื้นที่ป่าไม้เพื่อขายให้กับนายทุน
6. เจ้าหน้าที่ป่าไม้หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหน่วยงานอื่นๆ มีส่วนในการกระทำผิด บุกรุก ยึดถือ ครอบครองพื้นที่ป่าเสียเอง
7. กฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบันมีโทษน้อย ทำให้ผู้กระทำผิดไม่เกรงกลัว

นอกจากนี้ยังมีความเห็นเกี่ยวกับผู้มีอิทธิพลในการครอบครองมรดกของชาติที่ปรากฏในสื่อสิ่งพิมพ์ดังนี้

ขวลิต กิตติญาณทรัพย์ (2551) ได้อ้างถึงคำอภิปรายของ ร.ต.อ. เฉลิม อยู่บำรุง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในสมัยนั้น ในโอกาสที่รัฐบาลมอบนโยบายเรื่องการบูรณาการเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและการทำลายทรัพยากรป่าไม้ ที่ทำเนียบรัฐบาลเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2551 ไว้ว่า

“ถ้าข้าราชการไม่ร่วมมือด้วยจะไม่มีใครบุกรุกทำลายป่า”

“กาญจนบุรี เพชรบูรณ์ นครราชสีมา กาฬสินธุ์ เป็นจังหวัดที่มีการบุกรุกมากที่สุด ถ้าผู้ว่ากับตำรวจบูรณาการอำนาจกันได้ทุกอย่างก็จบ” หรือ “ผู้ว่าต้องเปลี่ยนแนวคิดแทนที่จะดูแลมีเอกสารสิทธิหรือไม่ต้องไปดูถึงที่มาของเอกสารสิทธิถูกต้องหรือไม่”

“ถ้าชาวบ้านบุกรุกป่าต้องใช้รัฐศาสตร์แก้ไข แต่นายทุนอิทธิพลบุกรุกต้องใช้นิติศาสตร์อย่างเดียว”

“ผมจะเตรียมเก้าอี้ผู้ตรวจราชการไว้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีการบุกรุกป่าเพิ่มเติม”

ในเรื่องผู้รับผิดชอบต่อการบุกรุกทำลายป่าไม้นั้น ได้มีผู้ใช้นามว่า “ประชาชนธรรมดา” ส่งจดหมายถึงคอลัมน์ ชุมทางปัญหา ของคาน คอดิน ในหนังสือพิมพ์ข่าวสด ฉบับวันที่ 28 มกราคม 2553 มีคำถามว่า “การบุกรุกป่าของราษฎรนั้น เจ้าหน้าที่ป่าไม้ไม่รู้ไม่ทราบกระนั้นหรือ กรมป่าไม้ทำอะไรอยู่ เจ้าพนักงานที่ดินของชาติทำอะไรอยู่ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย ตั้งแต่ กำนันผู้ใหญ่บ้าน อบต. จนถึงรัฐบาล ที่ผ่านมามีทำอะไรอยู่ แทนที่จะห้ามปราม ขับไล่ จับกุมตั้งแต่เริ่มต้น กลับปล่อยให้ขยายวงกว้างออกไปเรื่อยๆ ไม่เพียงแต่เท่านั้น ยังเก็บภาษีบำรุงท้องที่เอาอีก เป็นการแสดงว่าราษฎรเหล่านั้นเข้าอยู่อาศัยอย่างถูกต้องแล้ว จึงเก็บภาษีบำรุงท้องที่ แถมยังสร้างถนน ปักและพาดสายไฟฟ้าให้ใช้อย่างสมบูรณ์ ไม่ใช่แค่ปีเดียวหรือสองปี แต่ปล่อยมาเป็นเวลา สิบๆ ปี จนขยายวงกว้างเกือบเป็นเมืองขึ้นมา ดังเช่น วังน้ำเขียว เขาสอยดาว เขายายเที่ยง เป็นต้น ปล่อยให้มีการซื้อขายเปลี่ยนมือผู้ถือกรรมสิทธิ์ได้หลายต่อหลายทอด ทั้งคนจน คนมีเงินและนักการเมือง

อยู่มาวันดีคืนดี นักการเมืองสองค่ายไม่ถูกกัน ก็นำเรื่องบุกรุกป่าสงวนมาโจมตีกัน แล้วจะยึดที่ดินคืน ถามว่ามโนคติธรรมแล้วหรือ

หลายท่านหรือส่วนใหญ่ก็ต้องตอบว่ายุติธรรมแล้วเพราะเป็นที่ดินของรัฐ เป็นที่ดินของชาติ เมื่อเป็นเช่นนี้ราษฎรที่ครอบครองที่ดินโดยซื้อต่อกันมาหลายทอด ในราคาสูง เป็นแสน เป็นล้าน ถามว่าใครรับผิดชอบในสิ่งปลูกสร้างเหล่านั้น” ซึ่งคาน คอดิน ได้ตอบว่า

“ตอบคุณประชาชน

เอาเข้าจริงๆ คนที่บุกรุกป่ารายใหญ่ๆ ไม่ใช่ชาวบ้านที่เดือดร้อนที่ทำกิน แต่เป็นนักการเมืองใหญ่ๆ ข้าราชการใหญ่ๆ นายทุนตัวใหญ่ๆ ทั้งนั้นครับ ด้วยวิธีการหลบหลีกกฎหมายสารพัด เพราะกฎหมายที่ดิน กฎหมายป่าไม้บ้านเรา เต็มไปด้วยความสลับซับซ้อน เลยกลายเป็นช่องทางให้บรรดานักทำลายป่า เข้ามายึดครองธรรมชาติเป็นของส่วนตัวเป็นทิวแถว

เจ้าหน้าที่ป่าไม้ตัวเล็กๆ ก็เลยขยับไม่ออก นั่งดูป่าสงวนกลายเป็นเมืองไปต่อหน้าต่อตาดีไม่ดี เจ้านายยังสั่งให้หาป่าผืนงามๆ ไปให้เจ้านายใหญ่และพรรคพวกด้วย”

ต่อมาเมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2553 ได้มีราษฎรจากจังหวัดปราจีนบุรีร้องขอความช่วยเหลือต่อคอลัมน์สารพันปัญหาของ อ้อด เทอร์โบ ในหนังสือพิมพ์ไทยรัฐว่า มีการออก น.ส. 3 ปลอม ในเขตอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่และทับลานให้กับกลุ่มทุน แต่ราษฎรที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติถูกขับไล่ออกจากที่ดินที่เคยทำกินซึ่ง อ้อด เทอร์โบ ได้ตอบว่า “ผมเองคงช่วยอะไรไม่ได้หรอกครับ เพราะคนบุกรุกป่าอุทยานแห่งชาติที่ผ่านมานั้น ล้วนเป็นระดับซูเปอร์บิกที่ข้าราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบได้ยินแล้วต้องหัวหด อยู่เฉยๆปลอดภัยต่อหน้าข้าราชการชีวิตจะเป็นสุข หรือไม่ก็เล่นตามน้ำกินสองต่อไปเลย นี่เป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมี 2 มาตรฐานโดยแท้จริง”

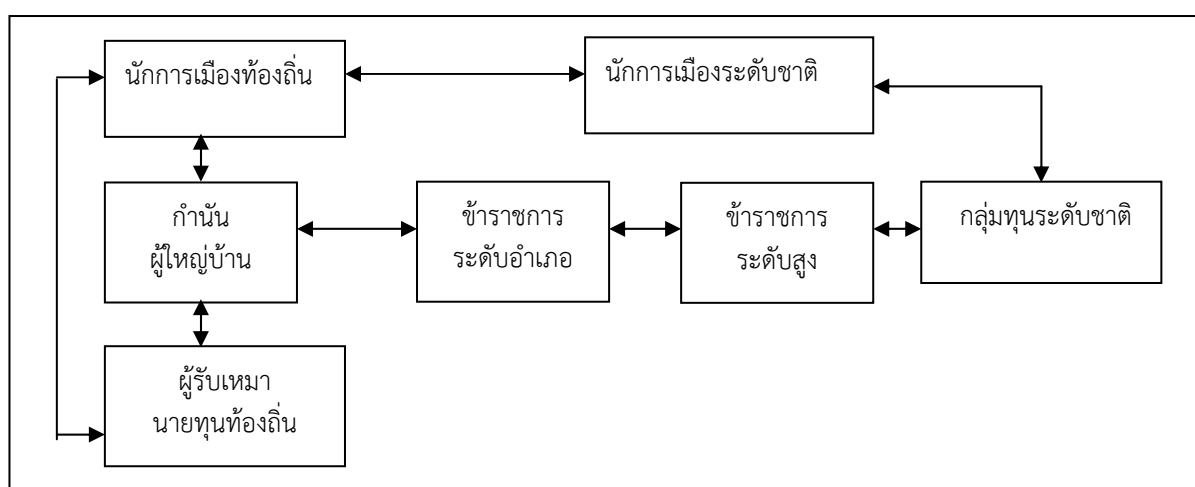
จะเห็นได้ว่าการใช้อิทธิพลของกลุ่มบุคคลต่างๆ ที่เข้ามาครอบครองทรัพยากรธรรมชาติที่สมควรสงวนหวงห้ามไว้เป็นมรดกของชาติ ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนทั้งในการสอบสวนขององค์กรอิสระ เช่น ปปป. ปปช. กสม. สือมวลชน ทั้งการแพร่ภาพทางโทรทัศน์ สื่อสิ่งพิมพ์ ตลอดจนรายงานการศึกษาของสถาบันต่างๆ

ตารางที่ 4-2 ผู้มีอิทธิพลที่เข้ามาครอบครองมรดกของชาติจากข้อมูลแหล่งต่างๆ

| ที่มาของข้อมูล                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | ผู้มีอิทธิพล                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. ป.ป.ป. (2538: 88)<br>2. ศูนย์ข้อมูลท้องถิ่นเพื่อการพัฒนา (2544: 30)<br>3. สุรินทร์ พิกุลทอง (2545: 3)<br>4. อานันท์ กาญจนพันธุ์ และ มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด (2538: 100-101)<br>6. Pongsapich et al. (1993: 94,101)<br>7. Rabhibhadana (1993: 13)<br>8. นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2536: 14)<br>9. สำนักงานจังหวัดสุราษฎร์ธานี (2551: 135)<br>10. ขวลิต กิตติญาณทรัพย์ (2551) (อ้างถึงคำอภิปรายของ ร.ต.อ. เฉลิม อยู่บำรุง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย)<br>11. คาน คอคิน (ข่าวสด วันที่ 28 มกราคม 2533)<br>12. อ็อต เทอร์โบ (ไทยรัฐ วันที่ 29 มีนาคม 2553) | เจ้าหน้าที่ของรัฐ นักการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และนักธุรกิจ<br>แก่แก่ นายทุน นักการเมืองระดับท้องถิ่น และระดับชาติ<br>นายทุน ข้าราชการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น<br>ข้าราชการ ผู้นำทางการเมืองในท้องถิ่น ผู้มีอิทธิพล<br>นายทุน ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน<br>ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน นายทุน<br>นายทุนขนาดใหญ่<br>นายทุน ผู้มีอิทธิพล ข้าราชการ<br>ข้าราชการ นายทุนอิทธิพล<br><br>นักการเมือง ข้าราชการ และนายทุน<br>ผู้มีอิทธิพลที่ข้าราชการระดับสูงเกรงกลัว |

ที่มา: โสภณ ขมชาญ (2554: 25)

จากการทบทวนเอกสารดังที่กล่าวมาแล้วจะสามารถวิเคราะห์ได้ว่ามีความเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มอิทธิพลต่างๆ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่น จนถึงระดับชาติในการเข้าครอบครองมรดกของชาติ ดังรายละเอียดในรูปที่ 4-1



รูปที่ 4-1 ความเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มอิทธิพลท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ นักการเมืองระดับชาติ และกลุ่มทุนระดับชาติในการเข้าครอบครองมรดกของชาติ

#### 4.3 ความขัดแย้งทางความคิดของภาคประชาชนต่อหน่วยงานของรัฐ กรณีการจัดการป่าไม้

ความขัดแย้งทางความคิดของภาคประชาชนต่อหน่วยงานของรัฐ ได้ทบทวนกรณีต่างๆ รวม 4 กรณี คือ (1) กรณีป่าชุมชน (2) กรณีการอพยพราษฎรออกจากพื้นที่ป่าไม้ (3) กรณีการใช้พื้นที่สูงเพื่อการเกษตรโดยการทำไร่หมุนเวียน และ (4) กรณีการตัดไม้ป่าสาละวิน โดยมีรายละเอียดดังนี้

### 4.3.1 กรณีป่าชุมชน

(1) ความขัดแย้งของความคิดของภาคประชาชนต่อหน่วยงานของรัฐในกรณีป่าชุมชนนั้น ได้มีการทบทวนการขัดแย้งของ (1) ข้อเสนอแนะเครือข่ายป่าชุมชนทั่วประเทศ และ (2) ข้อเสนอแนะคณะกรรมการแก้ไขปัญหาอุทยานและป่าสงวนทับที่ขององค์การพัฒนาเครือข่ายเกษตรกรรมภาคเหนือ โดยมีรายละเอียดดังนี้

ในเดือน มีนาคม 2542 เครือข่ายป่าชุมชนทั่วประเทศและประชาชนที่ร่วมกันเสนอกฎหมาย 50,000 รายชื่อ (2542: 2-4) ได้มีจดหมายเปิดผนึกสนับสนุนชุมชนป่าอนุรักษ์ 4.6 แสนครัวเรือน จัดการป่าชุมชนโดยยืนยันทราบ พ.ร.บ. ป่าชุมชนฉบับสภาผู้แทนราษฎร ต่อรัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และประชาชนทั่วไป ในจดหมายดังกล่าวนี้มีส่วนที่กระทบต่อความมั่นคงของชาติด้านสังคม-จิตวิทยา โดยมีแนวคิดและมุมมองที่ตรงกันข้ามกับแนวคิดของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและป่าไม้ดังนี้

“1. ปัญหาความเสื่อมโทรมของป่าไม้ในประเทศไทย มีสาเหตุหลักมาจากการสัมปทานไม้ของรัฐตลอดช่วง 30 ปี ที่ผ่านมา ตามมาด้วยขบวนการไม้เถื่อนที่มีนายทุนดำเนินการร่วมกับเจ้าหน้าที่ เช่น กรณีป่าสาละวิน และอื่นๆ ตลอดจนนโยบายด้านการเกษตรพาณิชย์ ที่ทำให้ชาวเขาชาวไร่ไร้ที่ทำกิน ต้องบุกเบิกป่า ปัญหาป่าไม้จึงเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง โดยเฉพาะการผูกขาดอำนาจของรัฐที่แสวงผลประโยชน์จากป่าทั้งในเรื่องการทำไม้และในปัจจุบันคือการปรับเปลี่ยนเขตป่าอนุรักษ์เพื่อการท่องเที่ยว เช่น กรณีโครงการสามเหลี่ยมมรกต ที่อุทยานแห่งชาติภูจองนายอย จ.อุบลราชธานี เป็นต้น ปัญหาป่าไม้จึงไม่ใช่เรื่องจิตสำนึก ความละโมภ เห็นแก่ได้ การขาดความรู้ของชุมชนท้องถิ่น ในทางตรงกันข้าม ชุมชนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยผู้ฝากชีวิตไว้กับป่าและประชาสังคมกลับเป็นฝ่ายเคลื่อนไหวคัดค้านสัมปทาน ต่อต้านไม้เถื่อน ดูแลปกป้องจนมีป่าชุมชนที่พัฒนามาจากวัฒนธรรมประเพณีทั่วประเทศ ไม่ต่ำกว่า 5,000 แห่ง อาจกล่าวได้ว่าผืนป่าที่ยังดำรงอยู่เวลานี้ ไม่ใช่เพราะกรมป่าไม้มีศักยภาพดูแลปกป้องป่า แต่ชุมชนท้องถิ่นดูแลรักษาไว้เป็นสำคัญ

2. ด้วยเหตุที่กรมป่าไม้เร่งประกาศเขตป่าอนุรักษ์ ได้แก่ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าเขตต้นน้ำลำธารชั้น 1 เอ เพื่อขยายอำนาจของกรมป่าไม้เองผ่านการยึดครองพื้นที่ จน ณ เวลานั้นเรามีพื้นที่อุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า 68.9 ล้านไร่ ซึ่งหลายพื้นที่ไม่ได้มีความเหมาะสมที่จะเป็นพื้นที่อนุรักษ์ตามหลักวิชาการ เพราะมีชุมชนท้องถิ่น หมู่บ้าน อยู่อาศัยจำนวนมาก จากข้อมูลของศูนย์ปฏิบัติการแก้ไขปัญหาป่าไม้ที่ดิน กรมป่าไม้ ในเดือนกรกฎาคม 2544 ที่ทำการสำรวจจำนวนประชาชนที่อยู่อาศัย ทำกิน และใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ตามมติคณะรัฐมนตรี 30 มิถุนายน 2541 ปรากฏว่า ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ มีประชาชนอยู่อาศัย และใช้ประโยชน์ถึง 4.6 แสนครัวเรือน ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 8,100,000 ไร่ ขณะที่กรมป่าไม้เตรียมประกาศเขตป่าอนุรักษ์เพิ่มอีก 15 ล้านไร่ ซึ่งจะครอบคลุมชุมชนและป่าชุมชนเพิ่มขึ้นอีก ป่าชุมชนในป่าอนุรักษ์จึงเป็นป่าชุมชนส่วนใหญ่ ส่วนป่าชุมชนนอกเขตป่าอนุรักษ์จะเป็นส่วนน้อย เพราะรัฐจะประกาศเขตป่าอนุรักษ์ครอบคลุมป่าสงวนอื่นๆ ทั้งหมด หากร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชนไม่ไปรับรองและสนับสนุนให้ชุมชนเหล่านี้ให้สามารถอนุรักษ์ป่าชุมชนได้ตามกฎหมาย ก็จะปิดกั้นสิทธิการดำรงชีพของชุมชนเหล่านี้อย่างสิ้นเชิง และรอวันที่ชุมชนจะถูกปรับ จับ และอพยพโยกย้ายออกจากถิ่นฐานที่กลายเป็นป่าอนุรักษ์ เมื่อชาวบ้านไม่สามารถมีสิทธิดำรงชีพได้ ไม่มีสิทธิดูแลรักษาป่าและใช้ประโยชน์จากป่าของตนเองได้ ความรู้สึกที่ว่าป่าเป็นของชุมชนด้วยก็จะหมดไป ไม่รู้สิว่าจะต้องหวงแหนและปกป้องป่าที่ไม่ใช่ของตนเอง ซึ่งจะยิ่งจะสร้างความเสื่อมต่อการทำลายผืนป่าอนุรักษ์โดยรวม แต่หากร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชนได้รับรองสิทธิและสนับสนุนชุมชนเหล่านี้ให้ดูแลจัดการป่าได้ ก็จะสร้าง

หลักประกันให้กับป่าอนุรักษ์โดยรวม ป่าชุมชนจะเป็นแนวกันชนที่ป้องกันการบุกรุกป่าจากภายนอก และลดปัญหาความขัดแย้งที่ผ่านมาลงได้

3. ป่าชุมชนเป็นฐานของทรัพยากรชีวภาพ และภูมิปัญญาท้องถิ่นทั้งด้านอาหาร สมุนไพร เป็นต้นน้ำลำธาร ที่ชุมชนผู้ดูแลป่าได้สร้างและสังคมเป็นต้นทุนทางนิเวศ วัฒนธรรม เศรษฐกิจ สังคมของชุมชนและประเทศชาติ การปิดกั้นสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการจัดการป่า โดยเฉพาะชุมชนที่อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ แท้ที่จริงเกือบจะเป็นการปิดกั้นระบบความสัมพันธ์ของชุมชนกับป่าที่มีอยู่เดิมในการสรรค์สร้างภูมิปัญญาและความหลากหลายทางชีวภาพทั้งหมด ร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชนจึงควรมุ่งเน้นสนับสนุนการพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น การจัดการป่าและทรัพยากรชีวภาพในเขตป่าของชุมชนให้เกิดความสมดุลและยั่งยืน การปิดกั้นสิทธิชุมชนต่อทรัพยากรและภูมิปัญญาท้องถิ่น ดังมติของวุฒิสภาจะเป็นการบั่นทอนศักยภาพชุมชนและประเทศชาติ

4. หลักการเรื่องสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการจัดการป่า โดยเฉพาะในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เป็นหลักการสากลทั่วโลก ดังเช่นหลักการเรื่องป่าไม้ ในวาระ 21 (Agenda 21) อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ หลักการของสหภาพการอนุรักษ์ธรรมชาติระหว่างประเทศ (IUCN) และอื่นๆ ดังนั้น การยอมรับสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการจัดการป่าชุมชน ตามร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน ที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎร จึงสอดคล้องกับหลักการจัดการป่าทั่วโลก

5. หลักการสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากร และการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการทรัพยากรเป็นหลักการสำคัญในรัฐธรรมนูญ มาตรา 46, 56, 79 และ 290 ซึ่งร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน ที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ได้ดำเนินการตามแนวทางรัฐธรรมนูญทุกประการ ดังนั้น การที่วุฒิสภาตัดเรื่องการยอมรับสิทธิชุมชนดั้งเดิมในการจัดการป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ จะทำให้กฎหมายดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ

6. ร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชนที่ประชาชนทั่วประเทศผลักดัน ถือเป็นก้าวสำคัญของระบบการเมือง และระบบนิติศาสตร์ไทย ที่ประชาชนเป็นผู้สร้าง และเสนอกฎหมายด้วยตนเองเป็นฉบับแรกตามรัฐธรรมนูญในมาตรา 170 และผ่านการรับรองจากสภาผู้แทนราษฎรอย่างเป็นเอกฉันท์ ดังที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในกระบวนการพิจารณากฎหมาย แต่ มติของวุฒิสภากำลังทำลายเจตนารมณ์ของการปฏิรูปการเมืองครั้งสำคัญ ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

6.1 เหตุที่รัฐธรรมนูญมาตรา 170 มีการบัญญัติให้ประชาชนเสนอกฎหมายเองได้นั้น ก็เพราะว่ากระบวนการนิติบัญญัติเดิมที่มีอยู่ไม่ได้บัญญัติกฎหมายที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเปิดช่องทางให้ประชาชนเสนอกฎหมายเองได้ ดังนั้นกฎหมายที่ประชาชนเสนอจึงมีความสำคัญยิ่งกว่ากฎหมายที่พรรคการเมืองและรายการเสนอ แต่วุฒิสภากลับล้มหลักการกฎหมายของประชาชน อันเท่ากับว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้ประชาชนเสนอกฎหมายเองได้ไม่มีความหมาย อันจะส่งผลกระทบโดยรวมต่อการเสนอกฎหมายของประชาชนฉบับอื่นๆ อีกต่อไปด้วย ท้ายที่สุดประชาชนอาจจะไม่เสนอกฎหมายไม่ปฏิรูปกฎหมาย เพราะกลไกดังกล่าวประชาชนไม่มีอำนาจแต่อย่างใด

6.2 วุฒิสภามาตรกการของรัฐธรรมนูญ เป็นกลไกที่ต้องสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชน ในการควบคุมกำกับ กลั่นกรองกฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้น แต่กรณีดังกล่าววุฒิสภาได้ทำหน้าที่เป็นกลไกปกป้องอำนาจรัฐปิดกั้นสิทธิประชาชน ทำให้มีความจำเป็นต้องมาทบทวนบทบาทของวุฒิสภาเสียใหม่ ในวาระที่จะต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญว่าจะอย่างไรถึงจะให้วุฒิสภามีบทบาทสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชน มากกว่าไปเสริมอำนาจรัฐ

6.3 หากช่องทางที่จะให้ชุมชนท้องถิ่นและประชาชนมีส่วนร่วมจัดการป่าถูก ปิดกั้นลง คงไว้แต่การรวมศูนย์อำนาจรัฐเท่านั้น และช่องทางที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมต่อนโยบายและกฎหมายก็ถูกทำลาย เช่นนี้ ทางเลือกของประชาชนเพื่อปกป้องสิทธิต่อฐานทรัพยากรจึงมีไม่มากนัก อาจนำมาสู่การดื้อแพ่ง การต่อสู้ และความรุนแรง ซึ่งจะไม่เป็นผลดีแต่อย่างใดต่อการเมืองในระบบ และการเมืองภาคประชาชน”

กรณีของป่าชุมชนนั้นมีการเรียกร้องจากภาคประชาชนมาอย่างต่อเนื่องนานกว่า 20 ปี แต่ยังไม่สามารถตราเป็นกฎหมายออกมาใช้ได้ ดังรายละเอียดในตารางที่ 4-3

ตารางที่ 4-3 ปฏิทินประวัติศาสตร์การผลักดันกฎหมายป่าชุมชน

| พ.ศ.      | เหตุการณ์                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2532      | หลังเกิดความขัดแย้งระหว่างนายทุนกับชาวบ้านห้วยแก้ว กิ่ง อ.แม่ออน จ.เชียงใหม่ เมื่อรัฐอนุญาตให้นายทุนเข้าพื้นที่ป่าสาธารณะของชาวบ้านเพื่อปลูกสวนป่า ชาวบ้านห้วยแก้วจึงจุดกระแสการเรียกร้องกฎหมายป่าชุมชนเป็นครั้งแรก                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 2534-2535 | กรมป่าไม้ยกร่างกฎหมายป่าชุมชน (ฉบับกรมป่าไม้)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 2536      | ชาวบ้านร่วมกันร่างกฎหมายป่าชุมชน (ฉบับประชาชน)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 2537      | ชาวบ้านรณรงค์ให้รัฐบาลนำร่างกฎหมายป่าชุมชนฉบับประชาชนเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 2538      | 7-9 เมษายน คณะกรรมการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค (กนภ.) ได้รับมอบหมายให้จัดสัมมนาเพื่อยกร่างกฎหมายป่าชุมชนระหว่างตัวแทนเจ้าหน้าที่รัฐ นักวิชาการ นักพัฒนาเอกชน และตัวแทนชาวบ้าน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 2539      | 30 เมษายน ครม. มีมติรับหลักการร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน (ฉบับ กนภ.)<br>องค์กรอนุรักษ์คัดค้านร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน (ฉบับ กนภ.)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 2540      | - พ.ค. เปิดการประชาพิจารณ์ร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน (ฉบับ กนภ.)<br>- 3 ก.ย. นายโกศล พลกุล รมต. ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี สั่งการให้แก้ไขร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน (ฉบับ กนภ.)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 2541      | 16 กันยายน ครม. มีมติเห็นชอบในร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน (ฉบับโกศล)<br>- ชาวบ้านทั่วประเทศร่วมกันคัดค้านร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน (ฉบับโกศล)<br>- นางลดาวัลย์ วงศ์ศรีวงศ์ รับผิดชอบนำร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน (ฉบับโกศล) มาปรับแก้ แต่ยังคงห้ามทำไม้ในเขตป่าอนุรักษ์<br>- นายกรัฐมนตรีมอบหมายให้กระทรวงเกษตรฯ เสนอร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน (ฉบับลดาวัลย์) เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี กระทรวงเกษตรฯ ส่งเรื่องให้กรมป่าไม้พิจารณา                                                                                                                                                                     |
| 2542      | - 1 มกราคม กรมป่าไม้จัดสัมมนาระดมความเห็นเสนอต่อกระทรวงเกษตรฯ ว่า ไม่ให้มีป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์<br>- กระทรวงเกษตรฯ ส่งร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน (ฉบับลดาวัลย์) พร้อมข้อเสนอของกรมป่าไม้เข้าสู่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี<br>- 14 มกราคม ป่าชุมชนภาคเหนือ ประกาศเจตนารมณ์ร่วมกันผลักดันกฎหมายป่าชุมชนฉบับประชาชน<br>- 9-10 สิงหาคม เครือข่ายป่าชุมชน 4 ภาค และเครือข่ายสลัม 4 ภาค ประกาศเจตนารมณ์ร่วมกันล่า 50,000 รายชื่อเพื่อเสนอ พ.ร.บ. ป่าชุมชน (ฉบับประชาชน) และ พ.ร.บ. ชุมชนแออัด<br>- 14 ส.ค. สมัชชาป่าชุมชนภาคเหนือประกาศระดม 50,000 รายชื่อ เพื่อเสนอกฎหมายป่าชุมชนฉบับป่าชุมชน |

ที่มา: ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชีย และแปซิฟิก (2542: 112)

## (2) เครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ

ในปี 2537 คณะกรรมการแก้ไขปัญหาคูหาญและป่าสงวนทับที่ขององค์กรพัฒนาเครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ ได้มีจดหมายเปิดผนึกขอความเป็นธรรมเรื่อง การประกาศอุทยานทับที่ทำกินกระทบต่อความมั่นคงของชาติด้านสังคม-จิตวิทยา โดยมีรายละเอียดดังนี้

“เรียน ประชาชนผู้รักความเป็นธรรม

ภายใต้สถานการณ์ปัญหาที่ทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทยถูกทำลายลงไปเป็นจำนวนมาก กรมป่าไม้ ได้พยายามหามาตรการต่างๆ ในอันที่จะปกป้องรักษาพื้นที่ป่าของประเทศซึ่งเหลืออยู่จำนวนเพียงเล็กน้อยให้มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น แผนนโยบายดังกล่าวเป็นเรื่องที่ประชาชนส่วนใหญ่ ทั้งในเมืองชนบท ต่างก็ให้การสนับสนุนและพร้อมสนับสนุนมาโดยตลอด

โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในชนบท หลายชุมชนมีระบบระเบียบกฎหมายเกณฑ์ในการดูแลรักษาป่า มาตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ตั้งกฎข้อห้าม บทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนทำลายป่า และอีกหลายชุมชนแม้ยังไม่มีระบบระเบียบกฎหมายเกณฑ์เด่นชัด แต่ก็มี ความพยายามที่จะปกป้องรักษาป่าใกล้ๆ บ้านหามาตรการในการรักษาพื้นที่ป่า หรือในหลายๆ พื้นที่ที่มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการเกษตร จากที่เคยเป็นการเกษตรเชิงเดี่ยว หรือการทำไร่เลื่อนลอยอย่างไม่มีขอบเขต มาเป็นระบบการเกษตรที่อนุรักษ์ดินและน้ำ มีการจัดแบ่งพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ป่าใช้สอย พื้นที่ทำการอย่างชัดเจน ไม่มีการทำลายป่าอีกต่อไป

อาจเรียกได้ว่า กระแสการดูแลรักษา การจัดการในรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนท้องถิ่นเป็นรูปแบบการดูแลจัดการป่าที่มีประสิทธิภาพมากกว่า รูปแบบการจัดการป่าในด้วยวิธีการเดิมที่รัฐเป็นผู้ผูกขาดการดูแลจัดการทั้งหมดดังเช่นที่ผ่านมา และแนวคิดดังกล่าวได้ขยายตัวจากชุมชนหนึ่งๆ ออกไปยังชุมชนอื่นๆ อย่างรวดเร็ว

แต่ปัจจุบันแนวความคิดการจัดการและดูแลรักษาป่าโดยเฉพาะในเขตพื้นที่อนุรักษ์ในลักษณะเดิมซึ่งประสบกับความล้มเหลวมาโดยตลอด ในลักษณะที่รัฐเป็นเจ้าของในการจัดการดูแลรักษา กำลังถูกเตรียมการให้กลับคืนมาเป็นรูปแบบการจัดการหลักอีกครั้งหนึ่ง

โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเตรียมประกาศขยายพื้นที่อุทยาน 40 แห่ง จำนวน 11,607,206 ไร่ ซึ่งนอกจากเป็นการเบียดเบียนกระแสที่เป็นความหวังของคนทั้งแผ่นดิน ที่เชื่อว่ารูปแบบการจัดการป่าแบบมีส่วนร่วมของประชาชนท้องถิ่น จะเป็นคำตอบใหม่ของกระบวนการปกป้องรักษาป่าไม้ของเมืองไทยที่เหลืออยู่เพียงน้อยนิดให้ฟื้นกลับมา

การจัดการป่าในรูปแบบของอุทยานแห่งชาติ เป็นการนำเอาแนวความคิดการจัดการป่าแบบประเทศตะวันตก ที่แยกคนออกจากป่า ซึ่งนักวิชาการป่าเมืองไทยไปร่ำเรียนมาโดยไม่มีการปรับประยุกต์ให้สอดคล้องกับสังคมไทย คนไทยได้พึ่งพาอาศัยอยู่กับป่ามาเป็นเวลาช้านาน ป่าไม้เป็นทั้งแหล่งอาหาร แหล่งไม้ใช้สอย ดังนั้นจึงมีคนไทยจำนวนมากกว่า 10 ล้านคน ที่อาศัยอยู่ในเขตป่า การประกาศขยายเขตอุทยานจำนวนประมาณ 12 ล้านไร่ จึงส่งผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนที่อยู่ในเขตป่า หลายหมู่บ้านถูกอพยพลงมา เช่น กรณีการอพยพชาวเขาเผ่าม้ง เย้า อีซอ กะเหรี่ยง มูเซอร์ ที่ อ.คลองลาน จ.กำแพงเพชร จำนวนประมาณ 541 ครอบครัว ที่ถูกอพยพลงมาในปี 2529 จนถึงปัจจุบันยังไม่ได้รับการจัดสรรที่ดินทำกิน ชีวิตหลังการอพยพชาวบ้านต้องกระเสือกกระสนกันตามมีตามเกิด ผู้หญิงไปขายตัว คนแก่และเด็กไปขอทาน

กระแสการอพยพผู้คนเนื่องจากแผนนโยบายการอนุรักษ์ที่ผิดพลาด ผู้อพยพเนื่องจากสิ่งแวดล้อม (Environment Refugies) เริ่มขยายตัวมากขึ้น ในพื้นที่ ผาซ้อ จ.ลำปาง เป็นพื้นที่รองรับอีกจุดหนึ่ง เริ่มรับผู้อพยพต้นปี 2537 มีจำนวนมากถึง 172 ครอบครัว แต่ปัญหาที่พบคือพื้นที่ทำกินที่



ทางการจัดสรรไว้ให้ ช้อนทับที่ทำกินของคนพื้นราบที่อยู่อาศัยมาก่อน หรือถ้าหากไม่ช้อนทับก็เป็นดินลูกรัง ไม่เหมาะสมกับการเกษตร และน้ำมีไม่เพียงพอสำหรับการอุปโภค-บริโภค ฯลฯ

เมื่อวันที่ 5-6 มิถุนายน 2537 ที่ผ่านมา ตัวแทนชาวบ้านในแต่ละพื้นที่ที่มีปัญหาดังกล่าว เช่นตัวแทนชาวบ้าน ในเขตอุทยานคลองลาน จ.กำแพงเพชร อุทยานดอยเวียงผา จ.เชียงราย อุทยานดอยหลวง จ.เชียงราย-พะเยา อุทยานสุเทพ-ปุย จ.เชียงใหม่ อุทยานแม่ตะไคร้ จ. เชียงใหม่-ลำพูน อุทยานออบขาน จ.เชียงใหม่ อุทยานดอยอินทนนท์ อุทยานแจ้ห่ม จ.ลำปาง เป็นต้น ได้มาปรึกษาหารือทางออก ร่วมกัน ภายหลังจากที่กลุ่มชาวบ้านได้พยายาม ยื่นหนังสือร้องเรียนเฉพาะพื้นที่แล้วไม่ได้ผล จึงได้ร่วมกัน ตั้งคณะกรรมการหาทางแก้ไขปัญหาการประกาศอุทยานและป่าสงวนทับที่ (ภาคประชาชน) ขึ้นมา เพื่อเป็น แกนกลางในการประสานการดำเนินงาน โดยในเบื้องต้นได้ร่วมกันร่างหนังสือเพื่อเตรียมยื่นต่ออธิบดีกรมป่าไม้ โดยมีเนื้อหาสาระสำคัญดังนี้

1.ขอให้ยังยั้งการอพยพชาวบ้านออกจากพื้นที่อุทยานทุกอุทยานไว้ก่อน จนกว่า จะมีข้อตกลง จากคณะกรรมการร่วมระหว่าง ข้าราชการ ประชาชน ในการแก้ไขปัญหาอุทยานทับที่

2. ขอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจทั้งในระดับภูมิภาค และในระดับ เฉพาะอุทยาน ขึ้นมาอย่างเร่งด่วน (โดยประชาชนกำหนดวันเข้าพบอีกครั้ง) เพื่อแก้ไขรับเร่งหา มาตรการ ดำเนินการแก้ไขปัญหาการประกาศอุทยาน ทับที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน ที่ป่าอนุรักษ์ที่ป่าใช้สอยของชุมชนของ ชาวบ้าน ทั้งนี้โดยมีสัดส่วนของคณะกรรมการ จากตัวแทนต่างๆ ในอัตราส่วนที่เท่ากัน

ชาวบ้านตระหนักดีว่า วิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยสันติวิธีคือวิธีทางที่ดีที่สุด และขอ วิงวอนมายังผู้รับผิดชอบว่า อย่าได้ปล่อยปะละเลยปัญหาเช่นนี้ไว้เลย มิฉะนั้นเหตุการณ์ที่ทุกฝ่ายไม่พึง ประารถนาให้เกิดอาจเกิดขึ้นมาได้ พวกเราว่าเชื้อสังคมไทยยังมีความดีงามอยู่ ข้าราชการที่ดีจึงยังมีอยู่เช่นกัน

ขอแสดงความนับถือ

คณะกรรมการแก้ไขปัญหาอุทยานและป่าสงวนทับที่  
องค์กรพัฒนาเครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ”

#### 4.3.2 กรณีการอพยพราษฎรออกจากพื้นที่ป่าไม้

ผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติด้านสังคม-จิตวิทยา อีกกรณีหนึ่งของเรื่องที่ดินทำกิน คือ การ อพยพออกจากเขตป่าไม้ ซึ่งมีหลายกรณี เช่น การอพยพภายใต้โครงการจัดที่ทำกินให้กับผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่า สงวนเสื่อมโทรม และกรณีอพยพชาวเขา อำเภอคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร โดยมีรายละเอียดดังนี้

##### (1) การอพยพราษฎรออกจากป่ารอยต่อ 5 จังหวัด ภาคตะวันออก

สืบเนื่องจากการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ซึ่งมีอาณาเขตติดต่อกับ 5 จังหวัด คือ ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง จันทบุรี และปราจีนบุรี ซึ่งเป็นต้นน้ำลำธารของแม่น้ำหลายสาย เช่น แม่น้ำบางปะกง คลองโตนด ลำห้วยต่างๆ ที่ไหลลงสู่แม่น้ำประแสร์ จึงได้มีการอพยพผู้ที่เข้าไปอาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าแห่งนี้ โดย วิธีการต่างๆ ดังนี้

### การอพยพครั้งที่ 1

ในปี 2531 มีการอพยพราษฎรออกจากป่ารอยต่อ 5 จังหวัด 6 หมู่บ้าน คือ

1. บ้านมะขามคู่ หมู่บ้านที่ 3 ตำบลแก่งหางแมว กิ่งอำเภอแก่งหางแมว อำเภอท่าใหม่ จังหวัดจันทบุรี อพยพออกในเดือน เมษายน 2531
2. บ้านทุ่งกระติง หมู่ที่ 2 ตำบลคลองตะเกรา กิ่งอำเภอท่าตะเียบ อำเภอสนามชัยเขต จังหวัดฉะเชิงเทรา อพยพออกในเดือน กุมภาพันธ์ 2532
3. บ้านเขาปอบน หมู่ที่ 9 ตำบลแก่งหางแมว กิ่งอำเภอแก่งหางแมว อำเภอท่าใหม่ จังหวัดจันทบุรี อพยพออกในเดือนเมษายน 2532
4. บ้านภูไท หมู่ที่ 2 ตำบลคลองตะเกรา กิ่งอำเภอท่าตะเียบ อำเภอสนามชัยเขต จังหวัดฉะเชิงเทรา อพยพออกในเดือนพฤษภาคม-มิถุนายน 2532
5. บ้านกระต่ายขาว หมู่ที่ 2 ตำบลคลองตะเกรา กิ่งอำเภอท่าตะเียบ อำเภอสนามชัยเขต จังหวัดฉะเชิงเทรา อพยพออกในเดือน พฤษภาคม-มิถุนายน 2532 ต่อจากบ้านภูไท
6. บ้านหนองคาย หมู่ที่ 2 ตำบลคลองตะเกรา กิ่งอำเภอท่าตะเียบ อำเภอสนามชัยเขต จังหวัดฉะเชิงเทรา อพยพออกในเดือน พฤษภาคม-มิถุนายน 2532 ต่อจากบ้านกระต่ายขาว

สามหมู่บ้านแรก คือ บ้านมะขามคู่ บ้านทุ่งกระติง และบ้านเขาปอบน ทางราชการได้ดำเนินการผลักดันออกจากพื้นที่ป่าโดยการจับกุม ดำเนินคดีตามกฎหมาย และไม่จัดพื้นที่รองรับให้ ส่วนอีก 3 หมู่บ้านคือ บ้านภูไท กระต่ายขาว และบ้านหนองคาย ทางราชการได้ดำเนินการอพยพออกจากพื้นที่โดยมีคำรื้อถอน ขนย้าย และจัดพื้นที่รองรับในรูปหมู่บ้านป่าไม้ให้มีพื้นที่ทำกิน อยู่อาศัยที่โครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ เขาฉกรรจ์-โนนสาวเอ้ ป่าปลายคลองห้วยไคร้ และป่าพระสะทิง ในรูปหมู่บ้านป่าไม้ หรือเรียกสั้นๆ ว่าโครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาฉกรรจ์โนนสาวเอ้ อยู่ในท้องที่ ตำบลตาหลังใน อำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดปราจีนบุรี และสาธารณูปโภค ตามความจำเป็นขั้นพื้นฐาน

กรณีหมู่บ้านมะขามคู่ บ้านทุ่งกระติง และบ้านเขาปอบนนั้น กรมป่าไม้ (2534: 69) ได้รายงานไว้ว่า “แม้ว่าจะมีการป้องกัน ปราบปราม และประชาสัมพันธ์ จากเจ้าหน้าที่แล้วก็ตาม ก่อนที่จะดำเนินการจับกุมราษฎร ทั้ง 3 หมู่บ้านก็เช่นกัน เจ้าหน้าที่โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ป่าไม้ ได้ไปตักเตือนและห้ามปรามไม่ให้มีการบุกรุกทำลายป่าหลายครั้ง แต่ไม่ได้รับความสนใจจากราษฎร ประกอบกับผู้ที่มีอิทธิพลนายทุนและผู้นำหมู่บ้านได้ชักนำราษฎรเข้าสู่พื้นที่มากขึ้น เพื่อนำมวลชนเข้าต่อรองกับทางราชการ การกระทำดังกล่าวถือว่าการทำลายป่าอย่างจริงจัง หากไม่ดำเนินการอย่างเด็ดขาดแล้ว จะไม่สามารถยับยั้งการบุกรุกทำลายป่าได้”

ราษฎรที่ได้ถูกจับกุมดำเนินคดีนั้นเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2532 ศาลจังหวัดฉะเชิงเทราได้พิพากษาให้จำเลยที่มีอายุตั้งแต่ 20 ปีขึ้นไป รวม 90 คน จำคุก 1 ปี ปรับคนละ 10,000 บาท จำเลยที่มีอายุต่ำกว่า 20 ปีลงมา รวม 11 คน จำคุก 6 เดือน ปรับคนละ 5,000 บาท จำเลยอีก 1 คน จำคุก 1 เดือน ปรับคนละ 10,000 บาท โทษจำของจำเลยทุกคนให้รอลงอาญาไว้ 2 ปี และให้จำเลยและบริวารออกจากที่ดินที่บุกรุกด้วย จำเลยทั้งหมดไม่มีเงินชำระค่าปรับจำให้ชั่งแทนค่าปรับ ที่สถานกักขังกลางธัญญบุรี อำเภอธัญญบุรี จังหวัดปทุมธานี

ต่อมาวันที่ 24 พฤษภาคม 2532 ทางจังหวัดได้รวบรวมเงินไปชำระค่าปรับแทนการกักขังราษฎรทั้งหมดได้รับการปล่อยตัว พร้อมช่วยเหลือราษฎรตามสมควร เช่น หางานให้ทำ ส่งภูมิลำเนาเดิมและมอบเครื่องอุปโภคให้ เป็นต้น แต่มีบางส่วนได้ไปร่วมกับราษฎรบ้านภูไททำการประท้วงที่หน้าทำเนียบรัฐบาล (กรมป่าไม้, 2534: 70-73)

ในกรณีอีกสามหมู่บ้านคือ บ้านภูไท บ้านกระต่ายขาว และบ้านหนองคายนั้น กรมป่าไม้ (2534: 74-75) ได้ดำเนินการดังนี้

1. จังหวัดฉะเชิงเทราได้มีประกาศ ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2331 ให้ราษฎรบ้าน ภูไทอพยพ และขนย้ายสิ่งปลูกสร้างต่างๆ ออกจากป่าสงวนแห่งชาติป่าแควระบบสียัด ไปอยู่พื้นที่รองรับ ตามโครงการหมู่บ้านป่าไม้ให้เสร็จสิ้นภายในวันที่ 25 พฤษภาคม 2532

2. วันที่ 25 เมษายน 2532 คณะเจ้าหน้าที่ประกอบด้วยฝ่ายป่าไม้ ปกครอง ทหารและตำรวจ ได้นำประกาศจังหวัดตามข้อ 1 ไปปิดประกาศพร้อมแจกประกาศ และประชุมชี้แจงให้ราษฎรทราบ

3. จังหวัดฉะเชิงเทราได้มีคำสั่งที่ 652/2532 ลงวันที่ 21 เมษายน 2532 แต่งตั้ง คณะกรรมการดำเนินการอพยพราษฎรบ้านภูไทให้ดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้

4. คณะกรรมการตามคำสั่งที่ 652/2532 ถึงวันที่ 21 เมษายน 2532 ได้มีการ ประชุมวางแผนดำเนินการอพยพ รวม 2 ครั้ง ครั้งแรกเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2532 ที่ศาลากลางจังหวัด ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2532 ที่บ้านภูไท และได้ประชุมราษฎรในวันที่ 10 พฤษภาคม 2532 แจ้งกำหนดว่าจะเริ่มอพยพราษฎรตั้งแต่ 16 พฤษภาคม 2532 เป็นต้นไป จนกว่าจะแล้วเสร็จ

5. สำนักงานโครงการการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ป่ารอยต่อ 5 จังหวัด ได้นำเรื่องเสนอจังหวัดฉะเชิงเทราว่า เห็นสมควรอพยพราษฎรบ้านกระต่ายขาวออกไปในปี 2532 ด้วย จังหวัดเห็นชอบตามที่สำนักงานโครงการฯ เสนอ

6. เนื่องจากการดำเนินการอพยพราษฎรไม่เสร็จสิ้นตามกำหนด จังหวัดฉะเชิงเทราจึง ประกาศเลื่อนการอพยพออกไปถึงวันที่ 25 มิถุนายน 2532 แต่การอพยพราษฎรได้เสร็จสิ้นก่อนกำหนดที่เลื่อน ออกไป คือเสร็จสิ้นในวันที่ 22 มิถุนายน 2532

ปัญหาและอุปสรรคในการอพยพครั้งที่ 1 นี้ กรมป่าไม้ (2534: 79-80) ได้รายงานไว้ว่า มี 4 ประการ คือ

1. การต่อต้านจากราษฎร
2. นักการเมือง องค์การเอกชนและสื่อมวลชน อยู่เบื้องหลังโดยอ้างความชอบธรรมและสิทธิมนุษยชน
3. ขาดการประชาสัมพันธ์ที่ดีพอ
4. เตรียมพื้นที่รองรับไม่พร้อม

#### การอพยพครั้งที่ 2

จากการอพยพราษฎรครั้งที่ 1 กรมป่าไม้ได้นำปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ดังที่กล่าว มาดำเนินการแก้ไข แล้วจึงดำเนินการอพยพราษฎร อีก 8 หมู่บ้าน คือ

1. บ้านภูไท หมู่ที่ 2 ตำบลคลองตะเกรา กิ่งอำเภอนาทะเกียบ อำเภอสนามชัย เขต จังหวัดฉะเชิงเทรา จำนวน 38 ครอบครัว
2. บ้านซับขุน หมู่ที่ 2 ตำบลคลองตะเกรา กิ่งอำเภอนาทะเกียบ อำเภอสนามชัย จังหวัดฉะเชิงเทรา จำนวน 29 ครอบครัว
3. บ้านคลองไทร หมู่ที่ 2 ตำบลคลองตะเกรา กิ่งอำเภอนาทะเกียบ อำเภอสนามชัย จังหวัดฉะเชิงเทรา จำนวน 143 ครอบครัว
4. บ้านสามพรานบน หมู่ที่ 2 ตำบลคลองตะเกรา กิ่งอำเภอนาทะเกียบ อำเภอสนามชัยเขต จังหวัดฉะเชิงเทรา จำนวน 11 ครอบครัว

5. บ้านเขาแหลม หมู่ที่ 2 ตำบลคลองตะเกรา กิ่งอำเภอนาทะเกียบ อำเภอสนามชัยเขต จังหวัดฉะเชิงเทรา จำนวน 26 ครอบครั้ว

6. บ้านหนองขาหยั่ง หมู่ที่ 5 ตำบลคลองตะเกรา กิ่งอำเภอนาทะเกียบ อำเภอสนามชัยเขต จังหวัดฉะเชิงเทรา จำนวน 13 ครอบครั้ว

7. กลุ่มบ้านมอทราย บ้านท้อตะแบก บ้านซอย 6 หมู่ที่ 3 ตำบลคลองตะเกรา กิ่งอำเภอนาทะเกียบ อำเภอสนามชัยเขต จังหวัดฉะเชิงเทรา จำนวน 14 ครอบครั้ว

8. กลุ่มบ้านทับมะปริง บ้านซอย 8 บ้านซอย 15 บ้านซอย 16 และบ้านสามร้อยไร่ หมู่ที่ 3 ตำบลคลองตะเกรา กิ่งอำเภอนาทะเกียบ อำเภอสนามชัยเขต จังหวัดฉะเชิงเทรา จำนวน 36 ครอบครั้ว

เนื่องจากพื้นที่รองรับในรูปหมู่บ้านป่าไม้ แต่ละโครงการ มีความสามารถในการรองรับราษฎรที่อพยพออกจากป่าไม้เท่ากัน จึงจัดราษฎรลงพื้นที่รองรับตามความเหมาะสม คือ บ้านคลองไทร อพยพไปลงโครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาฉกรรจ์ โนนสาวเอ้า 2

บ้านซับขุน บ้านสามพรานบนและบ้านเขาแหลม ไปลงโครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติป่าแควระบบสี่ด 2

นอกจากนั้นลงโครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติป่าแควระบบสี่ด 1

โดยมีขั้นตอนและวิธีการดังนี้

1. สสำรวจราษฎรหมู่บ้านต่างๆ ที่อาศัยอยู่ในป่ารอยต่อ 5 จังหวัด แล้วบันทึกจำนวนครอบครั้ว สมาชิกครอบครั้วและผังหมู่บ้าน

2. ประสานงานกับจังหวัดฉะเชิงเทราให้ออกประกาศจังหวัดฉะเชิงเทรา ลงวันที่ 10 เมษายน 2534 ให้ราษฎรทุกคนที่เข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในป่าสงวนแห่งชาติแควระบบสี่ด ทั้ง 14 หมู่บ้าน ทำการอพยพขนย้ายทรัพย์สินและสิ่งปลูกสร้างออกไปอยู่หมู่บ้านป่าไม้ที่ทางราชการจัดให้ ภายในวันที่ 25 พฤษภาคม 2534 โดยประกาศห้ามราษฎรลงพืชผลทุกชนิดในพื้นที่

3. ประสานงานกับจังหวัดฉะเชิงเทราให้ออกคำสั่งจังหวัดฉะเชิงเทราที่ 785/2533 ลงวันที่ 18 พฤษภาคม 2530 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการประชาสัมพันธ์ การอพยพราษฎรและการจัดเตรียมพื้นที่รองรับ

4. ประสานงานกับจังหวัดฉะเชิงเทราให้ออกคำสั่งจังหวัดฉะเชิงเทราที่ 655/2534 ลงวันที่ 10 เมษายน 2534 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานอพยพราษฎรออกจากป่าสงวนแห่งชาติป่าแควระบบสี่ด

5. เมื่อการอพยพราษฎรตามกำหนดเดิมคือภายในวันที่ 25 พฤษภาคม 2534 ไม่แล้วเสร็จ เนื่องจากเส้นทางอพยพทุรกันดาร และเป็นช่วงฤดูฝน ทำให้การอพยพเป็นไปด้วยความยากลำบาก สำนักงานโครงการฯ จึงได้เสนอให้จังหวัดฉะเชิงเทรา ออกประกาศจังหวัดฉะเชิงเทรา ขยายระยะเวลาในการอพยพออกไป 2 ครั้ง คือ ครั้งที่ 1 ขยายระยะเวลาอพยพออกไปจนถึงวันที่ 25 มิถุนายน 2534 และครั้งที่ 2 ขยายระยะเวลาอพยพออกไปถึงวันที่ 16 กรกฎาคม 2534

6. ในช่วงก่อนที่จะอพยพราษฎรหมู่บ้านใด เจ้าหน้าที่จะไปแจ้งล่วงหน้า เพื่อให้ราษฎรเตรียมการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างรอการอพยพ

7. ในวันอพยพ ให้ราษฎรที่จะอพยพออกไปแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ ที่กองอำนวยการเจ้าหน้าที่ที่จะจัดรถบรรทุกพร้อมเจ้าหน้าที่ไปขนย้ายให้ จากนั้นก็นำไม้และสิ่งปลูกสร้างที่รื้อถอนไปตรวจสอบที่กองอำนวยการ พร้อมกับคำรื้อถอนครอบครั้วละ 3,000 บาท แล้วรับหนังสือส่งตัวไปแจ้งต่อ

เจ้าหน้าที่โครงการหมู่บ้านป่าไม้ที่จะไปลงในพื้นที่ที่ย้ายกลับภูมิลำเนาเดิม จะได้รับค่าขนอีกเป็นเงิน 3,000 บาท พร้อมทั้งมีเอกสารรับรองว่าเป็นไม้ที่ขนย้ายออกจากโครงการอพยพ

8. เมื่อขนย้ายสิ่งปลูกสร้างไปถึงพื้นที่โครงการฯ หมู่บ้านป่าไม้ เจ้าหน้าที่จะให้จับฉลากหมายเลขแปลงที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นแปลงที่หลีกเลี่ยงจากการเลือกของราษฎรที่อยู่อาศัยเดิมในพื้นที่โครงการฯ และเมื่อราษฎรเดิมเลือกแปลงทำกินเรียบร้อยแล้ว เจ้าหน้าที่ก็จะให้ราษฎรที่อพยพออกมา จับฉลากแปลงที่ทำกินอีกครั้งหนึ่ง

ปัญหาและอุปสรรคในการอพยพครั้งที่ 2 นั้น กรมป่าไม้ (2534: 92) รายงานไว้ ดังนี้

1. เส้นทางที่อพยพราษฎร เนื่องจากการอพยพราษฎรในช่วงฤดูฝนทำให้เส้นทางเป็นหลุมเป็นบ่อ บางช่วงมีโคลนลึกทำให้การขนย้ายสิ่งปลูกสร้างของราษฎรเป็นไปด้วยความยากลำบาก บางครั้งต้องใช้เวลาราว 2 วัน ในการขนย้ายสิ่งปลูกสร้างของราษฎร 1 เทียว ไปลงพื้นที่รองรับ ซึ่งอยู่ห่างออกไปไม่เกิน 20 กิโลเมตร ทางจังหวัดฉะเชิงเทราต้องประกาศเลื่อนการอพยพไปถึง 2 ครั้ง ครั้งละ 1 เดือน

2. ราษฎรเดิมในพื้นที่รองรับที่มีที่ดินเป็นจำนวนมากขัดขวางการเข้ามาของราษฎรอพยพ บางคนครอบครองหลายร้อยไร่ไม่พอใจการดำเนินงานของทางราชการเนื่องจากเมื่อจัดสรรที่ดินตามหลักเกณฑ์ของหมู่บ้านป่าไม้แล้วคนที่มามากก็จะได้ที่น้อยลง บางแห่งมีการข่มขู่ราษฎรที่อพยพออกมาแล้วจับสลากได้แปลงทำกินตรงกับที่ของตนเองแต่เจ้าหน้าที่ก็โต้แย้งโดยไปอธิบายให้คนเหล่านั้นเข้าใจ และส่งเจ้าหน้าที่ทหารไปดูแลเพื่อให้ราษฎรที่อยู่ในโครงการมั่นใจในเรื่องสวัสดิการ

3. ราษฎรที่อพยพออกจากป่าไม่สามารถเข้าทำกินในแปลงทำกินที่จะจับฉลากได้ เนื่องจากราษฎรเดิมได้ลงพืชผลต่างๆ ที่ทางราชการได้ประกาศห้ามลงพืชทุกชนิดในพื้นที่โครงการฯ แล้วในเรื่องนี้ทางราชการได้ไปไกล่เกลี่ยให้ราษฎรทั้งสองฝ่ายให้เข้าใจ และหาข้อยุติที่เหมาะสมที่ทั้งสองฝ่ายพอใจ เช่น ให้รอลงพืชผลในฤดูการผลิตหน้าเพราะช่วงที่ราษฎรไปลงพื้นที่เป็นช่วงกลางฤดูการลงพืชผลแล้ว

4. พื้นที่รองรับจัดสาธารณูปโภคไม่พร้อม โครงการตัดถนนในพื้นที่โครงการมักประสบปัญหาเนื่องจากฝ่ายทหารที่รับผิดชอบมีภารกิจในการทำถนนสายความมั่นคง และเส้นทางระหว่างอำเภอสนมชัยเขต ถึงบ้านหนองคอก จึงทำงานในโครงการได้ไม่เต็มที่ ถนนโครงการบางแห่งจึงไม่เรียบร้อย นอกจากนั้นกรมชลประทานก็ไม่สามารถไปสร้างอ่างเก็บน้ำให้เสร็จก่อนราษฎรจะอพยพเข้าไปอยู่ได้ ด้วยเหตุที่งบประมาณของทางราชการล่าช้า ทำให้พื้นที่รองรับอำนวยความสะดวกให้ราษฎรได้ไม่เต็มที่ อย่างไรก็ตามทางราชการได้เร่งแก้ปัญหาอย่างเร่งรีบแล้ว

สรุปได้ว่าความสำเร็จในการอพยพครั้งที่ 2 นี้เกิดจากความร่วมมือของจังหวัด กำลังทหารและการจัดเตรียมพื้นที่รองรับของกรมป่าไม้

(2) กรณีการอพยพชาวบ้านจากบ้านชำผักหนามในพื้นที่ ป่าดงลานภายใต้โครงการจัดที่ทำกินให้ผู้อยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.)

รัชนี้ มณีกุล ( 2545: 12-19) ได้ศึกษาความขัดแย้งของความคิด (Dissonance) และปฏิกิริยาตอบสนองของชาวบ้าน ชำผักหนามที่อาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติภูผาม่าน จังหวัดขอนแก่น ซึ่งได้รับแรงกดดันจากภายนอกจนเกิดความกังวลใจ ทำให้มีการสนับสนุนผู้นำของตนเองในการต่อสู้เรียกร้องสิทธิ และมีโอกาสที่ชุมชนจะฝ่าฝืนกฎกติกาที่ดีและมีประโยชน์มากขึ้น เหตุการณ์ที่สร้างแรงกดดันต่อชาวบ้านปรากฏรายละเอียดในตารางที่ 4-4

ตารางที่ 4-4 ลำดับเหตุการณ์ที่สำคัญของหมู่บ้านชำผักหนาม

| ปี                  | เหตุการณ์                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|---------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| พ.ศ. 2481           | กรมป่าไม้ประกาศให้ป่าดงลานเป็นป่าประเภทป่าป้องกัน                                                                                                                                                                                                                                               |
| พ.ศ. 2502-พ.ศ. 2508 | ชาวบ้านจากหลายจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้อพยพเข้ามาบุกเบิกที่ดินทำกิน และจัดตั้งหมู่บ้านขึ้น เรียกว่าบ้านชำแคน                                                                                                                                                                           |
| พ.ศ. 2504           | กรมป่าไม้ได้ประกาศให้ป่าป้องกัน “ ป่าดงลาน ” เป็นป่าถาวร                                                                                                                                                                                                                                        |
| พ.ศ. 2505           | รัฐบาลสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้สั่งให้อพยพชาวบ้านออกจากพื้นที่ป่าดงลาน                                                                                                                                                                                                                       |
| พ.ศ. 2507           | กรมป่าไม้ประกาศให้ป่าถาวรดงลาน เป็นป่าสงวนแห่งชาติ                                                                                                                                                                                                                                              |
| หลัง ปี พ.ศ. 2508   | ชาวบ้านที่ถูกอพยพออกจากพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติดงลาน ได้กลับเข้ามาทำกินในพื้นที่เดิม และมีชาวบ้านอพยพเข้ามาเพิ่มอีกเป็นจำนวนมาก                                                                                                                                                                   |
| พ.ศ. 2515           | องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ออป.) เริ่มทำสัมปทานป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติดงลาน                                                                                                                                                                                                                |
| พ.ศ. 2519           | เกิดเหตุการณ์ลาวีโยคมีนักศึกษาหนีเข้ามาอยู่ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติดงลาน และเผยแพร่แนวคิดของคอมมิวนิสต์เข้าสู่ชาวบ้านในท้องถิ่น                                                                                                                                                                 |
| พ.ศ. 2520           | ความขัดแย้งทางการเมือง ทำให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้หยุดการทำสัมปทาน ป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนดงลาน                                                                                                                                                                                                 |
| พ.ศ. 2529           | ทหารได้ย้ายกลุ่มบ้านต่าง ๆ ที่กระจัดกระจายอยู่ในพื้นที่ป่ามารวมกันเป็นหมู่บ้านชำผักหนาม (บริเวณบ้านชำผักหนามในปัจจุบัน)                                                                                                                                                                         |
| พ.ศ. 2530           | องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เริ่มทำสัมปทานป่าไม้ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติดงลานอีกครั้ง                                                                                                                                                                                                               |
| พ.ศ. 2532           | องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้หยุดการทำสัมปทานป่าไม้ในพื้นที่ ป่าสงวนแห่งชาติดงลานเนื่องจากการยกเลิกสัมปทานป่าไม้                                                                                                                                                                                      |
| พ.ศ. 2534           | กรมป่าไม้และทหารได้เริ่มดำเนินการโครงการ คจก. โดยการอพยพ ชาวบ้านจำนวน 237 ครัวเรือน จากบ้านชำผักหนาม ไปอยู่ในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมอื่น และกรมป่าไม้ได้ประกาศให้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าดงลานเป็นอุทยานแห่งชาติภูผาม่าน                                                                          |
| พ.ศ. 2534-2535      | ชาวบ้านจากหลายพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ คจก. ได้ประท้วงเพื่อให้รัฐบาลยกเลิกโครงการ                                                                                                                                                                                                      |
| พ.ศ. 2535           | ชาวบ้านชำผักหนาม จำนวน 71 ครัวเรือน ได้ย้ายกลับไปอาศัยอยู่ในหมู่บ้านเดิมและมีปัญหาความขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่ป่าไม้ ที่ได้ปรับเปลี่ยนพื้นที่ทำกินของชาวบ้านเป็นแปลงปลูกป่า แล้วชาวบ้านได้ประท้วง และเข้าทำลายแปลงปลูกป่าที่อยู่ในที่ดินทำกินเดิมของตนเอง                                          |
| เดือนกรกฎาคม 2535   | รัฐบาลได้ยกเลิกโครงการ คจก. และอนุญาตให้ชาวบ้านสามารถอาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าได้แต่ไม่มีสิทธิตามกฎหมายและจะไม่ได้รับการสนับสนุนสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานชาวบ้านได้แก้ปัญหาโดยการหยุดทำลายป่า และเปลี่ยนระบบการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นระบบวนเกษตรหรือเกษตรผสมผสาน                                        |
| หลังจาก ปี 2535     | ชาวบ้านได้รับการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชนต่าง ๆ เช่น โครงการพัฒนาป่าดงลานมูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทย และศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก เพื่อปรับสภาพความเป็นอยู่และระบบการทำเกษตรให้ดีขึ้น                                                                               |
| พ.ศ. 2538           | ชาวบ้านได้รับการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชนต่าง ๆ เช่น โครงการพัฒนาป่าดงลานมูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทย และศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาค                                                                                                                                                |
| พ.ศ. 2540           | มูลนิธิรัฐบุรุษเปรม ติณสูลานนท์ ได้ให้เงินเป็นกองทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านจำนวน 2 ล้านบาทเพื่อช่วยให้ชาวบ้านอนุรักษ์ป่าและเปลี่ยนระบบการเกษตรจากการปลูกพืชเชิงเดี่ยว เป็นระบบวนเกษตรหรือการเกษตรแบบผสมผสาน                                                                                         |
| พ.ศ. 2540           | ชาวบ้านมากกว่าครึ่งได้เข้าร่วมกับสมัชชาคนจนประท้วงรัฐบาล นานถึง 99 วัน เพื่อเรียกร้องสิทธิในการถือครองพื้นที่ดินทำกิน และค่าชดเชยจากโครงการ คจก. รัฐบาลได้ตกลงในหลักการและมีมติคณะรัฐมนตรีให้ชาวบ้านสามารถอยู่ในพื้นที่ได้และคนที่เข้าร่วมประท้วงจะได้รับการชดเชยจากรัฐบาลเนื่องจากโครงการ คจก. |
| 30 กรกฎาคม 2541     | รัฐบาลได้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อปี พ.ศ. 2535 ที่อนุญาตให้ชาวบ้านชำผักหนามสามารถอาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าของอุทยานแห่งชาติภูผาม่านได้                                                                                                                                                              |

ที่มา : รัชนิ มณีกุล (2545: 12-19)

### (3) กรณีอพยพชาวเขา อำเภอคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร

กึ่งกร นรินทรกุล ณ อยุธยา (2538: 2-11) ได้ลำดับสภาพปัญหา มาตรการการแก้ปัญหา การอพยพ ปัญหาการอพยพและสะท้อนวิธีการอนุรักษ์ของรัฐจากกรณีคลองลาน ไว้ดังนี้

#### “สภาพปัญหา

1. ชาวเขาได้เข้าไปบุกรุกทำลายป่าในเขตอุทยานแห่งชาติคลองลานและอุทยานแห่งชาติแม่วงศ์ ป่าถูกทำลายประมาณ 70 ตารางกิโลเมตร หรือ 43,750 ไร่ เพื่อทำไร่ข้าว ข้าวโพด ผัก และพืชผักต่างๆ การบุกรุกทำลายต้นน้ำลำธาร ส่งผลกระทบต่อปริมาณน้ำในลำห้วย ลำธาร ทำให้ลดน้อยลงและเหือดแห้งในฤดูแล้ง การทำลายป่าไม่โดยวิธีถางและเผาต้นไม้ใหญ่ทิ้ง ทำให้รัฐต้องสูญเสียเศรษฐกิจจำนวนมาก กับทั้งทำลายแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าอีกด้วย

2. ชาวเขาที่อพยพจากแหล่งอื่นนอกเขตพื้นที่จังหวัดกำแพงเพชร ส่วนใหญ่มาจากนอกประเทศ และเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

#### มาตรการการแก้ปัญหา

ประธานคณะกรรมการพิจารณาวางแผนมาตรการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายป่าของชาวเขา (นายสุธี อากาศฤกษ์ รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ได้แจ้งนโยบายหลักของรัฐบาลแก่จังหวัดกำแพงเพชร ในการพิจารณามาตรการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายป่าของชาวเขา เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2528 สองประการ คือ

- 1) ให้ผลักดันชาวเขาออกจากพื้นที่การบุกรุกทำลายป่า หรือออกจากพื้นที่ต้นน้ำลำธาร
- 2) ให้มีการจัดพื้นที่ทำกินให้ชาวเขา แล้วจัดระเบียบการปกครอง เป็นต้นว่า จัดทำบัตรประจำตัวหรือบัตรอื่นใด ส่งเสริมอาชีพให้ชาวเขาเพื่อยังชีพได้ตามสมควร

กรมป่าไม้ได้จัดให้มีคณะทำงานพิจารณาวางแผนมาตรการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายป่าของชาวเขาเผ่าต่างๆ ได้กำหนดมาตรการปราบปรามโดยแยกเป็นพื้นที่เป้าหมาย 3 เขตคือ

1. ป่าที่แยกเป็นพื้นที่เด็ดขาด เช่น ป่าอุทยานแห่งชาติและต้นน้ำลำธาร จะไม่อนุญาตให้ผู้คนอยู่อาศัยโดยเด็ดขาด
2. พื้นที่ผ่อนคลายเป็นอยู่อาศัยได้ชั่วคราว
3. พื้นที่เบาบาง เช่น ป่าสงวนเสื่อมโทรม ให้อาศัยอยู่ได้ชั่วคราว

คณะกรรมการป้องกันอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ และคณะอนุกรรมการชาวเขา จ. กำแพงเพชร ตกลงอพยพชาวเขาในพื้นที่ดังกล่าวเป็น 3 ระยะ คือ

ระยะที่ 1 พื้นที่เป้าหมายเด็ดขาดตั้งแต่ช่วง กม.ที่ 81 ขึ้นไปตามถนนสายคลองลาน-อุ้มผาง ต้องอพยพชาวเขาออกจากพื้นที่ให้หมดภายในวันที่ 24 ก.พ. 2529

ระยะที่ 2 พื้นที่เป้าหมายผ่อนคลายเป็นอยู่อาศัยได้ ตั้งแต่ กม.ที่ 65-81 ให้ชาวเขาอพยพออกให้หมดภายในเดือนเมษายน 2529

ระยะที่ 3 พื้นที่เป้าหมายเบาบาง ตั้งแต่ กม.ที่ 65 ลงมาถึง กม.ที่ 57 จะอพยพชาวเขาภายในเดือนมิถุนายน 2529

หลังจากวันเดือนที่กำหนดดังกล่าวหากยังคงมีชาวเขาอาศัยอยู่ในพื้นที่ จะมีการจับกุมและดำเนินการตามกฎหมาย บริเวณถนนสายคลองลาน-อุ้มผาง ตั้งแต่ กม.ที่ 57 ขึ้นไป จะไม่ให้ผู้ใดขึ้นไปเป็นอันขาดตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2529 เป็นต้นไป

ในการดำเนินการใช้กำลังเจ้าหน้าที่ของจังหวัดกำแพงเพชร ศ.ร.ป. กำแพงเพชร ป่าไม้เขตนครสวรรค์, ป่าไม้เขตตาก, ตำรวจ ต.ช.ด.บ.ก.107 กรมทหารพรานที่ 35, เจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติคลองลาน และอุทยานแห่งชาติแม่วงค์ ร่วมกันปิดเส้นทาง ตั้งแต่วันที่ 3 ก.พ. 2529 เป็นต้นมาได้มีการตั้งด่านที่ กม.81 ห้ามรถทุกชนิดผ่านเด็ดขาด ยกเว้นเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และผู้รับเหมาสร้างทางสายคลองลาน- อุ่มผางเท่านั้น ในขณะนั้นการก่อสร้างเส้นทางคงเหลืออีก 33 กม. ก็จะถึงอำเภ่อุ่มผาง ต่อมาทางกองทัพภาค 3 ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าหากจะดำเนินการก่อสร้างต่อไป ก็จะทำให้การตัดไม้ทำลายป่าเพิ่มขึ้น จึงจำเป็นต้องระงับการก่อสร้าง และประกาศปิดเส้นทางสายนี้มีให้ผู้หนึ่งผู้ใดผ่านเข้าออกอีกต่อไป ยกเว้นเจ้าหน้าที่ ที่จะเข้าไปตรวจตราดูแลในเขตอุทยานแห่งชาติเท่านั้น

### การอพยพ

การดำเนินการดังกล่าวส่งผลให้ชาวเขาส่วนใหญ่ได้ทยอยออกจากพื้นที่ก่อนถึงวันสุดท้ายที่ทางราชการกำหนดเดือนกุมภาพันธ์ 2529 นับเป็นจุดเริ่มต้นของการเคลื่อนย้ายชาวเขาออกจากพื้นที่หวงห้าม การอพยพชาวเขาอาจแบ่งได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ ดังนี้

กลุ่มที่ 1 บริเวณถนนสายคลองลาน-อุ่มผาง จาก กม.ที่ 81-107 (เขตจังหวัดกำแพงเพชรสิ้นสุดที่ กม.ที่ 95) เป็นชาวเขาเผ่าเย้า แม่ว และมุเซอ

กลุ่มที่ 2 จากบริเวณบ้านดินเค็ม (อยู่ห่างจากตัวกิ่ง อ.คลองลานไปทางทิศใต้) เป็นชาวเขาเผ่ามุเซอ และเย้ากลุ่มนี้อยู่ในบริเวณอุทยานแห่งชาติแม่วงค์

กลุ่มที่ 3 จากบริเวณบ้านปางสังกะสี – สะพานตัน (อยู่ห่างจากตัวกิ่ง อ.คลองลานไปทางทิศตะวันตก) เป็นชาวเขาเผ่ากระเหรี่ยง แม่ว และเย้า กลุ่มนี้เดิมอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติคลองลาน

ตามแผนที่กำหนดไว้ จะมีการอพยพชาวเขากลุ่มต่างๆ เหล่านี้ลงมาเป็นระลอก พร้อมกับจัดที่ดินทำกินรองรับไว้ให้ แต่ในทางปฏิบัติกลับอพยพลงมาพร้อมกันทั้ง 3 กลุ่ม ในขั้นแรกชาวเขาที่ถูกอพยพเหล่านี้ได้ลงมาปลูกบ้านเรือนอยู่บริเวณสองข้างทางถนนสายคลองลาน อุ่มผาง ระหว่างหลักกิโลเมตรที่ 50-51 จนถึงประมาณปลายปี 2529 ชาวเขาเหล่านี้จึงถูกจัดเข้าอยู่ยังจุดต่างๆ กระจายกันไป

จำนวนประชากรชาวเขาทั้งหมดที่ถูกส่งให้อพยพตามนโยบายของกรมป่าไม้ อาจแบ่งเป็นกลุ่มๆ ได้ดังนี้ (ข้อมูลเดือนกรกฎาคม 2529)

- ชาวเขาในเขตอุทยานแห่งชาติคลองลาน (เคยอยู่ในความรับผิดชอบของศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา จ.กำแพงเพชร) จำนวน 480 ครอบครัว 2,554 คน

- ชาวเขาในเขตอุทยานแห่งชาติแม่วงค์ (เคยอยู่ในความรับผิดชอบของศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา จ.กำแพงเพชร ) จำนวน 241 ครอบครัว 1,185 คน

- ชาวเขาในท้องที่ จ.กำแพงเพชร ที่ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา จ.กำแพงเพชรเข้าไม่ถึง จำนวน 108 ครอบครัว 824 คน

- ชาวเขาจากท้องที่ อ.อุ่มผาง จ.ตาก และ อ.ลาดยาว จ.นครสวรรค์ ที่อพยพลงมาด้วย จำนวน 95 ครอบครัว 994 คน

รวมทั้งสิ้น 924 ครอบครัว 5,575 คน

การย้ายชาวเขาทั้งหมดลงมา เร็วกว่าที่กำหนดไว้ในแผนที่จะมีการย้ายลงมาเป็นระลอก เจ้าหน้าที่ไม่สามารถจัดหาพื้นที่รองรับได้ แม้กระทั่งที่อยู่อาศัย ชาวเขาส่วนใหญ่ต้องปลูกกระท่อมตามข้างทางถนนสายอุ่มผาง เขตกรมทางหลวงอยู่กันอย่างแออัด มีชาวเขาบางกลุ่มไม่สามารถทนต่อปัญหา จึงพากันอพยพออกนอก จ.กำแพงเพชร



## ปัญหาการอพยพ

ระยะ 1 ปีก่อนการอพยพ ชาวบ้านหลายหมู่บ้านประสบปัญหาเรื่องการทำมาหากินเป็นอย่างมากเนื่องจากเจ้าหน้าที่เข้มงวดมากขึ้น เช่น ที่บ้านดินเค็ม เรื่องราวปรากฏอยู่ในหนังสือร้องเรียนของชาวบ้าน วันที่ 9 เม.ย. 2528 ความว่า “... เมื่อวันที่ 26 มี.ค. 2528 เจ้าหน้าที่ป่าไม้ พร้อมด้วยทหารพรานจำนวน 100 กว่านาย มีอาวุธครบมือ เข้าไปปิดล้อมหมู่บ้านเวลาประมาณเที่ยงคืน จับชาวบ้านดินเค็มจำนวน 111 คน และยังได้ทำลายข้าวของเครื่องใช้ เช่น เครื่องสีข้าว และอุปกรณ์ต่างๆ ...” หรืออีกตัวอย่างหนึ่ง เป็นหนังสือร้องเรียนของนายไทนภู แซ่ผู้ ในนามหัวหน้าคณะตัวแทนกลุ่มชาวเขา จ.กำแพงเพชร ลงวันที่ 28 ม.ค. 2529 ความว่า “เนื่องด้วยเราชาวเขา จ.กำแพงเพชร มีความเดือดร้อนเพราะปัจจุบัน เราได้เลิกปลูกฝิ่นแล้วกลับมาทำการเกษตรแทน และมาจนทุกวันนี้ทางการได้ขับไล่ให้พวกเราออกจากพื้นที่ทำกินเดิม และยังจำกัดพื้นที่ทำกินให้พวกเราน้อยลงไปจึงทำให้พวกเราชาวเขาได้รับความเดือดร้อนมาก และพร้อมกันนี้เราไม่ได้รับความเป็นธรรมบางประการ เกี่ยวกับทางการ ได้ทำการขับไล่ให้ชาวเขาออกจากพื้นที่ซึ่งในการกระทำเช่นนี้มีบางอย่างที่เราเห็นไม่สมควร เช่น ทางป่าไม้พยายามขู่ขับไล่ และพยายามหาทางจับกุมเพียงอย่างเดียว แต่ไม่ได้หาวิธีการที่จะให้ความช่วยเหลือตามสภาพความเป็นจริง โดยที่ไม่ยอมหาที่ให้อยู่อาศัย และทำมาหากินแบบถาวร...”

ในเรื่องการเตือนล่วงหน้า โดยทั่วไปหลายหมู่บ้านได้รับการบอกล่วงหน้าเป็นเวลาร่วมปี ก่อนการอพยพ หลังจากนั้นหลายหมู่บ้านยังได้รับการเตือนล่วงหน้าอย่างน้อย 1 เดือน แต่มีบางหมู่บ้านรู้ตัวว่าจะต้องอพยพลงมาก่อนหน้า 7 วัน ยิ่งไปกว่านั้นบางหมู่บ้านไม่รู้ตัวเลย ชาวบ้านส่วนใหญ่จึงมิได้มีการเตรียมตัวสำหรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรง

นอกจากนี้ในขั้นตอนของการอพยพ จังหวัดกำแพงเพชรให้ กอ.ร.ม.น.จว.กพ. จัดทำแผนอพยพชาวเขาดังกล่าว จึงต้องใช้งบประมาณเป็นเงินทั้งสิ้น 1,621,019 บาท แต่ยังไม่ได้รับอนุมัติให้ดำเนินการตามแผนแต่อย่างใด ขณะที่การดำเนินมาตรการตามนโยบาย และแนวทางที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นส่งผลให้ชาวเขาอพยพลงมาระหว่างเดือนกุมภาพันธ์-เมษายน 2527 พร้อมๆ กันเป็นจำนวนมากต้องประสบปัญหาอย่างหนัก กล่าวคือ

1. ปัญหาด้านการยังชีพ เนื่องจากแผนการอพยพในช่วงเดือนเมษายนไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตทางเศรษฐกิจของชาวบ้าน เพราะเป็นช่วงที่ผลผลิตเพื่อการยังชีพของปีที่แล้วกำลังหมดลง หรืออาจหมดลงไปก่อนหน้านี้แล้ว และการเพาะปลูกพืชฤดูใหม่ยังไม่ทันจะเริ่มต้นขึ้น ทำให้ไม่มีอาหารหรือข้าวสารตุนไว้สำหรับปีนั้นเลย ดังนั้นกลุ่มชาวบ้านที่ไม่มีทางไปต้องกลายมา เป็นภาระให้กับทางราชการในการเลี้ยงดู สิ่งที่ราชการพอช่วยได้คือ ข้าวสาร (ชนิดปลายข้าว) แต่ก็ไม่เพียงพอต่อการบริโภค ชาวบ้านต้องอาศัยการเก็บผัก หากินของป่าเล็กๆ น้อยๆ และการรับจ้างเป็นบางครั้ง วิธีทางที่ได้ช่วยให้ชาวบ้านสามารถเอาชีวิตรอดได้ในระยะนี้ ทางหนึ่งคือการไปขอทาน

2. การขนส่งเคลื่อนย้าย เป็นภาระของชาวบ้านทั้งหมด บางพื้นที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการว่าจ้างรถยนต์ขนส่งถึง 1,000 บาทต่อเที่ยว ชาวเขาหลายรายเกือบเรียกได้ว่าหมดตัวไปกับขั้นตอนการอพยพ ต้องสูญเสียทั้งตัวเงิน และทรัพย์สินที่เป็นสัตว์เลี้ยง เช่น วัว ควาย หมู หรือไก่ ซึ่งจำต้องขายไปในราคาถูก

3. การจัดพื้นที่รองรับ เป็นจุดที่เป็นปัญหาที่สุด และยังเป็นปัญหาต่อเนื่องมาถึงปัจจุบัน เริ่มแรกที่อยู่พวยพมาเป็นช่วงเวลาที่น่าเวรร้ายที่สุด สิ่งที่พวกเขาต้องเผชิญก็คือไม่มีที่พักอาศัย ต้องสร้างเพียงอย่างง่ายๆ พอคุ้มแดด คุ้มฝน กระจุ๊กกันอยู่ริมถนนใกล้ชุมชนคลองลาน ประสบกับปัญหาด้านอนามัยมีผู้เจ็บป่วยมากมาย ภายหลังเมื่อชาวบ้านแยกย้ายกันอยู่ในสถานที่ต่างๆ แล้ว

บางกลุ่มยังต้องวิ่งเต้นหาเงินมาซื้อที่ดินจากเจ้าของ สร้างภาวะหนี้สินผูกพันเพิ่มขึ้น มีเพียงบางส่วนเท่านั้นที่ทางการสามารถจัดสรรให้ได้ แต่ก็ยังเป็นเพียงส่วนหนึ่ง ชาวบ้านมุเซอแม่พีซ มุเซอแปลงสี่ บ้านเย้าคลองลาน เย้าเขาน้อย เย้าคลองเตย ได้รับความช่วยเหลือจากองค์กรศาสนา ซื้อที่ดินอยู่อาศัยให้

### ด้านการประกอบอาชีพ

1. จำนวนผู้ที่มีที่ดินทำกิน 1-15 ไร่ แต่ทำกินไม่ได้เพราะเป็นหินลูกรัง ประมาณ 100 ครอบครัว
2. จำนวนผู้ที่มีที่ดินทำกินประมาณ 3-5 ไร่ ต่อครอบครัวโดยทางองค์การทางศาสนาเป็นผู้ซื้อให้ แต่ไม่พอทำกินประมาณ 19 ครอบครัว
3. จำนวนผู้ที่มีที่ปลูกบ้านแต่ไม่มีที่ทำกิน 422 ครอบครัว
4. ชนิดพืชไร่ที่ปลูก อาทิ มันสำปะหลัง ถั่ว มัน ข้าว
5. อาชีพรับจ้าง เช่น ชุมนัน ตัดอ้อย เก็บถั่ว คายหญ้า เกี่ยวข้าว หักข้าวโพด และรับจ้างทั่วไปเฉลี่ยค่าแรงวันละ 50 บาท เฉลี่ยรายได้ต่อปี อยู่ระหว่าง 5,000 – 15,000 บาท

นับตั้งแต่อพยพลงมา กลุ่มชาวบ้านได้พยายามรวมตัวกันร้องเรียน ร้องขอความช่วยเหลือให้ทางราชการจัดหาที่ดินทำกินให้ ตั้งแต่หน่วยงานระดับท้องถิ่น อำเภอ จังหวัด และระดับนโยบาย แต่ก็พบว่าเป็นการเรียกร้อง รอคอยสิ่งที่ไม่มีความจะได้มา ชาวบ้านได้รับรู้ว่า หลังจากที่ถูกกรมป่าไม้ และทหารพรานได้อพยพพวกเขาลงมาแล้ว ก็โอนเรื่องให้กับฝ่ายปกครองคือ อำเภอ จังหวัด และศูนย์พัฒนาสงเคราะห์ชาวเขา แต่หน่วยงานที่รับผิดชอบดังกล่าวก็ดำเนินการได้เพียงการบรรเทาทุกข์ ไม่สามารถแก้ปัญหาหลักอันได้แก่ ปัญหาการไร้ที่ดินทำกินได้ โดยเฉพาะศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา จ.กำแพงเพชรที่เคยกล่าวว่า มีที่ดิน 85,000 ไร่ จะจัดสรรให้ชาวบ้าน ก็เป็นเพียงคำพูดที่เลื่อนลอย

ท่ามกลางวันเวลาของการเรียกร้องที่ พวกเขาต้องประสบความล้มเหลวครั้งแล้วครั้งเล่า พวกเขาต้องขัดแย้งแตกแยกกัน ต้องเผชิญกับความท้อแท้สิ้นหวัง แต่ถึงวันนี้พวกเขาก็ไม่อาจหยุดยั้งการต่อสู้เนื่องเพราะถึงอย่างไร ที่ดินทำกินก็เป็นปัจจัยแห่งการมีชีวิตรอดของพวกเขา

### กรณีคลองลาน : ภาพสะท้อนวิธีการอนุรักษ์ของรัฐ

หนังสือพิมพ์ไทยรัฐฉบับวันที่ 5 พ.ย. 2529 รายงานข่าวว่า “...การอพยพชาวเขา 900 กว่าครอบครัวลงจากเขตอุทยาน ที่ จ.กำแพงเพชร เพื่อป้องกันต้นน้ำลำธารกลายเป็นเรื่องน่าสังเวช เมื่อเจ้าหน้าที่ของบ้านเมืองทำตัวเป็นนักโค่นป่าเสียเอง ตั้งโรงงานไม้แปรรูปขายกันเอิกเกริก ผู้สื่อข่าวรายงานว่าปรากฏว่าเมื่อปลอดผู้อยู่อาศัยแล้ว เจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติแม่วังก์ ก็ทำตัวเป็นผู้บุกรุกทำลายป่าเสียเองโดยการนำเครื่องยนต์ และเลื่อยวงเดือน ไปติดตั้งสร้างแท่นทำการแปรรูปไม้ และสามารถผ่านด่านต่างๆ ได้อย่างสะดวก เพราะแอบอ้างว่าเป็นของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่...”

ข่าวดังกล่าวได้ทำให้เกิดความแคลงใจอย่างหนักต่อ เจตนา และวิธีการของรัฐในการรักษาป่าต้นน้ำ นี่อาจเป็นเพียงเหตุบังเอิญ ที่เจ้าหน้าที่ไม่กี่คนทำตัวเป็นปัญหา แต่กระนั้นก็ตามการดำเนินงานแยกคนออกจากป่า เพื่อเป้าประสงค์การอนุรักษ์ ก็ยังต้องตอบคำถามถึงความรับผิดชอบต่อชีวิตของกลุ่มผู้อพยพหรือเหยื่อของการอนุรักษ์

### 4.3.3 กรณีการใช้พื้นที่สูงเพื่อการเกษตรโดยการทำไร่หมุนเวียน

Kunstadter and Chapman (1978: 7) จำแนกรูปแบบของระบบการทำไร่หมุนเวียนทางภาคเหนือของประเทศไทยว่ามี 4 ประเภท ประเภทที่ 1 ทำการเพาะปลูกในระยะสั้นและปล่อยพื้นที่ทิ้งไว้ให้ฟื้นตัวในระยะสั้น ประเภทที่ 2 ทำการเพาะปลูกในระยะสั้นและปล่อยพื้นที่ให้ฟื้นตัวในระยะยาว ประเภทที่ 3 ทำการเพาะปลูกในระยะยาวและปล่อยพื้นที่ให้ฟื้นตัวไว้นานมากหรือปล่อยร้างเลย และประเภทที่ 4 ทำการเพาะปลูกแบบถาวรไม่ย่นต้นควบคู่ไปกับการใช้ประโยชน์จากป่าในการทำไร่ข้าวหมุนเวียนและเก็บหาไม้พื้น

วิฑูรย์ เพิ่มพงศาเจริญ (2532: 21) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการทำลายป่าของชาวเขาไว้ว่า “เมื่อเปรียบเทียบการเข้าไปอยู่อาศัยในเขตภูเขาภาคเหนือระหว่างชาวเขากับชาวพื้นราบในช่วง 28 ปีที่ผ่านมา มีสัดส่วนที่แตกต่างกันมาก คือปัจจุบันมีชาวเขาเพิ่มขึ้นจาก 250,000 คนเป็น 500,000 คน ในขณะที่เขตเดียวกันมีประชากรพื้นราบเพิ่มขึ้นอย่างมากหลายล้านคน ซึ่งยอดชาวเขา 5 แสนคนนี้ที่จริงต้องหักสัดส่วนของชาวเขาที่อพยพเข้ามาเพิ่มขึ้นภายหลังด้วย และพื้นที่ที่ใช้ในการเกษตรของชาวเขาที่เราเห็นว่าเป็นสาเหตุของการทำลายป่า ที่จริงก็เป็นเพียง 1-2 เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่ป่าที่ถูกทำลายทั้งหมดในกิจกรรมอื่นๆ ของทั้งประเทศ”

พรทิพย์ บุญครอง (2538: 5-6) ได้อธิบายถึง การทำไร่หมุนเวียนของชาวกะเหรี่ยงในเขตลุ่มน้ำแม่วางว่า แต่เดิมมีการหมุนเวียนมากกว่า 7 ปี ขึ้นไป ทำให้ป่าและดินสามารถฟื้นตัวได้ และมีความอุดมสมบูรณ์ของธาตุอาหารในดินเพียงพอต่อการเพาะปลูกข้าว ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้การผลิตข้าวในระบบไร่หมุนเวียนเพียงพอต่อความต้องการในครอบครัว ระยะเวลาในการฟื้นตัวของพื้นที่ไร่เหล่าหรือไร่หมุนเวียนภายหลัง จากการทิ้งไว้ 7 ปี จะเริ่มจาก

ปีที่ 1 ปลูกข้าวไร่และปล่อยทิ้งไว้ หญ้าจะขึ้นรก

ปีที่ 2-3 หญ้าขึ้นรกรากและมีสัตว์ขนาดเล็กเข้ามาอาศัยและหากิน เช่น เก้ง กวาง หมูป่า และ กระเจิง เป็นต้น

ปีที่ 4-5 ต้นไม้ประเภทไม้เนื้ออ่อนเริ่มเติบโตและคลุมหญ้า แต่คุณภาพดินยังไม่ดีพอ

ปีที่ 6-7 ต้นไม้ประเภทไม้เนื้อแข็งเริ่มเติบโต หญ้าจะเริ่มตาย ใบไม้และหญ้าจะทับถมกลายเป็นปุ๋ย เพิ่มความอุดมสมบูรณ์ให้แก่ดิน เป็นช่วงการฟื้นตัวของคุณภาพดินที่พร้อมสำหรับการเพาะปลูกอีกครั้ง

ขั้นตอนที่สำคัญๆ ของการทำไร่หมุนเวียนของชาวกะเหรี่ยงในแต่ละปีคือ การเลือกพื้นที่ การถางไร่ ตากและเผาไร่ การปลูกพืชตามไฟและการหยอดข้าวไร่ การดูแลรักษา ควบคุมหญ้า และศัตรูพืชอื่นๆ การเกี่ยวข้าว ตีข้าวและเอาข้าวขึ้นฉาง

ที่ดินที่เป็นพื้นที่ไร่หมุนเวียนถือว่าเป็นทรัพย์สินส่วนรวมของชุมชน ซึ่งแต่ละครอบครัวสามารถเลือกทำไร่ข้าวได้ตามความจำเป็นหรือให้เพียงพอต่อความต้องการในครอบครัว ซึ่งประมาณกันว่าหากทำไร่ข้าวประมาณ 10 ไร่ขึ้นไป จะเพียงพอสำหรับครอบครัวขนาด 10 คน แต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงและแรงกดดันการใช้ทรัพยากร ไม่ว่าจะเป็นการปลูกป่าของกรมป่าไม้การประกาศอุทยาน ฯลฯ ล้วนแต่เป็นแรงกดดันและส่งผลกระทบต่อพื้นที่ทำไร่และระบบการผลิต ทำให้การทำไร่หมุนเวียนในปัจจุบันสามารถหมุนเวียนในระยะเวลาที่สั้นลงประมาณ 3 ปี และมีการจับจองถือครองที่ดินชัดเจนขึ้นระยะเวลาในการหมุนเวียนที่ถูกจำกัดลงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ผลผลิตข้าวไม่พอกิน เนื่องจากป่าและดินมีเวลาในการฟื้นตัวน้อยลง ทำให้คุณภาพของดินต่ำ รวมทั้งปัญหาเรื่องวัชพืชก็ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญ

ในทางตรงกันข้าม เกษม จันทรแก้ว ประชุม สันตติการ และนิพนธ์ ตั้งธรรม (2517: 19) ได้ทำการวิจัยที่ลุ่มน้ำห้วยคอกม้า ดอยปุย จังหวัดเชียงใหม่ พบว่าการศึกษาผลของการทำไร่เลื่อนลอยต่อการเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติทางฟิสิกส์ของดินในป่าดิบเขา ดอยปุย เชียงใหม่ ซึ่งได้แก่ ความหนาแน่นของดิน ปริมาณกรวด ความหนาแน่นรวม ความหนาแน่นของส่วนที่เป็นของแข็ง ความพรุนของดิน ในพื้นที่ป่าดิบเขาธรรมชาติ กับพื้นที่ถูกแผ้วถาง ทำไร่เลื่อนลอยนานปีต่างกันดังกล่าว มีผลทำให้สมบัติทางฟิสิกส์ของดินเปลี่ยนแปลงไปเล็กน้อยเพียงไร ซึ่งผลการศึกษาพอจะสรุปได้ ดังนี้

1. ความหนาแน่นของดินในที่ลาดชันต่างกัน ป่าถูกแผ้วถางนานปีต่างกันกับป่าดิบเขาธรรมชาติ หรือแม้แต่ในชั้นหน้าตัดของดินจะมีความหนาแน่นในเกณฑ์ที่ค่อนข้างสม่ำเสมออยู่ในชั้นความหนาแน่นของดิน เป็น sandy clay loam แต่จะแตกต่างกันออกไปบ้างเป็น sandy loam ในเฉพาะบริเวณที่ถูกแผ้วถางนานถึง 10 และ 15 ปี ที่ระดับชั้นความลึกประมาณ 120 ซม. ผลของความแตกต่างดังกล่าวเนื่องมาจากการกัดเซาะของดิน และการชะล้างอนุภาคดินเหนียวในชั้นหน้าตัดของดิน

2. ปริมาณกรวด ในที่ลาดชันต่างกัน และในพื้นที่ต่างๆ กัน ตลอดจนในชั้นหน้าตัดของดินปรากฏว่า เมื่อคิดแต่เฉพาะที่ลาดชัน และพื้นที่ต่างกันที่ลึก 0 – 50 ซม. ไม่แตกต่างกัน แต่เมื่อคิดในชั้นหน้าตัดของดินในระหว่างพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันที่ระดับความเชื่อมั่น 95 เปอร์เซนต์ ชี้ให้เห็นว่าการแผ้วถางป่า ทำไร่เลื่อนลอย และละทิ้งไว้นานปียิ่งนานปียิ่งจะทำให้มีปริมาณกรวดเพิ่มมากขึ้นในชั้นหน้าตัดของดิน ซึ่งเป็นการเสื่อมคุณสมบัติของดินอย่างหนึ่ง กับทั้งยังมีการสูญเสียหน้าดินในช่วงระยะเวลา 15 ปี ถึงประมาณ 34 ซม. อีกด้วย

3. ค่าความหนาแน่นรวมในบริเวณที่ถูกแผ้วถางทำไร่เลื่อนลอย ยิ่งสูงขึ้น และมองเห็นความแตกต่างได้อย่างเด่นชัด เมื่อเลยระยะเวลา 5 ปีไปแล้ว ถึงแม้ว่าจะมีการปรับปรุงให้ดีขึ้นเองบ้างในสภาพธรรมชาติ ต่างในกรณีที่สามารถพื้นที่ปกคลุมด้วยหญ้าคา หญ้าพง แล้วความหนาแน่นรวมมีได้ขึ้นเท่าที่ควร แต่ยังคงชี้ให้เห็นการเสื่อมคุณสมบัติของดินให้เห็นได้อย่างชัดเจนอยู่นั่นเอง

4. ความหนาแน่นของส่วนที่เป็นของแข็งของดิน สูงขึ้นเนื่องจากอินทรีย์วัตถุหมดไปจากการสลายตัวตามธรรมชาติ กลายเป็นธาตุอาหารของหญ้าพงและหญ้าคา และในช่วงภายหลังจาก 5 ปีไปแล้ว จะมองเห็นความแตกต่างได้อย่างชัดเจน อีกประการหนึ่งมีการสะสมอนุภาคของหินแร่ที่ยังสลายตัวไม่หมด และมีขนาดเท่ากับขนาดอนุภาคของทรายอยู่เป็นจำนวนในบริเวณป่าที่ถูกแผ้วถางทิ้งไว้นานปี

5. ความพรุนของดิน การแผ้วถางทำลายป่าอย่างนานปี ยิ่งทำให้ความพรุนของดินน้อยลงทุกที จนมองเห็นได้ชัดว่า จะมีความพรุนน้อยที่สุดในช่วงระยะ 5-7 ปี แม้ว่าในระยะเลย 10 ปีไปแล้ว ค่าความพรุนของดินจะดีขึ้นบ้างเล็กน้อย เนื่องจากมีปริมาณกรวดทรายเพิ่มขึ้นในเนื้อดิน

ต่อมาเมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2553 คณะรัฐมนตรี มีมติเรื่อง แผนนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชาวกะเหรี่ยงโดยให้หน่วยงานและคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องรับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เกี่ยวกับแผนนโยบายการจัดสรรทรัพยากร โดยเฉพาะการส่งเสริมและยอมรับระบบการทำไร่หมุนเวียนของชาวกะเหรี่ยง เป็นประเด็นที่จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบเพื่อประโยชน์ในการรักษาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะทรัพยากรที่ดินที่มีอยู่จำกัดให้คงอยู่อย่างยั่งยืนและพิจารณาประเด็นข้อขัดแย้งระหว่างกลุ่มชนชาติพันธุ์และระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับกลุ่มชนชาติพันธุ์ที่อาจเกิดขึ้นจากประเด็นดังกล่าวด้วย

#### 4.3.4 กรณีการตัดไม้ป่าสาละวิน

จากผลการประชุมคณะกรรมการจัดประชุมโต๊ะกลม เรื่อง “กรณีป่าสาละวิน บทเรียนเพื่อการจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ยั่งยืน” วันที่ 26 มีนาคม 2541 ณ ห้องพาโนรามา 1 โรงแรมดิเอ็มเมอรัลด์ ซึ่งจัดโดย (1) สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย (2) สมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (3) ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชน แห่งภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (4) สมาคมอนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อม และ (5) กลุ่มนักวิชาการกุหลาบแดง ได้มีแถลงการณ์กรณี ป่าสาละวิน ดังนี้

“แถลงการณ์กรณี ป่าสาละวิน

จากกรณีเหตุการณ์ป่าสาละวิน ที่ได้มีการลักลอบป่าเป็นจำนวนมากในบริเวณพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าสาละวิน จังหวัดแม่ฮ่องสอน ตามที่เป็นข่าวตามสื่อต่างๆ อยู่ในขณะนี้ สามารถสรุปข้อเท็จจริงและประเด็นสำคัญที่ปรากฏต่อสาธารณชน ดังนี้

เหตุการณ์และปัญหาที่เกิดขึ้น ถือได้ว่าเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพของเจ้าหน้าที่กรมป่าไม้และเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมดที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ที่ไม่สามารถดูแลรักษาป่าได้ ถึงแม้ว่าพื้นที่ดังกล่าวจะได้ถูกกำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ซึ่งมีข้อบังคับในการเข้าไปใช้พื้นที่ที่เข้มงวดกว่าเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติก็ตาม และเหตุการณ์ในลักษณะนี้ก็เคยเกิดขึ้นมาก่อนแล้ว หากแต่ยังได้รับการแก้ไขด้วยวิธีการเดิม คือ การให้กรมป่าไม้เป็นองค์กรหลัก และเมื่อเกิดปัญหาขึ้นจะดำเนินการโดยการส่งทหารและตำรวจตระเวนชายแดนเข้าร่วมปฏิบัติการลาดตระเวนนั้น จึงไม่เป็นการแก้ไขปัญหาในระยะยาว และไม่ทันกับสถานการณ์ปัจจุบัน จากเหตุการณ์เป็นที่บ่งชี้ว่ามีเจ้าหน้าที่ของรัฐจากหลายฝ่ายได้ร่วมมือกันกับผู้ค้าไม้หาผลประโยชน์จากพื้นที่ป่าดังกล่าว ซึ่งมีผลทำให้ประชาชนที่อยู่รอบพื้นที่ป่าไม้ไม่สามารถดูแลรักษาป่าไม้ อีกทั้งยังได้ร่วมกันหาผลประโยชน์จากป่าจนเกินศักยภาพการฟื้นตัวของป่า จึงกล่าวได้ว่าปัญหานี้ได้แสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวของระบบจัดการป่าไม้ของประเทศที่จำเป็นต้องกำหนดเสียใหม่ เพื่อพิจารณาสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาซ้ำซากเช่นนี้ และกำหนดมาตรการที่สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริง

ในขณะที่ประชาชนชาวไทยเราได้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งถือเป็นฉบับประชาชน แต่นโยบายการจัดการป่าไม้ของประเทศไม่มีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้บัญญัติไว้เกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐที่จะต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ยิ่งไปกว่านั้นรัฐต้องยอมรับในสิทธิของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมกับชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งหากได้มีการกำหนดมาตรการในการจัดการป่าไม้ให้มีความสอดคล้องกับหลักการเช่นนี้แล้ว เชื่อว่าปัญหาการบุกรุกทำลายป่าอันเป็นทรัพยากรที่มีค่าของประเทศได้รับการแก้ไขและจะนำไปสู่การจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ยั่งยืนสืบไป”

#### 4.4 นานาทัศนะต่อการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์

เนื่องจากมีแนวคิดในการจัดการพื้นที่ป่าเพื่ออนุรักษ์ที่หลากหลายระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย หัวข้อนี้จึงได้ทบทวน 2 เรื่อง คือ (1) ข้อเสนอในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ และ (2) นานาทัศนะต่อการจัดการพื้นที่อนุรักษ์ โดยมีรายละเอียดดังนี้

##### 4.4.1 ข้อเสนอในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

ศยามล ไกยูรวงศ์ (2538 : 1-6) ได้สรุปข้อเสนอต่อการจัดการป่าอนุรักษ์ใน พ.ศ. 2534 - 2537 จากการสัมภาษณ์และความเห็นของสถาบันต่างๆ รวมทั้งความเห็นส่วนบุคคลดังนี้ไว้ดังนี้

(1) มีนาคม 2530 “การประเมินสถานภาพอุทยานแห่งชาติ พื้นที่อนุรักษ์สัตว์ป่าและพื้นที่คุ้มครองอื่นๆ ในประเทศไทย” โดยคณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ร่วมกับ กรมป่าไม้และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

#### วัตถุประสงค์

เสนอข้อเท็จจริงจากการประเมินสถานภาพของอุทยานแห่งชาติ พื้นที่อนุรักษ์สัตว์ป่าและพื้นที่คุ้มครองอื่นๆ ในประเทศไทย (ได้แก่ป่าสงวนแห่งชาติ สวนพฤษศาสตร์ สวนรุกขชาติ และพื้นที่สงวนชีวลัย) ประเด็นปัญหาสำคัญที่มีผลต่อการจัดการและการพัฒนา, สร้างความเข้าใจระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทยที่เกี่ยวข้องและระหว่างผู้แทนของส่วนราชการและภาคเอกชนจากต่างประเทศ และประเทศ

#### สรุปข้อเสนอ

- ควรมีการปรับปรุงรูปแบบการป้องกันรักษาธรรมชาติใหม่ด้วย การปราบปรามและกฎหมายเป็นเพียงส่วนหนึ่งของแผนรวมเท่านั้น ให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากพื้นที่ไปสู่ชุมชน ให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และเปิดโอกาสให้ราษฎรท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนการจัดการพื้นที่คุ้มครอง
- ส่งเสริมและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะพื้นที่บริเวณเขตอุทยานแห่งชาติ และที่อยู่ใกล้กับหน่วยพิทักษ์อุทยาน ด้วยการศึกษาศักยภาพทางด้านนันทนาการและกำหนดความสามารถรองรับนักท่องเที่ยว มีระเบียบกำหนดให้มีการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนพัฒนาสิ่งก่อสร้างขนาดใหญ่ที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อม
- กองอนุรักษ์สัตว์ป่าควรให้การสนับสนุนการท่องเที่ยวและนันทนาการภายในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าอันภายหลังจากการจัดแบ่งเขตของพื้นที่อย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ
- กองอุทยานแห่งชาติและกองอนุรักษ์สัตว์ป่าควรสนับสนุนให้สาธารณชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่ในความรับผิดชอบของตน เช่น ลงทุนการบริการนักท่องเที่ยวโดยให้ภาคเอกชน หรือองค์กรท้องถิ่นเข้ามาดำเนินการและเป็นผู้ขายบริการ รายได้จากค่าธรรมเนียมผ่านด่านให้แก่โครงการพัฒนาชุมชน และโครงการสาธารณประโยชน์อื่นๆ เป็นต้น
- ให้มีการขยายระบบพื้นที่คุ้มครองจากมากที่สุดไปหาน้อยสุด ด้วยการปรับสถานภาพและความสำคัญของป่าแต่ละประเภทเชื่อมพื้นที่คุ้มครองสองแห่งเข้าด้วยกัน พื้นที่ที่มีระบบนิเวศที่ได้รับการประกาศเป็นพื้นที่คุ้มครองแล้วเป็นเนื้อที่น้อย หรือไม่ได้รับการประกาศมาก่อนเลย และ/หรือพื้นที่ธรรมชาติผืนใหญ่

(2) มิถุนายน 2530 “การพัฒนาองค์กรเครือข่ายเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยโครงการพัฒนาที่สูงสามหมื่น กองอนุรักษ์ต้นน้ำ กรมป่าไม้”

มุ่งแก้ไขปัญหาและปรับปรุงคุณภาพชีวิตของชาวไทยภูเขาที่อาศัยและตั้งถิ่นฐานบริเวณต้นน้ำลำธาร โดยดำเนินการพัฒนาที่สูงแบบผสมผสาน เพื่อให้เกิดการตั้งถิ่นฐานอย่างถาวรและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข มีการจัดการทรัพยากร อาหารพลังงาน ฯลฯ ในพื้นที่อย่างสอดคล้องกับหลักการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสนับสนุนความพยายามของรัฐบาลไทยในการลดพื้นที่ปลูกฝิ่นและลดการเสพติดของผู้ติดยาให้หมดไปจากพื้นที่โครงการฯ

### สรุปข้อเสนอ

- ยอมรับการอยู่ร่วมกันระหว่างคนกับป่า เนื่องจากคนและป่าพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน คนหรือชุมชนย่อมสามารถแจกแจงและแยกแยะความสำคัญ ระหว่างความสัมพันธ์ของคนกับป่าได้ โดยชุมชนสามารถดำเนินงานในการวางแผนการใช้ประโยชน์ของทรัพยากรดิน น้ำ ป่าไม้ การจัดสรรผลประโยชน์อย่างยุติธรรม และการจัดระเบียบควบคุมปฏิบัติใช้ การรับรองสิทธิในระดับชุมชน และเครือข่ายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการจัดสร้างระบบคุณค่าใหม่ของชุมชน ได้แก่ ระเบียบทางสังคมและระเบียบการผลิต พร้อมทั้งสามารถพัฒนาและสืบสานภูมิปัญญาของชุมชนและเครือข่ายต่อไปในอนาคต
- ยอมรับการตัดสินใจของชุมชนโดยการพัฒนาภูมิปัญญาประชากรอย่างถูกต้อง เพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลผลประโยชน์ และรับประโยชน์อย่างใกล้ชิด
- ออกกฎหมายรับรองสิทธิชุมชน โดยการกระจายอำนาจของการรับรองสิทธิไปยังจังหวัดที่ควบคุมพื้นที่นั้นอยู่ เพื่อสะดวกในการมอบอำนาจและรับรองสิทธิดังกล่าว

**(3) พฤษภาคม 2534 “ป่านุรักษ์ : ขนาดเนื้อที่และมาตรการในการจัดการ”**  
 โดยสุรเชษฐ์ เชษฐมาต และคณะ คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เสนอต่สำนักงาน  
 คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

### วัตถุประสงค์

ควรพิจารณากำหนดพื้นที่ป่าเพิ่มขึ้นจากเดิม ซึ่งกำหนดไว้ร้อยละ 15 หรือไม่ ปัจจัยที่ต้องเพิ่มพื้นที่ป่ามีอะไร พื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ควรเพิ่มเท่าใด และเป็นร้อยละเท่าใดของเนื้อที่ประเทศ รัฐควรกำหนดมาตรการในการบริหาร และการจัดการป่าเพื่อการอนุรักษ์อย่างไร จึงจะสนองประโยชน์ต่อประชาชนและสังคมส่วนร่วมได้มากที่สุดและยาวนานที่สุด

### สรุปข้อเสนอ

- รัฐควรกำหนดพื้นที่ป่านุรักษ์ของประเทศไว้ต่ำสุดร้อยละ 20 ของพื้นที่ดินประเทศ หรือประมาณ 64 ล้านไร่ หรือสูงสุดไม่เกินร้อยละ 25 ของพื้นที่ดินประเทศ หรือประมาณ 80 ล้านไร่ ซึ่งไม่รวมเนื้อที่น้ำทะเลของอุทยานแห่งชาติทางทะเล และเนื้อที่ป่าลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ที่ซ้อนทับกับพื้นที่อุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และต้องจัดแบ่งประเภทของป่านุรักษ์ตามวัตถุประสงค์ของการจัดการแต่ละประเภทให้ชัดเจน
- รัฐควรเร่งดำเนินการจัดทำแผนระบบพื้นที่อนุรักษ์ภายในช่วง 3 ปีแรก ของแผนพัฒนาซึ่งเป็นแผนรายละเอียด เร่งดำเนินการรังวัดและแสดงแนวเขตพื้นที่ป่านุรักษ์ที่มีอยู่ในปัจจุบันให้เหมาะสมกับสภาพทางภูมิศาสตร์ของแต่ละพื้นที่
- ปฏิรูประบบการบริหารและการจัดการพื้นที่อนุรักษ์ให้มีฐานะเทียบเท่าเป็นหน่วยงานระดับกรม เพื่อรองรับการขยายเนื้อที่ป่านุรักษ์ โดยรวมพื้นที่ป่าชุมชนเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบพื้นที่ป่านุรักษ์จัดตั้งองค์กรรองรับให้อยู่ภายใต้องค์กรบริหารและการจัดการพื้นที่อนุรักษ์
- สนับสนุนให้มีการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการท่องเที่ยวนอกเขตพื้นที่อนุรักษ์ โดยกำหนดมาตรการและเทคนิคที่สามารถใช้เป็นกลไกควบคุมผู้ลงทุน หรือผู้รับสัมปทานอย่างมีประสิทธิภาพ
- มุ่งเน้นกระจายผลประโยชน์จากพื้นที่ป่านุรักษ์ไปสู่ราษฎรท้องถิ่น และเปิดโอกาสให้ราษฎรท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการจัดการและการดูแลรักษาพื้นที่มากขึ้น บรรจุแนวคิด “การพัฒนาชุมชนเพื่อการอนุรักษ์” เข้ากับระบบงานพัฒนาชนบทแห่งชาติ และสนับสนุนให้องค์กรภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาชุมชนที่อยู่รอบแนวเขตพื้นที่อนุรักษ์

(4) สิงหาคม 2535 “ แผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชุมชนสิ่งแวดล้อม และการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง (พ.ศ. 2535 – 2539) โดยกองอนุรักษ์ต้นน้ำ กรมป่าไม้ ”

#### วัตถุประสงค์

เพื่อให้ชุมชนบนพื้นที่สูงที่มีความเป็นอยู่อย่างมีระเบียบและถูกต้องตามกฎหมาย สอดคล้องกับระบบอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเลิกการปลูกพืชเสพติด และช่วยเหลือตนเองได้รวมทั้งได้รับการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ระบบการปกครองและการพัฒนาในระบบปกติต่อไป

#### สรุปข้อเสนอ

- ให้มีการศึกษาการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบนพื้นที่สูงในพื้นที่เป้าหมายทั้งหมด เพื่อจำแนกพื้นที่เป้าหมายและวางแผนการใช้ที่ดินบนพื้นที่สูง เพื่อรักษาความสมดุลของธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดทำแผนการใช้ที่ดินบนพื้นที่สูง และจัดการการใช้ที่ดินบนพื้นที่สูงให้เป็นไปตามแผน รวมทั้งวางแผนการสำรวจและจัดหาที่ดินรองรับ ในกรณีที่มีการอพยพประชากรกลุ่มเป้าหมาย
- ให้กลุ่มประชากรเป้าหมายตั้งถิ่นฐานถาวรในพื้นที่ที่เหมาะสมที่ทางราชการกำหนดและไม่อพยพเคลื่อนย้ายโดยไม่มีเหตุผลสมควรอีกต่อไป โดยทางราชการสามารถปกครอง ดูแล และบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่เป้าหมายได้อย่างทั่วถึง
- ให้กลุ่มประชากรเป้าหมายรู้และเข้าใจสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย และมีส่วนร่วมกับทางราชการในการพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อม ป้องกันและปราบปรามการปลูกพืชเสพติด ตลอดจนสกัดกั้นและผลักดันการหลบหนีเข้าเมือง

(5) พฤศจิกายน 2535 “ เราจะรักษาป่าอนุรักษ์ที่มีให้คงอยู่ และเพิ่มขึ้นอย่างไร จัดโดยมูลนิธิสืบนาคะเสถียร ณ อาคารศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ”

#### วัตถุประสงค์

เพื่อร่วมหาข้อเท็จจริง บทสรุปเสนอต่อรัฐบาล เพื่อให้รัฐบาลได้รับทราบและดำเนินการตามข้อเสนอจากการสัมมนา

#### ผลสรุปการสัมมนา

- ให้รักษาพื้นที่ป่าอนุรักษ์ โดยยุติโครงการพัฒนาใดๆ ที่เป็นการบุกรุกพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่มีอยู่ในปัจจุบัน
- จัดสรรงบประมาณอัตรากำลัง ให้เพียงพอเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ป่าอนุรักษ์และฟื้นฟูสภาพป่าเสื่อมโทรมซึ่งเป็นต้นน้ำลำธาร ให้คืนสภาพเป็นป่าที่สมบูรณ์เพื่อผลผลิตน้ำเพิ่มขึ้น
- รักษาป่าอนุรักษ์ไว้เพื่อรักษาความหลากหลายทางชีวภาพในป่าเขาเขตร้อน
- พัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กกระจายไปในพื้นที่ต่างๆ อย่างทั่วถึงแทนการสร้างอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่
- ทบทวนโครงการธุรกิจครบวงจรขนาดใหญ่เพื่อลดการใช้พลังงานและน้ำที่มีอยู่อย่างจำกัด และการพัฒนาควรเป็นการลงทุนที่คุ้มทุนต่อส่วนรวม ตอบแทนแก่ประชาชนอย่างแท้จริง



- ให้รัฐบาลยึดถือปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อย่างเคร่งครัด กล่าวคือ โครงการขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จะต้องได้รับการเปิดเผยต่อสาธารณชนให้ได้รับทราบ

#### (6) ตุลาคม 2536 “การจัดการเขตกันชนในประเทศไทย” โดย ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

จากการประเมินผลการปฏิบัติงานในเขตกันชนเบื้องต้นพบว่า หน่วยงาน องค์กร และชุมชนต้องการความรู้ทางวิชาการหลายสาขาเพื่อสนับสนุนให้ชาวบ้านอนุรักษ์ พัฒนา และจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นตามหลักวิชาการและเหมาะสมกับชุมชนของตน การประชุมสัมมนาครั้งนี้เพื่อหาแนวทางพัฒนาความร่วมมือและให้การสนับสนุนทางวิชาการต่อแผนงานและโครงการพัฒนาเขตกันชน

##### ผลการประชุม

แนวคิดในการจัดการเขตกันชน (หมายถึงพื้นที่ล้อมรอบหรือพื้นที่ใกล้เคียงกับพื้นที่อนุรักษ์ซึ่งต้องมีการป้องกันรักษาอย่างเข้มงวด เช่น อุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า) ซึ่งการจัดการกันชนได้อย่างมีประสิทธิภาพต้องใช้ความพยายามทุกๆ ด้าน และสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานราชการ องค์กรพัฒนาเอกชน และประชาชนในท้องถิ่น โดยมีแนวทางดังนี้

- ควรส่งเสริมให้มีเขตกันชนโดยชาวบ้านมีส่วนร่วมในการตัดสินใจตั้งแต่ต้นและรูปแบบเขตกันชนต้องสอดคล้องกับสภาพพื้นที่
- รัฐควรกำหนดนโยบายเกี่ยวกับเขตกันชนเข้าสู่ระบบงานของรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน
- สร้างการยอมรับในกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบ สนับสนุนกิจกรรมของชาวบ้านที่เหมาะสม
- จัดเวทีรับฟังความคิดเห็นร่วมกันระหว่างผู้กำหนดนโยบาย ผู้รับประโยชน์ ผู้รับผลกระทบและปฏิบัติ
- สร้างความร่วมมือโดยจัดตั้งองค์กรประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยปฏิบัติทุกหน่วยในเขตกันชน และให้มีการอำนวยความสะดวก การประสานงาน และแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น ความสัมพันธ์เชื่อมโยงต่างๆ ในระบบนิเวศของธรรมชาติ เทคนิคการฟื้นฟูสภาวะแวดล้อมธรรมชาติ ภูมิปัญญาพื้นบ้านและเทคโนโลยีพื้นบ้าน และความรู้เทคนิคในการจัดการ การวางแผนการลงทุน

#### (7) ธันวาคม 2537 “การพัฒนาป่าชุมชนในประเทศไทย” จัดโดย ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

##### วัตถุประสงค์

เป็นที่ยอมรับว่าป่าหลายแห่งที่คงอยู่ได้ในปัจจุบันเนื่องมาจากชุมชนได้รักษาไว้เพื่อประโยชน์สอยของชุมชนเอง ดังนั้นป่าชุมชนจึงมีความสำคัญช่วยรักษาป่า และช่วยสร้างสนับสนุนความร่วมมือจากประชาชนในท้องถิ่นในการจัดการป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติ การจัดประชุมครั้งนี้เพื่อเป็นการกระตุ้น และผลักดันโครงการป่าชุมชนในประเทศไทยให้ประสบความสำเร็จ

### ผลการประชุม

- ป่าชุมชนที่มีอยู่แล้วในภาคเหนือ ภาคอีสาน ภาคกลาง ทั้งที่อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์และนอกเขตป่าอนุรักษ์ คือแบบอย่างของการพัฒนาที่ยั่งยืน และเป็นอนาคตทางเศรษฐกิจ เป็นเรื่องสิทธิการใช้ประโยชน์ ซึ่งเป็นสิทธิชุมชนและสิทธิทางกฎหมาย ที่อยู่บนพื้นฐานขนบธรรมเนียม วัฒนธรรมและประเพณีในท้องถิ่น ที่จะต้องหามาตรการรักษาให้คงอยู่

- ต้องมีการพัฒนาคณะหลายฝ่ายมาทำงานป่าชุมชน เช่น ชาวบ้าน เจ้าหน้าที่ของรัฐ นักเรียนนักศึกษาเจ้าหน้าที่ระดับบริหารในท้องถิ่น นักการเมือง นักพัฒนาจากองค์กรพัฒนาเอกชน เจ้าหน้าที่ระดับบริหารในส่วนกลาง เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการของรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และอาจารย์มหาวิทยาลัย กลยุทธ์ในการสร้างและการมีส่วนร่วมหรือการทำงานกับชุมชนต้องประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับป่าชุมชน และต้องพัฒนาจิตสำนึกของทุกฝ่ายในการรักษาป่า

- จัดตั้งเครือข่ายป่าชุมชนเพื่อประสานความร่วมมือระหว่างสมาชิกเครือข่ายป่าชุมชนทั่วประเทศที่มีอยู่แล้วในระดับจังหวัดและระดับภาค และแลกเปลี่ยนข้อมูล ประสานงานกับเครือข่ายในภูมิภาคและเครือข่ายนานาชาติ และเคลื่อนไหวงานป่าชุมชนในระดับกว้างให้เชื่อมต่อได้กับผู้กำหนดนโยบาย ผู้บริหารระดับสูง และนักการเมือง

- ให้เกิดความร่วมมือกับหน่วยงานวิชาการและองค์กรชุมชน เพื่อปรับปรุงเทคนิคและวิธีการทำงานให้เข้ากับชาวบ้าน เช่น การวางแผนการใช้ที่ดินโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม ปัญหาการจัดองค์กร ปัญหากฎหมายป่าชุมชน และระบบการบริหารในส่วนภูมิภาคซึ่งต้องปรับปรุงเพื่อให้องค์กรชาวบ้านเข้มแข็งและผลักดันแผนและกิจกรรมป่าชุมชนให้สำเร็จ

(8) เมษายน 2538 “ทิศทางการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ในต้นศตวรรษหน้าของป่าไม้ไทย” จัดโดย ศูนย์ฝึกอบรมมานุษยศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ มูลนิธิสืบนาคะเสถียร

### วัตถุประสงค์

1. เพื่อเปิดเวทีให้ทุกๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าอนุรักษ์ ได้แลกเปลี่ยนความเห็นและข้อมูลต่างๆ
2. เพื่อให้เกิดกลุ่มคนที่เข้าใจประเด็นปัญหาและสามารถพัฒนาทางเลือกต่างๆ เพื่อการคลี่คลายปัญหา ป่าอนุรักษ์ให้สอดคล้องกับสังคมไทยในต้นศตวรรษหน้า

### ผลการประชุม

1. รับรองสิทธิชุมชน ในการจัดการทรัพยากรในพื้นที่อนุรักษ์ ด้วยการชะลอการบังคับใช้กฎหมายอพยพชาวบ้านออกจากพื้นที่อนุรักษ์ เร่งออกพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับประชาชน รัฐร่วมกับประชาชนวางแผนกันเขตนิเวศท้องถิ่นและกันเขตพื้นที่อนุรักษ์

2. ให้การสนับสนุนองค์กรชุมชนจัดการทรัพยากรโดยขยายตัวอย่างและเครือข่ายองค์กรชุมชนที่จัดการทรัพยากรได้ดีอยู่แล้ว และประสานความร่วมมือทุกภาคเพื่อสนับสนุนงบประมาณและบุคลากร เพื่อช่วยให้องค์กรชุมชนอื่นๆ ให้มีศักยภาพในการจัดการทรัพยากรเองได้

3. เปลี่ยนกรอบแนวความคิดในการจัดการพื้นที่อนุรักษ์ใหม่ โดยวิธีการพัฒนาระบบการเรียนรู้จากล่างสู่บนเพื่อนำไปสู่การสร้างทางเลือกและกำหนดกรอบความคิดการจัดการพื้นที่อนุรักษ์ร่วมกันระหว่างรัฐกับประชาชน

ข้อเสนอทั้งสามประการ ได้กำหนดมาตรการดำเนินงานไว้ 3 ระยะคือ ระยะสั้นหรือปัจจุบันเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ระยะกลางเพื่อการพัฒนารูปแบบ/ทางเลือกในการจัดการทรัพยากรโดยมีกรอบเวลาตั้งแต่ปัจจุบันจนถึงสิ้นสุดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2543) และระยะยาวเพื่อการพัฒนาทางเลือกการจัดการพื้นที่อนุรักษ์ร่วมกันระหว่างรัฐกับประชาชน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

### ข้อเสนอ/ทางเลือกระยะสั้น

| เป้าหมาย                                                                                                                                                                                                         | มาตรการ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| เพื่อลดความขัดแย้งอย่างรุนแรงในสังคมปัจจุบัน ปูพื้นฐานการสร้างพันธมิตร/แนวร่วมระดับล่าง (ประชาชนท้องถิ่น) ในการจัดการพื้นที่อนุรักษ์ และสืบสานความสัมพันธ์ของกลุ่ม องค์กรต่างๆ ที่ร่วมกันคิดร่วมกันทำในเรื่องนี้ | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ชะลอการบังคับใช้กฎหมาย</li> <li>2. เร่งรัดออกพระราชบัญญัติป่าชุมชน (ฉบับประชาชน)</li> <li>3. ปรับเปลี่ยนบทบาทของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ</li> <li>4. ขยายผลตัวอย่างการจัดการทรัพยากร โดยองค์กรชาวบ้าน โดยการสนับสนุนองค์กรชาวบ้านและเครือข่าย</li> <li>5. รักษาป่าธรรมชาติ (รวมป่าอนุรักษ์บนบก ป่าบุ่งป่าทาม และป่าชายเลน)</li> <li>6. สนับสนุนนวนเกษตรและเกษตรอนุรักษ์</li> </ol> |

### ข้อเสนอ/ทางเลือกเพื่อการดำเนินการระยะกลาง (พ.ศ. 2538- ก.ย. 2543)

| เป้าหมาย                                                                                                                                                                              | มาตรการ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| เพื่อสร้างและพัฒนาทางเลือกในการจัดการป่าและทรัพยากรอย่างยั่งยืน สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกระบวนการเรียนรู้พัฒนาองค์กรจัดการทรัพยากรทุกระดับและการพัฒนาระบบความร่วมมือจากทุกภาค | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ปรับเปลี่ยนบทบาทและทัศนคติเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ</li> <li>2. ขยายผลตัวอย่างที่องค์กรชาวบ้านทำได้ผล</li> <li>3. ปรับกลไกการจัดทำแผน/งบประมาณ</li> <li>4. จัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติ</li> <li>5. ปรับปรุงคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วม</li> <li>6. จัดตั้งกองทุนอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้</li> <li>7. ปรับระบบการบริหารจัดการ</li> <li>8. การเชื่อมต่อข้อมูลและการสื่อสารข้อมูลรัฐกับ อ.พ.ช.</li> <li>9. พัฒนาศักยภาพองค์กรชาวบ้าน</li> <li>10. ขยายแนวร่วม/พันธมิตรทุกระดับ</li> <li>11. ป่าชายเลน ให้บทบาทระบบการจัดการทั้งหมด</li> <li>12. สนับสนุนนวนเกษตรและเกษตรอนุรักษ์</li> <li>13. สนับสนุนการทำงานแบบอาสาสมัคร</li> </ol> |

### ข้อเสนอ/ทางเลือกเพื่อการดำเนินการระยะยาว

| เป้าหมาย                                                                                                                                   | มาตรการ                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| เพื่อให้ได้ภาพรวมทิศทางจัดการป่าและทรัพยากรธรรมชาติ และทางเลือกในการจัดการพื้นที่ป่าธรรมชาติที่หลากหลายและสอดคล้องกับนิเวศและชุมชนท้องถิ่น | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. กรอบแนวคิดใหม่ในการจัดการพื้นที่คุ้มครอง ซึ่งหลุดพ้นจากการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์อำนาจ และการผูกขาดจากบริษัทข้ามชาติ</li> <li>2. ทบทวนปรับเปลี่ยนนโยบาย กฎหมายอย่างสิ้นเชิง</li> <li>3. พัฒนาทางเลือกในการจัดการพื้นที่คุ้มครองอย่างยั่งยืน</li> </ol> |

### (9) มีนาคม 2541

ข้อเสนอจากการประชุมโต๊ะกลม เรื่อง “กรณีป่าสาละวิน : บทเรียนการจัดการป่าไม้ที่ยั่งยืน” วันที่ 26 มีนาคม 2541 ซึ่งได้จัดทำพร้อมกับแถลงการณ์ที่กล่าวไว้ข้างต้น ดังนี้

1. รัฐต้องเร่งออกพระราชบัญญัติป่าชุมชน ให้มีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติ เพื่อให้ป่าชุมชนที่มีอยู่แล้วหรือมีมานานแล้วแต่ยังไม่ถูกต้องตามกฎหมาย สามารถที่จะดำเนินการต่อไปได้อย่างถูกต้อง และเปิดโอกาสให้ประชาชนที่อยู่โดยรอบพื้นที่ป่ามีส่วนในการดูแลรักษาพื้นที่ป่า ซึ่งไม่เฉพาะพื้นที่ป่าสงวนที่อยู่นอกเหนือพื้นที่อนุรักษ์ แต่จะรวมถึงพื้นที่ป่าในเขตอนุรักษ์ด้วย โดยมีกลไกการติดตามประเมินผล ซึ่งดำเนินการโดยกลุ่มองค์กรที่เป็นกลาง และในขณะที่ พ.ร.บ. ป่าชุมชน ยังไม่มีผลในการบังคับใช้ ให้คณะรัฐมนตรีมีมติให้มีการจัดการดูแลรักษาพื้นที่ป่าดังกล่าวเป็นกรณีนำร่อง
2. รัฐต้องส่งเสริมให้มีการจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ในบริเวณพื้นที่ชายป่าติดกับแม่น้ำสาละวิน และพื้นที่ป่าอนุรักษ์ทั่วประเทศ เพื่อช่วยให้มีการ “ลาดตระเวน” พื้นที่อย่างต่อเนื่องและการสร้างแรงจูงใจให้มีการ “ลาดตระเวนเพื่ออนุรักษ์พัฒนา” อย่างต่อเนื่อง
3. รัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนโดยรอบพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าสาละวินและพื้นที่อนุรักษ์ทั่วประเทศ มีการร่วมตัวกันจัดตั้งเป็นองค์กรประชาชนและร่วมมือกับหน่วยงานวิชาการที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนด หรือหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญอื่นๆ ร่วมกันจัดทำแผนฟื้นฟูและอนุรักษ์ป่าในพื้นที่ ที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบ
4. รัฐต้องจัดทำแผนการจัดการดูแลรักษาป่า และมอบหมายให้หน่วยงานวิชาการ องค์กรบริหารส่วนตำบล และประชาชนในพื้นที่บริเวณโดยรอบเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าสาละวิน หรือองค์กรภายนอกที่ได้รับการแต่งตั้ง ร่วมกับกรมป่าไม้ มีหน้าที่ติดตามประเมินผล และจะต้องเสนอรายงานการติดตามประเมินผลเสนอต่อรัฐสภาอย่างสม่ำเสมอ พร้อมทั้งมีการเผยแพร่ผลการพิจารณาและสามารถตรวจสอบได้โดยสาธารณชน
5. รัฐต้องปรับโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของกรมป่าไม้ให้มีความชัดเจน โดยหันมาเน้นที่งานศึกษาวิจัย การติดตามตรวจสอบ และประเมินผลเพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงให้เกิดการจัดการป่าไม้ที่มีประสิทธิภาพ และควรที่จะเน้นการสร้างความสัมพันธ์กับองค์กรชุมชนและองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ให้มากขึ้น
6. รัฐต้องดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528
7. รัฐต้องส่งเสริมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน ให้มีการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสมในการเพิ่มผลผลิตในการเกษตร การใช้วัสดุอื่นๆ หรือเทคโนโลยีในการใช้ทุกอย่างของไม้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งนี้เพื่อการลดการทำลายป่าอันเนื่องมาจากการต้องการใช้พื้นที่ทางการเกษตรและความต้องการใช้ไม้เพิ่มเติม
8. รัฐบาลจะต้องอนุมัติเงินอุดหนุนที่เหมาะสมในระยะเริ่มต้น เพื่อจัดตั้งกองทุนในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย

#### 4.4.2 นานาทัศนะต่อ การจัดการพื้นที่อนุรักษ์

ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์แห่งภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (2546: 42-43) ได้ตั้งประเด็นคำถามว่า “ป่าอนุรักษ์” “ในความคิดเห็นของท่านเป็นอย่างไร รูปแบบจัดการป่าอนุรักษ์ในมุมมองของท่านควรจัดการอย่างไร” ซึ่งได้มีนานาทัศนะต่อการจัดการพื้นที่อนุรักษ์ ดังต่อไปนี้

### ดร.โกมล แพรกทอง

นักวิชาการป่าไม้ สำนักวิชาการ กรมป่าไม้

“ป่าอนุรักษ์เป็นพื้นที่ป่าไม้ที่ได้รับการจัดการที่ดิน เพื่อประโยชน์ต่อชุมชนตามคุณค่าของพื้นที่ป่าแห่งนั้นอย่างยั่งยืน

รูปแบบการจัดการป่าอนุรักษ์ดังกล่าวควรจัดการเพื่อการอยู่รอดร่วมกันระหว่างคน สัตว์ ต้นไม้ สิ่งมีชีวิตและไม่มีชีวิตในพื้นที่นั้น อีกทั้งจัดการตามคุณค่าของป่านั้นๆ อย่างมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งความร่วมมือในการบริหารจัดการจากผู้เกี่ยวข้องควรกำหนดระดับ รูปแบบและขนาดที่เหมาะสม และที่สำคัญต้องตระหนักว่ารูปแบบอนุรักษ์ป่าเป็นพลวัตไม่ใช่สถิต”

### นางเตือนใจ ดีเทศน์

สมาชิกวุฒิสภา จังหวัดเชียงราย

“ป่าอนุรักษ์มี 2 ลักษณะคือ พื้นที่ป่าที่มีระบบนิเวศน์บริสุทธิ์จริงๆ ไม่มีคนเข้าไปอาศัย และพื้นที่ป่าที่มีประชาชนเข้าไปอยู่อาศัยโดยใช้วัฒนธรรมประเพณีจัดการ

ประเทศไทยควรมีป่าอนุรักษ์ทั้ง 2 ประเภทนี้ คือ สำหรับพื้นที่ป่าที่มีระบบนิเวศน์สมบูรณ์และไม่มีคนอยู่ ควรกันพื้นที่ป่าส่วนนี้ไว้ ไม่มีการแตะต้องเลย ส่วนพื้นที่ที่มีประชาชนอยู่อาศัยควรสนับสนุนการมีส่วนร่วมและขยายผลการจัดการป่าโดยชุมชน ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า อุทยานแห่งชาติ ที่มีกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ตั้งถิ่นฐานอยู่มานานแล้วและมีวิถีชีวิตที่เคารพธรรมชาติและอนุรักษ์ธรรมชาติ

ดังนั้นแนวทางในการจัดการป่าคือจะต้องให้ทุกคนมีส่วนร่วมกัน ภาพรวมของการอนุรักษ์ ทุกคนมีหน้าที่ของตนเองทั้งคนที่อยู่ในพื้นที่ป่าและบทบาทของคนในเมืองจะต้องเปลี่ยนวิถีคิดและวิถีชีวิตที่ไม่เบียดเบียนสรรพสัตว์และธรรมชาติรวมทั้งเปลี่ยนวิธีการบริโภค ถ้าคนในเมืองไม่ตระหนักถึงคุณค่า จะผลกระทบการอนุรักษ์ให้เป็นของประชาชนในเขตป่าเท่านั้นและมองว่าคนในป่าจะต้องบำเพ็ญตนเป็นเหมือนฤาษี ในขณะที่คนในเมืองไม่เปลี่ยนวิถีชีวิตนั้นเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ และเทคโนโลยีต้องสอดคล้องกับการอนุรักษ์”

### นายอาสมัน อาหะมะ

กลุ่มอนุรักษ์ป่าชุมชนกาลอ จ.ยะลา

“ป่าอนุรักษ์เป็นป่าที่ชุมชนหรือรัฐกำหนดก็ได้ โดยให้ความสำคัญต่อพื้นที่นั้นๆ อย่างแท้จริง และเป็นป่าที่มีให้ชุมชนประโยชน์แก่ชุมชนและสอดคล้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนที่อาศัยอยู่บริเวณป่านั้นๆ สามารถเก็บเกี่ยวใช้สอยได้อย่างยั่งยืน มีกฎเกณฑ์ภายใต้การควบคุมของชุมชนนั้นๆ อย่างชัดเจนและศักดิ์สิทธิ์ ทั้งนี้ชุมชนจะต้องจัดการเองวางระเบียบเอง โดยมีหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องดูแลเป็นพี่เลี้ยงอยู่ข้างๆ”

### นายแก้ว วงไกร

คณะกรรมการหมู่บ้าน บ้านช้างผกหนาม อ.ชุมแพ จ.ขอนแก่น

“ป่าอนุรักษ์คือป่าที่มีความอุดมสมบูรณ์ มีสัตว์ป่า ต้นไม้ใหญ่ เป็นได้ทั้งป่าธรรมชาติและป่าที่ชาวบ้านปลูกขึ้นมาใหม่ เป็นป่าที่ชาวบ้านมีความหวงแหนและดูแลรักษาร่วมกันสามารถใช้ประโยชน์ได้เฉพาะอย่างและเพียงเล็กน้อย เช่น หน่อไม้ ดอกกระเจียว เพราะจะไปรบกวนสัตว์ป่าและต้นไม้ใหญ่

ป่าอนุรักษ์ควรจัดการในรูปป่าชุมชน เพราะป่าอนุรักษ์เป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่ป่าชุมชน การจัดการป่าอนุรักษ์ก็จัดการตามแผน ตามกฎระเบียบของชุมชน เช่น การป้องกันไฟ การเก็บหาของป่าแต่พอกิน ในเขตป่าอนุรักษ์ของชาวบ้านจะไม่มีการค้าไม้ การใช้ไม้ฟันจะหาเขตป่าใช้สอย การเผาระวังคนนอกจะมาลักลอบตัดไม้ ล่าสัตว์ ซึ่งทั้งหมดชาวบ้านทำกันมานานแล้วแต่ทำแบบผิดกฎหมาย เพราะพื้นที่ป่าชุมชนที่มีป่าอนุรักษ์อยู่ด้วยไม่ตรงกับป่าอนุรักษ์ของรัฐ อย่างไรก็ตามชาวบ้านจะจัดการอยู่แล้วก็ตาม ก็อยากให้ภาครัฐ เอ็นจิโอ มาสนับสนุนงานที่ชาวบ้านทำ ในเรื่องของการให้ข้อมูลข่าวสารและอยากให้กฎหมายมารับรองสิทธิของชาวบ้านในการจัดการดูแลต่อไป”

#### นายภาณุเดช เกิดมิลิ

ฝ่ายกิจกรรม มูลนิธิสืบนาคะเสถียร

“ป่าอนุรักษ์ คือ อนาคต คือความยั่งยืนของคนไทย เป็นสุดยอดของพื้นที่ป่า ที่ยังคงความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร เป็นเสมือนแม่ที่มีแต่ให้ ไม่ได้มีเจ้าของโดยคนใดคนหนึ่ง แต่ทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกันและควรรักษาไว้ให้ได้

รูปแบบการจัดการป่าอนุรักษ์จึงเป็นกระบวนการหนึ่งที่ทุกฝ่ายต้องสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันอย่างสร้างสรรค์ ในการกำหนดชีวิตและแผ่นดินในวันหน้า จึงเป็นความเคลื่อนไหวไม่ใช่สูตรสำเร็จในการจัดการ ทำอย่างไรจึงจะเกิดพลังสาธารณะระดับชุมชน จังหวัด ภูมิภาค และประเทศชาติให้มารู้เข้าใจ ตระหนักและเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐ ในการดูแลรักษาป่าและจัดการสภาพการณ์การตั้งถิ่นฐานไปพร้อมๆ กัน”

#### นางระวีวรรณ ศรีทอง

นักพัฒนาอิสระ จ.สุพรรณบุรี

“ป่าอนุรักษ์ คือป่าที่มีสิ่งมีชีวิต ทั้งคน สัตว์ พืช อาศัยอยู่ร่วมกันอย่างเกื้อกูลสมดุล ในนิเวศเดียวกันอย่างแยกไม่ออก

รูปแบบการจัดการป่าอนุรักษ์ควรมีการจัดการแบบองค์รวมเป็นการผสมผสานการจัดการโดยวิถีพื้นบ้าน ตามประเพณีวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ผสมผสานกับการจัดการจากภายนอกที่สอดคล้องเหมาะสมกับวิถีชุมชนแต่ละแห่ง เพื่อให้ชุมชนสามารถใช้ภูมิปัญญาของตนเองจัดการและอยู่ร่วมกับป่าได้อย่างยั่งยืน”

#### นายเทิดศักดิ์ กองพรหม

กลุ่มเยาวชนบ้านห้วยทราย ต.แม่ทา จ.เชียงใหม่

“ป่าอนุรักษ์คือป่าที่มีการดูแลรักษาไว้เพื่อเป็นต้นน้ำลำธารการจัดการป่าอนุรักษ์ต้องจัดการให้เกิดการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ควบคู่กันไป โดยมีชุมชนท้องถิ่นเข้าไปร่วมจัดการทั้งนี้ต้องแบ่งขอบเขตพื้นที่ให้เป็นป่าอนุรักษ์ที่ชัดเจนรับรู้กัน (ป่าอนุรักษ์ของป่าไม้ไม่ใช่ป่าที่ต้องอนุรักษ์ทั้งผืนของชาวบ้าน)ห้ามไม่ให้มีการตัดไม้ในเขตที่เป็นป่าอนุรักษ์ แต่สามารถหาของป่าได้”

#### นางสาวนฤมล นันติ

กลุ่มคนสร้างป่า มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ กรุงเทพฯ

“ป่าอนุรักษ์คือป่าที่ถูกประกาศเป็นเขตอนุรักษ์ได้แก่ ป่าสงวน เขตรักษาพันธุ์ สัตว์ป่า อุทยานแห่งชาติ เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ฯลฯ เป็นป่าที่มีคุณค่าและความหมายหลากหลายของทรัพยากร การจัดการป่าอนุรักษ์ควรได้รับการจัดการจากทุกฝ่าย ต้องให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมกับ

เจ้าหน้าที่ป่าไม้ เพราะชุมชนกับป่าต่างก็พึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน อีกทั้งเราไม่มีความชัดเจนเรื่องของแนวเขตป่าอนุรักษ์กับเขตชุมชนในปัจจุบัน การจัดการแบบมีส่วนร่วมน่าจะมีประสิทธิภาพกว่าการให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นผู้จัดการ เพราะเราเป็นเจ้าของป่าร่วมกัน”

#### นายอำนวย อินทรักษ์

นักพัฒนาทรัพยากรบุคคล 6 ศูนย์ฝึกอบรมการป่าไม้ เขาใหญ่

“ป่าอนุรักษ์เป็นแหล่งรวมทรัพยากรที่สำคัญ จะต้องรักษาไว้ให้ดี และสมควรใช้ทรัพยากรนั้นให้เกิดประโยชน์อย่างกว้างขวางและยั่งยืน โดยคำนึงถึงความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์นั้นอย่างถ่วงถ่วง

การจัดการป่าอนุรักษ์ที่ผ่านมาสามารถป้องกันรักษาเอาไว้ได้ค่อนข้างดี แต่การใช้ประโยชน์จากป่าอนุรักษ์ หมายถึงใช้ประโยชน์จากทรัพยากรยังมีน้อย ทรัพยากรเหล่านั้นจึงยังไม่ได้เกิดประโยชน์เท่าที่ควรจะได้ เพราะทรัพยากรหลายชนิดเป็นสิ่งมีคุณค่า และสามารถนำคุณค่านั้นมาทำให้เกิดผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้ แต่การนำทรัพยากรที่มีคุณค่านั้นมาใช้ประโยชน์ จะต้องไม่ทำลายตัวทรัพยากรนั้นๆ ดังนั้นรูปแบบการจัดการป่าอนุรักษ์ ควรมีคณะกรรมการที่ประกอบขึ้นมาจากหลายส่วน เช่น นักวิชาการ ชุมชน ส่วนราชการ ฯลฯ เป็นผู้กำหนดแนวทาง เพื่อให้ได้มุมมองหลากหลาย โดยมีส่วนราชการที่รับผิดชอบ เป็นผู้ดำเนินการตามที่คณะกรรมการวางไว้”

#### นายจิระชัย อาเคจักร

ฝ่ายแผนงานและพัฒนากองฝึกอบรม กองฝึกอบรม กรมป่าไม้

“ ป่าอนุรักษ์เป็นผืนป่าที่ยังคงความอุดมสมบูรณ์ทั้งชนิดปริมาณพันธุ์พืชและสัตว์ป่าสามารถเอื้อประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมให้กับประชาชนทั้งในชุมชนที่อยู่ใกล้ชิดกับผืนป่าและชุมชนทั่วไป รวมทั้งมีการบริหารจัดการโดยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย

ป่าอนุรักษ์ควรจัดการแบบองค์รวมเชิงพื้นที่ทั้งในพื้นที่ป่าและโดยรอบ แล้วใช้การจัดการเชิงบูรณาการโดยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย ทุกขั้นตอนของการดำเนินงาน

การจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์จำเป็นต้องมีการวางแผนโดยเฉพาะแผนปฏิบัติการ รวมทั้งมีระบบการติดตามตรวจสอบผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามรูปแบบการจัดการพื้นที่จำเป็นต้องมีความยืดหยุ่นในระดับหนึ่งตามสมรรถนะของพื้นที่นั้นๆ อีกทั้งการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์และการใช้มาตรการต่างๆ ในการป้องกันดูแลจะต้องมีฐานข้อมูลที่แท้จริงเพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจ เพื่อนำสู่การกำหนดกฎกติการ่วมกัน ซึ่งจะต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบอันหลากหลายของพื้นที่ที่ไม่เหมือนกัน นั่นคือแต่ละพื้นที่จะต้องมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการจัดการที่ชัดเจน เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายและสามารถนำไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมได้”

#### นายวิฑูรย์ มาแก้ว

อาจารย์ 2 โรงเรียนอนุบาลเวียงกาหลง สปอ.เวียงป่าเป้า จ.เชียงราย

“ป่าอนุรักษ์เป็นป่าที่ต้องร่วมกันรักษาไว้เป็นป่าต้นน้ำลำธาร หรือเพื่อการเรียนรู้ การจัดการป่าอนุรักษ์ควรมีการทำขอบเขตให้ชัดเจนร่วมกับคนในชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีการศึกษารวบรวมข้อมูลภายในป่าผืนนั้น เพื่อการใช้ประโยชน์ด้านต่างๆ ของทรัพยากรที่มีแต่ละอย่างได้อย่างยั่งยืนและเหมาะสมต่อไป”

## เอกสารอ้างอิง

1. กรมป่าไม้. 2534. *ป่ารอยต่อ 5 จังหวัด ภาคตะวันออก*. สถาบันวิจัยสัตว์ป่าและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขาชะเมา-เขาวง.
2. กรมป่าไม้. 2538. *ภาพรวมแผนแม่บทเพื่อพัฒนาการป่าไม้ในประเทศไทย (ร่างเพื่อการพิจารณา)*. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
3. กรมป่าไม้. 2539. *แผนแม่บทเพื่อพัฒนาการป่าไม้ (บทคัดย่อ) สำหรับผู้บริหาร*. กองแผนงาน กรุงเทพฯ.
4. กิ่งกร นรินทรกุล ณ อยุธยา. 2538. *ปัญหาการอพยพและผลกระทบ : กรณีชาวเขา อ.คลองลาน จ.กำแพงเพชร*. เอกสารประกอบการประชุมสัมมนา เรื่องทิศทางการจัดการพื้นที่อนุรักษ์ของประเทศไทยในศตวรรษหน้า จัดโดยความร่วมมือของศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ และมูลนิธิสืบนาคะเสถียร วันที่ 22-23 เมษายน 2538 ณ โรงแรมซีกมา รีสอร์ท พัทยา.
5. เกษม จันทรแก้ว. 2529. *นโยบายที่ดินป่าไม้*. เอกสารประกอบเล่มที่ 3 รายงานการศึกษาเรื่องนโยบายที่ดิน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
6. เกษม จันทรแก้ว ประชุม สันติการ และนิพนธ์ ตั้งธรรม. 2517. *ผลจากการทำไร่เลื่อนลอยต่อการเปลี่ยนแปลงสมบัติทางฟิสิกส์บางประการของดินป่าดิบเขา*. รายงานการวิจัยลุ่มน้ำที่ห้วยคอกม้า ดอยปุย จังหวัดเชียงใหม่ ภาควิชาอนุรักษ์ คณะวนศาสตร์.
7. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2546. *แผนยุทธศาสตร์การจัดการพื้นที่ป่าไม้ของชาติแบบบูรณาการ (พ.ศ. 2547- พ.ศ. 2556)*. สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
8. คณะกรรมการแก้ไขปัญหาอุทยานและป่าสงวนทับที่ขององค์กรพัฒนาเครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ. 2537. *จดหมายเปิดผนึกขอความเป็นธรรมเรื่อง การประกาศอุทยานทับที่*.
9. คณะกรรมการจัดประชุมโต๊ะกลม. 2541. *“เรื่องกรณีป่าสาละวิน”*. ข่าวสารป่ากับชุมชน ปีที่ 5 (ฉบับที่ 10) มกราคม-มีนาคม 2541 ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก กรุงเทพฯ
10. คณะกรรมการจัดสัมมนาการป้องกันและปราบปรามทุจริตด้านทรัพยากรที่ดินและป่าไม้. 2553. *เอกสารประกอบการสัมมนา : ปัญหาและอุปสรรคและแนวทางการแก้ไขปัญหาการทุจริตด้านทรัพยากรที่ดินและป่าไม้*. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
11. คณะกรรมการดำเนินการศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาดินทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ. 2532. *สรุปผลการสัมมนาแนวทางแก้ไขปัญหาดินทำกินในเขตพื้นที่ป่าระหว่างวันที่ 25-26 สิงหาคม 2532*.
12. คณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนพัฒนาชนบท. 2533. *หนังสือที่ กป.อพธ 2533/127 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2533 ถึงนายกรัฐมนตรี เรื่องขอให้ทบทวน “นโยบายป่าไม้แห่งชาติ*.



13. โครงการจัดทำแผนแม่บทเพื่อพัฒนาการป่าไม้ในประเทศไทย. 2536. **นโยบายการป่าไม้ของไทย-พื้นฐานของการพัฒนาอย่างยั่งยืน**. ในเอกสารป่าไม้และการพัฒนา เล่มที่ 1/2536 กรมป่าไม้.
14. เครือข่ายป่าชุมชนทั่วประเทศและประชาชนที่ร่วมกันเสนอกฎหมาย 50,000 รายชื่อ. 2545. **จดหมายเปิดผนึกสนับสนุนชุมชนป่าอนุรักษ์ 4.6 แสครวเรือนจัดการป่าชุมชนได้โดยยืนยันท้อง พ.ร.บ. ป่าชุมชนฉบับสภาผู้แทนราษฎร (วันที่ 28 มีนาคม 2545)**.
15. ขวลิต กิตติญาณทรัพย์. 2551. **คันทัน-คันทันดิน แทนคุณค่า**. หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน วันที่ 17 พฤษภาคม 2551 หน้า 9.
16. ทิวา สรรพกิจ. มปป. **ทรัพยากรป่าไม้ ปัญหาในการอนุรักษ์ตลอดจนแนวความคิดในท้องที่ภาคตะวันออก (จ. ชลบุรี ระยอง จันทบุรี และตราด)**. สำนักงานเขตป่าไม้ศรีราชา กรมป่าไม้ พิมพ์ที่ฝ่ายแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศและดาวเทียม กรมป่าไม้ กรุงเทพฯ.
17. ธาณี ภมรนิม สมเทพ ลาขโรจน์ เมธี รุ่งแสง. 2532. **ป่าไม้กับประชาชน ป่าไม้หมดสิ้น แผ่นดินเป็นอย่างไร?** กรมป่าไม้ พิมพ์ที่ฝ่ายแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศและดาวเทียม กองจัดการป่าไม้ กรมป่าไม้.
18. นิคม พุทธา. 2542. **นโยบายป่าไม้แห่งชาติและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ ความจำเป็นเร่งด่วนที่รัฐบาลจะต้องทบทวน**. ในข่าวสาร ป่ากับชุมชน ปีที่ 6 ฉบับที่ 13 กันยายน 2542.
19. นิธิ เอียวศรีวงศ์. 2536. **บนหนทางสู่อนาคต**. เอกสารในการสัมมนาวิชาการสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนประเทศไทย พ.ศ. 2536 วันที่ 10-11 ธันวาคม 2536 หน้า 14.
20. พรทิพย์ บุญครอง. 2538. **การจัดการทรัพยากรลุ่มน้ำแม่วางตอนบน**. เอกสารประกอบการประชุมสัมมนา เรื่องทิศทางการจัดการพื้นที่อนุรักษ์ของประเทศไทยในศตวรรษหน้า จัดโดยความร่วมมือของศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ และมูลนิธิสืบนาคะเสถียร วันที่ 22-23 เมษายน 2538 ณ โรงแรมซิกม่า รีสอร์ท พัทยา.
21. พิสิษฐ ญ พัทลุง. 2531. **ปัญหาในการอนุรักษ์ป่าไม้**. ในเอกสารการสัมมนาวิชาการเรื่อง คนกับต้นไม้ สถานการณ์ ปัญหา และอนาคต. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 8-9 กันยายน 2531.
22. รัชณี มณีกุล. 2545. **ความขัดแย้งของความคิด (Dissonance) และปฏิกิริยาตอบสนองของชาวบ้านข้าฝักหนามที่อาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติภูผาม่าน จังหวัดขอนแก่น**. ข่าวสาร ป่ากับชุมชน ปีที่ 9 (ฉบับที่ 16) เดือนมีนาคม 2545. โรงพิมพ์จุดทองจำกัด กรุงเทพฯ.
23. วิฑูรย์ เพิ่มพงศาเจริญ. 2532. **ภาพรวมสถานการณ์ป่าไม้: ปัญหาและความพยายามในการแก้ไข ปัญหาชาวบ้าน**. ในรายงานสรุปการประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อแก้ไขปัญหาป่าไม้ ครั้งที่ 1 เรื่อง ปัญหาป่าไม้กับทางออกของชาวบ้าน โรงแรมเมธาวลัย จ.เพชรบุรี วันที่ 17-19 มีนาคม 2532.

24. ศยามล ไกยูรวงศ์. 2538. **สรุปข้อเสนอต่อการจัดการป่าอนุรักษ์**. เอกสารประกอบการประชุมสัมมนา เรื่องทิศทางการจัดการพื้นที่อนุรักษ์ของประเทศไทยในศตวรรษหน้า จัดโดยความร่วมมือของศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ และมูลนิธิสืบนาคะเสถียร วันที่ 22-23 เมษายน 2538 ณ โรงแรมซิมมา รีสอร์ท พัทยา.
25. ศูนย์ข้อมูลท้องถิ่นเพื่อการพัฒนา. 2544. **โครงการศึกษาเขตเศรษฐกิจเกษตรจำเพาะวังน้ำเขียวเพื่อผลิตผลผลิตการเกษตรกิ่งเมืองหนาว สถาบันราชภัฏนครราชสีมา**.
26. ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก .2542. **ปฏิทินประวัติศาสตร์การผลักดันกฎหมายป่าชุมชน**. ข่าวสารป่ากับชุมชนปีที่ 6 ฉบับที่ 13 กันยายน 2542.
27. ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชีย และแปซิฟิก .2546. **นันททัศนะต่อการจัดการพื้นที่อนุรักษ์**. ข่าวสารป่ากับชุมชน ปีที่ 10 (ฉบับที่ 18) มีนาคม 2546.
28. สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา. 2535. **ป่าที่ดิน และ คจก: ทางออกที่เป็นธรรม**. โรงพิมพ์ตลาด-โยธกา กรุงเทพฯ.
29. สถาบันวิจัยสังคม. 2525. **รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการพัฒนาป่าไม้ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 เล่มที่ 1 สรุปและข้อเสนอแนะ**. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
30. สุรินทร์ พิกุลทอง. 2545. **ข้อมูลการจัดที่ดินในการปกครองดูแลใช้ประโยชน์ของกระทรวงกลาโหมและเหล่าทัพ วันที่ 26 กรกฎาคม 2545**. กระทรวงกลาโหม.
31. โสภณ ชมชาญ. 2554. **ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการพื้นฐานด้านที่ดินและป่าไม้**. ปาฐกถาเสาสหลักของแผ่นดิน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 16 กุมภาพันธ์ 2554.
32. สำนักงานจังหวัดสุราษฎร์ธานี. 2551. **สุราษฎร์ธานีเมืองคนดี 2551**. กลุ่มงานข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร.
33. สำนักงาน ปปป. 2538. **รายงานผลการวิจัย เรื่อง ปัญหาการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน: ศึกษาเฉพาะกรณีเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยตลาดเคลื่อนหรือมิชอบด้วยกฎหมาย**.
34. อานันท์ กาญจนพันธ์ และ มิ่งสรรพ ขาวสะอาด. 2538. **วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า : กรณีศึกษาภาคเหนือตอนบน**. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. สำนักพิมพ์นิตยสารสารคดี กทม. หน้า 100-101.
35. Adisornprasert, P. and Namlabudha, P. 1984. **A Study on The Analysis of Satellite Imageries for Forest Land Use in Thailand**. Forest Management Division, Royal Forest Department. Bangkok.
36. Kunstadter, P. and Chapman, E.C.1978. **Problem of Shifting Cultivation and Economic Development in Northern Thailand**. In *Farmers in the Forest*. East-West Center Honolulu.

37. Pongsapich, A; Banpasirichote, C; Lapthananon, P; Veeravongse, S. 1993. *Socio-Cultural Change and Political Development in Central Thailand, 1950-1990*. The 1993 TDRI Year-End Conference, December 10-11, 1993. p.83-101.
38. Rabhibhadana, A. 1993. *Social Inequity : A Source of Conflict in the Future ?* The 1993 TDRI Year-End Conference, December 10-11, 1993. p13.

### หนังสือพิมพ์

#### 1. ข่าวสด

วันที่ 28 มกราคม 2553

#### 2. ไทยรัฐ

วันที่ 5 พฤศจิกายน 2529

วันที่ 1 กรกฎาคม 2534

วันที่ 29 มีนาคม 2553

## บทที่ 5

---

การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้กับความมั่นคงของชาติ

## บทที่ 5

### การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้กับความมั่นคงของชาติ

จากการทบทวนถึงนโยบาย วิธีปฏิบัติ ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ที่ดำเนินการมาข้างต้น พบว่า สถานการณ์ป่าไม้ในปัจจุบันมีสภาพวิกฤติ พื้นที่ป่าไม้ลดลงเหลือเพียง 102.1 ล้านไร่ และมีประชาชนอาศัยอยู่อีกไม่น้อยกว่า 500,000 ราย เกิดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับประชาชน โดยการจับกุมดำเนินคดีตลอดมา นอกจากนี้การใช้พื้นที่สูงชันซึ่งควรเป็นพื้นที่ป่าไม้แต่นำมาปลูกพืชในปัจจุบัน ก่อให้เกิดดินถล่มน้ำป่าไหลหลากสร้างความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินอย่างต่อเนื่อง ปัญหาเหล่านี้มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติโดยรวม การทบทวนในบทนี้จึงมี 4 เรื่อง คือ (1) ป่าไม้กับความมั่นคงของชาติในภาพรวม (2) ป่าไม้กับความมั่นคงของชาติด้านเศรษฐกิจ (3) ป่าไม้กับความมั่นคงของชาติด้านสังคม-จิตวิทยา และ (4) ภัยคุกคามจากการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### 5.1 ป่าไม้กับความมั่นคงของชาติในภาพรวม

ความมั่นคงของชาติหมายถึง ความอยู่รอดปลอดภัยของความเจริญก้าวหน้า รวมทั้งความเป็นปึกแผ่นมั่นคง พร้อมทั้งจะเผชิญกับสถานการณ์ทุกรูปแบบได้ในอนาคต การที่ชาติมีความมั่นคงปลอดภัยได้นั้นจะต้องปราศจากภัยคุกคาม (เจษฎา มีบุญลือ, 2553: 3)

ความมั่นคงแห่งชาติจำแนกออกได้เป็น 4 ด้าน คือ (1) ความมั่นคงด้านการเมือง (2) ความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ (3) ความมั่นคงด้านสังคมจิตวิทยา และ (4) ความมั่นคงด้านการทหาร

ความมั่นคงแห่งชาติทางด้านเศรษฐกิจนั้น มีปัจจัยที่จะก่อให้เกิดความมั่นคงคือ ทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรมนุษย์ และเทคโนโลยี ในกรณีของทรัพยากรธรรมชาติซึ่งรวมถึงทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และทรัพยากรธรณีนั่นเป็นทุนของประเทศที่จะใช้ในการพัฒนา หากมีทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมากจะส่งผลต่อการพัฒนาให้ชาติมีความมั่นคงยิ่งขึ้น

ส่วนความมั่นคงแห่งชาติทางด้านสังคม-จิตวิทยานั้น จะมีปัจจัยที่สำคัญคือความเป็นธรรมในสังคม ไม่มีข้อขัดแย้งในชาติ รวมทั้งการมีกระบวนการที่ช่วยให้ประชาชนมีคุณภาพและได้รับความเป็นธรรม ไม่ทำให้มีภัยคุกคามเกิดขึ้น กรอบแนวคิดความมั่นคงของชาติที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง จึงมีองค์ประกอบของความเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติโดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพ (ชาญเชาวน์ ไชยานุกิจ, 2555: 1)

กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (2554: 32) ได้กำหนดยุทธศาสตร์ด้านการบูรณาการป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติไว้ในยุทธศาสตร์กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2555-2559 ดังนี้

#### “2.4 ด้านการบูรณาการป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติ

ให้มุ่งเน้นการยับยั้งการบุกรุกทำลายป่า เพื่อลดพื้นที่ที่มีการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า สนับสนุนการฟื้นฟูสภาพป่า การปลูกป่า ทั้งป่าบกและป่าชายเลนเพื่อเพิ่มพื้นที่ป่า จัดทำฐานข้อมูลด้านป่าไม้และเรื่องที่เกี่ยวข้อง กำหนดพื้นที่ล่อแหลมต่อการบุกรุกทำลายหรือลักลอบตัดไม้ กำหนดมาตรการที่ชัดเจนเพื่อป้องกันการแสวงประโยชน์ในทางมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐและการบุกรุกทำลายป่าของผู้มีอิทธิพล โดยผนึกกำลังทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ รวมทั้งการดำเนินการในด้านอื่นๆที่รัฐบาลมอบหมาย เช่น

การแก้ปัญหาเกษตรกรผู้ยากจนและไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง การบริหารวิกฤตการณ์ภัยพิบัติระดับชาติและการแก้ปัญหาความเดือดร้อนของผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย”

ยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้อาจจะมาจากสาเหตุของการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้เพื่อแสวงหาที่ดินทำกินซึ่งรัฐบาลได้ตระหนักมาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 พ.ศ. 2503 โดยระบุไว้ว่า “มีราษฎรไม่ต่ำกว่า 1 ล้านคน รวมทั้งชาวเขาด้วย ไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง เคลื่อนที่ทำลายป่าของชาติ มีการบุกรุก ลักลอบตัดต้นไม้มีอยู่เป็นจำนวนมาก โดยเหตุนี้ป่าอันเป็นทรัพยากรสำคัญสำคัญของชาติที่ให้ความอุดมสมบูรณ์แก่ที่ดินเป็นแหล่งเกิดของน้ำและเป็นแหล่งผลิตไม้ต้องถูกทำลายหมดไป ในอัตราอันสูงเกินควร และเป็นผลร้ายต่อเศรษฐกิจของประเทศในที่สุด ความจำเป็นทางเศรษฐกิจของประเทศชั้นแรก จึงได้แก่การจำแนกประเภทที่ดินออกเป็นที่ทำมาหากินและป่าสงวนทั่วประเทศ กับการจัดสรรที่ดินให้ประชาชน ซึ่งไม่มีที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง จำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ล้านคน” (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2503 : 54-55)

ถึงแม้จะมีการกำหนดแผนงานเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกป่าไม้ไว้ดังกล่าวก็ตาม แต่ไม่สามารถยุติปัญหาได้ ได้มีการรายงานจำนวนผู้ไร้กรรมสิทธิ์และทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ ตามลำดับมาดังนี้

จากรายงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2523: 13) ระบุว่าจากการประมาณของธนาคารโลกในช่วงปี 2523 มีราษฎรอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้จำนวนมากถึง 1 ล้านครอบครัว

ต่อมาในปี 2535 กระทรวงมหาดไทยได้ทำการสำรวจพบว่า มีราษฎรเข้าทำกินและอยู่อาศัยในเขตป่าไม้ของชาติทั้งเขตป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้ถาวรรวม 5.3 ล้านคน ในพื้นที่ 37.6 ล้านไร่ กระจายไปทั่วทั้งประเทศ (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 17 มีนาคม 2535)

รายงานของ กรมป่าไม้ ใน พ.ศ. 2551 พบว่ามีประชาชนทำกินอยู่ในป่าจำนวนมาก ดังนี้

|                        | จำนวน (ราย) | ชุมชน (แห่ง) | เนื้อที่ (ล้านไร่) |
|------------------------|-------------|--------------|--------------------|
| พื้นที่ป่าอนุรักษ์     | 135,000     | 11,730       | 1.98               |
| พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ | 340,000     | 1,650        | 6.40               |
| พื้นที่ป่าชายเลน       | 5,426       | 981          | 123,213 ไร่        |
| รวม                    | 480,426     | 14,298       | 8.5                |

(กรมป่าไม้, 2551: 3)

จากความหมายและปัจจัยรวมทั้งเหตุการณ์ที่ส่งผลให้เกิดความมั่นคงดังกล่าวนี้จะสรุปได้ว่าป่าไม้มีบทบาทต่อความมั่นคงของชาติ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและด้านสังคม-จิตวิทยา รวมทั้งภัยคุกคาม

## 5.2 ป่าไม้กับความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ

หัวข้อนี้จะทบทวนรวม 3 เรื่อง คือ (1) ประโยชน์ของป่าไม้ (2) บทบาทของป่าไม้ต่อสิ่งแวดล้อม และ (3) มูลค่าการนำเข้าและส่งออกไม้ท่อนและแปรรูป

### 5.2.1 ประโยชน์ของป่าไม้

Allen (1950: 151) ได้ให้คำจำกัดความของคำว่าป่าไม่ว่า “ป่าไม้ คือสังคมของต้นไม้และสิ่งมีชีวิตอื่นๆ อันมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันและปกคลุมเนื้อที่กว้างใหญ่มีการใช้ประโยชน์จากอากาศ น้ำ และวัตถุธาตุต่างๆ ในดิน เพื่อการเจริญเติบโตจนถึงอายุชัย และมีการสืบพันธุ์ของตนเอง ทั้งให้ผลผลิตและบริการที่จำเป็นอันจะขาดเสียมิได้ต่อมนุษย์และสัตว์”

จากคำจำกัดความดังกล่าวนี้ ป่าไม้จึงเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญยิ่งต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ เพราะป่าไม้เป็นระบบนิเวศที่ค้ำจุนรักษาคุณภาพของธรรมชาติ ในการอำนวยความสะดวกให้แก่มนุษย์ ทั้งทางตรงและทางอ้อมหลากหลายประการ โดยเฉพาะประโยชน์ทางอ้อมนั้นมีคุณค่ามหาศาลต่อความเป็นอยู่ของสังคมมนุษย์และสัตว์

ประโยชน์ทางตรงของป่าไม้ คือการให้ปัจจัย 4 แก่มนุษย์ ได้แก่ ไม้ อาหาร วัตถุเคมี เชื้อเพลิง ยารักษาโรค

ประโยชน์ทางอ้อมของป่าไม้มีหลายประการ เช่น ให้ความชุ่มชื้นในอากาศบรรเทาความรุนแรงของลม ป้องกันการพังทลายของดิน บรรเทาอุทกภัย แหล่งเก็บกักน้ำ ที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า ที่พักผ่อนหย่อนใจ เพิ่มความอุดมสมบูรณ์ให้แก่ดิน เป็นต้น

องค์การอาหารเพื่อเกษตรแห่งสหประชาชาติ (2534: 3) ได้ให้ความสำคัญกับต้นไม้ที่เป็นองค์ประกอบหนึ่งในป่า ไว้ว่ามีประโยชน์ถึง 12 ประการ คือ (1) ต้นไม้เพื่อผลิตอาหาร (2) ต้นไม้เพื่อเป็นอาหารสัตว์ (3) ต้นไม้เพื่อเป็นเชื้อเพลิง (4) ต้นไม้เพื่อผลิทยาารักษาโรค (5) คุณค่าทางวัฒนธรรมของต้นไม้ (6) ต้นไม้ในชีวิตของเรา (7) ต้นไม้เพื่อรายได้ (8) ต้นไม้ในฐานะที่เป็นพืชที่มีถาวรภาพ (9) ต้นไม้ในฐานะผู้พิทักษ์สิ่งแวดล้อม (10) ต้นไม้เพื่อการผลิต : พืชและปศุสัตว์ (11) ต้นไม้เพื่อความหลากหลายทางชีวภาพ และ (12) ต้นไม้เพื่อภูมิอากาศ

### 5.2.2 บทบาทของป่าไม้ต่อสิ่งแวดล้อม

ด้วยความสำคัญของป่าไม้ต่อสิ่งแวดล้อม อนุสัญญาริโอ (Rio Conventions) ซึ่งมี 3 ฉบับ คือ อนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (UNFCCC) อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (CBD) และ อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย (UNCCD) ซึ่งประเทศไทยเป็นสมาชิกทั้ง 3 อนุสัญญาดังกล่าวนี้ ได้มีข้อตกลงที่จะดำเนินงานด้านป่าไม้ร่วมกัน จึงได้จัดตั้งกลุ่มประสานงานร่วม (Joint Liaison Group) ขึ้น โดยจะทำหน้าที่เสริมสร้างความเข้มแข็งของประเทศต่างๆ ในการต่อต้านการทำลายความหลากหลายทางชีวภาพของป่าไม้ ต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย การบุกรุกทำลายป่า และลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการใช้ที่ดิน โดยเหตุผลที่ว่าป่าไม้มีความเชื่อมโยงทั้งการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ และการแปรสภาพเป็นทะเลทราย (Joint Liaison Group of the Rio Conventions, 2007: 2-4) นอกจากนี้ในแผนปฏิบัติการ 21 เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (Agenda 21) ซึ่งเป็นแผนปฏิบัติการตามมติขององค์การสหประชาชาติที่จัดทำขึ้นให้เป็นกรอบการปฏิบัติงานของประเทศสมาชิก ก็ได้บรรจุเรื่อง การแก้ไขปัญหาการตัดไม้ทำลายป่า ไว้ในบทที่ 11 (Keating, 1992: 31) โดยมีวัตถุประสงค์ให้สภาพแวดล้อมของโลกเป็นไปอย่างยั่งยืน

เพื่อตอบรับการพัฒนายั่งยืน ได้มีแนวคิด วิธีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยใช้ป่าไม้เป็นปัจจัยหลัก ได้แก่ แนวคิดเรื่อง รอยเท้านิเวศ (Ecological Footprint) โดย Wackernagel (1994: 1) ซึ่งได้กำหนดพื้นที่ของโลก ประเทศ เมือง หรือท้องถิ่น ออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. พื้นที่สำหรับผลิตอาหารและผลิตภัณฑ์จากพืช เช่น ไม้ เส้นใย เรียกว่ารอยเท้าทางอาหารหรือรอยเท้าผลิตภัณฑ์จากพืช รอยเท้าชนิดนี้นับเป็นเบื้องต้น เพราะว่าทุกคนต้องการอาหาร และผลิตภัณฑ์จากพืช เช่น ไม้สำหรับก่อสร้าง กระดาษ พืช สมุนไพร ในการดำรงชีวิต
2. พื้นที่สำหรับสร้างอาคาร ถนน ที่ทิ้งขยะ ทำเรือ เรียกว่ารอยเท้าที่ดินเสื่อมสภาพ (Degraded Land Footprint)
3. พื้นที่ป่าไม้เพื่อดูดซับคาร์บอนไดออกไซด์ส่วนเกิน ที่เกิดขึ้นจากการเผาเชื้อเพลิงฟอสซิล เรียกว่ารอยเท้าทางพลังงาน (Energy Footprint) รอยเท้าทางพลังงานนี้เป็นรอยเท้าที่สมมติขึ้นว่า หากมีการใช้พลังงานจำนวนหนึ่ง จะต้องมีการปลูกป่าหรือสงวนป่าเป็นเนื้อที่เท่าใดเพื่อดูดซับคาร์บอนไดออกไซด์ที่เกิดขึ้นจากการใช้พลังงาน

รอยเท้าทั้ง 3 นี้จะนำมาคำนวณรวมกันเรียกว่า รอยเท้านิเวศ

ถ้าหากพื้นที่ป่าไม้มีมาก พื้นที่ที่นำมาใช้ผลิตอาหารและเมืองมีน้อย รอยเท้านิเวศก็จะมีขนาดเล็กคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะอยู่ในสภาพที่ดี แต่ถ้าหากนำพื้นที่ป่าไม้มาใช้มาก พื้นที่ผลิตอาหารและเมืองมีขนาดใหญ่ขึ้น รอยเท้านิเวศก็จะมีขนาดใหญ่ขึ้นคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะมีปัญหามากขึ้น

### 5.2.3 มูลค่าการนำเข้าและส่งออกไม้ท่อนและแปรรูป

ภายหลังการให้สัมปทานป่าไม้สิ้นสุดลงในเดือนมกราคม 2532 มูลค่าการนำเข้าไม้ของประเทศไทยเพื่อมาใช้สอยภายในประเทศและแปรรูปเพื่อการส่งออก ได้เพิ่มจาก 5,211 ล้านบาท ในปี 2531 เป็น 10,602 ล้านบาท ในปี 2532 หรือประมาณหนึ่งเท่าตัว ต่อมาในปี 2538 มีมูลค่านำเข้าสูงถึง 27,017 ล้านบาท ดังรายละเอียดในตารางที่ 5-1

จากประโยชน์ของป่าไม้ดังที่กล่าวมานี้จะสรุปได้ว่า

ป่าไม้มีความสำคัญต่อความมั่นคงของชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านเศรษฐกิจเพราะเป็นแหล่งทรัพยากรทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตมากมาย ตลอดจนมีคุณค่าทางด้านสภาพแวดล้อมสำหรับคนและสัตว์ รวมทั้งพืชชนิดต่างๆ นอกจากนี้ป่าไม้ยังสนองตอบความต้องการนันทนาการของสังคม เป็นตัวชี้นำไปสู่การพัฒนาการเกษตรที่มีถาวรภาพและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นที่รวมความหลากหลายทางชีวภาพและแหล่งพันธุกรรมที่สำคัญ ต้นไม้ในป่ายังช่วยพิทักษ์สิ่งแวดล้อมโลก ต้นไม้เป็นองค์ประกอบที่ขาดเสียมิได้ในระบบนิเวศที่สำคัญยิ่งต่อมนุษยชาติ

ตาราง 5-1 สถิติการนำเข้าและส่งออกไม้ท่อนและแปรรูป

| พ.ศ. | การนำเข้า     | การส่งออก    |
|------|---------------|--------------|
|      | มูลค่า (บาท)  | มูลค่า (บาท) |
| 2520 | 512,713,777   | 800,244,024  |
| 2521 | 889,615,497   | 321,887,603  |
| 2522 | 1,935,837,948 | 125,768,955  |
| 2523 | 1,126,007,800 | 7,726,898    |
| 2524 | 1,772,741,365 | 70,424,440   |
| 2525 | 1,693,065,123 | 8,409,966    |
| 2526 | 2,285,732,736 | 4,228,449    |
| 2527 | 2,269,113,946 | 20,975,117   |
| 2528 | 2,144,402,065 | 281,447,230  |



ตาราง 5-1 (ต่อ)

| พ.ศ. | การนำเข้า      | การส่งออก      |
|------|----------------|----------------|
|      | มูลค่า (บาท)   | มูลค่า (บาท)   |
| 2529 | 1,956,713,150  | 563,886,857    |
| 2530 | 3,602,462,670  | 716,332,513    |
| 2531 | 5,211,797,517  | 1,278,505,012  |
| 2532 | 10,602,499,231 | 1,107,023,707  |
| 2533 | 13,776,105,131 | 1,214,137,245  |
| 2534 | 16,074,372,09  | 1,340,357,133  |
| 2535 | 18,315,676,582 | 1,244,464,843  |
| 2536 | 18,808,187,528 | 1,411,735,558  |
| 2537 | 23,729,940,199 | 1,793,266,014  |
| 2538 | 27,017,877,375 | 2,216,132,926  |
| 2539 | 23,518,576,971 | 1,946,099,576  |
| 2540 | 18,633,942,386 | 2,230,092,551  |
| 2541 | 8,919,939,138  | 2,577,073,794  |
| 2542 | 11,282,835,010 | 4,107,907,261  |
| 2543 | 14,516,503,724 | 5,233,181,775  |
| 2544 | 15,267,303,954 | 5,517,303,695  |
| 2545 | 16,408,031,827 | 7,130,837,927  |
| 2546 | 25,056,280,500 | 9,191,922,608  |
| 2547 | 21,865,588,028 | 11,945,081,847 |
| 2548 | 24,411,961,498 | 11,373,679,088 |
| 2549 | 18,861,227,483 | 13,086,988,810 |
| 2550 | 15,943,614,974 | 12,353,624,402 |
| 2551 | 16,333,744,538 | 11,169,059,422 |
| 2552 | 1,745,134,992  | 45,515,329     |
| 2553 | 12,667,893,522 | 18,161,512,960 |
| 2554 | 12,156,773,885 | 21,893,122,846 |
| 2555 | 13,183,741,743 | 22,245,906,928 |
| 2556 | 12,275,503,524 | 279,589,937    |

ที่มา: (กรมป่าไม้, 2558)

### 5.3 ป่าไม้กับความมั่นคงด้านสังคม-จิตวิทยา

ในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมาความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับประชาชนที่เข้าทำกินและอยู่อาศัยในเขตป่าไม้ทั่วทุกภาคของประเทศไทย จะแตกต่างกันเฉพาะความรุนแรงเท่านั้น มีการดำเนินการของภาครัฐหลายวิธี เช่น การอพยพออกจากพื้นที่ป่าไม้และการจับกุมดำเนินคดี ซึ่งมีผลกระทบและเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของชาติประการหนึ่งเพราะได้รับการต่อต้าน โดยการเดินขบวนและชุมนุมเพื่อเรียกร้องสิทธิในการอยู่อาศัยในถิ่นที่อยู่เดิม ดังเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีตจนถึงปัจจุบันดังนี้

ในช่วง พ.ศ. 2535-2538 ภาคประชาชนได้มีการรวมตัวกันเรียกร้องรัฐบาลให้แก้ไขปัญหาที่ดิน น้ำ ป่าไม้ กันอย่างต่อเนื่อง แต่ไม่ได้รับการตอบสนองเท่าที่ควร จนถึงวันที่ 26 มีนาคม 2539 ได้มีการชุมนุมใหญ่ที่หน้าทำเนียบรัฐบาล โดยมีผู้เข้าร่วมชุมนุมมากถึง 11,000 คน ใช้ชื่อว่า “มหกรรมทวงสัญญาสมัชชาคนจน” เพื่อกดดันรัฐบาลให้เจรจากับสมัชชาคนจน ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2539 ว่าจะแก้ปัญหาตามข้อเรียกร้องของภาคประชาชน การชุมนุมจึงยุติลงเมื่อวันที่ 23 เมษายน 2539 อย่างไรก็ตามรัฐบาลได้ดำเนินการล่าช้า สมัชชาคนจนจึงได้เปิดเวทีอภิปรายหน้าทำเนียบรัฐบาลอีกครั้งหนึ่งระหว่างวันที่ 13-19 สิงหาคม 2539 ที่เรียกว่า “เวทีประชาชน 100 วัน ทวงสัญญาสมัชชาคนจน” แต่ได้มีการยุบสภาในเวลาต่อมา

ภายหลังการเลือกตั้งและจัดตั้งรัฐบาลใหม่ ต่อมาในเดือนมกราคม 2540 มีการชุมนุมเรียกร้องบริเวณทำเนียบรัฐบาลอีกครั้งหนึ่ง เป็นเวลา 99 วัน (25 มกราคม-2 พฤษภาคม 2540) เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาหลายเรื่องที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ จึงได้มีมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 เมษายน 2540 เรื่องมาตรการและแนวทางแก้ปัญหาที่ดินทำกินและการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติในจังหวัดนครราชสีมา และวันที่ 16 กันยายน 2540 การประชุมคณะรัฐมนตรีในส่วนภูมิภาคภาคเหนือ (แผนการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ระดับพื้นที่และโครงการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ พ.ศ. 2541-2544) เพื่อแก้ไขปัญหาการเข้าทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เช่น ป่าดงห้วยกองและป่าดงบังอี่ จังหวัดอำนาจเจริญ ป่าดงชุมคำ อำเภอดงหลวง จังหวัดอุบลราชธานี รวมทั้งกรณีอุทยานแห่งชาติ เช่น อุทยานแห่งชาติผาแต้ม อุทยานแห่งชาติแก่งตะนะ จังหวัดอุบลราชธานี อุทยานแห่งชาติทับลาน จังหวัดปราจีนบุรี อุทยานแห่งชาติภูพาน จังหวัดสกลนคร เป็นต้น (livingriversiam, 2558: 15-16)

ภายหลังการชุมนุมของสมัชชาคนจนใน พ.ศ. 2540 แล้ว ยังมีการชุมนุมเรียกร้องเพื่อติดตามการเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินคดีหลายครั้ง การชุมนุมเรียกร้องแต่ละครั้งสร้างผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติหลายด้าน มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

ต่อมาในปี 2548 ศยามล ไกยูรวงศ์ และคณะ (2548) ได้รายงานผลการศึกษาและสำรวจข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทย ระยะที่ 1 ว่า ข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินเป็นปัญหาหลักของประเทศไทย ประเภทปัญหาที่มีจำนวนมากที่สุดคือปัญหาการประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัย จำนวน 262 กรณี นโยบายส่งเสริมการปลูกป่าที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวน 58 กรณี

ในขณะที่ ประภาส ปันตบแต่ง (2541: 61) ได้รายงานว่ามีความขัดแย้งเรื่องที่ดินทำกินในเขตป่า ในปี พ.ศ. 2537 มีจำนวน 126 ครั้ง และเพิ่มขึ้นเป็น 137 ครั้งในปี พ.ศ. 2538

ในช่วงปี พ.ศ. 2547-2551 ได้มีสื่อสิ่งพิมพ์เสนอข่าวความขัดแย้งในการใช้ที่ดินระหว่างหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐกับเอกชน และระหว่างเอกชนด้วยกันในหลายกรณีทั่วทุกภาคของประเทศไทย ดังตัวอย่าง เช่น

- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยืนยันที่จะกำหนดเขตอนุรักษ์พิเศษในร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน โดยไม่ให้ผู้อยู่อาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวนี้ (มติชนรายวัน, วันที่ 19 ธันวาคม 2548) ซึ่งได้รับการคัดค้านจากองค์กรภาคเอกชน

- ประชาชนในเครือข่ายป่าชุมชนภาคเหนือรวม 50 หมู่บ้าน ได้เดินทางโดยเท้าจากจังหวัดเชียงใหม่เข้าสู่กรุงเทพมหานคร เพื่อแสดงเจตนารมณ์ของป่าชุมชน (Bangkok Post, December 13, 2005)

- เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้เข้าแจ้งความดำเนินคดีกรณีบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และสวนป่าในเขตป่าดอยนางแล ป่าดอยยาวและป่าดอยพระบาท ตำบลนางแล อำเภอเมืองเชียงราย โดยมีข้อกล่าวหาผู้ครอบครองที่ดิน 3 ราย และเจ้าหน้าที่ของรัฐ 2 นาย (มติชนรายวัน, วันที่ 24 เมษายน 2549)
- การดำรงชีวิตของชาวบ้านที่อาศัยป่าชุมชนที่ตำบลในเตา อำเภอห้วยยอด จังหวัดตรัง ที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติเขาปู่-เขาย่า (มติชนรายวัน, วันที่ 1 พฤศจิกายน 2547)

อัฐิชัย ศิริเทศ (2547: 9) เสนอข้อเท็จจริงโดยวิเคราะห์ให้เห็นว่าชาวบ้านมีรายได้หลักจากป่าหลังมีการจับกุมราษฎรที่เข้าทำกินในพื้นที่ดังกล่าวและได้มีการร้องเรียนขอความเป็นธรรมจากผู้ว่าราชการจังหวัด (มติชนรายวัน, วันที่ 27 ตุลาคม 2547)

ในปี พ.ศ. 2548 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (2550: 21) ได้รายงานถึงการร้องเรียนเรื่องที่ดินและป่าไม้ระหว่างปี 2545-2548 รวม 187 เรื่อง โดยจำแนกออกเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ 41 เรื่อง ที่ดินป่าไม้ 53 เรื่อง ที่ราชพัสดุ 6 เรื่อง ที่ดิน ส.ป.ก. 5 เรื่อง การเวนคืนที่ดิน 8 เรื่อง ที่ดินเอกชน 17 เรื่องและอื่นๆ อีก 57 เรื่อง (ตารางที่ 5-2) จะเห็นได้ว่าการร้องเรียนกรณีที่ดินป่าไม้จะมีจำนวนมากที่สุดรองลงมาก็คือที่สาธารณะประโยชน์ ซึ่งมีรายละเอียดในการร้องเรียนดังนี้

1. ปลุกป่าทับที่ทำกินของชาวบ้าน
2. เขตอุทยานแห่งชาติทับที่ทำกิน
3. เขตป่าสงวนแห่งชาติทับที่ทำกิน
4. เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทับที่ทำกิน
5. องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ และการเข้าสวนป่า

ตารางที่ 5-2 การร้องเรียนเรื่องที่ดินและป่าไม้ ปี 2545-2548 ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

| ประเภทการร้องเรียน    | จำนวนกรณี (เรื่อง) | ร้อยละ |
|-----------------------|--------------------|--------|
| 1. ที่สาธารณะประโยชน์ | 41                 | 22     |
| 2. ที่ดินป่าไม้       | 53                 | 28     |
| 3. ที่ดินราชพัสดุ     | 6                  | 3      |
| 4. ที่ดิน ส.ป.ก.      | 5                  | 3      |
| 5. การเวนคืนที่ดิน    | 8                  | 4      |
| 6. ที่ดินเอกชน        | 17                 | 9      |
| 7. อื่นๆ              | 57                 | 31     |
| รวม                   | 187                | 100    |

ที่มา: คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (2550: 21)

ในเดือนสิงหาคม 2554 เกาศิลป์ คงแก้ว (2554: 105-107) ได้รายงานการดำเนินคดีของภาครัฐต่อประชาชนที่ทำกินอยู่ในเขตป่าไม้บริเวณเทือกเขาบรรทัด จ.ตรัง-พัทลุง และ จ.กระบี่ ไว้จำนวน 35 คดี ดังรายละเอียดในตารางที่ 5-3

ตารางที่ 5-3 สรุปข้อมูลผู้ถูกดำเนินคดี และถูกคุกคาม 35 ราย สมาชิกเครือข่ายปฏิรูปที่ดิน  
เพื่อเกษตรกร จ. ตรัง – พัทลุง – กระบี่

ปรับปรุง สิงหาคม 54

| ชื่อ                        | ประเภทคดี/การถูกคุกคาม                                       |                                      | ชุมชน              |
|-----------------------------|--------------------------------------------------------------|--------------------------------------|--------------------|
|                             | อาญา                                                         | แพ่ง                                 |                    |
| 1.นายเรวัตร อินทร์ช่วย      | ดำเนินคดี ชั้นอัยการ                                         |                                      | ตระ                |
| 2.นายสมพร อินทร์ช่วย        |                                                              |                                      |                    |
| 3.นายอัมมร บรรณะ            |                                                              | มีหนังสือแจ้งให้จ่าย 3,181,125 บ.    |                    |
| 4.นายแลบ นานข้า             | -                                                            | มีหนังสือแจ้งให้จ่าย 3,159,000 บ.    | ไร่เหนือ           |
| 5.นางเดียม-นายคล้า อยู่ทอง  | -                                                            | บังคับคดีแล้วต้องจ่าย 442,000.54 บ.  |                    |
| 6.นายสุพจน์ เมียนโอ         | -                                                            | มีหนังสือแจ้งให้จ่าย 70,000 บ.       | ทับเขือ-ปลักหมู    |
| 7.นายสุทัศน์ ศรีดี          | มีหนังสือแจ้งให้รื้อถอนอาสิน                                 | มีหนังสือแจ้งให้จ่าย 1,253,987.54 บ. | หินงอม ต.น้ำผุด    |
| 8.นายอุทัย-นายชฎา ชูทิ้ง    | -                                                            | มีหนังสือแจ้งให้จ่าย 898,861 บ       | ยุงงาม-ลำพิกุล     |
| 9.นายชิต มีสุข              | -                                                            | มีหนังสือแจ้งให้จ่าย 1,875,000 บ.    | ลำขนุน             |
| 10.นายบุญจบ (โสมส) แก้วเพ็ง |                                                              | มีหนังสือแจ้งให้จ่าย 299,620 บ.      |                    |
| 11.นางผิน คงดำ              | ปักป้าย / ตรวจยึดที่ดิน / รื้อถอน<br>อาสิน (คำสั่งทางปกครอง) | -                                    | ลำขนุน             |
| 12.นายศุภกร มากสอน          |                                                              |                                      |                    |
| 13.นายไล่ แก้วดำ            |                                                              |                                      |                    |
| 14.นายใจ สมบัติทอง          |                                                              |                                      |                    |
| 15.นายพนม นิมเพ็ง           |                                                              |                                      |                    |
| 16.นายสุชาติ หวานพัด        |                                                              |                                      |                    |
| 17.นางหนูพิตร สุขรัตน์      |                                                              |                                      |                    |
| 18.นางหนูพิน ชุมแก้ว        |                                                              |                                      |                    |
| 19.นายปลื้ม ชุมสม           | ปักป้ายตรวจยึด                                               |                                      | ทับเขือ-ปลักหมู    |
| 20.นายเฉลิมชัย คงเหมือน     | ปักป้ายตรวจยึด                                               |                                      | ไร่เหนือ           |
| 21.นางสาคร คงเหมือน         | ปักป้ายตรวจยึด                                               |                                      |                    |
| 22.นายประพันธ์ จันทร์ขาว    | ปักป้ายตรวจยึด                                               |                                      | น้ำปลิว            |
| 23.นายสมบุรณ์ ทองแท้        | ปักป้ายตรวจยึด                                               | -                                    |                    |
| 24.นางกัลยารัตน์ ศิริรัตน์  | ปักป้ายตรวจยึด                                               | -                                    | ในไร่ ต.ท่าจั่ว    |
| 25.นางไพเราะ คงทุม          | ปักป้ายตรวจยึด                                               | -                                    | คลองทรายดินแดงน้อย |
| 26.นายทรัพย์เจริญ ภูริพันธ์ | ปักป้ายตรวจยึด                                               | -                                    | คลองทรายดินแดงน้อย |
| 27.นายจรวน ผันนิมิต         | ปักป้ายตรวจยึด                                               | -                                    | ทับเขือ-ปลักหมู    |
| 28.นายณรงค์ศักดิ์ รอดรักษ์  |                                                              | -                                    |                    |
| 29.นายเรวัตร รักษ์ทองจันทร์ |                                                              | -                                    |                    |
| 30.นางหนูผัน หนูสด          | คดีอาญาชั้นพนักงานสอบสวน                                     | -                                    | เขาหลัก            |
| 31.นางสุวรรณี อ่อนคง        | ปักป้าย/รื้อถอนอาสิน                                         | -                                    |                    |
| 32.นางอุไรวรรณ อ่อนชุม      | ปักป้ายตรวจยึด                                               | -                                    |                    |
| 33.นายกระจำจ บัญช่วย        | คดีอาญา/ตัดสินคดีแล้ว                                        | -                                    | ลำพิกุล-ยุงงาม     |
| 34.นายห้อง พุมจอก           | ปักป้ายตรวจยึด                                               | -                                    |                    |
| 35.นายหมาน ดินแดง           | คดีอาญาชั้นพนักงานสอบสวน                                     | -                                    | คลองทรายดินแดงน้อย |

ที่มา : เภาศิลป์ คงแก้ว ( 2554 : 105-107)

จากสถิติคดีการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้พบว่าใน พ.ศ. 2554 มีจำนวนสูงถึง 3,155 คดี เนื้อที่ป่าไม้ที่ถูกบุกรุกมีจำนวน 48,118 ไร่ ดังรายละเอียดในตารางที่ 5-4

ตารางที่ 5-4 สถิติคดีการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้

| พ.ศ. | คดีบุกรุก | เนื้อที่บุกรุก | มูลค่าความเสียหาย<br>(ล้านบาท) |
|------|-----------|----------------|--------------------------------|
| 2552 | 2,445     | 33,794         | 1,918.80                       |
| 2553 | 2,904     | 30,145         | 1,808.92                       |
| 2554 | 3,155     | 48,118         | 2,467.39                       |
| 2555 | 2,745     | 45,539         | 1,096.11                       |
| 2556 | 2,801     | 34,998         | 3,444.34                       |

ที่มา : กรมป่าไม้ (2558)

อย่างไรก็ตามจากการรายงานของ กรมป่าไม้ (2551: 3) ใน พ.ศ. 2551 พบว่ามีประชาชนทำกินอยู่ในป่าจำนวนมากถึง 480,426 ราย ในเนื้อที่ 8.5 ล้านไร่

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล หลังวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ภาครัฐโดยศูนย์ประสานงานการรณรงค์กฎหมายเพื่อคนจนได้ส่งผู้แทนเข้ายื่นหนังสือให้สนับสนุนกฎหมายภาคประชาชนที่ได้ยกร่างไว้แล้วรวม 4 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. .... ต่อรัฐสภาให้ส่งต่อไปยังคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เพื่อสนับสนุนให้ตราเป็นกฎหมายบังคับใช้ต่อไป (เดลินิวส์, 2557: 1)

ในเดือนสิงหาคม 2557 กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอรมน.) ได้ประกาศใช้แผนแม่บทแก้ไขปัญหการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ

1. เพื่อหยุดยั้งการตัดไม้ทำลายป่าและการทวงคืนผืนป่าจากผู้บุกรุกครอบครองให้ได้ตามที่เป้าหมายกำหนดไว้ภายใน 1 ปี
2. เพื่อให้มีระบบบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และยั่งยืน ภายใน 2 ปี
3. เพื่อฟื้นฟูสภาพป่าในพื้นที่ป่าเป้าหมายทั่วทั้งประเทศให้มีสภาพที่สมบูรณ์ ภายใน 2-10 ปี

ในแผนแม่บทฉบับนี้ ไม่ได้ระบุจำนวนราษฎรที่เข้าทำกินในเขตป่าไม้ของชาติว่า มีจำนวนมากน้อยเพียงใด จะเห็นได้ว่าการบุกรุกป่าไม้เกิดขึ้นตลอดเวลา โดยที่การแก้ไขยังใช้แนวทางเดิม ที่มีแนวโน้มว่าผู้บุกรุกจะสามารถอยู่อาศัยและทำกินในที่บุกรุกได้

กรณีการบุกรุกเข้าทำกินอยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์นั้น แผนแม่บทดังกล่าว ให้ใช้มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ซึ่งผู้ที่อยู่อาศัยและทำกินก่อนการประกาศเขตอนุรักษ์จะได้รับเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน ส่วนผู้ที่เข้ามาอยู่อาศัยภายหลังการประกาศเขตอนุรักษ์โดยเฉพาะในเขตต้นน้ำลำธารจะมีการอพยพโยกย้ายไปยังพื้นที่อื่น ซึ่งภาครัฐเคยดำเนินการมาแล้ว เช่น กรณีโครงการจัดที่ดินทำกินเพื่อผู้ยากไร้ หรือ คกก. ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่มีปัญหาเกิดขึ้นกับผู้ถูกอพยพและบางส่วนได้กลับไปสู่ที่ทำกินเดิม หรือ กรณีอพยพประชาชนออกจากเขตป่ารอยต่อ 5 จังหวัด ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (กรมป่าไม้, 2534: 90-94)

ภายหลังการประกาศใช้แผนแม่บทฯ ฉบับนี้ ซึ่งได้มีการระบุไว้ว่าจะมีการอพยพโยกย้ายราษฎรที่ทำกินอยู่ในบริเวณต้นน้ำออกมา กลุ่มสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ (สกน.) ได้ประกาศจะเดินทางจากจังหวัดเชียงใหม่เข้าสู่กรุงเทพมหานครเพื่อเรียกร้องการแก้ไขปัญหาดินทำกินโดยให้ภาคประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ป่าได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนการแก้ไขแทนที่รัฐบาลจะดำเนินการเพียงฝ่ายเดียว เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2557 แต่รัฐบาลได้สั่งให้ยุติการเดินทางดังกล่าวและได้ส่งผู้แทนไปเจรจาและรับฟังข้อเรียกร้อง ในเวลาต่อมา (ไทยรัฐ วันที่ 10 พฤศจิกายน 2557: 1) จากกรณีดังกล่าวที่ปรึกษาของกลุ่มสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ (สกน.) ได้ให้ความเห็นว่า ชาวบ้านฝากความหวังไว้กับคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) แต่หากยังไม่แก้ไขปัญหาระยะที่ดินทำกินที่ยืดเยื้อมาเป็นเวลานาน สุดท้ายก็จะกลายเป็นว่าชาวบ้านจะถูกบีบให้ไปอยู่ฝ่ายตรงกันข้ามกับรัฐบาล จึงเสนอให้นำเครือข่ายภาคประชาชนเข้ามาร่วมปฏิรูปในครั้งนี้ (โพสต์ทูเดย์ 19 พฤศจิกายน 2557: 24; Bangkok Post, Jan 7, 2015: 12)

## 5.4 ภัยคุกคามจากการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้

### 5.4.1 ความเสียหายจากน้ำป่า-ดินถล่ม

พงษ์ศักดิ์ วิทวัสชุตกุล (2554: 2) ได้รายงานไว้ว่า จากผลของการวิเคราะห์ตัวอย่างดินของป่าชนิดต่างๆ ที่ดำเนินการเก็บจากท้องที่ต่างๆ จำนวนมากกว่า 200 ตัวอย่าง ทั่วประเทศมาประมวลเข้าด้วยกัน ปรากฏว่าป่าไม้ที่มีลักษณะที่ชุ่มชื้นไปจนถึงป่าไม้ที่มีลักษณะแห้งแล้ง คือป่าดิบเขา ป่าดิบชื้น ป่าดิบแล้ง ป่าเบญจพรรณ และป่าเต็งรังของประเทศไทยมีค่าเฉลี่ยความลึกของชั้นดินเท่ากับ 82 เซนติเมตร (อยู่ในช่วงระหว่าง 30 เซนติเมตร ของป่าเต็งรังถึง 150 เซนติเมตร ของป่าดิบเขา) มีค่าเฉลี่ยความพรุนของดิน หรือ ปริมาณช่องว่างภายในดินเท่ากับ 49.61 เปอร์เซ็นต์ (อยู่ในช่วงระหว่าง 43.53 เปอร์เซ็นต์ ป่าเบญจพรรณ ถึง 63.17 เปอร์เซ็นต์ ของป่าดิบแล้ง) ส่งผลทำให้ค่าเฉลี่ยความสามารถในการเก็บกักน้ำได้สูงสุดมีค่าเท่ากับ 687.84 ลบ.ม./ไร่ (อยู่ในช่วงระหว่าง 230.64 ลบ.ม./ไร่ ของป่าเต็งรัง ถึง 1,516.08 ลบ.ม./ไร่ ของป่าดิบเขา) ดังรายละเอียดในตารางที่ 5-5

ตารางที่ 5-5 การเก็บกักน้ำของป่าชนิดต่างๆ

| ลำดับที่ | ชนิดป่า     | จังหวัด    | ความลึกของชั้นดิน (ซม.) | ความพรุนของดิน (%) | ปริมาตรดิน (ลบ.ม./ไร่) | ปริมาตรน้ำที่เก็บกักไว้ในดิน(ลบ.ม./ไร่) |
|----------|-------------|------------|-------------------------|--------------------|------------------------|-----------------------------------------|
| 1        | ป่าดิบชื้น  | สงขลา      | 100                     | 47.82              | 1,600                  | 765.12                                  |
| 2        | ป่าดิบแล้ง  | นครราชสีมา | 70                      | 45.49              | 1,120                  | 509.49                                  |
| 3        | ป่าดิบเขา   | เชียงใหม่  | 150                     | 63.17              | 2,400                  | 1,516.08                                |
| 4        | ป่าเบญจพรรณ | ลำปาง      | 60                      | 43.53              | 960                    | 417.89                                  |
| 5        | ป่าเต็งรัง  | นครราชสีมา | 30                      | 48.05              | 480                    | 230.64                                  |

ที่มา : พงษ์ศักดิ์ วิทวัสชุตกุล (2554: 2)

เมื่อป่าต้นน้ำถูกทำลาย ปริมาณน้ำที่เคยเก็บกักไว้ในดินก็จะไหลลงสู่เบื้องล่างอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินโดยเกิดน้ำป่า-ดินถล่ม ดังที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรง เช่นในพื้นที่ภาคใต้ที่บ้านกะทูนเหนือ อำเภอพุนพิน จังหวัดนครศรีธรรมราช หรือภาคเหนือที่จังหวัดเพชรบูรณ์ ดังรายละเอียดในตารางที่ 5-6

ตารางที่ 5-6 เหตุการณ์ดินถล่มและความเสียหายที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ปี พ.ศ. 2531-2547

| วันที่เกิดเหตุ    | สถานที่                                                                                                   | ความเสียหาย                                                                                                                                                                                        |
|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 22 พฤศจิกายน 2531 | บ้านกะทูนเหนือ อำเภอพิปูน จังหวัดนครศรีธรรมราช                                                            | มีผู้ได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิตประมาณ 230 คน บ้านเรือนเสียหายประมาณ 1,500 หลัง และพื้นที่การเกษตรเสียหายประมาณ 6,150 ไร่ คิดเป็นมูลค่าโดยประมาณกว่า 1,000 ล้านบาท                                   |
|                   | บ้านคีรีวงศ์ อำเภอลานสกา จังหวัดนครศรีธรรมราช                                                             | มีผู้เสียชีวิต 12 คน บ้านเรือนเสียหาย 152 หลัง เสียหายบางส่วน 210 หลัง                                                                                                                             |
| 11 กันยายน 2543   | บ้านธารทิพย์ (หมู่บุด) ตำบลบึงน้ำเต้า อำเภอหล่มสัก และบ้านโพธิ์เงิน ตำบลท่าพล อำเภอเมือง จังหวัดเพชรบูรณ์ | มีผู้เสียชีวิต 10 คน สูญหาย 2 คน บ้านเรือนเสียหาย 363 คน คิดเป็นการปศุสัตว์ พื้นที่การเกษตรเสียหายจำนวนมาก                                                                                         |
| 4 พฤษภาคม 2544    | อำเภอวังชิ้น จังหวัดแพร่                                                                                  | มีบ้านเสียหายทั้งหลัง 18 หลัง ผู้เสียชีวิต 43 คน สูญหาย 4 คน คิดมูลค่าประมาณ 100 ล้านบาท                                                                                                           |
| 11 สิงหาคม 2544   | ตำบลน้ำก้อ อำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์                                                                  | ผู้เสียชีวิต 136 คน ผู้ได้รับบาดเจ็บ 109 คน สูญหาย 4 คน บ้านเรือนพังทลาย 188 หลัง และเสียหาย 411 หลัง คิดเป็นมูลค่าประมาณ 645 ล้านบาท                                                              |
| 20 พฤษภาคม 2547   | ตำบลแม่ระมาด ตำบลแม่ตื่น ตำบลชนะใจ และตำบลจะเรอ อำเภอแม่ระมาด จังหวัดตาก                                  | มีผู้เสียชีวิต 5 คน บ้านเสียหายทั้งหลัง 200 หลัง เสียหายบางส่วน 191 หลัง สะพาน 11 แห่ง ถนน 23 สาย ฝาย 62 ฝาย คิดเป็นเงินรวม 367 ล้านบาท                                                            |
|                   | ตำบลแม่ตื่น ตำบลม่อนจอง และตำบลยางเปียง อำเภออมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่                                      | พื้นที่เสียหาย 4 ตำบล 14 หมู่บ้าน ราษฎรเดือดร้อน 400 คน 120 ครัวเรือน มีผู้เสียชีวิต 1 คน บาดเจ็บสาหัส 1 คน บ้านเรือนเสียหายบางส่วน 169 หลัง สะพานขาด 2 แห่ง รวมมูลค่าความเสียหายประมาณ 20 ล้านบาท |
| 17 ตุลาคม 2547    | บ้านเขาทุ่ง บ้านห้วยส้ม หมู่ที่ 1 ตำบลเขาคราม อำเภอเมืองกระบี่ จังหวัดกระบี่                              | ดินจากภูเขาห้วยส้มไหลลงมาโดยมีหินปูนขนาดใหญ่จำนวนมากแตกหลุดร่วงลงมาจากเขาด้านทุ่ง ทับบ้านเรือนเสียหาย 25 หลัง ซึ่งตั้งห่างจากภูเขาประมาณ 50 เมตร มีผู้เสียชีวิต 3 คน และบาดเจ็บ 1 คน               |
| 22 พฤษภาคม 2549   | อ.ลับแล จ.อุตรดิตถ์ อ.ศรีสัชนาลัย จ.สุโขทัย อ.เมือง จ.แพร่                                                | ราษฎรเสียชีวิต 83 คน บ้านเรือนเสียหายทั้งหลัง 674 หลัง สะพานเสียหาย 134 แห่ง ทำนบ/ฝายเสียหาย 197 แห่ง คิดเป็นมูลค่ามากกว่า 300 ร้อยล้านบาท พบร่องรอยดินถล่มมากกว่า 2,000 แห่ง                      |
| 8 สิงหาคม 2549    | บ้านปางควาย บ้านยาง ต.แม่งอน อ.ฝาง จ.เชียงใหม่                                                            | ราษฎรเสียชีวิต 8 คน บ้านเรือนเสียหายทั้งหลัง 9 หลัง เสียหายบางส่วน 24 หลัง                                                                                                                         |

ที่มา: กรมทรัพยากรธรณี (2550: 27)

#### 5.4.2 ความเสียหายจากการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ

ความหลากหลายทางชีวภาพ หมายถึง การมีความผิดแผกแตกต่างระหว่างสิ่งมีชีวิตจากทุกแห่งรวมถึง นอกเหนือจากสิ่งอื่นแล้ว ระบบนิเวศทางบก ทางทะเลและทางน้ำอื่นๆ และการประกอบรวมทางนิเวศ ซึ่งสิ่งมีชีวิตเป็นส่วนหนึ่งในนั้นด้วย ในการนี้รวมถึงความหลากหลายภายในชนิดพันธุ์ระหว่างชนิดพันธุ์และของระบบนิเวศ (UNEP; 1992: 3)

เนื่องจากป่าไม้เป็นที่รวมความหลากหลายทางชีวภาพและแหล่งพันธุกรรมที่สำคัญ ดังที่สมศักดิ์ สุขวงศ์ (2537: 55-56) ได้ให้รายละเอียดในกรณีของประเทศไทยไว้ว่า

“ประเทศไทยเป็นที่รวมของพรรณพืช 3 เขต คือ (1) Indo-Burma, (2) Annametic และ (3) Melesia และเป็นที่รวมของพันธุ์สัตว์ 3 เขต คือ Sino-Himalayan, Indo-Chinese และ Sundaic ประเทศไทยเป็นรอยต่อระหว่างป่าดงดิบชื้นกับป่าผลัดใบเขตร้อนของโลก

ในประเทศไทยสังคมพืชชั้นหลากหลาย อยู่ชิดติดต่อกันคล้ายโมเสก (Mosaic of Vegetation) บ่อยครั้งที่พบว่าริมห้วยเป็นป่าดิบมีห้วย สูงขึ้นไปเพียงเล็กน้อยเป็นป่าเบญจพรรณผลัดใบ และห่างออกไปไม่มากเป็นป่าเต็งรังสูงขึ้นไปอีกนิดเป็นป่าดิบเขา สังคมพืชต่างๆ น้อยอยู่ใกล้ชิดติดต่อกัน จำนวนสิ่งมีชีวิตก็หลากหลายตามไปด้วย หรือบนภูเขาหินปูนแถบกาญจนบุรีบนด้านลาดทิศใต้เป็นป่าไผ่ ส่วนด้านลาดทิศเหนือเป็นป่าผลัดใบ มีไม้ตะแบกและไม้รวมกัน แต่ตามริมห้วย และสันเขาเป็นป่าดงดิบ

ประเทศไทยมีพืชที่มีท่อลำเลียง 10,000 ชนิด (ความจริงในภูมิภาค Melesian มีพรรณไม้ดอก 25,000 ชนิด ประมาณ 10% ของพืชในโลก) ไทยมีห้วย 55 ชนิด ในโลกมีห้วยทั้งหมด 600 ชนิด มีไผ่ 41 ชนิด ขณะที่ในเอเชียอาคเนย์มีไผ่ไม่ต่ำกว่า 200 ชนิด มีต้นไม้ในวงศ์ยาง 500 ชนิด เรามีกล้วยไม้ไม่ต่ำกว่า 1,000 ชนิด นก 916 ชนิด สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม 282 ชนิด สัตว์ครึ่งน้ำครึ่งบก 105 ชนิด งู 160 ชนิด เต่า 28 ชนิด ปลาน้ำจืด 600-650 ชนิด”

อย่างไรก็ตามการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้มีผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ ดังที่ วิสุทธิ์ ใบไม้ (2537: 38-40) ได้รายงานไว้ว่า “สัตว์เลี้ยงลูกด้วยน้ำนมที่เคยมีอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์ในป่าชื้นเขตร้อนในบ้านเราเกือบ 300 ชนิด ขณะนี้พบว่ามี มากกว่า 40 ชนิดที่ใกล้จะสูญพันธุ์ นกเกือบ 200 ชนิดจากจำนวนทั้งหมดกว่า 900 ชนิดที่พบ ในบ้านเรากำลังมีจำนวนลดลงอย่างรวดเร็วและเสี่ยงต่อการสูญพันธุ์ ในขณะที่สัตว์สะเทินน้ำสะเทินบกและสัตว์เลื้อยคลานไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของจำนวนทั้งหมดประมาณ 400 สปีชีส์ที่มีอยู่ในประเทศไทย กำลังถูกคุกคามและเสี่ยงต่อการสูญพันธุ์ในอนาคตอันใกล้นี้”

การสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพดังกล่าว ประเวศ วะสี (2537: 20) ได้อธิบายไว้ว่า “ในเมื่อความหลากหลายทางชีวภาพ ทำให้เกิดดุลยภาพทางธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพจึงเป็นคุณค่าต่อสุขภาวะของมนุษย์ เช่น มนุษย์อาศัยความหลากหลายทางชีวภาพของป่าไม้ เป็นเครื่องยังชีพ โดยเก็บหน่อไม้ เก็บเห็ด เก็บผัก จับสัตว์ หาฟืน โดยไม่ทำลายความสมดุลของธรรมชาติ ย่อมสามารถพึ่งพิงธรรมชาติอย่างยั่งยืน ความหลากหลายทางธรรมชาติจึงมีคุณค่าอย่างยิ่งต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์

มาในปัจจุบันที่มีการ “พัฒนา” แบบทำลายความหลากหลายของธรรมชาติ เช่น ทำลายป่าไม้อันมีความหลากหลายทางพันธุกรรมอย่างสุดศรัทธาอย่างยับเยิน โดยการโค่นไม้ทำลายป่าเพื่อเปลี่ยนไปเป็นเงินของคนบางคนจำนวนน้อยก็ดี หรือแทนที่ความหลากหลายทางชีวภาพอันมีค่าด้วยการเกษตรกรรมพืชเดี่ยว เช่น ปอ มันสำปะหลัง อันมีค่าน้อยแต่ทำให้เสียความสมดุลทางธรรมชาติมาก อันมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ จิตใจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองของคนจำนวนมาก”



กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (2551: 10) ได้ประเมินมูลค่าความเสียหายจากการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพของระบบนิเวศป่าต้นน้ำชนิดต่างๆ ดังรายละเอียดในตารางที่ 5-7 พบว่ามีการสูญเสียเฉลี่ย 89,737.48 บาท/ไร่/ปี

ตารางที่ 5-7 มูลค่าความเสียหายจากการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพของระบบนิเวศป่าต้นน้ำชนิดต่างๆ

| ชนิดป่า       | มูลค่าความเสียหาย (บาท/ไร่/ปี) |            |             |             |           |            |
|---------------|--------------------------------|------------|-------------|-------------|-----------|------------|
|               | ดินสูญเสีย                     | น้ำสูญเสีย | ปุ๋ยสูญเสีย | น้ำท่าเพิ่ม | อากาศร้อน | รวม        |
| ป่าดิบเขา     | 600                            | 28,053.33  | 141.75      | 32,745.33   | 25,093.75 | 86,634.16  |
| ป่าเบญจพรรณ   | 600                            | 36,800.00  | 1,911.82    | 23,284.00   | 62,625.74 | 125,221.56 |
| ป่าเต็งรัง    | 600                            | 12,093.33  | 51.73       | 16,568.00   | 52,651.25 | 81,964.31  |
| สวนสัก        | 600                            | 18,586.67  | 321.52      | 11,768.00   | 52,651.25 | 83,927.44  |
| สวนสนสามใบ    | 600                            | 1,400.00   | 7.63        | 18,836.00   | 50,096.25 | 70,939.88  |
| <b>เฉลี่ย</b> | 600                            | 19,386.67  | 486.89      | 20,640.27   | 48,623.65 | 89,737.48  |

ที่มา: กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (2551: 10)

จากการทบทวนที่กล่าวมาข้างต้นจะสรุปได้ว่าสถานการณ์การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้อย่างต่อเนื่อง จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ และความหลากหลายทางชีวภาพ ที่มีผลกระทบต่อชุมชนในชนบทด้านอาหารและยาสมุนไพรต่างๆ นอกจากนี้หากไม่สามารถแก้ไขความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนที่อยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้จำนวนมากแล้ว จะเกิดปัญหาต่อความมั่นคงของชาติด้านสังคม-จิตวิทยา ที่รุนแรงยิ่งขึ้นในอนาคต

## เอกสารอ้างอิง

1. กรมป่าไม้. 2551. **เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการตัดไม้ทำลายป่าแห่งชาติ (คปป.) ครั้งที่ 1/2551** วันพุธที่ 21 พฤษภาคม 2551 ณ ห้องประชุมกรมป่าไม้.
2. กรมป่าไม้. 2558. [www.forestinfo.forest.go.th](http://www.forestinfo.forest.go.th) สืบค้น วันที่ 20 เมษายน 2558.
3. กรมทรัพยากรธรณี. 2550. **คู่มือลดผลกระทบธรณีพิบัติภัย**. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โรงพิมพ์สหมิตรพรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่งจำกัด กรุงเทพฯ.
4. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช. 2551. **ความหลากหลายทางชีวภาพมีค่าเท่าไร**. เอกสารเผยแพร่ที่ 1/2551 ส่วนวิจัยต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์และจัดการต้นน้ำ.
5. กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.). 2554. **ยุทธศาสตร์กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2554-2559**. กรุงเทพมหานคร.
6. กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร. 2557. **แผนแม่บทแก้ไขปัญหการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน**. กรุงเทพฯ.
7. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. 2550. **รายงานสถานการณ์ การละเมิดสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า ปี 2545-2548**. กรุงเทพฯ. มปท.
8. เจษฎา มีบุญลือ. 2553. **ความมั่นคงแห่งชาติ : การสร้างชาติไทยให้ยั่งยืน**. สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ กรุงเทพฯ.
9. เกาศิลป์ คงแก้ว. 2554. **เหตุเกิดที่เทือกเขาบรรทัด**. เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเทือกเขาบรรทัด จ.ตรัง.
10. ชาญเชาว์ ไชยานุกิจ. 2555. **ความมั่นคงของชาติกับบทบาทของประชาชน**. [www.bangkokbynew.com](http://www.bangkokbynew.com) สืบค้น 10 กุมภาพันธ์ 2558.
11. ประภาส ปิ่นตบแต่ง. 2541. **การเมืองบนท้องถนน : 99 วัน สมัชชาคนจนและประวัติศาสตร์การเดินขบวนชุมนุมประท้วงในสังคมไทย**. มหาวิทยาลัยเกริก ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา กรุงเทพฯ.
12. ประเวศ วะสี. 2537. **ความหลากหลายทางชีวภาพ สังคมธรรมและการศึกษาที่เข้าถึงความจริง**. ในเอกสาร ความหลากหลายทางชีวภาพกับการพัฒนาที่ยั่งยืน. สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา กรุงเทพฯ.
13. พงศ์ศักดิ์ วิทวัสชุตินกุล. 2554. **การให้น้ำของป่าต้นน้ำ**. ส่วนวิจัยต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์และการจัดการต้นน้ำ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช.
14. วิสุทธิ์ ใบไม้. 2537. **ทรัพยากรเส้นทางชีวภาพของชาติ : ทางเลือกใหม่ในการพัฒนาแบบยั่งยืน**. ในเอกสารความหลากหลายทางชีวภาพกับการพัฒนาที่ยั่งยืน. สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา กรุงเทพฯ.

