

ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการป่าชายเลน
LOCAL REGULATIONS MODEL FOR MANGROVE MANAGEMENT

ศิริชัย กุมารจันทร์
SIRICHAJ KUMANCHAN

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยศรีปทุม
พ.ศ. 2566
ลิขสิทธิ์ของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

LOCAL REGULATIONS MODEL FOR MANGROVE MANAGEMENT

SIRICHAJ KUMANCHAN

**A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT
OF THE REQUIREMENTS FOR THE DEGREE
OF DOCTOR OF LAWS
SCHOOL OF LAW
SRIPATUM UNIVERSITY**

2023

COPYRIGHT OF SCHOOL OF LAW SRIPATUM UNIVERSITY

วิทยานิพนธ์เรื่อง	ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการป่าชายเลน
คำสำคัญ	ข้อบัญญัติท้องถิ่น/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ การมีส่วนร่วมของประชาชน/ป่าชายเลน
นักศึกษา	ศิริชัย กุมารจันทร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ดร.สิวพร เสาวคนธ์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม	ศาสตราจารย์ ดร.กรกฎ ทองชะ โขก
หลักสูตร	นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต
คณะ	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม
พ.ศ.	2566

บทคัดย่อ

ทรัพยากรป่าชายเลน เป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญต่อวิถีชีวิตของประชาชนและยังเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์นานาชนิด แต่ในปัจจุบันพบว่าพื้นที่ป่าชายเลนถูกบุกรุกและใช้พื้นที่ทำประโยชน์อื่น ๆ ทำให้ทรัพยากรป่าชายเลนลดน้อยลง การศึกษาวิจัยในครั้งนี้เป็นการศึกษาแนวทางในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนให้มีความสมบูรณ์และยั่งยืน โดยการจัดทำเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการป่าชายเลน โดยในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาผลกระทบในการบริหารจัดการป่าชายเลน (2) เพื่อศึกษาหลักการ แนวคิด และทฤษฎี เกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่ป่าชายเลน (3) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์การจัดการพื้นที่ป่าชายเลนตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ (4) เพื่อจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการป่าชายเลน วิทยานิพนธ์ที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่มเจาะจง

ผลการศึกษาวิจัยพบว่า ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลน ได้แก่ ทรัพยากรบุคคล เงินงบประมาณ การสนับสนุนจากส่วนกลาง การแบ่งเขตอำนาจหน้าที่ การให้ความสำคัญต่อเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความร่วมมือของคนในชุมชน และจากการวิเคราะห์เอกสารถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายต่าง ๆ พบว่า การจัดการป่าชายเลนในประเทศไทยไม่ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายที่เฉพาะเจาะจงในการจัดการ เพียงแต่ใช้แนวทางตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่น จึงทำให้เกิดการเข้าใจที่ไม่ตรงกัน ไม่มีความชัดเจนในอำนาจหน้าที่ เกิดการซ้อนทับกันในการปฏิบัติหน้าที่ จึงได้มีการวิเคราะห์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ

จัดการทรัพยากรป่าชายเลน ซึ่งพบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ได้มีการให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ผู้วิจัยจึงได้นำแนวทางจากการวิเคราะห์มาออกแบบเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเฉพาะการจัดการด้านป่าชายเลนให้มีความเฉพาะเจาะจงมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น การศึกษาวิจัยในครั้งนี้จึงได้มีการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการป่าชายเลน ที่มีโครงสร้างกฎหมาย ประกอบด้วย บทบัญญัติจำนวน 18 ข้อ แบ่งออกเป็น 5 หมวด ได้แก่ หมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 คณะกรรมการท้องถิ่นในการบริหารจัดการป่าชายเลน หมวด 3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการท้องถิ่นในการบริหารจัดการป่าชายเลน หมวด 4 การบริหารจัดการ และหมวด 5 กองทุนท้องถิ่นเพื่อการบริหารจัดการป่าชายเลน การวิจัยในครั้งนี้เสนอแนะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเอาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบดังกล่าวไปประยุกต์จัดทำเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นตามบริบทของชุมชนเพื่อการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน

THESIS TITLE	LOCAL REGULATIONS MODEL FOR MANGROVE MANAGEMENT
KEYWORDS	LOCAL REGULATIONS/LOCAL GOVERNMENT/PEOPLE'S PARTICIPATION/MANGROVE FOREST
STUDENT	SIRICHAJ KUMANCHAN
THESIS ADVISOR	DR. SIWAPORN SAOWAKON
THESIS CO-ADVISOR	PROFESSOR DR. KORAKOD TONGKACHOK
LEVEL OF STUDY	DOCTOR OF LAWS
FACULTY	SCHOOL OF LAW SRIPATUM UNIVERSITY
YEAR	2023

ABSTRACT

Mangrove forest resources, It is a resource that is crucial to human existence and serves as a habitat for several animals. However, it is now discovered that the mangrove forest region is encroached upon and utilizes other places, resulting in a reduction in the mangrove forest resources. The research initiative will explore for ways to preserve resources and make mangrove forests more fertile and sustainable by creating model local regulations for mangrove forest management. The purposes of this study were (1) to study and analyze the impact of issues in mangrove forest management. (2) to study mangrove forest management principles, concepts, and theories; (3) to study and analyze mangrove forest management in accordance with Thai and foreign laws; and (4) to create model local regulations for mangrove forest management. This study made use of research science. It is made up of research papers, extensive interviews and focus group discussions

According to the study, important factors affecting forest resource management in Thailand include human resources, budget, central government support, delineation of jurisdictional boundaries, emphasis on forest conservation by local government organizations, and community participation. The analysis of numerous documents on forest management concepts and regulations in Thailand revealed that there is no formal legislation governing forest management in the country. Instead, other laws' principles are adopted, resulting in an inconsistent understanding of responsibilities and

overlapping functions. As a result, a study of the roles of local governments and community participation in forest resource management was carried out.

It has been found that the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560, the National Reserved Forest Act 1964, the Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act 1992, and the Marine and Coastal Resources Management Promotion Act 2015 have delegated powers and responsibilities to local administrative organizations and encourage public sector participation. To be more specific, the researcher utilized the analysis guidelines to create a model local legislation relevant to mangrove forest management.

As a result, a draft of a prototype local forest management ordinance with a legal framework consisting of 18 articles divided into 5 categories has been developed in this research study. The categories are as follows: Category 1 - General provisions, Category 2 - Local committees for forest management, Category 3 - Local committees for forest management powers and duties, Category 4 - Forest management, and Category 5 - Local funding for forest management. This research study suggests that local government organizations use the model local forest management regulations to create a local ordinance that is appropriate for their community context in order to achieve effective and sustainable forest management.

กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำวิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิตในครั้งนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ผู้วิจัยต้องขอขอบพระคุณ ดร.ศิวพร เสาวคนธ์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก และศาสตราจารย์ ดร.กรกฎ ทองชะ โขค อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม เป็นอย่างสูง ซึ่งได้ให้ความอนุเคราะห์ในการเสนอแนะแนวทางในการทำวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้คำแนะนำ ติดตามความคืบหน้าและให้ความกรุณาในการตรวจแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ในการเรียบเรียงวิทยานิพนธ์เล่มนี้จนสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุธี อยู่สถาพร ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โขคเหมาะ และดร.พิมลรัตน์ วรรณนะททัย ซึ่งได้ร่วมเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และสละเวลาอันมีค่าในการให้ข้อเสนอแนะและเพิ่มเติมข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อผู้วิจัยจนกระทั่งงานวิจัยเล่มนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณนายอนุสร ตันโชติกุล รองผู้ว่าราชการจังหวัดระนอง ซึ่งได้ให้ความอนุเคราะห์ในการชี้แนะแนวทางเชิงพื้นที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่ป่าชายเลน และขอขอบพระคุณ นายเกรียง มหาศิริ ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ 8 (สมุทรสาคร) รวมถึง ดร.สายันท์ ทองศรี นักวิชาการอิสระด้านทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ซึ่งได้ให้ความอนุเคราะห์ในการให้ข้อเสนอแนะและอำนวยความสะดวก จนการศึกษาวิจัยในครั้งนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณผู้บริหาร คณาจารย์และบุคลากร คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ ซึ่งคอยให้กำลังใจ ส่งเสริม สนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้วิจัยในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จนงานวิจัยสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา และครอบครัวของผู้วิจัย ซึ่งได้เป็นต้นแบบของความขยันหมั่นเพียรและความอดทนพยายาม ตลอดจนความเมตตากรุณา อบรมเลี้ยงดู คอยสนับสนุน และเป็นกำลังใจที่สำคัญให้กับผู้วิจัยตลอดมา

สุดท้ายนี้ หากวิทยานิพนธ์เล่มนี้มีคุณค่าและเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้า ผู้วิจัยขอมอบคุณงามความดีทั้งหมดเป็นกตเวทิต์ แก่บิดา มารดา ครอบครัว และครูบาอาจารย์ ซึ่งเป็นผู้วางรากฐานในการศึกษา หากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้มีข้อผิดพลาดประการใด ผู้วิจัยต้องกราบขออภัยและขออนุญาตรับความผิดนี้ไว้แต่เพียงผู้เดียว

ศิริชัย กุมารจันทร์
มหาวิทยาลัยศรีปทุม

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	I
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	III
กิตติกรรมประกาศ	V
สารบัญ	VI
สารบัญตาราง	XII
สารบัญรูปภาพ	XV
บทที่	
1 บทนำ	1
1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	12
3 ขอบเขตของการวิจัย	12
4 วิธีวิทยาการวิจัย	16
5 กรอบแนวคิดและสมมติฐานของการวิจัย	23
4.1 กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework)	24
4.2 สมมติฐานการวิจัย (Hypothesis).....	26
6 คำถามการวิจัย.....	26
7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	26
8 นิยามศัพท์เฉพาะ.....	27
2 ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	29
1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	29
1.1 ความหมายของสิ่งแวดล้อม	30
1.2 ความหมายของทรัพยากรธรรมชาติ	32
1.3 ที่มาของปัญหาสิ่งแวดล้อม	34
1.4 ทฤษฎีการบริหารจัดการ	42

บทที่

หน้า

1.5 หลักการจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	46
2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการอนุรักษ์และฟื้นฟูระบบนิเวศของป่าชายเลน..	82
2.1 ความหมายของป่าชายเลน	82
2.2 ความสำคัญของป่าชายเลน	83
2.3 ระบบนิเวศป่าชายเลน	85
2.4 สถานการณ์ป่าชายเลนในประเทศไทย	88
2.5 สภาพปัญหาของทรัพยากรป่าชายเลน	93
3 การบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนอย่างยั่งยืน	94
3.1 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีและประเด็นปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากร ป่าชายเลน (พ.ศ. 2561- 2580)	95
3.2 แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (ทรัพยากร ป่าชายเลน) สู่เป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ	95
3.3 (ร่าง) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13	96
3.4 ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรป่าชายเลนประเทศไทย	98
3.5 โครงการพื้นที่ต้นแบบที่ประสบความสำเร็จในการจัดการพื้นที่ป่าชายเลน	100
4 ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ	105
5 หลักธรรมาภิบาล.....	110
6 หลักนิติธรรม.....	117
7 การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน	121
7.1 หลักการรวมอำนาจ	121
7.2 หลักการกระจายอำนาจ	121
7.3 การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	123
7.4 การปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	127
7.5 การกระจายอำนาจด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	128
7.6 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารงบประมาณแผ่นดิน	132
7.7 การยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น	133

บทที่

หน้า

8 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพื้นที่ ป่าชายเลน.....	139
3 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ กรณีศึกษาป่าชายเลน	148
1 กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมถึงพื้นที่ป่าชายเลน	148
1.1 หลักการพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ	149
1.2 สถานะและสภาพบังคับของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ	153
1.3 ข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดการด้าน สิ่งแวดล้อม	153
2 กฎหมายต่างประเทศและวิธีการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมรวมถึงพื้นที่ป่าชายเลน	164
2.1 สาธารณรัฐอินโดนีเซีย.....	164
2.2 สหพันธรัฐมาเลเซีย.....	172
2.3 สาธารณรัฐฟิลิปปินส์.....	179
2.4 สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม	194
3 กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงพื้นที่ป่าชายเลน.....	199
3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.....	199
3.2 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484.....	206
3.3 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507	207
3.4 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535	209
3.5 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562	210
3.6 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562.....	212
3.7 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456.....	214
3.8 พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558.....	215
3.9 พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561	218

บทที่	หน้า
3.10 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562.....	218
3.11 พระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562...	221
4 การวิเคราะห์สภาพและประเด็นปัญหา	222
1 การศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรป่าชายเลนผ่านวิธีการสนทนา	
กลุ่มเจาะจงกับกลุ่มผู้แทนชุมชนหรือชาวบ้าน	222
1.1 ประเด็นความสำคัญของป่าชายเลนกับชุมชน	223
1.2 ประเด็นความเกี่ยวข้องของป่าชายเลนกับการประกอบอาชีพในปัจจุบัน	
หรือป่าชายเลนสามารถเพิ่มมูลค่าให้กับการประกอบอาชีพอย่างไร	225
1.3 ระดับการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนกับการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลน	228
1.4 ประเด็นการประสานงานกับภาครัฐในการส่งเสริมและสนับสนุนในการ	
จัดการทรัพยากรป่าชายเลน	229
1.5 แนวทางในการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการอนุรักษ์	
ทรัพยากรป่าชายเลน	231
1.6 ข้อเสนอแนะที่ได้จากการสนทนากลุ่มเจาะจง	234
2 การศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรป่าชายเลนผ่านวิธีการสนทนา	
กลุ่มเจาะจงกับกลุ่มผู้บริหารหรือนักวิชาการในพื้นที่ป่าชายเลน	235
2.1 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลน	235
2.2 รูปแบบและการช่วยเหลือในการจัดการด้านการอนุรักษ์ป่าชายเลน	
ในปัจจุบัน.....	237
2.3 หลักการหรือหลักกฎหมายที่ใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลน	
พ.ศ.2565.....	194
2.4 ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลน	241
2.5 ปัญหาและอุปสรรคที่พบในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลน	243
2.6 ประเด็นในการจัดทำ (ร่าง) ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบ	245
2.7 ข้อเสนอแนะอื่น ๆ	246
3 วิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบของป่าชายเลน.....	247
4 พื้นที่ต้นแบบในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนที่ประสบความสำเร็จ	250

บทที่	หน้า
4.1 การสัมภาษณ์เชิงลึกพื้นที่ต้นแบบศูนย์อนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนที่ 6 (เมืองระนอง)	250
4.2 การสัมภาษณ์เชิงลึกพื้นที่ต้นแบบศูนย์ศึกษาเรียนรู้ระบบนิเวศป่าชายเลน สิรินาถราชินี	251
4.3 การสัมภาษณ์เชิงลึกพื้นที่ต้นแบบพื้นที่สงวนชีวมณฑลป่าชายเลนระนอง	252
5 บทวิเคราะห์การจัดการพื้นที่ป่าชายเลนร่วมกับกฎหมายไทย	274
5.1 องค์กรในการดำเนินงานด้านการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน	274
5.2 การวิเคราะห์ปัญหาในการใช้ทรัพยากรป่าชายเลนร่วมกับกฎหมายไทย	280
5.3 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนชายฝั่งในการอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าชายเลน.....	286
6 บทวิเคราะห์การจัดการพื้นที่ป่าชายเลนร่วมกับกฎหมายต่างประเทศ.....	287
7 การออกแบบข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบจากการสนทนากลุ่มเจาะจงร่วมกับ การวิเคราะห์เอกสาร	293
8 การจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน พ.ศ. ... พร้อมหลักการและเหตุผล	295
8.1 หลักการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น	295
8.2 ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน พ.ศ.	296
9. (ร่าง) ข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการป่าชายเลน พ.ศ.	305
5 สรุปอภิปรายผล และข้อเสนอแนะ.....	311
1 สรุป และอภิปรายผล.....	311
2 ข้อเสนอแนะ	315
บรรณานุกรม	317
ภาคผนวก	328
ภาคผนวก ก. รายชื่อและภาพกิจกรรมในกระบวนการวิจัย การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview).....	329
ภาคผนวก ข. การสนทนากลุ่มเจาะจง และรายชื่อผู้ที่เข้าร่วมกิจกรรมสนทนา กลุ่มเจาะจง กลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	333

บทที่**หน้า**

ภาคผนวก ค. การสนทนากลุ่มเจาะจง และรายชื่อผู้ที่เข้าร่วมกิจกรรมสนทนา กลุ่มเจาะจง กลุ่มชาวบ้านในท้องถิ่น.....	338
ภาคผนวก ง. ประมวลภาพกิจกรรมการสนทนากลุ่มเจาะจง	342
ประวัติผู้เขียน	347

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
2.1	แสดงวิวัฒนาการของหลักในการพัฒนาอย่างยั่งยืน.....	48
2.2	สถานการณ์ของป่าชายเลนโดยภาพรวมในประเทศไทย ข้อมูล ณ วันที่ 16 กรกฎาคม 2564.....	90
2.3	แสดงประเด็นวิเคราะห์จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับ การจัดการทรัพยากรป่าชายเลน.....	145
3.1	แสดงข้อมูลด้านยุทธศาสตร์และภารกิจของกระทรวงพลังงาน เทคโนโลยี เพื่อสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรน้ำ.....	174
3.2	แสดงข้อมูลด้านยุทธศาสตร์และภารกิจของกระทรวงสิ่งแวดล้อมและ ทรัพยากรธรรมชาติ.....	182
4.1	แสดงการสนทนากลุ่มเจาะจงในประเด็นที่เกี่ยวกับความสำคัญของ ป่าชายเลนกับชุมชนแยกเป็นรายอำเภอ.....	223
4.2	แสดงการสนทนากลุ่มเจาะจงในประเด็นที่เกี่ยวกับความสำคัญของ ป่าชายเลนกับการประกอบอาชีพในปัจจุบันแยกเป็นรายอำเภอ.....	226
4.3	แสดงการสนทนากลุ่มเจาะจงในประเด็นที่เกี่ยวกับระดับการมีส่วนร่วม ของชุมชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนแยกเป็นรายอำเภอ.....	228
4.4	แสดงการสนทนากลุ่มเจาะจงในประเด็นที่เกี่ยวกับการประสานงานกับ ภาครัฐในการส่งเสริมและสนับสนุนในการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน แยกเป็นรายอำเภอ.....	230
4.5	แสดงการสนทนากลุ่มเจาะจงในประเด็นการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับ การจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการอนุรักษ์ทรัพยากร ป่าชายเลนแยกเป็นรายอำเภอ.....	232
4.6	แสดงข้อมูลจากการสนทนากลุ่มเจาะจงในประเด็นของการแสดง ความคิดเห็นเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลน.....	236

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
4.7	แสดงข้อมูลจากการสนทนากลุ่มเจาะจงในประเด็นของรูปแบบและการช่วยเหลือในการจัดการด้านการอนุรักษ์ป่าชายเลนในปัจจุบัน	237
4.8	แสดงข้อมูลจากการสนทนากลุ่มเจาะจงในประเด็นของหลักการหรือหลักกฎหมายที่ใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลน	239
4.9	แสดงข้อมูลจากการสนทนากลุ่มเจาะจงในประเด็นของปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลน.....	242
4.10	แสดงข้อมูลจากการสนทนากลุ่มเจาะจงในประเด็นของปัญหาและอุปสรรคที่พบในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลน	244
4.11	แสดงข้อมูลจากการสนทนากลุ่มเจาะจงในประเด็นของปัญหาและอุปสรรคที่พบในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลน	245
4.12	แสดงประเด็นในการสัมภาษณ์เชิงลึกพื้นที่ต้นแบบที่ประสบความสำเร็จ..	255
4.13	สรุปอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมถึงพื้นที่ป่าชายเลนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	279
4.14	การวิเคราะห์ประเด็นปัญหาในการจัดการทรัพยากรป่าชายเลนร่วมกับกฎหมายไทย	281
4.15	แสดงการให้สิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	287
4.16	แสดงแนวคิดประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนตามหลักกฎหมายต่างประเทศ	288
4.17	แสดงแนวคิดด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมถึงทรัพยากรป่าชายเลนของต่างประเทศ.....	292

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
4.18	แสดงแนวคิดในการร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นจากการสนทนากลุ่มเจาะจง และการสัมภาษณ์เชิงลึกร่วมกับการวิเคราะห์เอกสาร	294
4.19	แสดงแนวทางการร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการทรัพยากร ป่าชายเลน พ.ศ. ... พร้อมหลักการและเหตุผล	297

สารบัญรูปภาพ

ภาพประกอบที่		หน้า
1.1	กรอบแนวคิดการวิจัย.....	25
2.1	องค์ประกอบการพัฒนาอย่างยั่งยืน.....	51
2.2	แสดงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน	68
2.3	แสดงหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework)	113
2.4	แสดงการใช้หลักธรรมาภิบาลในกระบวนการประชาธิปไตย	114
2.5	แสดงขั้นตอนการยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น.....	138
4.1	แสดงแผนภูมิแสดงความคิดเห็นถึงการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากร ป่าชายเลนของคนในชุมชน.....	228

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปศุสัตว์เป็นระบบนิเวศที่มีความสำคัญและประโยชน์มหาศาล ความสำคัญของปศุสัตว์ในฐานะแหล่งผลิตสารอินทรีย์ระบบนิเวศชายฝั่งทะเลอื่น ๆ และมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับระบบนิเวศภูเขาและแนวปะการัง การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำหลายชนิดในบริเวณปศุสัตว์ล้วนแต่ต้องพึ่งพาสารอาหารจากปศุสัตว์ทั้งสิ้น นอกจากนี้ปศุสัตว์ยังมีความอุดมไปด้วยพรรณไม้นานาชนิดที่มีใบ ดอก และผลสวยงาม อีกทั้งยังเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์นานาชนิดเป็นที่รวมของพืช สัตว์น้ำ และสัตว์บกนานาชนิด เป็นแหล่งอาหารที่สำคัญของสัตว์น้ำ เป็นที่อยู่อาศัยและอนุบาลสัตว์น้ำในวัยอ่อน และช่วยลดการกักตุนของชายฝั่ง¹ นอกจากนี้ผลิตภัณฑ์ได้จากปศุสัตว์ ยังช่วยเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจของประเทศ เช่น การนำไม้จากปศุสัตว์โดยเฉพาะไม้โกงกางมาทำถ่าน ทำเสาเข็ม สร้างบ้าน และในปัจจุบันอุตสาหกรรมเกี่ยวกับการกลั่นไม้จากปศุสัตว์ โดยเฉพาะผลิตผลด้าน เมทิลแอลกอฮอล์ กรดน้ำส้ม และน้ำมันดิบ เป็นต้น สำหรับในด้านการประมงปศุสัตว์ถือว่าเป็นแหล่งอาหารที่สำคัญต่อสัตว์น้ำนานาชนิด ไม่ว่าจะเป็นพวก กุ้ง หอย ปู และปลา วงจรชีวิตของสัตว์น้ำเหล่านี้ จะมีความสัมพันธ์กับ ปศุสัตว์อย่างมาก ทั้งในด้านที่อยู่อาศัย แหล่งเพาะพันธุ์ และการเจริญเติบโต ปศุสัตว์สามารถ ผลิตอาหารแร่ธาตุหลายชนิด โดยได้จากการรวง หล่นและสลายตัวของเศษไม้ ใบไม้ พื้นที่ปศุสัตว์ของโลกมีทั้งหมดประมาณ 95,193,750 ล้านไร่ กระจายอยู่ในเขตร้อนและเขตกึ่งร้อน ทวีปเอเชียและโอเชียเนีย มีพื้นที่ปศุสัตว์มากที่สุด รองลงมา ได้แก่ ทวีปอเมริกา และทวีปแอฟริกา มีพื้นที่ปศุสัตว์น้อยที่สุดประเทศที่มีพื้นที่ปศุสัตว์มากที่สุดในโลก คือสาธารณรัฐอินโดนีเซีย รองลงมาคือ เคนยา

¹ มุลินธิโครงการสารานุกรมไทย สำหรับเยาวชน. (2539). *เรื่องที่ 8 การอนุรักษ์ และการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ: ปศุสัตว์*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.saranukromthai.or.th/sub/book/book.php?book=21&chap=8&page=t21-8-infodetail12.html>. [2565, 18 เมษายน].

² สนิท อักษรแก้ว. (2542). *การฟื้นฟูและพัฒนาทรัพยากรปศุสัตว์เพื่อสังคมและเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: อักษรสยามการพิมพ์.

ออสเตรเลีย และสหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล ตามลำดับ ส่วนพื้นที่ป่าชายเลนในภูมิภาคอาเซียน มีทั้งหมดประมาณ 31,021,504.31 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 29.1 ของโลก โดยประเทศ อินโดนีเซียมีพื้นที่ป่าชายเลนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 22 ของโลก ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าชายเลนจัดอยู่ในลำดับที่ 6 ของภูมิภาคอาเซียน โดยมีพื้นที่ 1,525,060.56 ไร่³

ปัจจุบันพื้นที่ป่าชายเลนถูกบุกรุกและใช้พื้นที่ทำประโยชน์อื่น ๆ เพิ่มมากขึ้นทำให้พื้นที่ของป่าชายเลนลดลงอย่างรวดเร็ว จากการสำรวจพื้นที่ป่าชายเลนในประเทศไทย เริ่มครั้งแรกในปี พ.ศ. 2500 พบว่า มีพื้นที่ป่าชายเลน โดยประมาณ 2,299,375 ไร่ ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2522-2530 การเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำเป็นอาชีพที่ได้รับความนิยมเป็นอย่างมาก เนื่องจากให้ผลตอบแทนสูง ประชาชนจึงบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลน เพื่อตัดไม้และยึดถือครอบครอง เปลี่ยนสภาพพื้นที่ป่าชายเลนจากไปเป็นบ่อเลี้ยงกุ้งเป็นจำนวนมาก และจากการสำรวจพบว่าพื้นที่ป่าชายเลนถูกเปลี่ยนแปลงไปถึง 567,001 ไร่ นอกจากนี้ในปีต่อ ๆ มาสภาพแวดล้อมมีการเสื่อมโทรมลงและจากสภาพเศรษฐกิจ ทำให้การเลี้ยงกุ้งกุลาดำไม่ประสบความสำเร็จเหมือนในอดีต ทำให้ประชาชนมีการบุกรุกและมีการปรับเปลี่ยนการเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนเป็นที่อยู่อาศัยแทน ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นนี้เกิดจากประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับป่าชายเลน ในปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลได้เล็งเห็นและตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าว จึงเริ่มมีนโยบายในการฟื้นฟูป่าชายเลน และจากข้อมูลในปี พ.ศ. 2561 พบว่า ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าชายเลนโดยประมาณ 1,538,185 ไร่⁴

จังหวัดสงขลา มีขนาดพื้นที่ 7,393,889 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 4,853,249 ไร่ มีขนาดใหญ่ เป็นอันดับที่ 27 ของประเทศ และใหญ่เป็นอันดับที่ 3 ของภาคใต้ รองจากจังหวัดสุราษฎร์ธานี และจังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดสงขลาตั้งอยู่ทางฝั่งตะวันออกของภาคใต้ตอนล่าง พื้นที่จังหวัดสงขลาสูงจากระดับน้ำทะเลปานกลางเฉลี่ย 4 เมตร ด้านทิศตะวันออกติดกับทะเลอ่าวไทย พื้นที่ทางทิศตะวันออกจึงเป็นที่ราบชายฝั่งทะเลชายฝั่งมีลักษณะเป็นหาดทรายยาวทอดตัวในแนวเกือบเหนือใต้ ตั้งแต่อำเภอระโนดถึงอำเภอเทพา ชายฝั่งยาวทั้งหมด 157.90 กิโลเมตร บริเวณพื้นที่ดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นชายหาด (หาดทราย) ความยาว 155.97 กิโลเมตร อีกส่วน 1.93 กิโลเมตร จะเป็นบริเวณปากแม่น้ำ จังหวัดสงขลามีทะเลสาบสงขลา เป็นทะเลแบบลากูนหนึ่งเดียวของประเทศไทย จาก 117 แห่งทั่วโลก ซึ่งทะเลสาบแบบลากูน คือแหล่งน้ำตื้น พบใน

³ พูลศรี วันธงไชย, วรวิภา พิทักษ์สันติกุล, นวพร สุญาณเศรษฐกร และปวีณา เชื้อผู้ดี. (2556). *คู่มือความรู้เรื่องป่าชายเลน* (พิมพ์ครั้งที่ 5). นนทบุรี: พลอยมีเดีย จำกัด.

⁴ คณะกรรมาธิการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2563). *รายงานการพิจารณาศึกษาเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/573562>. [2565, 18 เมษายน].

บริเวณชายฝั่งทะเลที่แยกจากทะเลโดยการกั้นของเนินทราย ซึ่งอาจจะเปิดออกสู่ทะเลเป็นระยะๆ ทะเลสาบสงขลามีลักษณะเฉพาะที่มีระบบนิเวศ 3 น้ำ คือ น้ำจืด น้ำกร่อย และน้ำเค็ม สำหรับป่าชายเลน บริเวณทะเลสาบสงขลา จะมีลักษณะเป็น ป่าชายเลนเดี่ยว ๆ กระจายทั่วไป จากรายงานสถานการณ์ สถานภาพทรัพยากรป่าชายเลนของจังหวัดสงขลา มีเนื้อที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรีจำนวน 40,177.48 ไร่ เนื้อที่ป่าชายเลนคงสภาพ จำนวน 11,342.28 ไร่ โดยอยู่ในท้องที่ 9 อำเภอ 29 ตำบล ได้แก่ อำเภอกระแสดินธุ์ อำเภอกวนเนียง อำเภอจะนะ อำเภอเทพา อำเภอบางกล่ำ อำเภอเมืองสงขลา อำเภอสทิงพระ อำเภอสิงหนคร และอำเภอหาดใหญ่⁵ซึ่งพื้นที่ป่าชายเลน ในจังหวัดสงขลา อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสำนักงานทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ 5 (สงขลา) ศูนย์บริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนจังหวัดสงขลา และสถานีพัฒนาทรัพยากรป่าชายเลนที่ 38 ซึ่งมีหน้าที่อนุรักษ์ ฟื้นฟู ส่งเสริม กำกับ ดูแล ติดตาม และบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลน

จากการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างต่อเนื่อง ทำให้ศักยภาพในการให้ผลผลิตและการเกิดทดแทนของทรัพยากรธรรมชาติที่เคยมีอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์ในป่าชายเลนถูกคุกคามอย่างรุนแรง ทรัพยากรที่เหลืออยู่อย่างจำกัดตกอยู่ภายใต้แรงกดดันของการใช้ประโยชน์ที่ไม่ยั่งยืน ปัญหาที่เกิดขึ้นกับป่าชายเลน เกิดจากการบุกรุกป่า ขาดข้อมูลข่าวสารและความรู้ ขาดความร่วมมือระหว่างรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนและภาครัฐในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และขาดจิตสำนึกในการอนุรักษ์ ป่าชายเลน การเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศ ภายใต้สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของสังคมโลกยุคปัจจุบัน และเพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงพื้นที่ป่าชายเลน สามารถเสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีและเป็นฐานการประกอบอาชีพของประชาชนได้อย่างยั่งยืน หน่วยงานหลายหน่วยงาน ทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชนในพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและอนุรักษ์ไปควบคู่กัน โดยมีสำนักงานทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ 5 (สงขลา) ศูนย์บริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลน จังหวัดสงขลา และสถานีพัฒนาทรัพยากรป่าชายเลนที่ 38 เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำแผนในเชิงบูรณาการ วางนโยบายและทิศทางการบริหารจัดการพัฒนาป่าชายเลนในพื้นที่ทะเลสาบสงขลา จังหวัดสงขลา ให้มีความอุดมสมบูรณ์ได้มากที่สุด

ในแผนเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ได้มีการกำหนดเป้าหมายให้มีพื้นที่ ป่าไม้ในประเทศทั้งป่าเพื่อการอนุรักษ์และป่าเศรษฐกิจไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ นั่นก็คือประเทศไทยจะต้องเพิ่มพื้นที่ป่าไม้อีกไม่น้อยกว่า 27.24 ล้านไร่ ซึ่งหนึ่งในการเพิ่ม

⁵ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. (2561). *ข้อมูลทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดสงขลา*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://dmcrth.dmcr.go.th/mcra5/aboutus/441/>. [2565, 18 เมษายน].

พื้นที่ป่าก็คือการเพิ่มพื้นที่ป่าชายเลนด้วย ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรป่าชายเลนประเทศไทย ได้กำหนดวิสัยทัศน์ไว้ว่า “บริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนตามหลักการอนุรักษ์ เพื่อให้สาธารณชนได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืน บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของภาคที่เกี่ยวข้องและชุมชนท้องถิ่น ภายใต้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” ซึ่งในการจัดการป่าชายเลนให้ยั่งยืนและสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาตินั้น ภาครัฐจึงมีการตั้งเป้าหมายยึดคืนและฟื้นฟู สภาพพื้นที่ป่าให้กลับคืนมา แต่ผลการดำเนินการก็ยังคงไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากยังพบว่าการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นยังต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยการสร้างต้นแบบการอนุรักษ์พื้นที่ป่าชายเลนให้มีความยั่งยืน การอนุรักษ์ดังกล่าวต้องทำควบคู่ไปกับการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด อาศัยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน มีการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม และมีข้อกำหนดที่รองรับอย่างชัดเจน ซึ่งจากการศึกษาข้อกำหนดของประเทศไทยในปัจจุบันพบว่าทรัพยากรป่าชายเลนในประเทศไทย ยังไม่มีกฎหมายที่รองรับการจัดการอย่างชัดเจน เพียงแต่ใช้บทบัญญัติของกฎหมายอื่น ๆ นำมาปรับใช้ในการบริหารจัดการเท่านั้น เช่น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 เป็นต้น และในการที่องค์กรภาครัฐ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้ามามีบทบาทดำเนินงานในเรื่องที่กล่าวมาได้นั้นต้องมีฐานกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ดำเนินงานและมีการแบ่งขอบเขตให้ชัดเจน ซึ่งในเรื่องนี้หากพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 249 และกรอบอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แล้วจะเห็นได้ว่ากฎหมายเปิดช่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทจัดทำบริการสาธารณะด้านการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าชายเลนที่อยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบได้ แต่โดยที่การดำเนินงานขององค์กรภาครัฐจำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับการดำเนินงาน เพื่อให้ที่มีและใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและผู้ที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายมีความเข้าใจในแนวทางการร่วมกันอย่างชัดเจน จึงทำให้การดำเนินการในเรื่องนี้ควรที่จะต้องมีการจัดทำเป็นกฎหมายในระดับท้องถิ่นที่เรียกว่า “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” ด้วย โดยข้อบัญญัติท้องถิ่นนี้เป็นกฎหมายในเชิงของการบริหารจัดการพื้นที่ที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคประชาชน โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากประชาชนเป็นผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ อย่างใกล้ชิดและจะรู้ถึงสภาพปัญหาที่

แท้จริง ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนี้จะนำไปสู่ความสำเร็จของการดำเนินการบริหารจัดการพื้นที่ป่าชายเลนได้ ผู้วิจัยจึงทำการศึกษาวิจัยในครั้งนี้เพื่อวิเคราะห์และจัดทำ “ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการป่าชายเลน” เพื่อเป็นการกำหนดแนวทางในการบริหารจัดการให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และสามารถนำไปเป็นต้นแบบให้กับการบริหารจัดการพื้นที่ป่าชายเลนอื่น ๆ ของประเทศไทยต่อไป

จากความเป็นมาดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าทรัพยากรป่าชายเลน มีความสำคัญต่อวิถีชีวิตของประชาชน เนื่องจากทรัพยากรทางธรรมชาติดังกล่าวเปรียบเสมือนอู่ข้าวอู่น้ำของประชาชน เป็นทั้งแหล่งทรัพยากรน้ำ แหล่งท่องเที่ยว และที่อยู่อาศัยของสัตว์นานาชนิด แต่เนื่องด้วยในสถานการณ์ปัจจุบัน ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่กำลังเกิดขึ้นกับการเปลี่ยนแปลงของโลกในยุคโลกาภิวัตน์ ปัญหาความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติ ตลอดจนปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอันมีสาเหตุมาจากการกระทำของมนุษย์ การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรอย่างรวดเร็ว รวมถึงมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจและเกิดความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ทำให้เราได้รับทราบถึงสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงในเชิงลบที่เริ่มเข้ามาใกล้ชีวิตประจำวันมากขึ้น ต่อเนื่องมาถึงสภาพปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สภาพปัญหาการบุกรุกทำลายป่าไม้ในเขตป่าชายเลน ซึ่งส่วนใหญ่ก็เพื่อใช้ประโยชน์ที่ดินจากผืนป่าสมบูรณ์ ให้เปลี่ยนไปเป็นพื้นที่ในการทำการเกษตรอื่น ๆ บางส่วนกลายเป็นที่อยู่อาศัย จนทำให้เกิดปัญหาการลดลงของผืนป่าชายเลนอย่างรวดเร็ว เมื่อเหตุการณ์ดังกล่าวเหล่านี้เกิดขึ้นเป็นระยะเวลาต่อเนื่องกัน ก็จะยิ่งส่งผลให้ปัญหาดังกล่าวทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ จึงต้องมีการบริหารจัดการที่ดี มีองค์กรในการจัดการที่เหมาะสม สามารถร่วมดำเนินการกับองค์กรภาครัฐอื่น ได้ มีกฎหมายที่รองรับการจัดการทรัพยากรป่าชายเลนอย่างชัดเจน และมีการส่งเสริมให้ประชาชนที่ใช้ประโยชน์ป่าชายเลนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นการสร้างจิตสำนึกและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการร่วมกันแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้เล็งเห็นถึงความสำคัญในการที่จะต้องทำการศึกษาวิจัยเพื่อให้ได้คำตอบและแนวทางในการนำไปสู่ขั้นตอนในการจัดทำกรอบกฎหมายต้นแบบหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการป่าชายเลน เพื่อเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนให้มีความสมบูรณ์และยั่งยืน และสามารถนำข้อบัญญัติดังกล่าวไปเป็นแนวทางในการจัดทำเป็นกฎหมายในระดับท้องถิ่นต่อไป โดยในที่นี้จะศึกษาถึงพื้นที่ป่าชายเลนที่อยู่ในพื้นที่ทะเลสาบสงขลา จังหวัดสงขลา

ดังนั้น ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จึงได้กำหนดประเด็นสำคัญที่จะศึกษาและวิเคราะห์เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่จะนำไปสู่การจัดทำเป็นกรอบกฎหมายต้นแบบหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการป่าชายเลน ดังต่อไปนี้

1.1.1 ทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ป่าชายเลน

1) ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ

เป็นแนวคิดที่เป็นการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือการใช้อำนาจของส่วนราชการ อำนาจรัฐจึงหมายถึงอำนาจในการดูแลรักษาประเทศ เนื่องจากรัฐมีอำนาจและอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าประชาชน รัฐไชนปราศจากการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ย่อมอาจทำให้เกิดช่องทางไปสู่การใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ การควบคุมแบบป้องกัน และการควบคุมแบบแก้ไข จากคำกล่าวที่ว่า “สิ่งแวดล้อมที่ดีต้องมีรากฐานจากการเมืองที่ดี” ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่า ปัญหาสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่ล้วนมีที่มาจากนโยบายที่ไม่เหมาะสม หากรัฐใดหรือประเทศใดมีระบบการเมืองที่ดี ก็จะช่วยให้สามารถออกนโยบายด้านการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมได้อย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน⁶

2) หลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาลเป็นเรื่องของหลักการบริหารแนวใหม่ เป็นหลักในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งเปรียบเสมือนแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบสังคมรัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน หลักการของธรรมาภิบาลจึงเป็นเครื่องกระตุ้นให้เกิดกระบวนการที่เรียกว่าประชาธิปไตย การที่การจัดการเรื่องใด ๆ จะมีความสมบูรณ์และเกิดความยั่งยืนได้นั้น ส่วนหนึ่งต้องเป็นผลจากการเป็นประชาธิปไตย คือ การจัดสรรอำนาจที่เป็นธรรม ทำให้ทุกคนปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ไม่มีการทุจริต มีความซื่อสัตย์ สุจริต เกิดกระบวนการประชาสังคมที่ทำให้ประชาชนรวมตัวกันทำกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ⁷

3) หลักนิติธรรม

เป็นหลักการในการปกครองรัฐหรือปกครองประเทศด้วยกฎหมายที่เป็นธรรม โดยที่กระบวนการยุติธรรมเป็นสาระสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติธรรม ตามกระบวนการและขั้นตอนทางกฎหมาย ซึ่งประเด็นสำคัญในหลักนิติธรรม ได้แก่ กฎหมายต้องมีการบังคับใช้เป็นการทั่วไป กฎหมายไม่สามารถบัญญัติให้การกระทำใดเป็นความผิดทางอาญาและมีโทษย้อนหลังหรือมีโทษย้อนหลังหนักกว่าเดิมไม่ได้ ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้

⁶ กุริชญา วัฒนรุ่ง. (2552). *หลักกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งมหาวิทยาลัยรามคำแหง.

⁷ ถวิลวดี บุรีกุล. (2558). *ธรรมาภิบาล: กลไกสำคัญในการปฏิรูปเพื่อพัฒนาประเทศ*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 240-246.

ก่อนว่าจำเลยมีความบริสุทธิ์เกินกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเด็ดขาด หลักกฎหมายทั้งหลายพัฒนามาจากคำพิพากษาของศาล⁸

ซึ่งในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้มีการนำหลักนิติธรรมมาปรับใช้ในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่บังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลภายในท้องถิ่นโดยไม่เว้นแม้แต่องค์กรเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นข้อบัญญัติที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย

4) การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

เพื่อให้การดำเนินงานของฝ่ายปกครองมีประสิทธิภาพและประสบผลสำเร็จ รัฐจะต้องดำเนินการจัดองค์กรของรัฐเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินงานดังกล่าว ซึ่งการจัดองค์กรของรัฐนี้เรียกว่า “การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน” ซึ่งการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินทั้ง 3 ส่วน ใช้หลักการรวมอำนาจปกครองและหลักการกระจายอำนาจผสมกัน⁹

5) ทฤษฎีการบริหารจัดการ

เป็นทฤษฎีที่ทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นการปรับตัวเพื่อให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมโดยเฉพาะในยุคโลกาภิวัตน์ ผู้ปกครองหรือภาครัฐจำเป็นต้องมีการจัดการในองค์การที่ดีเพื่อให้บรรลุเป้าหมายและสามารถประเมินผลได้ ซึ่งการจัดการที่ดีจะช่วยลดค่าใช้จ่าย และให้ผลตอบแทนสูงสุด นอกจากนี้การจัดการจะสามารถทำให้องค์กรบริหารงานได้อย่างเป็นระบบ ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้ใช้ทฤษฎีการบริหารจัดการป่าชายเลนโดยดำเนินงานที่อยู่ภายใต้กรอบของข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการป่าชายเลน¹⁰

6) หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)

หลักใหญ่ของการพัฒนาในปัจจุบัน คือ เราจะพัฒนาอย่างไรให้รับกับกระแสโลกาภิวัตน์ การพัฒนาอย่างไรที่ทำให้เกิดความยั่งยืน ซึ่งความยั่งยืนนั้นมีหลายองค์ประกอบหลายปัจจัย ซึ่งหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นหลักการที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่มีอย่างต่อเนื่อง โดยคำนึงถึงการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ที่ยังคงมีเหลือไว้ให้คนในอนาคตได้ใช้ประโยชน์เช่นกัน หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นหลักการการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มาจากการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา เมื่อปี ค.ศ. 1992 ซึ่งประเทศไทยได้นำมา

⁸ อนันต์ อริยะชัยพาณิชย์. (2557). *มุมมองหลักนิติธรรมในสังคมไทย*. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล สถาบันรัฐธรรมนูญ, วิทยาลัยธรรมนุญศึกษา.

⁹ ศิริชัย กุมารจันทร์. (2562). *กฎหมายปกครองท้องถิ่น* (พิมพ์ครั้งที่ 2). พัทลุง: คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยทักษิณ. หน้า 54-55.

¹⁰ กรกฎ ทองชะโชค. (2562). *ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม.

เป็นแนวทำงานในการพัฒนาภายใต้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง หมายถึงการพัฒนาคนให้มีคุณภาพ การเพิ่มผลผลิตและการใช้หรือจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างฉลาดรู้จักถนอมในการใช้ เพื่อให้มีไว้ใช้ เพื่อใช้ได้อย่างยาวนานจนถึงคนรุ่นหลังจึงเป็นหลักการสำคัญที่การวิจัยจะได้นำไปใช้วิเคราะห์การพัฒนาอย่างยั่งยืนในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าชายเลนต่อไป¹¹

7) หลักการระวังไว้ก่อน

หลักการระวังไว้ก่อน เป็นวิธีการจัดการความเสี่ยงซึ่งมีหลักการมาจากแนวคิดในกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ปรัชญาของหลักการนี้เน้นเรื่องการใช้มาตรการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อสาธารณประโยชน์หรือต่อสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ นอกจากนี้หลักการดังกล่าวยังเป็นแนวคิดหลักการที่เป็นแรงผลักดันสำคัญในการก่อให้เกิดอนุสัญญาด้านสิ่งแวดล้อมบางฉบับ หลักการระวังไว้ก่อนนี้มีข้อดีคือ สามารถป้องกันเหตุการณ์อันเกิดจากการดำเนินการพัฒนาที่จะก่อให้เกิดความเสียหายหรือส่งผลให้เกิดปัญหาในเรื่องสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัย¹²

8) หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

เป็นหลักที่กล่าวไว้ว่าผู้ที่ก่อให้เกิดมลพิษนั้นจะต้องเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการบำบัดมลพิษที่ตนได้ก่อขึ้น ซึ่งหลักดังกล่าวมีที่มาจากหลักการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเกิดความเสียหายน้อยที่สุด ทรัพยากรในที่นี้คือสิ่งแวดล้อมหรือความสามารถของระบบนิเวศในการรองรับมลพิษและของเสีย การปรับใช้หลักเศรษฐศาสตร์ควบคู่กับหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายจะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นได้อย่างตรงประเด็น¹³

9) หลักความยุติธรรมระหว่างรุ่นคน

ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้คงอยู่เป็นหัวใจที่สำคัญของการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักความยุติธรรมระหว่างรุ่นคน เป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการรักษาคุ้มครองและปรับปรุงทรัพยากรธรรมชาติรวมถึงสิ่งแวดล้อมของคนรุ่นปัจจุบัน ให้คงอยู่ไปถึงอนาคต โดยที่สภาพไม่เสื่อมโทรมไปกว่าที่คนรุ่นปัจจุบันได้รับมา และเพื่อให้มีการคงไว้ซึ่ง

¹¹ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2545). *รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

¹² กอบกุล ราชนคร. (2540). *เวทีลิ่งสิ่งแวดล้อม: พัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน*. เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

¹³ สุมิตตรา เจิมพันธ์. (2557). การจัดการเพื่อจัดเก็บค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสียตามหลัก “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” (Polluter Pay Principles: PPP) ที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย. *วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม*. 10 (1), หน้า 106.

ความหลากหลายของฐานทรัพยากรเพื่อให้คนรุ่นอนาคตเข้าถึงและมีทางเลือกที่มากที่สุดสำหรับแก้ปัญหาและตอบสนองคุณค่า¹⁴

10) หลักบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะเป็นกิจการที่รัฐจะต้องจัดทำ เพื่อสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของคนในชาติและอยู่ในความอำนาจหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครอง ซึ่งประกอบไปด้วยส่วนสำคัญได้แก่ หลักว่าด้วยความเสมอภาคในบริการสาธารณะ หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ หลักความเป็นกลางของบริการสาธารณะ และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ซึ่งบริการสาธารณะมีวัตถุประสงค์ในการตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ในการจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติ ล้วนแต่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการให้บริการสาธารณะ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำบริการสาธารณะด้านการบริหารจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นให้ยั่งยืนและสมดุล¹⁵

11) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมเป็นพฤติกรรมที่ประชาชน หรือคนที่อยู่รวมกันในสังคมได้พัฒนาปัญญา ความรู้ความสามารถ โดยแสดงออกในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อพัฒนาทรัพยากรสิ่งแวดล้อมและสังคม ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในการที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรสิ่งแวดล้อม ตลอดจนระบบสังคมนั้นจะต้องเกิดจากแนวความคิดในหลาย ๆ ด้าน เพื่อความเข้าใจในการศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมให้ดีขึ้น ในปัจจุบันหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางและถือว่าเป็นหลักการหนึ่งของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ในคำประกาศกรุงริโอ ค.ศ. 1992 ข้อ 10 กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกระดับที่เกี่ยวข้อง โดยให้มีส่วนร่วมในด้านต่าง ๆ 3 ด้าน คือ สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ สิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและทางบริหาร รวมทั้งการได้รับการชดเชยและการเยียวยาความเสียหาย¹⁶

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน มีความจำเป็นที่ต้องการทำการศึกษานโยบายกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากประชาชนเป็นผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทาง

¹⁴ คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม. (2559). *ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: นิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

¹⁵ ดิเรก ควรสมาคม. (2552). *กฎหมายมหาชน: แนวประยุกต์*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

¹⁶ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และพราวพรรณราย มัลลิกะมาลย์. (2555). *แนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเพิ่มพื้นที่สีเขียวในชุมชนเมืองเพื่อลดภาวะโลกร้อน*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ธรรมชาติป่าชายเลน ประชาชนจึงจำเป็นต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ การใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์ และการส่งเสริม การฟื้นฟูทรัพยากรป่าชายเลนด้วย

1.1.2 สภาพปัญหาและการจัดการพื้นที่ป่าชายเลน

จากสภาพปัญหาการถูกบุกรุกทำลายป่าไม้ในพื้นที่ป่าชายเลน ซึ่งส่วนใหญ่เพื่อใช้ประโยชน์ที่ดินจากผืนป่าสมบูรณ์ ให้เปลี่ยนไปเป็นพื้นที่สวนยางพารา ปัญหาการตื้นเขินของป่าชายเลน ปัญหาการปล่อยน้ำเสียจากการทำบ่อกึ่งลงสู่ทะเลสาบ การจับปลาในฤดูวางไข่ สภาพการณ์เหล่านี้ล้วนแต่ทำให้ระบบนิเวศและจำนวนพื้นที่ของป่าชายเลนลดลงอย่างเห็นได้ชัด และนับวันจะทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ นอกจากนี้การขาดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ขาดความรู้ ขาดความร่วมมือระหว่างรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนและภาครัฐในการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติ ขาดจิตสำนึกในการอนุรักษ์ป่าชายเลน และการเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศ ปัญหาเหล่านี้ทำให้ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศเดิมจนอยู่ในสภาวะวิกฤติ ซึ่งหากไม่มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวก็จะยิ่งทำให้การเสื่อมโทรมของทรัพยากรเกิดขึ้นไปอย่างต่อเนื่อง ในการบริหารจัดการป่าชายเลน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความจำเป็นที่จะศึกษาและวิเคราะห์ถึงสภาพแห่งปัญหาที่แท้จริง โดยเฉพาะและสภาพแห่งปัญหาของการบริหารจัดการป่าชายเลนของหน่วยงานภาครัฐที่มีขอบเขต ปัจจุบันยังพบว่าอำนาจหน้าที่บางอย่างยังมีการซ้อนทับกันและขาดการประสานงานในเชิงบูรณาการจัดการประสานงานที่ถูกต้อง นอกจากนี้ในการบริหารจัดการดังกล่าวต้องอาศัยความร่วมมือของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งพบว่ายังไม่มีมีการกำหนดขอบเขตและหน้าที่ในการร่วมกันรับผิดชอบออกมาให้เห็นชัดเจน ดังนั้นในการศึกษาการวิจัยครั้งนี้จึงให้ความสำคัญที่จะทำการศึกษา วิเคราะห์สภาพการณ์ปัญหาและสร้างแนวทางในการจัดการป่าชายเลน โดยทำการศึกษาพื้นที่ป่าชายเลน ในพื้นที่ทะเลสาบ จังหวัดสงขลา เพื่อเป็นการชี้ให้เห็นถึงปัญหาที่แท้จริงที่จะไปสู่การวิเคราะห์เพื่อหาคำตอบสำหรับการบริหารจัดการ โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมการบริหารจัดการ

1.1.3 รูปแบบโครงสร้างการบริหารจัดการป่าชายเลนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันการบริหารจัดการป่าชายเลนเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหลายหน่วยงาน ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคในการบริหารจัดการตามกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ไว้ ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484, พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562 นอกจากนี้ รูปแบบที่บริหารจัดการอยู่ในปัจจุบัน โดยมีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นองค์กรหลัก อำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ยังคงอยู่ที่การบริหารจัดการโดยส่วนกลาง ยังไม่มีขอบเขตกำหนดถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาคประชาชนอย่างชัดเจน และแต่ละองค์กรย่อมดำเนินการภายใต้อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายแต่ละฉบับกำหนดไว้ทำให้เกิดความทับซ้อนและการดำเนินงานไม่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ดังนั้น ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จึงให้ความสำคัญที่จะศึกษาและวิจัยเพื่อหาคำตอบถึงรูปแบบ โครงสร้างการบริหารจัดการป่าชายเลนที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและทำหน้าที่ประสานงานระหว่างองค์กรที่บริหารจัดการอยู่ปัจจุบันรวมทั้งการให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในแนวป่าชายเลนในพื้นที่ที่ทำการศึกษาได้แก่ พื้นที่ทะเลสาบสงขลา จังหวัดสงขลา ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของป่าชายเลนแบบมีส่วนร่วมบริหารจัดการด้วย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้จึงกำหนดประเด็นสำหรับการวิเคราะห์เพื่อให้ได้คำตอบของรูปแบบโครงสร้างการบริหารจัดการป่าชายเลน ที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการกำหนดสาระสำคัญของประเด็นในการวิเคราะห์ ดังนี้

1) ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการป่าชายเลนโดยอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย

2) รูปแบบการบริหารจัดการป่าชายเลน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมาตรการที่ใช้ในการบริหารจัดการ เช่น มาตรการอนุรักษ์ในถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ มาตรการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน มาตรการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด และมาตรการสร้างแรงจูงใจ รวมไปถึงการเน้นหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

3) การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการป่าชายเลน

ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการป่าชายเลน ข้อบัญญัติดังกล่าวนี้เป็นการจัดทำโดยการเอาข้อค้นพบจากการวิเคราะห์ประเด็นต่าง ๆ หาคำตอบแล้วนำคำตอบดังกล่าวมาจัดทำเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการป่าชายเลนให้เป็นต้นแบบ (Model Law) ของกฎหมายระดับท้องถิ่นเพื่อนำไปปรับใช้และเป็นต้นแบบให้กับพื้นที่ป่าชายเลนอื่นของประเทศไทยต่อไป

เมื่อพิจารณาสภาพปัญหาทั้งหมดแล้ว จึงมีประเด็นที่ต้องคำนึงถึงในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นแล้ว ไม่ว่าจะเป็นในส่วนปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์สุขร่วมกันของชุมชนและประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการ และในส่วนนโยบายของรัฐต้องส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนตลอดจนควบคุมและการจัดการภาวะ

มลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงานให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ผู้วิจัยจึงสังเกตเห็นได้ว่าการวิจัยในเรื่อง “ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการป่าชายเลน” สามารถเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาดังกล่าวที่ดีได้ สามารถนำมาใช้เพื่อช่วยเหลือและสนับสนุนการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของทรัพยากรป่าชายเลนให้มากยิ่งขึ้น และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพในลักษณะที่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนได้ โดยเฉพาะการบริหารพื้นที่ป่าชายเลนนี้ต้องมีรูปแบบการบริการจัดการที่เหมาะสม และเพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรป่าชายเลน และเพื่อที่จะให้การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการป่าชายเลน สามารถเป็นต้นแบบให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับพื้นที่ป่าชายเลนอื่น ๆ ต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาผลกระทบในการบริหารจัดการป่าชายเลน
2. เพื่อศึกษาหลักการ แนวคิด และทฤษฎี เกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่ป่าชายเลน
3. เพื่อศึกษามาตรการกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและพื้นที่ป่าชายเลน
4. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์การจัดการพื้นที่ป่าชายเลนตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ
5. เพื่อจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการป่าชายเลน

3. ขอบเขตของการวิจัย

3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้กำหนดขอบเขตเนื้อหาสำหรับจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการป่าชายเลนในพื้นที่ทะเลสาบสงขลา จังหวัดสงขลา ซึ่งมีแนวคิด ทฤษฎีและกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

3.1.1 หลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ป่าชายเลน

- 1) ทฤษฎีการใช้อำนาจอรัฐ

- 2) หลักธรรมาภิบาล
- 3) หลักนิติธรรม
- 4) หลักการกระจายอำนาจ
- 5) ทฤษฎีการบริหารจัดการ
- 6) หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน
- 7) หลักการระวังไว้ก่อน
- 8) หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย
- 9) หลักความยุติธรรมระหว่างรุ่นคน
- 10) หลักบริการสาธารณะ
- 11) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 12) แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – พ.ศ. 2580)
- 13) (ร่าง) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13

3.1.2 กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ

- 1) อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ หรือ อนุสัญญาแรมซาร์ ค.ศ. 1971 (พ.ศ. 2514)
- 2) อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าใกล้สูญพันธุ์ ค.ศ. 1975 (พ.ศ. 2518)
- 3) อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535)
- 4) อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (พ.ศ. 2525)
- 5) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลภาวะทางทะเลเนื่องจากการทิ้งวัสดุเหลือใช้และวัสดุอย่างอื่น ค.ศ. 1972 (พ.ศ. 2515)
- 6) อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันมลภาวะจากเรือ ค.ศ. 1973 (พ.ศ. 2516)
- 7) อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535)
- 8) อนุสัญญาเวียนนา ค.ศ. 1969 (พ.ศ. 2512)

3.1.3 กฎหมายต่างประเทศ

- 1) รัฐบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองและการจัดการสิ่งแวดล้อม Law No.32 of 2009 (พ.ศ. 2552) สาธารณรัฐอินโดนีเซีย
- 2) รัฐบัญญัติว่าด้วยป่าไม้ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย Law No.41 of 1999 (พ.ศ. 2542)
- 3) (ร่าง) กฎหมายทรัพยากรน้ำฉบับใหม่ของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

- 4) รัฐบัญญัติว่าด้วยการจัดการขยะมูลฝอย สาธารณรัฐอินโดนีเซีย Law No.18 of 2008 (พ.ศ. 2551)
- 5) พระราชบัญญัติว่าด้วยคุณภาพสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1974 (พ.ศ. 2517) สหพันธรัฐมาเลเซีย
- 6) พระราชบัญญัติการป่าไม้แห่งชาติ ค.ศ. 1984 (พ.ศ. 2527) สหพันธรัฐมาเลเซีย
- 7) พระราชบัญญัติว่าด้วยแหล่งน้ำ ค.ศ. 1920 (พ.ศ. 2463) สหพันธรัฐมาเลเซีย
- 8) พระราชบัญญัติการประมง ค.ศ. 1985 (พ.ศ. 2528) สหพันธรัฐมาเลเซีย
- 9) รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 (พ.ศ. 2530)
- 10) รัฐบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองความหลากหลายทางพันธุพืช ค.ศ. 2002 (พ.ศ.2545) สาธารณรัฐฟิลิปปินส์
- 11) รัฐบัญญัติว่าด้วยการจัดการขยะมูลฝอยในระบบนิเวศวิทยา ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) สาธารณรัฐฟิลิปปินส์
- 12) รัฐบัญญัติว่าด้วยวิกฤตการณ์น้ำ ค.ศ. 1975 (พ.ศ. 2538) สาธารณรัฐฟิลิปปินส์
- 13) รัฐบัญญัติคุณภาพน้ำสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 2004 (พ.ศ. 2547)
- 14) รัฐบัญญัติบูรณการเขตพื้นที่สงวนแห่งชาติ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) สาธารณรัฐฟิลิปปินส์
- 15) กฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ค.ศ. 2022 (พ.ศ. 2565)
- 16) กฎหมายพิทักษ์สิ่งแวดล้อมสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ค.ศ. 1994 (พ.ศ. 2537)

3.1.4 กฎหมายไทย

- 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- 2) พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561
- 3) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
- 4) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- 5) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562
- 6) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562
- 7) พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484
- 8) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456
- 9) พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558

- 10) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562
- 11) พระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562
- 12) พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558
- 13) พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485
- 14) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517
- 15) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
- 16) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
- 17) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
- 18) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- 19) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457
- 20) พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565

3.1.5 ประเด็นวิเคราะห์

- 1) ปัญหาและผลกระทบของป่าชายเลนในพื้นที่ทะเลสาบสงขลา จังหวัดสงขลา
- 2) การจัดการป่าชายเลนตามกฎหมายต่างประเทศ
- 3) การจัดการป่าชายเลนตามกฎหมายไทย
- 4) รูปแบบ โครงสร้างการบริหารจัดการป่าชายเลนในพื้นที่ทะเลสาบสงขลา จังหวัดสงขลา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 5) การจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการป่าชายเลนในพื้นที่ทะเลสาบสงขลา จังหวัดสงขลา

3.2 ขอบเขตด้านประชากร

ในการเก็บรวบรวมข้อมูลผู้วิจัยได้กำหนดกลุ่มประชากรเป้าหมายที่จะเป็นผู้ให้ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ประกอบด้วย

3.2.1 ประชากรกลุ่มสัมภาษณ์เชิงลึก

- 1) ผู้แทนศูนย์ศึกษาเรียนรู้ระบบนิเวศป่าชายเลนสิรินาถราชินี
- 2) ผู้แทนศูนย์อนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนที่ 6 (เมืองระนอง)
- 3) พื้นที่สงวนชีวมณฑลป่าชายเลนระนอง

3.2.2 ประชากรสนทนากลุ่มเจาะจง

- 1) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง จังหวัดสงขลา

- 2) ผู้บริหารศูนย์การเรียนรู้เพาะพันธุ์ลูกปูบ้านหัวเขา
- 3) ผู้แทนจากสำนักงานทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ 5
- 4) ผู้แทนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา
- 5) ผู้แทนจากเทศบาลเมืองเขารูปช้าง
- 6) นักวิชาการในพื้นที่ทะเลสาบสงขลา/นิตินกร
- 7) ผู้แทนจากชุมชนในเขตอำเภอกระแสสินธุ์ อำเภอควนเนียง อำเภอจะนะ อำเภอเทพา อำเภอระโนด อำเภอเมืองสงขลา อำเภอสทิงพระ อำเภอสิงหนคร และอำเภอหาดใหญ่

3.3 ขอบเขตด้านพื้นที่ศึกษา

ป่าชายเลนในพื้นที่ทะเลสาบสงขลา จังหวัดสงขลา แยกเป็นรายอำเภอ รวมทั้งสิ้น 9 อำเภอ ได้แก่ อำเภอกระแสสินธุ์ อำเภอควนเนียง อำเภอจะนะ อำเภอเทพา อำเภอระโนด อำเภอเมืองสงขลา อำเภอสทิงพระ อำเภอสิงหนคร และอำเภอหาดใหญ่

4. วิธีวิทยาการวิจัย

การศึกษาและวิจัยนี้มุ่งเน้นในการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการป่าชายเลน และจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการป่าชายเลน โดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และการเปิดรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากประชาชนผู้ประกอบธุรกิจของเอกชน กลุ่มเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐซึ่งมีอำนาจในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าชายเลน เพื่อการบริหารจัดการป่าชายเลนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดวิธีวิทยาการวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) การวิจัยภาคสนาม (Field Research) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ระดมความคิดเห็นด้วยกลุ่มเจาะจง (Focus group) เพื่อวางแนวทางในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการป่าชายเลน วิธีวิทยาการวิจัยตามที่กล่าวมานั้นมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

4.1 การวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

เป็นการวิจัยเอกสารทั้งที่เป็นเอกสารปฐมภูมิและทุติยภูมิโดยข้อมูลที่รวบรวมนี้ได้จากการค้นคว้าเอกสาร เกี่ยวกับกฎหมายและหลักวิชาการจัดการพื้นที่ป่าชายเลน ซึ่งการวิจัยนี้ได้กำหนดประเภทเอกสารและประเด็นที่ต้องการใช้ในการวิเคราะห์ คือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการ

จัดการพื้นที่ป่าชายเลนของประเทศไทย กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชายเลนของประเทศไทย รวมถึงกฎหมายสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ

นอกจากนี้ยังมีเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องที่เป็นหลักการ ทฤษฎี รายงานวิจัย ตำรา บทความ ของประเทศไทยและต่างประเทศ ข้อมูลเอกสารที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์สำหรับจัดทำข้อบัญญัติ ท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการป่าชายเลน โดยมุ่งหาคำตอบของการวิจัยที่สำคัญใน 5 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ 1 หลักการ ทฤษฎี และแนวคิด ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่ป่าชายเลน

ประเด็นที่ 2 การวิเคราะห์สภาพปัญหาและผลกระทบของป่าชายเลน ศึกษาพื้นที่ ทะเลสาบสงขลา จังหวัดสงขลา

ประเด็นที่ 3 การวิเคราะห์การจัดการพื้นที่ป่าชายเลน ตามกฎหมายประเทศไทยและ กฎหมายต่างประเทศ

ประเด็นที่ 4 การวิเคราะห์รูปแบบโครงสร้างการบริหารจัดการพื้นที่ป่าชายเลน โดย องค์ประกอบโครงสร้างท้องถิ่น

ประเด็นที่ 5 การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการป่าชายเลน

ผู้วิจัยจึงได้ทำการกำหนดขอบเขตของหัวข้อเอกสารที่เก็บรวบรวม ซึ่งประกอบด้วย

4.1.1 หลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ป่าชายเลน

- 1) ทฤษฎีการใช้อำนาจอรัฐ
- 2) หลักธรรมาภิบาล
- 3) หลักนิติธรรม
- 4) หลักการกระจายอำนาจ
- 5) ทฤษฎีการบริหารจัดการ
- 6) หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน
- 7) หลักการระวังไว้ก่อน
- 8) หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย
- 9) หลักความยุติธรรมระหว่างรุ่นคน
- 10) หลักบริการสาธารณะ
- 11) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 12) แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – พ.ศ. 2580)
- 13) (ร่าง) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13

4.1.2 กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ

- 1) อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ หรือ อนุสัญญาแรมซาร์ ค.ศ. 1971 (พ.ศ. 2514)
- 2) อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าใกล้สูญพันธุ์ ค.ศ. 1975 (พ.ศ. 2518)
- 3) อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535)
- 4) อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (พ.ศ. 2525)
- 5) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลภาวะทางทะเลเนื่องจากการทิ้งวัสดุเหลือใช้และวัสดุอย่างอื่น ค.ศ. 1972 (พ.ศ. 2515)
- 6) อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันมลภาวะจากเรือ ค.ศ. 1973 (พ.ศ. 2516)
- 7) อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535)
- 8) อนุสัญญาเวียนนา ค.ศ. 1969 (พ.ศ. 2512)

4.1.3 กฎหมายต่างประเทศ

- 1) รัฐบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองและการจัดการสิ่งแวดล้อม Law No.32 of 2009 (พ.ศ. 2552) สาธารณรัฐอินโดนีเซีย
- 2) รัฐบัญญัติว่าด้วยป่าไม้ Law No.41 of 1999 (พ.ศ. 2542)
- 3) (ร่าง) กฎหมายทรัพยากรน้ำฉบับใหม่ของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย
- 4) รัฐบัญญัติว่าด้วยการจัดการขยะมูลฝอย Law No.18 of 2008 (พ.ศ. 2551)
- 5) พระราชบัญญัติว่าด้วยคุณภาพสิ่งแวดล้อม ค.ศ.1974 (พ.ศ. 2517) สหพันธรัฐมาเลเซีย
- 6) พระราชบัญญัติการป่าไม้แห่งชาติ ค.ศ. 1984 (พ.ศ. 2527) สหพันธรัฐมาเลเซีย
- 7) พระราชบัญญัติว่าด้วยแหล่งน้ำ ค.ศ. 1920 (พ.ศ. 2463) สหพันธรัฐมาเลเซีย
- 8) พระราชบัญญัติการประมง ค.ศ. 1985 (พ.ศ. 2528) สหพันธรัฐมาเลเซีย
- 9) รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 (พ.ศ. 2530)
- 10) รัฐบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองความหลากหลายทางพันธุ์พืช ค.ศ. 2002 (พ.ศ.2545) สาธารณรัฐฟิลิปปินส์
- 11) รัฐบัญญัติว่าด้วยการจัดการขยะมูลฝอยในระบบนิเวศวิทยา ค.ศ. 2000 (พ.ศ.2543) สาธารณรัฐฟิลิปปินส์
- 12) รัฐบัญญัติว่าด้วยวิกฤตการณ์น้ำ ค.ศ. 1975 (พ.ศ. 2538) สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

- 13) พระราชบัญญัติคุณภาพน้ำสาธารณสุขฟิลิปปินส์ ค.ศ. 2004 (พ.ศ. 2547)
- 14) พระราชบัญญัติบูรณาการเขตพื้นที่สงวนแห่งชาติ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535)
สาธารณรัฐฟิลิปปินส์
- 15) กฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ค.ศ. 2022
(พ.ศ. 2565)
- 16) กฎหมายพิทักษ์สิ่งแวดล้อมสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ค.ศ. 1994
(พ.ศ. 2537)

4.1.4 กฎหมายไทย

- 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- 2) พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561
- 3) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
- 4) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- 5) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562
- 6) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562
- 7) พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484
- 8) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456
- 9) พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558
- 10) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562
- 11) พระราชบัญญัติ การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562
- 12) พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558
- 13) พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485
- 14) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517
- 15) พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
- 16) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
- 17) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
- 18) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- 19) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457
- 20) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565

4.1.5 เอกสารอื่น ๆ

เอกสารอื่น ๆ ได้แก่ รายงานวิจัย ตำรา เอกสารรายงานการประชุม สัมมนา วิทยานิพนธ์ และบทความ รวมทั้งเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่ป่าชายเลนในพื้นที่ทะเลสาบสงขลาจังหวัดสงขลา เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาประกอบการศึกษา

4.2 การวิจัยภาคสนาม (Field Research)

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาในพื้นที่ป่าชายเลนของจังหวัดสงขลาเป็นต้นแบบ ซึ่งจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2543 ได้ประกาศพื้นที่ป่าชายเลนโดยแบ่งแยกตามภาคและตามพื้นที่รายจังหวัด พบว่าภาคใต้เป็นภาคที่มีทรัพยากรป่าชายเลนมากที่สุด และเมื่อพิจารณาพื้นที่ที่พบว่าในพื้นที่ชายทะเลฝั่งอ่าวไทยตอนล่าง จังหวัดสงขลาเป็นจังหวัดที่มีพื้นที่ป่าชายเลนมากที่สุด และพื้นที่ป่าชายเลนของจังหวัดสงขลาตั้งอยู่ในบริเวณทะเลสาบสงขลา ซึ่งทะเลสาบสงขลาจัดเป็นทะเลสาบแบบลากูนเพียงแห่งเดียวในประเทศไทย สำหรับในการศึกษาวิจัยภาคสนามเพื่อให้ได้ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary data) มีวิธีการศึกษาประกอบด้วย

4.2.1 การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

การสัมภาษณ์เชิงลึก เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก กับผู้ที่เกี่ยวข้องของพื้นที่ต้นแบบที่ประสบความสำเร็จเรื่องการจัดการป่าชายเลน และผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการดำเนินการจัดการพื้นที่ป่าชายเลนและการส่งเสริมสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ทะเลสาบสงขลา จังหวัดสงขลา การสัมภาษณ์เชิงลึกมีเป้าหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่จำเป็นต่อการวิเคราะห์เพื่อจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการป่าชายเลน โดยวิธีการสัมภาษณ์ตามประเด็นสัมภาษณ์ที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้าและสัมภาษณ์โดยตรงระหว่างผู้วิจัยกับประชากรสัมภาษณ์ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) วิธีการสัมภาษณ์ แบ่งเป็นขั้นตอน ดังนี้

(1) การติดต่อ

ใช้การติดต่อโดยหนังสือมาจากหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต และโทรศัพท์ เพื่อขอความอนุเคราะห์ให้การสัมภาษณ์เชิงลึก และ นัดหมายวัน เวลาในการสัมภาษณ์ และการยืนยันการให้สัมภาษณ์

(2) การจัดทำประเด็นสัมภาษณ์

เป็นการเตรียมประเด็นในการสัมภาษณ์ล่วงหน้าโดยการกำหนดประเด็นเพื่อให้ได้คำตอบที่จะเป็นข้อมูลนำไปวิเคราะห์เพื่อตอบโจทย์การวิจัยและวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้

(3) การวิเคราะห์ข้อมูล

เป็นการนำเอาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการ รวมไปถึงกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ป่าชายเลน รวมทั้งข้อมูลอื่นที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม และข้อมูลที่ได้จากวิธีวิทยาการวิจัยอื่นตามที่กำหนดไว้

2) ประชากรกลุ่มสัมภาษณ์เชิงลึก

(1) ผู้แทนศูนย์ศึกษาเรียนรู้ระบบนิเวศป่าชายเลนสิรินาถราชินี

(2) ผู้แทนศูนย์อนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนที่ 6 (เมืองระนอง)

(3) พื้นที่สงวนชีวมณฑลป่าชายเลนระนอง

3) ประเด็นสัมภาษณ์เชิงลึก

(1) การสัมภาษณ์เชิงลึกพื้นที่ต้นแบบ

(1.1) ภูมิหลังประวัติความเป็นมาก่อนที่จะมาเป็นพื้นที่ป่าชายเลนต้นแบบ

(1.2) รูปแบบในการจัดการป่าชายเลนและการใช้หลักการหรือหลักกฎหมาย

ในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลน

(1.3) ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการป่าชายเลน

(1.4) ระยะเวลาในการปรับปรุง พื้นฟู และพัฒนาพื้นที่ต้นแบบ

(1.5) มาตรการส่งเสริมเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนทั้งในภาครัฐ

ภาคเอกชน และภาคประชาชน

(1.6) นโยบายหรือแนวทางในการสนับสนุนการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน

(1.7) วิธีการประชาสัมพันธ์พื้นที่ต้นแบบสู่บุคคลภายนอก

(1.8) ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

4.2.2 การสนทนากลุ่มเจาะจง (Focus Group)

1) ประชากรสนทนากลุ่มเจาะจง

(1) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง จังหวัดสงขลา

(2) ผู้บริหารศูนย์การเรียนรู้พะพะพันธุ์ลูกปูบ้านหัวเขา

(3) ผู้แทนจากสำนักงานทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ 5

(4) ผู้แทนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา

(5) ผู้แทนจากเทศบาลเมืองเขารูปช้าง

(6) นักวิชาการในพื้นที่ทะเลสาบสงขลา/นิตกร

(7) ผู้แทนจากชุมชนในเขตอำเภอกระแสดินธุ์ อำเภอกวนเนียง อำเภอจะนะ

อำเภอเทพา อำเภอระโนด อำเภอเมืองสงขลา อำเภอสทิงพระ อำเภอสิงหนคร และอำเภอหาดใหญ่

2) ประเด็นการสนทนากลุ่มเจาะจง

(1) การสนทนากลุ่มเจาะจงผู้บริหาร ผู้แทนจากหน่วยงานของรัฐและนักวิชาการในพื้นที่ทะเลสาบสงขลา

- (1.1) ความคิดเห็นเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลน
- (1.2) รูปแบบ/การช่วย เหลือในการจัดอนุรักษ์ป่าชายเลนในปัจจุบัน
- (1.3) หลักการหรือหลักกฎหมายที่ใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลน
- (1.4) ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลน
- (1.5) ปัญหาและอุปสรรคที่พบในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลน
- (1.6) ประเด็นในการจัดทำ (ร่าง) ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบ
- (1.7) ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

(2) การสนทนากลุ่มเจาะจงผู้แทนจากชุมชนในเขตอำเภอกระแสดินธุ์ อำเภอกวนเนียง อำเภอจะนะ อำเภอเทพา อำเภอระโนด อำเภอเมืองสงขลา อำเภอสทิงพระ อำเภอสิงหนคร และอำเภอหาดใหญ่

- (2.1) ความสำคัญของป่าชายเลนกับชุมชน
- (2.2) ความเกี่ยวข้องของป่าชายเลนกับการประกอบอาชีพในปัจจุบัน หรือป่าชายเลนสามารถเพิ่มมูลค่าให้กับการประกอบอาชีพอย่างไร
- (2.3) การมีส่วนร่วมของคนในชุมชน
- (2.4) การส่งเสริมและสนับสนุนจากภาครัฐในการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน
- (2.5) แนวทางในการจัดทำร่างข้อบัญญัติฯ
- (2.6) ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

4.3 พื้นที่ในการศึกษา

ป่าชายเลนในพื้นที่ทะเลสาบสงขลา จังหวัดสงขลา แยกเป็นรายอำเภอ รวมทั้งสิ้น 9 อำเภอ ได้แก่ อำเภอกระแสดินธุ์ อำเภอกวนเนียง อำเภอจะนะ อำเภอเทพา อำเภอระโนด อำเภอเมืองสงขลา อำเภอสทิงพระ อำเภอสิงหนคร และอำเภอหาดใหญ่

4.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมตามวิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ ที่เป็นการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การสนทนากลุ่มเจาะจง และการมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบทั้งหมดนั้น ผู้วิจัยได้นำมาวิเคราะห์ร่วมกันเพื่อเป็นฐานข้อมูลสำหรับจัดทำเป็นร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการพื้นที่ป่าชายเลน

4.5 วิธีการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการป่าชายเลน

เนื่องจากการวิจัยได้กำหนดเป้าหมายไว้คือ จัดทำกฎหมายต้นแบบการจัดการป่าชายเลน และนำเอาประเด็นสำคัญในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชายเลนทั้งของไทยและต่างประเทศ มาจัดทำเป็นร่างกฎหมายต้นแบบ (Model Law) ในการจัดการพื้นที่ป่าชายเลน ที่ศึกษาในพื้นที่ทะเลสาบสงขลา จังหวัดสงขลา จึงได้กำหนดวิธีดำเนินการ ดังนี้

1) จำแนกรายละเอียดของการจัดการพื้นที่ป่าชายเลน ซึ่งแบ่งเป็น 4 ประเด็น คือ โครงสร้างของการจัดการป่าชายเลน องค์กรดำเนินการ การมีส่วนร่วมของประชาชนและลำดับศักดิ์ของกฎหมายเพื่อใช้บังคับข้อบัญญัติท้องถิ่น

2) จัดกลุ่มและเปรียบเทียบกฎหมายเพื่อวิเคราะห์จัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น โครงสร้างของข้อบัญญัติท้องถิ่น องค์กรดำเนินการ การมีส่วนร่วมของประชาชนและลำดับศักดิ์ของกฎหมายเพื่อใช้บังคับข้อบัญญัติท้องถิ่น

3) นำเอาข้อมูลจากการทบทวนวรรณกรรมและข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มเจาะจงมาวิเคราะห์ร่วมกับตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำเป็นร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบ (Model Law) เพื่อการจัดการพื้นที่ป่าชายเลน ให้มีความเชื่อมโยงกัน

4) เพิ่มเติมข้อบัญญัติใหม่ที่เหมาะสมในหมวด อาทิ โครงสร้างของการจัดการพื้นที่ป่าชายเลน องค์กรดำเนินการ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าชายเลน ลำดับศักดิ์ของกฎหมายเพื่อใช้บังคับข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการจัดการป่าชายเลน

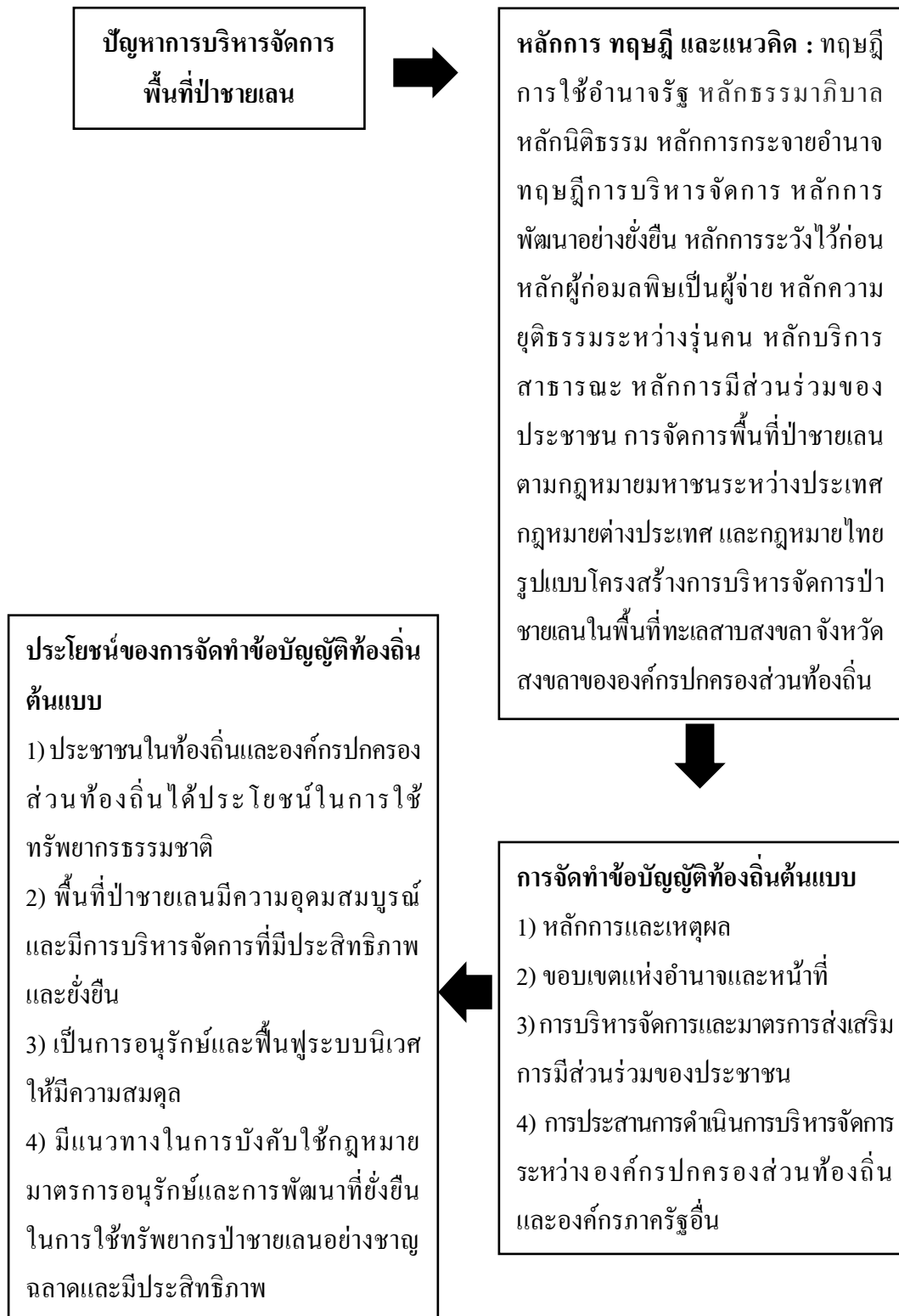
5) การดำเนินการดังกล่าวนำไปสู่การจัดทำเป็นร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการป่าชายเลน ตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์การวิจัย

5. กรอบแนวคิด และสมมติฐานการวิจัย

5.1 กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework)

ในปัจจุบันพบว่าพื้นที่ป่าชายเลนในประเทศไทย เผชิญปัญหาตั้งแต่เรื่องการสิ้นเงิน การประมง การใช้น้ำจืดเพื่อการเกษตรและการอุปโภคบริโภค การสูญเสียสัตว์น้ำหายาก และการขยายตัวของวัชพืชที่ส่งผลต่อสัตว์น้ำ ซึ่งหากไม่รีบหาทางแก้ไขหรือฟื้นฟูจะทำให้ทรัพยากรป่าชายเลนเสื่อมโทรมลงไปมากกว่านี้ได้ นอกจากนี้จากการศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ป่าชายเลน พบว่าในประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่รองรับด้านการจัดการป่าชายเลนโดยตรง เพียงแต่นำบทบัญญัติของกฎหมายอื่นมาปรับใช้เท่านั้น ผู้วิจัยจึงเล็งเห็นความสำคัญของปัญหาจึงมีแนวคิดในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการป่าชายเลน ซึ่งเป็นการเริ่มต้นจากพื้นที่เล็ก ๆ และสามารถเข้าถึงได้โดยผ่านองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น เพื่อที่จะได้นำข้อบัญญัติดังกล่าวไปพัฒนาเป็นกฎหมายเพื่อรองรับการจัดการป่าชายเลนในพื้นที่อื่น ๆ ต่อไป โดยในการศึกษาคั้งนี้ จะใช้ป่าชายเลน บริเวณพื้นที่ทะเลสาบสงขลา เป็นต้นแบบในการศึกษา เนื่องจากทะเลสาบสงขลาเป็นบริเวณที่เป็นทะเลสาบแบบลากูน หนึ่งเดียวในประเทศไทย และเป็นบริเวณที่มีทรัพยากรป่าชายเลน ซึ่งควรค่าแก่การอนุรักษ์ไว้ให้ สมดุลและยั่งยืน โดยในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบคั้งนี้ จะนำเอาหลักการ และทฤษฎีที่ เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ป่าชายเลน วิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ พร้อมทั้งให้ให้สอดคล้องกับแผน ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) มาเป็นแนวทางในการจัดทำเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบ สำหรับการจัดการพื้นที่ป่าชายเลน ในพื้นที่ทะเลสาบสงขลา จังหวัดสงขลา เพื่อหาแนวทางในการ บังคับ ใช้กฎหมายที่รองรับพื้นที่ป่าชายเลนให้มีประสิทธิภาพ และสามารถอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างยั่งยืน ซึ่งกรอบแนวคิดในการวิจัยแสดงได้ดัง ภาพประกอบที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพประกอบที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

5.2 สมมติฐานการวิจัย (Hypothesis)

การบริหารจัดการพื้นที่ป่าชายเลนให้มีความอุดมสมบูรณ์และยั่งยืนนั้น จำเป็นที่จะต้องอาศัยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการ โดยมีข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบรองรับเพื่อเป็นฐานอำนาจในการใช้หน้าที่และอำนาจในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ โดยมีรูปแบบโครงสร้างของข้อบัญญัติท้องถิ่น ที่วางแนวทางในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าชายเลนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ขอบเขตแห่งหน้าที่และอำนาจในการบริหารจัดการ การประสานงาน การดำเนินการ การบริหารจัดการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรภาครัฐอื่น และมาตรการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

6. คำถามการวิจัย

1. สภาพปัญหาและอุปสรรคของการบริหารจัดการพื้นที่ป่าชายเลนเป็นอย่างไร
2. หลักการ แนวคิดและทฤษฎีในการออกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการป่าชายเลนเป็นอย่างไร
3. รูปแบบของโครงสร้างองค์ประกอบของข้อบัญญัติประกอบด้วยอะไรบ้าง

7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ประชาชนในท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ประโยชน์ในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติโดยที่ประชาชนจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่ป่าชายเลน โดยใช้ในด้านการทำการประมง ใช้ทรัพยากรเป็นแหล่งน้ำจากป่าต้นน้ำ ใช้เพื่อการเกษตรกรรม การอุปโภค การบริโภคและการส่งเสริมการเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ก่อให้เกิดรายได้หมุนเวียนทั้งประชาชน ภาคเอกชน และหน่วยงานภาครัฐ
2. ป่าชายเลนในพื้นที่ทะเลสาบสงขลา จังหวัดสงขลา มีความอุดมสมบูรณ์และมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน เพราะเมื่อมีข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการป่าชายเลน ก็จะเป็นประโยชน์ต่อพื้นที่ป่าชายเลน ทำให้ทรัพยากรดังกล่าวมีความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติ เป็นการอนุรักษ์และการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยใช้แนวคิดการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดส่งผลต่อระบบนิเวศทางธรรมชาติ พืชพันธุ์ สัตว์น้ำ สัตว์บกจะได้รับประโยชน์จากระบบนิเวศที่ดี ประชาชนในท้องถิ่นก็จะสามารถใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าชายเลนได้ต่อไปรุ่นสู่รุ่น
3. เป็นการอนุรักษ์และฟื้นฟูระบบนิเวศให้มีความสมดุล สิ่งแวดล้อมที่มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้นจะเชื่อมโยงตามธรรมชาติเป็นการหมุนเวียนพึ่งพาอาศัยกันระหว่างคนกับธรรมชาติและมีผลดีกับประชาชนในพื้นที่จะได้มีแหล่งทรัพยากรทางธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์และ

มีอากาศที่บริสุทธิ์เป็นปอดธรรมชาติให้กับคนในพื้นที่และเป็นแหล่งศึกษาและค้นคว้าของระบบนิเวศที่อุดมสมบูรณ์ของพันธุ์ไม้ สัตว์ป่า สัตว์น้ำหลากหลายสายพันธุ์เป็นพื้นที่ระบบนิเวศที่สมบูรณ์ในประเทศไทยที่ยังคงอุดมสมบูรณ์ที่ประชาชนอยู่อาศัยในร่วมกับธรรมชาติได้

4. มีแนวทางในการบังคับใช้กฎหมาย มีการแบ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน มีมาตรการอนุรักษ์และการพัฒนาที่ยั่งยืนในการใช้ทรัพยากรป่าชายเลน อย่างชาญฉลาดและมีประสิทธิภาพ ในการบริหารจัดการโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการร่วมกับประชาชนในพื้นที่ป่าชายเลนในพื้นที่ทะเลสาบสงขลา จังหวัดสงขลา ซึ่งในการบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนารองรับโดยการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการบริหารจัดการป่าชายเลน ทำให้เป็นการพัฒนาป่าชายเลนอย่างยั่งยืนและเป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและความคุ้มค่าเป็นต้นแบบให้กับป่าชายเลนอื่น ๆ ของประเทศ

8. นิยามศัพท์เฉพาะ

ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบ (Master Local Ordinance) หมายถึง กฎหมายระดับท้องถิ่นที่สร้างขึ้น โดยมีกฎหมายให้อำนาจในการจัดทำ คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 เพื่อใช้เป็นต้นแบบในการจัดการเชิงบูรณาการพื้นที่ป่าชายเลน

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การที่ประชาชน ภาคธุรกิจ เอกชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกับภาครัฐ

ป่าชายเลน (Mangrove Forest) หมายถึง ระบบนิเวศที่ประกอบด้วยพืชและสัตว์นานาชนิด ดำรงชีวิตร่วมกันในสภาพแวดล้อมที่เป็นดินเลน น้ำกร่อย หรือมีน้ำทะเลท่วมถึงสม่ำเสมอ พบทั่วไปตามที่ราบ ปากแม่น้ำ อ่าว บริเวณชายฝั่งทะเลในเขตน้ำขึ้นน้ำลง ทะเลสาบ และบริเวณรอบเกาะแก่งต่าง ๆ

การบริหารจัดการ (Management) หมายถึง การบริหารจัดการที่ให้น้ำที่และอำนาจขององค์กรภาครัฐ การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและภาคประชาชน สิทธิและหน้าที่ของภาคเอกชนและประชาชนในรูปแบบของการบริการจัดการเชิงบูรณาการ

ประชาชน (Population) หมายถึง ผู้ซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าชายเลนในจังหวัดสงขลา จำนวน 9 อำเภอ ได้แก่ อำเภอกระแสสินธุ์ อำเภอกวนเนียง อำเภोजะนะ อำเภอเทพา อำเภอระโนด อำเภอเมืองสงขลา อำเภอสทิงพระ อำเภอลิงหนคร และอำเภอหาดใหญ่

ชุมชน (Community) หมายถึง กลุ่มประชาชนซึ่งอยู่ร่วมกัน มีอาณาเขตของพื้นที่ที่แน่นอน ตามลักษณะของการแบ่งเขตการปกครองในระดับชุมชน

บทที่ 2

ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาและทบทวนวรรณกรรม โดยมีแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ครอบคลุมประเด็นดังต่อไปนี้ ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ หลักธรรมาภิบาล หลักนิติธรรม หลักนิติรัฐ หลักการกระจายอำนาจ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมไปถึงการจัดการในพื้นที่ชุ่มน้ำและป่าชายเลน ข้อมูลโดยทั่วไปเกี่ยวกับป่าชายเลน พื้นที่ทะเลสาบสงขลา จังหวัดสงขลา กฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงพื้นที่ชุ่มน้ำและป่าชายเลน และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มนุษย์มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากทั้งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมย่อมเป็นตัวกำหนดแบบแผนของการใช้ชีวิตในแต่ละพื้นที่ มนุษย์จึงมีความพยายามที่จะควบคุมและจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมมาเป็นระยะเวลานาน แต่ในขณะเดียวกันมนุษย์ก็เป็นหนึ่งในสาเหตุสำคัญที่ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะสาเหตุจากการที่มีจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจรวมถึงการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มากขึ้นตามไปด้วย จากสถานการณ์ปัจจุบัน ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่กำลังเกิดขึ้นกับการเปลี่ยนแปลงของโลกในยุคโลกาภิวัตน์ ทำให้เราได้ทราบถึงสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงในเชิงลบที่เริ่มเข้ามาใกล้ชิดกับการดำเนินชีวิตประจำวันมากขึ้น ซึ่งก่อนหน้านี้การให้ความสำคัญต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมของมนุษย์โลกยังไม่มากเท่าที่ควร แต่เมื่อเกิดปัญหาทางธรรมชาติในยุคปัจจุบัน เช่น ภาวะโลกร้อน เป็นต้น ทำให้เราตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวมากยิ่งขึ้น ดังนั้นในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างฉลาดและมีระบบการบริหารจัดการที่ดีนั้น ก็จะสามารทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีการอนุรักษ์ให้เพียงพอและยั่งยืนเพื่อให้คนรุ่นหลังได้

1.1 ความหมายของสิ่งแวดล้อม

คำว่าสิ่งแวดล้อม สามารถอธิบายได้อย่างง่ายก็คือหมายถึงทุกสิ่งทุกอย่างที่อยู่รอบ ๆ ตัวเรา ซึ่งเป็นการกล่าวถึงโดยการยึดมนุษย์เป็นศูนย์กลาง ที่หมายรวมถึงสิ่งมีชีวิต และไม่มีชีวิต นอกจากนี้แล้วสิ่งแวดล้อม จึงหมายถึง มิติทางด้านสังคมที่อยู่ในรูปของศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณี ศาสนา ความเชื่อ วิถีคิด วิถีการดำรงชีวิต ปรัชญาจริยธรรม และสุนทรียภาพอีกด้วย หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า เป็นสิ่งที่จับต้องได้เป็นรูปธรรม และจับต้องไม่ได้เป็นนามธรรม มีทั้งสิ่งที่เป็นพิษและไม่เป็นพิษ นอกจากนี้ก็ยังมีเอกสารหรือนักวิชาการได้ให้ความหมายของคำว่าสิ่งแวดล้อมไว้ดังนี้

คำว่าสิ่งแวดล้อม ตามความหมายของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หมายถึง “สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น”¹

คณะกรรมการวิชาสิ่งแวดล้อมเทคโนโลยีและชีวิต ศูนย์วิชาการบูรณาการหมวดวิชาศึกษาทั่วไป มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ได้ให้ความหมายของสิ่งแวดล้อมไว้ว่า สิ่งต่าง ๆ ที่อยู่รอบตัวเรา เป็นคำนิยามที่เข้าใจง่ายและใช้กันมานานในด้านวิชาการที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม คำนิยามดังกล่าวได้กำหนดให้ตัวเราเป็นบรรทัดฐานสำหรับการอ้างอิง ดังนั้นสิ่งใดก็ตามที่ไม่ใช่ตัวเรา ก็หมายรวมเป็นสิ่งแวดล้อม และตัวเราในที่นี้ก็ได้หมายถึงเพียงแค่เป็นมนุษย์เท่านั้น แต่คำว่าตัวเราเป็นเพียงสิ่งที่ใช้แทนเป็นศูนย์กลางของสิ่งใดสิ่งหนึ่ง²

ศาสตราจารย์ ดร.สุนีย์ มัลลิกะมาลัย³ ได้ให้ความหมายของสิ่งแวดล้อมไว้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1) สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ (Nature Environment) ซึ่งหมายถึงสิ่งมีชีวิตและสิ่งไม่มีชีวิตที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ เช่น อากาศ แม่น้ำ ดิน แร่ธาตุ ภูเขา ป่าไม้ พืช และสัตว์ เป็นต้น

2) สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น (Man-made Environment) ได้แก่สิ่งก่อสร้างต่าง ๆ เช่น บ้านเรือน อาคารสถานที่ต่าง ๆ โรงเรียน ถนน รถยนต์ อ่างเก็บน้ำ ตลอดจนภูมิปัญญาท้องถิ่น ขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม ระบบการศึกษา ระบบเศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง และสังคม การจัดการสิ่งแวดล้อม การนำทรัพยากรที่เป็นธรรมชาติรวมทั้งมนุษย์นำมาจัดการวางแผนงาน หรือกิจกรรมในการจัดสรร และการใช้ประโยชน์จากธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม เพื่อความอยู่ดีกินดี

¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535. มาตรา 3.

² คณะกรรมการวิชาสิ่งแวดล้อม เทคโนโลยีและชีวิต ศูนย์วิชาการบูรณาการ หมวดวิชาศึกษาทั่วไป มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. (2553). *สิ่งแวดล้อม เทคโนโลยี และชีวิต* (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

³ สุนีย์ มัลลิกะมาลัย. (2542). *การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

และความสุขสมบูรณ์ที่เพิ่มขึ้น โดยมีการจัดการทางสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมและอยู่ภายใต้ขีดจำกัดของทางระบบนิเวศ โดยอาศัยหลักการในการใช้สอยทรัพยากรที่ประหยัดยืนยาวและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพแวดล้อม

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ยุพดี เสตพรรณ ให้ความหมายสิ่งแวดล้อมไว้ว่า สิ่งที่อยู่รอบตัวเรารวมทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตทั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและมนุษย์สร้างขึ้น ทั้งที่มองเห็นได้และไม่สามารถมองเห็นได้ อันได้แก่ขนบธรรมเนียมประเพณีวัฒนธรรมและความเชื่อ สิ่งแวดล้อมเหล่านี้มีอิทธิพลเกี่ยวข้องที่สัมพันธ์กัน ในการเกี่ยวพันกันอย่างเป็นระบบ ดังนั้นผลกระทบที่เกิดจากปัจจัยหนึ่งจะมีส่วนเสริมสร้างหรือทำลายสิ่งแวดล้อมอีกส่วนหนึ่งก็ได้⁴

รองศาสตราจารย์ ดร. วินัย วีระวัฒนานนท์ กล่าวว่า สิ่งแวดล้อม หมายถึงกระบวนการทางการศึกษาที่มีความเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสิ่งที่อยู่รอบตัวทั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและมนุษย์สร้างขึ้น และยังเป็นความสัมพันธ์ระหว่างประชากร มลภาวะ ทรัพยากร การอนุรักษ์ การคมนาคม เทคโนโลยี การวางแผนเกี่ยวกับเมืองและชนบทกับสิ่งแวดล้อมของมนุษย์

สิ่งแวดล้อม⁶ หมายถึง ทุกสิ่งทุกอย่างที่อยู่รอบตัวทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตทั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้น ประกอบด้วยสิ่งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและอย่างเป็นระบบและเป็นประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ ซึ่งประเภทของสิ่งแวดล้อม มี 2 ประเภท ได้แก่⁷

1) สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ (Natural Environment) เป็นสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ตามธรรมชาติ และเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ เช่น ดิน น้ำ อากาศ บรรยากาศ ทะเล มหาสมุทร แม่น้ำ ป่าไม้ สัตว์ป่า และถ่านหิน เป็นต้น สิ่งแวดล้อมประเภทนี้เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติอาจใช้เวลาในการเกิดและเปลี่ยนแปลงมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับชนิดและประเภทของสิ่งแวดล้อมนั้น ซึ่งสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

(1) สิ่งมีชีวิต (Biotic Environment) เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ มีลักษณะและคุณสมบัติเฉพาะตัวของสิ่งมีชีวิต เช่น มนุษย์ พืช สัตว์และสิ่งมีชีวิตขนาดเล็กชนิดต่าง ๆ หรืออาจเรียก ประเภทนี้ว่า สิ่งแวดล้อมทางชีวภาพ (Biological Environment)

⁴ ยุพดี เสตพรรณ. (2544). *ชีวิตกับสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: พิเศษจุการพิมพ์.

⁵ วินัย วีระวัฒนานนท์ และ บานชื่น สีสันพอง. (2539). *สิ่งแวดล้อมศึกษาการพัฒนาที่ยั่งยืน*. กรุงเทพฯ: ส่องสยามการพิมพ์.

⁶ จักรพันธ์ บุญจะสุวรรณ. (2545). *การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.

⁷ สุกาญจน์ รัตนเลิศนุสรณ์. (2548). *หลักการจัดการสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น).

(2) สิ่งไม่มีชีวิต (Abiotic Environment) เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติที่ไม่มีชีวิต อาจมองเห็นหรือไม่ก็ได้ เช่น ดิน น้ำ ก๊าซ อากาศ ลม แร่ธาตุ เมฆ รังสีความร้อน เสียง และพลังงาน ประเภทต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งอาจเรียกว่า สิ่งแวดล้อมทางกายภาพ (Physical Environment)

2) สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น (Man-Made Environment) เป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น จากการใช้ความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ที่ได้รับการสั่งสอน สั่งสม สืบทอด และพัฒนา ตลอดเวลาซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

(1) สิ่งแวดล้อมทางวัตถุ หรือสิ่งแวดล้อมที่สามารถสัมผัสได้ด้วยประสาทสัมผัส ทั้งห้า เช่น ตา มองเห็นได้ จมูก ได้กลิ่น หู ได้ยิน ลิ้น รับรสชาติได้ กายสัมผัสจับต้องได้ เช่น ถนน อาคาร บ้านเรือน เขื่อน เครื่องบิน รถยนต์ โทรทัศน์ วิทยุ น้ำหอม และอาหาร เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ สร้างขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวก หรือตอบสนองความต้องการในการดำรงชีวิต ของมนุษย์ทั้งสิ้น จึงอาจจะมีสิ่งที่มีความจำเป็น สำหรับการดำรงชีวิตให้อยู่รอดและบางสิ่งบางอย่างที่ตอบสนอง ความสุขสบาย หรือบางอย่างที่เป็นสิ่งเกินความจำเป็น

(2) สิ่งแวดล้อมทางสังคม หรือสิ่งแวดล้อมที่เป็นนามธรรม (Social Environment) หรือ (Subjective Environment or Abstract Environment) เป็นสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น เพื่อ ความเป็นระเบียบแบบแผนในการอยู่ร่วมกันของมนุษย์อย่างมีความสุข สิ่งแวดล้อมทางสังคม ได้แก่ ระบอบการปกครอง ศาสนา การศึกษา อาชีพ ความเชื่อ เจตคติ กฎหมาย ขนบธรรมเนียม ประเพณีวัฒนธรรม กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ความศรัทธา ความงามของศิลปะ และสุนทรียภาพ เป็นต้น ซึ่งเป็นสิ่งแวดล้อมที่ไม่เห็นเป็นรูปธรรม แต่อาจจะแสดงออกมาในรูปของความตระหนัก ความรับผิดชอบ และพฤติกรรม เป็นต้น

ดังนั้นจากการทบทวนวรรณกรรมเรื่องความหมายของสิ่งแวดล้อมไว้ข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าสิ่งแวดล้อม หมายถึง ทุกสิ่งทุกอย่างและปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอยู่รอบ ๆ ตัวเรา ทั้งสิ่งมีชีวิตและไม่มีชีวิต และมีความสัมพันธ์กับความเป็นอยู่ของเรา แบ่งได้ 2 ชนิด คือ สิ่งแวดล้อมที่เป็นธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น

1.2 ความหมายของทรัพยากรธรรมชาติ⁸

ทรัพยากรธรรมชาติ คือ สิ่งต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่หรือเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติในสิ่งแวดล้อม โดยมีทั้งสิ่งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตที่มนุษย์สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ หรือเป็นสิ่งที่มิใช่ประโยชน์ สามารถตอบสนองต่อความต้องการของมนุษย์ได้และมนุษย์ได้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติในการ ดำรงชีวิตนับตั้งแต่ เกิดจนกระทั่งตาย ทรัพยากรธรรมชาติจึงเป็นประโยชน์และมีความสำคัญ อย่างยิ่งต่อมวลมนุษย์ เช่น ดิน น้ำ อากาศ แร่ธาตุ พลังงาน ป่าไม้ ป่าชายเลน หุ่น ภูเขา และสัตว์ป่า

⁸ เรื่องเดียวกัน.

เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีทรัพยากรธรรมชาติบางชนิดที่อาจเป็นโทษต่อมนุษย์ ยกตัวอย่างเช่น แร่ธาตุ และโลหะหนัก นับได้ว่าเป็นทรัพยากรธรรมชาติประเภทหนึ่ง เพราะเป็นสิ่งที่ปรากฏและมีอยู่ตามธรรมชาติ เช่นกัน ทรัพยากรธรรมชาติหลักที่สำคัญของโลกและของประเทศไทย ได้แก่ ป่าไม้ ป่าชายเลน สัตว์ป่า ดิน น้ำ อากาศ แร่ธาตุ และประชากร เป็นต้น เมื่อมองย้อนหลังกลับไปในอดีตพบว่า ในอดีตประเทศไทยเป็นดินแดนที่อุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรธรรมชาติทั้งบนบกและในน้ำ ซึ่งการพัฒนาประเทศเริ่มต้นมากกว่า 4 ทศวรรษ ที่ผ่านมา โดยเป็นการเริ่มต้นตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 พ.ศ. 2504-2509 ซึ่งได้เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นอุตสาหกรรม การเกษตร และการบริการ เป็นต้น โดยมีได้ระมัดระวังและให้ความสำคัญ ต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามสมควร ทำให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสิ้นเปลือง โดยมีได้มีการคำนึงถึงอัตราการเกิดใหม่ที่ทดแทนของเดิม หรือการฟื้นตัวตามธรรมชาติ ดังนั้นในปัจจุบันทรัพยากรธรรมชาติของประเทศจึงอยู่ในสภาพที่เสื่อมโทรม จึงเป็นการสร้างข้อจำกัดของการพัฒนาในระยะต่อไป ในปัจจุบันซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่ทุกฝ่าย ทั้งส่วนราชการ เอกชน และประชาชนทุกภาคส่วนจะต้องหันมาสนใจ และร่วมมือกันเพื่อจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติรวมไปถึงการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง เพื่อที่จะสามารถใช้ประโยชน์อย่างสูงสุดและประหยัด เพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่เป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตของประชาชน ทั้งในเมืองและในชนบท และเพื่อเป็นการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนตลอดไป ตามหลักวิชาการ ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ที่สำคัญ ดังนี้

1) ทรัพยากรที่ใช้แล้วไม่หมด หรือสูญหายไป (Inexhaustible Natural Resources) การใช้ทรัพยากรประเภทนี้จึงสามารถใช้ได้อย่างไม่จำกัด เนื่องจากธรรมชาติสร้างให้มีใช้อยู่ตลอดเวลา ได้แก่ พลังงานจากดวงอาทิตย์ บรรยากาศและน้ำที่อยู่ในวัฏจักรน้ำ ซึ่งเกิดจากการหมุนเวียนเปลี่ยนแปลงของน้ำ กล่าวคือ เมื่อน้ำตามที่แตกต่างกัน ได้รับความร้อนจากดวงอาทิตย์ ก็จะระเหยกลายเป็นไอน้ำลอยขึ้นไปบนบรรยากาศ ซึ่งเมื่อกระทบกับความเย็น ก็จะรวมตัวกันเป็นละอองน้ำเล็ก ๆ ลอยจับตัวกันเป็นกลุ่มเมฆ เมื่อจับตัวกันมากขึ้นและกระทบกับความเย็น ก็จะกลั่นตัวกลายเป็นหยดน้ำ ตกลงสู่พื้นโลก แล้วไหลลงสู่แม่น้ำ ลำธาร และไหลออกสู่ทะเล ซึ่งแบบนี้เป็นลักษณะของการเปลี่ยนแปลงหมุนเวียนต่อเนื่องกันตลอดเวลา ทำให้มีน้ำเกิดขึ้นบนผิวโลกอยู่เสมอ ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติประเภทนี้รวมไปถึงแสงแดด ลม และทัศนียภาพที่สวยงามตามธรรมชาติ⁹

2) ทรัพยากรที่ใช้แล้วหมดแต่สร้างทดแทนได้ (Exhaustible but Renewable Natural Resources) ยกตัวอย่างเช่น ป่าไม้ ดิน ที่ดิน แหล่งน้ำ พืชหญ้า และสัตว์ป่า เป็นต้น ทรัพยากรประเภทนี้

⁹ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 3.

เมื่อใช้แล้วจะสามารถสร้างขึ้นมาทดแทนได้ตามธรรมชาติของสิ่งนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม การใช้ประโยชน์ก็ต้องเป็นไปอย่างเหมาะสม ไม่ควรใช้มากเกินไปจนเกินความต้องการและเกินกว่าที่ธรรมชาติจะสร้างขึ้นมาทดแทนได้ เพราะอาจจะทำให้ทรัพยากรชนิดนั้นขาดแคลน เสื่อมโทรมลง และสูญสิ้นไปได้ ซึ่งการเสื่อมโทรมและสูญสิ้นนี้ ก็จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรชนิดอื่น ๆ ที่มีความสัมพันธ์และอยู่ในสภาพแวดล้อมเดียวกัน

3) ทรัพยากรที่ใช้แล้วหมดไป ไม่มีการสร้างทดแทนได้ (Exhaustible and Non-renewable Natural Resources) เช่น แร่ธาตุ น้ำมัน ที่ดิน ในสภาพธรรมชาติ แหล่งที่เหมาะสมสำหรับศึกษาธรรมชาติ แหล่งธรรมชาติที่หาได้ยาก แหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติที่มีเอกลักษณ์เฉพาะตัว รวมทั้งสภาพธรรมชาติใด ๆ ที่ถูกใช้ไปแล้วก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้เหมือนเดิมอีก เช่น แร่ธาตุ น้ำมัน เมื่อนำมาใช้ประโยชน์ก็จะหมดสิ้นไป โดยธรรมชาติไม่อาจจะสร้างขึ้นทดแทนได้ในชั่วอายุของคนรุ่นปัจจุบัน ทรัพยากรประเภทนี้ควรใช้อย่างประหยัดที่สุด ใช้ให้คุ้มค่า และไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม

ทรัพยากรน้ำ (Water Resource) น้ำเป็นทรัพยากรที่สามารถเกิดหมุนเวียนได้เรื่อย ๆ โดยไม่มีวันหมดสิ้น ทรัพยากรน้ำที่มนุษย์ใช้แล้วก็ได้สูญหายไปไหนแต่จะหมุนเวียนเปลี่ยนแปลงกลับมาใช้อีกได้ โดยกระบวนการกลั่นระเหยของน้ำบนผิวโลก และการรวมตัวในบรรยากาศอีกครั้งหมุนเวียนเป็นวัฏจักรเช่นนี้ไปอย่างไม่มีที่สิ้นสุด การหมุนเวียนเช่นนี้ของน้ำจึงเรียกว่า “วัฏจักรน้ำ”

ประเทศไทยยังมีทรัพยากรน้ำในพื้นที่ชุ่มน้ำมีคุณค่าและความสำคัญต่อวิถีชีวิต ทั้งของมนุษย์ พืช และสัตว์ โดยเฉพาะเป็นถิ่นที่อยู่ของนกน้ำ ประกอบด้วย ป่าชายเลน ป่าพรุ หนอง บึง สบู่ ทุ่งนา ทะเลสาบ และแม่น้ำ กระจายอยู่ทั่วประเทศรวมเนื้อที่ประมาณ 21.36 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 6.75 ของพื้นที่ประเทศ สำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำที่ขึ้นทะเบียนเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ มีความสำคัญระหว่างประเทศ โดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของนกน้ำ หรืออนุสัญญาแรมซาร์ (Ramsar Convention)

1.3 ที่มาของปัญหาสิ่งแวดล้อม

1) สาเหตุการเกิดปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ปัญหาสิ่งแวดล้อม คือปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรของมนุษย์อย่างไม่ประหยัดและขาดความรับผิดชอบ ก่อให้เกิดปัญหาหามลพิษและปัญหาอื่น ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อคนจำนวนมาก เป็นภาวะการณ์ที่ไม่พึงปรารถนาและควรมีการกระทำบางอย่างเพื่อแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้น ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติทั้งที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ป่าไม้ ดิน น้ำ สัตว์และปัญหาความเสื่อมโทรมของคุณภาพสิ่งแวดล้อมรอบตัวมนุษย์ รวมทั้ง

ปัญหาความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศตามธรรมชาติ ตลอดจนปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอันมีสาเหตุมาจากการกระทำของมนุษย์¹⁰ นอกจากนี้ ยังได้มีการกล่าวถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติมว่าเกิดจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติมากเกินไปเกินความสามารถของธรรมชาติจะปรับตัวการใช้เทคโนโลยีไม่เหมาะสม ขาดประสิทธิภาพขาดความสำนึกรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม อัตราการของประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ขาดความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ที่ถูกต้อง และช่วงในการใช้ทรัพยากรไม่เหมาะสม

2) สาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อม

สิ่งแวดล้อมหรือสรรพสิ่งที่อยู่รอบตัวเรานั้นประกอบไปด้วยสิ่งมีชีวิต ซึ่งสิ่งมีชีวิตต่าง ๆ เหล่านี้จะถูกควบคุมด้วยพันธุกรรม ไม่ว่าจะเป็นพืช สัตว์ หรือมนุษย์ ซึ่งทุกอย่างล้วนมีความสัมพันธ์กัน สิ่งมีชีวิตมักจะอาศัยดิน ฟ้า และอากาศเป็นที่อยู่ ซึ่งเรียกการอยู่ร่วมกันแบบนี้ว่า ระบบนิเวศ ภายในระบบนิเวศจะมีองค์ประกอบที่หลากหลายโดยประกอบไปด้วยหน่วยต่าง ๆ จากหน่วยที่เล็กที่สุด ได้แก่ สิ่งมีชีวิตเซลล์เดียวจนถึงสัตว์ชั้นสูง นอกจากนี้ ยังรวมไปถึงพืชพรรณต่าง ๆ ตามธรรมชาติ ก็ล้วนแต่เป็นสิ่งมีชีวิตทั้งสิ้น สิ่งมีชีวิตแต่ละชนิดนี้จะรวมกันเป็นกลุ่มประชากรหลาย ๆ กลุ่ม ทำให้เกิดเป็น “ระบบนิเวศ” (ecosystem) ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิต ไม่ว่าสิ่งมีชีวิตนั้นจะอาศัยอยู่น้ำ ในดิน หรือในบรรยากาศ

ในระบบนิเวศหนึ่ง ๆ จะมีกลไกทางธรรมชาติที่เป็นตัวกำหนดการสร้างสมดุลของธรรมชาติ เช่น ในความสัมพันธ์ระหว่างผู้ล่ากับผู้ถูกล่า ทำให้จำนวนของสิ่งมีชีวิตในธรรมชาติมีความสมดุลหรือในเรื่องการหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ของธาตุอาหาร ของเสียที่เกิดขึ้นจากสิ่งมีชีวิตหนึ่งจะถูกนำไปใช้เป็นตัวดูดซับหรือธาตุอาหารของอีกชีวิตหนึ่งหมุนเวียนสลับกันไป เช่น ในระบบนิเวศของป่า ของเสียที่เกิดจากสัตว์และสิ่งมีชีวิตอื่นๆ จะถูกจุลินทรีย์ย่อยสลายเปลี่ยนรูปไปเป็นอาหารของพืชและพืชนั้นจะกลายเป็นอาหารของสัตว์ที่อาศัยอยู่ในระบบนิเวศของป่านั้น อีกทอดหนึ่งหมุนเวียนเช่นนี้เรื่อยไป กลไกดังกล่าวนี้ ถือเป็นระบบการกำจัดของเสียตามธรรมชาติที่มีประสิทธิภาพ

สิ่งแวดล้อมที่เป็นระบบนี้จะมีความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ อย่างเป็นลูกโซ่ กล่าวคือ หากสิ่งแวดล้อมใดสิ่งแวดล้อมหนึ่งถูกทำลายก็จะส่งผลต่อสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ อย่างต่อเนื่องด้วย เช่น การทำลายป่าหรือจุดไฟเผาป่า ก็จะส่งผลกระทบต่อสัตว์ที่อาศัยอยู่ต้องสูญเสียที่อยู่อาศัยและแหล่งอาหาร เกิดการพังทลายของหน้าดิน รวมทั้งการตกตะกอนของดินตามที่แตกต่างกัน ที่ถูกน้ำพัดพาไป หรือในกรณีของสิ่งมีชีวิตในทะเล หากปะการังหรือแพลงก์ตอนถูกทำลาย ปลาและสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ ที่อยู่ในระบบนิเวศนั้นก็จะมีชีวิตอยู่ไม่ได้เช่นกัน

¹⁰ มีชัย วรสาขันธ์. (2535). *มนุษย์กับสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.

