

วิเคราะห์นโยบายป่าไม้แห่งชาติ (National Forest Policy Analysis)

วัฒน์ ทาบังกาฬ* และ สมพร แสงชัย**

Wat Thabungkan and Somporn Sangchai, Ph.D.

บทคัดย่อ

การทบทวนนโยบายป่าไม้แห่งชาติวิเคราะห์ด้วยตระหนักถึงความสำคัญของป่า และเห็นว่าปัญหาเรื่องป่าไม้ของประเทศไทยเป็นปัญหาที่มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับการใช้ทรัพยากรอื่น ๆ และเชื่อมโยงกับนโยบายในการพัฒนาประเทศ เป็นปัญหาที่มีมายาวนาน และผู้รับผิดชอบก็ได้ทุ่มเททรัพยากรต่าง ๆ เข้าไปแก้ไขอย่างเต็มที่แล้ว แต่ก็ยังไม่มีสัญญาณใด ๆ ที่บ่งบอกในทางที่ดีขึ้น และการวิเคราะห์นโยบายนี้ก็ได้หวังว่าจะหาสูตรสำเร็จเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เพียงแต่ต้องการหันกลับไปทบทวนนโยบายการจัดการป่าไม้ที่ผ่านมา โดยใช้วิธีการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะแบบต่าง ๆ เพื่อสืบค้นว่าด้วยเหตุผลและกระบวนการใดที่เป็นต้นตอของความล้มเหลว และร่วมคิดและเสนอแนะแนวทางในการกำหนดนโยบายที่เหมาะสมร่วมกันในฐานะสมาชิกคนหนึ่งของสังคมเท่าที่พึงจะกระทำได้

บทวิเคราะห์นโยบายป่าไม้แห่งชาตินี้ ครอบคลุมการวิเคราะห์กระบวนการในการจัดทำนโยบาย การวิเคราะห์วาทกรรมการจัดการป่าไม้ไทย และผลกระทบของนโยบายป่าไม้แห่งชาติ จากการวิเคราะห์ทำให้เห็นแนวทางในการปรับปรุงนโยบายการจัดการป่าไม้ที่จะมีขึ้นในอนาคต ทั้งนี้ได้ให้ข้อเสนอเชิงหลักการเพื่อปรับปรุงนโยบายป่าไม้แห่งชาติไว้หลายประการ เช่น หลักการอนุรักษ์ฟื้นฟูและใช้ประโยชน์อย่างสมดุล หลักการในเรื่องความหลากหลายทางชีวภาพ หลักการภูมิปัญญาท้องถิ่น หลักการบูรณาการ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักการว่าด้วยวัตถุประสงค์ และหลักการที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญฉบับปัจจุบัน

* นักศึกษาหลักสูตรบัณฑิตศึกษาทางการจัดการสิ่งแวดล้อม และนักวิชาการสิ่งแวดล้อม ระดับ 5 กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

** รองศาสตราจารย์, หลักสูตรบัณฑิตศึกษาทางการจัดการสิ่งแวดล้อม สำนักพัฒนาบัณฑิตศึกษา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Abstract

National Forest Policy is analysed because of the importance of forest, and its' close relationship to other natural resources, as well as to national development policy. Forest issues have long been in existence. All responsible parties did everything in their full capacities to correct such issues, but there is no clear sign of improvement. This national forest policy analysis is not expected to solve these problems. It is merely aims to review the old and current forest policies by using public policy analysis methodologies to search for reasons and causes of failures, and to participate as dutiful members of the society in the discussion and recommendations for a better national forest policy.

This national forest policy analysis utilizes several techniques in the analysis, i.e., policy formation procedure, discourse analysis, and policy impact analysis. From these analyses, some alternatives to the principles of forest policy have been reached, such as, the principles of forest conservation and utilization, biodiversity, local wisdom, integration, public participation, and of coherence to the current constitution.

บทนำ

ปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการจัดการป่าไม้ของไทยในระยะเวลาที่ผ่านมาคือ การจัดการกับปัญหาการบุกรุกทำลายป่า ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้จากการที่พื้นที่ป่าไม้ของไทยได้ลดลงอย่างต่อเนื่องจาก 224.5 ล้านไร่ หรือร้อยละ 70 ของพื้นที่ประเทศในปี พ.ศ. 2453 มาเป็น 198 ล้านไร่ หรือร้อยละ 62 ของพื้นที่ประเทศในปี พ.ศ. 2503 ต่อมาได้ลดลงเหลือ 97.9 ล้านไร่ หรือร้อยละ 30.5 ในปี พ.ศ. 2525 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ แต่ความตื่นตัวในเรื่องการอนุรักษ์ป่าไม้เพิ่งจะเริ่มเกิดขึ้นอย่างจริงจังตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา เมื่อมีการตรากฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ป่า รวมทั้งพืชและสัตว์ที่อยู่ในป่า ได้แก่ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 หลังจากนั้นก็มีพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เพื่อรักษาสภาพป่าไม้ของป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้ภารกิจ

ของกรมป่าไม้ตามกฎหมายดังกล่าว รวมทั้งกฎหมายที่ออกมาในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นคือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 จึงมีได้เน้นในด้านการอนุรักษ์เป็นหลัก หากแต่เป็นการควบคุมการทำไม้หวงห้าม การเก็บของป่าหวงห้าม การเก็บค่าภาคหลวงและการแสวงหาประโยชน์อื่น ๆ จากป่า ทั้งนี้เพราะในสมัยนั้นประเทศไทยยังมีพื้นที่ป่าค่อนข้างสมบูรณ์

เมื่อพื้นที่ป่าลดลงและรัฐบาลได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการอนุรักษ์ป่า ก็ได้มีความพยายามที่จะออกมาตรการต่าง ๆ ทั้งที่เป็นกฎหมายหรือนโยบายให้ถือปฏิบัติเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ป่า รวมทั้งการส่งเสริมการปลูกป่า อย่างไรก็ตาม การจัดการทรัพยากรป่าไม้ก็ยังประสบปัญหาอย่างต่อเนื่องจากสาเหตุหลายประการ โดยเฉพาะการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองเข้ามาในระบบการบริหารจัดการของราชการ ในด้านที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ไม่เหมาะสม เกิดความไม่มีประสิทธิภาพ

ขาดความต่อเนื่องในการจัดการ บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถไม่ได้รับการตอบแทน ทำให้บุคลากรของราชการขาดแรงจูงใจในการทำงาน การรักษาสถาบันการบริหารป่าไม้ทั้งกติกาศึกษาและองค์กรรมมีความหย่อนยานไร้ประสิทธิภาพ ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการดูแลรักษาป่าไม้ บรรดานักวิชาการและผู้สนใจในปัญหาป่าไม้ของชาติได้พยายามเรียกร้องและแสดงออกตลอดมาให้รัฐบาลกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติขึ้น เพื่อจะได้ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติสืบเนื่องต่อกันไปทุกรัฐบาล ไม่เปลี่ยนแปลงง่าย ๆ ตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

จนในที่สุดก็ได้รับการตอบสนองจากรัฐบาลที่มีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 22 มกราคม 2528 จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติขึ้น เพื่อจัดทำนโยบายป่าไม้แห่งชาติ อันจะเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน และเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้ความเห็นชอบต่อนโยบายป่าไม้แห่งชาติโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การจัดการและพัฒนาทรัพยากรป่าไม้สามารถกระทำโดยต่อเนื่องในระยะยาวและประสานสอดคล้องกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติชนิดอื่น จึงสมควรกำหนดนโยบายการป่าไม้แห่งชาติไว้ให้เป็นการแน่นอน เพื่อให้ส่วนราชการและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องได้มีความเข้าใจร่วมกันและถือเป็นแนวทางปฏิบัติ อันจะทำให้การพัฒนาป่าไม้เป็นไปอย่างราบรื่น และบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ให้มีการกำหนดแนวทางการจัดการและการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ในระยะยาว อันจะทำให้ประเทศได้รับประโยชน์อย่างคุ้มค่าทางสังคม เศรษฐกิจ ความมั่นคง และสิ่งแวดล้อมมากที่สุด โดย

เน้นให้มีการประสานกันระหว่างทรัพยากรป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติอื่น

