

กรอบนโยบายการจัดการแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่ - ห้วยขาแข้งอย่างยั่งยืน Policy Framework for Sustainable Management of the World Natural Heritage Thung Yai - Huai Kha Khaeng Wildlife Sanctuaries

ไกล่รุ่ง พูลผล Klairoong Poonpon*

ไพโรจน์ ภัทรนรากุล Pairote Pathranarakul**

นภวรรณ สุวานะกาญจน์ Noppawan Tanakanjana***

บทคัดย่อ

การศึกษากรอบนโยบายการจัดการแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่ - ห้วยขาแข้งอย่างยั่งยืนมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานภาพและนโยบายการจัดการแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่ - ห้วยขาแข้งในปัจจุบัน เพื่อให้ข้อเสนอแนะนโยบายการจัดการแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่ - ห้วยขาแข้งอย่างยั่งยืน โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเชิงเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสังเกตอย่างมีส่วนร่วม ผลการศึกษาพบว่าแหล่งมรดกโลกทุ่งใหญ่ - ห้วยขาแข้ง ได้ขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกทางธรรมชาติในปี พ.ศ. 2534 โดยมีที่มาจากความต้องการของประชาชนที่จะเพิ่มความเข้มแข็งในการคุ้มครองพื้นที่ป่าไม่ให้ถูกคุกคามในลักษณะต่าง ๆ รวมทั้งโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ปัจจุบันอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และได้รับการคุ้มครองภายใต้พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ทำให้สามารถรักษาความอุดมสมบูรณ์และความหลากหลายทางชีวภาพไว้ได้ตามเกณฑ์ของอนุสัญญามรดกโลกอย่างมีประสิทธิภาพ ผลการศึกษาชี้ว่าพื้นที่มรดกโลกดังกล่าวยังอยู่ภายใต้ความเสี่ยงต่อภัยคุกคามอันเนื่องจากการใช้ประโยชน์ที่ไม่เหมาะสมและขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนเท่าที่ควร ผู้วิจัยเสนอกรอบนโยบายที่จะนำไปสู่การจัดการที่ยั่งยืน ได้แก่ 1) การประยุกต์ใช้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ในการจัดการ 2) การใช้กฎหมาย 3) การคุ้มครองรักษาคุณค่าของพื้นที่ 4) การจัดการพื้นที่กั้นรอบแนวเขตมรดกโลกทางธรรมชาติ 5) การมีส่วนร่วมของประชาชน และ 6) การให้การศึกษาและสร้างความรู้ความเข้าใจแก่สาธารณชน

คำสำคัญ: การจัดการแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติ, เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่ - ห้วยขาแข้ง, นโยบาย

* นักศึกษาระดับปริญญาเอก หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

** อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก

*** อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

Abstract

The study of the policy framework for sustainable management of the world natural heritage Thungyai-Huai Kha Khaeng wildlife sanctuaries was conducted with an aim of studying and analyzing the current status of the management of Thungyai-Huai Kha Khaeng wild life sanctuaries as a world natural heritage and the related government policy to offer a policy framework for sustainable management of this world natural heritage site. The qualitative approaches were conducted through studying documentary reviews, performing in-depth interviews, and undertaking participatory observation.

The study findings showed that the Thungyai-Huai Kha Khaeng was inscribed as a natural world heritage in 1991 (B.E. 2534) and was under the jurisdiction of the Department of Natural Parks, Wildlife and Plant conservation and was under the protection of the Wildlife Reservation and Protection Act 1992 (B.E. 2535). Thus, it was possible to effectively retain the abundance and biological diversity in line with the criteria of the World Heritage Convention. However, the study also pointed to the ongoing threats to the world heritage site from the inappropriate management and insufficient public participation. Any recommended policy framework for a sustainable management of the site should include five aspects, namely 1) emphasis on the site protection, 2) buffer-zone management for the natural world heritage site, 3) the suitable application of the scientific and technological knowledge in the site management, 4) participation of local communities, 5) building public awareness and understanding.

Keywords: world natural heritage management, Thungyai - Huai Kha Khaeng Wildlife Sanctuaries, policy

บทนำ

แหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่-ห้วยขาแข้ง เป็นแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติแห่งแรกของประเทศไทย ประกอบด้วยพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายของประเทศไทยรวม 2 แห่ง ได้แก่ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร ครอบคลุมพื้นที่ในจังหวัดกาญจนบุรีและจังหวัดตาก เนื้อที่ 3,647.2 ตร.กม.หรือ 2,279,500 ไร่ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้งในเขตจังหวัดอุทัยธานี เนื้อที่ 2,575 ตร.กม.หรือ 1,609,150 ไร่ (รูปที่ 1) รวมแล้วเรียกว่าผืนป่ามรดกโลกทางธรรมชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่-ห้วยขาแข้ง ครอบคลุมพื้นที่ป่าที่มีความกว้างใหญ่ถึง 6,222 ตารางกิโลเมตร หรือ 3,888,750 ไร่ นับเป็นป่าอนุรักษ์ที่มีพื้นที่กว้างใหญ่ที่สุดของประเทศ และเป็นป่าธรรมชาติแห่งแรกของประเทศไทย และภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกทางธรรมชาติตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ โดยผ่านเกณฑ์การพิจารณาให้เป็นมรดกโลกด้วยคุณค่าความโดดเด่นอันเป็นสากล (Outstanding Universal Value, OUV) หลายประการ ได้แก่ ขนาดของพื้นที่ป่าที่มีความกว้างใหญ่เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยและดำรงชีพของสิ่งมีชีวิตชนิดต่าง ๆ ซึ่งเป็นตัวบ่งชี้ถึงความอุดมสมบูรณ์ของป่า มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง และมีความสมบูรณ์ของถิ่นที่อยู่อาศัย และมีทุ่งหญ้าสะวันนา หรือทุ่งใหญ่ ซึ่งถือเป็นลักษณะที่โดดเด่นเฉพาะ (Sueb Nakhasathien & Stewart Cox, B. 1990) นอกจากนี้ยังเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารที่สำคัญถึง 3 สาย ได้แก่ ลำน้ำทับเสลา ซึ่งไหลลงสู่อ่างเก็บน้ำทับเสลา และไหลลงสู่แม่น้ำสะแกกรัง จนกระทั่งลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยา ลำน้ำห้วยขาแข้งไหลลงสู่เขื่อนศรีนครินทร์ และลำน้ำแม่กลอง-อุ้มผาง ที่ไหลจากจังหวัดกาญจนบุรีและตาก ซึ่งเป็นแหล่งสำคัญในการผลิตไฟฟ้ารวมถึงน้ำประปาในภาคตะวันตกและกรุงเทพมหานคร



รูปที่ 1 แผนที่สังเขปแสดงพื้นที่แหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่-ห้วยขาแข้ง
ที่มา: เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร, 2555

เขตรักษาพันธุ์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้ง เป็นที่รู้จักเป็นอย่างดีต่อสาธารณชนในฐานะที่เป็นป่าที่มีความอุดมสมบูรณ์และหลากหลายของสัตว์ป่า เหตุการณ์สำคัญทางประวัติศาสตร์หลายเหตุการณ์ที่สะท้อนถึงคุณค่าความสำคัญของพื้นที่ป่าแห่งนี้ต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น เหตุการณ์เฮลิคอปเตอร์ตกที่จังหวัดนครปฐม เมื่อปี พ.ศ. 2516 ซึ่งเป็นอุบัติเหตุที่เกิดกับคณะนายทหารและนายตำรวจชั้นผู้ใหญ่ที่เดินทางไปตั้งค่ายพักแรมและใช้อาวุธสงครามล่าสัตว์ป่าภายในป่าทุ่งใหญ่นเรศวร จังหวัดกาญจนบุรีระหว่างวันที่ 26-29 เมษายน พ.ศ. 2516 โดยมีผู้เสียชีวิต 6 คน และพบซากสัตว์ป่า โดยเฉพาะซากกระทิง เป็นจำนวนมาก นำไปสู่การเรียกร้องให้ป่าทุ่งใหญ่ได้รับความคุ้มครองและประกาศเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าในเวลาต่อมา เหตุการณ์การคัดค้านการก่อสร้างเขื่อนน้ำโจนในป่าทุ่งใหญ่นเรศวร ในช่วงปี พ.ศ. 2526 จนถึงปี พ.ศ. 2531 ที่สะท้อนความต้องการรักษาผืนป่าของประชาชนจนนำไปสู่การเสนอให้พื้นที่ป่าแห่งนี้ได้รับการประกาศเป็นมรดกโลกทางธรรมชาติเพื่อยกระดับการคุ้มครองพื้นที่ จนถึงการเสียชีวิตของสืบ นาคะเสถียร อดีตหัวหน้าเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้งในปี พ.ศ. 2533 ที่ได้ก่อให้เกิดกระแสการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติขึ้นอย่างกว้างขวาง ซึ่งให้เห็นถึงความสำคัญของพื้นที่ป่าและความต้องการของประชาชนที่จะรักษาผืนป่าแห่งนี้ให้มีความอุดมสมบูรณ์ จนกระทั่งป่าทุ่งใหญ่-ห้วยขาแข้งได้รับการประกาศขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกทางธรรมชาติในปี พ.ศ. 2534