ปัจจุบันในยุคที่ความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการเพิ่มขึ้นของประชากรเป็นไปอย่างรวดเร็ว ทำให้มีความจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อสนองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การผลิตและอุตสาหกรรมมีการขยายตัวมากขึ้น การใช้ทรัพยากรต่างมีแนวโน้มสูงขึ้น ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งสามารถสรุปเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ดังนี้

(1) การเพิ่มขึ้นของประชากร (population growth)¹¹ ปัจจุบันประชากรของโลกมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในลักษณะอัตราก้าวหน้า (exponential growth) ซึ่งการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร ย่อมส่งผลให้ความต้องการในด้านต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ทำให้การบริโภคทรัพยากรต่าง ๆ มีมากขึ้นตามไปด้วยเช่นกัน ในขณะที่การเติบโตหรือการคงอยู่ของทรัพยากรธรรมชาติกลับสวนทางกัน นั่นคือมีปริมาณลดน้อยลงเรื่อย ๆ และทรัพยากรบางประเภทเมื่อสูญสิ้นไปแล้วไม่สามารถที่จะสร้างขึ้นมาทดแทนใหม่ได้ เช่น น้ำมัน ถ่านหิน และสัตว์ป่า เป็นต้น หรือทรัพยากรบางประเภทหากเกิดการถูกทำลายแล้วก็จะฟื้นตัวกลับขึ้นมาใหม่ได้อาจต้องใช้ระยะเวลาที่มากกว่าสิบปี นอกจากนี้ในการบริโภคทรัพยากรดังกล่าวย่อมจะมีของเสียเพิ่มมากขึ้นด้วย ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ ปัญหาการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร หากมิได้มีการจัดการที่ดีย่อมส่งผลให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม แต่หากมีการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรและมีระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีเพื่อรองรับปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ ไม่ว่าจะเป็นในด้านของการส่งเสริมความรู้ การปลูกฝังจิตสำนึก รวมถึงการบัญญัติข้อกฎหมายก็อาจจะทำให้การประสบกับปัญหาสิ่งแวดล้อมน้อยกว่า

(2) การขยายตัวทางเศรษฐกิจและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี¹² (economic growth and technological progress) การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนประชากร เป็นเหตุให้มนุษย์ต้องพัฒนาความเจริญโดยการนำความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาประดิษฐ์คิดค้นสิ่งอำนวยความสะดวกสบาย รวมทั้งสิ่งฟุ่มเฟือยอื่น ๆ ให้กับตนเอง เช่น การสร้างเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า การเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร โดยใช้กรรมวิธีทางวิทยาศาสตร์ การใช้สารเคมีเพื่อควบคุมแมลงและศัตรูพืช การใช้สารกัมมันตรังสีในด้านต่าง ๆ รวมทั้งการตัดต่อพันธุกรรมพืชและสัตว์ เป็นต้น นับว่ามนุษย์ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาโดยอาศัยความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นอันพร้อม กับความสำเร็จนี้ก็ได้ออกให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ และสภาวะมลพิษ ในสิ่งแวดล้อมตามมาด้วยเช่นกัน ดังเช่นการสร้างเขื่อนขวางกั้นทางน้ำตามธรรมชาติ ทำให้วงจรชีวิตต่าง ๆ ในน้ำ

¹¹ วชิราภรณ์ น่วมหมวด, ไรธ สวัสดิ์, เมทิกา ธาตอภิวัดณ์, พิมพ์นิภา ไพรคำนาม และชนัสตา โรจนตระกูล. (2565). การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรในอนาคต. *วารสารการบริหารนิติบุคคลและนวัตกรรมท้องถิ่น*, 8 (8), หน้า 435.

¹² คณิงนิจ คชศิลา. (2560). การขับเคลื่อนเศรษฐกิจดิจิทัล. *รัฐสารภิรักษ์*, 59 (2), หน้า 1.

ต้องเปลี่ยนแปลงไป การใช้ยาฆ่าแมลง อาจทำให้แมลงและสัตว์อื่น ๆ ที่มีประโยชน์ ในการควบคุมสมดุลของธรรมชาติต้องพลอยถูกทำลายไปด้วย ในเรื่องนี้ แบร์รี คอมมอนเนอร์ (Barry Commoner) นักสิ่งแวดล้อมที่มีชื่อเสียงของสหรัฐอเมริกาได้กล่าวว่า “วิกฤตการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นทุกวันนี้เป็นผลมาจากการใช้เทคโนโลยีที่ผิดพลาดของมนุษย์”

อย่างไรก็ตาม สาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อมอาจพิจารณาได้จากวิธีการของเสียจากกระบวนการผลิตในกระบวนการผลิตโดยทั่วไปมักจะมีกากหรือของเสียจากการผลิตเกิดควบคู่กันไป เสมอเช่นเดียวกับการบริโภค สิ่งที่มีมนุษย์บริโภคนั้นมิได้สูญสลายไป แต่ได้เปลี่ยนรูปเป็นสิ่งอื่น เช่น พลังงานรูปแบบต่าง ๆ และจะมีของเสียเกิดควบคู่กันไปด้วยเสมอ วิธีการของเสียจากการผลิตและการบริโภคที่ถือว่าลงทุนน้อยที่สุดได้แก่กระบวนการฟอกตัวเองตามธรรมชาติ (natural purification process) แต่อย่างไรก็ตาม หากของเสียมีมากเกินไปจนกว่าขีดจำกัดที่ธรรมชาติจะจัดการได้ก็จะก่อให้เกิดผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมได้อาทิ เช่น น้ำเน่าเสีย หรืออากาศเป็นพิษ เป็นต้น

3) ประเภทของปัญหาสิ่งแวดล้อม¹³

ประเภทของปัญหาสิ่งแวดล้อมสามารถแยกพิจารณาออกได้เป็น 4 ประเด็น ดังนี้

(1) ความเสื่อมสลายของทรัพยากรธรรมชาติ หมายถึง การที่ทรัพยากรธรรมชาติมีปริมาณที่ลดลง ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพซึ่งครอบคลุมทั้งทรัพยากรที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพ โดยมีสาเหตุมาจากการกระทำของมนุษย์ และโดยที่ทรัพยากรบางประเภทเมื่อสูญสิ้นไปแล้วไม่สามารถที่จะสร้างขึ้นทดแทนได้หรือสร้างทดแทนขึ้นมาใหม่ได้แต่ต้องใช้เวลานาน อาทิ การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้จากการทำไร่เลื่อนลอยการร่อยหรอของป่าชายเลนจากการทำนาุ้ง ตลอดจนปริมาณสำรองของน้ำมันดิบ และก๊าซธรรมชาติที่ลดลง เป็นต้น ความเสื่อมสลายของทรัพยากรธรรมชาติอาจแบ่งออกตามประเภทของทรัพยากรได้ดังนี้ คือ ความเสื่อมสลายของทรัพยากรดิน ทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรสัตว์ป่า ทรัพยากรแร่และพลังงาน และทรัพยากรทางทะเล

(2) ภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อม การที่สิ่งแวดล้อมถูกปนเปื้อนด้วยสิ่งแปลกปลอมหรือของเสียต่าง ๆ ที่เกิดจากกระบวนการผลิตทั้งในรูปของวัตถุขี้และพลังงาน ทั้งที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพ โดยที่สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เจือปนอยู่ในธรรมชาติมากจนเกินระดับที่กระบวนการฟอกตัวของระบบธรรมชาติ (natural purification process) จะรองรับได้ ซึ่งถือว่าความเสื่อมโทรมของคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสิ่งแวดล้อมเป็นพิษเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่สำคัญที่กำลังคุกคามสิ่งแวดล้อมของเราอยู่ในปัจจุบัน อันเป็นผลมาจากการเร่งรัดพัฒนาประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม

¹³ มีชัย วรสาขันธ์. (2565). *ปัญหาสิ่งแวดล้อมและการป้องกันแก้ไข*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://www.agi.nu.ac.th/nred/tgj/ปีที่_17_ฉบับที่_1/05_17_01.pdf. [2565, 18 เมษายน].

และอุตสาหกรรม การใช้เทคโนโลยีการผลิตที่ขาดประสิทธิภาพโดยไม่คำนึงถึงผลเสียหายที่จะตามมา รวมทั้งเจตคติในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่เหมาะสม

(3) ปัญหาสิ่งแวดล้อมของชุมชนเมือง คือปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในเมือง ทั้งทางด้านกายภาพ สังคม และวัฒนธรรม อันเป็นผลมาจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของเมือง โดยปราศจากการวางแผนที่เหมาะสม การพัฒนาที่ขาดความสมดุล การที่เมืองมีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วทิศทาง โดยได้รับอิทธิพลจากปัจจัยสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ และการกระทำของมนุษย์ ทำให้เมืองในปัจจุบันหลายแห่งต้องเผชิญกับปัญหาสภาวะแวดล้อมอย่างรุนแรงทั้งกายภาพและสังคม ปัญหาสิ่งแวดล้อมของชุมชนเมืองมีสาเหตุมาจากการขาดแผนการควบคุมการใช้ที่ดินที่เหมาะสมและการจัดการชุมชนเมืองอย่างเป็นระบบทำให้สภาพแวดล้อมของเมืองเสื่อมโทรม ปัญหาของระบบสาธารณูปโภค ปัญหาด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม ปัญหาชุมชนแออัดที่อาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรม ปัญหาการปลูกสร้างสิ่งปลูกสร้างน้ำสาธารณะเขตโบราณสถาน และพื้นที่สาธารณะอื่น ๆ ปัญหาการจราจรติดขัดคับคั่ง ปัญหาความเสื่อมโทรมของคุณภาพของน้ำและอากาศ ตลอดจนปัญหาด้านภูมิทัศน์จากสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ที่ใช้สถาปัตยกรรมในการก่อสร้างไม่เหมาะสมกับสภาพของเมือง อาทิเช่น ป้าย สายไฟฟ้า และโทรศัพท์ ร้านค้า อาคาร และบ้านเรือน เป็นต้น สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะไปบดบังหรือขัดกับลักษณะทางกายภาพของเมืองทำให้ความสวยงามของเมืองลดน้อยลงไปได้

4) ความเสื่อมสลายของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม¹⁴

อนุสรณ์สถานถือเป็นเกียรติยศของชาติ เป็นสิ่งที่แสดงถึงอารยธรรมและความเจริญในด้านศิลปวัฒนธรรมของชาติ มีความสำคัญยิ่งในฐานะที่เป็นมรดกของชาติ อนุสรณ์สถานถือเป็นสิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรมที่มนุษย์สร้างขึ้น เป็นสิ่งที่มีคุณค่าทางศิลปะและควรค่าแก่การอนุรักษ์ ปัจจุบันอนุสรณ์และสถานที่หลายแห่งมีสภาพที่เสื่อมโทรมไปตามกาลเวลา จึงจำเป็นที่จะต้องมีการอนุรักษ์สิ่งเหล่านี้ไว้ ความเสื่อมสลายของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม หมายถึง ความเสื่อมสลายที่เกิดขึ้นตามกาลเวลาและอายุขัยของศิลปวัตถุ ได้แก่ อนุสรณ์สถาน โดยมีสาเหตุมาจากการถูกทำลายทั้งจากสภาวะทางธรรมชาติ อาทิเช่น ความเสียหายจากการถูกแดด ฝน ลม มลพิษทางอากาศ ฝนกรด การทรุดตัวของพื้นดิน การชอนไชของรากไม้ การขุดคุ้ยหากินของสัตว์ที่อาศัยอยู่ตาม โบราณสถาน ทำให้เกิดการสึกกร่อน ผุพัง แยกตัวและการทรุดตัวของ โบราณสถาน รวมทั้ง ความเสียหายที่เกิดจากภัยธรรมชาติ ได้แก่ น้ำท่วม ไฟป่า พายุ และแผ่นดินไหว และโดยการกระทำของมนุษย์อันเป็นผลมาจากการพัฒนา อาทิเช่น การก่อสร้างอาคารประชิดหรือรุกล้ำเขตโบราณสถาน การก่อสร้างสิ่ง

¹⁴ ปวัน คุณทอง. (2558). *เสื่อมสลายเพื่อกำเนิด*. ศิลปนิพนธ์ศิลปบัณฑิต สาขาวิชาทัศนศิลป์ (จิตรกรรม), มหาวิทยาลัยศิลปากร. หน้า 5.

ปลูกสร้างสมัยใหม่ที่ไม่สอดคล้องกับศิลปกรรมดั้งเดิม ตลอดจนการลักลอบขุดหาทรัพย์สิ้น การรื้อถอนทำลายเพื่อเอาทรัพย์สิ้นและสิ่งของมีค่าจาก โบราณสถาน ไปใช้ประโยชน์

5) ขอบเขตของปัญหาสิ่งแวดล้อม

ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น โดยทั่วไปอาจมีขอบเขตและผลกระทบที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายประการตั้งแต่ลักษณะของปัญหา สภาพภูมิศาสตร์ และความรุนแรงของปัญหา ซึ่งหากพิจารณาจากผลกระทบและความรุนแรงของปัญหาแล้วอาจแบ่งขอบเขตของปัญหาออกได้เป็น 3 ระดับ คือ ระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค และระดับโลก ดังนี้¹⁵

(1) ปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับท้องถิ่น (national environmental problem)

ปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับท้องถิ่น เป็นปัญหาที่มีสาเหตุและผลกระทบในลักษณะที่ค่อนข้างจำกัด กล่าวคือ จะมีผลกระทบต่อมนุษย์ ทรัพย์สิ้นของมนุษย์ พืช สัตว์ และสิ่งแวดล้อม ในบริเวณใดบริเวณหนึ่ง หรือภายในอาณาเขตประเทศใด ประเทศหนึ่ง โดยเฉพาะเท่านั้น เช่น ปัญหาอากาศเป็นพิษจากการปล่อยทิ้งกากอุตสาหกรรม หรือการรั่วไหลของสารเคมีจากสถานที่จัดเก็บ

(2) ปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับภูมิภาค (regional environmental problem)

ปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับภูมิภาค เป็นปัญหาที่มีขอบเขตและผลกระทบกว้างขวางกว่าในระดับท้องถิ่น โดยอาจจะจำกัดขอบเขตอยู่เพียงในเขตใดเขตหนึ่งได้โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงอาณาเขตของประเทศหรือสภาพทางภูมิศาสตร์ ปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับภูมิภาคนี้ถือเป็นปัญหาที่ปราศจากพรมแดน ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากปัญหาดังกล่าวมิได้จำกัดขอบเขตอยู่เพียงเฉพาะในประเทศที่ก่อให้เกิดปัญหาเท่านั้น แต่อาจจะส่งผลไปถึงประเทศเพื่อนบ้านที่อยู่ใกล้เคียง ในภูมิภาคเดียวกัน ได้อีกด้วย เช่น ปัญหาน้ำเสียในกรณีที่แม่น้ำไหลผ่านหลายประเทศ หรือปัญหาฝนกรดที่เกิดขึ้นในยุโรปและอเมริกาเหนือซึ่งกักร้อนสิ่งของให้ฟุกร้อนเป็นสนิมเร็วกว่าปกติ ฝนกรดได้สร้างความเสียหายต่อ โบราณสถานสิ่งก่อสร้างยานพาหนะ และกระจกสีที่อยู่ตาม โบสถ์ และวิหารต่าง ๆ รวมทั้งป่าไม้แหล่งน้ำจืดและระบบนิเวศ เป็นต้น

(3) ปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับโลก (global environmental problem)

ปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับโลกเป็นปัญหาที่มีได้มีขอบเขตหรือผลกระทบเพียงเฉพาะบริเวณหรือแหล่งที่เกิดปัญหาเท่านั้น แต่ได้ขยายขอบเขตและส่งผลกระทบไปในแนวกว้างทั่วโลก ปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับโลกนี้จะมีผลกระทบต่อมนุษย์ พืช สัตว์ รวมทั้งสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ ทั่วโลก ซึ่งถือเป็นวิกฤติการณ์อย่างหนึ่งของโลกเป็นภัยที่กำลังคุกคามต่อสิ่งแวดล้อมรอบตัวมนุษย์ในส่วน

¹⁵ วชิราภรณ์ น่วมหมวด, ไอริณ สวัสดิ์, เมทิกา ธาดาอภิวัฒน์, พิมพ์นิภา ไพรคำนาม และชนัสตา โรจนตระกูล. อ่างแล้ว เชียงอรรถที่ 11.

ที่เรียกว่า “ชีวลัย” หรือระบบนิเวศของโลก จึงได้มีการเสนอไว้ว่าสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันนับวันยิ่งทรุดโทรมลงในหลาย ๆ ชุมชนปัญหาสิ่งแวดล้อมที่วิกฤติก่อให้เกิดความเสียหายต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งสาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อมมีมากมายทั้งในระดับกว้างและระดับแคบ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมกล่าวถึงสาเหตุหลักของปัญหาสิ่งแวดล้อม 2 ประการคือ หนึ่ง การเพิ่มของประชากร เนื่องจากมีความต้องการบริโภคทรัพยากรเพิ่มมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นเรื่อง อาหาร ที่อยู่อาศัย พลังงาน ฯลฯ สอง การขยายตัวทางเศรษฐกิจ และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี สรุปคือมนุษย์ เป็นตัวการสำคัญที่สุดในการทำลายธรรมชาติและสภาวะสิ่งแวดล้อม โดยมีเทคโนโลยีเป็นตัวเร่งซึ่งจากสาเหตุดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมหลายประการคือ ทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากการใช้ทรัพยากรอย่างไม่ประหยัดเกิดปัญหามลพิษต่าง ๆ เช่น มลพิษในน้ำ ในอากาศ และมลพิษทางเสียง เป็นต้น

จากการทบทวนวรรณกรรมดังกล่าว จึงสรุปได้ว่า ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น ในชุมชนทั้งหลายนั้น นับเป็นผลมาจากสาเหตุหลัก ดังนี้

- 1) ความไม่รู้ของคนในชุมชนทำให้คิดว่าสิ่งที่ทำหรือสิ่งที่เกิดขึ้นไม่น่าจะก่อให้เกิดปัญหา
- 2) ขาดความตระหนักหรือขาดความเอาใจใส่ที่จะแก้ปัญหที่เกิดขึ้น
- 3) ขาดความรับผิดชอบต่อสังคม

จากสถานการณ์ภายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม¹⁶ สามารถวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวคือ จากการสำรวจในช่วงปี พ.ศ. 2551-2556 พื้นที่ป่าไม่มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องนั่นคือเฉลี่ยปีละ 1 ล้านไร่ และในปี พ.ศ. 2557 พื้นที่ป่ามีเหลือเพียง 102.3 ล้านไร่ ซึ่งลดลงจากปีก่อนประมาณ 1 ล้านไร่ มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากถึง 205.52 MtCO₂e และจากแนวโน้มการขยายตัวของชุมชนเมืองอย่างรวดเร็วจนเกินศักยภาพ ทำให้มีแนวโน้มในการผลิตขยะเพิ่มขึ้นเป็น 1.11 กก./คน/วัน มีปริมาณขยะสะสมตกค้างเพิ่มสูงขึ้นถึง 30.8 ล้านตันในปี พ.ศ. 2557 ขยะในทะเลโดยเฉลี่ย 10.7 ล้านตัน พื้นที่ต้นน้ำ ที่ดินของรัฐถูกบุกรุก ถูกใช้ประโยชน์ไม่เหมาะสมตามศักยภาพ มีผู้อาศัยและทำกินในที่ดินของรัฐไม่น้อยกว่า 7.9 แสนราย หรือประมาณ 11.9 ล้านไร่ น้ำเสียถูกระบายลงสู่แหล่งน้ำโดยไม่ผ่านการบำบัดคุณภาพน้ำในแม่น้ำสายหลักมีแนวโน้มเสื่อมโทรมลง ซึ่งพบว่าแนวโน้มด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นไปในทิศทางที่ค่อนข้างเป็นลบ จึงได้มีการเล็งเห็นถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าว เป็นอันนำไปสู่การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ 20 ปี อันเป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน โดยยึดหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันอันจะก่อให้เกิดเป็นพลังผลักดัน

¹⁶ คณะกรรมการวิชาสิ่งแวดล้อม เทคโนโลยีและชีวิต ศูนย์วิชาการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 2.

ร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าวตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) โดยอยู่ภายใต้เป้าหมายภาพรวมของประเทศดังนี้ “ประเทศไทยมั่นคง ประชาชนมีความสุข เศรษฐกิจพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สังคมเป็นธรรม ฐานทรัพยากรธรรมชาติยั่งยืน” โดยในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาตินี้มีการยกระดับศักยภาพของประเทศในหลากหลายมิติ พัฒนาคมนในทุกมิติ และในทุกช่วงวัยให้เป็นคนดี เก่ง และมีคุณภาพ สร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม สร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และมีภาครัฐของประชาชนที่ทำงานเพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม

ซึ่งจากการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นและจากแนวความคิดของแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีในด้านของการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมนั้นมีแนวทางในการพัฒนาซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

1) การรักษาฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ โดยอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ อนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน พัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดินและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ปกป้องทรัพยากรทางทะเลและป้องกันการกัดเซาะตลิ่งและชายฝั่ง วางแผนบริหารจัดการทรัพยากรแร่

2) เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ โดยกำหนดให้มีการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ ให้มีแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับลุ่มน้ำ ผลักดันกระบวนการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ เพิ่มประสิทธิภาพการเก็บกักน้ำของแหล่งน้ำต้นทุนและระบบกระจายน้ำ เพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำและการจัดสรรน้ำต่อหน่วยในภาคการผลิต

3) แก้ไขปัญหาวิกฤตสิ่งแวดล้อม โดยเน้นการจัดการในเรื่องของขยะสะสมในพื้นที่วิกฤต ส่งเสริมการออกกฎหมายและขั้นตอนในการดำเนินการเพื่อคัดแยกขยะ โดยสนับสนุนการแปรรูปเป็นพลังงาน เพื่อลดปริมาณขยะ รวมไปถึงการสร้างวินัยให้กับคนในชาติ เพื่อให้มีพฤติกรรมการจัดการขยะอย่างยั่งยืน เพิ่มประสิทธิภาพการจัดการคุณภาพน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำวิกฤตและลุ่มน้ำสำคัญอย่างครบวงจร แก้ไขปัญหาวิกฤตหมอกควันไฟป่าในเขตภาคเหนือและภาคใต้ ปรับปรุงกฎหมายและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเมืองเพื่อรองรับการเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

4) ส่งเสริมการผลิตและการบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยส่งเสริมการผลิตและการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม สนับสนุนการผลิตภาคการเกษตรไปสู่เกษตรกรรมที่ยั่งยืน ส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ยั่งยืน โดยคำนึงถึงขีดความสามารถในการรองรับของระบบนิเวศ สร้างแรงจูงใจให้เกิดการปรับเปลี่ยนไปสู่การบริโภคที่ยั่งยืน

5) สนับสนุนการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและเพิ่มขีดความสามารถในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยจัดทำและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศให้สามารถรองรับพันธกรณีระหว่างประเทศด้านการเปลี่ยนแปลง

สภาพภูมิอากาศ พัฒนามาตรการและกลไกเพื่อสนับสนุนการลดก๊าซเรือนกระจกในทุกภาคส่วน ส่งเสริมภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการจัดเก็บและรายงานข้อมูลเกี่ยวกับการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เพิ่มขีดความสามารถในการวิจัยและพัฒนาทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม เพื่อสนับสนุนการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สร้างความรู้ ความเข้าใจ ความตระหนัก และการมีส่วนร่วมของประชาชน และภาคส่วนต่าง ๆ ในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

6) บริหารจัดการเพื่อลดความเสี่ยงด้านภัยพิบัติ โดยบูรณาการการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติเข้าสู่กระบวนการวางแผน เสริมสร้างขีดความสามารถในการเตรียมความพร้อมและการรับมือภัยพิบัติ พัฒนาระบบการจัดการภัยพิบัติในภาวะฉุกเฉิน พัฒนาระบบการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัยพิบัติ ส่งเสริมองค์ความรู้ด้านการจัดการภัยพิบัติ

7) พัฒนาระบบการบริหารจัดการและกลไกแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยปรับปรุงกลไกและกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ ผลักดันการนำแนวทางการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ให้มีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย สร้างจิตสำนึกความตระหนักและปรับปรุงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ทบทวนแก้ไขกฎหมาย ส่งเสริมบทบาทภาคเอกชนและชุมชนเพื่อสร้างพลังร่วม และมีการพัฒนาความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

1.4 ทฤษฎีการบริหารจัดการ

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542¹⁷ ให้ความหมายของคำว่า “การบริหาร” หมายถึง ดำเนินการ หรือ จัดการ เช่น บริหารธุรกิจ และหากพิจารณาความหมายที่มาจากรากศัพท์ภาษาละติน “Administrate” หมายถึง ช่วยเหลือ (Assist) หรืออำนวยความสะดวก (Aricept) ความหมายดั้งเดิมของคำว่า “Administer” จึงหมายถึง การติดตามดูแลสิ่งต่าง ๆ และเมื่อนำมาใช้เป็นคำนาม “การบริหาร (Administration)” จะนำไปใช้กับการดำเนินงานต่าง ๆ ที่มีกระบวนการขั้นตอนการตัดสินใจทั้งในส่วนภาครัฐและเอกชน เช่น การบริหารกิจการสาธารณะ การบริหารราชการ และการบริหารธุรกิจ เป็นต้น นอกจากนั้นยังมีการนำมาใช้กับคน ในการบ่งชี้ถึงสถานการณ์ทำงานในองค์กร เช่น ผู้ที่ดำรงตำแหน่งด้านบริหาร หรือระดับสูง ก็จะเรียกว่า “นักบริหาร” หรือ “ผู้บริหาร” แล้วแต่ตำแหน่งงานที่ผู้นั้นได้รับการแต่งตั้งนอกจากความหมายทั่วไปที่กล่าวมาแล้ว (เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2558) พบว่า นักวิชาการได้อธิบายความหมายของการบริหารว่า หมายถึง กระบวนการต่าง ๆ ประกอบด้วย การวางแผน การจัดหน่วยงาน การอำนวยความสะดวก การควบคุม ที่ถูกพิจารณาจัดกระทำขึ้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยใช้กำลังคน และทรัพยากรที่มีอยู่สอดคล้องกับ

¹⁷ ราชบัณฑิตยสถาน. (2546). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542*. กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์.

วาร์เรน บี. บราวน์ (Warren B. Brown) ที่เห็นว่า การบริหาร คือ งานของผู้นำ ซึ่งใช้ทรัพยากรบริหาร ทั้งปวงที่มีอยู่ในหน่วยงาน เพื่อให้เป้าหมายที่กำหนดไว้บรรลุผลในด้านของนักวิชาการไทยหลาย ท่าน เห็นว่า การบริหารเป็นกิจกรรมของกลุ่มบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป การร่วมมือ กันทำกิจกรรม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน โดยการ ใช้กระบวนการ และทรัพยากรที่เหมาะสม¹⁸

นอกจากนี้ รูจี้ร์ ภู่อาระ และจันทรานี สงวนนาม¹⁹ ได้กล่าวถึง “การบริหาร” ไว้ว่า เป็น เรื่องของการทำกิจกรรมโดยผู้บริหารและสมาชิกในองค์กรเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมี ประสิทธิภาพ ด้วยการ ใช้ทรัพยากร และเทคโนโลยีให้เกิดประโยชน์สูงสุด ดังนั้น ความหมายของ “การบริหาร” จึงเป็นกระบวนการทำงานร่วมกันของคณะบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะที่ แน่นนอนในการทำงานนอกจากนั้นลักษณะเด่นที่เป็นสากลของการบริหารยังประกอบไปด้วย

- 1) การบริหารต้องมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย
- 2) การบริหารต้องอาศัยปัจจัยเป็นองค์ประกอบสำคัญ
- 3) การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน
- 4) การบริหารต้องมีลักษณะการดำเนินการเป็นกระบวนการทางสังคม
- 5) การบริหารต้องเป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างกลุ่มบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป
- 6) การบริหารต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจเพื่อให้การปฏิบัติตามภารกิจบรรลุ วัตถุประสงค์
- 7) การบริหารเป็นการร่วมมือดำเนินการอย่างมีเหตุผล
- 8) การบริหารมีลักษณะเป็นการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้
- 9) การบริหาร ไม่มีตัวตน แต่มีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์

กล่าวโดยสรุป “การบริหาร” จึงเป็นศิลปะในการทำให้สิ่งต่าง ๆ ได้รับการกระทำจนเป็น ผลสำเร็จ ส่วนผู้บริหารจะไม่ใช่ผู้ปฏิบัติ แต่จะเป็นผู้ใช้ศิลปะหรือกระบวนการทำให้ผู้ปฏิบัติงาน ทำงานจนเป็นผลสำเร็จตรงตามจุดหมายขององค์การหรือตรงตามจุดหมายที่ผู้บริหารตัดสินใจเลือก แล้ว

สำหรับคำว่า “การจัดการ (Management)” พจนานุกรมฉบับพระราชบัณฑิตสถาน พ.ศ. 2554 พิมพ์ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2556 ให้ความหมาย การจัดการ หมายถึง การสั่งงาน ควบคุมงาน ดำเนินงานและ หากพิจารณาความหมายที่มาจากรากศัพท์ภาษาละติน “Manual” ที่แปลว่า ทำให้สำเร็จด้วยมือหรือ

¹⁸ กรกฎ ทองชะ โชค และจันทราทิพย์ สุขุม. (2552). *กฎหมายกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหาร การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ศึกษาสู่ผู้นำทะเลสาบสงขลา*. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ มหาวิทยาลัยทักษิณ.

¹⁹ รูจี้ร์ ภู่อาระ และจันทรานี สงวนนาม. (2545). *การบริหารหลักสูตรในสถานศึกษา*. กรุงเทพฯ: บุ๊คพอยท์.

Manipulate ที่แปลว่า กำกับควบคุมให้บรรลุผล Management จึงหมายถึงการจัดการใช้กับการบริหารธุรกิจเอกชน จึงเรียกผู้ที่ดำรงตำแหน่งระดับบริหารในบริษัท ห้างร้านว่า “ผู้จัดการ” ทางด้านรัฐศาสตร์ อองรี ฟาโยล์ ได้กล่าวถึงการจัดการว่าเป็นกระบวนการที่ประกอบด้วย ขั้นตอนที่สำคัญ 5 ขั้นตอน ได้แก่

- 1) การวางแผน
- 2) การจัดองค์กร
- 3) การบังคับบัญชา
- 4) การประสานงาน
- 5) การควบคุม

รองศาสตราจารย์ ดร.พยอม วงศ์สารศรี²⁰ ได้ให้คำจำกัดคำว่า “การจัดการ” เป็นศิลปะของการใช้บุคคลอื่นทำงานให้แก่องค์กร โดยการตอบสนองความต้องการความคาดหวัง และจัดโอกาสให้เขาเหล่านั้นมีความเจริญก้าวหน้าในการทำงาน

Griffin²¹ ได้ให้ความหมายของการจัดการ (Management) ว่าหมายถึงชุดของหน้าที่ต่าง ๆ (A set of functions) ที่กำหนดทิศทางในการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ นั่นก็คือ การใช้ทรัพยากรได้อย่างเฉลียวฉลาด คุ่มค่า มีประสิทธิผล สามารถตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง และมีการปฏิบัติการสำเร็จตามแผนที่กำหนดไว้ ซึ่งผลสำเร็จของการจัดการจึงจำเป็นต้องมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลควบคู่กัน

Certo²² ได้ให้ความหมายของ การจัดการ ไว้ดังนี้ การจัดการ หมายถึง กระบวนการของการมุ่งสู่เป้าหมายขององค์กรจากการทำงานร่วมกัน โดยใช้บุคคลและทรัพยากรอื่น ๆ หรือเป็นกระบวนการออกแบบและรักษาสภาพแวดล้อมที่บุคคลทำงานร่วมกันในกลุ่มให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

ซึ่งกล่าวโดยสรุปก็คือ “การจัดการ” หมายถึง กระบวนการ กิจกรรมหรือการศึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในอันที่จะเชื่อมั่นได้ว่า กิจกรรมต่าง ๆ ดำเนินไปในแนวทางที่จะบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน้าที่อันที่จะสร้างและรักษาไว้ซึ่งสภาพที่จะเอื้ออำนวยต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ ด้วยความพยายามร่วมกันของกลุ่มบุคคล การจัดการเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ เนื่องจากการจัดการเป็นความรู้ที่สามารถถ่ายทอด มีหลักเกณฑ์ สามารถพิสูจน์ความจริงได้ ตลอดจนได้รับการศึกษาค้นคว้ากันอย่างต่อเนื่อง ส่วนในแง่ของการเป็นศิลป์

²⁰ พยอม วงศ์สารศรี. (2544). *การบริหารทรัพยากรมนุษย์*. กรุงเทพฯ: คณะวิทยาการ สถาบันราชภัฏสวนดุสิต.

²¹ Griffin, Ricky W. (1984). *Management*. Boston: Houghton Mifflin.

²² Certo, S.C. (2009). *Modern management* (8 ed). New Jersey: Prentice Hall.

ซึ่งหมายถึงการประยุกต์เอาความรู้มาใช้ให้เกิดประโยชน์เพราะการจัดการในแต่ละองค์กรมีปัจจัยที่แตกต่างกัน ดังนั้น ศาสตร์หรือความรู้ในด้านการจัดการเพียงอย่างเดียว จึงไม่สามารถจะนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์กับองค์กรได้ จำเป็นต้องประยุกต์ความรู้ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับองค์กรแต่ละองค์กรกระบวนการในการจัดการ มีองค์ประกอบที่สำคัญ 5 ประการ ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์กร (Organization) การบังคับบัญชา (Commanding) การประสานงาน (Co-ordinating) และการควบคุม (Controlling) ฉะนั้นการจัดการที่มีผลต่อความสำเร็จต่อการดำเนินงานขององค์กร จึงสามารถวัดและประเมินผลได้ นอกจากนี้ การจัดการยังทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรขององค์กรอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพในการผลิต ส่วนผู้จัดการองค์กรจะมีบทบาทสำคัญต่อการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (เช่น ทำหน้าที่ผู้นำ หรือกำกับดูแล) การตัดสินใจ (เช่น การแก้ไขปัญหา การจัดสรรทรัพยากรในองค์กร) และการเป็นนักเจรจาต่อรอง เป็นต้น ดังนั้น เมื่อรวมความหมายของคำว่า “การบริหาร” กับ “การจัดการ” เป็นคำว่า “การบริหารจัดการ” จะหมายถึงกระบวนการทำงานร่วมกันของคณะบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะที่แน่นอนในการทำงาน ผ่านกระบวนการ กิจกรรมหรือการศึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในอันที่จะเชื่อมั่นได้ว่ากิจกรรมต่าง ๆ ดำเนินไปในแนวทางที่จะบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ความสำคัญของการบริหารจัดการ²³ สามารถอธิบายโดยสรุปได้ดังนี้

- 1) สามารถทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ผู้บริหารจำเป็นต้องมีการจัดการในองค์กรที่ดีเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย สามารถประเมินผลได้
 - 2) การจัดการที่ดีจะช่วยลดค่าใช้จ่าย (lowest cost) และให้ผลตอบแทนสูงสุด (highest benefit)
 - 3) การจัดการเป็นไปเพื่อให้สอดคล้องกับการปรับตัวและการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม โดยเฉพาะในยุคโลกาภิวัตน์
 - 4) การจัดการก่อให้เกิดการอบรมขัดเกลาทางสังคม (Socialization) เพราะการปฏิบัติงานในองค์กรจะมีสถาบันหล่อหลอม อบรม สั่งสอน ขัดเกลา ให้มีบุคลากรที่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้
 - 5) การจัดการจะสามารถทำให้องค์กรบริหารงานได้อย่างเป็นระบบ
 - 6) การจัดการในปัจจุบันเน้นผู้รับบริการเป็นสำคัญและยึดหลักการบริการสาธารณะ
- ซึ่งคำว่าการบริหารจัดการที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ กระบวนการบริหารจัดการป้าชายเลน ซึ่งกระบวนการบริหารจัดการป้าชายเลนที่กล่าวมาจะเป็นกระบวนการดำเนินงานที่อยู่ภายใต้กรอบ

²³ วรพจน์ บุษราคัมวดี. (2552). *องค์กรและการจัดการ*. ปทุมธานี: มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์.

ของข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบว่าด้วยการการบริหารจัดการป่าชายเลน ข้อบัญญัติดังกล่าวในการศึกษานี้ออกแบบจัดทำขึ้นภายใต้กรอบขอบเขตแห่งกฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารจัดการที่เป็นสากลภายใต้มาตรการบริหารจัดการตามอนุสัญญาแรมซาร์

1.5 หลักการจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้ให้นิยามสิ่งแวดล้อมไว้ว่า หมายถึง ทุกสิ่งทุกอย่างที่อยู่รอบตัวมนุษย์ทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต ทั้งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติหรือมนุษย์สร้างขึ้น โดยมีความสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบ การเกิดแนวความคิดที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ก็เพื่อเป็นการมุ่งหวังให้ทรัพยากร ธรรมชาติมีศักยภาพ สามารถให้ผลิตผลได้อย่างยั่งยืน ถาวร และมั่นคง โดยต้องมีการจัดองค์ประกอบภายในระบบธรรมชาติ หรือระบบนิเวศให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานตามธรรมชาติ เพื่อให้ธรรมชาติอยู่ในภาวะสมดุล หลักการที่สำคัญในการจัดการสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพควรมีการกำหนดแบบแผนและนโยบายให้ชัดเจน แต่การจัดการสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยก็ยังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ เนื่องจากประชาชนบางส่วนขาดความรู้เรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมได้ หน่วยงานภาครัฐขาดการประสานงานที่ดี ขาดการวางแผนการใช้ทรัพยากรแบบผสมผสาน มีการใช้ทรัพยากรที่มากเกินไปจนความจำเป็น ขาดเทคโนโลยีที่เหมาะสมในการป้องกันไม่ให้เกิดมลพิษ ขาดแคลนบุคลากรและงบประมาณในการแก้ไขปัญหา ระบบบริหารทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทยขาดประสิทธิภาพและ การบังคับใช้กฎหมายขาดความศักดิ์สิทธิ์ ในที่นี้จะขออธิบายถึงหลักการต่าง ๆ ที่มีความสำคัญต่อการออกกฎหมายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย ซึ่งเป็นการทบทวนวรรณกรรมอันเป็นการนำไปสู่การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบ ซึ่งมีหลักการที่สำคัญ ได้แก่ หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) หลักการระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle) หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) หลักความยุติธรรมระหว่างรุ่นคน (Intergenerational Equity) หลักบริการสาธารณะ (Public Service) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) และสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ²⁴

1) หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)

หลักใหญ่ของการพัฒนาในปัจจุบัน คือ เราจะพัฒนาอย่างไรให้รับกับกระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งการพัฒนาที่ถูกนำมากล่าวถึงอย่างแพร่หลาย คือการพัฒนาอย่างไรที่ทำให้เกิดความยั่งยืน ซึ่งความยั่งยืนนั้นมีหลายองค์ประกอบหลายปัจจัย

²⁴ กรกฎ ทองชะโชค. (2562). *ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร ดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม.

รองศาสตราจารย์ ดร. ชงชัย สมบูรณ์²⁵ ได้กล่าวถึงความหมายของการพัฒนาแบบยั่งยืนไว้ว่า คือ การพัฒนาที่ตรงกับความต้องการหรือความจำเป็นในปัจจุบัน โดยสามารถรองรับความต้องการที่เกิดจากคนรุ่นหลังได้ซึ่งความจำเป็นนี้จะเป็นการพัฒนาในระยะยาว (Long-Term Sustainability) นอกจากนี้ การพัฒนาแบบยั่งยืนจะต้องเป็นการพัฒนาที่ครอบคลุมมาตรฐานการรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่ชนรุ่นหลังพึงจะได้รับเท่า ๆ กันกับที่ชนรุ่นปัจจุบันได้รับมาหรืออาจกล่าวได้ว่าการพัฒนาแบบยั่งยืนหมายถึงการทำให้คุณภาพชีวิตมนุษย์ดีขึ้นภายในระบบนิเวศวิทยาที่สามารถจะรองรับชีวิตได้ต่อไป

หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ได้มีที่มาจากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1969 (พ.ศ. 2512) โดยนักวิทยาศาสตร์กว่า 2,000 คน ซึ่งประเด็นของการพัฒนาได้มุ่งเน้น ไปถึงการแก้ปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม หลังจากนั้นได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (ตารางที่ 2.1) ในปี ค.ศ. 1987 (พ.ศ. 2530) หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเริ่มเป็นที่รู้จักกันมากยิ่งขึ้น เนื่องจากหลักการดังกล่าวได้มีปรากฏในรายงานของคณะกรรมการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development หรือ WCED) จนปี ค.ศ. 2015 (พ.ศ. 2558) ได้มีการประชุมองค์การสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งเนื้อหาหลักของการประชุมได้มุ่งเน้นไปที่ความตกลงว่าด้วยการลดภาวะเรือนกระจกเพื่อลดและจำกัดการเกิดภาวะโลกร้อน ซึ่งการพัฒนาหลักการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเกิดจากการมีส่วนร่วมขององค์กรและสถาบันต่าง ๆ ซึ่งในปัจจุบันได้มีการตระหนักถึงหลักการดังกล่าวเป็นอย่างมาก หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนจึงได้กลายเป็นหนึ่งคำจำกัดความที่ถูกกล่าวถึงมากที่สุดในบทความต่าง ๆ และเป็นเป้าหมายของการพัฒนาและจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งในการพัฒนาแนวความคิดนี้ได้มีการประยุกต์ให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมโลกที่ซับซ้อนขึ้น นอกจากนี้แนวคิดในเรื่องของการพัฒนาอย่างยั่งยืนยังปรากฏอยู่ทั่วไป เช่น ในมติสมัชชาใหญ่ขององค์การสหประชาชาติที่เรียกว่า “The World Charter for Nature” ปี ค.ศ. 1982 (พ.ศ. 2525) ที่กำหนดให้รัฐจัดการระบบนิเวศและสิ่งมีชีวิตเพื่อให้เกิดผลิตภาพสูงสุดและยั่งยืน (Optimum Sustainable Productivity) บางหัวข้อของประกาศกรุงริโอ เช่น ความรับผิดชอบของรัฐในการคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเพื่อประโยชน์ของคนรุ่นปัจจุบันและคนรุ่นอนาคตรวมไปถึงการคำนึงถึงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในกระบวนการพัฒนา

²⁵ ชงชัย สมบูรณ์. (2549). *การบริหารและจัดการมนุษย์ในองค์กร*. กรุงเทพฯ: ประชาชนุสขาม.

ตารางที่ 2.1 แสดงวิวัฒนาการของหลักในการพัฒนาอย่างยั่งยืน²⁶

ปี (ค.ศ.)	การดำเนินการ
1969	องค์การสหประชาชาติเผยแพร่รายงานในเรื่องมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม โดยมีนักวิทยาศาสตร์กว่า 2,000 คนทั่วโลกร่วมกันออกความคิดเห็นในประเด็นที่เกี่ยวกับการหลีกเลี่ยงความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้น
1972	องค์การสหประชาชาติและโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ จัดการประชุมเป็นครั้งแรก ณ ราชอาณาจักรสวีเดน ในหัวข้อมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม โดยจัดภายใต้แนวความคิด “ให้โลกเป็นหนึ่งเดียว” และได้มีการจัดทำแผนและเผยแพร่เกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
1975	องค์การ UNESCO จัดการประชุมวิชาการด้านการศึกษากับสิ่งแวดล้อม ณ สหพันธ์สาธารณรัฐสังคมนิยมยูโกสลาเวีย และมีการจัดตั้งกรอบการศึกษาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโลก เกิดเป็น “กฎบัตรเบลเกรด” และในปีเดียวกันนี้ ได้มีการจัดประชุมระหว่างประเทศในหัวข้อมนุษย์และสิ่งแวดล้อม (HESC) ณ ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมุ่งเน้นทบทวนปัญหาสิ่งแวดล้อมเดียวกันกับปี ค.ศ. 1972 (พ.ศ. 2515)
1979	มีการจัดประชุมเกี่ยวกับสภาพภูมิอากาศโลกเป็นครั้งแรก ณ สมาพันธรัฐสวิส โดยวัตถุประสงค์ของการประชุมครั้งนี้เพื่อต้องการมุ่งเน้นไปที่การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศและการตรวจสอบ
1981	องค์การสหประชาชาติจัดประชุมครั้งแรกกับกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งได้มีการหารือแนวทางในการช่วยเหลือด้านสิ่งแวดล้อม
1984	มีการจัดตั้งคณะกรรมการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาและนำแผนการพัฒนาระดับโลกไปประยุกต์ใช้กับการพัฒนาสิ่งแวดล้อม
1987	คณะกรรมการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ได้จัดทำข้อเสนอแนะการพัฒนาแบบใหม่ที่มุ่งลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ในเอกสารรายงานชื่อว่า อนาคตของเรา ซึ่งเสนอต่อสหประชาชาติใน ซึ่งเป็นที่มาของแนวคิด “การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development)” และในปีเดียวกันนี้ พิธีสารมอนทรีออลว่าด้วยสารทำลายชั้นบรรยากาศโอโซนได้รับการเผยแพร่

²⁶ Tomislav Klarin. (2018). The Concept of Sustainable Development: From its Beginning to the Contemporary Issues. *Zagreb International Review of Economics & Business*. 1, pp.67-94.

ปี (ค.ศ.)	การดำเนินการ
1990	มีการจัดประชุมเกี่ยวกับสภาพภูมิอากาศโลกเป็นครั้งที่สอง ณ กรุงเจนีวา สมาพันธรัฐสวิส
1992	มีการจัดการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nations Conference on Environment and Development - UNCED) ณ กรุงรีโอเดจาเนโร สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล ซึ่งมีจุดมุ่งหมายในการกำหนดยุทธศาสตร์ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับประชาคมโลก โดยเอกสารสำคัญที่ได้มีการรับรองในที่ประชุมครั้งนี้ ได้แก่ ปฏิญญารีโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ซึ่งประกอบด้วย 27 หลักการที่เกี่ยวกับสิทธิและความรับผิดชอบของประชาชาติในการดำเนินงานพัฒนาเพื่อปรับปรุงความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น และแผนปฏิบัติการ 21 ซึ่งถือเป็นแผนแม่บทของโลกสำหรับการดำเนินงานที่จะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม
1997	เกิดพิธีสารเกียวโต เพื่อกำหนดพันธกรณีผูกพันต่อประเทศอุตสาหกรรมให้ลดการปล่อยแก๊สเรือนกระจก
2000	องค์การสหประชาชาติเผยแพร่ประกาศเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ
2002	การประชุมสุดยอดโลกเกี่ยวกับความยั่งยืนและพัฒนา ซึ่งเป็นการรายงานผลสำเร็จในช่วงเวลาจากการประชุมริโอและกำหนดแนวปฏิบัติสำหรับการนำแนวคิดไปใช้ในอนาคต
2009	มีการจัดประชุมเกี่ยวกับสภาพภูมิอากาศโลกเป็นครั้งที่สอง ณ กรุงเจนีวา สมาพันธรัฐสวิส ซึ่งมีการพัฒนาเพิ่มเติมในประเด็นของระบบการตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศทั่วโลก โดยมีเป้าหมายเพื่อคาดการณ์ภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นได้ และในปีเดียวกัน ได้มีการประชุมสุดยอดโลกในกลุ่มผู้นำ G-20 ซึ่งได้มีการทำข้อตกลงการพัฒนาอย่างยั่งยืน
2012	องค์การ สหประชาชาติได้กำหนดให้จัดการประชุม “Rio+20” จากการพัฒนาที่ยั่งยืนสู่กระแสเศรษฐกิจสีเขียว ซึ่งคาดการณ์ว่าผลของการประชุม Rio+20 ครั้งนี้จะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อแนวทางการพัฒนาประเทศและการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมโลกอย่างกว้างขวาง
2015	การประชุมสุดยอดการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ ซึ่งเป็นการระบุดึงเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ 17 ประการและคาดหวังว่าจะสำเร็จภายในปี 2030 และใน

ปี (ค.ศ.)	การดำเนินการ
	ปีเดียวกันนี้ ได้มีการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ณ กรุงปารีส สาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งมีการทำข้อตกลง เกี่ยวกับการลดก๊าซเรือนกระจกและลดภาวะโลกร้อน

องค์ประกอบของแนวคิดการพัฒนาย่างยั่งยืน ด้วยผลของแรงผลักดันในเวทีระหว่างประเทศทำให้หลักการพัฒนาย่างยั่งยืนที่ปรากฏในปฏิญญากรุงสตอกโฮล์ม ปฏิญญาริโอและปฏิญญาโจฮันเนสเบิร์กได้รับการยอมรับและถูกนำไปบัญญัติเป็นหลักการสำคัญของกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายภายในประเทศ และแนวนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศและองค์กรต่าง ๆ ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญของแนวคิดการพัฒนาย่างยั่งยืนได้เป็น 14 องค์ประกอบ ซึ่งครอบคลุมมิติการจัดการอันเป็นองค์ประกอบของการพัฒนาย่างยั่งยืน 3 ด้าน ดังนี้ (ภาพประกอบที่ 2.1)²⁷

ด้านที่ 1 มิติด้านสิ่งแวดล้อมประกอบด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศการให้คำปรึกษาหารือต่อกันในเรื่องสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง การป้องกันล่วงหน้าด้วยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ข้อมูลข่าวสารและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ความเสมอภาคในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ สิทธิของรัฐในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและการแจ้งเหตุฉุกเฉินที่มีผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม

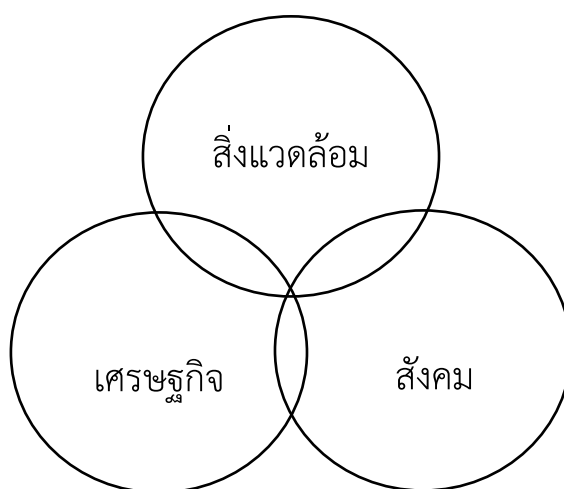
ด้านที่ 2 มิติด้านเศรษฐกิจประกอบด้วยหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

ด้านที่ 3 มิติด้านสังคม ประกอบด้วยสิทธิในสิ่งแวดล้อม ความยุติธรรมในสิ่งแวดล้อมสำหรับคนรุ่นต่อไปการขจัดปัญหาความยากจนพันธกรณีร่วมและพันธกรณีที่แตกต่าง การไม่เลือกปฏิบัติทางสิ่งแวดล้อมและการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมอย่างสันติ โดยอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศโดยเฉพาะเป็น แหล่งที่อยู่ของนกน้ำ ค.ศ. 1971 (พ.ศ. 2514) ก็เป็นกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมฉบับหนึ่งที่น่าเอา²⁸ แนวคิดการพัฒนาย่างยั่งยืนมาบัญญัติไว้เป็นหลักการสำคัญภายในอนุสัญญาซึ่งประกอบด้วยแนวคิดการพัฒนาย่างยั่งยืนอันได้แก่ ความร่วมมือระหว่างประเทศทางสิ่งแวดล้อม เนื่องจากบางประเทศมีพรมแดนประชิดติดกันจึงทำให้มีโอกาสเกิดปัญหามลพิษข้ามเขตแดน (Transboundary Pollution) ได้ง่าย ดังนั้น

²⁷ สุนีย์ มัลลิกะมาสย์. (2545). *รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

²⁸ นันทพล กาญจนวัฒน์. (2555). *ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการลดขยะและจัดมลพิษสิ่งแวดล้อม*. ดุษฎีนิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์ศึกษาศาสตร์ คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

จึงมีความจำเป็นที่ประเทศต่าง ๆ จะต้องดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งในระดับทวิภาคี และระดับพหุภาคีเพื่อหาข้อตกลงร่วมกันในการหาแนวทาง กลยุทธ์ แผนปฏิบัติการ รวมถึงการตรา กฎหมายเพื่อการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ²⁹ โดยแนวคิดนี้ปรากฏใน อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ โดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่ของนกน้ำ ค.ศ. 1971 (พ.ศ. 2514) มาตรา 5 ที่บัญญัติให้ประเทศภาคี จะต้องปรึกษาหารือกันในพื้นที่ชุ่มน้ำที่ เกิดขึ้นจากอนุสัญญาฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของพื้นที่ชุ่มน้ำที่ครอบคลุมดินแดนของประเทศ ภาคีมากกว่า 1 ประเทศหรือในกรณีที่มีการแบ่งปันการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำระหว่างประเทศภาคี ตัวอย่างเช่น โครงการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนในพื้นที่ชุ่มน้ำ กลุ่มน้ำโขง (Mekong Wetlands Biodiversity Conservation and Sustainable Use Programme, MWBP) ซึ่งเป็น ความร่วมมือระหว่างประเทศในเขตลุ่มน้ำโขงตอนล่าง 4 ประเทศ คือ สาธารณรัฐประชาธิปไตย ประชาชนลาว ราชอาณาจักรกัมพูชา สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม และประเทศไทย โดยมี เป้าหมายเพื่อการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำแม่น้ำโขงให้เกิดการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน³⁰



ภาพประกอบที่ 2.1 องค์ประกอบการพัฒนาอย่างยั่งยืน³¹

²⁹ สุนีย์ มัลลิกะมาสย์. อ่างแล้ว เจริงอรรถที่ 29.

³⁰ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน. (2559). *กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติ (UNFCCC)*. (ออนไลน์). เข้าถึง ได้จาก: <http://www.eppo.go.th/index.php/th/planpolicy/climatechange/unitednation/unfccc>. [2565, มีนาคม 3].

³¹ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ). (2533). *Industrializing Thailand and Its impact on the Environment*. เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาวิชาการ ประจำปี 2533.

กระบวนการที่ทำให้เกิดความยั่งยืนต้องสามารถตอบสนองกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกในยุคโลกาภิวัตน์ได้อย่างทันท่วงที่ไม่ล่าช้า เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วจึงเกิดกระบวนการพัฒนาที่สมบูรณ์ขึ้นด้วยการ ปรับปรุงสิ่งที่มีจากระบบเก่าดังนี้³² สิ่งแวดล้อม (Environment) มีปัญหาที่เกิดจากปัจจัยสำคัญ ดังนี้

(1) ประชากร (Population) ความร่อยหรอของทรัพยากร (Depletion) มลภาวะ (Pollution)

(2) การพัฒนาเศรษฐกิจ (Economic Development) มืองค์ประกอบในการพัฒนา 3 ด้าน คือ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี พฤติกรรมเศรษฐกิจ ในการผลิต ในการบริโภคและในการแจกจ่ายกระจายรายได้

(3) การพัฒนามนุษย์ (Human Development) จะต้องมีการพัฒนาให้ครบทั้ง 3 ด้าน คือ ด้านพฤติกรรมและวิถีชีวิต ตลอดจนการทำมาหาเลี้ยงชีพ เป็นระดับของการ ปรากฏตัวของ การแก้ปัญหา ด้านจิตใจ เช่น พัฒนาคุณธรรม ความเข้มแข็งมั่นคงของจิตใจ และสภาพจิตใจที่ ดึงมารวมทั้งความสุข ด้านปัญหา หรือปรัชญาณ คือความรู้ความเข้าใจต่าง ๆ รวมทั้งแนวความคิด ทัศนคติ และค่านิยม

เมื่อนำกระบวนการดังกล่าวมาทำการพัฒนาให้เกิดประสิทธิภาพจึงทำให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ตามมาและไม่เกิดทางตันในการพัฒนาจนทำให้เกิดการเบียดเบียนทรัพยากรธรรมชาติในอนาคต

2) หลักการระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle)

หลักการระวังไว้ก่อน³³ เป็นวิธีการจัดการความเสี่ยงซึ่งมีหลักการมาจากแนวคิดในกฎหมายสิ่งแวดล้อมของเยอรมันที่เรียกว่า “Vororgeprinzip” (Foresight Principle หรือ Principle of Precaution) ปรัชญาในเรื่องหลักการระวังล่วงหน้าเริ่มปรากฏให้เห็นชัดเจนใน The World Charter For Nature ค.ศ. 1982 (พ.ศ. 2525) ข้อ 11 ทำให้หลักการระวังไว้ก่อนได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ปรัชญาของหลักการนี้เน้นเรื่องการใช้มาตรการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อสาธารณประโยชน์หรือต่อสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ แม้จะยังไม่มีข้อพิสูจน์หรือหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ชัดเจน ที่เกี่ยวกับผลของความเสียหายที่เกิดขึ้น นอกจากนี้หลักการดังกล่าวยังเป็นแนวคิดหลักการที่เป็นแรงผลักดันสำคัญในการก่อให้เกิดอนุสัญญาด้านสิ่งแวดล้อม

³² พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต). (2554). *การพัฒนาที่ยั่งยืน* (พิมพ์ครั้งที่ 18). กรุงเทพฯ: สหธรรมิก จำกัด.

³³ กอบกุล ราชนคร. (2549). *โครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการจัดทำร่างแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม*. เอกสารทางวิชาการ หมายเลข 25 พัฒนาของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน. เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคมมหาวิทยาลัยเชียงใหม่. หน้า 2-3.

บางฉบับ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ แต่อย่างไรก็ตามการนำหลักการระวังไว้ก่อนมาใช้ไม่ได้มีหลักการที่ตายตัว แต่ก็มีความเห็นร่วมกันในระดับหนึ่งว่าหลักการระวังไว้ก่อนนั้นมีองค์ประกอบที่สำคัญดังนี้

(1) หลักการระวังไว้ก่อนใช้ในกรณีที่มีความไม่ชัดเจนทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับสาเหตุโอกาสความเป็นไปได้และลักษณะของความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น

(2) หลักการระวังไว้ก่อนใช้ในกรณีที่มีโอกาสที่จะมีความเสียหายเกิดขึ้น และความเสียหายนั้นมีความร้ายแรงเกินกว่าระดับที่จะยอมรับได้ โดยคำนึงถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต

(3) การดำเนินการของมาตรการระวังไว้ก่อนจะต้องทำก่อนที่ที่จะมีความเสียหายเกิดขึ้นหรือก่อนที่ที่จะมีความชัดเจนว่าความเสียหายจะเกิดขึ้นแน่นอน

(4) มาตรการที่ใช้ควรคำนึงถึงความเหมาะสมของระดับของการคุ้มครองและขนาดของความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น

(5) การใช้หลักการระวังไว้ก่อนมีผลในการเปลี่ยนภาระการพิสูจน์ (burden of proof) จากผู้ที่อ้างว่าอาจเกิดความเสียหายไปยังเจ้าของ โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดความเสียหาย กล่าวคือ เจ้าของโครงการจะต้องดำเนินการเพื่อป้องกันหรือหาหลักฐานมายืนยันว่ากิจกรรมของตนจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายดังกล่าว

(6) จะต้องมีการศึกษาอย่างเป็นระบบเพื่อค้นหาว่าข้อมูลและหลักฐานเพิ่มเติมสำหรับการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเพิ่มมากขึ้น และเพื่อใช้ในการกำหนดมาตรการสำหรับจัดการกับความเสี่ยงนั้นอย่างมีประสิทธิภาพ

(7) การกำหนดมาตรการป้องกันตามหลักการระวังไว้ก่อนจะต้องมีความโปร่งใสและเป็นไปด้วยความยุติธรรม โดยที่ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายที่มีความเกี่ยวข้อง

หลักการระวังไว้ก่อนนี้มีข้อดีคือ สามารถป้องกันเหตุการณ์อันเกิดจากการดำเนินการพัฒนาที่จะก่อให้เกิดความเสียหายหรือส่งผลให้เกิดปัญหาในเรื่องสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัย อย่างไรก็ตามแนวความคิดของหลักการในเรื่องของการระวังไว้ก่อน ก็ยังมีข้อถกเถียงระหว่างข้อดีและข้อเสีย ในการป้องกันเหตุแห่งภัยของสิ่งแวดล้อม กับการพัฒนา ซึ่งหากมีการระวังป้องกันมากเกินไป จะทำให้การพัฒนาที่ต้องดำเนินการในเรื่องของกิจกรรมที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมนั้นอาจถูกระงับลง ซึ่งอาจก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ เนื่องจากการคิดค้นทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีนั้นย่อมก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการสูญเสี่ย หรือทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนสุขภาพอนามัย ซึ่งทุกฝ่ายที่มีความเกี่ยวข้อง ต่างก็มี

ความเห็นร่วมกันเกี่ยวกับองค์ประกอบสำคัญของหลักการระวางไว้ก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่ว่าควรใช้หลักการระวางไว้ก่อนเมื่อมีเหตุหรือเกิดอันตรายในระดับที่มากกว่าที่สังคมจะยอมรับได้ (threat of serious risks) แม้ว่าจะยังไม่มีข้อพิสูจน์ที่ชัดเจนว่ากิจกรรมของตนเองปลอดภัย แต่ก็ยังมีข้อคำถามที่เป็นข้อสงสัยว่า ความน่ากลัวหรือความเสียหายระดับไหนจึงจะพอเพียงให้ดำเนินมาตรการตามหลักการระวางไว้ก่อน จึงทำให้ในปัจจุบันยังมีการถกเถียงในเรื่องของขอบเขตและสาระของหลักการระวางไว้ก่อนยังไม่มีข้อยุติ และมีแนวโน้มที่จะนำหลักการนี้ไปใช้ในกิจกรรมอื่น ๆ ที่ไม่ได้เฉพาะแต่เรื่องของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเท่านั้น หลักการระวางไว้ก่อนนี้จึงเป็นที่มาของหลาย ๆ มาตรการในการป้องกันคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นมาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ก่อนการดำเนินกิจกรรม โครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อม มาตรการการทำเทคโนโลยีที่สะอาดหรือเทคโนโลยีที่ดีที่สุด เพื่อลดมลพิษและอันตรายต่อสุขภาพจากผลิตภัณฑ์ และกระบวนการผลิต มาตรการกำหนดให้ต้องประเมินความเสี่ยง (risk assessment) ก่อนดำเนินกิจกรรม เป็นต้น

3) หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle: PPP)

ตามหลักการของ OECD ว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (OECD Guiding Principles Concerning the International Economic Aspects of Environmental Policies) ซึ่งได้ประกาศและให้นิยามหลักการนี้ไว้ดังนี้ “หลักการสำหรับการจัดสรรค่าใช้จ่ายในการดำเนินมาตรการป้องกันและควบคุมมลพิษเพื่อส่งเสริมให้มีการใช้ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมอย่างมีเหตุผล และเพื่อหลีกเลี่ยงการบิดเบือนทางการค้าระหว่างประเทศและการลงทุน ก็คือหลักการที่เรียกกันว่า หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เป็นหลักที่กล่าวไว้ว่าผู้ที่ก่อให้เกิดมลพิษนั้น จะต้องเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการบำบัดมลพิษที่ตนได้ก่อขึ้น ซึ่งหลักดังกล่าวมีที่มาจากหลักการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเกิดความเสียหายน้อยที่สุด ทรัพยากรในที่นี้ คือสิ่งแวดล้อมหรือความสามารถของระบบนิเวศในการรองรับมลพิษและของเสีย³⁴ หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายนี้มีกำเนิดในช่วงต้นทศวรรษ 1970 โดยมีผู้ริเริ่มคือ องค์การเพื่อความร่วมมือทาง เศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-Operation and Development หรือ OECD) หลักดังกล่าวได้นำเสนอโดยองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 (พ.ศ. 2513) และเป็นที่ยอมรับเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน โดยมีหลักการสำคัญคือ การนำเอาต้นทุนที่เกิดจากการก่อมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Costs) หรือผลกระทบภายนอก (Externality) เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนการผลิตสินค้าและบริการที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะ使得ต้นทุนและราคาสินค้าและบริการสูงขึ้น และทำให้ผู้ผลิตและ

³⁴ ดิเรก ควรสมาคม. (2552). *กฎหมายมหาชน: แนวประยุกต์*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ผู้บริโภครับเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของตนอันจะเป็นผลดีต่อการ รักษาสิ่งแวดล้อม³⁵ ซึ่งประเทศไทย ได้นำเอาหลักการดังกล่าวนี้มาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2535³⁶ โดยกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต้องรับผิดชอบ ในค่าเสียหายจากการรั่วไหลหรือ แพร่กระจายของมลพิษอันเกิดจากกิจกรรมของตนตามมาตรา 96 แต่อย่างไรก็ตาม หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองมีการดำเนินการเพื่อลดมลพิษจากระบวนการผลิต ก็จะได้รับสิทธิประโยชน์ในทางภาษีอันเป็นมาตรการการส่งเสริม (Incentive) และรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 94 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้โรงงาน อุตสาหกรรมต้องติดตั้งระบบบำบัดอากาศเสีย น้ำเสีย และของเสียเพื่อบำบัดมลพิษจนได้มาตรฐาน ตามที่กฎหมายกำหนดปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอกและพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่เก็บ ขนและกำจัดขยะมูลฝอยและค่าธรรมเนียม ในอีกหลาย ๆ ตัวบทกฎหมายที่กำหนดในเรื่องของการเสียค่าธรรมเนียมต่าง ๆ โดยใช้หลักการ แนวคิดในเรื่องของผู้ก่อมลพิษจะต้องเป็นผู้จ่ายนั่นเอง

นอกจากนี้ในเรื่องค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายของประเทศไทยเรานั้น ได้สะท้อนให้เห็นถึงต้นทุนในการจัดการกับมลพิษหรือความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมที่เกิด จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติมากน้อยเพียงใด ความคุ้มทุนในการดำเนินการนั้นจะมีมากน้อย เพียงใด ตัวอย่าง เช่น ในการเก็บค่าธรรมเนียมในการเก็บขยะและสิ่งปฏิกูลขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ที่ปัจจุบันในกฎกระทรวงกำหนดให้อยู่ในอัตราไม่เกิน 40 บาท ต่อครัวเรือนนั้น ไม่เพียงพอต่อต้นทุนในการดำเนินการ แต่อย่างไรก็ตาม หลักในเรื่องของผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายนี้ ก็นับได้ว่ามีบทบาทสำคัญในการจัดทำนโยบายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ทั้งนี้กรมควบคุม มลพิษกำลังผลักดันที่จะนำเรื่องของหลักการนี้ในการจัดการของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว โดยกำหนดให้มีการเก็บค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ (Product Charge) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการ จัดระบบรับซื้อคืนผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วซึ่งเป็นของเสียอันตรายและในการรีไซเคิล บำบัดและกำจัด ซากผลิตภัณฑ์เหล่านั้นนั่นเอง การปรับใช้หลักเศรษฐศาสตร์ควบคู่กับหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย จะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นได้อย่างตรงจุด

³⁵ สุมิตตรา เจิมพันธ์. (2557). การจัดการเพื่อจัดเก็บค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสียตามหลัก “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” (Polluter Pay Principles: PPP) ที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย. *วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม*. 10 (1), หน้า 106.

³⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535. มาตรา 96.

4) หลักความยุติธรรมระหว่างรุ่นคน (Intergenerational Equity)³⁷

หลักความยุติธรรมระหว่างรุ่นคน หรือหลักการคำนึงถึงความเสมอภาคของคนรุ่นเดียวกันและคนรุ่นหลัง ซึ่งถือเป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการรักษา ค้ำครองและปรับปรุงทรัพยากรธรรมชาติรวมถึงสิ่งแวดล้อมของคนรุ่นปัจจุบัน ให้คงอยู่ไปถึงอนาคต โดยที่สภาพไม่เสื่อมโทรมไปกว่าที่คนรุ่นปัจจุบันได้รับมา และเพื่อให้มีการคงไว้ซึ่งความหลากหลายของฐานทรัพยากรเพื่อให้คนรุ่นอนาคตเข้าถึงและมีทางเลือกที่มากที่สุดสำหรับแก้ปัญหาและตอบสนองคุณค่า ซึ่งหลักความยุติธรรมระหว่างรุ่นคนเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับหลักพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)

ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้คงอยู่เป็นหัวใจที่สำคัญของการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักความยุติธรรมระหว่างรุ่นคนปรากฏเป็นครั้งแรกในการประชุมสิ่งแวดล้อมโลกครั้งที่ 1 ที่กรุงสต็อกโฮล์ม (UNCHE) ค.ศ. 1972 (พ.ศ. 2515) ในคำปรารภ (Preamble) ของคำประกาศ (UNCHE Declaration) กำหนดเป้าหมายเรื่องการคุ้มครองและการปรับปรุงสิ่งแวดล้อมของมนุษย์เพื่อคนรุ่นปัจจุบันและรุ่นอนาคต ต่อมา The World Charter for Nature ค.ศ. 1982 (พ.ศ. 2525) ซึ่งรับรองโดยสมัชชาใหญ่องค์การสหประชาชาติและคำประกาศกรุงริโอ ในการประชุม UNCED เมื่อ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) ก็ได้กล่าวถึงหลักความยุติธรรมระหว่างรุ่นคนไว้เช่นกัน

สำหรับแนวคิดในเรื่องของหลักความยุติธรรมระหว่างรุ่นคนนี้ได้ถูกกล่าวถึงในเรื่อง Planetary Trust ของ Edith-Wdiss ซึ่งอิงหลักกฎหมาย Public Trust ที่ใช้อยู่ในระบบกฎหมายจารีตประเพณีของอังกฤษและสหรัฐอเมริกา โดยที่มนุษย์คือผู้ยึดถือครอบครองทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรมบนโลกในฐานะ trustee โดยต้องมีการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุดเพื่อประโยชน์ของคนรุ่นหลัง ซึ่งหากทบทวนจากแนวคิดของ Brown-Weiss พบว่าประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ 3 ประการเพื่อให้บรรลุถึงความยุติธรรมระหว่างรุ่นคน ดังนี้

(1) คนรุ่นปัจจุบัน (หรือ Trustee ตามแนวคิดของ Brown-Weiss) ต้องอนุรักษ์ความหลากหลายของฐานทรัพยากรเพื่อเปิดให้คนรุ่นอนาคตมีทางเลือกเหลือมากที่สุดสำหรับแก้ปัญหาและสนองตอบคุณค่าที่ตนยึดถือ หลักการข้อนี้ เรียกว่า “การอนุรักษ์ทางเลือก (Conservation of portion)”

(2) คนรุ่นปัจจุบันต้องส่งมอบโลกใบนี้ไปยังคนรุ่นอนาคตในสภาพที่ไม่เสื่อมโทรมไปกว่าสภาพที่คนรุ่นปัจจุบันได้รับมา หลักการข้อนี้เรียกว่า “การอนุรักษ์คุณภาพ (Conservation of Quality)”

³⁷ คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม. (2559). *ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: นิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

(3) คนแต่ละรุ่นต้องจัดให้คนที่มิชีวิตอยู่ในรุ่นของตนมีสิทธิเข้าถึงมรดกที่ตนได้รับมาจากคนรุ่นก่อนอย่างยุติธรรม และต้องอนุรักษ์การเข้าถึงนั้นสำหรับคนรุ่นอนาคต หลักการนี้เรียกว่า “การอนุรักษ์การเข้าถึง (Consecration of Access)”

5) หลักบริการสาธารณะ (Public Service)

ในการปกครองประเทศนั้น รัฐเป็นองค์กรสำคัญในการบริหารประเทศและการบริการประเทศนั้น หน้าที่หนึ่งซึ่งรัฐใช้เป็นกลไกในการบริหารประเทศ คือ หน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ซึ่งบริการสาธารณะนั้นเดิมเป็นแนวความคิดตามกฎหมายปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งหากพิจารณาถึงความหมายของคำว่า “บริการสาธารณะ” ในแง่รูปศัพท์นั้น มาจากคำว่า “บริการ” (Service) หมายถึง การปฏิบัติรับใช้ การให้ความสะดวก กับ คำว่า “สาธารณ (Public)” หมายถึง เกี่ยวกับประชาชน ฉะนั้น ความหมายโดยรวมจึงหมายถึง การปฏิบัติ การให้ความสะดวกในเรื่องที่ เกี่ยวกับประชาชน สำหรับความหมายในทางกฎหมายมหาชนจะอธิบายว่า หมายถึง บริการสาธารณะเป็นกิจการที่รัฐจะต้องจัดทำ เพื่อสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของคนในชาติและอยู่ในความอำนาจการหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครอง³⁸

ศาสตราจารย์ เลอง ดูก็ต์ คณบดีคณะนิติศาสตร์ แห่งมหาวิทยาลัยเมืองบอร์โดซ์ ได้ให้คำจำกัดความของการบริการสาธารณะว่า การบริการสาธารณะ หมายถึง กิจการทุกประเภทที่ควบคุมจัดการโดยฝ่ายปกครองเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จ ทั้งนี้เพราะกิจการเหล่านี้โดยสภาพแล้วไม่อาจจะทำให้สำเร็จได้หากปราศจากการแทรกแซงของอำนาจบังคับทางปกครอง³⁹

ศาสตราจารย์ โอริยู ได้ให้คำจำกัดความ การบริการสาธารณะ ว่าเป็นบริการทางเทคนิคเพื่อสาธารณะ ที่สัมพันธ์ต่อเนื่องกัน เพื่อสนองความต้องการของส่วนรวม โดยองค์กรของรัฐที่มีได้มุ่งหากำไร⁴⁰

ศาสตราจารย์ ซามู ได้ให้คำจำกัดความของบริการสาธารณะไว้ว่า กิจกรรมอย่างหนึ่งอย่างใดจะเป็นบริการสาธารณะได้ ก็ต่อเมื่อนิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ให้ หรือดูแลกิจกรรมนั้นเพื่อสาธารณะประโยชน์⁴¹

รองศาสตราจารย์ ดร. โภคิน พลกุล ได้สรุปความหมายของบริการสาธารณะไว้ว่า โดยสรุปความหมายของบริการสาธารณะ โดยมองจากองค์กรที่จัดทำว่าต้องเป็นฝ่ายปกครองได้ถูก

³⁸ ดิเรก ควรสมาคม. อ่างแล้ว เชนอรรถที่ 36.

³⁹ รังสิกร อุปพงศ์. (2531). ทฤษฎีการบริการสาธารณะในประเทศฝรั่งเศส. *วารสารนิติศาสตร์*, 18 (3), หน้า 54.

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 54.

⁴¹ ฉาวร เกียรติพิบพิท. (2546). หลักการแบ่งแยกอำนาจและความสัมพันธ์ขององค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย ตามแนวคิดของมองเตสกีเออ. *วารสารพัฒนบริหารศาสตร์*, 43 (3), หน้า 155.

ละทิ้งไป และหันมามองในแง่เนื้อหาซึ่งก็ยังไม่สมบูรณ์อีก จึงหันมาอธิบายใหม่โดยคู่มือการบริหาร เพราะบริการสาธารณะอาจจัดทำโดยฝ่ายปกครองหรือเอกชนก็ได้ และอาจใช้กฎหมายมหาชนหรือเอกชนบังคับก็ได้ เพียงแต่ว่าบริการสาธารณะประเภทใดจะใช้กฎหมายใดเป็นกฎหมายหลัก และกฎหมายใดเป็นกฎหมายรอง เขตอำนาจศาลปกครองและศาลยุติธรรมจะขึ้นอยู่กับว่าเป็นการบริหารแบบไหนเป็นสำคัญ⁴²

จากความหมายที่กล่าวมาจะเห็นว่าบริการสาธารณะจะมีลักษณะที่สำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก บริการสาธารณะต้องเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการ หรือความควบคุมของฝ่ายปกครอง และประการต่อมาบริการสาธารณะต้องมี วัตถุประสงค์ เพื่อสาธารณะประโยชน์ ซึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐนั้นต้องตั้งอยู่บน หลักการที่สำคัญ 4 ประการ⁴³ ประกอบด้วย

(1) หลักว่าด้วยความเสมอภาคในบริการสาธารณะ

หลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะจะมาจากหลักกฎหมายของแต่ละประเทศ เช่น ปัจจุบันมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 30 “บริการสาธารณะเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นตามกฎหมาย ประชาชนทุกคนจึงมีสิทธิและโอกาสที่จะได้รับประโยชน์ หรือเข้าสู่บริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกันด้วย” นั่นก็คือทุกคนเสมอภาคกันในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะทั้งในสิทธิและภาระหน้าที่ ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ความเสมอภาคในฐานะผู้ใช้บริการ และความเสมอภาคในการเข้าทำงานกับรัฐอย่างเท่าเทียมกัน⁴⁴

(2) หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ

ซึ่งหมายความว่า บริการสาธารณะการสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนที่เรียกย่อ ๆ ว่า ประโยชน์สาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ซึ่งนั่นก็คือการจัดทำบริการสาธารณะต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องหยุดชะงักไม่ได้ และเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำอย่างต่อเนื่อง ถ้ามีกรณีที่ต้องทำให้เกิดการหยุดชะงัก จะต้องมีการรับผิดชอบ ถ้าเป็นบริการสาธารณะที่องค์กรท้องถิ่น องค์กรอิสระ หรือรัฐวิสาหกิจ องค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแลต้องเข้าดำเนินการแทน ถ้าเป็นกรณีเอกชน เป็นผู้รับมอบหมายให้ดำเนินการหน่วยงานที่เป็นคู่สัญญาต้องมีมาตรการลงโทษและเข้าดำเนินการแทนซึ่งหลักแห่งความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ จะส่งผลใน 3 ระดับ คือ ระดับฝ่ายปกครอง ระดับพนักงานฝ่ายปกครอง และในระดับคู่สัญญา ลักษณะของความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ ขึ้นอยู่กับประเภทของบริการสาธารณะ ไม่มีหลักเกณฑ์ที่

⁴² โภคิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์. (2541). *หลักกฎหมายมหาชน* เล่ม 1. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

⁴³ สมิต ทัศนกร. (2542). *การต้อนรับและบริการที่เป็นเลิศ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

⁴⁴ ศุภชัย ขาวะประภาส. (2547). *การบริหารงานบุคคลภาครัฐไทย: กระแสใหม่และสิ่งท้าทาย*. กรุงเทพฯ: จุฑาทอง.

แน่นอน เช่น กิจกรรมเกี่ยวกับสาธารณูปโภคไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ต้องทำ 24 ชั่วโมง กิจกรรมทางด้านการศึกษา การรักษาความสะอาด ฯลฯ อาจหยุดได้บ้าง เช่น เสาร์-อาทิตย์

(3) หลักความเป็นกลางของบริการสาธารณะ

ฝ่ายปกครองในทุกระดับที่เกี่ยวข้องจะเลือกปฏิบัติในการดำเนินการเกี่ยวกับบริการสาธารณะไม่ได้ หรือห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองพิจารณาและวินิจฉัยสั่งการหรือร่วมประชุมและลงมติในเรื่องใด ๆ ที่ตนมีส่วนได้ส่วนเสียอยู่ฝ่ายปกครองที่เป็นคู่สัญญา ข่อมมีเอกสิทธิพิเศษเหนือคู่สัญญาที่เป็นเอกชน ซึ่งอาจมีผลมาจากข้อกำหนดในสัญญา

(4) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง หลักการนี้มีว่าบริการสาธารณะต้องมีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงพัฒนาตลอดเวลาเพื่อให้ทันกับความต้องการของประชาชนส่วนรวม และ เพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์สถานการณ์ที่เปลี่ยนไป อาจมีผลใน 4 ระดับ คือ

(4.1) ในระดับฝ่ายปกครองผู้รับผิดชอบ มีหน้าที่ต้องพัฒนาบริการสาธารณะของตนเองเสมอ เพื่อตอบสนองความต้องการและสร้างความพอใจให้ประชาชน

(4.2) ในระดับพนักงานของฝ่ายปกครอง ต้องยอมรับในผลที่เกิดขึ้นจากการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

(4.3) ในระดับคู่สัญญาทางปกครอง ต้องพร้อมที่จะพัฒนาบริการสาธารณะที่ทำ และรัฐมีสิทธิขอเปลี่ยนแปลง แก้ไขข้อสัญญาได้เพื่อการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง ให้ดีขึ้น

(4.4) ในระดับผู้ใช้บริการ ต้องยอมรับสภาพการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุง แก้ไข เปลี่ยนแปลง ยกเลิก บริการสาธารณะเพื่อความเหมาะสมและยอมรับในการปรับเปลี่ยนราคาค่าบริการซึ่งจะนำไปพัฒนาการบริการให้ดีขึ้น เช่น ขึ้นค่าน้ำ ค่าไฟฟ้าเพื่อเอาเงินไปพัฒนาปรับปรุงคุณภาพการให้บริการ ซ้ำอุปกรณ์ ขยายกิจการ ฯลฯ

สำหรับประเภทบริการสาธารณะอาจจำแนกได้เป็น 3 ประเภท⁴⁵ ดังนี้

(1) บริการสาธารณะทางปกครอง เป็นกิจกรรมบริการสาธารณะที่โดยสภาพเป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน กิจกรรมเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการดูแลความปลอดภัยและความสงบสุขของชุมชน บริการสาธารณะประเภทนี้ฝ่ายปกครองต้องอาศัยอำนาจพิเศษของกฎหมายมหาชนในการจัดทำ บริการสาธารณะทางปกครองส่วนใหญ่จะเป็นกิจกรรมที่รัฐจัดทำให้โดยประชาชนไม่ต้องเสียค่าตอบแทน และนอกจากนี้เนื่องจากเนื้อหาของบริการสาธารณะทางปกครองจะเป็นเรื่องที่เป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ต้องอาศัยเทคนิคพิเศษในการจัดทำ รวมทั้งอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย ดังนั้น บริการสาธารณะประเภทนี้ภาครัฐจึงไม่สามารถมอบอำนาจให้แก่

⁴⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2557). *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 75.

องค์กรอื่นหรือองค์กรเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้ ซึ่งได้แก่ การจัดกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบภายในประเทศ กิจกรรมด้านการคลัง เป็นต้น ซึ่งก่อนหน้านี้บริการสาธารณะทุกประเภทถือว่าเป็นบริการสาธารณะในทางปกครอง แต่เมื่อมีกิจกรรม และมีรูปแบบในวิธีนี้มากขึ้น มีการจัดทำที่แตกต่างกันออกไป จึงทำให้เกิดการบริการสาธารณะประเภทใหม่ ๆ ขึ้น

(2) บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม เป็นบริการสาธารณะที่คล้ายคลึงกับรัฐวิสาหกิจหรือภาคเอกชนทั้งในด้านวัตถุประสงค์แห่งบริการ แหล่งที่มาของเงินทุนและวิธีปฏิบัติงาน โดยมีวัตถุประสงค์แห่งการให้บริการ คือ การผลิต การจัดจำหน่าย การให้บริการ มีการแบ่งปันผลประโยชน์ เพื่อให้มีความคล่องตัวในการดำเนินการ

(3) บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม เป็นกิจการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรมที่ต้องการความเป็นอิสระในการดำเนินงาน ไม่มุ่งเน้นการแสวงหาผลกำไร

การจัดและการให้บริการสาธารณะของรัฐจึงมีความแตกต่างกันกับการให้บริการของภาคเอกชน เนื่องจากภาครัฐมีเป้าหมายการให้บริการประชาชนอยู่ที่ประชาชนได้รับบริการอย่างดีที่สุด สม่าเสมอ และเสมอภาค โดยไม่หวังสิ่งตอบแทนเพราะถือเป็นหน้าที่ของรัฐ แต่เป้าหมายการให้บริการของภาคเอกชนกลับมีเป้าหมายอยู่ที่ผลประโยชน์ที่องค์กรของตนต้องได้รับตอบแทนกลับมา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการมุ่งหากำไรจากการให้บริการนั่นเอง ดังนั้น คุณภาพการให้บริการของภาครัฐจะต้องพิจารณาว่าที่ความรู้สึกพึงพอใจของประชาชนเป็นหลัก กล่าวคือเมื่อประชาชนได้รับการให้บริการที่ดีมีมาตรฐาน และเสมอภาคแล้วประชาชนย่อมต้องมีความรู้สึกตอบสนองต่อการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งอาจแสดงออกมาในรูปของการให้การสนับสนุนกิจการของรัฐ การให้ความช่วยเหลือ การปฏิบัติตามคำแนะนำ เป็นต้น ในบรรดากิจการอันเป็นบริการสาธารณะที่รัฐทุกรัฐจะต้องจัดให้มีดังที่กล่าวมาข้างต้นนั้น จะเห็นว่า “การจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติ” เป็นบริการสาธารณะที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำบริการสาธารณะด้านการบริหารจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นให้ยั่งยืนและสมดุลตลอดไป

6) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน⁴⁶

การมีส่วนร่วมเป็นพฤติกรรมที่ประชาชน หรือคนที่อยู่รวมกันในสังคมได้พัฒนาปัญญา ความรู้ความสามารถ โดยแสดงออกในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อพัฒนาทรัพยากรสิ่งแวดล้อมและสังคม ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในการที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมตลอดจนระบบสังคมนั้น

⁴⁶ พระวัชชัย สนุติชมุโม (วรรณนาวิน). (2561). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนในเขตเทศบาลเมืองสระแก้ว จังหวัดสระแก้ว*. สารนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. หน้า 9.

จะต้องเกิดจากแนวความคิดในหลาย ๆ ด้าน เพื่อความเข้าใจในการศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมให้ดีขึ้น ในปัจจุบันหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางและถือว่าเป็นหลักการหนึ่งของหลักการพัฒนาอย่าง ยั่งยืน หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนปรากฏในคำปรารภของ UNCHE Declaration ค.ศ. 1972 (พ.ศ. 2515) ซึ่งกล่าวถึงการบรรลุเป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อมว่า “ต้องอาศัยการยอมรับความผิชอบ ของพลเมือง ชุมชน ผู้ประกอบการและสถาบันต่าง ๆ ทุกระดับ” คำประกาศกรุงริโอ ค.ศ. 1992 (พ.ศ.2535) ข้อ 10 กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมต้องอาศัยการมีส่วนร่วม ของประชาชนทุกระดับที่เกี่ยวข้อง โดยให้มีส่วนร่วมในด้านต่าง ๆ 3 ด้าน คือ สิทธิในการเข้าถึง ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งข้อมูล เกี่ยวกับวัสดุและกิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อชุมชนของตน สิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการ ตัดสินใจ รัฐจะเอื้ออำนวยและส่งเสริมความตื่นตัวและการมีส่วนร่วมด้านสิ่งแวดล้อมของ สาธารณชน ด้วยการเผยแพร่ข้อมูลอย่างกว้างขวาง และสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและ ทางบริหาร รวมทั้งการได้รับการชดเชยและการเยียวยาความเสียหาย

(1) ความหมายของการมีส่วนร่วม

องค์การสหประชาชาติ เน้นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีความหมาย ครอบคลุมถึง การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการพัฒนา การที่ ประชาชนมีส่วนร่วมช่วยเหลือในการปฏิบัติตามโครงการ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการ ตัดสินใจตลอดจนกระบวนการพัฒนา⁴⁷

รองศาสตราจารย์ ดร.กาญจนา แก้วเทพ และ กนกศักดิ์ แก้วเทพ⁴⁸ ให้ความหมาย ของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา คือ การให้คนจนมีโอกาสหาทางเลือกเอง มีโอกาส จัดการด้วยตนเอง มีโอกาสใช้เครื่องมือด้วยตนเอง

ศาสตราจารย์เกียรติคุณ นายแพทย์ ประเวศ วะสี⁴⁹ กล่าวถึง การมีส่วนร่วมของ ประชาชนว่าเป็นความริเริ่มของท้องถิ่นในการทำให้เกิดการจัดองค์กร และเกิดการปรากฏขึ้นของ ผู้นำตามธรรมชาติ ผู้นำของชุมชน ผู้นำที่ทางราชการแต่งตั้งอาจจะไม่ใช่ผู้นำจริง ๆ ที่ชาวบ้าน ยอมรับนับถือ ผู้นำทางธรรมชาติ อาจจะเป็นชาวบ้าน เป็นพระ เป็นผู้ใหญ่บ้าน เป็นกำนัน เป็นครู เป็นใครก็ตามแต่สถานการณ์

⁴⁷ สุกาญจน์ รัตนเลิศสุธรรม. อ่างแล้ว เชียงอรรถที่ 7.

⁴⁸ กาญจนา แก้วเทพ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ. (2530). *การพึ่งตนเอง: ศักยภาพในการพัฒนาชนบท*. กรุงเทพฯ: รุ่งเรืองศาสน์การพิมพ์.

⁴⁹ ประเวศ วะสี. (2541). *ประชาคมตำบล*. กรุงเทพฯ: มติชน.

Lisk, F.⁵⁰ เห็นว่าหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการหรือการดำเนินการโดยสมัครใจของภาคประชาชน ซึ่งจะเข้ามามีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องในขั้นตอนต่าง ๆ ขององค์การภาครัฐ ในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการเพื่อพัฒนาประเทศ เช่น ร่วมในการคิด ร่วมในการตัดสินใจ และร่วมตรวจสอบติดตามในระหว่างการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการ เป็นต้น

จากความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งมีผู้ให้คำจำกัดความไว้หลายความหมาย ซึ่งสามารถสรุปได้ ก็คือ การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง ความร่วมมือของประชาชนหรือกลุ่มคนที่เห็นพ้องต้องกัน เข้าร่วมกิจกรรม เพื่อดำเนินการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ต้องการ โดยการกระทำผ่านกลุ่ม หรือองค์กร เพื่อบรรลุถึงการเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์

ส่วนเหตุผลที่สมควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมและโครงการต่าง ๆ นั้นเนื่องจากประชาชนเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับสิ่งแวดล้อม และเป็นผู้ที่จะได้รับผลกระทบโดยตรงจากปัญหาสิ่งแวดล้อม ด้วยเหตุนี้การแก้ไขปัญหาสังแวดล้อมจะสำเร็จได้ก็ด้วยการได้รับความร่วมมือจากประชาชนในการดูแล ฝ้าระวัง ติดตาม และตรวจสอบปัญหาสิ่งแวดล้อม⁵¹ โดยเหตุผลข้างต้นนี้ สอดคล้องกับแผนกลยุทธ์ของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ที่มีความสำคัญระหว่างประเทศโดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่ของนกน้ำ ค.ศ. 1971 (พ.ศ. 2514) ซึ่งตระหนักดีว่าคนท้องถิ่นและชนพื้นเมืองเป็นผู้ที่มีองค์ความรู้เกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำ ของตนเป็นอย่างดี ตลอดจนเป็นผู้ที่จะได้รับผลกระทบโดยตรงจากการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ดังนั้นอนุสัญญาฯ จึงได้ผนวกเอาหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ แบบมีส่วนร่วมไว้เป็นส่วนหนึ่งที่จะส่งเสริมให้เกิดการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด⁵²

(2) ระดับของการมีส่วนร่วม

ระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมี 6 ระดับ ได้แก่⁵³

⁵⁰ สุนีย์ มัลลิกะมาส และพราวพรรณราย มัลลิกะมาส. (2555). *แนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเพิ่มพื้นที่สีเขียวในชุมชนเมืองเพื่อลดภาวะโลกร้อน*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

⁵¹ สุนีย์ มัลลิกะมาส. อ้างแล้ว เจริงรรถที่ 27.

⁵² Cathleen Cybèle. (2010). *The Ramsar Convention Secretariat An overview of the Ramsar Convention on Wetlands Mission and Mechanisms*. (Online). Available: https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/strp_africa_2010_3.pdf. [2022, March 3].

⁵³ สุนีย์ มัลลิกะมาส. อ้างแล้ว เจริงรรถที่ 27.

ระดับที่ 1 ร่วมรับรู้ หมายถึงรัฐให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดกิจกรรมแก่ประชาชนเมื่อรัฐมีนโยบายที่จะจัดทำโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารและให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

ระดับที่ 2 ร่วมคิดร่วมแสดงความคิดเห็นหมายถึงเมื่อประชาชนได้ร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากรัฐแล้วประชาชนก็จะร่วมค้นหาปัญหาสาเหตุของปัญหาความจำเป็นและความต้องการที่ต้องให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้นพร้อมร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือกิจกรรมหรือหน่วยงานหรือผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจจะได้นำไปใช้ประกอบการพิจารณาต่อไป

ระดับที่ 3 ร่วมพิจารณาร่วมตัดสินใจหมายถึงร่วมพิจารณาเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับโครงการหรือกิจกรรมการเลือกพื้นที่ตั้งโครงการ โดยเฉพาะประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่จะตั้งโครงการ ควรจะมีส่วนร่วมพิจารณารับหรือปฏิเสธไม่ให้โครงการตั้งในพื้นที่หากเห็นว่ามาตรการที่จะใช้ใน การลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมและมาตรการการติดตามตรวจสอบไม่ชัดเจนและไม่เปิดโอกาสให้ ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบด้วย

ระดับที่ 4 ร่วมดำเนินการ หมายถึงร่วมในการลงทุน การคัดเลือกผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งระดับการมีส่วนร่วมนี้อาจจะทำได้ไม่ในทุกโครงการ เช่น หากเป็นโครงการที่จำเป็นต้องใช้ผู้มีความสามารถเฉพาะด้านหรือจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีขั้นสูง บางครั้งจึงอาจเป็นความซับซ้อนที่จะทำให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน แต่หากเป็นโครงการหรือกิจกรรมระดับท้องถิ่น เช่น การจัดการป่าชุมชนหรือทรัพยากรอื่นในท้องถิ่นที่ใช้ภูมิปัญญาชาวบ้าน ก็ถือว่าสามารถร่วมดำเนินการได้

ระดับที่ 5 ร่วมติดตามตรวจสอบและประเมินผลหมายถึงการร่วมตรวจสอบและติดตามการดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ ว่าเป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์หรือไม่โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้วได้มีการนำมาตรการลดผลกระทบมาใช้หรือไม่มีการใช้ระบบการติดตามตรวจสอบเพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นหรือไม่การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้จะเป็นประโยชน์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก เนื่องจากประชาชนจะทำหน้าที่ในการสอดส่องดูแล เพื่อเป็นการป้องกันและสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างทันที่ก่อนที่จะมีผลร้ายเกิดขึ้น นอกจากนี้ยังต้องมีการประเมินผลว่าการดำเนินการนั้น ๆ บรรลุตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์หรือไม่ มีการนำมาตรการการป้องกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมมาใช้อย่างไรและผลสำเร็จของการดำเนินการเป็นอย่างไร เพื่อที่จะได้เป็นแนวทางในการพิจารณานำเอามาตรการที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้กับโครงการอื่น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ระดับที่ 6 ร่วมรับผลหมายถึงการดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมที่ดำเนินไปแล้ว ย่อมได้มาซึ่งผลประโยชน์และผลกระทบทั้งที่เป็นผลกระทบด้านบวกและผลกระทบด้านลบทั้งต่อ ประชาชนและต่อสิ่งแวดล้อมโดยที่ประชาชนหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะต้องรับเอาผลที่เกิดขึ้นมานั้น

(3) วิวัฒนาการการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย

ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ประเทศไทย ได้มีการใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่ผ่านมา ประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยน้อย มาก เพราะเป็นการปกครองแบบระบอบประชาธิปไตยเฉพาะ โครงสร้างทางอำนาจการเมืองเท่านั้น แต่ประชาชนไม่ได้เป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริง โดยเฉพาะในช่วงที่คณะปฏิวัติทางการเมือง⁵⁴

ในปี พ.ศ. 2489 – พ.ศ. 2519 เป็นยุคที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมเพียงเล็กน้อย คือ แค่การเลือกตั้ง ขณะที่การมีส่วนร่วมรูปแบบอื่น ๆ เกิดขึ้นน้อย และมักเป็นเรื่องของการเมือง การปฏิบัติ รัฐประหาร การประท้วง หรือเดินขบวน⁵⁵

ต่อมาในปี พ.ศ. 2520 – พ.ศ. 2539 การมีส่วนร่วมในทางการเมืองที่ประชาชนกลุ่ม ต่าง ๆ ไม่พอใจรัฐบาลยังคงเกิดขึ้น ซึ่งเหตุการณ์ที่สำคัญคือ เหตุการณ์การมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 ซึ่งผู้นำกระบวนการและการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารทำให้พลังมวลชนเพิ่มมากขึ้น แต่ฝ่ายรัฐกลับใช้แนวปฏิบัติแบบเดิม ๆ ทำให้เกิดการใช้ความรุนแรง จนนำมาซึ่งความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินทั้งของประชาชนและของรัฐ เป็นผลให้รัฐสภาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 โดยเพิ่มเติมหมวด 12 ว่าด้วย “การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีสมาชิก 2 ประเภท คือ ส.ส.ร. ซึ่งเป็นตัวแทนของจังหวัด และ ส.ส.ร. ประเภทนักวิชาการ ซึ่งจัดเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่างรัฐธรรมนูญ (พุทธศักราช 2540)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2540 – พ.ศ. 2549 เป็นยุคแรกของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดเจตนารมณ์เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้อย่างชัดเจน ตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร รวมถึงการให้ข้อมูล ปรัชญาหรือ คัดลึนใจ คิดตามตรวจสอบ และถอดถอนผู้ทุจริต ทั้งยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมใน กระบวนการทางนโยบาย มีการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับ ภาวประชาสังคมมีความเข้มแข็งมากขึ้น และประชาชนเรียนรู้ที่จะใช้การมีส่วนร่วมในรูปแบบต่าง ๆ

⁵⁴ สมบัติ ชำราชัญญวงศ์. (2549). *การเมืองไทย*. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.

⁵⁵ อนุทิน หวมกนิม และจิรเดช ทั้งสุบุตร. (2563). การพัฒนาการการมีส่วนร่วมทางการเมืองของเยาวชนไทย เขต วังทองกลาง กรุงเทพมหานคร. *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา*, 3 (1), หน้า 20-32.

โดยสันติวิธี จึงมีเหตุการณ์การมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญ เช่น การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน ซึ่งมีจำนวนถึง 16 ฉบับ การมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น การคัดค้านโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนบ่อนอก -บ้านกรูด โครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย – มาเลเซีย และมีหลายกรณีที่ประชาชนประสบความสำเร็จในการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะจนก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการตัดสินใจของรัฐ เช่น โครงการพัฒนาลุ่มน้ำหนองหาร จังหวัดสกลนคร ที่ประชาชนร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาหนองหารและนำเสนอต่อภาครัฐจนได้รับการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาจังหวัด เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการรวมตัวกันของตัวแทนหน่วยงานจากภาครัฐ เอกชน ประชาชน สถาบันการศึกษา และปราชญ์ชาวบ้าน ตั้งเป็นเครือข่ายประชาชนต่อต้านคอร์รัปชัน (คปต.) ที่มีผลงานอันถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการทุจริตโดยแท้จริง

จากนั้นได้เกิดเหตุการณ์การมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ต้องจารึกไว้อีกเหตุการณ์หนึ่งคือ การที่ประชาชนจำนวนมากออกมาเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ลาออกจากตำแหน่ง แต่ก็มีประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งยังคงให้การสนับสนุนรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อยู่จนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญ คือ การยึดอำนาจการปกครองประเทศโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 นำไปสู่การยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการออกเสียงลงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบการนำร่างรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับเป็นครั้งแรกของประเทศไทยในวันที่ 19 สิงหาคม 2550

นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ก็ได้กำหนดช่องทางที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้โดยการใช้สิทธิทางตรง⁵⁶ โดยสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีดังนี้

ตามมาตรา 43 บุคคลและชุมชนมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานรัฐให้ดำเนินการที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรือควั่นไม่ดำเนินการสิ่งที่จะก่อผลเสีย และหน่วยงานรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้น โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย

ตามมาตรา 133 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คนสามารถเข้าชื่อกันเพื่อเสนอกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนและหน้าที่ของรัฐต่อสภาผู้แทนราษฎรได้

⁵⁶ เทพฤทธิ์ พรรณพัฒน์, พลตำรวจตรี. (2561). *ประชาธิปไตยกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย*. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรหลักนิพนธ์เพื่อประชาธิปไตย: รุ่นที่ 6 วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

ตามมาตรา 254 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ โดยรัฐธรรมนูญยังไม่ได้กำหนดจำนวนรายชื่อที่ต้องใช้ไว้ ซึ่งอาจแตกต่างกันไปตามท้องถิ่น และจะต้องมีกฎหมายออกมากำหนดหลักเกณฑ์ต่อไป

ตามมาตรา 256 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน สามารถเข้าชื่อกันเพื่อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญได้

(4) กระบวนการของการมีส่วนร่วม

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมพัฒนากระบวนการต่าง ๆ นั้น ประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการปฏิบัติงาน โดยมีนักพัฒนาหรือนักวิชาการจากภายนอกเป็นผู้ส่งเสริมและสนับสนุนด้านต่าง ๆ เช่น ข้อมูลข่าวสาร เทคโนโลยี ฯลฯ

องค์การอนามัยโลก (WHO)⁵⁷ ได้เสนอรูปแบบของกระบวนการมีส่วนร่วมไว้ 4 ขั้นตอน ได้แก่

(4.1) การวางแผน ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา จัดลำดับความสำคัญตั้งเป้าหมาย กำหนดการใช้ทรัพยากร กำหนดวิธีติดตามประเมินผลและประการสำคัญคือต้องตัดสินใจด้วยตัวเอง

(4.2) การดำเนินกิจกรรม ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการ และบริหารการใช้ทรัพยากร มีความรับผิดชอบในการจัดสรรควบคุมทางการเงิน

(4.3) การใช้ประโยชน์โดยประชาชนต้องมีความสามารถในการนำเอากิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้

(4.4) การได้รับประโยชน์ โดยประชาชนต้องได้รับการแจกจ่ายผลประโยชน์จากชุมชนในพื้นที่เท่าเทียมกัน

ซึ่งจากการทบทวนวรรณกรรมข้างต้นจะเห็นได้ว่ากระบวนการมีส่วนร่วมโดยส่วนใหญ่กระบวนการมีส่วนร่วม จะเริ่มจากการค้นหาปัญหาและสาเหตุ การวางแผนดำเนินกิจกรรมแก้ไขปัญหา การปฏิบัติงาน การร่วมรับผลประโยชน์ และการติดตามประเมินผล⁵⁸ ซึ่งจากกระบวนการทั้งหมดสามารถสรุปได้ดังภาพประกอบที่ 2.2

⁵⁷ WHO & UNICEF. (1978). *Report of the international conference on primary healthcare*. New York: N.P.Press. pp. 4-8.

⁵⁸ กรกฎ ทองชะโชค และจันทราทิพย์ สุขุม. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 18.

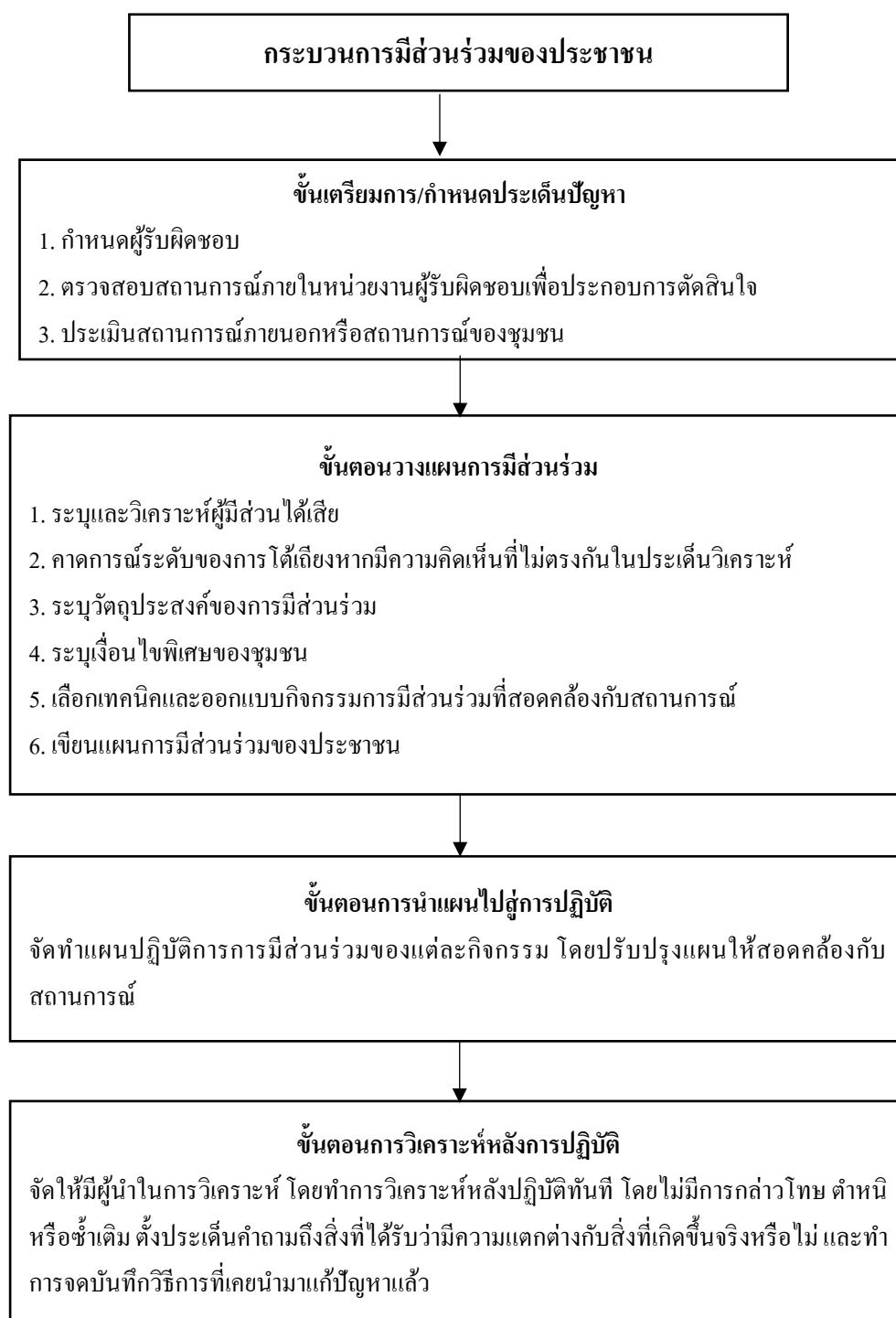
(5) ปัจจัยของการมีส่วนร่วม

การที่ประชาชนจะเข้ามามีบทบาทของโครงการหรือไม่นั้น จะมีอยู่หลายปัจจัย อาจจะเป็นเพราะความเต็มใจ ถูกบีบบังคับ หรือถูกผลักดันให้เข้าไปมีส่วนร่วม ซึ่งปัจจุบันแนวคิด การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น มักจะมีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการสื่อสารในฐานะที่เป็นสื่อกลาง ในการแพร่ความรู้ แนวแนวทาง สร้างความตระหนักให้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของสังคม ดังนั้นจึงมีปัจจัยต่าง ๆ ที่สนับสนุนและส่งผลต่อแนวคิดในการมีส่วนร่วม ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

จากการศึกษาวิจัยของ ประรณนา เกียงสุภา พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม ของประชาชน ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล ประกอบด้วย เพศ อายุ สถานภาพ ระดับการศึกษา ปัจจัย ด้านเศรษฐกิจ ประกอบด้วย อาชีพและรายได้ และปัจจัยด้านสังคม คือระยะเวลาที่อยู่อาศัยในท้องถิ่น

นอกจากนี้ ปัจจัยที่ทำให้ประชาชนไม่เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเท่าที่ควร เนื่องจาก มีทัศนคติด้านลบต่อการเมือง เพราะคิดว่าการเมืองเป็นเรื่องไกลตัว ไม่ตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น ขาดความรู้สึกผูกพันกับท้องถิ่น ไม่สนใจติดตามตรวจสอบ ในด้านของ วิถีชีวิตของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเนื่องจากชาวบ้านจะมีความประนีประนอมกันเองสูง วัฒนธรรมมีการยึดตัวบุคคล เป็นผลมาจากสังคมไทยเป็นระบบอุปถัมภ์ ประชาชนขาดความรู้ที่แท้จริง ทำให้ถูกชี้นำและขาดอิสระในการตัดสินใจ

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยของการมีส่วนร่วม ได้แก่ ทฤษฎีการกระทำทางสังคม ทฤษฎีการเกลี้ยกล่อมมวลชน และทฤษฎีแรงจูงใจ และทฤษฎีการติดต่อสื่อสาร



ภาพประกอบที่ 2.2 แสดงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน⁵⁹

⁵⁹ ปรับปรุงจาก ลักณา คำเจริญ และบัณฑิต เอื้ออาภรณ์. (2555). กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย. *วารสารวิจัยพลังงาน*, 9 (1), หน้า 1-16.

(5.1) ทฤษฎีการกระทำทางสังคม⁶⁰

ในการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น มีความเกี่ยวข้องกับการกระทำทางสังคม ซึ่ง พาร์สัน ได้สร้างทฤษฎีการกระทำทางสังคม (Theory of Social Action) ได้อธิบายถึงการกระทำของมนุษย์ (Action of Human) ในลักษณะที่สามารถนำไปปรับใช้ทางสังคมทั่วไป การกระทำใด ๆ ของมนุษย์นั้นขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพของแต่ละคนระบบสังคมและวัฒนธรรมในสังคมที่บุคคลนั้นเป็นสมาชิกอยู่ ซึ่งวัฒนธรรมนี้จะเป็นตัวกำหนดเกี่ยวกับความคิด ความเชื่อ ความสนใจ และระบบค่านิยมของบุคคล (System of Value Orientation)

1. บุคลิกภาพของแต่ละบุคคล (Personality)

2. ระบบสังคมที่บุคคลนั้นเป็นสมาชิกอยู่ (Social System)

3. วัฒนธรรม (Culture) ในสังคมที่บุคคลนั้นเป็นสมาชิกอยู่ และวัฒนธรรมนี้จะเป็นตัวกำหนดเกี่ยวกับความคิด ความเชื่อ (Idea of Believes) ความสนใจ (Primary of Interest) และระบบค่านิยมของบุคคล (System of Value Orientation)

จากทฤษฎีดังกล่าว สามารถสรุปได้ว่า การกระทำหรือพฤติกรรมของคนในสังคมขึ้นอยู่กับความสนใจและค่านิยมของบุคคลในสังคมนั้น ซึ่งจะเกิดจากความเข้าใจด้วยเหตุผล ค่านิยม ประเพณี และทัศนคติของบุคคลนั้น การมีสิ่งกระตุ้นที่เหมาะสมจะนำไปสู่การที่บุคคลในชุมชนนั้นมีส่วนร่วมด้วยความสมัครใจ เช่น การที่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนมีความเข้าใจว่าป้าชายเลนนั้นเป็นทรัพยากรมีประโยชน์ต่อมนุษย์และทำจะต้องทำอะไรจึงจะทำให้ทรัพยากรป้าชายเลนดังกล่าวถูกใช้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด เกิดความเสียหายน้อยที่สุด

(5.2) ทฤษฎีการเกลี้ยกล่อมมวลชน

อำนาจ อนันตชัย⁶¹ กล่าวว่า การเกลี้ยกล่อม หมายถึง การใช้คำพูดหรือการเขียนเพื่อให้ผู้ถูกเกลี้ยกล่อมกระทำในสิ่งที่พึงประสงค์ และผู้เกลี้ยกล่อมจะต้องมีศิลปะในการเกลี้ยกล่อมเพื่อให้เกิดความเชื่อ โดยจะต้องคำนึงถึงระดับความรู้ของผู้ถูกเกลี้ยกล่อม เวลา และสถานที่ด้วย

นอกจากนี้ อำนาจ อนันตชัย ยังได้กล่าวถึงหลักการเกลี้ยกล่อมว่า จะต้องอาศัยพฤติกรรมของมนุษย์ สัจชาติญาณ การศึกษาอบรม และความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมรอบตัวคนเรา และการเกลี้ยกล่อมจะได้ผลดีต้องสร้างความสนใจในเรื่องที่จะเกลี้ยกล่อมให้เข้าใจแจ่มแจ้งให้เกิดศรัทธาตรงกับความต้องการของผู้ถูกเกลี้ยกล่อม ซึ่งมีคล้ายคลึงกับทฤษฎีแรงจูงใจ

⁶⁰ ศาคร สมเสริฐ. (2552). การกระทำทางสังคมในฐานะวิถีแห่งการสร้างการยอมรับ: บทสำรวจแนวคิดทางสังคมวิทยา. *วารสารปัญญาวิวัฒน์*, 1 (1), หน้า 110.

⁶¹ อำนาจ อนันตชัย. (2531). *การระดมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท*. ในเอกสารการสอนวิชาการพัฒนาชนบท หน่วยที่ 1-7. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

(5.3) ทฤษฎีแรงจูงใจ (Motivation Theory) อารี เพชรผุด⁶² ได้อ้างถึงทฤษฎีแรงจูงใจของมาสโลว์ (Maslow) เกี่ยวกับแรงจูงใจของการกระทำของมนุษย์ และอธิบายถึงพฤติกรรมของมนุษย์เพื่อบำบัดความต้องการของตน ความต้องการเหล่านั้นจะมีลำดับ ขึ้นน้อยไปหามาก เมื่อความต้องการใดไม่ได้รับการตอบสนองก็จะเป็นสิ่งกระตุ้นให้มนุษย์กระทำ พฤติกรรมที่จะบำบัดความต้องการเหล่านั้น ความต้องการดังกล่าวมีลำดับขั้นตอน 5 ขั้น คือ

1. ความต้องการขั้นตอนทางด้านสรีระ (Basic Physiological Needs) คือ ความต้องการอาหาร เสื้อผ้า อากาศ น้ำ ที่อยู่อาศัย

2. ความต้องการความปลอดภัย (Safety and Security Needs) ความต้องการที่ยังจัดว่าเป็นความต้องการขั้นพื้นฐาน เป็นความต้องการความปลอดภัยในการทำงานเพื่อจะทำงานต่อไป

3. ความต้องการเข้าสังคม และพวกพ้อง (Social and Affinitive Needs) เป็นความต้องการที่เกิดขึ้นหลังจากความต้องการสองขั้นแรกได้รับการตอบสนองแล้วบุคคลจะเริ่มต้องการเป็นที่ยอมรับจากเพื่อนร่วมงานต้องการมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ

4. ความต้องการมีศักดิ์ศรี และมีสถานะ (Needs for Self-Esteem and Status) ความต้องการให้คนอื่นยอมรับนับถือ มีความภาคภูมิใจในตัวเอง มีศักดิ์ศรี มีความภาคภูมิใจ และมีสถานภาพในทางสังคม

5. ความต้องการมีสัจการแห่งตน หรือทำให้ชีวิตมีความหมาย (Needs for Self-Realization and Fulfillment) เป็นความต้องการขั้นสูงสุดซึ่งมีจำนวนน้อยกว่า ร้อยละ 2 ของประชากรที่จะสามารถได้รับความพึงพอใจจากความต้องการขั้นนี้ ลักษณะของผู้มีสัจการแห่งตนคือ เป็นบุคคลที่มีลักษณะทำอะไรโดยมีเป้าหมาย มีบุคลิกที่เป็นจริง มีความคิดสร้างสรรค์ ไม่โอ้อวด เข้าใจ และเห็นอกเห็นใจผู้อื่น มีธรรมะ และจริยธรรม มีความกล้าหาญ มีวินัยในตนเอง มีความเชื่อมั่นในตนเอง และเป็นบุคคลที่บูรณาการ คือ มีความราบรื่น เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งความคิดและการกระทำ ไม่มีความขัดแย้งภายในใจตนจากทฤษฎีดังกล่าว พอจะสรุปได้ว่า การที่ประชาชนไม่ว่าจะเป็นปัจเจกบุคคล หรือองค์กรประชาชน จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมมากน้อยเพียงใด จะต้องทำให้เกิดความเชื่อว่าการอนุรักษ์ป่าชายเลนนั้นมีประโยชน์และประสงค์ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมป่าชายเลน ซึ่งการเกลี้ยกล่อมและการจูงใจ เป็นกระบวนการหนึ่งที่จะช่วยให้บุคคลเกิดความเชื่อ และพร้อมที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ได้มากขึ้น

⁶² อารี เพชรผุด. (2530). *มนุษย์สัมพันธ์ในการทำงาน*. กรุงเทพฯ: เนติกุลการพิมพ์.

(5.4) ทฤษฎีการติดต่อสื่อสาร (Communication Theory)

การทำกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชน ต้องอาศัยการสื่อความหมายในการริเริ่ม จัดตั้งในการดำเนินงานทั้งนั้น เช่น การวางแผนงาน การจัดกิจกรรมหรือโครงการในชุมชน

โรเจอร์⁶³ ได้ระบุถึงความสัมพันธ์ระหว่างการรับของใหม่กับกระบวนการติดต่อสื่อสารไว้ว่า การที่บุคคลจะมีการรับของใหม่นั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยใด ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

1. ปัจจัยที่เกี่ยวกับลักษณะส่วนบุคคล ซึ่งได้แก่ อายุ สถานภาพทางสังคม สถานภาพทางเศรษฐกิจ รายได้ ขนาดที่ดิน การถือครองที่ดิน ระดับการศึกษา และความสามารถเฉพาะอย่าง

2. ช่องทางการสื่อสารความรู้หรือกระบวนการสื่อสาร ซึ่งประกอบด้วยผู้ส่งสาร หรือแหล่งกำเนิดสาร ช่องทางการสื่อสาร และผู้รับสาร ช่องทางการสื่อสารความรู้ เป็นวิธีการที่ผู้ส่งสาร ไปยังผู้รับสาร แยกได้ 2 ลักษณะ คือ ช่องทางสื่อสารมวลชน (Mass Media Channel) เป็นการถ่ายทอดข่าวสารผ่านสื่อมวลชน เช่น โทรทัศน์ วิทยุ หนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์อื่น ๆ และ ช่องทางสื่อสารระหว่างบุคคล (Interpersonal Channel) เป็นการถ่ายทอด ข่าวสารระหว่างผู้ส่งข่าวสารกับผู้รับข่าวสาร นอกจากนี้ สื่อสารมวลชนมีความสำคัญ ในการเพิ่มความรู้ การแพร่ กระจายข่าวสาร รวมทั้งสามารถในการปรับเปลี่ยนทัศนคติของบุคคลได้ และสื่อบุคคลมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลง ทัศนคติของบุคคลได้มากกว่า

สรุปได้ว่า การติดต่อสื่อสารเป็นส่วนหนึ่งของการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ที่เหมาะสมและสัมพันธ์กันส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือปรับเปลี่ยนทัศนคติของบุคคลได้ซึ่ง นำไปสู่การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ในชุมชนมากขึ้น เช่น คนในชุมชนได้รับข้อมูลข่าวสารจากการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ ด้วยแผ่นพับ ใบปลิว จดหมายข่าว การขยายเสียง หนังสือพิมพ์ วิทยุ สื่อต่าง ๆ ทำให้ทราบและเข้าใจถึงปัญหา สภาพของป่าชายเลนเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้คนในชุมชน ร่วมมือกันจัดการและพัฒนาสิ่งแวดล้อมป่าชายเลนได้อย่างถูกต้อง

จากการศึกษาแนวคิด การมีส่วนร่วม ทั้งหมดดังกล่าวข้างต้น เมื่อนำมาพิจารณา การมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมป่าชายเลนของประชาชนนั้น ปัจจัยที่จะเป็นตัวกำหนดการมีส่วนร่วมในการพัฒนาป่าชายเลน คือ ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ และสังคม ได้แก่ ความรู้ รายได้ อาชีพ ของประชาชนในชุมชนนั้น ๆ ปัจจัยทางการติดต่อสื่อสาร ได้แก่ การได้รับข่าวสารการพัฒนา การพบปะผู้นำท้องถิ่น การมีความรู้ ความเข้าใจในการพัฒนาป่าชายเลน และการที่ประชาชนมีความคาดหวังในผลประโยชน์จากการเข้าร่วมพัฒนาป่าชายเลน ซึ่งการมีส่วนร่วมพิทักษ์ทรัพยากร ทางทะเลและชายฝั่งของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย คือการส่งเสริมให้ภาคส่วนต่าง ๆ

⁶³ Rogers, C. (1973). *Freedom to Learn* (2nd ed.). Belo Horizonte: Interlivros.