15. ศยามล ไกยูรวงศ์. 2548. *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาและสำรวจข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทย ระยะที่ 1*. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย กรุงเทพฯ.
16. สมศักดิ์ สุขวงศ์. 2537. *การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพด้านป่าไม้*. ในเอกสารความหลากหลายทางชีวภาพกับการพัฒนาที่ยั่งยืน. สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา กรุงเทพฯ.
17. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2523. *ปัญหาที่ดินทำกิน อดีต ปัจจุบันและอนาคต*. วารสารเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปีที่ 17 ฉบับที่ 4 กรกฎาคม-สิงหาคม 2523 กรุงเทพฯ.
18. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. 2503. *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509)*. มปท.
19. องค์การอาหารเพื่อเกษตรแห่งสหประชาชาติ. 2534. *ต้นไม้เพื่อชีวิต*.
20. อัญธิชัย ศิริเทศ. 2547. *วิถีชาวไร่เหนือ จ.ตรัง กับการจัดการป่าชุมชน*. มติชนรายวัน วันที่ 1 พฤศจิกายน 2549 หน้า 9.
21. Allen, S.W. 1950. *An Introduction to American Forestry*. McGraw-Hill Book Company, Inc., New York. 344pp.
22. Joint Liaison Group. 2007. Forests. *Climate Change, Biodiversity and Land Degradation*. Bonn, Germany.
23. Keating, M. 1993. *The Earth Summit's Agenda for Change*. The Center for Our Common Future. Switzerland.
24. Wackernagel, M. 1994. *The Ecological Footprint and Appropriated Carrying Capacity: A Tool for Planning toward Sustainability*. Vancouver, Canada.
25. United Nations Environment Programme (UNEP). 1992. *Convention on Biological Diversity*. Geneva.

#### หนังสือพิมพ์

|                 |                          |
|-----------------|--------------------------|
| มติชนรายวัน     | วันที่ 27 ตุลาคม 2547    |
| มติชนรายวัน     | วันที่ 1 พฤศจิกายน 2547  |
| มติชนรายวัน     | วันที่ 19 ธันวาคม 2548   |
| มติชนรายวัน     | วันที่ 24 เมษายน 2549    |
| เดลินิวส์       | วันที่ 24 มิถุนายน 2557  |
| ไทยรัฐ          | วันที่ 10 พฤศจิกายน 2557 |
| โพสต์ทูเดย์     | วันที่ 19 พฤศจิกายน 2557 |
| Bangkok Post    | December 13, 2005        |
| Bangkok Post    | January 7, 2015          |
| livingriversiam | 2558: 15-16              |

## บทที่ 6

---

สาระสำคัญของการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย

## บทที่ 6

### สาระสำคัญของการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย

เอกสารประกอบเล่มที่ 1 เรื่องการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทยมี 5 บท โดยมีสาระสำคัญในแต่ละบทดังนี้

#### บทที่ 1 แนวคิดและทฤษฎีในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

ป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญยิ่งต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ เพราะป่าไม้เป็นระบบนิเวศที่ค้ำจุนรักษาคุณภาพของธรรมชาติ ในการอำนวยประโยชน์ให้แก่มนุษย์ ทั้งทางตรงและทางอ้อม หลากหลายประการ มีคุณค่ามหาศาลต่อความเป็นอยู่ของสังคมมนุษย์และสัตว์ ประโยชน์ทางตรงของป่าไม้ คือการให้ปัจจัย 4 แก่มนุษย์ ได้แก่ ไม้ อาหาร วัตถุเคมี เชื้อเพลิง ยารักษาโรค ประโยชน์ทางอ้อมของป่าไม้มีหลายประการ เช่น ให้ความชุ่มชื้นในอากาศ บรรเทาความรุนแรงของลม ป้องกันการชะล้างพังทลายของดิน บรรเทาอุทกภัย แหล่งเก็บกักน้ำ ที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า ที่พักผ่อนหย่อนใจ เพิ่มความอุดมสมบูรณ์ให้แก่ดิน ด้วยความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศดังกล่าว แนวคิดการอนุรักษ์จึงได้เริ่มต้นโดยกำหนดที่มาของอำนาจในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ คือการตรากฎหมาย และมีมติของคณะรัฐมนตรี การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในภาพรวมได้เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2481 แต่การกำหนดเป้าหมายพื้นที่ป่าไม้มีความชัดเจนเมื่อมีแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 ในปี 2504 ที่กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 50 ของพื้นที่ประเทศ จนถึงเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องนโยบายป่าไม้แห่งชาติโดยกำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ เป็นป่าเศรษฐกิจร้อยละ 25 และป่าเพื่อการอนุรักษ์ร้อยละ 15 เกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศนั้นมี 3 ประการ คือ (1) หลักการใช้ที่ดิน (2) หลักการจัดการป่าไม้ และ (3) หลักการจัดการลุ่มน้ำ เกณฑ์ข้อ 1 และ 3 นั้นสอดคล้องกับแนวคิดของการวางแผนใช้ที่ดินตามขีดความสามารถในการรองรับ หรือศักยภาพในการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมต่างๆ (Carrying Capacity) ซึ่งปรากฏในรายละเอียด การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ หรือการจำแนกสมรรถนะที่ดินว่าพื้นที่ใดควรเป็นพื้นที่ป่าไม้ หลังจากคณะรัฐมนตรี มีมติเรื่องนโยบายป่าไม้แห่งชาติ “แล้วได้มีการกำหนดพื้นที่ป่าอนุรักษ์ขึ้นโดยจำแนกออกเป็น 3 ประเภท คือ (1) พื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย (2) พื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี และ (3) พื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามนโยบาย ในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์นั้นได้มีผลการศึกษา และข้อเสนอแนะว่าหากต้องการให้การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้มีประสิทธิภาพแล้ว จำเป็นต้องมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน เช่น ตัวอย่างโครงการที่ประสบความสำเร็จ คือ โครงการจอมป่า ที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชร่วมกับมูลนิธิสืบนาคะเสถียร และภาคประชาชนในผืนป่าตะวันตก”

#### บทที่ 2 นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย

การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ ได้เริ่มมาตั้งแต่สมัยกรุงรัตนโกสินทร์จนถึงปัจจุบัน มีนโยบายที่กำหนดขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งเหตุการณ์ต่างๆ การทบทวนจะดำเนินการในลักษณะจดหมายเหตุ (Chronicle) ตามลำดับเวลา อย่างไรก็ตามด้วยเหตุที่ว่า การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้เป็นกิจกรรมด้านหนึ่งที่สำคัญของการพัฒนาป่าไม้ในประเทศไทย จึงได้ทบทวนความเป็นมาไว้เป็นเบื้องต้น โดยมีช่วงเวลาต่างๆ รวม 14 ระยะดังต่อไปนี้

- (1) นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และเหตุการณ์ที่สำคัญ ก่อนมีการสถาปนากรมป่าไม้ (พ.ศ. 2417-2538)
- (2) นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และเหตุการณ์ที่สำคัญภายหลังการสถาปนากรมป่าไม้ (พ.ศ. 2539-2475)
- (3) นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 (พ.ศ. 2475-2504)
- (4) นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ภายหลังการมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 11 รวม 11 ระยะ (พ.ศ. 2504-ปัจจุบัน)

ผลการทบทวนนโยบายการอนุรักษ์เบื้องต้นว่านโยบายที่ผ่านมามีสาระสำคัญรวม 4 ประการ คือ

- (1) นโยบายการกำหนดพื้นที่ป่าไม้ของประเทศทั้งสองครั้ง คือ ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 ที่กำหนดพื้นที่ป่าไม้ไว้ร้อยละ 50 ของประเทศ และมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 3 ธันวาคม 2528 เรื่องนโยบายป่าไม้แห่งชาติที่ให้กำหนดพื้นที่ป่าไม้ไว้ร้อยละ 40 นั้น ไม่สามารถปฏิบัติได้ โดยในปี พ.ศ. 2556 มีป่าไม้เหลือเพียงร้อยละ 31.83 หรือ 102.1 ล้านไร่
- (2) มีการยกเลิกเพิกถอนพื้นที่ป่าไม้จำนวนมากเพื่อนำไปจัดเป็นที่ดินทำกิน เฉพาะการปฏิรูปที่ดิน 2 ครั้ง มีเนื้อที่ประมาณ 40 ล้านไร่เศษ โดยครั้งแรกยกเลิกเพิกถอนตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 สิงหาคม 2520 นำพื้นที่ป่าไม้ไปปฏิรูปที่ดินจำนวน 740,000 ไร่ ครั้งที่สองในปี พ.ศ. 2536 อีกจำนวน 45 ล้านไร่ แต่มีพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมส่วนหนึ่งที่ ส.ป.ก. ได้ส่งคืนกรมป่าไม้ ซึ่งเป็นการสวนทางระหว่างนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และนโยบายการจัดที่ดินทำกิน
- (3) นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ไม่มีเอกภาพ เช่น มีหนังสือนายกรัฐมนตรี ที่ สร.0203/4381 ลงวันที่ 4 เมษายน 2518 ห้ามมิให้จับกุมราษฎรที่เข้าทำกินในที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งส่งผลให้มีการบุกรุกทำลายป่าจำนวนมากในเวลาต่อมา จนมีการยกเลิกในวันที่ 8 มิถุนายน 2518 มติคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งคือ วันที่ 22 เมษายน 2540 ที่ให้ปรับแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลานออกมาเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน และมีการยกเลิกเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541
- (4) นโยบายเน้นการปฏิบัติโดยหน่วยงานของรัฐ ขาดการนำภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ เช่น การเรียกร้องการตรากฎหมายป่าชุมชนที่ไม่สามารถผ่านการพิจารณาของรัฐสภาได้เพราะหน่วยงานของรัฐยืนยันไม่ให้มีป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ เป็นต้น

### บทที่ 3 วิธีปฏิบัติในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย ได้เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2417 ต่อมาได้มีการประกาศใช้กฎหมายอย่างต่อเนื่อง เช่น การประกาศใช้พระราชบัญญัติรักษาป่า พุทธศักราช 2456 พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เป็นต้น

โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับต่างๆ ได้มีการประกาศป่าสงวนแห่งชาติไปแล้วจำนวน 143.92 ล้านไร่ แต่ใน พ.ศ. 2556 มีพื้นที่ป่าไม้เหลืออยู่เพียง 102.1 ล้านไร่

ในส่วนป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายนั้น ในปี พ.ศ. 2556 มีอุทยานแห่งชาติ 127 แห่ง เนื้อที่ 38.77 ล้านไร่ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า 58 แห่ง เนื้อที่ 23.08 ล้านไร่ เขตห้ามล่าสัตว์ป่า 60 แห่ง เนื้อที่ 2.69 ล้านไร่

ส่วนพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น มีป่าไม้ในพื้นที่คุณภาพลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เนื้อที่ 52.58 ล้านไร่ ป่าชายเลน 1.52 ล้านไร่ เขตอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535 จำนวน 88.23 ล้านไร่

นอกจากนี้ยังมีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามนโยบายคือ วนอุทยาน 110 แห่ง เนื้อที่ 756,866 ไร่ สวนพฤกษศาสตร์ 17 แห่ง เนื้อที่ 28,900 ไร่ และสวนรุกขชาติ 56 แห่ง เนื้อที่ 25,953 ไร่

#### บทที่ 4 ปัญหาและอุปสรรคในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

จากการทบทวนถึงปัญหาและอุปสรรคในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ทั้งจากสถาบันวิชาการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และภาคประชาชน สรุปได้ว่า การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้มีปัญหาหลัก 3 ประการ คือ

##### 1. นโยบายของรัฐ

นโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน นโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน นโยบายการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ นโยบายส่งเสริมการส่งออกสินค้าเกษตร นโยบายการพัฒนาชนบทและนโยบายอื่นๆ ซึ่งแม้จะไม่ใช่ว่าสาเหตุโดยตรงของการลดลงของพื้นที่ป่า แต่บางส่วนของนโยบายที่ขาดความชัดเจน และมีกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่ไม่ประสานสอดคล้องและต่อเนื่องกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ โดยเฉพาะปัญหาสิทธิการถือครองที่ดิน และปัญหาการบุกรุกทำลายป่า

##### 2. ความต้องการที่ดินในเชิงพาณิชย์

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 5 เป็นต้นมา เน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการเพิ่มความเสมอภาคของรายได้ การยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ของราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชนบท และการส่งออกในเชิงพาณิชย์ของภาคเอกชน ทำให้มีความต้องการที่ดินเพื่อการเกษตร เพื่อผลิตสินค้าส่งออก เพื่อการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และเพื่อการผลิตไม้เพื่อการค้า รวมทั้งธุรกิจการค้าที่ดินเพื่อสร้างสถานที่พักผ่อนและสนามกอล์ฟ ซึ่งทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้น ผลจากสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งจูงใจให้มีการบุกรุกทำลายป่ามากขึ้น

##### 3. การเพิ่มขึ้นของประชากร

ในปัจจุบันประมาณกันว่ามีประชากรหลายแสนราย ที่ครอบครองและอยู่อาศัยในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ คนเหล่านี้ส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ดำรงชีวิตอยู่โดยการพึ่งพาเกษตรกรรมและผลผลิตจากป่า แต่ขาดโอกาสที่จะเข้าถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย จึงทำให้มีการลักลอบบุกรุกทำลายป่าเพื่อครอบครองที่ดินสำหรับการตั้งถิ่นฐาน และสำหรับการเกษตรกรรม รวมทั้งลักลอบตัดไม้ เก็บหาของป่า และล่าสัตว์ป่าเพื่อการยังชีพและเพิ่มรายได้

#### บทที่ 5 การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้กับความมั่นคงของชาติ

พื้นที่ป่าไม้มีบทบาทต่อความมั่นคงของชาติด้านเศรษฐกิจและด้านสังคม-จิตวิทยา ความมั่นคงแห่งชาติทางด้านเศรษฐกิจนั้น มีปัจจัยที่จะก่อให้เกิดความมั่นคงคือ ทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรมนุษย์ และเทคโนโลยี ในกรณีของทรัพยากรธรรมชาติซึ่งรวมถึงทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และทรัพยากรธรณีนั่นเป็นทุนของประเทศที่จะใช้ในการพัฒนา หากมีทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมากจะส่งผลต่อการพัฒนาให้ชาติมีความมั่นคงยิ่งขึ้น

ส่วนความมั่นคงแห่งชาติทางด้านสังคม-จิตวิทยานั้น จะมีปัจจัยที่สำคัญคือความเป็นธรรมในสังคม ไม่มีข้อขัดแย้งในชาติ รวมทั้งการมีกระบวนการที่คนทำให้ประชาชนมีคุณภาพและได้รับความเป็นธรรม ไม่ทำให้มีภัยคุกคามเกิดขึ้น กรอบแนวคิดความมั่นคงของชาติที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง จึงมีองค์ประกอบของความเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติโดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพ

ป่าไม้มีความสำคัญต่อความมั่นคงของชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านเศรษฐกิจเพราะเป็นแหล่งทรัพยากรทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตมากมาย ตลอดจนมีคุณค่าทางด้านสภาพแวดล้อมสำหรับคนและสัตว์ รวมทั้งพืชชนิดต่างๆ นอกจากนี้ป่าไม้ยังสนองตอบความต้องการนานัปการของสังคม เป็นตัวชี้้นำไปสู่การพัฒนาการเกษตรที่มีถาวรภาพและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นที่รวมความหลากหลายทางชีวภาพ และแหล่งพันธุกรรมที่สำคัญ ต้นไม้ในป่ายังช่วยพิทักษ์สิ่งแวดล้อมโลก ต้นไม้เป็นองค์ประกอบที่ขาดเสียมิได้ในระบบนิเวศที่สำคัญยิ่งต่อมนุษย์ชาติ

การสูญเสียป่าไม้จึงมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งทางด้านการขาดสมดุลของระบบนิเวศ เกิดน้ำป่าไหลหลาก ดินถล่ม เสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สิน สูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ และขาดแคลนไม้ใช้สอย จนต้องนำเข้าจากต่างประเทศ ปีละไม่น้อยกว่า 12,000 ล้านบาทในปัจจุบัน

ในด้านสังคม-จิตวิทยานั้น การที่ผู้ไร้กรรมสิทธิ์จำนวนมากอาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าไม้ ได้มีการเรียกร้อง ชุมชน และเดินขบวนมาโดยตลอด มีความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชน รวมทั้งการจับกุมดำเนินคดี ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกว่ามีความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมเกิดขึ้น ถึงแม้ว่าภาครัฐจะได้พยายามแก้ไขปัญหาลำบากเหล่านี้มาตลอดเวลา แต่ยังสามารถจะแก้ไขได้ ส่งผลต่อความมั่นคงของชาติด้านสังคม-จิตวิทยา ที่จะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ภัยคุกคามจากการสูญเสียป่าไม้ที่เกิดจากการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ ต่อความมั่นคงทางอาหารและยาจากสมุนไพรของคนในชนบท รวมทั้งการสูญเสียจากระบบนิเวศป่าต้นน้ำอีกด้วย





## รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเรื่อง “ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน:  
ยุทธศาสตร์ที่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความมั่นคงของชาติ”

เอกสารประกอบเล่มที่ 2  
การจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย

โดย

โสภณ ชมชาญ และคณะ

พฤศจิกายน 2558

## รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเรื่อง “ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน:  
ยุทธศาสตร์ที่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความมั่นคงของชาติ”

เอกสารประกอบเล่มที่ 2  
การจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย

โสภณ ชมชาญ  
กรณิศ นพรัตน์  
โสภณ ทองปาน

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)  
(ความเห็นในรายงานฉบับนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

พฤศจิกายน 2558

## คำนำ

รายงานโครงการวิจัย เรื่อง “ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน : ยุทธศาสตร์ที่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความมั่นคงของชาติ” มีจำนวน 5 เล่ม ดังนี้

1. เอกสารหลัก
2. เอกสารประกอบเล่มที่ 1 เรื่องการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย
3. เอกสารประกอบเล่มที่ 2 เรื่องการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย
4. เอกสารประกอบเล่มที่ 3 เรื่องการจัดที่ดินทำกินในต่างประเทศ (ประเทศอิสราเอลและสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม)
5. เอกสารประกอบเล่มที่ 4 เรื่องความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย

เอกสารประกอบเล่มที่ 2 “การจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย” ฉบับนี้มี 6 บท ในบทที่ 1 เป็นแนวคิดและทฤษฎีในการจัดที่ดินทำกิน บทที่ 2 เป็นการทบทวนนโยบายการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทยตามยุคการปกครอง และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ บทที่ 3 เป็นการทบทวนถึงวิธีปฏิบัติในการจัดที่ดินทำกิน บทที่ 4 เป็นการทบทวนปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการจัดที่ดินทำกิน บทที่ 5 การจัดที่ดินทำกินกับความมั่นคงของชาติ เป็นการวิเคราะห์ผลจากนโยบายและวิธีปฏิบัติที่มีปัญหาและอุปสรรคนำไปสู่ปัญหากระทบต่อความมั่นคงของชาติ และบทที่ 6 เป็นการสรุปสาระสำคัญของเรื่องการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย

คณะผู้วิจัย

## สารบัญ

|                                                                                                             | หน้า  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| คำนำ                                                                                                        | ก     |
| <b>บทที่ 1 แนวคิดและทฤษฎีในการจัดที่ดินทำกิน</b>                                                            | 1-1   |
| 1.1 แนวคิดในการจัดที่ดินทำกิน                                                                               | 1-1   |
| 1.2 ที่มาของอำนาจในการจัดที่ดินทำกิน                                                                        | 1-2   |
| 1.3 ความแตกต่างของสิทธิในที่ดินของผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกิน                                                | 1-3   |
| 1.4 แนวคิดเรื่องวิธีปฏิบัติ                                                                                 | 1-5   |
| เอกสารอ้างอิง                                                                                               | 1-6   |
| <b>บทที่ 2 นโยบายการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย</b>                                                           | 2-1   |
| 2.1 นโยบายการจัดที่ดินทำกินและเหตุการณ์ที่สำคัญก่อนมีการเปลี่ยนแปลง<br>การปกครอง พ.ศ. 2475 (พ.ศ. 1762-2475) | 2-1   |
| 2.2 นโยบายการจัดที่ดินทำกินภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475<br>(พ.ศ. 2475-2503)                      | 2-7   |
| 2.3 นโยบายการจัดที่ดินและเหตุการณ์ภายหลังการประกาศใช้แผนพัฒนา<br>การเศรษฐกิจแห่งชาติ                        | 2-12  |
| เอกสารอ้างอิง                                                                                               | 2-109 |
| <b>บทที่ 3 วิธีปฏิบัติในการจัดที่ดินทำกิน</b>                                                               | 3-1   |
| 3.1 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ<br>พ.ศ. 2511                     | 3-1   |
| 3.2 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน                                                     | 3-28  |
| 3.3 การจัดที่ดินทำกินโดยอำนาจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม<br>พ.ศ. 2518                     | 3-49  |
| 3.4 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ<br>พ.ศ. 2507                              | 3-57  |
| 3.5 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518                                     | 3-70  |
| 3.6 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย<br>การจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553      | 3-72  |
| 3.7 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามมติคณะรัฐมนตรี                                                         | 3-77  |
| เอกสารอ้างอิง                                                                                               | 3-90  |

## สารบัญ (ต่อ)

|                                                                                   | หน้า |
|-----------------------------------------------------------------------------------|------|
| <b>บทที่ 4 ปัญหาและอุปสรรคในการจัดที่ดินทำกิน</b>                                 | 4-1  |
| 4.1 ปัญหาและอุปสรรคในภาพรวม                                                       | 4-1  |
| 4.2 ปัญหาและอุปสรรคของหน่วยงานในอดีตถึงปัจจุบัน                                   | 4-14 |
| 4.3 ปัญหาและอุปสรรคในการจัดที่ดินทำกินตามความเห็นของภาคประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย | 4-23 |
| 4.4 การต่อต้านการเพิกถอนจัดที่ดินของรัฐเพื่อจัดให้ประชาชน                         | 4-29 |
| เอกสารอ้างอิง                                                                     | 4-32 |
| <b>บทที่ 5 ที่ดินทำกินกับความมั่นคงของชาติ</b>                                    | 5-1  |
| 5.1 การเรียกร้องเรื่องที่ดินทำกินจากอดีตสู่ปัจจุบัน                               | 5-1  |
| 5.2 ความไม่เป็นธรรมในการเข้าสู่ที่ดินของประชาชน                                   | 5-9  |
| 5.3 เสี่ยงสะท้อนจากภาคประชาชนผ่านคณะกรรมการปฏิรูปและสมัชชาปฏิรูป                  | 5-14 |
| 5.4 การไร้ที่ดินทำกิน                                                             | 5-18 |
| เอกสารอ้างอิง                                                                     | 5-22 |
| <b>บทที่ 6 สาระสำคัญของการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย</b>                           | 6-1  |
| บทที่ 1 แนวคิดและทฤษฎีในการจัดที่ดินทำกิน                                         | 6-1  |
| บทที่ 2 นโยบายการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย                                        | 6-1  |
| บทที่ 3 วิธีปฏิบัติในการจัดที่ดินทำกิน                                            | 6-2  |
| บทที่ 4 ปัญหาและอุปสรรคในการจัดที่ดินทำกิน                                        | 6-4  |
| บทที่ 5 ที่ดินกับความมั่นคงของชาติ                                                | 6-5  |

## สารบัญตาราง

|                                                                                                          | หน้า |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| ตารางที่ 3-1 แสดงการจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง                                                                | 3-7  |
| ตารางที่ 3-2 แสดงระยะเวลาและกำหนดการสิ้นสุดสภาพนิคมสร้างตนเอง                                            | 3-11 |
| ตารางที่ 3-3 ข้อมูลพื้นฐาน นิคมสหกรณ์เข้าที่ดิน                                                          | 3-17 |
| ตารางที่ 3-4 นิคมสหกรณ์ รูปการเข้าซื้อที่ดิน                                                             | 3-18 |
| ตารางที่ 3-5 นิคมสหกรณ์รูปเข้าซื้อที่ดินที่ยุบเลิกแล้ว                                                   | 3-18 |
| ตารางที่ 3-6 ข้อมูลพื้นฐานของ นิคมสหกรณ์ จำนวน 36 นิคม                                                   | 3-19 |
| ตารางที่ 3-7 นิคมสหกรณ์ที่ประกาศสิ้นสุดสภาพแล้ว จำนวน 1 นิคมสหกรณ์                                       | 3-20 |
| ตารางที่ 3-8 ผลงานการจัดที่ดินให้แก่ทหารผ่านศึก ขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก                           | 3-36 |
| ตารางที่ 3-9 สรุปผลการจัดพัฒนาที่ดิน                                                                     | 3-48 |
| ตารางที่ 3-10 ผลการดำเนินงานตามโครงการ สทก. โดยงบประมาณจัดที่ดินให้ราษฎรทำกินและ<br>งบประมาณปี 2525-2529 | 3-63 |
| ตารางที่ 3-11 กิจกรรม/โครงการในการจัดระเบียบชุมชน                                                        | 3-68 |
| ตารางที่ 4-1 สภาพปัญหาในการจัดที่ดินทำกิน                                                                | 4-10 |
| ตารางที่ 4-2 สรุปปัญหาและอุปสรรคของหน่วยงานที่ดินบางหน่วย                                                | 4-28 |
| ตารางที่ 5-1 การร้องเรียนเรื่องที่ดินและป่าไม้ ปี 2545-2548 ต่อคณะกรรมการ<br>สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ        | 5-9  |
| ตารางที่ 5-2 ข้อจำกัดในการเข้าสู่ที่ดินของประชาชนที่ยากไร้                                               | 5-10 |
| ตารางที่ 5-3 ผู้ไร้ที่ดินทำกินในภาคเหนือตอนบน 9 จังหวัด พ.ศ. 2524                                        | 5-19 |
| ตารางที่ 5-4 การไร้ที่ดินทำกิน                                                                           | 5-19 |
| ตารางที่ 5-5 ข้อมูลการไม่มีที่ดินทำกินหรือมีแต่ไม่เพียงพอ                                                | 5-20 |
| ตารางที่ 5-6 ประชากร ความหนาแน่น และค่าเฉลี่ยต่อที่ดินของประเทศไทย<br>ระหว่างปี พ.ศ. 2497-ปี พ.ศ. 2557   | 5-21 |

## สารบัญรูป

|                                                                                       | หน้า |
|---------------------------------------------------------------------------------------|------|
| รูปที่ 3-1 ขั้นตอนการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินของรัฐ                | 3-53 |
| รูปที่ 3-2 ภาพรวมการจัดที่ดินให้เกษตรกร                                               | 3-56 |
| รูปที่ 3-3 เขตดำเนินโครงการ คจก.                                                      | 3-65 |
| รูปที่ 3-4 ขั้นตอนการดำเนินงานการจัดให้มีโฉนดชุมชน                                    | 3-76 |
| รูปที่ 4-1 สาเหตุของการขายที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพชรบุรี และชัยภูมิ | 4-30 |

บทที่ 1

---

แนวคิดและทฤษฎีในการจัดที่ดินทำกิน



## บทที่ 1

### แนวคิดและทฤษฎีในการจัดที่ดินทำกิน

ด้วยเหตุที่ว่าที่ดินเป็นปัจจัยหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศด้านต่างๆ มาอย่างต่อเนื่อง นอกจากใช้ในการผลิตทางการเกษตรโดยตรงแล้ว ที่ดินยังได้ช่วยบรรเทาความยากจน เป็นที่รองรับประชากรที่เพิ่มขึ้นและไม่สามารถหางานทำนอกภาคการเกษตรได้ให้มีอาชีพ ที่อยู่อาศัย และที่ดินทำกิน ตลอดมา ด้วยเหตุนี้รัฐจึงได้มีแนวคิดการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรมาเป็นเวลาช้านาน เพื่อให้เห็นแนวคิดของรัฐดังกล่าว ในบทนี้จะมีการทบทวนรวม 4 เรื่องคือ (1) แนวคิดในการจัดที่ดินทำกิน (2) ที่มาของอำนาจในการจัดที่ดินทำกิน (3) ความแตกต่างของสิทธิในที่ดินของผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกิน และ (4) แนวคิดเรื่องวิธีปฏิบัติ

#### 1.1 แนวคิดในการจัดที่ดินทำกิน

ถึงแม้ว่าแนวคิดการจัดที่ดินทำกินจะปรากฏเป็นคำแถลงนโยบายของรัฐอย่างชัดเจนหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 ก็ตาม แต่แนวคิดที่ปรากฏในรูปนโยบายการถือครองที่ดินซึ่งเกี่ยวข้องกับที่ดินทำกินได้มีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยที่ปรากฏในศิลาจารึกหลัก 1 ว่า “ใครสร้างได้ ไว้แก่นมัน” (กรมศิลปากร, 2515: 7) ซึ่งหมายความว่า ผู้ที่บุกเบิกครอบครองทำประโยชน์จะได้สิทธิและตกทอดแก่ทายาทโดยธรรม ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยาราษฎรสามารถบุกเบิกครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินได้โดยเสรี แต่ให้แจ้งแก่เจ้าหน้าที่เพื่อการเก็บภาษีอากร (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2525: 16-17) ในสมัยกรุงธนบุรีตอนต้นมีนโยบายเช่นเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงรัชกาลที่ 4 มีการเปลี่ยนแปลงยอมรับกรรมสิทธิ์ของเอกชนโดยการออก “ตราแดง” ให้เจ้าของที่นา ต่อมาในรัชกาลที่ 5 ได้มีประกาศการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) และพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) ซึ่งเป็นการออกเอกสารสิทธิให้กับราษฎร (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2525: 33,40)

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 นายปรีดี พนมยงค์ (2542: 10) ได้เสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจมีแนวคิดเรื่องการจัดการที่ดิน โดยระบุไว้ว่า “99 เปอร์เซนต์ ของราษฎรหาไม่มีที่ดิน และเงินทุนเพียงพอที่จะประกอบการเศรษฐกิจแต่ลำพังให้ถูกต้องได้” ต่อมาเมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2485 จอมพลแปลก พิบูลสงคราม ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 10 ต่อสภาผู้แทนราษฎร ถึงการจัดที่ดินทำกินว่า “จะช่วยเหลือผู้ที่ตั้งใจประกอบอาชีพอิสระให้ได้รับความสะดวกในการจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่า” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 63-64) หลังจากนั้นได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช 2485 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 59 ลงวันที่ 24 มีนาคม 2485 โดยมีเหตุผลในการตราพระราชบัญญัตินี้ว่า “สมควรจัดให้ประชาชนชาวไทยมีที่ดินเพื่อการครองชีพ” เมื่อนายปรีดี พนมยงค์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2489 เกี่ยวกับการจัดที่ดินว่า “การจัดที่ดินจะเร่งรัดและส่งเสริมบรรดากิจการซึ่งได้ดำเนินอยู่แล้วให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เช่น การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 93) หลังจากนั้นการจัดที่ดินทำกินก็ได้เป็นนโยบายของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศเกือบทุกคณะจนถึงปัจจุบัน โดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557 เรื่องการจัดที่ดินทำกินไว้ว่า “เร่งรัดการจัดสรรที่ดินให้ผู้ยากไร้โดยไม่ต้องเป็นกรรมสิทธิ์” (สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2557: 16)

นอกจากนโยบายของรัฐบาลดังกล่าวนี้แล้ว มีนักวิชาการ เช่น ประเวศ วะสี (2553: 18) ได้เสนอแนวทางให้เกิดการปฏิรูปเพื่อความเป็นธรรมไว้ว่า “ควรจัดสรรให้ประชาชนมีที่ดินทำกินเพื่อที่อยู่อาศัยและทำการเกษตรพอเพียงหรือเกษตรยังชีพหรือเกษตรยั่งยืนมากที่สุด ประมาณครอบครัวละ 5-6 ไร่ จะเกิดความมั่นคงในชีวิต ความมั่นคงทางอาหาร ความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงทางเศรษฐกิจโดยรวมและความมั่นคงทางสังคม” ในขณะที่คณะกรรมการปฏิรูป (2554: 140) ได้มีข้อเสนอให้จัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดินเพื่อการเกษตร เพื่อดำเนินการจัดหาที่ดินให้กับผู้ไร้ที่ดินทำกิน

ในด้านหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการจัดที่ดินทำกิน เช่น กรมประชาสงเคราะห์ ได้รับบุถึงแนวคิดการจัดนิคมสร้างตนเองขึ้นในปี 2483 ว่า “ประเทศไทยมีที่ดินที่รกร้างว่างเปล่า โดยมีได้นำมาใช้ให้เกิดประโยชน์อยู่เป็นอันมาก อีกทั้งประชากรของประเทศส่วนใหญ่มีอาชีพเป็นเกษตรกร ยังยากจน ขาดแคลนที่ดินทำกินต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นเพื่อประกอบอาชีพอยู่อาศัยเป็นส่วนมาก หากปล่อยทิ้งไว้ก็จะเป็นภาระหนักแก่รัฐบาลและเกิดช่องว่างทางสังคมยิ่งขึ้น” (กรมประชาสงเคราะห์, 2528: 3) ส่วนกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ให้เหตุผลของการจัดนิคมสหกรณ์ไว้ว่า “เกษตรกรจำนวนมากได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่ดินประกอบอาชีพการเกษตรไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง ต้องเช่าที่ดินหรือบางรายบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ รัฐบาลได้มอบหมายให้กรมส่งเสริมสหกรณ์ช่วยเหลือเกษตรกรเหล่านั้น โดยจัดที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรด้วยวิธีการสหกรณ์” (กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2540: 39) อีกหน่วยงานหนึ่งคือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักคือจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรนั้น ในหลักการและเหตุผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีเจตนารมณ์ในการแก้ไขปัญหาการสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน โดยวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้แก่เกษตรกรมีที่ดินทำกิน

จึงสรุปได้ว่าได้มีแนวคิดเรื่องการจัดที่ดินทำกิน ให้แก่ราษฎรอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานาน เพื่อให้ราษฎรมีที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัย มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยรวม

## 1.2 ที่มาของอำนาจในการจัดที่ดินทำกิน

เพื่อรองรับนโยบายการจัดที่ดินดังกล่าว ได้มีการตรากฎหมายหลายฉบับได้แก่ พระราชบัญญัติจัดตั้งสหกรณ์นิคมในเขตหวงห้ามในท้องที่จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. 2480<sup>1)</sup> ซึ่งมีการยกเลิกเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งสหกรณ์นิคม พุทธศักราช 2483<sup>2)</sup> ต่อมามีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485<sup>3)</sup> เมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินใน พ.ศ. 2497<sup>4)</sup> หมวด 2 แห่งกฎหมายฉบับนี้ เป็นเรื่องการจัดที่ดินให้ประชาชนในลักษณะจัดที่ดินผืนใหญ่และจัดที่ดินแปลงเล็ก ซึ่งเมื่อดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ แล้ว ผู้ได้รับการจัดที่ดินจะได้รับเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ภายหลังการประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ใน พ.ศ. 2504 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511<sup>5)</sup> โดยยกเลิกพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 ภายใต้กฎหมายฉบับนี้มีการจัดที่ดินในลักษณะนิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์ ซึ่งเมื่อดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ครบถ้วนแล้ว สมาชิกนิคมจะได้รับเอกสารสิทธิ์ตาม

<sup>1)</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 55 ลงวันที่ 4 เมษายน 2481

<sup>2)</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 57 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2483

<sup>3)</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 59 ลงวันที่ 24 มีนาคม 2485

<sup>4)</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 78 ตอนที่ 78 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2497

<sup>5)</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 85 ตอนที่ 55 ลงวันที่ 19 มิถุนายน 2511

ประมวลกฎหมายที่ดิน ต่อมาใน พ.ศ. 2518 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518<sup>1)</sup> เกษตรกรที่ได้รับการคัดเลือกให้เข้าทำกินในเขตปฏิรูปที่ดินจะได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน หรือ ส.ป.ก. 4-01 ซึ่งไม่สามารถจำหน่ายโอนได้ยกเว้นตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. หลังจากนั้นได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3)<sup>2)</sup> พ.ศ. 2528 มาตรา 16 ทวิ แห่งกฎหมายฉบับนี้ ได้ให้อำนาจในการช่วยเหลือประชาชนที่เข้าทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้มีสิทธิทำกินโดยออกหนังสือให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว หรือ ส.ท.ก. ต่อมาใน พ.ศ. 2534 ได้มีการจัดตั้งกองทุนที่ดินขึ้นในลักษณะ ธนาคารที่ดินจำลอง<sup>3)</sup> จัดซื้อที่ดินมาจัดให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกิน แต่มีปัญหาในการบริหารจึงยุบเลิกใน พ.ศ. 2546 อย่างไรก็ตามการจัดที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรในรูปแบบต่างๆ นั้นพบว่า เกษตรกรที่ได้รับที่ดินไม่ว่าจะมีสิทธิในที่ดินรูปแบบใดได้จำหน่าย จ่าย โอน ทั้งที่ถูกต้องตามกฎหมายและขัดต่อกฎหมายจำนวนมาก (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2555: 151) แนวคิดการจัดที่ดินทำกินที่มอบให้แก่เกษตรกรเป็น “รายบุคคลหรือปัจเจก” จึงเปลี่ยนไปเป็นการมอบให้แก่ “ชุมชน” โดยมีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553<sup>4)</sup> ในเดือนมิถุนายน 2553 และมีการจัดให้มีโฉนดชุมชนในที่ดินของรัฐที่อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน ในปี 2554 (สำนักงานโฉนดชุมชน, 2554: 43)

นอกจากพระราชบัญญัติและระเบียบดังกล่าวแล้ว ยังมีมติคณะรัฐมนตรีที่สำคัญอีกบางเรื่อง เช่น มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 29 เมษายน 2518 เรื่อง แผนงานจัดที่ดินให้แก่ราษฎรในหมู่บ้านป่าไม้ และมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 มิถุนายน 2510 เรื่องโครงการปลูกสร้างสวนป่า ของ อ.อ.ป. เป็นต้น

### 1.3 ความแตกต่างของสิทธิในที่ดินของผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกิน

ความแตกต่างของสิทธิในที่ดินของผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกิน สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 เรื่อง คือ (1) ความแตกต่างในเรื่องผู้รับหนังสืออนุญาตหรือแสดงสิทธิในที่ดิน และ (2) ความแตกต่างในสิทธิการถือครองที่ดิน

#### (1) ความแตกต่างในเรื่องผู้รับหนังสืออนุญาตหรือแสดงสิทธิในที่ดิน

ความแตกต่างในเรื่องผู้รับหนังสืออนุญาตหรือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นมีปรากฏทั้งเป็นรายบุคคล สถาบันเกษตรกรและชุมชน โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1.1) การออกหนังสืออนุญาตหรือแสดงสิทธิให้เป็น “รายบุคคล” นั้น เป็นการออกให้ตามกฎหมาย 3 ฉบับ คือ ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528

(1.2) การออกหนังสืออนุญาตหรือแสดงสิทธิให้เป็น “รายบุคคลและสถาบันเกษตรกร” นั้นเป็นการออกให้ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

(1.3) การออกหนังสืออนุญาตหรือแสดงสิทธิให้เป็น “ชุมชน” นั้นเป็นการออกให้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

<sup>1)</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 54 ลงวันที่ 5 มีนาคม 2518

<sup>2)</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 102 ตอนที่ 124 ลงวันที่ 11 กันยายน 2528

<sup>3)</sup> มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 14 สิงหาคม 2534

<sup>4)</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอนพิเศษ 73 ง ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2511

ความแตกต่างของการปฏิรูปที่ดินที่เพิ่มจากจัดที่ดินให้แก่ปัจเจกเป็นสถาบันเกษตรกรด้วยนั้น เริ่มด้วยแนวคิดของไชยงค์ ชูชาติ (2520: 162) ที่ต้องการให้สหกรณ์ดำเนินการเรื่องสินเชื่อ คลังสินค้า และรวบรวมสินค้าเกษตรเพื่อการจำหน่าย หากสหกรณ์มีที่ดินอยู่ในการครอบครองก็สามารถที่จะอำนวยความสะดวกทั้ง 3 ด้านให้แก่สมาชิกได้ ส่วนการออกหนังสืออนุญาตหรือแสดงสิทธิให้เป็นชุมชน นั้น เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยให้เหตุผลไว้ว่า “เพื่อป้องกันมิให้ผู้ได้รับการจัดที่ดินขายที่ดินหรือโอนสิทธิไปให้บุคคลอื่น” (เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย, 2552: 37)

## (2) ความแตกต่างในสิทธิการถือครองที่ดิน

(2.1) การจัดที่ดินภายใต้ประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อผู้ได้รับการจัดที่ดินปฏิบัติ ตามกฎหมายครบถ้วนก็จะรับเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมีสิทธิที่จะจำหน่าย จ่ายโอน เมื่อครบกำหนดที่มีไว้ได้

(2.2) การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 เมื่อสมาชิกหรือผู้ได้รับการจัดที่ดินปฏิบัติตามกฎหมายครบถ้วนก็จะได้รับเอกสารสิทธิ์ตามประมวล กฎหมายที่ดินในขั้นสุดท้าย ซึ่งมีสิทธิที่จะจำหน่ายจ่ายโอน เมื่อครบกำหนดที่มีไว้ได้

(2.3) การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ผู้ที่ได้รับสิทธิในการเข้าทำประโยชน์ เช่า หรือ เช่าซื้อ ไม่ว่าจะในกรณีได้รับ หนังสืออนุญาตให้เข้าทำ ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) หรือโฉนดก็ตาม จะห้ามมิให้จำหน่าย จ่ายโอนหรือเปลี่ยนมือ เว้นแต่ตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรเท่านั้น

(2.4) การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ผู้ได้รับ การจัดที่ดินจะได้รับหนังสืออนุญาตให้สิทธิทำกินชั่วคราว (ส.ท.ก.1) ไม่มีสิทธิจำหน่าย จ่ายโอน หรือ เปลี่ยนมือ ยกเว้นตกทอดแก่ทายาทโดยธรรม

(2.5) การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เป็นการจัดให้ เข้าโดยที่ดินยังเป็นของรัฐ

(2.6) การจัดที่ดินตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน เป็นเพียงการอนุญาตให้แก่ชุมชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเท่านั้น ไม่สามารถ จำหน่ายจ่ายโอนได้แต่สามารถตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมได้

## (2.7) การจัดที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี

(2.7.1) กรณีหมู่บ้านป่าไม้ สมาชิกไม่มีสิทธิจำหน่ายจ่ายโอนได้ มีเพียง สิทธิที่จะอยู่อาศัยและมีที่ดินทำกิน แต่ตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมได้

(2.7.2) กรณีหมู่บ้านสวนป่าขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ สมาชิกมี เพียงสิทธิในการอยู่อาศัยและทำกินโดยเป็นลูกจ้างของสวนป่า ไม่สามารถจำหน่าย จ่ายโอนได้ แต่ตกทอด แก่ทายาทโดยธรรมได้

ความแตกต่างในสิทธิการถือครองที่ดินนี้ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ (2553: 4) ได้ให้แนวคิดไว้ว่า วิวัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิการถือครองที่ดินของไทยนั้น จะสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ระยะ คือระยะแรก ที่ดินมีมากแต่ประชากรมีน้อย กฎหมายก็ได้วางหลักให้บุคคลอาจถือครองที่ดินได้โดยไม่ จำกัดจำนวนและผู้ใดจะขออนุญาตเข้าครอบครองที่ดินแปลงใดก็ได้ ระยะที่สองที่ดินเริ่มมีจำนวนจำกัดก็ เริ่มมีกฎหมายที่จะสงวนที่ดินให้แก่ผู้ใช้ประโยชน์ได้คุ้มค่าเท่านั้น โดยมีการให้ทดลองทำประโยชน์เพื่อ พิสูจน์ความจริงจังของผู้ได้รับการจัดที่ดิน มีการห้ามโอน เป็นระยะเวลาหนึ่ง ดังที่ระบุไว้ในกฎหมาย เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 เป็นต้น ระยะที่สาม

ที่ดินมีจำกัด กฎหมายกำหนดให้รัฐสามารถจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินมาจัดให้แก่ประชาชนได้ จึงมีข้อจำกัดห้ามโอนที่เคร่งครัดยิ่งขึ้นเพื่อให้ผู้รับการจัดที่ดินทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองเท่านั้นที่จะมีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เช่น พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นต้น

#### 1.4 แนวคิดเรื่องวิธีปฏิบัติ

ในการจัดทำโครงการจัดที่ดินทำกินนั้น นอกจากจะมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการจัดที่ดินทำกินคือไร้ที่ดินทำกินและเป็นบุคคลสัญชาติไทยแล้ว (กรมประชาสัมพันธ์, 2528: 308 ; กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2556: 1 ; สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2558: 1 ; กรมป่าไม้, 2527: 93 ; สำนักงานโฉนดชุมชน, 2554: 19) วิธีปฏิบัติที่สำคัญคืออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกิน คือ การจัดหาโครงสร้างพื้นฐานและพัฒนาอาชีพ ซึ่งได้แก่ ถนน แหล่งน้ำ ตลาด โรงเรียน วัด สถานพยาบาล เป็นต้น จะเห็นได้จากแนวคิดของ จอมพล แปลก พิบูลสงคราม ที่ได้บันทึกสั่งการไปยังอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2496 ให้กรมประชาสัมพันธ์จัดตั้งหน่วยงาน ที่จัดหาแหล่งน้ำ ไฟฟ้าและพลังงาน รั้ววัด สร้างถนน สร้างบ้าน หักจ้างช่างด้วยเครื่องจักร ขนส่งและจัดหาตลาด สถานที่ศึกษา และสถานพยาบาลในนิคมสร้างตนเอง (กรมประชาสัมพันธ์, 2535: ก-ค) รวมทั้งเงินทุนซึ่งตรงกับแนวคิดของ ไชยยงค์ ชูชาติ (2520: 163) ที่เห็นว่าการปฏิรูปที่ดินจะต้องมีการบูรณาการหลายด้านทั้งโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาอาชีพ ซึ่งรัฐต้องร่วมมือกับภาคเอกชนถึงปัจจุบันคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ได้มีนโยบายในการจัดที่ดินทำกินที่เป็นการบูรณาการโดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดหาที่ดิน คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน และคณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพขึ้นเพื่อวางแผนจัดทำโครงการจัดที่ดินทำกินในแต่ละพื้นที่ร่วมกัน รวมทั้งการจัดหาโครงสร้างพื้นฐาน และปัจจัยการผลิตที่สำคัญให้แก่เกษตรกรด้วย

โดยสรุปแนวคิดการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรเกิดขึ้นมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน โดยมีวัตถุประสงค์นอกจากให้ราษฎรมีปัจจัยหลักในการผลิตเพื่อการเกษตรแล้ว การจัดที่ดินยังดำเนินการเพื่อเป็นที่รองรับประชากรที่เพิ่มขึ้นและไม่สามารถหางานทำนอกภาคการเกษตรได้ให้มีอาชีพที่อยู่อาศัย และที่ดินทำกินตลอดมา ในการจัดที่ดินทำกินนั้นมีที่มาของอำนาจที่เป็นกฎหมาย ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และมติคณะรัฐมนตรีหลายฉบับ อย่างไรก็ตามสิทธิในที่ดินที่ผู้ได้รับการจัดที่ดินจะแตกต่างกันตามที่มาของอำนาจในการจัดที่ดิน ส่วนวิธีปฏิบัตินั้นจะเริ่มต้นด้วยการคัดเลือกเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน มีสัญชาติไทย รวมทั้งมีการอำนวยความสะดวกให้แก่เกษตรกรโดยการจัดหาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ตลาด แหล่งน้ำ วัด โรงเรียน และเงินทุน เป็นต้น

## เอกสารอ้างอิง

1. กรมป่าไม้. 2527. **โครงการออกหนังสืออนุญาตให้สิทธิทำกินชั่วคราว (สทก.)**. ในเอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน วันที่ 13 มิถุนายน 2527 ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
2. กรมประชาสงเคราะห์. 2528. **กฎหมาย คำสั่ง ระเบียบ เกี่ยวกับการดำเนินงานนิคมสร้างตนเอง** กองนิคมสร้างตนเอง.
3. กรมประชาสงเคราะห์. 2535. **แผนแม่บทการถอนสภาพนิคมสร้างตนเองฉบับที่ 1 พ.ศ. 2535**. กองนิคมสร้างตนเอง.
4. กรมศิลปากร. 2515. **ประชุมศิลาจารึกภาคที่ 1 จารึกกรุงสุโขทัย**. พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระประสิทธิ์คุณ ณ สุสานวัดราชธานี จังหวัดสุโขทัย 8 เมษายน 2515.
5. กรมส่งเสริมสหกรณ์. 2540. **25 ปี กรมส่งเสริมสหกรณ์**. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
6. กรมส่งเสริมสหกรณ์. 2556. **เรื่องนำรู้เกี่ยวกับการจัดที่ดินในรูปนิคมสหกรณ์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์**. [www.cpd.go.th](http://www.cpd.go.th) สืบค้นวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2558.
7. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2525. **วิวัฒนาการด้านการเกษตรกรุงรัตนโกสินทร์**. จัดพิมพ์เป็นที่ระลึกในงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี ห้างหุ้นส่วนจำกัด ภาพพิมพ์ กรุงเทพมหานคร.
8. คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.). 2554. **แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย ข้อเสนอต่อพรรคการเมือง และศูนย์สิทธิเลือกตั้ง**. บริษัท หจก.บางกอกบล็อก กรุงเทพฯ.
9. เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย. 2552. **ข้อเสนอแนวทางและมาตรการการกระจายการถือครองที่ดินไทย**. เอกสารเสนอต่อคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 2/2552 วันที่ 31 กรกฎาคม 2552 กรุงเทพฯ.
10. ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. 2533. **สิทธิในที่ดิน**. เอกสารประกอบเล่มที่ 2 นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
11. ไชยงค์ ชูชาติ. 2520. **การปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายความมั่นคงไปสู่เกษตรกรไทยผู้ยากจน**. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โรงพิมพ์ ฟันนี้ พบลิขชิง จำกัด.
12. ประเวศ วะสี. 2553. **ปฏิรูปประเทศไทย รายการเรื่องที่ต้องปฏิรูป**. สำนักงานปฏิรูป. นนทบุรี.
13. ปรีดี พนมยงค์. 2542. **โครงการเศรษฐกิจ**. จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสฉลองครบรอบ 100 ปี นายปรีดี พนมยงค์ รัฐบาลสุวาทโส โรงพิมพ์ กังหัน กรุงเทพฯ.
14. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2555. **โครงการศึกษาและพัฒนาสิทธิการถือครองที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อนำไปสู่กรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ**. ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โรงพิมพ์วิบูลย์การปก กรุงเทพฯ.

15. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. 2558. *กฎหมายปฏิรูปที่ดิน*. [www.alro.go.th](http://www.alro.go.th) สืบค้น  
วันที่ 14 เมษายน 2558.
16. สำนักงานโฉนดชุมชน. 2554. *รายงานผลการดำเนินงานโฉนดชุมชนประจำเดือนธันวาคม 2554*.  
สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.
17. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. 2557. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา โดย  
พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี วันที่ 12 กันยายน 2557*.
18. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2540. *รวมคำแถลงนโยบายรัฐบาลตั้งแต่คณะแรกจนถึง  
คณะปัจจุบัน*.

## บทที่ 2

---

### นโยบายการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย



## บทที่ 2

### นโยบายการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย

การจัดที่ดินทำกินได้เริ่มมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยจนถึงปัจจุบัน โดยมีนโยบายการจัดที่ดินทำกินมาอย่างต่อเนื่องในหลายลักษณะ ในสมัยกรุงสุโขทัยและสมัยกรุงศรีอยุธยา นั้น เป็นการอนุญาตให้ราษฎรเข้าจับจองและทำกินมาจนกระทั่งในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ จึงได้มีการกฎหมายจัดที่ดินทำกินโดยตรงฉบับแรกใน พ.ศ. 2481 เพื่อให้เห็นความต่อเนื่องของนโยบายการจัดที่ดินทำกินจากอดีตถึงปัจจุบัน การทบทวนจะดำเนินการในลักษณะจดหมายเหตุ (Chronicle) รวม 13 ช่วงเวลา ดังนี้

2.1 นโยบายการจัดที่ดินทำกินและเหตุการณ์ที่สำคัญก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 (พ.ศ. 1762-2475)

2.1.1 นโยบายการจัดที่ดินทำกินและเหตุการณ์ที่สำคัญในสมัยกรุงสุโขทัย (พ.ศ. 1762-1981)

2.1.2 นโยบายการจัดที่ดินทำกินและเหตุการณ์ที่สำคัญในสมัยกรุงศรีอยุธยา (พ.ศ. 1893-2310)

2.1.3 นโยบายการจัดที่ดินทำกินและเหตุการณ์ที่สำคัญในสมัยกรุงธนบุรี (พ.ศ. 2310-2325)

2.1.4 นโยบายการจัดที่ดินทำกินและเหตุการณ์ที่สำคัญในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2325-2475)

2.2 นโยบายการจัดที่ดินทำกินหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 (พ.ศ. 2475-2503)

2.3 นโยบายการจัดที่ดินทำกินในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-11 (พ.ศ. 2504-ปัจจุบัน)

นโยบายการจัดที่ดินทำกินที่ได้ทบทวนนี้ ประกอบด้วยคำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งหลักการและเหตุผลของพระราชบัญญัติฉบับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกิน มติคณะรัฐมนตรี มติคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่แต่งตั้งตามกฎหมายและแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ

สาระสำคัญของการศึกษานี้ นอกจากทบทวนนโยบายการจัดที่ดินทำกินของรับแล้ว ยังได้ลำดับเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินไว้ด้วย

### 2.1 นโยบายการจัดที่ดินทำกินและเหตุการณ์ที่สำคัญก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 (พ.ศ. 1762-2475)

#### 2.1.1 นโยบายการจัดที่ดินทำกินสมัยกรุงสุโขทัย (พ.ศ. 1762 - 1981)

อาณาจักรสุโขทัยซึ่งมีกรุงสุโขทัยเป็นราชธานีและเป็นศูนย์กลางของอาณาจักร เริ่มต้นขึ้นเมื่อ พ.ศ. 1762 ลักษณะเศรษฐกิจของสุโขทัยขึ้นอยู่กับ การเพาะปลูกเป็นหลัก (กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ, 2533: 165) สมัยสุโขทัยนี้ได้ให้สิทธิเสรีภาพแก่ราษฎรในการเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน ดังปรากฏในศิลาจารึกหลักที่ 1 ว่า

“ เมืองสุโขทัยนี้ดี ในน้ำมีปลาในนามีข้าว เจ้าเมืองบ่เอาจกอบในไพร่รู้ทาง เพื่อนจูงวัวไปค้า ขี่ม้าไปขาย ใครจักใคร่ค้าช้างค้า ใครจักใคร่ค้าม้าค้า ใครจักใคร่ค้าเงินค้าทองคำ ไพร่ฟ้าหน้าใส ลูกเจ้าลูกขุนผู้ใดแลล้มตายหายกว่า เหย้าเรือนพ่อเชื้อเลื้อยค้ำขันข้างขอ ลูกเมีย เยีย ข้าว ไพร่ฟ้าข้าไทย ป่าหมากป่าพลู พ่อเชื่อมั่นไว้แก่ลูกมันสิ้น.....

.....สร้างป่าหมากป่าพลูทั่วเมืองทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ ป่าลางหลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แก่นั่น.....”  
(กรมศิลปากร, 2515: 7-8)

### 2.2.1 นโยบายการจัดที่ดินทำกินและเหตุการณ์ในสมัยกรุงศรีอยุธยา (พ.ศ 1893-2310)

ภายหลังอาณาจักรอยุธยาได้สถาปนาใน พ.ศ. 1893 อาณาจักรสุโขทัยก็เริ่มเสื่อมอำนาจอาณาจักรอยุธยาได้ขยายอำนาจ และผนวกอาณาจักรสุโขทัยเข้าไว้ในอาณาจักรอยุธยา อาณาจักรอยุธยาดำรงความเป็นราชธานีอยู่เป็นเวลา 417 ปี มีแนวคิดด้านนโยบายที่ดิน ที่สำคัญหลายเรื่อง

ในสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง)ได้กำหนดการปกครองแบบจตุสดมภ์ คือ เวียง วัง คลัง นา (กรมพล ท้องตรา และคนะ, 2533: 166) มีขุนเกษตรราธิการ เป็นเสนาบดีกรมนา ในสมัยนี้ขุนเกษตรราธิการได้รับพระบรมราชโองการให้ตรากฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จที่ว่าด้วยเรื่องการไ้รนา และสัตว์พาหนะ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2535: 6) ซึ่งมีเรื่องนโยบายที่ดินรวมอยู่ด้วย โดยเฉพาะ บทที่ 35, 42 และ 43 ดังนี้

“กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 35 มาตราที่ 33 บัญญัติไว้ว่า “ถ้าผู้ใดกันสร้าง เลิกร้างที่ไร่นาเรียกสวนนั้นให้ไปบอกแก่เสนา นายระวาง นายอากร ไปดูที่ไร่นา เรียกสวนที่กันสร้าง นั้นให้รู้มากและน้อยให้เสนานายระวางนายอากรเขียนโฉนดให้ไว้แก่ผู้เลิกร้างกันสร้างนั้นให้รู้ว่าผู้นั้นอยู่ บ้านนั้นกันสร้างเลิกร้างตำบลนั้นขึ้นในปีนั้นเท่านั้นไว้เป็นสำคัญ ถ้าแลผู้ใดลักลอบ กันสร้างเลิกร้างทำ ตามอำเภอใจเองมิได้บอกเสนานายระวาง นายอากรจับได้ก็ตี มีผู้ร้องฟ้อง พิจารณาเป็นสัจไซ้ร ให้ ลงโทษ 6 สถาน”

กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 42 บัญญัติไว้ว่า “ที่ในแคว้นแคว้นกรุงเทพมหานคร ศรีอยุธยามหาดิลกภพนพรัตน์ราชธานีบุรีรมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็น ข้าแผ่นดินอยู่จะได้เป็นที่ราษฎรก็หามิได้ แลมีพิพาทแก่กันดังนี้ เพราะมันอยู่แล้ว มันละที่ที่บ้านที่สวน มันเสีย และมีผู้หนึ่งเข้ามาอยู่แลล้อมทำไว้เป็นค่านับ ให้เป็นสิทธิแก่มัน แต่มันหากไปราชการสุขทุกข์ ประการใดก็ตีมันกลับมาแล้วมันจะเข้ามาอยู่เล่าไซ้ร ให้คืนมันอยู่เพราะมันมิได้ขัดที่มันเสีย ถ้ามันขัดที่ เสียช้านานถึง 9 ปี 10 ปี ไ้ไซ้ร ให้แขวงจตุราษฎรซึ่งหาที่มิได้นั้นอยู่ อย่าให้ที่นั้นเปล่าเป็นทำเลเสีย อนึ่งถ้าที่นั้นมันปลูกต้นไม้ไ้ถ่มถ่ม อันมีผลไว้ให้ผู้อยู่ให้ค่าต้นไม้มัน ถ้ามันพุนเป็นโคกไว้ให้บำเหน็จซึ่ง มันพุนนั้นโดยควรส่วนที่นั้นมิให้ซื้อขายแก่กันเลย”

กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 43 มาตรา 1 มีบัญญัติไว้ว่า “ ถ้าที่นอกเมือง หลวง อันเป็นแคว้นแคว้นกรุงศรีอยุธยาไซ้ที่ราษฎร อย่าให้ซื้อขายแก่กันอย่าละไว้ให้เป็นทำเลเปล่า และให้นายบ้าน นายอำเภอ แขวง และนายอากร จัดคนเข้าอยู่ในที่นั้น อนึ่ง ที่นอกเมืองชำรุดอยู่

**นานกิติ แลมันผู้หนึ่งล้อมเอาที่นั้นเป็นไร่เป็นสวน มันได้ปลูกต้นไม้สรรพภูมิในที่นั้นไว้ ให้ลดอากร  
แก่นันปีหนึ่ง พันกว่านั้นเป็นอากรหลวงแล”**

ตามบทกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จทั้ง 3 บทนี้ ได้วางหลักการไว้ว่า ที่ดินทั้งหลายเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน แต่พระราชทานให้ราษฎรอยู่อาศัยทำมาหากิน ราษฎรผู้ใดประสงค์จะได้ที่ดินไปทำประโยชน์ ต้องไปบอกเสนา นายระวาง นายอากร ให้ออกไปตรวจสอบสภาพที่ดินที่จะกันสร้าง เลิกร้าง ยกขึ้นเป็นไร่นาสวน คือ ไปบอกค่านับขออนุญาตก่อน ให้เสนา นายระวาง นายอากร ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในการนั้นเขียนใบอนุญาต ซึ่งเรียกว่า “โฉนด” ให้ผู้ขอยึดถือไว้เป็นหนังสือคู่มือสำหรับที่ ถ้าหากราษฎรเข้าไปทำในที่ดินโดยไม่บอกกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ก่อนก็ถือเป็นความผิดมีโทษ 6 สถาน

ดังนั้น การที่ราษฎรจะได้ที่ดินอยู่อาศัยและทำประโยชน์จึงทำได้ 2 วิธี คือ ขออนุญาตเข้าไปเอง ตามนัยแห่งกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 35 และพนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้เข้าไปตามนัยแห่งบทที่ 43

การจับจองที่ดินนั้น ก็ได้จำกัดเนื้อที่ถือครองไว้ ใครมีกำลังเท่าไรก็ทำเอาตามแต่กำลังและความสามารถที่จะอำนวยให้ แต่ที่ดินในกรุงศรีอยุธยาขึ้นหากจับจองเป็นเจ้าของเพียงแต่มีสิทธิทำกินเท่านั้น หากมีความกัน ผู้เข้ามาทำกินที่หลังต้องชดใช้ค่าเสียหายให้ และต้องคืนที่ดินให้ ห้ามซื้อขายแก่กัน ส่วนที่ดินนอกกรุงศรีอยุธยาถ้าว่างเปล่าลง ก็ให้เจ้าหน้าที่จัดคนเข้าอยู่ทำกินเสีย เมื่อทำได้ผลให้ลดอากรในปีแรก เพื่อจูงใจให้คนเข้าทำกินเพิ่มขึ้น จากนั้นจึงค่อยเก็บอากรในปีต่อไป (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2525: 16-17)

ตามบทกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จทั้ง 3 บทนี้ จะครอบคลุมถึงนโยบายที่ดิน 3 ด้าน คือ (1) การขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (2) การทอดทิ้งที่ดิน (3) การเก็บภาษีที่ดิน

### 2.1.3 นโยบายการจัดที่ดินทำกินสมัยกรุงธนบุรี (พ.ศ. 2310 - 2325)

ภายหลังกรุงศรีอยุธยาเสียแก่พม่าใน พ.ศ. 2310 แล้ว สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช ได้ย้ายราชธานีมาอยู่ที่กรุงธนบุรี อาณาจักรธนบุรีดำรงอยู่ได้ 15 ปี

เนื่องจากในสมัยกรุงธนบุรีได้อยู่ในช่วงการทำสงครามเพื่อป้องกันการรุกราน การปกครองก็ยังยึดแบบอย่างจากสมัยอยุธยา (กรมล ท่องธรรมชาติ และคณะ 2533: 167) ไม่ปรากฏจากหลักฐานว่า นโยบายการจัดที่ดินทำกินได้เปลี่ยนแปลงจากสมัยอยุธยา นอกจากนั้น นโยบายที่ดินในสมัยต่อมา คือ เริ่มต้นกรุงรัตนโกสินทร์มีหลักฐานว่ายังคงลักษณะเช่นเดียวกับสมัยอยุธยา จึงวิเคราะห์ได้ว่านโยบายที่ดินในสมัยกรุงธนบุรีก็คงมีลักษณะเช่นเดียวกับสมัยอยุธยา

### 2.1.4 นโยบายการจัดที่ดินทำกินสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2325 - 2435)

#### (1) นโยบายการจัดที่ดินทำกินในสมัยรัชกาลที่ 1 (พ.ศ. 2325 - 2352)

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2525: 16-17) ได้สรุปการจัดการที่ดินในช่วงรัชกาลที่ 1 (พ.ศ. 2325-2352) ไว้ดังนี้

“ในรัชกาลที่ 1 ยังคงลักษณะการปกครองเช่นเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยา ดังนั้น ตัวบทกฎหมายที่ใช้ในสมัยกรุงศรีอยุธยา จึงคงใช้ต่อกันมาในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะกฎหมายที่ดินได้ใช้สืบเนื่องกันมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอยู่หัว) คือกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 45, 52 และ 53

ระบอบการปกครองบ้านเมืองไทยในยุคนั้นอยู่ในรูปสมบูรณาญาสิทธิราชย์พระเจ้าแผ่นดินก็เท่ากับรัฐ ส่วนหน่วยบริหารราชการได้แบ่งออกเป็นรูปจตุสดมภ์ คือ เวียง วัง คลัง นา กิจกรรมฝ่ายที่ดินสังกัดอยู่ในกรมนา ซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษานาหลวงเก็บทางข้าวค่านาจากราษฎร เป็นพนักงานซื้อข้าวขึ้นฉางหลวงเมื่อมีกรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินขึ้นก็ตกในอำนาจของศาล กรมนาเป็นผู้พิจารณาตัดสิน

การจัดที่ดินให้บุคคลเข้าจับจองทำประโยชน์ในสมัยรัชกาลที่ 1 จึงเป็นไปตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จดังกล่าว”

## (2) นโยบายการจัดที่ดินทำกินในสมัยรัชกาลที่ 2 (พ.ศ. 2352 - 2367)

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2525: 22) ได้สรุปการจัดการที่ดินในสมัยรัชกาลที่ 2 (พ.ศ. 2352 - 2367) ไว้ดังนี้

“ในรัชกาลนี้ รูปการปกครองเช่นเดียวกับรัชกาลที่ 1 คือ จตุสดมภ์ พระองค์ทรงพิจารณาเห็นว่า ควรให้เจ้าของสวน เจ้าของนาเสียภาษีอากรด้วยความเป็นธรรมเพื่อไม่ให้มาก ไม่น้อยเกินสมควร จึงมีประเพณีซ้ำๆ นานๆ เจ้าพนักงานก็จะออกไปเดินสวนกันครั้งหนึ่ง การเดินนานั้นคล้ายกับการเดินสวน แต่ในรัชกาลที่ 2 ยังไม่ได้เก็บค่านา ให้เก็บทางข้าวตามอย่างโบราณ

ลักษณะเก็บทางข้าว นั้น คือ ราษฎรทำนาได้ข้าวมากน้อยเท่าใดก็แบ่งส่วนให้ เป็นภาคหลวงตามสมควร ในรัชกาลนี้ โปรดเกล้าฯ ให้เก็บภาคหลวงไร่ละ 2 สัตครั้งเจ้าของนาต้องขนข้าวอันเป็นส่วนทางข้าวมาส่งยังหลวงเอง

ลักษณะการเก็บทางข้าว นั้น กำหนดเป็น 2 อย่าง คือ นาในที่ใดอาศัยได้ ทั้งน้ำฝนและน้ำท่า กำหนดนานั้นว่าน้ำท่า วิธีเก็บทางข้าว เก็บด้วยวิธีโคคุ คือ นับจำนวนโค (กระบือ) โดยเอาเกณฑ์จำนวนโคขึ้นต้นเป็นอัตราทางข้าวที่จะต้องเสียนา อีกอย่างหนึ่งซึ่งอาศัยทำแต่น้ำฝนอย่างเดียว คือ เป็นตอนน้ำขึ้นไปไม่ถึง วิธีเก็บทางข้าว เรียกว่า นาอย่างฟางลอย คือ กำหนดเอาเป็นท้องที่ที่ได้ทำนาจริงๆ และได้ผล ถ้าไม่ได้ผลไม่เก็บ

ฉะนั้น ข้าหลวงเดินนา เมื่อสำรวจรู้จำนวนนาเสร็จแล้ว ก็ออกหนังสือสำคัญให้แก่เจ้าของนาหนังสือเรียกว่า “ตราแดง” ให้แก่นาโคคุ ส่วนที่ออกสำหรับนาฟางลอยเรียกว่า “หนังสือใบจอง” จึงเห็นได้ว่าการจัดที่ดินสมัยนั้นมุ่งในแง่สำรวจตรวจเก็บภาษีอากรจากที่ดินมากกว่าที่จะเล็งผลในทางคุ้มครองกรรมสิทธิ์

สำหรับผู้ที่ออกไปเก็บค่านา เรียกว่า “เสนา” กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นเดิมเสนา เป็นผู้ออกไปจอง ค่าธรรมเนียมเป็นของเสนา ต่อมาข้าหลวงกรมนามีหน้าที่ออกไปจอง และค่าธรรมเนียมจองเป็นของรัฐ”

### (3) นโยบายการจัดที่ดินทำกินในสมัยรัชกาลที่ 3 (พ.ศ. 2367 - 2394)

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2525: 6) ได้สรุปการจัดการที่ดินในสมัยรัชกาลที่ 3 (พ.ศ. 2367-2394) ไว้ดังนี้

“ในสมัยรัชกาลที่ 3 นี้ พระองค์ทรงยึดแนวพระราชปฏิบัติด้านการจัดที่ดินเช่นเดียวกับในสมัยรัชกาลที่ 2 และได้โปรดเกล้าฯ ให้เก็บค่านาเป็นตัวแทนข้าวเปลือกเพื่อจะไม่ให้ราษฎรได้รับความลำบาก เพราะเดิมต้องขนข้าวมาส่งถึงฉางหลวง จึงได้เรียกว่า “ค่านา” ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ”

### (4) นโยบายการจัดที่ดินทำกินในสมัยรัชกาลที่ 4 (พ.ศ. 2394 - 2411)

เมื่อวันที่ 18 เมษายน 2398 ได้มีการลงนามในสนธิสัญญาเบาริง (Bowring Treaty) ระหว่างประเทศไทยและประเทศอังกฤษ (คณะกรรมการจัดงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี 2525 หน้า 91) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2525: 33) ได้สรุปการจัดการที่ดินในสมัยรัชกาลที่ 4 (พ.ศ. 2394 - 2411) ไว้ดังนี้

“ในสมัยนี้ ประเทศไทยเริ่มมีการคบค้าสมาคมกับต่างประเทศมากขึ้น ตั้งแต่รัชกาลที่ 4 เป็นต้นมา ภาวะเศรษฐกิจของประเทศจึงค่อย ๆ แปรสภาพจากการผลิตเพื่อเลี้ยงตัวเองมาเป็นการผลิตเพื่อการค้าทั้ง ๆ ที่แต่เดิมไทยสามารถยืนได้ด้วยขาตนเองเนื่องจากความอุดมสมบูรณ์ของประเทศ การที่รัชกาลที่ 4 ทรงตัดสินใจยอมทำสัญญาทางการค้ากับต่างประเทศอย่างเสียเปรียบ ใน พ.ศ. 2398 นั้น จึงเป็นการตัดสินใจด้วยเหตุผลทางการเมืองมากกว่าอย่างอื่น

เมื่อเป็นเช่นนี้พระองค์จึงทรงออกประกาศว่าด้วยเขตที่ซึ่งฝรั่งจะเช่าหรือซื้อได้ (พ.ศ. 2399) โดยระบุไว้ว่า “ที่ดินที่อยู่ในพระนครและท่า่งกำแพงพระนครออกไปเพียงสองร้อยเส้นเข้ามาโดยรอบในเขตเท่านั้น ห้ามมิให้ผู้ใดขายที่ดินแก่คนนอกประเทศที่เข้ามาอยู่ยังไม่ถึง 10 ปี แต่จะให้เช่าอยู่นั้นได้ไม่ห้าม”

ขณะเดียวกันพระองค์ก็ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการขุดคลอง เพื่อใช้เป็นที่ทำสวนไร่นาด้วย “ทำห้องทุ่งริมคลองขุดใหม่ ตั้งแต่บางขวางไปออกบ้านจิวรายนนั้นเป็นแขวงเมืองนนทบุรี เมืองนครไชยศรี เดิมรกร้างว่างเปล่าอยู่หามีผู้เป็นเจ้าของไม่ ครั้นเมื่อขุดคลองไปตลอดแล้ว ข้าพเจ้าได้สั่งเจ้าพระยาวิเทศโกษาธิบดี ว่าที่พระคลัง ผู้เป็นแม่กองขุดคลอง ให้จับจองที่ว่างเปล่านั้นเป็นที่นา อยู่ในแขวงเมืองนนทบุรี”

ในรัชกาลนี้นอกจากข้าวเป็นสินค้าออกสำคัญแล้ว พระองค์ยังทรงสนับสนุนเกลือให้ปลูกอ้อย ทำน้ำตาลเพื่อส่งเสริมให้เศรษฐกิจไทยดีขึ้น ฉะนั้นคลองที่ขุดจึงมีจุดประสงค์เพื่อการส่งออก และน้ำตาลด้วย”

### (5) นโยบายการจัดที่ดินทำกินในสมัยรัชกาลที่ 5 (พ.ศ. 2411 - 2453)

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2525: 40) ได้สรุปการปรับปรุงที่ดินและสิทธิในที่ดินในช่วงปี 2411 - 2453 ซึ่งเป็นช่วงสมัยของรัชกาลที่ 5 ไว้ดังนี้

“การปรับปรุงที่ดินได้มีประกาศ พ.ศ. 2420 พยายามที่จะจำกัดการจับจองที่ดินเพื่อให้ปล่อยกร้างว่างเปล่าโดยระยะเวลาไว้ และเพื่อเป็นการจูงใจให้คนเร่งทำการผลิตมากขึ้น จึงมอบสิทธิพิเศษแก่ราษฎรที่ได้จ่ายเงินออกแรงช่วยในการขุดคลอง โดยเพิ่มอายุตราจองขึ้นกว่าพระราชกำหนดเดิมอีก 2 ปี เป็น 5 ปีด้วยกัน เมื่อเป็นเช่นนี้ราคาที่ดินริมคลอง โดยเฉพาะบริเวณใกล้ๆ กรุงเทพมหานคร จึงมีราคาสูงขึ้น ฉะนั้นที่ดินบริเวณริมคลองซึ่งใช้ในการทำนาจึงพลอยกลายเป็นย่านสินค้าไปด้วย การขุดคลองซึ่งแต่เดิมเป็นโครงการสาธารณของรัฐบาล จึงกลายเป็นโครงการเอกชน เช่นกันบริษัทเหล่านี้ส่วนมากเป็นพระราชวงศ์ หรือข้าราชการชั้นสูง และคนจีนที่ร่ำรวยเป็นผู้ดำเนินการเช่นใน ร.ศ.105 (พ.ศ. 2430) นั้น บริษัทขุดคลองและคุนาศยามก็ได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ขุดคลองบริเวณทุ่งรังสิตไปจนถึงนครนายก ในการขุดและซ่อมแซมคลองนี้บริษัทผู้ดำเนินการได้รับสิทธิพิเศษให้จับจองที่ดินริมคลองทั้งสองฝั่ง ระยะพ้นจากฝั่งคลองข้างละ 1 เส้น เพื่อจำหน่ายให้กับชาวไร่ชาวนา โดยจะออกไปสำคัญให้เรียกว่า ไบตรอก เพื่อไว้ไปขอรับโฉนดกับเจ้าหน้าที่ และยังได้รับสิทธิให้เก็บค่าธรรมเนียมแก่เรือที่ผ่านไปมาในคลองนั้นด้วย นอกจากนี้ยังอำนวยความสะดวกให้กับบริษัทถ้าหากเป็นความกันจนถึงมูลเกล้าฯถวายฎีกา เป็นต้น

“การปรับปรุงสิทธิที่ดินในรัชกาลนี้ได้มีการตรากฎหมายออกให้หลายฉบับด้วยกัน ได้แก่

#### ก. ใบเหี้ยบย่ำ

1. ใบเหี้ยบย่ำก่อน ร.ศ. 117 นั้น ไม่มีระเบียบปฏิบัติแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จากคำรับสั่งของเสด็จในกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ที่ว่า “ครั้งโบราณ ใบเหี้ยบย่ำขอได้ที่กำหนดกำหนดมีอยู่ทุกหัวถนน ใบเหี้ยบย่ำก็เขียนด้วยดินสอดำกระดาษาฟางรัฐบาลอนุญาตให้กำหนดออกได้เพื่อจะได้เร็วดี เมื่อรัฐบาลอนุญาตแก่กำหนดเช่นนี้ ก็ต้องจำกัดอำนาจอำเภอ กำหนดจึงกำหนดใบเหี้ยบย่ำมีอายุปีเดียวในครั้งเดียว” นอกจากนี้ยังพิจารณาโดยอาศัยข้อวินิจฉัยของศาลฎีกามาประกอบด้วย

2. ใบเหี้ยบย่ำ ตามข้อบังคับการหวงห้ามที่ดิน ร.ศ. 117 (พ.ศ. 2441) ซึ่งได้ให้นายอำเภอเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกใบเหี้ยบย่ำ และต้องมาต่ออายุทุกๆรอบ 12 เดือน ถ้าหากผู้ถือใบเหี้ยบย่ำมีความประสงค์จะซื้อขายแลกเปลี่ยนที่ดินให้แก่ผู้อื่นแล้ว ให้ทำหนังสือสัญญาและสลักหลังในใบเหี้ยบย่ำนั้น และถ้าใบเหี้ยบย่ำเป็นอันตราয়สูญหายก็ให้แจ้งขอรับใบอนุญาตแทนได้

3. ใบเหี้ยบย่ำซึ่งปรากฏมีอยู่ในกฎกระทรวงเกษตรธิการ ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) หมวดที่ 8 ว่าด้วยการจับจองที่ดิน ออกตามความในข้อ 15 กันยายน ร.ศ. 120

4. ใบเหี้ยบย่ำซึ่งออกตามพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127

5. ใบเหี้ยบย่ำตามประกาศใช้เป็นข้อบังคับชั่วคราว สำหรับการปลูกสวนใหญ่สวนสมพักศรที่ไร่แลนา ร.ศ. 129 (พ.ศ. 2453)

#### ข. ตราจอง หรือใบจอง

1. ตราจองออกตามพระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมือง กรมการเสนา กำหนดอำเภอ ซึ่งจะออกเดินประเมินนา ร.ศ. 93 (พ.ศ. 2417)

2. ตราจองที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ข้าหลวงชุดคลอง ออกให้แก่ราษฎรที่ช่วยขุดคลอง ตามประกาศขุดคลอง ร.ศ. 96 (พ.ศ. 2420)

3. ตราจองชั่วคราว หรือโอนตราจอง พระราชบัญญัติออกตราจองที่ดินชั่วคราว ร.ศ. 121 (พ.ศ. 2445) ต่อมาได้ประกาศเปลี่ยนนามเป็นพระราชบัญญัติโฉนดแผนที่อย่างใหม่

ค. หนังสือแสดงว่าได้นำวัดเพื่อรับโฉนดที่ดิน

1. ใบเดินทุ่ง
2. ใบไต่สวนหมายเขตที่ดิน
3. ใบนา
4. ใบตรอกบริษัทขุดคลองแลคูนาสยาม

ง. หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์

1. ตราแดง เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่นา
2. โฉนดสวน เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่สวน ที่ปลูกต้นไม้ยืนต้น ที่มีอายุ 3 ปีขึ้นไป
3. โฉนดป่า เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ปลูกพันธุ์ไม้ชนิดเล็ก หรือไม้ล้มลุก
4. หนังสือสำคัญสำหรับที่บ้าน
5. ตราจองชั่วคราว ออกตามพระราชบัญญัติออกตราจองชั่วคราว ร.ศ. 121
6. โฉนดที่ดินออกตามประกาศพระบรมราชโองการ ให้ออกโฉนดที่ดินมณฑล

กรุงเก่าและมณฑลกรุงเทพฯ ร.ศ. 120

7. โฉนดแผนที่ตามพระราชบัญญัติออกตามโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127

ทั้งนี้เพื่อทรงอุดหนุนที่จะให้เกษตรกรผู้เพาะปลูก ไถหว่าน ทำประโยชน์ที่ดิน ได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ไม่ให้โต้แย้งวิวาทแย่งชิงสิทธิในที่ดินซึ่งกันและกัน ทรงปรับปรุงวิธีการรังวัด ทำแผนที่ ทำทะเบียนที่ดินไว้เป็นหลักฐาน วิธีการรังวัดได้ทำอย่างแผนที่สามเหลี่ยมยึดโยงชี้ตำแหน่งแหล่งที่ดินบอกเนื้อที่ไว้ชัดเจน มีแผนที่แสดงรูปของที่ดินในโฉนดที่ออกให้ราษฎรยึดถือไว้เป็นคู่มือด้วย ในการที่จะโอนจำหน่ายหรือได้มาซึ่งที่ดินที่มีโฉนดแผนที่ก็ให้เป็นไปกระทำที่สำนักงานเรียกชื่อว่า หอทะเบียนที่ดิน”

## 2.2 นโยบายการจัดที่ดินทำกินภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 (พ.ศ 2475-2503)

วันที่ 24 มิถุนายน 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง คณะราษฎรได้มีหลัก 6 ประการในการพัฒนาประเทศ คือ

- “ 1. จะต้องรักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่น เอกราชในการเมือง ในทางศาล ในทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ของประเทศไว้ให้มั่นคง
2. จะรักษาความปลอดภัยในประเทศให้การประทุษร้ายต่อกันลดน้อยลงให้มาก
3. จะต้องบำรุงความสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะพยายามหางานให้ราษฎรทำโดยเต็มความสามารถ จะร่างโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก

4. จะต้องให้ราษฎรได้มีสิทธิเสมอภาคกัน

5. จะต้องให้ราษฎรได้มีเสรีภาพ มีความเป็นอิสระ เมื่อเสรีภาพนี้ไม่ขัดต่อหลัก 4

ประการ ดังกล่าวแล้วข้างต้น

6. จะต้องให้การศึกษาย่างเต็มที่แก่ราษฎร” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 1)

“ต่อมา นายปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจ ประกอบด้วยข้อเสนอ 2 ข้อ ส่วนแรกว่าด้วยการเปลี่ยนระบบกรรมสิทธิ์ ส่วนที่สองว่าด้วยการจัดให้มีการพัฒนาการเศรษฐกิจ ในส่วนแรก นายปรีดี เสนอให้โอนที่ดินที่เป็นปัจจัยการผลิตทั้งหมดเป็นของรัฐ โดยให้ค่าตอบแทนแก่เจ้าของ ปัจจุบันในรูปพันธบัตรเงินกู้เป็นการเสนอให้จัดระบบกรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิตเสียใหม่ โดยล้มชนชั้นศักดินาเจ้าของที่ดินและจำกัดอำนาจของชนชั้นนายทุนลง (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2524: 214)

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2525: 69-70) ได้สรุปเรื่องเค้าโครงการเศรษฐกิจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินไว้ดังนี้

“เกี่ยวกับประเด็นที่ดินนั้น นายปรีดี พนมยงค์ ได้ชี้แจงว่าเจ้าของนาส่วนมากประสงค์จะขายนามากกว่าปล่อยให้ชาวนาทำกันไปแล้วคอยแต่เก็บค่าเช่า เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐบาลควรจะเป็นผู้ซื้อที่ดินเหล่านั้นกลับคืนมาเอง โดยรัฐบาลอาจออกใบกู้ให้เจ้าของที่ดิน ถือไว้ตามราคาที่ดินของตนโดยรัฐบาลจะให้ดอกเบี้ยตามอัตราของการกู้เงินในขณะที่ซื้อ ซึ่งไม่เกินร้อยละ 15 เจ้าของที่ดินก็จะได้ออกใบยืมที่แน่นอนยิ่งกว่าการให้เช่า

เมื่อที่ดินได้กลับมาเป็นของรัฐบาลเช่นนี้แล้ว รัฐบาลก็จะประหยัดค่าใช้จ่ายในการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมได้มาก สำหรับการจัดซื้อที่ดินได้เสนอไว้ว่า “ให้รัฐบาลมีอำนาจซื้อบรรดาที่ดินทั้งหลาย นอกจากที่อยู่สำหรับครอบครัวเอกชน และเอกชนจากที่ดินซึ่งเอกชนได้รับอนุญาตหรือสัมปทานให้ประกอบเศรษฐกิจในที่นั้น บรรดาที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งยังไม่อยู่ในความครอบครองหรือกรรมสิทธิ์ของผู้ใดนั้น ผู้ใดจะขอครอบครองหรือมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเหล่านั้นไม่ได้ นอกจากได้รับสัมปทานจากรัฐบาล”

“นาย ปรีดี พนมยงค์ ได้นำเค้าโครงนี้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อนำเข้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป แต่พระยามโนปกรณนิติธาดา ในฐานะนายกรัฐมนตรี ได้เก็บเค้าโครงไว้

อย่างไรก็ตามอาจกล่าวได้ว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้เริ่มมีเค้าโครงความคิดมาตั้งแต่สมัยเปลี่ยนแปลงการปกครองรัชกาลที่ 7 นั่นเอง ”

ในปี 2478 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้พระราชทานที่ดินราชพัสดุมาจัดสรรให้ชาวนาเช่าซื้อ ในอำเภอลำลูกกา เป็นรุ่นแรกจำนวน 68 ครอบครัว รวมเนื้อที่ 4,019 ไร่ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2525: 70 )

ปี 2478 ได้เริ่มจัดตั้งสหกรณ์เช่าซื้อที่ดินขึ้นที่จังหวัดปทุมธานี (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2525: 96) ต่อมาในปี 2480 ได้มีการจัดตั้งสหกรณ์นิคมเกษตรกรรมแห่งแรกที่อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2535: 262)



เมื่อได้มีการจัดตั้งกรมประชาสงเคราะห์ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2483 (กรมประชาสงเคราะห์, 2523: 1) พันเอกหลวงพิบูลสงคราม (ยศขณะนั้น) นายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์คนแรก ได้พิจารณาว่า ในขณะนั้นประเทศไทยมีที่ดินรกร้างว่างเปล่า มีได้ใช้ทำประโยชน์จำนวนมาก ประชากรส่วนใหญ่อาศัยเป็นเกษตรกรยังยากจน ขาดแคลนที่ดินทำกิน ต้องเช่าที่ดินของผู้อื่น หากปล่อยทอดทิ้งไว้ก็จะเป็นภาระหนักแก่รัฐบาลและเกิดช่องว่างทางสังคมยิ่งขึ้น จึงได้จัดตั้งนิคมสร้างตนเองขึ้นแห่งแรกที่อำเภอพระพุทธบาท จ.สระบุรี ในปี 2483 (กรมประชาสงเคราะห์, 2528: 3)

ต่อมาวันที่ 16 มีนาคม 2485 จอมพลแปลก พิบูลสงคราม ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 10 ต่อสภาผู้แทนราษฎร มีข้อความเกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินดังนี้ :-

**“การที่ดิน จะควบคุมที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ให้เป็นไปในทางที่จะบังเกิดผลอันดี โดยร่วมมือกับกระทรวงทบวงกรมเจ้าหน้าที่อื่น เพื่อให้ได้มีการจัดประเภทที่ดินเพื่อผลอันดีในทางเศรษฐกิจ มีการป่าไม้ แร่ เกษตร เป็นต้น จะช่วยบุคคลที่ตั้งใจประกอบอาชีพตามอิสระให้ได้รับความสะดวกในการจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่า ส่วนที่ดินที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ก็จะต้องให้ผู้ถือกรรมสิทธิ์ หรือมีสิทธิครอบครองได้รับหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองเป็นหลักฐานในมือ กับจะปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบปฏิบัติใหม่ให้เหมาะสมกับกาลสมัย”** (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 63-64)

ในปี 2485 ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 59 วันที่ 24 มีนาคม 2485

นายปรีดี พนมยงค์ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลชุดที่ 16 ต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2489 มีข้อความเกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินดังนี้

**“การที่ดิน จะได้เร่งรัดและส่งเสริมบรรดาการกระทำทั้งปวง ซึ่งรัฐบาลก่อนได้เริ่มดำเนินการไว้แล้วให้เป็นผลดียิ่งขึ้น เช่นการช่วยบุคคลที่ตั้งใจประกอบอาชีพทางกสิกรรมให้ได้รับความสะดวกในการจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่า และการจัดให้ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแล้วได้รับหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองโดยรวดเร็ว เป็นต้น ”** (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 86)

ต่อมาเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2489 นายปรีดี พนมยงค์ นายกรัฐมนตรี แถลง นโยบายของรัฐบาลคณะที่ 17 ต่อรัฐสภา มีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินคล้ายคลึงกับนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 16 ดังนี้

**“การที่ดินจะได้เร่งรัดและส่งเสริมบรรดากิจการซึ่งได้ดำเนินอยู่แล้วให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เช่น การจัดที่ดินครองชีพ การให้ความสะดวกแก่ประชาชนในการจับจองที่ดินเพื่อประกอบการกสิกรรม ตลอดจนการจัดให้ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแล้วได้รับหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยรวดเร็ว เป็นต้น”** (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 93)

ปี พ.ศ. 2497 ได้มีการตราพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 71 ตอนที่ 78 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2497 ในหมวดที่ 2 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินเพื่อประชาชน

เหตุผลในการตราพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินฉบับนี้ คือ “ **ในขณะนี้ได้มีกฎหมายว่าด้วยที่ดินอยู่หลายฉบับ สมควรนำมาประมวลไว้ในที่เดียวกัน และปรับปรุงเสียใหม่ให้รัฐได้ดำเนินการจัดที่ดินโดยกว้างขวางเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน** ”

วันที่ 6 กันยายน 2498 ได้มีการประกาศใช้ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เรื่อง ระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 72 ตอนที่ 68 โดยมีรายละเอียดดังนี้

- หมวด 1 ข้อความทั่วไป
- หมวด 2 ลักษณะของที่ดินที่จะจัดให้ประชาชน
- หมวด 3 คุณสมบัติของบุคคลที่จะจัดให้เข้าอยู่อาศัยเพื่อประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ
- หมวด 4 การดำเนินการจัดที่ดินให้ประชาชน
- หมวด 5 การออกใบจอง
- หมวด 6 การทำประโยชน์ในที่ดินและการสิ้นสุดสิทธิในที่ดินตามใบจอง
- หมวด 7 การสั่งให้ออกจากที่ดิน
- หมวด 8 การรับรองการทำประโยชน์
- หมวด 9 การจับจองที่ดิน

**ให้ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแล้วได้รับหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยรวดเร็ว เป็นต้น ”** (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 93)

วันที่ 5 มิถุนายน 2490 พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 18 มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ดังนี้

**“ส่งเสริมสนับสนุนให้ราษฎรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน สำหรับเป็นที่อยู่อาศัยและประกอบการเลี้ยงชีพเป็นหลักฐานและช่วยเหลือในเรื่องการขอจับจองและออกหนังสือสำคัญให้รวดเร็วขึ้น”** (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 64 ตอนที่ 26 หน้า 1464 วันที่ 10 มิถุนายน 2490)

วันที่ 11 ธันวาคม 2494 จอมพลแปลก พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 24 ต่อสภาผู้แทนราษฎร มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ดังนี้

**“ ส่งเสริมช่วยเหลือให้ราษฎรมีที่ดินและเคหสถานบ้านเรือนเป็นกรรมสิทธิ์ของตนตามสมควรแก่สภาพ ”** (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 131 )

วันที่ 3 เมษายน 2495 จอมพลแปลก พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 25 ต่อสภาผู้แทนราษฎร มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินคล้ายคลึงกับที่ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 24 ดังนี้

**“ขยายส่งเสริมช่วยเหลือให้ประชากรราษฎรมีที่ดินและเคหสถานบ้านเรือนเป็นกรรมสิทธิ์ของตนตามควรแก่สภาพ ”** (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 135)

วันที่ 11 ธันวาคม 2499 จอมพลแปลก พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้สั่งการถึงผู้ว่าราชการจังหวัดให้ดำเนินการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในส่วนของจังหวัดหรืออำเภอขึ้นเท่าที่จะมีที่ดินจัดให้ ตามหนังสือที่ น.ว.23521/2499 เพื่อช่วยเหลือสงเคราะห์ราษฎรมีที่ดินทำมาหากินเป็นของตนเอง และได้อยู่อาศัยรวมกลุ่มกันเพื่อให้สะดวกต่อการพัฒนาในภายหลัง (กรมประชาสัมพันธ์, 2528: 216-217)

วันที่ 1 เมษายน 2500 จอมพลแปลก พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 26 ต่อสภาผู้แทนราษฎร มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกิน ดังนี้

“รัฐบาลนี้จะจัดการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ โดยยึดถือหลักการป้องกันและบำรุงเป็นสำคัญ โดยเฉพาะจะจัดการคุ้มครองป้องกันให้ประชาชนได้ประกอบอาชีพโดยปราศจากความหวาดระแวงภัย เพื่อการนี้รัฐบาลจะได้จัดกำลังตำรวจ พนักงานปกครอง และกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้มีประสิทธิภาพและให้ตำรวจเป็นตำรวจของประชาชนโดยแท้จริง จะจัดการพัฒนาการท้องถิ่น จะจัดตั้งนิคมสร้างตนเองเพิ่มขึ้นและจะเร่งรัดดำเนินการเกี่ยวกับการจัดที่ดินเพื่อให้ประชาชนมีที่ดินทำกิน ให้เป็นการเหมาะสม” (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 74 ตอนที่ 36 หน้า 931 วันที่ 9 เมษายน 2500)

วันที่ 9 มกราคม 2501 พลโท ถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 28 ต่อสภาผู้แทนราษฎร มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกิน ดังนี้

“รัฐบาลนี้จะจัดการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ โดยยึดถือหลักการป้องกันและบำรุงเป็นสำคัญ โดยเฉพาะจะจัดการคุ้มครองป้องกันให้ประชาชนได้ประกอบอาชีพโดยปราศจากความหวาดระแวงภัย เพื่อการนี้รัฐบาลจะได้จัดกำลังตำรวจ พนักงานปกครอง และกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้มีประสิทธิภาพและให้ตำรวจเป็นตำรวจของประชาชนโดยแท้จริง จะจัดการพัฒนาการท้องถิ่น จะจัดตั้งนิคมสร้างตนเองเพิ่มขึ้นและจะเร่งรัดดำเนินการเกี่ยวกับการจัดที่ดินเพื่อให้ประชาชนมีที่ดินทำกิน ให้เป็นการเหมาะสม ” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 146)

วันที่ 13 มกราคม 2502 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 ยกเลิกมาตรา 34-49 ในประมวลกฎหมายที่ดิน 2497 ข้อความในมาตรา 34 ที่บัญญัติไว้เดิม มีดังนี้

“มาตรา 34 นับแต่วันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ บุคคลจะมีสิทธิในที่ดินได้ดังต่อไปนี้

- (1) ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่เกิน 50 ไร่
- (2) ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม ไม่เกิน 10 ไร่
- (3) ที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรม ไม่เกิน 5 ไร่
- (4) ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย ไม่เกิน 5 ไร่

ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติเป็นอย่างอื่นในประมวลกฎหมายนี้”

เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2502 (สยามบรรณ, 2530) ได้สั่งการให้มีการจำแนกประเภทที่ดินขึ้น ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 19 เมษายน 2503 ให้ตั้งคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน โดยมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน มีผู้แทนจากส่วนราชการต่างๆ เป็นกรรมการ

การจำแนกประเภทที่ดินเป็นการวางแผนการใช้ที่ดินขั้นต้นที่จะกำหนดว่า พื้นที่ส่วนใดของประเทศมีความเหมาะสมตามหลักวิชาการที่จะใช้ประโยชน์เพื่อกิจกรรมใด พื้นที่ส่วนแรกให้กำหนดเป็นป่าไม้เพื่อรักษาสภาพสมดุลตามธรรมชาติ พื้นที่ส่วนที่สองให้ใช้เพื่อการเกษตรและกิจกรรมอื่นๆ รวมทั้งการจัดสรรเป็นที่ดินทำกินให้แก่ประชาชน แต่นโยบายดังกล่าวนี้ไม่เกิดผลในทางปฏิบัติเป็นเพราะเหตุผลหลายประการ กล่าวคือ นโยบายป่าไม้และที่ดินเปลี่ยนแปลงไปตามการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาล ประชากรเพิ่มขึ้นขาดการควบคุมการใช้ที่ดินและป่าไม้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการจัดที่ดินสนองความต้องการของประชาชนไม่เพียงพอ

วันที่ 22 กรกฎาคม 2502 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในโครงการจัดสรรที่ดินแปลงใหญ่ ซึ่งมีเนื้อที่ตั้งแต่ 1,000 ไร่ ขึ้นไป ตามข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทย

วันที่ 14 เมษายน 2503 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติและกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทำลายป่า ดังนี้

“1. ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร เชิญผู้แทนกระทรวงมหาดไทย และที่ปรึกษากฎหมายมาแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับพระราชบัญญัติและกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกันในส่วนที่จะป้องกันและปราบปรามการทำลายป่าไม้ให้ได้ผลอย่างจริงจัง

2. ให้เพิ่มกำลังตำรวจชายแดนอารักขาป่า ถ้ากำลังตำรวจชายแดนไม่เพียงพอให้กรมตำรวจจัดหากำลังทางอื่นเพิ่มเติม โดยเฉพาะที่ดอยปุยและดอยเชียงดาวก่อน

3. ให้กระทรวงเกษตร รีบปลูกไม้โตเร็ว เช่น ยูคาลิปตัสที่ดอยปุย และดอยเชียงดาวก่อน

4. ให้ทางบ้านเมืองจัดนำข้าวไปแลกพืชของชาวหรือขายให้ชาวเขา พวกเขาจะได้ไม่ถางป่าปลูกข้าว

5. ให้จัดทำนิคมชาวเขา จัดที่ทำกินเพื่อป้องกันการทำลายป่าและทำไร่เลื่อนลอย

6. ป่าใดที่ถูกทำลายโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ไม่อนุญาตให้มีการจับจองโดยเด็ดขาด”

## 2.3 นโยบายการจัดที่ดินและเหตุการณ์ภายหลังการประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

### 2.3.1 นโยบายในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509)

แผนพัฒนาการเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-0509) ได้ประกาศใช้ในปี 2504 ได้มีนโยบายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินให้ประชาชนไว้ในบทที่ 4 แนวทางการพัฒนาการเศรษฐกิจด้านต่างๆ ข้อ 4 การป่าไม้และการจัดสรรที่ดิน ดังนี้

“ 14 การป่าไม้และการจัดสรรที่ดิน

ประเทศไทยมีเนื้อที่ทั้งหมด 320 ล้านไร่ เป็นเนื้อที่เพาะปลูกในปัจจุบัน 60 ล้านไร่ และเนื้อที่ป่า 187 ล้านไร่ ในจำนวนเนื้อที่เพาะปลูกนี้มีเกษตรกรทำมาหาเลี้ยงชีพอยู่เกือบ

20 ล้านคน ซึ่งในจำนวนนี้ ร้อยละ 13 ไม่มีที่ทำไร่ไถนาของตนเอง และมีบางส่วนจำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ล้านคน รวมทั้งชาวเขาด้วย ไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่งเคลื่อนที่ทำลายป่าไม้ของชาติอยู่เรื่อย ลักษณะของการเพาะปลูกในปัจจุบัน ก็เป็นวิธีเพิ่มปริมาณการผลิตโดยการขยายเนื้อที่ออกไป ประกอบกับการบุกรุกลักลอบตัดฟันไม้มีค่าเป็นจำนวนมาก โดยเหตุนี้ป่าอันเป็นทรัพยากรสำคัญของชาติที่ให้ความอุดมสมบูรณ์แก่ที่ดินเป็นแหล่งเกิดของน้ำ และเป็นแหล่งผลิตไม้ต้องถูกทำลายหมดไปในอัตราสูงเกินสมควรและจะเป็นผลร้ายต่อการเศรษฐกิจของประเทศในที่สุด ความจำเป็นทางเศรษฐกิจของประเทศชั้นแรก จึงได้แก่การจำแนกประเภทที่ดินออกเป็นที่ทำมาหากินและป่าสงวนทั่วประเทศกับการจัดสรรที่ดินให้ประชาชนซึ่งไม่มีที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง จำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ล้านคน

การดำเนินการในด้านนี้ จึงมีวิธีการดังต่อไปนี้

1. ให้กรมที่ดิน กรมป่าไม้ และกรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องดำเนินการจำแนกที่ดินทั่วประเทศ เพื่อให้มีเขตสงวนในขั้นต้นนี้ประมาณ 250,000 ตารางกิโลเมตร หรือ 156 ล้านไร่ เวลานี้มีเขตที่เป็นป่าอยู่ 187 ล้านไร่ ผลของการจำแนกประเภทที่ดินจะทำให้มีเนื้อที่จัดสรรให้เกษตรกรได้เพิ่มขึ้นประมาณ 30 ล้านไร่ ในหกปีข้างหน้าควรดำเนินการจำแนกประเภทที่ดินให้สำเร็จบริบูรณ์ได้

2. สงวนป่าไม้ไว้เป็นสมบัติของชาติ เป็นเนื้อที่ 156 ล้านไร่ หรือประมาณ 250,000 ตารางกิโลเมตร ต่อไปเมื่อมีพลเมืองเพิ่มขึ้นก็อาจลดลงได้เหลือ 125 ล้านไร่หรือประมาณ 200,000 ตารางกิโลเมตร แยกเป็นป่าต้นน้ำลำธาร 100,000 ตารางกิโลเมตร ในหกปีข้างหน้าจะกำหนดงบประมาณให้กรมป่าไม้ สำหรับบำรุงรักษาป่าคุ้มครองสงวนป่าและปลูกป่าเป็นจำนวนที่พอเพียงแก่การปรับปรุงการดำเนินงานให้ได้ผลตามความมุ่งหมาย

อนึ่ง การส่งเสริมให้ใช้เชื้อเพลิงแทนฟืน เช่น ลิกไนต์ ฯลฯ ก็เป็นทางช่วยสงวนป่าไปในตัวได้อย่างดีวิธีหนึ่ง

3. จัดสรรที่ดินให้ประชาชนที่ประสงค์จะทำการเพาะปลูก แต่ไม่มีที่ดินของตนเองเป็นเนื้อที่ 30 ล้านไร่ ในอนาคตเมื่อประชาชนต้องการที่ดินทำการเพาะปลูกเพิ่มขึ้นอีก ก็ยังมีที่ดินสำรองอยู่อีก 30 ล้านไร่ ” (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2503: 54-55)

วันที่ 18 เมษายน 2504 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2504 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 78 ตอนที่ 35

ในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 มีนโยบายการจัดที่ดินทำกินและเหตุการณ์ที่สำคัญ ตามลำดับเวลา ดังนี้

วันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเรื่องการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ ดังนี้

“1.ให้จังหวัดประกาศเขตป่าจะสงวนคุ้มครอง และป่าที่จะเปิดจัดสรรเพื่อเกษตรกร

2. ป่าที่สงวน หากทบวงการเมืองต้องการใช้ก็ให้ตกลงกับกระทรวงเกษตร และรับอนุมัติจาก ครม. เป็นราย ๆ ไป

3.ให้จังหวัดและอำเภอเปิดจัดสรรเพื่อเกษตรกรและเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่นตามมติ ครม. วันที่ 22 กรกฎาคม 2502 โดยไม่ต้องขอรับความเห็นชอบจากกระทรวงเกษตร

**4.ให้สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ จัดลำดับความสำคัญของโครงการสำรวจ  
จำแนกประเภทที่ดินทั่วประเทศโดยละเอียด”**

วันที่ 23 พฤษภาคม 2506 ได้มีการจัดตั้งกรมพัฒนาที่ดิน สังกัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2506 โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 80 ตอนที่ 50 ฉบับพิเศษ ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2506

วันที่ 12 พฤศจิกายน 2506 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน ดังนี้

“1. ให้กระทรวงเกษตร และกระทรวงมหาดไทย ร่วมกันพิจารณาดำเนินการอพยพ  
ราษฎรออกจากเขตป่า

2. การประมวลผลการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน รวม 15 จังหวัด และให้  
กระทรวงเกษตรฯ ดำเนินการสงวนคุ้มครองป่า รวม 345 ป่า

3. เมื่อได้ประมวลผลและจำแนกที่ดิน โดยกำหนดพื้นที่ป่าไม้ที่สมควรสงวนคุ้มครอง  
โดยแน่นอนเสร็จในจังหวัดใดแล้ว ที่ดินนอกเขตพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าวถือเป็นเขตที่ดินจัดสรรเพื่อ  
เกษตรกรรม และเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่น เป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยดำเนินการต่อไป

4. ให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ และสำนักงานประมาณ สนับสนุนให้  
กระทรวงเกษตร ได้รับงบประมาณในการดำเนินการสงวนคุ้มครองป่า การอพยพราษฎรออกจากป่า และการ  
ดูแลรักษาป่าเพื่อป้องกันการบุกรุกทำลายป่า กับให้กรมที่ดินได้รับงบประมาณสำหรับ ดำเนินการ  
จัดสรรที่ดินให้ราษฎรจับจองทำมาหากินเลี้ยงชีพตามประมวลกฎหมายที่ดินเป็นกรณีพิเศษ”

วันที่ 19 ธันวาคม 2506 พลเอกถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาล  
คณะที่ 30 ต่อรัฐสภา มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ดังนี้

“รัฐบาลจะดำเนินการพัฒนาประเทศในกิจการอันเป็นสาขาที่มีความสำคัญ คือ การ  
ชลประทาน การทางหลวง การทรัพยากรธรณี การพัฒนาที่ดิน” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,  
2540: 155)

วันที่ 7 มกราคม 2507 คณะรัฐมนตรีมีมติโอนงานจำแนกประเภทที่ดิน จากกรมที่ดิน  
กระทรวงมหาดไทย ไปให้กรมพัฒนาที่ดินดำเนินการต่อไป

ในปี 2509 นี้ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร  
พ.ศ. 2509 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 83 ตอนที่ 62 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 20 กรกฎาคม 2509  
โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ “ในการส่งเสริมพัฒนาการเกษตรของประเทศ  
จำเป็นต้องจัดให้ความช่วยเหลือทางการเงินอันเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งเพื่อเกษตรกรสามารถเพิ่ม  
ผลผลิตและรายได้การเกษตร การให้ความช่วยเหลือเช่นนั้นควรจัดขยายออกไปอย่างกว้างขวางทั้งใน  
ด้านเกษตรกรโดยตรง และในด้านกลุ่มเกษตรกรกับสหกรณ์การเกษตร การดำเนินงานให้ความ  
ช่วยเหลือทางการเงินในด้านต่างๆ เหล่านี้ควรอยู่ภายใต้การควบคุมเป็นระบบเดียวกัน เพื่อให้ได้ผล  
มั่นคงและสะดวกในการจัดหาเงินทุนเพิ่มเติม ฉะนั้นจึงสมควรจัดตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์  
การเกษตรขึ้นเป็นสถาบันในระดับชาติเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ ”

ตามมาตรา 5 ของพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้จัดตั้ง “ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร” และให้ธนาคารนี้เป็นนิติบุคคล

ในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514) บทที่ 7 การพัฒนาภูมิภาค และท้องถิ่นได้มีนโยบายการจัดที่ดินทำกินในแผนงานเศรษฐกิจชนบทมีข้อความในหน้า 106 ดังนี้

“ (3) โครงการจัดน้ำและที่ดิน เพื่อให้ราษฎรในระดับหมู่บ้านได้มีที่ดินที่สามารถประกอบอาชีพในทางการเกษตรและอาชีพอื่นๆ ได้สะดวก จึงเป็นการจำเป็นที่จะจัดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมกับเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามโครงการปรับปรุงเรื่องน้ำ และจัดที่ดินในระดับหมู่บ้านให้เหมาะสม เพื่อสร้างความมั่นคงในการประกอบอาชีพ และเป็นหนทางที่จะเพิ่มรายได้ให้ดีขึ้นและเป็นพื้นฐานที่ส่งเสริมระบบธุรกิจให้กับราษฎรต่อไป ”

นอกจากนี้ในบทที่ 9 การเกษตรและสหกรณ์ในส่วนของนโยบายการเกษตรและสหกรณ์ ได้มีนโยบายเกี่ยวกับการจัดที่ดินทำกินไว้ในหน้า 122 ดังนี้

“ 3.6 ปรับปรุงระบบการถือครองที่ดิน ให้เกษตรกรได้มีที่ดินเป็นของตนเองเพียงพอสำหรับการประกอบอาชีพในรูประบบการผลิตเพื่อการค้า มิใช่เพียงเพื่อการบริโภคภายในครอบครัว เท่านั้น รักษาขนาดการถือครองไว้มิให้ลดน้อยลงจนเป็นอันตรายในทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการปรับปรุงระบบการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรให้เป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ”

ในส่วนของนโยบายด้านสถาบันการเกษตร มีข้อความในหน้า 150 - 151 ดังนี้

“ 19. สหกรณ์ที่ดิน โครงการในด้านสหกรณ์ที่ดินประกอบด้วยงานสหกรณ์บำรุงที่ดิน งานสหกรณ์นิคม งานสหกรณ์เช่าซื้อและผู้เช่าซื้อที่ดิน และงานชุมนุมสหกรณ์

19.1 สหกรณ์บำรุงที่ดิน ขยายงานบำรุงที่ดินในเขตภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคใต้ โดยจัดตั้งสหกรณ์บำรุงที่ดินในพื้นที่ 1.24 ล้านไร่ คือในภาคกลางบริเวณโครงการชลประทานเจ้าพระยา และโครงการเขื่อนเพชร รวมพื้นที่ 400,000 ไร่ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ บริเวณโครงการชลประทานลำตะคอง ลำพระเพลิง ลำปาว น้ำพอง น้ำพูน และบริเวณท้ายอ่างเก็บน้ำทั่วไป รวมพื้นที่ 414,000 ไร่ ในภาคเหนือบริเวณโครงการชลประทานแม่วัง แม่ยม แม่ลาว แม่แตง แม่น้ำป่าสัก และฝายน้ำล้น รวมพื้นที่ 290,000 ไร่ ในภาคใต้บริเวณโครงการชลประทานทั่วไปในจังหวัด กระบี่ พัทลุง สงขลา สตูล นครศรีธรรมราช พังงา และติดตั้งเครื่องยนต์สูบน้ำ 4 จุด ในจังหวัดชุมพร นราธิวาส สุราษฎร์ธานี และพัทลุง รวมพื้นที่ดิน 140,000 ไร่ เพื่อให้ราษฎรรู้จักการรวมกลุ่มและดำเนินการร่วมกันในการจัดทำระบบส่งน้ำ การจัดสรรน้ำ การระบายน้ำ ตลอดจนการบำรุงที่ดินโดยวิธีต่างๆ เช่น การปลูกพืชตระกูลถั่ว การใช้ปุ๋ยหมัก และปุ๋ยเคมี และการปลูกพืชหมุนเวียนเพื่อบำรุงที่ดิน

19.2 สหกรณ์นิคม ดำเนินการในพื้นที่ประมาณ 271,000 ไร่ โดยเน้นหนักในภาคใต้ที่จังหวัดชุมพร และจังหวัดกระบี่ ในพื้นที่ 150,000 ไร่ ในภาคเหนือที่จังหวัดอุตรดิตถ์ กำแพงเพชร เชียงใหม่ และสุโขทัย รวมพื้นที่ 96,000 ไร่ และในภาคกลางที่จังหวัดสมุทรปราการอีก 25,000 ไร่

กิจกรรมส่วนใหญ่ของงานนิคมจะเป็นไปในรูปการจัดบริการสาธารณะในเขตนิคม ได้แก่ ถนน ระบบสาธารณูปโภค และทำการบุกเบิกก่อสร้างที่ดินให้สมาชิกประมาณ ร้อยละ 10 ของที่จัดสรร

19.3 สหกรณ์ผู้เช่าและเช่าซื้อที่ดิน ปรับปรุงสหกรณ์ประเภทนี้ในภาคเหนือและภาคใต้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ขยายงานในภาคกลางโดยจัดตั้งสหกรณ์ประเภทนี้ขึ้นในจังหวัดอยุธยา พื้นที่ 2,400 ไร่ ในปี 2510 สำหรับปีต่อไปจะพิจารณาจัดตั้งตามความเหมาะสม “ โดยใช้วิธีซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินมาจัดสรรให้เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองได้เช่าซื้อระยะยาว ”

19.4 ชุมชนสหกรณ์ที่ดิน รวบรวมสหกรณ์ขั้นปฐมที่มีวัตถุประสงค์ประเภทเดียวกันเข้าด้วยกัน และตั้งเป็นชุมชนสหกรณ์เพื่อขยายขอบเขตของธุรกิจให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ในระบบของแผนจะจัดตั้งชุมชนสหกรณ์บำรุงที่ดิน ชุมชนสหกรณ์นิคมและอุตสาหกรรม และชุมชนสหกรณ์ผู้เช่าและผู้ซื้อที่ อย่างละ 2 สมาคม รวม 6 สมาคม โดยแต่ละชุมชนจะมีเนื้อที่ไม่ต่ำกว่า 50,000 ไร่ ” (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2509: 106, 122, 150-151)

### 2.3.2 นโยบายการจัดที่ดินทำกินในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514)

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 ได้มีนโยบายการจัดที่ดินทำกินและเหตุการณ์ที่สำคัญเรียงตามลำดับเวลา ดังนี้

พ.ศ. 2511 เริ่มโครงการจัดพัฒนาที่ดินหุบกะพงตามพระราชประสงค์ จุดมุ่งหมายของการดำเนินงาน คือ การมุ่งแก้ไขปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกร ดังพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชที่ขออัญเชิญมาในที่นี้ว่า

“ มีความเดือดร้อนอย่างยิ่งว่าประชาชนในเมืองไทยจะไร้ที่ดิน และถ้าไร้ที่ดินแล้วก็จะทำงานเป็นทาสเขา ซึ่งเราไม่ปรารถนาที่จะให้ประชาชนเป็นทาสคนอื่น แต่ถ้าเราสามารถที่จะขจัดปัญหานี้ โดยเอาที่ดินจำแนกจัดสรรอย่างยุติธรรม อย่างที่มีการจัดตั้งจะเรียกว่านิคม หรือจะเรียกว่าหมู่หรือกลุ่ม หรือสหกรณ์ก็ตาม ก็จะทำให้คนที่ไม่มีชีวิตแร้นแค้นสามารถที่จะพัฒนาตัวเองขึ้นมาได้ ”

ในพ.ศ. 2511 ได้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 โดยให้ยกเลิกพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 และพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2504 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2511 เล่ม 85 ตอนที่ 55 (ฉบับพิเศษ)

“เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช 2485 และพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2504 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ไม่เหมาะสมกับกาลสมัย และต้องการนำบทบัญญัติที่ใช้ร่วมกันได้ ซึ่งเคยกำหนดแยกไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองหรือนิคมกสิกรรม และนิคมเกลือ ในรูปสหกรณ์ต่างๆ นั้น มารวมไว้ในพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพฉบับใหม่นี้เสียด้วยกัน ส่วนพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งนิคมที่จะมีขึ้นในโอกาสต่อไปนั้น ต้องการให้มีแต่เพียงการกำหนดประเภทนิคมและแผนที่กำหนดแนวเขตที่ดินที่จะจัดตั้งนิคมเท่านั้น”



วันที่ 25 มีนาคม 2512 จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายรัฐบาลคณะที่ 31 ต่อรัฐสภาโดยมีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกิน ดังนี้

**“ในส่วนที่เกี่ยวกับการเสริมสร้างความอยู่ดีกินดีของประชาชนนั้น รัฐบาลนี้ถือว่าเป็นนโยบายสำคัญอันหนึ่งที่จะต้องกระทำโดยจะขยายโครงการพัฒนาท้องถิ่นออกไปให้กว้างขวางทั่วทั้งประเทศ จะจัดตั้งนิคมสร้างตนเองเพิ่มขึ้นจะพยายามช่วยให้ประชาชนทั่วไปได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ตามกำลังความสามารถของตนเองและครอบครัว จะส่งเสริมให้ประชาชนได้รับความสะดวกในการประกอบอาชีพสุจริตตามที่ตนถนัดอย่างจริงจัง”** (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 160)

วันที่ 8 กรกฎาคม 2512 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องการจัดที่ดินให้ราษฎรที่ไม่มีที่ทำกินและที่บุกรุกไปทำกินในที่สงวนหวงห้าม กรม. มีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ คือ

1. ให้กรมประชาสงเคราะห์เร่งรัดจัดตั้งนิคมประชาสงเคราะห์ในจังหวัดที่ไม่มีนิคม ที่มีอยู่แล้วให้เร่งขยายและรับคนเพิ่ม
2. การจัดที่ดินทำกิน การจับจองที่ดินของราษฎร ให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเร่งดำเนินการและให้ประสานนโยบายไปทำนองเดียวกัน
3. ป่าที่ราษฎรบุกรุกควรพิจารณา
  - ถอนการสงวน ถอนไม่ได้ก็ให้ราษฎรเช่า
  - ถ้าต้องการป่าสงวนไว้ก็ให้หาที่ดินมาให้ราษฎร
4. ให้ถือนโยบายจัดที่ดินทำกินให้ราษฎรเป็นนโยบายสำคัญของชาติ ให้ทุกหน่วยราชการให้ความร่วมมือทั้งเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ตามความจำเป็น
5. เรื่องงบประมาณให้สำนักงานงบประมาณร่วมพิจารณาสนับสนุน
6. ให้ราษฎรที่รับประโยชน์จากที่ทำกินนี้ได้ที่ดินเป็นของตนเอง และห้ามการโอนเปลี่ยนกรรมสิทธิ์หรือตกเป็นของนายทุน

วันที่ 12 ธันวาคม 2512 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่อง การจัดที่ดินให้ราษฎรที่ไม่มีที่ทำกิน และที่บุกรุกเข้าไปทำกินในที่สงวนหวงห้าม ขยายมติ กรม. เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2512 ที่ทางกระทรวงมหาดไทยเสนอไว้ ดังนี้

1. ให้ถือเป็นโครงการเร่งรัดพิเศษ
2. กระทรวงมหาดไทยได้เสนองบประมาณไว้ 16 ล้านบาท
3. กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งคณะกรรมการส่วนกลางขึ้นเรียกว่า **“คณะกรรมการพิจารณาเร่งรัดการจัดที่ดิน”** มีป่าไม้เขตร่วมเป็นกรรมการด้วย
4. ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดตั้ง **“คณะกรรมการเร่งรัดการจัดที่ดินส่วนจังหวัด”** มีคณะกรรมการป่าสงวนแห่งชาติร่วมเป็นกรรมการด้วย
5. ให้คณะกรรมการเร่งรัดการจัดที่ดิน ทั้งส่วนกลางและส่วนจังหวัดร่วมกันพิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไรให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกระทรวงมหาดไทย
6. ให้คณะกรรมการเร่งรัดการจัดที่ดินส่วนจังหวัด พิจารณาดำเนินการสอบสวนสิทธิของราษฎร ทั้งในป่าสงวนแห่งชาติและป่าที่ยังไม่สงวน

7. หลักเกณฑ์ในการพิจารณาเกี่ยวกับการบุกรุกป่าสงวนหรือสิทธิของราษฎรในเขตป่าสงวน
8. ในการไปรังวัดสอบสวนสิทธิของราษฎร ตาม พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ ควรออก นส. 3 เสียด้วย
9. ที่ดินสาธารณะประโยชน์หรือที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ ให้คณะกรรมการฯ พิจารณาสอบสวนเช่นเดียวกับป่าสงวนแห่งชาติ
10. ที่ดินยังไม่ได้สงวน และมีกรณีพิพาทโต้แย้งสิทธิให้ใช้มาตรา 25 ของประมวลกฎหมายที่ดินดำเนินการ
11. เมื่อได้กันเขตแล้วและทางการได้กันเขตให้เข้าหรือให้อยู่ในเขตป่าสงวนแล้ว ให้ผู้นั้นเป็นผู้ช่วยเจ้าพนักงานที่จะแจ้งว่ามีผู้บุกรุกป่า ก็ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการจับกุมฟ้องร้องต่อศาลโดยเด็ดขาด

### 2.3.3 นโยบายการจัดที่ดินทำกินในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519)

แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) มีแผนที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกิน ในบทที่ 1 สาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมสาขากการเกษตรและชลประทาน หน้า 51 มีข้อความว่า

*“ส่วนในด้านระบบถือครองที่ดินนั้น นโยบายด้านนี้คือเร่งดำเนินการให้เกษตรกรได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินของตนเองกับทั้งป้องกันมิให้เกษตรกรต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตน ตลอดจนให้ความเป็นธรรมและความมั่นใจในเสถียรภาพแก่ผู้ปรับปรุงโครงการจัดที่ดินให้แก่ราษฎร และดำเนินการเป็นพิเศษที่จะช่วยเหลือเกษตรกรผู้มีรายได้น้อย”* (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2514: 51)

นอกจากนี้ในบทที่ 8 การเกษตรและชลประทานยังมีมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกิน เรื่องระบบการถือครองที่ดิน หน้า 248 ดังนี้

**ระบบถือครองที่ดิน** เพื่อสนองนโยบายรัฐบาลในการที่จะจัดหากรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่เกษตรกร มีมาตรการสำคัญในเรื่องนี้ดังต่อไปนี้

1. ขยายกองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกรให้กว้างขวางออกไป ด้วยการจัดซื้อที่ดิน การเกษตรมาพัฒนาและจัดสรรให้ราษฎรเข้าถือครองในรูปเช่าซื้อระยะยาว ในรูปสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร โดยจะเน้นหนักภาคกลางก่อนเพราะมีผู้เช่าซื้อระยะยาว ในรูปสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร โดยจะเน้นหนักภาคกลางก่อนเพราะมีผู้เช่าจำนวนมากสูงกว่าภาคอื่นๆ
2. ขยายและปรับปรุงโครงการจัดหาที่ดินให้แก่ราษฎร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นงานของกระทรวงมหาดไทยและพัฒนาการแห่งชาติ

ในส่วนโครงการสหกรณ์ที่สำคัญ ได้มีแผนของขยายการดำเนินงานในหน้า 151-152 ดังนี้

**“(ข) สหกรณ์นิคม** มีโครงการที่สำคัญ คือ โครงการจัดตั้งและส่งเสริมสหกรณ์นิคมภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ เพื่อดำเนินการขยายพื้นที่จัดสหกรณ์นิคมเพิ่มขึ้นอีกประมาณ 600,000 ไร่ ในภาคเหนือ ที่อำเภอฮอด จ.เชียงใหม่ อำเภอดอนตาล อำเภอมุกดาหาร จังหวัดนครพนม อำเภอปัว จังหวัดน่าน อำเภอเพ็ญ จังหวัดอุดรธานี อำเภอบ้านกรวด จังหวัดบุรีรัมย์ 6 แห่ง พื้นที่ 300,000 ไร่

ในภาคใต้ อำเภอสี่เกา จังหวัดตรัง อำเภอปากพะยูน จังหวัดนครศรีธรรมราช และอำเภอกาญจนดิษฐ์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี พื้นที่ 240,000 ไร่ และในภาคกลางที่จังหวัดปราจีนบุรีอีก 10,000 ไร่ กิจกรรมส่วนใหญ่ของสหกรณ์นิคมจะเป็นในรูปการจัดบริการสาธารณะในเขตนิคม ได้แก่ ถนน ระบบส่งน้ำและส่วนใหญ่ของสหกรณ์นิคมจะเป็นในรูปการจัดบริการสาธารณะในเขตนิคม ให้แก่ถนน ระบบส่งน้ำ และการบุกเบิกก่อสร้างที่ดินให้สมาชิก การให้เงินกู้ และการส่งเสริมการผลิตของสมาชิก

(ค) **สหกรณ์การเช่าและเช่าซื้อที่ดิน** มีโครงการที่สำคัญ คือ โครงการสหกรณ์การเช่าและเช่าซื้อที่ดิน ในภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ เพื่อปรับปรุงสหกรณ์ประเภทนี้ในภาคต่างๆ ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น” (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2514: 51, 248, 251-252)

วันที่ 10 มีนาคม 2515 ได้มีการประกาศใช้ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (2515) ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินและออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 89 ตอนที่ 37 (ฉบับพิเศษ) โดยมีรายละเอียดดังนี้

หมวด 1 บททั่วไป

หมวด 2 การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแต่ไม่ได้แจ้งการครอบครอง

หมวด 3 การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

หมวด 4 การขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะรายโดยมิได้แจ้งการครอบครอง

หมวด 5 การออกโฉนดที่ดินและการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในกรณีที่ดินที่แตกต่างกับหลักฐานแจ้งการครอบครอง

วันที่ 24 เมษายน 2515 ได้มีการประกาศใช้ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515) ว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการแจ้งและออกคำสั่งแก่ผู้ฝ่าฝืนมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2515 ใช้บังคับ ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 89 ตอนที่ 64 (ฉบับพิเศษ)

วันที่ 24 เมษายน 2515 ได้มีการประกาศใช้ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2515) ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินและออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 89 ตอนที่ 64 (ฉบับพิเศษ) โดยมีสาระสำคัญ คือ การยกเลิกข้อความในข้อ 3 แห่งระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2515)

วันที่ 29 กันยายน 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 98 ตอนที่ 145 เรื่องกฎหมายบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีเหตุผลดังนี้

**“โดยที่คณะปฏิวัติได้พิจารณาเห็นว่า กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้ใช้บังคับมาเป็นเวลากว่ายี่สิบปีแล้ว บทบัญญัติของกฎหมายบางมาตราไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบของข้าราชการบางตำแหน่ง และประกอบกับคณะปฏิวัติได้จัดระเบียบ**

**กระทรวง ทบวง กรม เสียใหม่ สมควรปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับกลไกการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินได้เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น”**

วันที่ 29 กันยายน 2515 ได้มีการยุบกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ เล่ม 89 ตอนที่ 145 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ให้กรมพัฒนาที่ดินย้ายไปสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ได้มีนโยบายการจัดที่ดินทำกินและเหตุการณ์ที่สำคัญ ตามลำดับเวลาดังนี้

ปลายเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2517 มีชาวนาในอำเภอท่าตะโก อำเภอหนองบัว และอำเภอยะรัง จังหวัดนครสวรรค์ ประมาณ 50 คน เดินทางมาร้องเรียนต่อนาย สัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี ที่ทำเนียบรัฐบาล เพื่อขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับที่ดินทำกิน เนื่องจากถูกนายทุนข่มขู่และบุกรุกเพื่อยึดที่ดินที่ได้ขายขาดมาให้อแล้วเป็นเวลานานกลับคืน ( สยามรัฐ, 27 พฤษภาคม 2517 )

วันที่ 4 มิถุนายน 2517 นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งที่ สสร 32/2517 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองเพื่อช่วยเหลือชาวไร่ชาวนาที่เดือดร้อนจากเจ้าของที่ดินและนายทุน โดยให้คณะกรรมการที่ตั้งขึ้น เปรียบเทียบความตกลงระหว่างเจ้าของที่ดินกับชาวไร่ชาวนา

วันที่ 7 มิถุนายน 2517 นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายรัฐบาลชุดที่ 34 ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีข้อความที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ดังนี้ :-

**“จะจัดที่ดินทำกินให้ชาวไร่ ชาวนาที่เดือดร้อน ให้ได้รับความเป็นธรรมโดยรวดเร็วจะวางรากฐานและแนวทางปฏิบัติในการปฏิรูประบบการศึกษาและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”**  
(สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 181, 184 )

วันที่ 24 มิถุนายน 2517 ชาวนาได้เดินขบวนเรียกร้องอีกครั้งหนึ่งขอให้พิจารณาความช่วยเหลือเสียใหม่เพราะการแก้ไขโดยใช้มาตรา 17 ดังกล่าวแล้วยังมิบรรลุผล ต่อมาในวันที่ 29 มิถุนายน 2517 สถาบันนิสิตนักศึกษาธรรม 9 แห่งร่วมกับตัวแทนชาวนา นำข้อมูลเสนอนายกรัฐมนตรีให้รัฐบาลช่วยเหลือรวม 6 ข้อ (มหาชนรายสัปดาห์ 6 ธันวาคม 2517 )

วันที่ 11 กรกฎาคม 2517 นายไข่ วังตระกูล ตัวแทนชาวนาจังหวัดพิษณุโลกได้เข้าพบ ดร. ประกอบ หุตะสิงห์ รองนายกรัฐมนตรี แจ้งให้ทราบว่าขณะนั้นชาวนาถูกนายทุนและเจ้าของที่ดินฟ้องร้องไปแล้ว 20 ราย ในเขตอำเภอวังทอง และ บางกระทุ่ม ขอให้รัฐบาลดำเนินการอย่างโดยหนึ่งโดยเร่งรีบ (ประชาชาติไทย วันเสาร์ที่ 13 กรกฎาคม 2517 )

วันที่ 13 สิงหาคม 2517 คณะรัฐมนตรี มีมติเรื่อง นโยบายเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้เป็นการถาวร กรม. ลงมติเห็นชอบในนโยบายเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้เป็นการถาวรตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ โดยให้เสนอโครงการในรายละเอียดให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาเป็นการด่วน และให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาสนับสนุนในเรื่องการเงินต่อไป

ข้อเสนอของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ คือ

1. เร่งรัดจัดสรรที่ดินสำหรับการเกษตร เพื่อสนองความต้องการของประชาชน และให้พิจารณางบประมาณเป็นพิเศษ
2. ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะได้จัดตั้งกรรมการเพื่อดำเนินการแบ่งออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนที่จะจัดบำรุงและสร้างสรรให้เป็นป่าถาวรต่อไป อีกส่วนหนึ่งจะผ่อนผันให้ราษฎรอาศัยอยู่ทำมาหากินแต่ไม่ให้กรรมสิทธิ์
3. ขอตตั้งศูนย์อนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ตามแหล่งต่าง ๆ ที่มีป่าไม้หนาแน่น
4. ขอให้สนับสนุนโครงการปลูกสร้างสวนป่าโดยงบประมาณและเงินกู้
5. ให้สัมปทานป่าไม้แก่บริษัททำไม้จังหวัด พยอยยกเลิกสัมปทานเอกชน สัมปทานที่อยู่ในระหว่างพิจารณาแต่ยังไม่ได้ดำเนินการหรือกระทำผิดระเบียบข้อบังคับให้ยกเลิก
6. สนับสนุนโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้ไม้เป็นวัตถุดิบขี้ผึ้งบางประเภท รวมทั้งในรูปสหกรณ์หรือบริษัทมหาชน โดยมีหลักการให้บริษัทเหล่านั้นมีส่วนร่วมช่วยในการบำรุงรักษาป่า

วันที่ 7 ตุลาคม 2517 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 91 ตอนที่ 69 หมวด 3 สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 39 ได้บัญญัติเรื่องการเวนคืนที่ดินไว้ดังนี้

**“มาตรา 39 สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองขอบเขตแห่งสิทธิ และการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย**

**“การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทำขวัญภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิ บรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย**

**การกำหนดค่าทำขวัญตามวรรคสาม ให้คำนึงถึงการได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม ”**

ในหมวด 5 แผนนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 77, 78, 80, และ 81 มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินดังนี้

**“ มาตรา 77 รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อม และความงามทางธรรมชาติ รวมทั้งป่าไม้ ต้นน้ำ ลำธาร และน่านน้ำ**

**มาตรา 78 รัฐพึงส่งเสริมการค้าทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในทาง เศรษฐกิจแก่ประชาชนชาวไทย โดยไม่ขัดกับหลักการอนุรักษ์ธรรมชาติ**

**มาตรา 80 รัฐพึงจัดระบบการถือกรรมสิทธิ์และการครอบครองที่ดินเพื่อประโยชน์แห่งการ ส่งเสริมเกษตรกรรมหรืออุตสาหกรรม และพึงกำหนดพันธะให้เจ้าของที่ดินใช้ที่ดินให้เป็นประโยชน์ตามความเหมาะสมแก่สภาพของที่ดิน**

**มาตรา 81 รัฐพึงส่งเสริมให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ และสิทธิในที่ดิน เพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดินและวิธีการอื่น ”**

วันที่ 25 มกราคม 2518 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ เรื่องนโยบายอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราวตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ

#### กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอว่า

1. ป่าสงวนแห่งชาติที่มีสภาพเสื่อมโทรม ควรมอบให้สถาบันเกษตรกรรับไปดำเนินการในรูปของนิคม และตามนัยกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
2. ป่าสงวนแห่งชาติที่ยังมีสภาพเป็นป่าอยู่ ควรจะพิจารณาอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ได้ในกรณีที่ไม่เป็นการทำลายป่า หรือไม่ทำให้ป่าเสียหาย

วันที่ 5 มีนาคม 2518 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 54 (ฉบับพิเศษ)

“เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตร ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางการเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันปรากฏว่าเกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อนเนื่องจากต้องสูญเสีย สิทธิในที่ดิน และกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราผลิตผลเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจาก ระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลิตผลตลอดมา ซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครอง และการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก ซึ่งเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด โดยวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้ เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ทั้งนี้เพื่อเป็นการสนองแนวนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำ ในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น”

วันที่ 6 มีนาคม 2518 ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 35 ต่อสภาผู้แทนราษฎร มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ดังนี้

“รัฐบาลนี้จะเร่งรีบดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และจัดที่ดินในเขตป่าสงวนที่หมดสภาพเป็นป่าแล้วและมีใช้ต้นน้ำลำธาร นำมาปรับปรุงและจัดสรรให้ราษฎรได้เข้าครอบครองทำกิน และจะจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดิน ” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 180)

วันที่ 19 มีนาคม 2518 ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 36 ต่อสภาผู้แทนราษฎร มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินโดยมอบหมายให้สภาตำบลดำเนินการ ดังนี้

“รัฐบาลนี้จึงได้กำหนดนโยบายส่งเสริมการบริหารท้องถิ่นโดยสภาตำบลไว้เป็นนโยบายเร่งด่วนประการหนึ่ง กล่าวคือ รัฐบาลนี้จะดำเนินการให้สภาตำบลเป็นหน่วยมูลฐานทางประชาธิปไตยและทางเศรษฐกิจ โดยจะมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการปกครองตนเองอย่างเต็มที่ เช่น ก.วางแผนพัฒนาตำบลทั้งระยะสั้นและระยะยาว พร้อมทั้งจัดทำงบประมาณและติดตามการปฏิบัติงาน

ข. มีอำนาจในการเก็บภาษีที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่

**ค. บริหารการสาธารณสุขและสถานอนามัย**

**ง. ควบคุมและดำเนินการสำรวจและปักหลักเขต เพื่อการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของ เกษตรกรเพื่อให้การออกเอกสารสิทธิในที่ดินกระทำได้ครบถ้วนภายใน 4 ปี ตำบลใดเมื่อได้มีการกำหนดเขตกรรมสิทธิ์ที่ดินและออกเอกสารสิทธิครบถ้วนแล้ว จึงจะมอบหมายให้ตำบลนั้นดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามแผนรวมของราชการส่วนกลางต่อไปทันที”** (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 199)

วันที่ 4 เมษายน 2518 นายกรัฐมนตรีมีหนังสือที่ สร. 0203/4381 ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ให้อนุญาตให้ราษฎรที่บุกรุกอยู่ในป่าสงวนแห่งชาติอยู่ทำกินต่อไปได้มิให้มีการจับกุม ผลต่อเนื่องจากนโยบายทางการเมืองฉบับนี้ พื้นที่ป่าไม้ในระหว่างปี 2519–2521 ถูกบุกรุกทำลายถึงจำนวน 14.5 ล้านไร่ เฉลี่ยปีละ 7.25 ล้านไร่ ซึ่งมีจำนวนเกือบสองเท่าของพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกบุกรุกทำลายในระหว่างปี 2516 – 2519 (TDRI, 1988: 153)

จากการบุกรุกป่าอย่างรุนแรงเกิดขึ้นไม่สามารถหยุดยั้งได้ เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2518 คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติ เรื่องแผนงานจัดที่ดินให้แก่ราษฎรในหมู่บ้านป่าไม้ คือ

1. ให้จัดที่ดินให้ราษฎรได้อยู่อาศัยในหมู่บ้านป่าไม้ในเขตป่าสงวนที่เสื่อมโทรมแล้ว
2. ขอจัดตั้งกองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ
3. ขอตั้งคณะกรรมการอำนวยการโครงการจัดหาที่ดินให้เกษตรกรในเขตป่าสงวน

แห่งชาติ ซึ่งเสื่อมสภาพแล้ว

การจัดตั้งหมู่บ้านป่าไม้นี้เป็นการเพิ่มวิธีการจัดที่ดินขึ้นอีกรูปแบบหนึ่ง จากที่ดำเนินการมาในรูปนิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์และการปฏิรูปที่ดิน



ที่ สร. 0203/4381

สำนักนายกรัฐมนตรี

4 เมษายน 2518

เรื่อง ราษฎรเข้าทำกินในที่ป่าสงวนแห่งชาติ

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ด้วยมีราษฎรเป็นจำนวนมากได้ร้องเรียนขอความเป็นธรรม ในกรณีที่ถูกเจ้าหน้าที่จับกุม เนื่องจากได้รุกเข้าไปทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ จึงสมควรจะได้วางมาตรการแก้ไขปัญหาระเบิดดังต่อไปนี้ คือ

1. กรณีที่ราษฎรเข้าทำไร่นาในป่าสงวน ทำให้ป่าสงวนนั้นหมดสภาพเป็นป่าแล้ว ให้ราษฎรที่ทำกินอยู่นั้นคงอยู่ทำกินต่อไปได้และให้เจ้าหน้าที่สอบถามว่า ราษฎรที่ทำกินอยู่นั้นทำกินเองหรืออย่างไร แล้วรายงานไปให้ทราบโดยด่วน เพื่อจะได้ดำเนินการให้ราษฎรเข้าทำกินโดยชอบด้วยกฎหมายต่อไป
2. ราษฎรที่รุกเข้าทำกินตามข้อ 1 ถ้าถูกเจ้าหน้าที่จับกุมคุมขังไว้ก็ให้เจ้าหน้าที่ปล่อยตัวไป และถ้าราษฎรผู้นั้นจะเข้าทำกินในที่นั้น ก็ให้เข้าทำกินได้
3. ตั้งแต่บัดนี้ไป ห้ามบุกรุกป่าสงวนเป็นการเด็ดขาดหากบุกรุกเข้าไปย่อมเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายจะถูกดำเนินการตามกฎหมายต่อไป โดยให้เจ้าหน้าที่ประกาศให้ราษฎรทราบทั่วกันด้วย

จึงเรียนมาเพื่อจะได้ดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(ลงนาม) ศึกฤทธิ ปราโมช  
(หม่อมราชวงศ์ศึกฤทธิ ปราโมช)  
นายกรัฐมนตรี



วันที่ 29 เมษายน 2518 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องแผนงานจัดที่ดินให้แก่ราษฎรในรูปหมู่บ้านป่าไม้ กรม. ลงมติเห็นชอบตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ คือ

- “ 1.ให้จัดที่ดินให้ราษฎรได้อยู่อาศัยในรูปหมู่บ้านป่าไม้ในเขตป่าสงวนที่เสื่อมโทรมแล้ว
- 2.ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ร่วมกันพิจารณาแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายป่าต้นน้ำลำธารในภาคเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือให้ลุกล่งไป
- 3.ให้สำนักงานประมาณตั้งงบประมาณตามโครงการหมู่บ้านป่าไม้ให้แก่กรมป่าไม้ในปี 2518 รวม 50 ล้านบาท เพื่อให้หมู่บ้านนี้เป็นหมู่บ้านเกษตรสหกรณ์ต่อไป
4. ขอจัดตั้งกองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ
- 5.ขอตั้งคณะกรรมการอำนวยการโครงการจัดหาที่ดินให้เกษตรกร ในเขตป่าสงวนซึ่งเสื่อมสภาพแล้ว ”

กรม. ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทำรายละเอียดโครงการและให้ตกลงกับสำนักงานประมาณเรื่องงบประมาณ ในข้อ 3

วันที่ 8 มิถุนายน 2518 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องทบทวนมติคณะรัฐมนตรี และคำสั่งเกี่ยวกับการป่าไม้ กรม. ลงมติ

- “ 1. ให้ยกเลิกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องราษฎรเข้าทำกินในป่าสงวนแห่งชาติ ลงวันที่ 4 เมษายน 2518
2. ในกรณีที่ได้ออกเอกสารสิทธิ์ ซึ่งออกโดยอาศัยคำสั่งนายกรัฐมนตรี ตามข้อ 1 ไปแล้วให้ดำเนินการเพิกถอนเอกสารดังกล่าวเสียทั้งสิ้น
3. ผู้ที่เข้าไปทำกินในป่าสงวนแห่งชาติอยู่แล้วคงให้อยู่อาศัยทำกินต่อไปได้ และตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป ห้ามมิให้ผู้ใดบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติเป็นอันขาด หากบุกรุกเข้าไปให้เจ้าหน้าที่ทำการจับกุมดำเนินการตามกฎหมายทุกกรณี ทั้งนี้ให้เจ้าหน้าที่ประกาศให้ราษฎรทราบทั่วไป”

วันที่ 11 กรกฎาคม 2518 นายกรัฐมนตรีมีหนังสือที่ สร. 0704/2109 เรื่อง ราษฎรเข้าทำกินในป่าสงวนแห่งชาติ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดังนี้



ด่วนมาก  
ที่ สร. 0704/2109

สำนักนายกรัฐมนตรี

11 กรกฎาคม 2518

เรื่อง ราษฎรเข้าทำกินในป่าสงวนแห่งชาติ

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

อ้างถึง หนังสือด่วนมาก สร. 0203/4381 ลงวันที่ 4 เมษายน 2518

ตามหนังสือที่อ้างถึงข้อ 1 ได้อนุญาตให้ราษฎรเข้าทำกินในป่าสงวนที่หมดสภาพเป็นป่าแล้วต่อไปตั้งความละเอียดแจ้งแล้วนั้น บัดนี้ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย รายงานว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นผู้ดำเนินการตามโครงการพัฒนาที่ดินในท้องที่หมู่บ้านทุ่งลุยลาย อำเภอกอนสาร จังหวัดชัยภูมิ ตามพระราช ประสงค์ โดยอพยพราษฎร 1,096 ครอบครัว ออกจากป่าสงวนแห่งชาติ หมายเลข 10 ไปอยู่ที่จัดสรรให้ เพื่อปลูกป่าทดแทนป่าที่ถูกทำลายไป งานนี้ได้สำเร็จไปแล้วบางส่วน บัดนี้โครงการดังกล่าวต้องหยุดชะงักลง เพราะราษฎรยึดถือหนังสือที่อ้างถึง ไม่ยอมอพยพไปอยู่ยังที่ดินที่จัดสรรให้

เพื่อให้โครงการฯ ดำเนินต่อไปได้ จึงขอใ้คงใช้มาตรการตามความในหนังสือที่อ้างถึง ในบริเวณป่าสงวนแห่งชาติหมายเลข 10 แต่ต้องให้ราษฎรได้เก็บเกี่ยวพืชผลฤดูนี้เสียก่อน

จึงเรียนมาเพื่อจะได้ดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(ลงนาม) ศึกฤทธิ์ ปราโมช  
(หม่อมราชวงศ์ศึกฤทธิ์ ปราโมช)  
นายกรัฐมนตรี

วันที่ 9 กันยายน 2518 คณะรัฐมนตรีมีมติให้จัดตั้งหมู่บ้านสหกรณ์สันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ โดยนำที่ดินป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมประมาณ 10,000 ไร่ ที่ตำบลคอนหลวย อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ จัดให้แก่ราษฎรประมาณ 500 ครอบครัว

วันที่ 16 ตุลาคม 2518 มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 215

วันที่ 30 เมษายน 2519 ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาล คณะที่ 37 ต่อสภาผู้แทนราษฎร มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินซึ่งอยู่ในนโยบายเร่งด่วน ดังนี้

“จะเร่งทำการปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองในแต่ละปี เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 จะจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองประมาณ 40,000 ถึง 50,000 ครอบครัว

จะช่วยเหลือเกษตรกรในด้านการชลประทาน การปรับปรุงดิน การใช้พันธุ์พืช และการซื้อปุ๋ยในราคาต่ำ” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 204)

วันที่ 14 กันยายน 2519 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องทบทวนมติ ครม. และคำสั่งเกี่ยวกับ การป่าไม้ ให้แก้ไขมติ ครม. ในเรื่องนี้เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2518 ข้อ 3 เสียใหม่เป็นดังนี้

“3. ผู้ที่เข้าไปทำกินในป่าสงวนแห่งชาติอยู่แล้วคงให้อยู่อาศัยทำกินต่อไปได้ เว้นแต่ป่าสงวนแห่งชาตินั้นเป็นป่าซึ่งได้รับอนุญาตจาก ครม. ให้ดำเนินการตามโครงการของรัฐบาล และตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป ห้ามมิให้ผู้ใดบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติเป็นอันขาด หากบุกรุกเข้าไปให้เจ้าหน้าที่ทำการจับกุมดำเนินการตามกฎหมายทุกราย ทั้งนี้ให้เจ้าหน้าที่ประกาศให้ราษฎรทราบทั่วกัน”

#### 2.3.4 นโยบายการจัดที่ดินทำกินในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) ได้กำหนดแผนที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินไว้ในส่วนที่ 3 แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเฉพาะเรื่อง บทที่ 1 การพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรหลักทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม โดยมีแนวทางและมาตรการในข้อ 1.5 หน้า 161 ดังนี้

##### “1.5 แนวทางและมาตรการแก้ไขปัญหา

การที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและอยู่อาศัยในระยะยาวให้บรรลุผลสำเร็จนั้นจะดำเนินการในลักษณะดังต่อไปนี้

**1.5.1 เป้าหมายส่วนรวม** เพื่อให้การดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดที่ดิน ซึ่งหน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาลเสนอเข้าบรรจุไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (2520-2524) มีความสัมพันธ์กันและมุ่งไปสู่เป้าหมายเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาที่เป็นอยู่ในปัจจุบันให้ได้ผลอย่างจริงจัง จึงได้กำหนดเป้าหมายส่วนรวมดังนี้ คือ

(1) ดำเนินการแก้ไขปัญหาในเขตพื้นที่ที่มีเกษตรกรเป็นผู้เช่าที่ดิน ร้อยละ 40 ขึ้นไปให้มีที่ดินเป็นของตนเองให้ได้มากที่สุด

(2) สนองความต้องการของผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีเพียงเล็กน้อยไม่พอเพียงกับการดำรงชีพของครอบครัว โดยเฉพาะเกษตรกรที่ได้ยื่นคำร้องเรียนขอมีที่ดินทำกินไว้แล้วกับทางราชการ

(3) ดำเนินการจัดที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติหรือ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตให้สูงขึ้น

(4) เร่งรัดโครงการที่หน่วยราชการดำเนินการอยู่ก่อนแล้วทั่วราชอาณาจักร

(5) โครงการที่จะดำเนินการใหม่ ต้องมีส่วนที่จะเข้าไปแก้ไข ปัญหาการถือครองที่ดิน การไม่มีที่ดินทำกิน และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและการเพิ่มผลผลิต

(6) การจัดสรรที่ดินให้ราษฎรทำกินจะกำหนดขนาดที่ดินให้เหมาะสมกับพืชที่จะปลูก

### 1.5.2 แก้ปัญหาการเช่าที่ทำกินและการจัดที่ดิน

(1) ควบคุมการเช่านาให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. ควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 อย่างจริงจัง โดยให้มีหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งรับผิดชอบโดยตรง

(2) สนับสนุนโครงการจัดที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ และโครงการปฏิรูปที่ดิน เน้นหนักในด้านงานจัดที่ดินในเขตที่มีปัญหาเร่งด่วน ส่วนในด้านการปรับปรุงทาง เกษตรนั้นก็จะได้ให้ความสำคัญสูงเช่นกัน แต่ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของงบประมาณแผ่นดิน

(3) เน้นหนักในด้านการพิจารณาคุณสมบัติของบุคคลที่ว่าจะให้ความช่วยเหลือจัดที่ดินให้ โดยควรระบุให้ชัดเจนว่าผู้ที่มีที่ดินทำกินแต่ละประเภทของการเกษตรหรือแต่ละประเภทของพืชผลอย่างละจำนวนไม่เกินเท่าใดจึงจะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้ โดยให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องพิจารณาปรับปรุงระบบการสอบสวนคุณสมบัติของผู้รับความช่วยเหลืออย่างเคร่งครัด

(4) จัดให้มีการดำเนินการจัดที่ดินให้แก่ราษฎรของรัฐบาลทุกโครงการเข้าอยู่ในโครงสร้างของงานปฏิรูปที่ดินแห่งชาติเพื่อให้แนวคิดและมาตรการต่างๆ เป็นแนวเดียวกัน

### 1.5.5 มาตรการเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินทำกิน

(1) ดำเนินการให้ความมั่นใจในด้านกรรมสิทธิ์ที่ดินทำกินนอกเขตป่าสงวน โดยการสนับสนุนโครงการออก น.ส.3 ทั่วประเทศให้เสร็จสิ้นภายใน 2524 ซึ่งกรมที่ดินได้เตรียมโครงการไว้แล้ว

(2) จัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินให้ถูกต้องกับข้อเท็จจริง โดยยึดถือหลักการว่าพื้นที่นั้นเป็นพื้นที่สงวนหรือไม่ ซึ่งตามข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อมีราษฎรอาศัยอยู่หนาแน่นในเขตเมืองหรือเขตพื้นที่ทำการเกษตร ซึ่งไม่มีประโยชน์ที่จะสงวนเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรแล้ว เมื่อทางราชการเห็นว่าไม่สมควรจะรักษาไว้เป็นพื้นที่สงวนต่อไปให้ดำเนินการเพิกถอนและออกเอกสารสิทธิ์ให้แก่ราษฎร ในการนี้จะต้องมีขั้นตอนในการดำเนินการให้ชัดเจน ในเรื่องของป่าสงวนจะต้องให้กรมป่าไม้เป็นผู้วางหลักเกณฑ์ และในด้านที่สงวนอื่นๆ จะมอบให้กรมที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการ

### 1.5.8 ปรับปรุงการประสานงาน

- (1) จัดตั้งหน่วยบริหารเกี่ยวกับการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรขึ้นเป็นหน่วยเดียวกันโดยรวมหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นทบวงมีรัฐมนตรีรับผิดชอบโดยตรง
- (2) สมควรมอบหมายให้คณะที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลพิจารณาประมวลกฎหมายคำสั่ง และคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับโครงการจัดที่ดินของส่วนราชการต่างๆ ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากให้มีลักษณะเป็นระบบสอดคล้องสัมพันธ์กัน และเพื่อให้มีการดำเนินงานภายใต้การควบคุมอำนาจการและประสานงานอย่างมีเอกภาพ
- (3) จัดให้มีหน่วยงานบริหารงานกลางเกี่ยวกับการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎร รวมทั้งเป็นผู้กลั่นกรองโครงการและงบประมาณเกี่ยวกับการจัดที่ดินตามแผนการ ซึ่งได้กำหนดระยะเวลาไว้ 5 ปี (2520-2524) อย่างรัดกุม และในกรณีที่มีการเสนอโครงการเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินหรือปรับปรุงที่ดิน เพื่อของบประมาณดำเนินการโครงการแต่ละปี ควรจะได้เป็นไปตามแผนจัดที่ดินระยะยาวที่ได้วางไว้อย่างเคร่งครัด เพื่อแก้ปัญหาเรื่องที่ดินให้ผ่อนคลายให้มากที่สุดมิให้ติดต่อยึดเยื้อต่อไป (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2519: 161-164)

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นี้ ได้มีนโยบายการจัดที่ดินทำกินและลำดับเหตุการณ์ต่างๆ ที่สำคัญ ดังนี้

วันที่ 29 ตุลาคม 2519 นายธานินทร์ กรัยวิเชียร นายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายของรัฐบาล คณะที่ 39 ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกิน ดังนี้

**“รัฐบาลนี้จะยึดถือโครงการปฏิรูปที่ดินควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบสหกรณ์ทุกระดับเป็นนโยบายสำคัญ เพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่เกษตรกร ซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ โดยใน 4 ปีนี้ จะทำการปฏิรูปที่ดินพระราชทาน ที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน รวมเป็นเนื้อที่ประมาณ 8 ล้านไร่ ด้วยการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร รวมทั้งการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อการเกษตร”** (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 218 )

วันที่ 17 พฤศจิกายน 2519 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 ในราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ เล่มที่ 93 ตอนที่ 144 โดยแก้ไขมาตรา 5 และมาตรา 35 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ยังมีบทบัญญัติไม่รัดกุมและเหมาะสม ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการปฏิรูปที่ดินอยู่หลายประการ และมีบางประการได้แก่เรื่องการออกพันธบัตร การชำระราคาหรือค่าทดแทนที่ดินหรือสิ่งหาริมทรัพย์สมควรแก้ไขเพิ่มเติมเสียใหม่โดยรัดกุมเพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมายเกิดความคล่องตัวและสนองนโยบายการปฏิรูปที่ดินของรัฐบาลได้รวดเร็วยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

วันที่ 4 พฤษภาคม 2520 คณะรัฐมนตรีมีมติให้จัดตั้งหมู่บ้านสหกรณ์ห้วยสัตว์ใหญ่ จังหวัดเพชรบุรี และจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ในพื้นที่ 5,625 ไร่ ให้ราษฎร 300 ครอบครัว

วันที่ 18 พฤษภาคม 2520 นายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งที่ 108/2520 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปัญหาในการบริหารงานจัดที่ดินโดยมี นายปัญญา พลเดช เป็นประธานคณะกรรมการ และนายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ เป็นเลขานุการ

วันที่ 10 สิงหาคม 2520 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพแล้ว ครม. ได้ลงมติเห็นชอบตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ คือ

1. ให้กรมป่าไม้ดำเนินการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ รวม 6 ป่า รวมเนื้อที่ประมาณ 740,000 ไร่
2. ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เข้าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าดังกล่าว โดยไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียมตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 481 (พ.ศ. 2515) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

วันที่ 10 สิงหาคม 2520 คณะรัฐมนตรี มีมติเรื่อง ทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รายงาน ว่า เจ้าหน้าที่ป่าไม้ไม่สามารถสกัดกั้นผู้บุกรุกป่าสงวนแห่งชาติได้เพราะตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2519 เป็นเสมือนเครื่องมือสนับสนุนให้ราษฎรบุกรุกทำลายป่า และเป็นเกราะป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายได้ จึงขอเสนอ ครม. พิจารณาทบทวนและในขณะเดียวกัน เลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาเสนอความเห็นรวม 4 ประการมาเพื่อประกอบการพิจารณา ครม. พิจารณาแล้วจึงให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับข้อเสนอมติของเลขาธิการนายกรัฐมนตรีไปพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

ข้อเสนอของเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

“ 1. ควรให้พิจารณายกเลิกมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2519 แต่ไม่ควรกำหนดเวลาให้มีผลย้อนหลังไปถึงช่วงเวลาที่มีการบุกรุกที่ดินป่าสงวนอย่างรุนแรงในช่วงหลังเพื่อมิให้เกิดความเดือดร้อนแก่ราษฎรที่บุกรุกทำกินอยู่อยู่เดิมทั้งหมด

2. ควรเร่งรัดให้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนที่หมดสภาพและเร่งรัดโครงการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ที่ประกาศให้สามารถปฏิบัติได้รวดเร็ว ภายในระยะเวลาที่กำหนด กับควรจำแนกที่ดินไม่เหมาะสมออกเพื่อกันไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ทุกเขตที่มีการประกาศกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน (ไม่ควรน้อยกว่าร้อยละ 20 ของพื้นที่)

3. สนับสนุนให้มีโครงการถ่ายภาพทางอากาศ เพื่อถ่ายภาพพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศในมาตราส่วน 1 : 15,000 เพื่อใช้ตรวจสอบเขตป่าไม้ที่ถูกบุกรุกได้รวดเร็วขึ้น พร้อมทั้งให้กรมป่าไม้ร่วมกับกรมพัฒนาที่ดินตรวจสอบเขตป่าไม้และเขตที่ดินที่จำแนกแล้วให้ถูกต้องตรงกัน เพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานในการวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศที่ถูกสัดส่วนต่อไป

4. ควรให้มีการสนับสนุนมาตรการป้องกันการบุกรุกทำลายป่าไม้ของชาติทั้งระยะสั้น และระยะยาว ตามที่คณะกรรมการป้องกันการบุกรุกทำลายป่าไม้ได้วางมาตรการไว้เพื่อให้ได้ผลอย่างจริงจัง”

วันที่ 19 ตุลาคม 2520 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเรื่อง การจัดสรรที่ดิน เพื่ออพยพราษฎรออกจากเขตนํ้าท่วม เนื่องจากการก่อสร้างโครงการชลประทาน โดยประเด็นหลักคือ อนุมัติให้กรมชลประทานมีอำนาจหน้าที่จัดสรรที่ดินให้ผู้ถูกผลกระทบด้วย

วันที่ 29 พฤศจิกายน 2520 พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมนันท์ นายกรัฐมนตรี แลงนโยบายในการประชุมผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย และผู้ว่าราชการจังหวัด ณ ทำเนียบรัฐบาลให้จังหวัดต่างๆ จัดที่ดินทำกินให้แก่ประชาชนจังหวัดละ 1 หมู่บ้านๆ ละ 200 ไร่ไม่เกิน 20 ไร่ ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ มท 0608/ว.48 ลงวันที่ 21 มกราคม 2521 สั่งการจังหวัดต่างๆ ให้ดำเนินการ

วันที่ 1 ธันวาคม 2520 พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมนันท์ แลงนโยบายรัฐบาลคณะที่ 40 ต่อสมานิติบัญญัติแห่งชาติ มีส่วนที่เกี่ยวกับการเกษตร และการจัดที่ดินทำกินในนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจดังนี้

**“สนับสนุนเกษตรกรและผู้ไร้แรงงานในอาชีพอื่นๆ ให้ได้รับประโยชน์อันชอบธรรมโดยช่วยเหลือให้มีที่ดินประกอบอาชีพตามความเหมาะสมอันได้แก่การปฏิรูปที่ดินกับการจัดสรรที่ดิน”**  
(สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 230)

วันที่ 12 สิงหาคม 2521 ได้มีการประกาศใช้ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2521) ว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 95 ตอนที่ 82 (ฉบับพิเศษ) โดยมีสาระสำคัญ คือ การยกเลิกข้อความในข้อ 12 ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน พ.ศ. 2498

วันที่ 11 ตุลาคม 2521 ได้มีการประกาศใช้ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2521) ว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 95 ตอนที่ 111 (ฉบับพิเศษ) โดยมีสาระสำคัญ คือ การยกเลิกข้อความในหมวด 4 ข้อ 5 ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน พ.ศ.2498

วันที่ 25 ตุลาคม 2521 มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง ปากจั่น จ.ระนอง ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ เล่ม 95 ตอนที่ 118

วันที่ 22 ธันวาคม 2521 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 95 ตอนที่ 146 ในหมวด 3 สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องดังนี้

**“ มาตรา 33 สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย**

**การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย**

**การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งธรรมชาติหรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นและต้องชดเชยค่าทดแทนภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิ บรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้นทั้งนี้ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย**

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคสาม ให้คำนึงถึงการได้มา สภาพและที่ตั้งของ อสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับเหตุผล วัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเวนคืนเพื่อการใด ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคสาม และโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคห้า และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไปให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

ในหมวดที่ 5 แผนนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 65 และ 67 ได้บัญญัติไว้ ดังนี้

“ มาตรา 65 รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อม และพึงจัดสิ่งเป็นพิษที่ทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน

มาตรา 67 รัฐพึงดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบ เกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น

รัฐพึงคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในด้านการผลิตและการจำหน่าย ผลผลิตโดยวิธีการประกันราคาหรือพยุงราคาตลอดจนการจัดระบบและควบคุมการผลิตและการ จำหน่ายให้เหมาะสมกับความต้องการของตลาด หรือโดยวิธีอื่น และพึงส่งเสริมให้เกษตรกรรวมตัวกัน เป็นสหกรณ์หรือวิธีอื่นๆ”

วันที่ 7 มิถุนายน 2522 พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมนันท์ แดงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 41 ต่อรัฐสภา มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินในนโยบายทางเศรษฐกิจ ดังนี้

“การปฏิรูปที่ดิน จะเร่งรัดการปฏิรูปที่ดิน โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงระบบการถือครองที่ดินเพื่อพัฒนาการเกษตร โดยมุ่งหวังให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง

การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ จะอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ ที่ดิน ป่าไม้ และแหล่งน้ำต่างๆ เพื่อให้สามารถรักษาไว้ได้เป็นการถาวร และให้มีการนำทรัพยากรเหล่านี้มาใช้ เป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ ” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 240)

วันที่ 28 สิงหาคม 2522 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการช่วยเหลือราษฎรที่บุกรุกอยู่ในป่าสงวน แห่งชาติและป่าไม้ถาวรของชาติให้มีที่ทำกินเป็นหลักแหล่งซึ่งต่อมาได้มีการจัดทำโครงการออกหนังสือ อนุญาตให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว (ส.ท.ก.)

วันที่ 16 มีนาคม 2523 ได้มีการสัมมนาทางวิชาการ เรื่องนโยบายและแผนการใช้ที่ดินที่โรงแรม เอเชีย กรุงเทพฯ จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสถาบันบูรณะ ในเอกสารประกอบการสัมมนา เล่มที่ 4 เรื่องการปฏิรูปที่ดินและการจัดที่ดิน ได้สรุปเกี่ยวกับการปฏิรูป ที่ดินและการจัดที่ดินไว้ดังนี้

“ การปฏิรูปและการจัดที่ดิน

(1) การแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในภาคต่างๆ ไม่ควรใช้มาตรการแบบเดียวกันกล่าวคือ ปัญหาที่ดินทำกินในแต่ละภาคมีลักษณะแตกต่างกัน ซึ่งต้องใช้วิธีการที่เหมาะสมสำหรับปัญหานั้นๆ ดังนี้



ภาคกลาง การปฏิรูปที่ดินไม่ใช่มาตรการที่มีอันดับสูงมากนักสำหรับภาคนี้ เพราะมิได้ช่วยเหลือเกษตรกรที่ยากจนเท่าใดนัก การปฏิรูปที่ดินอาจช่วยเหลือเกษตรกรที่ยากจนในบางจุดเท่านั้น ซึ่งจำเป็นจะต้องอาศัยการศึกษาสำรวจพื้นที่ต่างๆ โดยละเอียด เพื่อค้นหาความยากจนที่ซ่อนอยู่ตามจุดต่างๆ ของพื้นที่อย่างไรก็ตามภาคกลางมีความเป็นไปได้ในการปฏิรูปที่ดินในที่ของเอกชนสูงกว่าภาคอื่นๆ ทั้งนี้ เพราะขนาดเนื้อที่ถือครองโดยเฉลี่ยของภาคกลางสูงสุด

การดำเนินงานของรัฐในภาคกลางควรเป็นไปในด้านการควบคุมภาวะการเช่ามากกว่าอย่างอื่น และโครงการของรัฐควรเป็นในลักษณะให้เกษตรกรพยายามเรียนรู้ และลงทุนแก้ไขปัญหาด้วยตนเองเป็นส่วนใหญ่ โดยที่รัฐให้บริการต่างๆ ในด้านที่จำเป็นเท่านั้น ถ้าหากมีการปฏิรูปหรือจัดที่ดินในภาคนี้ควรที่จะให้อันดับความสำคัญแก่กลุ่มผู้ไร้ที่ดินทำกิน (รับจ้าง) ด้วย และอาจต้องให้บริการอื่น เช่น สินเชื่อประกอบด้วย

ภาคเหนือ การปฏิรูปที่ดินเป็นไปได้ได้น้อยเพราะเนื้อที่ถือครองของเกษตรกรโดยเฉลี่ยมีขนาดเล็กมาก และมีการกระจายค่อนข้างทัดเทียมกัน มาตรการในภาคนี้ควรเป็นการพัฒนาที่ดินในรูปต่างๆ เพื่อเพิ่มผลผลิตของดินและอนุรักษ์ดิน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งควรเป็นการพัฒนาในเขตเพาะปลูกที่อาศัยน้ำฝน (ที่ดอนและที่สูง) การจัดที่ดินควรให้อันดับความสำคัญสูงแก่เขตพื้นที่ป่าเพื่อรักษาต้นน้ำลำธารและที่ดินที่สูง รายละเอียดในการปฏิบัติอาจต้องเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่ อ.อ.ป. หรือ ส.ป.ก. หรือกรมป่าไม้เคยดำเนินการมาแล้ว

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การปฏิรูปที่ดินไม่น่าเป็นมาตรการที่จำเป็นเพราะเกษตรกรส่วนใหญ่ในภาคนี้เป็นเจ้าของที่ดินเอง และยังถือครองที่ดินโดยเฉลี่ยขนาดใหญ่พอสมควร มาตรการที่สำคัญสำหรับภาคนี้ ได้แก่ การวางแผนการใช้ที่ดินให้เหมาะสมประกอบการศึกษาเทคนิค และพันธุ์พืชเหมาะสมกับลักษณะกายภาพของพื้นที่นั้นคือ เน้นหนักในการพัฒนาที่ดิน และการพัฒนาแหล่งน้ำ และเป็นพื้นที่ที่มีความยากจนหนาแน่นซึ่งเกษตรกรส่วนใหญ่ปลูกข้าวโดยอาศัยน้ำฝนเป็นหลัก ในเขตที่มีการชลประทานอาจมีโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์จากน้ำให้เต็มที่นอกจากนี้จำเป็นจะต้องมีมาตรการในการช่วยเหลือถอนหนี้สินให้แก่เกษตรกร ซึ่งปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินมากขึ้น

ภาคใต้ การปฏิรูปที่ดินมีความเป็นไปได้ได้น้อยเนื่องจากเกษตรกรมีเนื้อที่ถือครองขนาดเล็ก การแก้ไขปัญหาคควรเน้นกลุ่มผู้ปลูกข้าวซึ่งมีเนื้อที่ขนาดเล็ก โครงการส่งเสริมอุตสาหกรรมในครัวเรือนและวิจัยพันธุ์ข้าวที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของภาค และมาตรการอีกอย่างคือ การช่วยเหลือชาวสวนยางขนาดเล็กโดยส่งเสริมให้ปลูกยางพันธุ์ใหม่ทดแทนพันธุ์พื้นเมือง และปลูกพืชอื่นแซมในสวนยางในระยะแรกสร้างงานนอกสาขาเกษตรกรรมเพิ่มขึ้น

(2) ถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติในพื้นที่ที่มีความเหมาะสมในการเกษตร และถูกราษฎรแผ้วถางทำลาย แล้วนำมาปฏิรูปและจัดสรรให้แก่ราษฎร พื้นที่เหล่านี้ควรแบ่งให้หน่วยราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ส.ป.ก. กรมพัฒนาที่ดิน กรมประมง กรมประมง กรมป่าไม้ อ.อ.ป. ฯลฯ นำไปดำเนินการ ไม่ควรให้หน่วยงานเดียวรับผิดชอบ ทั้งนี้เพราะแต่ละหน่วยงานมีขีดความสามารถจำกัด” (สถาบันธรรมา, 2523: 11-12)

วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2524 นายกรัฐมนตรี (พลเอกเปรม ติณสูลานนท์) ได้กล่าวปราศรัยในพิธีเปิด การสัมมนาการเกษตรภาคเหนือ ที่สำนักงานเกษตรภาคเหนือ จังหวัด เชียงใหม่ มีข้อความเกี่ยวกับการถือครองที่ดินดังนี้

“ สำหรับปัญหาการถือครองที่ดิน ซึ่งภาคเหนือมีเนื้อที่ถือครองต่อครอบครัวต่ำ จนมีแนวโน้มที่จะทำให้ไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพในอนาคตนั้น รัฐบาลเองได้ตระหนักในปัญหานี้มาโดยตลอด และไม่พึงปรารถนาที่จะให้มีการแก้ปัญหาเป็นไปในรูปแบบปล่อยปละละเลยโดยให้ราษฎรเพิ่มที่ทำกินโดยบุกรุกเข้าไปในป่าสงวนแม้ป่าบางแห่งจะหมดสภาพป่ากลายเป็นหมู่บ้าน หรือเป็นเมืองไปแล้วก็ตาม ตามกฎหมายแล้วที่ดินดังกล่าวก็เป็นเนื้อที่ป่าสงวนอยู่ดี ปัญหาอยู่ที่ว่าทำอะไรจึงจะให้ทุกอย่างเรียบร้อยไปด้วยดี และโดยถูกต้องตามกฎหมาย ” (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2524: 4)

### 2.3.5 นโยบายในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529) ได้มีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินในบทที่ 2 ส่วนที่ 3 การปรับโครงสร้างและการเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจโดยกำหนดแนวนโยบายและมาตรการการพัฒนาไว้ในหน้า 60 - 62 ดังนี้

#### “4.1 แนวนโยบาย

(3) เร่งรัดการกระจายการถือครองที่ดิน การปฏิรูปที่ดินและการให้กรรมสิทธิ์ที่ดินทำกินเพื่อการเกษตร ทั้งนี้ เพื่อให้เกษตรกรมีโอกาสประกอบอาชีพการเกษตรได้มั่นคง และขจัดความเหลื่อมล้ำทางสังคมซึ่งจะเป็นผลดีต่อผลผลิตทางการเกษตรด้วย

#### 4.2 มาตรการการพัฒนา

ก. ที่ดินและป่าไม้ จำเป็นต้องกำหนดมาตรการพัฒนา ดังนี้

(3) เร่งรัดการปฏิรูปที่ดินโดยเน้นการแก้ปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดิน และมุ่งดำเนินการในเขตพื้นที่ภาคกลาง และภาคเหนือตอนล่าง ซึ่งมีปัญหาเกษตรกรไร้ที่ทำกินหรือต้องเช่าที่ทั้งหมดทำกิน

(4) สำรวจเพื่อแยกเขตพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่เหมาะสมกับการเกษตร เพื่อจัดที่ดินทำกินให้เกษตรกรในรูปของหมู่บ้านป่าไม้ ส่วนป่าเสื่อมโทรมที่ไม่เหมาะสมกับการเกษตรให้ทำการปลูกป่าต่อไป

.....

