

บทที่ 2

แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลน

ในปัจจุบันการบริหารจัดการทรัพยากร ทางทะเลและชายฝั่งยังไม่มี ความอุดมสมบูรณ์เท่าที่ควร เนื่องจากหลายปัจจัย ไม่ว่าจะเป็นพบการบุกรุกผืนป่า จากประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้น นายทุน หรือผู้ที่แสวงหาผลประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นการเข้าพื้นที่ป่าชายเลนมาเพื่อใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง หรือทำให้ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเปลี่ยนแปลงและเสื่อมโทรมไป ประกอบกับกฎหมายที่ใช้บังคับ อยู่ในปัจจุบันยังไม่มี ความครอบคลุมเพื่อคุ้มครอง ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ในบางพื้นที่ สมควรมีกฎหมาย เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหาร จัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง รวมทั้งให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่น ได้มีส่วนร่วมในการปลูก การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ และการฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่าง สมดุลและยั่งยืน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลน

การบริหาร การจัดการนั้นมีความแตกต่างกัน การบริหารนั้นหมายถึงกลุ่มของกิจกรรม ซึ่งมักจะประกอบไปด้วย การวางแผน การจัดการองค์กร การนำหรือสั่งการ หรืออาจจะหมายถึงการอำนวยความสะดวก และการควบคุม และใน ส่วนของการจัดการนั้น จะเป็นการเน้นในเรื่องของการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผน หรือเป้าหมายที่วางไว้

2.1.1 แนวคิดการบริหารจัดการ¹

หลักการบริหารจัดการได้มีนักวิชาการให้ความเห็นว่า การบริหาร (Administration) การบริหาร คือกลุ่มของ กิจกรรม ประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์กร (Organizing)

¹ มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี. (2560). *แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://cms.dru.ac.th/jspui/bitstream/123456789/875/7/Unit%202.pdf> [2565, 2 มิถุนายน]

การนำหรือการสั่งการ (Leading/Directing) หรือการอำนวย และการควบคุม (Controlling) ซึ่งจะมี ความสัมพันธ์โดยตรงกับทรัพยากรขององค์กร (6 M's) เพื่อนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์และด้วย จุดมุ่งหมายสำคัญในการบรรลุความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิด ประสิทธิภาพผลครบถ้วน²

การจัดการ (Management) จะเน้นการปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบาย (แผนที่วางไว้) ซึ่งนิยมใช้ในการจัดการธุรกิจ และนอกจากนี้ การบริหารจัดการจึงเป็นกระบวนการของกิจกรรมที่ ต่อเนื่องและ ประสานงานกัน ซึ่งผู้บริหารต้องเข้ามาช่วยเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กร ประเด็นสำคัญของการ บริหารจัดการ มีดังนี้

- 1) การบริหารจัดการสามารถประยุกต์ใช้กับองค์กรใดองค์กรหนึ่งได้
- 2) เป้าหมายของผู้บริหารทุกคนคือ การสร้างกำไร
- 3) การ บริหาร จัดการ เกี่ยวข้องกับการเพิ่มผลผลิต (Productivity) โดยมุ่งสู่ ประสิทธิภาพ (Efficiency) (วิธีการใช้เลยประหยัดที่สุด) และประสิทธิผล (Effectiveness) (บรรลุ เป้าหมาย คือประโยชน์สูงสุด)

- 4) การบริหารจัดการสามารถนำมาใช้สำหรับผู้บริหารในทุกระดับชั้นขององค์กร

2.1.2 แนวคิดกระบวนการบริหารจัดการ³

กระบวนการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน ได้มีนักวิชาการกล่าวถึงกระบวนการการบริหาร จัดการ (Management Process) หมายถึง กระบวนการเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กร ซึ่งกระบวนการการบริหารจัดการนี้สามารถแสดงให้เห็นถึงความเกี่ยวเนื่องกัน ได้อย่างมี ปฏิสัมพันธ์สอดคล้องและต่อเนื่อง ทั้งนี้หน้าที่ของการบริหารหน้าที่ทางการบริหาร (Management Function) หรือกระบวนการบริหาร เป็นสิ่งที่ระบุ ให้รู้ว่ากรอบของงานบริหารมีอะไร หรือผู้บริหาร ต้องทำหน้าที่อะไรในการบริหารงาน การจะเรียนรู้ และเข้าใจเรื่องการบริหารองค์กรมีแนวทางการ เรียนรู้หลายแนวทางแต่แนวทางการศึกษาหน้าที่ทางการบริหารเป็นขั้นตอนพื้นฐานที่ทำให้เข้าใจ ได้ง่ายเพราะมีขั้นตอนที่เป็นเหตุเป็นผลและเป็นขั้นตอนตามลำดับก่อนหลังของการบริหารงาน เดิม⁴ขั้นตอนทางการบริหารอาจมีมากกว่านี้แต่ที่จะกล่าวต่อไปนี้เป็นที่ยอมรับกันในตำราบริหาร สมัยใหม่ส่วนใหญ่ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 หน้าที่ด้วยกัน เช่นเดียวกันกับ

² นูริสา สะรี. (2562). *การจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำโดยชุมชนบริเวณชายฝั่งปากบารา อำเภอละงู จังหวัดสตูล*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการพัฒนาสังคม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. หน้า 14-17.

³ ธงชัย สันติวงษ์. (2545). *การจัดการ Management*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁴ นูริสา สะรี. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 10-12.

ภาระหน้าที่และลักษณะงานของผู้บริหาร หรือลักษณะงาน ของผู้บริหารที่จะต้องทำ มี 4 อย่างที่ได้รับความนิยมมาตลอด คือ

1) การวางแผน (Planning) การวางแผนเป็นตัวเชื่อมระหว่างเหตุการณ์ในปัจจุบัน และ เหตุการณ์อนาคต ดังนั้นการวางแผนจึงต้องมีการกำหนดกลยุทธ์ให้มีประสิทธิภาพ โดยพื้นฐาน ของการจัดการโดยทั่วไปเป็นงานของผู้บริหารการวางแผนเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการปฏิบัติตามกล ยุทธ์ ให้ประสบความสำเร็จและการประเมินกลยุทธ์ เพราะว่า การจัดการองค์กร การจูงใจ การจัด บุคคล เข้าทำงาน และกิจกรรมควบคุม ขึ้นกับการวางแผน กระบวนการวางแผนจะต้อง ประกอบด้วย ผู้บริหารและพนักงานภายในองค์กร

2) การจัดการองค์กร (Organizing) จุดมุ่งหมายของการจัดการองค์กรคือ การใช้ความ พยายามทุกกรณีโดยการกำหนดงานและความสำคัญของอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน การจัดการ องค์กร จึงหมายถึง การพิจารณาถึงสิ่งที่ต้องการที่จะทำ และผู้ที่จะทำ

3) การนำหรือการสั่งการ (Leading/Directing) อิทธิพลเพื่อการจูงใจพนักงานให้ ปฏิบัติงาน ให้ประสบความสำเร็จไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

4) การควบคุม (Controlling) การควบคุม บริหาร การควบคุมเป็นสิ่งที้องค์กรซึ่งมีหาค ณะเลขขั้นตอนในการควบคุมอาจจะทำให้งานไม่ประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวได้ ในทาง กลับกันหากมีการควบคุมมากเกินไปก็สามารถทำให้งานล้มเหลวได้ เช่นกัน การควบคุมจึงเป็นสิ่งที่ สำคัญสำหรับองค์กร โดยองค์กรจะต้องมีการควบคุมตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดกระบวนการทางการ บริหาร

จากกระบวนการการบริหารจัดการข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า กระบวนการการบริหาร จัดการ หมายถึง กระบวนการเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กร โดยกระบวนการการบริหาร จัดการนี้ สามารถแสดงให้เห็นถึงความเกี่ยวเนื่องกันได้อย่างมีปฏิสัมพันธ์สอดคล้องและต่อเนื่อง ของผู้บริหาร ซึ่งผู้บริหารมีหน้าที่ 4 อย่างในการบริหารงาน คือ การวางแผน การวางแผนเป็นสิ่งที ้องค์กรต้องการเปลี่ยนแปลงในอนาคต การวางแผนเป็นสะพานเชื่อมระหว่างเหตุการณ์ปัจจุบันและ อนาคตซึ่งทำได้ โดยการให้บรรลุเป้าหมายผลลัพธ์ตามที่ต้องการการจัดการองค์กร จุดมุ่งหมายของ การจัดการองค์กรคือ การใช้ความพยายามทุกกรณีโดยการกำหนดงานและความสำคัญของอำนาจ หน้าที่ การนำหรือการสั่งการ เป็นการใช้อิทธิพลเพื่อจูงใจพนักงานให้ปฏิบัติงานและนำไปสู่ ความสำเร็จตาม เป้าหมายที่ระบุไว้ หรือเป็นกระบวนการจัดการให้สมาชิกในองค์กรทำงานร่วมกัน ได้ด้วยวิธีการต่าง ๆ และการควบคุม การใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ขององค์กร ถือว่าเป็นกระบวนการ ตรวจสอบ หรือติดตามผล และประเมินการปฏิบัติงานในกิจกรรมต่าง ๆ ของพนักงาน เพื่อรักษาให้ องค์กรดำเนินไปในทิศทางสู่เป้าหมายอย่างถูกต้องตามวัตถุประสงค์หลักขององค์กร

2.1.3 แนวคิดและปัจจัยในการจัดการ

ปัจจัยในการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน⁵ เป็นมูลเหตุพื้นฐานที่สำคัญที่ผู้บริหารทุกคนต้องหันมาสนใจในงานด้านการจัดการ เพื่อใช้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกิจการประกอบด้วย ปัจจัยดังต่อไปนี้ คือ 4 M ได้แก่ คน (Man), เงิน (Money), และการจัดการ (Management) วัสดุ (Materials)

1) คน (Man) นับเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นผู้ดำเนินการทุกอย่าง เป็นผู้คิด เป็นผู้กระทำต่าง ๆ งานจะสำเร็จหรือไม่ คนนับเป็นตัวแปรที่สำคัญ เพราะต่อให้มีเงินมากมาย มีอุปกรณ์พร้อม การจัดการที่ดีแต่ถ้าคนไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มีความรับผิดชอบ ขาดจิตสำนึก งานก็ล้มเหลว การใช้คนให้ถูกกับงานจึงเป็นเรื่องที่ควรคำนึงถึงมาก ๆ และบวกกับความรับผิดชอบต่อความรู้ ความสามารถมีแต่ขาดความรับผิดชอบ ก็ไม่ควรใช้คนแบบนี้

คนหรือแรงงานสำคัญในชุมชนประกอบไปด้วย คนในชุมชนเป็น หลัก เช่น ผู้นำชุมชน สมาชิกกลุ่มองค์กรในชุมชน ชาวบ้านในชุมชน และรวมถึงเจ้าหน้าที่หน่วยงานใน ชุมชน ต่างก็มีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่จัดขึ้นในชุมชน ดังนั้นการบริหารจัดการด้านคนสามารถ สรุปได้ว่า คนหรือแรงงานถือเป็นทรัพยากรบุคคลที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากในการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ในชุมชน เพราะคนเป็นผู้ขับเคลื่อน โครงการ หรือกิจกรรมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเพื่อให้ผลลัพธ์ที่ได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ ได้แก่ การบริหารจัดการแรงงานใน ทรัพยากรในการบริหารจัดการมีส่วนสำคัญเป็นอันดับ แรก คือ คน หรือ แรงงาน ถือเป็นทรัพยากรบุคคลที่มีส่วนสำคัญมากในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการ การทำกิจกรรม หรือโครงการต่าง ๆ การบริหารจัดการของกลุ่มต่าง ๆ ที่มีประสิทธิภาพต้องอาศัยแรงงานเป็นหลัก ซึ่งจะมีการแบ่งหน้าที่รับผิดชอบที่แตกต่างกันไป ซึ่งพบว่าแรงงานหลักที่มีส่วนในการจัดการ ทรัพยากรคือ สมาชิกกลุ่มองค์กรชุมชน และชาวบ้าน ซึ่งสมาชิกกลุ่มองค์กรชุมชนก็เป็นคนในชุมชนที่สมัครเข้าไปเป็นสมาชิก

2) เงิน (Money) นับเป็นปัจจัยที่สำคักรองลงมาการขับเคลื่อนใด ๆ เงินนับเป็น ปัจจัยที่สำคัญ เป็นสิ่งหล่อเลี้ยงให้คน งาน บริบทต่าง ๆ ดำเนินไปได้อย่างราบรื่นในแง่ของปัจจัยสนับสนุน แต่ควรดำเนินการด้วยความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และไม่ควรรให้เงินมามีอิทธิพลต่อความคิด มากเกินไป การบริหารจัดการด้านเงินทุน ในการทำกิจกรรมต่าง ๆ การทำกิจกรรมเกี่ยวกับการอนุรักษ์ปัจจัยสำคัญที่ขาดไม่ได้คือเงินทุน หรืองบประมาณมีส่วนสำคัญโดยเฉพาะ ในช่วงการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ก่อนการเริ่มโครงการหรือกิจกรรมตลอดกระบวนการในการจัดกิจกรรม ซึ่งแหล่งเงินทุนที่มีส่วนช่วยสนับสนุนในการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ โดยชุมชน นับเป็น

⁵ ชงชัย สันตวงษ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 1.