ประกอบด้วย ชุมชน ท้องถิ่น ภาคประชาชน องค์กรภาครัฐ และภาคเอกชน ให้เข้ามามีส่วนร่วม บริหารจัดการและดูแลทรัพยากรในท้องถิ่น ซึ่งมีกฎหมายที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ได้แก่พระราชบัญญัติ ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 นอกจากนี้ ยังมีระเบียบ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยมีระเบียบที่ สำคัญ จำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ ระเบียบกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งว่าด้วยอาสาสมัคร พิทักษ์ทะเล พ.ศ. 2560 และระเบียบกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งว่าด้วยการส่งเสริมและ สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนชายฝั่งและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560

(6) ปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในอดีตที่ผ่านมาประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนพัฒนาองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นน้อยมาก หากต้องการให้หน่วยงานประสบความสำเร็จในด้านการมีส่วนร่วม ของประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีองค์ประกอบอันได้แก่ ประชาชน กลุ่ม องค์กรใน ชุมชนที่มีความตื่นตัวและมีความกระตือรือร้น มีการเคลื่อนไหวของกลุ่มเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมใน การปกครองตนเองและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นกลไกการบริหารจัดการในหน่วยงาน เพื่อรักษาผลประโยชน์ของท้องถิ่นอย่างแท้จริง ที่สำคัญประชาชนจะต้องมีความรู้ความเข้าใจใน การปกครองท้องถิ่นเพียงพอที่จะไม่ถูกชักจูงด้วยอิทธิพลใด ๆ ทั้งสิ้น โดยเฉพาะกลุ่มอิทธิพลจาก สมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเห็นว่าการสร้างเวทีประชาสังคม จะช่วยให้อำนาจการทุจริต และผลประโยชน์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดน้อยลงไป และหากองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นจะสร้างปัจจัยแห่งความสำเร็จด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผน พัฒนาท้องถิ่นและสามารถกระตุ้นให้ประชาชนได้เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมได้นั้น อันดับ แรกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรสร้างความเชื่อมั่นในการเข้ามามีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นกับฝ่ายต่าง ๆ โดยการพัฒนาให้ตนเองมีศักยภาพให้เกิดความพร้อมในด้านของการบริหารจัดการด้านท้องถิ่นเพื่อ ตอบสนองความต้องการของประชาชน นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องมีความพร้อม ในการพัฒนาศักยภาพของประชาชนให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วม โดยการให้ความรู้อย่างต่อเนื่อง ให้ประชาชนได้รับความเสมอภาค ก็จะเป็นการดึงดูดให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ควรได้รับการสนับสนุนด้านทรัพยากรจากหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของงบประมาณหรือเทคโนโลยีในการจัดการของชุมชน หากมีการสนับสนุน อย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง ก็จะทำให้ประชาชนสามารถดำเนินการต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น⁶⁴

⁶⁴ Goodman, L. J. and Ralphs, N. L. (1980). *Project Planning and Management: An Integrated Approach*. New York: Pergaman Press. อ้างถึงใน พงษ์ธร ธีญญศิริ. (2543). *แนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการยุติธรรม*. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม.

(7) แนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ

ในการประชุมประเภทศึกษาของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ที่มีความสำคัญระหว่างประเทศโดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่ของนกน้ำ ค.ศ. 1971 (พ.ศ. 2514) ครั้งที่ 7 ณ สาธารณรัฐคอสตาริกา ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) ที่ประชุมได้จัดทำแนวทางสำหรับส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นและคนพื้นเมืองในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำไว้ 5 หลักการ โดยแต่ละหลักการมีแนวทางการประเมินการมีส่วนร่วมดังต่อไปนี้

(7.1) การสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนในท้องถิ่นและคนพื้นเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยให้ผลประโยชน์ในระยะยาว มีแนวทางการประเมิน ได้แก่

1. ประชาชนในท้องถิ่นและคนพื้นเมืองได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจ หรือประโยชน์อื่น ๆ จากการใช้ทรัพยากรในพื้นที่ชุ่มน้ำ อย่างชาญฉลาด
2. มีการสร้างมาตรการจูงใจ เช่น ให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี การจ่ายเงินอุดหนุนสำหรับการอนุรักษ์ และการอนุญาตให้ดำเนินกิจกรรมการพัฒนาบางประเภทที่สอดคล้องกับการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด
3. มีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เป็นธรรมระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย

(7.2) การสร้างความไว้วางใจระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย มีแนวทางการประเมิน ได้แก่

1. การเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนของชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องการจัดการและใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ
2. การมีผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่นและคนพื้นเมืองเข้าไปทำหน้าที่จัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ และมีความรับผิดชอบต่อพวกเขาและ
3. มีการทำข้อตกลงและกฎระเบียบเรื่องการจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรระหว่างผู้มีส่วนได้เสียและมีมาตรการลงโทษผู้ละเมิดข้อตกลง

(7.3) การสร้างความยืดหยุ่นในกระบวนการมีส่วนร่วม มีแนวทางการประเมิน ได้แก่

1. การมีช่องทางในการปรับเปลี่ยนกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรจากผู้ที่ได้รับผลกระทบ
2. การมีกระบวนการมีส่วนร่วมในหลายระดับเพื่อให้เหมาะสมกับผู้มีส่วนร่วมซึ่งมีความแตกต่างกัน

(7.4) การแลกเปลี่ยนความรู้ มีแนวทางการประเมิน ได้แก่

1. มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลแบบสองทางระหว่างประชาชนในท้องถิ่นและคนพื้นเมืองกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

2. ประชาชนในท้องถิ่นและคนพื้นเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามและตรวจสอบพื้นที่ชุ่มน้ำ

(7.5) ความพยายามและการสนับสนุนทรัพยากรอย่างต่อเนื่อง มีแนวทางการประเมิน ได้แก่

1. มีการให้แหล่งเงินทุนสนับสนุนในระยะยาว
2. ประชาชนในท้องถิ่นและคนพื้นเมืองได้รับการสนับสนุนการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง

3. มีกลไกจัดการความขัดแย้งและมีกระบวนการอุทธรณ์ในกรณีที่มีความขัดแย้งอันเนื่องมาจากการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ

4. มีการบูรณาการการจัดการระหว่างพื้นที่ชุ่มน้ำในท้องถิ่นกับแหล่งน้ำอื่น ๆ โดยรวมทั้งหมด

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน มีความจำเป็นที่ต้องการทำการศึกษาแนวทางกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากประชาชนเป็นผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางธรรมชาติป่าชายเลน ประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ การใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์ และการส่งเสริม การฟื้นฟูทรัพยากรทางธรรมชาติ

ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เกี่ยวกับสิทธิชุมชนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญให้สิทธิแก่ประชาชนใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางธรรมชาติที่มีอยู่ในท้องถิ่นของตนเองได้ เพื่อให้มีความสมดุลกับระบบนิเวศที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรอย่างชาญฉลาด เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงาน ที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดตามหลักการกระจายอำนาจ ประชาชนเป็นตัวกลางที่มีความสำคัญกับหน่วยงานภาครัฐในการให้ความร่วมมือ สนับสนุน ส่งเสริม ตามนโยบายของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลเห็นเป็นรูปธรรมชัดเจน ดังนั้นการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจะสำเร็จได้ก็ด้วยได้รับความร่วมมือจากประชาชนในการดูแล เฝ้าระวัง ติดตาม และตรวจสอบปัญหาสิ่งแวดล้อม เพราะประชาชนเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดสิ่งแวดล้อมมากที่สุด และรัฐมีหน้าที่จะต้องสร้างกลไกที่เอื้ออำนวยให้กับประชาชน⁶⁵

นอกจากนี้ในปัจจุบันยังมีกฎหมายที่มีความสำคัญมากที่สุดในการรับรองการมีส่วนร่วมของประชาชนก็คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 บุคคลและชุมชนมีสิทธิจัดการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ และหากพิจารณาแนวคิดรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ไม่ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมี

⁶⁵ สุนีย์ มัลลิกะมาสย์, อ่างแล้ว เจริงรอดที่ 27.

บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนปรากฏอยู่ในหมวดต่าง ๆ รวมทั้งสิ้นกว่า 30 มาตรา สิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่อยู่ในหมวด 3 เรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็มีแนวคิดการมีส่วนร่วมเช่นเดียวกัน นอกจากนี้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แล้วยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่มีบทบัญญัติในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม ได้แก่

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 6 กำหนดเรื่องสิทธิและหน้าที่ของบุคคลในเรื่องต่าง ๆ เช่น สิทธิในข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการรักษาสิ่งแวดล้อม และสิทธิในการได้รับชดเชยค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากรัฐในกรณีที่ได้รับอันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษจาก โครงการหรือกิจการที่ริเริ่มสนับสนุน หรือ ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น และมาตรา 7 และมาตรา 8 ซึ่งบัญญัติรับรองฐานะและ บทบาทหน้าที่ขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม (Non Governmental Organizations (NGOs)) ด้านสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 บัญญัติเรื่องการทำผังเมือง โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำผังเมือง ได้แก่ การปิดประกาศเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบและแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับผังเมืองรวมทั้งการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกระบวนการจัดทำผังเมือง

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 64 บัญญัติให้บุคคลที่อาศัยอยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับโรงงานที่มีการกระทำผิดกฎหมาย โรงงาน หรือบุคคลซึ่งความเป็นอยู่ถูกกระทบกระเทือนเนื่องจากการกระทำผิดผิด เป็น “ผู้เสียหาย” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กล่าวคือ สามารถร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงานเพื่อให้ลงโทษผู้กระทำผิดได้

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 51 บัญญัติให้ประชาชนผู้พบเห็นการกระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้ สามารถแจ้งความต่อพนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยไม่ชักช้า และให้ถือว่าประชาชนผู้พบเห็นการกระทำผิดเป็น “ผู้เสียหาย” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา นอกจากนี้ มาตรา 48 วรรคสอง ยังบัญญัติให้แบ่งค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบปรับให้แก่ผู้แจ้งตามมาตรา 51 กิ่งหนึ่ง

โครงการติดตามประเมินผลการดำเนินโครงการภายใต้แผนงบประมาณในเชิงบูรณาการพัฒนาป่าชายเลนโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน ได้ประเมินโครงการปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ซึ่งโครงการภายใต้แผนงบประมาณในเชิงบูรณาการพัฒนาระบบชลประทานมีทั้งสิ้น 35 โครงการ

พบว่าในประเด็นชุมชนมีส่วนร่วม เห็นว่าที่ผ่านมาโครงการภาครัฐมักจะขึ้นอยู่กับบุคลากร เมื่อมีการปรับเปลี่ยนทำให้แผนงานงบประมาณ ถูกปรับเปลี่ยนไปด้วยซึ่งผลตกอยู่กับประชาชน ระบบการพัฒนาช่วงที่ผ่านมา ประชาชนมองว่าเป็นฐานคิดจากบนลงล่างทำให้ภาคประชาชนไม่มีโอกาสในกระบวนการมีส่วนร่วม ในส่วนการจัดทำแผนบูรณาการ ภาคประชาชนยังมองว่าหน่วยงานรัฐยังคงแยกส่วนกันทำให้ยังไม่มีการบูรณาการที่แท้จริง และเสนอให้หน่วยงานยึดพื้นที่ปัญหาเป็นเกณฑ์แล้วแก้ปัญหาร่วมกัน ทั้งเรื่อง ดิน น้ำ ปัญหาค่าการศึกษาในบางเรื่องแม้ไม่กระทบหรือประชาชนไม่สามารถรับรู้ได้โดยตรงแต่ก็ควรนำผลการศึกษาออกเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ทราบด้วย เช่น ผลเรื่องการวิเคราะห์น้ำ ผลการวิเคราะห์เขม่าควันที่ปล่อยออกมาจากโรงงาน การอนุรักษ์และฟื้นฟูระบบนิเวศ เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาหลักของพื้นที่ทะเลสาบสงขลา โดยจัดสรรงบประมาณเป็นแผนงบประมาณมุ่งผลงานตามยุทธศาสตร์ โดยยึดตามกรอบยุทธศาสตร์การบริหารราชการแผ่นดินและต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ ยึดหลักประชาชนเป็นศูนย์กลาง ในส่วนของโครงการติดตามประเมินผลโดยให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม ต้องดำเนินการต่อเนื่องในกลุ่มผู้เกี่ยวข้อง กิจกรรมโครงการ และพื้นที่เดิมเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนอย่างยั่งยืน⁶⁶

การปกครองท้องถิ่นเป็นพื้นฐานที่สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งแนวความคิดนี้ตั้งอยู่บนฐานความเชื่อว่าประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นผู้ที่ได้ใช้ประโยชน์โดยตรงจากความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น ดังนั้นประชาชนในท้องถิ่นจึงย่อมมีความห่วงหาพันและตระหนักถึงจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรของท้องถิ่นให้สามารถใช้ได้อย่างยั่งยืนชั่วลูกชั่วหลาน ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และพัฒนาการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมทั้งระดับระหว่างประเทศและภายในประเทศ เพราะการพัฒนาอย่างยั่งยืนมีหลักการสำคัญในเรื่องเศรษฐกิจกับสิ่งแวดล้อมที่กฎหมายสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการป้องกันสิ่งแวดล้อม ซึ่งหลักการนี้ก็ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นก็ไม่สามารถขาดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ ไม่ว่าจะต้องเป็นการดำเนินการโดยสมัครใจขององค์กรภาคประชาชนที่เข้ามามีบทบาทหรือส่วนร่วมกับองค์กรภาครัฐในกระบวนการหรือขั้นตอนต่าง ๆ ในการพัฒนาท้องถิ่น พัฒนาประเทศโดยอยู่ภายใต้กรอบซึ่งเป็นประโยชน์

⁶⁶ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ. (2560). *สรุปยุทธศาสตร์ที่ 4 การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://www.nstda.or.th/home/knowledge_post/strategy-4/. [2565, 5 มีนาคม].

โดยธรรมชาติของคนในชาติ ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงไม่ใช่อุปสรรคในการดำเนินการพัฒนาท้องถิ่น แต่เป็นกระบวนการที่เป็นรากเหง้าของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะการพัฒนาดังกล่าวจะทำให้การพัฒนาประเทศเป็นไปในแนวทางโปร่งใสและสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ซึ่งหากพิจารณาแล้วการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ป่าชายเลนดำเนินการตามทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ หลักธรรมาภิบาล หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งหลักการดังกล่าวสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบันที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ดังนั้น ในการจัดการสิ่งแวดล้อม ก็จะเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ท้องถิ่นและประเทศชาติต่อไปอย่างยั่งยืน

7) สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

“สิทธิชุมชน หรือ “Community Rights” หมายถึง กลุ่มบุคคลที่มีวัตถุประสงค์เดียวกัน อยู่ร่วมกันเป็นสังคม มีขอบเขตของชุมชนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหรือหลายชุมชน หลายกลุ่ม หลายชาติพันธุ์ โดยไม่จำกัดเฉพาะกลุ่มคนในชนบทเท่านั้นแต่จะรวมถึง กลุ่มคนในเมืองด้วย กลุ่มคนเหล่านี้จะมีความสัมพันธ์ทางสังคม มีวัฒนธรรมร่วมกัน มีการจัดสรรการใช้ทรัพยากรและมีผลประโยชน์ ร่วมกัน และการจัดสรรรวมทั้งการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนั้น กลุ่มคนนั้นมีอำนาจอันชอบธรรมถูกต้องตามกฎหมาย ประเพณี หรือข้อตกลงที่บุคคลในสังคมยึดถือร่วมกัน⁶⁷

(1) ลักษณะสำคัญของสิทธิชุมชน มี 2 ประการ ได้แก่

(1.1) สิทธิชุมชน เป็นสิทธิเชิงซ้อน เพราะภายใต้ข้อตกลง ร่วมกันยังมีสิทธิอีกหลายประเภทที่สัมพันธ์กัน เช่น สิทธิการครอบครอง สิทธิการใช้และจัดการ โดยแต่ละสิทธิไม่ได้แยกออกจากกัน เพราะมีกติการ่วมกันของชุมชน และสิทธิชุมชนอาจมีสิทธิเด็ดขาด (Absolute Right) สิทธิเด็ดขาดเป็นสิทธิที่ผู้เป็นเจ้าของสิทธิสามารถใช้สิทธินั้นยันกับบุคคลทั่วไปได้ทุกคน เช่น สิทธิในชีวิต ร่างกาย กรรมสิทธิ์ เป็นต้น

(1.2) สิทธิชุมชนเน้นการมีส่วนร่วม คือ ต้องการให้คนหรือ หน่วยงานภายนอกมาร่วมสนับสนุนถ่วงดุลตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับประเทศ แต่จะไม่เปิดโอกาสให้เข้ามาละเมิดสิทธิในการมีชีวิตรอด สิทธิเรื่องปากท้อง หรือสิทธิในการดำรงความสัมพันธ์ทางสังคม เพราะสิทธิชุมชนจะให้ความสำคัญกับผู้ที่ใช้ทรัพยากรเพื่อความอยู่รอดของชุมชนก่อน โดยสิทธิชุมชนที่ปรากฏมักมุ่งเน้นไปใน 2 ด้าน คือ สิทธิชุมชนในการอนุรักษ์วัฒนธรรม ประเพณี วิถีชีวิต และอีกด้านหนึ่ง คือ สิทธิชุมชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

⁶⁷ กรกฎ ทองชะโงก. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 24.

สิทธิชุมชนได้รับการบัญญัติรับรองในรัฐธรรมนูญเสมอ นับตั้งแต่มีการบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นครั้งแรก เพื่อรับรองการมีอยู่ของสิทธิชุมชนตามกฎหมาย ซึ่งค่อนข้างสอดคล้อง กับข้อเท็จจริงทางสังคมไทยที่เกิดความตื่นตัวขึ้นอย่างมาก ในการที่ชุมชน ได้รวมตัวกันเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของท้องถิ่นและร่วมกันแสดง บทบาทในการอนุรักษ์และจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้ปรากฏเป็นข่าวในหลายกรณีหลายโครงการที่ผ่านมาซึ่งสะท้อนว่า ประชาชนชาวไทยได้รับรู้และตระหนักในเรื่องของสิทธิชุมชนและการ บัญญัติรับรองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ย่อมเปิดโอกาสให้ ชุมชนมีสิทธิในการอนุรักษ์มีส่วนร่วมในการจัดการ คุ้มครอง ส่งเสริม และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้บุคคล และชุมชนสามารถดำรงชีพอยู่ได้โดยปกติและชุมชนยังมีสิทธิที่จะให้หน่วยงานของรัฐทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติหน้าที่สอดคล้อง กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ รวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าวด้วย

การให้สิทธิแก่ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้รับรองถึงสิทธิชุมชน เช่นกัน โดยมาตรา 66 บัญญัติว่า

“บุคคลซึ่งรวมตัวกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”

หลักการมีส่วนร่วมที่ได้รับการยอมรับในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นำไปสู่การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมที่จะเข้าร่วมกับภาครัฐในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น การยอมรับในหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ โดยเฉพาะในส่วนของประชาชนและชุมชนในพื้นที่ต้องถือว่า ประชาชนในพื้นที่นั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสียลำดับต้น (primary stakeholders) ที่จะต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แต่อย่างไรก็ตาม ระดับของการมีส่วนร่วมก็มีการแบ่งไว้หลายระดับ เช่นรัฐรวมศูนย์วางแผนและดำเนินการเอง รัฐร่วมวางแผนกับประชาชนแต่ รัฐรวมศูนย์ดำเนินการเอง รัฐร่วมกับประชาชนวางแผนและดำเนินการร่วมกับประชาชน รัฐร่วมกับประชาชนวางแผนและมอบอำนาจให้กับประชาชนไปทำ รัฐมอบอำนาจให้กับประชาชนวางแผนเองและดำเนินการเองทั้งหมด

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองสิทธิชุมชน หลักการนี้มีอยู่เดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่ได้นำมาขยายสิทธิของชุมชนเพิ่มอีก และมีการบัญญัติให้หน่วยงานรัฐมีหน้าที่เกี่ยวเนื่องกับสิทธิชุมชนอีกด้วย จึงทำให้เกิดหน้าที่กับรัฐด้วยที่จะต้องดำเนินการ นอกเหนือจากเป็นสิทธิของชุมชน โดยเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชน มีบัญญัติไว้ในมาตราต่าง ๆ ได้แก่

“มาตรา 43 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ (1) อนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงาม ทั้งของท้องถิ่นและของชาติ (2) จัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและ ยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ (3) เข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชนหรือคว้นการดำเนินการ ใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน และได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้อง พิจารณาข้อเสนอแนะนั้น โดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการ พิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ (4) รัฐจัดให้มีระบบสวัสดิการของชุมชน สิทธิของบุคคลและชุมชนตาม (1) ถึง (4) หมายความว่ารวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าวได้ด้วย” ความในมาตรานี้ได้บัญญัติขึ้นเพื่อรับรองสิทธิของบุคคลและสิทธิของชุมชนในการอนุรักษ์และฟื้นฟูศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติรวมทั้งกำหนดให้มีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งยังบัญญัติให้บุคคลและชุมชนร่วมกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการตามอนุ (1) (2) (3) (4) ด้วย นอกจากนี้ยังกำหนดให้ชุมชนมีสิทธิในการจัดระบบสวัสดิการชุมชน ซึ่งเป็นเรื่องใหม่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพื่อให้ชุมชนจัดระบบ สวัสดิการได้เอง

2) ประโยชน์ของสิทธิชุมชน

(1) ทำให้เกิดการปกป้องสิทธิเสรีภาพของตน เนื่องจากสิทธิเสรีภาพเป็นพื้นฐานสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย การให้สิทธิเสรีภาพของบุคคลและชุมชนในการมีส่วนร่วม จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้สิทธิในการปกป้อง คุ้มครอง บำรุงรักษา ทรัพยากรธรรมชาติรวมทั้งวัฒนธรรมประเพณี อันดีงามในท้องถิ่น ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นการให้หลักประกัน กับบุคคลและชุมชนที่อาจได้รับผลกระทบจากหน่วยงานรัฐหรือบุคคล ภายนอกที่แสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและเกิด ผลกระทบต่อบุคคลหรือชุมชน หรือวิถีชีวิตของชุมชน หรือชุมชน ที่เกี่ยวข้องกับการฉ้อพินาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ

และสิ่งแวดล้อม ช่อมสามารถยกขึ้นอ้างอันรัฐและบุคคลหรือองค์กรใด ๆ ที่รุกรานต่อ สิทธิเสรีภาพของชุมชนได้เสมอ หากถูกเบียดบังจากอำนาจอันมิชอบธรรมทั้งจากรัฐและจากบุคคลอื่น

(2) ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ลักษณะของสิทธิชุมชนนั้น ไม่ใช่ สิทธิเด็ดขาด (Absolute rights) เหมือนอย่างสิทธิของปัจเจกบุคคล แต่สิทธิชุมชนเป็นการ ประกอบกันของสิทธิย่อย ๆ หลายประการ เช่น สิทธิการมีส่วนร่วม คือ ต้องการให้คนหรือหน่วยงานภายนอกมาร่วมสนับสนุน ถ่วงดุล ตั้งแต่ ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับประเทศการมีส่วนร่วมนับเป็นหลักการสำคัญและจำเป็นของการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยที่การมีส่วนร่วม คือการเปิดโอกาสให้ประชาชนไม่ว่าจะเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม ในลักษณะของการร่วมรับรู้ร่วมคิดร่วมทำ ร่วมตัดสินใจในการกำหนด ทิศทางการบริหารจัดการ การอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม รวมทั้ง ติดตาม ตรวจสอบ การดำเนินการของหน่วยงานรัฐ ที่อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ

(3) ทำให้เกิดการพัฒนาลingkunganและสังคมอย่างยั่งยืน ซึ่งเป้าหมายที่แท้จริงของการพัฒนาสังคม คุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่คือจะต้องเป็นการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) แม้ว่าการสร้างความเติบโตทาง เศรษฐกิจจะเป็นเป้าหมายสำคัญของรัฐบาลทุกรัฐบาล แต่ในขณะเดียวกัน จะต้องคงไว้ซึ่งคุณภาพสิ่งแวดล้อมและความสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ เพราะการพัฒนาเศรษฐกิจต้องมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งมีโอกาสสร้างผลเสียและมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อมได้ ดังนั้น การบัญญัติรับรองให้ประชาชนและชุมชนมีสิทธิจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะทำให้ประชาชนและชุมชนเกิดความตระหนักและเห็นความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติที่ตนมี ขณะเดียวกันการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ชุมชนเห็นความสำคัญนั้น จะเป็นไปอย่างระมัดระวังไม่ฟุ่มเฟือย และใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

(4) ลดภาระของรัฐในการสอดส่องดูแลและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งการจัดระเบียบเกี่ยวกับการครอบครองและการใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติโดยกลไกของกฎหมายอาจยังไม่เพียงพอ และไม่ทั่วถึง ทั้งกลไกเท่าที่รัฐมียังไม่อาจปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจากการรุกรานทำลายได้อย่างทันทั่วถึง สิทธิชุมชนจึงมีส่วนสำคัญในการช่วยรัฐสอดส่องดูแลและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการให้องค์ความรู้เรื่องสิทธิชุมชน พร้อมกับการสร้าง ความตระหนักถึงคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ประชาชนเกิดความหวงแหนและเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมการมีบทบาทในการอนุรักษ์และจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยภาคประชาชนและภาคเอกชน ไม่ว่าจะเป็นสมาคมมูลนิธิกลุ่มเอ็นจีโอ หรือชุมชน

หากได้รับการกำหนดขอบเขตถึงสิทธิในการมีส่วนร่วมอนุรักษ์และจัดสรรการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนแล้ว ย่อมเป็นการลดภาระของรัฐในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างมากทีเดียว

(5) ส่งเสริมให้รัฐสามารถปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างประเทศ โดยที่ประเทศไทยได้ทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity: CBD) ซึ่งเป็นข้อตกลงด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่มีเจตนารมณ์ให้รัฐบาลทุกประเทศพัฒนาประเทศโดยไม่ละเลยการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและ ทรัพยากรธรรมชาติ

(6) จำกัดอำนาจรัฐในการบริหารประเทศไม่ให้กระทบสิทธิของประชาชนหรือชุมชน สิทธิชุมชนเป็นสิทธิของบุคคลและชุมชน โดยชอบธรรม ในการปกป้องคุ้มครองอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หากการดำเนินการใดของรัฐหรือรัฐอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการทำให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชน หรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษา และประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและ ประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณา ดำเนินการ และหากการดำเนินการเกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือ ชุมชน รัฐต้องพยายามให้กับประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบโดยไม่ชักช้า จึงทำให้รัฐบริหารประเทศด้วยความระมัดระวังเพื่อไม่ให้ เกิดผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนหรือชุมชน นอกจากนี้ประชาชน หรือชุมชนยังสามารถดำเนินการให้หน่วยงานรัฐเปิดเผยข้อมูลคำชี้แจง และเหตุผลก่อนการดำเนินการรวมทั้งฟ้องร้องหน่วยงานรัฐได้หากไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้

วินัยและบานชื่น⁶⁸ ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องของการใช้ทรัพยากรส่วนรวมของชุมชน จากการศึกษาพบว่า ชุมชนที่บริหารจัดการทรัพยากรส่วนรวมได้อย่างยั่งยืนนั้น เป็นชุมชนที่มีอำนาจในการบริหารจัดการด้วยตนเอง ได้รับการยอมรับจากรัฐบาลกลางซึ่งมีเงื่อนไข สามารถสรุปได้ คือ ต้องมีการกำหนดขอบเขตอย่างชัดเจน สอดคล้องกับกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ การดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สมาชิกสามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและแก้ไขเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรดังกล่าว มีการติดตามดูแลการใช้ประโยชน์และการดูแลรักษาทรัพยากรว่าเป็นไปตามกฎหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ หากมีการกระทำผิดเกิดขึ้นต้องมีการลงโทษอย่างเป็นขั้นเป็นตอนจากหนักไปหาเบา มีกลไกในการจัดการความขัดแย้งที่มีต้นทุนต่ำ

⁶⁸ วินัย วีระวัฒนานนท์ และบานชื่น สีสันพอง. อ้างแล้ว เจริญอรุณที่ 5.

และกระทำได้ง่าย รัฐบาลรับรู้และยอมรับสิทธิของชุมชนในการวางกติกาการใช้ประโยชน์ และการดูแลรักษาทรัพยากร มีกติกาและการจัดการทรัพยากรที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับระบบที่ใหญ่กว่า

แม้ว่าจะสามารถพิจารณาสิทธิชุมชนได้จากมุมมองที่หลากหลาย แต่จะจำกัดการพิจารณาอยู่ในขอบเขตเรื่องสิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมใช้ประโยชน์ อนุรักษ์ และจัดการทรัพยากรในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของหลักการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรของประชาชน ทั้งนี้จะพิจารณาสิทธิชุมชนว่าเป็นระบบการจัดการทรัพยากรส่วนที่ถือว่าเป็นสมบัติร่วมกันของชุมชน นอกจากนี้เนื่องจากการดำเนินการเพื่อรับรองสิทธิชุมชนหากได้ประสานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งหลักการกระจายอำนาจได้มอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นเองได้ เมื่อออกแบบให้กับชุมชนในการมีกฎหมายรองรับในการใช้ประโยชน์ อนุรักษ์ และจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยชุมชนท้องถิ่นเอง ชุมชนก็จะมีความยั่งยืนและมีผลต่อความเป็นอยู่ต่อประชาชนในชุมชนท้องถิ่น

2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการอนุรักษ์และฟื้นฟูระบบนิเวศของป่าชายเลน

2.1 ความหมายของป่าชายเลน

ป่าชายเลน (Mangrove forest หรือ Intertidal forest) เป็นระบบนิเวศที่อยู่ในแนวเชื่อมต่อระหว่างพื้นแผ่นดินกับพื้นน้ำทะเลในเขตร้อน (Tropical) และกึ่งร้อน (Subtropical) ของโลก ประกอบด้วยสังคมพืชและสัตว์หลากหลายชนิด ดำรงชีวิตร่วมกันภายใต้สภาพแวดล้อมที่เป็นดินเลนน้ำกร่อย และมีน้ำทะเลท่วมถึงอย่างสม่ำเสมอ สังคมพืชที่ประกอบด้วยพันธุ์ไม้หลายชนิดหลายตระกูล และเป็นพวกที่มีใบเขียวตลอดปี (Evergreen species) ซึ่งมีลักษณะทางสรีรวิทยาและความต้องการสิ่งแวดล้อมที่คล้ายกัน ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบด้วยพันธุ์ไม้สกุลโกงกาง (Rhizophora spp.) เป็นไม้สำคัญและมีไม้ตระกูลอื่นบ้าง ซึ่งได้มีการค้นพบป่าประเภทนี้ มาตั้งแต่เมื่อคริสโตเฟอร์ โคลัมบัสเดินทางมาบริเวณชายฝั่งตะวันตกของเกาะคิวบา ต่อมาเซอร์ วอลเตอร์ เรลล์ ได้พบป่าชนิดเดียวกันนี้อยู่บริเวณปากแม่น้ำในประเทศตรินิแดดและทوباโก คำว่า “Mangrove” เป็นคำจากภาษาโปรตุเกส คำว่า “Mangue” ซึ่งหมายถึงกลุ่มสังคมพืชที่ขึ้นอยู่ตามชายฝั่งทะเลดินเลน และใช้กันแพร่หลายในประเทศแถบละตินอเมริกา ส่วนประเทศอื่น ๆ ก็ใช้เรียกตามภาษาของตัวเอง เช่น สหพันธรัฐมาเลเซีย ใช้คำว่า “Manggi-manggi” ประเทศที่ใช้ภาษาฝรั่งเศส เรียกป่าชายเลนว่า “Manglier” ส่วนภาษาไทย

เรียกป่านชนิดนี้ว่า “ป่าชายเลน” หรือ “ป่าโกงกาง” เนื่องจากเป็นการเรียกตามพันธุ์ไม้สำคัญและพบเป็นจำนวนมาก นั่นคือ ไม้โกงกาง⁶⁹

2.2 ความสำคัญของป่าชายเลน

ป่าชายเลนมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำรงชีพของพืช สัตว์ และมนุษย์ที่อาศัยโดยรอบ ป่าชายเลน เป็นระบบนิเวศที่มีความเฉพาะตัวและมีความหลากหลายทางชีวภาพสูง มีคุณค่าทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างมหาศาล⁷⁰ ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

1) ป่าชายเลนเป็นแหล่งพลังงานและแหล่งวัตถุดิบ

ไม้จากป่าชายเลน โดยเฉพาะไม้โกงกางสามารถนำมาเผาถ่านซึ่งให้ถ่านที่มีคุณภาพดี เพราะให้ความร้อนสูงมอดช้า และไม่แตกสะเก็ด นอกจากนี้ ยังมีการใช้ประโยชน์ไม้ป่าชายเลนในรูปของไม้ฟืนเพื่อการหุงต้มในชีวิตประจำวันของประชาชนที่อาศัยบริเวณป่าชายเลนและใกล้เคียงอีกทั้ง ไม้จากป่าชายเลนหลายชนิดสามารถใช้ประโยชน์⁷¹

2) ป่าชายเลนเป็นแหล่งพืชผักและพืชสมุนไพร

พืชป่าชายเลน (Mangrove plants) ในที่นี้หมายถึงพืชหรือพันธุ์ไม้ชนิดต่าง ๆ ที่อยู่ในป่าชายเลน และมีชื่อเรียกตามแต่ละท้องถิ่น เป็น ไม้ล้มลุกหรือไม้ยืนต้นซึ่งเติบโตจากปัจจัยธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เป็นอยู่ กระจายพันธุ์ด้วยสภาวะธรรมชาติในแต่ละฤดูกาล ชาวบ้านในท้องถิ่นบริเวณ ชายฝั่งต่างก็มีประสบการณ์และเรียนรู้ในการนำไปใช้ประโยชน์ด้านต่าง ๆ ทั้งอาหารและพืชสมุนไพร ไม่ว่าจะเป็นส่วนของใบ ดอก ผล หน่อ หัว เหง้า ราก และลำต้น ซึ่งจุดเด่นที่น่าสนใจของพืชป่าชายเลน คือ เป็นทรัพยากรในท้องถิ่นที่หาได้ง่ายขึ้นเองตามธรรมชาติและมีอายุยืนยาว สามารถให้ผลผลิตได้ ทุกฤดูกาล พืชในป่าชายเลนที่สามารถนำมาใช้เป็นผักพื้นบ้านได้นั้นมีอยู่หลายชนิด นอกจากนี้พืชในป่าชายเลนหลายชนิดยังมีสรรพคุณทางยาใช้เป็นยาสมุนไพรได้⁷²

3) ป่าชายเลนเป็นแหล่งอนุบาลสัตว์น้ำวัยอ่อน

ป่าชายเลนเป็นที่อยู่อาศัยและเป็นแหล่งอนุบาล สัตว์น้ำวัยอ่อน เป็นแหล่งอาหาร ที่อยู่อาศัย หลบภัย สืบพันธุ์และเจริญเติบโตของสัตว์น้ำนานาชนิด โดยเฉพาะปู กุ้ง หอย ซึ่งเป็นสัตว์

⁶⁹ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. (2556). *คู่มือความรู้เรื่องป่าชายเลน*. นนทบุรี: พลอยมีเดีย จำกัด.

⁷⁰ สุรินทร์ภรณ์ ศรีอินทร์ และอัจฉรา ศรีพันธ์. (2563). การจัดการความรู้ของชุมชนเพื่อการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน. *วารสารศึกษาศาสตร์*, 22 (1), หน้า 301-314.

⁷¹ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. อ่างแล้ว เจริญที่ 69.

⁷² กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. (2555). *ความหลากหลายทรัพยากรชีวภาพทางทะเลและชายฝั่งทะเลอุทยานสิ่งแวดล้อมนานาชาติสิรินธร จังหวัดเพชรบุรี* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: อักษรไทย.

เศรษฐกิจที่สำคัญ รวมทั้งสัตว์น้ำชนิดอื่น ๆ ที่เป็นส่วนหนึ่งของห่วงโซ่อาหาร โดยเฉพาะปลาหลายชนิดที่เรานิยมบริโภค ปลาทะเล หลายชนิดวางไข่ในพื้นที่ป่าชายเลนและอ่าวชายฝั่งในทะเล ในระยะแรก เมื่อเจริญเติบโตแข็งแรงดีแล้วจึงออกสู่ทะเล และหลายชนิดที่แม่จะวางไข่ในทะเล แต่ตัวอ่อนจะเคลื่อนย้ายสู่ป่าชายเลนเพื่ออาศัยหลบซ่อนศัตรู และหาอาหาร⁷³ สัตว์น้ำที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจหลายชนิด เช่น ปลากะพงขาว ปลานวลจันทร์ทะเล ปลากระบอก ปลาเก๋า กุ้งกุลาดำ กุ้งแชบ๊วย หอยนางรม หอยแมลงภู่ หอยแครง ปูแสม ปูม้า และปูทะเล เป็นต้น เพราะมีอินทรีย์วัตถุที่ได้จากการย่อยสลายของซากพืช (กิ่ง ก้าน ดอก และผล) หรือเศษใบไม้ที่ร่วงหล่น ซึ่งอินทรีย์วัตถุที่ได้จากการย่อยสลายมีปริมาณโปรตีนสูง เช่น กรดอะมิโน ก็จะเป็นอาหารค้ำจุนระบบนิเวศป่าชายเลนต่อไป

4) ป่าชายเลนช่วยรักษาความสมดุลของระบบนิเวศ ชายฝั่งและใกล้เคียง โดยเฉพาะหญ้าทะเลและปะการัง⁷⁴

ป่าชายเลนมีบทบาทในการรักษาสมดุลของธาตุอาหารและความอุดมสมบูรณ์ของน้ำทะเลชายฝั่งซึ่งจะส่งผลถึงความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรประมง

5) ป่าชายเลนช่วยป้องกันดินพังทลายชายฝั่ง

รากของต้นไม้ในป่าชายเลน นอกจากจะช่วยป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งแล้ว ยังช่วยบรรเทาความเร็วจากกระแสน้ำลง ทำให้ตะกอนที่แขวนลอยมากับน้ำทับถมเกิดเป็นแผ่นดินงอกใหม่ เมื่อระยะเวลาผ่านไป ก็จะขยายออกไปในทะเลเกิดเป็นหาดเลน อันเหมาะสมแก่การเกิดของพันธุ์ไม้ป่าชายเลนต่อไป

6) ป่าชายเลนเป็นพื้นที่สำหรับดูดซับสิ่งปฏิกูลต่างๆ

รากของต้นไม้ในป่าชายเลนที่งอกออกมาเหนือพื้นดิน จะทำหน้าที่คล้ายตะแกรงธรรมชาติคอยดักกรองสิ่งปฏิกูลต่าง ๆ และสารพิษต่าง ๆ จากบนบกไม่ให้ลงสู่ทะเล โลหะหนักหลายชนิดเมื่อถูกพัดพามาตาม กระแสน้ำ ก็จะตกตะกอนลงที่บริเวณดินเลนในป่าชายเลน นอกจากนั้นขยะและคราบน้ำมันต่างๆ ก็จะถูกดักกรองไว้ในป่าชายเลนเช่นกัน

7) ป่าชายเลนช่วยปกป้องชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนที่อาศัยบริเวณชายฝั่งจากภัยธรรมชาติป่าชายเลนเป็นฉากกำบังภัยธรรมชาติ ทำหน้าที่เหมือนปราการ ช่วยบรรเทาความรุนแรงของคลื่นและลมให้ลดน้อยลงก่อนจะขึ้นฝั่ง เพื่อมิให้สร้างความเสียหายอย่างรุนแรงแก่ที่อยู่อาศัยและพื้นที่ทำกินของชาวบ้านในบริเวณใกล้เคียง⁷⁵

⁷³ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 69.

⁷⁴ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 72.

⁷⁵ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 69.

8) ป่าชายเลนเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจและแหล่งศึกษาธรรมชาติ

ระบบนิเวศป่าชายเลนเป็นระบบนิเวศที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะตัว เพราะเป็นแหล่งที่อุดมไปด้วยพรรณไม้นานาที่มี ใบ ดอกและผลสวยงาม แปลกตา อีกทั้งยังเป็นแหล่งที่มีทั้งสัตว์น้ำและสัตว์บกโดยเฉพาะนกชนิดต่าง ๆ อาศัยอยู่ร่วมกันหลากหลายชนิด ทำให้ป่าชายเลนเป็นสถานที่ที่เหมาะสมสำหรับการพักผ่อนหย่อนใจ ศึกษาหาความรู้ และพัฒนาไปสู่การเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ต่อไป ป่า ชายเลนช่วยลดปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในบรรยากาศป่าชายเลนถือว่าเป็นแหล่งที่มีการสะสมของคาร์บอนหนาแน่น มีความสามารถในการดูดซับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (CO₂) สูงกว่าป่าประเภทอื่น ไม้ในป่าชายเลนมีอัตราการสังเคราะห์แสงสูงจึงช่วยลดปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์โดยสามารถกักเก็บก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในรูปของเนื้อไม้และเพิ่มปริมาณออกซิเจนในบรรยากาศ

2.3 ระบบนิเวศป่าชายเลน⁷⁶

ป่าชายเลน เป็นระบบนิเวศของป่าเขตร้อน มีลักษณะภูมิอากาศแบบมรสุม มีความชื้นสูง มีปริมาณน้ำฝนมาก กลุ่มของสังคมพืชที่เกิดอยู่บริเวณป่าชายเลนจะเป็นสังคมพืชที่เกิดอยู่บริเวณปากแม่น้ำบนดินเลน หรือเลนปนทรายที่มีน้ำท่วมถึงอยู่เสมอ มีพืชและสัตว์ประมาณ 455 ชนิด มีลักษณะการอยู่ร่วมกันระหว่างสิ่งมีชีวิตกับสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ สิ่งมีชีวิตได้แก่ คน สัตว์ และพืช ส่วนสิ่งแวดล้อมได้แก่ อากาศ แสงสว่าง ความชื้น อุณหภูมิ ดิน เป็นต้น การอยู่ร่วมกันนี้ทำให้ป่าชายเลนมีความอุดมสมบูรณ์ เป็นที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตหลายชนิดทั้งพืชและสัตว์ เกิดการพึ่งพาอาศัยกันซับซ้อนอย่างเป็นระบบ

ป่าชายเลนประกอบด้วยชนิดพรรณไม้หลายชนิด และเป็นไม้ไม่ผลัดใบ (Evergreen species) มีการปรับตัวของลักษณะทางสรีรวิทยาเพื่อสามารถเจริญอยู่ได้ในน้ำเค็ม ลักษณะคล้ายพืชทะเลทราย เนื่องจากไม่สามารถดูดน้ำนั้นไปใช้ได้สะดวกอย่างน้ำจืดจึงต้องเก็บกักน้ำที่ดูดขึ้นไปไว้ในลำต้นให้ได้มากที่สุด เห็นได้จากลักษณะของใบซึ่งมักมีคิวตินเคลือบหนา มีปากใบแบบจมเพื่อลดการคายน้ำ และมักมีขนปกคลุมผิวใบทั้งนี้เพื่อป้องกันการระเหยของน้ำออกจากใบ บางชนิดมีการเก็บกักน้ำไว้ในเซลล์พิเศษของใบ ซึ่งทำให้ใบมีลักษณะอวบน้ำ นอกจากนี้เซลล์ของพืชในป่าชายเลนยังมีความเข้มข้นของเกลือแร่สูงกว่าเซลล์ปกติทั่วไป รวมทั้งมีต่อมขับเกลือทำหน้าที่ควบคุมความเข้มข้นของเกลือแร่ในเซลล์ใบให้อยู่ในระดับปกติอีกด้วย เนื่องจากในป่าชายเลนมีการขึ้นลงของน้ำทะเลสม่ำเสมอ ดังนั้นดินในป่าชายเลนจึงมีน้ำท่วมขังอยู่เป็นประจำ ทำให้ออกซิเจนในอากาศไม่สามารถแพร่กระจายลงสู่ดินได้ ซึ่งรากของต้นไม้ป่าชายเลนต้องการออกซิเจนเพื่อใช้ในการดำรงชีวิตและการเจริญเติบโต ดังนั้นต้นไม้จึงต้องพัฒนาวิธีการเพื่อที่รากของมันจะได้รับ

⁷⁶ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 72.

ออกซิเจน ต้นไม้ป่าชายเลนส่วนมากจึงมีรากอากาศ (Pneumatophores) โผล่พ้นเหนือดินทำให้ออกซิเจนจึงสามารถผ่านลงทางรากอากาศสู่รากที่อยู่ใต้ดินได้ ไม้ป่าชายเลนส่วนใหญ่ประกอบด้วยไม้สกุลโกงกาง (*Rhizophora* spp.) เป็นไม้เด่น และพันธุ์ไม้ชนิดอื่นอีกกว่า 78 ชนิด

Kathiresan ได้อธิบายรูปแบบโครงสร้างของป่าชายเลน โดยแบ่งได้อย่างกว้าง ๆ 6 แบบสามารถอธิบายได้ดังต่อไปนี้⁷⁷

1) Overwash forests เป็นลักษณะป่าชายเลนที่ขึ้นบนที่ราบน้ำทะเลท่วมถึง เมื่อน้ำท่วมมีลักษณะคล้ายเกาะ และได้รับอิทธิพลจากกระแสน้ำขึ้นลงอย่างสม่ำเสมอ

2) Fringe forests เป็นลักษณะของป่าชายเลนที่อยู่บนชายฝั่งที่มีความลาดชันน้อย พบทั่วไปบริเวณชายฝั่งของแผ่นดินใหญ่และเกาะใหญ่ๆ มักพบป่าประเภทนี้อยู่บริเวณที่เป็นอ่าวเปิด และได้รับอิทธิพลจากคลื่นลมไม่แรง ป่าชายเลนประเภทนี้ถ้าพบบนเกาะจะอยู่เหนือระดับน้ำทะเลสูงสุด

3) Riverine forests เป็นลักษณะป่าชายเลนที่ขึ้นบนร่องน้ำ หรือทางน้ำจืดที่ไหลลงสู่ทะเล

4) Basin forests เป็นลักษณะป่าชายเลนที่เป็นพื้นที่ต่ำ น้ำท่วมและขังอยู่ มักพบขึ้นอยู่บนฝั่งที่ติดปาก สัมผัสกับน้ำจืดจากบนบก และน้ำกร่อยนานกว่าป่าชายเลนที่อยู่ตามชายฝั่ง ป่าชายเลนประเภทนี้มีพืชอิงอาศัยขึ้นอยู่มาก เช่น กัลวี่ไม้

5) Scrub/Dwarf forests เป็นลักษณะป่าชายเลนที่ขึ้นบนบริเวณที่มีปัจจัยจำกัดการเจริญเติบโต โดยทั่วไปจะเป็นไม้พุ่มเตี้ย ๆ ประมาณ 2 เมตร มักพบในบริเวณที่แห้งแล้งกว่าบริเวณอื่น

6) Hammock forests เป็นป่าชายเลนที่มีลักษณะคล้าย Basin forests แต่ระดับความสูงของพื้นที่ป่าประเภทนี้จะมากกว่าป่าชายเลนประเภทอื่น ๆ

ป่าชายเลนของประเทศไทยขึ้นอยู่กับกระจัดกระจายตามชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ภาคกลาง และภาคใต้ โดยจะพบทั้งทางด้านฝั่งอ่าวไทย และฝั่งด้านทะเลอันดามัน ฝั่งอ่าวไทยในภาคกลางพบป่าชายเลนกระจายตัวบริเวณที่ติดกับชายฝั่งทะเลของจังหวัดสมุทรปราการ กรุงเทพมหานคร สมุทรสาคร สมุทรสงคราม เพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์ และในภาคตะวันออกพบป่าชายเลนขึ้นแพร่กระจายอยู่ตามชายฝั่งทะเลของจังหวัดชลบุรี ระยอง จันทบุรี ตราด และฉะเชิงเทรา ส่วนชายฝั่งภาคใต้อันตะวันออก จะพบตามปากน้ำและลำน้ำใหญ่ ๆ ในจังหวัดชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช สงขลา และปัตตานี ในด้านทะเลอันดามันพบแนวป่าชายเลนยาวติดต่อกันตั้งแต่เขตจังหวัดระนอง พังงา ภูเก็ต กระบี่ ตรัง และสตูล จังหวัดที่มีพื้นที่ป่าชายเลนมากที่สุดของ

⁷⁷ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. (2556). *ป่าชายเลน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://km.dmcr.go.th/c_11/d_1249. [2565, 8 มีนาคม].

ประเทศไทย ได้แก่ จังหวัดพังงา สตูล กระบี่ และตรัง ซึ่งการจำแนกประเภทของป่าชายเลนในประเทศไทยตามโครงสร้างของป่าชายเลน สามารถจำแนกได้ดังนี้

1) ป่าชายเลนที่อยู่บริเวณปากแม่น้ำหรือน้ำกร่อย

ป่าชายเลนประเภทนี้พบขึ้นอยู่ตามริมแม่น้ำและร่องน้ำที่ได้รับอิทธิพลจากน้ำจืดมาก โดยพื้นที่ป่าชายเลนด้านที่ติดกับทะเล จะมีต้นไม้ขึ้นอยู่หนาแน่น และมีจำนวนชนิดต้นไม้มากกว่าบริเวณที่ห่างจากทะเลขึ้นไป หรืออยู่ทางด้านต้นน้ำจืด ได้แก่ ป่าชายเลนในอ่าวปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นป่าชายเลนที่ขึ้นอยู่ริมแม่น้ำใหญ่ คือ แม่น้ำปากพนัง คลองบางจากและคลองปากนคร ป่าชายเลนปากแม่น้ำกันตัง และแม่น้ำปะเหลียน จังหวัดตรัง ป่าชายเลนในจังหวัดระนอง และจังหวัดพังงา เป็นต้น

2) ป่าชายเลนที่อยู่ริมทะเล

ป่าชายเลนประเภทนี้จะพบตามบริเวณชายฝั่งหรือปากแม่น้ำสายเล็ก ๆ ซึ่งได้รับอิทธิพลจากน้ำจืดน้อย หรือมีน้ำจืดไหลลงสู่บริเวณป่าชายเลนในปริมาณน้อย น้ำในป่าชายเลนประเภทนี้ส่วนใหญ่จะเป็นน้ำทะเล พื้นที่ป่าชายเลนประเภทนี้ ได้แก่ ป่าชายเลนที่พบขึ้นตามเกาะต่างๆ ซึ่งมีบริเวณขนาดเล็ก ได้มีการแบ่งเขตชนิดไม้ป่าชายเลนในประเทศไทยในแต่ละพื้นที่ ดังนี้⁷⁸

(1) จังหวัดชุมพร มีกลุ่มชนิดไม้ป่าชายเลนขึ้นจากชายฝั่งน้ำลึกเข้าไปในป่าด้านในติดป่าดอน สรุปลงได้ดังนี้ บริเวณด้านนอกติดกับริมน้ำเป็นกลุ่มไม้ลำพู-แสม ถัดไปเป็นกลุ่มโกงกางใบใหญ่และตามด้วยกลุ่มโกงกางใบเล็ก-ถั่ว หลังไม้กลุ่มนี้จะเป็นกลุ่มไม้โปรง-ตะบูน หลังจากกลุ่มไม้โปรง-ตะบูนจะเป็นกลุ่มไม้ตาตุ่มและเป้ง ตามลำดับ

(2) จังหวัดสุราษฎร์ธานี จากริมน้ำเป็นกลุ่มไม้โกงกาง-แสม ตามด้วยกลุ่มไม้โปรง-ตะบูน ถัดจากนี้จะเป็นกลุ่มไม้ตาตุ่มและกลุ่มไม้ฝาด

(3) จังหวัดนครศรีธรรมราช จากริมน้ำเป็นกลุ่มไม้โกงกางใบเล็ก ถัดไปเป็นกลุ่มไม้โปรง-ตะบูน และตามด้วยกลุ่มไม้ฝาด และสุดท้ายจะเป็นกลุ่มไม้โปรง

(4) จังหวัดปัตตานี จากริมน้ำเป็นกลุ่มไม้โกงกางใบเล็ก ตามด้วยกลุ่มไม้โกงกางใบเล็ก-ถั่ว และถัดเข้าไปจะเป็นกลุ่มไม้ตะบูน-ปรังทะเล

(5) จังหวัดระนอง จากริมน้ำเป็นกลุ่มเล็บมือนาง-รังกะแท้ และถัดเข้าไปจะเป็นกลุ่มไม้ลำพู-แสม ตามด้วยกลุ่มไม้โกงกาง-ถั่ว และถัดจากกลุ่มนี้เข้าไปจะเป็นกลุ่มไม้โปรง-ตะบูน และกลุ่มไม้แสม และในเขตสุดท้ายจะเป็นกลุ่มไม้ฝาด และกลุ่มไม้เป้งตามลำดับ

⁷⁸ คณะกรรมาธิการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2563). รายงานการพิจารณาศึกษาเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/573562>. [2565, 18 เมษายน].

(6) จังหวัดพังงา จากริมน้ำเป็นกลุ่มไม้ลำพู-แสม และกลุ่มไม้โกงกางใบใหญ่ ตามด้วยกลุ่มไม้โกงกางใบเล็ก-ถั่ว ถัดจากกลุ่มนี้ไปเป็นกลุ่มไม้โปรง และกลุ่มไม้โปรง-ตะบูน สำหรับเขตสุดท้ายจะเป็นกลุ่มไม้ตาตุ่ม-เป้ง

(7) จังหวัดกระบี่ จากริมน้ำเป็นกลุ่มไม้โกงกางใบใหญ่และโกงกางใบเล็ก ตามด้วยกลุ่มไม้โปรง และถัดไปเป็นกลุ่มไม้โปรง-ตะบูน ส่วนเขตสุดท้ายจะเป็นกลุ่มไม้ฝาดและเป้ง

(8) จังหวัดตรัง จากริมน้ำเป็นกลุ่มไม้ลำพู-แสม และตามด้วยกลุ่มไม้โกงกางและกลุ่มไม้โปรง-ตะบูน จะขึ้นแนวหลังสุดของป่าชายเลน

(9) จังหวัดสตูล จากริมน้ำเป็นกลุ่มไม้ลำพู-แสม ถัดไปเป็นกลุ่มไม้โกงกางและตามด้วยกลุ่มไม้โปรง-ตะบูน และกลุ่มไม้ฝาด ส่วนเขตสุดท้ายอยู่ติดกับป่าคอน เป็นกลุ่มไม้เสม็ด และบริเวณที่ป่าถูกทำลายจะมีปรังทะเลขึ้นอยู่อย่างหนาแน่น

2.4 สถานการณ์ป่าชายเลนในประเทศไทย

จากการรายงานของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง⁷⁹ มีข้อมูลการเปลี่ยนแปลงของทรัพยากรป่าชายเลน ตั้งแต่ พ.ศ. 2504 – 2561 พบว่าป่าชายเลนในประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 2.86 ล้านไร่ ซึ่งในจำนวนนี้มีพื้นที่ป่าชายเลนคงสภาพประมาณ 1.53 ล้านไร่ ส่วนที่เหลือได้เปลี่ยนเป็นการใช้ประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ ประมาณ 1.33 ล้านไร่ โดยพื้นที่ป่าชายเลนในประเทศไทยนั้น กระจายอยู่บริเวณชายฝั่งทะเล ภาคตะวันออก ภาคกลาง และภาคใต้ รวม 24 จังหวัด โดยจังหวัดที่มีพื้นที่ป่าชายเลนมากที่สุด คือ จังหวัดพังงา ปัจจุบันพื้นที่ป่าชายเลนถูกบุกรุกและใช้พื้นที่ทำประโยชน์ อื่น ๆ เพิ่มมากขึ้นทำให้ป่าชายเลนลดลงอย่างรวดเร็ว ส่งผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ ปัจจุบันพื้นที่ป่าชายเลนมีสภาพความสมบูรณ์ของป่าแตกต่างกันในแต่ละท้องที่ ดังนี้

ภาคใต้ฝั่งตะวันตก เป็นส่วนที่ยังมีสภาพป่าชายเลนที่สมบูรณ์กว่าในภาคอื่น ๆ โดยเฉพาะท้องที่จังหวัดระนองส่วนใหญ่เป็นป่าที่ยังมีความสมบูรณ์มากที่สุด โดยอำเภอกะเปอร์ จังหวัดระนอง ถือว่าเป็นป่าชายเลนที่สมบูรณ์ที่สุดของประเทศไทย ที่มีความสมบูรณ์รองลงมาคือ ป่าชายเลนในท้องที่จังหวัดพังงา กระบี่ ตรัง และสตูล สำหรับจังหวัดภูเก็ต ถือว่ามีความสมบูรณ์น้อยกว่าจังหวัดอื่น ๆ ในภาคนี้

ภาคใต้ฝั่งตะวันออก ในแถบนี้อดีตเคยมีสภาพป่าอุดมสมบูรณ์ แต่พื้นที่ป่าถูกเปลี่ยนแปลงเป็นการใช้ประโยชน์เพื่อการเพาะเลี้ยงชายฝั่ง ในปัจจุบันได้มีการปลูกฟื้นฟูขึ้นในหลายพื้นที่ ทำให้ป่าชายเลนบริเวณนี้มีความอุดมสมบูรณ์มากขึ้น เช่นพื้นที่อ่าวบ้านดอน

⁷⁹ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. (2552). *แผนยุทธศาสตร์การจัดการป่าชายเลนประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

ภาคตะวันออก สภาพป่าชายเลนในปัจจุบันมีสภาพเสื่อมโทรมเนื่องจากการทำไม้และมีการเปลี่ยนแปลงพื้นที่เพื่อการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง ทำให้พื้นที่ป่าชายเลนโดยเฉพาะจังหวัดจันทบุรีถูกเปลี่ยนเป็นพื้นที่นาทุ่งเกือบทั้งหมด

ภาคกลาง พื้นที่บริเวณท้องที่อ่าวไทย ในอดีตเคยมีพื้นที่ป่าชายเลนที่อุดมสมบูรณ์ แต่ต่อมาได้ถูกเปลี่ยนเป็นพื้นที่เพื่อการเพาะเลี้ยงชายฝั่ง และทำนาเกลือเป็นจำนวนมากสภาพป่าชายเลนที่เหลืออยู่ ส่วนใหญ่เป็นหย่อมเล็กหย่อมน้อยและมีสภาพเสื่อมโทรม

จากการรายงานของศูนย์ข้อมูลและข่าวสืบสวนเพื่อสิทธิพลเมือง ข้อมูล ณ วันที่ 16 กรกฎาคม 2564⁸⁰ พบว่า สถานการณ์ของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งและการกัดเซาะชายฝั่งของ 24 จังหวัดชายทะเล พบว่าสถานการณ์ดังกล่าวมีแนวโน้มไปในทิศทางที่เลื่อมลง ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับสถานการณ์โดยรวมทั้งประเทศ สถานการณ์ด้านการกัดเซาะชายฝั่ง ในปี 2562 ประเทศไทยมีความยาวชายฝั่งทะเล 3,151.13 กิโลเมตร มีชายฝั่งทะเลที่ประสบปัญหาถูกกัดเซาะระยะทาง 794.37 กิโลเมตร โดยมีสาเหตุจากการทำลายแนวป้องกันตามธรรมชาติ เช่น ป่าชายเลน หาดทราย และแนวปะการัง การกัดเซาะจากการรบกวนหรือเปลี่ยนแปลงสภาพตามธรรมชาติ เช่น การก่อสร้างที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการพัดพาของตะกอนหรือ การเคลื่อนที่ของคลื่น เป็นต้น และจากการวิเคราะห์หาสาเหตุพบว่าส่วนใหญ่มาจากการกระทำของมนุษย์มากกว่าธรรมชาติ เช่น การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเล การท่องเที่ยว อุตสาหกรรม ชุมชน การประมง เป็นต้น ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปได้ดังแสดงในตารางที่ 2 การทราบถึงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของทรัพยากรป่าชายเลนในแต่ละพื้นที่จะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปสู่การกำหนดแนวทางอนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรป่าชายเลนที่ยั่งยืนและเหมาะสมในแต่ละพื้นที่

⁸⁰ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. (2566). รายงานสถานการณ์ด้านทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการกัดเซาะชายฝั่งของประเทศ พ.ศ. 2564. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.dmcr.go.th/detailLib/7145>. [2566, 1 เมษายน].

ตารางที่ 2.2 สถานการณ์ของป่าชายเลนโดยภาพรวมในประเทศไทย ข้อมูล ณ วันที่ 16 กรกฎาคม 2564⁸¹

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	สถานการณ์ในปัจจุบัน
ทรัพยากร ปะการัง	โดยภาพรวมของประเทศไทยมีแนวปะการังทั้งสิ้นประมาณ 149,025 ไร่ ส่วนใหญ่อยู่ในสถานภาพสมบูรณ์ปานกลาง ซึ่งมีสัดส่วนใกล้เคียงกับสถานภาพสมบูรณ์ดี - ดีมาก คือ ร้อยละ 37.2 และร้อยละ 32.9 ตามลำดับ พบปะการังเกิดการฟอกขาวระดับปานกลาง ในฝั่งอ่าวไทย (พบรุนแรงในบางพื้นที่เฉพาะที่เป็นแนวปะการังโผล่พ้นน้ำในช่วงเวลาน้ำลง) ส่วนฝั่งทะเลอันดามันเกิดปะการังฟอกขาวในระดับเล็กน้อย
หญ้าทะเล	มีรายงานพบหญ้าทะเลเนื้อที่รวม 104,778 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 65.5 ของพื้นที่มีศักยภาพเป็นแหล่งหญ้าทะเล (159,829 ไร่) โดยเพิ่มขึ้นร้อยละ 15.9 ของเนื้อที่หญ้าทะเลที่รายงานไว้ในปี 2562 (90,397 ไร่)
สัตว์ทะเลหายาก/ใกล้สูญพันธุ์ (เต่าทะเล พะยูน โลมา และวาฬ)	มีการพบเห็นสัตว์ทะเลหายากเพิ่มขึ้น เช่น พบการวางไข่ของเต่าตนุ เต่ากระ และเต่ามะเฟืองเพิ่มขึ้น โดยพบเต่ามะเฟืองขึ้นวางไข่ถึง 16 รัง พบโลมาและวาฬเพิ่มขึ้นเป็น 3,025 ตัว อย่างไรก็ตาม การเกยตื้นของสัตว์ทะเลหายากมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยสาเหตุส่วนใหญ่เกิดจากการติดเครื่องมือประมงและการกินขยะทะเล
ป่าชายเลน	มีพื้นที่ป่าชายเลนคงสภาพทั้งหมดประมาณ 1.73 ล้านไร่ เพิ่มขึ้นจากปี 2557 ถึง 2 แสนไร่ เนื่องจากมีการใช้เทคโนโลยีดาวเทียมที่ทันสมัยช่วยในการสำรวจและเป็นผลมาจากนโยบายการทวงคืนผืนป่าและการฟื้นฟูป่าชายเลน

⁸¹ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลน. (2550). *พันธุ์ไม้ป่าชายเลนในประเทศไทย. กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด.

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	สถานการณ์ในปัจจุบัน
ป่าชายหาด	มีพื้นที่ป่าชายหาดที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง จำนวน 40,233.64 ไร่ โดยจังหวัดที่มีพื้นที่ป่าชายหาดมากที่สุด คือ จังหวัดพังงารองลงมา คือ จังหวัดกระบี่ ทั้งนี้ ป่าชายหาดส่วนใหญ่ถูกทำลายและถูกปรับเปลี่ยนไปใช้ประโยชน์ด้านอื่น เช่น ก่อตั้งชุมชน ท่าเทียบเรือ สถานที่พักและสถานที่ท่องเที่ยว
ป่าพรุ	มีพื้นที่ป่าพรุอยู่ในความรับผิดชอบของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง จำนวน 32,989.42 ไร่ กระจายอยู่ในพื้นที่ 12 จังหวัดชายฝั่งทะเล โดยจังหวัดที่มีพื้นที่ป่าพรุมากที่สุด คือ จังหวัดสงขลา รองลงมา คือ จังหวัดนราธิวาส
สิ่งแวดล้อม คุณภาพน้ำทะเล	ดัชนีคุณภาพน้ำทะเลส่วนใหญ่ร้อยละ 71 อยู่ในเกณฑ์ดี โดยไม่พบเสื่อมโทรมมาก แต่บางพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลอ่าวไทยตอนบนมีสภาพเสื่อมโทรม เช่น ปากแม่น้ำระยอง (จังหวัดระยอง) ปากคลองตำหรุ ปากแม่น้ำเจ้าพระยา (จังหวัดสมุทรปราการ) ชายฝั่งทะเลบ้านแหลม (จังหวัดเพชรบุรี) เนื่องจากเป็นแหล่งชุมชนและมีโรงงานอุตสาหกรรมหนาแน่น
น้ำมันรั่วไหล/ก้อนน้ำมันดิน	เกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล (Oil spill) คราบน้ำมันหรือก้อนน้ำมันดิน (Tar balls) ตลอดแนวชายฝั่ง โดยพบน้ำมันรั่วไหลบริเวณฝั่งอ่าวไทย รวม 10 ครั้ง และพบก้อนน้ำมันดิน รวม 28 ครั้ง (ฝั่งอ่าวไทย จำนวน 26 ครั้ง และฝั่งอันดามัน จำนวน 2 ครั้ง) ซึ่งอาจเกิดจากการขุดเจาะและขนส่งน้ำมัน การเดินเรือ รวมทั้งอุบัติเหตุต่าง ๆ
น้ำทะเลเปลี่ยนสี	พบปรากฏการณ์น้ำทะเลเปลี่ยนสีบริเวณชายฝั่งทะเลรวม 10 ครั้ง (ฝั่งอ่าวไทย จำนวน 9 ครั้ง และฝั่งอันดามันบริเวณหาดป่าตอง จังหวัดภูเก็ต จำนวน 1 ครั้ง)

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	สถานการณ์ในปัจจุบัน
แมงกะพรุนพิษ	พบการบาดเจ็บรุนแรงและเสียชีวิตจากแมงกะพรุนกล่อง โดยในปี 2563 มีผู้เสียชีวิต จำนวน 1 ราย ในพื้นที่จังหวัดระยอง และบาดเจ็บรุนแรง จำนวน 1 ราย ในพื้นที่จังหวัดชุมพร
ขยะทะเล	บริเวณปากแม่น้ำในหลายพื้นที่ เช่น บางปะกง ท่าจีน แม่กลอง พบปริมาณขยะลอยน้ำเพิ่มมากกว่าในช่วงปี 2562 เนื่องด้วยในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ได้มีการขอความร่วมมือให้ประชาชนจำกัดการเดินทาง รวมถึงเน้นการทำงานอยู่กับบ้าน ทำให้มีการใช้บริการสั่งอาหารในรูปแบบเดลิเวอรี่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้มีการเพิ่มปริมาณการใช้บรรจุภัณฑ์พลาสติกเพิ่มขึ้นด้วย

จากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2543 ได้ประกาศพื้นที่ป่าชายเลนพบว่าประเทศไทยมีพื้นที่ป่าชายเลนโดยรวมตามมติคณะรัฐมนตรีรวม 2,869,489 ไร่ ใน 24 จังหวัด โดยแบ่งแยกตามพื้นที่ ได้ดังนี้⁸²

- 1) ป่าชายเลนอ่าวไทยฝั่งตะวันออก ได้แก่ จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดชลบุรี จังหวัดจันทบุรี จังหวัดระยอง และจังหวัดตราด
- 2) ป่าชายเลนฝั่งอ่าวไทยตอนบน ได้แก่ จังหวัดเพชรบุรี จังหวัดสมุทรสงคราม จังหวัดสมุทรสาคร กรุงเทพมหานคร และจังหวัดสมุทรปราการ
- 3) ป่าชายเลนอ่าวไทยตอนกลาง ได้แก่ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร จังหวัดสุราษฎร์ธานี และจังหวัดนครศรีธรรมราช
- 4) ป่าชายเลนอ่าวไทยตอนล่าง ได้แก่ จังหวัดพัทลุง จังหวัดสงขลา จังหวัดปัตตานี และจังหวัดนราธิวาส
- 5) ทะเลอันดามันตอนบน ได้แก่ จังหวัดระนอง จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ต จังหวัดกระบี่
- 6) ทะเลอันดามันตอนล่าง ได้แก่ จังหวัดตรังและจังหวัดสตูล

⁸² คณะกรรมาธิการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2563). รายงานการพิจารณาศึกษาเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/573562>. [2565, 18 เมษายน].

2.5 สภาพปัญหาของทรัพยากรป่าชายเลน

พื้นที่ป่าชายเลนลดลงอย่างต่อเนื่องจากการที่มีข้อมูลในปี พ.ศ. 2504 เกิดจากสาเหตุหลายประการร่วมกัน ที่สำคัญคือการขยายตัวของประชากร ทำให้มีการพัฒนากิจกรรมต่าง ๆ จำนวนมาก เช่น การประมง และการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ โดยเฉพาะการทำนากุ้ง การทำเหมืองแร่ การเกษตรกรรม การขยายตัวของแหล่งชุมชน การสร้างท่าเทียบเรือ การสร้างถนนและสายส่งไฟฟ้า การอุตสาหกรรม โรงงานไฟฟ้า การขุดลอกร่องน้ำ การทำนาเกลือ การตัดไม้เกินกำลังการผลิตของป่า และกิจกรรมอื่นหลายกิจกรรมเกิดขึ้นในพื้นที่ป่าชายเลนเป็นเพราะเห็นว่าการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลน ทำให้ช่วยลดต้นทุนในการประกอบการ เพราะป่าชายเลนเป็นพื้นที่ป่าสงวนมีกฎหมายและระเบียบข้อบังคับไม่รัดกุม ทำให้มีผู้บุกรุกจำนวนมากและการจับกุมทำได้ไม่ทั่วถึง สิ่งที่เกิดขึ้นนี้สืบเนื่องมาจากความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับป่าชายเลนยังไม่เพียงพอ ทำให้ไม่เห็นความสำคัญของป่าชายเลน ส่งผลให้การใช้ประโยชน์ป่าชายเลนเป็นไปอย่างไม่เหมาะสม การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าชายเลนดังกล่าวทำให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศป่าชายเลนหลายประการ เช่น อุณหภูมิน้ำสูงขึ้น ปริมาณธาตุอาหารลดลง ความเค็มเพิ่มขึ้น น้ำขุ่นข้น มีปริมาณสารพิษในน้ำ เกิดการพังทลายของดิน มีการเปลี่ยนแปลงชนิด ปริมาณ และลักษณะโครงสร้างของพืช และสัตว์น้ำที่สำคัญ คือ มีผลกระทบต่อความสมดุลของระบบนิเวศในป่าชายเลนและระบบนิเวศอื่นในบริเวณชายฝั่งและใกล้เคียงป่าชายเลน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และประเทศชาติโดยรวม

การลดลงของพื้นที่ป่าชายเลนเกิดจากการนำพื้นที่ไปใช้ประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การเกษตร การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ที่อยู่อาศัย ท่าเรือ และอุตสาหกรรม เป็นต้น อย่างไรก็ตามยังมีชุมชนชายฝั่งที่อาศัยอยู่ในป่าชายเลนหรือติดกับป่าชายเลนประมาณ 1,000 หมู่บ้าน ยังมีความจำเป็นที่ต้องพึ่งพาอาศัยป่าชายเลนตามวิถีชีวิตและภูมิปัญญาที่มีอยู่ ทั้งด้านการทำประมงชายฝั่ง และการใช้ไม้เพื่อใช้สอยในครัวเรือน จากข้อมูลการจำแนกการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนสามารถวิเคราะห์ปัญหาการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ได้ ดังนี้

1) พื้นที่ป่าชายเลนที่ยังคงมีความสมบูรณ์อยู่ และมีบางส่วนที่ชุมชนเข้าไปอยู่อาศัย และใช้ประโยชน์ต่าง ๆ พบมากในบริเวณพื้นที่ป่าชายเลนชายฝั่งทะเลอันดามัน ในจังหวัดระนอง จังหวัดพังงา จังหวัดกระบี่ จังหวัดตรัง จังหวัดสตูล และจังหวัดภูเก็ต ปัจจุบันป่าชายเลนที่อุดมสมบูรณ์ของไทยจึงเหลืออยู่ไม่มากนัก ส่วนใหญ่จะได้รับความคุ้มครองเนื่องจากอยู่ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ อาทิ อุทยานแห่งชาติอ่าวพังงา

2) พื้นที่ป่าชายเลนที่มีราษฎรเข้าบุกรุกครอบครองและเข้าใช้ประโยชน์เพื่อการเลี้ยงกุ้ง พบมากในพื้นที่ป่าชายเลนบริเวณภาคตะวันออกในจังหวัดระยอง และจังหวัดจันทบุรี บริเวณภาคใต้ฝั่งอ่าวไทย ในพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี และจังหวัดนครศรีธรรมราช

3) พื้นที่ป่าชายเลนที่ออกเอกสารสิทธิครอบครองตามกฎหมายและมีอาชีพการปลูกป่าชายเลน แต่ประสบปัญหาไม่คุ้มทุน จึงเปลี่ยนแปลงไปทำเป็นพื้นที่นาุ้ง และขายที่ดินให้กับเอกชน ปัจจุบันมีปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งในส่วนบริเวณพื้นที่ป่าชายเลนบริเวณอ่าวไทยตอนบนในจังหวัด ฉะเชิงเทรา จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสงคราม และจังหวัดเพชรบุรี

3. การบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนอย่างยั่งยืน

ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าชายเลนกระจายอยู่ใน 24 จังหวัด จากข้อมูลของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รายงานพื้นที่ป่าชายเลนในปี 2561 พบว่าทั้งประเทศมีพื้นที่ป่าชายเลนป่าโดยรวมตามมติคณะรัฐมนตรีรวม 2,869,489 ไร่ แต่ปัจจุบันเหลือป่าชายเลนคงสภาพประมาณ 1,538,483 ไร่ โดยกระจายอยู่ในภาคตะวันออก 157,135 ไร่ ภาคกลาง 68,459 ไร่ ภาคใต้ฝั่งอ่าวไทย 200,431 ไร่ และภาคใต้ฝั่งอันดามัน 1,112,458 ไร่⁸³

ปัจจัยที่ทำให้เกิดการทำลายป่าชายเลนหลายประการ ได้แก่ การเพิ่มของประชากรทำให้เกิดการขยายตัวของการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ที่ดินในป่าชายเลนส่วนใหญ่ของประเทศมีสถานะเป็นป่าสงวนแห่งชาติ การขอใช้ประโยชน์ชั่วคราวกระทำได้โดยเสียค่าธรรมเนียมราคาต่ำ จึงมีผู้นิยมใช้พื้นที่ป่าชายเลนเป็นสถานที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำริมทะเล ในขณะที่รัฐยังไม่มีการกำหนดนโยบายและแผนปฏิบัติการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนที่ชัดเจน กลุ่มบุคคลระดับต่าง ๆ ยังขาดความเข้าใจเกี่ยวกับป่าชายเลน จึงเกิดการบุกรุกทำลายป่าชายเลนด้วยกิจกรรมต่าง ๆ เช่น พื้นที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ นาเกลือ เหมืองแร่ ท่าเรือ สร้างถนน เขตอุตสาหกรรม และที่อยู่อาศัย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าปัญหาพื้นที่ป่าชายเลนเกิดจากการกระทำของมนุษย์ ดังนั้นการแก้ไขปัญหาจึงต้องเริ่มจากการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เกิดความสมดุลในระบบนิเวศ ซึ่งปัจจุบันภาครัฐได้เล็งเห็นความสำคัญของปัญหาที่เกิดขึ้น จึงได้มีการกำหนดนโยบายในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยได้มีการกำหนดแนวทางลงในแผนยุทธศาสตร์

⁸³ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. (2566). รายงานสถานการณ์ด้านทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการกัดเซาะชายฝั่งของประเทศ พ.ศ. 2564. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.dmcr.go.th/detailLib/7145>. [2566, 1 เมษายน].

ชาติระยะ 20 ปี และร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

3.1 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีและประเด็นปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรป่าชายเลน (พ.ศ. 2561- 2580)⁸⁴

ยุทธศาสตร์ที่ 5 ด้านการสร้างการเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม แผนการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กำหนดเป้าหมายให้มีพื้นที่ป่าไม้ในประเทศทั้งป่าเพื่อการอนุรักษ์และป่าเศรษฐกิจไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ โดยจำแนกป่าอนุรักษ์ร้อยละ 25 และป่าเศรษฐกิจร้อยละ 15 ดังนั้น ประเทศไทยจะต้องเพิ่มพื้นที่ป่าไม้อีกไม่น้อยกว่า 27.24 ล้านไร่ และต้องมีการดำเนินการดังต่อไปนี้

- 1) พัฒนากฎหมายเพื่อหยุดยั้งการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ การจัดระเบียบและการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับการครอบครองหรือประโยชน์ที่ดินป่าไม้
- 2) หยุดยั้งและป้องกันการทำลายป่าไม้เชิงพื้นที่ 24 จังหวัดชายฝั่งทะเล
- 3) เพิ่มและพัฒนาพื้นที่ป่าไม้ให้ได้ตามเป้าหมาย จำนวน 153,400 ไร่
- 4) ผลักดันพื้นที่ป่าไม้ให้เป็นมรดกโลก
- 5) จัดระเบียบและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับการครอบครองหรือใช้ประโยชน์ที่ดิน
- 6) พัฒนาการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้
- 7) สนับสนุนและพัฒนางานวิจัยและนวัตกรรมเพื่อตอบสนองต่อการปฏิรูปประเทศ

3.2 แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (ทรัพยากรป่าชายเลน) ผู้เป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ⁸⁵

ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรป่าชายเลนประเทศไทย ได้กำหนดวิสัยทัศน์ไว้ดังนี้
 “บริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนตามหลักการอนุรักษ์ เพื่อให้สาธารณชนได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืน บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของภาคีที่เกี่ยวข้องและชุมชนท้องถิ่น ภายใต้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” ซึ่งในการจัดการป่าชายเลนให้ยั่งยืนและสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาตินั้น มีแนวทางในการบริหารดังนี้⁸⁶

⁸⁴ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 79.

⁸⁵ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 79.

⁸⁶ สนิท อักษรแก้ว. (2525). *เทคนิคและวิธีการบางอย่างเพื่อเพิ่มผลผลิตในการจัดการสวนป่าชายเลน*. เอกสารประกอบการบรรยาย. หน้า 57.

- 1) การใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าชายเลนจะต้องยึดพื้นฐานให้ได้ประโยชน์สูงสุดและตลอดไป และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ และความเหมาะสมของพื้นที่ โดยมีมาตรการรัดกุมเพียงพอ
- 2) การเปลี่ยนสภาพพื้นที่ป่าชายเลนเพื่อกิจการอื่น ๆ จะพิจารณาเฉพาะกิจกรรมที่ทำให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศและทรัพยากรป่าชายเลนน้อยที่สุดเป็นอันดับแรก
- 3) การใช้พื้นที่ป่าชายเลนควรเน้นการใช้ประโยชน์แบบผสมผสานมากกว่าที่จะใช้ประโยชน์เพื่อกิจกรรมหนึ่งกิจกรรมใดแต่เพียงอย่างเดียว
- 4) การฟื้นฟูพื้นที่ป่าชายเลนที่ผ่านการใช้ประโยชน์ไปแล้วให้กลับคืนสู่สภาพป่าชายเลนที่สมบูรณ์เป็นสิ่งที่ควรกระทำอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง
- 5) การปลูกป่าชายเลนขึ้นใหม่ในพื้นที่ที่มีศักยภาพ
- 6) การวิจัยและการนำผลการวิจัยไปประยุกต์ใช้เป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการใช้พื้นที่ป่าชายเลนอย่างมีประสิทธิภาพ
- 7) จัดทำข้อมูลสารสนเทศของป่าชายเลนให้สมบูรณ์

3.3 (ร่าง) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13⁸⁷

การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรและการขยายตัวของเศรษฐกิจที่เพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้ประเทศไทยมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่เกินขีดความสามารถของระบบนิเวศ ท่ามกลางข้อจำกัดด้านการบริหารจัดการทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความเสื่อมโทรมลง ซึ่งส่งผลให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมมีความรุนแรงมากขึ้น การขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ยังพึ่งพิงการใช้วัตถุดิบจากธรรมชาติ และประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรที่ยังอยู่ในระดับต่ำ ส่งผลให้ความต้องการทรัพยากรธรรมชาติเพิ่มสูงขึ้น จากการรายงานของคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมของเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ ได้ชี้ให้เห็นว่าปริมาณการใช้วัสดุภายในประเทศของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2559 อยู่ที่ 2.06 กิโลกรัมต่อเหรียญสหรัฐ ซึ่งมีค่าสูงกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกและค่าเฉลี่ยของกลุ่มองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ซึ่งจากสถานการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรพื้นฐานต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยยังมีการใช้อย่างสิ้นเปลือง สร้างมูลค่าเพิ่มได้น้อยกว่าที่ควร และไม่สามารถมีการสร้างทดแทนได้อย่างทัน่วงที่

⁸⁷ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ. (2560). *สรุปยุทธศาสตร์ที่ 4 การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://www.nstda.or.th/home/knowledge_post/strategy-4/. [2565, 5 มีนาคม].

นอกจากนี้ยังพบว่า ปัญหาของเสียและมลพิษก็ยังมีควมรุนแรงมากขึ้น ความหลากหลายทางชีวภาพถูกคุกคาม ระบบนิเวศชายฝั่งถูกทำลาย ทรัพยากรน้ำไม่สามารถจัดสรรได้เพียงพอต่อความต้องการ การเพิ่มของพื้นที่ป่าไม้ยังต่ำกว่าค่าเป้าหมาย ในด้านปัญหาของเสียและมลพิษพบว่าขยะในทะเลซึ่งส่วนใหญ่เป็นขยะพลาสติกเพิ่มขึ้นปีละ 21,700-32,600 ตัน⁸⁸ ซึ่งปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง ซึ่งข้อมูลจากการวิจัยพบว่า ร้อยละ 90 ของกุ้ง หอย และปะการังที่ได้รับการสำรวจมีการปนเปื้อนของไมโครพลาสติกสะสมอยู่ในเนื้อเยื่อ ซึ่งหากไม่เร่งแก้ไขปัญหาก็จะส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยิ่งเสื่อมโทรมลง ส่งผลให้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ อันจะนำไปสู่การสูญเสียชีวิต ทรัพย์สินและเศรษฐกิจได้ ซึ่งในร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 13 ได้มีการกำหนดทิศทางในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ว่าด้วยมิติที่ 3 ความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หมายความว่า 10 ไทยมีเศรษฐกิจหมุนเวียนและสังคมคาร์บอนต่ำ ซึ่งหมายความว่า 10 โดยที่เป้าหมายหลักของ (ร่าง) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 13 ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีจำนวน 4 เป้าหมายดังนี้

1) เป้าหมายหลักที่ 1 การปรับโครงสร้างการผลิตสู่เศรษฐกิจฐานนวัตกรรม ที่มุ่งยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันให้สูงขึ้น ด้วยการใช้องค์ความรู้ ความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรม

2) เป้าหมายหลักที่ 3 การมุ่งสู่สังคมแห่งโอกาสและความเป็นธรรม เพื่อการสร้างโอกาสและการกระจายรายได้สู่ชุมชน

3) เป้าหมายที่ 4 ด้านการเปลี่ยนผ่านไปสู่ความยั่งยืน โดยเน้นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในการผลิตและบริการ โภคมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับขีดความสามารถในการรองรับของระบบนิเวศ

4) เป้าหมายหลักที่ 5 การเสริมสร้างความสามารถของประเทศในการรับมือกับความเปลี่ยนแปลงและการเปลี่ยนแปลงภายใต้บริบทโลกใหม่ โดยเฉพาะประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

นอกจากนี้ หมายความว่า 10 ยังมีความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) โดยสอดคล้องกับเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ที่ 5 ด้านการสร้างความเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและสร้างสังคมคาร์บอนต่ำ สนับสนุนการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม พัฒนาและใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีเพื่อลดมลพิษและผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งในการจัดการทรัพยากรป่าชายเลนนั้น

⁸⁸ คณะกรรมาธิการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2563). *รายงานการพิจารณาศึกษาเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/573562>. [2565, 18 เมษายน].

มีความเกี่ยวข้องในกลยุทธ์ของการพัฒนา ในกลยุทธ์ที่ 3 ด้านการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรอย่างชาญฉลาดบนหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง โดยมีกลยุทธ์ย่อย ดังนี้

กลยุทธ์ย่อยที่ 3.1 สร้างฐานทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการผลิตให้เพียงพอและมีการใช้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติโดยคำนึงถึงขีดจำกัดและศักยภาพในการฟื้นตัว สร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนและเป็นธรรม ดำเนินการประเมินมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติเพื่อใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

กลยุทธ์ย่อยที่ 3.2 ใช้ทรัพยากรธรรมชาติจากส่วนเหลือให้เกิดประโยชน์ที่หลากหลาย ปราศจากเศษเหลือและของเสียจากอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และขยะอาหาร ดำเนินการศึกษาวิเคราะห์การไหลของวัสดุ เพื่อบริหารจัดการของเหลือจากการผลิตและการบริโภคอย่างมีประสิทธิภาพ พัฒนาระบบกลไกหมุนเวียน ใช้ประโยชน์เศษเหลือในภาคอุตสาหกรรม เศษวัสดุการเกษตร ลดการสูญเสียที่เกิดขึ้นในขั้นตอนก่อนถึงผู้บริโภคและขยะอาหาร รวมถึงการพัฒนาแพลตฟอร์มเพื่อเชื่อมโยงผู้ประกอบการเศรษฐกิจหมุนเวียนให้สามารถเข้าถึงองค์ความรู้และนวัตกรรม ตลอดจนปรับปรุงกฎระเบียบให้สนับสนุนการนำของเสียจากอุตสาหกรรมที่ยังมีประโยชน์ให้สามารถนำกลับมาใช้ได้

กลยุทธ์ย่อยที่ 3.3 บริหารจัดการกิจกรรมทางเศรษฐกิจให้เหมาะสมกับศักยภาพทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ บริหารจัดการทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน แก้ปัญหาความขัดแย้งด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กำหนดการใช้ประโยชน์พื้นที่อย่างเหมาะสมกับศักยภาพทรัพยากรธรรมชาติ พัฒนาและยกระดับมาตรฐานการบริหารจัดการพื้นที่ พัฒนาระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ สร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

3.4 ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรป่าชายเลนประเทศไทย

สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนได้จัดทำยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรป่าชายเลนประเทศไทยขึ้น⁸⁹ เพื่อเป็นการกำหนดทิศทางและแนวทางการจัดการทรัพยากรป่าชายเลนอย่างยั่งยืน โดยทำการวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน สถานการณ์ที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรป่าชายเลนในปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคตของทรัพยากรป่าชายเลน ซึ่งมีวิสัยทัศน์คือ “บริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนตามหลักการอนุรักษ์ เพื่อให้สาธารณชนได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืน บนพื้นฐานการมี

⁸⁹ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 79.

ส่วนร่วมของภาคีที่เกี่ยวข้องและชุมชนท้องถิ่น ภายใต้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” โดยมีขั้นตอนในการดำเนินการ 5 ขั้นตอน คือ

- 1) การวิเคราะห์เชิงยุทธศาสตร์
- 2) การพัฒนายุทธศาสตร์
- 3) การเผยแพร่และถ่ายทอดยุทธศาสตร์
- 4) การแปลงยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ
- 5) การติดตามตรวจสอบประเมินผลยุทธศาสตร์

ซึ่งยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรป่าชายเลนประเทศไทย ประกอบด้วยยุทธศาสตร์ที่ 1 ป้องกันการบุกรุกทำลายและเพิ่มพื้นที่ป่าชายเลน รวมทั้งฟื้นฟูความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรป่าชายเลนโดยเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน และภาคีที่เกี่ยวข้อง

ยุทธศาสตร์ที่ 2 พัฒนาระบบข้อมูลและระบบติดตามตรวจสอบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการและการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าชายเลน

ยุทธศาสตร์ที่ 3 วิจัยและพัฒนาเกี่ยวกับภูมิปัญญาท้องถิ่น การอนุรักษ์ การจัดการและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าชายเลนทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ และระดับนานาชาติ

ยุทธศาสตร์ที่ 4 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสถาบันการศึกษา องค์กรพัฒนาเอกชนชุมชนท้องถิ่น และภาคีที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดแนวทางการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าชายเลนอย่างยั่งยืนภายใต้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

ยุทธศาสตร์ที่ 5 พัฒนาและขยายผลนวัตกรรมที่เกิดขึ้นจากการจัดการทรัพยากรป่าชายเลนที่สัมฤทธิ์ผลในทางปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง

ยุทธศาสตร์ที่ 6 ทบทวนมาตรการทางกฎหมาย และเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายทรัพยากรป่าชายเลนสู่สาธารณชน

ซึ่งในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการป่าชายเลนในครั้งนี้ ถือว่ามีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ที่ 6 ที่ว่าด้วยการทบทวนมาตรการทางกฎหมาย เนื่องจากการจัดการทรัพยากรป่าชายเลนในประเทศไทยนั้น ยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่รองรับอย่างชัดเจน เพียงแต่ใช้บทบัญญัติจากกฎหมายอื่นมาปรับใช้เท่านั้น จึงอาจทำให้ในบางประเด็นยังคงมีจุดอ่อนหรือช่องว่างของกฎหมายนั้น เช่น การซ้อนทับในเรื่องของหน้าที่และอำนาจในการบริหารจัดการ โดยถ้าพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายในพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ก็จะให้อำนาจหน้าที่แก่กรมป่าไม้⁹⁰ ในขณะที่พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

⁹⁰ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2555). มาตรการทางกฎหมายในการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน. *วารสารนิติศาสตร์*, 5 (1), หน้า 49.

พ.ศ. 2558 ก็จะทำให้อำนาจหน้าที่แก่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ซึ่งทั้งสี่ล้วนแต่เป็นหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรป่าชายเลนทั้งสิ้น จึงอาจทำให้ในการปฏิบัติหน้าที่นั้นเกิดการซ้ำซ้อนกันขึ้น ดังนั้นในการจัดการทรัพยากรป่าชายเลนในประเทศไทยควรมีบทบาทของกฎหมายที่รองรับเป็นการเฉพาะเจาะจง เพื่อให้การบริหารงานมีความเป็นเอกภาพ⁹¹ มีประสิทธิภาพที่ดีและส่งผลอย่างยั่งยืน ซึ่งในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบครั้งนี้จะเป็นการจัดทำในเบื้องต้นของระดับภูมิภาคเล็ก ๆ เพื่อให้พื้นที่ตัวอย่างดังกล่าวเป็นพื้นที่ต้นแบบให้กับพื้นที่ป่าชายเลนอื่น ๆ และมีการขยายในวงกว้างต่อไปในอนาคต

3.5 โครงการพื้นที่ต้นแบบที่ประสบความสำเร็จในการจัดการพื้นที่ป่าชายเลน

ในปัจจุบันทั้งภาครัฐและภาคประชาชนได้มีความตระหนักในการที่จะช่วยกันอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนของประเทศไทย เพื่อเป็นการรักษาสมดุลของระบบนิเวศป่าชายเลนให้มีความยั่งยืนและเพื่อพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยว ซึ่งเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจให้แก่คนในชุมชน จึงได้เกิดเป็นโครงการต่าง ๆ ขึ้นมาอย่างแพร่หลายในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลน ซึ่งจากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า มีพื้นที่ต้นแบบที่ประสบความสำเร็จในด้านการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน ดังนี้

1) โครงการศึกษาวิจัยและพัฒนาสิ่งแวดล้อมแหลมผักเบี้ยอันเนื่องมาจากพระราชดำริ อำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี

ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สำคัญคือ ปัญหาเรื่องขยะมูลฝอยและน้ำเสียในชุมชน โดยโครงการศึกษาวิจัยและพัฒนาสิ่งแวดล้อมแหลมผักเบี้ยอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ตำบลแหลมผักเบี้ย อำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี⁹² เกิดขึ้นสืบเนื่องจากพระมหากรุณาธิคุณแห่งองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ที่ทรงมีพระราชดำริด้านปัญหาขยะและน้ำเสียในชุมชน โดยมีวัตถุประสงค์หลัก คือ การศึกษาวิจัยหาเทคโนโลยีที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหา น้ำเสียและขยะชุมชนที่ประหยัด สะดวก ทำได้ง่าย และสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับพื้นที่อื่นๆ ในประเทศได้อย่างกว้างขวาง ทำให้น้ำเสียชุมชนมีความสกปรกอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพน้ำ สามารถปล่อย

⁹¹ ศิริชัย กุมารจันทร์. (2565). ข้อจำกัดบางประการในการบังคับใช้กฎหมายทรัพยากรป่าชายเลน. *วารสารวิชาการนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ*, 10 (12), หน้า 256-271.

⁹² สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ. (2564). *โครงการศึกษาวิจัยและพัฒนาสิ่งแวดล้อมแหลมผักเบี้ยอันเนื่องมาจากพระราชดำริ อำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.rdpb.go.th/th/Projects/โครงการที่สำคัญ-c38/> โครงการศึกษาวิจัยและพัฒนาสิ่งแวดล้อมแหลมผักเบี้ยอันเนื่องมาจากพระราชดำริ-v7366. [2565, 9 มีนาคม].

ออกสู่แหล่งธรรมชาติโดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม⁹³ ซึ่งสามารถอธิบายขั้นตอนการดำเนินการของโครงการได้ดังนี้

(1) ด้านการบำบัดน้ำเสีย ประกอบด้วย 4 ระบบ ได้แก่

(1.1) ระบบบ่อบำบัดน้ำเสีย โดยจะใช้บ่อบำบัดทั้งหมด 5 บ่อประกอบด้วยบ่อดกตะกอน 1 บ่อ บ่อฝัก 3 บ่อ และบ่อปรับสภาพ 1 บ่อ โดยที่แต่ละบ่อจะใช้เวลาในการบำบัดทั้งหมด 7 วัน ซึ่งระบบนี้ใช้หลักการบำบัดน้ำเสียโดยอาศัยกลไกให้สาหร่ายสังเคราะห์แสงเพื่อให้ออกซิเจนแก่จุลินทรีย์สำหรับการหายใจและย่อยสลายของเสีย โดยมีลมพัดช่วยเติมอากาศและแสงแดดเป็นตัวช่วยฆ่าเชื้อโรคอีกทางหนึ่ง ระบบนี้เหมาะสำหรับเมืองในเขตร้อนเช่นประเทศไทย

(1.2) ระบบพืชและหญ้ากรองน้ำเสีย (Plant and grass filtration) การบำบัดน้ำเสียด้วยระบบนี้อาศัยหลักการใช้ดินเป็นตัวกรองของเสียและจุลินทรีย์ ในดินทำหน้าที่เป็นตัวย่อยของเสีย ของเสียที่ย่อยแล้วพืชจะเป็นตัวดูดเอาไปใช้ในการเติบโต ทำให้ของเสียเปลี่ยนเป็นมวลชีวภาพ น้ำเสียที่ผ่านระบบจะมีคุณภาพดีและสามารถระบายสู่แหล่งน้ำธรรมชาติได้ โดยหญ้าที่ใช้กรองน้ำเสีย ได้แก่ หญ้าสตาร์ หญ้าคาล่า หญ้าโคสโครอส และพืชอื่น ๆ เช่น ฐปถาณี กกกลม หญ้าแฝก ซึ่งหญ้าเหล่านี้จะทำหน้าที่เป็นตัวกรองโดยให้น้ำเสียไหลผ่านแปลงหญ้า ซึ่งจะใช้เวลาในการกรองน้ำเสียทั้งหมด 5 วัน จากนั้นปล่อยทิ้งไว้ให้แห้งเป็นเวลา 2 วัน เพื่อให้จุลินทรีย์ในดินได้ปรับสภาพโดยต้องตัดหญ้าเมื่อหญ้ามียูครบ 45 วัน

(1.3) ระบบพื้นที่ชุ่มน้ำเทียม (Constructed wetland) ระบบนี้จะมีระบบที่คล้ายกับระบบพืชและหญ้ากรองน้ำเสีย โดยจะใช้พืชน้ำ 2 ชนิด คือ กกกลม (กกจันทบูร) และฐปถาณี โดยต้องตัดต้นพืชเมื่ออายุครบ 60 วัน ปกติพืชน้ำโดยทั่วไปมีความสามารถในการปรับตัวอยู่ในสภาพน้ำขังได้โดยการดึงเอาออกซิเจนจากอากาศ ส่งผ่านระบบเนื้อเยื่อในส่วนลำต้นลงสู่ระบบลำต้นใต้ดินและราก ซึ่งอากาศในส่วนนี้จะปลดปล่อยออกไปสู่บริเวณรอบรากพืชทำให้จุลินทรีย์ในดินสามารถย่อยของเสียที่ถูกดินกรองได้แล้วเปลี่ยนไปเป็นสารที่พืชรวมถึงสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ ซึ่งในการบำบัดน้ำเสียทั้ง 3 ระบบ จะมีการปล่อยน้ำที่บำบัดแล้วลงสู่ป่าชายเลนและไหลสู่ทะเล

⁹³ นันทน์นาคา ฤทธิมนตรี, เกษม จันทรแก้ว และอลงกรณ์ อินทรรักษา. (2560). การใช้ลักษณะเฉพาะทางสังคมสร้างความต่อเนื่องกิจกรรมการกำจัดขยะและบำบัดน้ำเสียชุมชนภายหลังเข้าร่วมในการบริการทางวิชาการของโครงการศึกษาวิจัยและพัฒนาสิ่งแวดล้อมแหลมผักเบี้ยอันเนื่องมาจากพระราชดำริ. *วารสารสมาคมนักวิจัย*, 22 (3), หน้า 30-40.

(1.4) ระบบแปลงพีชป่าชายเลน (Mangrove forest filtration)

พีชป่าชายเลน เป็นพีชที่มีคุณสมบัติคล้ายพีชน้ำ กล่าวคือสามารถดำรงชีพอยู่ในสภาวะน้ำท่วมขังได้ โดยมีการปรับตัวทางสรีระ เพื่อดึงออกซิเจนจากบรรยากาศ ส่งผ่านระบบลำต้นสู่ราก นอกจากนั้นยังมีรากอากาศที่สามารถดึงอากาศได้ ออกซิเจนที่พีชขนส่งไปที่ระบบรากส่วนหนึ่งจะปลดปล่อยสู่บริเวณรอบๆ ราก โดยที่พีชจะช่วยในการดูดสารอาหารจากการย่อยสลายสารอินทรีย์ของจุลินทรีย์ในดิน เพื่อไปใช้ในการสร้างความเจริญเติบโตของพีชป่าชายเลน การบำบัดด้วยวิธีนี้มีขั้นตอนคือ จะทำให้น้ำทะเลไหลเข้าสู่แปลงป่าชายเลนในช่วงที่น้ำขึ้นสูงสุดในรอบวัน และปิดประตูระบายน้ำเพื่อขังน้ำทะเลไว้ แล้วปล่อยน้ำเสียเข้าไปในแปลงในอัตราส่วน 1 ต่อ 16 (น้ำเสีย 1 ส่วน ต่อน้ำทะเล 16 ส่วน) ซึ่งวิธีการนี้เป็นกระบวนการที่อาศัยการขึ้นลงของน้ำทะเลตามธรรมชาติ การเจือจาง การเร่งการตกตะกอน

ซึ่งจากเทคโนโลยีการบำบัดน้ำเสียทั้งหมดดังที่ได้กล่าวมาเป็นการดำเนินการตามแนวพระราชดำริคือ ใช้ธรรมชาติช่วยธรรมชาติ โดยท้องถิ่นสามารถนำไปดำเนินการได้ ซึ่งจะสามารถประยุกต์ใช้ได้ทุกพื้นที่ของประเทศไทย

(2) ด้านการกำจัดขยะโดยใช้กลองคอนกรีต

การกำจัดขยะโดยใช้กลองเป็นชั้น ๆ โดยพื้นที่รองด้วยชั้นทรายละเอียดหนา 20 เซนติเมตร ใส่ขยะที่คัดแยกให้มีน้ำหนัก 660 กิโลกรัม ปิดทับด้วยดินแดงหรือดินธรรมดา น้ำหนัก 210 กิโลกรัม ส่วนชั้นสุดท้ายใส่ขยะ 670 กิโลกรัมแล้วปิดทับด้วยดินแดงหรือดินธรรมดา น้ำหนัก 730 กิโลกรัม หรือหนา 35 เซนติเมตร รดน้ำเพิ่มความชื้นจำนวน 100 ลิตร โดยการดูแลเพื่อเร่งขยายจุลินทรีย์ในการย่อยสลายของขบวนการหมักจะต้องรดน้ำทุก ๆ 7 วัน ครั้งละ 30 ลิตร เพิ่มความชุ่มชื้นให้แก่ขยะ ถ้าแยกขยะสมบูรณ์ใช้เวลา 20 วัน จะได้ปุ๋ยหมักจากขยะและทิ้งไว้ 15 วัน เพื่อลดความชุ่มชื้นลง⁹⁴

2) ศูนย์ศึกษาเรียนรู้ระบบนิเวศป่าชายเลนสิรินาถราชินี

เป็นศูนย์เรียนรู้ด้านการฟื้นฟูระบบนิเวศป่าชายเลนจากพื้นที่นาทุ่งร้างแห่งแรกของประเทศไทย ตั้งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าคลองเก่า-คลองคอย ตำบลปากน้ำปราณ อำเภอปราณบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งพื้นที่แห่งนี้เดิมเป็นพื้นที่สัมปทานนาทุ่ง เมื่อปี พ.ศ. 2524-2539 และกลายเป็นนาทุ่งร้างป่าผืนนี้ฟื้นคืนขึ้นมาด้วยน้ำพระราชหฤทัยของพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร

⁹⁴ สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ. (2564). *โครงการศึกษาวิจัยและพัฒนาสิ่งแวดล้อมแหลมผักเบี้ยอันเนื่องมาจากพระราชดำริ อำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.rdpb.go.th/th/Projects/โครงการที่สำคัญ-c38/> โครงการศึกษาวิจัยและพัฒนาสิ่งแวดล้อมแหลมผักเบี้ยอันเนื่องมาจากพระราชดำริ-v7366. [2565, 9 มีนาคม].

มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร และสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ พระบรมราชชนนีพันปีหลวง เมื่อครั้งเสด็จพระราชดำเนินปราณบุรี ปี พ.ศ. 2539 ซึ่งทั้งสองพระองค์ทรงห่วงใยต่อสถานการณ์ป่าชายเลนบริเวณปากแม่น้ำปราณบุรีซึ่งจะส่งผลกระทบต่ออาชีพประมงซึ่งเป็นอาชีพหลักของคนในพื้นที่ กรมป่าไม้จึงได้สนองพระราชดำริด้วยการยกเลิกสัมปทานนาุ้งและผนวกพื้นที่เป็นส่วนหนึ่งของโครงการพัฒนาป่าไม้ปากน้ำปราณบุรีอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จากสภาพดินเดิมที่ขาดความอุดมสมบูรณ์และมีสารเคมีตกค้างไม่เหมาะสมสำหรับการเจริญเติบโตของพันธุ์ไม้ชายเลน คณะทำงานได้น้อมนำแนวพระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 ผนวกกับคำแนะนำของนักวิชาการและภูมิปัญญาของชุมชนในพื้นที่ มาดำเนินการจนสามารถพลิกฟื้นผืนป่าชายเลนให้กลับคืนสู่ความอุดมสมบูรณ์ได้สำเร็จ โดยในการพัฒนาครั้งนี้ทางบริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) ได้เข้ามารับช่วงในการดำเนินงานฟื้นฟูป่าชายเลน ร่วมกับท้องถิ่นอย่างจริงจัง ซึ่งในการฟื้นฟูป่าชายเลนนี้จะต้องฟื้นฟูสภาพพื้นที่นาุ้งร้าง จึงทำให้ทั้งภาคประชาชนและเจ้าหน้าที่ของ ปตท. ได้ร่วมกันเรียนรู้ ทำความเข้าใจ และทดลองผิดลองถูกในการปลูกป่า หากพบว่ามีความไม่เข้าใจหรือไม่สามารถแก้ไขปัญหาประเด็นใดประเด็นหนึ่งได้ ก็จะมีการปรึกษากับนักวิชาการที่มีความเกี่ยวข้องในด้านนั้น ๆ และยังได้มีการชักจูงผู้เชี่ยวชาญในด้านที่เกี่ยวข้องมาร่วมกันพัฒนา โดยมีการช่วยกันชำระล้างหน้าดินนาุ้งร้างให้สามารถปลูกต้นไม้ได้ มีการปรับพื้นที่เพื่อถ่ายเทน้ำทะเล ร่วมกันศึกษาวิถีชีวิตคนในท้องถิ่นและการวางแผนร่วมกันที่จะใช้ทรัพยากรป่าชายเลน โดยที่ไม่ให้ป่าชายเลนถูกทำลายมากเกินไป โดยที่คนในท้องถิ่นยังสามารถรักษาภูมิวัฒนธรรมของตนเอาไว้ได้ การที่คนในท้องถิ่นได้ฟื้นฟูป่าชายเลนกลับมาได้ทำให้ชาวบ้านกลับมามีแหล่งอาหารอันอุดมสมบูรณ์อีกครั้ง รวมทั้งคนที่ไม่มีรายได้ประจำก็สามารถพึ่งตนเองได้อย่างมีศักดิ์ศรี ซึ่งกระบวนการดังกล่าวถือเป็นการปลูกฝังทางวัฒนธรรมให้กับเยาวชนในท้องถิ่นที่เกิดขึ้นควบคู่ไปกับการเรียนรู้ของผู้ใหญ่ ซึ่งมีการสะท้อนความคิดว่า การฟื้นฟูป่าชายเลนในครั้งนี้ได้ทำให้พวกเขาได้พื้นที่ที่สดชื่นพร้อมกับอากาศบริสุทธิ์ และได้แหล่งอาหารที่คนในท้องถิ่นสามารถเข้าไปใช้ได้ไม่มีผู้ใดหวงห้าม ซึ่งต่างจากนาุ้งที่มีคนเฝ้า ซึ่งทั้งหมดนี้คือกระบวนการทำงานและเรียนรู้ร่วมกันของสังคมท้องถิ่น ในการฟื้นฟูทรัพยากรในท้องถิ่น โดยอาศัยความเข้าใจในภูมิวัฒนธรรมที่สั่งสมมาแต่ในอดีตเป็นพื้นฐาน ในขณะที่ทุนจากภายนอก เช่น ปตท. รวมทั้งองค์กรพัฒนาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้เข้ามาสนับสนุนท้องถิ่นด้วยการแสวงหาความรู้ วิธีการ เครื่องมือ และเงินทุน ซึ่งกลุ่มเหล่านี้สามารถเข้าถึงได้มากกว่าท้องถิ่น และได้เรียนรู้ร่วมกับท้องถิ่นอย่างเท่าเทียม จึงนับว่าเป็นบทบาทอันเหมาะสมยิ่งและนับเป็นเรื่องที่ไม่อาจพบได้ทั่วไปในสังคมไทยที่ทุนอุตสาหกรรมขนาดใหญ่จะร่วมเรียนรู้และพัฒนา กับท้องถิ่น

ที่สำคัญด้วยบารมีแห่งสถาบันพระมหากษัตริย์ ที่จุดประกายเรื่องการรักษาป่าเพื่อวิถีชีวิตแบบพอเพียงในท้องถิ่น⁹⁵

3) อุทยานสิ่งแวดล้อมนานาชาติสิรินธร⁹⁶

พื้นที่อุทยานสิ่งแวดล้อมนานาชาติสิรินธร จังหวัดเพชรบุรี มีเนื้อที่ ประมาณ 1,800 ไร่ ประกอบด้วยพื้นที่หลาย ๆ ส่วน ตั้งแต่พื้นที่แนวภูเขาจนถึง ชายฝั่งทะเล ซึ่งมีความหลากหลายของระบบแหล่งที่อยู่อาศัยในแต่ละเขตพื้นที่ ระบบนิเวศทะเลและชายฝั่ง นับว่าเป็นระบบนิเวศหนึ่งที่มีความสำคัญในพื้นที่ ประกอบด้วยส่วนที่เป็น ระบบนิเวศป่าชายเลน สวนป่าชายเลนทุลกระหม่อม การสำรวจ เบื้องต้นได้ดำเนินการสำรวจเป็นครั้งแรกหลังจากการปลูกพันธุ์ไม้ชายเลน เพื่อการฟื้นฟูสภาพพื้นที่ป่าชายเลนเมื่อสิงหาคม 2537 ให้ระบบนิเวศป่าชายเลนกลับคืนสู่ ธรรมชาติและเป็นพื้นที่ศึกษาระบบนิเวศป่าชายเลนหลังจากมีการปรับปรุงพื้นที่แล้ว สภาพทั่วไปของสังคมพืชป่าชายเลนเป็นสังคมพืชที่ขึ้นอยู่ตามแนวชายฝั่ง ทะเลที่น้ำท่วมถึงระหว่างระดับน้ำขึ้นสูงสุดถึงน้ำลงต่ำสุด มีสภาพดินเลนหรือดิน เสนปนทรายที่เกิดจากการทับถมของตะกอนทรายและอินทรีย์สารต่าง ๆ พันธุ์ไม้ชายเลนจึงจำเป็นต้องมีการปรับตัวเพื่อความอยู่รอดให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของแต่ละพื้นที่ ซึ่งพันธุ์ไม้แต่ละชนิดมีความสามารถที่จะเจริญเติบโตได้ในบริเวณที่มีลักษณะที่แตกต่างกัน เช่น กลุ่มไม้แสมและลำพูจัดเป็นไม้เบิกนำชอบขึ้นบริเวณ ริมน้ำ ดินเลนที่มีน้ำท่วมถึงเป็นประจำ กลุ่มไม้โกงกาง ขึ้นอยู่ตามริมน้ำที่เป็นดิน เสนลิกและมีน้ำท่วมถึง กลุ่มไม้ฝาดและตะบูน ขึ้นในสภาพดินเลนแข็ง ที่มีน้ำท่วม ถึงเป็นบางครั้ง เป็นต้น ⁹⁷ จากการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีการส่งเสริมการปลูกไม้ชายเลนในพื้นที่ เพื่อการฟื้นฟูสภาพพื้นที่สวนป่าชายเลนทุลกระหม่อม ทำให้มีความหลากหลายชนิดของพันธุ์ไม้ชายเลนมากขึ้น⁹⁸

⁹⁵ คณะกรรมาธิการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2563). *รายงานการพิจารณาศึกษาเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/573562>. [2565, 18 เมษายน].

⁹⁶ ญัตติสารัตน์ ปภาวสิทธิ์ และคณะ. (2550). *พลิกป่าฟื้นฟูศูนย์ฯ สิรินธรราชินี และ ป่าชายเลนปราณบุรี การแก้วิกฤตสรรพชีวิตชายฝั่ง*. กรุงเทพฯ: ปตท.จำกัด.

⁹⁷ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลน. อ้างแล้ว เจริญอรุณที่ 83.

⁹⁸ คณะกรรมาธิการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2563). *รายงานการพิจารณาศึกษาเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/573562>. [2565, 18 เมษายน].

4) โครงการป่าในเมืองจังหวัดระนอง

พื้นที่ป่าชายเลนริมถนนท่าเมือง บริเวณชุมชนด่านท่าเมือง ตำบลเขานิเวศน์ อำเภอเมือง จังหวัดระนอง เป็นพื้นที่ป่าชายเลนธรรมชาติเก่าแก่ดั้งเดิมที่ยังคงมีสภาพสมบูรณ์ และมีต้นโกงกางอายุประมาณ 200 ปีหลงเหลืออยู่หลายต้น มีเนื้อที่ประมาณ 20 ไร่ ในอดีตพื้นที่แห่งนี้เคยมีพื้นที่ป่าชายเลนประมาณ 4,200 ไร่ ต่อมาพื้นที่ป่าชายเลนได้ถูกบุกรุก ถูกทำลายจนมีสภาพเสื่อมโทรมลง เกิดเป็นพื้นที่เมืองรุกป่า และแนวโน้มของสถานการณ์เป็นในทิศทางที่แยกลง หากไม่เร่งป้องกันและควบคุมปัญหาดังกล่าวจะทำให้พื้นที่ป่าดังกล่าวถูกบุกรุกไปหมดได้ สถานีพัฒนาทรัพยากรป่าชายเลนที่ 10 (เมืองระนอง) ได้ดำเนินการปลูกฟื้นฟูสภาพป่าชายเลนโดยเน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน จนสามารถฟื้นฟูป่าชายเลนให้กลับคืนความอุดมสมบูรณ์สมบูรณ์ ต่อมาในปี พ.ศ. 2558 ได้มีการพัฒนาให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นศูนย์ศึกษาธรรมชาติป่าชายเลน เพื่อเป็นการจัดการและประสานประโยชน์ให้เกิดการมีส่วนร่วมปกป้องคุ้มครองและอนุรักษ์ป่าชายเลนให้คงอยู่อย่างยั่งยืนปัจจุบันพื้นที่ป่าชายเลนบริเวณดังกล่าวซึ่งมีเนื้อที่รวมประมาณ 2,050 ไร่ จึงเป็นสถานที่ศึกษาเรียนรู้ด้านธรรมชาติป่าชายเลนและท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ที่เป็นที่ยุติของนักเรียนนักศึกษา และประชาชนชาวจังหวัดระนองภายใต้ชื่อ “ป่าชายเลนกลางเมืองระนอง” ซึ่งโครงการดังกล่าวนี้มีเป้าหมายเพื่อให้พื้นที่ป่าชายเลนในเมืองระนองได้รับการคุ้มครอง ดูแล บำรุงรักษา โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน และทุกภาคส่วน ให้พื้นที่ป่าชายเลนมีความอุดมสมบูรณ์และคงอยู่นาน้อยกว่า 2,080 ไร่โดยไม่ถูกบุกรุก เป็นศูนย์ศึกษาธรรมชาติป่าชายเลนกลางเมืองระนอง เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ แหล่งพักผ่อนหย่อนใจและออกกำลังกาย และเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่น มีจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีส่วนร่วมอนุรักษ์ป่าชายเลนในเมืองระนองมากขึ้น⁹⁹

4. ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ

อำนาจรัฐ หมายถึงอำนาจในการดูแลรักษาประเทศ (Police Power) ซึ่งมีที่มาจากภาษาละตินว่า “Polis” หรือ “Polis” ซึ่งแปลว่าเมือง หรือนคร ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐมีที่มาจากทฤษฎีสัญญาประชาคม สามารถกล่าวได้ว่าการที่มนุษย์ได้เข้ามาอยู่ในสังคมร่วมกัน ทุกคนย่อมมีอำนาจหน้าที่ในสังคมเกิดขึ้น และทุกคนในสังคมได้มีการถ่ายโอนอำนาจให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งเรียกว่าผู้ปกครองรัฐ หรือผู้ที่มีอำนาจในการปกครอง ซึ่งลักษณะการมอบอำนาจดังกล่าวนี้

⁹⁹ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. (2560). *ป่าในเมือง สวนป่าประชารัฐ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://projects.dmcr.go.th/miniprojects/177/news/281/detail/49055>. [2565, 9 เมษายน].

เรียกว่า “Pactum Subjection” ซึ่งเป็นภาษาละตินที่หมายถึง การที่บุคคลในสังคมยอมรับอำนาจของผู้ปกครองรัฐและยอมอยู่ใต้อำนาจในการปกครองดังกล่าว แต่การใช้อำนาจของผู้ปกครองรัฐนั้นจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของประโยชน์สุขของประชาชนเป็นหลัก เนื่องจากผู้ปกครองรัฐถือว่าเป็นตัวแทนของสังคมนั้น ๆ ที่ทำหน้าที่ในการปกครองรัฐ คอยรักษาความสงบเรียบร้อยให้แก่บ้านเมือง รวมไปถึงการมีหน้าที่ในการควบคุม ป้องกันปราบปราม และออกกฎหมายมาเพื่อใช้บังคับและเป็นประโยชน์แก่สาธารณะ ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ย่อมมีความเกี่ยวข้องกับหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม ซึ่งทั้ง 2 หลักนี้เป็นหลักที่ใช้ร่วมกันอย่างแพร่หลายในสังคมยุคปัจจุบัน¹⁰⁰

แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ถือเป็นแนวคิดที่เป็นการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือการใช้อำนาจของส่วนราชการ สาเหตุที่ต้องมีการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ เนื่องจากรัฐมีอำนาจและอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าประชาชน หากรัฐไหนปราศจากการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ย่อมอาจทำให้เกิดช่องทางไปสู่การใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ข้ามขั้นตอนหรือวิธีการที่มีการกำหนดไว้ ปราศจากอำนาจ กระทำผิดแบบนอกกรอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้ ทำให้เป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินสมควร สิ่งโดยมโนคติหรือไม่สุจริต เป็นต้น ซึ่งในลักษณะของการควบคุมการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่าแท้จริงแล้วการควบคุมการใช้อำนาจรัฐก็คือการควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั่นเอง ซึ่งเมื่อกล่าวถึงวิธีการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐและฝ่ายปกครองนั้น สามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การควบคุมแบบป้องกัน และการควบคุมแบบแก้ไข ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้¹⁰¹

1) การควบคุมแบบป้องกัน¹⁰²

คือการที่ก่อนที่ฝ่ายบริหารจะได้วินิจฉัยสั่งการหรือก่อนจะมีการกระทำในทางปกครองที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถานภาพทางกฎหมายของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มบุคคลใดกลุ่มบุคคลหนึ่ง ควรจะมีระบบในการป้องกันล่วงหน้า เช่น อาจจะมีการสอบถามจากประชาชนก่อนเพื่อที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นหรือข้อโต้แย้ง คัดค้าน โต้สวน มีองค์กรที่ปรึกษา มีการแจ้งสิทธิขอระงับเวลาอุทธรณ์ ซึ่งเป็นลักษณะของการควบคุมก่อนที่จะมีคำสั่งในทางปกครอง แต่อย่างไรก็ตามถ้าพูดถึงในประเทศไทย ในทางปฏิบัติแล้วอาจกล่าวได้ว่าการควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยวิธีนี้ยังไม่ได้รับการกล่าวถึงเป็นที่มากพอสมควร เนื่องด้วยระบบ

¹⁰⁰ ฐิริชญา วัฒนรุ่ง. (2552). *หลักกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งมหาวิทยาลัยรามคำแหง.

¹⁰¹ โกเมท ทองภิญโญชัย. (2534). *การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 47.

¹⁰² ฐิริชญา วัฒนรุ่ง. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 100.

