



รัฐสภาสาร

ISSN 0125-0957

วารสารและหนังสือพิมพ์
ของรัฐสภา

เรื่องในเล่ม

- **วิกฤตการณ์ทางการพัฒนา** 7
 สราวุธ คงสิริ
 สมนึก แดงเจริญ
- **ทรัพยากรมนุษย์ : ปัญหาที่แสดงถึงคุณภาพชีวิตของแรงงานสตรี** 13
 ปิยะวดี วิริยะชาติ
- **การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้** 65
 วิรัช วิรัชนิภาวรรณ
- **ข่าวน่าสนใจประจำเดือน** 109

● ปีที่ 43 ฉบับที่ 6 เดือน มิถุนายน 2538



LIBRT



รัฐสภาสาร

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย และเพื่อเสนอ
ข่าวสารวิชาการ ในวงงานรัฐสภา และอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งที่บรรณาธิการหนังสือรัฐสภาสาร กองการประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โทร. 2441070 - 2441071

สำนักงานหนังสือพิมพ์รัฐสภาสาร

ฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนอุทองใน ดุสิต กรุงเทพฯ 10300 โทร. 2441323 - 2441324

บอกรับเป็นสมาชิก

ส่งเงินล่วงหน้าในนามผู้จัดการไปยัง ฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยส่งเช็คไปรษณีย์หรือธนาณัติ
สั่งจ่าย ณ ที่ทำการไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ 10300 กำหนดออก
เดือนละหนึ่งฉบับ อัตราค่าบำรุง ปีละหนึ่งร้อยแปดสิบบาท

ทัศนะและข้อคิดเห็นของบทความในหนังสือรัฐสภาสารฉบับนี้ เป็นของผู้เขียน
แต่ละท่าน ไม่ถือเป็นทัศนะและความรับผิดชอบของ กองบรรณาธิการแต่อย่างใด



LIERT



รัฐสภาสาร

ปีที่ 43 ฉบับที่ 6 เดือน มิถุนายน 2538 ISSN 0125-0957



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

บทบรรณาธิการ

มนุษย์ได้ชื่อว่าเป็นผู้จัดการและพัฒนาทรัพยากรต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็ นทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรประเภทรุ่นและเทคโนโลยี หรือแม้แต่วัฒนธรรมมนุษย์เอง ทั้งนี้เพื่อตอบสนองความต้องการอันไม่มีสิ้นสุดของคนแต่เพียงอย่างเดียว โดยลืมนึกถึงธรรมชาติว่ามีความต้องการที่จะได้รับการจัดการและพัฒนาอย่างเหมาะสมเช่นกัน การมุ่งจัดการและพัฒนาเพื่อตอบสนองความต้องการของฝ่ายเดียวเป็นเหตุการณืให้ ทรัพยากรต่าง ๆ สูญเสียความสมดุลไปก่อให้เกิดภาวะวิกฤติทางทรัพยากรและสิ่ง แวดล้อมจนยากที่จะแก้ไข ทั้งนี้แม้แต่วัฒนธรรมมนุษย์เองก็เผชิญกับการพัฒนาที่ไม่ เหมาะสมเช่นกัน จนก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมต่อเนื่องถึงคุณภาพชีวิตของมนุษย์โดยรวม ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องแสวงหาแนวทางการพัฒนาที่มีความสมดุลและเหมาะสมอย่างจริงจัง เพื่อการดำรงอยู่ของทรัพยากรโลก

รัฐสภาสารฉบับนี้จึงขอเสนอบทความเกี่ยวกับวิกฤติการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ได้แก่ วิกฤติการณ์ ทางด้านพัฒนา, วัฒนธรรมมนุษย์ : ปัญหาที่แสดงถึงคุณภาพชีวิต ของแรงงานสตรี และยังสามารถนำเสนอการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ เพื่อท่านผู้อ่าน จะได้ใช้เป็นข้อมูลในการค้นคว้าต่อไป

บรรณาธิการ



วิฤตการณ์ ทางด้านการพัฒนา

โดย

สรายุทธ คงสิริ

สมาชิก แดงเจริญ



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



Legislative Institutional Repository of Thailand

คำนำ

ในปัจจุบันโลกกำลังเผชิญกับภัยคุกคามที่น่ากลัวไม่น้อยกว่าระเบิดนิวเคลียร์ นั่นคือ ภัยจากความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม เรียกว่า สิ่งเลวทราม หรือ ภัยของสาธารณะ (PUBLIC BAD) ก็ได้สิ่งต่าง ๆ ได้แก่ ภาวะน้ำเสีย อากาศเสียและเป็นพิษ อากาศมีฝุ่นมาก รวมทั้งเสียงดังที่เกิดจากการใช้เครื่องจักรกลต่าง ๆ ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมที่เห็นและเป็นข่าวกันอยู่ทั่วไป ได้แก่:-

น้ำในแม่น้ำลำคลองและในทะเลต่าง ๆ ถูกทำให้สกปรกและเสียหายโดยขยะ สิ่งปฏิกูลและเศษวัสดุที่เกิดจากการผลิตทางด้านอุตสาหกรรม เรือบรรทุกน้ำมันดิบล่ม น้ำมันดิบกระจายอยู่ทั่วไป โรงงานและอาคารบ้านเรือนพากันปล่อยน้ำเสียลงสู่ลำน้ำธรรมชาติ ทำให้เกิดอันตรายแก่สัตว์และมนุษย์ที่อาศัยน้ำดำรงชีพ และอาศัยสัตว์น้ำเพื่อการครองชีพและค้าขาย

อากาศเสียเกิดจากควันไฟต่าง ๆ ฝุ่นละอองที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม มนุษย์เป็นต้นเหตุให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของวงจรคาร์บอนและไนโตรเจน โดยทำให้ปริมาณของก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่สะสมในบรรยากาศสูงขึ้นกว่าเดิม ที่เคยมีอยู่ตามธรรมชาติขึ้นถึงร้อยละ 25 เป็นอย่างน้อย ปรากฏการณ์เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาสามสิบปีที่ผ่านมา เนื่องจากใช้น้ำมันเชื้อเพลิง และการตัดไม้ทำลายป่า ปุ๋ยเคมีที่ผลิตขึ้นเป็นการทำให้ปริมาณไนโตรเจนที่ธรรมชาติมีไว้ให้สัตว์ และมนุษย์ใช้เพิ่มขึ้นเป็นสองเท่า การใช้สารเคมีที่มีชื่อว่า คลอโรฟลูโอโรคาร์บอน ทำให้เกิดรูโหว่โตขนาดทวีปขึ้นที่ชั้น



2 รัฐสภา

โอโซนในระดับสตราโตสเฟียร์เหนือทวีปแอนตาร์กติกา หรือขั้วโลกใต้ และทำให้ก๊าซโอโซนทั่วโลกมีปริมาณน้อยลงเรื่อย ๆ

ภาวะเรือนกระจก เป็นภาวะที่เกิดขึ้นในระดับโลก มีผลให้ประเทศต่างๆ มีความร้อนเพิ่มขึ้นซึ่งเกิดจากที่บรรยากาศของโลกมีลักษณะโปร่งใส บอมให้แสงอาทิตย์ส่องผ่านลงมาได้ แต่สามารถกักความร้อนที่ถูกสะท้อนกลับออกไปจากโลกได้เป็นส่วนมาก ปฏิกิริยาเรือนกระจกนี้ทำให้โลกมีความอบอุ่นพอที่จะให้มีสิ่งมีชีวิตอาศัยอยู่ได้ แต่เมื่อก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ และก๊าซอื่น ๆ ที่ทำให้เกิดก๊าซเรือนกระจกนี้มีเพิ่มขึ้น โลกก็จะร้อนจนผิดปกติ แต่ในปัจจุบันมนุษย์ยังไม่รู้แน่นอนว่าโลกจะร้อนขึ้นอีกมากเท่าใด และจะเกิดเร็วหรือช้าเพียงใด แต่จากตัวแบบที่นักวิทยาศาสตร์ทดลองสร้างขึ้นเพื่อทำการศึกษา เรื่องนี้ชี้ให้เห็นว่าโลกจะร้อนขึ้น 1.5 - 4.5 องศาเซลเซียส ในปี พ.ศ. 2573 เป็นต้นไป และจะทำให้เย็นลงดังเดิมไม่ได้ ในช่วง 2000 ล้านปีที่ผ่านมา โลกไม่เคยมีความร้อนในระดับนี้เลย จากการสัมผัสของบุคคลหลายฝ่ายในระดับโลก และในระดับประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลางโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรุงเทพมหานคร ก็รู้สึกที่อากาศร้อนอย่างรุนแรงในทุกฤดูกาล ยกเว้นในฤดูหนาวเท่านั้น

เสียงดังเกิดจากการทำงานของเครื่องจักรกล เครื่องยนต์ รถยนต์ และจักรยานยนต์ เสียงดังมากในระดับหนึ่ง ทำให้มนุษย์และสัตว์เกิดความเครียดเป็นอันตรายในที่สุด ในการดำรงชีวิตของมนุษย์ปัจจุบันมีการพึ่งพาอาศัยเครื่องจักรกล และเครื่องยนต์ประเภทต่าง ๆ มากขึ้น

2. ทรัพยากรและการพัฒนา

ทรัพยากรที่สำคัญของโลก ซึ่งรวมถึงของแต่ละประเทศด้วย ได้แก่ :-

- (1) ทรัพยากรธรรมชาติ
- (2) ทรัพยากรมนุษย์
- (3) เงินทุนและสินค้าประเภททุน
- (4) ความรู้และทักษะด้านเทคโนโลยี - ความรู้และทักษะด้านการจัดการ

2.1 ทรัพยากรธรรมชาติ

ได้แก่ ที่ดิน น้ำ แม่น้ำ ล่าธาร ป่าไม้ อ่าว ทะเล แร่ธาตุ และก๊าซธรรมชาติ ป่าชายเลน ภูเขา น้ำฝน และบรรยากาศที่มนุษย์ พืช และสัตว์ใช้ในการดำรงชีวิต

ทรัพยากรธรรมชาติประเภทต่างๆ ดังกล่าวแล้ว เมื่อนำเอาไปใช้ร่วมกับทรัพยากรประเภทอื่น สามารถก่อให้เกิดการผลิตสินค้าและบริการเพื่อสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐาน และความต้องการในระดับขั้นสูงๆ ขึ้นไปของมนุษย์ได้

ทรัพยากรประเภทนี้ ในระดับชาติและระดับนานาชาติ ในหลักการแล้ว จำเป็นต้องถูกนำไปใช้อย่างประหยัด มีการลงทุนเพื่อซ่อมแซม บำรุงรักษาและการอนุรักษ์ เพื่อให้ทรัพยากรดังกล่าวมีปริมาณและคุณภาพที่เหมาะสมที่จะนำไปใช้ได้ตลอดเวลาในลักษณะไม่ขาดแคลนและหย่อนคุณภาพ

2.2 ทรัพยากรมนุษย์

ตัวมนุษย์เอง ถ้ามองอีกมุมหนึ่งก็เป็นทรัพยากรที่สามารถนำไปใช้ทำการผลิตสินค้าและบริการ หรือใช้เพื่อการพัฒนาด้านอื่นๆ ได้ เช่น ในกรณีของบุคคลที่มีอายุระหว่าง 13-60 ปี ก็ถือว่าเป็นแรงงานหรือกำลังแรงงาน กำลังแรงงานเหล่านี้ใน



4 รัฐสภา

แต่ละประเทศจะมีปริมาณและคุณภาพที่แตกต่างกัน ทรัพยากรมนุษย์จำเป็นจะต้องลงทุนเพื่อการพัฒนา เพื่อเพิ่มขีดความสามารถให้มีศักยภาพสูงเพื่อปฏิบัติภารกิจในการพัฒนาในด้านต่างๆ ของประเทศ การลงทุนดังกล่าวอยู่ในรูปของการศึกษา ทั้งในระบบและนอกระบบโรงเรียน การฝึกอบรมอาชีพเฉพาะด้าน และการฝึกอบรมการจัดการ รวมทั้งการลงทุนทางด้านการศึกษาในระดับที่สูงๆ ขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าการหางานให้บุคคล การให้บุคคลมีงานทำ หรือมีอาชีพนั้น เป็นส่วนสำคัญของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้วย เนื่องจากการที่บุคคลมีงานทำหรือมีการประกอบอาชีพนั้น จะเป็นวิธีการเรียนรู้โดยการปฏิบัติซึ่งจะมีผลให้บุคคลสามารถพัฒนาได้ในที่สุด

ทรัพยากรมนุษย์ที่ทำการพัฒนาแล้ว มีคุณภาพ มีความขยันขันแข็ง แข่งขันกันทำงานและประกอบอาชีพไม่หยุดนิ่ง กระตือรือร้น มีวินัยในการดำรงชีวิตและการทำงาน จะเป็นปัจจัยชี้ขาดของความสำเร็จในการพัฒนาประเทศ ประเทศที่มีทรัพยากรมนุษย์มีคุณสมบัติเข้าข่ายนี้ได้แก่ ญี่ปุ่น เยอรมัน ออสเตรเลีย ไต้หวัน เกาหลีใต้ และสิงคโปร์

2.3 เงินทุนและสินค้าประเภททุน

เงินทุนของประเทศหนึ่งเกิดจากการออม และการระดมเงินออมที่ประชาชนพากันออมไว้มาสู่สถาบันการเงิน เพื่อหาทางหรือจัดสรรเงินออมดังกล่าวไปทำการลงทุน เช่น ลงทุนผลิตเครื่องจักรและซื้อเครื่องจักร หรือสินค้าประเภททุน เป็นต้น สินค้าประเภททุน ได้แก่ เครื่องจักรและอุปกรณ์ต่างๆ นั้น ถ้าไม่สามารถทำการผลิตได้ภายในประเทศ ก็จะต้องหาซื้อมาจากต่างประเทศ

เงินออมภายในประเทศอาจจะมีไม่เพียงพอต่อความจำเป็นในการลงทุนเพื่อพัฒนาประเทศ ในกรณีนี้ก็อาจจะกู้ยืมหรือระดมเงินออมจากต่างประเทศได้ ในรูปของการกู้ยืมจากต่างประเทศของภาครัฐบาลและภาคเอกชน รวมทั้งการส่งเสริมให้เอกชนและรัฐบาลต่างประเทศเข้ามาลงทุนในประเทศที่ต้องการที่จะพัฒนาได้ แต่การพึ่งพาอาศัยเงินทุนและการลงทุนของต่างประเทศ อาจจะทำให้เกิดผลเสียในบางด้าน เช่น ไม่



LIART

มีอิสระในการดำเนินการ ถูกอิทธิพลครอบงำ และต้องสูญเสียผลกำไรให้แก่ผู้ลงทุนชาวต่างประเทศ เป็นต้น

ประเทศที่มีประชากรรายได้ต่ำ อาจจะออมได้น้อย ในขณะที่เดียวกันกับที่มีประเทศที่มีฐานะร่ำรวยหรือพัฒนาแล้วแต่มีค่านิยมในการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือย และนอกจากนี้ประเทศที่มีรายได้ต่ำได้เลื่อนขึ้นเป็นประเทศที่มีฐานะร่ำรวย แต่มีค่านิยมในทางฟุ้งเฟ้อ ฟุ่มเฟือยในการใช้จ่ายเงินแล้ว เงินออมของส่วนรวมอาจไม่เพียงพอต่อการลงทุนภายในประเทศได้ ในช่วงระยะนี้อาจพึ่งเงินทุนจากต่างประเทศ แต่ควรจะเป็นการชั่วคราวเท่านั้น ในระยะยาว การใช้เงินทุนภายในประเทศเพื่อการพัฒนาจะมีความเหมาะสมกว่าในหลายด้าน

2.4 ความรู้และทักษะด้านเทคโนโลยี-ความรู้และทักษะด้านการจัดการ

ความรู้และทักษะด้านเทคโนโลยี-ความรู้และทักษะด้านการจัดการ มีลักษณะเกื้อกูลและพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ความรู้และทักษะด้านเทคโนโลยี หรือความรู้และทักษะเฉพาะด้าน เช่น วิทยาศาสตร์ แพทย์ วิศวกรรมสาขาต่างๆ และเทคโนโลยี จำเป็นต้องใช้ในการผลิตสินค้าและบริการ เพื่อมุ่งยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของมนุษย์ การเรียนรู้ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการจะนำไปสู่ความชำนาญ หรือมีทักษะเพิ่มขึ้นในการทำงาน ได้แก่การทำงานเป็น และทำได้ดีมีคุณภาพ เช่น อาจสร้างสิ่งง่ายๆ และพัฒนาให้ทันสมัยขึ้นเรื่อยๆ

ความรู้ด้านการจัดการ จำเป็นต้องเรียนรู้ที่เป็นและไม่เป็นทางการ และจากการลงมือทำงานจริง เพื่อให้เกิดความชำนาญหรือเพิ่มทักษะยิ่งขึ้น การพัฒนาความรู้และทักษะทางด้านการจัดการของประชากร จึงมีความจำเป็น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชากรมีศักยภาพในการจัดการกับชีวิตของตนเอง และครอบครัว รวมทั้งจัดการกับสังคมและประเทศชาติของตน ให้พัฒนายิ่งขึ้นอย่างไม่หยุดยั้ง



6 รัชฎาจารย์

3. การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และการใช้ทรัพยากร

ในระยะ 30 ปีที่ผ่านมา ประเทศต่างๆ ได้ดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพื่อยกฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของมนุษย์ ได้แก่ การมีงานทำ การมีรายได้เพิ่มขึ้น และการมีเสรีภาพในการเลือกดำเนินชีวิตของบุคคลเพิ่มขึ้น รวมทั้งบุคคลมีฐานะ และ ความสำคัญทางด้านสังคมเพิ่มขึ้น

การยกฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของบุคคลให้สูงขึ้น กระทำได้โดยใช้รูปแบบ ของการนำทรัพยากรประเภทต่างๆ มาใช้ทำการผลิตสินค้าและบริการ เพื่อยกฐานะและ ความเป็นอยู่ทางด้านวัตถุ ซึ่งเป็นผลให้มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว เนื่องจากมีทรัพยากรมนุษย์ ทรัพยากรธรรมชาติ เงินทุน-สินค้าประเภททุน และความ ก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีในปริมาณมาก ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจทั้งในระดับ ชาติและระดับโลกที่มีอัตราสูง ทำให้เกิดปัญหาขึ้น 2 ประการ ได้แก่ :-

- (1) ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (2) การดำรงชีวิตที่ยากลำบากยิ่งขึ้นของมนุษย์

3.1 ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจในลักษณะเร่งรัด ทำให้ทรัพยากรดังกล่าวเกิดภาวะขาดแคลนและเสื่อมโทรม เนื่องจากการใช้ไม่ประหยัด ไม่ มีการซ่อมแซมและบำรุง และอนุรักษ์ ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติเสียหาย ขาดแคลนและ เสื่อมคุณภาพ ผลในระยะยาวได้แก่ การพัฒนาจะมีอุปสรรคเนื่องจากไม่มีทรัพยากร เพียงพอ อาจจะต้องมีการแย่งชิงทรัพยากรกันระหว่างประเทศต่างๆ ตัวอย่างที่เป็น รูปธรรมของปัญหานี้ ได้แก่ :-

- การขาดแคลนน้ำตามธรรมชาติ เพื่อการเพาะปลูก เลี้ยงคนและสัตว์
- ที่ดินขาดแคลนและเสื่อมคุณภาพ ทำให้การพัฒนาการเกษตรมีปัญหา



LIART

- น้ำตามธรรมชาติ ตามแม่น้ำ ลำคลอง และในทะเล เกิดความเสียหาย เป็นอันตราย แก่มนุษย์และสัตว์ มนุษย์และสัตว์ไม่สามารถใช้น้ำดังกล่าวในการดำรงชีวิตประจำวันได้
- ฝนตกน้อยลง เช่น กรณีภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย พบว่าในรอบหนึ่งปี ในหลายจังหวัดจะมีฝนตกชุกเพียงสองเดือนเศษ เท่านั้น ทำให้ราษฎรที่มีอาชีพการเกษตรเดือดร้อน ต้องอพยพไปประกอบอาชีพอื่น บางจังหวัดมีฝนตกทิ้งช่วง ราษฎรต้องประกอบอาชีพอื่นๆ ก่อนถ้ามีฝนตกแล้วก็พากันรีบกลับบ้านเพื่อทำการเกษตร
- ด้านทรัพยากรมนุษย์ ยังมีปัญหารุนแรงมากขึ้น เนื่องจากมีการกดขี่และเอารัดเอาเปรียบแรงงานสตรีและเด็กในการผลิตสินค้าและบริการ กฎหมายแรงงานมีปัญหาในการบังคับใช้ รวมทั้งเกิดปัญหาสังคมที่รุนแรงขึ้นในรูปของโสเภณีหญิง เด็กหญิงและเด็กชาย และมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ
- เงินทุนและสินค้าประเภททุน มีการนำไปใช้มาก ดีค่าและราคาแพงกว่าทรัพยากรมนุษย์ ใช้ทำงานแทนมนุษย์ มีผลให้มนุษย์เกิดภาวะว่างงานและมีความสำคัญลดลง
- ด้านความรู้และทักษะด้านเทคโนโลยี-ความรู้และทักษะด้านการจัดการ ให้ความสำคัญและเน้นการพัฒนาความรู้ และทักษะในระดับสูง และระดับกลางเท่านั้น ระบบเศรษฐกิจให้ค่าตอบแทนสูง โดยเฉพาะภาคเอกชนต้องการมาก ทำให้เกิดความขาดแคลน แต่ในขณะเดียวกันความรู้ และทักษะด้านเทคโนโลยี-ความรู้และทักษะด้านการจัดการในระดับชาวบ้านและราษฎรทั่วไป ไม่มีการลงทุนและได้รับการพัฒนาน้อย มีผลทำให้ราษฎรขาดศักยภาพในการพึ่งตนเอง และมีขีดความสามารถในการพัฒนาตนเองต่ำในอนาคต
- ปัญหาสำคัญที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ และทรัพยากรมนุษย์ ได้แก่: - เกิดภาวะขาดแคลน และถูกทำลาย ทำให้ทรัพยากร



8 วิกฤติการณ์

ธรรมชาติและทรัพยากรมนุษย์มีค่าเสื่อมราคาสูงขึ้น ไม่สามารถใช้ได้
ในระยะเวลาที่ยาวนานเหมือนเดิม เช่น แรงงานอายุเพียง 40-45 ปี
ก็มีอาการเมื่อยล้าทำงานไม่ได้ และมีภาวะโรคภัยไข้เจ็บเกิดขึ้นบ่อยๆ
ทั้งโรคทางกายและทางจิต เป็นต้น

ด้านสภาพแวดล้อมนับว่ามีวิกฤติการณ์อย่างยิ่ง เช่น ภาวะน้ำเสียนรุนแรงทั่วโลก
อากาศเสียจนกระทั่งเป็นอันตรายแก่มนุษย์ เสียงดังจนเกิดอาการเครียดแก่มนุษย์และ
สัตว์ ฝุ่นละอองในอากาศมีมาก สภาพแวดล้อมเสื่อมโทรม และนำมาซึ่งปัญหาทางด้าน
สุขภาพจิตของบุคคลทั่วไป

3.2 การดำรงชีวิตที่ยากลำบากยิ่งขึ้นของมนุษย์

แทนที่ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอดีตสูงจะทำให้มนุษย์ดำรง
ชีวิตอย่างสะดวกสบาย มีความสุขและความสงบ กลับยิ่งทำให้การดำรงชีวิตของ
บุคคลทั่วไปลำบากยากเย็นยิ่งขึ้นในรูปแบบต่างๆ ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรม ได้แก่ :-

- มีความยากลำบากในการหางานทำและในการประกอบอาชีพ เพื่อยก
ฐานะทางเศรษฐกิจของตนเองและครอบครัว
- รายได้ที่หามาได้ไม่เพียงพอ สำหรับการซื้อหาปัจจัยขั้นพื้นฐานที่
จำเป็นแก่การครองชีพของตนเองและครอบครัว
- เกิดภาวะเงินเฟ้อ และค่าครองชีพสูงขึ้นในแทบทุกประเทศ
- มีการแข่งขันอย่างรุนแรงทางด้านการหางานทำ การประกอบอาชีพ
และการศึกษาเล่าเรียน
- ความสงบสุขในสถาบันครอบครัวเสื่อมสลายไป
- มนุษย์มีความขัดแย้งกันมากขึ้น ขัดแย้งกับตนเอง และขัดแย้งกับ
บุคคลอื่น ๆ



LIART

- มนุษย์ในยุคพัฒนานี้ขาดคุณธรรม ขาดวินัย และขาดวัฒนธรรมในการดำรงชีวิตประจำวัน โดยทั่วไปในยุคการพัฒนาเศรษฐกิจนี้ บุคคลจำนวนมากไม่น้อยเริ่มกลับเข้าสู่สภาพดั้งเดิมกล่าวคือ มีอุปนิสัยเป็นสัตว์และมีความดุร้ายโหดเหี้ยมมากขึ้น

4. แนวทางการแก้ไขและพัฒนา

แนวทางและมาตรการแก้ไขที่ขอเสนอแนะ ได้แก่ :-

- 4.1 การริเริ่มและการปลูกฝังค่านิยมให้แก่ตนเองและครอบครัว
- 4.2 การกำหนดมาตรการและนโยบายที่แน่นอนแล้วนำไปปฏิบัติ
- 4.3 การใช้อำนาจบริหารเพื่อติดตามและแนะนำ
- 4.4 การออกกฎหมายเพื่อทำการควบคุมและการจำกัด
- 4.5 การร่วมมือกับนานาชาติ

4.1 การริเริ่มและการปลูกฝังค่านิยมให้แก่ตนเองและครอบครัว

การเริ่มต้นที่สังคม การปลูกฝังค่านิยมที่ดีงามไว้และพัฒนา จะต้องเริ่มที่ตนเองก่อน เริ่มทีแต่ละคนโดยไม่ดื่มด่ำแต่ละคน เริ่มจากบุคคลส่วนน้อยที่เห็นค่าของการกระทำที่ดีมีประโยชน์ แล้วจึงขยายผลการปฏิบัติออกไปยังระดับครอบครัว และชุมชน แต่ละคนจะต้องมีคุณธรรมและประพฤติดีปฏิบัติในการบำรุงและรักษาทรัพยากร เช่น ในกรณีของทรัพยากรมนุษย์จะต้องเห็นค่าและประโยชน์ของการบำรุงและรักษา ลงทุนสั่งสอนและอบรมลูกหลาน โดยการสละเวลาว่าง และสมอง รวมทั้งเงินของแต่ละคนที่มี บุคลิกดี ในระดับชาติจำเป็นต้องมีองค์กร-บุคลากร และเงินทุนให้การศึกษาและอบรมให้สังคมให้เห็นคุณค่าและความสำคัญของการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม



4.2 การกำหนดมาตรการและนโยบายที่แน่นอนแล้วนำไปปฏิบัติ

ในระดับชาติและระดับนานาชาติ จะต้องกำหนดมาตรการและนโยบายที่แน่นอนทางด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เช่น กำหนดให้โรงงานต้องมีแหล่งกำจัดน้ำเสีย อากาศเสียและเสียงดัง มาตรการและนโยบายดังกล่าวควรมีการติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการจัดแหล่งอุตสาหกรรม หรือนิคมอุตสาหกรรมให้เป็นสัดส่วน เพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายของการอุตสาหกรรม

4.3 การใช้อำนาจบริหารเพื่อติดตามและแนะนำ

กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ มีอำนาจบริหารอยู่แล้วตามกฎหมาย และระเบียบต่างๆ ควรใช้การตรวจสอบ และติดตามผลการปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ รวมทั้งการแนะนำองค์กรเอกชน องค์กรของรัฐ และภาคเอกชนทั่วไป ให้เห็นคุณค่าของการอนุรักษ์ทรัพยากร และสิ่งแวดล้อมสำหรับในระดับประชาชนทั่วไป เจ้าพนักงานของหน่วยงานต่างๆ ควรตักเตือนและแนะนำในการรักษาความสะอาดและการงดเว้นการทิ้งของและสิ่งโสโครกลงบนถนน ถ้ายังไม่เชื่อฟังก็ดำเนินการจับกุมและปรับผู้กระทำความผิดอย่างต่อเนื่อง ประชาชนจะได้เคยชินและปรับการประพฤติ-การปฏิบัติ ให้เหมาะสมต่อไปได้

4.4 การออกกฎหมายเพื่อดำเนินการควบคุมและจำกัด

การออกกฎหมายเป็นสิ่งหลีกเลี่ยงได้ยาก จะต้องดำเนินการออกกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาอากาศเสีย และเสียงดัง เพื่อบังคับแก่องค์กรและภาคเอกชนที่ก่อให้เกิดปัญหานี้ ให้หาทางกำจัดและแก้ไขปัญหา รวมทั้งองค์กรและภาคเอกชนจะต้องถูกบังคับให้ทำการชดเชยแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากภาวะน้ำเสีย อากาศเสีย และเสียงดัง เนื่องจากองค์กรและภาคเอกชนเป็นผู้ก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้น



4.5 การร่วมมือกับนานาชาติ

การอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่เกิดความเสียหาย และเสื่อมโทรมจะต้องร่วมกันในระดับนานาชาติ เนื่องจากบรรดาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ครอบคลุมอาณาเขตของหลายประเทศ และหลายรัฐ แต่ละประเทศจะมีอำนาจอธิปไตยอยู่แต่เฉพาะในอาณาเขตของตนเท่านั้น การเข้าไปแก้ไขปัญหาโดยรัฐหนึ่งรัฐใดจะกระทำไม่ได้ จะกระทำได้ก็โดยการร่วมมือกันในระดับนานาชาติ เช่น การอนุรักษ์น้ำที่ดิน และอากาศ รวมทั้งทรัพยากรประเภทแร่ธาตุ และก๊าซธรรมชาติ การแก้ไขปัญหาคาบน้ำมันดิบที่เกิดจากเรือบรรทุกน้ำมันอัปปางก็เช่นเดียวกัน คาบน้ำมันดิบจะกระจายออกไปกว้างขวาง ครอบคลุมหลายประเทศ การอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ก็เช่นเดียวกัน สัตว์จะอาศัยอยู่ในหลายประเทศจำเป็นจะต้องร่วมมือกัน ศึกษาและค้นคว้า ดำเนินมาตรการและนโยบายเพื่อการอนุรักษ์สัตว์ดังกล่าว





Legislative Institutional Repository of Thailand

ทรัพย์สินทางปัญญา :
ปัญหาที่แสดงถึงคุณภาพชีวิต
ของแรงงานสตรี

รศ. ดร. ปิยะวดี วิริยะชาติ



Legislative Institutional Repository of Thailand



Legislative Institutional Repository of Thailand

ทรัพยากรมนุษย์นับว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญที่สุดอย่างหนึ่ง ในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เนื่องจากทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยในการผลิต (Factor of Production) ที่เป็นทั้งผู้ประกอบการ (Entrepreneur) และแรงงาน (labour) ในขณะเดียวกันก็เป็นผู้บริโภคสินค้าและบริการ (consumer) อีกด้วย หากประเทศขาดทรัพยากรมนุษย์ที่เหมาะสมทั้งในแง่ปริมาณและคุณภาพ การพัฒนาเศรษฐกิจจะไม่สัมฤทธิ์ผลได้เลย ยิ่งไปกว่านั้นคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ยังเชื่อมโยงอย่างสำคัญต่อการพัฒนาสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านคุณภาพชีวิต สุขภาพอนามัยและปัญหาสังคมอื่นๆ อีกนานา นับประการ