เมื่อผืนป่าทุ่งใหญ่-ห้วยขาแข้งมีฐานะเป็นมรดกทางธรรมชาติของโลกแล้ว ประเทศไทยในฐานะภาคีสัญญาและเป็นเจ้าของพื้นที่มรดกโลกนั้น มีข้อผูกพันที่จะต้องดำเนินการจัดการผืนป่าแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติแห่งนี้ ตามบทบัญญัติในมาตรา 5 ของอนุสัญญา ที่ระบุให้รัฐภาคีต้องดำเนินการคุ้มครอง อนุรักษ์และจัดการแหล่งมรดกโลกด้วยมาตรการที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมที่สุด ภายใต้ขอบเขตอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ โดยรัฐต้องกำหนดนโยบายทั่วไป และมาตรการที่เหมาะสมทั้งทางด้านกฎหมาย การบริหารจัดการ การประยุกต์ใช้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ เพื่อคุ้มครองป้องกันดูแลรักษาแหล่งมรดกโลก และประการสำคัญคือ แหล่งมรดกโลกต้องได้รับการคุ้มครองดูแล ให้สามารถรักษาคุณค่าความโดดเด่นอันเป็นสากล (Outstanding Universal Value: OUV) ไว้ได้และให้คุณค่านั้นคงอยู่ต่อไปจนถึงชนรุ่นหลังในอนาคต ทั้งนี้ สิ่งที่จะต้องคำนึงถึงคือ การคุ้มครอง รักษาแหล่งมรดกทางธรรมชาติของโลกแห่งนี้ไม่ได้เป็นไปเพื่อประเทศไทยเท่านั้น แต่เป็นการรักษาทรัพย์สินสมบัติที่ประชาชนทั้งโลกเป็นเจ้าของร่วมกัน โดยมีเป้าหมายคือ แหล่งมรดกโลกนั้นต้องไม่ประสบความเสื่อมโทรมจนตกอยู่ในฐานะมรดกโลกที่อยู่ในภาวะอันตราย (List of World Heritage in Danger)

ดังนั้น จึงเป็นความท้าทายและเป็นเรื่องที่น่าสนใจที่จะศึกษาว่า ประเทศไทยได้ดำเนินการอย่างไรเพื่อการจัดการและคุ้มครองมรดกโลกทางธรรมชาติแห่งนี้ มีการปรับตัวอย่างไรและมีนโยบายและมาตรการอย่างไร ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

ทุ่งใหญ่-ห้วยขาแข้งหลังจากที่มีสถานะเป็นมรดกโลก บทบาทหน้าที่ตามพันธกรณีหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ และศักยภาพของพื้นที่ เพื่อให้ข้อเสนอแนะการกำหนดกรอบนโยบายในการจัดการมรดกโลกทางธรรมชาติทุ่งใหญ่-ห้วยขาแข้ง ให้การจัดการแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติแห่งนี้เป็นไปตามแนวทางการจัดการที่มีมาตรฐานตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมและมรดกทางธรรมชาติหรืออนุสัญญามรดกโลก ที่จะเกิดประโยชน์อย่างสูงสุดแก่ประเทศไทยต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษานโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติทุ่งใหญ่-ห้วยขาแข้ง
2. เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคของการจัดการแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติทุ่งใหญ่-ห้วยขาแข้ง
3. เพื่อเสนอกรอบการจัดการแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติทุ่งใหญ่-ห้วยขาแข้ง

การทบทวนวรรณกรรม

อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลก

อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ (The Convention Concerning Protection of World Cultural and Natural Heritage) หรือเรียกสั้น ๆ ว่า “อนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก” (The World Heritage Convention) เป็นความตกลงระหว่างรัฐภาคี (States Parties) ในการยอมรับและให้ความร่วมมือในการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อการคุ้มครองและอนุรักษ์แหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติทั้งที่มีอยู่ในประเทศตนและประเทศอื่น ให้ดำรงอยู่เป็นมรดกของมวลมนุษยชาติตลอดไป โดยส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศภาคีในการกำหนดมาตรการที่เหมาะสมทั้งด้านนโยบายและวางแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และจัดการมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติที่คำนึงถึงการอนุรักษ์ที่มีประสิทธิภาพ ด้านกฎหมาย วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การบริหารจัดการ และการสนับสนุนงบประมาณเพื่อสงวนรักษาคุ้มครองและส่งเสริมมรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อมวลมนุษยชาติให้คงอยู่ต่อไป ปัจจุบันอนุสัญญามรดกโลกมีรัฐภาคีจำนวน 163 ประเทศ ได้ประกาศพื้นที่มรดกโลก ทั้งมรดกทางวัฒนธรรมและมรดกทางธรรมชาติไปแล้ว จำนวน 1,031 แหล่ง ในจำนวนนี้เป็นแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรม จำนวน 802 แหล่ง มรดกทางธรรมชาติ จำนวน 197 แหล่ง และมรดกผสมทั้งทางวัฒนธรรม จำนวน 32 แห่ง (World Heritage Convention, 2015) โดยแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่คุ้มครองหรือป่าอนุรักษ์ เช่นอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือพื้นที่คุ้มครองตามกฎหมายอื่นครอบคลุมพื้นที่ถึงร้อยละ 10 ของโลก จึงนับได้ว่า อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกจึงมี

บทบาทในการรักษาแหล่งทรัพยากรที่สำคัญของโลกที่มีความสำคัญทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมทั้งในปัจจุบันและอนาคต

แหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่-ห้วยขาแข้ง

พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวรและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้ง ซึ่งรวมเรียกว่าเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่ - ห้วยขาแข้ง เป็นพื้นที่ป่าที่มีขนาดกว้างใหญ่จึงมีศักยภาพในการคุ้มครองชนิดพันธุ์พืชและสัตว์และเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมของสัตว์และพืชในระบบนิเวศแบบต่าง ๆ เป็นที่รวมของป่าไม้ในแบบต่าง ๆ ที่มีในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเป็นแหล่งรวมความหลากหลายของชนิดพันธุ์สัตว์ป่า เป็นที่รวมของลักษณะองค์ประกอบของเขตชีวภูมิศาสตร์รวม 4 เขต คือ ไชโน-หิมาลายัน (Sino-Himalayan) ซุนเดอิก (Sudaic) อินโด-เบอร์มิส (Indo-Burmese) และอินโด-ไชนีส (Indo-Chinese) มีสังคมพืชและสัตว์ที่เป็นตัวแทนของเขตร้อนและเขตกึ่งร้อน มีพืชและสัตว์ที่หายากและเป็นสัตว์ประจำถิ่น (native species) จำนวนมาก เช่น ช้างเอเชีย (Asian elephant) ควายป่า (Wild water buffalo) กระตัง (Gaur) วัวแดง (Banteng) เสือโคร่ง (Tiger) เสือดาว (Leopard) เสือลายเมฆ (Cloud leopard) และแมวลายหินอ่อน (Marbled cat) สัตว์จำพวกนกที่สำคัญ ได้แก่ นกยูงพันธุ์ไทย (Green peafowl) นกเงือกคอแดง (Rufous-necked hornbill) นกเงือกชนิดอื่นอีก 4 ชนิด และอีแร้ง (Vulture) นอกจากนี้ยังพบสัตว์ป่าบางชนิดที่ไม่ใช่สัตว์ประจำถิ่น (non-native species) เช่น สมเสร็จ (Tapir) ซึ่งโดยทั่วไปมีอยู่เฉพาะทางตอนใต้ของไทย มาเลเซียและเกาะสุมาตรา รวมทั้งการปรากฏของลิงแสม (Crab-eating macaque) ค่างเทา (Silvered leaf monkey) และค่างแว่นถิ่นเหนือ (Phayre's langur) ลิงวอก (Rhesus macaque) แสดงถึงการเป็นรอยต่อของสัตว์ในเขตกึ่งร้อนกับเขตร้อน เป็นผืนป่าที่ยังสมบูรณ์ที่กว้างขวางอยู่ในแผ่นดินใหญ่ของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Seub Nakhasathien and Stewart Cox, B. 1990)