ปัจจัยที่สำคัญรองลงมา การขับเคลื่อนใด ๆ เงินนับเป็นปัจจัยที่สำคัญเป็นสิ่งหล่อเลี้ยงให้คนงานบริบทต่าง ๆ ดำเนินไปได้อย่างราบรื่น ในแง่ของปัจจัยสนับสนุน แต่ควรดำเนินการด้วยความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และไม่ควรให้เงินมามีอิทธิพลต่อความคิดมากเกินไป

3) วัสดุ (Material) วัสดุนับเป็นปัจจัยชี้ความสำเร็จของงานได้ วัสดุจึงเป็นเสมือนแขนขา ของการบริหารงาน ช่วยให้งานดำเนินไปอย่างที่ตั้งใจหมายไว้ การใช้วัสดุ อุปกรณ์ ควรคำนึงถึงความประหยัด ความคุ้มค่า และรักษาสิ่งแวดล้อม ขึ้นอยู่กับบุคคลว่าจะมี การทำงานต่าง ๆ การบริหารจัดการวัสดุอุปกรณ์ ในการทำโครงการ หรือกิจกรรมต่าง ๆ ปัจจัยที่ช่วยในการอำนวยความสะดวกในการจัดทำกิจกรรมดังกล่าว เพื่อให้มีประสิทธิภาพ และมีคุณภาพมากที่สุดคือ วัสดุอุปกรณ์ ซึ่งในการทำโครงการหรือกิจกรรมจะแตกต่างกันไป แต่ทุกกิจกรรมย่อมต้องใช้วัสดุ อุปกรณ์เป็นสำคัญ เป็นสิ่งที่ใช้อำนวยความสะดวกในการบริหารจัดการในเรื่องการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในชุมชน ซึ่งได้แก่อาคารสถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ ซึ่งนับได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งซึ่งช่วยสนับสนุนให้เกิดการ จัดการทรัพยากรสัตว์น้ำภายในชุมชน

4) การจัดการ (Management) ซึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถของบุคคลว่าจะมีความสามารถในความสามารถในการคิด วางแผนการทำงานต่าง ๆว่าจะทำอะไร ทำเมื่อไร ใครเป็นคนทำ ใช้งบประมาณเท่าไร ได้ดีเพียงใด วิธีการจัดการในการทำโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ การจัดการ มีส่วนสำคัญกับการทำโครงการหรือกิจกรรมผู้นำเนินการต้องมีความสามารถในการบริหารจัดการวิธีการหรือขั้นตอนต่าง ๆ ตามที่วางแผนไว้ เพื่อให้ได้ผลสัมฤทธิ์ที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งหากมีการจัดการที่ดีก็จะส่งผลให้ประหยัดเวลา ประหยัดค่าใช้จ่าย และแรงงาน

ดังนั้น การจัดการดังกล่าวจะครอบคลุมตั้งแต่การวางแผน การลงดำเนินงาน การได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน จนถึงขั้นตอนติดตามผลโครงการ ซึ่งกิจกรรมที่มีส่วนในการอนุรักษ์ทรัพยากรชุมชนได้ความร่วมมือจากหลากหลายกลุ่ม ทำให้มีการแบ่งภาระหน้าที่ที่แตกต่างกัน การบริหารจัดการ ซึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถของบุคคลว่าจะมีความสามารถในการคิด วางแผนการทำงานต่าง ๆว่าจะทำอะไร ทำเมื่อไร ใครเป็นคนทำ ใช้งบประมาณเท่าไร ได้ดีเพียงใด

จากแนวคิดการบริหารข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า การบริหารจัดการมีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการของการมุ่งสู่เป้าหมายขององค์กรจากการทำงานร่วมกัน โดยใช้บุคคลและทรัพยากรอื่น ๆ หรือเป็นกระบวนการออกแบบและรักษาสภาพแวดล้อมที่บุคคลทำงานร่วมกันในกลุ่มให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อสามารถสร้างผลสำเร็จออกมาโดยที่ได้ผลงานที่มีคุณค่า สูงกว่าทรัพยากรที่ใช้ไป ซึ่งในแนวคิดการบริหารจัดการผู้วิจัยได้ใช้ปัจจัยพื้นฐานที่ส่งผลต่อการบริหาร คือ 4 M คน เงิน วัสดุ การจัดการ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้เป็นปัจจัยพื้นฐานที่ใช้ในการวิเคราะห์กระบวนการจัดการทรัพยากร

2.1.4 ทฤษฎีระบบ (System Theory)⁶

ทฤษฎีระบบทั่วไปขึ้น โดยหลักของทฤษฎีระบบนี้จะอาศัย แนวคิดด้านพฤติกรรมศาสตร์ และแนวคิด ด้านวิทยาศาสตร์ผสมผสานกันซึ่งมององค์การ เป็นระบบตามหน้าที่สัมพันธ์กับ สิ่งแวดล้อมมีความเกี่ยวข้องกันซึ่งต้องการบรรลุจุดมุ่งหมายร่วมกัน ทุกระบบจะประกอบด้วย ส่วนต่าง ๆ ที่ใช้กระบวนการแปรสภาพเปลี่ยนแปลงปัจจัยนำเข้าเป็นผลผลิต ระบบจะขึ้นกับการ ป้อนกลับเพื่อสอบผลลัพท์และปรับปรุงปัจจัยนำเข้าโดยมี 4 ส่วน ดังนี้

1) ปัจจัยนำเข้าประกอบด้วยทรัพยากรมนุษย์การเงิน สิ่งแวดล้อมทางกายภาพ และ ข้อมูลข่าวสารเพื่อการผลิตสินค้าการบริการและการตัดสินใจ

2) กระบวนการแปรสภาพประกอบด้วยการจัดการเทคโนโลยีและการปฏิบัติการ ผลิตเพื่อเปลี่ยนปัจจัยนำเข้าเป็นผลผลิต

3) ผลผลิตประกอบด้วยสินค้าและบริการ กำไรขาดทุน พฤติกรรมของพนักงาน และผลลัพท์ที่คาดหวังเป็นผลผลิต โดยผู้บริหารในทุกระดับที่ทำงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ขององค์การ

4) การป้อนกลับเป็นข้อมูลเกี่ยวกับสภาพและผลลัพท์เกี่ยวกับกิจกรรมองค์การ โดยมี ลูกค้ายุทธศาสตร์และผู้จัดหาเป็นผู้ป้อนกลับข้อมูลให้กับองค์การเสมือนเป็นผู้ตรวจการณ์ ทางธุรกิจ

องค์การธุรกิจเป็นเสมือนระบบหนึ่งที่ทำหน้าที่แปรสภาพเครื่องจากการนำเอาทรัพยากร ต่าง ๆ เข้าสู่ระบบจากนั้นองค์การก็จะทำหน้าที่แปรสภาพสิ่งที่ นำเข้าไปด้วยกรรมวิธีต่าง ๆ เช่นการใช้ กระบวนการจัดการการใช้กระบวนการผลิตการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เพื่อให้ได้ ผลลัพท์ที่ตั้งเป้าหมาย ไว้เช่น ผลผลิตการบริการการค้าหรือการบริการสังคมภายในระบบของ องค์การธุรกิจจะประกอบด้วย ระบบย่อยต่าง ๆ ซึ่งต่างฝ่ายต้องทำหน้าที่แปรสภาพทรัพยากร⁸ จนกระทั่งเป็นสินค้าสำเร็จรูปและบริการต่าง ๆ

สำหรับการบริหารเชิงระบบนั้นมีประโยชน์มากเพราะผู้บริหารสามารถมองเห็นขอบเขต ขององค์การและระบบย่อยขององค์การที่มีความสัมพันธ์กันกับสภาพแวดล้อมดังนั้นองค์การ

⁶ วรรณพร พุทธภูมิพิทักษ์และคณะ. (2554). *แนวคิดระบบของการจัดการจะอยู่บน พื้นฐานของทฤษฎีระบบ ทั่วไป*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://soreda.oas.psu.ac.th/files/1087_file_Chapter2.pdf. [2565, 2 มิถุนายน]

⁷ วรรณพร พุทธภูมิพิทักษ์และคณะ. (2554). *แนวคิดระบบของการจัดการจะอยู่บน พื้นฐานของทฤษฎีระบบ ทั่วไป*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://soreda.oas.psu.ac.th/files/1087_file_Chapter2.pdf. [2565, 2 มิถุนายน]

⁸ Managing conflict through communication 2007 Dudley D. Cahn, Ruth Anna. (2010). *System Theory*. (Online). Available: <http://wasita.wikidot.com/kasetsart09-rtcsystems> [2022, 2 June]

ทุกองค์การควรจะเป็นระบบเปิดอย่างแท้จริงเพราะว่าต้องใช้ปัจจัยนำเข้าจากสภาพแวดล้อม และเปลี่ยนแปลงให้เป็นปัจจัยส่งออกสู่สภาพแวดล้อมแนวคิดนี้จะได้ผลต่อเมื่อองค์การที่นำไปใช้ สามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์สิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงได้โดยเฉพาะข่าวสารข้อมูลจะเป็น สิ่งสำคัญสำหรับแนวคิดนี้อย่างยิ่งฉะนั้นองค์การควรตรวจสอบสภาพแวดล้อมและปรับตัวให้เข้า กับสภาพแวดล้อม เพื่อการพัฒนาการบริหารต่อไป

2.1.5 แนวคิดและทฤษฎีคนอยู่กับป่า⁹

โดยผู้แทนขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ หรือ IUCN (International Union for Conservation of Nature) ประจำประเทศไทยไปแล้ว ถึงแนวคิดและการ ดำเนินงานให้คนสามารถอยู่กับป่าได้อย่างเห็นผล ไม่เพียงแต่ “ป่าบก” โครงการที่ IUCN เข้าไป ร่วมมือกับรัฐและคนในท้องถิ่นที่สามารถอยู่ร่วมกับธรรมชาติได้อย่างยั่งยืนนั้นยังรวมไปถึง “ป่าชายเลน” โดยตัวแทน IUCN จากเวียดนาม ดร.แอนดริว ไวเอ็ตต์ ผู้จัดการโครงการแม่โขงเดลตา เป็นผู้บอกเล่าถึงการบูรณาการการใช้พื้นที่ป่าชายเลนในเวียดนาม

ดังนั้นจากการวิเคราะห์โมเดล Green-contract คนอยู่กับป่า ป่าอยู่กับคน ของสาธารณรัฐ สังคมนิยมเวียดนามดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น พบว่าโมเดลดังกล่าวมีความสอดคล้องกับหลักใน การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้แก่

1) หลักในการพัฒนาอย่างยั่งยืน (sustainable development) ซึ่งเป็นหลักที่องค์การ สหประชาชาติให้ความสนใจ¹⁰ เพราะหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนนี้จะเป็นหลักที่สร้างความสมดุล ระหว่างสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาโดยที่ ต้องมีการพัฒนาอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่ครอบคลุม มาตรฐานการรักษาที่คนรุ่นหลังพึงจะได้รับเท่า ๆ กันกับที่คนรุ่นปัจจุบันหรือเป็นการทำให้คุณภาพ ชีวิตมนุษย์ดีขึ้นภายในระบบนิเวศวิทยาที่สามารถรองรับชีวิตได้ต่อไป หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน จึงได้กลายเป็นหนึ่งคำจำกัดความที่ถูกกล่าวถึงมากที่สุดในบทความต่าง ๆ และเป็นเป้าหมาย ของการพัฒนาและจัดการสิ่งแวดล้อม

2) หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (polluter pays principle) เป็นหลักที่กล่าวไว้ว่าผู้ที่ ก่อให้เกิดมลพิษนั้นจะต้องเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการบำบัดมลพิษที่ตนได้ก่อขึ้น¹¹

⁹ ไทยพับลิก้า. (2558). *Green Contract-MFFคนอยู่กับป่า -ป่าอยู่กับคนเพื่อการอยู่อย่างยั่งยืน*. (ออนไลน์). เข้าถึง ได้จาก: <https://thaipublica.org/2015/09/iucn-green-contract-mff>. [2565, 2 มิถุนายน]

¹⁰ Tomislav Klarin. (2018). *The Concept of Sustainable Development: From its Beginning to the Contemporary Issues*. Zagreb International Review of Economics & Business. pp. 67-94.

¹¹ ดิเรก ปัทมศิริวัฒน์. (2550). *การคลังท้องถิ่นรวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: เอพิลีฟวิง. หน้า 145-173.