2. ส่งเสริมบทบาทและหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ และภาคเอกชนให้มีส่วนรับผิดชอบในการจัดการและพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ร่วมกัน

3. ปรับปรุงระบบการบริหารงานป่าไม้ของชาติให้สอดคล้องกับปริมาณ คุณภาพ และสภาพทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

4. กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยในอัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ เพื่อประโยชน์ 2 ประการดังนี้

4.1 ป่าเพื่อการอนุรักษ์ กำหนดไว้เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ที่หายาก และป้องกันภัยธรรมชาติอันเกิดจากน้ำท่วมและการพังทลายของดิน ตลอดทั้งเพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยและนันทนาการของประชาชนในอัตราร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ

4.2 ป่าเพื่อเศรษฐกิจ กำหนดไว้เพื่อการผลิตไม้และของป่าเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจในอัตราร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ

5. รัฐและภาคเอกชนจะพัฒนาพื้นที่ป่าไม้ไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ และจะจัดการพัฒนาให้อำนวยประโยชน์ทั้งในทางตรงและทางอ้อมโดยสม่ำเสมอตลอดไป โดยการระดมกำลังทั้งกรมป่าไม้ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ช่วยกันปลูกป่าเพิ่มขึ้น

6. ให้เพิ่มการใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตทางการเกษตรเพื่อลดการทำลายพื้นที่ป่าไม้

7. เพื่อก่อให้เกิดการประสานการใช้ประโยชน์ร่วมกันระหว่างป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติชนิดอื่น ๆ เช่น ที่ดิน แหล่งน้ำ และทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ รวมทั้งเพื่อก่อให้เกิดการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานของรัฐกับภาคเอกชนและประชาชนในท้องถิ่น รัฐจะจัดให้มีแผนพัฒนาป่าไม้

ไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ โดยบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

8. เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตไม้ด้วยการจัดการป่าไม้ ทั้งในระบบวนวัฒนแบบเลือกตัดและระบบวนวัฒนแบบตัดหมดตามหลักวิชาการ โดยเฉพาะในระบบตัดหมดนี้เมื่อตัดแล้วให้ปลูกทดแทนในพื้นที่ที่ถูกตัดทันที

9. เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์และการป้องกันภัยอันเกิดจากสิ่งแวดล้อม รัฐจะต้องเร่งรัดปรับปรุงการวางผังเมืองและกำหนดพื้นที่ป่าไม้ให้แน่นอน เพื่อกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินสำหรับเป็นพื้นที่อยู่อาศัย พื้นที่ประเภทชนบทและพื้นที่เกษตรกรรมในแต่ละจังหวัดที่แน่นอน เพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้

10. ให้มีคณะกรรมการป่าไม้ระดับชาติ โดยมีกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าวเป็นการถาวร โดยมีหน้าที่วางนโยบาย กำกับดูแลการบริหารทรัพยากรป่าไม้ของชาติ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายใดกฎหมายหนึ่งเป็นการเฉพาะ

11. เพื่อเป็นการปลูกฝังให้ประชาชนมีความรู้สึกรักและหวงแหน รู้จักใช้ทรัพยากรป่าไม้อย่างประหยัด รัฐจะต้องให้ความรู้ ทักษะคติ ความสำนึก ความรู้สึกและทักษะแก่ประชาชนเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่จะได้รับจากทรัพยากรป่าไม้ และผลเสียจากการตัดไม้ทำลายป่า การใช้สอยไม้อย่างฟุ่มเฟือย จัดให้มีการเผยแพร่ความรู้และความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับความสำคัญของทรัพยากรป่าไม้ที่มีต่อส่วนรวม

12. ให้มีการพัฒนาด้านป่าไม้ โดยส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชนและภาครัฐบาลเพื่อใช้ภายในประเทศ เพื่อประโยชน์ในการอุตสาหกรรมและสนับสนุนให้มีการส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ ส่งเสริมการปลูกป่าชุมชน ส่งเสริมการปลูกป่าในที่ดินของรัฐ และการปลูกป่าตามหัวไร่ปลายน่า หรือการปลูกปารายย่อยเพื่อประโยชน์ใช้สอยในครัวเรือน

13. สนับสนุนให้มีโรงงานอุตสาหกรรมแบบต่อเนื่องและโรงงานเยื่อกระดาษ เพื่อนำทุกส่วนของไม้มาใช้ประโยชน์และส่งเสริมให้มีการใช้วัสดุอื่นทดแทนไม้

14. ให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เพื่ออำนวยความสะดวกให้การรักษาและเพิ่มทรัพยากรป่าไม้และการตัดฟันไม้มาใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

15. การดำเนินการวิจัยด้านป่าไม้ ให้กรมป่าไม้ขอความร่วมมือจากมหาวิทยาลัย และสถาบันการศึกษาระดับสูงต่าง ๆ แทนการตั้งสถาบันวิจัยป่าไม้ระดับชาติ

16. เพื่อลดการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิง จึงให้มีการใช้ไม้เพื่อพลังงานโดยให้มีการปลูกป่าเพื่อเป็นแหล่งพลังงาน

17. กำหนดพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ย 35 เปอร์เซ็นต์ขึ้นไป ไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้โดยไม่อนุญาตให้มีการออกโฉนดหรือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

18. กำหนดแนวทางปฏิบัติงานที่แน่นอนชัดเจนเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการทำลายป่าไม้ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การทำไร่เลื่อนลอย ภัยจากไฟป่า การทำลายป่าจากชนกลุ่มน้อย การรุกป่าพื้นที่ป่าจากเชิงเขา โดยให้มีการกำหนดมาตรการและขั้นตอนที่แน่นอนชัดเจนเกี่ยวกับการปราบปรามและการลงโทษผู้กระทำผิด รวมทั้งการจัดตั้งศูนย์รวมการปราบปรามในแต่ละภาคและให้มีมาตรการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้มีอิทธิพลและผู้กระทำผิดไว้เป็นหลักในการปฏิบัติงานของหน่วยราชการและภาคเอกชน

19. กำหนดให้มีสิ่งจูงใจในการส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชน เพื่อส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการพัฒนาป่าไม้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงทุนเพื่อการปลูกป่า ซึ่งจะช่วยลดภาระทางด้านงบประมาณของรัฐบาล

20. กำหนดให้มีการวางแผนทรัพยากรมนุษย์และการตั้งถิ่นฐานในท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับ

การใช้ทรัพยากรและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
ของประเทศ

บทวิเคราะห์นโยบายป่าไม้แห่งชาติ

นโยบายป่าไม้แห่งชาติ ถือเป็นแนวทางของ
รัฐบาลในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ
ประเภทหนึ่งที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อระบบ
เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความมั่นคงของ
ประเทศ เนื่องจากเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญยิ่ง
ต่อการดำรงชีพของมนุษย์ เป็นระบบนิเวศที่ค้ำจุน
รักษาคุณภาพของธรรมชาติในการควบคุมสภาพ
ดินฟ้าอากาศ เป็นนิเวศของมวลพืชและสรรพสัตว์ที่
ประกอบกันเป็นระบบ เป็นห่วงโซ่อาหาร อันเป็นวงจร
พลังงานของสิ่งมีชีวิต เป็นแหล่งที่ใช้ประโยชน์และดูด
ซับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ และเป็นคลังอาหารและ
สมุนไพรที่สำคัญต่อการดำรงอยู่ของสรรพชีวิต และ
การที่นโยบายนี้ได้มีการประกาศใช้มาเป็นเวลากว่า 15
ปีแล้ว โดยไม่มีการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับ
สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม กฎหมายและสถานการณ์
ทางสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป มีเพียงส่วนที่กำหนด
ไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ
แผนแม่บทเพื่อการพัฒนาป่าไม้ของประเทศเท่านั้นที่มี
การเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ตามนโยบายของแต่ละ
รัฐบาลและกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้ ดังนั้น การ
วิเคราะห์นโยบายป่าไม้แห่งชาติจึงได้นำแผนฯ เหล่านี้
มาประกอบในการวิเคราะห์ด้วย

