

รูปแบบการนำนโยบายทวงคืนผืนป่าไปปฏิบัติ

ศึกษาพื้นที่ป่าชายเลนภาคกลางในประเทศไทย¹

A Model of the Implementation of Repatriation of Forest Policy: A Study of Mangrove Forest Areas in Central Thailand

ชมนุช หุ่นนาค

Chompoonuch Hunnak²

วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์²

Collage of Innovation Management, Rajamangala University of Technology Rattanakosin²

E-mail: chompoonuch.hun@rmutr.ac.th

Received 18/07/2019

Revised 25/10/2019

Accepted 07/11/2019

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพการณ์ และปัญหาการนำนโยบายทวงคืนผืนป่าไปปฏิบัติ พื้นที่ป่าชายเลนภาคกลางในประเทศไทย และนำเสนอรูปแบบการนำนโยบายทวงคืนผืนป่าไปปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ป่าชายเลนภาคกลางในประเทศไทย

วิธีดำเนินการวิจัยใช้เชิงคุณภาพ โดยศึกษาจากเอกสาร การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม และการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายทวงคืนผืนป่าไปปฏิบัติ ผู้นำชุมชนและชาวบ้าน รวมถึงนักวิชาการ ใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง จำนวนรวมทั้งสิ้น 15 คน และทำการวิเคราะห์แบบอุปนัย

¹ บทความวิจัยนี้ เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย เรื่อง “การนำนโยบายทวงคืนผืนป่าไปปฏิบัติ ศึกษาพื้นที่ป่าชายเลนภาคกลางในประเทศไทย” ประจำปีหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิตและรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์ ประจำปี 2562

² มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์ 96 หมู่ 3 ถนนพุทธมณฑลสาย 5 ตำบลศาลายา อำเภอพุทธมณฑล นครปฐม 73170

ผลการวิจัยพบว่า นโยบายสามารถตอบสนองต่อการแก้ปัญหาในพื้นที่ได้จริง เนื่องจากสามารถทวงคืนผืนป่ากลับคืนมาได้จำนวนมาก แต่นโยบายมีปัญหาในทางปฏิบัติหลายส่วน เช่น งบประมาณในการฟื้นฟูผืนป่าไม่เพียงพอ การสื่อสารจากล่างขึ้นบนล่าช้า ทัศนคติของรัฐมนตรีมีเนื้อหาซ้ำซ้อนกัน และรูปแบบการนำนโยบายทวงคืนผืนป่าไปปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ป่าชายเลน นอกจากนี้ปัจจัยหลัก 6 ประการ ได้แก่ 1) วัตถุประสงค์ของนโยบาย 2) ทรัพยากรของนโยบาย 3) การสื่อสารและการบังคับใช้ 4) ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ 5) สถานะหรือเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม และ

6) ทัศนคติและความร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ที่ประยุกต์จากแนวคิดของ Van Meter and Van Horn และ Pressman and Wildavsky แล้ว ผู้วิจัยพบว่าปัจจัยเงื่อนไขในการดำเนินนโยบาย การสร้างเครือข่าย และการมีส่วนร่วม รวมถึงปัจจัยสถานะหรือเงื่อนไขทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้วย ส่วนข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัยที่สำคัญประเด็นหนึ่ง คือ รัฐเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบการจัดการทรัพยากรร่วมให้เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: การนำนโยบายไปปฏิบัติ, นโยบายทวงคืนผืนป่า, ป่าชายเลน, ภาคกลาง ประเทศไทย

Abstract

This research article aimed to study the situation and problems of the implementation of repatriation of forest policy of the mangrove forest area in central region of Thailand, and to propose the proper model of the implementation of repatriation of forest policy for the context of the mangrove area forest in central Thailand.

This research employed the qualitative research by documentary research, non-participant observation and in-depth interviews with key informants,

namely, the government officials related to the implementation of repatriation of forest policy, community leaders and villagers, and academics. This utilized the purposive selection; a total of 15 people, and the inductive analysis.

The major findings revealed that the policy can actually respond to solving problems in the area due to being able to retrieved a large amount of forest back. However, the policy confronted many practical problems, such as insufficient forest restoration budgets, delayed bottom-up communications, and overlapping cabinet resolutions, etc. For the proper model of the implementation

of repatriation of forest policy for the context of the mangrove area forest, in addition to the main 6 factors include 1) policy objectives 2) policy resources 3) interorganizational communication and enforcement activities 4) characteristics of implementing agencies 5) social, economic and political conditions and 6) disposition and cooperation the implementers applied from the concept of Van Meter and Van Horn and Pressman and Wildavsky, the researcher found the related time-clause factors in

policy implementation, networking, and participation, including the state factors, or conditions of natural resources and the environment as well. One important recommendation from research show that the state provide opportunities for all sectors to become more involved in the model of share substantial resource management.

Keywords: Policy Implementation, Repatriation of Forest Policy, Mangrove Forest, Central Thailand

คำนำ

ในบรรดาทรัพยากรธรรมชาติทั้งหลาย ป่าชายเลนนับเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญยิ่งในการอนุรักษ์สภาพแวดล้อมชายฝั่งทะเล เนื่องจากสภาพแวดล้อม ระบบนิเวศของป่าชายเลนมีความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นแหล่งอาหารและเพาะพันธุ์สัตว์น้ำ เป็นแหล่งสมุนไพรมีพืชพันธุ์นานาชนิด รวมถึงชุมชนท้องถิ่นโดยรอบได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าว เรียกได้ว่า ธรรมชาติช่วยหล่อเลี้ยงชีวิต เป็นที่อยู่อาศัย ที่ทำมาหากินตลอดจนบางชุมชนจัดเป็นแหล่งท่องเที่ยวสร้างรายได้ และสร้างชื่อเสียงให้กับชุมชน ในอีกด้านหนึ่ง ป่าชายเลนยังช่วยป้องกันการพังทลายของชายฝั่ง เป็นตะแกรงธรรมชาติ

ในการกั้นกรองสิ่งปฏิกูลต่าง ๆ ที่ปะปนมากับกระแสน้ำ ช่วยเก็บกักตะกอนให้ตกทับถมเป็นดินเลนงอกใหม่

ป่าชายเลนทั้งประเทศ มีประมาณ 2,299,375 ไร่ใน พ.ศ. 2504 และจากการสำรวจของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติใน พ.ศ. 2518 พบว่า ในภาคตะวันออก ภาคกลาง และภาคใต้ของประเทศไทยมีพื้นที่ป่าชายเลนเหลืออยู่ในพื้นที่ 22 จังหวัดชายฝั่งทะเล จำนวน 1,954,375 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 0.61 ของพื้นที่ประเทศ ช่วง พ.ศ. 2518 จนถึง พ.ศ. 2539 พื้นที่ป่าชายเลนลดลงอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงระยะเวลา 10 ปี จากใน พ.ศ. 2529 ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าชายเลนประมาณ 1,227,647 ไร่ และเหลือเพียง 1,074,390 ไร่ใน พ.ศ. 2539 หลังจาก พ.ศ. 2539 มา พื้นที่

ป่าชายเลนทั้งประเทศได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผลมาจากการดำเนินโครงการฟื้นฟูป่าชายเลนของภาครัฐ ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม (Chiraphan Muatchan, 2012) จนมาถึง พ.ศ. 2560 มีพื้นที่ป่าชายเลน จำนวน 1,534,584.74 ไร่ ใน 24 จังหวัด (Thairat Online, 2018) ซึ่งเมื่อเทียบกับปริมาณพื้นที่ป่าชายเลนในอดีต พบว่า ในปัจจุบันมีพื้นที่ป่าชายเลนลดลงไปมาก แม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายเข้มข้นในการแก้ปัญหาบุกรุกป่าชายเลน เน้นการยึดคืนและฟื้นฟูก็ตาม หลังจากที่หลายสิบปีที่ผ่านมา มีการบุกรุกทำลายจำนวนมาก โดยประชาชน นายทุน ผู้มีอิทธิพล ที่เข้าไปใช้ประโยชน์ทั้งทำการเกษตร อยู่อาศัย และเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ

ต่อมา นับตั้งแต่ พ.ศ. 2557 รัฐบาลดำเนินนโยบายทวงคืนผืนป่า ซึ่งเป็นมาตรการของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ออกประกาศคำสั่ง คสช. ที่ 64/2557 ว่าด้วยเรื่องการปราบปรามและการหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และคำสั่ง คสช. ที่ 66/2557 เรื่องเพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปราม หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสภาวการณ์ปัจจุบัน เน้นการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่า แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินป่าไม้ โดยการจัดทำแนวเขตที่ดินที่ชัดเจน เร่งรัดกระบวนการพิสูจน์สิทธิการถือครองที่ดิน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมประชาชนเพื่อการป้องกันรักษาป่า และให้มีการบังคับใช้กฎหมาย

อย่างเคร่งครัด เพื่อสนองต่อนโยบาย ข้อสั่งการ และเพื่อหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าชายเลนให้คืนสู่สภาพป่าสมบูรณ์ในอนาคตต่อไป (Department of Marine and Coastal Resources, 2016) ทั้งนี้จากการดำเนินนโยบายดังกล่าว พบว่า ภาครัฐสามารถยึดคืนพื้นที่ป่าชายเลนได้จำนวนมากขึ้น เมื่อเทียบกับก่อนช่วงเวลาที่ดำเนินนโยบายทวงคืนผืนป่า กล่าวคือ ช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2546-2556 มีจำนวนพื้นที่บุกรุกที่ยึดคืนมาได้ จำนวน 8,372.13 ไร่ ส่วนช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2557-2561 มีจำนวนพื้นที่บุกรุกที่ยึดคืนมาได้ จำนวน 42,310.16 ไร่

จากผลการดำเนินนโยบายข้างต้น ภาครัฐได้ชี้แจงว่า การน่านโยบายทวงคืนผืนป่าไปปฏิบัติของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อผู้ยากไร้ แต่เน้นดำเนินการเฉพาะกลุ่มนายทุน และผู้มีอิทธิพลเป็นหลัก โดยประชาชนผู้ยากไร้ ผู้ที่มีรายได้น้อย และผู้ไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งได้อาศัยอยู่ในพื้นที่เดิมก่อนคำสั่งนี้มีผลบังคับใช้ รัฐบาลได้มีมาตรการให้ได้รับการผ่อนผัน ไม่มีการจับกุม ตามคำสั่ง คสช. ที่ 64/2557 และที่ 66/2557 ส่วนที่ดินที่ยึดคืนจากกลุ่มนายทุน หรือผู้มีอิทธิพลจะทำการฟื้นฟูให้กลับคืนสู่พี่น้องประชาชนและประเทศชาติ (Thairat Online, 2018)

ในมุมมองกลับกัน นักวิชาการ ภาคประชาสังคม และชุมชน ได้กล่าวถึงผลกระทบต่อผู้ยากไร้ คำสั่ง คสช. ที่ 64/2557 และที่ 66/2557 ว่าการออกคำสั่งทั้งสองฉบับใช้ภาษาที่แสดงถึง

เจตจำนงของการใช้กำลังเข้าบังคับเป็นมาตรการหลัก ถึงแม้ คสช. จะตระหนักดีว่า ภายหลังจากจับกุมปราบปรามผู้บุกรุกทำลายป่าได้แล้ว การฟื้นฟูป่าจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชน และตระหนักว่าการดำเนินการดังกล่าว ย่อมเกิดผลกระทบขึ้นโดยตรงกับประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตป่า ขณะเดียวกันไม่ได้เขียนไว้อย่างชัดเจนในการดำเนินการเพื่อลดผลกระทบต่อประชาชนผู้ยากไร้ ประกอบกับขาดความชัดเจนว่าภาคประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนแก้ไขปัญหาได้อย่างไร ทั้งนี้ ผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่ในเขตป่า ได้แก่ 1) การถูกข่มขู่คุกคาม ไล่อื้อ และดำเนินคดีในพื้นที่สาธารณะประโยชน์ และพื้นที่สัญญาเช่า 2) มีการไล่อื้อ ตัดฟันทำลายพืชผลอาสินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า โดยใช้คำสั่งทางปกครอง และ 3) มีการจับกุมดำเนินคดี (Land Watch, 2018)