สำหรับความจำเป็นที่จะต้องนำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาประยุกต์ใช้กับปัญหาสิ่งแวดล้อม เนื่องจากความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น หรือสารพิษปนเปื้อนจากอุตสาหกรรมต่าง ๆ เป็นความเสียหายที่มีความรุนแรง และมีขอบเขตที่ไม่จำกัดหากใช้หลักการเดิมที่มีการนำเอาความรับผิดชอบแบบเดิมซึ่งมีวัตถุประสงค์คุ้มครองเฉพาะตัวบุคคลเท่านั้น จะทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหามลพิษได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเนื่องจากปัญหามลพิษบางส่วนเกิดจากการแสวงหาผลประโยชน์ของมนุษย์บางกลุ่มทำให้การปรับใช้หลักเศรษฐศาสตร์ควบคู่กับหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายจะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นได้อย่างตรงประเด็น

3) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนเองในการจัดการและควบคุม การใช้และกระจายทรัพยากรและปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคมตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกสังคม¹² ปัจจุบันกฎหมายที่มีความสำคัญมากที่สุดในการรับรองการมีส่วนร่วมของประชาชนก็คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 บุคคลและชุมชนมีสิทธิจัดการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล และยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ¹³ โดยเป็นการที่ให้ผู้มีส่วนได้เสียที่อยู่ภายในชุมชนนั้น ๆ ได้ร่วมกันวางแผนในการจัดการดูแลพื้นที่ เพื่อให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับวิถีชีวิตและการอยู่อาศัย¹⁴ โดยภาครัฐเป็นเพียงผู้สนับสนุนให้เกิดการเรียนรู้เท่านั้น¹⁵

4) สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ คือ การที่กลุ่มบุคคลที่มีวัตถุประสงค์เดียวกัน อยู่ร่วมกันเป็นสังคมมีขอบเขตของชุมชนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกลุ่มคนเหล่านี้จะมีความสัมพันธ์ทางสังคมมีวัฒนธรรมร่วมกัน มีการจัดสรรการใช้ทรัพยากรและมีผลประโยชน์ร่วมกัน และการจัดสรรรวมทั้งการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนั้นกลุ่มคนนั้นมีอำนาจอันชอบธรรมถูกต้องตามกฎหมาย ประเพณีหรือข้อตกลงที่บุคคลในสังคมยึดถือร่วมกัน ในการกำหนดนโยบายใด ๆ ของรัฐมักนิยมกระทำกันในรูปแบบของรัฐธรรมนูญเพื่อที่ได้ใช้เป็นแนวทางในการบัญญัติ

¹² ทวีทอง หงส์วิวัฒน์. (2527). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา*. กรุงเทพฯ: สักดิ์โสภณการพิมพ์. หน้า 2.

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 (ตอนที่ 40 ก). หน้า 1-90.

¹⁴ กรกฎ ทองชะ โชค, นันทพล กาญจนวัฒน์. (2562). ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา. *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย*, 11(3). หน้า 643 – 662.

¹⁵ เอกราช สุวรรณรัตน์ และคณะ. (2564). การอนุรักษ์ปลาสามน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาโดยมิติทางกฎหมายและการมีส่วนร่วมของประชาชน. *วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น*, 5(2). หน้า 85-109.

กฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประเทศชาติ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม รวมทั้งด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การกำหนดแนวนโยบาย ของรัฐในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยได้ปรากฏเป็นครั้งแรกใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2517¹⁶ และในรัฐธรรมนูญฯ ปี 2540 ได้มีการวาง หลักการเกี่ยวกับเรื่องสิทธิชุมชนไว้ในมาตรา 56 หมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ว่าบุคคลมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมด้วยรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และได้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องใน สิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตนตาม กฎหมายบัญญัติ

จากการศึกษา ผู้วิจัยเห็นว่าตามบทบัญญัติทางกฎหมายดังกล่าวต้น ทำให้บุคคลสามารถ ฟ้องร้องรัฐได้เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามสิทธิและการมีส่วนร่วมดังกล่าว¹⁷ ในรัฐธรรมนูญฯ ปี 2550 สิทธิชุมชนก็ได้วางหลักการถึงบุคคลมีสิทธิมีส่วนร่วม และฟ้องร้องกับรัฐและชุมชนที่จะได้รับความ คู่คุ้มครอง¹⁸ และในรัฐธรรมนูญฯ ปี 2560 นั้น เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่เน้นการมีส่วนร่วมของภาค ประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยได้มีการวางหลักว่า บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ...(2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล และยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ หรือการใดที่ภาคประชาชนเห็นสมควรแล้วว่า รัฐควรจัดทำ เพื่อประโยชน์ของประชาชนนั้นก็ให้สิทธิประชาชนในการเร่งรัดให้รัฐดำเนินการได้ภายใต้ที่ กฎหมายบัญญัติ¹⁹ ตามความที่ปรากฏในมาตรา 51 นอกจากนี้ในมาตรา 58 ก็ได้มีการวางหลักใน ด้านของการร่วมกันจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยให้มีการรับฟังความคิดเห็นของ ผู้มีส่วนได้เสียก่อนที่จะดำเนินการใด ๆ เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาโดยอยู่ภายใต้ขอบเขตของ กฎหมาย

¹⁶ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2556). *กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. (2540, 11 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 114 (ตอนที่ 55 ก). หน้า 1-99.

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (2550, 2 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 124 (ตอนที่ 47 ก). หน้า 1-127.

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 67.

2.2 แนวคิดและความเป็นมาเกี่ยวกับอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลน

พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 เป็นกฎหมายที่มุ่งกำหนดนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของประเทศในภาพรวมเพื่อให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องคำนึงถึงหรือนำไปปรับใช้ให้สอดคล้องกับภารกิจของส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐนั้น โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.2.1 แนวคิดและความหมาย²⁰

พนักงานเจ้าหน้าที่ หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่ง ไม่ต่ำกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญระดับปฏิบัติการหรือเทียบเท่าซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการ ตามพระราชบัญญัตินี้

การบริหารจัดการและป้องกันทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในปัจจุบัน นับวันแต่จะมีความรุนแรงมากขึ้น ทั้งจากการกระทำของมนุษย์ และภัยธรรมชาติในรูปแบบต่าง ๆ ประกอบกับพื้นที่ทางทะเลและชายฝั่งที่ถูกบุกรุก เปลี่ยนแปลงสภาพ ทำให้ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเสื่อมโทรม และเป็นพื้นที่ที่ยังไม่มีส่วนราชการหรือหน่วยงานใดของรัฐเป็นผู้ดูแล โดยที่การจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นปัญหาที่ซับซ้อนคาบเกี่ยวกับหน่วยงานราชการ และผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก อีกทั้งโดยลักษณะเฉพาะของทรัพยากรที่แตกต่างจากทรัพยากรธรรมชาติอื่น จำเป็นต้องอาศัยองค์ความรู้ที่มีลักษณะเฉพาะของการจัดการที่แตกต่างจากการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอื่น และต้องมีองค์กรเฉพาะสำหรับการจัดการทรัพยากรดังกล่าว รวมทั้งจะต้องใช้การบูรณาการ สรรพกำลังหน่วยงาน เจ้าหน้าที่ และงบประมาณ โดยมีผู้รับผิดชอบหลักเป็นผู้สั่งการ

ตามนิยามคำว่า"พนักงานเจ้าหน้าที่"ได้กำหนดคำนิยามไว้ในกฎหมายหลายฉบับ แต่ก็จะมีความหมายไปในทำนองเดียวกันซึ่งบัญญัติว่า "พนักงานเจ้าหน้าที่" ความหมายในพจนานุกรมหมายความว่า บุคคลผู้มีหน้าที่ปฏิบัติการตามที่กฎหมายกำหนด โดยเมื่อมีการตรากฎหมายขึ้นมาในทุก ๆ ฉบับจะให้คำนิยามไว้เกี่ยวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ เช่นเดียวกับกับพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 หมายถึงบุคคลที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

²⁰ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558. มาตรา 3.

2.2.2 ความเป็นมาพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558

พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 เป็นการปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ชายฝั่งทะเลของประเทศไทย มีหลักการและเหตุผลคือ “โดยที่ในปัจจุบันการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ยังไม่มีความเป็นเอกภาพ ขาดการบูรณาการและการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่น ประกอบกับได้มีการบุกรุกหรือเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่เพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นจำนวนมากทำให้ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเปลี่ยนแปลงและเสื่อมโทรมประกอบกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังไม่มีความครอบคลุมเพื่อคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในบางพื้นที่ สมควรมีกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการ บำรุงรักษา อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่น ได้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และบำรุงรักษาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างสมดุล และยั่งยืน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

ดังนั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงเป็นประโยชน์ในการลดช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมายเกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ทำให้การควบคุม การสงวน อนุรักษ์ บำรุงรักษา การใช้ประโยชน์ และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้รับการรองรับด้วยบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งมีผลบังคับใช้อย่างเท่าเทียมกัน โดยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2558²¹

2.2.3 สาระสำคัญของพระราชบัญญัติ²²

พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มีสาระสำคัญแบ่งออกเป็นหมวด 5 หมวด คือ หมวดที่ 1 ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง แห่งชาติ หมวด 2 ว่าด้วยชุมชนชายฝั่ง หมวด 3 ว่าด้วยการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง หมวด 4 ว่าด้วยพนักงานเจ้าหน้าที่ และหมวด 5 ว่าด้วยบทกำหนดโทษ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

²¹ สำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. (2560). *แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.2560-2579*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://dmcrth.dmcr.go.th/attachment/dw/download.php?WP=rUqjMT00qmAZG22DM7y04TyerPMjZ200qmyZZz1CM5O0hJatrTDo7o3Q> [2565, 2 มิถุนายน]

²² สำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. (2560). *แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.2560-2579*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://dmcrth.dmcr.go.th/attachment/dw/download.php?WP=rUqjMT00qmAZG22DM7y04TyerPMjZ200qmyZZz1CM5O0hJatrTDo7o3Q> [2565, 2 มิถุนายน]

1) กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ (มาตรา 5) โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ และอธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้ ในการจัดทำนโยบายและแผนจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ผู้ประกอบการ หน่วยงานภาคเอกชน และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา และต้องคำนึงถึงนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วย การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้วย นอกจากนี้ได้กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็น ข้อเสนอแนะ และคำปรึกษา รวมทั้งติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ของรัฐเพื่อให้การดำเนินการ สอดคล้องกับ นโยบายและแผนเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณามีมติตามที่เห็นสมควร และพิจารณาให้ความเห็นชอบในการออกกฎกระทรวงกำหนดพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (มาตรา 9)

2) กำหนดให้มีอนุกรรมการอื่น ๆ และคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและ ชายฝั่ง จังหวัด (มาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 14) โดยที่เพื่อให้การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง จึงกำหนดให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน กรรมการ และมีผู้แทน ภาคประชาชนหรือชุมชนชายฝั่งในจังหวัดนั้น ๆ ซึ่งแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ และ ประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์หรือ เป็นที่ยอมรับด้านการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ด้านระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งด้านสิ่งแวดล้อม ด้านการท่องเที่ยว หรือด้านการประมงจำนวนไม่เกินแปดคนเป็นกรรมการ

3) กำหนดให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทำหน้าที่เป็นสำนักเลขานุการของคณะกรรมการ (มาตรา 15) โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานธุรการทั่วไปของคณะกรรมการ เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการเพื่อกำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง แห่งชาติออกกฎกระทรวงหรือออกประกาศกระทรวง ช่วยเหลือและให้คำแนะนำ แก่หน่วยงานของรัฐ รวมทั้ง ประสานกับหน่วยงานของรัฐเพื่อให้มีการดำเนินการที่สอดคล้องกับนโยบาย และแผน ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการ พัฒนา อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และสำรวจ เก็บข้อมูล และจัดทำแนวเขตและแผนที่ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

4) กำหนดให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งพิจารณาให้ความช่วยเหลือ หรือ สนับสนุนชุมชนชายฝั่ง (มาตรา 16) ที่มีการรวมตัวกันตามสภาพปกติทั่วไปโดยที่ไม่จำเป็นต้อง เป็นชุมชนชายฝั่งที่ขึ้นทะเบียนไว้กับภาครัฐได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเพื่อ ประกอบการ พิจารณาจัดหานโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง แห่งชาติ รวมทั้ง ช่วยเหลือและสนับสนุน ชุมชนชายฝั่งในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของ ชุมชนเกี่ยวกับ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ทั้งนี้ เพื่อ เป็นการสนับสนุนให้ชุมชนที่อยู่ในเขต พื้นที่ชายฝั่งทะเลหรือ เกาะมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง อันเป็นการสอดคล้องกับ บทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทยที่ประสงค์จะให้สิทธิแก่ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

5) กำหนดกลไกและมาตรการในการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ดังนี้

(1) มาตรการคุ้มครองในกรณีบุคคลก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (มาตรา 17) กำหนดให้อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งหรือ ผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจสั่งให้บุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรทาง ทะเลและชายฝั่งระงับการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นการชั่วคราว พร้อมทั้งแจ้งประสานหน่วยงานของรัฐที่ รับผิดชอบหรือที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นตามอำนาจหน้าที่ เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น เร่งด่วนและหากปล่อยไว้จะเป็นการเพิ่มความเสียหายต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง หรือกรณี ไม่มีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าว กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีอำนาจ แก้ไขหรือ บรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น หรืออาจกำหนดวิธีการและระยะเวลาดำเนินการเท่าที่ จำเป็นเพื่อให้ บุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วยก็ได้

(2) มาตรการคุ้มครองพื้นที่ป่าชายเลน (มาตรา 18 และมาตรา 19) กำหนดให้ รัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดพื้นที่ บริเวณหนึ่ง บริเวณใดเป็นพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ และกำหนดมาตรการคุ้มครองในบริเวณพื้นที่ ดังกล่าวเพื่อ ประโยชน์ในการสงวน อนุรักษ์ และฟื้นฟูพื้นที่ป่าชายเลน โดยพื้นที่ที่จะกำหนดเป็นพื้นที่ ป่าชายเลนอนุรักษ์จะต้องไม่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่า สัตว์ป่าและไม่ได้เป็นพื้นที่ที่อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน ของบุคคลใดซึ่ง มิใช่หน่วยงานของรัฐ รวมทั้งกำหนดให้อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เป็นผู้ใช้อำนาจของ อธิบดีกรมป่าไม้ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติในพื้นที่ป่าชายเลน อนุรักษ์ที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และใช้อำนาจของอธิบดีกรมป่าไม้และอำนาจของพนักงาน

เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ต่อการกระทำใด ๆ ที่กระทำต่อไม้หวงห้ามและของป่าหวงห้ามที่อยู่ในพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ด้วย

(3) มาตรการคุ้มครองพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (มาตรา 20) กำหนดให้รัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดพื้นที่บริเวณหนึ่งบริเวณใดเป็นพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งและกำหนดมาตรการคุ้มครองในบริเวณพื้นที่ดังกล่าว โดยพื้นที่ที่จะนำมากำหนดในกฎกระทรวงจะต้องเป็นพื้นที่ที่มีทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอยู่ในสภาพสมบูรณ์อันสมควรสงวนไว้ให้คงอยู่ในสภาพทางธรรมชาติเดิม พื้นที่ที่เป็น ถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์และพืชตามสภาพทางธรรมชาติที่สมบูรณ์ หรือพื้นที่ที่มีความสำคัญด้านระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งอันควรแก่การอนุรักษ์และพื้นที่ดังกล่าวจะต้องเป็นพื้นที่ซึ่งยังมีได้มีการ กำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์

(4) การกำหนดมาตรการคุ้มครองในการป้องกันปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง (มาตรา 21) ให้รัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดเขตพื้นที่ที่จะใช้มาตรการในการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งโดยกำหนดมาตรการห้ามดำเนินกิจกรรม หรือกระทำการใด ๆ ที่อาจส่งผลหรือก่อให้เกิดปัญหาในการกัดเซาะชายฝั่งเพิ่มขึ้นกำหนดหลักเกณฑ์ ในการดำเนินการกับสิ่งก่อสร้างหรือกิจกรรมที่ได้ดำเนินการภายใน เขตพื้นที่ที่กำหนดก่อนที่จะมีการ ออกกฎกระทรวง โดยจะกำหนดให้สามารถดำเนินการต่อไปได้ หรือให้ระงับการดำเนินกิจกรรม หรือ รื้อถอนสิ่งก่อสร้างที่ส่งผลกระทบต่อป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง โดยได้รับค่าชดเชยตามความ เหมาะสมกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่อยู่ภายในแนวเขตพื้นที่ที่ประกาศกำหนด และกำหนดมาตรการอื่นใดตามที่เห็นสมควรเพื่อป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง โดยมีแผนที่แสดงแนวเขต แนบท้ายกฎกระทรวงนี้

(5) มาตรการคุ้มครองในกรณีทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอาจถูกทำลาย หรือได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤติ (มาตรา 22) กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติใช้มาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นในกรณีที่ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอาจถูกทำลายหรือได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤติ รวมทั้งกำหนดหน่วยงานที่จะเป็นผู้ดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว โดยอาจจะกำหนดแผนที่แสดงแนวเขตพื้นที่ด้วยก็ได้

(6) กำหนดอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ (มาตรา 24 มาตรา 26) โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในสถานที่หรือตรวจค้นสถานที่หรือยานพาหนะเพื่อตรวจสอบและควบคุมให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ

ฉบับนี้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิด รวมทั้งสั่งให้บุคคลออกจากพื้นที่ป่าชายเลน อนุรักษ์ พื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง หรือพื้นที่ที่รัฐมนตรีออกประกาศเนื่องจากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอาจถูกทำลายหรือได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤติ หรือ งดเว้นการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้

(7) กำหนดบทกำหนดโทษในกรณีการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายในการระงับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (มาตรา 27) การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามที่กำหนดในพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ พื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พื้นที่ป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง หรือพื้นที่ที่รัฐมนตรีออกประกาศเนื่องจากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอาจถูกทำลายหรือได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤติ หรือการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ใน กรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่สั่งให้บุคคลออกจากเขตพื้นที่ดังกล่าว (มาตรา 28 มาตรา 29)

นอกจากนี้ ได้กำหนดโทษสำหรับกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล โดยให้กรรมการผู้จัดการ หุ่นส่วนผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิด นั้น (มาตรา 30)

การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง²³ในการจัดหาแผนแม่บทเพื่อการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2560 - 2579 มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

- 1) เพื่ออนุรักษ์ พื้นที่ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้มีความอุดมสมบูรณ์และยั่งยืน
- 2) เพื่อส่งเสริมการบูรณาการและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่สมดุลและยั่งยืน
- 3) เพื่อให้เกิดองค์ความรู้ที่ตอบสนองต่อการแก้ปัญหาการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และให้มีการเผยแพร่อย่างทั่วถึง

จากศึกษา ผู้วิจัยเห็นว่าแนวคิดหลักในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2560 -2579 มุ่งเน้นการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้เกิดการบูรณาการโดยยึดหลักความสอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบ หลักการ นโยบาย แผนพัฒนาด้านต่าง ๆ หลักการสร้างความรู้ความตระหนักรู้ในความสำคัญของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการมีส่วนร่วม

²³ สำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. (2560). *แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2560-2579*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://dmcrth.dmcr.go.th/attachment/dw/download.php?WP=rUqjMT00qmAZG22DM7y04TyerPMjZ200qmyZZz1CM500hJatrTDo7o3Q> [2565, 2 มิถุนายน]

โดยผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนชายฝั่งผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ดังนั้น หลักการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน ซึ่งสอดคล้องกับการดำเนินการตามข้อตกลงระหว่างประเทศ ที่มีขึ้นในการประชุม Sustainable Development ที่ นครริโอ เดอ เจนีโร (Rio + 20) คือการใช้ทรัพยากรให้เกิดความสมดุลไม่ให้เกิดการสูญเสีย ได้แก่ การใช้ทรัพยากรในอัตราการใช้เท่ากับอัตราการเกิดทดแทนในทรัพยากรที่เกิดทดแทนใหม่ได้ (Renewable Resources) ได้แก่ ทรัพยากรประมง ทรัพยากรป่าไม้ หรือให้มีการบริหารจัดการอย่างชาญฉลาดเพื่อมีทรัพยากรเหลือให้ในรูปดอกไปใช้ได้ใช้สำหรับทรัพยากรที่ไม่สามารถเกิดทดแทนใหม่ได้ (Nonrenewable Resources) ได้แก่ ทรัพยากรแร่ น้ำมัน ก๊าซ เป็นต้น

2.2.4 ปัจจัยและสาเหตุการทำลายป่าชายเลน²⁴

1) การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ส่วนใหญ่จะเป็นการทำนาุ้ง ซึ่งจะกระจุกกันอยู่ตามจังหวัดต่าง ๆ พบมากด้านชายฝั่งทะเลอ่าวไทย ได้แก่ จังหวัดระยอง จังหวัดจันทบุรี จังหวัดชุมพร เป็นต้น กุ้งที่นิยมเลี้ยงกันมาก ได้แก่ กุ้งกุลาดำ ส่วนกุ้งแชบ๊วยมีการเลี้ยงกันค่อนข้างน้อย จากข้อมูลในปี พ.ศ. 2530 มีการใช้พื้นที่ทั้งหมดโดยประมาณ 689,120 ไร่ หรือ ร้อยละ 64.3 ของพื้นที่การใช้ประโยชน์ป่าชายเลนทั้งหมด ซึ่งนับเป็นการทำลายป่าชายเลนเพื่อธุรกิจนี้มากที่สุด เมื่อเทียบกับการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าชายเลนเพื่อกิจกรรมอื่น ๆ

2) การทำเหมืองแร่ การทำเหมืองแร่ในพื้นที่ป่าชายเลน ได้ดำเนินการอย่างกว้างขวางมาเป็นเวลานานแล้ว โดยเฉพาะเกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ ดินบุกและกิจกรรมเหมืองแร่ที่พบมากในจังหวัดระนอง พังงา และภูเก็ตเท่านั้น ซึ่งมีเนื้อที่รวมทั้งสิ้นประมาณ 34,066 ไร่ หรือ ร้อยละ 3.2 ของพื้นที่การใช้ประโยชน์ป่าชายเลนทั้งหมด

3) การเกษตรกรรมการเกษตรกรรมส่วนใหญ่ที่ทำในพื้นที่ป่าชายเลน ได้แก่ การปลูกข้าว การปลูกมะพร้าว โดยทั่วไปแล้วสภาพป่าชายเลน ไม่ว่าจะเป็คุณภาพดิน คุณภาพน้ำ และปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่เหมาะสมต่อการพัฒนาเป็นพื้นที่เกษตรกรรมแต่อย่างใด เนื่องจากปัญหาความเค็มน้ำทะเลท่วมถึง การเกิดปัญหาดินเปรี้ยว จึงทำให้ผลผลิตทางด้านเกษตรกรรมโดยเฉพาะข้าว มีผลผลิตตกต่ำ จึงมักจะไม่คุ้มกับ การลงทุน ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการปลูกข้าวและพืชอื่น ๆ ในพื้นที่ป่าชายเลนมักจะทำกันในพื้นที่ค่อนข้างจำกัด

4) การขยายตัวของแหล่งชุมชน การพัฒนาแหล่งชุมชนในพื้นที่ป่าชายเลน จะพบเห็นได้ในหลายจังหวัด โดยเฉพาะในจังหวัดชลบุรี ระนอง กระบี่ เป็นต้น ซึ่งส่วนใหญ่จะพัฒนาในรูปแบบของนิคมสหกรณ์การประมง และการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำบริเวณชายฝั่ง การสร้างสถานที่ศึกษา

²⁴ *ป่าชายเลน ทรัพยากรชายฝั่งคุณค่าที่กำลังถูกทำลาย.* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.dnp.go.th/park/sara/mangrove/mangrove.htm> [2565, 2 มิถุนายน]

ด้านบุคลากร ตลอดจนการถนอมขะมูลฝอย อย่างไรก็ตามพื้นที่ป่าชายเลนที่ใช้ในกิจการเหล่านี้ นับตั้งแต่ในอดีตมาามีเนื้อที่ค่อนข้างสูงพอสมควร และในอนาคตจะมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น

5) การสร้างท่าเทียบเรือ การสร้างท่าเทียบเรือในป่าชายเลนจะมีโครงการขยายมากขึ้น ในอนาคต ในท้องที่จังหวัดบริเวณชายฝั่งทะเล การสร้างท่าเรือในบริเวณป่าชายเลนเท่าที่ทำมาแล้ว คือในจังหวัดกระบี่ นครศรีธรรมราช พังงา และสตูล

6) การสร้างถนนและสายส่งไฟฟ้า การสร้างถนนในพื้นที่ป่าชายเลน ส่วนใหญ่จะตัด ถนนจากเมืองไปสู่ท่าเทียบเรือ หรือ โรงงานอุตสาหกรรม ในบริเวณชายฝั่งติดทะเลและแม่น้ำ การสร้างถนนในพื้นที่ป่าชายเลนมีน้อย เนื่องจากสภาพดินป่าชายเลนมีความอ่อนตัวมาก ยกเว้น พื้นที่ที่มีความจำเป็นจริง ๆ เท่านั้น สำหรับการสร้างสายส่งไฟฟ้าในบริเวณพื้นที่ป่าชายเลน มีในบางจังหวัด เช่น ภูเก็ต และสุราษฎร์ธานี เป็นต้น

7) การอุตสาหกรรมและโรงงานไฟฟ้า โรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่จะเป็น โรงงาน อุตสาหกรรมต่อเนื่องจากกิจกรรมประมง เช่น โรงงาน ทำกุ้งแห้ง และ โรงงานปลาป่น ซึ่งมีอยู่หลาย จังหวัด รวมทั้ง โรงงานอุตสาหกรรมประเภทอื่น ๆ บ้างแต่เป็นจำนวนน้อย เช่น โรงงานประเภทต่าง ๆ ในจังหวัดสมุทรปราการ ส่วนพื้นที่ป่าชายเลนที่นำมาสร้าง โรงงาน ไฟฟ้านั้น มีอยู่แห่งเดียว ในปัจจุบัน คือ จังหวัดนครศรีธรรมราช

8) การขุดลอกร่องน้ำ การขุดลอกร่องน้ำ แม้จะไม่ได้กระทำในพื้นที่ป่าชายเลน โดยตรง แต่ในบริเวณเส้นทางเดินเรือ หรือร่องน้ำที่ผ่าน ป่าชายเลน เมื่อมีการขุดร่องน้ำเรือขุดจุ่มน้ำ ดินเลน หรือทรายที่ขุดลอกจากบริเวณท้องน้ำลงไปในพื้นที่ป่าชายเลน กิจกรรมประเภทนี้มีน้อย มาก แต่สามารถพบในจังหวัดสตูล พังงา และระนอง เป็นต้น

9) การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าชายเลนเพื่อทำนาเกลือ ได้ดำเนินการอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในจังหวัดสมุทรสาคร สมุทรสงคราม และสมุทรปราการ พื้นที่ป่าชายเลนที่ถูกทำลาย เพื่อกิจกรรมทำนาเกลือมีค่อนข้างมาก คือ มีพื้นที่ประมาณ 66,000 ไร่ หรือ ร้อยละ 6.2 ของพื้นที่ การใช้ประโยชน์ป่าชายเลนทั้งหมด

