

ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการป่าชายเลน

LOCAL REGULATIONS MODEL FOR MANGROVE MANAGEMENT

ศิริชัย กุมารจันทร์¹ ศิวพร เสาวคนธ์² และกรกฎ ทองชะโชค³

Sirichai Kumanchan¹ Siwaporn Saowakon² and Korakod Tongkachok³

^{1,2} หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม

Doctor of Laws, Sripatum University

E-mail Sirichai@tsu.ac.th, E-mail siwaporn.so.424@gmail.com

³ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

Faculty of Law, Thaksin University

E-mail Tokorakod@tsu.ac.th

* บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของดุษฎีนิพนธ์ เรื่องข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการป่าชายเลน
หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม ปีการศึกษา 2566

Received : July 6, 2023

Revised : November 27, 2023

Accepted : December 30, 2023

บทคัดย่อ

ทรัพยากรป่าชายเลน เป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญต่อระบบนิเวศ แต่ปัจจุบันพบว่าพื้นที่ป่าชายเลน ถูกบุกรุกและใช้ทำประโยชน์อื่น ทำให้ทรัพยากรป่าชายเลนลดน้อยลง การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาแนวทางในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนให้มีความสมบูรณ์และยั่งยืนโดยการจัดทำเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการป่าชายเลน วิจัยทฤษฎีการวิจัยที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่มเจาะจง สำหรับกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา ได้แก่ ผู้แทนจากพื้นที่ที่ประสบความสำเร็จในการจัดการป่าชายเลน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้แทนภาคประชาชนในพื้นที่ป่าชายเลน

ผลการศึกษาค้นคว้าพบว่า ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลน ได้แก่ ทรัพยากรบุคคล เงินงบประมาณ การสนับสนุนจากส่วนกลาง การแบ่งเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความร่วมมือของคนในชุมชน และจากการวิเคราะห์เอกสารถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายต่าง ๆ พบว่าการจัดการป่าชายเลนในประเทศไทยไม่ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายที่เฉพาะเจาะจงในการจัดการ เพียงแต่ใช้แนวทางตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่น จึงได้มีการวิเคราะห์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน และนำแนวทางจากการวิเคราะห์มาออกแบบเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเฉพาะการจัดการด้านป่าชายเลนให้มีความเฉพาะเจาะจงมากยิ่งขึ้น

การวิจัยในครั้งนี้เสนอแนะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเอาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบดังกล่าวไปประยุกต์จัดทำเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นตามบริบทของชุมชนเพื่อการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน

คำสำคัญ

ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบ การมีส่วนร่วมของประชาชน การจัดการป่าชายเลน

ABSTRACT

Mangrove forest resource is a crucial resource to human existence and serves as a habitat for several animals. However, it is now discovered that the mangrove forest area is encroached upon and utilized, resulting in a reduction of mangrove forest resources. The research aims to explore the ways to preserve resources and make mangrove forests more fertile and sustainable by creating local regulations model for mangrove forest management. The research methodology applied in this study included reviewing research papers, in-depth interviews and focus group discussions. The sample group of the study included the representatives from successful forest management areas, representatives from local government organizations, and representatives from the community sector in the forest area.

According to the study, the result revealed that important factors affected forest resource management in Thailand including human resources, budget, central government support, delineation of jurisdictional boundaries, emphasis on forest conservation by local government organizations, and community participation. In addition, the analysis of numerous documents on forest management concepts and regulations in Thailand revealed that there is no formal legislation governing forest management in the country. Instead, other laws' principles are adopted, resulting in an inconsistent understanding of responsibilities, and overlapping functions. As a result, a study of the roles of local governments and community participation in forest resource management was carried out.

This research study suggests that local government organizations use the model local forest management regulations to create a local ordinance that is appropriate for their community context in order to achieve effective and sustainable forest management.

