



รัฐสภาสาร

ปีที่ 39 ฉบับที่ 2 เดือน กุมภาพันธ์ 2534

ISSN 0125-0957

นโยบายการปลูกสร้างสวนป่าของหมู่บ้านสวนป่าไม้ของ อ.อ.ป.

โดย อำนวย คอวนิช

แนวการจัดป่าชายเลนที่เหมาะสม

โดย รศ. บุญชนะ กลั่นคำสอน

การนิยามศัพท์ในกฎหมาย

โดย ศ.ดร. อตุล วิเชียรเจริญ

ร่างกฎหมายแร่ฉบับใหม่จะช่วยให้อีสานเป็นทะเลทราย

โดย ศ.ดร. อตุล วิเชียรเจริญ

สภาพปัญหาและมาตรการแก้ไขการทำเกลือในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

โดย พงษ์เทพ จารุอาน



LIPT

Legislative Institutional Repository of Thailand



รัฐสภา

วัตถุประสงค์

- เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย
- เพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่น ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

นายไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล
ผู้อำนวยการ

นายบุรีรักษ์ นามวัฒน์
นางอุษารม พันธุ์คำ
รองผู้อำนวยการ

นางพรพิมล อิศกุลโกวิท
บรรณาธิการ ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา

นางวนิดา มาตะวิสุทธิ
ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางสาวริณญา กิรติพงศ์ใหญ่
ผู้จัดการ

นางสาวสมจิตร ศรีธรรม
สนุหบัญชี

การส่งเรื่องของรัฐสภา

ส่งที่บรรณาธิการหนังสือรัฐสภา
ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า
สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา
โทร. 2826181-99 ต่อ 238

สำนักงานหนังสือพิมพ์ รัฐสภา

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา
ถนนอุทองโม คูสิต กรุงเทพฯ
โทร. 2826181-99 ต่อ 229

ขอรับเป็นสมาชิก

ส่งเงินล่วงหน้าในนามผู้จัดการไปยัง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา โดยส่งเช็คไปรษณีย์หรืออเนกผู้
สั่งจ่าย ณ ที่ทำการไปรษณีย์ คูสิต กทม. 10300
กำหนดออกเดือนละหนึ่งฉบับ อัตราค่าบำรุง ปีละ หนึ่งร้อยแปดสิบบาท



LIART



รัฐสภาสาร

ปีที่ 39 ฉบับที่ 2 เดือน กุมภาพันธ์ 2534

ISSN 0125-0957



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

บทบรรณาธิการ

การเร่งรัดพัฒนาประเทศตั้งแต่มีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรกในปี 2504 มาจนถึงปัจจุบัน ก็นับว่าประสบความสำเร็จในด้านการนำประเทศไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก การกระจายความเจริญไปสู่ชนบท ทำให้เศรษฐกิจขยายตัวเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา แต่ในขณะที่เดียวกันความสำเร็จที่เกิดขึ้นนี้ ทำให้เราได้สูญเสียทรัพยากรธรรมชาติไปเป็นจำนวนมาก เช่น ดินไม้ สภาพดินน้ำลำธาร สภาพพื้นดิน ฯลฯ พื้นที่ที่เคยปกคลุมด้วยเมกไม้มีความชุ่มชื้น มีสายน้ำไหลหลากตามฤดูกาล ทั้งที่หล่อเลี้ยงชีวิตและเพื่อการเกษตรกรรม แต่มาบัดนี้ ในหลายพื้นที่แทบกลายเป็นทะเลทรายไม่มีดินไม้ ไม่มีน้ำ ลูกลือแต่ความแห้งแล้ง ภัยแล้ง ส่งผลให้มนุษย์ต้องละทิ้งถิ่นฐาน ไหลหลั่งมาสู่การใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรมในเขตเมืองหลวงมากขึ้นทุกที

มนุษย์เป็นผู้ทำลายสิ่งที่มีค่าที่สุดไป โดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์มานานนับปี ดังเช่น อุทกภัยที่เกิดขึ้นในภาคใต้ ที่อำเภอพิปูน จังหวัดนครศรีธรรมราช ก่อให้เกิดโศกนาฏกรรมจากการถล่มของดินและต้นไม้จากภูเขาอันเกิดจากการตัดทำลายป่าไม้จนสิ้น เหลือความแห้งแล้งของเขาดินน้ำหลายแห่ง ทำให้ฝนไม่ตกต่อเนื่องมาเป็นเวลาหลายปี ยังไม่สายเกินไปที่เราจะให้ความจริงใจและจริงจังต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้คงอยู่ในสภาพที่สมบูรณ์ เพื่อให้ธรรมชาติเป็นไปตามวงจรของมันเอง เพื่อให้ความอุดมสมบูรณ์ที่เคยมีมา แต่เดิมได้เกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่งบนผืนแผ่นดินไทยอันเป็นที่รักยิ่งของเรา

รัฐสภาสารฉบับนี้ จึงได้นำบทความที่เสนอแนะแนวทางการอนุรักษ์ธรรมชาติในหลายสภาพพื้นที่ เช่น การปลูกสร้างสวนป่า การจัดป่าชายเลน การทำนาเกลือสินเธาว์ ซึ่งแนวคิดในการจัดการพื้นที่เหล่านี้คงจะมีส่วนช่วยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้ตระหนักถึงความสำคัญในการใช้พื้นที่แผ่นดินไทยได้บ้าง

บรรณาธิการ



สารบัญ

นโยบายการปลูกสร้างสวนป่าของหมู่บ้านป่าไม้ของ อ.อ.ป. 1

โดย อำนวย กอนนิต

บทความนี้ผู้เขียนได้อธิบายถึงประโยชน์ของสวนป่าว่ามีอย่างไรบ้าง อ.อ.ป. จึงได้นำวิธีการปลูกสวนป่ามาใช้ในประเทศ ซึ่ง อ.อ.ป. ควบคุมรับผิดชอบ 3 ประการคือ 1) ปลูกให้แก่รัฐ 2) ปลูกชดเชยความสัมปทาน 3) ปลูกแทนบริษัทเอกชน และได้บรรยายถึงวิธีการและการดำเนินงานหมู่บ้านป่าไม้ของ อ.อ.ป.

แนวทางการจัดป่าชายเลนที่เหมาะสม 13

โดย ร.ศ.บุญชนะ กอตันคำสอน

บทความนี้ได้อธิบายถึงป่าประเภทต่าง ๆ สถานการณ์ป่าไม้ในปัจจุบัน และได้ชี้ให้เห็นความสำคัญของป่าชายเลน ซึ่งนับว่าเป็นป่าเศรษฐกิจ จึงต้องมีคณะกรรมการหลายครั้งเกี่ยวกับมาตรการการใช้ประโยชน์จากป่าชายเลน ซึ่งในปัจจุบันได้กำหนดเขตป่าชายเลนเป็นป่าเศรษฐกิจ ก และเขตเศรษฐกิจ ข ซึ่งมีมาตรการและวิธีการแตกต่างกันออกไป แนวโน้มที่จะเกิดขึ้นกับพื้นที่ป่าชายเลนในอนาคต

การนิยามศัพท์ในกฎหมาย 47

โดย ศ.ดร.อดุล วิเชียรเจริญ

ผู้เขียนได้อธิบายให้เห็นความจำเป็นของการนิยามศัพท์เพื่อมุ่งที่จะให้ศัพท์คำนั้นมี ความหมายเฉพาะเป็นพิเศษ ในบทความนี้ผู้เขียนได้ออกกรณีกการแปลความบทนิยามคำว่า “แร่” จากพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2516 เป็นคดีศึกษา

ร่างกฎหมายแร่ฉบับใหม่จะช่วยให้อีสานเป็นทะเลทราย 62

โดย ศ.ดร.อดุล วิเชียรเจริญ

การมีข่าวว่าจะมีการเสนอพระราชบัญญัติแร่ฉบับใหม่เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ทำให้มีผู้วิเคราะห์กฎหมายฉบับนี้กันอย่างกว้างขวาง บทความนี้ได้ชี้ให้เห็นสาระสำคัญของร่างกฎหมายใหม่ที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของชาวอีสานที่เกิดจากการทำเกลือสินเธาว์เป็นอย่างมาก



LIART

สภาพปัญหาและมาตรการแก้ไขการทำเกลือในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

โดย พงษ์เทพ อารุอำพร

บทความนี้ผู้เขียนได้บรรยายให้เห็นถึงการสูบน้ำเค็มได้คืน และการทำเกลือจากน้ำเค็มได้คืน
วิธีค้ำและตากในหลายบริเวณในหลายจังหวัดของภูมิภาคนี้ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม
ระบบนิเวศน์วิทยาแหล่งน้ำและสัตว์ ทำลายป่าไม้และพื้นที่เกษตรกรรม ตลอดจนความเป็นอยู่
การประกอบอาชีพของราษฎร กฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510
พระราชบัญญัติโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. 2512 เป็นมาตรการควบคุมป้องกันปัญหาได้ในระดับห



นโยบายการปลูกสร้างสวนป่า และระบบหมู่บ้านป่าไม้ของ อ.อ.ป.

โดย อำนาจ คอวนิช *

คำนำ

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า ทรัพยากรในสวนป่าไม้ของชาติไทยเราได้ลดน้อยลงอย่างมากด้วยสาเหตุหลายประการ ทั้งในด้านที่ถูกค้ำคองตามกฎหมายและผิดกฎหมาย ในด้านของป่าไม้ที่ลดน้อยลงเพราะการดำเนินงาน โดยถูกค้ำคองตามกฎหมายก็ได้แก่การเปิดที่ดินป่าไม้เพื่อให้ราษฎรเข้าทำกิน เช่น การจัดสรรที่ดินของกรมประชาสงเคราะห์ กรมส่งเสริมสหกรณ์และหน่วยงานอื่น การสร้างเขื่อนเก็บน้ำเพื่อการกสิกรรมและเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น ในด้านของการดำเนินงานที่ผิดกฎหมายก็มีการลักตัดไม้ การถางป่าทำไร่เลื่อนลอยและการบุกรุกที่ดินป่าไม้ของราษฎรเพื่อใช้เป็นที่ทำกิน การแก้ไขและป้องกันสิ่งเหล่านี้ รัฐได้พยายามดำเนินการทั้งในด้านกฎหมายและทางวิชาการอื่น ๆ การปลูกสร้างสวนป่าก็เป็นวิธีการหนึ่งซึ่งรัฐใช้ปฏิบัติเพื่อสร้างเสริมสภาพป่าที่เสื่อมโทรมไว้ค่าให้กลับเข้าสู่สภาพของป่าที่อุดมสมบูรณ์ แต่การปฏิบัติงานของรัฐในด้านนี้คงกระทำไปไม่ได้เท่าที่กำตังงบประมาณจะอำนวยเท่านั้น

สวนป่ามีประโยชน์อย่างไร

เมื่อเร็ว ๆ นี้ ท่านรองอธิบดีกรมป่าไม้ได้ให้สัมภาษณ์แก่เจ้าหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์ว่า เนื้อที่ป่าของเราเหลืออยู่เพียง 37% ของเนื้อที่ป่าทั้งหมด ทั้ง ๆ ที่เรากำลังพยายามไว้ว่าจะเหลือเนื้อที่ป่าไม้ไว้ราว 60% ป่าที่ถูกทำลายนั้นส่วนใหญ่เกิดจากการทำไร่เลื่อนลอย

* ผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้



LIART

และการบุกรุกเขตป่าเพื่อใช้ที่ดินทำกินของราษฎรจากจำนวนเนื้อที่ป่า 37% ของประเทศนั้น เป็นป่าที่สามารถให้ผลิตผลได้ (Productive Forest) เพียง 27% อีก 10% เป็นป่าที่ไม่มีไม้มีค่า (Unproductive Forest) ซึ่งถ้าจะว่ากันไปแล้ว ในจำนวนเนื้อที่ป่า 27% ก็อาจจะไม่ใช่ป่า Productive อย่างเต็มภาคภูมิ เพราะป่าของเรามีต้นไม้ขึ้นอยู่มากมายหลายร้อยชนิด และมีพืชงับสิบชนิด เท่านั้นที่นำมาใช้เป็นประโยชน์ได้ การปลูกสร้างสวนป่าสามารถให้ผลิตผลได้เต็มตามเนื้อที่ เช่น ในป่าธรรมชาติอาจจะมีไม้มีค่าเป็นสินค้าได้ราว 6 ม/3. ต่อไร่ แต่ไม้ที่ปลูกในสวนป่าจะมีผลผลิตถึง 30 ม/3. ต่อไร่ เป็นต้น ในเนื้อที่อันจำกัดเราจึงสามารถเพิ่มปริมาณไม้มีค่าให้เพียงพอ กับความต้องการได้ และยังมีพื้นที่เหลือให้ราษฎรใช้เป็นที่กสิกรรมด้วย เพราะในขณะที่อัตราการเพิ่มของผลเมืองของไทยยังมีอัตราสูงอยู่เช่นนี้ การบุกเบิกที่ป่าเพื่อทำกสิกรรมก็คงจะรุนแรง อยู่เรื่อยไป การปลูกสร้างสวนป่านั้นนอกจากจะทำให้ได้ปริมาณไม้มากในเนื้อที่อันจำกัดแล้ว ยังทำให้สะดวกและง่ายต่อการจัดการป่าไม้เพราะไม้ที่ทำออกมีขนาดเท่า ๆ กัน สามารถกำหนด ปริมาณที่ทำออกได้แน่นอน การทำไม้ก็สะดวกและง่าย เนื่องจากทำโดยวิธีตัดหมดและมีเนื้อที่ จำกัด หลายประเทศในโลก เช่น นิวซีแลนด์ เยอรมันนี ได้พยายามเปลี่ยนจากป่าธรรมชาติมา เป็นป่าปลูก (Man made forest or Artificial forest) กันบ้างแล้ว

การปลูกสร้างสวนป่าของ อ.อ.ป.

อ.อ.ป.มีสวนป่าอยู่ในความควบคุมรับผิดชอบ 3 ประเภท คือ

1. **สวนป่าซึ่ง อ.อ.ป.ปลูกให้แก่วัฒน** (กรมป่าไม้) โดยใช้ค่าใช้จ่ายจากงบลงทุน ของ อ.อ.ป.เองหรือกล่าวง่าย ๆ ว่า จ่ายจากเงินของ อ.อ.ป.ที่หามาได้จากการค้า ค่าใช้จ่ายในการ สร้างสวนป่าประเภทนี้ต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจระยะ 6 ปี ของชาติด้วย สาเหตุที่ อ.อ.ป.มีส่วนร่วมใน การปลูกสร้างสวนป่านี้นี้เพราะ อ.อ.ป.มีความสำคัญอยู่เสมอว่าในฐานะที่ อ.อ.ป.เป็นตัวแทนใน การทำไม้ของรัฐ ควรจะมีส่วนช่วยเหลือรัฐบาล หรือกรมป่าไม้ในอันที่จะสร้างเสริมสภาพป่าไม้ ของชาติให้ดีขึ้น ประกอบกับงบประมาณปลูกสร้างสวนป่า ซึ่งกรมป่าไม้ได้รับจากรัฐบาลมี อัตราที่ไม่แน่นอน เพราะรัฐบาลเองก็มีภาระที่จะต้องทะนุบำรุงประเทศในด้านอื่นอยู่ไม่น้อย ทาง อ.อ.ป.จึงได้เสนอโครงการต่อคณะกรรมการบริหารของ อ.อ.ป.เมื่อปี 2510 ขอปลูกสร้างสวนป่า ให้กรมป่าไม้ เมื่อโครงการนี้ได้ผ่านการพิจารณาอนุมัติของคณะกรรมการ อ.อ.ป.และคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้ว จึงได้เริ่มปลูกสร้างสวนป่าเมื่อปี 2511 โดยกำหนดให้เป็น 8 หน่วย ๆ ละ 1,000 ไร่ ต่อปี หรือรวมทั้งหมด 8,000 ไร่ ต่อปี ต่อมาเมื่อปี 2513 คือ 3 ปี ต่อมา คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ไปตรวจสอบและ



LI RT

ประเมินผลการปลูกสร้างสวนป่าของ อ.อ.ป.ที่ได้ทำมาแล้ว เห็นว่า อ.อ.ป.ทำงานได้ผลตามโครงการทุกประการ คณะกรรมการจึงได้เสนอแนะมายัง อ.อ.ป.ให้ปลูกสร้างสวนป่าเพิ่มขึ้นอีก 4 หน่วย ๆ ละ 1,000 ไร่ ต่อปี ซึ่ง อ.อ.ป.ก็รับดำเนินการตามที่เสนอเมื่อรวม 2 โครงการเข้าด้วยกันจึงเป็นสวนป่าที่ อ.อ.ป.ปลูกให้แก่กรมป่าไม้ประเภทนี้ 10 หน่วย หน่วยละ 1,000 ไร่ ต่อปีหรือรวมทั้งสิ้น 10,000 ไร่ต่อปี ปัจจุบันรวมเนื้อที่สวนป่าของ อ.อ.ป.ประเภทนี้ที่ปลูกมาตั้งแต่ต้นถึงปัจจุบันประมาณ 100,000 ไร่ สวนป่าดังกล่าวเป็นสวนไม้สักและอยู่ในภาคเหนือทั้งหมด

2. สวนป่าซึ่ง อ.อ.ป.จะต้องปลูกทดแทนตามสัมปทานระยะยาวที่ อ.อ.ป.ได้รับสัมปทานป่าไม้ระยะยาวฉบับใหม่ระบุให้ผู้รับสัมปทานต้องปลูกป่าเป็นการชดเชยจำนวนไม้ที่ตัดออกไปเป็นรายปี โดยคำนวณจากอัตราค่าบำรุงป่าที่ผู้รับสัมปทานต้องเสียค่าภาคหลวง 1 เท่า และค่าบำรุงป่าอีก 2 เท่า รวมเป็น 3 เท่า ให้แก่รัฐ ผู้รับสัมปทานไม้กระยาเลยเสียค่าภาคหลวง 1 เท่า ค่าบำรุงป่า 1 เท่า แต่ก่อนมีเงินค่าบำรุงป่าต้องส่งเข้าเป็นงบประมาณรายได้ของรัฐ เมื่อกรมป่าไม้จะปลูกสร้างสวนป่าก็ต้องตั้งเป็นงบประมาณรายจ่าย แต่ในสัมปทานใหม่ผู้รับสัมปทานต้องเสียค่าบำรุงป่าเหมือนกันแต่ไม่ต้องส่งให้กรมป่าไม้ ผู้รับสัมปทานเป็นผู้รวบรวมเงินค่าบำรุงป่าของตนไว้เป็นรายปี แล้วปลูกสร้างสวนป่าทดแทนจนหมดยอดเงินนั้นสำหรับค่าใช้จ่ายในการปลูกสร้างสวนป่าไร่ละเท่าใด กรมป่าไม้เป็นผู้กำหนดเมื่อทราบค่าใช้จ่ายต่อไร่แล้วผู้รับสัมปทานก็จะทราบจำนวนเนื้อที่สวนป่าที่ตนจะปลูกเป็นรายปี องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ในฐานะผู้รับสัมปทานก็ต้องดำเนินการตามกฎหมายเกณฑ์นี้ด้วย เนื่องจากองค์การฯ ได้รับสัมปทานทั้งไม้สักไม้กระยาเลย ฉะนั้นสวนป่าขององค์การฯ จึงมีทั้งไม้สัก และไม้กระยาเลย ซึ่งองค์การฯ คาดว่าจะต้องปลูกสวนป่าประเภทนี้ราว 10 หน่วย หรือ 10,000 ไร่ต่อปี ทั้งไม้สักไม้กระยาเลย ทั่วทุกภาคของประเทศ ปัจจุบัน อ.อ.ป.ได้เริ่มงานสวนป่าประเภทนี้ขึ้นแล้ว 4 หน่วยคือ ที่สวนป่าแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่, สวนป่าลาดยาว จังหวัดนครสวรรค์ เป็นสวนสัก และสวนป่าสระแก้ว จังหวัดปราจีนบุรี, สวนป่าหลังสวน จังหวัดชุมพร เป็นสวนป่าไม้กระยาเลย รวมเนื้อที่ปลูกปีละ 4,000 ไร่ โดยปลูกสวนละ 1,000 ไร่ต่อปีและจะต้องสร้างเพิ่มอีก 6 หน่วย ซึ่งจะครบตามแผนการที่ภาคคะเนไว้ สวนป่าประเภทนี้ใช้จากเงินบำรุงป่า แต่ปริมาณสวนจะมากน้อยตามปริมาณไม้ที่ออก ไม่เป็นจำนวนตายตัวเช่นประเภทแรก และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ จะต้องขออนุมัติจากคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก่อน เมื่อได้รับอนุมัติแล้วจึงจะดำเนินการได้

3. สวนป่าซึ่ง อ.อ.ป.ปลูกแทนบริษัททำไม้ประจำจังหวัด เนื่องจากรัฐบาลได้ให้สัมปทานป่าไม้ระยะยาวแก่บริษัททำไม้ประจำจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศตามนโยบายของรัฐบาล



บริษัทเหล่านี้จึงมีภาระที่จะต้องปลูกป่าทดแทนตามข้อกำหนดให้สัมปทานด้วย แต่บริษัทเหล่านี้ไม่มีความชำนาญในด้านการปลูกสร้างสวนป่า และต้องการจะทำงานในด้านทำไม้ด้านเดียว จึงรวมกันขอร้องให้ อ.อ.ป.รับภาระในการปลูกสร้างสวนป่าแทนบริษัทของตน โดยยอมมอบค่าบำรุงป่า 1 เท่า ค่าภาคหลวงเป็นค่าปลูกป่าและอีก 0.5 เท่าค่าภาคหลวงให้แก่ อ.อ.ป.ไปใช้จ่ายในการปลูกป่า แต่การปลูกป่านั้นคำนวณจากเนื้อที่ภายในวงเงิน 1 เท่าค่าภาคหลวง อ.อ.ป.ได้พิจารณาเห็นว่า อ.อ.ป.ก็มีพื้นที่อยู่ในบริษัททำไม้จังหวัดต่าง ๆ อยู่ 20% หากการปลูกป่าของบริษัทอื่นเหลือลง อ.อ.ป. ก็จะต้องรับผิดชอบด้วยประกอบกับ อ.อ.ป.เอง ได้รับการสนับสนุนจากกรมป่าไม้ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงได้รับเอางานนี้ไว้ งานปลูกสร้างสวนป่าประเภทนี้เป็นสวนป่าไม้กระยาเลย เพราะสัมปทานที่บริษัทได้รับเป็นสัมปทานไม้กระยาเลย และมีอยู่ทั่วประเทศ ประมาณว่าจะมีสวนป่าประเภทนี้ทั้งหมดราว 16 หน่วย หรือ 16,000 ไร่ต่อปี อย่างไรก็ตาม อ.อ.ป.มิได้เป็นตัวแทนของทุกบริษัท เพราะยังมี 2-3 บริษัทที่ต้องการปลูกสร้างสวนป่าเอง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า อ.อ.ป.ต้องมีภาระปลูกป่ารวม 3 ประเภท 36 หน่วย คิดเป็นเนื้อที่ราว 36,000 ไร่ ต่อปี แต่การดำเนินงานจะต้องค่อยทำค่อยไป เนื่องจาก อ.อ.ป. และบริษัททำไม้ต่าง ๆ ยังไม่ได้รับสัมปทานครบตามที่กำหนดไว้ และบางแห่งที่ได้รับสัมปทานไปแล้วก็เพิ่งเข้าทำไม้ ผลงานทำไม้ยังไม่ออกมาให้คำนวณเป็นเงินค่าบำรุงป่าเพื่อคิดหาเนื้อที่ซึ่งจะต้องปลูกสร้างสวนป่าได้ ด้วยเหตุนี้ อ.อ.ป.จึงต้องตั้งหน่วยปลูกสร้างสวนป่าขึ้นตามจำเป็น เพื่อมิให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงเกินไป จากสวนป่าของ อ.อ.ป. ทั้ง 3 ประเภทนี้ มีอยู่ 2 ประเภท ที่จ่ายจากเงินของ อ.อ.ป.ส่วนประเภทที่ 3 จ่ายจากเงินของบริษัททำไม้ ดังนั้นการบัญชีและการเงินของทั้ง 3 ประเภทนี้ จึงแยกกันเพื่อประโยชน์ในทางสถิติและเพื่อควบคุมผลงานด้วย

การเลือกที่ปลูกสร้างสวนป่า

ปกติการเลือกที่ปลูกสร้างสวนป่าจะเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการประกอบด้วยกรมป่าไม้ และ อ.อ.ป. โดยมีหลักการกว้าง ๆ ว่า ที่ที่จะปลูกสร้างสวนป่านั้นควรจะพิจารณาจากพื้นที่ในเขตสัมปทานก่อน เมื่อไม่เหมาะสมจึงพิจารณาในท้องที่ป่าไม้เขตที่ควบคุมสัมปทาน หากยังไม่เหมาะสมอีกก็พิจารณาภายในภาคทางภูมิศาสตร์ คือ ภาคเหนือ ภาคตะวันออก ภาคตะวันตก และภาคใต้ โดยไม่ให้ข้ามภาคกัน เพราะพรรณไม้แต่ละภาคก็ผิดแผกแตกต่างกันไป ในด้านของ อ.อ.ป.นั้น มีหลักพิจารณา ดังนี้

1. เนื้อที่ที่จะปลูกสร้างสวนป่า ควรเป็นป่าสงวนหรือเตรียมสงวนเพื่อให้มีการคุ้มครอง และป้องกันการบุกรุกที่ดินอันจะเกิดขึ้นภายหลัง

2. ต้องเป็นที่ดินผืนใหญ่ติดต่อกันพอสมควร และไม่ควรมีน้อยกว่า 10,000 ไร่ เพื่อให้ได้ค่าเนิ่นงานติดต่อกันไปไม่น้อยกว่า 10 ปี ทั้งนี้เพราะการปลูกสร้างสวนป่าเป็นกิจการที่ต้องลงทุนสูงและต้องลงทุนมากในปีแรก ๆ เกี่ยวกับอาคารบ้านพักและพาหนะต่าง ๆ ถ้าหากมีเวลาทำเพียง 1-2 ปี ไม่สามารถลงทุนได้ประกอบกับระบบหมู่บ้านป่าไม้ต้องการให้ราษฎรอยู่ในที่เดียวกันเป็นการถาวร ถ้ามีการย้ายถิ่นบ่อย ๆ ก็จะไม่เป็นที่เชื่อถือของชาวไร่

3. ต้องไม่ห่างไกลจากทางคมนาคมนัก ถ้าสวนป่าอยู่ลึกเข้าไปตัวที่ทำราชการจะอยู่ริมถนน เพื่อสะดวกในการตรวจงาน และเพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้รับความสะดวกปลอดภัยพอสมควร นอกจากนั้นยังต้องคำนึงถึงความยากง่ายในการทำไม้ออกเมื่อถึงรอบตัดฟันด้วย เพราะการปลูกสร้างสวนป่าที่ อ.อ.ป.ดำเนินการอยู่นี้เป็นประเภทการค้าจะต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการชักลากไม้ในสวนที่ปลูกด้วย

4. อ.อ.ป.ต้องการปลูกเป็นหน่วย ๆ ละ 1,000 ไร่ต่อปี มากกว่าการปลูกเป็นหย่อมเล็กหย่อมน้อย ซึ่งทำให้ค่าใช้จ่ายสูงขึ้นไปอีก และการบำรุงรักษาป่าผืนใหญ่ก็ง่ายกว่า การปลูกสวนป่าเป็นหย่อม ๆ นั้นกรมป่าไม้เองก็ได้รับบทเรียนมาแล้วที่จังหวัดแพร่และเชียงใหม่ สวนป่าดังกล่าวมีอายุราว 40 ปี ถูกบุกรุกเอาที่ดินและลักตัดไม้ในสวนจนหมด การกำหนดหน่วยละ 1,000 ไร่เป็นหน่วยเนื้อที่ที่เหมาะสมกับความรับผิดชอบและเกี่ยวข้องกับระบบหมู่บ้านป่าไม้ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

5. เป็นห้องที่จัดหาแรงงานง่ายพอสมควร

ระบบหมู่บ้านป่าไม้ของ อ.อ.ป.

ภัยอันตรายที่เกิดแก่ป่าไม้นั้นได้เป็นที่ยอมรับกันว่า ภัยจากการแผ้วถางป่าแบบทำไร่เลื่อนลอยเป็นภัยที่ร้ายแรงที่สุด เพราะป่าถูกทำลายไม่ว่าจะเป็นไม้มีค่าหรือไม่มี ไม้เล็กหรือไม้ใหญ่ พื้นดินก็ถูกเปิดจนโล่งเตียนจนเป็นที่กระทบกระเทือนไปถึงลมฟ้าอากาศเป็นส่วนรวม ตัวการสำคัญของการทำลายป่าประเภทนี้คือชาวไร่ซึ่งถางป่าเพื่อปลูกพืชไร่ของตนทุกปี และย้ายเปลี่ยนที่ไปเรื่อย ๆ เพื่อหาที่ดินที่อุดมสมบูรณ์กว่า บุคคลเหล่านี้ต้องการเฉพาะที่ดินเพื่อปลูกพืชสำหรับกินเป็นอาหารระหว่างปี และไม่ต้องการกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น ส่วนใหญ่ของบุคคลเหล่านี้อยู่ในภาคเหนืออันเป็นถิ่นไม้สักและเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารของประเทศ การปราบปราม



LIART

บุคคลประเภทนี้โดยใช้อำนาจกฎหมายเข้าปราบปรามจับกุมแต่อย่างเดียวไม่ได้ผล ถ้าไม่มีการแก่งัดประกอบอื่น ๆ ด้วย คนจับเองก็มีความสงสาร อำเภอก็ไม่อยากจะปรับหรือลงโทษบุคคลเหล่านี้ อาจก่อให้เกิดประโยชน์ขึ้น โดยให้ตัวเขาเองเกิดความพอใจ ก็มีอาหารกินมีที่ให้เขาทางไปเช่นเคยทุกปี เขาก็คงจะร่วมมือด้วย อ.อ.ป.จึงได้นำระบบหมู่บ้านป่าไม้ (forest village system) มาใช้กับการปลูกสร้างสวนป่าของ อ.อ.ป.ระบบหมู่บ้านป่าไม้นี้ใช้กันในประเทศหลายประเทศ เช่น ประเทศอินโดนีเซียและกานาในแอฟริกา เป็นต้น สำหรับที่ อ.อ.ป.ใช้อยู่นั้นได้นำมาดัดแปลงให้เข้ากับนิสัยของคนไทย โดยได้ตั้งวัตถุประสงค์ของระบบหมู่บ้านป่าไม้ไว้กว้าง ๆ ว่า

1. รวบรวมชาวไร่ผู้มิอาชีพทางป่าทำไร่เลื่อนลอย เข้ามาไว้ในที่แห่งเดียวกันเพื่อประโยชน์ในการควบคุมมิให้ไปถางป่าทำไร่ให้กว้างขวางต่อไปอีก
2. ใช้แรงงานของบุคคลเหล่านี้ปลูกสร้างสวนป่า เพื่อสร้างเสริมป่าไม้มีค่าทดแทนป่าที่ถูกทำลายไปโดยใช้ความเคยชินในการถางป่าของพวกเขาเป็นหลักในการปฏิบัติ
3. เพื่อเป็นการระดมแรงงานมาใช้ในการปลูกสร้างสวนป่าเพราะสวนป่าแต่ละหน่วยต้องการใช้แรงงานราว 200 คน
4. เพื่อเป็นการพัฒนาสังคมชนบทให้ดีขึ้น เช่น การให้การศึกษาและรักษาพยาบาล เป็นต้น

การดำเนินงาน

ในการดำเนินงานนั้นได้อาศัยข้อมูลและจิตวิทยาเข้าช่วยเป็นอย่างมาก ฉะนั้นความสำเร็จของการใช้ระบบหมู่บ้านป่าไม้จะขึ้นอยู่กับหัวหน้าสวนและผู้ช่วยเป็นใหญ่ว่าจะเข้าใจซึ่งถึงจิตใจของบุคคลเหล่านี้เพียงใด กิจกรรมหมู่บ้านป่าไม้ของ อ.อ.ป.ทำที่สำเร็จสมบูรณ์เป็นบางสวนนั้น หัวหน้าสวนและผู้ช่วยมีส่วนเกี่ยวข้องในความสำเร็จอยู่ถึง 80% เท่าที่ปฏิบัติมาแล้วพอจะนำมาประมวลเป็นข้อ ๆ ได้ดังนี้

1. การประชาสัมพันธ์ ได้มีการประชาสัมพันธ์ทางวิทยุ โทรทัศน์และสื่อสารมวลชนอื่น ๆ ตลอดจนเข้าหาพระ เพราะพระเป็นจุดรวมของชาวบ้าน เข้าหาเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง รวมทั้งการพบปะทำความเข้าใจต่อชาวไร่โดยตรงและมีการแจกจ่ายเอกสารด้วย
2. นำชาวไร่ที่ยังไม่ได้เป็นสมาชิกไปดูงานตามหมู่บ้านป่าไม้ที่ปฏิบัติงานได้ผลมาแล้ว เพื่อให้ นำเรื่องราวไปบอกเล่ากันต่อ ๆ ไป



3. สร้างภาพยนตร์เกี่ยวกับชีวิตของสมาชิกหมู่บ้านป่าไม้ออกไปตามหมู่บ้านและ
 ความงานต่าง ๆ

4. กำหนดให้ชาวไร่ของหมู่บ้านป่าไม้ได้มีโอกาสวางป่าทำไร่ในขอบเขตที่กำหนดให้ปีละ
 ประมาณ 10 ไร่ ติดต่อกันทุกปีตามความเคยชินของตน และอนุญาตให้ปลูกพืชผลล้มลุกในไร่
 ที่วางได้ตามใจชอบ จากการสำรวจได้พบข้อมูลว่าชาวไร่ครอบครัวหนึ่ง ๆ จะวางป่าทำไร่
 เลื่อนลอยปีละประมาณ 6-7 ไร่ แต่พืชผลที่ปลูกในเนื้อที่นี้ไม่พอกินไปตลอดปี เราจึง
 พยายามหาหนทางชักนำให้เขาวางป่าให้ถึง 10 ไร่ และให้ปลูกต้นไม้ให้เขาด้วย

5. ในการปลูกต้นไม้ทาง อ.อ.ป. คิดค่าจ้างให้เฉพาะในปีแรกไร่ละ 180 บาท โดยแบ่งจ่าย
 เป็น 5 ตอน หลังจากการตายวัชพืชให้แก่ต้นไม้ของเรา และเพื่อที่จะเร่งเร้าให้ชาวไร่ปลูกต้นไม้
 ให้ถึง 10 ไร่ จึงได้ตั้งข้อกำหนดไว้ว่า หากชาวไร่ครอบครัวใดวางป่าทำไร่ปลูกต้นไม้ครบปีละ
 10 ไร่ ติดต่อกันเป็นเวลา 3 ปี หรือภายในเวลา 3 ปี ปลูกต้นไม้รวมกันได้ 30 ไร่ ทาง อ.อ.ป.
 จะจ่ายรางวัลพิเศษเป็นเงินก้อน ให้รายละ 1,500 บาท ในปีต่อ ๆ ไปหากยังปฏิบัติตาม
 หลักเกณฑ์ต่อไปอีกก็จะจ่ายให้ปีละ 1,000 บาททุกปี การจ่ายรางวัลพิเศษนี้ได้จัดขึ้นเป็นงาน
 ใหญ่ประจำปี เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ชาวไร่ตั้งใจทำงานให้ครบตามหลักเกณฑ์

6. ในการกำหนดอัตราผลตอบแทนของต้นไม้ที่ปลูกนั้นได้กำหนดไว้สำหรับไม้สัก 90%
 จึงจะจ่ายเงินรางวัลให้เต็มที่ ถ้าผลตอบแทนน้อยกว่าก็จ่ายเงินลดลงตามส่วน ซึ่งก็เป็นส่วนหนึ่งที่ช่วย
 ให้ชาวไร่เอาใจใส่ต่อต้นไม้ที่ปลูกดีขึ้น สำหรับอัตราผลตอบแทนของไม้กระยาเลยนั้นจะได้พิจารณา
 กันต่อไป