นับตั้งแต่ประเทศไทย โดยได้เริ่มมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เมื่อปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา การพัฒนาอุตสาหกรรมในสาขาต่างๆ ได้เริ่มขึ้นมากมาย การผลิตทางด้านอุตสาหกรรมได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในขณะเดียวกันมีการปรับเปลี่ยนจากการผลิตที่ล้าสมัยและการผลิตขนาดเล็ก ไปสู่การผลิตที่ทันสมัยและเป็นการผลิตที่มีขนาดใหญ่มากยิ่งขึ้น เพียงเวลาไม่กี่ปีประเทศไทยได้กลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ที่มีการผลิตทางด้านอุตสาหกรรมทั้งเพื่อเป็นสินค้าสำหรับการส่งออกและใช้บริโภคในประเทศเป็นจำนวนมาก

กล่าวได้ว่า สาเหตุที่กระบวนการพัฒนาดังแต่แรกเริ่มนั้นประสบความสำเร็จเป็นอย่างดีเนื่องจากแรงงานไทยมีค่าจ้างถูกและมีจำนวนมาก ประเทศไทยได้รับประโยชน์จากความได้เปรียบนี้เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ จึงได้ชักจูงให้มีการลงทุนเพิ่มขึ้นทั้งจากแหล่งเงินทุนภายในประเทศและโดยเฉพาะอย่างยิ่งนักลงทุนจากต่างประเทศจำนวนมากได้ให้ความสนใจเข้ามาทำการผลิตสินค้าบริโภคและอุปโภคต่างๆ จึงมีการผลิตสินค้าต่างๆ เป็นจำนวนมากและมีอัตราเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วอย่างเห็นได้ชัด



14 รัฐสภา

กระบวนการผลิตและการค้าระหว่างประเทศเริ่มต้นจากการผลิตและขายสินค้าขั้นปฐม เช่น อุตสาหกรรมสิ่งทอ ด้ายเย็บเสื้อผ้า รองเท้า แผงวงจรไฟฟ้า อุตสาหกรรมอาหาร ฯลฯ ซึ่งแต่ละปีทำรายได้จากการส่งออกให้กับประเทศไทยอย่างมากมาย อุตสาหกรรมเหล่านี้ล้วนแต่ใช้แรงงานสตรีในการผลิตเป็นส่วนใหญ่

แรงงานสตรีที่ใช้ในการผลิตส่วนใหญ่อพยพมาจากชนบทมีความตั้งใจทำงาน มีความขยันและอดทนเป็นเยี่ยม นอกจากนี้ยังเป็นแรงงานที่มีพื้นฐานต่อการพัฒนาให้เป็นแรงงานที่มีคุณภาพดีเลิศสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมที่นับวันจะมีความทันสมัยทางด้านเทคโนโลยีเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

แต่ในสภาพความเป็นจริงนั้น แรงงานสตรีจัดว่าอยู่ในกลุ่มที่ “ด้อยโอกาส” ที่จะพัฒนา ทั้งๆ ที่แรงงานสตรีเหล่านี้ทำประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศอย่างเหลือล้น แรงงานเหล่านี้กลับอยู่ในสภาพการจ้างงานที่มีรายได้ต่ำ การศึกษาน้อย ไม่มีโอกาสได้รับการฝึกอบรมหรือการศึกษาต่อเพื่อเพิ่มทักษะให้กับตนเอง นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องสุขภาพอนามัยอีกด้วย ต่อไปนี้เป็นการรวบรวมข้อมูลสถิติตลอดจนข้อสังเกตที่เกี่ยวกับการทำงาน สุขภาพอนามัยและการฝึกอบรมแรงงานสตรีในปัจจุบัน เพื่อเป็นแนวทางให้ทราบถึงปัญหาและระดับคุณภาพชีวิตโดยทั่วไปของแรงงานสตรีเหล่านี้

กำลังแรงงานสตรี

จากรายงานการสำรวจแรงงาน (รอบที่ 2) ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ. 2532 ประเทศไทยมีประชากรประมาณ 55.3 ล้านคน (ตารางที่ 1) และเมื่อหักผู้มีอายุต่ำกว่า 13 ปี และผู้ที่ไม่เข้าร่วมในกำลังแรงงานประเภทต่างๆ ออกไปแล้ว เรามีกำลังแรงงานทั้งหมดประมาณ 30.2 ล้านคน ในกำลังแรงงานนี้กว่าครึ่งหนึ่งเป็นชาย โดยที่แรงงานสตรีมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 45 ซึ่งแม้ว่าจะต่ำกว่าชาย แต่ก็นับว่าเป็น



LI RT

สัดส่วนที่สูงกว่าประเทศเพื่อนบ้านส่วนใหญ่ในทวีปเอเชีย สัดส่วนของกำลังแรงงานต่อประชากรของสตรีในเขตเทศบาลเท่ากับ 42.6 และจะมากขึ้นเล็กน้อยนอกเขตเทศบาล (51.2) แสดงว่าสตรีในชนบทมีส่วนในการเข้าร่วมกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากกว่าสตรีในเมือง (ตารางที่ 2)

จากจำนวนแรงงานสตรีทั้งหมดนี้ร้อยละ 41.99 มีงานทำ (11.91 ล้านคน) และคิดเป็นร้อยละ 43.67 ของแรงงานรวมทั้งหมดที่มีงานทำ นั่นคือสัดส่วนของสตรีที่มีบทบาทในเชิงเศรษฐกิจมีร้อยละ 44 ของแรงงานทั้งประเทศ

ส่วนสตรีที่ไม่อยู่ในกำลังแรงงานเนื่องจากทำงานบ้านมี 2.8 ล้านคน (ตารางที่ 1) หรือมีสตรีเพียงประมาณร้อยละ 5.06 ของประชากรทั้งหมดที่มีอาชีพเป็นแม่บ้านและดูแลบุตร จากข้อมูลดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่า บทบาทของสตรีในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปมากแล้ว ในอดีตนั้นสตรีไทยส่วนใหญ่จะมีหน้าที่ดูแลบ้านเพียงอย่างเดียว แต่ปัจจุบันนี้สตรีเป็นจำนวนมากได้เข้ามามีบทบาทในการทำงานในเชิงเศรษฐกิจเคียงบ่าเคียงไหล่กับชาย คงเหลือสตรีเพียงร้อยละ 10 (ของสตรีทั้งหมด) เท่านั้นที่ยังรักษาบทบาทสตรีไทยในอดีตเอาไว้

อัตราการเพิ่มของกำลังแรงงานสตรีและกลุ่มอายุ

อัตราการเพิ่มของกำลังแรงงานสตรีขึ้นอยู่กับขนาดการเพิ่มของประชากรและอัตราการเข้าร่วมกำลังแรงงานของสตรี ในช่วงเวลาที่ผ่านมา แม้ว่าอัตราการเพิ่มของประชากรจะลดลงแล้วในอดีต แต่อัตราการเพิ่มของแรงงานสตรียังคงเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ อาทิเช่น ระหว่าง พ.ศ. 2503 - 2513 อัตราเพิ่มของแรงงานสตรีเท่ากับร้อยละ 1.72 แล้วเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 3.78 ในระหว่างปี 2520 - 2526 และจะสังเกตได้ว่าแรงงานสตรีที่



16 รัฐสภา

อายุระหว่าง 11 - 14 ปีในระหว่างปี 2513 - 2523 และระหว่าง 2520 - 2526 ลดลง ซึ่งเป็นผลจากการขยายการศึกษาภาคบังคับ ทำให้อายุสตรีที่เข้าสู่ตลาดแรงงานสูงขึ้น นอกจากนี้การเพิ่มประชากรอย่างรวดเร็วในอดีตยังเป็นผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของสตรีอีกด้วย

ในการวิเคราะห์โครงสร้างอายุของแรงงานสตรีนั้น เราจะจัดแบ่งแรงงานสตรีเหล่านั้นตามกลุ่มอายุจะพบว่ามีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ

(1) สตรีช่วงอายุ 7 - 12 ปี เป็นช่วงที่ยังเป็นเด็กควรจะพัฒนาขั้นพื้นฐานให้สมบูรณ์พอเพียงที่จะเติบโตเป็นประชากรที่มีคุณภาพ แต่ในช่วงนี้เด็กหญิงได้รับการศึกษาน้อยกว่าชายโดยเฉพาะในเขตชนบท และมีเด็กหญิงจำนวนไม่น้อยที่เริ่มเข้าสู่ตลาดแรงงาน จึงต้องให้ความสำคัญแก่ปัญหานี้ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาระยะยาวต่อไป

(2) สตรีในช่วงอายุ 13 - 14 ปี มักได้รับการศึกษาและการฝึกอาชีพน้อยกว่าชายทั้งในชนบทและในเขตยากจนในเมือง ส่วนใหญ่จะทำงานช่วยครอบครัว โดยไม่ได้รับค่าจ้าง สำหรับสตรีกลุ่มนี้เราควรให้โอกาสที่จะเพิ่มพูนความรู้ เพื่อให้สามารถมีอาชีพและมีรายได้เลี้ยงตนเองได้ในอนาคตอันใกล้

(3) สตรีในช่วงอายุ 15 - 19 ปี สตรีที่เป็นเกษตรกรในวัยนี้จำนวนมาก จะย้ายถิ่นเข้ามาทำงานทำในเมือง โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานคร ส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 70 เป็นโสด มีการศึกษาน้อย และมุ่งมาทำงานทำในลักษณะที่มีความเสี่ยงสูงต่อการถูกล่อลวงและกดขี่ทางเพศ สตรีในกลุ่มนี้จำนวนไม่น้อยลงเอยด้วยการเป็นผู้หญิงบริการบางประเภทหรือโสเภณี การวิจัยหลายเรื่องชี้ว่าประมาณร้อยละ 70 ของหญิงอาชีพดังกล่าวมาจากต่างจังหวัด โดยเฉพาะภาคเหนือและภาคอีสานจึงต้องหาทางป้องกันปัญหาดังกล่าวด้วยการสร้างงานในชนบทอย่างเร่งด่วน



LI RT

(4) สตรีในช่วงอายุ 50 ปีขึ้นไป หญิงในวัยนี้มีแนวโน้มที่จะมีปัญหามากกว่าชาย อีกทั้งมีจำนวนมากกว่า เนื่องด้วยอายุของหญิงยาวกว่าชาย ปัญหาสำคัญคือการขาดสวัสดิการและการอยู่เดียวดาย ในกลุ่มสตรีที่มีฐานะต่อทางเศรษฐกิจ ทั้งในชนบทและในเมือง การทำงานหนักแต่เยาว์วัย ประกอบกับการขาดความสมบูรณ์ด้านโภชนาการและที่อยู่อาศัย ทำให้มีปัญหาด้านสุขภาพวัยชราซ้ำเติม สำหรับข้อมูลในปัจจุบัน จากตัวเลขของกำลังแรงงานสตรีในกลุ่มอายุต่างๆ ในตารางที่ 3 แสดงให้เห็นว่า ในพ.ศ. 2528 แรงงานสตรีส่วนใหญ่ยังอยู่ในกลุ่มอายุน้อย คือระหว่าง 16.2 % กลุ่มอายุ 25 - 29 ประมาณ 14.1 % และกลุ่มอายุ 30 - 39 ประมาณ 12.0 % และรวมทั้ง 4 กลุ่ม อายุนี้ประมาณ 59 % ของแรงงานสตรีทั้งหมด

นอกจากนี้ โครงสร้างของประชากรที่มีอายุระหว่าง 11 - 24 ปี ซึ่งมีอยู่ 31 % ในปี 2503 ได้เพิ่มขึ้นเป็น 36 % ในปี 2523 ในขณะที่แรงงานสตรีที่มีอายุระหว่าง 11 - 24 ปี ซึ่งมีอยู่ 37.7 % ในปี 2503 ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนเป็น 40.5 % ในปี 2513 และลดลงเล็กน้อยคือ เป็น 37.3 % ในปี 2523 ที่เป็นเช่นนี้เป็นผลมาจากนโยบายของรัฐบาลในปี 2513 ซึ่งเน้นการเพิ่มการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษามากขึ้น และหลังจากนั้นมาโครงสร้างกำลังแรงงานของสตรีก็มีการเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก นอกจากนี้เมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานชายแล้วยังมีข้อน่าสังเกตอีกว่า สัดส่วนของแรงงานสตรีที่มีอายุระหว่าง 11 - 24 ปี สูงกว่าแรงงานชายอยู่ประมาณ 5 - 6 % ในระหว่างปี 2503 - 2523 ซึ่งสาเหตุอาจจะเป็นเพราะสตรีมีแนวโน้มที่จะศึกษาในระดับสูงน้อยกว่าบุรุษก็เป็นได้

อัตราการเข้าร่วมกำลังแรงงานสตรี

อัตราการเข้าร่วมกำลังแรงงานสตรี คือ ร้อยละของสตรีที่จัดอยู่ในกำลังแรงงานต่อกำลังคนที่เป็สตรีในกลุ่มอายุนั้น โดยทั่วไปอัตราการเข้าร่วมกำลังแรงงานสตรี จะชี้ให้เห็นจำนวนสตรีในวัยคนที่ต้องการทำงานในเชิงเศรษฐกิจ



18 รัฐสภา

จากตารางที่ 4 แสดงให้เห็นว่าในปี พ.ศ. 2532 อัตราการเข้าร่วมในกำลังแรงงานรวมทั้ง 2 เพศ ซึ่งค่อนข้างสูงแม้แต่ในหมวดอายุ 13 - 14 ปีทั้งชายและหญิง (ร้อยละ 37.5 สำหรับชายและร้อยละ 39 สำหรับหญิง) อัตราการเข้าร่วมในกำลังแรงงานจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนสูงสุดถึงร้อยละ 98.6 สำหรับชาย และร้อยละ 83.7 สำหรับหญิงในหมวดอายุ 35-39 ปี หลังจากนั้นอัตราดังกล่าวจะลดลงทั้งชายและหญิง การเข้าร่วมกำลังแรงงานในหมวดอายุ 60 ปีขึ้นไปนั้นพบว่าชายอายุ 60 ปีขึ้นไป 1 ใน 2 คน และหญิงอายุ 60 ปีขึ้นไป 1 ใน 4 คน ยังอยู่ในกำลังแรงงาน

สำหรับอัตราการเข้าร่วมในกำลังแรงงานจำแนกตามเพศและสถานภาพสมรส (ตารางที่ 5) แสดงให้เห็นว่าในเขตเทศบาลชายที่สมรสมีอัตราการเข้าร่วมในกำลังแรงงานสูงสุด และค่อนข้างต่ำสำหรับชายโสดและหม้าย และค่อนข้างสูงสำหรับผู้มีสถานภาพสมรส หย่า และแยกกันอยู่ อย่างไรก็ตาม สำหรับนอกเขตเทศบาล ชายที่สมรสมีอัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานสูงสุดด้วย และค่อนข้างต่ำสำหรับผู้มีสถานภาพสมรสหม้าย อัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของหญิงสูงสุดสำหรับผู้มีสถานภาพสมรส หย่า แต่ค่อนข้างต่ำสำหรับผู้ที่มีสมรสและหม้ายสำหรับในเขตเทศบาล ในขณะที่นอกเขตเทศบาลจะค่อนข้างต่ำ สำหรับผู้มีสถานภาพสมรสหย่าและหม้าย แต่สูงสุดสำหรับผู้มีสถานภาพสมรสโสดและแยกกันอยู่

เมื่อเทียบกันแล้วอัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานที่ต่ำสำหรับผู้ที่มีสถานภาพสมรสเป็นโสดและหม้าย สะท้อนให้เห็นว่าส่วนหนึ่งเป็นผลของปัจจัยด้านอายุ ผู้ที่เป็นโสดส่วนมากจะมีอายุน้อยและผู้ที่เป็นหม้ายจะมีอายุมาก อัตราที่ต่ำในบรรดาผู้ที่เป็นโสดสะท้อนให้เห็นด้วยว่า ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากผู้ที่กำลังเรียน โดยในเขตเทศบาลมีผู้ที่กำลังเรียนมากกว่านอกเขตเทศบาล จึงเป็นผลให้อัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานสำหรับในเขตเทศบาลต่ำกว่านอกเขตเทศบาล อนึ่ง ชายที่สมรสแล้วมีอัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานสูงกว่าหญิงที่สมรสแล้ว ซึ่งอาจสะท้อนให้เห็นว่าในกลุ่มนี้ชายจะ



LIART

ต้องรับผิดชอบในรายได้ของครอบครัวมากกว่าหญิง นอกจากนี้ พบว่าอัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของสตรีที่มีสถานภาพสมรสแยกกันอยู่สูงกว่าของหญิงที่สมรส ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงผลกระทบอันหลีกเลี่ยงไม่ได้จากการแยกกันอยู่ ซึ่งทำให้แม่บ้านต้องออกหางานทำเพื่อยังชีพตนเองและบุตร นอกจากนี้ยังเป็นที่น่าสนใจที่พบว่าทั้งหญิงโสดและชายโสดต่างก็มีอัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานใกล้เคียงกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตเทศบาล

อัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานจำแนกตามเพศและการศึกษาที่สำเร็จทั้งในเขตและนอกเขตเทศบาลแสดงไว้ในตารางที่ 6

สำหรับสตรีในเขตเทศบาล ผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับอาชีวศึกษาระยะสั้นจะเข้าร่วมในกำลังแรงงานสูงที่สุด คือประมาณร้อยละ 97.1 สำหรับผู้อยู่ในเขตเทศบาล หญิงที่จบมหาวิทยาลัยสายวิชาการเข้าร่วมกำลังแรงงานร้อยละ 95.1 สตรีที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษาตอนต้นมีอัตราการเข้าร่วมกำลังแรงงานร้อยละ 60.9 และ 79.3 สำหรับในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาลตามลำดับ และเมื่อรวมดูทุกระดับการศึกษาแล้วปรากฏว่า อัตราการเข้าร่วมกำลังแรงงานตามชั้นการศึกษา นอกเขตเทศบาลสูงกว่าในเขตเทศบาล หรืออีกนัยหนึ่งสตรีที่อยู่นอกเขตเทศบาลมีอัตราของความสนใจทำงานมากกว่าสตรีในเขตเทศบาล

สตรีผู้มีงานทำ

จากตารางที่ 7 สตรีร้อยละ 94.7 มีงานทำและอัตรานี้ต่ำกว่าชายซึ่งมีงานทำร้อยละ 96.1 นอกจากนี้ เนื่องจากสตรีมีอัตราการมีงานทำต่ำกว่าชายในเกือบทุกกลุ่มอายุ ยกเว้น กลุ่มอายุ 20 - 24 ปี



20 รัฐสภา

สำหรับสถานภาพสมรส ปรากฏว่า ร้อยละ 66.7 ของแรงงานสตรีสมรสแล้ว เทียบกับแรงงานชายสมรสแล้ว ซึ่งเป็นร้อยละ 60.3 ส่วนแรงงานสตรีที่ยังโสดมีร้อยละ 31.2 (ตารางที่ 8)

เมื่อดูระดับการศึกษาของสตรีที่มีงานทำ (ตารางที่ 9) พบว่าสตรีที่มีงานทำส่วนใหญ่จบการศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 คือ ร้อยละ 51.8 ของสตรีที่ทำงานทั้งหมด รองลงไปคือผู้จบการศึกษาชั้นประถมศึกษาตอนปลาย และไม่มีการศึกษาเลย สตรีที่มีงานทำโดยที่ไม่มีการศึกษาเลยมีประมาณ 8.3 แสนคน หรือร้อยละ 7 ของสตรีที่ทำงานทั้งหมด ดังนั้นเราจึงอาจกล่าวได้ว่าสตรีมีการศึกษาดำมาก กล่าวคือ ร้อยละ 85 ของแรงงานสตรีมีการศึกษาไม่เกินประถมศึกษาตอนปลาย ส่วนที่จบมหาวิทยาลัยมีเพียงร้อยละ 3.5 เท่านั้น

สุขภาพ

อายุขัยเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด

ในการประเมินสุขภาพของประชากรหญิงและประชากรชายในเบื้องต้น เราอาจพิจารณาเริ่มจากค่าอายุขัยเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด (ตารางที่ 10) พ.ศ. 2507-2508 ประชากรหญิงเมื่อแรกเกิดมีค่าอายุขัยเฉลี่ยเท่ากับ 61.82 ปี เทียบกับประชากรชายซึ่งมีค่าอายุขัยเฉลี่ยเท่ากับ 55.23 ปี สำหรับ พ.ศ. 2533-2538 ประชากรหญิงมีค่าอายุขัยเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด เท่ากับ 68.75 ปี และประชากรชายจะมีค่าอายุขัยเฉลี่ยเมื่อแรกเกิดเท่ากับ 63.50 ปี นอกจากนี้ ในการประมาณค่านี้ในอนาคตสำหรับปี 2543-2548 (NESDB, 2528) ประชากรหญิงมีค่าอายุขัยเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด 70 - 75 ปี และประชากรชาย 66 - 75 ปี อย่างไรก็ตาม แม้ค่านี้จะแสดงให้เห็นว่าสตรีโดยเฉลี่ยมีอายุยืนยาวกว่าเพศชาย แต่ค่าความแตกต่างของค่าอายุขัยเฉลี่ยเมื่อแรก



LIART

เกิดระหว่างช่วงเวลาดังกล่าว แสดงแนวโน้มที่ลดลงเรื่อยๆ กล่าวคือค่าอายุขัยเฉลี่ยเมื่อแรกเกิดของหญิงมากกว่าเพศชาย 6.59 ปี ในปี 2507 - 2509 แล้วลดเหลือเพียง 4 ปีในช่วง 2543 - 2548

นอกจากค่าอายุขัยเฉลี่ยเมื่อแรกเกิดแล้ว เราอาจพิจารณา การบาดเจ็บ การเจ็บป่วยและการตายประกอบกันไปด้วยเพื่อให้ได้ภาพที่ชัดเจน ในด้านสุขภาพอนามัยของสตรีได้ละเอียดยิ่งขึ้น

การบาดเจ็บ

นอกจากสตรีจะมีอายุขัยเฉลี่ยเมื่อแรกเกิดสูงกว่าชายแล้ว การบาดเจ็บ การเจ็บป่วย และการตายยังมีแบบแผนที่แตกต่างไปจากชายอีกด้วย ตารางที่ 11 แสดงอัตราการบาดเจ็บต่อประชากร 100,000 คน จำแนกตามลักษณะของการบาดเจ็บในช่วง 1 เดือน ซึ่งพบว่าสตรีมีอัตราการบาดเจ็บ 1,486 คน ต่อ 100,000 คน ส่วนชายมีอัตราการบาดเจ็บสูงกว่าคือ 2,416 คน ต่อ 100,000 คน และสูงเป็น 1.6 เท่าของอัตราการบาดเจ็บของเพศหญิง และจากข้อมูลปีเดียวกันนี้ เมื่อเราแบ่งตามเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาล (ตารางที่ 12) เราพบว่าสตรีมีอัตราการบาดเจ็บต่ำกว่าชายทั้งในเขตเมืองและเขตชนบท กล่าวคือ ต่อประชากร 100 คนนั้น ในเขตเทศบาล อัตราการบาดเจ็บของสตรีเท่ากับ 1.4 ซึ่งเป็นอัตราที่ต่ำสุดและต่ำกว่าอัตราการบาดเจ็บของเพศเดียวกันนอกเขตเทศบาล ซึ่งเท่ากับ 1.5 ส่วนอัตราการบาดเจ็บของประชากรชายเท่ากับ 2.3 และ 2.4 สำหรับในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาล และจะสังเกตได้ว่าอัตราการบาดเจ็บทั้ง 2 เพศ ในเขตเทศบาล ต่ำกว่านอกเขตเทศบาล



22 รัฐสภา

การเจ็บป่วย

แม้ว่าประชากรหญิงจะมีอัตราการบาดเจ็บต่ำกว่าประชากรชาย แต่จากข้อมูลปีเดียวกัน (ตารางที่ 12) พบว่าอัตราการเจ็บป่วยและอัตราการเข้ารับการรักษาพยาบาลของเพศหญิงสูงกว่าเพศชาย ทั้งในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาล กล่าวคือสตรีมีอัตราการเจ็บป่วยร้อยละ 6.6 และ 9.0 ในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาลตามลำดับ ส่วนชายมีอัตราการเจ็บป่วยร้อยละ 6.2 และ 8.4 ในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาลตามลำดับ สัดส่วนนี้หมายความว่าสตรี 6-9 คน และชาย 6-8 คน จาก 100 จะมีอาการเจ็บป่วย

การเข้ารับการรักษาพยาบาล

จากตารางที่ 12 ซึ่งพบว่าสตรี 100 คน จะมีการบาดเจ็บ 1 คน และมีการเจ็บป่วย 6-9 คน แต่การเข้ารับการรักษาพยาบาลค่อนข้างต่ำ คือเพียง 6 คน ในเขตเทศบาลและ 5-6 คนนอกเขตเทศบาล โดยที่จะสังเกตได้ว่า การบาดเจ็บและการเจ็บป่วยของสตรีนอกเขตเทศบาลสูงกว่าในเขตเทศบาลและแต่การเข้ารับการรักษาพยาบาลมีลักษณะตรงกันข้ามคือ ในเขตเทศบาลมีมากกว่านอกเขตเทศบาล ทั้งนี้อาจเป็นเพราะมีสถานพยาบาลมากกว่าและใกล้กว่าในเขตเทศบาลนั่นเอง

เมื่อจะดูถึงจำนวนครั้งของการเจ็บป่วยหรือบาดเจ็บเฉลี่ยต่อคน ต่อปี ปีพ.ศ. 2528 จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่าจำนวนครั้งของการเจ็บป่วยหรือบาดเจ็บต่อปีของสตรีสูงกว่าของชายทั้งในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาล (ตารางที่ 13) และโดยเฉลี่ยในช่วงเวลา 1 ปีสตรี 1 คน จะมีการเจ็บป่วยหรือบาดเจ็บประมาณ 2 ครั้งและเข้ารับการรักษาพยาบาลไม่ถึง 1 ครั้ง



การเจ็บป่วยตามกลุ่มอายุ

อัตราการเจ็บป่วยในกลุ่มอายุต่างๆ ของสตรีจะมีมากในอายุน้อยและต่ำลงเมื่ออายุสูงขึ้นในวัยแรงงาน แล้วจากนั้นจะสูงขึ้นอีกครั้งในวัยชรา (ตารางที่ 13)

แบบแผนของการเจ็บป่วย

การทบทวนข้อมูลโดยเทียนฉายและคณะ (เทียนฉาย, 2532) ระหว่าง ปี พ.ศ. 2506-2518 พบว่า อัตราการเจ็บป่วยของสตรีเพิ่มขึ้นโดยตลอดจาก 767.7 คนต่อแสนคน เป็น 2,551.03 คนต่อแสนคน กล่าวคือ อัตราการเจ็บป่วยนี้เพิ่มขึ้น 3.3 เท่า ในช่วงเวลาดังกล่าว

การพิจารณาแบบแผนของการเจ็บป่วยโดยดูจากสาเหตุของการเจ็บป่วยจากอดีตมาถึงปัจจุบันจะทำให้เข้าใจลักษณะของการเจ็บป่วยในปัจจุบันและแนวโน้มของการเจ็บป่วยในอนาคตได้ดียิ่งขึ้น จากการเปรียบเทียบสาเหตุของการเจ็บป่วยในระหว่าง พ.ศ. 2506 - 2522 (เทียนฉาย, 2532) พบว่ากลุ่มโรคสาเหตุของการเจ็บป่วยของสตรีที่สำคัญกลุ่มแรกได้แก่ กลุ่มโรคที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการตั้งครรภ์ กลุ่มโรคติดเชื้อ กลุ่มโรคระบบทางเดินหายใจ กลุ่มโรคอุบัติเหตุ กลุ่มโรคมีอาการไม่แจ่มชัด กลุ่มโรคทางเดินปัสสาวะและอวัยวะสืบพันธุ์ และกลุ่มโรคระบบทางเดินอาหาร ถ้าไม่คำนึงถึงกลุ่มแรกซึ่งเป็นโรคเฉพาะสตรี แล้วกลุ่มอื่นมีแบบแผนคล้ายกับของเพศชาย

ตลอดเวลาระหว่าง พ.ศ. 2506 - 2518 (เทียนฉาย, 2532) กลุ่มโรคที่เกี่ยวข้องกับการตั้งครรภ์ และกลุ่มโรคติดเชื้อ รักษาความสำคัญอยู่ในอันดับแรก และอันดับรองลงมาตลอด กลุ่มที่สาม และกลุ่มที่สี่มีการสลับที่ความสำคัญคือ กลุ่มอุบัติเหตุ



24 รัฐสภา

เข้าแทนที่กลุ่มโรคระบบทางเดินหายใจ ซึ่งลดความสำคัญลงเรื่อยๆ และถ้าจะเปรียบเทียบ อัตราการเจ็บตามสาเหตุของโรค ในช่วงเวลาดังกล่าว เราพบว่า

อัตราป่วยจากกลุ่มโรคที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการตั้งครรภ์ เพิ่มขึ้นประมาณ 2 เท่า

อัตราป่วยจากกลุ่มโรคติดเชื้อ เพิ่มขึ้นประมาณ 4.7 เท่า

อัตราป่วยจากกลุ่มโรคอุบัติเหตุ เพิ่มขึ้นประมาณ 7.8 เท่า

อัตราป่วยจากกลุ่มโรคทางเดินหายใจ เพิ่มขึ้นประมาณ 4 เท่า

อัตราป่วยจากกลุ่มโรคทางเดินอาหาร เพิ่มขึ้นประมาณ 6.5 เท่า

อัตราป่วยจากกลุ่มโรคระบบทางเดินปัสสาวะและอวัยวะสืบพันธุ์เพิ่มขึ้นประมาณ 4.5 เท่า

สำหรับกลุ่มโรคที่มีความสำคัญเป็นอันดับสอง ได้แก่ กลุ่มโรคมะเร็ง โรคต่อมไทรอยด์และโภชนาการ โรคประสาทสัมผัส โรคระบบไหลเวียนโลหิต และโรคจิตโรคประสาท กลุ่มนี้มีลักษณะการเปลี่ยนแปลง คือ

