

แนวความคิดและทบทวนวรรณกรรม

1. แนวความคิดที่ใช้ในการศึกษา

เนื่องจากการศึกษานี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการใช้ที่ดิน โดยหน่วยงานของรัฐในพื้นที่อุทยานแห่งชาติซึ่งการใช้ที่ดินดังกล่าวเป็นการใช้ที่ดินเพื่อการพัฒนาประเทศอย่างหนึ่งและยังเป็นการใช้ที่ดินในพื้นที่อุทยานแห่งชาติซึ่งเป็น 1 ใน 3 ประเภทของป่าอนุรักษ์ตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ดังนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับเรื่องที่ศึกษาและเพื่อให้ผลการศึกษามีความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้นจึงได้อิงแนวความคิดใน 2 เรื่องได้แก่ แนวความคิดเรื่องอุทยานแห่งชาติ (National Park) และแนวความคิดเรื่องการพัฒนาเชิงนิเวศ (Ecodevelopment)

1.1 แนวความคิดเรื่องอุทยานแห่งชาติ (National Park)

แนวความคิดเรื่องอุทยานแห่งชาตินี้เริ่มประมาณ 100 กว่าปีมาแล้วในประเทศสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ ในช่วงเวลานั้นได้มีการสำรวจและบุกเบิกดินแดนทางตะวันตกของทวีปอเมริกาเหนือเพื่อการตั้งถิ่นฐาน ขยายพื้นที่เพาะปลูก และเพื่อความรู้อินดินแดนที่ยังไม่มีการบุกเบิก เหตุผลผลักดันให้มีการสำรวจดังกล่าวคือ การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรอันทำให้มีพื้นที่เพื่อการอยู่อาศัยและพื้นที่เพาะปลูกเพื่อผลผลิตน้อยลง (Manning, 1984)

การสำรวจและบุกเบิกดังกล่าวทำให้มีการค้นพบภูมิประเทศทั้งดงามหลายแห่ง (National Geographic Society, Washington, D.C. Book Service, 1980)

นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดการตั้งถิ่นฐานและการเพาะปลูกในพื้นที่ที่บุกเบิกซึ่งมักเป็นพื้นที่ป่าไม้จนหลายปีต่อมาการตั้งถิ่นฐานและการถากถางพื้นที่เพื่อการเพาะปลูกในพื้นที่ป่าไม้มีมากขึ้นจนทำให้พื้นที่ป่าไม้ลดลงอย่างมาก จนปี ค.ศ. 1864 แนวความคิดทางนิเวศวิทยาของจอร์จ เพอร์กินส์ มาร์ช (George Perkins Marsh) ในหนังสือมนุษย์และธรรมชาติ (Man and Nature) ที่ว่า "มนุษย์ต้องอยู่ร่วมกับธรรมชาติ การทำลายธรรมชาติก็เท่ากับว่าเป็นการทำลายตัวมนุษย์เอง" ได้จุดประกายให้มีการริเริ่มการสงวนแหล่งธรรมชาติขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา โดย อับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) มาในปี ค.ศ. 1872 อุทยานแห่งชาติแห่งแรกของโลกจึงได้ถูกจัดตั้งขึ้นที่เยลโลว์สโตน (Yellowstone) โดยในระยะแรกมีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ

ก็เพียงพอป้องกันแหล่งธรรมชาติที่สวยงามเท่านั้น จนกระทั่งศตวรรษ 1930 จึงเริ่มมีอุทยานแห่งชาติที่ตั้งขึ้นเพื่อการรักษาสภาพแวดล้อม โดยจัดตั้งขึ้นที่บางส่วนของบึงเอฟเวอร์เกลด (Everglades) ในมลรัฐฟลอริดา (Florida) (MacEwen, 1982)

ตั้งแต่นั้นมาการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติจึงเป็นไปอย่างต่อเนื่องทั้งในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอื่น ๆ ทั่วโลก โดยมีเหตุผลพื้นฐานในการจัดตั้งคือ

- 1) มนุษย์ต้องการขอบข่ายอันกว้างขวางและนานาประการทางด้านชีวะและด้านนิเวศของอุทยานแห่งชาติ
- 2) มนุษย์ต้องการอุทยานแห่งชาติเพื่อสุขภาพทางกายและทางจิตและความผาสุก เพื่อที่จะถ่วงดุลกับชีวิตในเมืองใหญ่และความกดดันทางสังคม
- 3) มนุษย์ต้องการอุทยานแห่งชาติไว้เป็นพื้นที่ตัวอย่างสำหรับเปรียบเทียบกับภาคพื้นทั้งหลายที่มนุษย์เข้าไปเปลี่ยนแปลงแล้วหรือกำลังเปลี่ยนแปลงอยู่
- 4) มนุษย์ต้องการอุทยานแห่งชาติไว้เป็นที่ทดลองที่มีชีวิตสำหรับศึกษาอัตราการเจริญ พัฒนาการด้านชีววิทยา วิศวกรรม และจำนวนประชากรซึ่งเปลี่ยนแปลงไม่คงที่ ฯลฯ
- 5) มนุษย์ต้องการอุทยานแห่งชาติเพื่อเป็นแหล่งสะสมเชื้อพันธุ์สำหรับพืชและสัตว์ป่า เพื่อฟื้นฟูพื้นที่ที่ถูกทำลายไปแล้ว เพื่อวัตถุประสงค์ด้านการศึกษาและประวัติศาสตร์ (สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2525)

แต่มาในระยะ 50 ปีมานี้ คำว่า "อุทยานแห่งชาติ" ได้ถูกหลายประเทศนำไปใช้ในพื้นที่มีสภาพและวัตถุประสงค์ที่ต่างกันมากขึ้นทุกที ดังนั้นสหภาพนานาชาติด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources หรือ IUCN) จึงได้กำหนดลักษณะของอุทยานแห่งชาติไว้ในการประชุมใหญ่ของสหภาพฯ ครั้งที่ 10 ณ กรุงนิวเดลี ประเทศอินเดีย เมื่อเดือน พฤศจิกายน ค.ศ. 1969 ว่า

อุทยานแห่งชาติคือพื้นที่ขนาดใหญ่ซึ่ง

- 1) ระบบนิเวศหนึ่งหรือหลายประเภทไม่ได้ถูกเปลี่ยนแปลงโดยการทำลายและการครอบครองของมนุษย์ และยังเป็นพื้นที่ซึ่งพันธุ์พืชและสัตว์ ภูมิสังฐานและถิ่นที่อยู่อาศัยของพืชและสัตว์มีลักษณะ เฉพาะเป็นที่นำศึกษาและเป็นที่น่าสนใจในการพักผ่อนหย่อนใจ หรือมีภูมิทัศน์ทางธรรมชาติที่สวยงาม

2) องค์การอันมีอำนาจสูงสุดของประเทศได้เข้าป้องกันหรือจัดการทำลายที่  
เกิดขึ้นหรือการครอบครองพื้นที่ทั้งหมดโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้และได้เข้าปกป้องลักษณะทางนิเวศ  
วิทยา ธรณีสัณฐาน หรือสุนทรียศาสตร์ซึ่งได้นำมาซึ่งการก่อกำเนิดพื้นที่ในลักษณะดังกล่าว

3) ผู้คนสามารถเข้าไปเยี่ยมชมได้ภายใต้เงื่อนไขพิเศษซึ่งการเยี่ยมชมดัง  
กล่าวก็เพื่อจุดมุ่งหมายทางจิตใจ วัฒนธรรม และการนันทนาการ (International Union  
for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN, 1975)

นอกจากนั้นยังได้กำหนดไว้อีกว่า "อย่า" ได้ชื่อนานามพื้นที่ดังต่อไปนี้เป็นอุทยาน  
แห่งชาติ