7. ระยะปลูกของต้นไม้ในสวนมีส่วนสำคัญในการชักจูงชาวไร่ให้มาทำไม้ในสวนอยู่มาก
 เพราะชาวไร่เคยวางป่าทำไร่อย่างอิสระโดยไม่มีต้นไม้ก็คขวาง ฉะนั้นเมื่อเราใช้ระยะปลูกถี่ไป
 จะทำให้ชาวไร่ไม่แน่ใจว่าจะได้ผลจากพืชที่ตนปลูกในระหว่างต้นไม้หรือไม่ ด้วยเหตุนี้ทาง อ.อ.ป.
 จึงตัดสินใจขยายระยะปลูกต้นสักจากที่เคยเชื่อถือกันแต่เดิม 2 x 2 เมตร มาเป็น 4 x 4 เมตร และ
 กำลังพิจารณาขยายระยะปลูกออกไปเป็น 4 x 8 เมตร ในบางสวนโดยเน้นหนักในการปรับปรุง
 แม่ไม้ เพราะเชื่อว่าแม่ไม้ที่ดีจะให้ลูกไม้ที่ไม่มีกิ่งมากนัก แม้ว่าจะปลูกระยะห่างกว่าเดิม
 การปลูกระยะห่างจะมีปัญหาในเรื่องวัชพืชบ้างแต่ถ้าเป็นการปลูกโดยชาวไร่แล้วชาวไร่เขาจะกำจัด
 วัชพืชกันเอง เรื่องระยะปลูกนี้ยังจะต้องศึกษาค้นคว้ากันต่อไป ถ้ามีทางขยายระยะการปลูก
 ออกไปได้จะทำให้ลดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับแปลงเพาะและอื่น ๆ ได้อีกมาก



8. เนื่องจากสวนป่าที่ปลูกพืชไร่จะห่างไกลออกไปทุกปี ฉะนั้นที่ทำการของสวนจึงควรจะอยู่ที่ศูนย์กลางของเนื้อที่ที่จะปลูกสวนป่าและรัศมีทำงานที่ไม่ไกลนัก และสะดวกพอที่ทางสวนจะขนส่งชาวไร่ไปยังไร่ของคนโดยใช้รถยนต์ของสวน

9. ในบริเวณที่จะสร้างหมู่บ้านป่าไม้ควรกันเนื้อที่ไว้ราว 160-200 ไร่ เพื่อให้เป็นที่อยู่อาศัยของสมาชิกหมู่บ้านป่าไม้ครอบครัวละ 1 ไร่ รวม 100 ครอบครัว เพื่อสร้างโรงเรียน อ่างเก็บน้ำ อาคาร และอื่น ๆ

10. จ่ายน้ำประปาให้โดยไม่คิดมูลค่า โดยติดตั้งก๊อกน้ำตามถนนหน้าบ้าน จ่ายไฟฟ้าให้บ้านละ 60 แอมป์ โดยไม่คิดมูลค่า

11. เมื่อสมาชิกมีลูกหลานรวมกันต่ำกว่า 50 คน จัดสร้างเป็นโรงเรียนชั่วคราวให้ ถ้าเกิน 50 คน ก็ของบประมาณสร้างโรงเรียนถาวร ส่วนครูนั้นทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่งมาช่วยสอนให้ โดยรับเงินเดือนทางองค์การบริหารส่วนจังหวัด นักเรียนซึ่งเป็นลูกของสมาชิกได้รับเครื่องแบบและหนังสือโดยไม่คิดมูลค่าจาก อ.อ.ป. เนื่องจากโรงเรียนที่ตั้งขึ้นมีฐานะเป็นโรงเรียนประชาบาล ฉะนั้น เด็กข้างนอกจึงเข้าเรียนได้ การแจกเครื่องแบบและแบบเรียนสำหรับบุตรของสมาชิกเป็นจิตวิทยาข้อหนึ่งที่จะช่วยให้เด็กนักเรียนที่มีได้เป็นสมาชิกไปชักชวนพ่อแม่ให้มาร่วมกับเราด้วย

12. บ้านของสมาชิกให้แต่ละครอบครัวปลูกกันเองในเนื้อที่ที่กำหนดให้ (1 ไร่) และไม่ควรกำหนดให้ปลูกหรือทางการไปปลูกให้เพื่อให้เขาสำนึกว่าเป็นของตนเอง เมื่อเขามีเงินทองขึ้นบ้านต่าง ๆ ก็จะไปเปลี่ยนแปลงไปเอง เกษมีหมู่บ้านป่าไม้ของต่างประเทศทางการปลูกให้ สมาชิกไม่มีความนึกคิดว่าเป็นบ้านของคน นึกเสมอว่าเป็นบ้านหลวง จึงไม่มีความเหนียวรั้งจิตใจที่จะอยู่นาน ๆ

13. จะเห็นได้ว่า การกำหนดรางวัลพิเศษให้เมื่อชาวไร่ทำงานครบ 3 ปี ได้เนื้อที่ปลูกต้นไม้ไม่น้อยกว่า 30 ไร่ เป็นวิธีหนึ่งที่จะดึงสมาชิกให้อยู่นาน ๆ ในทางจิตวิทยานั้นคนเราเมื่ออยู่ด้วยกันถึง 3 ปี ควรจะใช้เป็นเครื่องตัดสินใจได้แล้วว่าตนสมควรจะอยู่ต่อไปหรือจะอพยพไปอยู่ที่อื่น

14. ส่งเสริมให้สมาชิกร่วมกันขายพืชผลในรูปสหกรณ์ ทางสวนช่วยขายพืชผลหรือ



LI RT

ช่วยขนส่งพืชผลให้ ช่วยแนะแนวทางให้สมาชิกทำประโยชน์ในด้านสังคมต่าง ๆ เช่น การสร้างวัดและกิจกรรมอื่น ๆ

16. จัดให้มีบริการในด้านให้ความรู้ทางเกษตรและบริการทางการแพทย์

ที่กล่าวมานี้เป็นแต่เพียงหลักการย่อ ๆ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับปฏิบัติต่อไป มีข้อสำคัญอยู่ว่า “อยู่เป็นผู้ให้เสียจนทำให้พวกเขาเคยตัว” เราเป็นแต่เพียงที่เลี้ยงแนะนำให้เขาร่วมกันทำ จะดีกว่า งานสำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งมีส่วนสำคัญในความสำเร็จของหมู่บ้านป่าไม้คือ การจ้างแรงงานเราจะต้องจ้างแรงงานจากสมาชิกเป็นอันดับแรกก่อน ถ้ามีสมาชิกเต็มตามโครงการคือ 100 ครอบครัวเราจะมีแรงงานถึง 200 แรงงาน เพียงพอสำหรับการทำสวนป่า 1 หน่วย ได้อย่างสบาย และการจ้างแรงงาน ควรเป็นไปโดยเฉลี่ยจากสมาชิกแต่ละครอบครัว เพื่อให้ทุกครอบครัวมีรายได้เสมอกัน โครงการจัดสรรที่ดินต่าง ๆ ที่ล้มเหลวไปนั้นมาจากสาเหตุข้อนี้เป็นส่วนใหญ่ เพราะสมาชิกของการจัดสรรที่ดินมีแต่มือเปล่ากับที่ดินซึ่งแบ่งให้ทำกิน พวกสมาชิกไม่มีเงินทุนเป็นค่าใช้จ่ายรายวัน ดังนั้น เมื่อตัดไม้เผาถ่านหมดแล้วจึงละทิ้งไป จะเห็นได้ว่า การดำเนินงานเกี่ยวกับสวนป่าของ อ.อ.ป.มีส่วนสัมพันธ์กันตลอด เช่น การกำหนดให้รับสมาชิกหมู่บ้านป่าไม้แต่ละหน่วยจำกัดไว้เพียง 100 ครอบครัว ก็เพื่อให้แต่ละครอบครัวถางป่าปลูกต้นไม้ให้เราครอบครัวละ 10 ไร่ ซึ่งเมื่อรวมกันแล้วเท่ากับ 1,000 ไร่ ต่อปีพอดี และใน 100 ครอบครัวนี้เราสามารถหาแรงงานได้ประมาณ 200 แรงงาน ซึ่งเป็นอัตราที่ใช้กันอยู่ในการสร้างสวนป่าแต่ละหน่วยในปัจจุบันซึ่งถ้าเราทำได้ตามโครงการก็หมายความว่าเราสามารถใช้โครงการของเราช่วยยังการทำไร่เลื่อนลอยได้แม้ว่าจะเป็นส่วนน้อยแต่ก็ถือว่าเราได้เริ่มแล้ว ดีกว่าไม่ทำอะไรเสียเลย โครงการหมู่บ้านป่าไม้ของ อ.อ.ป.นี้เป็นที่สนใจของ FAO คือองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติมาก เพราะเขาเชื่อว่าโครงการของเราจะเป็น Pilot project คือเป็นโครงการตัวอย่างที่จะนำไปใช้แก้ปัญหาในเรื่องสังคมของประชาชนที่อาศัยอยู่ในป่าได้ คือแก้ปัญหาเรื่องการทำไร่เลื่อนลอย การอพยพเข้าสู่เมืองใหญ่ การศึกษาของท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้ประเทศซึ่งกำลังพัฒนาต่างก็กำลังประสบอยู่ด้วยกันทั้งสิ้น ทาง FAO จึงได้กำหนดให้มีการสัมมนาเรื่องนี้ขึ้นที่เชียงใหม่ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2517 โดยรัฐบาลไทยมอบหมายให้ อ.อ.ป. เป็นเจ้าภาพดำเนินการสัมมนา

การปกครองและอัตรากำลังของหน่วยปลูกสร้างสวนป่า

การปลูกสร้างสวนป่าของ อ.อ.ป.นั้น มีฝ่ายปลูกสร้างสวนป่าซึ่งตั้งอยู่ที่กรุงเทพฯ และ



LI RT

ขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการ เป็นผู้รับผิดชอบ ฝ่ายนี้มีหน้าที่ทำนองเดียวกับฝ่ายวิชาการ เมื่อมีเรื่องราวเกี่ยวข้องกับการปลูกสร้างสวนป่าจะส่งงานไปยังฝ่ายทำไม้ภาคต่าง ๆ ในนามของผู้อำนวยการ หมายถึง ผู้อำนวยการเป็นผู้ลงนามในหนังสือ ที่ฝ่ายทำไม้แต่ละฝ่ายจะมีหัวหน้าส่วนปลูกสร้างสวนป่าเป็นเจ้าหน้าที่เฉพาะของฝ่ายทำหน้าที่เสนอความเห็นให้ฝ่ายทำไม้นั้น ๆ ส่งการไปยังสวนทำไม้ซึ่งขึ้นอยู่กับฝ่าย และสวนทำไม้ก็จะส่งไปยังงานปลูกสร้างสวนป่าที่ขึ้นอยู่กับ จะเห็นได้ว่าการบังคับบัญชาและการเงินต่าง ๆ นั้น จะสังกัดอยู่กับฝ่ายทำไม้ทั้งสิ้น ถ้าจะกล่าวย้อนขึ้นไปก็อาจจะกล่าวได้ว่า งานปลูกสร้างสวนป่า 1,000 ไร่ต่อปี ขึ้นอยู่กับหัวหน้าส่วนทำไม้ การเบิกเงินหรือการบังคับบัญชาก็ขึ้นกับหัวหน้าส่วน และหัวหน้าส่วนก็ต้องขึ้นกับฝ่ายทำไม้ อีกชั้นหนึ่ง ส่วนปลูกสร้างสวนป่า ซึ่งอยู่ที่ฝ่ายทำไม้นั้นมีหน้าที่เสนอแนะแนวทางให้ฝ่ายทำไม้เป็นผู้สั่งการเท่านั้น การที่ทาง อ.อ.ป. ได้วางแผนผังของงานเช่นนี้ก็เพื่อให้ฝ่าย และสวนทำไม้ถือว่าเป็นงานของตนเองจะได้ช่วยดูแลเอาใจใส่ใกล้ชิดขึ้น และประการสำคัญที่สุดก็คือทางฝ่ายทำไม้จะสามารถสั่งการในเรื่องยานพาหนะเข้าไปช่วยเหลือการปลูกสร้างสวนป่าได้สะดวก เพราะเป็นงานของฝ่ายเอง อันจะทำให้ค่าใช้จ่ายในการสร้างสวนป่าถูกลง

ในสวนป่าหน่วยหนึ่ง ๆ (1,000 ไร่ต่อปี) ประกอบด้วยอัตรากำลังและยานพาหนะดังต่อไปนี้

พนักงานคนงาน		ยานพาหนะ	
หัวหน้างานสวน	1	รถตรวจการ	1
ผู้ช่วยหัวหน้างานสวน	1	รถกระบะบรรทุก	1
พนักงานจ้างรายเดือน	3	รถแทรกเตอร์ล้อยาง	1
คนงานจ้างรายเดือน	3		<u>3</u>
คนรถ	3		
	<u>11</u>		3

สำหรับสวนป่าหน่วยที่มีศูนย์ผลิตกล้าไม้รวมอยู่ด้วยจะมีผู้ช่วยหัวหน้างานสวนซึ่งทำหน้าที่หัวหน้าศูนย์ผลิตด้วยเพิ่มอีก 1 คน พนักงานจ้างเพิ่มอีก 2 คน มียานพาหนะ คือ รถกระบะเพิ่ม 1 คัน รถแทรกเตอร์ล้อยางเพิ่ม 1 คัน

ที่กล่าวมานี้เป็นอัตราเต็มตามแผนการณที่คณะกรรมการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ได้อนุมัติไว้ ส่วนการจ้างและบรรจุนั้นจะได้พิจารณาตามความจำเป็นเพื่อไม่ให้มีภาระในเรื่องค่าใช้จ่ายมากจนเกินไป

ในสวนป่าหน่วยหนึ่ง ๆ ควรจะสร้างอะไรบ้าง

สวนป่าหน่วยหนึ่ง ๆ หมายความว่าเมื่อมีการปลูกสร้างในเนื้อที่ 1,000 ไร่ ต่อปี ใน 1,000 ไร่นี้ ควรจะแบ่งออกเป็น 4 ตอน ๆ ละ ประมาณ 250 ไร่ ระหว่างตอนควรจะทำ แนวตรวจการและแนวกันไฟรวมทั้งแนวตรวจการและแนวกันไฟโดยรอบสวนด้วย แต่ละตอนจะมีป้ายบอกชนิดไม้ที่ปลูก ซึ่งทางฝ่ายปลูกสร้างสวนป่าจะเป็นผู้กำหนดให้ นอกจากนี้ ควรจะดำเนินการสร้าง

1. **อาคารที่ทำกร บ้านพัก** บ้านพักคนงาน ซึ่งทาง อ.อ.ป.จะเป็นผู้กำหนดแบบแปลน
2. **โรงเรียน** จะต้องดำเนินการที่ละชั้นตอนดังที่กล่าวไว้แล้ว
3. **อ่างเก็บน้ำ** ถ้าไม่มีแหล่งน้ำดีพอ จำเป็นต้องสร้างอ่างเก็บน้ำเพื่อใช้สำหรับบ้านพัก และหมู่บ้านป่าไม้
4. **สวนรุกขชาติ** น่าจะมีไว้ราว 20 - 50 ไร่ ใกล้เคียงบริเวณที่ทำกรโดยเลือกจากที่ที่มี ดินไม้ขึ้นหนาแน่นพอสมควรมีภูมิประเทศงดงาม มีน้ำตก แต่งทำทางเท้าเพื่อให้เป็นที่พักผ่อน หย่อนใจของประชาชน ซึ่งเป็นการโฆษณากิจการของเราไปในตัวด้วย การโฆษณาควรจะเน้นไปในทางยูวชนให้มากเพื่อให้ประชาชนเห็นคุณค่าของป่าไม้ในอนาคต
5. **ที่สำหรับวางหมอนไม้** ซึ่งใช้เนื้อที่ประมาณ 20-30 ไร่เพื่อใช้เป็นที่วางหมอนไม้ ของ อ.อ.ป.ซึ่งนำออกจากป่าบริเวณใกล้เคียง รวมทั้งไม้ที่นำออกจากสวนป่าเอง
6. **Camping ground** ในอนาคตการท่องเที่ยวโดยรถยนต์ชนิดมีรถนอนพ่วงท้ายจะมี มากขึ้น ควรจะกันเนื้อที่ไว้เพื่อการนี้สัก 10 ไร่ อาจจะใช้เนื้อที่ใกล้ ๆ สวนรุกขชาติและต้องมี ไฟฟ้า ห้องน้ำด้วยเรื่องนี้เป็นแต่เพียงโครงการ ซึ่งจะได้ดำเนินการต่อไป
7. **วัด** เมื่อจะสร้างวัดจะต้องดำเนินการเป็นขั้น ๆ แบบโรงเรียนก็ต้องพิจารณาถึง สมาชิกหมู่บ้านป่าไม้วามีกี่ครอบครัว ถ้าเกิน 50 ครอบครัวจึงควรพิจารณาสร้างวัด และจะต้อง คำนึงถึงว่าสมาชิกจะมีกำลังพอเลี้ยงวัดได้หรือไม่ การสร้างวัดควรเป็นเรื่องศรัทธาของสมาชิก



ริเริ่มเอง ทางสวนเป็นแต่เพียงผู้สนับสนุน เพื่อเป็นการสอนให้สมาชิกทราบถึงประโยชน์ในสังคม

8. *อนามัย* ควรจะมี แต่ควรจะเป็นเรื่องของฝ่ายบ้านเมืองทางสวนอาจจะช่วยเหลือในด้านอาคาร และควรพิจารณาเมื่อมีสมาชิกเต็มที่แล้ว

9. *สมาชิกเมื่อครบ 30 ครอบครัว* ควรขออนุมัติต่ออำเภอดังเป็นหมู่บ้านถาวรเสีย ส่วนเรื่องอื่น ๆ ขอให้อยู่ในดุลพินิจของผู้รับผิดชอบแต่ละสวนที่จะริเริ่มกิจการต่าง ๆ แต่ขอเตือนว่าอย่าให้เปลี่ยนแปลงรวดเร็วจนเกินไป เพราะชาวบ้านหรือสมาชิกจะตามไม่ทัน จะต้องพยายามทีละน้อยให้ชาวไร่เข้าใจในวิธีที่เริ่มขึ้น ข้อสำคัญในการโฆษณาคือให้คนได้มาเที่ยวให้เขาได้เห็นด้วยตาของเขาเอง ฉะนั้นการจัดสถานที่ให้สะอาดเรียบร้อยเป็นที่สบายหูสบายตา คนก็จะสนใจมากขึ้นแล้ว เขาจะทราบถึงกิจการของสวนไปเองเมื่อเขาทราบแล้วเขาก็จะเล่าสู่กันฟังต่อ ๆ ไป

แนวการจัดการป่าชายเลนที่เหมาะสม

โดย รศ.บุญชนะ กลั่นคำสอน

ประเทศไทยได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีความอุดมสมบูรณ์ทางด้านทรัพยากรธรรมชาติทุกชนิดในอดีตที่ผ่านมา ถึงกับมีคำกล่าวที่ว่า “ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว” ซึ่งแสดงถึงความอุดมสมบูรณ์อย่างพร้อมมูล ถ้าพิจารณาอย่างลึกซึ้งแล้ว จะเห็นว่าคำกล่าวนี้มีได้หมายถึงเฉพาะปลาและข้าวเท่านั้น แต่มีความหมายครอบคลุมไปถึงทรัพยากรนาชนิดอีกด้วย ทรัพยากรป่าไม้ก็เป็นส่วนหนึ่งและประกอบไปด้วยพืชพรรณธรรมชาตินานาชนิด โดยทั่วไปแล้วยอมรับกันว่า พื้นที่ที่มีป่าไม้ก็ส่วนที่เป็นแหล่งกำเนิดของดินน้ำลำธารที่มีอยู่ทุกส่วนของประเทศ ด้วยเหตุที่ประเทศไทยอยู่ในส่วนหนึ่งของโลกที่มีสภาวะเหมาะสมแก่การกำเนิดและการอยู่ของพืชพรรณธรรมชาติ แต่เนื่องจากสภาพดินฟ้าอากาศ สภาพภูมิประเทศ ตลอดจนสภาพสิ่งแวดล้อมในภาคต่าง ๆ ของประเทศมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไป จึงทำให้การเกิดชนิดของป่ามีความแตกต่างกันไปด้วย

ปัจจัยที่ทำให้เกิดมีป่าชนิดต่าง ๆ

พืชพรรณแต่ละชนิดย่อมมีลักษณะประจำตัวในการเกิดขึ้นในบริเวณใดบริเวณหนึ่งตามธรรมชาติ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อบริเวณนั้นว่าจะมีความเหมาะสมแก่การเจริญเติบโตของพืชพรรณธรรมชาติหรือไม่ สำหรับในประเทศไทยพอที่จะสรุปได้ว่า ปัจจัยที่มีส่วนทำให้เกิดมีชนิดของป่าแตกต่างกันนั้นเกิดจาก

1. ปัจจัยที่เกี่ยวกับภูมิอากาศ (Climatic factors)
 - 1.1 ฤดูกาล
 - 1.2 ปริมาณฝนที่ตก
 - 1.3 ระยะเวลาที่ฝนตก
 - 1.4 ความชื้นสัมพัทธ์



- 1.5 อุณหภูมิ
- 1.6 ลมมรสุม
- 1.7 แสงสว่าง

2. ปัจจัยทางค้ำภูมิประเทศ (Physiographic factors)
 - 2.1 ความลาดชันของพื้นที่
 - 2.2 ด้านลาดของไหล่เขา
 - 2.3 ระดับความสูงของพื้นที่เหนือระดับน้ำทะเลปานกลาง
 - 2.4 การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิประเทศ
 - 2.5 การรับแสงของพื้นที่

3. ปัจจัยเกี่ยวกับดิน (Edaphic factors)
 - 3.1 ชนิดของดิน
 - 3.2 ความชุ่มชื้นในดิน
 - 3.3 ระดับน้ำในดิน
 - 3.4 แร่ธาตุในดิน

4. ปัจจัยทางชีวะ (Biotic factors)
 - 4.1 มนุษย์
 - 4.2 สัตว์
 - 4.3 พืชและสิ่งที่มีชีวิตอื่น ๆ

จากปัจจัยดังกล่าวข้างต้นนี้สามารถแบ่งชนิดของพืชพรรณธรรมชาติ (ป่าไม้) ได้โดยอาศัยทางระบบนิเวศน์วิทยาส่วนหนึ่ง กับทางด้านพฤกษศาสตร์อีกส่วนหนึ่ง (Eco-Floristic factors) ดังนั้น ประเทศไทยพอที่จะจำแนกประเภทของป่าไม้ออกไปได้ดังต่อไปนี้

ป่าประเภทไม่ผลัดใบ (Evergreen Forest) กับ
 ป่าประเภทที่ผลัดใบ (Deciduous Forest)

ป่าประเภทไม้ผลัดใบหรือป่าดงดิบ

เป็นป่าที่มีต้นไม้ที่มีใบเขียวติดกันเขียวระอุ่มอยู่ตลอดทั้งปี ถึงจะมีการผลัดใบบ้าง ก็เพียงผลัดใบไม่พร้อมกันหมดทั้งต้น ป่าประเภทนี้ยังสามารถแบ่งออกอย่างกว้างตามความสำคัญทางเศรษฐกิจได้อีกคือ

1.1 *ป่าดงดิบ, ป่าดิบหรือป่าดิบชื้น* (Tropical Rain Forest, Tropical Evergreen Forest or Tropical Wet Green forest) เป็นป่าที่ขึ้นอยู่ทั่วไปของประเทศแต่มีลักษณะแตกต่างไปบ้างตามสภาพดินฟ้าอากาศและภูมิประเทศที่ขึ้นอยู่ ป่าที่อยู่ทางภาคใต้จะมีความแตกต่างกับป่าที่อยู่ทางภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หรือภาคตะวันออก ชนิดของดินที่ป่าประเภทนี้ชอบขึ้นได้แก่ ดินเหนียวหรือดินเหนียวปนทรายที่มีความสามารถเก็บความชุ่มชื้นได้นาน ต้นไม้ที่ขึ้นอยู่จะมีลำต้นใหญ่ แน่นทึบเรือนยอดเบียดชิดกันไม่ค่อยเป็นระเบียบ บางต้นมีความสูงถึง 40 เมตร ไม้ขนาดกลางสูงประมาณ 20-30 เมตร ขึ้นหนาแน่นกว่าไม้ใหญ่ มีไม้ที่สำคัญได้แก่ไม้ในตระกูลยาง (Dipterocarpus sp.) ไม้ตะเคียน ตะแบก มะหาด ยมหอม เป็นต้น จะมีไม้พื้นล่างขึ้นอย่างหนาแน่น รกทึบทำให้แสงสว่างส่องไม่ค่อยถึงพื้นดิน ปรากฏว่าบางแห่งมีแสงส่องถึงพื้นดินเพียง 10-15% เท่านั้น ไม้พื้นล่างได้แก่ไม้ในตระกูลปาล์ม ไม้ หวาย และเถาวัลย์ชนิดต่าง ๆ

1.2 *ป่าดงดิบแล้ง* (Dry Evergreen Forest) สภาพโดยทั่วไปคล้ายกับป่าดงดิบชื้น แต่ความหนาแน่นของพรรณไม้พื้นล่างโปร่งกว่า ไม้มีขนาดเล็กกว่า ปริมาณน้ำฝนมีน้อยกว่าป่าดงดิบชื้น ส่วนชนิดพันธุ์ไม้ก็เหมือนกับป่าดงดิบ มีขึ้นทั่วไปของประเทศ ต้นไม้ในป่าประเภทนี้มีทั้งที่ผลัดใบและไม่ผลัดใบ

1.3 *ป่าดงดิบเขาหรือป่าดิบเขา* (Mountain Forest or Hill Evergreen Forest) เป็นป่าที่ขึ้นอยู่ที่สูงเหนือระดับน้ำทะเลปานกลางประมาณ 1100 เมตรขึ้นไป มีอากาศเย็นมีความชื้นสูง พันธุ์ไม้ที่สำคัญที่พบได้แก่ไม้ในวงศ์ไม้ก่อ (Fagaceae) หรือที่เรียกว่า ไม้โอ๊ก (Quercus sp.) ไม้พื้นล่างมีไม้ตระกูลกุหลาบป่า (Rhododendron) ผักกูด กัลว่ยไม้ดิน เง้าไม้ทิพย์ มอสชนิดต่าง ๆ หรือข้าวตอกฤๅษี เป็นต้น

1.4 *ป่าสนเขา* (Pine Forest) ส่วนใหญ่พบบนยอดเขาหรือตามเนินเขาสูงจากระดับน้ำทะเลเฉลี่ยตั้งแต่ 800 เมตร ขึ้นไป จะขึ้นเป็นหมู่เดียว ๆ บางที่ขึ้นปะปนกับป่าดงดิบ ป่าเบญจพรรณ หรือป่าแดง โดยทั่วไปชอบขึ้นในดินที่ไม่สู้อุดมสมบูรณ์นัก ดินเป็นกรด มีพันธุ์ไม้ที่สำคัญเพียง 2 ชนิด ไม้สนสองใบ และสนสามใบ



LIERT

สนสองใบ บางท้องถิ่นเรียกสนเขา สนหางม้า เก็ยะเปลือกดำ จ้าง ไม้ได้ ไช เก็ยะเปลือกหนา ขึ้นอยู่สูงจากระดับน้ำทะเลประมาณ 600 เมตร ถึง 1000 เมตร

สนสามใบ หรือไม้เก็ยะเปลือกบาง เปลือกแดง จะพบในที่สูงจากระดับน้ำทะเลตั้งแต่ 1000 เมตรขึ้นไป

1.6 ป่าชายเลน (Mangrove Forest) เป็นป่าที่ขึ้นอยู่บนดินตามริมทะเล ปากแม่น้ำ ลำคลองที่มีน้ำเค็มขึ้นถึง จะพบทางภาคตะวันออก ภาคกลาง และภาคใต้ มีพันธุ์ไม้ที่สำคัญ ได้แก่ ไม้โกงกางที่มีลักษณะพิเศษเป็นไม้ที่มีรากออกมาจากส่วนของลำต้นเรียกว่า Stilt roots และส่วนล่างของลำต้นจะมีราก Buttress roots นอกจากนี้ไม้บางชนิดจะมีรากอากาศ เรียกว่า Pneumatophores เช่นไม้ลำพู ลำแพน เป็นต้น ไม้พื้นล่างประกอบด้วยไม้ปรงทะเล เหงือกปลาหมอ จาก ปอทะเล โพธิทะเล เป็งทะเล เป็นต้น

2. ป่าประเภทผลัดใบ ได้แก่ป่าที่ต้นไม้จะทิ้งใบในฤดูแล้งพร้อมกันหมด เนื่องจากอากาศแห้งแล้ง ไม่มีฝนตก ความชุ่มชื้นในดินมีน้อย จึงต้องทิ้งใบเพื่อเป็นการป้องกันการคายน้ำ และหยุดการเจริญเติบโตชั่วคราว เมื่อถึงฤดูฝนก็จะแตกใบใหม่ ป่าประเภทนี้แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท

2.1 ป่าเบญจพรรณ (Mixed Deciduous Forest) เป็นป่าโปร่ง มีไม้ขนาดกลางขึ้นมากกว่าขนาดใหญ่ (ตามธรรมชาติ) มีพันธุ์หลายชนิดขึ้นปะปนไม่เป็นที่ระเบียบหรือเป็นหมู่ ไม้พื้นล่างส่วนใหญ่เป็นไม้ไผ่ ป่าชนิดนี้จะพบในภาคเหนือ ตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง-ตะวันออก ส่วนภาคใต้แทบไม่มี ไม้ส่วนใหญ่เป็นไม้สัก แดง ประคู้ มะค่าโมง เกิดแดง ช้อ ตะกร้อ โมก ฯลฯ ไม้พื้นล่างที่พบเป็นพวกหญ้าคา สาบเสือ ใผ่ป่า ใผ่ดง ใผ่ขาง ฯลฯ

ไม้ที่สำคัญของป่าชนิดนี้ได้แก่ไม้สัก (*Tectona grandis* Linn.) ตามธรรมชาติจะขึ้นเป็นหมู่ ๆ หรือห่างกันประปรายทั้งในที่เขาและที่ราบ ถ้าเป็นที่เขาจะพบในพื้นที่ที่สูงจากระดับน้ำทะเลปานกลางไม่เกิน 900 เมตร จะขึ้นดีในดินที่เกิดจากหินปูน (Limestone) มีการระบายน้ำดี

2.2 ป่าแดง,ป่าพะ,ป่าโคก หรือป่าเต็งรัง (Dry Deciduous Dipterocapps) จะพบป่าชนิดนี้มากในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ ภาคกลาง-ตะวันออก แต่จะไม่พบในภาคใต้ จะขึ้นอยู่ตามดินทรายหรือลูกรัง (Lateristic soil) มีสีแดงเนื่องจากมีธาตุเหล็กผสมอยู่มาก ดินจึงมีสีแดง ป่าชนิดนี้ขึ้นในที่อากาศแห้งแล้ง มีปริมาณน้ำฝนน้อย ดินชั้น อาหารในดินมีน้อย



มีพันธุ์ไม้ที่สำคัญได้แก่ไม้เต็ง-รัง เหียง พลวง ขอบป่า มะขามป้อม ไม้พื้นล่างมีพวกหญ้าใจอก หญ้าเพ็ด ปรงป่า เป้ง ฯลฯ

3. ป่าประเภทที่ไม่ค่อยมีความสำคัญในเนื้อไม้ ได้แก่ป่าชายหาด ป่าเบญจพรรณและทุ่งหญ้า

สถานการณ์ป่าไม้ในปัจจุบัน

ป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติประเภทที่ใช้แล้วสามารถที่จะฟื้นฟูกลับมาสู่สภาพเดิมได้ หากมีหลักในการจัดการที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ จากการสำรวจและศึกษาของกรมป่าไม้ โดยใช้ข้อมูลจากดาวเทียมได้พบว่า ในช่วงระยะเวลา 27 ปีที่ผ่านมา (ปี 2504-2531) พื้นที่ป่าไม้ได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์ทางด้านการเกษตร การอุตสาหกรรม การพัฒนาพื้นที่เป็นแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรและการไฟฟ้า การจัดสรรพื้นที่ป่าให้ราษฎรอยู่อาศัย จากข้อมูลที่ได้รับทำให้ทราบว่า พื้นที่ป่าไม้ที่มีอยู่ในปี 2504 ประมาณ 171 ล้านไร่ หรือประมาณ 63% ของเนื้อที่ประเทศ ได้ถูกเปลี่ยนแปลงสภาพหรือถูกนำไปใช้ประโยชน์ดังกล่าวข้างต้นและมีเหลืออยู่ในปี 2531 ประมาณ 89.9 ล้านไร่ หรือประมาณ 28% ของเนื้อที่ประเทศ หรือเนื้อที่ป่าลดลงประมาณ 81.1 ล้านไร่ หรือประมาณ 26% ปริมาณ ด้านการผลิตไม้จากป่าสัมปทาน ซึ่งเคยผลิตได้ประมาณ ปีละ 3.3 ล้านลูกบาศก์เมตร ก็ลดลงเหลือประมาณ 2 ล้านลูกบาศก์เมตร หรือประมาณ 40% ส่วนด้านการส่งไม้ออกนั้นได้ลดลงถึง 98% ในทางตรงกันข้ามทางรัฐบาลได้สั่งให้นำเข้าเพิ่มขึ้นเป็น 18 เท่าในช่วงระยะเวลา 8 ปีที่ผ่านมา (ระหว่างปี 2510-2527)

จากปัญหาที่เกิดขึ้น รัฐบาลจึงได้เล็งเห็นความสำคัญของทรัพยากรป่าไม้ที่มีส่วนจะรักษา สภาพแวดล้อมทางระบบนิเวศน์ให้เกิดมีความสมดุลทางธรรมชาติ จึงได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 มกราคม 2528 จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติขึ้น เพื่อจัดทำนโยบายป่าไม้แห่งชาติอันจะเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบกับแนวทางที่คณะกรรมการได้จัดทำขึ้นและได้มีมติเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยึดถือปฏิบัติ ประเด็นที่สำคัญของนโยบายป่าไม้แห่งชาติฉบับนี้ หอสรุปได้ดังนี้

1. ป้องกันรักษาพื้นที่ป่าไม้ที่ยังเหลืออยู่ โดยได้กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยในอัตราร้อยละ 40% ของเนื้อที่ประเทศ (ประมาณ 128 ล้านไร่) ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ 2 ประการ คือ

1.1 ป่าเพื่อการอนุรักษ์ กำหนดไว้เพื่ออนุรักษ์สภาพสิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ป่าที่หายาก และป้องกันภัยธรรมชาติ ได้แก่พื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือพื้นที่ที่ควรสงวนไว้เพื่อความมั่นคงของประเทศในอัตราร้อยละ 16% ของเนื้อที่ประเทศหรือประมาณ 48 ล้านไร่

1.2 ป่าเพื่อเศรษฐกิจ กำหนดไว้เพื่อผลิตไม้ และของป่าเพื่อประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ ในอัตราร้อยละ 25% ของเนื้อที่ประเทศ หรือประมาณ 80 ล้านไร่

2. ป่าอนุรักษ์ต้นน้ำลำธาร อุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า
3. ปรับปรุงระบบการทำไม้และการใช้ประโยชน์จากไม้ให้มีประสิทธิภาพ
4. กำหนดหลักการในการปลูกป่าเพื่อเศรษฐกิจให้แน่นอน

ในหลักการของป่าอนุรักษ์นั้น จะไม่มีการอนุญาตให้ใช้พื้นที่หรือการอนุญาตทำไม้โดยเด็ดขาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ป่าที่ได้กำหนดไว้เป็นป่าต้นน้ำลำธารชั้นที่ 1 A หรือ ชั้น 1 B ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ลุ่มน้ำแม่ปิง และแม่วังเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2528 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2529 ได้กำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำยมและน่าน ส่วนลุ่มน้ำอื่น ๆ นั้น ขณะนี้อยู่ในระหว่างการดำเนินการ คาดว่าจะดำเนินการเสร็จทุกลุ่มน้ำทั่วประเทศในปี 2534