จากข้อมูลข้างต้น สรุปได้ว่า ในภาพรวมนโยบายทวงคืนผืนป่าเป็นนโยบายที่เกิดผลเป็นรูปธรรมเกี่ยวกับจำนวนคดี จำนวนผู้ต้องหา และจำนวนพื้นที่บุกรุกที่ยึดคืนมาได้เพิ่มสูงขึ้น แต่สิ่งที่ยังคงเป็นปัญหา หรือมีความคลุมเครือคือ **“การนำนโยบายไปปฏิบัติ”** ว่าดำเนินการอย่างไร ผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการเป็นอย่างไร ซึ่งจะนำไปสู่การนำเสนอรูปแบบการนำนโยบายทวงคืนผืนป่าไปปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ **“ให้คนอยู่ได้ ป่าอยู่ได้”** คนสามารถอยู่กับป่าได้อย่างยั่งยืน จึงเป็นเหตุให้ผู้วิจัยสนใจศึกษาวิจัยในครั้งนี้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพการณ์ และปัญหาการนำนโยบายทวงคืนผืนป่าไปปฏิบัติ พื้นที่ป่าชายเลนภาคกลางในประเทศไทย
2. เพื่อนำเสนอรูปแบบการนำนโยบายทวงคืนผืนป่าไปปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ป่าชายเลนภาคกลางในประเทศไทย

ขอบเขตของการศึกษา

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาด้านรัฐประศาสนศาสตร์ (public administration) ที่เน้นองค์ความรู้เกี่ยวกับแนวคิดและทฤษฎีนโยบายสาธารณะ (public policy) โดยเฉพาะอย่างยิ่งขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) โดยประยุกต์ใช้ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของ Van Meter and Van Horn และ Pressman and Wildavsky
2. ขอบเขตด้านผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ประกอบด้วย 1) เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายทวงคืนผืนป่าไปปฏิบัติ 2) ผู้นำชุมชนและชาวบ้าน และ 3) นักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านนโยบายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจงรวมจำนวนทั้งสิ้น 15 คน

3. ขอบเขตด้านพื้นที่ ศึกษาพื้นที่ในภาคกลาง จำนวน 3 จังหวัด ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีพื้นที่ป่าชายเลนสูงที่สุดของภาคกลางสามลำดับแรก (เรียงจากมากไปหาน้อย) ประกอบด้วย 1) จังหวัดเพชรบุรี มีพื้นที่ป่าชายเลน จำนวน 20.70 ตารางกิโลเมตร 2) จังหวัดสมุทรสาคร จำนวน 16.96 ตารางกิโลเมตร และ 3) จังหวัดสมุทรสงคราม จำนวน 11.45 ตารางกิโลเมตร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากเอกสารผลการดำเนินงาน ทวงคืนพื้นที่ป่าชายเลน กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ภายใต้การดำเนินงานของ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ช่วงระหว่าง พ.ศ. 2557-2561 พบว่า จังหวัดเพชรบุรี เป็นจังหวัดที่มีการดำเนินนโยบายทวงคืนผืนป่า แล้วสามารถยึดคืนพื้นที่ป่าชายเลนที่ถูกบุกรุก จำนวนสูงที่สุดในภาคกลาง รวมจำนวนทั้งสิ้น 1,698.44 ไร่

4. ขอบเขตด้านระยะเวลา ในการวิจัยครั้งนี้ ทำการศึกษานโยบายทวงคืนผืนป่า สมัยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ในช่วง พ.ศ. 2557-2561

นิยามศัพท์

1. นโยบายทวงคืนผืนป่า (repatriation of forest policy) หมายถึง มาตรการที่ใช้ในการดูแลทรัพยากรป่าชายเลนในภาคกลางที่จัดทำขึ้นสมัย ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ช่วงปี พ.ศ. 2557-2561 โดยเน้นการหยุดยั้งการตัดไม้ทำลายป่าและทวงคืน

ผืนป่าจากผู้บุกรุก ครอบครอง และจัดให้มีระบบบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และยั่งยืน รวมถึงฟื้นฟูสภาพป่าชายเลนภาคกลางให้มีความสมบูรณ์

2. ป่าชายเลน (Mangrove forest) หมายถึง ป่าภาคกลางในประเทศไทยที่อยู่ตามชายทะเลที่มีเลนและน้ำทะเลขึ้นถึง ต้นไม้ในป่าประเภทนี้มีรากงอกอยู่เหนือพื้นดินเพื่อค้ำยันลำต้น โดยมากเป็นไม้โกงกาง แสม และลำพู

3. การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) หมายถึง การดำเนินการของภาครัฐในลักษณะกลุ่มคนหรือบุคคลในพื้นที่ป่าชายเลนภาคกลาง เพื่อบรรลุเป้าหมายของนโยบายทวงคืนผืนป่าที่ตั้งไว้ โดยทำการวิจัยในประเด็นวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทรัพยากรของนโยบาย การสื่อสาร และการบังคับใช้ ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ สภาวะหรือเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมถึงทัศนคติและความร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

นำผลการวิจัยที่ได้ไปใช้ในการกำหนดนโยบาย การพัฒนาการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลที่ชัดเจน รวมถึงการดำเนินงานต่าง ๆ ของภาครัฐที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้ทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อรวบรวมประเด็นสำคัญต่าง ๆ อย่างละเอียด ประกอบด้วย แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

Mazmanian and Sabatier (1989) ได้นำเสนอตัวแบบในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในกลุ่มทฤษฎีบนลงล่าง โดยแบ่งลักษณะของนโยบาย เป็น 3 ประเภท ประกอบด้วย

- 1) มุ่งเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของข้าราชการที่มีต่อการปฏิบัติงาน
- 2) มุ่งเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของข้าราชการที่มีต่อการนำงบประมาณไปใช้จ่าย
- 3) มุ่งเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติในหน่วยงานเอกชน รวมถึงเสนอว่า ขั้นการก่อรูปนโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถแยกออกจากกันได้

Hogwood and Gunn (1984) มองว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องเป็นไปในลักษณะบนลงล่าง และได้เสนอรูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สมบูรณ์แบบ (perfect implementation) ซึ่งรูปแบบดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยความสามารถของผู้กำหนดนโยบายในการควบคุมปัจจัยต่าง ๆ ให้ไม่ผันแปรไปมาก ดังนี้

- 1) สภาพแวดล้อมภายนอก
- 2) ทรัพยากรและเวลา
- 3) การผสมผสานการใช้ทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

4) ทฤษฎีที่ใช้อธิบายเหตุและผลของนโยบาย

5) ความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผล

6) จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

7) การยอมรับในวัตถุประสงค์ของนโยบาย

8) ความรู้ความเข้าใจในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

9) ความสมบูรณ์ของการสื่อสารข้อความ

10) ผู้บริหารระดับบนหรือผู้มีอำนาจสั่งการเป็นที่ยอมรับและไว้วางใจ

Barrett and Fudge (1981) มองว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจำเป็นต้องพิจารณาความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในการดำเนินการแต่ละนโยบาย ด้วยการทำความเข้าใจในเชิงลึก โดยตอบคำถามในลักษณะ “อย่างไร” (How) และ “ทำไม” (Why) มากกว่ามุ่งวิเคราะห์ประสิทธิภาพของแต่ละนโยบาย รวมทั้งเน้นในเรื่องความต่อเนื่องตามลำดับขั้นของการตอบสนอง เริ่มต้นจากการยอมรับอุดมการณ์ แนวคิดก่อนไปสู่การปฏิบัติ รวมถึงสภาวะความกดดันต่าง ๆ ที่เข้ามามีอิทธิพล โดยได้เสนอเงื่อนไขการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ ประกอบด้วย ความชัดเจนของเป้าหมายนโยบาย ทรัพยากรในการดำเนินนโยบาย การควบคุมและกฎระเบียบในการปฏิบัติ การติดต่อสื่อสารระหว่างกัน การมีผลประโยชน์ร่วมกัน ลักษณะความสัมพันธ์ภายในหน่วยงานและระหว่างหน่วยงาน เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ

Rondinelli and Cheema (1983) ได้วิเคราะห์การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ 2 แนวทาง คือ

1) กระบวนการดำเนินงานตามข้อตกลงของนโยบาย (compliance approach) โดยการนำนโยบายไปปฏิบัติลักษณะดังกล่าวจะให้ความสำคัญกับผู้นำทางการเมือง หรือผู้กำหนดนโยบาย ขณะที่เจ้าหน้าที่ระดับล่างมีบทบาทเป็นผู้ปฏิบัติเพียงอย่างเดียว และต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด

2) แนวทางเชิงการเมือง (political approach) มองว่า นโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นอาจไม่นำไปสู่การปฏิบัติ ต้องมีการแก้ไขใหม่ และให้ความสำคัญกับการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเพียงส่วนหนึ่งของกระบวนการกำหนดนโยบายเท่านั้น

Edwards (1980) ได้นำเสนอรูปแบบแสดงผลกระทบจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งผลกระทบโดยตรงและอ้อม อีกส่วนหนึ่งเชื่อว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติมีลักษณะเป็นพลวัต (dynamic process) มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันทั้ง 4 มิติ คือ การสื่อความหมาย (communication) ทรัพยากร (resources) ทักษะคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (disposition of the implementer) และโครงสร้างของระบบราชการ (bureaucratic structure)

Ostrom (2010) ได้เสนอ “การบริหารจัดการทรัพยากรร่วม” (Common-pool Resources) ซึ่งมีประเด็นสำคัญส่วนหนึ่ง คือ คนส่วนใหญ่ที่ได้รับผลจากการจัดการทรัพยากร มีสิทธิร่วมตัดสินใจและปรับปรุงกฎกติกาในการ

จัดการทรัพยากร มีการร่วมกันสอดส่องดูแล กำหนดบทลงโทษ และกลไกในการจัดการความขัดแย้งต่าง ๆ

Thitiroj Rergsumran (2006) ทำการศึกษาเกี่ยวกับพลังงานทางเลือก การนำนโยบายการใช้ก๊าซธรรมชาติไปปฏิบัติ ผลการวิจัยพบว่า ราคาการเข้าถึงก๊าซธรรมชาติ แหล่งก๊าซในการผลิตที่เพียงพอ การสนับสนุนจากภาครัฐ และความตระหนักถึงสิ่งแวดล้อม มีผลต่อการเพิ่มปริมาณการใช้ก๊าซ

Saran Titaree (2007) ทำการวิจัยเรื่อง การนำนโยบายสร้างที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาโครงการบ้านเอื้ออาทร ผลการวิจัยพบว่า

1) ปัจจัยด้านความเพียงพอของทรัพยากรลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ วัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย การวางแผนและการควบคุม รวมทั้งการสนับสนุนทางการเมืองของประชาชน มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2) การเคหะแห่งชาติไม่มีงบประมาณของตนเอง ต้องกู้ธนาคารมาดำเนินการ และรับภาระส่งคืนเงินกู้และดอกเบี้ย ขณะที่เงินอุดหนุนของรัฐบาลไม่สามารถชดเชยการขาดทุนได้อย่างเพียงพอ

3) การดำเนินงานไม่โปร่งใสและสร้างบ้านในทำเลที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

Nakamura and Smallwood (1980) มองว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จ

ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ความชัดเจน ในเป้าประสงค์ของนโยบาย วิธีการในการ นำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวผู้กำหนดนโยบาย ตัวผู้ นำนโยบายไปปฏิบัติ ประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือเป็นกลุ่มเป้าหมายของนโยบายนั้น ๆ กลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ โครงสร้างขององค์การ และกฎระเบียบขององค์การ ก้าวชรรวมชาติ และ ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของนโยบายในมิติต่าง ๆ ประกอบด้วย ความสามารถในการลดการ นำเข้าพลังงาน ลดปัญหาด้านการผลิต และ ลดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ตาม ในบทความวิจัยนี้ได้ประยุกต์ ใช้ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Meter and Van Horn (1975) ที่ได้นำเสนอ ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ 6 ประการ ประกอบด้วย

- 1) วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย
- 2) ทรัพยากรของนโยบาย
- 3) การสื่อสารระหว่างองค์การและ กิจกรรมเพื่อให้มีการบังคับใช้ให้ได้ผล
- 4) ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ
- 5) สภาวะ หรือเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

6) ทศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

ผสมผสานกับแนวคิดของ **Pressman and Wildavsky** (1973) ซึ่งประกอบด้วย

- 1) กระบวนการในการสื่อความ
- 2) สมรรถนะหรือความสามารถของหน่วย ปฏิบัติ

3) ความร่วมมือจากผู้ปฏิบัติ

เนื่องจากแนวคิดทั้งสองแนวคิดดังกล่าว มีความสอดคล้องกับบริบทและลักษณะ ของนโยบายทวงคืนผืนป่า ที่เน้นการนำนโยบาย ไปปฏิบัติแบบบนลงล่าง คือ การให้ความสำคัญ กับชนชั้นนำในการทำหน้าที่ตัดสินใจในนโยบาย นั้น ๆ

