

การพัฒนานโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร ในประเทศไทย

Policy Development for Upstream Forest Regeneration in Thailand

วิทยานิพนธ์

โดย

นางสาวสิริมา ธรรมชาติโสภ

เสนอต่อคณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

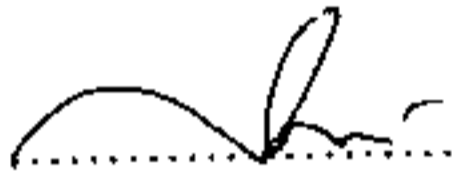

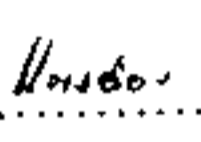
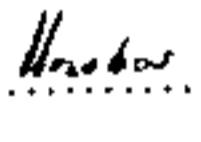
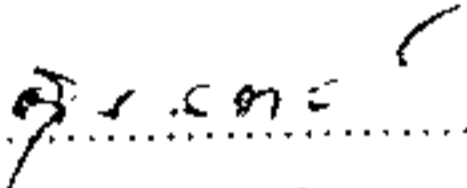
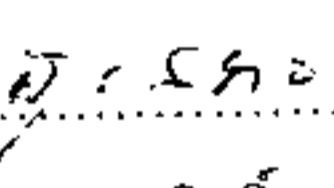
เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาลักสูตร

ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม)

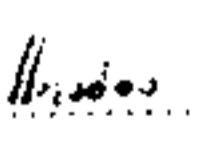
พ.ศ.2543

วิทยานิพนธ์ : การพัฒนานโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารในประเทศไทย
: Policy Development for Upstream Forest Regeneration in Thailand
โดย : นางสาวสิริมา ธรรมชาติโสภ
: Ms. Sirima Thammachatasok
นักศึกษาคณะพัฒนาสังคม : ภาคพิเศษ กรุงเทพมหานคร รุ่นที่ 4 รหัส 530371148

ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์และคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควร
รับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม) ได้

ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์
ลงนาม..... ประธาน (รศ.ดร.สากล จริยวิทยานนท์) วันที่ 22 มีนาคม พ.ศ.2543	ลงนาม..... ประธาน (รศ.ดร.สากล จริยวิทยานนท์) วันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ.2543
ลงนาม..... ที่ปรึกษา (ผศ.ดร.แดงอ่อน มั่นใจตน) วันที่ 22 มีนาคม พ.ศ.2543	ลงนาม..... กรรมการ (ผศ.ดร.แดงอ่อน มั่นใจตน) วันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ.2543
ลงนาม..... ที่ปรึกษา (ผศ.ดร.สุรสิทธิ์ วชิรขจร) วันที่ 22 มีนาคม พ.ศ.2543	ลงนาม..... กรรมการ (ผศ.ดร.สุรสิทธิ์ วชิรขจร) วันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ.2543

คณะพัฒนาสังคมอนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตร
ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์..........รักษาการในตำแหน่งคณบดี
(แดงอ่อน มั่นใจตน)
วันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ.2543

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์	: การพัฒนานโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารในประเทศไทย
โดย	: นางสาวสิริมา ธรรมชาติโสภ
ชื่อปริญญา	: ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม)
วิชาเอก	: การวิเคราะห์และวางแผนทางสังคม
ปีการศึกษา	: 2542

การศึกษาวิจัยเรื่องการพัฒนาฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารในประเทศไทย มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาการพัฒนาฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารในประเทศไทย ในประเด็นดังนี้

1. การกำหนดนโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารในประเทศไทย
2. ผลของการนำนโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารในประเทศไทยไปปฏิบัติ
3. แนวทางการพัฒนาฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารในประเทศไทย

ผู้วิจัยรวบรวมข้อมูลจากข้อมูลสนาม เอกสาร โทรทัศน์ ด้วยวิธีการสังเกตการณ์ การประชุม การสัมภาษณ์ การฟังบรรยาย การดูงาน และการสัมภาษณ์บุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าต้นน้ำลำธารในประเทศไทย แล้วนำข้อมูลมาวิเคราะห์และอธิบายเชิงพรรณนา

ผลการศึกษาพบว่า

1. การกำหนดนโยบาย เป็นการกำหนดนโยบายโดยผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ลักษณะของนโยบายเป็นแบบสั่งการจาก “บน” สู่ “ล่าง” สาระของนโยบายที่อพยพคนออกจากป่าก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดิน

2. ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ โดยพิจารณาจากการปฏิบัติงานในสถานที่ซึ่งเป็นภูเขาสูงชัน อยู่ห่างไกลจากชุมชน งบประมาณไม่เพียงพอ ทำให้ขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์และกำลังคน ผู้ปฏิบัติงานมีทัศนคติต่อชาวบ้านในเชิงลบ ขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานมีน้อย ความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นขึ้นกับบุคลิกภาพส่วนตัวของผู้ปฏิบัติงาน ความชอบธรรมในการปฏิบัติงาน อธิบายได้ว่า ผู้ปฏิบัติงานทำงานหนักเกินค่าตอบแทนที่ได้รับ ด้านความชอบธรรมต่อชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบในการปฏิบัติงาน ชาวบ้านจะร้องเรียนว่าไม่เป็นธรรมตราบดีที่ชาวบ้านต้องถูกอพยพออกจากพื้นที่ หรือ พื้นที่ทำกินของพวกเขากลายเป็นที่ปลูกป่าเพื่อฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร ความโปร่งใสของการปฏิบัติงาน สามารถตรวจสอบได้

3. การพัฒนานโยบาย ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการพัฒนานโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำในประเทศไทย คือ

- (1) แนวทางตามพระราชดำริ “คนอยู่กับป่า”
- (2) กระบวนทรรศน์ใหม่ในการพัฒนาประเทศ
- (3) การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การปกครอง
- (4) การเปลี่ยนแปลงแนวคิดของนักวิชาการ ทางด้านวนศาสตร์ซึ่งเกี่ยวข้องกับ

การจัดการป่าต้นน้ำลำธาร

- (5) อิทธิพลจากนักวิชาการด้านสิทธิมนุษยชน
 - (6) แรงผลักดันจากองค์กรประชาชน
 - (7) นโยบายเดิมบางประการเมื่อนำสู่การปฏิบัติแล้วไม่ประสบผลสำเร็จ
- นโยบายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าต้นน้ำลำธารจึงได้รับการ

นำมาประยุกต์ใช้ในปัจจุบัน

ABSTRACT

THESIS TITLE : Policy Development for Upstream Forest Regeneration in Thailand
By : Ms. Sirima Thammachatasok
DEGREE : Master of Arts (Social Development)
MAJOR : Social Analysis and Planning
ACADEMIC YEAR : 1999

The purpose of this research is to study policy development for upstream forest regeneration in Thailand which divided in 3 issues:

1. To investigate the formulation of state policy for upstream forest regeneration in Thailand.
2. To find out the result of policy development for upstream forest regeneration in Thailand
3. To study the trend of policy development for upstream forest regeneration in Thailand.

Methodology and data analysis followed field study, documentaries study, watching television, observation, joining semina and lecture, field trip and interviewing key informants who concern with upstream forest management .Descriptive approach is conducted in this research

The following results were obtained:

1. Policy formulation performed by dignitaries. It was top-down policy which contents raised conflict between people and government in land used problem.
2. According to the result of policy implementation, it have not reached goal yet. Considering these issues; areas where are highland far from communities, budgets were not enough to buy instruments, and to hire workers for this task. The foresters had bad impressing to the villagers. Will power to the foresters was not enough for them to work strongly. Co-operation for other organization depended on individual personality of the foresters. Equity, according to foresters, they worked hard, but they got low salary. According to villagers, as long

as they had to move from their own land or any plantation by foresters on their land, they sued that it was not justified.

According to transparent issue, worker in Watershed Conservation Division which have had responsibility in this task could be examined in any cases.

3. According to policy development, of which the causes were :

(1) The King and the Queen's opinion; "human being can live in the forest."

(2) New paradigm on country development.

(3) Change of political policy.

(4) Change of the trend of thought of academicians in forestry school who concern with watershed management.

(5) Influence of academicians who concern with human right

(6) Pressure of people's organization.

(7) Some issues of the recent policy was not efficient.

People participation in watershed management has been applied for current policy.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงด้วยความกรุณาของรองศาสตราจารย์ ดร.สาภล จริยวิทยานนท์ ประธานกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.แดงอ่อน มั่นใจ คน และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรสิทธิ์ วชิรขจร คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้ เสนอแนะให้คำปรึกษาและตรวจแก้ไขวิทยานิพนธ์ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ อย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

คณาจารย์คณะพัฒนาสังคมที่กรุณาให้ข้อเสนอแนะและกำลังใจด้วยวิญญูณของ ความเป็นครู ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณอย่างสูง มายังรองศาสตราจารย์ ดร.จิตติยา กรรณสูตร รองศาสตราจารย์ ดร.จิตติยา สุวรรณะชญ ผู้ช่วยศาสตราจารย์กรวีร์ ศรีกิจการ และอาจารย์ คณะพัฒนาสังคมทุกท่านที่กรุณาให้ความรู้แก่ผู้วิจัย