สำหรับป่าเศรษฐกิจ เป็นป่าที่ได้กำหนดไว้เพื่อการผลิตไม้และของป่า ได้แก่ ป่าโครงการทำไม้ทั้งป่าบกและป่าเลน ซึ่งได้จัดวางโครงการทำไม้ในป่าสงวนแห่งชาติทั้งสิ้น ทางรัฐบาลได้นำป่าโครงการที่วางไว้ นั้นไปให้สัมปทาน ดังนั้น พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติก็คือป่าโครงการและป่าโครงการก็คือ ป่าสัมปทาน ซึ่งอยู่ในพื้นที่เดียวกันนั่นเอง เว้นแต่ป่าสงวนแห่งชาติบางป่าที่หมดสภาพความเป็นป่า จึงไม่ได้วางโครงการเพื่อการทำไม้ไว้ ก็จะเป็นป่าที่รักษาไว้เพื่อความมั่นคงของชาติ

ป่าชายเลน

ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของป่าเศรษฐกิจ ก็ได้มีการให้สัมปทานทำไม้เช่นเดียวกัน การให้สัมปทานได้เน้นทางด้านกรนำไม้จากป่าไปทำถ่านและเชื้อเพลิง จากการสำรวจและศึกษา โดยใช้ข้อมูลและเทคนิคทาง Remote Sensing ทำให้พบสาเหตุที่มีผลทำให้ที่ดินของพื้นที่ป่าชายเลนได้ถูกเปลี่ยนแปลงไปจากสาเหตุต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. การทำนาทุ่งและบ่อเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ
2. การตัดถนนผ่านพื้นที่ป่าชายเลน
3. การก่อสร้างบ้านเรือน และสถานที่ราชการขึ้นมาใหม่
4. การทำเหมืองแร่
5. การตั้งโรงงานอุตสาหกรรม
6. การทำนาเกลือ
7. การลักลอบตัดฟันไม้ หรือการตัดไม้เกินกำลังผลิตของป่า
8. การเปลี่ยนแปลงพื้นที่เพื่อการเกษตร
9. การเปลี่ยนแปลงไปตามธรรมชาติ

ปัจจัยต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมานั้น ทำให้พื้นที่ป่าชายเลนได้ลดน้อยลงอยู่เรื่อย ๆ จากผลการสำรวจของกรมป่าไม้และจากหน่วยงานต่าง ๆ โดยใช้ข้อมูลทาง Remote Sensing พบว่า

- ปี 2504 มีเนื้อที่ประมาณ 3,724.48 กม/2 (คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์)
- ปี 2518 มีเนื้อที่ประมาณ 3,127.00 กม/2 (สภาวิจัยแห่งชาติ)
- ปี 2522 มีเนื้อที่ประมาณ 2,873.08 กม/2 (กรมป่าไม้)
- ปี 2529 มีเนื้อที่ประมาณ 1,984.29 กม/2 (กรมป่าไม้) หรือประมาณ 0.38% ของเนื้อที่ประเทศ หรือประมาณ 1.3% ของเนื้อที่ป่าที่เหลืออยู่ปี 2531

รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของสภาพป่าไม้ชายเลน รวมทั้งผลประโยชน์ที่จะได้จากป่าโดยตรงและผลประโยชน์ที่ได้จากเป็นแนวป้องกันลม การพังทลายของดินตามฝั่ง และยังเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำ ทำให้ราษฎรได้มีอาชีพทำกิน นอกจากนี้ยังเป็นประโยชน์ด้านอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวอีกมากมาย และสิ่งที่สำคัญในเชิงด้านเศรษฐกิจก็คือการเพาะ เลี้ยงชายฝั่งที่ทำผลประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติเป็นอย่างมาก เช่น การทำนาทุ่ง การเพาะพันธุ์สัตว์น้ำ เป็นต้น เมื่อมีผลประโยชน์เกิดขึ้นปัญหาด้านการขอใช้พื้นที่ดินจากป่าชายเลนก็มีตามมา และการขอใช้ที่ดินก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่แน่นอน ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และพัฒนาป่าชายเลน ซึ่งพอสรุปได้ดังต่อไปนี้

**สรุปมติคณะรัฐมนตรี
ที่เกี่ยวข้องกับมาตรการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าชายเลน**

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2521

1. การอนุญาตให้สร้างท่าเทียบเรือประมงหรือการพัฒนาเพื่อกิจการอื่นในอนาคตควรจะให้ดำเนินการในพื้นที่ป่าชายเลนเท่าที่จำเป็นจริง ๆ และควรเลือกพื้นที่ให้มีการตัดถนนผ่านพื้นที่ป่าชายเลนไปยังท่าเทียบเรือน้อยที่สุด
2. ไม่ควรให้มีการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ หรือพัฒนาเป็นแหล่งชุมชนในเขตพื้นที่ป่าชายเลน
3. การจัดทำโครงการพัฒนาใด ๆ ที่มีการใช้ประโยชน์หรือแปรสภาพทรัพยากรธรรมชาติควรให้มีคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติชายเลนแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเข้าร่วมอยู่ด้วย

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2523

ในกรณีที่มีความจำเป็นจริง ๆ ที่อนุญาตให้โครงการพัฒนาใด ๆ ใช้ป่าชายเลนที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ต้องปฏิบัติตามมาตรการดังต่อไปนี้

1. ให้มีการตรวจสอบภาพถ่ายทางอากาศของบริเวณป่าชายเลนแห่งนั้น ก่อนที่จะมีการดำเนินการตามโครงการ
2. มิให้มีการร่อนสภาพป่าบริเวณที่จัดทำโครงการ เพียงแต่อนุญาตบริเวณนั้นตามโครงการที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น
3. มิให้มีการออก ส.ก.3, น.ส.3 โฉนดหรือเอกสารสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินแก่ราษฎรที่เข้ามาอาศัยอยู่ในบริเวณนั้น
4. เจ้าของโครงการพัฒนาจะต้องทำการประเมินผลกระทบตามที่คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติชายเลนแห่งชาติกำหนดไว้

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2525

มีมติอนุมัติในหลักการตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เสนอให้ผ่อนผันไม่นำมติ



LI RT

คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2523 ข้อ 2 มาใช้บังคับแก่กรณีที่มีส่วนราชการต่าง ๆ เข้าใช้ประโยชน์ไม้ป่าชายเลนที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติในลักษณะเป็นการถาวรโดยเห็นควรให้มีการอนุญาต ให้ใช้ประโยชน์ป่าชายเลนที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติเท่าที่จำเป็น และให้มีการกำหนดเขตไว้โดยชัดเจน

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2527

1. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ควรกำหนดเขตการใช้พื้นที่ป่าชายเลนให้แน่นอน
2. ส่งเสริมและเร่งรัดให้มีการศึกษา และวิจัยอย่างสมบูรณ์ถึงระบบความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องของระบบนิเวศน์ป่าชายเลนในมาตรฐานเดียวกัน และมีการตั้งศูนย์วิจัยป่าชายเลน
3. ควรมีการฟื้นฟูสภาพป่าชายเลน โดยการปลูกสร้างสวนป่าชายเลนให้มากขึ้นทั้งภาครัฐ และเอกชน

มติคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.)
ภูมิภาคครั้งที่ 2 18-20 เมษายน 2528 จังหวัดสงขลา

ป่าไม้ชายเลน

ข้อเสนอแนะ

ที่ประชุมมีมติเห็นสมควรให้มีการกำหนดแผนการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าชายเลนเพื่อจุดประสงค์ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ และแหล่งแพร่พันธุ์สัตว์น้ำ ซึ่งดำเนินการร่วมกับสภาวิจัยแห่งชาติเกือบจะเสร็จสิ้นแล้ว และจะของบประมาณมาพิมพ์เป็นแผนที่ในระดับละเอียดภายใน 1 ปี

จากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้มอบให้กรมป่าไม้นำไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมต่อไป ในการดำเนินงานนั้น กรมป่าไม้ในฐานะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงได้พิจารณาเห็นว่า เพื่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกันต่อรัฐมากที่สุดจึงได้เรียนเชิญผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาร่วมปรึกษาหารือถึงแนวทางในการปฏิบัติงาน ที่ประชุมได้มีความเห็นชอบร่วมกันว่า ควรจะมีหน่วยงานของรัฐที่เป็นกลางเป็นผู้ร่วมพิจารณาให้ความเห็นชอบจึงจะเหมาะสม และเพื่อเป็นการขจัดปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง



LI RT

กับการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าชายเลน ดังนั้น จึงได้ขอความร่วมมือไปยังสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานกลาง โดยมีคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติชายเลนแห่งชาติ ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบ

ส่วนการพิจารณาด้านวิชาการคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติชายเลนแห่งชาติ ได้พิจารณาแต่งตั้งคณะอนุกรรมการการพิจารณาการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนขึ้นมาเพื่อช่วยในการกลั่นกรองและเสนอแนะแนวทางในการปฏิบัติงานของคณะ-เจ้าหน้าที่ป่าไม้ที่ผู้ดำเนินการ คณะกรรมการทั้งสองชุด มีดังต่อไปนี้

คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติชายเลนแห่งชาติ ประกอบด้วย

1. ม.ร.ว. จักรทอง ทองใหญ่
2. ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน
3. เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ
4. พลเรือโท โรจน์ หงส์ประสิทธิ์
5. นายบุญ อินทร์พรหม
6. อธิบดีกรมป่าไม้
7. อธิบดีกรมประมง
8. เจ้ากรมอุทกศาสตร์
9. เจ้ากรมแผนที่ทหาร
10. อธิบดีกรมทรัพยากรธรณี
11. เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
12. อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน
13. อธิบดีกรมอุตุนิยมวิทยา
14. อธิการบดีมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
15. อธิการบดีมหาวิทยาลัยมหิดล
16. อธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
17. อธิการบดีมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
18. ผู้อำนวยการกองโครงการและประสานงานวิจัย



คณะอนุกรรมการพิจารณากำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน แต่งตั้ง
ขึ้นมาโดย คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ประกอบด้วย

1. อธิบดีกรมป่าไม้	ประธาน
2. ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ	กรรมการ
3. ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ	กรรมการ
4. ผู้แทนกรมประมง	กรรมการ
5. ผู้แทนกรมป่าไม้	กรรมการ
6. ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน	กรรมการ
7. ผู้แทนกรมแผนที่ทหาร	กรรมการ
8. ผู้แทนกรมอุทกศาสตร์	กรรมการ
9. ผู้แทนมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์	กรรมการ
10. ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ	กรรมการและเลขานุการ

ขั้นตอนการกำหนดเขตประโยชน์การใช้ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน
วัตถุประสงค์

- เพื่อดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2527 และมติอื่น ๆ
ที่เกี่ยวข้อง
- โดยนำภาพถ่ายทางอากาศ, ภาพจากดาวเทียม มาช่วยในการจำแนกและกำหนดเขต
การใช้ประโยชน์ที่ดินป่าชายเลนทั่วประเทศ
- เพื่อเป็นการสงวนอนุรักษ์ และพัฒนาป่าชายเลนให้เหมาะสมตามสภาพภูมิประเทศ
และสิ่งแวดล้อม
- เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์จากป่าชายเลนได้อย่างผสมผสานกันระหว่างกิจการป่าไม้
การประมง เหมืองแร่ และควบคุมสภาพแวดล้อม
- เพื่อใช้เป็นแนวทางถือปฏิบัติตามเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าชายเลนตามที่จำแนกไว้

วิธีการดำเนินงาน

การดำเนินงานในสำนักงาน เกี่ยวกับ การจัดหาภาพถ่ายทางอากาศ, ภาพจากดาวเทียม
LANDSAT แผนที่ชนิดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ครอบคลุมพื้นที่ป่าชายเลนเช่น แผนที่ป่าสงวนแห่งชาติ
และแผนที่ป่าสัมปทาน

- แปลตีความจากข้อมูลด้วยเทคนิคทาง REMOTE SENSING และหาขอบเขตพื้นที่ป่าชายเลนทั้งหมดจากแผนที่ระวางของกรมแผนที่ทหาร มาตรฐาน 1:50,000 ลำดับชุด L 7017
- กำหนดจุดตรวจสอบ และเก็บข้อมูลทางภาคพื้นดินเกี่ยวกับลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ สภาพป่าไม้ ความอุดมสมบูรณ์ของดิน คุณภาพของน้ำ สภาพการใช้ประโยชน์ที่ดิน สภาพเศรษฐกิจและสังคม ด้านกฎหมาย และสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินประกอบ ทั่วประเทศที่ป่าไม้ชายเลน
- การพิจารณากำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน ได้ยึดถือข้อกำหนดและมติของคณะอนุกรรมการฯ การพิจารณากำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าชายเลน ซึ่งประชุมเมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2529 และข้อเสนอแนะของคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
- การวิเคราะห์ข้อมูล, การจัดทำแผนที่, การพิมพ์แผนที่, รายงานการปฏิบัติงานในห้องที่
- การตรวจสอบความถูกต้องในการตีความ ภาพถ่ายทางอากาศ ภาพจากดาวเทียม
- การศึกษาถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าชายเลนในแต่ละเขตกับสภาพทางภูมิศาสตร์
- การวางแผนตัวอย่างเพื่อเก็บข้อมูลด้านวิชาการป่าไม้ การจัดทำ X-SECTION แสดงสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าชายเลน

ผลการสำรวจและศึกษาได้นำเสนอต่อคณะอนุกรรมการฯ พิจารณาและผ่านทุกขั้นตอนจนเป็นที่ยอมรับ และได้ถูกนำเสนอไปยังคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พิจารณาเป็นจำนวนหลายครั้ง จนเป็นที่เห็นชอบของคณะกรรมการฯ ชุดนี้แล้ว จึงได้นำเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบต่อไป และได้ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ตั้งใจความดังต่อไปนี้

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530

การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. เห็นชอบด้วยกับแนวทางและผลการจำแนกเขตในการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าชายเลน ในรายงานผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนประเทศไทย ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เสนอแนะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติ



LI RT

2. ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีไปพิจารณาด้วย ดังนี้

2.1 ควรจะเพิ่มเติมข้อความว่า “ป้องกันคลื่นและกระแสน้ำ” ไว้ในข้อ 1.7 เขตอนุรักษ์ด้วยหรือไม่

2.2 ควรกำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด เพื่อกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และพัฒนาป่าชายเลนให้เหมาะสมกับสภาพภูมิประเทศและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าชายเลนที่จำแนกไว้โดยเคร่งครัด

2.3 ควรจัดให้มีหลักเขตในพื้นที่ที่อยู่ในเขตอนุรักษ์ทุก ๆ 100 เมตร ที่สามารถเห็นได้เด่นชัด เพื่อป้องกันการบุกรุกทำลายป่าชายเลน

2.4 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ควรเร่งรัดฟื้นฟูสภาพป่าชายเลนโดยการส่งเสริมการปลูกสร้างสวนป่าชายเลนให้มากขึ้น ทั้งนี้อาจขอรับการสนับสนุนช่วยเหลือจากกระทรวงมหาดไทย (กรมราชทัณฑ์) ในด้านแรงงานนักโทษที่จะดำเนินการดังกล่าวได้ทางหนึ่ง

การเปลี่ยนแปลงชื่อของแต่ละเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าชายเลน

เดิม	มติคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ	
	19 ม.ค. 30	29 ก.ค. 30
1. เขตสงวน	1. เขตหวงห้าม/อนุรักษ์	1. เขตอนุรักษ์
2. เขตอนุรักษ์	2. เขตเศรษฐกิจ ก.	2. เขตเศรษฐกิจ ก.
3. เขตพัฒนา	3. เขตเศรษฐกิจ ข.	3. เขตเศรษฐกิจ ข.

1. เขตอนุรักษ์ หมายถึง พื้นที่ป่าชายเลนที่ห้ามไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ นอกจากจะปล่อยให้เป็นธรรมชาติ เพื่อรักษาไว้ซึ่งสภาพแวดล้อม และระบบนิเวศน์ ได้แก่

- (1) พื้นที่แหล่งรักษามันธุ์พืชและสัตว์น้ำที่มีค่าทางเศรษฐกิจ
- (2) พื้นที่แหล่งเพาะพันธุ์พืชและสัตว์น้ำ
- (3) พื้นที่ที่ง่ายต่อการถูกทำลายและการพังทลายของดิน
 - (3.1) หาดทราย และสันทราย
 - (3.2) หาดเลน เลนงอก และทรายงอก



LI RT

- (3.3) เกาะ ถ้ำ และแนวปะการัง
- (4) พื้นที่ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ และโบราณคดี
 - (5) สถานที่ที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะของท้องถิ่น
 - (6) เขตอุทยานแห่งชาติ เขตวนอุทยาน เขตแหล่งท่องเที่ยว เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่า
 - (7) พื้นที่ป่าที่สมควรสงวนไว้เพื่อเป็นแนวป้องกันลม ป้องกันคลื่นและกระแสน้ำ
 - (8) พื้นที่ป่าที่มีความเหมาะสมต่อการสงวนไว้เพื่อเป็นสถานที่ศึกษาวิจัย
 - (9) พื้นที่ป่าที่สมควรสงวนไว้เพื่อรักษาสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศน์
 - (10) พื้นที่ที่อยู่ห่างไม่น้อยกว่า 20 เมตร จากริมฝั่งแม่น้ำลำคลองธรรมชาติและไม่น้อยกว่า 76 เมตร จากชายฝั่งทะเล

ทั่วประเทศมีเนื้อที่ประมาณ 426.78 กม.² หรือประมาณ 266,737 ไร่

2. เขตเศรษฐกิจ มีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 3,297.70 กม./2 หรือประมาณ 2,061,062 ไร่

2.1 เขตเศรษฐกิจ ก. หมายถึง พื้นที่ป่าชายเลนที่ยอมให้มีการใช้ประโยชน์เฉพาะกิจการด้านป่าไม้ เพื่อผลผลิตที่สม่ำเสมอตามหลักวิชาการป่าไม้ ได้แก่

- (1) พื้นที่ป่าสัมปทาน และป่าโครงการ
- (2) พื้นที่ป่าชายเลนนอกเขตป่าสัมปทานที่เหมาะสมแก่การอนุรักษ์ไว้เพื่อเป็นป่าชุมชน
- (3) พื้นที่สวนป่าเพื่อผลผลิตด้านป่าไม้ของรัฐและเอกชน

ทั่วประเทศมีเนื้อที่ประมาณ 1,996.89 กม.² หรือ 1,248,056 ไร่

2.2 เขตเศรษฐกิจ ข. หมายถึง พื้นที่ป่าชายเลนที่ยอมให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินและการพัฒนาอื่น ๆ ได้ แต่ต้องคำนึงถึงผลดีและผลเสียทางด้านสิ่งแวดล้อมด้วย ได้แก่

- (1) พื้นที่เกษตรกรรม
 - (1.1) การกสิกรรม
 - (1.2) การเลี้ยงสัตว์



- (1.3) การประมง
- (1.4) การทำนาเกลือ
- (2) พื้นที่อุตสาหกรรม
 - (2.1) การทำเหมืองแร่
 - (2.2) การสร้างโรงงานอุตสาหกรรม
- (3) แหล่งชุมชน
- (4) แหล่งการค้า
- (5) ท่าเทียบเรือ
- (6) พื้นที่อื่น ๆ

ทั่วประเทศมีเนื้อที่ประมาณ 1,300.81 กม.² หรือประมาณ 813,008 ไร่

มาตรการในการปฏิบัติงาน

มาตรการเขตอนุรักษ์

1. ห้ามมิให้มีการเปลี่ยนแปลงลักษณะพื้นที่ป่าไม้ชายเลนไปใช้ประโยชน์รูปแบบอื่นอย่างเด็ดขาด ทั้งนี้เพื่อรักษาไว้ให้เป็นตามธรรมชาติ สภาพแวดล้อม และระบบนิเวศน์
2. ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องบำรุงรักษาป่าธรรมชาติที่มีอยู่และระงับการอนุญาตเข้าทำประโยชน์ทุกชนิดโดยเด็ดขาด
3. ในกรณีที่มีการทำประโยชน์ในพื้นที่นั้นอยู่ก่อนที่ประกาศกำหนดเขตนี้มีผลระงับใช้กำหนดให้ใช้มาตรการ ดังนี้
 - 3.1 บริเวณพื้นที่ใดที่กำหนดไว้เป็นเขตอนุรักษ์ หากปรากฏว่ามีสภาพเสื่อมโทรม ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปลูกป่าทดแทนต่อไป
 - 3.2 บริเวณพื้นที่ใดที่เกิดขึ้นมาใหม่ เช่น สันดอน เสนงอกให้ถือเป็นป่าไม้ของรัฐ และให้มีการปลูกสร้างสวนป่าไม้ชายเลนขึ้นในพื้นที่นั้น ยกเว้นที่ดินกรรมสิทธิ์ของเอกชน หรือรัฐต้องการนำพื้นที่ไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น ก็ให้เป็นไปตามกฎหมายที่ว่าด้วยกรณีนั้น
 - 3.3 บริเวณใดที่มีราษฎรอาศัยอยู่ดั้งเดิมเป็นถาวรแล้วก็ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควบคุม



LIART

มิให้มีการขยายเพิ่มเติมอีก

3.4 บริเวณใดที่มีราษฎรเข้าทำประโยชน์อยู่แล้ว เช่น การทำนาทุ่งเหมืองแร่หรือกิจการอื่น ๆ เมื่อหมดอายุสัมปทานแล้ว ก็ให้ระงับการต่อใบอนุญาตใหม่ ส่วนที่มีการเข้าไปทำประโยชน์โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ก็ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการเพิกถอนออกจากพื้นที่ในทันที

ในกรณีที่ส่วนราชการมีความต้องการใช้พื้นที่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ในโครงการที่มีความสำคัญต่อการเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติ ก็ให้ดำเนินการตามมติ ครม. และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นราย ๆ ไป

มาตรการเขตเศรษฐกิจ ก.

1. พื้นที่ใดที่มีการเปลี่ยนแปลงสภาพ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการฟื้นฟูสภาพป่าเพื่อประโยชน์ในกิจการป่าไม้ให้ได้ผลผลิตที่สม่ำเสมอตามหลักวิชาการต่อไป
2. พื้นที่ใดที่มีการพัฒนาจนมีสภาพเปลี่ยนไปโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการเพิกถอนออกจากพื้นที่ และให้กรมป่าไม้ดำเนินการปลูกป่าทดแทนทันที
3. เร่งรัดและส่งเสริมให้ภาครัฐและเอกชนฟื้นฟูสภาพป่าชายเลนที่เสื่อมโทรม โดยการปลูกป่า ตลอดจนปรับปรุงระเบียบกฎหมายให้ทันสมัยและอำนวยความสะดวกให้มีการปฏิบัติได้อย่างรวดเร็ว
4. ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควบคุมการทำไม้และการปลูกบำรุงป่าของผู้รับสัมปทาน โดยเคร่งครัด โดยมีการตรวจสอบ ควบคุม แนะนำอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง
5. ในกรณีที่มีส่วนราชการใดมีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ก็ให้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
6. ในกรณีที่ขออนุญาตให้มีการทำเหมืองแร่ ประธานบัตรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาถึงความเหมาะสมและให้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

มาตรการเขตเศรษฐกิจ ข.

1. การใช้พื้นที่ทำกิจการด้านประมง เหมืองแร่ กสิกรรม หรือกิจการอื่น ๆ ต้องมีการควบคุมวิธีการปฏิบัติอย่างเข้มงวด เพื่อให้เป็นไปตามหลักการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้
2. ในการอนุญาตใช้พื้นที่ จะต้องคำนึงถึงผลดีและผลเสียทางด้านสิ่งแวดล้อมด้วย
3. การขอใช้พื้นที่เพื่อกิจการต่าง ๆ ให้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

สถานการณ์ป่าชายเลนในปัจจุบัน

นับตั้งแต่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530 เป็นต้นมา การบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าชายเลนก็ยังคงมีเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากพื้นที่ป่าชายเลนส่วนใหญ่ได้ถูกเปลี่ยนสภาพไปเป็นพื้นที่เพาะเลี้ยงชายฝั่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตพื้นที่เศรษฐกิจ ก. ที่ได้ถูกกำหนดไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน โดยเฉพาะในท้องที่ภาคตะวันออก ผลการสำรวจและศึกษาของคณะกรรมการฯ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา แต่ผลการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีได้ส่งมอบให้คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ให้พิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง

คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้เสนอความคิดเห็นพอสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. มาตรการการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนที่ได้กำหนดไว้ในส่วนที่เป็นเขตอนุรักษ์ เขตเศรษฐกิจ ก. และ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530 นั้น เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันและควรถือปฏิบัติเป็นบรรทัดฐานต่อไปได้ เว้นแต่กรณีที่มีปัญหาตามข้อ 2 ก็สมควรผ่อนผันได้โดยมีเงื่อนไขเป็นราย ๆ ไป
2. พื้นที่ในเขตเศรษฐกิจ ก. หรือ ข. ที่ได้มีการทำนาทุ่ง หรือสร้างคันคูไว้ก่อนที่จะมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530 สมควรผ่อนผันให้มีการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ได้โดยมีเงื่อนไขดังนี้
 - 2.1 ผู้ได้รับอนุญาตจะต้องดูแลพื้นที่ใกล้เคียงมิให้มีการบุกรุกเพิ่มเติมอีก โดยแจ้งเจ้าหน้าที่ทันทีที่พบเห็น หากฝ่าฝืนต้องยินยอมให้ทางราชการเพิกถอนการอนุญาตโดยจะเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ ไม่ได้
 - 2.2 ผู้รับอนุญาตจะต้องชำระเงินค่าปลูกป่าให้แก่ทางราชการเท่ากับจำนวนพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต ในอัตราที่ทางราชการกำหนด เพื่อนำไปเป็นค่าใช้จ่ายในการปลูกป่าทดแทน เงื่อนไขนี้ใช้ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจ ข. เฉพาะรายที่มีการทำลายพื้นที่สวนป่าของรัฐ
 - 2.3 การผ่อนผันในเขตเศรษฐกิจ ก. ให้สิ้นสุดในวันที่ 15 ธันวาคม 2538 โดยมีให้มีการผ่อนผันต่อไปอีก

ส่วนผู้ที่บุกรุกป่าชายเลนภายหลังมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ให้ดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

3. พื้นที่ใดที่ได้จำแนกไว้ให้เป็นเขตเศรษฐกิจ ก. แต่มิได้เป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือป่าไม้ถาวรของชาติ หากเห็นสมควรประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ก็ให้ดำเนินการ

4. ในเขตเศรษฐกิจ ก. หรือ ข. ที่ได้รับการผ่อนผัน ควรให้โอกาสราษฎรทำการขออนุญาตใช้ที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีและกฎหมายที่เกี่ยวข้องก่อน ราษฎรรายใดไม่ขออนุญาตโดยอ้างกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ถ้าเห็นว่าหลักฐานกรรมสิทธิ์ที่มีนั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้ส่งเรื่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ๆ พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยเคร่งครัดเป็นราย ๆ ไป

5. เพื่อเป็นการลดความกดดันการบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อทำนาถุ้ง สมควรมีมาตรการเสริม ดังนี้

5.1 เพิ่มอัตราค่าธรรมเนียม การขออนุญาตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเพื่อทำนาถุ้งให้มากขึ้น

5.2 ส่งเสริมการเลี้ยงกุ้งในกระชังและเลี้ยงหอยให้แก่ราษฎรมากขึ้น เพื่อลดโอกาสที่จะทำนาถุ้งในป่าชายเลนให้น้อยลง

5.3 ให้การสนับสนุนด้านชลประทาน การจัดรูปที่ดินและอื่น ๆ ที่มีความจำเป็น เพื่อให้การใช้ที่นาหรือกรรมสิทธิ์ของราษฎร ทั้งที่เคยทำนาถุ้งอยู่ก่อนแล้ว และประสงค์จะทำใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงต่อไป

5.4 ในการทำนาถุ้งขนาดใหญ่แบบพัฒนา ให้จัดสรรประโยชน์ให้แก่เกษตรกรรายย่อยในพื้นที่ ในสัดส่วนที่เป็นธรรมและเหมาะสม เพื่อป้องกันมิให้มีการละทิ้งที่เดิมแล้วไปบุกรุกป่าแห่งใหม่

จากข้อเสนอแนะของคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติชายเลนแห่งชาติ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2531 ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับความเห็นชอบของคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติชายเลนแห่งชาติ และข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีไปพิจารณา ทั้งนี้การกำหนดมาตรการการแก้ไขปัญหานี้ขอให้สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง

จากข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรี กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็จำเป็นต้องหามาตรการ



LI RT

ให้เป็นรูปธรรมที่จะสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นมาและให้เกิดผลเสียหายน้อยที่สุดทั้งทางภาครัฐและทางภาคเอกชน

ผู้เขียนในฐานะที่มีส่วนในการสำรวจ และศึกษาในการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าชายเลนทั่วประเทศ จนกระทั่งได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2530 กำหนดออกมาให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติ ในช่วงระยะเวลา 1 ปี กับ 4 เดือนที่ผ่านมา ปัญหาที่เกิดขึ้นกับพื้นที่ป่าชายเลนและยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาคืออย่างจริงจังในขณะนี้ พอสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. หลังจากเมื่อมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2530 ออกมาในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติมาตรการต่าง ๆ ที่ได้กำหนดขึ้นมานั้นไม่สามารถที่จะนำไปปฏิบัติได้อย่างแท้จริง เช่น ให้มีการทำเครื่องหมายแสดงแนวเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าชายเลน เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้รับทราบแนวเขตก็ไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากไม่มีเงินงบประมาณที่จะไปดำเนินการ
2. ปัญหาด้านการประชาสัมพันธ์ในระดับท้องถิ่น เพื่อให้ราษฎรได้ทราบถึงนโยบายของรัฐได้มีการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าชายเลนก็กระทำไม่ได้ทั่วถึง โดยเฉพาะแผนที่ไม่มีเพียงพอ
3. การส่งเสริมการเพาะเลี้ยงชายฝั่งได้มุ่งไปเฉพาะเพื่อให้ได้มาทางด้านเศรษฐกิจ โดยมิได้คำนึงถึงสถานที่เพาะเลี้ยง ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสภาพแวดล้อม พื้นที่ป่าชายเลนจึงเป็นพื้นที่ที่ราษฎรจะเข้าไปบุกรุกเข้าทำประโยชน์ ซึ่งยากต่อการควบคุม
4. ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
5. ไม่มีแผนปฏิบัติงาน (Action plan) ที่รองรับมาตรการอย่างเด่นชัด
6. ยังไม่มีความมั่นใจในนโยบายในการปราบปรามและป้องกันรักษาป่าชายเลน

แนวทางการแก้ไขปัญหา การใช้ประโยชน์ที่ดินป่าชายเลน

แนวความคิดที่นำเสนอต่อการแก้ไขปัญหาคือการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าชายเลนในปัจจุบันนี้เป็นแนวความคิดที่ได้จากคณะกรรมการพิจารณาแก้ไขปัญหาของกรมป่าไม้ คณะทำงานที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้แต่งตั้ง ตลอดจนแนวความคิดของผู้เขียนเรื่องนี้ผสมผสาน เพื่อนำเสนอต่อผู้อ่านได้วิเคราะห์และร่วมเสนอแนะแนวความคิดที่นอกเหนือจากที่จะได้กล่าวต่อไป ผู้เขียนขอขอบคุณล่วงหน้าสำหรับท่านที่ได้สละเวลาเสนอข้อคิดเห็นและแนวทางแก้ไขปัญหามาของชาติ ในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลน



LIART

มาตรการเร่งรัด

จัดทำเครื่องหมายแสดงแนวเขตป่าที่ได้จำแนกเป็นเขตอนุรักษ์ เขตเศรษฐกิจ ก. และ ข. โดยเร่งรัดดำเนินการเฉพาะในส่วนที่มีปัญหาและ ล่อแหลมต่อการบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อนำไปใช้ประโยชน์โดยเฉพาะแนวเขตต่อระหว่างเขตเศรษฐกิจ ก. กับ ข. ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้ทราบ และเป็นประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบชี้แนว เมื่อมีงบประมาณมากเพียงพอแล้วค่อยดำเนินการให้ครบทั่วทั้งประเทศ

ควรมีการปรับปรุงหน่วยจัดการป่าไม้ชายเลน ซึ่งมีทั่วทั้งประเทศจำนวน 34 หน่วย ในท้องที่ 11 จังหวัด (ได้จัดตั้งไว้เฉพาะพื้นที่ที่มีการให้สัมปทานทำไม้) ให้มีประสิทธิภาพทางด้านเครื่องมือ อัตรากำลังเจ้าหน้าที่

ควรได้จัดตั้งหน่วยป้องกันรักษาป่าชายเลนโดยเฉพาะเพื่อตรวจสอบและควบคุมดูแลป่าชายเลนได้อย่างใกล้ชิด ในสภาพปัจจุบัน หน่วยป้องกันรักษาป่าที่กรมป่าไม้มีอยู่มีภารกิจหลักในด้านการป้องกันและปราบปรามพื้นที่ป่าบกเป็นหลัก กำลังเจ้าหน้าที่และงบประมาณที่ได้รับมีจำกัด จึงทำให้การปฏิบัติงานไม่ครอบคลุมถึงพื้นที่ป่าชายเลน

จัดตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัด ทำการตรวจสอบและแก้ไขปัญหาเฉพาะกิจขึ้น เนื่องจากคณะกรรมการระดับจังหวัดได้ทราบสภาพท้องที่และสถานการณ์ได้เป็นอย่างดี เพื่อนำแนวความคิดเสนอรัฐบาลได้ทราบปัญหาและข้อเท็จจริง และแนวทางแก้ไขที่น่าจะเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

มาตรการระยะยาว

จะต้องมีการจัดทำแผนแม่บทเกี่ยวกับการจัดการป่าชายเลน ภาระหน้าที่ของหน่วยจัดการป่าชายเลน การสำรวจพื้นที่หมดสภาพความเป็นป่า การคัดเลือกพื้นที่ปลูกป่า ชนิดพันธุ์ไม้ที่จะนำมาปลูกให้เหมาะสมกับสภาพทางกายภาพ การประชาสัมพันธ์และการนำราษฎรในท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมในการใช้ประโยชน์ที่ดินจากป่าชายเลนและการดูแลบำรุงรักษาป่า

แนวทางการปฏิบัติงาน (Action plan) ตามมาตรการการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน ตามมติคณะรัฐมนตรี 16 ธันวาคม 2530

มาตรการ	แนวทางดำเนินการ	หน่วยงานปฏิบัติ
1. เขตอนุรักษ์		
1.	ห้ามไม่ให้มีการอนุญาตใช้ที่ดินในกิจกรรมทุกประเภท	กรมป่าไม้
2.	สำรวจสภาพป่าและการเข้าทำประโยชน์ทุกรูปแบบ	กรมป่าไม้
3.	บริเวณที่มีสภาพป่าเสื่อมโทรมให้รีบเร่งฟื้นฟูสภาพป่าโดยการปลูกทดแทนทันทีโดยเฉพาะตามแนวเขตชายฝั่ง	กรมป่าไม้
4.	ในกรณีที่มีผู้เข้าทำประโยชน์ไม่ถูกต้องตามกฎหมายก่อนมติครม. 16 ธันวาคม 2530 ให้ผ่อนผันเข้าทำประโยชน์ให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวแต่ไม่เกิน 6 ปี โดยต้องจ่ายเงินชดเชยให้กรมป่าไม้เพื่อนำไปปลูกป่าหรือจะดำเนินการปลูกเองก็ได้ แต่ต้องปฏิบัติตามแนวทาง และวิธีการที่กรมป่าไม้กำหนด ซึ่งจะต้องปลูกป่าปีละ 20% ของพื้นที่ที่เข้าทำประโยชน์ หรือที่กรมป่าไม้กำหนดให้ เมื่อครบกำหนดระยะเวลาการอนุญาตแล้วให้ออกจากพื้นที่ทันที และไม่มีการผ่อนผันอีกต่อไป	กรมป่าไม้
5.	หากผู้รับอนุญาตทำผิดสัญญาหรือเงื่อนไขที่ให้ไว้กับกรมป่าไม้ให้ดำเนินการเพิกถอนการอนุญาตและออกจากพื้นที่ทันที	กรมป่าไม้
6.	ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรู้แนวเขตและเข้าใจถึงคุณค่าของการมีป่าชายเลน	สวส, กรมประมง กรมการปกครอง คณะกรรมการ ทรัพยากรธรรมชาติ ชาติชายเลน แห่งชาติ
2. เขตเศรษฐกิจ ก.		
1.	สำรวจหาพื้นที่ป่าที่หมดสภาพ สภาพการบุกรุกถือครองที่ดิน สภาพเศรษฐกิจและสังคมของประชากรในท้องที่ป่านั้น ๆ	กรมป่าไม้ สถาบันการศึกษา



LIART

2. วางแผนดำเนินการปลูกป่าทดแทนโดยคัดเลือกพันธุ์ไม้ให้เหมาะสมกับสภาพภูมิประเทศ กรมป่าไม้
3. ในกรณีที่มีผู้เข้าทำประโยชน์ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ก่อนมติ กรม.เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2531 ให้ผ่อนผันเข้าทำประโยชน์ให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ และมติ กรม. ที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราว แต่ไม่เกิน 6 ปี โดยผู้บุกรุกต้องจ่ายเงินชดเชยให้กรมป่าไม้เพื่อนำไปปลูกป่าหรือจะดำเนินการเองก็ได้ แต่ต้องปฏิบัติตามแนวทางและวิธีการที่กรมป่าไม้กำหนด ซึ่งจะต้องปลูกป่า ดังรายละเอียดต่อไปนี้
- | | | | |
|-------|---|-----------|---------------------------------------|
| ปีที่ | 1 | เตรียมการ | |
| ปีที่ | 2 | ปลูกป่า | 10% ของพื้นที่ทั้งหมดที่ขอใช้ประโยชน์ |
| ปีที่ | 3 | ปลูกป่า | 15% " |
| ปีที่ | 4 | ปลูกป่า | 20% " |
| ปีที่ | 5 | ปลูกป่า | 25% " |
| ปีที่ | 6 | ปลูกป่า | 30% " |
- เมื่อครบกำหนดระยะเวลาการอนุญาตแล้ว ให้ออกจากพื้นที่ทันทีและ
ไม่มีการผ่อนผันอีกต่อไป กรมป่าไม้
4. ในกรณีที่ผู้บุกรุกทำลายพื้นที่สวนป่าที่กรมป่าไม้ปลูก ให้จ่ายเงินชดเชยตามที่กรมป่าไม้กำหนด กรมป่าไม้
5. จัดตั้งคณะกรรมการระดับท้องถิ่นพิจารณาปัญหา และแนวทางพัฒนา จังหวัด

เขตเศรษฐกิจ ข.