ข้าราชการไทยเป็นข้าราชการในระบบ สักคินาและ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เองก็ยังคงขาดในเรื่องของสภาพบังคับว่า ถ้าไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้โต้แย้ง คัดค้าน แจ้งสิทธิบอกระยะเวลาอุทธรณ์ต่าง ๆ เหล่านี้ ข้าราชการจะต้องถูกลงโทษหรือมีสภาพบังคับอย่างไร การควบคุมแบบป้องกันนี้จึงยังไม่สามารถเห็นผลได้ดีเท่าที่ควรในทางปฏิบัติ

2) การควบคุมแบบแก้ไข¹⁰³

หมายถึงการที่เมื่อมีคำสั่งวินิจฉัยสั่งการในเรื่องนั้นไปแล้ว ฝ่ายประชาชนที่ถูกกระทบสิทธิเห็นว่าไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เขาก็จำเป็นต้องไปทางองค์กรที่มีอำนาจให้มีคำสั่งชี้ขาดลงมาว่าคำสั่งหรือคำวินิจฉัยนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน และต้องถูกยกเลิกเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไข ซึ่งจากการทบทวนเอกสารในเบื้องต้นพบว่าการควบคุมแบบแก้ไขมีความสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออร์ อันเป็นแนวคิดที่มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย การควบคุมแบบแก้ไข มีอยู่ 4 วิธีด้วยกัน ได้แก่ การควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายการเมือง การควบคุมโดยฝ่ายบริหาร การควบคุมโดยฝ่ายตุลาการ และการควบคุมโดยองค์กรพิเศษ

(1) การควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายการเมือง สำหรับควบคุมการใช้อำนาจของรัฐโดยฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายนิติบัญญัตินั้น เป็นการควบคุมโดยรัฐสภาอันเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งได้แก่กลไกตามที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อันได้แก่ การตั้งกระทู้ถาม การยื่นญัตติ การตั้งกรรมาธิการ การขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ และการถอดถอน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะเกิดขึ้นในกรณีที่ฝ่ายบริหารใช้อำนาจไปแล้วเกิดไปกระทบต่อประชาชนหรือราษฎร เช่นในเรื่องของค่าครองชีพที่สูงขึ้นหรือเศรษฐกิจตกต่ำ ล้วนเป็นสภาพปัญหาที่มาจากการบริหารบ้านเมืองทั้งสิ้น

(2) การควบคุมโดยฝ่ายบริหาร หรือการควบคุมแบบภายใน สามารถทำได้ 2 วิธี ได้แก่ การร้องเรียนไปยังผู้ออกคำสั่งว่าคำสั่งที่ออกมาไม่มีความไม่ถูกต้อง ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้มีการทบทวนคำสั่งนั้นใหม่ กับกรรมาธิการไปยังผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น กรณีนี้จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีการร้องเรียนต่อข้าราชการผู้นั้น ไม่ได้ผลจึงต้องร้องเรียนต่อไปในระดับที่สูงกว่านั้นคือในระดับของผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งนั้น

(3) การควบคุมโดยฝ่ายตุลาการ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการควบคุมโดยฝ่ายตุลาการนี้เป็นวิธีการควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่ดีที่สุด เหตุผลก็เพราะว่าในปัจจุบันประเทศไทยมีการนำระบบศาลปกครองมาใช้แล้ว และมีกฎหมายรองรับทำให้การพิจารณาพิพากษาเกิดผลในทางปฏิบัติ

¹⁰³ ภูริชญา วัฒนรุ่ง. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 100.

ศาลปกครองจึงถือเป็นที่สุดท้ายของประชาชนและเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ดีที่สุด

(4) การควบคุมโดยองค์กรพิเศษหรือองค์กรอิสระทั้งหลาย ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ที่ ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อมองโดยภาพรวมของการควบคุมแบบแก้ไขแล้วจะพบว่าวิธีการ ควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่เร็วที่สุดคือ การควบคุมแบบภายใน ซึ่งเป็นลักษณะการควบคุมโดยฝ่าย บริหารด้วยตนเอง อันประกอบด้วยการร้องเรียนต่อผู้สั่งการ หรือผู้บังคับบัญชาที่มีระดับสูงขึ้น

ในเรื่องของการใช้อำนาจรัฐในระยะแรกนั้น ได้ถูกจำกัดเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย ภายในสังคม เกิดความมั่นคงและความปลอดภัยของรัฐ และให้สังคมมีความยุติธรรม แต่เมื่อสภาพ สังคมในแต่ละยุคสมัยได้มีสภาพที่เปลี่ยนแปลงไป สังคมมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ภารกิจของ รัฐก็ได้มีการขยายกว้างออกไปมากขึ้น รัฐจึงได้เข้าไปแทรกแซงวิถีของประชาชนมากขึ้น ทั้งในด้าน เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม รัฐจึงกลายเป็นลักษณะของรัฐสวัสดิการเพื่ออำนวยความสะดวก ให้แก่สังคมไปโดยปริยาย¹⁰⁴ แต่อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจของรัฐนี้จะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่ กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ การใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรของรัฐโดยปกติทั่วไปแล้ว การใช้อำนาจรัฐ ประชาชนจะไม่ได้เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ แต่องค์กรของรัฐจะเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ ในระบบกฎหมายไทย มักจะมีการกำหนดให้ผู้ปกครองเมืองหรือพระมหากษัตริย์ เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐโดยผ่านองค์กรของรัฐ นั่นก็คือการใช้อำนาจนิติบัญญัติผ่านทางรัฐสภา ใช้อำนาจบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรี และใช้ อำนาจตุลาการผ่านศาล ซึ่งจากหลักการดังกล่าวในข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า สังคมใดก็ตามที่ไม่มี การประกันสิทธิหรือกำหนดการแบ่งแยกอำนาจให้แน่นอน สังคมนั้นย่อมไม่มีหลักการสำคัญของการ ปกครองแต่อย่างใด ทั้งนี้ทั้งนั้นไม่ว่าจะทำการใด ๆ ก็แล้วแต่ของความสัมพันธ์ระหว่าง ผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองจะต้องอยู่ภายใต้กรอบอำนาจของกฎหมายเท่านั้น

ในประเทศไทยจากการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาพบว่ารัฐบาลให้ความสำคัญกับด้าน เศรษฐกิจเป็นอย่างมาก ทำให้มีการละเลยหรือขาดการส่งเสริมในเรื่องของการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมนุษย์ทุกคนล้วนแต่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับ สิ่งแวดล้อม เนื่องจากสิ่งแวดล้อมย่อมเป็นตัวกำหนดแบบแผนของการใช้ชีวิตในแต่ละพื้นที่ มนุษย์ จึงมีความพยายามที่จะควบคุมและจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมมาเป็นระยะเวลาานาน แต่ใน ขณะเดียวกันมนุษย์ก็เป็นหนึ่งในสาเหตุสำคัญที่ทำให้สิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะ สาเหตุจากการที่มีจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจรวมถึง การใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มากขึ้นตามไปด้วย นอกจากนี้ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของสภาวะ

¹⁰⁴ นคร วัลติภากร และ วิทวัส อรรถนชัย. (2554). *การใช้อำนาจรัฐกับสื่อสารมวลชน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัย ธุรกิจบัณฑิต.

แวดล้อมโลกไม่ว่าจะเป็นในด้านของความเสื่อมโทรมด้านทรัพยากรธรรมชาติหรือภัยพิบัติ โลกได้เผชิญกับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมเมื่อประมาณคริสต์ศตวรรษที่ 19 เนื่องจากได้มีการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้อย่างมหาศาล ไม่ว่าจะเป็นน้ำมัน ถ่านหิน และสินแร่ต่าง ๆ ซึ่งการใช้ทรัพยากรดังกล่าวนี้เกิดขึ้นในโรงงานอุตสาหกรรมในทวีปยุโรปและสหรัฐอเมริกา ในขณะที่เดียวกันก็ได้สร้างสารเคมีและของเสียจากระบบของอุตสาหกรรมซึ่งก่อให้เกิดมลพิษทั้งทางดิน น้ำ และอากาศ ซึ่งปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตของมนุษย์ในยุคสมัยนั้นเป็นอย่างมาก และสาเหตุที่เกิดขึ้นเหล่านี้ล้วนเกิดจากการกระทำของมนุษย์ทั้งสิ้น ที่ยังไม่ได้มีการตระหนักถึงการดูแลอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีความยั่งยืน และก็ไม่สามารถปฏิเสธได้เลยว่าปัญหาบางส่วนเกิดความอ่อนแอในการบริหารของอำนาจรัฐ ซึ่งหากรัฐยังเพิกเฉยปล่อยให้ปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นเหล่านี้ไม่ได้รับการแก้ไขก็จะทำให้เกิดผลกระทบในด้านลบที่ตามมาในอนาคตได้ ดังนั้น รัฐจึงได้มีการออกกฎหมายมาเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีความยั่งยืน ไม่ว่าจะเป็น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวน พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562 เป็นต้น ถึงแม้ว่าในการออกกฎหมายบางฉบับนั้นจะจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในบางประการก็ตาม แต่รัฐก็มีหน้าที่ในการที่จะต้องทำกฎหมายเหล่านี้เพื่อที่จะจัดระเบียบสังคมให้มีความสงบเรียบร้อยและเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติพบว่ารัฐก็ยังไม่สามารถควบคุมหรือบังคับใช้กฎหมายหรือกำหนดมาตรการเพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้ได้ประสิทธิผลที่ดีเท่าที่ควรเนื่องจากอาจจะมีประชาชนบางกลุ่มที่ยังไม่สามารถเข้าถึงความรู้ในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้กฎหมายหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังมีคำกล่าวที่ว่า “สิ่งแวดล้อมที่ดีต้องมีรากฐานจากการเมืองที่ดี”¹⁰⁵ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่า ปัญหาสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่ล้วนมีที่มาจากนโยบายที่ไม่เหมาะสม หากประเทศมีระบบการเมืองที่ดี ก็จะช่วยให้สามารถออกนโยบายด้านการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

ในประเด็นของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยรวมถึงพื้นที่ป่าชายเลนที่ผ่านมา อยู่ภายใต้กรรมสิทธิ์ของรัฐจะถูกจัดการในรูปแบบของป่าสงวน ซึ่งรูปแบบการจัดการนี้จะส่งผลดีในการฟื้นฟู พัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติได้ระดับหนึ่ง

¹⁰⁵ ปรัชญ์ รุจิวนารมย์และจรัสรวี ไชยธรรม. (2563). *การเมืองกับเรื่องสิ่งแวดล้อม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://greennews.agency/?p=21992>. [2565, 9 เมษายน].

แต่ก็ยังมีพื้นที่ป่าชายเลนในบางแห่งที่พบว่ามีการบุกรุกเกิดขึ้น ซึ่งการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังกล่าวในปัจจุบันจะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยเฉพาะเป็นเรื่อง ๆ ไป ซึ่งทำให้ไม่มีการจัดการที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และนอกจากนี้ยังพบว่าบุคลากรในภาครัฐมีไม่เพียงพอที่จะดูแลพื้นที่นั้น ๆ ได้อย่างทั่วถึง จึงทำให้การแก้ไขการจัดการจะมุ่งเน้นไปที่การออกกฎหมายและการสงวนการรักษาป่าชายเลนในรูปแบบของการห้ามใช้ประโยชน์ แต่ก็พบว่ายังไม่ได้ประสิทธิผลที่ดีเท่าที่ควร ซึ่งหากต้องการให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพและยั่งยืนควรมีการกระจายอำนาจในการดำเนินการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ลงสู่องค์กรภาครัฐ ซึ่งได้แก่ภาครัฐและภาคประชาชน โดยการให้ความรู้ สร้างจิตสำนึก และแรงจูงใจในด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้นแนวความคิดในการจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงควรมีการใช้อำนาจของรัฐ โดยการกระจายอำนาจลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น เนื่องจากส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรของรัฐที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน ซึ่งสามารถทราบถึงปัญหาของท้องถิ่นและสามารถใช้อำนาจของท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นมารองรับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตนเองได้

5. หลักธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล (Good Governance) หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งเปรียบเสมือนแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบสังคมรัฐ ภาครัฐกิจเอกชน และภาคประชาชน

คำว่า ธรรมาภิบาล เกิดจากคำว่า “ธรรม” บวกกับ “อภิบาล” ซึ่งเป็นวิธีการที่ดีในการใช้อำนาจของรัฐ เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร ซึ่งหลักธรรมาภิบาลนี้ หากย้อนกลับไปจะพบว่าเป็นหนึ่งในหลักธรรมคำสอนของพระพุทธศาสนา ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นหลักธรรมที่สอดคล้องกับเรื่องของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่และมีการนำมาใช้ในการบริหารงานอย่างต่อเนื่อง แม้กระทั่งในศาสนาอื่น ๆ ก็คิดว่ามิได้แตกต่าง กันมากนัก มีคำสอนมากมายที่ระบุชัดเจนถึงหลักการธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดี ในยุคปัจจุบันคงไม่มีใครปฏิเสธได้ว่า หลักธรรมาภิบาล เป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาประเทศยุคนี้ เนื่องจากเมื่อเกิดนโยบายต่าง ๆ ขึ้นแล้วจะนำนโยบายนั้นไปสู่การปฏิบัติก็จะมีผลการพิจารณาว่า ทำอย่างไรถึงจะบรรลุผลที่ดีที่สุด และสิ่งหนึ่งที่เป็นกลไกในการขับเคลื่อนก็คือการยึดหลักธรรมาภิบาลนั่นเอง ซึ่งในการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลมีที่มาจากภารกิจหลักประการหนึ่งของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ซึ่งมุ่งส่งเสริมให้ระบบราชการไทยนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อประโยชน์สุขของประเทศไทยและประชาชน ตามเจตนารมณ์ของมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติ

ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 สามารถจำแนกหลักธรรมาภิบาลออกเป็น 10 ประการได้แก่¹⁰⁶

- 1) หลักประสิทธิผล (Effectiveness)
- 2) หลักประสิทธิภาพ (Efficiency)
- 3) หลักการตอบสนอง (Responsiveness)
- 4) หลักการรับผิดชอบ (Accountability)
- 5) หลักความโปร่งใส (Transparency)
- 6) หลักนิติธรรม (Rule of Law)
- 7) หลักความเสมอภาค (Equity)
- 8) หลักการมีส่วนร่วม (Participation)
- 9) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)
- 10) หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented)

ต่อมา คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการ (อ.ก.พ.ร.) ในการประชุมครั้งที่ 3/2554 เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2554 ได้มีข้อสังเกตว่าหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 10 หลัก ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น เป็นหลักที่จดจำได้ยาก จึงควรมีการจัดกลุ่มใหม่ โดยรวมเรื่องที่เกี่ยวข้องไว้ด้วยกันเป็นหมวดหมู่ เพื่อให้เป็นหลักการที่ง่ายต่อความเข้าใจและการนำไปปฏิบัติจริง และให้นำเสนอต่อ ก.พ.ร. และคณะรัฐมนตรีเพื่อประกาศใช้ต่อไป สำนักงาน ก.พ.ร. จึงได้ศึกษาข้อมูลเพิ่มเติม และหารือในเบื้องต้นกับประธาน อ.ก.พ.ร. เกี่ยวกับการส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อนำมาประกอบการปรับปรุงหลักธรรมาภิบาลในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีใหม่ ให้เข้าใจได้ง่ายขึ้น สอดคล้องต่อการจดจำและการนำไปปฏิบัติ รวมทั้งมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพบริบทของประเทศไทย ซึ่งจากผลการศึกษาดังกล่าวทำให้มีการปรับปรุงหลักธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework ดังภาพประกอบที่ 2.3) ใหม่ที่ประกอบไปด้วย 4 หลักการสำคัญ 10 หลักการย่อย ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

¹⁰⁶ ถวิลวดี บุรีกุล. (2558). *ธรรมาภิบาล: กลไกสำคัญในการปฏิรูปเพื่อพัฒนาประเทศ*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 240-246.

1) การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ประกอบด้วยหลักประสิทธิภาพ (Efficiency) หลักประสิทธิผล (Effective) และหลักการตอบสนอง (Responsive)

2) ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value) ประกอบด้วยหลักการรับผิดชอบต่อ/สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) หลักความเปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) หลักนิติธรรม (Rule of Law) และหลักความเสมอภาค (Equity)

3) ประชาธิปไตย (Participatory State) ประกอบด้วยหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) และ หลักการมีส่วนร่วม/การมุ่งเน้นฉันทามติ (Participation/Consensus Oriented)

4) ความรับผิดชอบต่อการบริหาร (Administrative Responsibility) ประกอบด้วยหลักคุณธรรม/ จริยธรรม (Morality/Ethics)

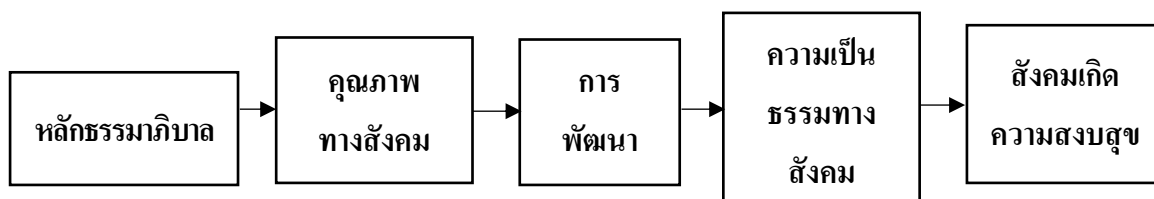
หลักธรรมาภิบาลเป็นเรื่องของหลักการบริหารแนวใหม่ เป็นหลักการทำงาน ซึ่งหากมีการนำมาใช้เพื่อการบริหารงานแล้ว จะเกิดความเชื่อมั่นว่าจะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุดคือ ความเป็นธรรม ความสุจริต ความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล โดยวิธีการดำเนินการเพื่อให้เกิดธรรมาภิบาลคือ การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน การมีความโปร่งใส มีสำนึกรับผิดชอบต่อ สิ่งที่จะเอื้อให้เกิด การดำเนินการดังกล่าวได้ก็คือการมีกฎระเบียบ มีแนวปฏิบัติที่รองรับการทำงาน ดังกล่าวดังนั้น จึงมิใช่เรื่องง่ายที่จะสร้างธรรมาภิบาล เพราะต้องมีปัจจัยเสริมที่สำคัญ และประชาชนในสังคมต้องมีธรรมาภิบาลทั้งในสำนึกและพฤติกรรม ธรรมาภิบาล จะประกอบไปด้วยหลักการต่าง ๆ หลายหลักการ ขึ้นอยู่กับว่าผู้ใช้นำธรรมาภิบาลไปใช้ในประเด็นใด และจะให้ความสำคัญกับเรื่องใดมากกว่ากัน ตลอดจนนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ นอกจากนี้ยังเห็นได้ว่าหลักธรรมาภิบาลเป็นกลไกขับเคลื่อนประชาธิปไตยที่สำคัญที่จะนำไปสู่สังคม สันติสุข โดยจะทำให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน มีการกระจายโอกาส กระจายอำนาจในการบริหารจัดการชุมชนลงสู่ส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำให้เกิดเป็นข้อกำหนดและการยอมรับร่วมกันของคนในสังคม



ภาพประกอบที่ 2.3 แสดงหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework)¹⁰⁷

ในกระบวนการบริหารจัดการนั้น มีสาระสำคัญของการบริหาร จัดการบ้านเมืองคือใช้กระบวนการประชาธิปไตย ที่มีการเลือกผู้แทนมาทำหน้าที่ แทนตัวเองด้วยการเลือกตั้งที่มีการแข่งขัน ดำเนินการอย่างสุจริตและเที่ยงธรรม เพื่อให้ผู้แทนไปทำหน้าที่นิติบัญญัติในรัฐสภา และทำหน้าที่ในการบริหารท้องถิ่น (ดังแสดงในภาพประกอบที่ 2.4) รวมทั้งประชาธิปไตยที่เป็นกระบวนการจัดสรรอำนาจที่เป็นธรรม ทั้งนี้ ในสาระสำคัญของประชาธิปไตยที่เสริมกระบวนการประชาธิปไตยนั้นเป็นเรื่องของ สิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพของบุคคลและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หน้าที่พลเมือง การมีความชอบธรรมและมีสัญญาประชาคมหรือข้อตกลงร่วม ตลอดจนการยึด หลักเสียงข้างมากและเคารพเสียงข้างน้อย

¹⁰⁷ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.). (2565). *หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/article/7.1_hlakthrrmaaphibaalkhngkaarbrihaarkicckhaarbaanemuengthiidii.pdf. [2565, 9 เมษายน].



ภาพประกอบที่ 2.4 แสดงการใช้หลักธรรมาภิบาลในกระบวนการประชาธิปไตย¹⁰⁸

หลักการของธรรมาภิบาลจึงเป็นเครื่องกระตุ้นให้กระบวนการประชาธิปไตย มีความสมบูรณ์ และเกิดความยั่งยืนเพราะสิ่งที่เป็นผลจากการเป็นประชาธิปไตย คือ การจัดสรรอำนาจที่เป็นธรรม ทำให้ทุกคนปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ไม่มีการทุจริต มีความซื่อสัตย์ สุจริต เกิดกระบวนการประชาสังคมที่ทำให้ประชาชนรวมตัวกัน ทำกิจกรรม เพื่อประโยชน์สาธารณะ

อย่างไรก็ตาม กระบวนการเกิดประชาธิปไตยโดยยึดหลักธรรมาภิบาล จะบรรลุเป้าหมาย ได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญคือสภาพแวดล้อมภายใน และสภาพแวดล้อมภายนอก โดยที่สภาพแวดล้อมภายในเป็นเรื่องของสภาวะผู้นำของผู้บริหารประเทศว่าจะมีค่านิยมในระบอบประชาธิปไตยและหลักธรรมาภิบาลหรือไม่ จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหาร บ้านเมืองได้มากน้อยเพียงใด นอกจากนี้ ยังมีองค์ประกอบของภาคประชาสังคม สื่อมวลชน และประชาชน ที่มีความตื่นตัว ในการเป็นพลเมืองที่กระตือรือร้น มีความเสียสละเพื่อประโยชน์สาธารณะ และเคารพกฎหมาย ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะช่วยผลักดันให้กระบวนการประชาธิปไตยเป็นไปอย่างราบรื่น ส่วนสภาพแวดล้อมภายนอก จะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยเร่งหรือชะลอกระบวนการประชาธิปไตยและการมีธรรมาภิบาล ทั้งนี้ด้วยกระแสโลกาภิวัตน์ที่ได้มีอิทธิพลเข้ามาในประเทศ จะเป็นตัวเร่งให้ประเทศนั้นต้องปรับตัวเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของโลก เช่น กระแสการเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม สิทธิมนุษยชน การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การกระจายอำนาจ และความเสมอภาคหญิงชาย เป็นต้น ซึ่งทางองค์การสหประชาชาติจึงได้มีแนวปฏิบัติให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติโดยมีการออกข้อตกลง พันธกรณี และปฏิญญาต่าง ๆ มากมายที่ประเทศต่าง ๆ ได้ตกลงกันและเป็นปัจจัย สำคัญที่ต้องนำไปปฏิบัติให้เป็นผล อันจะทำให้ประเทศต่าง ๆ ต้องปรับตัวให้ทัน ต่อกระแสโลก

¹⁰⁸ ดัดแปลงจาก ถวิลวดี บุรีกุล. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 106. หน้า 240-246.

ในส่วนของธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมนั้น¹⁰⁹ มาจากแนวคิดที่ต้องการปกป้อง สิ่งแวดล้อม ซึ่งเกิดขึ้นจากการขับเคลื่อนของสิ่งแวดล้อมโลกอันนำมาสู่การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งเป็นกระแสในยุคโลกาภิวัตน์ ธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมจึงเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการควบคุมและส่งเสริมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องรับผิดชอบร่วมกันของคนทั้งโลก และมีการนำหลักธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมมาประยุกต์ใช้ในการดำเนินธุรกิจ และทำให้เรื่องธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนหนึ่งของธุรกิจ ในฐานะเป็นสิ่งดึงดูดทางการตลาดและการกำหนดมูลค่าทางการเงินของทรัพยากรสิ่งแวดล้อม ซึ่งกลายเป็นกลยุทธ์ในการบริหาร และเมื่อเกิดวิกฤติที่ต้องการการตอบสนองที่ดีกว่าและใช้ได้เกิดผลจริง ซึ่งเป็นการสร้างจิตสำนึกที่รับผิดชอบร่วมกันของคนทั้งโลก อีกทั้งช่วยในการแก้ปัญหา ด้านสิ่งแวดล้อมที่โลกกำลังเผชิญอยู่ ตัวอย่างที่น่าสนใจคือการนำหลักการธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม มาจัดทำเป็นตัวชี้วัดเพื่อประเมินสถานการณ์สิ่งแวดล้อมและจัดทำข้อเสนอเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ในหลาย ๆ ประเทศรวมทั้งประเทศไทยด้วย ทั้งนี้ธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อม เริ่มมีมาตั้งแต่ปี 2537 โดยการสืบเนื่องมาจากการที่ประเทศไทยได้ลงนามรับรองในปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development) เมื่อปี พ.ศ. 2535 ซึ่งในหลักการ ข้อที่ 10 ระบุว่า “การพัฒนาอย่างยั่งยืนจะต้องมีส่วนร่วมของประชาชนจากภาคส่วนต่าง ๆ” โดยมีหลักการที่สำคัญคือการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การเข้าถึงการมีส่วนร่วม การตัดสินใจและการเข้าถึง กระบวนการยุติธรรม ตลอดจนการต้องมีการพัฒนาศักยภาพของประชาชนให้เข้าถึงการมีส่วนร่วม ดังกล่าว สำหรับแนวคิดนี้นำมาสู่การปฏิบัติให้เป็นจริง โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยและกลุ่มประเทศอาเซียน และการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในมิติแห่งสิ่งแวดล้อมของเอเชียและยุโรป ไปพร้อม ๆ กับการปฏิบัติงาน มีการผลักดันให้ชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมมือกันในลักษณะพหุภาคีเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ของเมือง ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้เป็นแนวทางและกรอบดำเนินงานให้หน่วยงานภาครัฐนำไปใช้ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผนปฏิบัติการในการพัฒนา ซึ่งถือเป็น องค์ประกอบสำคัญของการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ก็คือการปกครอง การบริหาร การจัดการ การควบคุมดูแลกิจการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามครรลองคลองธรรม การบริหารจัดการส่วนท้องถิ่น ให้มีความสุจริต ปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรภายนอก ซึ่งหลัก ธรรมาภิบาลเป็นหลักที่ช่วยให้ผู้ปกครองทำงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และ

¹⁰⁹ สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย. (2548). *ธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม: ตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชน*. (ประเมินผล ครั้งที่ 2). รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย.

ขยันหมั่นเพียร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานของรัฐที่สามารถเข้าถึงประชาชนได้มากที่สุด ซึ่งหากมีการดำเนินการตามหลักเหล่านี้ย่อมส่งผลให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นและศรัทธาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง¹¹⁰

แนวคิดในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีการใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน ต้องหาจุดสมดุลในการปรับตัวระหว่างการอนุรักษ์ธรรมชาติ การใช้ประโยชน์เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่คนส่วนใหญ่ โดยผ่านการบริหารจัดการที่มีธรรมาภิบาล ปัญหาการลดน้อยลงของทรัพยากรป่าชายเลนที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นในช่วง 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นว่าการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ป่าชายเลนในเขตลุ่มทะเลสาบสงขลายังขาดโครงสร้างที่เหมาะสมและขาดธรรมาภิบาล

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้มีการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าชายเลน โดยการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบว่าด้วยการจัดการป่าชายเลน ซึ่งหน่วยงานสำคัญในการร่วมขับเคลื่อนกระบวนการในครั้งนี้คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดและรู้บริบทของพื้นที่ได้ดีที่สุด ซึ่งสามารถใช้เครื่องมือคือข้อบัญญัติท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดต่าง ๆ ได้ โดยในหลักการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นจะมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนเข้ามาเกี่ยวข้องโดยยึดหลักธรรมาภิบาลในด้านค่านิยมประชาธิปไตย (หลักความเปิดเผย/โปร่งใส หลักนิติธรรม และหลักความเสมอภาค) และประชาธิรัฐ (หลักการมีส่วนร่วม/การมุ่งเน้นฉันทามติ) การไหลเวียนของข้อมูลข่าวสาร โดยบุคคลที่มีความสนใจจะต้องสามารถเข้าถึงกระบวนการและข้อมูลข่าวสารได้โดยตรง ทั้งนี้ การได้รับข้อมูลข่าวสารดังกล่าวต้องมีความเพียงพอต่อการทำความเข้าใจและการติดตามประเมินสถานการณ์หากภาคเอกชนในบริเวณพื้นที่ป่าชายเลน ได้ดำเนินกิจการอย่างซื่อสัตย์สุจริต รับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวมไม่ก่อให้เกิดมลพิษในพื้นที่ ก็จะส่งผลให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งผลให้เกิดการใช้และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน อีกทั้งการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นยังสามารถหยั่งรู้ความคิดความต้องการของประชาชน ช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งและการคิดสร้างสรรค์ของประชาสังคม ชุมชน ได้อย่างดี การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ ซึ่งโดยปกติแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแต่กำหนดเป็นนโยบายในการจัดการ แต่ในส่วนท้องถิ่นที่ออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังมีน้อย แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติภายใต้หลักธรรมาภิบาลก็จะถือว่าข้อบัญญัติ

¹¹⁰ สมภพ ระวังบุทก์ และปัญญา คล้ายเดช. (2561). ธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย. *วารสารวิชาการธรรมทรรศน์*, 18 (3), หน้า 255-265.

ท้องถิ่นนั้นสามารถที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการปกครอง การบริหารที่เป็นเป็นธรรมสอดคล้องกับความโปร่งใสที่ประชาชนในท้องถิ่นเห็นว่าข้อบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับประชาชนในชุมชนอย่างเสมอภาคไม่ได้เลือกปฏิบัติและตรวจสอบได้ไม่ว่าจะเป็นกรณีในส่วนท้องถิ่นจะพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ใช้ประโยชน์หรือดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ภายใต้กฎระเบียบเดียวกันของท้องถิ่น จึงทำให้เกิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ป่าชายเลนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6. หลักนิติธรรม

คำว่า หลักนิติธรรม (Rule of Law) ซึ่งได้มีความหมายโดยภาพรวมว่า หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายหรือ หลักการปกครองด้วยกฎหมาย¹¹¹ ซึ่งหลักนิติธรรมนี้มีที่มาจากพื้นฐานระบบกฎหมายของประเทศอังกฤษ โดยนักกฎหมายที่ชื่อว่า Albert Venn Dicey (A.V. Dicey) ในช่วงปี ค.ศ. 1835 – 1922 โดย A.V Dicey ได้เขียนตำราเล่มหนึ่งขึ้นชื่อว่า Introduction to the Study of the Law of the Constitution ซึ่งจัดพิมพ์ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1835 ซึ่งเป็นตำราที่อธิบายเกี่ยวกับหลักนิติธรรมสามารถแบ่งเป็นประเด็นที่สำคัญได้ดังนี้¹¹²

1) กฎหมายต้องมีการบังคับใช้เป็นการทั่วไป

นั่นคือกฎหมายต้องมีการบังคับใช้กับทุกคนโดยความเสมอภาค กฎหมายต้องไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับกับกรณีใด กรณีหนึ่งหรือกับคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง ไม่ว่าจะในชั้นใดย่อมต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายเป็นปกติธรรมดาของแผ่นดิน (The Ordinary Law of The Land) ซึ่งถือเป็นการวางกฎกติกาโดยทั่วไปของสังคม หากบุคคลใดได้กระทำความผิดอันมีกฎหมายบัญญัติไว้ บุคคลนั้นย่อมได้รับโทษ ซึ่งหลักการนี้มีไว้เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ที่มีอำนาจ ใช้กฎหมายลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง

2) กฎหมายไม่สามารถบัญญัติให้การกระทำใดเป็นความผิดทางอาญาและมีโทษย้อนหลังหรือมีโทษย้อนหลังหนักกว่าเดิมไม่ได้ ซึ่งหลักการนี้ตรงกับสุภาษิตในกฎหมายโรมันว่า Nullum Crimen Nulla Poena Sine Lege ซึ่งแปลว่า ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย

3) ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าจำเลยมีความบริสุทธิ์จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเด็ดขาด ซึ่งนั่นก็คือจำเลยจะได้รับการพิจารณาอย่างขาวสะอาดและมีความยุติธรรมที่สุด เพื่อเป็น

¹¹¹ อุกฤษ มงคลนาวิน. (2555). หลักนิติธรรมกับสภาพสังคมประเทศไทย (บทสัมภาษณ์). *จุดนิติ*, 9 (1), หน้า 3.

¹¹² อนันต์ อริยะชัยพาณิชย์. (2557). *มุมมองหลักนิติธรรมในสังคมไทย*. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล สถาบันรัฐธรรมนูญ, วิทยาลัยธรรมนุญศึกษา.

การประกันหลักสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรมของจำเลย และเป็นการป้องกันไม่ให้ผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่าใช้อำนาจเบ็ดเสร็จในการจับกุม กักขัง หรือลงโทษผู้ต้องหา โดยไม่ผ่านกระบวนการต่อสู้คดีของจำเลยในศาล

4) หลักกฎหมายทั้งหลายพัฒนามาจากคำพิพากษาของศาล ซึ่งศาลเป็นผู้สร้างและวางหลักกฎหมาย ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีนั้น จะต้องมั่นใจว่าผู้พิพากษาศาลาการมีความเป็นอิสระและมีความเป็นกลางอย่างแท้จริง ไม่มีการถูกแทรกแซงจากฝ่ายใด ๆ และไม่มียศ ก็เพื่อเป็นการประกันหลักความยุติธรรม

การที่ A.V. Dicey ได้อธิบายเนื้อหาของหลักนิติธรรมในประเด็นที่ทุกคนจะต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับของกฎหมายและภายใต้ศาลเดียวกันตามหลักทุกคนย่อมอยู่ในฐานะเสมอภาคกัน ตามกฎหมาย ทำให้ A.V. Dicey ปฏิเสธการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาควบคู่ไปกับศาลยุติธรรมหรือศาลธรรมดา เนื่องจากหากมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีทางปกครอง บรรดาภาครัฐที่ถูกฟ้องในศาลปกครองว่ากระทำการใด ๆ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบกว่าราษฎรทั่วไป ซึ่ง A.V. Dicey เห็นว่าไม่ถูกต้องและไม่มีความยุติธรรมมากนัก จึงเป็นที่มาที่ทำให้แนวความคิดนี้ได้รับการยอมรับในประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายอังกฤษจนถึงปัจจุบัน¹¹³

ซึ่งจากประเด็นต่าง ๆ ดังกล่าวในภาพรวมจะเห็นได้ว่า หลักนิติธรรมตามแนวความคิดของ A.V. Dicey ให้ความสำคัญไปที่ความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายบริหาร เป็นหลักสำคัญที่ใช้ในการควบคุม กำกับฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครอง ใช้อำนาจไปตามกรอบที่กฎหมายกำหนด การกระทำทั้งหลายที่เกิดขึ้นของฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครอง จะต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับแห่งกฎหมาย จะต้องไม่กระทำการสิ่งใดอันเป็นการก้าวล่วงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามอำเภอใจ ก็จะทำให้เกิดสังคมที่มีความยุติธรรม ทุกคนสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข¹¹⁴

นอกจากนี้ในยุคต่อ ๆ มาได้มีผู้อธิบายลักษณะของกฎหมายที่จะช่วยสร้างให้เกิดการปกครองตามหลักนิติธรรม ดังเช่นคำอธิบายของลอน แอล ฟูลเลอร์¹¹⁵ นักนิติศาสตร์ที่มีชื่อเสียงชาว

¹¹³ เรื่องเดียวกัน.

¹¹⁴ กำชัย จงจักรพันธ์. (2555). *หลักนิติธรรม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://k-rc.net/imageupload/21576/_1.pdf. [2565, 9 เมษายน].

¹¹⁵ ธนวัฒน์ พิธิฐจินดา. (2565). *เอกสารประกอบการสอนวิชานิติปรัชญา*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://elcpg.ssru.ac.th/tanawat_pi/pluginfile.php/226/course/summary/เอกสารประกอบการสอน%20LAW%202801%20นิติปรัชญา%20%20ภาค%201ปีกา.pdf. [2565, 9 เมษายน].

อเมริกันที่เห็นว่ากฎหมายที่จะทำให้หลักนิติธรรมปรากฏเป็นจริงได้นั้นต้องมีลักษณะสำคัญ ดังนี้คือ

- 1) กฎหมายจะต้องบังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลทุกคน ไม่เว้นแม้แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- 2) กฎหมายจะต้องได้รับการประกาศใช้อย่างเปิดเผย
- 3) กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นให้มีผลบังคับไปในอนาคต ไม่ใช่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับย้อนหลังไปในอดีต
- 4) กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นโดยมีข้อความที่ชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดการบังคับใช้ที่ไม่เป็นธรรม
- 5) กฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดแย้งกันเอง
- 6) กฎหมายจะต้องไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้
- 7) กฎหมายต้องมีความมั่นคงตามสมควร แต่ก็จะต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้
- 8) กฎหมายที่ได้รับการประกาศใช้แล้วจะต้องได้รับการบังคับให้สอดคล้องต้องกัน กล่าวคือ ต้องบังคับการให้เป็นไปตามเนื้อหาของกฎหมายที่ได้ประกาศใช้แล้วนั้น

สำหรับในประเทศไทยนั้น หลักนิติธรรมได้มีปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นครั้งแรก โดยในมาตรา 3 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติรับรู้ถึงความมีอยู่และความสำคัญของหลักนิติธรรมไว้ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งหน่วยงานของรัฐ จะต้องปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นไปตามหลักนิติธรรม นอกจากนี้ในหมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 78(6) ยังได้บัญญัติไว้ว่า รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน โดยให้หน่วยงานทางกฎหมายของรัฐดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม¹¹⁶ ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องที่ดีมากของประเทศไทย ที่ได้มีหลักนิติธรรมได้ปรากฏให้เห็นในตัวของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายที่จับต้องได้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า หลักนิติธรรมเป็นหลักการที่สำคัญ และในที่นี้จะขอแสดงให้เห็นถึงหลักการของหลักนิติรัฐเพียงเล็กน้อยเนื่องจากเป็นหลักการที่มีความสัมพันธ์กัน¹¹⁷

หลักนิติรัฐ (Regal state) นั้น จะเป็นแนวความคิดที่มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายธรรมชาติของสังคม นั่นก็คือเชื่อว่าธรรมชาติมีกฎเกณฑ์ที่สูงที่สุดเหนือกว่ากฎหมายของรัฐ ด้วยเหตุนี้

¹¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 78 (6).

¹¹⁷ เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. (2553). *หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 140.

กฎหมายที่ออกโดยรัฐจึงมิใช่มาจากเจตจำนง อิสระของผู้ปกครอง แต่เป็นเจตจำนงโดยรวมของของชาติที่สืบเนื่องกันมาอย่างยาวนาน การ์เร่ เดอร์ มาลแบร์ ได้อธิบายถึงหลักนิติรัฐไว้ว่าหมายถึงรัฐที่ปกครองโดยถือกฎหมายเป็นใหญ่ ในประเด็นของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนนั้น นั่นคือรัฐยอมตนอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายและยอมผูกพันการกระทำใด ๆ ของตนกับกฎเกณฑ์ของกฎหมายซึ่งส่วนหนึ่งได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ ของประชาชนเอาไว้ และอีกส่วนหนึ่งได้บัญญัติไว้ล่วงหน้าเกี่ยวกับเงื่อนไขและข้อจำกัดต่าง ๆ เกี่ยวกับวิธีการของฝ่ายปกครอง ด้วยเหตุผลเช่นนี้หลักนิติรัฐจึงไม่มีความหมายแค่เพียงการบังคับให้รัฐต้องคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของบุคคลเท่านั้น แต่ยังมีการเรียกร้องให้รัฐต้องดำเนินการในด้านต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นอย่างแท้จริงในสังคมด้วย¹¹⁸

หลักนิติธรรมเป็นแนวคิดจากการค้นหาหลักการทางปกครองที่ถึงแม้ว่าทั้งหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม จะมีความแตกต่างกัน แต่หลักการทั้ง 2 ต่างก็เป็นหลักที่มุ่งจะสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในระบบกฎหมายเพื่อสร้างความสงบสุขให้แก่สังคมเมือง

ซึ่งจากการทบทวนวรรณกรรมจะสามารถเห็นได้ว่า หากได้นำหลักนิติธรรมมาปรับใช้ในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่บังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลภายในท้องถิ่น โดยไม่เว้นแม้แต่องค์กรเจ้าหน้าที่รัฐ และเมื่อมีการประกาศใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นแล้ว ก็ต้องมีการดำเนินการประกาศโดยเปิดเผยและเป็นการดำเนินการได้ง่ายกว่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับประชาชนทั่วไป ซึ่งข้อบัญญัติท้องถิ่นจะทำให้การประชาสัมพันธ์สามารถเข้าถึงประชาชนได้ง่ายเนื่องด้วยจำนวนประชาชนที่มีอยู่อย่างจำกัดในแต่ละพื้นที่ท้องถิ่นนั้น ๆ และข้อบัญญัติท้องถิ่นก็จะต้องได้รับการตรารัฐโดยมีผลบังคับใช้ในปัจจุบันและในอนาคต ไม่สามารถใช้บังคับกับเหตุการณ์ในอดีตซึ่งผ่านมาแล้วได้ และการตรารัฐโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นก็ต้องมีข้อความที่ชัดเจนบังคับใช้ได้และเป็นธรรมกับประชาชนในท้องถิ่นและในการบัญญัติข้อความที่ตรารัฐก็ต้องไม่มีเนื้อหาขัดแย้งกันเอง และสามารถแก้ไขได้หากสภาพของสังคมเปลี่ยนแปลงไป และต้องสอดคล้องกับข้อบัญญัติอื่นหรือกฎหมายอื่นที่ได้ประกาศใช้ไปก่อนหน้าแล้ว ซึ่งจากเหตุผลเหล่านี้หลักนิติธรรมจึงสามารถนำมาใช้ในการออกแบบข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการป่าชายเลนได้

¹¹⁸ อนันต์ อริยะชัยพาณิชย์. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 112.

7. การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

เพื่อให้การดำเนินงานกิจกรรมของฝ่ายปกครองมีประสิทธิภาพและประสบผลสำเร็จ รัฐจะต้องดำเนินการจัดองค์กรของรัฐเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินกิจกรรมดังกล่าว ซึ่งการจัดองค์กรของรัฐนี้เรียกว่า “การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน” โดยอาศัยความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยวางหลักไว้ในมาตรา 4 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดการจัดโครงสร้างของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น และกำหนดให้มีการบริหารราชการในกระทรวง ทบวง กรม จังหวัด อำเภอ และในต่างประเทศ ในเรื่องการมอบอำนาจ การรักษาราชการแทน และกำหนดการบริหารราชการแนวใหม่ ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินทั้ง 3 ส่วน ใช้หลักการรวมอำนาจปกครองและหลักการกระจายอำนาจผสมกัน กล่าวคือ ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ใช้หลักรวมอำนาจปกครอง สำหรับราชการส่วนท้องถิ่นใช้หลักการกระจายอำนาจการปกครอง¹¹⁹ ซึ่งโครงสร้างการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน สามารถอธิบายเป็นหลักการต่าง ๆ ได้ดังนี้

7.1 หลักการรวมอำนาจ¹²⁰

เป็นหลักในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ขึ้นตรงต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเพื่อที่จะสามารถดำเนินกิจการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ไว้ได้ โดยเป็นการจัดการปกครองในลักษณะที่อำนาจในการตัดสินใจทั้งหลายจะอยู่ที่ส่วนกลางทั้งสิ้น จะไม่มีการมอบอำนาจในการตัดสินใจไปให้แก่เจ้าหน้าที่ในระดับภูมิภาคหรือระดับท้องถิ่นเลย โดยการรวมอำนาจการปกครองสามารถจำแนกได้ 2 แบบ คือ “การรวมศูนย์อำนาจการปกครอง” และ “การแบ่งอำนาจการปกครอง”

7.2 หลักการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจ หรือ การกระจายอำนาจการปกครอง ซึ่งเป็นหลักการในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา มีหลักการสำคัญคือ เป็นการ

¹¹⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 45.

¹²⁰ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). *ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: วิทยุชุมชน. หน้า 20.

แบ่งอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปสู่ประชาชน โดยเฉพาะการปกครองระดับท้องถิ่น เพื่อให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นนั้นเอง สามารถบริหารการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนกลางเพียงแต่ดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น ไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ ซึ่งจะนำไปสู่เป้าหมายการพัฒนาเพื่อให้ตอบสนองชุมชนอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ การกระจายอำนาจการปกครอง สามารถจำแนกได้ 2 แบบ คือ การกระจายอำนาจทางพื้นที่ และการกระจายอำนาจบริการหรือกิจการ¹²¹ ซึ่งการกระจายอำนาจทางพื้นที่คือการที่รัฐมอบอำนาจให้หน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั่นคือให้ฝ่ายท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการปกครองภายในเขตพื้นที่ของตน ซึ่งการกระจายอำนาจทางพื้นที่จึงต้องมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนพื้นที่ เช่น การเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระ แต่ยังคงอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะสามารถตัดสินใจในการดำเนินการได้ด้วยตนเองและมีงบประมาณของตนเองเพื่อใช้ในการดำเนินการนั้น ส่วนการกระจายอำนาจบริการหรือทางกิจการ เป็นวิธีการมอบอำนาจให้แก่องค์กรสาธารณะในการจัดทำกิจการใดกิจการหนึ่ง ด้วยทุนและบุคลากรขององค์กรนั้นเอง บริการสาธารณะที่จัดทำนั้นอาจเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม กีฬา หรือวัฒนธรรม วิธีการกระจายอำนาจแบบนี้ไม่ใช่การกระจายอำนาจปกครอง แต่เป็นการมอบให้องค์กรของรัฐไปจัดทำบริการสาธารณะโดยแยกเป็นนิติบุคคลจากรัฐ มีทรัพย์สินของตนเอง และมีผู้บริหารของตนเอง แต่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ¹²²

1) ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

มีความสำคัญในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม สามารถอธิบาย ได้ดังนี้

(1) การกระจายอำนาจเปรียบเสมือนเป็นเสาหลักหรือรากแก้วของการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องจากประชาธิปไตยประกอบไปด้วยระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นโครงสร้างระดับพื้นฐาน เน้นพัฒนาโครงสร้างเบื้องต้นบนระดับชาติ เช่น รัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติ การเลือกตั้ง ฯลฯ โดยไม่มีการคำนึงถึงพื้นฐานเบื้องล่าง ได้แก่ ความตื่นตัวทางการเมือง ความสามารถในการปกครองตนเอง กล่าวง่าย ๆ ก็คือ การปกครองตนเอง ในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุด คือ เสาหลักหรือรากแก้ว ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญอย่างยิ่ง ของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบบ

¹²¹ สิริชัย กุมารจันทร์. (2562). *กฎหมายปกครองท้องถิ่น* (พิมพ์ครั้งที่ 2). พัทลุง: คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยทักษิณ. หน้า 54-55.

¹²² นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). *บทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านและการปกครองท้องถิ่น*. รายงานการศึกษาวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

ประชาธิปไตยในประเทศไทย มีหลายองค์ประกอบ แต่อีกหนึ่งองค์ประกอบที่สำคัญก็คือการขาดพื้นที่ในท้องถิ่น

(2) การกระจายอำนาจ มีความสำคัญในเชิงของการพัฒนาชนบท การมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งทำให้การพัฒนาชนบทประสบความสำเร็จ ในเรื่องของการกระจายอำนาจจึงไม่ใช่เพียงพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยเพียงอย่างเดียว แต่ยังเป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาชนบท ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ในการปกครองท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีผลในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศด้วยเช่นกัน¹²³

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจการปกครอง มีความสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นรากแก้วในการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองและเป็นกลไกการส่งเสริมให้ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งภายใต้กระบวนการนี้ ประชาชนจะเป็นผู้มีอำนาจธิปไตย คือ มีอำนาจในการควบคุม กำกับดูแล และตรวจสอบผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจและสังคมให้มีความเข้มแข็งซึ่งเป็นการแสดงถึงการปกครองตนเองอย่างยั่งยืน

7.3 การกระจายอำนาจสู่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น¹²⁴

การกระจายอำนาจสู่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการจัดระเบียบจัดปกครองภายใต้หลักการกระจายอำนาจ ซึ่งเกิดขึ้นจากแนวคิดที่ต้องการส่งเสริมให้แต่ละท้องถิ่นได้ปกครองตนเองโดยประกอบไปด้วยองค์กรต่าง ๆ ดังนี้

1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้แก่ การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น การจัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ เช่น การจัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การวางผังเมือง การจัดให้มีท่าเทียบเรือ ท่าข้าม ที่จอดรถและตลาด การจัดตั้งและการบำรุงสถานพยาบาล และกิจการที่ได้มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น

¹²³ ถาวร เกียรติทับทิว. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 41.

¹²⁴ ศิริชัย กุมารจันทร์. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 121.

2) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง มีโครงสร้างเป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ โดยโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ในการให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล คอยควบคุมการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบลตามกฎหมายและข้อบังคับของทางราชการ มีหน้าที่ในการเลือกประธานสภา รองประธานสภา และเลขานุการสภา อบต. รับทราบนโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลก่อนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเข้ารับหน้าที่ และรับทราบรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้แถลงไว้ สามารถตั้งกระทู้ถามในประเด็นที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ สามารถเสนอข้อบัญญัติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล โดยไม่มีการลงมติได้ มีอำนาจในการเลือกปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลคนใดคนหนึ่งเป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

3) เทศบาล

เทศบาล มีอำนาจและหน้าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดให้เทศบาลมี 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร มีอำนาจและหน้าที่มากน้อยแตกต่างกันขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาลที่ได้รับการจัดตั้ง เช่น การจัดให้มีและบำรุงรักษาทั้งทางบกและทางน้ำ การป้องกันและระงับโรคติดต่อ และกิจการที่เทศบาลอาจจัดทำได้ในกรณีหลังนี้เป็นกิจการที่กฎหมายไม่ได้บังคับให้เทศบาลต้องดำเนินการแต่เทศบาลสามารถตัดสินใจได้เองว่ากิจการที่กำหนดไว้นั้นมีความสำคัญและจำเป็นต่อประชาชนในพื้นที่หรือไม่ เช่น การจัดให้มีโรงพยาบาล เทศพาณิชย์ เป็นต้น

4) กรุงเทพมหานคร

รูปแบบการบริหารราชการกรุงเทพมหานครปัจจุบัน ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสภากรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่สามารถสั่งยุบสภากรุงเทพมหานครได้ และสภากรุงเทพมหานครไม่สามารถสั่งปลดผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ ซึ่งเป็นการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกันและกัน มีลักษณะคล้ายรูปแบบการปกครองประเทศตามระบบประธานาธิบดี

ระดับเขต มีสภาเขตเขตซึ่งมีลักษณะบางส่วนคล้ายคลึงกับสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ซึ่งกำหนดให้สภาจังหวัดเป็นที่ปรึกษาของกรมการจังหวัด ต่อมาพัฒนาไปเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งอำนาจหน้าที่ในการบริหารงาน ได้มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89

5) เมืองพัทยา

สำหรับโครงสร้างการบริหารงานในเมืองพัทยาในปัจจุบันดำเนินการบริหารจัดการโดยหน่วยงานภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 โดยมีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารกิจการของเมืองพัทยา 2 องค์กร ได้แก่ สภาเมืองพัทยาและนายกเมืองพัทยา

โดยความสัมพันธ์ของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคต่อราชการส่วนท้องถิ่นเป็นแบบกำกับดูแล ขณะที่ความสัมพันธ์ของราชการส่วนกลางต่อราชการส่วนภูมิภาคเป็นแบบควบคุมบังคับบัญชา ซึ่งการควบคุมบังคับบัญชา เป็นหลักกฎหมายปกครองที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางต่อส่วนภูมิภาค กล่าวคือเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาในการที่จะสั่งการ ๆ ก็ได้ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสม สามารถตรวจสอบรายละเอียดของความเหมาะสมของการกระทำได้ และสามารถกลับไปแก้ไขยกเลิก เพิกถอน คำสั่งหรือการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอ ซึ่งการใช้อำนาจบังคับบัญชาจะต้องชอบด้วยกฎหมาย เว้นแต่กฎหมายจะมีการบัญญัติโดยเฉพาะไว้เป็นอย่างอื่น ส่วนในเรื่องของการกำกับดูแล เป็นหลักกฎหมายปกครองที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต่อส่วนท้องถิ่น กล่าวคือไม่ใช่ใช้อำนาจควบคุมบังคับบัญชา แต่เป็นอำนาจในการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย นั่นหมายความว่าในการกระทำใด ๆ จะพิจารณาเพียงรายละเอียดของเนื้อหาหรือความเหมาะสมของการกระทำเพียงอย่างเดียวไม่ได้ แต่ต้องดูด้วยว่าสิ่งที่ทำนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ดังนั้นองค์กรที่กำกับดูแลจึงไม่มีอำนาจสั่งการองค์กรภายใต้การควบคุมให้ปฏิบัติตามที่ตนเห็นสมควร และเป็นไปตามกรอบที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนี้การปกครองในส่วนท้องถิ่นควรให้มีอิสระ ปราศจากการควบคุมบังคับบัญชาหรือแทรกแซง นั่นคือสามารถขยายความได้ว่า การปกครองในส่วนท้องถิ่นนั้นควรให้มีอิสระไม่ว่าจะเป็นในด้านของการบริหาร ด้านการจัดการ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ซึ่งต้องปลอดจากการแทรกแซงของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และนอกจากนี้ก็ควรให้ปลอดจากการตรวจสอบใด ๆ ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นจากสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากนายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งหากนำมาพิจารณาจะพบว่า สามารถแบ่งแยกการพิจารณาได้เป็น 2 ประเด็น ดังนี้ ประเด็นแรก คือ การให้ท้องถิ่นมีอิสระในด้านงบประมาณ บุคลากร การบริหารงาน ซึ่งจะเห็นได้ว่าเมื่อพิจารณาหลักในการกำกับดูแล จะเห็นได้ว่าทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีความสัมพันธ์กับ

ท้องถิ่นในรูปแบบของกำกับดูแล ซึ่งหมายถึงการจะเข้ามาตรวจสอบได้เฉพาะในเรื่องของความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ส่วนประเด็นที่สอง คือในด้านของการตรวจสอบ ท้องถิ่นไม่ควรจะถูกตรวจสอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ หรือจากสมาชิกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะผู้บริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนแล้ว เช่นเดียวกันกับระบบประธานาธิบดี แต่ไม่ใช่ว่าจะบริหารงานโดยไม่มี การตรวจสอบ ควรที่จะมีการเสริมสร้างระบบการตรวจสอบที่มีอยู่ให้เข้มแข็ง เช่น การเมืองภาคประชาชนตามรัฐธรรมนูญ การเข้าชื่อถอดถอน การเสนอกฎหมายรวมทั้งการตรวจสอบขององค์กรอิสระ ที่ควรเร่งดำเนินการไม่ว่าจะเป็น ส.ต.ง หรือ ป.ป.ช ในระดับจังหวัด หรือองค์กรอิสระ ในลักษณะอื่น ๆ เข้ามาตรวจสอบเสริมการทำงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น¹²⁵

แนวคิดพื้นฐานที่เปรียบเสมือนกับกรอบความคิดใหญ่ในการจัดระบบการปกครองท้องถิ่น นั่นก็คือ แนวคิดว่าด้วย “การกระจายอำนาจ (Decentralization)” แต่อย่างไรก็ตามแนวคิดและความหมายของการกระจายอำนาจนี้ แม้ดูเหมือนจะเป็นแนวคิดที่รับรู้และเข้าใจกันอยู่ แต่หากสำรวจถึงคำอธิบายและการให้นิยามความหมายดังกล่าว พบว่ายังไม่ได้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ยังมีความแตกต่างหลากหลายอยู่ค่อนข้างมาก อีกทั้งยังถูกใช้หรือกล่าวถึงในหลากหลายบริบท หรือแม้กระทั่งการใช้ภายใต้บริบทเดียวกันก็ยังคงมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง ดังนั้น ในเบื้องต้นนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสำรวจถึงคำอธิบายและการให้ความหมายของคำดังกล่าว ตลอดจนการกำหนดกรอบแนวคิดเพื่อลดความสับสนที่อาจจะเกิดขึ้นได้

ในการทำความเข้าใจต่อแนวคิดการบริหารปกครองท้องถิ่นนั้นต้องทำความเข้าใจต่อความแตกต่างของแนวคิดการปกครองและแนวคิดการบริหารการปกครอง โดยภารกิจของการปกครองคือการปฏิบัติตามภายใต้กระบวนการทางกฎหมายที่ชัดเจน มีความสัมพันธ์ที่ชอบด้วยกฎหมายระหว่างนักการเมือง ผู้เชี่ยวชาญ และสาธารณะ แต่แนวคิดการบริหารปกครอง รัฐหรือสถาบันที่เป็นทางการของรัฐได้สูญเสียการควบคุมต่อกระบวนการภายในท้องถิ่นอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด แต่จะเหลือเพียงกระบวนการหลวมๆ ของการกำหนดทิศทางของท้องถิ่น เนื่องจากการทำงานของท้องถิ่น มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นขอบเขตทางภูมิศาสตร์และการบริหารกับหลายภาคส่วน โดยที่เครือข่ายพันธมิตรและการร่วมมือ จะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญของการบริหารปกครองท้องถิ่น¹²⁶

โดยภาพรวมจึงสามารถสรุปได้ว่า การบริหารปกครองท้องถิ่น คือ กระบวนการหรือกิจกรรมของการบริหาร ปกครองท้องถิ่นซึ่งเกี่ยวข้องกับสถาบันที่เป็นทางการของรัฐและตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการ เข้ามา มีบทบาทหรือเกี่ยวข้องกับการบริหารหรือประเด็นปัญหาที่สลับซับซ้อน

¹²⁵ ศิริชัย กุมารจันทร์. อ่างแล้ว เชียงอรธที่ 121.

¹²⁶ กรกฎ ทองชะ โขค. อ่างแล้ว เชียงอรธที่ 24.

โดยการบริหารปกครอง จะเน้นเรื่องความร่วมมือ การประนีประนอม และเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย มากกว่าการออกคำสั่งและหลักปฏิบัติที่ตายตัวของสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการ

7.4 การปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560¹²⁷ ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นไว้ในหมวด 14 ตั้งแต่มาตรา 249 - 254 โดยสามารถสรุปใจความสำคัญได้ ดังนี้

1) การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ

2) อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

3) ความเป็นอิสระของท้องถิ่น ได้แก่ ความเป็นอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง

4) การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องใช้ระบบคุณธรรมและต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

5) โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้ สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ส่วนผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

6) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การให้สิทธิแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และมีสิทธิในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

7) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศ การป้องกันการทุจริตและการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

¹²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 249-254.

7.5 การกระจายอำนาจด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ได้ดำเนินการให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา จนกระทั่งในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ยังคงมีการกำหนดทิศทางของการปกครองส่วนท้องถิ่นและมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทิศทางดังกล่าวได้ปรากฏอยู่ใน หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ และหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้มีการขยายอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทที่ชัดเจนและกว้างขวางขึ้น นอกจากนี้ในด้านของการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมนั้น ก็ได้มีการกำหนดไว้ในหมวด 5 มาตรา 57 ที่ได้มีการกำหนดให้รัฐต้อง... (2) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้มีการกำหนดหน้าที่และให้อำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น และกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการ ซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และต้องมีการป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวย่อมส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อวิถีชีวิตของประชาชนในหลากหลายมิติ อันนำไปสู่การจัดบริการสาธารณะและการจัดโครงสร้างพื้นฐานเพื่อบริการประชาชน การปกครองส่วนท้องถิ่นในยุคปัจจุบัน ซึ่งเป็นยุคโลกาภิวัตน์ สถานภาพของสังคมของไทยเปลี่ยนแปลงจากสังคมชนบทที่อยู่บนพื้นฐานของการเกษตรเข้าสู่สังคมเมือง รายได้ส่วนใหญ่เกิดจากการให้บริการด้านอุตสาหกรรม ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมเนื่องจากการตั้งโรงงานอุตสาหกรรม และการประกอบธุรกิจการท่องเที่ยว เพราะจะก่อให้เกิดปัญหามลพิษต่าง ๆ เช่น ปัญหามลพิษในอากาศ ปัญหาน้ำเน่าเสีย ปัญหามลพิษทางกลิ่นจากกองขยะ การปนเปื้อนของสารเคมีจากโรงงานอุตสาหกรรมลงในแหล่งน้ำธรรมชาติ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ล้วนส่งผลกระทบต่อสุขภาพ และความเป็นอยู่ของชุมชนในท้องถิ่น ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ถือเป็นภารกิจที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะต้องมีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเร่งด่วน หากไม่มีการแก้ไขจะทำให้ปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อไปในอนาคตได้ ซึ่งในการ

แก้ไขปัญหาล้างแควลุ่มนั้นจำเป็นต้องอาศัยบุคลากรที่มีความชำนาญ มีความรู้ มีความเข้าใจเฉพาะด้าน ตลอดจนต้องทราบถึงระเบียบข้อกำหนดทางกฎหมาย การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจของคนในชุมชนเพื่อร่วมรักษาล้างแควลุ่ม ซึ่งในปัจจุบันพบว่าการกำกับดูแลและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและล้างแควลุ่มยังคงเป็นหน้าที่ของส่วนกลาง โดยมีแนวทางการดำเนินงานจากภาครัฐ ซึ่งนั่นทำให้การบริหารดังกล่าวมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่ในส่วนของหลักการรวมอำนาจพบว่าจะขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ เนื่องจากในการดำเนินการที่จำเป็นต้องแก้ไขปัญหาล้างแควลุ่มยังมีความล่าช้าเกิดขึ้น นอกจากนี้ยังขาดความเป็นธรรมในการกระจายทรัพยากร ตลอดจนขาดความเข้าใจในด้านของความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดจำเป็นต้องอาศัยกลไกของการจัดบริการสาธารณะ เพื่อทำหน้าที่ในการจัดการล้างแควลุ่มในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่น ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนในการแก้ปัญหาด้านล้างแควลุ่มจากที่กล่าวมาแล้วในช่วงต้น ซึ่งเห็นได้ว่านโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและล้างแควลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความสำคัญ แต่ในการดำเนินการในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีการดำเนินการในลักษณะแบบค่อยเป็นค่อยไป การดำเนินการในรูปแบบดังกล่าวจึงส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ มีศักยภาพในการจัดการด้านล้างแควลุ่มที่แตกต่างกันไป¹²⁸

1) สถานการณ์การจัดการล้างแควลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹²⁹

ในช่วงที่ผ่านมา การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรและการพัฒนาประเทศ ได้ก่อให้เกิดการขยายตัวของการผลิตทั้งภาคอุตสาหกรรม ภาคเกษตรกรรม ภาคการคมนาคมขนส่ง ภาคการค้าและอื่น ๆ ทำให้ความต้องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย แต่ทิศทางการต้องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติมีความสวนทางกันเนื่องจากขาดการบริหารจัดการที่เหมาะสม ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งมีอยู่อย่างจำกัดเกิดความเสื่อมโทรมและลดลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งนำมาสู่สาเหตุของการเกิดปัญหาภัยธรรมชาติและปัญหาสังคม เช่น พื้นที่ป่าไม้ลดลงก่อให้เกิดภาวะแห้งแล้งและน้ำท่วม การขยายตัวของชุมชนที่ขาดการวางแผนทำให้เกิดปัญหามลพิษ ไม่ว่าจะเป็นด้านแหล่งน้ำ ขยะ และ อื่น ๆ ซึ่งนับเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาล้างแควลุ่มและจริงจัง ซึ่งที่ผ่านมาภาครัฐได้มีการดำเนินการในการบริหารจัดการล้างแควลุ่มเพื่อแก้ไขและป้องกันปัญหาตามลำดับ เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการล้างแควลุ่มแห่งชาติเพื่อกำกับดูแลล้างแควลุ่มในระดับนโยบาย การจัดตั้งคณะกรรมการเรื่องการค้าและล้างแควลุ่มเพื่อดำเนินการ

¹²⁸ โสภารัตน์ จารุสมบัติ. (2553). *ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการล้างแควลุ่ม*. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

¹²⁹ อนันต์ อริยะชัยพาณิชย์. อ้างแล้ว เจริญรถที่ 112.

ด้านการค้าระหว่างประเทศในประเด็นการรักษาสิ่งแวดล้อม การออกมาตรการจัดทำวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) เพื่อเป็นกลไกในการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม และที่สำคัญ คือ การออกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ขึ้นเป็นกฎหมายหลักด้านสิ่งแวดล้อม รวมถึงกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยในส่วนของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นี้ มีหลักการสำคัญที่น่าสนใจ 2 ประเด็น ได้แก่

(1) การกระจายอำนาจในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น โดยส่วนกลางจะจัดทำนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นประเด็นหลัก ในขณะที่การจัดทำแผนปฏิบัติการ หรือเรียกว่า “แผนการจัดการคุณภาพจังหวัด” เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ก็เพื่อให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดูแลป้องกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเป็นภาคส่วนที่มีความใกล้ชิดกับปัญหาและภาคประชาชนมากที่สุด และเพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

(2) การกำหนดเขตควบคุมมลพิษ (Pollution Control Area) สำหรับพื้นที่ที่มีปัญหามลพิษในระดับที่มีแนวโน้มเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างร้ายแรง เพื่อการควบคุม ลดและขจัดมลพิษ โดยมาตรการที่ใช้ดำเนินการในเขตควบคุมมลพิษแบ่งเป็น 2 ด้าน คือ มาตรการด้านกฎหมาย และมาตรการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษ สำหรับพื้นที่ที่มีการประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษในปัจจุบันมีหลายแห่ง ยกตัวอย่างเช่น เมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี จังหวัดภูเก็ต จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดนครปฐม เป็นต้น

ซึ่งจากการทบทวนวรรณกรรมเพิ่มเติม พบว่า เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2564¹³⁰ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ได้ทำความร่วมมือร่วมกับ 5 หน่วยงาน ได้แก่ กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช กรมป่าไม้ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในการทำบันทึกความร่วมมือการส่งเสริมและสนับสนุนการปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อที่จะให้มีการกระจายอำนาจด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีความชัดเจน อำนาจหน้าที่และผลที่คาดว่าจะได้รับชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งวัตถุประสงค์ของความร่วมมือ

¹³⁰ ธิปไตย ฉายบุญครอง. (2564). 6 หน่วยงานขับเคลื่อนความร่วมมือการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://web.codi.or.th/20210311-22691/>. [2565, 9 เมษายน].

ในครั้งนี้ ก็คือเพื่อต้องการส่งเสริมและสนับสนุนการปฏิบัติงานในด้านของการอนุรักษ์ การบำรุงรักษา และฟื้นฟู อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า เขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และเขตพื้นที่ชายฝั่งทะเล ป่าชายเลน เพื่อให้มีการปรับปรุง การพัฒนา การส่งเสริมอาชีพหรือพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชนที่อยู่อาศัยภายในเขตพื้นที่โครงการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนในอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตพื้นที่ชายฝั่งป่าชายเลน และให้มีการดำเนินการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งสิ่งเหล่านี้ถือเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้ท้องถิ่นส่งเสริมและสนับสนุนการปฏิบัติงานด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้เกิดประสิทธิภาพ ตลอดจนสามารถยกระดับขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีศักยภาพพร้อมสำหรับภารกิจถ่ายโอน ซึ่งเป็นเครื่องมือไปสู่การกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติสู่ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

ซึ่งที่ผ่านมาพบว่าในการบริหารจัดการดังกล่าวนั้นยังมีปัญหาและอุปสรรคที่มากอยู่พอสมควร เนื่องจากในด้านการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานนั้น ที่มีกฎหมายที่ยังไม่สอดคล้องกับการทำงานให้เป็นไปตามนโยบายใหญ่ ซึ่งความสำคัญของการทำงานในพื้นที่ท้องถิ่นนั้น พบว่า จะต้องมีกระบวนการจัดการทรัพยากรทั้งระบบ รวมถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยเน้นการบูรณาการจากทุกภาคส่วน เพื่อให้เกิดการจัดการร่วมกันเป็นพื้นที่ หรือการใช้ประโยชน์ของส่วนรวม หรือที่เรียกว่าประโยชน์สาธารณะนั่นเอง ซึ่งการพัฒนาที่มีหลายรูปแบบ และจากการศึกษาที่ผ่านมา นั้น การที่จะทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประสบความสำเร็จ ได้ นั้นย่อมมีจากปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผล ได้แก่ การจัดวางระบบทรัพยากรภายใน ซึ่งต้องมีข้อมูลตั้งต้นในการดำเนินงาน เช่น Google Map หรือ ภาพถ่ายทางอากาศ มีการฝึกอบรมการใช้เครื่องมือมีการทำบันทึกข้อตกลงร่วมกัน มีการวางแผนการบูรณาการใช้ทรัพยากรภายนอก ในส่วนของการลงพื้นที่ที่มีการประสานการทำงานร่วมหลายฝ่าย และรับรองข้อมูลที่สำรวจร่วมกัน รับรองแนวเขตที่ชัดเจน

นอกจากนี้ ในการบริหารจัดการด้านพื้นที่ โดยพื้นที่ในตำบลในความรับผิดชอบของเทศบาล หรือท้องถิ่นนั้น ๆ ต้องดูให้มีความเหมาะสมไปตามบริบทของพื้นที่ และในการดำเนินการแต่ละอย่างนั้นควรมีการเอื้อกัน ที่ทำให้ชุมชนได้ประโยชน์ แต่ก็ไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วย ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแก้ไขปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็จะส่งผลให้เกิดความสงบสุขในสังคม ประชาชนได้ประโยชน์และระบบทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็จะมีความยั่งยืน

แนวคิดชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเมื่อถือว่าทรัพยากรธรรมชาติเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินอย่างแท้จริงแล้ว¹³¹ ในขั้นต่อไปรัฐในฐานะเป็นเจ้าของสาธารณสมบัติ ของแผ่นดิน ก็จะต้องมอบหมายให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมแต่ละแห่งได้มีโอกาสร่วม อนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้น ๆ แทนรัฐเพราะรัฐเองย่อม ไม่อาจอนุรักษ์และจัดการโดยมีความรู้ความเข้าใจในทรัพยากรธรรมชาติในแต่ละชุมชนท้องถิ่น ดั้งเดิมได้ดีไปกว่าประชาชนที่อยู่ในแต่ละชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นเอง ทั้งนี้เพราะความเข้มแข็งของ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมเป็นรากฐานที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นไม่ได้หากปราศจากความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ถ้าชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน ก็จะสามารถ กำหนดการศึกษาที่มีประโยชน์ต่อชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มีการสื่อสารของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และ ในการมีระบบการเงินของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมจะไม่อยู่ในสถานะแห่งความ ยากจน จะมีศักดิ์ศรีกำหนดอนาคตของตนเองได้ และเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย ซึ่งรัฐควรให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการถูกรอบงำด้วย อำนาจรัฐส่วนกลาง โดยให้มีการสนับสนุนทางงบประมาณและทางวิชาการอย่างเหมาะสม¹³²

7.6 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารงบประมาณแผ่นดิน

การปกครองส่วนท้องถิ่นในยุคปัจจุบัน เป็นยุคใหม่ที่เผชิญปัญหาท้าทายแบบใหม่ เนื่องจากสภาพสังคมของไทยเปลี่ยนแปลงจากชนบทและอิงฐานการผลิตการเกษตรไปสู่สังคม เมือง มูลค่าเพิ่มส่วนใหญ่เกิดจากสาขาบริการและอุตสาหกรรม ปัจจัยเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อ การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมกลายเป็นปัญหาสำคัญที่พบทั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเมืองและเขตชนบท อันเป็นผลสืบเนื่องจากการตั้งโรงงาน อุตสาหกรรม และการประกอบธุรกิจการท่องเที่ยว ได้ก่อให้เกิดปัญหามลพิษต่างๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อ สุขภาพ และความเป็นอยู่ของชุมชนท้องถิ่นต้องเปลี่ยนแปลงไป ปัญหาต่างๆ เหล่านี้ถือเป็น การกิจที่ท้าทายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีความจำเป็นต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วน ปัจจุบัน พบว่างานกำกับดูแลและรักษาสิ่งแวดล้อมยังคงเป็นหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ที่ทำให้การ บริหารงานเกิดเอกภาพ แต่ในอีกแง่หนึ่ง หลักการรวมอำนาจยังขาดประสิทธิภาพในเชิงการบริหาร

¹³¹ ชเนศพล อินทร์จันทร์. (2562). การบริหารจัดการการเงินและงบประมาณของเทศบาลเมืองคูคต อำเภอลำลูก กาจังหวัดปทุมธานี. *วารสารสถาบันวิจัยญาณสังวร*, 10 (2), หน้า 58.

¹³² สุจิตต์ วงษ์เทศ. (2549). “พลังลาว” ชาวอีสานมาจากไหน?. กรุงเทพฯ: มติชน.

ลักษณะเป็นการใช้อำนาจมหาชนไม่ว่าจะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ การดำเนินการเกี่ยวกับงบประมาณ หรือการกระทำอื่นใดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะฝ่ายปกครองย่อมต้องอยู่ภายใต้หลัก การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย ที่เรียกร้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกระทำการอย่างใด ๆ มิได้หากไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ และจะกระทำการขัดต่อกฎหมายไม่ได้เช่นกัน ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมไม่อาจที่จะดำเนินการใช้อำนาจได้โดยหากปราศจากกฎหมายอันเป็นแหล่งที่มาของการใช้อำนาจนั้น ดังนั้น นอกจาก รัฐธรรมนูญ และกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติแล้ว ข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงมีความสำคัญในฐานะที่เป็นแหล่งที่มาของอำนาจประการหนึ่งขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นเครื่องมืออันสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่น การทำความเข้าใจเรื่องข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงมีความสำคัญเป็นอันมาก หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ได้บัญญัติความหมายของ “กฎ” เอาไว้ว่า “กฎ หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ” จะเห็นได้ว่าคำว่า “กฎ” ในทางกฎหมายปกครองหมายรวมถึง “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” ด้วย ดังนั้น ข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงมีสถานะทางกฎหมายเป็น “กฎ” ซึ่งเป็นการกระทำทางปกครองประเภทหนึ่ง มีศักดิ์และลำดับเดียวกับพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวงและประกาศกระทรวง ในระบบกฎหมายไทยนั้น “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” จัดอยู่ในลำดับศักดิ์หรือลำดับชั้นกฎหมายลำดับรอง ที่ค่าต่ำกว่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ (ได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนดและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ) ดังนั้น ตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายซึ่งเรียกร้องให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจได้เฉพาะที่มีกฎหมายให้อำนาจนั้นไว้และต้องไม่ใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงจะต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งก็คือกฎหมายระดับพระราชบัญญัตินั่นเอง ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 นอกจากนี้จะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นแล้ว ยังได้กำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่หรือเรื่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นมาใช้บังคับไว้ด้วย ซึ่งท้องถิ่นจะออกข้อบัญญัติท้องถิ่น นอกเหนือไปจากเรื่องที่ถูกหมายให้อำนาจไว้ไม่ได้¹³⁶

1) ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้ องค์การบริหาร ส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบังคับแห่งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรียกว่า “ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด” โดยในข้อบัญญัติจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้ กำหนดโทษจำคุกเกิน 6 เดือน และหรือปรับเกิน 10,000 บาท ซึ่งข้อบัญญัติให้ใช้บังคับได้ในเขต ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับข้อบัญญัติท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัดนั้น และ องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องปิดประกาศข้อบัญญัติที่ประกาศใช้บังคับแล้ว ณ ที่ทำการองค์การ บริหารส่วนจังหวัดเพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ ซึ่งผู้มีสิทธิเสนอร่างข้อบัญญัติองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด ได้แก่ นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือ ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอ ข้อบัญญัติท้องถิ่น

2) เทศบัญญัติ

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจออกข้อบังคับแห่งเทศบาล เรียกว่า “เทศบัญญัติ” โดยในเทศบัญญัติจะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดเทศบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้าม มิให้กำหนดเกินกว่า 1,000 บาท ซึ่งเทศบัญญัติให้ใช้บังคับได้ในเขตของเทศบาลเท่าที่ไม่ขัดหรือ แแย้งกับข้อบัญญัติท้องถิ่นอื่นในเขตเทศบาลนั้น โดยเทศบัญญัตินั้นให้ใช้บังคับได้เมื่อประกาศไว้ โดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาลแล้ว 7 วัน เว้นแต่ ในกรณีฉุกเฉิน ถ้ามีความระบุมไว้ในเทศบัญญัติ นั้นว่าให้ใช้บังคับทันที ก็ให้ใช้บังคับในวันที่ได้ประกาศนั้น ซึ่งผู้มีสิทธิเสนอร่างเทศบัญญัติ ได้แก่ นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล หรือ ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลตามกฎหมายว่า ด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ในกรณีที่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้เสนอร่างเทศบัญญัติต้องมี สมาชิกสภาเทศบาลลงนามรับรองไม่น้อยกว่า 2 คน ส่วนร่างเทศบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงิน สมาชิก สภาเทศบาลจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกเทศมนตรี ในกรณีเป็นที่สงสัยว่าร่างเทศ บัญญัติใดเป็นร่างเทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องมีการรับรองของนายกเทศมนตรีให้ประธานสภา เทศบาลเป็นผู้วินิจฉัย

¹³⁶ ธีรพล ใจจริง และกฤษณ์ วงศ์วิเศษธร. (2560). *ข้อบัญญัติท้องถิ่น*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.phothong 101.go.th/ index.php/d/q/39-q8>. [2565, 9 เมษายน].

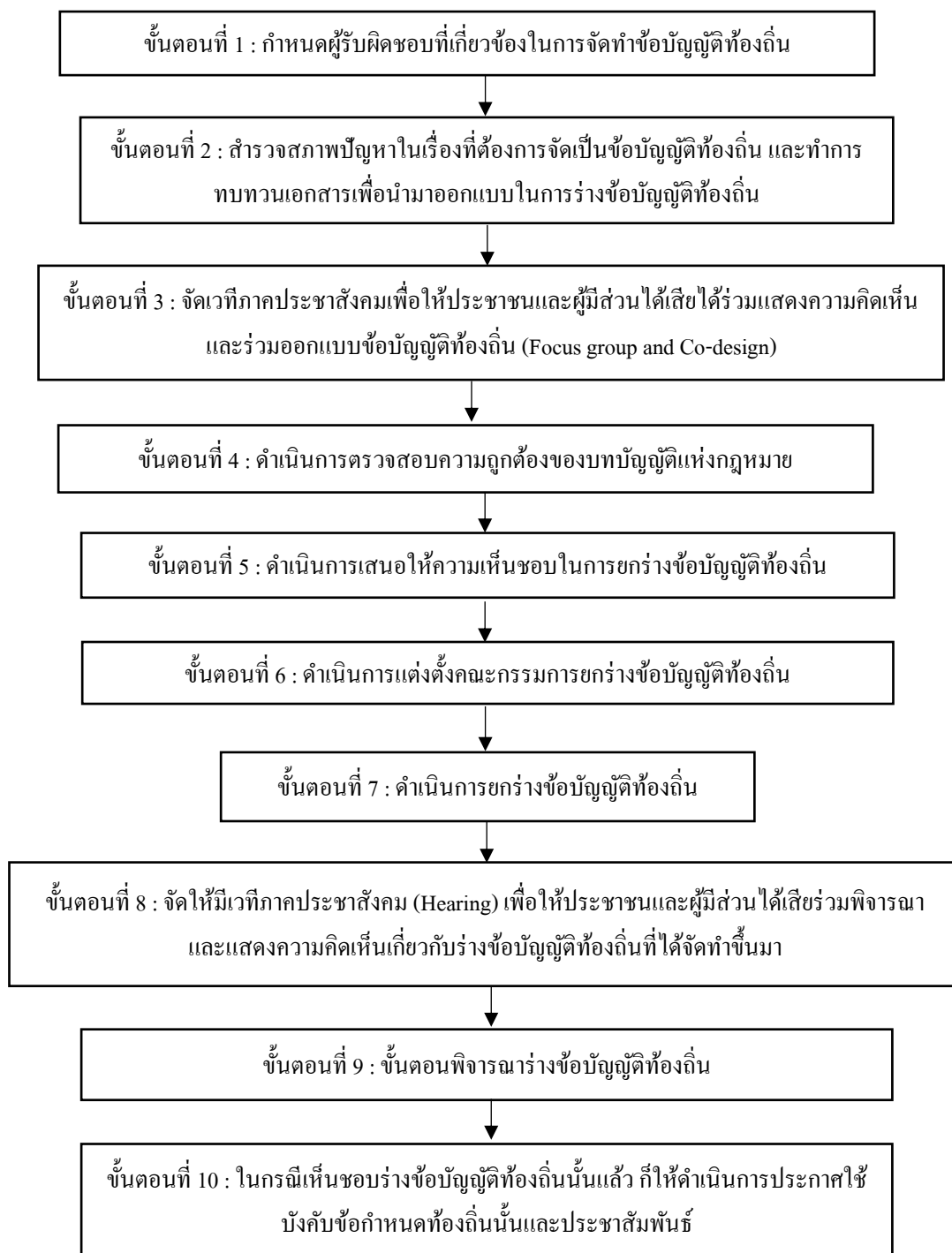
3) ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจออกข้อบังคับแห่งองค์การบริหารส่วนตำบล เรียกว่า “ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล” โดยในข้อบัญญัติจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดโทษปรับเกิน 1,000 บาท ซึ่งผู้มีสิทธิเสนอร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล นายกององค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือราษฎรผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ในกรณีที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้เสนอร่างข้อบัญญัติต้องมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลลงนามรับรองไม่น้อยกว่า 2 คน ส่วนร่างข้อบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกององค์การบริหารส่วนตำบล ในกรณีเป็นที่สงสัยว่าร่างข้อบัญญัติใดเป็นร่างข้อบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินที่จะต้องมีคำรับรองของนายกองการบริหารส่วนตำบล ให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้วินิจฉัย

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าไม่ว่าจะเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับใดก็ตามในส่วนของการกำหนดขั้นตอนการยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น ทุกระดับของการปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีวิธีการ และขั้นตอนในการยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ไม่แตกต่างกัน ยกเว้น ขั้นตอนการประกาศใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นเพราะข้อบัญญัติบางประเภทต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา (เช่นกรณีข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เป็นต้น) ในขณะที่บางประเภทเพียงประกาศ ณ ที่ทำการองค์การการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่จำเป็นต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา (เช่น เทศบัญญัติ, ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น) ก็มีผลบังคับใช้ได้เลย อย่างไรก็ตามในการยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นจะต้องมีการยกร่าง และนำเสนอเพื่อพิจารณาขอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นไปยังสภาท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติมิได้หมายความว่าเฉพาะบุคคลใดบุคคลหนึ่งเท่านั้นที่มีอำนาจเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาเห็นชอบ แต่การเสนอร่างข้อบัญญัติอาจดำเนินการได้โดยคณะกรรมการบริหารท้องถิ่นโดยนายกเทศมนตรีเป็นผู้เสนอ หรือโดยสมาชิกสภาท้องถิ่นจะเสนอร่างเพื่อพิจารณา หรือโดยต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งทั้งหมดในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เข้าชื่อร้องขอไปยังประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้พิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ ในขั้นตอนต่อไปภายหลังจากที่ได้นำเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เมื่อสภาท้องถิ่นพิจารณาแล้วสภาท้องถิ่นซึ่งประกอบด้วยบรรดาสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่ให้ความเห็นชอบ ก็จะมีผลทำให้ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตกไป แต่หากพิจารณาให้ความเห็นชอบและหัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นลงนามตราข้อกำหนดท้องถิ่นควบคู่กับการลงนามโดยผู้มีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอนุมัติ หรือให้ความเห็นชอบประกอบกับดำเนินการตีพิมพ์ประกาศโดยเปิดเผย ณ ที่ทำการของ

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นภายในช่วงเวลาไม่น้อยกว่า 3 วัน หรือ 7 วัน หรือภายใน 15 วันแล้วแต่กรณี ก็จะทำให้ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นมีผลใช้บังคับตามกฎหมายอย่างสมบูรณ์ต่อไป ซึ่งขั้นตอนในการยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นสามารถแสดงได้ดังภาพประกอบที่ 2.5 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การมีข้อบัญญัติท้องถิ่นใช้บังคับในเขตพื้นที่ของราชการท้องถิ่นนั้นย่อมต้องอาศัยกระบวนการระยะเวลา บุคลากร และงบประมาณโดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องจัดให้มีเวทีภาคประชาสังคม จากผู้มีส่วนได้เสีย และ ประชาชน เพื่อให้ได้ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่าย และเป็นข้อกำหนดท้องถิ่นที่ปฏิบัติได้จริง ในขณะที่ในทางปฏิบัติองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมิได้จัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนโดยซึ่งเป็นการยกร่างที่ดีว่าขาดการมีส่วนร่วม¹³⁷

¹³⁷ สุธี อยู่สถาพร. (2558). เทคนิคการยกร่างข้อกำหนดท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535. *วารสารกฎหมายสุขภาพและสาธารณสุข*, 1 (3), หน้า 301.



ภาพประกอบที่ 2.5 แสดงขั้นตอนการยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น (ปรับปรุงจาก สุทธิ อยู่สถาพร, 2558)¹³⁸

¹³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 301.

8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพื้นที่ป่าชายเลน

จักรกฤษณ์ จันทรแล่ม¹³⁹ ได้ทำการศึกษากระบวนการฟื้นฟูพื้นที่ป่าชายเลนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน กรณีศึกษาชุมชนต้นแบบบ้านเปรี๊ตใน จังหวัดตราด จากผลการศึกษาพบว่า ชุมชนบ้านเปรี๊ตในเป็นชุมชนที่ประสบความสำเร็จในการจัดการด้านการอนุรักษ์ป่าชายเลน มีการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ ซึ่งความสำเร็จเหล่านี้เกิดจากการร่วมแรงร่วมใจของชาวบ้าน มีการสร้างกติกาศของชุมชน วางแผนกิจกรรม เผยแพร่องค์ความรู้ ผู้นำชุมชนมีความเข้มแข็ง และในการจัดการมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ซึ่งจากผลการวิจัยดังกล่าวเป็นที่น่าสนใจว่าการมีส่วนร่วมของชุมชน ในการตั้งกฎกติกา และการมีผู้นำชุมชนที่เข้มแข็งย่อมส่งผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้

สุรินทร์ภรณ์ และอัจฉรา¹⁴⁰ ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการจัดการความรู้ของชุมชนเพื่อการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน ซึ่งจากผลการศึกษาพบว่า ชุมชนมีการจัดการทรัพยากรป่าชายเลนด้วยกัน 3 วิธี ซึ่ง 1 ใน 3 วิธีนี้ได้แก่ การกำหนดกฎระเบียบป่าชายเลน และเน้นให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากร ซึ่งการมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชนและออกข้อกฏระเบียบดังกล่าวเป็นปัจจัยสนับสนุนสำคัญที่สุดที่จะส่งผลให้การดำเนินกิจกรรมประสบผลสำเร็จลงด้วยดี

ศิริพร รัศมีเจริญ¹⁴¹ ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการท่องเที่ยวเชิงนิเวศขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองโคน อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสงคราม ซึ่งจากการศึกษาพบว่า กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมค้นหาปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกิดจากการร่วมรับรู้ปัญหาและได้รับผลกระทบจากความเสื่อมโทรมของพื้นที่ป่าชายเลน ในส่วนของด้านการจัดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศเป็นการร่วมกันคิดที่จะพัฒนาการใช้ประโยชน์จากการกลับมาอุดมสมบูรณ์อีกครั้งของทรัพยากรป่าชายเลน เป็นความเชื่อมโยงที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์และฟื้นฟูพื้นที่ป่าชายเลนขึ้น ซึ่งจากงานวิจัยดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของ

¹³⁹ จักรกฤษณ์ จันทรแล่ม. (2558). *กระบวนการฟื้นฟูพื้นที่ป่าชายเลนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน กรณีศึกษาชุมชนต้นแบบบ้านเปรี๊ตใน ตำบลห้วงน้ำ อำเภอเมือง จังหวัดตราด*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยศิลปากร.

¹⁴⁰ สุรินทร์ภรณ์ ศรีอินทร์ และอัจฉรา ศรีพันธ์. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 70.

¹⁴¹ ศิริพร รัศมีเจริญ. (2559). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อการท่องเที่ยวเชิงนิเวศขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองโคน อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสงคราม. *วารสารวิชาการฉบับภาษาไทย มนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และศิลปะ*, 9 (2), หน้า 1172.

ชุมชนย่อมเป็นพลังขับเคลื่อนที่ดีในการที่จะช่วยในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ภูมิชัย สุวรรณดี¹⁴² ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจากการศึกษาพบว่าในชุมชนดังกล่าวได้ประสบปัญหาเกี่ยวกับขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการไม่เป็นไปตามหลักวิชาการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในบางองค์กรที่เกี่ยวข้องยังมีหน้าที่แบบต่างฝ่ายต่างทำไม่มีความสอดคล้องกัน และยังคงขาดในประเด็นของการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน จึงทำให้ผลที่ออกมายังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร จึงได้มีการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบขึ้นมาเพื่อนำมาแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

ศิริวรรณ ศิริบุญ¹⁴³ ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับแนวทางใหม่ของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติป่าชายเลน พบว่าแนวคิดและวิธีการด้านประชาสังคมนับเป็นแนวทางใหม่ของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติป่าชายเลนอย่างได้ผล และองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนในด้านของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติป่าชายเลนนั้นก็คือองค์กรบริหารส่วนตำบล โดยมีการเพิ่มเติมในส่วนของการสร้างบรรยากาศในการทำงานร่วมกันระหว่างชุมชนและองค์กรบริหารส่วนตำบล ให้ชุมชนรับรู้และมีการกระตุ้นให้เกิดการร่วมมือที่มีประสิทธิภาพ

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์¹⁴⁴ ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน ซึ่งพบว่าประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยเฉพาะกรณีของป่าชายเลน ประกอบกับปัญหาการขาดการบูรณาการของกฎหมายกับนโยบายที่เกี่ยวข้อง และพบว่ายังไม่มีการมีส่วนร่วมของชุมชนเท่าที่ควรจึงควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ขึ้น ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของ การอนุรักษ์ ฟื้นฟู การใช้ประโยชน์ การมีส่วนร่วมของประชาชน การกำหนดหลักเกณฑ์ของกฎหมายในลักษณะเชิงป้องกัน เพื่อเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนให้ได้ยั่งยืน

¹⁴² ภูมิชัย สุวรรณดี. (2553). *ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษากรณีองค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ในเขตพื้นที่ภาคใต้ตอนบน*. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช.

¹⁴³ ศิริวรรณ ศิริบุญ และชเนตตี มีสินทางกูร. (2547). *บทเรียนจากการปลูกป่าชายเลนบริเวณเหมืองแร่ร้างลาวอ่าวพังงา. การจัดการสวนป่าชายเลนแบบผสมผสานเพื่อการพัฒนาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมบริเวณชายฝั่งทะเลของประเทศไทย*. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์. หน้า 615.

¹⁴⁴ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. อ้างแล้ว เจริญอรุณที่ 90.

นิเวศน์ อรุณเบิกฟ้า¹⁴⁵ ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน กรณีศึกษา: ชุมชนบ้านหนองสมาน หมู่ที่ 3 ตำบลหาดสำราญ อำเภอหาดสำราญ จังหวัดตรัง จากผลการศึกษาพบว่า ชาวบ้านในชุมชนประสบปัญหาเกี่ยวกับการที่ป่าชายเลนถูกทำลาย ทำให้ปริมาณสัตว์น้ำลดลง ทางชุมชนจึงได้มีการจัดการทรัพยากรป่าชายเลนในชุมชนดังกล่าวด้วยการตั้งกฎกติการ่วมกัน ภายใต้แนวความคิด “ทุนทางสังคมหรือทุนของชุมชน” โดยเน้นหลักการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจภายในชุมชน และเน้นการถ่ายทอดองค์ความรู้ให้แก่คนในชุมชน

นฤดม ทิมประเสริฐ¹⁴⁶ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ตั้งฐานสิทธิชุมชนในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นทางทะเล กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช ชุมชนได้สร้างรูปแบบในการจัดการทรัพยากรชายฝั่งเป็นของตนเอง โดยร่วมกันกำหนดเป็นกฎหรือกติกาแบบไม่เป็นลายลักษณ์อักษรขึ้นมาผ่านระบบ “สิทธิ” ที่วางบนฐานที่ให้ทุกคนสามารถเข้าถึงทรัพยากรได้อย่างเท่าเทียมกัน ภายใต้มาตรการตรวจตราและควบคุมจากชุมชน พบว่าชุมชนมีส่วนร่วมในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นทางทะเลที่ถือว่าเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่แท้จริง นั่นคือร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการ ร่วมจัดสรรผลประโยชน์ และร่วมในการติดตามประเมินผล ปัจจัยความสำเร็จที่สำคัญ พบว่า มีการดำเนินการที่ถูกต้องตามหลักการการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น ชาวบ้านมีจิตสำนึกเพื่อประโยชน์ร่วมกัน มีผู้นำที่เข้มแข็ง ชาวประมงได้มีโอกาสในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับองค์กรอื่น ๆ

ปิ่นทังชนิด ทองเทศ¹⁴⁷ ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ป่าชายเลน ตำบลคลองตำหรุ อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี จากการศึกษาพบว่า ประชาชนในชุมชนโดยส่วนใหญ่ มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติด้านป่าชายเลนอยู่ในระดับปานกลาง และปัจจัยที่มีผลคือลักษณะทางประชากรที่แตกต่างกันมีผลต่อการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรด้านป่าชายเลน นอกจากนี้ยังพบว่าประชาชนโดยส่วนใหญ่ยังขาดความรู้

¹⁴⁵ นิเวศน์ อรุณเบิกฟ้า. (2553). การจัดการทรัพยากรป่าชายเลน กรณีศึกษา: ชุมชนบ้านหนองสมาน หมู่ที่ 3 ตำบลหาดสำราญ อำเภอหาดสำราญ จังหวัดตรัง. *วารสารวิชาการคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*, 6 (1), หน้า 23.

¹⁴⁶ นฤดม ทิมประเสริฐ. (2554). *กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของสิทธิชุมชนในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นทางทะเล: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล ท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐประศาสนศาสตร์. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

¹⁴⁷ ปิ่นทังชนิด ทองเทศ. (2557). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ป่าชายเลน ตำบลคลองตำหรุ อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยบูรพา.

ความเข้าใจในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกต้อง และยังไม่มีการจัดการอย่างเป็นระบบแบบแผน ซึ่งจากงานวิจัยดังกล่าวเป็นที่น่าสังเกตว่า ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติควรมีการส่งเสริม การให้ความรู้แก่บุคคลในชุมชนก่อนเพื่อจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำในด้านของลักษณะทาง ประชากรที่แตกต่างกัน จากนั้นต้องมีการกำหนดระเบียบแบบแผนในการอนุรักษ์ทรัพยากร ด้านป่าชายเลนให้เป็นที่ไปในทิศทางเดียวกัน

นิยม ทองเหมือน¹⁴⁸ ได้ศึกษาเกี่ยวกับการจัดการป่าชายเลนแบบมีส่วนร่วมของกลุ่ม บริหารจัดการทรัพยากรบ้านบางติบ ตำบลบางวัน อำเภอกระบุรี จังหวัดพังงา จากผลการศึกษา พบว่า ประชาชนในชุมชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการเกษตรและ การประมงในการหาสัตว์น้ำในป่าชายเลน คนในชุมชนมีความร่วมมือกันในการดูแลอนุรักษ์ และ ใช้สอยทรัพยากรป่าชายเลน ตามกฎกติกาที่ชุมชนกำหนด และร่วมมือกับองค์กรที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจากผลการดำเนินการดังกล่าวพบว่าทำให้พื้นที่ของป่าชายเลนเพิ่มมากขึ้น

ดวงพร โปสรักกะ¹⁴⁹ ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดการป่าชายเลนของ องค์กรบริหารส่วนตำบล อำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี จากการศึกษาพบว่าชาวบ้านใน ท้องถิ่นประสบปัญหาเกี่ยวกับการบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าชายเลน ซึ่งแนวทางแก้ไขก็คือภาครัฐควร ออกกฎหมายคุ้มครองป่าชายเลนและบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง เนื่องจากพบว่ากฎระเบียบ บางส่วนที่มีอยู่ยังขาดการวางแผนแบบมีส่วนร่วมจากชุมชน และแนวทางในการจัดการนั้น ยังไม่สอดคล้องกับพื้นที่

จิตาภรณ์ น้อยนาถุม และสุนีย์ มัลลิกะมาลย์¹⁵⁰ ได้ทำการศึกษาในหัวข้อที่เกี่ยวกับการ ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบว่าด้วยการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด จังหวัดนครสวรรค์ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ปัญหาความเสื่อมโทรมของบึงบอระเพ็ดเกิดจากการบุกรุกพื้นที่บึงบอระเพ็ด และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรบึงบอระเพ็ด ทำให้พื้นที่บึงบอระเพ็ดลดน้อยลง ซึ่งจากการวิจัย สามารถสรุปได้ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจัดการปัญหาเกิดขึ้นเพราะการบุกรุก การใช้ประโยชน์ ทรัพยากรบึงบอระเพ็ด และที่สำคัญในการจัดการพบว่าไม่ได้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมี

¹⁴⁸ นิยม ทองเหมือน. (2550). *การจัดการป่าชายเลนแบบมีส่วนร่วม ของกลุ่มบริหารจัดการทรัพยากรบ้านบางติบ ตำบลบางวัน อำเภอกระบุรี จังหวัดพังงา*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

¹⁴⁹ ดวงพร โปสรักกะ. (2552). *การมีส่วนร่วมในการจัดการป่าชายเลนขององค์กรบริหารส่วนตำบล อำเภอ บ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี*. ปรินญาหลักสูตรวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยแม่โจ้.

¹⁵⁰ จิตาภรณ์ น้อยนาถุม และสุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2563). ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบว่าด้วยการบริหารจัดการพื้นที่ ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด จังหวัดนครสวรรค์. *วารสารวิชาการ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราช ภัฏนครสวรรค์*, 7 (2), หน้า 116.134.

ส่วนร่วมจัดการ จึงส่งผลให้การจัดการเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในบึงบอระเพ็ด ไม่สามารถจะดำเนินการได้ ซึ่งในการที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงจำเป็นที่จะต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้าไปมีส่วนร่วมภายใต้ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม หากจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปจัดการจำเป็นที่จะต้องมีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้น

สัจจา บรรจงศิริ และคณะ¹⁵¹ ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำโดยชุมชน กรณีศึกษาชุมชนแพรกหนามแดง จากผลการศึกษา พบว่า การบริหารจัดการใช้หลักการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียเป็นฐาน ใช้การวิจัยชุมชนเป็นตัวกำหนดทิศทางในการพัฒนา มีการเรียนรู้อยู่ตลอดเวลา มีการประยุกต์ใช้ภูมิปัญญาเดิม มีการจัดการ โดยกลุ่มและขณะเดียวกันมีการเชื่อมโยงการทำงานร่วมกับกลุ่มภาคีเครือข่ายทั้งภายในและภายนอกชุมชน ยึดหลักการจัดการแบบบูรณาการตามภูมินิเวศ โดยใช้เครื่องมือการบริหารทั้ง เชิง โครงสร้าง เชิง สังคม และเชิง เศรษฐกิจ ซึ่งจากงานวิจัยดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นงานที่มีรูปแบบการจัดการทรัพยากรน้ำของชุมชนเพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาการจัดการน้ำ โดยมีภาครัฐ ภาคเอกชน และชุมชน จะต้องพร้อมที่จะเรียนรู้ร่วมกัน เพื่อเป็นจุดเริ่มต้นในการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้ชุมชนพึ่งพาตนเองและมีสิทธิในการดูแลรักษา

กรกฎ ทองชะโชค และจันทราทิพย์ สุขุม¹⁵² ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษากลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา จากการศึกษาพบว่า ในอดีตการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นเพียงหน้าที่ของภาครัฐเพียงอย่างเดียว ประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วม จึงทำให้ประชาชนยังขาดความตระหนักในการที่จะช่วยกันอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจากการศึกษาก็พบว่าในข้อบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นต้น ก็ได้มีการบัญญัติการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยประชาชนมีส่วนร่วมไว้หลายรูปแบบ ดังนั้นจึงจะเห็นได้ว่าควรมีการยกระดับสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ควรเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และให้สิทธิประชาชนในการแสดงความคิดเห็น พร้อมทั้งควรมีการออกกฎหมายตั้งหน่วยงานภาคประชาชน

¹⁵¹ สัจจา บรรจงศิริ และคณะ. (2558). การจัดการทรัพยากรน้ำโดยชุมชน กรณีศึกษาแพรกหนามแดง. *วารสารอิเล็กทรอนิกส์การเรียนรู้ทางไกลเชิงนวัตกรรม*, 5 (1), หน้า 41.

¹⁵² กรกฎ ทองชะโชค และจันทราทิพย์ สุขุม. อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 18.

ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐในการร่วมกันจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

บุศริน บางแก้ว และ สุนันทา สวรรโณคม¹⁵³ ได้ทำการศึกษาแนวทางการพัฒนาและฟื้นฟูป่าชายเลนอ่าวคุ้งกระเบน จากการศึกษาพบว่าปัจจัยสำคัญในการพัฒนาและฟื้นฟูป่าชายเลนคือการมีส่วนร่วมของชุมชน ซึ่งการที่ชุมชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาตินั้น จะเป็นการสร้างจิตสำนึกให้ชุมชนเกิดความตระหนักถึงการห่วงแหนพื้นที่ป่าชายเลน

นันทนา เลิศประสพสุข และบุศริน บางแก้ว¹⁵⁴ ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับแรงจูงใจในการฟื้นฟูและพัฒนาป่าชายเลน กรณีศึกษาหมู่บ้านประมงในจังหวัดสมุทรสงคราม จากผลการศึกษาพบว่าแรงจูงใจที่สำคัญที่ทำให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมเกี่ยวกับการอนุรักษ์ป่าชายเลนคือ ความคาดหวังว่าตนจะมีรายได้เพิ่มขึ้นจากผลผลิตที่เพิ่มขึ้นเพราะมีป่าชายเลนที่อุดมสมบูรณ์และการคาดหวังจะได้ประโยชน์จาก ป่าชายเลนในหลาย ๆ ด้าน

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับงานวิจัย ที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน พบว่าโดยส่วนใหญ่ในการจัดการเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนนั้น จะมีประเด็นวิเคราะห์ที่เน้นในเรื่องของการมีส่วนร่วมของคนในท้องถิ่นกับภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นนั้น เน้นในเรื่องของการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน ซึ่งในการจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการมีส่วนร่วมตามขั้นตอนต่าง ๆ ซึ่งได้แก่ การมีส่วนร่วมตัดสินใจ การมีส่วนร่วมปฏิบัติการ การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ การมีส่วนร่วมในการประเมินผล ของคนในท้องถิ่นกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ และนอกจากนี้ยังต้องมีการเสริมแรงจากภาครัฐ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการออกเป็นข้อบัญญัติหรือกฎหมายที่รองรับการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน ซึ่งจากประเด็นวิเคราะห์ทั้ง 3 ประเด็น สามารถสรุปได้ดังตารางที่ 2.3

นอกจากนี้จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่าปัญหาโดยส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นอีกประเด็นหนึ่งคือ ชุมชนยังขาดกฎหมายหรือข้อบังคับที่เป็นแนวทางในการปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้วิจัยจึงเล็งเห็นว่าควรมีการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติป่าชายเลน ในเขตลุ่มน้ำ

¹⁵³ บุศริน บางแก้ว และ สุนันทา สวรรโณคม. (2553). *แนวทางการพัฒนาและฟื้นฟูป่าชายเลนอ่าวคุ้งกระเบน. การจัดการสวนป่าชายเลนแบบผสมผสานเพื่อการพัฒนาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมบริเวณชายฝั่งทะเลของประเทศไทย*. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์. หน้า 595.

¹⁵⁴ นันทนา เลิศประสพสุข และบุศริน บางแก้ว. (2547). *แรงจูงใจในการฟื้นฟูและพัฒนาป่าชายเลน: กรณีศึกษาหมู่บ้านประมงในจังหวัดสมุทรสงคราม. การจัดการสวนป่าชายเลนแบบผสมผสานเพื่อการพัฒนาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมบริเวณชายฝั่งทะเลของประเทศไทย*. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์. หน้า 605.

ทะเลสาบเพื่อเป็นแบบอย่างในการจัดทำข้อบัญญัติของท้องถิ่นอื่น ๆ ต่อไปในอนาคตและเป็นการร่วมด้วยช่วยกันในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรป่าชายเลนให้มั่นคงและยั่งยืน

ตารางที่ 2.3 แสดงประเด็นวิเคราะห์จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน

ชื่อเรื่อง	ประเด็นวิเคราะห์		
	บทบาทของภาครัฐ/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	การมีส่วนร่วมของประชาชน	การออกกฎ/ข้อบัญญัติท้องถิ่น
กระบวนการฟื้นฟูพื้นที่ป่าชายเลนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน กรณีศึกษาชุมชนต้นแบบบ้านเปรี๊ตใน จังหวัดตราด ¹⁵⁵	✓	✓	-
การจัดการความรู้ของชุมชนเพื่อการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน ¹⁵⁶	-	✓	✓
กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการท่องเที่ยวเชิงนิเวศขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองโคน อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสงคราม ¹⁵⁷	✓	✓	-
ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ¹⁵⁸	✓	✓	✓
แนวทางใหม่ของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติป่าชายเลน ¹⁵⁹	✓	✓	-

¹⁵⁵ จักรกฤษณ์ จันทร์แล่ม, อ่างแล้ว เชียงอรรดที่ 139.

¹⁵⁶ สุรินทร์ภรณ์ ศรีอินทร์ และอัจฉรา ศรีพันธ์, อ่างแล้ว เชียงอรรดที่ 70.

¹⁵⁷ ศิริพร รัศมีเจริญ, อ่างแล้ว เชียงอรรดที่ 141.

¹⁵⁸ ภูมิชัย สุวรรณดี, อ่างแล้ว เชียงอรรดที่ 142.

¹⁵⁹ ศิริวรรณ ศิริบุญ และชเนตตี มลิินทางกูร, อ่างแล้ว เชียงอรรดที่ 143.

ชื่อเรื่อง	ประเด็นวิเคราะห์		
	บทบาทของ ภาครัฐ/องค์กร ปกครองส่วน ท้องถิ่น	การมีส่วน ร่วมของ ประชาชน	การออกกฎ/ ข้อบัญญัติ ท้องถิ่น
มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ ทรัพยากรป่าชายเลน ¹⁶⁰	-	✓	✓
การจัดการทรัพยากรป่าชายเลน กรณีศึกษา: ชุมชนบ้านหนองสมาน หมู่ที่ 3 ตำบลหาด สำราญ อำเภอ หาดสำราญ จังหวัดตรัง ¹⁶¹	✓	✓	✓
กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ตั้งฐาน สิทธิชุมชนในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นทาง ทะเล กรณีศึกษาองค์การบริหาร ส่วนตำบลท่า ศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช ¹⁶²	✓	✓	✓
การมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ป่า ชายเลน ตำบลคลองหรุ อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี ¹⁶³	-	✓	✓
การจัดการป่าชายเลนแบบมีส่วนร่วมของกลุ่ม บริหารจัดการทรัพยากรบ้านบางดิบ ตำบลบาง วัน อำเภอ คุระบุรี จังหวัดพังงา ¹⁶⁴	✓	✓	✓
การมีส่วนร่วมในการจัดการป่าชายเลนของ องค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี ¹⁶⁵	✓	✓	✓

¹⁶⁰ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. อ่างแล้ว เชียงอรรถที่ 90.

¹⁶¹ นิเวศน์ อรุณเบิกฟ้า. อ่างแล้ว เชียงอรรถที่ 145.

¹⁶² นฤดม ทิมประเสริฐ. อ่างแล้ว เชียงอรรถที่ 146.

¹⁶³ ปิ่นพงษ์ชนิด ทองเทศ. อ่างแล้ว เชียงอรรถที่ 147.

¹⁶⁴ นิยม ทองเหมือน. อ่างแล้ว เชียงอรรถที่ 148.

¹⁶⁵ ดวงพร โปสรักกษะ. อ่างแล้ว เชียงอรรถที่ 149.

ชื่อเรื่อง	ประเด็นวิเคราะห์		
	บทบาทของ ภาครัฐ/องค์กร ปกครองส่วน ท้องถิ่น	การมีส่วน ร่วมของ ประชาชน	การออกกฎ/ ข้อบัญญัติ ท้องถิ่น
การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบว่าด้วยการ บริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด จังหวัด นครสวรรค์ ¹⁶⁶	✓	✓	✓
การจัดการทรัพยากรน้ำโดยชุมชน กรณีศึกษา ชุมชนแพรกหมามแดง ¹⁶⁷	✓	✓	-
กฎหมายกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษากลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ¹⁶⁸	✓	✓	✓
แนวทางการพัฒนาและฟื้นฟูป่าชายเลนอ่าวคู้้ง กระเบน ¹⁶⁹	-	✓	-
แรงจูงใจในการฟื้นฟูและพัฒนาป่าชายเลน กรณีศึกษาหมู่บ้านประมง ในจังหวัด สมุทรสงคราม ¹⁷⁰	✓	✓	-

¹⁶⁶ ฐิตาภรณ์ น้อยนาถุม และสุนีย์ มัลลิกะมาลย์. อ่างแล้ว เชียงอรรดที่ 140.

¹⁶⁷ สัจจา บรรจงศิริ และคณะ. อ่างแล้ว เชียงอรรดที่ 151.

¹⁶⁸ กรกฎ ทองชะโชค และจันทราทิพย์ สุขุม. อ่างแล้ว เชียงอรรดที่ 18.

¹⁶⁹ บุศริน และสุนันทา. อ่างแล้ว เชียงอรรดที่ 153.

¹⁷⁰ นันทนา เลิศประสพสุข และบุศริน บางแก้ว. อ่างแล้ว เชียงอรรดที่ 154.

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ กรณีศึกษาป่าชายเลน

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีประเด็นครอบคลุมดังต่อไปนี้ กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมถึงพื้นที่ป่าชายเลน กฎหมายต่างประเทศเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมถึงพื้นที่ป่าชายเลน และกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง

1. กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมถึงพื้นที่ป่าชายเลน

“ปัญหาสิ่งแวดล้อม” ถือเป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่ง ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือในระดับสากลเพื่อร่วมกันกำหนดหลักเกณฑ์ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เมื่อสัมคมระหว่างรัฐมีความตระหนักถึงความสำคัญของสิ่งแวดล้อมอันเป็นทรัพยากรที่มนุษยชาติต้องใช้ร่วมกัน จึงได้มีการรวมกลุ่มและสร้างข้อตกลงขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว การดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน้าที่ของประชากรในโลกนี้ทุกคน รวมทั้งหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน การแก้ไขปัญหาจำเป็นต้องใช้ความร่วมมือกันในหลากหลายรูปแบบ โดยเฉพาะการสร้างความสำเร็จร่วมกันในการดูแลรักษาคุณค่าของสิ่งแวดล้อมเพื่อช่วยให้สิ่งแวดล้อมนั้นกลับคืนสู่สภาพที่ดี

โลกได้เผชิญกับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมเมื่อประมาณคริสต์ศตวรรษที่ 19 เนื่องจากได้มีการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้อย่างมหาศาล ไม่ว่าจะเป็นน้ำมัน ถ่านหิน และสินแร่ต่าง ๆ ซึ่งการใช้ทรัพยากรดังกล่าวนี้เกิดขึ้นในโรงงานอุตสาหกรรมในทวีปยุโรปและสหรัฐอเมริกา ในขณะที่เดียวกันก็ได้สร้างสารเคมีและของเสียจากระบบของอุตสาหกรรมซึ่งก่อให้เกิดมลพิษทั้งทางดิน น้ำ และอากาศ ซึ่งปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตของมนุษย์ในยุคสมัยนั้นเป็นอย่างมาก การออกมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและ

ควบคุมมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมจึงมีความสำคัญ ในการอธิบายถึงแนวคิดและทฤษฎีด้านสิ่งแวดล้อมนั้นจะได้กล่าวถึงพัฒนาการของหลักการและแนวคิดที่ก่อให้เกิดหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน ดังต่อไปนี้

1.1 หลักการพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

1) สิทธิมนุษยชนกับสิ่งแวดล้อม¹

ในการนำเอาสิทธิมนุษยชนมาใช้กับเรื่องสิ่งแวดล้อมนั้น ยังคงมีความเห็นที่ไม่ลงรอยกัน ซึ่งนำไปสู่รูปแบบที่แตกต่างกันสองวิธี คือ รูปแบบแรกจะอาศัยสิทธิมนุษยชนประเภทที่มีการยอมรับและรับรองอยู่แล้วทั้งสิทธิเชิงเนื้อหาและสิทธิเชิงกระบวนการ ซึ่งนำมาใช้ปรับกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นรายกรณีไป ข้อจำกัดของวิธีนี้ คือ ตรายาคิดที่ปัญหาดังกล่าวยังไม่ได้สร้างผลเสียแก่มนุษย์โดยตรงแม้จะสร้างผลเสีย มหาศาลต่อสิ่งแวดล้อมก็ไม่สามารถนำเอากลไกทางสิทธิมนุษยชนมาปรับใช้ได้ เพราะสิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิของมนุษย์ ไม่ใช่สิทธิของธรรมชาติ รูปแบบที่สองอาศัยการสร้างสิทธิมนุษยชนประเภทใหม่ขึ้นมา เรียกว่าสิทธิในสิ่งแวดล้อม (Right to Environment) หรือสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี (Right to Good/Healthy/Decent Environment) ซึ่งข้อจำกัดของวิธีนี้ คือ สิทธิในสิ่งแวดล้อมยังคงเป็นที่ถกเถียงเนื่องจากประเทศพัฒนาแล้วบางประเทศในภูมิภาคยุโรปและภูมิภาคอเมริกาไม่เห็นด้วยกับการจัดตั้งสิทธิในสิ่งแวดล้อมขึ้นมาเป็นสิทธิมนุษยชนประเภทใหม่

2) สิทธิในสิ่งแวดล้อม²

แนวคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อม (Right to the environment) ได้ปรากฏขึ้นพร้อมกับพัฒนาการด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นสิ่งที่มีการยอมรับกันอย่างกว้างขวางในกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ แต่ก็มีบางประเด็นที่ยังมีข้อโต้แย้ง เช่น มนุษย์มีสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่เกินกว่าความจำเป็นในการสนับสนุนความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ซึ่งที่มาของวิวัฒนาการดังกล่าวเป็นผลมาจากความวิตกกังวลของมนุษยชาติต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมว่า อาจจะต้องสูญสลายลงไปเนื่องจากการกระทำของมนุษย์ ประกอบกับการที่โลกได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องซึ่งได้สร้างความเสียหายให้กับมนุษย์และสิ่งแวดล้อมอย่างใหญ่หลวงด้วยเหตุดังกล่าว จึงเป็นที่มาของแนวคิดที่ว่า “สิ่งแวดล้อมควรถือเป็นสมบัติร่วมของมนุษยชาติ” (common heritage of mankind) และถือเป็นหน้าที่ของทุก ๆ คนที่จะต้องร่วมมือกัน

¹ ไพโรจน์ พลเพชร. (2565). *หลักสิทธิมนุษยชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://library.nhrc.or.th/ulib/document/Fulltext/F07277.pdf>. [2565, 10 เมษายน].

² สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย. (2548). *ช่วยชาติ ช่วยโลก ด้วยการบริโภคที่ยั่งยืน: การสัมมนาประจำปี 2548*. นนทบุรี: สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย.

อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวนั้นอย่างยั่งยืน และสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและเหมาะสมทั้งในปัจจุบันและอนาคต หากพิจารณาความสัมพันธ์ต่อสิทธิมนุษยชนแล้ว อาจจำแนกสิทธิในสิ่งแวดล้อมออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่

(1) สิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ไม่ทำลายสุขภาพเป็นสิทธิในสิ่งแวดล้อมในความหมาย แบบแคบ ไม่ใช่สิทธิในสิ่งแวดล้อมอย่างเต็มรูปแบบ เป็นการผสมผสานสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่แล้ว เช่น สิทธิในชีวิต สิทธิในสุขภาพเข้ามาช่วยคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิเชิงปัจเจกบุคคล (Individual Right) หมายความว่า ผู้ทรงสิทธิและผู้ถูกระทบสิทธิเป็นปัจเจกบุคคลแต่ละคน มิใช่เป็นสิทธิร่วมกัน (Collective Right) การอ้างสิทธิประเภทนี้ต่อรัฐ มักจะเป็นการอ้างสิทธิในเชิงปฏิเสธ (Negative Rights) โดยผู้ทรงสิทธิจะเรียกร้องได้ต่อเมื่อถูกระทบสิทธิให้อาจเสียหายหรือมีการทำให้เกิดความเสียหายต่อตนเอง โดยเรียกร้องให้รัฐคุ้มครองจากการที่จะไม่ถูกระทบความเสียหายจากการได้มีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ไม่ทำลายสุขภาพเกินปกติ

(2) สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมต่อประชาชน เป็นสิทธิในเชิงบวก (Positive Right) ซึ่งรัฐ จะต้องจัดให้มีสิ่งแวดล้อมที่สะอาดปราศจากมลพิษตามมาตรฐานที่สูงที่สุดเท่าที่รัฐจะสามารถทำได้ โดยที่ประชาชนไม่จำเป็นต้องได้รับความเสียหายจากการถูกระทบสิทธิ เพียงแต่รัฐไม่จัดให้มีสิ่งแวดล้อมที่สะอาดตามมาตรฐานสูงที่สุดก็ถือว่าประชาชนถูกระทบสิทธิแล้ว และประชาชนมีสิทธิเรียกให้รัฐคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้ได้ ดังนั้นสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่สะอาดตามแนวทางนี้จึงเป็นสิทธิเชิงกลุ่มหรือสิทธิร่วมกันของประชาชน (Collective Right) มีข้อสังเกตว่า สิทธิประเภทนี้มักโยงเข้าไปพิจารณาร่วมกันกับสิทธิในการพัฒนาซึ่งเป็นสิทธิเชิงกลุ่มเช่นเดียวกัน โดยถือว่าการคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่สะอาดจะนำไปสู่การเคารพ และคุ้มครองสิทธิในการพัฒนาได้เป็นอย่างดี ซึ่งเหมาะสมกับประเทศพัฒนาน้อยจนถึงประเทศกำลังพัฒนาที่ประสงค์คุ้มครองสิทธิในการพัฒนาให้ได้รับการเคารพมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่สะอาดอันเป็นสิทธิในเชิงบวกนี้ ยังคงได้รับการโต้แย้งจากประเทศพัฒนาแล้วว่า สิทธิดังกล่าวนี้ไม่ใช่สิทธิมนุษยชน เพราะขาดองค์ประกอบความเป็นสากลของสิทธิมนุษยชน

(3) การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเพื่อการเติมเต็มสิทธิมนุษยชน (Human Rights and the Environmental Protection) ซึ่งในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมถือเป็นสิ่งที่จะต้องกระทำเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมีความสมบูรณ์ ซึ่งอาจหมายถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมหรือสิทธิข้างเคียงของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมก็ได้ เช่น สิทธิในชีวิต สิทธิในสุขภาพ ดังนั้น ไม่ว่าจะกรณีประเทศต่าง ๆ จะยอมรับว่า เป็นสิทธิมนุษยชนหรือไม่ก็ตาม ก็ไม่จำเป็นต้องนำสิทธิในสิ่งแวดล้อมไปคุ้มครองในฐานะสิทธิมนุษยชนแต่อย่างใด เพราะการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเพื่อการเติมเต็มสิทธิมนุษยชนถือเป็นวิธีการที่ดีที่สุด และเป้าหมายของสิ่งแวดล้อมก็คือการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมให้ดีที่สุดเพื่อการพัฒนา

อย่างยั่งยืน หากประเทศใดยึดหลักในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมให้ดีย่อมเป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไปด้วย

(4) สิทธิเชิงกระบวนการในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมถือว่าเป็นเครื่องมือสำคัญ เป็นสิทธิที่มีอยู่แล้วและมีส่วนช่วยที่สำคัญที่จะทำให้เกิดการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม นอกเหนือจากการคุ้มครองสิทธิในเชิงเนื้อหา ซึ่งปรากฏอยู่ในตราสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม เป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น สิทธิเชิงกระบวนการจึงเป็นสิ่งที่รัฐจะละเลยไม่ได้ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ สมควรที่จะต้องมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการปรับใช้สิทธิเชิงกระบวนการภายในประเทศที่ชัดเจน ในแต่ละประเภทกิจกรรมที่มีความเสี่ยงต่อสิ่งแวดล้อมในระดับต่าง ๆ

3) การยอมรับสิทธิในสิ่งแวดล้อมระดับสากลและระดับภูมิภาค

การยอมรับสิทธิในสิ่งแวดล้อมและการบังคับใช้สิทธิมนุษยชนกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศในระดับสากล สามารถแยกพิจารณาเป็น 3 กรณีได้แก่

(1) จารีตประเพณีระหว่างประเทศ

สิทธิในสิ่งแวดล้อมยังไม่อาจพัฒนาไปสู่จารีตประเพณี ระหว่างประเทศเนื่องจากแนวทางปฏิบัติของรัฐทั้งหลายยังคงปฏิบัติไม่สอดคล้องเป็นแนวทางเดียวกัน

(2) หลักกฎหมายทั่วไป

ยังไม่พบหลักกฎหมายทั่วไปในสิทธิมนุษยชน ดังนั้น ในปัจจุบันจึงไม่อาจวิเคราะห์หลักกฎหมายทั่วไปในกรณีของสิทธิในสิ่งแวดล้อมได้

(3) สนธิสัญญาระหว่างประเทศ

หากเป็นตราสารระหว่างประเทศอันมีมิติด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม พบว่ายังไม่มีตราสารฉบับใดทั้งที่มีผลผูกพันและไม่ผูกพันที่กล่าวว่า สิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิมนุษยชน โดยเอกเทศ แต่ขณะเดียวกันคงปฏิเสธมิได้ว่าการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม มีความเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนอย่างมีนัยสำคัญ หากเป็นตราสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่มีความเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน พบว่า ตราสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันรัฐ 23 ฉบับ ไม่มีตราสารใดที่ระบุชัดเจนว่าสิทธิในสิ่งแวดล้อมอยู่ในฐานะของสิทธิมนุษยชน และตราสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่ไม่มีผลผูกพันรัฐ จำนวน 5 ฉบับ ก็ได้กล่าวว่าสิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิมนุษยชน

การยอมรับสิทธิในสิ่งแวดล้อมและการบังคับใช้สิทธิมนุษยชนกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค สามารถแยกพิจารณาเป็น 3 กรณีได้แก่

(1) ภูมิภาคยุโรป

ตราสารสิ่งแวดล้อมแทบทุกฉบับจะนำสิทธิเชิงกระบวนการมาปรับใช้แก่การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ส่วนสิทธิเชิงเนื้อหา ยอมรับว่ามี “สิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี” ตามอนุสัญญา Aarhus ซึ่งเป็นตราสารด้านสิ่งแวดล้อมจึงยังไม่ได้ยอมรับว่าเป็นสิทธิมนุษยชนประเภทใหม่ เพราะเป็นการคัดลอกหลักการข้อที่ 1 ของปฏิญญาสตอกโฮล์ม ค.ศ. 1972 (พ.ศ. 2515) มาบัญญัติอีกครั้ง การบังคับใช้จึงเน้นแต่เพียงสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่และได้รับการรับรองอยู่แล้ว

(2) ภูมิภาคอเมริกา

ตราสารของภูมิภาครับรองคำว่า “สิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี (Right to Live in Healthy Environment)” ซึ่งมีใช้สิทธิในสิ่งแวดล้อมโดยเอกเทศ หากแต่เป็นการใช้สิทธิในชีวิต (Right to Life) และสิทธิในสุขภาพ (Right to Health) ผสมผสานกัน และการยอมรับในสิทธิดังกล่าวจำกัดอยู่เพียงกลุ่มประเทศในอเมริกาใต้ที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาเท่านั้น

(3) ภูมิภาคแอฟริกา

กฎบัตรภูมิภาคยอมรับว่า “สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี” เป็นสิทธิมนุษยชน โดยใช้ควบคู่ไปกับสิทธิในการพัฒนา (Right to Development) และรับรองว่าสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีเป็นสิทธิเชิงกลุ่มหรือสิทธิร่วมกันของประชาชน

4) หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (sustainable development) ซึ่งหมายถึงการพัฒนาที่ตรงกับความต้องการ ในปัจจุบัน โดยไม่ขัดขวางความสามารถของคนรุ่นต่อไปในอนาคต คือการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ อย่างมีเหตุผลและมีการบำรุงรักษาให้ดีที่สุดเพื่อการใช้ที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นการพัฒนาอย่างยั่งยืนจึงต้องสัมพันธ์กับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม นโยบายเศรษฐกิจและสังคมด้วย

5) หลักความห่วงกังวลร่วมกัน แต่ความรับผิดชอบต่างกัน (common concern of humankind and common but differentiated responsibilities) ซึ่งมีแนวคิดหลักว่า ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่ทุกคนเป็นห่วงกังวลร่วมกัน รัฐต่าง ๆ จึงไม่ควรก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรที่เป็นสมบัติร่วมกันของมวลมนุษยชาติ รัฐทั้งหลายจึงต่างมีหน้าที่ในอันที่จะต้องร่วมกันแบ่งความรับผิดชอบในประเด็นปัญหา ที่จะเกิดขึ้นด้วย โดยต้องระวังรักษาสิ่งแวดล้อมตามความสามารถ (capabilities) ของแต่ละรัฐซึ่งทำให้มีความรับผิดชอบที่แตกต่างกันออกไป

6) หลักการเป็นหุ้นส่วนร่วม (partnership) ซึ่งมีวิวัฒนาการมาจากหลักการ เรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศ กล่าวคือ รัฐทั้งหลายย่อมมีพันธกรณีตามกฎหมาย สหประชาชาติในอันที่จะให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศ ซึ่งในปัจจุบันถือว่าหลักการในกฎบัตรสหประชาชาติเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ที่ผูกพันรัฐทุกรัฐแล้ว

1.2 สถานะและสภาพบังคับของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ³ มีลักษณะเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่มีผลผูกพันระหว่างรัฐภายใต้หลักการ “สัญญาต้องเป็นสัญญา” ซึ่งเป็นการนำแนวความคิดในเรื่องของความผูกพันระหว่างบุคคลในการทำสัญญาระหว่างกันมาใช้ ทั้งนี้เป็นไปตามแนวคิดที่ว่า กฎหมายคือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในสังคมที่มนุษย์ได้มีการกำหนดขึ้นเพื่อกำหนดความสัมพันธ์ที่มีระหว่างกันและมีความยินยอมในกฎเกณฑ์เหล่านั้น ซึ่งสภาพการยอมรับข้อผูกพันดังกล่าวย่อมก่อให้เกิด “สิทธิ” และ “หน้าที่” อันกำหนดบทบาทในความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่ทำให้คู่สัญญา สามารถที่จะเรียกร้องให้อีกฝ่ายปฏิบัติตามข้อตกลงได้ ซึ่งกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมีลักษณะดังกล่าวไปแล้วอย่างชัดเจน ทั้งนี้การที่กฎหมายระหว่างประเทศมีลักษณะสำคัญในรูปแบบของการให้สัญญาต่อกันภายใต้หลัก “สัญญาต้องเป็นสัญญา” นั้นย่อมส่งผลให้กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมีลักษณะเป็น “กรอบความสัมพันธ์ที่มีลักษณะไม่เข้มงวดมากนัก” หรือที่เรียกว่า “Soft Law” นอกจากนี้ ข้อตกลงในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศส่วนใหญ่ยังมีลักษณะเป็นเพียงการวางแนวทางและนโยบายในด้าน การจัดการสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมากกว่าที่จะเน้นให้มีการบังคับให้เป็นไปตาม ข้อตกลงอย่างเข้มงวด แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงสภาพบังคับของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศแล้วนั้น ก็จะเห็นได้ว่ายังมีมาตรการอื่น ๆ ที่แสดงให้เห็นว่ายังคงมีสภาพบังคับพอสมควร คือการอาศัยอำนาจบังคับโดยการช่วยเหลือตนเองของแต่ละรัฐ ซึ่งนอกจากจะมีวัตถุประสงค์ในการเป็นองค์กรผู้กำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม ให้การสนับสนุนส่งเสริม หรือแนะนำให้แก่ประเทศสมาชิกแล้ว องค์กรเช่นว่านี้ยังมีบทบาทในฐานะ องค์กรผู้ตรวจสอบ รัฐสมาชิกให้ปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ด้านสิ่งแวดล้อมอีกด้วย ซึ่งส่งผลให้กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมีสภาพบังคับมากขึ้น เช่น การที่องค์กรตรวจพบปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมบางประการขึ้นในรัฐสมาชิกใด ก็จะทำหน้าที่ในการประกาศให้สังคมโลกได้รับรู้อันส่งผลเสียต่อรัฐดังกล่าว นอกจากนี้ ในประเด็นของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้พันธกรณีตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ มีสภาพบังคับมากยิ่งขึ้น

1.3 ข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม

เมื่อปัญหาสิ่งแวดล้อมกลายเป็นปัญหาระดับโลก ส่งผลกระทบต่อประเทศต่าง ๆ จึงจำเป็นที่ทุกประเทศจะต้องร่วมมือกัน เพื่อแก้ปัญหาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในรูปแบบต่าง ๆ ดังเช่น กฎหมายระหว่างประเทศที่นานาชาติร่วมตกลงกันวางมาตรการ

³ ปณิธิร์ ปทุมวัฒน์. (2553). ข้อพิจารณาทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ. *จตุรนิติ*, หน้า 175-182.

ซึ่งที่มาและแนวคิดเพื่อคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมในระดับสากล เกิดขึ้นหลังจาก สงครามโลกครั้งที่ 2 ได้สิ้นสุดลง นานาประเทศเริ่มมีความรู้สึกตื่นตัวมากขึ้น ในผลเสียหายและ อันตรายที่อาจเกิดขึ้นได้จากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ถูกทำลาย ปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศนั้น เป็นปัญหาที่มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ แน่ชัดว่าก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมแก่ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง เช่น ปัญหาการใช้ทรัพยากรส่วนรวมของโลก (Global Commons) ปัญหามลพิษข้ามแดน (Transboundary Movement of Pollution) หรือปัญหาการลดลงของชั้น บรรยากาศโอโซน (Ozone Layer Depletion) เป็นต้น ดังนั้น จึงเป็นที่ยอมรับว่าควรมีกติการะหว่าง ประเทศ ตลอดจนมาตรการอื่น ๆ เพื่อส่งเสริมพฤติกรรมของรัฐในสังคมระหว่างประเทศให้มีส่วน ร่วมในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศให้มากยิ่งขึ้น

องค์การสหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการ พัฒนา (The United Nations Conference on Environment and Development: UNCED) หรือที่ เรียกว่า “Earth Summit” ขึ้น ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล โดยที่ประชุมได้ ยอมรับว่า การพัฒนาเศรษฐกิจต้องควบคู่ไปกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม จึงจะถือเป็นการพัฒนาที่ ยั่งยืน นอกจากนี้ยังได้มีการตระหนักว่า กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมีความสำคัญอย่างยิ่ง ในอันที่จะเป็นแนวทางในการสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยในการประชุมดังกล่าวได้มีการ ลงนามรับรองเอกสารสำคัญ รวมทั้งสิ้น 5 ฉบับด้วยกัน ได้แก่ ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อม และการพัฒนา ค.ศ. 1992 (The Rio Declaration on the Human Development 1992) (พ.ศ. 2535) แผนปฏิบัติการที่ 21 (Agenda 21) คำแถลงเกี่ยวกับหลักการในเรื่องป่าไม้ (Statement of Principle on Forests) กรอบอนุสัญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework on Climate Change) และ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (Convention on Biological Diversity 1992) (พ.ศ. 2535)

เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังกล่าวข้างต้น จึงมีสนธิสัญญาหรือกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญดังนี้

1) พิธีสารมอนทรีออล (Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer)⁴

คือสนธิสัญญาสากลที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อควบคุม ยับยั้ง และระงับการให้ลดการผลิตและ การใช้สารทำลายชั้นบรรยากาศโอโซน เพื่อรักษาชั้นบรรยากาศโอโซนที่เริ่มจะสูญสลายไป เนื่องจากสารเหล่านี้ โดยพิธีสารได้เปิดให้ประเทศต่าง ๆ ลงนามเป็นประเทศภาคีสมาชิกในวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2530 (ค.ศ. 1987) และเริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2532 (ค.ศ. 1989)

⁴ อังคณา สุวรรณภูฏ. (2547). เมธิลโบรไมด์: ผู้ร้ายในพิธีสารมอนทรีออล-พระเอกในงานกักกัน. *วารสารสิทธิกร*, 77 (2), หน้า 62-66

เป็นต้นมา สนธิสัญญานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อจำกัดการใช้กลุ่มสารประกอบประเภทไฮโดรคาร์บอน - ฮาโลเจน ซึ่งพบว่ามีส่วนสำคัญในการทำลายชั้นบรรยากาศโอโซน โดยสารทำลายชั้นโอโซนทั้งหมดนี้มีส่วนผสมของคลอรีนหรือโบรมีนประกอบอยู่ด้วย (ในขณะที่สารที่ประกอบด้วยฟลูออรีนเท่านั้นจะไม่ทำลายชั้นโอโซน) สนธิสัญญาได้จำแนกสารทำลายชั้นโอโซนออกเป็นกลุ่ม ๆ โดยแบ่งเป็นตารางเวลาที่ระบุถึงจำนวนปีที่การผลิต สารเหล่านี้จะต้องยุติลงและหมดสิ้นลงไปในที่สุด พิธีสารมอนทรีออลได้รับการยกย่องให้เป็นตัวอย่างการร่วมมือกันระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาในระดับนานาชาติ

2) พิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol)⁵

เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่เชื่อมโยงกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศซึ่งกำหนดให้ประเทศภาคีลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามเป้าหมาย โดยเป็นข้อผูกพันทางกฎหมาย ที่ดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศ หรือภาวะโลกร้อน ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change-UNFCCC) โดยมีเป้าหมายคือ การลดการปล่อยแก๊สเรือนกระจก ซึ่งประกอบด้วยคาร์บอนไดออกไซด์ มีเทน ไนตรัสออกไซด์ ซัลเฟอร์เฮกซะ ฟลูออไรด์ ก๊าซในกลุ่มไฮโดรฟลูโอโรคาร์บอน (HFCs) และเปอร์ฟลูออโรคาเรียน (PFCs) เนื่องจากประเทศพัฒนาแล้วเป็นสาเหตุสำคัญของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกปริมาณสูงสู่ชั้นบรรยากาศ ซึ่งเป็นผลมาจากการทำอุตสาหกรรมกว่า 150 ปี พิธีสารเกียวโตจึงได้เพิ่มเป้าหมายลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้กับกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว ภายใต้หลักการ “ความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างกัน” พิธีสารเกียวโตได้รับการลงนามรับรองที่เมืองเกียวโต ประเทศญี่ปุ่น เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ.2540 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2548

3) สนธิสัญญาบาเซล (Basel Convention)⁶

อนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนและการกำจัดของของเสียอันตรายโดยวัตถุประสงค์ของอนุสัญญานี้เพื่อลดการสร้างของเสียอันตรายและสนับสนุนวิธีการจัดการของเสียอันตรายที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะกำจัดที่ใดก็ตาม จำกัดการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายผ่านข้ามแดน ยกเว้นในกรณีที่สอดคล้องกับหลักการการบริหารจัดการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม จัดตั้งระบบควบคุมกรณีที่อนุญาตให้มีการเคลื่อนย้ายของเสียผ่านข้ามแดน

⁵ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน. (2559). *พิธีสารเกียวโต*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.eppo.go.th/index.php/th/plan-policy/climatechange/unitednation/kyotocol-protocol/kyotocol-protocol>. [2565, 10 เมษายน].

⁶ สำนักงานที่ปรึกษาการศุลกากร. (2561). *อนุสัญญาบาเซลกับการจัดการขยะ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://brussels.customs.go.th/data_files/42e322f9e801103a24854033174817de.pdf. [2565, 10 เมษายน].

ซึ่งในประเทศไทยกรมควบคุมมลพิษเป็นผู้ดูแลอนุสัญญาบาเซลและในระดับนานาชาติมีกระบวนการบูรณาการความร่วมมือกับอนุสัญญา Rotterdam ว่าด้วยกระบวนการแจ้งข้อมูลสารเคมีล่วงหน้าสำหรับสารเคมีอันตรายและสารเคมี ป้องกันกำจัดศัตรูพืชและสัตว์บางชนิดในการค้าระหว่างประเทศ และอนุสัญญาสตอกโฮล์มว่าด้วย สารมลพิษที่ตกค้างยาวนาน

4) อนุสัญญาแรมซาร์ (Ramsar Convention)⁷

อนุสัญญาแรมซาร์หรืออนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ เป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศ เพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งได้ถูกกำหนดและตั้งชื่อตามสถานที่ในการจัดประชุมเพื่อรับรองอนุสัญญาเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2514 (ค.ศ. 1971) ณ เมืองแรมซาร์ สาธารณรัฐอิสลามอิหร่าน อนุสัญญาดังกล่าวเป็นข้อตกลงระหว่างรัฐบาลซึ่งกำหนดกรอบการทำงานสำหรับความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์แหล่งที่อยู่อาศัยที่เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอันเป็นการอนุรักษ์ถิ่นที่อยู่อาศัยของนกน้ำ ต่อมาขอบเขตการดำเนินการของอนุสัญญาฯ ได้ขยายครอบคลุมกว้างขึ้นโดยเน้นการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ของพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดในทุก ๆ ด้าน ตลอดจนเพื่อยับยั้งการสูญหายของพื้นที่ชุ่มน้ำในโลก โดยมีพันธกิจที่สำคัญในการดำเนินงานระดับชาติโดยความร่วมมือระดับนานาชาติเพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนในทุกภูมิภาคของโลก อนุสัญญาฯ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2514 (ค.ศ. 1971) และเพื่อให้เกิดความตระหนักถึงคุณค่าและความสำคัญของพื้นที่ชุ่มน้ำ จึงได้กำหนดให้ทุกวันที่ 2 กุมภาพันธ์ของทุกปีเป็นวันพื้นที่ชุ่มน้ำโลก (World Wetlands Day)

สำหรับประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาในวันที่ 13 พฤษภาคม พ.ศ. 2541 (ค.ศ. 1998) พื้นที่ชุ่มน้ำแห่งแรกของประเทศไทยที่ได้รับการประกาศให้เข้าเป็นทำเนียบของอนุสัญญา คือ พรุควนจี่เสี้ยน เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง⁸

⁷ Ramsar Convention. (2012). *Strategic Framework and Guidelines for the Future Development of the List of Wetlands of International Importance of the Convention on Wetlands*. (Online). Available: <http://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/pdf/cop11/res/cop11-res08-e-anx2.pdf>. [2022, April 10].

⁸ สุทธวรรณ อินทรพานิช และแก้วดา จันทรานุสรณ์. (2556). *อนุสัญญาแรมซาร์กับการเปลี่ยนแปลงความหมายจากกุดสู่พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ กรณีศึกษา กุดทิง จังหวัดบึงกาฬ*. เอกสารประกอบเวทีวิชาการ มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

5) อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าใกล้สูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora) หรือไซเตส (CITES)⁹ อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora) หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าอนุสัญญาวอชิงตัน (Washington Convention) ประเทศไทยเป็นสมาชิกลำดับที่ 80 โดยลงนามรับรองอนุสัญญาในปี พ.ศ. 2518 (ค.ศ. 1975) และให้สัตยาบันในวันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2526 (ค.ศ. 1983)

การอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์ป่าและพืชป่าในโลกเพื่อประโยชน์แห่งมวลมนุษยชาติ โดยเน้นทรัพยากรสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์หรือมีการคุกคาม ทำให้มีปริมาณร่อยหรอ จนอาจเป็นเหตุให้สูญพันธุ์ วิธีการอนุรักษ์ของ CITES ก็คือการสร้างเครือข่ายทั่วโลกในการควบคุมการค้าระหว่างประเทศ (International Trade) ทั้งสัตว์ป่า พืชป่าและผลิตภัณฑ์ แต่ไม่ควบคุมการค้าภายในประเทศ สำหรับชนิดพันธุ์อื่น ๆ (Native Species)

6) แผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21)¹⁰

เป็นแผนแม่บทของโลก สำหรับการดำเนินงานที่จะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม แผน Agenda 21 ได้เสนอแนวทางต่าง ๆ เพื่อต่อสู้กับความเสื่อมโทรมของดิน อากาศและน้ำ และเสนอแนวทางเพื่ออนุรักษ์ป่าไม้และความหลากหลายชนิดพันธุ์ของสิ่งมีชีวิต การต่อสู้กับความยากจน แก้ไขการบริโภคที่ฟุ่มเฟือย การวางแผนและการจัดการกับการศึกษา สุขภาพอนามัย การแก้ปัญหาของเมืองใหญ่ ๆ และของเกษตรกร การจัดการปัญหาเหล่านี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นหนทางที่จะเอาชนะทั้งในเรื่องของความยากจนและการทำลายสิ่งแวดล้อม

แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลกยังเป็นเรื่องที่มีความไม่แน่นอน แต่การที่อุณหภูมิสูงขึ้น ปริมาณหิมะและน้ำฝนที่ตกลงได้เพิ่มความกดดันต่อความสมดุลที่เปราะบางอยู่แล้ว ระหว่างอุปสงค์และอุปทานของน้ำในบางส่วนของโลก ในบริเวณอื่น ๆ ปริมาณน้ำฝนที่เพิ่มขึ้นจะนำไปสู่การเกิดน้ำท่วม ถ้าหากอุณหภูมิของโลกที่ร้อนขึ้นทำให้ระดับน้ำทะเลสูงขึ้นแล้ว ก็จะทำให้เกิดปัญหาการรุกคืบของน้ำเค็มสู่บริเวณปากแม่น้ำ ทำให้ส่งผลกระทบต่อแหล่งน้ำใต้ดินบริเวณชายฝั่งทะเล ทำให้เกิดน้ำท่วมในบริเวณพื้นที่ที่อยู่ต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหมู่เกาะที่อยู่ในระดับต่ำ ผลกระทบ

⁹ สำนักความหลากหลายทางชีวภาพ. (2550). *ไซเตส*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://chm-thai.onep.go.th/CHM/cites.htm>. [2565, 10 เมษายน].

¹⁰ กระทรวงการต่างประเทศ และสมาคมเพื่อชีวิตและสิ่งแวดล้อม. (2537). *แผนปฏิบัติการ 21 เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน*. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.

ที่เกิดจากอุณหภูมิของโลกที่สูงขึ้น เป็นภัยคุกคามต่อสิ่งแวดล้อมในขนาดไหน ซึ่งเป็นสิ่งที่ในปัจจุบันเราไม่สามารถทราบได้ และอาจจะคุกคามต่อการอยู่รอดของรัฐที่เป็นเกาะเล็ก ๆ บริเวณริมฝั่งทะเลที่อยู่ในระดับต่ำ และบริเวณพื้นที่ที่แห้งแล้งและกึ่งแห้งแล้งได้

จากภัยคุกคามต่าง ๆ ดังกล่าวทำให้มีความจำเป็นต้องหาทางเพื่อจัดสรรน้ำที่มีคุณภาพได้อย่างเพียงพอแก่ทุกคน ดังนั้น ต้องมีการปรับกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ให้เข้ากับความจำกัดของธรรมชาติ เพื่อให้ระบบนิเวศสามารถทำหน้าที่ต่อไปอย่างสมบูรณ์ วิธีการที่จะจัดสรรน้ำและให้มีการสุขาภิบาลอย่างทั่วถึง ก็คือการใช้แนวทาง การแบ่งเฉลี่ยเพื่อให้มีน้ำเพียงพอสำหรับทุก ๆ คน กลยุทธ์ที่เป็นไปได้ที่จะสามารถตอบสนองความต้องการน้ำทั้งในปัจจุบันและอนาคตก็คือ บริการจัดหาน้ำที่เสียค่าใช้จ่ายถูกและเพียงพอ ดำเนินการสร้างและบำรุงรักษาโดยชุมชนท้องถิ่น ซึ่งการบริหารจัดการน้ำควรมอบอำนาจไปสู่ระดับท้องถิ่นให้มากที่สุด โดยให้สาธารณชนรวมทั้งสตรี เด็กคนพื้นเมืองและชุมชนท้องถิ่นเข้ามีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในการจัดการน้ำและในการตัดสินใจ

ซึ่งสำหรับแผน Agenda 21 มีเป้าหมายสำหรับระยะเวลาในการจัดสรรน้ำสากลคือในปี ค.ศ. 2025 (พ.ศ. 2568) สามารถบรรลุได้โดยการจัดการบริการที่เสียค่าใช้จ่ายถูก สามารถสร้างและบำรุงรักษาได้ในระดับท้องถิ่น และในการจัดการน้ำควรถูกยอมรับถึงความจำเป็นในการคุ้มครองระบบนิเวศแหล่งน้ำไม่ให้ถูกทำลาย และป้องกันไม่ให้เกิดการเสื่อมโทรมในบริเวณลุ่มน้ำรวมทั้งการใช้แนวทางป้องกันเพื่อลดและไม่ให้เกิดมลพิษ

7) อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity CBD)¹¹

อนุสัญญาดังกล่าวเป็นผลสืบเนื่องมาจากความวิตกกังวลของประชาคมโลกที่มีต่อปัญหาวิกฤตการณ์ของการสูญเสียนิเวศและระบบนิเวศของโลก โดยมีปัจจัยทั้งทางตรงและทางอ้อมจากการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ โดยเฉพาะการตัดไม้ทำลายป่าที่นำไปสู่การทำลายระบบนิเวศและสร้างมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อม

อนุสัญญานี้มีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ ได้แก่ การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ การใช้ประโยชน์ขององค์ประกอบความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน และการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรม ประเทศภาคีสมาชิกจะได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องอย่างเหมาะสม โดยคำนึงถึงสิทธิทั้งหมดเหนือทรัพยากรธรรมชาติและเทคโนโลยี ด้วยการสนับสนุนด้านการเงิน โดยมีรัฐภาคีมีสิทธิในอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติของตนเองขณะเดียวกันก็ต้องมีความรับผิดชอบในการอนุรักษ์ความ

¹¹ จุมพต สายสุนทร. (2550). *กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ: การคุ้มครองและการรักษาสีเขียวทางทะเล*. กรุงเทพฯ: วิทยุชน.

หลากหลายทางชีวภาพ โดยจะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติในลักษณะที่ยั่งยืน ไม่สร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้แก่รัฐอื่น ๆ หรือสร้างความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมต่อดินแดนอื่น ๆ ที่อยู่นอกเหนือเขตอำนาจอธิปไตยของรัฐภาคีด้วย

สำหรับประเทศไทย คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นชอบในหลักการเข้าเป็นภาคีด้วยอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2540 ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับระเบียบการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และแนวทางในการทำสัญญาเพื่อแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเหมาะสม โดยมีองค์ประกอบที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ คณะอนุกรรมการอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ โดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม คณะทำงานด้านความหลากหลายทางชีวภาพกรมประมง กรมป่าไม้ กรมวิชาการเกษตร คณะอนุกรรมการจัดตั้งสถาบันทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญา ซึ่งได้ดำเนินการไปแล้ว ได้แก่ จัดทำนโยบายอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน ประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า พื้นที่อนุรักษ์ป่าชายเลน โครงการพัฒนาป่าชุมชน จัดตั้งสวนพฤกษศาสตร์ จัดตั้งธนาคารเชื้อพันธุ์พืชแห่งชาติ และการกำหนดให้มีการศึกษาผลกระทบที่มีต่อความหลากหลายทางชีวภาพตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

8) อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (พ.ศ. 2525) (United Nations Convention on Law of the Sea; UNCLOS)

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (พ.ศ. 2525) ถือเป็นหลักกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลการใช้ทะเลและทรัพยากรทางทะเลทุก ๆ ด้าน อนุสัญญาฯ ได้มีการรับรอง ณ การประชุมสหประชาชาติด้านกฎหมายทะเล ครั้งที่ 3 (Third United Nations Conference on the Law of the Sea) และเปิดให้รัฐต่าง ๆ เข้าเป็นภาคี โดยที่อนุสัญญาฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เช่น สิทธิหน้าที่ของรัฐในเขตทางทะเลต่าง ๆ สิทธิการเดินเรือ การแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางทะเล กลไกการระงับข้อพิพาท¹² ซึ่งอนุสัญญามีผลบังคับใช้ เมื่อ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2537 และประเทศไทยได้ลงนามรับรองในอนุสัญญาฯ ดังกล่าวเมื่อ พ.ศ. 2525 ซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 มีผลบังคับใช้กับประเทศไทยวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2554 ตามข้อกำหนดในอนุสัญญานับดังกล่าว โดยสาระสำคัญของอนุสัญญาฯ ได้มีการกำหนดเขตทางทะเลต่าง ๆ สถานะทางกฎหมาย สิทธิและหน้าที่ของรัฐชายฝั่งและรัฐอื่น ๆ

¹² กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ. (2548). *อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล/กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: พิมพ์ลักษณ์.

ในแต่ละเขตทางทะเล¹³ ไม่ว่าจะเป็น น่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขต เขตต่อเนื่อง เขตเศรษฐกิจจำเพาะ ไหล่ทวีป ทะเลหลวง เป็นต้น นอกจากนี้ ในอนุสัญญาฯ ได้กำหนดให้ทรัพยากรแร่ทั้งปวงที่อยู่ในสภาพของแข็ง ของเหลว และแก๊สบริเวณใต้พื้นดินท้องทะเล รวมทั้งก้อนแร่โลหะสารพัดชนิดที่อยู่ในบริเวณนอกเหนืออำนาจอธิปไตยใด ๆ นี้ หรือบริเวณที่อนุสัญญาฯ กำหนดให้มีชื่อว่า “บริเวณพื้นที่” (The Area) เป็นมรดกร่วมของมนุษยชาติ (Common heritage of mankind) ซึ่งรัฐไม่อาจอ้างหรือใช้อธิปไตยเหนือส่วนใดส่วนหนึ่งของบริเวณพื้นที่นี้ได้ โดยอนุสัญญาฯ ได้จัดตั้งองค์การพื้นดินท้องทะเลระหว่างประเทศ หรือ International Seabed Authority (ISA) เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการทรัพยากรแร่ในบริเวณดังกล่าว ในด้านของการคุ้มครองและการรักษาสีงแวดล้อม ได้กำหนดให้รัฐภาคีมีพันธกรณีที่จะต้องคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล ในการนี้ รัฐใช้มาตรการทั้งปวงซึ่งจำเป็นเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสีงแวดล้อมทางทะเล ไม่ว่าจะมาจากแหล่งที่ใด รวมทั้งให้รัฐใช้มาตรการทั้งปวงที่จำเป็นเพื่อประกันว่า กิจกรรมภายใต้เขตอำนาจหรือการควบคุมของตนจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายจากภาวะมลพิษแก่รัฐอื่น ส่วนในเรื่องของการระงับข้อพิพาท อนุสัญญาฯ ได้กำหนดกลไกการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐภาคีเกี่ยวกับการใช้และการตีความอนุสัญญาฯ

9) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลภาวะทางทะเลเนื่องจากการทิ้งวัสดุเหลือใช้และวัสดุอย่างอื่น ค.ศ. 1972 (พ.ศ. 2515)

อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลภาวะทางทะเลเนื่องจากการทิ้งวัสดุเหลือใช้และวัสดุอย่างอื่น ค.ศ. 1972 (พ.ศ. 2515) เป็นอนุสัญญาที่กำหนดให้มีมาตรการป้องกันมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเทของเรือซึ่งจะต้องมีความเข้มข้นในระดับไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานในระดับระหว่างประเทศ ซึ่งอนุสัญญาดังกล่าวนี้มีพิธีสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พิธีสารลอนดอน ค.ศ. 1996 (พ.ศ. 2539) ที่จัดทำขึ้นโดย องค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (International Maritime Organization: IMO) เพื่อให้รัฐภาคีมีกลไกในการกำกับ ควบคุมการทิ้งเทของเสียหรือวัสดุอื่นลงทะเล โดยกำหนดกฎเกณฑ์ การอนุญาตที่มีความแตกต่างกันตามประเภทของเสียหรือวัสดุอื่นที่จะทิ้งเทลงทะเล ทั้งนี้ เพื่อให้มีการปกป้องสีงแวดล้อมทางทะเลและส่งเสริมการใช้ทะเลอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน ซึ่งพิธีสารลอนดอน 1996 (พ.ศ. 2539) นับได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ ของการคุ้มครองสีงแวดล้อมทางทะเลจากการทิ้งเทและการพัฒนาหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการทิ้งเทให้มีความเข้มข้น มากขึ้นกว่าที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาลอนดอน 1972 (พ.ศ. 2515) โดยกำหนดห้ามทิ้งเทของเสียหรือวัสดุอื่นทุกชนิดเว้นแต่ ของเสียหรือวัสดุอื่นที่กำหนดไว้ใน

¹³ โสภารัตน์ จารุสมบัติ. (2559). *อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 กับการดำเนินงานของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภาคผนวกที่ 1 ที่อาจพิจารณาอนุญาตให้มีการทิ้งเทได้ตามหลักเกณฑ์และ เงื่อนไขที่กำหนดไว้ใน ภาคผนวกที่ 2 ซึ่งจะกระทำได้อีกเมื่อมีการพิจารณาเพื่อรับใบอนุญาตเป็นการเฉพาะเป็นครั้งคราว ก่อนมีการทิ้งเทเท่านั้น และที่สำคัญคือพิธีสารลอนดอน 1996 (พ.ศ. 2539) ยังได้ทำการแก้ไข เพิ่มเติมเกี่ยวกับ บทนิยามของ “การทิ้งเท” ในอนุสัญญาลอนดอน 1972 (พ.ศ. 2515) ด้วย¹⁴

10) อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันมลภาวะจากเรือ (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships: MARPOL)

อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ค.ศ. 1973 (พ.ศ. 2516) และพิธีสาร ค.ศ. 1978 (พ.ศ. 2521) เป็นอนุสัญญาระหว่างประเทศที่อยู่ภายใต้สังกัดการทางทะเล ระหว่างประเทศ (International Maritime Organization : IMO) มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2526 มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมลพิษทางทะเลที่เกิด จากเรือทั้งที่เกิดจากการเดินเรือและจาก อุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับเรือ ครอบคลุมไปถึงสิ่งที่ก่อมลพิษแก่สิ่งแวดล้อมทางทะเล ซึ่งอนุสัญญานี้ จะวางกฎระเบียบให้รัฐภาคีต้องดำเนินการเพื่อลดและป้องกันมลพิษจากเรือ โดยรัฐภาคีจะต้องออก กฎเกณฑ์เพื่อบังคับเรือของตนให้ต้องปฏิบัติตาม กฎเกณฑ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับมลพิษทางทะเล โดยอนุสัญญา MARPOL 73/78 เป็นหลักเกณฑ์ และมาตรฐานระหว่างประเทศที่ยอมรับกัน โดยทั่วไปว่าด้วยการควบคุมมลพิษจากเรือโดยตรง โดยจำแนกตามประเภทของมลพิษ กำหนดโดย องค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจหรือที่ประชุม ทางการทูตทั่วไปด้านการควบคุมภาวะมลพิษจาก ปฏิบัติการของเรือซึ่งจัดทำเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน ค.ศ. 1973 (พ.ศ. 2516) โดยคณะกรรมการ คุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล (Marine Environmental Protection Committee : MEPC) ซึ่งเป็น หน่วยงานระหว่างประเทศที่พิจารณามาตรการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน มลพิษจากเรือ ซึ่งอนุสัญญา MARPOL 73/78 ประกอบด้วย 6 ภาคผนวก ดังนี้¹⁵

ภาคผนวกที่ 1 ข้อบังคับว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากน้ำมัน

ภาคผนวกที่ 2 ข้อบังคับว่าด้วยการควบคุมมลพิษจากของเหลวที่มีพิษในปริมาณรวม

ภาคผนวกที่ 3 ข้อบังคับสำหรับการป้องกันมลพิษจากสารอันตรายที่ขนส่งทางทะเล

ในรูปแบบหีบห่อ

ภาคผนวกที่ 4 ข้อบังคับเกี่ยวกับการป้องกันมลพิษอันเกิดจากการขจัดสิ่งปฏิกูลจาก เรือ

¹⁴ เศชา วิเวโก. (2562). วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติการป้องกันมลพิษทางทะเล เนื่องจากการทิ้งเทของเสียหรือ วัสดุอื่นลงทะเล: บทนิยามของ “การทิ้งเท”. *วารสารกฎหมายขนส่งและพาณิชย์นาวี*, 14 (19), หน้า 19.

¹⁵ สายใจ เกษสุวรรณ. (2562). ร่างพระราชบัญญัติการป้องกันมลพิษทางทะเลเนื่องจากการทิ้งเทของเสียหรือวัสดุ อื่นลงทะเล. *จุลนิตี*, 16 (4), หน้า 67-76.

ภาคผนวกที่ 5 ข้อบังคับเกี่ยวกับการป้องกันมลพิษจากขยะบนเรือ

ภาคผนวกที่ 6 ข้อบังคับเกี่ยวกับการป้องกันมลพิษทางอากาศจากเรือ

ซึ่งประเทศไทยได้ลงนามในภาคยานุวัติสารเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา MARPOL 73/78

ต่อองค์การทางทะเลระหว่างประเทศเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ.2550 และมีผลบังคับใช้กับประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2551 โดยครอบคลุมเฉพาะข้อบังคับว่าด้วยการป้องกันและลดมลพิษจากเรือ ภาคผนวกที่ 1 และ 2¹⁶

11) อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535)

ในช่วงทศวรรษที่ 1980 การที่โลกต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่รุนแรงมากขึ้นจากการเพิ่มขึ้นของปริมาณก๊าซเรือนกระจกเนื่องจากการดำเนินกิจกรรมของมนุษย์ได้เป็นแรงผลักดันให้นานาประเทศหันมาสนใจและตระหนักถึงผลกระทบและความเสียหายในด้านต่าง ๆ ที่จะตามมา โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Environment Programme: UNEP) ร่วมกับองค์การอุตุนิยมวิทยาโลก (World Meteorological Organization: WMO) ได้จัดตั้งคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Intergovernmental Panel on Climate Change: IPCC) ขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1988 (พ.ศ. 2531) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และเพื่อเตรียมมาตรการและกลยุทธ์ที่เป็นไปได้ในการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยในปี ค.ศ. 1990 (พ.ศ.2533) IPCC ได้จัดทำรายงานที่มีข้อสรุปยืนยันว่ากิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ส่งผลกระทบต่อสภาพภูมิอากาศจริง ประกอบกับในปีนั้นได้มีการจัดการประชุม Second World Climate Conference ขึ้น จึงทำให้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจของนานาประเทศ¹⁷

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หรือ UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change) เป็นอนุสัญญาที่เกิดจากความพยายามของประชาคมโลกในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ที่เชื่อว่ามีสาเหตุมาจากภาวะเรือนกระจก (Greenhouse Effect) อันเนื่องมาจากการสะสมตัวในชั้นบรรยากาศของก๊าซต่าง ๆ ได้แก่ ก๊าซ คาร์บอนไดออกไซด์ ก๊าซมีเทน ก๊าซไนตรัสออกไซด์ และสารทดแทน CFCs เมื่อปี

¹⁶ ชุมพร บัจจสานนท์, โชติกา วิทยารากุล ธรรมนิศย์ สุมันตกุล. (2555). โครงการศึกษาความเป็นไปได้และเตรียมความพร้อมเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา MARPOL 73/78 ภาคผนวก VI ว่าด้วยกฎข้อบังคับเกี่ยวกับการป้องกันมลพิษทางอากาศจากเรือ. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 2-5.

¹⁷ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน. (2559). *กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติ (UNFCCC)*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.eppo.go.th/index.php/th/planpolicy/climatechange/unitednation/unfccc>. [2565, 10 เมษายน].

พ.ศ. 2535 ในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล ประเทศต่าง ๆ ได้ลงนามให้การรับรองอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพ ภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากแหล่งและขยายพื้นที่รองรับก๊าซเรือนกระจก ซึ่ง เกิดจากการกระทำของมนุษย์และมีได้อยู่ในพิธีสารมอลทรีออล โดยมีเป้าหมายให้ประเทศพัฒนาแล้วและประเทศอุตสาหกรรมที่อยู่ในกลุ่มประเทศภาคผนวกที่ 1 ของอนุสัญญา ลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ให้กลับไปอยู่ในระดับการปล่อยในปี พ.ศ. 2533 ภายในปี พ.ศ. 2543 ซึ่งประเทศไทยเข้าร่วมลงนามในอนุสัญญาฯ เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2535 และให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาฯ เมื่อเดือนธันวาคม 2537 อนุสัญญามีผลบังคับใช้สำหรับประเทศไทย เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2538¹⁸

12) อนุสัญญาเวียนนา (The Vienna Convention)

อนุสัญญาเวียนนาเป็นอนุสัญญาว่าด้วยการปกป้องบรรยากาศชั้น โอโซน (Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer) โดยอนุสัญญานี้ได้เริ่มจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1985 (พ.ศ. 2528) เพื่อกระตุ้นให้มีการทำวิจัยและการเผยแพร่ผลเสียของการเกิดช่องโหว่ในบรรยากาศชั้น โอโซนที่ค้นพบครั้งแรกบริเวณ Antarctic โดยอนุสัญญาเวียนนามีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการจำกัดการใช้กลุ่มสารประกอบประเภทไฮโดรคาร์บอน-ฮาโลเจน ซึ่งมีส่วนสำคัญในการทำลายบรรยากาศชั้น โอโซน ซึ่งทั้งหมดนี้มีส่วนผสมของคลอรีนและโบรมีน ในขณะที่สารที่ประกอบด้วยฟลูออรีนเท่านั้นจะไม่ทำลายชั้น โอโซน นอกจากนี้ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันชั้น โอโซนในบรรยากาศไม่ให้ถูกทำลาย และร่วมกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากรูโหว่ของชั้น โอโซน โดยสนับสนุนให้เกิดการวิจัย และความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนข่าวสารระหว่างประเทศต่างๆ ต่อมาในปี ค.ศ. 1987 (พ.ศ. 2530) ประเทศภาคีได้จัดทำพิธีสารมอนทรีออล (Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer) เพื่อลดมลสาร CFCs ในชั้นบรรยากาศ และเพื่อสร้างความตระหนักถึงอันตรายของการสะสมสาร CFCs รวมทั้ง การใช้กลไกทางการเงินเพื่อสนับสนุนประเทศกำลังพัฒนาในการพัฒนาเทคโนโลยีลดการใช้สาร CFCs และเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยีในการหาสารทดแทน ด้วยกลไกและความตื่นตัวทางด้านผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อมนี้จึงได้รับการยอมรับโดยทั่วไป และค่อนข้างประสบความสำเร็จ

¹⁸ สิทธิชัย เรื่องโรจน์วิริยา. (2557). *อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ*. เอกสารประกอบการสัมมนา “การติดตามการดำเนินงานให้เป็นไปตามข้อตกลงและพันธกรณีระหว่างประเทศ” วันที่ 2-3 สิงหาคม 2557.

ในการลดการผลิตและการใช้สาร CFC รวมถึงสารอื่น ๆ ที่มีโอกาสเป็นต้นเหตุของปัญหาช่องโหว่โอโซน¹⁹

2. กฎหมายต่างประเทศและวิธีการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงพื้นที่ป่าชายเลน

2.1 สาธารณรัฐอินโดนีเซีย

สาธารณรัฐอินโดนีเซียเป็นประเทศมุสลิมที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในโลก มีขนาดประชากรและขนาดของเศรษฐกิจใหญ่ที่สุดถึงร้อยละ 40 อินโดนีเซียจึงเป็นทั้งตลาดบริโภคและตลาดแรงงานต้นทุนต่ำ เมืองหลวงของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ได้แก่ เมืองจาการ์ตา มีการปกครองที่เป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีประธานาธิบดีเป็นประมุข และหัวหน้าฝ่ายบริหาร สภากฎมัติประเทศของสาธารณรัฐอินโดนีเซียเป็นหมู่เกาะกว่า 17,000 เกาะ จึงเป็นประเทศที่มีความหลากหลายทางทรัพยากร และหนึ่งในจุดแข็งของสาธารณรัฐอินโดนีเซียคือการที่เป็นประเทศที่มีทรัพยากรอุดมสมบูรณ์ นอกจากนี้ ยังพบว่าสาธารณรัฐอินโดนีเซียเป็นประเทศที่มีทรัพยากรป่าชายเลนมากที่สุดในกลุ่มประเทศอาเซียน โดยมีพื้นที่ป่าชายเลนมากถึง 26,568,818 ไร่ และเป็นประเทศที่มีความแตกต่างหลายประการรวมกันอยู่ อาทิเช่น ความแตกต่างของภูมิประเทศ การมีพลเมืองหลายชนเผ่า มีภาษามากกว่า 583 ภาษา เป็นต้น ซึ่งความแตกต่างที่หลากหลายนี้ส่งผลให้เกิดปัญหาในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ชนเผ่าดั้งเดิม (Indigenous) ต่อด้านกฎหมาย ปัญหากลุ่มอิทธิพล ปัญหาความยากจน ปัญหาองค์กรเจ้าหน้าที่ ปัญหางบประมาณ และปัญหาการฝ่าฝืนสภาพบังคับของกฎหมาย เป็นต้น จากปัญหาเหล่านี้ทำให้ทราบว่ารัฐบาลอินโดนีเซียมีความยากลำบากในการจัดการทรัพยากรทะเลอย่างไร ซึ่งวิธีการแก้ไขปัญหานั้น รัฐบาลต้องยึดหลักการประนีประนอมระหว่างความต้องการในชนเผ่าดั้งเดิมและการพัฒนาประเทศ โดยการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรได้ยืนนานที่สุด ตามแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable development) จากสภาพปัญหาของประเทศอินโดนีเซียนี้ นับเป็นตัวอย่างที่น่าศึกษาเป็นอย่างยิ่ง

โดยสาธารณรัฐอินโดนีเซียมีสาเหตุการเสื่อมสภาพของพื้นที่ป่าชายเลนและพื้นที่คาบสมุทร ที่มาจากความเจริญทางเศรษฐกิจสร้างปัญหาแก่สภาพแวดล้อมชายฝั่งทะเล อันเป็นผลมาจากการตัดไม้และปรับพื้นที่เพื่อเพาะเลี้ยงปลาและกุ้ง มีมลพิษซึ่งทำลายสภาพแวดล้อมป่าชายเลนพื้นที่ที่ก่อปัญหาหมลพิษ คือจาการ์ตา ซึ่งปล่อยมลพิษคุกคามคุณภาพน้ำในบริเวณใกล้เคียง มีการหา

¹⁹ นิรมล สุธรรมกิจ และคณะ. (2555). *โครงการการเปรียบเทียบมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมของสมาชิกประชาคมอาเซียน*. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ประโยชน์อย่างไม่จำกัดจากป่าชายเลนและทรัพยากรทางทะเลอื่น ๆ ก่อให้เกิดความเสี่ยงอันตรายต่อชุมชนบริเวณคาบสมุทร เพราะในอนาคตอาจเกิดสภาวะการณ์ขาดแคลนทรัพยากร นอกจากนี้ยังเกิดการทำลายแนวปะการัง ก่อผลเสียหายต่อระบบนิเวศชายฝั่งทะเล และก่อผลกระทบต่อป่าชายเลนจากสภาพปัญหาดังกล่าวพบว่าทำให้พื้นที่ป่าชายเลนของอินโดนีเซียลดลงถึง ร้อยละ 40 ในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา ด้วยเหตุนี้ทำให้อินโดนีเซียต้องปรับวิธีการฟื้นฟูพื้นที่ป่าชายเลน โดยหันมาให้ความสำคัญและทำงานร่วมกันกับชุมชนชายฝั่งมากขึ้น กล่าวคือ ต้องเป็นการฟื้นฟูพื้นที่ป่าไปพร้อมกับคงไว้ซึ่งโอกาสทางอาชีพสำหรับชุมชนและการเพิ่มสวัสดิการขั้นพื้นฐาน สาธารณรัฐอินโดนีเซียจึงได้พยายามแก้ปัญหาโดยใช้ความพยายามในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจ สำหรับชุมชนที่ยากจนแถบคาบสมุทรที่จะต้องมีการพัฒนาและการอนุรักษ์สภาพแวดล้อมในพื้นที่ดังกล่าว และรัฐบาลได้กำหนดนโยบายอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลน โดยการส่งเสริมการปลูกไม้โกงกางเพื่อผลดีด้านป่าไม้และประมงร่วมกัน โดยการที่มีการปลูกป่าชายเลนหรือไม้โกงกาง ร่วมกับการทำนากุ้งหรือเลี้ยงปลา เพื่อให้ได้ผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งวิธีการนี้เรียกว่า “Tumpang sari” ซึ่งในการปลูกป่าร่วมกับการทำนากุ้งนั้นถือเป็นการกระตุ้นให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วม โดยการที่ภาครัฐจะจัดสรรพื้นที่ให้ครัวเรือนละประมาณ 20 ไร่ โดยในพื้นที่ 20 ไร่นี้ คนในครัวเรือนสามารถที่จะขุดบ่อเลี้ยงกุ้งหรือเลี้ยงปลาได้ประมาณ ร้อยละ 20 ของเนื้อที่ทั้งหมด ส่วนที่เหลือก็ให้ประชาชนปลูกไม้โกงกางและช่วยกันดูแลรักษาต้นไม้ในขณะเดียวกันก็สามารถที่จะจับสัตว์น้ำที่เป็นผลผลิตมาบริโภคหรือทำการค้าขายได้ ซึ่งถือเป็นอุตสาหกรรมครัวเรือน ซึ่งวิธีการเช่นนี้ถือเป็นวิธีการที่ประสบความสำเร็จในด้านการจัดการทรัพยากรป่าชายเลนของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย²⁰

นอกจากนี้จากข้อมูลเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2564²¹ พบว่าสาธารณรัฐอินโดนีเซียได้ตั้งเป้าหมายการฟื้นฟูป่าชายเลนระยะยาวให้ได้รวมทั้งหมด 6,300 ตารางกิโลเมตร ภายในปี พ.ศ. 2567 ที่สาธารณรัฐอินโดนีเซียต้องตระหนักและให้ความสำคัญกับการจัดการพื้นที่ป่าชายเลนนั้น เนื่องจากอินโดนีเซียมีพื้นที่ป่าชายเลนคิดเป็นมากกว่า 1 ใน 4 ของป่าชายเลนในโลก นอกจากนี้ความสำคัญในด้านระบบนิเวศแล้ว ป่าชายเลนยังมีประโยชน์ต่อการเป็นแนวกันของชุมชนชายฝั่งต่อระดับน้ำทะเลหรือพายุ เป็นพื้นที่ทำการประมง และที่สำคัญยังเป็นพื้นที่กักเก็บคาร์บอนที่

²⁰ สนิท อักษรแก้ว. (2525). *เทคนิคและวิธีการบางอย่างเพื่อเพิ่มผลผลิตในการจัดการสวนป่าชายเลน*. เอกสารประกอบการบรรยาย. หน้า 57.

²¹ Jong HN. (2021). *Indonesia slashes 2021 mangrove restoration target, vows to compensate in 2022*. (Online). Available: <https://www.eco-business.com/news/indonesia-slashes-2021-mangrove-restoration-target-vows-to-compensate-in-2022/>. [2022, April 10].

สามารถกักเก็บได้มากกว่าป่าเขตร้อนถึง 4 เท่า และจากที่ได้กล่าวไปข้างต้นแล้วว่าสาธารณรัฐอินโดนีเซียเผชิญกับปัญหามลภาวะและการทำลายสิ่งแวดล้อม และพบว่าแม่น้ำสายสำคัญของอินโดนีเซียเป็นน้ำปนเปื้อนที่ไม่สามารถดื่มได้และมีปัญหาการกระจายน้ำที่ไม่เท่าเทียม ไม่ทั่วถึงพบการใช้ประโยชน์จากน้ำมากเกินไปในบางพื้นที่ทำให้ประชาชนขาดน้ำสะอาดสำหรับการอุปโภคบริโภค อีกทั้งมีปริมาณขยะที่เพิ่มขึ้นจำนวนมากทำให้อินโดนีเซียจำเป็นต้องจัดการขยะและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเข้มข้นและเป็นระบบ ปัจจุบันสาธารณรัฐอินโดนีเซียมีกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญหลายฉบับ อาทิ รัฐบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองและการจัดการสิ่งแวดล้อม รัฐบัญญัติว่าด้วยป่าไม้ รัฐบัญญัติว่าด้วยการบริหารจัดการขยะมูลฝอย และกฎหมายทรัพยากรน้ำฉบับใหม่²²ซึ่งสามารถอธิบายรายละเอียดได้ดังต่อไปนี้

1) รัฐบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองและการจัดการสิ่งแวดล้อม Law No.32 of 2009 (พ.ศ. 2552)²³

เป็นกฎหมายที่ครอบคลุมเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมในหลายมิติ เพราะสาธารณรัฐอินโดนีเซียเป็นประเทศที่ค่อนข้างให้ความสำคัญกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากในมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ได้มีการกำหนดไว้ว่าสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมและการมีสุขภาพที่ดี ถือเป็นสิทธิมนุษยชนของชาวอินโดนีเซียทุกคน ซึ่งในรัฐบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองและการจัดการสิ่งแวดล้อมนี้ ได้มีการกำหนดประเด็นสำคัญไว้ ได้แก่ เรื่องของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศบนพื้นฐานของหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การกระจายอำนาจระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคในการดำเนินการด้านบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม การกำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียต้องปกป้องและดูแลจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง การต่ออายุกฎหมายว่าด้วยการจัดการสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นหลักประกันความแน่นอนทางกฎหมายและเป็นการคุ้มครองสิทธิของทุกคนเพื่อให้ได้มาซึ่งความเหมาะสมและสิ่งแวดล้อมที่ดีต่อสุขภาพ

²² สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2562). *กฎหมายทรัพยากรน้ำฉบับใหม่ของประเทศอินโดนีเซีย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.lawforasean.krisdika.go.th/Content/View?Id=723&Type=1>. [2565, 10 เมษายน].

²³ ปียะขวัญ ชมชื่น. (2562). *กฎหมายทรัพยากรน้ำฉบับใหม่ของประเทศไทย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://lawforasean.krisdika.go.th/File/files/Final%20Water%20Bill%20.pdf>. [2565, 10 เมษายน].

2) รัฐบัญญัติว่าด้วยป่าไม้ Law No.41 of 1999 (พ.ศ. 2542)²⁴

ในส่วนของการคุ้มครองป่าชายเลนนั้น กฎหมายสาธารณรัฐอินโดนีเซียนำกฎหมายป่าไม้ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรง ซึ่งเนื้อหาของกฎหมายป่าไม้มีจุดมุ่งหมายเพื่อการบริหารป่าและนำผลประโยชน์เหล่านี้มาพัฒนาประเทศ ซึ่งแต่เดิมประสบปัญหาการถูกขัดขวางจากชนเผ่าดั้งเดิมอยู่เสมอ ๆ อย่างไรก็ตาม ในส่วนของเนื้อหาของกฎหมายนี้ กฎหมายป่าไม้ของสาธารณรัฐอินโดนีเซียได้กำหนดเป็นการควบคุมป่า การใช้ประโยชน์พื้นที่ป่า การคุ้มครองพื้นที่ป่า การจัดการพื้นที่ป่าไม้ในประเทศอินโดนีเซีย ซึ่ง Mr.Sudjumo ได้วิเคราะห์กฎหมายป่าไม้ หรือ The Forestry Law โดยมีข้อสังเกต ดังนี้

(1) กฎหมายป่าไม้อินโดนีเซียมีจุดมุ่งหมายในการรักษาสิ่งแวดล้อมในป่าทุกประเภท ได้แก่ ความอุดมสมบูรณ์ของดิน ความสะอาดของน้ำ และสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ การป้องกันน้ำท่วม การป้องกันดินถูกกัดเซาะ ฯลฯ เป็นต้น

(2) แนวทางการรักษาสิ่งแวดล้อมประเภทป่าไม้ของรัฐบาลสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ประกอบด้วยหลักป้องกันล่วงหน้า (Precaution) และหลักการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (Conservation) ซึ่งหลักป้องกันล่วงหน้า ได้แก่ การคุ้มครองสภาพแวดล้อมรอบ ๆ ป่าไม้เพื่อป้องกันผลกระทบที่จะเกิดแก่ป่าไม้ เช่น ป้องกันการกัดเซาะดิน การรักษาความสมบูรณ์ของดิน การอนุรักษ์สิ่งมีชีวิตในทะเลและสิ่งแวดล้อมในทะเล ตามข้อตกลงการประชุมครั้งที่สองที่จัดขึ้นที่เมืองเยลโลสโตน (Yellowstone) และแกรนด์เทตัน (Grand teton) ซึ่งมีวัตถุประสงค์คุ้มครองสิ่งมีชีวิตในทะเล จากข้อตกลงนี้เป็นการรักษาไว้ซึ่งความสมดุลของทรัพยากรบนบกและในท้องทะเล ส่วนหลักการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ในกฎหมายป่าไม้สาธารณรัฐอินโดนีเซีย (The basic forestry law) ได้มีการบัญญัติถึงการอนุรักษ์ป่าไม้และระบบการควบคุมในส่วนของการแบ่งอำนาจให้รัฐบาลในแคว้นต่าง ๆ (Deconcentralization) เพื่อจะได้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการอนุรักษ์ป่าไม้ในท้องถิ่นของตน

เนื้อหาหลักของกฎหมายในการจัดการพื้นที่ป่าชายเลน เพื่อบริหารป่าและใช้พื้นที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดในประเทศ เนื่องจากอาณาเขตที่กว้างขวางและประกอบด้วยรัฐต่าง ๆ มากมาย จึงทำให้การควบคุมเป็นไปด้วยความยากลำบาก การแก้ไขปัญหาเป็นไปได้ช้า และมีประเพณีท้องถิ่นต่อต้านการควบคุมพื้นที่จากรัฐบาลกลาง ทำให้พื้นที่ถูกทำลายลง ดังนั้น ในมาตรา 5 วรรคสาม กฎหมายกำหนดพื้นที่ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการเข้าทำกิจกรรม และ

²⁴ วีระยุทธ หอมชื่น. (2565). ข้อเสนอทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศจากการเผาป่า. *วารสารนิติรัฐกิจ และสังคมศาสตร์*, 6 (2), หน้า 243-263.

พื้นที่นี้เป็นพื้นที่กฎหมายรองรับ จึงทำให้เกิดความสัมพันธ์กันระหว่างพื้นที่เหล่านี้ ประชาชนและกฎหมายต้องการควบคุมพื้นที่เพื่อไม่ให้ถูกทำลายหรือได้รับความเสียหาย

ส่วนการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ในปัจจุบัน ประชาชนยังไม่ได้มีการคำนึงถึงหลักการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ยกตัวอย่างเช่น การทำไร่เลื่อนลอย การตัดไม้ขายเล่นอย่างไม่ถูกต้อง ดังนั้น รัฐได้กำหนดแผนการใช้ป่าและการใช้พื้นที่ป่า (Forest planning) ในมาตรา 6 ดังนี้ คือ การควบคุม การที่รัฐโยกย้ายถิ่นที่อยู่ของพลเมืองซึ่งเกี่ยวข้องกับการทำไร่เลื่อนลอย การเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ เช่น การเลี้ยงกิ้งในพื้นป่าขายเล่น เป็นต้น ซึ่งแผนการนี้อยู่บนพื้นฐานของหลักการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (Sustainable development)

ในการจัดการทรัพยากรป่าชายเลนของประเทศอินโดนีเซีย มีหน่วยงานที่รับผิดชอบคือ รัฐบาลกลาง ซึ่งมีอำนาจในการดูแลพื้นที่ของประเทศ อำนาจดังกล่าว ได้แก่ การกำหนดพื้นที่เพื่อเป็นแหล่งผลิตด้านป่าไม้ และการกำหนดพื้นที่เพื่อรักษาไว้ซึ่งสภาพธรรมชาติ²⁵ ซึ่งสามารถแบ่งได้ดังนี้

(1) การกำหนดพื้นที่ป้องกัน ซึ่งรวมถึงสัตว์ป่า พืชพรรณต่าง ๆ รวมถึงการกำหนดพื้นที่ป่าชายเลนเป็นพื้นที่ป้องกัน โดยให้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์เข้ามาช่วยในการควบคุม

(2) พื้นที่ป่าสงวน ซึ่งรวมถึงสัตว์ป่าที่หายาก พืชพรรณต่าง ๆ ซึ่งเป็นสมบัติของชาติ เนื่องจากพื้นที่ป่าของประเทศมีอาณาเขตกว้าง รัฐบาลกลางจึงควบคุมไม่ทั่วถึง และชนเผ่าท้องถิ่นมักฝ่าฝืนการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรเจ้าหน้าที่ในการจัดการพื้นที่ป่า ด้วยเหตุนี้กฎหมายป่าไม้ได้กำหนดให้รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการพื้นที่ป่า โดยได้รับมอบอำนาจจากรัฐบาลกลาง ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 14 ข้อ 1 และในกฎหมายป่าไม้ให้อำนาจพิเศษแก่เจ้าหน้าที่ป่าไม้ให้มีลักษณะเหมือนตำรวจซึ่งเป็นอำนาจในการรักษาความสงบของสังคมสิ่งแวดล้อม (Police force) ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 18 ของกฎหมายป่าไม้

นอกจากนี้กฎหมายดังกล่าวยังมีสภาพบังคับ เนื่องจากสภาพปัญหาและการแก้ไขปัญหาดคล้ายคลึงกับสภาพบังคับในการจัดการป่าไม้ สำหรับโทษตามกฎหมายนั้น คือ จำคุก ปรับ และริบทรัพย์สิน ซึ่งบัญญัติในมาตรา 19 โดยการกำหนดมาตรการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งได้แก่ การแบ่งอำนาจในการบังคับการ (Decentralization) ให้เป็นไปตามสภาพบังคับของกฎหมายให้แก่ท้องถิ่น (Local Region)

²⁵ ศิริชัย กุมารจันทร์. (2565). ข้อจำกัดบางประการในการบังคับใช้กฎหมายทรัพยากรป่าชายเลน. *วารสารวิชาการนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ*, 10 (12), หน้า 256-271.

3) รัฐบัญญัติว่าด้วยการจัดการขยะมูลฝอย Law No.18 of 2008 (พ.ศ. 2551)²⁶

การจัดการขยะมูลฝอยนับเป็นวิกฤตสิ่งแวดล้อมที่ทำลายที่สุดประการหนึ่งของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ในปี ค.ศ. 2017 (พ.ศ. 2560) สาธารณรัฐอินโดนีเซียผลิตขยะมากถึง 65.8 ล้านตัน และคาดการณ์ว่าจะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในอนาคต การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานในการจัดการขยะไม่อาจรองรับอัตราการเพิ่มขึ้นของขยะอย่างรวดเร็วได้ เป็นผลให้เกิดขยะที่ไม่ถูกจัดการรั่วไหลออกสู่สิ่งแวดล้อมจำนวนมากโดยเฉพาะแม่น้ำและมหาสมุทร ทำให้สาธารณรัฐอินโดนีเซียจัดเป็นประเทศที่สร้างขยะทะเลมากที่สุดเป็นอันดับสองของโลก รองจากจีน สาธารณรัฐอินโดนีเซียมีกฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับการจัดการขยะมากมายหลายฉบับ และได้มีการปรับปรุงเพื่อให้เกิดการบูรณาการมากยิ่งขึ้นในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา พระราชบัญญัติการจัดการขยะมูลฝอยฉบับที่ 18/2008 (Waste Management Law No. 18/ 2008) ได้รับการบัญญัติขึ้นเพื่อเป็นกฎหมายหลักสำหรับนโยบายการจัดการขยะในสาธารณรัฐอินโดนีเซีย โดยเฉพาะขยะมูลฝอยในระดับครัวเรือนและระดับเทศบาล โดยใช้หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย โดยทั่วไปการจัดการขยะมูลฝอยเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพยายามนำหลักการ 3R เข้ามาปฏิบัติ คือ การลดการใช้ซ้ำ และการรีไซเคิล จึงพยายามส่งเสริมมาตรการลดขยะและการจัดการขยะกฎหมายฉบับนี้ได้เริ่มนำหลักการ EPR เข้ามาใช้ โดยเน้นให้ผู้ผลิตต้องออกแบบบรรจุภัณฑ์และสินค้าให้ได้มาตรฐานทางสิ่งแวดล้อม รวมทั้งผู้ผลิตควรรับผิดชอบต่อสินค้าและบรรจุภัณฑ์หลังจากการใช้งานแล้ว นอกจากนี้ยังรวมถึงการห้ามนำเข้าขยะมูลฝอย และกำหนดให้ปิดการฝังกลบแบบเทกองที่มีการใช้งานอยู่ทั้งหมดให้ได้ภายในปี ค.ศ. 2013 (พ.ศ. 2556) แต่เป้าหมายดังกล่าวก็ไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งพบว่ายังคงมีการฝังกลบแบบเทกองที่ใช้งานอยู่ถึง 167 แห่ง²⁷

4) (ร่าง) กฎหมายทรัพยากรน้ำฉบับใหม่ของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย²⁸

ก่อนการพิจารณากฎหมายทรัพยากรน้ำฉบับใหม่ พบว่าสาธารณรัฐอินโดนีเซียเคยมีการบังคับใช้กฎหมายทรัพยากรน้ำฉบับปี 2004 (พ.ศ. 2547) และได้ถูกยกเลิกโดยศาลรัฐธรรมนูญไปเมื่อปี ค.ศ. 2015 (พ.ศ. 2558) เนื่องจากมีการต่อต้านและถูกโจมตีว่าเป็นกฎหมายที่ร่างขึ้นในสภาพแวดล้อมที่เป็นเผด็จการตั้งแต่สมัยประธานาธิบดีซูฮาร์โต มีเนื้อหาสั้นคลุมเครือและขัดต่อ

²⁶ เพชร มโนปวิตร. (2565). อินโดนีเซียกับความก้าวหน้าในการแก้ปัญหาขยะทะเลและมลภาวะจากพลาสติก. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://thaipublica.org/2022/02/sustainability4all06/>. [2565, 10 เมษายน].

²⁷ เพชร มโนปวิตร. (2565). อินโดนีเซียกับความก้าวหน้าในการแก้ปัญหาขยะทะเลและมลภาวะจากพลาสติก. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://thaipublica.org/2022/02/sustainability4all06/>. [2565, 10 เมษายน].

²⁸ ปิยะขวัญ ชมชื่น. (2562). กฎหมายทรัพยากรน้ำฉบับใหม่ของประเทศไทยอินเดีย. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://lawforasean.krisdika.go.th/File/files/Final%20Water%20Bill%20.pdf>. [2565, 10 เมษายน].

รัฐธรรมนูญ ทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายซึ่งส่งผลกระทบต่อโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับภาคธุรกิจที่ต้องพึ่งพาทรัพยากรน้ำสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

ซึ่งในการร่างกฎหมายทรัพยากรน้ำฉบับใหม่นี้จำเป็นต้องคำนึงถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรน้ำ โดยต้องคำนึงถึงสิทธิของประชาชน ในการใช้น้ำและหลักการควบคุมโดยรัฐ โดยที่การใช้น้ำจะต้องใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนรัฐจะต้องรับรองสิทธิในการใช้น้ำของประชาชน การใช้ทรัพยากรน้ำต้องคำนึงถึงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม รัฐจะต้องกำกับดูแลและควบคุมการใช้ทรัพยากรน้ำอย่างรัดกุม และรัฐวิสาหกิจจะต้องให้ความสำคัญเรื่องการเข้าถึงแหล่งน้ำ หากเป็นตามเงื่อนไขข้างต้นภาคเอกชนจึงจะมีสิทธิใช้ทรัพยากรน้ำส่วนที่เหลือได้โดยมีเงื่อนไข

ซึ่งประเด็นที่สำคัญของกฎหมายทรัพยากรน้ำฉบับใหม่สามารถสรุปได้ดังนี้

(1) กฎหมายฉบับใหม่ได้มีการให้คำจำกัดความคำว่า “น้ำ” โดยแบ่งน้ำออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่

(1.1) น้ำ (Water) คือ น้ำทั้งหมดที่พบบนพื้นดินหรือใต้พื้นดิน รวมถึงน้ำบาดาล น้ำฝน และน้ำทะเล

(1.2) ทรัพยากรน้ำ (Water resource) ประกอบด้วย น้ำ แหล่งน้ำ และพลังงานน้ำ

(1.3) แหล่งน้ำ (Water source) คือแหล่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติหรือที่มนุษย์สร้างขึ้นหรือที่รองรับน้ำ ซึ่งอยู่บนพื้นผิวหรือใต้พื้นดิน และ

(1.4) พลังน้ำ (Water power) คือ สมรรถภาพที่มีอยู่ในน้ำและ/หรือแหล่งน้ำที่สามารถใช้เป็นประโยชน์หรือเป็นอันตรายต่อชีวิตมนุษย์และสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ ยังกำหนดหน้าที่ของรัฐในการรับรองสิทธิในการใช้น้ำของประชาชน โดยรัฐจะต้องจัดให้ประชาชนได้รับน้ำที่มีคุณภาพ สะอาด ปลอดภัย ได้รับในปริมาณที่เพียงพอและในราคาที่เหมาะสม เพื่อตอบสนองความต้องการพื้นฐานและเพื่อรักษาสุขภาพและสุขอนามัยของประชาชน และกำหนดให้รัฐเป็นผู้มีหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลการใช้ทรัพยากรน้ำ ซึ่งวิธีดำเนินการของรัฐจะขึ้นอยู่กับภาครัฐส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น

(2) กฎหมายใหม่กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่ารัฐสามารถควบคุมทรัพยากรน้ำทั้งหมดได้

(3) กฎหมายฉบับใหม่ได้มีการกำหนดลำดับความสำคัญของการใช้ทรัพยากรน้ำ โดยคำนึงถึงความต้องการของสาธารณะ ซึ่งในมาตรา 6 ได้กำหนดให้รัฐจะต้องปฏิบัติตามลำดับความสำคัญต่อไปนี้ในการจัดสรรทรัพยากรน้ำ ดังนี้

(3.1) การจัดสรรน้ำเพื่อตอบสนองความต้องการประจำวันของประชาชน

(3.2) การจัดสรรน้ำเพื่อตอบสนองความต้องการของเกษตรกรรายย่อย

(3.3) การจัดสรรน้ำเพื่อตอบสนองความต้องการน้ำของระบบน้ำประปาสาธารณะ

ส่วนการใช้งานทางธุรกิจโดยหน่วยงานเอกชนจะได้รับการจัดลำดับความสำคัญต่ำสุด ซึ่งจะใช้ได้ก็ต่อเมื่อมีปริมาณน้ำที่เพียงพอเหนือจากสามลำดับดังกล่าว แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นภาคธุรกิจที่ต้องการใช้ทรัพยากรน้ำของรัฐจะต้องได้รับใบอนุญาตการใช้น้ำก่อน²⁹

นอกจากนี้ มาตรา 49 (1) ยังได้กำหนดรูปแบบของกิจกรรมการใช้น้ำเชิงพาณิชย์ที่ได้รับใบอนุญาต โดยยึดตามลักษณะของการใช้น้ำในการผลิต ซึ่งการกำหนดรูปแบบการใช้น้ำและการกำหนดลำดับความสำคัญของการใช้น้ำดังกล่าวเป็นสิ่งสำคัญสำหรับ ชาวอิน โดนีเซียเพราะไม่เพียงแต่เป็นเรื่องที่สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้การจัดสรรน้ำสำหรับประชาชนมีความสำคัญเป็นลำดับแรก ข้อกำหนดดังกล่าวยังจะช่วยลดข้อสงสัยเกี่ยวกับลำดับสิทธิในการใช้น้ำของบุคคลที่ต้องการความชัดเจนอีกด้วย

(4) กฎหมายฉบับใหม่ยังได้มีการนำระบบอนุญาตมาใช้และให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการออกใบอนุญาตสำหรับการใช้น้ำในเชิงพาณิชย์ โดยกำหนดให้การใช้ทรัพยากรน้ำที่มีวัตถุประสงค์ เชิงพาณิชย์จะต้องได้รับใบอนุญาตจากภาครัฐส่วนกลางหรือส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี และต้องชำระค่าธรรมเนียมการจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งเป็นการเก็บค่าธรรมเนียมเพื่อจัดหาเงินทุนสำหรับ การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนของรัฐ

(5) ประเด็นเกี่ยวกับผลกระทบต่อภาคเอกชน การกำหนดลำดับความสำคัญของการใช้น้ำ การจัดให้มีระบบอนุญาต การเรียกเก็บค่าธรรมเนียม รวมถึงการกำหนดรูปแบบกิจกรรมของเอกชนในการใช้น้ำ ล้วนเป็นบทบัญญัติที่กำหนดสิทธิของภาคเอกชน ทำให้มีการพิจารณาว่าเอกชนจะไม่สามารถครอบครองหรือมีกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรน้ำได้ซึ่งจากการศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายทรัพยากรน้ำของประเทศอิน โดนีเซียพบว่าภาครัฐค่อนข้างให้ความสำคัญกับการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยที่ภาครัฐคอยช่วยเหลือสนับสนุนและเป็นหลักประกันว่าประชาชนทุกคนจะได้รับปริมาณน้ำที่เพียงพอและเท่าเทียมกันในทุกครัวเรือน³⁰

²⁹ กรมทรัพยากรน้ำ. (2565). *บทบาทขององค์กรกลุ่มน้ำ (RBOs)*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://dwr.go.th/uploads/file/article/2009/0008710_1.doc. [2565, 10 เมษายน].

³⁰ ปิยะขวัญ ชมชื่น. (2562). *กฎหมายทรัพยากรน้ำฉบับใหม่ของประเทศไทย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://lawforasean.krisdika.go.th/File/files/Final%20Water%20Bill%20.pdf>. [2565, 10 เมษายน].

2.2 สหพันธรัฐมาเลเซีย

สหพันธรัฐมาเลเซีย หรือมาเลเซียเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่ใกล้ชิดกับประเทศไทย อยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แบ่งเป็น 2 ส่วน โดยมีทะเลจีนใต้กั้น ส่วนแรกคือ คาบสมุทรมลายูมีพรมแดนทิศเหนือติดประเทศไทยและทิศใต้ติดกับสาธารณรัฐสิงคโปร์ ส่วนที่สองคือ ทางเหนือของเกาะบอร์เนียว มี พรมแดนทิศใต้ติดอินโดนีเซียและมีพรมแดนล้อมรอบประเทศบรูไน ภูมิภาคประเทศบนแหลมมลายู เป็นหนองบึงตามชายฝั่งและ พื้นดินจะสูงขึ้นเป็นลำดับ จนกลายเป็นแนวเขาด้านในของประเทศ ความกว้างจากชายฝั่งทะเลถึงอาณาเขตที่ติดกับกะลิมันตันของอินโดนีเซียประมาณ 270 กิโลเมตร และชายฝั่งยาว 1,120 กิโลเมตร ส่วนอาณาเขตที่ติดต่อกับกะลิมันตันมีความยาว 1,450 กิโลเมตร มีกัวลาลัมเปอร์เป็นเมืองหลวง มาเลเซียเป็นประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ลักษณะทางภูมิประเทศสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน โดยมีทะเลจีนใต้กั้น ส่วนแรกคือ คาบสมุทรมลายูมีพรมแดนทิศเหนือติดประเทศไทยและทิศใต้ติดสาธารณรัฐสิงคโปร์ ส่วนที่สองคือ ทางเหนือของเกาะบอร์เนียวมีพรมแดนทิศใต้ ติดอินโดนีเซียและมีพรมแดนล้อมรอบราชอาณาจักรบรูไนดารุสซาลาม ลักษณะภูมิอากาศของมาเลเซียนั้นเป็นอากาศแบบร้อนชื้นและฝนตกชุกเนื่องจากตั้งอยู่ในเขตภูมิอากาศภาคพื้นสมุทร และอยู่ภายใต้อิทธิพลของกระแสลมจากมหาสมุทรอินเดียกับทะเลจีนใต้³¹

การเมืองการปกครองของมาเลเซียสามารถแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 13 รัฐ และ 3 ดินแดนสหพันธ์ โดยแบ่งการปกครองดังนี้³²

1) การปกครองส่วนกลาง ประกอบด้วย กระทรวง 24 กระทรวง กรม และกองต่างๆ

2) การปกครองส่วนภูมิภาค ประกอบด้วยอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ซึ่งจะแตกต่างจากประเทศไทยที่ไม่มีจังหวัด

(1) อำเภอ (District) เป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุดของสหพันธรัฐมาเลเซียประกอบด้วย ตำบลหลาย ๆ ตำบลมารวมกัน โดยมีนายอำเภอเป็นผู้บริหารราชการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1.1) พิจารณาคดีอาญาแผ่นดินในระดับอำเภอ หรือต่ำกว่า ในบางรัฐนายอำเภอมีสถานะเป็นอัยการ

(1.2) ปกครองและดูแลเกี่ยวกับทรัพย์สินและกรรมสิทธิ์ที่ดิน

(1.3) ทำหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีต่างๆ เช่น ภาษีที่ดิน

³¹ วิทย์ บัณฑิตกุล. (2555). *มาเลเซีย*. กรุงเทพฯ: สถาพรบุคส์.

³² ไพลิน ภูจินาพันธุ์. (2556). *ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศสหพันธรัฐมาเลเซีย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

(1.4) ทำหน้าที่ในการเป็นผู้นำชุมชนขนาดใหญ่ระดับอำเภอ เพื่อการสาธารณะประโยชน์ เช่น รวบรวมเงินเพื่อบำรุงการศึกษา เป็นต้น

(1.5) เป็นประธานคัดเลือกผู้นำท้องถิ่นเพื่อทำกิจกรรมต่าง ๆ

(1.6) เป็นประธานกรรมการพัฒนาชนบทในระดับอำเภอ

การปกครองในระดับอำเภอถือเป็นกลไกหลักของรัฐบาลในการบริหารงานระดับพื้นที่ให้ได้ผล และเป็นการสื่อสารที่ีระหว่างรัฐบาลกับองค์กรต่าง ๆ

(2) ตำบล (Mukim) เป็นการปกครองส่วนภูมิภาครองจากอำเภอ ตำบลเกิดจากหมู่บ้านหลาย ๆ หมู่บ้านมารวมกัน โดยที่มิ กำนัน เป็นหัวหน้าตำบล ซึ่งในมาเลเซียจะมีการตรวจสอบการทำงานและความรู้ของกำนันอยู่เป็นประจำ กำนันจะไม่มีอำนาจโดยตรงในการจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมาย กำนันจะมีเพียงหน้าที่ในการ จัดเวรยามจากรายชื่เพื่อทำหน้าที่รักษาหมู่บ้าน และทุก ๆ วัน นอกจากนี้กำนันยังมีหน้าที่คอยช่วยเหลืองานของนายอำเภอในด้านต่าง ๆ เช่น การออกใบอนุญาต ฆ่าสัตว์ การเก็บภาษีที่ดิน การจัดทำทะเบียนราษฎร เป็นต้น³³

(3) หมู่บ้าน (Kampongs) เป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่เล็กที่สุดของสหพันธรัฐมาเลเซีย และเป็นหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด หมู่บ้านจะมีผู้ใหญ่บ้าน ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าหมู่บ้าน โดยที่ผู้ใหญ่บ้านมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตหมู่บ้าน แต่ยังคงถือว่าผู้ใหญ่บ้านมีสถานะเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองส่วนภูมิภาค กล่าวคือผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวแทนของชาวบ้าน ในขณะที่เดียวกันรัฐก็สามารถสั่งการผู้ใหญ่บ้านได้โดยผ่านกำนันและนายอำเภอ วาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านคือ 5 ปี

จากการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นในปี พ.ศ. 2519 สหพันธรัฐมาเลเซียได้มีการเน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยได้มีการออกกฎหมายการปกครองท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นของประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด แต่ยังคงเป็นการบริหารกิจการท้องถิ่นภายใต้การควบคุมของรัฐบาล ซึ่งสามารถแบ่งรูปแบบการปกครองได้ 5 ประเภทดังนี้

(1) สภานคร (City Council) มีคณะกรรมการสภานครมาจากการเลือกตั้ง

(2) สภาเทศบาล (นคร) (Municipal Council) ซึ่งมี 39 แห่ง มีอำนาจสมบูรณ์ทางการเงิน การเก็บภาษี และการออกใบอนุญาตต่างๆ

³³ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). *ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: วิทยุชน. หน้า 20.

(3) สภาเมือง (Town Council) คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จัดตั้งขึ้นในเขตเมืองใหญ่ ๆ ที่มีประชากรมากกว่า 5,000 คน แต่ไม่เกิน 100,000 คน มีความสามารถด้านการคลังอยู่ในระดับ ปานกลาง รัฐบาลท้องถิ่นรูปแบบนี้มาจากการเลือกตั้ง

(4) คณะกรรมการเมือง (Town Board) คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่รายได้ส่วนใหญ่ มาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล แต่ยังสามารถบริหารจัดการได้

(5) สภาท้องถิ่น (Local Council) หรือ สภาอำเภอ (District Council) เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีขนาดเล็กที่สุด โดยจัดตั้งขึ้นในเขตอำเภอจำนวน 98 แห่ง ซึ่งจัดตั้งขึ้นในเขตพื้นที่ชนบท ที่มีรายได้ต่ำ ประชากรน้อย ประชากรส่วนใหญ่อยู่ในเขตชนบทและทำอาชีพเกษตรกรรม

สำหรับการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศมาเลเซียนั้น ในแผนยุทธศาสตร์หลักของสหพันธรัฐมาเลเซีย นั้น ได้มีการกล่าวถึงด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมไว้ว่า สร้างสิ่งแวดล้อมที่ส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสร้างสิ่งแวดล้อมที่ช่วยส่งเสริมคุณภาพชีวิต จะเน้นการพัฒนา พื้นที่อยู่อาศัยสำหรับประชาชนให้น่าอยู่และให้ความสำคัญกับพื้นฐานสิ่งแวดล้อมของมาเลเซีย นอกจากนี้กระทรวงพลังงาน เทคโนโลยีเพื่อสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรน้ำ เป็นกระทรวงที่ดูแลด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยตรงของสหพันธรัฐมาเลเซีย ซึ่งได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์และภารกิจในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมดังแสดงในตารางที่ 3.1

ตารางที่ 3.1 แสดงข้อมูลด้านยุทธศาสตร์และภารกิจของกระทรวงพลังงาน เทคโนโลยีเพื่อสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรน้ำ³⁴

ยุทธศาสตร์	ภารกิจ
แผนและนโยบายระหว่างประเทศ ด้านพลังงาน เทคโนโลยีสีเขียว และ อุตสาหกรรมน้ำ ซึ่งเป็นที่ยอมรับ	คิดค้นและจัดการทรัพยากรอย่าง มีกลยุทธ์ เพื่อทำให้เกิดความมั่นใจ น่า เชื่อถือ และสามารถจัดหาพลังงาน ทรัพยากรน้ำ และเป็นผู้นำ
กลยุทธ์การค้าระหว่างประเทศ ด้านพลังงาน เทคโนโลยีสีเขียว และ ทรัพยากรน้ำ รวมทั้ง การเปิดเสรีการค้า ตลาดด้านเทคโนโลยีสีเขียว	ในการ ประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสีเขียวเพื่อสนับสนุนเศรษฐกิจและวิถีชีวิตสีเขียว

³⁴ วัฒนชัย สวงวนวงศ์ และสุพัฒน์พิทย์ เทียนเกษม. (2558). ระบบบริหารราชการของ สหพันธรัฐมาเลเซีย. นนทบุรี: กรกนกการพิมพ์.

ยุทธศาสตร์	ภารกิจ
และ ทรัพยากรน้ำในระดับองค์การการค้าโลก (WTO) อาเซียน และ เขตการค้าเสรี (FTA) แผนการใช้พลังงานเทคโนโลยี สีเขียว และ ทรัพยากรน้ำ ร่วมกับ หน่วยงานใน โครงการความร่วมมือ ระหว่างประเทศ	

สำหรับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในสหพันธรัฐมาเลเซีย นั้น จากข้อมูลของรัฐบาลมาเลเซีย พบว่าตั้งแต่ปี ค.ศ. 2016 (พ.ศ. 2559) ปริมาณขยะพลาสติกที่ถูกนำเข้ามาในสหพันธรัฐมาเลเซีย พุ่งสูงขึ้นถึง 3 เท่า ซึ่งเป็นผลมาจากการที่มีการเปิดโรงงานรีไซเคิลขยะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่หลายแห่งประกอบกิจการโดยไม่มีใบอนุญาต และละเลยมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งขยะส่วนใหญ่ในสหพันธรัฐมาเลเซียมักถูกรวบรวมไปทิ้งตามบ่อขยะ โดยไม่มีการแยกประเภท ซึ่งทำให้ สิ่งของเหลือทิ้งเหล่านี้ถูกลมพายุพัดปลิวไปตกในแม่น้ำลำคลองและไหลออกสู่ทะเลซึ่งการกระทำ เช่นนี้ทำให้ระบบนิเวศของมาเลเซียเกิดการเสียสมดุลเป็นอย่างมาก รัฐบาลมาเลเซียได้ให้ความสำคัญในการจัดการขยะพลาสติก โดยเฉพาะพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียว หรือใช้แล้วทิ้ง ที่ผ่านมา สหพันธรัฐมาเลเซียประกาศแผนการลดการใช้พลาสติกแบบใช้แล้วทิ้งทั้งหมดภายในปี พ.ศ. 2573 ซึ่งนับเป็นหนึ่งในประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีเป้าหมายในการจัดการวิกฤตขยะ พลาสติก อย่างจริงจัง รัฐบาลมีการรณรงค์เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจกับประชาชนถึงผลเสียของการใช้ หลอดพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวทิ้ง นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีมาตรการที่เข้มงวดกับภาคธุรกิจด้วย เช่นเดียวกัน หากผู้ประกอบการฝ่าฝืนใช้หลอดพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวทิ้งอาจถูกพิจารณาเพิกถอนใบอนุญาตประกอบ ธุรกิจได้ โดยรัฐบาลยกเว้นให้ในกรณีจำเป็นต้องให้บริการผู้มีความจำเป็น ทางกายภาพที่ต้องใช้หลอดพลาสติก ในชีวิตประจำวันเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีการวางแผนพลังงาน ทางเลือกโดยตั้งเป้าพัฒนาประเทศสู่การเป็น “Go green Malaysia”

นอกจากปัญหาขยะพลาสติกแล้วนั้นสหพันธรัฐมาเลเซียกำลังเผชิญหน้ากับปัญหาด้าน สิ่งแวดล้อมในหลากหลายลักษณะทั้งในด้านการตัดไม้ ทำลายป่าและด้านภาวะมลพิษ จากการสำรวจของศูนย์การศึกษาทางทะเลและชายฝั่ง (Centre for Marine and Coastal Studies) ในปี ค.ศ. 2008 (พ.ศ. 2551) พบว่า ร้อยละ 30 ของแนวชายฝั่งของสหพันธรัฐมาเลเซียอยู่ภายใต้สภาพ แห่งการกัดกร่อนในหลากหลายระดับ และจากข้อมูลของสหประชาชาติ พบว่า การตัดไม้ทำลายป่า ของสหพันธรัฐมาเลเซียมีอัตราเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเมื่อเทียบกับบรรดาประเทศเขตร้อน และอัตราการตัดไม้ทำลายป่าประจำปีของประเทศ ยังสูงขึ้นไปถึงร้อยละ 86 ในระหว่างช่วงปี ค.ศ. 1999-2000

(พ.ศ. 2542-2543) และ ค.ศ. 2000-2005 (พ.ศ. 2543-2548) อีกด้วย นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) สหพันธรัฐมาเลเซียมีอัตราการสูญเสียเฉลี่ยถึง 140,200 เฮกตาร์ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 0.65 ของพื้นที่ป่าไม้ทั้งหมด ในขณะที่ในช่วงทศวรรษ 1990 (พ.ศ. 2533) นั้น ประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ต่อปีเพียง 78,500 เฮกตาร์ หรือร้อยละ 0.35 ของพื้นที่ป่าไม้ทั้งหมดเท่านั้น ทั้งนี้ สาเหตุของการตัดไม้ทำลายป่าของสหพันธรัฐมาเลเซียนั้นมาจากการขยายของชุมชนเมือง การเผาป่าเพื่อการเกษตรและการผันเปลี่ยนผืนป่าให้เป็นแหล่ง เพาะปลูกปาล์มน้ำมัน รวมถึง การทำการเกษตรในรูปแบบอื่น ๆ³⁵

สำหรับการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมนั้นรัฐบาลมาเลเซียได้มีการวาง โครงสร้างทางกฎหมายและองค์กรคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจแบบยั่งยืนและการมีสิ่งแวดล้อมที่ดี มีการวางหลักเกณฑ์ในการควบคุมมลพิษ ลดปริมาณของเสียจากภาคอุตสาหกรรม ให้เหลือน้อยที่สุด และส่งเสริมให้มีการนำทรัพยากรกลับมาใช้ใหม่ ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของมาเลเซีย สามารถอธิบายได้ดังต่อไปนี้

1) พระราชบัญญัติว่าด้วยคุณภาพสิ่งแวดล้อม; Environmental Quality Act 1974 (พ.ศ. 2517)³⁶

กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับที่สำคัญที่สุดของสหพันธรัฐมาเลเซีย โดยมีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1974 (พ.ศ. 2517) เพื่อควบคุมมลพิษที่เกิดจากการปล่อยของเสียในภาคอุตสาหกรรมยางและปาล์มน้ำมันของประเทศ และเพื่อปรับปรุงกฎระเบียบต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่เดิมเกี่ยวกับป่าไม้ การใช้ประโยชน์ที่ดิน และการอนุรักษ์ดินให้ทันสมัยมากขึ้น โดยกฎหมายฉบับนี้มีเนื้อหาสาระเกี่ยวข้องโดยตรงในการควบคุมมลพิษทางอากาศ มลพิษทางเสียง มลพิษทางน้ำ มลพิษน้ำมันซึ่งมาจากน้ำมันปาล์มดิบ ยางธรรมชาติดิบและอื่น ๆ นอกจากนี้ กฎหมายฉบับดังกล่าวยังได้มีการกำหนดให้ผู้ประกอบการภาคอุตสาหกรรมต้องได้รับการประเมินเกี่ยวกับคุณภาพสิ่งแวดล้อม และได้รับอนุมัติเป็นลายลักษณ์อักษรก่อนการดำเนินการใด ๆ ดังต่อไปนี้

- (1) การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม
- (2) การประเมินความเหมาะสมของที่ตั้งโครงการ
- (3) การรายงานหรือการอนุมัติการก่อสร้าง
- (4) การอนุมัติการติดตั้งเตาเผา อุปกรณ์ในการเผาเชื้อเพลิง และปล่องไฟ
- (5) ใบอนุญาตการครอบครองสถานที่และอุปกรณ์การลำเลียงตามข้อกำหนด

³⁵ สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ. (2565). *การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://www.ditp.go.th/contents_attach/92458/92458.pdf. [2565, 11 เมษายน].

³⁶ พระราชบัญญัติคุณภาพสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1974.

ซึ่งจะต้องมีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIAs) และรายงานดังกล่าวต้องได้รับอนุมัติจากกรมสิ่งแวดล้อม (Department of Environment) ก่อนจึงจะเริ่มดำเนินกิจกรรมนั้นได้

2) พระราชบัญญัติการป่าไม้แห่งชาติ; National Forestry Act 1984 (พ.ศ. 2527)³⁷

กฎหมายฉบับนี้มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดการป่าไม้เพื่อให้กฎหมายป่าไม้มีความทันสมัยและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งประเทศ เนื่องจาก ก่อนที่จะมีการออกกฎหมายฉบับนี้ แต่ละรัฐจะมีการออกกฎหมาย เกี่ยวกับการจัดการและสงวนรักษาป่าไม้ของตนเองซึ่งแตกต่างกันออกไปในแต่ละรัฐ ซึ่งเมื่อกฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับ หน่วยงานด้านป่าไม้ของแต่ละรัฐจะต้องบังคับการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ โดยพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานป่าไม้ของแต่ละรัฐในคาบสมุทรมาเลเซียจะต้องแบ่งแยกประเภทของพื้นที่ป่า สงวนถาวรตามวัตถุประสงค์ของการใช้พื้นที่ป่าอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง

พระราชบัญญัติการป่าไม้แห่งชาติ ค.ศ. 1984 (พ.ศ. 2527) ได้บัญญัติถึงหลักการสำคัญเกี่ยวกับการจัดการป่าไม้ โดยกำหนดให้การใช้ประโยชน์ในทรัพยากรป่าไม้จะต้องได้รับใบอนุญาตหรือขออนุญาตหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจ หน้าที่ ทั้งนี้ เนื่องจากตามมาตรา 14 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดไว้ว่า ผลผลิตทั้งหลายซึ่งอยู่ทับถม เจริญเติบโต หรือมีแหล่งกำเนิดจากป่าสงวนถาวรเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน เว้นแต่ว่าสิทธิในการใช้ผลผลิตจากป่า เหล่านั้นจะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น นอกจากนี้มาตรา 15 ยังได้กำหนดไว้ว่า ห้ามมิให้ผู้อื่นถือเอาประโยชน์จากผลผลิตจากป่าสงวนถาวร เว้นแต่ มีใบอนุญาต หรือได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการการป่า ไม้ประจำรัฐ หรือ มีบทบัญญัติอื่นใดอนุญาตไว้ ซึ่งในการยื่นขออนุญาต ผู้ขอรับใบอนุญาตจะต้องกำหนดเขตพื้นที่ ป่าซึ่งจะขอรับใบอนุญาตเพื่อทำประโยชน์ ลักษณะการทำประโยชน์ในพื้นที่ป่า และเตรียมแผนการจัดการป่าไม้ หรือแผนการเก็บเกี่ยวผลผลิตจากป่า และแผนในการปลูกป่าในลักษณะตามที่กำหนด เพื่อเสนอผู้อำนวยการการป่าไม้ประจำรัฐพิจารณา

3) พระราชบัญญัติการประมง; Fisheries Act 1985 (พ.ศ.2528)³⁸ พระราชบัญญัติฉบับนี้มีสาระสำคัญเกี่ยวกับทรัพยากรทางประมง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมกิจกรรมประมงในทะเลและปากแม่น้ำ รวมถึงรักษาจัดการ พัฒนาการจับปลาในทะเลและปากแม่น้ำในน่านน้ำของสหพันธรัฐมาเลเซีย รวมไปถึงการกระทำดังกล่าวต่อเต่าและการจับปลาในแม่น้ำตลอดจนสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องซึ่งเกิดขึ้นจากการกระทำนั้น โดยในการจับปลาในทะเลถูกควบคุมโดย

³⁷ วีระยุทธ หอมชื่น. อังแล้ว เริงอรรถที่ 24. หน้า 243-263.

³⁸ ชุมพร ปัจจุสานนท์. (2554). *การใช้สิทธิของเรือประมงไทยในการผ่านน่านน้ำต่างประเทศและการคุ้มครองของรัฐบาลไทย*. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

ใบอนุญาตเรือประมงซึ่งออกให้โดยกรมประมง ทั้งนี้ ใบอนุญาตเรือประมงที่ออกให้นี้รวมไปถึงอุปกรณ์ที่ใช้ในการประมงด้วย

4) พระราชบัญญัติว่าด้วยแหล่งน้ำ; Waters act 1920 (Revised 1989)³⁹ (พ.ศ. 2463 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2532)) พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายระดับสหพันธรัฐซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมแม่น้ำและลำธารโดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการรักษาแม่น้ำซึ่งเป็นแหล่งน้ำสำคัญด้วยการห้ามมิให้กระทำการใดที่จะส่งผลกระทบต่อ แม่น้ำ เช่น ห้ามโค่นต้นไม้ซึ่งทำให้ดินไม่นิ่งหล่นในแม่น้ำและอาจเป็นอุปสรรคหรือขัดขวางทางน้ำ การห้ามสร้างสะพานเหนือแม่น้ำ การผันน้ำจากแม่น้ำ หรือ ห้ามกระทำการใดอันก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ เป็นต้น

การควบคุมพื้นที่ป่าในสหพันธรัฐมาเลเซีย (รัฐซาราวัก) มีการควบคุมพื้นที่ป่าชายเลนโดยแบ่งออกเป็นเขตป่าสงวนซึ่งมีประมาณ ร้อยละ 27 เป็นพื้นที่สงวนอย่างถาวรสำหรับการผลิตและการป้องกันป่า ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

- (1) ป่าสงวน อยู่ใน การควบคุมและจัดการอย่างเข้มงวด
- (2) เขตป้องกันป่า อยู่ในซาราวัก สามารถใช้ผลิตผลจากป่าอย่างเสรี แต่ห้ามขายและแลกเปลี่ยน
- (3) ป่าที่ใช้ร่วมกัน เป็นแหล่งเศรษฐกิจของชุมชนมีการบริหารภายใต้การแนะนำจากกระทรวงป่าไม้

การใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนในมาเลเซีย นั้น เป็นพื้นที่เศรษฐกิจของกลุ่มชนที่มีภูมิลำเนาอยู่บริเวณรัฐชายฝั่งทะเล กลุ่มชนที่อาศัยอยู่นี้ส่วนใหญ่จะมีอาชีพประมงและอาชีพอื่น ๆ เช่น มวนยาสูบ เป็นต้น การใช้ประโยชน์จากป่าชายเลนนั้น พบว่า มีการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าโดยไม่ได้มีการคำนึงถึงหลักการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน การให้สัมปทานป่าไม้ขัดกับนโยบายการอนุรักษ์ กล่าวคือ มาตรา 93 ในกฎหมายป่าไม้กำหนดให้สหพันธรัฐมีสิทธิที่จะได้มาซึ่งผลประโยชน์จากป่า เช่น การให้สัมปทานป่าไม้แก่เอกชนแทนการตัดฟันสิ้นเชิง เพื่อรัฐจะได้เงินตอบแทนและเงินภาษีในหลายกรณี เช่นเดียวกับการที่รัฐบาลสหพันธรัฐเช่าพื้นที่ป่าจากรัฐบาลกลางเพื่อจัดเก็บผลประโยชน์ ทั้งนี้ เป็นไปตามความมุ่งหมายของสหพันธรัฐ ซึ่งทำให้เกิดการขัดแย้งกับนโยบายการอนุรักษ์ป่าและหลักการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน นอกจากนี้พื้นที่ป่าชายเลนถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ชลประทานโดยการสร้างเขื่อน ทำให้พื้นที่ป่าชายเลนถูกทำลายลงไปอย่างสิ้นเชิง เช่น พื้นที่ป่าชายเลนจำนวน 2,700 เฮกตาร์ หรือประมาณ ร้อยละ 20-25 ในเพนนินซูลา สหพันธรัฐมาเลเซียถูกกำหนดโดยกระทรวงเกษตรให้เป็นพื้นที่ชลประทานและการพัฒนาการประมงได้ร่วมมือกับรัฐบาลเคดาห์ในพื้นที่ 307 เฮกตาร์ เพื่อเป็นพื้นที่การชลประทาน ส่วนในรัฐซาบฮ์

³⁹ Waters Act 1920.

กรมประมงได้ตั้งสถานีการชลประทานน้ำเค็มมีเนื้อที่ 10 เฮกตาร์ ซึ่งเป็นเนื้อที่ป่าชายเลน และ ยังพบว่าพื้นที่ป่าชายเลนบางแห่งในมาเลเซียถูกใช้เป็นสถานที่เลี้ยงกุ้ง

ซึ่งจากสภาพปัญหาดังกล่าว รัฐบาลมาเลเซียได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการปรับปรุง นโยบายป่าไม้ของประเทศใน ค.ศ. 1954 (พ.ศ. 2497) ซึ่งกำหนดอำนาจในการจัดการป่าในซาราวัค ให้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ให้ใช้ได้นานที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยขึ้นอยู่กับหลักความยั่งยืนในการนำทรัพยากรมาใช้

ส่วนในเรื่องสภาพบังคับของกฎหมาย มีลักษณะเกี่ยวกับการจัดการป่าชายเลน กล่าวคือ นำหลัก ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (PPP; Polluter Pays Principle) มาใช้ เพื่อเป็นการฟื้นฟูสภาพ พื้นที่ป่าที่เสื่อมโทรม และเป็นวิธีการหนึ่งที่ทำให้สภาพบังคับกฎหมายมีประสิทธิภาพมากขึ้น

และจากการรายงานของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ 7 เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2562 คณะเจ้าหน้าที่ป่าไม้ของสหพันธรัฐมาเลเซีย รัฐเคดาร์ ได้เดินทางมาศึกษาเรียนรู้ระบบการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลน ณ สถานีพัฒนาทรัพยากรป่าชายเลนที่ 34 (ตามะลิ่ง สตูล) เพื่อนำไปศึกษาความเป็นไปได้ในการบริหารจัดการป่าชายเลนของรัฐเคดาร์ต่อไปในอนาคต⁴⁰

2.3 สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ มีเมืองหลวงคือกรุงมะนิลา มีพื้นที่ประมาณ 300,000 ตาราง กิโลเมตร ประกอบด้วยเกาะน้อยใหญ่ ด้านเหนือและด้านตะวันตกติดกับทะเลจีนใต้ด้านใต้และด้าน ตะวันออกติดกับมหาสมุทรแปซิฟิก สาธารณรัฐฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่ประกอบด้วยเกาะจำนวน 7,107 เกาะ แต่มีเพียง 11 เกาะเท่านั้นที่มีความเจริญอย่างรวดเร็วและมีผู้คนอาศัยอยู่มาก นอกนั้น เป็นเกาะภูเขาไฟและเกาะขนาดเล็ก ซึ่งบางแห่งจะจมอยู่ใต้ทะเลขณะที่น้ำขึ้นสูงสุด นอกจากนี้ ยังมีเกาะที่ยังไม่ได้สำรวจและไม่มีชื่อเรียกอีกกว่า 2,500 เกาะ ภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นภูเขา มีพื้นที่ราบแคบ ๆ ตามชายฝั่งทะเล สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือของมหาสมุทร แปซิฟิกด้านตะวันออกเฉียงเหนือของ เกาะบอร์เนียวและทางใต้ของเกาะไต้หวันอยู่ห่างจาก แผ่นดินใหญ่ของทวีปเอเชียประมาณ 970 กิโลเมตร หมู่เกาะฟิลิปปินส์มีความยาวจากทิศเหนือจรด ทิศใต้ประมาณ 1,850 กิโลเมตร และทิศตะวันออกจรดทิศ ตะวันตกประมาณ 1,100 กิโลเมตร ซึ่งจากลักษณะภูมิประเทศดังกล่าวทำให้ฟิลิปปินส์มีลักษณะพิเศษคือเป็นประเทศเพียงหนึ่งเดียวที่มี พรมแดนทางทะเลที่ติดต่อกันยาวมากที่สุดและด้วยสภาพทางธรณีวิทยาทำให้ฟิลิปปินส์มัก ประสบปัญหาแผ่นดินไหวและภูเขาไฟปะทุอยู่บ่อยครั้ง ซึ่งในปัจจุบันมีภูเขาไฟอย่างน้อย 22 ลูกยัง คุกรุ่นพร้อมปะทุตลอดเวลา ซึ่งภูเขาไฟสำคัญ ได้แก่ ภูเขาไฟมายอน ภูเขาไฟตาอัล อยู่ทางใต้ของ

⁴⁰ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. (2552). *แผนยุทธศาสตร์การจัดการป่าชายเลนประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

กรุงมะนิลา ภูเขาไฟปินาตูกอซึ่งระเบิดไปเมื่อปีพ.ศ. 2534 และกลายเป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญในเวลาต่อมา และ ภูเขาไฟอาโปซึ่งเป็นยอดเขาที่สูงที่สุดในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ โดยมีความสูงกว่า 2,954 เมตร อยู่บนเกาะมินดาเนา ภูมิประเทศของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ แบ่งออกเป็น 3 หมู่เกาะหลักแบ่งเป็นเขต การปกครองตามเกาะได้เป็น 17 เขต ได้แก่ เกาะลูซอนซึ่งอยู่ทางตอนเหนือของประเทศ เป็นที่ตั้งของเมืองหลวง คือกรุงมะนิลา มี 8 เขตการปกครอง หมู่เกาะมินดาเนาอยู่ทางตอนใต้มี 6 เขตการปกครอง และหมู่เกาะวิซายาส์ อยู่ทางตอนกลางของประเทศ มี 3 เขต การปกครอง⁴¹

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ มีลักษณะภูมิอากาศ เป็นแบบกึ่งร้อนชื้น อุณหภูมิเฉลี่ยตลอดปีอยู่ระหว่าง 24-29 องศา เซลเซียส ประกอบด้วย 3 ฤดูกาล ได้แก่ ฤดูร้อน อยู่ระหว่างช่วงเดือนมีนาคม – เดือนพฤษภาคม จะร้อนที่สุดในช่วงกลางเดือน พฤษภาคม โดยมีอุณหภูมิเฉลี่ยประมาณ 35 องศา เซลเซียส ในขณะที่กรุงมะนิลาจะร้อนและมีฝุ่นละอองมากที่สุด และอาจมีอุณหภูมิสูงถึง 40 องศา เซลเซียส ฤดูฝน จะอยู่ในช่วงเดือนมิถุนายน - ตุลาคม ซึ่งปกติจะมีปริมาณน้ำฝนอยู่ที่ประมาณ 5,000 มิลลิเมตร และฤดูหนาว อยู่ระหว่างช่วงเดือนพฤศจิกายน – กุมภาพันธ์ อุณหภูมิเฉลี่ยช่วงกลางวันประมาณ 28 องศาเซลเซียส และกลางคืน 17 องศาเซลเซียส โดยอากาศจะหนาวที่สุดในช่วงเดือนธันวาคม ซึ่งการที่สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ตั้งอยู่ในเขตร้อน จึงทำให้เป็นประเทศที่มีสภาพอากาศแปรปรวนและฝนตกหนักอันเนื่องจากพายุโดยเฉลี่ยประมาณปีละ 18 ครั้ง⁴²

โดยระบอบการปกครองของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เป็นระบอบประชาธิปไตยแบบสาธารณรัฐมีประธานาธิบดีเป็นประมุข และผู้นำ มีการแบ่งอำนาจการปกครองออกเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) อำนาจฝ่ายบริหาร

ประธานาธิบดีของฟิลิปปินส์มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 6 ปีสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวเท่านั้น ผู้ที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี ต้องมีสัญชาติฟิลิปปินส์ตั้งแต่เกิด อาศัยอยู่ในฟิลิปปินส์มาแล้วไม่ต่ำกว่า 10 ปี และมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี ณ วันเลือกตั้ง และไม่มีรายชื่ออยู่ในคณะผู้บริหารขององค์กรที่ทำธุรกิจเกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐบาล ประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งประมุขของประเทศและเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาล บริหารราชการแผ่นดินโดยคณะรัฐมนตรีซึ่งคัดเลือกโดยคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้ง ประกอบด้วย วุฒิสมาชิก 12 คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล อีก 12 คน ซึ่งประธานาธิบดีจะไม่มีอำนาจในการยุบสภา

⁴¹ วรจกานต์ นิตพัทธ์สุขกิจ. (2555). *ฟิลิปปินส์: ประวัติศาสตร์การต่อสู้*. กรุงเทพฯ: เมืองโบราณ.

⁴² มณฑกานต์ วรนิติกุล และชญาณิน ประวิทย์ไพบูลย์. (2556). *ระบบบริหารราชการของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์*. นนทบุรี: กรกนกการพิมพ์.

2) อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ

วุฒิสภา มี 24 คน มาจากการเลือกตั้ง โดยผู้ที่จะเป็นวุฒิสมาชิกได้จะต้องเกิดในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี ในการดำรงตำแหน่งมีวาระ 6 ปีและสามารถดำรงตำแหน่งได้ 2 วาระติดต่อกัน

สภาผู้แทนราษฎร มี 250 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ประมาณ 200 คน ที่เหลือเป็นสมาชิกระบบแบบบัญชีรายชื่อของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเกิดในฟิลิปปินส์และอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีมีวาระ 3 ปีและดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 3 วาระติดต่อกัน ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีหน้าที่พิจารณากฎหมายและข้อตกลงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประเทศ เช่น สนธิสัญญา ระหว่างประเทศ หรือข้อโต้แย้งที่เกี่ยวข้องกับประธานาธิบดีรวมถึงการปลดประธานาธิบดีออกจากตำแหน่งโดยรัฐสภามีอำนาจในการริเริ่มขบวนการถอดถอน และวุฒิสมาชิกมีอำนาจสูงสุดด้วยมติ 2 ใน 3 ในการตัดสินคดีความ

3) อำนาจฝ่ายตุลาการ

มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายผ่านทางศาล ซึ่งศาลของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์สามารถแบ่งได้เป็น 4 ระดับ ได้แก่

(1) ศาลระดับท้องถิ่น เป็นศาลเทศบาล ศาลในเมืองขนาดใหญ่ และศาลเคลื่อนที่ ซึ่งจะเวียนกันไป พิจารณาคดีในท้องที่ต่าง ๆ โดยรับพิจารณาเฉพาะคดีที่ไม่ร้ายแรงนัก

(2) ศาลระดับภูมิภาค มีหน้าที่พิจารณาคดีที่ร้ายแรงกว่าศาล ท้องถิ่นและคดีอุทธรณ์ โดยศาลระดับภูมิภาคมี 13 แห่ง ประจำใน 13 ภูมิภาคเท่านั้น

(3) ศาลระดับชาติเป็นศาลอุทธรณ์และศาลมุสลิม ส่วนมากจะรับพิจารณาคดีอุทธรณ์ด้านภาษีคดีข้าราชการและคดีนอกราชการบังหลวง รวมถึงคดีที่ต้องพิจารณาจากกฎหมายมุสลิม

(4) ศาลสูงสุด หรือเรียกว่า “ศาลสูง” ประกอบด้วย ประธาน และคณะผู้พิพากษาจำนวน 14 คน รับพิจารณาคดีการเมืองคดีอุทธรณ์คดีฎีกา รวมถึงคดีที่มีความสำคัญระดับประเทศ

ในด้านการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศฟิลิปปินส์นั้น องค์กรที่ดูแลด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ได้แก่ กระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ โดยในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมนั้น ได้มีการวางแผนยุทธศาสตร์และภารกิจ⁴³ ดังแสดงในตารางที่ 3.2

⁴³ เรื่องเดียวกัน.

ตารางที่ 3.2 แสดงข้อมูลด้านยุทธศาสตร์และภารกิจของกระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

ยุทธศาสตร์	ภารกิจ
พัฒนาคุณภาพ ความเพียงพอ และความสามารถในการเข้าถึง สิ่งอำนวยความสะดวกและบริการโครงสร้างพื้นฐาน ในด้านทรัพยากรทางน้ำเพิ่มขึ้น	- จำนวนขององค์กรพื้นที่ลุ่มน้ำ มี สัดส่วนตัวเลขตามจำนวนอ่างน้ำที่มีความสำคัญ - มีจำนวนแผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่ ลุ่มน้ำ 6 แผน
การตอบสนองของ NGAs, GOCCs และ LGUs เพิ่มขึ้น	ติดอันดับเรื่องความสะดวกในการ ดำเนินธุรกิจที่ดี
ข้อพิพาทที่ดิน (Land Disputes)	จำนวนเครื่องมือด้านนโยบายและ กลไกที่ถูกสร้างและจัดตั้งขึ้นเพื่อ แก้ไข/ระงับข้อพิพาทที่ดิน
ที่ดินของบรรพบุรุษ	- CADTs ที่ออกให้ IPs เพิ่มขึ้น - LGUs มีการป้องกันการรบกวน จนกว่าการทำเหมืองแร่จะเข้าสู่ระบบใบอนุญาตในพื้นที่พึงระวังใน IP - ความผิดปกติในการดำเนินกระบวนการพันธสัญญาในการป้องกันการเชื่อมต่อกับโปรแกรม CP
การจัดการป่าไม้และแหล่งต้นน้ำอย่างยั่งยืน	อัตราร้อยละของพื้นที่ที่ปกคลุมด้วยป่าไม้เพิ่มขึ้น
ปรับปรุงการคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพและการอนุรักษ์ที่ดีขึ้น	การสูญเสียพันธุ์ของสายพันธุ์พืชและสัตว์ป่า คุ้มครองที่ถูกคุกคามอย่างน้อย 3 สายพันธุ์
การจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่เพิ่มขึ้น	เพิ่มอัตราร้อยละของแหล่งน้ำจืด ในภาคพื้นดิน และพื้นที่ชายฝั่งทางทะเลที่สำคัญสำหรับการรักษาความ หลากหลายทางชีวภาพและระบบนิเวศได้อย่างมีประสิทธิภาพ และได้รับการจัดการอย่างเสมอภาค โดยใช้ NIPAS และมาตรการการอนุรักษ์ตามพื้นที่ รวมถึงมาตรการอื่น ๆ ที่มีประสิทธิภาพ

ยุทธศาสตร์	ภารกิจ
ปรับปรุงการบริหารและการจัดการที่ดิน	เพิ่มจำนวนผู้รับผลประโยชน์จากการถือครองที่ดินที่แน่นอนในพื้นที่การเกษตรและพื้นที่ที่อยู่อาศัย สร้างจุดย่อยสลายที่ดินพร้อม พัฒนาการจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน (SLM)
จัดการทรัพยากรแร่ด้วยการใช้ ทรัพยากรแร่ให้เกิดประโยชน์ สูงสุดอย่างเสมอภาค	ฟื้นฟูเหมืองร้าง
ลดมลพิษในกรุงมะนิลาและเมืองสำคัญอื่นๆ	ลดปริมาณสุทธิของฝุ่นละอองที่ ลอยอยู่ในอากาศ (TSP) ลงทั้งในเขตเมืองหลวง (NCR) และเมืองสำคัญต่าง ๆ ที่มีระดับฝุ่นละอองสูงกว่า 90 ไมโครกรัม/Ncm ลดมลพิษทางอากาศที่เกิดจากยานพาหนะที่มีสูงถึงร้อยละ 60
ลดมลพิษทางน้ำ	- ปรับปรุงคุณภาพน้ำที่ดื่มน้ำของแม่น้ำสายต่าง ๆ ที่มีความสำคัญอันดับต้น ๆ ภายใต้โครงการ Sagip Ilog และแหล่งน้ำที่สำคัญอันดับต้น ๆ ซึ่งรวมถึงอ่าว Manilla และ แม่น้ำ Pasig ด้วย - รักษาระดับ BOD ในแม่น้ำสายสำคัญอันดับต้น ๆ ให้อยู่ในเกณฑ์คุณภาพน้ำที่ตั้งไว้
ลดปริมาณของเสียและปรับปรุงการกำจัดของเสีย	เพิ่มอัตราการลดขยะมูลฝอย

รัฐบาลฟิลิปปินส์ในสมัยประธานาธิบดีเฟอร์ดินานด์ มาร์กอส ได้มีการจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม (Philippine Environment Code, P.D.1152) ขึ้น เพื่อเป็นแนวทางในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้อยู่ภายใต้บทบัญญัติเดียวกันในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ซึ่งประมวลกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดแนวทางในการบำรุงดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม เพื่อให้มนุษย์สามารถอยู่ร่วมกับสิ่งแวดล้อมและใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน⁴⁴

⁴⁴ ปีติเทพ อยู่อินขง. (2555). *ปกิณกะ: ความรู้เกี่ยวกับประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมว่าด้วยการควบคุมภาวะน้ำท่วมและกฎหมายเสริมสร้างการควบคุมภัยพิบัติทางธรรมชาติของฟิลิปปินส์*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1690>. [2565, 11 เมษายน].