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของ
การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะที่ต้องการสร้างองค์
ความรู้และทฤษฎีทงนโยบายสาธารณะ อันจะสามารถ
นำไปสู่ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ตลอดจนเสนอแนะให้ผู้กำหนด
นโยบายได้มีการวางนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ
และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน การ
วิเคราะห์นโยบายที่มีความสำคัญและเกี่ยวข้องกับเรื่อง
อื่น ๆ อย่างมากมายเช่นนี้ จึงไม่อาจใช้วิธีการวิเคราะห์
นโยบายแบบใดแบบหนึ่งเป็นการเฉพาะได้ แต่จะได้นำ

ทฤษฎีการวิเคราะห์นโยบายแบบต่าง ๆ มาผสมผสาน
กัน นอกจากนี้ยังได้นำวิธีการวิเคราะห์แบบใหม่ที่เรียก
ว่า "การวิเคราะห์วาทกรรม" (discourse analysis)
มาใช้เพื่อสืบค้นให้เห็นถึงกระบวนการ ขั้นตอน และ
ความสัมพันธ์ของแนวความคิด และรายละเอียดปลีก
ย่อยต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการป่าไม้ของไทยอย่าง
ลึกซึ้ง อันจะนำไปสู่การวางนโยบายการจัดการป่าไม้ที่
อยู่บนพื้นฐานของความเหมาะสมกับสิ่งแวดล้อมและ
สังคมแบบไทย ๆ ต่อไป

บทวิเคราะห์นี้จะแบ่งเนื้อหาออกเป็น 3 ส่วน
ที่สัมพันธ์กันคือ ส่วนแรก เป็นการวิเคราะห์ถึง
กระบวนการในการจัดทำหรือที่มาของนโยบายป่าไม้
แห่งชาติ ส่วนที่สอง การวิเคราะห์วาทกรรมการจัดการ
ป่าไม้ไทยและผลกระทบของนโยบายป่าไม้แห่งชาติ
และส่วนที่สาม เป็นการนำผลการวิเคราะห์จากทั้งสอง
ส่วนมาใช้ในการเสนอแนะแนวทางปรับปรุงนโยบาย
การจัดการป่าไม้ของไทยที่จะมีขึ้นในอนาคต

กระบวนการจัดทำนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

การวิเคราะห์ถึงกระบวนการในการจัดทำ
นโยบายป่าไม้แห่งชาติ พบว่า มีกระบวนการที่สอดคล้อง
กับทฤษฎีระบบ (Political system theory) :
นโยบายในฐานะที่เป็นผลผลิตของกิจกรรมทางการเมือง
ซึ่งเป็นตัวแบบที่นิยมใช้ในการวิเคราะห์นโยบาย
สาธารณะทั่วไป โดยตัวแบบนี้มองว่านโยบายเป็น
ผลผลิตของระบบการเมืองที่พยายามตอบสนองต่อ
การเรียกร้องหรือการผลักดันของกลุ่มผลประโยชน์
ต่าง ๆ จากภายนอกของระบบการเมืองที่นำไปสู่การ
ตัดสินใจของรัฐบาลในที่สุด (รายละเอียดดังรูปที่ 1 -
ภาคผนวก)

ถึงแม้ว่านโยบายนี้จะมีที่มาจากกรเรียกร้อง
ผลักดันของนักวิชาการและผู้สนใจกิจการด้านป่าไม้
แต่เมื่อวิเคราะห์ถึงโครงสร้างและองค์ประกอบของ
คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ และคณะ
อนุกรรมการกร่างนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ซึ่งมีบทบาท

สำคัญในการชี้ทิศทางการกำหนดนโยบาย จะพบว่าทั้งหมดเป็นผู้แทนมาจากส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ระดับรัฐมนตรีลงมา และนักวิชาการด้านป่าไม้ โดยไม่มีผู้แทนของภาคเอกชน องค์กรเอกชน นักวิชาการอิสระจากสาขาวิชาอื่น ๆ และผู้แทนจากภาคประชาชน ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้อง (Stakeholders) เข้าร่วมด้วยแม้แต่คนเดียว ทำให้นโยบายที่ออกมาเป็นไปในทิศทางที่เน้นเรื่องผลตอบแทนทางเศรษฐกิจจากป่า และกีดกันภาคประชาชนออกไปจากการจัดการป่าไม้ ดังที่เคยเป็นมาตลอดในประวัติศาสตร์การจัดการป่าไม้ของไทย จึงทำให้นโยบายนี้ไม่เป็นที่ยอมรับและถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง เมื่อนำไปปฏิบัติจึงไม่ประสบความสำเร็จ และก่อให้เกิดความขัดแย้งตามมาอย่างมากมาย จนอาจถือได้ว่าเป็นนโยบายที่ต้องทบทวนตั้งแต่กระบวนการร่างนโยบายจนถึงการนำไปปฏิบัติ

วาทกรรมการจัดการป่าไม้ไทยและผลกระทบจากนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

การวิเคราะห์วาทกรรม (Discourse analysis) เป็นความพยายามสืบค้นถึงระบบและกระบวนการสร้างหรือผลิต (constitute) เอกลักษณ์ (identity) และความสำคัญ (significance) ให้กับสรรพสิ่งต่าง ๆ ในสังคมที่ห่อหุ้มเราอยู่ และภาคปฏิบัติของวาทกรรม (discourse practices) ว่าด้วยเรื่องนั้น ๆ ว่ามีความเป็นมาอย่างไร มีการต่อสู้ช่วงชิงการนำในการกำหนดกฎเกณฑ์ว่าด้วยเรื่องนั้นอย่างไรบ้าง มีความเกี่ยวข้องหรือสัมพันธ์กับบุคคล สถาบัน สถานที่ เหตุการณ์อะไรบ้าง รวมถึงการเก็บกด/ปิดกั้นสิ่งเหล่านี้ของวาทกรรมมีอย่างไร นอกจากนี้วาทกรรมยังทำหน้าที่ตรงสิ่งๆ ที่สร้างขึ้นให้ดำรงอยู่ และเป็นที่ยอมรับของสังคมในวงกว้าง

วิธีการศึกษาแบบวาทกรรมนี้เพิ่งนำเข้ามาใช้ในประเทศไทยเมื่อประมาณ 15 ปีผ่านมา ซึ่งส่วนใหญ่ใช้ในแวดวงสังคมศาสตร์ โดยเฉพาะการศึกษาทาง

สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา แต่แนวคิดด้านนี้ก็ไม่ได้ขยายออกไปหรือเป็นที่สนใจเท่าใดนัก ด้วยสาเหตุมาจากความยกย่องในความหมายของคำว่า "วาทกรรม" และวิธีการวิเคราะห์วาทกรรม นอกจากนี้วิธีการศึกษาแบบนี้อาจไม่ได้เป็นการศึกษาเพื่อชี้ทางออกหรือให้ข้อเสนอแนะใด ๆ ต่อปัญหาในสังคม และไม่ได้เป็นวิธีการหาความรู้ที่นักวิชาการไทยนิยมกันเท่าใดนัก แต่ก็เห็นว่าวิธีการนี้ได้ให้ความสนใจกับความซับซ้อนของเรื่องราวต่าง ๆ ในฐานะเป็นแหล่งที่มาของความหมายหรือความรู้ ไม่ใช่ตัวผู้ศึกษาหรือผู้ถูกศึกษา ซึ่งอาจจะมีประโยชน์ต่อการวิเคราะห์นโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งของไทย

การจัดการป่าเป็นเรื่องของผู้เชี่ยวชาญ ส่วนภูมิปัญญาพื้นบ้านเป็นเรื่องของความเป็นอื่น

การจัดการป่าในรูปของวาทกรรม มีเทคนิคกระบวนการในการจัดระเบียบที่สำคัญคือ "การทำให้เรื่องการจัดการป่ากลายเป็นเรื่องของความรู้และความจริง" โดยส่งผ่านมาในรูปของสาขาวิชาเฉพาะที่ต้องการการเรียนการสอน การฝึกอบรม จึงจะถือมีความรู้ความสามารถในการจัดการป่าได้ ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนเมื่อเราย้อนกลับไปดูประวัติศาสตร์การจัดการป่าไม้ไทยตั้งแต่สมัยที่ มร. เอช. สเลด (Mr. H. Slade) ชาวอังกฤษซึ่งเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการนำ "หลักวิชาการทำไม้" เข้ามาในประเทศไทย ได้ทำจดหมายเสนอแนะแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องเรื่องป่าไม้ไปถึงสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพว่า "...เพื่อที่จะจัดการป่าไม้ให้มีเสถียรภาพและรักษาสภาพไว้ได้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องจัดตั้งหน่วยงานควบคุมป่าไม้ขึ้นเป็นทบวงการเมืองของรัฐบาล ทั้งนี้เพราะการทำไม้เป็นวิทยาศาสตร์แขนงหนึ่ง ซึ่งต้องการพนักงานที่อบรมมาเฉพาะเป็นผู้ดำเนินการ และเพื่อเตรียมพนักงานป่าไม้ไว้สำหรับกาลภายหน้าควรจัดส่งนักเรียนไปศึกษา

อบรมที่โรงเรียนการป่าไม้ในต่างประเทศ ปีละ 2-3 คน
ทุกปี..."