คณะกรรมการระหว่างรัฐเพื่อคุ้มครองมรดกโลก หรือคณะกรรมการมรดกโลก (World Heritage Committee) ภายใต้อนุสัญญามรดกโลก ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 19 ระหว่างวันที่ 9-13 ธันวาคม 2534 ณ ประเทศตุนิเซีย ให้เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่-ห้วยขาแข้งของไทยเป็นมรดกทางธรรมชาติของโลก ด้วยคุณสมบัติที่โดดเด่นตามเกณฑ์คุณค่าความโดดเด่นอันเป็นสากล ข้อที่ 2 ข้อที่ 3 และข้อที่ 4 (UNESCO, 1991) ดังนี้

หลักเกณฑ์ข้อ 2 เป็นตัวอย่างที่โดดเด่นของการเป็นตัวแทนกระบวนการทางธรณีวิทยาที่มีนัยสำคัญ วิทยาการทางชีวภาพ และการกระทำของมนุษย์ ป่าทุ่งใหญ่และห้วยขาแข้งเป็นตัวแทนของชีวนิเวศ (Biome) ที่มีความโดดเด่นและเป็นหนึ่งเดียวในปากเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งผสมผสานลักษณะของเขตชีวภูมิศาสตร์แบบไชโน-หิมาลายัน ซุนเดอิก อินโด-เบอร์มิส และ อินโด-ไชนีส ทำให้

มีลักษณะพิเศษด้วยองค์ประกอบที่สำคัญของเขตชีวภูมิศาสตร์ทั้ง 4 เขต รวมทั้งชนิดพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์จากทั้ง 4 เขตชีวภูมิศาสตร์ ป่าทุ่งใหญ่เป็นทุ่งหญ้าสะวันนาที่เป็นตัวอย่างที่สมบูรณ์ที่สุดและมั่นคงที่สุดของป่าเขตร้อนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

หลักเกณฑ์ข้อ 3 ประกอบด้วยปรากฏการณ์ทางธรรมชาติที่ยิ่งใหญ่หรือหายาก มีความเป็นเอกลักษณ์ หรือประกอบด้วยพื้นที่ซึ่งมีความงามทางธรรมชาติเป็นที่ยอมรับ ป่าทุ่งใหญ่-ห้วยขาแข้งมีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่มีความงามตามธรรมชาติอย่างโดดเด่น และมีคุณค่าด้านวิทยาศาสตร์อย่างยิ่งใหญ่ รวมทั้งมีลุ่มน้ำที่สำคัญ 2 แห่ง และป่าธรรมชาติอื่น ๆ

หลักเกณฑ์ข้อ 4 ประกอบด้วยถิ่นที่อาศัยทางธรรมชาติที่มีความสำคัญ ซึ่งสัตว์และพืชชนิดพันธุ์ที่มีคุณค่าและความสำคัญด้านวิทยาศาสตร์และด้านการอนุรักษ์ในระดับสากลซึ่งอยู่ในสถานภาพถูกคุกคามสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ โดยป่าทุ่งใหญ่และห้วยขาแข้งเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติที่ก่อให้เกิดความหลากหลายทางชีวภาพเนื่องจากชนิดพันธุ์สัตว์และพืชสามารถแพร่กระจายได้อย่างไม่มีข้อจำกัด และมีจำนวนชนิดพันธุ์เฉพาะถิ่นในระดับภูมิภาคจำนวนมาก มีชนิดพันธุ์ที่ถูกคุกคามในระดับโลก 28 ชนิดนี้ และมีอย่างน้อยหนึ่งในสามของสัตว์เลื้อยคลานด้วยนมทั้งหมดที่มีในป่าบกในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทั้งหมดปรากฏอยู่

พันธกรณีอนุสัญญาามรดกโลกต่อการกำหนดนโยบายประเทศ

อนุสัญญาามรดกโลก ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติให้กับรัฐภาคีในการนำเสนอแหล่งทรัพย์สินมรดกเป็นมรดกโลก จนถึงการดูแลรักษา และการดำเนินการหากเกิดกรณีที่มีมรดกโลกของประเทศใดประเทศหนึ่งถูกจัดให้อยู่ในสถานะมรดกโลกที่ตกอยู่ในภาวะอันตราย (Natural World Heritage in Danger) โดยในการเสนอแหล่งหรือทรัพย์สินมรดกที่จะขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกนั้น จะต้องนำเสนอให้เห็นถึง 3 ประการคือ 1) คุณค่าความโดดเด่นเป็นสากลที่ได้รับการยอมรับ 2) มีความเป็นจริงและความครบถ้วนสมบูรณ์ และ 3) มีแผนการจัดการที่ดี ทั้งนี้ แผนการที่ดีต้องประกอบด้วย 4 องค์ประกอบ (World Heritage Convention, 2015) ได้แก่ กฎหมาย ระเบียบและมาตรการในการคุ้มครอง (Legislative, Regulatory and Contractual Measures for Protection) ขอบเขตการคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพที่ครอบคลุมแหล่งที่อยู่อาศัย ชนิดพันธุ์ แสดงให้เห็นถึงกระบวนการเกิดปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เป็นคุณค่าความโดดเด่นอันเป็นสากล (Boundary for Effective protection) การจัดการเขตกันชนรอบๆ แหล่งมรดกโลก (Buffer zone) และระบบการจัดการ (Management System) ที่จะแสดงให้เห็นว่าคุณค่าความโดดเด่นเป็นสากลของแหล่งมรดกโลกนั้น จะได้รับความคุ้มครองดูแลอย่างไร

นอกจากนี้ อนุสัญญามรดกโลก ยังมีข้อเสนอแนะการกำหนดนโยบาย (Policy Guidelines of the World Heritage Convention) ที่บูรณาการการจัดการแหล่งมรดกโลกกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมุ่งเน้นการพัฒนาใน 4 มิติ ประกอบด้วย 1) ความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Sustainability) 2) การพัฒนาสังคม (Inclusive Social Development) 3) การพัฒนาเศรษฐกิจ (Inclusive Economic Development) และ 4) สันติภาพและความมั่นคง (Peace and Security) ดังนั้น รัฐภาคีอนุสัญญามรดกโลก จึงต้องกำหนดนโยบายและกลยุทธ์ตามแนวทางที่อนุสัญญาได้กำหนด ทั้งนี้ เนื่องจากการจัดการแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติทุ่งใหญ่นเรศวรและห้วยขาแข้ง เป็นการดำเนินการโดยพิจารณาพื้นที่ในฐานะที่เป็นมรดกโลก ไม่ใช่เพียงของประชาชนไทยเท่านั้น แต่ในขณะเดียวกัน ก็ควรกำหนดกรอบหรือแนวทางให้ประชาชนชาวไทย โดยเฉพาะชุมชนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้มีส่วนร่วมในการจัดการแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

นโยบายการจัดการแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติ

นโยบายหรือนโยบายสาธารณะมีรากฐานมาจากปัญหาต่าง ๆ ของสังคม และเป็นปัญหาที่ประชาชนคาดหวังว่ารัฐบาลจะต้องรับผิดชอบในการแก้ไข ทำให้ปัญหาเหล่านี้ต้องเกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ ระหว่างประชาชน (Public) พรรคการเมือง (Political Party) รัฐสภา (Congress) ตุลาการ (Court) ระบบราชการ (Bureaucracy) ระบบบริหาร (Executive) และราชการส่วนท้องถิ่น (Local Government) เป็นต้น สิ่งที่จะต้องพิจารณาก็คือ บุคคล หรือองค์กรต่าง ๆ ดังกล่าว มีบทบาทหรือมีส่วนร่วมต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไร และผลของนโยบายสาธารณะกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนในสังคมอย่างไร (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2554) ในขณะที่ Thomas R. Dye (1984) ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะไว้ว่า นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจกระทำหรือไม่กระทำ เช่น การที่รัฐบาลเก็บภาษีฟุ่มเฟือยในอัตราสูง ทำให้ประชาชนบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือยลดลง เป็นต้น ในส่วนที่รัฐบาลเลือกไม่กระทำ Dye ก็ถือว่าเป็นสาระสำคัญของนโยบายสาธารณะเช่นกัน เช่น การยกเลิกนโยบายเกณฑ์ทหารของบางประเทศ การเลือกที่จะไม่กระทำของรัฐบาลนั้น ส่งผลกระทบต่อประชาชนไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง ดังนั้น สิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะไม่กระทำจึงถือเป็นส่วนสำคัญของนโยบายสาธารณะด้วย

Ira Sharkansky (1971) ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่า คือกิจกรรมต่าง ๆ ที่กระทำโดยรัฐบาล ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดของรัฐบาล รวมทั้งข้อกำหนดและระเบียบในการควบคุมและกำกับการดำเนินกิจกรรมของปัจเจกบุคคลและนิติบุคคลทั้งมวล อาทิ การจัดการศึกษา การจัดสวัสดิการ การก่อสร้างทางหลวงโดยรัฐ การรักษาความสงบเรียบร้อย การตรวจสอบราคาสินค้า และรวมไปถึงกิจการต่างประเทศทั้งหมดด้วย