- กลุ่มโรคมะเร็งลดระดับความสำคัญลงแต่อัตราการเจ็บป่วยมากขึ้น กล่าวคือสตรี แสคนคนได้เพิ่มการเป็นมะเร็งจาก 21 คนเป็น 50 คน
- กลุ่มโรคต่อมไทรอยด์และภาวะโภชนาการลดลงทั้งความสำคัญและอัตราการเจ็บป่วย
- กลุ่มโรคประสาทสัมผัสลดความสำคัญลงแต่อัตราการป่วยเพิ่มขึ้นประมาณ 3 เท่า
- กลุ่มโรคจิตโรคประสาทเพิ่มความสำคัญขึ้นอย่างมากและอัตราการป่วยของโรคนี้เพิ่มขึ้นประมาณ 6 เท่า
- กลุ่มโรคระบบไหลเวียนโลหิต ลดความสำคัญลง แต่อัตราป่วยเพิ่มขึ้นประมาณ 5.7 เท่า

ความแตกต่างของการเจ็บป่วยระหว่างเพศ

1. โรคที่เป็นเฉพาะกับสตรีเท่านั้นคือ กลุ่มโรคแทรกซ้อนอันเกี่ยวเนื่องจากการตั้งครรภ์ ได้แก่ การแท้ง ซึ่งเป็นสาเหตุการป่วยที่สำคัญที่สุดของสตรี ส่วนโรคเกี่ยวกับอวัยวะสืบพันธุ์มีประมาณร้อยละ 50 ที่น่าสังเกตคือการป่วยจากการทำแท้งมีอัตราเพิ่มสูงถึงร้อยละ 3.5 ระหว่างปี 2507 - 2519 เทียบกับโรคที่เป็นเฉพาะสตรีอื่นๆ ที่มีอัตราเพิ่มต่ำกว่า คือ ร้อยละ 3 - 3.2

2. โรคที่มีอัตราป่วยแตกต่างกันอย่างชัดเจน ได้แก่ สตรีจะมีอัตราการเจ็บป่วยด้วยโรคจิตโรคประสาทสูงกว่าชายเกือบเท่าตัว นอกจากนี้ยังมีอัตราการเป็นโรคหัวใจรูห์มาติก การฆ่าตัวตายและการทำร้ายตัวเองสูงกว่าเพศชายอีกด้วย

ส่วนโรคที่มีอัตราสูงในเพศชายได้แก่ โรคมาเลเรีย วัณโรค โรคหลอดเลือดในสมอง โรคหลอดเลือดอักเสบรวมถุงลมโป่งพองและหอบหืดเป็นต้น โรคอื่นๆ นอกจากนั้นอัตราการเจ็บป่วยไม่แตกต่างกันมากนัก

3. ความแตกต่างของสาเหตุการเจ็บป่วยระหว่างเพศในวัยทำงานเป็นดังนี้ :

3.1 กลุ่มอายุ 15 - 44 ปี กลุ่มวัยเจริญพันธุ์

กลุ่มสาเหตุหลักที่สำคัญที่สุดของการเจ็บป่วยของสตรีในวัยนี้เป็นสาเหตุอันเนื่องมาจากการตั้งครรภ์ รองลงไปเป็นกลุ่มโรคติดเชื้อ กลุ่มโรคระบบทางเดินปัสสาวะ และอวัยวะสืบพันธุ์ โรคติดเชื้อทางเดินอาหารและอุบัติเหตุยานยนต์ นอกจากนี้มีโรคประสาทและบุคลิกภาพผิดปกติ รวมทั้งการฆ่าตัวตายทำร้ายตัวเองซึ่งมีอัตราสูงกว่าเพศชายในกลุ่มเดียวกัน

3.2 กลุ่มอายุ 45 - 64 ปี

สตรีวัยนี้พ้นจากวัยเจริญพันธุ์แล้วมีอัตราการเจ็บป่วยต่างไปจากกลุ่มแรก และต่างจากเพศชายด้วย สาเหตุการเจ็บป่วยอันดับแรก ได้แก่ กลุ่มโรคติดเชื้อ กลุ่มที่มีความสำคัญเป็นอันดับสองจะมีการสลับเปลี่ยนกันระหว่างกลุ่มโรคระบบทางเดินหัวใจ กลุ่มโรคที่มีอาการไม่แจ่มชัด กลุ่มโรคระบบทางเดินอาหาร และกลุ่มโรคระบบปัสสาวะและอวัยวะสืบพันธุ์ เป็นต้น



26 รัฐสภา

การเจ็บป่วยของประชากรตามระดับการศึกษา

จากการวิเคราะห์ของสถาบันวิจัยประชากรและสังคม (IPSR, 1985) พบว่าการเจ็บป่วยมีความแตกต่างกันตามระดับของการศึกษา ตารางที่ 14 สตรีไม่มีการศึกษาเลยมีอัตราการเจ็บป่วยหรือบาดเจ็บสูงที่สุดคือ 25.9 ส่วนสตรีที่มีการศึกษาระดับอุดมศึกษามีอัตราการเจ็บป่วยหรือบาดเจ็บต่ำสุด คือ 8.8 เท่านั้น

การเจ็บป่วยของแรงงาน

การทำงานที่มีความสัมพันธ์ต่อการเจ็บป่วยของประชากรเช่นเดียวกัน กล่าวคือ (ตารางที่ 16) ประชากรที่อยู่ในกำลังแรงงาน มีอัตราการเจ็บป่วยและบาดเจ็บต่ำกว่ากลุ่มที่อยู่นอกกำลังแรงงาน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2524 , TPSR, 1985) กล่าวคือ ผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงานมีอัตราการเจ็บป่วยและบาดเจ็บเท่ากับร้อยละ 8 แต่ผู้นอกกำลังแรงงานอัตรานี้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 12 % และเมื่อแยกอัตราการเจ็บป่วยไปในกลุ่มอาชีพต่างๆ ของแรงงาน ยังพบว่ามี ความแตกต่างกันอีกด้วย กล่าวคือ กลุ่มแรงงานที่เป็นกรรมกรทั่วไปมีอัตราการเจ็บป่วยและบาดเจ็บร้อยละ 13.7 อัตรานี้ต่ำเป็นที่สองรองจากอัตราดังกล่าวของแรงงานที่ทำงานขนส่งเท่านั้น และจะสังเกตได้ ว่าไม่ว่าเป็นอาชีพใด แรงงานหญิงมีอัตราการเจ็บป่วยสูงกว่าแรงงานชายทั้งสิ้น

การตาย

สำหรับการตาย จากสถิติสาธารณสุข ตั้งแต่ปี 2500 - 2527 (ตารางที่ 17) จะสังเกตได้ชัดเจนว่า จำนวนการตายของเพศชายมากกว่าเพศหญิงมาตลอด และความแตกต่างดังกล่าวนี้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และเมื่อพิจารณาจากอัตราตายตามกลุ่ม



LIART

อายุต่างๆ ปรากฏอย่างชัดเจน (จากตารางที่ 18) ว่า อัตราตายของเพศชายสูงกว่าเพศหญิงในเกือบทุกกลุ่มอายุ

กลุ่มสตรีที่อยู่ในช่วงภาวะเจริญพันธุ์ มีสาเหตุการตายประการหนึ่งมาจากการคลอดบุตร แต่อัตราตายดังกล่าวได้ลดลงเรื่อยๆ ในช่วงปี พ.ศ. 2505 - 2532 (ตารางที่ 19) กล่าวคือ พ.ศ. 2505 อัตราตายของมารดาต่อการมีขึ้น 1,000 คน เท่ากับ 3.7 และอัตราดังกล่าวได้ลดลงเป็น 0.2 ในปี พ.ศ. 2532

อัตราตาย (ต่อประชากร 1,000 คน) ของหญิงและชาย เมื่อพิจารณาแยกภูมิภาค (ตารางที่ 20) ปรากฏว่า พ.ศ. 2532 อัตราตายของเพศหญิงสูงสุดอยู่ที่ ภาคเหนือ คือ 4.3 ต่อประชากรหญิง 1,000 คน แต่อัตราตายสูงสุดของเพศชาย ในปีเดียวกัน อยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร คือ 5.8 ต่อประชากรชาย 1,000 คน

สำหรับสาเหตุการตายนั้น จากการสำรวจของสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดลสำหรับปี 2528 - 2529 (ตารางที่ 21) นั้น อัตราตายของชายมากกว่าหญิงในเกือบทุกกลุ่มสาเหตุของโรค แต่ก็ยังมีกลุ่มสาเหตุที่ทำให้หญิงเสียชีวิตในอัตราสูงกว่าชายอย่างชัดเจน เช่น Diabetes mellitus และ Anemia เป็นต้น

การฝึกอบรมแรงงาน

การฝึกอบรมแรงงานในประเทศไทยนั้น มีผู้ดำเนินการอยู่ 3 กลุ่ม คือ

1. การฝึกอบรมโดยผู้ประกอบการธุรกิจเอง การอบรมโดยส่วนนี้เป็นที่ทราบกันทั่วไปว่ามีอยู่น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานไร้ฝีมือ เนื่องจากแรงงานกลุ่มนี้ไม่ต้องการทักษะมากนัก ประกอบกับอัตราการเปลี่ยนงานสูงมาก นายจ้างจึง



28 รัฐสภา

มองไม่เห็นความสำคัญของการพัฒนาและไม่ลงทุนในส่วนนี้ การฝึกอบรมที่นายจ้างให้ จึงมักเป็นการฝึกงานในหน้าที่เท่าที่จำเป็นเท่านั้น

2. การฝึกอบรมวิชาชีพต่างๆ โดยสมาคม มูลนิธิและองค์กรกลุ่มสตรีต่างๆ การฝึกอบรมในส่วนนี้มีอยู่บ้างแต่กระจายอยู่ทั่วไป และส่วนใหญ่ยังมุ่งฝึกอบรมให้สตรีทำอาชีพอิสระ เช่น เสริมสวย ทำผม ตัดเย็บเสื้อผ้า การฝึกทักษะในด้านอุตสาหกรรมมีบ้างแต่เป็นหัตถอุตสาหกรรม อุตสาหกรรมในครัวเรือนเสียส่วนใหญ่

3. การฝึกอบรม หรือการพัฒนาฝีมือแรงงานโดยรัฐบาล

อนึ่ง การฝึกอบรมโดยผู้ประกอบการและสมาคม มูลนิธิและองค์กรกลุ่มสตรี ยังมิได้มีการรวบรวมข้อมูลไว้ ในที่นี้จึงจะขอก้าวถึงการฝึกอบรมแรงงานโดยรัฐบาลพอสังเขป

การฝึกอบรมแรงงานโดยรัฐบาล

การฝึกอบรมแรงงานด้านวิชาชีพโดยรัฐบาลเริ่มต้นมาเมื่อสี่สิบปีก่อน เมื่อกรมประชาสงเคราะห์เริ่มจัดการฝึกอาชีพให้กับเยาวชนที่ยากจน ซึ่งไม่ได้เรียนหนังสือและไม่มียานพาหนะในพ.ศ. 2496 (NISD, 1990) ต่อมาได้มีการพัฒนา ความคิดและขยายจุดมุ่งหมายเพื่อให้บริการฝึกอบรมผู้ประกอบการหางานทำให้แก่แรงงานทั่วไปและให้บริการแก่นายจ้างเพื่อหาคนงาน งานนี้จึงได้โอนจากกรมประชาสงเคราะห์มาอยู่ในกองแรงงานตั้งแต่ พ.ศ. 2507 โดยใช้ชื่อว่า “ศูนย์ฝึกอาชีพ” สำหรับกองแรงงานก็ได้ขยายงานขึ้นเป็นลำดับคือเป็นส่วนแรงงาน ในปี 2508 และเป็น “กรมแรงงาน” ในปี 2509

แรงผลักดันที่สำคัญในการขยายงานการฝึกอบรมแรงงานในขณะนั้นมีสาเหตุมาจากการเร่งรัด พัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2505) และการตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อการ



LI RT

อุตสาหกรรม (BOI) ทำให้ประเทศไทยประสบกับการขาดแคลนแรงงานฝีมือเป็นอย่างมาก รัฐบาลจึงตั้ง “คณะกรรมการฝึกและพัฒนาฝีมือแรงงาน” ขึ้นใน พ.ศ. 2509 เพื่อทำสิ่งที่กำหนดนโยบายและวางแผนสำหรับการฝึกอบรมแรงงานระดับประเทศและประสานงานด้านพัฒนาฝีมือแรงงานกับเอกชน แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (2510-2514) จึงได้มีการกำหนดเป้าหมายให้เร่งผลิตช่างฝีมือและปรับปรุงคุณภาพของแรงงานให้สอดคล้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรม ต่อมา พ.ศ. 2511 งานนี้ได้ผลขึ้นเป็นคณะกรรมการระดับชาติ คือ “คณะกรรมการพัฒนาฝีมือแรงงานแห่งชาติ” เพื่อทำหน้าที่วางแผนและจัดทำมาตรฐานฝีมือช่างและฝึกฝีมือแรงงานระดับชาติ พร้อมกันนี้ได้จัดตั้ง “สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานแห่งชาติ” ขึ้นด้วย สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานแห่งแรก จึงได้จัดตั้งขึ้นที่ถนนมิตรไมตรี เขตห้วยขวาง กรุงเทพมหานคร โดยรัฐบาลไทยและได้มีโครงการความร่วมมือระหว่างสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ซึ่งมอบให้องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ร่วมกับรัฐบาลไทย ทำโครงการฝึกอบรมแรงงานก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงานและฝึกฝีมือเพิ่มเติมให้แก่แรงงาน ที่ทำงานอยู่แล้วให้มีฝีมือสูงขึ้นโดยมีระยะของโครงการ 5 ปี คือ พ.ศ. 2512 - 2516

ต่อมาเมื่อสหประชาชาติโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ประเมินผลโครงการแรก ทำให้ผลเป็นที่น่าพอใจจึงให้ความช่วยเหลือร่วมกับรัฐบาลไทย เป็นโครงการระยะที่ 2 (พ.ศ. 2515-2519) เพื่อสร้างสถาบันฝีมือแรงงานในส่วนภูมิภาคอีก 3 แห่ง คือที่จังหวัดราชบุรี ชลบุรี และลำปาง ในพ.ศ. 2517, 2518 และ 2519 ตามลำดับ

เมื่อแรงงานเห็นความจำเป็นในการกระจายการฝึกอาชีพไปตามส่วนต่างๆ ของประเทศ จึงได้ขอความร่วมมือกับรัฐบาลญี่ปุ่นจัดตั้งสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานในจังหวัดขอนแก่น ใน พ.ศ. 2522 และขอความร่วมมือจากรัฐบาลเยอรมันจัดตั้งสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน ในจังหวัดสงขลา ใน พ.ศ. 2523 สำหรับสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานในจังหวัดนครสวรรค์ได้รับความช่วยเหลือจากสหประชาชาติและองค์การแรงงานระหว่าง



ประเทศและสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานในจังหวัดอุบลราชธานีก็ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลญี่ปุ่น นอกจากนี้รัฐบาลยังจัดตั้งศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานปัตตานี เพื่อปฏิบัติการใน 4 จังหวัดภาคใต้อีกด้วย

สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน

สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานในปัจจุบันประกอบด้วย สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานกรุงเทพฯ หรือสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานแห่งชาติ และสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานในภูมิภาคอีก 7 แห่ง

เมื่อรวมสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานทั้งหมด 8 แห่งที่มีอยู่ในขณะนี้ สถาบันฯ สามารถฝึกอาชีพสาขาต่างๆ ได้ประมาณปีละ 30,000 คน วัตถุประสงค์ของการดำเนินการของสถาบันฯ ในปัจจุบัน ได้แก่

- (1) เพื่อฝึกอาชีพเยาวชนให้มีฝีมือด้านช่าง ก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงานทั้งในภาคธุรกิจและอุตสาหกรรม หรือสามารถดำเนินการประกอบอาชีพตนเองได้
- (2) เพื่อยกระดับฝีมือแรงงานที่ทำงานอยู่แล้ว ทั้งด้านช่างและไม่ใช่ช่างให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
- (3) เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ธุรกิจอุตสาหกรรมมีส่วนร่วมในการพัฒนาฝีมือแรงงาน
- (4) เพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานให้ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานและสภาพท้องถิ่นตลอดจนในพื้นที่ยากจนหรือมีปัญหาด้านความมั่นคง ให้มีอาชีพและรายได้ดีขึ้น
- (5) เพื่อกำหนดมาตรฐานฝีมือแรงงานและทดสอบฝีมือแรงงานตามมาตรฐานที่กำหนด

- (6) ร่วมมือและประสานงานกับหน่วยงานอื่นในการส่งเสริมและพัฒนาฝีมือแรงงาน

การฝึกอบรมของสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมี 8 ประเภท คือ

1. การฝึกเตรียมเข้าทำงาน เป็นการฝึกอาชีพให้แก่เยาวชนที่มีอายุระหว่าง 15 - 25 ปี จบการศึกษาระดับประถมศึกษาภาคบังคับหรือมัธยมต้น ไม่มีโอกาสศึกษาต่อ และว่างงาน ให้มีฝีมือเบื้องต้นที่จะทำงานในกระบวนการผลิตในธุรกิจอุตสาหกรรม ตามความต้องการของนายจ้างเพื่อหางานทำได้ หรือสามารถประกอบอาชีพส่วนตัว การฝึกประเภทนี้ดำเนินการฝึกภายในสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นเวลา 3-11 เดือน (แล้วแต่สาขาช่าง) โดยเรียนภาคทฤษฎีร้อยละ 20 และภาคปฏิบัติร้อยละ 80 ของเวลาฝึก ผู้ผ่านการฝึกในสถาบันฯแล้วจะได้รับการฝากเข้าฝึกปฏิบัติในสถานประกอบการอีก ประมาณ 2-4 เดือน จึงครบหลักสูตร

สาขาช่างที่เปิดฝึกในสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน ในปัจจุบันมี 25 สาขา

2. การฝึกในกิจการ เป็นการฝากผู้สำเร็จการฝึกเตรียมเข้าทำงานในสถาบันฯ เข้าฝึกการปฏิบัติงานจริงตามสถานประกอบการต่างๆ เพื่อมุ่งให้ผู้สำเร็จการฝึกมีความรู้ ความชำนาญในการปฏิบัติงานตามลักษณะงานที่มีอยู่จริง ให้มีความคุ้นเคยกับเครื่องมือเครื่องจักรใหม่ๆ และสภาพการทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม ตลอดจนมีโอกาส แสดงความสามารถต่อสถานประกอบการซึ่งจะช่วยให้ผู้สำเร็จการฝึกหางานทำได้ง่าย และรายได้ดี



การฝึกประเภทนี้จะใช้เวลาฝึกในสถานประกอบการประมาณ 2-4 เดือน และในระหว่างการฝึก ผู้รับการฝึกจะต้องกลับมายังสถาบันฯ สัปดาห์ละ 1 วัน เพื่อนำปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างปฏิบัติงานมาศึกษาหาข้อแก้ไขต่อไป

3. การฝึกยกระดับ เป็นการฝึกวิชาช่างอุตสาหกรรมให้แก่ผู้ที่ทำงานด้านช่างอยู่แล้วในตลาดแรงงานให้มีโอกาสเพิ่มพูนความรู้และฝีมือทันกับวิทยาการสมัยใหม่ซึ่งจะมีผลทำให้สามารถยกระดับฐานะของตนให้ดียิ่งขึ้น การฝึกยกระดับฝีมือแต่ละสาขาช่างได้จำแนกเป็นวิชาย่อยๆ เพื่อให้ผู้สนใจสามารถเลือกเข้าฝึกและหาความรู้ความชำนาญเพิ่มเติมในส่วนที่ตนจะนำไปใช้ประโยชน์ในการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ การฝึกจะเน้นหนักด้านทฤษฎีใช้เวลาฝึกประมาณ 40-60 ชั่วโมง

คุณสมบัติของผู้สมัครฝึกยกระดับฝีมือไม่จำกัดความรู้ แต่ต้องเป็นผู้ที่ทำงานด้านช่างอยู่ในธุรกิจอุตสาหกรรม

4. การฝึกอาชีพในชนบท การฝึกอาชีพในชนบทเป็นการฝึกความชำนาญในอาชีพต่างๆ ให้ถึงประชาชนในชนบทเพื่อให้สามารถประกอบอาชีพหลักหรือเป็นอาชีพเสริมรายได้นอกฤดูเกษตร นอกจากนี้ยังมีการฝึกเพื่อปรับปรุงความชำนาญงานแบบดั้งเดิมให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

5. การส่งเสริมการฝึกในกิจการ เป็นการส่งเสริมให้ธุรกิจอุตสาหกรรมหน่วยราชการหรือสถาบันต่างๆ ให้สามารถจัดการฝึกอบรมประเภทนี้มี 2 ลักษณะ คือ

(1) จัดการฝึกอบรม “เจ้าหน้าที่ฝึกอบรม” ของสถาบันต่างๆ ให้ทราบหลักการและวิธีการจัดฝึกอบรม เทคนิคการสอนงาน เพื่อให้หน่วยงานสามารถจัดการฝึกอบรมในกิจการของตนเองได้ต่อไป หลักสูตร “เจ้าหน้าที่ฝึกอบรม” นี้มีระยะเวลาประมาณ 13 - 64 ชั่วโมง



(2) ให้ความช่วยเหลือในการจัดการฝึกอบรมประเภทต่างๆ เมื่อธุรกิจอุตสาหกรรมหรือหน่วยงานต่างๆ ต้องการฝึกอบรมในหน่วยงานของตนโดยสถาบันฯ จะให้ความช่วยเหลือด้านการเตรียมหลักสูตร การจัดหาวิทยากร หรือสถานที่ เป็นต้น ระยะเวลาของการฝึกอบรมประมาณ 13 - 64 ชั่วโมง

6. การฝึกอาชีพที่มีใช้ช่าง เป็นการฝึกอบรมที่จัดขึ้นสำหรับบุคคลทั่วไปที่มีได้ทำงานด้านช่างแต่ก็เป็นงานที่เกี่ยวข้องหรือสนับสนุนธุรกิจอุตสาหกรรม เพื่อให้สามารถทำงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ระยะเวลาอบรมประมาณ 15 - 120 ชั่วโมง หลักสูตรดังกล่าวนี้ ได้แก่ หลักสูตรเลขานุการ ,หลักสูตรเจ้าหน้าที่ต้อนรับ หลักสูตรพนักงานเสิร์ฟอาหาร หลักสูตรยกระดับพนักงานเสิร์ฟอาหาร หลักสูตรผู้ควบคุมเจ้าหน้าที่ทำความสะอาด หลักสูตรประกอบธุรกิจส่วนตัว หลักสูตรผู้ช่วยทำงานบ้านและหลักสูตรผู้อนุบาลเด็ก เป็นต้น

7. การฝึกครูฝึก สถานประกอบการส่วนมากฝึกพนักงานของตนโดยหัวหน้างานเป็นครูฝึก ดังนั้นสถาบันฯ จึงจัดอบรมหัวหน้างาน เพื่อให้มีความรู้ในด้านเทคนิค การสอนงาน โดยมุ่งเน้นด้านบทบาท หน้าที่ และคุณสมบัติของผู้สอน วิธีการและเทคนิคการสอนงานแบบต่างๆ การผลิตและการใช้สื่อการสอนตลอดจนรู้หลักในการรักษาความปลอดภัยในการทำงาน การป้องกันและการควบคุมอุบัติเหตุและให้สามารถนำความรู้จากการฝึกอบรมไปใช้ปฏิบัติการสอนงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้สถาบันฯ ยังจัดฝึกอบรมสัมมนาเพื่อเพิ่มพูนความรู้ให้แก่ครูฝึกอีกด้วย

8. การฝึกอบรมการประกอบธุรกิจส่วนตัว เป็นการฝึกอบรมผู้ที่ว่างงาน เพื่อให้สามารถประกอบธุรกิจส่วนตัว หรือฝึกอบรมให้ผู้ที่มิงานทำอยู่แล้วในตำแหน่ง ถูกจ้างสามารถประกอบธุรกิจส่วนตัวหรือเป็นเจ้าของกิจการเองได้

การประสานงานฝึกระหว่างสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานกับสถานประกอบการ

สถานพัฒนาฝีมือแรงงานจึงได้จัดทำโครงการประสานความร่วมมือกับสถานประกอบการต่างๆ ในการฝึกอาชีพให้แก่เยาวชน ดังนี้คือ

1. การฝึกช่างฝึกหัด (Apprenticeship)

เป็นการประสานงานร่วมกันระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนในการพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยสถานประกอบการจะเป็นผู้คัดเลือกผู้หางานเข้าเป็นช่างฝึกหัดตามความต้องการของตน โดยมีข้อตกลงไว้ล่วงหน้าว่านายจ้างจะจัดให้ช่างฝึกหัดได้เรียนรู้และฝึกหัดอาชีพนั้นๆ จนมีความสามารถตามมาตรฐานที่ตั้งขึ้นไว้ โดยสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานจัดการฝึกภาคทฤษฎีและสถานประกอบการจัดการฝึกภาคปฏิบัติ ระยะเวลาการฝึกภาคทฤษฎีจะสลับกับการฝึกภาคปฏิบัติจนครบเวลาการฝึกในแต่ละหลักสูตร ช่างฝึกหัดจะได้รับเบี้ยฝึกงานจากสถานประกอบการที่เป็นผู้คัดเลือกส่งเข้าฝึกระหว่างเข้ารับการฝึก และจะได้รับการจ้างงานเมื่อจบฝึกแล้ว

ในปี 2533 มีผู้รับการฝึกโครงการช่างฝึกหัด ณ สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน กรุงเทพฯ สาขาช่าง เครื่องมือกล ช่างกลึง ช่างปรับ และช่างเคาะฟันสิรยนต์ รวม 119 คน

2. การฝึกระบบวิภาค (Dual system)

จากการติดตามผลผู้รับการฝึกเตรียมเข้าทำงานสาขาช่างยนต์ หลักสูตร 12 เดือน สถาบันฯ ได้พบจุดอ่อนหลายประการ เช่น ผู้รับการฝึกบางคนประสบปัญหาระหว่างฝึกในกิจการ คือมักจะลืมนเนื้อหาที่ได้รับการฝึกช่างต้นๆ ของหลักสูตร ทำให้ขาดความเชื่อมั่นในตัวเอง ไม่กล้าแสดงออก ซึ่งฝีมือทำให้การปฏิบัติงานไม่คล่องตัวเท่าที่ควร อีกทั้งความเข้าใจที่จะทำงานในโรงงานก็น้อยเป็นการบั่นทอนนิสัยการทำงานและทัศนคติที่ดีต่อการทำงานในระบบอุตสาหกรรมกับเจ้าของกิจการมีส่วนร่วมในการพัฒนาหลักสูตรและควบคุมความประพฤติของผู้รับการฝึกมีน้อยกว่าที่ควร สถาบัน



พัฒนาฝีมือแรงงานภาคใต้ตอนล่าง สงขลา ร่วมกับคณะผู้เชี่ยวชาญโครงการชาวเยอรมันจึงร่วมกันหาวิธีป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว ด้วยการนำเอาการฝึกระบบทวิภาค (Dual System) เข้ามาใช้

การฝึกตามระบบช่างฝึกหัดและระบบทวิภาคนี้ ผู้รับการฝึกมีเวลาฝึกในกิจการมากขึ้น และฝึกในกิจการควบคู่ไปกับการฝึกในสถาบันฯ ในการเปิดโอกาสให้เจ้าของสถานประกอบการมีความใกล้ชิดและเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาฝีมือแรงงานมากยิ่งขึ้น จากการฝึกตามระบบนี้จะทำให้เจ้าของกิจการจะรับผู้รับการฝึกเข้าฝึกงานเพิ่มขึ้น และผู้ได้รับการฝึกสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในงบประมาณ 2533 สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาคใต้ ตอนล่าง สงขลา ร่วมกับสถานประกอบการฝึกช่างระบบทวิภาค (หลักสูตร 12 เดือน) ในสาขาช่างกลโรงงาน ช่างยนต์ ช่างเคาะแผ่นสิรยยนต์ ช่างไฟฟ้า และช่างเครื่องทำความเย็น รวมผู้รับการฝึก 94 คน

รวมแล้วในปีงบประมาณ 2533 มีผู้รับการฝึกที่สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานฝึก ร่วมกับสถานประกอบการ 213 คน

สำหรับผลการฝึกอบรมของสถาบันฯ ในปี 2533 ปรากฏว่า สถาบันฯ ฝึกอบรมแรงงานได้ทั้งสิ้น 33,547 คน ตามแผนงานปกติและ 3,495 คน ตามโครงการพิเศษ (ตารางที่ 22 และ 23) แต่จะสังเกตได้ว่าการฝึกอบรมเกือบทั้งหมดเป็นการฝึกอบรมสาขาช่าง ได้แก่ ช่างเขียนแบบ ช่างยนต์ ช่างกลโรงงาน ช่างไฟฟ้าและช่างอิเล็กทรอนิกส์ ช่างก่อสร้าง ช่างเชื่อมและโลหะแผ่น การฝึกวิชาช่างเหล่านี้ยังไม่มีกรรวบรวมข้อมูลรวมแยกเพศ แต่จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานทราบว่าทางสถาบันฯ ไม่ได้กำหนดเพศของผู้เข้ารับการฝึกอบรมไว้ แต่ที่ผ่านมามีสตรีเข้ารับการฝึกน้อยมาก



การประสานงานเครือข่ายโครงการฝึกอาชีพสตรีอาเซียน

(Network of ASEAN Women's Vocational Training Programme)

สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานมีการประสานงานและความร่วมมือกับต่างประเทศหลายแห่ง รวมทั้งทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางประสานงานด้านข้อมูลการฝึกอาชีพสตรีแห่งชาติ (National Focal Point)

ในปี 2533 ILO และสถาบันฯ ได้จัดประชุมเพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงานและเริ่มรวบรวม สถิติการพัฒนาฝีมือแรงงานสตรีของประเทศไทย โครงการนี้กล่าวได้ว่าอยู่ในระยะของการเริ่มต้นของการรวบรวมข้อมูลเท่านั้น

แผนการขยายโครงการพัฒนาฝีมือแรงงานในอนาคต

สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานได้จัดโครงการปรับแผนพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อขยายขีดความสามารถ ในการพัฒนาฝีมือแรงงานให้สูงขึ้นและครอบคลุมประชากรในแต่ละพื้นที่ได้ทั่วถึงยิ่งขึ้น โครงการนี้มีระยะเวลา 6 ปี ระหว่าง พ.ศ. 2534-2539 โดยมีแนวทางการดำเนินงานดังนี้

1. ปรับปรุงสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานกรุงเทพฯ ให้เป็นสำนักงานพัฒนาฝีมือแรงงานแห่งชาติ
2. ปรับปรุงคุณภาพและเพิ่มประสิทธิภาพการฝึกของสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค 7 แห่ง ได้แก่ สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน ราชบุรี ชลบุรี ลำปาง ขอนแก่น สงขลา นครสวรรค์ และอุบลราชธานี
3. จัดตั้งสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภูมิภาคเพิ่มขึ้นอีก 5 แห่ง ที่จังหวัดสมุทรปราการ นครราชสีมา พิษณุโลก ภูเก็ต และสุพรรณบุรี



4. จัดตั้งศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัด เพื่อเป็นเครือข่ายของสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค รวม 59 ศูนย์

5. ขยายงานของศูนย์พัฒนาครูฝึก เพื่อสนับสนุนการฝึกอาชีพในสถานประกอบการและพัฒนาบุคลากรของสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานและศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงาน

6. ขยายงานของศูนย์พัฒนาหลักสูตร เพื่อสนับสนุนสถานประกอบการให้สามารถดำเนินการฝึกอาชีพได้เอง และสนับสนุนงานของศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงาน

7. ขยายงานของศูนย์พัฒนาอุปกรณ์ช่วยฝึก เพื่อสนับสนุนการฝึกอาชีพในสถานประกอบการ สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน และศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงาน

ผลของการนี้คาดว่าจะได้ประโยชน์ดังนี้ คือ

1. จะสามารถให้บริการการฝึกอาชีพหลักสูตรต่างๆ แก่เยาวชนเพื่อเข้าสู่ตลาดแรงงาน ผู้ใช้แรงงานและประชาชนไม่ต่ำกว่า 300,000 คนต่อปี

2. จะเป็นศูนย์กลางในการให้คำแนะนำด้านการพัฒนาฝีมือแรงงานให้แก่ธุรกิจอุตสาหกรรมแต่ละจังหวัด

3. ในส่วนของธุรกิจอุตสาหกรรม จะสามารถใช้บริการของสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานและศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานในการฝึกฝีมือให้แก่แรงงาน ซึ่งจะช่วยให้การผลิตมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

สรุป

ในบทนี้เป็นการฉายภาพถึงการทำงาน สุขภาพอนามัย และการฝึกอบรมแรงงานสตรีในประเทศไทยเพื่อให้เห็นถึงสภาพปัญหาในด้านต่างๆ เหล่านั้นได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

ในด้านการทำงานของสตรีไทยนั้น สตรีไทยนับว่า มีบทบาทสำคัญในเชิงเศรษฐกิจ กล่าวคือสัดส่วนของแรงงานสตรีมีถึงร้อยละ 44 ของแรงงานทั่วประเทศ แต่



เมื่อพิจารณาโครงสร้างและสภาพการทำงานเปรียบเทียบกับแรงงานชาย เราพบว่าแรงงานสตรีอยู่ในสภาพที่ด้อยโอกาสในการพัฒนา กล่าวคือ แรงงานสตรีมีการศึกษาค่ำมากคือร้อยละ 85 มีการศึกษาไม่เกินประถมศึกษาตอนปลาย สภาพการศึกษาค่ำมากนี้มีส่วนหนึ่งอาจเป็นผลมาจากค่านิยมของบิดามารดาในอดีตที่คิดว่าสตรีไม่จำเป็นต้องเล่าเรียนมาก หน้าที่หลักของสตรีคือ ดูแลครอบครัวและงานในบ้าน ส่วนการประกอบอาชีพนั้นก็เพียงการหารายได้เสริมให้กับครอบครัว เพื่อแบ่งเบาภาระให้กับสามีเท่านั้น ดังนั้นเราจึงพบว่าแรงงานสตรีที่ทยอยเข้าสู่ตลาดแรงงานในแต่ละปี มีการศึกษาค่ำและมีอายุน้อย กลางคือแรงงานสตรีในกลุ่มย่อย 11 - 24 ปี มีมากกว่าแรงงานชายอยู่มาก

นอกจากความด้อยโอกาสในการศึกษาแล้วการวิเคราะห์สภาพของแรงงานสตรีในด้านอื่นๆ เราพบว่า อัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของสตรีสูงมาก สำหรับสตรีมีสถานภาพสมรสหย่า และแยกกันอยู่ ซึ่งสะท้อนให้เห็นสภาพแรงงานสตรีที่เป็นหัวหน้าครอบครัวต้องออกหางานทำเพื่อยังชีพตนเองและบุตร

ในด้านสุขภาพของสตรี แม้ว่าสตรีจะมีอายุขัยเฉลี่ยเมื่อแรกเกิดสูงกว่าชาย แต่อัตราการเจ็บป่วยและอัตราการเข้ารับการรักษาพยาบาลของสตรีสูงกว่าชายทั้งในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาล โดยสตรีจะมีอัตราการเจ็บป่วยสูงในวัยเด็กและจะสูงมากอีกครั้งเมื่ออายุ 50 ปีขึ้นไป ซึ่งเป็นขณะเดียวกับที่สมรรถภาพในการทำงานเสื่อมถอยลงด้วย

สาเหตุของการป่วยที่สำคัญที่สุดของสตรีคือกลุ่มโรคแทรกซ้อนอันเกี่ยวเนื่องมาจากการตั้งครรภ์ เป็นที่น่าสังเกตว่าการป่วยในกลุ่มนี้มีสาเหตุมาจากการทำแท้งซึ่งมีอัตราเพิ่มสูงมากคือร้อยละ 3.5 ในระหว่างปี 2507-2519 และอัตราเพิ่มนี้สูงกว่าอัตราเพิ่มของโรคอื่นๆ นอกจากนั้นสตรียังมีอัตราการเจ็บป่วยด้วยโรคหัวใจรูมาติกสูงกว่าเพศชาย และอัตราการเจ็บป่วยด้วยโรคจิต โรคประสาทสูงกว่าเพศชายเกือบเท่าตัว สำหรับสตรีในวัยแรงงาน (15-44 ปี) มีสาเหตุของการเจ็บป่วยที่สำคัญเนื่องจากการตั้งครรภ์ (รวมทั้งการทำแท้ง) กลุ่มโรคติดเชื้อ โรคประสาทและบุคลิกภาพผิดปกติ รวม



ทั้งสตรีในวัยนี้ยังมีอัตราการฆ่าตัวตายและทำร้ายตัวเองสูงกว่าแรงงานชายในกลุ่มเดียวกันมาก นอกจากนี้เมื่อได้แยกแรงงานออกเป็นกลุ่มอาชีพต่างๆ เรายังพบว่าไม่ว่าจะเป็นอาชีพใด แรงงานสตรีมีอัตราการเจ็บป่วยสูงกว่าชายทั้งสิ้น

จากข้อมูลทีกล่าวแล้วข้างต้น เราพอจะสรุปได้ว่าแรงงานสตรีมีภาพต่อโอกาสในด้านการศึกษามีอัตราการเจ็บป่วยสูงกว่าชายเป็นพื้นฐานและเมื่อพิจารณาต่อไปถึงการพัฒนาทักษะหรือฝึกอบรมแรงงานสตรีเหล่านี้ เราพบว่าในสภาพความเป็นจริงในประเทศไทยนั้น การให้การฝึกอบรมแก่แรงงานโดยผู้ประกอบการเองนั้นมีน้อยมาก การฝึกอบรมแรงงานโดยรัฐบาลและความร่วมมือของรัฐบาลและต่างประเทศมีขีดความสามารถทั้งหมดรวมกันประมาณปีละ 33,000 คน (ตารางที่ 12, 33) เทียบกับแรงงานที่มีอยู่ทั้งหมดในขณะนี้ 30.2 ล้านคน นอกจากนี้การฝึกอบรมแรงงานในส่วนของรัฐยังเน้นหนักทางด้านช่างกล ช่างยนต์ ช่างเทคนิค ช่างไฟฟ้า ฯลฯ ซึ่งจะมีสตรีร่วมเข้ารับการฝึกน้อยมาก อนึ่งการฝึกอบรมวิชาชีพให้กับสตรีโดยเฉพาะนั้นมีอยู่บ้างโดยสภาสตรี มูลนิธิและกลุ่มสตรีต่างๆ แต่เมื่อรวมกันทั้งหมดแล้วยังมีอยู่น้อยมาก จึงกล่าวได้ว่าแรงงานสตรีมีปัจจัยพื้นฐานด้านการศึกษาและสุขภาพต่ำ ทั้งโอกาสที่จะได้รับการพัฒนาอาชีพจากการฝึกอบรมทั้งจากภาคเอกชนและรัฐบาลนั้นต่ำมาก แม้ว่าความสนใจที่จะช่วยพัฒนาแรงงานสตรีในด้านการฝึกอบรมจะมีอยู่บ้างแต่มีจำนวนน้อยและกระจัดกระจาย การรวบรวมข้อมูลในด้านการฝึกอบรมแรงงานสตรีที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้กล่าวได้ว่าอยู่ในระยะเริ่มต้นเท่านั้น



บรรณานุกรม

เทียนฉาย กิรตินันท์ และ คณะ, 2532. แบบแผนการเจ็บป่วยและการตายของ

ประชากรไทย. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน 2533. การพัฒนาฝีมือแรงงาน. กรุงเทพฯ :

กรมแรงงาน. กระทรวงมหาดไทย.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. จากรายงานการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักร รอบที่ 2.

กรุงเทพฯ : สำนักงานสถิติแห่งชาติ.



ตารางที่ 1 จำนวนและร้อยละของประชากรพลเรือนที่ไม่อยู่ในสถาบัน
 (หน่วยเป็นพัน)

สภาพแรงงาน	รวม		ในเขตเทศบาล		นอกเขตเทศบาล	
	จำนวน	ร้อยละ	หญิง		ชาย	
			จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ยอดรวม	55,288.0	100.0	5,205.5	100.0	22,410.6	100.0
กำลังแรงงานรวม	30,172.7	54.6	2,215.1	42.6	11,468.9	51.2
1. กำลังแรงงานปัจจุบัน	28,628.7	51.8	2,212.1	42.5	10,416.3	46.5
1.1 ผู้มีงานทำ	27,272.8	49.3	2,147.2	52.7	9,761.8	43.6
1.1.1 ทำงาน	25,553.2	48.2	2,113.9	52.0	9,360.5	41.8
1.1.2 มีงานประจำแต่ไม่ได้ทำงาน	1,719.3	3.1	33.3	0.7	33.2	0.7
- เนื่องจากรอฤดูกาล	1,378.1	2.5	2.7	0.1	4.9	0.1
- เนื่องจากเหตุผลอื่น	341.2	0.6	30.5	0.6	28.2	0.6
1.2 ผู้ที่ไม่มีงานทำ	1,356.1	2.5	64.8	1.7	87.8	1.7
1.2.1 ทว่างานทำ	205.4	0.8	35.9	1.1	55.0	1.1
1.2.2 พร้อมที่จะทำงานแต่ไม่ได้ทำงานทำ	1,150.6	2.1	28.9	0.6	32.7	0.6
- เนื่องจากรอฤดูกาล	447.7	0.8	0.2	0.0	0.0	0.0
- เนื่องจากเหตุผลอื่น	702.8	1.3	28.6	0.8	32.7	0.6
2. กำลังแรงงานที่รอฤดูกาล (ไม่พร้อมทำงานเนื่องจากรอฤดูกาล)	1,544.0	2.8	2.9	0.0	1.9	0.0
ผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงานที่มีอายุ 13 ปีขึ้นไป	8,731.5	15.8	1,595.5	17.30	873.2	17.3
1. ทำงานบ้าน	2,873.9	5.2	755.7	0.4	16.3	0.4
2. เรียนหนังสือ	2,806.1	5.1	500.5	11.2	567.9	11.2
3. ยังเด็ก ขาด หรือไม่สามารถทำงานได้	2,472.4	4.5	269.9	4.1	207.7	4.1

ตารางที่ 2 จำนวนและร้อยละของประชากรพลเรือนที่ไม่อยู่ในสถาบัน
จำนวนตามสถานภาพแรงงานเพศ ภาคและเขตเทศบาล (ต่อ)
(หน่วยเป็นร้อยละ)

สถานภาพแรงงานและเพศ	ทั่วราชอาณาจักร	
	ในเขตเทศบาล	นอกเขตเทศบาล
รวมชายหญิง		
ประชากรพลเรือนที่ไม่อยู่ในสถาบัน	100.0	100.0
ประชากรผู้อยู่ในกำลังแรงงาน	48.4	56.0
ประชากรผู้ไม่อยู่ในกำลังแรงงาน	24.1	23.9
ประชากรผู้มีอายุต่ำกว่า 13 ปี	27.5	30.1
หญิง		
ประชากรพลเรือนที่ไม่อยู่ในสถาบัน	100.0	100.0
ประชากรผู้อยู่ในกำลังแรงงาน	42.6	51.2
ประชากรผู้ไม่อยู่ในกำลังแรงงาน	30.6	19.0
ประชากรผู้มีอายุต่ำกว่า 13 ปี	26.8	29.8
ชาย		
ประชากรพลเรือนที่ไม่อยู่ในสถาบัน	100.0	100.0
ประชากรผู้อยู่ในกำลังแรงงาน	54.4	60.7
ประชากรผู้ไม่อยู่ในกำลังแรงงาน	17.3	8.9
ประชากรผู้มีอายุต่ำกว่า 13 ปี	28.8	30.4

ที่มา : การสำรวจแรงงานรอบ 2 พฤษภาคม 2528



LIIRT

ตารางที่ 3 กำลังแรงงานสตรีแยกตามหมวดอายุ

	หมวดอายุ					
	11-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39
กำลังแรงงานรวม	546.5	2,095.6	2,037.0	1,776.8	1,512.6	1,294.4
(%)	(4.34)	(16.65)	(16.18)	(14.11)	(12.01)	(10.28)
ในเขตเทศบาล	28.2	117.7	268.8	300.0	270.3	213.7
นอกเขตเทศบาล	518.3	1,977.9	1,768.2	1,476.5	1,242.3	1,080.7
1.1 ผู้มีงานทำ	446.5	1,641.6	1,610.7	1,548.4	1,319.7	1,150.1
(%)	(3.90)	(14.34)	(14.07)	(14.07)	(13.53)	(10.05)
ในเขตเทศบาล	27.8	161.4	238.6	285.5	260.6	211.0
นอกเขตเทศบาล	438.7	1,570.2	1,372.1	1,262.9	1,059.1	939.1
1.2 ผู้ไม่มีงานทำ	29.8	192.3	215.9	86.9	69.9	45.7
(%)	(3.89)	(25.10)	(28.18)	(11.34)	(9.12)	(5.96)
ในเขตเทศบาล	0.4	15.6	29.7	14.8	9.5	2.6
นอกเขตเทศบาล	29.4	176.7	185.2	71.1	60.4	43.1
ผู้ที่ไม่อยู่ในกำลังแรงงาน	1,874.1	843.1	519.6	355.0	318.3	218.3
(%)	(31.34)	(14.10)	(8.69)	(5.94)	(5.32)	(3.65)
ในเขตเทศบาล	337.8	256.7	161.6	106.5	107.1	88.4
นอกเขตเทศบาล	1,536.3	586.4	385.0	248.5	211.0	129.9

ที่มา : การสำรวจแรงงานรอบ 2 พฤษภาคม 2538

ตารางที่ 4 อัตราการเข้าร่วมในกำลังแรงงาน จำนวนเข้าช่วยกำลังแรงงาน

(หน่วยเป็นร้อยละ)

หมวดอายุ	การเข้ากำลังแรงงาน	
	หญิง	ชาย
ยอดรวม	70.1	77.6
13 - 14	39.0	85.1
15 - 19	69.5	37.5
20 - 24	78.2	32.9
25 - 29	79.6	91.3
30 - 34	81.2	97.4
35 - 39	83.7	98.4
40 - 49	80.1	98.6
50 - 59	70.6	98.5
60 ขึ้นไป	25.1	50.1

ที่มา: การสำรวจแรงงาน รอบ 2 พฤษภาคม 2532

ตารางที่ 5 อัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงาน
จำแนกตามสถานภาพสมรส เพศ และเขตเทศบาล

เขตเทศบาลและเพศ	รวม	โสด	สถานภาพสมรส		หย่า	แยกกันอยู่
			สมรส	หม้าย		
ในเขตเทศบาล						
หญิง	58.8	62.8	58.8	33.9	76.1	74.8
ชาย	77.7	61.1	93.1	41.9	90.4	77.0
นอกเขตเทศบาล						
หญิง	78.0	82.5	80.3	47.0	76.5	82.3
ชาย	89.6	83.6	94.5	61.1	88.8	85.9

ที่มา : การสำรวจแรงงานรอบ 2 พฤษภาคม 2528

ตารางที่ 6 อัตราการเข้าร่วมในกำลังแรงงาน จำแนกตามชั้นการศึกษาที่สำเร็จ เขตเทศบาลและเขต

(หน่วยเป็นร้อยละ)

เขตเทศบาลและเขต	การศึกษาที่สำเร็จ											
	รวม	ต่ำกว่า ประถม 4 หรือไม่มี การศึกษา	สำเร็จ ประถม ศึกษา ตอนต้น	สำเร็จ ประถม ศึกษา ตอนปลาย	สำเร็จ มัธยม ศึกษา ตอนต้น	สำเร็จ มัธยม ศึกษา ตอนปลาย	อาชีว ศึกษา	มหาวิทยาลัย		ฝึกหัด ครู	อาชีว ศึกษา ระยะสั้น	อื่น ๆ และ ไม่ทราบ
								สาย วิชาการ	สายวิชา วิชาชีพสูง			
ยอดรวม	77.6	57.7	86.0	77.1	65.2	67.7	63.3	93.1	89.6	90.0	93.1	41.7
ในเขตเทศบาล	66.6	44.0	73.6	61.3	60.2	53.7	63.2	92.7	89.1	83.2	95.0	52.1
หญิง	58.1	30.3	60.9	56.6	47.0	46.8	60.9	90.7	85.5	79.9	97.1	43.2
ชาย	75.9	60.9	89.6	86.0	69.7	59.4	85.2	94.4	92.1	88.7	100.0	56.0
นอกเขตเทศบาล	80.1	59.9	86.5	79.7	68.1	79.6	83.5	94.6	90.2	92.3	90.3	36.0
หญิง	73.0	52.8	79.3	75.1	55.6	71.5	59.1	95.1	85.5	88.0	89.3	41.1
ชาย	87.2	72.8	93.8	83.9	75.5	85.1	66.6	94.2	93.7	97.1	100.0	37.1

ที่มา : การสำรวจแรงงาน รอบ 2 พฤษภาคม 2532

ตารางที่ 7 อัตราการมีงานทำ จำแนกตามหมวดอายุและเพศ
(หน่วยเป็นร้อยละ)

อายุ	หญิง	ชาย
ยอดรวม	94.7	96.1
13 - 14	93.4	94.7
15 - 19	90.1	91.8
20 - 24	93.2	91.8
25 - 29	94.4	95.3
30 - 34	95.5	98.0
35 - 39	96.9	99.3
40 - 49	96.3	99.3
50 - 59	97.6	99.2
60 ขึ้นไป	98.4	99.7

ที่มา : การสำรวจแรงงานรอบ 2 พฤษภาคม 2532

ตารางที่ 8 สถานภาพสมรสของผู้มีงานทำ

	หญิง		ชาย	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
โสด	3545.1	30.8	4663.6	31.2
สมรส	6932.1	60.3	9987.2	66.7
หม้าย	666.1	5.8	177.2	1.2
หย่า	130.8	1.1	42.3	0.3
แยกกันอยู่	227.4	2.0	88.7	0.6
รวม	11,501.5	100	14,959.0	100

ที่มา : การสำรวจแรงงานรอบ 2 พฤษภาคม 2532

ตารางที่ 9 การศึกษาที่สำเร็จของผู้มีงานทำ

(พันคน)

การศึกษาที่สำเร็จ	หญิง		ชาย	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ไม่มีการศึกษา	534.0	3.5	828.1	7.0
ต่ำกว่าประถมศึกษาตอนต้น	487.4	3.2	422.8	3.6
สำเร็จประถมศึกษา	8,017.1	52.2	6,171.5	51.8
สำเร็จประถมศึกษาตอนปลาย	3,362.7	21.9	2,696.8	22.6
สำเร็จมัธยมศึกษาตอนต้น	1,238.0	8.1	538.4	4.5
สำเร็จมัธยมศึกษาตอนปลาย	433.5	2.9	259.4	2.2
อาชีวศึกษา	416.6	2.7	301.2	2.5
มหาวิทยาลัย				
สายวิชาการ	300.5	2.0	252.3	2.1
วิชาชีพชั้นสูง	236.5	1.6	166.4	1.4
ฝึกหัดครู	267.9	1.8	260.7	2.2
อาชีวศึกษาระยะสั้น	.8	.0	5.8	.1
อื่น ๆ	13.3	.1	1.9	0
ไม่ทราบ	4.6	.0	3.3	0
รวม	15,312.9	100	11,908.6	100

ที่มา : การสำรวจแรงงานรอบที่ 2 พฤษภาคม 2532



LIART

ตารางที่ 10 อายุขัยเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด

พ.ศ.	หญิง	ชาย	หญิง - ชาย
2507 - 2528	61.82	55.23	6.59
2512 - 2514	61.35	57.70	3.65
2517 - 2518	63.56	57.63	5.93
2523* - 2524	65.50	58.63	6.87
2528 - 2533	67.50	61.75	5.75
2533 - 2538	68.75	63.50	5.25
2538 - 2543*	69.75	65.25	4.50
2543 - 2548*	70.75	66.75	4.00

ที่มา : พ.ศ. 2507 - 2508

พ.ศ. 2512 - 2514

พ.ศ. 2517 - 2518

พ.ศ. 2533 - 2548*

รายงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

รายงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

รายงานของสำนักงานสถิติศาสตร์

รายงานของคณะกรรมการพัฒนาประชากร

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ

และสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2528



ตารางที่ 11 ค่าประมาณอัตราการบาดเจ็บต่อประชากร 100,000 คน จำแนกตามเพศ และ ลักษณะการบาดเจ็บใน 1 เดือน จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ. 2524

ลักษณะการบาดเจ็บ	หญิง	ชาย
1. กะโหลกแตก กระดูกสันหลัง และลำตัวหัก	3	11
2. แขนขาหัก	13	40
3. ข้อเคลื่อนหรือกล้ามเนื้อทำงานหนักเกินไป	-	-
4. บาดเจ็บในสมอง ช่องท้อง อก และเชิงกราน	*	15
5. ถลอกและมีแผล	176	297
6. บาดเจ็บตื้น ๆ	542	872
7. บาดเจ็บลักษณะอื่น	739	1,173
8. ไม่ทราบลักษณะการบาดเจ็บ	-	3
9. ถูกไฟไหม้	14	7
รวม	1,486	2,416

* ไม่พบตัวอย่างหรือพบน้อยมาก

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ. 2524

ตารางที่ 12 อัตราการบาดเจ็บ อัตราการเจ็บป่วย และการเข้ารับรักษา
 พยาบาลต่อประชากร 100 คน พ.ศ. 2524

อัตรา/เขต	หญิง	ชาย
อัตราการบาดเจ็บ		
ในเขตเทศบาล	1.4	2.3
นอกเขตเทศบาล	1.5	2.4
อัตราการเจ็บป่วย		
ในเขตเทศบาล	6.6	6.2
นอกเขตเทศบาล	9.0	8.4
อัตราการเข้ารับการรักษาพยาบาล		
ในเขตเทศบาล	6.0	4.0
นอกเขตเทศบาล	5.6	4.5

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2524

ตารางที่ 13 จำนวนครั้งของการเจ็บป่วย หรือบาดเจ็บ และการเข้ารับการรักษาพยาบาล โดยเฉลี่ยต่อคนต่อปี จำแนกตามเขตเมือง และชนบท, 2528

ประเภท/เพศ	ในเขตเทศบาล	นอกเขตเทศบาล
การเจ็บป่วยหรือบาดเจ็บ		
หญิง	2.0	2.2
ชาย	1.7	2.1
รวม	1.8	2.1
การเข้ารับการรักษาพยาบาล		
หญิง	0.08	0.05
ชาย	0.05	0.05
รวม	0.06	0.0

ที่มา : IPSR, 1988, Tables 3.8 - 3.10, pp. 41-43.

ตารางที่ 14 อัตราการเจ็บป่วยต่อประชากร 100 คน จำแนกตาม
กลุ่มอายุและเพศ พ.ศ. 2526 (ในระยะ 1 เดือน
ก่อนการสำรวจ)

กลุ่มอายุ	อัตรา	
	หญิง	ชาย
ต่ำกว่า 1	27.2	27.2
1 - 4	23.6	27.8
5 - 9	13.2	13.9
10 - 14	8.6	9.1
15 - 24	8.5	7.9
28 - 49	16.7	14.4
50 - 59	26.9	20.6
60 +	29.6	31.1
รวมทุกอายุ	16.0	15.2

ที่มา : IPSR, 1988, Table 3.6, p.38

ตารางที่ 15 อัตราการเจ็บป่วยหรือบาดเจ็บของประชากร 100 คน
ที่มีอายุ 10 ปีขึ้นไป จำแนกตามระดับการศึกษา
พ.ศ. 2528

ระดับการศึกษา	อัตรา	
	หญิง	ชาย
ไม่มีการศึกษา	25.9	26.1
ประถม 1 - 4	15.8	15.3
ประถม 5 - 6 - 7	8.9	9.3
มัธยมศึกษา	10.6	8.6
อุดมศึกษา	8.8	7.6

ที่มา : IPSR, 1988. Table 3.14, p.48

ตารางที่ 16 อัตราการเจ็บป่วยหรือบาดเจ็บ จำแนกตามอาชีพ พ.ศ. 2524, 2528

อาชีพ	2524 *	2528 **	
		หญิง	ชาย
งานขนส่ง		11.1	12.9
กรรมกรและอื่น ๆ		13.7	12.3
วิชาชีพและทนายบริการ		13.9	11.7
เกษตรกร		15.4	15.0
งานบริการ		15.6	17.3
เสมียนและพนักงานขาย		15.8	12.1
ผู้ที่ไม่อยู่ในกำลังแรงงาน	12.1	na	na
- ทำงานบ้าน	8.0	na	na
- นักเรียน	6.5	7.5	7.7
- อื่น ๆ	19.2	na	na
- ไม่มีอาชีพ	na	27.4	22.8
รวมทั้งหมด	10.0	na	na

หมายเหตุและที่มา na = ไม่มีข้อมูล

* อัตราต่อประชากร 100 คน, สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2524

** อัตราต่อประชากร 100 ที่มีอายุ 10 ปีขึ้นไป, IPSR, 1988, Table 3.3, P. 46.



LIART

ตารางที่ 17 จำนวนขายรายเพศ ปี 2500 - 2527

พ.ศ.	หญิง	ชาย	ชาย - หญิง
2500	100,247	117,895	17,648
2510	104,000	126,582	22,542
2520	101,082	135,772	34,690
2527	94,433	130,849	36,416

ที่มา : รายงานสถิติสภาชนสุข

ตารางที่ 18 อัตราตายเฉพาะกลุ่มอายุและเพศ (ต่อประชากร 1,000 คน)
สำหรับปี 2522 - 2524

กลุ่มอายุ	หญิง	ชาย
1 - 4	41.6	55.6
5 - 9	5.4	5.0
10 - 14	2.3	2.2
15 - 19	1.2	1.5
20 - 24	2.0	3.1
25 - 29	2.2	4.9
30 - 34	2.3	5.0
35 - 39	2.9	5.6
40 - 44	3.8	7.0
45 - 49	5.5	9.6
50 - 54	7.7	13.5
55 - 59	10.5	17.7
60 - 64	14.2	22.9
65 - 69	20.9	31.7
70 ขึ้นไป	28.8	42.0
	80.0	95.5

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ



LI RT

ตารางที่ 19 อัตราตายของมารดาต่อการเกิดมีชีพ 1,000 คน

ปี	อัตรามารดาตาย
2505	3.7
2510	2.8
2515	2.2
2520	1.3
2525	0.7
2530	0.4
2531	0.3
2532	0.2

ที่มา : สถิติสาธารณสุข พ.ศ. 2532

60 รัฐสภา

ตารางที่ 20 อัตราตายต่อประชากร 1,000 คน รายภาค พ.ศ. 2532

	หญิง	ชาย	รวม
ทุกภาค	3.7	5.2	4.4
ภาคเหนือ	4.3	5.5	4.9
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	3.5	4.6	4.1
ภาคกลาง (รวม กทม.)	3.9	5.7	4.8
ภาคใต้	3.0	4.7	3.8
กรุงเทพมหานคร	3.8	5.8	4.7

ที่มา : สถิติสาธารณสุข พ.ศ. 2532

ตารางที่ 21 อัตราตายเฉพาะสาเหตุสำคัญ ๆ จำแนกตามเพศ 2528 - 2529
(อัตราต่อประชากร 100,000 คน)

สาเหตุของการตาย	ชาย	หญิง	อัตราส่วน ชาย : หญิง
Diarrheal diseases	12.60	15.40	0.82
Tuberculosis	23.80	12.70	1.87
Tetanus	2.10	-	-
Rabies	1.40	-	-
All other infectious diseases	2.10	0.60	3.50
Malaria	3.50	1.30	2.69
Malignancy	48.40	40.10	1.21
Diabetes mellitus	6.30	12.00	0.52
Psychosis/drug dependence	6.30	0.60	10.50
Meningitis, encephalitis, epilepsy	3.50	5.30	0.66
Heart diseases, hypertensive diseases	47.00	31.40	1.50
Cerebrovascular accidents	30.10	21.40	1.41
Pneumonia, bronchitis, asthma	35.80	24.10	1.48
Peptic ulcer, appendicitis, intestinal obstruction	9.80	10.70	0.92
Cirrhosis of liver, hepatitis	24.50	6.70	3.66
Nephrosis, prostrate	9.10	11.40	0.80
Obstetric and dperinatal causes	22.40	16.00	1.40
Pyrexia of unknow or origin	14.70	18.00	0.82
Ill-defined cause	46.30	24.10	1.92
Accidents and injury	58.90	24.70	2.38
Suicide	11.20	4.80	2.33
Homicide	3.30	6.00	0.55
Senility without psychosis	64.50	74.90	0.86
Tyroid	-	2.00	-
Anemia	0.70	3.30	0.21
Congenital anomalies	1.40	-	-
Haemorrhagic fever	7.70	2.70	2.85

หมายเหตุ : ศึกษาจากขนาดตัวอย่างเพศชาย 142,622 ราย และเพศหญิง 149,590 ราย

ที่มา : Prasankul (1985) ตามที่อ้างถึงใน National Epidemiology Board of Thailand, 1987,
Table 2.20, p.22



LIART

ตารางที่ 22 ผลการพัฒนาฝีมือแรงงานของสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานตามแผนงานปกติ ประจำปีงบประมาณ 2533
(แยกตามรายสถาบันฯ)

หน่วย : คน

สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน	รวม	กรุงเทพ	ราชบุรี	ชลบุรี	ลำปาง	ขอนแก่น	สงขลา	นครสวรรค์	อุบลฯ	ศูนย์ปศุสัตว์
รวมทุกกิจกรรม	33,547	8,736	3,217	3,979	3,150	4,346	2,975	3,261	2,652	1,231
1. ฝึกเตรียมเข้าทำงาน	5,833	1,583	557	566	578	683	626	609	631	-
2. ฝึกฝึกในกิจการ	3,821	911	462	307	352	603	408	396	382	-
3. ฝึกยกระดับฝีมือ	6,254	3,174	302	492	810	683	270	254	269	-
4. ส่งเสริมการฝึกในกิจการและฝึกพิเศษ	7,755	2,177	874	1,249	585	1,031	892	445	502	-
5. ฝึกอาชีพในชนบท	6,471	-	926	850	664	1,210	697	1,404	720	-
6. ทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน	2,182	891	96	515	161	136	82	153	148	-
7. การพัฒนาฝีมือแรงงานในพื้นที่เป้าหมาย เฉพาะดำเนินการโดยศูนย์พัฒนาฝีมือ แรงงานปัตตานี	1,231	-	-	-	-	-	-	-	-	1,231
7.1 ฝึกอาชีพเยาวชนระยะสั้น	(128)	-	-	-	-	-	-	-	-	(128)
7.2 ฝึกอาชีพเคลื่อนที่ในชนบทและ โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม	(1,103)	-	-	-	-	-	-	-	-	(1,103)