ประวัติศาสตร์เกี่ยวกับ "ความรู้" และ "ความจริง" เรื่องการป่าไม้ในฐานะวิทยาศาสตร์ที่ มร. เอช. สเลต กล่าวถึงนั้น ถูกสร้างและผูกขาดโดย ประเทศมหาอำนาจตะวันตกและได้กลายเป็นเทคนิค พื้นฐานในการจัดการป่าไม้ทั้งในประเทศตะวันตกและ โลกที่สามในเวลาต่อมา และ "ความจริง" ที่เกิดขึ้นก็คือเราพบว่าสิ่งที่เรียกว่า "ศาสตร์การป่าไม้" นั้นก็เป็น เพียงเครื่องมือที่นำมาใช้ในการจัดการงบประมาณ ประจำปี ซึ่งทำง่าย ๆ ด้วยการแบ่งขนาดพื้นที่ออกเป็น แปลง ๆ ให้มีขนาดเท่ากัน จำนวนแปลงจะขึ้นอยู่กับ จำนวนปีที่คาดว่าจะตัดไม้ที่นั้นโตพอที่จะตัดมาขายได้ ทั้งนี้ เพื่อที่จะให้ได้ปริมาณไม้และรายได้สม่ำเสมอทุกปี ซึ่ง สะท้อนให้เห็นว่าศาสตร์การป่าไม้ที่ถือกำเนิดใน ประเทศตะวันตกนั้น ได้ทำให้คุณค่าของป่าเหลือเพียง ไม้ที่สามารถตัดขายได้เท่านั้น

ในยุคของการล่าอาณานิคม ความคิดเรื่อง ศาสตร์การป่าไม้นี้ก็ตกทอดมาสู่ประเทศในย่านเอเชีย รวมทั้งประเทศไทยด้วย ทำให้ป่าเขตร้อนที่อุดมสมบูรณ์ ไปด้วยความหลากหลายทางชีวภาพได้กลายเป็นเพียง ความไร้ระเบียบของป่าที่ผู้มีความรู้จะต้องเข้าไปจัดการ จัดระเบียบใหม่ และเพื่อทำให้ศาสตร์การป่าไม้เป็นที่ ยอมรับและเป็นเรื่องปกติธรรมดาในสังคม เครื่องมือ และเทคนิควิธีการที่วาทกรรมการจัดการป่า นำมาใช้ ควบคุมการจัดระเบียบนั้น ประกอบด้วยการสร้าง สถาบัน องค์กร หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการ ป่าขึ้นมา มีการจัดการเรียนการสอน การศึกษาวิจัย การสัมมนาวิชาการ ผลิตเอกสาร ตำราเกี่ยวกับการจัด การป่าออกมาอย่างมากมาย รวมทั้งมีการส่งคนไป ศึกษาต่างประเทศด้วย

ที่สุดของความรู้และความจริงที่ถูกสร้างขึ้น ก็คือ ศาสตร์การป่าไม้นี้ได้กลายมาเป็นเครื่องมือใน การผูกขาดการสร้างกฎเกณฑ์ ระเบียบวิธีหาความรู้ ระเบียบวิธีปฏิบัติต่าง ๆ จนไม่มีที่ว่างให้กับสิ่งที่เรียกว่า

"ภูมิปัญญาและความรู้พื้นบ้านในการจัดการป่า" และทำให้สิ่งเหล่านี้กลายเป็นความเป็นอื่นไป นอกจากนี้ ยังกีดกันหรือทำให้การจัดการป่าของชาวบ้านออกจาก กระบวนการความรู้ว่าด้วยการจัดการป่า เนื่องจากวิธีการ จัดการป่าของชาวบ้านนั้นไม่มีเหตุผล ไม่เป็นวิทยาศาสตร์ นักวิชาการด้านป่าไม้ซึ่งถือเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านก็ เลยมีฐานะคล้ายกับผู้พิพากษา ซึ่งจะคอยตัดสินว่าทำ อย่างไรที่เรียกว่าการจัดการป่าที่ถูกต้อง (ตามความ หมายของรัฐ) อะไรที่ไม่ใช่ นอกจากนี้ยังได้เปลี่ยน ฐานะของประชาชนจากผู้มีสิทธิที่จะอาศัยอยู่ในป่าให้ กลายมาเป็นผู้บุกรุกทำลาย เพราะไม่มีความรู้เรื่องการจัด การป่า และต้องอพยพคนเหล่านี้ออกจากป่า

ความคิดเช่นที่กล่าวมานี้ถูกนำมาขยายผล โดยผ่านนโยบายป่าไม้แห่งชาติ และเป็นประเด็นหลักที่ นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน และทำให้ การยอมรับนโยบายป่าไม้แห่งชาติเป็นไปได้ยาก ทราย ที่เรายังไม่สามารถหาหน่วัตกรรมที่จะทำให้คนอยู่รวม กับป่าได้ และยอมรับความจริงเกี่ยวกับสภาพความ เป็นอยู่ของคนที่ต้องพึ่งพิงและสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด กับป่า ในปัจจุบันคาดว่าจะมีชาวบ้านอาศัยกระจายอยู่ ทั่วไปในเขตป่าถึงล้านครอบครัว ทั้งในเขตพื้นที่ที่เรียก ว่าเขตป่าอนุรักษ์และป่าเศรษฐกิจ การที่นโยบายป่าไม้ แห่งชาติอ้างถึงการเร่งอพยพโยกย้ายราษฎร โดยไม่ได้ เสนอทางเลือกอื่น ๆ และไม่ได้ระบุเกณฑ์วิกฤติของสิ่ง แวดล้อมที่จะเป็นเหตุผลให้ย้ายได้ หลักการเช่นนี้ย่อม เป็นหลักการที่เลื่อนลอยขาดเหตุผลเพียงพอที่ผู้วาง นโยบายจะสามารถชี้แจงแก่สาธารณชนให้เข้าใจได้

คุณค่าและความหมายของป่า (ไม้) ความเหมือน ที่แตกต่าง

ในสังคมมนุษย์ทุกสังคมย่อมประกอบไปด้วยบุคคลที่มีความแตกต่างกันในเรื่องอายุ เพศ ศาสนา อาชีพฯ แต่ทั้งหมดย่อมต้องพึ่งพาธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมในรูปแบบ ลักษณะ และระดับที่แตกต่างกัน ดังนั้นทัศนคติ มุมมอง และแนวความคิดที่เกิดขึ้นจึง

แตกต่างกัน ความหมายของป่าที่แตกต่างกันก็เช่นเดียวกัน มักจะผันแปรไปตามระดับความสัมพันธ์ระหว่างคนกับป่าเป็นสำคัญ เช่น

ป่าไม้แบบชาวบ้าน เป็นป่าไม้ที่ชาวบ้านมีสิทธิอันชอบธรรมที่จะใช้ประโยชน์ได้อย่างกว้างขวาง นับตั้งแต่พื้นและถ่าน ของป่า อาหาร สมุนไพร ยา รักษาโรค วัสดุก่อสร้าง จนถึงที่ดินทำมาหากิน

ป่าไม้แบบนักวิชาการ เป็นรูปแบบของป่าไม้ที่จำแนกตามลักษณะการจัดการตามหลักวิชาการ "วนศาสตร์" สามารถจำแนกออกเป็น 2 แนวคิด กระแสหลักคือ ป่าไม้เศรษฐกิจและป่าไม้อนุรักษ์