นโยบายสาธารณะจึงหมายถึงแนวทางปฏิบัติหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลของประเทศหนึ่ง ๆ กำหนดขึ้นมาด้วยความตั้งใจว่าจะกระทำเพื่อแก้ไขปัญหาของสาธารณชน เป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีแผนและโครงการรองรับเพื่อเป็นแนวทางขึ้นให้มีการปฏิบัติหรือการกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้นตามมา ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ โดยสิ่งที่เลือกจะกระทำเป็นผลมาจากการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ครอบคลุมทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ

การเข้าร่วมเป็นภาคีสัญญามรดกโลก ถือเป็นนโยบายอย่างหนึ่งของรัฐบาล มีผลต่อมาถึงการดำเนินการตามพันธกรณีต่าง ๆ รวมทั้งการจัดการแหล่งมรดกโลกทั้งทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติให้สอดคล้องตามพันธกรณีด้วย โดยมีประเด็นที่เกี่ยวข้องหลายประการ ตามเอกสารแนวทางการปฏิบัติการภายใต้อนุสัญญามรดกโลก (Operational Guidelines) ได้กำหนดว่า แผนการจัดการที่ดีควรประกอบด้วยองค์ประกอบ 4 ด้าน ได้แก่ กฎหมาย ระเบียบและมาตรการในการคุ้มครอง การจัดขอบเขตการคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพ การจัดการเขตกันชนรอบ ๆ แหล่งมรดกโลก และระบบการจัดการ (Management System) ที่จะแสดงให้เห็นว่าคุณค่าความโดดเด่นเป็นสากลของแหล่งมรดกโลกนั้นจะได้รับความคุ้มครองดูแลอย่างไร (World Heritage Center, 2012)

มรดกโลกทางธรรมชาติส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่ป่าหรือพื้นที่คุ้มครองประเภทต่าง ๆ และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายนั้น ๆ เช่น เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวรและห้วยขาแข้งได้รับการคุ้มครองภายใต้พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ในพื้นที่มรดกโลกทางธรรมชาติหลายแห่ง Helen Hazen (2008) ได้ศึกษาถึงการให้คุณค่าแก่พื้นที่อุทยานแห่งชาติในสหรัฐอเมริกา ได้แก่ อุทยานแห่งชาติเกรทสม็อกกี้เมาเทน แกรนด์แคนยอน ภูเขาไฟฮาวาย และเยลโลว์สโตน ซึ่งพบว่า ประชาชนอเมริกันไม่ได้รู้สึกว่าการคุ้มครองที่เพิ่มขึ้นจากเดิมที่ได้รับความคุ้มครองอยู่แล้วภายใต้กฎหมายอุทยานแห่งชาติ

แหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติและทางวัฒนธรรมหลายแห่ง ได้รับประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจจากการเป็นมรดกโลก เนื่องจากการท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้น การกำหนดนโยบายรองรับการจัดการที่ต้องคำนึงถึงการคุ้มครองรักษาแหล่งมรดกโลก การใช้ประโยชน์และความต้องการของประชาชน ให้เกิดความสมดุลระหว่างการสงวนรักษาคุณค่าและสภาพดั้งเดิมของแหล่งมรดกโลก กับการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยมุ่งให้เอื้อต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในขณะที่ไม่ทำลายสภาพแวดล้อมหรือไม่ใช้ประโยชน์จนเกินขีดจำกัด

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องจำนวนมากที่ชี้ให้เห็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการจัดการแหล่งมรดกโลก เช่น Shannon K. Orr (2011) ศึกษาปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในในการวางแผนธุรกิจที่จะดำเนินการในเขตอุทยานแห่งชาติ Banff ในแคนาดา โดยให้สอดคล้องกับกฎหมายและกฎ

ระเบียบของอุทยาน งานวิจัยจำนวนมากที่ศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาการท่องเที่ยวและผลกระทบด้านเศรษฐกิจ เช่น Aas, Ladkin, & Fletcher, 2005; Landorf, 2009a; Maikhuri, Nautiyal, Rao, & Saxena, 2001; Yuksel, Bramwell, & Yuksel, 1999. งานวิจัยเกี่ยวกับบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการแหล่งมรดกโลก (Keitumetse & Nthoi, 2009), การจัดการพื้นที่มรดกโลก (Nicholas et al., 2009, Landorf, 2009b; Ryan & Silvanto, 2010; Wager, 1995)

การศึกษาในครั้งนี้เพื่อศึกษากรอบนโยบายการจัดการแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่น้ำเขียว-ห้วยขาแข้งอย่างยั่งยืน ซึ่งคาดว่าจะเป็ประโยชน์ในการพิจารณาเพื่อการจัดการผืนป่ามรดกโลกต่อไป

ระเบียบวิธีวิจัย

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาในครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research Method) ด้วยการศึกษาดูเอกสาร ได้แก่ ข้อเสนอพื้นที่ป่าทุ่งใหญ่น้ำเขียว-ห้วยขาแข้งเป็นมรดกโลกทางธรรมชาติ (Nomination of The Thung Yai – Hwai Kha Khaeng Wildlife Sanctuary To Be A UNESCO World Heritage Site) บันทึกการประชุมคณะกรรมการมรดกโลก เอกสารคู่มือการปฏิบัติตามอนุสัญญามรดกโลก (Operational Guidelines for the Implementation of World Heritage Convention) แผนปฏิบัติราชการกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช แผนแม่บทการอนุรักษ์และจัดการสัตว์ป่า แผนพัฒนาจังหวัดอุทัยธานีและกาญจนบุรี และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key Informants) ด้วยการไปสัมภาษณ์ด้วยตัวเอง (face-to-face) ในช่วงเดือนมิถุนายน – สิงหาคม 2559 เพื่อให้ทราบภูมิหลัง ความเป็นมาของการขึ้นทะเบียนมรดกโลก สถานภาพปัจจุบันและปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของการดำเนินการตามอนุสัญญามรดก เพื่อกำหนดกรอบนโยบาย

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบบเฉพาะเจาะจง โดยแบ่งออกเป็น 5 กลุ่ม คือ 1) ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่มรดกโลกทางธรรมชาติทุ่งใหญ่น้ำเขียว-ห้วยขาแข้ง 2) ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ที่มีบทบาทในการกำหนดแผนงาน กลยุทธ์ และจัดสรรทรัพยากรด้านการบริหาร 3) องค์กรส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามอนุสัญญามรดกโลก 4) อดีตหัวหน้าหน่วยงานหรือผู้ที่เคยปฏิบัติงานในพื้นที่ ที่สามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก และ 5) ผู้แทนจากองค์กรภาคเอกชนที่มีการดำเนินการเกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่มรดกโลกทางธรรมชาติทุ่งใหญ่น้ำเขียวและห้วยขาแข้ง

เครื่องมือและการตรวจสอบเครื่องมือ

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาค้างครั้งนี้คือ แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured In-depth interview questionnaire) ซึ่งเป็นคำถามปลายเปิด (Open-ended Questions) ที่สามารถปรับเปลี่ยนคำถามได้ตามสถานการณ์และความเหมาะสมกับบทบาทหน้าที่ของผู้ถูกสัมภาษณ์ โดยประเด็นคำถามได้ผ่านการตรวจสอบความถูกต้อง (Verification) ความตรง (Validity) และความเชื่อถือได้ (Reliability) ด้วยวิธีสามเส้า (Triangulation) โดยผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

การตรวจสอบข้อมูล

หลังจากเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยได้นำข้อมูลมาตรวจสอบความครบถ้วน ความเที่ยงตรง (Validity) และความเชื่อถือได้ (Reliability) ด้วยวิธีสามเส้า (Triangulation) ประกอบด้วย การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation) และการตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีการรวบรวมข้อมูล (Methodological Triangulation)

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหาเชิงเนื้อหา (Content Analysis) โดยนำข้อมูลที่ได้มาจำแนกแยกแยะออกจากกัน (Utilizing) และจัดกลุ่มข้อมูลให้เป็นหมวดหมู่ (Categorizing) หลังจากนั้นจึงหาความหมายเชื่อมโยงและหาความสัมพันธ์ของข้อมูลที่ได้จากการศึกษาทั้งหมดเข้าด้วยกัน เพื่อนำไปสู่ความเข้าใจต่อปรากฏการณ์ที่ศึกษา โดยการศึกษาในครั้งนี้นำวิธีการวิเคราะห์เนื้อหาเชิงเนื้อหาในหลายลักษณะ ได้แก่ 1) สรุปข้อมูลจากเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสังเกตให้อยู่ในเรื่องเดียวกัน 2) จัดข้อมูลในรูปของตัวแปรให้เป็นระบบ และ 3) เชื่อมโยงในเชิงเหตุผลระหว่างข้อค้นพบ