Keywords

Local Regulations Model; People's Participation; Mangrove Management

ความสำคัญของปัญหา

ป่าชายเลนเป็นระบบนิเวศที่มีความสำคัญและมีประโยชน์มหาศาล เป็นแหล่งอาหารที่สำคัญของสัตว์น้ำ เป็นที่อยู่อาศัยและอนุบาลสัตว์น้ำในวัยอ่อนและช่วยลดการกัดกร่อนของชายฝั่ง นอกจากนี้ผลิตผลที่ได้จากป่าชายเลนยังช่วยเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจของประเทศ (สนิท อักษรแก้ว, 2542 และ มูลนิธิโครงการสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน, 2539) จากการสำรวจพบว่าป่าชายเลนในภูมิภาคอาเซียน มีทั้งหมดประมาณ 31,021,504.31 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 29.1 ของโลก โดยประเทศอินโดนีเซียมีพื้นที่ป่าชายเลนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 22 ของโลก ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าชายเลนจัดอยู่ในลำดับที่ 6 ของภูมิภาคอาเซียน โดยมีพื้นที่ 1,525,060.56 ไร่ (พูลศรี วันธงไชย และคณะ, 2556) ปัจจุบันพื้นที่ป่าชายเลนถูกบุกรุกและใช้พื้นที่ทำประโยชน์อื่น ๆ เพิ่มมากขึ้น ทำให้พื้นที่ของป่าชายเลนลดลงอย่างรวดเร็ว จากการสำรวจพื้นที่ป่าชายเลนในประเทศไทยเริ่มครั้งแรกในปี พ.ศ.2500 พบว่ามีพื้นที่ป่าชายเลนโดยประมาณ 2,299,375 ไร่ ในช่วงระหว่างปี พ.ศ.2522-2530 การเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำเป็นอาชีพที่ได้รับความนิยมเป็นอย่างมากเนื่องจากให้ผลตอบแทนสูง ประชาชนจึงบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลนเพื่อตัดไม้และยึดถือครอบครองเปลี่ยนสภาพพื้นที่ป่าชายเลนไปเป็นบ่อเลี้ยงกุ้งเป็นจำนวนมาก และจากการสำรวจพบว่าพื้นที่ ป่าชายเลนถูกเปลี่ยนสภาพไปถึง 567,001 ไร่ (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2563) ในแผนเป้าหมาย

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561-2580) ได้มีการกำหนดเป้าหมายให้มีพื้นที่ป่าไม้ในประเทศทั้งป่าเพื่อการอนุรักษ์และป่าเศรษฐกิจไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ ซึ่งหมายความว่าประเทศไทยจะต้องเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ไม่น้อยกว่า 27.24 ล้านไร่ (สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ, 2562) ซึ่งหนึ่งในการเพิ่มพื้นที่ป่าก็คือการเพิ่มพื้นที่ป่าชายเลนด้วย จากการศึกษาข้อมูลของประเทศไทยในปัจจุบันพบว่าทรัพยากรป่าชายเลนในประเทศไทย ยังไม่มีกฎหมายที่รองรับการจัดการอย่างชัดเจน เพียงแต่ใช้บทบัญญัติของกฎหมายอื่นนำมาปรับใช้ในการบริหารจัดการเท่านั้น เช่น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562 พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.2558 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 และพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 เป็นต้น ทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และการที่องค์กรภาครัฐโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้ามามีบทบาทดำเนินงานในเรื่องที่กล่าวมาได้นั้นต้องมีฐานกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่และมีการแบ่งขอบเขตให้ชัดเจน เพื่อให้ผู้ที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายมีความเข้าใจในแนวทางการร่วมกัน จึงทำให้การดำเนินการในเรื่องนี้ควรที่จะต้องมีจัดทำเป็นกฎหมายในระดับท้องถิ่นที่เรียกว่า “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” ซึ่งข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นกฎหมายในเชิงของการบริหารจัดการพื้นที่ที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคประชาชน โดยอาศัยหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากประชาชนเป็นผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ มีความใกล้ชิดและทราบถึงสภาพปัญหาที่แท้จริง ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนี้จะนำไปสู่ความสำเร็จของการดำเนินการบริหารจัดการพื้นที่ป่าชายเลนได้อย่างยั่งยืน ผู้วิจัยจึงได้จัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบด้านการจัดการป่าชายเลน โดยอาศัยหลักการกระจายอำนาจ หลักกฎหมายไทยและหลักกฎหมายต่างประเทศในการออกแบบข้อบัญญัติท้องถิ่นในครั้งนี้ร่วมด้วย