(6) ทบทวนการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองมิให้มีการขยายการเปิดพื้นที่ใหม่ แต่ให้ดำเนินการปรับปรุงนิคมที่มีอยู่แล้วให้สมบูรณ์ตามแผน และมอบให้จังหวัดรับผิดชอบดูแลต่อไป” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2524: 60-62)

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ได้มีนโยบายการจัดที่ดินทำกินและเหตุการณ์ที่สำคัญดังนี้

วันที่ 22 มิถุนายน 2525 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน (ซึ่งร่างโดยคณะกรรมการที่ดิน และผ่านความเห็นชอบตามมติของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2525)

สาระสำคัญของนโยบายฉบับนี้สรุปได้ ดังนี้

ก. พื้นที่ป่าไม้ถาวร ที่ยังไม่ประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ร่วมกับกรมที่ดิน กรมแผนที่ทหาร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำการสำรวจ และจำแนกประเภทที่ดินอย่างละเอียดให้เสร็จภายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2534) ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน

(2) พื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตร แต่ยังมีสภาพเป็นป่าไม้อยู่ให้รักษาไว้เป็นป่าต่อไปไม่ควรจำแนกออกเป็นพื้นที่ทำกิน

(3) พื้นที่ที่จำแนกเป็นป่าไม้ ให้กรมป่าไม้ดำเนินการประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามหลักเกณฑ์ที่กรมป่าไม้ปฏิบัติต่อไป

ข. พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งมีราษฎรบุกรุกแล้วประมาณ 30 ล้านไร่ ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ให้จัดทำโครงการจำแนกประเภทที่ดิน (Land reclassification) ในพื้นที่ 30 ล้านไร่ ให้เสร็จสิ้นภายในสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2534) โดยให้เป็นโครงการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(2) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับกรมที่ดิน กรมแผนที่ทหาร และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน

(3) พื้นที่ที่ไม่เหมาะสมแก่การเกษตร ให้กรมป่าไม้หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำโครงการหมู่บ้านป่าไม้ และดำเนินการปลูกป่าต่อไป

(4) พื้นที่ที่เหมาะสมแก่การเกษตรให้กรมป่าไม้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจัดทำโครงการใช้ประโยชน์ที่ดินทำกิน โดยให้ดำเนินการสำรวจความเหมาะสมของดินเป็นหลักเกณฑ์ในการทำโครงการ

ค. พื้นที่ที่ราษฎรไม่ได้บุกรุกและยังมีสภาพเป็นป่าที่สมบูรณ์ ให้กรมป่าไม้ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย รักษาพื้นที่ดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพโดยถูกต้องตามกฎหมาย

ง. ผลการจำแนกประเภทที่ดินตามข้อ ก. (1) และข้อ ข. (1) ให้เสนอคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายต่อไป

จ. การดำเนินงานตามข้อ ข. (3) ให้ดำเนินการโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับโครงการ ส.ท.ก. และโครงการให้สิทธิ์ทำกิน

ฉ. การจัดที่ดิน ซึ่งหน่วยงานต่างๆ ที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบันตามข้อ (ง.) ให้ดำเนินการต่อไป แต่ไม่ใช่ขยายพื้นที่ดำเนินการ ยกเว้นกรณีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการพัฒนาที่ดิน และให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ ทำแผนปฏิบัติการหรือโครงการในการจัดที่ดินที่เหลืออยู่ให้เสร็จสิ้นภายใน 5 ปี

ช. ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบจัดทำแผนปฏิบัติการหรือโครงการตามข้อ ก. ถึงข้อ ฉ. โดยให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติประสานงานดูแลและเร่งรัด และคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) ควบคุมและติดตามการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว

นโยบายฉบับนี้ ได้มีผลให้มีการดำเนินการโครงการจำแนกประเภทที่ดินโดยละเอียด เร่งรัดโครงการช่วยเหลือประชาชนให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว (ส.ท.ก.) และมีการบินถ่ายภาพทางอากาศในพื้นที่ป่าไม้ของประเทศในปี 2526-2528 พื้นที่ที่ผ่านการจำแนกประเภทที่ดินและจำแนกออกเป็นที่ดินทำกิน คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้มอบให้กับกรมที่ดิน และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปจัดให้แก่ราษฎรในระยะต่อมา

วันที่ 20 พฤษภาคม 2526 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ แกล้งนโยบายรัฐบาลคณะที่ 43 ต่อสภาผู้แทนราษฎร มีข้อความในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินในนโยบายเศรษฐกิจ ดังนี้

**“จะส่งเสริมให้ชาวไร่ชาวนามีที่ทำกินของตนเอง โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการจัดสิทธิทำกินในป่าเสื่อมโทรม อีกทั้งจะช่วยเหลือเกษตรกรในท้องที่แห้งแล้ง โดยการจัดหาและพัฒนาแหล่งน้ำในระดับไร่นาอย่างกว้างขวาง”** (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 283)

วันที่ 10 ตุลาคม 2526 คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ มีมติกำหนดนโยบายและมาตรการการจัดที่ดิน การใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดิน ได้มีนโยบายเฉพาะเรื่องการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ดังนี้

1. ดำเนินการจัดสรรที่ดินให้ราษฎรทำกินอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงสมรรถนะของที่ดินตามความจำเป็นในการครองชีพ
2. ให้นำพื้นที่ที่มีความลาดเทไม่เกินร้อยละ 35 และมีเนื้อดินหนาไม่น้อยกว่า 50 ซม. มาดำเนินการจัดสรรที่ดินให้แก่ประชาชนเพื่ออยู่อาศัยและทำมาหาเลี้ยงชีพ
3. ทบทวนและกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ให้อยู่ภายใต้กรอบนโยบายเดียวกัน โดยไม่ขัดต่อกฎหมายที่มีอยู่
4. ที่ดินของรัฐซึ่งปัจจุบันมีจำนวนอันจำกัด หากจะนำมาจัดให้แก่ประชาชน จะให้เพียงสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดิน และให้สิทธิตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมเท่านั้น
5. ให้รัฐพยายามจัดหาที่ดินบางประเภทที่ไม่เหมาะสมที่จะสงวน หรือหวงห้ามให้แก่ประชาชนเพื่ออยู่อาศัยและทำมาหาเลี้ยงชีพ
6. ป้องกันมิให้ที่ดินที่รัฐจัดให้ประชาชนเพื่อประกอบเกษตรกรรม ตกไปยังผู้มีได้มีอาชีพเกษตรกรรม

ต่อมาคณะกรรมการจัดที่ดินได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้มีการทบทวนอีกครั้งหนึ่ง

วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2527 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในเรื่องขอแก้ไขเพิ่มเติมหลักการในการจัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎรที่ถูกเขตชลประทานโดยประเด็นหลักคือ ให้จัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ที่ครอบครองที่ดินทั้งที่ชอบและไม่ชอบด้วย กฎหมายที่มีบ้านเรือนอยู่ในบริเวณเขตก่อสร้าง และเขตจัดสรร

วันที่ 12 มิถุนายน 2527 คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเรื่อง ร่างพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... ตามข้อเสนอของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และได้มีมติเห็นชอบในหลักการช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน โดยแบ่งการช่วยเหลือออกเป็น 3 กลุ่ม ตามข้อเสนอของคณะกรรมการ และคณะทำงานฯ ส่วนการจะช่วยเหลือแต่ละกลุ่มอย่างไรนั้น ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับไปพิจารณาตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง โดยให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) ผู้แทนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และผู้แทนของกระทรวงมหาดไทย ร่วมเป็นกรรมการด้วย เพื่อพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการช่วยเหลือเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่งภายใน 3 เดือน

ข้อเสนอการช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชนตามหลักการดังนี้

“กลุ่มที่ 1 เป็นแหล่งชุมชนที่เกิดขึ้นก่อนกำหนดพื้นที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือป่าไม้ถาวรของชาติ โดยอาศัยภาพถ่ายทางอากาศ โครงการ VAP 61 ร่วมกับแผนที่ภูมิประเทศของกรมแผนที่ทหาร เป็นหลักฐานที่จะบ่งชี้ในการกันพื้นที่ออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อให้ได้รับเอกสารสิทธิ์ต่อไป

กลุ่มที่ 2 เป็นแหล่งชุมชนที่เกิดขึ้นระหว่างปี พ.ศ. 2510 ถึง พ.ศ. 2518 ภายหลังการกำหนดพื้นที่เป็นเขตป่าไม้ถาวรของชาติ หรือได้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยอาศัยภาพถ่ายทางอากาศ โครงการ น.ส.3 ร่วมกับแผนที่ภูมิประเทศของกรมแผนที่ทหารเป็นหลักฐาน ซึ่งชุมชนประเภทนี้ได้รับสิทธิ์ให้อยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2518 ถ้าพื้นที่ถือครองไม่ใช่เขตต้นน้ำลำธาร ทางราชการจะออกหนังสือสิทธิทำกิน (สทก.) ในพื้นที่ถือครองผืนนั้น

กลุ่มที่ 3 เป็นแหล่งชุมชนที่เกิดขึ้นภายหลังปี พ.ศ. 2518 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นชุมชนที่ไม่ปรากฏหลักฐานในภาพถ่ายทางอากาศโครงการ น.ส.3 และมีใช้ชุมชนในเขตต้นน้ำลำธารแล้วจะอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยเป็นการชั่วคราวตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

กรณีนี้เป็นการดำเนินการเฉพาะที่เป็นแหล่งชุมชนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ จึงไม่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามโครงการ สทก. ที่กรมป่าไม้กำลังดำเนินการอยู่”

วันที่ 31 สิงหาคม 2527 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีการประชุมครั้งที่ 1/2527 (สมัยวิสามัญ) ได้เห็นชอบกับข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2528 ซึ่งมีข้อความที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินไว้ ดังนี้

#### “9 การเพิกถอนสภาพนิคมสร้างตนเองและสหกรณ์นิคม

ปรากฏว่าปีหนึ่งๆ รัฐบาลได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อการบริหารงานของนิคมสร้างตนเองและสหกรณ์นิคม โดยไม่มีการกำหนดแผนล่วงหน้าว่าจะเพิกถอนสภาพนิคมสร้างตนเองให้อยู่ในความดูแลของจังหวัดใดในปีใด สำหรับสหกรณ์นิคมที่ควรกำหนดว่าจะให้เป็นสหกรณ์การเกษตรได้ในปีใดเพื่อให้มีนิคมต่าง ๆ เหล่านั้นช่วยตัวเองได้โดยไม่ต้องพึ่งทางราชการอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รัฐบาลควรรีบดำเนินการในเรื่องดังกล่าว”

วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชนเฉพาะในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยแบ่งการช่วยเหลือออกเป็น 3 กลุ่ม คือ ชุมชนที่เกิดขึ้นก่อนปี 2510 ให้ได้รับเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน ชุมชนที่เกิดขึ้นระหว่างปี 2510 - 2518 ให้สิทธิอยู่อาศัยในรูปสิทธิทำกิน ชุมชนที่เกิดขึ้นภายหลังปี 2518 อนุญาตให้เข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์เป็นการชั่วคราว ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

วันที่ 8 เมษายน 2528 กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือที่ ม.ท. 0707/5795 เรื่อง การควบคุมการจัดที่ดิน ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี มีข้อความดังต่อไปนี้

“ ด้วยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้พิจารณาเห็นว่า ในปัจจุบันมีหน่วยงานของรัฐซึ่งรวมทั้งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ได้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการนำที่ดินของรัฐมาจัดให้แก่ประชาชนที่มาแห่งอำนาจในการดำเนินงาน หลักเกณฑ์ วิธีการ และวัตถุประสงค์ของการจัดที่ดินของแต่ละหน่วยงานต่างๆ มีความแตกต่างกัน ซึ่งพอจะจำแนกส่วนที่สำคัญได้ ดังนี้

#### 1. ที่มาแห่งอำนาจในการจัดที่ดิน

อำนาจที่หน่วยงานต่าง ๆ ทำการจัดที่ดินอยู่ในปัจจุบัน มีที่มา 2 ทาง

##### 1.1 มีกฎหมายรองรับ

- กรมที่ดิน อาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 กรมประชาสัมพันธ์และกรมส่งเสริมสหกรณ์ อาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

1.1) อาศัยมติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งของผู้นำรัฐบาล ซึ่งได้แก่การจัดที่ดินของกรมชลประทาน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก กรมป่าไม้ เป็นต้น

2. การให้สิทธิในที่ดิน ที่ได้รับการจัดที่ดิน ได้เข้าทำประโยชน์และปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขครบถ้วนแล้วบางหน่วยงานจะให้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน เช่น การจัดที่ดินของกรมที่ดิน กรมประชาสัมพันธ์ แต่บางหน่วยงานจะไม่ให้กรรมสิทธิ์แต่จะให้เพียงสิทธิทำกิน เช่น การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

3. วัตถุประสงค์ในการจัดที่ดิน แต่ละหน่วยงานก็มีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน เช่น เพื่อการปฏิรูปที่ดิน เพื่อสงเคราะห์บุคคลบางกลุ่ม เพื่ออพยพผู้ที่ถูกน้ำท่วมเนื่องจากการสร้างเขื่อนเก็บกักน้ำ การที่แต่ละหน่วยงานต่างๆ กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ วิธีการจัดที่ดินขึ้นนั้น อาจจะไม่ได้สอดคล้องกับนโยบายจัดที่ดินโดยรวม บางหน่วยงานถ้าไม่ดำเนินการโดยไม่ให้มีกฎหมายรองรับแล้วอาจจะมีปัญหาในด้านการให้เอกสารสิทธิในที่ดินแก่ผู้ที่ได้รับการจัด คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้พิจารณาเรื่องนี้คราวประชุม ครั้งที่ 8/2527 เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2527 และครั้งที่ 1/2528 เมื่อวันที่ 14 มกราคม 2528 แล้วเห็นว่า เป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะให้หน่วยราชการต่างๆ ที่จัดที่ดินดำเนินการไปในแนวทางเดียวกันกล่าวคือ หน่วยงานใดจะจัดที่ดินแห่งใด ควรให้เสนอโครงการและแผนผังรวมทั้งข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับที่ดิน และพื้นที่ที่จะจัดนั้นให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบเสียก่อน ไม่ว่าจะเป็นการจัดที่ดินตามกฎหมาย หรือตามมติคณะรัฐมนตรีหรือ

ตามคำสั่งของผู้นำรัฐบาลก็ตาม เมื่อได้รับความเห็นชอบให้ดำเนินการและได้ดำเนินการไปอย่างไร ได้ผลประการใดแล้ว ก็ให้แจ้งคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติทราบตามระยะเวลาที่สมควรต่อไป ในที่สุดคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีมติให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ ก็ขอให้มิตินำส่วนราชการที่มีการจัดที่ดินถือปฏิบัติตามนี้ดังกล่าว

กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้ว เห็นด้วยกับมติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ดังกล่าว เพราะถ้ามีองค์กรกลางคอยทำหน้าที่ควบคุมนโยบาย พิจารณาอนุมัติและติดตามผลโครงการ การจัดที่ดินของหน่วยราชการต่างๆ แล้ว จะทำให้การจัดที่ดินของทุกหน่วยงานสอดคล้องกัน อันจะเป็นผลดีทั้งต่อรัฐและประชาชน องค์กรกลางนี้คงได้แก่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ซึ่งได้จัดตั้งขึ้น โดยประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 แต่มาตรา 20 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้กำหนดให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ควบคุมการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายนี้ และกฎหมายอื่นเท่านั้น หากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการก็ควรมอบงานดังกล่าวให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดูแล ซึ่งอาจจะมอบหมายให้ตามมาตรา 20 (7) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กระทรวงมหาดไทย จึงเห็นควรเสนอคณะรัฐมนตรีมอบหมายให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ พิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการและควบคุมการจัดที่ดินของทุกหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นการจัดที่ดินตามกฎหมาย หรือตามมติคณะรัฐมนตรี ”

วันที่ 11 กันยายน 2528 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 102 ตอนที่ 124

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีบางมาตราที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกิน ดังนี้

มาตรา 16 อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) การเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ คราวละไม่น้อยกว่าห้าปีแต่ไม่เกินสามสิบปี ในกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ จะอนุญาตโดยให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่เห็นสมควรก็ได้

(2) การเข้าทำประโยชน์เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ คราวละไม่เกินสิบปีโดยให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่า และไม่ต้องเสียค่าภาคหลวง ของป่าตามพระราชบัญญัตินี้สำหรับแร่ ดินขาว หรือหิน แล้วยแต่กรณี

การขออนุญาตและการอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด โดยอนุมัติรัฐมนตรี

มาตรา 16 ทวิ ในกรณีที่ป่าสงวนแห่งชาติทั้งหมดหรือบางส่วนมีสภาพเป็นป่าไร่ร้างเก่าหรือทุ่งหญ้า หรือเป็นป่าที่ไม่มีไม้มีค่าขึ้นอยู่เลย หรือมีไม้มีค่าที่มีลักษณะสมบูรณ์เหลืออยู่เป็นบางส่วนน้อย และป่านั้นยากที่จะกลับฟื้นคืนตามธรรมชาติ ทั้งนี้โดยมีสภาพตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี ให้ถือว่าป่าสงวนแห่งชาติในบริเวณดังกล่าวเป็นป่าเสื่อมโทรม

ถ้าทางราชการมีความจำเป็นต้องปรับปรุงฟื้นฟูสภาพป่าเสื่อมโทรม ให้รัฐมนตรีประกาศกำหนดเขตป่าเสื่อมโทรมทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ

ในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ ถ้าบุคคลใดได้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตดังกล่าวอยู่แล้วจนถึงวันที่ประกาศกำหนดตามวรรคสอง

(1) เมื่อบุคคลดังกล่าวร้องขอ อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเห็นว่าบุคคลนั้นยังมีความจำเป็นเพื่อการครองชีพ อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย มีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลดังกล่าวทำประโยชน์และอยู่อาศัยต่อไปในที่ที่ได้ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยอยู่แล้วนั้นได้ แต่ต้องไม่เกินยี่สิบไร่ต่อหนึ่งครอบครัว และมีกำหนดเวลาราวละไม่น้อยกว่าห้าปี แต่ไม่เกินสามสิบปี ทั้งนี้โดยได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมสำหรับ คราวแรกคราวต่อไปต้องเสียค่าธรรมเนียม

(2) บุคคลซึ่งได้รับอนุญาตตาม (1) อาจขออนุญาตปลูกป่า หรือไม้ยืนต้นที่ตนเคยทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มเติมจากที่ได้รับอนุญาตแล้ว โดยพิสูจน์ให้เห็นว่าตนมีความสามารถและมีเครื่องมือ หรืออุปกรณ์ที่จะปลูกป่าหรือไม้ยืนต้นตามที่ขอเพิ่มนั้นได้ อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้ปลูกป่าหรือไม้ยืนต้นได้ แต่ต้องไม่เกินสามสิบปีและต้องเสียค่าธรรมเนียมตามที่กฎหมายกำหนดไว้

การได้รับอนุญาตตามวรรคสาม มิให้ถือว่าเป็นการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ให้บุคคลซึ่งได้รับอนุญาตตามวรรคสาม (1) และ (2) ได้รับยกเว้นค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าสำหรับไม้ที่ได้ปลูกขึ้นภายในที่ดินที่ได้รับอนุญาต

บุคคลซึ่งได้รับอนุญาตต้องใช้ประโยชน์ในที่ดิน ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในระเบียบที่อธิบดีกำหนด และจะให้บุคคลอื่นนอกจากบุคคลในครอบครัวเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวมิได้

ในกรณีที่บุคคลซึ่งได้รับอนุญาต ละทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือไม่อยู่อาศัยในที่ดินที่ได้รับอนุญาตติดต่อกันเกินระยะเวลาสองปี หรือยินยอมให้บุคคลอื่นนอกจากบุคคลในครอบครัวเข้าทำประโยชน์หรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในระเบียบที่อธิบดีกำหนด ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจเพิกถอนการอนุญาตนั้น

มาตรา 16 ตี ในกรณีที่บุคคลซึ่งได้รับอนุญาตตามมาตรา 16 ทวิ ถึงแก่ความตายให้บุคคลในครอบครัวซึ่งอาศัยอยู่กับผู้ได้รับอนุญาตมีสิทธิอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในที่ดินต่อไปได้ แต่ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้ได้รับอนุญาตถึงแก่ความตาย

ถ้าสามี ภรรยา บุตรคนหนึ่งคนใด หรือบุคคลในครอบครัวซึ่งอาศัยอยู่กับผู้ได้รับอนุญาตและผู้ได้รับอนุญาตได้ระบุไว้เป็นหนังสือตามแบบที่อธิบดีกำหนดให้เป็นผู้สืบทอดและหน้าที่ของตนประสงค์จะอยู่อาศัย หรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นต่อไปให้ยื่นคำขออนุญาตต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้ได้รับอนุญาตถึงแก่ความตาย

เมื่อได้ยื่นคำขออนุญาตตามวรรคสองแล้วให้บุคคลตามวรรคหนึ่งอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ต่อไปได้ตามที่อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายอนุญาต

มาตรา 20 ในกรณีป่าสงวนแห่งชาติแห่งใดมีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรมตามมาตรา 16 ทวิ ให้อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรี มีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่า หรือไม้ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรมได้ภายในระยะเวลาและตามเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาต แต่ในกรณีที่อนุญาตให้เกิน 2,000 ไร่ ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี



รัฐมนตรีอาจกำหนดให้ผู้รับอนุญาตเสียค่าตอบแทนให้แก่รัฐบาลได้ตามจำนวนที่เห็นสมควรโดยประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

วันที่ 23 มกราคม 2529 ได้มีประกาศใช้ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2529) ว่าด้วยการควบคุมการจัดที่ดินของทบวงการเมือง ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 103 ตอนที่ 11 (ฉบับพิเศษ)

วันที่ 11 มีนาคม 2529 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องการควบคุมการจัดที่ดินให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติรับไปพิจารณากำหนดกรอบนโยบาย และหลักเกณฑ์การจัดที่ดินเพื่อให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ตามกฎหมายดำเนินการจัดที่ดินไปตามอำนาจหน้าที่ภายใต้กรอบนโยบายและหลักเกณฑ์ดังกล่าว และเมื่อหน่วยงานใดจะจัดที่ดินแห่งใด ก็ให้เสนอคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติทราบพร้อมทั้งหลักเกณฑ์และรายละเอียด หากหน่วยงานใดมิได้ดำเนินการตามกรอบนโยบายและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด ให้กระทรวงมหาดไทยรายงานให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาด้วย

วันที่ 27 สิงหาคม 2529 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลชุดที่ 47 ต่อสภาผู้แทนราษฎรมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินในนโยบายทางเศรษฐกิจ ดังนี้ :-

**“ เร่งรัดการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ไร้ที่ทำกิน และการจัดรูปที่ดินเพื่อประโยชน์ในการเพิ่มผลผลิต**

**จะปรับปรุงการบริหาร และการจัดการทรัพยากรที่ดิน น้ำ ป่าไม้ และประมง ให้มีการพัฒนาควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ ”** (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2540 หน้า 302)

### 2.3.6 นโยบายในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530- 2534)

แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) ได้มีการกำหนดแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้นเป็นครั้งแรก มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายที่ดินในแนวทางการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเฉพาะด้านใน หน้า 135 ดังนี้

**“1) นโยบายและมาตรการสำหรับการพัฒนาทรัพยากรที่ดิน ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 มีดังนี้คือ**

**2.2 เร่งรัดกระจายกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดิน โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และสนับสนุนทางด้านธนาคารที่ดินหรือกองทุนปฏิรูปที่ดิน**

**2.5 เร่งรัดการจัดที่ดิน และการออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่ราษฎรใช้ทำกินให้ถูกต้องตามกฎหมาย”** (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2529: 135)

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 มีนโยบายการจัดที่ดินทำกินและเหตุการณ์ที่สำคัญ ดังนี้

วันที่ 9 ตุลาคม 2530 คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีคำสั่งที่ 1/2530 แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบผลการจัดที่ดินในนิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์ โดยให้คณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งมีหน้าที่ตรวจสอบการจัดที่ดินในนิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์แต่ละนิคมว่า ได้ปฏิบัติงานบรรลุตามความมุ่งหมายแห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 แล้วหรือไม่ เพียงใดรวมทั้งหาสาเหตุที่ทำให้การจัดที่ดินในนิคมล่าช้า พร้อมเสนอแนะแนวทางแก้ไข

วันที่ 11 ธันวาคม 2530 ได้มีการประกาศใช้ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2530) ว่าด้วยการควบคุมการจัดที่ดินของทบวงการเมือง ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 104 ตอนที่ 258

วันที่ 15 ธันวาคม 2530 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องขอแก้ไขหลักการในการจัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎรที่ถูกเขตชลประทาน โดยประเด็นหลักคือให้จัดสรรให้แก่ผู้ที่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงเพิ่มเติมด้วย

วันที่ 25 สิงหาคม 2531 พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ แกล้งนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 45 ต่อสภาผู้แทนราษฎร มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินในนโยบายเศรษฐกิจ ดังนี้

**“4.3 ช่วยเหลือเกษตรกรผู้ไร้ที่ทำกิน โดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน และการออกเอกสารสิทธิ์ทำกิน”** (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 319-320)

พ.ศ. 2531 ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการ และได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตั้งแต่วันที่ 7 กันยายน 2531

ระหว่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ได้มีนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้ความสนใจและแสดงความคิดเห็นจำนวนมาก เช่น แก้วสรร อติโพธิ เรื่อง การปฏิรูปที่ดินภาระกิจถูกบิดเบือน ในมติชนรายวัน วันที่ 7 กันยายน 2531 ไสภิน ทองปาน เรื่องแก้ พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินแต่ไม่แก้ปัญหาการไร้ที่ทำกิน ในมติชนรายวัน วันที่ 19 ธันวาคม 2531

วันที่ 28 มีนาคม 2532 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเรื่องการดำเนินงานตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นพื้นที่ตั้งชุมชนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2527 ว่า ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับข้อสังเกตไปพิจารณา โดยเห็นควรให้เพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชนเฉพาะเขตที่เป็นที่อยู่อาศัยเท่านั้น ส่วนเขตที่เป็นที่ดินทำกินนั้นให้ดำเนินการตามแนวทางตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน

วันที่ 13 มิถุนายน 2532 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องการช่วยเหลือราษฎรที่เข้าไปทำกินหรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยผิดกฎหมาย โดยแก้ไขข้อเสนอบางประการของคณะกรรมการกำหนดมาตรการช่วยเหลือราษฎรที่เข้าไปทำกินหรืออยู่อาศัยในป่าสงวนแห่งชาติโดยผิดกฎหมายซึ่งมี นายมีชัย ฤชุพันธุ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นเป็นประธาน และนายอภิลาศ โอสถานนท์ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นเลขานุการ มติคณะรัฐมนตรีหลังจากปรับปรุงและแก้ไขแล้วมีดังนี้

1. สภาพป่าที่จะอนุญาตให้ราษฎรเข้าไปทำกินหรืออยู่อาศัยเป็นการชั่วคราว
  - 1.1 เป็นป่าเสื่อมโทรม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2532 กำหนดไว้ และ
  - 1.2 ราษฎรได้เข้าไปทำกินหรืออยู่อาศัยในป่านั้นอยู่ก่อนปี พ.ศ. 2524 และ
  - 1.3 เป็นป่าที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเพื่อให้ราษฎรเข้าไปทำกินหรืออยู่อาศัยเป็นการชั่วคราวได้
  - 1.4 เนื้อที่ที่จะอนุญาตให้ราษฎรเข้าไปทำกิน หรืออยู่อาศัยเป็นการชั่วคราวครอบครัวยุติไม่เกิน 250 ไร่
2. บุคคลที่มีสิทธิที่จะได้รับการช่วยเหลือ
  - 2.1 เป็นผู้ที่ไม่เข้าไปทำกินหรืออยู่อาศัยในป่าดังกล่าวอยู่ก่อนปี พ.ศ. 2524 และ
  - 2.2 ไม่มีที่ดินทำกินในที่แหล่งอื่นๆ เป็นของตนเอง หรือมีแต่ไม่เพียงพอ
3. ค่าธรรมเนียม
 

เพื่อให้ประชาชนทราบสถานภาพของตนในการถือครองที่ดิน จึงสมควรให้กำหนดค่าธรรมเนียมในการใช้ที่ดิน ดังต่อไปนี้

  - 3.1 เนื้อที่ไม่เกิน 25 ไร่ คิดไร่ละ 10 บาทต่อปี
  - 3.2 เนื้อที่เกิน 25 ไร่ แต่ไม่เกิน 50 ไร่ ส่วนที่เกิน 25 ไร่ คิดไร่ละ 20 บาท ต่อปี
  - 3.3 เนื้อที่เกิน 50 ไร่ขึ้นไป ส่วนที่เกินคิดไร่ละ 100 บาทต่อปี
  - 3.4 ถ้าใช้ทำประโยชน์อย่างอื่นที่มีการเกษตรกรรม หรือการปลูกป่า ให้คิดเป็น 2 เท่าของอัตราข้างต้น

ทั้งนี้ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับไปพิจารณาดำเนินการออกระเบียบรายละเอียดตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้นต่อไป”

วันที่ 8 กันยายน 2532 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 106 ตอนที่ 149 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 26 ให้มีข้อความดังต่อไปนี้

“ มาตรา 26 เมื่อได้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

(1) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินและให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(2) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ เมื่อกระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(3) ถ้าในปฏิรูปที่ดินนั้น มีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(4) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้วเมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม (4) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ และมีอำนาจในการให้เข้าที่ดินอันเป็นป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวได้ และให้ค่าเช่าที่ได้มาตกเป็นของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ”

วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2533 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องโครงการสำรวจสถานที่ราชการ บ้านเรือนราษฎร และถนนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และในพื้นที่ที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร จากการเสนอของกระทรวงมหาดไทย ดังนี้

1) อนุมัติหลักการตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ โดยให้คณะกรรมการเฉพาะกิจฯ มีอำนาจหน้าที่สำรวจที่อันเป็นสาธารณประโยชน์ รวมทั้งที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่จัดให้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงร่วมกันเพิ่มขึ้นด้วย และให้ดำเนินการต่อไปได้

2) ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) จัดส่งระเบียบการ หลักเกณฑ์ และวิธีปฏิบัติในเรื่องนี้ให้คณะกรรมการเฉพาะกิจฯ ตามข้อ 1 ทราบด้วย

3) ให้สำนักงบประมาณจัดสรรเงินงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายตามความจำเป็น คณะกรรมการเฉพาะกิจสำรวจสถานที่ราชการฯ มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายเสนาะ เทียนทอง) เป็นประธานและผู้อำนวยการกองสำรวจและควบคุมที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน เป็นเลขานุการ

วันที่ 22 มกราคม 2534 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติโครงการจัดที่ดินทำกินให้กับผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีระยะเวลา 5 ปี (พ.ศ. 2534-2538) เดิมนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน เป็นหน่วยประสานและให้ส่วนราชการให้ความร่วมมือในการจัดที่ดินทำกินให้รับราษฎรผู้ยากไร้ตาม "โครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อม

โทรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ" กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ได้เสนอแผนแม่บท (โครงการฯ) เป็นแผนงานระยะเวลา 5 ปี ผูกพันงบประมาณปี 2534 - 2538 โดยใช้งบประมาณทั้งสิ้น 12,080,685,362 บาท ประกอบด้วย 8 แผนงานคือ 1. แผนงานจัดที่ดินทำกิน 2. แผนการจัดระเบียบชุมชน 3. แผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน 4. แผนการพัฒนาอาชีพ 5. แผนคุ้มครองพัฒนาทรัพยากรและการติดตามผลการปฏิบัติ 6. แผนการประชาสัมพันธ์ 7. แผนงานติดตามและประเมินผล 8. แผนการสนับสนุนงบประมาณ นายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้เสนอกรมพิจารณา คณะรัฐมนตรีมีมติ 1. รับทราบแผนแม่บทโครงการฯ ซึ่งนายกรัฐมนตรีเห็นชอบแล้ว ตามที่กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน เสนอ 2. ให้ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน รับความเห็นและข้อสังเกตเพิ่มเติมของกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และการพลังงาน และสำนักงานพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไปพิจารณาดำเนินการ

วันที่ 4 เมษายน 2534 นายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายของรัฐบาล คณะที่ 47 ต่อสภานิติบัญญัติมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินในนโยบายเศรษฐกิจข้อ 3.3 ดังนี้

#### “ นโยบายเศรษฐกิจ

**3.3 เร่งรัดการปฏิรูปที่ดินให้มีประสิทธิภาพ เพื่อกระจายการถือครองและจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่เกษตรกร”**

ส่วนในนโยบายทรัพยากรธรรมชาติ พลังงานและสิ่งแวดล้อมได้แถลงไว้ ดังนี้

“ เพื่อฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เสื่อมโทรม อนุรักษ์และพัฒนาการใช้พลังงานและป้องกันแก้ไขปัญหาสีสิ่งแวดล้อมจึงกำหนดนโยบาย ดังนี้

1. อนุรักษ์และป้องกันการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งในด้านป่าไม้ ที่ดิน แหล่งน้ำ และทรัพยากรอื่นๆ โดยเสริมสร้างขีดความสามารถของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและสนับสนุนให้ชุมชนมีบทบาทโดยตรงในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 352, 357)

วันที่ 13 สิงหาคม 2534 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบเรื่องแผนพัฒนาการเกษตรและการปฏิรูปที่ดินในส่วนของแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน 5 ประการ และให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดทำแผนปฏิบัติการเป็นเวลา 5 ปี โดยมอบหมายให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ทำหน้าที่เป็นหน่วยสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินตามแผนนี้ในรูปของ “กองทุนที่ดิน” และในปี 2535 ได้จัดสรรเงินงบประมาณจากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร จำนวน 1,000 ล้านบาท เพื่อให้ ธ.ก.ส. ใช้เงินจำนวนนี้ตลอดจนดอกเบี้ยที่ได้ไปใช้ปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดินในรูปของกองทุนที่ดิน เพื่อเป็นรากฐานรองรับการจัดตั้ง “ธนาคารที่ดิน” ขึ้นเป็นสถาบันการเงินภายในเวลา 5 ปี

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ธ.ก.ส. ในปี 2535 ในมาตรา 34 ทวิ ให้มีกองทุนขึ้นในธนาคาร เรียกว่า “ กองทุนที่ดิน” เพื่อให้ความช่วยเหลือในด้านการให้เงินกู้แก่เกษตรกรเพื่อนำไปจัดหาที่ดินทำกิน พัฒนาที่ดิน และประกอบอาชีพเกษตรกรรมของตนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

### 2.3.7 นโยบายการจัดที่ดินทำกินในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 – 2539)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ได้กำหนดแผนที่เกี่ยวข้องกับ การจัดที่ดินทำกินไว้ในบทที่ 4 (ส่วนที่ 4) เรื่องการบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ มีส่วนที่ เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินโดยกำหนดเป้าหมายไว้ ดังนี้

#### “2.1 ทรัพยากรที่ดิน

2.1.1 เร่งรัดการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ 30 ล้านไร่ ให้แล้วเสร็จภายใน 7 ปี

2.1.2 เร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินปีละ 810,000 แปลง หรือคิดเป็น พื้นที่ปีละ 4 ล้านไร่

2.1.3 จัดตั้งระบบข้อมูลทรัพยากรที่ดินให้เป็นระบบเดียวกัน ทั้งส่วนกลางและ ส่วนภูมิภาค”

ในด้านแนวทางการพัฒนาและมาตรการบริหารได้กำหนดไว้ ดังนี้

#### “3.2 แนวทางและมาตรการเฉพาะด้าน

##### 3.2.1 ทรัพยากรที่ดิน

1) เร่งรัดแก้ปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดิน โดย

1.1 ปรับปรุงระบบการบริหาร และการจัดการในด้านการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกร เพื่อให้การดำเนินงานที่มีความคล่องตัวมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่ เกี่ยวกับกองทุนการซื้อและการเวนคืนที่ดิน

1.2 สร้างระบบการประสานด้านการจัดซื้อที่ดินระหว่างหน่วยงาน ต่างๆ ที่รับผิดชอบ เพื่อให้การดำเนินงานสอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน” (สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2534: 42, 171, 230 - 235)

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535 - 2539) ได้มีนโยบายและ เหตุการณ์ที่สำคัญตามลำดับเวลา ดังนี้

วันที่ 9 ธันวาคม 2534 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ในราช กิจจานุเบกษา เล่ม 108 ตอนที่ 216 ฉบับพิเศษมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินในมาตราต่างๆ ดังนี้

#### หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

“ มาตรา 36 การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะประโยชน์ อย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงราคาที่ดิน ที่ซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน และกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคหนึ่งและโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

หมวด 5 แนวนโยบายของรัฐ

“มาตรา 74 รัฐพึงบำรุงรักษาสภาพแวดล้อม ความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และพึงป้องกันและขจัดมลพิษ และวางแผนการใช้ที่ดินและน้ำให้เหมาะสม

มาตรา 76 รัฐพึงดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ ให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิในที่ดินอย่างทั่วถึงเพื่อเกษตรกรรม โดยการปฏิรูปที่ดิน จัดรูปที่ดิน หรือวิธีอื่น”

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 มีนโยบายการจัดที่ดินทำกินและเหตุการณ์ที่สำคัญ ดังนี้

วันที่ 5 มีนาคม 2535 ได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 17

วันที่ 17 มีนาคม 2535 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องโครงการสำรวจสถานที่ราชการ บ้านเรือนที่ดินทำกินของราษฎร และถนนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในพื้นที่ที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรและเขตที่สาธารณะประโยชน์ ดังนี้

“โดยที่มาตรการในการแก้ไขปัญหาการถือครองในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในพื้นที่ที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรและที่สาธารณะประโยชน์ ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ เป็นการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528 เรื่องการช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน ซึ่งแบ่งการช่วยเหลือออกเป็น 3 กลุ่ม และจะมีผลกระทบต่อการรักษาพื้นที่ป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติมากจึงไม่อนุมัติให้ดำเนินการตามมาตรการฯที่กระทรวงมหาดไทยเสนอและให้คงถือปฏิบัติตามหลักมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528 โดยให้กระทรวงมหาดไทยประสานกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป”

กระทรวงมหาดไทย เสนอคณะรัฐมนตรีให้เพิกถอนสถานที่ราชการ ชุมชนถาวร ศาสนสถาน สาธารณูปโภค ออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติ

วันที่ 8 เมษายน 2535 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 42 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้ ดังนี้

เนื่องจากปัจจุบันพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 กำหนดความหมายของคำว่า เกษตรกร และวัตถุประสงค์ของธนาคารไว้ค่อนข้างจะจำกัด โดยเกษตรกรนั้นหมายความว่าผู้ประกอบอาชีพการเกษตรโดยตรง และให้เกษตรกรกู้เงินได้เฉพาะการ

ประกอบอาชีพการเกษตรเท่านั้น อีกทั้งเงินทุนของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรตามที่กำหนดไว้นั้นในขณะนี้มีจำนวนไม่เพียงพอ ทำให้ความช่วยเหลือในการประกอบอาชีพของเกษตรกรอยู่ในวงจำกัด สมควรที่จะขยายความหมายของคำว่า เกษตรกรให้รวมถึงเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และขยายวัตถุประสงค์ของธนาคารตามพระราชบัญญัตินี้ให้กว้างขึ้น ให้เกษตรกรสามารถกู้เงินไปเพื่อการประกอบอาชีพอย่างอื่นที่เกี่ยวข้องในการเกษตร เพื่อเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับครอบครัวได้ด้วย และแก้ไขในเรื่องการเพิ่มทุนเรือนหุ้นของธนาคาร เพื่อให้ธนาคารสามารถให้ความช่วยเหลือในด้านการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรได้มากขึ้น นอกจากนี้เพื่อให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น สมควรให้มีกองทุนที่ดินขึ้นในธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โดยให้ผู้จัดการธนาคารเป็นผู้บริหารกองทุนที่ดินตามระเบียบข้อบังคับ หรือมติที่คณะกรรมการกองทุนที่ดินกำหนด และแยกการดำเนินงานออกต่างหากจากการดำเนินงานตามปกติของธนาคาร จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

อนึ่ง ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 34 ทวิ ให้มีการจัดตั้ง “กองทุนที่ดิน” ขึ้นในธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โดยมีข้อความดังนี้

**“มาตรา 34 ให้มีกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในธนาคาร เรียกว่า “กองทุนที่ดิน” เพื่อให้ความช่วยเหลือในด้านการให้เงินกู้แก่เกษตรกร เพื่อนำไปจัดหาที่ดินทำกิน พัฒนาที่ดิน และประกอบอาชีพเกษตรกรรมของตนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กองทุนที่ดินประกอบด้วยเงินที่ได้รับจากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรตามระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์นำมาฝากไว้กับธนาคาร รายได้จากการดำเนินการและเงินจากแหล่งอื่นๆ**

**เงินจากกองทุนที่ดินให้ใช้จ่ายเพื่อวัตถุประสงค์ตามวรรคหนึ่ง และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน กองทุนที่ดิน ทั้งนี้ให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับหรือมติที่คณะกรรมการกองทุนที่ดินซึ่งรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ”**

วันที่ 6 พฤษภาคม 2535 พลเอกสุจินดา คราประยูร นายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 48 ต่อสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับการจัดที่ดินทำกินในนโยบายการกระจายการพัฒนาและสร้างความเป็นธรรมในสังคม ดังนี้

**“3.1.9. จัดที่ทำกินให้แก่เกษตรกรซึ่งไร้ที่ทำกิน โดยการใช้การปฏิรูปที่ดิน หรือวิธีการอื่น และเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่ประชาชนผู้มีสิทธิในที่ดินแต่ยังไม่มีเอกสารสิทธิ**

**3.1.10 ปรับปรุงมาตรการ และวิธีการที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินให้ราษฎรเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม และมีให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนโดยเฉพาะราษฎรที่เข้าไปอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ดังกล่าวอยู่แล้ว ” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 364 )**

วันที่ 23 มิถุนายน 2535 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเกี่ยวกับโครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) ดังนี้ เนื่องจากการปฏิบัติงานตามโครงการ (คจก.) ได้เกิดปัญหาขัดแย้งขึ้นจำเป็นต้องแก้ไขเป็นการด่วน จึงควรยกเลิกเป้าหมายการดำเนินการตามโครงการและให้ยับยั้งการดำเนินงานในพื้นที่ที่ยังไม่ได้มีการดำเนินงานเอาไว้ก่อน สำหรับโครงการที่ได้ดำเนินการไปแล้ว เห็นควร



ให้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นชุมหนึ่งเพื่อทบทวนหลักการวิปฏิบัติงานของโครงการนี้ และให้รับสังเกตของกรม คือการบริหารและจัดการโครงการควรให้อยู่ภายใต้การประสานงานของ มท. แทนฝ่ายทหารหรือไม่ พิจารณาใช้วิธีการอพยพราษฎรในรูปอื่น และให้ คกก. เร่งดำเนินการพิจารณาและเสนอรายงานถึง กรม.ให้เสร็จสิ้นภายใน 30 วัน

วันที่ 20 สิงหาคม 2535 ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร โดยกำหนดคุณสมบัติไว้ในมาตรา 3 ดังนี้

**“มาตรา 3 บุคคลซึ่งอยู่ในหลักเกณฑ์และเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเกษตรกร**

(1) **ผู้ยากจน** ซึ่งหมายถึง ผู้มีรายได้ไม่สูงกว่าอัตรารายได้ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดรายได้ตาม (1) ให้หมายความรวมถึงสิทธิ หรือประโยชน์อื่นที่สามารถคำนวณเป็น ตัวเงินได้ด้วย

(2) **ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม** ซึ่งหมายถึง ผู้ที่จบการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือเทียบเท่าในประเภทวิชาเกษตรกรรม

(3) **บุตรของเกษตรกร** ซึ่งหมายถึง บุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ”

ทั้งนี้ บุคคลดังกล่าวต้องไม่มีอาชีพอื่นมีรายได้ประจำเพียงพอแก่การยังชีพอยู่แล้ว ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ โดยที่มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ได้ให้นิยามคำว่า “เกษตรกร” หมายความว่า “ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ยากจน หรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร บรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรดังกล่าว” เพื่อให้การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการพิจารณาผู้ที่จะเป็น “เกษตรกร” เป็นไปในแนวทางเดียวกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้

วันที่ 21 ตุลาคม 2535 นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 50 ต่อสภาผู้แทนราษฎร มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินในนโยบายการเกษตร ดังนี้

**“4.2.4 เร่งรัดการปฏิรูปที่ดินและการออกเอกสารสิทธิ เพื่อกระจายสิทธิการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ยากไร้ และเกษตรกรที่ครอบครองทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ โดยจะปรับปรุงกลไกการบริหารและการจัดการของรัฐ ตลอดจนจัดสรรงบประมาณให้สามารถครอบคลุมพื้นที่ได้โดยเฉลี่ยปีละประมาณ 4 ล้านไร่”** (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 394)

วันที่ 15 ธันวาคม 2535 คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบการแต่งตั้งคณะกรรมการช่วยเหลือราษฎรอันเนื่องมาจากการยกเลิกโครงการ คกก. เพื่อให้ราษฎรที่ได้รับผลกระทบจากโครงการดังกล่าวสามารถประกอบอาชีพที่มีรายได้ดีมีบทบาทในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ และมีเสถียรภาพในการครอบครองที่ดินเพื่อยู่ออาศัยและทำกิน ประกอบด้วยรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายสุเทพ เทือก

สุบรรณ) เป็นประธานรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายสุทัศน์ เงินหมื่น) เป็นรองประธาน และกรรมการอื่นอีก 14 ราย โดยให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาแก้ไขปัญหอันเนื่องมาจากการยกเลิกโครงการ คจก. และกำหนดมาตรการช่วยเหลือราษฎรในเขตพื้นที่ คจก. เดิม ทั้งที่อพยพกลับหรือสมัครใจอยู่ต่อ ในด้านที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน โดยให้ราษฎรเหล่านี้ช่วยอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ด้วย ตามที่กระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ เสนอ

**วันที่ 4 พฤษภาคม 2536** คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเรื่องการพิจารณาแก้ไขปัญเกี่ยวกับ ที่ดินในเขตป่าไม้ โดยมีสาระสำคัญในวิธีการ ดังนี้

1. ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเขตป่าไม้อาวร (ยกเว้นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายหรือตามมติคณะรัฐมนตรี) ที่กรมป่าไม้มอบให้ ส.ป.ก. ให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น
2. เมื่อราษฎรได้รับเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ตามวิธีการปฏิรูปที่ดินแล้วเห็นว่าตนเองมีสิทธิครอบครองมาก่อนกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือเขตป่าไม้อาวรมีสิทธิยื่นคำร้องขอพิสูจน์สิทธิของตนต่อคณะกรรมการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะแต่งตั้งขึ้น
3. คณะกรรมการที่รัฐมนตรีจะแต่งตั้งขึ้นประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ป่าไม้จังหวัด นายอำเภอประจำท้องที่ และกรรมการอื่นที่รัฐมนตรีเห็นสมควรไม่เกิน 3 นาย โดยมีปฏิรูปที่ดินจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ
4. การพิจารณาหลักฐานของราษฎรในการพิสูจน์สิทธิ ให้พิจารณาจากหลักฐานที่เป็นเอกสารของทางราชการ หากหลักฐานไม่ชัดเจนให้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศโครงการ VAP-21 เป็นหลักฐานในการพิสูจน์สิทธิ
5. ในกรณีที่คณะกรรมการ มีมติว่าราษฎรผู้ครอบครองที่ดินมาก่อนการกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือเขตป่าไม้อาวร ให้ ส.ป.ก. ส่งบัญชีรายชื่อพร้อมทั้งเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินให้แก่ผู้ร้องต่อไป การส่งเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ให้ดำเนินการภายใน 30 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการมีมติ
6. ที่ดินเขตชุมชนที่เป็นหมู่บ้านถาวร ชุมชนพาณิชยกรรม สถานที่ราชการ ศาสนสถานสาธารณูปโภคต่างๆ ให้ ส.ป.ก. ออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ให้ และส่งเอกสารนั้นให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน ภายใน 30 วัน นับจากคณะรัฐมนตรีมีมติ ส่วนเขตเทศบาล และสุขาภิบาลถือว่าแยกเว้นจากเขตปฏิรูปที่ดิน
7. กรมป่าไม้ กรมที่ดิน และ ส.ป.ก. อาจจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการให้ราษฎรปลูกป่าหรือไม่ยืนต้นตามความเหมาะสมในที่ดินที่ ส.ป.ก. ออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ก่อนส่งเอกสารดังกล่าว ให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน
8. ให้มีคณะกรรมการติดตามผลการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีนี้ ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะแต่งตั้งประกอบด้วย ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีประจำเขตท้องที่ ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ประจำเขตท้องที่ และผู้ตรวจกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประจำเขตท้องที่

ทั้งนี้ ได้มีการยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี รวม 6 ฉบับ คือ

“ 1. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2533 เรื่องโครงการสำรวจสถานที่ราชการ บ้านเรือนราษฎร และถนนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติและพื้นที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

2. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 เรื่องโครงการสำรวจสถานที่ราชการ บ้านเรือน ที่ดินทำกินของราษฎร และถนนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติในพื้นที่ที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร และเขตที่สาธารณประโยชน์

3. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2527 เรื่องร่างพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ...) พ.ศ...

4. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528 เรื่องการช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน

5. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2532 เรื่องการดำเนินงานตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2527

6. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2532 เรื่องการช่วยเหลือราษฎรที่เข้าไปทำกินหรืออยู่อาศัยในป่าสงวนแห่งชาติโดยผิดกฎหมาย ”

วันที่ 11 ตุลาคม 2537 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเรื่องแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐตามมติคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยเห็นชอบหลักการในกรณีมีการกระทำผิดเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ ตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐดำเนินการฟ้องคดีแพ่งเรียกค่าเสียหายจากผู้กระทำผิดด้วย นอกเหนือจากการฟ้องคดีอาญาและให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติต่อไป

วันที่ 26 กรกฎาคม 2538 นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 51 ต่อรัฐสภามีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินในนโยบายด้านเกษตรกรรม ดังนี้

#### “นโยบายด้านเกษตรกรรม

4.2.10 เร่งรัดการปฏิรูปที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ยากจนและไม่มีที่ดินทำกินเพียงพอตามเจตนารมณ์ของกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม

4.2.11 เร่งรัดแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่ถูกต้อง ให้เป็นไปอย่างเป็นธรรมและสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยคำนึงถึงสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรท้องถิ่น” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 425)

#### 2.3.8 นโยบายในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ได้กำหนดแผนที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินในส่วนที่ 6 บทที่ 4 หน้า 145 การบริหารทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

“2 ให้มีการประสานนโยบายและจัดการด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและเหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่ รวมทั้งเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และเป็นประโยชน์ต่อคนและชุมชนอย่างแท้จริง โดย

2.3 ปรับระบบการจัดการด้านการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้สามารถแก้ไขปัญหาเกษตรกรไร้ที่ทำกินทั้งในเรื่องออกเอกสารสิทธิ์ รวมทั้งการจัดระบบการติดตามตรวจสอบเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินทำกินในเขตปฏิรูปเกษตรกรรมอย่างจริงจัง” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2539: 145)

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 มีนโยบายการจัดที่ดินทำกินและเหตุการณ์ที่สำคัญ ดังนี้

วันที่ 19 พฤศจิกายน 2539 คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสหกรณ์ในท้องที่อำเภอเมืองสระแก้ว อำเภอวังน้ำเย็น อำเภอวัฒนานคร และอำเภอคลองหาด จังหวัดสระแก้ว พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วดำเนินการต่อไปได้

ทั้งนี้ เนื่องจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีการจัดตั้งนิคมสหกรณ์วังน้ำเย็น จังหวัดปราจีนบุรี ขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสหกรณ์ ในท้องที่อำเภอเมืองสระแก้ว อำเภอวังน้ำเย็น อำเภอวัฒนานคร และกิ่งอำเภอคลองหาด อำเภอวัฒนานคร จังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ. 2529 มีพื้นที่โครงการทั้งสิ้นประมาณ 105,000 ไร่ ต่อมากรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ดำเนินการสำรวจการถือครองตามมติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ โดยพิจารณาพื้นที่นอกจากเขตจัดนิคมสหกรณ์ จำนวน 4 จุด เนื้อที่ประมาณ 3,613-2 - 94 ไร่ จึงเหลือพื้นที่นิคมสหกรณ์ที่จะดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ต่อไป เนื้อที่ประมาณ 103,707 ไร่ และเนื่องจากได้มีพระราชบัญญัติตั้งจังหวัดสระแก้ว พ.ศ. 2536 ให้แยกอำเภอสระแก้ว อำเภอคลองหาด อำเภอตาพระยา อำเภอวังน้ำเย็น อำเภอวัฒนานคร และอำเภอรัญประเทศ ออกจากการปกครองของจังหวัดปราจีนบุรี รวมตั้งขึ้นเป็นจังหวัดสระแก้ว พื้นที่นิคมสหกรณ์ดังกล่าว จึงเปลี่ยนจากจังหวัดปราจีนบุรี เป็นจังหวัดสระแก้ว ร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจึงเป็นเป็นยกเลิกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสหกรณ์เดิม และตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสหกรณ์ฉบับใหม่ โดยกันแนวเขตที่อยู่นอกขอบวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งนิคมสหกรณ์ออก เพื่อให้แนวเขตถูกต้องและเหมาะสมตามสภาพความเป็นจริง

วันที่ 22 เมษายน 2540 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบมาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติในจังหวัดนครราชสีมา ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอ โดยให้ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการ ดังนี้

1) ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ( กรมป่าไม้ ) เร่งรัดจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลานตามที่ได้ดำเนินการกันพื้นที่ไว้แล้ว ในเขตอำเภอวังน้ำเขียว รวม 8 จุด เนื้อที่ประมาณ 21,135 ไร่ ในเขตอำเภอเสิงสาง รวม 4 จุด เนื้อที่ประมาณ 14,850 ไร่ และในเขตอำเภอครบุรี จำนวน 1 จุด เนื้อที่ประมาณ 622 ไร่ โดยให้นำร่างพระราชกฤษฎีกาฯ เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาภายใน 3 เดือน นับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในเรื่องนี้

2) ให้กรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ให้ ส.ป.ก. นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน มีผลใช้บังคับ และให้ ส.ป.ก. เร่งรัดดำเนินการปฏิรูปที่ดินและออกเอกสารสิทธิ์ ส.ป.ก. 4-01 ให้แก่เกษตรกรในพื้นที่ดังกล่าวตามขั้นตอนปฏิบัติภายใน 9 เดือน นับแต่วันที่กรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ โดยให้กันพื้นที่ที่เป็นสุขาภิบาลและชุมชนออกจากเขตปฏิรูปที่ดิน

3) เห็นควรมอบให้กรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. ร่วมกันตรวจสอบพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ (Zone E) ในส่วนที่ยังมีสภาพป่าสมบูรณ์และไม่เหมาะกับการเกษตรกรรม และส่งมอบพื้นที่คืนให้กรมป่าไม้ดูแลรักษาต่อไป

4) ให้กรมป่าไม้จัดทำแนวเขตป่าอนุรักษ์ให้ชัดเจน และประชาสัมพันธ์ให้เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

**วันที่ 22 เมษายน 2540** คณะรัฐมนตรีรับทราบสถานการณ์และแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่อุทยานแห่งชาติภาคตะวันออกเฉียงเหนือตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอตามมติที่ประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2540 ดังมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

1. สภาพปัญหาโดยรวม สถานการณ์การบุกรุกพื้นที่อุทยานแห่งชาติ มีอยู่ 2 ลักษณะ คือ การบุกรุกพื้นที่บริเวณรอบๆ แนวเขตอุทยานแห่งชาติ และการบุกรุกพื้นที่บริเวณใจกลางอุทยานแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มีปัญหาการบุกรุกและราษฎรร้องเรียน รวม 11 แห่ง ดังนี้

1.1 กรณีการแก้ไขปัญหตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 เมษายน 2539 จำนวน 5 แห่ง คือ อุทยานแห่งชาติผาแต้ม อุทยานแห่งชาติแก่งตะนะ อุทยานแห่งชาติทับลาน อุทยานแห่งชาติภูสระดอกบัว และอุทยานแห่งชาติภูพาน

1.2 กรณีการแก้ไขปัญห่อื่นๆ จำนวน 6 แห่ง คือ อุทยานแห่งชาติห้วยหวด อุทยานแห่งชาติภูเก้า - ภูพานคำ อุทยานแห่งชาติตาโคตร อุทยานแห่งชาติไพรทอง อุทยานแห่งชาติมุกดาหาร และอุทยานแห่งชาติภูผาม่าน

## 2. ผลการดำเนินการแก้ไขปัญหา

2.1 อุทยานแห่งชาติผาแต้ม จังหวัดอุบลราชธานีเห็นชอบให้กันแนวเขตอุทยานแห่งชาติผาแต้ม จากแนวปัจจุบันให้เป็นไปตามแนวเขตที่เคยตกลงกันระหว่างกรมป่าไม้ กับทางอำเภอโขงเจียม สภาตำบลนาโพธิ์กลางและชาวบ้าน เมื่อปี 2531

2.2 อุทยานแห่งชาติแก่งตะนะ จังหวัดอุบลราชธานีได้ตรวจสอบแล้ว มีความเห็นให้ถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติ และกันที่ทำกินของราษฎรออกจากเขตอุทยานแห่งชาติบริเวณบ้านหนองชาดในอำเภอสรินทร และให้กันที่ทำกินของราษฎรออกจากเขตอุทยานแห่งชาติบริเวณอำเภอโขงเจียม

2.3 อุทยานแห่งชาติทับลาน กรณีอำเภอนาดี จังหวัดปราจีนบุรี อยู่ระหว่างดำเนินการพิจารณาปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติ

2.4 อุทยานแห่งชาติภูสระดอกบัว จังหวัดอำนาจเจริญและกรมป่าไม้อยู่ระหว่างพิจารณาบทวนการสำรวจรังวัด ซึ่งการสำรวจครั้งแรกมีปัญหาได้รับการทักท้วงจากตัวแทนสมัชชาคนจน และมีการสำรวจเอาพื้นที่ป่าเข้าไปด้วย

2.5 อุทยานแห่งชาติภูพาน เนื่องจากทางราชการไม่สามารถจัดหาที่ดินหรือจ่ายเงินชดเชยได้ จังหวัดสกลนคร จึงรอฟผลการเจรจาระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มผู้เรียกร้อง

2.6 อุทยานแห่งชาติห้วยหวด จังหวัดสกลนครพิจารณาแล้วเห็นควรกันพื้นที่ให้แก่ราษฎร 2,635 ไร่ ปัจจุบันอยู่ระหว่างการพิจารณาของกรมป่าไม้

2.7 อุทยานแห่งชาติภูเก้า - ภูพานคำ เป็นข้อเรียกร้องใหม่ที่กลุ่มสมัชชาคนจนนำเสนอต่อรัฐบาล ยังไม่มีข้อมูลการดำเนินการ

2.8 อุทยานแห่งชาติตาโคตร จังหวัดชัยภูมิอยู่ระหว่างดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงการทำประโยชน์ที่ดิน

2.9 อุทยานแห่งชาติไทรทอง จังหวัดชัยภูมิอยู่ระหว่างดำเนินการสำรวจเพื่อกันพื้นที่ทำกินออกจากเขตอุทยานแห่งชาติ

2.10 อุทยานแห่งชาติมุกดาหาร กรมป่าไม้อยู่ระหว่างการพิจารณาปรับปรุงแผนที่แนวเขตอุทยาน เนื่องจากรูปร่างแผนที่ของส่วนวิศวกรรมป่าไม้กับอุทยานแห่งชาติมุกดาหารไม่ตรงกัน

2.11 อุทยานแห่งชาติภูผาม่าน จังหวัดขอนแก่นได้แต่งตั้งคณะทำงานจัดทำขอบเขตที่ทำกินของราษฎร จำนวน 3 หมู่บ้าน คือ บ้านตาดฟ้า และบ้านดงสะคร่าน อำเภอภูผาม่าน และบ้านชำผักหนาม อำเภอชุมแพ ส่วนกรณีร้องเรียนของราษฎรจังหวัดเลย จังหวัดเลยได้แต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบพื้นที่และข้อเท็จจริงแล้ว ปัจจุบันอยู่ระหว่างดำเนินการสำรวจพื้นที่ทำกิน

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีมีมติ ดังนี้

1. ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) รับไปเร่งรัดดำเนินการให้เป็นไปตามผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานในส่วนที่ตกลงกันได้

2. กรณีอุทยานแห่งชาติภูพาน เนื่องจากยังไม่สามารถจัดหาที่ดินหรือจ่ายเงินชดเชยได้ และกรณีอุทยานแห่งชาติภูเก้า - ภูพานคำ ให้ประธานคณะกรรมการศูนย์อำนวยการร่วมแก้ไขปัญหาเกษตรกรภาคอีสาน (รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี นายชิงชัย มงคลธรรม) รับไปเร่งรัดเจรจากับกลุ่มผู้เรียกร้องโดยด่วนต่อไป

3. กรณีอุทยานแห่งชาติไทรทอง ให้กระทรวงมหาดไทย (จังหวัดชัยภูมิ) เร่งรัดดำเนินการสำรวจเพื่อกันพื้นที่ทำกินออกจากเขตอุทยานแห่งชาติไทรทองโดยด่วน

วันที่ 22 เมษายน 2540 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบมาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน และการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนและอุทยานแห่งชาติในภาพรวมทั้งประเทศ

คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นชอบมาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งจำแนกเป็น 5 ประเภท ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติต่อไป ดังนี้

### 1. ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี

เมื่อราชฎรเสนอปัญหาเรียกร้องให้เพิกถอนเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้คณะอนุกรรมการจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัดแต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบพื้นที่ เมื่อคณะอนุกรรมการฯ พิจารณาผลการตรวจสอบคณะทำงานฯ แล้วให้นำเสนอคณะกรรมการพัฒนาที่ดินพิจารณาเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเปลี่ยนแปลงมติคณะรัฐมนตรีกำหนดเขตป่าไม้ถาวรเสียใหม่ให้สอดคล้องกับความเป็นจริง โดยจำแนกเป็นพื้นที่ทำกินหรือพื้นที่ใช้ประโยชน์อย่างอื่น ๆ แล้วมอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป เช่น ส.ป.ก. และกรมที่ดิน เป็นต้น

### 2. ป่าสงวนแห่งชาติ

เนื่องจากราชฎรได้เรียกร้องให้กรมป่าไม้มอบพื้นที่ให้ ส.ป.ก. และให้ ส.ป.ก. เร่งรัดการออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 และจากข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรมป่าไม้ได้มอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินแล้ว ประมาณ 44 ล้านไร่ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 แต่เกิดปัญหาความคลาดเคลื่อนของแผนที่ มีการมอบพื้นที่ที่ไม่สมควรจะนำไปปฏิรูปที่ดินให้ ส.ป.ก. จึงได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2538 ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว กรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. ได้ทำบันทึกข้อตกลงในการกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกลับคืนกรมป่าไม้ โดยจะกันพื้นที่ดังนี้ออก คือ พื้นที่ที่มีสภาพเป็นป่า พื้นที่ที่มีสภาพหรือศักยภาพทำการเกษตรไม่คุ้มค่า พื้นที่ที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ และพื้นที่ที่ควรอนุรักษ์ไว้ให้ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน พื้นที่ภูเขาสูงชันหรือพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ยตั้งแต่ร้อยละ 35 ขึ้นไป และพื้นที่ต้นน้ำลำธาร พื้นที่ที่กรมป่าไม้มีราษฎรผูกพันตามกฎหมาย พื้นที่ป่าชายเลน พื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่ยังไม่มีราษฎรถือครองทำกิน ดังนั้นจึงให้

- 1) กรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. ปฏิบัติตามข้อตกลง โดยเร่งรัดดำเนินการให้แล้วเสร็จทุกป่าโดยเร็ว
- 2) ให้ ส.ป.ก. นำผลการปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงไปเร่งรัดกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยเร็ว
- 3) เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎร ป่าใดที่ผ่านการปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงแล้ว และยังไม่มืพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ให้ ส.ป.ก. ออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-98 ให้ราษฎรก่อน เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว ให้ ส.ป.ก. เร่งรัดออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ให้กับราษฎรโดยเร็ว

- 4) พื้นที่ที่ไม่สมควรจะนำไปปฏิรูปที่ดิน ให้กรมป่าไม้พิจารณากำหนดเป็นป่าสงวน หรือสงวนไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ประเภทต่างๆ หรือให้ดำเนินการตามกิจกรรมของกรมป่าไม้ตามหน้าที่และความรับผิดชอบ

### 3. ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี

เนื่องจากราชฎรเรียกร้องให้ปรับแนวเขตป่าอนุรักษ์ซึ่งทับกับที่ทำกินของราษฎร ข้อเท็จจริงสรุปได้ว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 10 และวันที่ 17 มีนาคม 2535 จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ของประเทศเป็น 3 พื้นที่ คือ พื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ (Zone C) พื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ (Zone E) และพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร (Zone A) การจำแนกอาจมีการคลาดเคลื่อนจากสภาพข้อเท็จจริงในบางพื้นที่ ราชฎรจึงเรียกร้องให้มีการปรับแนวทางเขตให้ถูกต้องตามข้อเท็จจริง ซึ่งในเรื่องนี้ได้มีการแก้ไขปัญหาโดยวิธีการปฏิรูปที่ดินสำหรับเขตพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ (Zone

E) และเขตพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร (Zone A) ที่เสื่อมสภาพหรือมีราษฎรอยู่อาศัยทำกินแล้ว แต่สำหรับป่าเพื่อการอนุรักษ์ (Zone C) มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้นได้กำหนดให้มีการปรับปรุงแนวเขตได้ โดยให้มีคณะทำงาน 5 ฝ่าย คือ ผู้แทนฝ่ายปกครองระดับพื้นที่ (นายอำเภอ หรือ ปลัดอำเภอ) เป็นหัวหน้า คณะทำงาน ผู้แทนสำนักงานป่าไม้เขต ผู้แทนราษฎรในพื้นที่เป็นคณะทำงาน และผู้แทนสำนักงานป่าไม้ จังหวัด เป็นคณะทำงานและเลขานุการ ดังนั้น เมื่อราษฎรเรียกร้องเสนอปัญหาให้ปรับปรุงแนวเขตป่าเพื่อการอนุรักษ์ ให้จังหวัดแต่งตั้งคณะทำงาน 5 ฝ่าย ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น เมื่อคณะทำงาน 5 ฝ่าย สำรวจพื้นที่เสร็จแล้วให้เสนอคณะอนุกรรมการป้องกันและปราบปรามการลักลอบทำลายทรัพยากรป่าไม้ประจำจังหวัดพิจารณา และส่งให้สำนักงานป่าไม้เขตดำเนินการรังวัด ปักเขต ปรับปรุงแผนที่ แล้วส่งให้กรมป่าไม้ดำเนินการนำเสนอต่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และคณะรัฐมนตรีต่อไป และเพื่อให้การแก้ไขปัญหาเดือดร้อนของราษฎรเป็นไปด้วยความรวดเร็วจึงให้

3.1 เร่งรัดดำเนินการปรับแนวเขตป่าเพื่อการอนุรักษ์ในพื้นที่ที่มีปัญหาราษฎรเรียกร้อง ให้แล้วเสร็จโดยเร็วก่อนเป็นอันดับแรก แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบมอบบริเวณ พื้นที่ที่ปรับออก ให้ ส.ป.ก. นำไปปฏิรูปที่ดิน

3.2 ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรีอื่นๆ ที่ไม่มีปัญหาราษฎรเรียกร้อง ให้เร่งรัด ดำเนินการปรับแนวเขตให้ถูกต้อง สอดคล้องตามกฎหมายประเทศไปพร้อมกัน

3.3 พื้นที่ที่ผ่านการปรับแนวเขต และมีความเหมาะสมที่จะกำหนดไว้เป็นป่าเพื่อการอนุรักษ์ โดยไม่มีปัญหาความเดือดร้อนของราษฎร ให้กรมป่าไม้กำหนดเป็นป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายและความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ ให้กรมป่าไม้จัดทำแนวเขตที่ชัดเจน และป้องกันดูแลคุ้มครองอย่างเข้มงวด ไม่ให้ราษฎรบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองอยู่อาศัยทำกิน หากมีการบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครอง ให้ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเฉียบขาด

#### **4. ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย เช่น อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และป่าอนุรักษ์พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 ชั้น 2**

เนื่องจากเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้กำหนดขึ้นเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืช และพันธุ์สัตว์ที่มีคุณค่า หายาก เพื่อการป้องกันภัยธรรมชาติ เช่น อุทกภัยและการพังทลายของดิน รวมตลอดถึงเพื่อประโยชน์ด้านการศึกษาวิจัย นันทนาการของประชาชนและความมั่นคงของชาติ ดังนั้น

4.1 ให้ถือปฏิบัติตามนโยบายที่รัฐจะไม่ออกเอกสารสิทธิ์ตามกฎหมายที่ดินให้แก่ผู้บุกรุกหรือครอบครองที่ดินในเขตป่าอนุรักษ์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อไป

4.2 ให้กรมป่าไม้สำรวจจำนวนราษฎรและพื้นที่ที่ครอบครองให้ชัดเจน เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการจัดการเพื่อการอนุรักษ์และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

4.3 ให้กรมป่าไม้ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดขอบเขตพื้นที่ที่จะให้ราษฎรอยู่อาศัย และหรือทำกินในพื้นที่ที่เหมาะสม โดยให้คำนึงถึงความเหมาะสมในการดำรงชีพและให้มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด ทั้งนี้ให้ทำขอบเขตให้ชัดเจนเป็นที่ทราบทั่วกัน และห้ามขยายพื้นที่เพิ่มเติมโดยเด็ดขาด



4.4 ให้กรมป่าไม้ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและตัวแทนราษฎรในพื้นที่กำหนดมาตรการเพื่อการอยู่อาศัยการทำประโยชน์อื่น ๆ ตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ โดยรัฐจะสนับสนุนด้านการสาธารณูปโภค การพัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพทั้งในและนอกภาคเกษตรกรรม ในกรณีที่รัฐจัดที่ทำกินให้ โดยให้กรมป่าไม้ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเตรียมแผนงานรองรับ

4.5 ให้ตั้งกรรมการแก้ไขปัญหาพื้นที่ป่าอนุรักษ์ในแต่ละพื้นที่ ประกอบด้วยตัวแทนฝ่ายราชการ และราษฎรที่มีปัญหาเกี่ยวข้องโดยตรงฝ่ายละเท่าๆ กัน เพื่อทำการตรวจสอบ พิสูจน์ เพื่อดำเนินการรับรองสิทธิการอยู่อาศัยทำกิน

4.6 การรับรองสิทธิอยู่อาศัยและหรือทำกินให้แก่ราษฎร ให้ดำเนินการตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ หากพื้นที่ใดเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ หรือเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเป็นเขตอนุรักษ์ตามกฎหมาย ให้สำรวจขอบเขตให้ชัดเจนแน่นอน แล้วดำเนินการเพิกถอนตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้กลับมาเป็นป่าสงวนตามกฎหมาย หากเป็นป่าอนุรักษ์ พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 ชั้น 2 ให้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเปลี่ยนแปลงมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ หรือเสนอขอผ่อนผันการใช้ประโยชน์ต่อไป และในการให้เอกสารรับรองสิทธิ สทก. พิเศษให้กำหนดเงื่อนไขห้ามจำหน่าย จ่ายโอนแต่ให้ตกทอดทางมรดกได้ และกำหนดเงื่อนไขในการใช้พื้นที่เพื่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด สำหรับขนาดของพื้นที่ให้คำนึงถึงจำนวนพื้นที่ที่เหมาะสมในแต่ละพื้นที่ประกอบกับจำนวนผู้ได้รับสิทธิเป็นสำคัญ

## 5. พื้นที่อื่นๆ เช่น พื้นที่สวนป่า

กรณีที่มีราษฎรร้องเรียนเสนอปัญหาให้จังหวัดดำเนินการ โดยตั้งคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยให้มีทั้งฝ่ายราชการและราษฎรฝ่ายละเท่าๆ กัน ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงให้พิสูจน์การอยู่อาศัยครอบครองการทำประโยชน์ในพื้นที่ให้ชัดเจนว่ามีมาก่อนหรือไม่ ราษฎรเดือดร้อนอย่างไร เคยได้รับการช่วยเหลือจากทางราชการมาแล้วหรือไม่ แล้วเสนอมาตรการหรือแนวทางแก้ไขปัญหามาให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาตามมาตรการและแนวทางของแต่ละพื้นที่ที่เป็นปัญหา ทั้งนี้ ให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบให้ความเป็นธรรมกับราษฎรให้มากที่สุด

**วันที่ 21 พฤษภาคม 2540** คณะรัฐมนตรีพิจารณาผลการดำเนินงานแก้ไขปัญหาคดีป่าดงหัวกองและป่าดงบังอี จังหวัดอำนาจเจริญตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ แล้วมีมติดังนี้

1. ให้ความเห็นชอบผลการดำเนินงานสำรวจแนวเขตป่าเพื่อการอนุรักษ์ของป่าสงวนแห่งชาติ ป่าดงหัวกองและป่าดงบังอี จังหวัดอำนาจเจริญ ในส่วนเฉพาะการกันพื้นที่ทำกินบริเวณหมู่บ้านหนองคล้า (หมู่ที่ 9) บ้านหนองทับม้า (หมู่ที่ 1, 3, 12) บ้านบก (หมู่ที่ 2, 14) และบ้านนาสะอาด (หมู่ที่ 7) ตำบลเสนางคนิคม บ้านโป่งหิน (หมู่ที่ 5) บ้านโพหนอง (หมู่ที่ 1, 3, 8, 9) และบ้านสว่าง (หมู่ที่ 2) ตำบลโพหนอง บ้านโนนสาวท (หมู่ที่ 2) บ้านหนองไฮ (หมู่ที่ 1, 6, 8, 9) และบ้านนาอุดม (หมู่ที่ 3) ตำบลหนองไฮ และบ้านปากอ (หมู่ที่ 1, 4) ตำบลปากอ อำเภอเสนางคนิคม จังหวัดอำนาจเจริญ รวมทั้งหมด 21 หมู่บ้านออกเป็นพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ

2. ให้กรมป่าไม้รายงานกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ส่งมอบพื้นที่บริเวณที่กันออกตามขอบเขตที่ผ่านการตรวจสอบแล้วให้ ส.ป.ก. นำไปปฏิรูปที่ดิน ตามระเบียบหลักเกณฑ์เจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

3. ให้กรมป่าไม้จัดทำขอบเขตบริเวณหมู่บ้านข้างต้น 21 หมู่บ้าน ในพื้นที่ภูมิประเทศให้ชัดเจน

4. ให้กรมป่าไม้จัดทำขอบเขตพื้นที่ในส่วนที่ยังคงสภาพป่าทั้งแปลงใหญ่และแปลงเล็ก เพื่อรักษาไว้เป็นป่าอนุรักษ์ให้ชัดเจน โดยให้มีการปลูกต้นไม้เป็นเขตกันชน

5. การปฏิรูปที่ดินให้กับราษฎรในพื้นที่ตามข้อ 2 ให้ ส.ป.ก. กำหนดเงื่อนไขให้ชัดเจนว่าราษฎรที่ได้รับการจัดที่ดินซึ่งอยู่ติดกับพื้นที่ป่าจะต้องลงนามรับรองในบันทึกว่าจะรับผิดชอบหากมีผู้บุกรุกป่าที่อยู่ติดที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดให้ หากไม่รับผิดชอบจะได้รับการลงโทษตามมาตราที่ ส.ป.ก. กำหนด

6.ให้นำเรื่องนี้เข้าสู่ระบบการดำเนินงานตามปกติในการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าดงห้วยกองและป่าดงบังอี จังหวัดอำนาจเจริญ ในภูมิภาคประเทศซึ่งจะต้องดำเนินการตามแนวทางที่กำหนดให้แล้วเสร็จทั้งป่า

7. ให้ราษฎรในพื้นที่ช่วยกันดูแลรักษาป่า หากมีการบุกรุกเพิ่มเติม หรือลักลอบตัดไม้ทำลายป่า ให้ทางราชการดำเนินคดีตามกฎหมายโดยเฉียบขาด

ทั้งนี้ เนื่องจากจังหวัดอำนาจเจริญได้แต่งตั้งคณะทำงาน 5 ฝ่าย เดินสำรวจรังวัดและตรวจสอบข้อเท็จจริงการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินป่าสงวนแห่งชาติป่าดงห้วยกองและป่าดงบังอี จังหวัดอำนาจเจริญ โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม - 29 สิงหาคม 2539 สรุปผลการปฏิบัติงานตรวจสอบแปลงที่ดินทำกินของราษฎรได้ จำนวน 21 หมู่บ้าน 506 ราย 545 แปลง เนื้อที่ 13,083-1-100 ไร่ และเนื่องจากหมู่บ้านดังกล่าวรวมทั้งหมด 21 หมู่บ้าน อยู่ในเขตป่าเพื่อการอนุรักษ์ของป่าสงวนแห่งชาติป่าดงห้วยกองและป่าดงบังอี จังหวัดอำนาจเจริญ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้กรมป่าไม้ดำเนินการปรับแนวเขตการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ตามสภาพข้อเท็จจริงและตามความเหมาะสมในภูมิภาคประเทศ ดังนั้น การปรับแนวเขตป่าเพื่อการอนุรักษ์ทั้ง 21 หมู่บ้านดังกล่าว เป็นพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ เป็นการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี การมอบพื้นที่บริเวณที่ปรับออกเป็นพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจให้ ส.ป.ก. นำไปปฏิรูปที่ดิน ควรได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

**วันที่ 16 กันยายน 2540** คณะรัฐมนตรีพิจารณาผลการดำเนินการแก้ไขปัญหา กรณีป่าดงชุมคำ อำเภอดงหลวง จังหวัดอุบลราชธานี ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ แล้วมีมติดังนี้

1. รับทราบผลการดำเนินงานสำรวจรังวัดปรับแนวเขตป่าเพื่อการอนุรักษ์ของป่าสงวนแห่งชาติ ป่าดงชุมคำ อำเภอดงหลวง จังหวัดอุบลราชธานี ออกเป็นพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ

2. ให้ความเห็นชอบมอบบริเวณที่ปรับออกเป็นพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ เนื้อที่ประมาณ 60,541.5 ไร่ ให้ ส.ป.ก. นำไปปฏิรูปที่ดินตามขั้นตอนที่กำหนด

3. ให้กรมป่าไม้รายงานกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ส่งมอบพื้นที่บริเวณที่กันออกตามขอบเขตที่ผ่านการสำรวจจริงวัดแล้ว ให้ ส.ป.ก. นำไปปฏิรูปที่ดิน ตามระเบียบหลักเกณฑ์ และเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ขั้นตอนการดำเนินงานให้กรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. ร่วมกันดำเนินการตามบันทึกข้อตกลง ลงวันที่ 14 กันยายน 2538 เพื่อกันพื้นที่ที่ไม่สมควรจะนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินออก หลังจากนั้นให้ ส.ป.ก. เร่งรัดออก ส.ป.ก. 4-01 ให้กับราษฎร ในระหว่างดำเนินการให้กรมป่าไม้จัดทำขอบเขตพื้นที่ในส่วนที่ยังคงสภาพป่าทั้งแปลงใหญ่และแปลงเล็ก เพื่อรักษาไว้เป็นป่าอนุรักษ์ให้ชัดเจน โดยให้มีการปลูกต้นไม้เป็นแนวกันชน

4. การปฏิรูปที่ดินให้กับราษฎรในพื้นที่ ตามข้อ 2 ให้ ส.ป.ก. กำหนดเงื่อนไขให้ชัดเจนว่า ราษฎรที่ได้รับการจัดที่ดินซึ่งอยู่ติดกับพื้นที่ป่า จะต้องลงนามรับรองในบันทึกว่าจะรับผิดชอบหากมีผู้บุกรุกป่าที่อยู่ติดที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดให้ หากไม่รับผิดชอบจะได้รับการลงโทษตามมาตราการที่ ส.ป.ก. กำหนด

5. ให้ราษฎรในพื้นที่ช่วยกันดูแลรักษาป่า หากมีการบุกรุกเพิ่มเติมหรือลักลอบตัดไม้ทำลายป่า ให้ทางราชการดำเนินคดีตามกฎหมายโดยเสียขาด

ทั้งนี้ เนื่องจากกรมป่าไม้ได้กำหนดแผนปฏิบัติงานประจำปี 2540 ให้สำนักงานป่าไม้เขตอุบลราชธานีดำเนินการตรวจสอบและรังวัดแนวเขตป่าเพื่อการอนุรักษ์ จังหวัดอุบลราชธานี ให้แล้วเสร็จทั้งป่า โดยให้เจ้าหน้าที่ออกไปปฏิบัติงานรังวัดปรับแนวเขตป่าเพื่อการอนุรักษ์ ป่าดงชุมคำ จังหวัดอุบลราชธานี ในการปฏิบัติงานเจ้าหน้าที่ได้ประชุมชี้แจง กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและราษฎรในพื้นที่ได้ทราบและนำตรวจสอบพื้นที่ เมื่อคณะทำงานในระดับพื้นที่ดำเนินการเสร็จแล้วได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามผลการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี โดยให้สำนักงานป่าไม้เขตอุบลราชธานีออกไปรังวัด สรุปผลการปฏิบัติงาน ได้รังวัดกันพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ในท้องที่ตำบลโนนกง ตำบลท่าหลวง อำเภอตระการพืชผล และตำบลแก่งเค้ง อำเภอกุดข้าวปุ้น ออกจากที่ทำกินของราษฎร ประมาณ 60,541.5 ไร่ และเห็นควรกำหนดเป็นพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ต่อไป รวม 4 แปลง เนื้อที่ประมาณ 7,821.68 ไร่ ต่อมาคณะอนุกรรมการป้องกันและปราบปรามการลักลอบทำลายทรัพยากรป่าไม้ประจำจังหวัดอุบลราชธานี ได้มีมติให้ความเห็นชอบการปรับแนวเขต และการรังวัดดังกล่าว

**วันที่ 2 มิถุนายน 2541** คณะรัฐมนตรีรับทราบผลการดำเนินงานคณะกรรมการร่วมระหว่างภาคราชการและผู้แทนสมัชชาเกษตรกรภาคอีสานตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ และเห็นชอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม กระทรวงกลาโหม และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เร่งดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยด่วนด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาเกษตรกรภาคอีสานเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีเอกภาพ ซึ่งคณะกรรมการร่วมระหว่างภาคราชการและผู้แทนสมัชชาเกษตรกรภาคอีสานได้จัดการประชุมคณะกรรมการฯ มาแล้วรวม 3 ครั้ง และได้แต่งตั้งคณะกรรมการส่วนกลาง 5 คณะ ประกอบด้วย คณะอนุกรรมการกลุ่มปัญหาหนี้สิน คณะอนุกรรมการกลุ่มปัญหาที่ดิน คณะอนุกรรมการพัฒนาสหกรณ์ และวิถีชีวิตเกษตรกร คณะอนุกรรมการกลุ่มปัญหาป่าไม้และสิ่งแวดล้อม คณะอนุกรรมการศูนย์อำนวยการร่วมแก้ไขปัญหาเกษตรกรภาคอีสาน นอกจากนี้ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัด เพื่อเร่งรัดติดตามและประสานงานในการแก้ไขปัญหาข้อเรียกร้องของสมัชชาเกษตรกรภาคอีสาน และแต่งตั้ง

คณะกรรมการระดับพื้นที่ เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงละปัญหา ได้พิจารณาปัญหาตามข้อเรียกร้องของสมาชิกเกษตรกรภาคอีสาน (สกอ.) และหลักการในการดำเนินการแก้ไข

ผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาตามข้อเรียกร้องของสมาชิกเกษตรกรภาคอีสาน (สกอ.) ได้แบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ปัญหา คือ 1) กลุ่มปัญหาป่าไม้และสิ่งแวดล้อม 2) กลุ่มปัญหานี้สินเกษตรกร 3) กลุ่มปัญหาพัฒนาสหกรณ์และวิถีชีวิตเกษตรกร 4) กลุ่มปัญหาที่ดิน ซึ่งคณะกรรมการร่วมฯ ได้มีมติดังนี้

#### 1. การพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดิน ป่าไม้ และสิ่งแวดล้อม ดังนี้

- 1) เห็นชอบหลักการในการแก้ไขปัญหาดังที่สรุปมานี้
- 2) หลักการในการพิจารณาในการแก้ไขปัญหาดังที่ความต้องการรายละเอียดให้นำไป

พิจารณาในคณะกรรมการป่าไม้และสิ่งแวดล้อม คณะอนุกรรมการกลุ่มปัญหาที่ดิน และ คณะอนุกรรมการศูนย์อำนวยการร่วมแก้ไขปัญหาดังที่เกษตรกรภาคอีสาน เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาดังในแต่ละปัญหาได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

3) ปัญหาใดที่ใกล้เสร็จในระดับจังหวัดให้คณะกรรมการในระดับจังหวัด เร่งรัดดำเนินการเสนอศูนย์อำนวยการร่วมแก้ไขปัญหาดังที่เกษตรกรภาคอีสาน เพื่อประมวลข้อมูลเสนอ คณะกรรมการร่วมต่อไป

4) ปัญหาใดที่เป็นปัญหาใหม่ จะได้เร่งรัดแต่งตั้งคณะทำงานในพื้นที่เพื่อพิจารณา ข้อเท็จจริงในแต่ละปัญหาดังต่อไปนี้

5) ให้คณะกรรมการฯ คณะทำงานฯ ทั้งในส่วนกลางและระดับจังหวัด ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งรัดดำเนินการข้อ 2 - 4

2. การดำเนินการแก้ไขปัญหาดังที่ กลุ่มปัญหาที่ดิน คณะอนุกรรมการกลุ่มปัญหาที่ดินซึ่งมี รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายวัฒนา อัศวเหม) เป็นประธาน ได้ดำเนินการในการแก้ไขปัญหาดังนี้

1) จำนวนปัญหาที่ดินตามข้อเรียกร้องของ สกอ. มี 17 ปัญหา โดยแยกเป็น รายจังหวัด ดังนี้ จังหวัดศรีสะเกษ 10 ปัญหา จังหวัดยโสธร 1 ปัญหา จังหวัดเลย 2 ปัญหา จังหวัดสุรินทร์ 1 ปัญหา จังหวัดอุบลราชธานี 1 ปัญหา จังหวัดมหาสารคาม 2 ปัญหา

วันที่ 26 มกราคม 2542 คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการ เรื่องร่างพระราชบัญญัติที่ดินเพื่อการครองชีพ (ฉบับที่...) พ.ศ.... ตามที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้รับข้อสังเกตของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไปพิจารณาด้วย แล้วให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป สำหรับสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฯ มีดังนี้

1. แก้ไขบทนิยามคำว่า “อธิปไตย” ให้หมายความว่า อธิปไตยประชาสงเคราะห์ หรือ อธิปไตยส่งเสริมสหกรณ์ แล้วแต่กรณี

2. กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและหน้าที่ของตน

3. กำหนดให้สมาชิกนิคมจะต้องใช้ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์เฉพาะ เพื่อทำการเกษตรหรือเพื่อการพาณิชย์กรรมตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี ถ้าจะทำการอย่างอื่นด้วยต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี

4. เพิ่มเติมให้ผู้ทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนวันที่ได้รับการคัดเลือก เมื่อได้รับการคัดเลือกเป็นสมาชิกนิคม ให้นับอายุการเป็นสมาชิกนิคมเริ่มตั้งแต่วันที่เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินนั้น และเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การพิสูจน์วันเข้าครอบครองทำประโยชน์

5. ให้ผู้ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินเนื่องจากการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้ สามารถโอนที่ดินให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจได้

6. เพิ่มอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการให้มีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมการพาณิชย์กรรมและกิจการอื่นได้ รวมทั้งมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

7. ตัดข้อกำหนดหน้าที่ของสมาชิกนิคมที่ต้องช่วยเหลือร่วมแรงทำการบำรุงที่ดินหรือปฏิบัติการงานอื่นๆ อันจำเป็นเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของนิคมสร้างตนเองออก เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

8. แก้ไขชื่อตำแหน่งอธิบดีกรมสหกรณ์ที่ดินเป็นอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ เพื่อให้ตรงกับชื่อตำแหน่งในปัจจุบัน

**วันที่ 11 พฤษภาคม 2542** คณะรัฐมนตรีรับทราบและเห็นชอบผลการเจรจาแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรภาคเหนือ ตามที่คณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนเสนอ ซึ่งได้มีการประชุมเจรจาร่วมกัน ระหว่างวันที่ 2-9 พฤษภาคม 2542 ณ ห้องประชุมศาลากลางจังหวัดเชียงใหม่ โดยแยกเป็นกลุ่มปัญหาต่างๆ สรุปได้ดังนี้

1. **กลุ่มปัญหาที่ดิน** โดยรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายวัฒนา อิศวเหม) เป็นประธานการเจรจา ผลการเจรจาได้ข้อยุติกรณีปัญหาที่ดินในภาคเหนือ รวม 7 ปัญหา ดังนี้

1.1 ปัญหาการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่บ้านศรีเตี้ย อำเภอป่าเมรุ จังหวัดลำพูน

1.2 ปัญหาการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่บ้านห้วยน้ำเย็น ตำบลป่าไผ่ อำเภอฝาง จังหวัดลำพูน

1.3 ปัญหาการออกโฉนดที่ดินให้บริษัทอินทนนท์การเกษตร จำกัด ในท้องที่บ้านแพะใต้ - ต้นผึ้ง ตำบลหนองล่อง กิ่งอำเภอเวียงหนองล่อง จังหวัดลำพูน โดยมีขอบ

1.4 ปัญหาการออกโฉนดที่ดินให้บริษัทอินทนนท์การเกษตร จำกัด ในท้องที่บ้านท่าหลุก ตำบลหนองล่อง กิ่งอำเภอเวียงหนองล่อง จังหวัดลำพูน โดยมีขอบ

1.5 ปัญหาสำรวจตระเวนชายแดนนำรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ทับที่ทำกินของราษฎรบ้านแม่ชะจาน ตำบลชี้เหล็ก อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่

1.6 ปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ทับที่ทำกินของราษฎรบ้านสันปายาง หมู่ที่ 2 ตำบลปายาง อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่

1.7 ปัญหาการออกโฉนดที่ดินทับที่สาธารณะประโยชน์บ้านนา-บ้านไร่ หมู่ที่ 5 ตำบลแม่ถอด อำเภอเถิน จังหวัดลำปาง

3. กลุ่มปัญหาป่าไม้ โดยรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายเนวิน ชิดชอบ) เป็นประธานการเจรจาเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2542 ผลการเจรจาได้ข้อสรุปดังนี้

3.1 กรณีการปรับปรุงกฎหมายป่าไม้ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ ให้แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมที่ประกอบด้วยตัวแทนฝ่ายราชการ นักวิชาการ และตัวแทนกลุ่มชาวบ้านผู้เรียกร้อง เพื่อดำเนินการศึกษาหาแนวทาง และพิจารณาดำเนินการปรับปรุง แก้ไขกฎหมายป่าไม้ 4 ฉบับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการภายใน 7 วัน และให้คณะกรรมการดังกล่าวดำเนินการพิจารณาปรับปรุงและแก้ไขกฎหมาย และทำการประชาสัมพันธ์ หลังจากนั้นให้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

3.2 การคุ้มครองสิทธิชั่วคราว (เฉพาะผู้มีสัญชาติไทย) ก่อนการพิสูจน์จะได้ข้อยุติ หลังจากนำผลการเจรจาเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีและมีมติแล้ว จะมีการประกาศให้ราษฎรที่อยู่ในชุมชนในพื้นที่ป่ามาขึ้นทะเบียน รายชื่อภายใน 7 วัน เพื่อดำเนินการดังนี้

ก. การขึ้นทะเบียน จะเปิดให้ราษฎรมาขึ้นทะเบียนรายชื่อขอบเขตพื้นที่ทำกินเดิม และพื้นที่ส่วนรวมของชุมชนภายใน 30 วัน

ข. การชี้เขตและปักหมุดที่ทำกินและพื้นที่ส่วนรวมของชุมชน ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งคณะกรรมการทำงานดำเนินการสำรวจรายละเอียดและปักหมุดในพื้นที่ที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้เพื่อคุ้มครองบุคคลในการทำกินชั่วคราว

ค. การพิสูจน์สิทธิให้ดำเนินการภายใต้หลักการพิสูจน์ว่าตนอยู่ก่อนการประกาศเขตป่าหรือไม่ หากเป็นกรณีคนอยู่ก่อนการประกาศเขตป่า ให้ดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน กรณีประกาศเขตป่าก่อนให้ดำเนินการตามกฎหมายและให้อาศัยหลักการแก้ปัญหาเป็นรายกรณีตามสภาพความเป็นจริง สำหรับหลักเกณฑ์การพิสูจน์สิทธิให้ใช้หลักเกณฑ์ที่มีอยู่ในปัจจุบัน และปรับปรุงตามผลการศึกษาตามข้อตกลงที่ 1 (ข้อ 3.1)

ง. การดำเนินการดังกล่าวข้างต้น ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการช่วยเหลือเพื่อติดตามการดำเนินการตามข้อตกลงทั้งหมด

3.3 พระราชบัญญัติป่าชุมชน มอบหมายให้คณะกรรมการตามข้อตกลงที่ 1 (ข้อ 3.1) รับผิดชอบพิจารณาแต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อดำเนินการเปิดประชาพิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ทุกฉบับที่มีอยู่ในปัจจุบันในทุกภาคของประเทศโดยเร็วก่อนนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเป็นลำดับต่อไป

4. กลุ่มปัญหาเร่งด่วนเฉพาะหน้า ได้ข้อสรุปดังนี้

4.1 กรณีปัญหาที่ดินทำกินของชาวบ้าน 47 ราย ของอำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ มอบหมายให้ป่าไม้จังหวัดเชียงใหม่ รับไปดำเนินการแก้ไขปัญหในการจัดหาที่ดินทำกินแก่ราษฎรต่อไป

4.2 กรณีปัญหาป่าไม้อีก 3 กรณี ได้แก่ กรณีโครงการอพยพคนออกจากป่าบ้านห้วยแห้งและบ้านนาเลา ตำบลเชียงดาว อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ กรณีชาวบ้านทุ่งป่าคา ตำบลสันทราย อำเภอพร้าว จังหวัดเชียงใหม่ และกรณีอำเภอประกาศให้ชาวบ้านอพยพ (บ้านป่ากลาง ตำบลป่า

กลาง อำเภอบัว จังหวัดน่าน และบ้านเลา ตำบลเมืองแหง อำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่) ให้นำกระบวนการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลชั่วคราวตามข้อ 3.2 มาใช้เป็นหลักในการแก้ไขปัญหา

**หมายเหตุ** - การคุ้มครองสิทธิชั่วคราว หมายถึง เรื่องการดำเนินการตามกฎหมาย (คือ การจับกุมเท่านั้น) ไม่ใช่การรับรองสิทธิที่ทำกิน

**วันที่ 18 พฤษภาคม 2542** คณะรัฐมนตรีอนุมัติแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน ระยะที่ 2 (2540 - 2544) ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ โดยให้รับข้อสังเกตของกระทรวงการคลัง และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ไปดำเนินการด้วย ดังนี้

1. อนุมัติให้ดำเนินงานตามแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน ระยะที่ 2 (2540 - 2544) ในรูปกองทุนที่ดินต่อไป โดยใช้แนวทางการดำเนินงานเป็นการดำเนินงานเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาทางสังคม ซึ่งหากสามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาได้ จะส่งผลถึงการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจโดยรวมให้ดีขึ้น โดยมีแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้

1) ดำเนินการในรูปของกองทุนที่ดินต่อไปโดย ส.ป.ก. และ ธ.ก.ส. ร่วมกันรับผิดชอบ

2) ระยะเวลาดำเนินงาน 5 ปี โดยให้มีการประเมินผลเมื่อครบระยะเวลา 5 ปี หากพิจารณาว่ามีความเหมาะสมและเป็นไปตามเป้าหมายจึงจะมีการพิจารณาดำเนินการต่อไป หากผลการประเมินระบุว่าไม่มีความเหมาะสม อาจจะต้องยุติโครงการ โดยคณะกรรมการกองทุนที่ดินจะพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องทรัพย์สินและหนี้สินของกองทุนที่ดินต่อไป

3) การดำเนินงานจะยึดหลักการไม่ของบประมาณ แต่ใช้เงินคงเหลือจำนวน 712.94 ล้านบาท ให้พอเพียง โดยจะไม่จัดซื้อที่ดินใหม่ เว้นแต่มีความจำเป็นและเหมาะสม และจะพัฒนาที่ดินคงเหลือจำนวน 7,158 ไร่ แล้วจัดให้แก่เกษตรกร รวมทั้งให้สินเชื่อแก่เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการเดิมเพื่อลงทุนทำการเกษตรต่อไป

4) เป้าหมาย ในระยะเวลา 5 ปี ตั้งแต่ปี 2540 - 2544 จะจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรจำนวน 715 ราย ในที่ดินคงเหลือเนื้อที่ 7,158 ไร่ และที่ดินที่ซื้อตามความจำเป็นในปี 2540 และ 2541 อีก 636 ไร่ รวมทั้งแก้ไขปรับปรุงโครงการเดิมที่จ่ายเงินกู้ให้แก่เกษตรกรไปแล้ว 2,624 ราย ในที่ดินเนื้อที่ 29,274 ไร่

5) แหล่งเงินทุน ในระยะ 5 ปี ตั้งแต่ปี 2540 - 2544 ให้ใช้เงินกองทุนที่ดินที่มีเหลืออยู่ 712.94 ล้านบาท เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาดำเนินการ คาดว่าจะมีเงินคงเหลือประมาณ 127.29 ล้านบาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการยุติโครงการ หรือเตรียมดำเนินโครงการต่อไป

6) กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ แรงงานรับจ้างทางการเกษตร

2. เห็นชอบการจ่ายเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นแล้ว และค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นภายหน้า จนกว่าคณะรัฐมนตรีจะอนุมัติแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน ระยะที่ 2 (2540 - 2544)

สำหรับแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน ระยะที่ 2 (2540 - 2544) เป็นการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรี(13 สิงหาคม 2534)เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินทำกินให้แก่แรงงานรับจ้างทางการเกษตร โดยได้รับอนุมัติเงินจากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร (จนถึงปัจจุบัน 1,900 ล้าน

บาท) และดอกผลไปใช้ปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดินในรูปของ “กองทุนที่ดิน” เพื่อเป็นฐานรองรับการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นเป็นสถาบันการเงินภายใน 5 ปี โดยมอบหมายให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ทำหน้าที่เป็นหน่วยสนับสนุนทางการเงินตามแผนนี้ และให้แยกบัญชีและการดำเนินงานออกจากกิจการดำเนินงานตามปกติของ ธ.ก.ส. โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการให้ความช่วยเหลือในด้านการให้กู้เงินแก่แรงงานรับจ้างทางการเกษตรเพื่อนำไปจัดหาที่ดินพัฒนาที่ดิน และประกอบอาชีพเกษตรกรรมของตน ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

3. เห็นชอบร่างพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (ยกเว้นภาษีฯ โครงการจัดรูปที่ดิน) และให้ดำเนินการต่อไปได้ เมื่อร่างพระราชบัญญัติตามข้อ 1 ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว โดยร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว มีสาระสำคัญคือ ยกเว้นภาษีเงินได้ ภาษีธุรกิจเฉพาะ และอากรแสตมป์ให้แก่เจ้าของที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์สำหรับเงินได้พึงประเมินที่ได้รับหรือรายรับจากการโอนที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ ตามโครงการจัดรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในบางกรณี

วันที่ 25 กรกฎาคม 2543 คณะรัฐมนตรีพิจารณาการแก้ไขปัญหาของสมัชชาคนจน ตามที่นายบัญญัติ บรรทัดฐาน รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะประธานคณะกรรมการช่วยเหลือประชาชน (คชช.) เสนอตามข้อเสนอของคณะกรรมการกลาง รวม 16 กรณีปัญหา ซึ่งเกี่ยวพันกับเชื่อนป่าสงวนและที่ดินสาธารณประโยชน์ 16 แห่ง แต่ละข้อประกอบด้วยประเด็นย่อยรวมทั้งสิ้น 45 ประเด็นแล้วมีมติดังนี้

| ลำดับ                                 | กรณีปัญหา                       | ประเด็นตามความเห็นของคณะกรรมการกลาง                                                                                                                                                                                                                              | มติคณะรัฐมนตรี                                                                                                                                                                              |
|---------------------------------------|---------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>กลุ่มปัญหาเชื่อน ( 8 โครงการ )</b> |                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                             |
| 1                                     | เชื่อนปากมูล<br>จ. อุบลราชธานี  | 1. ให้ทดลองเปิดประตูประบายน้ำทั้ง 8 บาน เป็นเวลา 4 เดือน ในช่วงฤดูฝน (ประมาณเดือนพฤษภาคม – สิงหาคม) เพื่อให้ปลาวางไข่<br>2. จัดตั้งคณะกรรมการทดลองเปิดประตูประบายน้ำ โดยมีองค์ประกอบที่เป็นพหุภาคี<br>3. กำหนดขอบเขตการทำงานของคณะกรรมการทดลองเปิดประตูประบายน้ำ | <u>เห็นชอบ</u><br><br><u>เห็นชอบ</u> ตามข้อ 2 และข้อ 3 โดยให้แต่งตั้งคณะกรรมการทำหน้าที่กำกับการดำเนินโครงการการศึกษาวิจัยตามที่ กฟผ.เสนอ                                                   |
| 2                                     | เชื่อนสิรินธร<br>จ. อุบลราชธานี | 1. ให้จ่ายเงินค่าชดเชยให้แก่ชาวบ้านเป็นการเฉพาะกรณี                                                                                                                                                                                                              | <u>ไม่เห็นชอบ</u> เนื่องจากมีการจ่ายค่าชดเชยแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการสร้างเชื่อนสิรินธรครบถ้วนแล้วประกอบกับคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 21 เมษายน 2541 ไม่ให้จ่ายค่าทดแทนหรือค่าชดเชยซ้ำซ้อน |



|   |                              |                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|---|------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|   |                              | <p>2. กรณีบ้านโนนจันทร์เก่า ควรดำเนินการตรวจสอบการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ หากไม่ได้ใช้ประโยชน์ในกิจการของกฟผ. ก็ควรพิจารณาคืนแก่ชาวบ้าน</p>                                                                                                       | <p>ย้อนหลังสำหรับเขื่อนที่สร้างเสร็จแล้ว</p> <p><u>เห็นชอบ</u> โดยให้จังหวัดประสานกับกฟผ. ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงในการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว หากเห็นว่าไม่ได้ใช้ประโยชน์จริง ก็ให้กฟผ. ดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวคืนแก่เจ้าของที่ดินเดิมตามกฎหมายต่อไป</p>                                    |
| 3 | ฝ่ายราชสีไศล<br>จ. ศรีสะเกษ  | <p>1. เปิดประตูระบายน้ำทั้ง 7 บาน เพื่อบรรเทาผลกระทบสิ่งแวดล้อม</p> <p>2. การตัดสินใจดำเนินการใดๆ ในอนาคต ให้รอผลการศึกษาโดยสถาบันการศึกษาที่กำลังดำเนินการอยู่</p>                                                                             | <p><u>เห็นชอบ</u> ให้เปิดประตูระบายน้ำทั้ง 7 บาน เพื่อบรรเทาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคมในระยะเฉพาะหน้า และให้พิสูจน์สิทธิการครอบครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินด้วย</p> <p><u>เห็นชอบ</u> ให้รอผลการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม ที่อยู่ระหว่างการดำเนินการของสถาบันวิจัยทางสังคมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และขอนแก่น</p> |
| 4 | ฝ่ายห้วยนา                   | <p>1. ควรระงับโครงการทั้งหมด เพื่อศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม</p> <p>2. ให้เปิดเผยข้อมูลรายละเอียดโครงการตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540</p> <p>3. ตรวจสอบทรัพย์สินของราษฎรที่คาดว่าจะเสียหายจากฝายดังกล่าวร่วมกับราษฎร</p> | <p><u>เห็นชอบ</u></p> <p><u>เห็นชอบ</u></p> <p><u>เห็นชอบ</u></p>                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 5 | โครงการลำคันฉู<br>จ. ชัยภูมิ | <p>1. ควรตั้งกรรมการกลางที่ทุกฝ่ายยอมรับเพื่อพิสูจน์เรื่องกรณีเขื่อนรั่วอีกครั้ง</p>                                                                                                                                                            | <p><u>เห็นชอบ</u> หากราษฎรมีความประสงค์ให้มีการดำเนินการตรวจสอบปัญหาการสร้างของเขื่อนอีกครั้งหนึ่ง แต่เรื่องนี้เคยมีการตรวจสอบโดยคณะผู้ทรงคุณวุฒิมาแล้วถึงสองครั้งซึ่งปรากฏว่าเขื่อนดังกล่าวมีความปลอดภัยและมั่นคงแข็งแรง ส่วนรอยร้าวบริเวณผิวที่พบเห็นนั้นเกิดจากการหดตัวของวัสดุส่วนบนของสันเขื่อนซึ่งไม่เป็น</p> |

|   |                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|---|---------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|   |                                 | <p>2. กรณีค่าชดเชยของราษฎร 2 ราย คือ นายสมชัย สวัสดิ์ และนายเชย จิตต์จำนงค์ ควรมีการจ่ายค่าชดเชย พร้อมดอกเบี้ยและควรมีการพิสูจน์สิทธิการครอบครองและทำประโยชน์</p> <p>3. กรณีคลองส่งน้ำ ให้เร่งรัดการจัดทำแผนของกรมชลประทานโดยให้ชาวบ้านเข้ามีส่วนร่วมและรัฐบาลจัดหางบประมาณสนับสนุน</p> <p>4. ให้มีการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมย้อนหลัง</p>                 | <p>อันตรายต่อตัวเขื่อนแต่อย่างใด <u>เห็นชอบ</u> ให้จ่ายค่าชดเชยแก่ราย นายสมชัย สวัสดิ์ ในส่วนของพื้นที่ที่ยังขาดอยู่อีก 10 ไร่ สำหรับรายของนายเชย จิตต์จำนงค์ นั้น เนื่องจากกว่ามีการจ่ายค่าชดเชยให้ครบถ้วนแล้ว จึงไม่อาจจ่ายค่าชดเชยใดๆ ให้อีก</p> <p><u>เห็นชอบ</u> และคาดว่าจะสามารถดำเนินการได้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2544</p> <p><u>ไม่เห็นชอบ</u> เนื่องจากได้ดำเนินการก่อสร้างเขื่อนลำคันทราจนเกือบแล้วเสร็จไปก่อนแล้ว จึงไม่อาจศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมย้อนหลังได้</p> |
| 7 | โครงการปรับปรุงนพพร จ.ชัยภูมิ   | <p>1. ให้เร่งรัดการดำเนินโครงการ</p> <p>2. ให้คณะกรรมการติดตามการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2540 กรณีเขื่อนที่ยังไม่ได้สร้าง 4 เขื่อน</p> <p>3. ให้รัฐบาลสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการโดยเร่งจัดหางบประมาณและวัสดุอุปกรณ์สนับสนุน</p> <p>4. ให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และเปิดเผยข้อมูลตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540</p> | <p><u>เห็นชอบ</u></p> <p><u>เห็นชอบ</u></p> <p><u>เห็นชอบ</u></p> <p><u>เห็นชอบ</u></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 8 | โครงการห้วยระห้า จ. อุบลราชธานี | <p>1. ดำเนินการพิสูจน์สิทธิและความเสียหายโดยคณะกรรมการระดับจังหวัด โดยให้มีตัวแทนสมาชิกคนจนร่วมกระบวนการ</p>                                                                                                                                                                                                                                                          | <p><u>ไม่เห็นชอบ</u> เพราะโครงการชนิดนี้เป็นโครงการชลประทานขนาดเล็กซึ่งมีลักษณะเป็นฝาย (ไม่ใช่เขื่อน) และมีอยู่นับหมื่นแห่งทั่วประเทศและจัดสร้างขึ้นตามคำเรียกร้องของราษฎรในพื้นที่ โดยทางราชการไม่เคยต้องมีการชดเชยการดำเนินการโครงการเหล่านี้จะเป็นภาระด้านงบประมาณอย่างยิ่ง</p>                                                                                                                                                                                                   |

|                    |                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--------------------|--------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                    |                                                  | 2. หากมีพื้นที่เสียหายก็ดำเนินการจ่ายค่าชดเชยตามสภาพที่เป็นจริง                                                                                                                                                                                | <u>ไม่เห็นชอบ</u>                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>ปัญหาป่าไม้</b> |                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 9                  | อุทยานแห่งชาติผาแต้ม<br>จ. อุบลราชธานี           | 1. ให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 30 มิถุนายน 2541<br>2. แก้ไขปัญหาโดยใช้กระบวนการที่ชาวบ้านมีส่วนร่วม                                                                                                                                         | <u>ไม่เห็นชอบ</u><br><br><u>เห็นชอบ</u>                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 10                 | ป่าสงวนแห่งชาติดงหินกองและอุทยานแห่งชาติแก่งตะนะ | 1. ให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน 2541<br>2. ตั้งคณะกรรมการร่วมในการรังวัดปักแนวเขตเพื่อกันพื้นที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของราษฎรออกจากพื้นที่ตามกฎหมายป่าไม้<br>3. ระหว่างการแก้ไขปัญหา ห้ามไม่ให้มีการข่มขู่คุกคาม จับกุมคุมขังราษฎร | <u>ไม่เห็นชอบ</u><br><br><b>เห็นชอบ</b><br><br><u>เห็นชอบ</u> ในการห้ามข่มขู่คุกคามราษฎร แต่การจับกุมราษฎรนั้นจะระงับการดำเนินการแก่ราษฎรที่อยู่ในพื้นที่เดิมไว้ก่อนจนกว่าจะพิสูจน์สิทธิเรียบร้อยแล้ว แต่ในระหว่างนี้ต้องไม่บุกรุกหักร้างถางพงเพิ่มเติมหรือดำเนินการใดที่กระทบต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม |
| 11                 | ป่าสงวนแห่งชาติป่าดงภูโหล่น<br>จ. อุบลราชธานี    | 1. ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 30 มิถุนายน 2541<br>2. ปรับลดแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติตามสภาพที่เป็นจริง<br>3. ระหว่างดำเนินการ ห้ามไม่ให้มีการจับกุมอพยพ หรือขับไล่ชาวบ้านโดยเด็ดขาด<br><br>4. ห้ามไม่ให้ชาวบ้านบุกรุกแผ้วถางพื้นที่ใหม่           | <u>ไม่เห็นชอบ</u><br><br><b>เห็นชอบ</b><br><br><u>เห็นชอบ</u> ไม่ให้มีการจับกุมดังกล่าวเว้นแต่กรณีราษฎรรายใหม่บุกรุกเข้าไปอยู่ใหม่ หรือราษฎรรายเดิมที่บุกรุกเพิ่มเติมหรือกระทำการใดอันมีผลกระทบต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อม<br><br><u>เห็นชอบ</u>                                                        |
| 12                 | ป่าสงวนแห่งชาติป่าหลังภู<br>จ.อุบลราชธานี        | 1. ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 30 มิถุนายน 2541<br>2. กรณีที่มีการสำรวจรังวัดที่ดินให้ดำเนินการ                                                                                                                                                | <u>ไม่เห็นชอบ</u><br><br><u>ไม่เห็นชอบ</u> เนื่องจาก                                                                                                                                                                                                                                                                       |

|                    |                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                               |
|--------------------|------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                    |                                                                  | ต่อเนื่องจากเดิมตามมติคณะรัฐมนตรี<br>วันที่ 1 เมษายน 2540                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | คณะรัฐมนตรีมีมติแล้วว่ากรณี<br>เช่นนี้ให้ดำเนินการตามมติวันที่<br>30 มิถุนายน 2541                            |
| 13                 | ป่ากุดชุมภูและโครงการ<br>ส.ป.ก. ทับที่ดินทำกิน<br>จ. อุบลราชธานี | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. กันแนวเขตป่าชุมชนออกจากที่อยู่อาศัย<br/>และที่ดินทำกินของชาวบ้าน</li> <li>2. หากที่ดินทำกินของชาวบ้านแปลงใดที่มี<br/>เอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน<br/>ให้คงสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน ให้<br/>คงสิทธินั้นไว้ตามกฎหมาย</li> <li>3. หากที่ดินแปลงใดมีการครอบครองทำ<br/>ประโยชน์และไม่มีเอกสารสิทธิตาม<br/>ประมวลกฎหมายที่ดิน แต่อยู่ในเกณฑ์ที่<br/>จะออก ส.ป.ก. 4-01 ได้ ให้เร่งรัด<br/>ดำเนินการออก ส.ป.ก. 4-01</li> </ol>                                                                                                                                                                                                     | <p><u>เห็นชอบ</u></p> <p><u>ไม่เห็นชอบ</u> แต่ให้ใช้วิธีพิสูจน์<br/>สิทธิตามกฎหมาย</p> <p><u>เห็นชอบ</u></p>  |
| <b>ปัญหาที่ดิน</b> |                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                               |
| 14                 | ที่ดินสาธารณประโยชน์<br>บ้านวังใหม่<br>จ.อุบลราชธานี             | - ให้สั่งการจังหวัด ประสานงานกับองค์กร<br>บริหารส่วนตำบลหนองแสงใหญ่ และตัวแทน<br>ชาวบ้าน ให้มีการพิจารณาสภาพการใช้ที่ดิน<br>สาธารณประโยชน์อีกครั้ง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | <u>เห็นชอบ</u>                                                                                                |
| 15                 | ที่ดินสาธารณประโยชน์<br>บ้านตุงสูง<br>จ.อุบลราชธานี              | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ให้ยุติการดำเนินคดีกับชาวบ้านทั้งหมด</li> <li>2. ให้ชาวบ้านอาศัยในบริเวณเดิม ห้ามการบุกรุก<br/>เพิ่มเติม</li> <li>3. อนุมัติให้จัดตั้งเป็นหมู่บ้านตามกฎหมาย และ<br/>จัดหาสาธารณูปโภคตามสภาพหมู่บ้านทั่วไป</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <p><u>ไม่เห็นชอบ</u></p> <p><u>เห็นชอบ</u></p> <p><u>เห็นชอบ</u></p>                                          |
| 16                 | โครงการพัฒนาด่าน<br>ช่องเม็ก<br>จ.อุบลราชธานี                    | <p><u>กรณีช่องเม็ก</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ในระหว่างสอบสวนสิทธิครอบครองและการ<br/>ใช้ประโยชน์ที่ดินควรให้ชาวบ้านอาศัยอยู่ในที่ดิน<br/>เดิมไปก่อน</li> <li>2. ให้คณะกรรมการระดับจังหวัดเป็นผู้พิจารณา<br/>โครงการดังกล่าว โดยให้ชุมชนเข้ามีส่วนร่วมใน<br/>การใช้ประโยชน์ที่ดิน และการวางแผนโครงการ<br/>พัฒนาด่านช่องเม็ก</li> </ol> <p><u>กรณีบ้านเหล่าอินทร์แปลง</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ให้ดำเนินการต่อจากเดิมที่ได้มีกระบวนการ<br/>ระหว่างตัวแทนชาวบ้านกับทางราชการ</li> <li>2. ในเรื่องกันพื้นที่ออกจากโครงการให้หน่วย<br/>ราชการที่รับผิดชอบเร่งรัดในการปฏิบัติโดยใช้<br/>หลักให้ชาวบ้านเข้าไปมีส่วนร่วม</li> </ol> | <p><u>เห็นชอบ</u></p> <p><u>เห็นชอบ</u></p> <p><u>เห็นชอบ</u></p> <p><u>เห็นชอบ</u></p> <p><u>เห็นชอบ</u></p> |

วันที่ 8 สิงหาคม 2543 คณะรัฐมนตรีพิจารณาข้อเสนอเกี่ยวกับมาตรการระยะยาวในการแก้ไขปัญหากลุ่มเชื้อน และกลุ่มปัญหาป่าไม้และที่ดิน ของคณะกรรมการกลางเพื่อแก้ไขปัญหาของสมาชิกคนจน ตามที่คณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนเสนอ ตามความเห็นของที่ประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน กรมชลประทาน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี กรมที่ดิน และกรมป่าไม้ ดังนี้

ข้อเสนอมาตรการระยะยาวของกลุ่มปัญหาเชื้อน ของคณะกรรมการกลางเพื่อแก้ไขปัญหาของสมาชิกคนจน

| ข้อเสนอมาตรการระยะยาวของคณะกรรมการกลางฯ (6 เรื่อง)                                                                                                                                                                                                                                                                                      | ความเห็นของหน่วยงาน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. การศึกษาผลกระทบต้องให้ความสำคัญกับการประเมินผลกระทบด้านสังคมมากกว่าเดิม และการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมต้องทำควบคู่ไปกับการศึกษาความเหมาะสมของโครงการ โดยให้มีหน่วยงานกลางเป็นผู้ว่าจ้างและได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลอย่างเพียงพอ หน่วยงานกลางทำหน้าที่กำกับการศึกษา โดยมีตัวแทนชาวบ้านองค์กรพัฒนาเอกชน เข้าร่วมเป็นกรรมการ | เห็นด้วยในการศึกษาผลกระทบ ต้องให้ความสำคัญกับการประเมินผลกระทบด้านสังคมมากกว่าเดิม โดยให้หน่วยงานเจ้าของโครงการเป็นผู้ว่าจ้าง และได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลอย่างเพียงพอ ทั้งนี้ในการศึกษาให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในขั้นตอนตามวิธีการและกระบวนการเรื่องประเด็นการศึกษผลกระทบกรณีเชือนที่ยังไม่ได้ก่อสร้าง ตามที่คณะกรรมการกลางฯ เสนอ                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 2. การประเมินและชดเชยผลกระทบต้องครอบคลุมความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง และคำนึงถึงการใช้ประโยชน์จริงเป็นสำคัญ ทั้งความสูญเสียทางเศรษฐกิจ รายได้และทรัพยากรที่เป็นฐานชีวิตของชุมชนที่เกิดขึ้นในขณะนั้นและในอนาคต                                                                                                                             | 1) เห็นด้วยให้การประเมินและชดเชยผลกระทบต้องครอบคลุมความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง<br>2) สำหรับการชดเชยผลกระทบความสูญเสียทางเศรษฐกิจ รายได้ และทรัพยากรที่เป็นฐานชีวิตของชุมชนที่จะเกิดขึ้นในขณะนั้น และในอนาคตให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 อย่างไรก็ตามหากราษฎรไม่เห็นด้วยกับการจ่ายค่าชดเชยดังกล่าว ก็สามารถดำเนินการร้องเรียนได้โดยใช้กระบวนการของศาลปกครอง                                                                                                                                                                                                  |
| 3. ปรับปรุงคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยให้ตัวแทนฝ่ายต่างๆ ของสังคมทำหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติรายงานการประเมินผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อม ก่อนการตัดสินใจดำเนินโครงการ และทำหน้าที่เป็นผู้จัดการเกี่ยวกับการชดเชยผลกระทบ                                                                                                         | 1) ในการปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 กำหนดให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม จำนวน 8 คน และในจำนวนนี้มีผู้แทนภาคเอกชนร่วมอยู่ด้วย จำนวน 4 คน ซึ่งตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ ได้ให้อำนาจให้เอกชนร่วมอยู่ในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอยู่แล้ว และคณะกรรมการฯ จะครบวาระในปี 2544 ก็สามารถทบทวนและแต่งตั้งใหม่ได้<br>2) ส่วนการขอให้ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ให้เป็นผู้จัดการเกี่ยวกับการชดเชยเนื่องจากได้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบดำเนินการใน |

|                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                           | เรื่องดังกล่าวแล้วจึงไม่จำเป็นต้องให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการ                                                                                                         |
| 4. แก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ให้สอดคล้องกับความเป็นจริงและครอบคลุมปัญหาสิ่งแวดล้อมที่รอบด้านมากยิ่งขึ้น รวมถึงการปฏิรูปกฎหมาย และระเบียบเกี่ยวกับการชดเชยผลกระทบ                                       | เห็นชอบด้วยกับข้อเสนอ ขณะนี้กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมได้เริ่มดำเนินการเชิญผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ดังกล่าวแล้ว |
| 5. จัดตั้งและพัฒนาองค์กรบริหารและจัดการลุ่มน้ำ (คณะกรรมการลุ่มน้ำ) ในลักษณะพหุภาคีที่มีตัวแทนส่วนราชการองค์กรชุมชนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชนและผู้ทรงคุณวุฒิทั้งในระดับลุ่มน้ำขนาดใหญ่จนถึงลุ่มน้ำขนาดเล็ก โดยเริ่มในลุ่มน้ำที่มีปัญหาก่อน | เห็นชอบด้วยกับข้อเสนอ และขณะนี้คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติได้เริ่มดำเนินการในลุ่มน้ำที่มีปัญหาแล้ว เช่น ลุ่มน้ำปิง ลุ่มน้ำมูลตอนบน และลุ่มน้ำป่าสัก                                      |
| 6. มีการวางแผนการจัดการลุ่มน้ำทั้งในลุ่มน้ำขนาดเล็ก กลาง ใหญ่โดยมีคณะกรรมการแบบพหุภาคีเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการให้แล้วเสร็จทั่วประเทศ                                                                                                | เห็นชอบด้วยกับข้อเสนอ ซึ่งขณะนี้คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติได้กำหนดเป็นแผนงานให้มีการจัดทำแผนแม่บทหลังจากที่ได้จัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำแล้ว                                              |

ข้อเสนอมาตรการระยะยาวของกลุ่มปัญหาป่าไม้และที่ดินของคณะกรรมการกลางเพื่อแก้ไขปัญหของสมัชชาคนจน

| ข้อเสนอมาตรการระยะยาวของคณะกรรมการกลางฯ                                                                                                                                                                                                                     | ความเห็นของหน่วยงาน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.ให้รัฐบาลทบวณมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน 2541 และใช้แนวทางที่ยอมรับให้คนอยู่กับป่า กันแนวเขตที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของชาวบ้านออกจากเขตป่าฯ โดยดำเนินการตามมติ ครม.เดิมที่เคยใช้ในการแก้ไขปัญหาทั้ง 4 กรณี ซึ่งชาวบ้านมีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ไขปัญหา | 1. ไม่เห็นชอบต่อการขอทบวณมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 และข้อเสนออื่น ๆ เพราะการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 จะอำนวยประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาป่าไม้และปัญหาที่ดินทั้งในส่วนของประเทศชาติและราษฎรได้อย่างกว้างขวางเท่าเทียมกันทั่วประเทศ และถูกต้องเหมาะสมตามหลักการจัดการป่าไม้และที่ดินในเชิงอนุรักษ์ โดยไม่เลือกปฏิบัติว่าเป็นการตอบสนองเฉพาะกลุ่มผู้เรียกร้องหรือราษฎรอื่นใด เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเข้าไปสำรวจโดยตรง และให้ราษฎรผู้เข้าครอบครองที่ดินมีส่วนร่วมในการพิสูจน์สิทธิของตนโดยใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์ กรณีราษฎรอยู่มาก่อนประกาศเป็นพื้นที่ป่าไม้ ทางราชการก็จะให้ความช่วยเหลือให้อยู่ต่อไป หรือแม้ว่าอยู่ภายหลังการประกาศเป็นพื้นที่ป่าไม้ก็จะมีจัดการอย่างเหมาะสม โดยราษฎรผู้นั้นจะยังคงได้รับการพิจารณาช่วยเหลือจากทางราชการเช่นกัน |

|                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                               |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2.ให้รัฐบาลทบทวนแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องการรับรองถึงสิทธิชุมชนการให้ชุมชนเข้ามีส่วนร่วมในการดูแลรักษาการใช้ประโยชน์ | 2.เห็นชอบเนื่องจากเป็นเรื่องที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกรมป่าไม้ได้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

**วันที่ 16 มกราคม 2544** คณะรัฐมนตรีรับทราบรายงานความคืบหน้าการแก้ไขปัญหของสมัชชาคนจน ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ สรุปได้ดังนี้

1. กรณิป่าสงวนแห่งชาติป่าหลังภู อำเภอยางชุมน้อย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)ได้ส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปเตรียมการสำรวจจริงวัดจัดที่ดินให้แก่ราษฎรแล้ว (เริ่มดำเนินการสำรวจจริงวัดในปีงบประมาณ 2544)ซึ่งชี้แจงประชาสัมพันธ์แก่ราษฎรให้เป็นที่ยอมรับแล้ว

2. โครงการป่ากุดชุมภูและป่าชุมชนทับที่ดินทำกินของราษฎร อำเภอสิรินคร ส.ป.ก. ได้ทำการสำรวจจริงวัดและสอบสวนสิทธิที่ดินโครงการนี้ไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 แต่ยังไม่ได้จัดที่ดินให้แก่ราษฎรเนื่องจากราษฎรจำนวนมากมีเอกสารสิทธิ์ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน (นส.3) แต่ไม่เต็มแปลง ซึ่งได้ชี้แจงให้ราษฎรทราบว่าจะดำเนินการออก ส.ป.ก.4-01 ให้เฉพาะที่ดินมือเปล่า ส่วนที่มี นส.3 จะดำเนินการกันออกแต่ราษฎรส่วนใหญ่ไม่ประสงค์จะรับ ส.ป.ก. 4-01และ ส.ป.ก. อุบลราชธานีกำหนดแผนจัดที่ดินให้กับราษฎรที่ประสงค์จะรับ ส.ป.ก. 4-01 ในปีงบประมาณ 2544

3. กลุ่มปัญหาป่าไม้ ที่ดิน ไม่มีการดำเนินการ เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีไม่เห็นชอบตามข้อเสนอของคณะกรรมการช่วยเหลือประชาชน แต่อย่างไรก็ตามกรมป่าไม้อยู่ระหว่างดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ซึ่งคาดว่าจะแก้ไขปัญหาราษฎรได้ประมาณ 47,000 ราย 56 พื้นที่ และได้กำหนดแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ คือ รวบรวมข้อมูลความคิดเห็นโดยการจัดการสัมมนา และสำรวจความคิดเห็นจัดทำร่างพระราชบัญญัติโดยใช้ฐานข้อมูลที่รวบรวมได้ จัดทำประชาพิจารณ์และปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติกับนำเสนอร่างพระราชบัญญัติ

### 2.3.9 นโยบายการจัดที่ดินทำกินในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ได้กำหนดแผนที่เกี่ยวข้องกับ การจัดที่ดินทำกินในบทที่ 5 ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีแนวทางในข้อ 1.4 หน้า 67 ดังนี้

“(1.4) กำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ที่สมควรอนุรักษ์เป็นพื้นที่เกษตรกรรม ควบคู่ไปกับการสร้างแรงจูงใจผ่านมาตรการด้านสินเชื่อ ภาษี และระบบตลาด เพื่อกระจายสิทธิการถือครองที่ดินในพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเกษตรแต่มีได้ใช้ประโยชน์ทางการเกษตร พร้อมทั้งให้มีกลไกสนับสนุนด้านการเงิน เพื่อรับซื้อที่ดินซึ่งเจ้าของประสงค์จะจำหน่ายโอนและนำมาให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเข้าทำการเกษตร” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม, 2544: 67)

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 มีนโยบายการจัดที่ดินทำกินและเหตุการณ์ที่สำคัญ ดังนี้

**วันที่ 27 สิงหาคม 2545** คณะรัฐมนตรีพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ตำบลควนโพธิ์ อำเภอเมืองสตูล จังหวัดสตูล ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ แล้วมีมติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 5 ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายพิทักษ์ อินทรวินัย) เป็นประธานกรรมการฯ ดังนี้

1. อนุมัติหลักการร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ตำบลควนโพธิ์ อำเภอเมืองสตูล จังหวัดสตูล ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ....

2. ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินฯ) ได้จัดทำข้อมูลเพิ่มเติมตามประเด็นอภิปรายของคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ที่ให้ทำการสำรวจเบื้องต้นก่อนว่า ในจำนวนเนื้อที่ดินประมาณ 5,000 ไร่ มีผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์ประมาณ 200 ครอบครัว ที่จะปฏิรูปที่ดินนั้น มีผู้ใดบ้างแต่ละรายครอบครองจำนวนกี่ไร่ ประกอบอาชีพอะไร และมีรายได้ที่ครอบครองเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย

3. ในกรณีที่ร่างพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้มีผลใช้บังคับ ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรับข้อสังเกตของคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ไปพิจารณาดำเนินการด้วย ดังนี้

3.1 การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนขนาดการถือครองในที่ดิน ควรจัดพื้นที่และขนาดให้เหมาะสมและเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดควรมีการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล เมื่อได้มีการจัดสรรที่ดินให้เกษตรกรไปแล้วระยะหนึ่ง ว่ามีการทำเกษตรกรรมจริงตามวัตถุประสงค์และเป็นการทำอย่างต่อเนื่องหรือไม่

3.2 คณะกรรมการควรกำหนดให้มีการโอนสิทธิในที่ดิน แต่ควรจัดให้เกษตรกรเช่าโดยมีการเก็บค่าเช่าที่ดินเป็นรายปีในอัตราต่ำ เพื่อไม่ให้เป็นการแกล้งเกษตรกร และให้เกษตรกรตระหนักว่า ที่ดินที่ได้รับจัดสรรนั้นเป็นการให้เช่าเพื่อทำการเกษตรกรรมในการเลี้ยงชีพจะโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นไม่ได้

ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยรายงานว่าได้ให้กรมที่ดินสำรวจสภาพและตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินในท้องที่ตำบลควนโพธิ์ อำเภอเมืองสตูล จังหวัดสตูล ปรากฏว่าที่ดินสาธารณประโยชน์ “ทุ่งควนโพธิ์” ตั้งอยู่หมู่ที่ 1, 2, 6 ตำบลควนโพธิ์ อำเภอเมืองสตูล จังหวัดสตูล นำขึ้นทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ เมื่อครั้งจังหวัดสตูลขึ้นต่อมณฑลนครศรีธรรมราชมีเนื้อที่ประมาณ 5,000 ไร่ โดยใช้เป็นที่เลี้ยงสัตว์พาหนะ แต่ต่อมาประชาชนได้เลิกใช้ร่วมกันเป็นเวลาประมาณ 60-80 ปีมาแล้ว อำเภอเมืองสตูลไม่มีความประสงค์จะสงวนไว้สำหรับประชาชนใช้ร่วมกันอีกต่อไป ซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินในท้องที่ดังกล่าวถูกต้องตรงกันกับที่ได้เสนอร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลควนโพธิ์ อำเภอเมือง จังหวัดสตูล ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ....

**วันที่ 17 กันยายน 2545** คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2545 - 2549) ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ ตามมติคณะกรรมการกลั่นกรอง



เรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 5 ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายพิทักษ์ อินทรวินัยนันท์) เป็นประธาน กรรมการฯ ที่อนุมัติหลักการแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2545 - 2549) โดยให้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเร่งรัดดำเนินการ แก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 และพระราชบัญญัติการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพื่อรวมกองทุนที่ดินกับกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ทั้งนี้ ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) พิจารณาดำเนินการเตรียมการล่วงหน้าก่อนการรวมกองทุนจะแล้วเสร็จ โดยจัดทำแผนงานพัฒนาการ เกษตรและการปฏิรูปที่ดินอย่างบูรณาการให้มีการช่วยเหลือครบวงจรทั้งระบบ เช่น แหล่งน้ำ การตลาด เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

**วันที่ 15 ตุลาคม 2545** คณะรัฐมนตรีพิจารณา ร่าง พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ในท้องที่จังหวัดต่างๆ รวม 13 ฉบับ ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เสนอแล้วมีมติดังนี้

1. เห็นชอบร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดสุโขทัย จังหวัดมหาสารคาม และจังหวัดพังงา รวม 5 ฉบับ ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ตรวจพิจารณาแล้ว ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอและให้ดำเนินการต่อไปได้

2. สำหรับร่างพระราชกฤษฎีกาในท้องที่จังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดอำนาจเจริญ จังหวัด แพร่ จังหวัดลำพูน จังหวัดพะเยา และจังหวัดอุดรดิตถ์ รวม 8 ฉบับ เห็นควรให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมและกรมป่าไม้) และกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและ สิ่งแวดล้อม ร่วมกันสำรวจตรวจสอบสภาพพื้นที่ แล้วเสนอร่างพระราชกฤษฎีกา รวมทั้งจัดทำเอกสารข้อมูล และแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

3. ส่วนงบประมาณในการตรวจสอบสภาพป่าให้ดำเนินการตามความเห็นชอบของสำนัก งบประมาณ

4. อนุมัติหลักการให้มีการจัดทำแผนที่เชิงตัวเลข (Digital Map) ในระบบสารสนเทศ ภูมิศาสตร์สำหรับพื้นที่ที่จะนำไปปฏิรูปที่ดิน ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ

สำหรับแผนที่เชิงตัวเลข (Digital Map) เป็นแผนที่ที่มีประโยชน์สูงและเป็นที่นิยมใช้กัน โดยทั่วไป โดยในปัจจุบันกระทรวงกลาโหมกำลังจัดทำแผนที่เชิงตัวเลขชุดใหม่บนพื้นหลักฐานใหม่ (WGS84) ชุด L 7018 ซึ่งเป็นแผนที่ที่มีความถูกต้องสูงและมีความทันสมัย จัดทำทั้งชนิดข้อมูลจุดพิกัด (vector data) และข้อมูลจุดภาพ (raster data) ครอบคลุมทั้งประเทศ โดยมีกำหนดแล้วเสร็จได้รับผลผลิต ทั้งหมดตามโครงการภายในธันวาคม 2546 ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่าในการจัดทำแผนที่เชิงตัวเลขนั้น หากนำแผนที่ที่มีอยู่ไปกราดภาพ (Scan) และยึดตำแหน่งเพื่อเพิ่มรายละเอียดจากข้อมูลดาวเทียมแล้ว ความละเอียด ถูกต้องทางตำแหน่งของผลผลิต ที่ได้จะเท่ากับหรือน้อยกว่าแผนที่ต้นฉบับ

วันที่ 14 ตุลาคม 2546 คณะรัฐมนตรีรับทราบเรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินให้แก่ประชาชน ตามที่รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ) เสนอ สรุปได้ดังนี้

**แนวความคิด** ที่ดินทำกิน เป็นที่ดินเพื่อให้เกษตรกรมีหลักประกันในการทำมาหากิน เพื่อปลดปล่อยศักยภาพในการพัฒนาที่ดินให้เกิดมูลค่าเพิ่มเป็นประโยชน์สูงสุด “ที่ดินคือเครื่องพิมพ์แบ่งกของคนจน”

1. Bottom line คือการให้ที่ดินทำกินแก่เกษตรกร ทำการเกษตรกรรม กสิกรรม ปศุสัตว์ ฯลฯ
2. ขายไม่ได้ แต่ให้อินตกทอดแก่ทายาทได้ และเป็นหลักทรัพย์สินในการค้าประกัน
3. จัดสรรให้กับผู้ที่มีศักยภาพที่จะทำกินได้ (ใช้ทำมาหากิน)
4. จัดระบบเอกสารสิทธิในลักษณะ Single Channel Single Policy
5. จัดสรรที่ดินที่มีอยู่ให้แก่ประชาชนในจังหวัดนั้น ๆ ก่อน เว้นแต่จะมีความต้องการมากกว่าหรือมีที่ดินเหลือ

**การบริหารจัดการ** ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการในการแก้ไขปัญหาชุดเดียวให้รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ) เป็นประธาน ทั้งด้าน Supply Side และ Demand Side โดยกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าภาพหลักในการดำเนินงานทั้งระบบ ทำแบบฟอร์มสำรวจข้อมูลความต้องการที่ดินให้สามารถประมวลผล วิเคราะห์และใช้ประโยชน์ได้ โดยให้รับจดทะเบียน ณ ที่ว่าการอำเภอ/กิ่งอำเภอ ใช้เลขประจำตัวประชาชน 13 หลัก เป็นฐานข้อมูลในการตรวจสอบสถานะครอบครัวและวิเคราะห์การจัดสรร และให้สำนักทะเบียนราษฎรจัดทำโปรแกรม แบบฟอร์มลงทะเบียน จัดทำบัตร e – Citizen และระบบ Microchip Card ร่วมกับกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานสถิติแห่งชาติ

**การประชาสัมพันธ์** ให้รองนายกรัฐมนตรี (นายกร ทักษะรังสี และนายวิษณุ เครืองาม) เป็นประธานกรรมการร่วม ดำเนินการประชาสัมพันธ์ร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เพื่อให้ประชาชนรับรู้ เข้าใจ โดยให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการด้านเนื้อหาสาระการประชาสัมพันธ์

**การอำนวยความสะดวก** หากเจ้าหน้าที่ดำเนินงานในระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอมีไม่เพียงพอ ให้จัดจ้างนักเรียน นักศึกษาในพื้นที่ช่วยดำเนินการ โดยแจ้งงบประมาณที่จำเป็นต้องใช้

**ขั้นตอนการดำเนินงาน** รับลงทะเบียนประชาชน ระหว่างวันที่ 5 มกราคม – 31 มีนาคม 2547 (ไม่เว้นวันหยุดราชการ) และจัดทำ Profile ข้อมูล เพื่อวิเคราะห์และจำแนกประเภท พื้นที่ และหาเจ้าภาพหลัก ดำเนินการระหว่างวันที่ 1 เมษายน – 30 มิถุนายน 2547 โดยเริ่มปฏิบัติการตั้งแต่ 1 กรกฎาคม 2547 เป็นต้นไป

ขณะที่นายกรัฐมนตรีมีเจตจำนงอันแน่วแน่ที่จะเร่งรัดจัดปัญหาความยากจนของประชาชนให้หมดไป โดยจะจัดที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกร แต่มีบุคคลบางรายได้ถือโอกาสบุกรุกที่ดินเพิ่มขึ้น ซึ่งหาประโยชน์โดยมิชอบจากนโยบายดังกล่าว จึงได้มอบหมายให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแจ้งกระทรวงที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการกับผู้บุกรุกเข้าครอบครองที่ดินของรัฐรายใหม่ทุกรายตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับของทางราชการโดยเคร่งครัด เพื่อควบคุมการครอบครองที่ดินมิให้ขยายบริเวณออกไป

จากที่เป็นอยู่เดิม พร้อมทั้งประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงนโยบายของรัฐบาล โดยชี้แจงให้ทราบด้วยว่าการดำเนินการได้อันเป็นการฝ่าฝืนจะมีผลถึงการขาดสิทธิอันพึงมีพึงได้ในการจัดที่ดิน เพื่อการแก้ไขปัญหาเรื่องความยากจนตามนโยบายดังกล่าว และจะต้องถูกดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไปด้วย

**วันที่ 14 ตุลาคม 2546** คณะรัฐมนตรีรับทราบตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รายงาน เรื่องผลความก้าวหน้าในการดำเนินการแก้ไขปัญหา กรณีราษฎรเข้าครอบครองสวนปาล์มในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่เอกชนขอใช้ประโยชน์ ของหน่วยงานจาก 4 กระทรวง คือ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สรุปได้ดังนี้

1. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ได้ตรวจสอบแล้วพบว่าในพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีจำนวน 6 ราย หมดยุการอนุญาตแล้ว 3 ราย จังหวัดกระบี่มีจำนวน 12 ราย หมดยุการอนุญาต 8 ราย จะรีบส่งข้อมูลให้กรมป่าไม้ดำเนินการพักใช้และเพิกถอนต่อไป

2. กรมธนารักษ์ ได้ตรวจสอบแล้วพื้นที่ราชพัสดุที่ได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ จำนวน 5 บริษัท มี 2 บริษัทที่การรับอนุญาตยังไม่สิ้นสุด ขณะนี้ส่วนที่ได้หมดอนุญาตได้ตรวจสอบหมดแล้ว ส่วนที่ยังไม่อนุญาตคาดว่าจะตรวจสอบแล้วเสร็จในเดือนตุลาคม 2546 นี้

3. จังหวัดสุราษฎร์ธานีได้สำรวจเสร็จแล้ว 6 แปลง และอีก 5 แปลงคาดว่าจะแล้วเสร็จภายในเดือนตุลาคม 2546 และขอรับการสนับสนุนช่างรังวัดเพิ่มเติม สถานการณ์ขณะนี้ในพื้นที่ไม่มีราษฎรบุกรุก

4. จังหวัดกระบี่ได้สำรวจพื้นที่จำนวน 14 ราย พบว่าใบอนุญาตหมดอายุ 9 ราย (อยู่ในระหว่างการขอต่อใบอนุญาต 7 ราย ไม่ยื่นต่อ 2 ราย) ใบอนุญาตยังไม่หมดอายุ 5 ราย นอกจากนั้น ได้มีการทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมสหกรณ์อ่าวลึก จำนวน 2 ราย และทำในพื้นที่สาธารณะประโยชน์อีก 2 ราย ขณะนี้ผู้ชุมนุมได้มีการถอนตัวออกจากสวนปาล์มหมดแล้ว แต่มาชุมนุมที่ถนนเขาทีเทิน ซิบอร์ด จังหวัดได้มีการประชาสัมพันธ์ห้ามมิให้มีการบุกรุกและจะทำการขึ้นทะเบียนเกษตรกรต่อไป

5. จังหวัดชุมพรได้สำรวจพื้นที่ 5 แปลงเสร็จแล้ว และได้ชี้แจงผู้ชุมนุมไปแล้วเป็นส่วนใหญ่ คงเหลือจำนวน 150 คน คาดว่าจะชี้แจงให้สลายตัวหมดในวันที่ 10 ตุลาคม 2546

6. จังหวัดนครศรีธรรมราชรายงาน ในพื้นที่จังหวัดไม่มีปัญหา

7. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาผู้บุกรุกในพื้นที่นิคมสหกรณ์จังหวัดกระบี่ ขณะนี้อยู่ในระหว่างการตรวจสอบส่วนที่เหลืออีก 2 ราย ว่าอนุญาตถูกต้องหรือไม่

ทั้งนี้ให้กระทรวงมหาดไทยจัดประชุมทั้ง 4 จังหวัด ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กรมป่าไม้ กรมธนารักษ์ และหน่วยงานจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อกำหนดเกณฑ์มาตรการและแนวทางการดำเนินงานให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยเร่งด่วน และให้จังหวัดพิจารณาว่ามีพื้นที่ใดมีความพร้อมที่จะดำเนินการ ให้เร่งดำเนินการขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกิน ตามเกณฑ์และคุณสมบัติของกรมอุทยานแห่งชาติฯ ประกอบเป็นพื้นฐาน พร้อมทั้งเร่งรัดแบ่งพื้นที่ออกเป็นแปลงๆ ละ 1 ไร่

นอกจากนี้ให้ดำเนินการป้องกันพื้นที่ไม่ให้มีการบุกรุกเพิ่มเติมอีก ประชาสัมพันธ์และหาข่าวอย่างต่อเนื่องหากต้องการกำลังเสริมจากส่วนกลาง ขอให้แจ้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ ด่วน และหากจังหวัดสุราษฎร์ธานี และจังหวัดกระบี่ มีความพร้อมก่อนให้เร่งดำเนินการเพื่อเป็นพื้นที่นำร่อง โดยให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สนับสนุนช่างรังวัดโดยด่วน อีกทั้งให้ศึกษาระเบียบการอนุญาต โดยมอบกรมอุทยานแห่งชาติ เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาการส่งเสริมการปลูกและการทำธุรกิจปาล์มน้ำมันในพื้นที่ที่จะอนุญาตให้แก่เกษตรกร

สำหรับในการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น หากมีค่าใช้จ่ายที่ไม่สามารถเจียดจ่ายจากงบประมาณได้ให้ทำแผนและงบประมาณเพื่อขอสนับสนุนจากงบกลาง และให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือในการดำเนินงานเนื่องจากเป็นนโยบายของรัฐบาลหากมีหน่วยงานใดไม่ให้ความร่วมมือให้รายงานและดำเนินการตามระเบียบทางราชการต่อไป

**วันที่ 25 พฤศจิกายน 2546** คณะรัฐมนตรีรับทราบเรื่อง ผลการประชุมคณะกรรมการอำนวยการและกำกับนโยบายการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน (กอ.ชดจ.) ตามที่รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ) ประธานกรรมการอำนวยการและกำกับนโยบายการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน เสนอ สรุปได้ดังนี้

1. **ผลการดำเนินงานเตรียมการจดทะเบียนของกระทรวงมหาดไทย** มีการแต่งตั้งคณะกรรมการและศูนย์ปฏิบัติการ เพื่อรับผิดชอบการดำเนินงาน ดังนี้ 1) คณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน 2) จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการกรุงเทพมหานคร และระดับเขต 3) จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการระดับจังหวัด 4) จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอ การดำเนินการสำรวจและตรวจสอบข้อมูล มอบหมายให้กรมการพัฒนาชุมชนดำเนินการ การจดทะเบียน การรับรองข้อมูล และบันทึกข้อมูล

2. **แนวทางและขั้นตอนการดำเนินงานตามนโยบายการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน** ที่ประชุมรับทราบข้อเสนอแนวทางและขั้นตอนการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ที่สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (สปร.) นำเสนอ ซึ่งมีหลักการว่าจะต้องกำหนดแปลงที่ดินที่นำเข้าร่วมโครงการจัดที่ดินของหน่วยงานโดยจะต้องปรากฏตำแหน่ง ขอบเขต ทำแผนที่กายภาพเพื่อทราบข้อเท็จจริงเรื่องการถือครอง หากราษฎรรายใดไม่ได้แจ้งสิทธิให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินการต่อไป เว้นแต่ถ้ามีการโต้แย้งก็จะต้องมีการพิสูจน์สิทธิ

2.1 ที่ประชุมเห็นว่าแนวทาง และขั้นตอนที่เสนอเป็นรายละเอียดของขั้นตอนปฏิบัติ ประกอบกับการดำเนินการของหน่วยราชการ เช่น สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชที่ได้ดำเนินการมาก่อนหน้านี้ ไม่ควรหยุดชะงัก จึงให้หน่วยงานปฏิบัติที่รับผิดชอบรับไปพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายระเบียบ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องด้วยความรอบคอบควบคู่กับการเร่งรัดการปฏิบัติให้สอดคล้องและสนองตอบนโยบายของรัฐบาลได้

ทั้งนี้ ได้มอบหมายให้คณะกรรมการฝ่ายจัดหาที่ดิน (Supply Side) รับไปพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับสิทธิและการใช้ประโยชน์ที่ดินจากการจัดการตามนโยบายรัฐบาล แล้วนำเสนอที่ประชุมพิจารณาในโอกาสต่อไป

**3. การกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับการรับรองสิทธิและได้รับการจัดที่ดิน**  
ที่ประชุมได้พิจารณากำหนดคุณสมบัติของบุคคลไว้เป็น 2 กรณี ดังนี้ คือ

### 3.1 กรณีการรับรองสิทธิในที่ดิน

1) ต้องเป็นการถือครองทำประโยชน์สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ที่เห็นชอบการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินในเขตป่าไม้ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2545 สำหรับที่ราชพัสดุ ส่วนผู้บุกรุกเข้าถือครองที่ดินของรัฐภายหลังวันที่ 1 ตุลาคม 2546 จะไม่ได้รับสิทธิใดๆ ตามนโยบายของรัฐบาลและจะต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมายด้วย

2) มีความประสงค์จะได้รับการรับรองสิทธิในที่ดิน โดยจะต้องไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองมีแต่น้อยไม่เพียงพอ มีความสามารถและตั้งใจที่จะประกอบอาชีพทางการเกษตร

3) มีคุณสมบัติอื่นตามกฎหมาย หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ที่ดินที่จะดำเนินการ

### 3.2 กรณีการจัดที่ดิน

1) เป็นผู้ยากจน  
2) มีความประสงค์จะได้รับการจัดที่ดิน โดยจะต้องไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง มีแต่น้อยไม่เพียงพอ มีความสามารถและตั้งใจที่จะประกอบอาชีพทางการเกษตร  
3) มีคุณสมบัติอื่นตามกฎหมาย หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ที่ดินที่จะดำเนินการ

4) เป็นผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่ที่จะดำเนินการ เว้นแต่หากมีที่ดินเหลือเพียงพอจะได้พิจารณาจัดให้บุคคลต่างท้องที่ตามลำดับความเหมาะสม

ทั้งนี้ จะไม่มีการนำที่ดินของรัฐในเขตอนุรักษ์เด็ดขาด เช่น ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย และป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี (พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ชั้นที่ 2 และเขตอนุรักษ์ป่าชายเลน) มาจัดให้ประชาชนเนื่องจากเขตอนุรักษ์ดังกล่าวมีขึ้นเพื่อการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อม และการป้องกันภัยธรรมชาติเพื่อสังคมส่วนรวม

**4. การกำหนดจำนวนเนื้อที่ดินที่จะดำเนินการรับรองสิทธิ และจัดที่ดินให้แก่ประชาชน**  
ที่ประชุมได้มีการพิจารณากำหนดเกณฑ์จำนวนเนื้อที่ดิน จำแนกเป็น 2 กรณี ดังนี้คือ

4.1 กรณีที่ดินที่มีการถือครองทำประโยชน์อยู่เดิม ตามข้อ 3.1 1) จะทำการรับรองสิทธิ จำนวนเนื้อที่ดิน ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่

4.2 กรณีมีการขอรับการจัดที่ดิน จำนวนเนื้อที่ดินที่จะจัดให้พิจารณาตามความเหมาะสม แต่ไม่เกินครอบครัวละ 15 ไร่

**5. งบประมาณของคณะกรรมการสำรวจความต้องการที่ดินของประชาชน (Demand Side) และคณะกรรมการจัดหาที่ดินของรัฐ (Supply Side)**

5.1 กระทรวงมหาดไทยได้เสนองบประมาณในการดำเนินการ ลงทะเบียนสำรวจความต้องการของประชาชนเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาแล้ว และสำนักงานงบประมาณแจ้งว่าได้แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณาเรื่องนี้แล้ว

5.2 ในส่วนของงบประมาณของคณะกรรมการจัดที่ดินของรัฐด้านอุปทาน (Supply Side) และงบประมาณของคณะกรรมการฝ่ายประชาสัมพันธ์ให้ฝ่ายเลขานุการประสานสำนักงานงบประมาณเพื่อพิจารณาต่อไป

ทั้งนี้ ให้กรมประชาสัมพันธ์เริ่มดำเนินงานควบคู่ไปกับการดำเนินงานของกระทรวงมหาดไทย

**6. การจัดตั้งสำนักงานประสานงานการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน (ส.ชตจ.)** ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 228/2546 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการและกำกับนโยบายการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน และแต่งตั้งคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ได้กำหนดให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดตั้งสำนักงานประสานงานการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน(ส.ชตจ.) ขึ้น คณะกรรมการฯ เห็นชอบโครงสร้าง ส.ชตจ. ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่ **ด้านวิชาการ** แบ่งออกเป็นฝ่ายกฎหมาย กับฝ่ายนโยบายและแผน **ด้านบริหาร** แบ่งออกเป็นฝ่ายประชาสัมพันธ์ กับฝ่ายสำนักงาน **ด้านกำกับ ติดตามและประเมินผล** แบ่งออกเป็นฝ่ายกำกับและติดตาม กับฝ่ายประเมินผล

**วันที่ 13 มกราคม 2547** คณะรัฐมนตรีรับทราบตามที่สำนักนายกรัฐมนตรีรายงานผลการประชุมหารือระหว่างรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในการจัดที่ดินทำกินให้ประชาชนเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนตามนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจน รวม 6 หน่วยงาน สรุปสาระสำคัญดังนี้

#### 1. กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

##### 1.1 นโยบาย/ยุทธศาสตร์

จัดการที่ดินป่าไม้เพื่อแก้ไขปัญหา เรื่องที่ดินอยู่อาศัยทำกินโดยตรวจสอบการถือครองพื้นที่ป่าไม้ กำหนดขอบเขตในการทำประโยชน์ รับรองสิทธิ และควบคุมพื้นที่มิให้มีการบุกรุกเพิ่มเติม

##### 1.2 ข้อมูลที่ดิน

- พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งได้ทำการสำรวจการถือครองพื้นที่ป่าไม้แล้ว ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 16 กันยายน 2540 และวันที่ 30 มิถุนายน 2541 มีราษฎรถือครอง 336,834 ราย เนื้อที่ประมาณ 5.7 ล้านไร่ ใน 66 จังหวัด สามารถทำการตรวจสอบกำหนดขอบเขตการทำประโยชน์ และรับรองสิทธิได้ทันที

- พื้นที่ป่าไม้ถาวร เนื้อที่ประมาณ 10.5 ล้านไร่ ซึ่งต้องดำเนินการประกาศให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ แต่ยังดำเนินการสำรวจไม่แล้วเสร็จ คาดว่ามีราษฎรเข้าถือครองทำประโยชน์อยู่บางส่วน จะทำการสำรวจและดำเนินการรับรองสิทธิได้ประมาณ 1.7 ล้านไร่

## 2. กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง

### 2.1 นโยบาย/ยุทธศาสตร์

ดำเนินการนำที่ราชพัสดุมาใช้เพื่อตอบสนองนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน โดยนำมาจัดให้ราษฎรเช่าอยู่อาศัยและทำกิน ทั้งนี้ให้ดำเนินการควบคู่ไปกับยุทธศาสตร์ของกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง

### 2.2 ข้อมูลที่ดิน

ดำเนินการในที่ราชพัสดุ จำนวน 1 ล้านไร่ ซึ่งมีราษฎรเช่าถือครองทำประโยชน์อยู่แล้วบางส่วน โดยส่วนที่มีราษฎรเช่าถือครองทำประโยชน์แล้ว สามารถดำเนินการจัดให้เช่าโดยไม่ต้องให้หน่วยราชการที่ถือครองใช้ประโยชน์ยินยอมหรือส่งคืนพื้นที่ และถ้าอยู่ในเขตผังเมืองรวมก็สามารถดำเนินการได้ โดยไม่ถือว่าเป็นการขัดกับกฎหมายผังเมืองสำหรับที่ดินราชพัสดุ ที่เป็นที่ย่างย้งไม่ได้ใช้ประโยชน์ในราชการ ถ้าจะจัดให้ราษฎรเช่าทำประโยชน์จะต้องได้รับความยินยอมหรือส่งคืนพื้นที่คืนให้กรมธนารักษ์ก่อน และถ้าอยู่ในเขตพื้นที่ผังเมืองรวมต้องดำเนินการตามกฎหมายผังเมืองด้วย ซึ่งการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดที่ราชพัสดุให้ราษฎรเช่าอยู่อาศัยและทำกินเป็นการจัดให้เช่าตามกฎหมายที่ราชพัสดุ และตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 21 สิงหาคม 2533 และวันที่ 25 มิถุนายน 2545

## 3. ส.ป.ก.กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

### 3.1 นโยบาย/ยุทธศาสตร์

ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาความยากจนโดยการจัดที่ดินให้แก่ผู้ถือครองที่ดินของรัฐที่มีคุณสมบัติให้เข้าทำประโยชน์ ซึ่งต่อไปสามารถเช่าหรือเช่าซื้อได้ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน จัดที่ดินชุมชนประเภทที่อยู่อาศัยและกิจการที่เป็นการสนับสนุนเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินพัฒนาคุณภาพชีวิตและพัฒนาที่ดินให้แก่ราษฎรในพื้นที่

### 3.2 ข้อมูลที่ดิน

ส.ป.ก. มีพื้นที่ทั้งหมดจำนวน 42.5 ล้านไร่ ซึ่งได้มอบ ส.ป.ก. 4-01 แล้วจำนวน 23.5 ล้านไร่ คงเหลือพื้นที่ จำนวน 18.9 ล้านไร่

- พื้นที่เกษตรกรรมสามารถนำมาจัดให้เกษตรกรได้ จำนวน 16.3 ล้านไร่ ประมาณ 900,000 ราย
- พื้นที่ชุมชนที่เกษตรกรและราษฎรถือครองสามารถนำมาจัดได้จำนวน 0.65 ล้านไร่ 5,000 ชุมชน
- พื้นที่ที่ราษฎรถือครองลักษณะเป็นแปลงใหญ่ ไม่สามารถนำมาจัดได้ทันที ต้องดำเนินการตามกระบวนการก่อน เช่น เจรจาทหาวิธีการกระจายสิทธิหรือฟ้องร้องดำเนินคดี ซึ่งต้องใช้เวลาในการดำเนินการ เมื่อได้มาแล้วสามารถจัดให้เกษตรกรผู้ยากไร้ที่ดินทำกินจำนวน 0.85 ล้านไร่
- พื้นที่ที่ไม่สามารถดำเนินการจัดได้ เนื่องจากมีเอกสารสิทธิ์ ที่ดินเป็นที่สาธารณประโยชน์ เช่น เป็นหนองน้ำ ฯลฯ จำนวน 1.15 ล้านไร่

การดำเนินการจัดที่ดินของรัฐในพื้นที่เกษตรกรรมและพื้นที่ชุมชนให้ประชาชนเข้าทำประโยชน์ต้องดำเนินการตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน โดยการสอบสวนสิทธิที่ดิน สามารถดำเนินการได้ทันทีถ้าได้รับการสนับสนุนงบประมาณเพิ่มเติมเพราะได้มีการสำรวจข้อมูลเบื้องต้นไว้แล้ว

#### 4. กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

##### 4.1 นโยบาย/ยุทธศาสตร์

ดำเนินการในรูปของสหกรณ์การเช่าที่ดิน ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรม ซึ่งกรมป่าไม้อนุญาตให้กรมส่งเสริมสหกรณ์เข้าทำประโยชน์เพื่อจัดที่ดินให้ราษฎรเช่าอยู่อาศัยและทำกิน โดยการเช่า และก่อสร้างปัจจัยพื้นฐาน บริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกในการอยู่อาศัยและการประกอบอาชีพของราษฎร

##### 4.2 ข้อมูลที่ดิน

พื้นที่ดำเนินการ จำนวน 13 นิคม ใน 13 จังหวัด เนื้อที่ประมาณ 1,512,053 ไร่ มีสมาชิก จำนวน 33,555 ราย ได้ดำเนินการก่อสร้างปัจจัยพื้นฐานต่าง ๆ และทำการสำรวจรังวัดแปลงที่ดินแล้วประมาณ 500,000 ไร่ เหลือพื้นที่ที่จะต้องดำเนินการสำรวจรังวัดประมาณ 1 ล้านไร่ กรมส่งเสริมสหกรณ์จะดำเนินการรับรองสิทธิให้กับราษฎร และได้เสนอเรื่องขอถอนสภาพป่าไม้ไปยังกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อนำเข้าคณะรัฐมนตรีแล้ว

#### 5. กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

##### 5.1 นโยบาย/ยุทธศาสตร์

ดำเนินการจัดที่ดินในที่ดินสงวนของนิคมสร้างตนเอง โดยเป็นพื้นที่ป่าไม้ส่วนกลาง 20% และพื้นที่สงวนเพื่อกิจการนิคม ซึ่งมีราษฎรอยู่อาศัยก่อนที่ประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมและบุกรุกเข้าทำประโยชน์ในภายหลังการจัดตั้งนิคมเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน สร้างความมั่นคงและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

##### 5.2 ข้อมูลที่ดิน

ดำเนินการในพื้นที่นิคมสร้างตนเอง จำนวน 44 นิคม ใน 34 จังหวัด ในพื้นที่ป่าไม้ส่วนกลาง 20 % และที่ดินสงวนเพื่อกิจการนิคมประมาณ 150,000 ไร่ โดยเป็นการรับรองสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้บุกรุกถือครองอยู่แล้วแต่ไม่ให้กรรมสิทธิในที่ดิน และต้องได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ในเบื้องต้นต้องมีการสำรวจข้อมูลการถือครองที่ดินก่อน

#### 6. กรมที่ดิน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

##### 6.1 นโยบาย/ยุทธศาสตร์

ดำเนินการบริหารจัดการที่ดินของรัฐประเภทที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว มีเนื้อที่แปลงตั้งแต่ 1,000 ไร่ ขึ้นไป นำมาใช้ประโยชน์และแก้ไขปัญหาความยากจน โดยการนำที่ดินของรัฐมาจัดสรรพัฒนาเป็นที่อยู่อาศัยหรือทำกินให้แก่ราษฎรผู้ยากไร้ เพื่อประกอบอาชีพและส่งเสริมผลผลิตทางการเกษตรแบบยั่งยืน ด้วยการให้สิทธิเช่าอยู่อาศัยและทำกินในที่ดินของรัฐ โดยไม่มีการออกเอกสารสิทธิให้

##### 6.2 ข้อมูลที่ดิน

ดำเนินการในที่ดินสาธารณประโยชน์ที่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว ในลักษณะแปลงใหญ่มีเนื้อที่ตั้งแต่ 1,000 ไร่ขึ้นไป ในที่ดินสาธารณประโยชน์ 609 แปลง เนื้อที่ประมาณ 1.5 ล้านไร่ โดยจะนำมาจัดให้ราษฎรอยู่อาศัยและทำกินได้ 1 ล้านไร่ ใน 58 จังหวัด ตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งจะต้องมีการสำรวจข้อมูลที่ดินในเบื้องต้นก่อน



วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2547 คณะรัฐมนตรีอนุมัติ เรื่องการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนในหลักการตามที่รองนายกรัฐมนตรี (นายจาตุรนต์ ฉายแสง) ประธานกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเสนอ ให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่ดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐและจังหวัด รวมทั้งคณะกรรมการฝ่ายจัดหาที่ดินของรัฐด้านอุปทานให้ประชาชนทำกินดำเนินการตามแนวทางและขั้นตอนการดำเนินงานตามนโยบายและการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ดังนี้

1. ให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐและจังหวัด โดยคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) จังหวัดจัดทำแผนงาน/โครงการ เพื่อดำเนินงาน ดังนี้ 1) ให้สำรวจรังวัดขอบเขตที่ดินของรัฐทุกประเภท 2) ให้จัดทำแผนที่กายภาพแสดงการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตที่ดินของรัฐทุกประเภท 3) ให้สำรวจที่ดินของรัฐเพื่อใช้ประโยชน์ในอนาคต

2. ให้คณะกรรมการฝ่ายจัดหาที่ดินของรัฐด้านอุปทานให้ประชาชนทำกินพิจารณาดำเนินการอนุญาตจัดสรรให้ประชาชนเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐต่อไป เมื่อได้ดำเนินการตามข้อ 1 แล้ว

3. ให้สำนักงบประมาณสนับสนุนงบประมาณสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานทุกขั้นตอน และการเร่งรัดติดตามผล โดยให้ตั้งงบประมาณเบิกจ่ายที่สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กปร. เสนอว่า เพื่อให้การบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานของคณะกรรมการฝ่ายต่างๆ คือ คณะกรรมการอำนวยการและกำกับนโยบายการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน และคณะกรรมการฝ่ายจัดหาที่ดินของรัฐด้านอุปทานให้ประชาชนทำกินในการจัดหาที่ดินของรัฐให้ประชาชนทำกินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นแนวทางในการกำกับ ติดตาม เร่งรัดการดำเนินงานของส่วนราชการที่ดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปในทิศทางเดียวกัน จึงเห็นควรกำหนดให้ส่วนราชการมีหน้าที่ดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐและจังหวัด และคณะกรรมการฝ่ายจัดหาที่ดินของรัฐด้านอุปทานให้ประชาชนทำกินมีการดำเนินการตาม ข้อ 1 และข้อ 2

ทั้งนี้ การจัดทำโครงการสำรวจรังวัดขอบเขตที่ดินของรัฐ และการสำรวจทางกายภาพจะมีกรอบเวลาในการดำเนินงานซึ่งเป็นส่วนของรายละเอียดที่จะได้กำหนดต่อไป กับประมาณการงบประมาณที่จะต้องใช้จ่ายตามโครงการ และเมื่อทราบจำนวนที่ดินของรัฐด้านอุปทานที่แท้จริงที่จะให้ประชาชนทำกินแล้วก็จะได้ส่งมอบพื้นที่ให้คณะกรรมการฝ่ายจัดหาที่ดินของรัฐด้านอุปทานให้ประชาชนทำกินรับไปดำเนินการต่อไป

สำหรับในส่วนของการวางกรอบนโยบายในภาพรวม การกำหนดคุณสมบัติของบุคคล การกำหนดเรื่องสิทธิในที่ดิน การกำหนดประเภทของเอกสารแสดงสิทธิในที่ดิน การกำหนดจำนวนเนื้อที่ให้ถือครองทำประโยชน์ในที่ดิน หากได้ดำเนินการสำรวจรังวัดและการสำรวจทางกายภาพเรียบร้อยแล้ว คาดว่าภายในระยะเวลา 6 เดือน นับจากคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติในหลักการดังกล่าว จะทำให้การดำเนินงานสอดคล้องกับกระบวนการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนต่อไปได้

วันที่ 30 มีนาคม 2547 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่...) พ.ศ... ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้รับประเด็นอภิปรายของคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 7 (ฝ่ายกฎหมายฯ) ไปพิจารณาด้วย แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ดังนี้

1. กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบเข้ามามีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมือง โดยแก้ไขบทนิยามคำว่า “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” และคำว่า “องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น”
2. ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ให้แก้ไขคำว่า “องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น” เป็น “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” “สำนักผังเมือง” เป็น “กรมโยธาธิการและผังเมือง” และ “ผู้อำนวยการสำนักผังเมือง” เป็น “อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง” เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม
3. ปรับปรุงคณะกรรมการผังเมืองโดยเพิ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองเป็นคณะกรรมการ และแก้ไขระยะเวลาการดำรงตำแหน่งเป็น 3 ปี และติดต่อกันไม่เกิน 2 วาระ
4. ปรับปรุงข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในผังเมืองรวม ระยะเวลาการใช้บังคับและแก้ไขผังเมืองรวมโดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 5 มาตรา 17 มาตรา 26 เพิ่มมาตรา 26/1
5. กำหนดให้ผังเมืองรวมที่ประกาศใช้อยู่ มีผลใช้บังคับต่อไปมีกำหนดระยะเวลาสิบปี

วันที่ 30 มีนาคม 2547 คณะรัฐมนตรีมีมติ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่.....) พ.ศ...ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยรับประเด็นอภิปรายของคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 7 (ฝ่ายกฎหมายฯ) รวมทั้งความเห็นของกระทรวงมหาดไทยและคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพิจารณาด้วย แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

ร่างพระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. กำหนดให้ผู้รับอนุญาตตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ที่ที่ดินที่ได้รับอนุญาตตั้งอยู่ ตามวิธีการและอัตราที่กำหนดในข้อบัญญัติท้องถิ่น แต่ไม่เกินอัตราตามบัญชีท้ายประมวลกฎหมายนี้
2. ผู้ได้รับอนุญาตตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เสียค่าตอบแทนตามกฎหมายเดิม

วันที่ 30 มีนาคม 2547 คณะรัฐมนตรีรับทราบเรื่องการดำเนินการจัดที่ดินของรัฐให้ประชาชนทำกิน และเห็นชอบตามที่รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ) ประธานกรรมการอำนวยการและกำกับนโยบายการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนเสนอ ดังนี้

1. คณะกรรมการอำนวยการและกำกับนโยบายการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน (กอ.ชดจ.) และคณะกรรมการฝ่าย Supply Side

1.1 ให้คณะกรรมการอำนวยการและกำกับนโยบายการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน (กอ.ชดจ.) และคณะกรรมการฝ่ายจัดหาที่ดินของรัฐด้านอุปทาน (Supply Side) ให้ประชาชนทำกินส่งมอบภารกิจและอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการประกอบอาชีพและที่อยู่อาศัยตามคำสั่ง ศตจ. ที่ 2/2546 ดำเนินการต่อไป

1.2 ให้คณะกรรมการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการประกอบอาชีพและที่อยู่อาศัย มีอำนาจครอบคลุมถึงอำนาจหน้าที่ของ กอ.ชดจ. และคณะกรรมการฝ่ายจัดหาที่ดินของรัฐด้านอุปทาน (Supply Side) ด้วยเพื่อให้สามารถดำเนินการให้สอดคล้องกับภารกิจและมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2547 ต่อไป

1.3 อำนาจหน้าที่ของ กอ.ชดจ. และคณะกรรมการฝ่ายจัดหาที่ดินของรัฐด้านอุปทาน (Supply Side) ให้ประชาชนทำกิน ในขั้นตอนการดำเนินการใดๆ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการประกอบอาชีพและที่อยู่อาศัย ตามคำสั่ง ศตจ. ที่ 2/2546

2. คณะกรรมการฝ่าย Demand Side ให้ปฏิบัติหน้าที่ที่ใกล้แล้วเสร็จต่อไป หรือส่งมอบอำนาจหน้าที่ให้ ศตจ. และคณะกรรมการของ ศตจ. ที่ ผอ.ศตจ. เห็นสมควร

3. คณะกรรมการฝ่ายประชาสัมพันธ์ ให้แต่งตั้งคณะกรรมการฝ่ายประชาสัมพันธ์ใน ศตจ.

คณะกรรมการฝ่ายจัดหาที่ดินของรัฐด้านอุปทาน (Supply Side) ให้ประชาชนทำกิน รายงานว่า ได้ปฏิบัติหน้าที่หลักที่ได้รับมอบหมายโดยรวบรวมข้อมูลที่ดินที่จะจัดหาของหน่วยงานของรัฐทั้ง 6 หน่วย โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. ที่ดินที่สามารถดำเนินการได้ทันที จำนวน 25.24 ล้านไร่ 1) ที่ป่าสงวนแห่งชาติ 5.79 ล้านไร่ 2) ที่ราชพัสดุ 1 ล้านไร่ 3) ที่ ส.ป.ก. 16.98 ล้านไร่ 4) ที่นิคมสหกรณ์ 1.5 ล้านไร่

2. ที่ดินที่ต้องดำเนินการเพิ่มเติม เช่น เจรจาทวิธีกระจายสิทธิหรือฟ้องร้องดำเนินคดี จำนวน 3.65 ล้านไร่ 1) ที่ป่าไม้ถาวร 1.7 ล้านไร่ 2) ที่ ส.ป.ก. 0.8 ล้านไร่ 3) ที่นิคมสร้างตนเอง 0.15 ล้านไร่ 4) ที่สาธารณประโยชน์ 1 ล้านไร่

คณะกรรมการฝ่ายจัดหาที่ดินของรัฐด้านอุปทาน (Supply Side) ได้ร่วมจัดทำ แผนปฏิบัติการ (Action Plan) มีจำนวนเนื้อที่ทั้งสิ้น 28.89 ล้านไร่ โดยสามารถจำแนกเนื้อที่เป็นรายจังหวัด และแผนงบประมาณ (Budgeting) ในการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการเป็นจำนวนเงิน 4,864,636,840 บาท เสร็จเรียบร้อยแล้ว

วันที่ 7 เมษายน 2547 คณะรัฐมนตรีรับทราบตามที่ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศจจ.) รายงาน เรื่องสรุปผลการประชุมสัมมนาเตรียมความพร้อมแก้ไขปัญหาคาความเดือดร้อนและความยากจนของประชาชนและข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 - 12 มีนาคม 2547 ณ โรงแรมรามาคาร์ดินส์ กรุงเทพมหานครมีปัญหาดินทำกินดังนี้

**ปัญหาที่ดินทำกิน** มีผู้มาจดทะเบียนทั้งสิ้นเกือบ 3 ล้าน 9 แสนราย แบ่งเป็น

| ประเภท                                        | จำนวน                                 |
|-----------------------------------------------|---------------------------------------|
| ผู้ไม่มีที่ดินทำกินเลย                        | 1 ล้าน 2 แสนราย                       |
| ผู้มีที่ดินเดิมอยู่แล้ว แต่ขอที่ดินทำกินเพิ่ม | 1 ล้าน 6 แสนราย                       |
| ผู้เช่าที่ดินของรัฐทำประโยชน์อยู่             | 1 แสน 3 หมื่นกว่าราย                  |
| ผู้ถือครองที่ดินของรัฐทำประโยชน์อยู่          | มากกว่า 2 แสน 7 หมื่นราย              |
| รวมความต้องการด้านที่ดินทำกินทั้งสิ้น 41      | ล้านไร่ โดยมีความต้องการนำที่ดินไปใช้ |

ประโยชน์คือ

| ความต้องการ       | ร้อยละของผู้ลงทะเบียน |
|-------------------|-----------------------|
| ทำสวน             | ร้อยละ 27             |
| ทำนา              | ร้อยละ 26             |
| ทำไร่             | ร้อยละ 19             |
| ทำการเกษตรผสมผสาน | ร้อยละ 12             |
| เลี้ยงสัตว์       | ร้อยละ 12             |
| ทำการประมง        | ร้อยละ 2              |

นอกจากนี้ ในการดำเนินการจะต้องยึดถือปฏิบัติตามบัญชาของนายกรัฐมนตรีที่ให้คงเหลือที่ดินไว้ให้กับลูกหลานไทยในอนาคตด้วย นายกรัฐมนตรีได้สั่งการเรื่องที่ดินทำกินดังนี้

“ เรื่องที่ดินทำกิน สิ่งสำคัญคือ เรื่องเอกสารสิทธิ์ และการดำเนินการทางภาษี วัตถุประสงค์ของเรื่องคือ ให้มีการถือครองที่ดินเพื่ออยู่อาศัย และเพื่อทำกินตามสมควรแก่ศักยภาพ ไม่ใช่ครอบครองแล้วเก็บไว้เพื่อสร้างความร่ำรวยมั่งคั่งโดยเอาเปรียบคนอื่น ดังนั้นจะพิจารณาให้เอกสารสิทธิ์ในอัตราที่เหมาะสม และมีระบบภาษีก้าวหน้าสำหรับการถือครองที่ดินแล้วไม่ใช่ประโยชน์ ซึ่งทำให้ประเทศชาติเสียหาย

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องเร่งทำให้ที่ดินเกิดประโยชน์สามารถนำไปแปลงสินทรัพย์เป็นทุนได้โดยต้องดำเนินการทุกอย่างตามกฎหมาย หากกฎหมายมีปัญหา หรือสร้างความเดือดร้อน ก็ต้องยกเลิกหรือแก้ไข กฎหมายต้องไม่สร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชน ไม่รังแกคนที่เล็กกว่า แต่ต้องให้โอกาสประชาชนในการงานหากินอย่างถูกต้อง ”

วันที่ 18 พฤษภาคม 2547 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 1.2 (ฝ่ายความมั่นคง และเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ) ที่มีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงการคลังเสนอมาตรการในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุ ประกอบด้วย มาตรการที่กำหนดให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐรัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ครอบครองใช้

ประโยชน์ในราชพัสดุต้องดำเนินการ มาตรการที่กำหนดให้กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ต้องดำเนินการ และมาตรการเสริมที่กำหนดให้หน่วยงานอื่นให้การสนับสนุน โดยให้ปรับปรุงจากมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวที่มีอยู่เดิม จำนวน 10 มติ ได้แก่ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2532 วันที่ 21 สิงหาคม 2533 วันที่ 4 พฤษภาคม 2536 วันที่ 27 ธันวาคม 2537 วันที่ 30 พฤษภาคม 2538 วันที่ 22 เมษายน 2539 วันที่ 29 กรกฎาคม 2540 วันที่ 25 มิถุนายน 2545 วันที่ 8 เมษายน 2546 และวันที่ 3 มิถุนายน 2546 มารวมให้เป็นมติเดียว โดยได้รับความเห็นของคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ที่เห็นว่า มาตรการเพิ่มเติมที่กรมธนารักษ์กำหนดให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ครอบครองใช้ประโยชน์ในราชพัสดุต้องดำเนินการนั้น กรมธนารักษ์ควรมีเกณฑ์ปฏิบัติและกลไกในการกำกับดูแลให้ชัดเจน เช่น การกำหนดบทบาท อำนาจ และหน้าที่ของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ครอบครองใช้ประโยชน์ในราชพัสดุ และตารางเวลาสำหรับให้หน่วยงานผู้ครอบครองใช้ประโยชน์ในราชพัสดุต้องปฏิบัติอย่างไรบ้าง เป็นต้น รวมทั้งเรื่องความรับผิดชอบกรณีที่เกิดการบุกรุกที่ราชพัสดุ ควรเป็นความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างกรมธนารักษ์และหน่วยงานผู้ครอบครองใช้ประโยชน์ในราชพัสดุไปดำเนินการด้วย

**วันที่ 8 มิถุนายน 2547** คณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการให้ ส.ป.ก. เรืองจัดหาที่ดินส่วนที่เกินสิทธิจากผู้ถือครองทำประโยชน์ในที่ดินเดิมและส่วนที่ผู้ถือครองทำประโยชน์ในที่ดินเดิมที่ไม่มีคุณสมบัติที่จะได้รับการจัดที่ดินให้ได้ตามกฎหมาย ในเขตปฏิรูปที่ดินฯ จังหวัดสกลนคร มาจัดให้แก่ราษฎรผู้ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างเขื่อนน้ำอูนจำนวน 895 รายๆ ละ 15 ไร่ และขออนุมัติใช้เงินงบประมาณ (งบกลาง) เพื่อจ่ายเป็นค่าชดเชยการสูญเสียโอกาสการทำประโยชน์ในที่ดินในอัตราไร่ละไม่เกิน 10,000 บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 134,250,000 บาท (หนึ่งร้อยสามสิบล้านสองแสนห้าหมื่นบาทถ้วน) และมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รับไปดำเนินการตามประเด็นอภิปรายเกี่ยวกับการแนะนำช่วยเหลือเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ราษฎรเหล่านั้น

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาแล้วว่าเพื่อให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2546 ที่ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับเรื่องขออนุมัติในหลักการให้จ่ายเงินชดเชยเพื่อจัดหาที่ดินเป็นกรณีพิเศษแทนการจัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎรผู้ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างเขื่อนน้ำอูนไปพิจารณาทบทวนความจำเป็นเหมาะสมของแนวทางการช่วยเหลือราษฎรที่เสนอขอให้จ่ายเป็นเงินชดเชยแทนการจัดสรรที่ดินอีกครั้งหนึ่ง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงได้ มีคำสั่งที่ 106/2547 สั่ง ณ วันที่ 17 มีนาคม 2547 แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการจัดหาที่ดินทำกินเพื่อช่วยเหลือราษฎรผู้ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างเขื่อนน้ำอูน และคณะกรรมการฯ ได้มีมติให้การช่วยเหลือราษฎรดังกล่าวโดยการนำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินฯ จังหวัดสกลนคร มาจัดให้แก่ราษฎรจำนวน 895 รายที่ได้ผลกระทบจากการก่อสร้างเขื่อนน้ำอูน โดยให้เสนอมาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาคณะกรรมการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) และ คปก. ได้เห็นชอบในคราวประชุม ครั้งที่ 1/2547 เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2547 ดังนี้

1. ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) นำที่ดินส่วนที่เกินสิทธิจากผู้ถือครอง ทำประโยชน์ในที่ดินเดิม และส่วนที่ผู้ถือครองทำประโยชน์ในที่ดินเดิมที่ไม่มีคุณสมบัติที่จะจัดให้ได้ตามกฎหมายในเขตปฏิรูปที่ดินฯ จังหวัดสกลนคร (มีพื้นที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน รวมทั้งสิ้น

1,075,403 ไร่) มาจัดให้แก่ราษฎรฯ ดังกล่าว โดยการเจรจากระจายสิทธิการถือครองที่ดินและเห็นสมควรเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อจ่ายเป็นค่าชดเชยการสูญเสียโอกาสทำประโยชน์ในที่ดินให้แก่ผู้ถือครองทำประโยชน์ในที่ดินเดิมดังกล่าวข้างต้นในอัตราไร่ละไม่เกิน 10,000 บาท ซึ่งเป็นอัตราเฉลี่ยต่ำสุดที่คิดจากบัญชีประเมินราคาที่ดินของกรมธนารักษ์ในบริเวณใกล้เคียงเขื่อนน้ำอูน

2. ให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติให้ราษฎรผู้ได้รับผลกระทบจากการ ก่อสร้างเขื่อนน้ำอูน จำนวน 895 ราย ได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. ไร่ละ 15 ไร่ (ส.ป.ก. จะต้องจัดหาที่ดินประมาณ 13,425 ไร่) และขอใช้งบประมาณ (งบกลาง) เพื่อจ่ายเป็นค่า ชดเชยการสูญเสียโอกาสการทำประโยชน์ในที่ดินจำนวน 134,250,000 บาท (หนึ่งร้อยสามสิบสี่ล้านสองแสนห้าหมื่นบาทถ้วน)

3. ราษฎรที่ได้รับการจัดที่ดินจะได้รับเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.4-01

**วันที่ 10 สิงหาคม 2547** คณะรัฐมนตรีรับทราบโครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ตามแนวพระราชดำริ เฉลิมพระเกียรติ 72 พรรษา พระบรมราชินีนาถ ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ปรับปรุงตามที่สำนักงาน กปร.เสนอ ดังนี้

หลักการและเหตุผล จากความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้ซึ่งส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ของดิน ดินถล่ม น้ำท่วม ตลอดจนภัยแล้งในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศ นายกรัฐมนตรีจึงได้มีบัญชาให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในฐานะหน่วยงานหลักในการสงวนอนุรักษ์ฟื้นฟูและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ดำเนินการฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ โดยยึดแนวพระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวซึ่ง ได้พระราชทานแนวพระราชดำริในการให้ชาวบ้านร่วมกันเป็นหมู่บ้านป่าไม้ (แผนใหม่) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้วยความจริงใจ ไม่ต้องถูกขับไล่ ใช้ประโยชน์พื้นที่ที่อาศัยอยู่อย่างเหมาะสมและไม่ก่อให้เกิดปัญหาในพื้นที่แห่งอื่น และสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ ได้พระราชทานแนวพระราชดำริ ได้แก่ แนวทางป่าน้ำและบ้านเล็กในป่าใหญ่ เพื่อแก้ไขปัญหาการอยู่ร่วมกันระหว่างคนกับป่า ให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างกลมกลืน สมดุลและยั่งยืน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงได้นำแนวพระราชดำริดังกล่าว มาเป็นแนวทางในการเสนอวิธีการสงวนทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่วิกฤตเพื่อเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้เพื่อใช้ประโยชน์ตามสภาพความอุดมสมบูรณ์ของป่าไม้ และวิถีชีวิตของคนที่อาศัยอยู่ในป่า เพื่อฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ให้กลับคืนสู่ความอุดมสมบูรณ์ และประชาชนในพื้นที่ได้รับประโยชน์อย่างยั่งยืนจากการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ป่าไม้ที่เหมาะสม และเป็นการเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในวโรกาสเฉลิมพระชนมพรรษาครบ 72 พรรษา

วัตถุประสงค์ เพื่อบริหารจัดการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ เพื่อเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในวโรกาสพระชนมพรรษาครบ 72 พรรษา ตลอดจนเพื่อหยุดยั้งการบุกรุกทำลายป่าไม้และฟื้นฟูสภาพป่าไม้ และเพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ร่วมกันดูแล ฝักรวังป้องกัน รักษาและใช้ประโยชน์จากป่าไม้อย่างยั่งยืน กลุ่มเป้าหมายคือ พื้นที่หมู่บ้านที่อยู่ติดเขตและในเขตพื้นที่ป่าไม้ทุกแห่ง

เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2548 พ.ต.ท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาล คณะที่ 55 ต่อรัฐสภา รวม 9 ประการ มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกิน รวม 3 ประการดังนี้

#### “ 1. นโยบายขจัดความยากจน

“ ในระดับบุคคล รัฐบาลจะเน้นการขยายโอกาส สร้างรายได้ ลดรายจ่าย เพิ่มช่องทางการเข้าถึงทุน ซึ่งรวมถึง เงินทุน ภูมิสิทธิ์ที่ดิน และองค์ความรู้ โดยเร่งรัดการกระจายภูมิสิทธิ์ที่ดิน ขยายโอกาสการเข้าสู่ทุนผ่านระบบการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน”

“ ในระดับชุมชน รัฐบาลจะดำเนินการเสริมสร้างขบวนการชุมชนเข้มแข็งและให้คนยากจนสามารถเชื่อมโยงประโยชน์จากปัจจัยแวดล้อมระดับมหภาคไปถึงคนจนในชุมชน รัฐบาลจะพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านการเกษตรในระดับชุมชน เช่น โรงสีชุมชน โรงปุ๋ยเกษตรอินทรีย์ชุมชน ซึ่งจะต้องจัดให้มีทั่วถึงทุกอำเภอ และสหกรณ์เครื่องจักรกลเกษตรขั้นพื้นฐาน”

“ในระดับประเทศ รัฐบาลจะส่งเสริมให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินอย่างทั่วถึงและพอเพียง เพื่อให้สามารถเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรในระยะยาวได้ โดยบริหารการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดควบคู่กับการปรับปรุงคุณภาพดิน”

#### “2. นโยบายปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและแข่งขันได้

“ส่งเสริมและสนับสนุนการเกษตรแบบยั่งยืนตามทฤษฎีใหม่ และเกษตรอินทรีย์เพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม”

#### “3. นโยบายบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศเป็นปัจจัยที่สำคัญในการพัฒนาประเทศ ซึ่งจะต้องมีความสมดุลในการใช้ การอนุรักษ์ และการทดแทนอย่างเหมาะสมเพื่อรักษาทรัพยากรสินของประเทศที่มีค่านี้ให้เป็นสมบัติของคนในรุ่นต่อไป ดังนั้น รัฐบาลจะส่งเสริมและเร่งฟื้นฟูความสมบูรณ์ของดินและน้ำสู่ธรรมชาติ แก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมและมลภาวะเพื่อคืนสภาพแวดล้อมที่ดีให้กับคนไทย

รัฐบาลจะกำหนดวิธีการบริหารจัดการทรัพยากรของรัฐและเอกชนภายใต้การมีส่วนร่วมของเอกชนและชุมชนท้องถิ่น ที่ให้มีความสมดุลของการใช้ประโยชน์ การถือครอง และการอนุรักษ์ฐานทรัพยากร ที่ดิน ป่าไม้ ลุ่มน้ำ ทรัพยากรชายฝั่ง การใช้ภูมิสารสนเทศ การปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบ การมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องให้เกิดประโยชน์สูงสุดและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการพัฒนาประเทศและคุณภาพชีวิตอย่างยั่งยืน”

วันที่ 20 ธันวาคม 2548 คณะรัฐมนตรีพิจารณาเรื่องหลักเกณฑ์การจัดหาที่ดินทำกินให้แก่คนยากจนตามนโยบาย แก้ไขปัญหาความยากจน ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอแล้วมีมติเห็นชอบหลักเกณฑ์ การจัดหาและจัดที่ดินที่ทำกินให้กับคนยากจน และแต่งตั้งคณะกรรมการจำนวน 2 คณะ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

#### 1. หลักเกณฑ์การจัดหาและจัดที่ดินทำกินให้กับคนยากจน

##### 1.1 การจัดหาที่ดินที่ทำกิน (Supply) มีหลักเกณฑ์ ดังนี้

(1) ที่ดินที่จะนำมาดำเนินการ มี 2 ส่วน ได้แก่ ที่ดินที่นำมาจากส่วนราชการที่มีที่ดินของรัฐอยู่ในความรับผิดชอบ และที่ดินที่นำมาจากการเจรจาการใช้ที่ดินส่วนเกินตามที่คณะกรรมการเจรจา

ที่ดินได้ดำเนินการไปแล้ว โดยให้ส่งรายละเอียดฐานข้อมูลของทั้ง 2 ส่วนต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อเป็นข้อมูลในระดับจังหวัด เพื่อจัดทำบัญชีการสำรองที่ดินสำหรับการจัดสรร พร้อมนี้ให้จังหวัดส่งข้อมูลดังกล่าวให้กับคณะกรรมการกลางเพื่อจะได้ดำเนินการจัดสรรที่ดินให้สอดคล้องและเหมาะสมกับความต้องการของราษฎรผู้ยากจนที่ลงทะเบียนไว้ หากที่ดินในจังหวัดใดมีเหลือจะได้พิจารณาจัดสรรให้กับราษฎรในจังหวัดใกล้เคียง โดยคำนึงถึงการย้ายถิ่นฐานของราษฎรด้วย ทั้งนี้ ให้พิจารณาในภาพรวมของบริเวณข้างเคียงและทั้งประเทศประกอบด้วย

(2) ให้ทุกส่วนราชการมอบอำนาจการดำเนินงานในพื้นที่ของจังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น หัวหน้าคณะทำงานในระดับจังหวัด และให้นายอำเภอเป็นหัวหน้าคณะทำงานในระดับอำเภอ

(3) ให้ส่วนราชการที่มีที่ดินในความรับผิดชอบในแต่ละอำเภอ แต่งตั้งคณะกรรมการที่จะดูแลที่ดินทั้ง Supply และ Demand หากไม่มีอัตรากำลัง หรือมีแต่ไม่เพียงพอให้เจ้าหน้าที่ในระดับจังหวัดมาดำเนินการ

(4) กรอบการดำเนินงาน ให้คณะกรรมการกลางร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่มีที่ดินอยู่ในความรับผิดชอบ โดยจัดทำคู่มือการดำเนินการและข้อเสนอแนะ ตลอดจนกรอบระยะเวลาของการปฏิบัติในแต่ละขั้นตอน ซึ่งจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็วที่สุด

**1.2 การจัดที่ดินที่ทำกิน (Demand) จะจัดที่ดินทำกินให้แก่ผู้ยากจน** โดยคำนึงถึงอาชีพที่เหมาะสม จำนวนสมาชิกในครัวเรือน ถิ่นฐานเดิม ทั้งนี้ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดทำเกณฑ์ขนาดที่ดินที่เหมาะสมแก่การประกอบอาชีพ

**2. ให้ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ แต่งตั้งคณะกรรมการ จำนวน 2 คณะ ประกอบด้วย**

(1) คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดินที่ทำกิน (Supply) ให้แก่ผู้ยากจน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประธานอนุกรรมการ ส่วนราชการที่รับผิดชอบดูแลที่ดินของรัฐ รวมทั้งกองทัพบก เป็นอนุกรรมการ

(2) คณะอนุกรรมการจัดที่ดินที่ทำกิน (Demand) ให้แก่ผู้ยากจน โดยมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายเสริมศักดิ์ พงษ์พานิช) เป็นประธานอนุกรรมการ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เป็นอนุกรรมการ

**วันที่ 27 ธันวาคม 2548** คณะรัฐมนตรีเห็นชอบเรื่องการจัดที่ดินทำกินให้แก่คนยากจนตามนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจน ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เสนอ ดังนี้

1. ให้หน่วยงานราชการทุกหน่วยงานที่มีที่ดินอยู่ในความครอบครอง ซะลอการออกหลักฐาน และการอนุญาตให้เช่าในที่ดินที่เป็นของรัฐไว้เป็นการชั่วคราว จนกว่าการจัดหาที่ดินที่ทำกินจากส่วนราชการต่างๆ ที่มีที่ดินอยู่ในความครอบครอง และการเจรจาการใช้ที่ดินส่วนเกินจะแล้วเสร็จ

2. ส่วนราชการหน่วยงานใดที่มีที่ดินอยู่ในความครอบครอง และมีความจำเป็นที่จะต้องออกหลักฐานให้เช่าใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ให้นำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเป็นรายหน่วยงาน



3. การออกเอกสารสิทธิหรือการทำนิติกรรมการเช่าที่เอกชนไม่ใช่ที่ดินของรัฐสามารถดำเนินการได้ตามปกติ

**วันที่ 24 มกราคม 2549** คณะรัฐมนตรีอนุมัติเรื่องการปรับลดหรือลดหย่อนค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนและนิติกรรมในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามอัตราการเรียกเก็บค่าจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ให้เหลือในอัตราร้อยละ 0.01 ตามราคาประเมินทุนทรัพย์ ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ชี้แจงว่า

1. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีภาระหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน ให้กับเกษตรกร ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยการช่วยเหลือให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองตามแนวนโยบายของรัฐบาล เหตุผลที่กฎหมายบัญญัติให้มีการจัดที่ดินให้กับเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และให้เกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. ได้รับการมสิทธิในที่ดินโดยวิธีการเช่าซื้อ เพราะเห็นว่าที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของ การผลิตทางด้านเกษตรกรรม หากเกษตรกรได้มีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินย่อมทำให้เกษตรกรเกิดความมั่นใจ ในการปรับปรุงดูแล รักษา ยังผลให้มีการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ และเกษตรกรจะมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้น กว่าเดิมอันเป็นรากฐานเศรษฐกิจของชาติให้เกิดความมั่นคงได้อย่างยั่งยืน

2. การได้ที่ดินมาเพื่อการปฏิรูปในที่ดินเอกชน ส.ป.ก. ได้มาโดยการจัดซื้อจากเจ้าของที่ดิน โดย ส.ป.ก. ใช้วิธีการเจรจาต่อรองราคากับเจ้าของที่ดินเพื่อให้ได้ราคาต่ำสุด โดยจะพิจารณาจากสภาพความอุดมสมบูรณ์ ทำเลที่ตั้ง มูลค่าผลผลิตเกษตรกรรมเป็นหลักที่สามารถผลิตได้จากที่ดินในท้องถื่นนั้น รวมทั้งราคาที่ดินที่ไม่แพงจนเกินไป เพื่อให้ผู้เช่าซื้อไม่ต้องรับภาระราคาที่ดินมากเกินไป ดังนั้น หากเจ้าของที่ดินขายที่ดินให้กับ ส.ป.ก. และได้รับการลดหย่อนค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนการโอนกรรมสิทธิ์ ก็จะเป็นแรงจูงใจ ให้กับเจ้าของที่ดินนำที่ดินมาขายให้กับ ส.ป.ก. เพื่อ ส.ป.ก. จะได้นำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินให้กับเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินได้เช่าซื้อตามนโยบายของรัฐบาล เมื่อ ส.ป.ก. ได้จัดซื้อที่ดินมาในราคาที่ต่ำ ส.ป.ก. สามารถนำมาจัดที่ดินให้กับเกษตรกรด้วยการให้เช่าซื้อที่ดินในราคา ที่ต่ำด้วยเช่นกัน

3. ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาโดยการจัดซื้อจากเจ้าของที่ดิน ส.ป.ก. จะจัดให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพได้เช่าซื้อตามราคาที่จัดซื้อมาบวกด้วยดอกเบี้ยอัตรา ร้อยละ 6 ต่อปี (ปัจจุบันได้ปรับลดเหลืออัตราร้อยละ 4 ต่อปี) ทั้งนี้ อยู่ที่ความสามารถและความประสงค์ของเกษตรกร เมื่อเกษตรกรได้ชำระค่าเช่าซื้อครบถ้วนแล้ว ส.ป.ก. จะดำเนินการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ให้กับเกษตรกรตามสัญญาเช่าซื้อ แต่ในการจดทะเบียนดังกล่าว เกษตรกรผู้เช่าซื้อจะต้องเสียค่าธรรมเนียมฯ ในอัตราร้อยละ 1 ตามราคาประเมินทุนทรัพย์ในปีที่ได้จดทะเบียน ซึ่งจะมีความสูงกว่าราคาที่เช่าซื้อ (ราคาประเมินที่ดินจะมีการปรับราคาใหม่ทุกๆ 4 ปี) มีผลให้เกษตรกรจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในเรื่องนี้ในอัตราที่สูง

4. ในการให้เกษตรกรเช่าซื้อตามวิธีการปฏิรูปที่ดิน เมื่อเกษตรกรได้รับการมสิทธิในที่ดินแล้ว เกษตรกรยังถูกจำกัดสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ กล่าวคือ จะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่นมิได้เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม ซึ่งที่ดินที่ถูกจำกัดสิทธิดังกล่าว มีผลทำให้มูลค่าของที่ดินจะมีราคาต่ำกว่าราคาที่ดินโดยทั่วไป ดังนั้น อัตราค่าธรรมเนียมฯ ในกรณีของเกษตรกรที่ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน จึงสมควร

ที่จะต้องได้รับการพิจารณาปรับลด หรือลดหย่อนให้มีอัตราที่ต่ำกว่าในกรณีของบุคคลโดยทั่วไป และหากให้เกษตรกรต้องรับภาระในเรื่องของราคาที่ดินที่เช่าซื้อ รวมทั้งในเรื่องของ ค่าธรรมเนียมในอัตราที่สูงก็จะเป็นการเพิ่มภาระให้กับเกษตรกรเป็นอย่างมาก ซึ่งจะไม่เกิดแรงจูงใจให้เกษตรกรเช่าซื้อเพื่อได้เป็นเจ้าของที่ดินตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินและตามนโยบายของรัฐบาล จึงนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติดังกล่าว

### 2.3.10 นโยบายการจัดที่ดินทำกินในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ได้กำหนดแผนที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินไว้ในบทที่ 5 ยุทธศาสตร์การพัฒนาบนฐานความหลากหลายทางชีวภาพและการสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม โดยมีเป้าหมายในข้อ (2.1) ดังนี้

“(2) การตอบสนองความต้องการและความจำเป็นในการดำรงชีวิต

(2.1) ออกกรรมสิทธิ์ที่ดิน (โฉนด) 10,000,000 ไร่ จัดสรรที่ทำกินให้ผู้ไร้ที่ทำกินไม่น้อยกว่า 700,000 ราย”

ในส่วนแนวทางการพัฒนาได้กำหนดไว้ในข้อ (3.1) ดังนี้

“(3) พัฒนาระบบการจัดการร่วมเพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ

(3.1) ให้ความสำคัญกับการกำหนดเขต และการจัดการเชิงพื้นที่ โดยคำนึงถึงสภาพทางภูมิศาสตร์และขีดความสามารถในการรองรับของระบบนิเวศ สร้างแนวกันเขตพื้นที่อนุรักษ์ โดยจัดทำข้อตกลงกับชุมชนท้องถิ่น เพื่อป้องกันการบุกรุกขยายพื้นที่ในอนาคต กำหนดเขตการใช้ประโยชน์และกระจายการถือครองที่ดิน โดยร่วมกับท้องถิ่นกำหนดเขตการใช้ที่ดินและวางผังเมือง แก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งเรื่องการทำซ้อนของแนวเขตที่ดิน และจัดระเบียบการบุกรุกใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ และพื้นที่ป่าอนุรักษ์ กำหนดมาตรการเพื่อรักษาที่ดินที่เหมาะสมซึ่งรัฐได้ลงทุนพัฒนาระบบชลประทานไว้แล้ว ให้เป็นที่ดินสำหรับการเกษตรตลอดไป”

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 มีนโยบายการจัดที่ดินทำกินและเหตุการณ์ที่สำคัญ ดังนี้

วันที่ 3 พฤศจิกายน 2549 พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาล คณะที่ 56 ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไว้ในหัวข้อ 2.2.8 ดังนี้

“2.2.8 การจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สร้างความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรชีวภาพ เพื่อสร้างความสมดุลคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีที่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศ โดยใช้มาตรการทางเศรษฐกิจที่ผสมผสานกับหลักการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมและเกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย” (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2549: 4)

วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2551 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอนที่ 27 ก โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องด้วยปัจจุบันได้มีการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปโดยรวดเร็ว คล่องตัว และมี

ประสิทธิภาพ แต่โดยที่กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ยังมิได้มีการปรับปรุงให้เหมาะสมทำให้การปฏิบัติงานของกำนันและผู้ใหญ่บ้านไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร ประกอบกับอำนาจหน้าที่ยังมีความซ้ำซ้อนกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมควรที่จะได้รับการปรับปรุงกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่ง ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน รวมถึงบทบาทและการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการหมู่บ้าน ให้สอดคล้องกับการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2551 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 27ก โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว มีบทบัญญัติบางประการไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันและโดยที่ปัจจุบันมีปัญหาความเสื่อมโทรมของดินเพราะไม่มีการอนุรักษ์ดินและน้ำ ทำให้เกิดการชะล้างพังทลายของดินก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งไม่มีบทบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐสามารถเข้าไปดำเนินการป้องกันรักษาสภาพพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดแผ่นดินถล่มและเกิดการชะล้างพังทลายของดินอย่างรุนแรง และเพื่อให้การใช้ที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดสมควรกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมเกี่ยวกับการสำรวจความอุดมสมบูรณ์ของดินตามธรรมชาติความเหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ที่ดิน และการกำหนดการอนุรักษ์ดินและน้ำ การวิเคราะห์ตรวจสอบตัวอย่างดินหรือการปรับปรุงดินหรือที่ดิน ตลอดจนกำหนดมาตรการห้ามกระทำการใดๆ รวมถึงการทำให้ที่ดินเกิดการปนเปื้อนของสารเคมีหรือวัตถุอันตราย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2551 นายสมคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 57 ต่อรัฐสภา โดยมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินในนโยบายเร่งด่วน ข้อ 1.17 ดังนี้

**“1.17 วางระบบการถือครองที่ดินและกำหนดแนวเขตการใช้ที่ดินให้ทั่วถึงและเป็นธรรม โดยใช้ข้อมูลระบบภูมิสารสนเทศ ภายใต้กระบวนการที่ชุมชนมีส่วนร่วม เพื่อให้ประชาชนมีที่ดินทำกินและประกอบอาชีพอย่างทั่วถึงและพอเพียง”** (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2551ก: 3)

วันที่ 10 มิถุนายน 2551 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบเรื่องนโยบายการขอคืนที่ดินราชพัสดุเพื่อนำมาให้กระทรวงต่างๆ และส่วนราชการสำรวจและส่งคืนที่ดินราชพัสดุที่ครอบครองไว้เกินความจำเป็นและหรือไม่ได้ใช้เกษตรกรเข้าทำการเกษตร ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ ดังนี้

1. ให้ประโยชน์และสามารถทำเกษตรกรรมได้ ให้ได้โดยประมาณไม่ต่ำกว่า 1 ล้านไร่ ภายใน 3 เดือน นับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ส่งคืนที่ดินราชพัสดุ เมื่อได้รับคืนที่ดินราชพัสดุจากส่วนราชการ/หน่วยงานต่างๆ แล้ว ให้กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพลังงาน และกระทรวงอุตสาหกรรม ไปตกลงร่วมกันในการกำหนดแนวทางดำเนินการเพื่อให้มีการนำที่ดินดังกล่าวไปใช้ในพื้นที่เกษตรกรรมได้อย่างเหมาะสมและเป็นรูปธรรม เช่น กำหนดคุณสมบัติและเงื่อนไขเกษตรกรที่จะเข้าร่วมโครงการ กำหนดจำนวนพื้นที่ที่จะจัดให้เกษตรกรแต่ละครอบครัวเช่า กำหนดจำนวนพื้นที่ที่จะ

เพาะปลูกพืชไร่และพืชทดแทนพลังงานให้สมดุลและเหมาะสม สนับสนุนต้นกล้าสำหรับพืชไร่และพืชทดแทนพลังงานที่มีสายพันธุ์ดี เพื่อเพิ่ม ผลผลิต สนับสนุนและดูแลการจัดให้มีการพัฒนาดินและแหล่งน้ำให้เหมาะสมแก่การเกษตรแต่ละประเภท

**วันที่ 7 ตุลาคม 2551** นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 59ต่อรัฐสภา โดยมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินในนโยบายเศรษฐกิจ ข้อ 4.2.1.6 ดังนี้

“4.2.1.6 ปรับปรุงโครงสร้างการผลิตภาคการเกษตร โดยสร้างระบบนิคมการเกษตร และเร่งรัดการกำหนดเขตการใช้ที่ดิน เพื่อการผลิตและการจัดการสินค้าเกษตรทุกประเภทอย่างมีประสิทธิภาพและครบวงจร รวมทั้งมีความเหมาะสมและสมดุลทั้งด้านอาหารและพลังงานทดแทน ด้วยการบูรณาการหน่วยงานและภาคีความร่วมมือต่างๆ เพื่อเพิ่มรายได้เกษตรกร ผลิตรวมมวลรวมของประเทศ พัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกร ตลอดจนสงวนและคุ้มครองพื้นที่การเกษตรจำนวน 130 ล้านไร่ สำหรับทำการเกษตรอย่างยั่งยืน” (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2551: 10)

**วันที่ 14 ตุลาคม 2551** คณะรัฐมนตรีเห็นชอบเรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดิน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในพื้นที่บริเวณอุทยานแห่งชาติ บูโด-สุโงปาตี (ศจพ.)