ป่าไม้แบบสาธารณชน โดยทั่วไปไม่ได้มุ่งหวังการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ทางเศรษฐกิจหรือการค้าชีวิต แต่ให้ความสำคัญกับความงามตามธรรมชาติ ความสะอาดสวยงามและรูปแบบการพักผ่อนหย่อนใจในพื้นที่ป่าไม้นั้น ๆ

ป่าไม้แบบนักการเมือง เป็นการกำหนดลักษณะและรูปแบบของป่าไม้โดยผันแปรไปตามสภาพการณ์และผลประโยชน์ทางการเมืองเป็นสำคัญ

แต่ความหมายและความสำคัญของป่าในมุมมองของภาครัฐที่สะท้อนออกมาในนโยบายป่าไม้แห่งชาติถึง 10 ข้อ จากจำนวนทั้งหมด 20 ข้อนั้น มุ่งประเด็นสำคัญอยู่ที่การใช้ประโยชน์และผลตอบแทนที่จะได้รับจากการใช้ไม้เป็นสำคัญ จนอาจจะเรียกนโยบายนี้ว่า "นโยบายการใช้ประโยชน์จากป่าไม้" ได้เลยทีเดียว ซึ่งขัดแย้งกันอย่างสิ้นเชิงกับความหมายอันแท้จริงของป่าที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า หมายถึงระบบความสัมพันธ์ขั้นพื้นฐานทางนิเวศ ซึ่งประกอบด้วย ดิน น้ำ อากาศ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ และชุมชนมนุษย์ที่มีการอยู่ร่วมกัน พื้นที่ป่ารักษาสมดุลของธรรมชาติทั้งในด้านการรักษาสภาพภูมิอากาศ รักษาคุณภาพดิน เป็นแหล่งต้นน้ำลำธารและเป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิต รวมทั้งเป็นแหล่งทรัพยากรชีวภาพอันทรงคุณค่า

จากความหมายดังกล่าวจะเห็นว่า คุณค่าความสำคัญของป่าจึงมีอยู่อย่างกว้างขวางและลึกซึ้ง

นอกจากเรื่องของการทำไม้ คำว่า "ป่าไม้" ในตัวเองนับเป็นการสะท้อนถึงความเข้าใจและนโยบายอันจำกัดคับแคบ ซึ่งสืบทอดกันมาแต่อดีต เพราะโดยแท้จริงแล้วป่าเป็นแหล่งรวมทรัพยากรอันหลากหลายนอกจากไม้ และล้วนแต่ทรงคุณค่าต่อเศรษฐกิจสังคมของประเทศทั้งสิ้น **ไม้จึงนับเป็นเพียงส่วนหนึ่งของทรัพยากรป่า** และมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างแนบแน่นกับทรัพยากรอื่น ๆ ทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต นโยบายและการจัดการป่าไม้ที่มุ่งเน้นแต่การทำไม้และอุตสาหกรรมเกี่ยวกับไม้ซึ่งดำเนินการมาโดยตลอด จึงเป็นผลเท่ากับการทำลายทรัพยากรอันมีค่ายิ่งไปอย่างไร้ค่าไม่ถึงการณ์ ดังนั้นการกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติจึงต้องได้รับการทบทวนในเรื่องการให้คุณค่าและความหมายของป่าเสียใหม่ โดยคำนึงถึงสภาพความเป็นจริงเกี่ยวกับทรัพยากรโดยส่วนรวมอย่างรอบด้าน

ความเป็นจริงประการสำคัญที่สังคมไทยในปัจจุบันได้ตระหนักแล้วก็คือ ป่าเมืองไทยจัดเป็นป่าเขตร้อนอันทรงคุณค่ามหาศาล ซึ่งมีอยู่ไม่กี่แห่งในโลก ป่าฝนเขตร้อนมีพื้นที่ทั้งหมดเพียงร้อยละ 7 ของพื้นที่ส่วนที่เป็นพื้นดินของโลก แต่ก็ยังเป็นแหล่งรวมทรัพยากรพันธุกรรมอันหลากหลายถึงครึ่งหนึ่งที่มีอยู่ในโลก โดยนับนี้ป่าเมืองไทยจึงเป็นป่าที่ทรงคุณค่าและศักยภาพอย่างสูงต่อการพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี อันจะเป็นเงื่อนไขอย่างสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการพึ่งตนเองต่อไปในอนาคต โดยใช้ทรัพยากรพันธุกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพที่มีอยู่ในประเทศเป็นพื้นฐาน แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นก็ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐในเรื่องป่าว่าจะอำนวยส่งเสริมเพียงใด

ตามนัยแห่งความหมายและความสำคัญของทรัพยากรป่าดังกล่าว นโยบายของรัฐจะต้องแยกแยะให้ชัดเจนระหว่างการพัฒนาพื้นที่ป่า กับ "การปลูกป่าของภาคเอกชนและภาครัฐบาล" เพื่อประโยชน์ในการอุตสาหกรรม โดยเฉพาะโรงงานอุตสาหกรรมแบบต่อเนื่องและโรงงานเยื่อกระดาษ ซึ่งเป็นเรื่องของการปลูกไม้โตเร็วและอาศัยพืชชนิดเดียวเป็นหลัก นอกจากนี้

นโยบายป่าไม้แห่งชาติกำหนดให้มีพื้นที่ป่าอย่างน้อยใน อัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ เพื่อประโยชน์ 2 ประการคือ ป่าเพื่อการอนุรักษ์และป่าเศรษฐกิจ ข้อควรพิจารณาคือ ถ้าคำนึงถึงคุณค่าและประโยชน์ขั้น พื้นฐานในระยะยาวแล้ว นโยบายพัฒนาพื้นที่ป่าควร จะพุ่งเป้าหมายไปที่การฟื้นฟูป่าธรรมชาติและเสริม ด้วยการปลูกป่า อันประกอบด้วยพันธุ์พืชที่หลากหลาย ที่ผสมกลมกลืนเป็นธรรมชาติที่แท้จริง และเอื้อต่อการ เกิดความหลากหลายทางชีวภาพ แทนที่จะมุ่งแต่เรื่อง ของเศรษฐกิจอุตสาหกรรมต่อเนื่องเพียงอย่างเดียว เพราะการฟื้นฟูพื้นที่ป่าไม่มีความสมบูรณ์และมีความ หลากหลายทางชีวภาพสูง ก็เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจ ได้ ทั้งต่อประชาชนที่มีวิถีชีวิตพึ่งพิงอย่างใกล้ชิดกับป่า และประโยชน์ในด้านที่จะเป็นพื้นฐานสำคัญต่อการ ศึกษาวิจัยด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

นอกจากนี้พื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่ยังสามารถ ฟื้นฟูได้ ควรจะเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามาดูแลรับผิดชอบ มากกว่าการกระทำแบบมีก้างโดยการจัดสรรให้ เป็นพื้นที่ปลูกป่าเศรษฐกิจของเอกชน การจัดสรรที่ดิน ทำกินและการออกเอกสารสิทธิควรพิจารณาควบคู่ ไปด้วยกับเรื่องพันธะหน้าที่ของราษฎรในชุมชนนั้น ๆ ใน อันที่จะร่วมกันปลูกป่าและพัฒนาพื้นที่ป่าด้วย ต้อง แยกเรื่องสวนป่าเพื่อการผลิตไม้เชิงพาณิชย์ออกเป็น เรื่องหนึ่งต่างหาก โดยรัฐจะต้องควบคุมมิให้เกิดผล กระทบต่อสิ่งแวดล้อมและภาวะความเป็นอยู่ของ ประชาชนในท้องถิ่น ถ้าเป็นไปได้ก็ควรให้ผู้ประกอบการ ทำการศึกษาผลกระทบและกำหนดแนวทางการแก้ไข เช่นเดียวกับการตั้งโรงงานอุตสาหกรรม

การทำลายป่าในประเทศไทย ใครคือตัวการ?