- 1) ที่สงวนทางวิทยาศาสตร์ซึ่งจะเข้าไปได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตเป็นพิเศษเท่านั้น (ที่สงวนธรรมชาติอย่างเด็ดขาด)
- 2) ที่สงวนธรรมชาติที่สถาบันเอกชนหรือผู้มีอำนาจชั้นรองลงมาเป็นผู้ดำเนินงาน โดยที่ผู้มีอำนาจสูงสุดของประเทศมิได้ยอมรับหรือเข้าควบคุม
- 3) "ที่สงวนพิเศษ" ซึ่งได้นิยามไว้ในข้อตกลงแอฟริกาปี ค.ศ. 1968 (ได้แก่  
ที่สงวนสัตว์หรือพืช ที่สงวนพันธุ์สัตว์ป่า ที่คุ้มครองนก ป่าสงวนหรือธรณีสัณฐาน ฯลฯ)
- 4) ที่ซึ่งมีผู้เข้าอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์โดยมีการวางแผนพื้นที่และมีมาตรการ  
ที่จะพัฒนาการท่องเที่ยวจะนำไปสู่การจัดตั้ง "พื้นที่นันทนาการ" ต่อไปหรือเป็นที่ซึ่งมีการควบคุม  
การพัฒนาอุตสาหกรรมและการขยายเมือง-ที่อยู่อาศัยและเป็นที่ซึ่งถือว่าการนันทนาการกลาง  
แจ้งของปวงชนสำคัญกว่าการอนุรักษ์ระบบนิเวศ (อุทยานแห่งชาติ)

พื้นที่ที่มีลักษณะทำนองนี้ซึ่งอาจจะได้จัดตั้งเป็น "อุทยานแห่งชาติ" ไปแล้วก็ควร  
จะเปลี่ยนชื่อเสียในเวลาอันควร (สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2525)

อาจกล่าวได้ว่าอุทยานแห่งชาติในปัจจุบันมักถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อ

- 1) คุ้มครองรักษาและอนุรักษ์สภาพธรรมชาติ ถิ่นกำเนิดของทรัพยากรธรรมชาติ  
ตลอดจนทรัพยากรทั้งหมดที่อยู่ในอุทยานแห่งชาตินั้น
- 2) การศึกษา ค้นคว้า วิจัยทางวิชาการ และ
- 3) การพักผ่อนหย่อนใจ นันทนาการ และการท่องเที่ยว

(คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2533 Wongpakdee, 1991  
และ Australian National Park and Wildlife Service, 1980)

แต่การที่พื้นที่ใดจะถูกสงวนไว้ให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้นจะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมในตัวของมันเองซึ่งการเลือกพื้นที่ดังกล่าวมีข้อควรพิจารณาหลายประการโดยสามารถสรุปได้ดังนี้

- 1) ขนาด (ขอบเขต) ควรมีขนาดใหญ่มากกว่า 10 ตารางกิโลเมตร
- 2) พันธุ์พืชและสัตว์ต้องมีความหลากหลาย (Diversity) มีความหายาก (Rarity) มีลักษณะที่เป็นตัวแทนของระบบนิเวศของโลก (Typicalness/Representativeness) และมีความเปราะบางต่อการสูญพันธุ์ (Fragility)
- 3) ทำเลที่ตั้งของพื้นที่ควรอยู่ในตำแหน่งของหน่วยทางนิเวศวิทยา/ทางภูมิศาสตร์ เพื่อให้มีความต่อเนื่อง หลากหลาย ไม่แยกโดดเดี่ยว และสนับสนุนการแพร่พันธุ์ของพืชและสัตว์
- 4) มีภูมิประเทศ แหล่งวัฒนธรรม รวมทั้งพันธุ์พืชและสัตว์ที่หายาก แปลกตาสมควรต่อการนันทนาการหรือการท่องเที่ยว
- 5) มีลักษณะทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจที่เหมาะสมต่อการเป็นอุทยานแห่งชาติ
- 6) พื้นที่นั้นควรมีลักษณะทางอุทกวิทยาที่ส่งเสริมต่อการเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธาร (อนงค์ทิพย์, 2529 สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2525 Green, 1981 และ Elliott, 1990)

เป็นที่น่าสังเกตว่าไม่ว่าวัตถุประสงค์ของอุทยานแห่งชาติจะมีอย่างไรก็ตามก็ควรวางกฎว่าจะลดมาตรการทางด้านกาจัดการให้มีน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้แต่หากจำเป็นต้องมีการจัดการ การจัดการนั้นก็ต้องมีแผนการจัดการซึ่งต้องเป็นแผนการจัดการของอุทยานแห่งชาตินั้น ๆ เอง โดยใช้ผลการวิจัยเป็นพื้นฐานและใช้นโยบายเป็นเครื่องพิจารณาตัดสิน (สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2525) โดยทั่วไปการจัดการมักเป็นไปในลักษณะเอนกประสงค์ (Multi-purpose) กล่าวคือ จะต้องจัดการเพื่อให้สามารถรักษาหรือคงไว้ซึ่งสภาพธรรมชาติและสมดุลของระบบนิเวศเดิมควบคู่ไปกับการจัดการเพื่อการใช้ประโยชน์ในด้านการศึกษาวิจัย และการใช้ประโยชน์ด้านนันทนาการ เพื่อให้การจัดการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจึงมักแบ่งกลุ่มการจัดการออกเป็น 3 กลุ่ม คือ 1) กลุ่มการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม (Resources and Environmental Management Objectives) ในกลุ่มนี้จะให้ความสำคัญกับเรื่องของ

ระบบนิเวศ ชนิดพันธุ์ โดยเฉพาะที่หายากและกำลังสูญหายไปจากพื้นที่ (Endemic, Rare and Unique Species) นอกจากนี้ยังเน้นพื้นที่ที่พบหลักฐานร่องรอยที่แสดงถึงเรื่องราวทางประวัติศาสตร์ และวัฒนธรรมและพื้นที่ที่มีทัศนียภาพงดงาม โดดเด่น รวมถึงทรัพยากรน้ำและการชะล้างพังทลายของดิน 2) กลุ่มการจัดการเกี่ยวกับผู้ใช้ประโยชน์ (User Management Objectives) ในกลุ่มนี้เน้นที่จะหลีกเลี่ยงกิจกรรมและการพัฒนาที่รบกวนระบบนิเวศ หรือทำให้เสียสมดุลธรรมชาติ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่เปราะบาง (Fragility) มีการจัดเส้นทางเข้าถึงและอำนวยความสะดวกให้ผู้มาเยือนสามารถเข้าถึง หรือสัมผัสกับจุดที่มีสภาพธรรมชาติและหลักฐานทางวัฒนธรรมน่าสนใจ ให้ความรู้และความเพลิดเพลินกับผู้มาเยือน ดูแลรักษาความปลอดภัย สนับสนุนให้มีการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการท่องเที่ยวภายนอกเขตอุทยานแห่งชาติ และหากเป็นการพัฒนาในเขตอุทยานแห่งชาติก็ต้องมีรูปแบบที่ผสมกลมกลืนกับสภาพธรรมชาติ และ 3) กลุ่มการปฏิบัติ การบริหาร และการประสานงาน (Operation, Administration and Cooperation Objectives) ในส่วนนี้จะให้ความสำคัญกับการอำนวยความสะดวกให้กับการศึกษาวิจัย และตรวจสอบระบบสิ่งแวดล้อม การจัดให้มีพื้นที่ วัสดุอุปกรณ์ บุคลากร และงบประมาณเพียงพอ กับความจำเป็นที่จะต้องใช้ในการจัดการพื้นที่ทุก ๆ ด้าน การบำรุงรักษาเครื่องมือเครื่องใช้ในการปฏิบัติงานและสถานที่ การประสานงานกับองค์กรอื่น ๆ ในภูมิภาคเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น เช่น ระบบถนนที่เชื่อมต่อระหว่างอุทยานกับพื้นที่รอบนอก และเกี่ยวกับการใช้ที่ดินรอบเขตอุทยานแห่งชาติ การสร้างชายางานด้านการส่งเสริมเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องานอุทยานแห่งชาติให้กับกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และการกระจายรายได้และ/หรือผลประโยชน์ในลักษณะอื่น ๆ ให้กับชุมชนท้องถิ่นผ่านโครงการพัฒนาขนาดเล็ก (นาวรณ, 2535)