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามที่ศูนย์อำนวยการขจัดความยากจนและพัฒนาชนบทตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (ศจพ.) เสนอ ดังนี้

1. เห็นชอบแนวทางการตัดโค่นยางพาราที่หมดอายุเพื่อปลูกใหม่ทดแทนในสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 4 ของพื้นที่ปัญหาที่ดินเพื่อไม่ให้กระทบต่อสิ่งแวดล้อม และจัดให้มีกลไกการทำงาน ซึ่งประกอบด้วยนายอำเภอ ผู้แทนอุทยาน ผู้แทนสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 4 สำนักงานกองทุนสงเคราะห์ยางพารา และผู้แทนชุมชนเป็นผู้พิจารณาร่วมกัน

2. เห็นชอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งรัดการแก้ไขปัญหาเอกสารสิทธิราษฎรผู้เดือดร้อนในเขตอำเภอบาเจาะ จังหวัดนราธิวาส ที่ได้มีการจัดทำข้อมูลและตรวจสอบข้อมูลร่วมกันเรียบร้อยแล้ว ดังนี้

2.1 ให้กรมที่ดินเร่งรัดตรวจสอบและออกเอกสารสิทธิโดยเดินสำรวจออก

โฉนด ให้กลุ่มที่ดินที่อยู่นอกเขตอุทยานและนอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ 745 ราย 994 แปลง จำนวนประมาณ 4,116 ไร่

2.2 ให้ดำเนินการพิสูจน์สิทธิที่ดินของราษฎรที่อยู่ในที่ดินที่อยู่ในเขตอุทยาน (ส่วนที่นอกเขตป่าสงวน) จำนวน 795 ราย 1,108 แปลง 4,942 ไร่ และที่ดินที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ 322 แปลง 2,439 ไร่ ที่ได้มีการจัดทำข้อมูลและแผนที่รายละเอียดแล้ว โดยให้อำเภอแต่งตั้งคณะกรรมการพิสูจน์สิทธิในการถือครองที่ดินของราษฎรระดับอำเภอ ซึ่งมีองค์ประกอบจากทุกฝ่ายที่ร่วมกันจัดทำข้อมูลแก้ไขปัญหาที่ดิน และใช้ข้อมูลเป็นที่ยอมรับร่วมกันแล้ว เป็นฐานในการพิสูจน์สิทธิ ซึ่งในกรณีพิสูจน์ได้ชัดเจนจะมีการถือครองก่อนการประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ปี 2508 และประกาศเป็นเขตป่าอุทยานแห่งชาติ ปี 2542 และมีการทำประโยชน์ที่ดินต่อเนื่องให้มีการดำเนินการกันพื้นที่ทำกินออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายนั้นโดยเร่งด่วน

2.3 ให้เร่งรัดการแก้ไขปัญหาตามแนวทางที่อำเภอบาเจาะได้ดำเนินการในพื้นที่บริเวณอุทยานบูโตะ-สุโงปาดิ อีก 8 อำเภอที่ยังไม่ได้ดำเนินการ โดยให้สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศสนับสนุนภาพถ่ายดาวเทียม (Digital File) มอบให้คณะกรรมการแก้ไขปัญหาที่ดิน ศจพ.เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาให้ครอบคลุมพื้นที่ปัญหาที่ดินสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งนี้ ให้ประสานกรมทรัพยากรธรณีและองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องด้วย

วันที่ 29 ธันวาคม 2551 นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 59 ต่อรัฐสภา โดยมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินในนโยบายเศรษฐกิจข้อ 4.2.1.8 ดังนี้

“4.2.1.8 *คุ้มครองและรักษาพื้นที่ที่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรมที่ได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านชลประทานแล้ว เพื่อเป็นฐานการผลิตทางการเกษตรในระยะยาว พื้นฟูคุณภาพดิน จัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรยากจนในรูปของธนาคารที่ดิน และเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรยากจนและชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปของโฉนดชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาการเกษตรในรูปของนิคมการเกษตร*” (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2551ค: 20)

วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2552 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการเรื่องแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรสภาประชาชน 4 ภาค ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ โดยมอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ดำเนินการตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 สำหรับงบประมาณเพื่อดำเนินการจัดซื้อที่ดินเพื่อจัดให้แก่เกษตรกรนั้น เห็นควรให้ ส.ป.ก. ตรวจสอบคุณสมบัติของเกษตรกรดังกล่าวให้ชัดเจน และพิจารณาปรับแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 มาดำเนินการในโอกาสแรกก่อน และหากไม่เพียงพอก็ให้ใช้จ่ายจากเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อดำเนินการต่อไป ซึ่งเป็นไปตามความเห็นของสำนักงานงบประมาณ

ทั้งนี้ คณะกรรมการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินเกษตรกรสภาประชาชน 4 ภาค ได้มีการประชุมครั้งที่ 1/2552 เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2552 และพิจารณาเห็นว่า เนื่องจากไม่สามารถหาที่ดินของรัฐได้ ส่วนที่ดินของ ส.ป.ก. ที่มีอยู่เพียงประมาณ 3,474 ไร่ ก็ไม่เพียงพอและยังเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยอยู่กระจัดกระจาย ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของเกษตรกรสภาประชาชน 4 ภาค ที่ต้องการที่ดินแปลงใหญ่สามารถทำกินรวมกลุ่มกันได้ ที่ประชุมจึงมีมติเห็นชอบแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน ดังนี้

1. ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เป็นผู้จัดซื้อที่ดินและดำเนินการจัดที่ดินให้แก่สมาชิกเกษตรกรสภาประชาชน 4 ภาค
2. ให้ ส.ป.ก. จัดทำสัญญาเช่าซื้อกับเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกินกำหนดระยะเวลาตามสัญญา 25 ปี โดยปลอดดอกเบี้ยในระยะเวลา 5 ปีแรก เริ่มชำระหนี้ในปีที่ 6-25 ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 1 ของราคาที่ดินที่จัดซื้อ
3. เงินค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจัดซื้อที่ดิน แบ่งเป็น ดังนี้ 1) ค่าที่ดิน 1,700,100,000 บาท 2) ค่าบริหารจัดการ คิดเป็นเงิน 51,003,000 บาท โดยให้ฝ่ายเลขานุการจัดทำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติ

### ข้อกำหนดหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการดำเนินการด้านที่ดิน

1. ส.ป.ก.เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกร ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 และมีอำนาจจัดซื้อที่ดินตามมาตรา 29
2. ที่ดินที่จะจัดซื้อ มีหลักเกณฑ์ ดังนี้
  - 2.1 เป็นที่ดินที่มีหนังสือสำคัญตามประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น โฉนด นส.3ก
  - 2.2 เป็นที่ดินที่มีศักยภาพในการประกอบเกษตรกรรมและมีขนาดที่เหมาะสม
  - 2.3 เกษตรกรมีความพึงพอใจในที่ดิน
  - 2.4 ราคาที่ดินที่จะจัดซื้อให้พิจารณาจากราคาประเมินที่ดินของกรมธนารักษ์ ราคาซื้อขายของที่ดินบริเวณใกล้เคียง และราคาซื้อขายที่ดินปีที่ผ่านมาเฉลี่ย 3 ปี ประกอบกัน
3. ขนาดที่ดินที่จะจัดให้ ไม่เกินรายละ 15 ไร่

### ด้านเกษตรกรผู้ที่จะได้รับการจัดที่ดิน

1. เป็นเกษตรกรตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินที่ยังไม่เคยได้รับการช่วยเหลือเกี่ยวกับที่ดินทำกิน หรือการจัดที่ดินจากหน่วยงานของรัฐ
2. ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือบุคคลในครอบครัวเดียวกัน หรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยแต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพ
3. เป็นผู้ยินยอมปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด

วันที่ 28 กรกฎาคม 2552 คณะรัฐมนตรีพิจารณาเรื่องนโยบายการขอคืนที่ดินราชพัสดุ 1 ล้านไร่ เพื่อนำมาให้เกษตรกรเช่าทำการเกษตร ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ แล้วมีมติเห็นชอบ ดังนี้

1. ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ มาตรการและเงื่อนไขตลอดจนกำกับดูแลในการนำที่ดินราชพัสดุ 1 ล้านไร่ มาจัดให้เกษตรกรเช่าทำการเกษตรตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายและระเบียบกำหนด โดยควรให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ดำเนินการเอง
2. แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการ เพื่อกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ มาตรการและเงื่อนไขในการดำเนินการในเรื่องต่างๆ เช่น มาตรการขอคืนที่ดินจากหน่วยงานราชการ การแบ่งโซนพืชอาหารและพลังงาน การกำหนด คุณสมบัติเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ เงื่อนไขการเข้าร่วมโครงการ รูปแบบและการบริหารจัดการอย่างครบวงจร เป็นต้น เพื่อนำที่ดินราชพัสดุมาร่วมจัดให้เช่าทำการเกษตรและเป็นแนวทางให้จังหวัดนำไปใช้ปฏิบัติ โดยมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (กำกับดูแลงานกรมธนารักษ์) เป็นประธานกรรมการ
3. แต่งตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัด เพื่อนำที่ดินราชพัสดุมาร่วมจัดให้เช่าทำการเกษตรตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการอำนวยการกำหนด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ

## สาระสำคัญของเรื่อง

### กระทรวงการคลังรายงานว่า

1. สืบเนื่องจากประเทศกำลังประสบภาวะเศรษฐกิจถดถอย เกิดปัญหาการว่างงาน ปัญหาวิกฤตเกี่ยวกับพืชอาหารและพลังงาน รัฐบาลได้พยายามแก้ไขปัญหานี้ จึงได้มีมติคณะรัฐมนตรี (22 เมษายน 2551) ซึ่งกระทรวงการคลังได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว จึงได้ขอความร่วมมือจากกระทรวงและหน่วยงานต่างๆ สืบสวนและส่งเสริมที่ราชพัสดุ เพื่อนำมารองรับการดำเนินการ และมีนโยบายในการนำที่ดินราชพัสดุมาสนับสนุนการปลูกพืชอาหารและพืชทดแทน พลังงานเพื่อจัดสรรให้แก่ราษฎรที่เป็นเกษตรกรหรือผู้ที่ต้องการประกอบอาชีพเกษตรกร ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาการว่างงาน และต้องการกลับภูมิลำเนาเดิมเพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรมมีที่ดินทำกินและได้เช่าที่ดินราชพัสดุเพื่อทำการเกษตรในราคาที่เหมาะสมตามนโยบายการขอคืนที่ราชพัสดุ 1 ล้านไร่ เพื่อนำมาสนับสนุนการปลูกพืชอาหารและพืชทดแทนพลังงาน ซึ่งคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2551 ได้มีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงการคลังเสนอ

2. ตั้งแต่ได้มีมติคณะรัฐมนตรี (24 กุมภาพันธ์ 2552) จังหวัดต่างๆ ได้ประสานหารือไปยังกรมธนารักษ์เกี่ยวกับการให้กระทรวงการคลังเป็นผู้กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ มาตรการและเงื่อนไข ตลอดจนกำกับดูแลในการนำ ที่ดินราชพัสดุมาให้เกษตรกรเช่าทำการเกษตรและคณะรัฐมนตรีเห็นควรมอบหมายให้ สปก. รับไปดำเนินการให้สอดคล้องกับกฎหมายด้วย ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า กระบวนการในการบริหารจัดการที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 และการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มีความแตกต่างในด้านวัตถุประสงค์ ขั้นตอนปฏิบัติ และวิธีการดำเนินการ เนื่องจากนโยบายการขอคืนที่ดินราชพัสดุ 1 ล้านไร่ จากส่วนราชการในส่วนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มพื้นที่และเป็นพื้นที่ที่สามารถทำเกษตรได้ เพื่อนำมาให้เกษตรกรเช่าทำการเกษตรปลูกพืชอาหารและพืชทดแทนพลังงาน เป็นการดำเนินการในลักษณะเช่นเดียวกับการนำที่ดินราชพัสดุที่เป็นที่ว่างมิได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการ หรือที่มีผู้ถือครองทำประโยชน์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไปสนับสนุนการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล ด้านการบริหารจัดการที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการภายใต้โครงการ "รัฐเอื้อราษฎร์" ที่ได้สนองนโยบายการแก้ไขปัญหาระยะที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรที่ไม่มีที่ดินทำกินได้มีที่ดินทำกินอย่างมั่นคงและยั่งยืน นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 ต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ซึ่งขณะนี้ได้จัดให้ประชาชนอยู่อาศัยและทำกินในโครงการ ดังกล่าวประมาณ 46,227 ราย รวมเนื้อที่ประมาณ 119,195-1-31 ไร่ หากมอบหมายให้ สปก. ดำเนินการในโครงการ ดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อสถานะของที่ราชพัสดุตามกฎหมายในข้อ 4 จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว จะมีผลทำให้ที่ราชพัสดุลี้नสภาพไปโดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และมีผลกระทบอย่างมากต่อการบริหารจัดการที่ราชพัสดุในโครงการดังกล่าว ตลอดจนที่ดินราชพัสดุแปลงที่ตั้งโครงการมีสภาพไม่เหมาะสมจะตราเป็น พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ประกอบกับยังไม่มี ความชัดเจนว่าคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบในการแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการและคณะกรรมการระดับจังหวัดตามที่กระทรวงการคลังเสนอหรือไม่ ดังนั้น จึงมีความเห็นดังนี้

2.1 ประเด็นการนำที่ดินราชพัสดุมาจัดให้เกษตรกรเช่าซึ่งคณะรัฐมนตรีได้กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ มาตรการและเงื่อนไข ตลอดจนกำกับดูแลในการนำที่ดินราชพัสดุมาให้เกษตรกรเช่าทำการเกษตร และควรมอบหมายให้ สปก. รับไปดำเนินการนั้น หากจะนำที่ดินราชพัสดุที่ได้รับคืนจากส่วนราชการมาจัดให้เกษตรกรเช่าภายใต้กฎหมายการปฏิรูปที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 อาจจะมีปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินการ เนื่องจากสภาพที่ดินราชพัสดุโดยส่วนใหญ่จะมีผู้บุกรุกถือครองทำประโยชน์อยู่แล้ว และเป็นพื้นที่แปลงเล็กแปลงน้อยไม่เหมาะแก่การนำไปจัดรูปที่ดินตามวิธีดำเนินการของการปฏิรูปที่ดิน อีกทั้งจะเป็นการทำให้ที่ดินของรัฐประเภทที่ดินราชพัสดุเปลี่ยนสภาพเป็นที่ดินที่จะนำไปดำเนินการตามกฎหมายการปฏิรูปที่ดิน และได้มีการดำเนินโครงการตามนโยบายการขอคืนที่ดินราชพัสดุ 1 ล้านไร่ เพื่อนำมาให้เกษตรกรเช่าทำการเกษตร โดยกรมธนารักษ์ได้ดำเนินการจัดงานเปิดโครงการนำร่องและจัดกิจกรรมการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์โครงการปลูกพืชอาหารและพืชทดแทนพลังงานในที่ดินราชพัสดุ เมื่อวันที่ 4,949 ไร่เศษ ของจังหวัดชัยภูมิ พิจิตร และนครสวรรค์ เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2552 และวันที่ 3 เมษายน 2552 ตามลำดับ โดยมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (นายพลดิษฐ์ ดำรงรัตน์) เป็นประธานในการมอบสัญญาเช่าที่ดินราชพัสดุเพื่อประกอบการเกษตรให้แก่ผู้ได้รับสิทธิตามโครงการรวมจำนวน 332 ราย เนื้อที่ประมาณ 4,304 ไร่เศษ เรียบร้อยแล้ว ซึ่งโครงการดังกล่าวได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วนเป็นอย่างดี ตลอดจนมีการเผยแพร่นโยบายและกิจกรรมดังกล่าวผ่านสื่อมวลชนทุกประเภท และได้ประสานงานกับส่วนราชการกรณีที่ดินราชพัสดุ มีการปลูกพืชอาหารหรือพืชทดแทนพลังงานไว้แล้ว หรือมีโครงการจะปลูกพืชอาหารหรือพืชทดแทนพลังงานในที่ดินที่ครอบครองใช้ประโยชน์ โดยส่วนราชการไม่ต้องส่งคืนที่ดิน ในพื้นที่ จำนวน 3,700 ไร่ ด้วยแล้ว สำหรับที่ดินราชพัสดุแปลงอื่น ขณะนี้อยู่ระหว่างขั้นตอนการดำเนินงานของจังหวัดเพื่อนำที่ดินดังกล่าวมารองรับการดำเนินการต่อไป ซึ่งกระทรวงการคลังถือว่าโครงการที่ดำเนินการได้สัมฤทธิ์ผลเป็นรูปธรรมในระดับหนึ่งแล้ว และเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการจากความล่าช้า ที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบกับการบริหารจัดการที่ราชพัสดุที่ผ่านมาก็มีได้มีปัญหาในทางปฏิบัติ และได้มีการนำที่ราชพัสดุนับสนุนตามนโยบายของรัฐบาลดังกล่าวมาข้างต้น

2.2 เนื่องจากในการดำเนินการมีความจำเป็นในการแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการและคณะกรรมการระดับจังหวัด เพื่อขับเคลื่อนการขอคืนที่ราชพัสดุ 1 ล้านไร่ โดยนำไปจัดให้เกษตรกรเช่าตามนโยบายของรัฐบาลดังกล่าว ด้วยเหตุนี้จึงเห็นสมควรขอทบทวนมติคณะรัฐมนตรี (24 กุมภาพันธ์ 2552) เกี่ยวกับการให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ดำเนินการเอง และให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งคณะกรรมการ จำนวน 2 ชุด

**วันที่ 24 พฤศจิกายน 2552** คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้มีเรื่องการลดหย่อนค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามอัตราการเรียกเก็บค่าจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้เหลือในอัตราร้อยละ 0.01 ตามราคาประเมินทุนทรัพย์ออกไปจนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2555 ตามที่ระบุไว้ในร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์การลดหย่อนค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเป็นพิเศษตามประมวลกฎหมายที่ดิน สำหรับกรณีการโอนอสังหาริมทรัพย์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ



### สาระสำคัญของเรื่อง

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รายงานว่า ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีความจำเป็นที่จะต้องใช้มาตรการลดหย่อนค่าธรรมเนียมนฯ ต่อไป เนื่องจาก

1. ในทางปฏิบัติตั้งแต่ได้มีการประกาศกระทรวงมหาดไทยในเรื่องดังกล่าวจนถึงปัจจุบัน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ยังไม่สามารถดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้กับเกษตรกรผู้เช่าซื้อได้ทั้งหมดเนื่องจากสัญญาเช่าซื้อที่เกษตรกรทำไว้กับ ส.ป.ก. เป็นสัญญาระยะยาวหรือบางรายเปลี่ยนจากสัญญาเช่าเป็นเช่าซื้อ อีกทั้งยังมีเกษตรกรบางรายที่สัญญาเช่าซื้อครบกำหนด และได้ชำระค่าเช่าซื้อครบถ้วนแล้วแต่ตัวเกษตรกรยังไม่พร้อมที่จะรับโอนกรรมสิทธิ์ ซึ่งข้อมูลที่ตรวจสอบได้ในขณะนี้พบว่ามีสัญญาเช่าซื้อที่โอนกรรมสิทธิ์ให้กับเกษตรกรแล้ว จำนวน 2,348 ราย เนื้อที่ 45,984-1-38.00 ไร่ ที่ยังไม่ได้โอนกรรมสิทธิ์ให้กับเกษตรกรจำนวน 9,692 ราย เนื้อที่ 158,285-0-96.52 ไร่ ดังนั้น ส.ป.ก.จึงไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุป้าหมายภายใต้ระยะเวลาตามประกาศกระทรวงมหาดไทย

2. เพื่อเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ยากจนและเป็นมาตรการที่จะช่วยสนับสนุนให้การดำเนินการของ ส.ป.ก. บรรลุดุลยภาพประสังคมตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งแตกต่างจากมาตรการการลดหย่อน ค่าธรรมเนียมนในกรณีของการกระตุ้นเศรษฐกิจซึ่งจะมีการกำหนดระยะเวลาในการใช้เพียงช่วงระยะเวลาหนึ่ง โดยคำนึงถึงภาวะเศรษฐกิจในขณะนั้น

3. หากพิจารณาในส่วนของผลกระทบที่รัฐจะได้รับ คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาจากจำนวนที่ดิน เอกชนทั้งหมดที่ ส.ป.ก. มีอยู่จำนวนประมาณ 4.89 แสนไร่ คิดเป็นวงเงินขั้นต่ำที่รัฐจะสูญเสียรายได้ประมาณ 398 ล้านบาท โดยได้จัดทำสัญญาเช่าซื้อแล้วประมาณ 9,000 ราย และสัญญาเช่าที่เกษตรกรสามารถเปลี่ยนเป็น สัญญาเช่าซื้อต่อไปประมาณ 20,000 ราย ดังนั้น เมื่อเทียบกับการดำเนินการของ ส.ป.ก. ซึ่งได้โอนกรรมสิทธิ์ให้เกษตรกรไปแล้ว จำนวน 2,348 ราย เนื้อที่ 45,984-1-38.00 ไร่ การดำเนินการที่ผ่านมาของ ส.ป.ก. ยังไม่เกินจากผลกระทบที่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาไว้

4. ในส่วนของการดำเนินการจัดซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. เพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินในอนาคต ส.ป.ก. มีภารกิจในการจัดซื้อที่ดินเพื่อรองรับโครงการสมัชชาประชาชน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2552 โดยมีเนื้อที่ที่จะดำเนินการจัดซื้อประมาณ 28,335 ไร่ มีเกษตรกรที่จะได้รับการจัดที่ดินประมาณ 1,889 ราย และจะได้รับ ที่ดินรายละประมาณ 15 ไร่ ซึ่งมาตรการการลดหย่อนค่าธรรมเนียมนฯ จะมีส่วนช่วยสนับสนุนในการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เนื่องจากการได้ที่ดินมาเพื่อการปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. จัดซื้อที่ดินในราคาที่ต่ำเพื่อให้เกษตรกรผู้เช่าซื้อไม่ต้องรับภาระราคาที่ดินมากเกินไป ดังนั้น มาตรการการลดหย่อนค่าธรรมเนียมนฯ จึงเป็นแรงจูงใจให้เจ้าของที่ดินนำที่ดินมาขายให้กับ ส.ป.ก. โดย ส.ป.ก. ไม่จำเป็นที่จะต้องใช้วิธีการเวนคืนที่ดิน

5. ปัจจุบันยังมีเกษตรกรอีกจำนวนมากที่ยังมิได้รับประโยชน์จากมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าว ดังนั้น เพื่อให้เกษตรกรได้รับประโยชน์จากมาตรการลดหย่อนค่าธรรมเนียมนฯ อย่างเท่าเทียมกัน และเป็นการลดภาระในเรื่องค่าธรรมเนียมนฯ ให้กับเกษตรกรซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ยากจน อีกทั้งเป็นการสนับสนุนให้การดำเนินการของ ส.ป.ก. บรรลุดุลยภาพประสังคมตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินจึงเห็นวามาตรการการลดหย่อนค่าธรรมเนียมนฯ ยังมีความจำเป็นต่อการดำเนินการของ ส.ป.ก. จนกว่าการแก้ไขกฎหมายของ ส.ป.ก. จะแล้วเสร็จ

วันที่ 8 ธันวาคม 2552 คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการเรื่องร่างกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้ความเห็นของกระทรวงมหาดไทยไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วดำเนินการต่อไปได้

### ข้อเท็จจริง

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอว่า

1. มีเกษตรกรที่เช่าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก. และได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินไปแล้วเป็นจำนวนมาก เมื่อเกษตรกรถึงแก่ความตาย การรับมรดกของทายาทโดยธรรมของเกษตรกรเหล่านั้น ไม่สามารถรับมรดกในที่ดินดังกล่าวได้ และจากการประสานงานกับกรมที่ดินเพื่อขอให้จดทะเบียนแบ่งแยก หรือโอนมรดกให้แก่ทายาทโดยธรรม โดยใช้หลักกฎหมายทั่วไปในเรื่องการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรมที่ดินได้แจ้งว่าการดำเนินการในเรื่องการแบ่งแยก หรือการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม ตามนัยมาตรา 39 จะต้องมีการวางแผนทางปฏิบัติโดยออกเป็นกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขไว้ เมื่อยังไม่มีกฎกระทรวงตามมาตรา 39 บังคับใช้ การจดทะเบียนแบ่งแยก หรือโอนมรดกเกี่ยวกับที่ดิน จึงไม่อาจดำเนินการให้ได้

2. เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาในข้อ 1 จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. พ.ศ. .... โดยมีหลักการ เพื่อให้เกษตรกรได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดให้จดทะเบียนเพื่อแบ่งแยกที่ดิน หรือโอนที่ดินเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะกระทำได้เฉพาะในกรณีการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม และการโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เมื่อได้มีการจดทะเบียนโอนที่ดินแล้ว หากปรากฏว่าทายาทโดยธรรม หรือสถาบันเกษตรกร ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ ให้ ส.ป.ก. ทำความตกลงจัดซื้อที่ดินกับทายาทโดยธรรมหรือสถาบันเกษตรกรแล้วแต่กรณีเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป โดยมีหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไข ดังนี้

2.1 การตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม ให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นไว้

2.2 การโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. ให้ดำเนินการดังนี้

(1) เมื่อผู้ได้รับสิทธิในที่ดิน ประสงค์จะโอนสิทธิในที่ดินไปยังสถาบันเกษตรกร โดยสถาบันเกษตรกรที่มีสิทธิรับโอนที่ดิน จะต้องมีความสมบูรณ์ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

(2) เมื่อผู้ได้รับสิทธิในที่ดิน มีความประสงค์ยกให้ ส.ป.ก. หรือจะขายที่ดินคืนให้กับ ส.ป.ก. แล้วแต่กรณี

2.3 เมื่อได้มีการจดทะเบียนโอนที่ดินแล้ว หากปรากฏว่าทายาทโดยธรรม หรือสถาบันเกษตรกร แล้วแต่กรณี ไม่ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของกฎหมายปฏิรูปที่ดินให้โอนที่ดินกลับคืน ส.ป.ก. โดยให้ ส.ป.ก. ทำความตกลงจัดซื้อที่ดินกับทายาทโดยธรรม หรือสถาบันเกษตรกร ในกรณีที่ทายาทโดยธรรมหรือสถาบันเกษตรกร แล้วแต่กรณี ไม่ยินยอมตกลงในการจัดซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. ให้ ส.ป.ก. ดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

**วันที่ 5 มกราคม 2553** คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชกฤษฎีกาให้นำราคาปานกลางของที่ดินที่ใช้อยู่ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี พ.ศ. 2521 ถึง พ.ศ. 2524 มาใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปี พ.ศ. 2553 พ.ศ. .... มีสาระสำคัญคือให้นำราคาปานกลางของที่ดินที่ใช้อยู่ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี พ.ศ. 2521 ถึง พ.ศ. 2524 ซึ่งใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปี พ.ศ. 2552 มาใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปี พ.ศ. 2553 ทั้งนี้ ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2553 เป็นต้นไป ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วดำเนินการต่อไปได้

**วันที่ 11 มิถุนายน 2553** มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอนพิเศษ 73 ง โดยมีเหตุผลว่า “โดยที่สมควรจัดให้ประชาชนที่รวมตัวกันเป็นชุมชนมีสิทธิได้รับหนังสืออนุญาต ให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามนโยบายโฉนดชุมชนของรัฐบาลที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา โดยกำหนดให้ มีคณะกรรมการกลางทำหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ เจ้าของที่ดิน ชุมชน และประชาชน เพื่อดำเนินการขออนุญาตให้เป็นไปตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการตามระเบียบนี้กำหนด อันจะเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล ยั่งยืน และสร้างคุณภาพที่ดีของประชาชน” (สำนักงานโฉนดชุมชน, 2554: 1)

**วันที่ 14 ธันวาคม 2553** คณะรัฐมนตรีอนุมัติเรื่องการขายที่ดินราชพัสดุให้กับสหกรณ์การเช่าที่ดินคลองโยง จำกัด จังหวัดนครปฐม อนุมัติให้โอนกรรมสิทธิ์ขายที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ นฐ. 113 โฉนดเลขที่ 9112 ตำบลคลองโยง อำเภอนครชัยศรี และ นฐ. 114 โฉนดเลขที่ 9395 ตำบลลานตากฟ้า อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม ตามเนื้อที่ที่ระบุในโฉนดให้กับสหกรณ์การเช่าที่ดินคลองโยง จำกัด จังหวัดนครปฐม ในราคา 6,908,500 บาท โดยสหกรณ์การเช่าที่ดินคลองโยง จำกัด จังหวัดนครปฐม จะต้องยึดถือตามหลักเกณฑ์ระเบียบและข้อบังคับในการห้ามมิให้นำไปจำหน่ายจ่ายโอนให้แก่บุคคลอื่น เว้นแต่เป็นการโอนให้แก่ทายาทหรือผู้มีสิทธิรับมรดกของสมาชิกเพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพอย่างแท้จริงและรักษาไว้ซึ่งสมบัติของแผ่นดินต่อไป พร้อมทั้งเป็นผู้รับภาระค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินราชพัสดุดังกล่าว ตลอดจนอากรแสตมป์ ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีเงินได้ รวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนดแทนกระทรวงการคลังทั้งสิ้น ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ

**วันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2554** รัฐบาลได้มอบโฉนดชุมชนแห่งแรกของประเทศไทยให้แก่ ชุมชนคลองโยง อำเภอพุทธมณฑลและอำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม เนื้อที่รวม 1,803 ไร่ (สำนักงานโฉนดชุมชน, 2554)

วันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2554 คณะรัฐมนตรีอนุมัติเรื่อง ขอรับการสนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินงานตามโครงการนำร่องแก้ไขปัญหาดินทำกินของเกษตรกรรายย่อยไทยเข้มแข็ง ภายใต้นโยบายกองทุนธนาคารที่ดิน

คณะรัฐมนตรีอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2554 งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ "โครงการนำร่องการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรรายย่อยไทยเข้มแข็ง ภายใต้นโยบายกองทุนธนาคารที่ดิน" วงเงิน 167,960,000 บาท ตามที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเสนอ

### ข้อเท็จจริง

1. สำนักงบประมาณแจ้งว่า ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากขอบเขตการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของ โครงการฯ มีความคาบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหลายส่วนราชการ เช่น กระทรวงมหาดไทย สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินมีความชัดเจนและไม่ซ้ำซ้อน จึงเห็นควรที่จะได้รับการตรวจสอบในประเด็นดังกล่าวให้ชัดเจน นอกจากนี้ควรดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2553 ที่ได้รับความเห็นของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และสำนักงบประมาณไปประกอบการพิจารณาจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์กรมหาชน) พ.ศ. .... รวมทั้งควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดซื้อที่ดินและ หลักเกณฑ์อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจนก่อน ทั้งนี้ การขออนุมัติเงินงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ซึ่งมีวงเงินเกินกว่า 100 ล้านบาท จะต้องนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติให้หลักการก่อนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2552

2. สำหรับร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์กรมหาชน) พ.ศ. .... ขณะนี้ยังอยู่ระหว่างการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

วันที่ 24- 26 มีนาคม 2554 ได้มีการประชุมสมัชชาปฏิรูประดับชาติครั้งที่ 1 พ.ศ. 2554 โดยมีมติการปฏิรูปการจัดสรรทรัพยากรที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน ดังนั้นจึงมีมติดังต่อไปนี้

#### 1. เห็นชอบหลักการ ของการจัดการที่ดิน ดังนี้

1.1 ที่ดินเป็นสมบัติของชาติ ที่พึงจัดการภายใต้หลักการ การเป็นเจ้าของร่วมระหว่างรัฐ องค์กรชุมชนสาธารณะ และปัจเจกบุคคล

1.2 การเคารพสิทธิของประชาชนและของชุมชน ในการมีส่วนร่วมกับรัฐเพื่อกำหนดกลไกในการเข้าถึง การใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้รับประโยชน์ จากที่ดิน อีกทั้งในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 66 และ 67 โดยการสร้างและส่งเสริม การมีส่วนร่วม และกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรโดยประชาชน ชุมชน และท้องถิ่น

2. ขอให้คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปเสนอคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และพรรคการเมืองต่างๆ ดำเนินการผลักดันให้มีกฎหมายรับรองสิทธิในการจัดการที่ดินของชุมชน รวมถึงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดิน ให้รับรองสิทธิของชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดการที่ดิน

3. ขอให้คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐในเรื่องการใช้ประโยชน์จากที่ดิน โดย

3.1 ให้การรับรองสถานภาพ การเข้าอยู่อาศัยและทำกินอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ในพื้นที่ของรัฐ ที่มีข้อพิพาทอยู่ในปัจจุบัน โดยการจัดให้มีระบบการออกโฉนดชุมชนโดยเร็ว ทั้งนี้ การออกโฉนดชุมชนจะต้องเป็นไปโดยมีกระบวนการที่โปร่งใส และให้หน่วยงานของรัฐยุติการขับไล่ จับกุม ในระหว่างการดำเนินการจัดให้มีโฉนดชุมชนโดยเร็ว

3.2 ให้ส่งเสริม สนับสนุนกระบวนการจัดทำโฉนดชุมชนด้วยการให้ชุมชน ท้องถิ่น และรัฐ ร่วมกันดำเนินการจัดทำแนวเขตโดยใช้ระบบ GIS กำหนดกติกา การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน การอนุรักษ์ การควบคุมกำกับ ดูแล ที่ดิน ป่าไม้ และทรัพยากรธรรมชาติ มิให้ถูกบุกรุกทำลายโดยเร็ว

3.3 ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างพระราชบัญญัติโฉนดชุมชนโดยเร็วที่สุด โดยมีมอบหมายให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีกรรมการประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำโฉนดชุมชน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ ภาคประชาชน จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของคณะกรรมการ แทนการใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

4. ขอให้คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินที่ไม่เป็นธรรม ดังนี้

4.1 จำกัดขนาดการถือครองที่ดิน โดย

4.1.1 สนับสนุนการจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า โดยให้เร่งรัดการออกกฎหมายการจัดเก็บภาษีที่ดินให้มีผลบังคับใช้โดยเร็ว

4.1.2 ให้มีกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดินรายละไม่เกิน 50 ไร่ สำหรับส่วนที่เกินให้มีมาตรการจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าตามประเภทของการใช้ประโยชน์จากที่ดิน ทั้งนี้ ให้มีการศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดอัตราภาษีที่เหมาะสมสำหรับแต่ละประเภทของการใช้ประโยชน์ต่อไปและศึกษาขอบเขตการใช้ที่ดินในแต่ละประเภทด้วย

4.2 มอบหมายให้ชุมชนท้องถิ่นดำเนินการปรับปรุงฐานข้อมูลที่ดินและประเมินราคาที่ดินใหม่ให้ตรงกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดทำ รวมทั้งให้มีการเปิดเผยข้อมูลการถือครองที่ดินทั่วประเทศภายในเวลา 1 ปี

4.3 ให้กระทรวงการคลังศึกษาเพิ่มเติมเรื่องการจัดเก็บภาษี มูลค่าส่วนเพิ่มของที่ดิน ตลอดจนการจัดให้มีกฎหมายภาษีมูลค่าส่วนเพิ่มภายในเวลา 1 ปี

4.4 สนับสนุนการจัดตั้งธนาคารที่ดิน โดยขอให้รัฐบาลเร่งรัดร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. .... ที่เสนอโดย สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ให้สามารถมีผลบังคับใช้โดยเร็วภายในเวลา 1 ปี

4.5 สนับสนุนการแก้ไขพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 โดยขอให้กระทรวงมหาดไทยเร่งรัดการดำเนินการดังกล่าว

4.6 ขอให้เร่งรัดการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี ให้เกิดการสันติภาพนิคมสหกรณ์ในเขตชุมชน และให้กรมที่ดินจัดการที่ดินในเขตนิคมสหกรณ์

5. ขอให้ผู้อำนวยการสำนักงานปฏิรูป ติดตามการดำเนินงานตามมติและรายงานความก้าวหน้าต่อสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ 2 (คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป, 2554: 2-3)

**วันที่ 3 พฤษภาคม 2554** คณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการมติคณะกรรมการเรื่องการแก้ไขปัญหาเกษตรกรผู้ยากจนและไม่มีที่ดินทำกิน โดยให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรร่วมกับสำนักงานโหนดชุมชนดำเนินการคัดเลือกเกษตรกรและให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินการจัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรที่ได้รับคัดเลือกต่อไป ทั้งนี้ ให้ธนาคารที่ดินจัดซื้อที่ดินของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) เป็นลำดับแรกก่อน ในส่วนวงเงินงบประมาณดำเนินการเห็นควรให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมร่วมกับสำนักงานงบประมาณและ บสท. รับผิดชอบ โดยราคาที่ดินให้เป็นไปตามราคาต่ำสุด ที่ บสท. กำหนด และค่าใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้เหมาะสมตามความจำเป็นของสภาพพื้นที่ โดยพิจารณาอัตราที่สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง กรมชลประทานดำเนินการอยู่ประกอบด้วยเพื่อให้คุ้มค่ากับการลงทุน

**วันที่ 3 พฤษภาคม 2554** คณะรัฐมนตรีเห็นชอบเรื่องแนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหาเกษตรกรผู้ยากจนและไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง โดยให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรร่วมกับสำนักงานโหนดชุมชนดำเนินการคัดเลือกเกษตรกรและให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินการจัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรที่ได้รับคัดเลือกต่อไป ทั้งนี้ ให้ดำเนินการอย่างเคร่งครัดกรณีผู้บุกรุกด้วย

**วันที่ 9 พฤษภาคม 2554** ยุบสภาผู้แทนราษฎร

**วันที่ 10 พฤษภาคม 2554** ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 33 ก โดยมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันประกาศ โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ “โดยที่ปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินและการไม่สามารถเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรรายย่อยและผู้ยากจนเป็นปัญหาสำคัญของประเทศที่มีมานาน ส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินรวมทั้งปัญหาการเก็งกำไรในที่ดิน เป็นเหตุให้ที่ดินถูกทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ได้ไม่เต็มที่ และสูญเสียพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการทำเกษตรกรรมซึ่งสภาพปัญหาดังกล่าวส่งผลต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้รัฐต้องกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง แต่โดยที่ในปัจจุบันยังไม่มีองค์กรหรือสถาบันการเงินได้รับผิดชอบให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสมและสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สมควรจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินในรูปแบบขององค์การมหาชน เพื่อแก้ไขปัญหา และดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวได้อย่างอิสระ คล่องตัว และมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้”

**วันที่ 23 สิงหาคม 2554** นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีแถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 60 ต่อรัฐสภา มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินในนโยบายเศรษฐกิจข้อ 3.31 (9) ดังนี้

“ ส่งเสริมเกษตรทฤษฎีใหม่ ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาพันธุ์ ดำเนินการฟื้นฟูสภาพแวดล้อม สร้างความเข้มแข็งภาคเกษตรและสร้างความมั่นคงทางอาหารเพื่อเผชิญกับวิกฤตอาหารโลก สร้างความสมดุลระหว่างพืชอาหารและพืชพลังงาน ส่งเสริมเกษตรอินทรีย์และเกษตรทางเลือก ปรับโครงสร้างและจัดหาที่ทำกิน

ให้แก่เกษตรกรผู้ยากไร้และดำเนินการฟื้นฟูคุณภาพดินให้คงความอุดมสมบูรณ์อย่างยั่งยืนตลอดจนการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกร” (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2554: 35)

### 2.3.11 นโยบายการจัดที่ดินทำกินในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559)

วันที่ 26 ตุลาคม 2554 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าให้ประกาศใช้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) โดยมีแผนที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินอยู่ในบทที่ 8 ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ในแนวทางการพัฒนา ข้อ 5.1.3 ดังนี้

“5.1.3 ปรับปรุงการบริหารจัดการที่ดินทั้งระบบและกระจายการถือครองที่ดินให้เกิดความเป็นธรรม โดยให้มีการจัดทำระบบสารสนเทศและทะเบียนข้อมูลที่ดินและแผนที่แห่งชาติ แสดงการครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่างๆ ในที่ดินของรัฐ ที่ดินเอกชน และที่ดินที่มีการถือครองโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ เพื่อใช้เป็นข้อมูลการบริหารจัดการและป้องกันการขยายพื้นที่เกษตรกรรมเข้าไปในเขตอนุรักษ์ กำหนดมาตรการเพื่อกระจายการถือครองที่ดินให้เป็นธรรม เช่น จัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า ให้มีการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ที่รกร้าง และจัดให้มีระบบและองค์การบริหารจัดการที่ดินให้เป็นรูปธรรมโดยเร็ว เพื่อลดความสูญเสียพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการเกษตร และเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้เป็นไปอย่างเหมาะสม ตลอดจนกำหนดมาตรการป้องกันการสูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดินของเกษตรกรรายย่อย เพื่อคุ้มครองความมั่นคงและฐานการดำรงชีวิตของเกษตรกรรายจน” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554: 108)

วันที่ 18 ธันวาคม 2555 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชกฤษฎีกาให้นำราคาปานกลางของที่ดินที่ใช้อยู่ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ ประจำปี พ.ศ. 2521 ถึง พ.ศ. 2524 มาใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปีพ.ศ. 2556 พ.ศ. .... และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเป็นเรื่องด่วน แล้วดำเนินการต่อไปได้

ข้อเท็จจริง

กระทรวงมหาดไทย เสนอว่า โดยที่มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดราคาปานกลางของที่ดินสำหรับการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2529 กำหนดให้นำราคาปานกลางของที่ดินที่ใช้อยู่ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี พ.ศ. 2521 ถึง พ.ศ. 2524 ซึ่งใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปีพ.ศ. 2529 มาใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปี พ.ศ. 2530 และในปีต่อไป ตามที่จะได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดแต่เนื่องจากการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ที่เหมาะสมแก่สภาพการณ์ในปัจจุบันยังไม่แล้วเสร็จ จึงเห็นควรให้นำราคาปานกลางของที่ดินที่ใช้อยู่ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ประจำปีพ.ศ. 2521 ถึงพ.ศ. 2524 ซึ่งใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปี พ.ศ. 2555 มาใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปีพ.ศ. 2556 ด้วยสาระสำคัญของร่างพระราชกฤษฎีกา พระราชกฤษฎีกานี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2556 เป็นต้นไป และกำหนดให้นำราคาปานกลางของที่ดินที่ใช้อยู่ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ประจำปีพ.ศ. 2521 ถึง พ.ศ. 2524 ซึ่งใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ สำหรับปี พ.ศ. 2555 มาใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปี พ.ศ. 2556

วันที่ 19 มีนาคม 2556 คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบรายงานผลความคืบหน้าการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเรื่อง แนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินเกษตรกรสภาประชาชน 4 ภาค (ครั้งที่ 5) ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เสนอ สรุปได้ ดังนี้

1. ผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาดินทำกินให้แก่เกษตรกรสภาประชาชน 4 ภาค (ครั้งที่ 5) ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2553 จนถึงวันที่ 31 ตุลาคม 2555

1.1 รับคำเสนอขายที่ดิน จำนวน 22 จังหวัด เนื้อที่ 34,066-3-64 ไร่

1.2 เกษตรกรมาตรวจสอบสิทธิ จำนวน 1,748 ราย (ปัจจุบันเสียชีวิต 30 ราย คงเหลือ 1,701 ราย) มีคุณสมบัติครบ 1,491 ราย

1.3 คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) เห็นชอบแผนการจัดซื้อที่ดิน จำนวน 18 จังหวัด เกษตรกร จำนวน 1,034 ราย เนื้อที่ 15,454-1-70 ไร่ จำแนกเป็น

1.3.1 ที่ดินที่ตั้งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน คปจ. เห็นชอบแผนการจัดซื้อ จำนวน 935 ราย เนื้อที่ 14,019-0-28 ไร่ จดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ให้ ส.ป.ก. แล้ว จำนวน 832 ราย เนื้อที่ 12,576-0-52 ไร่ จัดทำสัญญาเช่าซื้อที่ดินกับเกษตรกรแล้ว จำนวน 579 ราย เนื้อที่ 8,016-1-98 ไร่

1.3.2 ที่ดินตั้งอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน คปจ. เห็นชอบแผนการจัดซื้อ จำนวน 3 จังหวัด เกษตรกร 99 ราย เนื้อที่ 1,435-1-42 ไร่ ส.ป.ก. จัดทำแผนพัฒนาพื้นที่การเกษตรในแปลงที่ดินที่ได้จัดซื้อแล้วโดยใช้งบประมาณของ ส.ป.ก. จำนวน 6 จังหวัด ขุดบ่อบาดาล 3 บ่อ ขุดสระเก็บน้ำขนาดต่างๆ จำนวน 79 สระงบประมาณ 4,433,475 บาท

## 2. ปัญหาอุปสรรค

2.1 เกษตรกรที่ได้รับความช่วยเหลือไม่มาแสดงตนเพื่อขอรับการจัดที่ดินส่วนเกษตรกรที่แสดงตนแล้ว แต่ยังไม่ดำเนินการคัดเลือกแปลงที่ดินที่พึงพอใจเพื่อให้ ส.ป.ก. ดำเนินการจัดซื้อ

2.2 เกษตรกรที่คัดเลือกแปลงที่ดินแล้ว และ คปจ. ได้เห็นชอบแผนการจัดซื้อที่ดินแล้วต่อมาได้เปลี่ยนใจและประสงค์จะไปจัดหาที่ดินแปลงใหม่ที่จังหวัดอื่น

2.3 การจัดซื้อที่ดินที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินต้องดำเนินการหลายขั้นตอนต้องใช้เวลาาน เจ้าของที่ดินหลายรายไม่สามารถรอได้ จึงขอยกเลิกการเสนอขาย

วันที่ 12 กันยายน 2557 พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 61 ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินไว้ในข้อ 9 การรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากร และสร้างความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน โดยมีแผนการดำเนินงานในข้อ 9.3 ดังนี้

“9.3 พัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดิน และแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐโดยยึดแนวพระราชดำริที่ให้ประชาชนสามารถอยู่ร่วมกับป่าได้ เช่น กำหนดเขตป่าชุมชนให้ชัดเจน พื้นที่ใดที่สงวนหรือกันไว้เป็นพื้นที่ป่าสมบูรณ์ก็ใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างเคร่งครัด พื้นที่ใดสมควรให้ประชาชนใช้ประโยชน์ได้ก็ผ่อนผันให้ตามความจำเป็นโดยใช้มาตรการทางบริหารจัดการ มาตรการทางสังคมจิตวิทยา และการปลูกป่าทดแทนเข้าดำเนินการ ทั้งจะให้เชื่อมโยงกับการส่งเสริมการมีอาชีพและรายได้อื่น อันเป็นบ่อเกิดของเศรษฐกิจชุมชนที่ต่อเนื่องเพื่อให้คนเหล่านั้นสามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักเศรษฐกิจพอเพียงโดยที่ดินยังเป็นของรัฐจะจัดทำฐานข้อมูลเพื่อ



การบริหารจัดการ จัดทำทะเบียนผู้ถือครองที่ดินของรัฐ ปรับปรุงกลไกการบริหารจัดการที่ดินของรัฐและเอกชนให้มีเอกภาพเพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายด้านที่ดินในภาพรวม และปรับปรุงกลไกภาษีเพื่อกระจายการถือครองที่ดิน เร่งรัดการจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้โดยไม่ต้องเป็นกรรมสิทธิ์ แต่รับรองสิทธิร่วมในการจัดการที่ดินของชุมชน กำหนดรูปแบบที่เหมาะสมของธนาคารที่ดินเพื่อให้เป็นกลไกในการนำทรัพยากรที่ดินมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด” (สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2557: 15-16)

วันที่ 14 ตุลาคม 2557 คณะรัฐมนตรีมีมติ “2. อนุมัติให้ยกเว้นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 (เรื่อง นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน และนโยบายเกี่ยวกับการจัดตั้งธนาคารที่ดิน) เฉพาะในส่วนข้อ ๓ (ที่กำหนดให้การจัดที่ดินซึ่งหน่วยงานต่างๆ ที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบันให้ดำเนินการต่อไป แต่ไม่ให้ขยายพื้นที่ดำเนินการ และให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทำแผนปฏิบัติการหรือโครงการในการจัดที่ดินที่เหลืออยู่ให้เสร็จสิ้นภายใน 5 ปี) ตามที่กระทรวงธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ”

วันที่ 15 ตุลาคม 2557 ได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2557 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนพิเศษ 206 ง โดยจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ที่มีหน้าที่ที่กำหนดไว้ในข้อ 8 ดังต่อไปนี้

(1) จัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ

(2) กำหนดแนวทางหรือมาตรการเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

(3) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่น่าสงสัยว่าการดำเนินงานของคณะกรรมการตามกฎหมายหรือหน่วยงานของรัฐไม่เป็นไปตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

(4) ติดตาม ประสานงาน สนับสนุน หรือเร่งรัดการดำเนินงานของคณะกรรมการตามกฎหมายหรือหน่วยงานของรัฐเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

(5) กำหนดแนวทางหรือมาตรการในการบูรณาการความร่วมมือและประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับประชาชนเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินหรือทรัพยากรดิน

(6) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดให้มี ปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน

(7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

โดยมีเงื่อนไขบางประการ ในข้อ 9 และ 10 ของระเบียบดังนี้

“ข้อ 9 ในการจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ คทช. ต้องคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ สิทธิในทรัพย์สินของประชาชน การแก้ไขปัญหาค่าเช่าที่ดินของประชาชน และหลักการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินให้มี

ประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด สมดุล เป็นธรรมและยั่งยืน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงของประเทศ

เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศแล้ว ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแจ้งหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศตามแนวทางที่ คทช. กำหนดตามข้อ 8 (2)

ข้อ 10 ในกรณีที่คณะกรรมการตามกฎหมายหรือหน่วยงานของรัฐไม่สามารถดำเนินการตามนโยบายการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน ให้รายงานปัญหาต่อ คทช. เพื่อพิจารณา หากมีความจำเป็นให้ คทช. มีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินให้เหมาะสมแก่สถานการณ์ได้ แล้วแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบ”

ต่อมาคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ได้มีคำสั่งที่ ก/2557 ลงวันที่ 9 ธันวาคม 2557 แต่งตั้งคณะกรรมการ รวม 3 คณะ คือ (1) คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน (2) คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน (3) คณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพและคำสั่งที่ 1/2558 ลงวันที่ 13 มกราคม 2558 แต่งตั้ง คณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช.จังหวัด) โดยมีรายละเอียดดังนี้

**1. คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน** มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธาน อธิบดีกรมป่าไม้เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. สำรวจ ตรวจสอบ จัดทำข้อมูลที่ดิน และแผนที่ขอบเขตที่ดิน ที่จะจัดให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ทำกินและที่อยู่อาศัย พร้อมด้วยรายชื่อผู้ครอบครอง และส่งมอบให้คณะอนุกรรมการจัดที่ดินดำเนินการต่อไป

2. กำกับ ติดตาม ดูแล และเร่งรัดการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ หรือ คณะทำงาน ให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนงาน และมาตรการที่ คทช. กำหนด

3. เชิญให้หน่วยงานของรัฐส่งข้อมูล เอกสารหลักฐาน ข้อเท็จจริง หรือขอให้ส่งผู้แทนมาชี้แจง เพื่อประกอบการพิจารณา หรือเชิญบุคคลใดๆ ให้ความเห็นต่อคณะอนุกรรมการ

4. แต่งตั้งคณะทำงานหรือเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการหรือปฏิบัติงานใดๆ ในการดำเนินการสำรวจและจัดหาที่ดินตามที่ได้รับมอบหมาย

5. รายงานผลการปฏิบัติงานในการดำเนินการสำรวจ ตรวจสอบและจัดหาที่ดินให้ คทช. ทราบ

6. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่ คทช. มอบหมาย

**2. คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน** รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมายเป็นประธาน อธิบดีกรมที่ดิน เป็น อนุกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. สำรวจ ตรวจสอบ และจัดทำข้อมูลผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ทำกินและที่อยู่อาศัย

2. จัดทำแผนปฏิบัติการจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ทำกินและที่อยู่อาศัย

3. กำหนดหลักเกณฑ์การจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ทำกินและที่อยู่อาศัย และหลักเกณฑ์อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

4. จัดที่ดินเพื่อจัดให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ทำกินและที่อยู่อาศัย ในรูปแบบชุมชนที่เหมาะสม เช่น สหกรณ์ หรือรูปแบบอื่นๆ โดยพิจารณาร่วมกับคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ

5. กำกับ ติดตาม ดูแล และเร่งรัดการปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐหรือคณะทำงานให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนงาน และมาตรการที่ คทช. กำหนด และดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ และ มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องต่อไป

6. เชิญให้หน่วยงานของรัฐส่งข้อมูล เอกสารหลักฐาน ข้อเท็จจริง หรือขอให้ส่งผู้แทนมาชี้แจง เพื่อประกอบการพิจารณา หรือเชิญบุคคลใดๆ ให้ความเห็นต่อคณะกรรมการ

7. แต่งตั้งคณะทำงานหรือเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการหรือปฏิบัติงานใดๆ ในการดำเนินการจัดที่ดินตาม ที่ได้รับมอบหมาย

8. รายงานผลการปฏิบัติงานในการดำเนินการจัดที่ดินให้ คทช. ทราบ

9. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่ คทช. มอบหมาย

**3. คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ** มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ส่งเสริม พัฒนาอาชีพ และการตลาดในรูปแบบเศรษฐกิจชุมชนตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง ภายใต้การใช้ระบบอนุรักษ์ดินและน้ำที่เหมาะสม

2. พัฒนาระบบสาธารณูปโภค เพื่อสนับสนุนการดำรงชีวิตและพัฒนาอาชีพ

3. จัดทำแผนปฏิบัติการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพและการตลาด

4. พัฒนาคุณภาพชีวิตและสร้างรายได้ในรูปแบบสหกรณ์ หรือรูปแบบอื่นใดที่เหมาะสม โดยให้พิจารณาร่วมกับคณะกรรมการจัดที่ดิน

5. กำกับ ติดตาม ดูแล และเร่งรัดการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ หรือคณะทำงานให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนงาน และมาตรการที่ คทช. กำหนด

6. เชิญให้หน่วยงานของรัฐส่งข้อมูล เอกสารหลักฐาน ข้อเท็จจริง หรือขอให้ส่งผู้แทนมาชี้แจง เพื่อประกอบการพิจารณา หรือเชิญบุคคลใดๆ ให้ความเห็นต่อคณะกรรมการ

7. แต่งตั้งคณะทำงานหรือเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการหรือปฏิบัติงานใดๆ ในการดำเนินการ ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต ตามที่ได้รับมอบหมาย

8. รายงานผลการปฏิบัติงานในการดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ คทช. ทราบ

9. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่ คทช. มอบหมาย

**4. คณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช. จังหวัด)** มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน หัวหน้าสำนักงานจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด และสหกรณ์จังหวัดเป็น อนุกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. สำรวจ ตรวจสอบ และจัดทำข้อมูลที่ดิน และแผนที่ขอบเขตที่ดินในพื้นที่ที่จะจัดให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ทำกินและที่อยู่อาศัย
2. ตรวจสอบและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ครอบครองที่ดิน และรายชื่อผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ทำกินและที่อยู่อาศัย
3. จัดทำแผนปฏิบัติการการจัดที่ดิน การส่งเสริมและพัฒนาอาชีพและการตลาดในระดับจังหวัดให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ทำกินและที่อยู่อาศัย โดยประสานกับคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง
4. ตรวจสอบหลักเกณฑ์การจัดที่ดิน รวมทั้งหลักเกณฑ์อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ทำกินและที่อยู่อาศัย ในรูปแบบชุมชนที่เหมาะสม เช่น สหกรณ์ หรือรูปแบบอื่นๆ โดยประสานกับคณะอนุกรรมการจัดที่ดิน
5. ส่งเสริม พัฒนาอาชีพและการตลาดในรูปแบบเศรษฐกิจชุมชน ตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงภายใต้การใช้นโยบายการอนุรักษ์ดินและน้ำที่เหมาะสม โดยประสานกับคณะอนุกรรมการส่งเสริมและประกอบอาชีพ
6. พัฒนาระบบสาธารณูปโภคเพื่อสนับสนุนการดำรงชีวิตและพัฒนาอาชีพ
7. เชิญให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งข้อมูล เอกสารหลักฐาน ข้อเท็จจริง หรือขอให้ส่งผู้แทนมาชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณา หรือเชิญบุคคลใดๆ ให้ความเห็นต่อ คทช. จังหวัด
8. แต่งตั้งคณะทำงานหรือเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการหรือปฏิบัติงานใด ๆ ตามที่ คทช. จังหวัด มอบหมาย
9. รายงานผลการปฏิบัติงานในการดำเนินการจัดหาที่ดิน จัดที่ดิน และส่งเสริมและพัฒนาอาชีพให้คณะอนุกรรมการภายใต้ คทช. ที่เกี่ยวข้อง และ คทช. ทราบ
10. ปฏิบัติการตามแนวทางที่คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน และคณะอนุกรรมการส่งเสริม และพัฒนาอาชีพกำหนด
11. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่ คทช. มอบหมาย

### เอกสารอ้างอิง

1. กรมประชาสัมพันธ์. 2523. *40 ปี กรมประชาสัมพันธ์*. เอกสารเผยแพร่วิชาการ ลำดับที่ 99 เล่มที่ 9/2523 กองวิชาการ หน้า 1.
2. กรมประชาสัมพันธ์. 2528. *กฎหมาย คำสั่ง ระเบียบ เกี่ยวกับการดำเนินงานนิคมสร้างตนเอง*. กองนิคมสร้างตนเอง.
3. กรมศิลปากร. 2515. *ประชุมศิลปจารึก ภาคที่ 1 จารึกกรุงสุโขทัย*. พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระประสิทธิ์คุณ ณ สุสานวัดราชธานี จังหวัดสุโขทัย 8 เมษายน 2515.
4. กรมชลประทาน. 2533. *ประเทศไทยของเรา 1-2*. บริษัทอักษรเจริญทัศน์ จำกัด กรุงเทพมหานคร.
5. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2524. *รายงานการสัมมนาการเกษตรภาคเหนือ*. วันที่ 23-27 กุมภาพันธ์ 2524 ณ สำนักงานการเกษตรภาคเหนือ จ. เชียงใหม่.
6. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2525. *วิวัฒนาการด้านการเกษตรกรุงรัตนโกสินทร์*. จัดพิมพ์เป็นที่ระลึกในงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี ห้างหุ้นส่วนจำกัด ภาพพิมพ์ กรุงเทพมหานคร.
7. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2535. *100 ปี กระทรวงเกษตรและสหกรณ์*. 2535.
8. คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป. 2554. *มติสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2554*. สำนักงานปฏิรูปนนทบุรี.
9. ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. 2524. *การแสวงหาระบบเศรษฐกิจใหม่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย*. ในเศรษฐกิจศาสตร์กับประวัติศาสตร์ไทย ทวีกิจการพิมพ์ กรุงเทพฯ.
10. สำนักงานนิคมอุตสาหกรรม. 2554. *กำหนดการมอบนิคมอุตสาหกรรมให้แก่ชุมชนคลองโยง อำเภอพุทธมณฑล และอำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม*.
11. สถาบันบูรณะ. 2523. *สรุปย่อและข้อเสนอแนะการศึกษานโยบายและแผนการใช้ที่ดิน*.
12. สยามบรรณ. 2530. *สยามออลมาแนค*.
13. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2519. *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (2520-2524)*.
14. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2524. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525-2529)*.

15. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2529. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2530-2534)*.
16. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2534. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2535-2540)*.
17. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2539. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540-2544)*.
18. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2544. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (2545-2549)*.
19. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2549. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)*. โรงพิมพ์ ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี เจ พรินติ้ง กรุงเทพฯ.
20. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2554. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559)*. โรงพิมพ์ สหมิตรพรินติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด กรุงเทพฯ.
21. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2540. *รวมคำแถลงนโยบายรัฐบาลตั้งแต่คณะแรกจนถึงคณะปัจจุบัน*.
22. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. 2503. *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509)*
23. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. 2509. *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514)*. สำนักนายกรัฐมนตรี มปท.
24. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. 2514. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519)*. สำนักนายกรัฐมนตรี มปท.
25. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2548. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา* โดย พ.ต.ท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี วันที่ 23 มีนาคม 2548.
26. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2549. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ* โดย พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี วันที่ 3 พฤศจิกายน 2549.
27. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2551ก. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา* โดย นายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2551.
28. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2551ข. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา* โดย นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ นายกรัฐมนตรี วันที่ 7 ตุลาคม 2551.
29. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2551ค. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา* โดย นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี วันที่ 29 ธันวาคม 2551.

30. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2554. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา* โดย นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี วันที่ 23 สิงหาคม 2554.
31. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. 2557. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีแถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ* โดย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี วันที่ 12 กันยายน 2557.
32. TDRI. 1988. *Forest Resources*. In Thailand Natural Resources Profile. Oxford University Press. Singapore.

## มติคณะรัฐมนตรี

| ลำดับที่ | วันที่             | เรื่อง                                                                                                                                               |
|----------|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1        | 22 กรกฎาคม 2502    | โครงการจัดสรรที่ดินแปลงใหญ่                                                                                                                          |
| 2        | 14 เมษายน 2503     | การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติและกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทำลายป่า                                                                     |
| 3        | 14 พฤศจิกายน 2504  | การสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน                                                                                                                            |
| 4        | 12 พฤศจิกายน 2506  | การสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน                                                                                                                            |
| 5        | 7 มกราคม 2507      | การโอนงานจำแนกประเภทที่ดิน                                                                                                                           |
| 6        | 8 กรกฎาคม 2512     | การจัดที่ดินให้ราษฎรที่ไม่มีที่ทำกินและที่บุกรุกไปทำกินในที่สงวนหวงห้าม                                                                              |
| 7        | 12 ธันวาคม 2512    | การจัดที่ดินให้ราษฎรที่ไม่มีที่ทำกินและที่บุกรุกไปทำกินในที่สงวนหวงห้าม                                                                              |
| 8        | 13 สิงหาคม 2517    | นโยบายเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้เป็นการถาวร                                                                                                         |
| 9        | 25 มกราคม 2518     | นโยบายอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราว                                                                        |
| 10       | 29 เมษายน 2518     | แผนงานจัดที่ดินให้แก่ราษฎรในหมู่บ้านป่าไม้                                                                                                           |
| 11       | 8 มิถุนายน 2518    | ทบวณมติ คณะรัฐมนตรี และคำสั่งเกี่ยวกับการป่าไม้                                                                                                      |
| 12       | 9 กันยายน 2518     | การจัดตั้งหมู่บ้านสหกรณ์สันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่                                                                                                    |
| 13       | 14 กันยายน 2519    | ทบวณ มติครม. และคำสั่งเกี่ยวกับการป่าไม้                                                                                                             |
| 14       | 4 พฤษภาคม 2520     | การจัดตั้งหมู่บ้านสหกรณ์ห้วยสัตว์ใหญ่ จังหวัดเพชรบุรี และจังหวัดประจวบคีรีขันธ์                                                                      |
| 15       | 10 สิงหาคม 2520    | การดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพ                                                                                            |
| 16       | 10 สิงหาคม 2520    | ทบวณมติ ครม.เกี่ยวกับการป่าไม้                                                                                                                       |
| 17       | 19 ตุลาคม 2520     | การจัดสรรที่ดินเพื่ออพยพราษฎรออกจากเขตนํ้าท่วมเนื่องจากการก่อสร้างโครงการชลประทาน                                                                    |
| 18       | 28 สิงหาคม 2522    | โครงการออกหนังสืออนุญาตให้สิทธิทำกินชั่วคราว (ส.ท.ก.)                                                                                                |
| 19       | 22 มิถุนายน 2525   | นโยบายการใช้ และกรรมสิทธิ์ที่ดิน                                                                                                                     |
| 20       | 21 กุมภาพันธ์ 2527 | ขอแก้ไขเพิ่มเติมหลักการในการจัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎรที่ถูกเขตชลประทาน                                                                                 |
| 21       | 12 มิถุนายน 2527   | หลักการช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน                                                                                     |
| 22       | 26 กุมภาพันธ์ 2528 | หลักเกณฑ์การช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน เฉพาะในเขตป่าสงวนแห่งชาติ                                                      |
| 23       | 11 มีนาคม 2529     | การควบคุมการจัดที่ดิน                                                                                                                                |
| 24       | 15 ธันวาคม 2530    | ขอแก้ไขหลักการจัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎรที่ถูกเขตชลประทาน                                                                                               |
| 25       | 28 มีนาคม 2532     | การดำเนินงานตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2527                                                 |
| 26       | 13 มิถุนายน 2532   | การช่วยเหลือราษฎรที่เข้าไปทำกินหรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยผิดกฎหมาย                                                                         |
| 27       | 13 กุมภาพันธ์ 2533 | โครงการสำรวจสถานที่ราชการบ้านเรือนราษฎรและถนนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติและในพื้นที่ที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร                                     |
| 28       | 22 มกราคม 2534     | โครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ                                                             |
| 29       | 13 สิงหาคม 2534    | แผนพัฒนาการเกษตรและปฏิรูปที่ดินในส่วนของแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน                                                                           |
| 30       | 17 มีนาคม 2535     | โครงการสำรวจสถานที่ราชการบ้านเรือนที่ดินทำกินของราษฎร และถนนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติในพื้นที่ที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรและเขตที่สาธารณะประโยชน์ |
| 31       | 23 มิถุนายน 2535   | การแก้ปัญหาอันเนื่องมาจากการดำเนินงานตามโครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.)                                   |



| ลำดับที่ | วันที่            | เรื่อง                                                                                                                           |
|----------|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 32       | 15 ธันวาคม 2535   | แต่งตั้งคณะกรรมการช่วยเหลือราษฎรอันเนื่องมาจากการยกเลิกโครงการ คจก.                                                              |
| 33       | 4 พฤษภาคม 2536    | การพิจารณาแก้ไขปัญหาด้านที่ดินในเขตป่าไม้                                                                                        |
| 34       | 11 ตุลาคม 2537    | แก้ไขปัญหาด้านการบุกรุกที่ดินของรัฐ                                                                                              |
| 35       | 19 พฤศจิกายน 2539 | อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติการจัดตั้งนิคมสหกรณ์ ในท้องที่อำเภอเมืองสระแก้ว อำเภอวังน้ำเย็น อำเภอลองหาด จังหวัดสระแก้ว พ.ศ... |
| 36       | 22 เมษายน 2540    | มาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและการบุกรุกป่าสงวนและอุทยานแห่งชาติในจังหวัดนครราชสีมา                                  |
| 37       | 22 เมษายน 2540    | สถานการณ์และแนวทางแก้ไขปัญหาด้านการบุกรุกพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ                                             |
| 38       | 22 เมษายน 2540    | มาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนและอุทยานแห่งชาติในภาพรวมทั้งประเทศ                            |
| 39       | 21 พฤษภาคม 2540   | ผลการดำเนินงานแก้ไขปัญหากรณีป่าดงห้วยกองและป่าดงบังอี จังหวัดอำนาจเจริญตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ                           |
| 40       | 16 กันยายน 2540   | ผลการดำเนินการแก้ไขปัญหา กรณีป่าดงชุมคำ อำเภอตระการพืชผล จังหวัดอุบลราชธานี                                                      |
| 41       | 2 มิถุนายน 2541   | ผลการดำเนินงานคณะกรรมการร่วมระหว่างภาคราชการและผู้แทนสมัชชาเกษตรกรภาคอีสาน                                                       |
| 42       | 26 มกราคม 2542    | ร่างพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (ฉบับที่...)พ.ศ....                                                                    |
| 43       | 11 พฤษภาคม 2542   | ผลการเจรจาแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรภาคเหนือ                                                                              |
| 44       | 18 พฤษภาคม 2542   | แผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน ระยะที่ 2 (2540-2544)                                                                         |
| 45       | 25 กรกฎาคม 2543   | การแก้ไขปัญหาของสมัชชาคนจน                                                                                                       |
| 46       | 8 สิงหาคม 2543    | มาตรการระยะยาวในการแก้ไขปัญหากลุ่มเขื่อน และกลุ่มปัญหาป่าไม้และที่ดิน                                                            |
| 47       | 16 มกราคม 2544    | การแก้ไขปัญหาของสมัชชาคนจน                                                                                                       |
| 48       | 27 สิงหาคม 2545   | ร่างพระราชบัญญัติกำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ตำบลควนโพธิ์ อำเภอเมืองสตูล จังหวัดสตูล ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ...                   |
| 49       | 17 กันยายน 2545   | แผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน ระยะที่ 3 (พ.ศ.2545-2549)                                                                     |
| 50       | 15 ตุลาคม 2545    | ร่างพระราชบัญญัติกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใน ท้องที่จังหวัดต่าง ๆ รวม 13 ฉบับ                                                         |
| 51       | 14 ตุลาคม 2546    | การแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินให้แก่ประชาชน                                                                                            |
| 52       | 14 ตุลาคม 2546    | ผลความก้าวหน้าในการดำเนินการแก้ไขปัญหากรณีราษฎรเข้าครอบครองสวนปาล์มในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เอกชนขอใช้ประโยชน์                 |
| 53       | 25 พฤศจิกายน 2546 | ผลการประชุมคณะกรรมการอำนวยการและกำกับนโยบายการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน (กอ.ชดจ.)           |
| 54       | 13 มกราคม 2547    | ผลการประชุมหารือระหว่างรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในการจัดที่ดินทำกิน                                                |
| 55       | 3 กุมภาพันธ์ 2547 | การบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน                                                                |
| 56       | 30 มีนาคม 2547    | ร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่...) พ.ศ....                                                                                |
| 57       | 30 มีนาคม 2547    | ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่...) พ.ศ....                                                           |
| 58       | 30 มีนาคม 2547    | การดำเนินการจัดที่ดินของรัฐให้ประชาชนทำกิน                                                                                       |
| 59       | 7 เมษายน 2547     | สรุปผลการประชุมสัมมนาเตรียมความพร้อมแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและความยากจนของประชาชน                                                |
| 60       | 18 พฤษภาคม 2547   | มาตรการในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินราชพัสดุ                                                                                    |

| ลำดับที่ | วันที่             | เรื่อง                                                                                                                                                                        |
|----------|--------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 61       | 8 มิถุนายน 2547    | ขออนุมัติในหลักการให้จ่ายเงินชดเชยเพื่อจัดหาที่ดินเป็นกรณีพิเศษแทนการจัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎรผู้ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างเขื่อนน้ำอูน                                        |
| 62       | 10 สิงหาคม 2547    | โครงการหมู่บ้านแผนใหม่ตามแนวพระราชดำริเฉลิมพระเกียรติ 72 พรรษา พระบรมราชินีนาถ                                                                                                |
| 63       | 20 ธันวาคม 2548    | หลักเกณฑ์การจัดหาและจัดที่ดินทำกินแก่คนยากจนตามนโยบายแก้ไขปัญหาคความยากจน                                                                                                     |
| 64       | 27 ธันวาคม 2548    | การดำเนินงานจัดหาที่ดินที่ทำกินให้แก่คนยากจนตามนโยบายแก้ไขปัญหาคความยากจน                                                                                                     |
| 65       | 24 มกราคม 2549     | การลดหย่อนค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม                                                                                           |
| 66       | 10 มิถุนายน 2551   | นโยบายการขอคืนที่ดินราชพัสดุเพื่อนำมาให้เกษตรกรเช่าทำการเกษตร                                                                                                                 |
| 67       | 14 ตุลาคม 2551     | แนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดิน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในพื้นที่บริเวณอุทยานแห่งชาติ บูโด-สุโหงปาดี (ศภพ.)                                                                           |
| 68       | 3 กุมภาพันธ์ 2552  | แนวทางแก้ไขปัญหาดินทำกินเกษตรกรสภาประชาชน 4 ภาค                                                                                                                               |
| 69       | 28 กรกฎาคม 2552    | นโยบายการขอคืนที่ดินราชพัสดุ 1 ล้านไร่ เพื่อนำมาให้เกษตรกรเช่าทำการเกษตร                                                                                                      |
| 70       | 24 พฤศจิกายน 2552  | การลดหย่อนค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม                                                                                           |
| 71       | 8 ธันวาคม 2552     | ร่างกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. พ.ศ. ....                                              |
| 72       | 5 มกราคม 2553      | ร่างพระราชกฤษฎีกาให้นำราคาปานกลางของที่ดินที่ใช้อยู่ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี พ.ศ. 2521 ถึง พ.ศ. 2524 มาใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปี พ.ศ. 2553 พ.ศ. .... |
| 73       | 14 ธันวาคม 2553    | การขายที่ดินราชพัสดุให้กับสหกรณ์การเช่าที่ดินคลองโยง จำกัด จังหวัดนครปฐม                                                                                                      |
| 74       | 22 กุมภาพันธ์ 2554 | ขอรับการสนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินงานตามโครงการนำร่องแก้ไขปัญหาดินทำกินของเกษตรกรรายย่อยไทยเข้มแข็ง ภายใต้นโยบายกองทุนธนาคารที่ดิน                                           |
| 75       | 3 พฤษภาคม 2554     | การแก้ไขปัญหาเกษตรกรผู้ยากจนและไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง                                                                                                                   |
| 76       | 3 พฤษภาคม 2554     | ขอความเห็นชอบการแก้ไขปัญหาดินเกษตรกรผู้ยากจนและไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง                                                                                                   |
| 77       | 18 ธันวาคม 2555    | ร่างพระราชกฤษฎีกาให้นำราคาปานกลางของที่ดินที่ใช้อยู่ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี พ.ศ. 2521 ถึง พ.ศ. 2524 มาใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปี พ.ศ. 2556 พ.ศ. .... |
| 78       | 19 มีนาคม 2556     | แนวทางแก้ไขปัญหาดินทำกินเกษตรกรสภาประชาชน 4 ภาค (ครั้งที่ 5)                                                                                                                  |
| 79       | 14 ตุลาคม 2557     | ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ....                                                                                                  |

#### หมายเหตุ

มติคณะรัฐมนตรีในรายงานวิจัยฉบับนี้เป็นการทบทวนเอกสารจากฐานข้อมูลของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (สลค.) จึงเป็นการอ้างอิงเรื่องตามมติคณะรัฐมนตรี

### คำสั่งนายกรัฐมนตรี

1. คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 32/2517 ลงวันที่ 4 มิถุนายน 2517  
เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนปัญหาหนี้สินของชาวนา ชาวไร่ (กสส.)
2. คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สร 0203/4381 ลงวันที่ 4 เมษายน 2518  
เรื่อง ราษฎรเข้าทำกินในป่าสงวนแห่งชาติ
3. คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สร 0704/2109 ลงวันที่ 11 กรกฎาคม 2518  
เรื่อง ราษฎรเข้าทำกินในป่าสงวนแห่งชาติ
4. คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 108/2520 ลงวันที่ 18 พฤษภาคม 2520  
เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปัญหาในการบริหารงานจัดที่ดิน

### คำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

คำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 32/2532 ลงวันที่ 17 มกราคม 2532  
เรื่อง การให้สัมปทานสิ้นสุดลง

### คำสั่ง คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ

คำสั่งคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ที่ 2/2530 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาแนวทาง  
และมาตรการเกี่ยวกับนโยบายที่ดิน

### ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

1. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2535  
ประกาศ ณ วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2535
2. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545  
ประกาศ ณ วันที่ 7 มกราคม 2546
3. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2557  
ประกาศ ณ วันที่ 15 ตุลาคม 2557

### รายงานการประชุมคณะกรรมการ

1. คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ 2537 รายงานการประชุมคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ  
ครั้งที่ 3/2527 วันที่ 25 สิงหาคม 2537
2. คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ 2530 รายงานการประชุมคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ  
ครั้งที่ 1/2530 วันที่ 3 มิถุนายน 2530 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
3. คณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ 2533 รายงานการประชุม  
คณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ ครั้งที่ 4/2533  
วันที่ 25 ตุลาคม 2533

4. คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ 2537 รายงานการประชุมคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ ครั้งที่ 3/2537 วันที่ 25 สิงหาคม 2537

#### บทความในหนังสือพิมพ์

1. แก้วสรร อติโพธิ์ 2531 *การปฏิรูปที่ดิน การกีดกันที่ดิน* มติชนรายวัน วันที่ 7 กันยายน 2531
2. โสภณ ทองปาน 2531 *แก้ พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินแต่ไม่แก้การไร้ที่ทำกิน* มติชนรายวัน วันที่ 19 ธันวาคม 2531

#### ข่าวจากหนังสือพิมพ์

1. ประชาธิปไตย วันที่ 13 กรกฎาคม 2517
2. มหานครรายสัปดาห์ วันที่ 6 ธันวาคม 2517
3. มติชนรายวัน วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2538
4. สยามรัฐ วันที่ 27 พฤษภาคม 2517

## บทที่ 3

---

### วิธีปฏิบัติในการจัดที่ดินทำกิน

## บทที่ 3

### วิธีปฏิบัติในการจัดที่ดินทำกิน

ด้วยเหตุที่ว่า การจัดที่ดินทำกินได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2478 โดยอาศัยอำนาจของกฎหมายหลายฉบับที่มีบทบัญญัติกำหนดถึงวิธีปฏิบัติที่แตกต่างกัน การทบทวนในหัวข้อนี้จึงครอบคลุมถึงสาระสำคัญของวิธีปฏิบัติตามกฎหมายฉบับต่างๆ รวมทั้งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีและมติคณะรัฐมนตรีดังนี้

3.1 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

3.2 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน

3.3 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ

เกษตรกรรม พ.ศ. 2518

3.4 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

3.5 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

3.6 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้

มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

3.7 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามมติคณะรัฐมนตรี

การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย/ระเบียบ 7 ฉบับ ดังกล่าวมีวิธีปฏิบัติที่ต่างกันดังต่อไปนี้

### 3.1 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

พ.ศ. 2511

การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มี 2 รูปแบบ คือ นิคมสร้างตนเอง และนิคมสหกรณ์ โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### 3.1.1 งานนิคมสร้างตนเอง

งานนิคมสร้างตนเองในปัจจุบันดำเนินการโดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการหรือกรมประชาสงเคราะห์เดิม หัวข้อนี้จะกล่าวถึง 6 เรื่อง คือ (1) ความเป็นมา (2) วัตถุประสงค์ของการจัดนิคมสร้างตนเอง (3) วิธีดำเนินการจัดนิคมสร้างตนเอง (4) ผลการดำเนินงาน และ (5) การสืบสภาพนิคมสร้างตนเอง (6) ระเบียบว่าด้วยการใช้ที่ดินเพื่อประกอบอาชีพในการเกษตรของสมาชิกนิคมสร้างตนเอง

#### (1) ความเป็นมา

กรมประชาสงเคราะห์ (2531ก: 1-4) ได้สรุปความเป็นมาไว้ดังนี้

งานนิคมสร้างตนเองเป็นบริการทางสังคมสงเคราะห์รูปแบบหนึ่ง ซึ่งได้มีการเริ่มงานด้านนี้มาพร้อมกับการก่อตั้งกรมประชาสงเคราะห์ เมื่อปี พ.ศ. 2483 โดยรัฐบาลในสมัยนั้นได้พิจารณาเห็นว่าประเทศไทยมีที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ยังมิได้ถูกใช้ประโยชน์เป็นจำนวนมาก และที่ดินเหล่านั้นมักจะอยู่ในท้องถิ่นทุรกันดารห่างไกลจากความเจริญ จึงเกินความสามารถของประชากรที่จะเข้าไปทำการหักร้างถางพงเป็นที่ทำกินและอยู่อาศัยโดยลำพังตนเองได้ แต่ในขณะเดียวกันก็มีราษฎรที่ยากจน ขาดทุนรอนขาดแคลนที่ดินทำกินและอยู่อาศัยในภูมิภาคต่างๆ เป็นจำนวนมากเช่นเดียวกัน ราษฎรในชนบทเหล่านั้นได้

พากันอพยพย้ายถิ่นเข้ามาประกอบอาชีพที่เสี่ยงอันตรายและมีรายได้ไม่มั่นคงในกรุงเทพฯ บางกลุ่มก็มาอยู่อาศัยในชุมชนแออัดหรือที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินก่อให้เกิดปัญหาสังคมและสิ่งแวดล้อมตามมาอีกเป็นอเนกประการ ราษฎรในชนบทบางส่วนก็ได้เข้าไปจับจองหรือบุกรุกที่ดินสงวนของรัฐโดยพลการกระจายกันอยู่เป็นหย่อมๆ ในพื้นที่อันกว้างขวาง ซึ่งต่อไปในอนาคตก็จะเป็นชุมชนที่เป็นระเบียบยากแก่การจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม เพราะเป็นชุมชนที่ไม่มีการวางแผนผังไว้ล่วงหน้า (Unplanned Settlement) นอกจากนี้รัฐบาลยังได้มีนโยบายที่จะสกัดกั้นมิให้ราษฎรอพยพย้ายถิ่นจากชนบทเข้ามาประกอบอาชีพในเมืองหลวงหรือเมืองใหญ่ และพยายามที่จะกระจายราษฎรผู้ยากจนซึ่งอพยพเข้ามาอยู่ในกรุงเทพฯ แล้วได้ออกไปประกอบอาชีพและตั้งถิ่นฐานในท้องถิ่นชนบทอย่างถาวรมีรายได้เพียงพอเลี้ยงตนเองและครอบครัวตามสมควรแก่สภาพอีกด้วย

ด้วยเหตุผลและนโยบายดังกล่าวแล้วข้างต้น รัฐบาลในสมัยนั้นจึงได้มอบหมายภารกิจและหน้าที่ให้กรมประชาสัมพันธ์ดำเนินการจัดตั้ง “นิคมสร้างตนเอง” ขึ้น เพื่อสงเคราะห์ราษฎรผู้ยากจนขัดสนทุนรอน มีความเดือดร้อนในเรื่องที่ดินทำกินและอยู่อาศัยตลอดจนประกอบอาชีพที่เสี่ยงอันตรายและไม่มั่นคงได้อพยพครอบครัวเข้าไปตั้งถิ่นฐานประกอบอาชีพและอยู่อาศัยในนิคมสร้างตนเองที่จัดตั้งขึ้นนั้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า งานนิคมสร้างตนเองเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในชนบทที่มีการวางแผนไว้ล่วงหน้า นิคมสร้างตนเองรุ่นแรกที่ตั้งขึ้นในสมัยนั้น ได้แก่ นิคมสร้างตนเองพระพุทธรบาทจังหวัดสระบุรี และนิคมสร้างตนเองจังหวัดลพบุรี

ในปี พ.ศ. 2485 ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช 2485 เพื่อให้อำนาจกรมประชาสัมพันธ์ขยายงานจัดตั้งนิคมสร้างตนเองสงเคราะห์ราษฎรเพิ่มขึ้นตามนโยบายของรัฐบาล คำร้องขอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ว่าราชการจังหวัด และราษฎรที่ยากจนขาดแคลนที่ดินทำกินและอยู่อาศัย ต่อมาก็ได้มีการแก้ไขปรับปรุงโดยประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดที่ดินเรียกว่าพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ซึ่งกรมประชาสัมพันธ์ก็ได้ใช้เป็นหลักในการจัดตั้งและดำเนินงานนิคมสร้างตนเองต่อมาจนถึงปัจจุบัน งานนิคมสร้างตนเองในยุคแรกจึงเป็นงานที่มีจุดหมายหลักมุ่งตรงต่อการจัดใช้ทรัพยากรของประเทศ ได้แก่ ทรัพยากรที่ดินของรัฐและทรัพยากรมนุษย์ หรือแรงงานจากราษฎรที่ยังใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ในชนบทและไม่แน่นอนหนักในการจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง และจัดสรรที่ดินให้ราษฎรผู้ยากจนขัดสนทุนรอนเข้าตั้งถิ่นฐานประกอบอาชีพ และอยู่อาศัยให้ได้มากที่สุดเป็นประการสำคัญ

เมื่อมีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับแรกเมื่อปี พ.ศ. 2504 แล้วรัฐบาลก็ได้กำหนดให้งานนิคมสร้างตนเองเป็นโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมสาขาหนึ่งของกระทรวงมหาดไทย เพราะพิจารณาเห็นว่า นิคมสร้างตนเองแต่ละแห่งสามารถใช้เป็นแหล่งผลิตพืชหรือสัตว์เศรษฐกิจขนาดใหญ่ได้ เช่น การปลูกยางพารา การปลูกปาล์มน้ำมัน การปลูกหม่อนเลี้ยงไหม การปลูกพืชไร่ชนิดต่างๆ และการเลี้ยงโคนม เป็นต้น

อย่างไรก็ดีรัฐบาลแต่ละคณะได้ใช้งานนิคมสร้างตนเองเป็นมาตรการในการแก้ปัญหาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และการปกครองของกลุ่มในลักษณะโครงการพิเศษอีกด้วย ได้แก่งานจัดนิคมสร้างตนเองเพื่อช่วยเหลือราษฎรที่อพยพออกจากเขตพื้นที่น้ำท่วม เนื่องจากการก่อสร้างเขื่อนชลประทานหรือเขื่อนเอนกประสงค์ งานจัดนิคมสร้างตนเองเพื่อพัฒนาความมั่นคงในเขตพื้นที่ของกองทัพอากาศต่างๆ โดยการอพยพราษฎรที่อยู่ในเขตอิทธิพลหรือเขตแทรกซึมของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์เข้ามาอยู่ในนิคมสร้างตนเอง และงานจัดนิคมสร้างตนเองพัฒนาภาคใต้ จังหวัดสตูล ยะลา และนราธิวาส เพื่อป้องกันและแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อยควบคู่ไปกับการพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น ซึ่งงานนิคมสร้างตนเองใน

ลักษณะโครงการพิเศษดังกล่าวแล้ว ต่างก็มีหลักการและเหตุผลตลอดจนวัตถุประสงค์ในการจัดนิคมสร้างตนเองแตกต่างกันตามที่ปรากฏในมติคณะรัฐมนตรี อันเป็นที่มาของอำนาจในการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองนั้นๆ อาทิเช่น

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2501 ให้กรมประชาสัมพันธ์ดำเนินการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในท้องที่จังหวัดชายแดนด้านกัมพูชา คือ จังหวัดศรีสะเกษ จังหวัดสุรินทร์ จังหวัดบุรีรัมย์ และจังหวัดปราจีนบุรี

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2501 ให้ดำเนินการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในท้องที่ 4 จังหวัดภาคใต้ คือ จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดนราธิวาส และจังหวัดสตูล

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2505 ให้ดำเนินการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองขึ้นใน 4 จังหวัดภาคใต้ เพื่ออพยพคนไทยจากจังหวัดภาคอื่นๆ เข้าไปทำกินใน 4 จังหวัดภาคใต้ ประมาณ 60,000 ครอบครัว

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2506 มอบหมายให้กรมประชาสัมพันธ์จัดตั้งนิคมสร้างตนเองช่วยเหลือราษฎรที่อพยพออกจากเขตพื้นที่น้ำท่วม เนื่องจากการก่อสร้างเขื่อนชลประทาน เขื่อนพลังงาน หรือเขื่อนเอนกประสงค์ทุกแห่ง

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2512 เห็นชอบด้วยกับโครงการและงบประมาณพิเศษจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง เพื่อช่วยเหลือราษฎรตามแผนป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์

## (2) วัตถุประสงค์ของการจัดนิคมสร้างตนเอง

เนื่องจากการจัดนิคมสร้างตนเองเป็นบริการสังคมสงเคราะห์ในลักษณะการจัดระเบียบชุมชนที่สมบูรณ์แบบ จึงมีวัตถุประสงค์หลายด้าน ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการปกครอง ซึ่งอาจจำแนกออกได้ดังต่อไปนี้

### ก. วัตถุประสงค์ในทางสังคมและวัฒนธรรม

1. เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ดินทำกินและอยู่อาศัยเป็นของตนเองตามควรแก่สภาพเพราะเป็นหลักการอันสำคัญเกี่ยวกับนโยบายการเกษตรและการปกครองของประเทศ
2. เพื่อจัดระบบการอาชีพและการครองชีพของประชาชนได้มีการครองชีพที่ดีและมั่นคงถาวร
3. เพื่อสร้างความรู้สึกรักอันมีต่อที่ดินที่ตนได้ใช้ในการประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพและชุมชนส่วนรวม
4. เพื่อลดปริมาณความขัดแย้งอดแอของชุมชนในเมืองด้วยการอพยพเข้าไปประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพในนิคมสร้างตนเอง
5. เพื่อส่งเสริมการประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพให้บังเกิดผลดียิ่งขึ้น
6. เพื่อจัดมูลเหตุแห่งอาชญากรรมและกรณีพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน
7. เพื่อปรับปรุงส่งเสริมสวัสดิภาพของประชาชนในชนบทให้สูงขึ้น

### ข. วัตถุประสงค์ในทางเศรษฐกิจ

1. เพื่อเพิ่มพูนปริมาณการผลิตทางการเกษตรและการยกระดับรายได้ของประชาชนให้สูงขึ้น
2. เพื่อใช้ประโยชน์จากที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ถูกทอดทิ้งไว้ได้นำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในทางการผลิต
3. เพื่อแก้ไขปัญหาผู้เช่าที่ดินทำกินให้ได้มีจำนวนลดลงหรือหมดสิ้นไป



4. เพื่อป้องกันการทำลายป่าไม้อันมีค่าของชาติและต้นน้ำลำธาร
5. เพื่อขยายปริมาณการใช้ที่ดินเพื่อการเพาะปลูกให้มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น
6. เพื่อก่อให้เกิดชุมชน การค้า การคมนาคม การขนส่ง และการอุตสาหกรรม

ขนาดย่อม อันเนื่องมาจากการผลิตทางการเกษตรและการใช้ทรัพยากรต่างๆ ในนิคมสร้างตนเอง

#### ค. วัตถุประสงค์ในทางการปกครอง

1. เพื่อจัดระเบียบชุมชนให้เป็นไปโดยความเรียบร้อยตามหลักการจัดระเบียบชุมชนและการวางผังชุมชน
2. เพื่อให้ประชาชนได้เล็งเห็นประโยชน์จากบริการของรัฐและความห่วงใยของรัฐบาล (กรมประชาสัมพันธ์, 2517: 14)

### (3) วิธีดำเนินการจัดนิคมสร้างตนเอง

การจัดตั้งนิคมสร้างตนเองขึ้นนั้น จำเป็นต้องวางแผนและดำเนินงานเพื่อทราบข้อมูลต่างๆ เสียก่อน ดังนี้

#### (3.1) การสำรวจและเลือกที่ดินเพื่อจัดตั้งนิคม

(3.1.1) ประเภทของที่ดินและเนื้อที่ เช่น มีการถือครองที่ดินในบริเวณนั้นอย่างไร เนื้อที่เท่าใดเป็นเนื้อที่รกร้างว่างเปล่าพอที่จะจัดสรรช่วยเหลือราษฎรได้จำนวนเท่าใด

(3.1.2) ที่ตั้งและทำเลของที่ดินอยู่ในตำบล อำเภอ จังหวัดใดมีอาณาเขตติดต่ออย่างไรห่างจากเขตชุมชนเพียงใด

(3.1.3) ลักษณะของเนื้อที่ดินมีความอุดมสมบูรณ์เพียงใด เหมาะสมแก่การเพาะปลูกหรือไม่

(3.1.4) ภัยธรรมชาติในท้องถิ่นนั้นมีอยู่เช่นไรบ้าง เช่น โรคภัยไข้เจ็บ น้ำท่วม ฝนแล้ง ฯลฯ

(3.1.5) ลักษณะฝนฟ้าอากาศในฤดูกาลต่างๆ เช่น จำนวนน้ำฝนและอุณหภูมิในบริเวณที่จะจัดตั้งนิคมนั้นเป็นอย่างไรบ้าง

(3.1.6) สภาพการคมนาคมและเส้นทางติดต่อกับอำเภอ จังหวัด เส้นทางไหนมีระยะทางเท่าใด บริเวณจัดสรรที่ดินอยู่ใกล้กับเส้นทางคมนาคมหรือไม่ อย่างไร

(3.1.7) บริการต่างๆ ที่อาจจะได้รับจากชุมชนที่อยูใกล้เคียงมีประการใดบ้าง เช่น ตลาด สถานอนามัย โรงพยาบาล สระน้ำ บ่อน้ำสาธารณะ เป็นต้น

(3.1.8) แหล่งน้ำและทรัพยากรธรรมชาติ ในบริเวณที่ดินนั้นมีอยู่เพียงใด เช่น แม่น้ำ ห้วย หนอง คลองบึง อ่างเก็บน้ำ เขื่อนกั้นน้ำ น้ำพุ น้ำซับตลอดจนไม่มีค่า และแร่ต่างๆ

(3.2) การสงวนที่ดิน ต้องดำเนินการขอสงวนที่ดินที่จะตั้งนิคมต่อคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติตามประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อได้รับอนุมัติแล้วก็ดำเนินการเสนอออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง กำหนดวิธีการและระเบียบต่างๆ เพื่อให้สมาชิกนิคมได้ปฏิบัติตามนัยแห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช 2511

**(3.3) การวางโครงการและแผนผังของนิคม** เพื่อดำเนินการสำรวจหารายละเอียด และดำเนินการเกี่ยวกับการสงวนที่ดินไว้แล้ว จะต้องวางแผนผังไว้ให้เป็นการเหมาะสมแก่สภาพของท้องที่แผนผังของนิคมต้องแสดงให้เห็นถึงบริเวณที่จะจัดตั้งที่ทำการคมนาคม อาคารบ้านพักเจ้าหน้าที่ ตลาด ร้านค้า โรงเรียน สถานีอนามัย หรือ โรงพยาบาล หอประชุม ไร้ทดลอง ที่เลี้ยงสัตว์ สถานีตำรวจ วัด ถนน และสิ่งสาธารณประโยชน์อื่นๆ เช่น บ่อน้ำ สระน้ำ ฯลฯ ตลอดจนทำการจัดวางผังบริเวณที่ดิน ที่จะจัดสรรให้แก่สมาชิกนิคมไว้เป็นแปลงๆ มีถนนถึงทุกบ้าน จัดให้มีปลูกบ้านประจำในที่ดิน ตามผังที่กำหนดไว้ด้วย โดยกำหนดเป็นโครงการ 3 ปี หรือ 5 ปี แล้วแต่สภาพของพื้นที่ดินจะมีจำนวนมากน้อยเพียงใด เพื่อที่จะได้พิจารณาเสนอขอตั้งงบประมาณดำเนินการต่อไป นอกจากนี้ยังจะต้องสงวนที่ดินไว้ส่วนหนึ่งเพื่อขยายบริเวณแหล่งชุมชนในอนาคตด้วย

**(3.4) การคัดเลือกบุคคลเข้าเป็นสมาชิกนิคม** ราษฎรที่จะเข้าเป็นสมาชิกนิคมจะต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(3.4.1) มีสัญชาติเป็นไทย และเป็นหัวหน้าครอบครัว

(3.4.2) บรรลุนิติภาวะแล้ว

(3.4.3) มีร่างกายสมบูรณ์ ไม่เจ็บป่วยทุพพลภาพ ไร้ความสามารถ

สติปัญญาดี ไม่สมประกอบหรือโรคติดต่ออันตรายถึงต่อสังคม

(3.4.4) มีความขยันขันแข็งในการประกอบอาชีพ

(3.4.5) มีความประพฤติดีไม่เสเพลหรืออหังการ มีความสามารถ

ประกอบการเกษตรได้

(3.4.6) ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีอยู่แล้วแต่เป็นจำนวนน้อย ไม่พอ

ทำมาหาเลี้ยงชีพ

(3.4.7) เป็นผู้ที่สามารถจะเข้าอยู่ทำมาหาเลี้ยงชีพประจำในที่ดินได้

(3.4.8) ยอมรับปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับข้อกำหนดและเงื่อนไขต่างๆ

เกี่ยวกับการจัดนิคม

**(3.5) การจัดให้ครอบครัวที่ดิน** เมื่อคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้าทำกินในนิคมสร้างตนเองแห่งนั้น ซึ่ง ฯพณฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้มีคำสั่งแต่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ได้พิจารณาอนุมัติให้ราษฎรผู้ใดเข้าเป็นสมาชิกนิคมมีสิทธิได้รับการจัดสรรที่ดินแล้ว ทางนิคมก็จะจัดให้เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งได้ทำการสำรวจวางแผนไว้ หากมีผู้ที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการเป็นจำนวนหลายราย นิคมก็จะดำเนินการโดยวิธีจับสลาก

**(3.6) การช่วยเหลือและส่งเสริม** ในการดำเนินงานนิคมสร้างตนเองนี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่ทางราชการจะต้องให้ความช่วยเหลือและส่งเสริมสมาชิกนิคมทั้งในระยะแรกที่เริ่มต้นเข้ามาอยู่ในนิคม เช่น การปลูกสร้างที่อยู่อาศัย การครองชีพ ความเจ็บป่วย ฯลฯ และการช่วยเหลือในระยะยาว ได้แก่ กิจกรรมที่เกี่ยวกับการประกอบอาชีพตามความถนัดของแต่ละครอบครัว เพื่อให้สมาชิกมีรายได้พอแก่การครองชีพ มีความสะดวกสบาย และปลอดภัยจากโจรผู้ร้าย ไม่เกิดความหวาดระแวง ตั้งใจประกอบอาชีพจะเกิดความผาสุก ตามนโยบายที่กำหนดไว้ จึงได้วางกำหนดหลักเกณฑ์ให้ความช่วยเหลือและส่งเสริมไว้ดังนี้

### (3.6.1) การช่วยเหลือทั่วไป

- (1) จัดหาเครื่องมือทุนแรงบุกเบิกป่า
- (2) จัดสร้างถนนและสะพาน
- (3) จัดสร้างอาคารสถานที่ราชการ
- (4) จัดที่พักชั่วคราวสำหรับผู้อพยพเข้าไปอยู่ในใหม่
- (5) การจัดหาไม้บริโภคใช้สอยและเพื่อการเกษตร
- (6) สร้างโรงเรียน
- (7) สร้างตลาดร้านค้า ช่วยตลาดจำหน่ายผลิตผลให้แก่สมาชิกนิคม
- (8) จัดการไฟฟ้าเพื่อพลังงานและแสงสว่าง
- (9) สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (10) ส่งเสริมการออมทรัพย์
- (11) ส่งเสริมในด้านการประกอบกิจการทางศาสนา
- (12) การป้องกันโจรผู้ร้าย

### (3.6.2) การช่วยเหลือเฉพาะครอบครัว

(1) ช่วยอพยพราษฎรผู้ยากจนเข้าประกอบอาชีพในนิคม  
 (2) ให้กู้ยืมเงินทุนเพื่อปลูกสร้างบ้านพักอาศัย จัดซื้อเครื่องมือใช้ในการประกอบอาชีพ ซื้อพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ และเครื่องอุปโภคบริโภคที่จำเป็นในระยะแรกที่เข้าไปอยู่ในนิคม โดยกำหนดให้กู้ได้ครอบครัวละไม่เกิน 3,000 ถึง 15,000 บาท ตามความจำเป็นของแต่ละครอบครัว และแต่ละท้องถิ่นที่จัดตั้งนิคม

(3) ส่งเสริมแนะนำในด้านการประกอบอาชีพให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ

(4) ส่งเสริมให้มีการจัดทำอุตสาหกรรมในครอบครัวขึ้น เพื่อช่วยให้สมาชิกนิคมมีรายได้เลี้ยงครอบครัวเพิ่มขึ้นอีกทางหนึ่ง

(5) จัดหาพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ให้สมาชิกนิคมยืมปลูกหรือเลี้ยง  
 (6) จัดส่งเจ้าหน้าที่นิคมหรือนักสังคมสงเคราะห์ออกไปเยี่ยมเยียน แนะนำ และให้คำปรึกษา และแก้ไขปัญหาคือขัดข้องความยุ่งยากในเรื่องครอบครัวให้

(7) จัดหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่หมุนเวียนออกไปช่วยเหลือแนะนำถึงบ้านสมาชิก

(8) ในด้านการเจ็บป่วย นอกจากนิคมจะมีสถานอนามัยและเจ้าหน้าที่นิคมประจำคอยให้ความช่วยเหลืออยู่ ได้จัดให้มีหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ ของกรมประชาสงเคราะห์ หมุนเวียนออกไปช่วยเหลืออีกตามสมควร

(กรมประชาสงเคราะห์, 2517: 15-17)

### (4) ผลการดำเนินงาน

ผลการดำเนินงานจัดตั้งนิคมสร้างตนเองตั้งแต่เริ่มดำเนินการมีจำนวน 59 นิคม เพิกถอน 15 นิคม เหลืออยู่ในปัจจุบัน 44 นิคม ดังรายละเอียดในตารางที่ 3-1

### (5) การสืบสภาพนิคมสร้างตนเอง

สืบเนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 มิถุนายน 2525 ข้อ (ฉ) ได้กำหนดมิให้หน่วยงานจัดที่ดินที่ดำเนินการอยู่ในขณะนั้นขยายพื้นที่ดำเนินการ และให้ดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการหรือโครงการในการจัดที่ดินที่เหลืออยู่ให้เสร็จสิ้นภายใน 5 ปี ยกเว้นกรณีการปฏิรูปที่ดิน กรมประชาสงเคราะห์ (2531ข: 2-3) ได้จัดทำโครงการเร่งรัดจัดที่ดินทำกินในนิคมสร้างตนเอง พ.ศ. 2531-2538 รวมระยะเวลา 8 ปี โดยมีเป้าหมาย เร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ์ให้แก่สมาชิกนิคมที่มาจากราษฎรเดิม ประมาณ 62,789 แปลง เนื้อที่ 711,523 ไร่ ซึ่งมีสมาชิกนิคมจำนวน 41,977 ในนิคมสร้างตนเอง 29 แห่ง ต่อมาใน พ.ศ. 2535 กรมประชาสงเคราะห์ (2535: 17-19) จึงได้จัดทำแผนแม่บทการถอนสภาพนิคมสร้างตนเอง ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2535 โดยระบุกำหนดการสืบสภาพนิคมสร้างตนเองไว้ในตารางที่ 3-2 นิคมสร้างตนเองที่จะสืบสภาพแห่งสุดท้ายคือ นิคมสร้างตนเองสุคีริน จังหวัดนราธิวาส จะสืบสภาพใน พ.ศ. 2562

ตารางที่ 3-1 แสดงการจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง

| นิคมสร้างตนเอง                  | ปีจัดตั้ง | ที่มาของอำนาจในการจัดตั้งนิคมฯ                                                 | วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง                                                                                                                                                      | พื้นที่ทั้งหมด (ไร่) |
|---------------------------------|-----------|--------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| 1-8 ภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียง  |           |                                                                                |                                                                                                                                                                               | 2,142,310            |
| 1-2 พระพุทธบาท จ.สระบุรี-ลพบุรี | พ.ศ. 2483 | พระราชกฤษฎีกา พ.ศ.2485,2518                                                    | -เพื่อจัดสรรที่ดินให้ราษฎรที่ยากจนได้มีที่ดินเคสหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง                                                                                              | 1,122,000            |
| 3. เลี้ยวโคนม จ.สระบุรี         | พ.ศ.2509  | ที่ราชพัสดุตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2508<br>* ถอนสภาพ พ.ศ. 2535 | -เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่ได้รับการฝึกอบรมจากฟาร์มโคนมไทย-เดนมาร์ก ได้มีที่ดินและอุปกรณ์การเลี้ยงโคนมสำหรับประกอบอาชีพ การเลี้ยงโคนมตามโครงการร่วมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง | 4,774                |
| 4. ตากฟ้า จ.นครสวรรค์           | พ.ศ.2497  | พระราชกฤษฎีกา พ.ศ.2512                                                         | -เพื่อจัดสรรที่ดินให้ราษฎรที่ยากจนได้มีที่ดินเคสหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง                                                                                              | 336,323              |
| 5. จังหวัดระยอง                 | พ.ศ.2500  | พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2512,2517                                                   | - “ “                                                                                                                                                                         | 247,625              |
| 6. คลองน้ำใส จ.ปราจีนบุรี       | พ.ศ.2501  | พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2512                                                        | - “ “                                                                                                                                                                         | 117,288              |
| 7. จังหวัดประจวบคีรีขันธ์       | พ.ศ.2499  | พระราชกฤษฎีกา พ.ศ.2512                                                         | - เพื่อจัดสรรที่ดินให้ราษฎรที่ยากจนได้มีที่ดินเคสหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง                                                                                             | 195,625              |
| 8. กระเสียว จ.สุพรรณบุรี        | พ.ศ.2516  | พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2528                                                        | - เพื่ออพยพราษฎรออกจากเขตพื้นที่น้ำท่วมเนื่องจากก่อสร้างเขื่อนตามโครงการชลประทานกระเสียวให้ได้มีที่ดินทำกินและอยู่อาศัยแทนที่ดินเดิมซึ่งถูกน้ำท่วม                            | 18,675               |
| 9-14 ภาคเหนือ                   |           |                                                                                |                                                                                                                                                                               | 812,152              |
| 9. เชื่อนภูมิพล จ.เชียงใหม่     | พ.ศ. 2506 | พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2512                                                        | -เพื่ออพยพราษฎรออกจากเขตพื้นที่น้ำท่วมเนื่องจากการสร้างเขื่อนภูมิพลที่จังหวัดตากให้ได้มีที่ดินทำกินและอยู่อาศัยแทนที่เดิม ซึ่งถูกน้ำท่วม                                      | 112,000              |

| ตารางที่ 3-1 (ต่อ)            |           |                                                                                  |                                                                                                                                                                            |                      |
|-------------------------------|-----------|----------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| นิคมสร้างตนเอง                | ปีจัดตั้ง | ที่มาของอำนาจในการจัดตั้งนิคมฯ                                                   | วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง                                                                                                                                                   | พื้นที่ทั้งหมด (ไร่) |
| 10. กว๊าม จ.ลำปาง             | พ.ศ.2512  | พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2518                                                          | -เพื่ออพยพราษฎรออกจากเขตพื้นที่น้ำท่วมเนื่องจากการสร้างเขื่อนชลประทาน กว๊ามให้ได้มีที่ดินทำกินและอยู่อาศัย แทนที่ดินเดิมซึ่งถูกน้ำท่วม                                     | 20,104               |
| 11. ลำน้ำน่าน จ.อุดรดิตถ์     | พ.ศ. 2507 | ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 350 ลงวันที่ 12 ธันวาคม 2515                             | -เพื่ออพยพราษฎรออกจากเขตพื้นที่น้ำท่วมเนื่องจากการสร้างเขื่อนสิริกิติ์ของโครงการชลประทานแม่น้ำน่านให้เข้าไปตั้งหลักแหล่งประกอบอาชีพทางเกษตรกรรมแทนที่ดินเดิมซึ่งถูกน้ำท่วม | 244,354              |
| 12.ทุ่งสาน จ.พิษณุโลก         | พ.ศ. 2514 | ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 246 ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2515<br>พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2528 | -เพื่อแก้ปัญหากรณีพิพาทเรื่องที่ดินระหว่างราษฎรด้วยกัน ภายหลังการปิดกั้นน้ำตามโครงการชลประทานมิให้เข้ามาท่วมพื้นที่บริเวณทุ่งสานแล้ว                                       | 136,153              |
| 13. บางระกำ จ.พิษณุโลก        | พ.ศ. 2514 | ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 354 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515<br>พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2521  | -เพื่อแก้ปัญหาการปกครองเนื่องจากกรณีพิพาทเรื่องที่ดินระหว่างราษฎรด้วยกันและช่วยเหลือราษฎรที่ยากจนไม่มีที่ดินทำกินให้มียี่ที่ดินประกอบอาชีพและอยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง        | 60,000               |
| 14. ทุ่งโพธิ์ทะเล จ.กำแพงเพชร | พ.ศ. 2499 | ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 345 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515<br>พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2515  | -เพื่อจัดสรรที่ดินให้ราษฎรที่ยากจนได้มีที่ดินตั้งเคสหถนและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง                                                                                         | 60,000               |
| 15-32 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ   |           |                                                                                  |                                                                                                                                                                            | 2,164,380            |
| 15.โพนพิสัย จ.หนองคาย         | พ.ศ. 2498 | พระราชกฤษฎีกา พ.ศ.2512,2518                                                      | -เพื่อจัดสรรที่ดินให้ราษฎรที่ยากจนได้มีที่ดินตั้งเคสหถนและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง                                                                                         | 151,250              |
| 16.เขื่อนอุบลรัตน์ จ.ขอนแก่น  | พ.ศ 2507  | ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 346 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515<br>พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2528  | -เพื่ออพยพราษฎรออกจากเขตพื้นที่น้ำท่วมเนื่องจากการก่อสร้างเขื่อนอุบลรัตน์ให้ได้มีที่ดินทำกินและอยู่อาศัยแทนที่ดินเดิมซึ่งถูกน้ำท่วม                                        | 373,700              |
| 17.เขื่อนเชียงพิณ จ.อุดรธานี  | พ.ศ.2498  | พระราชกฤษฎีกา พ.ศ.2512-2519                                                      | -เพื่อจัดสรรที่ดินให้ราษฎรที่ยากจนได้มีที่ดินตั้งเคสหถนและประกอบอาชีพ เป็นหลักแหล่ง                                                                                        | 105,000              |
| 18.โนนสัง จ.อุดรธานี          | พ.ศ.2507  | ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 347 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515                             | -เพื่ออพยพราษฎรออกจากเขตพื้นที่น้ำท่วมเนื่องจากการก่อสร้างเขื่อนอุบลรัตน์ให้ได้มีที่ดินทำกินและอยู่อาศัยแทนที่ดินเดิมซึ่งถูกน้ำท่วม                                        | 96,250               |
| 19.ห้วยหลวง จ.อุดรธานี        | พ.ศ. 2516 | พระราชกฤษฎีกา พ.ศ 2518                                                           | -เพื่ออพยพราษฎรออกจากเขตพื้นที่น้ำท่วม เนื่องจากการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำตามโครงการห้วยหลวงให้ได้มีที่ดินทำกินและอยู่อาศัยแทนที่ดินเดิมซึ่งถูกน้ำท่วม                         | 147,187              |
| 20.ภูมินารายณ์ จ.กาฬสินธุ์    | พ.ศ.2506  | พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2512                                                          | -เพื่อช่วยเหลือในเขตพื้นที่ปฏิบัติการของหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ กรป.กลาง ให้ได้มีที่ดินประกอบอาชีพและอยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งในนิคมสร้างตนเองที่จัดตั้งขึ้น                  | 35,250               |

| ตารางที่ 3-1 (ต่อ)         |           |                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                             |                      |
|----------------------------|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| นิคมสร้างตนเอง             | ปีจัดตั้ง | ที่มาของอำนาจในการจัดตั้งนิคมฯ                                                            | วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง                                                                                                                                                                                                    | พื้นที่ทั้งหมด (ไร่) |
| 21.ลำปาว จ.กาฬสินธุ์       | พ.ศ. 2508 | พระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 349 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 พ.ศ.2521 | -เพื่ออพยพราษฎรออกจากเขตพื้นที่น้ำท่วมเนื่องจากการก่อสร้างเขื่อนลำปาวให้ได้มีที่ดินทำกินและอยู่อาศัยแทนที่ดินเดิม ซึ่งถูกน้ำท่วม                                                                                            | 118,000              |
| 22.คำสร้อย                 | พ.ศ.2499  | พระราชกฤษฎีกา พ.ศ.2512 ,2518                                                              | -เพื่อจัดสรรที่ดินให้ราษฎรที่ยากจนได้มีที่ดินเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง                                                                                                                                             | 123,750              |
| 23.ลำโดมน้อย จ.อุบลราชธานี | พ.ศ.2512  | พระราชกฤษฎีกา พ.ศ.2518,2529                                                               | -เพื่ออพยพราษฎรออกจากเขตพื้นที่น้ำท่วมเนื่องจากการก่อสร้างเขื่อนพลังงานลำโดมน้อย ให้ได้มีที่ดินทำกินและอยู่อาศัยแทนที่ดินเดิมซึ่งถูกน้ำท่วม                                                                                 | 61,562               |
| 24.ลำโดมใหญ่ จ.อุบลราชธานี | พ.ศ.2513  | พระราชกฤษฎีกา พ.ศ.2517                                                                    | -เพื่อช่วยเหลืออพยพราษฎรที่อยู่ในเขตปฏิบัติการของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ และผู้ร่วมพัฒนาชาติไทยให้มีที่ดินฐานประกอบอาชีพและอยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งและได้รับบริการด้านต่างๆ จากรัฐบาล                                        | 18,125               |
| 25. ลำน้ำอูน จ.สกลนคร      | พ.ศ.2512  | ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 352 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515<br><br>ถอนสภาพ พ.ศ. 2535             | -เพื่ออพยพราษฎรออกจากเขตพื้นที่น้ำท่วม เนื่องจากการก่อสร้างเขื่อนลำน้ำอูนตามโครงการพัฒนาชนบทสมบูรณแบบให้ได้มีที่ดินทำกิน และอยู่อาศัยแทนที่ดินเดิมซึ่งถูกน้ำท่วม                                                            | 91,572               |
| 26.ปรีอใหญ่ จ.ศรีสะเกษ     | พ.ศ.2500  | พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2512                                                                   | -เพื่อจัดสรรที่ดินให้ราษฎรที่ยากจนได้มีที่ดินเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง                                                                                                                                             | 20,000               |
| 27.ห้วยคล้า จ.ศรีสะเกษ     | พ.ศ.2500  | พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2512                                                                   | - “ “                                                                                                                                                                                                                       | 16,400               |
| 28.ปราสาท จ.สุรินทร์       | พ.ศ.2501  | พระราชกฤษฎีกา พ.ศ.2512                                                                    | - “ “                                                                                                                                                                                                                       | 253,177              |
| 29.เลี้ยวใหม่ จ.สุรินทร์   | พ.ศ.2520  | ในพระบรมราชานุเคราะห์                                                                     | -เพื่อสนองพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวซึ่งมอบหมายให้กรมประชาสัมพันธ์ที่ดินและอาชีพการปลูกหม่อนแผนใหม่ให้แก่คนงานและราษฎรที่ยากจนของบริษัทเอกชนที่ทูลเกล้าถวายกิจการแก่พระองค์ให้สามารถดำเนินการสืบเนื่องต่อไปได้ | 1,020                |
| 30.บ้านกรวด จ.บุรีรัมย์    | พ.ศ. 2502 | พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2512                                                                   | -เพื่อจัดสรรที่ดินให้ราษฎรที่ยากจนได้มีที่ดินเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง                                                                                                                                             | 221,156              |
| 31.ลำตะคอง จ.นครราชสีมา    | พ.ศ.2510  | ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 351 ลงวันที่ 19 ธันวาคม 2515                                      | -เพื่ออพยพราษฎรออกจากเขตพื้นที่น้ำท่วมเนื่องจากการก่อสร้างเขื่อนลำตะคองให้ได้มีที่ดินทำกินและอยู่อาศัยแทนที่ดินเดิมซึ่งถูกน้ำท่วม                                                                                           | 280,000              |
| 32.พิมาย จ.นครราชสีมา      | พ.ศ.2500  | ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 344 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515                                      | -เพื่อจัดสรรที่ดินให้ราษฎรที่ยากจนได้มีที่ดินเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง                                                                                                                                             | 60,575               |

| ตารางที่ 3-1 (ต่อ)        |           |                                                      |                                                                                                                                                                                        |                      |
|---------------------------|-----------|------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| นิคมสร้างตนเอง            | ปีจัดตั้ง | ที่มาของอำนาจในการจัดตั้งนิคมฯ                       | วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง                                                                                                                                                               | พื้นที่ทั้งหมด (ไร่) |
| 33-47 ภาคใต้              |           |                                                      |                                                                                                                                                                                        | 60,575               |
| 33.โคกโพธิ์ จ.ปัตตานี     | พ.ศ.2501  | พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2512                              | -เพื่อจัดสรรที่ดินให้ราษฎรที่ยากจนได้มีที่ดินตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง                                                                                                    | 20,000               |
| 34.ควนขนุน จ.พัทลุง       | พ.ศ.2516  | พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2517                              | -เพื่อช่วยเหลือราษฎรในเขตพื้นที่ปฏิบัติการของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์และผู้ร่วมพัฒนาชาติไทยในจังหวัดพัทลุงให้มีที่ดินทำกินและอยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง                                    | 23,100               |
| 35.พัฒนาภาคใต้ จ.สตูล     | พ.ศ.2505  | ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 348 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 | -เพื่ออพยพราษฎรเข้าไปตั้งถิ่นฐานประกอบอาชีพและอยู่อาศัยในลักษณะมาตรการทางการเมืองที่จะแก้ปัญหาการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางการปกครองและทางเศรษฐกิจไปพร้อมกัน | 221,000              |
| 36.ควนกาหลง จ.สตูล        | พ.ศ.2502  | ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 348 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 | -เพื่อจัดสรรที่ดินให้ราษฎรที่ยากจนได้มีที่ดินตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง                                                                                                    |                      |
| 37.พัฒนาภาคใต้ จ.ยะลา     | พ.ศ.2507  | พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2517                              | -เพื่ออพยพราษฎรเข้าไปตั้งถิ่นฐานประกอบอาชีพและอยู่อาศัยในลักษณะมาตรการทางการเมืองที่จะแก้ปัญหาการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางการปกครองและทางเศรษฐกิจไปพร้อมกัน | 418,000              |
| 38.ธารโต จ.ยะลา           | พ.ศ.2500  | ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 355 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 | -เพื่อจัดสรรที่ดินให้ราษฎรที่ยากจนได้มีที่ดินตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง                                                                                                    | 325,000              |
| 39.สุคีริน จ.นราธิวาส     | พ.ศ. 2506 | พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2517                              | -เพื่ออพยพราษฎรเข้าไปตั้งถิ่นฐานประกอบอาชีพและอยู่อาศัยในลักษณะมาตรการทางการเมืองที่จะแก้ปัญหาการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางการปกครองและทางเศรษฐกิจไปพร้อมกัน | 293,749              |
| 40. ศรีสาคร จ.นราธิวาส    | พ.ศ.2515  | แยกการปกครองจากนิคมฯพัฒนา ภาคใต้ จ.ยะลา ปี พ.ศ. 2526 | - “ “                                                                                                                                                                                  | 128,796              |
| 41.แว้ง จ.นราธิวาส        | พ.ศ.2501  | พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2512<br>ถอนสภาพ พ.ศ. 2535         | -เพื่อจัดสรรที่ดินให้ราษฎรที่ยากจนได้มีที่ดินตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง                                                                                                    | 17,200               |
| 42.ขุนทะเล จ.สุราษฎร์ธานี | พ.ศ.2486  | พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2518                              | -เพื่อจัดสรรที่ดินให้ราษฎรที่ยากจนได้มีที่ดินตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง                                                                                                    | 37,071               |

| ตารางที่ 3-1 (ต่อ)       |           |                                              |                                                                                                                                                                  |                      |
|--------------------------|-----------|----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| นิคมสร้างตนเอง           | ปีจัดตั้ง | ที่มาของอำนาจในการจัดตั้งนิคมฯ               | วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง                                                                                                                                         | พื้นที่ทั้งหมด (ไร่) |
| 43.พระแสง จ.สุราษฎร์ธานี | พ.ศ.2521  | ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2521 | -เพื่ออพยพราษฎรที่อยู่ในเขตปฏิบัติการของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ให้เข้ามาตั้งถิ่นฐานประกอบอาชีพและอยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งในนิคมสร้างตนเองตามข้อเสนอของกองทัพภาค 4 | 18,265               |
| 44.รัตนภูมิ จ.สงขลา      | พ.ศ.2499  | พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2512                      | -เพื่อจัดสรรที่ดินให้ราษฎรที่ยากจนได้มีที่ดินเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง                                                                                  | 17,000               |
| 45.เทพา จ.สงขลา          | พ.ศ.2497  | พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2512                      | - “ “                                                                                                                                                            | 32,500               |
| 46.ปากจั่น จ.ระนอง       | พ.ศ.2517  | พระราชกฤษฎีกา พ.ศ.2521 , 2529                | -เพื่อปรับปรุงนิคมสร้างตนเองแห่งนี้ ซึ่งได้จัดตั้งไว้แล้วให้ได้ผลโดยสมบูรณ์ยิ่งขึ้นทั้งทางเศรษฐกิจสังคม และบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานต่างๆ                       | 28,296               |
| 47.ท้ายเหมือง จ.พังงา    | พ.ศ.2500  | พระราชกฤษฎีกา พ.ศ.2512,2519                  | -เพื่อจัดสรรที่ดินให้ราษฎรที่ยากจนได้มีที่ดินเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง                                                                                  | 21,000               |
| ผลรวมทุกภาค              |           |                                              |                                                                                                                                                                  | 6,719,819            |

ที่มา : กรมประชาสงเคราะห์ (2531ก: 17-26)

ตารางที่ 3-2 แสดงระยะเวลาและกำหนดการสิ้นสุดสภาพนิคมสร้างตนเอง

| ลำดับที่ | นิคม/จังหวัด                                         | เวลาดำเนินการ (ปี) | แผนถอนสภาพ (พ.ศ.) |
|----------|------------------------------------------------------|--------------------|-------------------|
| 1        | ภาคกลาง<br>นิคมฯ จังหวัดระยอง                        | 8                  | 2542              |
| 2        | นิคมฯ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์                         | 9                  | 2543              |
| 3        | นิคมฯ กระเสี้ยว สุพรรณบุรี                           | 9                  | 2543              |
| 4        | นิคมฯ คลองน้ำใส ปราจีนบุรี                           | 16                 | 2550              |
| 5        | นิคมฯ ดากฟ้า นครสวรรค์                               | 16                 | 2550              |
| 6        | นิคมฯ พระพุทธบาท สระบุรี-ลพบุรี                      | 21                 | 2555              |
| 7        | ภาคเหนือ<br>นิคมฯ ลำน้ำน่าน อุดรดิตถ์                | 8                  | 2542              |
| 8        | นิคมฯ กว๊านม ลำปาง                                   | 10                 | 2544              |
| 9        | นิคมฯ พง์โพธิ์ทะเล กำแพงเพชร                         | 10                 | 2544              |
| 10       | นิคมฯ เชื้อนภูมิพล เชียงใหม่                         | 11                 | 2545              |
| 11       | นิคมฯ พง์สาน พิษณุโลก                                | 12                 | 2546              |
| 12       | นิคมฯ บางระกำ พิษณุโลก                               | 18                 | 2552              |
| 13       | ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ<br>นิคมฯ ลำโดมใหญ่ อุบลราชธานี | 8                  | 2542              |
| 14       | นิคมฯ กุฉินารายณ์ กาฬสินธุ์                          | 9                  | 2543              |
| 15       | นิคมฯ ห้วยคล้า ศรีสะเกษ                              | 9                  | 2543              |
| 16       | นิคมฯ ลำโดมน้อย อุบลราชธานี                          | 10                 | 2544              |
| 17       | นิคมฯ บ้านกรวด บุรีรัมย์                             | 10                 | 2544              |
| 18       | นิคมฯ โนนสัง อุดรธานี                                | 10                 | 2544              |
| 19       | นิคมฯ โพนพิสัย หนองคาย                               | 11                 | 2545              |



| ตารางที่ 3-2 (ต่อ) |                               |                    |                   |
|--------------------|-------------------------------|--------------------|-------------------|
| ลำดับที่           | นิคม/จังหวัด                  | เวลาดำเนินการ (ปี) | แผนถนนสภาพ (พ.ศ.) |
| 20                 | นิคมฯ เชื้อนอุบลรัตน์ ขอนแก่น | 11                 | 2545              |
| 21                 | นิคมฯ ลำตะคอง นครราชสีมา      | 12                 | 2546              |
| 22                 | นิคมฯ เขียงพิน อุดรธานี       | 12                 | 2546              |
| 23                 | นิคมฯ พิมาย นครราชสีมา        | 12                 | 2546              |
| 24                 | นิคมฯ ลำปาว กาฬสินธุ์         | 12                 | 2546              |
| 25                 | นิคมฯ ลำน้ำอูน สกลนคร         | 13                 | 2547              |
| 26                 | นิคมฯ คำสร้อย มุกดาหาร        | 13                 | 2547              |
| 27                 | นิคมฯ ปราสาท สุรินทร์         | 15                 | 2549              |
| 28                 | นิคมฯ ห้วยหลวง อุดรธานี       | 20                 | 2554              |
| ภาคใต้             |                               |                    |                   |
| 29                 | นิคมฯ เทพา สงขลา              | 7                  | 2541              |
| 30                 | นิคมฯ โคกโพธิ์ ปัตตานี        | 8                  | 2542              |
| 31                 | นิคมฯ รัตภูมิ สงขลา           | 9                  | 2543              |
| 32                 | นิคมฯ ขุนทะเล สุราษฎร์ธานี    | 9                  | 2543              |
| 33                 | นิคมฯ ควนขนุน พัทลุง          | 14                 | 2548              |
| 34                 | นิคมฯ ชารโต ยะลา              | 18                 | 2552              |
| 35                 | นิคมฯ ศรีสาคร นราธิวาส        | 23                 | 2557              |
| 36                 | นิคมฯ พระแสง สตูล             | 24                 | 2558              |
| 37                 | นิคมฯ พัฒนาภาคใต้ สตูล        | 26                 | 2560              |
| ภาคใต้             |                               |                    |                   |
| 38                 | นิคมฯ ห้วยเหมือง พังงา        | 26                 | 2560              |
| 39                 | นิคมฯ ปากจั่น ระนอง           | 26                 | 2560              |
| 40                 | นิคมฯ พัฒนาภาคใต้ ยะลา        | 27                 | 2561              |
| 41                 | นิคมฯ สุคีริน นราธิวาส        | 28                 | 2562              |

ที่มา: กรมประชาสัมพันธ์ (2535: 17-19)

#### (6) ระเบียบว่าด้วยการใช้ที่ดินเพื่อประกอบอาชีพในการเกษตรของสมาชิกนิคมสร้างตนเอง

กรมประชาสัมพันธ์ได้มีคำสั่ง ที่ 99/2512 เรื่อง ระเบียบว่าด้วยการใช้ที่ดินเพื่อประกอบอาชีพในการเกษตรของสมาชิกนิคมสร้างตนเอง พ.ศ. 2511 เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2512 ออกใช้บังคับโดยมีรายละเอียดในหมวด 2 หมวด 3 และหมวด 4 ดังนี้

#### “ หมวด 2

#### การใช้ประโยชน์ในที่ดิน

ข้อ 4. สมาชิกนิคมสร้างตนเองจะต้องใช้ประโยชน์ในที่ดิน เพื่อประกอบอาชีพในการเกษตรตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ในกรณีนี้ ทั้งนี้ ให้รวมถึงอาชีพอื่นเข้ามามีส่วนเป็นปัจจัยในการผลิต อันเนื่องมาจากการประกอบอาชีพในการเกษตร การจัดหาและการจำหน่ายผลผลิต การจัดหาหรือจัดให้มีเครื่องมือและอุปกรณ์ต่างๆ ในการประกอบอาชีพ หรือกิจการอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันนี้

ข้อ 5. การใช้ประโยชน์ในที่ดินตามข้อ 4. ให้สมาชิกนิคมสร้างตนเองจัดเป็นบริเวณที่อยู่อาศัยไม่เกินห้าไร่ นอกนั้นให้ใช้เป็นที่พักประกอบอาชีพ

ข้อ 6. ในที่ดินบริเวณอยู่อาศัย นอกจากเป็นที่ตั้งเคหสถานอยู่อาศัยแล้ว สมาชิกนิคมสร้างตนเอง จะต้องปฏิบัติดังนี้

- (1) จัดให้มีบ่อน้ำหรือที่เก็บกักน้ำไว้ประจำบ้าน หรือเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน
- (2) จัดให้มีสถานที่เก็บผลิตผลหรือผลิตภัณฑ์ อันเนื่องจากการประกอบอาชีพ
- (3) จัดให้มีหลุมปุ๋ยหมัก
- (4) จัดให้มีการปลูกพืชผักสวนครัวและไม้ยืนต้น
- (5) จัดให้มีการเลี้ยงสัตว์แยกไว้ต่างหากจากบ้านอาศัย

ข้อ 7. เพื่อให้การใช้ที่ดินตามข้อ 6 เป็นระเบียบเรียบร้อยและเกิดประโยชน์แก่สมาชิกนิคมสร้างตนเองจะต้องปฏิบัติตามแผนผังการจัดบริเวณที่อยู่อาศัยตามที่ทางราชการกำหนด ดังนี้.-

- (1) บริเวณที่ตั้งเคหสถานที่อยู่อาศัย
- (2) บริเวณที่เก็บผลิตผล ผลิตภัณฑ์ คอกสัตว์ บ่อน้ำ หลุมปุ๋ยหมัก และที่เก็บเครื่องมือเครื่องใช้ในการประกอบอาชีพ

- (3) บริเวณที่ปลูกพืชผักสวนครัวและไม้ยืนต้น

ข้อ 8. สำหรับนิคมสร้างตนเองเลี้ยงโคนม ให้ใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ดังนี้.-

- (1) จัดให้มีบ้านอยู่อาศัย และโรงเลี้ยงโคให้เป็นสัดส่วน.-
- (2) จัดให้มีที่สำหรับเก็บอาหารเพื่อการเลี้ยงโคนม
- (3) จัดให้มีที่เก็บผลิตผลอันเกิดจากการเลี้ยงโคนม
- (4) จัดทำที่เก็บหรือที่รวมมูลโค หรือสิ่งปฏิกูลคอกโคเพื่อใช้ประโยชน์
- (5) จัดให้มีการปลูกพืชผักสวนครัวและไม้ยืนต้น
- (6) การเลี้ยงสัตว์อื่นนอกจากโคนม ให้สร้างคอกแยกต่างหากจากตัวบ้านหรือโรงเลี้ยงโคนม

ข้อ 9. ในบริเวณที่ดินเพื่อการประกอบอาชีพตามข้อ 5. ให้สมาชิกนิคมสร้างตนเองปฏิบัติดังนี้.-

- (1) ปลูกไม้ยืนต้นครอบครุวละประมาณหนึ่งในสี่ของจำนวนพื้นที่
- (2) ที่ดินส่วนที่เหลือจาก (1) อีกประมาณ สามในสี่ ให้ปลูกพืชหรือเลี้ยงสัตว์ที่ทำรายได้สูงตามความเหมาะสม

ข้อ 10. การประกอบอาชีพอื่นนอกจากการเกษตร ได้แก่อาชีพอุตสาหกรรมโดยครอบครุวและอาชีพพาณิชยกรรมที่ใช้แรงงานในครอบครุว ให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของการประกอบอาชีพในการเกษตร

### หมวด 3

#### การดูแลบำรุงรักษาที่ดิน

ข้อ 11 ในที่ดินบริเวณที่อาศัยอยู่ ให้สมาชิกนิคมสร้างตนเองดูแลทำนุบำรุงให้มีสภาพดีและเป็นระเบียบเรียบร้อย ดังนี้.-

- (1) จัดทำรั้วบริเวณที่ดินของตน
- (2) จัดทำถนนเข้าบ้านและถนนในบริเวณ
- (3) จัดให้มีประตูทางเข้าบ้านและป้ายชื่อตามลักษณะและขนาดที่ทางราชการกำหนด
- (4) รักษาความสะอาดบริเวณที่ดินและสถานที่อยู่อาศัย

ข้อ 12 สำหรับบริเวณที่ดินเพื่อประกอบอาชีพนั้น ให้สมาชิกนิคมสร้างตนเองทำการบำรุงรักษาที่ดินโดยปฏิบัติ ดังนี้-

- (1) จัดให้มีแนวกันแสดงเขตที่ดิน โดยสิ่งแสดงแนวกันนั้นต้องไม่เป็นสิ่งที่ทำให้เกิดปัญหาได้แย้งกับเจ้าของที่ดินข้างเคียง
- (2) จัดให้มีการปลูกพืชให้มีระยะห่าง หรือเป็นแถว เป็นแนว ตามหลักเกษตรกรรมแผนใหม่
- (3) จัดดูแลรักษาความสะอาดบริเวณที่ดิน และหมั่นกำจัดวัชพืชอยู่เสมอ
- (4) จัดให้มีการอนุรักษ์ดินและน้ำตามสภาพความเหมาะสมของพื้นที่
- (5) ใส่ปุ๋ยเพื่อการบำรุงรักษาดิน ตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่

#### หมวด 4

#### การแนะนำและส่งเสริม

ข้อ 13. เพื่อส่งเสริมให้การใช้ประโยชน์ที่ดินของสมาชิกนิคมสร้างตนเองบังเกิดผลดีเป็นทางเพิ่มผลผลิตและรายได้แก่สมาชิกนิคมนั้นเอง สมาชิกนิคมสร้างตนเองจะต้องให้ความร่วมมือช่วยเหลือทางราชการ เมื่อมีการจัดให้มีสถาบันเพื่อฝึกอบรมการประกอบอาชีพ หรือเมื่อจัดให้มีศูนย์บริการสงเคราะห์ช่วยเหลือการประกอบอาชีพแก่สมาชิกนิคมสร้างตนเองขึ้น

ข้อ 14. เพื่อให้การประกอบอาชีพของสมาชิกนิคมสร้างตนเองมีทางได้ผลเร็วขึ้นให้สมาชิกนิคมสร้างตนเองและผู้มีหน้าที่ตามระเบียบนี้ ได้มีส่วนร่วมในการใช้วิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างเข้าช่วยสนับสนุน ได้แก่การจัดให้มีโสตทัศนศึกษา การจัดทำเอกสารเผยแพร่การจัดทัศนศึกษาการประกวดหรือแข่งขัน หรือการขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น หรือองค์การอื่นเกี่ยวกับการประกอบอาชีพของสมาชิกนิคมสร้างตนเอง

ข้อ 15. การดำเนินงานในด้านพัฒนาอาชีพอันได้แก่การแนะนำเร่งรัดให้การประกอบอาชีพและการใช้ประโยชน์ที่ดินของสมาชิกนิคมสร้างตนเอง ได้เป็นไปตามโครงการหรือแผนงานที่ทางราชการกำหนดไว้ อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์จะแต่งตั้งหรือมอบหมายให้เจ้าหน้าที่คนหนึ่งหรือหลายคนออกไปช่วยดำเนินการเป็นครั้งคราว นอกจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงอยู่แล้วก็ได้”

#### 3.1.2 นิคมสหกรณ์

นิคมสหกรณ์ คือ บริเวณที่ดินที่รัฐได้ออกกฎหมายกำหนดขอบเขตพื้นที่แล้วจัดการพัฒนาปรับปรุงที่ดิน ให้เหมาะสมแก่การอยู่อาศัยและประกอบอาชีพการเกษตร จากนั้นจึงจัดสรรที่ดินให้กับเกษตรกรที่เดือดร้อนไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีน้อยแต่ไม่พอทำกินไม่เกินครอบครัวละ 50 ไร่ ได้มีที่ดินประกอบอาชีพและตั้งบ้านเรือนที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งพร้อมกับส่งเสริมให้เกษตรกร รวมตัวกันจัดตั้งสหกรณ์

เมื่อเกษตรกรได้เข้าทำประโยชน์ที่ดินทำกินที่ได้รับการจัดสรรและได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดครบถ้วนแล้ว จะได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่รัฐจัดสรรให้ (กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2558: 1)

กรมส่งเสริมสหกรณ์ ได้ดำเนินการจัดที่ดินโดยวิธีการสหกรณ์ 3 รูปแบบ ตามลักษณะการได้มาของที่ดินและกฎหมาย คือ สหกรณ์การเช่าที่ดิน สหกรณ์การเช่าซื้อที่ดิน และสหกรณ์นิคม ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึง 8 เรื่อง คือ (1) ความเป็นมา (2) รูปแบบของการจัดที่ดินทำกิน (3) การสมัครเข้าเป็นสมาชิกเพื่อขอรับการจัดที่ดินทำกิน (4) การได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน (5) ประโยชน์ที่สมาชิกนิคมสหกรณ์จะได้รับ

(6) ผลการดำเนินงานของกรมส่งเสริมสหกรณ์ที่ได้ดำเนินการแต่ละรูปแบบ (7) การสิ้นสุดสภาพนิคมสหกรณ์ และ (8) ระเบียบในการดำเนินงานของสหกรณ์นิคม โดยมีรายละเอียดดังนี้

### (1) ความเป็นมา

เดิมสหกรณ์ที่ดิน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรที่เดือดร้อนในเรื่องที่ดินทำกิน ได้ดำเนินการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรในรูปสหกรณ์นิคมเกษตรกรรมแห่งแรก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2481 โดยนำที่ดินรกร้างว่างเปล่าของรัฐออกเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมขึ้น และจัดสรรให้เกษตรกรเข้าครอบครองทำประโยชน์เมื่อสมาชิกสหกรณ์ได้ดำเนินการตามเงื่อนไขต่างๆ ตามที่ข้อบังคับและกฎหมายกำหนดก็จะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น

ต่อมาปี พ.ศ. 2516 ได้มีการโอนส่วนราชการต่างๆ ของกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติมาสังกัดในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีการรวบรวมหน่วยงานสหกรณ์ต่างๆ เข้ามาอยู่ในสังกัดเดียวกัน ตั้งเป็นกรมส่งเสริมสหกรณ์ มีกองสหกรณ์นิคมเป็นเจ้าของเรื่องและรับผิดชอบงานจัดที่ดินให้เกษตรกรตามวิธีการสหกรณ์ในรูปแบบต่างๆ กัน โดยอาศัยกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีที่ให้อำนาจดำเนินการ กฎหมายที่สำคัญได้แก่ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และประมวลกฎหมายที่ดิน

ในการจัดที่ดิน กรมส่งเสริมสหกรณ์จะขอรับที่ดินของรัฐที่จำแนกไว้เป็นที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ยังมีสภาพรกร้างว่างเปล่าหรือพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีสภาพเสื่อมโทรมจนไม่สามารถปรับปรุงให้เป็นป่าไม้ที่สมบูรณ์ได้ หรือจัดซื้อที่ดินแปลงใหญ่ๆ จากเอกชนที่มีที่ดินติดต่อกัน เมื่อได้ศึกษาพิจารณาลักษณะสภาพภูมิประเทศลักษณะดินแล้วก็จะวางแผนการจัดการที่ดินให้เหมาะสม รวมถึงการจัดสร้างสิ่งสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อประโยชน์แก่การอยู่อาศัย และการประกอบอาชีพการเกษตร เช่น ถนน คู คลอง และชลประทานขนาดเล็ก แล้วจัดสรรที่ดินให้เกษตรกรที่มีความเดือดร้อนในเรื่องที่ดินทำกินได้มีที่ดินประกอบอาชีพเป็นของตนเอง ตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้พร้อมกับส่งเสริมให้เกษตรกรที่ได้รับการจัดสรรที่ดินรวมตัวกันตั้งเป็นสหกรณ์เพื่อช่วยเหลืออำนวยความสะดวกแก่สมาชิกในด้านการผลิต และการตลาดพืชผลการเกษตรของสมาชิก และยังได้ดูแลส่งเสริมให้สมาชิกสหกรณ์นิคมใช้ที่ดินให้ถูกต้องตามหลักวิชาการเกษตรแผนใหม่ เพื่อใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์มากที่สุด (กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2530: 1)

### (2) รูปแบบของการจัดที่ดินทำกิน

(2.1) **รูปสหกรณ์การเช่าที่ดิน** เป็นการจัดสรรที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ที่เสื่อมโทรมที่ราษฎรบุกรุกเข้าทำกินจนรัฐไม่สามารถฟื้นฟูให้คืนสภาพเป็นป่าดั้งเดิมได้ (มีจำนวน 13 นิคมสหกรณ์ 14 ป่าเนื้อที่ประมาณ 1,565,499 ไร่)

(2.2) **รูปสหกรณ์การเช่าซื้อที่ดิน** เป็นการจัดที่ดินในพื้นที่ที่รัฐจัดสรรงบประมาณให้กรมส่งเสริมสหกรณ์ นำมาดำเนินการจัดซื้อที่ดินและจัดสรรให้กับเกษตรกร เมื่อเกษตรกรผู้เช่าซื้อที่ดินได้ดำเนินการชำระค่าที่ดินครบถ้วนแล้ว ราชการจะโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้กับเกษตรกรผู้เช่าซื้อที่ดิน (มีจำนวน 11 นิคมสหกรณ์ เนื้อที่ทั้งสิ้นประมาณ 98,114 ไร่ ปัจจุบันคงเหลือ 5 นิคมสหกรณ์)

(2.3) **รูปนิคมสหกรณ์** เป็นการจัดที่ดินในที่ดินซึ่งรัฐจัดสรรให้กับราษฎรเพื่อทำการเกษตร ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด ถ้าจะทำการอย่างอื่นด้วยต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี ทั้งนี้ อธิบดีจะอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และคุณสมบัติ ถูกต้องครบถ้วน จะได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ (กสน.3) และเมื่อได้ปฏิบัติครบถ้วนตามระเบียบและเงื่อนไขต่างๆ ตามที่

กฎหมายกำหนดแล้ว จะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (กสน. 5) สามารถนำไปเป็นหลักฐานในการขอก่อเอกสารสิทธิ์ที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ (มีจำนวน 37 นิคมสหกรณ์ พื้นที่ประมาณ 3,071,664 ไร่ ปัจจุบันคงเหลือ 36 นิคมสหกรณ์ เนื่องจากประกาศสิ้นสภาพนิคมสหกรณ์แล้ว 1 นิคมสหกรณ์) ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 ได้กำหนดแผนการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมสหกรณ์ (กสน. 3) จำนวน 1,404 ไร่ และหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (กสน. 5) จำนวน 45,601 ไร่ (กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2558: 1)

### (3) การสมัครเข้าเป็นสมาชิกเพื่อขอรับการจัดที่ดินทำกิน

ผู้ที่ประสงค์จะขอรับการจัดสรรที่ดินในรูปนิคมสหกรณ์ จากกรมส่งเสริมสหกรณ์ จะสมัครเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์ ได้ต่อเมื่อทางราชการประกาศให้ราษฎรทราบ และผู้สนใจจะต้องไปยื่นใบสมัครตามแบบที่กำหนดภายในวัน เวลา และ สถานที่ ที่กำหนดไว้ พร้อมกับแนบหมายวัน เวลา และสถานที่ ที่จะคัดเลือกสมาชิก โดยผู้ที่ทำการคัดเลือก คือ คณะกรรมการซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้แต่งตั้งขึ้นตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ซึ่งผู้ที่ผ่านการคัดเลือกจะต้องมีคุณสมบัติดังนี้

1. มีสัญชาติไทยและเป็นเกษตรกร
2. มีความประพฤติและเต็มใจปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์กำหนด
3. ขยันขันแข็ง มีร่างกายสมบูรณ์และสามารถประกอบอาชีพได้
4. ไม่เป็นคนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
5. ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีน้อยไม่พอแก่การครองชีพ
6. มีคุณสมบัติถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์

เมื่อคณะกรรมการฯ ได้คัดเลือกผู้สมัครเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์แล้วจะประกาศรายชื่อผู้ผ่านการคัดเลือกให้ทราบ และจะเรียกให้เข้ารับการศึกษอบรมให้รับทราบ กฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดิน หลักและ วิธีการสหกรณ์ สิทธิและหน้าที่ของสมาชิก ตลอดจนแผนประกอบอาชีพการเกษตร หลังจากนั้นอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์จะอาศัยอำนาจตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 อนุญาตให้สมาชิกนิคมฯ เข้าอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในที่ดินที่ทางราชการจัดสรรให้ไม่เกินครอบครัวละ 50 ไร่ พร้อมส่งเสริมให้สมาชิก รวมตัวกันจัดตั้งสหกรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ (กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2556: 1)

### (4) การได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

สมาชิกนิคมสหกรณ์จะได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินเมื่อได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดครบถ้วนดังนี้

1. เป็นสมาชิกติดต่อกันไม่น้อยกว่า 5 ปี
2. ได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินจัดสรรครบถ้วนแล้ว
3. ได้ชำระเงินค่าช่วยทุนรัฐบาล หรือชำระเงินค่าเช่าซื้อที่ดินครบถ้วนตามสัญญา
4. ชำระหนี้เกี่ยวกับกิจการของนิคม และหนี้เงินกู้ระยะยาวของสหกรณ์หมดแล้ว
5. สหกรณ์ที่สมาชิคนั้นสังกัดอยู่ได้ให้ความเห็นชอบที่จะให้กรรมสิทธิ์ที่ดินกับ

สมาชิกรายนั้นๆ ได้

สำหรับสมาชิกที่ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินไปแล้วนั้น ยังมีข้อผูกพันห้ามไม่ให้สมาชิกจำหน่ายจ่ายโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน ให้กับผู้อื่นมีกำหนดเวลา 5 ปี นอกจากตกทอดทางมรดกแก่ทายาท หรือโอนให้กับสหกรณ์ที่สมาชิกสังกัดอยู่ และ ภายในกำหนดเวลา 5 ปีนี้ ที่ดินนั้นไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

ขณะเดียวกัน สมาชิกผู้หนึ่งผู้ใดไม่ปฏิบัติตามต่อไปนี้จะถูกสั่งให้ออกจากนิคมสหกรณ์

1. ไม่ใช่ที่ดินทำประโยชน์ตามระเบียบที่อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์กำหนด
2. ไม่ชำระเงินค่าช่วยทุนรัฐบาลและค่าเช่าซื้อที่ดินหรือค่าเช่าที่ดิน
3. ออกจากนิคมสหกรณ์เกินกว่า 6 เดือน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรม

ส่งเสริมสหกรณ์

4. ถูกไล่ออกจากสมาชิกสหกรณ์ที่สังกัดอยู่

(กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2556: 1)

#### (5) ประโยชน์ที่สมาชิกนิคมสหกรณ์จะได้รับ

1. สมาชิกมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง
2. มีอาชีพที่มั่นคง
3. มีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น
4. มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น
5. มีสังคมและสิ่งแวดล้อมที่ดีขึ้น

(กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2556: 1-2)

#### (6) ผลการดำเนินงานของกรมส่งเสริมสหกรณ์ที่ได้ดำเนินการแต่ละรูปแบบ

มีรายละเอียดในตารางที่ 3-3 ถึง ตารางที่ 3-7

ตารางที่ 3-3 ข้อมูลพื้นฐานของ นิคมสหกรณ์เช่าที่ดิน

| ที่ | นิคมสหกรณ์  | จังหวัด    | สหกรณ์นิคม                                                        | พื้นที่ (ไร่) |           | จำนวนสมาชิก<br>นิคมสหกรณ์<br>(ราย) |
|-----|-------------|------------|-------------------------------------------------------------------|---------------|-----------|------------------------------------|
|     |             |            |                                                                   | ทั้งหมด       | จัดสรรได้ |                                    |
| 1   | แม่แจ่ม     | เชียงใหม่  | สหกรณ์นิคมนาคอเรือ<br>สหกรณ์นิคมแม่แจ่ม                           | 50,000-0-00   | -         | 1,238                              |
| 2.  | นครเดิฐ     | สุโขทัย    | สหกรณ์การเช่าที่ดินนครเดิฐ                                        | 14,200-0-00   | -         | 915                                |
| 3   | คลองสวนหมาก | กำแพงเพชร  | สหกรณ์นิคมคลองสวนหมาก                                             | 120,000-0-00  | -         | 3,277                              |
| 4.  | วังทอง      | พิษณุโลก   | สหกรณ์นิคมพันชาลี<br>สหกรณ์นิคมเนินมะปราง<br>สหกรณ์นิคมเนินวังทอง | 203,000-0-00  | -         | 8,994                              |
| 5.  | ทับเสลา     | อุทัยธานี  | สหกรณ์นิคมลานสัก                                                  | 75,000-0-00   | -         | 2,114                              |
| 6.  | ชัยบาดาล    | ลพบุรี     | สหกรณ์การเช่าที่ดินชัยบาดาล<br>สหกรณ์การเช่าที่ดินลำน้ำรายณ์      | 395,431-0-00  | -         | 8,500                              |
| 7.  | ดงมูล       | ขอนแก่น    | สหกรณ์การเช่าที่ดินดงมูลหนึ่ง<br>สหกรณ์การเช่าที่ดินดงมูลสอง      | 159,400-0-00  | -         | 5,046                              |
| 8.  | สตึก        | บุรีรัมย์  | สหกรณ์นิคมแดนดง                                                   | 38,000-0-00   | -         | 1,800                              |
| 9.  | ขามทะเลสอ   | นครราชสีมา | สหกรณ์นิคมสูงเนิน<br>สหกรณ์นิคมขามทะเลสอ                          | 66,287-0-00   | -         | 2,332                              |
| 10. | ห้วยขมิ้น   | สุพรรณบุรี | สหกรณ์นิคมด่านช้าง<br>สหกรณ์นิคมดงรัง                             | 180,000-0-00  | -         | 3,709                              |
| 11. | ปะทิว       | ชุมพร      | สหกรณ์นิคมบ้านเขาเลี้ยว จำกัด<br>สหกรณ์นิคมปะทิว จำกัด            | 46,900-2-00   | -         | 2,888                              |

| ตารางที่ 3-3 (ต่อ) |            |                 |                                  |               |           |                                    |
|--------------------|------------|-----------------|----------------------------------|---------------|-----------|------------------------------------|
| ที่                | นิคมสหกรณ์ | จังหวัด         | สหกรณ์นิคม                       | พื้นที่ (ไร่) |           | จำนวนสมาชิก<br>นิคมสหกรณ์<br>(ราย) |
|                    |            |                 |                                  | ทั้งหมด       | จัดสรรได้ |                                    |
| 12.                | บางสะพาน   | ประจวบคีรีขันธ์ | สหกรณ์นิคมบางสะพาน               | 160,000-0-00  | -         | 2,602                              |
| 13.                | ปากพญา     | นครศรีธรรมราช   | สหกรณ์นิคมประมง<br>นครศรีธรรมราช | 3,834-0-00    | -         | 151                                |

ที่มา: กรมส่งเสริมสหกรณ์ (2558: 1)

ตารางที่ 3-4 นิคมสหกรณ์ รูปการเช่าซื้อที่ดิน

| ที่         | นิคมสหกรณ์ | จังหวัด   | สหกรณ์นิคม                                                                                 | พื้นที่ (ไร่) |           | จำนวนสมาชิก<br>นิคมสหกรณ์<br>(ราย) |
|-------------|------------|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|-----------|------------------------------------|
|             |            |           |                                                                                            | ทั้งหมด       | จัดสรรได้ |                                    |
| 1           | คลองหลวง   | ปทุมธานี  | สหกรณ์การเช่าซื้อที่ดินลำลูกกา<br>จำกัด<br>สหกรณ์บ้านปทุม<br>สหกรณ์การเช่าซื้อที่ดินนาขวัญ | 5,324         | 4,941     | 319                                |
| 2.          | ธัญบุรี    | ปทุมธานี  | สหกรณ์การเช่าซื้อที่ดินธัญบุรี จำกัด                                                       | 15,191        | 15,011    | 1,283                              |
| 3.          | หนองเสือ   | สระบุรี   | สหกรณ์การเช่าซื้อที่ดินหนองเสือ                                                            | 15,115        | 14,430    | 1,037                              |
| 4.          | เก้าเลี้ยว | นครสวรรค์ | สหกรณ์การเช่าซื้อที่ดินเก้าเลี้ยว                                                          | 3,238         | 2,868     | 142                                |
| รวมทั้งสิ้น |            |           |                                                                                            | 38,868        | 37,250    | 2,781                              |

ที่มา: กรมส่งเสริมสหกรณ์ (2558: 2)

ตารางที่ 3-5 นิคมสหกรณ์รูปเช่าซื้อที่ดินที่ยุบเลิกแล้ว

| ที่         | นิคมสหกรณ์ | จังหวัด         | สหกรณ์นิคม                               | พื้นที่ (ไร่) |           | จำนวนสมาชิก<br>นิคมสหกรณ์<br>(ราย) |
|-------------|------------|-----------------|------------------------------------------|---------------|-----------|------------------------------------|
|             |            |                 |                                          | ทั้งหมด       | จัดสรรได้ |                                    |
| 1           | ลำลูกกา    | ปทุมธานี        |                                          | 12,729        | 12,515    | 1,838                              |
| 2.          | วังน้อย    | พระนครศรีอยุธยา | สหกรณ์การเช่าที่ดินซื้อที่ดินวัง<br>น้อย | 4,243         | 4,243     | 324                                |
| 3.          | องครักษ์   | นครนายก         | สหกรณ์การเช่าซื้อที่ดินเมืองเก่า         | 6,635         | 6,635     | 778                                |
| 4.          | บ้านสร้าง  | ปราจีนบุรี      | สหกรณ์นิคมบ้านสร้างพัฒนา                 | 15,000        | 7,505     | 148                                |
| 5.          | วังพระธาตุ | กำแพงเพชร       | สหกรณ์นิคมวังพระธาตุ                     | 3,555         | 3,224     | 879                                |
| 6.          | บ้านแท่น   | ชัยภูมิ         | สหกรณ์การเช่าซื้อที่ดินบ้าน<br>แท่น      | 13,253        | 13,253    | 3,880                              |
| 7.          | บางแก้ว    | พัทลุง          | สหกรณ์การเช่าซื้อที่ดินบางแก้ว           | 3,831         | 3,831     | 498                                |
| รวมทั้งสิ้น |            |                 |                                          | 59,246        | 51,206    | 8,345                              |

ที่มา: กรมส่งเสริมสหกรณ์ (2558: 1)

ตารางที่ 3-6 ข้อมูลพื้นฐานของ นิคมสหกรณ์ จำนวน 36 นิคม

| ที่ | นิคมสหกรณ์  | จังหวัด       | สหกรณ์นิคม                                                                                                        | พื้นที่ (ไร่) |           | จำนวนสมาชิก<br>นิคมสหกรณ์<br>(ราย) |
|-----|-------------|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|-----------|------------------------------------|
|     |             |               |                                                                                                                   | ทั้งหมด       | จัดสรรได้ |                                    |
| 1   | พริ้ว       | เชียงใหม่     | สหกรณ์นิคมเกษตรกรรมก้าวหน้าพริ้ว จำกัด<br>สหกรณ์นิคมพริ้ว จำกัด                                                   | 67,082        | 50,000    | 6,000                              |
| 2.  | แม่แตง      | เชียงใหม่     | สหกรณ์นิคมแม่แตง จำกัด                                                                                            | 14,798        | 12,500    | 2,372                              |
| 3.  | ห้างฉัตร    | ลำปาง         | สหกรณ์นิคมสร้างฉัตร จำกัด                                                                                         | 45,255        | 33,000    | 2,641                              |
| 4.  | เชียงคำ     | พะเยา         | สหกรณ์นิคมเชียงคำ จำกัด                                                                                           | 11,977        | 11,300    | 1,013                              |
| 5.  | แม่สลด      | ตาก           | สหกรณ์นิคมแม่สลด จำกัด<br>สหกรณ์นิคมแม่ระมาด จำกัด                                                                | 65,233        | 39,000    | 4,398                              |
| 6.  | นครชุม      | กำแพงเพชร     | สหกรณ์นิคมนครชุม จำกัด                                                                                            | 37,154        | 24,000    | 1,463                              |
| 7.  | ปากท่า      | อุตรดิตถ์     | สหกรณ์นิคมปากท่า จำกัด                                                                                            | 55,875        | 20,740    | 3,732                              |
| 8   | พิชัย       | อุตรดิตถ์     | สหกรณ์นิคมพิชัยพัฒนา จำกัด<br>สหกรณ์การเช่าที่ดินพิชัยภูเบศร์ จำกัด                                               | 34,792        | 30,600    | 1,280                              |
| 9.  | พระร่วง     | สุโขทัย       | สหกรณ์นิคมพระร่วง จำกัด                                                                                           | 62,971        | 56,400    | 3,056                              |
| 10. | ศรีสำโรง    | สุโขทัย       | สหกรณ์นิคมศรีสำโรง จำกัด                                                                                          | 30,000        | 21,755    | 1,313                              |
| 11. | หนองบัว     | สุโขทัย       | สหกรณ์นิคมหนองบัวพัฒนา จำกัด                                                                                      | 30,000        | 22,500    | 1,393                              |
| 12. | สวรรคโลก    | สุโขทัย       | สหกรณ์นิคมสวรรคโลก จำกัด                                                                                          | 40,000        | 34,260    | 1,733                              |
| 13. | คีรีมาศ     | สุโขทัย       | สหกรณ์นิคมคีรีมาศ จำกัด                                                                                           | 44,265        | 40,000    | 2,786                              |
| 14. | บ้านไร่     | สมุทรสาคร     | สหกรณ์นิคมสมุทรสาคร จำกัด                                                                                         | 104,592       | 45,781    | 1,443                              |
| 15. | โคกขาม      | สมุทรสาคร     | สหกรณ์กรุงเทพ จำกัด                                                                                               | 15,000        | 13,876    | 270                                |
| 16. | ชะอำ        | เพชรบุรี      | สหกรณ์นิคมชะอำ จำกัด                                                                                              | 33,000        | 25,000    | 2,036                              |
| 17. | ท่ายาง      | เพชรบุรี      | สหกรณ์นิคมท่ายาง จำกัด                                                                                            | 33,969        | 31,500    | 3,844                              |
| 18. | กบินทร์บุรี | ปราจีนบุรี    | สหกรณ์นิคมกบินทร์บุรี จำกัด                                                                                       | 169,952       | 80,000    | 5,112                              |
| 19. | สระแก้ว     | สระแก้ว       | สหกรณ์นิคมสระแก้ว จำกัด                                                                                           | 85,578        | 70,000    | 5,797                              |
| 20. | วังน้ำเย็น  | สระแก้ว       | สหกรณ์นิคมวังน้ำเย็นหนึ่ง จำกัด<br>สหกรณ์นิคมวังน้ำเย็นสอง จำกัด                                                  | 107,320       | 99,000    | 6,616                              |
| 21. | โป่งน้ำร้อน | จันทบุรี      | สหกรณ์นิคมสอยดาว จำกัด                                                                                            | 108,342       | 95,000    | 6,109                              |
| 22. | ชะแวง       | ระยอง         | สหกรณ์นิคมป่ายูบใน จำกัด<br>สหกรณ์นิคมวังไทร จำกัด                                                                | 334,671       | 180,000   | 11,691                             |
| 23. | ทองผาภูมิ   | กาญจนบุรี     | สหกรณ์นิคมชองกาเลีย จำกัด<br>สหกรณ์นิคมท่าดินแดง (จองอ้ว)<br>สหกรณ์นิคมทองผาภูมิ จำกัด<br>สหกรณ์นิคมกุยมั่ง จำกัด | 140,670       | 100,000   | 6,213                              |
| 24  | ดอนตาล      | มุกดาหาร      | สหกรณ์นิคมดอนตาลสอง จำกัด<br>สหกรณ์นิคมดอนตาล จำกัด                                                               | 161,352       | 100,000   | 7,205                              |
| 25  | ดงเย็น      | มุกดาหาร      | สหกรณ์นิคมคำอาฮวน จำกัด                                                                                           | 55,625        | 48,000    | 3,729                              |
| 26  | พนา         | อำนาจเจริญ    | สหกรณ์นิคมนาหว้าใหญ่ จำกัด                                                                                        | 45,733        | 30,000    | 2,334                              |
| 27  | ทุ่งสง      | นครศรีธรรมราช | สหกรณ์นิคมทุ่งสง จำกัด                                                                                            | 24,688        | 24,400    | 1,529                              |
| 28  | พนม         | สุราษฎร์ธานี  | สหกรณ์นิคมพนม จำกัด                                                                                               | 204,261       | 144,000   | 9,827                              |
| 29  | ท่าฉาง      | สุราษฎร์ธานี  | สหกรณ์นิคมเกษตรกรรมก้าวหน้าท่าฉาง จำกัด<br>สหกรณ์นิคมวิภาวดี จำกัด                                                | 194,233       | 126,520   | 7,339                              |
| 30  | กาญจนดิษฐ์  | สุราษฎร์ธานี  | สหกรณ์นิคมประมงกาญจนดิษฐ์ จำกัด                                                                                   | 40,750        | 11,644    | 566                                |



| ตารางที่ 3-6 (ต่อ) |            |          |                             |               |           |                                    |
|--------------------|------------|----------|-----------------------------|---------------|-----------|------------------------------------|
| ที่                | นิคมสหกรณ์ | จังหวัด  | สหกรณ์นิคม                  | พื้นที่ (ไร่) |           | จำนวนสมาชิก<br>นิคมสหกรณ์<br>(ราย) |
|                    |            |          |                             | ทั้งหมด       | จัดสรรได้ |                                    |
| 31                 | อ่าวลึก    | กระบี่   | สหกรณ์นิคมปลายพระยา จำกัด   | 250,750       | 140,000   | 9,362                              |
|                    |            |          | สหกรณ์นิคมปากน้ำ จำกัด      |               |           |                                    |
|                    |            |          | สหกรณ์นิคมอ่าวลึก จำกัด     |               |           |                                    |
| 32                 | คลองท่อม   | กระบี่   | สหกรณ์นิคมคลองท่อมสอง จำกัด | 133,504       | 102,000   | 3,593                              |
|                    |            |          | สหกรณ์นิคมคลองท่อม จำกัด    |               |           |                                    |
| 33                 | ท่าแซะ     | ชุมพร    | สหกรณ์นิคมท่าแซะ จำกัด      | 60,908        | 49,360    | 1,263                              |
| 34                 | หลังสวน    | ชุมพร    | สหกรณ์นิคมหลังสวน จำกัด     | 97,608        | 50,000    | 2,084                              |
| 35                 | บาเจาะ     | นราธิวาส | สหกรณ์นิคมบาเจาะ จำกัด      | 90,000        | 66,000    | 5,124                              |
| 36                 | ปิเหล้ง    | นราธิวาส | สหกรณ์นิคมปิเหล้ง จำกัด     | 31,629        | 24,000    | 1,528                              |
|                    |            |          |                             | 3,063,537     | 2,052,136 | 137,794                            |

ที่มา: กรมส่งเสริมสหกรณ์ (2558: 4)

ตารางที่ 3-7 นิคมสหกรณ์ที่ประกาศสิ้นสุดสภาพแล้ว จำนวน 1 นิคมสหกรณ์

| ที่ | นิคมสหกรณ์ | จังหวัด   | ชื่อ | พื้นที่ (ไร่) |           | จำนวนสมาชิก<br>นิคมสหกรณ์<br>(ราย) |
|-----|------------|-----------|------|---------------|-----------|------------------------------------|
|     |            |           |      | ทั้งหมด       | จัดสรรได้ |                                    |
| 1   | สันทราย    | เชียงใหม่ |      | 8,127         | 7,987     | 483                                |
|     |            |           |      | 8,127         | 7,987     | 483                                |

ที่มา: กรมส่งเสริมสหกรณ์ (2558: 3)

### (7) การสิ้นสุดสภาพนิคมสหกรณ์

สืบเนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 มิถุนายน 2525 ข้อ (ณ) ได้กำหนดมิให้หน่วยงานจัดที่ดินที่ดำเนินการอยู่ในขณะนั้นขยายพื้นที่ดำเนินการ และให้ดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการหรือโครงการในการจัดที่ดินที่เหลืออยู่ให้เสร็จสิ้นภายใน 5 ปี ยกเว้นกรณีการปฏิรูปที่ดิน กรมส่งเสริมสหกรณ์ (2530: 2-3) ได้จัดทำโครงการเร่งรัดจัดที่ดินทำกินในสหกรณ์นิคม พ.ศ. 2531-2540 ซึ่งมีกำหนดเวลา 10 ปี ในพื้นที่ยังเหลืออยู่ 972,400 ไร่ ให้แล้วเสร็จ โดยไม่ได้ระบุกำหนดสิ้นสุดสภาพของนิคมสหกรณ์แต่ละแห่งไว้

### (8) ระเบียบในการดำเนินงานของสหกรณ์นิคม

กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ออกระเบียบในการดำเนินการของสหกรณ์นิคมไว้ 3 ฉบับ คือ (1) ระเบียบกรมสหกรณ์ที่ดินว่าด้วยการปกครองนิคมสหกรณ์ พ.ศ. 2513 (2) ระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ว่าด้วยหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยสหกรณ์นิคม พ.ศ. 2526 และ (3) ระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ว่าด้วยการใช้สิทธิครอบครองที่ดินนิคมสหกรณ์เพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน พ.ศ. 2546 และคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จำนวน 2 ฉบับ คือ (1) คำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 454/2518 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกบุคคลเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์ ลงวันที่ 9 ธันวาคม 2518 และ (2) คำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 257/2537 เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกสมาชิกนิคมสหกรณ์เฉพาะกรณีสมาชิกสายใจไทย ลงวันที่ 17 พฤษภาคม 2537 โดยมีรายละเอียดแต่ละฉบับ ดังต่อไปนี้

ระเบียบกรมสหกรณ์ที่ดิน  
ว่าด้วยการปกครองนิคมสหกรณ์  
พ.ศ. 2513

อาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 อธิบดีกรมสหกรณ์ที่ดิน  
ออกระเบียบเกี่ยวกับการปกครองนิคมสหกรณ์ไว้ ดังต่อไปนี้

- ข้อ 1. ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบว่าด้วยการปกครองนิคมสหกรณ์ พ.ศ. 2513”
- ข้อ 2. ให้ยกเลิกระเบียบ คำสั่ง หรือวิธีการใดๆ ซึ่งแย้งหรือขัดกับระเบียบนี้
- ข้อ 3. ให้หัวหน้ากองควบคุมและส่งเสริม มีหน้าที่ควบคุมดูแลนิคมสหกรณ์ และดำเนินการ ให้เป็นไปตาม  
ระเบียบนี้
- ข้อ 4. ในการปกครองนิคมสหกรณ์ อธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งพนักงานสหกรณ์ที่ดินนายหนึ่งขึ้นเป็นผู้ปกครองนิคมเพื่อ  
มอบหมายให้เป็นผู้ดูแลนิคม และกิจการของนิคม ตลอดจนการจัดการทรัพยากรผลประโยชน์ต่างๆ และการดำเนินการนิคม  
ให้เป็นไปตามนโยบาย และระเบียบแบบแผนของการจัดนิคมสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.  
2511
- ข้อ 5. ให้ผู้ปกครองนิคมดูแลที่ดินอันได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของนิคม หรือตามที่ได้กำหนดเขตที่ดินไว้ในท้าย  
พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสหกรณ์ เพื่อให้เป็นไปโดยชอบและถูกต้อง
- ข้อ 6. ให้ผู้ปกครองนิคมทำการสำรวจภายในเขตหวงห้ามของนิคม และจดแจ้งให้ทราบที่ดินตอนใดมีผู้ใด  
ครอบครองอยู่โดยอาศัยสิทธิใด และที่ดินตอนใดเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ตลอดจนทำการสำรวจทรัพยากรธรรมชาติทั้งหลาย  
ที่มีอยู่ในนิคมตามที่เห็นสมควร
- ข้อ 7. ผู้ปกครองนิคมมีหน้าที่ห้ามปรามมิให้ผู้ใดเข้าไปหาผลประโยชน์ ยึดถือ ครอบครองปลูกสร้าง ก่อสร้าง  
แผ้วถาง เผาป่า หรือด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน หรือทำให้เป็นอันตรายแก่  
ทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินภายในเขตของนิคม เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดี
- ข้อ 8. ผู้ใดเข้าอยู่ในนิคมสหกรณ์โดยไม่มีสิทธิครอบครองหรืออาศัยในที่ดินภายในเขตของนิคมไม่ชอบด้วย  
กฎหมาย ให้ผู้ปกครองนิคมแจ้งให้ผู้นั้นทราบ และออกไปเสียจากนิคมภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว หากผู้นั้นดื้อดึงมีนาพา  
ต่อคำบอกกล่าวขับไล่ อันจะเป็นการเสียหายต่อการจัดนิคม ซึ่งสมควรจะได้รับพิจารณาจากนิคมก็ให้รายงานพฤติกรรม  
และความจำเป็นให้อธิบดีทราบ เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป
- ข้อ 9. ผู้ปกครองนิคมเป็นผู้ปกครองสมาชิกนิคมสหกรณ์ และดูแลให้สมาชิกทำประโยชน์ให้ถูกต้องตามระเบียบที่  
กำหนด เป็นผู้เรียกเก็บเงินเพื่อช่วยทุนที่รัฐบาลได้ลงไปในการจัดนิคม และเป็นผู้ดูแล ให้สมาชิกหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้ปฏิบัติ  
ตามระเบียบเกี่ยวกับการเงิน การจัดการทรัพยากร และกิจการอื่นๆ ตลอดจนการปกครองนิคม
- ข้อ 10. สมาชิกนิคมรายใดมิได้ปฏิบัติตามระเบียบหรือขัดขึ้นคำแนะนำตักเตือนของผู้ปกครองนิคมซึ่งปฏิบัติตาม  
ข้อ 9 ให้ผู้ปกครองนิคมรายงานให้อธิบดีทราบ เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปตามที่เห็นสมควร
- ข้อ 11. เพื่อแบ่งเบาภาระของผู้ปกครองนิคมตามระเบียบนี้ ผู้ปกครองนิคมจะมอบหมายให้สหกรณ์นิคมสมาคม  
ใดสมาคมหนึ่ง เป็นผู้ปฏิบัติงานแทนภายใต้ความรับผิดชอบของตนในเขตใดเขตหนึ่ง ที่เกี่ยวข้องก็ได้ โดยรายงานให้อธิบดีทราบ
- ข้อ 12. ให้ใช้ระเบียบนี้ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ 24 เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2513

(ลงชื่อ)      ม.วิริยานนท์  
(นายมนู วิริยานนท์)  
อธิบดีกรมสหกรณ์ที่ดิน

ระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์  
ว่าด้วยหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยสหกรณ์นิคม  
พ.ศ. 2526

-----

ด้วยกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ยกเลิกระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของสหกรณ์จังหวัด สหกรณ์อำเภอ และหัวหน้าหน่วยสหกรณ์นิคม พ.ศ. 2525 ไปแล้ว และเนื่องจากหน่วยสหกรณ์นิคมเป็นราชการบริหารส่วนกลาง อยู่ในสังกัดกองสหกรณ์นิคม แต่มีสำนักงาน และพื้นที่ปฏิบัติงานอยู่ในส่วนภูมิภาค ดังนั้น จึงอาศัยอำนาจตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ประกาศ ณ วันที่ 29 กันยายน 2515 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยสหกรณ์นิคม เพื่อให้บังเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในการบริหารราชการดังต่อไปนี้

ข้อ 1. ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ว่าด้วยหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยสหกรณ์นิคม พ.ศ. 2526”

ข้อ 2. หน่วยสหกรณ์นิคมมีหัวหน้าหน่วยสหกรณ์นิคมทำหน้าที่และรับผิดชอบปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ ลูกจ้าง และการปฏิบัติราชการของหน่วยสหกรณ์นิคมนั้น

ข้อ 3. หน่วยสหกรณ์นิคมมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการควบคุมและบริหารงาน ดังนี้

3.1 งานบริหารทั่วไป โดยสั่ง ควบคุม ปฏิบัติ หรือบริหาร ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ของทางราชการที่เกี่ยวข้องการนั้น เพื่อให้เป็นไปตามแผนงาน นโยบาย หรือเพื่อการแก้ไขปัญหา ประสานงาน เก็บรวบรวมข้อมูล แสดง วิเคราะห์ ประเมินผลงานในหน้าที่ความรับผิดชอบ และปฏิบัติงานอื่นๆ ตามที่กองสหกรณ์นิคมมอบหมาย

3.2 งานการจัดที่ดินและปกครองสมาชิกนิคม โดยการวินิจฉัยสั่งการ ควบคุม บริหาร ปฏิบัติภายในบังคับของกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ตามมติคณะรัฐมนตรี หรือตามแผนงานนโยบายของทางราชการ รวมถึงเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้

(1) อำนาจการจัดทำแผนงานโครงการ ตลอดจนดำเนินการก่อสร้าง ปัจจัยพื้นฐาน และสิ่งสาธารณูปโภคอื่นๆ สำหรับให้สมาชิกนิคมได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือเพื่อการสาธิต ทดลองทางวิชาการ

(2) อำนาจการปกครอง ดูแล ระวังรักษาที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และอื่นๆ ที่เป็นทรัพย์สินหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่มีอยู่ภายในเขตนิคม

(3) อำนาจการสำรวจ กำหนดการใช้ที่ดิน จัดทำแผนที่วงรอบ ระดับ แบ่งแปลง รายแปลงที่ดิน และจัดการคัดเลือกบรรจบุคคลเข้าเป็นสมาชิกนิคมถือครองทำประโยชน์

(4) ควบคุมปกครองสมาชิกนิคมและบุคคลอื่นที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ ให้ใช้ ให้เช่าที่ดินของนิคม หรือโดยประการอื่นใด ให้อยู่ในบังคับของกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ของอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์

(5) จัดการไกล่เกลี่ย แก้ไขปัญหากรณีสมาชิกนิคมมีปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างกันเอง หรือกับบุคคลอื่นเกี่ยวกับปัญหาที่ดินในนิคม หรือปัญหาอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย

3.3 งานส่งเสริมสหกรณ์ โดยปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัด ควบคุม ส่งเสริมสหกรณ์ในเขตท้องที่ความรับผิดชอบให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการสหกรณ์ คำสั่ง นายทะเบียน สหกรณ์ ตลอดจนเรื่องต่างๆ ต่อไปนี้

(1) เผยแพร่และทำความเข้าใจในเรื่องอุดมการณ์สหกรณ์ หลักการสหกรณ์และ วิธีการสหกรณ์ แก่ผู้เกี่ยวข้องกับสหกรณ์และประชาชนทั่วไป ให้รู้และเข้าใจโดยการสอน การอบรมและการ ประชุม ฯลฯ ชี้แจงทุกโอกาสที่สามารถจะกระทำได้

(2) ส่งเสริม แนะนำให้มีการจัดตั้งสหกรณ์ และขยายการเปิดรับสมาชิกภายใต้ อุดมการณ์สหกรณ์ หลักการสหกรณ์และวิธีการสหกรณ์

(3) ส่งเสริม แนะนำการดำเนินธุรกิจ การบริหารงานของสหกรณ์ ตลอดจนช่วย ดำเนินการปรับปรุงงานดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ภายใต้ธุรกิจ และการจัดการแบบ สหกรณ์

(4) ส่งเสริมให้ทำธุรกิจของสหกรณ์โดยประสานกับธุรกิจของสถาบันหรือ เอกชน อื่น เพื่อให้สหกรณ์สามารถเป็นเครื่องมือในการประสานประโยชน์ของทุกฝ่าย

(5) ปฏิบัติงานทางวิชาการ ในการวางแผน ติดตามประมวลผล วิเคราะห์ และ รายงานในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้สามารถทำโครงการ กำหนดแผนปฏิบัติการและ หาวิธีการดำเนินงานของสหกรณ์ให้สอดคล้องกับนโยบาย

(6) ปฏิบัติงานตามโครงการพิเศษและงานอื่นๆ ที่กรมส่งเสริมสหกรณ์มอบหมาย

ข้อ 4. ให้ใช้ระเบียบนี้ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ 18 สิงหาคม 2526

(ลงชื่อ) พ.อ. หวังชัย ขาวสอาด

(พ.อ. หวังชัย ขาวสอาด)

รองอธิบดี รักษาการแทน

อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์

(3) ระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ว่าด้วยการใช้สิทธิครอบครองที่ดินนิคมสหกรณ์เพื่อ  
การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน พ.ศ. 2546

เพื่อให้มีหลักเกณฑ์การใช้สิทธิครอบครองที่ดินนิคมสหกรณ์ อันเป็นทรัพย์สินของสมาชิก  
นิคมสหกรณ์ เป็นหลักประกัน ตามแนวทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนดำเนินการไปอย่างเหมาะสม  
เห็นสมควรต้องมีระเบียบเกี่ยวกับการนี้

ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ  
พ.ศ. 2511 อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ จึงกำหนดระเบียบไว้ ดังนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ ว่าด้วยการใช้สิทธิ  
ครอบครองที่ดินนิคมสหกรณ์เพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน พ.ศ. 2546”

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจาก วันที่อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ออกประกาศ

ข้อ 3 ในระเบียบนี้

“สิทธิครอบครองที่ดินนิคมสหกรณ์” หมายถึง ทรัพย์สินของสมาชิกนิคมสหกรณ์ซึ่ง  
เกิดจากอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ ได้ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมสหกรณ์ (กสน.3) หรือ  
หนังสือแสดงการทำประโยชน์ (กสน.5) ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

“การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน” หมายถึง สมาชิกนิคมสหกรณ์ใช้สิทธิครอบครอง  
ที่ดินนิคมสหกรณ์ ตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมสหกรณ์ (กสน.3) ประกันหนี้เงิน  
กู้ยืมของตนต่อสถาบันการเงิน

“สถาบันการเงิน” หมายถึง ธนาคาร สหกรณ์ หรือสถาบันการเงินอื่นที่อธิบดี  
กรมส่งเสริมสหกรณ์เห็นชอบให้ดำเนินการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

“ผู้อำนวยการนิคม” หมายถึง ผู้อำนวยการนิคมสหกรณ์ หรือ หัวหน้านิคม  
สหกรณ์ แล้วแต่กรณี

ข้อ 4 สถาบันการเงินใด ประสงค์จะดำเนินการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในนิคมสหกรณ์  
ต้องได้รับความเห็นชอบจาก อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ โดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ต้องออกประกาศให้ทราบทั่วกัน

ข้อ 5 สมาชิกนิคมสหกรณ์คนใดประสงค์จะดำเนินการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ให้  
แจ้งเป็นหนังสือต่อผู้อำนวยการนิคม ภายในกำหนดเวลาและเงื่อนไขที่ผู้อำนวยการนิคมกำหนด

ผู้อำนวยการนิคม ต้องทำทะเบียนสมาชิกนิคมสหกรณ์ผู้ดำเนินการแปลง  
สินทรัพย์เป็นทุนไว้เป็นหลักฐาน

หนังสือแจ้งความประสงค์ตามวรรคหนึ่งและทะเบียนตามวรรคสอง ให้จัดทำ  
ตามแบบที่สำนักจัดตั้งและส่งเสริมสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กำหนด

ข้อ 6 เพื่อป้องกันมิให้สิทธิการครอบครองที่ดินนิคมสหกรณ์ต้องสิ้นสุดไป  
สมาชิกนิคมสหกรณ์ ผู้ดำเนินการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนต้องรักษาวินัยทางการเงิน และปฏิบัติให้เป็นไปตาม  
ข้อตกลง ที่ตกลงไว้กับสถาบันการเงินโดยเคร่งครัด

ผู้อำนวยการนิคมมีหน้าที่สอดส่อง ดูแล แนะนำสมาชิกนิคมสหกรณ์  
ผู้ดำเนินการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนให้มีวินัยทางการเงิน และปฏิบัติตามข้อตกลงที่ทำไว้กับสถาบันการเงิน  
รวมทั้งกฎเกณฑ์ของทางราชการ

ข้อ 7 การใดที่สมาชิกนิคมสหกรณ์ กระทำโดยฝ่าฝืนระเบียบ กฎเกณฑ์ ที่ทาง  
ราชการกำหนดหรือฝ่าฝืนกฎเกณฑ์การดำเนินการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ถือเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบนี้

ถ้าสมาชิกนิคมสหกรณ์ผู้ดำเนินการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนและยังมีหนี้อยู่กับสถาบัน การเงิน เมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่ง หรือหลายกรณีดังต่อไปนี้เกิดขึ้น ให้ถือว่าไม่ปฏิบัติตามระเบียบนี้ด้วย

- (1) ไม่ได้เข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในที่ดินภายในระยะเวลาที่กำหนด หรืออพยพออกไปจากที่ดินที่ได้รับอนุญาต ให้เข้าทำประโยชน์ จากอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์แล้ว
- (2) ตายและไม่มีทายาทโดยธรรม หรือทายาทโดยธรรมไม่ประสงค์จะรับโอนสิทธิและรับภาระหนี้สินของสมาชิกนิคมสหกรณ์เดิม ที่มีอยู่ต่อสถาบันการเงิน
- (3) ไม่ดำเนินการหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบ การเข้าทำประโยชน์ในที่ดินนิคมสหกรณ์หรือไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งปฏิบัติโดยชอบและสุจริต
- (4) ไม่ชำระหนี้เงินกู้แก่สถาบันการเงินตามกำหนด โดยไม่มีเหตุผลสมควร หรือมีเหตุ ทำให้สถาบันการเงินต้องเรียกคืนเงินกู้ และสมาชิกนิคมสหกรณ์ไม่ชำระหนี้ที่เรียกคืนนั้น ภายในระยะเวลาที่สถาบันการเงินกำหนด

ข้อ 8 เมื่อมีเหตุตาม ข้อ 7 อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ มีอำนาจสั่งให้สมาชิกนิคมสหกรณ์ ผู้นั้นออกจากนิคมสหกรณ์และสิ้นสภาพการเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์ ตามมาตรา 38(3) และ มาตรา 39 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 คำสั่งดังกล่าวนี้ มีผลให้สมาชิกนิคมสหกรณ์สิ้นสิทธิการครอบครองที่ดินนิคมสหกรณ์ และที่ดินนั้นตกเป็นแปลงว่าง ทันทัน

ข้อ 9 เมื่อมีที่ดินแปลงว่าง ให้ผู้อำนวยการนิคม ดำเนินการคัดเลือกสมาชิกนิคมสหกรณ์ และรายงานขอออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินแทนโดยเร็ว

การคัดเลือกสมาชิกนิคมสหกรณ์ให้ดำเนินการตามระเบียบ ขั้นตอนของทางราชการ และข้อตกลงที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ตกลงไว้กับสถาบันการเงิน ซึ่งได้รับความเห็นชอบให้ดำเนินการ แปลงสินทรัพย์เป็นทุน

บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์แทน ต้องรับผิดชอบหนี้ส่วนที่เหลือของสมาชิกที่ถูกสั่งให้ออก ต่อสถาบันการเงินด้วย

ข้อ 10 ให้ผู้อำนวยการสำนักจัดตั้งและส่งเสริมสหกรณ์ รักษาการตามระเบียบนี้

ประกาศ ณ วันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2546

(ลงชื่อ) บุญมี จันทรวงศ์  
อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์

คำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์  
ที่ 454/2518  
เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกบุคคลเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์

ด้วยกรมส่งเสริมสหกรณ์ มีความประสงค์จะรับสมัครบุคคลเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์เพื่อเข้าครอบครองทำประโยชน์ในการประกอบอาชีพทางเกษตรกรรมตามวิธีการสหกรณ์นิคม ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์ดังต่อไปนี้

1. นายอำเภอท้องที่ที่ดำเนินการจัดนิคมสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ
2. นักวิชาการสหกรณ์ หรือเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์  
ตามที่กรมส่งเสริมสหกรณ์แต่งตั้ง 2 นาย เป็นกรรมการ
3. หัวหน้าหน่วยสหกรณ์นิคมที่ดำเนินการจัดนิคมสหกรณ์ เป็นกรรมการและเลขานุการ

สั่ง ณ วันที่ 9 ธันวาคม 2518

(ลงนาม) ทวีช กลิ่นประทุม  
(นายทวีช กลิ่นประทุม)  
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

คำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์  
ที่ 257 / 2537  
เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกสมาชิกนิคมสหกรณ์  
เฉพาะกรณีสมาชิกสายใจไทย

-----

ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีนโยบายในการให้ความช่วยเหลือ ด้านการเกษตรแก่สมาชิกสายใจไทย ซึ่งเป็นผู้กล้าหาญปฏิบัติหน้าที่ปกป้องอธิปไตยของชาติ โดยได้มอบหมายให้ทุกหน่วยงานในสังกัดร่วมมือประสานกันให้การช่วยเหลือ ในส่วนของกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้จัดที่ทำกินให้กับสมาชิกสายใจไทยให้เข้าอยู่อาศัยทำกินในที่ดินของนิคมสหกรณ์ ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาของคณะกรรมการคัดเลือกบุคคลเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งตามมาตรา 34 แห่ง พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 เป็นไปด้วยความเหมาะสม จึงสมควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกบุคคลเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์เฉพาะกรณีสมาชิก สายใจไทย ดังต่อไปนี้

1. บุคคลที่จะได้รับการคัดเลือกเข้าเป็นสมาชิกจะต้องเป็นบุคคลธรรมดา บรรลุนิติภาวะ โดยได้ผ่านการคัดเลือกจากมูลนิธิสายใจไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ และสมัครใจเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์และมีคุณสมบัติตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ดังนี้

- ก. สัญชาติไทย
- ข. มีความประพฤติดี และเต็มใจปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์

กำหนด

- ค. ขยันขันแข็ง มีร่างกายสมบูรณ์และสามารถประกอบอาชีพการเกษตรได้
- ง. ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- จ. ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีแต่เพียงเล็กน้อยไม่พอแก่การครองชีพ
- ฉ. มีคุณสมบัติถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์