ผลการศึกษา

ประวัติความเป็นมาและภูมิหลัง

จากการศึกษาครั้งนี้ พบว่า ปัญหาการคัดค้านการก่อสร้างโครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำแควใหญ่ตอนบน หรือโครงการก่อสร้างเขื่อนน้ำโจนในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร ที่เริ่มขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2526 โดยกลุ่มอนุรักษ์ต่าง ๆ ที่คัดค้านการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ในพื้นที่ป่า ได้นำไปสู่การชะลอโครงการดังกล่าว โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2531 ให้ระงับโครงการก่อสร้างเขื่อนน้ำโจน ในขณะที่นั้นได้เกิดกระแสการอนุรักษ์ผืนป่าทุ่งใหญ่นเรศวรและต่อต้านโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่จะใช้พื้นที่ป่ารองรับขึ้นอย่างกว้างขวาง ภาคประชาชนและกรมป่าไม้ ได้ร่วมกันหา

มาตรการที่เข้มแข็งยิ่งขึ้น เพื่อที่จะคุ้มครองพื้นที่ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร และเห็นว่าการผลักดันพื้นที่ให้เป็นแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติ เพื่อให้ได้รับการคุ้มครองภายใต้อนุสัญญามรดกโลกจะเป็นมาตรการสำคัญที่จะทำให้ผืนป่าทุ่งใหญ่นเรศวรและห้วยขาแข้งพ้นจากภัยคุกคามต่าง ๆ ได้ จึงได้ดำเนินการสำรวจทางวิชาการ เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการมรดกโลก ให้ป่าทุ่งใหญ่-ห้วยขาแข้ง ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติ (World Natural Heritage) จนกระทั่งป่าทุ่งใหญ่-ห้วยขาแข้ง ได้รับการพิจารณาขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกทางธรรมชาติ ในการประชุมคณะกรรมการมรดกโลกสามัญครั้งที่ 15 ระหว่างวันที่ 9-13 ธันวาคม 2534 ณ ประเทศตุนิเซีย นับเป็นแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติแห่งแรกของประเทศไทย

การบริหารจัดการ

เดิมเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้ง ต่างเป็นหน่วยงานที่อยู่ในสังกัดเดียวกัน คือ กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เมื่อมีสถานะเป็นแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่-ห้วยขาแข้ง ก็ยังมีการบริหารงานเช่นเดิม ต่อมามีการปรับเปลี่ยนหน่วยงานเนื่องจากการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2545 หน่วยงานทั้งสองได้ปรับย้ายไปอยู่ภายใต้สังกัดอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน การปรับย้ายหน่วยงานในครั้งนี้ไม่มีผลกระทบต่อการดำเนินงานของหน่วยงานทั้งสองแห่งเนื่องจากบทบาทและภารกิจของหน่วยงานเป็นไปตามเดิมไม่มีเปลี่ยนแปลง และดำเนินงานภายใต้พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 การมีสถานะเป็นแหล่งมรดกโลกไม่ได้มีผลต่อการบังคับใช้กฎหมาย และไม่มีกฎระเบียบที่บังคับใช้เพิ่มเติม การประสานงานระหว่างแหล่งมรดกโลกกับสำนักเลขาธิการอนุสัญญามรดกโลกดำเนินการโดยผ่านการประสานงานกับสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นผู้ประสานงานหลัก

ต่อมาเมื่อเปรียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินงานตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ พ.ศ. 2559 เป็นกลไกในการกำหนดนโยบายและดำเนินงานให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ รวมถึงการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดให้มีคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกเพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย กรอบทิศทาง และแนวทาง รวมถึงการกำหนดทำที่ของราชอาณาจักรไทยเกี่ยวกับการดำเนินงานตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ

นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติทุ่งใหญ่-ห้วยขาแข้ง

ภายหลังจากป่าทุ่งใหญ่-ห้วยขาแข้ง ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติ ในปี พ.ศ. 2534 แล้ว พบว่ามีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปามรดกโลกทางธรรมชาติ ป่าทุ่งใหญ่-ห้วยขาแข้ง ดังนี้

1) การดำเนินการตามแผนการจัดการเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้งและทุ่งใหญ่นเรศวร ปี พ.ศ. 2534-2539 ได้แก่

1.1 การจัดตั้งหน่วยพิทักษ์ป่าในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวรและห้วยขาแข้งเพิ่มขึ้น เพื่อเพิ่มหน่วยงานที่เป็นกำลังหลักในการพิทักษ์และคุ้มครองพื้นที่ (ตารางที่1) และมีการเพิ่มงบประมาณและบุคลากรให้สอดคล้องกับการเพิ่มหน่วยพิทักษ์ป่า

ตารางที่ 1 การเพิ่มหน่วยพิทักษ์ป่าในพื้นที่แหล่งมรดกโลกเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่-ห้วยขาแข้ง

ปี พ.ศ.	จำนวนหน่วยพิทักษ์ป่า		รวม
	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้ง	
2535	19	17	36
2540	21	20	41
2545	23	21	44
2557	27	23	60

ที่มา: กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, 2559

1.2 การอพยพโยกย้ายราษฎรที่ตั้งชุมชนอยู่ในพื้นที่ป่าห้วยขาแข้งออกมายังพื้นที่รองรับซึ่งอยู่นอกเขตป่า เพื่อฟื้นฟูสภาพป่าและลดความเสี่ยงในด้านภัยคุกคามต่อพื้นที่ป่าเพื่อฟื้นฟูสภาพป่าโดยอพยพราษฎรจากหมู่บ้านโป่งซางเผือก และ เขาคินแดง ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้งไปที่หมู่บ้านโป่งสามสิบ ตำบลระบำ อำเภอลานสัก จังหวัดอุทัยธานีซึ่งอยู่นอกเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้ง การอพยพราษฎรครั้งนี้ ได้รับความร่วมมือด้วยดี และดำเนินการได้สำเร็จเนื่องจากมีการเตรียมความพร้อมที่ดีและไม่มีความขัดแย้งกับราษฎร ปัจจุบันไม่มีชุมชนตั้งอยู่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้ง

1.3 การผนวกพื้นที่ป่าที่มีความอุดมสมบูรณ์เข้าเป็นพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร โดยผนวกพื้นที่จำนวน 447.2 ตร.กม. หรือ 279,500 ไร่ เข้าเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวรในปี พ.ศ. 2533 ทำให้เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวรมีขนาดพื้นที่ถึง 447.2 ตร.กม. หรือ 2,279,500 ไร่ และแบ่งเขตการบริหารงานออกเป็น 2 แห่งคือ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวรด้านตะวันออก ในพื้นที่จังหวัดตาก และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวรด้านตะวันตก จังหวัดกาญจนบุรี

1.4 การจัดการพื้นที่ป่ากันชนนอกเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้ง โดยกำหนดระยะแนวกันชนรัศมี 5 กิโลเมตรจากแนวเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้ง เป็นพื้นที่เพื่อการพัฒนาต่าง ๆ และดำเนินการพัฒนาชุมชนในแนวกันชนจำนวน 26 หมู่บ้าน รวมทั้งปลูกป่าในแนวกันชน ซึ่งได้รับความร่วมมือจากจังหวัดอุทัยธานี ที่มีความตื่นตัวและให้ความสำคัญกับเรื่องนี้เป็นอย่างมาก มีการตั้งคณะทำงานขึ้นมาดำเนินการ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และได้นำเสนอแผนการดำเนินการให้คณะรัฐมนตรีรับทราบ ซึ่งเป็นแผนงานโครงการขนาดใหญ่ที่ใช้งบประมาณสูง กิจกรรมที่เห็นได้อย่างชัดเจนคือการทำรั้วลวดหนามตามแนวกันชน (สมโภชน์, 2559 จากการสัมภาษณ์) ผลการดำเนินการปลูกป่าในแนวกันชนโดยกรมป่าไม้ (ในขณะนั้น) ร่วมกับองค์กรเอกชน และมูลนิธิสิบลานาเคเสถียร ได้ดำเนินการไป ประมาณ 600 ไร่ พื้นที่ป่าที่ปลูกไม่เพียงพอเนื่องจากบางตอนทับที่ทำกินของราษฎร (อุทิศ, 2559, จากการสัมภาษณ์) หลังจากปี พ.ศ. 2545 ได้หยุดดำเนินการเนื่องจากขาดงบประมาณดำเนินการต่อเนื่อง (สมโภชน์, 2559, จากการสัมภาษณ์)