นอกจากนั้นการที่วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งพื้นที่และการจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติเป็นวัตถุประสงค์ร่วมตั้งที่กล่าวมาแล้ว ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดพื้นที่และแนวทางการจัดการพื้นที่ทั้งส่วนที่จะอนุรักษ์และส่วนที่ต้องใช้ประโยชน์แต่การใช้ประโยชน์ก็ไม่ใช่ว่าเฉพาะการใช้ประโยชน์ด้านันทนาการเพียงอย่างเดียว บางครั้งการใช้พื้นที่แต่ละลักษณะก็มีความขัดแย้งกัน การแบ่งเขตการจัดการ (Management Zoning) และกำหนดแนวทางการจัดการพื้นที่แต่ละเขตอย่างชัดเจนจึงเป็น "หัวใจ" ของการจัดทำแผนการจัดการอุทยานแห่งชาติเป็นอย่างดี (นาวรณ, 2535 อนงค์ทิพย์, 2529 ช่อและนิชา, ม.ป.ป. FAO, 1988 MacEwen, 1982 และ Green, 1981)

หากจะสรุปถึงวัตถุประสงค์ในเชิงวิชาการของการแบ่งเขตการจัดการก็อาจกล่าวได้ว่า การแบ่งเขตการจัดการเป็นการดำเนินการที่มุ่งแบ่งพื้นที่ขนาดใหญ่ออกเป็นหน่วยย่อยที่ง่ายต่อการจัดการและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์เฉพาะเรื่องหรือกิจกรรมเฉพาะอย่าง หากจะมีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในเขตซึ่งวางแผนไว้แล้วก็ย่อมกระทำได้แต่จะต้องผ่านขั้นตอนการศึกษามาโดยละเอียดแล้ว ในการแบ่งเขตดังกล่าวมีหลักการพื้นฐานดังนี้

1) เขตการจัดการที่กำหนดขึ้นจะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การจัดการในแต่ละด้านและสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่ รวมทั้งศักยภาพของพื้นที่ที่จะรองรับกิจกรรมการใช้ประโยชน์ที่เสนอแนะให้มีขึ้นในแต่ละเขต

2) แนวทางการจัดการพื้นที่แต่ละเขตที่กำหนดขึ้นจะต้องช่วยให้สามารถรักษาลักษณะเฉพาะของพื้นที่ไว้ได้ ทั้งควรจะมีส่วนช่วยเพิ่มขีดความสามารถของระบบนิเวศโดยรวมให้คงอยู่ได้ในระยะยาว

3) การแบ่งเขตการจัดการควรหลีกเลี่ยงการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เป็นอยู่เดิมของพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของสภาพธรรมชาติหรือส่วนของการใช้ประโยชน์ และหากเมื่อใดก็ตามที่การใช้ประโยชน์หรือกิจกรรมที่เคยปฏิบัติอยู่ถูกห้ามในเขตหนึ่ง นักวางแผนจะต้องเสนอทางออกหรือหาพื้นที่ส่วนอื่น ๆ ทดแทนเสมอ

4) การแบ่งเขตการจัดการควรหลีกเลี่ยงการเปลี่ยนแปลงในทันทีทันใดระหว่างเขตที่ควบคุมสูง หรือเขตที่จะอนุรักษ์ไว้ให้ปลอดจากกิจกรรมใด ๆ อย่างเข้มงวด กับเขตที่ควบคุมต่ำหรือเขตที่มีการใช้ประโยชน์เข้มข้น

5) ในการแบ่งเขตการจัดการควรใช้ลักษณะทางกายภาพที่โดดเด่นของพื้นที่ เช่น แนวสันเขา ลำน้ำห้วย หรือแม้แต่เส้นทางเดินเท้า กำหนดแนวเขตแต่ละเขต (นภวรรณ, 2535 และ อนงค์ทิพย์, 2529)

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าการสงวนพื้นที่ธรรมชาติในลักษณะของอุทยานแห่งชาตินั้นเป็นความพยายามในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งพันธุ์พืชและสัตว์ในป่ารวมไปถึงการสนับสนุนนันทนาการและการท่องเที่ยวที่สัมพันธ์กับธรรมชาติ นอกจากนี้ยังมีประโยชน์ทางอ้อมต่อสังคม ได้แก่ การสร้างความมั่นคงในระบบอุทกวิทยา สนับสนุนความมั่นคงของภูมิอากาศ ป้องกันดิน สนับสนุนความสมดุลทางธรรมชาติของสภาพแวดล้อมโดยรวม และการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการวิจัยทางวิชาการและการศึกษา (IUCN, 1991) ดังนั้น การ

ป้องกันและการรักษาพื้นที่อุทยานแห่งชาติจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งทั้งนี้เพื่อที่อุทยานแห่งชาติจะสามารถคงสภาพที่เอื้อประโยชน์แก่ส่วนรวมอย่างต่อเนื่องในระยะยาว

## 1.2 แนวความคิดเรื่องการพัฒนาเชิงนิเวศ (Ecodevelopment)

การพัฒนาเชิงนิเวศเป็นกลยุทธ์การอนุรักษ์ธรรมชาติอย่างหนึ่งที่เพิ่งมีคนกล่าวถึงมาไม่นานนี้เอง เหตุที่ต้องมีแนวคิดการพัฒนาเชิงนิเวศขึ้นเพราะมีความขัดแย้งกันอย่างมากระหว่างการอนุรักษ์และการพัฒนา โดยนักพัฒนามักมองว่าการอนุรักษ์และป้องกันทรัพยากรธรรมชาติเป็นตัวเหนี่ยวรั้งการพัฒนา เป็นการปิดกั้นการใช้ทรัพยากร และเป็นการใช้ทรัพยากรที่สามารถใช้หาประโยชน์ทางเศรษฐกิจและทางสังคมอย่างไร้ประโยชน์ (Dingwall and Wassilieff, 1981)

แนวความคิดดังกล่าวนี้จึงเป็นการรวมแนวความคิดของการพัฒนาในทุก ๆ ด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการประสานสัมพันธ์ในสาขาการพัฒนาต่าง ๆ กับแนวความคิดของการอนุรักษ์เชิงนิเวศวิทยาซึ่งเป็นการอนุรักษ์โดยการคำนึงถึงระบบทั้งระบบของโลก อันเป็นระบบนิเวศแบบปิด (Close Ecosystem) (บรรณโคภิชฐ์, 2534) ทั้งนี้เพื่อสนองความต้องการของมนุษย์ในปัจจุบันและในระยะยาวหรืออาจกล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่าเป็นการพัฒนาที่เน้นความต้องการพื้นฐานและความยั่งยืน (Berkmüller and Mukherjee, 1989)

Berkmüller และ Mukherjee (1989) ได้กล่าวถึงการพัฒนาเชิงนิเวศว่าการพัฒนาดังกล่าวประกอบด้วยลักษณะที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1) เป็นการพัฒนาในระดับโครงการเล็ก ๆ โดยเน้นไปที่การใช้ทรัพยากรที่สามารถฟื้นฟูได้ภายในท้องถิ่นประกอบกับการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม และ

2) เป็นการพัฒนาแบบผสมผสาน โดยเน้นการศึกษา การพัฒนากำลังคน การเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร และการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรม

ในขณะที่สุมพรและประสิทธิ์ (2526) ได้กล่าวว่า นิเวศพัฒนา (หรือการพัฒนาเชิงนิเวศ) คือขบวนการในการพัฒนาพื้นที่ใดก็ตามอย่างเป็นระบบโดยการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ สันติสุขของคนในชาติและเพื่อการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไปในอัตราที่เหมาะสมและยั่งยืนยาวและ/หรือในระดับสมดุลระหว่างกฎเกณฑ์ทางธรรมชาติและจารีตประเพณี ระเบียบการ และข้อปฏิบัติ