10) การตัดไม้เกินกำลังการผลิตของป่า เนื่องจากในปัจจุบันนี้ มีความต้องการใช้ถ่าน และฟืนเป็นจำนวนมากและประกอบกับมีการเผาถ่าน ที่ผิดกฎหมายเป็นจำนวนมากเช่นเดียวกัน จึงทำให้มีการตัดไม้ป่าชายเลนผิดกฎหมายมากขึ้นจนเกินกำลังผลิตของป่า ทำให้ป่าชายเลน หลายแห่งเสื่อมสภาพลงและมีความอุดมสมบูรณ์ต่ำ

นอกจากนี้ การที่กิจกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจบริเวณป่าชายฝั่งทะเล ได้ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อป่าชายเลนทั้งพื้นที่ และระบบนิเวศเป็นจำนวน มากขึ้นทุกปี เกิดจากสาเหตุปัจจัยสำคัญร่วมกันหลายประการ²⁵ คือ

- 1) การเพิ่มของประชากร
- 2) ที่ดินป่าชายเลนส่วนใหญ่ของประเทศ มีสถานะเป็นป่าสงวนแห่งชาติ
- 3) รัฐยังไม่มีการกำหนดนโยบายและแผนปฏิบัติการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนที่ชัดเจน
- 4) กฎหมายและระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าชายเลน ยังไม่รัดกุมเพียงพอและบทลงโทษยังไม่รุนแรงเท่าที่ควร
- 5) จำนวนเจ้าหน้าที่ที่ทำการควบคุมดูแลพื้นที่ป่าชายเลน ไม่สอดคล้องกับเนื้อที่ป่าชายเลนที่อยู่ในความรับผิดชอบจนทำให้ไม่อาจดูแลได้ทั่วถึง
- 6) ความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับป่าชายเลนยังไม่เพียงพอ

2.3 แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน

การจัดการทรัพยากร หรือ กิจกรรมต่าง ๆ ที่มุ่งควบคุมป้องกันและรักษาทรัพยากรชายฝั่งทะเลให้เป็นไปตามเป้าหมาย วัตถุประสงค์ที่วางไว้ ดังต่อไปนี้

2.3.1 หลักการจำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าชายเลน

เขตอนุรักษ์ หมายถึง พื้นที่ป่าชายเลนที่หวงห้ามไม่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใด ๆ นอกจากจะปล่อยให้เป็นไปตามธรรมชาติ เพื่อรักษาไว้ซึ่งสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศ ได้แก่ พื้นที่แหล่งรักษาพันธุ์พืชและสัตว์น้ำ ที่มีค่าทางเศรษฐกิจพื้นที่แหล่งเพาะพันธุ์และสัตว์น้ำ พื้นที่ที่ง่ายต่อการถูกทำลายและการพังทลายของดิน พื้นที่ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีสถานที่ที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะของท้องถิ่น เขตอุทยานแห่งชาติ เขตวนอุทยานเขตแหล่งท่องเที่ยว เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่า พื้นที่ป่าที่สมควรสงวนไว้ เพื่อเป็นแนวป้องกันลม พื้นที่ป่าที่มีความเหมาะสมต่อการสงวนไว้เพื่อเป็นสถานที่ศึกษาวิจัยและรักษา สภาพแวดล้อมและระบบนิเวศ พื้นที่ที่อยู่ห่างไม่น้อยกว่า 20 เมตรจากริมฝั่งแม่น้ำลำคลองธรรมชาติ และไม่น้อยกว่า 75 เมตร จากชายฝั่งทะเล

²⁵ กรวรรณ งามสม. (2551). *ระบบนิเวศป่าชายเลน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.kroobannok.com/blog/3732> [2565, 2 มิถุนายน]

เขตเศรษฐกิจจำเพาะ

เขตเศรษฐกิจ ก. หมายถึงพื้นที่ป่าชายเลนที่ยอมให้มีการใช้ประโยชน์เฉพาะในกิจการด้านป่าไม้ ได้แก่ พื้นที่ป่าสัมปทาน พื้นที่ป่าชายเลนนอกสัมปทานที่เหมาะสมแก่การอนุรักษ์ไว้เป็นป่าชุมชน พื้นที่สวนป่าเพื่อผลิตผลิตภัณฑ์ของรัฐบาลและเอกชน

เขตเศรษฐกิจ ข. หมายถึงพื้นที่ป่าชายเลนที่ยอมให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินและการพัฒนาอื่น ๆ ได้ แต่ต้องคำนึงถึงผลดีและผลเสียทางด้านสิ่งแวดล้อมด้วย ได้แก่ พื้นที่เกษตรกรรมเพื่อการกสิกรรม การเลี้ยงสัตว์ การประมง การทำนาเกลือ พื้นที่อุตสาหกรรม การทำเหมืองแร่ การสร้างโรงงาน อุตสาหกรรม พื้นที่ที่เป็นแหล่งชุมชน แหล่งการค้า ท่าเทียบเรือ และอื่น ๆ

2.3.2 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากร

การจัดการ หมายถึง การดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งคำว่า การดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพนั้น รวมถึงการจัดหา การเก็บรักษา ซ่อมแซม การใช้อย่างประหยัด อีกทั้งการสงวนเพื่อให้สิ่งๆ ที่ดำเนินการนั้นสามารถให้ผลยั่งยืน²⁶ โดยการจัดการทรัพยากรเป็นการทำงานให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยอาศัยทรัพยากรทางการจัดการที่มีอยู่ จัดลำดับมอบหมายให้ผู้อื่นทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่ต้องการ จึงมองได้ว่าการจัดการจะต้อง มีขั้นตอน มีกระบวนการ มีความต่อเนื่อง มีการติดตามประเมินผล เพื่อให้รู้ว่า ได้ผลหรือไม่ได้ผล กระบวนการจัดรูปแบบที่มีขนาดและทิศทาง การใช้ แก้วไข ปรับปรุง ซ่อมแซม บำบัด ทำลาย และควบคุมทรัพยากรในระบบสิ่งแวดล้อมให้สามารถเลือกประโยชน์ของมนุษย์อย่าง ยั่งยืนและต่อเนื่อง

จากการศึกษาแนวคิดการจัดการทรัพยากรข้างต้น การจัดการทรัพยากรเป็นการทำงานให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้โดยอาศัยทรัพยากรทางการจัดการที่มีอยู่ จัดสรร จัดลำดับ มอบหมายให้ผู้อื่นทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่ต้องการจึงมอบหมายให้ผู้อื่นทำงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่ต้องการจึงมองได้ว่าการจัดการจะต้องมีขั้นตอน มีกระบวนการ มีความต่อเนื่อง มีการติดตามประเมินผล เพื่อให้รู้ว่า ได้ผลหรือไม่ได้ผล

2.3.3 การจัดการทรัพยากรชายฝั่ง

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (2552) ได้ให้ความหมายของการจัดการและเขตทะเลชายฝั่งไว้ดังต่อไปนี้ การจัดการ (Management) การจัดการถือเป็นการปฏิบัติหรือกิจกรรมอย่างหนึ่ง ที่มุ่ง ควบคุมปัจจัยในด้านต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการเพื่อนำไปสู่วัตถุประสงค์ที่ต้องการ

²⁶ อานาจ เจริญศิลป์. (2563). *การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.

เขตชายฝั่งทะเล (Coastal Zone) หมายถึง พื้นที่ผิวโลกที่มีสภาพภูมิประเทศและเป็นพื้นที่เชื่อมต่อระหว่างส่วนที่เป็นแผ่นดินและทะเล

ทรัพยากรชายฝั่งทะเลเป็นทรัพยากรธรรมชาติ ที่อยู่ในบริเวณที่ราบชายฝั่งทะเลที่น้ำท่วมถึงแหล่งหญ้าทะเล ป่าชายเลน ชายหาด ปากแม่น้ำหรือ สามเหลี่ยมปากแม่น้ำ ปะการัง และเกาะหรือหมู่เกาะ²⁷ ซึ่งการจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเล การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรชายฝั่งนั้นต้องให้มีความสมดุลและเหมาะสมกับฐานทรัพยากรชายฝั่งที่มีอยู่ในชุมชน ต้องมีการคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนเป็นหลัก เพราะการที่ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรในชุมชนนั้นทำให้เกิดแนวทางในการจัดการทรัพยากร ชายฝั่งโดยชุมชนที่มีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตและฐานทรัพยากรชายฝั่งในชุมชน การควบคุมดูแลการดำเนินการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ได้มีการกำหนดไว้หรือที่เรียกว่าให้เป็นไป ตามวัตถุประสงค์หรือนโยบายต่าง ๆ ขององค์กร²⁸

จากการศึกษาที่ได้กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า การจัดการทรัพยากรชายฝั่งหมายถึง กระบวนการจัดการหรือกระบวนการดำเนินการเพื่อการดูแลรักษา อนุรักษ์ทรัพยากร อย่างมีระบบในการใช้ทรัพยากร เพื่อสนองความต้องการของชุมชน โดยไม่มีผลกระทบต่อชุมชน และระบบสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เพื่อการใช้ประโยชน์ในอนาคตที่ยาวนานต่อไป

2.3.4 ความสัมพันธ์ระหว่างทรัพยากรกับชุมชน

การจัดการทรัพยากรภายใต้ลักษณะการใช้ประโยชน์ร่วมกันของคนจำนวนมากในสังคมนั้น ประกอบไปด้วยสิ่งสำคัญคือการผสมผสานเพื่อลดความขัดแย้งหรือการผูกขาดเป้าหมายหลัก จึงมุ่ง ไปสู่ชุมชนอันเป็นกลุ่มประชากรกลุ่มแรก และเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการจัดการทรัพยากรในอันดับต้นๆ ชุมชนจึงมีความสำคัญต่อการจัดการทรัพยากรทั้งนี้เนื่องจากชุมชนมีความเกี่ยวข้องกับทรัพยากรอย่างแยกไม่ออก

องค์กรพัฒนาเอกชนไทย²⁹ การเป็นชุมชน ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติอย่างแยกไม่ออกส่งผลให้ชุมชนพัฒนาการจัดการทรัพยากร ของท้องถิ่นที่อาศัยควบคู่ไปกับการใช้ทรัพยากรในการประกอบอาชีพหรือแม้แต่ใช้ควบคู่ไปกับ ชีวิตประจำวัน ซึ่งการจัดการดังกล่าว

²⁷ สุวัฒน์ แม่นมั่น. (2551). *การศึกษาภูมิปัญญาในเขตวิสาหกิจบ้านกับการจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเล: กรณีศึกษาประมงพื้นบ้าน ตำบลลิเล็ด อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี*. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการจัดการสิ่งแวดล้อม, คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์.

²⁸ เกษม จันทร์แก้ว. (2545). *การจัดการสิ่งแวดล้อมแบบผสมผสาน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

²⁹ องค์กรบริหารตำบลปากน้ำ จังหวัดสตูล. (2555). *สภาพทั่วไปของตำบลปากน้ำ*. สืบค้นเมื่อ 2 มิถุนายน 2565. (ออนไลน์)

เป็นลักษณะของการจัดการตามภูมิปัญญาท้องถิ่นดังเช่น กรณี ของชุมชนชาวประมงพื้นบ้าน ซึ่งมีความรู้เกี่ยวกับเรื่องทะเลคลื่นลมรวมถึงทรัพยากรสัตว์น้ำต่าง ๆ ซึ่งเป็นความรู้ที่มีพื้นฐานมาจากประสบการณ์ การสังเกต และการได้รับการถ่ายทอดภูมิปัญญาต่าง ๆ จากบรรพบุรุษ สามารถดูแลและจัดการใช้ทรัพยากรสัตว์น้ำได้อย่างยั่งยืน แต่มาในปัจจุบันการจัดการทรัพยากรธรรมชาติส่วนใหญ่ได้รับอิทธิพลมาจากตะวันตก เพราะเชื่อว่าเป็นชาติที่พัฒนาแล้ว แต่แนวคิดและวิธีการจัดการแบบตะวันตกนั้น ไม่ได้เรียนรู้ถึงวิธีหรือจะเรียกแบบชาวประมงพื้นบ้านไทยที่มีมิติการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ แนวคิดและวิธีการจัดการแบบตะวันตกนั้น ไม่ได้เรียนรู้ถึงวิธีหรือจะเรียกแบบชาวประมงพื้นบ้านไทยที่มีมิติการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ แบบเพื่ออนาคต และรักษาให้ยั่งยืน ซึ่งภูมิปัญญาท้องถิ่นหลายอย่างสามารถอธิบายได้ตามหลักวิชาการ

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความอุดมสมบูรณ์ เป็นอู่ข้าวอู่น้ำ แต่ถ้าประชาชนยังใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่ประหยัดและขาดหลักการอนุรักษ์แล้ว อนาคตของประเทศก็ตกอยู่ในฐานะที่น่าเป็นห่วงอย่างยิ่ง การอนุรักษ์ หมายถึง การรู้จักใช้ทรัพยากรอย่างชาญฉลาดและประหยัด โดยใช้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุดและสูญเปล่าน้อยที่สุด รวมทั้งกระจายประโยชน์ให้แก่มหาชนโดยทั่วกันด้วย ทั้งนี้จะต้องเข้าใจว่า การอนุรักษ์ไม่ได้หมายถึง การเก็บรักษาทรัพยากรไว้เฉย ๆ แต่จะต้องทำนุบำรุงและนำทรัพยากรมาใช้ให้เหมาะกับกาลเทศะ และพยายามให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุดเนื่องจากเราไม่สามารถใช้ประโยชน์ทรัพยากร ชนิดใดชนิดหนึ่งได้โดยไม่ให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากร³⁰ ชนิดอื่น ๆ ดังนั้นจึงควรที่จะได้พิจารณาตัดสินใจว่า ควรใช้ทรัพยากรแต่ละประเภทในสัดส่วนที่เหมาะสมอย่างไรจึงจะเกิดประโยชน์สูงสุดและเกิดผลกระทบต่อทรัพยากรอื่น ๆ น้อยที่สุด และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างหนึ่งบนหายนะของทรัพยากรอื่น ๆ เป็นสิ่งที่ไม่ควรทำอย่างยิ่ง

ในการวางแผนการจัดการทรัพยากรอย่างชาญฉลาดนั้น จะต้องไม่แยกมนุษย์ออกจากสภาพแวดล้อมทางสังคม และวัฒนธรรมหรือจากสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ เพราะว่าวัฒนธรรมและสังคมได้พัฒนาตัวเองมาพร้อม ๆ กับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของสังคมนั้น ๆ โดยทั่วไปการอนุรักษ์ถือได้ว่าเป็นทางแห่งการดำเนินชีวิต เพราะมีส่วนเกี่ยวข้องกับ เศรษฐกิจและสังคมไม่เฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่งแต่ทุก ๆ อย่างรวมกัน ซึ่งมีบทบาทต่อชีวิตมนุษย์เป็นอันมาก

ในชุมชนส่วนมากจะมีทักษะ และประสบการณ์ ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้สนองตอบต่อวิถีการผลิต และการดำเนินชีวิต อีกทั้งยังมีความพยายามร่วมกันในการปกป้อง

³⁰ นิวัติ เรืองพานิช. (2556). *การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สหมิตรออฟเซท.

และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเอาไว้ให้ลูกหลานในอนาคต เป็นการแสดงให้เห็นว่าชุมชนชนบท วิธีการในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างสอดคล้องกับวิถีชีวิตและระบบการผลิตของชุมชน อีกทั้งยังมีความรู้ที่สามารถนำไปใช้ในการจัดการและสืบทอดความคิด ในการอนุรักษ์ทรัพยากร ให้กับชนรุ่นหลังอีกด้วย ซึ่งแต่ละชุมชนมีลักษณะที่แตกต่างกัน ไปตามสภาพทางสังคม เป็นการพิสูจน์ว่ารัฐเพียงฝ่ายเดียวไม่เพียงพอที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรให้ยั่งยืน และมีคุณภาพตลอดไป แต่จะต้องเป็นการเข้ามาช่วยดูแลร่วมกันระหว่างประชาชน และหน่วยงานของรัฐการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด จึงเป็นความพร้อมที่จะเรียนรู้ร่วมกัน ระหว่างรัฐและ ชาวบ้าน และยังได้ให้ข้อสังเกตชุมชนที่ประสบความสำเร็จในการจัดการทรัพยากร ต้องมีเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

1) ต้องเป็นชุมชนที่ทำการเกษตรขนาดเล็กหรือเป็นชาวประมงชายฝั่งขนาดเล็ก ไม่มีปัญหาแรงงานในครอบครัว

2) มีการจัดการองค์กรชาวบ้านที่ดีมีประสิทธิภาพกล่าวคือ สามารถอนุรักษ์ทรัพยากร ไว้ได้อย่างนั้นแน่นอนตลอดจนมีอำนาจในการออกกฎเกณฑ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษร และสามารถ ลงโทษปรับผู้ฝ่าฝืนได้

3) ชุมชนมีอิสระที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเช่น เก็บของในป่าชายเลนมาบริโภค หรือแม้แต่ตัดไม้ในปริมาณจำกัดมาใช้ ทำให้ชาวบ้านรู้สึกว่าเป็นเจ้าของทรัพยากรที่แท้จริง

4) ชุมชนมักมีการเปลี่ยนแปลงอุดมการณ์ร่วมกันอยู่ด้วยมากบ้างน้อยบ้างแล้วแต่กรณี อุดมการณ์ที่เปลี่ยนไปคือเปลี่ยนอุดมการณ์ การพัฒนาที่รัฐยึดเหยียดไว้ให้ ได้แก่ การเอารายได้ เป็นตัวเงิน เป็นเครื่องวัดความเจริญก้าวหน้าของคนกลายมาเป็นยกความมั่นคงด้านต่าง ๆ ของครอบครัวความสุขความสัมพันธ์ที่ดีกับคนอื่น ๆ มาเป็นอุดมคติแทนเงินตราและวัตถุเครื่อง ปรนเปรอต่าง ๆ

จากการศึกษา ผู้วิจัยเห็นว่ามนุษย์กับสิ่งแวดล้อมธรรมชาติมีความสัมพันธ์ ในเชิงกำหนด ซึ่งกันและกัน กล่าวคือมนุษย์ใช้ประโยชน์จากธรรมชาติ เพื่อความอยู่รอด และเพื่อตอบสนองความ ต้องการในด้านต่าง ๆ ของตนเองซึ่งบางครั้งพฤติกรรมการใช้ประโยชน์จากธรรมชาติของมนุษย์ ส่งผลให้ธรรมชาติเกิดการเปลี่ยนแปลงในขณะที่ธรรมชาติ เป็นตัวกำหนดแบบแผนพฤติกรรม ในการดำเนินชีวิตของมนุษย์และเมื่อธรรมชาติเปลี่ยนแปลงไป ส่งผลให้แบบแผนพฤติกรรมในการ ดำเนินชีวิตของมนุษย์เปลี่ยนแปลงไปตามไปด้วย เพื่อความอยู่รอดของมนุษย์เอง

2.3.5 วิวัฒนาการความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม

ในอดีตเน้นการศึกษาถึงทัศนคติของมนุษย์ที่มีต่อสิ่งแวดล้อมต่อมาเริ่มเปลี่ยนแปลง แนวคิดการศึกษามาเป็นการศึกษาความเคลื่อนไหวทางด้านสิ่งแวดล้อม และพัฒนามาเป็นการศึกษา

ความสัมพันธ์ของมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม จากแนวคิดชุมชนกับการจัดการทรัพยากรข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า ชุมชนมีความสัมพันธ์กับทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากมนุษย์ต้องใช้ประโยชน์จากธรรมชาติเพื่อความอยู่รอด และเพื่อตอบสนองความต้องการในด้านต่าง ๆ ดังนั้น เพื่อให้ทรัพยากรอยู่คู่ชุมชนในแต่ละชุมชนก็ควรมีการจัดการทรัพยากรเพื่อให้ทรัพยากรคงอยู่กับชุมชนต่อไป เพราะชุมชนสัมพันธ์กับทรัพยากรธรรมชาติอย่างแยกไม่ออก

2.3.6 สิทธิชุมชนกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ชุมชนกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ มีเชื่อมโยงกับแนวคิดสิทธิชุมชนกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเกิดขึ้นในบริบท 2 ประเภทคือ

1) การรวมศูนย์อำนาจของรัฐต่อการจัดการทรัพยากร ทั้งเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและอำนาจของรัฐ

2) การแปลงทรัพยากรของสาธารณะและของชุมชนให้กลายเป็นปัจเจก

การเคลื่อนไหวของขบวนการชุมชนท้องถิ่นในการรื้อฟื้นปกป้องฐานทรัพยากรของตนเองในแต่ละด้าน เช่น ป่าไม้ ประมง น้ำ ทรัพยากรชายฝั่ง ทรัพยากรชีวภาพ เป็นต้น โดยการเรียกร้องสิทธิในรูปแบบต่าง ๆ จึงเกิดขึ้นอย่างกว้างโดยใช้ฐานคิดเชิงนิเวศการเมืองในการทำความเข้าใจปัญหาเชิงโครงสร้างของการจัดการทรัพยากรและการต่อสู้ทางชนชั้นต่อปัญหาดังกล่าว

จากการศึกษาแนวคิดข้างต้น สิทธิชุมชน คือ ข้อตกลง กฎเกณฑ์ทางสังคม และรวมถึงกลุ่มคนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการ การจัดการทางเศรษฐกิจ สังคม และอื่น ๆ กลุ่มคนดังกล่าวมีความสัมพันธ์ทางสังคมร่วมกัน หรือเป็นชุมชนที่มีลักษณะที่ไม่ได้ยึดติดกับชุมชน หมู่บ้าน อันเป็นรูปแบบการปกครองของรัฐ แต่เป็นเครือข่ายทางสังคมของผู้คนที่วิถีชีวิตประเพณี วัฒนธรรมร่วมกัน และมีการใช้ทรัพยากรร่วมกันในชุมชน หรือแม้แต่มิแบบแผนการผลิตระบบเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกันเป็นต้น

2.4 แนวคิดการจำแนกการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลน ปี พ.ศ. 2557

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ได้ดำเนินการโครงการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าชายเลน พ.ศ. 2557 เพื่อจำแนกเขตการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าชายเลนออกเป็นพื้นที่ต่าง ๆ ดังนี้³¹

- | | |
|---------------------|---------------|
| 1) พื้นที่ป่าชายเลน | 1,534,543 ไร่ |
| 2) พื้นที่เกษตรกรรม | 340,525 ไร่ |

³¹ นิวัติ เรืองพานิช. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 30. หน้า 34.

3) พื้นที่นาเกลือ	155,772 ไร่
4) พื้นที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ	439,234 ไร่
5) พื้นที่เมืองและสิ่งก่อสร้าง	102,485 ไร่
6) พื้นที่ทิ้งร้าง	9,386 ไร่
7) พื้นที่อื่น ๆ	172,169 ไร่

การจำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าชายเลนรายจังหวัดในปี พ.ศ. 2557

การจำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดินในป่าชายเลน จะใช้พื้นที่ป่าชายเลน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2543 ซึ่งเป็นการประกาศเขตพื้นที่แบบนิยาม ยังไม่มีแผนที่แนบท้ายในขณะนั้น เป็นกรอบการจำแนก ซึ่งมีการรวมพื้นที่เขตเศรษฐกิจ ก เขตเศรษฐกิจ ข และเขตอนุรักษ์ ให้เป็นเขตอนุรักษ์เขตเดียว และมีการรวมพื้นที่งอกชายฝั่งทะเล และหาดเลนเข้ามาด้วย ทำให้มีพื้นที่ป่าชายเลนตามมติดังกล่าวรวม 2,869,489 ไร่ (ในการนี้มีพื้นที่เอกชน พื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ พื้นที่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า พื้นที่นิคมสหกรณ์ และอื่น ๆ รวมอยู่ด้วย)

1) ป่าชายเลนอ่าวไทยฝั่งตะวันออก³²

1.1) จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดฉะเชิงเทรา มีพื้นที่ป่าชายเลน จำนวน 30,209 ไร่ พื้นที่ป่าชายเลนคงสภาพ จำนวน 7,585 ไร่ โดยอยู่ในพื้นที่ 3 อำเภอ 10 ตำบล ได้แก่ อำเภอบางปะกง อำเภอบ้านโพธิ์ และอำเภอเมืองฉะเชิงเทรา

1.2) จังหวัดชลบุรี จังหวัดชลบุรี มีพื้นที่ป่าชายเลน จำนวน 27,348 ไร่ พื้นที่ป่าชายเลน คงสภาพ 4,551 ไร่ โดยอยู่ในพื้นที่ 2 อำเภอ 15 ตำบล ได้แก่ อำเภอพานทอง และอำเภอเมืองชลบุรี

1.3) จังหวัดระยอง จังหวัดระยอง มีพื้นที่ป่าชายเลน จำนวน 31,722 ไร่ พื้นที่ป่าชายเลน คงสภาพ 10,190 ไร่ โดยอยู่ในท้องที่ 2 อำเภอ 14 ตำบล ได้แก่ อำเภอแกลง และอำเภอเมืองระยอง

1.4) จังหวัดจันทบุรี จังหวัดจันทบุรี มีพื้นที่ป่าชายเลน จำนวน 209,130 ไร่ พื้นที่ป่าชายเลน คงสภาพจำนวน 82,594 ไร่ ประกอบด้วย 5 อำเภอ 32 ตำบล ได้แก่ อำเภอขลุง อำเภอท่าใหม่ อำเภอนายายอาม อำเภอเมืองจันทบุรี และอำเภอแหลมสิงห์

1.5) จังหวัดตราด จังหวัดตราด มีพื้นที่ป่าชายเลน จำนวน 102,014 ไร่ พื้นที่ป่าชายเลน คงสภาพ จำนวน 59,727 ไร่ โดยอยู่ในพื้นที่ 6 อำเภอ 25 ตำบล ได้แก่ อำเภอเกาะกูด อำเภอเกาะช้าง อำเภอเขาสมิง อำเภอคลองใหญ่ อำเภอเมืองตราด และอำเภอแหลมงอบ

³² นวัตกรรมเรื่องพานิช. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 30. หน้า 34.