โจทย์วิจัย/ปัญหาวิจัย

ประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายในการจัดการป่าชายเลนโดยเฉพาะ

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบในการบริหารจัดการป่าชายเลนโดยอาศัยหลักการ ทฤษฎี และแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่ป่าชายเลนร่วมกับหลักกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ เพื่อนำไปสู่การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการป่าชายเลน

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาและวิจัยมุ่งเน้นในการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดวิธีวิทยาการวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ประกอบด้วยการวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยข้อมูลที่รวบรวมนี้ได้จากการค้นคว้าเอกสารเกี่ยวกับกฎหมายและหลักวิชาการจัดการพื้นที่ป่าชายเลน ที่ได้กำหนดประเด็นที่ต้องการใช้ในการวิเคราะห์คือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชายเลนของประเทศไทย รวมถึงกฎหมายสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ ข้อมูลเอกสารที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์สำหรับจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการป่าชายเลน โดยมุ่งหาคำตอบของการวิจัยที่สำคัญใน 5 ประเด็น ได้แก่ ประเด็นที่ 1 หลักการ ทฤษฎี และแนวคิด ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่ป่าชายเลน ประเด็นที่ 2 การวิเคราะห์สภาพปัญหาและผลกระทบของป่าชายเลน ประเด็นที่ 3 การวิเคราะห์การจัดการพื้นที่ป่าชายเลนตามกฎหมายประเทศไทยและกฎหมายต่างประเทศ ประเด็นที่ 4 การวิเคราะห์รูปแบบโครงสร้างการบริหารจัดการพื้นที่ป่าชายเลนโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเด็นที่ 5 การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการป่าชายเลน สำหรับการวิจัยภาคสนาม (Field Research) ได้แก่ การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) พื้นที่ต้นแบบที่ประสบความสำเร็จ เรื่องการจัดการป่าชายเลน ได้แก่ ผู้แทนศูนย์ศึกษาเรียนรู้ระบบนิเวศป่าชายเลนสิรินาถราชินี ผู้แทนศูนย์อนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนที่ 6 และผู้แทนพื้นที่สงวนชีวมณฑลป่าชายเลนระนอง การสัมภาษณ์เชิงลึกมีเป้าหมายเพื่อให้ได้มาซึ่ง

ข้อมูลที่จำเป็นต่อการวิเคราะห์เพื่อจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการป่าชายเลน นอกจากนี้ยังมีการระดมความคิดเห็นด้วยการสนทนากลุ่มเจาะจง (Focus group) กับผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่งสงขลา ผู้แทนศูนย์การเรียนรู้เพาะพันธุ์ลูกปูบ้านหัวเขา ผู้แทนสำนักงานทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ 5 ผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา ผู้แทนเทศบาลเมืองเขารูปช้าง นักวิชาการในพื้นที่ทะเลสาบสงขลา/นิติกร และประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าชายเลน ทั้ง 9 อำเภอของจังหวัดสงขลา เพื่อวางแผนงานในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการป่าชายเลน และเมื่อได้คำตอบจากผลของการวิเคราะห์ข้อมูลตามวิธีวิทยาการวิจัยที่กำหนดไว้จะนำคำตอบทั้งหมดไปดำเนินการวิพากษ์กับผู้ที่เกี่ยวข้อง และจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการป่าชายเลน