ทางสังคมที่มนุษย์สร้างขึ้น ซึ่งจะทำให้ชุมชนนั้น ๆ สามารถพึ่งตนเองได้ในเบื้องต้น และอาจสามารถแก้ปัญหาข้อขัดแย้งของชาวโลกได้ในที่สุด

คำว่าเทคโนโลยีที่เหมาะสมต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นนั้น ๆ ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ดังนี้ คือ

- 1) การใช้ทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นนั้น ๆ ที่สามารถเกิดใหม่ทดแทนได้ในระยะเวลาที่สั้นกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับทรัพยากรอื่น ๆ ในท้องถิ่นและ/หรือการใช้ทรัพยากรที่ไม่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษหรือเกิดแต่น้อยที่สุด
- 2) การใช้เทคนิคง่าย ๆ ซ่อมแซมแก้ไขและหาวัสดุอุปกรณ์ได้ง่ายในท้องถิ่นนั้น ลงทุนต่ำแต่มีประสิทธิภาพและอายุการใช้งานสูง อีกทั้งง่ายต่อการปรับใช้เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลง
- 3) การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ หรือการใช้ทรัพยากรอย่างฉลาด เพื่อสามารถใช้ทรัพยากรได้ยืนนานที่สุดและสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการได้
- 4) เป็นการใช้ทรัพยากรที่ไม่ผิดจารีตประเพณี ระเบียบและกฎเกณฑ์ทางสังคมระหว่างชุมชนหรือระหว่างท้องถิ่น กฎหมายบ้านเมือง ข้อตกลงและกฎหมายระหว่างประเทศ
- 5) เป็นการใช้ทรัพยากรเอนกประสงค์ภายใต้ข้อจำกัดของธรรมชาติและท้องถิ่นนั้น ๆ
- 6) เป็นการใช้ทรัพยากรบุคคล ความสามารถและความถนัดของแต่ละบุคคลภายในระยะเวลาอันจำกัด ซึ่งผลประโยชน์จะตกกับท้องถิ่นนั้น ๆ
- 7) การกระทำอื่นใดที่จะมีผลต่อการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรในท้องถิ่นนั้น ๆ สามารถที่จะกระทำได้ตามความจำเป็น

ยิ่งไปกว่านั้นการพัฒนาเชิงนิเวศน์ควรเป็นการพัฒนาเชิง "นิเวศวิทยาแนวลึก" (Deep Ecology) โดยนิเวศวิทยาแนวลึกนี้มีเนื้อหาแตกต่างกับนิเวศวิทยาทั่วไปในแง่ที่ว่า เป็นการเคลื่อนไหวระยะยาวที่มีเป้าหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงสังคมทั้งระบบอย่างถอนรากถอนโคนมากกว่าที่จะแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเกี่ยวกับบางเรื่องบางส่วน (เช่น มลภาวะ การทำลาย ป่าไม้ ฯลฯ) (ปรีชา, 2534)

การพัฒนาเชิงนิเวศวิทยาแนวลึกนี้แตกต่างจากการพัฒนาในปัจจุบัน ซึ่งเป็นการพัฒนาแบบกระแสหลักดังต่อไปนี้คือ



ตารางที่ 2.1 ความแตกต่างระหว่างการพัฒนาแบบกระแสหลักและการพัฒนาแบบนิเวศวิทยาแนวลึก

การพัฒนาแบบกระแสหลัก	การพัฒนาแบบนิเวศวิทยาแนวลึก
<ul style="list-style-type: none"> <li>-การครอบครองธรรมชาติ</li> <li>-สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติคือทรัพยากร</li> <li>-เป้าหมายทางวัตถุและการขยายตัวทางเศรษฐกิจ</li> <li>-ทรัพยากรธรรมชาติมีเหลือเฟือและสามารถแทนกันได้อย่างไม่สิ้นสุด</li> <li>-เทคโนโลยีสมัยใหม่</li> <li>-บริโภคนิยม</li> <li>-องค์กรขนาดใหญ่โตและรวมศูนย์</li> <li>-โครงสร้างแบบอำนาจนิยมและเผด็จการ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-ความสอดคล้องกับธรรมชาติ</li> <li>-ธรรมชาติมีค่าในตัวเอง</li> <li>-เป้าหมายที่ไม่ใช่วัตถุและความยั่งยืนยาวนานทางนิเวศ</li> <li>-ทรัพยากรมีขีดจำกัด</li> <li>-เทคโนโลยีที่เหมาะสม</li> <li>-ความต้องการพื้นฐานของมวลชน</li> <li>-องค์กรขนาดเล็กและกระจายอำนาจ</li> <li>-โครงการสร้างแบบการมีส่วนร่วมและหลักการประชาธิปไตย</li> </ul>

ที่มา : ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2534.

อาจกล่าวได้ว่าการพัฒนาเชิงนิเวศวิทยาแนวลึกนี้เป็นการพัฒนาที่เน้นว่าธรรมชาติและระบบนิเวศควรจะเป็นศูนย์กลางของความคิดคำนึงทั้งปวง เราควรคำนึงถึงธรรมชาติก่อนเรื่องความต้องการของมนุษย์ ในฐานะที่มนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางธรรมชาติ มนุษย์ควรที่จะแสวงหาแนวทางการดำรงชีวิตที่สอดคล้องกับธรรมชาติเท่ากับว่าการพัฒนา (การผลิต การบริโภค และการดำรงชีวิต) จะต้องมีการบรรทัดฐานและวิถีทางภายใต้ขอบเขตของความเป็นไปได้ทางนิเวศ ต้องมีการสนองความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ในวิถีทางที่ไม่ละเมิดขีดจำกัดของระบบนิเวศและต้องมีการสนองความต้องการและความไฝฝืนของผู้คนรุ่นปัจจุบันโดยไม่ทำลายโอกาสความสามารถ และอนาคตของคนรุ่นหลัง

และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ปรีชา (2534) ได้กล่าวว่าเราจำเป็นต้องให้ความสำคัญแก่สิ่งต่อไปนี้คือ

1) ต้องมีการประเมินผลทางสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะดำเนินโครงการพัฒนาต่าง ๆ และในโครงการพัฒนาพื้นที่ต่าง ๆ จะต้องมีการจัดการทางสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพด้วย

2) หลักการประเมินผลทางนิเวศต้องนำมาใช้ในการวางนโยบายและแผนงานหลักด้วย

3) การพัฒนาเทคโนโลยีต้องมีลักษณะเหมาะสมสอดคล้องกับท้องถิ่นและประหยัดพลังงาน

4) จะต้องมีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นสมบัติส่วนรวมอย่างจริงจัง เช่น ป่าไม้ ท้องทะเล แม่น้ำ เป็นต้น

นอกจากนี้แล้วการพัฒนาเชิงนิเวศยังต้องคำนึงถึงหลักปฏิบัติพื้นฐานบางอย่างอีกด้วยกล่าวคือ

1) การมองภาพกว้างของสังคมจะต้องเป็นลักษณะระยะยาว 10 ปี 50 ปี หรือ 100 ปีข้างหน้าจะช่วยให้เรามองเห็นทางเลือกของสังคมได้อย่างชัดเจน

2) การวางแผนนโยบายจะต้องแสดงภาพทั้งหมดของปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกัน (ไม่ใช่มองบางส่วนหรือบางเรื่องเท่านั้น)

3) วัตถุประสงค์หลักจะต้องเน้นเรื่องการสร้างระบบเศรษฐกิจ-สังคมให้มีความทนทานและแข็งแกร่งต่อการเปลี่ยนแปลงทางนิเวศ และการเปลี่ยนแปลงรูปแบบต่าง ๆ ได้ รวมทั้งต้องแสดงทางเลือกหลายทางไปสู่วัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้