2. ผู้สมัครต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

- ก. ต้องมารับการคัดเลือกจากคณะกรรมการด้วยตนเองในวันทำการคัดเลือก
- ข. มีหลักฐานเป็นหนังสือรับรองจากมูลนิธิสายใจไทยฯ ว่าผู้สมัครและ/หรือบุคคล ในครอบครัว อย่างน้อย 1 คน สามารถประกอบอาชีพทางการเกษตรได้
- ค. ต้องยอมรับแบ่งที่ดินตามจำนวนและสถานที่ซึ่งทางราชการจะกำหนดให้และยินดีปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของสหกรณ์ทุกประการ

สั่ง ณ วันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2537

(ลงนาม)                      ถวิล จันทร์ประสงค์  
(นายถวิล จันทร์ประสงค์)

รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ ปฏิบัติราชการแทน  
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์



## 3.2 การจัดที่ดินทำกินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

การจัดที่ดินภายใต้อำนาจแห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่บททวนในหัวข้อนี้มี 3 กรณี คือ (1) การจัดที่ดินเพื่อประชาชน (2) โครงการนิคมเกษตรกรรมทหารผ่านศึก และ (3) โครงการจัดพัฒนาที่ดิน โดยมีรายละเอียดดังนี้

### 3.2.1 การจัดที่ดินเพื่อประชาชน

การจัดที่ดินทำกินตามประมวลกฎหมายที่ดินที่ดำเนินการโดย กรมที่ดินภายใต้บทบัญญัติในหมวด 2 การจัดที่ดินเพื่อประชาชนโดยมีรายละเอียด รวม 9 เรื่อง คือ (1) ลักษณะของที่ดินที่จะจัดให้ประชาชนได้ (2) หลักเกณฑ์การจัดที่ดิน (3) คุณสมบัติของบุคคลที่จะจัดให้เข้าอยู่อาศัยหรือประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ (4) วิธีการจัดที่ดินให้ประชาชน (5) การออกใบจอง (6) การทำประโยชน์และการสันสิทธิในที่ดินตามใบจอง (7) การส่งให้ออกจากที่ดิน (8) ผลการจัดที่ดินทำกิน (9) ระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน

#### (1) ลักษณะของที่ดินที่จะจัดให้ประชาชนได้ มีดังนี้

- (1.1) ที่ดินซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง และมีใช้ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือมีใช้ที่สงวนหวงห้าม หรือมีใช้ที่เช่า ที่ภูเขา
- (1.2) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรเคยใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่ปรากฏว่าราษฎรมิได้ใช้ประโยชน์ต่อไปแล้ว หรือรัฐหาที่ดินอื่นให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแทนและได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์นั้นแล้ว
- (1.3) ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ หรือทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าจนตกเป็นของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน (กรมที่ดิน, 2525: 3)

#### (2) หลักเกณฑ์การจัดที่ดิน

การจัดที่ดินแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

(2.1) การจัดที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย หมายถึงการจัดที่ดินที่มีเนื้อที่ต่ำกว่า 1,000 ไร่ ลงมา การจัดที่ดินลักษณะนี้ทางการจะสำรวจบริเวณที่ดินที่จะให้จัดจอง แล้วผ่านการพิจารณาอนุมัติของคณะกรรมการคัดเลือกที่ดินส่วนจังหวัด ทำการประกาศให้ราษฎรในท้องที่ทราบเพื่อยื่นคำขอเข้าจัดจอง ที่ดินส่วนใหญ่ที่เปิดให้จัดจองนี้ส่วนใหญ่จะเป็นที่ดินหัวไร่ปลายนาซึ่งเจ้าของยังมิได้บุกเบิก เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำการตรวจสอบเห็นว่าที่ดินนั้นไม่ใช่ที่สงวนหวงห้าม ไม่ใช่ที่สาธารณะอันประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันไม่ใช่ที่เช่าหรือภูเขา ก็จะทำการประกาศมีกำหนด 30 วัน เมื่อไม่มีผู้ใดคัดค้านนายอำเภอจะออกใบจองให้เป็นหลักฐาน ผู้ได้รับใบจองทำประโยชน์ที่ดินถูกต้องตามหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติแล้ว มีสิทธิที่จะขอรับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้แล้วแต่กรณี

(2.2) การจัดที่ดินผืนใหญ่ หมายถึง การจัดที่ดินที่มีเนื้อที่ตั้งแต่ 1,000 ไร่ขึ้นไป การจัดที่ดินประเภทนี้ รัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยในเบื้องต้นจังหวัดจะจัดทำโครงการเสนอคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพิจารณาอนุมัติ กรมที่ดินสนับสนุนเจ้าหน้าที่ เครื่องมือจักรกลและงบประมาณ มีการสำรวจวางแผนจัดแปลงที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย ที่ประกอบการเกษตรรวมทั้งดำเนินการด้านสาธารณูปโภคต่างๆ เช่น สร้างถนน ขุดสระน้ำ สร้างสะพาน เสร็จแล้วก็ประกาศเขตพื้นที่เพื่อรับสมัครบุคคลในท้องถิ่นเข้าอยู่อาศัยและทำมาหา

เลี้ยงชีพ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะออกใบจองให้ยึดถือไว้เป็นหลักฐาน เมื่อได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนดไว้ ก็มีสิทธิได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

การจัดที่ดินผืนใหญ่ได้ดำเนินการในรูปแบบที่แตกต่างกัน ตามลักษณะสภาพความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งจำแนกออกเป็น 4 ลักษณะด้วยกัน คือ

(2.2.1) การจัดที่ดินผืนใหญ่ตามโครงการของจังหวัด

(2.2.2) การจัดที่ดินเพื่อความมั่นคง

(2.2.3) การจัดที่ดินตามโครงการพระราชดำริ

(2.2.4) การจัดที่ดินหมู่บ้านตัวอย่าง

(กรมที่ดิน, 2525: 3-4)

### (3) คุณสมบัติของบุคคลที่จะจัดให้เข้าอยู่อาศัยหรือประกอบกิจการทำมาหาเลี้ยงชีพ

ผู้ได้รับการจัดเข้าอยู่อาศัยหรือประกอบกิจการทำมาหาเลี้ยงชีพต้องมีคุณสมบัติดังนี้

(3.1) มีสัญชาติไทย

(3.2) บรรลุนิติภาวะแล้ว หรือเป็นหัวหน้าครอบครัว

(3.3) มีร่างกายสมบูรณ์ ไม่ทุพพลภาพ หรือไร้ความสามารถ หรือมีสติปัญญาไม่สมประกอบหรือเป็นโรคติดต่ออันตรายถึงแก่ชีวิต เว้นแต่จะเป็นหัวหน้าครอบครัวที่อยู่ในลักษณะมีความจำเป็นซึ่งทางราชการพิจารณาเห็นสมควรยกเว้น

(3.4) มีความขยันขันแข็งในการประกอบอาชีพ

(3.5) มีความประพฤติดี ไม่เป็นคนเสเพลหรืออันธพาล

(3.6) มีความสามารถประกอบกิจการอาชีพเกี่ยวกับที่ดินที่จัดให้ได้

(3.7) ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีอยู่แล้วแต่เป็นจำนวนน้อยไม่พอเลี้ยงชีพ

(3.8) ต้องปฏิบัติตามข้อบังคับ ระเบียบ ข้อกำหนดและเงื่อนไขที่

คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด

(กรมที่ดิน, 2525: 4)

### (4) วิธีการจัดที่ดินให้ประชาชน

(4.1) ทางราชการจะประกาศกำหนดเขตและที่ตั้งของที่ดินที่จะจัดให้ประชาชนอยู่อาศัยหรือประกอบกิจการทำมาหาเลี้ยงชีพ และกำหนดวิธีการที่จะรับประชาชนเข้ามาอยู่อาศัยด้วย

(4.2) ประกาศนี้จะปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่บ้านกำนัน หรือผู้ใหญ่บ้านและบริเวณที่ดินที่จะจัดให้จับจองแต่ละ 1 ฉบับ

(4.3) จะประกาศให้ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 1 เดือน

(4.4) ประชาชนผู้ใดประสงค์จะเข้าอยู่อาศัยหรือประกอบกิจการทำมาหาเลี้ยงชีพในที่ดินที่จัดไว้ให้ยื่นคำร้องต่อเจ้าหน้าที่ในการจัดที่ดินนั้นภายในกำหนด

(4.5) เมื่อครบกำหนดตามประกาศแล้ว คณะกรรมการคัดเลือกบุคคลจะคัดเลือกบุคคลให้เข้าอยู่อาศัย โดยถือเกณฑ์บุคคลที่มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่นั้นได้เข้าอยู่อาศัยเป็นลำดับแรก ส่วนบุคคลที่มีภูมิลำเนาในท้องที่อื่นเป็นลำดับรองลงไป แต่ถ้าที่ดินมีน้อยไม่เพียงพอ ให้ใช้วิธีจับสลาก

### (5) การออกใบจอง

เมื่อได้จัดให้บุคคลใดเข้าอยู่อาศัยหรือประกอบกิจการทำมาหาเลี้ยงชีพ และผู้ครอบครองได้ปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกใบจองให้ได้เป็นหลักฐานถ้าใบจองหาย ผู้ถือใบจองขอรับ “ใบแทนใบจอง” ใหม่ได้ และเมื่อออกใบแทนให้แล้วใบจองเดิมเป็นอันยกเลิก (กรมที่ดิน, 2525: 5)

### (6) การทำประโยชน์และการสิ้นสุดสิทธิในที่ดินตามใบจอง

(6.1) ผู้ถือใบจองต้องเริ่มทำประโยชน์ในที่ดินที่จับจองภายใน 6 เดือน นับแต่วันได้รับใบจองมิฉะนั้นอาจถูกสั่งให้ออกไปจากที่ดินได้

(6.2) ผู้ถือใบจองต้องทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี นับแต่วันได้รับใบจอง โดยต้องทำประโยชน์ไม่ต่ำกว่า 3 ส่วนใน 4 ส่วนของที่ดินที่จับจอง ถ้าไม่แล้วเสร็จตามกำหนดจะถูกสั่งให้ออกไปจากที่ดินที่จับจองนั้น

(กรมที่ดิน, 2525: 5)

### (7) การสั่งให้ออกจากที่ดิน

ถ้าบุคคลผู้ได้รับการจัดที่ดินจากทางราชการไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับ ระเบียบข้อกำหนด หรือเงื่อนไขของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ อธิบดีกรมที่ดินจะสั่งให้บุคคลนั้นออกไปจากที่ดินได้ ถ้าบุคคลนั้นไม่พอใจคำสั่งก็ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่รับคำสั่งให้ออกจากที่ดิน และถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่ได้สั่งการภายใน 60 วันนับแต่วันได้รับอุทธรณ์ให้ถือว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ผู้นั้นมีสิทธิครอบครองที่ดินนั้นต่อไป แต่ผู้นั้นจะต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับที่กำหนดไว้ตามเดิม (กรมที่ดิน, 2525: 5)

### (8) ผลการจัดที่ดินทำกิน

สืบเนื่องจากมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 มิถุนายน 2525 ข้อ (ฉ) ที่กำหนดมิให้หน่วยงานจัดที่ดินขยายพื้นที่ดำเนินการยกเว้นการปฏิรูปที่ดิน กรมที่ดินได้สรุปการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนตั้งแต่ พ.ศ. 2501 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งมีโครงการจัดที่ดินผืนใหญ่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน 74 โครงการ รวมทั้งโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ โครงการจัดที่ดินพัฒนาเพื่อความมั่นคง และโครงการอื่นๆ รวมเนื้อที่ 2,234,265 ไร่ แก่เกษตรกรจำนวน 286,432 ราย (กรมที่ดิน, 2558: 1)

### (9) ระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน

คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้วางระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชนเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2498 โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### “หมวด 2

#### ลักษณะของที่ดินที่จะจัดให้ประชาชน

ข้อ 3. ที่ดินที่จะจัดให้ประชาชนอยู่อาศัยหรือประกอบกิจการทำมาหาเลี้ยงชีพตามความในมาตรา 20 (1) และมาตรา 27 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ต้องเป็นที่ดินของรัฐ ซึ่งอยู่ในลักษณะดังต่อไปนี้ คือ

(1) ที่ดินซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง และมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือมีใช้ที่สงวนหวงห้าม หรือมีใช้ที่เขา ที่ภูเขา

(2) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ราษฎรเคยใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่ปรากฏว่าราษฎรมิได้ใช้ประโยชน์ต่อไปแล้ว หรือรัฐหาที่ดินอื่นให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแทน และได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์นั้นแล้ว

(3) ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ หรือทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าจนตกเป็นของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน

### หมวด 3

#### คุณสมบัติของบุคคลที่จะจัดให้เข้าอยู่อาศัย หรือประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ

ข้อ 4. บุคคลที่จะจัดให้เข้าอยู่อาศัยหรือประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ จะต้องเป็นบุคคลธรรมดา มีคุณสมบัติและอยู่ในลักษณะข้อกำหนดโดยคร่าวดังนี้ คือ

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) บรรลุนิติภาวะแล้ว หรือเป็นหัวหน้าครอบครัว
- (3) มีร่างกายสมบูรณ์ ไม่ทุพพลภาพ หรือไร้ความสามารถ หรือมีสติพินเพื่อนไม่สมประกอบหรือเป็นโรคติดต่ออันตรายถึงแก่ชีวิต เว้นแต่จะเป็นหัวหน้าครอบครัวที่อยู่ในลักษณะมีความจำเป็น ซึ่งทางการพิจารณาเห็นสมควรยกเว้น
- (4) มีความขยันขันแข็งในการประกอบอาชีพ
- (5) มีความประพฤติดี ไม่เป็นคนเสเพลหรืออันธพาล
- (6) มีความสามารถประกอบอาชีพเกี่ยวกับที่ดินที่จัดให้ได้
- (7) ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีอยู่แล้วแต่เป็นจำนวนน้อยไม่พอเลี้ยงชีพ
- (8) ต้องปฏิบัติตามข้อบังคับระเบียบ ข้อกำหนดและเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด

### หมวด 4

#### การดำเนินการจัดที่ดินให้ประชาชน

ข้อ 5. ในการจัดที่ดินให้ราษฎรอยู่อาศัย หรือประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพให้เป็นไปตามโครงการที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด

ข้อ 6. โดยปกติให้จัดแบ่งที่ดินให้แก่แต่ละครอบครัวตามสมควรแก่สภาพ ทั้งนี้ภายใต้กำหนดสิทธิการมีที่ดินของบุคคลตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ข้อ 7. ก่อนที่จะจัดที่ดินให้ประชาชนอยู่อาศัย หรือประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ ให้เจ้าหน้าที่ในการจัดที่ดินตามโครงการของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ หรืออธิบดีกรมที่ดิน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในการจัดที่ดิน ตามมาตรา 27 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แล้วแต่กรณีประกาศกำหนดเขตและที่ตั้งของที่ดินที่จะจัดให้ประชาชนอยู่อาศัยหรือประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ ตลอดจนวิธีการรับบุคคลเข้าอยู่อาศัยให้ประชาชนทราบตามแบบ จ.ด. 1 ท้ายระเบียบนี้

ข้อ 8. ประกาศตามความในข้อ 7 นั้น ให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ 1 ฉบับ ที่บ้านกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน 1 ฉบับ และในที่ดินที่จัด 1 ฉบับ หากเป็นการสมควรจะประกาศโดยวิธีอื่นด้วยก็ได้

ข้อ 9. การกำหนดวันรับสมัครบุคคลเข้าอยู่อาศัยหรือประกอบกิจการทำมาหาเลี้ยงชีพ ต้องประกาศให้ประชาชนทราบล่วงหน้ามีกำหนดไม่น้อยกว่าหนึ่งเดือน

ข้อ 10. บุคคลใดประสงค์จะเข้าอยู่อาศัยหรือประกอบกิจการทำมาหาเลี้ยงชีพในที่ดินที่จัดไว้ ให้ยื่นคำร้องต่อเจ้าหน้าที่ในการจัดที่ดินนั้นภายในกำหนดประกาศของเจ้าหน้าที่ตามแบบ จ.ด. 2 ท้ายระเบียบนี้

ข้อ 12. บุคคลใดประสงค์จะได้รับการจัดให้เข้าอยู่อาศัยหรือประกอบกิจการทำมาหาเลี้ยงชีพในที่ดินแปลงใด ให้จัดเข้าอยู่อาศัย หรือ ประกอบกิจการทำมาหาเลี้ยงชีพในที่ดินแปลงนั้น แต่ถ้ามีบุคคลหลายคนประสงค์ที่ดินแปลงเดียวกันก็ให้ใช้วิธีจับสลาก

ข้อ 13. ในกรณีที่ที่ดินที่จะจัดให้เข้าอยู่อาศัยหรือประกอบกิจการทำมาหาเลี้ยงชีพมีไม่พอกับจำนวนบุคคลซึ่งคณะกรรมการคัดเลือกบุคคลได้คัดเลือกไว้แล้ว ให้คณะกรรมการคัดเลือกบุคคลพิจารณาคัดเลือกอีกชั้นหนึ่งตามหลักเกณฑ์ดังนี้

(1) ให้พิจารณาให้บุคคลที่มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่นั้นได้เข้าอยู่อาศัยหรือประกอบกิจการทำมาหาเลี้ยงชีพก่อน เมื่อมีที่ดินเหลืออยู่จึงจัดให้บุคคลที่มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่อื่นต่อไป

(2) ถ้ามีดินที่จะจัดแบ่งมีน้อย ไม่พอแก่การจัดแบ่งให้ทั่วถึงอีก ก็ให้คณะกรรมการคัดเลือกบุคคลจัดให้มีการจับสลาก เพื่อให้ได้จำนวนบุคคลพอตรงกับจำนวนที่ดินที่จะแบ่งส่วนบุคคลที่เหลือก็ให้สอบถามความประสงค์ว่า ถ้ามีที่ดินเหลือจากการจัดแบ่งในท้องที่อื่นแล้วทางการจะจัดให้เข้าอยู่อาศัยหรือประกอบกิจการทำมาหาเลี้ยงชีพจะขัดข้องหรือเต็มใจหรือไม่ แล้วบันทึกถ้อยคำไว้เป็นหลักฐานเพื่อพิจารณาต่อไป

### หมวด 5

#### การออกใบจอง

ข้อ 14. เมื่อได้จัดให้บุคคลใดเข้าอยู่อาศัยหรือประกอบกิจการทำมาหาเลี้ยงชีพในที่ดินแปลงใดและบุคคลนั้นได้ปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ในการจัดที่ดินดำเนินการติดต่อให้นายอำเภอท้องที่หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา 30 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินออกใบจองให้บุคคลนั้นยึดถือไว้เป็นหลักฐาน

### หมวด 6

#### การทำประโยชน์ในที่ดินและการสืบทอดในที่ดินตามใบจอง

ข้อ 15. ให้ผู้ถือใบจองเริ่มทำประโยชน์ในที่ดินที่จัดแบ่งภายในหกเดือน นับแต่วันได้รับใบจอง

ข้อ 16. ถ้าผู้ถือใบจองไม่เริ่มทำประโยชน์ในที่ดินที่จัดแบ่งให้ภายในหกเดือนนับแต่วันได้รับใบจอง ให้เจ้าหน้าที่ในการจัดที่ดินสอบสวนรายงานตามลำดับไปยังอธิบดีกรมที่ดิน เพื่อพิจารณาสั่งให้ผู้นั้นออกไปจากที่ดิน ตามมาตรา 32 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อผู้นั้นได้รับทราบคำสั่งหรือควรจะได้รับทราบคำสั่งอธิบดีกรมที่ดินแล้ว เป็นอันขาดสิทธิในการอยู่อาศัยหรือประกอบกิจการทำมาหาเลี้ยงชีพในที่ดินที่จัดแบ่งตามใบจองนั้น เว้นแต่จะมีเหตุผลสมควรก็ให้เจ้าหน้าที่ในการจัดที่ดินสอบสวนชี้แจงเหตุผลไปยังพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ออกใบจองพิจารณาเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาอนุมัติแล้ว ให้มีสิทธิในที่ดินตามใบจองนั้นต่อไปได้ และให้ถือเสมือนว่าเป็นผู้รับใบจองใหม่ ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามนัยข้อ 15

ข้อ 17. ผู้ถือใบจองต้องทำประโยชน์ให้แล้วภายใน 3 ปี นับตั้งแต่วันที่ได้รับใบจอง แต่ถ้าในท้องที่ใดมีความจำเป็น ซึ่งไม่สามารถจะทำประโยชน์ให้แล้วภายใน 3 ปีได้ ก็ให้เสนอเหตุผลให้พนักงานเจ้าหน้าที่เสนอให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพิจารณากำหนดอายุการทำประโยชน์เกินกว่า 3 ปี ได้การทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จตามความหมายในข้อนี้ ให้หมายถึงการทำประโยชน์ประมาณ 3 ใน 4 ส่วน

ข้อ 18. ถ้าผู้ถือใบจองทำประโยชน์ไม่แล้วเสร็จภายใน 3 ปี นับตั้งแต่วันที่ได้รับใบจองหรือภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนดไว้แล้วแต่กรณี ให้เจ้าหน้าที่ในการจัดที่ดินสอบสวนรายงานตามลำดับเสนอไปยังอธิบดีกรมที่ดิน เพื่อพิจารณาสั่งให้ผู้มีนั้นขาดสิทธิอันพึงจะได้ตามมาตรา 32 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อผู้นั้นได้รับทราบคำสั่งหรือควรจะได้รับทราบคำสั่งอธิบดีกรมที่ดินแล้ว ให้ผู้ถือใบจองนั้นเป็นอันขาดสิทธิในการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเฉพาะส่วนที่ยังไม่ได้ทำประโยชน์ตามสมควรแก่เนื้อที่

### หมวด 7

#### การสั่งให้ออกจากที่ดิน

ข้อ 19. บุคคลใดที่ได้รับการจัดแบ่งที่ดินจากทางการแล้วปรากฏว่าไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับระเบียบข้อกำหนด หรือเงื่อนไขของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ให้เจ้าหน้าที่ในการจัดที่ดินสอบสวนรายงานตามลำดับไปยังอธิบดีกรมที่ดิน เพื่อพิจารณาสั่งให้บุคคลนั้นออกไปจากที่ดินตามความในมาตรา 32 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป

ข้อ 20. เมื่ออธิบดีกรมที่ดินสั่งให้ผู้ใดออกไปจากที่ดินครอบครองแล้ว ให้บุคคลนั้นพร้อมด้วยบริวารออกไปจากที่ดินที่ครอบครองภายในกำหนดตามคำสั่ง เว้นแต่จะได้มีการอุทธรณ์คำสั่ง ตามมาตรา 32 วรรค 2 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงให้ปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยต่อไป

### หมวด 8

#### การรับรองการทำประโยชน์

ข้อ 21. เมื่อผู้ถือใบจองได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นโดยปฏิบัติตามข้อบังคับ ระเบียบ ข้อกำหนด หรือเงื่อนไขของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ และได้خذใช้เงินค่าบริการในการจัดที่ดินด้วยวิธีผ่อนส่งเสร็จสิ้นแล้ว ให้ยื่นคำขอหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ในการยื่นคำขอดังกล่าวให้ยื่นผ่านเจ้าหน้าที่ในการจัดที่ดิน

### หมวด 9

#### การจับจองที่ดิน

ข้อ 22. ในกรณีที่ให้ราษฎรได้จับจองที่ดินตามนัยมาตรา 33 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้นำระเบียบหมวด 2 ถึง หมวด 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลมในการประกาศให้ประชาชนทราบถึงเขตและที่ตั้งของที่ดินที่จะจัดให้ประชาชนจับจอง สำหรับที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยดังกล่าวนี้ ให้เจ้าหน้าที่ประกาศเป็นรายตำบลหรือรายอำเภอแล้วแต่จะเห็นสมควร

### 3.2.2 โครงการนิคมเกษตรกรรมทหารผ่านศึก

การจัดที่ดินทำกินโครงการนิคมเกษตรกรรมทหารผ่านศึก ดำเนินการโดยองค์การทหารผ่านศึก การทบทวนหัวข้อนี้ครอบคลุม 8 เรื่อง คือ (1) ความเป็นมา (2) วัตถุประสงค์ (3) ลักษณะที่ดินที่นำมาจัด (4) ขนาดที่ดินจัดให้ราษฎร (5) หลักเกณฑ์การคัดเลือกสมาชิกหรือผู้เข้าทำประโยชน์ (6) สิทธิที่ดินที่จัดให้ราษฎร (7) การส่งเสริมอาชีพ และ (8) การจัดสาธารณูปการ โดยมีรายละเอียดซึ่งสรุปโดยคณะทำงานของสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ สำนักงานประมาณและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2525: 31-33) ดังนี้

#### (1) ความเป็นมา

การจัดที่ดินขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเป็นการจัดที่ดินโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน ในหมวด 2 ว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน มีลักษณะการได้มาซึ่งที่ดินที่รับมอบพื้นที่ เช่น การได้รับโดยตรงจากรัฐมนตรี เพื่อการจัดตั้งเป็นนิคมทหารผ่านศึกเพื่อจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่สมาชิก แต่วิธีการในการรังวัด วางผัง แบ่งแปลงที่ดิน จะดำเนินการโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และเป็นการออกใบจองให้แก่สมาชิกนิคมทหารผ่านศึกนั้นยึดถือเป็นหลักฐานไว้ และเมื่อครบเงื่อนไขการทำประโยชน์ที่ดินตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด คือ การเริ่มต้นทำประโยชน์ในที่ดินที่จัดสรรให้ภายในกำหนดเวลาหกเดือน และทำประโยชน์แล้วเสร็จในสามปี ความหมายของคำว่าแล้วเสร็จหมายถึงการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นสามในสี่ส่วน ซึ่งหากมีการทำประโยชน์แล้วเสร็จ ผู้ได้รับใบจองมีสิทธิโดยชอบในการนำหลักฐานใบจองไปขออนุญาตที่ดินหรือ น.ส.3 จากทางราชการได้ตามกฎหมาย เพียงแต่โฉนดที่ดินฯ ดังกล่าว ที่ออกสืบเนื่องจากใบจองต้องตกอยู่ในบังคับห้ามโอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีรูปแบบเป็นองค์การมหาชน มีวัตถุประสงค์ในการจัดที่ดินให้แก่ทหารผ่านศึก ครอบครัวทหารผ่านศึก และทหารนอกประจำการเพื่อการสงเคราะห์แก่บุคคลเฉพาะกลุ่มเป้าหมายให้มีที่ดินอยู่อาศัยและทำกิน ซึ่งยังคงมีพื้นที่ต้องดำเนินการต่อไปอีกหลายนิคม

#### (2) วัตถุประสงค์

เพื่อหวังผลในทางยุทธศาสตร์โดยให้สมาชิกช่วยเป็นหูเป็นตาให้แก่ทางราชการ เพื่อทหารผ่านศึก ครอบครัวทหารผ่านศึกและทหารนอกประจำการ ซึ่งไม่มีที่ดินของตนเองหรือมีแต่ไม่พอแก่การยังชีพ ได้มีที่อยู่อาศัยและที่ดินเป็นของตนเอง

#### (3) ลักษณะที่ดินที่นำมาจัด

(3.1) เป็นที่ดินของรัฐซึ่งได้มาโดยมติคณะรัฐมนตรีและความร่วมมือของจังหวัดหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

(3.2) ซื้อที่ดินจากเอกชน

#### (4) ขนาดที่ดินที่จัดให้ราษฎร

จัดเป็นที่อยู่อาศัย จำนวน 3 ไร่ และจัดเป็นที่ดินทำกิน จำนวน 22 ไร่ รวมเป็นที่ดิน 25 ไร่ ต่อครอบครัว

### (5) หลักเกณฑ์การคัดเลือกสมาชิกหรือผู้เข้าทำประโยชน์

- (1) เป็นทหารผ่านศึกนอกประจำการ ครอบครัวทหารผ่านศึกชั้นที่ 1 หรือทหารนอกประจำการ
- (2) มีสัญชาติไทย
- (3) บรรลุนิติภาวะแล้วหรือเป็นหัวหน้าครอบครัว
- (4) มีร่างกายสมบูรณ์ไม่ทุพพลภาพ หรือวิกลจริตหรือเป็นโรคติดต่ออันน่ารังเกียจ ในกรณีทุพพลภาพอาจได้รับการพิจารณาขเว้นได้ตามสมควร
- (5) มีความขยันขันแข็งในการประกอบอาชีพ
- (6) มีความประพฤติดี ไม่เป็นคนเสเพลหรืออันธพาล
- (7) มีความสามารถในการประกอบอาชีพเกี่ยวกับที่ดินที่จะจัดให้
- (8) ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีอยู่แล้วไม่พอประกอบอาชีพ
- (9) ไม่เป็นสมาชิกของนิคมสร้างตนเองหรือสหกรณ์นิคมหรือไม่เคยได้รับการจัดที่ดินจากทางราชการหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ
- (10) อายุไม่เกิน 50 ปี และมีภูมิลำเนาในท้องที่ที่นิคมตั้งอยู่หรือใกล้เคียง

### (6) สิทธิในที่ดินที่จัดให้ราษฎร

เมื่อจัดเสร็จตามโครงการแล้ว ผู้เข้าเป็นสมาชิกจะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของตนเอง การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวนิคมจะดำเนินการตามขั้นตอนของประมวลกฎหมายที่ดินและเงื่อนไขที่องค์การทหารผ่านศึกได้วางระเบียบไว้

### (7) การส่งเสริมอาชีพ

- ช่วยเหลือในการบุกเบิกที่ดินและไถไร่แก่สมาชิก
- จัดทำแปลงสาธิตให้ดูเป็นตัวอย่าง
- จัดเจ้าหน้าที่เกษตรแนะนำวิธีการเพาะปลูก
- จัดฝึกอบรมวิชาการด้านเกษตร
- จ่ายพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์เป็นครั้งคราว
- แนะนำให้มีการรวมกลุ่มเกษตรกร
- สร้างยุ้งฉางเก็บผลิตผลในนิคม

### (8) การจัดสาธารณูปการ

- จัดสร้างถนนในนิคมและติดต่อกับภายนอก
- จัดระบบชลประทานโดยพัฒนาแหล่งน้ำธรรมชาติ
- จัดให้มีไฟฟ้าในนิคม
- จัดให้มีสถานีอนามัย
- จัดสร้างโรงเรียน
- จัดให้มีสำนักสงฆ์



## (9) ผลการดำเนินงาน

องค์การทหารผ่านศึกได้ดำเนินการจัดนิคมเกษตรกรรมทหารผ่านศึก ได้ 12 แห่ง เนื้อที่รวม 97,547 ไร่ ให้แก่สมาชิก 36,588 ราย โดยมีรายละเอียดในตารางที่ 3-8

ตารางที่ 3-8 ผลงานการจัดที่ดินให้แก่ทหารผ่านศึก ขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก

| ชื่อนิคม/โครงการ                       | ที่ตั้ง                                                                                                                                | ที่มาของอำนาจในการจัดที่ดิน                                                                                                                                                                      | พื้นที่ทั้งหมด (ไร่) | จัดให้สมาชิก | การให้สิทธิในที่ดินแก่สมาชิก |
|----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|--------------|------------------------------|
| 1. นิคมเกษตรกรรมทหารผ่านศึกหนองแค      | ตำบลหนองโรง<br>อำเภอหนองแค<br>จังหวัดสระบุรี                                                                                           | -ซื้อที่ดินจากเอกชน                                                                                                                                                                              | 2,800                | 2,562        | ให้กรรมสิทธิ์                |
| 2. นิคมเกษตรกรรมทหารผ่านศึกมวกเหล็ก    | ตำบลพญาเย็น<br>อำเภอบางช่อง<br>จังหวัดนครราชสีมา                                                                                       | -ตามมติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2503 เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2503                                                                                                           | 2,500                | 2,250        | ให้กรรมสิทธิ์                |
| 3. นิคมเกษตรกรรมทหารผ่านศึกลาดหลุมแก้ว | ตำบลระแหง<br>อำเภอลาดหลุมแก้ว<br>จังหวัดปทุมธานี                                                                                       | - ซื้อที่ดินจากเอกชน                                                                                                                                                                             | 550                  | 550          | ให้กรรมสิทธิ์                |
| 4. นิคมเกษตรกรรมทหารผ่านศึกลาดบัวขาว   | ตำบลลาดบัวขาว<br>อำเภอสีคิ้ว<br>จังหวัดนครราชสีมา                                                                                      | - ซื้อที่ดินจากเอกชน                                                                                                                                                                             | 264                  | 259          | ให้กรรมสิทธิ์                |
| 5. นิคมเกษตรกรรมทหารผ่านศึกอุดรธานี    | ตำบลบ้านตาล<br>อำเภอเมืองอุดรธานี<br>จังหวัดอุดรธานี                                                                                   | - มติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2520 เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2520                                                                                                             | 5,852                | 3,605        | ให้กรรมสิทธิ์                |
| 6. นิคมเกษตรกรรมทหารผ่านศึกคลองน้ำใส   | ตำบลผ่านศึก<br>อำเภออรัญประเทศ<br>จังหวัดสระบุรี                                                                                       | - กรมประศาสน์สงเคราะห์กระทรวงมหาดไทย (ปัจจุบันเป็นกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์) ได้แบ่งมอบพื้นที่ส่วนหนึ่งของนิคมสร้างตนเอง คลองน้ำใสให้มาจัดเมื่อ พ.ศ. 2508 | 6,000                | 3,737        | ให้กรรมสิทธิ์                |
| 7. นิคมเกษตรกรรมทหารผ่านศึกเชียงรายได้ | ตำบลปงน้อย<br>ตำบลหนองปากอ<br>กิ่งอำเภอดอยหลวง<br>ตำบลท่าข้าวเปลือก<br>อำเภอแม่จัน และ<br>ตำบลโยนก<br>อำเภอเชียงแสน<br>จังหวัดเชียงราย | - มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2512 และ วันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2512<br>-มติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2544 เมื่อวันที่ 26 กันยายน พ.ศ. 2544                              | 23,762               | 4,345        | ให้กรรมสิทธิ์                |
| 8. นิคมเกษตรกรรมทหารผ่านศึกขานูมาน     | ตำบลขานูมาน<br>อำเภอขานูมาน<br>จังหวัดอำนาจเจริญ                                                                                       | - มติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2519 เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2519                                                                                                                | 29,706               | 11,295       | ให้กรรมสิทธิ์                |
| 9. นิคมเกษตรกรรมทหารผ่านศึกนครพนม      | ตำบลคงหมู<br>อำเภอหว้านใหญ่<br>ตำบลชะโนดน้อย<br>อำเภอดงหลวง<br>ตำบลคำป่าหลาย<br>อำเภอเมือง<br>จังหวัดมุกดาหาร                          | ได้รับอนุญาตจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2524                                                                                                                               | 24,630               | 7,100        | ให้สิทธิทำกิน                |

ตารางที่ 3-8 (ต่อ)

| ชื่อนิคม/โครงการ                                | ที่ตั้ง                                                     | ที่มาของอำนาจในการจัดที่ดิน                                                        | พื้นที่ทั้งหมด (ไร่) | จัดให้สมาชิก | การให้สิทธิในที่ดินแก่สมาชิก |
|-------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|--------------|------------------------------|
|                                                 | และตำบลอ้อมเหมา<br>อำเภอธาดูปทุม<br>จังหวัดนครพนม           |                                                                                    |                      |              |                              |
| 10. นิคมเกษตรกรรมทหารผ่านศึกบางไทร              | ตำบลบางไทร<br>อำเภอบางไทร<br>จังหวัดพระนครศรีอยุธยา         | - ชื่อที่ดินจากเอกชน                                                               | 314                  | 190          | ให้กรรมสิทธิ์                |
| 11. โครงการจัดที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินทหารชาย | ตำบลทรายขาว<br>อำเภอสอยดาว<br>จังหวัดจันทบุรี               | - ชื่อที่ดินจากเอกชน                                                               | 1,036                | 575          | ให้กรรมสิทธิ์                |
| 12. โครงการหมู่บ้านนักรบไทย                     | ตำบลบึงมะแล<br>กิ่งอำเภอสว่างวีระวงศ์<br>จังหวัดอุบลราชธานี | 1.ที่ดินขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก (83 ไร่)<br>2.กองทัพบกที่ 2 มอบให้ (50 ไร่) | 133                  | 120          | ให้กรรมสิทธิ์                |
| รวมทั้งสิ้น                                     |                                                             |                                                                                    | 97,547               | 36,588       | -                            |

ที่มา : องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก (2558:)

### 3.2.3 โครงการพัฒนาที่ดิน

โครงการพัฒนาที่ดินที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ นั้นมี 5 โครงการ คือ

- (1) โครงการพัฒนาที่ดินตามพระราชประสงค์หุบกะพง จังหวัดเพชรบุรี
- (2) โครงการพัฒนาที่ดินอำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และอำเภอท่ายาง อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี ตามพระราชประสงค์
- (3) โครงการจัดที่ดิน อำเภอสอง จังหวัดแพร่
- (4) โครงการพัฒนาที่ดินเพื่อการเกษตรภาคเหนือ ในท้องที่อำเภอเมือง และอำเภอสาง จังหวัดน่าน
- (5) โครงการพัฒนาที่ดินทุ่งลุยลาย อำเภอคอนสาร จังหวัดชัยภูมิ ตามพระราชประสงค์

อีกโครงการหนึ่งก็คือ โครงการพัฒนาที่ดิน จังหวัดกำแพงเพชร ไม่มีบันทึกว่าได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ แต่มีมติของคณะกรรมการพัฒนาที่ดินในคราวการประชุมครั้งที่ 4/2508 วันที่ 28 พฤษภาคม 2508 ให้จำแนกที่ดินออกจากป่าคลองแขยง กับป่าวังเจ้า-วังชมพู เพื่อนำไปจัดให้ประชาชนจำนวน 102 ตารางกิโลเมตร โดยมีรายละเอียดของแต่ละโครงการ ดังนี้

#### (1) โครงการพัฒนาที่ดินตามพระราชประสงค์หุบกะพง จ.เพชรบุรี

##### (1.1) ความเป็นมา

กรมส่งเสริมสหกรณ์ (2540: 65-66) ได้รายงานความเป็นมาของโครงการพัฒนาที่ดินตามพระราชประสงค์ หุบกะพง จังหวัดเพชรบุรี ไว้ดังนี้

เมื่อปี พ.ศ. 2507 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เสด็จพระราชดำเนินแปรพระราชฐานไปประทับแรม ณ พระราชวังไกลกังวล อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พระองค์ได้เสด็จฯ เยี่ยมเยือนดูแลความทุกข์สุขของราษฎรตามท้องที่ใกล้เคียง จึงทรงทราบถึงความเดือดร้อนของกลุ่มเกษตรกรกลุ่มชาวสวนผักชะอำ จำนวน 83 ครอบครัว ขาดแคลนทุนทรัพย์ที่จะนำไปประกอบอาชีพ จึงทรงรับเกษตรกร

เหล่านี้ไว้ในพระบรมราชูปถัมภ์ พร้อมทั้งพระราชทานทรัพย์สินส่วนพระองค์ให้กู้ยืมไปลงทุนจำนวน 3 แสนบาท และไม่ปรากฏหลักฐานการนำเงินไปทูลเกล้าฯ ถวายคืน ต่อมาความทราบถึงฝ่าละอองธุลีพระบาทว่าเกษตรกรเหล่านี้ มีที่ดินทำกินไม่เพียงพอต่อการประกอบอาชีพ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ ฯพณฯ ม.ล. เดช สนิทวงศ์ องคมนตรีจัดหาพื้นที่ในเขตจังหวัดเพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์ มาจัดสรรให้เกษตรกรดังกล่าว ขณะเดียวกันคณะรัฐมนตรี มีมติเห็นชอบให้ทำสัญญาร่วมมือช่วยเหลือพัฒนาการเกษตรระหว่างไทยกับอิสราเอล ตั้งแต่ปี 2509 กำหนดเวลา 5 ปี โดยใช้ชื่อว่า **โครงการไทย-อิสราเอล เพื่อพัฒนาชนบท (หุบกะพง)** มีปลัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ เป็นประธานกรรมการและมีผู้แทนจากหน่วยงานราชการอื่นร่วมเป็นคณะกรรมการ และคณะกรรมการได้เลือกที่บริเวณหุบกะพง อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดเพชรบุรี เป็นที่ตั้งศูนย์สาธิตและทดลองการเกษตรของโครงการดังกล่าว เพราะที่ดินบริเวณนี้เป็นป่าคุ้มครองมีราษฎรเข้าไปจับจองอยู่บ้างแต่คุณภาพดินไม่ดีพอที่จะประกอบอาชีพได้ นอกจากการทำไร่เลื่อนลอย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จึงมีพระราชดำริให้กันพื้นที่ประมาณ 10,000 ไร่ ออกจากป่าคุ้มครองของกรมป่าไม้ โดยพระองค์ทรงจับจองพื้นที่ดังกล่าวตามขั้นตอนของกรมป่าไม้และกฎหมายที่ดินเยี่ยงสามัญชนทุกประการ ทำให้มีแนวพัฒนาและการจัดการที่ดินให้เกษตรกรที่เดือดร้อนรวมทั้งเกษตรกรที่ยื่นหมั้นเพียรเข้าอยู่อาศัยและทำประโยชน์ต่อไป

คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติในคราวการประชุมครั้งที่ 6/2515 วันที่ 11 พฤษภาคม 2515 ได้มีมติเรื่องพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จับจองที่ดิน “หุบกะพง” อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดเพชรบุรี ในพระปรมาภิไธย เพื่อให้ราษฎรเข้าประกอบอาชีพทางการเกษตร เนื้อที่ 10,000 ไร่ โดยมอบให้กรมที่ดินรับไปดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง

## (1.2) วัตถุประสงค์ของโครงการ

(1.2.1) จัดตั้งศูนย์สาธิตและทดลองการเกษตรเพื่อศึกษาข้อมูลในด้านการปลูกพืชและการเลี้ยงสัตว์ที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการเกษตรในพื้นที่แหล่งทดลองจนสาธิตการใช้เทคโนโลยีการเกษตรด้วย

(1.2.2) ทำการปฏิรูปที่ดินโดยการจัดพัฒนาที่ดินว่างเปล่า แล้วจัดสรรให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินในการเพาะปลูกเป็นของตนเอง เข้าทำการเกษตรประกอบอาชีพตามวิธีการเกษตรแผนใหม่ แต่ไม่ให้กรรมสิทธิ์ในการถือครองที่ดิน

(1.2.3) รวมกลุ่มเกษตรกรที่ได้รับการจัดสรรที่ดินเหล่านี้จัดตั้งเป็นสหกรณ์การเกษตร โดยใช้ หลักการและวิธีการสหกรณ์แก้ไขปัญหาต่างๆ ของสมาชิก ตั้งแต่เริ่มการผลิตจนถึงการจำหน่ายสู่ตลาด

(1.2.4) เป็นแหล่งให้การศึกษา การส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้ต่างๆ แก่เกษตรกร นักเรียน นักศึกษา และประชาชนทั่วไป

## (1.3) การดำเนินการ

ได้มีการจัดทำแผนที่จากภาพถ่ายทางอากาศและสำรวจแหล่งเก็บกักน้ำและสภาพดิน จัดหาแหล่งน้ำใต้ดินพบว่ามีความเหมาะสมน้อย ต้องติดตั้งเครื่องสูบน้ำให้เพียงพอต่อการชลประทานเพื่อการเกษตร จากการสำรวจพบว่าดินมีคุณภาพเลวมากประมาณ 6,500 ไร่ ส่วนที่เหลือเป็นดินเลวปนดีพอที่จะทำกสิกรรมได้ จึงมีการพัฒนาที่ดินและจัดระบบชลประทานในพื้นที่ 500 ไร่ ตั้งศูนย์สาธิตและทดลองการเกษตร พร้อมทั้งอพยพเกษตรกรกลุ่มสวนผักชะอำและเกษตรกรเดิมที่อาศัยในเขตโครงการ

โดยจัดที่ดินให้ครอบครัวละ 25 ไร่ สำหรับปลูกพืชอาศัยน้ำชลประทาน 7 ไร่ อีก 18 ไร่ ใช้ปลูกพืชไร่ อาศัยน้ำฝนตามธรรมชาติ ซึ่งกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ให้อำนาจเงินลงทุนปลอดดอกเบี้ยประกอบอาชีพ ครอบครัวละ 10,000 บาท เมื่อครบปีการผลิตเกษตรกรสามารถคืนเงินกู้ได้ครบแล้วยังเหลือเป็นทุนสำรองอีกด้วย

ปี 2511 อพยพเกษตรกรที่เหลือนำมาจัดสรรที่ดินให้ แต่ให้กู้เพียงครอบครัวละ 6,000 บาท ปี แรกปลอดดอกเบี้ย ปีต่อไปเสียดอกเบี้ยร้อยละ 6 การจัดที่อยู่อาศัยเป็นหมู่บ้านโดยมีทางราชการให้คำแนะนำ การบริหารงานของหมู่บ้านพร้อมให้การศึกษาอบรมเกี่ยวกับหลักการและวิธีการสหกรณ์จนสมาชิกของหมู่บ้าน เข้าใจดีจึงเข้าซื้อของจดทะเบียนเป็นสหกรณ์การเกษตรหุบกระพงจำกัด พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาต ให้กรมส่งเสริมสหกรณ์กับสหกรณ์การเกษตรหุบกระพง จำกัด ร่วมกันใช้อำนาจในที่ดินหุบกระพงของพระองค์จัดสรรให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ ซึ่งได้จัดแบ่งแล้ว 7,773 ไร่ และกันพื้นที่ 1,000 ไร่ ให้กรมป่าไม้ปลูกป่าทดแทนทำต้นน้ำ สร้างอ่างเก็บน้ำ ใช้ประโยชน์ในการเกษตรได้ 2,000 ไร่ ส่วนที่เหลือปลูกสร้างโรงเรียน วัด ที่ทำการศูนย์สาธิตสหกรณ์โครงการหุบกระพง ที่ทำการศูนย์ช่างสหกรณ์ที่ 8 สถานีอนามัยและถนนตัดเข้าหมู่บ้านเพื่อขนส่งผลผลิตของสมาชิกด้านการชลประทานได้มีการติดตั้งสถานีสูบน้ำด้วยพลังงานไฟฟ้า 2 แห่ง ถังพักน้ำ 2 แห่ง อ่างเก็บน้ำธรรมชาติ 2 แห่ง ด้านการสาธิตและทดลองการเกษตร ได้จัดทำแปลงสาธิตและทดลองการปลูกพืชเลี้ยงสัตว์ ได้แก่ พืช ชลประทาน พืชไร่ ได้แก่ อ้อย สับปะรด ข้าวโพด และกระเจียบแดง พืชสวน ได้แก่ หน่อไม้ฝรั่ง ข้าวโพดอ่อน มะเขือเทศ แคนตาลูป และผักต่างๆ เป็นต้น ส่วนพื้นที่สภาพดินไม่ดีส่งเสริมให้ปลูกป่านครนารายณ์ และส่งเสริมการแปรรูปผลิตผลทางการเกษตร เช่น การทำน้ำส้มสายชูจากสับปะรด มะยม มะม่วง จัดจำหน่ายในนามกลุ่มสตรีสหกรณ์ การจัดหมู่บ้านโครงการไทย-อิสราเอล เป็นหมู่บ้านสหกรณ์ตัวอย่างที่สมบูรณ์แบบ มีทั้ง ถนน การชลประทาน เครื่องอุปโภคบริโภคครบครัน (กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2540: 66)

#### (1.4) ผลการดำเนินงาน

ได้จัดตั้งสหกรณ์การเกษตรหุบกระพง จำกัด เป็นสหกรณ์ในโครงการพระราชประสงค์ จดทะเบียนเมื่อวันที่ 12 สิงหาคม 2514 สามารถจัดและพัฒนาที่ดินให้เกษตรกรได้ 426 ราย ในเนื้อที่ 12,079 ไร่

### (2) โครงการจัดพัฒนาที่ดินอำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และอำเภอยายาย อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี ตามพระราชประสงค์

#### (2.1) ความเป็นมา

คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติในคราวการประชุมครั้งที่ 4/2515 เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2515 ได้รับทราบตามที่อธิบดีกรมที่ดินซึ่งเป็นกรรมการและเลขาธิการได้รายงาน ว่า “กรมพัฒนาที่ดินได้ส่งโครงการจัดพัฒนาที่ดิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และอำเภอยายาย อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี ตามพระราชประสงค์ มายังกรมที่ดิน ซึ่งกรมที่ดินได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ในรูปลักษณะการจัดที่ดินเป็นการจัดหาผลประโยชน์ตามความในมาตรา 10 และ 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งรัฐมนตรีมีอำนาจมอบให้ทบวง การเมืองอื่นเป็นผู้จัดหาผลประโยชน์ได้ แต่โดยที่โครงการดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราช ประสงค์จะมอบให้กรมพัฒนาที่ดินเป็นเจ้าของโครงการ กรมที่ดินจึงเห็นควรเสนอให้คณะกรรมการได้ทราบด้วย จึงขอเสนอที่ประชุมเพื่อทราบ” (คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ, 2515: 4)

ต่อมาได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง มอบหมายให้กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ในท้องที่ตำบลหนองพลับ อำเภอหัวหิน จังหวัด ประจวบคีรีขันธ์ ตำบลห้วยทรายเหนือ อำเภอชะอำ และตำบลลัดหลวง อำเภอท้ายาง จังหวัดเพชรบุรี

ความว่า “ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและกฎกระทรวง ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2500) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มอบหมายให้กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ มีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ในท้องที่ตำบลหนองพลับ อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ตำบลห้วยทรายเหนือ อำเภอชะอำ และตำบลลัดหลวง อำเภอยายาง จังหวัดเพชรบุรี เนื้อที่ประมาณ 55,000 ไร่ โดยการให้เช่าตามความประสงค์ในอันที่จะจัดหาผลประโยชน์สำหรับบำรุงท้องถิ่น ดังปรากฏตามแผนที่ประเมินเขตที่ดินแนบท้ายประกาศ”

## (2.2) วัตถุประสงค์ของโครงการฯ

(2.2.1) เพื่อนำเอาทรัพยากรธรรมชาติออกมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในด้านการผลิต และให้มีคุณค่าต่อเศรษฐกิจของประเทศอย่างสูงสุด

(2.2.2) เพื่อช่วยเหลือราษฎรที่ยากจน และไม่มีที่ดินของตนเอง ให้มีที่ดินของตนเอง ให้มีที่ดินประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง และมีรายได้แน่นอน

(2.2.3) เพื่อส่งเสริมให้ราษฎรรู้จักช่วยตนเอง และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในทางที่เกิดประโยชน์ต่อตนเอง และส่วนรวมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และสังคมอันจะเกิดผลดีต่อประเทศชาติ

## (2.3) ท้องที่ดำเนินการ

โครงการนี้อยู่ในท้องที่ตำบลหนองพลับ อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ตำบลห้วยทรายเหนือ อำเภอชะอำ และอำเภอลัดหลวง อำเภอยายาง จังหวัดเพชรบุรี รวมเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 55,000 ไร่

## (2.4) ขั้นตอนการดำเนินงาน

(2.4.1) ให้แบ่งที่ดินออกเป็นสองส่วน ส่วนแรกบริเวณพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ดีเหมาะในการเพาะปลูก ให้ดำเนินการจัดพัฒนาที่ดินให้แก่ราษฎร

ส่วนที่สอง สภาพของดินและความอุดมสมบูรณ์ของดินไม่เหมาะแก่การเพาะปลูก ให้ดำเนินการพัฒนาเป็นที่เลี้ยงสัตว์

(2.4.2) ที่ดินที่จัดสรรให้ราษฎรเข้าไปประกอบอาชีพ โดยให้ราษฎรผู้เข้าไปอยู่นั้นได้เป็นสมาชิกในกลุ่มหรือสหกรณ์นั้นๆ ทรงมีพระราชประสงค์จะไม่ให้กรรมสิทธิ์ที่ดินทันที แต่จะให้สหกรณ์ดูแลไม่ให้สหกรณ์แบ่งที่ดินให้แก่สมาชิกผู้ใดเป็นรายบุคคลในขั้นแรกนี้ ทั้งนี้เพราะอาจมีนายทุนเข้าไปกว้านซื้อที่ดินจากราษฎร หรือในกรณีที่สมาชิกสหกรณ์ผู้ใดสิ้นชีวิต ที่ดินก็อาจจะแบ่งเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย ทำให้ผิดหลักการพัฒนาที่ดินและเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามทายาทของผู้ขายชนม์มก็สามารถใช้ที่ดินนี้ไปได้ชั่วลูกหลาน

เมื่อกิจการสหกรณ์เจริญขึ้น ก็ให้จัดตั้งเป็นสหกรณ์เอนกประสงค์ ดำเนินธุรกิจต่างๆ เช่น ส่งเสริมกิจการสาธารณูปการในท้องที่ ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็ก ซึ่งแปลงรูปพืชผลของสหกรณ์ที่ผลิตได้ ให้เป็นสินค้าสำเร็จรูป เป็นต้น

(2.4.3) ให้ราษฎรในโครงการประชุมกันพิจารณาเลือกสมาชิกในโครงการนั้น เป็นคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ปกครองดูแลการประกอบอาชีพของสมาชิกให้บังเกิดผล โดยรับคำแนะนำทางวิชาการจากเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในงานแต่ละด้านไป

(2.4.4) ให้กันพื้นที่บริเวณโครงการฯ ส่วนหนึ่ง เพื่อจัดตั้งเป็นศูนย์โครงการฯ ทำหน้าที่เป็นสื่อกลาง ประสานงานระหว่างราษฎรในโครงการกับส่วนราชการต่างๆ ช่วยเหลือแก่ราษฎรในบริเวณโครงการ ค้นคว้าทางวิชาการ และเป็นสถานที่ผลิตพันธุ์พืช เพื่อใช้สนับสนุนโครงการและราษฎรที่อยู่ในบริเวณจังหวัดใกล้เคียง

(2.4.5) ได้ทรงกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งคณะกรรมการบริหารโครงการ เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการนี้ ให้มีเจ้าหน้าที่ วางนโยบาย ควบคุม ดูแล งานจัดพัฒนาที่ดินให้เป็นไปตามพระบรมราโชบาย

## (2.5) หลักการดำเนินงานด้านการจัดที่ดิน

กรมพัฒนาที่ดิน (2550: 23) ได้รายงานหลักการดำเนินการด้านการจัดที่ดินไว้ ดังนี้

(2.5.1) จัดให้สมาชิกโครงการได้เข้าทำกินและอยู่อาศัยในเขตพื้นที่อันมีความอุดมสมบูรณ์ของดิน บริเวณที่ดินขาดความอุดมสมบูรณ์จะพัฒนาเป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์

(2.5.2) จัดที่ดินที่พัฒนาแล้ว ครอบครัพละ 20-25 ไร่ ใช้เป็นที่อยู่อาศัยและประกอบอาชีพ โดยมีให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแต่ให้ถือครองได้ชั่วลูกหลาน

(2.5.3) ให้มีคณะกรรมการสมาชิก ปกครองตนเอง โดยให้ผู้ที่ป็นสมาชิกโครงการนี้จะต้องเป็นสมาชิกสหกรณ์และมีการดำเนินงานสหกรณ์ในรูปสหกรณ์เอนกประสงค์

(2.5.4) จัดให้มีหมู่บ้านประมาณ 70-100 ครอบครัว โดยมีที่อยู่อาศัยเป็นกลุ่มรวมกัน มีแปลงทำกินอยู่บริเวณรอบๆ ห่างจากที่อยู่อาศัยไม่เกิน 3 กิโลเมตร มีศูนย์โครงการจัดตั้งโดย กรมพัฒนาที่ดินเพื่อให้เป็นศูนย์กลางดำเนินการติดต่อของสมาชิกและส่วนราชการอื่นๆ

## (2.6) ผลการดำเนินงาน

สามารถจัดพัฒนาที่ดินให้แก่สมาชิกได้ 778 ครอบครัว เนื้อที่ 55,000 ไร่ (จัดให้เฉพาะพื้นที่ที่ดินมีความเหมาะสมต่อการเกษตร 16,890 ไร่ พื้นที่ส่วนที่เหลือกันไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ ส่วนกลาง 13,000 ไร่ นอกจากนั้นเป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์และใช้ประโยชน์อื่นๆ)

## (3) โครงการจัดที่ดินอำเภอสอง จังหวัดแพร่

### (3.1) ความเป็นมา

คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติในคราวการประชุมครั้งที่ 3/2518 วันที่ 2 กรกฎาคม 2518 ได้มีมติมอบหมายให้กรมพัฒนาที่ดินดำเนินการจัดที่ดินป่าห้วยป้อม ส่วนการออกใบจองให้เป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย เงื่อนไขในการจัดที่ดินแปลงนี้ นอกเหนือจากที่วางไว้แล้ว ถ้ากรมพัฒนาที่ดินเห็นว่าจำเป็นต้องมีก็ให้กรมพัฒนาที่ดินยกร่างเสนอมาพิจารณาต่อไป

กรมพัฒนาที่ดินได้เข้าดำเนินการจัดที่ดินแปลงนี้ภายใต้โครงการพัฒนาที่ดินไทย-ออสเตรเลีย

ต่อมาได้มีการประกาศใช้ข้อบังคับของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ (พ.ศ. 2518) ว่าด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดที่ดินให้ประชาชนตามโครงการจัดที่ดิน อำเภอสอง จังหวัดแพร่ ของกรมพัฒนาที่ดิน โดยกำหนดลักษณะการจัดและพัฒนาที่ดินไว้ในหลักเกณฑ์ข้อ 9

หลังจากนั้นได้มีประกาศใช้ข้อบังคับของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดที่ดินให้ประชาชนตามโครงการการจัดที่ดิน อำเภอสอง จังหวัดแพร่ ของกรมพัฒนาที่ดินโดยยกเลิกความในข้อ 5 บรรคแรกแห่งข้อบังคับของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ (พ.ศ. 2518) ว่าด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดที่ดินให้ประชาชน ตามโครงการจัดที่ดิน

อำเภอสอง จังหวัดแพร่ ของกรมพัฒนาที่ดิน ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2518 ซึ่งเป็นการลดขนาดการจัดแบ่งที่ดินที่กำหนดไว้ครอบครัพละ 6-15 ไร่ มาเป็นครอบครัพละ ไม่เกิน 8 ไร่ โดยมีเหตุผลในการออกข้อบังคับฉบับนี้ คือ ปรากฏว่าการจัดที่ดินตามโครงการจัดที่ดิน อำเภอสอง จังหวัดแพร่ ของกรมพัฒนาที่ดินหลังจากที่จัดให้ราษฎรเข้าอยู่อาศัยและทำกินแล้ว 260 ครอบครัว เนื้อที่ 1,634 ไร่ ยังคงเหลือที่ดินอีกประมาณ 928 ไร่ แต่มีราษฎรที่ได้รับการคัดเลือกให้ได้รับการจัดที่ดินเหลืออยู่ 278 ราย ถ้าจะจัดที่ดินให้ราษฎรตามจำนวนเนื้อที่ที่กำหนดไว้เดิม ก็จะทำให้ราษฎรได้รับที่ดินไม่ทั่วถึงกัน จึงจำเป็นต้องแก้ไขข้อบังคับเพื่อลดจำนวนเนื้อที่ที่ดินแต่ละแปลงลงอีก และในขณะเดียวกันก็จะใช้วิธีปรับปรุงดินให้สามารถปลูกพืชหมุนเวียน เพื่อให้แต่ละครอบครัวมีรายได้สูงขึ้น

### (3.2) การดำเนินงาน

- (3.2.1) การบุกเบิกที่ดิน
- (3.2.2) การจัดทำถนนหนทาง
- (3.2.3) จัดให้มีสาธารณูปโภค
- (3.2.4) ส่งเสริมช่วยเหลือในการปลูกพืชผล
- (3.2.5) ให้พันธุ์พืช
- (3.2.6) ช่วยเหลือเรื่องปุ๋ย
- (3.2.7) การปราบศัตรูพืช

### (3.3) ผลการดำเนินงาน

จัดพัฒนาที่ดินได้ 2,562 ไร่ แก่ประชาชนจำนวน 538 ราย

## (4) โครงการพัฒนาที่ดินเพื่อการเกษตรภาคเหนือ ในท้องที่อำเภอเมือง และอำเภอสากเหล็ก จังหวัดน่าน

### (4.1) ความเป็นมา

คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติในคราวการประชุมครั้งที่ 1/2524 เมื่อวันที่พฤหัสบดี ที่ 13 สิงหาคม 2524 ได้มีมติเห็นชอบให้กรมพัฒนาที่ดินดำเนินการจัดพัฒนาที่ดินเพื่อการเกษตรภาคเหนือ ดังนี้

“โครงการพัฒนาที่ดินเพื่อการเกษตรภาคเหนือ เป็นโครงการซึ่งได้รับการสนับสนุนจากธนาคารโลกให้กู้เงินเพื่อปลูกป่าและป้องกันการทำลายป่า ตลอดจนจัดหมู่บ้านป่าไม้ในภาคเหนือของประเทศไทย แต่ต่อมาเมื่อคณะสำรวจของธนาคารโลกได้ทำการศึกษาข้อมูลแล้วเห็นว่ากรมพัฒนาทรัพยากรป่าไม้เพียงด้านเดียวไม่มีผลต่อการป้องกันการทำลายป่าไม้ได้ ควรจะต้องมีการพัฒนาการเกษตรให้แก่ราษฎรควบคู่กันไปด้วย จึงจะได้ขยายขอบเขต เป้าหมาย โครงการเดิมออกไป โดยจัดทำเป็นโครงการพัฒนาการเกษตรภาคเหนือ ซึ่งโครงการนี้แบ่งออกเป็น 3 โครงการย่อยด้วยกัน ได้แก่

- (1) โครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมบนที่สูง (Highland Social Economic Development) รับผิดชอบโดยกรมประมงและกรมป่าไม้
- (2) โครงการพัฒนาป่าไม้ (Forest Development) รับผิดชอบโดยกรมป่าไม้
- (3) โครงการพัฒนาการเกษตรบนที่ดอนแบบอาศัยน้ำฝน (Upland Rainfed: Agricultural Development)

โครงการพัฒนาการเกษตรบนที่ดอนแบบอาศัยน้ำฝน (Upland Rainfed: Agricultural Development) เป็นโครงการที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมพัฒนาที่ดิน มีพื้นที่เป้าหมายในการพัฒนาที่ดิน รวม 187,500 ไร่ ในท้องที่ 7 จังหวัดภาคเหนือตอนบน ซึ่งได้แก่จังหวัดน่าน แพร่ พะเยา ลำปาง เชียงราย เชียงใหม่ และจังหวัดลำพูน นอกจากนี้ยังรับผิดชอบดำเนินการปลูกไม้ใช้สอยในหมู่บ้านบนที่ดอน เป็นพื้นที่รวม 33,750 ไร่ ซึ่งอยู่ในบริเวณเดียวกับการพัฒนาที่ดินในขั้นตอนแรก ตามข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้และกรมพัฒนาที่ดิน

#### (4.2) วัตถุประสงค์และเป้าหมาย

โครงการนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะยกระดับมาตรฐานการครองชีพ โดยวิธีเพิ่มและพยุขรายได้ของราษฎรผู้ยากจนซึ่งไม่มีที่ทำกิน หรือมีที่ทำกินไม่เพียงพอ โดยวิธีปรับปรุงการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีประสิทธิภาพสูง สาธิตวิธีการใช้ประโยชน์ที่ดิน การจัดระบบการปลูกพืช ตลอดจนการอนุรักษ์ดินและน้ำบนพื้นที่ดอน (Upland) ซึ่งปลูกพืชโดยอาศัยน้ำฝนอย่างเดียวให้เป็นแบบอย่างในการพัฒนาพื้นที่ที่เหมาะสมอื่นๆ ในจังหวัดต่างๆ ของภาคเหนือต่อไป โดยกำหนดเป้าหมายดังนี้

(1) ดำเนินการพัฒนาที่ดินเพื่อการเกษตรในท้องที่อำเภอเมือง เป็นพื้นที่รวม 6,630 ไร่ แบ่งเป็นพื้นที่ที่ใช้ในการเกษตร รวม 5,328 ไร่ และเป็นป่าไม้ใช้สอย รวม 1,064 ไร่

(2) ดำเนินการพัฒนาที่ดินเพื่อการเกษตร ในท้องที่อำเภอสา เป็นพื้นที่รวม 5,772 ไร่ แบ่งเป็นพื้นที่ที่ใช้ในการเกษตร รวม 2,423 ไร่ และเป็นป่าไม้ใช้สอยในพื้นที่พัฒนา 240 ไร่ ปลูกไม้ใช้สอยทั้งหมด 2,911 ไร่

#### (4.3) วิธีการดำเนินการ

ในการดำเนินการตามโครงการใช้เวลาดำเนินการ รวม 5 ปีด้วยกัน เริ่มตั้งแต่ปีงบประมาณ 2523 – สิ้นปีงบประมาณ 2527 และได้ดำเนินวิธีการการดำเนินงานของแต่ละปีดังนี้

##### ปีที่ 1

- ทำการสำรวจ จำแนกดิน แล้วคัดเลือกดินที่เหมาะสมตามหลักวิชาการ
- ทำการสำรวจและศึกษาข้อมูลทางเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกร และจัดขนาดที่ดินให้เข้าทำประโยชน์
- ทำการแบ่งแปลงตามคุณภาพของดิน และความเหมาะสมด้านเศรษฐกิจและสังคมในครัวเรือน

- ทำการบุกเบิกป่าล้มต้นไม้ ขุดรากต้นไม้ ตอไม้ไต่ดิน สร้างและปรับปรุงเส้นทางลำเลียง สร้างคันดินกั้นน้ำและเบนน้ำตามหลักการอนุรักษ์ดินและน้ำ

- ทำการจัดตั้งสถานีเพาะชำกล้าพันธุ์ไม้ และสร้างแนวกันไฟในบริเวณที่จะปลูกไม้ใช้สอย

##### ปีที่ 2, 3

- ทำการส่งเสริมแนะนำและสาธิตวิธีการใช้ประโยชน์ที่ดิน การเพิ่มผลผลิตการดูแลรักษาดินและพืชจนเกษตรกรสามารถดำเนินการด้วยตนเองได้
- เริ่มทำการปลูกไม้ใช้สอยในหมู่บ้าน และบริเวณที่ได้สำรวจแล้วว่ามีลักษณะดินและสภาพแวดล้อมไม่เหมาะสมต่อการเกษตรกรรม



## ปีที่ 4, 5

ที่ดินที่ทำการจัดพัฒนาแล้ว จะมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการตามหน้าที่ปกติต่อไป เช่น กรมส่งเสริมการเกษตร กรมส่งเสริมสหกรณ์ และสถาบันการเกษตรต่างๆ โดยโครงการจะคอยประทับประคองจนสิ้นระยะเวลาของโครงการ

### (4.4) งบประมาณ

(4.4.1) ค่าใช้จ่ายที่โครงการได้ใช้ในการพัฒนาที่ดินแก่เกษตรกร ในท้องที่อำเภอเมือง ตำบลฝายแก้ว จังหวัดน่าน รวม 5,828,832 บาท

(4.4.2) ค่าใช้จ่ายที่โครงการได้ใช้ในการพัฒนาที่ดินแก่เกษตรกร ในท้องที่อำเภอสาดตาล จังหวัดน่าน รวม 2,650,762 บาท

### (4.5) ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

(4.5.1) ครอบคลุมเกษตรกรที่ยากจนในภาคเหนือประมาณ 620 ครัวเรือน จะมีรายได้เพิ่มขึ้นอันเกิดจากผลิตผลทางเกษตรกรรม โดยจะเพิ่มขึ้นประมาณปีละ 1,700 ตัน

(4.5.2) ผลผลิตทางด้านป่าไม้จะสูงขึ้นเป็นการสงวนทรัพยากร และช่วยสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลในการอนุรักษ์ดินและน้ำ

(4.5.3) ใช้เป็นพื้นฐานสำหรับโครงการอื่นๆ ที่คล้ายคลึงกัน และเสริมสร้างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท

### (4.6) มติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ

สำนักเลขาธิการคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้พิจารณาโครงการ การจัดพัฒนาที่ดินเพื่อการเกษตรภาคเหนือ ในท้องที่อำเภอเมือง ตำบลฝายแก้ว และอำเภอสาดตาล จังหวัดน่าน แล้วมีความเห็นว่า

“(4.6.1) ประชากรส่วนใหญ่ในภาคเหนือตอนบนมีพื้นที่ครอบครองครอบครัวยุคประมาณ 10 ไร่ การพัฒนาที่ดินตามโครงการนี้จะช่วยให้ราษฎรมีรายได้เพิ่มมากขึ้นจากการเพิ่มผลผลิตทางเกษตรกรรม

(4.6.2) โครงการนี้จะช่วยอนุรักษ์ดินและน้ำ ซึ่งทำให้ผลิตผลทางป่าไม้ในภาคเหนือโดยเฉพาะจังหวัดน่านสูงขึ้น

(4.6.3) เป็นโครงการขั้นมูลฐานที่จะช่วยสนับสนุนโครงการพัฒนาชนบทอื่นๆ ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน

(4.6.4) เห็นควรอนุมัติให้กรมพัฒนาที่ดินดำเนินการตามที่เสนอ

มติของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติอนุมัติในหลักการให้กรมพัฒนาที่ดินดำเนินการจัดที่ดินตามโครงการที่เสนอได้ สำหรับบริเวณพื้นที่บางส่วนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เนื้อที่ประมาณ 2,000 ไร่ จะต้องให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกกฎกระทรวงเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติเสียก่อน จึงจะเข้าไปดำเนินการในส่วนนี้ต่อไปได้”

#### (4.7) การดำเนินงานตามข้อบังคับของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ

ต่อมาได้มีการประกาศข้อบังคับของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ (พ.ศ. 2524) ว่าด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดและพัฒนาที่ดินให้ประชาชนตามโครงการพัฒนาที่ดินเพื่อการเกษตรภาคเหนือ (ในท้องที่อำเภอเมือง และอำเภอสาง จังหวัดน่าน) ของกรมพัฒนาที่ดิน ซึ่งในหลักเกณฑ์ข้อ 10 ได้กำหนดลักษณะการพัฒนาที่ดินไว้ 7 ประการ ดังนี้

- (4.7.1) การบุกเบิกที่ดิน
- (4.7.2) จัดทำถนนหนทาง
- (4.7.3) ส่งเสริมช่วยเหลือในการปลูกพืชผล
- (4.7.4) ให้พันธุ์พืช
- (4.7.5) ช่วยเหลือเรื่องปุ๋ย
- (4.7.6) การปราบศัตรูพืช
- (4.7.7) สาธิตและให้ความรู้เกี่ยวกับการเกษตรกรรมแก่เกษตรกร

#### (4.8) ผลการดำเนินงาน

จัดพัฒนาที่ดินในพื้นที่ 12,402 ไร่ แก่เกษตรกร 620 ครอบครัว  
(กรมพัฒนาที่ดิน, 2524: 14)

#### (5) โครงการจัดพัฒนาที่ดิน ในท้องที่หมู่บ้านทุ่งลุยลาย อำเภอคอนสาร จังหวัดชัยภูมิ ตามพระราชประสงค์

##### (5.1) ความเป็นมา

คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติในคราวการประชุมที่ 1/2522 เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2522 ได้อนุมัติการดำเนินงานโครงการพัฒนาที่ดิน ในท้องที่หมู่บ้านลุยลาย อำเภอคอนสาร จังหวัดชัยภูมิ ตามพระราชประสงค์ โดยมีความเป็นมา ดังนี้

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2516 เห็นชอบตามข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทย ในการป้องกันการบุกรุกทำลายป่าสงวนแห่งชาติ บริเวณสร้างเขื่อนน้ำพรม (เขื่อนจุฬาภรณ์) ด้วยการดำเนินงานตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และกรมประชาสัมพันธ์ได้รับมอบจากกระทรวงมหาดไทยให้ดำเนินการ รวม 2 ประการ คือ

(5.1.1) จัดหาที่ดินสำหรับดำเนินการตามโครงการนี้ โดยได้ทำความตกลงกับกรมป่าไม้ขอใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เนื้อที่ 32,084 ไร่ และกรมป่าไม้ได้อนุมัติให้ใช้พื้นที่ดังกล่าวไปพลางก่อน เป็นการชั่วคราว จนกว่าจะถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติ

(5.1.2) จัดตั้งงบประมาณ ค่าใช้จ่าย สำหรับโครงการรวม 3 ปี ตั้งแต่ปี 2519 จนถึงปี 2521 รวมเป็นเงิน 19,577,950 บาท โดยกรมประชาสัมพันธ์ได้โอนเงินให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยรับไปดำเนินการ

ผลการดำเนินงานตามโครงการได้จัดให้สมาชิกของโครงการเข้าอยู่อาศัยทำกินเป็นที่เรียบร้อยแล้ว จำนวน 387 ครอบครัว จากจำนวนสมาชิกตามเป้าหมายทั้งหมด 606 ครอบครัว กับได้จัดให้มีบริการสาธารณะต่างๆ ได้แก่ บ่อน้ำบาดาล อ่างเก็บน้ำขนาดเล็ก รางเก็บพืชผล โรงเรียน และบริการรักษาพยาบาล เป็นต้น นอกจากนี้ได้จัดให้มีการส่งเสริมพัฒนาอาชีพ และจัดตั้งสหกรณ์การเกษตรแก่สมาชิกของโครงการด้วย

แต่มีปัญหาบางประการที่ไม่สามารถจะดำเนินการต่อไปได้ คือ

1. ไม่สามารถจัดให้ราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของโครงการเข้าอยู่อาศัย และทำกินในแปลงที่ดินที่โครงการจัดไว้ให้ได้
2. ไม่สามารถดำเนินการสร้างถนน และจัดแปลงที่ 2 ให้ครบตามจำนวนที่ต้องการได้
3. การปลูกป่าทดแทน กระทำได้ไม่เต็มตามแผนงาน เนื่องจากมีผู้บุกรุกเพิ่มเติมเข้ามายึดครองที่ดินในเขตพื้นที่โครงการ
4. ไม่สามารถควบคุมการทำลายป่าได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้พิจารณาปัญหาในการดำเนินงานเรื่องต่างๆ แล้วมีมติดังนี้

- (1) การดำเนินงานจัดพัฒนาที่ดินโครงการทุ่งลุยลาย อำเภอกอนสาร ควรดำเนินงานตามพระราชดำริ เช่นเดียวกันกับโครงการหมู่บ้านสหกรณ์หุบกระพง
- (2) สำหรับการดำเนินงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการนี้ ให้คณะกรรมการโครงการจัดพัฒนาที่ดินทุ่งลุยลาย ดำเนินการต่อไปจนแล้วเสร็จ
- (3) เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปเช่นเดียวกันกับโครงการหมู่บ้านสหกรณ์หุบกระพง กรมป่าไม้ควรออกพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ป่าสงวน บริเวณพื้นที่ของโครงการ
- (4) สำหรับการบุกรุกให้จังหวัดชัยภูมิร่วมกับกรมป่าไม้ดำเนินการโดยเด็ดขาด
- (5) เมื่อเสร็จสิ้นโครงการแล้ว ให้จังหวัดชัยภูมิและกรมที่ดินรับดำเนินการต่อไปตามพระราชดำริ (คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ 2522: 7-10)

## (5.2) การดำเนินงานของกรมพัฒนาที่ดิน

กรมพัฒนาที่ดิน (2524: 16) ได้รายงานว่าได้เข้าดำเนินงานมาตั้งแต่ พ.ศ. 2518 โดยมีรายละเอียดการดำเนินงานดังนี้

### (5.2.1) วัตถุประสงค์

- (1) เพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรในพื้นที่ที่จัดให้ประชาชนเข้าประกอบอาชีพ ณ หมู่บ้านทุ่งลุยลาย อำเภอกอนสาร จังหวัดชัยภูมิ
- (2) เพื่อป้องกันการชะล้างและพังทลายของหน้าดิน ในบริเวณที่ทำการเกษตรกรรม
- (3) เพื่อให้เกษตรกรมีพื้นที่ทำการเกษตรอย่างถาวร เป็นการป้องกันการบุกรุกทำลายป่าสงวนบริเวณต้นน้ำลำธาร

### (5.2.2) ลักษณะของโครงการ

- (1) เป็นโครงการขึ้นดำเนินการชนิดสมบูรณ์แบบ โดยทำการพัฒนาที่ดินจัดให้ราษฎรเข้าอยู่อาศัยและประกอบอาชีพเกษตรกรรมตามหลักวิชาการเกษตรแผนใหม่ ตลอดจนรวมกลุ่มกันเป็นรูปสหกรณ์
- (2) เป็นโครงการประสานงานระหว่างส่วนราชการต่างๆ ตามหน้าที่รับผิดชอบ
- (3) เป้าหมายของโครงการ

(3.1) จัดพัฒนาที่ดินโดยการจัดระบบการอนุรักษ์ดินและน้ำ และการปรับปรุงดินปีละประมาณ 1,000-2,000 ไร่

(3.2) ดำเนินการสร้างบ่อน้ำและระบบส่งน้ำ ปีละประมาณ 5-10 แห่ง

(3.3) แนะนำส่งเสริมและเผยแพร่การพัฒนาที่ดินต่างๆ ปีละประมาณ 10,000 ไร่ เกษตรกรได้รับประโยชน์ปีละประมาณ 800-1,000 ราย

### (5.3) ผลการดำเนินงาน

กรมพัฒนาที่ดิน (2524: 14) รายงานว่าตั้งแต่เริ่มดำเนินการในปี 2518 ได้จัดที่ดินให้เกษตรกรเข้าทำกินในพื้นที่ 25,702 ไร่ จำนวน 1,096 ครอบครัว ครอบครัวละ 15 ไร่ แบ่งเป็นพื้นที่ทำกิน 13 ไร่ และที่อยู่อาศัย 2 ไร่

## (6) โครงการพัฒนาที่ดินจังหวัดกำแพงเพชร

### (6.1) ความเป็นมา

โครงการพัฒนาที่ดินจังหวัดกำแพงเพชรนั้น ไม่พบหลักฐานในบันทึกรายงานการประชุมของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ แต่ได้มีมติของคณะกรรมการพัฒนาที่ดินในคราวประชุม ครั้งที่ 4/2508 วันที่ 28 พฤษภาคม 2508 ให้จำแนกที่ดินออกจากป่าคลองแขยง กับป่าวังเจ้า-วังชมพู เพื่อนำไปจัดให้ประชาชน จำนวน 102 ตารางกิโลเมตร

อย่างไรก็ตาม กรมพัฒนาที่ดิน (2506: 52) ได้มีการรายงานว่าในเดือนธันวาคม 2506 เริ่มมีการสำรวจพื้นที่ในจังหวัดกำแพงเพชรเป็นบริเวณประมาณ 1 แสนไร่ เพื่อสำรวจความอุดมสมบูรณ์ของดินว่าพื้นที่ใดที่อุดมสมบูรณ์จะนำมาจัดให้แก่ประชาชนเข้าทำกิน จึงเป็นผลให้นำมาสู่การพิจารณาของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ในปี 2508 ดังกล่าวแล้ว

### (6.2) การดำเนินงาน

#### (6.2.1) วัตถุประสงค์

- (1) เพื่อเป็นการสงวนและป้องกันการบุกรุกทำลายป่า ต้นน้ำ ลำธารของราษฎร
- (2) จัดสรรที่ดินเพื่อจัดระเบียบการใช้ที่ดินให้มีขนาดเหมาะสม
- (3) แนะนำปรับปรุงบำรุงดินและใช้ประโยชน์โดยถูกต้องตามขั้น

สมรรถนะของดิน

- (4) ให้กสิกรทำการเกษตรได้ตลอดปีและได้ผลดีที่สุดโดยอาศัยน้ำฝนและการชลประทานเป็นหลัก

- (5) เพื่อยกระดับรายได้ของกสิกรให้สูงขึ้น

#### (6.2.2) พื้นที่ดำเนินการ

พื้นที่บางส่วนของป่าสงวนคลองแขยง และป่าวังเจ้า-วังชมพู ในท้องที่ ตำบลนครชุม ไตรตรังษ์ นาบ่อคำ และโป่งน้ำร้อน อำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร เนื้อที่ประมาณ 102 ตารางกิโลเมตร หรือ 63,750 ไร่ ให้แก่กสิกรที่อพยพบุกรุกทำลายป่าไม้เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยทำกินโดยพลการอยู่แต่เดิม

## (6.2.3) วิธีการดำเนินงาน

(1) สำรวจดินและจำแนกชั้นสมรรถนะของที่ดิน เพื่อหาความอุดมสมบูรณ์ และข้อบกพร่องของดิน โดยเจ้าหน้าที่และนักวิชาการของกองสำรวจที่ดิน

(2) สำรวจจริงวัด และวางผังจัดรูปที่ดินใหม่ พร้อมทั้งวางผังถนนและหมู่บ้านดังนี้:-

- จัดตั้งหมู่บ้านให้ราษฎรเข้าอยู่อาศัยและจัดสรรที่ดินเพื่อการเกษตร
- จัดสรรที่ดินเพื่อการสาธารณประโยชน์ต่างๆ
- สร้างและซ่อมแซมถนน วางท่อระบายน้ำ ขุดคลองส่งน้ำ และ

ขุดบ่อน้ำ เป็นต้น

## (6.3) ผลการดำเนินงาน

ดำเนินการจัดพัฒนาที่ดินได้ 66,650 ไร่ แก่ประชาชนจำนวน 3,581 ครอบครัว ได้มีการรายงานของกรมพัฒนาที่ดินว่า ในปี 2524 โครงการได้สิ้นสุดลง (กรมพัฒนาที่ดิน, 2524: 14)

## (7) สรุปผลการจัดพัฒนาที่ดิน

โครงการจัดพัฒนาที่ดินที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีจำนวน 5 โครงการ อีกโครงการหนึ่งก็คือ โครงการจัดพัฒนาที่ดิน จังหวัดกำแพงเพชร นั้นผ่านมติคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ผลการจัดพัฒนาที่ดินทั้ง 6 โครงการ รวมเนื้อที่ 174,395 ไร่ จัดให้กับเกษตรกรได้ 7,039 ราย โดยมีรายละเอียดดังนี้

## ตารางที่ 3-9 สรุปผลการจัดพัฒนาที่ดิน

| โครงการพัฒนาที่ดิน                                                                                                | ผลการดำเนินงาน |       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|-------|
|                                                                                                                   | เนื้อที่ (ไร่) | ราย   |
| 1. โครงการพัฒนาที่ดินตามพระราชประสงค์หุบกะพง จังหวัดเพชรบุรี                                                      | 12,079         | 426   |
| 2. โครงการพัฒนาที่ดินอำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และอำเภอท่ายาง อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี ตามพระราชประสงค์ | 55,000         | 778   |
| 3. โครงการจัดที่ดิน อำเภอสอง จังหวัดแพร่                                                                          | 2,562          | 538   |
| 4. โครงการพัฒนาที่ดินเพื่อการเกษตรภาคเหนือ ในท้องที่อำเภอเมือง และอำเภอสา จังหวัดน่าน                             | 12,402         | 620   |
| 5. โครงการพัฒนาที่ดินทุ่งลุยลาย อำเภอคอนสาร จังหวัดชัยภูมิ ตามพระราชประสงค์                                       | 25,702         | 1,096 |
| 6. โครงการพัฒนาที่ดิน จังหวัดกำแพงเพชร                                                                            | 66,650         | 3,581 |
| รวม                                                                                                               | 174,395        | 7,039 |

### 3.3 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

การทบทวนการจัดที่ดินทำกินในหัวข้อนี้จะครอบคลุม 6 เรื่อง คือ (1) ความเป็นมา (2) นโยบายการปฏิรูปที่ดิน (3) การดำเนินงาน (4) การควบคุมกรรมสิทธิ์ (5) การตรวจสอบการเข้าทำประโยชน์ของเกษตรกร และ (6) ผลการดำเนินงาน

#### 3.3.1 ความเป็นมา

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2518 โดยมีเหตุผลเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุดพร้อมกับจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร

#### 3.3.2 นโยบายการปฏิรูปที่ดิน

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2555: 2) ได้กำหนดนโยบายการปฏิรูปที่ดินไว้ 4 ประการ คือ

1. จัดและพัฒนาที่ดินให้แก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน
2. พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินได้รับการส่งเสริมการปลูกไม้ยืนต้น ไม้เศรษฐกิจ และสร้างรายได้ให้เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน
3. สร้างความเข้มแข็งและพัฒนาตนเองทางเศรษฐกิจพอเพียงของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน
4. สร้างโอกาส พัฒนาเศรษฐกิจชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินอย่างยั่งยืน

#### 3.3.3 การดำเนินงาน

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีอำนาจในการปฏิรูปที่ดินทั้งในที่ดินของรัฐและของเอกชน

##### (1) การปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐ

การปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐ หมายถึง การที่ ส.ป.ก. นำที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ ได้แก่ ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตป่าไม้อาวัวที่เสื่อมโทรม ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่สาธารณประโยชน์ ที่ประชาชนใช้ร่วมกัน ที่ราชพัสดุที่กระทรวงการคลังให้ความยินยอมแล้ว ที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินจำแนกออกจากเขตป่าไม้อาวัว นำมาจัดให้เกษตรกรเช่า เช่าซื้อเข้าทำประโยชน์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2542ก: 2)

##### (1.1) ที่ดินของรัฐที่นำมาทำการปฏิรูปที่ดิน

บทบัญญัติมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้กำหนดที่มาของที่ดินของรัฐที่จะนำมาทำการปฏิรูปที่ดินไว้ดังนี้

1. ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว ซึ่งเรียกโดยทั่วไปว่าที่สาธารณประโยชน์ เช่น พุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์

ในทางปฏิบัติ ส.ป.ก. จะดำเนินการเมื่อสภาพตำบลยื่นยันสภาพข้อเท็จจริงในการเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันของพลเมือง และมีความเห็นว่าสมควรให้นำมาปฏิรูปที่ดินโดยผ่านความเห็นชอบของอำเภอและจังหวัดตามขั้นตอนแล้ว

เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่นั้นแล้ว จะมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยไม่ต้องมีการถอนสภาพตามกฎหมายที่ดินอีก

2. สาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ หรือที่ดินที่สงวนหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ เช่น ที่หวงห้ามทหาร ที่ราชพัสดุ ซึ่งกระทรวงการคลังเป็นผู้ดูแล ดังนั้นเมื่อได้รับความยินยอมจากทางราชการว่าไม่จำเป็นต้องใช้ประโยชน์ในพื้นที่นั้นแล้ว เช่นกระทรวงการคลังยินยอมให้ใช้ที่ราชพัสดุได้ และเมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่นั้น ก็จะมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยไม่ต้องถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุอีก

3. สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่รกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินถูกทอดทิ้งกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นที่จำแนกออกจากเขตป่าไม้ถาวร ที่คณะกรรมการพัฒนาที่ดินได้ทำการจำแนกการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ส่วนใดออกจากเขตป่าไม้ถาวรเพื่อจัดสรรให้ราษฎรแล้ว จะนำมาพิจารณาในคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติอีกครั้งหนึ่งว่าควรมอบให้หน่วยงานใดดำเนินการ ซึ่งในกรณีที่พื้นที่ขนาดค่อนข้างใหญ่ มีความเหมาะสมต่อการเกษตรกรรม และยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ดินแล้ว คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจะพิจารณาขอให้ ส.ป.ก. รับมาดำเนินการ

4. ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่นั้นแล้ว ก็จะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในแปลงที่ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ต้องเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติอีก (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2539: 22-23)

ในกรณีของป่าสงวนแห่งชาตินั้นได้มีบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ว่าด้วยแนวทางปฏิบัติในการกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกลับคืนกรมป่าไม้ พ.ศ. 2538 ลงวันที่ 14 กันยายน 2538 ดังนี้

“(1) พื้นที่ที่ไม่สมควรจะนำไปปฏิรูปที่ดิน ซึ่งจะต้องดำเนินการกันออก ได้แก่พื้นที่ดังต่อไปนี้

- 1.1 พื้นที่ที่มีสภาพเป็นป่า
- 1.2 พื้นที่ที่มีสภาพหรือศักยภาพทำการเกษตรไม่คุ้มค่า
- 1.3 พื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ และพื้นที่ที่ควรอนุรักษ์ไว้ให้ชุมชนใช้

ประโยชน์ร่วมกัน

1.4 พื้นที่ภูเขาสูงชัน หรือพื้นที่ที่มีความลาดชัน โดยเฉลี่ยตั้งแต่ 35% ขึ้นไป และพื้นที่ต้นน้ำลำธาร

1.5 พื้นที่ที่กรมป่าไม้มีภาระผูกพันตามกฎหมาย เช่น สวนป่าของทางราชการ พื้นที่ที่อนุญาตให้ส่วนราชการหรือเอกชนเข้าทำประโยชน์แล้ว (ยกเว้นพื้นที่ที่มีหนังสืออนุญาต สทก. ที่ราษฎรแสดงความประสงค์เป็นหนังสือขอรับอนุญาต ส.ป.ก. แทน

1.6 พื้นที่ป่าชายเลน

1.7 พื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่ยังไม่มีราษฎรถือครองทำกิน

(2) พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้ได้มอบให้ ส.ป.ก. เพื่อนำไปปฏิรูปที่ดินซึ่งได้ประกาศกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว ในการกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกลับคืนกรมป่าไม้ ให้ปฏิบัติดังนี้

2.1 พื้นที่ ส.ป.ก. ที่ทำการรังวัดแปลงที่ดินเสร็จเรียบร้อยแล้ว ส.ป.ก. จะส่งมอบพื้นที่ที่ไม่สมควรจะนำไปปฏิรูปที่ดิน คืนกรมป่าไม้ พร้อมแผนที่แสดงรายละเอียดพื้นที่ ทั้งนี้กรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. จะออกไปร่วมกันตรวจสอบในพื้นที่ โดยกรมป่าไม้เป็นผู้ดำเนินการรังวัดพื้นที่ที่ ส.ป.ก. ส่งมอบคืนมา เพื่อดำเนินการสงวนต่อไป

2.2 พื้นที่ที่ ส.ป.ก. ยังไม่ได้รังวัดแปลงที่ดิน กรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. จะร่วมกันตรวจสอบและได้กันออกคืนกรมป่าไม้ เพื่อกรมป่าไม้ดำเนินการสงวนต่อไปโดยเร็วที่สุด

(3) พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้ได้มอบให้ ส.ป.ก. เพื่อนำไปปฏิรูปที่ดินซึ่งยังไม่ได้ประกาศกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน กรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. จะร่วมดำเนินการกันพื้นที่ที่ไม่สมควรจะนำไปปฏิรูปที่ดินออกก่อนที่ ส.ป.ก. จะดำเนินการประกาศกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

(4) การดำเนินงานในพื้นที่ใดๆ ในข้อ 2 และข้อ 3 กรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. จะต้องมีการประสานแผนการปฏิบัติ พร้อมทั้งการร่วมปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในพื้นที่โดยใช้งบประมาณสำหรับการปฏิบัติงานตามกิจกรรมของแต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบ”

## (1.2) การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐ

การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐมีขั้นตอนที่สำคัญ 3 ขั้นตอน คือ

(1) ขั้นเตรียมการ (2) ขั้นจัดที่ดิน และ (3) ขั้นพัฒนา โดยมีรายละเอียดดังนี้

### (1.2.1) ขั้นเตรียมการ

ได้แก่การรวบรวมข้อมูลจากการสำรวจด้านเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกรและศึกษาความเหมาะสมเบื้องต้นคือพิจารณาจากขนาดของที่ดิน จำนวนเกษตรกรที่บุกรุก จัปจองที่ดิน ขนาดของเนื้อที่ที่ถูกบุกรุก ความเหมาะสมทางกายภาพ และพิจารณาพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมแก่การประกอบเกษตรกรรม และการปฏิรูปที่ดิน เมื่อ ส.ป.ก. ได้คัดเลือกพื้นที่ที่จะปฏิรูปที่ดินแล้ว ส.ป.ก. จังหวัดจะเสนอ คปจ. เพื่อขอความเห็นชอบและนำเสนอ คปก. เมื่ออนุมัติแล้ว ส.ป.ก. จะดำเนินการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเป็นท้องที่ๆ หรือตำบลหรืออำเภอแล้วแต่กรณี จะสรุปได้ว่าในขั้นเตรียมการมีขั้นตอนดังนี้

(1) พิจารณาความเหมาะสมของพื้นที่ และเสนอ คปก. อนุมัติกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

(2) จัดทำแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา

(3) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาและบันทึกคำชี้แจงรายละเอียดประกอบร่าง

(4) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ส่งพระราชกฤษฎีกาให้สำนักงาน

คณะกรรมการกฤษฎีกา

(5) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกา โดยมีผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องประชุมพิจารณา

(6) เสนอร่างคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ

(7) ดำเนินการจ้างพิมพ์แผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกา

(8) นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย



### (1.2.2) จัดที่ดิน

การจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 และ พ.ศ. 2538 โดยมีขั้นตอนดังนี้

- (1) การนิเทศเกษตรกร เพื่อให้ทราบถึงการดำเนินงานในการปฏิรูปที่ดิน
- (2) การรังวัดแปลงที่ดิน เพื่อให้ทราบถึงรูปร่างของแปลงที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่ มีแนวเขตอย่างไร ติดต่อดินของใคร มีเนื้อที่จำนวนเท่าใด
- (3) การสอบสวนสิทธิ เพื่อให้ได้ข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับเนื้อที่ถือครองที่ดิน การได้มาซึ่งที่ดิน สภาพการทำประโยชน์ เป็นต้น ทั้งนี้ ส.ป.ก. มีนโยบายให้เกษตรกรได้ครอบครองอยู่ในที่ทำกินเดิมต่อไปตามที่กฎหมายกำหนด
- (4) การเจรจากระจายสิทธิในกรณีที่มีการถือครองที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ส.ป.ก. จะเจรจาเพื่อลดเนื้อที่ถือครอง หรือแบ่งแยกกระจายที่ดินนั้นไปให้เกษตรกรรายอื่น โดยเกษตรกรรายเดิมจะได้รับค่าชดเชยที่ดินจากเกษตรกรรายใหม่ด้วย
- (5) การคัดเลือกเกษตรกร ส.ป.ก. จะนำผลการรังวัดแปลงที่ดินผลการสอบสวนและกระจายสิทธิมาจัดทำบัญชีคัดเลือกเกษตรกรเสนอ คปจ. (โดยให้คณะกรรมการระดับอำเภอกลั่นกรองก่อน) ทั้งนี้เกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินจะต้องยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินและผ่านการคัดเลือกจาก คปจ. โดยเกษตรกรจะต้องมีคุณสมบัติและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ ส.ป.ก. กำหนดไว้
- (6) การออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรที่ได้รับการคัดเลือกและเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดิน มี 2 ฉบับ

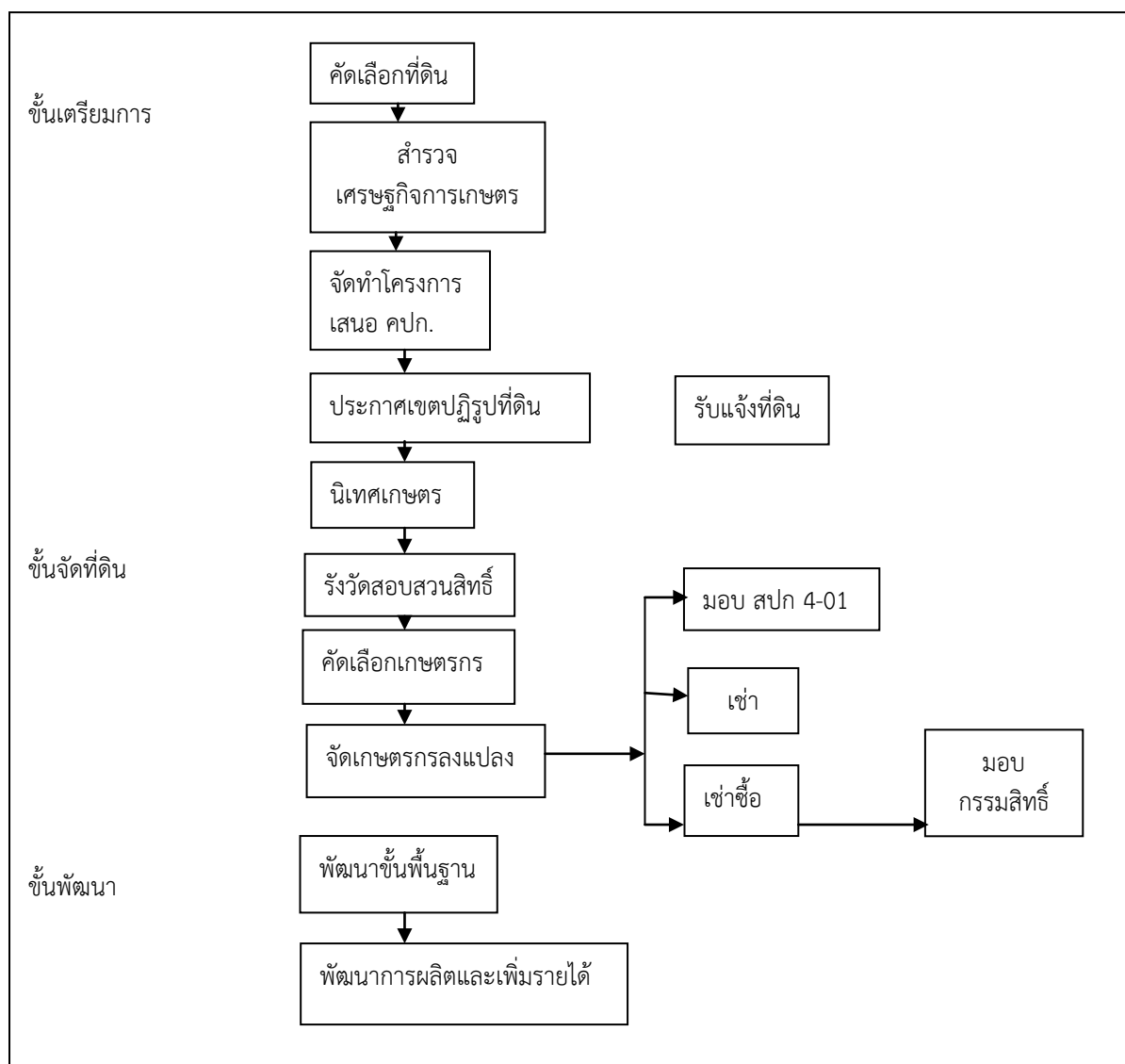
(6.1) หนังสือรับมอบที่ดิน (ส.ป.ก. 4-28) ใช้เป็นหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้ได้รับการคัดเลือกจาก คปจ. ให้ได้รับที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ซึ่งมีขอบเขตของแปลงที่ดินที่ได้รับแสดงให้เห็นเด่นชัด และมีสิทธิได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินได้ต่อไป

(6.2) หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-01) เกษตรกรจะได้รับต่อจากเอกสาร ส.ป.ก.4-28 ใช้เป็นเอกสารสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบ  
ทั้งนี้เอกสาร ส.ป.ก.4-28 และเอกสาร ส.ป.ก.4-01 ไม่ใช่เอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นเพียงการผ่อนผันให้ได้อยู่เข้ามาทำกินในที่ดินแปลงนั้นโดยได้รับอนุญาตแล้วและไม่เป็นความผิดฐานบุกรุกเท่านั้น

### (1.2.3) ขั้นพัฒนา

การพัฒนาขั้นพื้นฐานได้แก่การก่อสร้างปรับปรุงซ่อมแซมถนน แหล่งน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค แหล่งน้ำเพื่อการเกษตร ประสานงานพัฒนาการเกษตร พัฒนาอาชีพ จัดตั้งสถาบันเกษตรกร ฯลฯ เพื่อยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ของเกษตรกรให้ดีขึ้น

(สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2539: 20-21)



ที่มา : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2539: 19)

### รูปที่ 3-1 ขั้นตอนการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินของรัฐ

#### (2) การปฏิรูปที่ดินในที่ดินของเอกชน

การปฏิรูปที่ดินในที่ดินเอกชน หมายถึง การนำที่ดินที่เจ้าของที่ดินมีความประสงค์จะขายที่ดิน หรือไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินกว่าสิทธิที่กฎหมายปฏิรูปที่ดินกำหนดให้ถือครองได้ โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จะดำเนินการจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินเอกชนดังกล่าวซึ่งถือครองที่ดิน โดยมีหนังสือสำคัญตามประมวลกฎหมายที่ดิน คือ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (นส.3, นส.3ก) หรือโฉนดที่ดิน มาจัดสรรให้เกษตรกรผู้เช่าที่ดิน ผู้ไร่ที่ทำกิน ได้เช่า หรือ เช่าซื้อจาก ส.ป.ก. ต่อไป (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2542: 1)

### 2.2.1 ขั้นตอนการดำเนินงาน

การปฏิรูปที่ดินในที่ดินเอกชน มีขั้นตอนดำเนินงาน คือ

**ขั้นเตรียมการ** ได้แก่การเก็บรวบรวมข้อมูลซึ่งพิจารณาจากขนาดถือครองที่ดิน เนื้อที่เช่า จำนวนผู้เช่า และผลผลิตทางการเกษตรโดยการรับแจ้งที่ดิน ทั้งนี้ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว กฎหมายบังคับให้เจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มาแจ้งจำนวนแปลงที่ดิน ขนาดของที่ดินแต่ละแปลง ที่ตั้งของที่ดิน การทำประโยชน์ ในที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. เพื่อให้ได้ข้อมูลการถือครองที่ดิน นำมาวางแผนจัดซื้อที่ดิน ได้ถูกต้อง

**จัดซื้อที่ดิน** การจัดซื้อที่ดินเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่จะดำเนินการจัดซื้อตามแผนงานที่ ส.ป.ก. กำหนดไว้ โดยผ่านการพิจารณาอนุมัติจาก คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดให้ ส.ป.ก. สามารถจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินอยู่เป็นจำนวนมาก เกินกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ดังนี้

1. ที่ดินซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกันเป็นผู้ใช้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในสวนที่เกินกว่า 50 ไร่
2. ที่ดินซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกันเป็นผู้ใช้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง ประเภทเลี้ยงสัตว์ใหญ่ เช่น โค กระบือ และม้า ในสวนที่เกินกว่า 100 ไร่
3. ที่ดินแปลงใดที่เจ้าของไม่ได้ใช้ประกอบการเกษตรกรรม ในสวนที่เกินกว่า 20 ไร่

ถ้าเจ้าของที่ดินประสงค์จะขายที่ดินของตนเองให้ ส.ป.ก. ทั้งหมด ส.ป.ก. ก็สามารถจัดซื้อที่ดินทั้งหมดสำหรับราคาที่ ส.ป.ก. จะจัดซื้อนั้น คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจอนุมัติให้จัดซื้อได้ไม่เกินราคาตามบัญชีมูลค่าที่ดิน และ ไม่เกินราคาขั้นสูงสุดแยกตามรายการ ดังนี้

|          |              |            |                       |              |            |
|----------|--------------|------------|-----------------------|--------------|------------|
| ภาคเหนือ | ไม่เกินไร่ละ | 20,000 บาท | ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ | ไม่เกินไร่ละ | 10,000 บาท |
| ภาคกลาง  | “            | 23,000 บาท | ภาคใต้                | “            | 30,000 บาท |

ถ้าราคาที่ดินที่ ส.ป.ก. จะจัดซื้อเกินจากนี้อยู่ในอำนาจอนุมัติของคณะกรรมการโครงการและการเงิน กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (อกก.คง)

วิธีการในการชำระราคาที่ดินที่จัดซื้อ ให้ชำระโดยจ่ายเป็นเงินสดหรือจ่ายเป็นเงินสดและพันธบัตรของรัฐบาลตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

- ที่ดินที่จัดซื้อมีราคาไม่เกิน 8 ล้านบาท ชำระเป็นเงินสดทั้งหมด
- ที่ดินที่จัดซื้อราคา 8 ล้านบาทขึ้นไป จำนวน 8 ล้านบาทแรก จ่ายเป็น

เงินสด ส่วนที่เกินจะจ่ายเป็นเงินสดร้อยละ 25 และจ่ายเป็นพันธบัตรของรัฐบาลอีกร้อยละ 75 ของราคาที่ดินส่วนเกินนั้น

**การจัดที่ดินให้เกษตรกร** ถ้าที่ดินเอกชนที่ ส.ป.ก. จัดซื้อสามารถแบ่งแยกเป็นแปลงใหม่ในขนาดที่เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพ ส.ป.ก. จะรังวัดแบ่งแปลงที่ดินก่อนแล้วจึงดำเนินการจัดที่ดิน ดังนี้

- คัดเลือกเกษตรกร โดยออกประกาศให้เกษตรกรยื่นคำร้องขอรับการคัดเลือก แต่ถ้าที่ดินมีจำกัด และมีเกษตรกรผู้เช่าอยู่เดิมแล้ว ขณะโอนกรรมสิทธิ์เป็นของ ส.ป.ก. หรือมีเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนขอรับที่ดินทำกินแล้ว ก็จักคัดเลือกเกษตรกรได้โดยไม่ต้องมีการประกาศรับสมัคร
- จัดเกษตรกรที่ได้รับการคัดเลือกเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน และทำสัญญาเช่า หรือสัญญาเช่าซื้อที่ดินกับ ส.ป.ก. ตามที่เกษตรกรแสดงความจำนง

อัตราค่าเช่าที่จะเรียกเก็บจากเกษตรกร คิดในอัตราร้อยละ 3 ของราคาที่ดินที่ได้จัดซื้อ ส่วนอัตราค่าเช่าซื้อคิดเท่ากับราคาที่ดินที่ได้จัดซื้อรวมกับอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 6 ต่อปี ระยะเวลาการเช่าซื้อกำหนดไว้ 5 ปี 10 ปี 12 ปี และ 15 ปี สิทธิตามสัญญาเช่า หรือสัญญาเช่าซื้อจะโอนแก่กันได้ หรือตกทอดทางมรดกได้เฉพาะตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ คปท. กำหนด เกษตรกรที่ชำระค่าเช่าซื้อครบถ้วนตามกำหนดในสัญญาแล้ว ส.ป.ก. จะประสานงานกับกรมที่ดินออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน (นส.3. โฉนด) ต่อไป (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2542ข: 2-3)

**การพัฒนา** ได้แก่การพัฒนาขั้นพื้นฐาน ก่อสร้างถนน แหล่งน้ำเพื่อการเกษตร และอุปโภค บริโภค ตามความจำเป็นและเหมาะสมของพื้นที่นั้น นอกจากนี้มีการประสานงานส่งเสริมอาชีพ จัดหาสินเชื่อเพื่อพัฒนาการผลิต และเพิ่มรายได้แก่เกษตรกร

### 3.3.4 การควบคุมกรรมสิทธิ์

ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

### 3.3.5 การตรวจสอบการเข้าทำประโยชน์ของเกษตรกร

การตรวจสอบการเข้าทำประโยชน์ของเกษตรกรว่าเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 และ พ.ศ. 2540 โดยมีขั้นตอนดังนี้ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2558: 1)

(1) การรับมอบที่ดิน เกษตรกรต้องรับมอบที่ดินภายใน 15 วัน นับแต่วันประกาศผลการคัดเลือกเกษตรกร

(2) หน้าที่ของเกษตรกร เกษตรกรจะต้องประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองเต็มความสามารถ ไม่เปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินหรือปลูกสร้างสิ่งปลูกสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาต และต้องปฏิบัติตามคำเตือนของ ส.ป.ก.

(3) การสิ้นสุดการเข้าทำประโยชน์ เกษตรกรสิ้นสุดเมื่อถึงแก่ความตาย สละสิทธิ์ ขาดคุณสมบัติเป็นเกษตรกรหรือปฏิบัติผิดระเบียบ และไม่ปฏิบัติตามคำเตือนของ ส.ป.ก.

(4) ผู้มีอำนาจพิจารณาการสิ้นสุด คือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

(5) การแจ้งยกเลิกสิทธิ ส.ป.ก. จะจัดทำเป็นหนังสือโดยให้สิทธิอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กำหนด

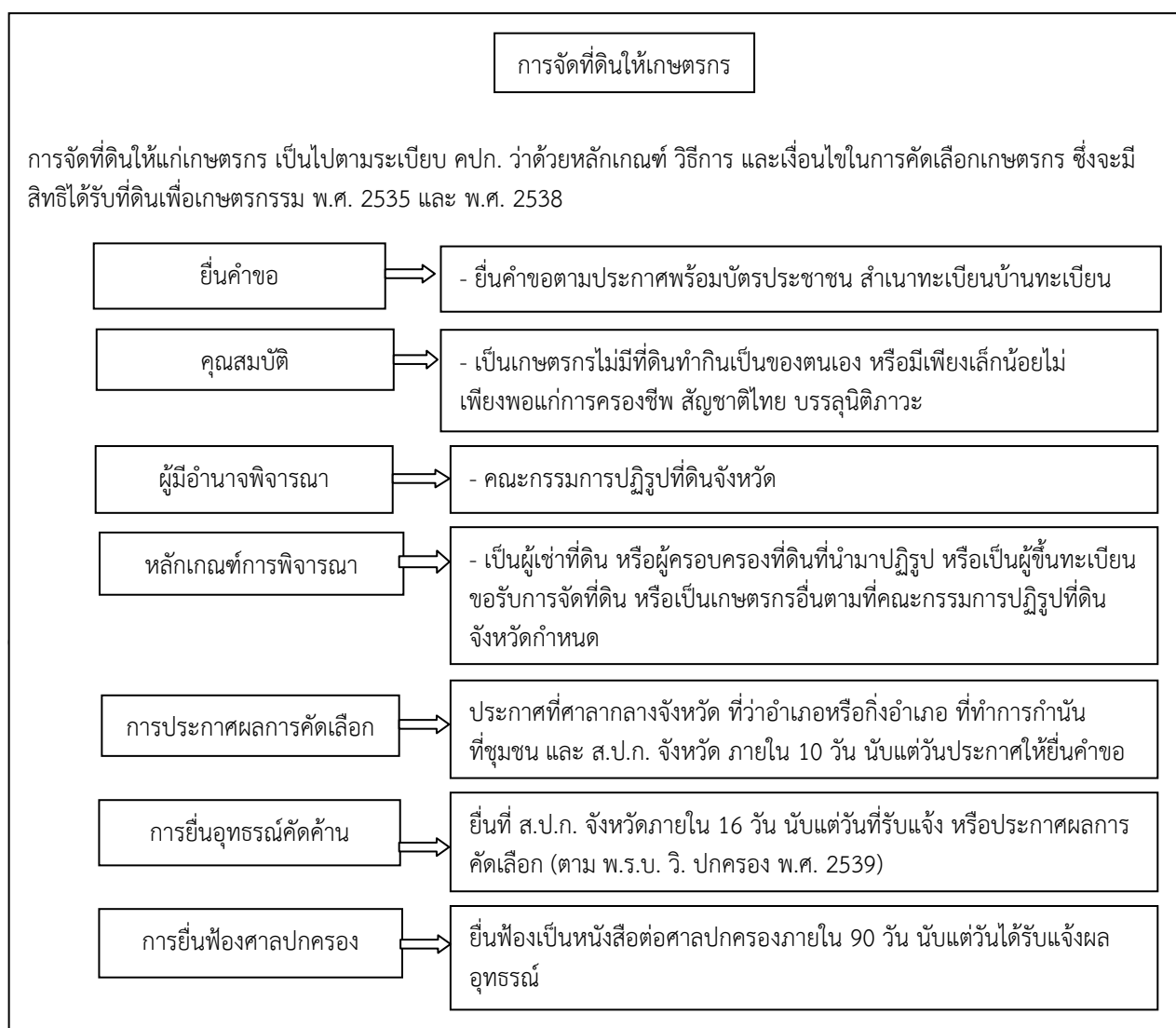
(6) การยื่นอุทธรณ์คัดค้าน ให้เกษตรกรยื่นที่ ส.ป.ก. จังหวัดภายใน 30 วัน นับแต่วันรับแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศคำสั่ง

(7) การยื่นฟ้องศาลปกครอง เกษตรกรอาจยื่นเป็นหนังสือต่อศาลปกครองภายใน 90 วัน นับแต่วันได้แจ้งผลอุทธรณ์

ขั้นตอนในภาพรวมการจัดที่ดินให้เกษตรกรได้สรุปไว้ในรูปที่ 3-2

### 3.3.6 ผลการดำเนินงาน

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินการจนถึง พ.ศ. 2558 สามารถจัดที่ดินทำกินได้จำนวน 34,557,565 ไร่ ให้แก่ เกษตรกรจำนวน 2,147,249 ราย (สำนักงานการปฏิรูปเกษตรกรรม, 2558: 1)



ที่มา: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2558: 1)

รูปที่ 3-2 ภาพรวมการจัดที่ดินให้เกษตรกร

### 3.4 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ที่ได้ทบทวนมี 2 โครงการ คือ

(3.4.1) โครงการออกหนังสืออนุญาตให้สิทธิทำกินชั่วคราว (สทก.)

(3.4.2) โครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.)

โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### (3.4.1) โครงการออกหนังสืออนุญาตให้สิทธิทำกินชั่วคราว (สทก.)

การจัดที่ดินทำกินโครงการ สทก. ดำเนินการโดยกรมป่าไม้ที่ใช้อำนาจตามบทบัญญัติมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ การทบทวนการจัดที่ดินทำกินของโครงการมี 6 เรื่อง คือ (1) ความเป็นมา (2) วัตถุประสงค์ (3) เป้าหมายโครงการ (4) หลักเกณฑ์ในการออก สทก. (5) การดำเนินงาน (6) ผลการดำเนินงาน

##### (1) ความเป็นมา

เนื่องจากราษฎรได้บุกรุกอาศัยทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นจำนวนมาก เป็นการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งราษฎรที่มีอาชีพทางด้านกสิกรรมซึ่งต้องการใช้พื้นที่อันเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิต พื้นที่ที่ทางราชการได้จำแนกการใช้ประโยชน์ในลักษณะต่างๆ ไว้นั้น ราษฎรได้นำมาใช้กันอย่างถูกต้องบ้าง และไม่ถูกต้องบ้างตามหลักวิชา จนเกือบจะไม่มีพื้นที่ที่เหมาะสมในการใช้ประโยชน์เหลืออีก การช่วยเหลือราษฎรในเรื่องที่ดินทำกิน นั้นได้มีหน่วยราชการต่างๆ ดำเนินการอยู่ในขณะนี้ประมาณ 14 หน่วยงาน ก็ยังไม่เป็นที่เพียงพอกับความประสงค์ของราษฎรฯ จึงได้หาทางสนองความต้องการของตนเองโดยเข้าบุกรุกทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เพราะเห็นว่าพื้นที่เหล่านี้เป็นของรัฐบาล จึงทำให้ป่าไม้ของชาติถูกแผ้วถางทำลายเป็นจำนวนมาก อันเป็นผลต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของรัฐบาลและประเทศชาติเป็นส่วนรวมทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมือง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ตระหนักถึงปัญหาเหล่านี้จึงหาทางแก้ไขโดยช่วยเหลือราษฎรให้มีสิทธิทำกินชั่วคราวในที่ดินที่ได้ทำกินอยู่แล้ว โดยปฏิบัติตามเงื่อนไขของทางราชการ ผลของการช่วยเหลือจะทำให้ราษฎรเกิดความรู้สึกและมั่นใจว่าในอนาคตจะมีที่อยู่อาศัยทำกินอันก่อให้เกิดความรัก และหวงแหนในที่ดิน ไม่เคลื่อนย้ายที่ทำกินไปแผ้วถางป่าที่อื่นๆ ทำความเสียหายให้กับพื้นที่ป่าไม้ของชาติต่อไปอีก (กรมป่าไม้, 2527: 87)

##### (2) วัตถุประสงค์ของโครงการ

(2.1) เพื่อเป็นการช่วยเหลือราษฎรที่ได้อยู่อาศัยทำกินมาก่อน ในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้มีสิทธิทำกิน ซึ่งก่อให้เกิดความมั่นใจและหวงแหนในที่ดินของตน อันจะมีผลให้ราษฎรอยู่อาศัยทำกินเป็นหลักแหล่งไม่เคลื่อนย้ายไปบุกรุกแผ้วถางป่าที่อื่นอีกต่อไป

(2.2) เพื่อส่งเสริมราษฎรให้ปลูกต้นไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม นอกเหนือจากพื้นที่ที่ได้รับ สทก. ผลิตผลจากต้นไม้ที่ปลูกให้ราษฎรผู้ปลูกเป็นผู้ขอรับอนุญาตเมื่อได้ดูแลและรักษาจนมีขนาดโตนำไปใช้ประโยชน์ได้ โดยกรมป่าไม้จะแจกจ่ายกล้าไม้และแนะนำทางด้านวิชาการ

(2.3) เพื่อสร้างทัศนคติที่ดีระหว่างเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้กับราษฎรที่จะได้รับการผ่อนผันให้สิทธิทำกินในพื้นที่ที่ราษฎรได้ทำกินมาก่อนให้อยินยอมปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ทางราชการกำหนด

(2.4) เพื่อเป็นพื้นฐานในการนำหน่วยงานอื่นๆ เข้าไปช่วยพัฒนาอาชีพให้แก่ราษฎร

(2.5) เพื่อต้องการทราบว่า พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติส่วนที่ราษฎรได้บุกรุกเข้าอยู่อาศัยทำกินมีอยู่มากน้อยเพียงใด และพื้นที่ที่ยังสภาพเป็นป่าที่จะต้องรักษาและป้องกันมิให้ถูกทำลายต่อไปอีกมีเหลืออยู่เท่าใด สภาพข้อเท็จจริงต่างๆ เหล่านี้ เจ้าหน้าที่จะต้องชี้แจงประชาสัมพันธ์ให้ราษฎรในท้องที่ทราบถึงคุณประโยชน์ของการรักษาป่า และโทษของการทำลายป่าเพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างราษฎรกับเจ้าหน้าที่ในการป้องกันรักษาป่าอย่างจริงจัง

(2.6) เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปราบปรามสามารถตรวจสอบพื้นที่ป่ามิให้มีการแผ้วถางป่าอีกต่อไป หากมีการกระทำผิดต้องใช้มาตรการป้องกันรักษาป่าที่เฉียบขาดยิ่งขึ้น

(2.7) เพื่อกรมป่าไม้จะได้วางแผนในการปรับปรุงฟื้นฟูสภาพป่าสงวนแห่งชาติที่ถูกทำลายโดยการปลูกป่า การใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่เหลืออยู่ การปรับปรุงดินให้มีคุณภาพดียิ่งขึ้น

(2.8) เพื่อปรับปรุงโครงงานทางด้านป่าไม้ที่ได้ปฏิบัติอยู่ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติได้ถูกต้องตามหลักวิชาการ (กรมป่าไม้, 2527: 88)

### (3) เป้าหมายของโครงการ

#### (3.1) การออกหนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกิน

การดำเนินการให้สิทธิทำกินชั่วคราว (สทก.1) แก่ราษฎรที่อยู่อาศัยและทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในแผนปฏิบัติงานแต่ละปีจะกำหนดรายชื่อป่าจากที่ได้รับการคัดเลือกจากป่าไม้เขตป่าไม้จังหวัด โดยส่วนการพิจารณาจากคณะกรรมการโครงการ สทก. ประจำจังหวัดต่างๆ การดำเนินงานกำหนดแผนงานให้กระจายทั่วทุกภาคของประเทศตามลำดับความสำคัญของความต้องการของราษฎรและอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ป่าไม้ ป่าใดที่อยู่ในแผนการปฏิบัติงานจะต้องพยายามดำเนินการออกหนังสืออนุญาต สทก.1 ให้เสร็จสิ้นภายในปีงบประมาณนั้นๆ เป้าหมายการปฏิบัติงานของแต่ละปี จะเพิ่มขึ้นตามอัตราส่วนของงบประมาณ และอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ โดยมีเป้าหมายในการให้สิทธิทำกินชั่วคราว สทก.1 เสร็จสิ้นทั่วประเทศภายในระยะเวลา 5 ปี ในจำนวนป่าสงวนแห่งชาติ ทั้งสิ้นประมาณ 1,240 ป่า

สำหรับการอนุญาตให้สิทธิทำกินแบบ สทก. 2 นั้น เป็นการอนุญาตหลังจากที่ได้ตรวจสอบพื้นที่ สทก. 1 ว่าราษฎรได้ใช้ประโยชน์พื้นที่เพื่อการประกอบอาชีพเกษตรกรรมและอยู่อาศัยเป็นการถาวรจริง ทั้งนี้เพื่อให้การจัดพื้นที่สัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์คือ เป็นการช่วยเหลือเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินให้มีที่ดินทำกิน สามารถสร้างหลักฐานการอยู่อาศัยอย่างมั่นคง และไม่มีกรอบพโยกย้ายไปหาแหล่งที่ทำกินใหม่ทำให้เกิดการบุกรุกทำลายป่าต่อไปอีก รวมทั้งเพื่อให้การพัฒนาต่างๆ ในเขตชนบท ให้สามารถจัดดำเนินการในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสมเป็นลำดับขั้นต่อเนื่องกันอย่างถูกต้องในอนาคตได้ การออกหนังสืออนุญาตแบบสทก.2 จะออกให้หลังจากที่ได้ออกหนังสืออนุญาต แบบสทก.1 ไปแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี ซึ่งกำหนดว่าทั่วทั้งประเทศจะสามารถออกหนังสืออนุญาตแบบ สทก.2 ได้สำเร็จภายในเวลา 10 ปี (กรมป่าไม้, 2527: 89-90)

#### (3.2) การพัฒนาด้านป่าไม้

ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้จัดออกหนังสืออนุญาต แบบ สทก.1 ไปแล้ว จะมีพื้นที่ที่จะต้องเข้าดำเนินการพัฒนาทางด้านป่าไม้ กล่าวคือ จะมีพื้นที่ส่วนที่ได้จำแนกไว้เป็นเขตป่าต้นน้ำลำธาร พื้นที่เป็นป่าที่เหลืออยู่ พื้นที่ควรสงวนไว้เป็นป่าไม้และพื้นที่ที่ถูกราษฎรบุกรุกทำลายปล่อยทิ้งว่างเปล่า พื้นที่ต่างๆ ดังกล่าวนี้อาจสังเกตได้แน่ชัดสามารถตรวจสอบพื้นที่ได้ถูกต้องโดยการใช้ภาพถ่ายทางอากาศและแผนที่ภูมิประเทศที่ได้จัดทำไว้แล้ว จะช่วยให้การปฏิบัติงานในการปลูก-บำรุงป่าไม้ตามโครงการแต่ละปีใน

พื้นที่ป่าสงวนที่ได้จัดออกหนังสืออนุญาต สทก.1 ไปแล้วได้ผลตามเป้าหมาย การจัดหน่วยงานโครงการ ควบคุมพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติจะช่วยในการพัฒนาป่าไม้ในลักษณะที่ประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ของ กรมป่าไม้ และส่วนราชการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป่าไม้ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทั้งหมดจะต้องดำเนินการมี ประมาณ 1,240 ป่า มีเนื้อที่ประมาณ 161 ล้านไร่ เป็นที่หวังว่า การดำเนินงานตามแนวทางของโครงการนี้ จะนำไปสู่การวางแผนการจัดการป่าไม้ที่ถูกต้องได้ หลังจากที่ได้ออกหนังสืออนุญาต สทก.2 ไปเสร็จสิ้นแล้ว คือ ระยะเวลาประมาณ 10 ปี

การพัฒนาทางด้านป่าไม้ประจำปีแยกออกเป็น 2 ส่วน คือ

- 1) ส่วนที่จะต้องดำเนินการโดยกรมป่าไม้ ในแต่ละปีหน่วยโครงการพัฒนาป่าไม้ จะจัดทำแผนการปลูก-บำรุงป่าในเขตพื้นที่รับผิดชอบ รวมทั้งรายละเอียดพื้นที่ที่ปลูก ชนิดไม้ เนื้อที่ซึ่ง คาดว่าในแต่ละหน่วยโครงการจะสามารถทำการปลูกป่าได้ปีละไม่ต่ำกว่า 500 ไร่ ตามงบประมาณที่ได้รับ
- 2) ส่วนที่ให้ราษฎรเป็นผู้ปลูก การปลูกป่าของราษฎรจะมีลักษณะเป็นการจัด โครงการบนพื้นที่กว้างหรือปลูกป่าเพื่อเป็นแนวภายในหมู่บ้าน แนวสำหรับป้องกันลมพายุ หรือตาม แนวทางเดิม ฯลฯ ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญส่วนหนึ่งของโครงการที่จะต้องประชาสัมพันธ์ให้ราษฎรเข้าใจ ถึงการมีป่าไม้ หรือต้นไม้ไว้เพื่อการส่งเสริมการเพาะปลูกให้ได้ผลดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณพื้นที่ทำ การเกษตรที่ไม่อยู่ในเขตชลประทาน เป็นการสนับสนุนให้เกิดความคิดของชุมชนในการปลูกป่าโดยหน่วย โครงการที่รับผิดชอบในพื้นที่จะต้องช่วยให้คำแนะนำทางด้านวิชาการป่าไม้ ทั้งหลักการและวิธีการปฏิบัติให้ ราษฎรเข้าใจ ในแต่ละปีหน่วยโครงการจะต้องทำรายงานจำนวนต้นไม้ ชนิดไม้และพื้นที่ปลูกให้แนชดและ จะได้กำหนดเป็นเป้าหมายของการปฏิบัติงานในแต่ละปีได้ (กรมป่าไม้, 2527: 90-91)

### (3.3) เป้าหมายในการพัฒนาชนบท

วัตถุประสงค์หลักของโครงการ สทก. เป็นการช่วยให้ราษฎรโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกินให้มีที่อยู่อาศัยและทำกินได้โดยมั่นใจสิทธิที่ได้รับ เมื่อราษฎรอยู่เป็นหลักแหล่ง แน่นนอนแล้ว จะช่วยในการปฏิบัติงานของกรมป่าไม้ด้านการพัฒนาป่าไม้ที่ควบคู่กันไป แต่อย่างไรก็ตามถ้า หากว่าการพัฒนาชนบทไม่ได้ผลดี การให้ราษฎรอยู่ประจำเป็นหลักแหล่งก็จะทำได้ยาก ซึ่งจะมีผลกระทบ ทำให้ราษฎรย้อนกลับมาทำการบุกรุกทำลายป่าไม้เพิ่มขึ้นอีก การพัฒนาชนบทเป็นระบบการพัฒนาที่มีความ ละเอียดอ่อนและต้องอาศัยหลายหน่วยงานที่มีความชำนาญเฉพาะเข้ามาร่วม ในขณะนี้รัฐบาลก็ได้มี เป้าหมายการพัฒนาชนบทตามแนวทางนี้อยู่แล้ว โดยมีคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ เป็นหน่วยงาน ที่ควบคุมกำกับ การ หน่วยโครงการที่รับผิดชอบในพื้นที่จะเป็นแกนกลางสำหรับการพัฒนา ซึ่งคาดว่าเมื่อ สำเร็จตามโครงการนี้แล้วจะสามารถยกระดับฐานะความเป็นอยู่ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของราษฎรที่เข้าอยู่ อาศัยทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ถึงประมาณ 1,000,000 ครอบครัว (กรมป่าไม้, 2527: 91)

### (4) หลักเกณฑ์ในการออก สทก.

เพื่อจัดความเดือดร้อนและแก้ไขปัญหาในเรื่องที่ทำกินของราษฎรที่ได้บุกรุกเข้าอยู่อาศัยทำ กินในป่าสงวนแห่งชาติ อันเป็นการปฏิบัติโดยมิชอบกันมาแต่เดิมให้ถูกต้องตามกฎหมาย และขณะเดียวกันก็จะ ไม่ก่อความเสียหายในด้านอนุรักษ์ดินและน้ำ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่จะนำมาดำเนินการตามโครงการนี้จะต้อง เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่มีสภาพเสื่อมโทรมเท่านั้น โดยแบ่งแยกสภาพพื้นที่ออกได้เป็น 2 ส่วน คือ ส่วน ที่เป็นต้นน้ำลำธาร และส่วนที่สองเป็นพื้นที่เหมาะสมแก่การกสิกรรม ทางรัฐบาลจะเข้าไปดำเนินการโดยมี หลักเกณฑ์ต่อไปนี้



(4.1) พื้นที่ส่วนที่เป็นต้นน้ำลำธาร หรือบริเวณที่มีทัศนียภาพเหมาะสมแก่การท่องเที่ยวพักผ่อน บริเวณดังกล่าวนี้จำเป็นต้องรักษาไว้เพื่อประโยชน์ส่วนรวม หากมีราษฎรบุกรุกเข้าไปอยู่ รัฐจะพิจารณาหาพื้นที่อื่นๆ ให้ใหม่ในพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การกสิกรรม ส่วนบริเวณต้นน้ำลำธาร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกรมป่าไม้จะต้องได้รับความสนับสนุนโดยมั่นใจจากรัฐบาลให้ทำการปลูกป่าขึ้นทดแทน ตามหลักวิชาการจัดการป่าไม้ต่อไป

(4.2) พื้นที่ที่เหมาะสมแก่การกสิกรรม เมื่อรัฐได้สำรวจจำนวนราษฎรที่บุกรุกอยู่ในป่าสงวนแห่งชาติได้แน่นอนแล้ว จะจัดให้เข้าอยู่อาศัยและทำกินเท่าที่ทำได้จริง แต่ไม่เกินครอบครัวละ 15 ไร่ ราษฎรที่จะได้รับการช่วยเหลือตามโครงการนี้ มีคุณสมบัติดังนี้

- (1) ต้องมีสัญชาติไทย และเป็นหัวหน้าครอบครัว
  - (2) จะต้องเป็นผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกินในที่แห่งอื่นๆ เป็นของตนเอง ซึ่งเป็น การเพียงพอแก่อัตภาพอยู่แล้ว
  - (3) จะต้องไม่เป็นผู้กระทำความผิดอื่นเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้อยู่ เป็นประจำ
  - (4) จะต้องเป็นผู้ที่ได้เข้าอยู่อาศัยทำกินในป่าสงวนแห่งชาตินั้นมาก่อน
- วันที่ 1 มกราคม 2525

(4.3) ที่ดินที่จัดให้ราษฎรทำกิน จะออกหนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกิน (สทก.) โดยเจ้าหน้าที่จะปฏิบัติดังนี้

- (1) เมื่อราษฎรได้ยื่นคำขอ และนำเจ้าหน้าที่สำรวจในพื้นที่แล้ว จะออก หนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว (สทก.1)
- (2) เมื่อราษฎรได้รับหนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกินแบบ สทก.1 แล้ว ได้ ทำกินหรืออยู่อาศัยเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี และได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ทางราชการกำหนดกรมป่าไม้ จะออกหนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกินแบบ สทก. 2

(4.4) ที่ดินราษฎรได้รับหนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกิน (สทก.) ห้ามนำไปแบ่งแยก หรือโอนสิทธิหรือให้เช่าช่วงทำกินแต่ให้ตกทอดในทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมได้

(4.5) พื้นที่ส่วนที่เกินจากที่ได้ให้แก่ราษฎรรายละไม่เกิน 15 ไร่ไปแล้ว ให้ราษฎร ที่เข้าอยู่อาศัยตามหลักเกณฑ์นี้ขออนุญาตใช้พื้นที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ให้ ผลิตผลคือ ต้นไม้ที่ปลูกตกเป็นราษฎรผู้ปลูก กรมป่าไม้จะเป็นผู้แนะนำทางด้านวิชาการและแจกจ่ายกล้าไม้ หรือช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ในการเตรียมพื้นที่เพื่อจัดให้เป็นป่าชุมชน

(4.6) ราษฎรผู้ปลูกป่ามีหน้าที่เป็นผู้ดูแลเอาใจใส่ต้นไม้ที่ปลูกให้เจริญเติบโตตาม สมควร หากต้นไม้ที่ปลูกตายต้องปลูกซ่อมด้วย

(4.7) ราษฎรผู้เข้าอยู่อาศัยและทำกินในป่าสงวนแห่งชาติ ตามหลักเกณฑ์นี้ จะต้องช่วยเหลือพนักงานเจ้าหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามผู้บุกรุกทำลายไม้ของชาติ หากพบการ กระทำผิด ให้แจ้งแก่เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องทราบโดยด่วน (กรมป่าไม้, 2527: 91-93)

## (5) การดำเนินงาน

การดำเนินงานตามโครงการนี้ กรมป่าไม้ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติโดยแบ่งออกตาม ลักษณะของงานที่ปฏิบัติดังนี้ คือ

(5.1) การเตรียมแผนที่และภาพถ่ายทางอากาศ การจัดเตรียมแผนที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กำหนดเป็นแผนงานประจำปีที่จะดำเนินการช่วยเหลือราษฎรตามโครงการนี้ต้องนำแผนที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีอยู่หลายขนาดมาตราส่วนมาทำการย่อหรือขยายให้เป็นมาตราส่วน 1: 50,000 ทั้งหมด แล้วทำการถ่ายทอดแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติลงบนแผนที่ภูมิประเทศ มาตราส่วน 1 : 50,000 การกำหนดพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติแต่ละป่านั้นต้องดำเนินการแบ่งแยกพื้นที่ออกเป็นลักษณะต่างๆ คือพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การกสิกรรม พื้นที่ต้นน้ำลำธาร และพื้นที่อื่นๆ โดยอาศัยการแปลภาพถ่ายทางอากาศมาตราส่วน 1 : 50,000 ประกอบกับการตรวจสอบภาคพื้นดินตามความจำเป็น รายละเอียดที่ได้จากการแปลภาพถ่ายทางอากาศ และแนวเขตต่างๆ จะถ่ายทอดลงในแผนที่ภูมิประเทศ มาตราส่วน 1 : 50,000 และภาพถ่ายทางอากาศ มาตราส่วน 1: 5,000 ที่ได้รับจากกรมที่ดิน หลักฐานต่างๆ จากการเตรียมงานดังกล่าวนี้ เจ้าหน้าที่จะนำไปสำรวจในพื้นที่ทางภาคสนามเพื่อเป็นหลักฐานในการดำเนินการตรวจสอบและรังวัดแบ่งแปลงในพื้นที่ การดำเนินงานเตรียมแผนที่และภาพถ่ายทางอากาศรวมทั้งวัสดุ อุปกรณ์ต่างๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในภาคสนาม สำนักงานโครงการช่วยเหลือราษฎรส่วนกลางจะเป็นผู้ดำเนินการทั้งหมด

(5.2) การประชาสัมพันธ์ เมื่อทราบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่จะดำเนินการตามโครงการนี้แล้ว มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องประชาสัมพันธ์ชี้แจงให้ราษฎรที่อยู่อาศัยทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เข้าใจถึงวัตถุประสงค์ที่ทางราชการจะช่วยเหลือ เพื่อที่ราษฎรจะให้ความร่วมมือกับทางราชการดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ อันจะเป็นการช่วยให้โครงการนี้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายการประชาสัมพันธ์ต้องเข้าไปดำเนินการในพื้นที่ก่อนหน่วยงานอื่น โดยมีเจ้าหน้าที่ร่วมกันหลายฝ่ายคือ จากป่าไม้เขตป่าไม้จังหวัด และขอความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ทางฝ่ายปกครองในการนัดหมายประชุมชี้แจงราษฎร การประกาศให้ราษฎรยื่นคำขอต่อเจ้าหน้าที่ตามระยะเวลาที่กำหนด การประชาสัมพันธ์จะใช้อุปกรณ์ และโครงข่ายสื่อสารมวลชนเท่าที่มีอยู่ที่สามารถนำมาใช้ในการปฏิบัติงานได้ทั้งในชุมชนและในพื้นที่ เช่น วิทยุกระจายเสียง โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ท้องถิ่น การปิดประกาศควรจัดหน่วยประชาสัมพันธ์เคลื่อนที่เข้าไปดำเนินการในพื้นที่ราษฎรเข้าอยู่อาศัย และรวบรวมข้อมูลต่างๆ สรุป และให้ความเห็นว่า ถ้าเข้าดำเนินการตามแนวของโครงการนี้จะได้รับความร่วมมือจากราษฎรมากน้อยเพียงใด

(5.3) การดำเนินการออกหนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว (สทก.1) เมื่อราษฎรได้รับทราบและเข้าใจถึงแนวทางของโครงการแล้ว ขั้นตอนต่อไปให้ราษฎรยื่นคำขอต่อเจ้าหน้าที่ในการรับคำขอเจ้าหน้าที่จะต้องบันทึกรายละเอียดข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับราษฎรที่ยื่นคำขอและตรวจสอบคุณสมบัติของราษฎรผู้ยื่นคำขอว่ามีคุณสมบัติครบถ้วนหรือไม่ ผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนแล้วให้เจ้าหน้าที่รวบรวมจัดกลุ่มผู้ที่อยู่บริเวณใกล้เคียงเป็นกลุ่มเดียวกัน นัดหมายวันที่เจ้าหน้าที่สำรวจข้อมูลจะทำการตรวจสอบในพื้นที่ การตรวจสอบพื้นที่ของเจ้าหน้าที่ จะต้องลงรูปร่างแปลงที่ดินของราษฎรโดยประมาณ และลงหมายเลขแปลงที่ดินในแผ่นทาบระวาง ของภาพถ่ายทางอากาศ มาตราส่วน 1: 5,000 เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ทำการตรวจสอบพื้นที่และตรวจคุณสมบัติของราษฎรเสร็จแล้วจึงทำการคัดลอกแปลงที่ดินจากแผ่นทาบระวางของภาพถ่ายทางอากาศมาตราส่วน 1: 5,000 แยกออกเป็นรายๆ ลงในแบบหนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว (สทก.1) เจ้าหน้าที่จะดำเนินการตามลำดับจนกระทั่งเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามแล้วนำหนังสืออนุญาต สทก.1 ไปแจกให้แก่ราษฎรต่อไป

ส่วนพื้นที่ที่ราษฎรครอบครองทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เกินกว่า 15 ไร่ ให้ราษฎรยื่นความจำนงค์ต่อเจ้าหน้าที่เพื่อขอใช้พื้นที่ดังกล่าวตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

(5.4) การดำเนินการออกหนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว (สทก.2) เมื่อได้ออกหนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว (สทก.1) ให้แก่ราษฎรไปแล้วในหนังสืออนุญาต สทก.1 จะมีแผนผังรูปร่างแปลงที่ดินโดยประมาณแสดงอาณาเขตแปลงที่ดิน การที่กำหนดให้มีหนังสืออนุญาต สทก.2 อีกชั้น ตอนหนึ่งก็เพื่อเป็นการตรวจสอบว่าราษฎรได้ทำประโยชน์เป็นการแน่นอนหรือไม่ ในชั้นตอนนี้จะต้องเข้าไปทำการรังวัดพื้นที่เป็นรายครอบครัวให้แก่ราษฎรเท่าที่ทำกินอยู่จริงแต่ไม่เกินครอบครัวละ 15 ไร่ พร้อมลงหลักเขต สทก. เป็นหลักฐาน วัดระยะคำนวณเนื้อที่แล้วจำลองรูปร่างแปลงที่ดินที่ถูกต้องแน่นอน หมายเลขหลักเขต สทก. และระยะที่วัดได้ลงบนแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ มาตรฐาน 1: 5,000 ให้ชัดเจน เป็นการต่อเนื่องกันที่ได้ดำเนินการไปแล้วในการออกหนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว (สทก.1) นอกจากนั้นเนื้อที่แปลงใดที่เกินกว่า 15 ไร่ เจ้าหน้าที่จะทำการรังวัดกันออก และลงแนวให้ชัดเจนบนแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศด้วยเช่นเดียวกันเพื่อจะได้นำมาพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการขอใช้ประโยชน์พื้นที่ตามความเหมาะสมต่อไป

การตรวจสอบแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่ดำเนินการตามโครงการนี้ จะต้องกระทำก่อนการรังวัดแบ่งแปลงที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าหากว่าแปลงที่ดินที่ราษฎรขออนุญาตอยู่คาบเกี่ยวระหว่างพื้นที่ที่ราษฎรมีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับแนวเขตการรังวัดซ่อมแซมแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ ควรดำเนินการตรึงบริเวณที่คาดว่าจะมีปัญหาเรื่องแนวเขตเสียก่อนโดยยึดถือตามระเบียบว่าด้วยการรังวัดซ่อมแซมแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติของกรมป่าไม้ นอกจากนั้นบริเวณใดในป่าสงวนแห่งชาติที่ได้แบ่งแยกพื้นที่เป็นป่าหรือพื้นที่ต้นน้ำลำธารต้องทำการรังวัดหรือหมายแนวไว้ด้วย เช่นเดียวกัน

การออกหนังสืออนุญาต สทก.2 ได้กำหนดวิธีปฏิบัติให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบการใช้ประโยชน์พื้นที่ตาม สทก.1 ของราษฎรว่าได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขตาม สทก.1 และกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ครบถ้วนแล้วจึงจะดำเนินการเสนอเรื่องตามลำดับขั้นถึงอธิบดีกรมป่าไม้เพื่อพิจารณาลงนามในหนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว (สทก.2) โดยเสียค่าธรรมเนียมหนังสืออนุญาตตามกฎหมายกระทรวง ระยะเวลา นับตั้งแต่ออก สทก.1 ไปจนถึงออก สทก.2 ไม่น้อยกว่า 5 ปี (กรมป่าไม้, 2527: 94-99)

#### (6) ผลการดำเนินงาน

ผลการปฏิบัติงานของโครงการ สทก. ที่รายงานโดยคณะวนศาสตร์ (2528: 2-13) มีดังนี้  
 พ.ศ. 2525 ออก สทก.1 ให้ราษฎร 77,707 ราย จำนวน 90,003 แปลง เนื้อที่ 838,083 ไร่  
 พ.ศ. 2526 ออก สทก.1 ให้ราษฎร 124,734 ราย จำนวน 143,466 แปลง เนื้อที่ 1,230,823 ไร่  
 พ.ศ. 2527 มีพื้นที่ที่จะออก สทก.1 ตามที่ได้รับคำขอไว้ จำนวน 164,076 ราย จำนวน 191,314 แปลง เนื้อที่ 1,730,754 ไร่

ต่อมาใน พ.ศ. 2533 สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2533ก: 108) ได้รายงานผลการดำเนินงานโครงการ สทก. ในช่วง พ.ศ. 2525-2529 ซึ่งแตกต่างกับที่รายงานโดยคณะวนศาสตร์ (2528: 2-13) ไว้ดังนี้

ตารางที่ 3-10 ผลการดำเนินงานตามโครงการ สทก. โดยงบงานจัดที่ดินให้ราษฎรทำกินและงบเงินกู้ปี 2525-2529

| ปี        | จำนวนป่า | เนื้อที่ทำการ<br>(ไร่) | จำนวนที่พิจารณาให้สิทธิทำกิน |         |           |
|-----------|----------|------------------------|------------------------------|---------|-----------|
|           |          |                        | ราย                          | แปลง    | ไร่       |
| 2525      | 42       | 13,382,129.75          | 82,988                       | 96,171  | 868,732   |
| 2526      | 125      | 25,799,314.03          | 166,243                      | 194,879 | 1,713,993 |
| 2527      | 191      | 26,201,343.11          | 187,165                      | 217,714 | 1,950,056 |
| 2528      | 222      | 36,870,195.18          | 230,006                      | 273,516 | 2,271,371 |
| 2529      | 44       | 4,909,915.00           | 36,024                       | 39,781  | 380,419   |
| 2525-2529 | 624      | 107,162,897.07         | 702,426                      | 822,061 | 7,184,571 |

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2533ก: 108)

กรมป่าไม้ (2534: 41) รายงานผลการดำเนินงานจนสิ้นปีงบประมาณ 2534 สามารถดำเนินการได้ในท้องที่ 61 จังหวัด จำนวน 716,672 ราย 839,821 แปลง เนื้อที่รวม 7,314,607 ในพื้นที่รวม 699 ป่า ที่มีเนื้อที่ของป่ารวม 108.87 ล้านไร่ พื้นที่โครงการ สทก. ที่ได้ดำเนินการดังกล่าวนี้ ส่วนหนึ่งได้ส่งมอบให้กับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ใน พ.ศ. 2536 เพื่อนำไปทำการปฏิรูปที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 3 พฤษภาคม 2536

**3.4.2 โครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (คจก/อ)** โครงการนี้ดำเนินการโดย กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ. รณม) ที่ครอบคลุมพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีแผนงานทั้งสิ้น 8 แผนงาน ทั้งที่เป็นภารกิจโดยตรงต่อการจัดที่ดินทำกินและภารกิจรอง ดังนั้นการทบทวนจึงแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือในระดับภาพรวมของโครงการ และในระดับแผนงานที่สำคัญของโครงการ ตลอดจนการยุติโครงการโดยมี 4 หัวข้อดังนี้ (1) ภาพรวมของโครงการ (2) แผนงานการจัดที่ดิน (3) แผนงานการจัดระเบียบชุมชน และ (4) การยุติโครงการ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

#### (1) ภาพรวมของโครงการ

การทบทวนในหัวข้อนี้จะประกอบด้วย 4 เรื่อง คือ (1) ความเป็นมา (2) วัตถุประสงค์ (3) เป้าหมาย และ (4) แนวทางการดำเนินงาน

##### (1.1) ความเป็นมา

จากการที่ราษฎรผู้ยากไร้จำนวนนับล้านคน เข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นปัญหาด้านเหตุที่สำคัญยิ่งของชาติประการหนึ่ง ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติในหลายๆ ด้าน และเป็นมูลเหตุของอุปสรรคในการพัฒนาชนบทที่ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ซึ่งนับวันปัญหาดังกล่าวจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ปัจจุบันมีราษฎรเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายมีจำนวนมากกว่า 550,000 ครอบครัว รวมเนื้อที่ไม่ต่ำกว่า 12 ล้านไร่ ดังนั้น เพื่อเป็นการช่วยเหลือผู้ยากไร้ ให้ได้รับสิทธิที่ทำกินอย่างถูกต้องตามกฎหมายและเพื่อปกป้องรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนสิ่งแวดล้อมอื่นๆ ให้คงสภาพอย่างถาวรตลอดไปรัฐบาลจึงได้พิจารณากำหนดแนวทางการแก้ปัญหาดังกล่าวให้เป็นนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งหมายจัดที่ดินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม โดยได้กำหนดพื้นที่เป้าหมายในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นลำดับแรก และจะพิจารณาดำเนินการในพื้นที่อื่นๆ ในโอกาสต่อไป (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2533: 1)

## (1.2) วัตถุประสงค์

สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (2535: 31) ได้รายงานวัตถุประสงค์ของโครงการ คจก. ไว้ดังนี้

(1.2.1) ช่วยเหลือให้ประชาชนให้มีสิทธิทำกิน มีอาชีพมีที่อยู่อาศัยโดยถูกต้องตามกฎหมาย และยกระดับคุณภาพชีวิตให้สูงขึ้น

(1.2.2) ส่งเสริมการปลูกพืชยืนต้นตามความเหมาะสมของสภาพท้องถิ่นและความต้องการของตลาด เพิ่มเนื้อที่ป่าเศรษฐกิจและเพิ่มรายได้ให้กับประชาชน

(1.2.3) สนับสนุนและส่งเสริมโรงงานอุตสาหกรรมเกษตร ให้รองรับผลผลิตจากเกษตรกรในพื้นที่ทำกินและพื้นที่ใกล้เคียง

(1.2.4) ปรับปรุง พันธุ์ และรักษาสภาพป่าต้นน้ำลำธาร เพื่อเป็นแนวป้องกันภัยธรรมชาติ

(1.2.5) สร้างสรรค์ความรัก ความหวงแหน ความสำนึกรับผิดชอบในทรัพยากรธรรมชาติ ร่วมกันให้คงอยู่สมบูรณ์ถาวร

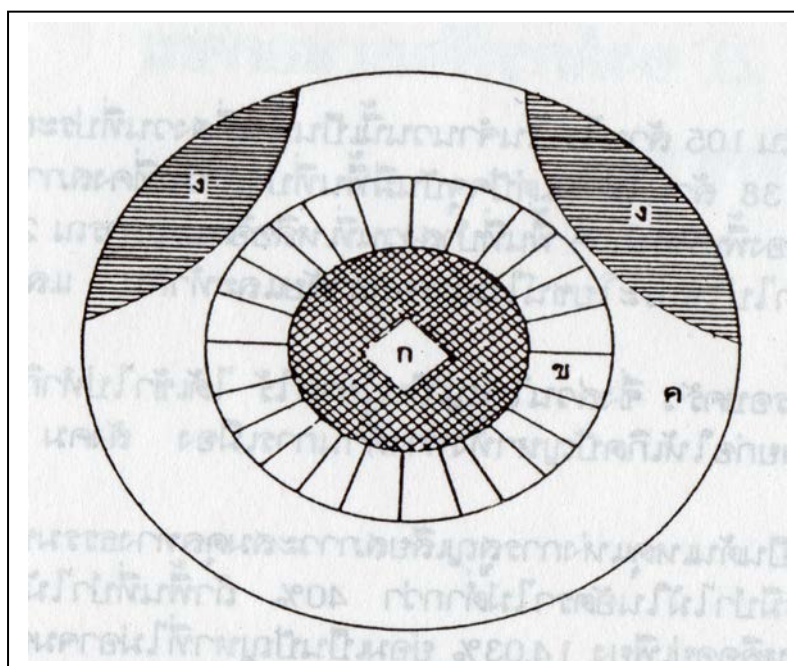
## (1.3) เป้าหมาย

โครงการมีพื้นที่เป้าหมายในการจัดที่ดินทำกินให้กับผู้ยากไร้ ในเขตพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 352 ป่า รวม 17 จังหวัด ให้ราษฎรประมาณ 250,000 ครอบครัว ภายในระยะเวลา 5 ปี (สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2525: 33)

## (1.4) แนวทางการดำเนินงาน

เพื่อให้การจัดที่ดินทำกินให้ราษฎรผู้ยากไร้ที่เข้าทำประโยชน์อยู่ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมอยู่แล้วในปัจจุบันเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย รัฐยังคงรักษาที่ดินของรัฐไว้ได้ ราษฎรจะมีส่วนร่วมในการฟื้นฟูป่าไม่อย่างได้ผลและป้องกันวิกฤตการณ์ที่ทวีความรุนแรงอันเนื่องจากการแย่งที่ทำกินโดยด่วนที่สุด จึงเห็นควรดำเนินการดังนี้

(1.4.1) ให้ กอ.รมน. เป็นหน่วยประสานงานร่วมมือกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย กระทรวงมหาดไทยและส่วนราชการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องจัดทำรายละเอียดโครงการ รูปแบบการปฏิบัติที่ชัดเจน ตลอดจนความต้องการงบประมาณ เพื่อจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรที่เข้าไปทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมของพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นำเสนอ ผอ.ปค. เพื่อพิจารณา ให้ดำเนินการได้โดยด่วนที่สุดโดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2528 มาตรา 16 ทวิ จัดที่ดินทำกินให้ราษฎรที่เข้าไปทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนครอบครัวละประมาณ 15 ไร่ ตามแนวทางโดยสังเขปดังต่อไปนี้



รูปที่ 3-3 เขตดำเนินโครงการ คจก.

1. เขตป่าอนุรักษ์ (พื้นที่ ก) ได้แก่ เขตป่าอนุรักษ์ซึ่งยังคงสภาพความอุดมสมบูรณ์จำนวนประมาณ 14.8 ล้านไร่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยกรมป่าไม้รับผิดชอบ กำหนดเขตที่ชัดเจนและมีหน้าที่ดูแลบำรุงรักษา เป็นเขตหวงห้ามเด็ดขาด ห้ามผู้หนึ่งผู้ใดเข้าหาประโยชน์
2. เขตจัดสรรที่ทำกินเขตที่ 1 (พื้นที่ ข) ได้แก่ พื้นที่ป่าสงวนที่มีสภาพเสื่อมโทรมติดกับพื้นที่ป่าอนุรักษ์
  - จัดสรรให้ราษฎรครอบครองไม่เกิน 15 ไร่
 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้รับผิดชอบเรื่องงบประมาณ
  - อนุญาตให้ราษฎรเข้าทำกินได้เท่านั้น ห้ามอยู่อาศัย
  - ราษฎรที่ได้รับการจัดสรรที่ทำกินต้องปลูกต้นไม้ยืนต้น ที่ราษฎรได้รับประโยชน์ด้วยความเห็นชอบของกรมป่าไม้ อย่างน้อยไร่ละ 30 ต้น และปลูกพืชเสริมให้ผลผลิตเร็ว ในแนวระหว่างไม้ยืนต้นตามที่เหมาะสม
  - กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกรมป่าไม้เป็นเจ้าของที่ดิน ราษฎรได้รับหนังสือรับรองสิทธิทำกิน และสืบทอดสิทธิทำกินทางมรดกได้
  - ส่วนราชการอื่นๆ ให้การสนับสนุนที่เหมาะสม
3. ส่วนที่เหลือจากการจัดสรรที่ดิน (พื้นที่ ง) ได้แก่ พื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (ในพื้นที่ ค) ที่เหลือจากการจัดสรรให้แก่ราษฎรผู้ยากไร้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาจัดสรรให้เอกชนเช่า เพื่อการทำสวนป่า หรือเพื่อการปลูกป่าตามความเหมาะสมต่อไป

(1.4.2) กอ.รมน. ประสานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง จัดสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานที่จำเป็น เช่น แหล่งน้ำ เส้นทางเข้า-ออก ฯลฯ ให้กับราษฎรในข้อ 3 และกระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบในการสำรวจข้อมูลจำนวนครอบครัวราษฎรผู้ยากไร้ที่เข้าหาประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนดังกล่าวข้างต้น โดยใช้งบประมาณของแต่ละหน่วยงาน

#### (1.4.3) แผนงาน

โครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือมี 8 แผนงาน ดังนี้ แผนหลักมี 5 แผน คือ แผนงานจัดที่ดิน แผนการจัดระเบียบชุมชน แผนงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน แผนงานพัฒนาอาชีพ และแผนงานคุ้มครองพัฒนาทรัพยากร และติดตามผลการปฏิบัติ ส่วนอีก 3 แผน จัดว่าเป็นแผนงานสนับสนุนอันได้แก่ แผนงานประชาสัมพันธ์ แผนงานติดตามและประเมินผล แผนงานสนับสนุนการงบประมาณ (คณะกรรมการประสานงานการปฏิบัติกับส่วนราชการ (คปร.), 2533: 2-3)

### (2) แผนงานการจัดที่ดิน

เนื่องจากโครงการ คจก. นี้มีแผนงานทั้งสิ้นรวม 8 แผนงาน ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงรายละเอียดเฉพาะในแผนงานจัดที่ดิน โดยการทบทวนจะครอบคลุม 4 เรื่อง คือ (1) วัตถุประสงค์ (2) เป้าหมาย (3) แนวทางการดำเนินงาน (4) วิธีการดำเนินงาน

กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (2535: 1-2) ได้กำหนดแผนงานการจัดที่ดินไว้ดังนี้

การจัดที่ดินเป็นการกระจายกรรมสิทธิ์ที่ดินให้ราษฎรมีที่ทำกิน และลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม การได้อยู่อาศัยเป็นชุมชนเป็นโอกาสที่จะได้รับบริการพื้นฐานของรัฐสามารถพัฒนาความเป็นอยู่และฐานะของตนเองและครอบครัวได้ นอกจากนี้การจัดที่ดินจะเป็นการจำแนกขอบเขตพื้นที่ทำกินและพื้นที่อนุรักษ์ ยังผลให้ยุติการรุกล้ำเข้าไปในพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร ทำให้รักษาสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติไว้ได้

#### (2.1) วัตถุประสงค์

(2.1.1) เพื่อช่วยเหลือจัดที่ดินให้ราษฎรในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมได้มีสิทธิทำกิน มีอาชีพ มีที่อยู่อาศัย โดยถูกต้องตามกฎหมาย

(2.1.2) เพื่อจำแนกขอบเขตของพื้นที่โครงการ

(2.1.3) เพื่อทราบรายละเอียดพื้นที่การถือครอง และผู้ถือครองที่ดิน

(2.1.4) เพื่อกำหนดและแบ่งเขตพื้นที่จัดให้แก่ราษฎรพื้นที่เพื่อการสาธารณูปโภคพื้นฐานและพื้นที่ใช้ประโยชน์ของราชการ

(2.1.5) เพื่อกำหนดและแบ่งเขตพื้นที่ ป่าชุมชน ป่าเศรษฐกิจ และป่าอนุรักษ์

#### (2.2) เป้าหมาย

จัดที่ดินให้แก่ราษฎรที่เข้าครอบครองทำประโยชน์และอยู่อาศัยในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่ประกาศเป็นเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ

### (2.3) แนวทางการดำเนินงาน

ดำเนินการจัดที่ดินโดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2528 มาตรา 16 ทวิ โดยจัดที่ทำกินและที่อยู่อาศัยให้ราษฎรครอบครองไม่เกิน 15 ไร่ นอกจากนี้ยังจำแนกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเป็นพื้นที่อนุรักษ์ พื้นที่ทำกินและอยู่อาศัย รวมทั้งแบ่งพื้นที่เหลือไว้ใช้ประโยชน์ตามความเหมาะสม

### (2.4) วิธีการดำเนินงาน

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามแผนงานนี้ จะมีการดำเนินงานตามขั้นตอนดังนี้.-

- (2.4.1) งานสอบสวนสิทธิการถือครองที่ดิน
- (2.4.2) งานสำรวจรอบกันแนวเขตพื้นที่และวางเส้นขอบ
- (2.4.3) งานสำรวจจริงวัดแปลงถือครองเดิม
- (2.4.4) งานสำรวจจริงวัดปุผังและแบ่งแปลงที่ดิน
- (2.4.5) งานรวบรวมและบริการข้อมูลการจัดที่ดิน
- (2.4.6) งานสำรวจรอบกันแนวเขตพื้นที่อนุรักษ์

### (3) แผนงานการจัดระเบียบชุมชน

กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (2535: 10-11) การจัดระเบียบชุมชนภายใต้โครงการนี้มีภารกิจหลักในการจัดตั้งถิ่นฐานและที่ทำกินให้แก่ราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่รองรับที่รัฐจัดไว้ให้ โดยให้เป็นไปด้วยความเป็นระเบียบเรียบร้อยและมีการพัฒนาจนสามารถช่วยเหลือตนเองได้ในระดับหนึ่ง ตลอดจนเป็นการพิทักษ์และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมให้อยู่ในดุลยภาพสัมฤทธิ์ผลของแผนงานคือราษฎรผู้ยากไร้จะได้ที่ทำกินและที่อยู่อาศัยถาวร เป็นมรดกสืบต่อถึงลูกหลานต่อไปในอนาคต และทั้งยังจะมีการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ท้องถิ่นที่คนเข้าไปตั้งถิ่นฐานได้อย่างเหมาะสมและต่อเนื่อง จัดทำให้อำนาจดำรงชีพเหมาะสมกับอัตภาพ และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นเป็นไปตามหลักการพัฒนาชนบทแผนใหม่ ส่งผลต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และสังคมอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด การทบทวนในหัวข้อนี้จะครอบคลุม 4 เรื่อง คือ (1) วัตถุประสงค์ (2) เป้าหมาย (3) แนวทางการดำเนินงาน (4) วิธีดำเนินงาน

#### (3.1) วัตถุประสงค์

- (3.1.1) เพื่อให้ราษฎรผู้ยากไร้ ได้มีที่ดินทำกินและอยู่อาศัยอย่างถาวร มีระเบียบ มีการพัฒนาอย่างเป็นระบบ และมีคุณภาพชีวิตที่ดี
- (3.1.2) เพื่อให้ราษฎรผู้ยากไร้ มีความเสมอภาคและเป็นธรรม ในการตั้งถิ่นฐานในพื้นที่ที่รัฐจัดให้
- (3.1.3) เพื่อช่วยพิทักษ์อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของถิ่นที่อยู่อาศัยให้อยู่ในดุลยภาพ
- (3.1.4) เพื่อส่งเสริมและสร้างค่านิยมที่ดีแก่สังคม ชุมชน
- (3.1.5) เพื่อส่งเสริมให้คนในชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา ร่วมมือร่วมใจแก้ไข ปรับปรุง วิธีการดำรงชีวิตและสิ่งแวดล้อม

#### (3.2) เป้าหมาย

ดำเนินการในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ



**(3.3) แนวทางการดำเนินงาน**

(3.3.1) กำหนดหลักเกณฑ์และคัดเลือกราษฎรเข้าพื้นที่ที่กำหนด

(3.3.2) จัดทำทะเบียนผู้อยู่อาศัยและเตรียมเคลื่อนย้ายราษฎร

(3.3.3) ทำการสำรวจและวางผังหมู่บ้าน

(3.3.4) ดำเนินการเคลื่อนย้ายราษฎรเข้าอยู่อาศัยในพื้นที่ที่กำหนด

พร้อมทั้งจัดตั้งหน่วยการปกครองและองค์กรประชาชน

(3.3.5) ให้การฝึกอบรมราษฎรเพื่อการอยู่ร่วมกันในชุมชน การยกระดับความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิต รวมทั้งการปลูกฝังแนวความคิดในการอนุรักษ์ป่าของราษฎรกลุ่มเป้าหมายให้ดีขึ้น

(3.3.6) ดำเนินการให้ราษฎรกลุ่มเป้าหมายได้มีสิทธิทำกินในพื้นที่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด

(3.3.7) จัดหน่วยปฏิบัติการจิตวิทยา เสริมสร้างความเข้าใจและโน้มน้าวให้ราษฎรให้ความร่วมมือ

(3.3.8) ให้มีบุคลากรทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงประจำตามหมู่บ้านตามความจำเป็น

**(3.4) วิธีการดำเนินงาน**

(3.4.1) เตรียมการให้ราษฎรเข้าอยู่อาศัยในพื้นที่

(3.4.2) สำรวจและวางผังหมู่บ้าน

(3.4.3) คัดเลือกราษฎรและเคลื่อนย้ายเข้าอยู่อาศัยในพื้นที่

(3.4.4) จัดตั้งหน่วยการปกครอง

(3.4.5) เสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมภายในหมู่บ้าน

**ตารางที่ 3-11 กิจกรรม/โครงการในการจัดระเบียบชุมชน**

| ลำดับ | กิจกรรม/โครงการ                                                                                                                                          | หน่วยดำเนินการ                  | รายละเอียดกิจกรรมโดยย่อ                                                                                                                                |
|-------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.    | งานเตรียมการให้ราษฎรเข้าอยู่อาศัยในพื้นที่<br>1.1 จัดทำทะเบียนผู้อยู่อาศัยและที่ทำกิน                                                                    | กรมการปกครอง                    | - จัดทำบัญชีแจกแจงข้อมูลเกี่ยวกับประชากรและการถือครองที่ดิน ซึ่งรับข้อมูลจากแผนงานจัดที่ดิน                                                            |
|       | 1.2 กำหนดหลักเกณฑ์ ระเบียบ วิธีการ เข้าอยู่อาศัย                                                                                                         | กรมป่าไม้                       | - กำหนดหลักเกณฑ์ ระเบียบ วิธีการ เข้าอยู่อาศัยและทำกินของราษฎร                                                                                         |
|       | 1.3 เตรียมความพร้อมเจ้าหน้าที่                                                                                                                           | กรมป่าไม้                       | - เตรียมเจ้าหน้าที่ วัสดุอุปกรณ์ ให้มีความพร้อมและให้เจ้าหน้าที่เข้าใจในหลักการ วิธีการดำเนินงาน และปฏิบัติงานให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน                |
| 2.    | งานสำรวจและวางผังหมู่บ้าน<br>2.1 สำรวจและจัดทำแผนที่<br>2.2 สำรวจและวิเคราะห์ข้อมูล<br>2.3 วางผังหมู่บ้าน<br>2.4 แจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการ | สำนักผังเมือง<br>กระทรวงมหาดไทย | - ดำเนินการสำรวจและจัดทำแผนที่ จัดหาและวิเคราะห์ เพื่อวางผังหมู่บ้านและเป็นแนวทางให้ส่วนราชการรับไปดำเนินการพัฒนาในส่วนที่เกี่ยวข้อง                   |
| 3.    | งานคัดเลือกราษฎรเข้าที่อยู่อาศัยและทำกิน<br>3.1 จัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือก ราษฎรและดำเนินการคัดเลือกราษฎรเพื่อเข้าอยู่ในพื้นที่ที่กำหนด            | กรมการปกครอง                    | - จัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกราษฎร<br>- พิจารณาคัดเลือกเจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญงานและผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการ ทำการคัดเลือกราษฎร |

| ตารางที่ 3-11 (ต่อ) |                                                                                                                                                                  |                                  |                                                                                                                                                                                       |
|---------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ลำดับ               | กิจกรรม/โครงการ                                                                                                                                                  | หน่วยดำเนินการ                   | รายละเอียดกิจกรรมโดยย่อ                                                                                                                                                               |
|                     |                                                                                                                                                                  |                                  | - ดำเนินการตรวจสอบข้อมูล เสร็จจากคลังใกล้เกลี่ย ทำทะเบียนราษฎร เพื่อคัดเลือกเข้าอยู่อาศัยในพื้นที่ที่กำหนด                                                                            |
|                     | 3.2 ประชาสัมพันธ์และทำความเข้าใจ                                                                                                                                 | กรมการปกครอง                     | - ชี้แจงทำความเข้าใจกับราษฎร โดยการพบปะชี้แจง สนทนา ประชุม                                                                                                                            |
|                     | 3.3 กำหนดวิธีการและช่วงเวลาการเคลื่อนย้าย                                                                                                                        | กรมป่าไม้                        | - กำหนดวิธีการและช่วงระยะเวลาเพื่อเคลื่อนย้ายราษฎรเข้าในพื้นที่ที่กำหนด                                                                                                               |
|                     | 3.4 สนับสนุนการเคลื่อนย้ายราษฎรเข้าอยู่อาศัย                                                                                                                     | กรมการปกครอง<br>กรมประชาสัมพันธ์ | - สนับสนุนการดำเนินงานเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่อนุรักษ์เข้าอยู่อาศัยในพื้นที่ตามความจำเป็น                                                                                        |
|                     | 3.5 ดำเนินการให้ราษฎรได้รับสิทธิในที่ดินอย่างถูกต้องตามกฎหมาย                                                                                                    | กรมป่าไม้                        | - ดำเนินการให้ราษฎรยื่นคำร้องขอใช้ สิทธิในพื้นที่ทำกินภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด                                                                                                          |
| 4                   | งานจัดตั้งหน่วยงานปกครอง<br>4.1 จัดหาผู้นำหมู่บ้านชั่วคราว<br>4.2 ขอจัดตั้งหมู่บ้าน<br>4.3 ประชาสัมพันธ์ให้ราษฎรมาใช้สิทธิเลือกผู้นำ<br>4.4 จัดให้มีการเลือกตั้ง | กรมการปกครอง<br>“<br>“<br>“      | - ดำเนินการจัดหาผู้นำหมู่บ้านชั่วคราว รวบรวมข้อมูลเพื่อขออนุมัติจัดตั้งหมู่บ้าน จัดให้มีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน และคณะกรรมการ                                                         |
| 5.                  | งานเสริมสร้างความมั่นคงภายในหมู่บ้าน<br>5.1 จัดฝึกอบรมคณะกรรมการหมู่บ้าน                                                                                         | “                                | - ให้การฝึกอบรมคณะกรรมการหมู่บ้านให้มีความรู้เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของตนเอง และสามารถนำไปปฏิบัติได้                                                                                    |
|                     | 5.2 จัดอำเภอเคลื่อนที่                                                                                                                                           | “                                | - จัดหน่วยบริการอำเภอเคลื่อนที่ เพื่อให้บริการของทางราชการ แก่ราษฎรที่อยู่ในพื้นที่                                                                                                   |
|                     | 5.3 จัดสร้างหอกระจายข่าวประจำหมู่บ้าน                                                                                                                            | “                                | - จัดตั้งหอกระจายข่าวประจำหมู่บ้าน เพื่อกระจายข่าวสารความรู้ให้ราษฎรทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และจิตวิทยา                                                                        |
|                     | 5.4 จัดตั้งศูนย์ส่งเสริมราษฎรประจำหมู่บ้าน                                                                                                                       | กรมประชาสัมพันธ์                 | - ดำเนินการส่งเสริมให้มีการจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมราษฎรประจำหมู่บ้าน ให้คำปรึกษา แนะนำ แก้ไขปัญหา อุปสรรคและให้การฝึกอบรมแก่ราษฎรในหมู่บ้านให้รู้จักการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเบื้องต้น |
|                     | 5.5 การพัฒนาเด็กเล็ก เยาวชนและสตรี                                                                                                                               | กรมการพัฒนาชุมชน                 | - จัดให้มีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กก่อนวัยเรียน จัดค่ายเยาวชนเพื่อจัดตั้งกลุ่มเยาวชนระดับหมู่บ้าน สนับสนุนให้สตรีในหมู่บ้านได้รวมตัวจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาสตรี และท้องถิ่นในด้านต่างๆ ต่อไป  |
|                     | 5.6 งานสุขภาพสิ่งแวดล้อม                                                                                                                                         | กรมอนามัย                        | - จัดให้มีและใช้ส่วนที่ถูกต้องลักษณะประจำครอบครัวละ 1 ที่ครบทุกหลังคาเรือน                                                                                                            |
|                     | 5.7 อบรมเผยแพร่ความรู้ทางสหกรณ์                                                                                                                                  | กรมส่งเสริมสหกรณ์                | - ให้การฝึกอบรมความรู้พื้นฐานด้านสหกรณ์แก่ราษฎร ให้รู้จักการทำกิจกรรมแบบรวมกลุ่ม เพื่อผลประโยชน์แก่ตัวราษฎรเอง                                                                        |
| 6.                  | งานอำนวยความสะดวกและงานบริหารโครงการ คจก.                                                                                                                        | กรมการปกครอง                     | - จัดหาวัสดุ อุปกรณ์ต่างๆ เพื่อใช้ในโครงการ คจก. ระดับอำเภอและระดับจังหวัด ตลอดจนส่วนกลาง                                                                                             |

ที่มา : กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (2535: 17-21)

#### (4) การยุติโครงการ

พื้นที่ที่ได้มีการอพยพโยกย้ายในช่วง พ.ศ. 2534 มีหลายจังหวัด เช่น บ้านโนนสวรรค์ ปานายางหลัก อำเภอสทิต จังหวัดชัยภูมิ บ้านตาตฟ้า บ้านดงสระคร่าน กิ่งอำเภอกุฉินารายณ์ จังหวัดขอนแก่น บ้านโนนธาตุพัฒนา ตำบลดงสวรรค์ อำเภอนากลาง จังหวัดอุดรธานี

ถึงแม้ว่าจะมีแนวทางการดำเนินงานและวิธีปฏิบัติที่กำหนดไว้อย่างละเอียดก็ตาม ได้มีความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนเกิดขึ้น รวมทั้งคุณภาพชีวิต การประกอบอาชีพของประชาชนที่อพยพออกมาเลวลงกว่าเดิม ในระหว่างการทำงาน (สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2535: 50, 59, 67) คณะรัฐมนตรีจึงได้ยกเลิกโครงการนี้ โดยมีมติเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2535

### 3.5 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ดำเนินการโดยกรมธนารักษ์ ในโครงการขอคืนที่ราชพัสดุ 1 ล้านไร่ เพื่อนำมาให้เกษตรกรเช่าทำการเกษตร ตามที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2552 โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### 1. วัตถุประสงค์

- 1.1 เพื่อเพิ่มพื้นที่ปลูกพืชอาหารและพืชทดแทนพลังงาน
- 1.2 เพื่อเพิ่มมูลค่าที่ราชพัสดุ
- 1.3 เพื่อส่งเสริมให้มีการทำการเกษตรพืชอาหารและพืชทดแทนพลังงานอย่างมีคุณภาพ

#### 2. เป้าหมาย

ที่ราชพัสดุที่เป็นที่ว่างที่ส่วนราชการครอบครองไว้เกินความจำเป็น และหรือที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ และหรือที่ราชพัสดุที่มีราษฎรครอบครองทำการเกษตร

#### 3. พื้นที่ดำเนินการ

ดำเนินการในพื้นที่ 75 จังหวัด ที่มีที่ราชพัสดุเหมาะสมสำหรับทำการเกษตรพืชอาหารและพืชทดแทนพลังงาน

#### 4. รูปแบบการดำเนินโครงการ

- |                                 |                                                                            |
|---------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| รูปแบบที่ 1 จัดให้ผู้บุกรุกเช่า | กรณีที่ดินที่มีผู้ครอบครองทำประโยชน์                                       |
| รูปแบบที่ 2 จัดให้เช่าใหม่      | กรณีที่ดินเป็นที่ว่างนำมาจัดให้เช่าใหม่แก่เกษตรกรที่ยากจนและไร้ที่ดินทำกิน |

#### ผลการดำเนินงาน

กรมธนารักษ์ได้นำที่ราชพัสดุเพื่อสนับสนุนการปลูกพืชอาหารและพืชทดแทนพลังงานทั่วประเทศ จำนวน 114,239 ไร่ จัดให้แก่เกษตรกร จำนวน 6,870 ราย (กรมธนารักษ์, 2553: 1-2)

กรมธนารักษ์ได้ใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษาใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 หมวด 3 และจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุดังนี้

### หมวด 3 การจัดหาประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ

ข้อ 23 ที่ราชพัสดุที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการ หรือที่ไม่ได้สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการจะนำมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่า หรือโดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่น นอกเหนือจากการจัดให้เช่าก็ได้

การจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นการให้เช่าในลักษณะดังต่อไปนี้

- (1) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้เป็นที่อยู่อาศัย
- (2) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้ประกอบเกษตรกรรม
- (3) การให้เช่าที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคารโดยยกกรรมสิทธิ์อาคารที่ปลูกสร้างให้แก่

กระทรวงการคลัง

- (4) การให้เช่าที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่น

- (5) การให้เช่าอาคารซึ่งเป็นที่ดินราชพัสดุ

การจัดหาประโยชน์โดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่า กรมธนารักษ์ จะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

การให้เช่าที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยการเช่าสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมจะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการที่ราชพัสดุโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

ข้อ 24 การจัดให้เช่าที่ราชพัสดุ การใช้สิทธิตามสัญญาเช่า และการบอกเลิกสัญญาเช่า

- (1) ในกรุงเทพมหานคร ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมธนารักษ์

(2) ในจังหวัดอื่น ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด เว้นแต่เป็นการให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้เป็นที่อยู่อาศัย หรือการให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้ประกอบเกษตรกรรมที่มีกำหนดเวลาเกินสามปี การให้เช่าที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคารโดยยกกรรมสิทธิ์อาคารที่ปลูกสร้างให้แก่กระทรวงการคลัง การให้เช่าที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่น หรือการให้เช่าอาคารซึ่งเป็นที่ดินราชพัสดุ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากกรมธนารักษ์ ก่อนการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่าตามวรรคหนึ่ง ตลอดจนการใช้สิทธิตามสัญญาและการบอกเลิกสัญญาดังกล่าว ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมธนารักษ์

ข้อ 25 ที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสงวนไว้แต่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการ จะนำมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าหรือโดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่าก็ได้ แต่จะต้องเป็นการจัดหาประโยชน์เป็นการชั่วคราวการจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นการให้เช่าตามข้อ 23 (1) (2) (4) และ(5) และจะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว

การจัดหาประโยชน์โดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่าตามวรรคหนึ่ง จะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวและได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

ข้อ 26 การจัดให้เช่าและการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่าให้ดำเนินการโดยวิธีประมูลตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้ จะดำเนินการโดยไม่ต้องใช้วิธีประมูลก็ได้

- (1) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้เป็นที่อยู่อาศัย
- (2) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้ประกอบเกษตรกรรม
- (3) การให้รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลเช่าที่ราชพัสดุเพื่อใช้เป็นที่ดินดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

- (4) การให้องค์กรอื่นของรัฐเช่าที่ราชพัสดุเพื่อใช้ดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่
- (5) การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่าที่ราชพัสดุเพื่อดำเนินการจัดหาประโยชน์ตามอำนาจหน้าที่
- (6) การให้เช่าที่ราชพัสดุเพื่อใช้ในกิจการอันเป็นสาธารณกุศลที่ไม่ได้มุ่งหากำไร
- (7) การให้เช่าที่ราชพัสดุเพื่อดำเนินการในทางสงเคราะห์ข้าราชการหรือเพื่อสวัสดิการของข้าราชการ

(8) การให้เช่าที่ราชพัสดุอย่างอื่นหรือการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนใดที่คณะกรรมการที่ราชพัสดุเห็นว่าโดยสภาพไม่เหมาะสมที่จะทำการประมูล

ในกรณีการเช่าตาม (5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่กระทรวงการคลังกำหนด

ข้อ 27 เงื่อนไขสัญญาเช่า ระยะเวลาการเช่า การบอกเลิกสัญญาเช่า และแบบสัญญาเช่าให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กระทรวงการคลังกำหนดอัตราค่าเช่า ค่าปรับ และค่าธรรมเนียมต่างๆ ในการจัดให้เช่า ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

ข้อ 28 การปลูกสร้างอาคารเพื่อยกกรรมสิทธิ์ให้แก่กระทรวงการคลัง ต้องใช้แบบแปลนการก่อสร้างที่กรมธนารักษ์กำหนด หรือที่กรมธนารักษ์ให้ความเห็นชอบแล้ว

ข้อ 29 กรณีที่สัญญาเช่าระงับเพราะเหตุที่ผู้เช่าตาย หากทายาทของผู้เช่าประสงค์จะขอเช่าแทนต่อไปตามสัญญาเช่าเดิม จะอนุญาตให้ทายาทนั้นเป็นผู้เช่าต่อไปจนครบกำหนดอายุสัญญาเช่าเดิมก็ได้

ข้อ 30 รายละเอียดและเงื่อนไขของสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่าให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กระทรวงการคลังกำหนด

### 3.6 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

การจัดที่ดินทำกินในรูปแบบโฉนดชุมชน ดำเนินการโดยสำนักงานโฉนดชุมชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

#### 3.5.1 ความเป็นมา

ในเดือนสิงหาคม 2550 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งใน ส่วนที่ 8 แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้บัญญัติในมาตรา 85 ว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้คือ “กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดิน เพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีการอื่น รวมทั้งจัดการแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างเพียงพอและเหมาะสมแก่การเกษตร” ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐบาลจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติ ประกอบกับผลการศึกษาเรื่องสิทธิชุมชนที่มีข้อสรุปว่าควรจะดำเนินการ รวมทั้งการเรียกร้องจากเครือข่ายภาคประชาชนให้มีการดำเนินการให้มีโฉนดชุมชน รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายโฉนดชุมชนขึ้น โดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 ว่า “คุ้มครองและรักษาพื้นที่ ที่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรมที่ได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านชลประทานแล้ว เพื่อเป็นฐานการผลิตทางการเกษตรในระยะยาว พื้นฟูคุณภาพดิน จัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรยากจน ในรูปของธนาคารที่ดิน และเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ์ให้แก่เกษตรกรยากจน

และชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปของโฉนดชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาการเกษตรในรูปของนิคมการเกษตร”

ภายหลังการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 71/2552 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2552 แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีรัฐมนตรี หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้แทนภาคประชาชนเป็นกรรมการ ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แนวทาง มาตรการและงบประมาณ ในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาตามข้อเสนอของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ซึ่งต่อมาได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอนพิเศษ 73ง วันที่ 11 มิถุนายน 2553

ข้อ 4 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนหรือ “ปจช” ประกอบด้วยรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องรวม 6 กระทรวง และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 8 คน เป็นกรรมการ และผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีที่ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยกำหนดให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบเกี่ยวกับงานธุรการ งานประชุม การศึกษาหาข้อมูล และกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ รวมทั้ง ปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย (สำนักงานโฉนดชุมชน, 2554ก: 13)

### 3.6.2 ประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน

คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนได้จัดทำประกาศว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอนพิเศษ 125ง วันที่ 29 ตุลาคม 2553 โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

#### (1) คุณสมบัติของชุมชนที่สามารถยื่นคำขอเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชน

ชุมชนที่สามารถยื่นคำขอเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชน จะต้องมีความสอดคล้องดังต่อไปนี้

(1) มีการรวมตัวกันเป็นชุมชนเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปีก่อนวันที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ใช้บังคับ

(2) มีคณะกรรมการชุมชนคณะหนึ่งกระทำการแทนในนามของชุมชน จำนวนอย่างน้อยเจ็ดคน ประธานและกรรมการชุมชนจะต้องมีความสอดคล้องดังต่อไปนี้

(2.1) มีสัญชาติไทย เว้นแต่กรณีที่เป็นตัวแทนของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

(2.2) บรรลุนิติภาวะ

(2.3) มีภูมิลำเนาหรือที่อยู่อาศัยหรือที่ทำกินในชุมชนไม่น้อยกว่า 3 ปี

ก่อนวันยื่นคำขอ

(2.4) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

(2.5) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย

(2.6) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(2.7) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออกหรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(3) เป็นชุมชนที่ได้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐเป็นที่อยู่อาศัยหรือที่ดินทำกินในลักษณะที่ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ นั้น

(4) เป็นชุมชนที่มีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการบริหารจัดการที่ดินอย่างเป็นระบบโดยมีกฎระเบียบที่ชัดเจน หรือมีหลักฐานการดำเนินงานของชุมชนไม่น้อยกว่า 3 ปี ชุมชนใดรวมตัวกันเป็นสมาคม สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร หรือเป็นชุมชนตามกฎหมายอื่นหากมีคณะกรรมการที่มีคุณสมบัติที่ไม่ขัดหรือแย้งกับความในข้อ 4 (2) สามารถยื่นคำขอเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชนได้ และให้ถือว่าคณะกรรมการสมาคม สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร หรือชุมชนตามกฎหมายอื่นเป็นคณะกรรมการชุมชนตามวรรคหนึ่ง

## (2) การยื่นคำขอเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชน

ชุมชนที่ประสงค์จะยื่นคำขอเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชน ให้ยื่นคำขอตามแบบและเอกสารหรือหลักฐานที่กำหนด ดังนี้

1. แบบคำขอเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชน
2. แผนที่สังเขปชุมชนและบริเวณโดยรอบที่ชุมชนจะขอบริหารจัดการที่ดิน
3. บัญชีรายชื่อคณะกรรมการและครัวเรือนสมาชิกของชุมชน จำนวนเนื้อที่ที่ดินในความครอบครองของแต่ละครัวเรือน และประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดิน
4. ประวัติและรูปแบบการรวมตัวของชุมชน
5. ข้อเสนอและแผนงานของชุมชนในการบริหารจัดการที่ดิน รวมทั้งแนวทางร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
6. เอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่คณะกรรมการมีมติกำหนด

นอกจากนี้ยังมีเอกสารแนบท้ายหนังสือแสดงการจัดให้มีโฉนดชุมชนเพื่อกำกับดำเนินงานของคณะกรรมการชุมชนดังต่อไปนี้

ให้คณะกรรมการชุมชนที่ดำเนินงานโฉนดชุมชน มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้สอดคล้องกับลักษณะของชุมชน ดังต่อไปนี้

1. จัดทำระเบียบของชุมชนเกี่ยวกับการบริหารจัดการชุมชน การจัดสรรที่ดินและการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ โดยระเบียบดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบร่วมกันของสมาชิกในชุมชนและมีความเป็นธรรมต่อสมาชิกในชุมชน
2. จัดทำและปรับปรุงระบบข้อมูลและแผนที่ขอบเขตการจัดการที่ดินของชุมชนให้ทันสมัยอยู่เสมอ โดยครอบคลุมถึงที่ดินรายแปลงที่จัดสรรให้กับสมาชิกของชุมชนเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย ที่ดินทำกิน ที่ดินส่วนกลางที่ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และที่ดินที่ชุมชนได้รับอนุญาตให้เป็นผู้บริหารจัดการ
3. กำหนดแผนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของชุมชน โดยเห็นชอบร่วมกันของสมาชิกในชุมชนและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และภูมินิเวศของชุมชน
4. กำหนดแผนการใช้ที่ดินและการจัดการระบบการผลิตให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ โดยคำนึงถึงการผลิตที่พึ่งพาตัวเองโดยการทำเกษตรกรรมยั่งยืนและรักษาความสมดุลของระบบนิเวศ
5. กำหนดแผนอนุรักษ์ การดูแลรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ยั่งยืน ตลอดจนสอดส่องดูแลและแจ้งเหตุแก่หน่วยงานของรัฐเมื่อพบภัยพิบัติ ทางธรรมชาติ การบุกรุกหรือการทำลายทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพย์สินของทางราชการในบริเวณพื้นที่ที่ชุมชนรับผิดชอบหรือพื้นที่ใกล้เคียง
6. ดำเนินการให้มีการจัดตั้งกองทุนที่ดินของชุมชนเพื่อดำเนินงานเกี่ยวกับโฉนดชุมชน

7. ดำเนินการตามนโยบาย แผนงาน หลักเกณฑ์และวิธีการที่เกี่ยวกับโฉนดชุมชนตามที่ คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการกำหนด รวมทั้งปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มี โฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 อย่างเคร่งครัด

### (3) ขั้นตอนการดำเนินงานการจัดให้มีโฉนดชุมชน

ขั้นตอนการดำเนินงานการจัดให้มีโฉนดชุมชนดังนี้

1. ชุมชนยื่นคำขอ
2. สำนักงานโฉนดชุมชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีรับคำขอ
3. ตรวจสอบคุณสมบัติของชุมชน โดยอนุกรรมการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ในการจัดให้มีโฉนดชุมชน

4. คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนพิจารณาเห็นชอบ
5. ส่งให้หน่วยงานรับผิดชอบพื้นที่แต่ละประเภทพิจารณาดำเนินการ
6. หน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่แต่ละประเภทอนุญาตให้ใช้พื้นที่และจัดให้แก่ชุมชน
7. คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนเห็นชอบให้ออกโฉนดชุมชน
8. ชุมชนรับทราบและดำเนินการต่อไป โดยมีรายละเอียดในรูปที่ 3-4

### (4) การติดตามประเมินผลการดำเนินงาน

เพื่อประโยชน์ในการติดตามประเมินผลการดำเนินงานโฉนดชุมชนในแต่ละพื้นที่นอกจาก หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐจากหน่วยงานของรัฐที่ ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินแล้ว ให้คณะกรรมการชุมชนที่ดำเนินงานโฉนดชุมชนมีหน้าที่จัดทำรายงานผล การดำเนินงานและปัญหาอุปสรรคให้คณะกรรมการทราบเป็นประจำปีละครั้ง

### (5) การเพิกถอนการดำเนินงานโฉนดชุมชน

หากพบว่าชุมชนที่ดำเนินงานโฉนดชุมชนใด มีการกระทำขัดต่อกฎหมายหรือข้อกำหนด ตามประกาศของคณะกรรมการ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ใน ที่ดินของรัฐ ให้สำนักงานแจ้งเป็นหนังสือเพื่อให้ชุมชนทำการปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลาอันสมควร หาก ชุมชนเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติตามแต่ยังไม่ถูกต้องสมบูรณ์ให้สำนักงานแจ้งเตือนเป็นหนังสืออีกครั้ง หนึ่งเพื่อให้ชุมชนปฏิบัติตามในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งไม่น้อยกว่าสามสิบวันแต่ไม่เกินเก้าสิบวัน หากชุมชน ยังไม่ปฏิบัติให้ถูกต้อง ให้สำนักงานนำเสนอคณะกรรมการพิจารณา หากคณะกรรมการพิจารณาแล้ว เห็นชอบให้เพิกถอนการดำเนินงานโฉนดชุมชนให้สำนักงานแจ้งต่อหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบ ดูแลที่ดินนั้น เพื่อพิจารณาเพิกถอนการอนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ

เมื่อหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินเพิกถอนการอนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ ประโยชน์ในที่ดินของรัฐแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวแจ้งเป็นหนังสือแก่สำนักงานเพื่อยกเลิกโฉนด ชุมชนและประกาศให้บุคคลทั่วไปทราบ (สำนักงานโฉนดชุมชน, 2554ก: 18-23)

## 3.6.3 ผลการดำเนินงาน

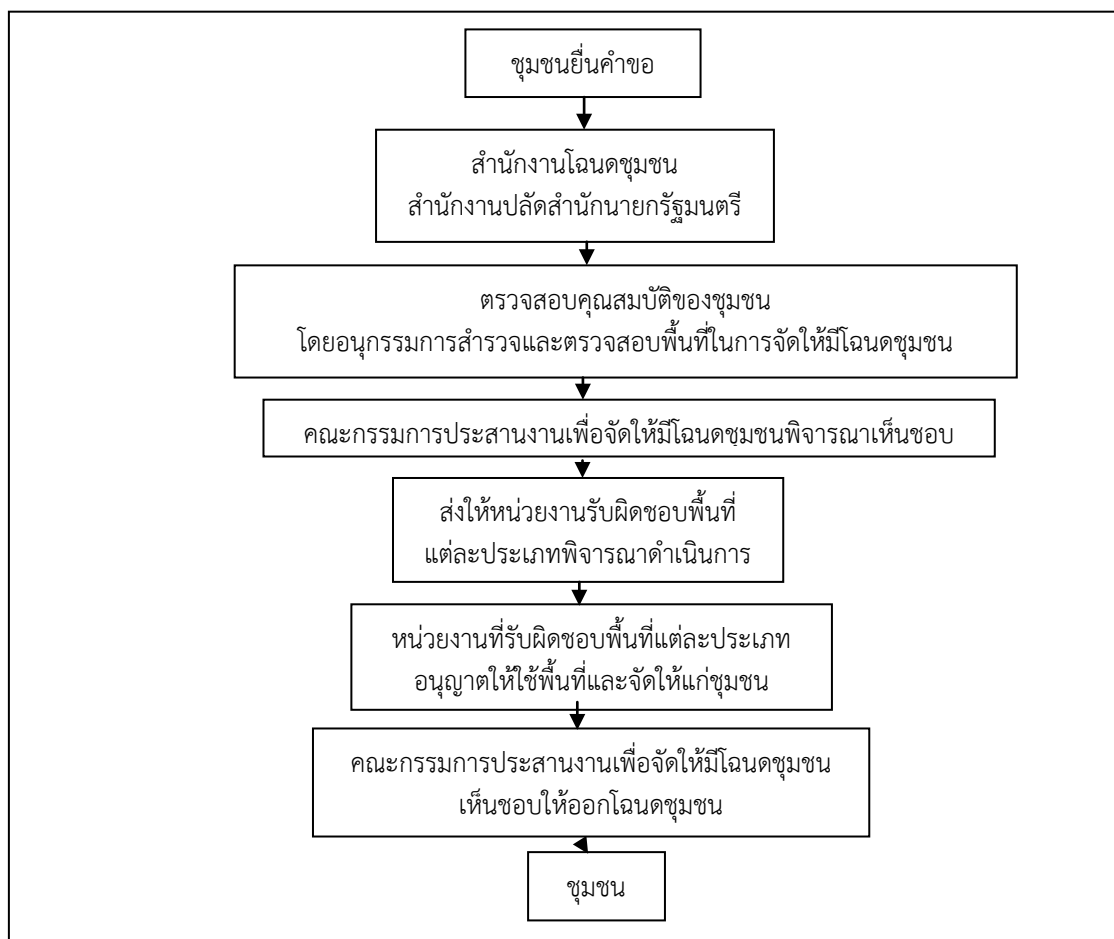
### (1) ความร่วมมือในระดับนโยบายระหว่างหน่วยงาน

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีโดยสำนักงานโฉนดชุมชนได้มีการประสานความ ร่วมมือระหว่างหน่วยงานในหลายเรื่อง ซึ่งจะกล่าวเฉพาะเรื่องที่สำคัญดังนี้



### (1.1) การแต่งตั้งคณะทำงานพิเศษ

กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย และกรุงเทพมหานคร ได้แต่งตั้งคณะทำงานพิเศษขึ้นเพื่อพิจารณาอนุญาตให้ใช้พื้นที่ในการจัดให้มีโฉนดชุมชนให้เป็นที่ยุติในระดับกระทรวงและกรุงเทพมหานคร ตามนัยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2553



รูปที่ 3-4 ขั้นตอนการดำเนินงานการจัดให้มีโฉนดชุมชน

### (1.2) บันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน (MOU)

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงการคลัง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย กรุงเทพมหานคร ได้ลงนามในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2554 โดยข้อตกลงความร่วมมือดังกล่าวมีสาระสำคัญในการแลกเปลี่ยนข้อมูลต่างๆ การให้เจ้าหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานโฉนดชุมชน การดำเนินการปรับปรุง กฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อเอื้ออำนวยและสอดคล้องต่อการดำเนินการโฉนดชุมชนให้ประสบความสำเร็จอย่างรวดเร็ว การพิจารณาช่วยเหลือแก้ไขข้อพิพาทแก่ชุมชนที่แสดงความประสงค์เข้าร่วมดำเนินงานโฉนดชุมชน รวมทั้งความร่วมมือในการติดตามตรวจสอบประเมินผลการดำเนินงานของชุมชน

## (2) ผลการดำเนินงานโฉนดชุมชน

ผลการดำเนินงานโฉนดชุมชน ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2554 สรุปได้ดังนี้

(2.1) มีชุมชนยื่นคำขอเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชนจำนวน 435 ชุมชน  
เนื้อที่ 2,233,846 ไร่ ประชากร 63,345ครัวเรือน 242,789 คน

(2.2) ได้ออกประกาศโฉนดชุมชนแล้ว 2ชุมชน ได้แก่

(2.2.1) ชุมชนสหกรณ์บ้านคลองโยง จำกัด เนื้อที่ 1,803-0-31  
ไร่ ประชากร 180 ครัวเรือน 969 คน

(2.2.2) ชุมชนสหกรณ์การเกษตรโฉนดชุมชนป่าซาง จำกัด เนื้อ  
ที่ 142-0-80 ไร่ ประชากร 89 ครัวเรือน 253 คน

(สำนักงานโฉนดชุมชน, 2554ข : 5-6)

## 3.7 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามมติคณะรัฐมนตรี

โครงการจัดที่ดินทำกินตามมติคณะรัฐมนตรีที่ได้บทวนในการวิจัยครั้งนี้ มี 3 โครงการ คือ (1) โครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติในรูปหมู่บ้านป่าไม้ (2) โครงการปลูกสร้างสวนป่าขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ และ (3) โครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ตามแนวพระราชดำริเฉลิมพระเกียรติ 72 พรรษา พระบรมราชินีนาถ