ที่มา : สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน



LIART

ตารางที่ 23 ผลการพัฒนามือแรงงานของสถาบันพัฒนามือแรงงานตามแผนงานพิเศษ ประจำปีงบประมาณ 2533
(แยกตามรายสถาบันฯ) หน่วย : คน

สถาบันพัฒนามือแรงงาน	รวม	กรุงเทพ	ราชบุรี	ชลบุรี	ลำปาง	ขอนแก่น	สงขลา	นครสวรรค์	อุบลฯ	ศูนย์พัฒนา
รวมทุกกิจกรรม	3,495	-	322	804	213	371	966	331	254	204
โครงการเสริมวงจรมือแรงงานทำในชนบท(กชช)	1,928	-	156	187	213	371	212	331	254	204
1.1 ฝึกเตรียมเข้าทำงาน	239	-	24	-	28	46	42	25	30	44
1.2 ฝึกอาชีพเคลื่อนที่ในชนบท	1,689	-	132	187	185	325	170	306	224	160
โครงการช่วยเหลือผู้ประสบภัยจาก พายุไต้ฝุ่นแกย์	950	-	166	-	-	-	784	-	-	-
2.1 ฝึกเตรียมเข้าทำงาน	152	-	88	-	-	-	64	-	-	-
2.2 ฝึกอาชีพเคลื่อนที่ในชนบท	755	-	35	-	-	-	720	-	-	-
2.3 ฝึกพิเศษ	43	-	43	-	-	-	-	-	-	-
โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก	617	-	-	617	-	-	-	-	-	-
3.1 ฝึกเตรียมเข้าทำงาน	280	-	-	280	-	-	-	-	-	-
3.2 ฝึกฝึกในกิจกรรม	66	-	-	66	-	-	-	-	-	-
3.3 ส่งเสริมการฝึกในกิจกรรมและฝึกพิเศษ	271	-	-	271	-	-	-	-	-	-

ที่มา : สถาบันพัฒนามือแรงงาน



Legislative Institutional Repository of Thailand

การบังคับ ใช้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้

โดย

วิรัช วิรัชพิทักษ์



Legislative Institutional Repository of Thailand



Legislative Institutional Repository of Thailand

ผู้เขียนมีความเชื่อพื้นฐานว่า ป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนและประเทศชาติ ผู้ใดทำลายป่า ผู้นั้นเป็นศัตรูบ่อนทำลายความมั่นคงของประชาชนและประเทศชาติ ปัจจุบันปรากฏว่า ป่าไม้ของไทยมีเหลืออยู่น้อยมาก เนื่องจากถูกใช้ ถูกทำให้เสื่อมสภาพ และถูกทำลายอย่างมาก สาเหตุสำคัญประการหนึ่งคือ การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ของไทยขาดประสิทธิภาพอย่างยิ่ง ดังนั้น ผู้เขียนจึงพยายามเขียนบทความนี้ขึ้นโดยคาดหวังว่าผู้เกี่ยวข้องเกี่ยวกับป่าไม้ทั้งหลาย รวมทั้งผู้สนใจ อาจนำข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับป่าไม้ไปใช้ได้บ้างไม่มากนักน้อย อันอาจจะช่วยให้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ของไทยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ในที่นี้แบ่งการนำเสนอเป็น 4 ส่วน ได้แก่ ข้อเท็จจริง สภาพปัญหาและสาเหตุของปัญหา ข้อพิจารณา และข้อเสนอแนะ

1. ข้อเท็จจริง

มี 5 หัวข้อย่อย ดังนี้

1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ และ ทรัพยากรป่าไม้ของโลกและของไทย

แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้โดยตรงมีน้อยมาก มีแต่แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งครอบคลุมทรัพยากรป่าไม้ไว้ด้วย อย่างไรก็ตาม พอที่จะนำแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเฉพาะที่สำคัญมาเทียบเคียงและประยุกต์ใช้กับการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ได้ ทั้งนี้เพื่อช่วยให้มองและวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวกับป่าไม้ซึ่งกำลังศึกษาอยู่ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

แนวคิดที่สำคัญมีอยู่อย่างน้อย 2 แนวคิด คือ



แนวคิดแรก เป็นแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับโลก จากหนังสือ The Report of the Club of Rome ซึ่งพิมพ์เผยแพร่ในหัวเรื่อง The Limits to Growth ในปี ค.ศ. 1972 โดย Meadows et al. ได้กล่าวถึงแนวคิดที่เกี่ยวเนื่องกับการพัฒนาทรัพยากรสรุปได้ว่า ผลของการพัฒนาที่ผ่านมามีแนวโน้มว่าโลกกำลังประสบกับภาวะวิกฤตอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก กล่าวคือ หากยังคงมีอัตราการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจเช่นเดิมต่อไป ในอีกประมาณ 100 ปีข้างหน้า ประชากรและอุตสาหกรรมของโลกจะเผชิญกับความเสื่อมสลายที่ควบคุมได้ยาก อย่างไรก็ตาม ไรก็ดี ก็ยังอาจแก้ไขภาวะวิกฤตได้ ด้วยการสร้างสภาพความมั่นคงที่ยั่งยืนทางด้านสิ่งแวดล้อม (ซึ่งรวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ) ที่มีต่อมนุษย์และสัตว์ควบคู่ไปกับการด้านเศรษฐกิจ สภาพที่สร้างขึ้นดังกล่าวนี้ นอกจากจะสามารถตอบสนองความต้องการพื้นฐานทางด้านวัตถุให้แก่ประชาชนแต่ละคนแล้ว ยังเปิดโอกาสให้นำเอาศักยภาพของประชาชนมาใช้ให้เกิดประโยชน์อีกด้วย

แนวคิดที่สอง แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติในระดับประเทศของไทย จากการศึกษาประวัติศาสตร์ทางการบริหารและการพัฒนาของไทยจะพบแนวคิดที่ว่า ในอดีตทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นที่ดิน น้ำ หรือป่าไม้ ซึ่งมีอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์นั้น เป็นสมบัติของพระเจ้าแผ่นดินหรือของรัฐ ดังนั้น การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ จึงอยู่ในอำนาจและเป็นหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการสืบต่อกันมาช้านาน ต่อมาเมื่อทรัพยากรธรรมชาติลดน้อยลงอย่างมาก เนื่องจากประชากรเพิ่มมากขึ้นและทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ถูกนำไปใช้เพื่อเพิ่มผลผลิต รายได้ และบรรเทาความยากจนอย่างมหาศาล กอปรรัฐหรือข้าราชการไปอาจทำหน้าที่พัฒนาทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างทั่วถึงและยั่งยืน จึงเกิดมีแนวความคิดที่เปิดโอกาสให้ภาคเอกชน ประชาชน และองค์กรในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งครอบคลุมทั้งทรัพยากรป่าไม้ด้วย



1.2 สถานการณ์ป่าไม้ของไทย

พื้นที่ของประเทศไทยคงที่ แต่พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยลดลงทุกปี ส่วนจำนวนประชากรของประเทศไทยเพิ่มมากขึ้นทุกปี กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2481 ประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งประเทศ 320.69 ล้านไร่ ซึ่งเป็นพื้นที่ป่าไม้ 230.90 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 72 ของพื้นที่ประเทศ โดยมีประชากร 15 ล้านคน แต่ในปี พ.ศ. 2536 ประเทศไทยมีพื้นที่คงเดิม แต่มีพื้นที่ป่าไม้เหลืออยู่เพียง 83.45 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 26.02 ของพื้นที่ประเทศ โดยมีประชากร 58.3 ล้านคน อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 จนถึงปี พ.ศ. 2536 พื้นที่ป่าไม้ที่ถูกทำลายมีแนวโน้มลดลงทุกปี คือมีอัตราการลดลงจาก 2.1 เป็น 2.0, 1.1 และ 0.9 ตามลำดับ

เมื่อนำจำนวนพื้นที่ป่าไม้ของไทย (ในที่นี้หมายถึง พื้นที่ป่าชนิดต่างๆ ที่สามารถสังเกตเห็นและแปลตีความได้จากภาพถ่ายเทียม Landsat-5 (TM) แต่ไม่รวมถึงพื้นที่สวนยางพาราและสวนผลไม้) มาเปรียบเทียบกับจำนวนประชากรของประเทศไทยในแต่ละช่วง ปรากฏผลดังนี้ (ดูตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยกับจำนวนประชากร จำแนกตามปี

พ.ศ.	พื้นที่ป่าไม้ที่ เหลือ(ล้านไร่)	ร้อยละของ พื้นที่ประเทศ	อัตราการ (ล้านไร่/ปี)	ประชากร (ล้านคน)
2481	230.90	72.00	-	15
2490	224.49	70.00	0.7	18
2497	192.42	60.00	4.6	20
2504	171.03	53.33	3.1	30
2516	138.57	43.21	2.7	40
2519	124.01	38.67	4.9	45
2521	109.52	34.15	7.2	48
2525	97.88	30.25	2.9	50
2528	93.16	29.05	1.6	52
2532	89.64	27.95	2.1	56
2534	85.44	26.64	2.0	57.0
2535	84.38	26.31	1.1	57.8
2536	83.45	26.02	0.9	58

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย พ.ศ. 2529 และกรมป่าไม้ พ.ศ. 2537

หากพิจารณาถึงพื้นที่ป่าไม้ที่เหลืออยู่ในแต่ละภาค โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2534 และ พ.ศ. 2536 จะพบว่า ภาคเหนือมีพื้นที่ป่าไม้เหลืออยู่มากที่สุด รองลงมาคือภาคกลาง ภาคตะวันออก ภาคใต้ และตะวันออกเฉียงเหนือ (ดูตารางที่ 2)



LI RT

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบพื้นที่ป่าไม้ที่เหลืออยู่ของไทยในปี พ.ศ. 2534 และ 2536
จำแนกตามภาค

ภาค	พื้นที่ภาค (ไร่)	พื้นที่ป่าไม้ที่เหลืออยู่ในปี พ.ศ. 2534, 2536			
		2534		2536	
		ไร่	%	ไร่	%
ภาคเหนือ	106,027,681	48,214,357	45.47	47,019,480	44.35
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	105,533,962	13,624,192	12.91	13,420,600	12.72
ภาคตะวันออก	22,814,062	4,807,155	21.07	4,771,202	20.91
ภาคกลาง	42,124,187	10,384,990	24.65	10,234,603	24.30
ภาคใต้	44,196,993	8,405,590	19.02	8,004,738	18.11
รวมพื้นที่ทั้งประเทศ	320,696,885	85,405,590	26.64	83,450,623	26.02

หมายเหตุ พื้นที่ป่าไม้ หมายถึงพื้นที่ป่าชนิดต่างๆ ที่สามารถสังเกตเห็นและแปลตีความได้จากภาพถ่ายเทียม Landsat-5 (TM) มาตรฐาน 1 : 250,000 แต่ไม่รวมถึงพื้นที่สวนยางพาราและสวนผลไม้
พื้นที่จังหวัด ภาค และประเทศ ถือตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2526 ที่ให้ใช้หลักฐานการสำรวจของกรมแผนที่ทหารเมื่อปี พ.ศ. 2521 เป็นหลักอ้างอิง ส่วนเนื้อที่จังหวัดหนองบัวลำภู อ่างทอง อำนาจเจริญ และสระแก้ว ได้จากการสำรวจของกรมการปกครองเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2536

ที่มา : กรมป่าไม้ พ.ศ. 2537

70 รัฐสภา

หากพิจารณาพื้นที่ป่าไม้ของไทยโดยเปรียบเทียบกันในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1-6 จะพบว่า ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ทุกภาคของประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้อยู่มากที่สุด จากนั้นพื้นที่ป่าไม้ได้ลดลงๆ ตลอดมาอย่างต่อเนื่องในทุกช่วง จนกระทั่งถึงช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยในทุกภาคมีเหลืออยู่น้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับช่วงที่ผ่านมา (ดูตารางที่ 3)

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยในแต่ละภาค และรวมพื้นที่ทั้งประเทศจำแนกตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-7 (หน่วย : ล้านไร่)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่	เหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	ตะวันออก	กลาง	ใต้	รวมทั้งประเทศ
1. พ.ศ. 2504-2509	72.7	44.3	13.2	22.3	18.5	171.0
2. พ.ศ. 2510-2514	71.8	38.0	11.3	16.6	15.0	154.7
3. พ.ศ. 2515-2519	71.1	32.7	9.7	15.6	12.1	141.2
4. พ.ศ. 2520-2524	61.6	22.7	7.4	13.2	11.8	116.7
5. พ.ศ. 2525-2529	54.9	16.2	5.0	11.6	10.3	96.0
6. พ.ศ. 2530-2534	51.0	15.2	4.9	10.9	9.3	91.3
7. พ.ศ. 2533-2539	47.6	13.5	4.8	10.3	8.2	84.4
2536	47.0	13.4	4.7	10.2	8.0	83.4

หมายเหตุ เนื้อที่ป่า หมายถึง พื้นที่ป่าชนิดต่างๆ ได้แก่ ป่าดงดิบ ป่าสน ป่าชายเลน ป่าเบญจพรรณ ป่าเต็งรัง ป่าเต็งรังแคระแกรน ป่าพรุ ป่าไผ่ และสวนป่า ไม่ว่าจะอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ป่าโครงการสัมปทาน หรือพื้นที่ป่าแห่งอื่นๆ แต่ไม่รวมพื้นที่สวนยางพาราและสวนผลไม้

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร และกรมป่าไม้



LIART

1.3 เป้าหมายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

เป็นการพิจารณาถึงเป้าหมายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของไทย โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2, 4, 6 และ 7 ได้กำหนดเป้าหมายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ไว้ด้วย กล่าวคือ

1) **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510 - 2514)** ได้กำหนดเป้าหมายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ไว้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของพื้นที่ประเทศ

2) **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524)** ได้กำหนดเป้าหมายของการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ไว้ให้เหลือร้อยละ 37 ของพื้นที่ทั้งประเทศ เป็นอย่างต่ำ

3) **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534)** ได้แบ่งพื้นที่ป่าไม้ออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ ป่าอนุรักษ์ และป่าเศรษฐกิจ ในเวลาเดียวกัน ได้กำหนดเป้าหมายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ไว้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ โดยป่าอนุรักษ์กำหนดให้มีจำนวนร้อยละ 15 ส่วนป่าเศรษฐกิจกำหนดให้มีร้อยละ 25

ก่อนประกาศใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 นี้ ได้มีการประกาศนโยบายการป่าไม้แห่งชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 กำหนดเป้าหมายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ไว้อย่างน้อยในอัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศเพื่อประโยชน์ 2 ประการ ดังนี้

3.1) ป่าเพื่อการอนุรักษ์ กำหนดไว้เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ที่หายาก และป้องกันภัยธรรมชาติ อันเกิดจากน้ำท่วมและการพังทลายของดิน ตลอดจนเพื่อประโยชน์ในการศึกษา การวิจัย และนันทนาการของประชาชนในอัตราร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ

3.2) ป่าเพื่อเศรษฐกิจ กำหนดไว้เพื่อการผลิตไม้และของป่าเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ในอัตราร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ



72 รัฐสภา

จะเห็นได้ว่านโยบายการป่าไม้แห่งชาติ เมื่อปีพ.ศ. 2528 ดังกล่าว สอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

4) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ได้กำหนดเป้าหมายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไว้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ โดยกำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์เท่านั้น (ส่วนพื้นที่ที่เหลืออีกร้อยละ 15 อาจตีความว่าเป็นพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ) สำหรับเหตุผลที่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 นี้แตกต่างไปจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 และนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 ข้างต้น สาเหตุส่วนหนึ่งเนื่องมาจากสถานการณ์ป่าไม้ของประเทศเปลี่ยนแปลงไป ที่สำคัญคือมีการตัดไม้ทำลายป่ามาก และมีการยกเลิกสัมปทานป่าไม้ทั่วประเทศ (ดูตารางที่ 4)

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบเป้าหมายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จำแนกตาม แผนพัฒนาฉบับที่ 2, 4, 6, 7 และในนโยบายการป่าไม้แห่งชาติ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	เป้าหมายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้
1. ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514)	50 % ของพื้นที่ประเทศ
2. ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524)	37 % ของพื้นที่ประเทศ
3. ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)	40 % ของพื้นที่ประเทศ
4. ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)	40 % ของพื้นที่ประเทศ
5. นโยบายการป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ.2528	40 % ของพื้นที่ประเทศ

1.4 นโยบายหรือแนวทางการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ของไทย

เป็นการพิจารณาศึกษาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) ถึงฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2533-2539) โดยในแผนพัฒนา



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับได้กำหนดแนวทางการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ไว้ ซึ่ง
ในที่นี้แบ่งเป็น 3 ช่วง ดังนี้

ช่วงที่หนึ่ง : แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-3 (พ.ศ. 2504-2519)

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) ได้กล่าวถึงนโยบายหรือแนวทางการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ โดยระบุให้ “สงวนป่าไม้ไว้เป็นสมบัติของชาติด้วยการกำหนดงบประมาณให้กรมป่าไม้สำหรับบำรุงรักษาป่าคุ้มครองสัตว์ป่า และปลูกป่า”

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514) ได้กล่าวถึงทรัพยากรป่าไม้ไว้ว่า “มีเป้าหมายที่สำคัญคือ การสงวนพื้นที่ป่าไม้ไว้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของพื้นที่ทั้งประเทศ การป้องกันรักษาป่าไม้ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การปลูกป่าเพื่อทดแทนและซ่อมแซมป่าที่ถูกทำลายไป การรักษาต้นน้ำลำธาร และการสำรวจทรัพยากรป่าไม้ที่มีอยู่ในประเทศ นอกจากนั้นแล้ว ยังได้กำหนดแนวทางการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ด้วยการเน้นหนักการอนุรักษ์ป่าไม้ ต้นน้ำลำธาร และที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจโดยจะพยายามรักษาพื้นที่ป่าไม้ไว้ให้ได้ประมาณครึ่งหนึ่งของพื้นที่ประเทศ ดำเนินการวิจัยการบำรุงรักษาป่า และการใช้ผลิตภัณฑ์ไม้ให้ได้ผลดียิ่งขึ้น และขยายงานปลูกป่าให้ได้ผลสูงขึ้นไปกว่าในปัจจุบัน รวมทั้งการเพิ่มหน่วยป้องกันรักษาป่า”

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) มีแนวทางในการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ที่สำคัญคือ “การเร่งดำเนินการป้องกันรักษาทรัพยากรป่าไม้ การเพิ่มผลผลิตป่าไม้และการปลูกป่าที่เสื่อมโทรม โครงการที่สำคัญคือ โครงการสำรวจทรัพยากรป่าไม้ โครงการป่าสงวนอันเป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร โครงการปลูกสร้างป่าไม้สักและไม้กระยาเลย และโครงการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ เช่น อุทยานแห่งชาติ เป็นต้น”

เช่นนี้กล่าวได้ว่า ในอดีตทรัพยากรป่าไม้เป็นสิ่งที่มียู่ตามธรรมชาติอย่างอุดมสมบูรณ์และค่อนข้างทั่วถึงในพื้นที่ทุกแห่ง ดังนั้น ทรัพยากรป่าไม้จึงอยู่ในฐานะที่เปิดโอกาสให้รัฐและประชาชนนำไปใช้ประโยชน์สำหรับการพัฒนาประเทศอย่างเต็มที่โดยแนวทางการพัฒนาประเทศในแผนพัฒนาฯ ช่วงแรกนั้น ได้เร่งรัดให้เกิดการขยายตัวทาง



เศรษฐกิจ การลงทุน และการสร้างโครงสร้างบริการพื้นฐานต่างๆ เช่น การยกระดับรายได้ของประชากร การสร้างถนน และเขื่อน กอปรกับในช่วงนั้นจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้นทุกปี เฉลี่ยร้อยละ 3.2 ต่อปี เมื่อเป็นเช่นนี้ ความต้องการใช้ทรัพยากรป่าไม้เพื่อขยายการผลิต เพิ่มรายได้ และเพื่อการส่งออกจึงเพิ่มตามไปด้วย เหล่านี้ได้ส่งผลให้ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรป่าไม้เริ่มลดลงอย่างรวดเร็ว พร้อมกันนั้นได้ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมของประเทศแม้ว่าแผนพัฒนาฯ ในช่วงนั้นจะได้กำหนดให้กรมป่าไม้มีหน้าที่ปลูกป่า บำรุงรักษา อนุรักษ์ และป้องกันป่าไว้ด้วยก็ตาม

ช่วงที่สอง : แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4-5 (พ.ศ. 2520-2529)

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) ได้กล่าวถึงการ “พิจารณา ทบทวนนโยบายระเบียบวิธี และหลักเกณฑ์การให้สัมปทานป่าไม้ เร่งสำรวจป่าสงวน ป่าต้นน้ำลำธาร เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตอุทยานแห่งชาติให้รู้สภาพที่แน่ชัด เร่งจัดทำโครงการและแผนงานบูรณะปลูกป่าทดแทนในบริเวณต้นน้ำลำธารที่สำคัญๆ ที่ถูกทำลายไปแล้ว และจัดให้มีเจ้าหน้าที่เข้าไปคุ้มครองป่าสงวน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตอุทยานแห่งชาติอย่างเพียงพอและจริงจังเพื่อมิให้มีการบุกรุกได้”

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) เน้นในเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรป่าไม้โดย “ดำเนินการปลูกป่าเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นปรับปรุงโครงสร้างการกระจายอัตราค่าสัมปทานป่าไม้ของรัฐบาลให้สามารถควบคุม ดูแล และป้องกันการบุกรุกทำลายป่าได้อย่างทั่วถึง เป็นต้น”

จะเห็นได้ว่า แนวทางการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ในช่วงแรกที่เน้นการสร้างความสำเร็จเชิงเศรษฐกิจ และมีลักษณะการมุ่งแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว (exploitation) จากทรัพยากรธรรมชาติป่าไม้อย่างมากได้ส่งผลให้เกิดปัญหาการถูกทำลายและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้อย่างรุนแรงโดยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504-2519 พื้นที่ป่าไม้เหลืออยู่ร้อยละ 38.67 ของพื้นที่ประเทศ แสดงว่าถูกทำลายไปประมาณร้อยละ 14.66 หรือ 48 ล้านไร่ อีกทั้งยังผลผลิตจากป่า เช่น ไม้ พืช และถ่านในหลายพื้นที่ได้เริ่มลดลง กล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่า ผลการเร่งรัดพัฒนาประเทศอย่างรวดเร็ว



เร็วทำให้ทรัพยากรป่าไม้เริ่ม “ประสบปัญหา” อันจะส่งผลกระทบต่อความอยู่รอดของ เศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของชาติ ฉะนั้น แนวทางการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ในช่วงที่สองนี้ จึงให้ความสำคัญกับปัญหาการถูกทำลาย และความเสื่อมโทรมของ ทรัพยากรป่าไม้ รวมทั้งการเพิ่มประสิทธิภาพโดยกำหนดให้เร่งบูรณะ ปลูกป่า และ ปรับปรุงการบริหารทรัพยากรป่าไม้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนส่วนใหญ่ในชาติ ป้องกันมิให้เกิดความเสื่อมโทรมจนเป็นอันตรายต่อสภาพแวดล้อมและการพัฒนา ประเทศในอนาคต กำหนดให้สำรวจทรัพยากรป่าไม้ ทบทวนนโยบายการให้สัมปทาน ป่าไม้ จัดเจ้าหน้าที่เข้าไปคุ้มครอง ดูแลและป้องกันป่า รวมตลอดไปถึงเพิ่มการปลูกป่า เศรษฐกิจและการอนุรักษ์ป่าไม้อย่างจริงจังด้วย

ช่วงที่สาม: แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6-7 (พ.ศ. 2530-2539)

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ได้ปรับแนวทางการ พัฒนาทรัพยากรป่าไม้ใหม่โดยส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชน และประชาชนในท้องถิ่น ให้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการพัฒนา รวมทั้งการบริหารและการจัดการป่าไม้ให้ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คุณภาพ และประหยัดมากขึ้น รวมทั้งปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และระบบประสานงานต่างๆ ให้เอื้ออำนวยต่อการบริหารและ การจัดการป่าไม้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังได้แบ่งพื้นที่ป่าไม้ออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ ป่าอนุรักษ์ ซึ่งกำหนดให้มีจำนวนร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ และป่า เศรษฐกิจ ซึ่งกำหนดให้มีร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ อันจะทำให้การกำหนดนโยบาย แผน แผนงาน และโครงการต่างๆ มีความเหมาะสมสอดคล้อง และสะดวกต่อการดำเนิน งานมากขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น เพื่อให้การพัฒนาทรัพยากรป่าไม้สอดคล้องกับการพัฒนา ทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ แผนพัฒนาทรัพยากรป่าไม้จึงได้ถูกกำหนดให้เป็นแผนงาน หนึ่งในแผนงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ได้กำหนดแนวทางการ พัฒนาป่าไม้ไว้โดย “ทบทวนเป้าหมายพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศว่า เพียงพอหรือไม่ พร้อมทั้งจัดสรรงบประมาณและอัตราเจ้าหน้าที่ให้สามารถรักษาป่า



อนุรักษ์ให้อยู่ในสภาพสมบูรณ์ได้ตลอดไป กำหนดพื้นที่สวนป่าเอกชน ป่าชุมชน และป่าชายเลน โดยคำนึงถึงความเป็นไปได้และความอยู่ดีกินดีของชาวชนบทในพื้นที่ดังกล่าวเป็นหลัก ประสานนโยบายอนุรักษ์ป่ากับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อคำนึงถึงผลกระทบต่อเศรษฐกิจสังคม และสิ่งแวดล้อม เร่งรัดการแก้ไขปัญหาการใช้ที่ดินทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมตามขบวนการปฏิรูปที่ดินของประเทศ จัดตั้งระบบข้อมูลเพื่อการจัดการป่าไม้และที่ดิน โดยอาศัยเทคโนโลยีสมัยใหม่ พร้อมทั้งให้องค์กรในท้องถิ่นและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติด้วย

กล่าวได้ว่า แนวทางพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ในช่วงที่ผ่านมา แม้จะได้ผลดีอยู่บ้างแต่ก็ยังไม่อาจทำให้ปัญหาที่เกิดจากทรัพยากรป่าไม้เบาบางลงจนเป็นที่น่าพอใจ ทั้งนี้เพราะยังคงเน้นการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก อีกทั้งการบริการงานก็ยังไม่เป็นระบบ อยู่ในวงแคบเฉพาะข้าราชการ ดังนั้นในช่วงที่สามนี้จึงได้กำหนดให้ภาคเอกชน ประชาชน และองค์กรในท้องถิ่นซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับทรัพยากรป่าไม้ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้อย่างจริงจังนอกเหนือไปจากนี้ ยังได้จัดระบบการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมทรัพยากรป่าไม้อยู่ด้วย และยังปรับปรุงกฎหมาย สนับสนุนให้ใช้ระบบข้อมูลและแผนที่ที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน พร้อมกับแบ่งพื้นที่ป่าไม้ออกเป็น 2 ลักษณะ คือป่าอนุรักษ์และป่าเศรษฐกิจ กำหนดพื้นที่สวนป่า ป่าชุมชน และป่าชายเลนโดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ ที่สำคัญก็คือได้ส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ให้มีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ ประหยัด และยั่งยืน โดยคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมและประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม

แนวทางการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ในช่วงที่สามนี้จึงเป็นลักษณะของการผสมผสาน นอกจากนี้ ยังสรุปได้ว่า

1) เมื่อพิจารณาถึงแนวทางการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-7 ทั้ง 3 ช่วงข้างต้น ก็จะพบว่าแนวทางในแต่ละช่วงบางส่วนมีความคล้ายคลึงกันหรือคาบเกี่ยวต่อเนื่องกัน แต่หากพิจารณาถึงลักษณะเด่นหรือจุดเน้นของแต่ละช่วงแล้วก็ทำให้สามารถแยกแนวทางการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ดังกล่าวออกได้เป็น 3 แนวทาง ดังต่อไปนี้



แนวทางที่หนึ่ง เป็นแนวทางการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ ที่มุ่งใช้ทรัพยากรป่าไม้อย่างเต็มที่เพื่อการขยายตัวด้านเศรษฐกิจ การลงทุน และโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ (economic growth, investment, and infrastructure approach) ดังปรากฏให้เห็นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-3

แนวทางที่สอง เมื่อการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ตามแนวทางแรกได้สร้างปัญหาอย่างรุนแรง แนวทางนี้จึงให้ความสำคัญกับปัญหาการถูกทำลายและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้รวมทั้งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้และการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ (problem & efficiency approach) แนวทางเช่นนี้ ปรากฏให้เห็นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4-5

แนวทางที่สาม สืบเนื่องมาจากแนวทางที่หนึ่งและสองยังไม่ประสบผลสำเร็จมากเท่าที่ควรเนื่องจากการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ยังไม่ทั่วถึง และไม่ยั่งยืน แนวทางนี้จึงให้ความสำคัญกับการผสมผสาน (integrated approach) โดยนอกจากผสมผสานการพัฒนาหลายๆ วิธีเข้าด้วยกัน เช่น การพัฒนาที่เน้นความเจริญเติบโตทางด้านวัตถุหรือเศรษฐกิจ (economic growth development) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (human resource development) และการพัฒนาแบบยั่งยืน (sustainable development) แล้ว ยังให้ความสำคัญกับปัญหาที่เกิดขึ้นหลายๆ ด้านประกอบกัน เช่น ด้านเศรษฐกิจ และด้านสิ่งแวดล้อมด้วย พร้อมกันนั้น ยังได้ประสานความร่วมมือของทุกฝ่ายเข้าช่วยกันไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน ประชาชน และองค์กรในท้องถิ่น แนวทางเช่นนี้ ปรากฏให้เห็นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6-7

2) หากพิจารณาต่อไปถึงเหตุผลที่ทำให้แนวทางการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้มี 3 แนวทางเช่นนี้ก็พบว่า ส่วนหนึ่งสืบเนื่องมาจากอิทธิพลจากภายนอกประเทศ กล่าวคือ เมื่อวิเคราะห์โดยใช้หลักการสำคัญของทฤษฎีแพร่กระจาย (Diffusion theory) ก็จะพบว่า สังคมที่เข้มแข็งหรือเจริญกว่าจะแพร่กระจายหรือถ่ายทอดแนวคิด ตลอดจนการกระทำต่างๆ มายังสังคมที่อ่อนแอกว่า ในกรณีนี้ แนวคิดเกี่ยวกับการ