4) ควรใช้ทรัพยากรทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นแรงงานมนุษย์หรือธรรมชาติที่มีอยู่เพื่อให้เกิดความสุขสมบูรณ์ในระดับที่เหมาะสมโดยให้มีการสูญเสียน้อยที่สุด

แม้ว่าการพัฒนาเชิงนิเวศจะให้ความสำคัญสูงสุดแก่หลักการ "การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม" แต่แนวคิดนี้ก็ยังมีที่ยึดว่า หลักการทั้ง 2 ข้อ คือ "การอนุรักษ์" และ "การพัฒนา" เป็นสิ่งที่มีความสอดคล้องเข้ากันได้เพราะทั้ง 2 หลักการต่างก็มีเป้าหมายเดียวกันนั่นคือ การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีเหตุผลเพื่อบรรลุเป้าหมาย "คุณภาพชีวิตสูงสุดของประชาชน" การพัฒนาเชิงนิเวศจึงเป็นเพียงการต้องการเปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่บนพื้นฐานของการสร้างจิตสำนึกใหม่ที่เน้นการอนุรักษ์ธรรมชาติเป็นสำคัญ

ด้วยแนวความคิดทั้ง 2 ดังกล่าวข้างต้นนี้สามารถนำมาใช้ในการจัดการอุทยานแห่งชาติที่มีการพัฒนาพื้นที่มาแล้วยาวนานทั้งนี้ เพราะในพื้นที่ที่ถูกจัดตั้งให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น หลายแห่งภายในพื้นที่มีการตั้งถิ่นฐาน การก่อสร้างสิ่งต่าง ๆ เช่น ที่ทำการหน่วยงาน ถนน เขื่อน อ่างเก็บน้ำ โรงเรียน ทั้งก่อนและหลังการจัดตั้งจนหลายครั้งการกระทำเช่นนั้นส่งผลให้การจัดการอุทยานแห่งชาติไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ดังนั้นการพัฒนาพื้นที่ในเชิงนิเวศจึงเป็นทางเลือกที่ดีในการจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติที่มีการพัฒนาในลักษณะดังกล่าวข้างต้นได้เป็นอย่างดียิ่งขึ้น เพื่อให้อุทยานแห่งชาติสามารถให้ประโยชน์ต่อมนุษยชาติในระยะยาวต่อไป

## 2. ทบทวนวรรณกรรม

การทบทวนวรรณกรรมสำหรับการศึกษาแบ่งออกเป็น 3 หัวข้ออันได้แก่

- 2.1 การใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ที่เป็นป่าไม้
- 2.2 การใช้ที่ดินในอุทยานแห่งชาติ
- 2.3 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการใช้ที่ดินโดยหน่วยงาน

### 2.1 การใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ที่เป็นป่าไม้

FAO (1984) ได้ให้คำจำกัดความ "ที่ดินในพื้นที่ที่เป็นป่าไม้" (Forest

Land) ไว้ 2 แห่ง ได้แก่ 1) ในแง่ของการป่าไม้/การจัดการ หมายถึงที่ดินที่มีป่าไม้และไม่มี การใช้ประโยชน์อื่นใด 2) ในแง่ของกฎหมาย หมายถึงที่ดินที่ถูกกำหนดโดยกฎหมายให้เป็นที่ดินป่าไม้

โดยทั่วไปแล้วการใช้ที่ดินในพื้นที่ที่เป็นป่าไม้มักแบ่งวัตถุประสงค์การใช้ออกเป็น 2 ประเภทหลัก

- 1) การใช้ที่ดินในพื้นที่ป่าไม้เพื่อการรักษาความสมดุลของธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเพื่อการศึกษา ค้นคว้า หรืออาจกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่าเป็นการใช้ที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ที่ดินประเภทนี้ถูกกำหนดไว้เพื่ออนุรักษ์สภาพสิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ป่าที่หายาก และป้องกันภัยธรรมชาติ พื้นที่เหล่านี้มักได้แก่ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า วนอุทยาน พื้นที่ต้นน้ำลำธาร หรือพื้นที่ที่ควรสงวนไว้เพื่อความมั่นคงของประเทศ

2) การใช้ที่ดินในพื้นที่ป่าไม้เพื่อการเศรษฐกิจ ที่ดินประเภทนี้ถูกกำหนดไว้เพื่อผลิตไม้และของป่าเพื่อประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ พื้นที่เหล่านี้มัก ได้แก่ ที่ดินป่าไม้ที่อยู่นอกเหนือการใช้ที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ (บุญชนะ, 2534 ฉลาดชาย, 2533 และอำนาจ, 2525) แต่ FAO (1984) ได้จัดแบ่งการใช้ที่ดินในพื้นที่ที่เป็นป่าไม้ออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่

- 1) การใช้ที่ดินในพื้นที่ป่าไม้เพื่อการค้า โดยเน้นการตลาดเพื่อการส่งออกหรือการใช้ภายในประเทศ
- 2) การใช้ที่ดินในพื้นที่ป่าไม้เพื่อชุมชนหรือสังคม โดยเน้นความจำเป็นของชุมชนท้องถิ่นเป็นเบื้องต้น การใช้ที่ดินประเภทนี้มักใช้เพื่อเป็นแหล่งไม้เชื้อเพลิงตามปกติวิสัยของชุมชนหรือเพื่อการล่าสัตว์เพื่อขาย
- 3) การใช้ที่ดินในพื้นที่ป่าไม้เพื่อสิ่งแวดล้อมหรือการใช้ที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ มีวัตถุประสงค์เบื้องต้นเพื่อการอนุรักษ์ระบบนิเวศธรรมชาติหรือเพื่อฟื้นฟูที่ดินที่ถูกปรับสภาพ นอกจากนี้จุดมุ่งหมายยังอาจรวมถึงการจัดการลุ่มน้ำ การอนุรักษ์ดินและการอนุรักษ์พันธุ์พืช เป็นต้น
- 4) การใช้ที่ดินในพื้นที่ป่าไม้เพื่อการนันทนาการ เป็นการเชื่อมโยงกับวัตถุประสงค์ทางสิ่งแวดล้อมโดยการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกทางนันทนาการและการหารายได้จากการท่องเที่ยว

นอกจากการแบ่งตามวัตถุประสงค์ของการใช้ที่ดินในพื้นที่ที่เป็นป่าไม้แล้ว

Lundgren (1981) ยังได้แบ่งที่ดินในพื้นที่ที่เป็นป่าไม้ตามประเภทของป่าไม้โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ 1) ที่ดินในพื้นที่ที่เป็นป่าธรรมชาติ (Natural Forest) หรือป่าปิด (Closed Forest) 2) ที่ดินในพื้นที่ที่เป็นป่าปลูก (Afforestation)

ที่ดินในพื้นที่ที่เป็นป่าไม้นี้ ก่อนที่จะนำมาใช้ประโยชน์ใด ๆ ควรที่จะต้องทำการประเมินค่าของที่ดิน (Land Evaluation) ก่อนเสมอ (FAO, 1984 และ Bennema, et al., 1981) ทั้งนี้เพื่อให้ทราบว่าที่ดินในพื้นที่ที่เป็นป่าไม้นั้น ๆ เหมาะแก่การทำประโยชน์ในด้านใด และทำการจัดแบ่งประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land Utilization Types) ในพื้นที่นั้น ๆ ต่อไป (Andel, et al., 1981) โดยยังจะต้องพิจารณาถึงลักษณะทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ของบริเวณพื้นที่นั้น ๆ ด้วย (สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2528 Andel, et al., 1981 และ Beek และ Laban, 1981)