รองศาสตราจารย์ ดร.นิวัติ เรืองพานิช ภาควิชาอนุรักษวิทยา คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ กรุณาให้ความรู้ด้านการจัดการลุ่มน้ำ ด้านนโยบายและแผนในการ ฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร กรุณาหาเอกสารตำราต่าง ๆ ให้ศึกษา อีกทั้งกรุณาประสานงานเพื่อให้ความ สะดวกแก่ผู้วิจัยในการสัมภาษณ์และค้นคว้าเอกสารในกรมป่าไม้ ผู้วิจัยมีอาภรณ์พระคุณ กราบ ขอบพระคุณ คณาจารย์คณะวนศาสตร์ คือ ดร.บุญวงศ์ ไทยอุตต่าห์ รองศาสตราจารย์ ดร. สงคราม ธรรมมิญช และผู้ช่วยศาสตราจารย์ สุรเชษฎ์ เขษมมาส ที่กรุณาให้สัมภาษณ์และให้ข้อเสนอแนะ อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง

กราบขอบพระคุณ คุณสวัสดิ์ คุลยพัชร ผู้อำนวยการสำนักงานอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติ คุณก่อเกียรติ เกษศิริ ผู้อำนวยการส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ และขอบพระคุณเจ้า หน้าที่ส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ ที่กรุณาเอื้อเพื่อเอกสารข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการทำวิทยานิพนธ์ ฉบับนี้

ขอบพระคุณ เจ้าหน้าที่สำนักบรรณสารการพัฒนา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร ศาสตร์ เจ้าหน้าที่ศูนย์ข้อมูลในศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก เจ้าหน้าที่ห้องสมุดคณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เจ้าหน้าที่ห้องสมุด กรมป่าไม้ เจ้า หน้าที่ห้องสมุด มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เจ้าหน้าที่ห้องสมุด จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เจ้าหน้าที่ ห้องสมุดมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ที่กรุณาอำนวยความสะดวกในการค้นคว้าเอกสาร

ขอขอบคุณ คุณสุเทพ บรรณทอง คุณอารีย์ สว่างเนตร และคุณสุรีย์พร เชียงนิคม นักวิชาการคณะพัฒนาสังคม ที่กรุณาอำนวยความสะดวกอย่างดียิ่งในการทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้

ขอขอบคุณ คุณโกวิท ปัญญาตรง เจ้าหน้าที่บริหารงานป่าไม้ ขอขอบคุณ คุณไพโรจน์ แสงภู่วงษ์ นายอำเภอแม่แจ่ม (พ.ศ. 2539) คุณเคชา คุณนุสรา เตียงเกตุ ที่กรุณาให้ความสะดวกในการศึกษาฐานพื้นที่ บ้านแม่หลุ อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ ขอขอบคุณ คุณปกรณ์ จริงสูงเนิน คุณเสมอ ถิมชวงค์ ที่กรุณาอำนวยความสะดวกในการดูงานในพื้นที่โครงการพัฒนาที่สูงคอยสามหมื่น ขอขอบคุณ พะดี จอนิ ไอโคเซา ที่กรุณาให้ความรู้เรื่องการจัดการลุ่มน้ำขององค์กรชาวบ้าน และพาชมพื้นที่ในเขตลุ่มน้ำแม่วาง กิ่งอำเภอแม่วาง จังหวัดเชียงใหม่ ขอขอบคุณชาวบ้านทั้งหลายที่มอบความรู้และไม่ตรีอันดีในทุกหนแห่งที่ได้ไปเยือน

ขอขอบคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ จิราลักษณ์ จงสถิตย์มั่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ อาจารย์ทศพร กติกรรม คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ อาจารย์รุ่งพร วิภาสุรเมณฑล ผู้ช่วยศาสตราจารย์ นฤมล ชีร์วัฒน์ อาจารย์ ม.ร.ว.นุช สุจริตกุล คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ คุณเอนก และคุณคุณนิ นาคะบุตร คุณปิยรัตน์ แวนคูเวอร์ เคน คุณรัชนีพร จันทอรารี คุณลักดา ปิยะวงศ์รุ่งเรือง คุณนิตยา ศรีลัมภ์ บุคคลเหล่านี้คือ พี่ เพื่อน และน้อง ที่ให้ความเอาใจใส่และเอื้อเฟื้อในหลายเรื่องโดยเฉพาะแรงใจ เป็นสำคัญ