นอกจากประมวลกฎหมายดังกล่าวจะสร้างมาตรฐานในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแล้ว ยังได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันความเสี่ยงและอันตรายจากสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์ในหลายลักษณะ เช่น มาตรการในการจัดการคุณภาพอากาศ มาตรการในการจัดการคุณภาพน้ำ มาตรการในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ และมาตรการในการป้องกันภัยพิบัติจากธรรมชาติ เป็นต้น

ดังนั้น มาตรการเพื่อป้องกันความเสี่ยงและอันตรายจากสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ภายใต้ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม ย่อมก่อให้เกิดการป้องกันภัยล่วงหน้าจากภัยอันตรายจากสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดความแน่ใจว่าประชาชนของตนจะได้รับความปลอดภัยหรือได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์อันเกิดจากความเสียดังกล่าวน้อยที่สุด โดยอาศัยวิธีการป้องกันภัยล่วงหน้า (Precautionary approach) ในการเสริมสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนว่าประชาชนจะไม่ประสบอันตรายหรือได้รับอันตรายน้อยที่สุดจากการบริหารงานของภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ประมวลกฎหมายดังกล่าวยังได้กำหนดมาตรการเฉพาะเพื่อกำหนดแนวทางในการป้องกันภัยอันตรายจากภาวะน้ำท่วมและเพื่อให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากภาวะน้ำท่วมน้อยที่สุด โดยการบัญญัติมาตรการเฉพาะในการควบคุมภาวะน้ำท่วมและภัยพิบัติทางธรรมชาติของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (Flood Control and Natural Calamities) ได้กำหนดหลักการที่สำคัญสำหรับการป้องกันภาวะน้ำท่วม อันเป็นการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมที่สาธารณรัฐฟิลิปปินส์กำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบันและอนาคตไว้ ได้แก่ ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ มาตรา 34 ได้กำหนดมาตรการในการสร้างขั้นตอนและกระบวนการในการควบคุมภาวะน้ำท่วม โดยให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายฉบับนี้และบทบัญญัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ รวมถึงไปถึงผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจากภาวะน้ำท่วม โดยรัฐต้องกระทำการเพื่อควบคุมภาวะน้ำท่วม ดังต่อไปนี้

- 1) การควบคุมการพังทลายของชายฝั่งแม่น้ำ ชายฝั่งทะเลสาบและชายฝั่งทะเล
- 2) การควบคุมกระแสน้ำและภาวะน้ำท่วมในแม่น้ำและทะเลสาบ
- 3) การอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำสำหรับวัตถุประสงค์เฉพาะตามมาตรานี้ไม่ได้หมายความรวมถึงการเก็บกักน้ำ
- 4) การดูแลผลกระทบจากภาวะน้ำท่วมต่อการประมงและการจับสัตว์ป่าจากภาวะน้ำท่วมและการนันทนาการอื่น ๆ จากแหล่งน้ำทางธรรมชาติ
- 5) การสนับสนุนมาตรการในการควบคุมการผันน้ำและการใช้น้ำจากแหล่งน้ำต่าง ๆ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพต่อการจัดการภาวะน้ำท่วม โดยการควบคุมดังกล่าวต้องก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพน้ำและวัตถุประสงค์ของการใช้น้ำอื่น ๆ ให้น้อยที่สุด

6) รัฐควรกระตุ้นให้เกิดการวิจัยเกี่ยวกับสาเหตุที่เกี่ยวข้องกับแหล่งน้ำตามธรรมชาติ และการอนุรักษ์ทรัพยากรดิน เพื่อนำความรู้ไปปรับใช้ให้เกิดประโยชน์

ฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่มีความอุดมสมบูรณ์ทางทรัพยากรชายฝั่ง และชุมชนชายฝั่งก็มีวิถีชีวิตส่วนใหญ่ที่พึ่งพาทรัพยากรเหล่านี้ สำหรับนโยบายด้านสิทธิชุมชนในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เริ่มมาตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1980 ซึ่งเป็นช่วงที่มีแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรชุมชน และเกิดการจัดตั้งพื้นที่ปกป้องทางทะเลโดยมีชุมชนเป็นฐาน ในศตวรรษที่ 1990 ได้มี กรอบทงนโยบาย และกฎหมายแห่งชาติเพื่อการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง (USIAD, 2004) (พ.ศ. 2547) และรัฐบาลฟิลิปปินส์ ได้พยายามที่จะแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการประมง หน่วยงานระดับชาติของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องการประมง คือ สำนักทรัพยากรสัตว์น้ำและการประมง (Bureau of Fisheries and Aquatic Resources: BFAR) ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้กรม เกษตรกรรม (Department of Agriculture: DA) ส่วนกฎหมายที่พยายามทำให้เกิดการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรประมงจาก ส่วนกลางไปสู่ชุมชน ได้แก่ The Local Government Code (Republic Act 7160, 1991) (พ.ศ. 2534) ซึ่งให้อำนาจแก่องค์กรท้องถิ่นในการจัดการการประมง เช่น เทศบาลอาจมีการจัดเก็บค่าเช่า ค่าธรรมเนียม โดยไม่จำเป็นต้องมีการ รับรองหรืออนุญาตจากหน่วยงานระดับประเทศ แต่ยังคงมีการจำกัดปริมาณ การประมงของสัตว์น้ำแต่ละชนิดอยู่ เพราะท้องถิ่นจะต้องดำรงไว้ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพด้วย⁴⁵ ต่อมาในปี ค.ศ. 1998 (พ.ศ. 2541) สำนักทรัพยากรสัตว์น้ำและการประมง ถูกจัดให้เป็นหน่วยงานที่นำนโยบายด้านการประมงไปปฏิบัติตามประมวลกฎหมายว่าด้วยการประมงของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (Philippine Fisheries Code of 1998) ซึ่งประมวลกฎหมายนี้มีข้อเสนอแนวคิดใหม่ คือ ให้มีการจำกัดการเข้าถึงการประมงโดยมีพื้นฐานการตัดสินใจทางวิทยาศาสตร์ การบูรณาการ การจัดการระหว่างหน่วยปกครองท้องถิ่น (Local Governance Unit) และ รวมถึงการเพิ่มประสิทธิภาพและจัดตั้งการมีส่วนร่วมของชุมชน ซึ่งประมวลกฎหมายนี้ทำให้หน่วยบริหารในท้องถิ่น มีความชัดเจนในการจัดการทรัพยากร ตามประมวลกฎหมายว่าด้วยการประมงนี้ มีผลต่อการจัดตั้งองค์กรในระดับท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการประมงพื้นบ้าน และชุมชนชายฝั่ง โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการ (FARMCs) ของเทศบาล ซึ่งคณะกรรมการนี้จะทำกรอบเพื่อการมีส่วนร่วมแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียใน ท้องถิ่นในกระบวนการวางแผนนโยบายและนำโครงการเกี่ยวกับการประมงไปใช้ และเป็นคณะกรรมการที่จะช่วยให้ชุมชนมีบทบาทเชิงรุกในการบริหาร จัดการทรัพยากรชายฝั่ง โดยคณะกรรมการมีตัวแทนจากเทศบาล การประมงพาณิชย์ ผู้ที่ทำงานเกี่ยวกับการประมง ตัวแทน

⁴⁵ Mulekom, L.V. (2008). Reflections on Community Based Coastal Resources Management (CB-CRM) in the Philippines and South-East Asia. *Environmental Science*.

NGOs ตัวแทน ภาคเอกชน ตัวแทนจากหน่วยราชการท้องถิ่น (LGU) ตัวแทนจากสำนักทรัพยากร สัตว์น้ำและการประมง และกรมการเกษตร ขณะเดียวกัน คณะกรรมการนี้ยังมีบทบาทในระดับชาติ โดยเป็นผู้ให้คำแนะนำต่อกรมการเกษตรในกระบวนการทำนโยบายเพื่อการป้องกัน จัดการ และทำให้ การประมงในฟิลิปปินส์มีความยั่งยืน นอกจากนี้ยังได้มีการจัดตั้งสำนักงานจัดการทางทะเลและ ชายฝั่ง ตามคำสั่งการบริหารกรมปี ค.ศ. 2002 – 2008 (พ.ศ. 2545 - 2551) ซึ่งสำนักนี้มีหน้าที่ ช่วยเหลือการจัดการทรัพยากรชุมชนของท้องถิ่น สนับสนุนนโยบายประเทศด้านการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติชุมชน เช่น จัดการอบรมความรู้แก่ชุมชนท้องถิ่น ให้ความช่วยเหลือในเชิงเทคนิค โดยมีการทำงานเป็นวงรอบ คือ มีการประเมิน การนำไปปฏิบัติ และประเมินผล⁴⁶ ในรัฐ Bohal มี ตัวอย่างรัฐบาลท้องถิ่นที่สามารถบริหารทรัพยากรได้ อย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยงานที่มีบทบาท ได้แก่ เขตอนุรักษ์เกาะทางทะเล Gilutongan (Gilutongan Island Marine Sanctuary) ซึ่งอยู่ภายใต้ การดูแล ของเทศบาล Cordova (Municipality of Cordova) ที่บริหารงานได้ดีในการ รักษาความ หลากหลายทางชีวภาพ เก็บภาษีและค่าธรรมเนียมจากผู้เข้าไป ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรได้ ประมาณ 2 ล้านเปโซ (Php) 6 ต่อปี ซึ่งรายได้ ร้อยละ 70 ถูกส่งให้กับเทศบาล และอีกร้อยละ 30 ส่งไปยังหมู่บ้าน ความสำเร็จในการบริหารจัดการทรัพยากรชายฝั่งของชุมชนตามที่ยกตัวอย่างมานี้ เกิดจากความร่วมมืออย่างเข้มแข็งของชุมชนกับรัฐบาลท้องถิ่น ในการวางแผนและบังคับใช้ กฎระเบียบต่าง ๆ และยังรวมถึงการสร้างเชื่อมั่นของคนในชุมชนให้จัดการทรัพยากรด้วย ตนเองและกระตุ้นให้เกิดผล สำเร็จในระยะยาว จนกระทั่งในปี ค.ศ. 2005 (พ.ศ. 2548) ได้มีเทศบาล ชายฝั่งจำนวน 113 แห่งที่ได้รับการรับรองด้านการจัดการชายฝั่ง ได้แก่ การจัดสรร งบประมาณ การ วางแผนจัดการทรัพยากรธรรมชาติ คณะกรรมการจัดการ ทรัพยากรประมงและสัตว์น้ำ (FARMC) การบังคับใช้กฎหมายชายฝั่ง เป็นต้น (Department of Environment and Natural Resource) นอกจากนี้ ตามรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1987 (พ.ศ. 2530) ของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ได้ให้สิทธิเพื่อ คงความสมดุลทางระบบนิเวศและสุขภาพ และยังให้อำนาจหน้าที่ แก่รัฐบาลฟิลิปปินส์เป็นพิเศษ เพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเล อย่างไรก็ดี สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ยังขาดกฎหมายเฉพาะหรือ ระเบียบปฏิบัติที่จะจัดการกับทรัพยากร ชายฝั่งโดยตรง เพราะปัจจุบันหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการตามกฎหมาย ที่แยกส่วนกันอยู่ทำให้การนำกฎหมายเกี่ยวกับ ทรัพยากรชายฝั่งและ การประมงไปปฏิบัตินั้นมีอุปสรรคมากมาย ได้แก่ ขาดการบูรณาการการจัดการทรัพยากรอื่นที่มี ผลกระทบโดยตรงต่อการ ใช้ทรัพยากรชายฝั่ง ขาดความตระหนักทางสถาบันและขาดการชี้แจง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการชายฝั่ง การบังคับใช้กฎหมายทางทะเล และชายฝั่ง ไม่มี

⁴⁶ USIAD. (2004). *Completion Report: The Coastal Resource Management Project-Philippines 1996-2004*. Cebu City, Philippines: USIAD.

ประสิทธิภาพ ไม่ได้มีการร่วมกันจัดการระหว่าง แผนงานของแต่ละส่วนแม้จะเป็นการร่วมมือภายในหน่วยรัฐบาลท้องถิ่นเดียวกันก็ตาม⁴⁷

หนึ่งในปัญหาสิ่งแวดล้อมสำคัญของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ คือการตัดไม้ทำลายป่า สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ตลอดศตวรรษที่ 20 ที่ผ่านมา พื้นที่ป่าในฟิลิปปินส์ลดลงจากร้อยละ 70 เป็นร้อยละ 20 โดยจากช่วงปี พ.ศ. 2477 ถึงปี พ.ศ. 2531 มีการประเมินว่ามีการตัดไม้ทำลายป่าไปถึงกว่า 60 ล้านไร่ และสำหรับปัญหาสิ่งแวดล้อมในด้านทรัพยากรป่าชายเลนนั้น พบว่าสถานการณ์วิกฤตด้านสิ่งแวดล้อมที่ป่าชายเลนและทะเลโคลนเมืองโนวาทัส บริเวณอ่าวมะนิลา เบย์ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ว่าเต็มไปด้วยกองขยะพลาสติกมหาศาล ปริมาณขยะที่พบนี้นั้นมากถึงขนาดที่ทำให้รากของต้นโกงกางแทบไม่สามารถหายใจได้ ปัญหาขยะที่เกิดขึ้นเหล่านี้กำลังทำลายป่าโกงกางให้หมดไป เพราะไปปิดผิวดินทำให้รากหายใจของต้นโกงกางไม่สามารถหายใจได้ ส่งผลให้ต้นโกงกางอ่อนแอและอาจตายไปได้ ซึ่งทรัพยากรป่าชายเลนนั้นเป็นระบบนิเวศที่สำคัญเพราะเป็นแหล่งอาหารให้บรรดานกที่ย้ายถิ่นฐาน ป้องกันน้ำท่วม และลดปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ซึ่งเป็นหนึ่งในต้นเหตุก่อปัญหาสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลง หรือโลกร้อน ป่าชายเลนและทะเลโคลนดังกล่าวเป็นหนึ่งในไม่กี่แห่งสุดท้ายที่ยังเหลืออยู่บริเวณอ่าวมะนิลา โดยบริเวณนี้ในอดีตเต็มไปด้วยแมกไม้หนานาพันธุ์ และไร่นาข้าวเขียวขจี แต่ถูกเมืองขยายเข้ากลืนกินจนเหลือป่าชายเลนอยู่เพียง 540 ตารางกิโลเมตร นอกจากนี้ป่าชายเลนบริเวณนี้ยังเป็นแหล่งอาหารและจุดพักที่สำคัญของนกหายากหลายสายพันธุ์ตามเส้นทางอพยพย้ายถิ่นประจำปี โดยเป็นส่วนหนึ่งของเส้นทางเอเชีย-ออสเตรเลีย-เอเชีย ฟลายเวย์ ซึ่งมีระยะทางตั้งแต่คาบสมุทรอาร์กติกในรัสเซียและอเมริกาเหนือไปถึงเครือรัฐออสเตรเลียและราชอาณาจักรนิวซีแลนด์ นกหายากจำพวกนี้ที่พบเห็นอยู่ตามป่าชายเลนบริเวณอ่าวมะนิลา อาทิ นกปากช้อนหน้าดำ นกอีโก้ยตะโพกสีน้ำตาล และนกนือดใหญ่ รวมถึงนกใกล้สูญพันธุ์อย่างนกโจรสลัดเกาะคริสต์มาส นกสิ่งแวดล้อมยังกล่าวอีกว่าขยะพลาสติกจะเป็นอันตรายต่อนกหายากเหล่านี้ เพราะเมื่อสลวยตัวแล้วจะกลายเป็นไมโครพลาสติก ซึ่งปลาและหอยสามารถกินเข้าไปได้ แล้วพวกมันก็ถูกนกกินเข้าไปอีกที่ รวมถึงขยะมูลฝอยเหล่านี้ยังเป็นบ่อสะสมเชื้อโรคทั้งต่อสัตว์และมนุษย์⁴⁸

นอกจากนี้บริเวณ Calaguiman เมือง Bataan สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ก็ยังพบกับสภาพความเสื่อมโทรมของป่าชายเลนที่ส่งผลทำให้เกิดปัญหาระบบนิเวศพื้นที่ชายฝั่งทะเลถูกกัดเซาะหน้าดิน

⁴⁷ Darnall, N. & Pavlichev, A. (2004). *Environmental Policy Tools & Firm – Level Management Practices in the United States*. United State: OECD.

⁴⁸ R. Rebecca. (2021). Photos show Manila Bay mangroves ‘choking’ in plastic pollution. (Online). Available: <https://www.theguardian.com/world/2021/oct/05/photos-show-manila-bay-mangroves->. [2022, April 11].

พังทลาย จนเหลือพื้นที่ชายฝั่งลดน้อยลงไปเป็นอย่างมาก ซึ่งบางครั้งเกิดจากภัยพิบัติที่ส่งผลนำมาซึ่งความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของคนในบริเวณชุมชน ซึ่งค้นพบว่าปัญหาดังกล่าวกระทบถึงการหาเลี้ยงชีพและการดำรงชีวิตในปัจจุบันของชุมชนบริเวณนั้นเป็นอย่างมาก ดังนั้นการฟื้นฟูป่าชายเลนจึงเป็นสิ่งสำคัญที่บริษัทซีพีเอฟฟิลิปปินส์ ให้ความสำคัญเพราะพื้นที่ป่าชายเลน ซึ่งถือเป็นระบบนิเวศที่สำคัญยิ่งต่อทั้งสิ่งมีชีวิตที่อาศัยอยู่ในผืนป่า ตลอดจนประชากรที่พึ่งพาทรัพยากรทางธรรมชาตินี้ในการดำรงชีวิต ที่เคยได้รับผลกระทบจากคลื่นลมพายุสร้างความเสียหายต่อชีวิตทรัพย์สิน และทำลายแหล่งน้ำสะอาดตามแนวชายฝั่ง จึงได้ดำเนินการแก้ไขปัญหา โดยจัดกิจกรรมอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าชายเลนในโครงการ “Plant Today, Reap Tomorrow” โดยในการจัดทำโครงการครั้งนี้ผู้บริหารและพนักงานชาวซีพีเอฟฟิลิปปินส์ ได้มีการร่วมมือกับเจ้าหน้าที่กระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักเรียน นักศึกษา และชาวชุมชนชายฝั่งทะเล ในการดำเนินโครงการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ผ่านกิจกรรมเพิ่มผืนป่าชายเลนที่จัดขึ้นเป็นประจำในทุกปีอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 เพื่อเป็นการพลิกฟื้นคืนผืนป่าชายเลนให้กลับมาอุดมสมบูรณ์อีกครั้ง และเป็นการปกป้องระบบนิเวศ จากการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องทำให้ปริมาณป่าไม้ชายเลนเพิ่มขึ้น ช่วยป้องกันแนวชายฝั่งไม่ให้เกิดความเสียหายจากกระแสน้ำลมและชาวชุมชนไม่ได้รับอันตรายดังแต่ก่อน และยังช่วยปกป้องสิ่งมีชีวิตที่อยู่อาศัยในท้องทะเลจากการปรับปรุงระบบนิเวศให้ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นแหล่งสร้างรายได้ให้กับชุมชนภายในพื้นที่บริเวณป่าชายเลน จากการดำเนินการในปี พ.ศ. 2557 ถึงปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าการปลูกป่าชายเลนไปแล้วกว่า 38,000 ต้น บนพื้นที่กว่า 30 ไร่ มีอัตราการรอด ร้อยละ 95 โดยพื้นที่ป่าชายเลนนี้ยังได้จัดเป็นสวนป่าสาธารณะเชิงนิเวศ ให้เป็นแหล่งศึกษาและเป็นพื้นที่ในการสร้างงานสร้างอาชีพให้กับชุมชน ทำให้คนในชุมชนมีรายได้ สามารถเลี้ยงครอบครัวได้ ตลอดจนมีการรณรงค์ให้ชุมชนเห็นความสำคัญและร่วมอนุรักษ์ฟื้นฟูป่าชายเลนในพื้นที่ของตนเองสืบไป และเมื่อทำการวิเคราะห์ห้บทบัญญัติของกฎหมายพบว่าสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ก็ไม่ได้มีกฎหมายที่เฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับการจัดการป่าชายเลน เพียงแต่มีการตราเป็นกฎระเบียบร่วมกันในสังคม และนำบทบัญญัติของกฎหมายสิ่งแวดล้อมอื่นมาปรับใช้⁴⁹

จากปัญหาสิ่งแวดล้อมดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ในปัจจุบันสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ จัดการปัญหาดังกล่าวด้วยการเตรียมผ่านกฎหมายให้นักเรียนและนักศึกษาปลูกต้นไม้ให้ได้คนละ 10 ต้น ก่อนจบการศึกษา โดยร่างพระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติมรดกจากการสำเร็จการศึกษาเพื่อสิ่งแวดล้อม (Graduation Legacy For the Environment Act)” ซึ่งได้รับการอนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎร และขณะนี้ถูกส่งไปยังวุฒิสภาฟิลิปปินส์เพื่อพิจารณาต่อไป ผู้เสนอร่างกฎหมายดังกล่าวเห็นว่า

⁴⁹ พานิชย์ ษบปัญญา. (2562). ซีพีเอฟฟิลิปปินส์ ปลูกป่าชายเลนปีที่ 6. *นิตยสารเทคโนโลยีชาวบ้าน*, 32 (709).

นี่เป็นโอกาสสำหรับเยาวชน สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ที่จะช่วยแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสร้างสภาพแวดล้อมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งในแต่ละปีจะมีนักเรียนมากกว่า 12 ล้านคนสำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษา และกว่า 5 ล้านคนจบการศึกษา ระดับมัธยมศึกษา และมีนักศึกษาที่สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษาหรือมหาวิทยาลัยอีกราว 500,000 คน โดยมีความมั่นใจว่าการดำเนินมาตรการตามกฎหมายดังกล่าวจะช่วยให้สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ มีต้นไม้ที่ปลูกปลูกใหม่เพิ่มขึ้น อย่างน้อย 175 ล้านต้นในแต่ละปีและจำนวนเด็กในหนึ่งรุ่นนั้นจะสามารถปลูกต้นไม้ได้ไม่ต่ำกว่า 525 พันล้านต้น หากดำเนินการอย่างแข็งขันภายใต้มาตรการนี้⁵⁰ สำหรับพื้นที่ปลูกต้นไม้ตามกฎหมายมีการกำหนดให้ปลูกในพื้นที่ป่าโกงกาง ป่าที่เหลืออยู่ เขตคุ้มครอง เขตทหาร เขตเหมืองร้าง และชุมชนเมือง ส่วนพันธุ์ต้นไม้ที่จะปลูกต้องเหมาะสมกับทำเล ภูมิอากาศ ภูมิประเทศแต่ละพื้นที่ และจะต้องเลือกปลูกต้นไม้พื้นเมืองด้วย โดยจะมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากรัฐบาลเข้ามาช่วยในการอนุบาลต้นกล้า การระบุพื้นที่เพาะปลูก รวมถึงการประเมินและการให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคต่าง ๆ⁵¹

โดยสาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังนี้⁵²

1) รัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 (พ.ศ. 2530)

รัฐธรรมนูญ ข้อ 2 มาตรา 16 ได้วางหลักไว้ว่า “รัฐจะต้องคุ้มครองสิทธิของประชาชนโดยสิทธิดังกล่าวจะต้องมีความสมดุลกับระบบนิเวศ ซึ่งจะสอดคล้องกับจังหวะและความกลมกลืนของธรรมชาติ” นอกจากนี้ ในรัฐธรรมนูญข้อ 12 มาตรา 2 ก็ได้กล่าวว่า “ให้สัตว์ป่า ดอกไม้ พืชและอื่น ๆ เป็นของรัฐ และการจำหน่าย พัฒนา และใช้ประโยชน์ จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมและกำกับดูแลจากรัฐ”

2) รัฐบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองความหลากหลายทางพันธุ์พืช ค.ศ. 2002 (พ.ศ. 2545) หรือ รัฐบัญญัติหมายเลข 9168 (Plant Variety Protection Act of 2002: Republic Act No. 9168)

⁵⁰ ปิยะขวัญ ชมชื่น. (2562). *กฎหมายทรัพยากรน้ำฉบับใหม่ของประเทศไทยอินเดีย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://lawforasean.krisdika.go.th/File/files/Final%20Water%20Bill%20.pdf>. [2565, 10 เมษายน].

⁵¹ เอกวิทย์ เตระดิษฐ์. (2562). *อยากเรียนจบต้องปลูกต้นไม้ กฎหมายฉบับใหม่ของฟิลิปปินส์. มุลนิธิสืบ นาคะเสถียร. สิ่งแวดล้อมต่างประเทศ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.seub.or.th/blogging/news/global-news/อยากเรียนจบต้องปลูกต้นไม้>. [2565, 11 เมษายน].

⁵² พรชัย สุนทรพันธุ์ และคณะ. (2563). *ข้อมูลกฎหมายของประเทศฟิลิปปินส์และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสังคม วัฒนธรรม การเมืองและความมั่นคงของประเทศฟิลิปปินส์*. รายงานการศึกษาระดับสมบูรณณ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ.

เป็น รัฐบัญญัติที่กำหนดมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองความหลากหลายทาง พันธุ์พืชใหม่อันเป็น ระบบในการคุ้มครองที่สำคัญในทางทรัพย์สินทางปัญญา โดยประกอบด้วย บทบัญญัติจำนวน 12 บรรพ จำนวน 80 มาตรา ว่าด้วยการให้สิทธิและคุ้มครองผู้ปรับปรุงพันธุ์พืช (Plant Breeders) ในการแพร่พันธุ์ของพืชที่ได้รับการปรับปรุงใหม่ คือ สิทธิในการอนุญาตให้ผู้อื่น สามารถผลิตทำซ้ำสามารถ กำหนดเงื่อนไขในการแพร่ขยายพันธุ์พืชที่ได้รับการปรับปรุงพันธุ์ของตน การเสนอขาย ทำการตลาด ส่งออก นำเข้า และกักตุนเพื่อประโยชน์ในการข้างต้น โดยมีการจัดตั้ง สำนักงานคุ้มครอง ความหลากหลายทางพันธุ์พืช และคณะกรรมการคุ้มครองความหลากหลายทาง พันธุ์พืชแห่งชาติ ภายใต้สังกัดของกระทรวงการเกษตรและอุตสาหกรรมพันธุ์พืช เพื่อดำเนินการ เกี่ยวกับการรับจดทะเบียนและดำเนินการตรวจสอบคำขอคุ้มครองความหลากหลายพันธุ์พืช ตลอดจนจัดทำและเก็บรักษาฐานข้อมูลพันธุ์พืชใหม่ที่ได้รับการคุ้มครองจากหน่วยงาน โดยรวบรวม จากหน่วยงานทั้งในท้องถิ่นและในต่างประเทศ ฯลฯ โดยเงื่อนไขในการขอรับความคุ้มครองจะ เป็นไปตามบรรพ 3 ในมาตรา 5 ถึง มาตรา 8 การจัดแบ่งประเภทตามหลักเกณฑ์ ในบรรพ 4 และ เนื้อหาของคำขอที่ต้องเป็นไปตามข้อกำหนดในบรรพที่ 6 อันถือเป็น ใจความหลักที่สำคัญของรัฐ บัญญัติฉบับนี้

3) รัฐบัญญัติว่าด้วยการจัดการขยะมูลฝอยในระบบนิเวศวิทยา ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) หรือ รัฐบัญญัติหมายเลข 9003 (Ecological Solid Waste Management Act of 2000: Republic Act No.9003)

เป็นบทบัญญัติทางกฎหมายที่ได้รับการตราขึ้นสืบเนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการ จัดการขยะไม่ถูกต้องและถือเป็นกฎหมายหลักด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญฉบับหนึ่งของสาธารณรัฐ ฟิลิปปินส์ ในการจัดการกับจำนวนขยะในประเทศที่เพิ่มมากขึ้นทุกที โดยรัฐบัญญัติฉบับนี้มีการ กล่าวถึงแนวนโยบายแห่งรัฐในการจัดการขยะมูลฝอยที่จะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศวิทยาของประเทศ อย่างเป็นระบบและครอบคลุม เพื่อเป็นการรักษาสุขอนามัยที่ดีของประชาชน โดยกำหนดให้มีการ จัดเก็บ คัดกรอง แบ่งแยก ลำเลียง ทำลายและจัดการขยะมูลฝอยอย่างเป็นระบบผ่านมาตรการต่าง ๆ ด้านสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมการลดจำนวนของขยะ โดยมีการชี้ให้เห็นถึงความสำคัญและประโยชน์ ของการนำขยะกลับมาใช้ใหม่ (re-use) กระบวนการ Recycle และมีการจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยการ จัดการขยะมูลฝอยแห่งชาติขึ้น ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานของทางภาครัฐและเอกชน ทำหน้าที่คอยประสานงาน พัฒนา และอนุมัติโครงการต่าง ๆ ในการจัดการขยะมูลฝอย นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยการจัดการขยะมูลฝอย สังกัดรัฐบาลท้องถิ่น ที่ทำหน้าที่ในการ ดำเนินโครงการด้านการจัดการขยะมูลฝอยในระบบนิเวศ โดยมีกรอบระยะเวลาของแผนงาน จำนวน 10 ปี เพื่อการจัดการขยะที่ยั่งยืนโดยเน้นที่การนำขยะ กลับมาใช้ใหม่ และกระบวนการ

Recycle ขยะ เพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินงาน รัฐบัญญัติว่าด้วยการจัดการขยะมูลฝอย ฯ ยังได้ กำหนดมาตรการจูงใจด้านภาษีต่าง ๆ ทั้งการลดและการยกเว้นภาษีเป็นระยะเวลาสูงสุดถึง 10 ปี ให้แก่ผู้ประกอบการนำเข้า เครื่องมือ ยานพาหนะ เงินบริจาค และอื่น ๆ ที่ใช้ในการจัดการขยะมูลฝอย นอกเหนือจากมาตรการจูงใจที่มีใช้ทางด้านภาษี อาทิ การอำนวยความสะดวกในการลดขั้นตอน การนำเข้าเครื่องมือ เครื่องจักร อะไหล่ วัสดุอุปกรณ์ใหม่ ๆ รวมทั้งลดขั้นตอนการส่งออกผลิตภัณฑ์ ที่ผ่านกระบวนการ Reuse หรือ Recycle นอกจากนี้ยังมีการกำหนดโทษในหมวดที่ 6 ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็น การทิ้งขยะในสาธารณะ การเผาขยะในที่สาธารณะ การไม่แยกขยะ การผลิต ใช้ นำเข้าสินค้าบริโภคที่ไม่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การจัดตั้งที่เก็บฝังขยะในที่โล่งแจ้ง การทิ้งขยะในแหล่งน้ำหรือต้นน้ำ ฯลฯ เป็นต้น ทั้งนี้ รัฐบัญญัติหมายเลข 9003 ได้รับการตราเป็น กฎหมายโดยมติของสภาองเกรสแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) และได้รับการอนุมัติรับรองจากสำนักงานประธานาธิบดีเมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2544 (ค.ศ. 2001) ประกอบด้วยบทบัญญัติกฎหมายจำนวน 66 มาตรา แบ่งออกเป็น 7 หมวด ซึ่งถือเป็นการตรากฎหมายตามนโยบายของรัฐบาลโดยตรงเพื่อการจัดการกับปัญหาขยะอย่างมีประสิทธิภาพ

4) รัฐบัญญัติว่าด้วยวิกฤตการณ์น้ำ ค.ศ. 1975 (พ.ศ. 2538) หรือรัฐบัญญัติหมายเลข 8041 (National Water Crisis Act of 1995: Republic Act No. 8041)

เป็นรัฐบัญญัติที่ได้รับการตราขึ้นจากการเห็นความสำคัญของปัญหาและความจำเป็น ของวิกฤตการณ์ด้านทรัพยากรน้ำ ของประเทศที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย ความกินดีอยู่ดี การผลิตอาหาร และการดำเนินงานด้าน อุตสาหกรรมของประชาชน ที่รัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินการ กำหนดมาตรการต่าง ๆ อย่างเร่งด่วนในการจัดการและรับมือทั้งนี้แม้รัฐบัญญัติฉบับดังกล่าวจะ ประกอบด้วยบทบัญญัติจำนวนเพียง 17 มาตรา แต่ได้ กำหนดบทบัญญัติที่จำเป็นด้านการจัดการ ทรัพยากรน้ำทั้งหลายไว้ อาทิ การจัดหา การแจกจ่าย การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของการประปา การคุ้มครองและรักษาไว้ซึ่งแหล่งกำหนดต้นน้ำ การปล่อยน้ำทิ้ง และการจัดการต่อน้ำเสีย และการจัดการกับปัญหาการทุจริตในกรมการประปาได้อย่างครอบคลุม โดยกำหนดให้มีการจัดตั้ง คณะกรรมการร่วมในการวางแผนและนโยบายด้านวิกฤตการณ์น้ำ ภายใน 30 วันนับแต่วันที่รัฐ บัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับ ทั้งจากกระทรวงการสาธารณสุขและทางหลวง และกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จากสภาองเกรส และวุฒิสภาและ ให้คณะกรรมการดังกล่าว มีอำนาจในการในการดำเนินการที่จำเป็นทั้งหลายเพื่อให้คำปรึกษา ดำเนินการศึกษาเชิงลึกด้าน โครงสร้างการจัดการและการจัดหาทรัพยากรน้ำ ให้เกิดการ บูรณาการ ในการทำงานหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐในการจัดทำนโยบายและกลยุทธ์ในการจัดการน้ำ การกำหนด มาตรการที่จำเป็นในการ จัดการ จัดหา และจ่ายน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ ฯลฯ ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของรัฐบัญญัติดังกล่าวที่กำหนด

ไว้ในมาตรา 4 ทั้งให้อำนาจในการให้หน่วยงานรัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดำเนินการจัดทำรายงานข้อมูลเชิงเทคนิค พร้อมข้อเสนอแนะที่จำเป็นในการจัดการน้ำ การกำหนดให้หยุดใช้แหล่งน้ำบางแห่งเพื่อการฟื้นฟู ฯลฯ นอกจากนี้ รัฐบาลยังบังคับว่ายังกำหนดให้รัฐเข้าทำสัญญาในโครงการต่าง ๆ เพื่อการก่อสร้าง ซ่อมบำรุง การฟื้นฟูให้กลับสู่สภาพเดิม และพัฒนาสาธารณสุขภาคพื้นน้ำ (water facilities) ให้แก่ประชาชนภายใน 1 ปีนับแต่วันที่รัฐบาลมีผลบังคับและเพื่อแก้ปัญหาการทุจริตด้านต่างๆ นอกจากนี้ยังให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีมีอำนาจในการออกคำสั่งเพื่อปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารงานขององค์กร รวมทั้งการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของภาคส่วนงานต่าง ๆ ได้ตามความจำเป็น เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นภายใน 6 เดือน นับแต่วันที่รัฐบาลมีผลบังคับ

5) คำสั่งประธานาธิบดีว่าด้วยแนวปฏิบัติด้านสิ่งแวดล้อมแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ หมายเลข 1152 (Philippine Environment Code: Presidential Decree No.1152)

เป็นคำสั่งที่ออกโดยมีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาและดำรงคุณภาพของสภาพอากาศให้ได้มาตรฐานเพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่สุขภาพอนามัยของประชาชน สัตว์ สิ่งมีชีวิตและพืชพันธุ์ต่าง ๆ ของประเทศ และส่งเสริมการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของประเทศให้เกิดควบคู่กันไปได้อย่างยั่งยืน ประกอบด้วย บทบัญญัติทั้งสิ้นจำนวน 64 มาตรา แบ่งออกเป็น 7 ลักษณะ ครอบคลุมขอบเขตของกฎหมายในการกำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยการจัดการและการสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติอันรวมถึง แต่ไม่จำกัดเพียง ทรัพยากรทางน้ำและการประมง สัตว์ป่า ป่าไม้ การรักษาผืนดิน การควบคุมและจัดการกับปัญหาน้ำท่วมและภัยพิบัติ การพัฒนาแหล่งพลังงาน การใช้และสงวนรักษาไว้ซึ่งน้ำผิวดินและแหล่งน้ำบาดาล และแหล่งแร่ตามธรรมชาติ โดยกำหนดให้กระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐในการดำเนินงานตามความในประกาศฯ โดยตรง ให้มีระบบการใช้หรือ แสวงหาประโยชน์จากการทำการประมงและจับสัตว์น้ำที่ฉลาดและรอบคอบเพื่อให้เกิดผลผลิตสูงสุด อย่างยั่งยืน โดยให้มีส่วนร่วมจากภาคประชาชน

6) คำสั่งว่าด้วยนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฟิลิปปินส์ หมายเลข 1151 ค.ศ. 1977 (พ.ศ. 2520) (Presidential Decree on Establishing the Philippine Environmental Policy: Presidential Decree No. 1151)

เป็นกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการตราขึ้นมากกว่า 40 ปี คือ นับแต่วันที่ 6 มิถุนายน ค.ศ. 1977 (พ.ศ. 2520) สืบเนื่องจากปัญหาความไม่สมดุลของการเติบโต ของประชากร การขยายความเจริญของเมืองและอุตสาหกรรมเข้ารุกกล้าธรรมชาติ และความต้องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีเพิ่มมากขึ้นที่ก่อให้เกิดความจำเป็นในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่ทั้งมนุษย์และธรรมชาติควรอยู่ร่วมกันได้อย่างสมดุลและมีสภาพแวดล้อมที่ดีไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

ประชาชน จึงได้มีการตราคำสั่งเพื่อการจัดทำนโยบายด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะบูรณาการ เข้มข้น และ ครอบคลุม ผ่านความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนและองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อวางแนวทางปฏิบัติที่สอดคล้องกับนโยบาย ด้านอื่น ๆ ของประเทศ และมีระบบการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้โดยให้ตระหนัก ถึงภาระหน้าที่ของคนรุ่นปัจจุบันที่พึงสงวนรักษาสิ่งแวดล้อมไว้เพื่อคนรุ่นหลัง ให้ประชาชนมีความมั่นใจว่าได้ดำรงชีวิตและอาศัยในสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัย เหมาะสม ถูกสุขลักษณะ อุดมสมบูรณ์และ มีความสุนทรีย์ นอกจากนี้ยังเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการใช้ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ไม่ลดทอนคุณค่าหรือก่อให้เกิดอันตราย กับสิ่งมีชีวิต สุขภาพอนามัย หรือความปลอดภัยของมนุษย์ หรือกระทำการใดที่เป็นการขัดต่อ ธรรมชาติทั้งการเกษตรกรรม การค้า ฯลฯ เป็นการสงวนรักษาไว้ซึ่งมรดกแห่งชาติด้านประวัติศาสตร์ และวัฒนธรรม ให้เกิดการใช้ทรัพยากรที่สมดุลกับจำนวนและความต้องการของมนุษย์ และพัฒนา รูปแบบและวิธีการใช้ทรัพยากรทั้งประเภทที่ใช้แล้วไม่หมดสิ้น และประเภทที่ใช้แล้วหมดสิ้นไป เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ

7) คำสั่งประธานาธิบดีว่าด้วยเรื่องน้ำ หมายเลข 1067 ค.ศ. 1976 (พ.ศ. 2519) (The Water Code of the Philippines: Presidential Decree No.1067)

เป็นกฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ที่ได้ประมวลหลักเกณฑ์ว่าด้วย “น้ำ” ของประเทศเข้าไว้ด้วยกันออกโดยอาศัยอำนาจของฝ่ายบริหารกำหนดโดยมีลักษณะเป็นการแก้ไขและรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีกรรมสิทธิ์การเข้าถือเอา การแสวงหาประโยชน์ การใช้ การพัฒนา การสงวนรักษา การคุ้มครองแหล่งน้ำเข้าด้วยกันและมีวัตถุประสงค์ในการวางหลักเกณฑ์และโครงสร้างเกี่ยวกับการเข้าถือ การกำกับควบคุม และการสงวนรักษาไว้ซึ่ง แหล่งน้ำ เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรน้ำอย่างเหมาะสมและเพื่อการพัฒนาอย่างสูงสุด มีการกำหนดขอบเขตแห่งสิทธิและหน้าที่ของผู้ใช้น้ำและผู้มีกรรมสิทธิ์ในแหล่งน้ำ ซึ่งรวมถึงหน้าที่ในการช่วยคุ้มครองและดูแลตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธินั้นด้วย และเพื่อกำหนดหน่วยงานในการกำกับดูแลที่มีพันธะหน้าที่ในการบังคับใช้ประกาศคำสั่งฉบับนี้ ทั้งนี้หน้าที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐตามประกาศฉบับนี้หมายถึง แม่น้ำและเส้นทางน้ำธรรมชาติ น้ำพุและลำธารที่ไหลต่อเนื่องหรือที่ส่งผ่านต่อกันไปตามเส้นทางน้ำธรรมชาติ ทะเลสาบ และบึงขนาดใหญ่ แหล่งน้ำบนผิวดินประเภทอื่นที่ผุดออกเหนือพื้นดิน น้ำจากน้ำตกไม่ว่าจะเกิดขึ้น ตามธรรมชาติที่สร้างขึ้น น้ำที่ไหลออกจาก การทำการเกษตรหรือที่ระบายออกจากการเกษตร น้ำในอากาศหรือชั้นบรรยากาศน้ำใต้ดิน และน้ำที่อยู่ในทะเลหรือมหาสมุทรอันอยู่ในน่านน้ำของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และให้หมายรวมถึงน้ำที่ตั้งอยู่บนที่ดินของเอกชนที่ไหลต่อเนื่องหรือที่ส่งผ่านต่อกันไป บนที่ดินดังกล่าว ทะเลสาบและบึง น้ำขนาดใหญ่ที่ผุดออกเหนือพื้นดินของเอกชน น้ำฝนที่ตกลงบน ที่ดินเอกชน น้ำใต้ดิน น้ำในหนอง

น้ำหรือแอ่งน้ำของเอกชนทั้งหลายด้วย โดยที่เอกชนนั้นยังคงสามารถใช้น้ำทั้งหลายดังที่กล่าวข้างต้นได้เพื่อวัตถุประสงค์ในการอุปโภคบริโภคในครัวเรือน โดยไม่จำเป็นต้องขออนุญาตจากรัฐ แต่ทั้งนี้ให้ดำเนินการขึ้นทะเบียนจุดแจ้งหากสภาพทรัพยากรน้ำตามธรรมชาติ เห็นสมควร อาทิ ในกรณีมีเหตุฉุกเฉินอันจำเป็น หรือเพื่อเป็นการป้องกันการทิ้งร้างให้เสียเปล่าไว้ประโยชน์ซึ่งน้ำในที่ดินเอกชน

8) คำสั่งประธานาธิบดีว่าด้วยมลพิษทางทะเล หมายเลข 979 ค.ศ. 1976 (พ.ศ. 2519) (Marine Pollution Decree of 1976: Presidential Decree No. 979)

เป็นบทบัญญัติทางกฎหมายที่ได้รับการตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการป้องกัน ลด และขจัดปัญหามลภาวะทางน้ำที่เป็นพิษอันเกิดจากการเพิ่มขึ้นของการปล่อยของเสียลงสู่ทะเลจากแหล่งต่าง ๆ ที่จะใช้บังคับทั่วประเทศ ด้วยเห็นถึงความสำคัญของทรัพยากรทางทะเล และสิ่งแวดล้อมทางทะเล ที่สำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์และสัตว์ที่ล้วนได้รับประโยชน์และอาศัยซึ่งกันและกัน ที่จำเป็นต้องได้รับการคุ้มครองและจัดการที่ดีให้มีคุณภาพ และด้วยเห็นถึงความจำเป็นที่การใช้ประโยชน์ของภาครัฐและเอกชน กิจกรรมทั้งหลายที่อาจส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศในทะเลจำเป็นต้องได้รับการควบคุม ผ่านกระบวนการกำจัดของเสียก่อนลงสู่ทะเลที่ได้รับการพัฒนาให้เหมาะสมเพื่อลดผลกระทบต่อระบบนิเวศ

นอกจากนี้กฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ แล้วนั้น สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ได้ลงนามตามกรอบข้อตกลงระหว่างประเทศในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นภายใต้อนุสัญญาบาเซล พิธีสารมอนทรีออล พิธีสารเกียวโต และ อนุสัญญารอตเตอร์ดัม ซึ่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์เป็นภาคีและมีการออกพระราชบัญญัติซึ่งมีผลบังคับใช้ภายในประเทศทั้งด้านการควบคุม การส่งข้ามขยะมีพิษและการควบคุมหรือลดปริมาณการใช้สารเคมี อาทิ สารซีเอฟซี (CFC) สารเฮลอน สารคาร์บอนเตตระคลอไรด์ สารเมทิลโบรไมด์ ที่ส่งผลกระทบต่อชั้นบรรยากาศโลกรวมถึงการควบคุมสารเคมีประเภทสารกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ โดยมีสำนักงานจัดการสิ่งแวดล้อมภายใต้กระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเป็นผู้กำกับดูแลควบคุมการออกกระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์สนธิสัญญาระหว่างประเทศดังกล่าว

2.4 สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม⁵³

สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ตั้งอยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทางตะวันออกของคาบสมุทรอินโดจีน พื้นที่ 3 ใน 4 ของเวียดนามเป็นภูเขาและป่าไม้ ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง การเมืองการปกครองของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามเป็นการปกครองด้วยระบอบ

⁵³ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ. (2565). *ข้อมูลพื้นฐานต่างประเทศ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม*. กรุงเทพฯ: สำนักข่าวกรองแห่งชาติ. หน้า 3-4.

สังคมนิยม มีพรรคคอมมิวนิสต์แห่งเวียดนาม (Communist Party of Vietnam หรือ CPV) เป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุด เพียงพรรคการเมืองเดียว ผูกขาดการชี้นำภายใต้ระบบผู้นำร่วมกับระบอบสังคมนิยม มีประธานาธิบดีเป็นประมุขและผู้บัญชาการกองทัพ โดยมีการแบ่งแยกอำนาจออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ฝ่ายบริหาร (รัฐบาลส่วนกลาง) มีนายกรัฐมนตรี เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ที่คอยกำกับดูแลและบริหารประเทศให้เป็นไปตามนโยบายของพรรค มีการกระจายอำนาจลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้อำนาจในการบริหารงานในท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ มีคณะรัฐมนตรี รวมไปถึงตำแหน่งต่าง ๆ ที่สำคัญในพรรคคอมมิวนิสต์ เช่น สมัชชาของพรรคคอมมิวนิสต์มีหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กร บริหารระดับสูง เลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดของพรรค คณะกรรมการกลางของพรรคคอมมิวนิสต์ทำหน้าที่กำหนดนโยบายด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม กรรมการเมือง (Politburo) เป็นองค์กรบริหารสูงสุด เป็นศูนย์กลางอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนด

ฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นระบบสภาเดียว ได้แก่ สภาแห่งชาติ (National Assembly) ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่สูงสุดในการบัญญัติ แก้ไขกฎหมายและกำหนดนโยบายทั้งในและต่างประเทศ แต่งตั้งประธานาธิบดีตามที่พรรค คอมมิวนิสต์เสนอ ให้การรับรองและถอดถอนนายกรัฐมนตรีตามที่ประธานาธิบดีเสนอ รวมทั้งแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอ ฝ่ายตุลาการซึ่ง มีทั้งหมด 3 ระดับ ได้แก่ ศาลประชาชนสูงสุด ศาลจังหวัดหรือเทียบเท่า ศาลอำเภอหรือเทียบเท่า⁵⁴

สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามเป็นประเทศกำลังพัฒนา โดยเปลี่ยนผ่านจากประเทศเกษตรกรรมไปสู่ประเทศแบบอุตสาหกรรม และมีระบบเศรษฐกิจแบบตลาดภายใต้การควบคุมของรัฐบาล และมีการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้น นอกจากนี้สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามยังมีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ โดยเฉพาะพลังงาน และแร่ธาตุ เช่น การมีแหล่งน้ำมันดิบ กระจายอยู่ทั่วทุกภาค ทำให้เวียดนามกลายเป็นประเทศผู้ส่งออกน้ำมันดิบรายสำคัญอันดับ 3 ของ ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รองจากสหพันธรัฐมาเลเซีย และ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย นอกจากนี้สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามมีปริมาณ เชื้อเพลิงสำรอง เช่น ก๊าซธรรมชาติ ปิโตรเลียม และถ่านหินอยู่มาก รวมทั้งแร่ธาตุสำคัญคือ บอกลไซต์ โปแตสเซียม และเหล็ก นอกจากนี้ ยังมีทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งล้วนเป็นวัตถุดิบที่สำคัญในการดึงดูดลงทุนจากภายนอก รวมทั้งทรัพยากรดินและน้ำที่มีอย่างเพียงพอ ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพก็เอื้อต่อการเพาะปลูก ส่งผลให้เวียดนามเป็นแหล่งผลิตสินค้าเกษตรหลายรายการจนติดอันดับประเทศผู้ส่งออกสินค้า

⁵⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 3-4.

เกษตร รายใหญ่ของโลก เช่น พริกไทย (อันดับ 1 ของโลก) ข้าว (อันดับ 2 ของโลก) กาแฟ (อันดับ 2 ของโลก) เม็ดมะม่วงหิมพานต์ (อันดับ 2 ของโลก) และ อาหารทะเล (อันดับ 6 ของโลก)

สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามเป็นหนึ่งในประเทศที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศมากที่สุดซึ่งส่งผลต่อการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นโยบายสาธารณะด้านการจัดการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติให้มีความยั่งยืนจึงมีความสำคัญ นโยบายสาธารณะต่าง ๆ ของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามถูกกำหนดให้สอดคล้องกับนโยบายทางการเมืองโดยให้มีการควบคุมจากส่วนกลาง ซึ่งในการแก้ปัญหาสาธารณะต้องการนโยบายและมีการจัดการรูปแบบใหม่ที่ควรมีการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียให้มีการกระจายอำนาจ และมีส่วนร่วมในการกำหนดและดำเนินการตามนโยบาย การพัฒนาสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อกฎหมายและการควบคุมให้ได้ตามมาตรฐานยังไม่เข้มแข็งเพียงพอและไม่ทันต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว รวมทั้งประชาชนยังขาดความรู้และความตระหนักในการช่วยกันดูแลสิ่งแวดล้อม ดังนั้นแม้รัฐบาลและหน่วยงานที่รับผิดชอบจะมีความพยายามในการแก้ไข และจัดการปัญหาแต่เนื่องจากปัญหาค่อนข้างใหญ่ รัฐจึงมีความจำเป็นจะต้องมีการกำหนดนโยบายและมาตรการการจัดการที่เน้นให้องค์กรผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และแผนการจัดการนั้นเพื่อการมีความรู้สึกรักและเห็นคุณค่าของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น และเห็นคุณค่าของตนในการเข้าร่วมกำหนดนโยบาย แผนการจัดการ และกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นผลดีต่อการจัดการสิ่งแวดล้อม⁵⁵ จากสถานการณ์ปัจจุบันพบว่าปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามกำลังเผชิญในตอนนี้ ได้แก่ ปัญหามลพิษทางอากาศ ซึ่งในปี ค.ศ. 2019 เวียดนามต้องเผชิญกับปัญหามลพิษทางอากาศครั้งรุนแรงที่สุด และมลพิษทางอากาศดังกล่าวนี้ได้ส่งผลกระทบต่อการบินทางเศรษฐกิจของเวียดนามอย่างชัดเจน เพราะนักลงทุนต่างชาติหลีกเลี่ยงที่จะลงทุนในประเทศที่มีปัญหามลพิษทางอากาศ ทำให้สัดส่วนการลงทุนจากต่างประเทศใน GDP ของเวียดนามลดลงจากร้อยละ 6.321 ในปี ค.ศ. 2018 (พ.ศ. 2561) เหลือเพียงร้อยละ 6.155 ในปี ค.ศ. 2019 (พ.ศ. 2562) ซึ่งอาจเป็นแรงกระตุ้นให้รัฐบาลเวียดนามต้องมีการออกกฎหมายและข้อบังคับด้านสิ่งแวดล้อมที่เข้มงวดขึ้น ซึ่งบทบาทบัญญัติของกฎหมายถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยในการบริหารจัดการ⁵⁶ ซึ่งในการออกกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ

⁵⁵ กำพล วัชรวิชัย และคณะ. (2556). การจัดการสิ่งแวดล้อมของอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง: ศึกษากรณีการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองและชุมชนประเทศเวียดนาม. *วารสารวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี*, 21 (7), หน้า 640.

⁵⁶ ลดาวัลย์ ไข่มุก. (2564). การเมือง การพัฒนา และ PM2.5 ในกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานคร และกรุงเทพฯ. *วารสารจันทร์เกษมสาร*, 27 (1), หน้า 124.

และสิ่งแวดล้อมในสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามนั้น ได้มีการพัฒนาอย่างก้าวไกลภายใต้หลักการบริหารจัดการอย่างเคร่งครัด หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน และการประสานความเชื่อมโยงระหว่างการใช้และการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ⁵⁷

การป้องกันด้านสิ่งแวดล้อมในเวียดนามอยู่ในอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กฎหมายพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ค.ศ. 1994 (พ.ศ. 2537) ได้มีการกล่าวถึงการให้นโยบายกรอบสิ่งแวดล้อมของประเทศ กำหนดให้มีโครงการและแผนงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ทำการวิเคราะห์ มีการบังคับใช้การประเมินผลเพื่อพยากรณ์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมไปถึงการจัดทำข้อเสนอและวิธีการแก้ปัญหาที่เหมาะสมที่จะป้องกันสิ่งแวดล้อม การให้อำนาจในการบังคับใช้ทำให้การใช้การประเมินด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายพิทักษ์สิ่งแวดล้อมมีศักยภาพที่จะทำให้เกิดผลได้อย่างมากจากระบบแม่น้ำลำธารที่มีความหนาแน่นและอยู่ในเขตภูมิอากาศแบบมรสุมร้อนเวียดนามเป็นหนึ่งในประเทศที่มีทรัพยากรน้ำที่อุดมสมบูรณ์ ซึ่งประกอบด้วยแม่น้ำลำธาร ปริมาณน้ำฝนและน้ำใต้ดิน รัฐบาลเวียดนามได้กำหนดให้น้ำเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญพิเศษต่อการพัฒนาการเกษตรและชนบท รวมทั้งพยายามผลักดันการปรับปรุงระเบียบและนโยบายเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ จากสถานการณ์พัฒนาประเทศแสดงให้เห็นว่าทรัพยากรน้ำเป็นปัจจัยสำคัญในการรักษาความมั่นคงด้านอาหาร พลังงาน และภารกิจการพัฒนาเป็นประเทศอุตสาหกรรมที่ทันสมัย นอกจากนี้ยังช่วยให้เวียดนามกลายเป็นประเทศผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่ของโลก แต่อย่างไรก็ตามทรัพยากรน้ำของเวียดนามกำลังต้องเผชิญกับความท้าทายต่าง ๆ โดยแหล่งน้ำ 2 ใน 3 มาจากประเทศเพื่อนบ้านในขณะที่นโยบายและกลไกความร่วมมือระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่ใช้น้ำในแหล่งน้ำเดียวกันยังไม่เกิดประสิทธิผลเท่าที่ควรนอกจากนี้ปัญหาจากประชากรและคุณภาพชีวิตที่เพิ่มมากขึ้นก็ได้ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรน้ำและหากกล่าวถึงทรัพยากรป่าชายเลนพบว่าเป็นหนึ่งในทรัพยากรที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จึงทำให้สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามสูญเสียพื้นที่ทรัพยากรป่าชายเลนเป็นจำนวนมาก จากการเล็งเห็นถึงปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นทำให้ภาครัฐหันมาสนใจและให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูทรัพยากรป่าชายเลน และยังคงส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมกันอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลน โดยให้อำนาจแก่ภาคประชาชนในการที่จะเข้าร่วมดูแลจัดการพื้นที่ป่าชายเลน ภายใต้สัญญาที่มีชื่อว่า Household Forest Protection Contract หรือ Green Contract ซึ่งเป็นสัญญาที่ว่าด้วยการจัดสรรพื้นที่ป่าให้กับคนดูแล ได้อยู่อาศัย

⁵⁷ ประพฤติ ฉัตรประกายชัย และคณะ. (2563). *ข้อมูลกฎหมายของประเทศเวียดนามและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสังคม วัฒนธรรม การเมืองและความมั่นคงของประเทศเวียดนาม*. รายงานการศึกษาระดับสมบูรณณ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ.

และได้ใช้ประโยชน์ไปพร้อม ๆ กัน ซึ่งรัฐบาลจะมีการจัดสรรพื้นที่ทรัพยากรป่าชายเลนให้กับประชาชนในพื้นที่บริเวณป่าชายเลน แต่ละครัวเรือนจะได้รับการจัดสรรพื้นที่ที่ไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับบริบทของพื้นที่นั้นด้วย และในการจัดสรรพื้นที่ดังกล่าวนี้ ภาคประชาชนจะสามารถเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและสร้างรายได้หมุนเวียนจากการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำได้ การกระทำเช่นนี้ถือเป็นการสร้างแรงจูงใจและเป็นคำตอบแทนให้กับภาคประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้น เป็นการที่ภาคประชาชนได้ประโยชน์จากการใช้พื้นที่โดยตรงและเป็นการอนุรักษ์อย่างยั่งยืน ซึ่งในสัญญา green contract นี้ จะมีการระบุไว้อย่างชัดเจนด้วยว่าในพื้นที่ที่ได้รับการจัดสรรนั้นหากแบ่งเป็น ร้อยละ 100 จะสามารถใช้ทำประโยชน์ได้เพียง ร้อยละ 30 ส่วนอีก ร้อยละ 70 เป็นพื้นที่ที่ต้องได้รับการดูแลรักษาตามความรับผิดชอบในแต่ละครัวเรือน บริบทของป่าชายเลนแต่ละพื้นที่จะไม่เท่ากัน ความอุดมสมบูรณ์ของแต่ละพื้นที่จะไม่เท่ากัน แต่ทุกคนจะต้องทำให้ถึงเป้าหมายตามที่ระบุไว้ในสัญญา หากครัวเรือนใดมีการทำลายหรือใช้พื้นที่ป่าชายเลนเกินขอบเขตที่ระบุในสัญญา ครัวเรือนนั้นมีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบในการสร้างพื้นที่ทรัพยากรป่าชายเลนให้กลับมา มี ร้อยละ 70 ดังเดิม หากสามารถคงสภาพของพื้นที่ป่าชายเลนไว้ได้ตามกำหนดในสัญญา รัฐบาลก็จะต่อสัญญาให้สามารถทำประโยชน์ในพื้นที่นั้นต่อไปได้อีกเรื่อย ๆ แต่หากครัวเรือนใดไม่ทำตามกติกาที่ระบุไว้ในสัญญา ก็จะไม่ได้รับการต่อสัญญาและพื้นที่นั้นก็จะถูกโอนสิทธิ์ให้แก่บุคคลอื่นได้เข้ามาดูแลต่อไป⁵⁸ จากการจัดการดังกล่าว ทำให้ในปัจจุบันสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามสามารถฟื้นฟูและปลูกป่าชายเลนได้ถึง 24,000 เฮกตาร์ นอกจากนี้ผลจากการเพิ่มพื้นที่ป่าชายเลนดังกล่าวก็ยังสามารถรักษาต้นน้ำที่ทะเลได้เกือบ 100 กิโลเมตร⁵⁹ ซึ่งจากสถานการณ์ดังกล่าวถือว่าการจัดการที่ประสบความสำเร็จของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม รัฐบาลเวียดนามก็นำเป็นทรัพยากรสำคัญเป็นพิเศษ จึงได้พยายามปรับปรุงระเบียบนโยบายเกี่ยวกับการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำอยู่เสมอ ซึ่งสะท้อนจากการจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการที่ระบุในกฎหมายทรัพยากรน้ำ และในที่ประชุมรัฐสภาครั้งที่ 3 สมัยที่ 13 ได้อนุมัติกฎหมายทรัพยากรน้ำฉบับแก้ไขที่สอดคล้องกับความต้องการของการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม อีกทั้งผลักดันการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการและการใช้ทรัพยากรน้ำอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพมากขึ้น และหากพิจารณาถึงบทบาทผู้พิทักษ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ป่าชายเลนโดยเฉพาะนั้น เวียดนามก็ยังไม่ได้มีกฎหมายเฉพาะเช่นเดียวกับประเทศไทย แต่มีการทำเป็นสัญญาหรือ

⁵⁸ ไทยพับลิก้า. (2558). *Green Contract-MFF คนอยู่กับป่า -ป่าอยู่กับคน เพื่อการอยู่อย่างยั่งยืน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://thaipublica.org/2015/09/iucn-green-contract-mff/>. [2565, 11 เมษายน].

⁵⁹ สถานีวิจัยกระจายเสียงเวียดนาม. (2559). *เวียดนามพัฒนาป่าชายเลนอย่างยั่งยืน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://vovworld.vn/th-TH/ข่าวเด่น/เวียดนามพัฒนาป่าชายเลนอย่างยั่งยืน-493760.vov>. [2565, 11 เมษายน].

กฎเกณฑ์ต่าง ๆ และใช้บทบัญญัติของกฎหมายสิ่งแวดล้อมในภาพรวมมาบังคับใช้เพียงเท่านั้น แต่ก็ถือว่าการจัดการด้วยวิธีดังกล่าวเป็นการประสบความสำเร็จของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ที่สามารถเพิ่มพื้นที่ป่าชายเลนได้⁶⁰

3. กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงพื้นที่ป่าชายเลน

3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560⁶¹

โดยหลักการพื้นฐานนั้น องค์การสาธารณะซึ่งอาจเป็นรัฐบาลระดับชาติ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรชุมชน จะเป็นผู้ถือครองกรรมสิทธิ์สิ่งที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในสังคม ทั้งนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด องค์การสาธารณะผู้ถือครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินอันเป็นทรัพยากรธรรมชาติใด ๆ ย่อมมีหน้าที่คุ้มครองรักษาดูแลทรัพย์สินอันเป็นทรัพยากรธรรมชาตินั้น ๆ มิให้เสียหายหรือถูกบุกรุกทำลาย และมีหน้าที่บริหารจัดการทรัพย์สินเหล่านั้นให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน ได้อย่างยั่งยืน

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันนี้พบว่าการบุกรุกพื้นที่สาธารณะ แหล่งน้ำสาธารณะ ป่าไม้ ภูเขา แหล่งท่องเที่ยว แหล่งประมง ปลอ่ยให้แหล่งทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรม ดินเงิน ปนเปื้อน อีกทั้งก่อให้เกิดความขัดแย้ง การแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติระหว่างปัจเจกชน ชุมชน และเป็นภัยคุกคามสุขภาพและความปลอดภัยของประชาชน อาทิ ปัญหากล้วยน้ำท่วม ไฟป่า โรคระบาด และอื่น ๆ อันมีสาเหตุมาจากความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเนื่องจากมีปัญหาลักษณะเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในชุมชนผู้ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดก็คือคนในชุมชน การจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอย่างมีส่วนร่วมของชุมชนนับเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่ทำให้เกิดความยั่งยืนในการพัฒนาได้ การให้อำนาจกับชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งทำให้การพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะชุมชนท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดกับทรัพยากร โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่ทำงานอยู่ในท้องถิ่น และมีความใกล้ชิดกับท้องถิ่นมากที่สุด การให้อำนาจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการชุมชน โดยพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย มีกฎหมายจัดตั้งองค์กรแต่ละประเภทให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติเพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเกิดจาก “ปัญหา” ที่เกิดขึ้น

⁶⁰ ศิริชัย กุมารจันทร์. อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 25.

⁶¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

ในชุมชน เป็นปัญหาที่คนในชุมชนไม่สามารถแก้ไขได้เองหรือต้องการการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจเป็นปัญหาเดียวหรือหลายปัญหา ซึ่งหลาย ๆ ปัญหาที่ชุมชนไม่สามารถแก้ไขได้นั้น เรียกว่า “ประเด็นปัญหา” เมื่อปัญหานั้นถูกกล่าวถึงในวงกว้างและไม่ได้เป็นเพียงปัญหาของใครคนใดคนหนึ่งจนเป็น “ประเด็นสาธารณะ” จากนั้น หน่วยงานหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับปัญหานั้น ๆ ให้ความสนใจและต้องการแก้ไขปัญหา เกิดการยกระดับแนวทางการแก้ไขปัญหาไปเป็น “วาระสาธารณะ” และร่วมกันพัฒนาแนวทางการแก้ไขปัญหาย่างเข้มข้น มีการแบ่งบทบาทหน้าที่ และการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหานั้น ๆ อย่างชัดเจน จนเกิดเป็น “นโยบายสาธารณะ” ในขั้นตอนนี้เองที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการร่วมแก้ไขปัญหาย่างจริงจัง เนื่องจากถือว่าเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับชุมชนมากที่สุด ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีการพัฒนาและ “ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น” โดยมีเป้าหมายสำคัญ 2 ประการ คือ เพื่อควบคุมพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของมนุษย์และเพื่อวางแผนการแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชน

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540⁶², 2550⁶³ และ 2560⁶⁴ ได้กล่าวถึงประเด็นต่าง ๆ ในการจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ในประเด็นต่าง ๆ แยกได้ดังนี้

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ ในด้านสิ่งแวดล้อม รัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติหลายประการที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมถึงการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ทั้งยังมีบทบัญญัติที่ให้ความสำคัญแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้ต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ อันรวมถึงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แม้ปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะถูกยกเลิกไปแล้วแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็มีบทบัญญัติให้ไปใช้สาระสำคัญหลายประการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ได้แก่

1) สิทธิของชุมชนในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

หากพิจารณาตามสิทธิที่ประชาชนจะมีในมาตรา 43 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังกำหนดหน้าที่ของรัฐในประเด็นที่เกี่ยวข้องเอาไว้ในมาตรา 57 - 58

⁶² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.

⁶³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

⁶⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

กำหนดให้รัฐต้องทำรายงานผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EIA, HIA) และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนดำเนินโครงการต่าง ๆ ฯลฯ ดังต่อไปนี้

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 วางหลักการเกี่ยวกับเรื่องสิทธิชุมชนไว้ในมาตรา 56 หมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ว่าบุคคลมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตนตามกฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ บุคคลสามารถฟ้องร้องรัฐได้เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามสิทธิและการมีส่วนร่วมดังกล่าว

(2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 หมวดสิทธิชุมชนก็ได้วางหลักการถึงบุคคลมีสิทธิมีส่วนร่วม และฟ้องร้องกับรัฐและชุมชนที่จะได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญปี 2540

(3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43⁶⁵ ได้มีการวางหลักว่าบุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(1) อนุรักษ์ ป่าไม้ หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ

(2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลและชุมชนตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าวด้วย ซึ่งหากวิเคราะห์จากบทบัญญัติของกฎหมายพบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้รับรองหลักการเรื่องสิทธิชุมชนและบุคคลมีสิทธิมีส่วนร่วม และฟ้องร้องกับรัฐและชุมชนที่จะได้รับความคุ้มครองเหมือนกับรัฐธรรมนูญฯ ทั้งสองฉบับที่ผ่านมา ซึ่งหมายความว่าสิทธิชุมชนและบุคคลมีสิทธิมีส่วนร่วมและฟ้องร้องกับรัฐและชุมชนที่จะได้รับความคุ้มครองนั้นจะต้องบัญญัติออกมาเป็นกฎหมายลูกอีกครั้ง ทำให้สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมในสิ่งแวดล้อมไม่แน่นอนแล้วนโยบายของรัฐว่าจะมีในเรื่องนี้อย่างไร ซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดอ่อนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นี้

2) สิทธิของบุคคลในการแสดงความคิดเห็นต่อโครงการต่างๆ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ ปี 2550 พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

⁶⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 43.

พุทธศักราช 2560 ไม่ได้มีการวางหลักการถึงสิทธิแสดงความคิดเห็นของบุคคลต่อการดำเนินโครงการต่างๆ ของรัฐ ซึ่งมีมาแต่รัฐธรรมนูญฯเดิม แต่ได้มีการเพิ่มสิทธิของประชาชนที่จะเข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานรัฐมีหน้าที่ต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้น ๆ หมายความว่า การใช้สิทธิที่ได้รับการคุ้มครองเปลี่ยนจากการแสดงความคิดเห็นโดยบุคคลคนเดียวเป็นการเข้าชื่อกันโดยไม่มีเงื่อนไขว่าต้องเข้าชื่อกันเป็นจำนวนกี่คน และได้บัญญัติไว้ในมาตรา 58 ให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและจัดการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนร่วมได้เสียก่อนดำเนินโครงการที่อาจกระทบต่อสิ่งแวดล้อม“อย่างรุนแรง”

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 59⁶⁶ หมวด สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยบัญญัติว่า บุคคลมีสิทธิแสดงความคิดเห็นและได้รับข้อมูล คำชี้แจง เหตุผล จากหน่วยงานรัฐก่อนการอนุญาตดำเนินโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพชีวิตของตนหรือชุมชนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ

(2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 57⁶⁷ หมวด สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยเขียนไว้เหมือนกันมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่ก็ได้เพิ่มประเด็นการวางแผนพัฒนาสังคมเศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินและการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชนให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ

(3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43⁶⁸ หมวด สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยบัญญัติว่าบุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ...เข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรือรณรงค์การดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชนและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

และตามมาตรา 58 การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้อง

⁶⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. มาตรา 59.

⁶⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 57 และมาตรา 59.

⁶⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

ดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติบุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง

ในการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า

3) สิทธิขององค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก่อนการดำเนินโครงการใด ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมรัฐจะต้องผ่านสามขั้นตอน คือ

- (1) จัดทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ
- (2) ผ่านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
- (3) ผ่านการให้ความเห็นขององค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 58 กำหนดขั้นตอนไว้ลดลง เหลือเพียงข้อ (1) และ (2) เท่านั้น ส่วนขั้นตอนที่เคยต้องอาศัยความเห็นชอบโดยองค์กรอิสระถูกตัดออกแต่กำหนดเรื่องการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า ส่วนองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพเป็นถ้อยคำที่มีอยู่ทั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 แต่รัฐธรรมนูญสองฉบับก่อนหน้านี้ไม่ได้กำหนดรายละเอียดไว้ว่า องค์กรอิสระจะมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่อย่างไรบ้าง ที่ผ่านมากฎประชาชนเคยผลักดันให้ออกกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้แต่ก็ยังไม่สำเร็จเป็นรูปธรรม

4) เรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560⁶⁹ มีการกำหนดนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม ได้แก่

มาตรา 57 รัฐต้อง...

⁶⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 57 และมาตรา 72.

(2) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุล และยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการ และได้รับประโยชน์ จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 72 รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ดังต่อไปนี้

(1) วางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

(2) จัดให้มีการวางผังเมืองทุกระดับและบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพพร้อมตลอดทั้งพัฒนาเมืองให้มีความเจริญ โดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่

(3) จัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

(4) จัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชนรวมทั้งการประกอบเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการอื่น

(5) ส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า รวมทั้งพัฒนาและสนับสนุนให้มีการผลิตและการใช้พลังงานทางเลือกเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงานอย่างยั่งยืน

มาตรา 77⁷⁰ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสม กับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

⁷⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 77.

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่ทำเป็น
 พึงกำหนดหลักเกณฑ์ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตาม
 ขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง
 มาตรา 258⁷¹ ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผลดังต่อไปนี้
 ข. ด้านอื่น ๆ

(1) ให้มีระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรมและยั่งยืน
 โดยคำนึงถึงความต้องการใช้น้ำในทุกมิติ รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและสภาพ
 ภูมิอากาศ ประกอบกัน

(2) จัดให้มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม รวมทั้งการตรวจสอบ
 กรรมสิทธิ์ และการถือครองที่ดินทั่วประเทศเพื่อแก้ไขปัญหากรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองที่ดิน
 อย่างเป็นระบบ

(3) จัดให้มีระบบจัดการและกำจัดขยะมูลฝอยที่มีประสิทธิภาพ เป็นมิตรต่อ
 สิ่งแวดล้อม และสามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ด้านอื่น ๆ ได้

นอกจากนี้ ในมาตรา 65 ได้มีการบัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมาย
 การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ
 ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน เพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว

และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 โดยกำหนดให้
 มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติรับผิดชอบในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และเมื่อได้รับความ
 เห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว ให้นำยกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้า
 ทูลกระหม่อมถวาย เพื่อมีพระบรมราชโองการประกาศใช้เป็นยุทธศาสตร์ชาติต่อไป ซึ่งยุทธศาสตร์
 ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) เป็นยุทธศาสตร์ชาติฉบับแรกของประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่ง
 ราชอาณาจักรไทย ซึ่งจะต้องนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้ประเทศไทยบรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมี
 ความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจ
 พอเพียง” ภายในช่วงเวลาดังกล่าว เพื่อความสุขของคนไทยทุกคน ประกอบด้วยยุทธศาสตร์ 6 ด้าน
 ได้แก่ (1) ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง (2) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการ
 แข่งขัน (3) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ (4) ยุทธศาสตร์
 ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม (5) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโต
 บนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และ (6) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบ
 บริหารจัดการภาครัฐ

⁷¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 258.

ซึ่งจากการวิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมายตามมาตราต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พบว่า ได้มีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้แก่ภาครัฐพร้อมกันนั้นยังได้มีการให้อำนาจแก่ประชาชนในการร่วมมือกันกับภาครัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้โดยการเสนอความคิดเห็นต่อโครงการต่าง ๆ และให้ประชาชนสามารถมีสิทธิในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติไว้

นอกจากนี้เมื่อทำการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) โดยอยู่ภายใต้เป้าหมายภาพรวมของประเทศ โดยประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อมได้แก่ สร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และมีภาครัฐของประชาชนที่ทำเพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม

ซึ่งจากการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นและจากแนวความคิดของแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีในด้านของการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมนั้นพบว่ามีกำหนดให้มีการรักษาฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ โดยอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ อนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ แก้ไขปัญหาวิกฤตสิ่งแวดล้อม โดยเน้นการจัดการในเรื่องของขยะสะสมในพื้นที่วิกฤต ส่งเสริมการออกกฎหมายและขั้นตอนในการดำเนินการเพื่อคัดแยกขยะ ส่งเสริมการผลิตและการบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม สนับสนุนการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและเพิ่มขีดความสามารถในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยจัดทำและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศให้สามารถรองรับพันธกรณีระหว่างประเทศด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศบริหารจัดการเพื่อลดความเสี่ยงด้านภัยพิบัติ และพัฒนาระบบการบริหารจัดการและกลไกแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.2 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484⁷²

สำหรับเนื้อหากฎหมายนั้นได้พิจารณาถึงปัญหาอันเกิดจากการควบคุมป่าชายเลน การคุ้มครองป่าชายเลน และการใช้ประโยชน์จากป่าชายเลน กล่าวคือเนื้อหากฎหมายป่าไม้โดยส่วนใหญ่ จะมุ่งในการรักษาไม้ในป่า การรักษาไม้ในป่าของพระราชบัญญัติป่าไม้ ทำโดยการประกาศชนิดไม้หวงห้ามเพื่อควบคุมการทำไม้ ซึ่งได้แก่การเอาประโยชน์จากต้นไม้ในป่า ในการควบคุมป่าชายเลนนั้น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 54 และมาตรา 72 ดังนี้ คือ

⁷² พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484.

มาตรา 54 (30) ห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือ กระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่า เพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายใน เขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรมและรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือ โดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ การขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 72 ตรี ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 54 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

3.3 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507⁷³

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ได้ถูกตราขึ้นเพื่อให้การคุ้มครองพื้นที่ ป่าสงวนและทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในพื้นที่นั้น ตามความเป็นจริงแล้วทางราชการพยายาม ดำเนินการสงวนพื้นที่ป่ามานานแล้วก่อนการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ แต่การจะประกาศว่าพื้นที่ ใดเป็นป่าสงวนในสมัยก่อนจะต้องมีการสำรวจอย่างแท้จริงว่าพื้นที่ที่จะประกาศเป็นป่าสงวนนั้นมี สภาพเป็นอย่างไร มีการครอบครองมาก่อนหรือไม่ จึงทำให้เกิดความล่าช้าและไม่สามารถประกาศ พื้นที่เป็นป่าสงวนได้ก่อนที่จะถูกราชฎรเข้าไปยึดถือทำกิน ดังนั้นพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 จึงได้เปลี่ยนวิธีการใหม่สำหรับการสงวนพื้นที่ป่า โดยให้มีการประกาศก่อนว่าจะสงวน พื้นที่ใดบ้างให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ หากการประกาศนั้นกระทบกระเทือนสิทธิของบุคคลใด ก็ให้บุคคลนั้นทำการคัดค้าน

ป่าชายเลนที่ได้รับการกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติจะได้รับความคุ้มครองและการเข้าใช้ ประโยชน์ของประชาชนจากพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยห้ามดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่อาจจะเป็นการ เสื่อมเสียสภาพของป่าสงวนแห่งชาติ เช่นการอยู่อาศัย การก่อสร้าง การแผ้วถาง การเผาป่า การเก็บ หาชของป่า เป็นต้น

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“ป่า” หมายความว่า ที่ดิน รวมตลอดถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย “ป่าสงวนแห่งชาติ” หมายความว่า ป่าที่ได้ กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 6 บรรดาป่าที่เป็นป่าสงวนอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่า ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อรัฐมนตรี เห็นสมควรกำหนดป่าอื่นใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อรักษาสภาพป่าไม้ ของป่าหรือ

⁷³ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507.

ทรัพยากรธรรมชาติอื่น ให้กระทำได้โดยออกกฎกระทรวงซึ่งต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่า ที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

มาตรา 14 ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่ (1) ทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามมาตรา 15 เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยตาม มาตรา 16 มาตรา 16 ทวิ หรือมาตรา 16 ตริ กระทำการตามมาตรา 17 ใช้ประโยชน์ตามมาตรา 18 หรือกระทำการตามมาตรา 19 หรือมาตรา 20 (2) ทำไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

มาตรา 15 การทำไม้หรือการเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้กระทำได้เมื่อได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราว ๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติแห่งหนึ่งแห่งใดโดยเฉพาะการอนุญาตให้เป็นไปตามแบบระเบียบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

เมื่อได้มีการประกาศพื้นที่ใดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้ว การใช้พื้นที่ดังกล่าวจะถูกควบคุมโดยกฎหมาย มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติซึ่งได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ซึ่งบทบัญญัตินี้ประสงค์จะให้ความคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งแตกต่างจากวัตถุประสงค์หลักของพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ซึ่งมุ่งควบคุมการทำไม้บางประเภทเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วการให้ความคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้นมีปัญหามากเพราะมีข้อได้ผลเท่าใดนัก ดังจะเห็นว่ามียาสูบจำนวนมากยังคงทำกินในที่ป่าสงวนแห่งชาติโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และมีการอนุญาตให้ทั้งภาคเอกชนและหน่วยงานรัฐใช้ประโยชน์และขุดทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติหลายแห่งจนทำให้ดูเหมือนว่าพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้นถูกสนกำหนัดขึ้นเพื่อใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจเป็นหลักเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกเข้าไปทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติโดยประชาชนเป็นจำนวนมากจนกระทั่งไม่สามารถดำเนินการบังคับกฎหมายเพราะได้กลายเป็นปัญหาเศรษฐกิจสังคมและการเมืองของประเทศ กล่าวคือ ยาสูบจำนวนมากไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านคนในอดีตที่บุกรุกป่าสงวนแห่งชาตินั้นส่วนใหญ่เป็นผู้มีฐานะยากจนที่ต้องการทำกินสำหรับครอบครัวที่ยากใหญ่ขึ้น รวมทั้งบางส่วนของยาสูบเหล่านั้นเป็นชาวไทยภูเขาที่ชีวิตความเป็นอยู่ของเขาผูกพันกับป่าและภูเขามาช้านานการจะบังคับให้ยาสูบดังกล่าวข้างต้นปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติในอดีตจึงเป็นไปได้ลำบากยิ่งนักเพราะจะก่อให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อประชาชนจำนวนมากในด้านต่าง ๆ และหากประชาชนเหล่านั้นได้รับผลกระทบ ก็มักจะต้องเรียนต่อนักการเมืองเพื่อมิให้มีการบังคับ

ใช้กฎหมาย และโดยปกติแล้วนักการเมืองส่วนใหญ่จะยอมตามข้อเรียกร้องดังกล่าวเพื่อรักษาฐานเสียงของตนไว้อันจะเป็นประโยชน์ต่อตนในการเลือกตั้งครั้งต่อ ๆ ไป

จากที่เห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติไม่สามารถกระทำได้อย่างเต็มที่นักและอาจก่อให้เกิดผลกระทบทางสังคมและการเมือง รัฐบาลได้มีนโยบายเกี่ยวกับการจัดการปัญหาเรื่องนี้ใหม่ด้วยการพยายามจรัญราษฎรผู้บุกรุกให้อยู่ในกลุ่มในพื้นที่ป่าที่มีสภาพเสื่อมโทรมและมีใช้เขตต้นน้ำลำธาร พร้อมทั้งพยายามจำกัดการบุกรุกพื้นที่ป่าสมบูรณ์ต่อไป ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการริเริ่มโครงการหมู่บ้านป่าไม้ โดยทางราชการเป็นผู้จัดทำระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเช่นการสร้างถนนและแหล่งน้ำ รวมทั้งการส่งเสริมอาชีพต่าง ๆ ด้วย แต่โครงการหมู่บ้านป่าไม้ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรเนื่องจากปัญหาต่าง ๆ หลายประการ โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายจำนวนมากในการตั้งหมู่บ้านป่าไม้ซึ่งต้องรับภาระโดยรัฐบาล

3.4 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535⁷⁴

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เดิมประเทศไทยมีกฎหมายกลางที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมฉบับแรกคือพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 แต่กฎหมายฉบับนี้ก็ไม่สามารถจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมที่รุนแรงของประเทศได้ เนื่องจากไม่มีกลไกด้านองค์กรที่มีประสิทธิภาพในการประสานงานหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังขาดมาตรการด้านกฎหมายที่จำเป็นเพื่อจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมและมลพิษ ด้วยเหตุนี้ต่อมาจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของกฎหมายในอดีตโดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ

- 1) ส่งเสริมประชาชน และองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- 2) จัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- 3) กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่น ให้เกิดการประสานงาน และมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง
- 4) กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ

⁷⁴ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

5) กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดยชัดเจน

6) กำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุน และความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติตามหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ยังได้มีบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 97 ผู้ใดกระทำ หรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วย กฎหมายอันเป็นการทำลาย หรือทำให้สูญหาย หรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของ ทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายแม่บทด้านสิ่งแวดล้อมที่มีแนวคิดในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม การกำหนดด้านนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของชาติการจัดทำแผนแม่บทและแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการวางมาตรการในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้แก่กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม การประกาศพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมและเขตอนุรักษ์ และการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นต้น อย่างไรก็ตามการปฏิบัติตามหลักการและแนวความคิดเหล่านี้จำเป็นต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในปัญหาทั้งความร่วมมือจากประชาชน องค์กรเอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องทำให้การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมบรรลุวัตถุประสงค์ได้

3.5 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562⁷⁵

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติคุ้มครองพื้นที่ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า และคุ้มครองชนิดพันธุ์สัตว์ตามบัญชีรายชื่อสัตว์ป่าคุ้มครองท้ายพระราชบัญญัติ ป่าชายเลนจึงได้รับการคุ้มครอง เพราะเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าในรายชื่อสัตว์ป่าคุ้มครอง นอกจากความคุ้มครองจาก “เขตห้ามล่าสัตว์ป่า” แล้วยังได้รับการคุ้มครองโดยจัดตั้งพื้นที่ “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” ซึ่งมีมาตราที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

มาตรา 47 เมื่อปรากฏว่าบริเวณพื้นที่ใดมีสภาพธรรมชาติสมควรต้องอนุรักษ์ไว้ให้เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าอย่างปลอดภัย และรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า ตลอดจนคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม หรือระบบนิเวศให้คงเดิม เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์และคุ้มครองสัตว์ป่า และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเสนอกษัตริย์มนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยตราเป็นพระ

⁷⁵ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562.

ราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงแนวเขตนั้นด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” เมื่อพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งมีผลใช้บังคับแล้ว ให้มาตรการบังคับหรือมาตรการคุ้มครองในพื้นที่ดังกล่าวเป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่กฎหมายอื่นจะได้กำหนดมาตรการในเรื่องดังกล่าวไว้ไม่ต่ำกว่ามาตรการที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 52 เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครอง บำรุง ดูแล และรักษาเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ให้จัดให้มีแผนการอนุรักษ์และคุ้มครองพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแต่ละแห่งเพื่อเสนออธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชให้ความเห็นชอบ เมื่ออธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ให้ความเห็นชอบแผนการอนุรักษ์และคุ้มครองพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดังกล่าวแล้ว ให้หัวหน้าเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าที่มีหน้าที่รับผิดชอบในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้นดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการอนุรักษ์และคุ้มครองพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้น แผนการอนุรักษ์และคุ้มครองพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามวรรคหนึ่ง ต้องสอดคล้องกับแผนแม่บทการบริหารจัดการการอนุรักษ์สัตว์ป่าและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ตามมาตรา 45 (3) และ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชประกาศกำหนด โดยอย่างน้อย ต้องประกอบด้วย การรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชนในการจัดทำแผนแนวทางการอนุรักษ์และคุ้มครองสัตว์ป่า การดูแลและฟื้นฟูแหล่งที่อยู่อาศัย หรือแหล่งหากินของสัตว์ป่า การคุ้มครองและดูแลรักษาสภาพธรรมชาติ ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศ และความหลากหลายทางชีวภาพในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้น

มาตรา 53 ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานอื่นใดซึ่งต้องเข้าไปปฏิบัติการตามหน้าที่ ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าต้องปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชกำหนดและคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้สั่งให้ปฏิบัติโดยชอบด้วย กฎหมาย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขออนุญาตและการอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไป ตามระเบียบที่อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

มาตรา 54 ภายในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใดล่าสัตว์ป่า เก็บหรือทำอันตรายแก่รังของสัตว์ป่า หรือล่อหรือนำสัตว์ป่าออกไป เว้นแต่จะกระทำเพื่อการสำรวจ การศึกษา การวิจัย หรือการทดลองทางวิชาการ และได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

มาตรา 55 ภายในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) กระทำให้หลักเขต ป้าย เครื่องหมายแสดงแนวเขต หรือเครื่องหมายอื่น ซึ่งพนักงาน เจ้าหน้าที่จัดให้มีตามพระราชบัญญัตินี้เคลื่อนที่ ลบเลือน เสียหาย สูญหาย หรือ ไร้ประโยชน์

(2) ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า หรือทำด้วยประการใดให้เสื่อมสภาพ หรือเปลี่ยนแปลงสภาพธรรมชาติเดิม

(3) เปลี่ยนแปลงทางน้ำหรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมทัน เหือดแห้ง เน่าเสีย หรือเป็นพิษ

(4) ปิดกั้นหรือทำให้กีดขวางแก่ทางน้ำหรือทางบก

(5) เก็บหา นำออกไป กระทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งไม้ ดิน หิน กรวด ทราย แร่ ปิโตรเลียม หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น หรือกระทำการอื่นใด อันส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศ หรือความหลากหลายทางชีวภาพ

(6) ปลูกต้นไม้หรือพฤษชาติอื่น ๆ หรือนำหรือปล่อยสัตว์ทุกชนิดเข้าไป เพื่อประโยชน์ในการสำรวจ การศึกษา การวิจัย หรือการทดลองทางวิชาการ การถ่ายทำภาพยนตร์ วิดิทัศน์หรือสารคดี การถ่ายภาพ การศึกษาธรรมชาติ การบำรุงรักษาโครงสร้างสาธารณูปโภค พื้นฐาน หรือเพื่อความมั่นคงทางพลังงาน พนักงานเจ้าหน้าที่อาจอนุญาตให้บุคคลกระทำการตาม (4) (5) หรือ (6) ได้ภายในบริเวณพื้นที่ที่กำหนด ทั้งนี้ การกระทำนั้นต้องอยู่ในความควบคุมดูแลของ พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่รบกวนการดำรงชีวิตตามธรรมชาติของสัตว์ป่าเกินสมควร และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขออนุญาต และการอนุญาต และการควบคุมดูแล ตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

3.6 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562⁷⁶

ป่าชายเลนทั้งหมดที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ จะถูกคุ้มครองโดยพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฉบับนี้ การกระทำใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อสัตว์และทรัพยากรธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติถือเป็นความผิดตามมาตราที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 40 ผู้ใดกระทำการหรือละเว้นกระทำการไม่ว่าจงใจหรือประมาทเลินเล่อ โดยมีชอบด้วยกฎหมาย และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติในอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน

⁷⁶ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562.

สวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติ ผู้นั้นต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อฟื้นฟูสภาพธรรมชาติ ระบบนิเวศ ทรัพยากรธรรมชาติ หรือความหลากหลายทางชีวภาพ อันเป็นผลมาจากการกระทำหรือละเว้น การกระทำของบุคคลใดตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้นั้นรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการดังกล่าวด้วย มูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติตามวรรคหนึ่งให้ถือตามมูลค่าหรือบัญชีรายการที่อธิบดีกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

มาตรา 41 ผู้ใดยึดถือหรือครอบครองที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เฝ้าป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้เสื่อมสภาพหรือเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ไปจากเดิมในอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติ อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 19 (1) ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สี่ปีถึงยี่สิบปี หรือปรับตั้งแต่สี่แสนบาทถึงสองล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับในกรณีความผิดตามวรรคหนึ่ง ถ้าได้กระทำในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 หรือพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 2 ตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรือพื้นที่เปราะบางของระบบนิเวศหรือความหลากหลายทางชีวภาพ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษหนักกว่าโทษที่กฎหมายบัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งถึงหนึ่ง

มาตรา 42 ผู้ใดเก็บหา นำออกไป กระทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือ ทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งไม้ ดิน หิน กรวด ทราย แร่ ปิโตรเลียม หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น หรือ การกระทำอื่นใดอันส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ ความหลากหลายทางชีวภาพ หรือทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติ อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 19 (2) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ในกรณีความผิดตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการกระทำแก่ทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถเกิดใหม่ ทดแทนได้ตามฤดูกาลและมีมูลค่ารวมกันไม่เกินสองพันบาท ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท ในกรณีความผิดตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการกระทำที่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ไม้ที่เป็นต้น หรือเป็นท่อนอย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่างรวมกันเกินยี่สิบต้นหรือท่อน หรือรวมปริมาตรไม้ เกินสี่ลูกบาศก์เมตร ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สี่ปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่สี่แสนบาทถึงสองล้านบาท

นอกจากนี้ในมาตรา 6 กล่าวได้ว่าถ้ารัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชนให้ประกาศโดยพระราชกฤษฎีกา แต่จะกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติทับที่ดินที่ตกอยู่ในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองของบุคคลหนึ่งบุคคลใดมิได้ ส่วนการขยายหรือเพิกถอนอุทยานแห่งชาตินั้นให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 7 จะเห็นแล้วว่า

การกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติขึ้นมา ก็เพื่อประโยชน์ในการศึกษาและความรื่นรมย์เท่านั้น มิยอมให้มีการแสวงหาประโยชน์ในทางเศรษฐกิจจากทรัพยากรธรรมชาติเช่นในกรณีป่าสงวนแห่งชาติ ด้วยเหตุนี้ทรัพยากรธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติจึงมีโอกาสดูถูกทำลายน้อยกว่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติยังปรากฏว่าราษฎรบางกลุ่ม ได้ครอบครองที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติบางแห่ง

ปัจจุบันก่อนกำหนดเป็นเขตอุทยานกฎหมายฉบับนี้เปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นได้มากขึ้น ซึ่งการกำหนดอุทยานแห่งชาติในพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบ ดูแลรักษา หรือเป็นของหน่วยงาน ของรัฐ หรือมีหน่วยงานของรัฐได้รับอนุญาตให้มีการใช้หรือทำประโยชน์ ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชขอความเห็นจากหน่วยงานของรัฐนั้นก่อน ในการกำหนดให้พื้นที่บริเวณใดเป็นอุทยานแห่งชาติ การขยายอุทยานแห่งชาติ หรือการเพิกถอน อุทยานแห่งชาติไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาคำวินิจฉัย ทั้งนี้ตามประกาศที่รัฐมนตรี กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่ได้ประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติให้ความคุ้มครองแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ แต่ในทางปฏิบัติพื้นที่อุทยานแห่งชาติได้รับการคุ้มครองมากกว่าป่าสงวนแห่งชาติ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติมิได้เปิดช่องให้มีการแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากทรัพยากรธรรมชาติในอุทยานแห่งชาติ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการป้องกันมิให้มีปัญหาเกิดขึ้นแต่ต้นและเพื่อให้ การสงวน อนุรักษ์ คุ้มครอง และบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติวนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ และ สวนรุกขชาติ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศ และความหลากหลายทางชีวภาพ ในพื้นที่ดังกล่าวให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน

3.7 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456⁷⁷

การจัดระเบียบของการสัญจรทางน้ำให้เกิดความปลอดภัยเป็นภารกิจหนึ่งของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะและเป็นการคุ้มครองประชาชนให้สามารถสัญจรไปมาหรือใช้บริการสาธารณะบริเวณพื้นน้ำได้ด้วยความสะดวกปลอดภัย ในพื้นที่ป่าชายเลนในเขตทะเลสาบสงขลา จังหวัดสงขลา ก็จะมีสิ่งปลูกสร้างไม่ว่าจะเป็นเครื่องมือทำการประมง ที่พักอาศัยสำหรับนักท่องเที่ยวอยู่ในท้องทะเล ซึ่งส่งผลการเดินของน้ำ การสัญจรของเรือและอาจเป็นต้นกำเนิดในการก่อให้เกิดมลพิษในทะเลสาบสงขลา วิธีการและเครื่องมือที่ใช้ในการทำประมงได้เปลี่ยนจาก

⁷⁷ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456.

การใช้เครื่องมือง่าย ๆ ที่ผลิตขึ้นมาเองจากวัสดุที่หาได้ในท้องถิ่น มาใช้เครื่องมือที่หาซื้อได้ง่าย ในท้องตลาด และมีประสิทธิภาพมากกว่า

3.8 พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558⁷⁸

ในปัจจุบันการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งยังไม่มีความเป็นเอกภาพ ขาดการบูรณาการและการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่น ประกอบกับได้มีการบุกรุก หรือเปลี่ยนแปลง สภาพพื้นที่เพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นจำนวนมาก ทำให้ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเปลี่ยนแปลงและเสื่อมโทรม กฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ เพื่อวางแนวทางในการบริหารจัดการ บำรุงรักษา อนุรักษ์ พื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาและอนุรักษ์ พื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้มีสมดุลและยั่งยืน ประกอบกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ใน ปัจจุบันยังไม่มีความครอบคลุมเพื่อคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในบางพื้นที่ จึงได้มีการ ประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการ การ บำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟูทรัพยากรทาง ทะเลและชายฝั่งและการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง รวมทั้งให้ ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่น ได้มี ส่วนร่วมในการปลูกการบำรุงรักษา การอนุรักษ์ และการฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนกำหนดไว้ ดังนี้

มาตรา 16 เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชนชายฝั่งและองค์กรปกครอง ส่วน ท้องถิ่น ในการบริหารจัดการ การปลูก การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ ประโยชน์จาก ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งพิจารณาให้ ความช่วยเหลือหรือสนับสนุน ในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแสดง ความคิดเห็น เพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทาง ทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ และจังหวัด

(2) ให้คำปรึกษาแก่ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการ การปลูก การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและ ชายฝั่ง รวมทั้งช่วยเหลือ และสนับสนุนการดำเนินงาน โครงการ หรือกิจกรรมของชุมชนในเรื่อง ดังกล่าว

(3) เผยแพร่ความรู้หรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการบริหารจัดการ การปลูก การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

⁷⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558.

(4) เรื่องอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

ในฉบับบทบัญญัติของกฎหมายสามารถแบ่งออกได้เป็น 5 หมวด สามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1) กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ เพื่อวางแผนและบริหารงานด้านทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมถึงมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ

2) กำหนดให้มีคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดในจังหวัดที่มีชายฝั่งทะเล

3) กำหนดให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ

4) กำหนดให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งพิจารณาให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนชุมชนชายฝั่ง

5) กำหนดกลไกและมาตรการในการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ดังนี้

(1) มาตรการคุ้มครองในกรณีบุคคลก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

(2) มาตรการคุ้มครองพื้นที่ป่าชายเลน

(3) มาตรการคุ้มครองพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

(4) มาตรการคุ้มครองในกรณีทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอาจถูกทำลายหรือได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤต

(5) กำหนดอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

(6) มีบทกำหนดโทษ ในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย และการไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวง หรือประกาศกระทรวง

6) จุดเด่นของพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เป็นกฎหมายเชิงนโยบาย (Policy Law) และการบริหารจัดการ เพื่อประสานและเสริมประสิทธิภาพให้แก่การบังคับใช้กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งโดยตรงหรือโดยอ้อมต่อการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งพร้อมทั้งมีมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งควบคู่ไปด้วย

7) มาตราที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการป่าชายเลน ได้แก่ มาตรา 18 มาตรา 19 มาตรา 20 และมาตรา 23

มาตรา 18 เพื่อประโยชน์ในการสงวน การอนุรักษ์ และการฟื้นฟูพื้นที่ป่าชายเลนให้คงสภาพธรรมชาติและมีสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศที่มีความสมบูรณ์ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่ป่าชายเลนบริเวณหนึ่งบริเวณใดเป็นพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์พื้นที่ที่กำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นพื้นที่ที่มีได้อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า หรือมีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินของบุคคลใดซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐ การออกกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดมาตรการคุ้มครองตามมาตรา 23 และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์แนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

มาตรา 19 ในกรณีที่พื้นที่ป่าชายเลนหรือป่าชายเลนอนุรักษ์อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือป่าให้บรรดาอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมป่าไม้ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติหรือกฎหมายว่าด้วยป่าไม้เป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดี

มาตรา 20 เพื่อประโยชน์ในการสงวน การอนุรักษ์ และการฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่มีในพื้นที่ป่าชายเลนตามมาตรา 18 ให้คงสภาพธรรมชาติและมีสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศที่มีความสมบูรณ์ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด ให้พื้นที่ที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

- (1) พื้นที่ที่มีทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอยู่ในสภาพสมบูรณ์อันสมควรสงวนไว้ให้คงอยู่ในสภาพทางธรรมชาติเดิม
 - (2) พื้นที่ที่เป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์และพืชตามสภาพทางธรรมชาติที่สมบูรณ์
 - (3) พื้นที่ที่มีความสำคัญด้านระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งอันควรแก่การอนุรักษ์
- พื้นที่ที่กำหนดให้เป็นพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามวรรคหนึ่งต้องเป็นพื้นที่ที่มีได้อยู่ในเขตอนุรักษ์ หรือเขตที่ได้รับอนุญาตให้ทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำตามกฎหมายว่าด้วยการประมงการออกกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดมาตรการคุ้มครองตามมาตรา 23 และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

มาตรา 23 การกำหนดมาตรการคุ้มครองตามมาตรา 18 มาตรา 20 และมาตรา 22 ให้กำหนดในเรื่องหนึ่งเรื่องใดดังต่อไปนี้

- (1) ห้ามดำเนินกิจกรรมหรือกระทำการใด ๆ ที่อาจเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
- (2) กำหนดมาตรการในการสงวน การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามความเหมาะสมแก่สภาพพื้นที่นั้น

(3) กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือมิให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศตามธรรมชาติ

(4) กำหนดมาตรการในการคุ้มครองชายหาดเพื่อประโยชน์สาธารณะ

(5) กำหนดมาตรการคุ้มครองอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมแก่สภาพพื้นที่นั้น

3.9 พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561⁷⁹

ประเทศไทยตั้งแต่อดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ได้ประสบกับปัญหาด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในหลายมิติ โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายหลายฉบับรวมทั้งปัจจุบันมีคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) ทำหน้าที่ในการบูรณาการ และบริหารทรัพยากรน้ำอย่างเป็นระบบในทุกมิติ ซึ่งมีความจำเป็นต้องมีพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ในการบูรณาการเกี่ยวกับการจัดสรรการใช้ การพัฒนา การบำรุงรักษา การฟื้นฟู การอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ และสิทธิในน้ำ เพื่อให้ทุกหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องสามารถบริหารทรัพยากรน้ำให้เกิดความประสานสอดคล้องกันในทุกมิติจนเกิดความสมดุลอย่างยั่งยืน รวมทั้งมีการวางหลักเกณฑ์ในการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำสาธารณะ ตลอดจนจัดให้มีองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งในระดับชาติ ระดับพื้นที่และระดับองค์กร ผู้นำที่สะท้อนการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อร่วมกันบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้น พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561 เป็นกฎหมายเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศที่คำนึงถึงทุกมิติที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย การจัดสรร การใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟู การอนุรักษ์ และสิทธิในน้ำ โดยมุ่งให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้เกิดความสอดคล้องกันในทุกมิติอย่างสมดุลและยั่งยืนต่อไป

3.10 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562⁸⁰

มาตรา 6 บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้มุ่งหมายเพื่อกำหนดรูปแบบการวางและจัดทำผังเมืองทุกระดับ พร้อมทั้งบริหารจัดการผังเมืองให้มีรูปแบบการดำเนินการและการบริหารจัดการที่เหมาะสม สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ สภาพเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการวางกรอบและนโยบายด้านการพัฒนาพื้นที่และการใช้ประโยชน์ที่ดินระดับประเทศ ระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับเมือง และระดับชนบท ตลอดจนกระจายอำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึง

⁷⁹ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561.

⁸⁰ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562.

ความสามารถในการรองรับการเปลี่ยนแปลงหรือการพัฒนาของพื้นที่ ทั้งนี้ ภายใต้วัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (1) วางและจัดทำผังเมืองในแต่ละระดับให้สอดคล้องกัน
- (2) วางกรอบและนโยบายการพัฒนาเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง และชนบทอย่างสมดุลและยั่งยืน
- (3) วางกรอบและนโยบายด้านการพัฒนา และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (4) วางกรอบในการอนุรักษ์และรักษาคุณค่าทางศิลปวัฒนธรรม
- (5) วางแนวทางเพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายและโครงการพัฒนา ภายใต้หน้าที่และอำนาจของตนให้สอดคล้องกับผังเมืองแต่ละระดับ
- (6) แก้ไขปัญหาผลกระทบจากการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่สอดคล้องกันให้มีการใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นการป้องกัน แก้ไข หรือบรรเทาภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้น

เหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้การวางและจัดทำผังเมืองและการใช้ประโยชน์พื้นที่และที่ดินในทุกระดับเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นประโยชน์แก่เศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การควบคุมการใช้ที่ดินทั่วไปโดยการผังเมืองกฎหมายต่าง ๆ ที่ควบคุมการใช้ที่ดินมักจะเป็นการควบคุมการใช้ที่ดินแต่ละประเภท มิได้เป็นการควบคุมการใช้ที่ดินในภาพรวมว่าควรจะเป็นอย่างไรก็ดี การควบคุมการใช้ที่ดินในภาพรวมนั้นอาจดำเนินการได้อย่างหนึ่งคือการวางผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่ควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการสร้างหรือพัฒนาเมือง การวางผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมืองนั้นส่วนหนึ่งประกอบด้วยการทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ผังเมืองรวมหมายถึง แผนผัง นโยบายและโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไปเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุข โภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง ส่วนผังเมืองเฉพาะนั้นหมายถึง แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่งกิจการที่เกี่ยวข้องในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทเพื่อประโยชน์ในการผังเมือง หากกล่าวโดยย่อแล้ว ผังเมืองรวมเป็นการรวมผังและแนวทางอย่างกว้าง ๆ ว่าเมืองควรจะพัฒนาในรูปแบบใด ในขณะที่ผังเมืองเฉพาะนั้นเป็นการเน้นพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นการเฉพาะและกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับผังและแนวทางพัฒนามากกว่าผังเมืองรวม

โดยที่ระบบการผังเมืองของประเทศจำเป็นต้อง มีกรอบนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ ตั้งแต่ระดับประเทศ ระดับภาค และระดับจังหวัด เพื่อเป็นกรอบนโยบาย และยุทธศาสตร์ของการพัฒนาประเทศในด้านการใช้พื้นที่เพื่อให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการ โดยการนำไปสู่การปฏิบัติ ในรูปแบบของผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งเป็นแนวทางและแผนงานการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดเพื่อการพัฒนาทางด้านกายภาพและการดำรงรักษาเมือง กรณีจึงมีความจำเป็น ที่จะต้องมีกฎหมายเพื่อกำหนดรูปแบบการวางและจัดทำผังเมืองทุกระดับ พร้อมทั้งบริหารจัดการ ผังเมืองให้มีรูปแบบ การดำเนินการและการบริหารจัดการที่เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม โดยการวางกรอบนโยบายการพัฒนาพื้นที่และการใช้ประโยชน์ที่ดินระดับประเทศ ระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับเมือง และระดับชนบท ตลอดจน กระจายอำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการสร้างการ มีส่วนร่วมของประชาชนผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็น จากทุกภาคส่วนและ โดยที่การ กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์พื้นที่และการใช้ประโยชน์ที่ดินต้องสอดคล้องกับ นโยบายและ ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาประเทศ กรณีนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีคณะกรรมการที่เป็นผู้กำหนด นโยบายในภาพรวม และคณะกรรมการที่เป็นผู้กำกับดูแลหน่วยงานภาครัฐให้ปฏิบัติตามเพื่อให้ บรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง ประกอบกับในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการ ผังเมืองบางกรณีจำเป็นที่รัฐ ต้องใช้สิทธิเหนือเคหสถานและทรัพย์สิน รวมถึงการได้มาซึ่ง อสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะและการจำกัดขอบเขตในการเลือกถิ่นที่อยู่หรือ การประกอบกิจการของบุคคล อีกทั้งกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันไม่ เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาพื้นที่หรือการเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศกับนานาประเทศ สมควรปรับปรุงเสียในคราวเดียวกันท้องถิ่นที่มีรูปแบบเมืองเป็นเทศบาล ตำบลนั้นมีจำนวน ประชากรในเขตเทศบาลเพิ่มขึ้น จากการเกิดและอพยพเข้าไปอยู่ในเขตเมืองที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งอาจ เป็นผลมาจากการที่เมือง (เทศบาล) มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ ดีขึ้น จึงส่งผลทำให้การใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตเมืองนั้นเกิดการเปลี่ยนแปลง ดังนั้น “ท้องถิ่น” แห่งใดที่มีการเจริญเติบโต อย่างรวดเร็วโดยไร้แผน จะเสี่ยงที่จะทำให้เกิดสิ่งปลูกสร้างและอาคารที่ไม่เป็นระเบียบ ขาดความ เหมาะสมและความสวยงาม ด้วยเหตุนี้ความรู้เรื่อง “ผังเมือง” จึงเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ ที่จะช่วย วางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของเมืองให้เกิดความสวยงามและเป็นระเบียบ เพราะฉะนั้นการพัฒนาเมืองที่ยั่งยืน จึงจำเป็นต้องมีการวางแผนพัฒนาเมืองก่อน โดยอาศัย “นักผังเมือง” ที่มีความรู้ด้าน “การผังเมือง” เป็นผู้ดำเนินการโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ในการร่วมกำหนดผังเมืองในเขตพื้นที่ป่าชายเลน ในเขตทะเลสาบสงขลา จังหวัดสงขลา เห็นได้ว่าการควบคุมโดยการใช้ผังเมืองสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปัจจุบันจึงมีความจำเป็น

สอดคล้องกับการจัดการพื้นที่ดังกล่าวซึ่งทำให้ประชาชนในท้องถิ่นร่วมกันคิด ร่วมกันทำร่วมกันวางแผนในพื้นที่

3.11 พระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562⁸¹

การประกาศใช้พระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562 เพื่อให้การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลสามารถดำเนินการได้อย่างมีเอกภาพทั้งในทางนโยบาย และการปฏิบัติ และแก้ไขปัญหาภัยคุกคามทางทะเลได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการบูรณาการของกลไกทั้งในส่วนนโยบาย คือ คณะกรรมการนโยบายการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (นปท.) และส่วนอำนวยการและปฏิบัติคือศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) รับผิดชอบในการบูรณาการการปฏิบัติของหน่วยงานที่มีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

การดูแลผลประโยชน์ของชาติทางทะเลนั้นมีความสำคัญในการพัฒนาประเทศโดยภาพรวม ซึ่งได้สะท้อนผ่านตัวเลขทางเศรษฐกิจ การบริหารจัดการภาครัฐที่ได้บรรลุประเด็นดังกล่าวไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ และแผนระดับชาติต่าง ๆ และมีการจัดตั้งกลไกดูแลผลประโยชน์ของชาติทางทะเลโดยเฉพาะ

⁸¹ พระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562.