เมื่อมีการแบ่งประเภทของการใช้ที่ดินในพื้นที่ที่เป็นป่าไม้ก็ควรที่จะใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นให้เหมาะสมกับประเภทที่ได้จัดแบ่งไว้เพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุดและยั่งยืนยาวนานในพื้นที่นั้น ๆ แต่เนื่องจากในปัจจุบันโดยเฉพาะอย่างยิ่งในป่าเขตร้อนมีการพัฒนาทรัพยากรมากมาย โดยไม่มีการประสานงานกันเท่าที่ควร (สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2528) ประกอบกับความขัดแย้งกันระหว่างการอนุรักษ์และการพัฒนา (Arbhabhirama, et al., 1988) ก่อให้เกิดมีการใช้ที่ดินในพื้นที่ที่เป็นป่าไม้ผิดประเภทอยู่เสมอ ยกตัวอย่างเช่น การตัดถนนเพื่อความมั่นคง 48 สายผ่านเขตอนุรักษ์ การวางแผนสร้างเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตและการให้สัมปทานเหมืองแร่ในเขตอนุรักษ์ของกระทรวงอุตสาหกรรม (เจิมศักดิ์, 2534) เป็นต้น

การใช้ที่ดินในพื้นที่ที่เป็นป่าไม้นอกจากจะมองในด้านที่กล่าวมาข้างต้นแล้วยังสามารถที่จะมองในด้านของผู้ใช้ได้อีกด้วยโดยผู้ใช้ที่ดินในพื้นที่ที่เป็นป่าไม้สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ 1) บุคคลหรือประชาชนทั่วไป และ 2) นิติบุคคลและหน่วยงานต่าง ๆ

บุคคลหรือประชาชนทั่วไปจะใช้ที่ดินในพื้นที่ที่เป็นป่าไม้ใน 10 ลักษณะได้แก่

1) การเกษตรแบบเลื่อนลอย (Shifting Cultivation) แบ่งเป็น การเพาะปลูกช่วงสั้นและทิ้งระยะสั้น (Short Cultivation, Short Fallow) การเพาะปลูกช่วงสั้นและทิ้งระยะยาว (Short Cultivation, Long Fallow) การเพาะปลูกช่วงยาวและทิ้งน้อยมาก (Long Cultivation, Very Low Fallow)

2) การป่าไม้ (Forest - Clearing by Agribusiness or Timber Industry) รวมถึงการปลูกป่า (Forestation)

3. ที่อยู่อาศัย (House) แบ่งเป็น 2 กลุ่มใหญ่ได้แก่ ประชาชนย้ายเข้ามาตั้งบ้านเรือนเอง และ ประชาชนย้ายเข้ามาตั้งบ้านเรือนโดยรัฐ มี 4 ลักษณะคือ ย้ายตามความช่วยเหลือทั่วไป ย้ายหนีน้ำท่วม ย้ายเนื่องจากเป็นประชาชนที่อยู่ตามแนวชายแดน (Marginal Population) และ ย้ายด้วยเหตุผลทางการเมือง

4) การพัฒนาการท่องเที่ยวและนันทนาการ เช่น การสร้างบ้านพัก

5) การชลประทาน

6) การสร้างถนนดินหรือทางเกวียน

7) การเลี้ยงสัตว์

8) การเก็บของป่า

9) การทำพิธีกรรมทางศาสนาและความเชื่อ

10) การอุตสาหกรรมอื่น เช่น การทำเหมืองแร่ การชุดบ่อเพชร-พลอย

(เกษม, 2535 เจิมศักดิ์, 2534 ปราโมทย์, 2528 มุลนิธิโลกสีเขียว, ม.ป.ป.

กิตติ, ม.ป.ป. Hurst, 1990 และ Ramitanondh, 1989)

ส่วนนิติบุคคลและหน่วยงานต่าง ๆ มักใช้ที่ดินพื้นที่ที่เป็นป่าไม้ใน 5 ลักษณะใหญ่ ๆ

ได้แก่

1) การอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น อุทยานแห่งชาติและเขตรักษา

พันธุ์สัตว์ป่า

2) การเศรษฐกิจ แบ่งออกเป็น การเก็บเกี่ยวผลผลิตจากที่ดินในพื้นที่ป่าไม้

โดยตรง เช่น การทำไม้ การทำเหมืองแร่ การเก็บเกี่ยวผลผลิตจากที่ดินในพื้นที่ป่าไม้โดยอ้อม

เช่น การสร้างเขื่อน อ่างเก็บน้ำ การท่องเที่ยว และนันทนาการ

3) การบริการสาธารณะ เช่น โรงเรียน สถานีอนามัย

4) ความมั่นคงของประเทศ เช่น หน่วยราชการของกองทัพ สถานีเรดาร์

5) การศาสนา เช่น วัด เจดีย์ พระพุทธรูป

(สินไชย, 2535 เสรี, 2535 วนกร'35, 2534 ชมรมเพื่อเชียงใหม่, 2534

คณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนพัฒนาชนบทภาคเหนือตอนบนฯ, 2534 Hurst, 1990

และ Ramitanondh, 1989)

เป็นที่เห็นได้ว่าการใช้ที่ดินในพื้นที่ที่เป็นป่าไม้ต้องเกี่ยวข้องกับสังคม เศรษฐกิจ

และสิ่งแวดล้อมเสมอแต่ในปัจจุบันการใช้ที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวเกือบทุกแห่งมีการใช้ที่ไม่สอดคล้องกับ

พื้นที่และมีการใช้ทรัพยากรในพื้นที่มากเกินไปจนควรอันส่งผลให้ที่ดินที่มีป่าไม้ลดน้อยลงไปทุกทีและส่งผลต่อ

เนื่อง ไปถึงสิ่งแวดล้อมทั้งระบบอีกด้วย ดังนั้นการกำหนดนโยบายที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ควรจะมีพื้นฐาน

อยู่บนวัตถุประสงค์หลักอันจะทำให้มีภาพที่ชัดเจนของการพัฒนาและการบริหาร ยิ่งไปกว่านั้น การ

แก้ปัญหาที่แน่นอนอาจจะนำมาซึ่งการสร้างนโยบายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับลักษณะทางเศรษฐกิจ ปัจจัย

ทางสังคม การอนุรักษ์ และความมั่นคง (อย่างเช่น นโยบายชาวเขา) (TDRI, 1990)

## 2.2 การใช้ที่ดินในอุทยานแห่งชาติ

อุทยานแห่งชาติเป็นกิจกรรมการใช้ที่ดินลักษณะหนึ่งซึ่งประชาชนสามารถชื่นชมหรือซาบซึ้งในคุณค่า และความสวยงามของธรรมชาติที่จำเป็นต้องปกป้องเอาไว้ได้ คุณค่าและความสวยงามของธรรมชาติ หมายถึงคุณค่าและคุณภาพของพืชพรรณ ของสัตว์และของภูมิทัศน์ เป็นสำคัญ (มนัส, 2532)

นอกจากนั้นการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ที่เป็นป่าไม้โดยการจัดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้นยังเป็นการจัดตั้งเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในพื้นที่นั้นให้คงอยู่ในสภาพเดิมโดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงเพื่อที่จะรักษากำเนิดของทรัพยากรต่าง ๆ ซึ่งจะอำนวยความสะดวกในการศึกษาและเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจของคนทั่วไป (อนงค์ทิพย์, 2529)

ด้วยลักษณะการใช้ที่ดินเพื่อการตั้งกล่าวข้างต้น ภายในเขตอุทยานแห่งชาติจึงมักห้ามมิให้ทำกิจกรรมใด ๆ ที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและ/หรือ การเสื่อมโทรมสภาพของทรัพยากรธรรมชาติและคุณค่าทางธรรมชาติ (มนัส, 2532) เช่น ห้ามยึดถือหรือครอบครองที่ดินห้ามทำให้ดิน หิน กรวด หรือทรายเสื่อมสภาพ ห้ามเปลี่ยนแปลงทางน้ำ ห้ามนำหรือปล่อยสัตว์เข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ เป็นต้น แต่ก็มีข้อยกเว้นสำหรับการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกบางอย่างที่สามารถสนับสนุนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่อุทยานและสนับสนุนกิจกรรมนันทนาการกลางแจ้งของผู้มาท่องเที่ยว แต่ทั้งนี้สิ่งอำนวยความสะดวกดังกล่าวต้องมีเท่าที่จำเป็นจริง ๆ เท่านั้น