วิธีดำเนินการวิจัย

แนวทางการดำเนินการวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาข้อมูล จากเอกสารต่าง ๆ เกี่ยวกับนโยบายทวงคืนผืนป่า และป่าชายเลนในภาคกลางของประเทศไทย แนวคิดทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยรูปแบบการวิจัยเป็นแบบ กรณีศึกษา พื้นที่ที่เลือกทำการศึกษา คือ ภาคกลาง จำนวน 3 จังหวัด ซึ่งเป็นจังหวัด ที่มีพื้นที่ป่าชายเลนสูงที่สุดของภาคกลาง สามลำดับแรก (เรียงจากมากไปหาน้อย) ประกอบด้วย 1) จังหวัดเพชรบุรี 2) จังหวัด สมุทรสาคร และ 3) จังหวัดสมุทรสงคราม ส่วนหน่วยในการวิเคราะห์เป็นระดับบุคคล ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายทวงคืนผืนป่า ไปปฏิบัติ ผู้นำชุมชน และชาวบ้าน รวมถึง นักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านนโยบาย ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเลือก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบบเจาะจงที่เหมาะสม

กับประเด็นวัตถุประสงค์ที่ทำการวิจัย และบริบทของสิ่งที่วิจัย รวมจำนวนทั้งสิ้น 15 คน ดังนี้

1) เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายทวงคืนผืนป่าไปปฏิบัติ คือ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ได้แก่ เจ้าหน้าที่สำนักงานบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ 4 จังหวัดเพชรบุรี จำนวน 3 คน และเจ้าหน้าที่สำนักงานบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ 3 จังหวัดสมุทรสาคร (พื้นที่รับผิดชอบจังหวัดกรุงเทพมหานคร จังหวัดสมุทรสาคร และจังหวัดสมุทรสงคราม) จำนวน 3 คน รวม 6 คน เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ป้องกันปราบปราม อนุรักษ์ พื้นฟู และบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมถึงดำเนินนโยบายตามนโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายทวงคืนผืนป่า

2) ผู้นำชุมชนและชาวบ้าน พื้นที่จังหวัดละ 2 คน รวม 6 คน เนื่องจากเป็นผู้ที่เข้าใจปัญหาและความต้องการของพื้นที่ตนเองดีที่สุด เข้าใจความเป็นมาและบริบทของพื้นที่ ขณะเดียวกันเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงจากการดำเนินนโยบายทวงคืนผืนป่าของรัฐบาล

3) นักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านนโยบายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวน 3 คน เนื่องจากมีความเชี่ยวชาญในประเด็นนี้เป็นอย่างดี อันจะนำไปสู่การให้ข้อเสนอเกี่ยวกับรูปแบบการนำนโยบายทวงคืนผืนป่าไปปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ป่าชายเลนภาคกลางในประเทศไทย

ส่วนเครื่องมือที่ใช้ในการสัมภาษณ์นั้น เน้นการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง โดยมีแนวคำถามหลักที่ใช้ระหว่างการสัมภาษณ์เจาะลึก แต่ในขณะเดียวกันก็เปิดกว้างสำหรับประเด็นที่เกิดขึ้นใหม่ระหว่างการสนทนา และการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม ก่อนที่จะนำเครื่องมืออื่น ๆ ไปใช้จริง มีการตรวจสอบคุณภาพโดยเสนอต่อผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 3 ท่าน เพื่อตรวจสอบความสอดคล้อง ความถูกต้องเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา จากนั้นเมื่อได้ข้อมูลที่ลงพื้นที่แล้ว จะทำการวิเคราะห์แบบอุปนัย โดยพิจารณาข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม และวิเคราะห์เอกสารข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กล่าวโดยรวมคือ การวิเคราะห์ข้อมูลเน้นการจัดระเบียบข้อมูล แสดงข้อมูล และหาข้อสรุป ตลอดจนการตีความผลการวิจัยจากข้อมูลหลากหลายแห่ง นอกจากนั้นทำการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล ทั้งการตรวจสอบภายในและการตรวจสอบภายนอก

ผลการวิจัย

ผู้วิจัยนำเสนอผลการวิจัยที่เก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญกลุ่มต่าง ๆ ทั้งเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ ผู้นำชุมชนและชาวบ้าน รวมถึงนักวิชาการ ประกอบกับนำเสนอผลการวิจัยจากการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม และวิเคราะห์เอกสาร ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จากนั้นทำการวิเคราะห์แบบอุปนัย และนำเสนอผลการวิจัยเรียงเรียงลำดับ

เนื้อหาสาระตามวัตถุประสงค์การวิจัยที่ตั้งไว้ใน 2 ประเด็น ดังนี้

1. สภาวะการณ์และปัญหาการนำนโยบายทวงคืนผืนป่าไปปฏิบัติ พื้นที่ป่าชายเลนภาคกลางในประเทศไทย

ปัจจัยที่ 1 วัตถุประสงค์ของนโยบาย ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเข้าใจวัตถุประสงค์และแนวทางปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เป็นอย่างดี ทำให้สามารถปฏิบัติงานได้สอดคล้องกัน ว่าเริ่มจากการสำรวจก่อนว่ามีพื้นที่ใดที่เข้าข่ายว่าเป็นพื้นที่ป่าชายเลนเดิมซึ่งป่าชายเลนที่กรมที่ดินสำรวจในพื้นที่จังหวัดเพชรบุรีเป็นป่ามาตรา 4 ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ และป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งไม่ได้อยู่ในป่าสงวนทั้งหมด คาบเกี่ยวในป่าสงวนบ้าง นอกป่าสงวนบ้าง แต่เป็นป่าตามมาตรา 4 ในพระราชบัญญัติป่าไม้ ส่วนจังหวัดสมุทรสาครและจังหวัดสมุทรสงครามเป็นพื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี โดยมติคณะรัฐมนตรีนี้เป็นการประกาศคลุมกว้าง ๆ ไม่มีหลักเขตที่ชัดเจน ทำให้คนในชุมชนเข้ามาทำมาหากินตั้งแต่รุ่นปู่ตายายจนสืบทอดมารุ่นลูกหลาน บางรายยาวนานมาถึง 60 ปี โดยไม่มีโฉนดที่เป็นกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น จากนั้นเจ้าหน้าที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งติดต่อไปยังกรมที่ดิน เพื่อขอให้กำหนดตาราง ซ้ำจุดหรือบอกว่าพื้นที่นั้น ๆ มีโฉนดหรือมีเอกสารสิทธิ์ตามกฎหมายที่ดินหรือไม่ ซึ่งขั้นตอนนี้ใช้ระยะเวลาค่อนข้างนานเป็นเดือน เพราะเจ้าหน้าที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งต้องทำหนังสือเป็นทางการถึงกรมที่ดินและใช้ระยะ

เวลาในการตรวจสอบที่ดินแต่ละแปลงอย่างถี่ถ้วน ต่อมาเจ้าหน้าที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในฐานะหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบเรื่องนี้โดยตรงต้องประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ตำรวจเจ้าท่า ประมง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กำนันผู้ใหญ่บ้าน และผู้นำชุมชน โดยประสานกันทั้งโทรศัพท์ โอนไลน์ และการส่งหนังสือถึงหน่วยงานอย่างเป็นทางการว่ารัฐบาลมีนโยบายทวงคืนผืนป่า หลังจากนั้นมีการจัดประชุมเพื่อวางแผนและหารือร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในการกำหนด ทิศทางการทำงานร่วมกัน รวมถึงกำหนดช่วงเวลาในการลงพื้นที่ทวงคืนผืนป่า

ปัจจัยที่ 2 ทรัพยากรของนโยบาย การดำเนินนโยบายทวงคืนผืนป่าในพื้นที่ป่าชายเลนทั้งจังหวัดเพชรบุรี จังหวัดสมุทรสาคร และจังหวัดสมุทรสงครามมีงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงานในลักษณะเดียวกัน โดยส่วนแรกคือ งบประมาณที่ใช้ในการทวงคืนผืนป่า ได้แก่ การสำรวจ การประสานงาน และการสนธิกำลังเข้าพื้นที่เป้าหมาย ซึ่งกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจัดสรรงบประมาณในการดำเนินการส่วนนี้ให้ และจากการดำเนินงานที่ผ่านมาพบว่า งบประมาณที่กรมจัดสรรให้เพื่อปฏิบัติงานในส่วนนี้มีเพียงพอ

ส่วนงบประมาณที่นำไปใช้ในการฟื้นฟูผืนป่าพบว่า บางปีงบประมาณไม่เพียงพอ ขึ้นอยู่กับการจัดสรรงบประมาณประจำปีของสำนักงาน งบประมาณ ซึ่งงบประมาณในส่วนนี้มี

ความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเมื่อทวงคืนพื้นที่ ถูกบุกรุกมาแล้ว จำเป็นต้องมีการฟื้นฟูพื้นที่ ดังกล่าว โดยหน่วยงานจัดทำโครงการฟื้นฟู ป่าชายเลน เริ่มจากการเพาะชำต้นกล้า การปลูก และการดูแลบำรุงรักษาให้กลายเป็นป่าชายเลน ที่สมบูรณ์ ซึ่งที่ผ่านมาไม่สามารถฟื้นฟูได้ ครอบคลุมทุกพื้นที่ เนื่องจากมีงบประมาณ ไม่เพียงพอ ทั้งนี้เรื่องงบประมาณสามารถแก้ไข 2 ระดับ คือ ระดับปฏิบัติการ ให้หน่วยงาน ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับป่าชายเลนโดยตรง คือ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดตั้งงบประมาณเพื่อรองรับโครงการเกี่ยวกับ ป่าชายเลนให้เพียงพอ ส่วนในระดับนโยบาย ให้คณะรัฐมนตรีมีมติให้หน่วยงานกระทรวง การคลังจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการดำเนินการฟื้นฟูทรัพยากรป่าชายเลน นอกจากนี้ควรมีการบูรณาการความร่วมมือ จากหลากหลายภาคส่วนในการสนับสนุนเงินทุน เนื่องจากหน่วยงานต่าง ๆ ให้ความสำคัญกับความรับผิดชอบต่อสังคม หรือ Corporate Social Responsibility (CSR)

ทั้งนี้งบประมาณที่ใช้ดำเนินการหลัก คือ งบประมาณของกรมทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่ง และหน่วยงานอื่น ๆ ที่รับผิดชอบ ในขอบเขตงานของตนเองต้องเป็นผู้ตั้ง งบประมาณของหน่วยงานขึ้นมา เพื่อดำเนินการ เรื่องนี้ ซึ่งจำนวนงบประมาณที่หน่วยงาน ตั้งขึ้นมาสำหรับการดำเนินงานนั้นมีความ เหมาะสม เพราะยังสามารถขับเคลื่อนนโยบาย ทวงคืนผืนป่าต่อไปได้แบบไม่ติดขัด นอกจากนี้

ได้รับการสนับสนุนทั้งวัสดุ อุปกรณ์ องค์ความรู้ และกำลังคนจากหน่วยงานภาครัฐ ที่เกี่ยวข้อง และภาคส่วนอื่น ๆ เช่น องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มูลนิธิ เอกชน และคน ในชุมชน รวมถึงคนภายนอกชุมชนที่เป็น จิตอาสา ดังผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ หน่วยงานภาครัฐ คนที่ 2 ได้กล่าวไว้ว่า

“...เรื่องการฟื้นฟูได้รับการสนับสนุนจาก ท้องถิ่นดีมาก อบต. กำนัน ผู้ใหญ่บ้านพอ ประสานให้มาประชุม หรือเป็นจิตอาสา ช่วยปลูกป่าชายเลน รดน้ำ หรือทำกิจกรรม อื่น ๆ ก็ได้รับการสนับสนุนดีมาก มาทันที ฉะนั้นความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไป ในทางที่ดีมาก อีกส่วนหนึ่งก็เป็นพวก บริษัทเอกชนที่เข้ามาทำ CSR และมูลนิธิ ต่าง ๆ...”

(เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ คนที่ 2, สัมภาษณ์, 27 กุมภาพันธ์ 2562)

ปัจจัยที่ 3 การสื่อสารและการบังคับใช้
พบว่า ผู้ส่งสารและผู้รับสารตามลำดับสาย การบังคับบัญชามีความเข้าใจในเนื้อหาสาระ ของนโยบายทวงคืนผืนป่าอย่างถูกต้อง สามารถ ปฏิบัติงานเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับที่ ส่วนบนหรือส่วนกลางกำหนดไว้ แต่การ สื่อสารดังกล่าวนั้นไม่รวดเร็ว เนื่องจากประสบ ปัญหาในการสื่อสาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการ สื่อสารจากล่างขึ้นบน เช่น หน่วยงานในระดับ

พื้นที่รายงานผลการดำเนินงานไปยังส่วนบน ใช้ระยะเวลาไม่นาน หน่วยงานในพื้นที่จึงตามเรื่องที่ดินรายงาน พบว่า ได้รับการตอบรับจากเจ้าหน้าที่ส่วนกลางว่าหนังสือที่ส่งมาหายให้หน่วยงานในพื้นที่ส่งหนังสือมาใหม่จึงส่งผลให้เสียเวลา การแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงานในพื้นที่ต้องล่าช้า ประกอบกับการสื่อสาร การประสานงานระหว่างหน่วยงานมีความเข้าใจผิดหรือเข้าใจคลาดเคลื่อนกัน เช่น ทำหนังสือเป็นทางการเพื่อขอข้อมูลต่าง ๆ ไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแต่ได้ข้อมูลเหล่านั้นล่าช้า และอีกส่วนหนึ่งหน่วยงานนั้น ๆ ไม่มีข้อมูลตามที่ขอ ซึ่งอาจเป็นเพราะหน่วยงานไม่ได้รวบรวมข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน หรือความเข้าใจคลาดเคลื่อนว่าหน่วยงานนั้น ๆ น่าจะมีข้อมูล แต่ผลปรากฏว่าไม่มีข้อมูล ส่งผลให้การปฏิบัติงานล่าช้าเช่นกัน ดังผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ คนที่ 6 และคนที่ 1 ได้กล่าวถึงปัญหาของการสื่อสารระหว่างหน่วยงานเดียวกัน แต่คนละระดับ และการสื่อสารระหว่างหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องไว้ว่า

“...ที่เคยเจอมีปัญหาเรื่องความล่าช้า การเก็บเอกสารไม่เป็นระบบ ทำรายงานไปที่ส่วนกลาง เรื่องหายไบนานก็ตาม ปรากฏว่า เจ้าหน้าที่แจ้งกลับมาว่าทำหนังสือหาย ให้ส่งมาใหม่ ทำให้การส่งข้อมูลข่าวสารระหว่างกันล่าช้า...”

(เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ คนที่ 6, สัมภาษณ์, 6 มีนาคม 2562)

ปัจจัยที่ 4 ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ พบว่า โครงสร้างของหน่วยปฏิบัติไม่มีความซับซ้อน การสั่งการเป็นลำดับชั้นชัดเจนเหมาะสม แบ่งงานกันตามบทบาทหน้าที่ ส่วนคำสั่งที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 64/2557 เรื่อง การปราบปรามและการหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2557 และคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 66/2557 เรื่อง เพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปรามหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสถานการณ์ปัจจุบัน ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2557 ไม่ได้เป็นปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ในขณะที่เดียวกันถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยสนับสนุนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ให้สามารถดำเนินงานได้ง่ายขึ้น อีกส่วนหนึ่งมีมติคณะรัฐมนตรีที่มีเนื้อหาทับซ้อนกัน และบางฉบับมีแนวทางการปฏิบัติที่ไม่ตรงกันระหว่างนโยบายใหม่กับกฎหมายเดิมที่มีผลบังคับใช้ ทำให้เจ้าหน้าที่เกิดความสับสนเมื่อนำนโยบาย กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเหล่านี้ไปปฏิบัติ เช่น มติคณะรัฐมนตรีที่ออกเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2561 ซึ่งระบุพื้นที่ป่าเสรีให้มีการใช้ประโยชน์ ข้อความบางส่วนขัดกับมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2530 และ พ.ศ. 2543 ในขณะเดียวกันการเปลี่ยนแปลงนโยบาย กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับบ่อยครั้งไม่ยึดถือหลักการเดียวกันไปตลอดทุกช่วงเวลาส่งผลให้การนำนโยบายนั้น ๆ ไปปฏิบัติไม่มีความสม่ำเสมอเรื่องความเอาจริงเอาจัง

ในทางปฏิบัติ ซึ่งส่งผลต่อความสำเร็จในการดำเนินนโยบายนั้นด้วย ดังผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ คนที่ 1 ได้กล่าวไว้ว่า

“...สิ่งที่ผมกังวล คือ การเปลี่ยนแปลง เพราะนโยบายนี้มีความเข้มข้นสูง มติ ครม. ที่ออกเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2561 ซึ่งระบุพื้นที่ป่าเสรีให้มีการใช้ประโยชน์ ซึ่งผมมองว่า มติ ครม. อันนี้ไปขัดกับมติ ครม. พ.ศ. 2530 และ พ.ศ. 2543 อะไรพวกนี้ การที่มีมติ ครม. หลายตัวมันทำให้เราสับสน สิ่งที่เป็นปัญหาของผม คือนโยบายไม่นิ่ง เปลี่ยนไปเปลี่ยนมาแล้ว ขัดกันเอง หากจะมีการออกมติที่ขัดกัน ก็ควรยกเลิกมติเดิมคนปฏิบัติไม่รู้จักยึดถือตามอันไหน ผมถามไปที่กรมก็ยังไม่ได้ อย่างกระจ่างว่าต้องทำยังไง...”

(เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ คนที่ 1, สัมภาษณ์, 27 กุมภาพันธ์ 2562)

นอกจากข้อมูลที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คนดังกล่าวให้แล้ว จากการวิเคราะห์เอกสาร มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับป่าชายเลนที่ผ่านมา พบว่า ในระยะแรกมีการอนุญาตให้ทำสัมปทานป่าชายเลน โดยมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 4 มกราคม 2509 ต่อมามีมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 13 สิงหาคม 2539 ยกเลิกการให้สัมปทานทำไม้ในเขตป่าไม้ชายเลน นอกจากนี้ยังมีมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับป่าชายเลนอีกเป็นจำนวนมาก ไม่ต่ำกว่า 50 ฉบับ โดยเฉพาะมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 23 กรกฎาคม 2534

ให้ระงับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลน โดยเด็ดขาด ต้องมีการขอผ่อนผันใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าชายเลน โดยที่ไม่มีการยกเลิกหรือปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีฉบับเดิม ทำให้มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับทรัพยากรป่าชายเลนทั้งหมดยังมีผลบังคับใช้อยู่และมีความซ้ำซ้อนกัน อีกทั้งไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ส่งผลให้เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน

ปัจจัยที่ 5 สภาวะหรือเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม พบว่า 1) ด้านการเมือง ลักษณะนโยบายรัฐบาลที่มาจากพรรคการเมือง ในยุคนี้มีความชัดเจน เด็ดขาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทวงคืนผืนป่าจากผู้บุกรุกมีมาตรการและแนวปฏิบัติที่เคร่งครัด ไม่ได้คำนึงถึงความพึงพอใจหรือผลประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นหลัก 2) ด้านเศรษฐกิจ ในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำ มีการเลิกจ้างงาน ค่าครองชีพสูง รายได้น้อย คนเป็นหนี้เป็นสิน ย่อมนำไปสู่การบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลนเพิ่มขึ้น และ 3) ด้านสังคม วิถีชีวิต สภาพสังคมมีผลต่อการยอมรับ หรือคัดค้านจุดมุ่งหมายของนโยบาย หรือมีผลในทางการนำนโยบายทวงคืนผืนป่าไปปฏิบัติ แต่มีผลกระทบน้อย เนื่องจากผู้ที่บุกรุกพื้นที่ป่าชายเลนส่วนใหญ่เป็นกลุ่มนายทุนที่มีเงินจำนวนมากในการลงทุนทำธุรกิจ ทั้งนี้จากการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมของผู้วิจัยระหว่างการลงพื้นที่เก็บรวบรวมข้อมูลไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ที่เจ้าหน้าที่รัฐได้ทวงคืนมาจากผู้บุกรุก พบว่า พื้นที่ทั้งหมดเป็นของกลุ่มนายทุน

ที่ทำธุรกิจนาเกลือ นากุ้ง และร้านอาหาร และจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ คนที่ 5 ได้อธิบายไว้ อย่างชัดเจนว่า

“...ถ้าเป็นคนจน ไม่มีที่ดินทำกิน แต่เค้าอยู่อาศัยมานาน แล้วมายึดที่เค้าทำให้วิถีชีวิตเค้าเปลี่ยน เช่น จากที่เคยอาศัยอยู่ริมป่าชายเลน ทำประมง ไปจัดพื้นที่ให้เค้าใหม่อยู่บนบก ต้องอยู่ห่างไกลสิ่งทีเค้าเคยทำมาหากิน จะให้เค้าไปประกอบอาชีพอื่น เค้าก็ไม่ถนัด เพราะทั้งชีวิตทำประมงมาตลอด ฉะนั้นการจัดพื้นที่ให้กับคนยากจนก็ต้องจัดให้เหมาะสมสามารถดำรงชีวิตตามวิถีแบบดั้งเดิมของเค้าได้ ฉะนั้น วิถีชีวิต สภาพสังคมก็มีผลต่อนโยบาย...”

(เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ คนที่ 5, สัมภาษณ์, 6 มีนาคม 2562)

ปัจจัยที่ 6 ทศนคติและความร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่า ผู้ปฏิบัติมีการรับรู้และมีความเข้าใจต่อนโยบายทวงคืนผืนป่าเป็นอย่างดี เนื่องจากมีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในการดำเนินงานเรื่องนี้ ในอีกด้านหนึ่งผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีทัศนคติและทิศทางในการตอบสนองต่อนโยบายทวงคืนผืนป่าที่ดี เนื่องจากนโยบายนี้เป็นเครื่องมือที่สำคัญที่ทำให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐที่เกี่ยวข้องมีความคล่องตัวในการดำเนินงานในพื้นที่มากขึ้น มีคำสั่ง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจโดยชอบธรรม

ในการยึดคืนพื้นที่และจับกุมดำเนินคดีต่อผู้ที่กระทำความผิด ซึ่งทัศนคติในทางบวกดังกล่าวส่งผลให้เจ้าหน้าที่ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นประสานความร่วมมือกันในการดำเนินนโยบายนี้ ดังผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ คนที่ 1 ได้กล่าวไว้ว่า

“...นโยบายนี้เป็นเครื่องมือให้เราปฏิบัติงานได้ พื้นที่ที่เป็นที่บุกรุกเดิมที่เราจะไม่มีทางได้คืนกลับมาเป็นของรัฐเลยถ้าไม่มีนโยบายนี้ ก็ได้กลับคืนมาดังนั้น จึงเห็นด้วยกับนโยบายนี้ว่าเป็นสิ่งที่ดี...”

(เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ คนที่ 1, สัมภาษณ์, 27 กุมภาพันธ์ 2562)

2. รูปแบบการนำนโยบายทวงคืนผืนป่าไปปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ป่าชายเลนภาคกลางในประเทศไทย

รูปแบบการนำนโยบายทวงคืนผืนป่าไปปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ป่าชายเลนภาคกลางในประเทศไทย เริ่มจากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเข้าใจวัตถุประสงค์ ทำให้สามารถปฏิบัติงานได้สอดคล้องกัน แต่เนื่องจากมีปัญหาความล่าช้าของระบบราชการ กลุ่มผู้มีอิทธิพล กลุ่มผู้มีอำนาจ และกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้ามาแทรกแซงการทำงานของข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่งผลให้กระบวนการยุติธรรมล่าช้า ซึ่งมีผลต่อการฟื้นฟูสภาพป่าในพื้นที่ป่าเป้าหมายทั่วทั้งประเทศให้มีสภาพที่สมบูรณ์ ต้องล่าช้าออกไป

ในอีกด้านหนึ่งสภาพแวดล้อม บริบทของแต่ละพื้นที่แตกต่างกัน ความรุนแรงของสภาพปัญหาแตกต่างกัน ฉะนั้นควรกำหนดโครงการที่เชื่อมโยงกับสภาพความเป็นจริงในพื้นที่ โดยการกำหนดโครงการ วัตถุประสงค์โครงการ วิธีการปฏิบัติงานที่เกิดจากการมีส่วนร่วมคิดวิเคราะห์ของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่และคนในชุมชน เพราะเป็นกลุ่มคนที่เข้าใจปัญหา ข้อจำกัด และสภาพบริบทในพื้นที่ที่ดีที่สุด ดังผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ คนที่ 1 ได้กล่าวไว้ว่า

“...พอเราลงไปสำรวจ คนที่ทำกินในพื้นที่นั้น จะเริ่มรู้แล้วว่ารัฐบาลต้องการทวงคืน พอถึงวันสนธิกำลังลงพื้นที่ ครั้งที่ 2 ไม่มีใครอยู่เลย หนีกันหมด และเจตนาของเราจริง ๆ ก็แค่ยึดพื้นที่คืน ไม่ต้องการปะทะอยู่แล้ว มีการครอบครองมาอย่างยาวนาน และก็ เป็นกลุ่มทุน ถ้าเจอตัวก็อาจมีการปะทะ และเมื่อเป็นคดีที่มีผู้ต้องหา การฟื้นฟูก็จะล่าช้า ต้องให้คดีสิ้นสุดก่อนการที่คดีไม่มีผู้ต้องหาเนี่ย คดีมันก็จะปิดเร็ว กระบวนการฟื้นฟูก็เร็วขึ้นด้วย สิ่งที่จะช่วยส่งเสริมการดำเนินงาน ก็คือ กฎ ระเบียบ คำสั่ง ที่เป็นเครื่องมือให้เราสามารถดำเนินงานได้ การได้รับความร่วมมือที่ดีจากหน่วยงานและภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การวางแผนการดำเนินงานที่เกิดจากการมีส่วนร่วมทุกฝ่าย และการยึดหลักความถูกต้อง ความเท่าเทียม การไม่เลือกปฏิบัติ...”

(เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ คนที่ 1, สัมภาษณ์, 27 กุมภาพันธ์ 2562)

ขณะเดียวกันควรจัดเงื่อนไขเวลาในการดำเนินนโยบาย โดยกำหนดเป็นแผนระยะสั้น และระยะยาวที่สอดคล้องกับพื้นที่ ซึ่งแผนนั้นควรนำมาวิเคราะห์ทบทวนเป็นระยะ เพื่อรื้อรับ ปรับ ถอยได้ทันกาล อีกทั้งเมื่อนโยบายนั้นสิ้นสุดลง ควรมีการติดตามประเมินผล และถ่วงนโยบายนั้นก่อให้เกิดผลดีก็ควรผลักดันให้มีการดำเนินนโยบายนั้นต่อไป หรือจัดทำนโยบายใหม่ที่ต่อยอดจากนโยบายเดิม เพื่อช่วยสานต่อให้นโยบายนั้น ๆ มีความต่อเนื่อง ดังผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นนักวิชาการ คนที่ 2 ได้กล่าวถึงประเด็นนี้ ไว้ว่า

“...อยากให้เดินนโยบายทวงคืนผืนป่า ต่อ เอาทรัพย์สินของชาติกลับคืนมา เพราะมันเกิดความเหลื่อมล้ำ ไม่เป็นธรรม ไม่เสมอภาคระหว่างผู้ที่บุกรุก และผู้ที่พยายามรักษากฎหมาย มีการบุกรุกพื้นที่ป่า เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งความเข้มข้น ความเอาจริงเอาจังในการดำเนินนโยบายต้องเท่าเดิมด้วย หรือทำโครงการใหม่ที่จะช่วยต่อยอด ติดตาม เช่น โครงการฟื้นฟูป่าชายเลนหลังจากยึดคืนจากผู้บุกรุก...”

(นักวิชาการ คนที่ 2, สัมภาษณ์, 22 มีนาคม 2562)

ประเด็นถัดมา คือ ทรัพยากรของนโยบาย ในส่วนของงบประมาณต้องให้การสนับสนุนเพิ่มขึ้น สำหรับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน พบว่ามีจำนวนไม่เพียงพอ จึงต้องมีการวางแผนกำลังคน เปิดสรรหาและคัดเลือกเจ้าหน้าที่

เพิ่มเติมให้เหมาะสมกับจำนวนพื้นที่ป่าชายเลนที่ต้องรับผิดชอบ และมีการจัดฝึกอบรมให้ความรู้กับเจ้าหน้าที่ทุกคนในเรื่องที่มีความสำคัญต่อการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่ทันสมัย เพื่อเป็นการเพิ่มทักษะให้เจ้าหน้าที่ทุกคนมีความพร้อมในการปฏิบัติงาน เพื่อให้ผลการปฏิบัติงานเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ดังผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นนักวิชาการ คนที่ 2 ได้กล่าวถึงประเด็นนี้ไว้ว่า

“...สิ่งที่จะต้องพัฒนาเพิ่มเติม คือ ควรมีแนวทางการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมว่าให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการในส่วนใดบ้าง และแต่ละหน่วยงานต้องดำเนินการอะไรบ้าง รวมถึงเพิ่มกำลังคนในพื้นที่ ฝึกอบรมให้ความรู้ในสิ่งสำคัญ คือ เทคโนโลยีใหม่ๆ และสนับสนุนเรื่องงบประมาณเพิ่มขึ้น เพื่อไม่ให้เจ้าหน้าที่หน่วยงานต่าง ๆ รู้สึกว่าหนักเกินไป เช่น ดูแลเรื่องเบียดเบียนอาหารบ้าง เคี้ยวจะมีขวัญและกำลังใจในการทำงาน...”

(นักวิชาการ คนที่ 2, สัมภาษณ์, 22 มีนาคม 2562)

อีกส่วนหนึ่งเน้นการสร้างเครือข่ายและการมีส่วนร่วม (network building and participatory) จากหลากหลายภาคส่วน ทั้งภาครัฐในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม องค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภาควิชาการ และ

คนในชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนในชุมชนต้องสร้างความรู้ถึงความเป็นเจ้าของรักและหวงแหนทรัพยากรเหล่านั้น เพื่อให้พวกเขาสามารถดำรงชีวิตอยู่ร่วมกับป่าไปชั่วลูกชั่วหลาน โดยจัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นระยะอย่างต่อเนื่อง ทั้งร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติ ร่วมรับผลประโยชน์ และประเมินผล ซึ่งการผนึกกำลังหรือการรวมพลัง (synergy) ดังกล่าว ก่อให้เกิดการจัดการทรัพยากรป่าชายเลนทั้งระบบอย่างยั่งยืน ช่วยสร้างผลลัพธ์และมีคุณค่ามากกว่าให้หน่วยงานภาครัฐรับผิดชอบเพียงลำพัง ดังผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นนักวิชาการ คนที่ 1 ได้กล่าวถึงประเด็นนี้ไว้ว่า

“...การสร้างเครือข่ายและการมีส่วนร่วมเป็นเรื่องที่สำคัญมาก ทุกฝ่ายต้องตระหนักตื่นตัว ตื่นรู้ร่วมกันมันถึงรอด โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรร่วมกันของชุมชน ซึ่งชุมชนยังใช้สอยประโยชน์จากป่าได้ ภายใต้กติกาที่ทุกคนเห็นพ้องต้องกัน แล้วป่ากับชุมชนก็จะอยู่รอดในระยะยาว...”

(นักวิชาการ คนที่ 1, สัมภาษณ์, 22 มีนาคม 2562)

การสื่อสารและการบังคับใช้ พบว่า การสื่อสารจากบนลงล่างเพื่อแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติทั้งในระดับหน่วยงานและระดับบุคคล จะต้องให้ความสำคัญกับการแปลงสิ่งที่เป็นนามธรรมให้กลายเป็นรูปธรรม และง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ โดยกำหนดแนวทางขั้นตอนการปฏิบัติงานที่มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

ส่วนการรายงานผลการดำเนินงานจากล่างขึ้นบนมักประสบปัญหาหนังสือส่งมายังส่วนกลางล่าช้า หนังสือหายต้องเสียเวลาทำหนังสือส่งมาใหม่อีกครั้ง ฉะนั้นจึงควรมีระบบฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่เป็นปัจจุบัน และส่งเอกสารทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ ดังผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ คนที่ 3 ได้กล่าวไว้ว่า

“...เรายังยึดติดกับระบบราชการ การส่งหนังสือล่าช้า บางครั้งหาย การแก้ปัญหาในพื้นที่มันจึงล่าช้าไปด้วย ควรมีระบบฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่เป็นปัจจุบัน และส่งเอกสารทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้เลย ซึ่งทำให้รวดเร็วยิ่งขึ้น...”

(เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ คนที่ 3, สัมภาษณ์, 27 กุมภาพันธ์ 2562)

ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ การนำนโยบายทวงคืนผืนป่าไปปฏิบัติ หน่วยปฏิบัติที่เกี่ยวข้องทั้งหลายต้องมีการประสานความร่วมมือกัน ทั้งในลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งในทางปฏิบัติสำหรับนโยบายนี้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก หลากหลายระดับ แต่ทุกหน่วยงานสามารถประสานความร่วมมือกันได้เป็นอย่างดี ถ้าหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งดำเนินการเพียงลำพังยากที่จะประสบความสำเร็จ เพราะการจับกุมผู้บุกรุกพื้นที่ป่าชายเลนที่เป็นกลุ่มนายทุน ผู้มีอิทธิพลทำให้พวกเขาเสียผลประโยชน์ ย่อมมีความเสี่ยงต่อผู้ปฏิบัติงาน ทั้งชีวิต ทรัพย์สิน และสุขภาพจิต ในอีกด้านหนึ่งต้องแก้ปัญหาหามติคณะรัฐมนตรีแต่ละฉบับ

มีเนื้อหาที่ขัดแย้ง เหลื่อมซ้อนกัน ทำให้เกิดความสับสนในทางปฏิบัติ ดังผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งเป็นนักวิชาการ คนที่ 2 ได้กล่าวถึงประเด็นนี้ไว้ว่า

“...กรมเราเป็นหลัก มีทหาร ฝ่ายปกครอง กรมการปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน ทำให้นโยบายนี้ประสบความสำเร็จ แปลกที่นโยบายอื่นหลายหน่วยงานจะยุ่งยาก แต่นโยบายนี้ยิ่งหน่วยปฏิบัติต่าง ๆ ให้ความร่วมมือมากเท่าไร ยิ่งเกิดผลดี เพราะในพื้นที่ปัญหามันรุนแรง และเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของนายทุน...”

(นักวิชาการ คนที่ 2, สัมภาษณ์, 22 มีนาคม 2562)

สภาวะ หรือเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีผลต่อการยอมรับหรือคัดค้านจุดมุ่งหมายของนโยบายทวงคืนผืนป่า ประเด็นสำคัญที่พบ คือนโยบายของรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหาร สมัยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา มีความชัดเจนและเด็ดขาดในการจัดการกับผู้บุกรุกผืนป่า ทำให้สามารถจับกุมและดำเนินคดีต่อผู้บุกรุกผืนป่าได้เป็นจำนวนมาก ส่วนรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งมักเกรงใจกลุ่มนายทุน และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เนื่องจากคนเหล่านี้เป็นฐานเสียงที่สำคัญที่ทำให้นักการเมืองได้รับการเลือกตั้ง ส่วนสภาวะหรือเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ ภาครัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดเศรษฐกิจฐานรากที่เข้มแข็ง โดยการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของชุมชนท้องถิ่นที่สามารถ

พึ่งพาตนเองได้ภายใต้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ที่เน้นการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ยึดหลักคุณธรรม และอัตลักษณ์ ภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งจะนำไปสู่การอยู่ดี กินดี และมีสุขของคนในชุมชน ฉะนั้นจึงไม่มีเหตุจำเป็นที่คนเหล่านี้จะต้องไปบุกรุกป่าชายเลน และยอมรับรวมถึงให้ความร่วมมือในการดำเนินนโยบายนี้เป็นอย่างดี ซึ่งสภาวะหรือเงื่อนไขทางเศรษฐกิจดังกล่าวยังสะท้อนไปที่สภาพสังคม กล่าวคือ เมื่อเศรษฐกิจดี คนสามารถพึ่งพาตนเองได้ ความเหลื่อมล้ำทางสังคมก็ลดลง มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สำหรับคนจนผู้ยากไร้ ไม่มีที่ดินทำกินและอยู่อาศัย การดำเนินนโยบายทวงคืนผืนป่าของรัฐบาลต้องไม่ทำให้วิถีชีวิตเปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดพื้นที่ให้กับคนยากจนต้องจัดพื้นที่ที่เหมาะสม สามารถดำรงชีวิตตามวิถีแบบดั้งเดิมได้ ดังผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นนักวิชาการ คนที่ 2 ได้กล่าวถึงประเด็นนี้ไว้ว่า

“...กระบวนการในการจัดการรายเล็ก รายใหญ่ก็ต้องเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะบางที่เป็นรายเล็ก ๆ คนอยู่ร่วมกันเป็นส่วนใหญ่แล้ว การไปทวงคืนผืนป่าก็จะไปกระทบกันคนส่วนมาก ซึ่งก็มีนโยบายอื่นมาช่วยเสริมแล้ว เช่น การจัดที่อยู่อาศัยให้ชุมชน ซึ่งการจัดที่อยู่ก็ต้องไม่ทำให้เขาเดือดร้อน ไม่ไปกระทบวิถีชีวิตเค้า ยังทำมาหากินได้ดั้งเดิม...”