2) ป่าชายเลนฝั่งอ่าวไทยตอนบน

2.1) จังหวัดเพชรบุรี จังหวัดเพชรบุรี มีพื้นที่ป่าชายเลน จำนวน 86,439 ไร่ พื้นที่ป่าชายเลนคงสภาพ จำนวน 14,839 ไร่ โดยอยู่ในท้องที่ 5 อำเภอ 20 ตำบล ได้แก่ อำเภอเขาชัย้อย อำเภอชะอำ อำเภอท่ายาง อำเภอบ้านแหลม และอำเภอเมืองเพชรบุรี

2.2) จังหวัดสมุทรสงคราม จังหวัดสมุทรสงคราม มีพื้นที่ป่าชายเลน จำนวน 80,325 ไร่ พื้นที่ป่าชายเลนคงสภาพ จำนวน 18,246 ไร่ โดยอยู่ในท้องที่ 2 อำเภอ 8 ตำบล ได้แก่ อำเภอเมืองสมุทรสงคราม และอำเภออัมพวา

2.3) จังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร มีพื้นที่ป่าชายเลน จำนวน 168,383 ไร่ พื้นที่ป่าชายเลนคงสภาพ 20,385 ไร่ ประกอบด้วย 2 อำเภอ 20 ตำบล มีพื้นที่ป่าชายเลน มากที่สุดใน 6 จังหวัดอ่าวไทยตอนบน ป่าชายเลนในเขตพื้นที่อำเภอเมืองสมุทรสาคร ได้มีการกำหนดแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อป้องกันการบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าชายเลนจำนวน 2 แห่งคือ

(1) ป่าอ่าวมหาชัยฝั่งตะวันออก อยู่ในท้องที่ตำบลบางหญ้าแพรก ตำบลโลกขาม ตำบลพันท้ายนรสิงห์ อำเภอเมืองสมุทรสาคร มีพื้นที่ 7,343 ไร่ ภายในแนวเขต ตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวง ฉบับที่ 1194 (พ.ศ. 2529) ออกตามความในพระราชบัญญัติ ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

(2) ป่าอ่าวมหาชัยฝั่งตะวันตก อยู่ในท้องที่ตำบลนาโคก ตำบลกาหลง ตำบลบางโหนด ตำบลบ้านบ่อตำบลบางกระเจ้า และตำบลบางหญ้าแพรก อำเภอเมืองสมุทรสาคร มีเนื้อที่ 8,865 ไร่ ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวง ฉบับที่ 1202 (พ.ศ. 2530) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ปัจจุบันป่าสงวนแห่งชาติทั้ง 2 แห่ง พื้นที่ส่วนใหญ่กลายเป็นทะเล เนื่องจากคลื่นลมและกระแสน้ำที่พัดเข้าหาฝั่งอย่างรุนแรงเป็นเวลานาน ทำให้พื้นที่ป่าชายเลนถูกทำลาย มีสภาพป่าเหลืออยู่บ้างเพียงจำนวนน้อย มีลักษณะเป็นหย่อม ๆ บริเวณปากแม่น้ำท่าจีน

2.4) กรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครมีพื้นที่ป่าชายเลน จำนวน 33,269 ไร่ เป็นพื้นที่ ป่าชายเลนคงสภาพ จำนวน 2,526 ไร่ อยู่ในเขตบางขุนเทียน

2.5) จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการมีพื้นที่ป่าชายเลน จำนวน 74,771 ไร่ พื้นที่ป่าชายเลนคงสภาพ 10,643 ไร่ ประกอบด้วย 3 อำเภอ 12 ตำบล ได้แก่ ตำบลแหลมฟ้าผ่า ตำบลปากคลองบางปลากด และตำบลในคลองบางปลากด อำเภอพระสมุทรเจดีย์ ตำบลท้ายบ้าน ตำบลบางโปรง ตำบลบางด้วน ตำบลบางปูใหม่ และตำบลบางปู อำเภอเมืองสมุทรปราการ ตำบลคลองด่าน และอำเภอบางบ่อ

3) อ่าวไทยตอนกลาง³³

3.1) จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์มีพื้นที่ป่ามีพื้นที่ป่าชายเลน จำนวน 11,315 ไร่ แบ่งเป็นพื้นที่ป่าชายเลนคงสภาพ จำนวน 1,506 ไร่ พบกระจายในพื้นที่ตามแนวชายฝั่งทะเล และปากแม่น้ำ

3.2) จังหวัดชุมพร จังหวัดชุมพรมีพื้นที่ป่าชายเลน จำนวน 89,036 ไร่ พื้นที่ป่าชายเลน คงสภาพจำนวน 37,001 ไร่ โดยอยู่ในพื้นที่ 6 อำเภอ 28 ตำบล ได้แก่ อำเภอทุ่งตะโก อำเภอปะทิว อำเภอเมืองชุมพร อำเภอละแม อำเภอสวี และอำเภอหลังสวน

3.3) จังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีพื้นที่ป่าชายเลน จำนวน 92,840 ไร่ มีพื้นที่ป่าชายเลนคงสภาพ จำนวน 47,829 ไร่

3.4) จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดนครศรีธรรมราช มีพื้นที่ป่าชายเลน จำนวน 149,748 ไร่ พื้นที่ป่าชายเลนคงสภาพ จำนวน 80,922 ไร่ โดยอยู่ในพื้นที่ 4 อำเภอ 13 ตำบล ได้แก่ อำเภอขนอม อำเภอท่าศาลา อำเภอปากพนัง และอำเภอเมืองนครศรีธรรมราช

4) อ่าวไทยตอนล่าง

4.1) จังหวัดพัทลุง จังหวัดพัทลุง มีพื้นที่ป่าชายเลน จำนวน 16,709 ไร่ พื้นที่ป่าชายเลนคงสภาพ จำนวน 445 ไร่ โดยอยู่ในท้องที่ 3 อำเภอ 3 ตำบล ได้แก่ อำเภอเขาชัยสน อำเภอบางแก้ว และอำเภอปากพะยูน

4.2) จังหวัดสงขลา จังหวัดสงขลา มีพื้นที่ป่าชายเลน 50,220 ไร่ พื้นที่ป่าชายเลนคงสภาพ จำนวน 17,178 ไร่ โดยอยู่ในพื้นที่ 9 อำเภอ 29 ตำบล ได้แก่ อำเภอกระแสสินธุ์ อำเภอกวนเนียงอำเภอจะนะ อำเภอเทพา อำเภอบางกล่ำ อำเภอเมืองสงขลา อำเภอสทิงพระ อำเภอสิงหนคร และอำเภอหาดใหญ่

4.3) จังหวัดปัตตานี จังหวัดปัตตานี มีพื้นที่ป่าชายเลน จำนวน 40,172 ไร่ พื้นที่ป่าชายเลนคงสภาพ จำนวน 17,405 ไร่ โดยอยู่ในพื้นที่ 6 อำเภอ 24 ตำบล ได้แก่ อำเภอปะนาเระ อำเภอเมืองปัตตานี อำเภอไม้แก่น อำเภอยะหริ่ง อำเภอสาบบุรี และอำเภอหนองจิก

4.4) จังหวัดนราธิวาส จังหวัดนราธิวาสเป็นจังหวัดที่อยู่นอกเหนือขอบเขตจากการจำแนก เขตการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าชายเลน ปี พ.ศ. 2543 การตรวจสอบพบป่าชายเลนเหลืออยู่เพียง 74.91 ไร่ โดยอยู่ในพื้นที่อำเภอเมืองนราธิวาส

³³ นิวัติ เรืองพานิช. อ่างแล้วเชิงอรุณที่ 30. หน้า 34.

5) ทะเลอันดามันตอนบน³⁴

5.1) จังหวัดระนอง จังหวัดระนอง มีพื้นที่ป่าชายเลน จำนวน 220,113 ไร่ พื้นที่ป่าชายเลนคงสภาพ จำนวน 161,919 ไร่ โดยอยู่ในพื้นที่ 5 อำเภอ 21 ตำบล ได้แก่ อำเภอกระบุรี อำเภอกะเปอร์ อำเภอเมืองระนอง อำเภอละอุ่น และอำเภอสุขสำราญ

5.2) จังหวัดพังงา จังหวัดพังงา มีพื้นที่ป่าชายเลน จำนวน 365,941 ไร่ พื้นที่ป่าชายเลนคงสภาพ จำนวน 274,401 ไร่ โดยอยู่ในพื้นที่ 7 อำเภอ 26 ตำบล ได้แก่ อำเภอเกาะยาว อำเภอกูระบุรี อำเภอตะกั่วทุ่ง อำเภอตะกั่วป่า อำเภอทับปุด อำเภอท้ายเหมือง และอำเภอเมืองพังงา

5.3) จังหวัดภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต มีพื้นที่ป่าชายเลน จำนวน 29,310 ไร่ พื้นที่ป่าชายเลนคงสภาพ จำนวน 13,446 ไร่ โดยอยู่ในท้องที่ 2 อำเภอ 11 ตำบล ได้แก่ อำเภอดกลาง และอำเภอเมืองภูเก็ต

5.4) จังหวัดกระบี่ จังหวัดกระบี่ มีพื้นที่ป่าชายเลน จำนวน 3 2 2,60 4 ไร่ พื้นที่ป่าชายเลนคงสภาพ 213,646 ไร่ โดยในพื้นที่ 5 อำเภอ 30 ตำบล ได้แก่ อำเภอเกาะลันตา อำเภอกลองท่อม อำเภอเมืองกระบี่ อำเภอเหนือคลอง และอำเภออ่าวลึก

6) ทะเลอันดามันตอนล่าง

6.1) จังหวัดตรัง จังหวัดตรัง มีพื้นที่ป่าชายเลน จำนวน 302,635 ไร่ พื้นที่ป่าชายเลนคงสภาพ จำนวน 211,625 ไร่ โดยอยู่ในพื้นที่ 5 อำเภอ 27 ตำบล ได้แก่ อำเภอกันตัง อำเภอปะเหลียน อำเภอเมืองย่านตาขาว อำเภอสิเกา และอำเภอหาดสำราญ

6.2) จังหวัดสตูล จังหวัดสตูล มีพื้นที่ป่าชายเลน จำนวน 335,041 ไร่ พื้นที่ป่าชายเลนคงสภาพ จำนวน 225,889 ไร่ โดยอยู่ในพื้นที่ 4 อำเภอ 21 ตำบล ได้แก่ อำเภอท่าแพ อำเภอทุ่งหว้า อำเภอเมืองสตูล และอำเภอละงู

2.5 แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนของต่างประเทศ

การบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนให้มีความชัดเจน มีความเป็นเอกภาพ และสอดคล้องกับการจัดการทรัพยากรป่าชายเลนประเทศไทย จึงมีการศึกษาพื้นที่ต้นแบบในต่างประเทศในการจัดการด้านทรัพยากรป่าชายเลน ดังนี้

³⁴ นิวัติ เรืองพานิช. อ่างแล้วเชิงอรุณที่ 30. หน้า 34.

2.5.1 สาธารณรัฐอินโดนีเซีย

สาธารณรัฐอินโดนีเซียเป็นประเทศหนึ่งที่ทำให้ความสำคัญเกี่ยวกับป่าชายเลน เนื่องจากป่าชายเลนเป็นส่วนหนึ่งของระบบนิเวศป่าไม้ทั้งทางบกและทางทะเล ป่าชายเลนมีความสำคัญมากในการจัดการทรัพยากรชายฝั่งในสาธารณรัฐอินโดนีเซีย นอกจากการมีอิทธิพลในระบบนิเวศชายฝั่งแล้ว ป่าชายเลนยังมีศักยภาพทางเศรษฐกิจ ซึ่งได้มาจากสามแหล่งหลัก ได้แก่ ป่าไม้ ปากแม่น้ำประมง และชายฝั่ง/น่านน้ำภายในป่าชายเลนมีบทบาทสำคัญในการปกป้องชายฝั่งและรักษาแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์หลายชนิดที่มีความหลากหลายในเขตชายฝั่งบางแห่ง โดยในช่วง 5 ปี ที่ผ่านมาสภาพของป่าชายเลนลดลงทั้งในด้านจำนวนและพื้นที่ ซึ่งเรื่องนี้เกิดจากการออกใบอนุญาตจากเทศบาลหรือจังหวัดไปยังนิคมผู้ประกอบการ ทำให้ผู้ประกอบการได้รับใบอนุญาตในการหาประโยชน์จากพื้นที่ป่าชายเลน จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้ป่าชายเลนเกิดความเสื่อมโทรม นอกจากนี้ ยังรวมถึงการออกกฎหมายที่ทับซ้อนกันและอำนาจจัดการป่าชายเลนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของทรัพยากรธรรมชาติในเขตชายฝั่งทะเลตลอดจนการตัดไม้อย่างผิดกฎหมายในป่าชายเลน

การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากแบบรวมศูนย์อำนาจในสมัยรัฐบาลซูฮาร์โต³⁵ หรือช่วง New Order ส่งผลต่อการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศเช่นเดียวกัน ในช่วงการปกครองสมัยรัฐบาลซูฮาร์โตนั้น การจัดการทรัพยากรป่าไม้ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของรัฐบาลกลาง หรือกลุ่มทุนที่มีความใกล้ชิดกับ รัฐบาลซูฮาร์โต ดังนั้นกลุ่มที่ได้รับสัมปทานป่าไม้ส่วนใหญ่จึงเป็นบริษัทในเครือของครอบครัวซูฮาร์โต หลังจากการเปลี่ยนการปกครองสู่ระบบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ทำให้รูปแบบในการจัดการ ทรัพยากรป่าไม้เปลี่ยนแปลงไป และผลประโยชน์ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้จึงตกอยู่ในอำนาจของ รัฐบาลและนักการเมืองในระดับท้องถิ่น John McCarthy (2004) ได้วิเคราะห์ว่า การกระจายอำนาจในการปกครองสู่ท้องถิ่น หรือ Decentralization ส่งผลเสียต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรป่าไม้เนื่องจากเหตุผล 3 ประการ คือ