ผลการวิจัย

จากการสนทนากลุ่มเจาะจงระหว่างผู้วิจัย กลุ่มประชาชนในพื้นที่ กลุ่มผู้บริหาร และนักวิชาการในพื้นที่ป่าชายเลน ได้มีการวิเคราะห์ร่วมกันว่าการที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนได้นั้นจะต้องเกิดจากการร่วมมือกันในทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งรูปแบบในการอนุรักษ์ป่าชายเลนในปัจจุบันมีหลากหลายมิติ เริ่มตั้งแต่การออกแบบรูปแบบการจัดทำแผนการรักษาฟื้นฟู และหนึ่งในแนวทางที่สำคัญคือการออกเป็นร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อให้การดำเนินงานในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งจากการสนทนากลุ่มเจาะจงได้มีการวิเคราะห์ถึงปัญหาและผลกระทบต่อการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนซึ่งพบว่าปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลน ได้แก่

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

จากปัญหาดังกล่าว ส่งผลกระทบให้การบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ยังมีการบุกรุกและทำลายทรัพยากรป่าชายเลนเกิดขึ้น นอกจากการวิเคราะห์ปัญหาสำคัญในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนข้างต้นแล้ว จากการสนทนากลุ่มเจาะจงพบว่าการแสดงความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะว่าอยากให้ชุมชนในพื้นที่ป่าชายเลนที่ได้ทำการเลือกเป็นพื้นที่ในการศึกษาวิจัยเป็นพื้นที่ต้นแบบด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลน โดยอยากให้มีการร่างเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบที่มีการวางแผนงานตั้งแต่ผู้รับผิดชอบ แนวเขตพื้นที่ การสนับสนุนเงินงบประมาณจากภาครัฐโดยทำเป็นโครงการ วางแนวทางการสร้างจิตสำนึกให้แก่ประชาชน สร้างการมีส่วนร่วมกับทุกภาคส่วน พัฒนาเป็นเขตอนุรักษ์แบบมีรายได้ มีการดูแลรวมถึงฟื้นฟูป่าชายเลนอย่างเป็นระบบ มีการระดมความคิดเห็นของผู้นำท้องถิ่นเพื่อประชาสัมพันธ์ให้ชาวบ้านและประชาชนรับทราบอย่างทั่วถึงอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการกำหนดสภาพบังคับทางกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดต่อทรัพยากรป่าชายเลนในพื้นที่ การออกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าว ทำเพื่อสร้างกฎกติกาการใช้ประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสีย และจำเป็นต้องมีการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมในการออกข้อบัญญัติด้วย นอกจากนี้ยังมีการเสนอให้จัดพื้นที่ป่าชายเลนที่อยู่ในชุมชนและมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมว่าควรมีการจัดทำเป็นศูนย์เรียนรู้ด้านการอนุรักษ์ป่าชายเลน เพื่อสร้างป่าชายเลนและร่อนน้ำให้สัตว์มาอาศัย ทำโครงการทางเดินในป่าชายเลนเป็นเส้นทางศึกษาธรรมชาติ ให้มีธนาคารกล้าไม้ป่าชายเลน จึงได้มีการวางแผนงานในการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยอาศัยหลักการและหลักกฎหมายในการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ได้แก่ หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักธรรมาภิบาล หลักระงับไว้ก่อน หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หลักนิติธรรม หลักบริการสาธารณะ และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ซึ่งในการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบ สามารถจำแนกประเด็นในการจัดทำได้ทั้งสิ้น 3 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ 1 องค์กรในการดำเนินงาน ซึ่งการดำเนินงานในการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ถึงองค์กรในการดำเนินการเพื่อให้มีกลไกขับเคลื่อนการบริหารจัดการในระดับท้องถิ่นโดยให้ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนมีส่วนร่วม ในการจัดการสามารถแบ่งประเด็นย่อยได้เป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่และผู้รับผิดชอบรวมถึงการจัดสรรงบประมาณและการเบิกจ่ายงบประมาณ ซึ่งจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการกล่าวถึงองค์กรในการการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมไว้ในภาพรวม โดยได้ให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรสาธารณะซึ่งอาจเป็นรัฐบาลระดับชาติ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรชุมชน จะเป็นผู้ถือครองกรรมสิทธิ์สิ่งที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในสังคม ทั้งนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในการให้อำนาจแก่องค์กรชุมชนท้องถิ่นนั้นจะทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากองค์กรชุมชนเป็นกลุ่มที่ใกล้ชิดกับทรัพยากรป่าชายเลนมากที่สุด โดยในการจัดการขององค์กรชุมชนดังกล่าวนี้ ต้องย่อมได้รับการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่ทำงานอยู่ในท้องถิ่น โดยต้องมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกิดจากปัญหาของชุมชน ซึ่งการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นนี้มีเป้าหมายสำคัญ คือ การควบคุมพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของประชาชนในชุมชนและเพื่อวางแผนการแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชน นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4) พ.ศ.2559 มาตรา 11 ได้ให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจนในการดูแลและอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนที่อยู่ภายในบริเวณของพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ นอกจากนี้หากวิเคราะห์บทบัญญัติดังกล่าวแล้วพบว่าในมาตรา 11 (1) ยังได้ให้สิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการด้วย ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้สอดคล้องกับการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีการสำรวจถึงปัญหาภายในชุมชนและมีการทำประชาพิจารณ์โดยการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และจากพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.2558 ในมาตรา 12 และมาตรา 13 ได้มีการให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแต่ละจังหวัดที่มีขอบเขตของพื้นที่ป่าชายเลนนั้น จะต้องมีการจัดทำแผนและนโยบายรวมถึงสนับสนุนส่งเสริมภาคประชาชนและปลูกจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลน โดยในขั้นเริ่มต้นของการจัดทำแผนและนโยบายให้ตรงตามวัตถุประสงค์ สามารถแก้ไขปัญหาทรัพยากรป่าชายเลนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นควรมีการออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นในเบื้องต้นก่อน เนื่องจากข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นกฎหมายลำดับรองที่ใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการในเบื้องต้น และในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นจะต้องมีการสำรวจถึงปัญหาโดยการจัดประชุมหรือสนทนากลุ่มเจาะจงเพื่อรับฟังปัญหาและหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นร่วมกันในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง จากนั้นเมื่อออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นเรียบร้อยแล้วนั้น อาจมีการปรับเปลี่ยนข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวให้สอดคล้องตามบริบทของแต่ละพื้นที่ได้ เพื่อจะทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนเป็นไปในทิศทางเดียวกันและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในการออกข้อบัญญัตินี้จำเป็นต้องอาศัยความในมาตรา 13 ในพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.2558 เพื่อให้การดำเนินงานสอดคล้องไปตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว

ประเด็นที่ 2 การจัดการปัญหาเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรป่าชายเลน สามารถแบ่งเป็นประเด็นย่อยได้แก่ การแบ่งเขตการเป็นพื้นที่ป่าชายเลนควบคุม การควบคุมกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อป่าชายเลน การออกกฎหมาย/กฎระเบียบ/บทกำหนดโทษ รวมถึงการขอใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าชายเลน ซึ่งสภาพบังคับตามกฎหมายที่กำหนดอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งได้แก่การกำหนดโทษปรับ โทษจำคุก หรือทั้งจำทั้งปรับนั้นเป็นมาตรการที่มีเป็นบทลงโทษที่ทำให้ประชาชนเกิดความเกรงกลัวในการที่จะไม่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายแล้ว แต่การนำกฎหมายที่มีอยู่มาใช้ยังไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งควรมีการเพิ่มสภาพบังคับอื่น ๆ ได้แก่ การใช้มาตรการทางสังคม เพื่อทำให้เกิดความตระหนักการมีคณะกรรมการเข้าร่วมในการจัดการลุ่มน้ำให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร

ร่วมให้ข้อคิดเห็นร่วมเสนอแนะแนวทาง ร่วมทำกิจกรรมต่าง ๆ และเสริมอำนาจให้ประชาชนให้เป็นผู้ตัดสินใจ เพื่อให้เกิดความตระหนักและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามกฎหมาย

ประเด็นที่ 3 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนชายฝั่งในการอนุรักษ์และฟื้นฟู ป่าชายเลน ประกอบด้วย การส่งเสริมการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าชายเลนอย่างยั่งยืน เช่น ส่งเสริมการแปรรูป ผลิตภัณฑ์อาหารและสมุนไพร การพัฒนาไม้ป่าชายเลนเป็นเฟอร์นิเจอร์ การส่งเสริมการท่องเที่ยว การปลูก ป่าชายเลนทดแทน การให้ความรู้ด้านการอนุรักษ์ป่าชายเลนและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งสำหรับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ได้มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติ อุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562 พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.2558 และพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.2562 ดังนั้น ในการบริหารจัดการป่าชายเลนโดย การออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นของชุมชนนั้นจัดเป็นกฎหมายในระดับท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการ ตราขึ้นและใช้บังคับภายในขอบเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ซึ่งข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวนี้ย่อมมี ลำดับศักดิ์ของกฎหมายรองลงมาจากพระราชบัญญัติและมีผลบังคับภายในเขตของตนเป็นการทั่วไปเท่านั้น และใน การออกแบบข้อบัญญัติดังกล่าวได้มีการใช้หลักกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นแนวทาง สำหรับการออกข้อบัญญัติ ท้องถิ่นในครั้งนี้การเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนเป็นสำคัญ โดยการร่วมกันปรึกษาหารือจากทุกภาค ส่วนถึงปัญหาที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรป่าชายเลนในชุมชน จากนั้นจึงมีการหาแนวทางในการบริหารจัดการที่ เป็นกลางและเป็นธรรม เพื่อที่จะหาแนวทางการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนให้สมดุล ยั่งยืน คงความหลากหลาย ทางชีวภาพให้มากที่สุดเพื่อประโยชน์ของคนในชุมชน

นอกจากกฎหมายของประเทศไทยแล้วนั้น ยังมีกฎหมายสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ เช่น ประเทศ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย (Purba & Erliana, 2019) สหพันธรัฐมาเลเซีย (อรพรรณ แซ่เอี้ยว, 2561) สาธารณรัฐ ฟิลิปปินส์ (พรชัย สุนทรพันธุ์ และคณะ, 2563) สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม (สถานีวิทยุกระจายเสียงเวียดนาม, 2559) ซึ่งกฎหมายต่าง ๆ ของต่างประเทศที่ได้ทำการวิเคราะห์พบว่ามีการใช้หลักการสากลในการจัดการด้าน สิ่งแวดล้อมที่ครอบคลุม อันประกอบด้วย หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักระวังไว้ก่อน หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หลักความยุติธรรมระหว่างรุ่นคน หลักบริการสาธารณะ และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยวัตถุประสงค์ ของกฎหมายแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์ที่มุ่งหมายไปในทิศทางเดียวกันคือ เพื่อคุ้มครองการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ในหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นความอุดมสมบูรณ์ของดิน ความสะอาดของน้ำ และสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ การป้องกันน้ำท่วม การป้องกันดินถูกกัดเซาะ ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับก็จะมีการกำหนดขอบเขตของอาณาบริเวณในการเข้าทำ ประโยชน์ และมีการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางลงสู่รัฐบาลท้องถิ่น เช่นเดียวกันกับประเทศไทย

การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาทรัพยากรป่าชายเลนที่มีความ เสื่อมโทรมจากปัญหาการบุกรุก รวมถึงการเข้าใช้ประโยชน์โดยไม่เหมาะสม เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากร ป่าชายเลนและแผนงานเป็นไปในทิศทางเดียวกันและมีมาตรการที่สอดคล้องกับบริบทของชุมชน ให้เกิดการใช้ ประโยชน์ร่วมกันระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชน มีตระหนักเกี่ยวกับการ ใช้ทรัพยากรป่าชายเลนอย่างชาญฉลาดและยั่งยืน จึงเห็นควรมีการตราข้อบัญญัติดังกล่าวนี้ขึ้น ในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการป่าชายเลนครั้งนี้ต้องพิจารณาถึงสาระสำคัญของการจัดการ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติ ป่าไม้ พ.ศ.2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหาร จัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.2558 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 รวมถึง หลักสากลต่าง ๆ ได้แก่ หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หลักการระวังไว้ก่อน

หลักความยุติธรรมระหว่างรุ่นคน หลักบริการสาธารณะ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงกฎหมายต่างประเทศ เพื่อเป็นกรอบหรือแนวทางในการนำมาสู่การยกร่างประมวลข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบ

สำหรับองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในครั้งนี้ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามหลักการกระจายอำนาจโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เป็นกฎหมายที่กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบังคับใช้ โดยการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถนำมาปรับใช้กับการจัดการพื้นที่ป่าชายเลน กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่โดยไม่ขัดหรือแย้งบทกฎหมาย จึงกล่าวได้ว่าสำหรับการจัดการพื้นที่ป่าชายเลน จะมีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อรวบรวมกฎหมายในการจัดการปัญหาไว้ด้วยกัน จึงได้จัดทำเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการป่าชายเลน

อภิปรายผลการวิจัย

การวิจัยนี้ได้ข้อสรุปว่าการแก้ไขปัญหาค่าเป็นที่จะต้องให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้มีการกำหนดคณะกรรมการท้องถิ่นในการบริหารจัดการป่าชายเลน และมีประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการด้วย ซึ่งพบว่าสอดคล้องหลักการกระจายอำนาจ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และไม่ขัดต่อทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงได้มีการนำหลักการดังกล่าวมาออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการป่าชายเลน เพื่อรองรับคณะกรรมการให้อำนาจหน้าที่ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งจากภาพรวมของการร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการป่าชายเลนได้ออกแบบไว้ครอบคลุมการจัดการปัญหา 3 ด้าน ได้แก่ องค์การในการจัดการมาตรการในการดำเนินการ และการจัดตั้งกองทุนท้องถิ่นป่าชายเลนเพื่อใช้ในการบริหารจัดการ ข้อสรุปของผลการวิจัยเมื่อนำไปพิสูจน์สมมติฐานการวิจัยที่กำหนดขึ้นพร้อมทั้งตอบคำถามการวิจัยได้ว่า อุปสรรคของการจัดการป่าชายเลนในปัจจุบันคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่รองรับการบริหารจัดการอย่างชัดเจนและในการดำเนินการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงต้องมีการกำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรป่าชายเลนและให้อำนาจหน้าที่แก่ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการด้วย

ข้อเสนอแนะ

การวิจัยมีข้อเสนอแนะที่จะทำให้คำตอบจากวิทยการวิจัยนำไปสู่การดำเนินการได้ ดังนี้

1) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ได้มีการให้อำนาจแก่รัฐไว้ แต่ไม่ได้ระบุอย่างชัดเจนว่าเป็นหน่วยงานใด จึงควรกำหนดบทบาทหน้าที่ไว้ในแผนยุทธศาสตร์ชาติ ในประเด็นของการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ โดยเฉพาะป่าชายเลน และมีการบัญญัติกฎหมายเพื่อรองรับอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนี้ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประยุกต์ข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวจัดทำเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นตามบริบทของท้องถิ่นในชุมชน ตามรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบัญญัติของเทศบาล ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

2) ข้อเสนอแนะด้านการบริหารจัดการ

ควรมีการปลูกจิตสำนึกและสร้างแรงจูงใจให้เกิดการใช้ประโยชน์ร่วมกันที่ถูกต้องและเหมาะสมตามแนวทางการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสร้างความเข้าใจในข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวอย่างเป็นระบบ