### 3.7.1 โครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติในรูปหมู่บ้านป่าไม้

โครงการนี้ดำเนินการโดยกรมป่าไม้ การทบทวนเอกสารครอบคลุม 8 เรื่อง คือ (1) ความเป็นมาของโครงการ (2) วัตถุประสงค์ (3) หลักการของโครงการ (4) การดำเนินงาน (5) คณะกรรมการบริหารโครงการ (6) ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ (7) คุณสมบัติของผู้ได้รับการจัดที่ดิน และ (8) หลักเกณฑ์การจัดลำดับเกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดิน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### (1) ความเป็นมาของโครงการ

โดยที่พื้นที่ป่าไม้ของประเทศได้ถูกราษฎรเข้าไปยึดถือครอบครอง ทำลายแผ้วถางเพื่อเอาเป็นที่ทำการเกษตรกรรมและอยู่อาศัยในขอบเขตที่กว้างขวางทั่วประเทศ จนก่อให้เกิดสภาวะขาดแคลนไม้ใช้สอยขึ้นในประเทศเป็นอย่างมาก และเกิดการเสียดุลทางธรรมชาติ เช่น การเกิดสภาวะแห้งแล้งหรือสภาวะน้ำท่วมฉับพลัน เป็นเหตุให้ผลผลิตทางเกษตรเสียหายและตกต่าอย่างน่าวิตก ซึ่งมีผลสะท้อนถึงปัญหาทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น ดังนั้นคณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติ เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2518 มอบหมายให้กรมป่าไม้แก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้น โดยให้ดำเนินการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรในรูปหมู่บ้านป่าไม้ ในพื้นที่ที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติที่ถูกบุกรุกเสื่อมโทรมทั่วประเทศ (กรมป่าไม้, 2525: 9)

#### (2) วัตถุประสงค์

การดำเนินงานตามโครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ ในรูปหมู่บ้านป่าไม้ มีวัตถุประสงค์ดังนี้

(2.1) เพื่อดำรงรักษาสภาพป่าในบริเวณพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติสำหรับเป็นแหล่งผลิตไม้มีค่าทางเศรษฐกิจ และเป็นแหล่งป้องกันสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติของประเทศในระยะยาวและสม่ำเสมอตลอดไป

(2.2) เพื่อฟื้นฟูสภาพป่าในบริเวณต้นน้ำลำธาร และบริเวณที่ไม่เหมาะกับการเกษตรกรรมในบริเวณป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งได้ถูกบุกรุกทำลายแผ้วถางจนมีสภาพเสื่อมโทรม และมีอาจฟื้นคืนตัวกลับสู่สภาพป่าดั้งเดิมตามธรรมชาติในเร็ววัน ให้กลับคืนสู่สภาพป่าดั้งเดิมโดยเร็ว

(2.3) เพื่อจัดที่ดินให้เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกิน และผู้ที่เข้าไปบุกรุกทำกินกระจายอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ให้ได้มีที่อยู่ที่ทำกินรวมกันเป็นหลักแหล่ง เพื่อความสะดวกในการให้บริการด้านต่างๆโดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

(2.4) เพื่อป้องกันการบุกรุกทำลายแผ้วถางพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมิให้ขยายตัวต่อไป (กรมป่าไม้, 2525: 9-10)

### (3) หลักการของโครงการ

การดำเนินงานตามโครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติในรูปหมู่บ้านป่าไม้ ตามนัยมติ คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2518 โดยจัดในบริเวณป่าสงวนซึ่งเสื่อมโทรม และไม่เป็นต้นน้ำลำธาร โดยมีหลักการดังนี้

(3.1) จัดให้ราษฎรที่บุกรุกเข้าไปในบริเวณป่ามาอยู่ในบริเวณเดียวกันนอกเขตต้นน้ำลำธาร โดยรวมกันเป็นกลุ่มมีหัวหน้าและคณะกรรมการของกลุ่ม โดยคัดเลือกกันเอง และบริหารงานกันเอง

(3.2) รัฐจะจัดที่ดินให้ครอบครัวละไม่เกิน 15 ไร่ โดยมีให้กรรมสิทธิ์แต่ให้สิทธิครอบครองตกถึงทายาทโดยทางธรรมได้เป็นการถาวรตลอดไป เพื่อป้องกันมิให้นายทุนเข้ามาครอบครองโดยวิธีกวนซื้อ ครอบครัวเหล่านี้กรมป่าไม้จะออกใบอนุญาตชั่วคราวให้เข้าอยู่อาศัยในเขตป่าสงวนได้และจัดตั้งในหมู่บ้านป่าไม้โดยวิธีชักชวนและชี้แจงให้ราษฎรเข้าเป็นสมาชิกด้วยความสมัครใจ

(3.3) ในเขตหมู่บ้านป่าไม้ กรมป่าไม้และส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องจะช่วยเหลือราษฎรในด้านการพัฒนาอาชีพที่เหมาะสมรวมทั้งการจัดหาแหล่งน้ำ การสร้างทางลำเลียง การสร้างโรงเรียนและสถานอนามัย สินเชื่อเพื่อการเกษตร ตลอดจนในด้านการจำหน่ายผลิตผล และในด้านที่อยู่อาศัยด้วย

(3.4) ในบริเวณรอบๆหมู่บ้านป่าไม้รัฐจะจ้างแรงงานจากหมู่บ้านป่าไม้ ให้ปลูกต้นไม้ให้ในอัตราค่าจ้างที่เป็นธรรม

(3.5) ในระยะต่อไป เมื่อหมู่บ้านป่าไม้ตั้งตัวได้ และมีความเป็นปึกแผ่นแน่นหนาแล้วก็จะแปรสภาพเป็นสหกรณ์การเกษตรต่อไปในความอุปถัมภ์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ และจะได้สิทธิประโยชน์ต่างๆ เช่นเดียวกับสมาชิกสหกรณ์ทั่วไป โดยกรมป่าไม้จะออกใบอนุญาตให้เข้าเนื้อที่ป่าระยะยาวตามความจำเป็นแก่สหกรณ์การเกษตร (กรมป่าไม้, 2525: 10-11)

### (4) การดำเนินงาน

กรมป่าไม้ (2529: 12) ได้สรุปการดำเนินงานซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ระยะ คือ

(4.1) ระยะที่ 1 เป็นระยะดำเนินงานก่อนเริ่มโครงการซึ่งมีรายละเอียดดังนี้-

(4.1.1.) การคัดเลือกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เป็นการเสนอแนวทางการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ ในรูปหมู่บ้านป่าไม้ โดยหน่วยราชการต่างๆหรือจากการเรียกร้องต้องการของราษฎรเอง ให้กรมป่าไม้พิจารณา

(4.1.2.) การตรวจสอบสภาพพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเบื้องต้น หลังจากกรมป่าไม้ได้รับเรื่องราวจากข้อ 1 แล้ว ก็จะดำเนินการตรวจสอบสภาพพื้นที่ป่าเบื้องต้นโดยเจ้าหน้าที่ป่าไม้เขตท้องที่เจ้าหน้าที่จังหวัดท้องที่และเจ้าหน้าที่จากกรมป่าไม้ เพื่อให้ได้ข้อมูลเบื้องต้นสำหรับพิจารณาความเหมาะสมในการจัดหมู่บ้านป่าไม้ ตลอดจนความเห็นของป่าไม้เขตและจังหวัดท้องที่ในการจัดหมู่บ้านป่าไม้ เมื่อคณะเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบสภาพป่าไม้เขตและจังหวัดเจ้าของท้องที่ให้ความเห็นตรงกันว่า สมควรจัดหมู่บ้านป่าไม้ ก็จะดำเนินการต่อไปตามข้อ 3

(4.1.3.) การจัดทำแผนงานหลักของโครงการ เป็นการสำรวจรายละเอียดของพื้นที่ ตลอดจนสำรวจสถานะเศรษฐกิจและสังคมของราษฎรในพื้นที่โครงการ พร้อมกับกำหนดขั้นตอนต่างๆ ในการดำเนินงานเพื่อจัดทำแผนแม่บทของโครงการในระยะเวลา 5 ปี สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และผู้เกี่ยวข้องใช้เป็นข้อมูลในการศึกษา เพื่อดำเนินงานตามโครงการต่อไป

(4.2) ระยะที่ 2 เป็นระยะดำเนินงานของโครงการ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(4.2.1.) การสำรวจการถือครอง เพื่อให้ทราบถึงจำนวนของราษฎรที่เข้าป่ายึดถือครอบครอง แล้วยกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติรวมถึงสภาพพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมของราษฎร แต่ละครอบครัว ซึ่งจะเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิ์ที่จะได้รับการจัดที่ดินให้อยู่ตามโครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ ในรูปหมู่บ้านป่าไม้ และเป็นแนวทางในการจัดที่ดินให้เพียงพอกับจำนวนราษฎร การดำเนินงานประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ คือ.-

- การลงทะเบียน
- การนำชี้ที่
- การพิจารณาผู้มีสิทธิ์
- การแจ้งผู้มีสิทธิ์ให้เตรียมการเข้าอยู่อาศัยและทำกินในโครงการ

(4.2.2.) การจัดหมู่บ้านป่าไม้เพื่อรวบรวมให้ราษฎรที่เข้าทำกินกระจัดกระจายอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้ได้อยู่รวมกันเป็นหลักแหล่ง ซึ่งแบ่งออกได้ 3 รูปแบบ คือ

แบบที่ 1 จัดที่ดินให้แก่ราษฎรให้เป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกินรวมกันแล้วไม่เกินครอบครัวละ 15 ไร่ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

แบบที่ 2 จัดที่ดินให้แก่ราษฎรเฉพาะที่ทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ไม่เกินครอบครัวละ 15 ไร่ เพราะมีที่อยู่อาศัยแล้วนอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ

แบบที่ 3 จัดเฉพาะที่อยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้แต่เพียงอย่างเดียวเพราะสภาพดินไม่เหมาะสมกับการกสิกรรมเหมาะสมจะปลูกป่ามากกว่า ส่วนราษฎรก็มีอาชีพเป็นคนงานปลูกฟื้นฟูป่า

สำหรับการดำเนินงานจริงๆ ตามแบบที่ 1 และแบบที่ 3 จะแยกย่อยออกไปได้อีก 2 ลักษณะ คือ

ก. จัดหมู่บ้านใหม่ทั้งหมด เป็นการรวบรวมราษฎรที่ทำกินอยู่กระจัดกระจายในเขตป่าให้มาอยู่และทำกินรวมกันเป็นหลักแหล่ง กลุ่มก้อน เพื่อจะได้เป็นการสะดวกแก่หน่วยงานต่างๆ จะเข้าพัฒนาต่อไป

ข. ปรับปรุงหมู่บ้านเดิม เป็นการพัฒนาหมู่บ้านเดิมซึ่งอยู่รวมกันเป็นหลักแหล่ง กลุ่มก้อนอยู่แล้ว

ทั้งนี้ การดำเนินงานในป่าแห่งหนึ่งๆ อาจจะมีการจัดหมู่บ้านป่าไม้เพียงรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง หรือรวมกัน 1-3 รูปแบบก็ได้

การดำเนินงานมีขั้นตอนดังนี้ คือ

- การสำรวจและวางแผนการจัดตั้งหมู่บ้าน
- การออกแบบและจัดทำหุ่นจำลองของโครงการ
- การจัดหาแหล่งน้ำ

- การแบ่งแปลงที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน
- การก่อสร้างสาธารณูปโภค
- การช่วยเหลือราษฎรในการอพยพ
- การพัฒนาพื้นที่
- การบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้าง

(4.2.3.) การเพาะกล้าไม้เป็นการผลิตกล้าไม้ที่มีลักษณะดี จากแม่ไม้พันธุ์ดีที่เหมาะสม สำหรับปลูกในพื้นที่สวนพื้นฟูป่า และป่าชุมชน นอกจากนั้นเพื่อแจกจ่ายให้กับราษฎรผู้สนใจ โดยทั่วไปสำหรับนำไปปลูกในพื้นที่ของตนเอง การเพาะกล้าไม้จะเป็นแหล่งว่าจ้างแรงงานจากเกษตรกรซึ่งอาศัยอยู่ในหมู่บ้านป่าไม้

(4.2.4.) การปลูกสร้างสวนพื้นฟูป่า โดยจะดำเนินการปลูกสร้างสวนพื้นฟูป่าขึ้นในบริเวณพื้นที่ต้นน้ำลำธาร และที่ซึ่งไม่เหมาะกับการเกษตรกรรม ซึ่งถูกบุกรุกแผ้วถางจนเกิดสภาพเสื่อมโทรมจนมีอาจฟื้นตัวเองตามธรรมชาติได้ในเร็ววัน เพื่อให้กลับคืนสภาพป่าดั้งเดิมและเป็นแหล่งว่าจ้างแรงงานของเกษตรกรผู้อาศัยอยู่ในหมู่บ้านป่าไม้

(4.2.5.) การบำรุงรักษาสวนพื้นฟูป่า ที่ได้ดำเนินการปลูกไปแล้ว เพื่อเร่งรัดการเจริญเติบโตของกล้าไม้ และป้องกันการเบียดบังจากวัชพืชที่เกิดขึ้นในช่วงหลังจากการปลูกได้ผ่านไป แล้ว เพื่อให้ได้กล้าไม้ที่มีลักษณะเปลาตรงแข็งแรงและเป็นแหล่งว่าจ้างแรงงานสำหรับเกษตรกร ซึ่งอาศัยอยู่ในหมู่บ้านในระยะ 1-5 ปีแรก หลังการปลูก

(4.2.6.) การปลูกสร้างสวนป่าชุมชน เป็นการปลูกสร้างสวนป่าเพื่อการผลิตไม้ใช้สอย ซึ่งต้องเป็นไม้ที่มีรอบตัดฟันสั้นเพื่อใช้ในครัวเรือนของแต่ละหมู่บ้าน เช่น ไม้พิน ไม้เสารั่ว ไม้เสาเข็ม สำหรับเกษตรกร โดยว่าจ้างแรงงานจากเกษตรกร ซึ่งอาศัยอยู่ในหมู่บ้านป่าไม้นั้นๆ อีกด้วย มีลักษณะการดำเนินงานตามขั้นตอนเช่นเดียวกับการปลูกสร้างสวนพื้นฟูป่า

(4.2.7.) การส่งเสริมการเกษตร เมื่อราษฎรเข้าอยู่ในหมู่บ้านป่าไม้ ที่ได้จัดตั้งตามโครงการนี้แล้ว จะได้ประสานงานกับการส่งเสริมการเกษตรทำการส่งเสริมการปลูกพืชผลให้แก่เกษตรกร เช่น จัดสร้างแปลงทดลองตัวอย่างตามความจำเป็นเพื่อสาธิตการทำการเกษตรกรรมแผนใหม่แก่เกษตรกร การจัดหาเมล็ดพันธุ์พืช และพันธุ์สัตว์เลี้ยงเพื่อจำหน่ายแจกให้แก่เกษตรกร

(4.2.8.) การจัดตั้งสถาบันเกษตรกร เมื่อราษฎรได้ดำเนินการอพยพเข้าพื้นที่ และมีการพัฒนาพื้นที่แล้วจะได้ประสานงานกับกรมส่งเสริมสหกรณ์ในการจัดตั้งสถาบันเกษตรกร และเมื่อหมู่บ้านได้ตั้งตัวเป็นหลักแหล่งมั่นคงแล้วจะได้มอบหมู่บ้านให้กรมส่งเสริมสหกรณ์รับไปดำเนินการตามหลักการของกรมส่งเสริมสหกรณ์ โดยเกษตรกรจะได้รับสิทธิต่างๆตามหลักของสหกรณ์ต่อไป

(4.2.9.) การอนามัย ดำเนินการประสานงานกับกระทรวงสาธารณสุข เพื่อจัดตั้งศูนย์อนามัยขึ้นในบริเวณพื้นที่โครงการหรือขยายศูนย์อนามัยเดิม เพื่อเกษตรกรในหมู่บ้านป่าไม้ได้ใช้บริการ

(4.2.10.) การศึกษา ดำเนินการประสานงานกับการประถมศึกษาจังหวัด ในการจัดตั้งโรงเรียนในบริเวณพื้นที่โครงการ หรือขยายโรงเรียนเดิมในบริเวณใกล้เคียงพื้นที่โครงการ เพื่อเป็นสถานศึกษาของบุตรธิดาของเกษตรกร ซึ่งอาศัยในหมู่บ้านป่าไม้

(4.2.11.) การช่วยเหลือทางการเงิน ดำเนินการประสานงานกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรหรือแหล่งการเงินอื่นๆ เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรในการก่อสร้างบ้านเรือน และการทำการเกษตรต่างๆ

(4.2.12.) การประชาสัมพันธ์ดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรในหมู่บ้านป่าไม้ได้ทราบถึงวิธีการ และหลักเกณฑ์ในการจัดหมู่บ้านป่าไม้ เพื่อให้เกษตรกรเข้าใจและให้ความร่วมมือกับการดำเนินงานของโครงการ แจ้งให้ทราบข่าวใหม่ๆที่เกิดขึ้น เร่งให้การพัฒนาในด้านต่างๆ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าไปดำเนินการในโครงการ

(4.2.13.) การรายงานผลการปฏิบัติงานดำเนินการรายงานผลการปฏิบัติงานในรอบเดือนทุกวันที่ 15 ของเดือนต่อไป และรายงานตามแบบฟอร์ม กส.1 กส.2 ทุกวันที่ 15 ของเดือนถัดไปของวงเงินงบประมาณ

### (5) คณะกรรมการบริหารโครงการ

การบริหารงานของโครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ ในรูปหมู่บ้านป่าไม้ ประกอบด้วยคณะกรรมการดังนี้ คือ.-

- |                                       |                   |
|---------------------------------------|-------------------|
| 1. ผู้ว่าราชการจังหวัดท้องที่         | เป็นประธานกรรมการ |
| 2. ผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัดท้องที่ | เป็นกรรมการ       |
| 3. เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดท้องที่    | เป็นกรรมการ       |
| 4. เกษตรจังหวัดท้องที่                | เป็นกรรมการ       |
| 5. สหกรณ์จังหวัดท้องที่               | เป็นกรรมการ       |
| 6. นายอำเภอท้องที่                    | เป็นกรรมการ       |
| 7. ป่าไม้เขตท้องที่                   | เป็นกรรมการ       |
| 8. ป่าไม้จังหวัดท้องที่               | เป็นกรรมการ       |

หัวหน้าโครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติในรูปหมู่บ้านป่าไม้ เป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ในการควบคุมบริหารโครงการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรในรูปหมู่บ้านป่าไม้ ในป่าสงวนแห่งชาติต่างๆให้เป็นไปตามเป้าหมายและแผนงานแก้ไขปัญหาคู่ปรกต่างๆ ตลอดจนการพิจารณาดำเนินการในด้านการปกครอง การรักษาความปลอดภัย การศึกษา การส่งเสริมอาชีพ และการพัฒนาด้านอื่นๆตามที่เห็นสมควร จัดให้มีการประชุมชี้แจงแก่ราษฎรตามควรแก่กรณี ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานของโครงการเป็นผลสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ในกรณีที่มีปัญหาทางด้านนโยบาย ก็ให้นำเสนอคณะกรรมการป้องกัน อนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งเปลี่ยนแปลงมาจากคณะกรรมการอำนวยการโครงการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรในเขตป่าสงวนซึ่งเสื่อมสภาพแล้ว เพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป (กรมป่าไม้, 2525: 24-25)

### (6) ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การดำเนินงานตามโครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ ในรูปหมู่บ้านป่าไม้ จะมีประโยชน์ดังนี้.-

- (6.1.) เพิ่มความมั่นคงให้กับพื้นที่ในบริเวณนั้น
- (6.2.) ทำให้ราษฎรได้มีที่อยู่และที่ทำกินเป็นหลักแหล่ง เกิดกำลังใจ และมีขวัญดี ในการประกอบอาชีพ สะดวกในการให้การพัฒนาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(6.3.) แก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยจะสามารถระงับยับยั้งการบุกรุกทำลายป่า และสงวนพื้นที่ป่าไม้ส่วนใหญ่ไว้ นำพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่เป็นแหล่งต้นน้ำลำธารรวมทั้งที่ไม่เหมาะสมแก่การเกษตรกรรมมาปลูกฟื้นฟูป่าให้กลับฟื้นคืนดีขึ้น

(6.4.) ยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจของราษฎร ซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่โครงการ โดยปรับปรุงสภาพการทำการเกษตรกรรม และการซื้อขายผลผลิตโดยความเป็นธรรม เพิ่มรายได้แก่ราษฎรในการรับจ้างแรงงานปลูกป่าทำให้ราษฎรมีงานทำแน่นอน

(6.5.) ปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของราษฎรซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่โครงการให้มีมาตรฐานดำรงชีวิตดีขึ้น โดยมีการศึกษาและการสาธารณสุข เช่นเดียวกับชุมชนอื่น (กรมป่าไม้, 2525: 26)

### (7) คุณสมบัติของผู้ได้รับการจัดที่ดิน

(7.1.) มีสัญชาติไทย

(7.2.) บรรลุนิติภาวะแล้ว และต้องเป็นหัวหน้าครอบครัว

(7.3.) มีร่างกายสมบูรณ์ไม่เป็นโรคติดต่อที่สังคมรังเกียจ เว้นแต่จะเป็นหัวหน้าครอบครัวที่อยู่ในลักษณะอันมีความจำเป็นควรได้รับการยกเว้น โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการอำนวยการโครงการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรในรูปหมู่บ้านป่าไม้

(7.4.) ไม่เป็นผู้มีร่างกายทุพพลภาพจนไม่สามารถจัดทำการงานของตนเองได้ ไร้ความสามารถหรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ

(7.5.) มีความซื่อสัตย์สุจริต

(7.6.) มีความประพฤติดี ไม่เป็นคนเสเพล

(7.7.) เป็นเกษตรกรและมีความสามารถในการประกอบอาชีพทางเกษตรกรรมในพื้นที่ที่จัดให้ ทั้งนี้ต้องไม่เป็นข้าราชการหรือพนักงานของรัฐวิสาหกิจ

(7.8.) ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือมีอยู่แล้ว จำนวนน้อยไม่พอเลี้ยงชีพ

(7.9.) ต้องเข้าทำประโยชน์หรืออำนวยการทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับตามประกาศของกิจการที่คณะกรรมการอำนวยการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรในรูปหมู่บ้านป่าไม้กำหนดด้วยตนเอง

(7.10.) ต้องปฏิบัติตามข้อบังคับ ระเบียบข้อกำหนด และเงื่อนไขที่คณะกรรมการอำนวยการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร ในรูปหมู่บ้านป่าไม้กำหนด (กรมป่าไม้, 2525: 29-30)

### (8) หลักเกณฑ์การจัดลำดับเกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดิน

(8.1.) จัดให้เกษตรกรผู้มีชื่อปรากฏตามหลักฐานการสำรวจถือครองของเจ้าหน้าที่ได้เข้าไปยึดถือที่ดินทำกินและอาศัยอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งกำลังดำเนินการตามโครงการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรในรูปหมู่บ้านป่าไม้ เป็นอันดับแรก

(8.2.) จัดให้เกษตรกรผู้ซึ่งปรากฏตามหลักฐานการสำรวจการถือครองของเจ้าหน้าที่ได้เข้าไปยึดถือครองที่ดิน แต่ไม่ได้อยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งกำลังดำเนินการตามโครงการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร ในรูปหมู่บ้านป่าไม้ เป็นอันดับสอง

(8.3.) จัดให้เกษตรกรผู้ซึ่งปรากฏตามหลักฐานการสำรวจการถือครองของเจ้าหน้าที่ได้เข้าไปอยู่อาศัยแต่ไม่ได้ยึดถือที่ดินทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งกำลังดำเนินการตามโครงการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร ในรูปหมู่บ้านป่าไม้ เป็นอันดับสาม

(8.4.) ในกรณีที่มีที่ดินเหลือจากการจัดให้แก่เกษตรกร ตามข้อ 8.1-8.3 จัดที่ดินส่วนที่เหลือให้แก่เกษตรกรตามลำดับดังนี้

(8.4.1) จัดให้แก่เกษตรกรไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง และเข้าไปยึดถือที่ดินทำกินและอยู่อาศัยในเขตป่าแห่งอื่น ซึ่งทางราชการมีความจำเป็นจะต้องให้อพยพออกจากเขตป่านั้น

(8.4.2) จัดให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ทำกินเป็นของตนเองในท้องถิ่นใกล้เคียงป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งดำเนินการตามโครงการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร ในรูปหมู่บ้านป่าไม้ตั้งอยู่

(8.4.3) จัดให้แก่เกษตรกรทั่วไปที่ไม่มีที่ทำกินเป็นของตนเอง

รายได้ราษฎรที่เป็นสมาชิกหมู่บ้านป่าไม้

1. รัฐบาลแรงงานจากสมาชิกภายในหมู่บ้านป่าไม้เพื่อให้มีรายได้ประจำ
2. รายได้จากผลผลิตทางการเกษตรในเนื้อที่ 15 ไร่ ที่แบ่งให้
3. รายได้จากการปลูกพืชทางการเกษตรระหว่างแถวต้นไม้ตามกำลังความสามารถจะทำได้ (กรมป่าไม้, 2525: 30-31)

#### (9) ผลการดำเนินงาน

จนถึงปี พ.ศ. 2533 ได้มีการจัดตั้งหมู่บ้านป่าไม้จำนวน 119 โครงการ ให้แก่ราษฎรจำนวน 37,138 ครอบครัว (กรมป่าไม้, 2534: 42)

#### 3.7.2 โครงการปลูกสร้างสวนป่า

การจัดที่ดินทำกิน ในรูปแบบโครงการปลูกสร้างสวนป่า และจัดตั้งหมู่บ้านป่าไม้ ดำเนินการโดยองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ การทบทวนเอกสารในหัวข้อนี้จะครอบคลุมรวม เรื่อง คือ (1) ความเป็นมา (2) วัตถุประสงค์ (3) รูปแบบการจัดหมู่บ้านป่าไม้ (4) หน้าที่ของสมาชิกหมู่บ้านป่าไม้ (5) สิทธิของสมาชิก (6) ผลที่ได้จากระบบหมู่บ้านป่าไม้ และ (7) ผลการดำเนินงาน ซึ่งสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2533ข: 30-33) รายงานไว้ดังนี้

##### (1) ความเป็นมา

องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (อ.อ.ป.) ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ทำการปลูกสร้างสวนป่า เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2510 และได้เริ่มดำเนินการในปี 2511 ในภาคเหนือ ต่อมาในปี 2517 ได้ขยายการปลูกสร้างสวนป่าครอบคลุมทุกภาคของประเทศ และระบบหมู่บ้านป่าไม้ของ อ.อ.ป. ก็ได้จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกพร้อมๆกับการดำเนินการปลูกสร้างสวนป่า โดยศาสตราจารย์ ดร.อานวย คอวนิช ได้พิจารณาเห็นว่า โครงการปลูกสร้างสวนป่าของรัฐไม่มีทางประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายได้เลย ถ้าทราบใดที่รัฐยังไม่ยอมแก้ไขปัญหาคอขวดและการบุกรุกทำลายป่าได้สำเร็จ ตัวการสำคัญของการทำลายป่าก็คือชาวไร่ซึ่งถางป่าเพื่อปลูกพืชและย้ายเปลี่ยนที่ไปเรื่อยๆ เพื่อแสวงหาที่ดินที่มีความอุดมสมบูรณ์กว่า การปราบปรามโดยใช้อำนาจกฎหมายเข้าจับกุมเพียงอย่างเดียวไม่ได้ผล จะต้องแก้ที่องค์ประกอบอื่นด้วย ประกอบกับพนักงานของ อ.อ.ป. ไม่ใช่ข้าราชการ ไม่มีอำนาจการจับกุมหรือขับไล่ราษฎร ฉะนั้น ถ้าพนักงาน อ.อ.ป. เข้าไปดำเนินการปลูกสร้างสวนป่าคงจะได้รับการต่อต้านและขัดขวางอย่างแน่นนอน ด้วยเหตุนี้จึงได้หาวิธีการที่จะออมชอมกับราษฎรเหล่านั้น โดยรับสมัครเข้ามาเป็นชาวไร่ในสวนป่าของ อ.อ.ป. โดยวิธีคล้ายกับ Taungya System ซึ่งประเทศพม่าใช้ได้ผลมาแล้ว แต่ อ.อ.ป. ได้ปรับปรุงวิธีการดำเนินการและหลักเกณฑ์เสียใหม่ ซึ่ง อ.อ.ป. ได้เรียกระบบดังกล่าวว่า ระบบหมู่บ้านป่าไม้ หรือ Modified Taungya System



## (2) วัตถุประสงค์

เพื่อรวบรวมชาวไร่ผู้มีอาชีพทางป่าทำไร่เลื่อนลอยเข้ามาไว้ในที่แหล่งเดียวกัน เพื่อประโยชน์ในการควบคุมไม่ให้ทำลายป่าต่อไป เพื่อเป็นแหล่งระดมแรงงานสำหรับใช้ปลูกสร้างสวนป่า และเพื่อเป็นการพัฒนาสังคมชนบท ช่วยให้ชาวชนบทมีรายได้และฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้น

## (3) รูปแบบการจัดหมู่บ้านป่าไม้

หมู่บ้านป่าไม้ของ อ.อ.ป. ดำเนินการตามประเภทของการทำการเกษตรในสวนป่าของสมาชิกเป็น 2 แบบ คือ

(3.1) แบบบ้านอยู่นอกพื้นที่ โดยจัดสรรที่ดินสำหรับสร้างบ้านเรือนให้สมาชิกอยู่รวมกันทำให้สะดวกในการให้บริการขั้นพื้นฐาน แยกออกจากที่ทำกิน การจัดหมู่บ้านแบบนี้มีข้อเสียที่ว่าสมาชิกจะต้องเดินทางไปยังพื้นที่ไกลมากขึ้นทุกปี ทำให้สมาชิกมีเวลาทำงานในไร่ได้น้อยและเอาใจใส่ดูแลพืชไร่และต้นไม้ในสวนป่าไม่ทั่วถึง เหมาะสำหรับนำไปใช้กับสมาชิกที่มีอาชีพในการทำไร่ปลูกพืชอายุสั้นเพียงปีเดียว เมื่อสมาชิกทำการเก็บเกี่ยวเสร็จแล้ว ก็หมดภาระที่จะต้องดูแลพืชไร่ต่อไป

(3.2) แบบบ้านอยู่ในพื้นที่ โดยจัดที่อยู่อาศัยรวมกับที่ทำกิน ซึ่งมีผลทำให้สมาชิกไม่เสียเวลาเดินทางไปทำงาน มีเวลาดูแลและเอาใจใส่พืชที่ปลูกมากขึ้น แต่ไม่สะดวกในการจัดบริการขั้นพื้นฐาน และไม่สะดวกในการปกครอง และการรักษาความปลอดภัย ซึ่งการจัดในรูปแบบนี้เหมาะสำหรับนำไปใช้กับสมาชิกหมู่บ้านป่าไม้ที่มีอาชีพทำการเกษตรแบบพืชสวน

## (4) หน้าที่ของสมาชิกหมู่บ้านป่าไม้

ในการปลูกสร้างสวนป่าในระบบหมู่บ้านป่าไม้นั้น ในแต่ละปีเมื่อกำหนดพื้นที่ปลูกแล้ว ทางสวนจะแบ่งพื้นที่ให้สมาชิกแต่ละครอบครัวอย่างน้อย 10 ไร่ เข้าไปดำเนินการเตรียมพื้นที่ ตั้งแต่ถางป่า เผาเก็บริบ ถางวัชพืช ตลอดจนการดูแลรักษาต้นไม้ที่ปลูกไว้ให้มีเปอร์เซ็นต์รอดตายตามที่กำหนดไว้ สำหรับการล้มไม้ขนาดใหญ่และการปักหลักหมายปลูก ทางสวนจะดำเนินการให้ เมื่อเตรียมพื้นที่ให้แก่ทางสวนเสร็จแล้ว ทางสวนจะอนุญาตให้สมาชิกปลูกพืชไร่หรือพืชสวนได้ตามต้องการ ในระหว่างแถวของต้นไม้ในสวนป่า รายได้จากการเก็บเกี่ยวผลผลิตพืชไร่หรือพืชสวนจะเป็นของสมาชิก ทางสวนให้ความช่วยเหลือในการบริการขนส่งผลผลิตไปจำหน่ายให้ นอกจากนี้สมาชิกยังจะได้รับเงินชดเชยจาก อ.อ.ป. ตามหลักเกณฑ์ด้วย

## (5) สิทธิของสมาชิก

(5.1) ได้รับที่ดินสำหรับสร้างที่อยู่อาศัยครอบครัวละ 1-1.5 ไร่ เป็นกรรมสิทธิ์ตกทอดทางมรดกได้ และได้รับจัดสรรที่ดินทำไร่หรือสวนครอบครัวละอย่างน้อย 10 ไร่ต่อปี สามารถใช้เป็นที่ดินทำกินได้ตลอดไป รวมทั้งตกทอดทางมรดกได้ด้วย

(5.2) สมาชิกจะมีสิทธิได้รับการจ้างทำงานในสวนป่า ครอบครัวละ 2 คน ตลอดไป

(5.3) สมาชิกได้รับเงินชดเชยในการทำไร่ ไร่ละ 200 บาท เพื่อเป็นค่าช่วยเหลือในการเตรียมพื้นที่ปลูกและดูแลรักษาต้นไม้ในสวนป่าให้แก่ อ.อ.ป. แบ่งจ่าย 5 งวด

(5.4) สมาชิกที่ทำไร่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ติดต่อกันเป็นเวลา 3 ปี ได้น้ำที่ทำไร่รวมกันไม่น้อยกว่า 30 ไร่ อ.อ.ป. จะจ่ายรางวัลพิเศษครอบครัวละ 1,500 บาท เพื่อเป็นกำลังใจให้สมาชิกในการทำงานในสวนป่าของ อ.อ.ป. ตลอดไป สำหรับสมาชิกที่เคยได้รับรางวัลพิเศษยังสมัครที่จะ

เป็นสมาชิกหมู่บ้านป่าไม้ของ อ.อ.ป. ต่อไป หากปฏิบัติถูกต้องตามหลักเกณฑ์ก็จะได้รับเงินรางวัลพิเศษเป็นรายปีละ 1,200 บาท

(5.5) น้ำและไฟฟ้า อ.อ.ป. บริการจ่ายน้ำประปาไปตามบ้านสมาชิก หรือติดตั้งก๊อกน้ำสาธารณะไว้ตามจุดศูนย์กลาง สวนป่าบางแห่งอาจให้บริการลูกค้าในรูปสร้างเขื่อนเก็บกักน้ำ สร้างอ่างเก็บน้ำ ขุดบ่อน้ำหรือเจาะบ่อบาดาล ส่วนไฟฟ้านั้น อ.อ.ป. จะจ่ายหลอดไฟฟ้าขนาด 50 แอมแปร์ พร้อมทั้งอุปกรณ์ให้บ้านละ 1 ดวง ทั้งน้ำและไฟ อ.อ.ป. ไม่ได้คิดค่าใช้จ่ายจากสมาชิก

(5.6) โรงเรียน สวนป่าใดมีจำนวนหมู่บ้านมาก พอมีเด็กนักเรียนที่จะเข้าเรียนประถมศึกษาปีที่ 1 ไม่น้อยกว่า 15 คน อ.อ.ป. จะสร้างอาคารเรียนชั่วคราวให้ และติดต่อขอครูจากสำนักงานประถมศึกษามาช่วยสอน โดย อ.อ.ป. จะอุปการะอุปกรณ์การสอนทั้งหมด นอกจากนั้นบุตรหลานของสมาชิกที่ปฏิบัติถูกต้องตามหลักเกณฑ์จะได้รับความช่วยเหลือเกี่ยวกับหนังสือ อุปกรณ์การเรียน และเครื่องแบบจาก อ.อ.ป. อีกด้วย และเมื่อมีบุตรหลานของสมาชิกเข้าศึกษามากกว่า 50 คนแล้ว อ.อ.ป. จะสร้างอาคารเรียนถาวรให้

(5.7) การอนามัยและสาธารณสุข สวนป่าทุกแห่งได้จัดเตรียมเวชภัณฑ์สำหรับการปฐมพยาบาลเบื้องต้นไว้แจกจ่ายให้แก่สมาชิกโดยไม่คิดมูลค่า หากเจ็บป่วยรุนแรงทางสวนจะจัดพาหนะนำส่งโรงพยาบาล สวนป่าบางแห่งขอให้ทางจังหวัดส่งเจ้าหน้าที่อนามัยมาประจำที่สถานีอนามัยบริเวณสวนป่า นอกจากนี้ นายแพทย์จากสถานพยาบาลส่วนกลาง อ.อ.ป.กรุงเทพฯ จะออกไปตรวจรักษาสมาชิกทุกภาคเป็นครั้งคราว การวางแผนครอบครัวของสมาชิกเป็นสิ่งสำคัญอย่างหนึ่งที่ อ.อ.ป. ให้ความสนใจ เพื่อชะลออัตราการเกิดให้เหมาะสมกับภาวะการครองชีพ

(5.8) ร้านค้าสวัสดิการ อ.อ.ป. สนับสนุนให้มีการจัดตั้งร้านค้าสวัสดิการขึ้นในรูปแบบร้านค้าสหกรณ์ สำหรับเงินทุนได้จากการรวมหุ้น และ อ.อ.ป. ยังให้ความช่วยเหลือโดยให้สวนป่ายืมเงินทดลองไปจัดซื้อสินค้าในวงเงินไม่เกินสวนละ 10,000 บาท

#### (6) ผลที่ได้จากระบบหมู่บ้านป่าไม้ของ อ.อ.ป.

- (6.1) ช่วยยับยั้งและลดการทำไร่เลื่อนลอย
- (6.2) สร้างชุมชนในชนบทขึ้นใหม่ และช่วยพัฒนาชุมชนให้มีชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้น
- (6.3) ช่วยชุมชนให้มีพื้นที่ทำการเกษตร และช่วยให้รัฐมีผลผลิตทางการเกษตรมากขึ้นและมีไม้เศรษฐกิจ รวมทั้งพื้นที่ป่าไม้เพิ่มขึ้นทุกปี
- (6.4) ช่วยชะลอการอพยพแรงงานจากชนบทสู่เมืองหลวงและเมืองใหม่

#### (7) ผลการดำเนินงาน

ตั้งแต่เริ่มดำเนินการจนถึงสิ้นสุดปี 2558 อ.อ.ป. มีสวนป่า 254 สวนป่า เนื้อที่ 1.1 ล้านไร่ แต่ในปัจจุบันไม่มีสมาชิกสวนป่าเพราะ อ.อ.ป. ดำเนินการเองทั้งหมด

การปลูกสร้างสวนป่าของ อ.อ.ป. จะดำเนินการโดยระบบหมู่บ้านป่าไม้เสียเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นการอำนวยความสะดวกแก่รัฐและราษฎรในชนบทได้หลายประการ เช่น ด้านเศรษฐกิจจะเป็นการเพิ่มพูนทรัพยากรป่าไม้ ทางด้านการอนุรักษ์จะเป็นการช่วยลดการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ ทางด้านสังคมจะช่วยให้สมาชิกมีที่ดินทำกิน มีงานทำ มีอาชีพที่มั่นคง เป็นการยกระดับความเป็นอยู่ด้านต่างๆให้ดีขึ้น โดย อ.อ.ป. มีความเชื่อว่า ป่าที่พัฒนาดีแล้ว ย่อมอำนวยความสะดวกทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และย่อมส่งผลไปสู่ความมั่นคงทางการเมืองในที่สุด และมีความเชื่อว่า ป่าที่ประชาชนมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของจะสามารถคง

ความเป็นป่าอยู่ได้ตลอดไป การปลูกป่าของ อ.อ.ป. โดยระบบหมู่บ้านป่าไม้จึงไม่เป็นรูปแบบของป่าชุมชน แต่การดำเนินการโดยนาระบบวนเกษตรที่หลากหลายรูปแบบมาใช้ในระบบหมู่บ้านป่าไม้ นี้ น่าที่จะนำไปประยุกต์ใช้กับการพัฒนาป่าชุมชนต่อไป

### 2.7.3 โครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ตามแนวพระราชดำริเฉลิมพระเกียรติ 72 พรรษา

#### พระบรมราชินีนาถ

โครงการนี้ดำเนินการ โดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช การทบทวนได้ครอบคลุม 6 เรื่อง คือ (1) ความเป็นมา (2) กรอบแนวคิด (3) วัตถุประสงค์ (4) เป้าหมาย (5) การดำเนินงาน และ (6) ผลการดำเนินงานซึ่ง กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (2548: 36-39) ได้สรุปไว้โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### (1) ความเป็นมา

จากความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้ซึ่งส่งผลกระทบต่อการชะล้างพังทลายของดิน ดินถล่ม น้ำท่วม ตลอดจนภัยแล้งในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศ นายกรัฐมนตรีจึงได้มีบัญชาให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในฐานะหน่วยงานหลักในการสงวน อนุรักษ์ ปันฟูและใช้ประโยชน์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ดำเนินการฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ โดยยึดแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวซึ่งได้พระราชทานแนวพระราชดำริในการให้ชาวบ้านร่วมกันเป็นหมู่บ้านป่าไม้ (แผนใหม่) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้วยความเข้าใจ ไม่ต้องถูกขับไล่ ใช้ประโยชน์พื้นที่ที่อาศัยอยู่อย่างเหมาะสมและไม่ก่อให้เกิดปัญหาในพื้นที่แห่งอื่น และสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ ได้พระราชทานแนวพระราชดำริ ได้แก่ แนวทางปาร์กซ์น้ำและบ้านเล็กในป่าใหญ่ เพื่อแก้ไขปัญหาการอยู่ร่วมกันระหว่างคนกับป่าให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างกลมกลืน สมดุลและยั่งยืน

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการโครงการนี้เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2547

#### (2) กรอบแนวคิด

เป็นการพัฒนาคน ชุมชน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้อยู่ร่วมกันอย่างกลมกลืน สมดุลและยั่งยืน โดยยึดแนวทางตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ

#### (3) วัตถุประสงค์

(3.1) เพื่อบริหารจัดการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ เพื่อเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในวโรกาสพระชนมพรรษาครบ 72 พรรษา

(3.2) เพื่อหยุดยั้งการบุกรุกทำลายป่าไม้และฟื้นฟูสภาพป่าไม้

(3.3) เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ร่วมกันดูแล ฝักระวัง ป้องกัน รักษาและใช้ประโยชน์จากป่าไม้อย่างยั่งยืน

#### (4) เป้าหมาย

พื้นที่หมู่บ้านที่อยู่ติดเขตและในเขตพื้นที่ป่าไม้ทุกแห่ง

สำหรับพื้นที่เป้าหมายของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้แก่ หมู่บ้านหรือกลุ่มบ้าน (บ้านบริวาร) ที่อยู่อาศัยทำกิน อยู่ในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายและตามมติคณะรัฐมนตรี ได้แก่

## (4.1) พื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมาย

(4.1.1) อุทยานแห่งชาติ (ทางบก และทางทะเล)

(4.1.2) เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า

(4.1.3) เขตวนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ และสวนรุกชาติ

(รวมทั้งพื้นที่เตรียมการประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติทั้งทางบกและทางทะเลเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า)

(4.2) พื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี ได้แก่ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและพื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 (แก้ไขเพิ่มเติม)

(4.2.1) พื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ชั้นที่ 1 เอ ชั้นที่ 1 บี และชั้นที่ 2 เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดป่าเสื่อมโทรม ในกรณีที่ป่านั้นอยู่ในพื้นที่ชั้นที่ 1 เอ ชั้นที่ 1 บี และชั้นที่ 2 แม้จะมีต้นไม้ตายเพียงใดก็ตาม ก็มิให้กำหนดเป็นป่าเสื่อมโทรมพื้นที่ต้นน้ำลำธารหมายถึง พื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ชั้นที่ 1 เอ 1 บี และชั้นที่ 2 (มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2530 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2532)

(4.2.2) พื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ (Zone C) เพิ่มเติม ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2535 เรื่องจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและมติดคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 เรื่อง ผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มเติม พื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มเติม หมายถึง พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีสภาพป่าสมบูรณ์หรือมีศักยภาพเหมาะสมต่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ เพื่อรักษาไว้ซึ่งความสมดุลของธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีลักษณะดังนี้

- พื้นที่ป่าที่มีลักษณะสมบูรณ์ ตลอดจนพื้นที่ป่าที่สมควรสงวนไว้เพื่อรักษาสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศ

- พื้นที่ป่าที่มีความเหมาะสมต่อการสงวนไว้เพื่อเป็นสถานที่

ศึกษาวิจัย

- พื้นที่ป่าที่ห้ามมิให้บุคคลเข้าไปหรืออยู่อาศัยตามแนวชายแดน

- พื้นที่ป่าที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะท้องถิ่น

- พื้นที่ป่าซึ่งเป็นเขตที่ตั้งแหล่งธรรมชาติอันควรอนุรักษ์ตาม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

- พื้นที่ป่าซึ่งกำหนดเป็นโบราณสถาน โบราณวัตถุตาม

พระราชบัญญัติสถานโบราณวัตถุศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

## (5) การดำเนินงาน

(5.1) การเตรียมความพร้อมของคน/ชุมชน

(5.1.1) ให้ประชาชนได้รับรู้ ด้านคุณค่าของป่าไม้เพื่อให้เกิดความตระหนักและมีจิตสำนึกถึงความสำคัญของทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอื่น

(5.1.2) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรักษา ร่วมเฝ้าระวังและร่วมใช้ประโยชน์จากป่าไม้อย่างยั่งยืน

(5.1.3) ให้มีการจัดตั้งองค์กรในรูปคณะกรรมการ หรืออาสาสมัคร ในการบริหารจัดการป่าไม้หมู่บ้านแผนใหม่

(5.1.4) ให้มีการกำหนดกฎ/กติกาหรือระเบียบของหมู่บ้าน ในการบริหารจัดการ อนุรักษ์ ป่าไม้ ดูแลรักษา ฝักระวังและใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน โดยประชาชนในหมู่บ้าน

(5.2) การเตรียมพื้นที่ โดยการสำรวจ รั้ววัดและจัดทำขอบเขตที่ตั้งชุมชน การจัดผังหมู่บ้านโดยจำแนกเป็น

(5.2.1) ที่อยู่อาศัย

(5.2.2) ที่ดินทำกิน

(5.2.3) พื้นที่ป่าไม้หมู่บ้าน

(5.3) การบริหารจัดการ

(5.3.1) ใช้เวทีประชาคมหมู่บ้าน จำนวนคน 3 ใน 4 ของหมู่บ้าน เพื่อ

- จัดองค์กรในการบริหารจัดการป่าไม้ ตลอดจน

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- กำหนดกฎ กติกาและระเบียบของหมู่บ้าน

(5.3.2) ใช้กลไกกองทุนหมู่บ้าน

- พัฒนาอาชีพของประชาชนที่เป็นปัจเจกและการสร้าง

สวัสดิการชุมชน

- สร้างเครือข่ายอาสาสมัครทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

หมู่บ้าน เพื่อเป็นกลไกในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในหมู่บ้านและชุมชน

(5.3.3) บริหารจัดการพื้นที่

1) พื้นที่ที่อยู่อาศัย โดยการจำกัดตามขอบเขต และไม่มีการบุกรุกที่ดิน

2) พื้นที่ทำกินไม่มีการบุกรุกเพิ่ม

- จัดที่ทำกินเป็นกลุ่ม ไม่กระจัดกระจาย และอยู่ใกล้ที่อยู่อาศัย

- ส่งเสริมอาชีพที่ผสมผสานด้านการใช้ระบบนิเวศน์ให้เกื้อกูล

กันทั้งระบบตามแนวพระราชดำริ

3) พื้นที่ป่าไม้

3.1) พื้นที่ป่าไม้หมู่บ้าน

3.2) อนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ที่ยังเหลืออยู่

3.3) ดูแลรักษาพื้นที่ที่อยู่ติดเขตพื้นที่หมู่บ้านป่าไม้

3.4) ป่าไม้พื้นที่ป่าไม้ที่เสื่อมโทรม

- โดยให้ฟื้นฟูแบบธรรมชาติ

- โดยฟื้นฟูด้วยประชาชน/ชุมชน เช่น

การปลูกป่า การสร้างฝายต้นน้ำลำธาร การสร้างแหล่งอาหาร (Food Bank) แหล่งยารักษาโรค สมุนไพร และแหล่งความหลากหลายทางชีวภาพ

3.5) ดูแลรักษาให้เกิดความยั่งยืน

3.6) ฝักระวังและป้องกันไม่ให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่า

- ฝักระวังและป้องกันภัยธรรมชาติ เช่น

ไฟป่า น้ำท่วม ดินถล่ม

- ใฝ่ระวังและป้องกันการบุกรุกของคน

ภายนอกในพื้นที่ป่าของชุมชนและพื้นที่ป่าข้างเคียง

3.7) การใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน โดยมุ่งเน้น

ความเสมอภาค ความยุติธรรม ความพอเพียง ความสมดุลและความยั่งยืน

( 5.4 ) การสนับสนุน

(5.4.1) สนับสนุนกระบวนการเรียนรู้ให้แก่ประชาชน เพื่อให้เกิด

คุณธรรม จริยธรรม และมีแนวคิด/พฤติกรรมดำรงชีวิตแบบเศรษฐกิจพอเพียงอย่างต่อเนื่อง

(5.4.2) ส่งเสริมกระบวนการของชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีจิตสำนึกร่วม

ในการเป็นเจ้าของ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนจัดทำแผนและการบริหารจัดการได้อย่างยั่งยืน

(5.4.3) สนับสนุนแผนงาน/โครงการของรัฐ โดยประชาชนในหมู่บ้าน/

ชุมชนดำเนินการเองตามหลักการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจ

(5.5) การประเมินผลลัพธ์/ ผลกระทบ

(5.5.1) การประเมินผลลัพธ์/ผลกระทบ

1) ผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์

2) ผลลัพธ์ของการใช้กรอบแนวคิดคนกับป่าอยู่ร่วมกันได้อย่าง

กลมกลืน สมดุลและยั่งยืน

3) ผลลัพธ์ของกระบวนการ

(5.5.2) นำผลการประเมินมาพัฒนาและปรับปรุงกระบวนการ

## เอกสารอ้างอิง

1. กรมธนารักษ์. 2553. **โครงการนำที่ราชพัสดุสนับสนุนการปลูกพืชอาหารและพืชทดแทนพลังงาน.** สำนักบริหารจัดการฐานข้อมูลที่ดินราชพัสดุ.
2. กรมประชาสัมพันธ์. 2517. **กฎหมาย คำสั่ง ระเบียบ เกี่ยวกับการดำเนินงานนิคมสร้างตนเอง.** กองนิคมสร้างตนเอง.
3. กรมประชาสัมพันธ์. 2531ก. **ข้อมูลและสถิติผลการดำเนินงานนิคมสร้างตนเอง พ.ศ. 2531-2538.** กองนิคมสร้างตนเอง.
4. กรมประชาสัมพันธ์. 2531ข. **สรุปโครงการเร่งรัดจัดที่ดินทำกินในนิคมสร้างตนเอง 2531-2538.** กองนิคมสร้างตนเอง.
5. กรมประชาสัมพันธ์. 2535. **แผนแม่บทการถอนสภาพนิคมสร้างตนเองฉบับที่ 1 พ.ศ. 2535.** กองนิคมสร้างตนเอง.
6. กรมป่าไม้. 2525. **โครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ ในรูปหมู่บ้านป่าไม้.** กองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ.
7. กรมป่าไม้. 2527. **โครงการออกหนังสืออนุญาตให้สิทธิทำกินชั่วคราว (สทก.) ในเอกสารประกอบกรรมสิทธิ์ เรื่อง นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน วันที่ 13 มิถุนายน 2527.** ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
8. กรมป่าไม้. 2534. **รายงานประจำปี 2534.** กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ISSN 0857-278x.
9. กรมที่ดิน. 2525. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับที่ดินตามโครงการ อพป. ของกรมที่ดิน.** กระทรวงมหาดไทย โรงพิมพ์ ป. สัมพันธ์พาณิชย์ กรุงเทพฯ.
10. กรมที่ดิน. 2558. **สรุปผลการดำเนินการจัดที่ดินทุกโครงการ.** www.dol.go.th สืบค้น วันที่ 10 สิงหาคม 2558
11. กรมพัฒนาที่ดิน. 2506. **การจัดหาที่ดินที่อุดมสมบูรณ์ให้ประชาชนเข้าทำมาหากิน.** ข่าวพัฒนาที่ดิน ปีที่ 1 ฉบับที่ 3 ธันวาคม.
12. กรมพัฒนาที่ดิน. 2524. **สรุปแผนงานและโครงการที่สำคัญของกรมพัฒนาที่ดิน.** วารสารพัฒนาที่ดิน ปีที่ 9 ฉบับที่ 195.
13. กรมพัฒนาที่ดิน. 2550. **ด้วยพระบารมี ปันพสุพิไทย.** โรงพิมพ์ประชุมช่าง กทม.
14. กรมส่งเสริมสหกรณ์. 2530. **สรุปโครงการเร่งรัดจัดที่ดินทำกินในสหกรณ์นิคม.** กองสหกรณ์นิคม.
15. กรมส่งเสริมสหกรณ์. 2540. **25 ปี กรมส่งเสริมสหกรณ์.** กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
16. กรมส่งเสริมสหกรณ์. 2556. **เรื่อนำรู้เกี่ยวกับการจัดที่ดินในรูปนิคมสหกรณ์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์.** www.cpd.go.th สืบค้นวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2558.

17. กรมส่งเสริมสหกรณ์. 2558. **ข้อมูลพื้นฐานการจัดที่ดินของกรมส่งเสริมสหกรณ์.** [www.cpd.go.th](http://www.cpd.go.th)  
**สืบค้น** วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2558.
18. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช. 2548. **คู่มือโครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ ตามแนวพระราชดำริเฉลิมพระเกียรติ 72 พรรษา พระบรมราชินีนาถ.** กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
19. กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน. 2535. **แผนงานปีงบประมาณ 2535 โครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม ภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคใต้ ศจก.003/35 ศจก.กอ.รณน.**
20. คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ. 2515 ก. **รายงานการประชุมคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 4/2515** วันที่ 22 มีนาคม 2515.
21. คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ. 2518. **รายงานการประชุมคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 3/2518.** วันที่ 2 กรกฎาคม 2518.
22. คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ. 2522. **รายงานการประชุมคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2522.** วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2522.
23. คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ. 2524. **รายงานการประชุมคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2524.** วันที่ 13 สิงหาคม 2524.
24. คณะกรรมการประสานงานการปฏิบัติกับส่วนราชการ (คปร.) 2553. **หนังสือที่ นร. 5109.6/75 ลงวันที่ 22 มีนาคม 2533 เรื่อง การจัดที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมให้กับผู้ยากไร้ที่เข้าไปใช้ประโยชน์.**
25. คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน. 2508. **รายงานการประชุมคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ครั้งที่ 4/2508.** วันที่ 28 พฤษภาคม 2508.
26. คณะทำงานของสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2522. **การศึกษาเบื้องต้นการจัดที่ดินเพื่อการพัฒนา.**
27. คณะวนศาสตร์. 2528. **ผลกระทบโครงการ สทก.** มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มปท.
28. สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา. 2535. **ป่า-ที่ดิน และ คจก: ทางออกที่เป็นธรรม.** โรงพิมพ์ตุลาโยธะกา กรุงเทพฯ.
29. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. 2539. **การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.** เอกสารเผยแพร่ฉบับที่ 244.
30. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. 2542. **การปฏิรูปที่ดินของรัฐ.** เอกสารเผยแพร่ฉบับที่ 281.



31. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. 2542ข. **การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินด้วยวิธีการปฏิรูปที่ดินในที่ดินเอกชน**. เอกสารเผยแพร่ฉบับที่ 282.
32. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. 2558. **กฎหมายปฏิรูปที่ดิน**. [www.alro.go.th](http://www.alro.go.th) สืบค้นวันที่ 14 เมษายน 2558.
33. สำนักงานโฉนดชุมชน. 2554ก. **โฉนดชุมชน เพื่อการทำกินและรักษาที่ดินอย่างยั่งยืน**. สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.
34. สำนักงานโฉนดชุมชน. 2554ข. **รายงานผลการดำเนินงานโฉนดชุมชน ประจำเดือน ธันวาคม 2554**. สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.
35. สำนักนายกรัฐมนตรี. 2533. **คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 147/2533 ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2533 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการโครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ**.
36. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2533ก. **ทรัพยากรป่าไม้ : ผลการดำเนินงาน**. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง ยุทธศาสตร์การบริหารและจัดการด้านที่ดินทำกิน วันที่ 19 เมษายน 2533 ณ โรงแรมรามารการ์เดน กรุงเทพฯ กองประเมินผล.
37. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2533ข. **ป่าชุมชนและบทบาทของรัฐ**. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง ยุทธศาสตร์การบริหารและจัดการด้านที่ดินทำกิน วันที่ 19 เมษายน 2533 ณ โรงแรมรามารการ์เดน กรุงเทพฯ กองประเมินผล.

## บทที่ 4

---

### ปัญหาและอุปสรรคในการจัดที่ดินทำกิน

## บทที่ 4

### ปัญหาและอุปสรรคในการจัดที่ดินทำกิน

เนื่องจากการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย ดำเนินการโดยหน่วยงานจำนวนมาก ถึงแม้ว่าจะไม่สามารถขยายพื้นที่ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 มิถุนายน 2525 ยกเว้นการปฏิรูปที่ดินก็ตามแต่มีผลการยกเลิกเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2557 จึงทำให้หน่วยงานจัดที่ดินที่เคยดำเนินการในอดีต สามารถขยายพื้นที่ดำเนินการได้อีก ทั้งๆที่ในอดีตทุกหน่วยงานต่างก็มีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานทั้งสิ้น การทบทวนในหัวข้อนี้จะกล่าวถึง (1) ปัญหาและอุปสรรคในภาพรวม (2) ปัญหาอุปสรรคของหน่วยงานในอดีตถึงปัจจุบัน และ (3) ปัญหาและอุปสรรคในความเห็นของภาคประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย และ (4) การต่อต้านการเพิกถอนที่ดินของรัฐเพื่อจัดให้ประชาชน

#### 4.1 ปัญหาและอุปสรรคในภาพรวม

ปัญหาและอุปสรรคในการจัดที่ดินทำกินนั้นได้มีการศึกษาโดยคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ คณะทำงาน สถาบันทางวิชาการและหน่วยงานต่างๆ ตามลำดับเวลาดังนี้

4.1.1 การศึกษาของคณะกรรมการพิจารณาปัญหาในการบริหารงานจัดที่ดิน (พ.ศ. 2520)

4.1.2 การศึกษาของคณะทำงานของสำนักเลขาธิการคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ

สำนักงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (พ.ศ. 2522)

4.1.3 การศึกษาของคณะทำงานจัดทำแผนปฏิบัติการด้านโครงสร้างการบริหาร

(พ.ศ. 2525)

4.1.4 การศึกษาของคณะอนุกรรมการพิจารณาติดตามการแก้ไขปัญหาการออกเอกสาร

สิทธิ์ในที่ดินให้กับประชาชนในคณะกรรมการติดตามผลการปฏิบัติตามมติของสภาผู้แทนราษฎร (พ.ศ. 2548)

4.1.5 การศึกษาของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(2549)

4.1.6 การศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมาย

เกี่ยวกับที่ดินและเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชน สภาผู้แทนราษฎร (พ.ศ. 2552)

#### 4.1.1 การศึกษาของคณะกรรมการพิจารณาปัญหาในการบริหารงานจัดที่ดิน (พ.ศ. 2520)

ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 108/2520 ลงวันที่ 18 พฤษภาคม 2520 แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปัญหาในการบริหารงานจัดที่ดิน พิจารณาชำระกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน และการจัดที่ดินทำกินอื่นๆ โดยมีผลการพิจารณาไว้ดังนี้

“1. การจัดที่ดินให้แก่ประชาชนในปัจจุบันได้อาศัยกฎหมายหลายฉบับ คือ

(1) ประมวลกฎหมายที่ดิน

(2) พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

(3) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517

(4) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

(5) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ดำเนินงานโดยส่วนราชการหลายแห่งด้วยกัน เช่น กรมที่ดิน กรมป่าไม้ กรมพัฒนาที่ดิน กรมประมง กรมชลประทาน กรมส่งเสริมสหกรณ์ สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง (สำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงเกษตรและสหกรณ์) และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีการจัดที่ดินในรูปแบบของโครงการพิเศษตามมติของคณะรัฐมนตรี เช่น โครงการจัดที่ดินตามพระราชประสงค์ทุ่งกุลาราย อำเภอคอนสาร จังหวัดชัยภูมิ และโครงการพัฒนาที่ดินจังหวัดกำแพงเพชรของกรมพัฒนาที่ดิน เป็นต้น การจัดที่ดินของส่วนราชการต่างๆ เหล่านี้มีลักษณะไม่เหมือนกัน ทั้งในแง่ขนาดของที่ดินที่จัดให้แก่ประชาชน การคัดเลือกผู้รับการจัดที่ดิน การให้สิทธิในที่ดิน ลักษณะของสิทธิในที่ดิน การส่งเสริมพัฒนาอาชีพ การจัดสร้างสาธารณูปการ และการเรียกเก็บเงินชดเชยทุนของรัฐบาล ยิ่งกว่านั้น การดำเนินงานของส่วนราชการดังกล่าวได้เป็นไปในลักษณะที่ต่างแยกย้ายการจัดทำ โดยไม่มีการประสานนโยบายและแผนงานระหว่างกันอันทำให้เกิดความไม่เหมาะสม คือ

1.1 ก่อปัญหาในการจะกำหนดนโยบายใช้ที่ดินแห่งชาติ ซึ่งที่ถูกต้องแล้วรัฐบาลจะต้องมีนโยบายการใช้ที่ดินให้แน่นอน เช่น ที่ดินบริเวณใดจำนวนเท่าใดจะจัดเป็นป่าเพื่อรักษาความสมดุลทางธรรมชาติ ป่าเพื่อการทำไม้และเก็บของป่า แหล่งซุดหาแร่ หินหรือเชื้อเพลิง บริเวณเกษตรกรรม บริเวณอุตสาหกรรม บริเวณที่อยู่อาศัย บริเวณที่พักผ่อนหย่อนใจ บริเวณที่ใช้ในราชการเฉพาะ และบริเวณที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เป็นต้น เพื่อที่จะให้มีการใช้ที่ดินที่เหมาะสมและได้ประโยชน์เต็มที่

1.2 รัฐบาลไม่อาจกำหนดนโยบายและโครงการที่แน่นอนในการจัดที่ดินให้แก่ผู้ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินอยู่แล้วแต่ไม่พอแก่การครองชีพ เพราะโครงการจัดที่ดินต่างๆ เหล่านี้กระจัดกระจายกันไป และไม่มีการวางแผนในระดับชาติว่าผู้ต้องการมีที่ดินในปัจจุบันมีจำนวนเท่าใด การจัดที่ดินในบริเวณใดควรจัดอย่างไร หรือจะจัดให้แก่ประชาชนเป็นจำนวนเท่าใด การจัดที่ดินให้แก่ประชาชนในปัจจุบันจึงมีลักษณะเป็นการดำเนินงานที่ขาดเป้าหมายแน่นอน และไม่อาจสนองตอบความต้องการของประชาชนได้

1.3 การที่ส่วนราชการต่างๆ แยกย้ายกันดำเนินการ ก่อให้เกิดสภาพงานซ้อนงาน ทำให้เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ อัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ และเครื่องมือเครื่องใช้ในการดำเนินงาน ก่อความยุ่งยากในการวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การจัดสรรงบประมาณและการกำหนดอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่

1.4 หน่วยงานต่างๆ ที่จัดที่ดินให้แก่ประชาชนมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดที่ดิน จำนวนที่ดินที่จัดให้ การส่งเสริมการพัฒนาอาชีพ และการจัดสร้างสาธารณูปการ รวมตลอดถึงการเรียกเก็บเงินชดเชยทุนของรัฐบาล ให้เป็นไปในแนวเดียวกันหรือสอดคล้องกัน ทำให้ประชาชนเกิดความสับสนในการจัดบริการของรัฐและบางกรณีก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมแก่ประชาชนผู้รับบริการด้วย” (คณะกรรมการพิจารณาปัญหาในการบริหารงานจัดที่ดิน, 2520: 1-3)

#### 4.1.2 การศึกษาของคณะทำงานศึกษาเรื่องการจัดที่ดินเพื่อพัฒนา (พ.ศ. 2522)

ต่อมาใน พ.ศ. 2522 คณะทำงานของสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ (กรมที่ดิน) สำนักงานงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2522: 12-13) ได้สรุปปัญหาและอุปสรรคการจัดที่ดินของรัฐไว้ดังนี้

##### “4.2 ปัญหาและอุปสรรคการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ

4.2.1 ปัญหาขาดนโยบาย แม้รัฐบาลจะได้มีการดำเนินงานมาตรการและโครงการแก้ไขต่างๆ แต่ขอบเขตปัญหามีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น สาเหตุที่สำคัญของการแก้ไขปัญหานี้ของรัฐบาลไม่ทันต่อเหตุการณ์ ได้แก่ การขาดแผนระยะยาว ซึ่งจะทำให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่สามารถเข้าใจประเด็นของปัญหาที่ตรงกันเพื่อใช้เป็นรากฐานในการแก้ไขปัญหานี้ นอกจากนั้น การขาดนโยบายหลักส่วนรวมเกี่ยวกับการใช้ที่ดินของประเทศที่ละเอียดสมบูรณ์ในด้านอนุรักษ์ทรัพยากร

ป่าไม้และดิน นโยบายการเช่าและกรรมสิทธิ์ที่ดิน ขนาดเนื้อที่จัดสรรที่แตกต่างกันทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในหมู่ประชาชนซึ่งได้รับสิทธิไม่เท่าเทียมกัน

#### 4.2.2 ปัญหาด้านโครงการจัดที่ดิน

(1) ขาดระบบการคัดเลือกราษฎรที่ควรจะได้รับความช่วยเหลืออย่างหลังเปิดช่องว่างให้ผู้มีความเดือดร้อนน้อยมีโอกาสได้รับความช่วยเหลือก่อน ผู้มีความเดือดร้อนมากซึ่งใน ส่วนรวมแล้วก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เกษตรกร ในพื้นที่ที่มีปัญหาการถือครองที่ดินรุนแรง นอกจากนี้ การรับราษฎรที่ไม่เคยมีอาชีพทางเกษตรมาก่อน ก่อให้เกิดปัญหาตามมาในภายหลัง

(2) ปัญหาการบุกรุกเขตพื้นที่ของโครงการจัดสรรที่ดิน ซึ่งการบุกรุกเกิดขึ้นทั้งก่อนและหลังที่ทางราชการจะเข้าไปดำเนินการ ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากความล่าช้าในการดำเนินงานในส่วนราชการ ซึ่งหน่วยงานต่างๆ ควรจะได้มีวิธีการปรับปรุงและแก้ไข สามารถสนองความต้องการของราษฎรให้ทันต่อเหตุการณ์

4.2.3 ปัญหาการวางแผนการใช้ที่ดิน การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรที่มีลักษณะและแผนงานที่ค่อนข้างจะแน่ชัดคงจะมีเฉพาะในเขตที่ดินภายใต้การชลประทานบางโครงการ และโครงการจัดที่ดินของรัฐบาลบางประเภทเท่านั้น สำหรับใช้เขตที่นอกเหนือไปจากนี้แม้จะได้มีการกำหนด “เขตเศรษฐกิจเกษตร” ไว้อย่างกว้าง ๆ ถึง 19 เขต และในทำนองเดียวกันกรมพัฒนาที่ดินได้ทำการสำรวจสภาพการใช้ที่ดินแล้วก็ตาม แต่ก็ยังขาดมาตรการหรือโครงการเพื่อจัดใช้ที่ดิน เพื่อส่งเสริมการผลิตให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ที่ดินในเขตที่สูงเชิงเขา ที่ดินชายทะเลที่ดินเปรี้ยวและดินเค็ม และที่ราบตอนกลางภาคใต้ ปัจจุบันยังขาดการสำรวจข้อมูลทางวิชาการที่แน่ชัดในการที่จะนำที่ดินเหล่านั้นมาใช้ให้เหมาะสมด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมต่อไป

4.2.4 ปัญหาในการประสานงาน การดำเนินงานในด้านที่ดินของรัฐบาลอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยราชการหลายหน่วยงานดังที่กล่าวมาแล้ว ทำให้ยากต่อการประสานงานในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ เนื่องจากการจัดทำโครงการของแต่ละหน่วยงานเป็นไปในลักษณะที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายและหน้าที่ของตน อาทิเช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการอีกหลายคณะที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องที่ดิน เช่น คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเหล่านี้เป็นต้น ปัญหาอีกประการหนึ่งก็คือ การริเริ่มโครงการที่เกิดขึ้นในระยะเวลาที่ต่างกัน เป็นสาเหตุหนึ่งที่ไม่สามารถจะจัดทำโครงการให้สอดคล้องกัน ได้ปัญหาที่สำคัญทำให้เกิดเหตุการณ์เกิดขึ้น เช่นนี้ก็เนื่องจากขาดหน่วยงานกลางที่จะทำการประสานงานเหล่านี้ให้สอดคล้องซึ่งกันและกัน”

#### 4.1.3 การศึกษาของคณะทำงานจัดทำแผนปฏิบัติการด้านโครงสร้างการบริหาร (พ.ศ.2525)

หลังจากนั้นใน พ.ศ. 2526 คณะทำงานจัดทำแผนปฏิบัติการด้านโครงสร้างการบริหารซึ่งจัดตั้งโดย คณะอนุกรรมการที่ดิน คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ ได้สรุปปัญหาโครงสร้างการบริหารการจัดที่ดินของรัฐ และแนวทางการแก้ไขไว้ดังนี้

##### “ 1. ปัญหาด้านนโยบายของรัฐ

1.1 การบริหารที่ดินของรัฐขาดเอกภาพ ไม่มีความชัดเจนทั้งในด้านนโยบายและแผนปฏิบัติการ นโยบายของรัฐบาลแต่ละสมัยมุ่งแก้ปัญหาเฉพาะหน้าหรือระยะสั้น นโยบายเปลี่ยนแปลงไปตามแนวความคิดของผู้บริหารที่มีความเชื่อมั่น ว่าการบริหารที่ดินในแนวใหม่นั้นจะมีผลดีกว่าที่ดำเนินการอยู่แล้ว โดยได้สนับสนุนให้มีการจัดตั้งหน่วยงานหรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินขึ้นใหม่ ซึ่งมีการปฏิบัติที่ซ้ำซ้อนกับงานของหน่วยราชการที่มีอยู่เดิม มีการสนับสนุนและระดมทรัพยากร รวมทั้งปัจจัยใน

การบริหารให้แก่หน่วยงานหรือโครงการใหม่ แทนที่จะมุ่งแก้ปัญหาของหน่วยงานการจัดที่ดินที่มีอยู่เดิม ตามสภาพปัญหาของหน่วยงานนั้นๆ เพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรืออาจจะเปลี่ยนแปลงแนวทางหรือกลยุทธ์ในการปฏิบัติงานเสียใหม่ ทำให้เกิดโครงการพิเศษเกิดขึ้นตลอดเวลา และโครงการเหล่านั้นก็ได้รับความสนใจน้อยลงเป็นโครงการปกติเมื่อเปลี่ยนรัฐบาล หรือเมื่อประสบปัญหาในการปฏิบัติงานมีผลเสียต่อส่วนรวมเป็นอย่างยิ่ง

1.2 นโยบายของรัฐบาลบางสมัย ได้ใช้การจัดที่ดินเป็นมาตรการแก้ไขปัญหาทางการเมือง ปัญหาการปกครอง และปัญหาทางสังคม ซึ่งบางกรณีมาตรการเหล่านั้นไม่ตรงกับแนวทางและวัตถุประสงค์ของการจัดที่ดินและบริหารที่ดินในระยะยาว พื้นที่ดำเนินการบางแห่งที่รัฐบาลมีมติให้หน่วยงานต่างๆ รับผิดชอบดำเนินการนั้น ปัจจัยต่างๆ ไม่เอื้ออำนวยต่อการแก้ปัญหาหรือไม่เหมาะสมที่จะจัดให้ราษฎรเข้าทำกิน เพราะดินขาดความอุดมสมบูรณ์และขาดแหล่งน้ำเป็นการสร้างปัญหาต่อเนื่องให้กับราษฎรผู้ที่เข้าอยู่อาศัยและทำกินในระยะยาว รวมทั้งเป็นการกีดกันรัฐบาลไม่มีที่สิ้นสุด

1.3 นโยบายพิเศษของรัฐบาลที่เกี่ยวกับการจัดที่ดิน บางสมัยเน้นหนักให้ดำเนินการในขอบเขตของพื้นที่ที่มากเกินไปกว่าขีดความสามารถของหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจะดำเนินการให้มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริงได้ หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติมักจะได้รับภาระเร่งรัดให้รีบดำเนินการ จึงมีความจำเป็นต้องทุ่มเทงบประมาณ และอัตรากำลังที่มีอยู่จากโครงการต่างๆ เป็นผลให้กระทบกระเทือนต่อโครงการอื่นๆ

1.4 หากพิจารณาถึงการลงทุนในการจัดที่ดินของรัฐในด้านงบประมาณแต่ละปี แล้วจะเห็นได้ว่ามิได้เป็นสัดส่วนกับงบประมาณด้านแหล่งน้ำและด้านพืช ซึ่งตามข้อเท็จจริงแล้ว งบประมาณทั้งสามด้านนี้ควรจะได้รับ การสนับสนุนที่มีลักษณะเกี่ยวเนื่องไปพร้อมๆ กัน

การจัดที่ดินทำกินแก่ราษฎรนั้น ไม่ว่าจะดำเนินการในรูปแบบของนิคมสร้างตนเอง สหกรณ์นิคม ปฏิรูปที่ดิน หรือพัฒนาที่ดิน มีความจำเป็นต้องดำเนินการด้านพัฒนาอาชีพและสังคม และด้านสาธารณูปโภคควบคู่กันไปด้วย ซึ่งหมายความว่าต้องมีการลงทุนด้านงบประมาณที่สูงกว่าระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันที่หน่วยงานต่างๆ ได้รับให้ดำเนินการระบบค่อยเป็นค่อยไป หรือเพียงแต่รักษาสภาพหน่วยงานไว้ไม่ให้สลายตัวไปเท่านั้น ซึ่งเป็นการลงทุนที่มีผลตอบแทนแต่อย่างใดและรัฐต้องมีการผูกพันระยะยาว

1.5 นโยบายของรัฐที่มีส่วนสัมพันธ์และสนับสนุนในการบริหารที่ดินยังไม่ชัดเจน เช่น นโยบายด้านป่าไม้ และปัญหาดังกล่าวนี้ก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขให้เกิดผลดีต่อการบริหารทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน

## 2. ปัญหาด้านกฎหมาย

การจัดที่ดินของหน่วยงานต่างๆ ในปัจจุบันดำเนินการตามกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย รวมกันแล้วหลายฉบับ เช่น

- 2.1 ประมวลกฎหมายที่ดิน
- 2.2 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511
- 2.3 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517
- 2.4 พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
- 2.5 มติคณะรัฐมนตรี
- 2.6 คำสั่งกระทรวงมหาดไทย

สืบเนื่องจากการมีกฎหมายหลายฉบับนี้ ทำให้เกิดภาพพจน์ส่วนรวมว่า มีข้อขัดแย้งกันทางด้านกฎหมาย แต่ตามข้อเท็จจริงแล้ว กฎหมายแต่ละฉบับนั้นมีวัตถุประสงค์หลักเฉพาะเรื่องและประกาศใช้ในวาระที่ต่างกันให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในช่วงเวลานั้นๆ จึงอาจทำให้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินเหล่านี้ไม่สอดคล้องและมีปัญหาในทางปฏิบัติ

การดำเนินงานของหน่วยงานจัดที่ดินแต่ละหน่วย ต่างก็อาศัยกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งฉบับต่างๆ ที่หน่วยงานเหล่านั้นยึดถืออยู่เป็นหลัก ดังนั้นสาระสำคัญในกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่ง จึงเป็นข้อบังคับให้หน่วยงานจัดที่ดินมีลักษณะการดำเนินงาน เป้าหมาย รูปแบบและวิธีการของแต่ละหน่วยงานแตกต่างกันออกไป

### 3. ปัญหาด้านหน่วยงานการจัดที่ดินของรัฐ

หน่วยงานที่มีลักษณะงานเกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินของรัฐในปัจจุบันนั้น อาจจะแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ หน่วยงานหลัก มีหน้าที่การจัดที่ดินเป็นงานหลักของหน่วยงานนั้นรวมทั้งมีกฎหมายรองรับ อีกประเภทหนึ่งคือ หน่วยงานรอง มีหน้าที่การจัดที่ดินในพื้นที่และขอบเขตเฉพาะ โดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรี คำสั่งของกระทรวงมหาดไทยหรือมติของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ รวมทั้งสิ้น 15 หน่วยงานดังนี้

#### หน่วยงานหลัก

- |                                           |                       |
|-------------------------------------------|-----------------------|
| (1) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม | กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ |
| (2) กรมส่งเสริมสหกรณ์                     | “                     |
| (3) สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง              | “                     |
| (4) กรมประชาสงเคราะห์                     | กระทรวงมหาดไทย        |
| (5) กรมที่ดิน                             | “                     |

#### หน่วยงานรอง

- |                                    |                       |
|------------------------------------|-----------------------|
| (6) กรมพัฒนาที่ดิน                 | กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ |
| (7) กรมป่าไม้                      | “                     |
| (8) องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้        | “                     |
| (9) กรมชลประทาน                    | “                     |
| (10) สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท      | กระทรวงมหาดไทย        |
| (11) สำนักงานนโยบายและแผนมหาดไทย   | “                     |
| (12) องค์การบริหารส่วนจังหวัด      | “                     |
| (13) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย | สำนักนายกรัฐมนตรี     |
| (14) องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก   | กระทรวงกลาโหม         |
| (15) ก.ร.ป. กลาง                   | “                     |

สืบเนื่องจากการที่มีหน่วยงานปฏิบัติหลายหน่วยงานเช่นนี้ มีผลให้เกิดปัญหาการบริหารการจัดที่ดินทั้งต่อหน่วยประสานงาน หน่วยงานวางแผนและหน่วยสนับสนุน ซึ่งได้แก่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และหน่วยจัดที่ดินต่างๆ เอง ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นสรุปได้ดังนี้

### 3.1 ขาดงบประมาณดำเนินการ

หน่วยงานจัดที่ดินทุกหน่วยงาน ได้สรุปปัญหาถึงการปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามแผน เป็นเพราะขาดการสนับสนุนงบประมาณ

จากการวิเคราะห์งบประมาณด้านที่ดิน ปี 2525 พบว่าหลายโครงการเป็นโครงการต่อเนื่อง ไม่มีระยะเวลาสิ้นสุด แผนการดำเนินการไม่ชัดเจน และไม่สามารถจะระบุได้ว่ามีผลกระทบต่อการเพิ่มผลผลิต หรือมีผลโดยตรงต่อราษฎรที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ดำเนินการได้มากนัก เพียงใด บางหน่วยงานงบประมาณถูกจัดสรรไปในเรื่องของเงินเดือน ค่าตอบแทน หรือค่าจ้างสูงถึงร้อยละ 60 ของค่าใช้จ่ายแต่ละปี หรือบางหน่วยงานได้เน้นหนักการสร้างแหล่งน้ำและเส้นทางคมนาคม ในเขตพื้นที่ดำเนินการโดยใช้งบประมาณในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง เมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายด้านอื่น

การวิเคราะห์เบื้องต้นเช่นนี้ จะเป็นผลให้มีการเข้าใจกันว่าหน่วยงานต่างๆ มิได้มีแผนในการปฏิบัติงาน แต่หากได้มีการพิจารณากันให้ถ่องแท้แล้วจะพบว่า หน่วยงานปฏิบัตินั้นตระหนักดีกว่า หากจะให้การจัดที่ดินทำกินในรูปแบบต่าง ๆ ที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบันนี้บรรลุผลแล้ว รัฐบาลจะต้องมีนโยบายจัดสรรเงินงบประมาณให้กับโครงการจัดที่ดินให้เพียงพอต่อการดำเนินงาน ทั้งทางด้านการจัดที่ดิน การพัฒนาอาชีพ และด้านก่อสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน แต่งบประมาณที่หน่วยงานจัดที่ดินต่าง ๆ ได้รับนั้น อยู่ในระบบค่อยเป็นค่อยไป งบประมาณในแต่ละปีจึงไม่เป็นสัดส่วนกับแผนงานที่ตั้งไว้เมื่อเริ่มโครงการ แต่ความต้องการ งบประมาณในด้านต่างๆ ยังมีอยู่ การจัดทำงบประมาณแต่ละปีจึงมีสัดส่วนค่าใช้จ่ายของแต่ละหมวดแตกต่างกันไป

### 3.2 อัตรากำลัง

การขาดแคลนอัตรากำลังเป็นปัญหาอีกด้านหนึ่งที่หน่วยงานจัดที่ดินของรัฐเกือบทุกหน่วยงาน มีความมุ่งหวังที่จะได้รับการแก้ไขเพื่อให้เพียงพอต่อปริมาณงานให้ความรับผิดชอบ อีกประการหนึ่งก็คือเจ้าหน้าที่ที่รับเข้ามาปฏิบัติงานในระยะแรกๆ นั้น ขาดประสบการณ์ในการปฏิบัติงานจำเป็นต้องใช้เวลาระยะหนึ่งในการฝึกอบรมเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพได้

### 3.3 หลักเกณฑ์และวิธีดำเนินงานแตกต่างกัน

อาศัยสาระสำคัญของกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรีหรือระเบียบข้อบังคับที่หน่วยงานแต่ละหน่วยงานเกี่ยวข้อง ทำให้มีวิธีการดำเนินงานจัดที่ดินสลับและซ้ำซ้อน ไม่มีการแบ่งขอบเขตภารกิจกันให้แน่นอน เช่น โครงการด้านพัฒนาชาวเขา มีทั้งกรมประชาสงเคราะห์ กรมป่าไม้ และกรมพัฒนาที่ดิน ดำเนินการในพื้นที่ที่ต่างกัน วัตถุประสงค์ใกล้เคียงกัน แต่วิธีปฏิบัติไม่เหมือนกัน นอกจากนี้การจัดที่ดินในพื้นที่อื่นๆ ก็มีความแตกต่างกันทั้งจำนวนพื้นที่และความช่วยเหลือของหน่วยงานนั้นๆ ที่ให้กับราษฎรเป็นการสร้างปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมทางหนึ่ง

### 3.4 ขั้นตอนในการประสานงานล่าช้า

ความล่าช้าของการประสานงานระหว่างหน่วยงานจัดที่ดินนั้น อาจเกิดจากสาเหตุหลายประการ คือ

3.4.1 ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติมากมาย ยุ่งยาก

3.4.2 นโยบายของกระทรวง ทบวง กรม ไม่ประสานกัน

3.4.3 แผนการปฏิบัติงานประจำปีของแต่ละหน่วยงานไม่ประสานกัน



ผลเสียที่เกิดขึ้นจากความล่าช้าของขั้นตอนและวิธีปฏิบัติ ของการจัดที่ดินนั้นจะเห็นได้จากการขอใช้ที่ดินในเขตป่าสงวนมาเพื่อจัดตั้งนิคมหรือจัดสรร ซึ่งหน่วยงานผู้จัดจะต้องประสานงานกับกรมป่าไม้ ในการทำเรื่องขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ขั้นตอนต่างๆ มีมากมายใช้เวลานานกว่าจะแล้วเสร็จ ทำให้มีราษฎรบุกรุกเข้าไปทำกินโดยพลการในเขตพื้นที่ สร้างปัญหาให้กับหน่วยงานผู้รับผิดชอบ

### 3.5 ขีดความสามารถของหน่วยงานจัดที่ดิน

การบริหารงานหน่วยงานจัดที่ดินบางหน่วยมีขีดความสามารถจำกัด ไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมายได้ ถึงแม้ว่าจะมีเงินงบประมาณอย่างเพียงพอ จะสังเกตได้จากหน่วยงานที่ใช้เงินกู้จากต่างประเทศมาดำเนินการ

### 3.6 การประสานระหว่างหน่วยงานกลางที่ให้ความสนับสนุน

หน่วยงานวางแผนและหน่วยงานที่ให้ความสนับสนุน ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ และสำนักงาน ก.พ. ไม่สามารถประสานงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น กรณีของหน่วยงานบางหน่วยได้รับอัตราค่าจ้างแต่ไม่ได้รับงบประมาณ หรือได้รับงบประมาณแต่ไม่ได้รับอัตราค่าจ้าง เป็นต้น หรือโครงการได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่ไม่ได้รับทั้งอัตราค่าจ้างและงบประมาณในเวลาที่เหมาะสม (คณะทำงานจัดทำแผนปฏิบัติการด้านโครงสร้างการบริหาร, 2525: 1-6)

## 4.1.4 การศึกษาของคณะอนุกรรมการพิจารณาติดตามการแก้ไขปัญหาการออกเอกสารสิทธิที่ดินให้กับประชาชนในคณะกรรมการติดตามผลการปฏิบัติตามมติสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2546

พ.ศ. 2546 สภาผู้แทนราษฎรได้สรุปผลการพิจารณาติดตาม การแก้ไขปัญหาการออกเอกสารสิทธิที่ดินให้กับประชาชน ซึ่งมีปัญหาในเขตปฏิรูปที่ดิน นิคมสร้างตนเอง และนิคมสหกรณ์ ได้ดังนี้

### (1) กรณีปฏิรูปที่ดิน

#### “5.1 กรณีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินล่าช้า

ส.ป.ก. ไม่สามารถเร่งดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินได้ตามเป้าหมายเนื่องจาก คร.ม. มีมติเมื่อวันที่ 4 กันยายน 2544 กำหนดว่าพื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่ ส.ป.ก. จะนำมาประกาศเขตปฏิรูปที่ดินจะต้องให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์(กรมป่าไม้) และกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ดำเนินการสำรวจสภาพป่าให้เสร็จสิ้นก่อนการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ได้มอบหมายให้สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศ และภูมิสารสนเทศ (สทอภ.) เป็นผู้พิจารณาร่วมกับกรมป่าไม้ โดยใช้ภาพถ่ายดาวเทียมซึ่งกรมป่าไม้ไม่มีงบประมาณ ดำเนินการ จึงได้ขออนุมัติงบประมาณจาก คร.ม. ขณะนี้อยู่ระหว่างการจัดทำแผนงานการใช้เงินของกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่า และพันธุ์พืช (กรมป่าไม้เดิม) คาดว่าจะใช้งบประมาณทั้งสิ้นประมาณ 17 ล้านบาทเศษ

### 5.2 กรณีกรมที่ดินไม่สามารถออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน

5.2.1 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นในข้อกฎหมายตามที่กรมที่ดินหรือกรณีการออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อปี 2535 และปี 2537 ว่าเมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว และในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ที่ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการแล้วหรือยังไม่ได้เข้าไปดำเนินการก็ตาม พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับไม่ได้ ถ้าราษฎรดังกล่าวไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หรือมิได้แจ้ง

ความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ในทางปฏิบัติได้เกิดปัญหา เนื่องจากราษฎรรายนายใช้ อัมพวานันท์ ร้องทุกข์ ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีความเห็นเสนอนายกรัฐมนตรีสั่งการ ให้กันเขตที่ดินนายใช้ฯ ออกจากเขตปฏิรูปที่ดิน และมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณากันเขตที่ดิน ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะดำเนินการออกจากเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่ง ส.ป.ก. ได้ดำเนินการกัน เขตที่ดินนายใช้ฯ เสร็จเรียบร้อยแล้ว และคณะกรรมการกันเขตฯ ได้มีมติกำหนดพื้นที่ที่จะคงที่ดินไว้รวม 5 ประเภท จึงต้องดำเนินการสำรวจข้อมูลที่ดิน สำรวจรังวัดที่ดิน ซึ่งจะต้องใช้งบประมาณ ระยะเวลา และ บุคลากร ก่อให้เกิดความล่าช้าในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎร

5.2.2 ส.ป.ก. ได้พิจารณาตามข้อกฎหมายปฏิรูปที่ดินว่าในกรณีที่ดินของรัฐตาม มาตรา 26 หาก ส.ป.ก. มิได้ใช้อำนาจนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่ดินจะยังคงสภาพเดิมก่อนการประกาศ เขตปฏิรูปที่ดิน ทั้งนี้ โดยได้พิจารณาเทียบเคียงกับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่อง ที่ดินอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ ร่วมกันแล้วเมื่อปี 2539 ว่าเมื่อกระทรวงมหาดไทยได้รับหนังสือยืนยันจาก ส.ป.ก. ว่าไม่ประสงค์จะใช้ที่ดิน ที่ถูกถอนสภาพเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดไป กระทรวงมหาดไทยย่อมมีอำนาจให้ทบวง การเมืองเข้าใช้ประโยชน์ในราชการ หรือดำเนินการขึ้นทะเบียนให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ได้ตาม กฎหมายที่กำหนดให้เป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ เพราะพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูป ที่ดินเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจ ส.ป.ก. เข้าไปปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตที่พระราชกฤษฎีกากำหนด แต่ไม่มีผลเป็นการลบล้างอำนาจที่กระทรวง ทบวง กรม เคยมีอยู่ตามกฎหมายอื่นๆ จึงได้หารือสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาว่าจะสามารถนำมาปรับใช้ในกรณีนี้ได้หรือไม่ หากไม่สามารถดำเนินการตามความเห็น ดังกล่าวได้ จะมีความเห็นและข้อเสนอแนะอื่นใดหรือไม่

5.2.3 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้พิจารณาแล้วว่า ถ้าที่ดินที่อยู่ในเขต พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่ครอบคลุมทั้งเขตอำเภอก่อนแก้ไขกฎหมายเมื่อปี 2532 ย่อมมี ความหมายครอบคลุมถึงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งอาจเป็นเขตที่ ส.ป.ก. เข้าดำเนินการ และเขตที่ ส.ป.ก. ยังไม่เข้าดำเนินการด้วย สำหรับกรณีที่ดินที่เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่าตามที่ บัญญัติไว้ในมาตรา 26 (3) ที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้น โดย ส.ป.ก. มิได้มีแผนและไม่ ประสงค์เข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินก็ยังคงสถานะเป็นที่รกร้างว่างเปล่าดังเดิม หน่วยราชการซึ่งเคยเป็นผู้ดูแลรักษา ที่ดินตามที่กฎหมายได้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่หน่วยราชการใดก็ยังคงมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องดูแลรักษาต่อไป ทั้งนี้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ครั้งที่ 2 เมื่อปี 2539 ดังนั้น ความเห็นของคณะกรรมการ กฤษฎีกาเมื่อปี 2537 และปี 2539 เป็นแนวทางที่ถูกต้องตามหลักการ และเหตุผลที่สอดคล้องกัน

ดังนั้น ส.ป.ก. จึงต้องดำเนินการปรับปรุงแนวเขตที่ดินในท้องที่ที่ประกาศทั้ง อำเภอ ซึ่งขณะนี้ได้ดำเนินการในท้องที่จังหวัดกำแพงเพชร หนองคาย นครราชสีมา นครพนม และชัยภูมิ แต่ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากขาดแคลนงบประมาณ และต้องใช้ระยะเวลานานใน การจัดทำแผนที่ท้ายร่างพระราชกฤษฎีกา ซึ่งหากปรากฏภายหลังว่าแผนที่มีความคลาดเคลื่อนจากการต่อ ระวางแผนที่ทำให้ไม่ครอบคลุมพื้นที่เขตดำเนินการของ ส.ป.ก. บางส่วน และรวมถึงที่ดินของเอกชนที่ ส.ป.ก. จัดซื้อ ที่ดินภูมิทาน ที่ดินบริจาค ที่ดินที่มีเนื้อที่ขนาดเล็กน้อยอยู่กระจัดกระจาย และไม่สามารถ กำหนดตำแหน่งพื้นที่ในแผนที่ท้ายร่างพระราชกฤษฎีกาฯ อาจก่อให้เกิดปัญหาตามมาได้”

(คณะอนุกรรมการพิจารณาติดตามการแก้ไขปัญหาการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินให้กับประชาชนในคณะกรรมการติดตามผลการปฏิบัติตามมติของสภาผู้แทนราษฎร, 2546 : 15-17 )

## (2) กรณีนิคมสร้างตนเอง

### (2.1) การบรรจุสมาชิกนิคม ยังไม่ครบถ้วน

- ราษฎรที่ถือครองที่ดินอยู่ในเขตนิคม เช่น ราษฎรเดิมที่ครอบครองที่ดินอยู่ ก่อนจัดตั้งนิคม ด้วยสาเหตุมาจากการเปลี่ยนมือ ราษฎรที่เป็นครอบครัวขยายและถือครองที่ดินส่วนที่เกิน 50 ไร่ แต่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ หรือไม่ได้เป็นหัวหน้าครอบครัว และราษฎรที่ได้รับเอกสารสิทธิ์แล้วแต่ไม่ผ่านขั้นตอนตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 เป็นต้น ราษฎรเหล่านี้ยังไม่ได้มาสมัครเป็นสมาชิกนิคมอีก 12,289 ครอบครัว การรับสมัครสมาชิก จึงไม่มีกำหนดเวลาสิ้นสุดทำให้มีการบรรจุสมาชิกตลอด เป็นผลทำให้การออก น.ค.3 ล่าช้าออกไปในแต่ละปี ไม่สามารถถอนสภาพได้ตามแผนที่กำหนดไว้

- กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ มีนโยบายที่จะยุติการรับสมัครสมาชิกนิคมโดยได้แจ้งให้จังหวัดทุกจังหวัดที่มีนิคมสร้างตนเองตั้งอยู่ ดำเนินการสำรวจราษฎรที่ยังไม่เป็นสมาชิกนิคมและประกาศรายชื่อให้มายื่นใบสมัคร และดำเนินการเสนอคณะกรรมการจังหวัดพิจารณาให้เป็นสมาชิกนิคมให้เสร็จสิ้นภายใน 2545

### (2.2) การออก น.ค.3 ล่าช้า

- ปัญหาการสำรวจรังวัดที่ดินเพื่อออกเอกสารสิทธิ์ (น.ค.3) และวงรอบแนวเขตนิคม ที่มีบุคลากรจำกัด ถึงแม้จะแก้ปัญหาโดยจ้างช่างรังวัดเอกชนมาดำเนินการก็ได้ผลงานที่ไม่เรียบร้อย เนื่องจากแปลงที่ดินที่จะดำเนินการไม่ได้ยุติต่อเป็นผืนเดียวกัน

- การเปลี่ยนแปลงสิทธิ์ เช่น ทายาทรับสิทธิ์แทนสมาชิกที่ตาย สมาชิกละทิ้งที่ดินการโอนสิทธิ์ซึ่งต้องนับอายุการเป็นสมาชิกใหม่

- สมาชิกมีหนี้สินกับทางราชการ ไม่ยอมชำระหนี้จึงไม่สามารถออก น.ค.3 ได้

- จากการยุติการรับสมัครเป็นสมาชิกนิคม ตามข้อ 2.1 สามารถที่จะออก น.ค. 3 ให้แก่สมาชิกนิคม ให้เสร็จสิ้นในปี 2551 เฉพาะนิคมที่ไม่มีหนี้สิน จำนวน 13 แห่ง

### (2.3) ปัญหาการจัดเก็บเงินเชื่อ

- สมาชิกมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะชำระหนี้ มีรายได้เพียงพอเฉพาะแก่การเลี้ยงชีพแต่ไม่เหลือพอที่จะชำระหนี้ให้กับทางราชการ

- งานของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ มุ่งเน้นในการสงเคราะห์และช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส จึงไม่มีมาตรการเด็ดขาดเพื่อใช้ปฏิบัติต่อลูกหนี้

- นโยบายรัฐบาล ที่จะแก้ไขปัญหาหนี้สินให้กับเกษตรกร ทำให้สมาชิกหวังที่จะให้รัฐบาลยกเลิก และชะลอการชำระหนี้

- ผลผลิตส่วนใหญ่ของสมาชิกจะเป็นผลทางการเกษตร จึงขึ้นอยู่กับธรรมชาติ เช่น ฝนตกหนัก น้ำท่วม ฝนแล้ง ฯลฯ ทำให้ราคาผลผลิตตกต่ำ เกิดภาวะขาดทุน รายได้ของสมาชิกจึงไม่เพียงพอจะชำระหนี้ได้

## (3) กรณีนิคมสหกรณ์

## (3.1) การออกหนังสืออนุญาต (กสน.3)

- เกษตรกรครอบครองที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด (เกินกว่า 50 ไร่)
- เกษตรกรที่ทำประโยชน์ในที่ดินก่อนการประกาศจัดตั้งนิคมสหกรณ์ไม่เข้ารับการคัดเลือกเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์

- เกษตรกรที่เข้าทำประโยชน์ในที่ดินก่อนได้รับหนังสืออนุญาตได้แบ่งแยกที่ดินให้แก่ ทายาท โดยธรรม และทายาทโดยธรรมไม่สมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์

## (3.2) การออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (กสน.5)

- เป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์ยังไม่ครบ 5 ปี
- ชำระเงินค่าช่วยทุนรัฐบาลยังไม่ครบถ้วน

(คณะอนุกรรมการพิจารณาติดตามการแก้ไขปัญหาการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินให้กับประชาชนในคณะกรรมการติดตามผลการปฏิบัติตามมติของสภาผู้แทนราษฎร, 2546 : 54)

## 4.1.5 การศึกษาของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2549)

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้สรุปสภาพปัญหาในการจัดที่ดินทำกิน ไร่รวม 7 ประเภท คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตของที่ดินสงวนหวงห้าม
2. ปัญหาเกี่ยวกับเขตปฏิรูปที่ดิน
3. ปัญหาเกี่ยวกับนิคมสร้างตนเองของกรมประชาสัมพันธ์และนิคมสหกรณ์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์

ส่งเสริมสหกรณ์

4. ปัญหาการประกาศเขตนิคมสหกรณ์
5. ปัญหาโฉนดที่ดินไม่มีหลักหมายเขตที่ดิน
6. โฉนดที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมถูกห้ามโอนโดยไม่มีกำหนด
7. ปัญหาโครงการจัดที่ดินของรัฐทับซ้อนกับพื้นที่สงวน

(สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2549: 2 Z53-57)

โดยมีรายละเอียดในตารางที่ 4-1

ตาราง 4-1 สภาพปัญหาในการจัดที่ดินทำกิน

| ลำดับ | สภาพปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                          | ข้อเท็จจริง                                                                                                                                                                                     |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1     | ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตของที่ดินสงวนหวงห้าม<br>การออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ที่ติดต่อกับขอบเขตที่ดินสงวนหวงห้าม (ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าไม้ถาวร ที่ราชพัสดุ อุทยานแห่งชาติ ที่สาธารณประโยชน์) ไม่สามารถออกโฉนดในแปลงที่ติดต่อกับพื้นที่เหล่านั้นได้ เนื่องจากไม่มีหลักเขตที่แสดงให้เห็นชัดเจน | เขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าไม้ถาวร และที่ราชพัสดุ ไม่มีแนวเขตที่ชัดเจนในพื้นที่จริงแม้จะมีการรับรองแนวเขตในระวางแผนที่ก็ตาม จำเป็นต้องเว้นแปลงที่ติดต่อแนวเขตไว้ก่อนเพื่อไม่ให้เกิดปัญหา             |
| 2     | ปัญหาเกี่ยวกับเขตปฏิรูปที่ดิน<br>เนื่องจากการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่สามารถจะออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่แจ้ง ส.ค. 1 หรือแจ้งตามมาตรา 27 ตรี                                       | ตาม พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 25 วรรคสามให้ถือเขตอำเภอเป็นหลักในการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน ต่อตามมาตรา 25 วรรคสามดังกล่าว ได้ถูกยกเลิกและใช้ความใหม่แทนโดยมาตรา 6 แห่ง |

| ตาราง 4-1 (ต่อ) |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ลำดับ           | สภาพปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | ข้อเท็จจริง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|                 | แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับได้                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ให้ถือเขตตำบลเป็นหลักในการประกาศเขตปฏิรูปได้ ดังนั้น ในแต่ละอำเภอและกิ่งอำเภอใดมีโครงการดำเนินการปฏิรูปที่ดินฯ เฉพาะในบางตำบลได้ เช่น อำเภอหนึ่งมี 10 ตำบล แต่มีโครงการดำเนินการปฏิรูปที่ดินฯ เพียง 2 ตำบล ที่เหลือไม่มีโครงการดำเนินการปฏิรูปที่ดินฯ แต่อย่างใด                                                                                                                                                                                                  |
| 3               | ปัญหาเกี่ยวกับนิคมสร้างตนเองของกรมประชาสัมพันธ์ และนิคมสหกรณ์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์<br>เมื่อได้จัดที่ดินให้กับสมาชิกในนิคมสร้างตนเองหรือในนิคมสหกรณ์แล้วนิคมไม่สามารถจะออกหนังสือแสดงการกระทำประโยชน์ (น.ค.3 หรือ กสน.5) ให้กับสมาชิกได้ เป็นเหตุให้ไม่สามารถจะออกโฉนดที่ดินได้                                                                                                                                                                                                 | ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 สมาชิกจะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.3 หรือ กสน.5) ได้จะต้อง<br>- เป็นสมาชิกเกินกว่าห้าปี (มาตรา 11)<br>- ชำระเงินช่วยเหลือที่รัฐบาลได้ลงไปตามมาตรา 10 และชำระหนี้เกี่ยวกับกิจการของนิคมให้แก่ทางราชการเรียบร้อยแล้ว (มาตรา 11) แต่ปรากฏว่าสมาชิกบางส่วนเป็นสมาชิกไม่เกินห้าปีเนื่องจากไม่นับอายุของผู้สืบสันดานต่อจากบิดามารดา ผู้เป็นสมาชิกเมื่อถึงแก่กรรม ดังนั้น จึงต้องสมัครเป็นสมาชิกใหม่ และมีสมาชิกบางรายไม่ชำระเงินช่วยเหลือหรือชำระหนี้เกี่ยวกับการเงินของนิคม |
| 4               | ปัญหาการประกาศเขตนิคมสหกรณ์<br>ราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินที่รัฐได้จำแนกเป็นที่จัดสรร และมอบให้กรมส่งเสริมสหกรณ์ดำเนินการแล้ว แต่ไม่สามารถได้รับเอกสารสิทธิในที่ดิน                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | - กรมส่งเสริมสหกรณ์รับพื้นที่มาดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อปี พ.ศ. 2513 แต่ยังไม่ได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสหกรณ์ จนถึงปี พ.ศ. 2525 มีมติ ครม. เมื่อวันที่ 22 มิ.ย. 2525 ห้ามมิให้หน่วยงานอื่นนอกเหนือจาก ส.ป.ก. ทำการจัดที่ดินแปลงใหญ่ จึงทำให้ไม่สามารถประกาศพระราชกฤษฎีกาต่อไป<br>- การประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสหกรณ์ ไม่ตรงตามพื้นที่ที่มอบให้ดำเนินการ                                                                                                                                                        |
| 5               | ปัญหาโฉนดที่ดินไม่มีหลักหมายเขตที่ดิน<br>กรมที่ดินได้เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินตามโครงการพัฒนากรรมที่ดิน และเร่งรัดออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศให้แล้วเสร็จภายใน 20 ปี เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2528 ได้โฉนดที่ดินประมาณ 9 ล้านกว่าแปลง ในจำนวนนี้เป็นโฉนดที่ดินที่ปรับแก้โดยการย้ายรูปแปลงจากหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามแบบ น.ส.3 ก. ซึ่งออกจากระวางรูปถ่ายทางอากาศตามมาตรา 58 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินจำนวนประมาณ 3 ล้านแปลง เป็นโฉนดที่ดินที่ไม่มีหลักหมายเขตที่ดิน | เมื่อเจ้าของที่ดินที่ได้รับโฉนดที่ดินดังกล่าวไปขอทำนิติกรรมใดๆ คู่กรณีที่เกี่ยวข้องมักจะเอียงให้เจ้าของที่ดินไปขอรังวัดสอบเขตที่ดินเสียใหม่เพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่ดินได้ปักหลักหมายเขตที่ดินให้เป็นการแน่นอนเสียก่อน ทำให้เจ้าของที่ดินได้รับความเดือดร้อนต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่าย                                                                                                                                                                                                                                                 |

| ตาราง 4-1 (ต่อ) |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ลำดับ           | สภาพปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | ข้อเท็จจริง                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 6               | <p>โฉนดที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมถูกห้ามโอนโดยไม่มีกำหนด</p> <p>โฉนดที่ดินที่ออกจากการปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรม ห้ามโอนตลอดไป โดยไม่มีกำหนดเวลา บางกรณีหากทายาทรับราชการหรือประกอบอาชีพอื่นก็ไม่อาจรับที่ดินต่อจากบิดามารดา</p>                                                                             | <p>เนื่องจากกฎหมายกำหนดห้ามโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่น ยกเว้นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. นอกจากนี้ยังเป็นปัญหาในการใช้หลักประกันอีกด้วย</p>                                                                                      |
| 7               | <p>ปัญหาโครงการจัดที่ดินของรัฐทับซ้อนกับพื้นที่สงวนฯ</p> <p>เนื่องจากการจัดที่ดินของรัฐโดยหน่วยงานต่างๆ เช่น กรมประมง กรมประมง กรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นต้น เกิดการทับซ้อนกับพื้นที่สงวนต่างๆ เช่น ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เป็นต้น ทำให้สมาชิกในพื้นที่เขตจัดที่ดินนั้นๆ ไม่สามารถมีเอกสารสิทธิที่ดินหรือโฉนดที่ดิน</p> | <p>โครงการจัดที่ดินของรัฐและการสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐมีหลายหน่วยงาน และแต่ละหน่วยงานมุ่งที่จะดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมาย ตลอดจนการประสานงานที่ผ่านมามีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงเป็นเหตุให้เกิดการทับซ้อนของที่ดิน เช่น กรณีพื้นที่จัดที่ดินทับซ้อนกับพื้นที่ที่สงวน</p> |

ที่มา : สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2549 : 2 ( 53-57)

#### 4.1.6 การศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชนสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2552

พ.ศ. 2552 คณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชน ได้ศึกษาการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินโดยมีบทสรุปดังนี้

“ปัจจุบันมีประชาชนอาศัยและทำประโยชน์อยู่ในเขตสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ กว่า 10 ล้านไร่ บางส่วนรัฐได้ประกาศเขตสงวนหวงห้ามทับที่ดินทำกินของราษฎร การแก้ไขปัญหาดังกล่าวในปัจจุบันไม่ได้เป็นการแก้ไขปัญหาคงที่ของราษฎร (กบร.) ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาลดและสร้างความเป็นธรรมแก่ราษฎรอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

การจัดที่ดินที่ผ่านมาได้ลดปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน และไม่อาจทำให้ผู้ได้รับการจัดที่ดินหลุดพ้นจากปัญหาความยากจนอย่างยั่งยืน มีบุคคลบางกลุ่มเข้าสวมสิทธิในที่ดินที่จัดให้กับผู้ไร้ที่ดินทำกิน นอกจากนี้ ยังมีการครอบครองที่ดินของรัฐเป็นแปลงที่ดินขนาดใหญ่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับปัญหาการบริหารจัดการที่ดิน มีการแบ่งแยกพื้นที่ในการบริหารจัดการที่ดินป่าไม้ออกเป็นเขตต่างๆ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ดังกล่าวมีความซ้ำซ้อน ส่งผลต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และผลของการดำเนินการที่ผ่านมาพบว่ามีปัญหาทำให้การรักษาพื้นที่ป่าไม้ไม่มีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดความขัดแย้งกับราษฎร

องค์กรบริหารจัดการที่ดินกระจายอยู่ในหลายกระทรวงและมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันจึงมีผลกระทบต่อการบริหารจัดการที่ดิน กฎหมายแต่ละฉบับของหน่วยงานมีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน

กฎหมายจัดที่ดินมีหลายฉบับ มีความแตกต่างในข้อกฎหมายและวิธีปฏิบัติในการนำที่ดินมาจัดให้แก่ประชาชนทำให้เกิดความลักลั่น ขาดประสิทธิภาพ และไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน

ระบบข้อมูลของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินไม่เชื่อมโยงกัน ทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีช่องว่าง หรือไม่สามารถนำมาใช้ในการกำหนดนโยบายได้ เช่น ปัญหาแนวเขตที่ดิน ปัญหาการถือครองที่ดินของคนต่างด้าว เป็นต้น

มีความไม่เป็นธรรมระหว่างผู้ฝ่าฝืนกฎหมายแล้วได้รับสิทธิในที่ดิน กับผู้ที่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ซึ่งเป็นคนหนุ่มมากแต่ไม่ได้รับที่ดินหรือแม้แต่สิทธิในการรับการจัดที่ดิน

การที่นำที่ดินเกษตรกรรมที่สมบูรณ์ไปใช้เพื่อกิจกรรมอื่น เช่น กิจการอุตสาหกรรมที่อยู่อาศัย ทำให้พื้นที่เกษตรกรรมลดน้อยลงตามลำดับ ผลกระทบที่สำคัญคือ การประกอบเกษตรกรรมในยุคต่อไปจำเป็นต้องนำพื้นที่ที่ไม่อุดมสมบูรณ์นำมาใช้แทนทำให้ต้นทุนการผลิตสูง ผลผลิตต่ำทั้งปริมาณและคุณภาพส่งผลต่อแหล่งผลิตอาหารของชาติและของโลก”

(คณะกรรมการการวิสามัญ พิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและเร่งรัดออกเอกสารสิทธิแก่ประชาชน, 2552: 2-3)

ประเด็นที่เกี่ยวกับปัญหาที่เกิดจากการใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการการฯ สรุปในกรณีของการปฏิรูปที่ดิน นิคมสร้างตนเอง และนิคมสหกรณ์ไว้ ดังนี้

#### “กรณีการปฏิรูปที่ดิน

(1) การนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตก่อนซึ่งใช้เวลานานไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน ได้ทันที

(2) การแก้ไขปัญหาลูกมือครองที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายในที่ดินของรัฐ และการช่วยเหลือผู้ไม่มีที่ดินทำกินให้มีที่ดินทำกินในที่ดินเอกชนมีหลักการที่แตกต่างกันได้แก่

- การจัดที่ดินให้ผู้ไร้ที่ทำกิน ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล ขาดเงินทุนสนับสนุนในการจัดหาที่ดิน ขาดมาตรการสนับสนุนเพื่อกระจายการถือครองที่ดิน

- การจัดที่ดินให้ผู้ถือครองในที่ดินรัฐ มีการถือครองของราษฎรเต็มพื้นที่อยู่ก่อนมอบให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่ทำให้ไม่สามารถจัดการที่ดินในส่วนนี้ เมื่อจัดที่ดินให้ผู้ไร้ที่ดินทำกินได้ผู้ถือครองที่ดินอยู่เดิมที่มีได้ประกอบอาชีพหลักเป็นอาชีพเกษตรกรรม ตามความหมายของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน ก็มีจำนวนมากที่ไม่ได้รับสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน

(3) ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน มิใช่มีเฉพาะที่ดินเกษตรกรรม แต่รวมถึงที่ดินที่มีสภาพความเหมาะสมที่จะประกอบกิจการอื่นๆ ด้วย เช่น ที่ชุมชน พาณิชยกรรม อุตสาหกรรมหรือเป็นแหล่งท่องเที่ยว การควบคุมให้เป็นเฉพาะที่เป็นเกษตรกรรมอย่างเดียวจึงขัดต่อสภาพเศรษฐกิจสังคมในท้องถิ่นนั้นๆ

(4) การให้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน ภายหลังจากเกษตรกรได้ชำระค่าที่ดินครบถ้วนตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก. ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากติดขัดข้อกฎหมายห้ามโอนตามมาตรา 39 ซึ่งหากมีการแก้ไขจะทำให้มูลค่าที่ดินเพิ่มสูงขึ้นส่งผลดีแก่สถานะเศรษฐกิจโดยรวม”

(คณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและเร่งรัดออกเอกสารสิทธิแก่ประชาชน, 2552: 22)

#### กรณีนิคมสร้างตนเอง

“ไม่มีปัญหาที่เกิดจากกฎหมายที่ใช้ จะมีปัญหาในทางปฏิบัติเป็นส่วนใหญ่ ได้แก่แนวเขตนิคมสร้างตนเอง ทับซ้อนกับหน่วยงานอื่น ปัญหาข้อพิพาทที่ดิน ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ คุณสมบัติของสมาชิกนิคมไม่ครบตามเงื่อนไขของกฎหมายที่จะออกเอกสารสิทธิได้”

(คณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและ  
เร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชน, 2552: 34)

กรณีสหกรณ์การเช่าที่ดิน

“ในกรณีการจัดนิคมในรูปแบบสหกรณ์การเช่าที่ดินมีปัญหา เนื่องจากกรมป่าไม้ยังไม่ได้  
เพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม มอบให้กรมส่งเสริมสหกรณ์ ดำเนินการจัดที่ดินให้กับราษฎร  
ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511”

(คณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและ  
เร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชน 2552: 32)

## 4.2 ปัญหาและอุปสรรคของหน่วยงานในอดีตถึงปัจจุบัน

ปัญหาและอุปสรรคของหน่วยงานโดยตรงในหัวข้อนี้จะพบทวนรวม 5 กรณี คือ (1) นิคมสร้าง  
ตนเอง (2) นิคมสหกรณ์ (3) โครงการสิทธิทำกิน (สห.) (4) โครงการจัดที่ดินทำกินของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต และ (5)  
โฉนดชุมชน

### 4.2.1 นิคมสร้างตนเอง

กรมประชาสัมพันธ์ (2517: 25-28) ได้สรุป อุปสรรคปัญหาข้อขัดข้องในการดำเนินงานนิคม  
สร้างตนเอง จำแนกออกได้เป็น 4 ประการ คือ-

- (1) อุปสรรคและปัญหาเกี่ยวกับหน่วยราชการ
- (2) งบประมาณค่าใช้จ่าย และ กำลังเจ้าหน้าที่
- (3) ตัวราษฎร และ
- (4) ตลาดจำหน่ายผลิตผลของสมาชิกนิคม

#### (1) ปัญหาเกี่ยวกับหน่วยราชการ

(1.1) ที่ดินจัดนิคมบางแห่งเกี่ยวข้องกับกรมป่าไม้เพราะเป็นป่าสงวน ทำให้  
การจัดคนเข้านิคมล่าช้า เนื่องจากติดต่อขออนุญาตจากกรมป่าไม้บางเรื่องต้องขออนุมัติคณะรัฐมนตรีทำให้  
คนบุกรุกเข้าทำกินก่อนที่จะกรมประชาสัมพันธ์เข้าดำเนินการ

(1.2) เมื่อได้รับอนุมัติให้ดำเนินการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในพื้นที่ของจังหวัดใด  
แล้วจะต้องมีหนังสือสอบถามไปยังกระทรวงทบวงกรมต่างๆ เสียก่อนว่าจะมีหน่วยราชการใดของกระทรวง  
ใดมีพื้นที่สงวนไว้สำหรับทางราชการในตอนใดบ้าง เพื่อจะได้พิจารณากันเขตออกไว้ให้ ซึ่งกว่าจะได้รับแจ้ง  
ทั่วทุกกระทรวงก็เป็นเวลานานมาก

(1.3) ที่ดินจัดนิคมบางแห่งเป็นป่าที่ราษฎรบุกรุกอยู่เดิม กรมป่าไม้ถอนสภาพป่า  
สงวนแล้วมอบให้กระทรวงมหาดไทยจัดเป็นนิคม แต่ปรากฏว่าราษฎรที่บุกรุกอยู่ไม่ยอมเข้าอยู่ตามผังแปลง  
ที่ดินตามระเบียบของกรมประชาสัมพันธ์

(1.4) การทำไม้ออกจากป่าในเขตนิคม ไม่ได้ได้รับความสะดวกในเรื่องการตีตราไม้  
ทำให้เกิดการล่าช้า จึงบรรจุมูลค่าเข้าทำกินในนิคมได้น้อย ควรให้มีการทำไม้ชนิดล้างป่า แบบทำไม้จาก  
จากป่าในเขตชลประทาน



(1.5) เจ้าหน้าที่กรมที่ดินออก ส.ค.1 หรือ น.ส. 3 ให้แก่ราษฎรซึ่งเข้าไปบุกรุกอยู่ในเขตนิคม ทำให้เกิดมีปัญหในเรื่องกรณีพิพาทที่ดินกันขึ้น และการออกหนังสือสำคัญแสดงการจับจองที่ดิน (ส.ค.1) ทางอำเภอออกให้โดยมิได้ตรวจสอบแนวเขตและบริเวณพื้นที่ให้เป็นการแน่นอนถูกต้องเสียก่อน

(1.6) ราษฎรผู้บุกรุกเข้าไปอยู่ในเขตสงวนของกรมป่าไม้ เมื่อถูกทางราชการขับไล่ให้ออกไป ทางกรมก็มอบหมายให้กรมประชาสัมพันธ์เป็นผู้พิจารณาจัดสรรที่ดินที่แห่งอื่นให้ แต่กรมประชาสัมพันธ์ไม่สามารถจะจัดให้ได้ เพราะไม่มีที่ดินที่จะให้การช่วยเหลือ หรือมีก็อยู่ไกลกับป่าที่ราษฎรบุกรุกเหล่านั้นอาศัยอยู่ ซึ่งราษฎรเหล่านั้นก็ไม่พอใจที่จะเข้าไปอยู่ในที่ดินที่จัดสรรให้

## (2) ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณค่าใช้จ่ายและกำลังเจ้าหน้าที่

(2.1) ที่ดินจัดนิคมกว้างขวาง ได้งบประมาณค่าสำรวจรังวัดมาน้อยทำไม่ได้โดยละเอียด ทำให้มีการบุกรุกของราษฎรเข้าไปอยู่ในบริเวณเขตจัดตั้งนิคมเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานจัดสรรที่ดิน

(2.2) ได้งบประมาณน้อย ทำให้จัดบริการ เช่น ถนนหนทาง บ่อน้ำ สระน้ำ และสิ่งสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ ได้ไม่ทั่วถึง ทำให้ราษฎรที่เข้าไปอยู่รู้สึกว่าการทอทั้งหมดกำลังใจที่จะประกอบอาชีพในนิคม

(2.3) เมื่อได้งบประมาณน้อย ก็จัดคนเข้าอยู่ได้น้อย ทั้งๆ ที่มีราษฎรสมัครรับการจัดสรรที่ดินอยู่มาก เมื่อราษฎรรอไม่ได้ ก็บุกรุกเข้าไปทำกินเองโดยพลการ

(2.4) กำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ เช่น พนักงานเกษตรที่จะช่วยส่งเสริมแนะนำการอาชีพ เจ้าหน้าที่สมุห์บัญชี และอื่นๆ

(2.5) กำลังเครื่องมือทุนแรงที่จะช่วยเหลือไม่เพียงพอ เพราะได้รับงบประมาณน้อย

(2.6) เงินทุนหมุนเวียนที่จะช่วยเหลือ ระยะแรกที่เข้าไปอยู่ไม่เพียงพอ เพราะราษฎรส่วนมากยากจน เข้าไปอยู่ในนิคมในลักษณะที่แทบจะกล่าวได้ว่าไม่มีอะไรติดตัวไปเลย

## (3) ปัญหาเกี่ยวกับตัวราษฎรเอง

(3.1) เป็นคนไม่เคยมีอาชีพในการกสิกรรม เมื่อต้องเปลี่ยนอาชีพก็ไม่มี ความเคยชินทำให้ขาดความอดทน

(3.2) เป็นคนที่มีนิสัยไม่ประกอบอาชีพอยู่เดิมแล้ว มีงานทำพอมีรายได้เลี้ยงชีพไปวันหนึ่งๆ แม้ไปอยู่ในนิคมแล้วก็ไม่ยอมลงมือทำอะไร ได้แต่รอคอยการช่วยเหลือ เมื่อหมดเงินทุนให้กู้ยืมของราชการแล้วก็หนีไป

(3.3) บางคนอยากจะทดลองเปลี่ยนอาชีพดูบ้าง หากดีก็ทำไป หากไม่ดีก็หนีไป เป็นคนไม่มีอนาคต มีพรรคพวกเพื่อนฝูงชักชวนก็ลองเสี่ยงไป

(3.4) เป็นคนโง่เขลาเบาปัญญา มีผู้มาหลอกลวงว่าให้ไปเลือกเอาที่ดินในเขตนิคมได้โดยจะจัดสรรกันเอง เรียกค่าใช้จ่ายเฉลี่ยกัน คนที่เชื่อก็ตามไป จึงกลายเป็นผู้บุกรุกที่ดินในเขตนิคม

(3.5) คนที่เข้าไปอยู่ในนิคมจะต้องให้อำเภอท้องที่สอบสวนคุณสมบัติ แต่ปรากฏว่าการสอบสวนมักไม่ได้ข้อเท็จจริง จึงยากแก่การพิจารณาคัดเลือก

(3.6) ในการดำเนินจัดนิคมสร้างตนเองแต่ละแห่ง ปรากฏว่ามีราษฎรบุกรุกเข้าไปอยู่ก่อนแล้วเป็นจำนวนมาก ทำการโค่นต้นไม้ ถางป่า ทำไร่แบบเลื่อนลอย หรือบางรายก็เข้าไปครอบครองเอาไปเพื่อขายหาผลประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งเป็นการเข้าไปอาศัยประกอบอาชีพอยู่โดยผิดกฎหมาย เมื่อทางกรมประชาสัมพันธ์เข้าไปดำเนินการจัดสรรที่ดินตามระเบียบและหลักเกณฑ์การจัดนิคมก็เกิดการร้องเรียนสิทธิในที่ดินขึ้น อันเป็นปัญหายุ่งยากในการดำเนินงานนิคมสร้างตนเองอยู่ในปัจจุบันนี้

#### (4) ปัญหาเกี่ยวกับตลาดจำหน่ายผลิตผลของสมาชิกนิคม

เรื่องการจัดหาตลาดจำหน่ายผลิตผลให้แก่สมาชิกนิคมนี้เป็นสิ่งสำคัญยิ่งในการดำเนินงาน นิคมสร้างตนเองพืชผลของสมาชิกที่ผลิตขึ้นมาได้มักจะหาตลาดจำหน่ายที่ให้ราคาโดยความเป็นธรรมและแน่นอนไม่ได้ ตลอดจนถูกพ่อค้าคนกลางตัดราคาทำให้สมาชิกนิคมเสียผลประโยชน์ไม่คุ้มค่ากับแรงงานที่ได้ลงทุนทำไป หหมดกำลังใจในการประกอบอาชีพ แทนทีในปีหนึ่งๆ จะทำประโยชน์ในที่ดินโดยปลูกพืชหมุนเวียนให้ได้ผลผลิตเป็นจำนวนมาก เพื่อนำรายได้มาเลี้ยงครอบครัวอันเป็นการเพิ่มพูนเศรษฐกิจของประเทศชาติ ก็จะปล่อยปละละเลยไม่ทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งเป็นเหตุให้บางรายอพยพพละทิ้งที่ดินออกไปจากนิคม อันเป็นปัญหาหนักที่กรมประชาสงเคราะห์กำลังพิจารณาหาทางแก้ไขอยู่ในขณะนี้

#### 4.2.2 นิคมสหกรณ์

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2533 : 86-87) ได้วิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการจัดการสหกรณ์นิคมไว้ 4 ประการ ดังนี้

(1) การขัดแย้งในการวางแผนการใช้ที่ดิน นิคมสหกรณ์มีวิธีการดำเนินการตามหลักวิชาการในการสำรวจ ไร่ วัด แบ่งแปลง และจัดพื้นที่ออกเป็นสวนต่างๆ ตามความเหมาะสมของการใช้ที่ดิน การดำเนินการเช่นนี้ย่อมมีผลกระทบต่อผู้ที่อยู่ในพื้นที่ก่อนแล้ว จึงเกิดการขัดแย้งไม่ให้ความร่วมมือ ทำให้การวางแผนที่ดินหยุดชะงักลง ดังนั้นจึงเป็นปัญหาที่แต่ละนิคมสหกรณ์ต้องประสบและต้องเสียเวลาเป็นอย่างมาก ในการที่จะคลี่คลายปัญหาลงได้

(2) การจัดนิคมสหกรณ์นั้น ได้มีการก่อสร้างวิสาหกิจพื้นฐาน เช่น ถนน คลองส่งน้ำ สระน้ำ รวมทั้งช่วยสมาชิกบุกเบิกพื้นที่ กิจกรรมเหล่านี้ต้องใช้เครื่องมือกลในปัจจุบันนิคมสหกรณ์แต่ละแห่ง มีเครื่องจักรกลไม่เพียงพอที่จะเร่งทำงานให้รวดเร็วและยังต้องพบปัญหาเครื่องจักรกลเก่าชำรุด ไม่มีงบประมาณซ่อมแซม จึงทำให้การก่อสร้างเกิดความล่าช้า

(3) ขาดอัตรากำลัง การสำรวจไร่ วัด แบ่งแปลง การดำเนินการออกเอกสารสิทธิ ต้องใช้อัตรากำลังดำเนินการ แต่หน่วยสหกรณ์นิคมมีอัตรากำลังเฉลี่ยค่อนข้างน้อย ประกอบกับอัตรากำลังลูกจ้างชั่วคราวลดลง ทำให้การสำรวจไร่ วัดทำได้ค่อนข้างน้อย

(4) ระเบียบและหลักเกณฑ์ในการดำเนินการตามระเบียบนั้น สมาชิกที่มีคุณสมบัติจะได้รับเอกสารสิทธิก็ต่อเมื่อได้ปลดหนี้จากสหกรณ์แล้ว และชำระเงินช่วยทุนรัฐบาลครบถ้วน แต่เนื่องจากสมาชิกส่วนใหญ่มีฐานะอ่อนแอทางเศรษฐกิจ จะต้องลงทุนในการสร้างชีวิตใหม่ จึงยังไม่อาจปลดหนี้ได้ครบถ้วน จึงทำให้การดำเนินการออกเอกสารสิทธิทำได้ล่าช้า

#### 4.2.3 โครงการสิทธิทำกิน (สทก.)

โครงการนี้ดำเนินการโดยกรมป่าไม้ ซึ่งในปีพ.ศ. 2528 คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ได้ศึกษาผลกระทบโครงการ สทก. ได้สรุปปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการไว้ 4 ประการ คือ (1) ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากราษฎร (2) ข้อจำกัดทางกายภาพของพื้นที่ (3) ระบบราชการ ตัวบุคลากร และจัดองค์กรของโครงการ สทก. (4) ปัญหาและอุปสรรคอื่นๆ

(1) ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากราษฎร : กล่าวได้ว่า ความรู้ ความเข้าใจ และการให้ความร่วมมือของราษฎร เป็นปัจจัยใหญ่ที่มีผลต่อความสำเร็จของโครงการ สภาพทางสังคมและเศรษฐกิจถือได้ว่าเป็นตัวแปรที่มีผลต่อความสำเร็จของโครงการ สทก. มากเช่นกัน ปัญหาและอุปสรรคที่มีผลต่อการดำเนินการ สทก. ในกรณีนี้พอประมวลได้ดังนี้

(1.1) ลักษณะการขยายตัวของครอบครัว และค่านิยมของความรู้สึกเป็นเจ้าของที่ดินของราษฎร เป็นปัจจัยสำคัญในด้านสังคมที่ผลักดันให้ราษฎรต้องบุกรุกแผ้วถางเพื่อเตรียมแสดงความเป็นเจ้าของไว้ล่วงหน้า แต่ความมุ่งหวังที่แท้จริงนั้นก็เพื่อให้ที่ดินนั้นๆ เป็นมรดกให้แก่ลูกหลานต่อไป ยกเว้นนายทุน ซึ่งมีความรู้สึกอยากเข้ามาครอบครองที่ เพื่อแสดงอิทธิพลของตนเองมากกว่าความรู้สึกที่อยากได้ไว้เพื่อทำประโยชน์แก่ประเทศชาติ ดังนั้นการแก้ปัญหาการบุกรุกป่าโดยโครงการ สทก. จึงยังดูเหมือนเป็นการเปิดโอกาสให้แก่ราษฎรในการจับจองที่ดินในเขตป่าสงวนยิ่งขึ้น แต่ผลจากการศึกษาครั้งนี้ก็พอชี้ให้เห็นว่า ราษฎรส่วนใหญ่หวงแหนในกรรมสิทธิ์ สทก. ที่ตนได้รับ และส่วนมากไม่คิดโยกย้ายไปที่อื่นอีก

(1.2) การเพิ่มขึ้นของประชากรในเขตชนบท รายได้ในการดำรงชีพต่ำ ราษฎรจึงมีการย้ายถิ่นเพื่อหาที่ทำกินที่มีความอุดมสมบูรณ์ดีกว่าอยู่เสมอ จึงหนีไม่พ้นที่จะต้องเข้าจับจองพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยถือเสียว่าไม่มีผู้ใดครอบครองอยู่ก่อน

(1.3) ค่านิยมที่ว่า บุคคลผู้ที่ดินมากเป็นชนชั้นสูง มีความมั่นคง มีอำนาจและอิทธิพลและขนาดการถือครองที่ดินเป็นเครื่องกำหนดชนชั้นทางสังคม ทำให้ราษฎรส่วนใหญ่ที่จะสร้างค่านิยมนี้ตามกันไป ป่าสงวนแห่งชาติส่วนหนึ่งจึงถูกบุกรุกแผ้วถางเพื่อสนองค่านิยมนี้มากกว่าที่จะคิดใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ และค่านิยมนี้ก็จะยังคงมีอยู่ต่อไป

(1.4) ถึงแม้ว่าโครงการ สทก. จะทำให้ทัศนคติของราษฎรที่มีต่อเจ้าหน้าที่ป่าไม้และทรัพยากรป่าไม้ดีขึ้น แต่เนื่องจากราษฎรซึ่งไร้ที่ทำกิน หรือยังมีที่ทำกินน้อย หรือได้ต่ำกว่า 15 ไร่ก็ยังมีความต้องการที่ดินให้ได้มากที่สุดเท่าที่ตัวเองจะมีสิทธิ์ได้เท่าเทียมเพื่อนบ้าน ทัศนคติที่มีขึ้นดังกล่าวจึงยังไม่บังเกิดผลต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ และการช่วยรัฐฯ ปลุก และดูแลรักษาป่าดีขึ้นกว่าเดิมแต่อย่างไร

(1.5) ราษฎรในชนบทส่วนใหญ่โดยเฉพาะ ราษฎรทำกินอยู่ในเขตที่ได้รับ สทก. ยังอยู่ในภาวะยากจน ต้องอาศัยไม้จากป่าเป็นวัสดุสำหรับสร้างที่พักอาศัย ใช้สอยในครัวเรือน ใช้ของป่าเป็นแหล่งอาหาร และหารายได้พิเศษ ตลอดจนใช้ในการประกอบอาหารในชีวิตประจำวัน ดังนั้นถึงแม้ว่าจะมีโครงการ สทก. พร้อมด้วยกฎเกณฑ์ ซึ่งยังสวนทางกับความต้องการขั้นพื้นฐานของราษฎรในเขตชนบทดังกล่าว เป้าหมายที่จะทำให้ป่าถูกทำลายในอัตราที่ลดลงอย่างรวดเร็วนั้นจึงเป็นไปได้ยาก

(2) ปัญหาและอุปสรรคจากข้อจำกัดทางกายภาพของพื้นที่ : ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากราษฎรที่กล่าวมาแล้ว เช่นในเรื่อง ภาวะเศรษฐกิจ การขยายขยายหาที่ทำกินใหม่ การต้องการที่ดินเพิ่มมากขึ้น และต้องการบุกเบิกป่าใหม่นั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากพื้นที่ๆ ได้รับ สทก. อยู่มาก โดยเฉพาะปัญหาการขาดแคลนนํ้าขึ้นในฤดูแล้งในภาคใต้บางท้องที่

ปัญหานี้ส่วนมากจะเกิดในบริเวณที่ดอน และที่ลาดเชิงเขา ในภาคเหนือ ส่วนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นั้น ปัญหาความอุดมสมบูรณ์ต่ำ เนื่องจากดินทรายที่ให้ผลผลิตน้อย นับเป็นปัจจัยสำคัญที่ป่าจะต้องถูกบุกรุกต่อไป

(3) ปัญหาและอุปสรรคจากระบบราชการ ตัวบุคลากร แลจัดองค์กรของโครงการ สทก. จากการวิเคราะห์องค์กร และการดำเนินงานของโครงการ สทก. พอสรุปปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดจากระบบงานของรัฐฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับโครงการที่ได้ดังนี้

(3.1) การจัดรูปองค์กรของโครงการ มีรูปแบบการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคได้เหมาะสมกับสภาวะทางสังคม และการปกครองในปัจจุบัน กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ภาคสนามสามารถดำเนินการได้คล่องตัว ไม่จำเป็นต้องเสนอขอความเห็นชอบไปยังกรมป่าไม้ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่เสียเวลามาก แต่ก็ยังมีความคิดเห็นขัดแย้งอยู่บ้างในเรื่องของการกระจายอำนาจจากสำนักงาน สทก.

ส่วนกลางไปสู่สำนักงาน สทก. ในส่วนภูมิภาค ความรู้สึกดังกล่าวมักเกิดกับผู้ปฏิบัติงานในระดับล่าง เช่น หัวหน้าป่าโครงการ และพนักงานรังวัด ไม่ใช่ระดับสูง เช่น ป่าไม้เขต ป่าไม้จังหวัด และหัวหน้าฝ่ายจัดการที่ดินป่าสงวนฯ

(3.2) ระบบควบคุม และรายงานผลปฏิบัติงาน มีขั้นตอนมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น ทำให้การออก สทก. และการแจกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎรช้ากว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งส่งผลกระทบในด้านจิตวิทยามวลชน ทำให้ราษฎรไม่เห็นคุณค่าของโครงการ และขาดความมั่นใจในสิทธิการใช้ที่ดินในแปลงของตน ไม่กล้าลงทุนในกิจกรรมด้านกสิกรรม และให้ความร่วมมือแก่เจ้าหน้าที่ป่าไม้ในการปลูกไม้ยืนต้นน้อย

(3.3) ขาดหน่วยงานย่อยที่มีหน้าที่ติดตามผลการใช้ที่ดิน ที่ราษฎรได้รับ สทก. ว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือไม่ มากน้อยเพียงไร

(3.4) ขาดหน่วยงานย่อยที่เป็นฐานในการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรดิน และทรัพยากรน้ำ และ/หรือ ขาดการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรดังกล่าว เช่น กรมพัฒนาที่ดิน กรมชลประทาน กรมส่งเสริมการเกษตร ฯลฯ เพื่อตอบสนองเป้าหมายในการพัฒนาชนบท ที่ได้รับในส่วนหนึ่งของเป้าหมายของโครงการ

(3.5) สำนักงานโครงการ สทก. ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ไม่มีอัตรากำลังในการดำเนินงานเป็นของตนเองเลย ต้องยืมตัวบุคลากรมาจากหน่วยงานอื่นทั้งหมด ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่ถูกยืมตัวมาทั้งหมด มีหน้าที่ประจำ และมีความรับผิดชอบมากอยู่แล้ว จึงไม่สามารถดำเนินงานของโครงการ สทก. ได้อย่างเต็มที่ อีกประการหนึ่ง เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นๆ มักไม่สมัครใจและเกิดความลังเลที่จะอาสาไปช่วยปฏิบัติราชการโครงการ สทก. ทั้งนี้ด้วยเกรงว่าจะเสียโอกาสในเรื่องสิทธิ และตำแหน่งหน้าที่ ที่ประจำอยู่ในงานเดิม

(3.6) พนักงานโครงการ และพนักงานรังวัด ซึ่งมีหน้าที่ในการปฏิบัติงานภาคสนามในการออก สทก. ซึ่งคลุกคลีอย่างใกล้ชิดกับราษฎร และการกำหนดเขตพื้นที่ ขาดประสบการณ์ในงานรังวัดเองส่วนใหญ่ผ่านการทำงานมาน้อย ไม่คุ้นเคยกับสภาพแวดล้อมที่เป็นชนบทซึ่งต้องอาศัยความอดทน และเสียสละ

(3.7) พนักงานของโครงการดังกล่าว ส่วนใหญ่อายุค่อนข้างน้อย การศึกษาค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับภาวะรับผิดชอบเกี่ยวกับงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศส่วนใหญ่ไม่เคยผ่านการศึกษาด้านวนศาสตร์ ด้านนิเวศวิทยา และทรัพยากรธรรมชาติ จึงมีผลทำให้ขาดความระมัดระวัง และไม่ตระหนักถึงผลเสียหายที่จะตามมา การเลือกและรังวัดพื้นที่ เพื่อก่อ สทก. จึงมีแนวโน้มผิดพลาดได้ง่าย และไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์

(3.8) การโอนเงินงบประมาณประจำปี จากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาค มีความล่าช้ามากเมื่อเทียบกับงบประมาณไปถึงก็ย่างเข้าฤดูฝน ซึ่งเป็นการยากลำบากในการเดินทางเข้าพื้นที่ และการรังวัด การกำหนดแปลงที่ดินที่จะออก สทก.1 ให้แก่ราษฎร ทำได้ยาก และช้า เนื่องจากเป็นฤดูกาลเตรียมพื้นที่ และเพาะปลูกพืชผลทางเกษตร จึงมักไม่พบราษฎรที่นัดหมาย หรือไม่ก็ไม่ได้รับความร่วมมือจากราษฎรอย่างเต็มที่ การดำเนินงานออก สทก. จึงต้องล่าช้า และไม่ได้ตามเป้าหมายที่วางไว้ในแต่ละปี ด้วยช่วงเวลาอันจำกัด เนื่องจากความล่าช้าของงบประมาณดังกล่าวนี้ ทำให้ต้องรีบเร่ง จึงขาดความรัดกุม และรอบคอบ ไม่เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ได้

(3.9) ความไม่พร้อมในเรื่องการเตรียมภาพถ่ายทางอากาศในทุกภูมิภาค มีผลทำให้ไม่สามารถตรวจสอบสภาพการครอบครองของราษฎรได้ถูกต้อง ทั้งในด้านตำแหน่งพื้นที่ และลักษณะการใช้ที่ดิน ในบางพื้นที่ซึ่งไม่มีทางคมนาคมด้วยรถยนต์ การตรวจสอบดังกล่าวยิ่งทำให้ได้ยากลำบากยิ่งขึ้น

(3.10) การประชาสัมพันธ์ของโครงการมีน้อย และมักปฏิบัติกันเฉพาะในช่วงแรกของการดำเนินงานออก สทก.1 เท่านั้น หลังจากนั้นจะไม่มีการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ราษฎรได้เข้าใจวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของโครงการ สทก. อีกเลย ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ชี้แจงว่า เป็นเพราะขาดอัตรากำลัง งบประมาณจำกัด และขาดการวางแผนในการประชาสัมพันธ์แบบต่อเนื่องของโครงการเอง

(3.11) ความยากลำบากในการตรวจสอบคุณสมบัติของราษฎรที่ร้องขอ สทก. และกำหนดเวลาที่ราษฎรเข้าครอบครองพื้นที่โดยอาศัยภาพถ่ายทางอากาศ จึงเป็นการตรวจสอบโดยศึกษาจากพื้นที่จริง ซึ่งก็ยากที่จะระบุเวลาได้แน่นอน การอาศัยกำหนด ผู้ใหญ่บ้าน รับรอง ยิ่งเป็นเรื่องที่น่าเชื่อถือได้ยาก ในสังคมไทยปัจจุบัน อีกประการหนึ่ง ราษฎรผู้ขอ สทก. มักไม่ให้ข้อมูลที่เป็นจริง และก็ยากต่อการที่เจ้าหน้าที่จะตรวจสอบได้ในเวลาอันรวดเร็ว จึงมีผลต่อความคลาดเคลื่อน และถูกต้องในการออก สทก. อยู่มาก

(3.12) พนักงานรังวัดจำนวนไม่น้อยปฏิบัติงานผิดไปจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เช่น มีการรังวัดล้ำเข้าไปในเขตป่าต้นน้ำลำธาร หรือพื้นที่ๆ ไม่ควรอนุญาต ซึ่งอาจขาดพื้นฐานความรู้หรือจงใจก็ได้ และเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นมักจะแก้ไขปัญหาโดยการยินยอมให้ราษฎร ซึ่งถ้าหากหัวหน้าป่าโครงการไม่ติดตามตรวจสอบ หรือให้คำแนะนำที่ถูก ก็จะมีผลต่อความเชื่อถือในกฎเกณฑ์ของราษฎร เพราะในบางกรณี มีการรับค่าตอบแทนในรูปแบบต่างๆ อยู่ด้วย

(3.13) การแจกกล้าไม้ ซึ่งเป็นกิจกรรมส่วนหนึ่งของโครงการ สทก. เพื่อโน้มน้าวให้ราษฎรมีส่วนช่วยในการดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้ เท่าที่ปฏิบัติกันอยู่ มีการดำเนินการเฉพาะบางพื้นที่เท่านั้นด้วยเหตุผลที่ว่า งบประมาณจำกัด ราษฎรเองก็ให้ความสนใจน้อย เพราะส่วนใหญ่ที่จะปลูกไม้ที่ให้คุณค่าทางเศรษฐกิจโดยเร็วมักกว่า และการติดตามตรวจสอบในเรื่องนี้ก็มีน้อย

(3.14) การซื้อขายเปลี่ยนมือ สทก. มีอยู่บ้าง ซึ่งเจ้าหน้าที่ก็ขาดหลักฐานและพยานที่จะปฏิบัติตามการเพิกถอนตามเงื่อนไข เพราะเป็นการสมยอมกันเอง และทำกันอย่างลับๆ ยากที่จะดำเนินการตามเงื่อนไขได้

(3.1.5) การประสานงานของหน่วยงานย่อยในระบบ ยังเป็นการดำเนินงานที่เห็นเป็นบางกรณีเท่านั้น ไม่ได้ครอบคลุมการประสานงานทั้งหมดตามที่ระบุไว้ในหลักการ กล่าวคือ หัวหน้าส่วนราชการอื่นๆ ที่สำคัญในท้องถิ่น และเป็นคณะกรรมการโครงการ สทก. ไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดแผน และมีส่วนร่วมในการทำงาน จึงมักมีปัญหาตามมาเสมอโดยเฉพาะความร่วมมือในการปราบปรามผู้กระทำผิด ขาดการประสานงานกับฝ่ายป้องกันพื้นที่ป่า จึงทำให้วัตถุประสงค์ของโครงการในด้านการลดอัตราการทำลายป่าไม่เป็นไปตามเป้าหมาย

(3.16) การประสานงานระหว่างหน่วยงานเพื่อเข้าไปพัฒนาอาชีพแก่ ราษฎร และการปรับปรุงบำรุงดิน ยังไม่ได้เริ่มปฏิบัติเลย เป็นผลให้ไม่มีหน่วยงานด้านส่งเสริมเข้ามาเกี่ยวข้องกับโครงการ สทก. ทั้งนี้เพราะขาดผู้สั่งการ และสำนักงาน สทก. ส่วนกลางไม่ได้กำหนดแนวทางการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐฯ ที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้แก่ผู้ปฏิบัติในภาคสนามเลย

#### (4) ปัญหาและอุปสรรคอื่นๆ

เท่าที่ประเมินได้จากลักษณะการดำเนินงานและประเมินจากอุปสรรค และปัญหาต่างๆ ที่กล่าวมาแล้ว ทำให้เห็นว่า มีปัญหาและอุปสรรคอีก 2 ประเด็นที่ทำให้โครงการ สทก. ยังไม่สามารถดำเนินงานได้ตามเป้าหมายคือ ความไม่พร้อมของโครงการ และขาดการศึกษาความสัมฤทธิ์ผลของโครงการที่คล้ายคลึงของกรมป่าไม้ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งพออธิบายเพิ่มเติมได้ดังนี้

(4.1) ความไม่พร้อมในการที่จะดำเนินงานของโครงการ ในเรื่องนี้ถ้าพิจารณาให้รอบคอบแล้วจะเห็นว่า แม้โครงการนี้เป็นโครงการที่เร่งด่วน แต่ก็ยังเป็นโครงการที่เป็นดาบสองคมต่อการจะอยู่หรือจะไปของทรัพยากรป่าไม้ของประเทศ ซึ่งควรจะต้องเป็นโครงการที่ต้องมีแผนที่ละเอียดถี่ถ้วนประเมินข้อดีผลเสียให้แน่ชัดเสียก่อน และที่สำคัญ กำลังคน กำลังงบประมาณ และความมั่นใจในความร่วมมือของหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ควรจะต้องประเมิน และเห็นว่าสามารถปฏิบัติได้จริง จึงควรจะต้องตัดสินใจดำเนินการเมื่อทุกอย่างไม่พร้อม อย่างที่ได้ตรวจพบ จึงทำให้เกิดปัญหาตามมามากมาย

(4.2) ขาดการพิจารณาความสัมฤทธิ์ผลของโครงการอื่นที่คล้ายคลึงกัน อันที่จริงรัฐฯ ได้มีโครงการ “หมู่บ้านป่าไม้” ซึ่งดำเนินการโดยกรมป่าไม้ ที่มีเป้าหมายหลักของโครงการคล้ายคลึงกันอยู่แล้ว หากนำเอาข้อบกพร่องของโครงการดังกล่าวเข้ามาพิจารณาอย่างรอบคอบก็จะทำให้โครงการ สทก. ดำเนินการโดยมีประสิทธิภาพมากขึ้น ความเป็นระเบียบในการวางแผนจัดระเบียบการใช้ที่ดิน สิทธิในการครอบครองพื้นที่ ตลอดจนการควบคุมก็จะสามารถดำเนินการในทางปฏิบัติมากขึ้น (คณะวนศาสตร์, 2528: 11 (2-8))

**4.2.4 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (2528ก: 7-8)** ได้สรุปถึงปัญหาและอุปสรรคในการจัดที่ดินทำกินไว้ รวม 5 ประการ ดังนี้

#### (1) ปัญหาทางด้านกฎหมาย

เนื่องจากกฎหมายแต่ละฉบับที่บังคับใช้กับที่ดินแต่ละประเภทได้กำหนดขั้นตอนวิธีการในการขอใช้และเพิกถอนไว้ไม่เหมือนกัน กฎหมายบางฉบับมีขีดจำกัดไม่ได้เปิดช่องหรือมีข้อยกเว้นให้กับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ เช่น กรณีโฉนด หรือ น.ส. 3 ที่มีข้อกำหนดห้ามโอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน กพผ. จึงขาดความคล่องตัวและเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของ กพผ.

#### (2) ปัญหาราษฎรบุกรุกถือครองที่ดิน

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาจะปรากฏข้อเท็จจริงว่าในพื้นที่ทุกๆ แห่ง ทุกสภาพหรือทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ป่าไม้ พื้นที่สาธารณประโยชน์หรือพื้นที่ที่ได้สงวนหวงห้ามไว้อื่นๆ มักจะมีราษฎรได้บุกรุกเข้าไปและอ้างสิทธิการถือครองและทำประโยชน์ ซึ่งนับวันจะมีเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นในการดำเนินการตามโครงการต่างๆ จึงต้องประสบกับปัญหาดังกล่าวและต้องแก้ไขปัญหาโดยการชดเชยเงินค่าที่ดินและผลอาสินให้โดยการขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ เพื่อผลทางด้านจิตวิทยาและทางการปกครอง นอกจากนั้นยังมีผลต่อเนื่องถึงเรื่องการจัดที่อยู่อาศัยและทำกินแหล่งใหม่ให้แก่บุคคลดังกล่าวอีกด้วย

#### (3) ปัญหาเรื่องนายทุนและผู้ทรงอิทธิพลในพื้นที่

ปัญหานี้เป็นปัญหาอีกประการหนึ่งที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินงาน เพราะนายทุนและผู้ทรงอิทธิพลในพื้นที่นั้นๆ มักจะหาแนวร่วมสร้างเงื่อนไขและข้อเรียกร้องต่างๆ นานา โดยคำนึงเฉพาะผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นที่ตั้ง จึงมักจะขัดขวางและไม่ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่จนเป็นเหตุประการหนึ่งที่ต้องทำให้การดำเนินการตามโครงการต้องหยุดชะงักล่าช้าไป อีกประการหนึ่งเป็นเรื่องที่นายทุนและผู้ทรงอิทธิพลมักจะมีปัญหาข้อพิพาทโต้แย้งในเรื่องสิทธิครอบครองกับราษฎร ซึ่งบางครั้งไม่อาจจะไกลเกลี่ยยุติข้อพิพาทดังกล่าวได้ ถึงแม้จะไกลเกลี่ยยุติข้อพิพาทได้ก็ต้องใช้เวลา

#### (4) ปัญหาเรื่องราคาปานกลางของที่ดินและราคาประเมินของที่ดินตามที่ทางราชการกำหนดไว้คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง

ปัญหานี้เป็นปัญหาในด้านค่าทดแทน ทั้งนี้ เพราะการกำหนดอัตราค่าทดแทนตามโครงการต่างๆ จะต้องอาศัยราคาปานกลางและราคาประเมินของที่ดินเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาและใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินค่าทดแทน แต่มักจะได้รับการร้องเรียนและโต้แย้งจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินว่าเป็นราคาที่ไม่เป็นธรรม จึงเป็นเหตุทำให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินขัดขวางการทำงานตามโครงการนั้น

#### (5) ปัญหาเรื่องพื้นที่เพื่อการจัดสรรที่ดิน

ในการจัดหาที่ดินที่นำมาจัดสรรให้แก่ราษฎรอพยพนั้น พื้นที่ขอใช้มักจะเป็นพื้นที่ที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าของกรมป่าไม้หรือพื้นที่หวงห้ามของทางราชการ ฉะนั้นการขอใช้พื้นที่เหล่านี้จะถูกคัดค้านจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้แล้วพื้นที่ส่วนใหญ่ที่จะนำมาจัดสรรมักจะมีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรม และจะมีราษฎรบุกรุกเข้าทำกินเป็นส่วนมาก ราษฎรเหล่านี้มักจะมีปัญหาเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานจัดสรรที่ดิน เช่น ในกรณีอพยพราษฎรมาอยู่แล้วไม่สามารถเข้าทำกินได้ เพราะมีราษฎรมาขัดขวางโดยอ้างว่าเป็นเจ้าของที่ดินมาแต่เดิม เป็นต้น (การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, 2528ก: 7-8)

นอกจากนี้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (2528ข: 9-11) ได้รายงานปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามโครงการก่อสร้างเขื่อนเขี้ยวหลาน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับราษฎร พอจะจำแนกออกได้ดังนี้

##### (1) ปัญหาด้านการสำรวจที่ดินและทรัพย์สินและการกำหนดอัตราค่าทดแทน

(1.1) ในระยะเริ่มต้นราษฎรมีความกังวลเกี่ยวกับการพิจารณาจ่ายเงินทดแทนที่ดินและทรัพย์สินเกรงว่าจะไม่ได้รับความเป็นธรรม ดังจะเห็นได้จากกรณีที่ได้มีราษฎรร้องเรียนให้ทบทุนอัตราเงินค่าทดแทนไม่ผลบางประเภท ได้แก่ ทุเรียน เงาะ ลำไย สด สะตอ และมังคุด เป็นต้น

เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2520 จากกรณีที่กลุ่มผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ ได้เข้าเผาทำลายการก่อสร้างโครงการก่อสร้างเขื่อนเขี้ยวหลาน กลุ่มผู้ก่อการร้ายฯ ได้หยิบยกประเด็นของการพิจารณาอัตราค่าทดแทนมาเป็นข้ออ้างอย่างหนึ่งด้วย และต่อมาเมื่อผลการพิจารณาอัตราค่าทดแทนได้ถึงที่สุดและมีการจ่ายค่าทดแทนแก่ราษฎรแล้ว ทำให้ราษฎรเข้าใจถึงขั้นตอนต่างๆ ดีขึ้นเป็นลำดับ

(1.2) การร้องเรียนแจ้งตักสำรวจ หลังจากมีการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินและทรัพย์สินแก่ราษฎรงวดแรก ได้มีราษฎรร้องเรียนว่า ที่ดินและทรัพย์สินของตนตักสำรวจจำนวนมาก ซึ่งประเภทที่ดินส่วนใหญ่ขาดการทำประโยชน์ในพื้นที่หรือเป็นที่ดินว่างเปล่า อนึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าการร้องเรียนและแจ้งตักสำรวจจะมีมากในบริเวณที่ดินที่นำมาใช้เป็นที่จัดสรร

(1.3) การใช้หลักการเกษตรมาคำนวณพื้นที่เพื่อจ่ายเงินทดแทน เนื่องจากที่ดินบางแปลงมีการทำประโยชน์ไม่เต็มพื้นที่ แต่บางแปลงก็มีการปลูกพืช ไม้ผล หนาแน่นเกินไป ดังนั้น ในกรณีที่แปลงใดมีลักษณะดังกล่าวจำเป็นต้องใช้หลักการเกษตรคำนวณหาพื้นที่ซึ่งเหมาะสมกับพืชชนิดนั้นๆ ในการทำประโยชน์จึงทำให้ราษฎรเหล่านี้เกิดความรู้สึกว่าถูกลดเงินค่าทดแทนบางส่วนลงจึงเกิดความไม่พอใจ แต่ขณะนี้ปัญหาดังกล่าวได้ลดน้อยลงเป็นลำดับ ราษฎรซึ่งเดิมไม่ยอมรับเงินทดแทนได้แจ้งความประสงค์ขอรับเงินค่าทดแทนแล้วเป็นจำนวนมาก

## (2) ปัญหาด้านการจัดราษฎรเข้าอยู่อาศัยในที่จัดสรร

การจัดสรรที่ดินแห่งใหม่ให้แก่ราษฎรนั้น คณะกรรมการประสานงานอพยพ ราษฎรมีเป้าหมายและแผนงานที่แนชัดในอันที่จะทำให้ราษฎรมีความเป็นอยู่ที่ดี มีการจัดระบบสาธารณูปโภคต่างๆ ที่จำเป็นให้อย่างสมบูรณ์ อาทิเช่น ไฟฟ้า ประปา และถนน เป็นต้น พร้อมกับจัดให้อาคารสถานที่ราชการที่จำเป็นต่างๆ ให้ เช่น โรงเรียน วัด และสถานอนามัย พร้อมการจัดที่ดินเพื่ออยู่อาศัยครอบครัวละ 1 ไร่ และที่ทำกินโดยการปลูกยางพาราพันธุ์ให้เต็มพื้นที่ 19 ไร่

หมู่บ้านอพยพแห่งใหม่ซึ่งเป็นชุมชนขนาดใหญ่และมีความสมบูรณ์มากเมื่อเทียบกับชุมชนใกล้เคียงจึงเกิดปัญหาแก่ราษฎรซึ่งไม่เข้าหลักเกณฑ์การช่วยเหลือให้ได้รับที่จัดสรรตามที่คณะกรรมการประสานงานอพยพราษฎรกำหนด คือ จะต้องมีย่านที่อยู่อาศัยในเขตก่อสร้างโครงการฯ ได้แก่บริเวณอ่างเก็บน้ำบริเวณห้วยงานและบริเวณพื้นที่จัดสรร พร้อมกับต้องได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินหรือผลอาสิน ปรากฏว่า ได้มีราษฎรหลายรายซึ่งไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามข้อกำหนดดังกล่าวได้ร้องเรียนขอเข้าอยู่อาศัยในที่จัดสรร ซึ่งต่อมาคณะกรรมการประสานงานอพยพราษฎรฯ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อตรวจสอบและหาข้อมูลตามที่ราษฎรร้องเรียนแต่ละราย เพื่อหาทางคลี่คลายปัญหาดังกล่าว

มีราษฎรบางรายพยายามฝ่าฝืนโดยบุกรุกเข้ามาปลูกสร้างที่พักอาศัย และไม่ยอมรื้อย้ายออกแต่หลังจากที่ได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย ก็สามารถแก้ไขปัญหานั้น ลุล่วงไปด้วยดี

## (3) ปัญหาอื่นๆ

(3.1) ปัญหาสิทธิพลในท้องถิ่น เดิมบริเวณเขตก่อสร้างโครงการเขื่อนเชี่ยวหลาน มีเส้นทางคมนาคมทางเรือเพียงทางเดียว ในระยะแรกปัญหาที่พบเป็นปัญหาสิทธิพลท้องถิ่น เช่นการข่มขู่เรียกค่าคุ้มครองมีการลักทรัพย์และทำลายทรัพย์สิน กฟผ. เช่น แบตเตอรี่รถแทรกเตอร์ น้ำมันเชื้อเพลิงของเครื่องจักร ซึ่งต้องจอดทิ้งไว้ที่จุดปฏิบัติงาน เป็นต้น

(3.2) ปัญหาการปลูกยางพาราในพื้นที่ซึ่งมีความลาดชัน เนื่องจากเดิมราษฎรส่วนใหญ่ซึ่งอยู่บริเวณอ่างเก็บน้ำ มีพื้นที่สำหรับการปลูกในที่ราบเท่านั้น ยังไม่มีความรู้ในการปลูกพืชหรือผลไม้ในส่วนที่มีความลาดชันมาก ดังนั้น เมื่อได้รับที่จัดสรรโดยเฉพาะสวนยางพารา ในส่วนที่อยู่ติดด้านเชิงเขาหรือส่วนที่มีความลาดชันสูง จำเป็นต้องขุดและปลูกยางพาราตามขั้นบันได เพื่อให้ต้นยางพาราอยู่ในแนวระดับ ราษฎรมักจะไม่พอใจ โดยพยายามจะแกแนวต้นยางพาราที่ กฟผ. ปลูกให้มาเป็นแนวตรง เรื่องนี้ กฟผ. พยายามชี้แจงอยู่เป็นประจำ เพื่อให้ราษฎรเข้าใจถึงวิธีการปลูกพืชในที่มีความลาดชันสูง

### 4.2.5 โฉนดชุมชน

สำนักงานโฉนดชุมชน (2554ก: 8-9) ได้สรุปปัญหาและอุปสรรคไว้ดังนี้

เนื่องจากโฉนดชุมชนคือหนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการ การครอบครองที่ดินและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐซึ่งมีหลายประเภท และที่ดินของรัฐแต่ละประเภทต่างก็มีบทบัญญัติตามกฎหมายกำกับดูแลอยู่แล้ว การออกประกาศให้มีโฉนดชุมชนในพื้นที่ประเภทใดจะต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายในการกำกับดูแลพื้นที่ประเภทนั้นเสียก่อน แล้วจึงประกาศโฉนดชุมชนซ้อนทับอีกชั้นหนึ่งในภายหลัง ปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวนี้ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2552: 4-5) ได้เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2552 ไว้ว่า การดำเนินการเรื่องโฉนดชุมชนอาจจะขัดหรือแย้งกับมติคณะรัฐมนตรีเดิมหลายมติ และอาจเป็นข้ออ้างให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่ปฏิบัติตามนโยบายรัฐบาล ดังนั้นการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีหรือมติให้ใช้ระเบียบ ควรกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า มติคณะรัฐมนตรีที่ขัดหรือแย้งให้ใช้มติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยโฉนดชุมชนเป็นหลัก ซึ่งปรากฏ



ว่าข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดังกล่าวนี้อาจได้เกิดข้อขัดแย้งขึ้นจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2554 ว่าไม่เห็นด้วยกับการให้การรับรองสถานภาพการเข้าอยู่อาศัยและทำกินอย่างถูกต้องตามกฎหมายในพื้นที่ของรัฐ ที่มีข้อพิพาทอยู่ในปัจจุบันโดยการจัดให้มีระบบ การออกโฉนดชุมชนโดยเร็ว (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2554: 1-2) ทั้งนี้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีว่าจะดำเนินการตรวจสอบพื้นที่ที่ราษฎรทำกินอยู่ ณ วันที่ประกาศป่าตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เรื่องการแก้ไข ปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ เพื่อทำการเพิกถอนสภาพพื้นที่ออกจากการสงวนหวงห้ามเพื่อให้ประชาชน ได้มีสิทธิอันพึงมีพึงได้ตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป จากรายงานของสำนักงานโฉนดชุมชนในเดือนธันวาคม 2554 สำนักงาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (2554ข: 1-23) พบว่าพื้นที่ที่ชุมชนได้ร้องขอมาเพื่อให้รัฐดำเนินการจัดให้มีโฉนดชุมชน อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ซึ่งอยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจำนวน 160 แห่ง หรือร้อยละ 36.78 จำนวนพื้นที่ที่ชุมชนยื่นขอให้จัดทำ โฉนดชุมชนจำนวน 435 แห่ง

จากปัญหาดังกล่าวนี้นี้ระหว่างวันที่ 24-26 มีนาคม 2554 ได้มีการประชุมสมัชชาปฏิรูป ระดับชาติครั้งที่ 1 ซึ่งที่ประชุมได้มีมติให้คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปเสนอต่อคณะรัฐมนตรี แก้ไขปัญหา ความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐในเรื่องการใช้ประโยชน์จากที่ดิน โดยให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการยก ร่างพระราชบัญญัติโฉนดชุมชนโดยเร็วที่สุด แทนการใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนด ชุมชน พ.ศ. 2553 (สำนักงานปฏิรูป, 2554 :2)

#### 4.3 ปัญหาและอุปสรรคในการจัดที่ดินทำกินตามความเห็นของภาคประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย

หัวข้อนี้จะพบทวน 3 กรณี คือ (1) ความเห็นของภาคประชาชน (2) ความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาติดตามการแก้ไขปัญหาเอกสารสิทธิ์ในที่ดินให้กับประชาชน สภาผู้แทนราษฎร และ (3) การศึกษาของ ไสภณ ชมชาญ โดยมีรายละเอียดดังนี้

##### (1) ความเห็นของภาคประชาชน

ในการจัดงานเสวนาประชาชน การจัดการที่ดินเพื่อการทำกิน: ปัญหาและทางออก เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2553 ณ ดิเกสันติโมดรี ทำเนียบรัฐบาล ได้มีความเห็นของประชาชนเกี่ยวกับปัญหาที่ดินที่เกี่ยวข้อง ภาครัฐ รวม 9 ประการ ดังนี้

- (1) ความไม่เข้าใจในเรื่องเอกสารสิทธิ์ และผลประโยชน์ของชุมชน
- (2) ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย เช่น ความล่าช้าในการทำงานของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ความไม่เป็นธรรม ความเหลื่อมล้ำในการบังคับใช้กฎหมายระหว่างชาวบ้านกับนายทุน ความล่าช้าในการเยียวยาความเสียหาย หรือแม้กระทั่งค่าเสียหายที่ได้รับไม่เป็นการบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น
- (3) ความล่าช้าในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ซึ่งอาจเนื่องมาจาก ส่วนท้องถิ่นหรือ ข้าราชการผู้สนองต่อนโยบายของรัฐบาลไม่ทราบถึงนโยบาย หรือทราบแล้วแต่ไม่ปฏิบัติตาม การขาดความเป็นเอกภาพ ในการทำงานของหน่วยงานต่างๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ย่อมทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นใน เสถียรภาพของการทำงานของรัฐบาล
- (4) การทับซ้อนกันเองของกฎหมายและการขัดกันของกฎหมาย
- (5) การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการพิสูจน์สิทธิ์โดยใช้หลักฐานทางเทคโนโลยี ยังคงมี ปัญหาเนื่องจากระบบข้อมูลของแต่ละหน่วยงานยังไม่มีเชื่อมโยง

- (6) ปัญหาพื้นที่ทับซ้อนระหว่างที่ดินของภาครัฐกับประชาชน “ป่ารุกคน” “คนรุกป่า”
  - (7) ปัญหาคนไทยพลัดถิ่น คนไทยแปลงสัญชาติ ไม่สามารถถือครองที่ดินและไม่สามารถขอใช้สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานได้
  - (8) รัฐบาลมุ่งถึงประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากกว่าคุณภาพชีวิตของประชาชน
  - (9) การไม่มีกฎหมายรับรองสิทธิในที่ดินทำกินและอยู่อาศัยเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน
- (คณะทำงานโครงการจัดงานเวทีเสวนาประชาชน, 2553: 3)

## (2) ความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาติดตามการแก้ไขปัญหาเอกสารสิทธิในที่ดินให้กับประชาชน สภาผู้แทนราษฎร (2546)

คณะกรรมการพิจารณาติดตามการแก้ไขปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้กับประชาชน (2546: 84-90) ได้สรุปผลจากการประชุมของคณะกรรมการฯ ดังกล่าว กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน องค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้แทนราษฎร เครือข่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดจนเจ้าหน้าที่ที่ดินจังหวัดได้ชี้แจงถึงปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ ไว้จำนวนมาก ดังนี้

- (1) กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล เห็นว่า
  - (1.1) ควรปรับปรุงกฎหมายระเบียบที่ดินที่ราษฎรบุกรุกที่ของรัฐให้เหมาะสมกับยุคสมัย
  - (1.2) ควรมีการพิสูจน์การถือครองที่ดินและกันเขตพื้นที่ป่าสงวนที่ราษฎรเข้าทำประโยชน์ก่อนประกาศประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อออกโฉนดให้แก่ราษฎร
  - (1.3) ควรกันเขตที่ดิน ส.ป.ก. ที่ไม่ประสงค์จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินออกจากเขตที่มีพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน และ/หรือถ้าไม่ได้จะไม่กันเขตออก ขอให้เร่งรัดออก ส.ป.ก. ให้ถือครองทำประโยชน์อยู่โดยเร็ว
  - (1.4) ควรจะกำหนดพื้นที่ที่จะใช้ประโยชน์จริงตามที่ทางราชการทหารเคยใช้อยู่จริง เพื่อจะได้แก้ปัญหาในวงแคบ เฉพาะพื้นที่ที่จะใช้ประโยชน์เท่านั้น ส่วนที่เหลือไม่ใช่ประโยชน์ก็ส่งคืนกรมธนารักษ์/ หรือ กรมป่าไม้/ หรือหน่วยงานอื่น
  - (1.5) ควรกำหนดให้เอกสารสิทธิในที่ดินประเภทต่างๆ เช่น ส.ค.1 น.ส.3 น.ส.3ก ใบจอง โฉนดตราจองและโฉนดที่ได้ออกให้ราษฎรไปแล้วตามกฎหมายที่ดิน ให้ถือว่าใช้ได้ตลอดไปโดยไม่ต้องมีการพิสูจน์แต่อย่างใด ไม่ว่าจะออกก่อนหรือหลังประกาศหวงห้าม
  - (1.6) ควรดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรโดยกำหนดเงื่อนไขห้ามการจำหน่ายจ่ายโอนกรรมสิทธิ์ไว้ 3 ปี ในบริเวณพื้นที่ที่อยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือทำกินอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ
  - (1.7) ควรเพิกถอนพื้นที่ป่าสงวนที่มีความเสื่อมโทรม ไม่มีสภาพความเป็นป่ามาจัดสรรออกโฉนดให้แก่ราษฎรได้ทำประโยชน์ เมื่อออกโฉนดแล้วห้ามการจำหน่ายจ่ายโอนกรรมสิทธิ์ภายใน 5 ปี
  - (1.8) ควรมีการกันเขตพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม เขต ส.ป.ก. ที่ไม่ประสงค์จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร และดำเนินการออกโฉนดแก่ราษฎร
  - (1.9) ควรกันที่ดินที่ราษฎรออาศัย ที่วัด สถานศึกษา สถานข้าราชการ ที่ตลาด ออกจากที่ดินของ ส.ป.ก. หรือที่สงวนหวงห้ามของกรมป่าไม้ หรือที่สงวนหวงห้ามของทางราชการ เพื่อให้ประชาชน มีอาคาร บ้านเรือน และที่ดินอยู่อาศัยเป็นของตนเอง
- (2) ผู้แทนราษฎรและเครือข่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เห็นว่า
  - (2.1) ควรมีการกันพื้นที่ที่มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินทับกับพื้นที่ทำกินของราษฎรออกแล้วดำเนินการออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎร

(2.2) ควรมีการพิสูจน์สิทธิในที่ดินและออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎร ในที่ดินที่มีการประกาศเขตที่ราชพัสดุทับที่ดินของราษฎร หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(2.3) ควรมีนโยบายให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการออกโฉนดที่ดินในเขตการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

(2.4) ควรออกเป็นโฉนดเพื่อเพิ่มพูนมูลค่าในที่ดิน

(2.5) ที่ดินของนิคมสร้างตนเองสังกัดกรมประชาสัมพันธ์ ให้เร่งออก น.ค.1 น.ค.2 น.ค.3 และออกโฉนดให้ต่อไป และในส่วนที่นิคมยังมีได้ออก น.ค.1 น.ค.2 น.ค.3 ก็ขอให้เร่งรัดและจัดสรรออก น.ค.1 น.ค.2 น.ค.3 ให้สมาชิกโดยเร็ว ที่ดินของนิคมสหกรณ์สังกัดกรมส่งเสริมสหกรณ์ขอให้กรมส่งเสริมสหกรณ์เร่งออก กสน.3 กสน.5 เพื่อให้สมาชิกนำไปออกโฉนดโดยเร็วต่อไป และในส่วนจัดให้สมาชิกยังไม่เรียบร้อยก็ขอให้เร่งรัดจัดสรรให้สมาชิกโดยเร็วต่อไป

(2.6) ที่ดินสงวนหวงห้ามของกรมป่าไม้ที่ประกาศทับซ้อนในแต่ละจังหวัด ให้กำหนดการสำรวจแผนที่ประกาศใหม่ให้เป็นแต่ละจังหวัด เพื่อสะดวกแก่การควบคุมดูแลรักษาและตามถูกต้องตามสภาพความเป็นจริง

(3) เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เห็นว่า

(3.1) ควรยกเลิกพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ก,ข เพื่อที่จะสามารถออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรได้

(3.2) ผู้ครอบครองที่ดินโดยไม่มีหนังสือสำหรับที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ไม่สามารถออกเอกสารสิทธิในที่ดินได้ เพราะเดิมเป็นเขตป่าจะต้องออกเป็นเอกสารสิทธิในที่ดินโดย ส.ป.ก.

(3.3) การกำหนดเขตป่าทับซ้อนกัน ทำให้ไม่แน่ใจว่าแนวเขตใดเป็นเขตป่าไม้ที่แท้จริง

(3.4) การตั้งคณะกรรมการตรวจสอบพิสูจน์ก่อนออกโฉนดที่ดินตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 43 พ.ศ. 2537 บางครั้งคณะกรรมการไม่สามารถดำเนินการได้ด้วยความรวดเร็ว และมีขั้นตอนมากซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าในการตรวจสอบพิสูจน์

(3.5) การประกาศเขตป่าโดยไม่มีการเดินสำรวจจริงในพื้นที่ก่อนประกาศ ทำให้ราษฎรผู้อาศัยอยู่โดยไม่มีหลักฐานในที่ดินเสียสิทธิ เนื่องจากต้องดำเนินการตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537)

(3.6) หน่วยงานของรัฐควรมีการร่วมมือกันประสานงานกันในการกำหนดเขตให้มีความชัดเจนถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

(3.7) หน่วยงานราชการควรใช้แผนที่ที่เป็นมาตรฐานเดียวกันทุกหน่วยงาน เพื่อให้เกิดความแน่นอนและชัดเจน

(3.8) ควรให้ผู้ครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินมีผลใช้บังคับ และไม่มีใบจองใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานการครอบครองที่ดิน สามารถยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายได้ตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และภายในสิบปี นับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองทำประโยชน์ ห้ามมิให้โอนที่ดินให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดก และภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ห้ามโอนที่ดินนั้นไปอยู่ในฝ่ายการบังคับคดี

(3.9) ควรมีการแก้ไขกฎหมายที่มีความล้าสมัย ให้มีความเหมาะสมกับเหตุการณ์ปัจจุบัน

(3.10) สำนักสงฆ์ หรือที่พักสงฆ์ ซึ่งตั้งอยู่ หรือบุกรุกที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ที่สาธารณประโยชน์ควรให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลที่ดินดังกล่าวพิจารณาอนุญาตให้สำนักสงฆ์ หรือที่พักสงฆ์อยู่ในที่ดินนั้นได้ โดยกำหนดขอบเขตที่ดินนั้นให้ชัดเจนไม่ให้มีการบุกรุกต่อไป

(3.11) ในกรณีที่กรมที่ดินให้เดินสำรวจออก น.ส.3ก. ไปก่อนแล้ว กรมป่าไม้ได้ขีดเขตป่าไม้ลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศ ภายหลังให้ถือว่า น.ส.3ก. ที่ออกไปนั้นได้ดำเนินการไว้โดยชอบแล้ว

(3.12) กรณีที่เจ้าหน้าที่ป่าไม้ขีดเขตป่าไม้ลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศหลายครั้ง ไม่ตรงกันหรือมีแนวเขตหลายแนวให้ยึดแนวเขตแรกเป็นหลักการพิจารณา

(3.13) กฎกระทรวงฉบับที่ 43 ควรแก้ไขปรับปรุงใหม่ว่า หากที่ดินที่ออกเอกสารสิทธิมีอาณาเขตคาบเกี่ยว หรืออยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตพื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่า หรือพื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีไม่ว่าจะมีการขีดเขตแล้วหรือไม่ให้แต่งตั้งคณะกรรมการ

(3.14) พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเมื่อไม่มีสภาพป่าหลงเหลืออยู่ ก็ควรจะกันออกจากป่าเพื่อมอบให้กรมที่ดินหรือสำนักงานปฏิรูปที่ดิน เข้าดำเนินการเพื่อจะได้จัดให้กับราษฎรต่อไป

(3.15) ที่ดินของรัฐในแต่ละประเภท หากมีราษฎรเข้าบุกรุกอยู่อาศัยเป็นชุมชนไม่ถาวร มีหลักฐานมั่นคง เห็นควรดำเนินการแก้ไขระเบียบกฎหมายที่บังคับใช้ที่ดินของรัฐแต่ละประเภทดังกล่าว เพื่อจะเอื้อประโยชน์ให้แก่ราษฎรที่เข้าอยู่อาศัยในที่ดินให้อยู่อาศัย และทำกินในที่ดินได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

#### (4) ข้อเสนอแนะที่หน่วยงานดูแลที่ดินต้องดำเนินการ

(4.1) จัดทำระบบแผนที่ ระบบฐานข้อมูลที่ดินเป็นระบบเดียวกันทั่วประเทศ

(4.2) หน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่ที่มีการสงวนต่างๆ เช่น พื้นที่สงวนหวงห้ามสำหรับใช้ในราชการทหาร (หน่วยงานทหาร) พื้นที่สงวนหวงห้ามของกรมป่าไม้ (กรมป่าไม้) และพื้นที่อื่นๆ ที่อยู่ในการดูแลของหน่วยงานต่างๆ ควรจัดทำแผนที่แสดงตำแหน่งที่ดินที่มีการหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินให้ชัดเจนโดยการแสดงตำแหน่งที่ดินดังกล่าวลงในแผนที่ภูมิประเทศ มาตราส่วน 1/50,000 ลำดับชุด L 7017 ของกรมแผนที่ทหาร และกำหนดแนวเขตที่ดินที่มีการสงวนด้วยระบบพิกัดฉาก ยู ที เอ็ม เพื่อให้สามารถพิจารณาให้ได้ข้อยุติที่ชัดเจนสำหรับกรณีที่ต้องมีการพิจารณา ที่ดินของผู้ครอบครองอยู่ ในหรือนอกเขตการหวงห้ามที่ดิน กรณีที่ดินที่มีการหวงห้ามเพื่อใช้ในราชการของหน่วยราชการให้มีการเร่งรัดเพื่อดำเนินการออก น.ส.ส. ให้ถูกต้องครบถ้วน

(4.3) ควรมีการกำหนดเขตการใช้ที่ดิน (Zoning) ทั้งประเทศ เช่น เขตเกษตรกรรม เขตอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และที่อยู่อาศัย เป็นต้น ทั้งนี้ การทำประโยชน์ในที่ดินโซนต่างๆ จะต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ และผู้สมัครใจจะได้รับความช่วยเหลือเป็นพิเศษจากหน่วยงานของรัฐ

(4.4) ให้นำที่ดินที่อยู่ในความดูแลของส่วนราชการต่างๆ ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์และไม่มีแผนการใช้ที่ดินในอนาคต ไปจัดให้เกษตรกรและประชาชนได้ใช้ประโยชน์ต่อไปโดยการเช่า

(4.5) ควรกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมีสิทธิในที่ดินประเภทต่างๆ ให้เหมาะสมชัดเจน และเป็นธรรม

(4.6) ควรกำหนดจำนวนเนื้อที่ดินที่จะให้เช่าในแต่ละประเภทของแต่ละหน่วยงานให้ใกล้เคียงกันตามความเหมาะสมของแต่ละประเภทที่ดิน

(4.7) เร่งรัดการออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่ส่วนราชการถือครองหรือใช้ประโยชน์ (โฉนดที่ดิน) รวมทั้งที่ดินสาธารณประโยชน์ทุกประเภท (น.ส.ล)

(4.8) เห็นควรออกกฎหมายนิรโทษกรรมกรณีบุกรุก โดยใช้แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศและอื่นๆ เป็นหลักฐานในการพิสูจน์สิทธิ และเพิ่มโทษการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ ป่าสงวนแห่งชาติ หรือที่ดินของรัฐอื่นๆ ด้วย

(4.9) ควรแก้ไขระเบียบ กฎหมาย ให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ หรือกรมการศาสนาสามารถใช้ที่ดินของรัฐได้ไม่น้อยกว่า 6 ไร่ แต่ไม่เกิน 15 ไร่ เว้นแต่มีเหตุจำเป็น เพื่อกิจการพระพุทธศาสนาหรือศาสนาอื่นๆ

(4.10) ให้ปรับปรุงแก้ไขมติ ค.ร.ม. เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2532 ซึ่งกำหนดว่าหากกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุที่อยู่ในความครอบครองดูแลและปล่อยให้มีการบุกรุกที่ราชพัสดุเพิ่มขึ้น จะต้องรับผิดชอบในการดำเนินการให้ผู้บุกรุกออกจากที่ราชพัสดุ ก่อนส่งคืนที่ราชพัสดุให้กรมธนารักษ์ ดังนั้น จึงเห็นว่าไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน เพราะหน่วยงานจะต้องฟ้องขับไล่ผู้บุกรุก หรืออาจทำให้เกิดปัญหาการร้องเรียนจากผู้บุกรุก ทำให้หน่วยงานของรัฐอาจจะเพิกเฉยไม่ดำเนินการตามมติ ค.ร.ม. ดังกล่าว

(4.11) ในกรณีการสร้างโรงแรมหรือรีสอร์ท บุกรุกพื้นที่ของรัฐ แม้ในทางกฎหมายรัฐจะต้องดำเนินการกับผู้บุกรุกจนกระทั่งคดีถึงที่สุดแล้ว แต่เห็นควรนำอาคารมาใช้ประโยชน์ ไม่ควรทำลาย

(4.12) ให้ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น มีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรที่ดิน

(4.13) รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณ และกำลังเจ้าหน้าที่ให้พร้อมสำหรับการดำเนินงานเพื่อแก้ปัญหาที่ดินดังกล่าว โดยกำหนดแผนงาน แผนเงิน อัตราค่าจ้างอย่างชัดเจน

(4.14) ให้มีการแก้ไขกฎหมายที่มีความล้าสมัย ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน

(4.15) กรณีพบหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมายในเขตที่ดินของรัฐให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลพื้นที่ประสานงานกับกรมที่ดิน เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

(4.16) ปรับปรุงระบบภาษีที่ดิน ยึดหลักของการเก็บภาษีตามอัตราก้าวหน้าตามขนาดการถือครอง เพื่อป้องกันการกระจุกตัวของที่ดิน และการใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่า รวมทั้งใช้ภาษีที่ดินเพื่อส่งเสริมการผลิตตามความต้องการของประเทศ

(คณะอนุกรรมการพิจารณาติดตามการแก้ไขปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้กับประชาชน, 2546: 84-90)

#### 4.3.3 การศึกษาของ โสภณ ชมชาญ (พ.ศ. 2535)

โสภณ ชมชาญ (2535: 191) ได้สรุปปัญหาและอุปสรรคของหน่วยงานจัดที่ดินบางหน่วยไว้รวม 12 ประการ คือ (1) นโยบายของรัฐบาลไม่ต่อเนื่อง (2) มีการบุกรุกพื้นที่ดำเนินการ (3) สภาพพื้นที่ไม่เหมาะสม (4) คุณสมบัติของสมาชิก (5) ต้องลงทุนด้านวิสาหกิจพื้นฐานสูง (6) ขาดงบประมาณ (7) ขาดอัตราค่าจ้าง (8) กฎหมาย (9) อิทธิพลท้องถิ่น (10) ผู้ก่อการร้าย (11) ขาดหลักประกันเงินกู้ของสมาชิก (12) ตลาดจำหน่ายพืชผล

#### 4.3.4 สรุปปัญหาและอุปสรรคในการจัดที่ดินของหน่วยงานต่างๆ

จากการทบทวนปัญหาและอุปสรรคของหน่วยงานต่างๆ สรุปได้ว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน 14 ประการ คือ

1. นโยบายของรัฐบาลไม่ต่อเนื่อง
2. ราษฎรบุกรุกพื้นที่ดำเนินการ
3. สภาพพื้นที่ไม่เหมาะสม
4. คุณสมบัติของสมาชิก
5. ต้องลงทุนด้านวิสาหกิจพื้นฐานสูง
6. ขาดงบประมาณ
7. ขาดอัตรากำลัง
8. กฎหมาย
9. อิทธิพลท้องถิ่น
10. ผู้ก่อการร้าย
11. ขาดหลักประกันเงินกู้ของสมาชิก
12. ตลาดจำหน่ายพืชผล
13. ดำเนินการล่าช้า
14. แนวเขตที่ดินไม่ชัดเจน

ดังรายละเอียดในตารางที่ 4-2

ตารางที่ 4-2 สรุปปัญหาและอุปสรรคในการจัดที่ดินของหน่วยงานต่างๆ

| ปัญหาและอุปสรรค                        | กรม<br>ประชาสงเคราะห์ | กรม<br>ส่งเสริม<br>สหกรณ์ | ส.ป.ก. | การไฟฟ้า<br>ฝ่ายผลิต | กรมป่าไม้ | สำนักงาน<br>โฉนดชุมชน | ภาค<br>ประชาชน | ผู้บริหาร<br>อปท. |
|----------------------------------------|-----------------------|---------------------------|--------|----------------------|-----------|-----------------------|----------------|-------------------|
| 1.นโยบายของรัฐบาลไม่ต่อเนื่อง          | *                     | -                         | *      | -                    | *         | *                     | *              |                   |
| 2.ราษฎรบุกรุกพื้นที่ดำเนินการ          | *                     | *                         | -      | *                    | -         |                       |                |                   |
| 3. สภาพพื้นที่ไม่เหมาะสม               | *                     | *                         | *      | -                    | *         |                       |                |                   |
| 4. คุณสมบัติของสมาชิก                  | *                     | -                         | **     | -                    | *         |                       |                |                   |
| 5. ต้องลงทุนด้านวิสาหกิจ<br>พื้นฐานสูง | *                     | *                         | *      | -                    | *         |                       |                |                   |
| 6. ขาดงบประมาณ                         | *                     | *                         | *      | -                    | *         |                       |                |                   |
| 7.ขาดอัตรากำลัง                        | *                     | *                         | *      | -                    | *         |                       |                |                   |
| 8.กฎหมาย                               | -                     | -                         | *      | *                    |           | *                     | *              | *                 |
| 9. อิทธิพลท้องถิ่น                     | -                     | -                         | *      | *                    |           |                       |                |                   |
| 10. ผู้ก่อการร้าย                      | *                     | -                         | -      | *                    |           |                       |                |                   |
| 11. ขาดหลักประกันเงินกู้ของ<br>สมาชิก  | -                     | *                         | *      | -                    |           |                       |                |                   |
| 12. ตลาดจำหน่ายพืชผล                   | *                     | -                         | -      | -                    |           |                       |                |                   |
| 13. ดำเนินการล่าช้า                    |                       |                           | -      |                      |           |                       | *              | *                 |
| 14. แนวเขตที่ดินไม่ชัดเจน              |                       |                           | *      |                      |           |                       | *              | *                 |

\*\* เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากความหมายของคำว่า “เกษตรกร ”

#### 4.4 การต่อต้านการเพิกถอนที่ดินของรัฐเพื่อจัดให้ประชาชน

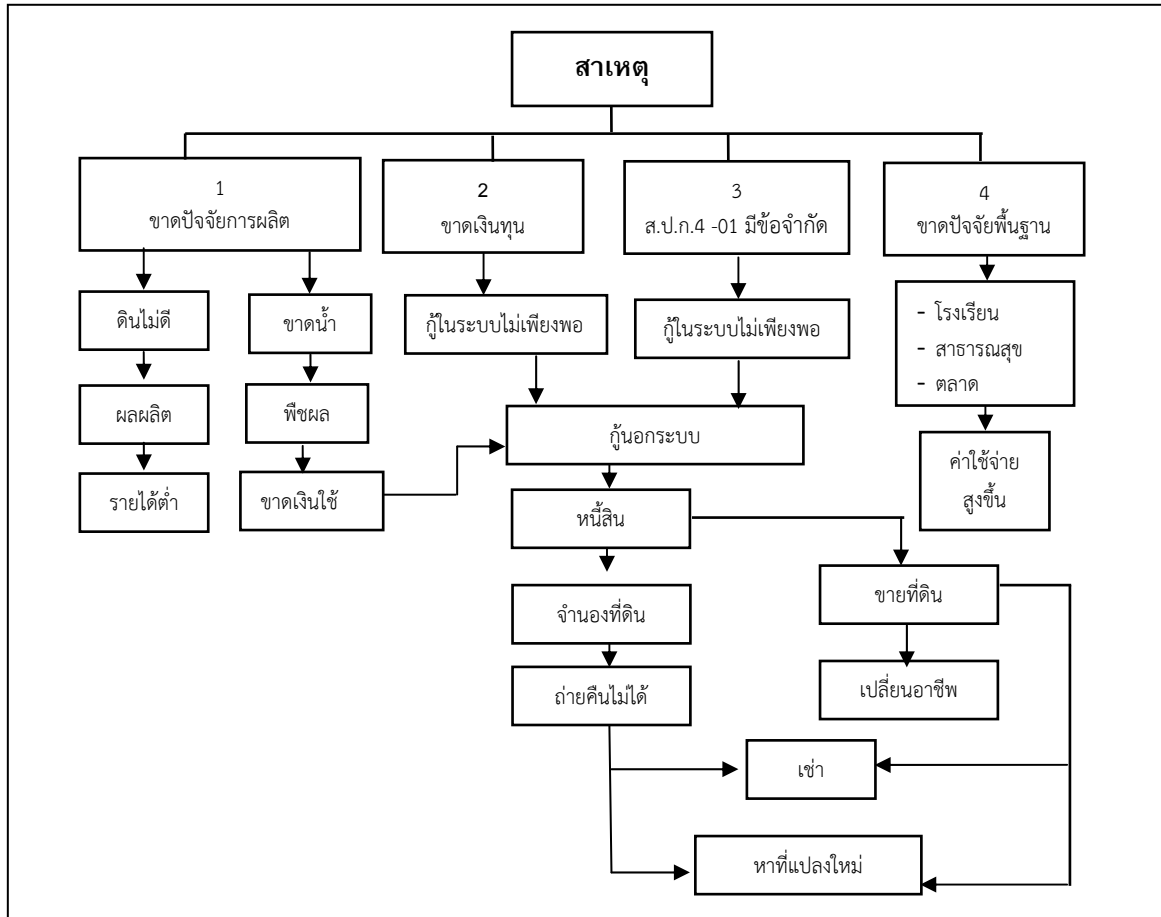
การต่อต้านการเพิกถอนที่ดินของรัฐเพื่อจัดให้ประชาชนนั้น ปรากฏในกรณีที่ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2554: 1-2) ไม่เห็นชอบกรณีการจัดให้มีโฉนดชุมชนในพื้นที่ป่าไม้ สาเหตุในการต่อต้านการยกเลิกเพิกถอนพื้นที่ของรัฐให้แก่ประชาชนนอกเหนือจากต้องการรักษาสภาพแวดล้อมของประเทศโดยเฉพาะพื้นที่ป่าไม้แล้ว ที่สำคัญก็คือ การขายที่ดินและขายสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรในที่ดินที่รัฐจัดให้โดยมีหลายกรณี ดังนี้

##### (4.4.1) การขายที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์

เนื่องจากการจัดที่ดินโดยใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 นั้น เมื่อเกษตรกรซึ่งเป็นสมาชิกนิคมปฏิบัติกฎระเบียบ ครบถ้วนแล้ว จะได้รับ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน (น.ส.3) หรือ โฉนดที่ดิน (น.ส.4) ตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่มีเงื่อนไขห้ามโอนไปให้ผู้อื่นเป็นเวลา 5 ปี อย่างไรก็ตาม เกษตรกรที่เป็นสมาชิกนิคมได้ขายที่ดินที่รัฐจัดให้ในเวลาต่อมา ด้วยสาเหตุหลายประการ ซึ่งปรากฏในงานวิจัยของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2538:73) ที่พบว่าสาเหตุของการขายที่ดินในนิคมสร้างตนเองลำตะคองอำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา มี 4 ประการ คือ (1) มีหนี้สินเพราะผลผลิตราคาตกต่ำและเสียหายจากความแห้งแล้ง (2) ที่ดินมีราคาแพงผลตอบแทนจากดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารสูงกว่ารายได้จากการเกษตร (3) อายุมาก (4) บุตรหลานไม่ประสงค์จะทำการเกษตรต่อไป ส่วนในพื้นที่สหกรณ์นิคมหนองเสือ อำเภอหนองเสือ จังหวัดปทุมธานี มีสาเหตุ 3 ประการ คือ (1) มีหนี้สิน (2) บุตรหลานไม่ประสงค์จะทำการเกษตร (3) ที่ดินมีราคาแพงผลตอบแทนจากดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารสูงกว่ารายได้จากการเกษตร งานอีกชิ้นหนึ่ง คือ งานของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2552:27-31) ได้ศึกษาการขายที่ดินในพื้นที่นิคมสร้างตนเองลำตะคอง อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา ในปี 2551 พบว่าสมาชิกนิคมเมื่อได้รับเอกสารสิทธิ์เป็นโฉนดที่ดินแล้วได้ขายที่ดินไปจำนวนมาก เพราะที่ดินมีราคาแพง ถ้าหากที่ดินอยู่ติดกับถนนลาดยางราคาจะสูงถึง 800,000 บาทต่อไร่ เมื่อมีการซื้อไปพัฒนาเป็นรีสอร์ท ราคาจะสูงถึงไร่ละ 1 ล้านบาท

##### (4.4.2) การขายสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

ในกรณีของการขายสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ห้ามจำหน่ายโอนตามบทบัญญัติมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 นั้น งานของศิรินภา อภิญาวัชรกุล (2554: 2) ซึ่งศึกษาเกี่ยวกับนิติสำนักของเกษตรกรผู้ซื้อและขายที่ดินจากเอกสาร ส.ป.ก.4-01 ในตำบลบ้านช้าง อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่าแม้กลุ่มเกษตรกรผู้ขายและผู้ซื้อสิทธิจะรับรู้ว่ามีข้อห้ามตามกฎหมายก็ตาม แต่การรับรู้ดังกล่าวไม่สามารถมีอิทธิพล หรือบทบาทต่อเกษตรกรผู้ขายและผู้ซื้อได้ โดยเกษตรกรผู้ขาย ให้ความเห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายไม่จริงจัง และ เกษตรกรผู้ขายต้องการเงินมาแก้ปัญหาที่ครอบครัวกำลังเผชิญอยู่เป็นต้น งานอีกชิ้นหนึ่งของ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2551: 305,307) ศึกษาเรื่องการถือครองที่ดินของเกษตรกรในพื้นที่จังหวัดเพชรบุรี และ ชัยภูมิ ในปี 2551 พบว่าราษฎร ในเขตปฏิรูปที่ดินขายสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพราะ (1) ขาดปัจจัยการผลิต (2) ขาดเงินทุน (3) ส.ป.ก. 4-01 มีข้อจำกัดในการกู้เงินได้เฉพาะจาก ธ.ก.ส. และ (4) ขาดปัจจัยพื้นฐาน ดังรายละเอียดในรูปที่ 4-1



ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2551: 307)

#### รูปที่ 4-1 สาเหตุของการขายที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพชรบุรี และชัยภูมิ

พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินที่มีการขายสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินจำนวนมากพื้นที่หนึ่ง คือ เขตปฏิรูปที่ดินป่าวังน้ำเขียว – ป่าเขาหลวง อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งมีข้อมูลจากงานวิจัยหลายชิ้น คือ งานของศูนย์ข้อมูลท้องถิ่นเพื่อการพัฒนา สถาบันราชภัฏนครราชสีมา (2544:5-5) ซึ่งศึกษาเขตเศรษฐกิจเกษตรจำเพาะวังน้ำเขียวเพื่อผลิตผลผลิตการเกษตรในพื้นที่ตำบลวังน้ำเขียว และตำบลไทยสามัคคีพบว่าเกษตรกรสูญเสียที่ดินทำกินในอัตราสูง ทั้งโดยจำยอม คือ ถูกนายทุนยึดเนื่องจากมีภาระหนี้สินมากและการขายที่ดินเพื่อชดเชยหนี้ทำให้มีนายทุนบางรายมีที่ดินมาก โดยซื้อของเจ้าของที่ดินยังเป็นของชาวบ้านอยู่ แต่ไม่มีสิทธิในการทำประโยชน์จากที่ดินนั้น กลายเป็นคนเฝ้าที่ดินให้นายทุนและต่อมามีงานของยุพา ราชจินดา (2551: 1) ที่ศึกษาปัจจัยที่มีต่อการเปลี่ยนสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินของเกษตรกรในพื้นที่ตำบลระเริง อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา พบว่าการขายสิทธิของเกษตรกรมีมากถึงร้อยละ 50.5 ของที่ดินที่รัฐจัดให้ ปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนสิทธิ คือ อายุ รายได้ รายจ่าย และหนี้สิน ในพื้นที่อำเภอวังน้ำเขียวเช่นเดียวกันมีงานของ ณิชภา เอยพันธ์ (2551:3) ซึ่งศึกษาการใช้ประโยชน์ที่ดินและสภาพเศรษฐกิจสังคมหลังการขายที่ดินของเกษตรกรบ้านไทยสามัคคีและบ้านไทยพัฒนา อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา พบว่าเกษตรกรขายที่ดินเพราะมีหนี้สิน หลังการขายที่ดินเกษตรกร ได้หันไปประกอบอาชีพรับจ้างทั้งในภาคการเกษตรและนอกภาคการเกษตรทั้งในและนอกหมู่บ้าน หรือรับจ้างเฝ้าที่ดิน การใช้ที่ดินเปลี่ยนจากพื้นที่เกษตรไปเป็นรีสอร์ท ในปี 2554 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้



เข้าไปตรวจสอบและพบว่ามีการทำผิดระเบียบจำนวน 2,125 ราย จากจำนวนทั้งหมด 6,217 ราย และมีรีสอร์ทในเขตปฏิรูปที่ดิน อำเภอลำน้ำเคียวจำนวน 56 แห่ง (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2554: 1) ในพื้นที่จังหวัดอื่นๆ ก็มีการขายสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นเดียวกัน ซึ่งปรากฏในงานของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2554: 2-3) ในการศึกษาเรื่องพัฒนาสิทธิการถือครองที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อนำไปสู่กรรมสิทธิ์ในที่ดินรัฐที่พบว่า ในเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ทำการศึกษาคือ จังหวัดลำพูน ปราจีนบุรี เลย สุราษฎร์ธานี และสุพรรณบุรี มีการขายสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินทุกจังหวัด โดยเกษตรกรให้เหตุผลในการขายที่ดินว่าเป็นเพราะมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน เช่น ต้องการเงินค่ารักษาพยาบาล เงินทุนการศึกษาของบุตรหลาน มีหนี้สินเพราะรายได้ไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่าย ในครอบครัว ขาดโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นในการผลิตและตลาดสินค้าโดยเฉพาะแหล่งน้ำและถนน เป็นต้น

จากที่ได้ทบทวนมานี้จะสรุปได้ว่าการขายที่ดินของเกษตรกรทั้งในพื้นที่เกษตรกรรมทั่วไปหรือพื้นที่เกษตรกรรมที่อยู่ในโครงการจัดที่ดินของรัฐ มีสาเหตุที่สำคัญสรุปได้ดังนี้

1. มีหนี้สินจากการที่ผลผลิตมีราคาตกต่ำและพืชผลเสียหายจากภัยแล้ง ขาดโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตร เช่น แหล่งน้ำ ถนน ตลาด ไฟฟ้า โรงเรียน ฯลฯ
2. มีความจำเป็นเฉพาะหน้าที่จะต้องมีค่าใช้จ่าย เมื่อเจ็บป่วยหรือเป็นค่าเล่าเรียนของบุตรหลาน
3. ที่ดินมีราคาแพงขึ้น เมื่อขายแล้วนำเงินไปฝากธนาคารจะมีรายได้สูงกว่าภาคการเกษตร
4. มีอายุมากทำการเกษตรต่อไปไม่ไหว บุตรหลานก็ไม่ประสงค์จะทำการเกษตรต่อไป
5. ขายเพื่อไปซื้อที่ดินแปลงใหม่ที่มีราคาถูกกว่า เงินที่เหลือนำไปใช้หนี้และลงทุนต่อไป
6. การบังคับใช้กฎหมายในการห้ามโอนสิทธิในที่ดินที่รัฐจัดให้ไม่มีประสิทธิภาพ

ด้วยเหตุผลต่างๆ ที่เกษตรกรได้นำมาเป็นสาเหตุในการขายที่ดินนั้น ทำให้หน่วยงานของรัฐที่มีที่ดินอยู่ในความรับผิดชอบ ไม่ยินยอมที่จะยกเลิกเพิกถอนที่ดินมาจัดให้แก่เกษตรกรเช่นในอดีต ดังกรณีของโฉนดชุมชน ถึงแม้ว่าจะเป็นนโยบายของรัฐก็ตาม

## เอกสารอ้างอิง

1. กรมประชาสัมพันธ์. 2517. *กฎหมาย คำสั่ง ระเบียบ เกี่ยวกับการดำเนินงานนิคมสร้างตนเอง*. กองนิคมสร้างตนเอง.
2. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2554. *หนังสือที่ ทส 0220.03/1159 ลงวันที่ 3 พฤษภาคม 2554 เรื่องการเสนอเรื่องเข้าคณะกรรมการรัฐมนตรีสมัชชาปฏิรูปครั้งที่ 1 พ.ศ. 2554 ถึง เลขาธิการคณะกรรมการ*.
3. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย. 2528ก. *ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานจัดที่ดินให้แก่ราษฎรของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย*. ฝ่ายก่อสร้างพลังน้ำ เอกสารเลขที่ 34010 – 2802.
4. การไฟฟ้าผลิตแห่งประเทศไทย. 2528ข. *รายงานการอพยพราษฎร โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้า พลังน้ำเขื่อนเชี่ยวหลาน จ.สุราษฎร์ธานี*. รายงานเลขที่ 34007 -2805 กองงานอพยพ ฝ่ายก่อสร้างพลังน้ำ กรุงเทพฯ
5. คณะกรรมการพิจารณาปัญหาในการบริหารงานจัดที่ดิน. 2520. *รายงานหลักการเบื้องต้น*. (คณะกรรมการฯ แต่งตั้งโดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 108/2520 ลงวันที่ 18 พฤษภาคม 2520)
6. คณะกรรมาธิการวิสามัญ พิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิแก่ประชาชน. 2552. *รายงานผลการพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน และเร่งรัดออกเอกสารสิทธิแก่ประชาชน*. สภาผู้แทนราษฎร.
7. คณะทำงานของสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ สำนักงานประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ .2522. *การศึกษาเบื้องต้นการจัดที่ดินเพื่อการพัฒนา*.
8. คณะทำงานจัดทำแผนปฏิบัติการด้านโครงสร้างการบริหาร. 2525. *สรุปปัญหาโครงสร้างการบริหารการจัดที่ดินของรัฐและแนวทางการแก้ไข*. คณะอนุกรรมการที่ดิน คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ.
9. คณะทำงานโครงการจัดงานเวทีเสวนาประชาชน. 2553. *ข้อมูลสรุปโครงการจัดงานเวทีเสวนาประชาชนการจัดที่ดินเพื่อการทำกิน: ปัญหาและทางออก*. วันที่ 24 มิถุนายน 2553 ทำเนียบรัฐบาล.
10. คณะวนศาสตร์ .2528. *ผลกระทบโครงการ สทก*. เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
11. คณะอนุกรรมการพิจารณาติดตามการแก้ไขปัญหการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้กับประชาชน ในคณะกรรมการติดตามผลการปฏิบัติตามมติสภาผู้แทนราษฎร. 2546. *เอกสารวิชาการเรื่องสรุปผลการพิจารณาติดตามการแก้ไขปัญหการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้กับประชาชน*. สภาผู้แทนราษฎร.
12. ฌิชาภา เฉยพันธ์. 2551. *การใช้ประโยชน์ที่ดินและสภาพเศรษฐกิจสังคมหลังการขายที่ดินของเกษตรกรบ้านไทยสามัคคีและบ้านไทยพัฒนา อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา*. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

13. ยุพา ราชจินดา. 2551. **ปัจจัยที่มีต่อการเปลี่ยนสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน ตำบลมะเริง อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดนครราชสีมา**. วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
14. ศิริินภา อภิญาวัชรกุล. 2554. **นิตินำนักของเกษตรกรผู้ซื้อและขายที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ในตำบลบ้านช้าง อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
15. สถาบันราชภัฏนครราชสีมา. 2544. **โครงการศึกษาเขตเศรษฐกิจเกษตรจำเพาะวังน้ำเขียวเพื่อผลิตผลผลิตการเกษตรกึ่งเมืองหนาว** รายงานเสนอสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ศูนย์ข้อมูลท้องถิ่นเพื่อการพัฒนา. สมบูรณ์การพิมพ์ จ.นครราชสีมา.
16. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. 2538. **รายงานการศึกษาเรื่องแนวทางให้มีกฎหมายเพื่อคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม (ฉบับร่าง)** เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ศูนย์บริการวิชาการ กรุงเทพฯ.
17. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2551. **รายงานการศึกษาโครงการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน : การวางแผนการถือครองที่ดิน การสงวนและพัฒนาที่ดินและการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ**. รายงานเสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โรงพิมพ์วิบูลย์การปก จำกัด กรุงเทพฯ.
18. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2552. **การใช้สิทธิพลในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ เอกสารเสนอในการสัมมนาวิชาการประจำปี 2552 ณ โรงแรมเซ็นทาราแกรนด์และบางกอกคอนเวนชันเซ็นเตอร์ กทม. วันที่ 25-26 พฤศจิกายน 2552**.
19. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2554. **โครงการศึกษาและพัฒนาสิทธิการถือครองที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อนำไปสู่กรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐ**. โรงพิมพ์วิบูลย์การปก.
20. สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2552. **ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง “โฉนดชุมชน” หนังสือถึงนายกรัฐมนตรี เลขที่ สค.1001/2049 ลงวันที่ 18 ธันวาคม 2552**.
21. โสภณ ชมชาญ. 2535. **ทรัพยากรที่ดิน: นโยบายประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไข**. ในเอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ครั้งที่ 3 31 ตุลาคม – 1 พฤศจิกายน 2535 กทม.
22. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. 2554. **การชี้แจงกรณีการขายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน อำเภอลำทะเมนชัย วันที่ 8 สิงหาคม 2554**. [www.alro.go.th](http://www.alro.go.th) สืบค้นวันที่ 10 สิงหาคม 2554.
23. สำนักงานปฏิรูป. 2554. **มติสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2554 เรื่องการปฏิรูปการจัดสรรทรัพยากรที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน**. นนทบุรี.
24. สำนักงานโฉนดชุมชน. 2554ก. **โฉนดชุมชน เพื่อการทำกินและรักษาที่ดินอย่างยั่งยืน**. สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.