พัฒนาของโลกตะวันตกที่ยึดถืออุดมการประชาธิปไตย โดยมีสหรัฐอเมริกา เป็นแกนนำ ได้เปลี่ยนแปลงไปตามลำดับ โดยเริ่มจากแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาที่เน้นในด้าน ปริมาณหรือเน้นด้านความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการลงทุน ซึ่งเริ่มขึ้นหลัง สงครามโลกครั้งที่สอง หรือช่วงปี ค.ศ. 1950 ต่อมาได้เกิดกระแสต่อต้านขึ้น แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาดังกล่าวจึงเปลี่ยนไปเป็นแนวความคิดที่เน้นในด้านคุณภาพ เช่น การให้ความสำคัญกับมนุษย์ (human centered) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การพัฒนาคุณภาพชีวิต (quality of life) การพึ่งตนเอง (self help) และการกระจาย อำนาจให้แก่ท้องถิ่น (local decentralization) โดยเริ่มประมาณปี ค.ศ. 1970 เป็นต้น มา ในช่วงนี้แม้แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งหมายถึงการพัฒนาที่คำนึง ถึงความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการพัฒนาทางด้านอื่นๆ โดยเฉพาะ ในด้านที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของมนุษย์จะเกิดขึ้นแล้ว ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1972 (The Limits to Growth, 1972) แต่ก็ยังไม่เด่นชัดในประเทศไทย มาเริ่มเด่นชัดประมาณปี ค.ศ. 1989 โดยศัพท์ต่างๆ เช่น sustainable development, ecocodevelopment, and environmentally sound development ได้เริ่มรู้จักแพร่หลายขึ้น

แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาของโลกตะวันตกที่ได้เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละ ช่วงดังกล่าวนี้ได้แพร่กระจายเข้ามามีอิทธิพลต่อแนวความคิดในการพัฒนาของไทย และมีอิทธิพลต่อแนวทางการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ของไทยในแผนพัฒนาฯ ทุกฉบับด้วย โดยได้ผ่านเข้ามาทางองค์กรระหว่างประเทศ เช่น องค์กรสหประชาชาติ และองค์ การแรงงานระหว่างประเทศ ในลักษณะของการให้เงินทุน เงินกู้ หรือความช่วยเหลือใน รูปแบบต่างๆ โดยให้กับรัฐบาล ข้าราชการประจำ นักวิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชน นอกจากนี้แล้ว ยังแพร่กระจายผ่านเข้ามาทางวิทยุ โทรทัศน์ และหนังสือเอกสารต่างๆ อีกด้วย

3) จากข้อเท็จจริง ทำให้กล่าวได้ว่าแนวทางการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ ใน 3 ช่วงดังกล่าว ส่วนใหญ่มีลักษณะคล้ายคลึงและสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนา ประเทศ พร้อมทั้งสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม



ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-7 ทั้งนี้เพราะเหตุที่เกิดจากภายในประเทศ กล่าวคือ แนวทางการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้เป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่งของแนวทางการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งแนวทางการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนี้ ก็เป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่งของแนวทางการพัฒนาประเทศอีกทอดหนึ่ง

1.5 กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน

ประเทศไทยเริ่มห้วงโยในทรัพยากรธรรมชาติของชาติมาประมาณ 100 ปี เห็นได้จากการมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้มาช้านาน กฎหมายในระยะแรกมีเจตนารมณ์เพื่อเก็บภาษีเข้ารัฐ โดยเก็บจากไม้ที่มีค่า คือไม้สักและไม้กระยาเลย กฎหมายในระยะแรกๆ ของไทย ที่สำคัญคือ

- 1) ประกาศพระบรมราชโองการว่าด้วยภาษีไม้ขอนสักและไม้กระยาเลย ลงวันอาทิตย์ เดือนสี่ แรมแปดค่ำ ปีมจอ ฉศก จุลศักราช 1236
- 2) ประกาศพระบรมราชโองการเรื่องซื้อขายไม้ขอนสัก ลงวันพุธ เดือนเก้า ขึ้นค่ำหนึ่ง ปีวอก ฉศก จุลศักราช 1246
- 3) ประกาศพระบรมราชโองการเรื่องขอนไม้สัก ลงวันอาทิตย์ เดือนเจ็ด ขึ้นค่ำหนึ่ง ปีกุน นพศก จุลศักราช 1249
- 4) ประกาศพระบรมราชโองการเพิ่มเติมเรื่องขอนไม้สัก ลงวันจันทร์ เดือนสิบเอ็ด แรมค่ำหนึ่ง ปีกุน นพศก จุลศักราช 1249

กิจการป่าไม้เริ่มด้นขึ้นจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ได้ทรงโปรดเกล้าฯ จัดตั้งกรมป่าไม้ขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2439 และได้ทรงตรา “พระราชบัญญัติไม้ซุงและไม้ท่อนที่ดวงตราลบเลื่อน รัตนโกสินทร์ศก 115” โดยประกาศใช้เมื่อวันที่ 17 มกราคม ร.ศ. 115 มีสาระสำคัญคือ ไม้ซุงและไม้ท่อนที่ตัดฟันในป่าแล้วปล่อยให้ลอยหรือส่งมาตามลำแม่น้ำนั้นมักจะมีคนร้ายลอบถากหรือเอาไฟจุดเผาทำให้อยดราของเจ้าของไม้ซุงและไม้ท่อนที่ตีประทับไว้ลบเลื่อน แล้วคนร้ายก็เอาไม้ซุงและไม้ท่อนนั้นไปขาย ทำให้เจ้าของไม้ซุงไม้ท่อนได้รับความเดือดร้อน จึงออกกฎหมายฉบับนี้ควบคุม โดยเจ้าพนักงานมีอำนาจยึดไม้ซุงและ



ไม้ก่อนที่ดวงตราลบเลือนนั้นไว้เพื่อได้สวนหาเจ้าของที่แท้จริงแล้วจึงจะปล่อยไม้เหล่านั้นไป หากไม่มีผู้ใดมาลบเลือนนั้นไว้เพื่อได้สวนหาเจ้าของที่แท้จริงแล้วจึงจะปล่อยไม้เหล่านั้นไป หากไม่มีผู้ใดมาแสดงตัวเป็นเจ้าของก็ให้ตกเป็นของหลวง

ต่อมา มี “พระราชบัญญัติประกาศการรักษาป่าไม้ รัตนโกสินทร์ศก 116” มีสาระสำคัญคือ ไม้สักในพระราชอาณาเขตสยามเป็นบ่อเกิดแห่งทรัพย์สมบัติและความเจริญควรจะจัดการป้องกันรักษาไม้ในป่านั้นไว้ให้เจริญงอกงามไพบุลย์โดยแข็งแรง และกล่าวถึงเหตุที่ทำให้ไม้ในป่าเสื่อมโทรม เนื่องมาจากการที่ตัดไม้ขนาดเล็ก ยังไม่ได้ขนาดที่ควรตัดซึ่งกระทำกันมากในแขวงเมืองตาก กำแพงเพชร และพิษณุ เป็นต้น จึงต้องออกกฎหมายฉบับนี้บังคับ โดยห้ามไม่ให้กานหรือตัดโค่นต้นไม้สักที่ยังเล็กอ่อน โดยวัดสูงจากพื้นดินขึ้นไป 3 คอก และขนาดโตรอบยังไม่ถึง 5 ก่า เป็นอันขาด กฎหมายฉบับนี้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 กันยายน ร.ศ. 116

จากนั้นมี “พระราชบัญญัติรักษาต้นไม้สัก รัตนโกสินทร์ 116” ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม ร.ศ. 116 มีใจความว่า

ทุกวันนี้คนทั้งหลายซึ่งมิได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยพระราชกำหนดกฎหมายยังลอบตัดฟันไม้สักทุกๆ ขนาดที่ในป่าตามอำเภอใจมีอยู่เนืองๆ การที่คนทั้งหลายเที่ยวลอบตัดฟันไม้สักดังนี้ เป็นทางที่จะให้ป่าไม้สักเป็นอันตรายย่อยยับในภายหน้า จำเป็นจะต้องจัดการป้องกัน และยอมให้ทำโดยสมควร และอยู่ในความตรวจตราของกรมป่าไม้ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ตราพระราชบัญญัติไว้ดังนี้

ตั้งแต่วันที่ได้ตราพระราชบัญญัตินี้แลต่อไป ถ้าแลผู้หนึ่งผู้ใดตัดหรือกานต้นไม้สักในป่าแห่งหนึ่งแห่งใด โดยมีได้รับสัญญาอนุญาตและรหัสไฟของรัฐบาล หรือมิได้รับใบอนุญาตของเจ้าพนักงานกรมป่าไม้ผู้ได้รับอำนาจจากรัฐบาลให้ออกใบอนุญาต เช่นนั้นได้ผู้หนึ่งผู้ใดขึ้นตัดหรือกานต้นไม้สักโดยมิได้รับอนุญาตอย่างหนึ่งอย่างใดตั้งได้ว่ามานี้ พิจารณาเป็นสัตย์ต้องระวางโทษ ให้ปรับตามรายต้นไม้ซึ่งได้ตัดหรือกานนั้นเป็นเงินไม่เกินต้นละ 20 บาท และให้ริบไม้ที่ตัดหรือกานนั้นไว้เป็นหลวง

เนื้อความตามกฎหมาย 2 ฉบับหลังนี้จะเห็นได้ว่า ในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้นได้มีการตัดไม้ทำลายป่าเกิดขึ้นแล้ว ทั้งๆ ที่จำนวนประชากรเวลานั้นยังมีน้อยและ



ป่าไม้มีมากอย่างอุดมสมบูรณ์ แต่ด้วยเกรงว่าราษฎรจะตัดไม้ทำลายป่าให้เกิดความเสียหายชั้นในภายหลัง จึงต้องตรากฎหมาย 2 ฉบับนี้ออกมาใช้บังคับ

จากนั้น ได้มีการออกกฎหมายอีกหลายฉบับ ได้แก่

- “พระราชบัญญัติป้องกันและลักลอบตัดไม้ รัตนโกสินทร์ศก 117”
- “พระราชบัญญัติป้องกันการลักลอบชักลากไม้สักที่ยังมิได้เสียค่าต่อและภาษี รัตนโกสินทร์ศก 118”
- “กฎกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยไม้ไหลลอย รัตนโกสินทร์ศก 119”
- “กฎข้อบังคับอนุญาตไม้สักให้ใช้ในการปลูกสร้างที่ทำราชการและสาธารณประโยชน์ รัตนโกสินทร์ศก 119”

ต่อมา ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ได้ตรา “พระราชบัญญัติรักษาป่า พระพุทธศักราช 2456” ออกมาใช้บังคับอีกฉบับหนึ่ง โดยมีเหตุผลสำคัญในพระราชปรารภตอนหนึ่งว่า

ทุกวันนี้ไม้อย่างอื่นนอกจากไม้สักเป็นสินค้ามีราคาขึ้น เป็นเหตุทำให้คนเที่ยวตัดฟันไม้ป่ามาขาย โดยมีได้มีวิธีที่จะสงวนพรรณไม้ชนิดที่มีราคาไว้ให้ยืนยาว ที่ซึ่งเคยเป็นป่าไม้อันมีราคากลายเป็นที่ปราศจากประโยชน์ โดยคนตัดไม้เสียเกินกว่ากำลังป่าบ้าง ทางที่หาไว้ในที่ป่าซึ่งอุดมด้วยไม้มีค่าบ้าง ป่าเสียไปด้วยเหตุเหล่านี้มากขึ้นทุกที ถ้าไม่จัดการตรวจตรารักษาป่าไม้ให้ทำแต่พอกกำลังป่าแล้วไม้ที่มีค่าควรใช้เป็นสินค้าจะหมดไปเป็นอันตราয়แก่การค้าขายทางนี้ได้ในเวลาหนึ่ง แต่ก่อนมาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติ และจัดการป้องกันพรรณไม้สักแต่่นั้นมา ถึงได้จัดการเช่นนั้นแล้ว จำนวนไม้สักที่ได้จำหน่ายก็น้อยลง และราคาแรงขึ้นกว่าแต่ก่อนเป็นอันมาก แลเห็นได้ว่ามีได้จัดการป้องกันพรรณไม้สักทันทั่วที่ถ้าปล่อยไว้ไม่มีค่าอย่างอื่นก็จะเป็นเช่นนั้น ทรงพระราชดำริเห็นเช่นนั้น จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัตินี้ไว้

ถ้อยคำในพระราชปรารภแห่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงอ้างถึงความจำเป็นในการตรากฎหมายฉบับนี้ออกมาใช้บังคับ จะเห็นได้ว่าการตัดไม้ทำลายป่า และการแผ้วถางป่าเพื่อเอาที่ดินทำกินได้มีมากขึ้นสมัยนั้น



82 รัฐสภา

สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้มีว่า ให้เสนาบดีมีอำนาจที่จะตั้งกฎข้อบังคับเพื่อรักษาป่า (มาตรา 4) และเสนาบดีได้ออก “กฎข้อบังคับวางระเบียบวิธีจัดการรักษาป่า พุทธศักราช 2456” เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2456 กำหนดวิธีการทำไม้เพื่อรักษาพรรณไม้และสภาพของป่าไว้ โดยมีข้อห้ามที่สำคัญคือข้อ 13 ที่ห้ามมิให้ถางป่าลงหรือป่าดิบทำไร่ข้างเป็นอันขาด

อย่างไรก็ดี กฎข้อบังคับฉบับนี้มีผลดีแก่ราษฎรอย่างหนึ่งคือ อนุญาตให้ราษฎรตัดฟันเอาไม้หวงห้ามชนิดที่ 2 (ไม้ที่มีราคาแพง) และชนิดที่ 3 (ไม้ที่ไม่สู้มีราคา) ไปใช้ในการกุศล ใช้ปลูกสร้างบ้านเรือน ใช้ในการจับสัตว์น้ำได้โดยไม่ต้องเสียค่าภาคหลวง

ต่อจากนั้น ได้มีการออกกฎหมายอีกหลายฉบับ ได้แก่

- “กฎข้อบังคับวางระเบียบการหาของป่า ว่าด้วยการเก็บรวงผึ้ง พุทธศักราช 2464”
- “กฎข้อบังคับวางระเบียบการหาของป่า ว่าด้วยการเจาะเผาต้นตะเคียน ทำชัน ในมณฑลปัตตานี พุทธศักราช 2465”
- “กฎข้อบังคับวางระเบียบการหาของป่า ว่าด้วยการเจาะเผาทำน้ำมันยาง พุทธศักราช 2465”
- “พระราชบัญญัติแก้ไขพระราชบัญญัติพิกตภาณีภายในพุทธศักราช 2470 เฉพาะมาตรา 4(ก) และ (ข)”
- “พระราชบัญญัติรักษาป่า (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2479”
- “พระราชบัญญัติควบคุมการทำบางสน พุทธศักราช 2480”

ต่อมาใน พ.ศ. 2484 ซึ่งเป็นยุคของการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้มี “พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484” ออกมาใช้บังคับ กฎหมายฉบับนี้บัญญัติยกเลิกบรรดากฎหมายที่เกี่ยวกับป่าไม้ซึ่งเคยใช้มาแต่ก่อนทั้งหมด และมีบทบัญญัติที่สำคัญเกี่ยวกับการทำไม้ การเก็บหาของป่า การเก็บค่าภาคหลวงไม้และของป่า การประทึบดราไม้ การนำไม้และของป่าเคลื่อนที่ การควบคุมไม้ในลำน้ำ การควบคุมแปรรูปไม้ และการแผ้วถางป่า



LIART

บทบัญญัติเกี่ยวกับการทำไม้ในป่านั้นให้ทำได้ในสองรูปแบบ คือการอนุญาตและสัมปทานในสมัยนั้นซึ่งมีจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้อนุญาตให้ทำไม้สักและไม้กระยาเลยในป่า โดยให้สัมปทานในระยะยาวมีกำหนด 30 ปี จำนวนป่าที่ให้สัมปทาน 301 ป่า โดยรัฐบาลได้รับค่าตอบแทนเพียงค่าตัดราคาตัดเลือกไม้เพื่อให้ผู้รับสัมปทานตัดฟัน และค่าภาคหลวงเท่านั้น ไม่มีเงินกินเปล่าหรือเงินตอบแทนใดๆ ในการทำสัญญาสัมปทาน ปรากฏว่าเมื่อผู้รับสัมปทานได้เข้าไปทำไม้ในป่าเพียง 15-16 ปี ไม้ในป่าสัมปทานถูกตัดฟันไปเกือบหมดทุกแห่ง บังเอิญมีเหตุการณ์เกิดอุทกภัยในท้องที่บ้านกระทูน อำเภอพิบูลย์ จัหวัดนครศรีธรรมราช เมื่อปลายเดือนพฤศจิกายน 2531 ประชาชนและสื่อมวลชนทั้งหลายต่างเรียกร้องให้ยกเลิกสัมปทานทำไม้ รัฐบาลซึ่งมีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรีได้ออกพระราชกำหนดยกเลิกสัมปทานทำไม้ทั้งหมด และรัฐสภาให้ความเห็นชอบโดยอนุมัติให้ใช้พระราชกำหนดดังกล่าว

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้งคือในปี พ.ศ. 2502, 2503, 2515, 2518, 2522, 2525 และ 2528 ส่วนมากเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมตามหลังผู้กระทำผิด

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในเรื่องเกี่ยวกับที่ดินทำกินก็คือ มาตรา 54 ซึ่งห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้าง แผ้วถางหรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือครอบครองป่า หากฝ่าฝืนมีโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ถ้าเนื้อที่ถูกแผ้วถางหรือถูกยึดถือครอบครองนั้นเกินกว่า 25 ไร่ ผู้กระทำผิดมีโทษจำคุกตั้งแต่ 2-15 ปี และปรับตั้งแต่ 10,000-100,000 บาท และต้องออกไปจากป่าที่ครอบครองตามคำสั่งศาลด้วย บทบัญญัติมาตรานี้ไม่เปิดโอกาสให้ราษฎรเข้าบุกร้างถางป่าเพื่อเอาที่ดินทำกินได้อย่างเสรีดังที่เคยมาแต่ในสมัยโบราณตามที่กล่าวไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินข้างต้น ทั้งนี้เพราะจำนวนประชากรมีมากขึ้นแต่พื้นที่ดินทำกินซึ่งเคยมีอยู่แล้วตั้งแต่ครั้งปู่ย่าตายายมีจำนวนจำกัด ไม่ได้สัดส่วนกับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น ราษฎรจึงต้องบุกร้างถางป่าเพื่อเอาที่ดินมาทำกินมากขึ้นต่อไปๆ แต่การที่จะปล่อยให้



ราษฎรบุกร้างถางป่าตามใจชอบอย่างในสมัยโบราณนั้นก็จะเป็นเหตุให้ป่าไม้ถูกทำลายมากขึ้น อันจะเป็นผลให้เกิดความไม่สมดุลแห่งธรรมชาติ ความแปรปรวนแห่งดินฟ้าอากาศ และสิ่งแวดล้อมถูกทำลาย ทางรัฐบาลจึงจำเป็นต้องออกกฎหมายป้องกันไว้

อย่างไรก็ดี แม้กฎหมายจะระบุลงโทษอย่างหนักแก่ราษฎรที่เข้าบุกรุกเบิกแผ้วถางป่าเพื่อเอาที่ดินทำกิน ก็ไม่สามารถยับยั้งการกระทำของราษฎรดังกล่าวได้ ทั้งนี้เพราะราษฎรค้ำนึ่งถึงปากท้องของตนมากกว่าโทษทัณฑ์ทางกฎหมาย นอกจากนี้วิชาการและเทคโนโลยีการเกษตรสมัยใหม่ได้ก้าวหน้าขึ้นมาก ประกอบกับพืชผลบางประเภท เช่น มันสำปะหลังและข้าวโพดมีราคาดี เป็นเหตุจูงใจให้นายทุนเข้ามาทำเกษตรกรรมแผนใหม่ ซึ่งต้องใช้พื้นที่มากนายทุนเหล่านี้ได้เข้าบุกรุกเบิกแผ้วถางป่าด้วยเครื่องมือทันสมัยคือรถแทรกเตอร์แทนแรงงานของคนเป็นเหตุให้ป่าไม้ถูกทำลายมากขึ้น ทางฝ่ายบริหารมองเห็นภัยที่ป่าไม้จะถูกทำลายมากขึ้นจึงออกกฎหมายเพื่ออนุรักษ์ป่าไม้และควบคุมการทำลายป่าไม้อีก 4 ฉบับ คือ

1) “พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503” มีข้อความแสดงถึงเหตุผลในการออกกฎหมายฉบับนี้ว่า สัตว์ป่าเป็นทรัพยากรธรรมชาติอันมีค่ายิ่งของประเทศชนิดหนึ่งซึ่งอำนวยประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ วิทยาการ และรักษาความงามตลอดจนคุณค่าตามธรรมชาติไว้ แต่ปรากฏว่าในปัจจุบันนี้สัตว์ป่าที่มีค่าบางชนิดได้ถูกล่าและทำลายจนสูญพันธุ์ไปแล้ว และบางชนิดก็กำลังจะสูญพันธุ์ไป ทั้งนี้เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายให้ความคุ้มครองแก่สัตว์ป่าโดยเฉพาะ จึงสมควรตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้นไว้เพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชนส่วนรวมให้สมกับที่ชาวไทยส่วนใหญ่เป็นพุทธมามกะ สาธารณคดีของกฎหมายฉบับนี้คือ ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปยึดถือครอบครอง หรือกระทำการใดๆ ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าอย่างเด็ดขาด หากฝ่าฝืนมีโทษถึงจำคุกไม่เกิน 5 ปี แม้จะเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าก็ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หากฝ่าฝืนมีโทษปรับไม่เกิน 1,000 บาท ส่วนการล่าสัตว์นั้นก็ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งอนุญาตให้ล่าได้เฉพาะสัตว์บางประเภทเท่านั้น ต่อมาได้มีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535”



สำหรับเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ พระราชบัญญัติสงวนคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 ที่เคยประกาศใช้ ไม่สามารถสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับมีความจำเป็นต้องเร่งรัดขยายพันธุ์สัตว์ป่าเพิ่มขึ้น ดังนั้น พระราชบัญญัตินี้จึงมุ่งเน้นรักษาพื้นที่ที่เป็นที่อยู่ของสัตว์ป่า และพื้นที่อนุรักษ์

2) “พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504” หลักการและเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้คือ เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ป่า และภูเขาให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม ไม่ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป เพื่ออำนวยความสะดวกทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชน รวมทั้งเพื่อเป็นแหล่งท่องเที่ยว สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้มีว่า ห้ามราษฎรเข้าไปยึดถือหรือครอบครองที่ดิน ห้ามโค่น สร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่าในเขตอุทยานแห่งชาติอย่างเด็ดขาด นอกจากนี้ ยังห้ามเข้าไปเก็บหาของป่า กล้วยไม้และพรรณไม้ต่างๆ อีกด้วย แต่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปศึกษาและหาความรู้ในเขตอุทยานแห่งชาติได้ ต่อมาได้มีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, และ 2532 โดยแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของใบอนุญาตอาชญาบัตรและประทานบัตร ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ในเรื่องการสิ้นสุดของสิทธิการทำกิจการที่ได้สัมปทานบางพื้นที่ที่เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ

3) “พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507” พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ยกเลิกพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 โดยแก้ไขเพิ่มเติมข้อบทพร้อมในกฎหมายเดิมให้รัดกุมยิ่งขึ้น หลักการและเหตุผลในการออกพระราชบัญญัติฉบับนี้เนื่องจากรัฐได้กำหนดจุดหมายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติว่าจะสงวนป่าไม้เป็นเนื้อที่ประมาณร้อยละ 40 ของพื้นที่ทั้งประเทศโดยเป็นเนื้อที่ป่าสงวน 250,000 ตารางกิโลเมตร (156 ล้านไร่) แต่เนื่องจากป่าไม้ทั้งที่สงวนคุ้มครอง



ไว้แล้วและที่ยังมิได้สงวนคุ้มครองได้ถูกบุกรุกและทำลายไปเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดความแห้งแล้ง พื้นดินพังทลาย ลำน้ำตื้นเขิน อันจะเป็นการเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศอย่างร้ายแรง ดังนั้น พระราชบัญญัตินี้จึงเน้นเรื่องการรักษาพื้นที่ป่า และไม่สำคัญเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์สูงสุดทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการอนุรักษ์พระราชบัญญัตินี้ยังมีสาระสำคัญอีกคือ ห้ามราษฎรเข้าไปยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออาศัยในป่าสงวน ตลอดจนห้ามก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ ซึ่งจะทำให้เสื่อมเสียแก่สภาพของป่าสงวน หากฝ่าฝืนพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้บุคคลผู้นั้นออกไปจากป่าสงวน สั่งให้รื้อถอนสิ่งก่อสร้างที่มีผู้เข้าไปกระทำในป่าสงวนหากไม่ปฏิบัติตาม พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการรื้อถอนสิ่งก่อสร้างนั้นเองได้

สำหรับป่าที่เสื่อมโทรมสิ้นสภาพที่จะแก้ไขให้ฟื้นคืนสภาพเดิมได้นั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้มีบทบัญญัติตามมาตรา 20 ให้อธิบดีกรมป่าไม้โดยอนุมติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้ราษฎรเข้าไปทำการบำรุงป่า หรือปลูกสร้างสวนป่า หรือไม้ยืนต้น ในเนื้อที่ไม่เกิน 2,000 ไร่ หากเกินกว่านั้นต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี และผู้ได้รับอนุญาตจะต้องเสียค่าตอบแทนที่เรียกว่าเป็นค่าเช่าให้แก่รัฐบาลตามจำนวนที่กำหนดไว้ในประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

บทบัญญัติมาตรา 20 นี้ เปิดโอกาสให้นายทุนเข้าไปลงทุนทำสวนป่าตามระบบอุตสาหกรรมเกษตรได้ แต่ปรากฏว่านายทุนบางรายขอเช่าที่ดิน โดยอ้างว่าจะปลูกสวนป่าหรือไม้ยืนต้น แต่ความจริงได้ใช้ไปในทางอื่น เช่น ปลูกสร้างสถานพักผ่อน ท่องเที่ยว หรือทำสนามกอล์ฟ เป็นต้น

หลักเกณฑ์ให้เช่าป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา 20 นี้ มี 2 ประการคือ

1. ต้องเป็นป่าเสื่อมโทรมที่ไม่สามารถที่จะกลับฟื้นคืนได้ตามธรรมชาติได้ตามมาตรา 16 ทวิ
- และ 2. การเช่านั้นต้องทำการบำรุงป่า หรือปลูกสร้างสวนป่า หรือไม้ยืนต้น



หากปรากฏว่า การให้เช่าผิวดหลักเกณฑ์ข้อใดข้อหนึ่ง เช่น ป่านั้นมีใช้ป่าเสื่อมโทรมที่ยากแก่การกลับฟื้นคืนดีตามธรรมชาติก็ดี หรือผู้เช่านำไปใช้ผิวดจากหลักเกณฑ์ตามข้อ 2 ก็ดี ถือได้ว่าสัญญาเช่นนั้นไม่มีผลใช้บังคับ กรมป่าไม้จะต้องเรียกป่าที่เช่านั้นกลับคืนมา แม้ว่าการใช้ป่าที่เช่าทำการปลูกสร้างสวนป่า หรือไม้ยืนต้น แต่เป็นการกระทำเพื่อประกอบกิจการรีสอร์ทหรือสนามกอล์ฟ ก็ถือได้ว่าเป็นการผิวดหลักเกณฑ์ตามข้อ 2 เช่นกัน

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้อีก 2 ครั้ง คือ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 โดยเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมก็คือ บทบัญญัติในส่วนการกำหนดโทษไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ จึงได้เพิ่มโทษขึ้น พร้อมกับแก้ไขเพิ่มเติมอัตราโทษให้สอดคล้องกันด้วย

4) “พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535” หลักการและเหตุผลในการออกพระราชบัญญัตินี้คือ รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมให้มีการปลูกสวนป่าเพื่อการค้าทั้งในที่ดินของรัฐและเอกชน แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มิได้มีบทบัญญัติรองรับและคุ้มครองสิทธิการทำไม้หวงห้ามที่ได้จากการปลูกสวนป่า จึงสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยสวนป่าเพื่อเป็นการสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างสวนป่า พร้อมทั้งเพื่อส่งเสริมอาชีพของประชาชนให้มีความงอกงามและผลิตไม้เพื่อเป็นสินค้า ตลอดจนเพิ่มพื้นที่ทำไม้ให้มีปริมาณมากขึ้น นอกจากนี้ผู้ปลูกสวนป่าจะมีความมั่นใจในสิทธิและประโยชน์ที่ได้รับจากสวนป่า เช่น ได้รับยกเว้นค่าภาคหลวง และการไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

สรุปได้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีหลายฉบับ ที่สำคัญคือ

- 1) พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484
- 2) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504



3) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

4) พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535

นอกจากนี้ ยังมีมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับป่าไม้สัก เช่น

1) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 เกี่ยวกับนโยบายการป่าไม้แห่งชาติ

2) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2533 และวันที่ 11 มิถุนายน 2534 เกี่ยวกับการอนุญาตเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้

3) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2535 และวันที่ 17 มีนาคม 2535 เกี่ยวกับการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

4) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 เป็นนโยบายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้การจัดสิทธิในที่ดินแก่เกษตรกรทำได้รวดเร็ว และถูกต้องตามกฎหมาย โดย

4.1 ผู้ครอบครองที่ดินอยู่ก่อนการประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติจะมีสิทธิในที่ดินโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ซึ่งมีหลักการให้นำพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีประชาชนเข้าอยู่อาศัย และทำประโยชน์อย่างถาวรเสนอมติคณะรัฐมนตรี เมื่อมีมติให้นำมาปฏิรูปที่ดินแล้ว จึงประกาศพระราชกฤษฎีกาเป็นเขตปฏิรูปที่ดินอันเป็นผลการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติโดยปริยาย

4.2 เมื่อมีการดำเนินกระบวนการตามกฎหมาย คัดเลือกให้เกษตรกรได้มีสิทธิในที่ดินและมอบเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 แล้ว หากเกษตรกรผู้นั้นเห็นว่าตนเองครอบครองที่ดินนั้นมาก่อนการประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตป่าไม้ถาวร จะมีสิทธิยื่นคำร้องพร้อมแสดงหลักฐานที่เป็นเอกสารทางราชการต่อคณะกรรมการซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน เพื่อพิสูจน์สิทธิของตน หากหลักฐานเอกสารราชการไม่ชัดเจน ยังมีสิทธิพิสูจน์โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศเป็นหลักฐานได้ หากคณะกรรมการมีมติว่าผู้ยื่นคำร้องครอบครองที่ดินมาก่อนการ



ประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือเขตป่าถาวร ส.ป.ก. จะส่งบัญชีรายชื่อพร้อมทั้งเอกสาร ส.ป.ก 4-01 ให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป

นอกเหนือจากที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ของหน่วยราชการอื่นอีกด้วย เช่น กรมการปกครอง กรมประชาสัมพันธ์ กรมที่ดิน กรมตำรวจ กรมทางหลวง และสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นต้น

2. สภาพปัญหาและสาเหตุของปัญหา

ในส่วนนี้แบ่งการนำเสนอเป็น 2 ส่วน โดยเริ่มจากสภาพปัญหา จากนั้นจึงศึกษาถึงสาเหตุของปัญหา การศึกษาเช่นนี้ ไม่เพียงแต่จะช่วยให้เข้าใจปัญหาและสาเหตุของปัญหาเรื่องการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้เท่านั้น แต่ยังช่วยให้การเสนอแนะเป็นระบบ รัดกุม และตรงประเด็นมากขึ้นด้วย

2.1 สภาพปัญหา

ป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญยิ่งอย่างหนึ่งของประเทศไทย ตลอดมาเห็นได้จากในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายของรัฐบาลหลายยุคหลายสมัยได้ให้ความสำคัญกับทรัพยากรป่าไม้ โดยพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการบุกรุกหรือการทำลายป่าไม้ นอกจากนี้ การที่ประเทศไทยเป็นสังคมชนบท ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในชนบทและประกอบอาชีพเกษตรกรรมมาตั้งแต่สมัยโบราณ และปัจจุบันมีประชาชนประกอบอาชีพเกษตรกรรมอยู่ประมาณร้อยละ 63 จึงทำให้ประชาชนอยู่ใกล้ชิด คลุกคลี และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้มาช้านาน แม้กระทั่งปัจจุบันประชาชนทุกระดับก็ได้มีโอกาสเข้าร่วมปฏิบัติในโครงการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรป่าไม้ทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น การปลูกป่าและรักษาป่าตามโครงการอีสานเขียว โครงการอนุรักษ์ป่า หรือโครงการปลูกป่าในวันสำคัญต่างๆ เช่น ปลูกป่าเฉลิมพระเกียรติฯ เป็นต้น



แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ปริมาณป่าไม้ของประเทศลดลงตลอดเวลา เห็นได้จากพื้นที่ป่าไม้ในปี พ.ศ. 2481 มีประมาณ 230.90 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 72 ของพื้นที่ประเทศ พื้นที่ป่าไม้ลดลงตลอดมา คือในปี พ.ศ. 2504-2528 อัตราลดลงของพื้นที่ป่าไม้เฉลี่ยสูงถึงปีละ 3.9 ล้านไร่ และจากข้อมูลล่าสุดในปี พ.ศ. 2536 พื้นที่ป่าไม้ของไทยเหลือเพียง 83.45 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 26.02 ของพื้นที่ประเทศ (ดูตารางที่ 1 ข้างต้น) ซึ่งตามหลักวิชาการนั้น พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไม่ควรมีต่ำกว่า 128 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศทั้งหมด

ประกอบกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับป่าไม้มีหลายหน่วยงาน เช่น กรมป่าไม้ กรมที่ดิน กรมทางหลวง กรมตำรวจ กรมการปกครอง และสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นต้น แต่ขาดการประสานงานกันอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งกฎหมายที่เกี่ยวกับป่าไม้ที่มีอยู่ เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งและแต่ละครั้งได้มีเจตนารมณ์ในการแก้ไขเพิ่มเติมตรงกันว่า “เห็นว่าป่าไม้เป็นทรัพยากรสำคัญของชาติ การทำไม้ที่มีได้อยู่ในความควบคุมโดยถูกต้องมีภัยอันตรายอันร้ายแรง มีการทำไม้ด้วยวิธีการโดยไม่สุจริต เป็นเหตุทำให้ไม้ในป่าถูกทำลายเป็นจำนวนมาก จึงควรปรับปรุงกฎหมายให้รัดกุมและกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนให้สูงขึ้น” แต่ในความเป็นจริง กฎหมายดังกล่าวก็ไม่อาจใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ พื้นที่ป่าไม้ยังคงลดลงอย่างต่อเนื่องดังกล่าวดังกล่าวแล้ว รวมทั้งมีผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายการป่าไม้และพระราชบัญญัติป่าไม้เป็นจำนวนมาก เช่น มีการบุกรุกป่าสงวนและการตัดไม้ทำลายป่า ทั้งนี้เห็นได้จากสถิติผลการจับกุมปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายการป่าไม้ และสถิติคดีตามพระราชบัญญัติป่าไม้ตั้งแต่พ.ศ. 2533-2537 (ดูตารางที่ 5 และ 6)



ตารางที่ 5 เปรียบเทียบสถิติผลการจับกุมปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายการป่าไม้ ปีงบประมาณ 2532-2537

ปีงบประมาณ	จำนวนคดี	จำนวนผู้ต้องหา (คน)	เนื้อที่ป่าถูกทำลาย (ไร่)
2532	17,102	10,198	78,658
2533	18,095	10,130	127,484
2534	14,076	7,087	171,148
2535	12,185	5,237	31,939
2536	10,399	9,880	28,662
2537	12,192	5,380	29,347

ที่มา : ข้อมูลจากกรมป่าไม้ พ.ศ. 2537

ตารางที่ 6 เปรียบเทียบสถิติคดีตามพระราชบัญญัติป่าไม้ เฉพาะคดีรับใหม่ ปี พ.ศ. 2532-2537 (มกราคม-สิงหาคม)

ปี พ.ศ.	ศาลชั้นต้น			ศาลอุทธรณ์	ศาลฎีกา
	รับใหม่	คนต้องหา	คนต้องโทษ		
2532	8,712	13,066	12,776	469	62
2533	9,840	14,922	14,646	542	63
2534	10,529	15,201	14,876	503	108
2535	8,025	11,937	11,743	410	64
2536	7,237	10,571	10,408	392	72
2537	5,103	-	-	330	55

ที่มา : กองนโยบายและแผน กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2537



สรุปสภาพปัญหาได้ว่า ป่าไม้มีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชน สภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ และเศรษฐกิจของประเทศ แต่ปรากฏว่าพื้นที่ป่าไม้ถูกทำลายลงอย่างต่อเนื่องทุกปีจนสภาพแวดล้อมธรรมชาติขาดความสมดุล ยิ่งไปกว่านั้นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ที่มีอยู่ไม่อาจใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ เหมือนว่ากฎหมายของไทยขาดความศักดิ์สิทธิ์อย่างสิ้นเชิง ผู้เขียนจึงให้ความสนใจและต้องการศึกษาถึงการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม่ว่าศักดิ์สิทธิ์หรือไม่ อย่างไร

2.2 สาเหตุของปัญหา

เพื่อเป็นแนวทางสำคัญในการให้ข้อเสนอแนะต่อไป ผู้เขียนจึงได้ศึกษาถึงสาเหตุของสภาพปัญหาข้างต้น ซึ่งแยกเป็นข้อๆ ได้ดังนี้

1) การเผาป่า ได้สร้างความเสียหายทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่ทรัพยากรป่าไม้ เช่น ทำลายไม้นานาชาติ และทำลายทัศนวิสัย อีกทั้งบทกำหนดโทษผู้เผาป่ามีเพียงเล็กน้อย

2) การกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรหรือเพื่อประกอบธุรกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวมากในปี พ.ศ. 2531-2533 ได้ก่อให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างมากเพื่อเก็งกำไร นอกจากนี้ พ่อค้า นายทุน ผู้มีอิทธิพลของจังหวัดเชียงใหม่ได้กว้านซื้อที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่มีทิวทัศน์สวยงาม เพื่อทำเป็นสวนเกษตร หรือสถานที่พักผ่อน

3) กำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐและงบประมาณไม่สอดคล้องกับพื้นที่ป่าไม้ที่รับผิดชอบ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ และเจ้าหน้าที่ตำรวจ ได้รับการสนับสนุนด้านบุคลากรน้อยมาก เช่น อุทยานแห่งชาติขุนแจ อำเภอเวียงป่าเป้า จังหวัดเชียงราย เป็นหน่วยงานสังกัดกองอุทยานแห่งชาติ กรมป่าไม้ มีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันรักษาทรัพยากรธรรมชาติ พื้นที่ป่าไม้และอำนวยความสะดวกให้แก่นักท่องเที่ยว ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 175,000 ไร่ หรือประมาณ 280 ตารางกิโลเมตร โดยมีอัตรากำลังประมาณ 10 คน ซึ่งไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพสูง



4) **แนวทางการพัฒนาประเทศ** แนวทางหรือนโยบายการพัฒนาประเทศของรัฐที่เร่งรัดและมุ่งสนับสนุนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง มีส่วนสำคัญทำให้ทรัพยากรป่าไม้ถูกนำมาใช้ ถูกทำให้เสื่อมสลาย ถูกทำลายเพิ่มมากขึ้น

5) **อื่นๆ** เช่น การชักชวนให้ประชาชนต่อสู้ขัดขวางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ความยากจน การเพิ่มขึ้นของประชากร ทำให้ไม่มีที่ดินทำกิน และอยู่อาศัยเพียงพอ การที่ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องป่าไม้ การทำลายป่าของส่วนราชการ เช่น การเปิดป่าเพื่อจัดสร้างนิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ การตัดทางคมนาคม การวางสายไฟฟ้าแรงสูง การสร้างเขื่อน และอ่างเก็บน้ำ และการจัดตั้งชุมชน ตลอดจนการผลักดันตำรวจป่าไม้ออกจากสังกัดของกรมตำรวจ เป็นต้น

6) **การลักลอบตัดไม้ ทำลายป่า** อาจเกิดจากการที่นายทุนหรือพ่อค้าไม้ดำเนินการเอง หรือเกิดจากนายทุนหรือพ่อค้าไม้จ้างราษฎรให้บุกรุกและลักลอบตัดไม้ให้แกตน ไม้ที่ลักลอบตัดราษฎรอาจนำไปใช้ในการก่อสร้าง เป็นเชื้อเพลิง หรือขายให้กับโรงเลื่อยของนายทุนพ่อค้าไม้ รวมทั้งการทำลายป่าโดยชาวเขาและชาวพื้นราบเพื่อทำไร่เลื่อนลอย โดยเฉพาะในภาคเหนือของประเทศ เช่น ในจังหวัดเชียงราย ผู้บุกรุกทำไร่เลื่อนลอยส่วนใหญ่เป็นชนกลุ่มน้อย คือ ชาวจีน ชาวพม่า และชาวไทยภูเขาที่ดำรงชีพอยู่ด้วยการทำไร่เลื่อนลอย นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้ว ยังมี การบุกรุกพื้นที่ป่าไม้บริเวณภูเขา อันเป็นต้นน้ำลำธารของแม่น้ำสายสำคัญของประเทศ เช่น แม่น้ำปิง วัง ยม และน่าน อีกด้วย

7) **การบุกรุกที่ดินในป่าสงวนแห่งชาติ** หมายถึงการที่ราษฎร หรือนายทุนบุกรุกที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรืออุทยานแห่งชาติเพื่ออยู่อาศัยและประกอบอาชีพทางเกษตรกรรม หรือเพื่อจำหน่ายให้แก่ายทุน รวมทั้งการที่นายทุนบุกรุกที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ทางธุรกิจ เช่น ทำเป็นสถานที่ท่องเที่ยว หรือโรงแรม ตลอดจนการบุกรุกพื้นที่ป่าช่วยเลนซึ่งเป็นป่าสงวนแห่งชาติเพื่อทำนาถุ้ง โดย เฉพาะอย่างยิ่ง ในภาคใต้ของประเทศ



ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจนคือการบุกรุกถือครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าแมริม และอุทยานแห่งชาติ ดอยสุเทพ-ปุย เป็นจำนวนมาก และในปี พ.ศ. 2528 คณะกรรมการป้องกันและอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกดังกล่าว ผลจากการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการพบว่า ได้มีการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินรุกเข้าไปในเขตป่าไม้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นจำนวนมาก โดยสรุปการกระทำผิดได้ดังนี้

- การเดินสำรวจออก น.ส.3 ก. ได้รุกเข้าไปในเขตป่าไม้ สาเหตุของการผิดพลาดส่วนหนึ่งน่าจะเกิดจากขณะที่กรมที่ดินได้ส่งเจ้าหน้าที่มาเดินสำรวจเร่งรัดออก น.ส.3 ก. ให้แก่ราษฎรตามนโยบายของรัฐบาลเมื่อปี พ.ศ. 2520-2521 นั้น กรมป่าไม้ไม่ได้ส่งเจ้าหน้าที่มาร่วมตรวจ

- ในการออก น.ส. 3 ก. เป็นการเฉพาะราย ได้มีการนำหลักฐาน ส.ค.1 ของที่ดินแปลงอื่นมาสวมออก

- มีการออก น.ส. 3 ก. เป็นการเฉพาะราย ที่ฝ่าฝืนระเบียบแบบแผนของทางราชการ เช่น นำที่นอกหลักฐาน ส.ค.1 ที่ดินสาธารณะ ทางลำเหมืองสาธารณะมารวมออกโดยไม่ชอบ เป็นต้น

การบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลนได้เกิดขึ้นอย่างมาก ส่งผลให้ป่าชายเลนลดลงอย่างรวดเร็วจาก 3,127 ตารางกิโลเมตร (1.95 ล้านไร่) ในปี พ.ศ. 2518 เหลือ 1,964 ตารางกิโลเมตร (1.22 ล้านไร่) ในปี พ.ศ. 2529 และลดลงเหลือ 1,736 ตารางกิโลเมตร (1.08 ล้านไร่) ในปี พ.ศ. 2534 หรือกล่าวได้ว่าในช่วง 16 ปี พื้นที่ป่าชายเลนได้ลดลงถึงร้อยละ 44.48

8) อิทธิพลในท้องถิ่นที่ได้รับผลประโยชน์จากป่าไม้ ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่อาจปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ หรือหลีกเลี่ยงการปฏิบัติงานตามกฎหมายจากการสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ป. พบว่า นายทุนหรือผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นได้ใช้อิทธิพลเพื่อให้มีการออกเอกสารสิทธิ์เฉพาะรายในพื้นที่ป่าไม้จำนวนมาก นอกจากนี้ยังพบว่ามี การออกเอกสารสิทธิ์ในที่ชายทะเล พื้นที่ของนิคมฯ พื้นที่ของ ส.ป.ก. และที่



สาธารณประโยชน์ รวมทั้งที่สงวนหวงห้าม เช่น ที่เขา ภูเขาที่มีความลาดชันเกิน 35 เปอร์เซ็นต์ เป็นต้น

9) ช่องว่างของกฎหมาย หมายถึงการเลี่ยงกฎหมายโดยอาศัยช่องว่างของกฎหมายในการแสวงหาผลประโยชน์เกี่ยวกับป่าไม้ หรือการบุกรุกทำลายป่า เช่น

9.1) ราษฎรร่วมมือกับข้าราชการเพื่อออกเอกสารสิทธิ์ หรือทำการรังวัดโดยมิเจตนาไม่สุจริต ตัวอย่างเห็นได้จากการสืบสวนของ ป.ป.ป. ซึ่งพบข้อเท็จจริงเสมอว่า เจ้าหน้าที่รังวัดมิได้ออกไปทำการรังวัดในพื้นที่ที่มีการออกโฉนด หรือ น.ส.3 ก. แต่จะดำเนินการลงรูปแผนโฉนด หรือ น.ส.3 ก. ในที่ทำงานตามความพอใจของช่าง โดยให้ที่ดินที่ออกเอกสารสิทธิ์แต่ละแปลงมีเนื้อที่ไม่เกิน 50 ไร่ ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ต้องทำเรื่องขออนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด (การออกเอกสารสิทธิ์กรณีโฉนดไม่เกิน 50 ไร่ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดมีอำนาจลงนามได้)

9.2) การที่กฎหมายมุ่งกำหนดเฉพาะไม้มีค่า เช่น ไม้สัก ไม้ตะเคียน และไม้แดง ให้เป็นไม้หวงห้าม ดังนั้น ไม้ในป่าที่ไม่เป็นไม้หวงห้ามก็สามารถนำออกได้เพียงแต่แจ้งให้นายอำเภอท้องที่ทราบ และการนำเคลื่อนที่เพียงแต่ออกไปเบิกทางเท่านั้น กรณีนี้ได้อ้างว่าไม้เสม็ดขาวเป็นไม้นอกประเภท หรือไม่ใช่ไม้หวงห้าม ทั้งนี้เพื่อตัดและนำออกมาใช้อย่างเสรี อันเป็นผลให้ป่าถูกบุกรุกและถูกทำลายอย่างมาก แต่ในข้อเท็จจริง ไม้เสม็ดขาวใช้ทำถ่านและป่าเสม็ดเป็นที่อยู่อาศัยของนก

9.3) การที่เจ้าของทรัพย์สินขอทรัพย์สินหรือเครื่องมือเครื่องใช้ เช่น รถแม็คโค ที่ใช้ในการกระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้คืนจากราชการ โดยนำบทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 36 ซึ่งเปิดโอกาสให้กระทำได้มาใช้ อันเป็นผลให้พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 74 ทวิ เรื่องการรับของกลางไม่อาจใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ

10) การให้สัมปทานในที่ดินป่าไม้ โดยเฉพาะการให้สัมปทานทำหินทำแร่แก่เอกชน ในทางปฏิบัติได้มีการนำไปให้เช่าช่วง รวมทั้งผู้ได้รับสัมปทาน



และผู้เช่าช่วงไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบและกฎหมายอย่างเคร่งครัด นับว่ามีส่วนส่งเสริมให้ทำลายป่าไม้หากเจ้าหน้าที่ของราชอาณาจักรควบคุมอย่างเข้มงวด

11) พฤติกรรมและจิตสำนึกที่มีชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับป่าไม้มีพฤติกรรมหรือการกระทำ หรือละเว้นการกระทำที่มีชอบ หรือไม่เอาจริงเอาจัง เลือกปฏิบัติ หรือละเลยการปฏิบัติตลอดจนมีจิตสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่ราชการที่มีชอบ ดังเห็นตัวอย่างได้จากการสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ป. หลายกรณี ดังต่อไปนี้

11.1) เจ้าหน้าที่สอบสวนสิทธิจะได้สวนข้อเท็จจริงไม่ตรงตามข้อเท็จจริง เช่น การครอบครองของเจ้าของเดิม มักจะอ้างบุคคลขึ้นมาโดยเจ้าของเดิมไม่ทราบเรื่อง หรือมีการครอบครองที่ดินไม่ตรงกับบริเวณที่ออกเอกสารสิทธิ์ หรือในแบบการได้สวน เจ้าหน้าที่ของรัฐมักจะลงรายละเอียดว่ามีการทำประโยชน์ในที่ดินเดิมทั้งแปลง แต่โดยข้อเท็จจริงไม่มีการทำประโยชน์ใดๆ ทั้งนี้เป็นไปตามหลักฐานที่ได้จากการแปลภาพถ่ายของผู้เชี่ยวชาญว่า สภาพที่ดินแต่เดิมเป็นป่าสมบูรณ์ หรือเป็นสภาพไร่เลื่อนลอยที่มีการทิ้งร้าง ไม่ได้ครอบครองอย่างจริงจัง เป็นต้น

11.2) กรณีที่ดินที่ออกเอกสารสิทธิ์ติดที่ป่าไม้ ช่างรังวัดจะทำแผนที่เท็จโดยการสร้างทางสาธารณประโยชน์ัดแนวเขตป่าไม้ ทั้งๆ ที่ในพื้นที่จริงไม่มีทางสาธารณประโยชน์ อีกทั้งการรับรองแนวเขตก็จะให้ผู้ใหญ่บ้านหรือกำนันรับรองเขตแทนเจ้าหน้าที่ป่าไม้

11.3) ที่ดินที่ออกโฉนดหลายแปลง ราษฎรได้โต้แย้งคัดค้านการออกโฉนดโดยอ้างว่าสภาพที่ดินเป็นที่เขา ภูเขา และแหล่งต้นน้ำลำธาร ซึ่งไม่อาจออกโฉนดได้ แต่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบเรื่องราวและเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดไม่สนใจคัดค้านดังกล่าว ไม่ตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อนลงนามออกโฉนด จนเป็นเหตุให้มีการออกโฉนดไปโดยไม่ชอบมากมาย

11.4) มีการนำ ส.ค.1 หรือใบเหี้ยบย่ำ ซึ่งไม่ตรงกับที่ดินมาสวมออก โดยตามพฤติการณ์ปรากฏว่า ที่ดินดังกล่าวไม่มีการเดินสำรวจออก น.ส.3 หรือ น.ส.3 ก. ไปแล้วในที่ดินที่แจ้ง ส.ค.1 หรือใบเหี้ยบย่ำ แต่เจ้าหน้าที่ก็ไม่ได้เรียก



เก็บ ส.ค.1 หรือเรียกเก็บไปแล้วไม่ได้ขีดฆ่าในทะเบียนการแจ้งการครอบครอง เป็นเหตุให้ ส.ค.1 หรือใบเทียบย่ำมีค้างอยู่ในทะเบียนการแจ้งการครอบครองมากมาย จึงเป็นเหตุให้มีเจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยช่องทางดังกล่าวหาประโยชน์ โดยการนำ ส.ค.1 ไปแจ้งหายกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ แล้วนำหลักฐานมาสร้างใบแทน ส.ค.1 ใหม่ แล้วนำมาใช้เป็นหลักฐานออกเอกสารสิทธิ์ดังกล่าว เฉพาะประเด็น ส.ค.1 ได้มีความพยายามของกรมป่าไม้และสำนักงาน ป.ป.ป. ในอันที่จะยกเลิก ส.ค.1 เพราะถือว่าเป็นเหตุที่ก่อให้เกิดการทุจริต แต่กรมที่ดินไม่เห็นด้วยและคัดค้านการยกเลิก ส.ค.1 โดยอ้างว่า ส.ค.1 ไม่ได้ก่อให้เกิดสิทธิใดๆ ขึ้นใหม่ และยังมีประโยชน์ในการใช้พิสูจน์สิทธิเมื่อมีการโต้แย้งสิทธิด้วย

11.5) เจ้าหน้าที่ผู้สอบสวนสิทธิได้กรอกรายละเอียดลงในใบไตสวนไม่ตรงกับข้อเท็จจริง เช่น การทำประโยชน์ในที่ดินจะลงรายละเอียดว่าปลูกข้าว ทุเรียน ทุเรียนเทศ ซึ่งเป็นข้อความเท็จ เป็นต้น การไตสวนสิทธิของเจ้าหน้าที่จึงมักเป็นไปในรูปการกรอกรายละเอียดให้เข้าใจเงื่อนไขในข้อกฎหมายและระเบียบ และสร้างพยานบุคคลที่เกี่ยวข้องให้ยืนยันข้อเท็จจริงในเรื่องการครอบครองและการทำประโยชน์ ซึ่งเป็นข้อความเท็จ

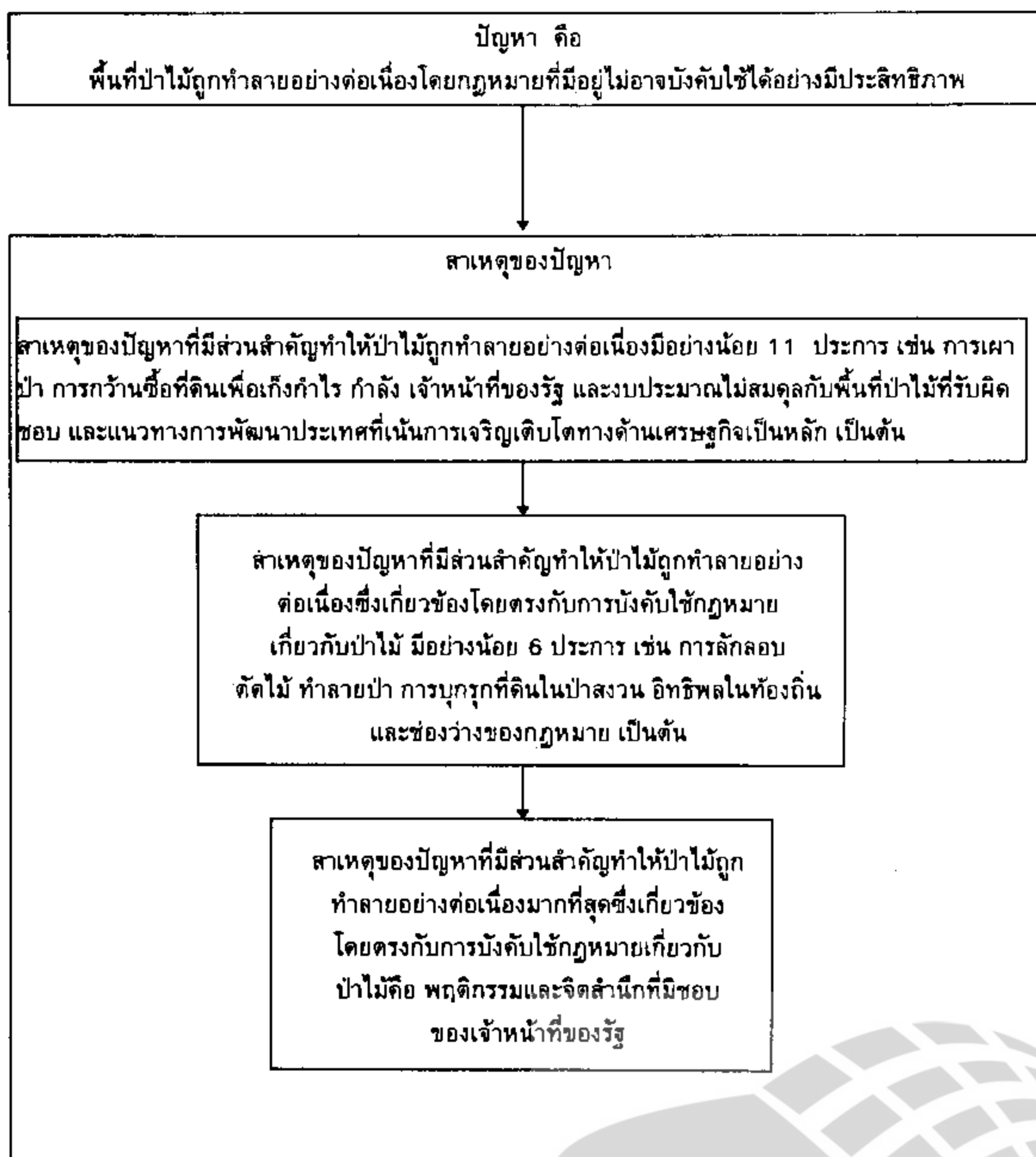
11.6) ในการรังวัดออกเอกสารสิทธิ์ จะมีการรังวัดและออกเอกสารสิทธิ์โดยเนื้อที่มากกว่าหลักฐานตาม ส.ค.1 หรือใบเทียบย่ำ กล่าวคือ ข้อเท็จจริงพบว่า มีการซื้อที่ดินข้างเคียง (ไม่มีหลักฐานใด) กับที่ดินที่มี ส.ค.1 และมีการรังวัดออกเอกสารสิทธิ์เนื้อที่มากกว่าที่ปรากฏในหลักฐานเดิม นอกจากนี้ ยังพบว่าจะมีการรังวัดออกเอกสารสิทธิ์รุกล้ำลงไปในพื้นที่ ซึ่งพฤติกรรมต่างๆ ดังกล่าวพบว่าจะมีการใช้กระบวนการทางบริหารโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง เพื่อตรวจสอบสภาพที่ดินก่อนมีการลงนามออกโฉนดหรือ น.ส.3 ก. จากการสืบสวนสอบสวนจะพบว่า คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นมา เพื่อตรวจสอบสภาพที่ดินจะรายงานผลการตรวจสอบไม่ตรงกับข้อเท็จจริง เป็นผลทำให้มีการออกเอกสารสิทธิ์ไปโดยไม่ชอบมากมาย

สาเหตุของปัญหาที่กล่าวมาทั้ง 11 ประการนี้ จะช่วยให้เห็นภาพรวมว่ามีสาเหตุของปัญหาอะไรบ้างที่มีส่วนสำคัญทำให้ป่าไม้ถูกทำลายอย่างต่อเนื่อง



เนื่อง อันจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษา และการให้ข้อเสนอแนะอย่างมาก แต่เนื่องจากผู้เขียนต้องการกำหนดขอบเขตการศึกษาเฉพาะสาเหตุของปัญหาที่มีส่วนสำคัญทำให้ป่าไม้ถูกทำลายอย่างต่อเนื่องโดยต้องเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ด้วย (ส่วนข้อ 1-5 แม้เป็นสาเหตุของปัญหาที่มีส่วนทำให้ป่าไม้ถูกทำลายแต่ไม่เกี่ยวข้องกับโดยตรงกับการบังคับใช้กฎหมาย เช่น กำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐและงบประมาณไม่สมดุลกับพื้นที่ป่าไม้ที่รับผิดชอบ แนวทางการพัฒนาประเทศ และความยากจน เป็นต้น) ดังนั้น การศึกษาครั้งนี้จึงเกี่ยวข้องกับข้อ 6-11 เพียง 6 ประการเท่านั้น อย่างไรก็ตามหากพิจารณาต่อไปอีกก็จะพบว่า ในบรรดาสาเหตุของปัญหาทั้ง 6 ประการนี้ สาเหตุของปัญหาที่มีส่วนสำคัญทำให้ป่าไม้ถูกทำลายมากที่สุดคือ พฤติกรรมและจิตสำนึกที่มีขอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้เขียนจึงได้มุ่งเน้นศึกษาและให้ความสำคัญกับสาเหตุของปัญหาประการนี้เป็นหลัก (ดูภาพที่ 1 ประกอบ)

ภาพที่ 1 กระบวนการศึกษาเรื่องการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้



สำหรับเหตุผลที่สนับสนุนว่าพฤติกรรมและจิตสำนึกที่มีชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีส่วนสำคัญที่ทำให้ลายป่าไม้มากที่สุดก็เพราะว่า

1) สาเหตุของปัญหาเรื่องการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ที่กล่าวมาข้างต้นส่วนใหญ่เกิดจากการบกพร่องในการปฏิบัติ กล่าวคือ เป็นการกระทำหรือละเว้นการกระทำโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ต่อกิจการเกี่ยวกับป่าไม้ทางตรงก็ทางอ้อม มากกว่าเกิดจากความบกพร่องทางด้านกฎหมายหรือตัวบทกฎหมาย

2) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับป่าไม้มีเป็นจำนวนมากและสังกัดอยู่ในหลายหน่วยงาน โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เพียงแต่เป็นกลไกหรือแขนขาของรัฐบาลที่นำนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ไปปฏิบัติเท่านั้น แต่ยังเป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายและกฎหมายด้วย ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐหากกระทำหรือละเว้นการกระทำที่มีชอบแล้ว ก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงจากการเกี่ยวข้องหรือเป็นตัวจักรสำคัญที่ทำให้ป่าไม้ถูกทำลายได้ เช่น การกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายป่าไม้ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เป็นผู้กระทำผิดเอง เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องมีส่วนรู้เห็นเป็นใจกับการกระทำความผิดด้วยไม่มากนักน้อย กล่าวคือ การลักลอบตัดไม้และเคลื่อนย้ายไม้ออกจากป่าซึ่งเป็นของใหญ่และมีเป็นจำนวนมาก ต้องผ่านด่านตรวจทั้งของเจ้าหน้าที่ป่าไม้ ตำรวจท้องที่ ตำรวจทางหลวง ทั้งด่านประจำและด่านเคลื่อนที่ (รถยนต์) หลายด่านหลายอำเภอ หลายจังหวัดจนถึงจุดหมายปลายทางที่กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ หรือสมุทรสาคร เพื่อเข้าโรงเลื่อย และโรงงานประดิษฐ์กรรมไม้ เช่นนี้ ไม่อาจรอดพ้นสายตาของเจ้าหน้าที่ของรัฐไปได้ ทำนองเดียวกัน การออกเอกสารสิทธิ์ หรือการที่ราษฎร ผู้มีสิทธิปลูกกรุกที่ดินของรัฐ หรือแม้กระทั่งการที่โรงเลื่อย โรงค้าไม้แปรรูปไม้ และสถานที่จำหน่ายผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับไม้ที่ผิดกฎหมายรอดพ้นจากการถูกตรวจสอบจำนวนไม้หรือแหล่งที่มาของไม้อย่างจริงจังและต่อเนื่อง เหล่านี้วนเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งสิ้น

3) ที่สำคัญก็คือ การแก้ไขปัญหาลุทธิอุปสรรคต่างๆ เกี่ยวกับการทำลายป่าไม้ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย โครงสร้าง รูปแบบ เนื้อหาสาระ เพิ่มบทลงโทษ หรือใช้วิธีการอื่นใด ก็ไม่อาจประสบผลสำเร็จได้ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่ง



เป็นกลไกสำคัญที่สุดไม่ให้ความร่วมมือ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้รับการพัฒนาก่อน หรือควบคู่พร้อมกันไปกับการแก้ไขปัญหาในส่วนอื่นๆ ด้วย

3. ข้อพิจารณา

หลังจากที่ผู้เขียนได้ศึกษาข้อเท็จจริง สภาพปัญหาและสาเหตุของปัญหา ผ่านมาข้างต้นแล้ว ทำให้ได้ประเด็นสำคัญที่จะเป็นพื้นฐานในการศึกษาต่อไปคือ ในบรรดาสาเหตุสำคัญที่มีส่วนสำคัญทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งมีอยู่ 4 ส่วน ได้แก่

- 1) นายทุนหรือเอกชนที่ทำอาชีพเกี่ยวกับไม้
- 2) ราษฎร
- 3) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับป่าไม้ เช่น เจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ กรมที่ดิน สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และกรมตำรวจ
- 4) กฎหมาย คำสั่ง และระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวกับป่าไม้

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับป่าไม้นับเป็นสาเหตุสำคัญที่สุดที่มีส่วนทำให้การทำลายป่าไม้ของไทยเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพราะหากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ร่วมมือด้วยแล้ว ลำพังนายทุนหรือเอกชน หรือราษฎรแต่เพียงฝ่ายเดียวหรือสองฝ่ายก็ไม่อาจกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายได้อย่างต่อเนื่องจนกระทั่งสถานการณ์ป่าไม้ของชาติอยู่ในภาวะวิกฤติเช่นนี้ เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงมีประเด็นสำคัญที่ควรศึกษาเพื่อนำไปประกอบการเสนอแนะของผู้เขียนต่อไป ดังนี้

3.1) มีแนวทางใดที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับป่าไม้ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่ได้รับมอบหมายให้ได้ผลดีที่สุด โดยปราศจากการทุจริตหรือประพฤติมิชอบใดๆ

ผู้เขียนได้พิจารณาว่า การที่จะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอย่างสุจริต เจริญ และมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติได้นั้น จำเป็นต้องมีมาตรการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่ได้รับมอบหมายอย่างหลีกเลี่ยงหรือปฏิเสธมิได้ เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องควบคุมไม้ที่ต้นทาง กลางทางและปลาย



ทาง เป็นต้น ในเวลาเดียวกัน ต้องกำหนดมาตรการบางอย่างบังคับให้ผู้มีอาชีพเกี่ยวกับ การทำไม้ต้องกระทำด้วย เช่น บังคับให้รถบรรทุกไม้ต้องผ่านด่านตรวจสอบตาม ลำดับ เป็นต้น

3.2 บทลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับป่าไม้ที่มีอยู่มี ความเหมาะสมหรือรุนแรงเพียงพอหรือไม่ หากเพียงพอ เพราะเหตุใดเจ้าหน้าที่ของรัฐ บางส่วนจึงยังคงละเลย ไม่เอาจริงเอาจังในการปฏิบัติตามกฎหมาย หรือยังคงประพฤติมิ ชอบ อันส่งผลให้ป่าไม้ถูกทำลายอย่างต่อเนื่อง

ผู้เขียนได้พิจารณาว่า บทลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับป่าไม้และประพฤตินิยมมีความเหมาะสมหรือรุนแรงเพียงพอแล้ว แต่เหตุผล สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐประพฤตินิยมชอบนั้น สืบเนื่องมาจาก

3.2.1 เจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนขาดจิตใจหรือขาดจิตสำนึกในการ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม

3.2.2 เจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนมีความคิดว่า ผลประโยชน์ที่ได้รับ ตอบแทนจากการปฏิบัติหน้าที่มิชอบหรือไม่เคร่งครัดนั้นคุ้มค่ากับการเสี่ยงเมื่อเปรียบ เทียบกับเงินเดือนและค่าตอบแทนที่ได้รับอยู่เป็นประจำ อีกทั้งเห็นตัวอย่างจากเจ้า หน้าที่ของรัฐบาลส่วนที่ปฏิบัติหน้าที่มิชอบแต่ไม่ถูกดำเนินคดี

3.2.3 หากการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐปรากฏออกมา ก็จะมีผู้ใหญ่คอยช่วยเหลือปกป้อง ทั้งนี้เป็นไปตามระบบอุปถัมภ์หรือระบบพวกพ้องที่ ซึมซาบอยู่ในระบบราชการไทยมาช้านาน อันมีส่วนสำคัญทำให้ผู้น้อยบางคนต้องคอย บกป้องเอาอกเอาใจผู้ใหญ่ และเพื่อเป็นการตอบแทน ผู้ใหญ่บางคนก็มักจะให้การช่วย เหลือปกป้องคุ้มครองผู้น้อยซึ่งอาจจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม แม้ว่าผู้น้อยจะกระทำ ความผิดก็ตาม

3.2.4 กระบวนการหรือกลไกการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมิใช่มี ชั้น ดอนมาก ล่าช้า และเอื้อประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ประพฤติมิชอบอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากไม่มีพยานหลักฐานที่ชัดเจน ก็ไม่อาจลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ ประพฤติมิชอบได้ เห็นได้จากการรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับที่ดินของ ป.ป.ป. ในปี



พ.ศ. 2523 ถึง มกราคม 2538 มีจำนวนทั้งหมด 634 เรื่อง (เฉลี่ยปีละ 120 เรื่อง) ป.ป.ป. ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้ว 430 เรื่อง เหลืออยู่ระหว่างการดำเนินการสืบสวนสอบสวน 204 เรื่อง เรื่องที่ดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้วปรากฏผลดังนี้

- ไม่รับพิจารณา จำนวน 72 เรื่อง
- ยุติเรื่อง (ต้นสังกัดดำเนินการแล้วซึ่ง ป.ป.ป. เห็นชอบด้วย หรือสืบสวนสอบสวนแล้วไม่มีมูลความผิด) จำนวน 295 เรื่อง
- ไม่ยกขึ้นพิจารณา (สืบสวนสอบสวนแล้วเป็นความผิดเพียงเล็กน้อย หรือเรื่องนั้นอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล) จำนวน 25 เรื่อง
- ชี้มูลความผิด จำนวน 38 เรื่อง

จะเห็นได้ว่า เรื่องที่ร้องเรียนทั้งหมด 430 เรื่อง มีเพียง 38 เรื่องเท่านั้นที่ ป.ป.ป. ชี้มูลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความผิด ซึ่งถือว่าเป็นส่วนน้อยมาก (ดูภาคผนวก)

3.3 การเพิ่มงบประมาณและจำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะช่วยให้ป่าไม้ถูกทำลายน้อยลงหรือไม่

ผู้เขียนได้พิจารณาว่า งบประมาณที่กรมป่าไม้ได้รับนั้นเพิ่มมากขึ้นทุกปี คือตั้งแต่ปีงบประมาณ 2536-2538 ได้รับงบประมาณ 5,202, 6,959 และ 9,948 ล้านบาท ตามลำดับ ส่วนสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในช่วงเวลาเดียวกันก็ได้รับงบประมาณเพิ่มมากขึ้นทุกปีเช่นเดียวกัน คือ 1,331, 2,628 และ 2,690 ล้านบาท ตามลำดับ แต่ในทางตรงกันข้าม จำนวนป่าไม้ของประเทศกลับลดลงทุกๆ ปี นับตั้งแต่ พ.ศ. 2481-2536 แม้ว่าพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกทำลายมีแนวโน้มลดลงทุกปี คือตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532-2536 มีอัตราการลดลงจาก 2.1 เป็น 2.0, 1.1 และ 0.9 ตามลำดับก็ตาม (ดูตารางที่ 1 ประกอบ) อัตราที่ลดลงนี้ไม่น่าจะเกี่ยวข้องกับจำนวนงบประมาณและอัตรากำลังที่มีอยู่ แต่น่าจะเป็นเพราะจำนวนป่าไม้มีเหลืออยู่น้อยมาก รวมทั้งประชาชนทุกฝ่ายได้ร่วมกันรณรงค์ป้องกันและรักษาป่า ยิ่งไปกว่านั้น ยังไม่มีหลักฐานใดที่แสดงให้เห็นได้ว่า หากเพิ่มงบประมาณและอัตรากำลังแล้วพื้นที่



ป่าไม้ที่ถูกทำลายจะลดลงอย่างแท้จริง หรือประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเพิ่มขึ้นเพียงใด ดังนั้นการเพิ่มงบประมาณและจำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่น่ามีแนวโน้มที่จะช่วยให้การทำลายป่าไม้ลดลงได้

3.4 มีมาตรการคุ้มครองป้องกันและช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายป่าไม้อย่างเคร่งครัดและซื่อสัตย์ให้พ้นจากการถูกคุกคามหรือถูกฟ้องร้องจากผู้มีอิทธิพลหรือผู้เสียผลประโยชน์หรือไม่ อย่างไร

ผู้เขียนได้พิจารณาถึงวิธีการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกคุกคามว่าเป็นอย่างไร ทั้งนี้เพื่อจะได้เป็นแนวทางในการเสนอแนะมาตรการคุ้มครองป้องกันและช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สุจริตต่อไป การคุกคามที่สำคัญเช่น

3.4.1 การชักชวนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นพวกเดียวกันกับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ โดยติดต่อขอความร่วมมือ ขอความช่วยเหลือ และมีการให้ค่าตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นประจำหรือเป็นคราวๆ ในบางกรณีผู้ฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้จะคอยให้ความช่วยเหลือแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องต่างๆ อันน่าจะมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเกรงใจและไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

3.4.2 หากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ให้ความร่วมมือ ก็จะใช้วิธีต่อไปคือ ติดต่อบุคคลที่มีบุญคุณหรือบุคคลที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเชื่อถือเพื่อให้ช่วยพูดเกลี้ยกล่อม

3.4.3 หากการพูดหรือการเจรจาไม่เป็นผลสำเร็จ ก็จะวิ่งเต้นให้เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกย้ายออกไปจากพื้นที่ หากวิ่งเต้นให้ย้ายไม่สำเร็จก็จะใช้วิธีใส่ร้ายกล่าวหาทุกรูปแบบ เช่น ฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากลั่นแกล้ง อันมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนเกิดความเกรงกลัวการถูกฟ้องร้อง เกรงการเสียชื่อเสียงจากการถูกฟ้องร้อง ตลอดจนเกรงว่าจะไม่ได้รับการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง อันมีส่วนทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องกระทำหรือละเว้นกระทำตามอำนาจหน้าที่บางอย่าง

3.4.4 ในบางกรณีอาจใช้อำนาจตามสายบังคับบัญชาบีบบังคับโดยอาศัยอิทธิพลของผู้ใหญ่ในวงราชการหรือวงการเมืองบางคนที่เป็นพวกเดียวกันกับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้



3.4.5 ใช้วิธีการข่มขู่ ทำร้ายตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐรวมทั้งครอบครัวด้วย

4. ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนมีความเห็นว่า

4.1 ควรพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งทางด้านพฤติกรรมและจิตใจ โดยให้การฝึกอบรม สัมมนา และปลูกฝังเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีทั้งคุณภาพและคุณธรรม การมีคุณภาพควรครอบคลุมถึงการมีขีดความสามารถสูงในการปฏิบัติงาน ส่วนคุณธรรมครอบคลุมเรื่อง ความซื่อสัตย์สุจริต มานะอดทน เสียสละเพื่อส่วนรวม รวมทั้งการมีอุดมการณ์หรือมีจิตสำนึกที่รักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

การปลูกฝังจิตสำนึกในการปฏิบัติงานตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจกระทำโดยผ่านทาง การฝึกอบรม สัมมนา การที่บุคคลสำคัญและหัวหน้าหน่วยงานทุกระดับชั้นประพฤติตนเป็นตัวอย่างที่ดี รวมตลอดไปถึงการสนับสนุนหรือรณรงค์ให้สถาบัน องค์กร หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนสื่อมวลชน นักวิชาการ และประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปลูกฝัง ดูแล ควบคุมเป็นหูเป็นตา และให้รางวัลตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

4.2 ควรมีหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกบุคลากรที่สมัครเข้าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ แทนที่จะมุ่งถึงคุณภาพหรือประสิทธิภาพในการทำงานเป็นหลัก เช่น เรียนเก่ง ทำงานเก่ง แต่ควรคำนึงและให้ความสำคัญกับคุณธรรมหรืออุดมการณ์หรือจิตสำนึกของผู้สมัครที่จะรับใช้ประเทศชาติ และส่วนรวม ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเสียสละด้วย

4.3 สร้างขวัญและกำลังใจให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยให้การสนับสนุนและส่งเสริมทั้งทางด้านวัตถุและจิตใจ เช่น มีมาตรการช่วยเพิ่มรายได้ ค่าตอบแทน สวัสดิการ และเครื่องมือเครื่องใช้ต่างๆ รวมทั้งให้รางวัล ยกย่องให้เกียรติ หรือ



ประกาศเกียรติคุณแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่สุจริต พร้อมกันนั้นควรเกลี้ยอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เหมาะสมกับพื้นที่ป่าไม้ที่จะต้องดูแลรับผิดชอบ

4.4 ควรมีมาตรการชักจูงให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น เพิ่มสินบนหรือรางวัลนำจับ

4.5 ปลุกฝังให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับป่าไม้เข้าใจว่า ผู้กระทำผิดต้องได้รับโทษ ไม่มีใครช่วยได้ แม้กระทั่งผู้บังคับบัญชา

4.6 ควรมีมาตรการป้องกันและช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกคุกคามหรือถูกฟ้องร้องเนื่องจากปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และเคร่งครัดในการรักษากฎหมาย ตัวอย่างเช่น ห้ามเอกชนหรือราษฎรฟ้องคดีบางประเภทต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้นว่า คดีเกี่ยวกับการเพิกถอนโฉนด หรือเอกสารสิทธิ์ โดยให้พนักงานอัยการเท่านั้นเป็นผู้มีสิทธิ์ฟ้อง ทั้งนี้เพื่อป้องกันหรือช่วยเจ้าหน้าที่ของรัฐมิให้ถูกกลั่นแกล้ง หรือไม่ได้รับการพิจารณาความดีความชอบเนื่องจากถูกฟ้องร้องดังกล่าว

4.7 กำหนดแนวทางหรือมาตรการให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเกี่ยวกับการป่าไม้ต้องปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายให้ได้ผลดีที่สุด โดยปราศจากการทุจริตหรือประพฤติชอบใดๆ โดยมาตรการเช่นนี้ต้องเป็นมาตรการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจากหลายหน่วยงานต้องปฏิบัติตามอย่างหลีกเลี่ยงหรือปฏิเสธมิได้ ไม่ว่าจะเต็มใจหรือไม่ก็ตาม ที่สำคัญ เช่น

4.7.1 เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องควบคุมไม้ทั้งจากต้นทาง กลางทาง และปลายทางอย่างเคร่งครัด การควบคุมต้นทางที่สำคัญคือ ควบคุมที่ป่าช่องทางนำเข้าไม้จากต่างประเทศ ด้านศุลกากรชายแดน ที่รวมหมอนไม้ และโรงเลื่อยในจังหวัดต่างๆ ทุกภาค ส่วนการควบคุมกลางทาง เช่น ควบคุมเส้นทางขนส่งไม้จากแหล่งต้นทางต่างๆ สำหรับปลายทาง คือควบคุมสถานที่ที่นำไม้ไปเก็บ นำไม้ไปใช้งานรวบรวมไว้เพื่อจำหน่าย หรือเพื่อทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ควบคุมโรงงานจำหน่ายไม้เพื่อการก่อสร้าง โรงงานค้าไม้แปรรูป โรงงานเฟอร์นิเจอร์ในกรุงเทพมหานคร และจังหวัดอื่นๆ



4.7.2 ต้องกำหนดเส้นทางบังคับเพื่อขนส่งไม้ และเมื่อใดก็ตามที่มีการขนส่งไม้ออกนอกเส้นทางบังคับ ให้ถือว่าเป็นไม้ผิดกฎหมายทั้งสิ้น สำหรับเส้นทางบังคับต้องมีด่านตรวจสอบถาวรตั้งอยู่หลายด่านตามลำดับ

4.7.3 ต้องมีสายตรวจเคลื่อนที่ และเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องควบคุมตรวจสอบโรงเลื่อย และสถานที่จำหน่ายผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับไม้เป็นประจำด้วย

พร้อมกันนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ต้องมีมาตรการบางอย่างบีบบังคับให้ผู้มีอาชีพเกี่ยวกับไม้ต้องกระทำตามด้วย เช่น ต้องบังคับให้รถบรรทุกไม้ต้องผ่านด่านตรวจสอบถาวรตามลำดับ เว้นข้ามไม่ได้

มาตรการที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ต้องทำทั้งฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐ และฝ่ายผู้ประกอบการเกี่ยวกับไม้พร้อมกันทั้งระบบและต่อเนื่อง

4.8 ควรจะมีระบบตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมาย เป็นไปอย่างเคร่งครัดและเพื่อป้องกันเจ้าหน้าที่ของรัฐแสวงหาประโยชน์มิชอบ เช่น จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาการออกเอกสารสิทธิ์แทนวิธีการออกที่บัญญัติกันอยู่เดิม ทั้งนี้เนื่องจากระบบตรวจสอบการออกเอกสารสิทธิ์เท่าที่เป็นอยู่ไม่อาจหยุดยั้งการออกเอกสารสิทธิ์ที่ไม่ชอบได้ เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐของหน่วยงานเดียวกันควบคุมกันเอง และกระบวนการออกเอกสารสิทธิ์กระทำได้ง่าย โดยเฉพาะ น.ส.3 ก. การออกเอกสารสิทธิ์กระทำได้เพียงระดับอำเภอ ทั้งนี้การหยุดยั้งในเรื่องนี้หากใช้ระบบเดิมจึงกระทำได้ยาก เนื่องจากกับอิทธิพลผลประโยชน์เป็นต้นฉบับที่สำคัญที่เกิดการทุจริต

4.9 ควรให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้มีแอมป์ใช้เทคโนโลยีหรือเครื่องมือเครื่องใช้ที่ทันสมัยในการพิจารณาวิโจสัยเพื่อออกเอกสารสิทธิ์ เช่น การแปลและวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศ และภาพถ่ายจากดาวเทียมมาเป็น หลักในการพิจารณาออกเอกสารสิทธิ์ เพราะจะเกิดประโยชน์แก่ประเทศไทยโดยส่วนรวมมากกว่าการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือใช้พยานบุคคล ซึ่งอาจให้ข้อเท็จจริงที่ไม่ชัดเจน



4.10 อื่นๆ เช่น รณรงค์ให้ประชาชนมีค่านิยมหรือความคิดที่ใช้วัสดุอื่นแทนไม้เช่น ก่อสร้างด้วยปูน และพลาสติก นอกจากนี้ สื่อมวลชนควรมีบทบาทสำคัญในการประชาสัมพันธ์การพัฒนาป่าไม้ในแง่สร้างสรรค์ เป็นกลาง และบริสุทธิ์ ยุติธรรม



กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ



Legislative Institutional Repository of Thailand



Legislative Institutional Repository of Thailand

6 มิถุนายน 2538

- นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้ลงนาม แต่งตั้งคณะกรรมการรณรงค์ต่อต้านการซื้อสิทธิ์ ขายเป็นเสียง โดยให้ ศาสตราจารย์กระมล ทองธรรมชาติ เป็นประธาน นายประมวล รุจนเสรี นายอมร รักษาสัตย์ พล.อ.ประเสริฐ สารฤทธิ์ เป็นรองประธาน และนายอภิรักษ์ จันทนกุลกะ เป็นเลขานุการ โดยคณะกรรมการชุดนี้จะเน้น เรื่องการรณรงค์ให้ประชาชนไม่ซื้อสิทธิ์ขายเสียง เป็นเรื่องสำคัญ

- นายอรรถพล สรสุชาติ โฆษกประจำสำนัก นายกรัฐมนตรี แถลงผลการประชุมคณะรัฐมนตรี ว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ ตามที่กระทรวง ศึกษาธิการเสนอให้ใช้ สถานศึกษาเป็นสถานที่ หาเสียงได้โดยในการหาเสียงนั้น สถานศึกษาจะ ต้องจัดสรรสถานที่และเวลา ให้ผู้สมัครแต่ละ พรรคอย่างเป็นธรรมทั้งนี้ ทางพรรคการเมืองจะ ต้องช่วยเหลือด้านค่าใช้จ่ายตามความจำเป็นด้วย

10 มิถุนายน 2538

- จากการที่กระทรวงมหาดไทย ประกาศวันสมัคร รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่ วันที่ 5-9 มิถุนายน 2538 นั้น ปรากฏว่า มีผู้ สมัครทั้งสิ้น 2,372 คน พรรคการเมืองที่ผู้ลง สมัคร ส.ส. มากที่สุด เป็นลำดับแรก คือ พรรคประชาธิปัตย์มีทั้งหมด 324 คน รองลงมา คือ พรรคชาติไทย 271 คน พรรคพลังธรรม 235 คน พรรคความหวังใหม่ 218 คน พรรค



ชาติพัฒนา 215 คน พรรคนำไทย 199 คน พรรคมวลชน 175 คน พรรคประชากรไทย 158 คน พรรคเอกภาพ 136 คน พรรคดำรง-ไทย 122 คน พรรคกิจสังคม 117 คน และ อันดับสุดท้ายพรรคเสรีธรรม 115 คน ส่วน พรรคที่ส่งตัวผู้สมัครไม่ครบตามกฎหมาย รัฐ-ธรรมนูญกำหนดไว้ คือ ต้องไม่น้อยกว่า 98 คน ได้แก่ พรรคธรรมประชาธิปไตยส่งผู้สมัคร รับเลือกตั้ง 45 คน พรรคสยามประชาธิปไตย ส่งเพียง 42 คน ทำให้ต้องหมดสภาพจากการ เป็นพรรคการเมือง

13 มิถุนายน 2538

ในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี พล.ต. สนั่น ขจร ประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ นำเรื่องการใช้งบประมาณ ในการโฆษณาตามสื่อ ต่างๆ ของพรรคการเมืองขึ้นมาพิจารณา เพื่อ กำหนดมาตรฐานให้ชัดเจนว่า ค่าใช้จ่ายที่จ่ายไป นั้นใครจะเป็นผู้จ่าย หรือจะเฉลี่ยกันภายในพรรค ซึ่งในที่ประชุม ฯ ได้ให้ความเห็นชอบให้คณะกรรมการกฤษฎีกานำเรื่องดังกล่าวไปตีความโดย ให้ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี เป็นผู้ เสนอให้ตีความโดยเร็ว

15 มิถุนายน 2538

นายสุธี อากาศฤกษ์ หนึ่งในคณะตุลาการ รัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่าตามกฎหมายเลือกตั้งได้ กำหนดว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งจะจ่ายเงิน ในการหา



LIERT

เสียงเลือกตั้งได้ไม่เกินคนละ 1 ล้านบาท แต่เรื่อง
ค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองนั้น กฎหมายไม่ได้
กำหนดในเรื่องการใช้จ่ายเงินแต่อย่างใด หากผู้สมัคร
รับเลือกตั้งคนใดใช้จ่ายเงินในการหาเสียง เลือกตั้ง
เกินกว่า 1 ล้านบาท ก็จะต้องเป็นโมฆะ จะต้องถูก
ถอนสิทธิ์ และจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่

21 มิถุนายน 2538

พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงมหาดไทย ได้เสนอในที่ประชุมคณะ
รัฐมนตรีเกี่ยวกับการเปลี่ยนวิธีการนับคะแนนซึ่ง
จากเดิมนับที่หน่วยเลือกตั้ง ให้เปลี่ยนเป็นนับที่
อำเภอ โดยให้เหตุผลว่าเพื่อป้องกันการซื้อเสียง
ซึ่งในที่ประชุมได้มีมติให้คณะกรรมการกฤษฎีกา
นำเรื่องนี้ไปพิจารณาเพื่อหาข้อสรุป

23 มิถุนายน 2538

นายไมตรี ดันเด็มทรัพย์ เลขาธิการคณะ
กรรมการกฤษฎีกา แถลงถึงการตีความเกี่ยว
กับการใช้งบประมาณในการโฆษณา ตามสื่อ
ต่างๆ ของพรรคการเมืองว่าค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการ
เลือกตั้งของพรรคการเมือง ทางวิทยุโทร-
ทัศน์ หนังสือพิมพ์ และสื่ออื่นๆ นั้น หากเป็น
การแถลงนโยบายโดยไม่ระบุหมายเลขชื่อของผู้
สมัคร ถือว่าเป็นค่าใช้จ่ายของพรรคการเมือง ไม่
ถือเป็นค่าใช้จ่ายในการหาเสียง ของผู้สมัครตาม
มาตรา 32 และถ้าเป็นการโฆษณาที่ทำให้เกิด



ประโยชน์โดยตรง กับตัวผู้สมัครก็ต้องถือเป็น
ค่าใช้จ่ายของผู้สมัครรายนั้นๆ ซึ่งจะต้องไม่เกิน
1 ล้านบาทตามที่กฎหมายระบุไว้

25 มิถุนายน 2538

- นายแพทย์ประเวศ วะสี อดีตประธานคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) กล่าวว่าการปฏิรูปการเมืองจะต้องแก้ปัญหา 2 ข้อคือ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และการทำให้การเมือง มีประสิทธิภาพเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง เพราะการเมืองผ่านมา แม้จะมีรัฐบาลและ นายกรัฐมนตรีที่มาจากกาเลือกตั้งก็ตาม แต่การเมืองก็ยังคงไร้คุณภาพขาดประสิทธิภาพ มีการซื้อเสียง และมีการทุจริตอย่างมาก

26 มิถุนายน 2538

- สถาบันพระปกเกล้า ร่วมกับ กรมการศึกษา นอกโรงเรียน และมหาวิทยาลัยรามคำแหง ได้ร่วมกันจัดรายการโรงเรียนประชาธิปไตย ที่ รัฐสภา เพื่อให้บรรดาพรรคการเมืองได้แถลงนโยบายพรรคการเมือง แต่ละพรรคได้ส่งตัวแทนมาร่วมรายการ โดยในเรื่องนโยบายทาง เศรษฐกิจแต่ละพรรคการเมือง ต่างมีแนวนโยบายในการปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ รวมทั้งเร่งรัดการขยายตลาดส่งออก เน้นให้สินค้าทางการเกษตร เป็นสินค้าอุตสาหกรรม



LIART

ส่วนปัญหาการปฏิรูปที่ดินนั้น ตัวแทนของพรรคการเมืองส่วนใหญ่กล่าวเห็นด้วยที่ควรจะให้มาปฏิรูปที่ดินต่อไป

27 มิถุนายน 2538

พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้สัมภาษณ์ภายหลังการประชุมคณะรัฐมนตรีที่ทำเนียบรัฐบาลถึงการรายงานผลการตีความเรื่อง ออกพระราชกำหนดเพื่อแก้ไขกฎหมายเลือกตั้ง ให้ย้ายสถานที่นับคะแนนมาเป็นที่ว่าการอำเภอ ว่า ทางเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีถึงการที่รัฐบาลไม่สามารถที่จะออกพระราชกำหนดดังกล่าวได้ เพราะการเปลี่ยนสถานที่นับคะแนนนั้นเป็นเพียงการป้องกันการซื้อเสียงซึ่งไม่เป็นเหตุที่จะออกพระราชกำหนดได้

28 มิถุนายน 2538

นายประเสริฐ สมะลาภา ปลัดกรุงเทพมหานครเปิดเผยถึง ยอดจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานคร ในการเลือกตั้งวันที่ 2 กรกฎาคม 2538 นี้ ว่ามีทั้งสิ้น 3,619,612 คน แยกเป็นชาย 1,732,237 คน หญิง 1,887,375 คน เขตที่มียอดผู้มีสิทธิเพิ่มขึ้นมากที่สุด ได้แก่ เขตดอนเมือง รองลงมาคือเขตมีนบุรี และเขต ลาดกระบัง



LIRT

ที่ปรึกษา

ศาสตราจารย์ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล นายมนตรี ตันชาวิรัตน์ นายสรรเสริญ สืบสหการ

บรรณาธิการ

นางสุภารัตน์ วสะภากย์

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นายโสภณ ขจรศิลป์

ผู้จัดการ

นางนุศรี ชัยสุวรรณ

เหรียญก

นายประวิช ตั้งใจมั่น

กองบรรณาธิการ

นายจินดา เจริญพรรณ

นางสาวรัชณี อังตระกูล

นางอรรดา จุอินยอง

นายจเร พันธุ์ปรื่อง

นายสมบัติ ทวีศิลป์

นายคัมภีร์ คิษฐากรณ์

นายสัมฤทธิ์ แก้วอาจ

นายบุญเรือง บุรภักดิ์

นายวีระพันธ์ มุขสมบัติ

นายอัครเมศวร์ ทองนวล

นายสันติย์ โลหะชาละ

นางสุนีย์ สราญนาส

ฝ่ายศิลปกรรม

นางสาวพรรณพร ปิเจริญกิจ นายนิติศักดิ์ อัครมะหะเวทน์

นายมานะ เรืองสอน

ฝ่ายธุรการ

นางอำไพ กันเกษแก้ว นางสาวกมลวรรณ แดงเลิศ

พิมพ์ที่ กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

นางสาวรัชณี อังตระกูล ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา โทร.2441260-2441261