บทที่ 4

การวิเคราะห์สภาพและประเด็นปัญหา

จากการศึกษาวิจัยได้ทำการสำรวจสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรป่าชายเลน ในพื้นที่ทะเลสาบสงขลา ผ่านวิธีการสนทนากลุ่มเจาะจงกับกลุ่มผู้แทนชุมชนหรือชาวบ้านและกลุ่มผู้บริหารหรือนักวิชาการในพื้นที่ป่าชายเลนที่ใช้ในการศึกษาวิจัย ซึ่งสามารถสรุปประเด็นจากการสนทนากลุ่มเจาะจงได้ดังนี้

1. การศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรป่าชายเลนผ่านวิธีการสนทนากลุ่มเจาะจงกับกลุ่มผู้แทนชุมชนหรือชาวบ้าน

จากการสนทนากลุ่มเจาะจงร่วมกับประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณบริเวณป่าชายเลนในเขตทะเลสาบสงขลา จังหวัดสงขลา ประกอบด้วย 9 อำเภอ ได้แก่

- 1) อำเภอสิงหนคร
- 2) อำเภอระโนด
- 3) อำเภอสทิงพระ
- 4) อำเภอกวนเนียง
- 5) อำเภอเทพา
- 6) อำเภอจะนะ
- 7) อำเภอเมือง
- 8) อำเภอหาดใหญ่
- 9) อำเภอกระแสสินธุ์

ซึ่งสามารถแบ่งประเด็นในการวิเคราะห์และผู้แทนแต่ละชุมชนได้มีการแสดงความคิดเห็นและร่วมกันสนทนากลุ่มเจาะจง สามารถอธิบายได้ดังนี้

1.1 ประเด็นความสำคัญของป่าชายเลนกับชุมชน

จากการวิเคราะห์ในประเด็นที่เกี่ยวกับความสำคัญของป่าชายเลนต่อชุมชน พบว่า ประชาชนให้ความคิดเห็นว่า ป่าชายเลนมีความสำคัญเป็นอย่างมาก ทั้งทางด้านกายภาพและชีวภาพ ต่อทะเลสาบสงขลาเนื่องจากเป็นแหล่งที่ช่วยสร้างสมดุลระบบนิเวศน์ นอกจากนี้ป่าชายเลนยังช่วยในการดูดซับอากาศที่เป็นพิษอีกทั้งช่วยป้องกันการเซาะของชายฝั่ง รักษาสมดุลของชายฝั่ง โดยเฉพาะหญ้าทะเลและปะการัง รวมถึงเป็นที่พักเรือของชุมชน และสามารถเป็นที่บังลมแรง ๆ ได้ ทั้งนี้ยังสามารถเป็นแหล่งเรียนรู้และแหล่งท่องเที่ยวได้อีกด้วย อย่างไรก็ตาม หากไร้ซึ่งป่าชายเลนย่อมเกิดปัญหาต่อการทำประมงพื้นบ้านของคนในชุมชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งข้อมูลจากการวิเคราะห์ประเด็นดังกล่าว สามารถแสดงได้ดังตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.1 แสดงการสนทนากลุ่มเจาะจงในประเด็นที่เกี่ยวกับความสำคัญของป่าชายเลนกับชุมชน แยกเป็นรายอำเภอ

อำเภอ	ข้อมูลทั่วไป		การแสดงความคิดเห็นในการสนทนากลุ่มเจาะจง
	เพศ	อายุ (ปี)	
สิงหนคร	ชาย	38	ช่วยเป็นสถานที่อนุบาลให้กับกุ้งหอย ปู ปลา มาอาศัย ช่วยให้สัตว์น้ำสามารถขยายพันธุ์ได้ ทำให้ระบบนิเวศน์ดี
	หญิง	38	มีความสำคัญต่อระบบนิเวศชายฝั่งเป็นอย่างมาก เนื่องจากด้วยอำเภอสิงหนคร อยู่ในเขตทะเลสาบ เป็นทะเลในป่า โกงกางค่อนข้างน้อย ซึ่งรากของป่าโกงกางเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำวัยอ่อนและแหล่งอนุบาลสัตว์น้ำชายฝั่ง ที่มีผลต่อการเจริญเติบโตต่อไปทำให้การประมง
	หญิง	56	มีความสำคัญมาก เพราะเป็นที่อาศัยของสัตว์น้ำและเป็น ที่อนุบาลของสัตว์เล็ก
ระโนด	ชาย	59	มีความสำคัญ เพราะเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำ โดยเฉพาะพื้นที่ของตำบลหัวเขา ซึ่งเป็นป่าชายเลนที่ชุมชนเป็นผู้ปลูกทั้งหมดและสมเด็จพระเทพฯ ได้เสด็จมาปลูกแล้ว 2 ครั้ง ซึ่งเป็นความภาคภูมิใจของพี่น้องตำบลหัวเขา
	ชาย	48	ทำให้มีความสมบูรณ์ของทรัพยากรสัตว์น้ำเพราะเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำและเป็นแหล่งหลบภัย

อำเภอ	ข้อมูลทั่วไป		การแสดงความคิดเห็นในการสนทนากลุ่มเจาะจง
	เพศ	อายุ (ปี)	
	ชาย	49	ป่าชายเลนช่วยสร้างสมดุลระบบนิเวศน์ เป็นแหล่งขยายพันธุ์สัตว์น้ำ
	ชาย	40	เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยและอนุบาลสัตว์น้ำ เป็นแนวป้องกันคลื่น และเป็นที่พักเรือประมงอาชีพซึ่งเป็นแหล่งรายได้ให้แก่ชุมชน
	ชาย	49	ได้ใช้ประโยชน์จากการเป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำ เป็นการป้องกันการพังทลายของคลื่นและพัฒนาชุมชนให้เป็นแหล่งเรียนรู้ที่ท่องเที่ยวได้
สติงพระ	ชาย	55	ทรัพยากรป่าชายเลนเป็นทรัพยากรที่สำคัญมาก เพราะช่วยรักษาสมดุลของชายฝั่ง และใกล้เคียง โดยเฉพาะหญ้าทะเลและปะการัง
	หญิง	60	มีความสำคัญในการอนุบาลสัตว์น้ำ ทำให้ปลาได้วางไข่
	ชาย	55	ช่วยให้มีทรัพยากรเพิ่ม และเป็นแหล่งพักผ่อน สัตว์น้ำวัยอ่อน
ควนเนียง	ชาย	56	มีความสำคัญมาก เพราะพื้นที่ป่าชายเลนในชุมชน เป็นพื้นที่ที่ชุมชนสร้างขึ้นเอง ตั้งแต่ปี 2545 – 2565 ซึ่งได้รับรางวัลต่าง ๆ ได้แก่ ได้รับรางวัลลูกโลกสีเขียวในปี 2554 รางวัลชุมชนต้นแบบการอนุรักษ์ป่าชายเลน 2555 และ รางวัลช่วยความยั่งยืน ในปี 2561
	หญิง	47	มีความสำคัญต่อระบบนิเวศชายฝั่งเป็นอย่างมาก เนื่องจากด้วยอำเภอสิงหนคร อยู่ในเขตทะเลสาบ เป็นทะเลในป่าโกงกางค่อนข้างน้อย ซึ่งรากของป่าโกงกางเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำวัยอ่อนและแหล่งอนุบาลสัตว์น้ำชายฝั่งที่มีผลต่อการเจริญเติบโตต่อไปทำให้การประมง
เทพา	ชาย	56	เพราะเป็นพื้นที่ที่เรากล่องลูกปู เป็นที่พักเรือของชุมชน เป็นที่ยังลมแรง ๆ ได้
	ชาย	44	มีความสำคัญเพราะป่าชายเลนเป็นที่อนุบาลสัตว์น้ำ นานาพันธุ์ เป็นที่ป่าที่ชาวบ้านในพื้นที่ใช้ประโยชน์

อำเภอ	ข้อมูลทั่วไป		การแสดงความคิดเห็นในการสนทนากลุ่มเจาะจง
	เพศ	อายุ (ปี)	
จะนะ	ชาย	36	ป้องกันลมมรสุม ป้องกันตลิ่งพัง เป็นแหล่งอาหาร แหล่งอาชีพของชุมชนชายฝั่ง
	ชาย	49	เพราะเป็นพื้นที่ที่เราปล่อยลูกปู เป็นที่พักเรือของชุมชน เป็นที่บังลมแรง ๆ ได้
เมืองสงขลา	ชาย	48	ช่วยเป็นพื้นที่เพาะพันธุ์สัตว์ตามธรรมชาติ และยังช่วยการดูดซับอากาศที่เป็นพิษ
	ชาย	68	เป็นแหล่งเรียนรู้และเป็นที่พักตัวของสัตว์น้ำ เกือบทุกชนิดและเป็นแหล่งอาหาร
	ชาย	53	มีความสำคัญมากเพราะเกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพ
กระเสถินธุ์	ชาย	53	เป็นที่ขยายพันธุ์สัตว์น้ำ ป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง
	ชาย	47	ป่าชายเลนในทะเลสาบสงขลา (ส่วนในทะเลน้ำจืด) ในอำเภอกระเสถินธุ์มีอยู่หลายจำพวกมาก ในทะเลสาบก็มีป่าลำภู และป่าราโพ ซึ่งจำเป็นมาก เพราะเป็นที่วางไข่ของกุ้ง และปลาในฤดูน้ำหลาก
หาดใหญ่	ชาย	53	ป่าชายเลนเป็นฐานทรัพยากรที่สำคัญ ในการสร้างความสมดุล ทั้งทางด้านกายภาพและชีวภาพต่อทะเลสาบสงขลา

1.2 ประเด็นความเกี่ยวข้องของป่าชายเลนกับการประกอบอาชีพในปัจจุบัน หรือป่าชายเลนสามารถเพิ่มมูลค่าให้กับการประกอบอาชีพอย่างไร

จากการวิเคราะห์ในประเด็นของการประกอบอาชีพพบว่า ป่าชายเลนสามารถสร้างอาชีพให้กับชุมชน และมีความสำคัญ เนื่องจากป่าชายเลนเป็นแหล่งเพาะพันธุ์และอนุบาลสัตว์น้ำ ถือเป็นแหล่งทรัพยากรที่อุดมสมบูรณ์ ประกอบด้วยสัตว์เศรษฐกิจหลายชนิด เช่น กุ้ง หอย ปู ปลา ตลอดจนพืชเศรษฐกิจ เช่น ผลหรือดอกลำพู อันเป็นที่ต้องการของตลาด ในการนำมาบริโภคเป็นผักเครื่องเคียง นอกจากนี้ ป่าชายเลนยังสามารถเพิ่มรายได้ให้กับคนในชุมชน ทั้งในส่วนของความเป็นแหล่งเรียนรู้ และส่วนของการประกอบอาชีพประมงเพื่อสร้างรายได้ เมื่อมีสัตว์น้ำในปริมาณมากส่งผลให้ชาวประมงสามารถจับสัตว์น้ำเพื่อดำรงชีพได้มากเช่นกัน นอกจากนี้ หากชาวบ้านในชุมชนรวมตัวกันเพื่อเลี้ยงฟุ้งชัน โรงป่าชายเลนก็จะสามารถเป็นอาชีพเสริมของคนในชุมชนได้

เช่นกัน เพราะเมื่อฝั่งชั้น โรงออกหากินในพื้นที่ป่าชายเลน ก็จะทำหน้าที่ในการผสมเกสร เก็บเกสร ดอกไม้และน้ำหวานจากป่าชายเลน กลายเป็นสร้างน้ำผึ้งชั้น โรงให้กับชุมชน อีกทั้ง สามารถสร้างความสมดุลของป่าชายเลนได้ในขณะเดียวกัน ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนส่งผลกระทบต่อการประกอบอาชีพในระยะยาวทั้งสิ้น ซึ่งข้อมูลจากการวิเคราะห์ประเด็นดังกล่าว สามารถแสดงได้ดังตารางที่ 4.2

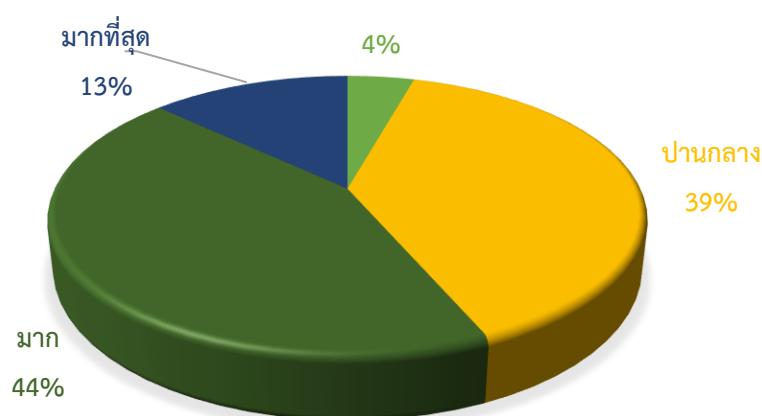
ตารางที่ 4.2 แสดงการสนทนากลุ่มเจาะจงในประเด็นที่เกี่ยวกับความสำคัญของป่าชายเลนกับการประกอบอาชีพในปัจจุบันแยกเป็นรายอำเภอ

อำเภอ	ข้อมูลทั่วไป		การแสดงความคิดเห็นในการสนทนากลุ่มเจาะจง
	เพศ	อายุ (ปี)	
สิงหนคร	ชาย	38	มี เพราะทำให้สามารถจับสัตว์น้ำได้เพิ่มขึ้น
	หญิง	38	ไม่มีผลกระทบต่อการประกอบอาชีพในระยะสั้น แต่ในระยะยาวอาจเป็นปัญหาใหญ่คือปลาสูญพันธุ์ เกิดการบุกรุกเขตอนุรักษ์มากขึ้น ทำให้การทำประมงแบบเห็นแก่ตัวจะมีเพิ่มขึ้น
	หญิง	56	ไม่มีผลต่อการประกอบอาชีพในปัจจุบัน แต่มีผลประโยชน์กับชุมชน
	ชาย	59	เกี่ยวข้องกับอาชีพประมงเพราะเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำในการเข้ามาวางไข่ พอโตขึ้นก็เป็นอาหารให้ชาวประมงได้จับเป็นอาชีพ
ระโนด	ชาย	48	มี เพราะจะมีการเพิ่มของทรัพยากรรายได้ของชาวประมงดีขึ้น
	ชาย	49	ไม่เกี่ยวข้องกับป่าชายเลน
	ชาย	40	มีความสำคัญด้านการประกอบอาชีพและสร้างรายได้
	ชาย	49	เกี่ยวข้องกับการทำประมง เป็นการเสริมความสมบูรณ์เพิ่มตามแนวคิด ให้จำนวนสัตว์น้ำมีมากขึ้น ทำอย่างไรให้ปลามีมาก ดีกว่าทำอะไรถึงจะจับปลาให้ได้มาก
สติงพระ	ชาย	55	มี เพราะป่าชายเลนอุดมสมบูรณ์ด้วยสัตว์หลายชนิดทางเศรษฐกิจ เช่น กุ้ง หอย ปู ปลา
	หญิง	60	มี เพราะทำให้ได้ปลามากขึ้น
	ชาย	55	มีความสำคัญมาก ๆ ทำให้มีทรัพยากรที่สมบูรณ์

อำเภอ	ข้อมูลทั่วไป		การแสดงความคิดเห็นในการสนทนากลุ่มเจาะจง
	เพศ	อายุ (ปี)	
ควนเนียง	ชาย	56	เพิ่มมูลค่าทรัพยากรทางน้ำ เพิ่มรายได้ ด้านการเป็นแหล่งเรียนรู้ ทำให้มีปริมาณสัตว์เพิ่มมากขึ้น
	หญิง	47	มี เพราะที่บ้านประกอบอาชีพเป็นชาวประมง การอนุรักษ์ป่าชายเลนทำให้เป็นการเพิ่มสัตว์น้ำ
เทพา	ชาย	56	มีความอุดมสมบูรณ์ในพื้นที่มาก เกิดมีลูกปลา ลูกปูอาศัยอยู่ในป่าชายเลน
	ชาย	44	ทางกลุ่มได้รวมตัวกัน เลี้ยงฝั่งชั้น โรงป่าชายเลน เป็นรายได้เสริม ฝั่งชั้นโรงออกหากินในพื้นที่ป่าชายเลน ซึ่งพื้นที่ป่าชายเลนทำหน้าที่ในการผสมเกสร เก็บเกสรดอกไม้ และน้ำหวานจากป่าชายเลนเป็นอาหาร สร้างน้ำฝั่งชั้นโรงให้กับกลุ่ม และสร้างความสมดุลของป่าชายเลน
จะนะ	ชาย	36	ไม่เกี่ยวข้องกับป่าชายเลน
	ชาย	49	เกี่ยวข้องมากกับอาชีพประมง เพราะป่าชายเลนคือแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำ
เมืองสงขลา	ชาย	68	เป็นที่เจริญพันธุ์ของสัตว์น้ำ
	ชาย	48	ทำให้สัตว์น้ำมีที่อนุบาล ทำให้เป็นการสร้างรายได้เพิ่มจากการทำประมง
	ชาย	53	ป่าชายเลนมีผลต่อการประกอบอาชีพเพราะทำให้ได้สัตว์น้ำเพิ่มมากขึ้น
กระเสถียนธุ์	ชาย	47	สิ่งที่เห็นได้ชัดก็คือ เป็นแหล่งวางไข่ของปลาและกุ้ง อีกส่วนก็คือผลหรือดอกของลำภู ถือว่าเป็นที่ต้องการของตลาด เพราะจะใช้ฝักลำภู เป็นผักข้างเคียง เช่น กินกับขนมจีน
หาดใหญ่	ชาย	53	ป่าชายเลนมีความเกี่ยวข้องโดยตรง ในการประกอบอาชีพประมง และป่าชายเลนคือแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำ และอนุบาลสัตว์น้ำ ที่สำคัญและมีคุณค่าเป็นอย่างยิ่ง

1.3 ระดับการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนกับการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลน

ในประเด็นการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนของคนในชุมชน พบว่าประชาชนให้ความคิดเห็นว่าคุณชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนในระดับมากที่สุด ร้อยละ 13.04 ระดับมาก ร้อยละ 43.48 ระดับปานกลาง ร้อยละ 39.13 และระดับน้อยที่สุด ร้อยละ 4.35 จึงสามารถสรุปได้ว่าจากการสัมภาษณ์ในประเด็นการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนของคนในชุมชน พบว่าประชาชนส่วนใหญ่ให้ความคิดเห็นว่าคุณชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนในระดับ “มาก” ซึ่งแสดงได้ดัง ภาพประกอบที่ 4.1 และข้อมูลจากการวิเคราะห์ประเด็นดังกล่าว สามารถแสดงได้ดังตารางที่ 4.3



ภาพประกอบที่ 4.1 แสดงแผนภูมิแสดงความคิดเห็นถึงการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนของคนในชุมชน

ตารางที่ 4.3 แสดงการสนทนากลุ่มเจาะจงในประเด็นที่เกี่ยวกับระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนแยกเป็นรายอำเภอ

อำเภอ	ข้อมูลทั่วไป		การแสดงความคิดเห็นในการสนทนากลุ่มเจาะจง
	เพศ	อายุ (ปี)	
สิงหนคร	ชาย	38	ปานกลาง
	หญิง	38	ปานกลาง
	หญิง	56	มาก
	ชาย	59	มากที่สุด
ระโนด	ชาย	48	มาก

อำเภอ	ข้อมูลทั่วไป		การแสดงความคิดเห็นในการสนทนากลุ่มเจาะจง
	เพศ	อายุ (ปี)	
	ชาย	49	มาก
	ชาย	40	ปานกลาง
	ชาย	49	ปานกลาง
สติงพระ	ชาย	55	มาก
	หญิง	60	มาก
	ชาย	55	มากที่สุด
ควนเนียง	ชาย	56	มาก
	หญิง	47	มาก
เทพา	ชาย	56	มาก
	ชาย	44	มาก
จะนะ	ชาย	36	ปานกลาง
	ชาย	49	ปานกลาง
เมืองสงขลา	ชาย	68	มากที่สุด
	ชาย	48	มาก
	ชาย	53	ปานกลาง
กระแสดินธุ์	ชาย	47	ปานกลาง
หาดใหญ่	ชาย	53	น้อยที่สุด

1.4 ประเด็นการประสานงานกับภาครัฐในการส่งเสริมและสนับสนุนในการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน

ในประเด็นของการสนทนาเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือของภาครัฐพบว่า ในชุมชนได้มีการประสานงานให้ภาครัฐร่วมมือกับภาคเอกชนเข้ามาช่วยในการขับเคลื่อนประสานงานเรื่องการจัดสรรงบประมาณ ในด้านการอนุรักษ์และพัฒนา อาทิ การจัดสรรงบประมาณจาก อบจ. สนับสนุนทำชิงบ้านปลา ซึ่งได้รับงบประมาณจาก ทช. สนับสนุนทำบ่อเพาะพืช และได้รับงบประมาณจากกรมประมง สนับสนุนอุปกรณ์ในการทำประมง การปลูกป่าเพิ่ม การเก็บขยะชายฝั่ง ส่งเสริมการปลูกป่าชายเลนและวางแนวเขตที่ชัดเจนและดีกว่าเดิม เป็นต้น อีกทั้ง มีการบริการความรู้แก่ประชาชน ในประเด็นการใช้พื้นที่ป่าชายเลนและการบริหารจัดการ รวมถึง การสนับสนุนให้คนในชุมชนมีจิตสำนึก หวงแหน ทรัพยากรในชุมชน มีการจัดตั้งกลุ่มของชุมชนและมีการศึกษาดูงาน

นอกจากนี้ภาครัฐและชุมชนยังมีการร่วมมือกันปราบปรามผู้ทำการประมงผิดกฎหมายอีกด้วย ซึ่งข้อมูลจากการวิเคราะห์ประเด็นดังกล่าว สามารถแสดงได้ดังตารางที่ 4.4

ตารางที่ 4.4 แสดงการสนทนากลุ่มเจาะจงในประเด็นที่เกี่ยวกับการประสานงานกับภาครัฐในการส่งเสริมและสนับสนุนในการจัดการทรัพยากรป่าชายเลนแยกเป็นรายอำเภอ

อำเภอ	ข้อมูลทั่วไป		การแสดงความคิดเห็นในการสนทนากลุ่มเจาะจง
	เพศ	อายุ (ปี)	
สิงหนคร	ชาย	38	การจัดสรรงบประมาณเพื่อช่วยเหลือ ในด้านการอนุรักษ์และพัฒนา
	หญิง	38	ภาครัฐเข้ามาช่วยส่งเสริมในการปลูกป่าชายเลนและวางแนวเขตที่ชัดเจนและดีกว่าเดิม และให้ภาครัฐเข้ามาสนับสนุนวัสดุหรืออุปกรณ์ให้มากยิ่งขึ้น
	หญิง	56	มีการประสานงานในการขอสนับสนุนงบประมาณในการพัฒนา
	ชาย	59	มี อบจ. เทศบาลมีส่วนช่วยเรื่องงบประมาณ
ระโนด	ชาย	48	มีการร่วมมือกับภาครัฐและเอกชนในการมีส่วนร่วม
	ชาย	49	มีการประสานงานในการวางแผนงานด้านการอนุรักษ์
	ชาย	40	ขอสนับสนุนโครงการในการเพิ่มพื้นที่ป่าชายเลน/ปลูกป่าชายเลนเพิ่ม
	ชาย	49	ของบประมาณสนับสนุนการฟื้นฟูป่าชายเลน
สติงพระ	ชาย	55	อยากให้ช่วยเหลือเกี่ยวกับการอนุรักษ์แหล่งน้ำในชุมชน ทั้งในด้านการรักษาฟื้นฟูและการพัฒนา
	หญิง	60	ของบวางกระชัง
	ชาย	55	ช่วยขับเคลื่อนประสานงาน ร่วมกับหน่วยงานราชการ นำชาวบ้านในชุมชนร่วมกันระดมความคิด
ควนเนียง	ชาย	56	ความรู้ของประชาชน การใช้พื้นที่ป่าชายเลน การบริหารจัดการ
	หญิง	47	ขอสนับสนุนงบประมาณปลูกป่าชายเลนและทำกระชังบ้านปลา
เทพา	ชาย	56	ขอให้ภาครัฐให้ความรู้กับชาวบ้าน ได้แก่ ความสำคัญของป่าชายเลน

อำเภอ	ข้อมูลทั่วไป		การแสดงความคิดเห็นในการสนทนากลุ่มเจาะจง
	เพศ	อายุ (ปี)	
	ชาย	44	หน่วยงาน อบจ. เข้ามาสนับสนุนการทำชิงบ้านปลา ทช.5 เข้ามาสนับสนุนการเพาะปลุกป่าชายเลน อบต.เข้ามาอบรมกลุ่มเยาวชน ปลุกจิตสำนึกการอนุรักษ์ป่าชายเลนในพื้นที่
จะนะ	ชาย	36	สร้างเขตอนุรักษ์ให้ชัดเจน และนำคั้นพันธุ์ไปให้ชุมชน
	ชาย	49	เก็บขยะชายฝั่ง ทำบ้านปลา
เมืองสงขลา	ชาย	68	ร่วมกันปราบปรามผู้ทำการประมงผิดกฎหมาย และร่วมกันทำบ้านปลา
	ชาย	48	สนับสนุนงบประมาณ
	ชาย	53	ปลุกต้นไม้โกงกางเพิ่มมากขึ้นและปล่อยพันธุ์สัตว์น้ำเพิ่มขึ้น
กระแสสินธุ์	ชาย	47	ภาครัฐให้การช่วยเหลือ โดยการจัดสรรงบประมาณจาก อบจ. สนับสนุนทำชิงบ้านปลา ได้รับงบประมาณจาก ทช. สนับสนุนทำบ่อเพาะฟิช และได้รับงบประมาณจากกรมประมง สนับสนุนอุปกรณ์ในการทำประมง
หาดใหญ่	ชาย	53	ให้มีการสนับสนุนให้คนในชุมชนมีจิตสำนึก หวงแหนทรัพยากรในชุมชน ธารรงค์ให้แต่ละชุมชนจัดตั้งกลุ่มและสนับสนุนให้มีการศึกษาดูงาน

1.5 แนวทางในการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลน

จากการสนทนากลุ่มเจาะจงคนในชุมชนมีการให้ข้อเสนอว่า อยากให้ชุมชนเป็นพื้นที่ต้นแบบด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลน โดยให้ออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น ที่มีการวางแนวทางสร้างจิตสำนึกประชาชน สร้างการมีส่วนร่วมกับทุกภาคส่วนให้มีการบูรณาการร่วมกันในการปลุกจิตสำนึก การหวงแหนทรัพยากรและพัฒนาเป็นเขตอนุรักษ์แบบมีรายได้ มีการดูแล รวมถึงฟื้นฟูป่าชายเลนอย่างเป็นระบบมีการระดมความคิดของผู้นำท้องถิ่นเพื่อประชาสัมพันธ์ให้ชาวบ้านและประชาชนรับทราบอย่างทั่วถึงอย่างต่อเนื่อง ในการชี้ให้ชุมชนเห็นความสำคัญของพื้นที่ป่า ว่าป่าเป็นบ้านของสัตว์และความสมบูรณ์ เป็นต้นน้ำ ความชุ่มชื้น และเป็นแหล่งผลิตอากาศบริสุทธิ์

รณรงค์ให้มีการปลูกป่าโกงกางเพื่อเพิ่มป่าชายเลน จัดการชี้แนวเขตพื้นที่สาธารณะที่เป็นป่าชายเลน ให้ชัดเจน ตลอดจนการเพาะพันธุ์สัตว์น้ำวางรังเพิ่มขึ้น และขอให้ปล่อยปูและปล่อยกุ้งมากขึ้น จัดทำเป็นศูนย์เรียนรู้ กลุ่มอนุรักษ์ลุ่มน้ำ และ ป่าชายเลน อ.เทพา ต่อยอดจากที่ทางกลุ่มได้ ดำเนินการอยู่แล้ว มีนโยบายจัดให้มีงบประมาณการเพาะกล้าไม้ป่าชายเลน โรงเพาะของกลุ่ม ปรับ ภูมิทัศน์พื้นที่ศูนย์เรียนรู้ ของกลุ่มอนุรักษ์ เป็นที่ศึกษาระบบนิเวศน์ป่าชายเลนและเป็นสถานที่ ท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ของชุมชน ต่อยอดจากกลุ่มอยู่แล้วและเป็นป่าชุมชนอยู่แล้ว โดยมีเจ้าหน้าที่ คอยให้การสนับสนุนและขอการสนับสนุนงบประมาณ ที่สำคัญคือ ออกข้อบัญญัติป่าชายเลน ชุมชนอย่างจริงจังในการป้องกันการบุกรุกป่าชายเลน เพื่อสร้างกฎกติกาการใช้ประโยชน์ของผู้มี ส่วนได้เสีย อีกทั้ง ยังมีการเสนอให้จัดพื้นที่ป่าชายเลนที่อยู่ในชุมชน ในลักษณะการทำโคกหนอง นาโมเดล ตามแนวทางสวนหลวง ร.9 เพื่อสร้างป่าชายเลน และร่องน้ำให้สัตว์มาอาศัย ทั้งนี้โคก หนองนาโมเดล เป็นพื้นที่ต้นแบบด้านการพัฒนาการจัดการพื้นที่ทางการเกษตร โดยเป็นการ ผสมผสานภูมิปัญญาพื้นบ้านกับเกษตรทฤษฎีใหม่ให้สอดคล้องและเหมาะสมกับธรรมชาติที่มีอยู่ ในแต่ละชุมชนโมเดลประกอบด้วย 3 ส่วนสำคัญ ได้แก่ “โคก”หรือพื้นที่สูง เป็นการปลูกป่า 3 อย่าง ได้ประโยชน์ 4 อย่าง “หนอง” หนองน้ำหรือแหล่งน้ำ เป็นการขุดหนองไว้เพื่อกักเก็บน้ำที่มีความ จำเป็นในช่วงหน้าแล้ง และ“นา” เป็นการปลูกข้าวอินทรีย์แบบพื้นบ้าน เพื่อพัฒนาและฟื้นฟูน้ำดิน ซึ่งข้อมูลจากการวิเคราะห์ประเด็นดังกล่าว สามารถแสดงได้ดังตารางที่ 4.5

ตารางที่ 4.5 แสดงการสนทนากลุ่มเจาะจงในประเด็นการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดทำร่าง ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนแยกเป็นรายอำเภอ

อำเภอ	ข้อมูลทั่วไป		การแสดงความคิดเห็นในการสนทนากลุ่มเจาะจง
	เพศ	อายุ (ปี)	
สิงหนคร	ชาย	38	จัดพื้นที่ป่าชายเลนที่อยู่ในชุมชน ในลักษณะการทำโคก หนองนาโมเดล ตามแนวทางสวนหลวง ร.9 เพื่อสร้างป่า ชายเลน และร่องน้ำให้สัตว์มาอาศัย รวมทั้งจัดเป็น สถานที่ท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์
	หญิง	38	1) การดูแลและส่งเสริมการดูแลป่าโกงกางจนกว่าจะเกิด เป็นป่า คือปลูกและมีการเติบโตทุกต้น 2) ออกกฎหมายคุ้มครองป่าชายเลนและเพิ่มจำนวนแนว เขตให้เป็นแหล่งอนุรักษ์ 3) รณรงค์ให้มีการปลูกและเพิ่มป่าชายเลน

อำเภอ	ข้อมูลทั่วไป		การแสดงความคิดเห็นในการสนทนากลุ่มเจาะจง
	เพศ	อายุ (ปี)	
	หญิง	56	ให้มีการปลูกป่าชายเลนทุกปี มีแนวเขตที่ชัดเจน และ อบรมชุมชนให้มีความรู้เรื่องการอนุรักษ์
	ชาย	59	มีบทลงโทษแก่บุคคลที่ทำลายทรัพยากรป่าชายเลน
ระโนด	ชาย	48	ปลูกจิตสำนึกในการหวงแหนทรัพยากรและพัฒนาเป็น เขตอนุรักษ์
	ชาย	49	สร้างจิตสำนึกประชาชน สร้างการมีส่วนร่วมกับทุกภาค ส่วนให้มีการบูรณาการร่วมกัน
	ชาย	40	การมีกฎกติกาการใช้ประโยชน์ ของผู้มีส่วนได้เสีย การ เพิ่มทรัพยากรโดยการเพิ่มสัตว์น้ำ
	ชาย	49	ให้ชุมชนเห็นความสำคัญของพื้นที่ป่า ป่าเป็นบ้านของ สัตว์และความสมบูรณ์ เป็นต้นน้ำและความชุ่มชื้น เป็น แหล่งผลิตอากาศบริสุทธิ์
สติงพระ	ชาย	55	การปลูกป่าชายเลน การเพาะพันธุ์สัตว์น้ำ
	หญิง	60	วางกระชังเพิ่มขึ้น และขอให้ปล่อยปูและปล่อยกุ้งมากขึ้น
	ชาย	55	1) ระดมความคิดของผู้นำท้องถิ่น 2) ประชาสัมพันธ์ให้ชาวบ้านและประชาชนรับทราบ อย่างทั่วถึง 3) เข้าร่วมโครงการอย่างต่อเนื่อง
ควนเนียง	ชาย	56	1) ข้อบัญญัติป่าชายเลนชุมชน 2) ศูนย์เรียนรู้ป่าชายเลน
	หญิง	47	ปรับภูมิทัศน์ป่าชายเลน
เทพา	ชาย	56	ประโยชน์ในการท่องเที่ยว และทำในรูปแบบเรียนรู้ใน ชุมชนและพื้นที่ใกล้เคียง
	ชาย	44	1) ทำเป็นศูนย์เรียนรู้ กลุ่มอนุรักษ์ลุ่มน้ำ และป่าชายเลน อ.เทพา ต่อยอดจากที่ทางกลุ่มได้ดำเนินการอยู่แล้ว 2) จัดให้มีงบประมาณการเพาะกล้า ไม้ป่าชายเลน โรงเพาะ ของกลุ่ม 3) ปรับภูมิทัศน์พื้นที่ศูนย์เรียนรู้ ของกลุ่มอนุรักษ์

อำเภอ	ข้อมูลทั่วไป		การแสดงความคิดเห็นในการสนทนากลุ่มเจาะจง
	เพศ	อายุ (ปี)	
			4) เป็นที่ศึกษาระบบนิเวศน์ ป่าชายเลนและ เป็นสถานที่ ท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ของชุมชน ต่อยอดจากกลุ่มอยู่แล้ว และเป็นป่าชุมชนอยู่แล้ว
จะนะ	ชาย	36	ทำเขตให้ชัดเจน ตามความคิดเห็นของชาวบ้าน
	ชาย	49	ดูแลและฟื้นฟูป่าชายเลนอย่างเป็นระบบ
เมืองสงขลา	ชาย	68	ตั้งกลุ่มอนุรักษ์ มีเจ้าหน้าที่คอยให้การสนับสนุนและขอ การสนับสนุนงบประมาณ เพื่อเพิ่มป่าชายเลนให้มากขึ้น
	ชาย	48	ทำการอนุรักษ์แบบมีรายได้
	ชาย	53	การออกกฎหมายที่จริงจัง ในการป้องกันการบุกรุกป่า ชายเลน การสร้างจิตสำนึกในการรักษาธรรมชาติ
กระเสถินธุ์	ชาย	47	ออกมาตรการทางกฎหมายและมีบทลงโทษสำหรับผู้ ทำลายทรัพยากรป่าชายเลนอย่างจริงจัง
หาดใหญ่	ชาย	53	1) จัดการชี้แนวเขตพื้นที่สาธารณะที่เป็นป่าชายเลนให้ ชัดเจน 2) สร้างกติกากลุ่มชุมชน ตามบริบทของชุมชน นั้น ๆ ให้ เหมาะสม 3) ให้ท้องถิ่นประกาศเป็นเทศบาลัญญัติ

1.6 ข้อเสนอแนะที่ได้จากการสนทนากลุ่มเจาะจง

- 1) อยากให้มีการสร้างป่าชายเลนในพื้นที่ให้เป็นเหมือน โศกหนองนาโมเดล
- 2) อยากให้หน่วยงานรัฐ เอกชน และภาคประชาชนมีการทำงานร่วมกัน
- 3) เปิดโอกาสให้ชุมชนชายฝั่งได้มีส่วนร่วมในการเสนอข้อบัญญัติ
- 4) ให้มีธนาคารกล้าไม้ ป่าชายเลน ในพื้นที่กลุ่มอนุรักษ์ อ.เทพา
- 5) อยากให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทมากกว่านี้ ในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน และอยากให้มีการลงพื้นที่
- 6) ต่อยอดให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวชุมชนในพื้นที่
- 7) ทำโครงการทางเดินในป่าชายเลน ศึกษาธรรมชาติ ที่กลุ่มอนุรักษ์ อำเภอเทพา

8) จัดเจ้าหน้าที่ให้ความสะดวกและให้ความรู้เกี่ยวกับหน้าที่ของประชาชนที่พักอาศัย อยู่บริเวณป่าชายเลน

จากการศึกษาประเด็นข้างต้น พบว่าแต่ละพื้นที่แต่ละชุมชนย่อมมีปัญหาคู่ที่แตกต่างกัน มีข้อเสนอแนะที่แตกต่างกัน แต่ทั้งนี้วัตถุประสงค์ของทุกชุมชนคือเพื่อต้องการอนุรักษ์ทรัพยากร ป่าชายเลนในพื้นที่ของตนให้ได้มากที่สุดและมีทรัพยากรป่าชายเลนที่สมบูรณ์และยั่งยืน ผู้วิจัย จึงได้สังเกตเห็นความสำคัญของปัญหาดังกล่าว มีการรับฟังข้อเสนอแนะจากหลายภาคส่วนเพื่อให้ ได้มาซึ่งข้อมูลที่ครอบคลุม รอบด้าน และสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน ผู้วิจัยจึงมีการวาง แนวทางในการจัดทำร่างบัญญัติท้องถิ่นเพื่อเป็นประโยชน์แก่ชุมชนต่อไปในอนาคต

2. การศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรป่าชายเลนผ่านวิธีการสนทนากลุ่มเจาะจง กับกลุ่มผู้บริหารหรือนักวิชาการในพื้นที่ป่าชายเลน

จากการสนทนากลุ่มเจาะจงร่วมกับกลุ่มผู้บริหาร นักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับป่าชายเลนที่ อยู่บริเวณป่าชายเลนในเขตทะเลสาบสงขลา จังหวัดสงขลา ได้แก่

- 1) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดสงขลา
- 2) ผู้บริหารศูนย์เรียนรู้เพาะพันธุ์ลูกปูบ้านหัวเขา จังหวัดสงขลา
- 3) ผู้บริหารสำนักงานทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ 5 จังหวัดสงขลา
- 4) ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา
- 5) ผู้บริหารเทศบาลเมืองเขารูปช้าง จังหวัดสงขลา
- 6) นักวิชาการด้านกฎหมายในพื้นที่

ซึ่งสามารถแบ่งประเด็นในการวิเคราะห์ได้ดังนี้

2.1 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลน

จากการสนทนากลุ่มเจาะจงในประเด็นที่เกี่ยวกับการให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับการอนุรักษ์ ทรัพยากรป่าชายเลนของกลุ่มผู้บริหารและนักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ป่าชายเลนที่ใช้ใน การศึกษาวิจัยพบว่า มีการให้ความคิดเห็นในภาพรวมว่า ทรัพยากรป่าชายเลนนั้นเป็นทรัพยากรที่มี คุณค่าอย่างยิ่งต่อระบบนิเวศชายฝั่งและเป็นต้นทางสารอาหารในห่วงโซ่อาหารสัตว์ทะเลชายฝั่ง เป็นแหล่งอนุบาลพันธุ์สัตว์น้ำและแหล่งอาศัยของทรัพยากรทางทะเล ซึ่งเป็นสัตว์น้ำเศรษฐกิจ อันเป็นรายได้ของชุมชนชายฝั่ง นอกจากนี้ ป่าชายเลนยังเป็นแนวป้องกันชายฝั่งตามธรรมชาติ เป็นแหล่งผลิตออกซิเจน และกักเก็บคาร์บอนไดออกไซด์เพื่อช่วยในการลดภาวะโลกร้อน การอนุรักษ์นั้นเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ แต่สำหรับเทศบาลเขารูปช้างยังมีป่าชายเลน

อยู่น้อย จึงยังไม่มีการออกข้อบังคับของท้องถิ่นในประเด็นดังกล่าว ซึ่งเทศบาลเขารูปช้างมีนโยบายในการส่งเสริม และอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลน เพื่อฟื้นฟูให้กลับมาสมบูรณ์ อย่างไรก็ตาม ควรมีการอนุรักษ์อย่างจริงจัง เพราะทรัพยากรป่าชายเลนมีประโยชน์ทั้งต่อสัตว์และมนุษย์

จากข้อมูลข้างต้นดังกล่าวที่ได้จากการร่วมกันสนทนากลุ่มเจาะจงในประเด็นของการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลน ระหว่างผู้วิจัยกับผู้บริหารและนักวิชาการในพื้นที่ป่าชายเลนที่ทำการศึกษ สามารถสรุปได้ดังตารางที่ 4.6

ตารางที่ 4.6 แสดงข้อมูลจากการสนทนากลุ่มเจาะจงในประเด็นของการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลน

ข้อมูลทั่วไป			ความคิดเห็นจากการสนทนากลุ่มเจาะจง
ตำแหน่ง	เพศ	อายุ	
ผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง จังหวัดสงขลา	ชาย	48	ถือว่าการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิ่งที่ดี สามารถเป็นแหล่งอนุบาลพันธุ์สัตว์น้ำและแหล่งอาศัยของทรัพยากรทางทะเล ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติมีความสมดุลของระบบนิเวศน์
ผู้แทนจากศูนย์การเรียนรู้เพาะพันธุ์ลูกปูบ้านหัวเขา	ชาย	52	ป่าชายเลนมีประโยชน์กับการเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำวัยอ่อน เป็นแหล่งที่สามารถลดโลกร้อนได้
ผู้แทนจากสำนักงานทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ 5	ชาย	59	ทรัพยากรป่าชายเลนนั้นเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าอย่างยิ่งต่อระบบนิเวศชายฝั่งและเป็นต้นทางสารอาหารในห่วงโซ่อาหารสัตว์ทะเลชายฝั่ง ซึ่งเป็นสัตว์น้ำเศรษฐกิจอันเป็นรายได้ของชุมชนชายฝั่ง และป่าชายเลนยังเป็นแนวป้องกันชายฝั่งตามธรรมชาติ เป็นแหล่งผลิตออกซิเจน และกักเก็บคาร์บอนไดออกไซด์ เพื่อช่วยในการลดภาวะโลกร้อน
ผู้แทนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา	ชาย	64	คิดว่าป่าชายเลนมีความสำคัญมากทั้งระบบนิเวศ ห่วงโซ่อาหารและเป็นแหล่งเรียนรู้
ผู้แทนจากเทศบาลเมืองเขารูปช้าง	ชาย	58	การอนุรักษ์ก็เป็นหน้าที่ของท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ แต่ทางของเทศบาลเขารูปช้างยังมีป่าชายเลนอยู่น้อย

ข้อมูลทั่วไป			ความคิดเห็นจากการสนทนากลุ่มเจาะจง
ตำแหน่ง	เพศ	อายุ	
			เลยยังไม่มี การออกข้อบังคับของท้องถิ่น ในประเด็นดังกล่าว แต่ทางเขารูปช้าง ก็ยังเห็นด้วยกับการอนุรักษ์ป่าชายเลน เพราะเป็นสถานที่แหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำได้ดี
นิติกรในพื้นที่	ชาย	41	เห็นควรว่าควรมีการอนุรักษ์อย่างจริงจัง เพราะทรัพยากรป่าชายเลนมีประโยชน์ทั้งต่อสัตว์และมนุษย์ทะเลสาบสงขลา

2.2 รูปแบบและการช่วยเหลือในการจัดการด้านการอนุรักษ์ป่าชายเลนในปัจจุบัน

จากประเด็นการสนทนาพบว่า รูปแบบ/การช่วยเหลือในการจัดอนุรักษ์ป่าชายเลนในปัจจุบันมีหลากหลายมิติ เริ่มตั้งแต่การออกแบบรูปแบบการจัดทำแผนการรักษาฟื้นฟู ร่วมออกข้อคิดเห็นในการร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นในการอนุรักษ์ป่าชายเลน ให้การสนับสนุนในการฟื้นฟูป่าชายเลน เช่น การปลูกโกงกางซึ่งเห็นว่ายังไม่เพียงพอต่อการอนุรักษ์อย่างจริงจัง สนับสนุนชุมชนเพาะชำกล้าไม้ป่าชายเลน สนับสนุนชุมชนจัดการการท่องเที่ยวป่าชายเลนเชิงอนุรักษ์ ช่วยดูแลป้องกัน ไม่ให้มีการตัดไม้ป่าชายเลน ตลอดจนให้ความรู้เกี่ยวกับการเพาะปลูกเพื่อเพิ่มพื้นที่ป่าชายเลน และวิธีการปลูกป่าชายเลน ให้เหมาะสมกับพื้นที่ชายฝั่ง

จากข้อมูลข้างต้นดังกล่าวที่ได้จากการร่วมกันสนทนากลุ่มเจาะจงในประเด็นของรูปแบบและการช่วยเหลือในการจัดการด้านการอนุรักษ์ป่าชายเลนในปัจจุบัน ระหว่างผู้วิจัยกับผู้บริหารและนักวิชาการในพื้นที่ป่าชายเลนที่ทำการศึกษ สามารถสรุปได้ดังตารางที่ 4.7

ตารางที่ 4.7 แสดงข้อมูลจากการสนทนากลุ่มเจาะจงในประเด็นของรูปแบบและการช่วยเหลือในการจัดการด้านการอนุรักษ์ป่าชายเลนในปัจจุบัน

ข้อมูลทั่วไป			ความคิดเห็นจากการสนทนากลุ่มเจาะจง
ตำแหน่ง	เพศ	อายุ	
ผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง จังหวัดสงขลา	ชาย	48	ให้ความรู้เกี่ยวกับการเพาะปลูกเพื่อเพิ่มพื้นที่ป่าชายเลน

ข้อมูลทั่วไป			ความคิดเห็นจากการสนทนากลุ่มเจาะจง
ตำแหน่ง	เพศ	อายุ	
ผู้แทนจากศูนย์การ เรียนรู้เพาะพันธุ์ลูกปลู บ้านหัวเขา	ชาย	52	ช่วยดูแลป้องกันไม่ให้มีการตัดไม้ป่าชายเลน ส่งเสริม ให้มีการปลูกป่าชายเลนเพิ่ม
ผู้แทนจากสำนักงาน ทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่งที่ 5	ชาย	59	1) สนับสนุนชุมชนชายฝั่ง ปลูกป่าชายเลน พื้นฟู ระบบนิเวศน์ชายฝั่ง 2) ให้ความรู้เกี่ยวกับวิธีการปลูกป่าชายเลน ให้ เหมาะสมกับพื้นที่ชายฝั่ง 3) สนับสนุนชุมชนเพาะชำกล้าไม้ป่าชายเลน 4) สนับสนุนชุมชนจัดการการท่องเที่ยวป่าชายเลน เชิงอนุรักษ์
ผู้แทนจากองค์การ บริหารส่วนจังหวัด สงขลา	ชาย	64	ให้การสนับสนุนในการฟื้นฟูป่าชายเลน เช่นการ ปลูกโกงกางซึ่งเห็นว่ายังไม่เพียงพอต่อการอนุรักษ์ อย่างจริงจัง
ผู้แทนจากเทศบาล เมืองเขารูปช้าง	ชาย	58	รูปแบบการจัดทำแผนการรักษาฟื้นฟูพื้นที่นั้น ทาง เทศบาล มีนโยบายในการส่งเสริม และอนุรักษ์ ทรัพยากร ป่าชายเลน เพื่อนพื้นที่ให้กลับมาสมบูรณ์
นิ ต ก ร ใน พื น ที่ ทะเลสาบสงขลา	ชาย	41	ร่วมออกข้อคิดเห็นในการร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นใน การอนุรักษ์ป่าชายเลน

2.3 หลักการหรือหลักกฎหมายที่ใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลน

จากการสนทนากลุ่มเจาะจงพบว่าหลักการหรือหลักกฎหมายที่ผู้บริหารและนักวิชาการ
ในพื้นที่ป่าชายเลนใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลน ประกอบด้วย ดังนี้

- 1) หลักการที่ใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลน
 - (1) หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน
 - (2) หลักความมีส่วนร่วมของประชาชน
 - (3) หลักธรรมาภิบาล
 - (4) หลักระวังไว้ก่อน
 - (5) หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

(6) หลักนิติธรรม

(7) หลักบริการสาธารณะ

2) หลักกฎหมายที่ใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลน

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

(2) พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

(3) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

(4) พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558

(5) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

(6) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562

(7) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562

(8) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2540

(9) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

(10) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

(11) พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558

(12) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517

จากข้อมูลข้างต้นดังกล่าวที่ได้จากการร่วมกันสนทนากลุ่มเจาะจงในประเด็นของหลักการหรือหลักกฎหมายที่ใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนของผู้บริหารและนักวิชาการในพื้นที่ป่าชายเลนที่ทำการศึกษา สามารถสรุปได้ดังตารางที่ 4.8

ตารางที่ 4.8 แสดงข้อมูลจากการสนทนากลุ่มเจาะจงในประเด็นของหลักการหรือหลักกฎหมายที่ใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลน

ข้อมูลทั่วไป			ความคิดเห็นจากการสนทนากลุ่มเจาะจง
ตำแหน่ง	เพศ	อายุ	
ผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง จังหวัดสงขลา	ชาย	48	1) หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน 2) หลักความมีส่วนร่วมของประชาชน 3) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 4) พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558

ข้อมูลทั่วไป			ความคิดเห็นจากการสนทนากลุ่มเจาะจง
ตำแหน่ง	เพศ	อายุ	
ผู้แทนจากศูนย์การเรียนรู้เพาะพันธุ์ลูกปลูบ้านหัวเขา	ชาย	52	1) หลักธรรมาภิบาล 2) หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน 3) หลักระวังไว้ก่อน 4) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน 5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 6) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 7) พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558
ผู้แทนจากสำนักงานทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ 5	ชาย	59	1) หลักธรรมาภิบาล 2) หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน 3) หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย 4) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน 5) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2540 6) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 7) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 8) พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 9) พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558
ผู้แทนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา	ชาย	64	1) หลักธรรมาภิบาล 2) หลักนิติธรรม 3) หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน 4) หลักระวังไว้ก่อน 5) หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย 6) หลักบริการสาธารณะ 7) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

ข้อมูลทั่วไป			ความคิดเห็นจากการสนทนากลุ่มเจาะจง
ตำแหน่ง	เพศ	อายุ	
			8) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
			9) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
			10) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
			11) พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558
ผู้แทนจากเทศบาลเมืองเขารูปช้าง	ชาย	58	1) หลักความมีส่วนร่วมของประชาชน
			2) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
			3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
			4) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
			5) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562
			6) พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484
			7) พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558
			8) พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558
นิติกรในพื้นที่ทะเลสาบสงขลา	ชาย	41	1) หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน
			2) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496
			3) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517

2.4 ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลน

จากการสัมภาษณ์ในประเด็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากร ป่าชายเลนพบว่า ทรัพยากรบุคคล เงินงบประมาณ การสนับสนุนจากส่วนกลาง การแบ่ง

เขตอำนาจหน้าที่ ความสำนึกและให้ความสำคัญต่อเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนของผู้นำองค์กรในพื้นที่ และความร่วมมือของคนในชุมชน ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนทั้งสิ้น

จากข้อมูลข้างต้นดังกล่าวที่ได้จากการร่วมกันสนทนากลุ่มเจาะจงในประเด็นของปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลน ระหว่างผู้วิจัยกับผู้บริหารและนักวิชาการในพื้นที่ป่าชายเลนที่ทำการศึกษ สามารถสรุปได้ดังตารางที่ 4.9

ตารางที่ 4.9 แสดงข้อมูลจากการสนทนากลุ่มเจาะจงในประเด็นของปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลน

ข้อมูลทั่วไป			ความคิดเห็นจากการสนทนากลุ่มเจาะจง
ตำแหน่ง	เพศ	อายุ	
ผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง จังหวัดสงขลา	ชาย	48	1) ทรัพยากรบุคคล 2) การสนับสนุนจากส่วนกลาง 3) ความร่วมมือของคนในชุมชน
ผู้แทนจากศูนย์การเรียนรู้เพาะพันธุ์ลูกปูบ้านหัวเขา	ชาย	52	1) ทรัพยากรบุคคล 2) เงินงบประมาณ 3) ความร่วมมือของคนในชุมชน
ผู้แทนจากสำนักงานทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ 5	ชาย	59	1) ทรัพยากรบุคคล 2) เงินงบประมาณ 3) การสนับสนุนจากส่วนกลาง 4) ความร่วมมือของคนในชุมชน
ผู้แทนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา	ชาย	64	1) ทรัพยากรบุคคล 2) เงินงบประมาณ 3) การสนับสนุนจากส่วนกลาง 4) ความร่วมมือของคนในชุมชน 5) การแบ่งเขตอำนาจหน้าที่ 6) ความสำนึกและให้ความสำคัญต่อเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนของผู้นำองค์กรในพื้นที่

ข้อมูลทั่วไป			ความคิดเห็นจากการสนทนากลุ่มเจาะจง
ตำแหน่ง	เพศ	อายุ	
ผู้แทนจากเทศบาล เมืองเขารูปช้าง	ชาย	58	1) เงินงบประมาณ 2) การสนับสนุนจากส่วนกลาง 3) ความร่วมมือของคนในชุมชน 4) การแบ่งเขตอำนาจหน้าที่
นิติกรในพื้นที่ ทะเลสาบสงขลา	ชาย	41	1) ทรัพยากรบุคคล 2) ความร่วมมือของคนในชุมชน

2.5 ปัญหาและอุปสรรคที่พบในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลน

จากการสนทนากลุ่มเจาะจง พบว่าปัญหาและอุปสรรคที่พบในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนมีหลายประเด็น ได้แก่ ประเด็นเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ และไม่ใช้หลักการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนและการใช้ประโยชน์ในป่าชายเลน รวมถึง ขาดเจ้าหน้าที่หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงจากรัฐในการดูแลป่าชายเลน และชาวบ้านในชุมชนบางส่วนชอบขโมยตัดไม้ป่าชายเลน เนื่องจากแนวเขตพื้นที่ป่าชายเลนของรัฐยังไม่ชัดเจน ประชาชนเกิดการบุกรุก โดยให้เหตุผลว่าไม่รู้แนวเขตของป่าชายเลน นอกจากนี้ การเก็บภาษีที่ดินรกร้างไม่ใช้ประโยชน์ ทำให้เจ้าของที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์ที่มีพื้นที่ดินเป็นสภาพป่าชายเลน ต้องโค่นถางต้นไม้ป่าชายเลน เปลี่ยนสภาพที่ดินเป็นแปลงเกษตร หรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ เพราะเจ้าของที่ดินไม่ต้องการจ่ายภาษีที่ดินรกร้าง นโยบายทำให้พื้นที่สีเขียวบริเวณชายฝั่ง ลดจำนวนลงกระทบต่อระบบนิเวศชายฝั่งทำให้เสื่อมโทรมลง ทั้งนี้ ยังขาดกฎหมายหรือระเบียบเกี่ยวกับป่าชายเลนโดยเฉพาะที่กำหนดถึงอำนาจหน้าที่ที่มีการบังคับอย่างจริงจัง ประชาชนในชุมชนรวมถึงภาครัฐไม่มีความตระหนักและจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรทางธรรมชาติเท่าที่ควรและสัดส่วนของงบประมาณทั้งระดับชาติ ภูมิภาค และท้องถิ่นในด้านนี้ยังไม่เพียงพอ

จากข้อมูลข้างต้นดังกล่าวที่ได้จากการร่วมกันสนทนากลุ่มเจาะจงในประเด็นของปัญหาและอุปสรรคที่พบในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลน ของผู้บริหารและนักวิชาการในพื้นที่ป่าชายเลนที่ทำการศึกษา สามารถสรุปได้ดังตารางที่ 4.10

ตารางที่ 4.10 แสดงข้อมูลจากการสนทนากลุ่มเจาะจงในประเด็นของปัญหาและอุปสรรคที่พบในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลน

ข้อมูลทั่วไป			ความคิดเห็นจากการสนทนากลุ่มเจาะจง
ตำแหน่ง	เพศ	อายุ	
ผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง จังหวัดสงขลา	ชาย	48	เจ้าหน้าที่มีไม่เพียงพอ และไม่ใช้หลักการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนและการใช้ประโยชน์ในป่าชายเลน
ผู้แทนจากศูนย์การเรียนรู้เพาะพันธุ์ลูกปูบ้านหัวเขา	ชาย	52	ขาดเจ้าหน้าที่หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงจากรัฐในการดูแลป่าชายเลน และชาวบ้านในชุมชนบางส่วนชอบขโมยตัดไม้ป่าชายเลน
ผู้แทนจากสำนักงานทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ 5	ชาย	59	1) แนวเขตพื้นที่ป่าชายเลนของรัฐยังไม่ชัดเจน ประชาชนเกิดการบุกรุกโดยให้เหตุผลว่าไม่รู้แนว 2) การเก็บภาษีที่ดินรกร้างไม่ใช้ประโยชน์ ทำให้เจ้าของที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์ที่มีพื้นที่ดินเป็นสภาพป่าชายเลน ต้องโค่นถางต้นไม้ป่าชายเลน เปลี่ยนสภาพที่ดินเป็นแปลงเกษตร หรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ เพราะเจ้าของที่ดินไม่ต้องการจ่ายภาษีที่ดินรกร้าง นโยบายทำให้พื้นที่สีเขียวบริเวณชายฝั่งลดจำนวนลงกระทบต่อระบบนิเวศน์ชายฝั่งทำให้เสื่อมโทรมลง
ผู้แทนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา	ชาย	64	1) จิตสำนึกและการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ยังไม่มากพอ 2) สัดส่วนของงบประมาณทั้งระดับชาติ ภูมิภาค และท้องถิ่นในด้านนี้ยังไม่เพียงพอ 3) ควรมีกฎหมายหรือระเบียบเกี่ยวกับป่าชายเลน โดยเฉพาะที่กำหนดถึงอำนาจหน้าที่ที่มีการบังคับอย่างจริงจัง
ผู้แทนจากเทศบาลเมืองเขารูปช้าง	ชาย	58	ประชาชนยังไม่ตระหนักถึงความสำคัญในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนมากเท่าที่ควร

ข้อมูลทั่วไป			ความคิดเห็นจากการสนทนากลุ่มเจาะจง
ตำแหน่ง	เพศ	อายุ	
นิติกรในพื้นที่ทะเลสาบสงขลา	ชาย	41	ประชาชนในชุมชนรวมถึงภาครัฐไม่มีความตระหนักและจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรทางธรรมชาติเท่าที่ควร

2.6 ประเด็นในการจัดทำ (ร่าง) ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบ

ในการจัดทำ (ร่าง) ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบผู้ให้สัมภาษณ์อยากให้มีการจัดทำในประเด็น ดังนี้ ประเด็นการส่งเสริมชุมชนชายฝั่งอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าชายเลน ประเด็นการส่งเสริมการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าชายเลนอย่างยั่งยืน เช่น ส่งเสริมการแปรรูปผลิตภัณฑ์อาหารและสมุนไพร จากพืชป่าชายเลน

ประเด็นด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวป่าชายเลนเชิงอนุรักษ์ เช่น เทียวป่า ปลูกป่า รวมถึงการให้ความรู้ด้านการอนุรักษ์ป่าชายเลน ประเด็นการออกกฎหมาย/กฎระเบียบ/บทกำหนดโทษอย่างจริงจัง ประเด็นการกำหนดอำนาจและหน้าที่ผู้รับผิดชอบอย่างชัดเจน ประเด็นการกำหนดประเด็นเกี่ยวกับการควบคุมกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อป่าชายเลน ประเด็นการสภาพบังคับต่อผู้ที่ฝ่าฝืนข้อห้ามในการอนุรักษ์ ประเด็นการกำหนดการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงาน ในพื้นที่อย่างชัดเจน ประเด็นการใช้ประโยชน์จากพื้นที่และการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากข้อมูลข้างต้นดังกล่าวที่ได้จากการร่วมกันสนทนากลุ่มเจาะจงในประเด็นของการจัดทำ (ร่าง) ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบของผู้บริหารและนักวิชาการในพื้นที่ป่าชายเลนที่ทำการศึกษามาสามารถสรุปได้ดังตารางที่ 4.11

ตารางที่ 4.11 แสดงข้อมูลจากการสนทนากลุ่มเจาะจงในประเด็นของปัญหาและอุปสรรคที่พบในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลน

ข้อมูลทั่วไป			ความคิดเห็นจากการสนทนากลุ่มเจาะจง
ตำแหน่ง	เพศ	อายุ	
ผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง จังหวัดสงขลา	ชาย	48	1) การมีส่วนร่วมของประชาชน 2) การใช้ประโยชน์ 3) การเพาะปลูก การดูแล และการรักษาทรัพยากรป่าชายเลน

ข้อมูลทั่วไป			ความคิดเห็นจากการสนทนากลุ่มเจาะจง
ตำแหน่ง	เพศ	อายุ	
ผู้แทนจากศูนย์การ เรียนรู้เพาะพันธุ์ลูกปลู บ้านหัวเขา	ชาย	52	อยากเน้นให้มีการออกกฎหมาย/กฎระเบียบ/บท กำหนดโทษอย่างจริงจัง
ผู้แทนจากสำนักงาน ทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่งที่ 5	ชาย	59	1) ด้านการส่งเสริมชุมชนชายฝั่งอนุรักษ์และฟื้นฟู ป่า ชายเลน 2) ด้านการส่งเสริมการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าชาย เลนอย่างยั่งยืน เช่น ส่งเสริมการแปรรูปผลิตภัณฑ์ อาหารและสมุนไพรจากพืชป่าชายเลน 3) ด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวป่าชายเลนเชิง อนุรักษ์ เช่น เทียวป่า ปลูกป่า รวมถึงการให้ความรู้ ด้านการอนุรักษ์ป่าชายเลน
ผู้แทนจากองค์การ บริหารส่วนจังหวัด สงขลา	ชาย	64	1) กำหนดอำนาจและหน้าที่ผู้รับผิดชอบอย่างชัดเจน 2) กำหนดการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานใน พื้นที่อย่างชัดเจน 3) มีสภาพบังคับต่อผู้ที่ฝ่าฝืนข้อห้ามในการอนุรักษ์
ผู้แทนจากเทศบาล เมืองเขารูปช้าง	ชาย	58	1) บทกำหนดโทษหากมีการกระทำความผิดหรือ ลักลอบทำลายทรัพยากรป่าชายเลน
นิติกรในพื้นที่ทะเลสาบ สงขลา	ชาย	41	1) ควรมีการกำหนดประเด็นเกี่ยวกับการควบคุม กิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อป่าชายเลน

2.7 ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

1) อยากให้มีการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากชุมชนชายฝั่งในเขตพื้นที่
รับผิดชอบในเรื่องทรัพยากรป่าชายเลน การอนุรักษ์ของชุมชน การใช้ประโยชน์ของชุมชน รวมถึง
ปัญหาหรือความต้องการในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนของชุมชน

2) อยากให้มีการเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นหลัก

3) อยากให้มีสถาบันการศึกษาที่สนใจในเรื่องนี้ ให้การสนับสนุนด้านองค์ความรู้และ
การโน้มน้าวผู้นำองค์กรท้องถิ่นให้เห็นความสำคัญของร่างข้อบัญญัติ รวมทั้ง การนำไปใช้
ประโยชน์อย่างเต็มที่

4) พระราชบัญญัติท้องถิ่นทุกฉบับควรมีข้อกำหนด ในท้องถิ่นทุกประเภทที่มีป่าชายเลนในพื้นที่ต้องตราข้อบัญญัติบังคับใช้ในเรื่องนี้โดยตรง

3. วิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบของป่าชายเลน

ป่าชายเลนมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำรงชีพของพืช สัตว์ และมนุษย์ที่อาศัยโดยรอบ ป่าชายเลน เป็นระบบนิเวศที่มีความเฉพาะตัวและมีความหลากหลายทางชีวภาพสูง เป็นต้นทางสารอาหารในห่วงโซ่อาหารสัตว์ทะเลชายฝั่ง เป็นแหล่งอนุบาลพันธุ์สัตว์น้ำและแหล่งอาศัยของทรัพยากรทางทะเล ซึ่งเป็นสัตว์น้ำเศรษฐกิจ อันเป็นรายได้ของชุมชนชายฝั่ง นอกจากนี้ ป่าชายเลนยังช่วยในการดูดซับอากาศที่เป็นพิษ อีกทั้ง ช่วยป้องกันการกัดเซาะของชายฝั่ง ซึ่งรักษาสมดุลของชายฝั่งและใกล้เคียง โดยเฉพาะหญ้าทะเลและปะการัง เป็นแหล่งผลิตออกซิเจน และกักเก็บคาร์บอนไดออกไซด์เพื่อช่วยในการลดภาวะโลกร้อน รวมถึงเป็นที่พักเรือของชุมชน และสามารถเป็นที่บังลมแรง ๆ ได้ ทั้งนี้ ยังสามารถเป็นแหล่งเรียนรู้ แหล่งท่องเที่ยวและสร้างอาชีพให้กับชุมชนได้อีกด้วย อย่างไรก็ตาม หากไร้ซึ่งป่าชายเลนย่อมเกิดปัญหาต่อการทำประมงพื้นบ้านของคนในชุมชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

จากการรายงานของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง¹ มีข้อมูลการเปลี่ยนแปลงของทรัพยากรป่าชายเลน ตั้งแต่ พ.ศ.2504 – 2561 โดยพื้นที่ป่าชายเลนลดลงอย่างต่อเนื่องข้อมูลในปี พ.ศ. 2504 พบว่า ป่าชายเลนในประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 2.86 ล้านไร่ ซึ่งในจำนวนนี้มีพื้นที่ป่าชายเลนคงสภาพประมาณ 1.53 ล้านไร่ ส่วนที่เหลือได้เปลี่ยนเป็นการใช้ประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ ประมาณ 1.33 ล้านไร่ การลดลงของป่าชายเลนดังกล่าวนี้เกิดจากสาเหตุหลายประการร่วมกันที่สำคัญคือการขยายตัวของประชากร ทำให้มีการพัฒนากิจกรรมต่าง ๆ จำนวนมาก เช่น การประมง การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ โดยเฉพาะการทำนากุ้ง การทำเหมืองแร่ การเกษตรกรรม การขยายตัวของแหล่งชุมชน การสร้างท่าเทียบเรือ การสร้างถนนและสายส่งไฟฟ้า การอุตสาหกรรม โรงงานไฟฟ้า การขุดลอกร่องน้ำ การทำนาเกลือ การตัดไม้เกินกำลังการผลิตของป่า และกิจกรรมอื่นหลายกิจกรรมเกิดขึ้นในพื้นที่ป่าชายเลนเป็นเพราะเห็นว่าการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนทำให้ช่วยลดต้นทุนในการประกอบการโดยพื้นที่ป่าชายเลนในประเทศไทยนั้น กระจายอยู่ใน 24 จังหวัด

¹ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. (2566). รายงานสถานการณ์ด้านทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการกัดเซาะชายฝั่งของประเทศ พ.ศ. 2564. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.dmcr.go.th/detailLib/7145>. [2566, 1 เมษายน].

โดยจังหวัดที่มีพื้นที่ป่าชายเลนมากที่สุด คือ จังหวัดพังงา ปัจจุบันพื้นที่ป่าชายเลนถูกบุกรุกและใช้พื้นที่ทำประโยชน์อื่นๆ เพิ่มมากขึ้นทำให้ป่าชายเลนลดลงอย่างรวดเร็ว

จากการสนทนากลุ่มเจาะจงระหว่างผู้วิจัย กลุ่มประชาชนในพื้นที่ กลุ่มผู้บริหาร และนักวิชาการในพื้นที่ป่าชายเลน ได้มีการวิเคราะห์ร่วมกันว่า การที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนได้นั้นจะต้องเกิดจากการร่วมมือกันในทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งรูปแบบในการอนุรักษ์ป่าชายเลนในปัจจุบันมีหลากหลายมิติ เริ่มตั้งแต่การออกแบบรูปแบบการจัดการแผนการรักษาฟื้นฟู และหนึ่งในแนวทางที่สำคัญคือการออกเป็นร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อให้การดำเนินงานในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งจากการสนทนากลุ่มเจาะจงได้มีการวิเคราะห์ถึงปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนพบว่าปัจจัยสำคัญในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลน ได้แก่

- 1) ทรัพยากรบุคคล
- 2) เงินงบประมาณ
- 3) การสนับสนุนจากส่วนกลาง
- 4) การแบ่งเขตอำนาจหน้าที่
- 5) ความสำนึกและให้ความสำคัญต่อเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- 6) ความร่วมมือของคนในชุมชน

นอกจากการวิเคราะห์ปัจจัยสำคัญในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนดังกล่าวข้างต้นแล้ว จากการสนทนากลุ่มเจาะจงพบว่าการแสดงความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะว่าอยากให้ชุมชนในพื้นที่ทะเลสาบสงขลาที่ได้ทำการเลือกเป็นพื้นที่ในการศึกษาวิจัยเป็นพื้นที่ต้นแบบด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลน โดยอยากให้มีการร่างเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบที่มีการวางแนวทางตั้งแต่ผู้รับผิดชอบ แนวเขตพื้นที่ การสนับสนุนเงินงบประมาณจากภาครัฐ โดยทำเป็นโครงการ วางแนวทางการสร้างจิตสำนึกให้แก่ประชาชน สร้างการมีส่วนร่วมกับทุกภาคส่วน พัฒนาเป็นเขตอนุรักษ์แบบมีรายได้ มีการดูแลรวมถึงฟื้นฟูป่าชายเลนอย่างเป็นระบบ มีการระดมความคิดของผู้นำท้องถิ่นเพื่อประชาสัมพันธ์ให้ชาวบ้านและประชาชนรับทราบอย่างทั่วถึงอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการกำหนดสภาพบังคับทางกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำ ความผิดต่อทรัพยากรป่าชายเลนในพื้นที่ การออกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าว ทำเพื่อสร้างกฎ กติกาการใช้ประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสีย ในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นควรมีการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมในการออกข้อบัญญัติด้วย นอกจากนี้ยังมีการเสนอให้จัดพื้นที่ป่าชายเลนที่อยู่ในชุมชนและมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมว่าควรมีการจัดทำเป็นศูนย์เรียนรู้ด้านการอนุรักษ์ป่าชายเลน

ตามแนวทางสวนหลวง ร.9 เพื่อสร้างป่าชายเลนและร่องน้ำให้สัตว์มาอาศัย ทำโครงการทางเดินในป่าชายเลน เป็นเส้นทางศึกษาธรรมชาติ ให้มีธนาคารกล้าไม้ป่าชายเลนจากการศึกษาประเด็นข้างต้นพบว่าแต่ละชุมชนย่อมมีการให้ข้อเสนอแนะที่แตกต่างกัน แต่ทั้งนี้วัตถุประสงค์ของทุกชุมชนคือเพื่อต้องการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนในพื้นที่ของตนให้ได้มากที่สุดและมีทรัพยากรป่าชายเลนที่สมบูรณ์และยั่งยืน จึงได้มีการวางแนวทางในการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยอาศัยหลักการและหลักกฎหมายในการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ได้แก่ หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักความมีส่วนร่วมของประชาชน หลักธรรมาภิบาล หลักระวางไว้ก่อน หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หลักนิติธรรม หลักบริการสาธารณะ และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

จากปัญหา ปัจจัย และข้อเสนอในการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น พบว่าสามารถจำแนกประเด็นในการจัดทำได้ทั้งสิ้น 3 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ 1 องค์กรในการดำเนินงาน ซึ่งการดำเนินงานในการจัดการทรัพยากรป่าชายเลนจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ถึงองค์กรในการดำเนินการเพื่อให้มีกลไกขับเคลื่อนการบริหารจัดการในระดับท้องถิ่น โดยให้ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนมีส่วนร่วมด้วยกัน ในการจัดการสามารถแบ่งประเด็นย่อยได้เป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่และผู้รับผิดชอบรวมถึงการจัดสรรงบประมาณและการเบิกจ่ายงบประมาณ

ประเด็นที่ 2 การจัดการปัญหาเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรป่าชายเลน สามารถแบ่งเป็นประเด็นย่อยได้แก่ การแบ่งเขตการเป็นพื้นที่ป่าชายเลนควบคุม การควบคุมกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อป่าชายเลน การออกกฎหมาย/กฎระเบียบ/บทกำหนดโทษ รวมถึงการขอใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าชายเลน ซึ่งสภาพบังคับตามกฎหมายที่กำหนดอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งได้แก่การกำหนดโทษปรับโทษจำคุก หรือทั้งจำทั้งปรับนั้นเป็นมาตรการที่มีเป็นบทลงโทษที่ทำให้ประชาชนเกิดความเกรงกลัวในการที่จะไม่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายแล้ว แต่การนำกฎหมายที่มีอยู่มาใช้ยังไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งควรมีการเพิ่มสภาพบังคับอื่น ๆ ได้แก่ การใช้มาตรการทางสังคม เพื่อทำให้เกิดความตระหนัก การมีคณะกรรมการเข้าร่วมในการจัดการลุ่มน้ำให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ร่วมให้ข้อคิดเห็นร่วมเสนอแนะแนวทาง ร่วมทำกิจกรรมต่าง ๆ และเสริมอำนาจให้ประชาชนให้เป็นผู้ตัดสินใจ เพื่อให้เกิดความตระหนักและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามกฎหมาย

ประเด็นที่ 3 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนชายฝั่งในการอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าชายเลน ประกอบด้วย การส่งเสริมการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าชายเลนอย่างยั่งยืน เช่น ส่งเสริมการแปรรูปผลิตภัณฑ์อาหารและสมุนไพร การพัฒนาไม้ป่าชายเลนเป็นเฟอร์นิเจอร์

การส่งเสริมการท่องเที่ยวการปลูกป่าชายเลนทดแทน การให้ความรู้ด้านการอนุรักษ์ป่าชายเลนและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น

4. พื้นที่ต้นแบบในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนที่ประสบความสำเร็จ

จากการสำรวจปัญหาที่เกิดขึ้นจากการสนทนากลุ่มเจาะจงจากทั้งภาคประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลน พบว่าปัญหาโดยส่วนใหญ่มักเป็นปัญหาที่มีความคล้ายคลึงกันและทุกพื้นที่ทุกภาคส่วนย่อมตระหนักและมีวัตถุประสงค์ไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งในการแก้ไขปัญหาที่ผู้วิจัยสังเกตเห็นว่าควรมีการศึกษาพื้นที่ต้นแบบที่ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลน ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่ต้นแบบที่ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้แทนของพื้นที่ต้นแบบในแต่ละพื้นที่ ซึ่งพื้นที่ต้นแบบที่ผู้วิจัยได้ทำการคัดเลือกประกอบด้วย ดังนี้

- 1) ผู้แทนศูนย์ศึกษาเรียนรู้ระบบนิเวศป่าชายเลนสิรินาถราชินี
- 2) ผู้แทนศูนย์อนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนที่ 6 (เมืองระนอง)
- 3) ผู้แทนจากพื้นที่สงวนชีวมณฑลป่าชายเลนระนอง

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกดังกล่าวสามารถสรุปได้ดังนี้

4.1 การสัมภาษณ์เชิงลึกพื้นที่ต้นแบบศูนย์อนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนที่ 6 (เมืองระนอง)

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกพื้นที่ศูนย์อนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนที่ 6 เมืองระนอง พบว่าเดิมพื้นที่ป่าชายเลนบริเวณดังกล่าวมีความอุดมสมบูรณ์ ต่อมาเกิดการสัมปทานเหมืองแร่ และชาวบ้านรวมถึงภาครัฐได้เข้ามาใช้ประโยชน์จึงทำให้ป่าชายเลนเสื่อมโทรมลงเยอะ จากปัญหาดังกล่าวทำให้ภาครัฐได้ทำโครงการป่าชายเลนในเขตเมืองเพื่อฟื้นฟูให้กลับมาสมบูรณ์ โดยอาศัยบทบัญญัติกฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดเขตป่าชายเลน เพื่อเข้ามาฟื้นฟูป้องกันการบุกรุกทำลาย และให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการป้องกันการบุกรุกทำลายป่าชายเลน ซึ่งป่าชายเลนในจังหวัดระนองเป็นป่าที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจเพราะเป็นแหล่งทำมาหากินของชาวบ้าน โดยมีการบุกรุกสร้างแปปลาในพื้นที่ป่าชายเลนและ เมื่อเจ้าหน้าที่ได้เข้าไปดำเนินการจับกุมชาวบ้าน ก็มีการใช้มวลชนกดดัน มีการร้องเรียนไปยังหน่วยงานต่างๆ ทำให้เจ้าหน้าที่ทำงานยากลำบาก นอกจากนี้ยังมีปัญหาการออกโฉนดรุกล้ำไปยังพื้นที่ป่าชายเลนซึ่งการตรวจสอบ และเพิกถอนใช้ระยะเวลายาวนานทำให้พื้นที่ป่าชายเลนได้รับความเสียหาย โดยปัญหาดังกล่าวกินระยะเวลายาวนานจนเมื่อปี พ.ศ. 2557 ได้มีคำสั่งของคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ให้อำนาจรัฐเข้าไปทำการเวนคืนพื้นที่ป่า

ชายเลน และชุมชนชาวบ้านก็ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีเนื่องจากสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกัน และปัจจุบันศูนย์อนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนที่ 6 เมืองระนอง ได้ทำการพัฒนาพื้นที่ป่าในเมืองเพื่อให้ชาวบ้านและนักท่องเที่ยวได้เข้าพักผ่อนและมาใช้ประโยชน์อันเป็นการเสริมสร้างรายได้ให้กับชุมชนอีกทางหนึ่ง โดยชุมชนได้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าชายเลนในการประกอบอาชีพสร้างผลผลิตโดยใช้ทรัพยากรป่าชายเลน ซึ่งเป็นการสร้างรายได้ให้กับชุมชน นอกจากนี้ ชุมชนยังสามารถทำโครงการเพื่อของบุดหนุนให้กับชุมชนชายฝั่งได้ โดยส่งเรื่องถึงภาครัฐ หากภาครัฐพิจารณาแล้วเห็นชอบ ภาครัฐก็จะมียกสนับสนุนให้กับชุมชนชายฝั่ง ก็จะทำให้ชุมชนมีความห่วงแหนและปลูกป่าชายเลนเพื่อให้มีทรัพยากรที่อุดมสมบูรณ์ต่อไป นอกจากนี้ ศูนย์อนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนที่ 6 เมืองระนอง ก็ได้มีแนวทางประชาสัมพันธ์พื้นที่ป่าชายเลนโดยการจัดชุดลาดตระเวนเพื่อประชาสัมพันธ์ และให้นักเรียน นักศึกษา เข้ามาทัศนศึกษา และจัดกิจกรรมให้ความรู้กับผู้ที่มาเยี่ยมชม จากข้อมูลดังกล่าวมาสามารถเสนอแนะให้จัดทำโครงการท่องเที่ยวที่มีการจัดการร่วมกัน โดยเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน เช่นการท่องเที่ยวชุมชนเป็นแหล่งอนุรักษ์พันธุ์พืชเพื่อเก็บให้คนรุ่นหลัง โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะโดยการส่งเสริมและสนับสนุนกิจกรรม งบประมาณ ร่วมกับชุมชน

4.2 การสัมภาษณ์เชิงลึกพื้นที่ต้นแบบศูนย์ศึกษาเรียนรู้ระบบนิเวศป่าชายเลนสิรินาถราชินี

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกพื้นที่ศูนย์สิรินาถราชินี พบว่าเดิมพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2524 – 2534 ซึ่งกรมป่าไม้ได้ให้สัมปทานแก่ประชาชนในการทำนาถุ้ง ต่อมาในหลวง รัชกาลที่ 9 ทรงเห็นการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ ทำให้ทรงตระหนักถึงความสำคัญของพื้นที่ป่าชายเลน ภายหลังกรมป่าไม้จึงยกเลิกการสัมปทานในพื้นที่ และนำพื้นที่เสื่อมโทรมดังกล่าวเข้าสู่โครงการปลูกป่าถาวรเฉลิมพระเกียรติ ในขณะนั้น บริษัท ปตท. อาสาสมัครเข้าร่วมดำเนินการกับภาครัฐ โดยอาสาขอปลูก 1 ล้านไร่ รวมถึงพื้นที่ปากน้ำปราณ ทั้งนี้ ในหลวงรัชกาลที่ 9 มีพระราชดำรัสกับ CEO ของบริษัท ปตท. ว่าเมื่อปลูกป่าแล้วชาวบ้านจะต้องได้ประโยชน์และควบคู่กับการอนุรักษ์ จึงเกิดเวทีประชาพิจารณ์ขึ้นที่โรงเรียนปากน้ำปราณวิทยา โดยชุมชนออกความเห็นว่ายากให้พัฒนาเป็นแหล่งเรียนรู้เพื่อที่จะให้เด็ก ๆ ในพื้นที่ได้ใช้พื้นที่เป็นแหล่งเรียนรู้และมีการส่งต่อความรู้ด้านการพลิกฟื้นป่าชายเลนที่เป็นนาถุ้งให้กับพื้นที่อื่น ๆ โดยอาศัยบทบัญญัติกฎหมาย เช่นพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เป็นหลัก พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มาตรา 18 แต่อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงของหน่วยงานภาครัฐ ยังคงเป็นปัญหาและอุปสรรคในการจัดการป่าชายเลน เนื่องจากการใช้กฎหมาย ซึ่งบางครั้งหน่วยงานทุกภาคส่วนอาจมีความคิดเห็นและมุมมองที่แตกต่างกัน เป็นเหตุให้ คณะกรรมการต้องดำเนินการควบคู่

กับชุมชนนานถึง 10 ปี กว่าจะเป็นระบบและสร้างความเข้าใจกับชุมชน จึงได้มีการออกมาตรการตั้ง
กรรมการศูนย์จากชุมชนและมาตรการสร้างการกระจายรายได้ให้กับชุมชน โดยใช้องค์การต่าง ๆ
ผ่านการทำเป็นข้อตกลงความร่วมมือร่วมกับกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (บริษัทในเครือ
ปตท. และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง) สำหรับจุดเด่นสองประการ ในการประชาสัมพันธ์
และดึงดูดให้พื้นที่ป่าชายเลนต้นแบบเป็นที่รู้จัก คือ อัตลักษณ์ของพื้นที่ มีการให้ความรู้ผ่านทาง
ช่องทางออนไลน์ที่คำนึงถึงมาตรฐานและการรับรองที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยว และวีดิทัศน์ของ
ชาวบ้าน ที่เรียกว่า “การอนุรักษ์ที่กินได้” จากข้อมูลทีกล่าวมาข้างต้นนั้น การออกมาตรการดังกล่าว
ก็ยังได้มีข้อเสนอแนะให้มีบทกำหนดโทษสำหรับเจ้าหน้าที่ที่ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้
กฎหมายบางฉบับเนื้อหาอาจไม่เป็นปัจจุบัน ทำให้ประชาชนที่สนใจและอยากอนุรักษ์แต่ไม่มี
อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งการอนุรักษ์จะเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้นถ้าหากประชาชนสามารถมีส่วนร่วม
ในส่วนดังกล่าว

4.3 การสัมภาษณ์เชิงลึกพื้นที่ต้นแบบพื้นที่สงวนชีวมณฑลป่าชายเลนระนอง

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกพื้นที่ศูนย์ชีวมณฑลป่าชายเลนระนอง พบว่าป่าชายเลนของ
จังหวัดระนองได้รับการยอมรับว่าเป็นป่าที่สมบูรณ์ที่สุดของภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ตั้งแต่ปี 2560
เป็นต้นมา ป่าค่อนข้างมีความสมบูรณ์และเริ่มมีการผลักดันให้เป็นมรดกโลกทางธรรมชาติ ในอดีต
มีการใช้ประโยชน์ของชุมชนชายฝั่งในการพึ่งพิงป่าชายเลน ซึ่งบริษัทเหมืองแร่เริ่มเข้ามามีบทบาท
สำคัญในการขุดแร่ ผ่านการอนุญาตโดยรัฐบาล ทำให้พื้นที่ป่าชายเลนกลายเป็นพื้นที่เสื่อมสภาพ
ต่อมารัฐบาลเริ่มให้สัมปทานกับป่าชายเลนซึ่งกินเวลาถึง 40 ปี แม้ตามหลักวิชาการถือว่ามีการใช้
ประโยชน์อย่างยั่งยืน แต่กลับพบว่าทำให้สัมปทานในภาคใต้ไม่ค่อยประสบความสำเร็จเท่าที่ควร
เนื่องจากติดขัดปัญหาบางประการ อย่างไรก็ตาม ในปี 2525 มีการจัดตั้งศูนย์วิจัยป่าชายเลนขึ้น หรือ
ที่รู้จักในชื่อ “ส่วนบริหารจัดการพื้นที่ป่าชายเลนทางมรดกโลก” เพื่อทำวิจัยร่วมกับต่างประเทศใน
หลาย ๆ โครงการ องค์ความรู้ที่ได้สามารถนำไปบริหารจัดการป่าชายเลนได้ทั่วโลกเกิดการ
สร้างมาตรการในการอนุรักษ์ป่าชายเลนขึ้น ห้าปีต่อมาประเทศไทยเข้าสู่การใช้ป่าชายเลนเป็นพื้นที่
บ่อเลี้ยงกุ้ง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้พื้นที่ป่าชายเลนเสื่อมโทรมไป ทำให้สัมปทานป่าชายเลนโดน
ยกเลิกนักวิชาการจึงนำเสนอพื้นที่ป่าชายเลนขึ้นเป็นพื้นที่ป่าชายเลนสงวนชีวมณฑล รับรองโดย
ยูเนสโก เนื่องจากมีพื้นที่หนึ่งที่กันไว้ว่าเป็นพื้นที่ป่าธรรมชาติดั้งเดิมที่ไม่มีการใช้ประโยชน์
และมิงานวิจัยอย่างต่อเนื่องพื้นที่สงวนชีวมณฑลในประเทศไทยมี 5 พื้นที่ ซึ่งมีกรอบด้านการ
จัดการ ทั้งนี้ ก่อนหน้านั้นสถานะของพื้นที่ป่าชายเลนตามกฎหมายเป็นไปตามพระราชบัญญัติป่าไม้
พ.ศ. 2484 ในบริเวณตำบลหงาว อำเภอเมือง ประกาศเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตาม
พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ ใช้กฎหมายดังกล่าวการคุ้มครอง เมื่อประกาศเป็นพื้นที่ป่าสงวน

ชีวมณฑล ซึ่งเป็นด้านการจัดการมีวัตถุประสงค์ ได้แก่ เพื่อให้พื้นที่ดังกล่าวมีบทบาทมีความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อให้พื้นที่สามารถมีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และมีบทบาท ในการสนับสนุนด้านการศึกษาเรียนรู้และการทำวิจัย กรอบของป่าสงวนชีวมณฑลจึงเป็นพื้นที่ตัวอย่าง เพื่อให้มีการจัดการให้คนและสัตว์ให้อยู่ร่วมกันได้ ซึ่งถือเป็นการเคารพสิทธิของชุมชนภายใต้ กฎหมายที่มีอยู่ พื้นที่สงวนชีวมณฑลจึงมีกำหนดเฉพาะกรอบในการจัดการเท่านั้น โดยสามารถ แบ่งพื้นที่ได้เป็นพื้นที่คอร์เอเรีย พื้นที่บัฟเฟอร์โซน และพื้นที่รอบนอก

ในปี 2540 พื้นที่ที่ถูกประกาศเป็นพื้นที่ป่าสงวนชีวมณฑลระนอง เดิมไม่ได้เป็นพื้นที่ที่ สมบูรณ์ทั้งหมด ยกเว้นพื้นที่ป่าชายเลนที่สมบูรณ์ถือเป็นพื้นที่ป่าธรรมชาติดั้งเดิมที่กั้นไว้ในการ ดำเนินการจะใช้วิธีการจ้างคนมาปลูกต้นไม้ ทำให้ชุมชนไม่รู้สิทธิถึงความเป็นเจ้าของ และขาดการมี ส่วนร่วม ต่อมาได้มีแนวคิดปลูกป่าเพื่อเชื่อมมิตรภาพกับประเทศญี่ปุ่นเป็นชุมชนรักป่าชายเลน ซึ่งในขณะนั้นในต่างประเทศกำลังให้ความสนใจและตระหนักกับคำว่า “Global warming” ช่วงเวลาดังกล่าวประเทศญี่ปุ่นได้มีพิธีสารเกียวโต จึงเน้นให้ญี่ปุ่นเดินทางมาและจัดโครงการใน ลักษณะ 3 ขา ซึ่งหมายความว่าข้าราชการที่ดูแลพื้นที่มีหน้าที่สำรวจพื้นที่และอำนวยความสะดวกด้าน วิชาการ สร้างความพร้อมของชุมชน ในขณะที่องค์กรต่าง ๆ ของญี่ปุ่นมีหน้าที่ในการออกทุนใน การสร้างรายได้ให้ชาวบ้านโดยการปลูกป่า ชาวบ้านจึงให้ความสนใจในการปลูกป่ามากขึ้น นอกจากนี้กลุ่มที่ช่วยชาวบ้านในการปลูกป่าก็กลับมาเยี่ยมชุมชน ถือเป็นกลไกหลักในการฟื้นฟู ป่าชายเลน ซึ่งภาครัฐแทบไม่ต้องสนับสนุนงบประมาณ ต้นไม้เติบโต และเกิดความสัมพันธ์ที่ดี จากนั้นพื้นที่ป่าที่เสื่อมโทรมก็ค่อย ๆ กลับมา พื้นที่ป่าสัมปทานที่ต้นไม้ไม่ค่อยมี เกิดต้นไม้ใหม่ ขึ้นมาแทนที่ พื้นที่เหมืองแร่ที่ปลูกได้ ก็เข้าฟื้นฟูจนกลับมา พื้นที่บ่อเลี้ยงกุ้งรัฐบาลมีนโยบายทาง คิน ก็เป็นพื้นที่ที่มีการปลูกใหม่ จนปี พ.ศ. 2560 แทบจะไม่มีพื้นที่ที่ต้องปลูก ซึ่งถือเป็นพื้นที่สงวน ชีวมณฑลที่ไม่มีการบุกรุกและป่าก็สมบูรณ์ จึงเกิดการยกระดับให้พื้นที่ให้มีคุณค่าทางสากล และ พัฒนาเป็นมรดกโลก นอกจากนี้ยังมีการประชาสัมพันธ์ และร่วมมือกับกรมทรัพยากรทางทะเลและ ชายฝั่งในการร่วมกันผลักดันป่าชายเลนระนองสู่มรดกโลก ช่วงปี พ.ศ. 2563 – 2564 กรมอุทยานได้ เสนอฝั่งทะเลอันดามันเป็นมรดกโลกจึงเข้าสู่การพิจารณา ผลมติพบว่ามีการนำ 2 พื้นที่มารวมกัน ทั้งพื้นที่ป่าชายเลนระนองและพื้นที่กรมอุทยานแห่งชาติฝั่งทะเลอันดามัน ขอขึ้นทะเบียนเป็นมรดก โลกเป็นแหล่งอนุรักษ์ทะเล ปัจจุบันอยู่ในระหว่างกระบวนการดำเนินการกับยูเนสโก โดยอาศัย บทบัญญัติกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหาร จัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มาตรา 19 ทั้งนี้ พบว่าในพื้นที่ป่าชายเลนไม่มีการ บุกรุกเพิ่ม หลักก็คือการเกิดกลุ่มอนุรักษ์จากชุมชนที่ช่วยเป็นหูเป็นตา โดยแบ่งเป็น 2 ส่วน ได้แก่

เป็นพื้นที่ที่ราษฎรมีสิทธิ มีเอกสารสิทธิ และเป็นพื้นที่ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่มีการใช้พื้นที่นานแล้ว ซึ่งการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อหลัก การวางแผนงานประชาสัมพันธ์ทุกปี ผ่านสื่อสังคมออนไลน์ การพบปะชุมชนชายฝั่ง และทำศูนย์เป็นพื้นที่แหล่งเรียนรู้ให้นักเรียนเข้ามาอย่างน้อยปีละ 10,000 คน ก็เป็นวิธีการในการประชาสัมพันธ์หรือมีสิ่งดึงดูดให้พื้นที่ป่าชายเลนต้นแบบเป็นที่รู้จัก จากข้อมูลดังกล่าวเห็นด้วยกับการทำข้อบัญญัติท้องถิ่น ผ่านการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการเพื่อเชื่อมทรัพยากรบุคคลกับทรัพยากรธรรมชาติเข้าด้วยกัน

ซึ่งจากข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกพื้นที่ต้นแบบที่ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลน สามารถสรุปได้ดังตารางที่ 4.12

ตารางที่ 4.12 แสดงประเด็นในการสัมภาษณ์เชิงลึกพื้นที่ต้นแบบที่ประสบความสำเร็จ

พื้นที่ต้นแบบ	ประเด็นในการสัมภาษณ์				
	ภูมิหลัง	รูปแบบในการจัดการ ป่าชายเลน	ปัญหาและอุปสรรค	มาตรการในการส่งเสริม ชน	วิธีการประชาสัมพันธ์
ศูนย์อนุรักษ์ ทรัพยากรป่า ชายเลนที่ 6 (เมืองระนอง)	เดิมเป็นพื้นที่ป่าสงวน แห่งชาติ พ.ศ. 2524 – 2534 กรมป่าไม้ผู้ดูแล พื้นที่ได้ให้สัมปทาน กับเอกชนในการทำนา กึ่ง จึงมีการปรับป่าชาย เลน 700 กว่าไร่ ไป เป็นนา กึ่ง ต่อมาใน หลวง รัชกาลที่ 9 ได้ เสด็จมาและเห็นการ เปลี่ยนแปลงของพื้นที่ และเห็นว่าชุมชนมี อาชีพการประมงเป็น อาชีพหลัก และทรง	ใช้ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติ ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และมติคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับการกำหนดเขตป่า ชายเลน วันที่ 15 ธันวาคม 2530 เป็นกฎหมายหลักที่ใช้ ในการจัดการพื้นที่ เพื่อ ไม่ให้มีการบุกรุกทำลาย ใน ป่าชายเลนแต่ก่อนมีกลุ่ม อนุรักษ์แต่ละตำบลไป โดย ใช้ชุมชน ให้เข้ามาดูแลป่า หากมีเบาะแสก็ให้ชาวบ้าน เข้ามาแจ้งทางศูนย์เพื่อให้	พื้นที่ในเมืองมีธุรกิจที่มี คุณค่ามหาศาล ซอบเข้าไป บุกรุกพื้นที่ที่รกร้างของป่า ชายเลน เพื่อทำแปปลา เพราะเป็นการสร้างรายได้ ให้แก่ชาวระนอง เนื่องด้วย เมืองระนองแคบ จึงได้มี การยึดถือครอบครองรกร้าง พื้นที่ป่าชายเลน พอ เจ้าหน้าที่เข้าจับกุม ก็มีการ ปิดล้อมเจ้าหน้าที่โดยใช้ กลุ่มมวลชน และผู้มี อิทธิพลในพื้นที่ ทำให้ เจ้าหน้าที่ทำงานลำบาก เกิด	เน้นการใช้ประโยชน์จาก ป่าชายเลน โดยการที่ ชุมชนใช้ประโยชน์ใน การให้ชุมชนสร้าง ผลิตภัณฑ์ โดยเน้น เป้าประสงค์ของชุมชน โดยให้ชุมชนเสนอความ ต้องการมายังศูนย์เพื่อหา แนวทางในการพัฒนา การหางบประมาณ เพื่อ สร้างรายได้เล็ก ๆ น้อย ๆ ให้แก่ทางศูนย์และกลุ่ม ชาวบ้านจากอาชีพเดิม หลังจากชุมชนเข้าใช้	โดยปกติแล้วทางศูนย์มี ชุดเจ้าหน้าที่ในการ ลาดตระเวนเพื่อ ประชาสัมพันธ์ว่ามี พื้นที่ป่าชายเลนดังกล่าว สามารถใช้เป็นสถานที่ พักผ่อนหย่อนใจได้ และเกิดการบอกต่อใน กลุ่มนักเรียนที่มีทัศน ศึกษา ซึ่งทางศูนย์ได้มี การจัดกิจกรรมให้ ความรู้ประกอบด้วย

พื้นที่ต้นแบบ	ประเด็นในการสัมภาษณ์				
	ภูมิหลัง	รูปแบบในการจัดการ ป่าชายเลน	ปัญหาและอุปสรรค	มาตรการในการส่งเสริม ชน	วิธีการประชาสัมพันธ์
	ตระหนักถึงพื้นที่ป่าชายเลนว่าหากไม่มีพื้นที่ป่าชายเลนเลย อาจส่งผลกระทบต่อ การดำรงชีวิต กรมป่าไม้จึงได้มีการยกเลิกสัมปทานในพื้นที่ และนำเอาพื้นที่ที่เสื่อมโทรมดังกล่าวเข้าสู่โครงการปลูกป่าถาวรเฉลิมพระเกียรติ ตรงกับที่ในหลวงรัชกาลที่ 9 ครองราชย์ปีที่ 50 ซึ่ง ณ ขณะนั้น ก็มีการกำหนดการฟื้นฟูพื้นที่ป่าอนุรักษ์ทั่วประเทศ	ทางหน่วยเข้าระงับเหตุได้ทันที จึงทำให้สามารถที่จะรักษาป่าไว้ได้	การร้องเรียนไปยังส่วนต่างๆ ทำให้เจ้าหน้าที่ทำงานลำบาก นอกจากนี้มีเรื่องการออกโฉนด ซึ่งในการตรวจสอบมักใช้เวลานานว่าออกโดยชอบหรือไม่ชอบ ถ้าออกโดยไม่ชอบ ก็ต้องส่งเรื่องต่อไปยังกรมที่ดิน เพื่อให้กรมที่ดินเพิกถอน ซึ่งใช้เวลานานพอสมควร	ประโยชน์แล้ว ชาวบ้านมีการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนเพื่อต่อ ยอดเนื่องจากชาวบ้านใช้พื้นที่ป่าชายเลนในการหาปูหาปลาเพื่อประกอบอาชีพ และสร้างรายได้ ชาวบ้านจึงมีความหวังเห็นในพื้นที่ โดยการปลูกป่าเพิ่มขึ้น เพื่อให้ทรัพยากรมีความสมบูรณ์เพิ่มขึ้น	

พื้นที่ต้นแบบ	ประเด็นในการสัมภาษณ์				
	ภูมิหลัง	รูปแบบในการจัดการ ป่าชายเลน	ปัญหาและอุปสรรค	มาตรการในการส่งเสริม ชน	วิธีการประชาสัมพันธ์
	<p>5 ล้านไร่ เป็นโครงการใหญ่ รัฐบาลจึงขออาสาห้างร้านต่าง ๆ ให้เข้ามาร่วมดำเนินการ ซึ่ง บริษัท ปตท. ได้อาสาขอลูก 1 ล้านไร่ จาก 5 ล้านไร่ทั่วประเทศ รวมถึงพื้นที่ปากน้ำปรานด้วย ทำให้มีพื้นที่เป้าหมายในการปลูกฟื้นฟู 848 ไร่ ซึ่ง ปตท. เริ่มปลูกตอนปีพ.ศ.2540 ซึ่งปรับปรุงดินปลูกจนสำเร็จเพียง 1 ปี และมีการทำพิธีน้อมถวายในหลวง</p>				

พื้นที่ต้นแบบ	ประเด็นในการสัมภาษณ์				
	ภูมิหลัง	รูปแบบในการจัดการ ป่าชายเลน	ปัญหาและอุปสรรค	มาตรการในการส่งเสริม ชน	วิธีการประชาสัมพันธ์
	รัชกาลที่ 9 ในวันที่ 16 พฤศจิกายน 2545 ในหลวง ร.9 และสมเด็จพระเทพฯ ก็ได้มารับมอบครบ 1 ล้านไร่ และในหลวง รัชกาลที่ 9 ก็ได้มีพระราชดำรัสกับ CEO ของ ปตท. ว่า เมื่อปลูกป่าแล้วชาวบ้านจะต้องได้ประโยชน์และควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ด้วย จึงเป็นที่มาที่ทำให้คณะทำงานมาพิจารณาว่าจะต้องทำอย่างไรถึงจะตอบพระ				

พื้นที่ต้นแบบ	ประเด็นในการสัมภาษณ์				
	ภูมิหลัง	รูปแบบในการจัดการ ป่าชายเลน	ปัญหาและอุปสรรค	มาตรการในการส่งเสริม ชน	วิธีการประชาสัมพันธ์
	<p>ราชดำริส ประชาชน ในพื้นที่สามารถที่จะ ใช้ประโยชน์จากป่าได้ ทั้งในเรื่องของการจับ สัตว์น้ำตามวิถีชีวิตเดิม ของเขาได้ ชุมชนจึง เป็น คีย์หลักที่เป็น เจ้าของทรัพยากรที่ แท้จริง จึงได้มีการ จัดทำเวทีประชา พิจารณ์ขึ้นที่โรงเรียน ปากน้ำปราณวิทยา เพื่อสอบถามความ คิดเห็นของชุมชนผ่าน ผู้นำชุมชน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โรงเรียน</p>				

พื้นที่ต้นแบบ	ประเด็นในการสัมภาษณ์				
	ภูมิหลัง	รูปแบบในการจัดการ ป่าชายเลน	ปัญหาและอุปสรรค	มาตรการในการส่งเสริม ชน	วิธีการประชาสัมพันธ์
	<p>ว่าเขาอยากเห็นการพัฒนาพื้นที่ป่าอย่างไร เพื่อตอบสนองพระราชดำริส ชุมชนให้ ความเห็นว่ายากให้ พัฒนาเป็นแหล่ง เรียนรู้เพื่อที่จะให้ เด็กๆในพื้นที่ ได้ใช้ พื้นที่เป็นแหล่งเรียนรู้ และมีการส่งต่อความรู้ ด้านการพลิกฟื้นป่า ชายเลนที่เป็นนาุ้ง ให้กับพื้นที่อื่น ๆ ก็ได้ มี ปตท. ได้เข้าร่วม กับภาครัฐ (ป่าไม้) จึง ได้มีการพัฒนาและมี</p>				

พื้นที่ต้นแบบ	ประเด็นในการสัมภาษณ์				
	ภูมิหลัง	รูปแบบในการจัดการ ป่าชายเลน	ปัญหาและอุปสรรค	มาตรการในการส่งเสริม ชน	วิธีการประชาสัมพันธ์
	การเปิดเป็นศูนย์ในปี พ.ศ. 2550				
น ย์ ศี ก ษ า เรียนรูระบบ นิเวศป่าชาย เลนสิรินาถ ราชินี	ในปี พ.ศ. 2500 เป็น พื้นที่ที่สมบูรณ์ ในช่วง 2507 ได้มีประกาศ พื้นที่ป่าสงวน 2515 มี การให้สัมปทาน เหมืองแร่ในเขตป่า สงวน ป่าชายเลนจึง เริ่มเปลี่ยนไป จาก พื้นที่สมบูรณ์ก็หายไป พื้นที่ป่าชายเลนเสื่อม โทรม ชาวบ้านจึงเริ่ม เข้ามาจับจอง ภาครัฐ ได้แก่ อบจ. อบต. จึง ได้ปลูกสร้างสิ่งอำนวย	พระราชบัญญัติป่าสงวน แห่งชาติ 2507 (ใช้เป็น หลัก): ศูนย์เป็นรูปแบบ แบบไตรภาคี ได้แก่ ภาครัฐ ที่เป็นเจ้าของพื้นที่โดย กฎหมาย (กรมป่าไม้ > กรม อุทยาน > กรมทรัพยากร ทางทะเลและชายฝั่ง) ภาค รัฐวิสาหกิจ/เอกชน และ ชุมชน ที่มีการจัดตั้ง กรรมการโดยตำแหน่งจาก ชุมชน ฝ่ า น ก่ า นั น ผู้ใหญ่บ้าน ผู้อำนวยการ โรงเรียน เป็น การ	- การเปลี่ยนแปลงของ หน่วยงานภาครัฐ เช่น ช่วงแรกเป็นกรมป่าไม้ สัก พักเป็นกรมอุทยาน ล่าสุด เป็น ทช. แต่ละหน่วยงานมี แนวคิดที่แตกต่างกัน ถึงแม้ จะใช้กฎหมายเดียวกัน แต่มี การมองมุมต่างกัน เช่นแต่ แรก กรมป่าไม้กับกรม อุทยานมองว่าประชาชนจะ ไม่สามารถเข้าใช้ประโยชน์ ในพื้นที่ได้เลย แต่ปัจจุบัน ทช. จะมองในเรื่องของการ มีส่วนร่วมของประชาชน	1.ตั้งกรรมการศูนย์จาก ชุมชน โดยการเชิญกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้อำนวยการ โรงเรียน กลุ่ม NGO ที่ให้ ความสนใจ โดยจะจัด ประชุมทุก 3 เดือน เพื่อรับ ฟังความคิดเห็นว่าอยาก เห็นความเปลี่ยนแปลงไป ในทิศทางใด เป็นการ สร้างการมีส่วนร่วม จะได้ นำแนวคิดมาพัฒนาและ ถูกใช้จริง 2. การสร้างการกระจาย รายได้ให้กับชุมชน โดย	จุดเด่นคือเรื่องของอัต ลักษณ์พื้นที่ : เป็นป่า ชายเลนที่เริ่มจาก 0 จาก นาุ้ง ป่าชายเลนที่ เกิดขึ้นสร้างขึ้น โดย มนุษย์ จัดการต่อโดย มนุษย์ ภาพตรงนี้จึง แตกต่างจากที่อื่นซึ่งเป็น ป่าชายเลนธรรมชาติ ทางศูนย์อยากให้เห็นว่า การพัฒนาป่าชายเลน จากนาุ้งเป็นอย่างไร ได้อะไรกลับสู่ชุมชน บ้าง นอกจากนี้ยังมีการ

พื้นที่ต้นแบบ	ประเด็นในการสัมภาษณ์				
	ภูมิหลัง	รูปแบบในการจัดการ ป่าชายเลน	ปัญหาและอุปสรรค	มาตรการในการส่งเสริม ชน	วิธีการประชาสัมพันธ์
	<p>ความสะดวกแก่ชาวบ้านในพื้นที่ป่าชายเลนในเขตเมืองจึงกลายเป็นเมืองโดยสมบูรณ์ที่ปราศจากพื้นที่ป่าชายเลน เป็นการบุกรุกป่าชายเลนในพื้นที่ ต่อมาในปี 2540 เริ่มทำโครงการป่าชายเลนในเขตเมืองกำหนดขอบเขตพื้นที่ที่สามารถฟื้นฟูได้ ได้มีการเจรจาขอพื้นที่กลับมาได้ 2070 ไร่ ส่วนพื้นที่ที่เปลี่ยนแปลง</p>	<p>ดำเนินงานจาก 3 ภาคส่วน เช่น ชุมชนอยากทำโครงการ ส่งให้ภาครัฐพิจารณาว่าไม่ขัดต่อข้อกำหนดก็สามารถดำเนินการได้ มี ปตท. เข้ามาสนับสนุนงบประมาณ - พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ป่าบางส่วนอยู่นอกเขตป่าสงวน - พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พื้นที่ปากน้ำถูกประกาศเป็นพื้นที่ควบคุม ด้านสิ่งแวดล้อม ป่าชายเลนอยู่ในพื้นที่โซนที่ 7 ที่มี</p>	<p>เป็นหลัก ข้อกฎหมายบางช่วงทำให้ศูนย์ไม่สามารถดำเนินกิจการบางอย่างได้ เช่น ในเรื่องของการ cleaning ป่าหรือการตัดสาขพันธุ์ไม้ ซึ่งจากงานวิจัยกล่าวว่าจะต้องมีการตัดถางป่าเพื่อเปิดช่องแสง แต่ข้อกำหนดไม่เอื้ออำนวยให้ตัด จึงจำเป็นที่จะต้องปล่อยป่าให้โตรมไป</p>	<p>ใช้องค์กรต่าง ๆ เช่น การกระจายรายได้ผ่านชุมชน จัดเลี้ยง นำเด็กเข้ามาเป็นยุวมัคคุเทศก์ นำเรือมาเชื่อมต่อเพื่อรับนักท่องเที่ยว กลุ่มผ้ามัดย้อม ผลิตภัณฑ์จากป่าชายเลน ซึ่งเป็นการสร้างมูลค่าให้กับชุมชน ทำให้ชุมชนเห็นคุณค่ามากขึ้น</p>	<p>ให้ความรู้ผ่านทางช่องทางออนไลน์ที่ทำให้ประชาชนเข้าถึงได้ นอกจากนี้ยังคำนึงถึงมาตรฐานและการรับรองที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยว หรือการจัดการภายในที่เป็นระดับชาติและระดับโลก ถือเป็น การประชาสัมพันธ์อย่างหนึ่ง</p> <p>วิธีอนุรักษ์ของชาวบ้าน : เมื่อก่อนรัฐชวนปลูกต้นไม้ แต่การปลูกไปเบียดบังการทำมาหากิน</p>

พื้นที่ต้นแบบ	ประเด็นในการสัมภาษณ์				
	ภูมิหลัง	รูปแบบในการจัดการ ป่าชายเลน	ปัญหาและอุปสรรค	มาตรการในการส่งเสริม ชน	วิธีการประชาสัมพันธ์
	ไปแล้วก็ไม่สามารถที่จะฟื้นฟูกลับมาได้	กฎหมายดูแล้วห้ามมีการบุกรุกทำลาย - พระราชบัญญัติ ส่งเสริมบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง 2558 มาตรา 18 มีการประกาศเป็นพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ มาตรา 23 เรื่องของ มาตรการคุ้มครอง มีการนำมาพิจารณา ร่วมกับชุมชนเพื่อออกเป็นข้อระเบียบ			ของชุมชน ปลุกแต่ไม่ได้ใช้ประโยชน์และเสียประโยชน์จากการหารายได้หลัก แต่ปัจจุบันชุมชนได้มีการใช้ประโยชน์จากป่ามาทำผลิตภัณฑ์ พอวัตุดิบเริ่มไม่พอก็นำไปสู่เรื่องของการปลูกทำให้ชุมชนนำไปสู่การปลูกพร้อมกับการใช้ประโยชน์ “การอนุรักษ์ที่กินได้”
พื้นที่สงวนชีวมณฑลป่าชายเลนระนอง	ป่าชายเลนของจังหวัดระนองได้รับการยอมรับว่าเป็นป่าที่	เดิมมี 2 พระราชบัญญัติหลักได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และ	ในพื้นที่ป่าชายเลนไม่มีการบุกรุกเพิ่ม ซึ่งแสดงว่าในการบริหารจัดการมี	จัดโครงการในลักษณะ 3 ขา ซึ่งหมายความว่าข้าราชการที่ดูแลพื้นที่มี	- ประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อหลัก และมีการวางแผน

พื้นที่ต้นแบบ	ประเด็นในการสัมภาษณ์				
	ภูมิหลัง	รูปแบบในการจัดการ ป่าชายเลน	ปัญหาและอุปสรรค	มาตรการในการส่งเสริม ชน	วิธีการประชาสัมพันธ์
	สมบูรณที่สุดของ ภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ตั้งแต่ปี 2560 ป่า ค่อนข้างมีความ สมบูรณ์และเริ่มมีการ ผลักดันให้เป็นมรดก โลกทางธรรมชาติ ป่า ชายเลนของระนองเริ่ม ชัดเจนในปี พ.ศ.2454 ซึ่งในอดีตได้มีการใช้ ประโยชน์ของชุมชน ชายฝั่งในการพึ่งพิงป่า ชายเลน ซึ่งระนอง เริ่มต้นจากเหมืองแร่ ได้มีบริษัทเอกชนเข้า มาขุดแร่ โดยมีรัฐบาล	พระราชบัญญัติป่าสงวน พ.ศ. 2507 ต่อมามีการใช้ พระราชบัญญัติ อุทยานแห่งชาติ (ประกาศ เป็นพื้นที่เขตอุทยานเมื่อปี 2553 ต่อมาปี 2558 มีพระราชบัญญัติ ทช. มาตรา 19	ประสิทธิภาพมาก กลไก หลักก็คือการเกิดกลุ่ม อนุรักษ์จากชุมชนที่ช่วย เป็นหูเป็นตา ได้มีการ ดำเนินกิจกรรม ได้แก่การ ขุดคู ในพื้นที่ป่าชายเลนน้ำ ท่วมถึงต่อเนื่องกับพื้นที่ใช้ ประโยชน์ แบ่งเป็น 2 ส่วน ได้แก่ เป็นพื้นที่ที่ราษฎรมี สิทธิ มีเอกสารสิทธิ ที่ที่สอง เป็นพื้นที่ที่ไม่ชอบด้วย กฎหมายแต่มีการใช้พื้นที่ ที่มานานแล้ว	หน้าที่สำรวจพื้นที่และ อำนวยความสะดวกด้านวิชาการ สร้างความพร้อมของ ชุมชน ทางญี่ปุ่นองค์กร ต่างๆ มีหน้าที่ในการออก ทุน โดยช่วยให้ชุมชน ร่วมกันปลูกป่า ในการ ปลูกป่าคิดให้ชาวบ้าน เป็นรายได้ในการเก็บ ค่าแรง ชาวบ้านจึงให้ ความสนใจในการปลูกป่า มากขึ้น นอกจากนี้กลุ่มที่ ช่วยชาวบ้านในการปลูก ป่าก็กลับมาเยี่ยมชุมชน ถือเป็นกลไกหลักในการ ฟื้นฟูป่าชายเลน ซึ่ง	งานประชาสัมพันธ์ทุกปี ผ่านสื่อโซเชียลมีเดีย - มีการพบปะชุมชน ชายฝั่ง มีการแจ้งประเด็น ความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ - ทำศูนย์เป็นพื้นที่แหล่ง เรียนรู้ให้นักเรียนเข้ามา อย่างน้อยปีละ 10,000 คน (ประชาชนที่เข้ามา เยี่ยมชมช่วยแชร์ผ่านสื่อ โซเชียลทำให้เป็นที่รู้จัก ในวงกว้าง) จัดภูมิทัศน์ ในศูนย์ชีวมณฑลให้มี ห้องประชุม ทางเดิน ศึกษาธรรมชาติ

พื้นที่ต้นแบบ	ประเด็นในการสัมภาษณ์				
	ภูมิหลัง	รูปแบบในการจัดการ ป่าชายเลน	ปัญหาและอุปสรรค	มาตรการในการส่งเสริม ชน	วิธีการประชาสัมพันธ์
	<p>เป็นผู้อนุญาต แร่ก็ได้ ลงสู่ป่าชายเลน ก็ได้มี การใช้ประโยชน์ ขุด เอาแร่ที่อยู่ใต้ดินขึ้นมา พื้นที่ป่าชายเลนก็ กลายเป็นพื้นที่ เสื่อมสภาพไป ในปี พ.ศ. 2504 รัฐบาลเริ่ม ให้สัมปทานกับป่าชาย เลน สัมปทานกินเวลา มาประมาณ 40 ปี จนถึงช่วงประมาณปี 2543 ตามหลักวิชาการ ถือว่ามีการใช้ ประโยชน์อย่างยั่งยืน เมื่อประชาชนใช้</p>			<p>ภาค รัฐ แทบไม่ต้อง สนับสนุนงบประมาณ ต้นไม้เติบโต และเกิด ความสัมพัทธ์ที่ดี จากนั้น ตั้งแต่ปี 2543 เป็นต้นมา ภายใต้โครงการนี้ พื้นที่ ป่าที่เสื่อมโทรมก็ค่อย ๆ กลับมา พื้นที่ป่าสัมปทาน ที่ต้นไม้ไม่ค่อยมี ก็เกิด ต้นไม้ใหม่ขึ้นมา พื้นที่ เหมืองแร่ที่ปลูกได้ ก็เข้า พื้นที่พูนกลับมา พื้นที่บ่อ เลี้ยงกุ้งรัฐบาลมีนโยบาย ทวงคืน ก็เป็นพื้นที่ที่มีการ ปลูกใหม่ จนปีพ.ศ.2560 แทบจะไม่มีพื้นที่ที่ต้อง</p>	

พื้นที่ต้นแบบ	ประเด็นในการสัมภาษณ์				
	ภูมิหลัง	รูปแบบในการจัดการ ป่าชายเลน	ปัญหาและอุปสรรค	มาตรการในการส่งเสริม ชน	วิธีการประชาสัมพันธ์
	<p>ประโยชน์ก็มีการปลูกทดแทน แต่โดยรวมของประเทศไทยที่ให้สัมปทานในภาคใต้พบว่าไม่ค่อยประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากติดขัดในบางปัญหา เช่น กลไกระบบราชการ ระเบียบชุมชน ทำให้พื้นที่เสื่อมโทรมลง ในปี 2525 มีการจัดตั้งศูนย์วิจัยป่าชายเลนขึ้น ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อมาเป็น ส่วนบริหารจัดการพื้นที่ป่าชายเลน</p>			<p>ปลูก ซึ่งถือเป็นพื้นที่สงวนชีวมณฑลที่ไม่มีการบุกรุกแล้วและป่าก็สมบูรณ์</p>	

พื้นที่ต้นแบบ	ประเด็นในการสัมภาษณ์				
	ภูมิหลัง	รูปแบบในการจัดการ ป่าชายเลน	ปัญหาและอุปสรรค	มาตรการในการส่งเสริม ชน	วิธีการประชาสัมพันธ์
	<p>ทางมรดกโลก เป็นการวิจัยที่ทำความร่วมมือกับต่างประเทศในหลายๆ โครงการ องค์ความรู้ที่ได้สามารถนำไปบริหารจัดการป่าชายเลนได้ทั่วโลก เป็นการสร้างมาตรการในการอนุรักษ์ป่าชายเลน</p> <p>จีนต่อมาในปี 2530 ประเทศไทยเข้าสู่การใช้ป่าชายเลนเป็นพื้นที่บ่อเลี้ยงกุ้ง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้พื้นที่ป่าชายเลนเสื่อมโทรมไป จนถึงปี 2540</p>				

พื้นที่ต้นแบบ	ประเด็นในการสัมภาษณ์				
	ภูมิหลัง	รูปแบบในการจัดการ ป่าชายเลน	ปัญหาและอุปสรรค	มาตรการในการส่งเสริม ชน	วิธีการประชาสัมพันธ์
	<p>สัมปทานป่าชายเลน โค่นยกเลิก พื้นที่ โดยทั่วไปเสื่อมโทรม ซึ่งก่อนหน้าปีตอนปี 2532 สัมปทานป่าบก ได้มีการยกเลิกไป ใน ปี 2540 เป็นปีที่มี รัฐธรรมนูญ ที่กำหนด หน้าที่ของประชาชน ให้สามารถมีส่วนร่วม ในการบริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติใน ท้องถิ่นของตนเอง ทำ ให้สัมปทานหายไป พื้นที่ป่าชายเลน บางส่วนเปลี่ยนสภาพ</p>				

พื้นที่ต้นแบบ	ประเด็นในการสัมภาษณ์				
	ภูมิหลัง	รูปแบบในการจัดการ ป่าชายเลน	ปัญหาและอุปสรรค	มาตรการในการส่งเสริม ชน	วิธีการประชาสัมพันธ์
	<p>ไปโดยสิ้นเชิงจากบ่อ เลี้ยงกุ้งและจากการทำ เหมืองแร่ บางที่ก็ยังมีอยู่ เพียงเล็กน้อย นักวิชาการ จึงได้มีการนำเสนอ พื้นที่ป่าชายเลนขึ้น เป็นพื้นที่ป่าชายเลน สงวนชีวมณฑล ซึ่ง รับรองโดยยูเนสโก เนื่องจากมีพื้นที่หนึ่งที่ กันไว้ว่าเป็นพื้นที่ป่า ธรรมชาติดั้งเดิม ที่ไม่ มีการใช้ประโยชน์ และมีงานวิจัยที่มีอย่าง ต่อเนื่องตั้งแต่เริ่มต้น มีความสำคัญมาก ด้วย</p>				

พื้นที่ต้นแบบ	ประเด็นในการสัมภาษณ์				
	ภูมิหลัง	รูปแบบในการจัดการ ป่าชายเลน	ปัญหาและอุปสรรค	มาตรการในการส่งเสริม ชน	วิธีการประชาสัมพันธ์
	เหตุผล 2 อย่างนี้ทำให้ ยูเนสโกขึ้นทะเบียน ซึ่งถือเป็นพื้นที่สงวน ชีวมณฑลแห่งแรกที่ เป็นป่าชายเลน พื้นที่ สงวนชีวมณฑลใน ประเทศไทยมี 5 ที่ พื้นที่สงวนชีวมณฑล มีกรอบด้านการจัดการ ก่อนหน้านั้นสถานะ ของพื้นที่ป่าชายเลน ตามกฎหมาย เป็นป่า ไปตาม พระราชบัญญัติ ป่าไม้ พ.ศ. 2484 ใน บริเวณ หงาว อำเภอบึง เมือง ประจวบคีรีขันธ์				

พื้นที่ต้นแบบ	ประเด็นในการสัมภาษณ์				
	ภูมิหลัง	รูปแบบในการจัดการ ป่าชายเลน	ปัญหาและอุปสรรค	มาตรการในการส่งเสริม ชน	วิธีการประชาสัมพันธ์
	พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตาม พระราชบัญญัติป่า สงวนแห่งชาติ ใช้ กฎหมาย 2 ตัวนี้ในการ คุ้มครอง พอประกาศ มาเป็นพื้นที่ป่าสงวน ชีวมณฑล ซึ่งเป็นด้าน ก า ร จั ด ก า ร มี วัตถุประสงค์ก็คือ เพื่อให้พื้นที่ตรงนี้มี บทบาท มีความ หลากหลายทาง ชีวภาพ เพื่อให้พื้นที่ สามารถมีการพัฒนา เศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และมีบทบาทในการ				

พื้นที่ต้นแบบ	ประเด็นในการสัมภาษณ์				
	ภูมิหลัง	รูปแบบในการจัดการ ป่าชายเลน	ปัญหาและอุปสรรค	มาตรการในการส่งเสริม ชน	วิธีการประชาสัมพันธ์
	สนับสนุนด้านการศึกษา เรียนรู้และการทำวิจัย กรอบของป่าสงวนชีว มณฑลก็คือเป็นพื้นที่ ตัวอย่างเพื่อให้มีการ จัดการทั้งในคนและ สัตว์ให้อยู่ร่วมกันได้ ซึ่งถือเป็นการเคารพ สิทธิของชุมชนภายใต้ กฎหมายที่มีอยู่ พื้นที่ สงวนชีวมณฑลจึงมี กำหนดเฉพาะกรอบ ในการจัดการเท่านั้น พื้นที่สงวนชีวมณฑล สามารถแบ่งพื้นที่ได้ เป็น พื้นที่คอร์แอเรีย				

พื้นที่ต้นแบบ	ประเด็นในการสัมภาษณ์				
	ภูมิหลัง	รูปแบบในการจัดการ ป่าชายเลน	ปัญหาและอุปสรรค	มาตรการในการส่งเสริม ชน	วิธีการประชาสัมพันธ์
	<p>เป็นพื้นที่ที่ต้องปล่อยไว้ให้มันเป็นไปตามกลไกทางธรรมชาติ โดยต้องไม่ถูกรบกวนจากกิจกรรมของมนุษย์ (พื้นที่ไข่แดง) พื้นที่บัพเฟอร์ โซน เป็นพื้นที่ที่ยอมให้มีการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนของพื้นที่ เช่น การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ กิจกรรมอื่น ๆ เป็นต้น พื้นที่รอบนอก ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เอกสารสิทธิของประชาชน</p>				

5. บทวิเคราะห์การจัดการพื้นที่ป่าชายเลนร่วมกับกฎหมายไทย

สำหรับการวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรป่าชายเลนร่วมกับการวิเคราะห์ด้านเอกสารตามกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ป่าชายเลน สามารถแบ่งประเด็นการวิเคราะห์ได้ดังต่อไปนี้

5.1 องค์กรในการดำเนินงานด้านการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ได้มีการกล่าวถึงองค์กรในการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมไว้ในภาพรวม โดยได้ให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรสาธารณะซึ่งอาจเป็นรัฐบาลระดับชาติ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรชุมชน จะเป็นผู้ถือครองกรรมสิทธิ์สิ่งที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในสังคม ทั้งนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในการให้อำนาจแก่องค์กรชุมชนท้องถิ่นนั้นจะทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากองค์กรชุมชนเป็นกลุ่มที่ใกล้ชิดกับทรัพยากรป่าชายเลนมากที่สุด โดยในการจัดการขององค์กรชุมชนดังกล่าวนี้ ต้องย่อมได้รับการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่ทำงานอยู่ในท้องถิ่น โดยต้องมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกิดจากปัญหาของชุมชน ซึ่งการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นนี้มีเป้าหมายสำคัญ คือ การควบคุมพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของประชาชนในชุมชนและเพื่อวางแผนการแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชน โดยได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐในการอนุรักษ์คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพซึ่งในที่นี่รวมถึงทรัพยากรป่าชายเลนด้วยไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 57 นอกจากนี้ หากมีกลุ่มบุคคลหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งที่ได้รับการอนุญาตจากรัฐให้กระทำการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรป่าชายเลนแล้วหากเกิดผลกระทบต่อธรรมชาติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในมาตรา 58 ยังได้ให้อำนาจแก่รัฐ ซึ่งในที่นี้หมายถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการ โดยการดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องและหากมีปัญหาเกิดขึ้นรุนแรงรัฐจะต้องแก้ไขและจัดให้มีการเยียวยาแก่ผู้ได้รับผลกระทบโดยเร็วที่สุด นอกจากนี้ในมาตรา 77 ก็ได้ให้อำนาจรัฐในการตรากฎหมายโดยการตรากฎหมายนั้นจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ สำหรับการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในครั้งนี้นั้นถือเป็นหนึ่งในการตรากฎหมายเพื่อแก้ไข

ปัญหาทรัพยากรป่าชายเลนตามบริบทของชุมชนในที่ต่าง ๆ โดยที่จะต้องมืองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการและในการยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นขั้นตอนหนึ่งของการยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นคือจัดให้มีประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นของชุมชนเพื่อนำมาเป็นแนวทางในการบริหารจัดการต่อไปในอนาคต

จากการวิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมายตามมาตราต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พบว่าได้มีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้แก่ภาครัฐซึ่งที่ได้กล่าวไปในข้างต้น นอกจากนี้ยังได้มีการให้อำนาจแก่ประชาชนในการร่วมมือกันกับภาครัฐเพื่อจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้โดยการเสนอความคิดเห็นต่อโครงการต่าง ๆ และให้ประชาชนสามารถมีสิทธิในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติไว้

2) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559

ในการวิเคราะห์ประเด็นขององค์กรในการดำเนินงานพบว่า ในมาตรา 10 ได้มีการให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกล่าวไว้ว่าจังหวัดใดที่มีป่าสงวนแห่งชาติ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติประจำจังหวัด” ซึ่งหนึ่งในองค์ประกอบของคณะกรรมการ ได้แก่ นายกองจัดการบริหารส่วนจังหวัดรวมถึงผู้แทนเทศบาลและผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งองค์ประกอบดังที่ได้กล่าวมานั้นนั้นถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพยากรป่าชายเลนที่อยู่บริเวณพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา 11 ได้แก่

(1) กำหนดมาตรฐานในการควบคุมดูแลและการส่งเสริมการปลูกป่า รวมทั้งการฟื้นฟู สภาพป่าสงวนแห่งชาติ ให้สอดคล้องกับแนวทางที่อธิบดีกำหนด ทั้งนี้ แนวทางดังกล่าวต้องกำหนดเกี่ยวกับ การมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในพื้นที่ด้วย

(2) ควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรา 8 และมาตรา 9

(3) ดำเนินการสอบสวนและวินิจฉัยคำร้องตามมาตรา 13

(4) มีหนังสือเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องในการสอบสวน
ตามมาตรา 13

(5) มีหนังสือเรียกเจ้าพนักงานปกครองแห่งท้องที่หรือเจ้าพนักงานอื่นที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาในการกำหนดมาตรการตาม (1)

(6) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่มอบหมาย

ซึ่งจากมาตรา 11 ดังกล่าวข้างต้น สามารถเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 ได้ให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ อย่างชัดเจนในการดูแลและอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนที่อยู่ภายในบริเวณของพื้นที่ป่าสงวน แห่งชาติ นอกจากนี้หากวิเคราะห์บทบัญญัติดังกล่าวแล้วพบว่าในมาตรา 11 (1) ยังได้ให้สิทธิชุมชน ในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการด้วย ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้สอดคล้องกับการออกข้อบัญญัติ ท้องถิ่นที่มีการสำรวจถึงปัญหาภายในชุมชนและมีการทำประชาพิจารณ์โดยการรับฟังความคิดเห็น จากผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

3) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

สืบเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 58 ซึ่งกำหนดให้ “การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้น อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วน ได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มี การศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และ จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อ นำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ” และจากมาตรา 48 ใน พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ได้กล่าวว่า “เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้รัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศกำหนดให้โครงการ หรือกิจการ หรือการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ เป็นโครงการหรือ กิจการหรือการดำเนินการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียอื่นใดของประชาชนหรือ ชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม อย่างรุนแรง ซึ่งผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตต้องจัดทำรายงานการ ประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม” ซึ่งคำว่า “การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม” หมายถึง กระบวนการ ศึกษาและประเมินผล ที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการใด ของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้มีการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพ สิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียอื่นใดของประชาชนหรือชุมชน ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยผ่านกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อกำหนดมาตรการ ป้องกันแก้ไขผลกระทบดังกล่าว ผลการศึกษา เรียกว่า รายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ได้ระบุไว้ในพระราชบัญญัติว่า อย่าง น้อยต้องประกอบด้วยสาระสำคัญเกี่ยวกับรายละเอียดโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการ

สภาพสิ่งแวดล้อมปัจจุบัน การประเมินทางเลือกในการดำเนินการ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการทั้งทางตรงและทางอ้อม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหาย จากข้อความดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบนั้นผู้ดำเนินการจำเป็นต้องจัดทำรายงานเพื่อรายงานแก่ภาครัฐ และภาครัฐจะต้องมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและติดตามผลการรายงานผลกระทบเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพของประชาชนและประโยชน์สาธารณะตามบริบทของพื้นที่นั้น ๆ และเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งในการออกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นจำเป็นต้องมีการกำหนดให้มีการรายงานผลจากการใช้ประโยชน์ของทรัพยากรป่าชายเลนในเบื้องต้นด้วย หากการใช้ทรัพยากรป่าชายเลนดังกล่าวเกิดผลกระทบที่ไม่คาดคิดหรือผลกระทบเฉียบพลันขึ้น ภาครัฐจะต้องเป็นผู้บริหารจัดการเพื่อบรรเทาผลกระทบนั้นโดยเร็วที่สุด

4) พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ตามความในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ได้มีการให้อำนาจหน้าที่แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นหนึ่งในคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งสำหรับจังหวัดใดที่มีพื้นที่เพื่อปลูก การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ และการฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลชายฝั่ง โดยมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 13 ประกอบด้วย

(1) จัดทำและเสนอนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด ต่อคณะกรรมการเพื่อกำหนดไว้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่งแห่งชาติ

(2) เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการในการออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่ป่าชายเลน บริเวณหนึ่งบริเวณใดในจังหวัดเป็นพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ตามมาตรา 18 หรือออกกฎกระทรวง กำหนดพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามมาตรา 20

(3) เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการในการพิจารณาให้ความเห็นชอบพื้นที่ที่จะใช้มาตรการในการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง

(4) ช่วยเหลือ ให้คำแนะนำ และประสานงานกับหน่วยงานของรัฐในระดับจังหวัด และจังหวัดใกล้เคียง เพื่อให้มีการดำเนินการหรือปฏิบัติการที่สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารจัดการ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดนั้น

(5) ดำเนินการร่วมกับภาคประชาชน ชุมชนชายฝั่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปลูก การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในจังหวัด

(6) เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการหรืออธิบดีเพื่อพิจารณาดำเนินการตามความเห็นสมควร ในกรณีที่น่าปรากฏว่าทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งภายในบริเวณจังหวัดได้รับความเสียหายหรือจำเป็นต้องได้รับการปลูก การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ หรือการฟื้นฟู

(7) เสนอรายงานผลการดำเนินการของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดสำหรับจังหวัดนั้นและสถานการณ์ด้านทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการกีดเซาะชายฝั่งของจังหวัดนั้นต่อคณะกรรมการอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(8) ปฏิบัติการอื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ซึ่งหากพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ดังกล่าวแล้วนั้นพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดที่มีขอบเขตของพื้นที่ป่าชายเลนนั้น จะต้องมีการจัดทำแผนและนโยบายรวมถึงสนับสนุนส่งเสริมภาคประชาชนและปลูกจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลน โดยในขั้นเริ่มต้นของการจัดทำแผนและนโยบายให้ตรงตามวัตถุประสงค์ สามารถแก้ไขปัญหาทรัพยากรป่าชายเลนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นควรมีการออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นในเบื้องต้นก่อน เนื่องจากข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นกฎหมายลำดับรองที่ใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการในเบื้องต้น และในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นจะต้องมีการสำรวจถึงปัญหาโดยการจัดประชุมหรือสนทนากลุ่มเจาะจงเพื่อรับฟังปัญหาและหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นร่วมกันในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง จากนั้นเมื่อออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นเรียบร้อยแล้วนั้น อาจมีการปรับเปลี่ยนข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวให้สอดคล้องตามบริบทของแต่ละพื้นที่ได้ เพื่อจะทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนเป็นไปในทิศทางเดียวกันและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในการออกข้อบัญญัตินี้จำเป็นที่จะต้องอาศัยความในมาตรา 13 ในพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 เพื่อให้การดำเนินงานสอดคล้องไปตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมถึงพื้นที่ป่าชายเลนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดังตารางที่ 4.13

ตารางที่ 4.13 สรุปอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมถึงพื้นที่ป่าชายเลนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมาย/พระราชบัญญัติ	อำนาจหน้าที่
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	<ul style="list-style-type: none"> - อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ - จัดให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพ สิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน - จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย และชุมชนที่เกี่ยวข้อง - มีอำนาจในการตรากฎหมายที่จำเป็น โดยผ่านการรับ ฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน
พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559	<ul style="list-style-type: none"> - กำหนดมาตรฐานในการควบคุมดูแลและการส่งเสริม การปลูกป่า รวมทั้งการฟื้นฟูสภาพป่าสงวนแห่งชาติ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน - จัดให้มีหลักเขตและป้ายแสดงเครื่องหมายแนวเขต ป่าสงวนแห่งชาติ - ดำเนินการสอบสวนและวินิจฉัยคำร้องแก่ผู้เสียหาย หรือเสื่อมประโยชน์ - แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการ อย่างหนึ่งอย่างใดตามที่มอบหมาย
พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535	<p>ตรวจสอบและติดตามผลตามการรายงานผลกระทบ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม สุขภาพของประชาชน</p>
พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหาร จัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558	<ul style="list-style-type: none"> - จัดทำแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและ ชายฝั่งจังหวัด - กำหนดพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์และกำหนดพื้นที่ กลุ่มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

กฎหมาย/พระราชบัญญัติ	อำนาจหน้าที่
	- ช่วยเหลือ ให้คำแนะนำ และประสานงานกับหน่วยงานของรัฐในระดับจังหวัดและจังหวัดใกล้เคียง - ดำเนินการร่วมกับภาคประชาชน ชุมชนชายฝั่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปลูก การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในจังหวัด

5.2 การวิเคราะห์ปัญหาในการใช้ทรัพยากรป่าชายเลนร่วมกับกฎหมายไทย

จากการสนทนากลุ่มเจาะจงพบปัญหาเกี่ยวกับการจัดการการใช้ทรัพยากรป่าชายเลนซึ่งไม่มีแนวทางหรือระเบียบแบบแผนที่ชัดเจน ชาวบ้านหรือบุคคลในชุมชนไม่ทราบถึงแนวเขตของป่าชายเลน หรือการควบคุมกิจกรรม หรือการเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่จึงทำให้มีการรุกล้ำเข้าไปทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนหวงห้ามจึงมีผลทำให้ทรัพยากรป่าชายเลนเสื่อมโทรมลง ในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นครั้งนี้ได้นำประเด็นปัญหาดังกล่าวมาวิเคราะห์ร่วมกับกฎหมายไทยเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ปรับให้เข้ากับบริบทของชุมชนและไม่ขัดต่อหลักกฎหมาย (โปรดดู ตารางที่ 4.14) ซึ่งสามารถแบ่งเป็นประเด็นปัญหาได้ ดังนี้

- 1) การแบ่งเขตการเป็นพื้นที่ป่าชายเลนควบคุม
- 2) การควบคุมกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อป่าชายเลน
- 3) การขอใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าชายเลน

ตารางที่ 4.14 การวิเคราะห์ประเด็นปัญหาในการจัดการทรัพยากรป่าชายเลนร่วมกับกฎหมายไทย

ประเด็นปัญหา	พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง	
การแบ่งเขตการเป็นพื้นที่ป่าชายเลนควบคู่	พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507	ในกรณีที่พื้นที่ป่าชายเลนอยู่ในเขตพื้นที่ของป่าสงวน ได้มีการให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าพนักงานไว้ใน มาตรา 8 ความว่า “ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีหลักเขตและป้ายหรือเครื่องหมายอื่นแสดงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติไว้ตามสมควร เพื่อให้ประชาชนเห็นได้ว่าเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ” ซึ่งในการออกแบบข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดแนวเขตของป่าชายเลนในชุมชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการทำสัญลักษณ์หรือปักหลักเขตให้ชัดเจนเพื่อให้คนในชุมชนทราบถึงแนวเขตเพื่อแก้ปัญหาการรุกกล้าเข้าไปในบริเวณป่าชายเลนที่อยู่ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ
	พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562	ในกรณีที่พื้นที่ป่าชายเลนอยู่ในเขตพื้นที่อุทยาน ได้มีการให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าพนักงานไว้ใน มาตรา 9 ความว่า “ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีหลักเขต ป้าย เครื่องหมายแสดงแนวเขตอุทยานแห่งชาติและเครื่องหมายอื่นที่จำเป็น เพื่อให้ประชาชนทราบว่าเขตอุทยานแห่งชาติ และอำนวยความสะดวกและให้ความรู้แก่ประชาชน” และการดำเนินการดังกล่าวนี้ให้มอบหมายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือหรือบำรุงรักษาหลักเขต ป้ายเครื่องหมายแสดงแนวเขตด้วย
	พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535	ตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ส่วนที่ 3 ได้มีการกำหนดเขตอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ไว้ในมาตรา 42, 43, 44 และ 45 โดยให้มีการกำหนดไว้ในแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 35 ในพระราชบัญญัติเดียวกันนี้ ซึ่งในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นควรมีการกำหนดแผนการจัดการคุณภาพ

ประเด็นปัญหา	พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง	
		สิ่งแวดล้อมระดับชุมชนไว้ในเบื้องต้น โดยการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับภาคประชาชนเพื่อให้การบริหารจัดการเป็นไปในทิศทางเดียวกัน
การควบคุมกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อป่าชายเลน	พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484	ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 ได้มีการควบคุมกิจกรรมที่ส่งผลต่อการทำลายทรัพยากร ป่าไม้ไว้ในมาตรา 54 และมีบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 72 ตรี กรณีที่หากมีผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 54 ซึ่งจากแนวทางตามกฎหมายดังกล่าวในข้างต้นสามารถนำมาเป็นแนวทางในการออกแบบเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นของประเด็นในการควบคุมกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อป่าชายเลนในชุมชน โดยพิจารณาบทกำหนดโทษตามความเหมาะสมและนำเงินค่าปรับจากการละเมิดการควบคุมกิจกรรมดังกล่าวเข้าสู่กองทุนการจัดการป่าชายเลนของชุมชน
	พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507	ในกรณีที่พื้นที่ป่าชายเลนใดมีอาณาเขตอยู่ในความควบคุมของป่าสงวนแห่งชาติอาจพิจารณาการใช้แนวทางในการควบคุมกิจกรรมในเขตป่าสงวนตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ที่ได้มีการกำหนดไว้ในมาตรา 14 และมีข้อยกเว้นตามมาตรา 15 มาตรา 16 มาตรา 16 ทวิ มาตรา 16 ตรี มาตรา 17 มาตรา 18 มาตรา 19 และมาตรา 20
	พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562	ได้มีการควบคุมกิจกรรมอันก่อให้เกิดผลกระทบต่อพื้นที่ป่าชายเลนที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 19
	พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535	ตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ส่วนที่ 5 ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางน้ำ ไว้ในมาตรา 69 – มาตรา 77 ซึ่งการที่บุคคลใดก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำหรือมีการปล่อยของเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะบุคคลนั้นจำเป็นต้องติดตั้งระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบการกำจัดของเสีย หากนำข้อกำหนดดังกล่าวมาออกแบบใน

ประเด็นปัญหา	พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง	
		<p>การจัดการปัญหาความเสื่อมโทรมของป่าชายเลนนั้น พื้นที่ป่าชายเลนในชุมชนหากมีภาคเอกชนหรือประชาชนในชุมชนจำเป็นต้องใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าชายเลน และจำเป็นต้องมีการปล่อยของเสียลงสู่พื้นที่ป่าชายเลน จำเป็นที่จะต้องมีการสร้างแนวทางในการบำบัดน้ำเสียหรือรองรับของเสียเพื่อไม่ให้ของเสียดังกล่าวไหลลงสู่พื้นที่ป่าชายเลนสาธารณะ โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นผู้ควบคุม ติดตามและตรวจสอบการดำเนินการดังกล่าว</p>
	<p>พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558</p>	<p>ตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 หมวด 3 การคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มาตรา 18 กล่าวว่า “เพื่อประโยชน์ในการสงวน การอนุรักษ์ และการฟื้นฟูพื้นที่ป่าชายเลน ให้คงสภาพธรรมชาติและมิสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศที่มีความสมบูรณ์ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบ ของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่ป่าชายเลนบริเวณหนึ่งบริเวณใดเป็นพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์” หากวิเคราะห์ถึงพื้นที่ป่าชายเลนในชุมชนจากปัญหาพบว่าบางชุมชนไม่ได้มีการกำหนดหรือชี้แนวหลักเขตอย่างชัดเจนว่าป่าชายเลนดังกล่าวเป็นป่าชายเลนพื้นที่อนุรักษ์หรือไม่ ซึ่งอาจจะทำให้มีการเข้าใจผิดของคนในชุมชนและเกิดการรุกกล้าเข้าทำประโยชน์ ในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในครั้งนี้จึงควรตระหนักถึงการกำหนดเขตอนุรักษ์ของพื้นที่ป่าชายเลนในชุมชนที่มีความอุดมสมบูรณ์ให้เป็นพื้นที่อนุรักษ์ตามแนวของของกฎหมายในข้างต้น เพื่อเป็นการคงอยู่ของทรัพยากรป่าชายเลนที่สมบูรณ์และยั่งยืน ไม่ให้เกิดการเสื่อมโทรม</p>
<p>พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456</p>		<p>สำหรับพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 นั้นได้มีการกำหนดกิจกรรมต่าง ๆ อันเกี่ยวข้องกับน่านน้ำ ไม่ว่าจะเป็นทางเดินเรือ เขตท่าเรือ เขตจอดเรือ รวมถึงเขตควบคุมการ</p>

ประเด็นปัญหา	พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง	
		<p>เดินเรือเป็นต้น ซึ่งหากกล่าวถึงทรัพยากรป่าชายเลนในชุมชนนั้นบางพื้นที่อาจสามารถทำเป็นป่าชายเลนเชิงท่องเที่ยวที่มีอาณาเขตติดกับทะเลและน่านน้ำ หากไม่มีการวางแนวทางหรือกำหนดแนวเขตของทางเดินเรือ เขตท่าเรือ เขตจอดเรือ อาจทำให้ทรัพยากรป่าชายเลนเกิดการเสื่อมโทรมได้ เนื่องจากใบพัดของเรือหรือสิ่งแปลกปลอมอื่น ๆ อาจส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศป่าชายเลน นอกจากนี้ยังต้องมีการพิจารณา ร่วมกับกับเครื่องมือในการทำการประมงที่ไม่ส่งผลกระทบต่อความหลากหลายทางระบบนิเวศของป่าชายเลนด้วย ดังนั้นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นครั้งนี้ ควรมีการระบุพื้นที่สำหรับทางเดินเรือ เขตท่าเรือ เขตจอดเรือ รวมถึงอุปกรณ์ในการทำการประมงที่ต้องมีการควบคุมด้วย</p>
<p>ก า ร ข อ ใ ช้ ป ระ โย ช น์ จาก พื้ น ที่ ป่า ช า ย เ ล น</p>	<p>พระราชบัญญัติป่าสงวน แห่งชาติ พ.ศ. 2507</p>	<p>ในมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ได้มีการกำหนดการทำไม้หรือการเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้กระทำได้ เมื่อได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งหากพิจารณาถึงบทบัญญัติดังกล่าวแล้วนั้นในการใช้แนวทางของกฎหมายดังกล่าวมาออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นของชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีหน้าที่ในการควบคุมโดยการอนุญาตให้คนในชุมชนทำประโยชน์ตามเห็นสมควร โดยที่การทำประโยชน์ดังกล่าวต้องไม่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรป่าชายเลนอันเป็นผลให้ทรัพยากรป่าชายเลนเสื่อมโทรมลง</p>
	<p>พระราชบัญญัติอุทยาน แห่งชาติ พ.ศ. 2562</p>	<p>ตามความในมาตรา 22, 23 และมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในด้านการศึกษาวิจัย หรือวิชาการจำเป็นที่จะต้องมีการขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการควบคุมดูแลป่าชายเลนของชุมชนสามารถที่จะใช้แนวทางตามบทบัญญัติของกฎหมาย</p>

ประเด็นปัญหา	พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง	
		ดังกล่าวมาเป็นแนวทางในการจัดการเกี่ยวกับการทำประโยชน์ของพื้นที่ป่าชายเลนในชุมชนไม่ให้มีการรुकกล้าหรือใช้ประโยชน์ในพื้นที่เกินความเหมาะสม อันจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศป่าชายเลนของชุมชนได้
	พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558	ในมาตรา 23 (3) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ได้มีการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือมิให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศตามธรรมชาติ ซึ่งในการกำหนดมาตรการดังกล่าวจำเป็นต้องมีการดำเนินการโดยภาครัฐ ซึ่งในระดับของการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการดำเนินการกำหนดมาตรการดังกล่าวนี้เพื่อเป็นแนวทางให้แก่คนในชุมชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลน

จากการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาจากการสนทนากลุ่มเจาะจงและนำมาวิเคราะห์ร่วมกับบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องพบว่าประเด็นปัญหาดังกล่าวนี้มีความสอดคล้องกับแนวทางตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งสามารถที่จะนำบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้นนี้มาประมวลออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการป่าชายเลนเพื่อบังคับใช้ในท้องถิ่นในเบื้องต้น โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายได้ให้ไว้ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อ 2.1

5.3 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนชายฝั่งในการอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าชายเลน

สำหรับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ได้มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยได้ให้สิทธิของชุมชนในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมรวมถึงสิทธิของบุคคลในการแสดงความคิดเห็นต่อโครงการต่างๆ ซึ่งผู้ที่ดำเนินการให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องมีการส่งเสริมให้ประชาชนมีความตระหนักในการรักษาทรัพยากรป่าชายเลน เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชุมชนและตำบลเพื่อให้ชุมชนบริหารจัดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าชายเลนอย่างเป็นธรรมและยั่งยืนและเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งในการพัฒนาศักยภาพในการบริหารจัดการให้กับบุคคลกลุ่มและองค์กรชุมชนในตำบล นอกจากนี้เมื่อวิเคราะห์กับบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ พบว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องก็ได้ให้สิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมไว้เช่นกัน ดังแสดงในตารางที่ 4.15

ดังนั้น ในการบริหารจัดการป่าชายเลนโดยการออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นของชุมชนนั้น จัดเป็นกฎหมายในระดับท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการตราขึ้นและใช้บังคับภายในขอบเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ซึ่งข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวนี้ย่อมมีลำดับศักดิ์ของกฎหมายต่ำกว่าพระราชบัญญัติและมีผลบังคับภายในเขตของตนเป็นการทั่วไปเท่านั้น และในการออกข้อบัญญัติดังกล่าวได้มีการใช้หลักกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นแนวทาง สำหรับการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในครั้งนี้ มีการเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนเป็นสำคัญ โดยการร่วมกันปรึกษาหารือจากทุกภาคส่วนถึงปัญหาที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรป่าชายเลนในชุมชน จากนั้นจึงมีการหาแนวทางในการบริหารจัดการที่เป็นกลางและเป็นธรรม เพื่อที่จะหาแนวทางการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนให้สมดุล ยั่งยืน คงความหลากหลายทางชีวภาพให้มากที่สุดเพื่อประโยชน์ของคนในชุมชน

ตารางที่ 4.15 แสดงการให้สิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	มาตรา 43
พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535	มาตรา 6 มาตรา 7
พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562	มาตรา 8 มาตรา 18
พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่ง พ.ศ. 2558	มาตรา 9 มาตรา 16
พระราชบัญญัติ การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562	มาตรา 19

6. บทวิเคราะห์การจัดการพื้นที่ป่าชายเลนร่วมกับกฎหมายต่างประเทศ

รูปแบบการจัดการป่าชายเลนของต่างประเทศมีรูปแบบกฎหมายทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ จึงจำเป็นต้องมีการศึกษารูปแบบการจัดการ หลักการสากลและกฎหมายฉบับต่าง ๆ ของต่างประเทศ ประกอบด้วย ดังนี้

กฎหมายของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ได้แก่ รัฐบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองและการจัดการสิ่งแวดล้อม Law No.32 of 2009 (พ.ศ. 2552) รัฐบัญญัติว่าด้วยป่าไม้ Law No.41 of 1999 (พ.ศ. 2542) รัฐบัญญัติว่าด้วยการจัดการขยะมูลฝอย Law No.18 of 2008 (พ.ศ. 2551) กฎหมายทรัพยากรน้ำฉบับใหม่

กฎหมายของสหพันธรัฐมาเลเซีย ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยคุณภาพสิ่งแวดล้อม; Environmental Quality Act 1974 (พ.ศ. 2517) พระราชบัญญัติการป่าไม้แห่งชาติ; National Forestry Act 1984 (พ.ศ. 2527) พระราชบัญญัติการประมง; Fisheries Act 1985 (พ.ศ. 2528) พระราชบัญญัติว่าด้วยแหล่งน้ำ; Waters act 1920 (Revised 1989) (พ.ศ.2463 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2532))

กฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ได้แก่ รัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 (พ.ศ. 2530) รัฐบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองความหลากหลายทางพันธุพืช ค.ศ. 2002 (พ.ศ. 2545) หรือ รัฐบัญญัติหมายเลข 9168 (Plant Variety Protection Act of 2002: Republic Act No. 9168) รัฐบัญญัติว่าด้วยการจัดการขยะมูลฝอยในระบบนิเวศวิทยา ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) หรือ รัฐบัญญัติหมายเลข 9003 (Ecological Solid Waste Management Act of 2000: Republic Act No.9003) รัฐบัญญัติว่าด้วย

วิกฤตการณ์น้ำ ค.ศ. 1975 (พ.ศ. 2538) หรือรัฐบัญญัติหมายเลข 8041 (National Water Crisis Act of 1995: Republic Act No. 8041)

กฎหมายของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ได้แก่ สัญญา Household Forest Protection Contract หรือ Green Contract

สามารถแสดงแนวความคิดประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนตามหลักกฎหมายต่างประเทศในภาพรวม ได้ดังตารางที่ 4.16

ตารางที่ 4.16 แสดงแนวความคิดประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนตามหลักกฎหมายต่างประเทศ

ประเทศ	กฎหมายต่างประเทศ	แนวคิด
สาธารณรัฐอินโดนีเซีย	รัฐบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองและการจัดการสิ่งแวดล้อม Law No.32 of 2009 (พ.ศ. 2552)	<ul style="list-style-type: none"> - การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศบนพื้นฐานของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม - การกระจายอำนาจระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคในการดำเนินการด้านบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม - การกำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียต้องปกป้องและดูแลจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง
	รัฐบัญญัติว่าด้วยป่าไม้ Law No.41 of 1999 (พ.ศ.2542)	<ul style="list-style-type: none"> - ใช้หลักระวังไว้ก่อนในการคุ้มครองสภาพแวดล้อมรอบ ๆ ป่าไม้เพื่อป้องกันผลกระทบที่จะเกิดแก่ป่าไม้ - ใช้หลักการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ในการอนุรักษ์ป่าไม้และการควบคุมในส่วนของ การแบ่งอำนาจให้กับท้องถิ่นตามภูมิภาคต่าง ๆ
	รัฐบัญญัติว่าด้วยการจัดการขยะมูลฝอย Law No.18 of 2008 (พ.ศ. 2551)	<ul style="list-style-type: none"> - หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย โดยในการจัดการขยะมูลฝอยเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดมาตรการ

ประเทศ	กฎหมายต่างประเทศ	แนวคิด
		- ใช้หลักการ 3R เข้ามาปฏิบัติ ได้แก่ การลด การใช้ซ้ำ และการรีไซเคิล
	กฎหมายทรัพยากรน้ำฉบับใหม่	- สิทธิของประชาชน ในการใช้น้ำและหลักการควบคุมโดยรัฐ โดยรัฐจะต้องรับรองสิทธิในการใช้น้ำของประชาชน - รัฐจะต้องกำกับดูแลและควบคุมการใช้ทรัพยากรน้ำอย่างรัดกุม และรัฐวิสาหกิจจะต้องให้ความสำคัญเรื่องการเข้าถึงแหล่งน้ำ
ส ห พ ั น ฑ ฐ ฐ มาเลเซีย	พระราชบัญญัติว่าด้วยคุณภาพสิ่งแวดล้อม ; Environmental Quality Act 1974 (พ.ศ. 2517)	- มีการควบคุมมลพิษที่เกิดจากการปล่อยของเสียในภาคอุตสาหกรรมยางและปาล์มน้ำมันของประเทศโดยต้องจัดให้มีการรายงานผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นต่อภาครัฐ
	พระราชบัญญัติการป่าไม้แห่งชาติ ; National Forestry Act 1984 (พ.ศ. 2527)	มีหลักการสำคัญคือมีการกำหนดให้การใช้ประโยชน์ในทรัพยากรป่าไม้จะต้องได้รับใบอนุญาตหรือขออนุญาตหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาต
	พระราชบัญญัติการประมง ; Fisheries Act 1985 (พ.ศ. 2528)	ควบคุมกิจกรรมประมงในทะเลและปากแม่น้ำ โดยผู้ที่ทำการจับปลาในทะเลจะต้องมีใบอนุญาตเรือประมงรวมไปถึงอุปกรณ์ที่ใช้ในการประมงด้วย
	พระราชบัญญัติว่าด้วยแหล่งน้ำ ; Waters act 1920 (Revised 1989) (พ.ศ. 2463 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2532))	- การรักษาแหล่งน้ำ - การควบคุมพื้นที่ป่าโดยกำหนดอาณาเขตที่ชัดเจน
ส า ฑ าร ฌ ฐ ฐ ฟิลิปปินส์	รัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 (พ.ศ. 2530)	รัฐจะต้องคุ้มครองสิทธิของประชาชนโดยสิทธิดังกล่าวจะต้องมีความสอดคล้องกับระบบนิเวศ

ประเทศ	กฎหมายต่างประเทศ	แนวคิด
	รัฐบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองความหลากหลายทางพันธุพืช ค.ศ. 2002 (พ.ศ. 2545)	ให้สิทธิและคุ้มครองผู้ปรับปรุงพันธุ์พืช (Plant Breeders) ในการแพร่พันธุ์ของพืชที่ได้รับการปรับปรุงใหม่
	รัฐบัญญัติว่าด้วยการจัดการขยะมูลฝอยในระบบนิเวศวิทยา ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543)	<ul style="list-style-type: none"> - แนวทางการจัดการขยะมูลฝอยโดยกำหนดให้มีการจัดเก็บ คัดกรอง แยกแยก ลำเลียง ทำลายและจัดการขยะมูลฝอยอย่างเป็นระบบผ่านมาตรการต่าง ๆ ด้านสิ่งแวดล้อม - ส่งเสริมการลดจำนวนของขยะ โดยมีการชี้ให้เห็นถึงความสำคัญและประโยชน์ของการนำขยะกลับมาใช้ใหม่ (Re-use) กระบวนการ Recycle - มีการจัดตั้งคณะทำงานว่าด้วยการจัดการขยะมูลฝอยแห่งชาติขึ้น
	รัฐบัญญัติว่าด้วยวิฤกตการณ์น้ำ ค.ศ. 1975 (พ.ศ. 2538)	<ul style="list-style-type: none"> - แนวทางการจัดการทรัพยากรน้ำ ได้แก่ การจัดทำ การแจกจ่าย การแปรรูป รัฐวิสาหกิจของการประปา การคุ้มครองและรักษาไว้ซึ่งแหล่งกำหนดต้นน้ำ การปล่อยน้ำทิ้ง การจัดการต่อน้ำเสีย และการจัดการกับปัญหาการทุจริตในกรมการประปา - มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมในการวางแผนและนโยบายด้านวิฤกตการณ์น้ำ
สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม	สัญญา Household Forest Protection Contract หรือ Green Contract	<ul style="list-style-type: none"> - นโยบายจัดสรรพื้นที่ป่าให้กับคนดูแลได้อยู่อาศัย และได้ใช้ประโยชน์ไปพร้อม ๆ กัน โดยการระบุไว้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับพื้นที่ในการทำประโยชน์และพื้นที่ที่ต้องได้รับการดูแลรักษาตามความรับผิดชอบ

ซึ่งกฎหมายต่าง ๆ ของต่างประเทศที่ได้ทำการวิเคราะห์พบว่ามีการใช้หลักการสากลในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมที่ครอบคลุม อันประกอบด้วย หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักระวังไว้ก่อน หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หลักความยุติธรรมระหว่างรุ่นคน หลักบริการสาธารณะ และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์ที่มุ่งหมายไปในทิศทางเดียวกันคือ เพื่อคุ้มครองการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นความอุดมสมบูรณ์ของดิน ความสะอาดของน้ำ และสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ การป้องกันน้ำท่วม การป้องกันดินถุกัดเซาะ ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับก็จะมีการกำหนดขอบเขตของอาณาบริเวณในการเข้าทำประโยชน์ และมีการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางลงสู่รัฐบาลท้องถิ่น เนื่องจากรัฐบาลกลางไม่สามารถที่จะควบคุมการเข้าทำประโยชน์ของชุมชนได้อย่างทั่วถึง และชนเผ่าท้องถิ่นมักฝ่าฝืนการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรเจ้าหน้าที่ในการจัดการพื้นที่ป่า นอกจากนี้ยังได้มีการใช้หลักการ 3R เข้ามาปฏิบัติ คือ การลด การใช้ซ้ำ และการรีไซเคิล เพื่อจัดการขยะมูลฝอยที่จะเกิดขึ้นในสิ่งแวดล้อม สำหรับกฎหมายทรัพยากรน้ำของประเทศอินโดนีเซียนั้น พบว่าภาครัฐยอมให้ความสำคัญกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยที่รัฐสามารถควบคุมการใช้น้ำของภาคประชาชนได้ แต่รัฐจะต้องมีการจัดสรรการใช้น้ำให้กับประชาชนในแต่ละวัน ให้เกิดการหมุนเวียนของระบบน้ำในสิ่งแวดล้อม ให้เกิดผลกระทบหรือมลพิษทางน้ำน้อยที่สุด ภาครัฐจะต้องคอยช่วยเหลือสนับสนุนและเป็นหลักประกันว่าประชาชนทุกคนจะได้รับปริมาณน้ำที่เพียงพอและเท่าเทียมกันในทุกครัวเรือน นอกจากนี้จากกฎหมายพระราชบัญญัติว่าด้วยคุณภาพสิ่งแวดล้อมของสหพันธรัฐมาเลเซีย ยังได้มีการกำหนดให้ท้องถิ่นต้องมีการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมรายงานแก่รัฐบาลกลาง และหากประชาชนต้องการจะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแหล่งน้ำไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรป่าชายเลน หรือทรัพยากรทะเล จะต้องมีการขออนุญาตการเข้าใช้ประโยชน์ โดยอยู่ภายใต้มาตรการต่าง ๆ เช่น การควบคุมกิจกรรมประมงในทะเลและปากแม่น้ำจะอยู่ภายใต้และถูกควบคุมโดยใบอนุญาตเรือประมงซึ่งออกให้โดยกรมประมง ทั้งนี้ ใบอนุญาตเรือประมงที่ออกให้นี้รวมไปถึงอุปกรณ์ที่ใช้ในการประมงด้วย การควบคุมแม่น้ำและลำธารจะมีมาตรการสำคัญคือการห้ามมิให้กระทำการใดที่จะส่งผลกระทบต่อ แม่น้ำ เช่น ห้าม โคนต้นไม้ซึ่งทำให้ต้นไม้ล้มลงในแม่น้ำและอาจเป็นอุปสรรคหรือขัดขวางทางน้ำ การห้ามสร้างสะพานเหนือแม่น้ำ การผันน้ำจากแม่น้ำ หรือ ห้ามกระทำการใดอันก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ นอกจากนี้สหพันธรัฐมาเลเซีย ยังได้มีการควบคุมพื้นที่ป่าชายเลน โดยการแบ่งอาณาเขตบริเวณอย่างชัดเจน โดยแบ่งออกเป็นพื้นที่เขตป่าสงวนที่มีการควบคุมและป้องกันอย่างเข้มงวด เขตป้องกันป่าเป็นเขตที่สามารถเข้าทำประโยชน์ในป่าได้อย่างเสรี แต่ห้ามมีการซื้อขายหรือแลกเปลี่ยน และเขตป่าที่ใช้ร่วมกันเป็นแหล่งเศรษฐกิจของชุมชนมีการบริหารภายใต้การแนะนำจากกระทรวงป่าไม้ ซึ่งจากการจัดการ

ด้วยวิธีการดังกล่าวพบว่าแนวโน้มของการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น ซึ่งจากที่ได้กล่าวไปแล้วในข้างต้นสามารถสรุปแนวคิดด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมถึงทรัพยากรป่าชายเลน ได้ดังตารางที่ 4.17

ตารางที่ 4.17 แสดงแนวคิดด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมถึงทรัพยากรป่าชายเลนของต่างประเทศ

แนวคิดการจัดการ	สาธารณรัฐ อินโดนีเซีย	สหพันธรัฐ มาเลเซีย	สาธารณรัฐ ฟิลิปปินส์	สาธารณรัฐ สังคมนิยม เวียดนาม
หลักการจัดการ				
- หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน	✓	✓	✓	✓
- หลักระวังไว้ก่อน	✓			✓
- หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย	✓	✓		✓
- หลักความยุติธรรมระหว่างรุ่นคน			✓	✓
- หลักบริการสาธารณะ	✓	✓	✓	✓
- หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน	✓	✓	✓	✓
วัตถุประสงค์ของการจัดการ				
- การเข้าทำประโยชน์อย่างเหมาะสม	✓	✓	✓	✓
- การควบคุมมลพิษ	✓	✓	✓	✓
- การอนุรักษ์ทรัพยากร	✓	✓	✓	✓
- การแบ่งอาณาเขตอย่างชัดเจน	✓	✓	✓	✓
- เครื่องช่วยท้องถิ่นในการจัดการ	✓	✓	✓	✓
องค์กรในการดำเนินการ	ก ร ะ จ า ย อ ำ น า จ จาก ส ่วน ก ลาง ส ่วน ท ้อง ถิ่น	ก ร ะ จ า ย อ ำ น า จ จาก ส ่วน ก ลาง ส ่วน ท ้อง ถิ่น	ก ร ะ จ า ย อ ำ น า จ จาก ส ่วน ก ลาง ส ่วน ท ้อง ถิ่น	ก ร ะ จ า ย อ ำ น า จ จาก ส ่วน ก ลาง ส ่วน ท ้อง ถิ่น

7. การออกแบบข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบจากการสนทนากลุ่มเจาะจงร่วมกับการวิเคราะห์เอกสาร

ผู้วิจัยได้นำความเห็นที่ได้จากการสนทนากลุ่มเจาะจง และการสัมภาษณ์เชิงลึกพื้นที่ต้นแบบในด้านการจัดการป่าชายเลนที่ประสบความสำเร็จมาสรุปเป็นประเด็นในการออกแบบข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบ ดังนี้

1) องค์กรจัดการ

องค์กรในการจัดการทรัพยากรป่าชายเลนที่เหมาะสมคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจำเป็นต้องมีคณะกรรมการป่าชายเลนท้องถิ่นคอยส่งเสริม สนับสนุน กำหนดแนวทางและนโยบายในการจัดการ ซึ่งควรมีกรรมการที่มาจากภาครัฐ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีผู้แทนจากภาคประชาสังคมซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในการใช้ทรัพยากรป่าชายเลน เพื่อให้การดำเนินการในการจัดการสามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงตามความต้องการและสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้กับประชาชนได้

2) มาตรการจัดการ

มาตรการจัดการทรัพยากรป่าชายเลนที่เหมาะสมคือ การให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงกับปัญหาการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรป่าชายเลนได้ร่วมวางแผนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ร่วมกันเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด การร่วมกันพัฒนา การฟื้นฟู และการอนุรักษ์ โดยเฉพาะการกำหนดให้มีมาตรการให้ความรู้ ความเข้าใจและตระหนักถึงการใช้ทรัพยากรป่าชายเลน

3) มีการจัดตั้งกองทุนในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลน เพื่อเป็นการใช้เงินกองทุนดังกล่าวในการบริหารจัดการได้ทันที่หากเกิดปัญหาหรือผลกระทบขึ้นกับป่าชายเลน

4) สภาพบังคับตามกฎหมาย

สำหรับสภาพบังคับทางกฎหมาย ควรกำหนดให้มีการตักเตือนก่อน และใช้มาตรการทางสังคม หากยังกระทำความผิดอีกจึงลงโทษเด็ดขาดตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อเปิดโอกาสให้มีการแก้ไข ปรับปรุง และไม่กระทำความผิดซ้ำ

ทั้งนี้ ผลจากการสนทนากลุ่มเจาะจงและการสัมภาษณ์เชิงลึกร่วมกับการวิเคราะห์เอกสารสามารถอธิบายได้ดังตารางที่ 4.18

ตารางที่ 4.18 แสดงแนวคิดในการร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นจากการสนทนากลุ่มเจาะจงและการสัมภาษณ์เชิงลึกร่วมกับการวิเคราะห์เอกสาร

แนวคิดในการร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบ		ผลการศึกษาวิจัย		
ประเด็นหลัก	ประเด็นย่อย	จากการวิเคราะห์เอกสาร	จากการสนทนากลุ่มเจาะจง/สัมภาษณ์เชิงลึก	แนวคิดของผู้วิจัย
องค์กรใน การ ดำเนินการ	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	✓	✓	✓
	คณะกรรมการจัดการพื้นที่ป่าชายเลนโดยเฉพาะ		✓	✓
	คณะกรรมการจากภาคประชาชน		✓	✓
มาตรการใน การจัดการ	การมีส่วนร่วมของประชาชน	✓	✓	✓
	การอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลน	✓	✓	✓
	การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด	✓	✓	✓
	การจัดการที่ดิน	✓	✓	✓
	การควบคุมกิจกรรม	✓	✓	✓
	การป้องกันมลพิษ	✓	✓	✓
	การจัดตั้งคณะกรรมการท้องถิ่น		✓	✓
	จัดทำข้อตกลงของชุมชนในการใช้ประโยชน์ของทรัพยากรป่าชายเลน		✓	✓
	การจัดทำรายงานผลกระทบ	✓	✓	✓
	การอนุรักษ์/การร้องเรียน		✓	✓
การเสริมสร้างความเข้าใจและการส่งเสริมการให้ความรู้	✓	✓	✓	
การจัดตั้ง กองทุน ท้องถิ่นป่า ชายเลนเพื่อ ใช้ในการ	การสนับสนุนงบประมาณจากภาครัฐ	✓	✓	✓
	การระดมทุนสนับสนุนจากภายในชุมชนและภายนอกชุมชน		✓	✓
	เงินชดใช้ค่าความเสียหายจากการรुक้าทำประโยชน์โดยไม่เหมาะสม	✓	✓	✓

แนวคิดในการร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบ		ผลการศึกษาวิจัย		
ประเด็นหลัก	ประเด็นย่อย	จากการวิเคราะห์เอกสาร	จากการสนทนากลุ่มเจาะจง/สัมภาษณ์เชิงลึก	แนวคิดของผู้วิจัย
บริหารจัดการ	การจัดเก็บเงินค่าสมาชิกกองทุนป่าชายเลนท้องถิ่นตามข้อตกลง		✓	✓
	เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้แก่ท้องถิ่น		✓	✓

หมายเหตุ : สภาพบังคับทางกฎหมายอ้างอิงตามความในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ความว่า ผู้ใดฝ่าฝืนข้อกำหนดของท้องถิ่นซึ่งออกตามความในมาตรา 20 (5) มาตรา 32 (2) มาตรา 35 (1) หรือ (4) หรือมาตรา 40 (2) หรือ (3) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ผู้ใดฝ่าฝืนข้อกำหนดของท้องถิ่นซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ นอกจากที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งหรือในมาตรา 37 หรือมาตรา 43 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท

8. การจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน พ.ศ. ... พร้อมหลักการและเหตุผล

8.1 หลักการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น

การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาทรัพยากรป่าชายเลนที่มีความเสื่อมโทรม จากปัญหาการบุกรุก รวมถึงการเข้าใช้ประโยชน์โดยไม่เหมาะสม เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนและแผนงานเป็นไปในทิศทางเดียวกันและมีมาตรการที่สอดคล้องกับบริบทของชุมชน ให้เกิดการใช้ประโยชน์ร่วมกันระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชน มีตระหนักเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรป่าชายเลนอย่างชาญฉลาดและยั่งยืน จึงเห็นควรมีการตราข้อบัญญัติดังกล่าวนี้ขึ้น ในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการป่าชายเลนครั้งนี้ต้องพิจารณาถึงสาระสำคัญของการจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติการเดินเรือใน

น่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 รวมถึงหลักสากลต่าง ๆ ได้แก่ หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หลักการระวางไว้ก่อน หลักความยุติธรรมระหว่างรุ่นคน หลักบริการสาธารณะ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงกฎหมายต่างประเทศ เพื่อเป็นกรอบหรือแนวทางในการนำมาสู่การยกร่างประมวลข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบ

สำหรับองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในครั้งนี้ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามหลักการกระจายอำนาจโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่กระจายอำนาจกฎหมายหลายฉบับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบังคับใช้ โดยการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถนำมาปรับใช้กับการจัดการพื้นที่ป่าชายเลน กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่โดยไม่ขัดหรือแย้งบทกฎหมาย จึงกล่าวได้ว่าสำหรับการจัดการพื้นที่ป่าชายเลน จะมีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อรวบรวมกฎหมายในการจัดการปัญหาไว้ด้วยกัน จึงได้จัดทำเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการป่าชายเลน

8.2 ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน พ.ศ. ...

1) เหตุผลและความจำเป็นในการตรากฎหมาย

สำหรับการจัดการพื้นที่ป่าชายเลนเป็นการจัดการปัญหาทางสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะในเรื่องข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลน โดยเฉพาะ เพียงแต่ใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นในการบริหารจัดการแทน เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 เป็นต้น ส่งผลให้กฎหมายที่มีอยู่ไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมบริหารจัดการตามขอบเขตแห่งอำนาจ และประชาชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเท่าที่ควร เกิดความยุ่งยากสับสนแก่ราชการส่วนท้องถิ่น รวมถึงพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน อีกทั้งยังขาดมาตรการที่เหมาะสมและจำเป็นในการจัดการจึงทำให้เกิดปัญหาการบุกรุกในพื้นที่ที่เป็นแหล่งทรัพยากรป่าชายเลน เกิดปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ไม่ถูกต้อง ส่งผลให้ทรัพยากรป่าชายเลนในชุมชนเสื่อมโทรมลง ในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการป่าชายเลนในครั้งนี้จะทำให้มีกฎหมายที่ชัดเจนและเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน มีการให้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการ

จัดการพื้นที่ป่าชายเลนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงกับปัญหาจะทำให้การใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนตรงตามวัตถุประสงค์และมีความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

2) โครงสร้างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน พ.ศ. ...

ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน พ.ศ. ...

ประกอบด้วยบทบัญญัติจำนวน 18 ข้อ แบ่งออกเป็น 5 หมวด ดังนี้

หมวด 1 บททั่วไป (ข้อ 4-6)

หมวด 2 คณะกรรมการท้องถิ่นในการบริหารจัดการป่าชายเลน (ข้อ 7-9)

หมวด 3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการท้องถิ่นในการบริหารจัดการป่าชายเลน (ข้อ 10)

หมวด 4 การบริหารจัดการ (ข้อ 11-15)

หมวด 5 กองทุนท้องถิ่นเพื่อการบริหารจัดการป่าชายเลน (ข้อ 16-18)

ซึ่งแนวทางในการร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน พ.ศ..... พร้อมหลักการและเหตุผลสามารถแสดงได้ดังตารางที่ 4.19

ตารางที่ 4.19 แสดงแนวทางการร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน พ.ศ. ... พร้อมหลักการและเหตุผล

ข้อ	ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน พ.ศ....	หลักการและเหตุผล
1	ข้อบัญญัตินี้เรียกว่า "ข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการป่าชายเลน พ.ศ. ..."	เพื่อให้มีกฎหมายเฉพาะในการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน ที่ให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจนในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ชุมชนและส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนในท้องถิ่นของตน เพื่อให้เกิดการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ เกิดการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนที่สมดุล ยั่งยืนและมีการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด จึงจำเป็นต้องมีการตราข้อบัญญัตินี้
2	ข้อบัญญัติท้องถิ่นนี้ให้ใช้บังคับในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขอบเขตแห่ง	กำหนดระยะเวลา 90 วัน สำหรับการเตรียมความพร้อมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ข้อ	ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการ ทรัพยากรป่าชายเลน พ.ศ....	หลักการและเหตุผล
	อำนาจปกครองพื้นที่เขตบริเวณป่าชายเลน เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศ ใน ราชกิจจานุเบกษา และประกาศโดย เปิดเผยที่สำนักงานองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในพื้นที่นั้น	ก่อนที่กฎหมายจะมีผลบังคับใช้ สำหรับ ระยะเวลาการใช้บังคับไม่กำหนดเพื่อความ ต่อเนื่องในการใช้บังคับ
3	ให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รักษาการตามข้อบัญญัติท้องถิ่นนี้ และให้มี อำนาจออกประกาศหรือคำสั่งเพื่อปฏิบัติการ ให้เป็นไปตามข้อบัญญัติท้องถิ่นนี้	เนื่องจากเป็นกฎหมายขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น จึงให้นายกองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการ กำกับดูแล ดำเนินการต่าง ๆ ในส่วน ท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมาย
4	นิยามศัพท์	เป็นการสร้างความเข้าใจที่เป็นไปใน ทิศทางเดียวกันระหว่างประชาชนและ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน
5	การบริหารจัดการป่าชายเลนที่จัดตั้งขึ้นต้อง เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ (1) เพื่อให้ชุมชนตระหนักถึงการรักษา ทรัพยากรป่าชายเลน (2) เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ของชุมชนป่าชายเลน (3) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บริหารจัดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าชาย เลนอย่างเป็นธรรม ซาถุณลาดและยั่งยืน (4) เพื่อให้มีการร่วมมือกันระหว่างองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในการ อนุรักษ์และดูแลรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรป่าชาย เลน	สร้างความเข้าใจที่เป็นไปในทิศทาง เดียวกันเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการ บริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนใน ชุมชน

ข้อ	ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการ ทรัพยากรป่าชายเลน พ.ศ....	หลักการและเหตุผล
	(5) เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งและพัฒนา ศักยภาพในการบริหารจัดการให้กับบุคคลใน ท้องถิ่น	
6	การบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนและที่ จัดตั้งขึ้นอยู่ภายใต้กำกับดูแลขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น	เป็นการให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่มีทรัพยากรป่าชาย เลน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมี อำนาจหน้าที่ตามหลักการกระจายอำนาจ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
7	ให้มีคณะกรรมการท้องถิ่นบริหารจัดการ ป่า ชายเลน โดยปลัดจังหวัดมาจากการแต่งตั้ง โดยผู้ว่าราชการจังหวัด ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการท้องถิ่นเพื่อการจัดการ ป่า ชายเลน” ประกอบด้วยปลัดจังหวัดเป็น ประธานกรรมการ นายกองกิจการบริหารส่วน จังหวัดเป็นรองประธานกรรมการ นายกเทศมนตรีเทศบาลละหนึ่งคนเป็น กรรมการโดยตำแหน่ง นายกองกิจการบริหาร ส่วนตำบลตำบลละหนึ่งคนเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง กับกรรมการภาคประชาสังคม ซึ่งปลัดจังหวัดแต่งตั้งอีกไม่น้อยกว่าสิบสองคน กรรมการภาคประชาชนตามวรรค หนึ่งอย่างน้อยต้องเป็นผู้แทนจากผู้นำชุมชน หนึ่งคน ผู้แทนจากปราชญ์ชาวบ้านหนึ่งคน ผู้แทนจากองค์กรเอกชนหนึ่งคน ผู้แทนกลุ่ม	เพื่อให้มีคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการ กำหนดนโยบาย วางแผน และกำกับดูแล การปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ เป็นไปตามกฎหมายรวมทั้งให้ประชาชน ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับพื้นที่ป่าชายเลน ในชุมชนโดยตรงได้เข้ามามีส่วนร่วมใน การจัดการปัญหาตั้งแต่ระดับการวางแผน แนวนโยบาย และการกำกับดูแล จึงได้มี การกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการ ให้ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและ ภาคประชาชน

ข้อ	ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการ ทรัพยากรป่าชายเลน พ.ศ....	หลักการและเหตุผล
	อาชีพประมงหนึ่งคน ผู้แทนจากนักวิชาการ ในท้องถิ่นหนึ่งคน ผู้ทรงคุณวุฒิด้าน ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งหนึ่งคนและ ประชาชนที่เป็นจิตอาสาอีกไม่น้อยกว่าสี่คน และให้รองปลัดจังหวัดเป็นกรรมการและ เลขาธิการ พนักงานเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่ได้รับ มอบหมายเป็นผู้ช่วยเลขาธิการ	
8	กรรมการภาคประชาสังคมอยู่ในตำแหน่ง คราวละสี่ปี กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจ ได้รับการแต่งตั้งอีกก็ได้	เพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องระยะเวลา การดำรงตำแหน่งของกรรมการจากภาค ประชาชน รวมถึงเป็นการเปิดโอกาสให้ กรรมการที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว สามารถกลับเข้ามาดำรงตำแหน่งได้อีก
9	นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้แทนภาคประชาสังคม พ้นจาก ตำแหน่งเมื่อ (1) ตาย (2) ลาออก (3) เป็นบุคคลล้มละลาย (4) เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ ความสามารถ (5) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด ให้จำคุกเว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้ กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ เมื่อกรรมการภาคประชาชนพ้น จากตำแหน่งก่อนวาระ ให้ปลัดจังหวัดแต่งตั้ง ผู้อื่นเป็นกรรมการแทน และให้ผู้นั้นอยู่ใน ตำแหน่งตามวาระของกรรมการซึ่งตนแทน	เพื่อความชัดเจนในการพ้นจากตำแหน่ง ของกรรมการภาคประชาสังคมก่อนครบ กำหนด วาระ และเป็นการกำหนด คุณสมบัติทั่วไปของกรรมการจากภาค ประชาชน

ข้อ	ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการ ทรัพยากรป่าชายเลน พ.ศ....	หลักการและเหตุผล
10	<p>ให้คณะกรรมการท้องถิ่นเพื่อการจัดการ ป่าชายเลน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้</p> <p>(1) กำหนดนโยบายและแผนการจัดการป่าชายเลนที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูความสมบูรณ์ป่าชายเลน การใช้ประโยชน์ ป่าชายเลนอย่างชาญฉลาด บูรณาการและยั่งยืน ให้สอดคล้องกับคณะกรรมการระดับจังหวัด</p> <p>(2) กำหนดมาตรการเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือประสานประโยชน์ระหว่างหน่วยงาน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการป่าชายเลน</p> <p>(3) เสนอการวางผังที่ดินและกำหนดโซนพื้นที่ทั้งทางบกและทางทะเลเพื่อการใช้ประโยชน์และอนุรักษ์ป่าชายเลน</p> <p>(4) เสนอเขตพื้นที่ที่คุ้มครองสิ่งแวดลอมเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดและเกิดประโยชน์อย่างยั่งยืนต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดลอมในท้องถิ่น</p> <p>(5) ติดตาม ตรวจสอบการจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดลอมของหน่วยงานรัฐในท้องถิ่น</p> <p>(6) รับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้ใช้ประโยชน์และประชาชนในบริเวณป่าชายเลนและมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแก้ไข</p>	<p>เพื่อเป็นการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการท้องถิ่นในการจัดการป่าชายเลนให้ชัดเจน เพื่อดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและเป็นระบบ</p>

ข้อ	ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการ ทรัพยากรป่าชายเลน พ.ศ....	หลักการและเหตุผล
	<p>(7) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นหรือร่วมดำเนินการในการจัดการป่าชายเลน</p> <p>(8) จัดทำข้อตกลงของชุมชนในการใช้ประโยชน์ของทรัพยากรป่าชายเลน</p> <p>(9) ไกล่เกลี่ย ประนอมข้อพิพาทและระงับข้อพิพาท</p> <p>(10) ส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์พื้นที่ป่าชายเลน</p> <p>(11) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ป่าชายเลนจัดทำโครงการให้ความรู้และสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์ป่าชายเลนให้กับประชาชน</p> <p>(12) รายงานการบริหารจัดการพื้นที่ ป่าชายเลนต่อผู้ว่าราชการจังหวัด</p> <p>(13) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดในข้อบัญญัตินี้หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย</p>	
11	<p>ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการพื้นที่ป่าชายเลนตามหลักการบริหารจัดการ โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หลักการระวังไว้ก่อน หลักความยุติธรรมระหว่างรุ่นคน หลักบริการสาธารณะ และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีการกำหนดและการแนะนำของคณะกรรมการติดตามการดำเนินงานของพื้นที่ป่าชายเลน</p>	<p>เป็นการกำหนดรูปแบบและแนวคิดในการบริหารจัดการตามหลักการสากลให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p>

ข้อ	ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการ ทรัพยากรป่าชายเลน พ.ศ....	หลักการและเหตุผล
12	ในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าชายเลนให้ คำนึงถึงการคุ้มครองพื้นที่ที่มีความอุดม สมบูรณ์ของทรัพยากรและความหลากหลาย ทางชีวภาพตามหลักเกณฑ์การจัดการตาม หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักผู้ก่อมลพิษ เป็นผู้จ่าย หลักการระวังไว้ก่อน หลักความ ยุติธรรมระหว่างรุ่นคน หลักบริการ สาธารณะ และหลักการมีส่วนร่วมของ ประชาชน มีความยั่งยืนของความอุดม สมบูรณ์ที่ให้ได้ใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน	เพื่อให้มีการบริหารจัดการที่ถูกต้องตาม หลักการสากล
13	ในการจัดการพื้นที่ป่าชายเลนต้องมีความ ยุติธรรมและยั่งยืนเพื่อคุ้มครองวิถีชีวิตของ ชุมชนรอบป่าชายเลน	เพื่อให้มีการจัดการโดยมีการคุ้มครองวิถี ชีวิตของชุมชนบริเวณพื้นที่ป่าชายเลน
14	ในการบริหารจัดการป่าชายเลนให้ประชาชน และภาคเอกชนได้มีส่วนร่วมดำเนินการด้วย	ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้
15	ประชาชนและภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการ จัดหาทุนค่าใช้จ่ายเสริมเงินงบประมาณ แผ่นดินเพื่อการบริหารจัดการป่าชายเลนใน ท้องถิ่น	เพื่อให้มีงบประมาณค่าใช้จ่ายที่เพียงพอต่อ การดำเนินงานในด้านต่าง ๆ
16	ให้มีกองทุนป่าชายเลนท้องถิ่น ประกอบด้วย เงินและทรัพย์สินดังต่อไปนี้ (1) การสนับสนุนงบประมาณจากองค์การ บริหารส่วนจังหวัด/เทศบาล/องค์การบริหาร ส่วนตำบลตามที่ระเบียบและหนังสือสั่งการ กำหนด (2) การระดมทุนสนับสนุนจากภายในชุมชน และภายนอกชุมชน	เพื่อให้ชุมชนมีกองทุนในการบริหาร จัดการทรัพยากรป่าชายเลนที่เพียงพอและ หลากหลายช่องทาง

ข้อ	ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการ ทรัพยากรป่าชายเลน พ.ศ....	หลักการและเหตุผล
	<p>(3) เงินชดใช้ค่าความเสียหายโดยความยินยอมจากผู้กระทำผิดต่อกฎระเบียบการใช้ประโยชน์จากป่าชายเลนในระดับท้องถิ่น โดยให้นำฝากเข้าบัญชีกองทุนป่าชายเลนท้องถิ่นทุกครั้งที่มีการชดใช้</p> <p>(4) การจัดเก็บเงินค่าสมาชิกกองทุน ป่าชายเลนท้องถิ่นตามข้อตกลงและโดยความยินยอมของสมาชิกหรือการรับเงินบริจาคเพื่อการบริหารจัดการป่าชายเลนท้องถิ่น</p> <p>(5) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้แก่ท้องถิ่นดำเนินกิจกรรมเพื่อการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูป่าชายเลนท้องถิ่น ทั้งนี้ให้มีการแต่งตั้งผู้จัดการกองทุนขึ้นจำนวน 1 คน และรองผู้จัดการกองทุนอีก 1 คน</p>	
17	<p>วัตถุประสงค์ในการใช้เงินกองทุนป่าชายเลนท้องถิ่น</p> <p>(1) เพื่อการบริหารจัดการป่าชายเลนในท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ</p> <p>(2) เพื่อการสนับสนุนการดำเนินงานและบริหารจัดการป่าชายเลนของคณะกรรมการท้องถิ่น</p>	<p>เป็นการสร้างความเข้าใจในการใช้เงินของกองทุนป่าชายเลนท้องถิ่นในการบริหารจัดการ</p>
18	<p>ให้คณะกรรมการป่าชายเลนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในกองทุนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้</p> <p>(1) กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ระเบียบและวิธีการดำเนินงานการใช้เงินกองทุนป่าชายเลนท้องถิ่น</p> <p>(2) พิจารณาการใช้เงินกองทุนป่าชายเลนท้องถิ่น ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในข้อ 17</p>	<p>เป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนให้แก่คณะกรรมการป่าชายเลนท้องถิ่น เพื่ออำนวยความสะดวกในการบริหารจัดการและมีการบริหารจัดการที่เป็นระบบ โปร่งใส ตรวจสอบได้</p>

ข้อ	ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการ ทรัพยากรป่าชายเลน พ.ศ....	หลักการและเหตุผล
	(3) ติดตาม รายงาน และประเมินผลการใช้ จ่ายเงินกองทุนป่าชายเลนท้องถิ่นอย่างน้อยปี ละสองครั้ง (4) ให้มีการรายงานการใช้จ่ายเงินกองทุนป่าชาย เลนต่อที่ประชุมสภาท้องถิ่นเดือนละ 1 ครั้ง	

9. (ร่าง) ข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการป่าชายเลน พ.ศ. ...

(ร่าง)

ข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการป่าชายเลน พ.ศ. ...

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารจัดการป่าชายเลน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....

อาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 โดยความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาเทศบาล/สภาองค์การบริหารส่วนตำบล.... ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ....จึงได้ตราข้อบัญญัติท้องถิ่นไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ข้อบัญญัตินี้เรียกว่า “ข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการป่าชายเลน พ.ศ....”

ข้อ 2 ข้อบัญญัติท้องถิ่นนี้ให้ใช้บังคับในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขอบเขตแห่งอำนาจปกครองพื้นที่เขตบริเวณป่าชายเลน เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และประกาศโดยเปิดเผยที่สำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นั้น ๆ

ข้อ 3 ให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รักษาการตามข้อบัญญัติท้องถิ่นนี้ และให้มีอำนาจออกประกาศหรือคำสั่งเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติท้องถิ่นนี้

หมวด 1 บททั่วไป

ข้อ 4 ในข้อบัญญัติท้องถิ่นนี้

“ป่าชายเลน” หมายความว่า เป็นสังคมพืชที่อยู่ในบริเวณแนวขอบเขตระหว่างแผ่นดินกับพื้นน้ำทะเล หรือบริเวณปากแม่น้ำที่มีลักษณะน้ำกร่อยหรือน้ำทะเล ประกอบด้วยสังคมพืช เช่น ไม้ต้น และไม้พุ่ม และสัตว์หลากหลายชนิด ดำรงชีวิตร่วมกันภายใต้สภาพแวดล้อมที่เป็นดินเลน น้ำกร่อย และมีน้ำทะเลท่วมถึงอย่างสม่ำเสมอ

“ทรัพยากรธรรมชาติ” หมายความว่า สิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติซึ่งมนุษย์สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการดำรงชีวิตได้ ทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ ได้แก่ ดิน น้ำ ป่าไม้ สัตว์ป่า อากาศ แร่ธาตุและพลังงานในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

“สิ่งแวดล้อม” หมายความว่า สิ่งต่างๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งทีมนุษย์ได้ทำขึ้น

“ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง” หมายความว่า สิ่งที่มีอยู่หรือเกิดขึ้นตามธรรมชาติในบริเวณทะเล และชายฝั่ง รวมถึงพฤษชาฝั่ง พื้นที่ชุ่มน้ำชายฝั่ง คลอง คูแพรก ทะเลสาบ และบริเวณพื้นที่ ปากแม่น้ำ ที่มีพื้นที่ติดต่อกับทะเลหรืออิทธิพลของน้ำทะเลเข้าถึง เช่น ป่าชายเลน ป่าชายหาด ที่ชายทะเล เกาะ ภูเขาทะเล ปะการัง คอนหอย พืชและสัตว์ทะเล หรือสิ่งทีมนุษย์สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์แก่ระบบนิเวศ ทางทะเลและชายฝั่ง เช่น ปะการังเทียม แนวลดแรงคลื่น และการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง

“การบริหารจัดการ” หมายความว่า กระบวนการในการดำเนินการเพื่อการบริหาร ทรัพยากร ป่าชายเลนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมหรือประสานความร่วมมือในการจัดการ องค์กรหรือหน่วยงานรัฐอื่น และให้ประชาชนในชุมชนที่ใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าชายเลนมีส่วนร่วมในการจัดการ

“คณะกรรมการท้องถิ่น” หมายความว่า คณะกรรมการจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการจัดการ ทรัพยากร ป่าชายเลนในระดับท้องถิ่น

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล

“ประชาชน” หมายความว่า ประชาชนที่อาศัยอยู่โดยรอบพื้นที่ป่าชายเลน

“การมีส่วนร่วมของประชาชน” หมายความว่า การให้ประชาชนและภาคธุรกิจมีส่วนร่วม ในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนในระดับท้องถิ่น

“การพัฒนาอย่างยั่งยืน” หมายความว่า การใช้ประโยชน์ทรัพยากร การอนุรักษ์ การคุ้มครองเหมาะสมกับระบบนิเวศทางธรรมชาติในบริเวณป่าชายเลนให้คงอยู่อย่างยั่งยืน

ข้อ 5 การบริหารจัดการป่าชายเลนที่จัดตั้งขึ้นต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (1) เพื่อให้ชุมชนตระหนักถึงการรักษาทรัพยากรป่าชายเลน
- (2) เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชุมชนป่าชายเลน
- (3) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าชายเลนอย่างเป็นธรรม ชาญฉลาดและยั่งยืน
- (4) เพื่อให้มีการร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในการอนุรักษ์และดูแลรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรป่าชายเลน
- (5) เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งและพัฒนาศักยภาพในการบริหารจัดการให้กับบุคคลในท้องถิ่น

ข้อ 6 การบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนและที่จัดตั้งขึ้นอยู่ภายใต้กำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หมวด 2

คณะกรรมการท้องถิ่นในการบริหารจัดการป่าชายเลน

ข้อ 7 ให้มีคณะกรรมการท้องถิ่นบริหารจัดการป่าชายเลน โดยปลัดจังหวัดมาจากการแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด

ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการท้องถิ่นเพื่อการจัดการป่าชายเลน” ประกอบด้วยปลัดจังหวัดเป็นประธานกรรมการ นายกองกิจการบริหารส่วนจังหวัดเป็นรองประธานกรรมการ นายกเทศมนตรีเทศบาลละหนึ่งคนเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง นายกองกิจการบริหารส่วนตำบลตำบลละหนึ่งคนเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง กับกรรมการภาคประชาสังคมซึ่งปลัดจังหวัดแต่งตั้งอีกไม่น้อยกว่าสิบสองคน

กรรมการภาคประชาชนตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องเป็นผู้แทนจากผู้นำชุมชนหนึ่งคน ผู้แทนจากปราชญ์ชาวบ้านหนึ่งคน ผู้แทนจากองค์กรเอกชนหนึ่งคน ผู้แทนกลุ่มอาชีพประมงหนึ่งคน ผู้แทนจากนักวิชาการในท้องถิ่นหนึ่งคน ผู้ทรงคุณวุฒิด้านทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งหนึ่งคนและประชาชนที่เป็น จิตอาสาอีกไม่น้อยกว่าสี่คนและให้รองปลัดจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ พนักงานเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ข้อ 8 กรรมการภาคประชาสังคมอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับการแต่งตั้งอีกก็ได้

ข้อ 9 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระกรรมการผู้แทนภาคประชาสังคม พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (4) เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ
- (5) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

เมื่อกรรมการภาคประชาชนพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้ปลัดจังหวัดแต่งตั้งผู้อื่นเป็นกรรมการแทน และให้ผู้นั้นอยู่ในตำแหน่งตามวาระของกรรมการซึ่งตนแทน

หมวด 3

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการท้องถิ่นในการบริหารจัดการป่าชายเลน

ข้อ 10 ให้คณะกรรมการท้องถิ่นเพื่อการจัดการป่าชายเลน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดนโยบายและแผนการจัดการป่าชายเลนที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูความสมบูรณ์ป่าชายเลน การใช้ประโยชน์ป่าชายเลนอย่างชาญฉลาด บูรณาการและยั่งยืน ให้สอดคล้องกับคณะกรรมการระดับจังหวัด
- (2) กำหนดมาตรการเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือประสานประโยชน์ระหว่างหน่วยงานและการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการบริหารจัดการป่าชายเลน
- (3) เสนอการวางผังที่ดินและกำหนดโซนพื้นที่ทั้งทางบกและทางทะเลเพื่อการใช้ประโยชน์และอนุรักษ์ป่าชายเลน
- (4) เสนอเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดและเกิดประโยชน์อย่างยั่งยืนต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น
- (5) ติดตาม ตรวจสอบการจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานรัฐในท้องถิ่น
- (6) รับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้ใช้ประโยชน์และประชาชนในบริเวณป่าชายเลนและมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแก้ไข

(7) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นหรือร่วมดำเนินการในการจัดการป่าชายเลน

(8) จัดทำข้อตกลงของชุมชนในการใช้ประโยชน์ของทรัพยากรป่าชายเลน

(9) ไกล่เกลี่ย ประนอมข้อพิพาท และระงับข้อพิพาท

(10) ส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์พื้นที่ป่าชายเลน

(11) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ป่าชายเลนจัดทำโครงการให้ความรู้และสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์ป่าชายเลนให้กับประชาชน

(12) รายงานการบริหารจัดการพื้นที่ป่าชายเลนต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

(13) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดในข้อบัญญัตินี้หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

หมวด 4

การบริหารจัดการ

ข้อ 11 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการพื้นที่ป่าชายเลนตามหลักการบริหารจัดการ โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หลักการระวังไว้ก่อน หลักความยุติธรรมระหว่างรุ่นคน หลักบริการสาธารณะ และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีการกำหนดและการแนะนำของคณะกรรมการติดตามการดำเนินงานของพื้นที่ป่าชายเลน

ข้อ 12 ในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าชายเลนให้คำนึงถึงการคุ้มครองพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรและความหลากหลายทางชีวภาพตามหลักเกณฑ์การจัดการตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หลักการระวังไว้ก่อน หลักความยุติธรรมระหว่างรุ่นคน หลักบริการสาธารณะ และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน มีความยั่งยืนของความอุดมสมบูรณ์ที่ให้ได้ใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

ข้อ 13 ในการจัดการพื้นที่ป่าชายเลนต้องมีความยุติธรรมและยั่งยืนเพื่อคุ้มครองวิถีชีวิตของชุมชนรอบป่าชายเลน

ข้อ 14 ในการบริหารจัดการป่าชายเลนให้ประชาชนและภาคเอกชนได้มีส่วนร่วมดำเนินการด้วย

ข้อ 15 ประชาชนและภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดหาทุนค่าใช้จ่ายเสริมเงินงบประมาณแผ่นดินเพื่อการบริหารจัดการป่าชายเลนในท้องถิ่น

หมวด 5

กองทุนท้องถิ่นเพื่อการบริหารจัดการป่าชายเลน

ข้อ 16 ให้มีกองทุนป่าชายเลนท้องถิ่น ประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินดังต่อไปนี้

- (1) การสนับสนุนงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด/เทศบาล/องค์การบริหารส่วนตำบลตามที่ระเบียบและหนังสือสั่งการกำหนด
- (2) การระดมทุนสนับสนุนจากภายในชุมชนและภายนอกชุมชน
- (3) เงินชดเชยค่าความเสียหายโดยความยินยอมจากผู้กระทำผิดต่อกฎระเบียบการใช้ประโยชน์จากป่าชายเลนในระดับท้องถิ่น โดยให้นำฝากเข้าบัญชีกองทุนป่าชายเลนท้องถิ่นทุกครั้งที่มีการชดเชย
- (4) การจัดเก็บเงินค่าสมาชิกกองทุนป่าชายเลนท้องถิ่นตามข้อตกลงและโดยความยินยอมของสมาชิกหรือการรับเงินบริจาคเพื่อการบริหารจัดการป่าชายเลนท้องถิ่น
- (5) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้แก่ท้องถิ่นดำเนินกิจกรรมเพื่อการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูป่าชายเลนท้องถิ่น

ข้อ 17 วัตถุประสงค์ในการใช้เงินกองทุนป่าชายเลนท้องถิ่น

- (1) เพื่อการบริหารจัดการป่าชายเลนในท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ
- (2) เพื่อการสนับสนุนการดำเนินงานและบริหารจัดการป่าชายเลนของคณะกรรมการท้องถิ่น

ข้อ 18 ให้คณะกรรมการป่าชายเลนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในกองทุนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ระเบียบและวิธีการดำเนินงานการใช้เงินกองทุนป่าชายเลนท้องถิ่น
- (2) พิจารณาการใช้เงินกองทุนป่าชายเลนท้องถิ่น ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในข้อ 17
- (3) ติดตาม รายงาน และประเมินผลการใช้จ่ายเงินกองทุนป่าชายเลนท้องถิ่นอย่างน้อยปีละสองครั้ง

ประกาศ ณ วันที่เดือน..... พ.ศ. ...

นายกองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ 5

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

1. สรุปและอภิปรายผล

ทรัพยากรป่าชายเลนเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญของความหลากหลายทางระบบนิเวศ เป็นแหล่งอนุบาลสัตว์น้ำ อันได้แก่ กุ้ง หอย ปู ปลา ทำให้สามารถที่จะขยายพันธุ์ได้ ซึ่งส่งผลให้ระบบนิเวศมีความสมบูรณ์ นอกจากนี้ยังเป็นแนวป้องกันคลื่น ป้องกันการกัดเซาะหน้าดิน และเป็นที่ประกอบอาชีพซึ่งเป็นแหล่งรายได้ให้แก่ชุมชน ปัจจุบันพบปัญหาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าชายเลนอย่างแพร่หลาย ไม่ว่าจะเป็นการบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลนเกินความเหมาะสม การใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่ไม่ถูกต้อง การทำกิจกรรมบางอย่างโดยขาดความตระหนักถึงการอนุรักษ์ การทำนาเกลือ การพัฒนาเป็นท่าเรือ พัฒนาเป็นแหล่งชุมชนที่อยู่อาศัย เป็นต้น ซึ่งการใช้ประโยชน์ดังกล่าว ไม่ได้มีการคำนึงถึงความเสื่อมโทรมของทรัพยากร ทำให้นับวันพื้นที่ป่าชายเลนมีความอุดมสมบูรณ์ลดน้อยลง ในการจัดการปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรป่าชายเลนในท้องถิ่น หน่วยงานทางราชการตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายมีการทำงานแบบบูรณาการร่วมกันระหว่างภาครัฐขององค์กรต่าง ๆ แต่จากปัญหาดังกล่าวพบว่าปัจจุบันปัญหาการรुकล้ำทรัพยากรป่าชายเลนยังมีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ และบทบัญญัติแห่งกฎหมายในการจัดการทรัพยากรป่าชายเลนไม่ได้มีกฎหมายเฉพาะที่ใช้สำหรับการบริหารจัดการ ไม่มีกฎหมายรองรับขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนอย่างชัดเจน และยังไม่ได้มีการเปิดโอกาสให้กับภาคประชาชนในการร่วมเข้ามาบริหารจัดการได้เท่าที่ควร

สำหรับการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ได้มุ่งเน้นให้เกิดผลลัพธ์อันได้แก่ การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน เพื่อเป็นกฎหมายต้นแบบให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน โดยเน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเป็นส่วนสำคัญ และมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ในการเป็นผู้สนับสนุน ในการวิจัยได้มีการกำหนดประเด็นการวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการป่าชายเลน ได้แก่

- 1) องค์กรในการดำเนินงานด้านการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน
- 2) การวิเคราะห์ปัญหาในการใช้ทรัพยากรป่าชายเลนร่วมกับกฎหมายไทย
- 3) การวิเคราะห์ปัญหาในการใช้ทรัพยากรป่าชายเลนร่วมกับกฎหมายต่างประเทศ
- 4) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนชายฝั่งในการอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าชายเลน

ซึ่งได้มีการใช้วิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพประกอบด้วยการวิจัยเอกสารในเรื่องแนวคิดหลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลน ได้แก่ ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐหลักธรรมาภิบาล หลักนิติธรรม หลักการกระจายอำนาจ ทฤษฎีการบริหารจัดการ หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักการระงับไว้ก่อน หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หลักความยุติธรรมระหว่างรุ่นคน หลักบริการสาธารณะ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – พ.ศ. 2580) (ร่าง) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ หรือ อนุสัญญาแรมซาร์ ค.ศ. 1971 (พ.ศ. 2514) อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าใกล้สูญพันธุ์ ค.ศ. 1975 (พ.ศ. 2518) อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (พ.ศ. 2525) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลภาวะทางทะเล เนื่องจาก การทิ้งวัสดุเหลือใช้และวัสดุอย่างอื่น ค.ศ. 1972 (พ.ศ. 2515) อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันมลภาวะจากเรือ ค.ศ. 1973 (พ.ศ. 2516) อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) อนุสัญญาเวียนนา ค.ศ. 1969 (พ.ศ. 2512) รัฐบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองและการจัดการสิ่งแวดล้อม Law No.32 of 2009 (พ.ศ. 2552) สาธารณรัฐอินโดนีเซีย รัฐบัญญัติว่าด้วยป่าไม้ Law No.41 of 1999 (พ.ศ. 2542) (ร่าง) กฎหมายทรัพยากรน้ำฉบับใหม่ของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย รัฐบัญญัติว่าด้วยการจัดการขยะมูลฝอย Law No.18 of 2008 (พ.ศ. 2551) พระราชบัญญัติว่าด้วยคุณภาพสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1974 (พ.ศ. 2517) สหพันธรัฐมาเลเซีย พระราชบัญญัติการป่าไม้แห่งชาติ ค.ศ. 1984 (พ.ศ. 2527) สหพันธรัฐมาเลเซีย พระราชบัญญัติว่าด้วยแหล่งน้ำ ค.ศ. 1920 (พ.ศ. 2463) สหพันธรัฐมาเลเซีย พระราชบัญญัติการประมง ค.ศ. 1985 (พ.ศ. 2528) สหพันธรัฐมาเลเซีย รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 (พ.ศ. 2530) รัฐบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองความหลากหลายทางพันธุพืช ค.ศ. 2002 (พ.ศ. 2545) สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ รัฐบัญญัติว่าด้วยการจัดการขยะมูลฝอยในระบบนิเวศวิทยา ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ รัฐบัญญัติว่าด้วยวิกฤตการณ์น้ำ ค.ศ. 1975 (พ.ศ. 2538) สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ พระราชบัญญัติคุณภาพน้ำสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 2004 (พ.ศ. 2547) พระราชบัญญัติบูรณาการเขตพื้นที่สงวนแห่งชาติ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ กฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่

สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ค.ศ. 2022 (พ.ศ. 2565) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 และพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 สำหรับการวิจัยภาคสนามประกอบด้วยขั้นตอนการสัมภาษณ์เชิงลึกพื้นที่ต้นแบบที่ประสบความสำเร็จในการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน และการสนทนากลุ่มเจาะจงระหว่างผู้วิจัย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาสังคม ซึ่งเป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงกับทรัพยากรป่าชายเลนในท้องถิ่น

จากการสนทนากลุ่มเจาะจงพบว่าคนในชุมชนมีการให้ข้อเสนอว่าอยากให้มีการจัดการและวางมาตรการในการจัดการทรัพยากรป่าชายเลนอย่างจริงจัง โดยให้ออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการป่าชายเลนท้องถิ่นเพื่อป้องกันการบุกรุกป่าชายเลน เพื่อสร้างกฎกติกาการใช้ประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสีย มีการวางแนวทางสร้างจิตสำนึกประชาชน สร้างการมีส่วนร่วมกับทุกภาคส่วน ส่งเสริมการฟื้นฟูป่าชายเลนอย่างเป็นระบบ มีการกำหนดแนวเขตในการเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนที่ชัดเจน มีการจัดการระบบนิเวศน์ป่าชายเลน ส่งเสริมให้เป็นสถานที่ท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ของชุมชน โดยมีภาครัฐคอยให้การสนับสนุนและขอการสนับสนุนงบประมาณ นอกจากนี้จากการสัมภาษณ์พื้นที่ต้นแบบที่ประสบความสำเร็จในการจัดการป่าชายเลนนั้น พบว่าทุกพื้นที่ที่มีการบริหารจัดการที่เน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นหลัก มีการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงชุมชน ปรับภูมิทัศน์บริเวณพื้นที่ป่าชายเลนให้กลายเป็นแหล่งอนุรักษ์พันธุ์พืชเพื่อส่งต่อให้กับคนรุ่นหลัง มีการออกมาตรการตั้งกรรมการศูนย์จากชุมชนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีมาตรการสร้างการกระจายรายได้ให้กับชุมชนโดยการให้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าชายเลนอย่างชาญฉลาด ผ่านการทำเป็นข้อตกลงความร่วมมือกันชุมชนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยการส่งเสริมและสนับสนุนกิจกรรม ซึ่งจาก

การดำเนินการด้วยมาตรการดังกล่าวพบว่าในพื้นที่ต้นแบบที่มีพื้นที่ป่าชายเลน ไม่มีการบุกรุกเพิ่ม สมดุลของความหลากหลายทางระบบนิเวศของป่าชายเลนเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น

การวิจัยจึงได้ข้อสรุปว่าการแก้ไขปัญหาคำถามที่จะต้องให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้มีการกำหนดคณะกรรมการท้องถิ่นในการบริหารจัดการป่าชายเลน และมีประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการด้วย จึงจำเป็นที่จะต้องมีการออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการป่าชายเลน เพื่อรองรับคณะกรรมการชุดดังกล่าวให้อำนาจหน้าที่ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการป่าชายเลน ประกอบด้วยโครงสร้างกฎหมายที่สอดคล้องกับคำตอบที่ได้จากวิธีวิทยาการวิจัย ประกอบด้วยบทบัญญัติจำนวน 18 ข้อ แบ่งออกเป็น 5 หมวด ได้แก่ หมวด 1 บททั่วไป (ข้อ 4-6) หมวด 2 คณะกรรมการท้องถิ่นในการบริหารจัดการป่าชายเลน (ข้อ 7-9) หมวด 3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการท้องถิ่นในการบริหารจัดการป่าชายเลน (ข้อ 10) หมวด 4 การบริหารจัดการ (ข้อ 11-15) หมวด 5 กองทุนท้องถิ่นเพื่อการบริหารจัดการป่าชายเลน (ข้อ 16-18) ซึ่งจากภาพรวมของข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการป่าชายเลนได้บัญญัติไว้ครอบคลุมการจัดการปัญหา 3 ด้าน ได้แก่ องค์กรในการจัดการ มาตรการในการดำเนินการ และการจัดตั้งกองทุนท้องถิ่นป่าชายเลนเพื่อใช้ในการบริหารจัดการ

ข้อสรุปของผลการวิจัยเมื่อนำไปพิสูจน์สมมติฐานการวิจัยที่กำหนดขึ้นพร้อมทั้งตอบคำถามการวิจัยได้ว่าสภาพปัญหาและอุปสรรคของการบริหารจัดการพื้นที่ป่าชายเลนเป็นอย่างไร รวมถึงหลักการ แนวคิดและทฤษฎีในการออกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการป่าชายเลนคืออะไรและมีรูปแบบของโครงสร้างองค์ประกอบของข้อบัญญัติประกอบด้วยอะไรบ้าง ซึ่งคำตอบที่ได้มาเป็นไปตามสมมติฐานที่กำหนดขึ้นคือ อุปสรรคของการจัดการป่าชายเลนในปัจจุบันคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่รองรับการบริหารจัดการอย่างชัดเจน และในการดำเนินการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงมีการกำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน ไว้อย่างชัดเจน และให้อำนาจหน้าที่แก่ภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการด้วย

นอกจากนี้การสรุปคำตอบที่ได้มาจากการตั้งวัตถุประสงค์การวิจัย พบว่าสามารถตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยได้ทุกข้อ ได้แก่

1) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาผลกระทบในการบริหารจัดการป่าชายเลนมีคำตอบอยู่ในบทที่ 2 และบทที่ 4

2) เพื่อศึกษาหลักการ แนวคิด และทฤษฎี เกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่ป่าชายเลน มีคำตอบอยู่ในบทที่ 2

3) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์การจัดการพื้นที่ป่าชายเลนตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ มีคำตอบอยู่ในบทที่ 3

4) เพื่อจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการป่าชายเลน มีคำตอบอยู่ในบทที่ 5
 การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการป่าชายเลนดังกล่าวนี้ เป็นการจัดทำที่มีการบูรณาการ จัดทำและส่งเสริมสนับสนุนร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับภาคประชาชน เพื่อเป็นการส่งเสริมการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดและยั่งยืน ส่งเสริมการสร้างอาชีพของคนในชุมชน การคุ้มครองพื้นที่ป่าชายเลนสมบูรณ์ รวมถึงการสร้างจิตสำนึกของประชาชนในชุมชนเพื่อพัฒนาพื้นที่ป่าชายเลนในชุมชนไปเป็นพื้นที่ต้นแบบในอนาคต

2. ข้อเสนอแนะ

การวิจัยมีข้อเสนอแนะที่จะทำให้คำตอบจากวิทยการวิจัยนำไปสู่การดำเนินการได้ ดังนี้

2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

เพื่อให้ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการป่าชายเลน พ.ศ. ... ที่ได้จัดทำขึ้นนี้เป็นประโยชน์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน ในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนในชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรนำเอาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวนี้ไปประยุกต์จัดทำเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นตามบริบทของท้องถิ่นในชุมชน ตามรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบัญญัติของเทศบาล ข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล และควรมีการเสนอแนะให้มีการปลูกป่าชายเลนทดแทนหรือปลูกป่าชายเลนก่อนจบการศึกษาซึ่งเป็นแนวคิดต้นแบบที่ได้มาจากสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และจากผลการดำเนินงานพบว่า วิธีการดังกล่าวสามารถเพิ่มพื้นที่ป่าชายเลนได้

2.2 ข้อเสนอแนะด้านการบริหารจัดการ

ควรมีการปลูกจิตสำนึกและสร้างแรงจูงใจให้เกิดการใช้ประโยชน์ร่วมกันที่ถูกต้องและเหมาะสมตามแนวทางการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด เน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเป็นหลัก และภาครัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้การสนับสนุน ดำเนินการและติดตามผลอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ยังควรมีการศึกษาต้นแบบในการดูแลรักษาทรัพยากรป่าชายเลนจากกฎหมายของสหพันธรัฐมาเลเซียในการ

นำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (PPP) มาใช้เพื่อเป็นการฟื้นฟูพื้นที่ป่าที่เสื่อมโทรม และเป็นวิธีการหนึ่งที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2.3 ข้อเสนอแนะด้านการใช้ประโยชน์

สาระสำคัญจากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้คือ การบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนในท้องถิ่นอย่างยั่งยืน ซึ่งหากจะมีการนำไปใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ควรมีการดำเนินการให้เกิดการรับรู้และสร้างความตระหนักให้แก่คนในชุมชน ขอมปฏิบัติตามมาตรการอย่างเคร่งครัดและช่วยติดตาม กำกับตรวจสอบซึ่งกันและกันและมีการใช้สภาพบังคับทางกฎหมายอย่างจริงจัง

บรรณานุกรม

กฎหมายไทย

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565
พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485
พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456
พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558
พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562
พระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562
พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517
พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561
พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484
พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457
พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562
พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558
พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562
ประกาศพระราชโองการให้ใช้พุทธศักราชชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580)

กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ

อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าใกล้สูญพันธุ์ ค.ศ. 1975 (พ.ศ. 2518)

อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันมลภาวะจากเรือ ค.ศ. 1973 (พ.ศ. 2516)

อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535)

อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ หรือ อนุสัญญาแรมซาร์ ค.ศ. 1971 (พ.ศ. 2514)

อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลภาวะทางทะเลเนื่องจากการทิ้งวัสดุเหลือใช้และวัสดุอย่างอื่น ค.ศ. 1972 (พ.ศ. 2515)

อนุสัญญาเวียนนา ค.ศ. 1969 (พ.ศ. 2512)

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (พ.ศ. 2525)

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535)

กฎหมายต่างประเทศ

กฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ค.ศ. 2022 (พ.ศ. 2565)

กฎหมายพิทักษ์สิ่งแวดล้อมสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ค.ศ. 1994 (พ.ศ. 2537)

รัฐบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองและการจัดการสิ่งแวดล้อม Law No.32 of 2009 (พ.ศ. 2552)
สาธารณรัฐอินโดนีเซีย

รัฐบัญญัติว่าด้วยป่าไม้ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย Law No.41 of 1999 (พ.ศ. 2542)

(ร่าง) กฎหมายทรัพยากรน้ำฉบับใหม่ของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

รัฐบัญญัติว่าด้วยการจัดการขยะมูลฝอย สาธารณรัฐอินโดนีเซีย Law No.18 of 2008 (พ.ศ. 2551)

พระราชบัญญัติว่าด้วยคุณภาพสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1974 (พ.ศ. 2517) สหพันธรัฐมาเลเซีย

พระราชบัญญัติการป่าไม้แห่งชาติ ค.ศ. 1984 (พ.ศ. 2527) สหพันธรัฐมาเลเซีย

พระราชบัญญัติว่าด้วยแหล่งน้ำ ค.ศ. 1920 (พ.ศ. 2463) สหพันธรัฐมาเลเซีย

พระราชบัญญัติการประมง ค.ศ. 1985 (พ.ศ. 2528) สหพันธรัฐมาเลเซีย

รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 (พ.ศ. 2530)

รัฐบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองความหลากหลายทางพันธุ์พืช ค.ศ. 2002 (พ.ศ.2545) สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

รัฐบัญญัติว่าด้วยการจัดการขยะมูลฝอยในระบบนิเวศวิทยา ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

รัฐบัญญัติว่าด้วยวิกฤตการณ์น้ำ ค.ศ. 1975 (พ.ศ. 2538) สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

รัฐบัญญัติคุณภาพน้ำสาธารณะรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 2004 (พ.ศ. 2547)

รัฐบัญญัติบูรณาการเขตพื้นที่สงวนแห่งชาติ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

หนังสือ

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. (2552). *แผนยุทธศาสตร์การจัดการป่าชายเลนประเทศไทย*.

กรุงเทพฯ:กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

_____. (2555). *ความหลากหลายทรัพยากรชีวภาพทางทะเลและชายฝั่งทะเล อุทยานสิ่งแวดล้อมนานาชาติสิรินธร จังหวัดเพชรบุรี* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: อักษรไทย.

_____. (2556). *คู่มือความรู้เรื่องป่าชายเลน*. นนทบุรี: พลอยมีเดีย จำกัด.

กอบกุล ราชนคร. (2540). *เวทีสิ่งแวดล้อม: พัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน*. เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

_____. (2549). *โครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการจัดทำร่างแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม*. เอกสารทางวิชาการ หมายเลข 25 พัฒนาของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน. เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคมมหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

กาญจนา แก้วเทพ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ. (2530). *การพึ่งตนเอง: ศักยภาพในการพัฒนาชนบท*. กรุงเทพฯ: รุ่งเรืองสาสน์การพิมพ์.

คณะกรรมการวิชาสิ่งแวดล้อม เทคโนโลยีและชีวิต ศูนย์วิชาการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี. (2553). *สิ่งแวดล้อม เทคโนโลยี และชีวิต* (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม. (2559). *ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: นิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

จักรพันธ์ ปัญจะสุวรรณ. (2545). *การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.

ณัฐรัตน์ ปภาวสิทธิ์ และคณะ. (2550). *พลิกป่าฟื้นฟูศูนย์ฯ สิรินาถราชินี และ ป่าชายเลนปราณบุรี การเกื้อกูลสรรพชีวิตชายฝั่ง*. กรุงเทพฯ: ปตท.จำกัด.

ดิเรก ควรสมาคม. (2552). *กฎหมายมหาชน: แนวประยุกต์*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ถวิลวดี บุรีกุล. (2558). *ธรรมาภิบาล: กลไกสำคัญในการปฏิรูปเพื่อพัฒนาประเทศ*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

ธงชัย สมบูรณ์. (2549). *การบริหารและการจัดการมนุษย์ในองค์กร*. กรุงเทพฯ: ปราชญ์สยาม.

- นคร วัลลิภากร และ วิทวัส ออรัตนชัย. (2554). *การใช้อำนาจรัฐกับสื่อสารมวลชน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). *ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นิยม ทองเหมือน. (2550). *การจัดการป่าชายเลนแบบมีส่วนร่วม ของกลุ่มบริหารจัดการทรัพยากรบ้านบางติบ ตำบลบางวัน อำเภอกระบุรี จังหวัดพังงา*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2557). *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ประเวศ วะสี. (2541). *ประชาคมตำบล*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- พงษ์ธร ชาญญูสิริ. (2543). *แนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม*. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม.
- พยอม วงศ์สารศรี. (2544). *การบริหารทรัพยากรมนุษย์*. กรุงเทพฯ: คณะวิทยาการ สถาบันราชภัฏสวนดุสิต.
- พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตฺโต). (2554). *การพัฒนาที่ยั่งยืน* (พิมพ์ครั้งที่ 18). กรุงเทพฯ: สหธรรมิก จำกัด.
- พลศรี วันธงไชย, วรุฒิ พิทักษ์สันติกุล, นวพร สุญาณเศรษฐกร และปวีณา เชื้อผู้ดี. (2556). *คู่มือความรู้เรื่องป่าชายเลน* (พิมพ์ครั้งที่ 5). นนทบุรี: พลอยมีเดีย จำกัด.
- ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2552). *หลักกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งมหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- โกคิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์. (2541). *หลักกฎหมายมหาชน* เล่ม 1. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- มิชัย วรสายัณห์. (2535). *มนุษย์กับสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- ยุพดี เสตพรรณ. (2544). *ชีวิตกับสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: พิเศษฐการพิมพ์.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2546). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542*. กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชันส์.
- รุจิร ภู่อาระ และจันทรานี สงวนนาม. (2545). *การบริหารหลักสูตรในสถานศึกษา*. กรุงเทพฯ: บั๊กพอยท์.
- วรพจน์ บุษราคัมวดี. (2552). *องค์การและการจัดการ*. ปทุมธานี: มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์.

- วินัย วีระพัฒนานนท์ และ บานชื่น สีสันพอง. (2539). *สิ่งแวดล้อมศึกษาการพัฒนาที่ยั่งยืน*. กรุงเทพฯ: ส่องสยามการพิมพ์.
- ศิริชัย กุมารจันทร์. (2562). *กฎหมายปกครองท้องถิ่น* (พิมพ์ครั้งที่ 2). พัทลุง: คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยทักษิณ.
- ศุภชัย ขาวะประภาส. (2547). *การบริหารงานบุคคลภาครัฐไทย: กระแสใหม่และสิ่งท้าทาย*. กรุงเทพฯ: จุดทอง.
- สนิท อักษรแก้ว. (2542). *การฟื้นฟูและพัฒนาทรัพยากรป่าชายเลนเพื่อสังคมและเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: อักษรสยามการพิมพ์.
- สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. (2549). *การเมืองไทย*. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- สมิต สัมภูกร. (2542). *การต้อนรับและบริการที่เป็นเลิศ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สุกาญจน์ รัตนเลิศนุสรณ์. (2548). *หลักการจัดการสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น).
- สุจิตต์ วงษ์เทศ. (2549). “พลังลาว” ชาวอีสานมาจากไหน?. กรุงเทพฯ: มติชน.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2542). *การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- _____. (2545). *รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- _____. และพราวพรรณราย มัลลิกะมาลย์. (2555). *แนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเพิ่มพื้นที่สีเขียวในชุมชนเมืองเพื่อลดภาวะโลกร้อน*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลน. (2550). *พันธุ์ไม้ป่าชายเลนในประเทศไทย. กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: ชุมชนมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด.
- อารี เพชรสุด. (2530). *มนุษย์สัมพันธ์ในการทำงาน*. กรุงเทพฯ: เนติกุลการพิมพ์.
- เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. (2553). *หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วารสาร บทความ

- คณิงนิจ คชศิลา. (2560). การขับเคลื่อนเศรษฐกิจดิจิทัล. *รัฐาภิรักษ์*, 59 (2).

- จิตาภรณ์ น้อยนาถุม และสุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2563). ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบว่าด้วยการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด จังหวัดนครสวรรค์. *วารสารวิชาการ คณะมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์*, 7 (2).
- ณฐมน หมวกนิม และจิระเดช ทั้งสุบุตร. (2563). การพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของเยาวชนไทย เขตวังทองหลาง กรุงเทพมหานคร. *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา*, 3 (1).
- ถาวร เกียรติพิบิต. (2546). หลักการแบ่งแยกอำนาจและความสัมพันธ์ขององค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย ตามแนวคิดของมองเตสกีเออ. *วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์*, 43 (3).
- ชนศพล อินทร์จันทร์. (2562). การบริหารจัดการการเงินและงบประมาณของเทศบาลเมืองคูคต อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี. *วารสารสถาบันวิจัยญาณสังวร*, 10 (2).
- นิเวศน์ อรุณเบิกฟ้า. (2553). การจัดการทรัพยากรป่าชายเลน กรณีศึกษา: ชุมชนบ้านหนองสมาน หมู่ที่ 3 ตำบลหาดสำราญ อำเภอหาดสำราญ จังหวัดตรัง. *วารสารวิชาการคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*, 6 (1).
- นันทน์นิตดา ฤทธิมนตรี, เกษม จันทร์แก้ว และอลงกรณ์ อินทร์รักษา. (2560). การใช้ลักษณะเฉพาะทางสังคมสร้างความต่อเนื่องกิจกรรมการกำจัดขยะและบำบัดน้ำเสียชุมชนภายหลังเข้าร่วมในการบริการทางวิชาการของโครงการศึกษาวิจัยและพัฒนาสิ่งแวดล้อมแหลมผักเบี้ยอันเนื่องมาจากพระราชดำริ. *วารสารสมาคมนักวิจัย*, 22 (3).
- รังสิกร อุปพงศ์. (2531). ทฤษฎีการบริการสาธารณะในประเทศฝรั่งเศส. *วารสารนิติศาสตร์*, 18 (3).
- ลัคนา คำเจริญ และบัณฑิต เอื้ออาภรณ์. (2555). กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย. *วารสารวิจัยพลังงาน*, 9 (1).
- วชิราภรณ์ น่วมหมวด, ไอริน สวัสดิ์, เมธิกา ธาตอภิวัดน์, พิมพนิภา ไพรคำนาม และธนัสลา โรจนตระกูล. (2565). การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรในอนาคต. *วารสารการบริหารนิติบุคคลและนวัตกรรมท้องถิ่น*, 8 (8).
- ศิริชัย กุมารจันทร์. (2565). ข้อจำกัดบางประการในการบังคับใช้กฎหมายทรัพยากรป่าชายเลน. *วารสารวิชาการนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ*, 10 (12).
- ศิริพร รัชย์เจริญ. (2559). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อการท่องเที่ยว เข่งนิเวศขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองโคน อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสงคราม. *วารสารวิชาการฉบับภาษาไทยมนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และศิลปะ*, 9 (2).

สมภพ ระวังทุกข์ และปัญญา คล้ายเดช. (2561). *ธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย.*

วารสารวิชาการธรรมทรรศน์, 18 (3).

สาคร สมเสริฐ. (2552). การกระทำทางสังคมในฐานะวิถีแห่งการสร้างการยอมรับ: บทสำรวจ

แนวคิดทางสังคมวิทยา. *วารสารปัญญาภิวัฒน์*, 1 (1).

สุธี อยู่สถาพร. (2558). เทคนิคการยกร่างข้อกำหนดท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข

พ.ศ. 2535. *วารสารกฎหมายสุขภาพและสาธารณสุข*, 1 (3).

สุमितตรา เจริญพันธ์. (2557). การจัดการเพื่อจัดเก็บค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสียตามหลัก “ผู้ก่อมลพิษ

เป็นผู้จ่าย” (Polluter Pay Principles: PPP) ที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย. *วารสารการ*

จัดการสิ่งแวดล้อม. 10 (1).

สุรินทร์ภรณ์ ศรีอินทร์ และอัจฉรา ศรีพันธ์. (2563). การจัดการความรู้ของชุมชนเพื่อการจัดการ

ทรัพยากรป่าชายเลน. *วารสารศึกษาศาสตร์*, 22 (1).

สังจา บรรจงศิริ และคณะ. (2558). การจัดการทรัพยากรน้ำโดยชุมชน กรณีศึกษาแพรงหนามแดง.

วารสารอิเล็กทรอนิกส์การเรียนรู้ทางไกลเชิงนวัตกรรม, 5 (1).

อุกฤษ มงคลนาวิน. (2555). หลักนิติธรรมกับสภาพสังคมประเทศไทย (บทสัมภาษณ์). *จุดนิติ*, 9 (1).

อุดมศักดิ์ สนิธิพงษ์. (2555). มาตรการทางกฎหมายในการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน. *วารสาร*

นิติศาสตร์, 5 (1).

วิทยานิพนธ์

กรกฎ ทองชะ โขก. (2562). *ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา.*

วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม.

โกเมท ทองภิญโญชัย. (2534). *การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงาน*

อุตสาหกรรม. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย.

ดวงพร ไปสรักกะ. (2552). *การมีส่วนร่วมในการจัดการป่าชายเลนขององค์การบริหารส่วนตำบล*

อำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี. ปริญญาหลักสูตรวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยแม่โจ้.

นฤดม ทิมประเสริฐ. (2554). *กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของสิทธิ*

ชุมชนในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นทางทะเล: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล ท่า

ศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช. วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต,

คณะรัฐประศาสนศาสตร์. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

- นันทพล กาญจนวัฒน์. (2555). **ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการลดขยะและขจัดมลพิษสิ่งแวดล้อม**. คู่มือนิพนธ์ปริญญานิติศาสตรคดีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ปวัน คุณทอง. (2558). **เสื่อมสลายเพื่อกำเนิด**. ศิลปนิพนธ์ศิลปบัณฑิต สาขาวิชาทัศนศิลป์ (จิตรกรรม), มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- ปัทม์ชนิต ทองเทศ. (2557). **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ป่าชายเลน ตำบลคลองตำหรุ อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี**. วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยบูรพา.
- พระวัชชัย สุนฺธิชฺฌโม (วรรณนาวิน). (2561). **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนในเขตเทศบาลเมืองสระแก้ว จังหวัดสระแก้ว**. สารนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

เอกสารอื่น ๆ

- กรกฎ ทองชะโชค และจันทราทิพย์ สุขุม. (2552). **กฎหมายกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** ศึกษาเล่มน้ำทะเลสาบสงขลา. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์มหาวิทยาลัยทักษิณ.
- ชุมพร ปัจจุบันนท์, โชติกา วิทยาวรากุล ชรรณนิตย์ สุมนต์กุล. (2555). **โครงการศึกษาความเป็นไปได้และเตรียมความพร้อมเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา MARPOL 73/78 ภาคผนวก VI ว่าด้วยกฎข้อบังคับเกี่ยวกับการป้องกันมลพิษทางอากาศจากเรือ**. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เทพฤทธิ์ พรรณพัฒน์, พลตำรวจตรี. (2561). **ประชาธิปไตยกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย**. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรหลักกนิษฐกรรมเพื่อประชาธิปไตย: รุ่นที่ 6 วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- นกรินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). **บทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านและการปกครองท้องถิ่น**. รายงานการศึกษาวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- นันทนา เลิศประสพสุข และบุศริน บางแก้ว. (2547). **แรงจูงใจในการฟื้นฟูและพัฒนาป่าชายเลน: กรณีศึกษาหมู่บ้านประมงในจังหวัดสมุทรสงคราม. การจัดการสวนป่าชายเลนแบบผสมผสานเพื่อการพัฒนาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมบริเวณชายฝั่งทะเลของประเทศไทย**. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์.

- บุศริน บางแก้ว และ สุันทนา สวรรโณดม. (2553). *แนวทางการพัฒนาและฟื้นฟูป่าชายเลนอ่าวคุ้งกระเบน. การจัดการสวนป่าชายเลนแบบผสมผสานเพื่อการพัฒนาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมบริเวณชายฝั่งทะเลของประเทศไทย*. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์.
- ภูมิชัย สุวรรณดี. (2553). *ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ในเขตพื้นที่ภาคใต้ตอนบน*. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ มหาวิทยาลัยราชภัฏ นครศรีธรรมราช.
- วรทิพย์ มีมาก. (2547). *ระบบการคลังขององค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นไทยศึกษาเฉพาะกรณีเงินอุดหนุน*. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- ศิริวรรณ ศิริบุญ และชเนตตี มิลินทางกูร. (2547). *บทเรียนจากการปลูกป่าชายเลนบริเวณเหมืองแร่ร้างลาวอ่าวพังงา. การจัดการสวนป่าชายเลนแบบผสมผสานเพื่อการพัฒนาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมบริเวณชายฝั่งทะเลของประเทศไทย*. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ). (2533). *Industrializing Thailand and Its impact on the Environment*. เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาวิชาการ ประจำปี 2533.
- สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย. (2548). *ธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม: ตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชน*. (ประเมินผลครั้งที่ 2). รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย.
- สนิท อักษรแก้ว. (2525). *เทคนิคและวิธีการบางอย่างเพื่อเพิ่มผลผลิตในการจัดการสวนป่าชายเลน*. เอกสารประกอบการบรรยาย.
- โสภารัตน์ จารุสมบัติ. (2553). *ศักยภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อม*. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- อนันต์ อริยะชัยพาณิชย์. (2557). *มุมมองหลักนิติธรรมในสังคมไทย*. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล สถาบันรัฐธรรมนูญ, วิทยาลัยธรรมนุญศึกษา.
- อำนาจ อนันตชัย. (2531). *การระดมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท*. ในเอกสารการสอนวิชาการพัฒนาชนบท หน้าที่ 1-7. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

เอกสารภาษาต่างประเทศ

Certo, S.C. (2009). *Modern management* (8 ed). New Jersey: Prentice Hall.

- Goodman, L. J. and Ralphs, N. L. (1980). *Project Planning and Management: An Integrated Approach*. New York: Pergaman Press.
- Griffin, Ricky W. (1984). *Management*. Boston: Houghton Mifflin.
- Rogers, C. (1973). *Freedom to Learn* (2nd ed.). Belo Horizonte: Interlivros.
- Tomislav Klarin. (2018). The Concept of Sustainable Development: From its Beginning to the Contemporary Issues. *Zagreb International Review of Economics & Business*. 1.
- WHO & UNICEF. (1978). *Report of the international conference on primary healthcare*. New York: N.P.Press.

ฐานข้อมูลออนไลน์

- กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. (2556). *ป่าชายเลน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://km.dmcr.go.th/c_11/d_1249.
- _____. (2560). *ป่าในเมือง สวนป่าประชารัฐ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://projects.dmcr.go.th/miniprojects/177/news/281/detail/49055>.
- _____. (2561). *ข้อมูลทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดสงขลา*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://dmcrth.dmcr.go.th/mcra5/aboutus/441/>.
- _____. (2566). *รายงานสถานการณ์ด้านทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการกักเขาะชายฝั่งของประเทศ พ.ศ. 2564*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.dmcr.go.th/detailLib/7145>.
- กำชัย จงจักรพันธ์. (2555). *หลักนิติธรรม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://k-rc.net/imageupload/21576/_1.pdf.
- คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2563). *รายงานการพิจารณาศึกษาเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/573562>.
- ณัฐพล ใจจริง และกฤษณ์ วงศ์วิเศษธร. (2560). *ข้อบัญญัติท้องถิ่น*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.phothong101.go.th/index.php/d/q/39-q8>.
- ธนวัฒน์ พิสิฐจินดา. (2565). *เอกสารประกอบการสอนวิชานิติปรัชญา*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://elcpg.ssru.ac.th/tanawat_pi/pluginfile.php/226/course/summary/เอกสารประกอบการสอน%20LAW%202801%20นิติปรัชญา%20%20ภาค%201ปีกา.pdf.

- ธิปไตย ชาญบุญครอง. (2564). **6 หน่วยงานขับเคลื่อนความร่วมมือการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม**. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://web.codi.or.th/20210311-22691/>.
- ปรัชญ์ รุจิวนารมย์และจรัสวี ไชยธรรม. (2563). **การเมืองกับเรื่องสิ่งแวดล้อม**. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://greennews.agency/?p=21992>.
- มีชัย วรสาขันธ์. (2565). **ปัญหาสิ่งแวดล้อมและการป้องกันแก้ไข**. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://www.agi.nu.ac.th/nred/tgj/ปีที่_17_ฉบับที่_1/05_17_01.pdf.
- มูลนิธิโครงการสารานุกรมไทย สำหรับเยาวชน. (2539). **เรื่องที่ 8 การอนุรักษ์ และการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ: ป่าชายเลน**. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.saranukromthai.or.th/sub/book/book.php?book=21&chap=8&page=t21-8-infodetail12.html>.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.). (2565). **หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี**. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/article/7.1_hlakthrrmaaphibaalkhngkaarbrihaarkicchkaarbaanemuengthiidi.pdf.
- สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ. (2564). **โครงการศึกษาวิจัยและพัฒนาสิ่งแวดล้อมแหลมผักเบี้ยอันเนื่องมาจากพระราชดำริ อำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี**. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.rdpb.go.th/th/Projects/โครงการที่สำคัญ-c38/โครงการศึกษาวิจัยและพัฒนาสิ่งแวดล้อมแหลมผักเบี้ยอันเนื่องมาจากพระราชดำริ-v7366>.
- สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน. (2559). **กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติ (UNFCCC)**. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.eppo.go.th/index.php/th/planpolicy/climatechange/unitednation/unfccc>.
- สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ. (2560). **สรุปยุทธศาสตร์ที่ 4 การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12**. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://www.nstda.or.th/home/knowledge_post/strategy-4/.
- Cathleen Cybèle. (2010). **The Ramsar Convention Secretariat An overview of the Ramsar Convention on Wetlands Mission and Mechanisms**. (Online). Available: https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/strp_africa_2010_3.pdf.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก.

รายชื่อและภาพการสัมภาษณ์เชิงลึกในกระบวนการวิจัย
การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

ประชากรกลุ่มสัมภาษณ์เชิงลึก

ผู้บริหารพื้นที่ต้นแบบที่ประสบความสำเร็จในการจัดการด้านป่าชายเลน

- 1) ผู้จัดการศูนย์ศึกษาเรียนรู้ระบบนิเวศป่าชายเลนสิรินาถราชินี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
- 2) ผู้อำนวยการศูนย์สำนักงานทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ 6 ส่วนบริหารจัดการพื้นที่ป่าชายเลนระนองสู่มรดกโลก
- 3) ผู้อำนวยการศูนย์อนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนที่ 6 เมืองระนอง

แนวคำถาม (Interview guide) ในการสัมภาษณ์เชิงลึก

กลุ่มผู้บริหารพื้นที่ต้นแบบที่ประสบความสำเร็จในการจัดการด้านป่าชายเลน

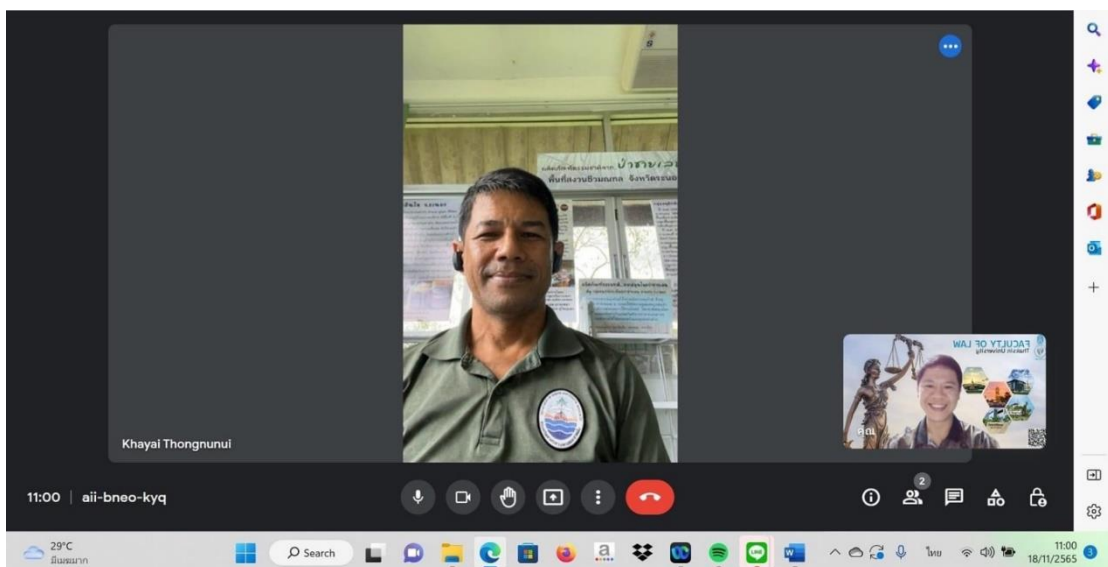
ประเด็นคำถาม

1. ท่านมีรูปแบบในการจัดการป่าชายเลนอย่างไร และมีการใช้หลักการหรือหลักกฎหมายใดบ้างในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลน
2. ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการป่าชายเลนได้แก่ประเด็นใดบ้าง
3. ท่านมีมาตรการอย่างไรบ้างที่จะส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนมีการจัดการร่วมกับภาครัฐในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลน
4. ท่านมีวิธีการในการประชาสัมพันธ์หรือมีสิ่งดึงดูดใดให้พื้นที่ป่าชายเลนต้นแบบของท่านให้เป็นที่รู้จักแก่บุคคลภายนอก
5. ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

ภาพถ่ายประกอบการสัมภาษณ์เชิงลึก



ภาพที่ 1 สัมภาษณ์เชิงลึกพื้นที่ป่าชายเลนต้นแบบศูนย์ศึกษาเรียนรู้ระบบนิเวศป่าชายเลนสิรินาถราชินี



ภาพที่ 2 สัมภาษณ์เชิงลึกพื้นที่ป่าชายเลนต้นแบบสำนักงานทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ 6 ส่วนบริหารจัดการพื้นที่ป่าชายเลนระนองสู่มรดกโลก



ภาพที่ 3 สัมภาษณ์เชิงลึกพื้นที่ป่าชายเลนต้นแบบศูนย์อนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนที่ 6
เมืองระนอง

ภาคผนวก ข.

**การสนทนากลุ่มเจาะจง และรายชื่อผู้ที่เข้าร่วมกิจกรรมสนทนากลุ่มเจาะจง
กลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

กิจกรรมสนทนากลุ่มเจาะจง
การจัดทำ (ร่าง) ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการป่าชายเลน
วันที่ 22 พฤศจิกายน 2565

แนวคำถาม (Interview guide) ในการสนทนากลุ่มเจาะจง
กลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นที่ 1 ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรกับการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลน

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ประเด็นที่ 2 ในปัจจุบันท่านมีรูปแบบหรือช่วยในการจัดการอนุรักษ์ป่าชายเลนอย่างไร

.....

.....

.....

.....

ประเด็นที่ 3 ท่านมีการใช้หลักการหรือหลักกฎหมายใดในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลน

3.1 หลักการบริหารจัดการ (สามารถตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

หลักธรรมาภิบาล	หลักนิติธรรม	หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน
หลักระวางไว้ก่อน	หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย	หลักความยุติธรรมระหว่างรุ่นคน
หลักบริการสาธารณะ	หลักความมีส่วนร่วมของประชาชน	

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลน (สามารถตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2562

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562

พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456

พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.2558

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติ การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.2562

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558

พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517

ประเด็นที่ 4 ปัจจัยสำคัญใด ที่ท่านคิดว่ามีผลต่อการส่งเสริมในการบริหารจัดการในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลน (สามารถตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

ทรัพยากรบุคคล	การสนับสนุนจากส่วนกลาง	การแบ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่
เงินงบประมาณ	ความร่วมมือของคนในชุมชน	
อื่น ๆ ระบุ		

ประเด็นที่ 5 ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนที่ท่านพบเจอ มีอะไรบ้าง

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ประเด็นที่ 6 ท่านอยากให้มีการจัดทำ (ร่าง) ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากร
ป่าชายเลนในด้านใดบ้าง

.....
.....
.....
.....
.....
.....

ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

รายชื่อหน่วยงานที่เข้าร่วมกิจกรรมสนทนากลุ่มเจาะจง
การจัดทำ (ร่าง) ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการป่าชายเลน
วันที่ 22 พฤศจิกายน 2565

ที่	หน่วยงาน
1	ผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง จังหวัดสงขลา
2	ผู้แทนจากศูนย์การเรียนรู้พะวงพันธุปลูกปูบ้านหัวเขา
3	ผู้แทนจากสำนักงานทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ 5
4	ผู้แทนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา
5	ผู้แทนจากเทศบาลเมืองเขารูปช้าง
6	นิติกรในพื้นที่ทะเลสาบสงขลา

ภาคผนวก ค.

**การสนทนากลุ่มเจาะจง และรายชื่อผู้ที่เข้าร่วมกิจกรรมสนทนากลุ่มเจาะจง
กลุ่มชาวบ้านในท้องถิ่น**

กิจกรรมสนทนากลุ่มเจาะจง
การจัดทำ (ร่าง) ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการป่าชายเลน
วันที่ 22 พฤศจิกายน 2565

แนวคำถาม (Interview guide) ในการสนทนากลุ่มเจาะจง
กลุ่มชาวบ้านในท้องถิ่น

การปฏิบัติงานในชุมชน ผู้นำชุมชน ประชาชนในชุมชน

ส่วนที่ 2 แบบสอบถามเกี่ยวกับการจัดทำ (ร่าง) ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการป่าชายเลน
ประเด็นที่ 1 ท่านคิดว่าป่าชายเลนมีความสำคัญกับตัวท่านอย่างไร

.....

.....

.....

.....

ประเด็นที่ 2 การประกอบอาชีพของท่านในปัจจุบันมีความเกี่ยวข้องกับป่าชายเลนหรือป่าชายเลน
 เพิ่มมูลค่าให้กับการประกอบอาชีพของท่านหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

.....

ประเด็นที่ 3 ท่านคิดว่าคนในชุมชนของท่านมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนมากน้อย
 เพียงใด

มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย น้อยที่สุด

ประเด็นที่ 4 ท่านมีการประสานงานให้ภาครัฐเข้ามาส่งเสริมหรือช่วยเหลือในเรื่องใดบ้าง ที่
 เกี่ยวข้องกับการพัฒนาหรืออนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลน

.....

.....

.....

.....

ประเด็นที่ 5 ท่านอยากให้พื้นที่ป่าชายเลนในชุมชนของท่านเป็นพื้นที่ต้นแบบในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนหรือไม่ อยากให้เป็นพื้นที่ต้นแบบ ไม่อยากให้เป็นพื้นที่ต้นแบบ

ประเด็นที่ 6 หากมีการวางแนวทางในการจัดทำ (ร่าง) ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการทรัพยากรป่าชายเลนในพื้นที่ชุมชนของท่าน ท่านอยากให้มีการวางแนวทางในการจัดการดังกล่าวนี้ในประเด็นใดบ้าง

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน

.....

.....

.....

.....

รายชื่อผู้เข้าร่วมกิจกรรมสนทนากลุ่มเจาะจง กลุ่มประชาชนในท้องถิ่น
 การจัดทำ (ร่าง) ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการป่าชายเลน
 วันที่ 22 พฤศจิกายน 2565

ที่	ชื่อ-นามสกุล	โทรศัพท์	อำเภอที่ท่านอาศัย
1	นายทมิศ ชายเต็ม	080 13084xx	เทพา
2	นายลิขิต อิกะศิริ	081 89842xx	เทพา
3	นายยิ่งยศ ดามะลี	062 44718xx	เทพา
4	นายสนิท จันทวงศ์	081 95957xx	สติงพระ
5	นายนิยม แก้วสุวรรณ	-	สิงหนคร
6	ค.ต.อนันต์ ออมสิน	081 47901xx	สิงหนคร
7	นายสินวัฒน์ จันทระ	099 30656xx	สิงหนคร
8	นายวัชรินทร์ จันทระ	087 47695xx	สิงหนคร
9	นายจรูญ สุวรรณวงศ์	083 16914xx	สติงพระ
10	นายนันท์วัฒน์ สุวรรณศิริ	090 25977xx	สติงพระ
11	นางสาวสายพิรุณ ประสานทรัพย์	089 59760xx	สติงพระ
12	นายเอกกฤษณ์ จันทรฉาย	095 08336xx	ระโนด
13	นางสาวรววย ตรามีคุณ	087 58825xx	ระโนด
14	นางจุรีย์ จันทรฉาย	086 29640xx	ควนเนียง
15	นางสาวเพลิน ขุนหนู	098 01741xx	ควนเนียง
16	นายจรูญ กาญจนเพ็ญ	081 27796xx	ควนเนียง
17	นายรุ่งเรือง รากมันยะ	095 01522xx	จะนะ
18	นายสมพล ดิยะ	084 39668xx	เมืองสงขลา
19	นางสาวนุรี โต๊ะกาหวิ	099 12773xx	จะนะ
20	นางวรรณภา ราหมันยะ	094 81210xx	จะนะ
21	นางพัชรพร ฤทธิพงศ์	086 96683xx	หาดใหญ่
22	นางประจิม หมัดลิหมิน	064 65819xx	หาดใหญ่

ภาคผนวก ง.

ประมวลภาพกิจกรรมการสนทนากลุ่มเจาะจง

ภาพกิจกรรมสนทนากลุ่มเจาะจง
การจัดทำ (ร่าง) ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการป่าชายเลน
วันที่ 22 พฤศจิกายน 2565









ประวัติผู้เขียน

ชื่อ - สกุล	นายศิริชัย कुमारจันทร์
วันเดือนปีเกิด	26 ธันวาคม 2528
สถานที่อยู่ปัจจุบัน	222 หมู่ 2 ตำบลบ้านพร้าว อำเภอป่าพะยอม จังหวัดพัทลุง
สถานที่เกิด	จังหวัดสงขลา
ประวัติการศึกษา	
พ.ศ. 2551	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยทักษิณ
พ.ศ. 2554	นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
พ.ศ. 2560	ประกาศนียบัตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง วิทยาลัยการยุติธรรมทางปกครอง สำนักงานศาลปกครอง
ประวัติการทำงาน	
พ.ศ. 2555-2565	อาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ วิทยาเขตพัทลุง
พ.ศ. 2565-ปัจจุบัน	ผู้ช่วยคณบดีฝ่ายวิชาการและงานพัฒนานิสิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ วิทยาเขตพัทลุง