1. ผู้ที่เข้าทำประโยชน์ไม่ถูกต้องตามกฎหมายให้ขออนุญาตให้ถูกต้องตามกฎหมาย กรมป่าไม้
2. หากเมื่อตรวจพบว่า ผู้บุกรุกทำลายพื้นที่สวนป่าที่ทางรัฐบาลปลูก ผู้บุกรุกจะต้องจ่ายค่าชดเชยเป็นเงินจำนวน 3 เท่าของเงินที่กรมป่าไม้จ่ายจริงในการปลูกป่านั้น ๆ พร้อมดอกเบี้ย กรมป่าไม้

หมายเหตุ

1. ในกรณีที่มีการขอเข้าทำประโยชน์ในเขตเศรษฐกิจ ข. และจำเป็นต้องใช้พื้นที่ในเขตอนุรักษ์และหรือในเขตเศรษฐกิจ ก. เป็นกรณีพิเศษ ให้เสนอโครงการและรายละเอียดการขออนุญาตใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าชายเลนตามกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง
2. ในกรณีที่มีผู้ยื่นขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ก่อนมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2530 ให้พิจารณาตามหลักเกณฑ์และมาตรการนี้ด้วย

การกำหนดรูปแบบในการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าชายเลนในเขตเศรษฐกิจ ข.

1. เพื่อการเลี้ยงกุ้ง

รูปแบบฟาร์มกุ้งทะเล

เพื่อพัฒนาเทคนิคการเพาะเลี้ยงกุ้งทะเลและการใช้ที่ดินในพื้นที่ชายฝั่งทะเลให้เกิดประโยชน์สูงสุด สมควรได้กำหนดรูปแบบการทำฟาร์มกุ้งทะเลแบบพัฒนาไว้ 3 ลักษณะคือ

1. การทำฟาร์มกุ้งขนาดใหญ่แบบครบวงจร ใช้พื้นที่ดำเนินการตั้งแต่ 600 ไร่ขึ้นไป
2. การทำฟาร์มกุ้งขนาดกลางแบบครบวงจร ใช้พื้นที่ดำเนินการตั้งแต่ 30-600 ไร่
3. การทำฟาร์มกุ้งขนาดรายย่อยแบบครบวงจร ใช้พื้นที่ดำเนินการไม่เกิน 30 ไร่

การทำฟาร์มกุ้งขนาดใหญ่

1. ดำเนินธุรกิจแบบครบวงจร โดยมีโรงเพาะฟักกุ้งและจัดหาลูกกุ้ง อาหารกุ้ง ห้องเย็น การส่งเสริมการผลิต และการตลาดของตนเองภายในระยะเวลาที่จะตกลงกับรัฐเป็นราย ๆ ไป
2. จัดทำแผนการปลูกป่าชายเลนแซมหรือเสริม ตลอดจนรักษาและฟื้นฟูสภาพป่าชายเลนที่หมดสภาพและเป็นพื้นที่ที่ไม่ได้ใช้ในการวางผังนาุ้ง โดยในที่สุดให้มีพื้นที่ปลูกป่า 20% ของพื้นที่ทั้งหมดที่ขออนุญาต และให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กรมป่าไม้กำหนด
3. จะต้องจัดระบบคลองส่งน้ำ คลองระบายน้ำสายหลักและการบำรุงรักษาระบบคลองส่งน้ำและคลองระบายน้ำ



4. มีความสามารถและความชำนาญในการเพาะเลี้ยงกุ้งทะเลแบบพัฒนาด้วยตนเองได้ ภายในแต่ละพื้นที่ที่รัฐกำหนดเขตให้ ทั้งนี้จะต้องเข้าดำเนินการหลังจากที่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลแล้ว ภายในระยะเวลาไม่เกิน 1 ปีและให้แล้วเสร็จตามโครงการ

5. มีหลักฐานแผนการลงทุน แหล่งเงินทุนที่มีความมั่นคงเพียงพอในการดำเนินงานตามโครงการ

6. ผู้ขออนุญาตซึ่งเป็นนิติบุคคลที่ได้จดทะเบียนตามกฎหมายไทย และทุนของนิติบุคคลนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 61 ต้องเป็นของผู้ถือหุ้น ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาและมีสัญชาติไทย

7. ในการใช้พื้นที่ให้จัดสรรพื้นที่ให้กับราษฎรจำนวน 75% ของพื้นที่ ส่วนที่เหลือให้ดำเนินการเอง

8. จะต้องมีข้อสัญญากับเกษตรกรรายย่อย ในเรื่องของการผลิต ราคาจำหน่าย การค้า-ประกัน ฯลฯ

9. จะต้องพิจารณาราษฎรที่มีหลักฐานแสดงว่าอาศัยอยู่ในบริเวณท้องดินนั้นเป็นอันดับแรก

การทำฟาร์มกุ้งขนาดกลาง

1. จะต้องดำเนินการธุรกิจแบบครบวงจรเหมือนการทำฟาร์มกุ้งขนาดใหญ่ทุกประการ
2. มีขนาดพื้นที่ดำเนินการในระหว่าง 30-600 ไร่

การทำฟาร์มกุ้งขนาดรายย่อย

1. เกษตรกรจะต้องมีพื้นที่ดินครอบครองรายละไม่เกิน 30 ไร่ และมีแรงงานภายในประจำครอบครัวอย่างน้อย 3 คน
2. ภายในพื้นที่ไม่เกิน 30 ไร่ จะต้องแบ่งเป็นบ่อกุ้ง บ่อละไม่เกิน 4-6 ไร่
3. ให้ดำเนินการเลี้ยงกุ้งแบบพัฒนา

แนวโน้มที่จะเกิดขึ้นกับพื้นที่ป่าไม้ชายเลนในอนาคต

จากข้อมูลที่ได้มาจากการสำรวจ จะเห็นว่าพื้นที่ป่าชายเลนนั้นได้ถูกเปลี่ยนแปลงลดลงเป็นลำดับ โดยเฉพาะในช่วงระยะเวลา 1-2 ปีที่ผ่านมา ราษฎรได้ให้ความสนใจในการเพาะเลี้ยงชายฝั่งเป็นจำนวนมาก เช่น การทำนากุ้งกุลาดำ ในพื้นที่ป่าชายเลน ที่เลี้ยงแบบธรรมชาติพื้นที่ป่าชายเลนที่ถูกเปลี่ยนแปลงเป็นนาทุ่งมากในช่วงดังกล่าวมาแล้วนั้น จะพบมากที่สุดในพื้นที่จังหวัดจันทบุรี จังหวัดระยอง จังหวัดชุมพร ส่วนจังหวัดอื่น ๆ นั้น มีไม่มากนัก หากได้รับ



LI RT

การแก้ไขอย่างรีบด่วนและหากทางรัฐสามารถจัดทำชลประทานน้ำเค็มช่วยราษฎรที่มีพื้นที่ด้านในป่าชายเลนที่จะทำนาทุ่ง ก็จะเป็นการลดการบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลนลงไปได้บ้าง แผนแม่บทในการจัดการป่าชายเลนหากมีอย่างเด่นชัดก็จะมีส่วนลดการบุกรุกพื้นที่ป่า การฟื้นฟูสภาพป่าก็จำเป็นต้องรีบเร่งดำเนินการควบคู่ไปกับแผนการป้องกันรักษาป่า สภาพพื้นที่ป่าชายเลนทางด้านทะเลอันดามัน ภาคใต้ โดยทั่วไปแล้วสภาพป่ายังมีสภาพที่สมบูรณ์ การบุกรุกพื้นที่ไปทำนาทุ่งมีจำนวนน้อย ทั้งนี้ เนื่องจากสภาพภูมิประเทศไม่เหมาะสมต่อการเพาะเลี้ยงกุ้งเท่าที่ควร จึงทำให้ราษฎรไม่ไปบุกรุกพื้นที่ป่าด้านชายฝั่งทะเลภาคใต้ตะวันออก พื้นที่ป่าชายเลนตั้งแต่จังหวัดชุมพรลงไป จะมีการบุกรุกมาก ก็ได้แก่บริเวณบ้านทุ่งคา อำเภอเมือง ส่วนในท้องที่จังหวัดสุราษฎร์ธานีและนครศรีธรรมราช นั้น การใช้พื้นที่ป่าชายเลนเพื่อทำนาทุ่งนั้นได้ดำเนินการมาเป็นเวลานานแล้ว จนไม่มีพื้นที่ที่จะบุกรุกต่อไปจะมีก็เฉพาะบริเวณตามแนวเขตอนุรักษ์ (ชายฝั่งทะเล) ที่ยังมีราษฎรบุกรุก แต่ในบางท้องที่ราษฎรได้เห็นความสำคัญของป่าชายเลนที่เป็นแนวกันลม ป้องกันการพังทลายของดิน ราษฎรจะมีการปลูกป่าชายเลนขึ้นมาเอง

เนื้อที่ป่าไม้ของประเทศกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า นโยบายการป่าไม้แห่งชาติได้กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ทั้งประเทศประมาณ 40% ของเนื้อที่ประเทศ ซึ่งควรจะมีพื้นที่ป่าไม้ประมาณ 128 ล้านไร่ เมื่อมาพิจารณาถึงความเป็นไปได้ของการที่จะมีพื้นที่ป่าไม้ครบตามนโยบาย ก็ต้องมีการปลูกป่าเพิ่มขึ้น ทั้งทางภาครัฐและภาคเอกชนจึงจะสำเร็จผลตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

ผู้เขียนได้ทำการศึกษาถึงปัจจัยต่าง ๆ โดยได้พิจารณาทางด้านสภาพภูมิประเทศ พื้นที่ป่าไม้ที่ยังเหลืออยู่ อัตราการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ สภาพภูมิอากาศ อาชีพของราษฎรและสภาพทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละภาค จึงมีข้อเสนอแนะว่า แต่ละภาคของประเทศนั้นควรจะมีพื้นที่ป่าไม้เป็นสัดส่วนเท่าใด โดยมีใจว่าแต่ละภาคของประเทศจะต้องมีพื้นที่ป่าไม้เป็นอัตราร้อยละ 40 เหมือนกันทุกภาค ความน่าจะเป็นไปได้ของการมีพื้นที่ป่าไม้ของแต่ละภาค ขอเสนอดังต่อไปนี้

เนื้อที่ป่าไม้ที่ควรมี โดยแยกเป็นรายภาค

ภาค	เนื้อที่ภาค (ล้านไร่)	เนื้อที่ควรมีตามนโยบาย (ล้านไร่)	% ของเนื้อที่ภาค
1. เหนือ	106.028	66.156	62.39
2. ตะวันออกเฉียงเหนือ	105.534	26.827	25.42
3. ใต้	44.197	13.020	29.46
4. กลาง	42.124	14.111	33.50
5. ตะวันออก	22.814	8.166	35.79
รวมทั้งประเทศ	320.697	128.280	40.00

หมายเหตุ ข้อมูลดังกล่าวข้างต้นนี้เป็นเพียงแนวความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน

จากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 ได้ลงมติเห็นชอบกับนโยบายป่าไม้แห่งชาติตามที่คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติเสนอ และให้กระทรวง ทบวง กรม ให้การสนับสนุนและดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องตามแนวนโยบายดังกล่าว

ตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติข้อที่ 4 ได้กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยในอัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ (ประมาณ 128.3 ล้านไร่ จากจำนวน 320.7 ล้านไร่) เพื่อประโยชน์สองประการ ดังต่อไปนี้

1. ป่าเพื่อการอนุรักษ์

กำหนดให้เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ที่หายาก และป้องกันภัยธรรมชาติอันเกิดจากน้ำท่วมและการพังทลายของดิน ตลอดจนเพื่อประโยชน์ในการศึกษาการวิจัย และนันทนาการของประชาชนในอัตราร้อยละ 16 ของพื้นที่ประเทศ (ประมาณ 48.1 ล้านไร่) พื้นที่ป่าดังกล่าวนี้ประกอบด้วยพื้นที่ป่าอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร เป็นต้น



2. ป่าเพื่อเศรษฐกิจ

กำหนดไว้เพื่อการผลิตไม้และของป่าเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจในอัตราร้อยละ 26 ของพื้นที่ประเทศ (ประมาณ 80.2 ล้านไร่) พื้นที่ป่าดังกล่าวประกอบด้วย ป่าสัมปทานทำไม้ ป่านอกโครงการทำไม้ ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าตามโครงการอเนกประสงค์ เป็นต้น

จากผลการสำรวจพื้นที่ป่าไม้ครั้งล่าสุดโดยใช้ข้อมูลจากดาวเทียม LANDSAT ที่บันทึกภาพในปี 2531 ประกอบกับการตรวจสอบทางภาคพื้นดินเป็นบางส่วน ทำให้ทราบว่าพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยได้ถูกเปลี่ยนสภาพจากความเป็นป่าไปใช้ประโยชน์เพื่อกิจกรรมอย่างอื่นไปแล้ว มากน้อยเพียงใด และในท้องที่จังหวัดใดบ้าง

กิจกรรมที่มีผลทำให้พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยได้ถูกเปลี่ยนสภาพไปในประเด็นที่สำคัญ ได้แก่

1. การนำพื้นที่ป่าไม้ไปใช้เพื่อการเกษตร
2. การพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ ทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน เช่น พื้นที่ป่าไม้ที่ถูกน้ำท่วมเกิดจากการสร้างเขื่อนประเภทต่าง ๆ การสร้างโรงงานอุตสาหกรรม การสร้างเส้นทางคมนาคมที่ต้องผ่านพื้นที่ป่าไม้การใช้พื้นที่ป่าไม้เพื่อการประมง เป็นต้น

จากสาเหตุอย่างกว้าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น พื้นที่ป่าไม้ที่ยังมีต้นไม้ขึ้นอยู่และแสดงถึงความ เป็นป่าไม้ในประเทศไทย พอสรุปได้ดังต่อไปนี้

ตารางแสดงเนื้อที่ป่าไม้ของประเทศไทยที่ยังคงเหลืออยู่ในปี พ.ศ. 2531

ลำดับที่	ภาค	เนื้อที่ภาค		เนื้อที่ป่าที่ยังคงเหลืออยู่ในปี พ.ศ. 2531		
		กม ² .	ไร่	กม ²	ไร่	%
1.	เหนือ	189,644.29	108,027,881	80,402.36	60,251,470	47.39
2.	ตะวันออกเฉียงเหนือ	36,502.60	22,814,082	7,833.82	4,898,136	21.48
3.	ตะวันออก	188,854.34	106,533,982	23,893.35	14,808,342	14.03
4.	กลาง	67,398.70	42,124,187	17,244.35	10,777,718	25.69
5.	ใต้	70,715.18	44,198,993	14,829.63	9,143,617	20.89
	รวม	513,115.02	320,698,885	143,803.49	89,877,182	28.03



LIART

- หมายเหตุ
1. เนื้อที่ป่า หมายถึง พื้นที่ป่าที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ป่าโครงการ ป่าสัมปทาน ตลอดจนป่าชนิดต่าง ๆ เช่น ป่าดงดิบ ป่าเบญจพรรณ ป่าสน ป่าเต็งรัง ป่าชายเลน ป่าไผ่ ป่าเต็งรังแคระแกรน และสวนป่า (ยกเว้นพื้นที่สวนยางพารา) ที่แปลตีความจากภาพถ่ายดาวเทียม LANDSAT
 2. เนื้อที่จังหวัด ภาค และประเทศ ดึงตามมาตรฐานการคำนวณของกรมแผนที่ทหารเมื่อปี พ.ศ. 2521
 3. เนื้อที่ป่าในปี 2528 ได้จากการแปลตีความภาพถ่ายดาวเทียม LANDSAT-4, 5 บันทึกภาพในช่วงระหว่างปี 2528 ประกอบการตรวจสอบทางภาคพื้นดินในปี พ.ศ. 2528
 4. เนื้อที่ป่าในปี 2531 ได้จากการแปลตีความภาพถ่ายดาวเทียม LANDSAT-4, 5 บันทึกภาพในช่วงระหว่างปี 2531 ประกอบการตรวจสอบทางภาคพื้นดินบางส่วนในปี พ.ศ. 2531
 5. การคำนวณเปอร์เซ็นต์เนื้อที่ป่า และเนื้อที่ป่าถูกบุกรุก ยึดถือเนื้อที่จังหวัด ภาค และประเทศเป็นเกณฑ์
 6. การตรวจสอบความถูกต้องในภูมิภาคประเทศ ดำเนินการตามหลัก STRATIFIED RANDOM SAMPLING
 7. ได้มีการปรับข้อมูลเนื้อที่ป่าปี 2528 บางจังหวัดที่คลาดเคลื่อนเนื่องจากมีเมฆปกคลุมให้ถูกต้องยิ่งขึ้น



แสดงอัตราการเปลี่ยนแปลงเนื้อที่ป่าระหว่างปี พ.ศ. 2528-2531 (3 ปี) ทั่วประเทศ
โดยแยกเป็นรายภาค

ลำดับ ร.	เนื้อที่ภาค ไร่	เนื้อที่ป่า พ.ศ.2528		เนื้อที่ป่า พ.ศ.2531		เนื้อที่ป่าถูกบุกรุก ระยะเวลา 3 ปี		เนื้อที่ป่าถูก บุกรุกรายปี	
		ไร่	%	ไร่	%	ไร่	%	ไร่	%
1.	เหนือ								
	108,027,881	62,578,750	49.59	60,251,470	47.39	2,327,280	2.10	776,780	0.73
2.	ตะวันออกเฉียงเหนือ								
	22,814,062	4,993,899	21.89	4,898,135	21.46	97,764	0.43	32,588	0.14
3.	ตะวันออก								
	105,633,962	16,987,460	16.15	14,808,342	14.03	1,179,108	1.12	393,036	0.37
4.	กลาง								
	42,124,187	11,053,125	26.24	10,777,718	25.59	276,407	0.65	91,802	0.22
5.	ใต้								
	44,198,993	9,678,125	21.90	9,143,517	20.69	534,608	1.21	178,203	0.40
	รวม								
	320,898,886	94,291,349	29.40	89,877,182	28.03	4,414,167	1.38	1,471,389	0.46

พื้นที่ป่าไม้ที่เหลือทั้งหมดนี้ เป็นพื้นที่ป่าไม้เพื่อการอนุรักษ์และป่าเพื่อเศรษฐกิจ จากการ
ศึกษาและรวบรวมข้อมูลของพื้นที่ป่าอนุรักษ์ในครั้งนี ได้เน้นเฉพาะพื้นที่ป่าที่ประกาศเป็นอุทยาน
แห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่บางส่วนที่เป็นพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร ส่วนใหญ่จะซ้อนทับ
กับพื้นที่ที่ประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าอยู่แล้ว ยกเว้นพื้นที่ป่าต้นน้ำ
ลำธารที่ได้กำหนดไว้ในพื้นที่ป่าสัมปทานทำไม้ดังพอสรุปพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ได้ดังต่อไปนี้



LI RT

1. พื้นที่ที่ประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติแล้วทั้งหมดจำนวน 68 แห่ง เนื้อที่ประมาณ 18,978,632 ไร่ (รวบรวมถึงวันที่ 30 สิงหาคม 2531 จากกองอุทยานแห่งชาติ กรมป่าไม้)
2. พื้นที่ที่กำลังดำเนินการจัดตั้ง ซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ผ่านคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติแล้ว ที่อยู่ระหว่างการพิจารณาและดำเนินการของกรมป่าไม้ และที่ได้มีการรายงานการสำรวจเบื้องต้นแล้ว รวมเป็นเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 8,716,476 ไร่ (ข้อมูลจากกองอุทยานแห่งชาติ กรมป่าไม้)
3. พื้นที่ที่เป็นวนอุทยาน รวมทั้งหมดประมาณ 313,687 ไร่
4. พื้นที่ที่ประกาศเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้วจำนวน 30 แห่ง เนื้อที่ประมาณ 13,866,667 ไร่ (รวบรวมถึงเดือน สิงหาคม 2531 ข้อมูลจากกองอนุรักษ์สัตว์ป่า กรมป่าไม้)
5. พื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารที่ห้ามไม่ให้มีการทำไม้โดยอยู่ในเขตพื้นที่ป่าสัมปทานทั่วประเทศ ประมาณ 7,149,293 ไร่ (ข้อมูลจากกองจัดการป่าไม้ ปี 2531)
6. จากการประมาณการพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารที่ได้ประกาศตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2528 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2528 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อ วันที่ 21 ตุลาคม 2529 และตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2531 เมื่อหักส่วนที่ซ้อนทับกับเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และพื้นที่ที่กำหนดห้ามการทำไม้ในป่าสัมปทานแล้วจะมีพื้นที่อีกประมาณ 3 เพอร์เซ็นต์

เมื่อรวมพื้นที่ที่ได้กำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์แล้วทั่วประเทศมีประมาณ 47,022,644 ไร่ หรือประมาณ 76,236 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณร้อยละ 14.8 ของพื้นที่ประเทศ หากรวมจำนวนพื้นที่ที่ได้ประกาศเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารตามข้อที่ 6 แล้ว จะมีพื้นที่ที่ได้กำหนดเป็นพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ประมาณ 17.8 เพอร์เซ็นต์ของเนื้อที่ทั้งประเทศ หรือประมาณ 68 ล้านไร่ ซึ่งประมาณว่าได้กำหนดเกินกว่านโยบายป่าไม้แห่งชาติที่ได้กำหนดไว้ (48 ล้านไร่) ประมาณ 8 ล้านไร่

จากผลการสำรวจโดยใช้ข้อมูลจากดาวเทียมเมื่อปี 2531 ได้พบว่า มีพื้นที่ป่าไม้ที่ยังมีสภาพความเป็นป่าอยู่ประมาณ 28.03 เพอร์เซ็นต์ หรือประมาณ 80.8 ล้านไร่ เมื่อหักพื้นที่ที่ได้กำหนดเป็นพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ออกแล้ว จะเหลือพื้นที่ที่ยังมีสภาพความเป็นป่าเพื่อการเศรษฐกิจประมาณ 10.4 เพอร์เซ็นต์ เมื่อนำไปเปรียบเทียบกับนโยบายป่าไม้แห่งชาติที่ได้กำหนดให้มีพื้นที่ป่าเพื่อการเศรษฐกิจประมาณ 25 เพอร์เซ็นต์ของพื้นที่ประเทศนั้น จำเป็นจะต้องมีการฟื้นฟูสภาพป่าโดยการปลูกป่าทดแทนอีกจำนวนประมาณ 14.6 เพอร์เซ็นต์ ซึ่งจะครบตามนโยบายป่าไม้ที่ได้กำหนดไว้

แต่ถ้าหากจะพิจารณาเฉพาะพื้นที่ป่าเพื่อการเศรษฐกิจซึ่งตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติได้กำหนดไว้ ร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ หรือประมาณ 80.2 ล้านไร่ จากการสำรวจหาพื้นที่



ป่าเศรษฐกิจเช่น ป่าสัมปทาน ป่าเพื่ออเนกประสงค์ ป่าโครงการรถไฟ พื้นที่สวนป่าของภาครัฐ ได้พบว่ามีพื้นที่ป่าไม้เหลืออยู่ประมาณร้อยละ 11 ของพื้นที่ป่าที่เหลือร้อยละ 28 หรือประมาณ 36.3 ล้านไร่ เมื่อทำพื้นที่สวนยางพาราประมาณ 10.7 ล้านไร่ มารวมเพื่อเป็นพื้นที่ป่าเศรษฐกิจแล้วจะมีเนื้อที่ประมาณ 46 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 14.3 ซึ่งพอสรุปดังตารางต่อไปนี้

การฟื้นฟูสภาพป่าไม้

พื้นที่ป่าไม้ ตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ
เนื้อที่ประเทศไทย ประมาณ 320.7 ล้านไร่

พื้นที่ป่าไม้ควรมี ร้อยละ/ล้านไร่	ป่าอนุรักษ์ ร้อยละ/ล้านไร่	ป่าเศรษฐกิจ ร้อยละ/ล้านไร่	หมายเหตุ
40 / 128.3	15 / 48.1	25 / 80.2	
	พื้นที่ป่าไม้ที่ยังเหลืออยู่ในปี 2531		
28 / 89.8	17 / 54.5	11 / 36.3	จะต้องเพิ่มพื้นที่ป่าเศรษฐกิจอีกประมาณ 12 เปอร์เซ็นต์ หรือประมาณ 44.9 ล้านไร่ จึงจะครบ 40 เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่ทั้งหมด
	หากนำมารวมกัน = 14.3 / 46		
40 / 128.3	17 / 54.5	23 / 73.8	พื้นที่สวนยางพาราปี 29 = 10.7 ล้านไร่ ประมาณ 3.3 เปอร์เซ็นต์ของเนื้อที่ประเทศไทย ดังนั้น จะเหลือพื้นที่ที่ต้องปลูกป่าอีกประมาณ 8.7 เปอร์เซ็นต์ หรือประมาณ 27.9 ล้านไร่ โดยต้องปรับนโยบายป่าไม้ใหม่ดังนี้



LI RT

การที่จะให้แต่ละภาคได้มีพื้นที่ป่าไม้ครบตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ นอกจากปล่อยให้ป่าฟื้นฟูสภาพตามธรรมชาติเองแล้ว ก็จำเป็นจะต้องมีการปลูกสร้างสวนป่าด้วย หน่วยงานที่ได้มีบทบาทในการปลูกสร้างสวนป่า ได้แก่ หน่วยงานของกรมป่าไม้ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ บริษัทไม้อัดไทย จำกัด ผู้รับสัมปทานทำไม้ บริษัทเอกชนต่าง ๆ

สำหรับในปัจจุบัน ได้มีหน่วยงานที่ได้เห็นความสำคัญของป่าไม้และเป็นแกนนำในการประสานงานทั้งทางภาครัฐและภาคเอกชนได้ช่วยกันอนุรักษ์และปลูกสร้างป่าขึ้นเป็นจำนวนมาก หน่วยงานที่มีบทบาทมากที่สุดได้แก่กองทัพไทยทุกเหล่า สถาบันการศึกษา ภาคเอกชนได้ช่วยเหลือทั้งทางด้านการปราบปรามและการปลูกป่าจึงเชื่อมั่นได้ว่า ในอนาคตประเทศไทยคงจะมีพื้นที่ป่าไม้เพิ่มขึ้นอีกอย่างแน่นอน

นอกจากนี้ ทางรัฐยังมีแนวทางที่จะพัฒนาการจัดการป่าไม้ไปสู่ชนบทในรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

- การป่าไม้เพื่อประชาชน โดยมุ่งไป

* พัฒนาพื้นที่ที่มีชาวชนบทยากจน ได้แก่โครงการปลูกป่าไม้ใช้สอยชุมชน ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้ราษฎรขาดไม้ฟืนไว้ใช้สอยในครัวเรือน

* พัฒนาพื้นที่ชนบททั่วไป โดยเน้นในงานจัดที่ดินให้ราษฎรทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ งานจัดหมู่บ้านป่าไม้ โครงการพัฒนาป่าไม้ที่สูง งานปลูกป่า โครงการส่งเสริมราษฎรให้มีบทบาทในการป้องกันและบำรุงรักษาป่าไม้

* พัฒนาพื้นที่ป่าในโครงการความมั่นคงของชาติ เช่น โครงการปลูกไม้โตเร็ว และไม้ใช้สอยในพื้นที่หมู่บ้าน อพป. การจัดที่ดินให้แก่ราษฎรผู้ร่วมพัฒนาชาติไทยในรูปหมู่บ้านป่าไม้

บทบาทของภาคเอกชนในการพัฒนาชนบท (ด้านป่าไม้)

ในส่วนของภาคเอกชนนั้นได้มีบทบาทได้ช่วยต่อรัฐในด้านให้ความร่วมมือ โดยการร่วมคิด สละแรงงาน การบริจาค การร่วมใช้ประโยชน์และการบำรุงรักษา ประเภทของเอกชนที่ได้เข้าร่วมพัฒนาเป็นในรูปขององค์กรที่แสวงหากำไรและประเภทที่ไม่แสวงหากำไร

แนวนโยบายด้านการจัดการป่าไม้

1. นโยบายด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้ได้แก่การกำหนดพื้นที่ป่าไม้ให้มีทั่วประเทศ ประมาณ 40% ของพื้นที่ประเทศหรือประมาณ 128 ล้านไร่ โดยแบ่งออกเป็นป่าอนุรักษ์ (อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ป่าต้นน้ำลำธาร) ประมาณ 16% และเพื่อเป็นป่าเศรษฐกิจ



LIIRT

(ป่าสัมปทาน ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าไม้ใช้สอย ฯลฯ) ประมาณ 25% (ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว)

2. นโยบายด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ เกี่ยวกับงานป้องกันรักษาป่า การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและสันตนาการ
3. นโยบายด้านการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎร
4. นโยบายด้านการพัฒนาป่าไม้ เช่นการทำไม้และการเก็บหาของป่า การปลูกและบำรุงป่าไม้ การค้นคว้าวิจัยและด้านการอุตสาหกรรม
6. นโยบายการบริหารทั่วไป

จากนโยบายดังกล่าวข้างต้นอย่างกว้างนี้ พอเป็นแนวทางในการพัฒนาและการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของชาติให้ได้รับผลประโยชน์ทั้งทางด้านการอนุรักษ์ และด้านเศรษฐกิจอย่างผสมผสานกัน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสมดุลย์ของธรรมชาติและมีทรัพยากรป่าไม้วี้อย่างยั่งยืนต่อไปในอนาคต

สรุป

1. ป่าไม้ชายเลนเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญส่วนหนึ่งในบรรดาป่าชนิดต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในโลกนี้ แต่บางประเทศจะไม่มี ประเทศจะมีป่าชายเลนจะต้องเป็นประเทศที่มีชายฝั่งทะเล สภาพภูมิประเทศ ภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมเท่านั้น จึงจะมีป่าชายเลนได้ ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีชายฝั่งทะเล แม่น้ำ ลำคลอง มีน้ำทะเลท่วมถึงเป็นประจำจึงเหมาะที่จะมีป่าชายเลนเกิดขึ้น แต่การใช้ประโยชน์ที่ดินป่าชายเลน การจัดการป่าไม้ ในอดีตที่ผ่านมาไม่เป็นไปตามหลักวิชาการ ประกอบกับมีสภาวะทางเศรษฐกิจที่กำลังพัฒนาจึงมีส่วนให้พื้นที่ป่าชายเลนได้เปลี่ยนแปลงไป อัตราการเปลี่ยนแปลงได้ลดลงเป็นประจำทุกปี

2. รัฐบาลได้มีความเป็นห่วงในเรื่องนี้ จึงได้มีมติคณะรัฐมนตรีหลายครั้งที่ได้มอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อที่จะรักษาให้มีพื้นที่ป่าไม้ชายเลนให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ แนวทางการจัดการป่าชายเลนได้มีคณะกรรมการหลายฝ่ายเข้ามามีส่วนช่วยอนุรักษ์พื้นที่ป่าชายเลนไว้

3. จากนโยบายป่าไม้แห่งชาติที่ได้กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ทั้งหมดประมาณร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ หรือประมาณ 128.3 ล้านไร่ จะต้องมีพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ประมาณร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ หรือพื้นที่ประมาณ 48.1 ล้านไร่ และป่าเพื่อเศรษฐกิจร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ หรือประมาณ 80.2 ล้านไร่

4. จากการสำรวจโดยใช้ข้อมูลจากดาวเทียม ปี 2531 พบว่าพื้นที่ป่าไม้เหลืออยู่ประมาณ



LI RT

ร้อยละ 28 ของพื้นที่ประเทศ หรือประมาณ 89.8 ล้านไร่ จากจำนวนพื้นที่ป่าที่เหลืออยู่นี้เป็นพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ประมาณร้อยละ 17 หรือประมาณ 64.5 ล้านไร่ เป็นป่าเพื่อเศรษฐกิจประมาณร้อยละ 11 หรือประมาณ 36.3 ล้านไร่

6. หากยอมรับว่าพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ประมาณร้อยละ 17 เป็นที่เพียงพอแล้วพื้นที่ป่าเศรษฐกิจก็ควรมีประมาณร้อยละ 23 ของพื้นที่ประเทศ หรือประมาณ 73.8 ล้านไร่ จากการสำรวจเมื่อปี 2531 ได้พบว่า มีพื้นที่ป่าอยู่ประมาณร้อยละ 11 หรือประมาณ 36.3 ล้านไร่ ก็ยังขาดพื้นที่ที่จะต้องฟื้นฟูให้เป็นพื้นที่ป่าอีกประมาณ 12 เปอร์เซ็นต์ หรือประมาณ 38.6 ล้านไร่

8. ถ้าหากยอมรับว่า พื้นที่ที่ปลูกยางพาราเป็นการปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจประเภทหนึ่ง ซึ่งมีพื้นที่ประมาณ 10.7 ล้านไร่ หรือประมาณ 3.3 เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่ประเทศ ก็จะทำให้พื้นที่ป่าเศรษฐกิจขณะนี้มีประมาณ 48 ล้านไร่ หรือประมาณ 14.3 เปอร์เซ็นต์ ดังนั้น จะเหลือพื้นที่ที่จะต้องปลูกสร้างสวนป่าไม้เศรษฐกิจอีกประมาณ 8.7 เปอร์เซ็นต์ หรือพื้นที่ประมาณ 27.9 ล้านไร่

7. พื้นที่ที่น่าจะนำมาส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างสวนป่าได้นั้น ก็ได้แก่พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่หมดสภาพความเป็นป่า พื้นที่ป่าสัมปทานที่ถูกบุกรุกแผ้วถางและมีการเข้าไปถือครองที่ดิน โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย พิจารณาให้ภาคเอกชนเข้าไปดำเนินการฟื้นฟูสภาพป่าโดยให้ราษฎรในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมเข้าร่วมในกิจการนี้ด้วย ส่วนมาตรการ วิธีการดำเนินงานต่าง ๆ นั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็น่าจะนำไปพิจารณาต่อไป

8. พื้นที่ส่วนใดที่ควรเร่งรัดในการส่งเสริมการปลูกป่าก็ควรคำนึงถึง สภาพภูมิประเทศ สภาพภูมิอากาศ อุตสาหกรรมที่จะรองรับจากผลการปลูกป่า เส้นทางคมนาคม ระยะทางและควรจะต้องพิจารณาต่อไปว่า จังหวัดใด หรือภาคใดของประเทศ ควรจะส่งเสริมให้มีการปลูกป่ามากน้อยเพียงใด และที่ใดบ้าง น่าจะได้มีการจัดความสำคัญของพื้นที่ ทั้งนี้เพื่อเป็นการรองรับอุตสาหกรรมการใช้ประโยชน์จากไม้

.....