ในภาวะที่อ่อนด้าใกล้หมดแรง ผู้ที่กรุณาให้ข้อคิดและพลังใจ คือ อาจารย์ ม.ถ. อัครนิ นวรัตน์ รองศาสตราจารย์ ปาริชาติ วลัยเสถียร ภาควิชาการพัฒนารวมชน คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พันตำรวจโท รุ่งโรจน์ เรืองฤทธิ์ คุณนवलศิริ มังกรคิน และคุณศศิธร ดังคโณบล

ท่ามกลางความมืด แสงสว่างจากเทียนเล่มเล็ก ๆ เหล่านี้มีค่าเหลือคณา คือ คุณพ่อเหริยณู และคุณแม่ สุภัทรา กองจันทิก ชนะ มงคลคำนวนเขตต์ ดวงฤดี ไรจนวิเชียร ดาเรศ นาคีนพคุณ ทวีพร เกตุอร่าม ทศนีย์ วิระกันต์ เทียมใจ ทองเมือง เพ็ญสินี พงคิขวงค์ ฟ้าดิน การ์นต์ ปริญญา หล้าพระธาตุ ธัญญารัตน์ หล้าพระธาตุ พีรพัฒน์ ดิลกภัถยากุล มยุรี สิริมังกโก มลฤดี จาตุรันต์ มานิดา มังคะสุวรรณ วราภรณ์ แซ่มสนิท ศิริพร โควินทะ สนิทสุดา เอกชัย สิริเกษ กองจันทิก สุทธนา พักตร์พันธานนท์ สุชาติพิทย์ สิริชยาพร และสุรพงษ์ กองจันทิก

อนึ่ง คำใช้จ่ายทั้งสิ้นในการทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้ ตั้งแต่เริ่มเก็บข้อมูลจนถึงสำเร็จ เป็นรูปเล่มได้รับอนุเคราะห์อย่างไม่มีเงื่อนไขจาก Mr.Rauno Laitalainen อดีตที่ปรึกษาพิเศษ นายกรัฐมนตรี พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (พ.ศ.2540) ขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

บุคคลสำคัญที่สุด ซึ่งเป็นแรงบันดาลใจในการฟันฝ่าอุปสรรคทั้งหลายจนลุล่วง
คือ พ่อและแม่ผู้มีคุณูปการล้ำเหลือเกินถ้อยพรรณนา

ความดีใดที่มีอยู่บ้างในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ขออุทิศแด่ ศาสตราจารย์ ดร.เทียม
คมกฤต ผู้สนับสนุนในการพิทักษ์ป่าต้นน้ำลำธาร รวมทั้งแด่ผู้พิทักษ์ป่าทั้งหลายที่ทำงานด้วยความ
เสียสละ และต้องเผชิญกับแรงกดดันนัปการ ขอให้กำลังใจด้วยคำกล่าวของผู้รู้ท่านหนึ่งว่า "คนชั่ว
มาให้สร้างบารมี คนดีมาให้กำลังใจ"

ศิริมา ธรรมชาติโสภ

พฤษภาคม 2543

คำนำ

ปัญหาน้ำท่วม ฝนแล้งและภัยพิบัติต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนั้น สืบเนื่องมาจากพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารถูกทำลาย เปรียบเหมือนอ่างเก็บน้ำของประเทศกำลังรั่วซึมและมีแนวโน้มจะแตกสลาย ผู้รู้ท่านหนึ่งเคยกล่าวไว้ว่า การรักษาป่าต้นน้ำลำธาร คือ การรักษาต้นทุนของชีวิตภารกิจของรัฐบาลในแต่ละสมัยที่ได้ทุ่มเทมาเป็นเวลาร่วมครึ่งศตวรรษเพื่อสนองนโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารนั้น เป็นไปอย่างต่อเนื่องหนักหน่วงและยาวนาน แต่ปัญหาก็กังคังดำรงอยู่

การศึกษาการพัฒนา นโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารอย่างปราศจากอคติและอันนาคติ เป็นการใช้ฐานวิชาการในการช่วยรัฐหาทางออกของนโยบายระดับหนึ่ง แม้จะไม่มีสูตรสำเร็จในกระบวนการนี้ แต่ประสบการณ์ที่ล้มเหลวเป็นบทเรียนที่มีค่าในการเริ่มต้นใหม่ หากมีข้อสรุปอย่างชัดเจน

การศึกษานี้ เป็นความตั้งใจที่จะรวบรวมประเด็นต่าง ๆ ในขั้นตอนการก่อเกิดนโยบาย ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ การพัฒนา นโยบาย มาประมวลเพื่อหาทางออกของความขัดแย้งไปสู่ความสมานฉันท์ในการพัฒนาเพื่อประโยชน์ส่วนรวมต่อไปในอนาคต

สิริมา ธรรมชาติโสภ

พฤษภาคม 2543