ทัศนความเชื่อกระแสหลัก ที่เผยแพร่โดย องค์การต่าง ๆ เช่น ธนาคารโลก องค์การอาหารและ เกษตรแห่งสหประชาชาติ นักวิชาการป่าไม้และรัฐบาล ประเทศต่าง ๆ รวมทั้งรัฐบาลไทย ที่เรามักได้ยินได้ฟัง และยอมรับกันมาตลอดก็คือ ความเชื่อที่ว่า การเพิ่ม

ประชากรและความต้องการขยายพื้นที่เกษตรของชาวไร่ ชาวนา ชาวเขา คือสาเหตุหลักของการทำลายป่าไม้ใน โลก โดยมองว่าการขาดความรู้และด้อยการศึกษาของ ประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งวิถีการเกษตรแบบดั้งเดิม เป็นผลโดยตรงต่อการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ส่วนใหญ่ ความเห็นเช่นนี้เป็นความเห็นที่เราได้ยินและเชื่อกัน โดยทั่วไปจากการเรียนในสถาบันการศึกษาตั้งแต่ระดับ ประถมศึกษาถึงอุดมศึกษา จากสื่อสารมวลชน และ เจ้าหน้าที่ป่าไม้หลาย ๆ คน จนดูเหมือนว่านั่นคือ ความเห็นที่ถูกต้องจนเราสามารถจะเชื่อได้อย่างสนิท ใจตลอดเวลาที่ผ่านไป

ตัวอย่างแนวคิดของคนกลุ่มนี้ได้แก่ **ท.สุปรีชากร** นักวิชาการป่าไม้ท่านหนึ่งได้ทำการ วิเคราะห์สาเหตุการทำลายป่าไว้ในวารสาร **วนสาร** ซึ่งเป็นวารสารของกรมป่าไม้ โดยแบ่งการทำลายป่าออก เป็น 2 แนวทางคือ ทางตรงและทางอ้อม ทางตรงคือ ไฟป่า การลักลอบตัดฟันไม้ การบุกรุกทำลายป่าเพื่อ ครอบครองที่ดิน การทำลายป่าเพื่อทำไร่เลื่อนลอย และทางอ้อมคือ การจัดที่ดินในป่าสงวนแห่งชาติให้ ราษฎร และการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองของกรม ประชาสงเคราะห์

ส่วนนักวิชาการในสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้สรุปไว้ในรายงานเกี่ยวกับ โครงการพัฒนาป่าไม้ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ว่าจนถึงปัจจุบัน สาเหตุที่ สำคัญของการที่ป่าไม้ถูกทำลายได้แก่ การทำไร่ เลื่อนลอยและการยึดครองที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม และเห็นว่าสาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การลักลอบ ตัดไม้ทำลายป่าเพื่อทำฟืนและถ่านในการหุงต้มของ ประชาชน

นี่เป็นตัวอย่างความคิดเห็นของนักวิชาการ ไทยที่มักจะมีมุมมองว่า การทำลายป่าไม้ไทยเกิดจาก การทำไร่เลื่อนลอยของชาวบ้านและประชาชนในท้องถิ่น ความเห็นของนักวิชาการไทยสอดคล้องเป็นอย่าง ยิ่งกับทัศนะของนักวิชาการป่าไม้ในระดับสากล เช่น

ชานดรา โปสเตอร์ แสดงความคิดเห็นไว้ในหนังสือ *“สภาวะโลกวิกฤติ”* ว่า “การทำลายป่าเป็นการแสดงออกโดยตรงของแรงกดดันจากระบบเศรษฐกิจและสังคมที่กระทำต่อฐานทรัพยากรธรรมชาติซึ่งรองรับระบบเศรษฐกิจสังคมนั้น ๆ โดยพื้นฐานแล้วแรงกดดันเหล่านี้ฝังรากอยู่ที่ประชากรที่เพิ่มขึ้นและรายได้ที่สูงขึ้น ประชากรในประเทศเขตร้อนกำลังเพิ่มจำนวนมากขึ้นในอัตราร้อยละ 2-3.50 ต่อปี การเปิดป่าเพื่อใช้เป็นที่ดินเกษตรกรรมเป็นสาเหตุหลักของการทำลายป่าถึงร้อยละ 70 ของทั้งหมดในแอฟริกา เกือบร้อยละ 50 ในเอเชียแถบไซบีเรีย และร้อยละ 35 ในทวีปอเมริกาเขตร้อน”

เมื่อพิจารณาจากความเห็นของนักวิชาการด้านป่าไม้ ทั้งชาวไทยและต่างประเทศข้างต้นแล้ว จะเห็นว่าคนเหล่านี้เชื่อว่าสาเหตุหลักของการทำลายป่าไม้อีกคือ ความต้องการพื้นที่ทำการเกษตรโดยเฉพาะการปลูกพืชเศรษฐกิจด้วยวิธีการทำไร่เลื่อนลอยของชาวกานและคนพื้นเมืองที่อาศัยหรือตั้งหลักแหล่งอยู่ชายเขตป่าซึ่งเพิ่มจำนวนขึ้นมากทุกที ด้วยทัศนคติแบบนี้เองนโยบายป่าไม้แห่งชาติจึงได้มองข้ามมาตรการที่จะส่งเสริมและระดมความร่วมมือจากประชาชนให้เข้ามาร่วมดูแลรักษาป่าไม้ แต่กลับไปเน้นที่มาตรการเกี่ยวกับการปราบปรามแทน (นโยบายข้อ 9, 11, 18 และ 20)

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันได้มีนักวิชาการหลายฝ่ายซึ่งอาจเรียกว่าเป็นกลุ่มแนวคิดทวนกระแส ได้แสดงความเห็นคัดค้านความเชื่อกระแสหลักดังกล่าวพร้อมทั้งตั้งคำถามว่าทำไมพื้นที่ป่าไม้จึงค่อย ๆ ลดน้อยทยอยลงทุกที กลุ่มนี้แม้จะยอมรับข้อมูลของแนวคิดกระแสหลักในระดับหนึ่ง แต่ก็ปฏิเสธพื้นฐานของแนวคิดดังกล่าว โดยเฉพาะประเด็นที่มองว่าอัตราการเพิ่มประชากรเป็นสาเหตุหลักของการทำลายป่า และกล่าวหาชาวไร่ชาวนาหรือเกษตรกรที่ปลูกพืชเศรษฐกิจว่าเป็นผู้ทำลายป่า แต่ในทางตรงกันข้ามคนกลุ่มนี้กลับเสนอให้มองลึกลงไปถึงสาเหตุที่แท้จริงของปัญหาการทำลายป่าดังกล่าว ไม่ใช่มองเพียงภาพอาการภายนอก

อย่างผิวเผินเท่านั้น และเห็นว่าต้นเหตุของการทำลายป่าที่แท้จริงมาจากความผิดพลาดในการดำเนินนโยบายด้านต่าง ๆ ของรัฐบาลที่ส่งผลกระทบต่อการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้เป็นจำนวนมาก เช่นนโยบายดังต่อไปนี้

นโยบายการให้สัมปทานป่าไม้ ประเทศไทยตั้งกรมป่าไม้ขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2439 เพื่อควบคุมดูแลและรวบรวมอำนาจการให้สัมปทานป่าไม้ไว้ที่ส่วนกลาง มีการนำหลักวิชาการตัดฟันไม้ตามหลักวิชาการตะวันตกมาใช้ในประเทศไทยเป็นครั้งแรก และมีการแต่งตั้ง มร. เอช. สเลด (Mr. H. Slade) ชาวอังกฤษเป็นอธิบดีกรมป่าไม้ นับตั้งแต่นั้นมาการตัดฟันไม้โดยถูกต้องตามกฎหมายในประเทศไทยก็เกิดขึ้นสืบเนื่องกันมาโดยตลอด และแม้ว่าจะมีการนำ “หลักวิชาการทำไม้” เข้ามาควบคุมการตัดฟันให้มีจำนวนพอเหมาะ โดยหวังว่าการทำไม้จะมีลักษณะยั่งยืน (sustainable logging) แต่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นก็คือ ป่าไม้ในประเทศไทยถูกทำลายไปเป็นจำนวนมากมาย การตัดฟันไม้ไม่เคยเป็นไปตามหลักวิชาการ การปลูกป่าทดแทนตามเงื่อนไขการให้สัมปทานก็ไม่มีใครทำตามอย่างจริงจังจนป่าไม้ของไทยลดลงเรื่อย ๆ ตามลำดับ จากร้อยละ 53.33 ของพื้นที่ประเทศเมื่อปี พ.ศ. 2504 เหลือเพียงร้อยละ 25.28 ในปี พ.ศ. 2541 (รายละเอียดตามตารางที่ 1-ภาคผนวก)

การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้เป็นจำนวนมากดังกล่าว ทำให้รัฐบาลต้องหันมาทบทวนนโยบายเดิมเสียใหม่ และในที่สุดก็พบว่าการให้สัมปทานทำไม้ นั่นเองที่เป็นเงื่อนไขหลักที่ทำให้การทำลายป่าเกิดขึ้นได้ง่ายมาก โดยเฉพาะการตัดฟันไม้จากแหล่งอื่น ๆ มาสวมรอยกับไม้ที่ได้รับอนุญาตให้ตัดได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ไม้เถื่อนที่สวมรอยได้ง่ายเช่นนี้มีมากกว่าไม้ที่ได้รับอนุญาตหลายเท่าตัว แม้ในปัจจุบันที่รัฐบาลประกาศยกเลิกสัมปทานป่าไม้ในประเทศแล้ว ก็ยังมีไม้สวมใส่จากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาอย่างมากมาย นอกจากนี้รายงานจากสหภาพสากลเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ (International Union for the

Conservation of Nature-IUCN) ยังแสดงให้เห็นผลกระทบที่สำคัญของการสัมปทาน โดยพบว่าป่าไม้ที่ถูกทำลายไปในแต่ละปีจากการทำไร่ของเกษตรกรรายกจนนั้น พื้นที่ดังกล่าวส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 75 ล้วนเป็นพื้นที่ที่เคยผ่านการตัดฟันไม้ใหญ่จากการทำสัมปทานมาแล้วทั้งสิ้น

นโยบายส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจ การกล่าวหาว่าการเพิ่มขึ้นของประชากรและการขยายพื้นที่เพาะปลูกของชาวไร่ชาวนาว่าเป็นตัวการที่สำคัญที่สุดในการบุกรุกทำลายป่านั้น ดูจะไม่ค่อยยุติธรรมเท่าใดนัก เพราะแท้ที่จริงแล้วการปลูกพืชเศรษฐกิจต่าง ๆ ของเกษตรกรเป็นสิ่งที่รัฐบาลเป็นผู้ให้การสนับสนุนและให้การส่งเสริมมาโดยตลอด แทบจะกล่าวได้ว่าเป็นชนชั้นมาตั้งแต่สมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์เลยทีเดียว

นโยบายการก่อสร้างสาธารณูปโภคในพื้นที่ป่าไม้ การก่อสร้างสาธารณูปโภคในรูปแบบต่าง ๆ ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นถนน เขื่อน อ่างเก็บน้ำ สถานีราชการ ฯลฯ ล้วนส่งผลโดยตรงต่อการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้เป็นจำนวนมาก เพราะกิจกรรมเหล่านี้ นอกจากจะเป็นการเปิดเส้นทางที่นำไปสู่การบุกรุกทำลายป่าได้โดยง่ายแล้ว ยังสร้างปัญหาและผลกระทบต่อที่ดินทำกินของราษฎรโดยตรงอีกด้วย

นโยบายเปิดป่าเพื่อความมั่นคง ในช่วงที่ประเทศไทยมีปัญหาด้านความมั่นคงอันเกิดจากความขัดแย้งทางด้านความคิดระหว่างรัฐบาลกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยอย่างรุนแรงในช่วงปี พ.ศ. 2519-2524 นั้น รัฐบาลได้พยายามเปิดพื้นที่ป่าที่เป็นแหล่งหลบซ่อนของฝ่ายตรงข้าม มีการชักชวนให้เกษตรกรแผ้วถางป่าเพื่อขยายพื้นที่เพาะปลูกและเข้าอาศัยทำกิน มีการสร้างถนนสายยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ซึ่งนอกจากจะมีผลต่อการทำลายพื้นที่ป่าโดยตรงแล้ว ยังมีการสวมรอยตัดไม้โดยอ้างว่าเป็นไม้ที่ต้องนำออกจากการสร้างถนนต่าง ๆ ด้วย ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวพื้นที่ป่าไม้ลดลงกว่า 10 ล้านไร่

นโยบายพัฒนาการเกษตรแผนใหม่และธุรกิจอุตสาหกรรมเกษตร นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 หรือตั้งแต่การประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 เป็นต้นมา รัฐบาลได้เน้นนโยบายส่งเสริมธุรกิจแผนใหม่ในลักษณะเกษตรครบวงจร เพื่อมุ่งพัฒนาทางเศรษฐกิจให้ก้าวไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่หรือนิกส์ (NICS) ได้ก่อให้เกิดการกว้านซื้อที่ดินจากชาวบ้านและเกษตรกรรายย่อย ซึ่งในที่สุดเกษตรกรเหล่านี้ก็ขายที่ดินทำกินเดิมแล้วอพยพโยกย้ายไปหาแหล่งทำกินราคาถูกแหล่งใหม่ซึ่งนำไปสู่การบุกรุกพื้นที่ป่าในที่แห่งใหม่นั้นเอง

จากเหตุผลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การทำลายป่าไม้ในประเทศไทยเป็นปัญหามาจากนโยบายและทิศทางการพัฒนาประเทศสู่ความเป็นประเทศอุตสาหกรรม โดยละเลยประเด็นเรื่องความสมดุลของระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม และผู้ได้รับผลกระทบจากการเสื่อมสภาพของสิ่งแวดล้อมนอกจากประชาชนในสังคมโดยรวมแล้ว ชุมชนท้องถิ่นที่พึ่งพิงป่าในการดำรงชีวิต ก็กลายเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ฉะนั้นทิศทางของการจัดการป่าไม้ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป จึงน่าจะอยู่ที่การปรับเปลี่ยนทัศนคติจากการมองว่าประชาชนเป็นผู้ร้าย มาร่วมกันหาวิธีการยุติความขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น แล้วหันมาทำความเข้าใจถึงสาเหตุที่แท้จริงของปัญหาการทำลายป่า แล้วแก้ไขที่ต้นตอของปัญหานั้น พร้อมกับให้ความสำคัญและสนับสนุนบทบาทของประชาชนที่อยู่ใกล้ชิดป่าไม้เข้ามามีส่วนร่วมและช่วยเป็นหูเป็นตาแทนรัฐในการดูแลรักษาป่าไม้ให้มากที่สุด

ข้อเสนอเชิงหลักการเพื่อปรับปรุงนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

1. การจัดทำนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ควรจะวางอยู่บนหลักการสำคัญดังนี้

- หลักการของการอนุรักษ์ พื้นฟู และใช้ประโยชน์อย่างสมดุล ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าไม่มี

อุตสาหกรรมไม้เกิดขึ้นเลย แต่เป้าหมายหลักควรจะเน้นให้ชัดเจนว่าเพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างสมดุล

- หลักของความเป็นจริงในเรื่องความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งไม่ได้มีอยู่เฉพาะในป่าเท่านั้น แต่มีอยู่ในพื้นที่เกษตรกรรมด้วย ซึ่งเกษตรกรในชุมชนได้พัฒนาและสร้างสายพันธุ์ใหม่ ๆ ขึ้นมามากมาย และจะเป็นฐานทางเศรษฐกิจที่สำคัญในอนาคตมากกว่าผลประโยชน์จากการทำไม้และอุตสาหกรรมกระดาษ

- หลักของความจริงของสภาพความเป็นอยู่ของคนที่ต้องพึ่งพิงและอยู่อย่างใกล้ชิดกับป่า ต้องเคารพในภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีการสืบทอดกันมาอย่างยาวนาน

- หลักการมองทรัพยากรทุกอย่างทั้งดิน น้ำ ป่า อย่างเป็นองค์รวมและต้องทำแผนอย่างบูรณาการ ไม่ใช่พูดถึงเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

- หลักการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีต่าง ๆ และกำหนดแนวทางการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรให้ชัดเจน

2. การกำหนดนโยบายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมายการกำหนดขนาดพื้นที่ป่า จะต้องเป็นไปภายใต้หลักการและวัตถุประสงค์ดังนี้

- เพื่อรักษาความชุ่มชื้นและความสมดุลทางสภาพแวดล้อม

- เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและรวมทั้งพันธุกรรมและทรัพยากรชีวภาพ

- เพื่อการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีชีวภาพ

- เพื่อประโยชน์ใช้สอยและการพัฒนาของชุมชนท้องถิ่น

3. ต้องสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน การตระหนักถึงศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์และสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