การนิยามศัพท์ในกฎหมาย

โดย ศาสตราจารย์ ดร.อคุณ วิเชียรเจริญ

กฎหมายที่ได้ตราขึ้นย่อมเกิดผลใช้บังคับตามนัยที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นสื่อความหมาย แก่บุคคลในวงการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายต่าง ๆ และในท้ายที่สุด ตามนัยที่ ศาลยุติธรรมจะพึงแปลความในเมื่อมีคดีโต้แย้งที่คู่ความเสนอให้ศาลวินิจฉัยเพื่อหาข้อยุติ แต่ก็ มิใช่เรื่องแปลกที่ข้อวินิจฉัยของศาลเกี่ยวกับบทกฎหมาย บางเรื่องมิได้ตรงตามนัยที่ผู้กร่าง กฎหมายได้มุ่งหมายไว้แต่แรก

สภาพการณ์ดังกล่าวนี้เป็นข้อตำหนิอันสำคัญยิ่งและเป็นข้อไม่พึงปรารถนาของกฎหมาย ที่ตราเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็ก็เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งนี้ ด้วยสาเหตุสำคัญ 2 ประการ คือ ภาษาที่มนุษย์ใช้ไม่ว่าจะเป็นภาษาใดก็ตาม มิได้เป็นปัจจัยสื่อสารโดยเที่ยงแท้ปราศจาก ความกำกวมของถ้อยคำนั้นประการหนึ่ง กับอีกประการหนึ่งคือข้อจำกัดของมนุษย์ที่ไม่สามารถ คาดการณ์ล่วงหน้าเกี่ยวกับปัญหาหรือด้านอันจะพึงเกิดขึ้นในอนาคตได้หมดจดครบถ้วนกระบวนการ ความที่จะอุดช่องโหว่ของบทกฎหมายที่บัญญัติขึ้น ความคล้อยในสภาพแห่งสัพพัญญูจึงทำให้ กฎหมายที่ตราขึ้น แม้จะได้ผ่านกระบวนการและขั้นตอนการตรวจสอบอย่างถี่ถ้วนแล้วก็ตาม ไม่อาจปรับใช้กับกรณีต่าง ๆ ทั้งในปัจจุบันและอนาคตได้ครบถ้วนทุกกรณีไปโดยปราศจากข้อ โต้แย้ง จึงยังให้เกิดกรณีความจำเป็นที่ต้องยกบทกฎหมายมาปรับใช้โดยการแปลความ

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งในการใช้กฎหมายจึงได้แก่การแปลความหมายของถ้อยคำ ในบริบทตามที่ปรากฏในบทกฎหมาย อันสืบเนื่องมาจากการใช้ภาษาและวิธีการเขียนบทบัญญัติ คังนั้น จึงทำให้เกิดแบบวิธีการเขียนบทกฎหมาย ซึ่งในปัจจุบันนี้มีหลักทั่วไปที่ยึดถือเป็นสากลอยู่ ว่า ต้องใช้ถ้อยคำให้กะทัดรัดและให้ความหมายกระจ่างชัดในตัวเอง โดยละเว้นไม่ใช้ถ้อยคำ



LI RT

ที่ไม่จำเป็นหรือกำกวมและกระบวนความที่ซับซ้อน เกี่ยวกับเรื่องนี้ Montesquieu * ได้วางหลักเกณฑ์เป็นแนวทางไว้โดยสรุปมีดังนี้คือ

1. เลือกสรรใช้ถ้อยคำที่มีความหมายแน่ชัดเท่าที่จะสามารถกระทำได้เพื่อมิให้สื่อความหมายที่อาจมีผู้หาช่องทางเห็นเป็นอย่างอื่นได้
2. แบบวิธีการเขียนควรให้ได้ข้อความสัมกะทัดรัด โดยละเว้นการใช้โวหารหรือคำเสนาะซึ่งเป็นการฟุ่มเฟือย
3. ข้อบัญญัติควรจำกัดอยู่เฉพาะเรื่องอันเป็นสาระที่มุ่งประสงค์โดยแท้จริง และต้องหลีกเลี่ยงเรื่องอันเป็นข้อสมมติหรือเทียบเคียง
4. ข้อบัญญัติไม่ควรมีความซับซ้อนในแง่ตรรกวิทยา แต่ชอบด้วยเหตุผลง่ายแก่การที่คนธรรมดาสามัญจะพึงเข้าใจได้
5. บทกฎหมายไม่ควรมีข้อบัญญัติที่อาจก่อให้เกิดความสับสนทำให้ประเด็นสำคัญเลื่อนลงไปโดยการกำหนดข้อยกเว้น ข้อจำกัด หรือเงื่อนไขเปลี่ยนแปลง เว้นแต่ในกรณีที่มีความจำเป็นหลีกเลี่ยงไม่ได้โดยแท้จริงเท่านั้น
6. บทกฎหมายไม่ควรมีลักษณะเป็นข้อถกเถียงชี้แจงเหตุผล ซึ่งเป็นหนทางให้เกิดการโต้แย้ง
7. ประการสำคัญที่สุด การตราบทกฎหมายพึงควรต้องได้รับการพิจารณาในด้านความจำเป็น ธรรมดาประโยชน์ ความเป็นธรรม ตลอดจนความชอบด้วยเหตุผลตามสามัญสำนึก ทั้งนี้ เพราะกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมหรือขัดแย้งกับสภาพสังขรณ์จะยังให้เกิดความเสื่อมศรัทธาในระบอบกฎหมายและอำนาจแห่งรัฐได้

แนวความคิดซึ่ง Montesquieu ได้เขียนประมวลไว้เป็นแบบฉบับกว่าสองร้อยปีมาแล้ว ยังเป็นแนวทางที่ถือปฏิบัติกันอยู่โดยทั่วไป จะโดยได้ทราบอยู่หรือมิได้ทราบต้นแบบนั้นก็ตาม ในบทความนี้จะขอหยิบยกเฉพาะการนิยามศัพท์ในกฎหมายซึ่งก่อให้เกิดเป็นปัญหาในการแปลความ

พระบรมราชโองการในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชที่มีลักษณะเป็นกฎหมายและตราขึ้นในรูปแบบใหม่ที่บทมาตราจัดระเบียบเป็นกฎหมาย “แม่บท” ในรัชกาลที่ 6 โดยเรียกชื่อว่า

* The Spirit of Laws (Revised translation by Prichard, London, 1941), เล่ม 2, บทที่ XXIX, โดยเฉพาะหน้า 263-267.

“พระราชบัญญัติ” นั้น ในเมื่อมีคำศัพท์สำคัญที่จำเป็นต้องให้เข้าใจความหมายตามนัยที่ใช้ในพระราชบัญญัตินั้น ๆ ก็จะมีบทบัญญัติอธิบายความหรือจำกัดความหมายไว้เพื่อให้ชัดเจนตรงตามความมุ่งหมายไว้ด้วย คำศัพท์เช่นนี้ได้แก่คำที่เป็นชื่อตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือคำศัพท์ที่ระบุลักษณะฐานะ หรือประเภทของบุคคลที่อยู่ในขอบข่ายบังคับของกฎหมาย หรือคำศัพท์ที่กำหนดสภาพลักษณะ หรือประเภทของสถานที่ กาลเวลา เอกสาร วัตถุสิ่งของ ตลอดจนคำศัพท์ที่ระบุถึงพฤติกรรมของบุคคล กิจกรรม เหตุการณ์ เงื่อนไข และมูลกรณีที่อยู่ในข่ายบังคับของกฎหมายนั้น ๆ ทั้งนี้ ด้วยความจำเป็นและเพื่อประโยชน์สำคัญ 2 ประการ คือ

1. เพื่อให้คำที่นิยามไว้มีความหมายกระจ่างชัดตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และ
2. เมื่อบทมาตราต่าง ๆ ที่ตามมาภายหลังกล่าวถึงคำที่ได้นิยามไว้คำศัพท์เหล่านั้นก็เป็น ที่เข้าใจได้ตามความหมายในบทนิยาม โดยไม่จำเป็นต้องกล่าวซ้ำ อันเป็นการประหยัดข้อความ ด้วย

บทนิยามศัพท์จึงเป็นเทคนิคที่สำคัญและจำเป็นในการเขียนบทกฎหมายแต่กฎหมาย บางเรื่องก็ไม่มีเหตุแห่งความจำเป็นที่จะต้องมีบทนิยามศัพท์

ในยุคเริ่มแรกของการปรับรูปแบบกฎหมายให้เข้าลักษณะสากลโดยเรียบเรียงข้อบัญญัติ เป็นบทมาตราในสมัยรัชกาลที่ 6 นั้น มีตัวอย่างพระราชบัญญัติที่มีบทนิยามอยู่หลายฉบับด้วยกัน ฉบับแรกได้แก่พระราชบัญญัติเพิ่มเติมในกฎหมายท้องน้ำ จ.ศ.1243 (ร.ศ.100) ซึ่งมีบทนิยาม คำว่าเรือกลไฟไว้ในมาตรา 1 ภาษาและแบบวิธีเขียนก็แสดงให้เห็นความแรกเริ่มอยู่ในตัว บท- มาตราเรียงเลขนอกจากจะใช้แสดงลำดับที่ของบทบัญญัติแล้ว ยังใช้ทำหน้าที่เป็นคำประธาน ของประโยคตามด้วยคำกริยา “ว่า” บางมาตราก็ตามด้วยคำว่า “ว่าด้วย” ด้วยความในมาตรา 1 ซึ่งนิยามคำว่าเรือกลไฟในสภาพที่เป็นเรือใบและในสภาพที่เป็นเรือกลไฟ มีข้อความดังนี้

“มาตรา 1 ว่าในข้อบังคับซึ่งจะกล่าวต่อไปนี้ต้องถือว่าเรือกลไฟที่ไม่ใช้จักร ใช้แต่ ใบแล่นไปเป็นเรือใบ ถ้าเรือกลไฟใช้จักร จะใช้ใบด้วยก็ดีไม่ใช้ใบด้วยก็ดี ต้องถือเป็นเรือกลไฟ”

จากนั้นมา ก็มีพระราชบัญญัติหลายฉบับที่มีบทนิยามศัพท์ประกาศใช้บังคับตามมา เช่น พระราชบัญญัติอากรชั้นใน จุลศักราช 1248 (ร.ศ. 106) พระราชบัญญัติพิภคกษัตริย์ภายใน รัตน- โกลสินทรศก 111 พระราชบัญญัติการภาษีอากร รัตนโกสินทรศก 111 พระราชบัญญัติอากร การพนัน รัตนโกสินทรศก 111 และพระราชบัญญัติลักษณะพยาน รัตนโกสินทรศก 113 เป็นต้น



มีข้อที่น่าสังเกตว่า การเขียนบทนิยามศัพท์ในพระราชบัญญัติส่วนมากที่ตราขึ้นนับจาก พ.ศ. 2488 ซึ่งยังอยู่ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น เริ่มเข้าสู่รูปแบบที่ใช้สืบต่อกันมาจนถึงในปัจจุบันนี้ กล่าวคือ เมื่อขึ้นมาตราแล้ว ก็ใช้ความต่อมาว่า “ในพระราชบัญญัตินี้” แล้วจึงขึ้นบรรทัดใหม่ด้วยคำศัพท์ที่จะนิยาม ตามด้วยถ้อยความ “..หมายความว่า...” หากศัพท์ที่จะนิยามมีเพียงคำเดียวก็จะไม่ย่อหน้าขึ้นบรรทัดใหม่ รูปแบบบทนิยามเช่นนี้ เมื่อเทียบกับแบบวิธีในสมัยรัชกาลที่ 6 และในช่วงแรกของรัชกาลที่ 6 จึงเป็นแบบวิธีที่ประหยัดถ้อยคำ

ข้อที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ บทนิยามในพระราชบัญญัติบางฉบับที่ตราขึ้นในรัชกาลที่ 6 เช่น พระราชบัญญัติการตรวจสอบบัญชีสามโนกรัว แลการจดทะเบียนคนเกิด คนตาย คนย้ายตำบล พระพุทธศักราช 2480 หรือพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พระพุทธศักราช 2486 หรือพระราชบัญญัติการแพทย์ พระพุทธศักราช 2488 เรียกชื่อบทนิยามว่า “วิเคราะห์ศัพท์” หรือที่เรียกว่า “บทพิเคราะห์ศัพท์” ก็มีเช่น พระราชบัญญัติประถมศึกษา พระพุทธศักราช 2484 และที่เรียกว่า “อธิบายศัพท์” ก็มี เช่น พระราชบัญญัติสำหรับรักษาช้างป่า พระพุทธศักราช 2484 ส่วนพระราชบัญญัติในสมัยรัชกาลที่ 6 มักเรียกว่า “อธิบายคำ” ดังเช่นในพระราชบัญญัติพิทักษ์ป่าภายใน ร.ศ. 111 หรือพระราชบัญญัติลักษณเก็บเงินค่านา ร.ศ.119 หรือพระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ ร.ศ.119 และที่เรียกว่า “คำอธิบาย” ก็มี เช่นพระราชบัญญัติป้องกันสัตว์จรโรค ร.ศ. 127 หรือพระราชบัญญัติกฎหมายลักษณอาญา ร.ศ. 127 แต่ที่แปลกออกไปก็คือ ในพระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ. 111 ใช้คำว่า “แปลคำ” เป็นชื่อเรียกมาตรา 3 ซึ่งเป็นบทนิยาม

การเรียกชื่อบทนิยาม โดยใช้คำว่า “แปลคำ” นี้ น่าจะสันนิษฐานได้ว่าถ่ายมาจากคำในภาษาอังกฤษ “Interpretation” ซึ่งใช้เป็นชื่อเรียกบทนิยามศัพท์ในพระราชบัญญัติของสหราชอาณาจักรอังกฤษ และใช้กันอยู่ในบรรดาประเทศที่เคยอยู่ในปกครองของอังกฤษ รวมทั้งมาเลเซียและสิงคโปร์ ซึ่งก็ยังใช้คำนี้เรียกบทนิยามศัพท์ในกฎหมายที่ตราขึ้นหลังจากได้เอกราชแล้ว

ประเด็นสำคัญที่สุดประการหนึ่งเกี่ยวกับการนิยามศัพท์ คือ การนิยามสิ่งซึ่งกฎหมายมุ่งประสงค์จะทำการควบคุม ทั้งนี้ มีข้อพิจารณาอยู่ว่า บทนิยามนั้นจำต้องแน่ชัดและมีขอบข่ายครอบคลุมสมความมุ่งหมายโดยไม่เปิดช่องว่าง ซึ่งโดยทั่วไปนั้น ถ้าเป็นสิ่งซึ่งกฎหมายจะควบคุม

มีรูปพรรณและมี ความหมายจำกัดแคบก็จะมีบทนิยามศัพท์ไว้ เช่น พระราชบัญญัติลักษณะเก็บเงินค่านา ร.ศ.119 นิยามศัพท์คำว่า “นา” ไว้ว่า “นาให้พึงเข้าใจว่า บรรดาที่ปลูกข้าวทั้งปวงนับในพระราชบัญญัตินี้ว่าเป็นนาทั้งสิ้น” หรือพระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ ร.ศ.119 นิยามสัตว์พาหนะไว้ว่า “คำว่าสัตว์พาหนะ ให้เข้าใจว่า ช้าง, ม้า, โกล, กระบือ, ล่อ, สัตว์ 6 อย่างนี้” หรือพระราชบัญญัติลักษณะการเก็บค่านาเกลือ ร.ศ.123 นิยามนาเกลือไว้ว่า “คำว่า (นาเกลือ) ให้พึงเข้าใจว่า บรรดาที่ดินซึ่งได้ใช้ตากทำเกลือด้วยน้ำทะเล”

วิธีเขียนบทนิยามศัพท์ในรัชกาลที่ 6 มีหลายรูปแบบ โดยทั่วไปเป็นการอธิบายความหมาย ในบางกรณีใช้วิธีอธิบายความพร้อมทั้งยกตัวอย่าง เช่น พระราชบัญญัติค่าน้ำ รัดน-โกสินทรศก 120 นิยามสัตว์น้ำไว้ว่า คำว่า “สัตว์น้ำ” ให้พึงเข้าใจว่า บรรดาสัตว์ซึ่งอยู่ในน้ำเป็นปกติคือ กุ้ง, ปู, ปลา, ปลิงทะเล, และหอย, เป็นต้น”

ในกรณีที่การนิยามศัพท์จะยังให้เกิดเป็นข้อจำกัดและมีความจำเป็นที่จะต้องให้มีความคล่องตัวในการปรับขยายสิ่งที่จะต้องทำการควบคุม การนิยามก็ใช้แบบวิธีกำหนดให้เป็นไปตามรายการที่ระบุในบัญญัติในพระราชบัญญัติและตามที่เสนาบดีเจ้ากระทรวงจะพึงกำหนด ดังเช่น ที่พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พระพุทธศักราช 2486 นิยามยาเสพติดให้โทษไว้ว่า “คำว่า “ยาเสพติดให้โทษ” ให้หมายความว่ายาด่าง ๆ ตามบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้หรือซึ่งประกาศตามพระราชบัญญัตินี้ และยาซึ่งเสนาบดีเห็นว่าอาจทำให้เสพติดแล้วให้โทษแก่ผู้บริโภค”

ในกรณีที่สิ่งที่กฎหมายจะควบคุมมีลักษณะจิตวิสัยและผูกพันอยู่กับความสำนึกทางศีลธรรมซึ่งมีทางที่จะเปลี่ยนแปลงไปได้ตามกาลสมัย การนิยามคำศัพท์ซึ่งเป็นการจำกัดความและขอบข่ายไว้ตายตัว เป็นข้อพิจารณาที่จะต้องตัดสินใจว่าจะพึงควรมิยอมหรือปล่อยไว้ให้เป็นที่เข้าใจ ซึ่งเมื่อมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับความหมายเป็นคดีเกิดขึ้น ศาลก็ย่อมเป็นผู้ชี้ขาดเอง เช่น พระราชบัญญัติปราบการทำให้แพร่หลายและการค้าวัตถุอันลามก พุทธศักราช 2471 ซึ่งห้ามการทำการค้า การมีไว้ในครอบครอง การแจกจ่าย การพาไป การให้ยืม หรือการอวดแก่สาธารณชนซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ ภาพเขียน ภาพพิมพ์ ภาพยนตร์ รูปถ่าย ภาพโฆษณา เครื่องหมายหรือวัตถุอันลามกอย่างอื่น แต่ปัญหาที่ว่าวัตถุหรือสิ่งต่าง ๆ เช่นโค เป็นวัตถุและสิ่งอันลามกนั้นกฎหมายมิได้บัญญัติค่านิยามไว้ จึงไม่มีฐานอ้างอิงการแปลความหมายอันจะช่วยจำกัดข้อโต้แย้งให้น้อยลง ความรู้สึกและความเข้าใจว่าสิ่งใดเป็นลามกหรือไม่ของบุคคลย่อมแตกต่างกันตามภูมิหลังและที่มาแห่งอิทธิพลของศาสนาจารีตประเพณี ธรรมเนียม และภาวะจิตวิสัย อย่างไรก็ตามในหลักการก็ต้องถือความรู้สึกและความเข้าใจของคนส่วนใหญ่ในสังคมเป็นเกณฑ์วินิจฉัย ซึ่ง



ในท้ายที่สุดคำวินิจฉัยของศาลก็จะเป็นที่ยุติข้อโต้แย้งเมื่อมีคดีขึ้นสู่ศาล

ความแตกต่างระหว่างการเขียนบทนิยามศัพท์และมิได้เขียนบทนิยามไว้ในกฎหมายอยู่ที่ว่า ในกรณีที่มีบทบัญญัตินิยามศัพท์ การแปลความก็จะต้องอยู่ภายในขอบเขตที่จำกัดโดยบทนิยาม และขอบเขตที่ถูกจำกัดโดยบทนิยามนั้นอาจกว้างหรือแคบกว่าความหมายของคำนั้นหมายถึง โดยปกติก็ได้ทั้งในกรณีที่เป็นความหมายของคำสามัญหรือคำที่เป็นศัพท์เทคนิคด้านใดด้านหนึ่งก็ตาม ก็จะต้องยึดถือตามขอบเขตของความหมายที่บทนิยามกำหนดไว้

คำว่า “สนามบิน” คนโดยทั่วไปย่อมเข้าใจว่าหมายถึงลานที่โล่งสำหรับเครื่องบินใช้ ขึ้นลง แต่เมื่อเป็นคำที่ใช้ในกฎหมายและมีบทนิยามไว้ ก็ต้องถือตามที่ปรากฏในบทนิยาม ซึ่ง อาจหมายรวมถึงพื้นน้ำ และอาคารสิ่งก่อสร้างในบริเวณด้วยก็ได้ ดังเช่นที่พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเดินอากาศ พระพุทธศักราช 2486 นิยามคำนี้ไว้ว่า “สนามบิน” หมายความว่าที่ดิน หรือน้ำซึ่งมีเขตที่กำหนดไว้อย่างแน่นอน เป็นที่ซึ่งมุ่งหมายไว้ว่าจะใช้และสามารถจะใช้สำหรับการลงดินหรือการขึ้นบินของอากาศยานและรวมทั้งตึก, เรือน, โรง, เรือ, ท่าสำหรับเรือเข้าเทียบ และสิ่งอื่น ๆ ที่ก่อสร้างขึ้นในที่นั้น หรือเป็นของในที่นั้นทั้งสิ้นด้วย”

คำ ๆ เดียวกัน เช่นคำว่า “รถ” ซึ่งโดยทั่วไปหมายถึงพาหนะมีล้อนั้น พระราชบัญญัติ จราจรทางบก พ.ศ. 2522 บัญญัติบทนิยามว่า “ “รถ” หมายความว่ายานพาหนะทางบกทุกชนิด เว้นแต่รถไฟและรถราง” คำว่ารถตามกฎหมายนี้จึงหมายรวมถึงรถม้า เกวียน รถจักรยาน และรถที่ลากหรือเข็นด้วยกำลังคน และที่ย่อมจะหมายความถึงรถไฟและรถรางอีกด้วย ถ้ามิได้ เขียนยกเว้นไว้เช่นนั้น ในขณะที่เดียวกัน กฎหมายอีกฉบับหนึ่ง คือพระราชบัญญัติการขนส่ง ทางบก พ.ศ. 2522 มีบทนิยามจำกัดความหมายของคำว่า “รถ” ให้แคบ กล่าวคือ “ “รถ” หมายความว่า ยานพาหนะทุกชนิดที่ใช้ในการขนส่งทางบก ซึ่งเดินด้วยกำลังเครื่องยนต์ กำลัง ไฟฟ้าหรือพลังงานอื่น และหมายความตลอดถึงรถพ่วงของรถนั้นด้วย ทั้งนี้เว้นแต่รถไฟ” ความ แตกต่างกันของบทนิยามความหมายของคำว่า “รถ” ตามกฎหมายทั้งสองฉบับสืบเนื่องจาก ขอบเขตและความมุ่งหมายของการควบคุมยานพาหนะที่มีล้อ ซึ่งศัพท์สามัญเรียกกันว่ารถ

คำว่า “โรคศิลปะ” มิใช่คำสามัญที่คนทั่วไปใช้กัน แต่คำนี้ตามพจนานุกรม หมายถึง วิชารักษาโรค พระราชบัญญัติการแพทย์ พระพุทธศักราช 2486 บัญญัติบทนิยามคำนี้ไว้อย่าง กว้างขวาง โดยให้รวมตลอดไปถึงการสัตวแพทย์ และการประยูรศาสตร์ ดังนี้ “ “โรคศิลปะ หมายความว่า การบำบัดโรคทางยา และทางผ่าตัด รวมทั้งการผดุงครรภ์ การช่างฟัน การ



สัตว์แพทย์ การปรุงยา การพยาบาล หรือการรักษาคนบาดเจ็บป่วยไข้โดยประการใด ๆ” ซึ่งต่อมาเกิดการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทนิยามของ “โรคศิลปะ” ให้จำกัดอยู่เฉพาะที่เกี่ยวกับการรักษาพยาบาลมนุษย์ โดยตัดการสัตว์แพทย์ออกไป แต่ก็ขยายความหมายของโรคศิลปะให้คลุมไปถึงการจำหน่ายยาด้วย

ที่ได้กล่าวมาเกี่ยวกับบทนิยามศัพท์ในกรณีต่าง ๆ ข้างต้นนั้น เป็นการบ่งชี้หลักการตีความบทนิยามคำศัพท์อันเป็นชื่อของสิ่งที่กฎหมายมุ่งประสงค์จะควบคุมซึ่งสรุปได้ว่า การที่กฎหมายบัญญัติบทนิยามศัพท์คำใดไว้ นั้น ก็ด้วยความมุ่งหมายที่จะให้ศัพท์คำนั้นมีความหมายเฉพาะเป็นพิเศษเพื่อประโยชน์ให้ทราบขอบเขตและความมุ่งหมายแห่งการใช้บังคับกฎหมายฉบับนั้น โดยที่ศัพท์คำนั้นอาจถูกจำกัดความหมายให้แคบหรือโดยขยายความหมายให้กว้างกว่าขอบข่ายความหมายของคำนั้นโดยปกติ ไม่ว่าจะเป็นคำสามัญ หรือเป็นศัพท์เทคนิคก็ตาม ฉะนั้นการแปลความหมายของบทนิยามคำจึงต้องให้สอดคล้องเป็นไปตามขอบข่ายหรือเจตนารมณ์จำกัดความตามที่กฎหมายกำหนด

ปัญหาการตีความบทนิยามตามกฎหมายต่าง ๆ มีอยู่มากบ้างน้อยบ้างในที่นี้จะขอยกกรณีปัญหาการแปลความบทนิยามคำว่า “แระ” ตามพระราชบัญญัติแระ พ.ศ. 2510 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแระ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2518 เป็นคดีศึกษา

คำว่า “แระ” นั้น พระราชบัญญัติการทำเหมืองแระ ร.ศ.120 ไม่มีบทนิยามกำหนดไว้ แม้ว่าบทบัญญัติในมาตรา 3 จะนิยามศัพท์ต่าง ๆ ไว้รวม 16 คำรวมทั้งคำว่า “สถานแระ” “เหมือง” “ทำเหมือง” ตลอดจนคำว่า “อาชญาบัตรตรวจแระ” “อาชญาบัตรผูกขาดตรวจแระ” และ “ประธานบัตรทำเหมืองแระ”

พระราชบัญญัติการทำเหมืองแระ พระพุทธศักราช 2481 ซึ่งใช้แทนพระราชบัญญัติการทำเหมืองแระ ร.ศ.120 ก็เช่นกันมิได้นิยามคำว่า “แระ” และบทบัญญัติในมาตรา 3 ก็มีบทนิยามศัพท์ 16 คำเท่ากัน โดยตัดคำนิยามศัพท์ “ผู้รับประธานบัตร” ออกและเติมคำนิยาม “กองราชโลหกิจประจำท้องที่” แทน ถ้อยคำในบทนิยามต่าง ๆ ส่วนใหญ่ก็ยังคงเหมือนของเดิม

อย่างไรก็ดี ความในมาตรา 4 ของกฎหมายทั้ง 2 ฉบับนี้ ซึ่งเป็นข้อบัญญัติหลักแม่บทว่ากรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนไม่คลุมไปถึงสิทธิในการตรวจหาแระหรือทำเหมืองในที่ดินที่ตนมีสิทธิเว้นแต่จะได้รับพระบรมราชาอนุญาตให้ทำเหมืองแระ ถ้อยความทุกคำเหมือนกันทั้งหมดในกฎหมาย



ทั้ง 2 ฉบับ เว้นแต่ในส่วนที่กล่าวถึงแร่โดยกฎหมาย ร.ศ.120 ใช้คำว่า “...ที่ดินและแร่โลหธาตุทั้งหลายในพระราชอาณาจักรย่อมเป็นของหลวงโดยพระบรมเดชานุภาพ...” แต่ในกฎหมาย พ.ศ. 2461 ใช้คำว่า “แร่ทั้งหลายรวมทั้งน้ำมันดินและถ่านศิลา” แทนคำเดิมว่า “แร่โลหธาตุทั้งหลาย”

พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พระพุทธศักราช 2461 ได้ใช้ตลอดมาโดยได้แก้ไขเพิ่มเติมรวม 10 ฉบับ จนกระทั่งถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2610

มีข้อที่น่าสนใจและพึงควรสังเกตเกี่ยวกับปัญหาการนิยามศัพท์คำว่า “แร่” คือ เมื่อกระทรวงอุตสาหกรรมเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พระพุทธศักราช 2461 ในปี พ.ศ. 2498 นั้น ได้เสนอขอเพิ่มบทนิยามคำว่า “แร่” เป็น 6 ทวิ ใน 6 ของมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พระพุทธศักราช 2461 ความว่า

“6 ทวิ แร่ หมายความว่า อนินทรีย์วัตถุที่เกิดตามธรรมชาติอยู่ในดินหรือในหิน มีส่วนประกอบทางเคมีกับลักษณะทางฟิสิกส์ที่แน่นอนหรือเปลี่ยนแปลงได้เล็กน้อย ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ โลหะซึ่งอาจถลุงแยกได้เป็นโลหะ และแร่โลห และหมายความรวมตลอดถึงแร่เชื้อเพลิงธรรมชาติ ซึ่งได้แก่ถ่านหินชนิดต่าง ๆ น้ำมันดินและก๊าซ ซึ่งเป็นเชื้อเพลิงในการอุตสาหกรรมและในการครองชีพ”

เมื่อส่งเรื่องมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะกรรมการร่างกฎหมายกองที่ 4 พิจารณาเห็นว่าบทนิยามดังกล่าวกินความหมายกว้างขวางมาก จึงควรจำกัดความให้แคบลง ในที่สุด บทนิยามซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมใหม่โดยมีขุนวิจารณ์โหลศาสตร์เป็นผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม ตามที่ปรากฏในร่างที่นำเสนอคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2499 ความว่า

“ “แร่” หมายความว่า อนินทรีย์วัตถุที่เกิดตามธรรมชาติอยู่ในดินหรือในหิน มีส่วนประกอบทางเคมีกับลักษณะทางฟิสิกส์แน่นอนหรือเปลี่ยนแปลงได้เล็กน้อยทั้งที่เป็นแร่โลหะ ซึ่งอาจถลุงแยกได้เป็นโลหะ และแร่ที่มีใช้โลหะซึ่งไม่อาจถลุงแยกได้เป็นโลหะ และหมายความรวมตลอดถึงแร่เชื้อเพลิงธรรมชาติ ซึ่งได้แก่ถ่านหินชนิดต่าง ๆ น้ำมันในดิน และก๊าซในดิน ซึ่งใช้เป็นเชื้อเพลิงในการอุตสาหกรรมและการครองชีพ ทั้งนี้ ไม่รวมถึงน้ำพุร้อน น้ำแร่ เกลือสินเธาว์ และหิน”



ข้อแตกต่างระหว่างร่างเดิมของกระทรวงอุตสาหกรรมกับร่างซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม ก็คือ ข้อยกเว้นที่คณะกรรมการร่างกฎหมายฯ กำหนดมิให้คำว่า “แร่” ครอบคลุมน้ำพุร้อน น้ำแร่ ก๊าซฮีลียม และหิน ซึ่งหมายความว่า สิ่งที่ยกเว้นทั้ง 6 อย่างนี้ แม้จะเป็นแร่แต่ก็ไม่ให้อยู่ในความหมายของแร่ที่จะใช้บทกฎหมายบังคับควบคุม

สำหรับพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 นั้น ตัวร่างพระราชบัญญัติซึ่งกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติเป็นผู้เสนอมิบบทนิยามศัพท์ในมาตรา 4 ว่า “แร่ หมายความว่า ทรัพยากรธรณีซึ่งเป็นอนินทรีย์วัตถุ มีส่วนประกอบทางเคมีกับลักษณะทางฟิสิกส์แน่นอน หรือเปลี่ยนแปลงได้เล็กน้อย รวมทั้งชนิดที่ต้องถลุงหรือหลอมเป็นโลหะและที่ไม่ต้องถลุงก่อนใช้ และหมายความรวมตลอดถึงดินหรือทรายซึ่งมีกฎกระทรวงกำหนดเป็นดินอุตสาหกรรมหรือทรายอุตสาหกรรมในเขตที่ระบุไว้และเกลือหิน ถ่านหิน โลหะที่เกิดจากโลหกรรม ทั้งนี้ไม่รวมถึงน้ำ น้ำแร่ ก๊าซฮีลียม หิน หรือหินลูกรัง”

ตามร่างบทนิยามนี้ แร่หมายความรวมถึงเกลือหิน แต่ไม่รวมถึงเกลือสินเธาว์ นายแห่งคำนิยามในข้อนี้ กับความหมายของคำว่าเกลือหินและเกลือสินเธาว์ก่อให้เกิดปัญหาในการแปลความและผลสืบเนื่อง ซึ่งเป็นประเด็นที่จะขอนำมาวิเคราะห์ในที่นี้

บทนิยามดังกล่าวตามร่างที่กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติเสนอนั้น ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยไม่มีการแก้ไข แต่ในสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่สภานิติบัญญัติ) ในวาระที่ 2 คณะกรรมาธิการวิสามัญในการประชุมครั้งที่ 38 เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2510 มีมติให้ตัดคำว่าเกลือหินออก บทนิยามศัพท์ “แร่” ซึ่งเมื่อเสร็จสิ้นการพิจารณาของคณะกรรมาธิการและสภาฯ ในวาระที่สามนั้น นอกจากการตัดคำว่าเกลือหินออก และแก้ไขถ้อยคำให้กระชับรัดกุมแล้ว ยังได้ยกเว้นมิให้ “แร่” ครอบคลุมดินและทรายซึ่งกฎกระทรวงมิได้เป็นกำหนดให้เป็นดินหรือทรายอุตสาหกรรม บทนิยามศัพท์ “แร่” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 จึงมีความว่า

“ “แร่” หมายความว่า ทรัพยากรธรณีซึ่งเป็นอนินทรีย์วัตถุ มีส่วนประกอบทางเคมีกับลักษณะทางฟิสิกส์แน่นอนหรือเปลี่ยนแปลงได้เล็กน้อย ไม่ว่าจะต้องถลุงหรือหลอมก่อนใช้หรือไม่ และหมายความรวมตลอดถึงถ่านหิน หินน้ำมัน โลหะที่ได้จากโลหกรรม และดินหรือทรายซึ่งกฎกระทรวงกำหนดเป็นดินอุตสาหกรรมหรือทรายอุตสาหกรรมในเขตที่ระบุ ทั้งนี้ ไม่รวมถึงน้ำ น้ำแร่ ก๊าซฮีลียม ลูกรัง หิน ดิน หรือทราย”



บทนิยามศัพท์ “แร่” ดังกล่าวตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ถูกแก้ไขเพิ่มเติมอีกโดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2516 ซึ่งเป็นบทนิยามที่ใช้อยู่ในขณะนี้ ความว่า

“ “แร่” หมายความว่า ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นอนินทรีย์วัตถุ มีส่วนประกอบทางเคมีกับลักษณะทางฟิสิกส์แน่นอน หรือเปลี่ยนแปลงได้เล็กน้อย ไม่ว่าจะต้องถลุงหรือหล่อนก่อนไซหรือไม และหมายความรวมถึงถ่านหิน หินน้ำมัน หินอ่อน โลหะ และตะกั่วที่ได้จากโลหกรรม หินซึ่งกฎกระทรวงกำหนดเป็นหินประดับ หรือหินอุตสาหกรรม และดินหรือทรายซึ่งกฎกระทรวงกำหนดเป็นดินอุตสาหกรรม หรือทรายอุตสาหกรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงน้ำ เกลือสินเธาว์ ลูกรัง หิน ดินหรือทราย”