(นักวิชาการ คนที่ 2, สัมภาษณ์, 22 มีนาคม 2562)

นอกจากสามประเด็นหลักข้างต้น ผู้วิจัยพบว่า สภาวะ หรือเงื่อนไขทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญเช่นเดียวกัน เนื่องจากป่าชายเลนมีจำนวนลดลง ทำให้ทุกภาคส่วนตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าวมากขึ้น ดังผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งเป็นนักวิชาการ คนที่ 1 ได้กล่าวถึงประเด็นนี้ไว้ว่า

“...กระแสปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาแรง ภัยพิบัติ ภาวะโลกร้อนทำให้คนตระหนักเรื่องนี้มากขึ้นทั่วโลก ซึ่งนโยบายทวงคืนผืนป่าตอบโจทย์แบบนี้ไม่มีนโยบายยุคไหนกล้าทำ และตอนนี้ภาพธงใหญ่ คือ เพิ่มพื้นที่ป่าทั่วประเทศ วิธีคิดที่จะทวงคืนพื้นที่ป่า ควรคิดหลากหลายมากขึ้น แต่ที่สำคัญพอทวงคืนเสร็จแล้วจะต้องฟื้นฟู และไม่ให้เกิดการบุกรุกเข้ามาอีก...”

(นักวิชาการ คนที่ 1, สัมภาษณ์, 22 มีนาคม 2562)

ทัศนคติและความร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายนี้มีเจตนารมณ์ที่ดี ต้องการทวงคืนผืนป่าจากผู้บุกรุกให้กลับมาเป็นของรัฐ ทำให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติทุกภาคส่วนมีทัศนคติที่ดีต่อกันและให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี แต่มีก้านผู้ใหญ่บ้าน และนักการเมืองท้องถิ่นบางส่วนที่เสียผลประโยชน์ไม่เห็นด้วยกับนโยบายนี้ แต่ด้วยบทบาทหนึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ทำให้พวกเขายังคงให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูล วางแผน และร่วมลงพื้นที่ที่บุกรุก ฉะนั้นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบดำเนินนโยบาย

ทวงคืนผืนป่า จึงควรชักจูงผู้ที่ไม่เห็นด้วยหรือผู้ที่เสียผลประโยชน์มาทำงานร่วมกันเพื่อเป็นการหล่อหลอมและปรับทัศนคติให้ทุกคนรักและหวงแหนในทรัพยากรป่าชายเลน หรือเรียกได้ว่า “การเปลี่ยนศัตรูให้เป็นมิตร” ดังผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ คนที่ 2 ได้กล่าวไว้ว่า

“...ผู้ปฏิบัติงานที่เค้าไม่มีส่วนได้ส่วนเสียแน่นอนว่าให้ความร่วมมือได้อยู่แล้ว เพราะนโยบายนี้ถ้าพิจารณากันจริง ๆ คือมีเจตนาดี ส่วนพวกเสียผลประโยชน์มีแน่นอน หลายคนในจังหวัดเป็นกำนันผู้ใหญ่แต่เค้าบุกรุกทำกินเป็นเวลานาน ซึ่งพอเราขอความร่วมมือ เค้าให้ความร่วมมือแล้วเค้าก็ซึมซับจากเราไปเอง ดึงคนเห็นต่างให้มาเป็นพวก ทำงานได้ราบรื่น...”

(เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ คนที่ 2, สัมภาษณ์, 27 กุมภาพันธ์ 2562)

.....

สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

1 สภาวะการณ์และปัญหาการนำนโยบายทวงคืนผืนป่าไปปฏิบัติ พื้นที่ป่าชายเลนภาคกลางในประเทศไทย

ปัจจัยที่ 1 วัตถุประสงค์ของนโยบาย ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเข้าใจวัตถุประสงค์และแนวทางปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เป็นอย่างดี ทำให้สามารถปฏิบัติงานได้สอดคล้องกัน ทั้งในพื้นที่จังหวัดเพชรบุรี

จังหวัดสมุทรสาคร และจังหวัดสมุทรสงคราม เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานตระหนักดีว่าในพื้นที่ป่าชายเลนมีการบุกรุกเข้าครอบครอง ทำกินสร้างรายได้ของกลุ่มนายทุนมาเป็นระยะเวลานาน หรือเรียกได้ว่า เป็นปัญหาคาราคาซังมาหลายยุคหลายสมัย ทั้งบุกรุกเพื่อทำนาเกลือ นาุ้ง และร้านอาหาร ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ Chiraphan Muatchan (2012) ทำการวิจัยเรื่อง สถานการณ์การบุกรุกป่าชายเลนของประเทศไทย ผลการวิจัยพบว่า บางจังหวัดมีการปล่อยปละละเลยให้มีการบุกรุกป่าชายเลนมาเป็นเวลานานจนมีการถือครองที่ดินในป่าชายเลนในปริมาณมาก และมีการขยายตัวของชุมชนจนกลายเป็นปัญหามวลชน ทำให้ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้ นอกจากนั้นในทัศนะของผู้วิจัยเห็นว่า ทุกรัฐบาลไม่ว่าจะมาจากการเลือกตั้งหรือไม่ก็ตาม ควรที่จะต้องตระหนักและให้ความสำคัญต่อทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีนโยบายและเป้าหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ การคุ้มครอง และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติที่ชัดเจน มุ่งให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนสูงสุดเป็นสิ่งสำคัญไม่ควรคำนึงถึงผลกระทบต่อฐานเสียงทางการเมืองมากเกินไปจนทำให้ทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นมรดกของชาติถูกบุกรุกทำลายและเสียหายจนยากที่จะฟื้นฟูให้กลับคืนสภาพที่สมบูรณ์

ปัจจัยที่ 2 ทรัพยากรของนโยบาย การจัดสรรงบประมาณในการดำเนินนโยบายทวงคืนผืนป่าในพื้นที่จังหวัดเพชรบุรี จังหวัดสมุทรสาคร และจังหวัดสมุทรสงคราม

มีลักษณะเดียวกัน ส่วนแรกกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นผู้รับผิดชอบงบประมาณในการสำรวจ การประสานงาน และการสนธิกำลังเข้าพื้นที่เป้าหมาย ซึ่งมีจำนวนเพียงพอในการปฏิบัติงาน ในระดับพื้นที่มีการวางแผนการใช้งบประมาณอย่างเป็นระบบ ส่วนงบประมาณที่นำมาใช้ในการฟื้นฟูผืนป่าบางปีงบประมาณที่สำนักงานงบประมาณจัดสรรให้มีไม่เพียงพอ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Mazmanian and Sabatier (1989) ที่อธิบายไว้ว่า เงินเป็นปัจจัยสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตั้งแต่ช่วงแรกของงาน นำไปใช้เป็นค่าจ้าง ค่าตอบแทน และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ อันจะก่อให้เกิดการควบคุมและกำกับกับการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแผน หรือแผนนโยบาย และไม่อาจปฏิเสธได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จจะต้องได้รับการสนับสนุนเงินที่เพียงพอและทันการณ์ ทั้งนี้ เช่นเดียวกับกับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานมีจำนวนไม่เพียงพอ เมื่อเทียบกับปริมาณงานที่ต้องดูแลพื้นที่ป่าชายเลนจำนวนมาก ส่วนวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการปฏิบัติงานมีเพียงพอ ทันสมัย อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ เมื่ออุปกรณ์ใดชำรุดมีการเปลี่ยน ซ่อมแซม หรือจัดหาใหม่มาทดแทน และเปลี่ยนใหม่ให้เหมาะสมกับยุคสมัย ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับแนวคิดของ Hogwood and Gunn (1984) ที่กล่าวไว้ว่า ทรัพยากรของนโยบาย ทั้งกำลังคน และวัสดุอุปกรณ์มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ส่วนในทัศนะของผู้วิจัยเห็นว่า แม้ว่าจากการสัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่กรมทรัพยากรทาง

ทะเลและชายฝั่งจะให้ข้อมูลว่า มีทรัพยากรเพียงพอต่อการดำเนินการตามนโยบายทวงคืนผืนป่าก็ตาม แต่จากการลงพื้นที่สังเกตของผู้วิจัยทั้ง 3 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดเพชรบุรี จังหวัดสมุทรสาคร และจังหวัดสมุทรสงครามแล้วพบว่า หลาย ๆ พื้นที่ที่มีทรัพยากรบุคคลและงบประมาณไม่เพียงพอต่อการดำเนินงาน โดยเฉพาะงบประมาณในการฟื้นฟูป่าชายเลนให้ฟื้นคืนสภาพ บางพื้นที่ทวงคืนมาแล้วก็ต้องปล่อยให้รกร้างว่างเปล่า เนื่องจากไม่มีงบประมาณฟื้นฟู ต้องรอตั้งงบประมาณฟื้นฟูในรอบปีงบประมาณต่อไป รัฐบาลควรจัดสรรงบประมาณและมีนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนให้ชัดเจนและครอบคลุมรอบด้าน โดยคำนึงการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน ชุมชน และประชาชนในพื้นที่ตามบทบัญญัติมาตรา 57 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ปัจจัยที่ 3 การสื่อสารและการบังคับใช้

การสื่อสารและการบังคับใช้นโยบายมีความถูกต้องทั้งการสื่อสารภายในหน่วยงานและระหว่างหน่วยงาน โดยผู้ส่งสารและผู้รับสารสามารถเข้าใจในเนื้อหาสาระของนโยบายนี้ไปในทิศทางเดียวกัน และสามารถปฏิบัติตามนโยบายนั้นได้อย่างถูกต้อง เหตุผลประการสำคัญ คือ การที่ผู้ปฏิบัติงานใช้การสื่อสารแบบเป็นทางการผสมผสานกับการสื่อสารแบบไม่เป็นทางการ ทั้งการสื่อสารในลักษณะบนลงล่างและล่างขึ้นบนดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น เช่น การออกหนังสือราชการ การใช้โทรศัพท์ ไลน์ การสื่อสารประชาสัมพันธ์หน้าเว็บไซต์หน่วยงาน

และส่วนกลางให้ความช่วยเหลือไปยังพื้นที่เมื่อมีปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Barrett and Fudge (1981) ที่อธิบายไว้ว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติส่วนหนึ่ง ได้แก่ การติดต่อสื่อสารระหว่างกัน การมีผลประโยชน์ร่วมกัน ลักษณะความสัมพันธ์ภายในหน่วยงานและระหว่างหน่วยงานของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ

ในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่า ในการสื่อสารและการบังคับใช้นโยบายทางคืนผืนป่านั้น โดยภาพรวมในทางปฏิบัติจะมีการสื่อสารในหลายระดับ ตั้งแต่ระดับรัฐบาล กระทรวง กรม และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในแต่ละพื้นที่ตามสายบังคับบัญชา และสามารถบังคับใช้ได้เป็นอย่างดีก็ตาม แต่จากการลงพื้นที่สังเกตพบว่า บางพื้นที่ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการสื่อสารในการรายงานผลการทวงคืนพื้นที่ป่าจากพื้นที่ปฏิบัติไปสู่ระดับจังหวัดและระดับกรม เอกสารสูญหาย ต้องส่งเอกสารใหม่หลายครั้งหลายรอบสำหรับการบังคับใช้ยังพบว่าบางพื้นที่เจ้าหน้าที่ไม่กล้าดำเนินการขั้นเด็ดขาดและไม่กล้าฟ้องร้องคดี เนื่องจากยังมีปัญหาของผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ ซึ่งเห็นควรที่จะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินการทุกกระบวนการตั้งแต่ขั้นการรับนโยบาย การถ่ายทอดนโยบายสู่การปฏิบัติ การเตรียมการทวงคืน การดำเนินการทวงคืน การรายงานผลการทวงคืน การเยียวยา การฟื้นฟู การฟ้องคดี การติดตาม การประเมินผล และสรุปผล