กรมป่าไม้. 2535. **แผนแม่บทเพื่อการพัฒนาป่าไม้ของประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

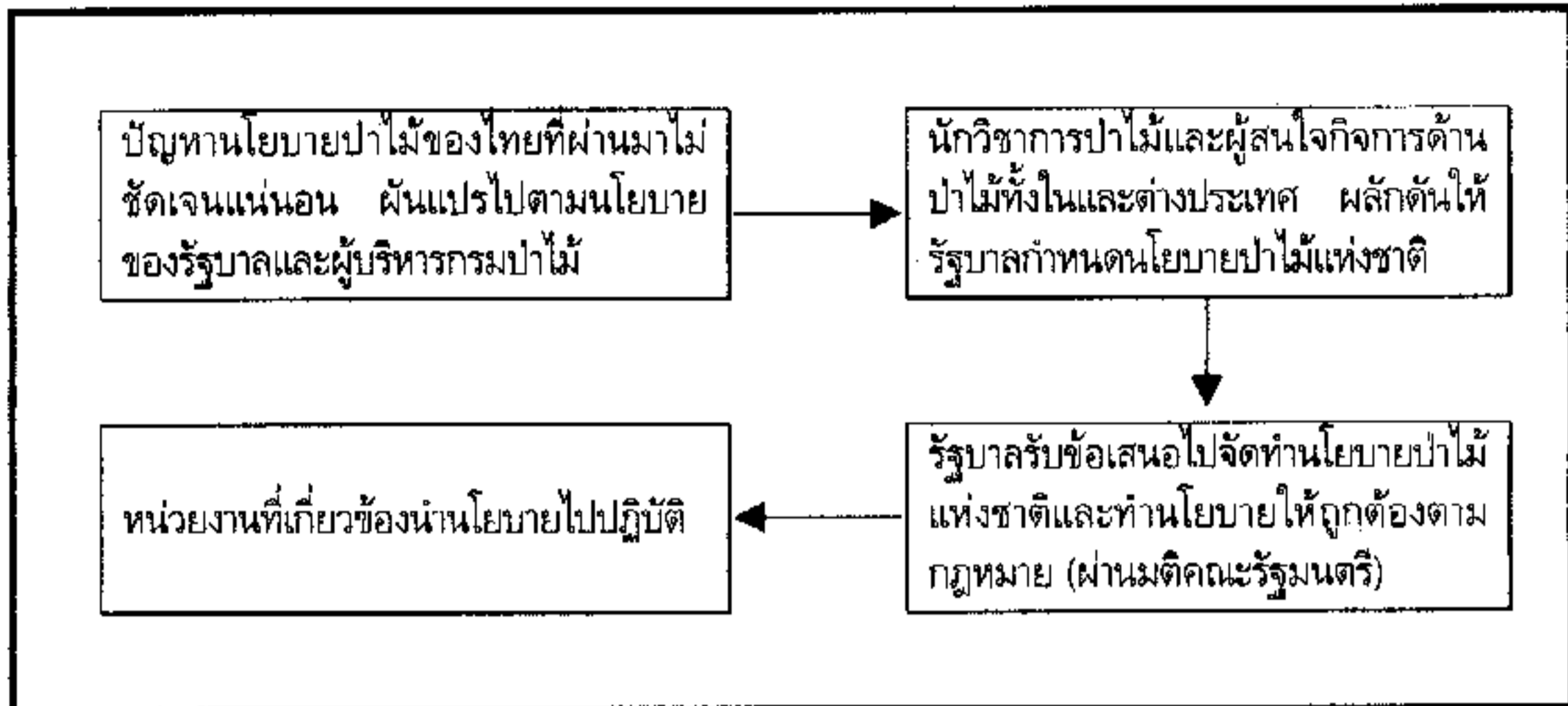
ไชยรัตน์ สินเจริญโอฬาร. 2542. **วาทกรรมการพัฒนา**. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก.

ถวัลย์รัฐ วรเทพพุดพิพงษ์. 2542. **การกำหนดและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ: ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้**. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.

ธงชัย จารุพัฒน์. 2541. **สถานการณ์ป่าไม้ของไทยในช่วงระยะเวลา 37 ปี (พ.ศ. 2504-2541)**. กรุงเทพฯ: กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

- นิคม พุทธา. 2542. นโยบายป่าไม้แห่งชาติและกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ ความจำเป็นเร่งด่วนที่รัฐบาลจะต้องทบทวน. **ป่ากับชุมชน**. 6,13 (กันยายน 2542), หน้า 85-89.
- วสิน องค์กรพัฒนากุล. 2538. **คู่มือสิ่งแวดล้อมเรื่องป่าไม้**. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม.
- วิวัฒน์ คติธรรมนิตย์. 2537. **ความหลากหลายทางชีวภาพกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน**. กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.
- สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2529. **รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการพัฒนาป่าไม้ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5, เล่ม 2 การอนุรักษ์ป่าไม้**. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำเนาหนังสือประธานคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ที่ กษ 0709(5)/29973 ลงวันที่ 5 พฤศจิกายน 2528 "นโยบายป่าไม้แห่งชาติ"
- สำเนาหนังสือเลขาธิการคณะกรรมการที่ นร 0203/18048 ลงวันที่ 9 ธันวาคม 2528 เรื่อง "นโยบายป่าไม้แห่งชาติ"
- อภิชัย พันธเสน. 2539. **รายงานการวิจัยเรื่องการดูแลรักษาป่าและการเพิ่มพื้นที่สีเขียว โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน**. กรุงเทพฯ: สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย.
- อรรณณ คูเจริญ. 2535. **ป่าเขตร้อน**. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- อำนาจ คอวนิช. 2532. **นโยบายป่าไม้แห่งชาติของไทย**. กรุงเทพฯ: องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้

ภาคผนวก



รูปที่ 1 กระบวนการจัดทำนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

ตารางที่ 1 สภาพความเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทย พ.ศ. 2504-2541

ปี พ.ศ.	พื้นที่ป่าไม้	
	ไร่	เปอร์เซ็นต์ต่อพื้นที่ประเทศ
2504	171,017,812	53.33
2516	138,578,125	43.21
2519	124,010,625	38.67
2521	109,515,000	34.15
2525	97,875,000	30.52
2528	94,291,349	29.40
2531	89,877,182	28.03
2532	89,635,625	27.95
2534	85,436,284	26.64
2536	83,470,967	26.03
2538	82,178,161	25.62
2541	81,076,428	25.28

ที่มา: ธงชัย จารุพัฒน์. 2541. สถานการณ์ป่าไม้ของประเทศไทยในช่วงระยะเวลา 37 ปี (ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504-2541). ส่วนวิเคราะห์ทรัพยากรป่าไม้ สำนักวิชาการป่าไม้ กรมป่าไม้: กรุงเทพฯ.

ตารางที่ 2 สาเหตุการทำลายป่าไม้ในประเทศไทย

ช่วงปี	นโยบายการพัฒนาประเทศ	ผลของนโยบาย
2398-2531	การค้าขายกับต่างประเทศ เพื่อหารายได้ และสะสมความมั่งคั่งของประเทศ	มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติโดยตรง เช่น การให้สัมปทานทำไม้และเหมืองแร่
2500-2510	การพัฒนาประเทศเพื่อความทันสมัย และการพัฒนาอุตสาหกรรม	การสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น ถนน เชื้อเพลิง ไฟฟ้า
2510-2519	การส่งเสริมพืชเศรษฐกิจเพื่อส่งออก เช่น ปอ มันสำปะหลัง ฝ้าย อ้อย ฯลฯ	การขยายพื้นที่ทำการเกษตร (ในพื้นที่ป่าไม้ส่วนใหญ่ผ่านการสัมปทานทำไม้มาแล้ว)
2519-2525	นโยบายเปิดป่าเพื่อความมั่นคง	มีการอพยพชาวบ้านให้เข้าไปตั้งชุมชนในเขตป่าที่มีการสู้รบกับ ผกค. มีการถางป่าไล่ ผกค. และสร้างถนนยุทธศาสตร์เพื่อความมั่นคง
2525-ปัจจุบัน	การส่งเสริมการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรม การเกษตร	การกว้านซื้อที่ดิน กระตุ้นให้ชาวบ้านบุกรุกป่าเพิ่ม