สิ่งจำเป็นอย่างหนึ่งในการใช้ที่ดินในอุทยานแห่งชาติก็คือ การแบ่งเขตการใช้พื้นที่ป่าไม้ (FAO, 1988 และ MacEwen, 1982) อันเป็นการดำเนินการที่มุ่งแบ่งพื้นที่ขนาดใหญ่ออกเป็นหน่วยย่อยที่ง่ายต่อการจัดการและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์เฉพาะ เรื่องหรือกิจกรรมเฉพาะอย่าง (นาวรรณ, 2535)

การแบ่งเขตการใช้พื้นที่ป่าไม้ในอุทยานแห่งชาตินี้มีผู้จัดแบ่งเขตแตกต่างกันออกไป ยกตัวอย่างเช่น

นาวรรณ (2535) แบ่งเขตออกเป็น 7 เขตคือ

- (1) เขตการศึกษาวิจัย (Scientific Zone)
- (2) เขตอนุรักษ์ (Primitive Zone)
- (3) เขตกึ่งพัฒนา (Extensive Zone)

- (4) เขตพัฒนา (Intensive Use Zone)
- (5) เขตประวัติศาสตร์-วัฒนธรรม (Historical/Cultural Zone)
- (6) เขตฟื้นฟูธรรมชาติ (Natural Recovery Zone)
- (7) เขตกิจกรรมพิเศษ (Special Use Zone)

Crabtree (1991) แบ่งเขตออกเป็น 3 เขต คือ

- (1) เขตภูเขา (Mountain Core)
- (2) เขตจัดการชนบท (Countryside Management Zone)
- (3) เขตชุมชน (Community Zone)

ช่อและนิชา (ม.ป.ป.) แบ่งเขตออกเป็น 7 เขตคือ

- (1) เขตธรรมชาติ (Natural Zone)
- (2) เขตบริการ (Intensive Use Zone)
- (3) เขตพื้นที่ประวัติศาสตร์ และวัฒนธรรม (Historic/Cultural Zone)
- (4) เขตฟื้นฟูธรรมชาติ (Recovery Zone)
- (5) เขตกิจกรรมพิเศษ (Special-Use Zone)
- (6) เขตจัดการทรัพยากร (Resource Management Zone)
- (7) เขตบริหาร (Administrative Zone)

อนงค์ทิพย์ (2529) แบ่งเขตออกเป็น 5 เขตคือ

- (1) เขตที่ทำการบริหารและจัดการควบคุมรวมทั้งการให้บริการ
- (2) เขตที่จะต้องอำนวยความสะดวกแก่การท่องเที่ยวพักผ่อน
- (3) อาจเป็นเขตพลุกพล่านหรือไม่ก็ตาม
- (4) เป็นเขตที่ได้มีการพลุกพล่านมาก่อนและกำลังพลุกพล่านอยู่
- (5) เขตที่มุ่งหมายให้อยู่ตามสภาพเดิม



สมพล (2514) แบ่งเขตออกเป็น 6 เขต คือ

- (1) ย่านการค้า (Commercial Site)
- (2) ศูนย์ราชการ (Public Service Center)
- (3) ย่านที่อยู่อาศัย (Residence Site)
- (4) ย่านปรับปรุงตกแต่ง (Recreation Zone)
- (5) ย่านป่าธรรมชาติ (Wilderness & Wild Area)
- (6) ย่านป่ากร้าง (Vergin Area)

การแบ่งเขตต่าง ๆ ในอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งจะแบ่งเขตมากกว่าหรือน้อยกว่านี้ก็ขึ้นอยู่กับสภาพธรรมชาติและเงื่อนไขการใช้ประโยชน์ที่เป็นอยู่

ในความเป็นจริงแล้ว การแบ่งเขตดังกล่าวข้างต้นยังไม่สามารถทำได้กับอุทยานแห่งชาติทุกแห่งและยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างสมบูรณ์แบบ ทั้งนี้เพราะปัญหาการเพิ่มขึ้นของประชากรกับการพัฒนาด้านต่าง ๆ ก่อให้เกิดการใช้ที่ดินที่มีรูปแบบและวิวัฒนาการที่เป็นไปตามใจชอบของเกษตรกรหรือผู้ใช้มากกว่าจะเป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ หรือที่ควรจะเป็นไปตามหลักวิชาการหรือสอดคล้องกับสมรรถนะของที่ดิน (คณะวนศาสตร์, 2533) อย่างเช่นลักษณะการใช้ที่ดินในอุทยานแห่งชาติ 2 แห่งในประเทศไทยนั้นจากการศึกษาของสุเทพและสฤติย์ (2520) พบว่าในอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่มีกการใช้ที่ดิน 7 ประเภท คือ (1) ตัวเมือง และสิ่งปลูกสร้าง (Urban and Built-up Land) (2) นาข้าว (Paddy Field) (3) พื้นที่สวน (Horticulture Areas) (4) สวนผลไม้ (Orchards) (5) ทุ่งหญ้า (Range Land) (6) ป่าไม้ (Forest Land) และ (7) แหล่งน้ำ (Water Resouces) ในขณะที่ในอุทยานแห่งชาติดอยสุเทพ-ปุย คณะวนศาสตร์ (2533) ได้ศึกษาแบ่งรูปแบบการใช้ที่ดินออกเป็น 5 ประเภท คือ (1) ป่าธรรมชาติ (2) สวนป่า (3) พื้นที่เกษตรกรรม (4) พื้นที่ไร่ร้าง และ (5) พื้นที่อยู่อาศัย ชุมชนและพื้นที่ใช้ประโยชน์ของหน่วยราชการ และองค์ทวิทย์ (2531) ได้จำแนกประเภทการใช้ที่ดินในอุทยานแห่งชาติดอยสุเทพ-ปุยออกเป็น 11 ประเภท คือ (1) ป่าดงดิบ (2) ป่าสนเขา (3) ป่าเบญจพรรณ (4) ป่าเต็งรัง (5) สวนป่าไม้สน (6) สวนป่าไม้สัก (7) สวนป่าไม้กระยาเลย (8) ไร่ร้าง (9) พื้นที่ปลูกพืชไร่ (10) ที่นา และ (11) ที่พักอาศัย

เป็นที่เห็นได้ว่าการใช้ที่ดินในอุทยานแห่งชาติในปัจจุบันยังมีการใช้ที่ดินอันหลากหลายที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดการอุทยานแห่งชาติ การใช้ที่ดินในลักษณะดังกล่าวนี้ควรจะถูกจัดการให้มีอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ หรือหากไม่สามารถจัดการได้ก็ควรที่จะจำกัดขอบเขตหรือพื้นที่ และไม่ควรที่จะพัฒนาสิ่งใด ๆ ในพื้นที่อนุรักษ์เช่นอุทยานแห่งชาติอีกถ้าไม่จำเป็น แต่หากหลีกเลี่ยงไม่ได้ก็ควรมีการศึกษาผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม โดยให้ประชาชนท้องถิ่นรับรู้และมีส่วนร่วมอีกทั้งก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะมีการพิจารณาต้องให้มีการไตสวนสาธารณะก่อนเสมอ (องค์การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและองค์การพัฒนาชนบท, 2534)