25. สำนักงานไฉนดชุมชน. 2554ข. *รายงานผลการดำเนินงานไฉนดชุมชน ประจำเดือน ธันวาคม 2554.*  
สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.
26. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2533. *ทรัพยากรป่าไม้ : ผลการดำเนินการในเอกสารประกอบการ  
สัมมนาเรื่อง “ยุทธศาสตร์การบริหารและการจัดที่ดินทำกิน วันที่ 19 เมษายน 2533 ณ โรงแรม  
รามารักษ์เด้น กรุงเทพฯ ”*

#### คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 108/250 ลงวันที่ 18 พฤษภาคม 2520 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการ  
เพื่อพิจารณาปัญหาในการบริหารงานจัดที่ดิน

## บทที่ 5

---

### การจัดที่ดินทำกินกับความมั่นคงของชาติ

## บทที่ 5

### การจัดที่ดินทำกินกับความมั่นคงของชาติ

ตั้งแต่มีการประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เมื่อ พ.ศ. 2504 จนถึงปัจจุบันเป็นเวลา 54 ปี มาแล้วนั้น ที่ดินได้เป็นปัจจัยหลักในการพัฒนาประเทศด้านต่างๆ มาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะด้านการเกษตรแล้ว ที่ดินได้ช่วยบรรเทาปัญหาความยากจน เป็นที่รองรับประชากรที่เพิ่มขึ้นและไม่สามารถหางานทำนอกภาคการเกษตรได้ให้มีอาชีพ ที่อยู่อาศัย และที่ดินทำกินตลอดมา ถึงแม้ว่าจะมีนโยบายจัดที่ดินให้แก่ราษฎรมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ พ.ศ. 2481 ก็ตาม แต่เนื่องจากที่ดินสำรองของรัฐ คือพื้นที่ป่าไม้ ที่ราชพัสดุ และที่สาธารณะประโยชน์ที่รัฐได้สงวนหวงห้ามไว้เพื่อจัดให้ราษฎรได้ทำกินหมดสิ้นลง รัฐจึงไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่ดินทำกินของประชาชนได้ จึงมีการบุกเข้าไปทำกินโดยพลการในพื้นที่ป่าไม้ดังที่พบทวนไว้ในนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทย รวมทั้งที่ราชพัสดุซึ่งมีรายงานเมื่อ พ.ศ. 2552 ว่าถูกบุกรุก 2.2 ล้านไร่ และที่สาธารณะประโยชน์ถูกบุกรุก 1.5 ล้านไร่ (สภาผู้แทนราษฎร, 2552: 26,30) ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานภาครัฐและราษฎรจนมีการชุมนุมเรียกร้องโดยเครือข่ายต่างๆ จำนวนมาก เช่น ใน พ.ศ. 2538 และ 2540 ที่ชุมนุมบริเวณทำเนียบรัฐบาล ส่งผลต่อความมั่นคงของชาติด้านเศรษฐกิจและสังคม-จิตวิทยามาอย่างยาวนาน เพื่อสะท้อนภาพให้เห็นถึงประเด็นปัญหาดังกล่าว ในบทนี้จะพบทวนรวม 5 เรื่อง คือ (1) การเรียกร้องเรื่องที่ดินทำกินจากอดีตสู่ปัจจุบัน (2) ความไม่เป็นธรรมในการเข้าสู่ที่ดิน (3) เสี่ยงสะท้อนจากภาคประชาชนผ่านคณะปฏิรูปและสมัชชาปฏิรูป และ (4) การไร้ที่ดินทำกิน และ (5) การจัดที่ดินทำกินกับความมั่นคงของชาติ

#### 5.1 การเรียกร้องเรื่องที่ดินทำกินจากอดีตสู่ปัจจุบัน

การพบทวนในหัวข้อนี้จะแบ่งเป็น 2 ช่วงเวลา คือ (1) การเรียกร้องที่ดินทำกินระหว่าง พ.ศ. 2517-2518 และ (2) การเรียกร้องที่ดินทำกินระหว่าง พ.ศ. 2538-2548 โดยมีรายละเอียดดังนี้

##### 5.1.1 การเรียกร้องที่ดินทำกินระหว่าง พ.ศ. 2517-2518

ในเดือนพฤษภาคม 2517 ชาวนาหลายร้อยคนมาชุมนุมในกรุงเทพฯ ขอร้องให้รัฐบาลช่วยเหลือเรื่องนายทุนโกงที่ดินและให้ช่วยเหลือถอนหนี้สิน ทำให้รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ตั้ง “กรรมการสอบสวนปัญหาหนี้สินของชาวนา (กสส.)” ขึ้น แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่ชาวนาร้องเรียนได้ (กนกศักดิ์ แก้วเทพ, 2530: 47)

ต่อมาในเดือนมิถุนายน 2517 (24-29 มิถุนายน 2517) มีชาวนาจำนวนหลายพันคนมาชุมนุมที่สนามหลวง และตั้งตัวแทนพร้อมด้วยข้อเสนอรวม 6 ข้อ เสนอต่อรัฐบาล ดังนี้

1. ให้รัฐบาลจัดที่ดินทำกินให้แก่ชาวนาชาวไร่ที่เดือดร้อนให้เขาที่ทำกินในปีนี้ ส่วนในกรณีชาวนาชาวไร่เคยมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ให้ได้เข้าทำกินในที่ดินเดิม
2. ให้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนการสูญเสียที่ดินของชาวนาชาวไร่ถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่าชาวนาชาวไร่ถูกนายทุนฉ้อฉลไป ให้รัฐบาลยึดที่ดินคืนให้แก่เจ้าของเดิม
3. ให้รัฐบาลสอบสวนเกี่ยวกับการเสียดอกเบี้ยส่วนที่เกินจากกฎหมายค้ำกับเงินต้นแล้วให้รัฐบาลดำเนินการคืนที่นั่นให้แก่ชาวนาชาวไร่ทุกรายนอกเหนือจากนี้ ให้รัฐบาลเช่าซื้อที่จากนายทุนมาให้ชาวนาชาวไร่เช่าซื้อจากรัฐบาลคืนในราคาที่เป็นธรรม

4. ให้รัฐบาลจัดสรรที่ดินถาวรให้แก่ชาวนาชาวไร่ที่ไม่มีที่ทำกิน แต่ทั้งนี้มิใช่จัดสรรในที่ดินที่ทำประโยชน์แล้ว

5. นับตั้งแต่การเริ่มร้องทุกข์ครั้งแรกห้ามมิให้นายทุนเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่ผู้อื่น

6. ขอให้นายทุนงดการฟ้องร้องต่อศาลนับตั้งแต่ใช้มาตรา 17

(มหาชนรายสัปดาห์, 2517: 15)

รัฐบาลได้ยอมรับข้อเสนอ 6 ประการดังกล่าวโดยมีคำตอบดังนี้

1. รัฐบาลจะได้จัดสรรที่ดินทำกิน ให้ชาวนาชาวไร่ที่เดือดร้อนในฤดูทำนาปีนี้โดยจะให้ได้ทำกินในที่ดินเคยมีกรรมสิทธิ์อยู่เดิม แต่ถ้าในที่ดินเดิมนั้น มีผู้ทำกินอยู่แล้วโดยสุจริตและชอบธรรม จะไปเอาของเขามาก็ไม่ชอบธรรม รัฐบาลก็จะจัดที่ดินใกล้เคียงให้ หรือจะจัดซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเป็นจำนวนมากมาจัดสรรให้เช่าซื้อไปทันฤดูกาลปี 2517 โดยจะให้ธนาคารเพื่อการเกษตรช่วยเหลือ

2. หากปรากฏว่าชาวนาชาวไร่ผู้ใดถูกนายทุนฉ้อโกงที่ดินเอาไปรัฐบาลจะจัดการตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ส. สร. 33/2517 ข้อ 5 ให้คณะกรรมการ รายงานผลการสอบสวนต่อนายกรัฐมนตรีโดยด่วน เพื่อพิจารณาสั่งการไปโดยชอบธรรม

ทั้งนี้ ไม่เฉพาะแต่ชาวนาชาวไร่ที่เคยทำประโยชน์ในที่ดิน ในปี 2516 เท่านั้นแต่รวมถึงปีก่อนๆ ด้วย

3. ถ้าในการสอบสวนตามข้อ 5 ของคำสั่งดังกล่าวข้างต้น ปรากฏว่าชาวนาชาวไร่ต้องเสียดอกเบี้ยเกินจากอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ ไม่ว่าจะเป็นเงินหรือราคาของผลผลิต และค้ำกับเงินต้นแล้ว รัฐบาลจะพิจารณาให้คืนที่ดินแก่ชาวนาชาวไร่ก็ได้ หรือจะให้นายทุนชดเชยค่าเสียหายแก่ชาวนาชาวไร่ตามควรก็ได้

4. ในกรณีเจ้าของที่ดินกระทำการหรือพยายามกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในการเปลี่ยนแปลง หรือโอนกรรมสิทธิ์ที่พิพาท ในระหว่างการร้องทุกข์สอบสวนนี้ รัฐบาลจะให้คณะกรรมการ ออกคำสั่งยับยั้งการกระทำนั้นและเสนอให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการต่อไป

5. รัฐบาลจะจัดสรรที่ดินถาวรให้แก่ชาวนาชาวไร่ ที่ไม่มีที่ทำกินในรูปสหกรณ์ แต่ทั้งนี้มิได้จะไปจัดทับที่ชาวนาชาวไร่คนอื่นที่เขาทำกินอยู่แล้ว

6. ในกรณีที่ชาวนาชาวไร่ผู้ใดเข้าไปทำนาทำไร่ที่ผู้อื่นเขาทำอยู่แล้วด้วยความเข้าใจผิดว่ามีสิทธิ์ เกิดพิพาทกันอยู่ในระยะนี้ รัฐบาลจะระงับข้อพิพาทโดยมิให้มีการจับกุมขังหรือฟ้องร้องหรือถ้ามีการฟ้องร้องแล้วก็จะขอให้ระงับการฟ้องร้องนั้นเสีย

(มหาชนรายสัปดาห์, 2517: 15)

อย่างไรก็ตามข้อเสนอทั้ง 6 ข้อนี้ ไม่ได้รับการแก้ไขตามคำตอบของรัฐบาลชาวนาชาวไร่จึงได้กลับมาชุมนุมที่ท้องสนามหลวงอีกครั้งหนึ่ง

ในขณะเดียวกันชาวนาจากจังหวัดลำพูนและเชียงใหม่ได้ไปชุมนุมที่ศาลากลางจังหวัดเชียงใหม่ ประมาณ 2,000 คน และส่งตัวแทนมาร่วมประชุมที่กรุงเทพฯ ด้วย (ตะวันออก, 2522: 18) และในวันที่ 19 พฤศจิกายน 2517 ได้มีการจัดตั้งองค์กรของชาวนาชาวไร่ขึ้นเป็นครั้งแรก เรียกว่า “สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย” มี นายไข่ วังตระกูล เป็นประธาน (พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย, 2518: 18) โดยมีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ

- (1) พิทักษ์ผลประโยชน์ของชาวนาชาวไร่ และ
- (2) แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของชาวนาชาวไร่

ทั้งนี้สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย ได้ยื่นข้อเสนอต่อรัฐบาลเรียกร้องที่ดินทำกิน รวม 9 ข้อ คือ

1. ให้รัฐบาลจัดที่ดินทำกินให้แก่ชาวนาชาวไร่ที่ไม่มีที่ดินทำกินทันฤดูกาลทำนาปีนี้
2. ให้รัฐบาลตั้งคณะกรรมการสอบสวนการสูญเสียที่ดินของชาวนาชาวไร่ที่ถูกละเมิด  
ฉ้อฉลไป ในกรณีที่เกิดเป็นความกันขึ้นระหว่างชาวนากับนายทุนขอให้รัฐบาลจัดหาหลักประกันให้ชาวนา  
ชาวไร่ที่ไม่มีหลักทรัพย์
3. ให้รัฐบาลจัดสรรที่ดินทำกินถาวรให้แก่ชาวนาชาวไร่ที่ไม่มีที่ดินทำกิน
4. ขอให้รัฐบาลจัดการออกกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดินโดยกำหนดให้ ภาคอีสาน  
มีสิทธิ์ครอบครองที่ดินไม่เกิน 100 ไร่ ภาคอื่นๆ มีสิทธิ์ครอบครองที่ดินไม่เกิน 50 ไร่
5. ให้รัฐบาลประกาศใช้ พ.ร.บ. ควบคุมค่าเช่านาปี 2493 และให้กำหนดระยะเวลาเช่า  
6 ปี ส่วน พ.ร.บ. ค่าเช่าฉบับใหม่นั้นให้ยับยั้งไว้ และชาวนาชาวไร่จะร่วมกันร่างเสนอให้รัฐบาลพิจารณาต่อไป
6. ในกรณีที่นายทุนให้ชาวนาชาวไร่ไถ่ถอนที่ดินคืน ให้รัฐบาลออกเงินไถ่ถอนที่ดินนั้น  
ทั้งหมดแล้วนำมาคืนให้ชาวนาชาวไร่ ซื้อหรือให้เช่า หรือเช่าซื้อในราคาถูก
7. ในกรณีที่ชาวนาชาวไร่ได้เข้าครอบครองที่สาธารณะมาเป็นเวลาตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป  
ให้ชาวนาชาวไร่ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น
8. ในกรณีที่โครงการของรัฐบาลจะก่อให้เกิดความเสียหายเดือดร้อนแก่ชาวนาชาวไร่ และ  
ชาวนาชาวไร่ที่เดือดร้อนส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย ให้รัฐบาลระงับโครงการนั้น เช่น ในกรณีโครงการสร้างเขื่อนที่  
จังหวัดอุดรธานี
9. ให้รัฐบาลประกันราคาข้าวเปลือก ไม่ต่ำกว่าเกวียนละ 3,000 บาท  
(มหาชนรายสัปดาห์, 2517: 16)

จากข้อเรียกร้องดังกล่าวรัฐบาลได้ตอบดังนี้

1. รัฐบาลจะออกคำสั่งให้ทางจังหวัดจัดการหาที่ทำกินให้ชาวนาชาวไร่ที่ไม่มีที่ทำกินให้ทัน  
ในฤดูทำนา 2518
2. รัฐบาลจะออกคำสั่งให้ทางจังหวัดจัดการประกาศผลสอบสวนเรื่องที่ดิน ว่านายทุนได้  
ที่ดินมาชอบธรรมหรือไม่ หากผลสอบสวนรายใดยังเป็นที่ยังใจจะให้สอบสวนใหม่ก็จะดำเนินการโดยมี  
ตัวแทนชาวนาชาวไร่ นักศึกษา และเจ้าหน้าที่ของรัฐมีจำนวนเท่ากัน เข้าร่วมพิจารณาว่าสมควรจะมีการ  
สอบสวนใหม่หรือไม่
3. รัฐบาลจะจัดสรรที่ดินถาวรให้ชาวนาชาวไร่ที่ไม่มีที่ทำกินในรูปของสหกรณ์
4. รัฐบาลจะจัดหาหลักประกันให้ชาวนาชาวไร่ที่ไม่มีหลักทรัพย์ในการประกันตัวในข้อหา  
บุกรุก และรัฐบาลจะจัดหาทุนในการต่อสู้คดี ช่วยออกค่าว่าความให้ตามควรแก่กรณี
5. หากรัฐบาลไม่ประกาศใช้ พ.ร.บ. ควบคุมค่าเช่านา ฉบับที่รัฐบาลเสนอภายในเดือน  
ธันวาคม 2518 รัฐบาลจะประกาศใช้ พ.ร.บ. ควบคุมค่าเช่านาปี 2493 ในท้องที่จังหวัดเชียงใหม่และลำพูน  
ก่อนสิ้นเดือนธันวาคม
6. ในการที่นายทุนยอมให้ชาวนาไถ่ถอนที่ดินที่ขายฝากหรือจำนองได้รัฐบาลจะช่วยไถ่ถอนให้  
ทั้งหมดโดยการช่วยเหลือของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ในวงเงินไม่เกินรายละ 4 หมื่นบาท



7. ภายในเดือนมกราคม 2518 รัฐบาลจะเพิกถอนโฉนดและ นส. 3 ที่ดินที่ต่งไรผืนดงพญาวยาง อ.สุวรรณบุรี จ.ชัยนาท ซึ่งสอบสวนแล้วได้ความว่าผู้มีอำนาจได้ออกโฉนดหรือ นส. 3 ทับที่สาธารณะ แล้วนำที่ดินมาให้ชาวนาชาวไร่ที่ครอบครองอยู่ก่อนตลอดมา รวมทั้งออกโฉนดหรือ นส. 3 ให้ได้ครอบครองต่อไป และให้เก็บเกี่ยวพืชผลที่ชาวนาชาวไร่ปลูกได้ด้วย

8. รัฐบาลจะพิจารณาระงับโครงการที่ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่เดือดร้อน และรัฐบาลสามารถระงับได้ หากไม่สามารถระงับได้รัฐบาลจะจ่ายค่าทดแทนที่ดินให้ตามราคาที่เป็นธรรมถ้าเงินทดแทนไม่เป็นธรรมก็จะเพิ่มให้ถ้าชาวนายังไม่อาจหาซื้อที่ดินทำกินได้ตามจำนวนเงินดังกล่าวรัฐบาลก็จะหาที่ใกล้เคียงให้ (กลุ่มประสานงานศาสนาเพื่อสังคม, 2522: 87-89)

หลังจากนั้นได้มีประกาศพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2517 และประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2518

ต่อมาในเดือนมีนาคม 2518 สหพันธ์ชาวนาจาก 21 จังหวัด ในนามสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย ได้เข้าพบ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช พร้อมยื่นข้อเสนอ 12 ข้อ ให้รัฐบาล เมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2518 ดังนี้

1. ขอให้รัฐบาลจัดการให้ชาวนาชาวไร่ได้เข้าทำกินในที่ดินเดิมพันก่อนฤดูกาลทำนาที่จะถึงนี้ โดยให้ตั้งคณะกรรมการสอบสวน ที่มีตัวแทนของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ นักศึกษา และเจ้าหน้าที่รัฐบาลจำนวนอย่างละเท่าๆกัน ให้คณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจตามกฎหมายในการเรียกร้องและบังคับนายทุนมาสอบสวน ทั้งนี้เพื่อทำการสอบสวนและปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อเรียกร้อง ดังนี้

ก) เฉพาะชาวนาชาวไร่ที่ได้รับการไถ่ถอนให้ไถ่ถอนที่ดินคืนจากนายทุน ให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณ โดยกู้เงินจาก ธกส. ไถ่ถอนที่ดินของชาวนาให้ทั้งหมด

ข) สำหรับนายทุนที่ไม่ปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ควบคุมการเช่านาฉบับใหม่ ให้รัฐบาลออกคำสั่งดำเนินการให้นายทุนปฏิบัติตาม และให้ยุบเลิกคณะกรรมการระดับตำบล อำเภอ และจังหวัดอย่างเด็ดขาด และจัดตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามข้อเสนอข้างบน

2. ผลจากการสอบสวนของคณะกรรมการตามข้อ 1 ให้รัฐบาลรับจัดสรรงบประมาณเพื่อให้ได้ไถ่ถอนที่ดินคืนจากนายทุนทั้งหมดโดยให้ไถ่ถอนในราคาที่ยุติธรรมตามกฎหมาย และถ้าผลการสอบสวนปรากฏว่าที่ดินนั้นถูกโกงไปโดยไม่ยุติธรรม ให้คณะกรรมการมีอำนาจในการลงโทษแก่นายทุนนั้นตามแต่กรณี

3. ในระหว่างการร้องทุกข์ให้รัฐบาลออกคำสั่งยับยั้งการเพิกถอนการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินมีผู้ร้องเรียนให้แก่บุคคลภายนอกหรือทายาท

4. ให้ระงับการฟ้องร้องคดีทางศาลและปล่อยตัวชาวนาไร่ที่ถูกจับกุมคุมขัง เกี่ยวกับกรณีที่ชาวนาสำคัญผิดในการเข้าไปทำนาที่ดินเคยมีกรรมสิทธิ์อยู่เดิม และให้ดำเนินการภายใน 3 วัน

5. สำหรับโครงการที่ทำให้ชาวนาชาวไร่เดือดร้อน ให้รัฐบาลออกคำสั่งเลิกโครงการหรือเพิกถอนและจัดการที่ดินให้แก่ชาวนาชาวไร่ผู้มีกรรมสิทธิ์อยู่เดิม

6. ให้รัฐบาลจัดสรรที่ดินถาวรให้แก่ชาวนาชาวไร่ที่ไม่เคยมีที่ทำกินมาก่อน ทั้งนี้ให้จัดสรรให้ได้ที่ทำกินในจังหวัดของตนเอง

7. สำหรับชาวนาชาวไร่ที่ ธกส. รับว่าจะช่วยแก้แล้วไม่ได้ให้เงิน ให้รัฐบาลเร่ง ธกส. จัดการให้ได้ก่อนที่จะหมดอายุสัญญาการไถ่ถอน

8. ยกเลิกโครงการป่าสงวนที่หมดสภาพเป็นป่าสงวนแล้ว และที่ประชาชนเข้าไปทำกินเป็นเวลานาน โดยให้รัฐบาลออกโฉนด และ น.ส. 3 ให้แก่ชาวนาชาวไร่ที่ทำประโยชน์ในที่ดินเดิม

นอกจากนี้ยังมีข้อเรียกร้องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการเมืองอีก 4 ข้อ ดังนี้

1. ให้รัฐบาลยกเลิกโครงการของรัฐบาลที่จัดตั้ง กลุ่มชาวนา ขึ้นมาซ้อนทับสหพันธ์ชาวนาชาวไร่โดยเด็ดขาด

2. ให้รัฐบาลจัดการการปฏิรูปที่ดินภายในสิ้นปี 2518 โดยร่างเป็นโครงการให้สหพันธ์พิจารณา ก่อน เพราะกฎหมายปฏิรูปที่ดินฉบับสมัย นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ไม่เป็นธรรมแก่ชาวนาชาวไร่

3. ให้ยกเลิกหน่วยงานของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นในท้องถิ่นที่ขัดกับการร้องเรียนของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ในต่างจังหวัดทุกจังหวัด

4. ให้ยกเลิกกฎอัยการศึก เพราะขัดขวางต่อการร้องเรียนของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ในการที่จะเดินทางมาร้องเรียนต่อรัฐบาล

ประชาธิปไตย (รายวัน) ฉบับวันที่ 25 มีนาคม 2518, อ้างใน กิติ (2524: 29-30)

ภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 แล้ว ได้มีการชุมนุมของชาวนาชาวไร่กว่าหนึ่งหมื่นคนจากอำเภอห้วยฉัตร ที่ศาลากลางจังหวัดลำปาง (กิติ, 2524: 30) พร้อมกับยื่นข้อเสนอต่อนายกรัฐมนตรี ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช โดยสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ภาคเหนือ รวม 5 ข้อ ดังนี้

1. ให้จัดสรรที่ดินให้ชาวนาชาวไร่ที่ไม่มีที่ทำกิน
2. ให้ออกหลักฐานการครอบครองที่ดินให้แก่ชาวนาชาวไร่ที่ทำกินอยู่แล้วไม่ต่ำกว่า 6 ปี หักนอกแลในป่าสงวน
3. ให้รัฐบาลใช้มาตรการบังคับให้เจ้าของนาปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ควบคุมค่าเช่านา
4. ให้ข้าราชการทุกระดับที่เป็นเจ้าหน้าที่ กลส. ปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ควบคุมค่าเช่านาอย่างเคร่งครัด

5. ให้จัดระบบการกดขี่ขูดรีด และเอาเปรียบของบรรดาเจ้าของโรงบ่มใบยาโดยเร็ว  
ประชาธิปไตยรายวัน ฉบับที่ 25 มีนาคม 2518, อ้างใน กิติ (2524: 29-30)

ในเดือนพฤษภาคม 2518 ได้มีการจัดวันกรรมกรที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ชาวนาชาวไร่ได้มาชุมนุมและทวงคำตอบจากรัฐบาลอีกครั้งหนึ่ง นอกจากจะมีการชุมนุมที่สนามหลวงแล้ว มีการชุมนุมที่จังหวัดสุรินทร์ ชัยภูมิ ขอนแก่น อุตรธานี เชียงใหม่ โดยชาวนาได้ยื่นคำขาดต่อรัฐบาลรวม 9 ข้อ และให้รัฐบาลตอบในวันที่ 6 พฤษภาคม 2518 เวลา 14.00 น. ดังนี้

1. รัฐบาลต้องดำเนินการจัดการให้ชาวนาชาวไร่ได้เข้าทำกินในที่ดินเดิมให้ทันก่อนฤดูการทำนาที่จะถึงนี้ โดยให้ตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยมีตัวแทนของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่, นักศึกษา และเจ้าหน้าที่รัฐบาล จำนวนอย่างละเท่าๆ กัน มีอำนาจเท่าๆ กัน โดยคณะกรรมการสอบสวนชุดนี้มีอำนาจตามกฎหมายในการเรียกร้องและบังคับนายทุนมาสอบสวน ทั้งนี้เพื่อทำการสอบสวนและปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อเรียกร้อง โดยให้รัฐบาลเสนอกฎหมายในการให้อำนาจสอบสวนแก่คณะกรรมการภายใน 15 วัน

(ก) เฉพาะชาวนาชาวไร่ที่ได้รับการไถ่เปลี่ยนให้ไถ่ถอนที่ดินคืนจากนายทุนให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณโดยกู้จากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ไถ่ถอนที่ดินของชาวนาทั้งหมด

(ข) ให้รัฐบาลสั่งการให้ทางจังหวัดปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ควบคุมค่าเช่านา อย่างเคร่งครัด และให้รัฐบาลเพิ่มเติม พ.ร.บ. ควบคุมค่าเช่านา 2517 ในบทลงโทษแก่ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายควบคุมค่าเช่านา คณะกรรมการควบคุมค่าเช่าในระดับต่างๆ โดยเฉพาะตัวแทนผู้เช่านา ให้ผ่านการเลือกตั้งจากสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ

2. ผลจากการสอบสวนของคณะกรรมการตามข้อ 1. ให้รัฐบาลรีบจัดสรรงบประมาณเพื่อให้ชาวนาชาวไร่ได้ไถ่ถอนที่ดินทำกินคืนมาจากนายทุนทั้งหมด โดยให้ไถ่ถอนในราคาที่ยุติธรรมตามกฎหมาย และถ้าการสอบสวนปรากฏว่าที่ดินนั้นถูกฉ้อโกงไปโดยไม่ยุติธรรม ตามสามัญสำนึกแห่งมนุษยธรรม ให้ศาลพิจารณาโทษแก่นายทุนนั้นๆ ตามควรแก่กรณี

3. ให้ระงับการฟ้องร้องคดีทางศาล และปล่อยตัวชาวนาชาวไร่ที่ถูกจับกุมคุมขังเกี่ยวกับกรณีที่ดินนาสำคัญผิดในการเข้าไปทำนาในที่นาที่ตนเคยมีกรรมสิทธิ์อยู่เดิม และให้กระทำภายใน 3 วัน

4. ในระหว่างการร้องทุกข์ ให้รัฐบาลออกคำสั่งยับยั้งเพิกถอนการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ผู้ร้องเรียนให้แก่บุคคลภายนอกหรือทายาทของผู้ถูกร้อง

5. ให้จัดสรรที่ดินถาวรให้ชาวนาชาวไร่ โดยห้ามจัดทับที่ดินที่มีชาวนาชาวไร่ทำกินอยู่แล้ว โดยให้จัดภายในจังหวัดที่ชาวนาชาวไร่มีภูมิลำเนาอยู่ยกเว้นในจังหวัดที่ไม่มีที่ดินจะจัดให้

6. สำหรับชาวนาชาวไร่ที่ธนาคารเพื่อการเกษตรฯ (ธกส.) รับว่าจะช่วยเหลือแล้วไม่ให้เงินให้รัฐบาลเร่ง ธกส. ให้จัดการให้ได้ก่อนที่จะหมดอายุสัญญาไถ่ถอนและสำหรับ ธกส. ที่เป็นเจ้าหนี้ แต่ปรากฏว่าชาวนาไม่สามารถไถ่ถอนจาก ธกส. ให้ยื้อเวลาไถ่ถอนออกไปจนกว่าจะไถ่ถอนได้

7. ให้รัฐบาลยกเลิกป่าสงวนที่หมดสภาพป่าและมีชาวนาชาวไร่เข้าไปทำประโยชน์มาเป็นเวลานานปี ให้รัฐบาลออกโฉนด นส.3 ให้ชาวนาชาวไร่ที่เข้าไปทำประโยชน์เดิมทั้งหมด

8. ให้รัฐบาลเร่งแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินฉบับนายสัญญา ธรรมศักดิ์ โดยแก้ไขให้รัดกุมและเป็นประโยชน์แก่ชาวนาชาวไร่อย่างแท้จริง เมื่อแก้ไขเสร็จแล้วให้รีบประกาศใช้ด่วน

9. ให้รัฐบาลยกเลิกแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ไม่ให้ความเป็นธรรมแก่ชาวนาชาวไร่ เช่น กฎหมายขายฝาก เป็นต้น

(พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย, 2518: 21-24)

ซึ่งรัฐบาลได้มีคำตอบต่อข้อเรียกร้องของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยดังนี้

1. รัฐบาลได้รับยกย่อง พ.ร.บ. ประนอมหนี้เกษตรกร เพื่อเป็นมาตรการสอบสวนการสูญเสียที่ดินหรือการที่ต้องตกเป็นลูกหนี้โดยไม่เป็นธรรมของชาวนาชาวไร่ และให้มีคณะกรรมการไกล่เกลี่ยในเบื้องต้นให้ยุติโดยเร็วและได้ร่าง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลเกษตร และวิธีพิจารณาคดีของศาลเกษตรขึ้น เพื่อให้เป็นส่วนหนึ่งของศาลยุติธรรม ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับการเสียที่ดินหรือการตกเป็นลูกหนี้โดยไม่เป็นธรรม ในเมื่อการไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จรัฐบาลขอรับรองว่าจะเสนอร่าง พ.ร.บ. ทั้งสองฉบับนี้ต่อสภาในสมัยการประชุมคราวหน้าที่จะเปิดสมัยประชุมวันที่ 24 มิถุนายน

2. สำหรับข้อเรียกร้องให้แก้ไขกฎหมายควบคุมการเช่านา กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร และกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการขายฝากนั้น รัฐบาลได้สั่งการให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขอยู่แล้ว และคาดว่าจะเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อรัฐสภาได้ในสมัยการประชุมหน้า

3. เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนในเรื่องหนี้สินและการไถ่ถอนที่ดินทำกินของชาวนา รัฐบาลได้จัดสรรเงินพิเศษให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเพื่อดำเนินการช่วยเหลือแก่ชาวนาชาวไร่ที่เดือดร้อนให้รวดเร็วทันการอยู่แล้ว แต่สำหรับข้อเรียกร้องให้รัฐบาลกู้เงินจากธนาคารเพื่อ

การเกษตรฯ มาไถ่ถอนที่ดินของชาวนาให้ทั้งหมดนั้นไม่อยู่ในวิสัยที่รัฐบาลจะปฏิบัติได้ เพราะธนาคารไม่ใช่สถาบันการเงินที่รัฐบาลจะกู้ได้ และไม่มีเงินพอที่จะให้รัฐบาลกู้อีกด้วย

4. สำหรับข้อเรียกร้องให้ระงับการฟ้องร้องคดีทางศาลและปล่อยตัวชาวนาชาวไร่ที่ถูกจับกุมในกรณีที่ชาวนาสาคัญผิดเข้าไปทำนาในที่นาในที่ดินที่ควรมีสถิตอยู่เดิม โดยให้รัฐบาลจัดการให้เสร็จภายใน 3 วันนั้น รัฐบาลขอชี้แจงว่าสำหรับกรณีที่ชาวนาชาวไร่สำคัญผิดเข้าไปทำนาในที่นาของคนอื่นและเจ้าของนาได้แจ้งความหรือฟ้องร้องว่าชาวนาบุกรุก อันเป็นความผิดทางอาญานั้น เป็นกรณีที่เอกชนผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำของผู้อื่น และได้ใช้สิทธิทางศาลตามกระบวนการยุติธรรม จึงอยู่นอกขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของรัฐบาลที่จะไปสั่งระงับการฟ้องร้องได้

5. สำหรับข้อเรียกร้องให้รัฐบาลออกคำสั่งยับยั้งเพิกถอนการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่มีผู้ร้องเรียนให้แก่บุคคลภายนอก รัฐบาลขอชี้แจงว่ารัฐบาลไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะยับยั้งหรือเพิกถอนตามที่ร้องขอได้ เพราะเมื่อเอกชนคนใดใช้สิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว การยับยั้งหรือเพิกถอนเป็นไปตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายที่ดิน รัฐบาลไม่อาจสั่งการใดให้นอกเหนือไปจากที่กฎหมายบัญญัติไว้

6. สำหรับข้อเรียกร้องให้รัฐบาลจัดสรรที่ดินถาวรให้โดยห้ามจัดทับที่ดินที่มีชาวนาทำกินอยู่แล้วโดยให้จัดภายในจังหวัดที่ชาวนาชาวไร่มีภูมิลำเนาอยู่ยกเว้นในจังหวัดที่ไม่มีที่ดินจะให้ในเรื่องนี้ รัฐบาลได้ดำเนินการอยู่แล้วโดยมอบให้กระทรวงเกษตรฯ จัดป่าสงวนที่หมดสภาพเป็นป่าสงวนมาจัดสรรให้ชาวนาชาวไร่ได้ทำมาหากิน

จากการเรียกร้องของชาวนาชาวไร่ ในช่วง พ.ศ. 2517-2518 นี้ ได้มีผู้นำชาวนาชาวไร่ถูกยิงเสียชีวิตหลายราย เช่น นายอินตา ศรีบุญเรือง รองประธานสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยถูกยิงเสียชีวิต เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2518 (จตุรัส, 2518: 8) และนายจำรัส ม่วงยาม ประธานสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยคนสุดท้ายถูกยิงเสียชีวิต เมื่อ 21 กรกฎาคม 2522 (กิติ, 2524: 40) โดยนายจำรัส ม่วงยาม ได้ให้ความคิดเห็นถึงการแก้ไขปัญหามาของชาวนาชาวไร่ไว้ 10 ประการ ดังนี้

1. ช่วยแก้ไขให้ชาวนาชาวไร่มีที่ดินทำกินเอง
2. การเช่าที่นาขอให้ปฏิบัติตาม พ.ร.บ. เช่านาโดยเคร่งครัด
3. หนี้สินของชาวนาควรได้รับการช่วยเหลือ
4. ช่วยเรื่องฝนแล้ง น้ำท่วม
5. แก้ไขปัญหาการตลาดและประกันราคาพืชผล ข้าว มันสำปะหลัง เป็นต้น
6. ความไม่เป็นธรรมทางกฎหมายทำให้ชาวนาเสียเปรียบ ต้องมีการแก้ไขอย่างจริงจัง
7. ส่งเสริมการรวมกลุ่มและสิทธิในการรวมกลุ่ม
8. คัดค้านการใช้แรงงานชนบท เช่น ชาวนารับจ้าง
9. แก้ไขปัญหาค่าครองชีพของชาวนาในชนบท
10. ให้รัฐบาลแก้ไขเรื่องระบบราชการการบริหารในชนบทและตั้งสำนักงานช่วยเหลือ

ชาวนาทางด้านกฎหมายและคดีความ

(กนกศักดิ์ แก้วเทพ, 2530: ปกหลัง)

### 5.1.2 การเรียกร้องที่ดินทำกินระหว่าง พ.ศ. 2538-2548

ในช่วง พ.ศ. 2535-2538 ภาคประชาชนได้มีการรวมตัวกันเรียกร้องรัฐบาลให้แก้ไขปัญหาที่ดิน น้ำ ป่าไม้ กันอย่างต่อเนื่อง แต่ไม่ได้รับการตอบสนองเท่าที่ควร จนถึงวันที่ 26 มีนาคม 2539 ได้มีการชุมนุมใหญ่ที่หน้าทำเนียบรัฐบาล โดยมีผู้เข้าร่วมชุมนุมมากถึง 11,000 คน ใช้ชื่อว่า “มหกรรมทวงสัญญาสมัชชาคนจน” เพื่อกดดันรัฐบาลให้เจรจากับสมัชชาคนจน ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2539 จะแก้ปัญหาตามข้อเรียกร้องของภาคประชาชน การชุมนุมจึงยุติลงเมื่อวันที่ 23 เมษายน 2539 อย่างไรก็ตามรัฐบาลได้ดำเนินการล่าช้า สมัชชาคนจนจึงได้เปิดเวทีอภิปรายหน้าทำเนียบรัฐบาลอีกครั้งหนึ่งระหว่างวันที่ 13-19 สิงหาคม 2539 ที่เรียกว่า “เวทีประชาชน 100 วัน ทวงสัญญาสมัชชาคนจน” แต่ได้มีการยุบสภาในเวลาต่อมา

ภายหลังการเลือกตั้งและจัดตั้งรัฐบาลใหม่ ต่อมาในเดือนมกราคม 2540 มีการชุมนุมเรียกร้องบริเวณทำเนียบรัฐบาลอีกครั้งหนึ่ง เป็นเวลา 99 วัน (25 มกราคม-2 พฤษภาคม 2540) เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาหลายเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาป่าไม้ จึงได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2540 เรื่องมาตรการและแนวทางแก้ปัญหาที่ดินทำกินและการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติในจังหวัดนครราชสีมา และวันที่ 16 กันยายน 2540 การประชุมคณะรัฐมนตรีในส่วนภูมิภาคภาคเหนือ (แผนการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ระดับพื้นที่และโครงการจัดการทรัพยากรที่ดินและ ป่าไม้ (พ.ศ. 2541-2544) เพื่อแก้ปัญหาการทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เช่น ป่าดงห้วยกองและป่าดงบังอี จังหวัดอำนาจเจริญ ป่าดงชุมคำ อำเภอดงหลวง จังหวัดอุบลราชธานี รวมทั้งกรณีอุทยานแห่งชาติ เช่น อุทยานแห่งชาติผาแต้ม อุทยานแห่งชาติแก่งตะนะ จังหวัดอุบลราชธานี อุทยานแห่งชาติทับลาน จังหวัดปราจีนบุรี อุทยานแห่งชาติภูพาน จังหวัดสกลนคร เป็นต้น (livingriversiam, 2558: 15-16)

ภายหลังการชุมนุมของสมัชชาคนจนใน พ.ศ. 2540 แล้วยังมีการชุมนุมเรียกร้องเพื่อติดตามการเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินคดีหลายครั้ง การชุมนุมเรียกร้องแต่ละครั้งสร้างผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติหลายด้าน มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

ต่อมาในปี 2548 ศยามล ไกยูรวงศ์ และคณะ (2548) ได้รายงานผลการศึกษาและสำรวจข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทย ระยะที่ 1 ว่า ข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินเป็นปัญหาหลักของประเทศไทย ประเภทปัญหาที่มีจำนวนมากที่สุดคือปัญหาการประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัย จำนวน 262 กรณี รองลงมาคือปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินในที่สาธารณะประโยชน์จำนวน 119 กรณี ปัญหาที่อยู่อาศัยจำนวน 102 กรณี นโยบายส่งเสริมการปลูกป่าที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวน 58 กรณี การใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชนจำนวน 48 กรณี การใช้ประโยชน์ในที่ดินทหารจำนวน 40 กรณี การออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมายจำนวน 22 กรณี

ในปี พ.ศ. 2548 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (2550: 21) ได้รายงานถึงการร้องเรียนที่ดินและป่าไม้ระหว่างปี 2545-2548 รวม 187 เรื่อง โดยจำแนกออกเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ 41 เรื่อง ที่ดินป่าไม้ 53 เรื่อง ที่ราชพัสดุ 6 เรื่อง ที่ดิน ส.ป.ก. 5 เรื่อง การเวนคืนที่ดิน 8 เรื่อง ที่ดินเอกชน 17 เรื่อง และอื่นๆ อีก 57 เรื่อง (ตารางที่ 5-1) จะเห็นได้ว่าการร้องเรียนกรณีที่ดินป่าไม้จะมีจำนวนมากที่สุด รองลงมาคือที่ดินสาธารณะประโยชน์ ซึ่งมีรายละเอียดในการร้องเรียนดังนี้

1. ถูกกล่าวหาบุกรุกที่สาธารณะประโยชน์
2. นายทุนยึดที่ดินสาธารณะประโยชน์
3. การปิดทางสาธารณะ
4. การประกาศหวงห้ามที่สาธารณะประโยชน์ทับที่ทำกิน

ตารางที่ 5-1 การร้องเรียนเรื่องที่ดินและป่าไม้ ปี 2545-2548 ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

| ประเภทการร้องเรียน   | จำนวนกรณี (เรื่อง) | ร้อยละ |
|----------------------|--------------------|--------|
| 1. ที่สาธารณประโยชน์ | 41                 | 22     |
| 2. ที่ดินป่าไม้      | 53                 | 28     |
| 3. ที่ดินราชพัสดุ    | 6                  | 3      |
| 4. ที่ดิน ส.ป.ก.     | 5                  | 3      |
| 5. การเวนคืนที่ดิน   | 8                  | 4      |
| 6. ที่ดินเอกชน       | 17                 | 9      |
| 7. อื่นๆ             | 57                 | 31     |
| รวม                  | 187                | 100    |

ที่มา: คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (2550: 21)

## 5.2 ความไม่เป็นธรรมในการเข้าสู่ที่ดินของประชาชน

จากการร้องเรียนขอที่ดินทำกินจากประชาชนที่พบทวนในหัวข้อ 5.1 นั้น พบว่ามีการร้องขอซ้ำแล้วซ้ำเล่าแต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ เป็นเพราะหนทางเข้าสู่ที่ดินของประชาชนนั้นมีข้อจำกัด หัวข้อนี้จึงพบทวนถึง (1) การเข้าสู่ที่ดินของประชาชน (2) ผลจากความไม่เป็นธรรมในการเข้าสู่ที่ดิน

### 5.2.1 การเข้าสู่ที่ดินของประชาชน

การเข้าสู่ที่ดินของประชาชนนั้น อาจจะกล่าวได้ว่ามี 5 แนวทาง คือ

- (1) ซื้อจากภาคเอกชนโดยทั่วไป
- (2) รัฐออกเอกสารสิทธิ์ คือ น.ส.3 หรือโฉนดที่ดินให้เนื่องจากมีหลักฐานแสดงการครอบครองมาก่อนการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน
- (3) รัฐอนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์โดยการเช่า เช่น ที่ราชพัสดุ ที่สาธารณประโยชน์
- (4) เป็นสมาชิกของโครงการจัดที่ดินของรัฐ ภายใต้ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
- (5) รัฐอนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์ในช่วงเวลาที่กำหนดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เช่น โครงการออกหนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว (สทก.)

จากวิธีการเข้าสู่ที่ดินของประชาชนทั้ง 5 วิธีนี้ ประชาชนส่วนหนึ่งไม่มีโอกาสที่จะเข้าสู่ที่ดินโดยวิธีใดๆเลย ประชาชนกลุ่มนี้จึงตกอยู่ในสภาพผู้ไร้ที่ดินทำกิน มีสภาพยากจนและมีจำนวนมาก

## ตารางที่ 5-2 ข้อจำกัดในการเข้าสู่ที่ดินของประชาชนที่ยากไร้

| วิธีการเข้าสู่ที่ดิน                                                                                                                                                 | ข้อจำกัดของประชาชนที่ยากไร้                                                                                                                                          |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. ซื้อจากภาคเอกชนโดยทั่วไป                                                                                                                                          | 1. ขาดแคลนเงินทุนที่จะไปซื้อ<br>2. ที่ดินราคาแพง                                                                                                                     |
| 2. รัฐออกเอกสารสิทธิ์ คือ น.ส.3 หรือโฉนดที่ดินให้เนื่องจากมีหลักฐานแสดงการครอบครองมาก่อนการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน                                               | - ครอบครองไม่เคยมีที่ดินมาก่อน                                                                                                                                       |
| 3. รัฐอนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์โดยการเช่า เช่น ที่ราชพัสดุ ที่สาธารณประโยชน์                                                                                          | ไม่มีที่ดินสำรองให้เช่า พื้นที่ส่วนหนึ่งรัฐขอใช้ประโยชน์ (ตามข้อเท็จจริงบางส่วนก็ไม่ได้ใช้ประโยชน์) อีกส่วนหนึ่งมีประชาชนเข้าทำกินและอยู่อาศัยเต็มพื้นที่            |
| 4. เป็นสมาชิกของโครงการจัดที่ดินของรัฐ ภายใต้ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 | ไม่มีที่ดินสำรองที่จะจัดให้กับประชาชนอีกต่อไป พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ยังเหลืออยู่ 3 ล้านไร่ ก็จัดให้ประชาชนไม่ได้เพราะอยู่ในมือของผู้ครอบครองรายใหญ่ที่มีอิทธิพล |
| 5. รัฐอนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์ในช่วงเวลาที่กำหนดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เช่นโครงการออกหนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว (สทก.)                  | ภายหลังกรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ 45 ล้านไร่ ให้กับ สปก. เมื่อ พ.ศ. 2536 แล้วโครงการนี้ก็มีได้มีรายงานการดำเนินงานและมีความก้าวหน้าแต่อย่างใด                            |

ที่มา : โสภณ ชมชาญ (2554: 15)

ข้อเท็จจริงบางประการที่แสดงถึงข้อจำกัดดังกล่าวนี้ Janchitfah (2010: 7) ได้รายงานถึงการให้สัมภาษณ์ของ สุแก้ว พงษ์พิ ที่ตกเป็นผู้ต้องหาบุกรุกที่ดินที่จังหวัดลำพูนว่า “ถ้าเรามีเงิน ทำไมเราจะเข้าไปทำกินในที่ดินที่ทิ้งรกร้างว่างเปล่า เราสามารถซื้อที่ดินด้วยตนเองได้”

ในทางกันข้ามกับข้อจำกัดของประชาชนที่ยากไร้นั้น มีกลุ่มบุคคลอีก 2 กลุ่มที่สามารถเข้าสู่ที่ดินและป่าไม่ได้ง่าย ๆ คือ ผู้ที่มีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจซึ่งรวมถึงกลุ่มทุนข้ามชาติ และกลุ่มผู้มีอิทธิพล

กลุ่มที่มีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจหรือกลุ่มทุนข้ามชาติสามารถซื้อที่ดินมาถือครองไว้ลงทุนในสาขาการผลิตที่มีรายได้สูง ทั้งไว้รกร้างว่างเปล่าเพื่อรอการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้ราคาที่ดินสูงขึ้น เมื่อที่ดินส่วนใหญ่อยู่ในความครอบครองของกลุ่มนี้ก็จะมีการปั่นราคาที่ดินให้สูงขึ้น เป็นการสร้างความไม่เป็นธรรมโดยใช้วิธีการที่เปิดเผยต่อคนที่รายได้ปานกลางหรือรายได้น้อยที่ไม่สามารถหาเงินมาซื้อที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินได้

อีกกลุ่มหนึ่งที่เข้าครอบครองที่ดินจนเกิดความไม่เป็นธรรมโดยใช้วิธีการที่ไม่เปิดเผย คือ **กลุ่มผู้มีอิทธิพล**

สำนักงานคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ: ป.ป.ป (2538: 88-89) ได้ให้ความหมายของผู้มีอิทธิพลว่า “หมายถึงบุคคล 4 กลุ่ม ที่ใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมขึ้นหรือทำให้เกิดผลประโยชน์แก่ตนเองและผู้อื่น” ได้แก่

**(1) เจ้าหน้าที่ของรัฐ**

- (1.1) เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น คือ ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน
- (1.2) ข้าราชการจากส่วนกลางที่ไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาค คือ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน
- (1.3) ข้าราชการส่วนภูมิภาค

**(2) นักการเมือง**

- (2.1) นักการเมืองท้องถิ่น สมาชิกสภาจังหวัด และหัวหน้า
- (2.2) นักการเมืองท้องถิ่น คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และหัวหน้า

**(3) กลุ่มผลประโยชน์**

- (3.1) กลุ่มมวลชนที่บุกรุกที่ดินของรัฐ
- (3.2) องค์กรเอกชนที่สนับสนุนให้มีการบุกรุกป่า

**(4) นักธุรกิจ** อาศัยผู้ที่มีอำนาจช่วยผลักดันให้มีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยคลาดเคลื่อนหรือโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

การเข้ามามีอิทธิพลแบ่งออกได้ 2 ประเภท คือ

**(1) การเข้ามามีอิทธิพลโดยใช้อำนาจแฝงในการออกเอกสารสิทธิ มี 3 กรณี คือ**

- (1.1) เข้ามามีบทบาทเป็นผู้นำกลุ่มชุมชนในการร้องเรียนหรือต่อรองเพื่อให้ผลประโยชน์
- (1.2) ใช้อำนาจมืดในการข่มขู่เจ้าหน้าที่ ให้ใช้อำนาจ/กฎหมายเพื่อผลประโยชน์ของตน
- (1.3) เป็นเครื่องมือของนักการเมืองและอำนาจนักการเมืองมาต่อรองเจรจา

**(2) การเข้ามามีอิทธิพลโดยอาศัยช่องว่างของกฎหมาย มี 2 กรณี คือ**

- (2.1) อาศัยช่องว่างของกฎหมาย เช่น มีกฎหมายเกี่ยวข้องหลายฉบับ และใช้ดุลพินิจวินิจฉัยในการตีความเพื่อประโยชน์แก่ตนและพรรคพวก
- (2.2) อาศัยการปล่อยปละละเลยของเจ้าหน้าที่ เข้าไปครอบครองที่ดินของรัฐ ทีละคนสองคนแล้ว เพิ่มจำนวนเป็นกลุ่มชนมากพอที่จะมีอำนาจต่อรอง และอาศัยอำนาจทางการเมือง เพื่อให้สิ่งที่ผิด ให้กลายเป็นสิ่งที่ถูก

**5.2.2 ผลจากความไม่เป็นธรรมในการเข้าสู่ที่ดิน**

จากข้อจำกัดในการเข้าสู่ที่ดินของประชาชนผู้ยากไร้ดังกล่าวแล้ว จึงทำให้เกิดมีปัญหาคritical 2 ประการ คือ การกระจายถือครองที่ดินที่ไม่เป็นธรรม และความขัดแย้งในการใช้ที่ดินของรัฐระหว่างประชาชนกับรัฐ ปัญหาทั้งสองประการนี้มีสาเหตุที่เชื่อมโยงกันไป จะแก้ปัญหาคritical ปัญหาหนึ่งให้สำเร็จไม่ได้ จำเป็นต้องพิจารณาร่วมกันไป อย่างไรก็ตามเพื่อให้ทราบถึงความรุนแรงของปัญหาและสาเหตุที่แท้จริงทั้ง 2 ประเด็น จะกล่าวถึงในรายละเอียดดังต่อไปนี้



## (1) การกระจายการถือครองที่ดินที่ไม่เป็นธรรม

### (1.1) ความรุนแรงของปัญหา

(1.1.1) จากการขึ้นทะเบียนคนจนทั้งประเทศซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในชนบท ในปี 2547 พบว่ามีคนที่ต้องการความช่วยเหลือเรื่องที่ดินทำกินจำนวน 4 ล้านราย **เป็นผู้ที่ไร้ที่ดินทำกินโดยสิ้นเชิงจำนวน 1 ล้านราย**

(1.1.2) ในขณะเดียวกันข้อมูลที่ปรากฏในเอกสารนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 ซึ่งเป็นมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2539 ระบุว่าที่ดินในประเทศไทยร้อยละ 90 กระจุกตัวอยู่ในมือคนเพียงร้อยละ 10 เท่านั้น

(1.1.3) ข้อมูลจากการศึกษาเรื่องนโยบายและมาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ของ ดวงมณี เลาวกุล และเอี่ยมพร พิชัยสินธิ (2551: 6-11) ที่พบว่าผู้ถือครองที่ดิน 50 รายแรก จาก 1.46 ล้านราย ถือครองที่ดินร้อยละ 10 ของที่ดินในกรุงเทพมหานครทั้งหมด

(1.1.4) จากการรวบรวมการถือครองที่ดินของคณะรัฐมนตรี จากบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่แสดงต่อ ปปช. ในปี พ.ศ. 2551 มีมูลค่าของที่ดินรวมกันมากกว่าหนึ่งหมื่นล้านบาท และมีที่ดินรวมกันประมาณ 9,000 ไร่

(1.1.5) มีการทำกำไรเกินปกติจากการขายที่ดินในโครงการจัดที่ดินของรัฐ เช่น การขายที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเองลำตะคองที่เห็นได้จากราคาระเบี่ยทุนทรัพย์ที่ดินในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งประกาศใช้เมื่อ วันที่ 29 ธันวาคม 2551 ของกรมธนารักษ์ กำหนดไว้ว่าในท้องที่ตำบลหนองสาหร่าย นอกเขตเทศบาลเมืองปากช่อง อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา โซน 03H และ 03N มีราคาประเมินฯ ดังนี้

- ที่ดินติดถนนในโครงการนิคมสร้างตนเอง ลำตะคอง ไร่ละ 500,000 บาท

- ที่ดินติดถนน ซอย ทาง ไร่ละ 280,000 บาท

- **ที่ดินติดถนนในโครงการรีสอร์ทบ้านปลายฟ้าซึ่งอยู่ในเขตนิคมสร้าง**

**ตนเองลำตะคอง ไร่ละ 1,000,000 บาท**

- ที่ดินติดถนนในโครงการรีสอร์ททรัพย์เศรษฐีการ์เด็นท์ ซึ่งอยู่ในเขตนิคมสร้างตนเองลำตะคอง ไร่ละ 800,000 บาท

เมื่อเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างราคาที่ดินในตำบลหนองสาหร่ายที่โครงการรีสอร์ทขายไร่ละ 1 ล้านบาทกับราคาที่ดินติดถนนในโครงการนิคมสร้างตนเอง ราคา 500,000 บาท แล้วราคาจะต่างกันไร่ละ 500,000 บาท แต่ถ้าเปรียบเทียบกับที่ดินในซอยที่มีราคา 280,000 บาทแล้ว จะต่างกันไร่ละ 720,000 บาท จึงทำให้เห็นกำไรเกินปกติ (economic rent) เกิดขึ้นอย่างชัดเจน ทั้งที่รัฐเป็นผู้พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและยังมีงบประมาณในการบำรุงรักษาอยู่ในปัจจุบัน

### (1.2) สาเหตุ

ถึงแม้ว่าการกระจายการถือครองที่ดินที่ไม่เป็นธรรมจะเกิดจากสาเหตุต่างๆหลายประการสาเหตุที่สำคัญที่จะกล่าวถึงมี 4 ประการคือ

#### (1.2.1) ขาดแรงผลักดันทางการเมืองในการจำกัดขนาดการถือครองที่ดิน

(1) ภายหลังจากยกเลิกบทบัญญัติมาตรา 34-49 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นการกำหนดสิทธิในที่ดิน โดยคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 พ.ศ. 2502 แล้ว ประเทศไทยก็ไม่ได้มีการจำกัดการถือครองที่ดินในที่ดินของเอกชน ทำให้ผู้มีทุนและอิทธิพลสามารถครอบครองที่ดินได้

จำนวนมากดังที่ปรากฏให้เห็นในปัจจุบัน ถึงแม้ว่าต่อไปจะมีการเสนอต่อรัฐสภาให้นำบทบัญญัติมาตรา 34-49 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินกลับมาบังคับใช้อีกหลายครั้งแต่ไม่สามารถผ่านรัฐสภาได้

(2) ภาษีที่ดิน เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการจำกัดการถือครองที่ดินจำนวนมากที่มีแนวคิดนโยบายและข้อเสนอทั้งจากรัฐบาลและผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่างๆ มาเป็นเวลาช้านาน แต่ไม่สามารถที่จะตราเป็นกฎหมายมาใช้บังคับได้ ตัวอย่างที่ชัดเจนคือคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดิน และสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. .... มาตั้งแต่วันที่ 8 กันยายน 2541 เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ก็ได้มีการดำเนินการใดๆ จนมาถึงรัฐบาลนี้ ได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. .... อีกครั้งหนึ่ง เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2553 ถึงปัจจุบันก็ยังไม่มีความชัดเจนว่าจะสามารถเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้เมื่อใด

**จากข้อเท็จจริงดังกล่าวทั้ง 2 กรณีแล้วจึงแสดงให้เห็นว่าขาดแรงผลักดันจากภาคการเมือง (Political Drive) ในเรื่องนี้ อาจจะเป็นเพราะนักการเมืองมีที่ดินที่ถือครองอยู่จำนวนมากมูลค่าสูงถึงหนึ่งหมื่นล้าน ดังที่ปรากฏในเอกสารที่แสดงต่อสำนักงานคณะกรรมการปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ซึ่งได้มีการเปิดเผยต่อสาธารณชน ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น**

นอกจากนี้จากการศึกษาถึงนโยบายของพรรคการเมืองต่างๆ ที่ใช้ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในช่วง 10 ปี ที่ผ่านมาไม่พบว่ามีนโยบายของพรรคการเมืองใดที่ระบุชัดเจนในเรื่องนี้

#### **(1.2.2) ขาดนโยบายการต่อต้านกลุ่มอิทธิพลที่เข้าครอบครองมรดกของชาติโดยมิชอบ**

จากการที่มีที่ดินส่วนหนึ่งอยู่ในการครอบครองของกลุ่มอิทธิพลซึ่งได้มาโดยการใช้อิทธิพลและอำนาจแฝงในพื้นที่ที่ควรเป็นมรดกของชาติ เช่น ภูเขา ชายทะเล และเกาะต่างๆ รัฐบาลไม่เคยมีนโยบายการต่อต้านกลุ่มอิทธิพลที่เข้าครอบครองมรดกของชาติโดยมิชอบอย่างจริงจัง จะเกิดขึ้นเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองในบางพื้นที่ เช่น เกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดชลบุรี หรือจังหวัดนครราชสีมาและเป็นบางช่วงเวลา เมื่อเปลี่ยนรัฐบาลการตรวจสอบก็หยุดลง จากสาเหตุที่ไม่มีการเปิดเผยรายชื่อผู้ครอบครองที่ดินของประเทศเพราะขัดกับสิทธิส่วนบุคคล เป็นสาเหตุหนึ่งที่กลุ่มอิทธิพลเหล่านี้เข้าครอบครองมรดกของชาติโดยวิธีต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น เช่นในกรณีของการใช้ ส.ค.1 ที่มีขอบในอดีตได้สร้างความไม่เป็นธรรมให้เกิดขึ้นในการครอบครองที่ดินและป่าไม้อย่างรุนแรง ถึงแม้จะมีการยกเลิกการใช้ ส.ค.1 หลังวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2553 แล้วก็ตาม ยังคงมีที่ดินที่แจ้งให้ดำเนินการออกเอกสารสิทธิ์ค้างอยู่หลายแสนแปลง ตัวอย่างที่เห็นชัดเจนที่สุดคือ พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่มีรายงานว่าสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่สามารถเข้าไปดำเนินการได้เพราะผู้ครอบครองที่ดินเป็นกลุ่มผู้มีอิทธิพล ซึ่งมีพื้นที่อีกจำนวนมาก

#### **(1.2.3) รัฐละเลยการจัดการที่ดินที่เอกชนถือครอง**

จากการที่มีที่ดินไม่ได้ใช้ประโยชน์จำนวนมากถึง 1.14 ล้านไร่ ในปี 2550 ทั้งๆที่รัฐมีเครื่องมือในการแก้ไขอยู่แล้ว คือ บทบัญญัติมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่บัญญัติไว้ว่า บุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดิน หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยที่ดินให้รกร้างว่างเปล่าเกินกำหนดเวลา 10 ปี ติดต่อกัน หรือกรณีที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกิน 5 ปี ให้ถือว่าเจตนาสละสิทธิในที่ดิน เฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า เมื่อ

อธิบดีกรมที่ดินยื่นคำร้องต่อศาล และศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิดังกล่าว ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐ แต่รัฐมิได้ดำเนินการจึงมีที่ดินที่กลุ่มทุนได้กว้านซื้อเพื่อเก็งกำไรละทิ้งไว้ไม่ได้ใช้ประโยชน์จำนวนมาก

อีกกรณีหนึ่งที่เห็นได้ชัดเจน คือ ภาษีบำรุงท้องที่ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ซึ่งยังคงใช้ฐานภาษีปี 2524 ทั้งๆที่เวลา 30 ปี ที่ผ่านมา ที่ดินมีราคาสูงขึ้นหลายเท่าตัว และมีการยกเว้นไม่เก็บภาษีที่ดินอีกหลายกรณี ไม่ได้มีการปรับปรุงให้เหมาะสมต่อสถานการณ์ในปัจจุบันแต่อย่างใด

ทั้งสองกรณีนี้ชี้ให้เห็นว่ารัฐได้ละเลยการจัดการที่ดินที่เอกชนครอบครอง แต่ไปเน้นการจัดการที่ดินของรัฐแต่เพียงด้านเดียว ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ยากไร้

#### (1.2.4) ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ

แนวคิดการใช้ที่ดินเป็น “ทุนทางสังคม” นั้นสวนทางกับสถานการณ์ในปัจจุบันและมีโอกาสเปลี่ยนแปลงได้ยากมากเพราะที่ดินส่วนใหญ่อยู่ในมือกลุ่มทุนและอิทธิพลดังกล่าวแล้ว ตั้งแต่ พ.ศ. 2544 ถึงปี 2558 กรมที่ดินได้ออกเอกสารสิทธิไปแล้ว 31 ล้านแปลง เนื้อที่ประมาณ 127 ล้านไร่เศษหรือประมาณร้อยละ 40 ของเนื้อที่ประเทศ มีการซื้อขายที่ดินในปี 2549 มูลค่าสูงถึง 835, 152 ล้านบาท (ธนาคารอาคารสงเคราะห์, 2550) ที่ดินในปัจจุบันเป็นทรัพย์สินที่สามารถให้ผลตอบแทนที่ค่อนข้างสูงจากการลงทุนทั้งในระยะสั้นหรือระยะยาว การสะสมที่ดินหรือการกว้านซื้อที่ดินมาถือครองไว้จำนวนมาก โดยไม่มีการควบคุมหรือจำกัดการถือครองที่ดินจึงเป็นการหารายได้ที่สำคัญทางหนึ่ง เพราะที่ดินมีจำนวนคงที่ แต่ความต้องการเพิ่มขึ้นตามจำนวนประชากร การกำหนดราคาที่ดินส่วนหนึ่งจะมาจากผู้ที่ถือครองที่ดินไว้จำนวนมากเพื่อเก็งกำไร และขายเมื่อได้ราคาที่ต้องการ ซึ่งมักจะมีราคาที่สูงมาก **เมื่อที่ดินมีราคาแพงโอกาสที่จะกระจายการถือครองที่ดินสู่คนที่มีรายได้น้อย จึงเกิดขึ้นได้ยาก**

### 5.3 เสี่ยงสะท้อนจากภาคประชาชนผ่านคณะกรรมการปฏิรูปและสมัชชาปฏิรูป

เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2553 ได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูป พ.ศ. 2553 โดยข้อ 4 ของระเบียบกำหนดให้มีคณะกรรมการปฏิรูป และ ข้อ 9 ให้มีคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปขึ้น และต่อมานายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้งประธานคณะกรรมการปฏิรูปคือ นาย อานันท์ ปันยารชุน และประธานคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปคือ น.พ. ประเวศ วะสี คณะกรรมการทั้งสองคณะได้ดำเนินการจัดทำกลไกการปฏิรูปประเทศ มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินหลายประการ สำคัญดังกล่าวจะทบทวนเป็น 2 หัวข้อ คือ (1) เสี่ยงสะท้อนจากภาคประชาชนผ่านคณะกรรมการปฏิรูป และ (2) เสี่ยงสะท้อนจากภาคประชาชนผ่านคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### 5.3.1 เสี่ยงสะท้อนจากภาคประชาชนผ่านคณะกรรมการปฏิรูป

คณะกรรมการปฏิรูป (2554: 6) ได้แถลงการณ์ว่าด้วยแนวทางปฏิรูปการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร ไว้ดังนี้

“ปัญหาความเป็นธรรมในการจัดสรรที่ดินทำกินนับเป็นปัญหาใหญ่อย่างหนึ่ง ซึ่งผูกโยงกับการล่มสลายของชุมชนท้องถิ่นและวิถีชีวิตในชนบทอย่างแยกไม่ออก อีกทั้งเป็นต้นตอก่อให้เกิดของปัญหาอื่นๆ อีกนานับการ

ในปัจจุบันมีเกษตรกรไทยเรือนล้านที่ไร้ที่ดินทำกินหรือมีที่ดินไม่พอทำกิน ขณะที่กลไกตลาดทุนนิยมและปัจจัยอื่นๆ ได้ส่งผลให้ที่ดินในชนบทปริมาณมหาศาลกระจุกตัวอยู่ในมือของคนจำนวนน้อย ซึ่งในหลายๆ กรณีมิได้เป็นผู้ประกอบอาชีพในด้านเกษตรกรรมด้วยตนเอง สภาพดังกล่าวส่งผลให้ที่ดินหลายแห่งถูกทิ้งไว้รกร้าง และไม่เกิดประโยชน์ต่อผู้ใด และไม่เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาการผลิตของประเทศชาติโดยรวม

ในฐานะที่ที่ดินเป็นทั้งเครื่องมือการผลิต และเป็นฐานชีวิตของประชาชนจำนวนมาก การไม่มีที่ดินทำกินหรือสูญเสียที่ดินที่เคยมี จึงมีเพียงพอให้เกิดปัญหาความอับจนในการประกอบสัมมาอาชีพ และกลายเป็นทุกข์โศกของแผ่นดิน หากยังเป็นการสูญเสียวิถีชีวิตอันมีมาแต่เดิมของชาวไร่ชาวนา ซึ่งเป็นฐานวัฒนธรรมที่สำคัญอย่างหนึ่งของสังคมไทยด้วย

กล่าวอีกแบบหนึ่งก็คือ การขาดแคลนที่ดินทำกินของเกษตรกรมิเพียงบั่นทอนคุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของชาวไทยในชนบทเพียงกลุ่มเดียว หากยังเป็นสภาพที่กีดกีดอนอนรากการดำรงอยู่ของสังคมไทยในส่วนทั้งหมด อันนี้ย่อมหมายถึงว่าประเด็นความไม่เป็นธรรมในการถือครองที่ดินทำกินเป็นปัญหาร่วมกันของพวกเราชาวไทยทุกคน”

นอกจากนี้ คณะกรรมการปฏิรูป (2554: 9-11) ได้มีข้อเสนอปฏิรูปการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไว้ดังนี้

“ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติเป็นฐานชีวิตและปัจจัยการผลิตที่สำคัญสำหรับคนทุกคน แต่โครงสร้างการจัดการที่ดินของประเทศไทยโดยปล่อยให้รัฐและอำนาจทางทุนเข้าถือครองที่ดินอย่างไม่จำกัดได้สร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่สังคม กล่าวคือ ขณะที่ประชาชนจำนวนมากต้องสูญเสียที่ดินซึ่งตนเคยถือครองหรือทำมาหากินมานาน แต่กลับมีที่ดินที่ปล่อยให้ทิ้งร้างว่างเปล่าจำนวนมหาศาล มีการเก็งกำไรที่ดินจนมีราคาแพงทำให้ประชาชนเข้าถึงได้ยาก ไม่คุ้มกับการลงทุนทำการเกษตร มีปัญหาการใช้ที่ดินที่ไม่เหมาะสมกับระบบนิเวศ มีการประกาศเขตป่าอนุรักษ์และพื้นที่สาธารณะโดยไม่คำนึงถึงควมมีอยู่ของชุมชนท้องถิ่นซึ่งอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวมาเป็นเวลาช้านาน ส่งผลให้เกษตรกรทำกินอยู่ในพื้นที่ซ้อนทับอย่างผิดกฎหมาย ถูกเจ้าหน้าที่จับกุมดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและอาญา ในข้อหาบุกรุกที่ดินของรัฐและของเอกชน เกษตรกรต้องประสบกับความทุกข์ยากทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมรวมทั้งถูกจำกัดในเรื่องการพัฒนา ซึ่งสร้างความอ่อนแอแก่สังคมการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศชาติโดยรวม

เมื่อวิเคราะห์ถึงรากฐานความขัดแย้งเรื่องที่ดินพบว่ามีปัญหาหลายระดับ ประการแรก ระดับความคิดเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเสรี ซึ่งได้เปลี่ยนคุณค่าที่ดินจากฐานชีวิตมาเป็นสินค้า กำหนดทิศทางการพัฒนาที่ให้ความสำคัญแก่การเติบโตทางเศรษฐกิจของกลุ่มทุนรายใหญ่มากกว่าความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกรรายย่อยตลอดจนความมั่นคงทางอาหารและฐานทรัพยากร และระดับโครงสร้างที่ให้ความสำคัญกับระบบกรรมสิทธิ์แบบปัจเจกที่ผูกติดกับกลไกตลาด รวมทั้งการครอบครองและจัดการที่ดินแบบรวมศูนย์อำนาจของรัฐเข้ามาเบียดขับระบบการจัดการที่ดินและทรัพยากรร่วมกันของชุมชนหรือสิทธิชุมชนในท้องถิ่นรวมทั้งการกระจายการถือครองที่ดินที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

หากสังคมไทยมีจินตนาการให้คนไทยทุกคน ซึ่งจะมีจำนวน สูงสุดราว 70 ล้านคน ตามที่คาดไว้ในอีกสิบปีข้างหน้า มีที่อยู่อาศัยและที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเพียงพอต่อการดำรงชีวิต มีระบบการศึกษาที่สอนคนให้เห็นประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตนมีความรักคุณค่าทางวัฒนธรรมและท้องถิ่น มีอาหารบริโภคที่มีคุณภาพและปลอดภัย เกษตรกรมีที่ดินทำการเกษตรเป็นของตนเองเพื่อเลี้ยงชีพและพัฒนาคุณภาพชีวิตด้วยวิถีการเกษตรที่สมดุลยั่งยืนมีสภาพแวดล้อมที่ดี มีฐานทรัพยากรดินน้ำป่าที่

สมบูรณ์ซึ่งชุมชนสามารถดูแลจัดการใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ เกษตรกรที่ประสงค์จะทำการผลิตเพื่อสร้างรายได้เพิ่มขึ้นก็สามารถเข้าถึงที่ดินขนาดที่เพียงพอคู่กับการลงทุนหรือบริหารจัดการร่วมกันในกลุ่มหรือสหกรณ์เพื่อสร้างอำนาจต่อรองทางการตลาดได้ด้วย เหตุนี้จึงมีความจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อการเกษตรโดยวิธีการปฏิรูปโครงสร้างอย่างเป็นระบบโดยเร็ว

กระบวนการปฏิรูปต้องเริ่มจากปัญหาความเดือดร้อนที่ ประชาชนประสบอยู่ โดยอาศัยความรู้และประสบการณ์ของชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งความเข้มแข็งมุ่งมั่นของเครือข่ายองค์กรภาคประชาชน ควบคู่ไปกับการปรับปรุงโครงสร้างเชิงนโยบายและสถาบัน ให้สอดคล้องกันไปด้วย”

### 5.3.2 เสี่ยงสะท้อนจากภาคประชาชนผ่านคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป

ในขณะที่ประเวศ วะสี (2553: 1,4) ประธานกรรมการสมัชชาปฏิรูป ได้กล่าวถึงความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรไว้ ดังนี้:-

“มนุษย์ต้องอาศัยทรัพยากรต่างๆ ในการดำรงชีวิต สมัยก่อนคนเราเกิดมาก็มีสิทธิในการใช้ที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ ในการอยู่อาศัยและทำมาหากิน เพราะทรัพยากรเหล่านี้เป็นของชุมชนโดยธรรมชาติที่จะจัดการเพื่อการใช้ร่วมกันอย่างสมดุล ชุมชนจึงยังยืนมาช้านาน ต่อมารัฐไปปละสิทธิชุมชนมาเป็นของรัฐโดยการออกกฎหมายแต่รัฐไม่สามารถจัดการการใช้ทรัพยากรอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน ความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรเป็นสาเหตุใหญ่ของความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำในแผ่นดิน ก่อให้เกิดความทุกข์ระทมระงมไปหมดทั่วประเทศ การไม่ได้รับความยุติธรรมและเสมอภาคกันไว้ในสังคม ซึ่งจะนำไปสู่จุดเดือดเมื่อไม่ได้รับการแก้ไข การปฏิรูปประเทศไทยต้องปฏิรูปการจัดสรรทรัพยากรให้เป็นธรรมอย่างเร่งด่วน”

นอกจากนี้ ประเวศ วะสี (2553: 4) ได้ยกตัวอย่างความเห็นจากตัวแทนภาคประชาชน ดังนี้

“นายอนันต์ ดวงแก้วเรือน ตัวแทนสมัชชาป่าชุมชนภาคเหนือกล่าวถึงชีวิตของประชาชนหลายสิบคนที่ต้องหมดไปเพราะความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากร รัฐต้องใจกว้างให้อำนาจชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากร

นายเหมราช ลบหนองบัว จากเครือข่ายปฏิรูปที่ดิน กล่าวถึงปัญหาชาวบ้านถูกขับไล่จากที่ดินของตัวเอง เพราะรูปแบบการถือครองที่ดินโดยกลุ่มอำนาจต่างๆ แล้วเอาที่ดินไปค้า ทำให้ชาวบ้านซึ่งเป็นผู้ผลิตกลับไม่มีที่ดิน รัฐยังซ้ำเติมโดยแย่งที่ดินจากชาวบ้านเอาไปให้นายทุน ชาวบ้านถูกนายทุนค้ำคั้นคดขี่ พ่อเพ็ชรถูกคุมขังที่ลำพูน จนเสียชีวิตด้วยโรคมะเร็ง แล้วชาวบ้านจะอยู่ได้อย่างไร ทั้งโดนฟ้องขับไล่คดีอาญา ถูกฟ้องแพ่งข้อหา 10 ข้อ แผ่นดินกำลังลุกเป็นไฟ

นางสาวนุชนาถ แทนทอง จากเครือข่ายสลัม 4 ภาค กล่าวว่าคนจนสร้างเมือง ทำงานเก็บขยะ กวาดถนน ก่อสร้าง ไม่มีใครเห็นคุณค่า ถูกไล่ที่มา 20 ปี เข้าไปถึงสิทธิที่ดินจะซื้อที่ก็ติดข้อกฎหมาย ควรมีระบบภาษีก้าวหน้าให้คนรวยขายที่ดิน เอาภาษีไปทำสวัสดิการให้คนจน ควรปฏิรูปนักการเมืองกับข้าราชการให้คิดเหมือนคนจน”

ในการประชุมสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ 1 ได้มีมติเรื่องการปฏิรูปการจัดสรรทรัพยากรที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน โดยมีรายละเอียดดังนี้

“1) เห็นชอบหลักการ ของการจัดการที่ดิน ดังนี้

1.1) ที่ดินเป็นสมบัติของชาติ ที่พึงจัดการภายใต้หลักการ การเป็นเจ้าของร่วม ระหว่างรัฐ องค์กรชุมชนสาธารณะ และปัจเจกบุคคล

1.2) การเคารพสิทธิของประชาชนและของชุมชน ในการมีส่วนร่วมกับรัฐเพื่อกำหนดกลไกในการเข้าถึง การใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้รับประโยชน์จากที่ดิน อีกทั้งในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66 และ 67 โดยการสร้างและส่งเสริม การมีส่วนร่วม และกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรโดยประชาชน ชุมชน และท้องถิ่น

2) ขอให้คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปเสนอคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และพรรคการเมืองต่างๆ ดำเนินการผลักดันให้มีกฎหมายรับรองสิทธิในการจัดการที่ดินของชุมชน รวมถึงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินให้รับรองสิทธิของชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดการที่ดิน

3) ขอให้คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐในเรื่องการใช้ประโยชน์จากที่ดิน โดย

3.1) ให้การรับรองสถานภาพ การเข้าอยู่อาศัยและทำกินอย่างถูกต้องตามกฎหมายในพื้นที่ของรัฐ ที่มีข้อพิพาทอยู่ในปัจจุบัน โดยการทำให้มีระบบการออกโฉนดชุมชนโดยเร็ว ทั้งนี้ การออกโฉนดชุมชนจะต้องเป็นไปโดยมีกระบวนการที่โปร่งใส และให้หน่วยงานของรัฐยุติการขับไล่ จับกุม ในระหว่างการดำเนินการจัดให้มีโฉนดชุมชนโดยเร็ว

3.2) ให้ส่งเสริม สนับสนุนกระบวนการจัดทำโฉนดชุมชนด้วยการให้ชุมชน ท้องถิ่นและรัฐ ร่วมกันดำเนินการจัดทำแนวเขตโดยใช้ระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ (GIS) กำหนดกติกา การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน การอนุรักษ์ การควบคุมกำกับ ดูแล ที่ดิน ป่าไม้ และทรัพยากรธรรมชาติ มิให้ถูกบุกรุกทำลายโดยเร็ว

3.3) ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างพระราชบัญญัติโฉนดชุมชนโดยเร็ว ที่สุด โดยมอบหมายให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธานมีกรรมการประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำโฉนดชุมชน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ ภาคประชาชน จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของคณะกรรมการ แทนการใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

4. ขอให้คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินที่ไม่เป็นธรรม ดังนี้

4.1) จำกัดขนาดการถือครองที่ดิน โดย

4.1.1 สนับสนุนการจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า โดยให้เร่งรัดการออกกฎหมายการจัดเก็บภาษีที่ดินให้มีผลบังคับใช้โดยเร็ว

4.1.2 ให้มีกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดินรายละไม่เกิน 50 ไร่ สำหรับส่วนที่เกินให้มีมาตรการจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าตามประเภทของการใช้ประโยชน์จากที่ดิน ทั้งนี้ให้มีการศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดอัตราภาษีที่เหมาะสมสำหรับแต่ละประเภทของการใช้ประโยชน์ต่อไปและศึกษาขอบเขตการใช้ที่ดินในแต่ละประเภทด้วย

4.2) มอบหมายให้ชุมชนท้องถิ่นดำเนินการปรับปรุงฐานข้อมูลที่ดินและประเมินราคาที่ดินใหม่ให้ตรงกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดทำ รวมทั้งให้มีการเปิดเผยข้อมูลการถือครองที่ดินทั่วประเทศภายในเวลา 1 ปี

4.3) ให้กระทรวงการคลังศึกษาเพิ่มเติม เรื่องการจัดเก็บภาษีมูลค่าส่วนเพิ่มของที่ดินตลอดจน การจัดให้มีกฎหมายภาษีมูลค่าส่วนเพิ่มภายในเวลา 1 ปี

4.4) สนับสนุนการจัดตั้งธนาคารที่ดินโดยขอให้รัฐบาลเร่งรัดพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ.... ที่เสนอโดย สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีให้สามารถมีผลบังคับใช้โดยเร็วภายในเวลา 1 ปี

4.5) สนับสนุนการแก้ไขพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 โดยขอให้กระทรวงมหาดไทยเร่งรัดการดำเนินการดังกล่าว

4.6) ขอให้เร่งรัดการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี ให้เกิดการลั่นสภาพนิคมสหกรณ์ในเขตชุมชน

5.) ขอให้ผู้อำนวยการสำนักงานปฏิรูป ติดตามการดำเนินงานตามมติและรายงานความก้าวหน้าต่อสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ 2

(สำนักงานปฏิรูป, 2554: 1-2)

จากมติสมัชชาปฏิรูประดับชาติครั้งที่ 1 ดังกล่าวนี้ ภาคประชาชนได้ยกร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน 3 ฉบับ คือ

1. ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ....
2. ร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดิน และทรัพยากร พ.ศ. ....
3. ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. ....

ร่างพระราชบัญญัติ 3 ฉบับนี้ภาคประชาชนได้นำเสนอต่อสาธารณะมาโดยตลอด แต่จนถึงปัจจุบัน ยังไม่มีความก้าวหน้าแต่อย่างใด”

## 5.4 การไร้ที่ดินทำกิน

จากการทบทวนถึงการเรียกร้องที่ดินทำกินจากรัฐของประชาชนที่มีมาอย่างต่อเนื่อง แต่การเข้าสู่ที่ดินมีความยุ่งยาก และเป็นไปได้น้อยมากสำหรับคนยากไร้ ดังที่ทบทวนในข้อ 5.2 ปัญหาการไร้ที่ดินทำกินจึงเกิดขึ้นมาโดยตลอดเวลา

ในปี พ.ศ. 2525 ARTEP and ALRO (1983: 38) ได้ทำการศึกษาการไร้ที่ดินทำกินในพื้นที่ 9 จังหวัดภาคเหนือ คือ เชียงใหม่ เชียงราย ลำปาง ลำพูน แม่ฮ่องสอน น่าน แพร่ และพะเยา พบว่า มีผู้ไร้ที่ดินทำกินจำนวน 97,959 ราย หรือร้อยละ 13.5 มีที่ดินน้อยกว่า 5 ไร่ จำนวน 228,086 ราย หรือร้อยละ 31.4 ดังรายละเอียดในตารางที่ 5-3

ตารางที่ 5-3 ผู้ไร้ที่ดินทำกินในภาคเหนือตอนบน 9 จังหวัด พ.ศ. 2524

| การถือครองที่ดิน       | จำนวน (ราย) | ร้อยละ |
|------------------------|-------------|--------|
| ไร้ที่ดินทำกิน         | 97,959      | 13.5   |
| มีที่ดินน้อยกว่า 5 ไร่ | 228,086     | 31.4   |
| มีที่ดิน 5-10 ไร่      | 200,016     | 27.5   |
| มีที่ดินมากกว่า 10 ไร่ | 200,927     | 27.6   |

ที่มา : ARTEP and ALRO (1983: 38)

ต่อมาเมื่อมีข้อมูลจากศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ ในปี 2530 พบว่ามีผู้ไร้ที่ดินทำกินมากถึง 572,755 ราย ต่อมาในปี พ.ศ. 2535 จากข้อมูล กชช. 2 ค พบว่า ราษฎรที่ไม่มีที่ดินทำกินของตนเอง มีทั้งหมด 538,470 ครัวเรือน (สำนักงานประมาณ, 2537 : 371) และเพิ่มขึ้นเป็น 546,942 ในปี 2542 (สำนักงานประมาณ 2542: 131) (ตารางที่ 5-4)

ตารางที่ 5-4 การไร้ที่ดินทำกิน

| ปี พ.ศ. | การไร้ที่ดินทำกิน (ครอบครัว) |
|---------|------------------------------|
| 2530    | 572,755                      |
| 2535    | 538,470                      |
| 2539    | 514,717                      |
| 2542    | 546,942                      |

ที่มา : สำนักงานประมาณ (2537: 371; 2542: 131)

จากการขึ้นทะเบียนคนจนในปี พ.ศ. 2547 พบว่า ผู้ที่มาลงทะเบียนเป็นผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกินรวม 1,303,360 ราย เป็นผู้เช่าที่ดิน 378,077 ราย ยืมผู้อื่น 314,090 ราย และเป็นผู้รับจ้างทำการเกษตรจำนวน 311,193 ราย นอกจากนี้ยังมีผู้ที่มีที่ดินทำกินแต่ไม่พอเพียง ต้องการที่ดินทำกินเพิ่มอีก 1,651,922 ราย รวมทั้งสองกรณีจำนวน 2,955,282 ราย ดังรายละเอียดในตารางที่ 5-5

มีข้อมูลจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในปี พ.ศ. 2554 ว่ามีประชาชนผู้ไร้ที่ดินทำกินมาลงทะเบียนไว้ รวม 370,676 ราย (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2554: 1)

นอกจากข้อมูลดังกล่าวถึงดังกล่าวนี้แล้วถึงปัจจุบันไม่มีการสำรวจเป็นระบบว่ามีผู้ไร้ที่ดินทำกินอย่างแท้จริงมีจำนวนเท่าไร

หากพิจารณาว่าที่ดินสำรองของภาครัฐที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้คือที่ราชพัสดุ และที่สาธารณประโยชน์ที่อยู่ในสภาพไม่ได้ใช้ประโยชน์ แต่พื้นที่เหล่านี้ไม่สามารถรองรับประชาชนที่เพิ่มขึ้นในอนาคตได้หมด ความกดดันต่อที่ดินทำกินในอนาคตจึงคาดว่าจะเพิ่มขึ้น



ตารางที่ 5-5 ข้อมูลการไม่มีที่ดินทำกินหรือมีแต่ไม่เพียงพอ

| ลำดับ | ภาค                | จำนวนผู้ลงทะเบียนทั้งหมด | การมีที่ดินทำกินและสภาพการถือครอง |                       |                      |                       |                      |                       | มีที่ดินทำกินของตนเอง |           |            |
|-------|--------------------|--------------------------|-----------------------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------|------------|
|       |                    |                          | ไม่มีที่ดินทำกินของตนเอง          |                       |                      | มีปัญา                |                      |                       |                       |           |            |
|       |                    |                          | เช่า                              | ยืม                   |                      | รับจ้างทำการเกษตร     |                      |                       |                       |           |            |
|       |                    |                          | ผู้ลงทะเบียน<br>(คน)              | จำนวนพื้นที่<br>(ไร่) | ผู้ลงทะเบียน<br>(คน) | จำนวนพื้นที่<br>(ไร่) | ผู้ลงทะเบียน<br>(คน) | จำนวนพื้นที่<br>(ไร่) | ต้องการเพิ่ม<br>(ไร่) |           |            |
| 1     | กลาง               | 372,926                  | 96,833                            | 1,815,430             | 20,093               | 188,192               | 30,094               | 489,544               | 120,108               | 540,574   | 1,463,367  |
| 2     | ตะวันออก           | 240,852                  | 46,726                            | 922,356               | 10,842               | 113,311               | 25,710               | 486,028               | 80,836                | 443,538   | 1,219,084  |
| 3     | ตะวันออกเฉียงเหนือ | 1,660,350                | 298,634                           | 3,434,141             | 208,079              | 2,095,923             | 83,865               | 804,545               | 811,451               | 4,682,838 | 10,313,625 |
| 4     | เหนือ              | 1,064,959                | 212,104                           | 3,081,427             | 49,998               | 377,777               | 56,477               | 340,068               | 377,984               | 1,802,017 | 3,916,494  |
| 5     | ใต้                | 661,655                  | 23,780                            | 160,936               | 25,078               | 117,597               | 115,047              | 1,432,858             | 261,543               | 1,293,558 | 4,100,751  |
| รวม   |                    | 4,000,742                | 378,077                           | 9,414,289             | 314,090              | 2,892,801             | 311,193              | 3,553,044             | 1,651,922             | 8,762,525 | 21,013,321 |

ที่มา : กรมการปกครอง (2551ข: 2)

ในปี พ.ศ. 2557 มีประชากรจำนวน 65.12 ล้านคน ความหนาแน่น 126.92 คนต่อตารางกิโลเมตร เฉลี่ยที่ดินทั้งประเทศคนละ 4.92 ไร่ต่อคน เฉลี่ยเฉพาะที่เหมาะสมต่อการเกษตร 2.58 ไร่ต่อคน แนวโน้มของอัตราส่วนดังกล่าวคือ ความหนาแน่นจะเพิ่มขึ้น ค่าเฉลี่ยที่ดินต่อคนจะลดลง จึงมีความจำเป็นที่ว่าจะมีการวางแผนการถือครองที่ดินอย่างไรให้สอดคล้องกับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น รวมทั้งตอบสนองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยรวมด้วย (ตารางที่ 5-6)

ตารางที่ 5-6 ประชากร ความหนาแน่น และค่าเฉลี่ยต่อที่ดินของประเทศไทย ระหว่างปี  
พ.ศ. 2497 – ปี พ.ศ. 2557

| ปี พ.ศ.            | ประชากร<br>(ล้านคน) | ความหนาแน่น<br>(คน/ตร.กม.) | เฉลี่ยที่ดินทั้งประเทศ <sup>7)</sup><br>(ไร่/คน) | เฉลี่ยเฉพาะที่เหมาะสม<br>การเกษตร <sup>8)</sup> (ไร่/คน) |
|--------------------|---------------------|----------------------------|--------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| 2497 <sup>1)</sup> | 20.553              | 39.20                      | 15.91                                            | 8.36                                                     |
| 2503 <sup>2)</sup> | 26.257              | 51.10                      | 12.21                                            | 6.42                                                     |
| 2510 <sup>3)</sup> | 32.468              | 63.28                      | 9.87                                             | 5.19                                                     |
| 2515 <sup>3)</sup> | 38.359              | 74.76                      | 8.36                                             | 4.39                                                     |
| 2520 <sup>4)</sup> | 44.272              | 86.28                      | 7.24                                             | 3.80                                                     |
| 2525 <sup>4)</sup> | 48.846              | 95.20                      | 6.56                                             | 3.45                                                     |
| 2530 <sup>4)</sup> | 53.873              | 104.99                     | 5.95                                             | 3.12                                                     |
| 2535 <sup>4)</sup> | 57.788              | 112.62                     | 5.54                                             | 2.91                                                     |
| 2540 <sup>4)</sup> | 60.816              | 118.52                     | 5.27                                             | 2.77                                                     |
| 2545 <sup>4)</sup> | 62.799              | 122.39                     | 5.11                                             | 2.68                                                     |
| 2550 <sup>4)</sup> | 63.038              | 122.85                     | 5.08                                             | 2.67                                                     |
| 2555 <sup>5)</sup> | 64.45               | 125.61                     | 4.97                                             | 2.61                                                     |
| 2557 <sup>6)</sup> | 65.12               | 126.92                     | 4.92                                             | 2.58                                                     |

ที่มา : 1) กองเศรษฐกิจการเกษตร (2499: 129) 5) กรมการปกครอง (2556)  
 2) สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2514: 40) 6) กรมการปกครอง (2558)  
 3) สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2534: 23) 7) เนื้อที่ประเทศไทย 320,696,950 ไร่ (513,115 ตารางกิโลเมตร)  
 4) กรมการปกครอง (2551ก) 8) ที่ดินที่เหมาะสมต่อการเกษตร 168,512,635 ไร่

จากข้อมูลดังกล่าวนี้ จะเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญว่าในอนาคตหากมีผู้ไร้ที่ดินทำกินเพิ่มขึ้น การชุมนุมเรียกร้องเพื่อขอที่ดินทำกินของรัฐจะเกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติโดยรวม

## เอกสารอ้างอิง

1. กนกศักดิ์ แก้วเทพ. 2530. **เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยขบวนการร่วมสมัย บทวิเคราะห์สหพันธ์  
ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย**. สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เจริญวิทยาการพิมพ์.  
กรุงเทพฯ.
2. กรมการปกครอง. 2551ก. **ประชากรจากการทะเบียนของประเทศไทย พ.ศ. 2519-2550**. เข้าถึงวันที่  
4 พฤษภาคม 2558. <http://www.dopa.go.th>
3. กรมการปกครอง. 2551ข. **ข้อมูลปัญหาความยากจนจำแนกตามแบบ สย.** จาก  
<http://khonion.dopa.go.th/poverty/report.jsp?locationId=O&locationLevel=> เข้าถึง  
วันที่ 4 พฤษภาคม 2558.
4. กรมการปกครอง. 2556. **ประชากรจากการทะเบียนของประเทศไทย พ.ศ. 2555**. เข้าถึงวันที่ 4  
พฤษภาคม 2558. <http://www.dopa.go.th>
5. กรมการปกครอง. 2558. **ประชากรจากการทะเบียนของประเทศไทย พ.ศ. 2557**. เข้าถึงวันที่ 4  
พฤษภาคม 2558. <http://www.dopa.go.th>
6. กองเศรษฐกิจการเกษตร. 2499. **สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2497**. โรงพิมพ์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ.
7. กิติ แก่นจำปี. 2524. **จิตสำนึกทางการเมืองชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย**. รายงานผลการศึกษา  
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
8. กลุ่มประสานงานศาสนาเพื่อสังคม. 2552. **รำลึกถึง จำรัส ม่วงยาม**. สารศึกษาการพิมพ์ น. 87-89.
9. คณะกรรมการปฏิรูป. 2554. **ข้อเสนอปฏิรูปการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร**. สำนักงานปฏิรูป นนทบุรี.
10. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. 2550. **รายงานสถานการณ์ การละเมิดสิทธิในการจัดการที่ดิน  
และป่า ปี 2545-2548**. กรุงเทพฯ. มปท.
11. ดวงมณี เลาวกุล และเอื้อมพร พิชัยสนิท. 2551. **โครงการวิจัยเรื่องนโยบายและมาตรการการคลัง  
เพื่อความเป็นธรรมในการกระจายรายได้**. คณะทำงานการกระจายรายได้ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ  
และสังคมแห่งชาติ, กรุงเทพฯ.
12. ธนาคารอาคารสงเคราะห์. 2550. **สถิติสำคัญในภาคธุรกิจที่อยู่อาศัย**. วารสารธนาคารอาคาร  
สงเคราะห์ ปีที่ 13 ฉบับที่ 48 มกราคม-มีนาคม 2550. กรุงเทพฯ : ธนาคารอาคารสงเคราะห์.
13. ประเวศ วะสี. 2553. **ปฏิรูปประเทศไทย รายการเรื่องที่น่ารู้**.
14. พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย. 2518. **ชาวนาไทยเขาถูกบังคับให้จับปืน**. โปธิสามต้นการพิมพ์.

15. ศยามล ไกยูรวงศ์. 2548. *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาและสำรวจข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทย ระยะที่ 1*. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย กรุงเทพฯ.
16. ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ. 2530. *ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้านในชนบทปี 2530*. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
17. สภาผู้แทนราษฎร. 2552. *รายงานผลการพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและแรงรัดออกเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชน*. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
18. สำนักงานประมาณ. 2537. *เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 5 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามโครงสร้างแผนงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2538*. สำนักนายกรัฐมนตรี.
19. สำนักงานประมาณ. 2542. *เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 5 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามโครงสร้างแผนงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2543*. สำนักนายกรัฐมนตรี.
20. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. 2554. *ผลการขึ้นทะเบียนผู้ไร้ที่ดินทำกิน ณ วันที่ 30 กันยายน 2554*.
21. สำนักงานปฏิรูป. 2554. *มติสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2554*. นนทบุรี.
22. สำนักงาน ปปป. 2538. *รายงานผลการวิจัย เรื่อง ปัญหาการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน : ศึกษาเฉพาะกรณีเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยตลาดเคลื่อนหรือมีขอบด้วยกฎหมาย*.
23. สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2514. *สมุดสถิติรายปีประเทศไทย (2513-2514)*. โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี กรุงเทพฯ.
24. สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2534. *สมุดสถิติรายปีประเทศไทย 2534*. โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย กรุงเทพฯ.
25. โสภณ ชมชาญ. 2554. *ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการพื้นฐานด้านที่ดินและป่าไม้*. ปาฐกถาเสาสถาหลักของแผ่นดิน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 16 กุมภาพันธ์ 2554.
26. ARTEP and ALRO.1983. *Landlessness In Upper Northern Thailand*. Bangkok Thailand.
27. Janchitfah, S., 2010. *Justice Delayed, Justice Denied, Bangkok Post, 8 August 2010, pp.7-8*.

## ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูป พ.ศ. 2553 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2553

## หนังสือพิมพ์

|                   |                        |
|-------------------|------------------------|
| มหาชนรายสัปดาห์   | วันที่ 6 ธันวาคม 2517  |
| ตะวันออก          | วันที่ 8 สิงหาคม 2522  |
| ประชาธิปไตยรายวัน | วันที่ 25 มีนาคม 2518  |
| จตุรัส            | วันที่ 12 สิงหาคม 2518 |
| Livingriversiam   | 2558                   |

## บทที่ 6

---

### สาระสำคัญของการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย

## บทที่ 6

### สาระสำคัญของการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย

เอกสารประกอบเล่มที่ 2 เรื่องการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทยมี 5 บท โดยมีสาระสำคัญในแต่ละบทดังนี้

#### บทที่ 1 แนวคิดและทฤษฎีในการจัดที่ดินทำกิน

ในการจัดที่ดินทำกินนั้น ได้มีที่มาของอำนาจตามกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งให้สิทธิที่ดินแตกต่างกันที่สามารถจำแนกออกได้เป็น 5 กลุ่ม คือ (1) พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และประมวลกฎหมายที่ดิน ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย 2 ฉบับนี้ จัดให้แก่ปัจเจกหรือรายบุคคล ผู้ได้รับการจัดที่ดินเมื่อปฏิบัติตามกฎหมายครบถ้วนจะได้รับเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน (2) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จะออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) จัดให้แก่ปัจเจกและสถาบันเกษตรกร ซึ่งไม่สามารถจำหน่าย จ่าย โอน ได้แต่สามารถตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมและโอนสู่สถาบันเกษตรกรได้ (3) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2528 จะออกหนังสืออนุญาตให้สิทธิทำกินชั่วคราว (ส.ท.ก.1) เป็นการจัดให้แก่ปัจเจกหรือรายบุคคล ซึ่งไม่มีสิทธิจำหน่าย จ่าย โอน ยกเว้นตกทอดแก่ทายาทโดยธรรม (4) พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เป็นการจัดให้เข้าที่ดินยังเป็นของรัฐ โดยให้เข้าเป็นรายบุคคล และ (5) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 เป็นการจัดให้แก่ชุมชน โดยไม่มีสิทธิจำหน่าย จ่าย โอน แต่ตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมได้ที่ดินยังเป็นของรัฐ ความแตกต่างของสิทธิที่ดินที่เกษตรกรได้รับนั้นมาจากแนวคิด 2 ประการ คือ (1) ขาดแคลนที่ดินของรัฐที่จะนำไปจัดให้แก่เกษตรกรในอนาคต และ (2) เกษตรกรขายที่ดินที่รัฐได้จัดให้

ในการปฏิบัติตามกฎหมายแต่ละฉบับนั้นจะเริ่มต้นด้วยการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งคุณสมบัติหลักคือเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกินและมีสัญชาติไทย ต่อมาได้มีการจัดหาโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ ถนน แหล่งน้ำ ตลาด โรงเรียน โรงพยาบาล ไฟฟ้า และเงินทุน เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ได้รับการจัดที่ดินสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้

#### บทที่ 2 นโยบายการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย

เพื่อให้เห็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทยตามลำดับเวลา ได้ทบทวนนโยบายดังกล่าวในลักษณะจดหมายเหตุ (Chronicle) รวม 13 ช่วงเวลา คือ

2.1 นโยบายการจัดที่ดินทำกินและเหตุการณ์ที่สำคัญก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 (พ.ศ. 1762-2475)

2.1.1 นโยบายการจัดที่ดินทำกินและเหตุการณ์ที่สำคัญในสมัยกรุงสุโขทัย (พ.ศ. 1762-1981)

2.1.2 นโยบายการจัดที่ดินทำกินและเหตุการณ์ที่สำคัญในสมัยกรุงศรีอยุธยา (พ.ศ. 1893-2310)

2.1.3 นโยบายการจัดที่ดินทำกินและเหตุการณ์ที่สำคัญในสมัยกรุงธนบุรี (พ.ศ. 2310-2325)

2.1.4 นโยบายการจัดที่ดินทำกินและเหตุการณ์ที่สำคัญในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2325-2475)

2.2 นโยบายการจัดที่ดินทำกินหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 (พ.ศ. 2475-2503)

2.3 นโยบายการจัดที่ดินทำกินในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-11 (พ.ศ. 2504-ปัจจุบัน)

นโยบายการจัดที่ดินทำกินที่ได้พบทวนนี้ ประกอบด้วยคำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งหลักการและเหตุผลของพระราชบัญญัติฉบับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกิน มติคณะรัฐมนตรี มติคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่แต่งตั้งตามกฎหมายและแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ

ผลการทบทวนนโยบายการจัดที่ดินทำกินเบื้องต้นพบว่านโยบายที่ผ่านมามีสาระสำคัญ รวม 4 ประการ คือ

(1) หลักการของนโยบายแต่ละช่วงเวลามีส่วนที่คล้ายคลึงกันคือให้ประชาชนได้มีที่ดินทำกิน เพื่อให้มีการดำรงชีวิตตามสมควรแก่สภาพ

(2) ที่ดินของรัฐส่วนใหญ่ที่นำมาจัดให้แก่ประชาชนเป็นพื้นที่ป่าไม้ จึงไม่สมควรแยกการกำหนดนโยบายการจัดที่ดินทำกินกับนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ออกจากกัน

(3) นโยบายการจัดที่ดินทำกินไม่มีเอกภาพ มีที่มาของอำนาจในการจัดที่ดินทำกินคือกฎหมาย ระเบียบ และมติหลายฉบับที่มีความแตกต่างกันในเรื่องสิทธิในการถือครองของผู้ได้รับการจัดที่ดิน

(4) ทุกนโยบายมีปัญหาในการปฏิบัติ

### บทที่ 3 วิธีปฏิบัติในการจัดที่ดินทำกิน

การจัดที่ดินทำกินในประเทศไทยดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ระเบียบและมติคณะรัฐมนตรี รวม 7 ฉบับ ดังนี้

3.1 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

3.2 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน

3.3 การจัดที่ดินทำกินโดยอำนาจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

3.4 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

3.5 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

3.6 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

3.7 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามมติคณะรัฐมนตรี

โดยอาศัยกฎหมาย ระเบียบและมติคณะรัฐมนตรี มีหน่วยงานและรูปแบบการจัดที่ดินทำกิน ดังนี้

#### 3.1 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มี 2 รูปแบบ คือ นิคมสร้างตนเอง ดำเนินการโดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการหรือกรมประชาสงเคราะห์เดิม และนิคมสหกรณ์ดำเนินการโดยกรมส่งเสริมสหกรณ์

#### 3.2 การจัดที่ดินทำกินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

การจัดที่ดินภายใต้อำนาจแห่งประมวลกฎหมายที่ดินมี 3 กรณี คือ (1) การจัดที่ดินเพื่อประชาชน ดำเนินการโดยกรมที่ดิน (2) โครงการนิคมเกษตรกรรมทหารผ่านศึกดำเนินการโดยองค์การทหารผ่านศึก และ (3) โครงการจัดพัฒนาที่ดินดำเนินการโดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมพัฒนาที่ดิน



**3.3 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ดำเนินการโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)**

**3.4 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507**  
การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มี 2 โครงการ คือ

(3.4.1) โครงการออกหนังสืออนุญาตให้สิทธิทำกินชั่วคราว (สทก.) ดำเนินการโดยกรมป่าไม้

(3.4.2) โครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.)

ดำเนินการโดยกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.)

**3.5 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518**

การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ดำเนินการโดยกรมธนารักษ์ ในโครงการขอคืนที่ราชพัสดุ 1 ล้านไร่ เพื่อนำมาให้เกษตรกรเช่าทำการเกษตร ตามที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2552

**3.6 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553**

การจัดที่ดินทำกินในรูปแบบโฉนดชุมชน ดำเนินการโดยสำนักงานโฉนดชุมชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

**3.7 โครงการจัดที่ดินทำกินตามมติคณะรัฐมนตรี**

โครงการจัดที่ดินทำกินตามมติคณะรัฐมนตรีที่ได้ทบทวนในการวิจัยครั้งนี้ มี 3 โครงการ คือ (1) โครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติในรูปหมู่บ้านป่าไม้ (2) โครงการปลูกสร้างสวนป่าขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ และ (3) โครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ตามแนวพระราชดำริเฉลิมพระเกียรติ 72 พรรษา พระบรมราชินีนาถ

**3.7.1 โครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติในรูปหมู่บ้านป่าไม้ ดำเนินการโดยกรมป่าไม้**

**3.7.2 โครงการปลูกสร้างสวนป่า** การจัดที่ดินทำกิน ในรูปแบบโครงการปลูกสร้างสวนป่า และจัดตั้งหมู่บ้านป่าไม้ ดำเนินการโดยองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้

**2.7.3 โครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ตามแนวพระราชดำริเฉลิมพระเกียรติ 72 พรรษา พระบรมราชินีนาถ** โครงการนี้ดำเนินการ โดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช

ผลการจัดที่ดินทำกินของหน่วยงานต่างๆ ที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน รวม 40,423,412 ไร่ ให้แก่เกษตรกร 2,418,934 ครอบครัว ส่วนหน่วยงานที่ยุติการขยายพื้นที่ดำเนินการหลังคณะรัฐมนตรีมีมติวันที่ 22 มิถุนายน 2525 แล้ว มีผลการดำเนินงานรวมทั้งสิ้น 2,743,153 ไร่ แก่เกษตรกร 295,560 ราย รวมทั้ง 2 กรณี มีผลการดำเนินการ 43,166,565 ไร่ จัดให้แก่เกษตรกร 2,714,494 ราย

นอกจากนี้สิทธิการถือครองที่ดินที่หน่วยงานต่างๆ มอบให้แก่สมาชิกหรือผู้รับการจัดที่ดินมีความแตกต่างกันดังนี้

(1) ความแตกต่างในเรื่องผู้รับหนังสืออนุญาตหรือแสดงสิทธิในที่ดิน

ความแตกต่างในเรื่องผู้รับหนังสืออนุญาตหรือแสดงสิทธิในที่ดินนั้น มีปรากฏทั้ง เป็นรายบุคคล สถาบันเกษตรกรและชุมชน โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1.1) การออกหนังสืออนุญาตหรือแสดงสิทธิให้เป็น “รายบุคคล” นั้น เป็นการออกให้ตามกฎหมาย 3 ฉบับ คือ ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528

(1.2) การออกหนังสืออนุญาตหรือแสดงสิทธิให้เป็น “รายบุคคลและสถาบันเกษตรกร” นั้นเป็นการออกให้ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

(1.3) การออกหนังสืออนุญาตหรือแสดงสิทธิให้เป็น “ชุมชน” นั้นเป็นการออกให้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

(2) ความแตกต่างในสิทธิในการถือครองที่ดิน

(2.1) การจัดที่ดินภายใต้ประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อผู้ได้รับการจัดที่ดินปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ครบถ้วนก็จะรับเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมีสิทธิที่จะจำหน่าย จ่ายโอน เมื่อครบกำหนดที่มีไว้ได้

(2.2) การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 เมื่อสมาชิกหรือผู้ได้รับการจัดที่ดินปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ครบถ้วนก็จะได้รับเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินในขั้นสุดท้าย ซึ่งมีสิทธิที่จะจำหน่ายจ่ายโอน เมื่อครบกำหนดที่มีไว้ได้

(2.3) การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ผู้ที่ได้รับสิทธิในการเข้าทำประโยชน์ เช่า หรือ เช่าซื้อ ไม่ว่าจะในกรณีได้รับ หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) หรือโฉนดก็ตาม จะห้ามมิให้จำหน่าย จ่ายโอนหรือเปลี่ยนมือ เว้นแต่ตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรเท่านั้น

(2.4) การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ผู้ได้รับการจัดที่ดินจะได้รับหนังสืออนุญาตให้สิทธิทำกินชั่วคราว (ส.ท.ก.1) ไม่มีสิทธิจำหน่าย จ่ายโอน หรือเปลี่ยนมือ ยกเว้นตกทอดแก่ทายาทโดยธรรม

(2.5) การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เป็นการจัดให้เช่าโดยที่ดินยังเป็นของรัฐ

(2.6) การจัดที่ดินตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน เป็นเพียงการอนุญาตให้แก่ชุมชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเท่านั้น ไม่สามารถจำหน่ายจ่ายโอนได้แต่สามารถตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมได้

(2.7) การจัดที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี

(2.7.1) กรณีหมู่บ้านป่าไม้ สมาชิกไม่มีสิทธิจำหน่ายจ่ายโอนได้ มีเพียงสิทธิที่จะอยู่อาศัยและมีที่ดินทำกิน แต่ตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมได้

(2.7.2) กรณีหมู่บ้านสวนป่าขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ สมาชิกมีเพียงสิทธิในการอยู่อาศัยและทำกินโดยเป็นลูกจ้างของสวนป่า ไม่สามารถจำหน่าย จ่ายโอนได้ และตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมได้

#### บทที่ 4 ปัญหาและอุปสรรคในการจัดที่ดินทำกิน

จากการทบทวนถึงการศึกษาของสถาบันทางวิชาการ คณะกรรมการเฉพาะกิจและหน่วยงานจัดที่ดินทำกินต่างๆ พบว่าปัญหาและอุปสรรคในการจัดที่ดินรวม 14 ประการ คือ

1. นโยบายของรัฐบาลไม่ต่อเนื่อง
2. ราษฎรบุกรุกพื้นที่ดำเนินการ
3. สภาพพื้นที่ไม่เหมาะสม
4. คุณสมบัติของสมาชิก
5. ต้องลงทุนด้านวิสาหกิจพื้นฐานสูง
6. ขาดงบประมาณ

7. ขาดอัตรากำลัง
8. กฎหมาย
9. อิทธิพลท้องถิ่น
10. ผู้ก่อการร้าย
11. ขาดหลักประกันเงินกู้ของสมาชิก
12. ตลาดจำหน่ายพืชผล
13. ดำเนินการล่าช้า
14. แนวเขตที่ดินไม่ชัดเจน

## บทที่ 5 ที่ดินกับความมั่นคงของชาติ

ความมั่นคงแห่งชาติจำแนกออกได้เป็น 4 ด้าน คือ (1) ความมั่นคงด้านการเมือง (2) ความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ (3) ความมั่นคงด้านสังคมจิตวิทยา และ (4) ความมั่นคงด้านการทหาร

ความมั่นคงแห่งชาติทางด้านการเศรษฐกิจนั้น มีปัจจัยที่จะก่อให้เกิดความมั่นคงคือ ทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรมนุษย์ และเทคโนโลยี ในกรณีของทรัพยากรธรรมชาติซึ่งรวมถึงทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และทรัพยากรธรณีนั่นเป็นทุนของประเทศที่จะใช้ในการพัฒนา หากมีทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมากจะส่งผลต่อการพัฒนาให้ชาติมีความมั่นคงยิ่งขึ้น

ส่วนความมั่นคงแห่งชาติทางด้านสังคม-จิตวิทยานั้น จะมีปัจจัยที่สำคัญคือความเป็นธรรมในสังคม ไม่มีข้อขัดแย้งในชาติ รวมทั้งการมีกระบวนการที่ทำให้ประชาชนมีคุณภาพและได้รับความเป็นธรรม ไม่ทำให้มีภัยคุกคามเกิดขึ้น กรอบแนวคิดความมั่นคงของชาติที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง จึงมีองค์ประกอบของความเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติโดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพ

จากความหมายดังกล่าว จึงเห็นได้ว่าที่ดินมีความสำคัญต่อความมั่นคงของชาติทั้งทางเศรษฐกิจและด้านสังคม-จิตวิทยา

ถึงแม้ว่าภาครัฐจะได้มีการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกินมาตลอดเวลาอันยาวนาน แต่การเรียกร้องเรื่องที่ดินทำกินก็มีความคุกรุ่นมาอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากที่ดินมีจำกัดแต่ประชากรเพิ่มขึ้น หากภาครัฐไม่สามารถหาอาชีพอื่นนอกภาคการเกษตรให้แก่ประชากรที่เพิ่มขึ้นได้แล้วภาคการเกษตรยังคงเป็นที่รองรับประชากรเหล่านั้นเช่นในอดีต

การชุมนุมเรียกร้องเรื่องที่ดินทำกินแต่ละครั้ง ได้สร้างผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่างยิ่ง เช่นการชุมนุมในปี พ.ศ. 2540 ที่มีระยะเวลาจนถึง 99 วัน ส่งผลต่อระบบการบริหารประเทศที่เกิดจากความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน โดยภาคประชาชนเรียกร้องหาความเป็นธรรมจากรัฐบาลหลายประเด็น ซึ่งจนถึงปัจจุบันปัญหาเรื่องที่ดินทำกินยังไม่สามารถแก้ไขได้

จากกลุ่มของประชากรที่มีปัญหาที่ดินทำกิน 3 กลุ่ม คือ (1) ผู้ไร้กรรมสิทธิ์ (2) ผู้ไร้ที่ดินทำกิน และ (3) ผู้เช่าที่ดิน นั้น หากจะวิเคราะห์ถึงผลเสียที่จะส่งผลต่อความมั่นคงของชาติแล้ว จะสรุปได้ว่า

ผู้ไร้กรรมสิทธิ์ซึ่งเป็นผู้ที่มีที่ดินทำกินแต่ไม่มีกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายอาศัยอยู่ในที่สงวนหวงห้ามของรัฐอย่างน้อยห้าแสนราย ประชากรกลุ่มนี้จะมีปัญหาความขัดแย้งกับภาครัฐ มีการจับกุมดำเนินคดี บางรายถูกดำเนินคดี และจ่ายค่าปรับจำนวนมาก เช่นกรณี นางเดียม อยู่ทอง ซึ่งถูกปรับจำนวนมากถึง 500,000 บาท ทั้งๆ ที่ไม่สามารถจะจ่ายค่าปรับได้เพราะยากจน ประชากรกลุ่มนี้เชื่อมั่นว่ารัฐไม่มีความเป็นธรรม

ผู้ไร้ที่ดินทำกิน กลุ่มนี้มีจำนวนมากหลายแสนราย ปัจจุบันเช่าที่ดินทำกินหรือเป็นแรงงานรับจ้างภาคเกษตร ผลกระทบจากคนกลุ่มนี้คือความเหลื่อมล้ำในสังคม ที่มีผู้ถือครองที่ดินน้อยราย แต่ถือครองที่ดินจำนวนมาก ในทางตรงกันข้ามผู้ไร้ที่ดินกลับมีจำนวนมาก การเรียกร้องผ่านเครือข่ายต่างๆ ก็คือ การกระจายการถือครองที่ดินโดยวิธีต่างๆ แต่ยังไม่เห็นผลทางปฏิบัติในขณะนี้ ซึ่งแสดงว่าระบบการบริหารจัดการที่ดินของรัฐไม่มีประสิทธิภาพ

ผู้เช่าที่ดินกลุ่มนี้มีปัญหาจากค่าเช่าที่ดิน และที่ดินที่ให้เช่าโดยมิได้มีการทำสัญญา ไม่มีความมั่นใจในการประกอบอาชีพ ผลเสียคือความเหลื่อมล้ำของสังคมเช่นเดียวกับผู้ไร้ที่ทำกิน

ปัญหาของประชากรทั้งสามกลุ่มนี้เป็นปัญหาที่ซับซ้อน ยุ่งยาก สะสมกันมาเป็นเวลานาน และดูเหมือนว่าประชากรในแต่ละกลุ่มจะเพิ่มมากขึ้น ทุกภูมิภาคจะแตกต่างกันแต่ความรุนแรงเท่ากัน

การที่ภาครัฐไม่สามารถจัดหาที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรได้ตามข้อเรียกร้องนั้น ก่อให้เกิดปัญหาต่อเนื่องไปถึงการบุกรุกเข้าทำกินในพื้นที่ป่าไม้ สร้างความเสียหายต่อระบบนิเวศของประเทศในภาพรวมที่ปรากฏให้เห็นคือ การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศเกิดน้ำป่าไหลหลาก ผลรวมที่เกิดขึ้นจากผู้ที่มีปัญหาดินถล่มสร้างความสูญเสียต่อทรัพย์สินและชีวิต เป็นภัยคุกคามต่อความหลากหลายทางชีวภาพ



## รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเรื่อง“ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน :  
ยุทธศาสตร์ที่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความมั่นคงของชาติ

เอกสารประกอบเล่มที่ 3  
การจัดที่ดินทำกินในต่างประเทศ  
(ประเทศอิสราเอล และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม)

โดย

โสภณ ชมชาญ และคณะ

พฤศจิกายน 2558

## รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเรื่อง“ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน :  
ยุทธศาสตร์ที่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความมั่นคงของชาติ

เอกสารประกอบเล่มที่ 3  
การจัดที่ดินทำกินในต่างประเทศ  
(ประเทศอิสราเอล และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม)

โดย

โสภณ ชมชาญ  
กรณิศ นพรัตน์  
โสภณ ทองปาน

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)  
(ความเห็นในรายงานฉบับนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

## คำนำ

รายงานโครงการวิจัย เรื่อง “ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน : ยุทธศาสตร์ที่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความมั่นคงของชาติ” มีจำนวน 5 เล่ม ดังนี้

1. เอกสารหลัก
2. เอกสารประกอบเล่มที่ 1 เรื่องการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย
3. เอกสารประกอบเล่มที่ 2 เรื่องการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย
4. เอกสารประกอบเล่มที่ 3 เรื่องการจัดที่ดินทำกินในต่างประเทศ (ประเทศอิสราเอลและสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม)
5. เอกสารประกอบเล่มที่ 4 เรื่องความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย

เอกสารประกอบเล่มที่ 3 “การจัดที่ดินทำกินในต่างประเทศ” ฉบับนี้มี 4 บท บทที่ 1 เป็นบทนำ ในบทที่ 2 เป็นการทบทวนการจัดที่ดินทำกินในประเทศอิสราเอล ซึ่งจัดที่ดินในรูปแบบคิบบุตซ์และโมชาฟ บทที่ 3 เป็นการจัดที่ดินทำกินในสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ซึ่งทบทวนถึงการปฏิรูปที่ดินในประเทศเวียดนามใต้ การปฏิรูปที่ดินในประเทศเวียดนามเหนือ ซึ่งยุติการดำเนินการภายหลังสิ้นสุดสงครามเวียดนาม ใน พ.ศ. 2516 หลังจากนั้นเป็นการทบทวนการจัดที่ดินเพื่อการเกษตร และการจัดที่ดินป่าไม้ ที่เริ่มดำเนินการหลังกฎหมายที่ดินประกาศใช้ใน พ.ศ. 2531 บทที่ 4 เป็นการสรุปสาระสำคัญในการจัดที่ดินของประเทศอิสราเอลและสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

คณะผู้วิจัย

## สารบัญ

|                                                   | หน้า |
|---------------------------------------------------|------|
| คำนำ                                              | ก    |
| 1. บทนำ                                           | 1    |
| 2. การจัดที่ดินทำกินในประเทศอิสราเอล              | 1    |
| 2.1 ความเป็นมาของการจัดที่ดินทำกิน                | 2    |
| 2.2 ข้อมูลทั่วไปของประเทศอิสราเอล                 | 3    |
| 2.3 การจัดที่ดินทำกินในประเทศอิสราเอล             | 3    |
| 2.4 การบริหารงานจัดนิคมที่ดิน                     | 7    |
| 2.5 การลงทุนของรัฐในการจัดนิคมที่ดิน              | 10   |
| 2.6 การบริหารในคิบูตซ์และโมชาฟ                    | 10   |
| 2.7 ผลการดำเนินงานจัดนิคมที่ดิน                   | 11   |
| 2.8 สถานการณ์ในปัจจุบัน                           | 11   |
| 3. การจัดที่ดินทำกินในสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม  | 13   |
| 3.1 ระบบการปกครองของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม    | 13   |
| 3.2 ข้อมูลทั่วไปของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม     | 15   |
| 3.3 การปฏิรูปที่ดินในประเทศเวียดนามเหนือ          | 15   |
| 3.4 การปฏิรูปที่ดินในประเทศเวียดนามใต้            | 16   |
| 3.5 กฎหมายที่ดิน (Law on Land)                    | 19   |
| 3.6 การจัดที่ดินเพื่อการเกษตร                     | 20   |
| 3.7 การจัดที่ดินป่าไม้                            | 21   |
| 3.8 ผลการดำเนินงาน                                | 25   |
| 4. สรุป                                           | 27   |
| 4.1 การจัดที่ดินทำกินในประเทศอิสราเอล             | 27   |
| 4.2 การจัดที่ดินทำกินในสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม | 27   |
| 4.3 บทเรียนที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย   | 31   |
| เอกสารอ้างอิง                                     | 33   |



## สารบัญตาราง

|                                                                                                    | หน้า |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| ตารางที่ 1 ประเภทของป่าไม้ในเวียดนาม                                                               | 22   |
| ตารางที่ 2 การจัดการป่าไม้โดยกลุ่มต่างๆ                                                            | 22   |
| ตารางที่ 3 เปรียบเทียบลักษณะของ Giao และ Khoan ของพื้นที่ป่าไม้                                    | 23   |
| ตารางที่ 4 ขอบเขตของสิทธิในการใช้ที่ดินป่าไม้ที่ให้แก่ครัวเรือนเกษตรกรในฐานะ<br>ผู้รับการจัดที่ดิน | 24   |
| ตารางที่ 5 เอกสารสิทธิในการใช้ประโยชน์พื้นที่ ป่าไม้ ถึง ธันวาคม 2010 (พ.ศ.2553)                   | 26   |
| ตารางที่ 6 เนื้อที่ป่าที่ MB และ SFE ทำสัญญาให้กับเกษตรกรรายครัวเรือนดูแลในป่าประเภทต่างๆ          | 26   |

## สารบัญรูป

|                                                | หน้า |
|------------------------------------------------|------|
| รูปที่ 1 โครงสร้างของกรมนิคมการเกษตร           | 9    |
| รูปที่ 2 โครงสร้างการบริหารของคิปปุตซ์และโมซาฟ | 12   |

## การจัดที่ดินทำกินในต่างประเทศ

### 1. บทนำ

การจัดที่ดินทำกินในต่างประเทศ ในการวิจัยโครงการนี้ได้เลือกประเทศอิสราเอล และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามโดยมีเหตุผลสืบเนื่องมาจากนโยบายของรัฐบาลดังนี้

นายกรัฐมนตรีในฐานะประธานกรรมการคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ซึ่งแต่งตั้งโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2557 ได้มีนโยบายการจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกิน ในระยะเร่งด่วนตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งปรากฏในรายงานการประชุมคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2557 วันที่ 7 พฤศจิกายน 2557 ณ ห้องสีเขียว ตึกไทยคู่ฟ้า ทำเนียบรัฐบาล ระเบียบวาระที่ 1 ดังนี้

**“1. จัดที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ โดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ แต่อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นกลุ่มหรือชุมชน ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ คทช. กำหนด ในรูปแบบสหกรณ์ หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสมเพื่อร่วมกันบริหารจัดการที่ดิน รวมทั้งการส่งเสริมการประกอบอาชีพ ตามศักยภาพของพื้นที่ โดยมีลักษณะการแบ่งปันผลประโยชน์ร่วมระหว่างรัฐกับราษฎร**

**2. ที่ดินของรัฐทุกประเภท ต้องป้องกันไม่ให้เกิดการบุกรุกโดยเด็ดขาด โดยเฉพาะ**

**2.1 พื้นที่ต้นน้ำในชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ชั้นที่ 1 และ 2 ซึ่งในหลักการต้องให้ผู้บุกรุกออกจากพื้นที่ และให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาหาแนวทางแก้ไขให้เหมาะสม โดยน้อมนำแนวพระราชดำริที่เกี่ยวข้อง เช่น โครงการบ้านเล็กในป่าใหญ่ โครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่มาพัฒนาและดูแลหมู่บ้านที่อยู่ในป่า**

**2.2 พื้นที่กันชนรอบพื้นที่ป่าอนุรักษ์และพื้นที่ป่าสมบูรณ์ ให้จัดในรูปแบบป่าชุมชนเพื่อป้องกันไม่ให้พื้นที่ป่าสมบูรณ์ถูกบุกรุก”**

จากนโยบายทั้ง 2 ข้อนี้ วัตถุประสงค์ของการเลือกการจัดที่ดินทำกินในต่างประเทศ จึงเน้นไปที่การดำเนินการในรูปแบบที่คล้ายคลึงและประสบความสำเร็จ สามารถนำมาเปรียบเทียบกับการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทยในปัจจุบันและใช้ข้อดีมาเป็นตัวอย่างในประเทศไทยได้ โดยมีรายละเอียดดังนี้

จากนโยบายข้อที่ 1 ให้มีการจัดที่ดินในรูปแบบสหกรณ์นั้น มีประเทศที่ดำเนินการและประสบความสำเร็จคือ ประเทศอิสราเอล โดยดำเนินการในรูปแบบ โมชาฟ หรือนิคมสหกรณ์ และ โมชาฟ ชิดูฟี

ส่วนในนโยบายข้อ 2 ที่เกี่ยวกับการบุกรุกป่าไม้ นั้น มีตัวอย่างการดำเนินการในโครงการ “จัดที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าไม้ (Forest Land Allocation: FLA)” ซึ่งดำเนินการในสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

### 2. การจัดที่ดินทำกินในประเทศอิสราเอล

ในหัวข้อนี้จะมีการทบทวนถึงการจัดที่ดินทำกินในประเทศอิสราเอล รวม 6 เรื่อง คือ (1) ความเป็นมาของการจัดที่ดินทำกิน (2) ข้อมูลทั่วไปของประเทศอิสราเอล (3) การจัดที่ดินทำกินในประเทศอิสราเอล และ (4) การบริหารงานจัดนิคมที่ดิน (5) การลงทุนของรัฐในการจัดนิคมที่ดิน และ (6) ผลการดำเนินงานจัดที่ดินทำกิน

## 2.1 ความเป็นมาของการจัดที่ดินทำกิน

การจัดที่ดินทำกินในประเทศอิสราเอลนั้นมีความเป็นมาที่เกี่ยวข้องกับการอพยพของชาวยิวในการตั้งประเทศขึ้นใหม่แตกต่างจากการจัดที่ดินทำกินของประเทศอื่นๆ เพื่อให้เข้าใจวัตถุประสงค์ของการจัดที่ดินทำกินในประเทศอิสราเอลอย่างชัดเจน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทบทวนความเป็นมาไว้ในเบื้องต้นดังนี้

พื้นที่ประเทศอิสราเอลที่จัดเป็นที่ดินทำกินนั้น คือ “ดินแดนปาเลสไตน์” ซึ่งมีผู้คนอาศัยอยู่มาก่อน ส่วนมากมีเชื้อสายอาหรับและฟิลิสติน ต่อมาชาวยิวซึ่งหลบหนีมาจากอียิปต์หลายแสนคนได้เข้ามาแย่งชิงพื้นที่จากคนที่อาศัยอยู่เดิม ได้สร้างบ้านเมืองจนมีกษัตริย์ปกครอง เช่นกษัตริย์เดวิด และกษัตริย์โซโลมอน ต่อมาได้มีการแตกแยกระหว่างผู้อยู่อาศัยเดิมและชาวยิว โดยแยกออกเป็น 2 ส่วน คืออาณาจักรอิสราเอล มีกรุงสะมาเรีย เป็นศูนย์กลางและอาณาจักรยูดาห์ มีกรุงเยรูซาเล็มเป็นศูนย์กลาง แต่อาณาจักรทั้งสองก็ล่มสลายในเวลาต่อมา โดยถูกยึดครองจาก เปอร์เซีย กรีก และโรมัน ชาวยิวที่อาศัยอยู่เดิมถูกฆ่าเป็นจำนวนมาก บางส่วนถูกเนรเทศ บางส่วนหนีกระจัดกระจายไปอยู่ในทวีปยุโรปจำนวนมาก เมื่อชาวยิวอพยพ ออกไป ชาวอาหรับและชาวฟิลิสตินที่เคยอาศัยมาก่อนจึงกลับมาอยู่ที่ “ดินแดนปาเลสไตน์” จากการเปลี่ยนแปลงผู้ครอบครองที่ดินแต่ละช่วงเวลา อิทธิพลจากผู้ครอบครองจึงมีการเปลี่ยนแปลงศาสนาระหว่างคริสต์และอิสลามสลับกันไปมา แต่อาหรับและอิสลามมีบทบาทมากที่สุดบนพื้นที่ดินแดนปาเลสไตน์เป็นเวลานานกว่าพันปี จนถึง ค.ศ. 1897 (พ.ศ. 2440) ได้เกิด “ขบวนการไซออนิสต์” หรือ “ขบวนการคืนสู่แผ่นดินเกิดหรือแผ่นดินปาเลสไตน์ของชาวยิว” ซึ่งกระจัดกระจายไปอยู่ทั่วโลก ตั้งแต่สมัยที่หนีจากอียิปต์ และหนีจากการปกครองของโรมัน ซึ่งขบวนการไซออนิสต์ที่ยึดมั่นในพระคัมภีร์ที่ว่า “พระเจ้าได้ประทานดินแดนแห่งนี้ให้กับยิว ดังนั้นดินแดนนี้จึงเป็นของยิวตั้งแต่อดีตกาล” ขบวนการไซออนิสต์จึงได้ติดต่อซื้อที่ดินในดินแดนปาเลสไตน์มาอย่างต่อเนื่อง (Leon, 1968: 6-8; Clayman, 1970: 12-21)

ต่อมาเกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 ใน พ.ศ. 2457 เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 1 สงบลงผู้ชนะสงครามโลกครั้งที่ 1 คือ อังกฤษและฝรั่งเศส อังกฤษได้เข้ามาควบคุม “ดินแดนปาเลสไตน์” ขบวนการไซออนิสต์จึงติดต่อประเทศอังกฤษขอก่อตั้ง “รัฐยิว” ในปาเลสไตน์ ชาวยิวจึงได้อพยพเข้ามาอยู่ในดินแดนปาเลสไตน์อีกครั้งหนึ่ง จนในที่สุด เมื่อค.ศ. 1947 (พ.ศ. 2490) สหประชาชาติมีมติให้แบ่งดินแดนปาเลสไตน์ให้แก่ชาวยิว ดินแดนปาเลสไตน์จึงถูกแบ่งออกเป็น 2 ส่วนๆ หนึ่งเป็นของชาวยิวมีชื่อว่า “รัฐอิสราเอล (State of Israel)” ซึ่งตั้งเป็นทางการใน ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491) อีกส่วนหนึ่งเป็นของชาวอาหรับ ต่อมาใน ค.ศ. 1967 (พ.ศ. 2510) ได้เกิดสงครามระหว่างชาวอาหรับในดินแดนปาเลสไตน์กับชาวยิว ซึ่งชาวยิวเป็นฝ่ายเอาชนะอาหรับได้ และได้ครอบครองที่ดินปาเลสไตน์เกือบทั้งหมด

อย่างไรก็ตาม การอพยพของชาวยิวที่เข้ามาก่อตั้งประเทศขึ้นใหม่นั้นได้มีการจัดตั้ง “คิบบุตซ์” แห่งแรกขึ้นตั้งแต่ ค.ศ. 1909 (พ.ศ. 2452) ก่อนการจัดตั้ง รัฐอิสราเอล 39 ปี และโมชาฟ แห่งแรกใน ค.ศ. 1921 (พ.ศ. 2464) ก่อนการจัดตั้งรัฐอิสราเอล 27 ปี โดยการสนับสนุนของ “องค์การยิว (Jewish Agency)”

**องค์การยิว (Jewish Agency)** เป็นองค์กรบริหารหลักของ “องค์กรไซออนิสต์โลก (World Zionist Organization)” ซึ่งสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาคิบบุตซ์และโมชาฟ “องค์กรไซออนิสต์” มีองค์กรที่สำคัญ คือ “กองทุนยิวแห่งชาติ (Jewish National Fund)” ทำหน้าที่ในการระดมเงินจากผู้บริจาคจากชาวยิวทั่วโลก ส่วน “องค์การยิว” ทำหน้าที่ในการบริหาร ในกรณีของคิบบุตซ์ และโมชาฟที่จัดตั้งก่อนมีการสถาปนา “รัฐอิสราเอล” นั้น “กองทุนยิวแห่งชาติ” ได้รับผิดชอบการจัดซื้อที่ดินมาให้ “องค์การยิว” จัดตั้งคิบบุตซ์และโมชาฟ รวมทั้งการบริหาร ซึ่งจะกล่าวถึงหน้าที่และโครงสร้างองค์กรหลักตลอดจนการบริหารในข้อ 2.4

## 2.2 ข้อมูลทั่วไปของประเทศอิสราเอล

รัฐอิสราเอล (State of Israel) เป็นประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีพื้นที่ 20,770 ตารางกิโลเมตร มีพรมแดนติดกับประเทศเลบานอน ซีเรีย จอร์แดน อียิปต์ และทะเลเมดิเตอร์เรเนียน

ภูมิประเทศ ตอนเหนือเป็นภูเขาสูง ตอนใต้เป็นทะเลทราย ภาคกลางมีแม่น้ำจอร์แดน ทะเลสาบกาลิลี และทะเลสาบเดตซี

ภูมิอากาศ แบบเมดิเตอร์เรเนียน ร้อนแห้งแล้งในฤดูร้อน และมีฝนตกในฤดูหนาว อุณหภูมิเฉลี่ย 8-36 องศาเซลเซียส ฝนตกประมาณปีละ 64 วัน ปริมาณ 539 มิลลิเมตร

เมืองหลวง กรุงเทลอาวีฟ เขตการปกครองแบ่งเป็น 6 เขต และเขตย่อย 13 เขต

จำนวนประชากร ประมาณ 7.2 ล้านคน ส่วนใหญ่เป็นเชื้อชาติยุโรป อิสราเอลและอาหรับ ศาสนา นับถือศาสนาユดา 80.1% ศาสนาอิสลาม 14.6% ศาสนาคริสต์ 2.1% ศาสนา นานาไฮและอื่นๆ 3.2%

การปกครอง ระบอบประชาธิปไตย แบบรัฐสภา มีประธานาธิบดีเป็นประมุข

ภาษา ฮีบรู และภาษาอาหรับ

สกุลเงิน เซเคเกล

(Wikipedia, 2015A; 2-3)

## 2.3 การจัดที่ดินทำกินในประเทศอิสราเอล

การจัดที่ดินทำกินในประเทศอิสราเอลมี 3 ประเภท คือ (1) คิบบูตซ์ (Kibbutz) (2) โมชาฟ (Moshav) และ (3) โมชาฟ ชิตูฟี (Moshav Shitufi) ซึ่งมีรายละเอียดการดำเนินการในแต่ละประเภทดังนี้

### 2.3.1 คิบบูตซ์ (Kibbutz)

คิบบูตซ์ (Communal Settlement หรือ Collective Settlement) เป็นชุมชนในชนบทรูปแบบพิเศษ เป็นสังคมที่ยึดหลักให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันและมีความยุติธรรม มีระบบเศรษฐกิจสังคมที่อยู่บนพื้นฐานของการมีทรัพย์สินร่วมกัน มีส่วนแบ่งจากผลผลิตที่เท่ากัน รวมทั้งการบริโภคและการศึกษา เป็นการดำเนินการตามแนวคิด “จากแต่ละบุคคลที่ขึ้นอยู่กับขีดความสามารถไปสู่แต่ละบุคคลขึ้นอยู่กับความต้องการ” (From Each According to His Ability to Each According to His Needs” (Rubinstien, 2007: 1)

คิบบูตซ์แห่งแรกตั้งขึ้นโดยผู้อพยพจากยุโรปตะวันตก จำนวน 12 คน ใน ค.ศ. 1909 (พ.ศ. 2452) ที่ตอนใต้ของทะเลสาบ คินเนเรท มีชื่อว่า Degania (Kislev, 2013: 2)

วัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งคิบบูตซ์นั้นเนื่องมาจาก Zionist ต้องการกลับมาตั้งถิ่นฐานในดินแดนดั้งเดิมของชาวยิวที่กล่าวไว้ข้างต้น โดยมีพื้นฐาน 3 ประการ คือ

(1) ต้องการตั้งถิ่นฐานของชาวยิวอย่างมั่นคงแทนการอยู่กันอย่างกระจัดกระจาย (Dispersion) ในประเทศต่างๆ

(2) ต้องการกลับสู่ดินแดนดั้งเดิมที่บรรพบุรุษเคยตั้งถิ่นฐานอยู่ในอดีต และจะเป็นแรงงานในการสร้างชาติขึ้นใหม่ และ

(3) สังคมใหม่ที่จะสร้างโดยแรงงานในฐานะผู้นำในถิ่นฐานของตนเอง จะต้องมียุทธศาสตร์ของหลักการที่ก้าวหน้า

จากพื้นฐานทั้ง 3 ประการนี้ Leon (1969: 8) ได้ระบุถึงอิทธิพลในแนวคิดที่มุ่งใจชาวยิวที่มาตั้ง คิบบุตซ์กลุ่มแรกไว้ 7 ประการ ดังนี้

1. เพื่อเป็นการพิสูจน์ขีดความสามารถในการตั้งถิ่นฐานใหม่ การรวมกลุ่มและการสู้กับปัญหาทางกายภาพของพื้นที่ โดยการรวมกลุ่มที่มุ่งสู่เป้าหมายเดียวกัน และสร้างความแข็งแกร่งจากความตั้งใจของแต่ละบุคคลให้หลอมรวมกันฉันท์มิตร
2. แนวคิดดังกล่าวจะเป็นการเปลี่ยนผ่านไปสู่แรงงานภาคเกษตรของคนหนุ่มสาวที่ไม่คุ้นเคยกับการเกษตร โดยเฉพาะที่จะต้องดำเนินการในพื้นที่ที่ไม่ค่อยจะเหมาะสมกับการเกษตร
3. จะสามารถรองรับและรวมเข้าเป็นกลุ่มเดียวกันของคลื่นผู้อพยพจำนวนมากที่จะเข้ามาสู่พื้นที่ปาเลสไตน์
4. การจัดตั้งกลุ่มจะเกิดขึ้นโดยความตั้งใจของผู้อพยพแต่ละคนและกรอบแนวคิดของการจัดตั้งกลุ่ม เป็นไปด้วยความสมัครใจ ไม่มีการบังคับ
5. จะต้องใช้แรงงานของตนเอง ที่ต้องทำได้ทุกอย่าง ไม่ว่าจะลำบากหรือหนักแค่ไหน รวมทั้งต้องให้เกิดความมั่นคงแก่ตัวเองด้วย
6. กลุ่มจะปกครองในลักษณะประชาธิปไตย โดยมีสิทธิเท่าเทียมกันทุกด้าน รวมทั้งสิทธิของผู้ชายและผู้หญิง สมาชิกเก่าและสมาชิกใหม่ และการทำหน้าที่ไม่ว่าจะทำหน้าที่ใด
7. คิบบุตซ์จะต้องแสวงการเป็นผู้นำไม่เพียงแต่การตั้งถิ่นฐานเท่านั้น แต่จะต้องให้มีการกำหนดสภาพของสังคมรูปแบบใหม่ในถิ่นฐานของชาวยิว

จากหลักการพื้นฐานและแนวคิดดังที่กล่าวมาข้างต้น จึงสรุปได้ว่า

“คิบบุตซ์เป็นนิคมการเกษตรที่มีลักษณะเหมือนครอบครัวใหญ่ครอบครัวหนึ่งที่ทุกคนตกลงใจจะทำงานร่วมกันในที่ดินซึ่งเป็นของส่วนรวม หรือ Collective Farm (นารวม) โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้

- (1) สมาชิกนิคมทุกคนต้องทำงานร่วมกันในที่ดินซึ่งเป็นของส่วนรวม หรือ Collective Farm (นารวม)
- (2) รายได้ที่เกิดจากการทำงานเป็นสมบัติของส่วนกลาง
- (3) ไม่มีใครมีสมบัติส่วนตัว
- (4) สมาชิกนิคมทุกคนจะได้ผลตอบแทนเสมอภาคกันโดยไม่เน้นเงินตรา
- (5) คิบบุตซ์จะหาปัจจัย 4 ในการดำรงชีพไว้ให้
- (6) ลูกของสมาชิกจะได้รับการเลี้ยงดู และให้การศึกษาโดยคิบบุตซ์ โดยพ่อแม่ไม่ต้องกังวล
- (7) คิบบุตซ์จัดให้มีการบริการต่างๆ ภายในนิคมเพื่อสมาชิก เช่น สระว่ายน้ำ สนามเทนนิส โรงภาพยนตร์ เป็นต้น
- (8) การจัดตั้งคิบบุตซ์เป็นไปโดยความสมัครใจของสมาชิก ไม่มีการบังคับให้เข้าร่วมเป็นสมาชิก และคิบบุตซ์มีอิสระในการคัดเลือกสมาชิกเข้าร่วม ที่ดินที่จะใช้ในการจัดตั้งคิบบุตซ์เป็นที่ดินของรัฐ ซึ่งให้เช่าเป็นเวลา 49 ปี เมื่อสิ้นสุดสัญญาก็จะต่อใหม่

### การดำเนินการด้วยหลักการดังกล่าวนี้มีข้อดี-ข้อเสีย ดังนี้

ข้อดี คือ สามารถรวมพลังต่างๆ ได้เป็นหน่วยเดียวกัน สามารถเร่งผลผลิตได้อย่างรวดเร็ว และเสียค่าลงทุนน้อย

ข้อเสีย คือ (1) ชีวิตความเป็นอยู่ในครอบครัวไม่สมบูรณ์ เด็กเติบโตอย่างไม่ได้ใกล้ชิดพ่อแม่ (Broom, et.al, 1981: 330) ได้กล่าวว่าคิบบุตซ์ได้ลดความสำคัญของครอบครัวลง

(2) ชีวิตประจำวันซ้ำซากไม่เปลี่ยนแปลง

(3) ปัญหาในคิบบุตซ์จะแก้โดยการออกเสียงของสมาชิกและผูกมัดกับสมาชิกทุกคน ซึ่งเป็นการลดความอิสระของบุคคลลงไป

ด้วยจุดอ่อนทั้ง 3 ประการนี้ จึงได้เกิดมีแนวคิดใหม่ในการจัดตั้งนิคมที่ดินขึ้นใหม่อีกประเภทหนึ่ง คือโมชาฟ (Moshav)

### 2.3.2 โมชาฟ (Moshav หรือ Cooperative Settlement)

โมชาฟหรือนิคมสหกรณ์ได้จัดตั้งขึ้นโดยมีพื้นฐาน 5 ประการตามแนวคิดของ Joffe (1919) อ้างถึงโดย Klayman (1970: 19-20) คือ

1. เป็นฟาร์มของปัจเจกบุคคล สมาชิกแต่ละคนในโมชาฟจะได้รับที่ดินเพื่อทำฟาร์มของตนเอง รับผิดชอบที่ดินในการทำฟาร์มด้วยตนเอง
2. ใช้แรงงานของตนเอง งานการเกษตรทั้งหมดจะต้องดำเนินการด้วยตนเองและคนในครอบครัว ไม่ให้จ้างแรงงานภายนอกเข้ามาดำเนินการ ขนาดของฟาร์มจึงต้องเหมาะสมต่อแรงงานในครัวเรือน แต่ให้ผลตอบแทนที่เพียงพอในการดำรงชีวิต
3. ที่ดินเป็นของรัฐ สมาชิกมีสิทธิในการใช้แต่ไม่มีสิทธิครอบครอง รัฐได้มอบที่ดินให้กับ “กองทุนยิวแห่งชาติ (Jewish National Fund)” ซึ่งได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจาก World Zionist Federation. สมาชิกเป็นผู้เช่าที่มีกำหนดระยะเวลา
4. เป็นองค์การด้านสหกรณ์ สมาชิกจะต้องซื้อปัจจัยการผลิตและขายผลผลิตให้กับสหกรณ์
5. ความช่วยเหลือ จะต้องช่วยเหลือเพื่อนสมาชิกที่ประสบปัญหาด้านต่างๆ โดยความช่วยเหลือที่จะให้ทั้งในรูปของเงิน อาหาร แรงงาน หรือช่วยจัดการ เพื่อป้องกันความล้มเหลวของสมาชิก

ด้วยแนวคิดดังกล่าวนี้ โมชาฟแห่งแรกได้จัดตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1921 (พ.ศ. 2464) ในหุบเขา Yizreck ชื่อ Nahalal โดยสมาชิกผู้ก่อตั้งกลุ่มเล็กๆ มาจากสมาชิกของคิบบุตซ์ ที่ตั้งแห่งแรกคือ Degania และโมชาฟที่สองคือ Kfar Yehegkiel ก็จัดตั้งขึ้นในปีเดียวกัน (Klayman, 1970: 20)

### หลักการสำคัญของโมชาฟสรุปได้ดังนี้

- (1) สมาชิกนิคมทุกคนจะได้รับการจัดที่ดินทำกินให้เป็นของตนเอง หรือ ปัจเจกบุคคล
- (2) มีบ้าน เครื่องมือ เครื่องใช้ มีคู่สัตว์ของตนเอง
- (3) ห้ามจ้างแรงงานอื่นให้ใช้แรงงานในครอบครัวเท่านั้น
- (4) รับผิดชอบความเป็นอยู่ของครอบครัวและเลี้ยงดูบุตร
- (5) สมาชิกมีสิทธิในการตัดสินใจเลือกชนิดพืชที่จะปลูกหรือเลี้ยงสัตว์
- (6) สมาชิกจะต้องซื้อปัจจัยการผลิตและขายผลผลิตให้กับสหกรณ์

(7) สมาชิกอาจจะมีรายได้ไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับเงินทุน ศักยภาพของสมาชิกแต่ละราย

ที่ดินที่จัดตั้งโมชาฟเป็นที่ดินของรัฐ ให้เช่าเป็นระยะเวลา 49 ปี เช่นเดียวกับคิบบุตซ์ โดยจะแบ่งให้กับสมาชิกแต่ละรายประมาณ 20-25 ไร่ เป็นที่ปลูกบ้านพักและสวนครัวประมาณ 6-7 ไร่ ที่เหลือเป็นที่ทำการเกษตร

รัฐบาลจะให้ความสะดวกแก่สมาชิกโดยมีการวางผังโมชาฟแต่ละแห่ง เตรียมบ้านพัก ซึ่งมีไฟฟ้า น้ำใช้ให้อย่างพร้อมเพรียง

เนื่องจากผู้อพยพเข้ามาอยู่ในโมชาฟจากประเทศต่างๆ ทั่วโลก ส่วนหนึ่งประกอบอาชีพอื่นๆ มาก่อน ไม่มีความรู้ด้านการเกษตร จึงมีการให้ความรู้แก่สมาชิกนิคม กระตุ้นให้มีการรวมกลุ่มจากสมาชิกที่มาจากหลายประเทศและหลากหลายอาชีพ รู้จักวิธีปกครองตนเอง เมื่อสมาชิกสามารถปกครองตนเองและพร้อมที่จะทำการเกษตรด้วยตนเองแล้ว องค์กรยิวก็จะให้กู้ยืมเงินเพื่อการลงทุนเท่าที่จำเป็น โดยทำสัญญาผ่อนส่งระยะยาว 30-40 ปี

### 2.3.3 โมชาฟชิตูฟี (Moshav Shitufi)

โมชาฟชิตูฟี เป็น นิคมการเกษตรประเภทที่ 3 ดำเนินการภายหลัง คิบบุตซ์และโมชาฟ โดยรวมเอาหลักการที่ดีของนิคมการเกษตรทั้งสองประเภทเข้าด้วยกัน คือ

จุดแข็งของคิบบุตซ์ที่นำมาใช้คือ

1. สมาชิกทุกคนทำงานในที่ดินแปลงเดียวกัน เพราะการรวมแรงงานเข้ามาทำงานในสิ่งที่ตนถนัดที่สุด จะได้ผลดีและประหยัดที่สุด

2. ค่าตอบแทนแรงงานสมาชิกจะได้รับตามความจำเป็น ถ้าหากมีลูกก็จะได้รับค่าใช้จ่ายสำหรับลูกด้วย แต่ห้ามซื้อรถยนต์และต่อเติมบ้าน

จุดแข็งของโมชาฟที่นำมาใช้คือ

1. สมาชิกรับผิดชอบชีวิตความเป็นอยู่ในครอบครัว รวมทั้งการเลี้ยงลูกและให้การศึกษาแก่ลูก

2. สมาชิกสามารถมีทรัพย์สินของตนเองได้

จากจุดแข็งดังกล่าว รูปแบบของโมชาฟชิตูฟี จึงสรุปได้ดังนี้

1. สมาชิกทุกคนทำงานร่วมกันในที่ดิน ซึ่งเป็นของส่วนรวมหรือ

Collective Farm (นารวม)

2. สมาชิกได้รับค่าตอบแทนเสมอภาคกัน

3. ได้รับค่าใช้จ่ายสำหรับลูก โดยรับผิดชอบการดูแลลูกเอง

4. สมาชิกมีทรัพย์สินของตนเองได้ แต่ห้ามซื้อรถยนต์และต่อเติมบ้าน

### 2.3.4 หลักการในภาพรวมของการจัดที่ดินในประเทศอิสราเอล

ถึงแม้ว่านิคมการเกษตรในประเทศอิสราเอลจะมี 3 ประเภทก็ตาม แต่ทั้ง 3 ประเภทมีส่วนที่เป็นหลักการสำคัญ ร่วมกันอยู่ 6 ประการ คือ

1. ที่ดินในนิคมทั้ง 3 ประเภท เป็นของรัฐ สมาชิกถือครองได้ 49 ปี ไม่สามารถจำหน่ายหรือโอนได้ เมื่อครบกำหนดสามารถต่ออายุใหม่ทุกระยะเวลา 49 ปี หากยังเป็นสมาชิกนิคมนั้นอยู่



2. รัฐได้เตรียมที่ดินและปัจจัยการผลิต รวมทั้งที่พักอาศัยไว้อย่างพร้อมเพรียง “เป็นการล่วงหน้า” และโดยที่รัฐมีความมุ่งหมายให้สมาชิกทุกคนมีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่เท่าเทียมกัน จึงได้มีการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการผลิตโดยเท่าเทียมกัน ถึงแม้ว่าจะมีความแตกต่างทั้งสภาพภูมิประเทศ ดินและภูมิอากาศก็ตาม

3. สมาชิกนิคมทั้ง 3 ประเภท จะต้องใช้แรงงานของตนเองและครอบครัว ห้ามจ้างผู้อื่นมาดำเนินการ

4. ใช้หลักการช่วยเหลือซึ่งกันและกันเป็นพื้นฐานโดยเฉพาะการใช้ระบบสหกรณ์ มีการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมที่มีเอกลักษณ์เฉพาะ การรวมตัว ทำให้สมาชิกทุ่มเทกำลังกายให้แก่การทำฟาร์ม ได้อย่างเต็มที่ รวมทั้งภาครัฐได้จัดหาเครื่องมือเครื่องใช้ในการเกษตรให้

5. ส่งเสริมให้ประชาชนปกครองตนเองแบบประชาธิปไตย สมาชิกมีส่วนร่วมและรับผิดชอบในกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นในนิคม

6. ส่งเสริมการผลิตและควบคุมตลาดโดยวิธีการสหกรณ์

## 2.4 การบริหารงานจัดนิคมที่ดิน

การจัดนิคมที่ดินแบบต่างๆ ในประเทศอิสราเอล เป็นภารกิจของกรมการนิคม ซึ่งเป็นกรมฯ หนึ่งที่อยู่ในสังกัดองค์การยิว(Jewish Agency ) นอกจากนี้ กรมการนิคมยังมีหน้าที่ในด้านการวางแผน การบริหารงาน และการประสานงานกับองค์การ สถาบัน และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดนิคมที่ดินอีกด้วย สำหรับการจัดการองค์การบริหารงานนิคมที่ดินของกรมการนิคมมีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจบริหารจากส่วนกลางไปให้ส่วนภูมิภาคโดยแบ่งหน่วยงานออกเป็น 3 ระดับ คือ

1. ฝ่ายอำนวยการ (Directorate ) และกองต่างๆ ( Divisions ) ในส่วนกลาง
2. สำนักงานประจำภาค (Regional Offices )
3. สำนักงานประจำท้องถิ่น ( District Offices )

ส่วนสายการบังคับบัญชาและขอบเขตของการบริหารงานตามภารกิจในแต่ละระดับดังกล่าวข้างต้นมีดังนี้

การบริหารในส่วนกลางคือ ฝ่ายอำนวยการ กรมการนิคมมีอธิบดีกรมการนิคมเป็นผู้บริหารสูงสุด มีผู้ช่วยอธิบดี 4 คน คือ

1. ผู้ช่วยอธิบดีฝ่ายวางแผน
2. ผู้ช่วยอธิบดีฝ่ายบริหาร
3. ผู้ช่วยอธิบดีฝ่ายผลิตและเครื่องจักรกล
4. ผู้ช่วยอธิบดีด้านวิศวกรรม และผู้อำนวยการสำนักอีก 4 สำนัก คือ

1. ผอ.สำนักฝึกอบรม
2. ผอ.สำนักคิบูตซ์
3. ผอ.สำนักโมชาฟ และ
4. ผอ.สำนักก่อสร้างอาคาร

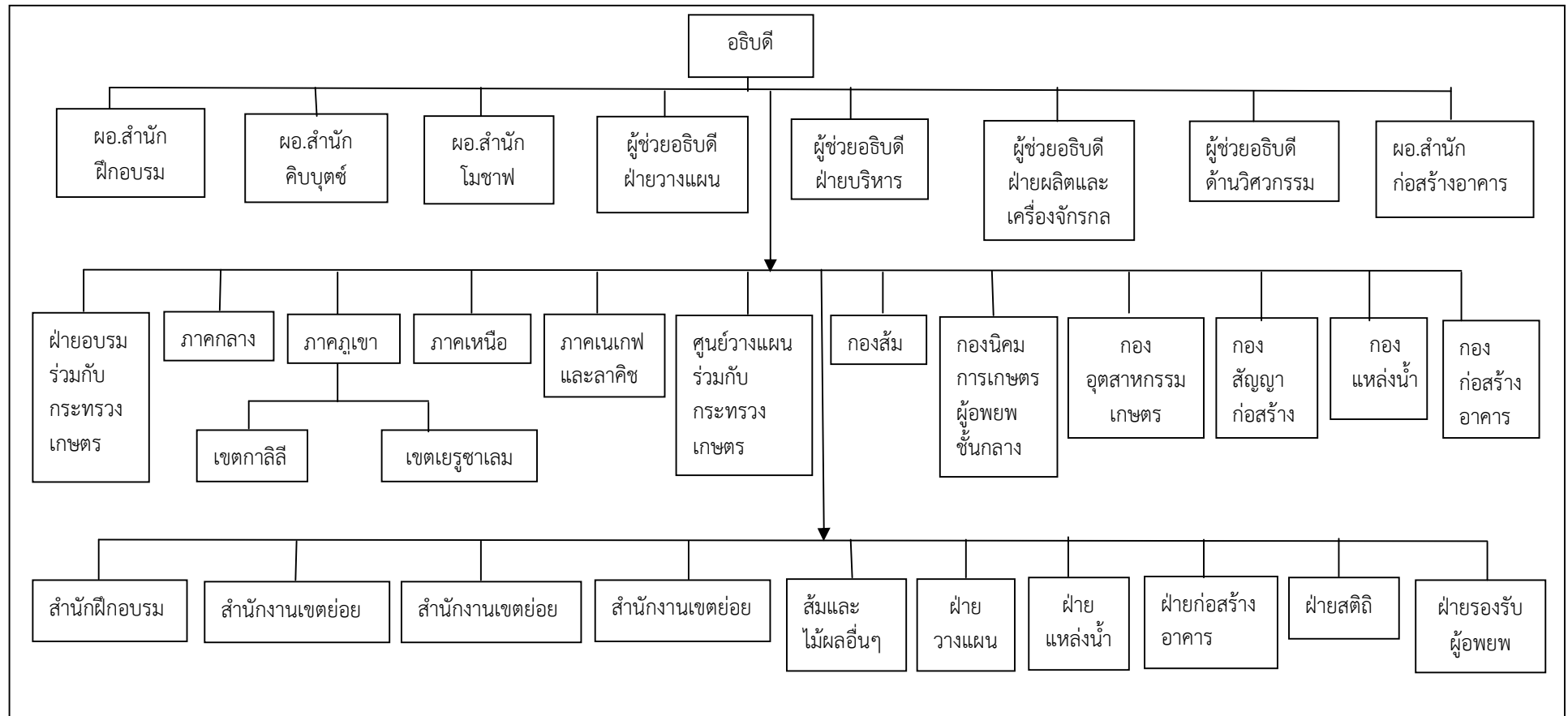
จากสำนักดังกล่าวมี ฝ่าย กอง และศูนย์ดำเนินการเฉพาะเรื่องดังนี้

1. ฝ่ายอบรมร่วมกับกระทรวงเกษตร
2. กองภาคกลาง
3. กองภาคภูเขา ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 เขต คือ เขตกาลิลีและเขตเยรูซาเลม
4. ภาคเนเกฟและลาซีช
5. ศูนย์วางแผนร่วมกับกระทรวงเกษตร
6. กองสั้ม
7. กองนิคมการเกษตรผู้อพยพชั้นกลาง
8. กองอุตสาหกรรมเกษตร
9. กองสัญญาก่อสร้าง
10. กองแหล่งน้ำ
11. กองก่อสร้างอาคาร

ในส่วนภูมิภาคมีสำนักและฝ่ายดังนี้

1. สำนักฝึกอบรม
2. สำนักงานเขตย่อย (1)
3. สำนักงานเขตย่อย (2)
4. สำนักงานเขตย่อย (3)
5. ฝ่ายสั้มและไม้ผลอื่นๆ
6. ฝ่ายวางแผน
7. ฝ่ายแหล่งน้ำ
8. ฝ่ายก่อสร้างอาคาร
9. ฝ่ายสถิติ
10. ฝ่ายรองรับผู้อพยพ

ดังรายละเอียดในรูปที่ 1



ที่มา : Klayman (1970: 202)

รูปที่ 1 โครงสร้างของกรมการเกษตร

## 2.5 การลงทุนของรัฐในการจัดนิคมที่ดิน

เนื่องจากปรากฏว่า สมาชิกนิคมส่วนใหญ่โดยทั่วไป ไม่สามารถที่จะลงทุนในกิจการนิคมได้โดยลำพัง กรมการนิคมจึงจำเป็นต้องจัดหาเงินทุนทั้งหมดมาให้แก่สมาชิกนิคมแต่ละฟาร์มในนิคม รวมทั้งเงินทุนที่จะใช้ในการจัดสร้างกิจการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการของนิคมอีกด้วย โดยปกติแต่ละฟาร์มกรมการนิคมได้ลงทุนให้แก่แต่ละฟาร์ม เป็นเงินประมาณ 30,000 ปอนด์อิสราเอล แต่การลงทุนที่แน่นอนจะเป็นเท่าใดหรือมีโครงการลงทุนอย่างใดนั้น ย่อมแล้วแต่ประเภทของฟาร์มที่สมาชิกนิคมจะทำในแต่ละนิคม เงินทุนที่ให้แก่สมาชิกนิคมดังกล่าวนี้ กรมการนิคมมิได้จ่ายให้เป็นเงินสด แต่จ่ายให้ในรูปเครื่องมือและอุปกรณ์การเกษตร พันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานฟาร์มแต่ละประเภท ซึ่งได้กำหนดมาตรฐานไว้แล้วว่า ฟาร์มประเภทใดควรจะต้องประกอบด้วยอะไรบ้าง และมีค่าใช้จ่ายลงทุนเท่าใด

โครงการจ่ายเงินลงทุนให้แก่สมาชิกนิคมนี้ มีระยะเวลาดำเนินงานประมาณ 6-7 ปี ซึ่งเป็นระยะที่สมาชิกนิคมจะได้รับประโยชน์จากการลงทุนนั้นแล้ว นอกจากนี้กรมการนิคมได้จ่ายเงินลงทุนให้แก่สมาชิกนิคมในรูปทรัพย์สินบางอย่างเพื่อให้สมาชิกนิคมเข้าซื้อซึ่งทรัพย์สินนั้นๆ จะยังคงตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกรมการนิคมอยู่จนกว่าสมาชิกนิคมจะส่งใช้คืนเงินลงทุนหมดสิ้นแล้ว การส่งใช้เงินคืนจะเริ่มเมื่อเงินลงทุนจำนวน 30,000 ปอนด์ อิสราเอล ได้จ่ายให้แก่สมาชิกนิคมไปหมดและโดยครบจำนวน ส่วนระยะเวลาส่งใช้คืนเงินลงทุนมีกำหนด 30 ปี และสมาชิกนิคมต้องเสียดอกเบี้ยในอัตรา 3 ½% ตลอดระยะเวลาที่กล่าว แต่กรมการนิคมจะเริ่มคิดดอกเบี้ยต่อเมื่อสมาชิกนิคมได้รับเงินทุน จำนวน 30,000 ปอนด์อิสราเอล หมดสิ้นแล้ว

นอกจากเงินลงทุนจำนวนที่กล่าวข้างต้นแล้ว รัฐบาลอิสราเอลโดยกระทรวงแรงงาน และกระทรวงเกษตร ร่วมกับกรมการนิคมยังได้ลงทุนเพิ่มเติมให้แก่แต่ละฟาร์มอีกเป็นเงินฟาร์มละ 15,000 ปอนด์อิสราเอล สำหรับเป็นค่าก่อสร้างกิจการสาธารณูปการ เช่น ท่อส่งน้ำเข้านิคม ถนน การปลูกสร้างป่า ฯลฯ เงินจำนวนนี้สมาชิกนิคมไม่ต้องส่งใช้คืนและถือว่าเป็นเงินงบประมาณประเภทจ่ายสูญ

อย่างไรก็ดี เพื่อที่จะให้สมาชิกนิคมได้ใช้ประโยชน์จากอุปกรณ์การผลิตที่รัฐบาลมอบให้โดยค้ำค่า และเกิดประโยชน์มากที่สุด กรมการนิคมจึงได้จัดให้มีเงินทุนสำหรับสมาชิกนิคมกู้ยืมไปลงทุนอีกเป็นจำนวน 30% ของเงินลงทุนทั้งหมดโดยกรมการนิคมพร้อมที่จะจัดให้เมื่อต้องการ สำหรับการพัฒนาการเกษตรสาขาใดโดยเฉพาะในนิคมกระทรวงเกษตรก็มีเงินให้กู้ยืมอีกต่างหาก แต่คิดดอกเบี้ยในอัตรา 7% ต่อปี และต้องส่งใช้คืนภายในกำหนด 10 ปี (Clayman, 1970: 126-127)

งบประมาณที่กรมการนิคมได้รับประจำปีเป็นเงินประมาณ 70-80 ล้านปอนด์อิสราเอล นั้นจำนวน 70% ได้ถูกนำไปใช้ในการส่งเสริมการผลิตและส่วนที่เหลือได้นำไปใช้จ่ายในการส่งเสริมการปลูกพืชเฉพาะอย่าง การฝึกอบรมและการบริหารงานนิคม (Clayman, 1970: 127)

## 2.6 การบริหารในคิบบุตซ์และโมชาฟ

การบริหารในคิบบุตซ์และโมชาฟมีความคล้ายคลึงกันมาก เริ่มต้นด้วยการประชุมทั่วไป ซึ่งสมาชิกทุกคนต้องเป็นสมาชิกเรียกว่า General Assembly ซึ่งจะมีการประชุมทุกๆ 4-6 สัปดาห์ สมาชิก 1 คนสามารถออกเสียงได้ 1 เสียง ซึ่งจะพิจารณาถึง (1) รายได้-รายจ่ายของปีที่ผ่านมา (2) รายได้-รายจ่ายในปีปัจจุบันในช่วงที่ผ่านมา (3) รายงานของคณะกรรมการบริหาร และ ผู้เชี่ยวชาญสาขาต่างๆ และ (4) กำหนดนโยบายต่างๆ ในอนาคต

ในการประชุมทั่วไปจะมีการคัดเลือก “คณะกรรมการสภา (Council)” จำนวน 18-25 คน และ “คณะกรรมการบริหาร” หรือ เรียกว่า “ฝ่ายเลขานุการ (Secretariat)” จำนวน 5-9 คน ซึ่งจะรับผิดชอบในการบริหารทุกเรื่องของการดำเนินงานในคิบบุตซ์และโมชาฟ

ฝ่ายเลขานุการ (Secretariat) จะประกอบด้วยประธาน เจ้าหน้าที่บัญชี และ เลขานุการ เจ้าหน้าที่การเงินและเลขานุการจะเป็นเจ้าหน้าที่มาจากสมาชิกที่ได้รับเงินเดือน ทำงานเต็มวัน จึงได้รับเงินเดือน และสามารถจ้างแรงงานอื่นมาทำงานในฟาร์มของตนเองได้ในช่วงเวลาที่รับตำแหน่ง

คณะกรรมการบริหารจะประชุมทุกสัปดาห์เพื่อพิจารณาการดำเนินงานของคิบบูตซ์และโมชาฟ ถ้ามีปัญหาที่รุนแรงก็จะเสนอไปยังคณะกรรมการสภา (Council) หรือเสนอต่อไปยังที่ประชุมทั่วไป (General Assembly) เพื่อพิจารณาแก้ไข (Leon, 1968: 63-70; Clayman, 1970: 89-91) ดังรายละเอียดในรูปที่ 2

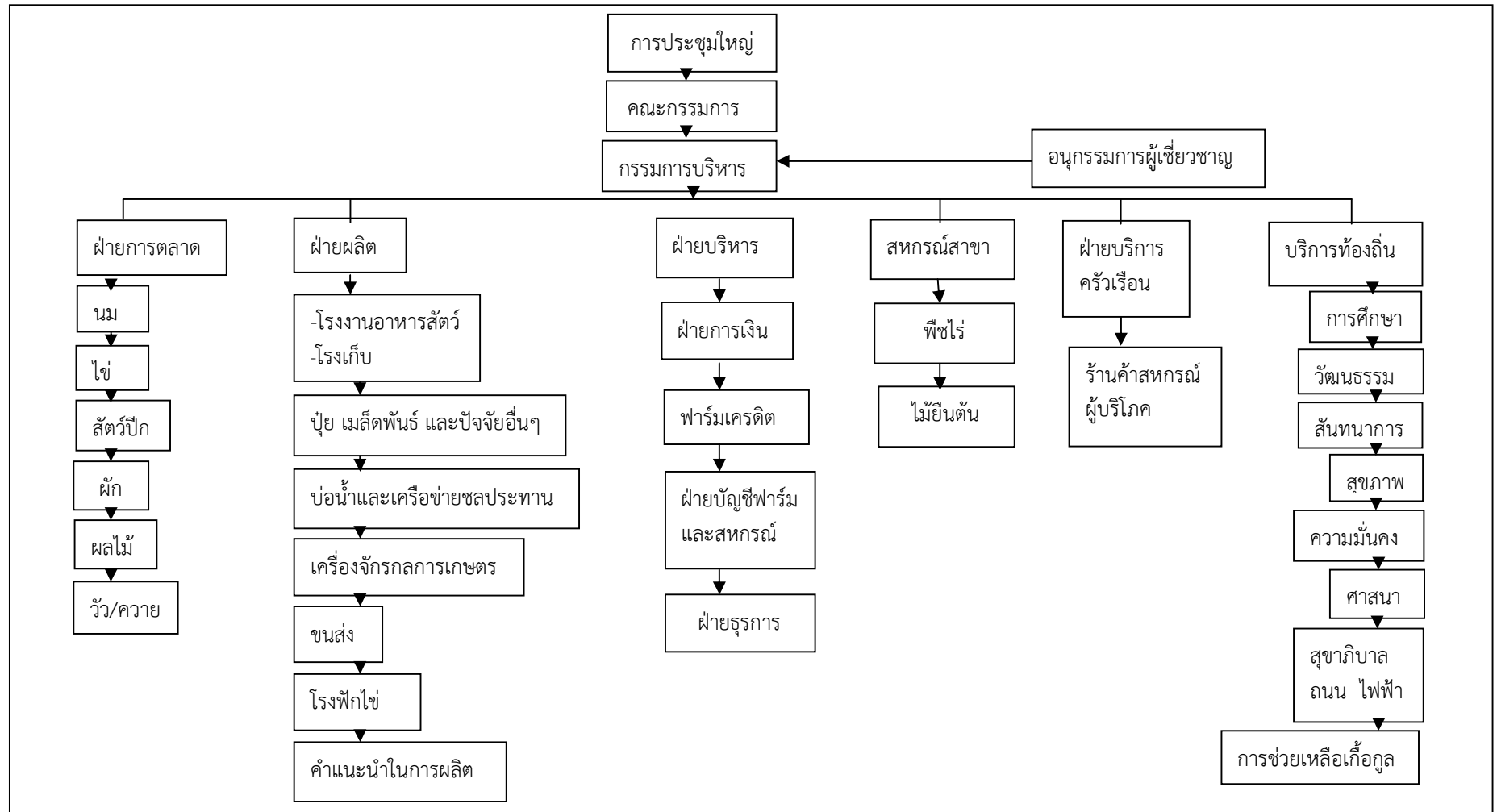
## 2.7 ผลการดำเนินงานจัดนิคมที่ดิน

นับตั้งแต่มีการสถาปนาประเทศอิสราเอลขึ้นใน ค.ศ. 1948 กรมการนิคมได้ดำเนินการจัดตั้งนิคมที่ดินแบบต่างๆ คือ คิบบูตซ์ โมชาฟ และโมชาฟชิตูฟิ รวม 455 นิคม และยังมีนิคมที่ดินซึ่งตั้งไว้ก่อนจัดตั้งประเทศอิสราเอลอีก 30 นิคม รวมเป็นนิคม 485 นิคม มีสมาชิกนิคม 120,000 คน อยู่ในนิคมเกษตรกรรมทั้ง 3 แบบ ข้างต้น

สำหรับเนื้อที่ทำประโยชน์ในนิคมที่ดินต่างๆ มีจำนวนทั้งสิ้น 1,480,000 ไร่ ซึ่งคิดเป็น 36 % ของเนื้อที่ทำประโยชน์ทั้งหมดของประเทศ ในด้านการผลิต ปรากฏว่า สมาชิกนิคมที่ดินต่างๆ สามารถผลิตพืชผลได้ 42.7 % ของปริมาณผลผลิตการเกษตรทั่วประเทศ และมีรายได้เท่าเทียมกับช่างฝีมือทั้งหลายที่ประกอบอาชีพอยู่ในเมือง ในจำนวนนิคมที่ดินดังกล่าวแล้ว กรมการนิคมได้ถอนสภาพนิคมไปแล้วเมื่อปี ค.ศ. 1964 – 65 จำนวนประมาณ 100 นิคม และได้ถอนสภาพนิคมในปี ค.ศ. 1967 ถึง 1969 อีกประมาณ 140 นิคม

## 2.8 สถานการณ์ในปัจจุบัน

ทั้งคิบบูตซ์และโมชาฟ ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการบางประการ เช่น (1) การจ้างแรงงานภายนอก แม้แต่แรงงานจากต่างประเทศเข้ามาทำงานร่วมกันหรือทำงานแทน (2) ขยายกิจการนอกจากการเกษตรเพียงอย่างเดียวในอดีตมาเป็นส่วนหนึ่งของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว โดยให้คิบบูตซ์และโมชาฟ เป็น Homestay หรือเป็นที่พักของนักท่องเที่ยว เป็นต้น



ที่มา : Klayman (1970: 90)

รูปที่ 2 โครงสร้างการบริหารของคิบูตซ์และโมซาฟ

### 3. การจัดที่ดินทำกินในสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

เนื่องจากสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามมีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองประเทศมาหลายครั้ง ซึ่งมีผลต่อการบริหารจัดการที่ดินไปด้วย การทบทวนในบทนี้จึงครอบคลุมรวม 7 เรื่อง คือ (1) ระบบการปกครองของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม (2) ข้อมูลทั่วไป (3) การปฏิรูปที่ดินในประเทศเวียดนามเหนือ (4) การปฏิรูปที่ดินในประเทศเวียดนามใต้ (5) กฎหมายที่ดินของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม (6) การจัดที่ดินเพื่อการเกษตร และ (7) การจัดที่ดินป่าไม้ โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### 3.1 ระบบการปกครองของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามเริ่มเข้าสู่ยุคประวัติศาสตร์เมื่อถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของประเทศจีน ในปี พ.ศ. 585 ต่อมาได้มีการก่อตั้งราชวงศ์ขึ้นปกครองประเทศตั้งแต่ พ.ศ. 1498 มาหลายราชวงศ์ จนถึง พ.ศ. 2427 ฝรั่งเศสได้เข้ามาปกครองประเทศจนถึงเริ่มสงครามโลกครั้งที่ 2 ใน พ.ศ. 2482 ญี่ปุ่นได้เข้าตั้งฐานทัพในเวียดนามแต่อนุญาตให้ฝรั่งเศสปกครองเวียดนามต่อไป ในปี พ.ศ. 2488 จักรพรรดิบ่าวได้ล้มอบอำนาจให้ โฮจิมินห์เป็นประธานาธิบดีคนแรก ซึ่งทำการสู้รบกับฝรั่งเศสจนยุติในปี พ.ศ. 2497 โดยมีการเซ็นสัญญาเจนีวาในปีเดียวกัน ซึ่งทำให้มีการแบ่งเวียดนามออกเป็น 2 ประเทศ คือ เวียดนามเหนือและเวียดนามใต้ อย่างไรก็ตามการแบ่งแยกดังกล่าวนั้นเวียดนามเหนือไม่ยอมรับการแบ่งแยก ในขณะที่เวียดนามใต้ได้รับการช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา ต่อมาเวียดนามเหนือได้ประกาศสงครามกับเวียดนามใต้เมื่อสงครามสงบลงในปี พ.ศ. 2516 มีการรวมประเทศเข้าด้วยกันเป็นสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม (Wikipedia, 2015B: 1-8)

ระบบการปกครองของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ในปัจจุบันมีรายละเอียดดังนี้

##### 3.1.1 เขตการปกครอง

เวียดนามแบ่งการปกครองในระดับท้องถิ่นออกเป็นระดับภาค จังหวัดและมีอำเภอต่างๆ ขึ้นกับจังหวัด โดยสามารถแบ่งเป็น 3 ภาคที่สำคัญ ได้แก่ ภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ รวม 53 จังหวัด มีเมืองหลวงคือ กรุงฮานอยเป็นศูนย์กลางการบริหารประเทศตั้งอยู่ทางภาคเหนือของประเทศและมี หน่วยงานของรัฐบาลในระดับท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลนโยบายการบริหารและด้านเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่น

##### 3.1.2 โครงสร้างการปกครองของเวียดนาม

เวียดนามปกครองด้วยระบบสังคมนิยม รัฐธรรมนูญที่ใช้ปกครองประเทศเวียดนามในปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2535 ซึ่งกำหนดให้พรรคคอมมิวนิสต์เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีอำนาจสูงสุดเป็นผู้นำของ ประชาชนทุกชั้น และ กำหนดแนวนโยบายในการบริหารประเทศแก่รัฐบาล

โครงสร้างการปกครอง แบ่งเป็น 3 ฝ่ายหลักๆ ได้แก่

(1) องค์การฝ่ายนิติบัญญัติ หรือ สมัชชาแห่งชาติ (National Assembly) เป็นองค์การที่สมาชิกได้มาจากการเลือกตั้งมีหน้าที่ บัญญัติและแก้ไขกฎหมาย แต่งตั้งประธานาธิบดีตามที่พรรคคอมมิวนิสต์เสนอ การรับรองและถอดถอนนายกรัฐมนตรีตามที่ประธานาธิบดีเสนอรวมทั้งการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอ

(2) องค์การฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย ประธานาธิบดี คณะรัฐมนตรี รวมทั้ง พรรคคอมมิวนิสต์ ซึ่งองค์การบริหารพรรคคอมมิวนิสต์ที่สำคัญ คือ

- สมัชชาของพรรค มีวาระ 5 ปี มีหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรบริหารระดับสูงของพรรค
  - คณะกรรมการกลางของพรรค ทำหน้าที่กำหนดนโยบายด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของพรรค
  - กรมการเมือง เป็นองค์กรบริหารสูงสุด เป็นศูนย์กลางอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนด
  - เลขาธิการพรรค เป็นผู้นำสูงสุดของพรรค
- (3) รัฐบาลระดับท้องถิ่น (Provincial People's Committee) มีคณะกรรมการประชาชนประจำท้องถิ่นนั้นๆ ทำหน้าที่เป็นองค์กรบริหารสูงสุดบริหารงานให้เป็นไปตามกฎหมาย รัฐธรรมนูญและกฎระเบียบต่างๆ ที่บัญญัติโดยองค์กรของรัฐที่อยู่ในระดับสูงกว่า

รัฐบาลท้องถิ่นมี 3 ระดับ ดังนี้

- |                   |                                                                                                                                                                                   |
|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>ระดับที่ 1</b> | ประกอบไปด้วย จังหวัด (Province) และ เมือง (Cities/Municipality/Centrally Administrated Cities)                                                                                    |
| <b>ระดับที่ 2</b> | ระดับการปกครองระดับที่สองนี้แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ จังหวัด (Province) และเมือง (Cities)                                                                                           |
| <b>ระดับที่ 3</b> | ในระดับที่ 3 นี้ ประกอบไปด้วยรูปแบบการปกครองสามรูปแบบด้วยกัน คือ คอมมูน ( Commune ) หมู่บ้านของอำเภอเมือง (Communal Townships/Level Towns) และ แขวงของเขตในนคร หรือท้องที่ (Ward) |

ลักษณะเฉพาะที่สำคัญของการปกครองเวียดนามก็คือเป็นการปกครองแบบที่เรียกว่า “โครงสร้างชนานระหว่างพรรคและรัฐ” กล่าวคือพรรคคอมมิวนิสต์กับรัฐมีความสัมพันธ์กันอย่างแนบแน่นจนไม่สามารถแยกพรรคกับรัฐออกจากกันได้เพราะบุคคลที่บริหารงานต่างก็เป็นสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์ด้วยกันทั้งสิ้น ระบบโครงสร้างทางการเมืองของเวียดนามนั้นมีลักษณะคล้ายคลึงกับประเทศคอมมิวนิสต์อื่นๆ คือมีพรรคคอมมิวนิสต์แห่งเวียดนามเป็นองค์กรที่มีความสำคัญสูงสุดบทบาทของพรรคคอมมิวนิสต์นั้นมีมากในรัฐธรรมนูญทุกฉบับกำหนดให้เคารพบทบาทนำของพรรคในการใช้อำนาจของรัฐมากกว่าในระบบเสรีประชาธิปไตยแบบทั่วไป (นฤตม์ เจริญศรี, 2556: 19-21)

### 3.1.3 กระบวนการตรากฎหมายในสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

“กฎหมาย ” ในสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม จะตราโดย สมัชชาแห่งชาติ (National Assembly)

“ข้อบัญญัติ” ออกโดย Standing Committee เมื่อสมัชชาแห่งชาติไม่อยู่ในระหว่างการประชุม

“กฤษฎีกา” ออกโดยคณะรัฐมนตรี เพื่อนำกฎหมายและข้อบัญญัติมาปฏิบัติ และเสริมด้วยกฎกระทรวง

“หนังสือเวียน” ออกโดยกระทรวงเพื่อให้เป็นคู่มือในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายที่ประกาศใช้



### 3.2 ข้อมูลทั่วไปของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

ประเทศเวียดนาม (เวียดนาม: Viet Nam) มีชื่ออย่างเป็นทางการคือ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม เป็นประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกของคาบสมุทรอินโดจีน มีพื้นที่ประมาณ 331,150 ตารางกิโลเมตร ทิศเหนือ ติดกับประเทศจีน ความยาว 1,281 กิโลเมตร ทิศตะวันตก ติดประเทศลาว ความยาว 2,130 กิโลเมตร ทิศตะวันตกเฉียงใต้ ติดกับประเทศกัมพูชา ความยาว 1,228 กิโลเมตร และอ่าวไทยทิศตะวันออก มีชายฝั่งทะเลยาวติดกับทะเลจีนใต้ ยาว 3,444 กิโลเมตร ประมาณ 3 ใน 4 ของเวียดนาม ประกอบด้วยภูเขาและป่าไม้ มีพื้นที่เพาะปลูกที่สำคัญสองแห่งคือ ที่ราบลุ่มปากแม่น้ำแดง (Red River Delta) ทางภาคเหนือ และที่ราบลุ่มปากแม่น้ำโขง (Mekong River Delta) ทางทิศใต้ เวียดนามเป็นประเทศที่มีพื้นที่แคบแต่มีความยาวมาก ทำให้ลักษณะภูมิประเทศและภูมิอากาศแตกต่างกันค่อนข้างมากโดยแบ่งเป็น 3 ส่วน คือภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้

#### ภาคเหนือ

ภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นภูเขาสูงอยู่ในแนวเทือกเขาฟานซีปัน (Fan Si Pan) มีความสูง 3,143 เมตร ซึ่งสูงที่สุดในคาบสมุทรอินโดจีนแม่น้ำที่สำคัญคือ แม่น้ำกุง (Cung) ซึ่งไหลไปบรรจบกับแม่น้ำแดง เป็น ดินดอนสามเหลี่ยม (Red River Delta) ที่อุดมสมบูรณ์ เหมาะแก่การเพาะปลูกและเป็นที่ตั้งของกรุงฮานอย (Ha Noi) ซึ่งเป็นเมืองหลวงในปัจจุบัน

#### ภาคกลาง

พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบสูงเต็มไปด้วยหินภูเขาไฟ หาดทราย เนินทรายและทะเลสาบ

#### ภาคใต้

พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบสูง ตอนล่างเป็นที่ราบลุ่มแม่น้ำโขง (Mekong River Delta) หรือกู่ลองยาง (Cuu Long Giang) อุดมสมบูรณ์เป็นแหล่งเพาะปลูกที่ใหญ่ที่สุดในประเทศ และเป็นที่ตั้งของนครโฮจิมินห์ (Ho Chi Minh City) หรือไซ่ง่อน (Saigon) (Wikipedia, 1958B: 1-2)

### 3.3 การปฏิรูปที่ดินในประเทศเวียดนามเหนือ

ระบบการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินในเวียดนามก่อนการปฏิรูปที่ดินอยู่ภายใต้ระบบศักดินาซึ่งแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

- (1) ที่ดินที่อยู่ภายใต้การถือครองของพระราชสำนัก หรือ “ที่หลวง” เป็นที่ดินที่ใช้ในกิจการบ้านเมือง
- (2) ที่ดินภายใต้การถือครองของชุมชนหมู่บ้าน เช่น ที่นาของหมู่บ้าน
- (3) ที่ดินที่อยู่ภายใต้การถือครองของส่วนบุคคล เช่น ที่ดินที่ได้รับพระราชทาน ที่นาของตระกูล ที่ดินที่บุกเบิกขึ้นใหม่ที่ดินสองประเภทหลังนี้ต้องเสียภาษีให้กับราชสำนัก

เมื่อเวียดนามตกเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศสระหว่าง ค.ศ. 1884-1945 ระบบการถือครองที่ดินก็เปลี่ยนแปลงไปสู่การควบคุมดูแลของเจ้าอาณานิคมฝรั่งเศส โดยมโนนโยบายให้เอกชนมีสิทธิถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างสมบูรณ์ เพื่อให้ง่ายต่อการควบคุมและเก็บภาษี นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้คนสัญชาติฝรั่งเศสลงทุนทำการเกษตรในพื้นที่ขนาดใหญ่ที่เรียกว่า “นิคมเกษตรกรรม”

เมื่อสิ้นสุดการปกครองของฝรั่งเศสใน ค.ศ. 1945 พรรคคอมมิวนิสต์เวียดนามเหนือได้ดำเนินการดังนี้

วันที่ 2 กันยายน ค.ศ. 1945 ประกาศลดค่าเช่าที่นาลง 25%

วันที่ 20 ตุลาคม ค.ศ. 1945 ประกาศลดค่าเช่าที่นาลง 20%

วันที่ 15 มกราคม ค.ศ. 1948 กำหนดนโยบายการปฏิรูปที่ดิน ดังนี้

(1) ลดค่าเช่านาลง 25%

(2) ยกเลิกการเสียค่าเช่าอื่นๆ จากการเช่านา เช่น ค่าลงเกี่ยวข้าว

(3) นำที่นาของนายทุนหรือเจ้าของที่ดิน มาแจกจ่ายให้กับชาวนายากจน

วันที่ 4 ธันวาคม ค.ศ. 1953 สภาแห่งชาติรับรองกฎหมายปฏิรูปที่ดิน

วันที่ 19 ธันวาคม ค.ศ. 1953 ประธานาธิบดี Ho Chi Min ได้ลงนามรับรองกฎหมายปฏิรูปที่ดิน