บทนิยาม “แร่” ตามที่แก้ไขใหม่ ขยายความคลุมถึงหินอ่อน ตะกั่วโลหะ หินประดับ หินอุตสาหกรรม กับยกเลิกการกำหนดควบคุมเฉพาะท้องที่สำหรับดินหรือ ทรายอุตสาหกรรมตามที่กฎกระทรวงกำหนด และในประการสำคัญซึ่งเป็นประเด็นเกี่ยวเนื่องที่จะนำมาวิเคราะห์ต่อไปก็คือ การตัดคำว่า “น้ำแร่” จากข้อยกเว้นที่มีให้ถือเป็นแร่ การแก้ไขเพื่อให้แร่หมายความรวมถึง “น้ำแร่” นั้น ก็โดยมีเหตุผลว่า “เนื่องจากแร่บางประเภทละลายน้ำได้ดี และสะสมอยู่ใต้ดินในลักษณะของสารละลายหรือ “น้ำแร่” จึงควรที่จะให้อยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายแร่ด้วย”

บทนิยามศัพท์ “แร่” ตามกฎหมายปัจจุบันจึงมีองค์ประกอบอยู่ 3 ส่วนด้วยกัน คือ

1. สิ่งที่เป็นแร่ตามนัยทางวิทยาศาสตร์ อันได้แก่อนินทรีย์วัตถุ (inorganic matter) ที่มีส่วนประกอบทางเคมีกับลักษณะทางฟิสิกส์แน่นอนหรือเปลี่ยนแปลงได้เล็กน้อย
2. สิ่งซึ่งมิใช่แร่โดยนัยทางวิทยาศาสตร์ตาม 1. แต่ประสงค์จะให้อยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายแร่ด้วย ซึ่งในเชิงการเขียน จึงใช้ถ้อยคำว่า “และหมายความรวมถึงถ่านหิน หินน้ำมัน...” เพราะถ่านหิน หรือหินน้ำมันก็ตาม มิใช่อนินทรีย์สาร แต่เป็นอินทรีย์สารประกอบ (organic compounds) ของธาตุคาร์บอนและไฮโดรเจน ฉะนั้นโดยแท้จริงจึงมิใช่แร่ อย่างไรก็ตาม ในบทนิยามตามมาตรา 4 นั้น ได้เขียนระบุนินทรีย์วัตถุบางชนิดไว้ด้วยเพื่อให้ปรากฏชัดแจ้งปราศจากข้อสงสัยว่าเป็นสิ่งที่ประสงค์จะให้อยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมาย ซึ่งตามมาตรา 4 เดิมนั้น กำหนดให้คลุมถึงเฉพาะโลหะที่ได้จากโลหกรรม และดินหรือทรายอุตสาหกรรมตามที่

กำหนดในกฎกระทรวง แต่ตามมาตรา 4 ที่แก้ไขใหม่ได้เพิ่มเติมให้กลุ่มไปถึง หินอ่อน ตะกรัน โลหะ ตลอดจนหินชนิดที่กฎกระทรวงกำหนดเป็นหินประดับและเป็นหินอุตสาหกรรม

3. สิ่งซึ่งเป็นอภินิหารวัตถุแต่เป็นของที่มีอยู่มากมายในธรรมชาติ หรือเป็นของ ซึ่งในขณะที่บัญญัติกฎหมายยังไม่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจเพียงพอหรือไม่มีเหตุผลควรจะให้อยู่ ภายใต้การควบคุมของกฎหมาย จึงมีบทยกเว้นโดยระบุอภินิหารวัตถุเช่นนี้ไว้ ซึ่งตามมาตรา 4 เคมียกเว้นมิให้รวมความถึงน้ำ น้ำแร่ เกลือสินเธาว์ ลูกรัง หิน ดิน หรือทราย แต่ตามที่แก้ไข ใหม่ในปี 2518 ประสงค์จะควบคุมน้ำแร่ด้วย จึงตัดคำว่าน้ำแร่ออกจากข้อยกเว้น

มีข้อที่พึงสังเกตว่าวัตถุในประเภทที่ 2 ซึ่งกำหนดให้รวมอยู่ในความหมายของแร่ และ วัตถุซึ่งกำหนดยกเว้นไว้มิให้กฎหมายควบคุม นั้น กฎหมายเจาะจงเป็นการเฉพาะตามรายชื่อที่ ระบุ ฉะนั้น แต่ละสิ่งที่กฎหมายระบุชื่อนั้น ถ้าในตัวเองไม่มีความหมายเป็นที่เข้าใจได้โดยกระจ่าง หรืออาจทำให้เกิดความเข้าใจสับสนกับสิ่งอื่นก็ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องจำกัดความหมายเพิ่มเติมไว้ เช่น การที่กำหนดให้แร่มีความหมายรวมถึง หิน ดิน และทราย จึงต้องเจาะจงจำกัดความ ต่อไปอีกว่า “หิน ซึ่งกฎกระทรวงกำหนดเป็นหินประดับหรือหินอุตสาหกรรมและดินหรือ ทรายซึ่งกฎกระทรวงกำหนดเป็นดินอุตสาหกรรมหรือทรายอุตสาหกรรม” เพื่อให้กระจ่างชัดว่า หิน ดิน หรือทราย นอกจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงเป็นสิ่งที่ไม่รวมอยู่ในความหมายของ คำว่าแร่และไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายตามที่กำหนดยกเว้นไว้ในบทนิยาม

ปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับบทนิยามคำว่า “แร่” ตามมาตรา 4 ของกฎหมายแร่ อยู่ที่ การแปลความหมายของคำว่า “เกลือสินเธาว์” ซึ่งบทนิยามกำหนดยกเว้นไม่ให้อยู่ใน ความหมายของแร่

โดยที่กฎหมายมิได้นิยามความหมายของคำว่า “เกลือสินเธาว์” ไว้ จึงต้องยึดถือ ความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2493 ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้อยู่ในขณะ ที่ตรากฎหมาย ภายใต้คำว่าเกลือ มีทั้งคำว่า “เกลือสมุทร” และเกลือสินเธาว์” โดยให้ ความหมายของเกลือสินเธาว์ไว้ว่าเป็น “เกลือบก, เกลือที่ขุดจากบ่อ” และภายใต้คำว่า “สินเธาว์” มีความอธิบายว่าเป็นคำนามมาจากภาษาบาลี (สินธุ) หมายถึง “เกลือที่ได้มาจากแผ่นดิน ตรงข้ามกับที่ได้มาจากทะเล” และคำว่า “สินเธาว์” นี้ตาม Thai-English Dictionary ของ McFarland (อำมาตย์เอก พระอาจวิทยาคม) แปลความหมายเป็นภาษาอังกฤษไว้ว่า “rock-salt” โดยอ้างอิง Dictionary of the Pali Language (London, 1875) หน้า 477 ของ Childers

ดังนั้น คำว่า “เกลือสินเธาว์” ตามกฎหมายแร่ จึงต้องแปลความว่าหมายถึงเกลือบกหรือเกลือที่ขุดจากบ่อ คือเกลือที่ได้มาจากแผ่นดินตรงข้ามกับที่ได้มาจากทะเล และตรงกับคำว่า rock salt ในภาษาอังกฤษ ซึ่งแม้ว่าจะเป็นแร่โดยมิใช่ทางวิชาการ แต่กฎหมายแร่ในปัจจุบันบัญญัติยกเว้นไว้มิให้ถือว่าเป็น “แร่” และไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมาย

การไม่ควบคุมเกลือสินเธาว์ในอดีตนั้นมีเหตุผล. เพราะแต่เดิมมาในบ้านเมืองไทยนั้นเราทำเกลือจากน้ำทะเลโดยการตากบนที่ดินชายทะเล การเก็บภาษีค่านาเกลือก็เก็บเป็นค่าที่ดินรวมอยู่ในอากรค่านาที่ปลูกข้าวสืมาจนถึงรัชกาลที่ 6 เมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะการเก็บค่านาเกลือ รัตนโกสินทรศก 123 การทำเกลือสินเธาว์จากสาเกลือบมผิวดินบริเวณดินเค็มมีอยู่บ้างในภาคอีสาน แต่เป็นการทำเพื่อใช้เองในครัวเรือนมิใช่เพื่อการค้า ต่างกับในบางประเทศเช่น โปแลนด์ซึ่งผลิตเกลือสินเธาว์โดยวิธีทำเหมืองอุโมงค์มาตั้งแต่คริสต์วรรษที่ 13 การทำเหมืองแร่ในบ้านเรากำกักอยู่เฉพาะแร่โลหะและอัญมณี แม้กระทั่งเมื่อพ.ศ. 2498 ที่กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พระพุทธศักราช 2461 โดยเสนอเพิ่มบทนิยามคำว่า “แร่” ซึ่งเป็นบทนิยามที่กินความกว้าง คณะกรรมการร่างกฎหมายฯ ก็ได้แก้ไขบทนิยามมิให้ “แร่” มีความหมายคลุมถึงเกลือสินเธาว์

ความสับสนเกี่ยวกับความหมายของเกลือสินเธาว์ปรากฏขึ้นในร่างบทนิยามคำว่า “แร่” ในมาตรา 4 แห่งร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ซึ่งนิยามศัพท์ “แร่” ให้หมายความรวมถึง “เกลือหิน” แต่กลับระบุยกเว้นมิให้รวมถึง “เกลือสินเธาว์” จึงเป็นการถูกต้องที่คณะกรรมการวิสามัญของสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่สภานิติบัญญัติ) มีมติให้ตัดคำว่า “เกลือหิน” ออกไปเสียดังที่ได้กล่าวถึงแล้วข้างต้น แม้ว่าบันทึกการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญครั้งที่ 38 ที่พิจารณาเรื่องนี้ไม่มีความกระจ่างชัด ก็พอสรุปความได้ว่าคณะกรรมการฯ เห็นว่าเกลือหินและเกลือสินเธาว์เหมือนกัน และเห็นควรให้ตัดคำว่า “เกลือหิน” ออก. จึงปรากฏในบทนิยามศัพท์ว่า “แร่” ไม่หมายความรวมถึงเกลือสินเธาว์ และด้วยเหตุนี้จึงยอมเป็นที่เข้าใจได้ว่าเกลือสินเธาว์ในรูปที่เป็นก้อนผลึกเกลือจากชั้นเกลือใต้ดิน หรือ “สินเธาว์” ซึ่งตรงกับคำว่า rock salt หรือ “เกลือหิน” ที่เป็นคำแปล ตลอดจนน้ำเกลือใต้ดินตามธรรมชาติ (natural brines) ก็ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมาย

กระนั้นก็ตาม ความสับสนกลับเกิดขึ้นอีกเมื่อมีกฎกระทรวงอุตสาหกรรมฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2522) ออกตามความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ซึ่งกำหนดปริมาณการขนแร่ตามความในมาตรา 110 ทั้งนี้ เพราะในบัญชีท้ายกฎกระทรวงนั้น ชนิดของแร่ เลขลำดับ (1)



มีชื่อเรียกว่า “เกลือ” โดยไม่มีคุณศัพท์ใด ๆ ประกอบให้เป็นที่เข้าใจได้ว่าหมายถึงสิ่งใด ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าประหลาดและเป็นปัญหามาน่าสนใจยิ่งว่า เพราะเหตุใดกฎกระทรวงฉบับนี้จึงกำหนดให้ “เกลือ” เป็น “แร่” อยู่ภายใต้บังคับของกฎกระทรวง

คำว่า “เกลือ” โดยทั่วไป (NaCl ซึ่งมีโซ่สารประกอบจากกรดและโลหะ) นั้น หมายความรวมทั้งเกลือทะเลและเกลือสินเธาว์ โดยที่เกลือสินเธาว์ (ซึ่งหมายถึง “เกลือหิน” ด้วย) ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายแร่ดังกล่าวแล้ว ฉะนั้นคำว่า “เกลือ” ซึ่งใช้เป็นชื่อของแร่ในบัญชีท้ายกฎกระทรวงมุ่งประสงค์จะให้หมายถึงเกลือทะเลหรือไม่ และจะให้หมายถึงเช่นนั้นก็อาจเป็นไปได้ เพราะเกลือที่ทำมาจากน้ำทะเลมีลักษณะและสภาพจัดเข้าเป็นแร่ได้ อีกทั้งบทนิยามศัพท์ก็มีกำหนดให้อยู่นอกความหมายของ “แร่” ประการหนึ่ง กับอีกประการหนึ่ง การทำเกลือจากน้ำทะเลด้วยวิธีตากแห้งในนาเกลือก็อยู่ในความหมายของนิยามศัพท์ “ทำเหมือง” ด้วย * แต่ข้อที่ไม่สามารถจะเข้าใจได้ก็คือว่า เพราะเหตุใดจึงใช้คำว่า “เกลือ” เป็นชื่อแร่ที่จะให้อยู่ภายใต้การควบคุมของกฎกระทรวง เมื่อใช้คำรวมว่า “เกลือ” โดยไม่ระบุชนิด ถ้าแปลความตามคำก็ต้องแปลว่า หมายความรวมถึงทั้งเกลือทะเลและเกลือสินเธาว์ แต่ถ้าจะให้หมายความคลุมถึงเกลือสินเธาว์ด้วย ก็ขัดแย้งกับบทนิยามคำว่า “แร่” ในกฎหมาย หากจะฝืนความหมายของคำว่าเกลือสินเธาว์ ซึ่งอาจทำได้ในเชิงของการตีความ โดยโต้แย้งว่าเกลือสินเธาว์ไม่หมายความรวมถึง “เกลือหิน” ก็ควรระบุเสียเลยว่าเป็น “เกลือหิน” หรือระบุว่า “เกลือหิน” และเกลือทะเลก็ได้ แต่ที่ใช้คำว่า “เกลือ” ซึ่งหมายความรวมถึงเกลือสินเธาว์ด้วย ทำให้มองไปได้ว่ากฎกระทรวงก้าวล่วงไปควบคุมเกลือสินเธาว์ซึ่งขัดแย้งกับบทนิยามศัพท์ในพระราชบัญญัติแร่

อย่างไรก็ดี ในระยะหลังนี้ ผู้อยู่ในวงการกรมทรัพยากรธรณีพยายามตีความบทนิยามศัพท์ “แร่” ว่า แร่เป็นศัพท์เทคนิคซึ่งหมายความถึง “เกลือหิน” อยู่แล้วโดยรูปศัพท์ จึงอยู่ในความหมายของคำว่า “แร่” ตามกฎหมาย และถือว่าเกลือสินเธาว์คือสำเกลือบนผิวดินเก็บกฎหมายจึงไม่ควบคุมเพราะไม่ใช่เกลือหิน

การแปลความดังกล่าวจะรับฟังได้เพียงใดหรือไม่ เมื่อคำนึงถึงเหตุผลดังต่อไปนี้

* บทนิยามศัพท์มีว่า “ “ทำเหมือง” หมายความว่า การกระทำแก่พื้นที่ไม่ว่าจะเป็นที่บกหรือน้ำ เพื่อให้ได้มาซึ่งแร่ด้วยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายวิธี แต่ไม่รวมถึงการขุดหาแร่รายย่อยหรือการร่อนแร่ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

1. คำว่า “เกลือหิน” ซึ่งเดิมที่ปรากฏอยู่ในร่างบทนิยามศัพท์โดยมุ่งประสงค์ให้อยู่ในความหมายของ “แร่” นั้น คณะกรรมาธิการวิสามัญ เห็นว่าเกลือสินเธาว์กับเกลือหินเหมือนกัน เมื่อจะไม่ให้เกลือสินเธาว์อยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมาย จึงให้ตัดคำว่าเกลือหินออก

2. ฝ่ายชาวบณีสวรรคตเดิมมี เราเรียกกันว่า “สำเกลือ” ต่อเมื่อสำเกลือซึ่งมีละอองดินปนอยู่ถูกนำมาละลายน้ำหลังจากการกรองให้สะอาดแล้วนำไปต้มหรือตากให้ตกผลึกเป็นเกลือเม็ดแล้ว เราจึงเรียกว่าเกลือสินเธาว์ การยึดเย็บความหมายเกลือสินเธาว์ให้หมายถึงสำเกลือจึงเป็นการฝืนความเป็นจริงและความเข้าใจโดยทั่วไปว่าเกลือสินเธาว์คือเกลือเม็ดที่ได้มาจากบวมก ซึ่งก็ย่อมหมายรวมถึงเกลือก้อนที่ขุดจากชั้นเกลือใต้ดิน เกลือสินเธาว์จึงเป็นคำรวมเรียกเกลือบวมกที่ได้มาโดยการต้มหรือตากน้ำเกลือให้ตกผลึก และที่ได้มาโดยขุดจากใต้ดินด้วย

3. ความหมายของคำว่าเกลือสินเธาว์ หรือสินเธาว์ตามพจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2493 (ก่อนฉบับ 2525 ที่ชำระใหม่) นั้น มีความหมายขัดแย้งและสอดคล้องตรงกัน และกินความถึง rock salt หรือเกลือหินซึ่งเป็นคำแปลในภาษาไทย เมื่อไม่มีบทนิยามศัพท์ตามกฎหมาย ความหมายตามพจนานุกรมนั้นย่อมเป็นความหมายซึ่งผู้ตราพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2518 ตลอดจนผู้ใช้และแปลความกฎหมายจะพึงยึดถือ

4. การที่จะแปลความว่าแร่เป็นศัพท์เทคนิค และจะให้ถือว่าสสารทุกอย่างที่เป็นแร่ โดยนัยทางวิชาการต้องถือเป็นแร่และอยู่ในความหมายของคำว่า “แร่” ตามกฎหมายแร่ด้วยนั้น ย่อมไม่ถูกต้อง เพราะศัพท์คำใดก็ตามเมื่อมีบทนิยามตามกฎหมาย ก็ต้องถือตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น บทนิยามศัพท์ “แร่” ตามมาตรา 4 นั้นขยายความหมายไปถึงสสารที่เป็นอินทรีย์วัตถุซึ่งโดยเคร่งครัดมิใช่แร่ และยกเว้นอนินทรีย์วัตถุบางชนิดที่เป็นแร่โดยสภาพรวมทั้งเกลือสินเธาว์มิให้อยู่ในความหมายของ “แร่” ภายใต้การควบคุมของกฎหมาย

5. นอกจากนั้น การแก้ไขบทนิยามศัพท์ “แร่” โดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2518 ตามมาตรา 3 ซึ่งตัดคำว่า “น้ำแร่” ออกจากข้อยกเว้นของ “แร่” นั้น ก็ด้วยเหตุผลที่กรมทรัพยากรธรณีชี้แจงว่า “เนื่องจากแร่บางชนิดละลายน้ำได้ดี และสะสมอยู่ใต้ดินในลักษณะของสารละลายหรือน้ำแร่” จึงควรให้อยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายแร่ด้วย ดังนั้น ถ้าแปลความว่าเกลือหินเป็นแร่ตามกฎหมายก็ต้องแปลความว่าน้ำเกลือใต้ดินเป็นแร่ตามบทนิยามศัพท์ที่แก้ไขปี 2518 แต่ในร่างพระราชบัญญัติแร่ฉบับใหม่ที่จะเข้าสภานั้น กรม-



ทรัพยากรธรรมชาติกลับเสนอนิยามศัพท์ให้ “แร่” หมายความว่ารวมถึง “น้ำเกลือใต้ดิน” ด้วย ในเมื่อแปลความและยึดถือว่าเกลือหินเป็นแร่ ก็ต้องยึดถือด้วยว่าน้ำเกลือใต้ดินเป็นแร่ ตามกฎหมายเช่นกัน จึงไม่จำเป็นต้องนิยามศัพท์ใหม่ให้หมายความว่ารวมถึงน้ำเกลือใต้ดินอีก

ความเป็นจริงในเรื่องนี้ ซึ่งผู้แทนกรมทรัพยากรธรณีเป็นผู้เปิดเผยเองในการสัมมนาเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติแร่ ฉบับใหม่ ณ ศักดิ์ศรีสภา เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2533 ปรากฏว่ามีความเข้าใจสับสนเพราะไม่แน่ใจและเห็นไม่ตรงกันภายในกรมทรัพยากรธรณีว่าน้ำเกลือใต้ดินจะถือเป็นน้ำแร่ได้หรือไม่

ทั้ง ๆ ที่เมื่อคนในวงการกรมทรัพยากรธรณีเองก็ยังคงมีความสับสนและเห็นไม่ตรงกันว่าน้ำเกลือใต้ดินจะถือเป็นแร่อยู่ภายใต้การควบคุมกฎหมายแร่หรือไม่ก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่ก็ได้ใช้บทกฎหมายแร่บังคับราษฎรโดยอ้างความฟ้องร้องผู้ผลิตเกลือจากน้ำเกลือใต้ดินบางราย (เฉพาะบางรายจากจำนวนมากรายด้วยกัน) ฐานฝ่าฝืนกฎหมายแร่ คือการทำเหมืองโดยไม่ได้รับประทานบัตร อันเป็นความผิดอาญาแผ่นดิน มีโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสามหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

หากการฟ้องร้องเองผิดกับผู้ผลิตเกลือสินเธาว์จากน้ำเกลือใต้ดินบางรายตามที่ทราบมาดังกล่าว นั้น เป็นการถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายแล้ว บรรดาสิทธิและราษฎรที่ได้รับความเดือดร้อนจากการทำนาเกลือในอีสานตลอดจนรัฐบาลเอง ก็น่าจะตั้งปัญหาถามว่า ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่ามิใช่กฎหมายแร่ใช้บังคับได้อยู่แล้ว เพราะเหตุใดจึงปล่อยให้มีการฝ่าฝืนกฎหมายถูกละเลยตลอดมาจนถึงแหล่งน้ำ ห้วยที่เกษตรกรรมและการดำรงชีพของเกษตรกรในอีสานถูกทำลายไปถึงขนาดที่เรากำลังประสบกันอยู่ในขณะนี้

การนิยามศัพท์ “แร่” ตามกฎหมายแร่ และปัญหาการแปลความ ซึ่งได้หยิบยกขึ้นวิเคราะห์เป็นคดีศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่า เรื่องซึ่งดูเสมือนข้อหุยมหิมเล็ก ๆ น้อย ๆ ในกฎหมายนั้น จะละเลยมองข้ามหาได้ไม่ เพราะผลสืบเนื่องจากการมองข้ามอาจมีมากพันเหลือคณา

ร่างกฎหมายเร่งฉบับใหม่ จะช่วยให้อีสานเป็นทะเลทราย

โดย ศาสตราจารย์ ดร.อดุล วิเชียรเจริญ

โครงการอีสานเขียวมีแนวความคิดที่เป็นการทำทลาย ซึ่งมีความเป็นไปได้และจะกลายเป็นความจริงได้ ถ้า 1) มีการลงทุนเพียงพอ 2) ใช้เทคโนโลยีถูกต้องและเหมาะสม 3) ได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง

แต่โครงการอีสานเขียวจะต้องประสบความล้มเหลวแน่นอน และแทนที่อีสานของเราจะเป็นอยู่ข้าวแหล่งพืชพันธุ์ธัญญาหาร อีกทั้งให้ได้กลับคืนมาซึ่งป่ารกชชชีที่ได้ถูกทำลายไป ร่างกฎหมายเร่งฉบับใหม่จะมีผลทำลายล้างโครงการอีสานเขียว ร้ายยิ่งกว่านั้น ยังจะมีผลทำให้แผ่นดินอันกว้างใหญ่ในภาคอีสานของเรากลายเป็นทะเลทรายไปในที่สุด

ร่างพระราชบัญญัติเร่ง โดยมามีกรมทรัพยากรธรณีเป็นเจ้าของเรื่อง ซึ่งได้ผ่านการพิจารณาของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 8 ไปเมื่อเร็ว ๆ นี้ สืบเนื่องมาจากมติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบ ตามข้อเสนอของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่เสนอขอให้ออกกฎหมายขจัดพิษภัยจากการทำนาเกลือสินเธาว์ในภาคอีสาน และส่งเสริมการผลิตเกลือสินเธาว์โดยใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ หรือโดยการทำเหมืองอุโมงค์ขุดเกลือสินเธาว์ที่ฝังเป็นชั้นอยู่ใต้ดิน ซึ่งจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม เจตนารมณ์ที่จะให้ออกกฎหมายก็เพื่อกำจัดภัย หรืออีกนัยหนึ่งคือห้ามการขุดเจาะน้ำเกลือขึ้นมาจากใต้ดินเพื่อต้มหรือตากบนพื้นดิน แต่ร่างกฎหมายนี้กลับอนุญาตให้ขุดเจาะสูบน้ำเกลือใต้ดินมาตากทำนาเกลือสินเธาว์ได้

การอนุญาตให้ทำนาเกลือสินเธาว์เป็นภัยที่จะทำให้อีสานกลายเป็นทะเลทรายในที่สุดอย่างไร และบทบัญญัติในร่างกฎหมายเร่งที่อนุญาตให้ทำนาเกลือได้นั้น มีอย่างไร และเป็นเงื่อนไขให้เกิดพิษภัยอย่างไร



LIIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

การทำเกลือสินเธาว์เพื่อใช้บริโภคในครอบครัวนั้นมีมาช้านานแล้ว และมีอยู่ทั่วไปในจังหวัดต่าง ๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ชาวบ้านทำกันโดยนำสาเกลือตามผิวดินมาละลายน้ำแล้วต้มน้ำให้แห้ง การทำเกลือเพื่อใช้ในครอบครัวเช่นนี้ มิได้ก่อให้เกิดปัญหา แต่ปัญหาเริ่มขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2514 มีผู้พบว่าน้ำใต้ดินบริเวณอ่างเก็บน้ำหนองบ่อ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม มีความเค็มสูง จึงทำการผลิตเกลือสินเธาว์เป็นธุรกิจออกจำหน่ายเป็นวัสดุป้อนโรงงานอุตสาหกรรม โดยวิธีสูบน้ำเกลือใต้ดินขึ้นมาต้มให้น้ำระเหย ซึ่งทำให้เกิดการลักลอบตัดและขนไม้จากป่ามาทำเชื้อเพลิง ต่อมาการผลิตเกลือสินเธาว์โดยวิธีต้มประสบปัญหาการขาดแคลนไม้พื้นทำเชื้อเพลิง ประกอบกับความต้องการเกลือสินเธาว์ในท้องตลาดเพิ่มมากขึ้น จึงขยายวิธีการผลิตโดยการสูบน้ำเกลือขึ้นมาตากแห้งบนผิวดิน คือการทำนาเกลือและมีการขยายพื้นที่ทำนาเกลือเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ วิธีการผลิตโดยสูบน้ำเกลือใต้ดินขึ้นมาโดยการต้ม และตากแห้งบนพื้นผิวดินทำให้ความเค็มกระจายไปทั่วบริเวณใกล้เคียงและกระจายลงสู่แหล่งน้ำ โดยน้ำฝนละลายเกลือที่ตกค้างบนผิวดินและน้ำทิ้งซึ่งมีความเค็มไหลเข้าสู่พื้นที่เกษตรกรรมและไหลลงสู่แหล่งน้ำ ซึ่งอยู่ต้นน้ำเสียใหญ่ พื้นที่ในลุ่มน้ำเสียใหญ่นี้ ได้แก่ พื้นที่ในเขตอำเภอบรบือ อำเภอนาคู อำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม อำเภอปทุมรัตน์ อำเภอเกษตรวิสัย อำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด และอำเภอรามิไศล จังหวัดศรีสะเกษ

การผลิตเกลือสินเธาว์โดยการสูบน้ำเกลือขึ้นมาจากใต้ดินแล้วต้มหรือตากแห้งบนพื้นดินนั้น ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ และราษฎรทั่วไปนานัปการ การผลิตเกลือโดยการต้มทำให้เกิดการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าเพื่อใช้ไม้เป็นเชื้อเพลิง การสูบน้ำเกลือจากใต้ดินขึ้นมาทำให้เกิด โพลงใต้ดินอันเป็นเหตุให้พื้นดินทรุด เมื่อแหล่งต้นน้ำเสียใหญ่เกิดความเค็ม เพราะเป็นที่รองรับน้ำเกลือ จึงทำให้เกษตรกรในพื้นที่ลุ่มน้ำเสียใหญ่ไม่สามารถเพาะปลูกได้ปศุสัตว์ล้มตายเพราะขาดน้ำบริโภค สัตว์น้ำในอ่างเก็บน้ำหนองบ่อ ซึ่งอยู่ต้นน้ำเสียใหญ่สิ้นสูญพันธุ์ พื้นที่เพาะปลูกกลายเป็นดินเค็ม นอกจากนั้นความเสียหายที่เห็นได้ชัดเหล่านี้ยังมีผลกระทบเชื่อมโยงเป็นลูกโซ่ต่อระบบนิเวศของพื้นที่ในภูมิภาคนี้อีกด้วย

เนื่องจากความเดือดร้อนที่ได้รับจากธุรกิจผลิตเกลือโดยการต้มและตาก ราษฎรจึงได้เริ่มร้องเรียนให้รัฐบาลแก้ไขปัญหานี้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2519 เป็นต้นมา แต่ไม่มีกฎหมายหรือมาตรการทางบริหารที่รัฐบาลจะใช้ควบคุมธุรกิจนี้ได้ ต่อมาในปี 2523 จึงได้มีการสั่งนายกรัฐมนตรีโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 20 ของกฎหมายสิ่งแวดล้อม สั่งให้ผู้ทำธุรกิจผลิตเกลือสินเธาว์ในบริเวณลุ่มน้ำเสียใหญ่หยุดกิจการตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2523 เป็นต้นมา แต่ก็มีมีการโยกย้ายไปผลิตเกลือสินเธาว์แหล่งใหม่อื่น ๆ และต่อมามีการทำนาเกลือก็แผ่ขยายพื้นที่ออกไปกว้างขวางในเขตจังหวัดอุดรธานี สกลนคร นครราชสีมา ชัยภูมิ และหนองคาย



ที่อำเภอบ้านดุง จังหวัดอุดรธานี ซึ่งราษฎรขาดแคลนน้ำใช้ในฤดูแล้ง กรมชลประทาน มีโครงการจะก่อสร้างอ่างเก็บน้ำห้วยทวนเพื่อให้เป็นแหล่งน้ำบริโภคและอุปโภคของราษฎร สามพันครัวเรือน และพื้นที่เพาะปลูกสองพันกว่าไร่ แต่กรมชลประทานก็ไม่สามารถสร้างได้ เพราะมีการผลิตเกลือสินเธาว์รอบพื้นที่โครงการอันจะทำให้ในอ่างเก็บน้ำกินจนใช้บริโภคอุปโภค ไม่ได้เช่นเดียวกับกรณีอ่างเก็บน้ำหนองบ่อ ที่อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ราษฎรอำเภอ บ้านดุงจึงได้ร้องเรียนต่อทางอำเภอและจังหวัดขอให้ระงับการผลิตเกลือ ส่วนที่อำเภอบ้านม่วง จังหวัดสกลนคร นั้น ราษฎร 14 หมู่บ้าน ได้ขอให้ทางอำเภอแก้ไขความเดือดร้อนเนื่องจาก ผู้ประกอบการต้มเกลือและทำนาเกลือได้ปล่อยน้ำเกลือและเศษเกลือลงในลำห้วยสาธารณะบ่อแดง และลำห้วยซาง ซึ่งไหลผ่านหมู่บ้านเหล่านั้นลงสู่ลำน้ำสงคราม ทำให้น้ำเค็ม สัตว์น้ำตาย และ ไม่สามารถใช้น้ำทำการเพาะปลูกได้ เมื่อน้ำได้รับความเสียหายประมาณ 18,760 ไร่ และ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอีกประมาณ 310 ตารางกิโลเมตร (153,760 ไร่) สำนักงานคณะกรรมการ สี่แควดล้อมแห่งชาติ จึงนำเรื่องเสนอคณะกรรมการสี่แควดล้อมเรื่องการใช้ที่ดินพิจารณาปัญหา ดังกล่าว

คณะกรรมการสี่แควดล้อมเรื่องการใช้ที่ดินได้ศึกษาและพิจารณาเห็นว่า การดำเนินงาน แก้ไขปัญหาการผลิตเกลือสินเธาว์ของทางราชการที่ผ่านมายังไม่ได้ผลและมีข้อจำกัดในการ ดำเนินงาน เนื่องจากขาดนโยบายและแผนปฏิบัติการในการป้องกันและแก้ไขปัญหามาจากการ ผลิตเกลือสินเธาว์ และยังไม่มียกกฎหมายให้อำนาจส่วนราชการใดเข้าทำการควบคุม คณะ- กรรมการฯ จึงได้จัดทำเป็นนโยบายและแผนปฏิบัติการทั้งระยะสั้นและระยะยาวในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาสี่แควดล้อมจากการผลิตเกลือสินเธาว์ขึ้น เสนอต่อคณะกรรมการสี่แควดล้อม แห่งชาติ เมื่อปี 2529 และคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2530

สาระสำคัญตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว อันเป็นประเด็นที่ขอนำมาสรุปในที่นี้ ก็คือ ห้ามประกอบการผลิตเกลือโดยวิธีต้ม ส่วนการทำนาเกลืออนุญาตให้ทำเป็นการชั่วคราว เฉพาะ ในบริเวณที่กำหนดนอกเขตพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การเกษตรและแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค โดย ดำเนินนโยบายส่งเสริมการผลิตเกลือในรูปอุตสาหกรรมเหมืองแร่ นอกเขตเกษตรกรรมและแหล่งน้ำ โดยใช้เทคโนโลยีที่สามารถควบคุมมิให้เกิดความเสียหายแก่สี่แควดล้อม ทั้งนี้ได้กำหนดแผน ปฏิบัติการไว้ 3 ประการ คือ

1. ให้กรมทรัพยากรธรณีดำเนินการเสนอร่างกฎหมายควบคุมการผลิตเกลือสินเธาว์ ให้แล้วเสร็จภายในปี 2530

2. ให้กรมทรัพยากรธรณี และกรมพัฒนาที่ดินประสานงานสำรวจแหล่งเกลือหินที่มีศักยภาพสูงนอกพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การกสิกรรมและแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค เพื่อกำหนดให้เป็นแหล่งผลิตเกลือภายในปี 2531

3. ให้กรมทรัพยากรธรณี และสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย ศึกษาและพัฒนาเทคโนโลยีสมัยใหม่ในอุตสาหกรรมการผลิตเกลือสินเธาว์ที่สามารถควบคุมมิให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม ให้แล้วเสร็จภายในปี 2530

ในที่นี้ จะขอกล่าวถึงเฉพาะกรณีที่เร่งรัดให้ออกกฎหมายควบคุมการผลิตเกลือสินเธาว์ ซึ่งได้กล่าวถึงในตอนต้นว่า ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยแร่ ซึ่งกรมทรัพยากรธรณีเป็นเจ้าของเรื่องได้ผ่านการพิจารณากรรมกร่างกฎหมาย คณะที่ 8 ในวาระที่สามไปแล้วเมื่อเร็ว ๆ นี้ แต่ก่อนที่จะกล่าวต่อไปถึงสาระสำคัญของร่างกฎหมายนี้ จำเป็นต้องกล่าวถึงกฎหมายว่าด้วยแร่ ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ว่า มีบทบัญญัติที่กล่าวพาดพิงถึงเกลือสินเธาว์อยู่เพียงแห่งเดียว คือในบทนิยามคำว่า “แร่” ในมาตรา 4 โดยจำกัดความหมายมิให้รวมถึง “เกลือสินเธาว์”