กล่าวโดยสรุป คือ การใช้ที่ดินในอุทยานแห่งชาติมีความแตกต่างไปจากการใช้ที่ดินในลักษณะอื่น ๆ กล่าวคือ การใช้ที่ดินในลักษณะอื่นโดยปกติจะคำนึงถึงวัตถุประสงค์เชิงเศรษฐกิจและพยายามใช้ที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์นั้นแต่การใช้ที่ดินในอุทยานแห่งชาติต้องคำนึงถึงการปกป้องและการฟื้นฟูระบบนิเวศที่ถูกทำลายโดยมนุษย์เพื่อให้คงสภาพหรือฟื้นฟูสภาพเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาและนันทนาการต่อไป (มนัส, 2532)

### 2.3 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการใช้ที่ดินโดยหน่วยงาน

หน่วยงานโดยทั่วไปทั้งหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่เป็นหน่วยงานเพื่อการสวัสดิการสังคมหรือเพื่อสนองความต้องการของสังคม นั้นมักถูกจัดตั้งขึ้นโดยไม่หวังผลกำไรทางเศรษฐกิจสูงสุดแต่จะสนใจในการให้บริการเป็นสำคัญหรือบางที่อาจสนใจในการสนับสนุนหรือความมีอำนาจทางการเมือง (เช่น เรือนจำ) (Wilbanks, 1980) ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้สามารถแบ่งกลุ่มประเภทของหน่วยงานออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

ก. หน่วยงานที่มีประชาชนมาติดต่อเป็นประจำ เช่น ที่ว่าการอำเภอและสำนักงานที่ดิน เป็นต้น

ข. หน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้บริการทางสาธารณูปโภค เช่น สำนักงานประปาและสำนักงานโทรศัพท์ เป็นต้น (วิโรจน์, 2531)

หน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้มักมีการเลือกทำเลที่ตั้งต่างกันไปตามประเภท กล่าวคือ หน่วยงานที่มีประชาชนมาติดต่อเป็นประจำ มักตั้งรวมอยู่เป็นกลุ่มในพื้นที่เดียวกันทั้งสิ้นเพื่อให้สะดวกต่อการเดินทางไปติดต่อ ส่วนหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้บริการทางสาธารณูปโภคมักมีทำเลที่สามารถจัดระบบหรือโครงข่ายของการบริการให้กระจายถึงประชาชนได้ทั่วถึงที่สุดจึงไม่นิยมการรวมกลุ่มอยู่ในพื้นที่เดียวกัน

นอกจากนั้น สมชาย (2517) ได้ศึกษาพบว่า สถานที่ราชการที่เกิดขึ้นใหม่มักจะตั้งกระจายไปตามถนนสายต่าง ๆ และจับกลุ่มกันไป เช่น ศาลากลางจังหวัด อำเภอ และศาล เป็นต้น ส่วนสถานที่ราชการที่ให้การติดต่อกับประชาชนน้อยเช่น สถานีตรวจอากาศ โรงไฟฟ้า ชลประทานมักตั้งกระจายไปตามถนนสายต่าง ๆ ของเมือง และจากการศึกษาของเมอร์ฟี (อ้างในวิโรจน์, 2531) ยังพบอีกว่าสถานที่ราชการ เช่น สถานีตำรวจ สถานีดับเพลิง สถานที่บริการความสะอาดต่าง ๆ เช่น โรงไฟฟ้า บางแห่งของสถานที่ราชการเหล่านี้ตั้งอยู่ที่ศูนย์กลางของเมืองและมีสาขากระจายอยู่ตามชานเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมืองใหญ่ ๆ

ในขณะที่วิโรจน์ (2531) ศึกษาพบว่า สถานที่ราชการมักเลือกสถานที่ตั้งโดยคำนึงถึง 1) สถานที่ที่กว้างขวาง 2) นโยบายของรัฐ และ 3) การประหยัดค่าใช้จ่าย วิรพล (2531) ได้ศึกษาพบว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการขยายตัวของการใช้ที่ดินของสถาบันราชการ กิ่งราชการ โรงพยาบาลและสาธารณสุขโรค คือ 1) เส้นทางคมนาคมทางถนน 2) ศูนย์กลางชุมชน 3) ขนาดพื้นที่ และ 4) การพัฒนาพื้นที่ของทางราชการและเอกชน

ส่วนสถานศึกษานั้นมักจะตั้งเกาะกลุ่มในพื้นที่ใกล้ศูนย์กลางเมืองและเป็นพื้นที่ที่มีโรงเรียนตั้งอยู่ใกล้ ๆ กันหลายโรงเรียน สมชาย (2517) ศึกษาพบว่า แต่เดิมสถานศึกษามักตั้งติดกับสถานที่ราชการและอยู่ในเขตวัดเพราะวัดเป็นศูนย์กลางเผยแพร่ศาสนาและวัฒนธรรม ซึ่งวัดก็เป็นศูนย์กลางทางการเผยแพร่การศึกษาด้วยเช่นกันแต่สถานศึกษาที่เกิดขึ้นใหม่จะไม่จับกลุ่มกับวัดหรือสถานที่ราชการ

นอกจากนี้วิโรจน์ (2531) ยังพบว่า สถานศึกษามักเลือกที่ตั้งโดยคำนึงถึง 1) ความใกล้แหล่งชุมชน 2) ทรัพย์สินที่มีอยู่เดิม 3) นโยบายของรัฐ และ 4) สถานที่ที่กว้างขวาง ส่วนวิรพล (2531) ก็พบว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการขยายตัวของการใช้ที่ดินของสถานศึกษา คือ 1) เส้นทางคมนาคม 2) ขนาดพื้นที่ที่กว้างขวาง (ชานเมืองราคาไม่แพง) และ 3) การพัฒนาพื้นที่ของรัฐและเอกชน

สำหรับศาสนสถานหรือสำนักสงฆ์ ที่มีการใช้ที่ดินเพื่อก่อสร้างโบสถ์ วัด และสถานที่สำคัญทางศาสนา มักสร้างในบริเวณใจกลางเมือง เพราะวัดเคยเป็นศูนย์กลางทางวัฒนธรรมของประชาชนมาก่อน โดยวัดแต่ละแห่งจะครอบครองกรรมสิทธิ์ที่ดินภายในเมืองอย่างกว้างขวาง สมชาย (2517) ศึกษาพบว่า วัดเก่าในเมืองพิษณุโลก จะจับกลุ่มกันอยู่ริมฝั่งแม่น้ำน่าน ส่วนวัดใหม่จะจับกลุ่มกันแต่จะกระจายไปตามเขตชานเมืองและมีพื้นที่ที่กว้างขวาง

กรณีของศาสนสถาน วิโรจน์ (2531) ยังศึกษาพบอีกว่ามักเลือกที่ตั้ง โดยคำนึงถึง

- 1) ลักษณะทางกายภาพ
- 2) ลักษณะทางสังคม
- 3) สถานที่ที่กว้างขวาง
- 4) ความใกล้แหล่งชุมชน และ
- 5) ทรัพย์สินที่มีอยู่เดิม

สรุปได้ว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการใช้ที่ดิน โดยหน่วยงานต่าง ๆ ที่ตั้งบริเวณเมือง ได้แก่

- 1) ความใกล้แหล่งชุมชนและศูนย์กลางเมือง
- 2) เส้นทางการคมนาคม
- 3) สถานที่ที่กว้างขวาง
- 4) การพัฒนาพื้นที่ของรัฐและเอกชน

ปัจจัยทั้งสิ้นนี้เป็นปัจจัยที่ใช้กับหน่วยงานที่มีที่ตั้งอยู่ในบริเวณพื้นที่เมืองและชาน

เมืองแต่การใช้ที่ดิน โดยหน่วยงานในพื้นที่ที่เป็นป่าไม้ นั้นยังไม่มีใครเคยศึกษาด้านปัจจัยมาก่อน ซึ่งก็ไม่ว่าปัจจัยทั้งสี่ที่กล่าวมาแล้วนั้นจะสามารถนำมาใช้กับหน่วยงานที่มีที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ป่าไม้ได้หรือไม่ ซึ่งการศึกษาครั้งนี้จะทำให้ทราบถึงปัจจัยดังกล่าว