1) กฎหมายที่ไม่ชัดเจนในเรื่องการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ทำให้หน่วยงานท้องถิ่นตีความแตกต่างกันไปเพื่อให้ได้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้เหล่านั้นแก่ตนเองและพวกพ้องมากที่สุด ในช่วงเริ่มแรกของการปกครองแบบกระจายอำนาจ รัฐบาลกลางออกกฎหมายในเรื่องการจัดการทรัพยากรป่าไม้เพื่อเป็นแนวทางในการออกกฎหมายของแต่ละท้องถิ่น แต่เนื่องจากการตีความที่แตกต่างไปในแต่ละพื้นที่ทำให้รัฐบาลท้องถิ่นและนักการเมืองท้องถิ่นต่างตีความกฎหมายเหล่านั้น เพื่อให้ตนเองใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ในการแสวงหารายได้ ในบางกรณี

³⁵ พรรณชญา ศิริวรรณบุศย์. (2560). *โครงการการเผาป่าและหมอกควันข้ามแดน: กรณีศึกษาอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันในประเทศอินโดนีเซีย*. รายงานวิจัย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

หากการตีความ ดังกล่าวอาจไม่ได้รับการยอมรับจากรัฐบาลกลางหรือกระทรวงป่าไม้ รัฐบาลท้องถิ่นกลับไม่หยุด ดำเนินการกิจการที่ละเมิดกฎหมายเหล่านั้น โดยถือว่าการตีความกฎหมายของรัฐบาลท้องถิ่น ให้ดำเนินการกับทรัพยากรป่าไม้เหล่านั้นถูกต้องแล้วและให้ถือปฏิบัติได้ ดังนั้น รัฐบาลท้องถิ่นในหลายพื้นที่ของเกาะในประเทศอินโดนีเซีย จึงอาศัยช่องว่างทางกฎหมายและการตีความกฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์ให้ตนเองในการแสวงหากำไรจากทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ การตีความกฎหมายของ ท้องถิ่นกระทำได้อย่างง่ายและถูกต้องตามหลักกฎหมายมากขึ้น เมื่อรัฐสภาของอินโดนีเซีย หรือ The People's Consultative Assembly of the Republic of Indonesia (MPR) ได้ผ่านร่างกฎหมายใหม่ที่อธิบายถึงลำดับศักดิ์ของกฎหมายเมื่อปีพ.ศ. 2543 (ค.ศ. 2000) ให้กฎหมายที่ออกโดยกระทรวง เป็นเพียงแค่แนวทางในการร่างกฎหมายของรัฐบาลท้องถิ่นเท่านั้น และให้ถือกฎหมายที่ออกโดย รัฐบาลท้องถิ่นเป็นกฎหมายหลักสำคัญในทางปฏิบัติ ดังนั้นเมื่อท้องถิ่นตีความกฎหมายจากส่วนกลาง เพื่อออกกฎหมายของตัวเองแล้วนั้นจึงถือว่ากฎหมายท้องถิ่นเป็นหลักปฏิบัติโดยทั่วไปของพื้นที่นั้น

2) ในพื้นที่หมู่เกาะที่ห่างไกลและยังมีทรัพยากรป่าไม้อยู่เป็นจำนวนมากถือเป็นพื้นที่ทองคำของรัฐบาลและนักการเมืองท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากพื้นที่ห่างไกลเหล่านั้นไม่มีองค์กรที่มีศักยภาพในการทำหน้าที่ตรวจสอบจากรัฐบาลกลาง ดังนั้นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงาน ของรัฐบาลท้องถิ่นส่วนใหญ่จะเป็นพวกพ้องของรัฐบาลและนักการเมืองท้องถิ่นเอง ประกอบกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการตรวจสอบภาครัฐของประชาชนยังไม่มีประสิทธิภาพมากนัก จึงทำให้รัฐบาลท้องถิ่น รวมทั้งนักการเมืองท้องถิ่นสามารถแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ได้ง่าย ซึ่งยากต่อการควบคุม กว่ารัฐบาลกลางที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของท้องถิ่น จะรับรู้ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นอาจไม่ทันการณ์ในการแก้ไขปัญหาจากการทำลายทรัพยากรป่าไม้เหล่านั้น

3) กฎหมายการจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ออกมาหลังช่วงการเปลี่ยนแปลงการปกครองสู่ระบบการกระจายอำนาจไม่ได้ให้ความสำคัญกับกฎจารีตประเพณีของท้องถิ่น หรือ Adat ที่ประชาชน พื้นเมืองถือปฏิบัติในการจัดการที่ดิน ป่าไม้ และทรัพยากรท้องถิ่นในพื้นที่นั้น ส่งผลให้เกิดความไม่ไว้วางใจ เชื่อใจระหว่างประชาชนชาวพื้นเมืองกับรัฐบาลท้องถิ่นรวมทั้งนักการเมืองท้องถิ่น จึงทำให้เกิดความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ แทนที่ประชาชนในพื้นที่จะร่วมกับรัฐบาล

จากการศึกษาปัจจัยทั้ง 3 ข้อนี้ อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองสู่การกระจายอำนาจ ส่งผลให้เกิดการทำลายทรัพยากรป่าไม้มากยิ่งขึ้น ผลประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ไม่ได้ตกกับรัฐบาลกลาง หรือกลุ่มเครือญาติของรัฐบาลเหมือนแต่เดิม แต่ตกอยู่กับกลุ่ม

รัฐบาล ผู้นำ หรือนักการเมืองในระดับ ท้องถิ่นที่ต่างแข่งขันกันเพื่อแสวงหาผลกำไร จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะป่าไม้ในพื้นที่ของตน ปัญหาเหล่านี้เริ่มทวีความรุนแรงมากขึ้น ในปัจจุบัน เห็นได้จากการเผาป่าอย่างแพร่หลายในพื้นที่เกาะสุมาตราและเกาะติมันตัน

2.5.2 สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามเป็นประเทศที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง ของสภาพภูมิอากาศมากที่สุดซึ่งส่งผลให้เกิดภัยธรรมชาติอยู่บ่อยครั้งจึงทำให้สาธารณรัฐสังคมนิยม เวียดนามต้องสูญเสียพื้นที่ทรัพยากรป่าชายเลนเป็นจำนวนมาก ทำให้สาธารณรัฐสังคมนิยม เวียดนามทำการฟื้นฟูและการพัฒนาทรัพยากรป่าชายเลน เพราะพื้นที่ป่าชายเลนของสาธารณรัฐ สังคมนิยมเวียดนามสามารถรักษาต้นบกั้นน้ำทะเลได้เกือบ 100 กิโลเมตร³⁶ จึงเล็งเห็นถึง ความสำคัญของภาคประชาชนในการที่จะร่วมกันอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลน เนื่องจาก ความสามารถเพียงลำพังของรัฐบาลเองในการที่จะดูแลอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนนั้นไม่สามารถ ทำได้ รัฐบาลเวียดนามจึงมีนโยบายในการที่จะให้อำนาจแก่ภาคประชาชนในการที่จะเข้ามาร่วม ดูแล จัดการพื้นที่ป่าชายเลน ภายใต้สัญญาที่มีชื่อว่า Household Forest Protection Contract หรือ Green Contract ซึ่งเป็นสัญญาที่ว่าด้วยการจัดสรรพื้นที่ป่าให้กับคนดูแล ได้อยู่อาศัย และได้ใช้ ประโยชน์ไปพร้อม ๆ กัน โดยที่รัฐบาลเข้าทำสัญญาการจัดสรรพื้นที่ทรัพยากรป่าชายเลนกับ ประชาชน ที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้น โดยแต่ละครัวเรือนจะได้รับการจัดสรรพื้นที่ที่ไม่เท่ากัน โดยเฉลี่ยจะอยู่ที่ 2 - 5 เฮกตาร์ ขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละพื้นที่นั้นด้วย โดยที่ในการจัดสรรพื้นที่ ดังกล่าวนี จะให้ภาคประชาชน สามารถเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนได้โดยการให้เพาะเลี้ยง สัตว์น้ำและสร้างรายได้หมุนเวียน จากการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำนั้น ซึ่งถือเป็นการสร้างแรงจูงใจ เป็นค่าตอบแทนให้กับภาคประชาชน³⁷

การจัดการทรัพยากรป่าชายเลนของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม จะเห็นได้ว่า ภาคประชาชนเป็นส่วนที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งใน การที่จะช่วยกันขับเคลื่อนฟื้นฟูและอนุรักษ์ ทรัพยากร ป่าชายเลนแต่ ทั้งนี้ทั้งนั้นในการออกมาตรการทางกฎหมาย หรือออกข้อบังคับต่าง ๆ ของภาครัฐก็ควรที่จะมีความชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นในประเด็นของขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรัฐ การ ให้สิทธิแก่ประชาชนในการร่วมบริหารจัดการ หรือการกำหนด กฎเกณฑ์ที่เป็นแบบแผนให้ทุกคน ต้องปฏิบัติตาม หากมีใครฝ่าฝืนก็ต้องมีบทกำหนดโทษที่เด็ดขาด อย่างเช่นการจัดการ

³⁶ สถาบันวิทยุกระจายเสียงเวียดนาม. (2559). *เวียดนามพัฒนาป่าชายเลนอย่างยั่งยืน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://vovworld.vn/th-TH/ข่าวเด่น/เวียดนามพัฒนาป่าชายเลนอย่างยั่งยืน-493760.vov> [2565, 2 มิถุนายน]

³⁷ ศิริชัย कुमारจันทร์. (2565) ข้อจำกัดบางประการในการบังคับใช้กฎหมายทรัพยากรป่าชายเลน. *วารสารวิชาการ นิติศาสตร์มหาวิทยาลัยทักษิณ*. หน้า 265 – 266.

ของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าหากครัวเรือนใดไม่สามารถรักษาพื้นที่ป่าชายเลนตามที่รัฐกำหนดได้ ก็จะไม่ต่อสัญญาในการให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว เป็นต้น

ตัวอย่างคดีชาวเวียดนามลักลอบทำไม้กฤษณา

ตั้งแต่ปี 2552 เป็นต้นมามีชาวเวียดนามจากจังหวัดกว๋างบินห์ เข้ามาลักลอบตัดไม้กฤษณา และถูกจับได้หลายครั้ง โดยผ่านแดนเข้ามาจากประเทศลาว เข้าประเทศไทยที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองเชียงของ จังหวัดเชียงราย จากนั้นนั่งรถโดยสารหรือ เหมารถ ไปพบกับพรานท้องถิ่นให้ช่วยนำทาง สำหรับทางภาคอีสานจะมีกลุ่มชาวกัมพูชาเข้ามาทำไม้หอมแถวอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าภูเขียว พักหลังโดนปราบปรามหนักพร้อมไม้พะยุง จึงเป็นโอกาสให้ชาวเวียดนามเดินทางเข้ามาทำไม้หอมกันราวกับว่าประเทศไทยเป็นสวรรค์ของการทำไม้หอม ทั้งที่กลุ่มเวียดนามมีอาชีพเหล่านี้ก็เคยไปหากินแถบมาเลเซีย แข่งกับคนไทย และคนกัมพูชาหากิน มีความเป็นไปได้ว่ากลุ่มชาวเวียดนามและกลุ่มชาวกัมพูชาที่เข้ามาทำไม้หอมในประเทศไทย อาจเป็นสาเหตุของการหายไปของเสือในอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ และพื้นที่คุ้มครองอื่น ๆ ทั่วประเทศ สมควรที่จะได้มีการประสานงานร่วมกันของเจ้าหน้าที่ไทย ลาว เวียดนาม มาเลเซีย กัมพูชา ในการทำลายเครือข่ายนักล่าไม้หอมให้หมดไป ล่าสุดเจ้าหน้าที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหลวงจังหวัดเลยได้ปะทะกับแก๊งค์มอดไม้ชาวเวียดนามซึ่งเข้ามาลักลอบตัดไม้กฤษณา ทำให้ชาวเวียดนามเสียชีวิต 2 ราย

โดยคณะเจ้าหน้าที่ได้พิจารณาแล้วเห็นว่ากลุ่มบุคคลดังกล่าวได้กระทำความผิดดังนี้

- 1) ฐานเก็บหาของป่าหวงห้าม หรือทำอันตรายด้วยประการใด ๆ แก่ของป่าหวงห้าม โดยมีได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 29
- 2) ฐานมีของป่าหวงห้ามเกินปริมาณที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 29 ทวิ
- 3) ฐานเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าโดยมิได้รับอนุญาต ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 37
- 4) ฐานตัด โคน แผลถาก เผล หรือทำลาย ต้นไม้หรือพฤษชาติอื่นโดยมิได้รับอนุญาต ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 38

จากการศึกษาความสำคัญและปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลน ซึ่งมีขอบเขตเนื้อหาที่ครอบคลุมการแก้ไขเพิ่มเติมของพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.2558 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ประกอบด้วยแนวคิด ทฤษฎี หลักการและความเป็นมาที่เกี่ยวข้องอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลน

โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลน ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอวิเคราะห์ประเด็นดังกล่าวนี้ไว้ในบทที่ 4 ต่อไป