1.5 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2538 กำหนดให้ วันที่ 9 ธันวาคม ของทุกปี เป็นวันเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร-ห้วยขาแข้ง มรดกโลก ตามข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้ประชาชนตระหนักในความสำคัญของพื้นที่ดังกล่าว และร่วมมือร่วมใจ ปกป้องรักษา เพื่อการส่งมอบให้อนุชนรุ่นต่อไป

2) นโยบายที่เกี่ยวข้อง ภายหลังจากแผนการจัดการเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้งและทุ่งใหญ่นเรศวร พ.ศ. 2534-2539

2.1 คณะรัฐมนตรีมีมติในการประชุมสัณจร เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2548 ที่จังหวัดนครสวรรค์ ได้เห็นชอบเรื่อง “การพัฒนาและสร้างสินค้าการท่องเที่ยวที่มีอยู่หลากหลาย และมีความโดดเด่นเป็นมรดกโลกและเป็นความแตกต่างที่เป็นจุดแข็ง” โดยมีกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง อาทิ นครสวรรค์ กำแพงเพชร อุทัยธานี และพิจิตร เป็นกลุ่มยุทธศาสตร์หลักในการพัฒนา ซึ่งนโยบายนี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการนำเอามรดกโลกทางธรรมชาติของชาติและของโลก คือ “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้ง” จังหวัดอุทัยธานี ออกมาพัฒนาเพื่อแปลค่าเป็นสินค้าและตัวเงิน ซึ่งเป็นมุมมองในเชิงเศรษฐศาสตร์ล้วน ๆ (ศรีสุวรรณ, 2548)

2.2 แผนการขับเคลื่อน (Roadmap) การดำเนินงานสำคัญตามยุทธศาสตร์กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2559-2564 (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2559)

ตามแผนการขับเคลื่อนการดำเนินงานสำคัญตามยุทธศาสตร์กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในข้อ 9 ระบุถึงการดำเนินการตามพันธกรณีการเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครอง

มรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่มีสถานะเป็นมรดกทางธรรมชาติของโลกและพื้นที่ที่อยู่ระหว่างการนำเสนอขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก ได้แก่

1) แผนขับเคลื่อนพื้นที่กลุ่มป่าดงพญาเย็น-เขาใหญ่ เพื่อให้พื้นที่กลุ่มป่าดงพญาเย็น-เขาใหญ่เป็นแหล่งมรดกโลกอย่างยั่งยืนและไม่ถูกรรจิวไว้ในบัญชีแหล่งมรดกโลกในภาวะอันตราย ซึ่งเป็นแผนการดำเนินงานในระยะเร่งด่วน โดยมีเป้าหมายเพื่อหยุดยั้งการลักลอบตัดไม้พะยุง และการรักษาคุณค่าที่โดดเด่นของพื้นที่มรดกโลก

2) แผนขับเคลื่อน (Road Map) พื้นที่กลุ่มป่าแก่งกระจาน เพื่อให้พื้นที่กลุ่มป่าแก่งกระจานเป็นแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติ เป็นแผนการดำเนินงานในระยะต่อไป ต่อเนื่องจากแผนดำเนินงานในระยะเร่งด่วน โดยมีเป้าหมายให้พื้นที่กลุ่มป่าแก่งกระจานได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นแหล่งมรดกทางธรรมชาติ มีกำหนดแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2561

แผนการขับเคลื่อนการดำเนินงานสำคัญของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนี้ ได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2559 ให้สามารถนำไปปฏิบัติได้ อย่างไรก็ตามแผนการขับเคลื่อนดังกล่าว รวมทั้งรายละเอียดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามพันธกรณีการเป็นภาคีสัญญามรดกโลก ไม่มีแผนงานที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่มรดกโลกทางธรรมชาติป่าทุ่งใหญ่-ห้วยขาแข้งแต่อย่างใด

ปัญหาอุปสรรคของการจัดการแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติทุ่งใหญ่-ห้วยขาแข้ง

1) ขาดแผนการจัดการพื้นที่ ผลการศึกษาพบว่า นับตั้งแต่แผนการจัดการเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้งและทุ่งใหญ่นเรศวร พ.ศ. 2534-2539 แล้ว ยังไม่เคยมีการจัดทำแผนการจัดการพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้ง หรือแผนการจัดการแหล่งมรดกโลกทุ่งใหญ่-ห้วยขาแข้งเลย จากรายงานรายคาบ (Periodic Report) ของประเทศไทยที่เสนอต่อคณะกรรมการมรดกโลกทุก ๆ 6 ปี ระบุว่า แหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่-ห้วยขาแข้ง ยังคงคุณค่าความโดดเด่นอันเป็นสากล (Outstanding Universal Value, OUV) โดยไม่มีภัยคุกคามที่สำคัญที่จะทำให้สูญเสียคุณค่าดังกล่าว (กรมป่าไม้, 2545; กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, 2549; กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, 2553) อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการมรดกโลกได้แสดงข้อมูลสถานภาพการดำเนินการและชี้ว่าไม่พบแผนการจัดการแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติทุ่งใหญ่-ห้วยขาแข้ง ที่เป็นไปตามข้อผูกพัน รวมทั้งมาตรการที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศไทยและประชาคมโลกอย่างชัดเจน ทั้งนี้ ตามรายงานรายคาบ (Periodic Report) ของแหล่งมรดกโลกในรอบที่สอง (2554) ระบุว่า ไม่มีแผนปฏิบัติการเฉพาะสำหรับการจัดการพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวรและห้วยขาแข้ง แต่เป็นกิจกรรมที่รวมอยู่ในแผนงบประมาณรายปี

(UNESCO, 2012) ผลต่อเนื่องจากการขาดแผนการจัดการทำให้ไม่มีระบบการติดตามหรือตรวจวัดผลการจัดการที่ชัดเจน เนื่องจากขาดแผนการจัดการตั้งแต่แรก ทั้งนี้ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้ง ต่างบริหารงานภายใต้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช โดยไม่มีแผนการจัดการร่วมกันในฐานะพื้นที่แหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติ

2) ขาดนโยบายสนับสนุนจากภาครัฐ

ผลการศึกษาพบว่าแผนการขับเคลื่อน (Roadmap) การดำเนินงานสำคัญด้านทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2559-2564 ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามพันธกรณีการเป็นภาคีสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ได้ให้ความสำคัญใน 2 เรื่อง คือ การขับเคลื่อนพื้นที่กลุ่มป่าดงพญาเย็น - เขาใหญ่ ให้เป็นแหล่งมรดกโลกที่ไม่ถูกบรรจุไว้ในบัญชีแหล่งมรดกโลกในภาวะอันตราย และการเสนอให้พื้นที่กลุ่มป่าแก่งกระจานเป็นแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติ โดยไม่มีแผนงานใด ๆ ที่เกี่ยวกับแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติทุ่งใหญ่นเรศวรและห้วยขาแข้ง

3) ภัยคุกคามในพื้นที่

ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่-ห้วยขาแข้ง ยังมีปัญหาภัยคุกคามในพื้นที่ ได้แก่

1) ปัญหาการล่าสัตว์ป่า โดยเฉพาะเสือโคร่ง ซึ่งมีมูลค่าสูง เพื่อการค้าทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศที่ผิดกฎหมาย ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้งและทุ่งใหญ่นเรศวรด้านตะวันออก

2) การทำไม้ การทำเหมืองแร่เถื่อน ในพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวรด้านตะวันตกปัญหาชนกลุ่มน้อยจากประเทศเพื่อนบ้านรุกล้ำเข้ามาในเขตป่าไม้ และตัดไม้ทำลายป่าในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวรด้านตะวันตก เป็นต้น ซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อคุณค่าความเป็นสากลของแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติแห่งนี้ (เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวรด้านตะวันตก, 2555)

3) ปัญหาไฟป่า ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา นับจากการเป็นมรดกโลก พื้นที่ป่าทุ่งใหญ่นเรศวรและห้วยขาแข้ง เคยถูกจับตาในฐานะพื้นที่มรดกโลกทางธรรมชาติที่มีปัญหาภัยคุกคามอันเกิดจากไฟป่าที่รุนแรงในปี พ.ศ. 2538 แต่ไม่ได้ทำให้มีปัญหาลงถึงขั้นถูกปรับสถานภาพเป็นมรดกโลกที่ตกอยู่ในภาวะอันตราย เนื่องจากสามารถควบคุมและดับไฟป่าได้ในเวลาต่อมา

4) ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน

ถึงแม้ว่ากระบวนการนำเสนอพื้นที่ป่าทุ่งใหญ่-ห้วยขาแข้งเป็นมรดกทางธรรมชาติของโลก ซึ่งนับตั้งแต่การคัดค้านการก่อสร้างโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังน้ำแควใหญ่ตอนบน หรือ เขื่อนน้ำโจน จนถึงการผลักดันให้เป็นมรดกโลกจะชี้ให้เห็นการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างชัดเจน