โดยเนื้อหาของกฎหมายประกอบด้วยประเด็นสำคัญๆ ดังนี้ (1) การยึดทรัพย์สินของพวกฝรั่งเศส พวกมหาอำนาจผู้รุกรานชาติอื่น พวกเจ้าที่ดินที่ฝักใฝ่ฝรั่งเศสพวกฝ่ายตรงข้าม และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในระบอบเก่าที่เอารัดเอาเปรียบชาวบ้าน นอกจากนี้ยังมีการยึดที่ดินที่มีลักษณะเป็นนารวม เช่น ที่นาของตระกูล และที่นาของศาสนาต่างๆ (2) เมื่อยึดทรัพย์สินมาได้แล้วให้ทำการจัดสรรให้ชาวนาที่ไม่มีที่นาหรือมีที่นาลน้อย และกลุ่มคนยากจนอื่นๆ ในชนบท รวมทั้งให้จัดสรรที่ดินบางส่วนให้กับศาสนาต่างๆ เพื่อประโยชน์ต่อการประกอบกิจกรรมทางศาสนา ส่วนกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของผู้ที่ได้รับการจัดสรร ซึ่งสามารถแบ่งให้ลูกหลาน จำนอง ขาย หรือให้ได้ (3) ให้จัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินระดับชาติ ภาค และจังหวัด ทำหน้าที่กำกับดูแลและ ปฏิบัติตามข้อบังคับของกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ส่วนในระดับตำบลให้ชุมชนตัวแทนชาวนาของตำบล และให้คณะกรรมการบริหารกลุ่มเกษตรกรประจำตำบลเป็นผู้ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดิน สำหรับการจัดกลุ่มชนชั้น ต้องเป็นไปตามข้อบังคับตามที่รัฐบาลกำหนด และต้องได้รับการรับรองจากคณะกรรมการระดับจังหวัด (4) พื้นที่ในการบังคับใช้กฎหมายครอบคลุมทั้งประเทศ สำหรับพื้นที่ปลดปล่อยให้ทำการปฏิรูปก่อน ส่วนพื้นที่ที่ยังไม่พร้อมให้ปฏิรูปทีหลัง ซึ่งเป้าหมายหลักของกฎหมายดังกล่าวก็เพื่อล้มล้างกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินของพวกฝรั่งเศส พวกมหาอำนาจผู้รุกรานชาติอื่นๆ และพวกชนชั้นเจ้าที่ดินเวียดนามในระบอบศักดินาอันจะนำมาซึ่งกรรมสิทธิ์ถือครองที่ดินของชาวนา

แนวทางสำคัญในการยึดที่ดินจากเจ้าของที่ดินชั้นแรกก็คือการจำแนกกลุ่มชนชั้นออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ (1) เจ้าที่ดิน (2) ชาวนาร่ำรวย (3) ชาวนาระดับกลาง (4) ชาวนายากจน และ (5) ชาวนาไร้ที่ดิน

รัฐได้ยึดที่ดินจาก เจ้าที่ดิน ชาวนาร่ำรวย และกลุ่มชาวนาระดับกลาง มาจัดให้กับชาวนายากจน และชาวนาไร้ที่ดิน โดยการกล่าวโทษ มีรายงานว่าผู้เสียชีวิตจำนวนมากในการดำเนินการดังกล่าว (Wikipedia, 2015C: 1) จนต้องยกเลิกการปฏิรูปที่ดินใน ค.ศ. 1956 ศิลปกิจ ตีพิมพ์ (2556: 53) ได้สรุปไว้ว่า “เป้าหมายสำคัญของการดำเนินนโยบายการปฏิรูปที่ดินของพรรคคอมมิวนิสต์เวียดนาม ไม่เพียงแต่ทำให้ชาวนายากจนและชาวนาไร้ที่ดิน สามารถมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองเท่านั้น แต่ยังต้องการรื้อถอนโครงสร้างสังคมแบบศักดินาที่ผูกขาด การปกครองเวียดนามมาอย่างยาวนาน ดังนั้นชาวนายากจนและชาวนาไร้ที่ดินทำกิน คือกลุ่มคนที่ได้รับประโยชน์สูงสุด แต่สำหรับครอบครัวของผู้ถูกปราบปรามให้เป็น “เจ้าที่ดิน” อย่างไม่ยุติธรรมนั้น พวกเขา คือกลุ่มคนที่ตกเป็นเหยื่อของนโยบายดังกล่าว”

### 3.4 การปฏิรูปที่ดินในประเทศเวียดนามใต้

เมื่อสิ้นสุดการปกครองของฝรั่งเศส ใน พ.ศ. 2497 เวียดนามได้แบ่งแยกออกเป็นสองประเทศ คือ เวียดนามเหนือและเวียดนามใต้ ทั้งสองประเทศต่างก็มีการดำเนินโครงการปฏิรูปที่ดิน

กรณีเวียตนามได้นั้นได้มีการดำเนินการปฏิรูปที่ดินมาตามลำดับ ดังนี้

### มาตรการระยะที่ 1 : การควบคุมค่าเช่า

วันที่ 8 มกราคม ค.ศ. 1955 (พ.ศ. 2498) ได้ประกาศใช้กฎหมายที่ 2 กำหนดให้มีการควบคุมค่าเช่า คือ ค่าเช่าจะไม่ต่ำกว่าร้อยละ 15 และไม่สูงกว่าร้อยละ 25 ของรายได้จากพืชผลที่เก็บเกี่ยว ซึ่งเป็นการคุ้มครองทั้งสิทธิของเจ้าของที่ดินและของผู้เช่า

วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 1955 ได้มีการประกาศใช้กฎหมายที่ 7 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมายที่ 28 เมื่อวันที่ 30 เมษายน 1956 บังคับให้เจ้าของที่ดินไปทำการเพาะปลูกในที่ดินซึ่งได้ทิ้งไว้ในระหว่างสงคราม ถ้าเจ้าของที่ดินไม่สามารถจะไปทำการเพาะปลูกได้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะให้เกษตรกรในท้องถิ่นนั้นทำประโยชน์ในที่ดินแทน ค่าเช่าที่ดินในปีแรกไม่ต้องเสีย ค่าเช่าปีที่ 2 จะเสียให้กึ่งหนึ่ง และปีที่ 3 จะให้ 3 ใน 4 ผลการดำเนินการในระยะที่ 2 นี้ ทำให้ผลผลิตในไร่นาเพิ่มขึ้นเป็นอันมากและมีข้าวเหลือใช้ในท้องที่ และสามารถส่งไปขายต่างประเทศได้ ในระยะนั้นการปฏิรูปที่ดินมีความมุ่งหมายจะให้มีการใช้ที่ดินในชนบทหลังจากที่ได้ผ่านพ้นภาวะสงครามมาแล้ว วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินก็เพื่อที่จะให้มีการพัฒนาช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

### มาตรการระยะที่ 2 การจัดกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

วันที่ 22 ตุลาคม ค.ศ. 1956 มีการประกาศใช้กฎหมายฉบับที่ 57 ตามกฎหมายนี้ เจ้าของที่ดินจะมีกรรมสิทธิ์ได้ไม่เกิน 100 เฮกแตร์ ในจำนวนนี้จะต้องทำการเพาะปลูกด้วยตนเอง 30 เฮกแตร์ นอกนั้นต้องให้เช่า ที่ดินที่ถูกเวนคืนได้ขายให้แก่ผู้เช่าซึ่งต้องชำระค่าที่ดิน โดยการผ่อนส่งในระยะเวลา 10 ปี เจ้าของที่ดินซึ่งถูกเวนคืนจะได้รับเงินค่าเวนคืนชดเชยเป็นเงินสดร้อยละ 10 ของราคาที่ดิน ส่วนที่เหลือรัฐบาลชำระให้เป็นพันธบัตรไถ่ถอน อายุ 12 ปี มีดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 3 ในระยะนี้รัฐบาลได้นำที่ดินซึ่งเป็นของชาวฝรั่งเศสตามข้อตกลงเมื่อวันที่ 10 กันยายน ค.ศ. 1958 มาจัดขายให้แก่เกษตรกรด้วย (อดุล นิยมวิภาต, 2515: 62-63)

ค.ศ. 1968 ได้มีการจัดตั้ง “กระทรวงการปฏิรูปที่ดินการเกษตรและการประมง (Ministry of Land Reform Agriculture and Forestry)

วันที่ 26 มีนาคม ค.ศ. 1970 (พ.ศ. 2513) ได้มีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยที่ดินให้แก่ผู้ทำการเพาะปลูก (Land to the Tiller Law)

### มาตรการระยะที่ 3 คือ การจัดหาที่ดินให้แก่ผู้ทำการเพาะปลูกและกำจัดระบบการเช่าที่ดินในชนบท

ตามกฎหมายว่าด้วยที่ดินให้แก่ผู้ทำการเพาะปลูกนั้น ได้มีข้อกำหนดที่สำคัญดังต่อไปนี้ คือ

1. ให้กรรมสิทธิ์ที่ดินแก่พลเมืองที่ทำการเพาะปลูกด้วยตนเอง เพื่อให้ได้เป็นกรรมสิทธิ์และได้รับผลประโยชน์จากที่ดินนั้น ดังนั้น จึงเป็นผลให้มีการเลิกล้มระบบการเช่าที่ดิน ในภาคใต้เกษตรกรได้รับแบ่งที่ดิน 3 เฮกตาร์ และในภาคกลางแบ่งให้ 1 เฮกตาร์
2. ที่ดินแบ่งให้แก่เกษตรกรโดยไม่คิดราคาที่ดิน คือ ที่นาหรือที่ไร่ที่เจ้าของไม่ได้เพาะปลูกเอง ทั้งนี้ไม่รวมที่ดินที่เจ้าของทำประโยชน์ในการเพาะปลูกด้วยตนเอง 15 เฮกตาร์ และสำหรับฝั่งศพทุกครอบครัว ละ 5 เฮกตาร์
3. การจัดลำดับสิทธิที่จะได้จัดสรรที่ดินมีดังนี้
  - 3.1 เกษตรกรที่ทำไร่นานาในที่ดินนั้นอยู่แล้ว
  - 3.2 ทหารผู้ทุพพลภาพ

3.3 บิดามารดา หญิงหม้าย หรือบุตรหลานของทหารผู้ถึงแก่กรรมในสงคราม

3.4 ทหาร ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ เมื่อครบเกษียณอายุ หรือไม่ทำงานต่อไป ถ้าหากได้ยื่นคำขอรับการจัดสรรที่ดิน เพื่อทำการเพาะปลูกเอง

3.5 ทหาร ข้าราชการ และคนงาน ซึ่งทั้งที่ทำการเพาะปลูกไปเนื่องจากสงคราม ถ้าหากขอรับการจัดสรรให้ครอบครัวเข้าทำการเพาะปลูกโดยตรง

3.6 กรรมกรทำไร่ทำนา ถ้าได้ยื่นคำขอรับจัดสรรที่ดิน เพื่อทำการเพาะปลูกด้วยตนเอง

เจ้าของที่ดินจะได้รับค่าชดเชยที่ดินซึ่งถูกเวนคืน อัตราค่าชดเชยเท่ากับ 2 เท่าครึ่งของรายได้จากผลผลิตข้าวที่ได้ในปีหนึ่ง ทั้งนี้ โดยให้เฉลี่ยรายได้ในระยะเวลา 5 ปี ที่ผ่านมา เจ้าของที่ดินจะได้รับค่าชดเชยเป็นเงินสดร้อยละ 20 ของราคาที่ดิน ส่วนที่เหลือจะได้รับพันธบัตรรัฐบาล กำหนดไถ่ถอน 8 ปี มีดอกเบี้ยยร้อยละ 10

กฎหมายได้บังคับให้เจ้าของที่ดินและเกษตรกรทำการเพาะปลูกด้วยตนเอง หากเกษตรกรผู้ใดไม่ทำการเพาะปลูกในที่ดินซึ่งแบ่งให้ จะต้องถูกเรียกที่ดินคืนเพื่อนำไปจัดสรรให้แก่ผู้อื่นต่อไป

วันที่ 5 มิถุนายน ค.ศ. 1970 รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา ฉบับที่ 072 วางบทบัญญัติเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยที่ดินให้แก่ผู้ทำการเพาะปลูกและการปฏิบัติการตามโครงการนี้ ได้เริ่มมาแต่กลางปี 1970 กระทรวงการปฏิรูปที่ดินฯ ได้วางโครงการดำเนินงานนี้ไว้ 3 ปี คือ 1970-1972

ในขณะที่ดำเนินการแบ่งที่ดิน ทางรัฐบาลก็ได้ทำการจ่ายค่าชดเชยที่ดินพร้อมกันไป คณะกรรมการกลางชดเชยที่ดินได้วางกฎเกี่ยวกับการชดเชยค่าที่ดิน โดยได้กำหนดราคาข้าวสำหรับจังหวัดต่างๆ ซึ่งเป็นข้อมูลอันจำเป็นในการที่จะกำหนดอัตราค่าชดเชย อัตราเหล่านี้ได้กำหนดโดยดัชนีผลิตภาพของที่ดิน (Index of Land Productivity) ซึ่งคณะกรรมการจัดสรรที่ดินประจำท้องที่ (Country Land Distribution Committee) ได้คำนวณขึ้นโดยมีผู้แทนของเจ้าของที่ดินร่วมด้วย ผลของผลิตภาพที่ดินที่ออกมาจะได้ออกประกาศไว้ 15 วัน เพื่อให้มีการคัดค้านได้ เมื่ออัตราค่าชดเชยที่ดินได้เสนอมายังคณะกรรมการกลางชดเชยที่ดิน เพื่อพิจารณาตรวจสอบและอนุมัติแล้ว เช็กและพันธบัตรจะได้ออกไปให้เจ้าของที่ดินภายใน 2 สัปดาห์ (อดุล นิยมวิภาติ, 2515: 62-69)

การปฏิรูปที่ดินในเวียดนามใต้ซึ่งเป็นการจัดที่ดินให้เป็นกรรมสิทธิ์แก่ราษฎร ผู้ประกอบการเพาะปลูก ได้ก่อให้เกิดผลดีหลายประการกล่าวคือ

ในด้านสังคม กฎหมายฉบับนี้ยังผลให้มีการจำกัดระบบการเช่าที่ดินในชนบท จึงไม่มีความรุนแรงในเรื่องขั้นวรรณะระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้เช่าต่อไป เมื่อได้เป็นเจ้าของที่ดินและมีชีวิตความเป็นอยู่อย่างคนชั้นกลาง ก็จะใช้ชีวิตอย่างราบรื่นสงบสุข เพื่อทำให้เกิดความมั่นคงและปลอดภัยในชนบท

ในด้านการเมือง นโยบายให้ที่ดินแก่ผู้ทำการเพาะปลูก เป็นกำลังทางตรงในทางการเมืองที่ยิ่งใหญ่ ในอันจะต่อต้านภัยคอมมิวนิสต์ เพราะว่าคอมมิวนิสต์ได้ถือโอกาสใช้ความไม่ทัดเทียมกันในการถือครองที่ดินเป็นการยุยงและปลุกปั่นประชาชนให้โค่นล้มรัฐบาล

ในปี 2516 ประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา ได้มีหนังสือแสดงความยินดีต่อโครงการปฏิรูปที่ดินในเวียดนามใต้ (Nixon, 1973: 1) แต่เมื่อสงครามเวียดนามสงบลง ในปี 2516 โครงการปฏิรูปที่ดินในเวียดนามใต้ก็ได้ยุติลง

### 3.5 กฎหมายที่ดิน (Law on Land)

ภายหลังการรวมประเทศเวียดนามเหนือและเวียดนามใต้เข้าด้วยกันและจัดตั้ง สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามแล้ว แล้วได้มีการประกาศใช้กฎหมายที่ดิน (Law on Land) โดยมีรายละเอียดดังนี้

กฎหมายที่ดินของสาธารณสังคมนิยมเวียดนาม ฉบับแรกซึ่งประกาศใช้ในเดือนมกราคม 2531 ได้ให้คำจำกัดความว่า “ที่ดินเป็นทรัพย์สินของประชาชนทั่วประเทศแต่ควบคุมโดยรัฐ และให้สิทธิทางกฎหมายแก่ผู้ใช้ที่จะครอบครองอาคารและผลประโยชน์ที่ลงทุนไปในที่นั้น” ผู้ใช้ที่ดินรวมทั้งสถาบันต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มหรือรายบุคคลจึงได้รับเพียงแต่สิทธิในที่ดินเท่านั้นแต่ไม่สามารถเป็นเจ้าของที่ดินได้ โดยรัฐกำหนดระยะเวลาการใช้ที่ดินนั้นให้ และผู้ใช้อาจปฏิบัติตามกฎระเบียบของรัฐและคำแนะนำของรัฐเพื่อได้มีการอนุญาตให้ใช้ที่ดิน นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ได้ห้ามมิให้ปล่อยพื้นที่เกษตรกรรมให้ว่างเปล่า รวมทั้งห้ามการทำลายและเผาป่าด้วย

กฎหมายที่ดินได้กำหนดองค์ประกอบของการจัดการที่ดินหลายประการ ได้แก่ ความจำเป็นที่จะต้องมีการสำรวจรังวัด จัดทำแผนการใช้ที่ดินและทะเบียนที่ดิน แผนการใช้ที่ดินนั้นมี 3 ระดับ คือ

แผนการใช้ที่ดินระดับชาติ กำหนดโดย สมัชชาแห่งชาติ (National Assembly)

แผนการใช้ที่ดินระดับจังหวัด กำหนดโดยคณะรัฐมนตรี

แผนการใช้ที่ดินในระดับอำเภอและหมู่บ้าน กำหนดโดยกรรมการประชาชน

กฎหมายที่ดินฉบับแรกนี้ได้จำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดินออกเป็น 5 ประเภท คือ

1. พื้นที่เกษตรกรรม
2. พื้นที่ป่าไม้
3. ที่อยู่อาศัย
4. ที่ดินเพื่อกิจการพิเศษ
5. ที่ดินที่ยังไม่ได้กำหนดการใช้ประโยชน์ และยังไม่จัดให้แก่ผู้ใด

ต่อมาได้มีการประกาศใช้กฎหมายที่ดินฉบับที่ 2 ในเดือนกรกฎาคม 2536 นอกจากจะควบบทบัญญัติตามกฎหมายฉบับแรกไว้แล้ว ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญหลายประการ เช่น

1. รัฐยอมรับสิทธิการใช้ที่ดินตามประเพณีดั้งเดิมโดยยินยอมให้มีการออกเอกสารรับรองการใช้ที่ดินให้แก่ผู้ใช้ที่ดินมาอย่างต่อเนื่องโดยคณะกรรมการประชาชน

2. ผู้ใช้ที่ดินมีสิทธิ 5 ประการ คือ (1) แลกเปลี่ยน (2) โอน (3) ให้เช่า

(4) ตกทอดแก่ทายาทโดยธรรม และ (5) จำนองสิทธิในการใช้ที่ดิน

3. ผู้ใช้ที่ดินได้รับอนุญาตให้มีสิทธิเพิ่มเติมนอกเหนือจาก 5 ประการนี้แล้วจะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐในการปรับปรุงที่ดิน ผลประโยชน์จากโครงการสาธารณะในการป้องกันที่ดิน ผลประโยชน์จากการลงทุนลงแรงของตนเองและได้รับการป้องกันที่ดินจากการละเมิดสิทธิในที่ดินนั้น

4. ผู้ใช้ที่ดินต้องรับผิดชอบในการป้องกัน ปรับปรุงมิให้ที่ดินเสื่อมโทรม รวมทั้งร่วมกระบวนการสำรวจรังวัด จ่ายภาษีและค่าบริการต่างๆ และปฏิบัติตามข้อบังคับต่างๆ ตามกฎหมาย

5. รัฐกำหนดระยะเวลาและเนื้อที่ของที่ดินที่จะจัดให้ โดยเพื่อการเกษตรมีระยะเวลา 20 ปี และ 50 ปีสำหรับการปลูกป่า

6. ที่ดินมีมูลค่าทางการเงิน เพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษีและประเมินราคาทรัพย์สิน (Socialist Republic of Vietnam , 2003)

ภายใต้อำนาจแห่งบทบัญญัติตามกฎหมายฉบับนี้ คณะรัฐมนตรีได้ออกกฎีกา 2 ฉบับ คือ

(1) กฎีกา ฉบับที่ 64/CP เรื่องการจัดที่ดินเพื่อการเกษตร ในเดือน กันยายน ค.ศ. 1993 (พ.ศ. 2536) และ

(2) กฎีกาฉบับที่ 02/CP เรื่องการจัดที่ดินป่าไม้ ในเดือนมกราคม ค.ศ. 1994 (พ.ศ.2537)

### 3.6 การจัดที่ดินเพื่อการเกษตร

การจัดที่ดินเพื่อการเกษตรเป็นไปตามกฎีกา ฉบับที่ 64/CP โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### 3.6.1 ข้อกำหนดในกฎีกา

(1) ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนอกจากที่ดินที่จัดให้องค์การหรือที่ดินที่ต้องใช้เพื่อสาธารณประโยชน์แล้วให้จัดให้แก่ครัวเรือนหรือปัจเจกใช้เพื่อการเกษตรในระยะยาว

(2) ที่ดินเพื่อการเกษตรประกอบด้วยที่ดินที่ปลูกพืชล้มลุกพืชยืนต้น และการเลี้ยงสัตว์น้ำ

(3) ผู้ใช้ที่ดินต้องใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ มีการป้องกันปรับปรุงและใช้อย่างรักษาคุณภาพตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

(4) ผู้ใช้ที่ดินจะได้รับเอกสารสิทธิในการใช้ที่ดินเป็นการถาวรที่ออกโดยคณะกรรมการระดับอำเภอ ระดับเมือง และระดับจังหวัด ซึ่งขึ้นอยู่กับคำร้องของคณะกรรมการประชาชนของคอมมูนทั้งในชนบทและในเมือง

(5) มีการกำหนดให้ใช้ที่ดินเป็นเวลา 20 ปี สำหรับพืชล้มลุกและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และ 50 ปี สำหรับการปลูกไม้ยืนต้น

(6) ขนาดพื้นที่ที่จัดให้มีขนาด 3 เฮกเตอร์ (18.75 ไร่) ต่อครัวเรือน หากปลูกพืชล้มลุกสำหรับจังหวัดที่อยู่ในพื้นที่สามเหลี่ยมปากแม่น้ำโขง และมีขนาด 2 เฮกเตอร์ (12.5 ไร่) ในจังหวัดอื่นๆ ส่วนการปลูกไม้ยืนต้นจัดให้ 10 เฮกเตอร์ (62.5 ไร่) ต่อครัวเรือน สำหรับจังหวัดที่อยู่ในพื้นที่สามเหลี่ยมปากแม่น้ำโขงและ 30 เฮกเตอร์ (187.5 ไร่) ในพื้นที่อื่นๆ สำหรับขนาดของที่ดินที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ และที่ดินที่ได้รับการฟื้นฟูขึ้นมาให้อยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการประชาชนในพื้นที่นั้นๆ

(7) ที่ดินจะจัดให้แก่บุคคลที่มีถิ่นฐานในท้องถิ่นนั้นๆ หรือเคยรับราชการทหาร

(8) ที่ดินอาจจัดให้แก่บุคคลในท้องถิ่นอื่นขึ้นอยู่กับพิจารณาของคณะกรรมการประชาชนในท้องถิ่นที่จะต้องควบคุมจำนวนที่ดินที่นำมาจัดให้กับประชาชน

#### 3.6.2 ผลประโยชน์จากกฎีกา 64/CD จะเกิดกับตัวเกษตรกรและภาครัฐดังนี้

##### ผลประโยชน์ต่อเกษตรกร

- (1) ปรับปรุงการใช้ที่ดิน
- (2) ระดมทรัพยากรที่มีอยู่ทั้งทุนและแรงงาน
- (3) มีความเต็มใจที่จะป้องกันพื้นที่เปราะบาง
- (4) พื้นที่การผลิตมีผลผลิตสูงขึ้น
- (5) มีโอกาสปรับปรุงรายได้ให้สูงขึ้น

### ผลประโยชน์ของรัฐ

- (1) ป้องกันทรัพยากรของชาติในระยะยาว
- (2) มีการใช้ที่ดินที่ยั่งยืนโดยการปรับปรุงคุณภาพของดิน.
- (3) ปรับปรุงคุณภาพชีวิตในพื้นที่ภูเขา
- (4) ลดการจัดการที่ดินของรัฐลง
- (5) เน้นภารกิจของรัฐตามกรอบของกฎหมาย ระเบียบ บริหาร จัดการ ป้องกัน และ ส่งเสริม

หน่วยงานของรัฐจะต้องสามารถสร้างความเชื่อมั่นให้แก่เกษตรกรในท้องถิ่นว่าแผนการใช้ที่ดินที่เสนอนั้นต้องใช้เทคโนโลยี มีองค์กรที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและมีความเป็นไปได้ทางสังคมที่จะให้เกิดผลทางเศรษฐกิจที่มุ่งหวัง ซึ่งต้องการ

(1) เมื่อเกษตรกรเชื่อมั่นและยอมรับการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน เขาจะได้รับเอกสารสิทธิการใช้ที่ดิน (สมุดสีแดง)

(2) เกษตรกรจะต้องหาหนทางเข้าสู่ (1) ทรัพยากร ได้แก่ เงินทุน ปัจจัยการผลิต และ แรงงาน (2) การบริการ ได้แก่ การส่งเสริม การป้องกัน การบริหารจัดการที่ดิน และกฎหมาย รวมทั้ง

(3) ตลาดเพื่อให้เกิดความสำเร็จในระบบที่มีที่มาของรายได้ในระยะยาว

**การจัดที่ดินเพื่อการเกษตรของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามที่กล่าวมานี้เป็นไปในลักษณะการ “มอบเอกสารสิทธิการใช้ที่ดิน” มากกว่าการจัดที่ดินให้กับผู้ไร้ที่ดินทำกินในประเทศอื่นๆ**

### 3.7 การจัดที่ดินป่าไม้

ป่าไม้ในสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม มีเนื้อที่ทั้งหมด 84,467,750 ไร่ จำแนกเป็น (1) ป่าเพื่อกิจการเฉพาะ เพื่อรักษาสมดุลของธรรมชาติ ไม่ให้มีการทำลายโดยเด็ดขาดมีเนื้อที่ 12,568,750 ไร่ หรือร้อยละ 15 ของเนื้อที่ป่าไม้ (2) ป่าป้องกัน ที่สงวนหวงห้ามเป็นต้นน้ำลำธาร มีการใช้ได้บางกิจกรรม มีเนื้อที่ 29,031,250 ไร่ หรือร้อยละ 34 ของเนื้อที่ป่าไม้ และป่าเพื่อการผลิต สำหรับการผลิตไม้ซุงและผลิตภัณฑ์อื่นๆ 41,731,250 ไร่ หรือร้อยละ 50 ของเนื้อที่ป่าไม้ และไม่ได้จำแนกประเภทอีก 1,137,500 ไร่ หรือร้อยละ 1 ดังรายละเอียดในตารางที่ 1

การจัดที่ดินป่าไม้ดำเนินการตามกฎหมายฉบับที่ 02/CP โดยมีรายละเอียดดังนี้

พระราชกฤษฎีกาหมายเลข 02 ได้ประกาศใช้ในปี 1994 (พ.ศ. 2537) เพื่อให้มีการจัดที่ดินในระยะยาวในพื้นที่ป่าไม้แก่เกษตรกรเป็นรายครัวเรือน (ภาษาเวียดนามเรียก giao) ที่ดินที่แจกจ่ายให้กับครัวเรือนส่วนใหญ่เป็นป่าที่สมบูรณ์ ถึงแม้ว่าในการปฏิบัติจริงจะเป็นพื้นที่รกร้างว่างเปล่าที่มีไม้มูลค่าต่ำ (To, 2007)

ต่อมากฎหมายฉบับที่ 01 ที่ประกาศใช้ในปี 1995 (พ.ศ.2538) อนุญาตให้มีการให้เช่าพื้นที่ป่าประเภทกิจการเฉพาะและป่าป้องกันได้บางส่วน (ภาษาเวียดนามเรียกว่า Khoan) แก่รัฐวิสาหกิจด้านป่าไม้ (SFE)\* หรือ คณะกรรมการจัดการป่าไม้ (MB)\* โดยการทำสัญญา ต่อมาหน่วยงานทั้งสองแห่งนี้จะทำสัญญากับครัวเรือนเกษตรกรอีกทอดหนึ่งให้ทำการป้องกันป่าและปลูกป่าประชาชนท้องถิ่นที่เซ็นสัญญากับรัฐวิสาหกิจด้านป่าไม้ (SFE) และ MB จะได้รับค่าจ้างในการป้องกันป่าและปลูกป่าจากรัฐวิสาหกิจด้านป่าไม้ (SFE) และคณะกรรมการจัดการป่าไม้ (MB) ดังรายละเอียดในตารางที่ 2 และ 3

\* SFE : State Forest Enterprises

MB : Management Board

ตารางที่ 1 ประเภทของป่าไม้ในเวียดนาม

| ลำดับ<br>ที่ | ประเภทของป่าไม้                         | วัตถุประสงค์                                     | เนื้อที่<br>(เฮกเตอร์)          | ร้อยละ | ที่มาของป่าไม้                 |                               |
|--------------|-----------------------------------------|--------------------------------------------------|---------------------------------|--------|--------------------------------|-------------------------------|
|              |                                         |                                                  |                                 |        | ป่าธรรมชาติ                    | ป่าปลูก                       |
| 1            | ป่าเพื่อกิจการเฉพาะ                     | รักษาสมดุลของธรรมชาติไม่มี<br>การทำลายโดยเด็ดขาด | 2,001,000<br>(12,568,750 ไร่)   | 15     | 1,931,000<br>(12,068,750 ไร่)  | 80,000<br>(500,000 ไร่)       |
| 2            | ป่าป้องกัน                              | สงวนหวงห้าม ต้นน้ำลำธารมี<br>การใช้ได้บางกิจกรรม | 4,645,000<br>(29,031,250 ไร่)   | 34     | 4,019,000<br>(25,118,750 ไร่)  | 626,000<br>(3,912,500 ไร่)    |
| 3            | ป่าเพื่อการผลิต                         | สำหรับการผลิตไม้ซุงและ<br>ผลิตภัณฑ์อื่นๆ         | 6,677,000<br>(41,731,250 ไร่)   | 50     | 4,293,000<br>(26,831,250 ไร่)  | 2,384,000<br>(14,900,000 ไร่) |
| 4            | ไม่ได้จำแนกประเภท                       | -                                                | 182,000<br>(1,137,500 ไร่)      | 1      | -                              | -                             |
| 5            | รวมพื้นที่ป่าไม้ทั้งหมด                 |                                                  | 13,515,000<br>(84,468,750 ไร่)  | 100    | 10,243,000<br>(64,018,750 ไร่) | 3,090,000<br>(19,312,500 ไร่) |
| 6            | พื้นที่รกร้างว่างเปล่า<br>สำหรับปลูกป่า | -                                                | 2,500,000<br>(15,625,000 ไร่)   | -      | -                              | -                             |
| 7            | เนื้อที่ทั้งประเทศ                      |                                                  | 33,096,000<br>(206,850,000 ไร่) | -      | -                              | -                             |

ที่มา : MARD, (2012) อ้างถึงโดย Phuc et.al (2013: 2)  
จากตารางนี้จะมีพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40.84 ของเนื้อที่ประเทศ

ตารางที่ 2 การจัดการป่าไม้โดยกลุ่มต่างๆ

| กลุ่มผู้ใช้พื้นที่ป่า        | เนื้อที่<br>(เฮกเตอร์)         | ร้อยละ |
|------------------------------|--------------------------------|--------|
| คณะกรรมการจัดการป่าไม้ (MBs) | 4,522,000<br>(28,262,500 ไร่)  | 33     |
| รัฐวิสาหกิจด้านป่าไม้        | 1,972,000<br>(12,325,000 ไร่)  | 15     |
| องค์กรเศรษฐกิจอื่นๆ          | 143,000<br>(893,750 ไร่)       | 1      |
| กองทัพบก                     | 265,000<br>(1,656,250 ไร่)     | 2      |
| ครัวเรือน                    | 3,510,000<br>(21,937,500 ไร่)  | 26     |
| ชุมชน                        | 299,000<br>(1,868,750 ไร่)     | 2      |
| องค์กรอื่นๆ                  | 701,000<br>(4,381,250 ไร่)     | 5      |
| กรรมการคอมมูน                | 2,103,000<br>(13,143,750 ไร่)  | 16     |
| รวม                          | 13,515,000<br>(84,468,750 ไร่) | 100    |

ที่มา : MARD (2012) อ้างถึงโดย Phuc et.al (2013: 3)  
ใช้ตัวเลขเต็ม (round figures)



ตารางที่ 3 เปรียบเทียบลักษณะของ Giao และ Khoan ของพื้นที่ป่าไม้

| คุณสมบัติ                                                  | ป่าป้องกัน                                                                                         | ป่าเพื่อกิจการเฉพาะ ป่าป้องกัน                                       |
|------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| คุณภาพของที่ดินที่มอบให้ครัวเรือน                          | -พื้นที่ที่รกร้างว่างเปล่าเป็นส่วนใหญ่<br>-พื้นที่ป่าไม้ธรรมชาติหรือป่าปลูกที่มีไม้แต่มีมูลค่าต่ำ  | -ที่ดินที่ไม่มีมูลค่า<br>-ที่ดินที่รกร้างว่างเปล่าที่กำหนดให้ปลูกป่า |
| รูปแบบการอนุญาตให้ใช้ที่ดิน                                | จัดที่ดินให้ (Giao)                                                                                | ทำสัญญาเช่า (Khoan)                                                  |
| ขอบเขตของสิทธิการให้แก่ผู้รับที่ดิน                        | มีสิทธิการใช้ 5 ประการ คือ (1) แลกเปลี่ยน (2) โอน (3) ตกทอดแก่ทายาท (4) จำนอง (5) ให้เช่าในระยะยาว | เฉพาะในป่าป้องกัน และ/หรือ สัญญาปลูกป่าโดยปกติจะมีพื้นที่จำกัดมาก    |
| ระยะเวลาของสิทธิ                                           | 50 ปี                                                                                              | ระบุในสัญญา                                                          |
| ผู้รับผิดชอบ                                               | ครัวเรือน                                                                                          | รัฐวิสาหกิจด้านป่าไม้ คณะกรรมการจัดการป่าไม้                         |
| ระดับของข้อบังคับตามกฎหมาย ในการใช้ที่ดินและทรัพยากรป่าไม้ | ค่อนข้างต่ำ                                                                                        | สูงถึงสูงมาก                                                         |
| ผู้อนุญาตในการใช้และการตัดฟันไม้                           | คณะกรรมการชุมชนและระดับอำเภอ                                                                       | รัฐบาลกลาง                                                           |

ที่มา : สรุปจากพระราชบัญญัติป้องกันและพัฒนาป่าไม้ พ.ศ. 2547

การดำเนินการโครงการจัดที่ดินป่าไม้ได้รับการสนับสนุนจากนโยบายอื่นๆ อีกเช่น กฎหมายหมายเลข 181 ที่ประกาศใช้ในปี 2004 (พ.ศ.2547) กฎหมายหมายเลข 135 ที่ประกาศใช้ในปี 2005 (พ.ศ. 2548) และกฎหมายหมายเลข 23 ที่ประกาศใช้ในปี 2006 (พ.ศ.2549) จากมุมมองในทางลึกของรัฐบาล การตัดสินใจในการจัดที่ดินป่าไม้พร้อมกับให้สิทธิแก่ครัวเรือนเป็นรายๆ ได้มีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ จำนวนมากในการจัดการป่าไม้ในต้นทศวรรษที่ 1980 เช่น การลดลงของพื้นที่ป่าไม้ คุณภาพของป่าไม้ ความยากจนในชนบท และการใช้ที่ดินที่ไม่ยั่งยืน ในความเห็นนี้คณะกรรมการจัดที่ดินป่าไม้ (FLA)\* ได้เปลี่ยนแนวคิดโดยนำข้อตกลงของเกษตรกรแต่ละรายมาใช้ในการจัดการพื้นที่ป่าได้อย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ

โดยแนวคิดดังกล่าวนี้ไปสู่การป้องกันป่าไม้เพิ่มขึ้นและจูงใจครัวเรือนเกษตรกรในการลงทุนปลูกป่าเป็นผลให้คุณภาพชีวิตของคนในท้องถิ่นดีขึ้น นอกจากนี้ยังกระตุ้นให้ประชาชนเลิกการทำไร่เลื่อนลอยซึ่งรัฐบาลมีความเห็นว่าเป็นการใช้ที่ดินที่ไม่มีประสิทธิภาพ และยอมรับในการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรที่ถาวรเพื่อคุณภาพชีวิตของคนในท้องถิ่นดีขึ้น คนเหล่านี้ก็จะมีสิ่งจูงใจ ที่จะลงทุนในการพัฒนาที่ดินและความตั้งใจในการปกป้องป่าไม้เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

อย่างไรก็ตามขอบเขตของสิทธิในการใช้ที่ดินที่ควบคู่ไปกับการจัดที่ดินในป่าประเภทต่างๆ คือ ป่าเพื่อกิจการพิเศษ ป่าป้องกันและป่าเพื่อการผลิต มีความแตกต่างกัน รวมทั้งสิทธิของกลุ่มผู้ใช้ที่ดินป่าไม้ในป่าชนิดเดียวกันก็มีความแตกต่างกันด้วยสถานการณ์การดำเนินงาน (ตารางที่ 4) รัฐวิสาหกิจด้านป่าไม้ (SFE) ได้ดำเนินการในพื้นที่หลายจังหวัดของประเทศในพื้นที่ดอน (upland) ถึงเดือนธันวาคม 2547 ได้มีการออกเอกสารสิทธิประมาณ 1.8 ล้านฉบับ โดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อรับรองการถือครองของผู้ได้รับการจัดที่ดิน ครอบคลุมเนื้อที่ 8,840,000 เฮกตาร์ (55,268,750) หรือร้อยละ 64.4 ของเนื้อที่เป้าหมายที่จะมอบเอกสารสิทธิทำกินให้ เอกสารสิทธิส่วนใหญ่ได้มอบให้กับครัวเรือน ส่วนน้อยที่มอบให้กับองค์กรถึงแม้ว่าจะได้รับพื้นที่ขนาดใหญ่กว่าก็ตามโดยเฉลี่ยขนาดของที่ดินที่มอบให้แก่ครัวเรือนมีขนาด 3 เฮกตาร์ (18.75 ไร่) ขณะที่ที่ดินที่มอบให้แก่องค์กรมีขนาด 930 เฮกตาร์ (5,812.5 ไร่)

\* FLA : Forest Land Allocation

ทั้งๆ ที่รัฐมีข้อตกลงที่จะออกเอกสารสิทธิ์ให้เร็วที่สุด แต่ FLA ดำเนินการได้ช้ามาก ข้อมูลจากรัฐแสดงให้เห็นว่าระหว่างปี 2551-2552 ที่ดินที่จัดให้ หรือให้เช่าแก่ผู้ใช้ที่ดินกลุ่มต่างๆ เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 1.2 หรือ 134,000 เฮกเตอร์ (837,500 ไร่) การเปลี่ยนแปลงที่สูงประมาณร้อยละ 10 เกิดขึ้นในพื้นที่ของเกษตรกรรายครัวเรือน แต่ในพื้นที่ที่จัดการโดยองค์การทางเศรษฐกิจ เช่น SFE ลดลงร้อยละ 16 เหตุการณ์นี้สะท้อนให้เห็นการโอนพื้นที่ป่าไม้ที่จัดการอย่างไม่มีประสิทธิภาพไปสู่กลุ่มผู้ใช้ที่ดินกลุ่มอื่นๆ โดยเฉพาะครัวเรือนเกษตรกรท้องถิ่น

ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นว่ารัฐได้อนุญาตให้ใช้ป่าประเภทต่างๆ แก่ผู้ใช้ที่ดินกลุ่มต่างๆ ป่าเพื่อกิจการเฉพาะ ป่าป้องกันและป่าธรรมชาติในส่วนของป่าเพื่อการผลิต ซึ่งจัดการโดย องค์การภาครัฐแต่ไม่มอบให้กับครัวเรือนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากองค์การภาครัฐมีขีดความสามารถจำกัด และเป็นไปตามนโยบายของรัฐ กฎฎีกาหมายเลข 01 คณะกรรมการจัดการป่าไม้ (MB) และรัฐวิสาหกิจด้านป่าไม้ (SFE) หลายแห่ง จึงได้ทำสัญญากับครัวเรือนเกษตรกรให้ป้องกันป่า โดยปกติสัญญาใช้เวลา 1 ปีเพื่อเป็นการแลกเปลี่ยน หน่วยงานเหล่านี้จะจ่ายค่าจ้างในการป้องกันป่าแก่ครัวเรือนเกษตรกร

พื้นที่ส่วนใหญ่ร้อยละ 86 ภายใต้การทำสัญญาคือป่าป้องกันอีกร้อยละ 14 คือ พื้นที่ป่าไม้เพื่อกิจการเฉพาะและป่าเพื่อการผลิตถึงแม้ว่าป่าทั้งสองประเภทนี้มีมากถึงร้อยละ 65 ก็ตาม สัญญาจ้าง 1 ปีที่ให้ครัวเรือนเกษตรกรไม่เป็นหลักประกันที่เพียงพอแก่ครัวเรือนเกษตรกรท้องถิ่น จึงเป็นเหตุให้เป็นการจำกัดในความร่วมมือต่อการป้องกันป่าไม้ธรรมชาติที่เหลือ ในทางตรงกันข้ามอาจจะเป็นเพราะรัฐยังไม่ให้ความเชื่อมั่นต่อศักยภาพที่จะป้องกันป่าไม้ต่อครัวเรือนและชุมชน

ตารางที่ 4 ขอบเขตของสิทธิในการใช้ที่ดินป่าไม้ที่ให้แก่ครัวเรือนเกษตรกรในฐานะผู้รับการจัดที่ดิน

| ประเภทของสิทธิการใช้ | ป่าป้องกัน (Khoan)                                                         | ป่าเพื่อกิจกรรมพิเศษ (Khoan)                                               | ป่าเพื่อการผลิต (giao)                                                     |                                                                            |
|----------------------|----------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
|                      |                                                                            |                                                                            | ป่าธรรมชาติ                                                                | ป่าปลูก                                                                    |
| การแลกเปลี่ยน        | มีข้อจำกัด ให้ทำได้เฉพาะระหว่างครัวเรือนเป็นรายๆ ที่อยู่ในท้องถิ่นเดียวกัน | มีข้อจำกัด ให้ทำได้เฉพาะระหว่างครัวเรือนเป็นรายๆ ที่อยู่ในท้องถิ่นเดียวกัน | มีข้อจำกัด ให้ทำได้เฉพาะระหว่างครัวเรือนเป็นรายๆ ที่อยู่ในท้องถิ่นเดียวกัน | มีข้อจำกัด ให้ทำได้เฉพาะระหว่างครัวเรือนเป็นรายๆ ที่อยู่ในท้องถิ่นเดียวกัน |
| การโอนสิทธิ          | มีข้อจำกัด ทำได้เฉพาะการโอนสัญญาที่ทำไว้เดิมมิใช่การโอนที่ดินป่าไม้        | มีข้อจำกัด ทำได้โดยการโอนสัญญาที่ทำไว้เดิม มิใช่การโอนที่ดินป่าไม้         | ไม่อนุญาต                                                                  | ไม่อนุญาต                                                                  |
| การตกทอดแก่ทายาท     | มีข้อจำกัด ทำได้เฉพาะการตกทอดของสัญญาในป่าป้องกัน โดยการอนุญาตของ MB*      | มีข้อจำกัด ทำได้เฉพาะสัญญาที่อนุญาตโดย MB*                                 | อนุญาต                                                                     | อนุญาต                                                                     |
| จำนอง                | ไม่อนุญาต                                                                  | ไม่อนุญาต                                                                  | ได้เฉพาะปริมาณไม้ที่จะเพิ่มขึ้น                                            | ไม่อนุญาต                                                                  |
| การเช่า              | ไม่อนุญาต                                                                  | ไม่อนุญาต                                                                  | ไม่อนุญาต                                                                  | ได้ไม่เกิน 3 ปี                                                            |
| การใช้ (ตัดฟันออก)   | ตัดได้ตามที่กำหนด                                                          | ไม่อนุญาต                                                                  | ตัดได้ตามที่กำหนด<br>เงื่อนไขน้อยกว่าป่าป้องกัน                            | อนุญาต                                                                     |
| การจัดการ            | มีข้อจำกัด กำหนดวิธีดำเนินการโดย MB*                                       | มีข้อจำกัด กำหนดวิธีดำเนินการโดย MB*                                       | มีข้อจำกัด กำหนดวิธีดำเนินการโดย MB*                                       | มีข้อจำกัด ถ้าการปลูกป่านั้นใช้งบประมาณของรัฐ                              |
| รายได้เพิ่ม          | มีข้อจำกัด                                                                 | มีข้อจำกัด                                                                 | อนุญาต                                                                     | อนุญาต                                                                     |
| การให้เอกสารสิทธิ    | มีข้อจำกัด                                                                 | มีข้อจำกัด                                                                 | มีข้อจำกัด                                                                 | อนุญาต                                                                     |
| การขาย               | ไม่อนุญาต                                                                  | ไม่อนุญาต                                                                  | ไม่อนุญาต                                                                  | ไม่อนุญาต                                                                  |
| การบริจาค            | ไม่อนุญาต                                                                  | ไม่อนุญาต                                                                  | ไม่อนุญาต                                                                  | ไม่อนุญาต                                                                  |
| ค่าประกันการลงทุน    | ไม่อนุญาต                                                                  | ไม่อนุญาต                                                                  | เฉพาะมูลค่าของเนื้อไม้ที่เพิ่มขึ้น                                         | ไม่อนุญาต                                                                  |

ที่มา : Dang et. AL (2012) อ้างถึงโดย Phuc et.al (2013: 5)

\*MB : คณะกรรมการจัดการที่ดินป่าไม้

ขั้นตอนการดำเนินการของคณะกรรมการจัดการป่าไม้ (FLA)

จากบทบัญญัติตามกฎหมาย กระบวนการปฏิบัติของคณะกรรมการจัดการป่าไม้ (FLA) เริ่มด้วย ครวเรือนยื่นคำร้องต่อผู้บริหารระดับอำเภอ ระบุว่าต้องการที่ดินมากน้อยเพียงใด ที่ตั้งของที่ดิน และ สถานภาพของที่ดิน เช่น ที่รกร้างว่างเปล่าหรือเป็นป่าไม้ประเภทไหน

เมื่อครวเรือนยื่นคำร้องต่อประธานกรรมการประชาชนของคอมมูนแล้วส่งต่อไปกับประธาน กรรมการประชาชนของอำเภอ ซึ่งครวเรือนจะต้องทำแผนการใช้ที่ดิน ระบุว่าจะใช้ที่ดินอย่างไรในเวลา 5 ปี ข้างหน้าและแผนการใช้ที่ดินที่จะต้องรับรองโดยหัวหน้าหมู่บ้าน และประธานกรรมการประชาชนของคอม มูนก่อนที่จะยื่นคำร้องต่อประธานกรรมการประชาชนระดับอำเภอ

โดยยึดพื้นฐานจากคำร้องของครวเรือน แผนการใช้ที่ดิน ประธานกรรมการประชาชนระดับอำเภอ อนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรในการจัดที่ดินให้แก่ครวเรือนที่ยื่นคำร้อง การอนุญาตจะระบุสิทธิและหน้าที่ที่ ให้แก่ครวเรือนต่อคณะกรรมการจัดที่ดินซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากกรมป้องกันป่าไม้ระดับอำเภอ เจ้าหน้าที่รังวัดที่ดินระดับอำเภอ และผู้แทนจากกรรมการประชาชนระดับอำเภอ ตรวจสอบรายละเอียดใน พื้นที่ ก่อนจะดำเนินการตามที่กล่าวนี้ ได้มีการประชุมในระดับหมู่บ้าน และคอมมูนเพื่อชี้แจงถึงข่าวสารที่ เกี่ยวข้องกับโครงการจัดที่ดินป่าไม้ (FLA) และกระบวนการดำเนินการของโครงการจัดที่ดินป่าไม้ (FLA) เมื่อการดำเนินการในสนามแล้วเสร็จ รูปร่าง ขนาดของที่ดินจะลงแผนที่ พร้อมกับบันทึกการอนุญาตจัด ที่ดินพร้อมกับคำร้องของครวเรือน แผนการใช้ที่ดิน และหลักฐานการอนุญาตของประธานกรรมการ ประชาชนระดับอำเภอ เช่น หลักฐานทางกฎหมายที่จะนำไปสู่การออกเอกสารสิทธิแก่ครวเรือนนั้นๆ

### 3.8 ผลการดำเนินงาน

การจัดที่ดินป่าไม้ได้ก่อให้เกิดการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ในบางพื้นที่ แต่ไม่เกิดขึ้นทุกพื้นที่ พื้นที่ป่าเพิ่มขึ้น หลังจากโครงการจัดที่ดินป่าไม้ (FLA) คือค่าที่วัดได้จากการขยายตัวของการปลูกป่า และในบางกรณีเป็น การสูญเสียป่าไม้ธรรมชาติ ไม่มีเหตุการณ์ที่ชี้วัดว่ามีผลกระทบทางบวกของโครงการจัดที่ดินป่าไม้ (FLA) เกิดขึ้นกับป่าไม้ธรรมชาติ ในพื้นที่ที่ป่าไม้ธรรมชาติอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐวิสาหกิจด้านป่าไม้ (SFE) และคณะกรรมการจัดการด้านป่าไม้ (MB) ซึ่งคนท้องถิ่นมีทางเข้าถึงหรือไม่มีทางเข้าถึงสู่พื้นที่ป่าไม้แต่ป่า ธรรมชาติยังคงถูกทำลาย การขาดแรงจูงใจคือเหตุผลที่สำคัญของคนในท้องถิ่นต่อการสูญเสียป่าธรรมชาติ

ถึงเดือนธันวาคม 2553 ได้มีการออกเอกสารสิทธิในการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าไม้ให้แก่องค์กรการ จำนวน 34,406,250 ไร่ จำนวน 5,875 ฉบับ ในขณะที่ออกให้แก่ครวเรือนเกษตรกร จำนวน 20,862,500 ไร่ จำนวน 1,175,083 ฉบับ รวมทั้งสิ้น 55,268,750 ไร่ ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้คือ 110,893,750 ไร่ ดังรายละเอียดในตารางที่ 5

นอกจากนี้เนื้อที่ป่าไม้ที่คณะกรรมการจัดที่ดินป่าไม้ (MB) และรัฐวิสาหกิจด้านป่าไม้ (SFE) ทำ สัญญาให้เกษตรกรรายครวเรือนดูแลในป่าประเภทต่างๆ คือ ป่าเพื่อกิจการเฉพาะมีเนื้อที่ 1,181,250 ไร่ ป่าป้องกันจำนวน 12,806,250 ไร่ และป่าเพื่อการผลิต จำนวน 918,750 ไร่ รวมทั้งสิ้น 14,909,375 ไร่ ดังรายละเอียดในตารางที่ 6

ผลจากการดำเนินการที่ต่ำกว่าเป้าหมาย จึงได้มีข้อเสนอเพื่อเร่งรัดโครงการจัดที่ดินป่าไม่ว่าหากมี การบูรณาการระหว่างเทคโนโลยี เงินทุนและการตลาดสนับสนุน โดยเฉพาะต่อครวเรือนท้องถิ่นโครงการ จัดที่ดินป่าไม้ (FLA) จะมีศักยภาพในการเสริมความเข้มแข็งของครวเรือนท้องถิ่นลดความขัดแย้งในพื้นที่ ป่าไม้ และลดการทำลายป่าไม้ที่เหลือ

จากการขาดเงินทุนของครัวเรือน ที่ดินที่จัดให้แก่ครัวเรือนท้องถิ่นจำนวนมาก ไม่ได้นำมาเข้าสู่งานใช้ที่มีผลผลิตภาพ ซึ่งโดยแท้จริงแล้วมีศักยภาพในการนำที่ดินเหล่านี้เข้ามาสู่การผลิต โดยความร่วมมือหลายประการ เช่น

- (1) ภาคเอกชนต้องการที่ดินเพื่อปลูกป่าสำหรับอุตสาหกรรมไม้ความต้องการนี้จะดำเนินไปพร้อมกัน
- (2) เกษตรกรรายย่อยที่ไม่มีเงินทุนหรือเทคโนโลยีที่จะลงทุนในที่ดิน ใช้ภาคเอกชนเข้ามาช่วยด้านเงินทุนและเทคโนโลยี แต่ปัญหาคือภาคเอกชนไม่กล้าเสี่ยงกับเกษตรกรรายย่อยเรื่องการเงิน อุปสรรคเหล่านี้จะแก้ได้โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำหน้าที่เป็น “คนกลาง” ระหว่างภาคเอกชน และ เกษตรกรรายย่อย ซึ่งจะรับรองความมั่นคงในการลงทุนของภาคเอกชนรวบรวมที่ดินของเกษตรกรรายย่อยเป็นแปลงใหญ่ รวมทั้งปกป้องเกษตรกรรายย่อยจากภาคเอกชนในการเอาเปรียบเรื่องผลประโยชน์ (Phuc et.al. 2013: 13)

ตารางที่ 5 เอกสารสิทธิในการใช้ประโยชน์พื้นที่ ป่าไม้ ถึง ธันวาคม 2010 (พ.ศ.2535)

| รายละเอียด                                                         | เนื้อที่<br>(เฮกเตอร์)          | จำนวนเอกสารสิทธิ<br>(ฉบับ) |
|--------------------------------------------------------------------|---------------------------------|----------------------------|
| เนื้อที่ทั้งหมดที่กำหนดจะออกเอกสารสิทธิการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าไม้ | 17,743,000<br>(110,893,750 ไร่) | -                          |
| เอกสารสิทธิที่ออกได้                                               | 8,843,000<br>(55,268,750 ไร่)   | 1,818,000                  |
| 1. ออกให้แก่องค์กร                                                 | 5,505,000<br>(34,406,250 ไร่)   | 5,875                      |
| 2. ออกให้แก่ครัวเรือน                                              | 3,338,000<br>(20,862,500 ไร่)   | 1,175,083                  |

ที่มา : FSSP (2010) อ้างถึงโดย Phuc et.al. (2013: 6)

ตารางที่ 6 เนื้อที่ป่าที่ MB และ SFE ทำสัญญาให้กับเกษตรกรรายครัวเรือนดูแลในป่าประเภทต่างๆ

| ประเภทป่า           | เนื้อที่<br>(เฮกเตอร์)        | ร้อยละ |
|---------------------|-------------------------------|--------|
| ป่าเพื่อกิจการเฉพาะ | 189,000<br>(1,181,250 ไร่)    | 8      |
| ป่าป้องกัน          | 2,049,000<br>(12,806,250 ไร่) | 86     |
| ป่าเพื่อการผลิต     | 147,000<br>(918,750 ไร่)      | 6      |
| รวม                 | 2,385,500<br>(14,909,375 ไร่) | 100    |

ที่มา : FSSP (2010 ) อ้างถึงโดย Phuc et.al. (2013: 6) ใช้ตัวเลขเต็มจำนวน (round figure)

## 4. สรุป

การจัดที่ดินทำกินในต่างประเทศที่โครงการวิจัยได้เลือกศึกษามี 2 ประเทศ คือ ประเทศอิสราเอลและสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

### 4.1 การจัดที่ดินทำกินในประเทศอิสราเอล

การจัดที่ดินทำกินในประเทศอิสราเอลมี 3 ประเภท คือ (1) คิบบูตซ์ (Kibbutz) (2) โมชาฟ (Moshav) และ (3) โมชาฟ ชิตูฟี (Moshav Shitufi) ซึ่งมีหลักการในภาพรวมของการจัดที่ดินในประเทศอิสราเอล ร่วมกันอยู่ 6 ประการ คือ

1. ที่ดินในนิคมทั้ง 3 ประเภท เป็นของรัฐ สมาชิกถือครองได้ 49 ปี ไม่สามารถจำหน่ายหรือโอนได้ เมื่อครบกำหนดสามารถต่ออายุใหม่ทุกระยะเวลา 49 ปี หากยังเป็นสมาชิกนิคมนั้นอยู่
2. รัฐได้เตรียมที่ดินและปัจจัยการผลิต รวมทั้งที่พักอาศัยไว้อย่างพร้อมเพรียง “เป็นการล่วงหน้า” และโดยที่รัฐมีความมุ่งหมายให้สมาชิกทุกคนมีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่เท่าเทียมกัน จึงได้มีการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการผลิตโดยเท่าเทียมกัน ถึงแม้ว่าจะมีความแตกต่างทั้งสภาพภูมิประเทศดินและภูมิอากาศก็ตาม
3. สมาชิกนิคมทั้ง 3 ประเภท จะต้องใช้แรงงานของตนเองและครอบครัว ห้ามจ้างผู้อื่นมาดำเนินการ
4. ใช้หลักการช่วยเหลือซึ่งกันและกันเป็นพื้นฐานโดยเฉพาะการใช้ระบบสหกรณ์ มีการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมที่มีเอกลักษณ์เฉพาะ การรวมตัว ทำให้สมาชิกทุ่มเทกำลังกายให้แก่การทำฟาร์มได้อย่างเต็มที่ รวมทั้งภาครัฐได้จัดหาเครื่องมือเครื่องใช้ในการเกษตรให้
5. ส่งเสริมให้ประชาชนปกครองตนเองแบบประชาธิปไตย สมาชิกมีส่วนร่วมและรับผิดชอบในกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นในนิคม
6. ส่งเสริมการผลิตและควบคุมตลาดโดยวิธีการสหกรณ์

### 4.2 การจัดที่ดินทำกินในสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

#### 4.2.1 การปฏิรูปที่ดินในเวียดนามเหนือ

การปฏิรูปที่ดินในเวียดนามเหนือเริ่มต้นในปี พ.ศ. 2488 โดยการประกาศลดค่าเช่าที่นาลง ต่อมาได้มีการออกกฎหมายการปฏิรูปที่ดิน ในปี พ.ศ. 2496

โดยเนื้อหาของกฎหมายประกอบด้วยประเด็นสำคัญๆ ดังนี้ (1) การยึดทรัพย์สินของพวกฝรั่งเศส พวกมหาอำนาจผู้รุกรานชาติอื่น พวกเจ้าที่ดินที่ผูกฟ้ฝรั่งเศสพวกฝ่ายตรงข้าม และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในระบอบเก่าที่เอารัดเอาเปรียบชาวบ้าน นอกจากนี้ยังมีการยึดที่ดินที่มีลักษณะเป็นนารวม เช่น ที่นาของตระกูล และที่นาของศาสนาต่างๆ (2) เมื่อยึดทรัพย์สินมาได้แล้วให้ทำการจัดสรรให้ชาวนาที่ไม่มีที่นาหรือมีที่นาลน้อย และกลุ่มคนยากจนอื่นๆ ในชนบท รวมทั้งให้จัดสรรที่ดินบางส่วนให้กับศาสนาต่างๆ เพื่อประโยชน์ต่อการประกอบกิจกรรมทางศาสนา ส่วนกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของผู้ที่ได้รับการจัดสรร ซึ่งสามารถแบ่งให้ลูกหลาน จำนอง ขาย หรือให้ได้ (3) ให้จัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินระดับชาติ ภาค และจังหวัด ทำหน้าที่กำกับดูแลและปฏิบัติตามข้อบังคับของกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ส่วนในระดับตำบลให้ชุมชนตัวแทนชาวนาของตำบล และให้คณะกรรมการบริหารกลุ่มเกษตรกรประจำตำบลเป็นผู้ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินสำหรับการจัดกลุ่มชนชั้น ต้องเป็นไปตามข้อบังคับตามที่รัฐบาลกำหนด และต้องได้รับการ

รับรองจากคณะกรรมการระดับจังหวัด (4) พื้นที่ในการบังคับใช้กฎหมายครอบคลุมทั่วประเทศ สำหรับพื้นที่ปลดปล่อยให้ทำการปฏิรูปก่อน ส่วนพื้นที่ที่ยังไม่พร้อมให้ปฏิรูปทีหลัง ซึ่งเป้าหมายหลักของกฎหมายดังกล่าวก็เพื่อล้มล้างกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินของพวกฝรั่งเศสพวกมหาอำนาจผู้รุกรานชาติอื่นๆ และพวกชนชั้นเจ้าที่ดินเวียดนามในระบอบศักดินาอันจะนำมาซึ่งกรรมสิทธิ์ถือครองที่ดินของชาวนา

แนวทางสำคัญในการยึดที่ดินจากเจ้าของที่ดินชั้นแรกก็คือการจำแนกกลุ่มชนชั้นออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ (1) เจ้าที่ดิน (2) ชาวนาร่ำรวย (3) ชาวนาระดับกลาง (4) ชาวนายากจน และ (5) ชาวนาไร้ที่ดิน

รัฐได้ยึดที่ดินจาก เจ้าที่ดิน ชาวนาร่ำรวย และกลุ่มชาวนาระดับกลาง มาจัดให้กับชาวนายากจนและชาวนาไร้ที่ดิน โดยการกล่าวโทษ มีรายงานว่าผู้เสียชีวิตจำนวนมากในการดำเนินการดังกล่าว จนต้องยกเลิกการปฏิรูปที่ดินใน ค.ศ. 1956

#### 4.2.2 การปฏิรูปที่ดินในเวียดนามใต้

การปฏิรูปที่ดินในเวียดนามใต้เริ่มต้นในปี 2497 ได้มีการกำหนดมาตรการเป็น 3 ระยะ คือ (1) ควบคุมค่าเช่าที่ดิน (2) การจัดกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และ (3) การจัดหาที่ดินให้แก่ผู้ทำการเพาะปลูก และกำจัดระบบเช่าที่ดินในชนบทโดยการออกกฎหมาย

ตามกฎหมายว่าด้วยที่ดินให้แก่ผู้ทำการเพาะปลูกนั้น ได้มีข้อกำหนดที่สำคัญดังต่อไปนี้ คือ

1. ให้กรรมสิทธิ์ที่ดินแก่พลเมืองที่ทำการเพาะปลูกด้วยตนเอง เพื่อให้ได้เป็นกรรมสิทธิ์และได้รับผลประโยชน์จากที่ดินนั้น ดังนั้น จึงเป็นผลให้มีการเลิกล้มระบบการเช่าที่ดิน ในภาคใต้ เกษตรกรได้รับแบ่งที่ดิน 3 เฮกตาร์ และในภาคกลางแบ่งให้ 1 เฮกตาร์

2. ที่ดินแบ่งให้แก่เกษตรกรโดยไม่คิดราคาที่ดิน คือ ที่นาหรือที่ไร่ที่เจ้าของไม่ได้เพาะปลูกเอง ทั้งนี้ ไม่รวมที่ดินที่เจ้าของทำประโยชน์ในการเพาะปลูกด้วยตนเอง 15 เฮกตาร์ และสำหรับ ผังศพทุกครอบครัว ละ 5 เฮกตาร์

เจ้าของที่ดินจะได้รับค่าชดเชยที่ดินซึ่งถูกเวนคืน อัตราค่าชดเชยเท่ากับ 2 เท่าครึ่งของรายได้จากผลผลิตข้าวที่ได้ในปีหนึ่ง ทั้งนี้ โดยให้เฉลี่ยรายได้ในระยะเวลา 5 ปี ที่ผ่านมา เจ้าของที่ดินจะได้รับค่าชดเชยเป็นเงินสดร้อยละ 20 ของราคาที่ดิน ส่วนที่เหลือจะได้รับพันธบัตรรัฐบาล กำหนดผ่อน 8 ปี มีดอกเบี้ยร้อยละ 10

กฎหมายได้บังคับให้เจ้าของที่ดินและเกษตรกรทำการเพาะปลูกด้วยตนเอง หากเกษตรกรผู้ใดไม่ทำการเพาะปลูกในที่ดินซึ่งแบ่งให้ จะต้องถูกเรียกที่ดินคืนเพื่อนำไปจัดสรรให้แก่ผู้อื่นต่อไป เมื่อสงครามเวียดนามสงบลง ในปี 2516 โครงการปฏิรูปที่ดินในเวียดนามใต้ก็ได้ยุติลง

#### 4.2.3 กฎหมายที่ดิน (Law on Land)

ภายหลังการรวมประเทศเวียดนามเหนือและเวียดนามใต้เข้าด้วยกันและจัดตั้งสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามแล้ว ได้มีการประกาศใช้กฎหมายที่ดิน (Law on Land) โดยมีรายละเอียดดังนี้

กฎหมายที่ดินของสาธารณสังคมนิยมเวียดนาม ฉบับแรกซึ่งประกาศใช้ในเดือนมกราคม 2531 ได้ให้คำจำกัดความว่า “ที่ดินเป็นทรัพย์สินของประชาชนทั่วประเทศแต่ควบคุมโดยรัฐ และให้สิทธิทางกฎหมายแก่ผู้ใช้ที่จะครอบครองอาคารและผลประโยชน์ที่ลงทุนไปในที่ดิน”

ต่อมาได้มีการประกาศใช้กฎหมายที่ดินฉบับที่ 2 ในเดือนกรกฎาคม 2536 นอกจากจะครอบคลุมบทบัญญัติตามกฎหมายฉบับแรกไว้แล้ว ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญหลายประการ เช่น

1. รัฐยอมรับสิทธิการใช้ที่ดินตามประเพณีดั้งเดิมโดยยินยอมให้มีการออกเอกสารรับรองการใช้ที่ดินให้แก่ผู้ใช้ที่ดินมาอย่างต่อเนื่องโดยคณะกรรมการประชาชน
2. ผู้ใช้ที่ดินมีสิทธิ 5 ประการ คือ (1) แลกเปลี่ยน (2) โอน (3) ให้เช่า (4) ตกทอดแก่ทายาทโดยธรรม และ (5) จำนองสิทธิในการใช้ที่ดิน
3. ผู้ใช้ที่ดินได้รับอนุญาตให้มีสิทธิเพิ่มเติมนอกเหนือจาก 5 ประการนี้แล้วจะได้รับคำแนะนำและความช่วยเหลือจากรัฐในการปรับปรุงที่ดิน ผลประโยชน์จากโครงการสาธารณะในการป้องกันที่ดิน ผลประโยชน์จากการลงทุนลงแรงของตนเองและได้รับการป้องกันที่ดินจากการละเมิดสิทธิในที่ดินนั้น
4. ผู้ใช้ที่ดินต้องรับผิดชอบในการป้องกัน ปรับปรุงมิให้ที่ดินเสื่อมโทรม รวมทั้งร่วมกระบวนการสำรวจรังวัด จ่ายภาษีและค่าบริหารต่างๆ และปฏิบัติตามข้อบังคับต่างๆ ตามกฎหมาย
5. รัฐกำหนดระยะเวลาและเนื้อที่ของที่ดินที่จะจัดให้ โดยเพื่อการเกษตรมีระยะเวลา 20 ปี และ 50 ปีสำหรับการปลูกป่า
6. ที่ดินมีมูลค่าทางการเงิน เพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษีและประเมินราคาทรัพย์สิน (Socialist Republic of Vietnam , 2003)

ภายใต้อำนาจแห่งบทบัญญัติตามกฎหมายฉบับนี้ คณะรัฐมนตรีได้ออกฤษฎีกา 2 ฉบับ คือ

- (1) กฤษฎีกา ฉบับที่ 64/CP เรื่องการจัดที่ดินเพื่อการเกษตร ในเดือน กันยายน ค.ศ. 1993 (พ.ศ. 2536) และ
- (2) กฤษฎีกาฉบับที่ 02/CP เรื่องการจัดที่ดินป่าไม้ ในเดือนมกราคม ค.ศ. 1994 (พ.ศ.2537)

#### 4.2.4 การจัดที่ดินเพื่อการเกษตร

การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรเป็นไปตามกฤษฎีกา ฉบับที่ 64/CP โดยมีรายละเอียดดังนี้

##### (1) ข้อกำหนดในกฤษฎีกา

- (1.1) ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนอกจากที่ดินที่จัดให้องค์การหรือที่ดินที่ต้องใช้เพื่อสาธารณประโยชน์แล้วให้จัดให้แก่ครัวเรือนหรือปัจเจกใช้เพื่อการเกษตรในระยะยาว
- (1.2) ที่ดินเพื่อการเกษตรประกอบด้วยที่ดินที่ปลูกพืชล้มลุกพืชยืนต้น และการเลี้ยงสัตว์น้ำ
- (1.3) ผู้ใช้ที่ดินต้องใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ มีการป้องกันปรับปรุงและใช้อย่างรักษาคุณภาพตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย
- (1.4) ผู้ใช้ที่ดินจะได้รับเอกสารสิทธิในการใช้ที่ดินเป็นการถาวรที่ออกโดยคณะกรรมการระดับอำเภอ ระดับเมือง และรับจังหวัด ซึ่งขึ้นอยู่กับคำร้องของคณะกรรมการประชาชนของคอมมูนทั้งในชนบทและในเมือง
- (1.5) มีการกำหนดให้ใช้ที่ดินเป็นเวลา 20 ปี สำหรับพืชล้มลุกและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และ 50 ปี สำหรับการปลูกไม้ยืนต้น

(1.6) ขนาดพื้นที่ที่จัดให้มีขนาด 3 เฮกแตร์ (18.75 ไร่) ต่อครัวเรือน หากปลูกพืชล้มลุกสำหรับจังหวัดที่อยู่ในพื้นที่สามเหลี่ยมปากแม่น้ำโขง และมีขนาด 2 เฮกแตร์ (12.5 ไร่) ในจังหวัดอื่นๆ ส่วนการปลูกไม้ยืนต้นจัดให้ 10 เฮกแตร์ (62.5 ไร่) ต่อครัวเรือน สำหรับจังหวัดที่อยู่ในพื้นที่สามเหลี่ยมปากแม่น้ำโขงและ 30 เฮกแตร์ (18.75 ไร่) ในพื้นที่อื่นๆ สำหรับขนาดของที่ดินที่เป็นไม้ได้ใช้ประโยชน์ และที่ดินที่ได้รับการฟื้นฟูขึ้นมาให้อยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการประชาชนในพื้นที่นั้นๆ

(1.7) ที่ดินจะจัดให้แก่บุคคลที่มีถิ่นฐานในท้องถิ่นนั้นๆ หรือเคยรับราชการทหาร

(1.8) ที่ดินอาจจัดให้แก่บุคคลในท้องถิ่นอื่นขึ้นอยู่กับพิจารณาของคณะกรรมการประชาชนในท้องถิ่นที่จะต้องควบคุมจำนวนที่ดินที่นำมาจัดให้กับประชาชน

**การจัดที่ดินเพื่อการเกษตรของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามที่กล่าวมานี้เป็นไปในลักษณะการ “มอบเอกสารสิทธิ์การใช้ที่ดิน” มากกว่าการจัดที่ดินให้กับผู้ไร้ที่ดินทำกินในประเทศอื่นๆ**

#### 4.2.5 การจัดที่ดินป่าไม้

(1) การจัดที่ดินป่าไม้ดำเนินการตามกฎหมาย ฉบับที่ 02/CP โดยมีรายละเอียดดังนี้

พระราชกฤษฎีกาหมายเลข 02 ได้ประกาศใช้ในปี 1994 (พ.ศ. 2537) เพื่อให้มีการจัดที่ดินในระยะยาวในพื้นที่ป่าไม้แก่เกษตรกรเป็นรายครัวเรือน (ภาษาเวียดนามเรียก giao) ที่ดินที่แจกจ่ายให้กับครัวเรือนส่วนใหญ่เป็นป่าที่สมบูรณ์ ถึงแม้ว่าในการปฏิบัติจริงจะเป็นพื้นที่รกร้างว่างเปล่าที่มีไม้มูลค่าต่ำ

ต่อมา กฤษฎีกาหมายเลข 01 ที่ประกาศใช้ในปี 1995 (พ.ศ.2538) อนุญาตให้มีการให้เช่าพื้นที่ป่าประเภทกิจการเฉพาะและป่าป้องกันได้บางส่วน (ภาษาเวียดนามเรียกว่า Khoan) แก่รัฐวิสาหกิจด้านป่าไม้ (SFE) หรือ คณะกรรมการจัดการป่าไม้ (MB) โดยการทำสัญญา ต่อมาหน่วยงานทั้งสองแห่งนี้จะทำสัญญากับครัวเรือนเกษตรกรอีกทอดหนึ่งให้ทำการป้องกันป่าและปลูกป่า ประชาชนท้องถิ่นที่เซ็นสัญญากับรัฐวิสาหกิจด้านป่าไม้ (SFE) และ MB จะได้รับค่าจ้างในการป้องกันป่าและปลูกป่าจากรัฐวิสาหกิจด้านป่าไม้ (SFE) และคณะกรรมการจัดการป่าไม้ (MB)

(2) ขั้นตอนการดำเนินการของคณะกรรมการจัดการป่าไม้ (FLA)

จากบทบัญญัติตามกฎหมาย กระบวนการปฏิบัติของคณะกรรมการจัดการป่าไม้ (FLA) เริ่มต้นด้วย ครัวเรือนยื่นคำร้องต่อผู้บริหารระดับอำเภอ ระบุว่าต้องการที่ดินมากน้อยเพียงใด ที่ตั้งของที่ดิน และสภาพของที่ดิน เช่น ที่รกร้างว่างเปล่าหรือเป็นป่าไม้ประเภทไหน

ครัวเรือนยื่นคำร้องต่อประธานกรรมการประชาชนของคอมมูน แล้วส่งต่อให้กับประธานกรรมการประชาชนของอำเภอ ซึ่งครัวเรือนจะต้องทำแผนการใช้ที่ดิน ระบุว่าจะใช้ที่ดินอย่างไรในเวลา 5 ปี ข้างหน้าและแผนการใช้ที่ดินที่จะต้องรับรองโดยหัวหน้าหมู่บ้าน และประธานกรรมการประชาชนของคอมมูนก่อนที่จะยื่นคำร้องต่อประธานกรรมการประชาชนระดับอำเภอ

โดยยึดพื้นฐานจากคำร้องของครัวเรือน แผนการใช้ที่ดิน ประธานกรรมการประชาชนระดับอำเภออนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรในการจัดที่ดินให้แก่ครัวเรือนที่ยื่นคำร้อง การอนุญาตจะระบุสิทธิและหน้าที่ให้แก่ครัวเรือน



#### 4.2.6 การใช้ระบบการเก็บค่าบริการเชิงนิเวศหรือการตอบแทนคุณประโยชน์ของระบบนิเวศ (Payment for Ecosystem Service : P.E.S)

ในปัจจุบันสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามได้นำระบบเก็บค่าบริการเชิงระบบนิเวศหรือการตอบแทนคุณประโยชน์ของระบบนิเวศ (PES : Payment for Ecosystem Services) PES เป็นกลไกการชดเชยแก่บุคคลหรือชุมชนที่ดำเนินกิจกรรมดูแลรักษาระบบนิเวศให้คงไว้ซึ่งคุณประโยชน์ด้านต่างๆ อาทิ การควบคุมให้น้ำอย่างสม่ำเสมอ การบรรเทาน้ำหลาก และการดูดซับคาร์บอน เป็นต้นเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ด้วยการสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจให้ดำเนินกิจกรรมการอนุรักษ์ กลไก PES เป็นส่วนหนึ่งของกลไกการตลาดหรือการสร้างแรงจูงใจสำหรับนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมจากแนวคิดดังกล่าวนี้ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามได้นำมาใช้ในจังหวัดลามดง โดยผู้ผลิตน้ำประปาจ่ายค่ารักษา ระบบนิเวศให้แก่ครัวเรือนต่างๆ บริเวณต้นน้ำรักษาพื้นที่ป่าโดยวิธีต่างๆ ไปได้เป็นอย่างดีทำให้ต้นน้ำอำนวน้ำให้พื้นที่ตอนล่างเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (วินร็อค อินเทอร์เน็ต, 2554: 6)

#### 4.3 บทเรียนที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย

จากการทบทวนการจัดที่ดินทำกินในต่างประเทศ คือประเทศอิสราเอลและสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม มีบทเรียนที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยได้ดังนี้

##### 4.3.1 บทเรียนจากประเทศอิสราเอล

บทเรียนจากประเทศอิสราเอลที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยได้มี

3 ประการ คือ

##### (1) การกำหนดเวลาในการถือครองที่ดินของเกษตรกรที่รัฐจัดให้

ประเทศอิสราเอลในการจัดที่ดินทำกินให้กับเกษตรกรในนิคมสหกรณ์หรือโมชาฟ (Moshav) นั้นกำหนดเวลาไว้ 49 ปีเมื่อครบกำหนดจะต่ออายุใหม่ถ้าหากยังเป็นสมาชิกนิคมอยู่ ประเทศไทยควรนำหลักการกำหนดระยะเวลาในการถือครองที่ดินมาใช้ในโครงการจัดที่ดินทำกินในอนาคตในทุกโครงการ ส่วนในกรณีการจัดระเบียบที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าไม้นั้นได้มีการกำหนดระยะเวลาในการถือครองที่ดินไว้แล้วตามบทบัญญัติ มาตรา 16 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ที่กำหนดให้อนุญาตในการทำประโยชน์เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี จึงควรมีการบังคับใช้อย่างเคร่งครัด

##### (2) การใช้ระบบสหกรณ์ในการดำเนินงานการจัดที่ดินทำกิน

ประเทศอิสราเอลได้ใช้ระบบสหกรณ์ที่มีประสิทธิภาพในการจัดซื้อปัจจัยการผลิตรวมทั้งเครื่องจักรต่างๆ ให้แก่สมาชิกในนิคมทั้งคิบบูตซ์ (Kibbutz) และโมชาฟ (Moshav) รวมทั้งการจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตรจากนิคมต่างๆ ทำให้มีอำนาจในการต่อรองทั้งการจัดซื้อและการขายผลผลิตให้ได้ราคาจัดซื้อและขายที่เหมาะสมเป็นธรรมกับสมาชิกนิคมและควบคุมการตลาดโดยวิธีการสหกรณ์แทนการจัดซื้อและขายโดยสมาชิกนิคมแต่ละราย

##### (3) การจัดหาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการเกษตรกรรม

รัฐบาลอิสราเอลได้มีการจัดเตรียมที่ดินและปัจจัยการผลิตรวมทั้งที่พักอาศัยไว้อย่างพร้อมเพรียงเป็น “การล่วงหน้า” และโดยที่รัฐมีความมุ่งหมายให้สมาชิกทุกคนมีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่เท่าเทียมกัน จึงมีการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะ “น้ำ” เพื่อการผลิตโดยเท่าเทียมกัน ถึงแม้ว่ามีความแตกต่างทั้งสภาพภูมิประเทศ ดิน และภูมิอากาศก็ตาม โครงการจัดที่ดินทำกินในประเทศ

ไทย ส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการจัดหาโครงสร้างพื้นฐาน ภายหลังที่จัดที่ดินให้เกษตรกรแล้ว และถึงปัจจุบันยังขาดโครงสร้างพื้นฐานอีกมากดังที่ได้วิเคราะห์ไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 3

#### 4.3.2 บทเรียนจากสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

บทเรียนจากสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยได้มี 2 ประการ คือ

##### (1) การป้องกันรักษาป่าและการปลูกป่าโดยการทำสัญญาระหว่างรัฐวิสาหกิจด้านป่าไม้กับเกษตรกรผู้ได้รับสิทธิทำกินในพื้นที่ป่าไม้

จากการที่รัฐบาลสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามได้ให้รัฐวิสาหกิจด้านป่าไม้ (State Forest Enterprises : SFE) เช่าพื้นที่ป่าไม้เพื่อหาผลประโยชน์นั้น รัฐวิสาหกิจด้านป่าไม้ได้ทำสัญญากับเกษตรกรผู้ซึ่งได้รับสิทธิทำกินในพื้นที่ป่าไม้ที่อยู่ใกล้เคียงโดยให้ค่าจ้างรายปี **“ในการป้องกันรักษาป่าและปลูกป่า”** โดยมีการประเมินผลการดำเนินการเป็นรายปีก่อนการต่อสัญญาในปีต่อไปซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับผู้ที่ได้รับสิทธิทำกินชั่วคราว (ส.ท.ก.) ในประเทศไทยเพราะเกษตรกรเหล่านี้จะอยู่ในบริเวณใกล้เคียงพื้นที่ป่าไม้แทนการจ้างลูกจ้างชั่วคราวของหน่วยงานรัฐและมีการประเมินรายปีก่อนการจ้างงานในปีต่อไป

##### (2) การเก็บค่าบริการเชิงนิเวศหรือการตอบแทนคุณประโยชน์ของระบบนิเวศ (PES : Payment for Ecosystem Services)

บทเรียนจากสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามอีกวิธีหนึ่งคือการใช้ระบบเก็บค่าบริการเชิงระบบนิเวศหรือการตอบแทนคุณประโยชน์ของระบบนิเวศ (PES : Payment for Ecosystem Services) PES เป็นกลไกการชดเชยแก่บุคคลหรือชุมชนที่ดำเนินกิจกรรมดูแลรักษาระบบนิเวศให้คงไว้ซึ่งคุณประโยชน์ด้านต่างๆ อาทิ การควบคุมให้มียาน้ำอย่างสม่ำเสมอ การบรรเทาน้ำหลาก และการดูดซับคาร์บอน เป็นต้นเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ด้วยการสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจให้ดำเนินกิจกรรมการอนุรักษ์ กลไก PES เป็นส่วนหนึ่งของกลไกการตลาดหรือการสร้างแรงจูงใจสำหรับนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมจากแนวคิดดังกล่าวนี้ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามได้นำมาใช้ในจังหวัดลามดง โดยผู้ผลิตน้ำประปาจ่ายค่ารักษาระบบนิเวศให้แก่ครัวเรือนต่างๆ บริเวณต้นน้ำรักษาพื้นที่ป่าโดยวิธีต่างๆ ไปได้เป็นอย่างดีทำให้น้ำที่จ่ายน้ำให้พื้นที่ตอนล่างเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

## เอกสารอ้างอิง

1. ศิลปกิจ ตี๋ขันติกุล. 2556. “อยากลิ้มแต่กลับจำ” เรื่องเล่าความทรงจำและชตากรรม สมัยปฏิรูปที่ดินของผู้หญิงเวียดนาม (คนหนึ่ง). วารสารสังคมลุ่มน้ำโขง ปีที่ 9 ฉบับที่ 3 กันยายน-ธันวาคม 2556.
2. นฤตม์ เจริญศรี. 2556. ระบบการปกครองท้องถิ่น ประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม. วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น. สถาบันพระปกเกล้า จรัสสินทวงศ์การพิมพ์. กรุงเทพฯ.
3. วินร็อคอินเตอร์เนชั่นแนล. 2554. การดูแลรักษาคุณภาพประโยชน์ระบบนิเวศด้วยกลไก PES. กรณีนโครงการนำร่องจังหวัดลพบุรี ประเทศเวียดนาม พ.ศ. 2549-2553. [www.leafasia.org/site/de](http://www.leafasia.org/site/de) สืบค้น 10 กุมภาพันธ์ 2558.
4. อุดล นิยมวิภาต. 2515. การปฏิรูปที่ดิน. เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชาเศรษฐกิจ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การขายและซื้อแห่งประเทศไทย. กรุงเทพฯ.
5. Broom, L.et.al 1981. *Sociology*. 7<sup>th</sup> ed. New York Harper and Row.
6. Christ, H and Kloss, S. 1998. *Land Planning and Land Allocation in Vietnam with Particular Reference to Improvement of Its Process in the Social Forestry Development Project Song Da (SFDP)*. GTZ-Project No.9002226.1-03100. Hanoi.
7. Clayman, M. 1970. *The Moshav in Israel. A Case Study of Institution-Building for Agriculture Development*. Praeger Publishers. N.Y.
8. Dang, T.K.P, Tunhout, E. and Arts.B. 2012. *Changing Forestry Discourses in Viet Nam in the Past 20 Years*. Forest Policy and Economics 25.
9. FSSP (Forest Sector Support Programme). 2010. *Viet Nam Forestry Development Strategy: Progress Report 2006-2012*. Hanoi. Vietnam.
10. Galor, Z. 1986. *The Management of Rural Cooperative-the Moshav*. [www.coopgalor.com](http://www.coopgalor.com) Retrived on Feb. 20, 2015.
11. Joffe, E. 1919. *The Foundation of Moshvei Ovdim*.
12. Kislev, Y. 2013. *Agricultural Cooperatives in Israel, Past and Present*. In Agricultural Transition in Post-Soviet Europe and Central Asia after 20 Years. Eds. Kimhi, A. and Lerman.Z.
13. Leon, D. 1969. *The Kibbutz. A New Way of Life*. Pergaman Press. London.
14. MARD.2012. *Decision No. 2089 dated 30 August 2012 on the Forestry Status of 2011*.

15. Marsh, S. and Aac Aulay, T. 2006. *Land Reform and the Development of Commercial Agriculture in Vietnam : Policy and Issues*. The University of Sydney. Retrived from [www.agrifood.info/review](http://www.agrifood.info/review). on February 9, 2015.
16. Muller, W. 1973. *The Land to the Tiller Program*. The Operational Phase. USAID/Vietnam.
17. Nixon, R. 1973. *Letter to President Thieu About the “Land of the Tiller” Program in the Republic of Vietnam*. Retrived from [www.presidency.ucsb.edu/ws](http://www.presidency.ucsb.edu/ws)
18. Phuc, T.X.; Tran Huer Nghi and Zagt, R. 2013. *Forest Land Allocation in Vietnam: Implementation Process and Results*. Tropenbos International Vietnam.
19. Rubinstein, A. 2007. *Return of the Kibbuzim*. Israel Foreign Ministry. [www.jewishvirtuallbrary.org](http://www.jewishvirtuallbrary.org). Retrived on Feb 21, 2015.
20. Socialist Republic of Vietnam. 2003. *Law on Land. National Assembly No. 13-2003–QH 11*.
21. To, X.P. 2007. *Forest Property in Vietnamese Uplands: An Ethnography Forest Relations in Three Dao Villages*. Lit Verlag Publisher, Berlin.
22. Tuan D.T. 2002. *Vietnam: Consecutive Agrarian Reform and Success in Family Farming*. AGTER-VIETNAN. Retrived from [www.agter.org/bdf/en/corpus](http://www.agter.org/bdf/en/corpus). on February 8, 2015.
23. Wikipedia. 2015A. *Moshavce*. Retrived from [www.en.wikipedia.org/wiki/Moshav](http://www.en.wikipedia.org/wiki/Moshav) on Feb 23, 2015.
24. Wikipedia. 2015B. *Vietnam*. Retrived from [www.en.wikipedia.org](http://www.en.wikipedia.org) on February. 10, 2015.
25. Wikipedia. 2015C. *Land Reform in Vietnam*. Retrived from [www.en.wikipedia.org](http://www.en.wikipedia.org) on February. 10, 2015.



## รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเรื่อง “ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน :  
ยุทธศาสตร์ที่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความมั่นคงของชาติ”

เอกสารประกอบเล่มที่ 4  
ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้  
และการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย

โดย

โสภณ ชมชาญ และคณะ

พฤศจิกายน 2558

## รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเรื่อง “ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน :  
ยุทธศาสตร์ที่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความมั่นคงของชาติ”

เอกสารประกอบเล่มที่ 4  
ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้  
และการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย

โดย

โสภณ ชมชาญ  
กรณิศ นพรัตน์  
โสภณ ทองปาน

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)  
(ความเห็นในรายงานฉบับนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

พฤศจิกายน 2558

## คำนำ

รายงานโครงการวิจัย เรื่อง “ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน: ยุทธศาสตร์ที่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความมั่นคงของชาติ” มีจำนวน 5 เล่ม ดังนี้

1. เอกสารหลัก
2. เอกสารประกอบเล่มที่ 1 เรื่องการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย
3. เอกสารประกอบเล่มที่ 2 เรื่องการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย
4. เอกสารประกอบเล่มที่ 3 เรื่องการจัดที่ดินทำกินในต่างประเทศ (ประเทศอิสราเอลและสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม)
5. เอกสารประกอบเล่มที่ 4 เรื่องความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย

เอกสารประกอบเล่มที่ 4 ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ เรื่อง “การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย” ฉบับนี้เป็นการสรุปความเห็นจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรวมถึงอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อดีตอธิบดีกรมป่าไม้ สมาชิกสภานิติบัญญัติ (สนช.) ในปัจจุบัน อดีตผู้บริหารที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินของกรมที่ดิน กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (กรมประชาสงเคราะห์เดิม) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้บริหารส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในปัจจุบัน และนักวิชาการที่เคยทำการวิจัยเรื่องการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน รวมทั้งเจ้าหน้าที่องค์การภาคเอกชน

คณะผู้วิจัย

## สารบัญ

|                         | หน้า |
|-------------------------|------|
| 1. หลักการและเหตุผล     | 1    |
| 2. วัตถุประสงค์         | 1    |
| 3. การเลือกตัวอย่าง     | 1    |
| 4. ประเด็นในการสัมภาษณ์ | 1    |
| 5. ผลการศึกษา           | 2    |
| 6. สรุป                 | 21   |



## สารบัญตาราง

|             |                                                                                                                                                                      | หน้า |
|-------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| ตารางที่ 1  | ความเห็นต่อประเด็นความจำเป็นในการมีพื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย ร้อยละ 40 (128 ล้านไร่) ของพื้นที่ประเทศ                                                                 | 2    |
| ตารางที่ 2  | เหตุผลของความเห็นต่อประเด็นความจำเป็นในการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย ร้อยละ 40 (128 ล้านไร่) ของพื้นที่ประเทศ                                                     | 3    |
| ตารางที่ 3  | ความเห็นต่อประเด็นความเป็นไปได้ในการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ให้ได้ ร้อยละ 40 (128 ล้านไร่) ของพื้นที่ประเทศ จากที่ปัจจุบันมีอยู่เพียงร้อยละ 31.83 (102.1 ล้านไร่)          | 3    |
| ตารางที่ 4  | เหตุผลของความเห็นต่อประเด็นความเป็นไปได้ในการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ให้ได้ ร้อยละ 40 (128 ล้านไร่) ของพื้นที่ประเทศ จากที่ปัจจุบันมีอยู่เพียงร้อยละ 31.83 (102.1 ล้านไร่) | 4    |
| ตารางที่ 5  | ความเห็นต่อประเด็นจะดำเนินการอย่างไรกับประชาชนที่ทำกินอยู่ในพื้นที่ป่าไม้ จะให้อยู่ต่อไปหรืออพยพออกไป                                                                | 5    |
| ตารางที่ 6  | เหตุผลของความเห็นต่อประเด็นจะดำเนินการอย่างไรกับประชาชนที่ทำกินอยู่ในพื้นที่ป่าไม้ จะให้อยู่ต่อไปหรืออพยพออกไป                                                       | 6    |
| ตารางที่ 7  | ความเห็นต่อระบบอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ที่มีอยู่ในปัจจุบัน มีประสิทธิภาพหรือไม่ ถ้าไม่มีประสิทธิภาพจะแก้ไขอย่างไร                                                       | 7    |
| ตารางที่ 8  | เหตุผลของความเห็นต่อระบบการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ที่มีอยู่ในปัจจุบัน มีประสิทธิภาพหรือไม่ ถ้าไม่มีประสิทธิภาพจะแก้ไขอย่างไร                                           | 8    |
| ตารางที่ 9  | ความเห็นต่อประเด็นการจัดที่ดินทำกินในอดีตทุกวิธีมีประสิทธิภาพหรือไม่ ถ้าไม่มีประสิทธิภาพควรแก้ไขอย่างไร                                                              | 9    |
| ตารางที่ 10 | เหตุผลของความเห็นต่อประเด็นการจัดที่ดินทำกินในอดีตทุกวิธีมีประสิทธิภาพหรือไม่ถ้าไม่มีประสิทธิภาพควรแก้ไขอย่างไร                                                      | 11   |
| ตารางที่ 11 | ความเห็นต่อประเด็นการร้องขอที่ดินทำกินในปัจจุบัน ควรดำเนินการอย่างไร                                                                                                 | 12   |
| ตารางที่ 12 | ความเห็นต่อประเด็นหากรัฐบาลมีนโยบายจัดที่ดินทำกินต่อไปจะนำที่ดินมาจากไหน ที่ดินของรัฐ หรือที่ดินของเอกชน                                                             | 12   |

## สารบัญตาราง (ต่อ)

|                                                                                                                                    | หน้า |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| ตารางที่ 13 เหตุผลของความเห็นต่อประเด็นหากรัฐบาลมีนโยบายจัดที่ดินทำกินต่อไปจะนำที่ดินมาจากไหนที่ดินของรัฐ หรือที่ดินของเอกชน       | 13   |
| ตารางที่ 14 ความเห็นต่อประเด็นหน่วยงานที่ดำเนินการจัดที่ดินทำกินในอนาคตควรใช้หน่วยงานเดิมหรือตั้งขึ้นใหม่                          | 14   |
| ตารางที่ 15 เหตุผลของความเห็นต่อประเด็นหน่วยงานที่ดำเนินการจัดที่ดินทำกินในอนาคตควรใช้หน่วยงานเดิมหรือตั้งขึ้นใหม่                 | 16   |
| ตารางที่ 16 ความเห็นต่อประเด็นการป้องกันการขายที่ดินที่รัฐจัดให้แก่เกษตรกรจะดำเนินการอย่างไร                                       | 17   |
| ตารางที่ 17 ความเห็นต่อประเด็นการบังคับใช้กฎหมายอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินมีปัญหาหรือไม่ถ้ามีจะแก้อย่างไร           | 18   |
| ตารางที่ 18 เหตุผลต่อความเห็นต่อประเด็นการบังคับใช้กฎหมายอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินมีปัญหาหรือไม่ ถ้ามีจะแก้อย่างไร | 20   |

## สารบัญตาราง (ต่อ)

|                                                                                                                                    | หน้า |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| ตารางที่ 13 เหตุผลของความเห็นต่อประเด็นหากรัฐบาลมีนโยบายจัดที่ดินทำกินต่อไปจะนำที่ดินมาจากไหนที่ดินของรัฐ หรือที่ดินของเอกชน       | 13   |
| ตารางที่ 14 ความเห็นต่อประเด็นหน่วยงานที่ดำเนินการจัดที่ดินทำกินในอนาคตควรใช้หน่วยงานเดิมหรือตั้งขึ้นใหม่                          | 14   |
| ตารางที่ 15 เหตุผลของความเห็นต่อประเด็นหน่วยงานที่ดำเนินการจัดที่ดินทำกินในอนาคตควรใช้หน่วยงานเดิมหรือตั้งขึ้นใหม่                 | 16   |
| ตารางที่ 16 ความเห็นต่อประเด็นการป้องกันการขายที่ดินที่รัฐจัดให้แก่เกษตรกรจะดำเนินการอย่างไร                                       | 17   |
| ตารางที่ 17 ความเห็นต่อประเด็นการบังคับใช้กฎหมายอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินมีปัญหาหรือไม่ถ้ามีจะแก้อย่างไร           | 18   |
| ตารางที่ 18 เหตุผลต่อความเห็นต่อประเด็นการบังคับใช้กฎหมายอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินมีปัญหาหรือไม่ ถ้ามีจะแก้อย่างไร | 20   |

## ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ เรื่อง “ การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน ”

### 1. หลักการและเหตุผล

ในการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะเรื่องทรัพยากรป่าไม้และที่ดินนั้น มีผู้ที่มีส่วนได้เสีย (Stakeholder) จำนวนมาก นอกจากข้อมูลที่ได้จากการทบทวนเอกสารแล้วยังมีแหล่งข้อมูลที่สำคัญอีกแหล่งหนึ่ง คือ ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่เคยมีส่วนบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งผู้กำหนดนโยบาย ผู้ปฏิบัติ รวมทั้งนักวิจัยที่ทำการวิจัยในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน จึงได้มีการกำหนดในขอบเขตการศึกษาเรื่องการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิเหล่านี้เพื่อทราบถึงความเห็นต่างๆ ในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน

### 2. วัตถุประสงค์

เพื่อรวบรวมความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิเรื่องการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน มาทำการสังเคราะห์ร่วมกับข้อมูลที่ได้รับจากการทบทวนเอกสาร เพื่อจัดทำยุทธศาสตร์ในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินในอนาคต

### 3. การเลือกตัวอย่าง

3.1 ได้ทำการกำหนดตัวอย่างไว้ 3 กลุ่ม คือ (1) ผู้กำหนดนโยบาย (รัฐมนตรี สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน) (2) อดีตผู้ปฏิบัติด้านการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน ได้แก่ อดีตข้าราชการและผู้บริหารในปัจจุบันจากกรมป่าไม้ กรมที่ดิน กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กรมประชาสัมพันธ์ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (3) นักวิจัยทั้งจากสถาบันวิจัยต่างๆ รวมทั้งเจ้าหน้าที่องค์การภาคเอกชน

3.2 วิธีวิจัย เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey research) โดยการสัมภาษณ์เป็นรายบุคคล

3.3 ทำการสุ่มตัวอย่างโดยวิธี Simple random sampling จำนวนตัวอย่างที่ทำการสัมภาษณ์จำนวน 36 ตัวอย่าง

### 4. ประเด็นในการสัมภาษณ์

ได้มีการตั้งประเด็นในการสัมภาษณ์ รวม 10 ประเด็น คือ

1. ความจำเป็นในการมีพื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย ร้อยละ 40 (128 ล้านไร่) ของพื้นที่ประเทศ มีมากน้อยเพียงใด

2. ความเป็นไปได้ในการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ให้ได้ร้อยละ 40 (128 ล้านไร่) ของพื้นที่ประเทศ จากที่ปัจจุบันมีอยู่เพียงร้อยละ 31.83 (102.1 ล้านไร่)

3. จะดำเนินการอย่างไรกับประชาชนที่ทำกินอยู่ในพื้นที่ป่าไม้ จะให้อยู่ต่อไปหรือ อพยพโยกย้ายออกไป

4. ระบบการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ที่มีอยู่ในปัจจุบันมีประสิทธิภาพหรือไม่ ถ้าไม่มีประสิทธิภาพจะแก้ไขอย่างไร

5. การจัดที่ดินทำกินในอดีตทุกวิธีมีประสิทธิภาพหรือไม่ ถ้าไม่มีประสิทธิภาพควรแก้ไขอย่างไร

6. การร้องขอที่ดินทำกินในปัจจุบัน ควรดำเนินการอย่างไร

7. หากรัฐบาลมีนโยบายจัดที่ดินทำกินต่อไปจะนำที่ดินมาจากไหน

8. หน่วยงานที่ดำเนินการจัดที่ดินทำกินในอนาคต ควรใช้หน่วยงานเดิมหรือตั้งขึ้นใหม่
9. การป้องกันการขายที่ดินที่รัฐจัดให้แก่เกษตรกรจะดำเนินการอย่างไร
10. การบังคับใช้กฎหมายอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินมีปัญหาหรือไม่ ถ้ามีจะแก้ไขอย่างไร

## 5. ผลการศึกษา

จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ รวม 36 ตัวอย่าง ความเห็นแต่ละประเด็นจะสรุปได้ดังนี้

**ประเด็นที่ 1** ความจำเป็นในการมีพื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย ร้อยละ 40 (128 ล้านไร่) ของพื้นที่ประเทศมีมากน้อยเพียงใด

ผลการสัมภาษณ์พบว่าผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นว่า มีความจำเป็น 23 ราย หรือร้อยละ 63.88 ส่วนอีก 13 ราย หรือร้อยละ 36.11 เห็นว่าไม่มีความจำเป็น (ตารางที่ 1)

**ตารางที่ 1** ความเห็นต่อประเด็นความจำเป็นในการมีพื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย ร้อยละ 40 (128 ล้านไร่) ของพื้นที่ประเทศ

| ความเห็น        | ราย | ร้อยละ |
|-----------------|-----|--------|
| มีความจำเป็น    | 23  | 63.88  |
| ไม่มีความจำเป็น | 13  | 36.11  |
| รวม             | 36  | 100    |

เหตุผลของความเห็นต่อความจำเป็นที่จะต้องมีป่าไม้ในประเทศไทย ร้อยละ 40 (128 ล้านไร่) ของพื้นที่ประเทศนั้น มี 3 ประการ คือ

- (1) เพื่อฟื้นฟูสภาพแวดล้อมของประเทศให้คืนสู่สมดุลให้มากที่สุด
- (2) เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำ การเกิดภัยจากน้ำป่า-ดินถล่มและการชะล้างพังทลายดิน
- (3) ลดการนำเข้าผลิตภัณฑ์ไม้จากต่างประเทศ

ผู้ทรงคุณวุฒิให้เหตุผลประการที่ 1 มากที่สุดจำนวน 23 ราย หรือ ร้อยละ 63.88 รองลงมา คือ ความเห็นประการที่ 2 จำนวน 21 ราย หรือร้อยละ 58.33 (ตารางที่ 2)

ส่วนเหตุผลของความเห็นที่ไม่จำเป็นที่จะต้องมีพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 ของประเทศนั้น มี 2 ประการ คือ

- (1) สามารถปลูกสร้างสวนป่าได้ การปลูกไม้โตเร็วเพื่อนำมาทำผลิตภัณฑ์ในพื้นที่การเกษตรที่เสื่อมโทรม โดยมีการตั้งราคาให้สูงกว่าพืชไร่ รัฐ Subsidy เงินอุดหนุนดอกเบี้ยต่ำ และประกันราคาแทนการประกันราคาพืชไร่ที่มีความยืดหยุ่นมากกว่าเพราะต้นไม้สามารถเลื่อนเวลาตัดฟันได้
- (2) สามารถปลูกไม้ยืนต้นในที่ดินของเอกชนซึ่งเป็นพื้นที่การเกษตรในปัจจุบันแทนการปลูกป่าได้ หากมีการตลาดและการแปรรูปที่ดี เช่น ไม้ผล ซึ่งปัจจุบันมีปัญหาทุกพืช เพราะไม่มีการแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์

ผู้ทรงคุณวุฒิให้เหตุผลประการที่ 1 มากที่สุดจำนวน 13 ราย หรือร้อยละ 63.11 รองลงมาคือ เหตุผลประการที่ 2 มีจำนวน 10 ราย หรือร้อยละ 27.77 ดังรายละเอียดในตารางที่ (2)

**ตารางที่ 2 เหตุผลของความเห็นต่อประเด็นความจำเป็นในการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย ร้อยละ 40 (128 ล้านไร่) ของพื้นที่ประเทศ**

| ความเห็น/เหตุผล                                                                                                                                                                                                                                                     | ราย | ร้อยละ |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--------|
| มีความจำเป็นโดยมีเหตุผลดังนี้                                                                                                                                                                                                                                       |     |        |
| (1) เพื่อฟื้นฟูสภาพแวดล้อมของประเทศให้คืนสู่สมดุลให้มากที่สุด                                                                                                                                                                                                       | 23  | 63.88  |
| (2) เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำ การเกิดภัยจากน้ำป่า-ดินถล่ม และการชะล้างพังทลายของดิน                                                                                                                                                                              | 21  | 58.33  |
| (3) ลดการนำเข้าผลิตภัณฑ์ไม้จากต่างประเทศ                                                                                                                                                                                                                            | 10  | 27.77  |
| ไม่มีความจำเป็นโดยมีเหตุผลดังนี้                                                                                                                                                                                                                                    |     |        |
| (1) สามารถปลูกสร้างสวนป่าได้ การปลูกไม้โตเร็วเพื่อนำมาทำผลิตภัณฑ์ไม้ในพื้นที่การเกษตรที่เสื่อมโทรม โดยมีการตั้งราคาให้สูงกว่าพืชไร่ รัฐ Subsidy เงินทุนดอกเบี้ยต่ำ และประเมินราคาแทนการประกันราคาพืชไร่ที่มีความยืดหยุ่นมากกว่าเพราะต้นไม้สามารถเลื่อนเวลาตัดฟันได้ | 13  | 63.11  |
| (2) สามารถปลูกไม้ยืนต้นในพื้นที่การเกษตรในปัจจุบันแทนการปลูกป่าได้ หากมีการตลาดและการแปรรูปที่ดี เช่น ไม้ผล ซึ่งปัจจุบันมีปัญหาทุกพืช เพราะไม่มีการแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์                                                                                              | 10  | 27.77  |

**ประเด็นที่ 2** ความเห็นต่อประเด็นความเป็นไปได้ในการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ให้ได้ ร้อยละ 40 (128 ล้านไร่) ของพื้นที่ประเทศ จากที่ปัจจุบันมีอยู่เพียงร้อยละ 31.83 ( 102.1 ล้านไร่)

ผลการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิพบว่า ความเป็นไปได้ในการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ให้ได้ร้อยละ 40 ของเนื้อที่ประเทศหรือ 128 ล้านไร่ นั้นมีความเห็นว่ามีความเป็นไปได้เพียง 9 ราย หรือ ร้อยละ 25 และมีความเห็นว่าเป็นไปไม่ได้จำนวน 26 ราย หรือร้อยละ 75 (ตารางที่ 3 )

**ตารางที่ 3 ความเห็นต่อประเด็นความเป็นไปได้ในการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ให้ได้ ร้อยละ 40 (128 ล้านไร่) ของพื้นที่ประเทศ จากที่ปัจจุบันมีอยู่เพียงร้อยละ 31.83 (102.1 ล้านไร่)**

| ความเห็น           | ราย       | ร้อยละ     |
|--------------------|-----------|------------|
| มีความเป็นไปได้    | 9         | 25         |
| ไม่มีความเป็นไปได้ | 27        | 75         |
| <b>รวม</b>         | <b>36</b> | <b>100</b> |

ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเห็นว่าเป็นไปได้ที่จะเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ให้ได้ร้อยละ 40 ของเนื้อที่ประเทศ มีเหตุผล 5 ประการ คือ

1. ส่วนราชการที่รับผิดชอบต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ปกป้องรักษาป่าที่มีอยู่ในปัจจุบันไว้ให้ได้ ก่อนจะเพิ่มพื้นที่ป่าไม้โดยวิธีอื่น
2. มีการปลูกต้นไม้ในพื้นที่ของรัฐทุกประเภท เช่น วัด โรงเรียน สถานที่ราชการ ริมทางหลวง แผ่นดิน และริมทางหลวงชนบท ตลอดจนโครงการของเอกชน เช่น บ้านจัดสรรต้องมีสวนสาธารณะที่ปลูกต้นไม้ เป็นต้น
3. ถ้ากฎหมายสวนป่ามีขั้นตอนที่ไม่ยุ่งยาก
4. มีตลาดซื้อขายไม้ที่ปลูกและมีผลตอบแทนสูงกว่าพืชไร่

5. ต้องให้มีการตัดและปลูกทดแทนได้ แทนการปลูกแล้วห้ามตัด ไม่ว่าจะเป็นไม้ประเภทใด
6. ให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการปลูกป่าและรักษาป่าโดยมีผลตอบแทน
7. ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมรับผิดชอบการรักษาป่าไม้ รวมทั้งมีงบประมาณประจำปี
8. นำระบบ Carbon Credit เข้ามาใช้

ผู้ทรงคุณวุฒิให้เหตุผลประการที่ (1) (2) และ (5) มากที่สุด จำนวน 9 ราย หรือร้อยละ 25.00 รองลงมาคือ ประการที่ (3) และ (8) จำนวน 8 ราย หรือร้อยละ 22.22 ดังรายละเอียดในตารางที่ 4

ส่วนผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเห็นว่าจะไม่ความเป็นไปได้ที่จะเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ให้ได้ร้อยละ 40 ของเนื้อที่ประเทศ มีเหตุผลรวม 5 ประการคือ

1. ส่วนราชการที่รับผิดชอบ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เกรงกลัวต่ออิทธิพลของนักการเมืองและอิทธิพลจากท้องถิ่น
2. รัฐไม่กล้าที่จะกำหนดนโยบายและดำเนินการอพยพคนที่อยู่ในพื้นที่ประมาณ 10 ล้านไร่ ในปัจจุบันออกไปได้ เพราะจะเกิดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับประชาชนทั่วประเทศ
3. จะหาที่ดินที่ไหนมาเพื่อทดแทนพื้นที่ประมาณ 10 ล้านไร่ ในเขตป่าที่คนบุกรุกทำกินและอยู่อาศัยในปัจจุบัน ถ้ามีการอพยพ
4. ขีดความสามารถในการอนุรักษ์ป่าของส่วนราชการมีน้อยมาก จะเห็นได้จากการจับกุมดำเนินคดีในปัจจุบันนี้เกือบทุกวัน เฉพาะที่ปรากฏในสื่อต่างๆ ที่ไม่ปรากฏอาจจะมีอีกมาก
5. การปลูกป่าของภาครัฐประสบความสำเร็จน้อยมาก แนวคิดการอพยพคนออกแล้วปลูกป่าแทนไม่น่ามีผลในทางปฏิบัติ

ผู้ทรงคุณวุฒิให้เหตุผลในกรณีนี้ประการที่ (1) และ (2) มากที่สุดจำนวน 26 ราย หรือร้อยละ 72.22 รองลงมาคือ เหตุผลประการที่ 3 จำนวน 25 ราย หรือร้อยละ 69.44 ดังรายละเอียดในตารางที่ 4

**ตารางที่ 4 เหตุผลของความเห็นต่อประเด็นความเป็นไปได้ในการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ให้ได้ ร้อยละ 40 (128 ล้านไร่) ของพื้นที่ประเทศ จากที่ปัจจุบันมีอยู่เพียงร้อยละ 31.83 (102.1 ล้านไร่)**

| ความเห็น/เหตุผล                                                                                                                                                                             | ราย | ร้อยละ |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--------|
| มีความเป็นไปได้ โดยมีเหตุผลดังนี้<br>(1) ส่วนราชการที่รับผิดชอบต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ป้องกันป่าที่มีอยู่ไว้ให้ได้ก่อนจะเพิ่มพื้นที่ป่าโดยวิธีอื่น                              | 9   | 25.00  |
| (2) มีการปลูกต้นไม้ในพื้นที่ของรัฐทุกประเภท เช่น วัด โรงเรียน สถานที่ราชการ ริมทางหลวงแผ่นดิน และริมทางหลวงชนบท ตลอดจนโครงการของเอกชน เช่น บ้านจัดสรรต้องมีส่วนสาธารณะที่ปลูกต้นไม้ เป็นต้น | 9   | 25.00  |
| (3) แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายสวนป่าให้มีขั้นตอนที่ไม่ยุ่งยาก                                                                                                                                     | 8   | 22.22  |
| (4) มีตลาดซื้อขายไม้ที่ปลูกและมีผลตอบแทนสูงกว่าพืชไร่                                                                                                                                       | 7   | 19.44  |
| (5) ต้องให้มีการตัดและปลูกทดแทนได้ แทนการปลูกแล้วห้ามตัด                                                                                                                                    | 7   | 19.44  |
| (6) ให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการปลูกป่าและรักษาป่าไม้โดยมีผลตอบแทน                                                                                                                               | 9   | 25.00  |
| (7) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมรับผิดชอบการรักษาป่าไม้ รวมทั้งมีงบประมาณประจำปี                                                                                                         | 8   | 22.22  |

## ตารางที่ 4 (ต่อ)

| ความเห็น/เหตุผล                                                                                                                                                 | ราย | ร้อยละ |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--------|
| (8) นำระบบ Carbon Credit เข้ามาใช้                                                                                                                              | 8   | 22.22  |
| ไม่มีความเป็นไปได้โดยเหตุผลดังนี้<br>(1) ส่วนราชการที่รับผิดชอบ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เกรงกลัวต่ออิทธิพลของนักการเมืองและอิทธิพลจากท้องถิ่น                       | 26  | 72.22  |
| (2) รัฐบาลไม่กล้าที่จะกำหนดนโยบายและดำเนินการอพยพคนที่อยู่ในพื้นที่ประมาณ 10 ล้านไร่ ในปัจจุบันออกไปได้ เพราะจะเกิดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับประชาชนทั่วไป     | 26  | 72.22  |
| (3) จะหาที่ดินที่ใหม่มาเพื่อทดแทนพื้นที่ประมาณ 10 ล้านไร่ ในเขตป่าที่คนบุกรุกทำกินและอยู่อาศัยในปัจจุบันถ้ามีการอพยพ                                            | 25  | 69.44  |
| (4) ขีดความสามารถในการอนุรักษ์ป่าของส่วนราชการมีน้อยมาก จะเห็นได้จากการจับกุมดำเนินคดีในปัจจุบันนี้เกือบทุกวัน เฉพาะที่ปรากฏในสื่อต่างๆที่ไม่ปรากฏอาจจะมีอีกมาก | 26  | 72.22  |
| (5) การปลูกป่าของภาครัฐประสบความสำเร็จน้อยมาก แนวคิดการอพยพคนออกแล้วปลูกป่าแทนไม่น่าจะมีผลในทางปฏิบัติ                                                          | 23  | 63.88  |

**ประเด็นที่ 3** ความเห็นต่อประเด็นจะดำเนินการอย่างไรกับประชาชนที่ทำกินอยู่ในพื้นที่ป่าไม้ จะให้อยู่ต่อไปหรืออพยพออกไป

ผลการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิพบว่า การดำเนินการกับประชาชนที่ทำกินอยู่ในพื้นที่ป่าไม้นั้น มีความเห็นให้อยู่ต่อไปจำนวน 29 ราย หรือร้อยละ 80.55 และให้อพยพออกไปจำนวน 7 ราย หรือร้อยละ 19.45 (ตารางที่ 5)

**ตารางที่ 5** ความเห็นต่อประเด็นจะดำเนินการอย่างไรกับประชาชนที่ทำกินอยู่ในพื้นที่ป่าไม้ จะให้อยู่ต่อไปหรืออพยพออกไป

| ความเห็น     | ราย | ร้อยละ |
|--------------|-----|--------|
| ให้อยู่ต่อไป | 29  | 80.55  |
| อพยพออกไป    | 7   | 19.45  |
| รวม          | 36  | 100    |

ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเห็นว่าให้ประชาชนที่ทำกินในพื้นที่ป่าได้อยู่ต่อไป มีเหตุผล 5 ประการคือ

- (1) ไม่มีที่ดินรองรับประชาชนที่อยู่อาศัยและทำกินในป่าที่มีจำนวนมาก
- (2) ถึงแม้จะมีที่ดินรองรับแต่หน่วยงานของรัฐไม่มีความพร้อมในการอพยพโยกย้ายคนจำนวนมาก
- (3) หน่วยงานของรัฐไม่มีประสิทธิภาพในการจัดที่ดินทำกินรองรับผู้อพยพ
- (4) ภาครัฐไม่มีงบประมาณเพียงพอ และ
- (5) ถึงแม้อพยพออกไปก็ตามแต่บางส่วนจะกลับมาอยู่ที่เดิมอีก ทำให้มีที่อยู่ 2 แห่งในพื้นที่ป่าไม้

ผู้ทรงคุณวุฒิให้เหตุผลในกรณีนี้ประการที่ (1) และ (3) มากที่สุดจำนวน 29 ราย หรือร้อยละ 80.55 รองลงมาคือเหตุผลประการที่ (4) จำนวน 26 ราย หรือร้อยละ 72.22 ดังรายละเอียดในตารางที่ 6



อย่างไรก็ตามผู้ทรงคุณวุฒิได้กำหนดเงื่อนไขไว้ 7 ประการคือ

- (1) ให้เป็นการจัดระเบียบการทำกินในพื้นที่ป่าไม้ มิใช่การจัดที่ดินทำกิน ไม่ให้มีการยกเลิกเพิกถอนพื้นที่ป่าไม้
- (2) ให้สิทธิทำกินแก่ชุมชน แทนปัจเจกและมีกำหนดเวลาให้อยู่ต่อไป
- (3) จัดทำขอบเขตให้ชัดเจน ไม่ให้ขยายพื้นที่ออกไปอีก สำหรับที่อยู่อาศัยจัดทำทะเบียนพร้อมบัตรประจำตัว ห้ามนำคนนอกมาอยู่อาศัย
- (4) กำหนดเวลาให้อยู่ต่ออีกระยะหนึ่ง เช่น 20 ปี ถ้ามีทายาทให้การศึกษาหรือฝึกอาชีพเพื่อเปลี่ยนอาชีพ
- (5) กันพื้นที่รอบนอกของพื้นที่อนุรักษ์ ปรับปรุงให้ทำเกษตรถาวร เช่น โครงการปิดทองหลังพระ โดยมีอาชีพเสริม
- (6) เปลี่ยนการใช้ที่ดินจาก พืชไร่มาเป็น พืชที่ใช้แรงงาน เช่น สตรอเบอร์รี่ หม่อนผล (มัลเบอร์รี่) โดยจัดหาตลาดไว้ก่อน เช่นการ ดำเนินการที่จังหวัดน่าน และจังหวัดอุทัยธานี ในปัจจุบันหรือ ดำเนินการในแนวทางของโครงการหลวง

(7) ปัจจุบันคนที่บุกรุกป่าไม้มีอยู่ 2 กลุ่ม คือนายทุนกับคนจน ต้องจำแนกให้ชัดเจน อนุญาตให้เฉพาะคนยากจน นายทุนต้องไม่อนุญาตให้ใช้ที่ดินต่อไป

ผู้ทรงคุณวุฒิให้เงื่อนไขในกรณีนี้ ประการที่ (3) มากที่สุด คือ 29 ราย หรือร้อยละ 80.55 รองลงมาคือเงื่อนไข ประการที่ (1) และ (5) จำนวน 28 ราย หรือร้อยละ 77.77 ดังรายละเอียดในตารางที่ 6

ส่วนผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเห็นว่าให้อพยพออกไปจำนวน 7 ราย นั้นมีเหตุผล 3 ประการ คือ

1. เป็นพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมต่อการอยู่อาศัยและทำกิน
2. ทำให้ระบบนิเวศเสียสมดุล
3. สูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ

ผู้ทรงคุณวุฒิให้เหตุผลประการที่ (1) และ (2) มากที่สุด คือ 7 ราย หรือร้อยละ 19.44 และเหตุผลประการที่ (3) จำนวน 6 ราย หรือ ร้อยละ 16.66 ดังรายละเอียดในตารางที่ 6

ตารางที่ 6 เหตุผลต่อความเห็นของประเด็นจะดำเนินการอย่างไรกับประชาชนที่ทำกินอยู่ในพื้นที่ป่าไม้ จะให้อยู่ต่อไปหรืออพยพออกไป

| ความเห็น/เหตุผล                                                                                             | ราย | ร้อยละ |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--------|
| ให้อยู่ต่อไป โดยมีเหตุผลดังนี้                                                                              |     |        |
| 1. ไม่มีที่ดินรองรับ ประชาชนที่อยู่อาศัยและทำกินในป่าที่มีจำนวนมาก                                          | 29  | 80.55  |
| 2. ถึงแม้จะมีที่ดินรองรับแต่หน่วยงาน ของรัฐไม่มีความพร้อมในการอพยพโยกย้ายคนจำนวนมาก                         | 25  | 64.44  |
| 3. หน่วยงานของรัฐไม่มีประสิทธิภาพในการจัดที่ดินรองรับผู้อพยพ                                                | 29  | 80.55  |
| 4. ภาครัฐไม่มีงบประมาณเพียงพอ และ                                                                           | 26  | 72.22  |
| 5. ถึงแม้จะอพยพออกไปก็ตาม บางส่วนจะกลับมาอยู่ที่เดิมอีกทำให้มีที่อยู่ 2 แห่งในพื้นที่ป่าไม้                 | 15  | 41.66  |
| เงื่อนไขการให้อยู่ต่อ                                                                                       |     |        |
| 1. ให้เป็นการจัดระเบียบการทำกินในพื้นที่ป่าไม้ มิใช่การจัดที่ดินทำกิน ไม่ให้มีการยกเลิกเพิกถอนพื้นที่ป่าไม้ | 28  | 77.77  |

## ตารางที่ 6 (ต่อ)

| ความเห็น/เหตุผล                                                                                                                                                                                                    | ราย | ร้อยละ |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--------|
| 2.ให้สิทธิทำกินแก่ชุมชน แทนปัจเจก และมีกำหนดเวลา                                                                                                                                                                   | 27  | 75.00  |
| 3. จัดทำขอบเขตให้ชัดเจนไม่ให้ขยายพื้นที่ออกไปอีกสำรวจคนที่อยู่อาศัยจัดทำทะเบียนพร้อมบัตรประจำตัว ห้ามนำคนนอกมาอยู่อาศัย                                                                                            | 29  | 80.55  |
| 4. กำหนดเวลาให้อยู่ต่ออีกระยะหนึ่ง เช่น 20 ปี ถ้ามีทายาทให้การศึกษาหรือฝึกอาชีพเพื่อเปลี่ยนอาชีพ                                                                                                                   | 19  | 52.77  |
| 5. กั้นพื้นที่รอบนอกของพื้นที่อนุรักษ์ ปรับปรุงให้ทำเกษตรถาวร เช่น โครงการปิดทองหลังพระ โดยมีอาชีพเสริม                                                                                                            | 28  | 77.77  |
| 6. เปลี่ยนการใช้ที่ดินจาก พืชไร่มาเป็น พืชที่ใช้แรงงาน เช่น สตรอเบอรี่ หม่อน ผล (มัลเบอรี่) โดยจัดหาตลาดไว้ก่อน เช่นการค้าเนิ่นการที่จังหวัดน่าน และจังหวัดอุทัยธานี ในปัจจุบันหรือดำเนินการในแนวทางของโครงการหลวง | 26  | 72.22  |
| 7. ปัจจุบันคนที่บุกรุกป่าไม่มีอยู่ 2 กลุ่ม คือนายทุนกับคนจน ต้องจำแนกให้ชัดเจน อนุญาตให้เฉพาะคนยากจน นายทุนต้องไม่อนุญาตให้ใช้ที่ดินต่อไป                                                                          | 27  | 75.00  |
| ส่วนการให้อพยพออกไป มีเหตุผลดังนี้                                                                                                                                                                                 |     |        |
| 1. เป็นพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมต่อการอยู่อาศัยและทำกิน                                                                                                                                                                 | 7   | 19.44  |
| 2. ทำให้ระบบนิเวศเสียสมดุล                                                                                                                                                                                         | 7   | 19.44  |
| 3. สูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ                                                                                                                                                                                    | 6   | 16.66  |

**ประเด็นที่ 4** ความเห็นต่อระบบการอนุรักษ์พื้นที่ป่าที่ไม่มีอยู่ในปัจจุบัน มีประสิทธิภาพหรือไม่ ถ้าไม่มีประสิทธิภาพจะแก้ไขอย่างไร

ผลการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นว่าระบบการอนุรักษ์พื้นที่ป่าที่ไม่มีประสิทธิภาพ ทั้ง 36 ราย หรือร้อยละ 100 ไม่มีผู้ใดมีความเห็นว่ามีประสิทธิภาพ (ตารางที่ 7)

**ตารางที่ 7** ความเห็นต่อระบบอนุรักษ์พื้นที่ป่าที่ไม่มีอยู่ในปัจจุบัน มีประสิทธิภาพหรือไม่ ถ้าไม่มีประสิทธิภาพจะแก้ไขอย่างไร

| ความเห็น         | ราย | ร้อยละ |
|------------------|-----|--------|
| มีประสิทธิภาพ    | -   | -      |
| ไม่มีประสิทธิภาพ | 36  | 100    |
| รวม              | 36  | 100    |

ผู้ทรงคุณวุฒิให้เหตุผลต่อระบบการอนุรักษ์พื้นที่ป่าในปัจจุบัน ไม่มีประสิทธิภาพรวม 8 ประการ คือ

(1) หน่วยงานของรัฐ ขาดความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานตามกฎหมาย เกรงกลัวต่ออิทธิพลของนักการเมืองและอิทธิพลท้องถิ่นที่บุกรุกพื้นที่ป่า

(2) ขาดการควบคุมติดตามพื้นที่อย่างจริงจัง เช่น การก่อสร้างโรงแรมและรีสอร์ทในพื้นที่รับผิดชอบโดยไม่ใช้อำนาจที่มีอยู่เข้าจับกุมในช่วงเวลาก่อสร้าง

(3) ใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นหลัก ไม่มีส่วนร่วมจากประชาชน ซึ่งเกินขีดความสามารถที่จะดูแลพื้นที่ป่า ซึ่งมีจำนวนมาก

(4) การประกาศเขตอนุรักษ์กระทำด้วยความรีบร้อน ไม่สำรวจพื้นที่จริงจัง จึงมีการประกาศทับที่อยู่อาศัยและทำกินของราษฎรมาก่อน แต่ภาครัฐไม่ยอมรับ

- (5) เจ้าหน้าที่ไม่อยู่ในพื้นที่อนุรักษ์ มีเฉพาะลูกจ้างที่อยู่ในพื้นที่
- (6) ขาดการลาดตระเวนตรวจสอบพื้นที่อย่างต่อเนื่อง เครื่องบินปีกหมุนที่มีอยู่เพื่อติดตามการบุกรุกป่าไม่ได้นำไปใช้เพื่อกิจการอื่นมากกว่าใช้เพื่อการตรวจสอบ
- (7) นโยบายรัฐไม่มีเอกภาพ และมีผลประโยชน์ทับซ้อน เช่น มติ ค.ร.ม. วันที่ 22 เมษายน 2540 ให้กันเขตอนุรักษ์ออกเป็นที่ทำกิน ซึ่งได้ยกเลิกเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541
- (8) ไม่ใช้วิธีการจ่ายค่าชดเชย เช่น ที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติแห่ง พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 13 เพื่ออพยพคนที่ทำกินและอยู่อาศัยมาก่อนประกาศสงวนหวงห้ามออกจากพื้นที่ป่าทำให้ไม่สามารถแยกผู้อยู่มาก่อนกับผู้บุกรุกได้

ผู้ทรงคุณวุฒิให้เหตุผลประการที่ 1 มากถึง 34 ราย หรือร้อยละ 94.44 รองลงมาคือเหตุผลประการที่ 2 จำนวน 31 ราย หรือร้อยละ 86.11 ดังรายละเอียดในตารางที่ 8

ในเรื่องการแก้ไขนั้น ผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้ข้อเสนอแนะไว้รวม 4 ประการ คือ

1. บังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ไม่เลือกปฏิบัติ และลงโทษเจ้าหน้าที่ที่ปล่อยละเลยหรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน
2. ใช้สื่อเป็นเครื่องมือในการเปิดเผยข้อมูลผู้มีอิทธิพลบุกรุกป่า
3. สร้างเครือข่ายภาคประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามดูแลรวมทั้งการอนุรักษ์
4. ให้ชุมชนเข้าพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมปลูกป่าเพื่อสร้างรายได้แทนการให้ผู้ลงทุนรายใหญ่เช่าปลูกพืชชนิดอื่น

ผู้ทรงคุณวุฒิให้ข้อเสนอแนะประการที่ (3) มากที่สุด จำนวน 34 ราย หรือร้อยละ 94.44 รองลงมาคือข้อเสนอแนะประการที่ (1) จำนวน 32 ราย ร้อยละ 88.88 ดังรายละเอียดในตารางที่ 8

ตารางที่ 8 เหตุผลของความเห็นต่อระบบการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ที่มีอยู่ในปัจจุบัน มีประสิทธิภาพหรือไม่ ถ้าไม่มีประสิทธิภาพจะแก้ไขอย่างไร

| ความเห็น/เหตุผล                                                                                                                                                                                                        | ราย | ร้อยละ |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--------|
| <b>ไม่มีประสิทธิภาพ โดยมีเหตุผลดังนี้</b>                                                                                                                                                                              |     |        |
| (1) หน่วยงานของรัฐขาดความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานตามกฎหมาย เกรงกลัวอิทธิพลของนักการเมืองและอิทธิพลท้องถิ่นที่บุกรุกพื้นที่ป่าไม้                                                                                       | 34  | 94.44  |
| (2) ขาดการควบคุมติดตามพื้นที่อย่างจริงจัง เช่น การก่อสร้างโรงแรมและรีสอร์ทในพื้นที่รับผิดชอบ โดยไม่ใช้อำนาจที่มีอยู่ในช่วงเวลาก่อสร้าง                                                                                 | 31  | 86.11  |
| (3) ใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นหลัก ไม่มีส่วนร่วมจากประชาชน ซึ่งเกินขีดความสามารถที่จะดูแลพื้นที่ป่า ซึ่งมีจำนวนมาก                                                                                                       | 30  | 83.33  |
| (4) การประกาศทับที่อยู่อาศัยและทำกินของราษฎรมาก่อน แต่ภาครัฐไม่ยอมรับ                                                                                                                                                  | 27  | 75.00  |
| (5) เจ้าหน้าที่ไม่อยู่ในพื้นที่อนุรักษ์ มีเฉพาะลูกจ้างที่อยู่ในพื้นที่                                                                                                                                                 | 29  | 80.55  |
| (6) ขาดการลาดตระเวนตรวจสอบพื้นที่อย่างต่อเนื่อง เครื่องบินปีกหมุนที่มีอยู่เพื่อติดตามการบุกรุกป่าไม่ได้นำไปใช้เพื่อกิจการอื่นมากกว่าใช้เพื่อการตรวจสอบ                                                                 | 28  | 77.77  |
| (7) นโยบายรัฐไม่มีเอกภาพ เช่น มติ ครม. วันที่ 22 เมษายน 2540 ให้กันเขตอนุรักษ์ออกเป็นที่ทำกิน แต่ยกเลิกวันที่ 30 มิถุนายน 2541                                                                                         | 32  | 88.88  |
| (8) ไม่ใช้วิธีการจ่ายค่าชดเชย เช่น ที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติแห่ง พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 13 เพื่ออพยพคนที่ทำกินและอยู่อาศัยมาก่อนสงวนหวงห้ามออกจากพื้นที่ป่า ทำให้ไม่สามารถแยกผู้อยู่มาก่อนกับผู้บุกรุกได้ | 24  | 66.66  |

| ตารางที่ 8 (ต่อ)                                                                                           |     |        |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--------|
| ความเห็น/เหตุผล                                                                                            | ราย | ร้อยละ |
| <b>การแก้ไข</b>                                                                                            |     |        |
| (1) บังคับ ใช้กฎหมายอย่างจริงจังไม่เลือกปฏิบัติและลงโทษเจ้าหน้าที่ที่ปล่อยปละละเลย หรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน | 32  | 88.88  |
| (2) ใช้สื่อเป็นเครื่องมือในการเปิดเผยข้อมูลผู้มีอิทธิพลปลูกป่า                                             | 30  | 83.88  |
| (3) สร้างเครือข่ายภาคประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการติดตาม ดูแล รวมทั้งการอนุรักษ์                         | 34  | 94.44  |
| (4) ให้ชุมชนเข้าพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมปลูกป่าเพื่อสร้างรายได้ แทนการให้ผู้ลงทุนรายใหญ่เช่า ปลูกพืชชนิดอื่น   | 31  | 86.11  |

**ประเด็นที่ 5** ความเห็นต่อประเด็นการจัดที่ดินทำกินในอดีตทุกวิธีมีประสิทธิภาพหรือไม่ ถ้าไม่มี ประสิทธิภาพควรแก้ไขอย่างไร

ผลการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิพบว่า การจัดที่ดินทำกินในอดีตไม่มีประสิทธิภาพจำนวน 34 ราย หรือร้อยละ 94.44 มีประสิทธิภาพเพียง 2 ราย ซึ่งระบุว่าเป็นโครงการจัดพัฒนาที่ดินตามพระราช ประสงค์ หุบกะพง จ. เพชรบุรี (ตารางที่ 9)

**ตารางที่ 9** ความเห็นต่อประเด็นการจัดที่ดินทำกินในอดีตทุกวิธีมีประสิทธิภาพหรือไม่ ถ้าไม่มีประสิทธิภาพควรแก้ไข อย่างไร

| ความเห็น         | ราย | ร้อยละ |
|------------------|-----|--------|
| มีประสิทธิภาพ    | 2   | 5.56   |
| ไม่มีประสิทธิภาพ | 34  | 94.44  |
| รวม              | 36  | 100    |

ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเห็นว่าโครงการจัดที่ดินทำกินในอดีตมีประสิทธิภาพจำนวน 2 ราย นั้น ให้ เหตุผลตรงกันว่า โครงการจัดพัฒนาที่ดินตามพระราชประสงค์หุบกะพง จังหวัดเพชรบุรี มีการติดตามการ ประกอบอาชีพ มีการจัดหาแหล่งน้ำ ปรับปรุงบำรุงดิน และสามารถควบคุมการขายที่ดินที่จัดให้ไว้ได้อย่างมี ประสิทธิภาพ

ส่วนผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเห็นว่าโครงการจัดที่ดินทำกินในอดีตไม่มีประสิทธิภาพนั้นมีเหตุผล 9 ประการดังนี้

- (1) ที่ดินที่จัดให้ไม่เหมาะสมต่อการเกษตร
- (2) พื้นที่ที่จัดให้ส่วนใหญ่ขาดโครงสร้างพื้นฐาน เช่น แหล่งน้ำ ถนน โรงเรียน วัด ตลาด
- (3) ขาดงบประมาณในการดำเนินการ
- (4) การบริหารไม่มีประสิทธิภาพ ขาดการติดตามตรวจสอบอย่างใกล้ชิด ตัวอย่างที่ปรากฏคือ การขายที่ดิน หรือเปลี่ยนผู้ครอบครองทำกิน ฯลฯ
- (5) ขาดการบูรณาการของหน่วยงาน ของรัฐในการพัฒนาพื้นที่
- (6) เน้นการออกเอกสารสิทธิ์ ไม่เน้นการพัฒนา
- (7) เกรงกลัวอิทธิพลท้องถิ่นและการเมือง เช่น การครอบครองที่ดินแปลงใหญ่เกินกฎหมายกำหนด ในกรณีการปฏิรูปที่ดิน

(8) มีกฎหมายหลายฉบับ บางฉบับให้ออกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน บางฉบับให้สิทธิทำกินหรือใช้ประโยชน์ ไม่มีการปรับให้มีเอกภาพ

(9) ไม่มีแผนแม่บทในการพัฒนาที่กำหนดเวลาสิ้นสุดโครงการหรือมีแล้วแต่ไม่ปฏิบัติ

ผู้ทรงคุณวุฒิให้เหตุผลประการที่ (2) (4) และ (8) จำนวนมากที่สุด คือ 35 รายหรือร้อยละ 97.22 รองลงมาคือเหตุผลประการที่ (1) จำนวน 34 ราย หรือร้อยละ 94.44 ดังรายละเอียดในตารางที่ 10

นอกจากนี้ผู้ทรงคุณวุฒิยังได้ให้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขไว้ 2 กรณี คือ (1) กรณีโครงการที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน และ (2) โครงการจัดที่ดินทำกินที่จะดำเนินการในอนาคต

กรณีโครงการที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันนั้น ผู้ทรงคุณวุฒิมีข้อเสนอแนะ 4 ประการคือ

(1) จัดทำโครงการเร่งรัดการจัดที่ดินทำกินที่มีอยู่เป็นรายโครงการ หรือ นิคมโดยกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดโครงการ

(2) รัฐบาลต้องกำหนดให้มีการจัดตั้งงบประมาณในลักษณะบูรณาการของหน่วยงานต่างๆ ตามกิจกรรมที่จำเป็นเพื่อเร่งรัด ให้เสร็จสิ้นภารกิจและยุติหรือเพิกถอนโดยเร็ว

(3) ในกรณีปฏิรูปที่ดิน ต้องเน้นการติดตามตรวจสอบการโอนสิทธิการครอบครองรวมทั้งการพัฒนาควบคู่กันไป

(4) รัฐบาลจะต้องติดตามการดำเนินงานอย่างจริงจัง โดยคณะกรรมการเฉพาะกิจที่รัฐบาลแต่งตั้งขึ้นเป็นกรณีพิเศษ

ในกรณีนี้ผู้ทรงคุณวุฒิให้ข้อเสนอแนะประการที่ (1) และ (4) มากที่สุดจำนวน 32 รายหรือร้อยละ 88.88 รองลงมาคือเหตุผลประการที่ (2) จำนวน 30 ราย โดยมีรายละเอียดในตารางที่ 10

ในส่วนของกรณีโครงการจัดที่ดินทำกินที่จะดำเนินการในอนาคต ผู้ทรงคุณวุฒิมีข้อเสนอแนะ 6 ประการ คือ

(1) ยกเลิกกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ตรากฎหมายขึ้นใหม่โดยมีสาระสำคัญที่แก้ปัญหาที่มีอยู่ในปัจจุบัน

(2) ถ้าเป็นการจัดที่ดินทำกินในที่ดินของรัฐ ควรจัดให้เพียงสิทธิทำกินและมอบแก่ชุมชนแทนปัจเจก

(3) ถ้าเป็นการจัดที่ดินทำกินในที่ดินเอกชนที่รัฐซื้อมา ควรให้ออกสารสิทธิ์แต่ถ้าจะขายให้นำมาขายคืนกับรัฐ

(4) การจัดที่ดินทำกิน ทุกโครงการต้องจัดทำแผนแม่บทที่มีระยะเวลา การจัดตั้งงบประมาณให้เป็นไปในลักษณะบูรณาการระหว่างหน่วยงาน

(5) กำหนดคุณสมบัติของผู้ได้รับการจัดที่ดินให้ชัดเจนว่าเป็นผู้ยากไร้ โดยคัดเลือกผ่านกระบวนการประชาคม

(6) ต้องมีการพัฒนาอาชีพหลังจากได้รับที่ดินทำกิน

ในกรณีนี้ผู้ทรงคุณวุฒิให้ข้อเสนอแนะประการที่ (4) มากที่สุดจำนวน 31 ราย หรือร้อยละ 86.11 รองลงมาคือ ข้อเสนอแนะประการที่ (3) และ (6) จำนวน 30 ราย หรือร้อยละ 83.33 ดังรายละเอียดในตารางที่ 10

ตารางที่ 10 เหตุผลของความเห็นต่อการจัดที่ดินทำกินในอดีตทุกวิธีมีประสิทธิภาพหรือไม่ ถ้าไม่มีประสิทธิภาพควรแก้ไขอย่างไร

| ความเห็น                                                                                                                        | ราย | ร้อยละ |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--------|
| มีประสิทธิภาพ โดยมีเหตุผลดังนี้                                                                                                 | -   | -      |
| ไม่มีประสิทธิภาพ โดยมีเหตุผลดังนี้                                                                                              |     |        |
| (1) ที่ดินที่จัดให้ส่วนใหญ่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตร                                                                                | 34  | 94.44  |
| (2) ขาดโครงสร้างพื้นฐาน เช่น แหล่งน้ำ ถนน โรงเรียน วัด ตลาด                                                                     | 35  | 97.22  |
| (3) ขาดงบประมาณในการดำเนินการ                                                                                                   | 30  | 83.33  |
| (4) การบริหารไม่มีประสิทธิภาพ ขาดการติดตามตรวจสอบอย่างใกล้ชิด เช่น การขายที่ดิน หรือเปลี่ยนผู้ครอบครองทำกิน ฯลฯ                 | 35  | 97.22  |
| ไม่มีประสิทธิภาพ โดยมีเหตุผลดังนี้                                                                                              |     |        |
| (1) ที่ดินที่จัดให้ส่วนใหญ่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตร                                                                                | 34  | 94.44  |
| (2) ขาดโครงสร้างพื้นฐาน เช่น แหล่งน้ำ ถนน โรงเรียน วัด ตลาด                                                                     | 35  | 97.22  |
| (3) ขาดงบประมาณในการดำเนินการ                                                                                                   | 30  | 83.33  |
| (4) การบริหารไม่มีประสิทธิภาพ ขาดการติดตามตรวจสอบอย่างใกล้ชิด เช่น การขายที่ดิน หรือเปลี่ยนผู้ครอบครองทำกิน ฯลฯ                 | 35  | 97.22  |
| (5) ขาดการบูรณาการของหน่วยงานในเขตจัดที่ดินทำกินของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง หน่วยงานอื่นจะไม่เข้าไปดำเนินการในพื้นที่นั้น        | 30  | 83.33  |
| (6) เน้นการออกเอกสารสิทธิ์ ไม่เน้นการพัฒนา                                                                                      | 25  | 69.44  |
| (7) เกรงกลัวอิทธิพลท้องถิ่น และการเมือง เช่น การครอบครองที่ดินแปลงใหญ่เกินกฎหมายกำหนดในกรณีการปฏิรูปที่ดิน                      | 30  | 83.33  |
| (8) มีกฎหมายหลายฉบับ บางฉบับให้ออกเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน บางฉบับให้สิทธิทำกินหรือใช้ประโยชน์ ไม่มีการปรับให้มีเอกภาพ | 35  | 97.22  |
| (9) ไม่มีแผนแม่บทโครงการพัฒนาที่กำหนดเวลาสิ้นสุด โครงการหรือมีแต่ไม่ปฏิบัติ                                                     | 22  | 61.11  |

**ประเด็นที่ 6** ความเห็นต่อการร้องขอที่ดินทำกินในปัจจุบัน ควรดำเนินการอย่างไร จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นว่าการร้องขอที่ดินทำกินในปัจจุบัน ควรดำเนินการ 4 ประการ ดังนี้

(1) รับคำร้องไว้จัดทำทะเบียน แล้วมีการตรวจสอบโดย ตรวจสอบกับ สปก. กรมส่งเสริมสหกรณ์กรมที่ดิน กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการว่าเคยได้รับการจัดที่ดินมาก่อนหรือไม่ ถ้ามีมาก่อนไม่ควรจัดให้

(2) ให้ทำประชาคมในพื้นที่ที่ผู้ร้องขอที่ดินทำกิน มีภูมิสำเนาอยู่ว่าไม่มีที่ดินทำกินจริง ต้องเป็นผู้ยากไร้ และมีความสามารถในการทำการเกษตร โดยเป็นแรงงานรับจ้างภาคเกษตรหรือเช่าที่ดินทำการเกษตรอยู่ในปัจจุบัน

(3) จัดที่ดินทำกินให้โดยเช่า หรือเช่าซื้อ โดยกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 20 ปี ถึงเวลานั้นถ้ายังทำการเกษตรอยู่ให้ต่ออายุไปอีกได้ 20 ปี

(4) กำหนดขนาดที่ดินที่จะจัดให้ให้เหมาะสมกับการเกษตรแต่ละชนิด เช่น ปลูกพืช เลี้ยงสัตว์น้ำ หรืออื่นๆ โดยยึดแรงงานในครอบครัวเป็นหลัก

ผู้ทรงคุณวุฒิให้เหตุผลประการที่ (1) มากที่สุดจำนวน 27 ราย หรือร้อยละ 75 รองลงมาคือ เหตุผลประการที่ 2 จำนวน 26 ราย หรือร้อยละ 72.22 ดังรายละเอียดในตารางที่ 11

ตารางที่ 11 ความเห็นต่อประเด็นการร้องขอที่ดินทำกินในปัจจุบัน ควรดำเนินการอย่างไร

| ความเห็น                                                                                                                                                                    | ราย | ร้อยละ |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--------|
| (1) รับคำร้องไว้จัดทำทะเบียน แล้วมีการตรวจสอบโดย ตรวจสอบกับ สปก. กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมที่ดิน กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการว่าเคยได้รับการจัดที่ดินมาก่อนหรือไม่                 | 27  | 95.00  |
| (2) ให้ทำประชาคมในพื้นที่ที่ผู้ร้องขอที่ดินทำกิน ว่าไม่มีที่ดินทำกินจริง และมีความสามารถในการทำการเกษตร โดยเป็นแรงงานรับจ้างภาคเกษตร หรือเช่าที่ดินทำการเกษตรอยู่ในปัจจุบัน | 26  | 72.22  |
| (3) จัดที่ดินทำกินให้โดยให้เช่า หรือเช่าซื้อ โดยกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 20 ปี ถึงเวลานั้นถ้ายังทำการเกษตรอยู่ให้ต่ออายุไปอีกได้ 20 ปี                                          | 19  | 52.77  |
| (4) กำหนดขนาดที่ดินให้เหมาะสมกับการเกษตรแต่ละชนิด เช่น ปลุกพืช เลี้ยงสัตว์น้ำ หรืออื่นๆ โดยยึดแรงงานในครอบครัวเป็นหลัก                                                      | 29  | 58.33  |

**ประเด็นที่ 7** ความเห็นต่อประเด็นหากรัฐบาลมีนโยบายจัดที่ดินทำกินต่อไปจะนำที่ดินมาจากไหน ที่ดินของรัฐ หรือที่ดินของเอกชน

ผลการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิพบว่าหากรัฐบาลมีนโยบายจัดที่ดินทำกินต่อไปควรนำที่ดินของรัฐมาจัดให้จำนวน 9 ราย หรือร้อยละ 25.00 ที่ดินของเอกชน จำนวน 11 ราย หรือร้อยละ 30.56 และทั้งที่ดินของรัฐและเอกชนจำนวน 16 ราย หรือร้อยละ 44.44 ดังรายละเอียดในตารางที่ 12

ตารางที่ 12 ความเห็นต่อประเด็นหากรัฐบาลมีนโยบายจัดที่ดินทำกินต่อไปจะนำที่ดินมาจากไหน ที่ดินของรัฐ หรือที่ดินของเอกชน

| ความเห็น             | ราย | ร้อยละ |
|----------------------|-----|--------|
| ที่ดินของรัฐ         | 9   | 25.00  |
| ที่ดินเอกชน          | 11  | 30.56  |
| ที่ดินของรัฐและเอกชน | 16  | 44.44  |
| รวม                  | 36  | 100    |

ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเห็นว่าควรนำที่ดินของรัฐมาจัดให้แก่ประชาชน มีเหตุผล 3 ประการ ดังนี้

(1) มีที่ดินของรัฐที่ไม่ได้ใช้ให้ประโยชน์อีกจำนวนหนึ่งที่ส่วนราชการต่างๆ ครอบครองอยู่ในปัจจุบันสมควรนำมาจัดให้ประชาชนทำกิน

(2) เพื่อให้ผู้ไร้ที่ดินทำกินในปัจจุบันเกิดความเหลื่อมล้ำเพราะในอดีตรัฐได้นำที่ดินของรัฐมาจัดให้แก่ประชาชนจำนวนมาก

(3) รัฐมีงบประมาณจำกัดในการจัดซื้อที่ดินของเอกชนมาให้ประชาชนผ่อนส่ง อาจจะซื้อที่ดินได้ไม่พอกับความต้องการของประชาชน

เหตุผลที่ผู้ทรงคุณวุฒิให้มานั้นประการที่ (1) และ (2) จำนวน 6 ราย หรือร้อยละ 16.66 รองลงมาคือเหตุผลประการที่ 3 จำนวน 5 ราย หรือร้อยละ 19.88 ดังรายละเอียดในตารางที่ 13

ในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเห็นว่าการซื้อที่ดินจากเอกชนมาจัดให้ประชาชนมีเหตุผลรวม 5 ประการ ดังนี้

- (1) รัฐสามารถเลือกซื้อที่ดินที่เหมาะสมต่อการเกษตรและมีโครงสร้างพื้นฐานมาให้เกษตรกรเช่า เช่าซื้อ เพื่อให้เกษตรกรประกอบอาชีพได้อย่างมีประสิทธิภาพภายหลังได้รับที่ดิน
- (2) รัฐลงทุนเพียงครั้งเดียวคือ เงินตั้งต้นซื้อที่ดินหลังจากนั้นหน่วยงานที่รับผิดชอบจะมีรายได้จาก ดอกเบี้ย
- (3) รัฐสามารถควบคุมการซื้อขายที่ดินของโครงการได้โดยกำหนดว่าหากจะขายให้ขายคืนกับรัฐ
- (4) ลดภาระงบประมาณของรัฐที่ต้องลงทุนทุกด้าน ทั้งการบริหาร การจัดหาที่ดินและการพัฒนา
- (5) มิให้มีการยกเลิกเพิกถอนพื้นที่ป่าไม้อีกต่อไป

ผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้เหตุผล ประการที่ (1) และ (4) มากที่สุดจำนวน 9 ราย หรือร้อยละ 25.00 รองลงมาคือเหตุผลประการที่ (2) และ (5) จำนวน 8 ราย หรือร้อยละ 22.22 ดังรายละเอียดในตารางที่ 13

ในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิที่มีเหตุผลว่าที่มาของที่ดินนั้นควรจะมาจากที่ดินของรัฐและเอกชนมี 3 ประการ คือ

- (1) ที่ดินของรัฐ เช่น ที่ ราชพัสดุที่ส่วนราชการไม่ให้ใช้ประโยชน์และที่สาธารณประโยชน์ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์อีกจำนวนมาก ควรนำมาจัดให้ราษฎร เช่า ทำกิน
- (2) มีที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจำนวนมากที่ผู้มีสิทธิพลครอบครองไว้ควรดำเนินการตามกฎหมายเพื่อนำคืนมาจัดให้เกษตรกร
- (3) บางจังหวัดไม่มีที่ของรัฐ จำเป็นต้องจัดซื้อที่ดินของเอกชน
- (4) งบประมาณของรัฐมีจำกัด ในการจัดซื้อที่ดิน

ผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้เหตุผลประการที่ (1) และ (3) มีมากที่สุดจำนวน 13 ราย หรือ ร้อยละ 36.11 รองลงมาคือ เหตุผลประการที่ (4) จำนวน 11 รายหรือ ร้อยละ 30.56

ตารางที่ 13 เหตุผลของความเห็นต่อประเด็นหากรัฐบาลมีนโยบายจัดที่ดินทำกินต่อไปจะนำที่ดินมาจากไหน  
ที่ดินของรัฐ หรือที่ดินของเอกชน

| ความเห็น/เหตุผล                                                                                                                                                    | ราย | ร้อยละ |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--------|
| <b>ที่ดินของรัฐ โดยมีเหตุผลดังนี้</b>                                                                                                                              |     |        |
| (1) มีที่ดินของรัฐที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์อีกจำนวนหนึ่งที่ส่วนราชการต่างๆ ครอบครองอยู่ในปัจจุบัน สมควรนำมาจัดให้ประชาชนทำกิน                                           | 6   | 16.68  |
| (2) เพื่อมิให้ผู้ไร้ที่ดินทำกินในปัจจุบันเกิดความเหลื่อมล้ำเพราะในอดีตรัฐได้นำที่ดินของรัฐมาจัดให้แก่ประชาชนจำนวนมาก                                               | 6   | 16.68  |
| (3) รัฐมีงบประมาณจำกัดในการจัดซื้อที่ดินของเอกชนมาให้ประชาชนผ่อนส่ง อาจซื้อที่ดินได้ไม่พอกับความต้องการของประชาชน                                                  | 5   | 13.88  |
| <b>ที่ดินของเอกชน</b>                                                                                                                                              |     |        |
| (1) รัฐสามารถเลือกซื้อที่ดินที่เหมาะสมต่อการเกษตรและมีโครงสร้างพื้นฐานมาให้เกษตรกรเช่า เช่าซื้อ เพื่อให้เกษตรกรประกอบอาชีพได้อย่างมีประสิทธิภาพภายหลังได้รับที่ดิน | 9   | 25.00  |



| ตารางที่ 13 (ต่อ)                                                                                                                                        |     |        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--------|
| ความเห็น/เหตุผล                                                                                                                                          | ราย | ร้อยละ |
| (2) รัฐลงทุนเพียงครั้งเดียวคือ เงินตั้งต้นซื้อที่ดินหลังจากนั้น<br>หน่วยงานที่รับผิดชอบจะมีรายได้จากดอกเบี้ย                                             | 8   | 22.22  |
| (3) รัฐสามารถควบคุมการซื้อขายที่ดินของโครงการได้โดยกำหนดว่า<br>หากจะขายให้ขายคืนกับรัฐ                                                                   | 7   | 19.44  |
| (4) ลดภาระงบประมาณของรัฐที่เดิมต้องลงทุนทุกด้าน ทั้งการ<br>บริหาร การจัดหาที่ดินและการพัฒนา                                                              | 9   | 25.00  |
| (5) มิให้มีการยกเลิกเพิกถอนพื้นที่ป่าไม้อีกต่อไป                                                                                                         | 8   | 22.22  |
| ที่ดินของรัฐและเอกชน                                                                                                                                     |     |        |
| (1) ที่ดินของรัฐ เช่น ที่ ราชพัสดุที่ส่วนราชการไม่ได้ใช้ประโยชน์<br>และที่สาธารณประโยชน์ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์อีกจำนวนมาก ควร<br>นำมาจัดให้ราษฎรเช่า ทำกิน | 13  | 36.11  |
| (2) มีที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจำนวนมากที่มีผู้ถือสิทธิครอบครองไว้<br>ควรดำเนินการตามกฎหมายเพื่อนำคืนมาจัดให้เกษตรกร                                       | 9   | 25.00  |
| (3) บางจังหวัดไม่มีที่ดินของรัฐ จำเป็นต้องจัดซื้อที่ดินของเอกชน                                                                                          | 11  | 30.55  |
| (4) งบประมาณของรัฐมีจำกัด ในการจัดซื้อที่ดิน                                                                                                             | 13  | 36.11  |

**ประเด็นที่ 8** ความเห็นต่อประเด็นหน่วยงานที่ดำเนินการจัดที่ดินทำกินในอนาคตควรใช้หน่วยงานเดิมหรือ ตั้งขึ้นใหม่

จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ พบว่ามีความเห็นเรื่องหน่วยงานจัดที่ดินทำกินรวม 3 ประการ คือ ใช้หน่วยงานเดิม จำนวน 4 ราย หรือร้อยละ 16.66 จัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ จำนวน 11 รายหรือร้อยละ 30.55 และ ใช้หน่วยงานเดิมและจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ จำนวน 21 ราย หรือ ร้อยละ 58.33 ดังรายละเอียดในตารางที่ 14

**ตารางที่ 14** ความเห็นต่อประเด็นหน่วยงานที่ดำเนินการจัดที่ดินทำกินในอนาคตควรใช้หน่วยงาน เดิมหรือตั้งขึ้นใหม่

| ความเห็น                                              | ราย       | ร้อยละ     |
|-------------------------------------------------------|-----------|------------|
| ใช้หน่วยงานเดิม                                       | 4         | 16.66      |
| จัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่                               | 11        | 30.55      |
| ใช้หน่วยงานเดิมบางหน่วยงาน และจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ | 21        | 56.33      |
| <b>รวม</b>                                            | <b>36</b> | <b>100</b> |

ผู้ทรงคุณวุฒิที่เห็นว่าควรใช้หน่วยงานเดิมมีเหตุผล 2 ประการ คือ

1. ควรคงสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้เพื่อดูแลที่ดินของรัฐที่อยู่ในการครอบครองจำนวนมากกว่า 30 ล้านไร่ และที่ดินจำนวนนี้ไม่สามารถจำหน่ายโอนไปสู่เอกชน ได้ หน่วยงานจัดที่ดินทำกินอื่นๆ ให้อยู่ติบเทาโดยเร็ว

2. สามารถปรับปรุงการบริหารงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ โดยระยะต่อไปให้เน้นการพัฒนาอาชีพและขยายกิจการของกองทุนการปฏิรูปที่ดินให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

ผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้เหตุผลประการที่ (1) มีจำนวน 4 ราย หรือร้อยละ 11.11 และเหตุผลประการที่ (2) จำนวน 3 ราย หรือร้อยละ 8.33

ส่วนผู้ทรงคุณวุฒิที่เห็นว่าควรจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่มีเหตุผล 3 ประการ คือ

(1) เพื่อให้มีเอกภาพในการดำเนินการ ควบคุมวิธีการจัดที่ดินที่หลากหลาย โดยยุดินหน้าที่ดินของกรมที่ดิน การส่งเสริมสหกรณ์ กรมพัฒนาและสวัสดิการสังคม และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งต่างก็อ้างวัตถุประสงค์ในการจัดที่ดินของแต่ละหน่วยงานมาตลอดว่าแตกต่างกันทั้งที่ข้อเท็จจริงคือมีเป้าหมายเดียวกันคือให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี จึงควรจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่

(2) เนื่องจากที่ดินของรัฐมีน้อยในอนาคตต้องจัดหาที่ดินจากภาคเอกชนที่ต้องการขาย กฎระเบียบที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่เอื้ออำนวย ต้องร่างขึ้นใหม่ เช่นการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินก่อนการจัดซื้อที่ดินใช้เวลานาน ราคาที่ดินเพิ่มขึ้นมากจนไม่สามารถซื้อได้ เป็นต้น

(3) ประชาชนโดยทั่วไปไม่เชื่อมั่นหน่วยงานจัดที่ดินของรัฐในปัจจุบัน

ผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้เหตุผลประการที่ (1) มีจำนวนมากที่สุด 10 ราย หรือร้อยละ 27.77 รองลงมาคือเหตุผลประการที่ 2 จำนวน 8 ราย หรือร้อยละ 22.22 ดังรายละเอียดในตารางที่ 15

ในกรณีความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้หน่วยงานจัดที่ดินทำกินเดิมบางหน่วยงาน และจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่เพิ่มเติมขึ้น มีเหตุผล 4 ประการ คือ

(1) ให้คงสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้เพียงหน่วยงานเดียว เพราะยังมีภารกิจที่ต้องดูแลที่ดินของรัฐที่ไม่สามารถจำหน่ายโอน ให้แก่เอกชนได้จำนวนมาก ส่วนหน่วยงานจัดที่ดินอื่นๆ ขึ้นสุดท้ายจะได้รับเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ จึงควรยุติภารกิจและพื้นที่โครงการก็จะเข้าสู่การพัฒนาโดยปกติ

(2) ถึงแม้ว่าที่ดินของรัฐจะสามารถนำมาจัดให้แก่ประชาชนได้ส่วนหนึ่งก็ตามแต่ คาดว่าคงไม่เพียงพอจะต้องจัดซื้อจากภาคเอกชนมาจัดให้แก่ประชาชนในอนาคต กฎระเบียบที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน เช่น การประกาศเขตปฏิรูปที่ดินก่อนการจัดซื้อที่ดินใช้เวลานานมีขั้นตอนยุ่งยาก หรือการเช่าซื้อที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ถึงแม้จะได้รับเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่มีข้อจำกัดตามบทบัญญัติของกฎหมาย เป็นต้น จึงจำเป็นต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่เพื่อดำเนินการให้รองรับการจัดที่ดินทำกินให้รวดเร็วยิ่งขึ้น

(3) จำเป็นจะต้องมีหน่วยงานที่ มีหน้าที่หรือขอบเขตการดำเนินงานกว้างขวางกว่าเดิม เช่น จัดหาที่ดินมาให้เช่า เช่าซื้อบริหารจัดการที่ดินจากเจ้าของที่ดินโดยนำมาให้เช่า รวมทั้งให้เกษตรกรรายย่อยที่เข้ามากู้เงินไปซื้อที่ดินเพื่อทำการเกษตรด้วยตนเอง ตลอดจนรับที่ราชพัสดุ ที่สาธารณประโยชน์ที่ให้เช่าเพื่อทำการเกษตรมาดำเนินการแทนโดยนำมาให้เช่าเช่นเดียวกับที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

(4) จำเป็นที่จะต้องลดงบประมาณของรัฐในการจัดหาที่ดินทำกินโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม ผู้ได้รับการจัดที่ดินที่ต้องการเปลี่ยนอาชีพสามารถขายที่ดินคืนให้แก่รัฐ

กรณีนี้ผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้เหตุผลประการที่ (3) มีมากที่สุดจำนวน 19 ราย หรือร้อยละ 52.77 รองลงมาคือเหตุผลประการที่ 1 จำนวน 17 ราย หรือร้อยละ 47.22 ดังรายละเอียดในตารางที่ 15

ตารางที่ 15 เหตุผลของความเห็นต่อประเด็นหน่วยงานที่ดำเนินการจัดที่ดินทำกินในอนาคตควรใช้หน่วยงานเดิมหรือตั้งขึ้นใหม่

| ความเห็น/เหตุผล                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | ราย | ร้อยละ |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--------|
| <b>ใช้หน่วยงานเดิม</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |     |        |
| (1) ควรคงสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้เพื่อดูแลที่ดินของรัฐที่อยู่ในการครอบครองจำนวนมากว่า 30 ล้านไร่ และที่ดินจำนวนนี้ไม่สามารถจำหน่ายจ่ายโอนไปสู่เอกชน ได้ หน่วยงานจัดที่ดินทำกินอื่นๆ ให้ยุติบทบาทโดยเร็ว                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 4   | 11.11  |
| (2) สามารถปรับปรุงการบริหารงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ โดยระยะต่อไปให้เน้นการพัฒนาอาชีพและขยายกิจการของกองทุนการปฏิรูปที่ดินให้กว้างขวางยิ่งขึ้น                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 3   | 8.33   |
| <b>จัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |     |        |
| (1) เพื่อให้มีเอกภาพในการดำเนินการ โดยยุติหน้าที่ในการจัดที่ดินที่หลากหลาย โดยยุติหน้าที่ของกรมที่ดิน การส่งเสริมสหกรณ์ กรมพัฒนาและสวัสดิการสังคม และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งต่างก็อ้างวัตถุประสงค์ในการจัดที่ดินของแต่ละหน่วยงานมาตลอดว่าแตกต่างกันทั้งที่ข้อเท็จจริงคือมีเป้าหมายเดียวกันคือ ให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี จึงควรจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่                                                                                                                                                       | 10  | 27.77  |
| (2) เนื่องจากที่ดินของรัฐมีน้อยในอนาคตต้องจัดหาที่ดินจากภาคเอกชนที่ต้องการขาย ภาระเบียดที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่เอื้ออำนวย ต้องร่างขึ้นใหม่ เช่นการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินก่อนการจัดซื้อที่ดินใช้เวลานาน ราคาที่ดินเพิ่มขึ้นมากจนไม่สามารถซื้อได้ เป็นต้น                                                                                                                                                                                                                                                                              | 8   | 22.22  |
| (3) ประชาชนโดยทั่วไปไม่เชื่อมั่นหน่วยงานจัดที่ดินของรัฐในปัจจุบัน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 7   | 19.44  |
| <b>ใช้หน่วยงานเดิมบางหน่วย และจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |     |        |
| (1) ให้คงสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้เพียงหน่วยงานเดียว เพราะยังมีภารกิจที่ต้องดูแลที่ดินของรัฐที่ไม่สามารถจำหน่ายจ่ายโอน ให้แก่เอกชนได้จำนวนมาก ส่วนหน่วยงานจัดที่ดินอื่น ๆ ขึ้นสุดท้ายจะได้รับเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ จึงควรยุติภารกิจและพื้นที่โครงการก็จะเข้าสู่การพัฒนาโดยปกติ                                                                                                                                                                                                                       | 17  | 47.22  |
| (2) ถึงแม้ว่าที่ดินของรัฐจะสามารถนำมาจัดให้แก่ประชาชนได้ส่วนหนึ่งก็ตาม แต่คาดว่าจะคงไม่เพียงพอ จะต้องจัดซื้อจากภาคเอกชนมาจัดให้แก่ประชาชนในอนาคต ภาระเบียดที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน เช่น การประกาศเขตปฏิรูปที่ดินก่อนการจัดซื้อที่ดินใช้เวลามากมีขั้นตอนยุ่งยาก หรือการเช่าซื้อที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ ถึงแม้จะได้รับเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่มีข้อจำกัดตามบทบัญญัติของกฎหมาย เป็นต้น จึงจำเป็นต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่เพื่อดำเนินการให้รองรับการจัดที่ดินทำกินได้รวดเร็วยิ่งขึ้น | 14  | 38.88  |
| (3) จำเป็นจะต้องมีหน่วยงานที่ มีหน้าที่หรือขอบเขตการดำเนินงานกว้างขวางกว่าเดิม เช่น จัดหาที่ดินมาให้เช่า เช่าซื้อบริหารจัดการที่ดินจากเจ้าของที่ดินโดยนำมาให้เช่า รวมทั้งให้เกษตรกรรายย่อยที่เข้ามากู้เงินไปซื้อที่ดินเพื่อทำการเกษตรด้วยตนเอง ตลอดจนรับที่ราชพัสดุ ที่สาธารณประโยชน์ที่ให้เช่าเพื่อทำการเกษตรมาดำเนินการแทนโดยนำมาให้เช่าเช่นเดียวกับที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน                                                                                                                                                  | 19  | 52.77  |
| (4) จำเป็นที่จะต้องลดงบประมาณของรัฐในการจัดหาที่ดินทำกินโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม ผู้ได้รับการจัดที่ดินที่ต้องการเปลี่ยนอาชีพสามารถขายที่ดินคืนให้แก่รัฐ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 13  | 36.11  |

**ประเด็นที่ 9** ความเห็นต่อประเด็นการป้องกันการขายที่ดินที่รัฐจัดให้แก่เกษตรกรจะดำเนินการอย่างไร

ผู้ทรงคุณวุฒิให้ความเห็นต่อการป้องกันการขายที่ดินที่รัฐจัดให้ไว้ รวม 5 ประการคือ

- (1) จัดทำทะเบียนโดยใช้เลขบัตรประชาชนของกรมการปกครองเป็นหลัก
- (2) มีข้อกำหนดทางกฎหมายที่ควรจะร่างขึ้นใหม่ว่าหากได้รับการจัดที่ดินทำกินจากรัฐไปแล้ว หากมีการขาย โอน เปลี่ยนมือ จะไม่ได้รับการจัดที่ดินทำกินอีก โดยจะประกาศในสื่อของทางราชการ รวมทั้งผู้ซื้อที่ดินไปด้วย เพื่อใช้กระแสดังกล่าวเป็นตัวเสริมในการป้องกัน
- (3) รัฐจะต้องมีนโยบายที่มีเอกภาพ คือ ในอนาคตที่ดินของรัฐที่จัดให้แก่ประชาชนจะให้เช่าเท่านั้น ไม่ให้เอกสารสิทธิ์แก่ผู้ได้รับการจัดที่ดิน ถ้าเป็นที่ดินแปลงใหญ่ต้องจัดให้ในแก่ชุมชนหรือสหกรณ์แทนปัจเจก
- (4) ที่ดินเอกชน ที่จัดให้ถ้ากรณีเช่าซื้อ ให้เอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อจ่ายเงินครบถ้วน แต่ถ้าจะขายต้องขายคืนให้รัฐไม่สามารถขายให้ผู้อื่นด้วยตัวเองได้ การซื้อขายกันเองให้ถือว่าเป็นโมฆะ
- (5) ให้ตรวจสอบการใช้ที่ดิน การเปลี่ยนมืออย่างจริงจัง มิใช่มาแก้ปัญหาในภายหลัง เช่น กรณีวังน้ำเขียว

ผู้ทรงคุณวุฒิให้ความเห็นในกรณีนี้ ประการที่ (2) มากที่สุดจำนวน 29 ราย หรือร้อยละ 80.55 รองลงมาคือเหตุผลประการที่ (3) จำนวน 24 รายหรือร้อยละ 66.66 ดังรายละเอียดในตารางที่ 16

**ตารางที่ 16** ความเห็นต่อประเด็นการป้องกันการขายที่ดินที่รัฐจัดให้แก่เกษตรกรจะดำเนินการอย่างไร

| ความเห็น                                                                                                                                                                                                                    | ราย | ร้อยละ |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--------|
| (1) จัดทำทะเบียนโดยใช้เลขบัตรประชาชนของกรมการปกครองเป็นหลัก                                                                                                                                                                 | 21  | 58.33  |
| (2) มีข้อกำหนดทางกฎหมายว่าหากได้รับการจัดที่ดินทำกินจากรัฐไปแล้ว หากมีการขาย โอน เปลี่ยนมือ จะไม่ได้รับการจัดที่ดินทำกินอีก โดยจะประกาศในสื่อของทางราชการ รวมทั้งผู้ซื้อที่ดินไปด้วย เพื่อใช้สังคมาเป็นตัวเสริมในการป้องกัน | 29  | 80.58  |
| (3) รัฐจะต้องมีนโยบายที่มีเอกภาพ คือ ที่ดินที่จัดให้ในที่ดินของรัฐให้เช่าเท่านั้น ไม่ให้เอกสารสิทธิ์แก่ผู้ได้รับการจัดที่ดิน                                                                                                | 24  | 66.66  |
| (4) ที่ดินเอกชน ที่จัดให้ถ้ากรณีเช่าซื้อ ให้เอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ถ้าจะขายต้องขายคืนให้รัฐไม่สามารถซื้อขายด้วยตัวเองได้ การซื้อขายกันเองถือว่าเป็นโมฆะ                                                       | 20  | 55.55  |
| (5) ให้ตรวจสอบการใช้ที่ดิน การเปลี่ยนมืออย่างจริงจัง มิใช่มาแก้ปัญหาในภายหลัง เช่น กรณีวังน้ำเขียว                                                                                                                          | 22  | 61.11  |

**ประเด็นที่ 10** ความเห็นต่อประเด็นการบังคับใช้กฎหมายอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินมีปัญหาหรือไม่ ถ้ามีจะแก้อย่างไร

ผู้ทรงคุณวุฒิให้ความเห็นต่อการบังคับใช้กฎหมายอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม่ว่ามีปัญหาทั้ง 36 ราย หรือร้อยละ 100 เช่นเดียวกับการบังคับใช้กฎหมายการจัดที่ดินทำกินก็มีความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิทั้ง 36 ราย หรือร้อยละ 100 เช่นเดียวกัน ดังรายละเอียดในตารางที่ 17

ตารางที่ 17 ความเห็นต่อประเด็นการบังคับใช้กฎหมายอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินมีปัญหหรือไม่ ถ้ามี จะแก้ อย่างไร

| ความเห็น                                                    | ราย | ร้อยละ |
|-------------------------------------------------------------|-----|--------|
| 1. การบังคับใช้กฎหมายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้<br>ไม่มีปัญหา | -   | -      |
| มีปัญหา                                                     | 36  | 100    |
| รวม                                                         | 36  | 100    |
| 2. การบังคับใช้กฎหมายการจัดที่ดินทำกิน<br>ไม่มีปัญหา        | -   | -      |
| มีปัญหา                                                     | 36  | 100    |
| รวม                                                         | 36  | 100    |

### 10.1 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

ผู้ทรงคุณวุฒิให้เหตุผลต่อปัญหาการบังคับใช้กฎหมายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ รวม 6 ประการ คือ

- (1) เจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด
- (2) เจ้าหน้าที่เกรงกลัวอิทธิพลทางการเมืองและอิทธิพลท้องถิ่น
- (3) นโยบายของรัฐไม่มีเอกภาพ ทำให้ผู้บริหารหน่วยงานไม่กล้าตัดสินใจดำเนินการให้เป็นไปตาม

กฎหมาย

- (4) ขบวนการในการแก้ไขปัญหาใช้เวลาอันยาวนาน เช่น รอการตัดสินใจจากศาลยุติธรรม

(5) ไม่มีการยอมรับการแก้ไขปัญหาที่เสนอโดยองค์กรภายนอก เช่น การแก้กฎหมายให้มีเขตผ่อนปรนในพื้นที่ที่มีการบุกรุกอยู่ในปัจจุบัน เพื่อลดความขัดแย้ง และหน่วยงานของรัฐเข้าไปจัดระเบียบได้

(6) การเตรียมข้อมูลเพื่อประกาศเขตอนุรักษ์ไม่รอบคอบเท่าที่ควร มีการประกาศทับซ้อนพื้นที่ที่ประชาชน เข้าอยู่อาศัยและทำกินมาก่อน ทำให้เกิดความขัดแย้ง โดยข้อเท็จจริงในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่จะประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาตินั้น ควรใช้มาตรา 13 แห่ง พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 โดยจ่ายค่าชดเชยแล้วให้อพยพออกเสียก่อน เพื่อป้องกันการอ้างจากผู้บุกรุกว่าอยู่มาก่อนประกาศเขตสงวนหวงห้าม

กรณีนี้ผู้ทรงคุณวุฒิให้เหตุผลประการที่ (1) จำนวนมากที่สุด 29 ราย หรือร้อยละ 80.55 รองลงมาคือเหตุผลประการที่ (2) จำนวน 28 ราย หรือร้อยละ 77.77 ดังรายละเอียดในตารางที่ 18

การแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้นั้น ผู้ทรงคุณวุฒิให้ความเห็นไว้ 5 ประการ คือ

(1) รัฐบาลต้องติดตามการดำเนินงานของหน่วยงานรับผิดชอบที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างจริงจัง หากปล่อยปละละเลยต้องมีการลงโทษ โดยการจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นมาตรวจสอบเป็นครั้งคราวโดยมีภาคประชาชนร่วมเป็นกรรมการ

(2) ให้ภาคประชาชนโดยเฉพาะชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ พร้อมแจ้งเวียนการบุกรุกทำลายป่า

(3) ติดตามการบุกรุก ทำลายป่าและให้ปรากฏในสื่อเพื่อเปิดเผยผู้บุกรุกจะทำให้ผู้มีอิทธิพลตบตาบทลง

(4) ใช้มาตรการเสริมมาตรการกฎหมาย เช่น การฝึกอบรมผู้บุกรุกให้มีอาชีพอื่นๆ ที่สามารถดำรงชีพได้ รวมทั้งให้ทุนการศึกษาแก่บุตรหลานผู้บุกรุกอยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้ออกมาประกอบอาชีพนอกเขตป่า

(5) จะต้องไม่ยกเลิกเพิกถอนพื้นที่ป่าไม้เป็นที่ดินทำกินอีกต่อไป การแก้ไขปัญหาในปัจจุบัน ให้เป็นหลักการ “การจัดระเบียบการใช้ที่ดินในเขตป่าไม้” เท่านั้น

ผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้ความเห็นประการที่ (1) มีจำนวนมากที่สุด 24 ราย หรือร้อยละ 66.66 รองลงมา คือความเห็นประการที่ (2) จำนวน 22 ราย หรือร้อยละ 61.11

## 10.2 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายการจัดที่ดินทำกิน

ผู้ทรงคุณวุฒิให้เหตุผลต่อปัญหาการบังคับใช้กฎหมายการจัดที่ดินทำกินไว้ รวม 4 ประการ คือ

(1) หน่วยงานไม่บังคับใช้กฎหมายตามอำนาจหน้าที่ เช่นการโอนสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน การปล่อยปละละเลยให้ผู้ถือครองที่ดินเกินกำหนดในเขตปฏิรูปที่ดิน

(2) กฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้บางประการ เช่น จะเพิกถอนสภาพนิคมสร้างตนเองได้ ต่อเมื่อสมาชิกมีการชำระหนี้ที่มีอยู่หมดสิ้น ทำให้ไม่สามารถยกเลิกเพิกถอนได้ เพราะสมาชิกยังมีหนี้ ตามข้อเท็จจริงน่าจะดำเนินการโดยวิธีอื่น เช่น โอนหนี้ไปยังกองทุนฟื้นฟู หรือยกเลิกสภาพหนี้

(3) รัฐบาลไม่มีการติดตาม ตรวจสอบ การปฏิบัติของหน่วยงานว่าปฏิบัติงานตามกฎหมายอย่างจริงจังหรือไม่ ยังคงจัดสรรงบประมาณให้ตามปกติ ไม่มีการลงโทษการปล่อยปละละเลย

(4) กฎหมายมีหลายฉบับให้สิทธิหลายประเภท บางฉบับเอื้ออำนวยให้แก่เกษตรกรรายที่ดิน ในกรณีที่จัดที่ดินภายใต้ประมวลกฎหมายที่ดิน และ พ.ร.บ. การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 เพราะขั้นสุดท้ายมีการมอบโฉนดให้แก่สมาชิก ทำให้ผู้ได้รับหนังสืออนุญาตอื่นๆ เกิดความเหลื่อมล้ำและขายที่ดิน หรือ โอนสิทธิการใช้ที่ดินไปด้วย

กรณีนี้ผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้ความเห็นประการที่ (1) มีมากที่สุด จำนวน 26 ราย หรือร้อยละ 72.22 รองลงมาคือเหตุผลประการที่ (4) จำนวน 24 ราย หรือร้อยละ 66.66 ดังรายละเอียดในตารางที่ 18

ในกรณีแก้ไขการบังคับใช้กฎหมาย การจัดที่ดินทำกินนั้นผู้ทรงคุณวุฒิได้มีข้อเสนอรวม 4 ประการ คือ

(1) ยกเลิกกฎหมายการจัดที่ดินทำกินเสียใหม่ ให้มีเอกสารสิทธิหรือหนังสืออนุญาตเพียงประเภทเดียว

(2) รัฐบาลจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานจัดที่ดินทำกินให้ปฏิบัติตามกฎหมาย

(3) ใช้กระบวนการสังคมเข้ามาช่วย ในการดำเนินการ โดยผ่านสื่อ เช่น ประกาศรายชื่อผู้ครอบครองที่ดินแปลงใหญ่เกินกฎหมายกำหนด

(4) ให้ลงโทษแก่เจ้าหน้าที่ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างจริงจัง

ผู้ทรงคุณวุฒิให้ความเห็นในการแก้ไขประการที่ (1) มากที่สุดจำนวน 24 ราย หรือร้อยละ 66.66 รองลงมา คือ ข้อเสนอในการแก้ไข ประการที่ (2) จำนวน 22 ราย หรือร้อยละ 77.77 ดังรายละเอียดในตารางที่ 18

ตารางที่ 18 เหตุผลของความเห็นต่อประเด็นการบังคับใช้กฎหมายอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินมี  
ปัญหาหรือไม่ ถ้ามีจะแก้ได้อย่างไร

| ความเห็น/เหตุผล                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | ราย | ร้อยละ |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--------|
| <p><b>มีปัญหาในการใช้กฎหมายด้านการอนุรักษ์ป่าไม้ โดยมีเหตุผลดังนี้</b></p> <p>(1) เจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย อย่างเคร่งครัด 29 80.55</p> <p>(2) เจ้าหน้าที่เกรงกลัวอิทธิพลทางการเมือง และอิทธิพลท้องถิ่น 28 77.77</p> <p>(3) นโยบายของรัฐไม่มีเอกภาพ ทำให้ผู้บริหารไม่กล้าตัดสินใจให้เป็นไปตามกฎหมาย 21 58.33</p> <p>(4) ขบวนการในการแก้ไขปัญหาใช้เวลาอันยาวนาน เช่น รอการตัดสินใจจากศาลยุติธรรม 20 55.55</p> <p>(5) ไม่มีการยอมรับการแก้ไขปัญหาจากองค์กรภายนอก เช่น การแก้กฎหมายให้มีเขตผ่อนปรนในพื้นที่ที่มีการบุกรุกอยู่ในปัจจุบัน เพื่อลดความขัดแย้ง และหน่วยงานของรัฐเข้าไปจัดระเบียบได้ 23 63.88</p> <p>(6) การเตรียมข้อมูลเพื่อประกาศเขตอนุรักษ์ไม่รอบคอบเท่าที่ควร มีการประกาศทับซ้อนพื้นที่ที่ประชาชน เข้าอยู่อาศัยและทำกินมาก่อน ทำให้เกิดความขัดแย้ง โดยข้อเท็จจริงในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่จะประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาตินั้น ควรใช้มาตรา 13 แห่ง พรบ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 โดยจ่ายค่าชดเชยแล้วให้อพยพเสียก่อน ทำให้มีข้ออ้างจากผู้บุกรุกว่าอยู่มาก่อน ประกาศเขตสงวนหวงห้าม 19 52.77</p> |     |        |
| <p><b>การแก้ไข</b></p> <p>(1) รัฐบาลต้องติดตามการดำเนินงานของหน่วยงานรับผิดชอบที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างจริงจัง หากปล่อยปละละเลยต้องมีการลงโทษ โดยการจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นมาตรวจสอบเป็นครั้งคราวโดยมีภาคประชาชนร่วมเป็นกรรมการ 24 66.66</p> <p>(2) ให้ภาคประชาชนโดยเฉพาะชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ พร้อมแจ้งเวียนการบุกรุกทำลายป่า 22 61.11</p> <p>(3) ติดตามการบุกรุก ทำลายป่าและให้ปรากฏในสื่อเพื่อเปิดเผยผู้บุกรุกจะทำให้ผู้มีอิทธิพลลดบทบาทลง 20 55.55</p> <p>(4) ใช้มาตรการเสริมมาตรการกฎหมาย เช่น การฝึกอบรมผู้บุกรุกให้มีอาชีพอื่นๆ ที่สามารถดำรงชีพได้ รวมทั้งให้ทุนการศึกษาแก่บุตรหลานผู้บุกรุกอยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้ออกมาประกอบอาชีพนอกเขตป่า 18 50.00</p> <p>(5) จะต้องไม่ยกเลิกเพิกถอนพื้นที่ป่าไม้เป็นที่ดินทำกินอีกต่อไป การแก้ไขปัญหาในปัจจุบันให้เป็นหลักการ “การจัดระเบียบการใช้ที่ดินในเขตป่าไม้” เท่านั้น 21 58.33</p>                                                                                                                              |     |        |
| <b>การจัดที่ดินทำกิน</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |     |        |
| <p><b>มีปัญหา โดยมีเหตุผลดังนี้</b></p> <p>(1) หน่วยงานไม่บังคับใช้กฎหมายตามอำนาจหน้าที่ เช่นการโอนสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในเขตปฏิรูปที่ดิน การปล่อยปละละเลยให้มีผู้ถือครองที่ดินเกินกำหนดในเขตปฏิรูปที่ดิน 26 72.22</p> <p>(2) กฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้บางประการ เช่น จะเพิกถอนสภาพนิคมสร้างตนเองได้ ต่อเมื่อสมาชิกมีการชำระหนี้ที่มีอยู่หมดสิ้น ทำให้ไม่สามารถยกเลิกเพิกถอนได้ เพราะสมาชิกยังมีหนี้ ตามข้อเท็จจริงน่าจะดำเนินการโดยวิธีอื่น เช่น โอนหน้าที่ไปยังกองทุนฟื้นฟู หรือยกเลิกสภาพหนี้ 18 50.00</p> <p>(3) รัฐบาลไม่มีการติดตาม ตรวจสอบ การปฏิบัติของหน่วยงานว่าปฏิบัติงานตามกฎหมายอย่างจริงจังหรือไม่ ยังคงจัดสรรงบประมาณให้ตามปกติ ไม่มีการลงโทษ การปล่อยปละละเลย 20 55.55</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |     |        |

| ตารางที่ 18 (ต่อ)                                                                                                                                                                                                                                                                                          |     |        |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--------|
| ความเห็น/เหตุผล                                                                                                                                                                                                                                                                                            | ราย | ร้อยละ |
| (4) กฎหมายมีหลายฉบับให้สิทธิหลายประเภท บางฉบับเอื้ออำนวยให้แก่เกษตรกรขายที่ดิน<br>ในกรณีที่ดินภายใต้ประมวลกฎหมายที่ดิน และ พรบ. การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ<br>พ.ศ. 2511 เพราะชั้นสุดท้ายมีการมอบโฉนดให้แก่สมาชิกทำให้ผู้รับหนังสืออนุญาตอื่นๆ<br>เกิดความเหลื่อมล้ำและขาย หรือ โอนสิทธิการใช้ที่ดินไปด้วย | 24  | 66.66  |
| <u>การแก้ไข</u><br>(1) ยกร่างกฎหมายการจัดที่ดินทำกินเสียใหม่ให้มีเอกสารสิทธิ์ หรือ หนังสืออนุญาตเพียง<br>ประเภทเดียว                                                                                                                                                                                       | 24  | 66.66  |
| (2) รัฐบาลจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานจัด<br>ที่ดินทำกินให้ปฏิบัติตามกฎหมาย                                                                                                                                                                                                | 22  | 77.77  |
| (3) ใช้กระบวนการทางสังคมเข้ามาช่วยในการดำเนินการ โดยผ่านสื่อ เช่น ประกาศ<br>รายชื่อผู้ครอบครองที่ดินแปลงใหญ่เกินกฎหมายกำหนดเป็นต้น                                                                                                                                                                         | 20  | 80.55  |
| (4) ให้ลงโทษแก่เจ้าหน้าที่ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างจริงจัง                                                                                                                                                                                                                                               | 21  | 58.33  |

## 6. สรุป

จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ 3 กลุ่ม จำนวน 36 ราย โดยมีการตั้งประเด็นในการสัมภาษณ์รวม  
10 ประเด็น สรุปได้ดังนี้

6.1 ความจำเป็นในการมีพื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย ร้อยละ 40 (128 ล้านไร่) ของพื้นที่  
ประเทศมีมากน้อยเพียงใด

ผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นว่ามีมีความจำเป็น 23 ราย (ร้อยละ 63.88) ไม่มี  
จำเป็น 13 ราย (ร้อยละ 36.11)

6.2 ความเป็นไปได้ในการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ให้ได้ ร้อยละ 40 (128 ล้านไร่) ของพื้นที่ประเทศ จาก  
ที่ปัจจุบันมีอยู่เพียงร้อยละ 31.83 ( 102.1 ล้านไร่)

ผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นว่ามีความเป็นไปได้ 9 ราย (ร้อยละ 25) ไม่มี  
ความเป็นไปได้ (ร้อยละ 75)

6.3 จะดำเนินการอย่างไรกับประชาชนที่ทำกินอยู่ในพื้นที่ป่าไม้จะให้อยู่ต่อไปหรืออพยพออกไป  
ผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นว่าให้อยู่ต่อไป 29 ราย (ร้อยละ 80.55) ให้อพยพออกไป 7 ราย  
(ร้อยละ 19.45)

6.4 ระบบการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ที่มีอยู่ในปัจจุบัน มีประสิทธิภาพหรือไม่ถ้าไม่มีประสิทธิภาพจะ  
แก้ไขอย่างไร

ผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นว่าไม่มีประสิทธิภาพทั้ง 36 ราย (ร้อยละ 100) ในการแก้ไข  
ผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้ข้อเสนอแนะไว้รวม 4 ประการ คือ

1. บังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ไม่เลือกปฏิบัติ และลงโทษเจ้าหน้าที่ที่ปล่อย  
ละเลยหรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน

2. ใช้สื่อเป็นเครื่องมือในการเปิดเผยชื่อผู้มีอิทธิพลบุกรุกป่า



3. สร้างเครือข่ายภาคประชาชนให้เข้ามาร่วมในการติดตามดูแลรวมทั้งการอนุรักษ์
4. ให้ชุมชนเข้าพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมปลูกป่าเพื่อสร้างรายได้แทนการให้ผู้ลงทุนรายใหญ่เช่าปลูกพืชชนิดอื่น

6.5 การจัดที่ดินทำกินในอดีตทุกวิธีมีประสิทธิภาพหรือไม่ ถ้าไม่มีประสิทธิภาพควรแก้ไขอย่างไร

ผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นว่ามีประสิทธิภาพ 2 ราย (ร้อยละ 5.56) ไม่มีประสิทธิภาพจำนวน 34 ราย (ร้อยละ 94.44)

ผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขไว้ 2 กรณี คือ (1) กรณีโครงการที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน และ (2) โครงการจัดที่ดินทำกินที่จะดำเนินโครงการในอนาคต

กรณีโครงการที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันนั้น ผู้ทรงคุณวุฒิมีข้อเสนอแนะ 4 ประการคือ

(1) จัดทำโครงการเร่งรัดการจัดที่ดินทำกินที่มีอยู่เป็นรายโครงการ หรือ นิคมโดยกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดโครงการ

(2) รัฐบาลต้องกำหนดให้มีการจัดตั้งงบประมาณในลักษณะบูรณาการของหน่วยงานต่างๆ ตามกิจกรรมที่จำเป็นเพื่อเร่งรัด ให้เสร็จสิ้นภารกิจและยุติหรือเพิกถอนโดยเร็ว

(3) ในกรณีปฏิรูปที่ดิน ต้องเน้นการติดตามตรวจสอบการโอนสิทธิการครอบครองรวมทั้งการพัฒนาควบคู่กันไป

(4) รัฐบาลจะต้องติดตามการดำเนินงานอย่างจริงจัง โดยคณะกรรมการเฉพาะกิจที่รัฐบาลแต่งตั้งขึ้นเป็นกรณีพิเศษ

ในส่วนของกรณีโครงการจัดที่ดินทำกินที่จะดำเนินการในอนาคต ผู้ทรงคุณวุฒิมีข้อเสนอแนะ 6 ประการ คือ

(1) ยกเลิกกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ตรากฎหมายขึ้นใหม่โดยมีสาระสำคัญที่แก้ปัญหาที่มีอยู่ในปัจจุบัน

(2) ถ้าเป็นการจัดที่ดินทำกินในที่ดินของรัฐ ควรจัดให้เพียงสิทธิทำกินและมอบแก่ชุมชนแทนปัจเจก

(3) ถ้าเป็นการจัดที่ดินทำกินในที่ดินเอกชนที่รัฐซื้อมา ควรให้เอกสารสิทธิ์แต่ถ้าจะขายให้นำมาขายคืนกับรัฐ

(4) การจัดที่ดินทำกิน ทุกโครงการต้องจัดทำแผนแม่บทที่มีระยะเวลา การจัดตั้งงบประมาณให้เป็นไปในลักษณะบูรณาการระหว่างหน่วยงาน

(5) กำหนดคุณสมบัติของผู้ได้รับการจัดที่ดินให้ชัดเจนว่าเป็นผู้ยากไร้ โดยคัดเลือกผ่านกระบวนการประชาคม

(6) ต้องมีการพัฒนาอาชีพหลังจากได้รับที่ดินทำกิน

## 6.6 การร้องขอที่ดินทำกินในปัจจุบัน ควรดำเนินการอย่างไร

ผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นว่าการร้องขอที่ดินทำกินในปัจจุบัน ควรดำเนินการ 4

ประการ ดังนี้

(1) รับคำร้องไว้จัดทำทะเบียน แล้วมีการตรวจสอบโดย ตรวจสอบกับ สปก. กรมส่งเสริมสหกรณ์กรมที่ดิน กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการว่าเคยได้รับการจัดที่ดินมาก่อนหรือไม่ ถ้ามีมาก่อน ไม่ควรจัดให้

(2) ให้ทำประชาคมในพื้นที่ที่ผู้ร้องขอที่ดินทำกิน มีภูมิสำเนาอยู่ว่าไม่มีที่ดินทำกินจริง ต้องเป็นผู้ยากไร้ และมีความสามารถในการทำการเกษตร โดยเป็นแรงงานรับจ้างภาคเกษตรหรือเช่าที่ดินทำการเกษตรอยู่ในปัจจุบัน

(3) จัดที่ดินทำกินให้โดยเช่า หรือเช่าซื้อ โดยกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 20 ปี ถึงเวลานั้นถ้ายังทำการเกษตรอยู่ให้ต่ออายุไปอีกได้ 20 ปี

(4) กำหนดขนาดที่ดินที่จะจัดให้ให้เหมาะสมกับการเกษตรแต่ละชนิด เช่น ปลูกพืช เลี้ยงสัตว์น้ำ หรืออื่นๆ โดยยึดแรงงานในครอบครัวเป็นหลัก

## 6.7 หากรัฐบาลมีนโยบายจัดที่ดินทำกินต่อไปจะนำที่ดินมาจากไหน

ผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นว่าการจัดที่ดินทำกินต่อไปควรนำที่ดินของรัฐบาลจัดให้จำนวน 9 ราย (ร้อยละ 25.00) ที่ดินของเอกชน จำนวน 11 ราย (ร้อยละ 30.56) และทั้งที่ดินของรัฐและเอกชนจำนวน 16 ราย (ร้อยละ 44.44)

## 6.8 หน่วยงานที่ดำเนินการจัดที่ดินทำกินในอนาคตควรใช้หน่วยงานเดิมหรือตั้งขึ้นใหม่

ผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นเรื่องหน่วยงานจัดที่ดินทำกินรวม 3 ประการ คือ ใช้หน่วยงานเดิม จำนวน 4 ราย (ร้อยละ 16.66) จัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ จำนวน 11 ราย (ร้อยละ 30.55) และใช้หน่วยงานเดิมและจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ จำนวน 21 ราย (ร้อยละ 58.33)

## 6.9 การป้องกันการขายที่ดินที่รัฐจัดให้แก่เกษตรกรจะดำเนินการอย่างไร

ผู้ทรงคุณวุฒิให้ความเห็นต่อการป้องกันการขายที่ดินที่รัฐจัดให้ไว้ รวม 5 ประการคือ

(1) จัดทำทะเบียนโดยใช้เลขบัตรประชาชนของกรมการปกครองเป็นหลัก

(2) มีข้อกำหนดทางกฎหมายที่ควรจะร่างขึ้นใหม่ว่าหากได้รับการจัดที่ดินทำกินจากรัฐไปแล้ว หากมีการขาย โอน เปลี่ยนมือ จะไม่ได้รับการจัดที่ดินอีก โดยจะประกาศในสื่อของทางราชการ รวมทั้งผู้ซื้อที่ดินไปด้วย เพื่อใช้กระแสล้างคมาเป็นตัวเสริมในการป้องกัน

(3) รัฐจะต้องมีนโยบายที่มีเอกภาพ คือ ในอนาคตที่ดินของรัฐที่จัดให้แก่ประชาชนจะให้เช่าเท่านั้น ไม่ให้เอกสารสิทธิ์แก่ผู้ได้รับการจัดที่ดิน ถ้าเป็นที่ดินแปลงใหญ่ต้องจัดให้ในแก่ชุมชนหรือสหกรณ์แทนปัจเจก

(4) ที่ดินเอกชน ที่จัดให้ถ้ากรณีเช่าซื้อ ให้เอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินเมื่อจ่ายเงินครบถ้วน แต่ถ้าจะขายต้องขายคืนให้รัฐไม่สามารถขายให้ผู้อื่นด้วยตัวเองได้ การซื้อขายกันเองให้ถือว่าเป็นโมฆะ

(5) ให้ตรวจสอบการใช้ที่ดิน การเปลี่ยนมืออย่างจริงจัง มิใช่มาแก้ปัญหาในภายหลัง เช่น กรณีวังน้ำเขียว

6.10 การบังคับใช้กฎหมายอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินมีปัญหาหรือไม่ ถ้ามีจะอย่างไร

ผู้ทรงคุณวุฒิให้ความเห็นต่อการบังคับใช้กฎหมายอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม่ว่ามีปัญหาทั้ง 36 ราย (ร้อยละ 100) เช่นเดียวกับการบังคับใช้กฎหมายการจัดที่ดินทำกินก็มีความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิทั้ง 36 ราย (ร้อยละ 100) เช่นเดียวกัน

การแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้นั้น ผู้ทรงคุณวุฒิให้ความเห็นไว้ 5 ประการ คือ

- (1) รัฐบาลต้องติดตามการดำเนินงานของหน่วยงานรับผิดชอบที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างจริงจัง หากปล่อยปละละเลยต้องมีการลงโทษ โดยการจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นมาตรวจสอบเป็นครั้งคราวโดยมีภาคประชาชนร่วมเป็นกรรมการ
- (2) ให้ภาคประชาชนโดยเฉพาะชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ พร้อมแจ้งเวียนการบุกรุกทำลายป่า
- (3) ติดตามการบุกรุก ทำลายป่าและให้ปรากฏในสื่อเพื่อเปิดเผยผู้บุกรุกจะทำให้ผู้มีอิทธิพลลดบทบาทลง

ในกรณีแก้ไขการบังคับใช้กฎหมาย การจัดที่ดินทำกินนั้นผู้ทรงคุณวุฒิได้มีข้อเสนอรวม 4 ประการ คือ

- (1) ยกเว้นกฎหมายการจัดที่ดินทำกินเสียใหม่ ให้มีเอกสารสิทธิ์หรือหนังสืออนุญาตเพียงประเภทเดียว
- (2) รัฐบาลจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานจัดที่ดินทำกินให้ปฏิบัติตามกฎหมาย
- (3) ใช้กระบวนการสังคมเข้ามาช่วย ในการดำเนินการ โดยผ่านสื่อ เช่น ประกาศรายชื่อผู้ครอบครองที่ดินแปลงใหญ่เกินกฎหมายกำหนด
- (4) ให้ลงโทษแก่เจ้าหน้าที่ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างจริงจัง