การดำเนินการให้มีความชัดเจน นอกจากนี้ยังพบว่าในการทวงคืนผืนป่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ต่างก็ไม่มีบัญญัติยกเว้นให้ไม่ต้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดแต่อย่างใด หากเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดก็จะมีคามผิดฐานละเว้นหรืองดเว้นการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเป็นความผิดตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ในขณะที่คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 66/2557 เรื่อง เพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปรามหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสถานการณ์ปัจจุบัน ลงวันที่ 17 มิถุนายน พุทธศักราช 2557 กำหนดให้การดำเนินการนั้น ๆ ต้องไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ยากไร้ ผู้ที่มีรายได้น้อย และผู้ไร้ที่ดินทำกินที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เดิมนั้นก่อนที่คำสั่งนี้มีผลบังคับใช้ ซึ่งสร้างปัญหาความยุ่งยากและลำบากใจให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีใช่น้อย นอกจากนี้ยังพบว่าเจ้าหน้าที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งบางรายถูกร้องเรียนและมีการฟ้องร้องเป็นคดีความจากผลการดำเนินการตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 66/2557 ดังนั้น จึงควรมีบทบัญญัติกฎหมายกลางเกี่ยวกับการทวงคืนผืนป่าเป็นการเฉพาะ เพื่อให้มีสถานะเป็นกฎหมายที่มั่นคงถาวร ทุกรัฐบาลต้องปฏิบัติ ไม่ใช่เป็นเพียงนโยบายของรัฐบาล

ชุดใดชุดหนึ่งเท่านั้น โดยกำหนดบทยกเว้น ไม่ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นประชาชนผู้ยากไร้ ผู้ที่มีรายได้น้อย และผู้ไร้ที่ดินทำกินที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เดิมนั้นก่อนที่คำสั่งนี้มีผลบังคับใช้ รวมตลอดไปถึงการกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองแทนการลงโทษทางอาญาต่อผู้กระทำความผิดที่ยอมรับผิดผิดใช้ความและฟื้นฟูทรัพยากรป่าชายเลนให้กลับคืนสภาพที่อุดมสมบูรณ์ และมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ปฏิบัติ ซึ่งจะช่วยลดแรงปะทะระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนเป็นการแก้ปัญหาเชิงสร้างสรรค์ ทำให้สังคมสงบสุขและน่าอยู่

ปัจจัยที่ 4 ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ

โครงสร้างหน่วยปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ทวงคืนผืนป่าไม่มีความสลับซับซ้อน การสั่งการเป็นลำดับชั้นชัดเจน มีการแบ่งงานกันทำตามบทบาทหน้าที่ ซึ่งสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจของหน่วยงานแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และวัตถุประสงค์ของนโยบายทวงคืนผืนป่า โดยการปฏิบัติงานให้ความสำคัญกับการประสานความร่วมมือ ระดมความคิดเห็น การวางแผน และความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างหน่วยปฏิบัติหลากหลายระดับและหลากหลายหน่วยงาน ซึ่งสอดคล้องกับผลวิจัยของ Saran Titaree (2007) ทำการวิจัยเรื่อง การนำนโยบายสร้างที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาโครงการบ้านเอื้ออาทร ผลการวิจัยพบว่า โครงสร้างองค์การมีผลอย่างยิ่งต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเช่นเดียวกัน โดยโครงสร้างองค์การที่ไม่เหมาะสม และมีขั้นตอนการทำงาน

ที่มากเกินไป ส่งผลให้ไม่สามารถตอบสนองต่อการปฏิบัติงานได้ทันเวลา และกฎหมายบางฉบับมีแนวทางการปฏิบัติที่ไม่ตรงกันระหว่างนโยบายใหม่กับกฎหมายเดิมที่มีผลบังคับใช้ ส่งผลให้เจ้าหน้าที่เกิดความสับสนเมื่อนำนโยบาย กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเหล่านี้ไปปฏิบัติ อีกด้านหนึ่งนโยบาย กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับมีการปรับเปลี่ยนบ่อย แม้กระทั่งนโยบายเดียวกันยังไม่ยึดหลักการเดียวกันตลอดทุกช่วงเวลาในการดำเนินนโยบายนั้น ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่มีความสม่ำเสมอและความเอาใจจริงเอาใจในทางปฏิบัติ ประกอบกับระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องไม่ได้กำหนดกลไกในการผ่อนปรนในกรณีที่ผู้กระทำความผิดให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีต่อเจ้าหน้าที่ภาครัฐในการทวงคืนผืนป่า ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับแนวคิดของ Nakamura and Smallwood (1980) ที่มองว่า โครงสร้างขององค์การ และกฎระเบียบขององค์การเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นอกจากนั้น ในทัศนะของผู้วิจัยเห็นว่า ในการดำเนินการทวงคืนผืนป่าชายเลน มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับความร่วมมือจากหลายหน่วยงาน ลำพังเฉพาะกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติหลักเพียงหน่วยเดียวไม่อาจดำเนินการให้สำเร็จได้ ต้องมีการสร้างเครือข่ายและดำเนินการแบบบูรณาการทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยปฏิบัติที่เป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน และประชาชน

ในแต่ละพื้นที่มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินการ ทวงคืนผืนป่าให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์และ เป้าหมาย

ปัจจัยที่ 5 สภาวะหรือเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยความเปลี่ยนแปลง ทางด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ และด้าน สังคม ล้วนมีผลต่อการยอมรับ หรือคัดค้าน จุดมุ่งหมายของนโยบาย หรือมีผลในทางการนำ นโยบายทวงคืนผืนป่าไปปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับ แนวคิดของ Rondinelli and Cheema (1983) ที่กล่าวไว้ว่า ปัจจัยภายนอกที่มีอิทธิพลต่อ การนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ สภาพแวดล้อม ทางเศรษฐกิจ สังคม การสนับสนุนจากผู้นำ ชุมชน และกลุ่มผลประโยชน์ในพื้นที่ และเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับผลการวิจัยของ Banphot Meknitikun (2011) ทำการวิจัย เรื่อง การนำนโยบายการควบคุมอาคาร ไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขต ปริมณฑล ผลการวิจัยพบว่า สภาพแวดล้อม ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมีผลต่อการนำ นโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้ ในทัศนะของ ผู้วิจัยเห็นว่า สภาวะหรือเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมมีผลอย่างยิ่งต่อการบูรณา กทำลายทรัพยากรป่าชายเลน แต่ในการดำเนินการ ตามนโยบายทวงคืนผืนป่ามีเฉพาะสภาวะและ เงื่อนไขทางการเมืองเท่านั้นที่มีผลกระทบต่อ การดำเนินการทวงคืนผืนป่า เพราะถ้าเป็น รัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้ง การดำเนินการ ทวงคืนผืนป่าก็จะมีผลความเข้มข้นลดน้อยลง เนื่องจาก ส.ส. ในพื้นที่กลัวเสียคะแนนนิยม แต่สภาวะและเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคม

ไม่มีผลกระทบต่อการดำเนินการทวงคืนผืนป่า แต่อย่างใด เพราะไม่ว่าเศรษฐกิจและสังคม จะดีหรือไม่ดี การดำเนินการทวงคืนผืนป่าก็ต้อง ดำเนินการต่อไปตามปกติ ซึ่งขึ้นอยู่กับนโยบาย ของรัฐบาลที่บริหารประเทศในแต่ละยุคสมัย เป็นสำคัญ

ปัจจัยที่ 6 ทักษะและความร่วมมือของ ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติมีการรับรู้และ มีความเข้าใจในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับ นโยบายทวงคืนผืนป่าเป็นอย่างดี มีประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญในการจัดการทรัพยากร ป่าชายเลนทั้งระบบสูง ประกอบกับมีทัศนคติ ทิศทางในการตอบสนองต่อนโยบายทวงคืน ผืนป่าที่ดี เนื่องจากเนื้อหาของนโยบายนี้ทำให้ เจ้าหน้าที่ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถ ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างคล่องตัวมากขึ้น ซึ่งส่งผลให้ รัฐบาลได้พื้นที่ป่ากลับคืนมามากขึ้น ซึ่งสอดคล้อง กับแนวคิดของ Edwards (1980) ที่มองว่า ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้นำนโยบาย ไปปฏิบัติต้องเข้าใจว่าหน้าที่ของตนเองคืออะไร และมีความสามารถในการกระทำสิ่งนั้น ประกอบกับลงมือทำด้วยความตั้งใจ ส่งผลให้ ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีทัศนคติที่ดีและ เกิดความร่วมมือที่ดี นอกจากนั้น

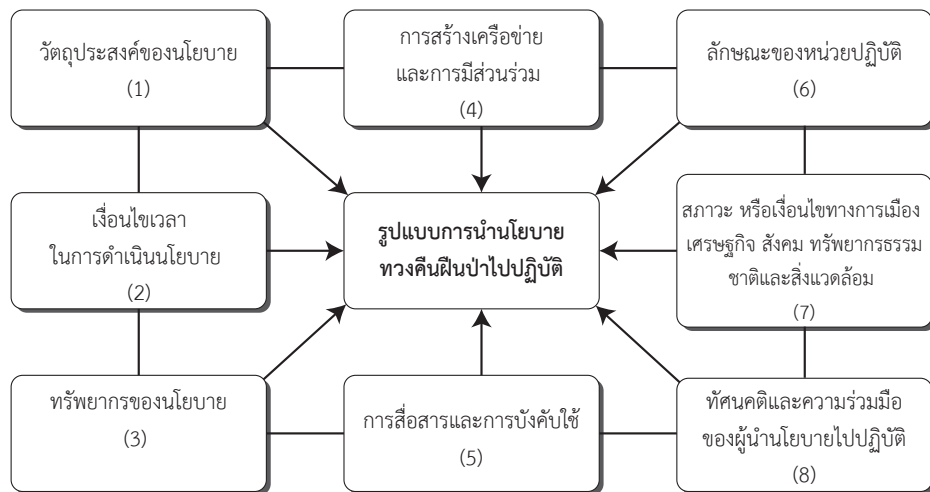
ในทัศนะของผู้วิจัยเห็นว่า ทักษะและความร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีสำคัญ อย่างยิ่งต่อการบังคับใช้นโยบายทวงคืนผืนป่า ให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้ หากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติแม้เพียงหน่วยงานใด หน่วยงานหนึ่งมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อนโยบาย ทวงคืนผืนป่า ก็จะส่งผลให้ไม่ได้รับความร่วมมือ

จากหน่วยงานนั้น ๆ ทำให้เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการนำนโยบายทวงคืนผืนป่าไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายของนโยบาย

2. รูปแบบการนำนโยบายทวงคืนผืนป่าไปปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ป่าชายเลนภาคกลางในประเทศไทย

จากการศึกษาสภาพการณ์ และปัญหาการนำนโยบายทวงคืนผืนป่าไปปฏิบัติ พื้นที่ป่าชายเลนภาคกลางในประเทศไทย นำไปสู่การเสนอรูปแบบการนำนโยบายทวงคืนผืนป่าไปปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ป่าชายเลนภาคกลางในประเทศไทย ซึ่งเกิดจากการนำข้อค้นพบในผลการวิจัยผนวกกับ model กระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของ

นักวิชาการทั้งสองท่านที่ผู้วิจัยนำมาประยุกต์ใช้เป็นกรอบแนวคิดการวิจัย คือ ตัวแบบของ Van Meter and Van Horn (1975) และ Pressman and Wildavsky (1973) ซึ่งประกอบด้วยวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทรัพยากรของนโยบาย การสื่อสารและการบังคับใช้ ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ สภาวะ หรือเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมถึงทัศนคติและความร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนปัจจัยที่ผู้วิจัยค้นพบเพิ่มเติมจากผลการวิจัยประกอบด้วย เงื่อนไขเวลาในการดำเนินนโยบาย การสร้างเครือข่ายและการมีส่วนร่วม รวมทั้ง สภาวะหรือเงื่อนไขทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีรายละเอียดตามภาพที่ 1 ดังนี้



ภาพที่ 1 รูปแบบการนำนโยบายทวงคืนผืนป่าไปปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ป่าชายเลนภาคกลางในประเทศไทย