แต่จากการศึกษาครั้งนี้พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการแหล่งมรดกโลกยังมีข้อจำกัดเนื่องจากการเป็นพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าซึ่งเปิดโอกาสให้คนเข้าถึงพื้นที่อย่างจำกัด การใช้ประโยชน์พื้นที่มีไม่มากนักสำหรับประชาชน ถึงแม้ว่าจะมีคณะกรรมการที่ปรึกษาประจำพื้นที่อนุรักษ์ (Protected Area Committee: PAC) ซึ่งเริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2552 แต่ยังเป็นส่วนน้อยและยังไม่สามารถทำให้เกิดการใช้ประโยชน์พื้นที่มากขึ้นได้เนื่องจากข้อจำกัดในด้านกฎหมายที่ส่งผลให้การบริหารทำได้เฉพาะการเข้าถึงพื้นที่เพื่อเยี่ยมชม ศึกษาธรรมชาติและการศึกษาวิจัยเท่านั้น

กรอบการจัดการแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติทุ่งใหญ่นเรศวร-ห้วยขาแข้ง

จากการศึกษาพบว่า แหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติแห่งนี้ยังขาดนโยบายเฉพาะและแผนการจัดการที่จะนำไปสู่การบริหารจัดการให้เป็นไปตามพันธกรณีแห่งอนุสัญญาฯ และเกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างสูงสุด ผู้วิจัยมีข้อเสนอกรอบนโยบายการจัดการเพื่อการคุ้มครองและรักษาแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติเพื่อมุ่งสู่เป้าหมายดังกล่าว โดยพิจารณาจากแนวทางการปฏิบัติตามอนุสัญญามรดกโลก (Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention) ร่วมกับการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกของแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร-ห้วยขาแข้ง ซึ่งมีองค์ประกอบในการพิจารณาดังนี้

- 1) การประยุกต์ใช้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ในการจัดการ (Science-based management)
- 2) การดำเนินงานภายใต้กฎหมาย (Legal framework) หรือการบังคับใช้กฎหมาย
- 3) การคุ้มครองขอบเขตและพื้นที่สำคัญของแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติ (Boundary protection) เป็นการรักษาพื้นที่และป้องกันภัยคุกคามต่าง ๆ ที่จะมีผลกระทบต่อทรัพยากรที่จะส่งผลกระทบต่อคุณค่าความโดดเด่นอันเป็นสากลของพื้นที่
- 4) การจัดการเขตกันชน (Buffer zone management)
- 5) การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public participation)
- 6) การให้การศึกษาและสร้างจิตสำนึก (Education and awareness building)

ข้อเสนอกลยุทธ์ในการจัดการ

1) ส่งเสริมการใช้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์มาสนับสนุนการวางแผนบริหารจัดการ โดยส่งเสริมการศึกษาวิจัยในพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้ง เพื่อนำข้อมูลมาใช้ประกอบการหรือสนับสนุนการจัดทำแผนบริหารจัดการในกระบวนการจัดการสัตว์ป่า ทั้งนี้ ควรใช้สถานีวิจัยสัตว์ป่าเขานางรำซึ่งตั้งอยู่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้งให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการศึกษาวิจัยและถ่ายทอดองค์ความรู้ นอกจากนี้ ควรพิจารณาตั้งสถานีวิจัยเพิ่มขึ้นในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร

2) การป้องกัน คุ่มครอง และรักษาพื้นที่ โดยการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากการใช้กฎหมายยังเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพและมีความเข้มแข็งในการจัดการเพื่อรักษาขอบเขตพื้นที่แหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติและทรัพยากรต่าง ๆ ในพื้นที่ ซึ่งจะทำให้คุณค่าความโดดเด่นอันเป็นสากล อันเป็นคุณค่าของพื้นที่นั้นคงอยู่ตลอดไป ควรจัดสรรทรัพยากรด้านการบริหารให้เหมาะสม และการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมมาพัฒนาการบริหารจัดการ เช่น การเพิ่มหน่วยพิทักษ์ป่าในจุดที่ล่อแหลมหรือเสี่ยงต่อภัยคุกคามอันได้แก่การบุกรุกพื้นที่ป่าหรือล่าสัตว์ การเพิ่มประสิทธิภาพในการลาดตระเวน (Smart Patrolling System) โดยการเพิ่มเครื่องมือที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานใช้ระบบสารสนเทศเพื่อวางแผนการจัดการในอนาคตต่อไป

3) การจัดการพื้นที่ป่ากันชน (Buffer Zone Management) นอกเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้วยขาแข้ง มาเป็นเครื่องมือในการจัดการเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน และเป็นพื้นที่ผ่อนปรนการใช้ประโยชน์จากป่าไม้สำหรับชุมชน ลดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้

4) การจัดการอย่างมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งควรให้จังหวัดหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีโอกาสเสนอแผนพัฒนาหรือโครงการจัดการแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้วยขาแข้ง เพื่อจัดสรรผลประโยชน์จากการเป็นแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติให้กับท้องถิ่น และสาธารณชนทั่วไป ให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ และเกิดความร่วมมือในการจัดการอย่างยั่งยืน

5) การให้การศึกษา และสร้างจิตสำนึกแก่ประชาชน ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามาเยี่ยมชมและศึกษาเพื่อให้ความรู้และเผยแพร่ออกไป โดยผ่านกิจกรรมนันทนาการหรือการศึกษาธรรมชาติ ที่มีความน่าสนใจ เช่น การท่องเที่ยวศึกษาธรรมชาติเพื่อเรียนรู้เกี่ยวกับสัตว์ป่า ให้ประชาชนได้เรียนรู้เกี่ยวกับแหล่งมรดกโลก และบทบาทของประชาชนในการร่วมรักษาแหล่งมรดกโลกที่ไม่ใช่เพียงแค่ว่าของประเทศไทยเท่านั้น แต่เป็นของประชาคมโลก

นอกจากนี้ ควรผลักดันให้การจัดการพื้นที่มรดกโลกทางธรรมชาติเป็นวาระแห่งชาติ มีการจัดทำแผนกลยุทธ์ในระยะสั้นและระยะยาวเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน และควรแสวงหาความร่วมมือจากองค์กรภายนอกที่สามารถให้การสนับสนุนได้ เพื่อเร่งรัดการพัฒนาทางวิชาการและสร้างแนวร่วมในการบริหารจัดการ

สรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษากรอบนโยบายการจัดการแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติห้วยขาแข้งอย่างยั่งยืน มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษานโยบายการจัดการแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติห้วยขาแข้ง

ในปัจจุบัน และปัญหา อุปสรรคในการบริหารงาน เพื่อให้ข้อเสนอแนะนโยบายการจัดการแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติทุ่งใหญ่-ห้วยขาแข้งอย่างยั่งยืน โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเชิงเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสังเกตอย่างมีส่วนร่วม ผลการศึกษาพบว่าแหล่งมรดกโลกทุ่งใหญ่-ห้วยขาแข้ง ได้ขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกทางธรรมชาติในปี พ.ศ. 2534 โดยมีที่มาจากความต้องการของประชาชนที่จะเพิ่มความเข้มแข็งในการคุ้มครองพื้นที่ป่าไม่ให้เกิดคุกคามในลักษณะต่าง ๆ รวมทั้งโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ปัจจุบันอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และได้รับการคุ้มครองภายใต้พระราชบัญญัติสวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ทำให้สามารถรักษาความอุดมสมบูรณ์และความหลากหลายทางชีวภาพไว้ได้ตามเกณฑ์ของอนุสัญญาามรดกโลกอย่างมีประสิทธิภาพ

ผลการศึกษาชี้ว่าพื้นที่มรดกโลกดังกล่าวยังอยู่ภายใต้ความเสี่ยงต่อกิจกรรมคุกคามอันเนื่องจากการใช้ประโยชน์ที่ไม่เหมาะสมและขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนเท่าที่ควร ผู้วิจัยเสนอกรอบนโยบายที่จะนำไปสู่การจัดการที่ยั่งยืน ได้แก่ 1) การประยุกต์ใช้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ในการจัดการ 2) การใช้กฎหมาย 3) การคุ้มครองรักษาคุณค่าของพื้นที่ 4) การจัดการพื้นที่กั้นชนรอบแนวเขตมรดกโลกทางธรรมชาติ 5) การมีส่วนร่วมของประชาชน และ 6) การให้การศึกษาและสร้างความรู้ความเข้าใจแก่สาธารณชน