มีปัญหว่า “เกลือสินเธาว์” ตามกฎหมายแร่ในปัจจุบันหมายถึงอะไร เมื่อกฎหมายว่าด้วยแร่เองและกฎหมายอื่น ๆ ก็มีได้มีบทนิยามไว้ จึงต้องยึดถือความหมายของคำตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน กล่าวคือ ภายใต้ง่าว่าเกลือ มีทั้งคำว่า “เกลือสมุทร” และ “เกลือสินเธาว์” โดยให้ความหมายคำว่า เกลือสินเธาว์ไว้ว่าเป็น “เกลือบก, เกลือที่ขุดจากบ่อ” และคำว่าสินเธาว์เป็นคำนามมาจากภาษาบาลี หมายถึง “เกลือที่ได้มาจากแผ่นดิน ตรงข้ามกับที่ได้มาจากทะเล” ดังนั้น คำว่า เกลือสินเธาว์จึงตรงกับคำว่า rock salt ในภาษาอังกฤษ ซึ่งในระยะหลังมีผู้แปลคำต่อคำเป็นภาษาไทยว่า “เกลือหิน” ซึ่งเป็นคำที่ไม่ปรากฏในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน แต่ก็ก็เป็นคำที่มีประโยชน์เช่นเดียวกับความหมายในภาษาอังกฤษ เพราะเกลือสินเธาว์นั้น อาจมาจากผลึกเกลือที่จับตัวกันเป็นชั้นฝังอยู่ใต้ดินคือ rock salt หรือ “เกลือหิน” หรือได้มาจากน้ำเกลือใต้ดินตามธรรมชาติ (natural brines) ที่ขุดเจาะนำขึ้นมาทำให้แห้งเป็นผลึกก็ได้ ส่วนเกลือทะเลนั้นล้วนแต่เป็นเกลือที่ทำให้แห้งตกผลึกจากน้ำทะเลเท่านั้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงต้องตีความว่า กฎหมายแร่ในปัจจุบันมิได้ควบคุมการผลิตเกลือสินเธาว์ไม่ว่าจะเป็นการผลิตจากการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดิน แล้วทำให้แห้งเป็นผลึก หรือจากการขุดเกลือสินเธาว์ที่เป็นผลึกฝังเป็นชั้นอยู่ใต้ดินก็ตาม



LIERT

ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแร่ดังกล่าว มีสาระสำคัญ คือ

1. แก้ไขเพิ่มเติมบทนิยาม

1.1 คำว่า “แร่” ให้หมายความรวมถึง “น้ำเกลือใต้ดิน” แต่ไม่รวมถึง “เกลือสินเธาว์”

1.2 คำว่า “ทำเหมือง” ไม่ให้หมายความรวมถึง “การขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดิน” ตามที่บัญญัติเพิ่มเติมขึ้นใหม่เป็นหมวด 6 ทวิ ของกฎหมายแร่ปัจจุบัน

1.3 เพิ่มบทนิยามคำว่า “น้ำเกลือใต้ดิน” ให้หมายความรวมถึง น้ำเกลือที่มีอยู่ใต้ดินตามธรรมชาติและมีความเข้มข้นของเกลือในปริมาณที่มากกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง

1.4 เพิ่มบทนิยามคำว่า “ขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดิน” หมายความว่า การกระทำแก่พื้นที่ไม่ว่าจะเป็นที่บกหรือที่น้ำเพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำเกลือใต้ดิน แต่ไม่รวมถึงการทำเหมืองแร่เกลือหินด้วยวิธีเหมืองละลายแร่

2. เพิ่มบทบัญญัติในมาตรา 17 ของกฎหมายแร่ในปัจจุบันเป็นวรรค (3 ตริ) ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดิน ตลอดถึงการทำนาเกลือจากน้ำเกลือใต้ดิน

3. เพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยเงื่อนไขต่าง ๆ ในการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดิน และการขอรับใบอนุญาตขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดิน รวมทั้งข้อกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องชำระค่าภาคหลวงแร่เป็นหมวด 6 ทวิ ของกฎหมายแร่ปัจจุบัน

4. เพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยการฝ่าฝืนและบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนกรณีต่าง ๆ

ร่างกฎหมายที่เสนอใหม่นี้แทนที่จะช่วยหยุดยั้งการทำลายทรัพยากรน้ำซึ่งภาคอีสานอัดกักขาดแคลนการทำลายทรัพยากรดินที่เหมาะสมแก่การเกษตรซึ่งภาคอีสานมีอยู่ไม่มาก และการทำลายอาชีพของเกษตรกรในภาคอีสาน ร่างกฎหมายนี้ก็กลับส่งเสริมทวีความรุนแรง โดย

(1) อนุญาตให้มีการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินได้โดยเสรี (และตีความได้ว่าขุดเจาะได้ในทุกห้องที่) ถ้าขุดเจาะไม่ลึกกว่าระดับที่รัฐมนตรีกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ร่างมาตรา 8 เพิ่มมาตรา 91 ทวิ วรรคแรก)

(2) การขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินที่ลึกกว่าที่กล่าวตาม (1) เพื่อประโยชน์ในการใช้สอยส่วนตัวในห้องที่ใดห้องที่หนึ่ง รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดให้ทำได้โดยระบุเขตห้องที่ และระดับความลึก โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ร่างมาตรา 18 เพิ่มมาตรา 91 ทวิ วรรค 2)



LIART

(3) ให้ผู้ประกอบการผลิตเกลือสินเธาว์ที่จะขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินลึกกว่าที่รัฐมนตรีกำหนดตามที่กล่าวตาม (1) ยื่นขอรับใบอนุญาต ซึ่งทรัพยากรธรณีประจำท้องที่หรือผู้ที่อธิบดีมอบหมาย จะเป็นผู้ออกให้โดยมีกำหนดอายุ 3 ปี และมีเงื่อนไขตามที่อาจจะกำหนด และในกรณีที่รัฐมนตรีได้กำหนดท้องที่ใดเป็นเขตควบคุมการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินเพื่อป้องกันมิให้มีการทรุดตัวของดินและเพื่อป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็ให้อธิบดีหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมาย เป็นผู้ออกใบอนุญาตซึ่งมีกำหนด 6 ปี

ร่างกฎหมายนี้จึงไม่สอดคล้องต้องตามนโยบายและแผนปฏิบัติการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสีงแวดล้อมจากการผลิตเกลือสินเธาว์ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2530 เพราะช่วงเวลาที่ผ่นผ่านไปทำนาเกลือเฉพาะบริเวณได้ผ่านมาแล้ว ร่างกฎหมายฉบับนี้จึงควรจะต้องห้ามการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินเพื่อผลิตเกลือ ไม่ว่าจะใช้วิธีต้มหรือตากแห้ง โดยยึดถือนโยบายการผลิตเกลือสินเธาว์ในรูปอุตสาหกรรมเหมืองแร่ซึ่งใช้เทคโนโลยีที่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม อันได้แก่การส่งเสริมวิธีทำเหมือง อุโมงค์ (rock salt mining) ซึ่งจำเป็นต้องลงทุนสูง แต่ก็ได้ผลผลิตสูง และค่าใช้จ่ายในการผลิตถูกลงเหลืออยู่ อย่างไรก็ตาม หากตลาดภายในประเทศและการส่งออก ไม่เพียงพอที่อำนวยให้มีการลงทุนในขณะนี้ได้ ก็ควรส่งเสริมวิธีการผลิตโดยทำเหมืองละลาย (solution mining) ของบริษัทกระจกไทยอาซาฮี จำกัด ซึ่งเป็นเทคโนโลยีที่ทันสมัยและกรมทรัพยากรธรณีเองก็เห็นชอบ แม้ว่าวิธีการผลิตนี้จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอยู่บ้างในระยะยาวเมื่อเทียบกับ rock salt mining ก็ตาม แต่ก็จะไม่เป็นผลเป็นการทำลายคุณภาพของสิ่งแวดล้อมดังเช่นการอนุญาตให้ขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินขึ้นมาตากบนพื้นดิน

ความมุ่งประสงค์ของร่างกฎหมายฉบับนี้ที่จะมิให้กระทบถึงบุคคลผู้ขุดเจาะน้ำเกลือที่ทำเกลือเพื่อใช้สอยส่วนตัวนั้น ถ้ามองอย่างผิวเผินก็ดูเป็นเรื่องชอบธรรม แต่ถ้าพิจารณาให้ดีจะเห็นได้ว่าเป็นข้อที่คนเห็นแก่ได้จะอาศัยแอบอ้างแสวงประโยชน์ทำการค้า เพราะ 1) เศรษฐกิจชนบทของไทยเราขณะนี้ได้เปลี่ยนสภาพเป็นเศรษฐกิจการค้าแล้ว ปริมาณเกลือที่จะใช้ในแต่ละครอบครัวไม่มากมาย และราคาก็ไม่สูงถึงขนาดที่จะมีผู้โดยสุจริตใจลงทุนลงแรงขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินขึ้นมาทำเกลือเพื่อใช้สอยส่วนตัวเอง และ 2) ถ้าจะมีผู้ลงทุนลงแรงทำเช่นนั้น จะควบคุมมิให้มีการทำเกลือเกินปริมาณใช้สอยส่วนตัวได้หรือไม่เพียงใด

สำหรับปัญหาเรื่องการทำเกลือที่ปล่อยให้มีการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินได้โดยไม่ให้ลึกกว่าระดับที่รัฐมนตรีกำหนดนั้น ถ้ามีผู้ทำกันจำนวนมาก เจ้าหน้าที่จะคอยสอดส่องตรวจสอบกันทั่วถึง

หรือที่จะไม่ให้มีการขุดเจาะลึกกว่าที่กำหนด แต่ปัญหาที่น่าวิตกอย่างยิ่งอยู่ในข้อที่ว่า การขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินนั้น ถ้าไม่ลึกกว่าระดับที่รัฐมนตรีกำหนดแล้ว ผู้ใดจะขุดเจาะ ณ ที่ใด บริเวณใด และในท้องที่ใด ๆ ก็ย่อมทำได้โดยไม่มีข้อห้ามใด ๆ ทั้งสิ้น ถ้าพิจารณาเหตุก็จะตระหนักดีว่าเป็นเรื่องที่น่ากลัวเพียงใด

เรื่องนี้ ถ้าจะอ้างข้อแก้ไยว่า การขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินไม่ลึกเกินกว่าที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดนั้น ไม่มีอันตรายอย่างที่คิดกลัว เพราะความลึกที่จะประกาศกำหนดขึ้นนั้น จะเป็นการปิดกั้นบริเวณต่าง ๆ มีผลทำให้การขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินไม่ได้ผล ถ้าจะเป็นเช่นนั้นจริงก็ไม่สมควรเขียนกฎหมายหลอกลวงประชาชนไว้ น่าจะเขียนให้ตรงไปตรงมาในวรรคแรกของร่างมาตรา ๑1 ทวิ ว่าห้ามมิให้ขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดิน เว้นแต่จะได้รับอนุญาต

ถ้าจะอ้างข้อแก้ไยว่า ระดับความลึกที่จะประกาศกำหนดขึ้นนั้น จะเป็นผลทำให้มีบริเวณน้อยแห่งที่จะขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินได้ผลในความลึกที่ไม่เกินกว่าที่กำหนด และจะไม่เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม เราจะรับฟังข้ออ้างเช่นนี้ได้เพียงใดในเมื่อความจริงมีอยู่ว่าในปัจจุบันยังไม่มี การสำรวจแหล่งแร่อย่างละเอียดและกว้างขวางทั่วทั้งประเทศ จะให้เชื่อได้อย่างไรว่าเราก้าวข้ามไปถึงขั้นที่ได้มีการสำรวจระดับน้ำเกลือใต้ดินทั่วถึง โดยมีข้อมูลถูกต้องพอที่จะอ้างเช่นนั้นได้

การปล่อยให้มีการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินทั่วทุกแห่งได้ในระดับความลึกไม่เกินกว่าที่ประกาศกำหนด รวมทั้งการเปิดโอกาสให้ขุดเจาะได้ลึกกว่าที่ประกาศกำหนด เพื่อประโยชน์ในการใช้สอยส่วนควมตามนัยของร่างมาตรา ๑1 ทวิ วรรคสอง ตลอดจนกรณีต่าง ๆ ที่จะมีการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินโดยได้รับใบอนุญาต ตามร่างมาตรา ๑1 ทวิ และตามมาตรา ๑1 ตรี จะยังผลให้เกิดมหกรรมปลาดึกพื้นดินในภาคอีสานคาชคาขาวไปทั่วด้วยสำเกลือ

นอกจากที่ได้กล่าวมาแล้ว ร่างกฎหมายฉบับนี้ยังมีข้อที่จะซ้ำเติมความร้ายแรงจากการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินในกรณีต่าง ๆ อยู่อีกด้วย อันเป็นเรื่องที่สืบเนื่องจากปัญหาข้อกฎหมายกล่าวคือ ตามที่กล่าวเกริ่นไว้แล้วในตอนต้นแล้วว่า คำว่า “เกลือสินเธาว์” นั้น เมื่อกฎหมายแรกที่ใช้อยู่ในปัจจุบันและกฎหมายอื่นตลอดจนร่างกฎหมายฉบับนี้ก็ได้บัญญัตินิยามความหมายไว้ จึงต้องถือตามความหมายของคำตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน เกลือสินเธาว์จึงหมายถึง “เกลือบก, เกลือที่ขุดจากบ่อ” ซึ่งย่อมต้องหมายถึง “rock salt” ในภาษาอังกฤษซึ่งมีผู้แปลเรียกในภาษาไทยว่า “เกลือหิน” ด้วยเพื่อบ่งประสงค์ที่จะให้กฎหมายแร่คลุมถึงการ



LI RT

ขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดิน ร่างกฎหมายที่เสนอจึงขยายความหมายของคำว่า “แร่” ให้คลุมถึง “น้ำเกลือใต้ดิน” โดยเติมคำว่า “น้ำเกลือใต้ดิน” โดยใช้ถ้อยคำในบทนิยามทั้งหมดตามกฎหมายแร่ปัจจุบัน ดังนั้น “แร่” ตามบทนิยามในร่างกฎหมายนี้จึงหมายความรวมถึงน้ำเกลือใต้ดิน แต่ก็ไม่หมายความรวมถึงเกลือสินเธาว์ จึงเป็นเรื่องวิปริตในทางวิชาการ แต่ในข้อกฎหมายก็ต้องถือตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจน โดยถือว่ามีเจตนาที่จะควบคุมน้ำเกลือใต้ดินเท่านั้น เพราะถ้าจะให้หมายความรวมถึงเกลือสินเธาว์ ซึ่งเป็นผลึกจับตัวเป็นชั้นในลักษณะเหมือนชั้นหินใต้ดิน ก็จะต้องเขียนบทนิยามให้แร้หมายความรวมถึงเกลือสินเธาว์ (หรือจะใช้คำว่า “เกลือหิน” แทนก็ได้) ทั้งนี้โดยตัดคำว่าเกลือสินเธาว์ออกจากข้อยกเว้นความหมายของคำว่าแร่ และนำมารวมอยู่ในความหมายของคำว่าแร่ โดยเติมใส่ไว้ก่อนหรือหลังคำว่า “น้ำเกลือใต้ดิน”

แต่เมื่อบทนิยามคำว่า “แร่” ตามร่างกฎหมายใหม่ บัญญัติให้แร้หมายความรวมถึงน้ำเกลือใต้ดิน แต่ไม่หมายความรวมถึงเกลือสินเธาว์ไว้เช่นนี้ ก็จะต้องตีความถือตามนัยที่กฎหมายบัญญัติ ผลก็คือว่า ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1335 นั้น แคนแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินคลุมถึงเหนือพื้นดินและใต้พื้นดินด้วย เจ้าของที่ดินจึงมีกรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของสิ่งต่าง ๆ ที่อยู่ใต้พื้นดิน เว้นแต่แคนแห่งกรรมสิทธิ์นั้นจะถูกจำกัดโดยบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์เอง หรือโดยกฎหมายอื่น เช่น โดยผลแห่งกฎหมายโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ บรรดาโบราณวัตถุและศิลปวัตถุที่ฝังอยู่ใต้พื้นดินเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินมิใช่ของเจ้าของที่ดิน ตามนัยของมาตรา 24 ของกฎหมายและในกรณีของแร่ แคนแห่งกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินไม่คลุมถึงแร่ที่อยู่ใต้พื้นดิน ทั้งนี้โดยผลแห่งกฎหมายแร่ แต่อนินทรียวัตถุใดใต้พื้นดิน จะถือว่าเป็นแร่หรือไม่ก็ต้องถือตามกฎหมายแร่กำหนด กฎหมายแร่ปัจจุบันและร่างกฎหมายที่เสนอแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้บัญญัติบทนิยามของคำว่า “แร่” ไว้ไม่ให้รวมถึงน้ำ ลูกรัง หิน ดิน หรือทราย และไม่รวมถึงเกลือสินเธาว์ด้วย และตีความได้ว่าเกลือสินเธาว์หมายความถึงเกลือบกหรือเกลือที่ฝังเป็นชั้นใต้ดิน ซึ่งได้แก่ rock salt หรือ “เกลือหิน” ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

เมื่อและถ้าตีความเช่นนั้น เจ้าของที่ดินจึงเป็นเจ้าของเกลือสินเธาว์ที่ฝังเป็นชั้นอยู่ใต้ดิน จึงสามารถที่จะขุดเจาะหรืออนุญาตให้สิทธิผู้อื่นทำการขุดเจาะพื้นดินเพื่ออัดฉีดน้ำลงไปละลายเกลือสินเธาว์ที่ฝังเป็นชั้นอยู่ใต้ดิน แล้วสูบน้ำเกลือขึ้นมาตากบนพื้นดินในท้องที่ใด ๆ ก็ย่อมทำได้โดยไม่อยู่ในข่ายบังคับของร่างกฎหมายแร่ฉบับใหม่ที่มีบทบัญญัติควบคุมการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดิน โฉนจึงจะเป็นเช่นที่ว่ามีได้เล่า? ทั้งนี้ทั้งนั้น ก็เพราะเหตุว่าบทนิยามคำว่า “น้ำเกลือใต้ดิน” ตามร่างกฎหมายมาตรา 4 กำหนดไว้ให้หมายความถึง “น้ำเกลือที่มีอยู่ใต้ดินตาม



ของแผ่นดินอารยธรรมเมโสโปเตเมียในโบราณกาล ชาวซูเมเรียน ซึ่งตั้งถิ่นฐานอยู่ในบริเวณลุ่มน้ำระหว่างแม่น้ำไทกริสและแม่น้ำยูเฟรติส เจริญรุ่งเรืองเพราะรู้จักใช้การชลประทานเพื่อการกสิกรรมแต่ยังไม่รู้ถึงความจำเป็นและเทคนิคการระบายน้ำเหลือใช้ จึงทำให้ระดับน้ำใต้ดินสูงขึ้นเรื่อย ๆ พาเกลือใต้ดินระเหิดสู่ผิวดินทำลายล้างระบบพืช ทำให้แผ่นดินอันสมบูรณ์พูนสุขซึ่งเป็นแหล่งอารยธรรมเริ่มแรกของมนุษยกลายเป็นดินแดนแห้งทะเลทรายตั้งแต่บัดนั้นมาจนถึงปัจจุบัน ทุกวันนี้เมื่อนั่งเครื่องบินผ่านตอนใต้ของประเทศอิรัก เรายังคงเห็นผืนแผ่นดินอันกว้างใหญ่ไพศาลปกคลุมด้วยฝ้ายเกลือขาวสะท้อนแสงระยิบระยับ นั่นคือ ประจักษ์พยานของสิ่งที่เหลืออยู่ของแผ่นดิน ซึ่งเมื่อหกพันปีมาแล้วเป็นอาณาจักรเมโสโปเตเมียอันอุดมสมบูรณ์และรุ่งเรือง

ผู้เขียนนึกถึงสินชวนภัย (ภยันตรายจากเกลือ) และสภาพของสินรชาอาณาจักรที่ครอบงำแผ่นดินเมโสโปเตเมียโบราณได้สติโดยสภาพมานานหลายพันปีจนถึงบัดนี้ดังกล่าวนั้น ขณะเมื่อได้อ่านพิจารณาเอกสารของฝ่ายที่สนับสนุนให้ทำนาเกลือในอิสาน ความตอนหนึ่งว่า “พื้นดินทำการเพาะปลูกไม่ได้ผลเป็นดินเค็มในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จากการสำรวจของกรมพัฒนาที่ดินพบพื้นดินเค็มมีพื้นที่ประมาณ 1.6 ล้านไร่ ถ้าสำรวจให้ละเอียดคาดว่าจะมีถึง 3 ล้านไร่ เป็นพื้นดินเค็มในเขตชลประทานประมาณ 2 แสนไร่ การปรับปรุงดินเพื่อการเพาะปลูก ยาก และสิ้นเปลืองมาก หากใช้ที่ดินนี้เสีย ทำประโยชน์ด้วยการผลิตเกลือสินเธาว์เสียก่อนสักระยะหนึ่งเมื่อมีการยุบตัวของดินเป็นแอ่งใหญ่ ก็ให้เลิกผลิตเกลือ ปล่อยแหล่งน้ำและพื้นดินให้ถูกฝนชะล้าง 1-2 ปี ดินก็จะจืด น้ำในอ่างก็จะจืดลงด้วย ปลาและกุ้งสามารถเกิดได้ชุกชุม เป็นการพัฒนาที่ดินที่เสียให้ดีขึ้นตามธรรมชาติไม่ต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย ทั้งได้ประโยชน์ทำให้เศรษฐกิจในท้องถิ่นดีขึ้นด้วย”

วิธีแก้ดินเสียข้างต้น สะกิดใจผู้เขียนให้นึกถึงรายงานการศึกษาปัญหาภยันตรายของเกลือที่คุกคามแผ่นดินกว่า 30 ประเทศ ซึ่งโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP) ร่วมกับ Worldwatch Institute ได้จัดทำขึ้นเมื่อ 18 ปีมาแล้ว รายงานที่เกี่ยวกับปากีสถานแจ้งว่าเพื่อแก้ปัญหาดินเค็มอันเนื่องมาจากโครงการชลประทานที่ไม่มีระบบระบายน้ำเหลือใช้ ซึ่งทำให้ระดับน้ำใต้ดินสูงขึ้นพาเกลือขึ้นสู่ผิวดิน ทำให้ดินเค็มถึง 6 ล้านเอเคอร์ และในปี ค.ศ. 1973 รัฐบาลปากีสถานซึ่งมี นายอาลี บุคโต เป็นนายกรัฐมนตรีอยู่ในขณะนั้น จึงเริ่มดำเนินโครงการชะล้างดินเค็มและระบายน้ำ ซึ่งแม้จะจัดทำเป็นโครงการเร่งด่วนพิเศษ ก็ยังต้องกำหนดใช้เวลาไว้ถึง 10 ปี และใช้เงินถึง 12,760 ล้านบาท



บ้านเมืองของเราต้องประสบปัญหาดินเค็มอันสืบเนื่องมาจากการชลประทานที่ขาดระบบระบายน้ำอยู่แล้วในหลายท้องที่ ในภาคอีสานเองโดยเฉพาะก็มีพื้นที่ดินเค็มอยู่มากแล้ว แต่พื้นที่ดินเค็มกำลังขยายเพิ่มขึ้นรวดเร็ว และไม่หยุดยั้งจากการผลิตเกลือโดยการต้มและตากน้ำเกลือบนพื้นดิน ที่แล้วมาการใช้อำนาจตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติสั่งปิดกิจการผลิตเกลือสินเธาว์ ในลุ่มน้ำเสียวใหญ่ครอบคลุมพื้นที่ 6 อำเภอใน 3 จังหวัด นิผลช่วยบรรเทาการขยายตัวของดินเค็มและแหล่งน้ำเสีย ทั้งนี้ แม้ว่าจะยังมีการลักลอบทำเกลือในท้องที่ที่ต้องห้ามอยู่และมีการขยายพื้นที่ทำนาเกลือไปในท้องที่และจังหวัดอื่นที่อยู่นอกเขตต้องห้าม

เป็นการแน่นอนว่า ถ้ารัฐสภาตราร่างกฎหมายฉบับนี้ออกใช้บังคับ อัตราการขยายตัวของพื้นที่ดินเค็มในภาคอีสานจะทวีขึ้นอย่างรวดเร็ว และเมื่อได้ตราร่างกฎหมายนี้ใช้บังคับแล้วเราก็เพียงแต่ต้องรอดูว่าระบบชีวมวลในภาคอีสานจะสลายตัวไปรวดเร็วเพียงใด อนาคตเท่านั้นจะบอกเราได้

ความหวังในอนาคตที่แจ่มใสของชาติ จึงอยู่ที่สภาผู้แทนราษฎรที่จะไม่รับหลักการของร่างพระราชบัญญัตินี้

สภาพปัญหาและมาตรการแก้ไขการ ทำเกลือในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

โดย พงษ์เทพ อารุอำพรพรรณ *

1. คำนำ

จากความต้องการใช้เกลือเพื่อบริโภคและเป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมหลายประเภท มีจำนวนมากและมีอัตราเพิ่มขึ้นตลอดเวลา ในขณะที่การผลิตเกลือสมุทรลดลงและผลผลิตเกลือจากเหมืองละลายแร่เกลือหินไม่สามารถสนองต่อความต้องการใช้ได้ส่งผลให้มีการผลิตเกลือจากน้ำเค็มได้ดินในหลายจังหวัดของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การผลิตเกลือโดยวิธีนี้ไม่มีกฎหมายควบคุมบังคับใช้โดยตรง ไม่มีมาตรการควบคุมป้องกันผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่มีผลทางปฏิบัติอย่างจริงจัง เป็นเหตุให้การทำเกลือจากน้ำเค็มได้ดินในทุกบริเวณส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ความรุนแรงของสภาพปัญหาในบางแห่งมีระดับสูงและมีการเรียกร้องให้ทางราชการเข้าแก้ไขปัญหานี้ มาตรการแก้ไขปัญหานี้ในอดีตที่ผ่านมาประกอบด้วย การตั้งห้ามสูบน้ำเค็มได้ดินและห้ามทำเกลือในบริเวณลุ่มน้ำเสียวใหญ่ การออกประกาศกำหนดมาตรการสำหรับการสูบน้ำเค็มได้ดินและการทำเกลือในบางจังหวัด การส่งเสริมอาชีพอื่น ๆ แทนการทำเกลือ และมาตรการอื่น ๆ ในระยะแรก ๆ ของช่วงเวลาสิบปีที่ผ่านมา มาตรการแก้ไขปัญหาดังกล่าวประสบความสำเร็จในบางช่วง เนื่องจากความต้องการใช้เกลือยังไม่ได้มีมากถึงระดับปัจจุบัน และเกลือเป็นสินค้าที่มีการเคลื่อนไหวของระดับราคามาก เพราะการผลิตขึ้นอยู่กับ

* กองสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรณี กรมทรัพยากรธรณี

สภาพภูมิอากาศในแต่ละปีแต่ในระยะเวลาหลังความต้องการใช้เกลือเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วและคงที่ รากาเกลืออยู่ในระดับสูงสามารถให้ผลตอบแทนการลงทุนได้เร็วและมีกำไรดี จึงมีการขยายพื้นที่ผลิต ออกไปอย่างรวดเร็ว ดังนั้นเพื่อให้การสูบน้ำเค็มได้ดินและการทำเกลือจากน้ำเค็มได้ดินมีการควบคุมมิให้เกิดผลเสียหาแก่สภาพแวดล้อมสูงดังเช่นที่เป็นปัญหาอยู่ในขณะนี้ แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงควรดำเนินการให้กิจการสูบน้ำเค็มได้ดินและทำเกลือเป็นกิจการที่ถูกต้อง ตามกฎหมาย และมีมาตรการควบคุมป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม

2. แหล่งเกลือและอุทกธรณีวิทยาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือหรือภาคอีสานคลุมพื้นที่ประมาณ 1 ใน 3 ของพื้นที่ประเทศ มีลักษณะภูมิประเทศแบบที่ราบสูง (Plateau) และในพื้นที่ราบสูงนี้มีลักษณะโครงสร้างทางธรณีวิทยา (Geology) เป็น 2 แบบ คือ เป็นแอ่ง (Basin) และขอบแอ่งที่เป็นภูเขาสูง (Mountain Range) พื้นที่ที่เป็นแอ่งแบ่งได้เป็น 2 แอ่ง เรียกว่า แอ่งโคราช (Khorat Basin) และแอ่งสกลนคร (Sakhon Nakhon Basin) หินที่เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของภาคนี้ประกอบด้วย หินทราย หินดินดาน หินทรายแป้ง หินกรวดมน และเกลือหิน (Rock Salt) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ใจกลางแอ่งนั้นจะเป็นแหล่งสะสมตัวของเกลือหิน ซึ่งมีความหนาเฉลี่ยประมาณ 100 เมตร และอยู่ลึกจากผิวดินตั้งแต่ 40 เมตรถึงมากกว่า 300 เมตร ทั้งนี้โดยที่ส่วนที่ชั้นเกลือหินอยู่ตื้นนั้น เป็นพื้นที่เกลือหินแทรกคั่นขึ้นมาตามบริเวณที่หินที่ปิดทับมีความแข็งน้อยหรือเป็นชั้นที่หินมีรอยแตกมาก เกลือหินแทรกคั่นขึ้นมานี้อาจมีลักษณะโครงสร้างแบบโดม (Dome) หรือโครงสร้างแบบรูปประทุนคว่ำ (Anticline) และชั้นเกลือหินแทรกคั่นขึ้นมาใกล้ผิวดินมาก ๆ นี้เอง เป็นแหล่งสำคัญที่ทำให้น้ำบาดาลมีคุณภาพเค็ม และเป็นแหล่งผลิตเกลือที่สำคัญ เช่นที่ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม อำเภอบ้านดุง จังหวัดอุดรธานี และอำเภอพิมาย จังหวัดนครราชสีมา

ในด้านสภาพอุทกธรณีวิทยา พื้นที่ริมฝั่งแม่น้ำ เช่น แม่น้ำมูล แม่น้ำชี และแม่น้ำโขง จะมีตะกอนกรวดทรายสะสมอยู่ตามลำน้ำ ซึ่งหินดังกล่าวนี้ คือ แหล่งกักเก็บน้ำบาดาล แต่ปริมาณน้ำบาดาลที่อยู่ในหินแต่ละชนิดจะมากหรือน้อยก็ขึ้นอยู่กับชนิดและลักษณะทางโครงสร้างของหิน น้ำบาดาลที่กักเก็บในหินแข็ง เช่น หินดินดาน หรือ หินทรายจะอยู่ในรอยแตก รอยแยก หรือช่องว่างของหิน ส่วนที่อยู่ในหินร่วนจะอยู่ในช่องว่างระหว่างเม็ดทรายหรือกรวด ปริมาณที่จะกักเก็บจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับขนาดของช่องว่างดังกล่าว ซึ่งในภาคนี้ความเปลี่ยนแปลงของปริมาณน้ำบาดาลจะมีมากเพราะขนาดและโครงสร้างของหินแตกต่างกันมากในแต่ละพื้นที่



ในทำนองเดียวกันคุณภาพน้ำบาดาลจะมีความแตกต่างกันมากในแต่ละพื้นที่เช่นกัน แต่ที่เป็นปัญหามากคือคุณภาพในด้านความเค็ม ซึ่งความเค็มของน้ำนั้นส่วนใหญ่มาจากโซเดียมคลอไรด์ (NaCl) ซึ่งมีต้นกำเนิดจากเกลือหินที่สะสมอยู่ใต้ชั้นดินนั่นเอง พื้นที่น้ำบาดาลมีคุณภาพเค็มมากจะอยู่ในเขตพื้นที่ที่เป็นที่ลุ่มหรือที่ต่ำ ที่ราบดังกล่าวมีโอกาสที่จะได้รับน้ำเค็มเพราะชั้นเกลือหินอยู่ตื้น หรือเป็นพื้นที่ที่น้ำไหลจากที่สูงมารวมกัน โดยที่น้ำพาเค็มมาตกตะกอนด้วย ส่วนน้ำผิวดินที่กักเก็บในห้วย หนอง บึง หรือแม่น้ำ มีทั้งที่เป็นน้ำกร่อยเค็ม หรือจืด กล่าวคือ หากเป็นพื้นที่ที่น้ำบาดาลไหลออก และน้ำบาดาลไหลผ่านชั้นเกลือหิน หรือดินเค็ม ก็จะทำให้น้ำบริเวณนั้นเป็นน้ำเค็ม เช่นในกรณีของหนองบ่อ อำเภอบรบือ นั้น น่าจะเป็นพื้นที่ที่น้ำบาดาลไหลออก โดยธรรมชาติที่กักเก็บอยู่ในหนองบ่อนี้จึงมีแนวโน้มว่าจะเป็นน้ำเค็ม แต่ความเค็มอาจจะน้อย ถ้ามีน้ำจืดจากน้ำฝนไหลลงไปกักเก็บอยู่ด้วย หมายความว่าหากในปีใดมีน้ำฝนไหลลงไปมากความเค็มของน้ำในหนองบ่อจะน้อยลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงฤดูฝน และในทำนองเดียวกันน้ำในลำน้ำเสียวที่ผ่านพื้นที่ที่เป็นดินเค็มหรือน้ำบาดาลเค็มในช่วงฤดูแล้งหรือมีฝนตกน้อย โดยธรรมชาติคุณภาพของน้ำในลำน้ำเสียวก็จะเค็มเช่นกัน เพราะน้ำบาดาลจะไหลเข้าสู่ลำน้ำเสียว พื้นที่ที่มีน้ำบาดาลเค็มมากเป็นแหล่งผลิตเกลือสินเธาว์ที่สำคัญดังกล่าวแล้วข้างต้น

3. การผลิตเกลือ

การผลิตเกลือสามารถทำการผลิตเกลือได้จากแหล่งเกลือ 2 แหล่งคือ .-

3.1 จากน้ำเค็มใต้ดินหรือที่เรียกกันว่า เกลื่อน้ำหรือเกลือบาดาลเป็นวิธีการสูบน้ำเค็มใต้ดินที่มีความเข้มข้นของน้ำเกลือประมาณ 18-24 ดีกรีโบเม มาทำให้ตกผลึกเกลือโดยการต้มด้วยเชื้อเพลิงหรือตากด้วยแสงแดดในรูปนาเกลือ ซึ่งอาจเป็นลานดินหรือลานปูนซีเมนต์ วิธีนี้เป็นวิธีที่ลงทุนต่ำ ได้รับผลตอบแทนสูงและเร็ว จึงมีผู้ประกอบการมากมายในหลายพื้นที่ ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายควบคุมการทำเกลือด้วยวิธีนี้โดยตรง และเป็นวิธีการที่ก่อให้เกิดปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสูง

3.2 จากแหล่งเกลือหิน แบ่งกรรมวิธีการผลิตได้เป็น 3 วิธี คือ .-

1) *การทำเหมืองละลายแร่* โดยการฉีดน้ำลงไปละลายเกลือหินใต้ดินแล้วสูบขึ้นมาทำให้ตกผลึกเกลือโดยการตากด้วยแสงแดดในนาเกลือหรือโดยใช้ evaporator (อบแห้ง) ปัจจุบันมีการทำอยู่ที่อำเภอพิมายและอำเภอโนนสูง จังหวัดนครราชสีมา

2) *การทำเหมืองอุโมงค์* โดยเจาะลงไปถึงชั้นเกลือหินแล้วทำอุโมงค์ตักเกลือขึ้น



LIIRT

มาใช้ ขณะนี้ประเทศไทยมีโครงการไปเตชโดยร่วมทุนกับสมาคมอาเซียน ทำแร่ไปเตชซึ่งจะได้เกลือเป็นผลพลอยได้ในจำนวนมหาศาลที่อำเภอบ้านหนึ่งจรงค์ จังหวัดชัยภูมิ

3) **การทำเหมืองหาบ** โดยการเปิดหน้าดินลงไปถึงชั้นเกลือหินแล้วขุดตักเอาเกลือขึ้นมาใช้ประโยชน์ วิธีนี้ยังไม่มีดำเนินการในประเทศไทย

การทำเกลือจากแหล่งแร่เกลือหินนี้เป็นวิธีการทำเหมืองแร่ที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 การขออนุญาตดำเนินการจะต้องมีขั้นตอนการสำรวจแร่ การเสนอแผนผังโครงการทำเหมืองแร่ การจัดทำรายงานการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อขออนุญาตประทานบัตรเป็นราย ๆ ไป โดยมีกรมทรัพยากรธรรมชาติและสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการอนุญาตตามกฎหมายโดยตรง การทำเหมืองจากแหล่งแร่เกลือหินนี้ต้องลงทุนสูงและต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ มีการตรวจสอบควบคุมจากหน่วยงานของรัฐ จึงไม่ก่อให้เกิดปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ดังเช่นที่เกิดจากการทำเกลือจากแหล่งน้ำเค็มใต้ดิน

4. สภาพปัญหาการทำเกลือจากน้ำเค็มใต้ดินในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