3) ข้อเสนอแนะด้านการใช้ประโยชน์

สาระสำคัญจากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้คือ การบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนในท้องถิ่นอย่างยั่งยืน ซึ่งหากจะมีการนำไปใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ควรมีการดำเนินการให้เกิดการรับรู้และสร้างความตระหนักให้แก่คนในชุมชน ยอมปฏิบัติตามมาตรการอย่างเคร่งครัดและช่วยติดตาม กำกับตรวจสอบซึ่งกันและกัน และมีการใช้สภาพบังคับทางกฎหมายอย่างจริงจัง

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- พรชัย สุนทรพันธุ์, ประพจน์ ฉัตรประภาชัย, ณัฐพงศ์ สุวรรณอินทร์, และ ยუნันท์ ยวนานนท์. (2563). *ข้อมูลกฎหมายของประเทศฟิลิปปินส์และข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับสังคม วัฒนธรรม การเมืองและความมั่นคงของประเทศฟิลิปปินส์*. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ.
- พูลศรี วันธงไชย, วรวิทย์ พิทักษ์สันติกุล, นวพร สุญาณเศรษฐกร และปิวิภา เชื้อผู้ดี. (2556). *คู่มือความรู้เรื่องป่าชายเลน พิมพ์ครั้งที่ 5*. บริษัท พลอยมีเดีย จำกัด.
- พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456. (2456, 5 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 34. หน้า 74.
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542. (2542, 17 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 116 ตอนที่ 114 ก. หน้า 48.
- พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507. (2507, 28 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 81 ตอนที่ 38. หน้า 263.
- พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484. (2484, 15 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 58. หน้า 1417.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558. (2558, 26 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 132 ตอนที่ 21 ก. หน้า 49-60.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535. (2535, 4 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 109 ตอนที่ 37 ก. หน้า 1-47
- พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562. (2562, 29 พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 136 ตอนที่ 71 ก. หน้า 145-165.
- มูลนิธิโครงการสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน. (2539). *เรื่องที่ 8 การอนุรักษ์ และการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ : ป่าชายเลน*. [https:// www.saranukromthai.or.th/sub/book/book.php?book=21&chap=8&page=t21-8-info detail12.html](https://www.saranukromthai.or.th/sub/book/book.php?book=21&chap=8&page=t21-8-info%20detail12.html)
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก. หน้า 1-90.
- สถานีวิทยุกระจายเสียงเวียดนาม. (2559). *เวียดนามพัฒนาป่าชายเลนอย่างยั่งยืน*. <https://vovworld.vn/th-TH/ข่าวเด่น/เวียดนามพัฒนาป่าชายเลนอย่างยั่งยืน-493760.vov>
- สนธิ อักษรแก้ว. (2542). *การฟื้นฟูและพัฒนาทรัพยากรป่าชายเลนเพื่อสังคมและเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนของประเทศไทย*. อักษรสยามการพิมพ์.

- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2563). รายงานการพิจารณาศึกษาเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง...สู่เป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ กรณีศึกษา ทรัพยากรป่าชายเลน. สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. <https://dl.parliament.go.th/handle/20.500.13072/573562>
- สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ. (2562). ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561–2580 พิมพ์ครั้งที่ 2. พิมพ์ลักษณ์.
- อรพรรณ แซ่เอี้ยว. (2561). การจัดการสารปรอทในประเทศสมาชิกอาเซียน: สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สหพันธรัฐมาเลเซีย และบรูไนดารุสซาลาม. <https://lawforasean.krisdika.go.th/File/files/1517443131.4999c353132385d53af25d3cbb526433.pdf>

ภาษาอังกฤษ

- Purba, L. H., & Erliyana, A. (2020). Legal Framework of Waste Management in Indonesia. *Advances in Social Science. Education and Humanities Research*, 413, 103-108. <https://doi.org/10.2991/assehr.k.200306.191>