จากการศึกษาพบว่า แหล่งมรดกทางธรรมชาติของโลกเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่-ห้วยขาแข้ง มีศักยภาพสูงในการพัฒนาต่อไปได้ แต่ที่ผ่านมานั้น ขาดทิศทางการจะขับเคลื่อนจากระดับนโยบาย ทำให้การใช้ประโยชน์จากความเป็นมรดกโลกทางธรรมชาติเป็นไปอย่างไม่เต็มศักยภาพ จึงมีข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อการจัดการแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่-ห้วยขาแข้งอย่างยั่งยืน ดังต่อไปนี้

1. รัฐบาลควรให้ความสำคัญกับการสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน ให้มีความตระหนักในบทบาทและความสำคัญของแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติทุ่งใหญ่-ห้วยขาแข้ง ในฐานะที่เป็นแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติของประเทศไทย มีคุณค่าและความโดดเด่นเป็นที่ยอมรับในระดับสากล รวมทั้งมีเรื่องราวของการเคลื่อนไหวที่น่าสนใจในการผลักดันพื้นที่ป่าแห่งนี้ให้เป็นมรดกโลกทางธรรมชาติ โดยประชาชนไทยควรตระหนักในคุณค่าความสำคัญและรับรู้รับทราบว่าการดูแลรักษาแหล่งมรดกโลกแห่งนี้ไม่ได้ทำเพื่อประเทศไทยเท่านั้น แต่เป็นการทำเพื่อประชาคมโลก ซึ่งอยู่ในระดับสากล รัฐควรให้ความสำคัญกับแผนงานให้การศึกษา และสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคุ้มครองมรดกทางธรรมชาติของโลก

2. ควรใช้พื้นที่แหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติทุ่งใหญ่ - ห้วยขาแข้งให้เป็นประโยชน์ในด้านบวกต่อประเทศไทย โดยสรุปผลงานที่โดดเด่นที่ดำเนินการในพื้นที่แหล่งมรดกโลก เช่น การวิจัยเรื่องเสือโคร่งในพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้ง ในเวทีระดับสากล เพื่อแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยได้ดำเนินการจัดการพื้นที่แหล่งมรดกโลกตามหลักวิชาการ และตามกรอบที่อนุสัญญามรดกโลกได้กำหนด เพื่อให้เป็นต้นแบบ และให้เป็นผลงานที่มีความดีเด่น ทั้งนี้ หากประเทศไทยมีผลงานที่ดีเด่นในเรื่องดังกล่าว จะเป็นบทบาทที่ดีของประเทศไทย และเชื่อว่าจะช่วยเพิ่มอำนาจต่อการเจรจาหรือตกลงในเวทีการประชุมต่าง ๆ ของคณะกรรมการมรดกโลก

3. มีแผนรับมือในระยะยาว สำหรับพื้นที่ที่มีชุมชนตั้งอยู่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร

4. ให้ความสำคัญกับการสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน คือสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ในการจัดการพื้นที่มรดกทางธรรมชาติที่อยู่ตามแนวชายแดน เช่น เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวรด้านตะวันตก จะเป็นแนวทางที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกัน และรักษาคุณค่าของพื้นที่ นอกจากนี้ ยังเป็นการวางรากฐานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่จะเป็นประโยชน์ต่อการเสนอพื้นที่อื่น ๆ ที่มีชายแดนติดกับเมียนมาร์ เช่น กลุ่มป่าแก่งกระจาน ที่ไทยกำลังนำเสนอเป็นแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติแห่งใหม่

5. กำหนดกลไกให้ส่วนราชการระดับจังหวัดมีบทบาทในการเป็นแกนกลาง ที่ทำหน้าที่ให้การศึกษา สร้างความรู้ความเข้าใจและการมีส่วนร่วมในการคุ้มครองมรดกโลกแก่ประชาชน

รายการอ้างอิง

- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2559). *ยุทธศาสตร์ 20 ปี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2560-2579)*. กรุงเทพฯ. สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์, สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- กรมป่าไม้. (2545). *รายงานรายคาบ (Periodic Report) ของประเทศไทย: ส่วนที่ 2 สถานการณ์อนุรักษ์แหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติทุ่งใหญ่นเรศวรและห้วยขาแข้ง*. สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้.
- กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช. (2549). *แผนแม่บทการอนุรักษ์และจัดการสัตว์ป่าแห่งชาติ พ.ศ. 2548 - 2557*. กรุงเทพฯ. สำนักอนุรักษ์สัตว์ป่า. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช
- กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช. (2553). *รายงานรายคาบ (Periodic Report) แหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติทุ่งใหญ่นเรศวรและห้วยขาแข้ง*. กรุงเทพฯ.
- กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช. (2559). *หน่วยพิทักษ์ป่าในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวรและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้ง*. กรุงเทพฯ. สำนักอนุรักษ์สัตว์ป่า. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช.
- เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้ง. (2555). *รายงานสรุปผลการปฏิบัติงานประจำปี พ.ศ. 2555 เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้ง*. กรุงเทพฯ. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช.
- เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวรด้านตะวันออก. (2555). *รายงานสรุปผลการปฏิบัติงานประจำปี พ.ศ. 2555 เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวรด้านตะวันออก* กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช.
- เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวรด้านตะวันตก. (2555). *รายงานสรุปผลการปฏิบัติงานประจำปี พ.ศ. 2555 เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวรด้านตะวันตก* กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช.
- ศูนย์ข้อมูลมรดกโลก กระทรวงศึกษาธิการ. www.whic.go.th/whconvention
- ศรีสุวรรณ จรรยา. (2548). *เมื่อห้วยขาแข้งกลายเป็นแหล่งท่องเที่ยว*. ใน กรุงเทพฯธุรกิจ ฉบับวันที่ 10 พฤศจิกายน 2548.
- สมบัติธำรงธัญวงศ์. (2554). *นโยบายสาธารณะ : แนวคิดการวิเคราะห์และกระบวนการ*. พิมพ์ครั้งที่ 14. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.
- Aas, C., Ladkin, A., & Fletcher, J. (2005). *Stakeholder collaboration and heritage management*. *Annals of Tourism Research*, 32(1), 28-48.
- Dye, T. R. (1984). *Understanding public policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Helen, H. (2008). *Valuing natural heritage: Park visitors' values related to world heritage sites in the USA*. *Tourism*, 12(2), 165-181.
- IUCN. (1991). *World heritage nomination-IUCN Summary, Thungyai-Huai Kha Khaeng Wildlife Sanctuaries*. The Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage.
- Keitumetse, S., & Nthoi, O. (2009). *Investigating the impact of world heritage site tourism on the intangible heritage of a community: Tsoodle hills world heritage site, Botswana*. *International Journal of Intangible Heritage*, 4, 43-150.

- Landorf, C. (2009a). *A framework for sustainable heritage management: A study of UK industrial heritage sites*. *International Journal of Heritage Studies*, 15(6), 494-510.
- Landorf, C. (2009b). *Managing for sustainable tourism: A review of six cultural world heritage sites*. *Journal of Sustainable Tourism*, 17(1), 53-70.
- Maikhuri, R. K., Nautiyal, S., Rao, K. S., & Saxena, K. G. (2001). *Conservation policy-people conflicts: A case study from Nanda Devi Biosphere Reserve (a world heritage site), India*. *Forest Policy and Economics*, 2, 355-365.
- Nicholas, L. N., Thapa, B., & Ko, Y. J. (2009). *Residents' perspectives of a world heritage site: The pitons management area, St. Lucia*. *Annals of Tourism Research*, 36, 390-412.
- Orr, S. K. (2011). *The private sector on public land: Policy implications of a SWOT analysis of Banff National Park*. *Journal of Natural Resources Policy Research*, 3(4), 341-354.
- Sharkansky, I. (1971). *Policy analysis in political science*. Chicago: Markham
- Wager, Jonathan. (1995) *Developing a strategy for the Angkor world heritage site*. *Tourism Management*, 16(17), 515-523
- World Heritage Center. (2015). *Operational guidelines for the implementation of the world heritage convention*. Paris: UNESCO World Heritage Center.
- World Heritage Convention. (2012). *Convention concerning the protection of the world cultural and natural world heritage*. Retrieved from <http://whc.unesco.org/en/conventiontext>.
- Yuksel, F., Bramwell, B., & Yuksel, A. (1999). *Stakeholder interviews and tourism planning at Pamukkale, Turkey*. *Tourism Management*, 20(3), 351-360.
- Sueb Nakhasathien, & Stewart-Cox, B. (1990). *Nomination of the Thung Yai-Huai Kha Khaeng wildlife sanctuary to be a U.N.E.S.C.O world heritage site*. Bangkok: Wildlife Conservation Division, Royal Forest Department.
- IUCN (1991). *Advisory Body Evaluation – Thung Yai-Huai Kha Khaeng Wildlife Sanctuary (Thailand)*. Available source: <http://whc.unesco.org/en/list/591/documents/>
-