การผลิตเกลือจากน้ำเค็มใต้ดินในภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้เริ่มต้นดำเนินการค้าในบริเวณอ่างเก็บน้ำหนองบ่อ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม เมื่อประมาณปี พ.ศ.2512 โดยจากการขุดเจาะน้ำบาดาลเพื่อใช้ประโยชน์ในการอุปโภคบริโภคหลังจากที่ว่าการอำเภอในระดับความลึก ๑๐ ฟุต พบว่า น้ำใต้ดินมีความเค็มสามารถนำมาตากให้แห้งเป็นเกลือได้ ในช่วงปี พ.ศ.2514 ถึงปี พ.ศ.2522 เป็นช่วงที่มีการขยายตัวของการทำเกลือในและนอกบริเวณอ่างเก็บน้ำหนองบ่อมากขึ้น การขุดเจาะสูบน้ำใต้ดินเค็มและการทำนาเกลือก่อให้เกิดผลเสียหายต่อคุณภาพน้ำในอ่างเก็บน้ำและลำน้ำเสียวใหญ่ ทำให้น้ำมีความเค็มเกินกว่าที่พืชจะทนอยู่ได้ ที่ดินเกษตรกรรมสองข้างลำห้วยเสียวซึ่งมีความยาว 225 กิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ 6 อำเภอ 3 จังหวัด ได้รับความเสียหายเป็นอย่างมาก ได้แก่ อำเภอบรบือ อำเภอน้ำพอง จังหวัดมหาสารคาม อำเภอเกษตรวิสัย อำเภอสว่างแดนดิน จังหวัดร้อยเอ็ด และอำเภอรามัน จังหวัดศรีสะเกษ และได้เริ่มมีการร้องเรียนให้รัฐบาลแก้ไขปัญหานี้มาตั้งแต่ปี พ.ศ.251๑ เป็นต้นมา

จากปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากการทำเกลือสินเธาว์ของอำเภอบรบือที่รุนแรงขึ้นนี้ นายกรัฐมนตรี (พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์) จึงได้มีคำสั่งที่ 4/2523 ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2523 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518 สั่งให้ผู้ประกอบกิจการทำนาเกลือหรือผลิตเกลือสินเธาว์



LIART

ในบริเวณลุ่มน้ำเสียวใหญ่หุดยุคประกอบกิจการ หรือผลิตเกลือสินเธาว์ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2523 เป็นต้นมา โดยหน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุมให้เป็นไปตามคำสั่งที่ 4/2523 ได้แก่ กระทรวงมหาดไทยและสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ผลจากการระงับการผลิตเกลือสินเธาว์ตามคำสั่งที่ 4/2523 และการที่กรมชลประทานทำการระบายน้ำออกจากหนองบ่อเพื่อเตรียมรับได้ฝนในปี 2523 ทำให้สภาพแวดล้อมในบริเวณดังกล่าวดีขึ้นเป็นลำดับคุณภาพน้ำในอ่างเก็บน้ำหนองบ่อและลำน้ำเสียวใหญ่คืนเข้าสู่สภาพปกติในปี 2525

ภายหลังจากการห้ามทำเกลือสินเธาว์ในบริเวณลุ่มน้ำเสียวใหญ่ ได้มีการแพร่กระจายการผลิตเกลือสินเธาว์ออกไปในจังหวัดต่าง ๆ โดยเฉพาะที่อำเภอบ้านม่วง จังหวัดสกลนคร อำเภอบ้านดุง จังหวัดอุดรธานี และจังหวัดนครราชสีมา ทั้งนี้เนื่องจากความต้องการใช้เกลือในประเทศเพื่อการบริโภคและอุตสาหกรรมได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วในขณะที่พื้นที่ทำเกลือสมุทรได้ลดน้อยลงเนื่องจากการเปลี่ยนไปทำการเพาะเลี้ยงกุ้งแทน ยิ่งไปกว่านั้น ในพื้นที่ลุ่มน้ำเสียวใหญ่ได้มีผู้ลักลอบผลิตเกลือมากขึ้นเช่นกัน การจับกุมลงโทษผู้กระทำผิดไม่ได้ผลเนื่องจากยังมีช่องโหว่ในตัวคำสั่ง คดีถูกยกฟ้องเนื่องจากพื้นที่ลุ่มน้ำเสียวใหญ่มิได้ครอบคลุมพื้นที่ทั้งอำเภอตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งพฤติการณ์ขณะจับกุมไม่ชัดเจน มีการลักลอบคูดน้ำเกลือไปตากในบริเวณอื่น การลักลอบทำกิจกรรมในเวลากลางคืน เจ้าหน้าที่มีจำนวนไม่เพียงพอรวมทั้งอุปกรณ์ที่จะใช้ในการปราบปรามต้องยืมจากหน่วยงานอื่น ทำให้ขลุ่ยลักไม่สะดวก และมีค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมสูง จากปัญหาดังกล่าวทำให้มีผู้ลักลอบทำเกลือจำนวนมากขึ้นเป็นลำดับและทวีความรุนแรงมากขึ้นในช่วงปี 2530-2531 โดยได้รับรายงานอย่างไม่เป็นทางการว่ามีผู้ลักลอบทำกิจกรรมเกลือสินเธาว์ในเขตอำเภอบรบือประมาณ 300 ราย

สำหรับท้องที่ที่มีการผลิตเกลือด้วยวิธีการสูบน้ำเค็มใต้ดินมาต้มหรือตากในภาคตะวันออกเฉียงเหนือในปัจจุบันเท่าที่มีรายงานมีดังนี้

1) **จังหวัดนครราชสีมา** แหล่งผลิตอยู่ที่ตำบลพลสงคราม และตำบลมะค่า อำเภอโนนสูง ตำบลหนองสรวง อำเภอขามทะเลสอ ตำบลถนนโพธิ์ ตำบลบ้านวัง ตำบลค้ำพล ตำบลสำโรง และตำบลพังเทียม อำเภอโนนไทย และตำบลขามสะแกแสง อำเภอขามสะแกแสง ทำโดยวิธีตาก เนื้อที่รวมทั้งสิ้นประมาณ 3,794 ไร่ มีจำนวนผู้ประกอบการ 22 ราย

2) **จังหวัดสกลนคร** แหล่งผลิตอยู่ที่ตำบลหนองกว้าง และตำบลดงเหนือ อำเภอบ้านม่วง ตำบลอินทร์แปลง และตำบลกุสะคาม อำเภอรามนิเวศ ทำโดยวิธีต้มและตาก จำนวนเตาต้มเกลือ 244 เตา จำนวนผู้ประกอบการ 139 ราย เนื้อที่นาตากเกลือรวมทั้งสิ้นประมาณ 2,488 ไร่



จำนวนผู้ประกอบการ 136 ราย

3) จังหวัดอุดรธานี แหล่งผลิตอยู่ที่ ตำบลศรีสุทโธ ตำบลบ้านดุง และตำบลโพนสูง อำเภอบ้านดุง ทำโดยวิธีต้มและตาก เนื้อที่ประกอบการ 1,690.6 ไร่ จำนวนผู้ประกอบการ 112 ราย

4) จังหวัดมหาสารคาม แหล่งผลิตอยู่ที่ ตำบลบรบือ ตำบลหนองจิก ตำบลกุดรัง ตำบลวังไชย ตำบลวังใหม่ และตำบลโนนราษี ตำบลบรบือ ตำบลหนองแสง และตำบลนาข่า อำเภอนาปีนรุฒ ตำบลกู่สันตรัตน์ ตำบลคงบัง ตำบลนาคูน และตำบลหนองไผ่ อำเภอนาคู ตำบลนาเชือก และตำบลหนองโพธิ์ อำเภอนาเชือก ตำบลโคกพระ และตำบลศรีสุข อำเภอกันทรวิชัย ทำโดยวิธีต้มและตากจำนวนเตาต้มเกลือ 177 เตา จำนวนผู้ประกอบการ 62 ราย เนื้อที่นาเกลือประมาณ 809 ไร่ จำนวนผู้ประกอบการ 201 ราย

5) จังหวัดชัยภูมิ แหล่งผลิตอยู่ที่ ตำบลหนองบัวใหญ่ ตำบลละหาน อำเภอจัตุรัส ทำโดยวิธีตาก เนื้อที่นาตากทั้งสิ้น 47 ไร่ จำนวนผู้ประกอบการ 7 ราย

6) จังหวัดหนองคาย แหล่งผลิตอยู่ที่ ตำบลเจิม อำเภอโพนพิสัย อำเภอโซ่พิสัย อำเภอเซกา ตำบลนาข่า อำเภอท่าบ่อ ทำโดยวิธีตากและต้มจำนวนเนื้อที่ผลิต 1,908 ไร่ จำนวนผู้ประกอบการ 161 ราย

7) จังหวัดอุบลราชธานี แหล่งผลิตอยู่ที่ ตำบลสร้างถ่อ อำเภอเขื่องใน และตำบลนาพิน อำเภอตระการพืชผล ทำโดยวิธีต้มเกลือ เนื้อที่ที่ใช้ผลิต 107 ไร่ จำนวนผู้ประกอบการ 301 ราย

8) จังหวัดนครพนม แหล่งผลิตอยู่ที่ ตำบลพระซอง และตำบลนาคู อำเภอนาแก ทำโดยวิธีต้มเกลือ เนื้อที่ที่ใช้ผลิต 60 ไร่ จำนวนผู้ประกอบการ 230 ราย นอกจากนี้ยังมีการผลิตเพื่อใช้บริโภคหรือเป็นการค้าในปริมาณน้อยในจังหวัดร้อยเอ็ดและเลย

การทำเกลือสินเธาว์ในทุกบริเวณได้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ก่อให้เกิดปัญหาแก่คุณภาพน้ำและสัตว์น้ำ การแพร่กระจายของดินเค็ม การยุบตัวของดิน การตัดไม้เพื่อทำเชื้อเพลิง และทำความเสียหายต่อการเกษตรกรรม สภาพความรุนแรงของปัญหาขึ้นอยู่กับปริมาณการผลิต วิธีการผลิต และสภาพแวดล้อมของพื้นที่ บริเวณที่ผลิตเกลือสินเธาว์ และมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่รุนแรงจนถึงกับมีการร้องเรียนต่อทางราชการ เพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาที่สำคัญ คือ บริเวณลุ่มน้ำเสียวใหญ่ จังหวัดมหาสารคาม ที่อำเภอบ้านม่วง จังหวัดสกลนคร และที่อำเภอบ้านดุง จังหวัดอุดรธานี และกำลังจะขยายตัวเรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหามันในบริเวณแหล่งผลิตอื่น ๆ

อนึ่ง จากการประเมินความต้องการใช้เกลือเพื่อบริโภคและใช้ในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ภายในประเทศ คาดว่ามีประมาณ 680,000 - 800,000 ตัน/ปี ในจำนวนนี้เป็นการผลิตจากเหมืองเกลือหินประมาณ 160,000 ตัน นอกนั้นเป็นเกลือสมุทรและเกลือที่ผลิตจากน้ำเค็มใต้ดิน ทั้งนี้ ในปลายปี พ.ศ. 2534 ผู้ถือประทานบัตรเหมืองแร่ เกลือหินที่อำเภอพิมาย จังหวัดนครราชสีมา (บริษัท ไทยอາซอิ) มีแผนการจะเพิ่มกำลังผลิตจากเดิม 120,000 ตัน/ปี เป็น 380,000 ตัน/ปี ซึ่งอาจจะเป็นตัวแปรให้การทำเกลือจากน้ำเค็มใต้ดินลดลงได้บ้าง

5. การพิจารณาแก้ไขปัญหของทางราชการ

5.1 จากสภาพปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมบริเวณลุ่มน้ำเสียวใหญ่ที่รุนแรงขึ้น ๑พณฯ นายกรัฐมนตรี พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ จึงได้มีคำสั่งที่ 4/2523 ลงวันที่ 16 มิถุนายน 2523 โดยอาศัยมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2518 สั่งให้ผู้ประกอบกิจการทำนาเกลือหรือผลิตเกลือสินเธาว์ในบริเวณลุ่มน้ำเสียวใหญ่หยุดประกอบกิจการ หรือผลิตเกลือสินเธาว์ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2523 โดยกระทรวงมหาดไทยและสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติทำหน้าที่ควบคุมให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าว แต่คำสั่งดังกล่าวได้ส่งผลให้มีการขยายตัวการผลิตเกลือไปยังท้องที่จังหวัดอื่น ๆ ที่ไม่มีคำสั่งห้าม และจากช่องว่างของคำสั่งได้ทำให้มีการลักลอบทำการสูบน้ำเค็มใต้ดินและทำเกลือในลุ่มน้ำเสียวใหญ่ขึ้นอีก ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

5.2 คณะรัฐมนตรีได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2530 เห็นชอบตามมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติซึ่งเสนอโดยกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงานในเรื่องนโยบายและแผนปฏิบัติการในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมจากการผลิตเกลือสินเธาว์ รวมถึงการให้กรมทรัพยากรธรณีร่างกฎหมายขึ้นมาควบคุมการสูบน้ำเค็มใต้ดินและทำเกลือ และมีมติเพิ่มเติมมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาวางหลักเกณฑ์การผลิตเกลือสินเธาว์ เพื่อป้องกันความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องเกลือสินเธาว์มาบังคับใช้โดยตรง รวมทั้งการกำหนดแนวทางการให้ความช่วยเหลือและแนะนำราษฎรเกี่ยวกับการประกอบอาชีพเสริม ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่ 130/2530 ลงวันที่ 18 มีนาคม 2530 แต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานนโยบายและแผนการแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมสินเธาว์เพื่อดำเนินการตามมติของคณะรัฐมนตรี แต่การขยายตัวในการผลิตและทำเกลือสินเธาว์ยังคงมีมากขึ้นตลอดเวลาเนื่องจากมีความต้องการของตลาดมากและราคาดี

สำหรับการออกกฎหมายว่าด้วยการผลิตเกลือสินเธาว์เพื่อให้มีกฎหมายควบคุมโดยตรงนั้น กรมทรัพยากรธรณีได้พิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 ให้ครอบคลุมถึงการทำเกลือจากน้ำเกลือใต้ดินมาโดยลำดับ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 28 กันยายน 2532 รับหลักการร่างพระราชบัญญัติแร่ ตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอและให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ซึ่งขณะนี้ร่างแก้ไขพระราชบัญญัติแร่ได้ผ่านขั้นตอนต่าง ๆ แล้ว ขณะนี้อยู่ในระหว่างรอการเสนอเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาต่อไป

6.3 คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2532 ได้พิจารณาเรื่องปัญหาสิ่งแวดล้อมบริเวณลุ่มน้ำเสียวใหญ่อันเนื่องมาจากการลักลอบทำเกลือสินเธาว์แล้ว มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 182/2532 ลงวันที่ 17 ตุลาคม 2532 แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งผลจากการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ได้เสนอมาตรการแก้ไขปัญหารวม 2 ประการ คือ

1) ปรับปรุงแก้ไขคำสั่งห้ามสูบน้ำเค็มใต้ดินและทำเกลือสินเธาว์ในบริเวณลุ่มน้ำเสียวใหญ่ให้รัดกุมและมีผลในทางปฏิบัติ มีการควบคุมที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเป็นคำสั่งที่ 3/2532 ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน 2532

2) แต่งตั้งคณะทำงานกำหนดเขตส่งเสริมและกำหนดมาตรการควบคุมการทำเกลือสินเธาว์ เพื่อพิจารณาให้การทำเกลือสินเธาว์ถูกต้องตามกฎหมายและมีมาตรการควบคุมผลกระทบที่มีต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม

6.4 กระทรวงอุตสาหกรรมได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบกำหนดเพิ่มเติมให้การสูบน้ำเค็มใต้ดินและการทำเกลือสินเธาว์อยู่ภายใต้การควบคุมของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2512 ตามข้อเสนอของคณะทำงานฯ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบร่างกฎกระทรวงที่แก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องนี้แล้ว ขณะนี้รอเพียงการประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้เพื่อให้มีกฎหมายใช้บังคับกับการสูบน้ำเค็มใต้ดินและการทำเกลือสินเธาว์โดยเร็วในระหว่างที่ร่างพระราชบัญญัติแร่ดังกล่าวยังไม่มีผลบังคับใช้ และเป็นส่วนเสริมในกรณีที่พระราชบัญญัติแร่บังคับไปไม่ถึง เมื่อกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 มีผลใช้บังคับแล้ว การสูบน้ำเค็มใต้ดินและการทำเกลือสินเธาว์ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะต้องได้รับอนุญาตและปฏิบัติตามเงื่อนไขการอนุญาตของกรมโรงงานอุตสาหกรรมทุกแห่ง

6.5 คณะรัฐมนตรีได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2533 ให้คณะกรรมการพิจารณาแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมบริเวณลุ่มน้ำเสียวใหญ่ดำเนินการแก้ไขปัญหการทำเกลือสินเธาว์ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยพิจารณาให้ทำในบริเวณที่มีเกลือมากและดำเนิน



การในลักษณะนิคมอุตสาหกรรม โดยมีมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมต่อไปโดยด่วน นอกจากนี้ เพื่อแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมบริเวณลุ่มน้ำเสียวใหญ่ คณะรัฐมนตรีได้มีมติในการประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2533 เห็นชอบในหลักการ โครงการพัฒนาลุ่มน้ำเสียวใหญ่ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ โดยมอบให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมชลประทาน) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบดำเนินการ และยืนยันมติเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2533 ให้กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบดำเนินการปราบปรามการลักลอบทำนาเกลือ ในบริเวณลุ่มน้ำเสียวใหญ่ให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติต่อไป ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายควบคุมการทำเกลือตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 3/2532

5.6 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ประธานคณะกรรมการพิจารณาแก้ไขปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมบริเวณลุ่มน้ำเสียวใหญ่ ได้มีคำสั่งที่ 4/2533 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2533 แต่งตั้งคณะทำงานกำหนดเขตที่จะอนุญาตให้มีการทำเกลือสินเธาว์และเขตที่จะอนุญาตให้ทำการสูบน้ำเค็มได้ดิน ภายใต้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2512 โดยมีอธิบดีกรมทรัพยากรธรณีเป็นประธานคณะทำงาน และมีหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเข้าร่วมอยู่ในคณะทำงานฯ คณะทำงานชุดนี้ได้มีการประชุมเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2533 เพื่อพิจารณาหาข้อสรุปแนวทางเกี่ยวกับการกำหนดพื้นที่เพื่อการอนุญาตให้มีการทำเกลือตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 พร้อมทั้งแต่งตั้งคณะทำงานกลุ่มย่อยประกอบด้วย รองอธิบดีกรมทรัพยากรธรณี เป็นประธานคณะทำงานกลุ่มย่อย ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน ผู้แทนกรมชลประทาน ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ผู้แทนสำนักนโยบายและแผนมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงาน ผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรม ผู้แทนกองน้ำบาดาล และผู้แทนกองสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรณี กรมทรัพยากรธรณี เป็นคณะทำงานกลุ่มย่อย เพื่อทำหน้าที่ศึกษา รวบรวมข้อมูล และพิจารณาร่างกำหนดพื้นที่ที่จะอนุญาตให้มีการทำเกลือและเขตที่จะอนุญาตให้สูบน้ำเค็มได้ดินตามแนวทางที่คณะทำงานกำหนดเพื่อเสนอคณะทำงานพิจารณาต่อไป ขณะนี้อยู่ในระหว่างการค้าเนินงานซึ่งคาดว่าจะต้องใช้เวลาพอสมควร เนื่องจากจำเป็นต้องพิจารณาเป็นรายพื้นที่และข้อมูลต่าง ๆ ต้องมีการศึกษาในรายละเอียดเพิ่มเติมอีก

6. แนวมาตรการการแก้ไขปัญหาการทำเกลือจากน้ำเค็มใต้ดิน

6.1 ทางเลือกแนวนโยบายในการแก้ไขปัญหา

จากสภาพทางธรณีวิทยา อุทกธรณีวิทยา สิ่งแวดล้อมตลอดจนวิธีการทำเกลือ จะพบว่าทางเลือกในการกำหนดนโยบายในการแก้ปัญหาการทำเกลือจากน้ำเค็มใต้ดินในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีอยู่ 3 ทางใหญ่ ๆ คือ

1) ห้ามสูบน้ำเค็มใต้ดินและห้ามทำเกลือจากน้ำเค็มใต้ดินโดยเด็ดขาด เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและส่งเสริมอาชีพเกษตรกรรม

2) ดำเนินการให้กิจการสูบน้ำเค็มใต้ดินและการทำเกลือจากน้ำเค็มใต้ดินที่มีอยู่ในปัจจุบันเป็นกิจกรรมที่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยมีมาตรการควบคุมป้องกันผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม เพื่อให้สามารถผลิตเกลือได้โดยไม่เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการกิจกรรมจนยอมรับไม่ได้

3) ส่งเสริมให้มีการดำเนินการทำเกลืออย่างเต็มรูปแบบในลักษณะนิคมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ โดยมีการจัดสาธารณูปโภคต่าง ๆ ตลอดจนการป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เข้มงวด เพื่อใช้ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งมีอยู่ในพื้นที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

เมื่อพิจารณาทางเลือกดังกล่าวและสถานการณ์ของปัญหาในปัจจุบันประกอบกับความต้องการใช้เกลือในประเทศ ซึ่งคาดว่าจะมีจำนวนประมาณ 580,000 ตันต่อปี ในขณะที่การผลิตจากเหมืองละลายแร่เกลือหิน 2 แห่ง มีประมาณ 180,000 ตันต่อปี จะเห็นได้ว่า การสั่งห้ามทำเกลือจากน้ำเค็มใต้ดินโดยเด็ดขาดเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติการลักลอบสูบน้ำเค็มใต้ดินและการทำเกลือโดยการต้ม หรือตากโดยไม่มีมาตรการควบคุมทำให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง และไม่ใช่ว่าผลดีแก่ประเทศโดยรวม ส่วนการส่งเสริมให้ทำเกลือจากแหล่งที่มีเกลือมากเป็นกิจการขนาดใหญ่ จำเป็นต้องศึกษาความเหมาะสมในแง่มุมต่าง ๆ โดยเฉพาะการสูบน้ำเค็มใต้ดินซึ่งอาจไม่เหมาะสมกับความต้องการน้ำเค็มเพื่อทำเกลือในปริมาณมาก รวมถึงการลดต้นทุนและการร่วมทุนในการดำเนินการคัดเลือกพื้นที่ผลิต และอื่น ๆ ดังนั้น ทางเลือกนโยบายในการแก้ไขปัญหาในขณะนี้ จึงควรดำเนินการให้กิจการสูบน้ำเค็มใต้ดินและการทำเกลือจากน้ำเค็มใต้ดินเป็นกิจกรรมที่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยมีมาตรการควบคุมผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม และในระยะยาว พยายามส่งเสริมให้ทำเกลือเป็นกิจการขนาดใหญ่ในพื้นที่เฉพาะตามกฎหมายไว้



8.2 มาตรการแก้ไขปัญหา

เพื่อให้กิจการสูบน้ำเค็มได้ดินและทำเกลือจากน้ำเค็มได้ดินเป็นกิจการที่ถูกต้องตามกฎหมาย และมีมาตรการควบคุมผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมมาตรการแก้ไขปัญหาค่าเนินการมีดังนี้

8.2.1 การดำเนินการให้กิจการสูบน้ำเค็มได้ดินและการทำเกลือเป็นกิจการที่ถูกต้องตามกฎหมาย

ปัจจุบันการสูบน้ำเค็มได้ดินและการทำเกลือสินเธาว์ยังไม่มีกฎหมายใช้บังคับโดยตรง แต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการขุดเจาะน้ำเกลือได้ดิน กระทรวงอุตสาหกรรมได้เสนอร่างพระราชบัญญัติแร่เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมให้การขุดเจาะน้ำเกลือได้ดินอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและคณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติแร่ดังกล่าวตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอเมื่อวันที่ 26 กันยายน 2532 พร้อมทั้งได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาตรวจแก้ไข และคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติที่ได้ตรวจพิจารณาเสร็จแล้ว เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2533 ขณะนี้อยู่ในระหว่างรอการเสนอเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาต่อไป ดังนั้น เพื่อให้มีกฎหมายใช้บังคับการสูบน้ำเค็มและการทำเกลือสินเธาว์โดยเร็วในระหว่างที่ร่างพระราชบัญญัติแร่ดังกล่าวยังไม่มีผลบังคับใช้และเป็นส่วนเสริมในกรณีที่พระราชบัญญัติแร่บังคับไปไม่ถึง กระทรวงอุตสาหกรรมจึงเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาร่างกฎกระทรวงกำหนดให้การสูบน้ำเค็มได้ดิน และการทำเกลือสินเธาว์เป็นประเภทโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ.2512 และคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอ ขณะนี้อยู่ในระหว่างดำเนินการออกกฎกระทรวง

สำหรับสาระสำคัญของการแก้ไขและยกร่างพระราชบัญญัติแร่เพื่อให้ครอบคลุมถึงน้ำเกลือได้ดิน มีดังนี้

1) กำหนดให้การขุดเจาะน้ำเกลือได้ดินอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยแร่แต่ทั้งนี้ เฉพาะน้ำเกลือได้ดินที่มีอยู่ตามธรรมชาติและมีความเข้มข้นของเกลือในปริมาณมากกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวงเท่านั้น (แก้ไขมาตรา 4)

2) แยกการขุดเจาะน้ำเกลือได้ดิน ออกเป็นหมวดต่างหาก (หมวด 5 ทวิ) เพื่อให้มิให้ปะปนกับการทำเหมืองแร่โดยทั่วไปซึ่งมีมาตรการควบคุมเข้มงวดกว่า สำหรับการ



LI RT

ขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินได้วางมาตรการและหลักเกณฑ์ในการควบคุมโดยกำหนดให้การขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินที่จะต้องขออนุญาตจะต้องเป็นการขุดที่อยู่ในระดับความลึกเกินกว่าที่รัฐมนตรีจะประกาศกำหนด และให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดเขตควบคุมการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดิน ซึ่งในเขตดังกล่าวจะอนุญาตให้ขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินได้เฉพาะในระดับความลึกขั้นต่ำที่รัฐมนตรีกำหนด เพื่อป้องกันมิให้มีการทรุดตัวของดินและเพื่อป้องกันผลกระทบทางสภาวะสิ่งแวดล้อม

3) กำหนดให้การขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดิน การออกใบอนุญาตขุดเจาะ การเพิกถอนใบอนุญาตต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง และบัญญัติยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติในหมวด 3 ถึง หมวด 11 ซึ่งเกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ทั่วไป มาใช้บังคับกับการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดิน

4) กำหนดวิธีการชำระค่าภาคหลวงแร่สำหรับน้ำเกลือใต้ดิน หรือเกลือที่ได้จากน้ำเกลือใต้ดิน เพื่อให้แตกต่างหากจากการเก็บค่าภาคหลวงแร่โดยทั่วไป

8.2.2 มาตรการป้องกันและควบคุมผลกระทบที่จะมีต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

จากปัญหาผลกระทบคุณภาพสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากการสูบน้ำเค็มใต้ดิน และการทำเกลือที่เกิดขึ้นโดยทั่วไป จะเห็นได้ว่าเป้าหมายในการกำหนดมาตรการควบคุมผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะประกอบด้วย

ก. ป้องกันมิให้น้ำในลำน้ำธรรมชาติและน้ำในแหล่งชลประทานมีความเค็มเพิ่มขึ้น เนื่องจากการสูบน้ำเค็มใต้ดินและการทำเกลือ

ข. ไม่ให้ความเค็มจากการสูบน้ำเค็มและการทำเกลือแพร่กระจายไปสู่พื้นที่เกษตรกรรม

ค. ป้องกันปัญหาดินดล่มหรือดินยุบตัวในบริเวณที่มีสิ่งก่อสร้าง หรือแหล่งชุมชน หรือสาธารณสมบัติ

ดังนั้น มาตรการป้องกันและควบคุมผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการสูบน้ำเค็มใต้ดิน และการทำเกลือ จึงสามารถแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ

1) การกำหนดเขตที่จะอนุญาตให้มีการสูบน้ำเค็มใต้ดิน และเขตที่จะอนุญาตให้ทำเกลือ

เนื่องจากบริเวณที่มีน้ำเค็มใต้ดินที่มีความเข้มข้นพอที่จะทำเกลือได้จะอยู่ในบริเวณที่ลุ่มใกล้แหล่งน้ำธรรมชาติ ซึ่งการป้องกันควบคุมผลกระทบสิ่งแวดล้อม จากการตก

หรือค้ำเกลือเป็นไปได้อย่าง พื้นที่ที่จะอนุญาตให้ใช้สำหรับกิจกรรมทั้งสองจึงอาจกำหนดให้อยู่คนละบริเวณ โดย

พื้นที่ที่จะอนุญาตให้สูบน้ำเค็มใต้ดิน จะขึ้นอยู่กับสภาพอุทกธรณีวิทยาของพื้นที่ กล่าวคือ จะต้องมีความเข้มข้นของเกลือในน้ำเพียงพอที่จะนำมาผลิตเกลือได้ (ความเค็ม 18-24 คีกริโบบีม) มีปริมาณน้ำเค็มสมมูลกับปริมาณเกลือที่ต้องการผลิตและจะต้องมีระดับความลึกของบ่อจากระดับผิวดินเพียงพอที่จะไม่ก่อให้เกิดการยุบตัวของดินนอกจากนี้จะต้องไม่ตั้งอยู่ใกล้สิ่งปลูกสร้าง โบราณสถาน โบราณวัตถุ แหล่งชุมชน และสาธารณสมบัติในระยะเวลาที่จะเป็นอันตรายได้จากการยุบตัวของดิน

พื้นที่ที่จะอนุญาตให้ตากหรือค้ำเกลือ ควรจะเป็นบริเวณที่ไม่เหมาะสมแก่การเกษตรกรรม ดินและน้ำบาดาลมีความเค็ม ตั้งอยู่ไกลจากลำน้ำและแหล่งน้ำธรรมชาติหรืออ่างเก็บน้ำชลประทานในระยะที่ไกลเพียงพอที่จะไม่เกิดการแพร่กระจายความเค็มลงในลำน้ำและแหล่งน้ำได้โดยง่าย โดยเฉพาะไม่ควรตั้งอยู่ด้านเหนืออ่างเก็บน้ำหรือแหล่งน้ำ และไม่ควรตั้งอยู่ในบริเวณที่เกิดน้ำท่วมพื้นที่ได้

2) การกำหนดมาตรการควบคุมการสูบน้ำเค็มใต้ดินและการทำเกลือ

มาตรการควบคุมการสูบน้ำเค็มใต้ดิน ผู้ประกอบการจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในการอนุญาตที่ทางราชการกำหนดเพื่อควบคุมวิธีการทำบ่อ วิธีการสูบน้ำเค็ม ปริมาณการสูบน้ำเค็ม และระยะเวลาการสูบน้ำเค็มในช่วงฤดูกาลที่เหมาะสม ตลอดจนวิธีปฏิบัติเมื่อเลิกใช้บ่อ โดยผู้ประกอบการจะต้องเสนอข้อมูลและแบบแปลนแผนผังเกี่ยวกับที่ตั้งบ่อ ขนาดและความลึกของบ่อ ขนาดของเครื่องสูบน้ำหรือเครื่องอัดลม มาตรวัดปริมาณน้ำ และอื่น ๆ ให้ทางราชการใช้ประกอบการพิจารณากำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตดังกล่าวข้างต้น

ส่วนมาตรการควบคุมการทำเกลือจากน้ำเค็มใต้ดินควรอนุญาตให้ใช้วิธีตากแบบลานปูนซิเมนต์ ซึ่งป้องกันการแพร่กระจายความเค็มสู่สิ่งแวดล้อมได้ดีกว่าลานดิน หรือวิธีค้ำโดยไม่ใช้หินเป็นเชื้อเพลิงเท่านั้น บริเวณโดยรอบของพื้นที่ประกอบการทำเกลือต้องมีคูรับน้ำให้ไหลลงบ่อเก็บกักน้ำทิ้งซึ่งมีขนาดเพียงพอกับปริมาณน้ำเสียที่เกิดขึ้นรวมถึงน้ำฝนที่ตกในพื้นที่ประกอบการ และต้องมีคันทำนบดินที่แน่นหนาแข็งแรงเพียงพอแก่การป้องกันการแพร่กระจายน้ำเค็มออกนอกพื้นที่ประกอบการ การกำจัดน้ำทิ้งหรือน้ำเสียให้ใช้วิธีตากให้แห้งหรือระบายกลับลงสู่ชั้นน้ำเค็มใต้ดิน สถานที่ค้ำน้ำเค็มและฉางเก็บเกลือจะต้องมีหลังคาซึ่งแข็งแรงเพียงพอที่จะป้องกันการชะล้างตะกอนและเศษเกลือโดยน้ำฝนได้ นอกจากนี้ต้องมีระบบกำจัด



ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เศษเกลือ ขยะและสิ่งปฏิกูล และเมื่อเลิกกิจการผลิตเกลือผู้ประกอบการ จะต้องกลบฝังบ่อกักเก็บน้ำเสียและปรับปรุงสภาพพื้นที่ให้เรียบร้อย

ง) การติดตามตรวจสอบและเฝ้าระวัง

ส่วนราชการต่าง ๆ อาทิเช่น กรมโรงงานอุตสาหกรรมกรมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมพัฒนาที่ดิน กรมอนามัย สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จะต้องกำหนดแผนงานและดำเนินการติดตามตรวจสอบและเฝ้าระวังผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการสูบน้ำเค็มใต้ดินและการทำเกลือจากน้ำเค็มใต้ดินในส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อระงับเหตุที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมและทรัพย์สินของราษฎรและของรัฐได้ทันต่อเหตุการณ์

7. สรุป

ปัจจุบัน มีการสูบน้ำเค็มใต้ดินขึ้นมาผลิตเกลือเป็นจำนวนมากในหลายจังหวัดของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งการผลิตเกลือโดยวิธีนี้ได้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม การดำรงชีพและการประกอบอาชีพของราษฎรในท้องที่อย่างรุนแรงในหลายแห่งและมีแนวโน้มว่าสภาพปัญหาจะยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นต่อไป ทั้งนี้ เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายใดที่จะมาควบคุมการผลิตเกลือด้วยวิธีนี้ การที่กระทรวงอุตสาหกรรมได้เสนอให้แก้ไขร่างพระราชบัญญัติร.พ.ศ.2510 เพื่อควบคุมการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดิน และเพิ่มเติมกิจการการสูบน้ำเค็มใต้ดิน และการทำเกลือให้อยู่ในความควบคุมของทางราชการภายใต้พระราชบัญญัติโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ.2512 จะเป็นผลให้กิจการการผลิตเกลือด้วยวิธีนี้อยู่ภายใต้การควบคุมของทางราชการ ในทางปฏิบัติทางราชการโดยหน่วยงานต่าง ๆ จำเป็นต้องร่วมกันพิจารณากำหนดเขตที่จะอนุญาตให้มีการขุดเจาะน้ำเค็มใต้ดิน และเขตที่จะอนุญาตให้มีการทำเกลือจากน้ำเค็มใต้ดินขึ้น พร้อมทั้งกำหนดมาตรการควบคุมป้องกันผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและดำเนินการตรวจสอบและเฝ้าระวังมิให้มีการสูบน้ำเค็มใต้ดิน และการทำเกลือดังกล่าวกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมรุนแรงจนเกินไป การควบคุมป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยหลักวิชาการดังกล่าวอาจจะไม่สามารถควบคุมป้องกันปัญหาได้อย่างเด็ดขาดโดยเฉพาะการบุบตัวของดินและการแพร่กระจายความเค็มสู่แหล่งน้ำและดินบริเวณรอบ ๆ แต่หากผู้ที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลและผู้ประกอบการได้ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการป้องกันแก้ไขปัญหาย่างเคร่งครัดและอย่างจริงจังแล้ว ผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจากการสูบน้ำเค็มใต้ดินและการทำเกลือจากน้ำเค็มใต้ดิน จะลดความรุนแรงลงได้มากและเป็นที่ยอมรับได้ของทุกฝ่าย



ห้องหุ้นส่วนจำกัด เอ เอ็น ที
๕๑ - ๕๑/๑ ถนน ๒๒ กรกฎาคม ๔ เขตป้อมปราบ ก.ท.ม.
โทร. ๒๒๔-๖๕๐๗, ๒๒๖-๑๒๔๓ - ๔



LIERT

Legislative Institutional Repository of Thailand