ที่มา: จากการวิเคราะห์ข้อมูลโดยผู้วิจัย

จากรูปแบบการนำนโยบายทวงคืนผืนป่าไปปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ป่าชายเลน ภาคกลางในประเทศไทยข้างต้น ข้อค้นพบปัจจัยแรก ได้แก่ **เงื่อนไขเวลาในการดำเนินนโยบาย** ซึ่งนโยบายนี้มีเงื่อนไขเรื่องเวลาในการดำเนินนโยบายที่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งลักษณะการเมืองและการบริหารประเทศของประเทศไทย มักไม่มีการดำเนินนโยบายเดิม ต่อยอด หรือพัฒนานโยบายจากรัฐบาลชุดเดิม แม้ว่านโยบายนั้นจะได้รับความนิยมนักก็ตาม หรือแม้แต่นโยบายเดียวกัน รัฐบาลชุดเดียวกัน แต่ต่างช่วงระยะเวลา เช่น ช่วงเป็นรัฐบาลระยะแรกกับช่วงใกล้เลือกตั้งความเข้มข้นของนโยบายก็ต่างกัน ฉะนั้นเมื่อนโยบายสิ้นสุดลง ควรมีการติดตามประเมินผล และถ่วงนโยบายนั้นก่อให้เกิดผลดีควรผลักดันให้มีการดำเนินนโยบายนั้นต่อไปหรือจัดทำนโยบายใหม่ที่ต่อยอดจากนโยบายเดิมเพื่อช่วยสานต่อให้นโยบายนั้น ๆ มีความต่อเนื่อง ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ Kritin Chansondhima and Orathai Intachaiwong (2016) ที่ทำการวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน: ศึกษาเฉพาะกรณี ป่าชุมชนบ้านคลองห้วยหวาย อำเภอแม่เป็น จัดหวัดนครสวรรค์ ผลการวิจัยพบว่า รัฐบาลควรกำหนดนโยบายในการจัดการ บำรุงรักษา และกำหนดขอบเขตการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติป่าที่ชัดเจน และนโยบายจากส่วนกลางไม่ควรปรับเปลี่ยนบ่อยตามยุคของรัฐบาลที่เปลี่ยนไปจนทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติตาม

นโยบายทำงานยากมากขึ้น หากชุมชน หรือประชาชนสับสนกับนโยบายของรัฐ อาจนำไปสู่การขัดแย้งระหว่างหน่วยงานภาครัฐ เจ้าหน้าที่กับภาคประชาชนได้

ในอีกด้านหนึ่งให้ความสำคัญกับการสร้าง **เครือข่ายและการมีส่วนร่วม** โดยการบูรณาการความร่วมมือจากหลากหลายภาคส่วน สร้างความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของ รัก และหวงแหนทรัพยากรเหล่านั้นให้กับคนในชุมชน เนื่องจากเป็นกลุ่มคนที่อยู่ใกล้ชิดและเข้าใจบริบทสภาพแวดล้อมของป่าชายเลนในพื้นที่ของตนเองดีที่สุด โดยให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติ ร่วมรับผลประโยชน์ และประเมินผล อันจะนำไปสู่การจัดการทรัพยากรป่าชายเลนทั้งระบบอย่างยั่งยืน ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Chompoonuch Hunnak (2017) เรื่องการบริการสาธารณะใหม่เพื่อรับใช้พลเมือง ผลการศึกษาพบว่า ในการดำเนินกิจกรรมของรัฐต้องมีการสร้างและจัดการเครือข่ายอย่างเป็นระบบ อันประกอบด้วย รัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น ภาคอาสาสมัคร และภาคเอกชน ที่มีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ทั้งความรู้ ข้อมูลข่าวสาร โดยมีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาใดปัญหาหนึ่ง หรือหลายปัญหาที่มีความซับซ้อน และมีความหลากหลาย และสอดคล้องกับแนวคิดของ Ostrom (2010) ที่ได้เสนอ “การบริหารจัดการทรัพยากรร่วม” (Common-pool Resources) ซึ่งมีประเด็นสำคัญส่วนหนึ่ง คือ คนส่วนใหญ่ที่ได้รับผลจากการจัดการทรัพยากรมีสิทธิร่วมตัดสินใจ และปรับปรุงกฎกติกาในการจัดการทรัพยากร

มีการร่วมกันสอดส่องดูแล กำหนดบทลงโทษ และกลไกในการจัดการความขัดแย้งต่าง ๆ

นอกจากนั้น มีปัจจัยสภาวะหรือเงื่อนไขทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยภาพรวมแล้วสภาวะหรือเงื่อนไขทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีผลต่อการยอมรับในนโยบายนี้ เนื่องจากทุกภาคส่วนตระหนักถึงความรุนแรงของปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ Thitiroj Rergsumran (2006) ทำการวิจัยเกี่ยวกับพลังงานทางเลือก การนำนโยบายการใช้ก๊าซธรรมชาติไปปฏิบัติ ผลการวิจัยพบว่า ความตระหนักถึงสิ่งแวดล้อม มีผลต่อการเพิ่มปริมาณการใช้ก๊าซธรรมชาติ และส่งผลต่อประสิทธิผลของนโยบายในมิติต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัย

1) รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการทบทวนและปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับปาชายเลน เนื่องจากพื้นที่ปาชายเลนทั้งหมดมีสถานภาพเป็นเขตอนุรักษ์ ส่งผลให้การบริหารจัดการทรัพยากรปาชายเลนเป็นไปด้วยความยากลำบาก ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อขอผ่อนผันการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ปาชายเลนทุกครั้ง ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ปาชายเลนและบริบทสภาพชุมชนในแต่ละ

พื้นที่ ประกอบกับเนื้อหาของมติคณะรัฐมนตรีแต่ละฉบับยังมีความซ้ำซ้อนกันทำให้ยากต่อการนำไปปฏิบัติ ควรมีการรวบรวมและแก้ไขปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับปาชายเลนทั้งหมด จัดเป็นหมวดหมู่ให้ชัดเจน รวมทั้งยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีฉบับเดิมที่มีเนื้อหาสาระซ้ำซ้อนหรือขัดกัน เพื่อกำหนดเป็นแนวปฏิบัติที่ชัดเจนให้รูปธรรมมากยิ่งขึ้น

2) ควรดำเนินการจัดการทรัพยากรปาชายเลนทั้งระบบ โดยเปิดโอกาสให้กำลังคนจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และภาคส่วนอื่น ๆ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มูลนิธิ เอกชน และคนในชุมชน รวมถึงคนภายนอกชุมชนที่เป็นจิตอาสา เข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบการจัดการทรัพยากรร่วมให้เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ไม่ใช่ดำเนินการในลักษณะการรวมศูนย์ หรือรัฐเป็นผู้ถือหางเสียเรื่อย บังคับ บัญชา สั่งการ แต่เพียงฝ่ายเดียวเหมือนดังในอดีต

3) ควรมีบทบัญญัติกฎหมายกลางเกี่ยวกับมาตรการทวงคืนผืนป่าเป็นการเฉพาะ เพื่อให้มีสถานะเป็นกฎหมายที่มั่นคงถาวร ซึ่งทุกรัฐบาลต้องปฏิบัติ ไม่ใช่เป็นเพียงนโยบายของรัฐบาลชุดใดชุดหนึ่งเท่านั้น โดยกำหนดบทยกเว้นไม่ดำเนินคดีต่อประชาชนผู้ยากไร้ ผู้ที่มีรายได้น้อย และผู้ไร้ที่ดินทำกินที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เดิมตามแนวนโยบายคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 66/2557 รวมทั้งกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองแทนการลงโทษทางอาญาต่อผู้กระทำความผิดที่ยอมรับผิดขอใช้ความและฟื้นฟูทรัพยากรปาชายเลนให้กลับคืนสภาพ

ที่อุดมสมบูรณ์ และมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติ อันจะช่วยลดแรงปะทะ ความรุนแรง หรือความไม่พอใจระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับ ประชาชน เป็นการแก้ปัญหาเชิงสร้างสรรค์ แบบ win-win ฉะนั้น ต้องถอดคำสั่งคณะรักษา ความสงบแห่งชาติที่เกี่ยวข้องดังกล่าวออกเป็น กฎหมายกลางที่ชัดเจน เพื่อให้กับหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องนำไปใช้เป็นแนวทางและพัฒนาต่อยอด ให้เป็นรูปธรรมต่อไป

.....

ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป

1) ควรมีการวิจัยการนำนโยบายทาง คีฬาคีฬาไปปฏิบัติในภูมิภาคอื่น ๆ ของ ประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคตะวันตก มีปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลนที่รุนแรง เพื่อนำไปสู่การแสวงหารูปแบบในการกำหนด นโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่เหมาะสมกับภูมิภาคนั้น ๆ

2) ควรมีการวิจัยเพื่อประเมินผลนโยบาย ทางกีฬาคีฬา เช่น ประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้น กับชุมชนชาวเล และคุณภาพชีวิตของคนใน ชุมชนโดยรอบพื้นที่ป่าชายเลน ◉

उत्सनायुत्सु

- Banphot Meknitikun. (2011). Kānnamnayōbāikānkhūapkhum 'ākhānpaipatibat-khōṅ'ongkānbōrihānsūa n Tambonnaikhētparimonthon. [The Implementation of Building Control Policy by Subdistrict Administration Organizations in the Environs of Bangkok]. (Ph.D. Dissertation Department of Public Administration). University of Ramkhamhaeng, Thailand.
- Barrett, S., and Fudge, C. (1981). Policy and action. London: Methuen.
- Chiraphan Muatchan.(2012). Sathānkānkānbukrukpāchāilēnkhōṅprathedthai. [Situation of Mangrove Forest intrusion in Thailand]. 'Ēkkasānwichākān Chabapthī 3/2555. Bangkok: Department of Marine and Coastal Resources.
- Chompoonuch Hunnak. (2017). Kānbōrikānsāthāranamaiphūrapchaiphon-lamūāṅ. [New Public Services for Serving Citizens]. Journal of Humanities and Social Sciences Review, 19, 1, 125-140.
- Department of Marine and Coastal Resources. (2016). Rāingānpṛačampī 2559. [Annual report 2559]. Bangkok: Department of Marine and Coastal Resources.
- Edwards, G.C. (1980). Implementing Public Policy. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Hogwood, B.W. and Gunn, L.A. (1984). Policy analysis for the real world. London: Oxford University Press.
- Kritin Chansondhima and Orathai Intachaiwong. (2016). Kānmīsūanrūam-naikānčhatkān Sapphayākōnthammachātyāngsomsdunlæyangyūn: Suksāchaphokranī Pāchumchonbānkhlēnghūaiwāi 'Amphōemāepōēn Čhatwatnakornsawan. [Guidelines for participation in natural resource management balance and sustainability. Case study: Community Ban Khlong Huai Wai, Mae Poen, Nakhon Sawan]. Journal of Thai Ombudsman, 9, 1, 58-79.

- Land Watch. (2018, July 3). Poetraingan Land Watch Phonkrathopkhamsangkhochcha. Hoksipsi/57, Hoksiphok/hasipchet læphæn mæbotpamai. [Open the Report 'Land Watch' Impact of National Council for Peace and Order 64/57, 66/57 and Forest Master Plan]. Retrieved from https://tlhr2014.wordpress.com/songphansipha/kao/yisipsong/landwatch_report/
- Mazmanian, D.A. and Sabatier, P. A. (1989). *Implementation and Public Policy*. Glenview, Maryland: University Press of America.
- Nakamura, R.T. and Smallwood, F. (1980). *The Politics of Policy Implementation*. New York: St. Martin's Press.
- Ostrom, Elinor. (2010). Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. *American Economic Review*. 100 (June 2010), 641-672.
- Pressman, J. and Wildavsky, A. B. (1973). *Implementation*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Rondinelli, A.D. and Cheema, G.S. (1983). "Decentralization and Direction." *Comparative Study on the Local Public Administration in Asia and Pacific Countries*. New York: Praeger Publishers.
- Saran Titaree. (2007). *Kānnamnayōbāisāngthīyū'āsaiphūmīrāidainoipaipatibat: Kranīsuksākhrōngkānbān'ūa'āthōn*. [An Implementation of the Low Income Housing Policy: A Case Study of the Baan Eua-Arthorn Project]. (Ph.D. Dissertation Department of Public Administration). University of Ramkhamhaeng, Thailand.
- Thairat Online. (2018, July 3). Krasūangsapphayākōnthammachātlæsingwæt-lōm. Čhæng Nayōbāithūangkhūnpā Maikrathoppūyākrai 'biktao' Sangrēngkæpanhā. [Ministry of Natural Resources and Environment explain the Repatriation of Forest Policy without Affecting the Poor 'Bigtao' Commanding urgently solve the problems]. Retrieved from <https://www.thairath.co.th/content/1013702>

- Thairat Online. (2018, July 3). Kromthalē... Patirūpphænbōrihānphūnthīpāchāilēn "anurak-chaiprayōt": Chū "somedun-yangyūn". [Department of Marine and Coastal Resources Reform Administration Plan about Mangrove Forest Areas]. Retrieved from <https://www.thairath.co.th/content/903427>
- Thitiroj Rergsumran. (2006). Alternative energy: An analysis of natural utilization policy implementation. Unpublished doctoral dissertation, National Institute of Development Administration, Bangkok.
- Van Meter, D. S. and Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration and Society*. 6 (4), 445-488.