

ด่วนที่สุด

ที่ พส ๐๔๐๕/๒๗๑๑



ว.ศ. ๒๗๗.  
วันที่ ๑๔ ก.ย. ๕๙  
เวลา ๑๓.๕๕ น.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี  
รหัสเรื่อง ส17093  
รับที่ ส17992/58  
วันที่ 14 ก.ย. 58 เวลา 13:25

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม  
๙๒ ซอยพหลโยธิน ๗ ถนนพหลโยธิน  
แขวงสามเสนใน เขตพญาไท  
กรุงเทพมหานคร ๑๐๔๐๐

๑๐ กันยายน ๒๕๕๘

เรื่อง ขอยกเว้นมติคณะรัฐมนตรีเพื่อนำที่ดินที่เป็นป่าชายเลนในท้องที่อำเภอเมือง และอำเภอปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช ไปจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี  
๒. สรุปพื้นที่จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนในภาพรวมและรายจังหวัด  
๓. แผนที่แสดงพื้นที่ป่าชายเลนที่จะจัดเป็นที่ทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล  
๔. รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน ครั้งที่ ๗/๒๕๕๘

ด้วย กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ขอเสนอเรื่อง ขอยกเว้นมติคณะรัฐมนตรี เพื่อนำที่ดินที่เป็นป่าชายเลนในท้องที่อำเภอเมือง และอำเภอปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช ไปจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรี ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๔) เรื่องที่ขอทบทวนหรือยกเว้นการปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรี ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศตาม (๖) ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ) กำกับการบริหารราชการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑ ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

#### ๑. เรื่องเดิม

##### ๑.๑ ความเป็นมาของเรื่องที่จะเสนอ

ในอดีตประเทศไทยเคยมีป่าชายเลนที่อุดมสมบูรณ์ เนื้อที่ประมาณ ๒.๓ ล้านไร่ (ปี พ.ศ. ๒๕๐๔) แต่ด้วยพื้นที่ชายฝั่งทะเลมีศักยภาพสูงทางเศรษฐกิจและสังคมทำให้มีการใช้ประโยชน์พื้นที่ชายฝั่งทะเลและป่าชายเลนเพื่อวัตถุประสงค์ด้านต่างๆ มากมายและมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้พื้นที่ป่าชายเลนลดลงและมีสภาพเสื่อมโทรม เพื่อที่จะหยุดยั้งปัญหาดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๔ วันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ และวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๓ โดยมีสาระสำคัญ คือ ให้ระงับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนและระงับการพิจารณาขออนุญาตใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าชายเลนของทางราชการ อนุญาตให้ราษฎรอยู่อาศัยในเขตป่าชายเลนโดยไม่มีเอกสารสิทธิอยู่อาศัยต่อไปได้ แต่ไม่อนุญาตให้ทำกินโดยต้องขออนุญาตทุกปีและห้ามมิให้ออกเอกสารสิทธิใดๆ ทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตาม...

อย่างไรก็ตาม โดยสภาพข้อเท็จจริงที่ผ่านมามีความจำเป็นทั้งทางด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านความมั่นคง ทำให้ไม่สามารถกำกับ ควบคุมการดำเนินการ ให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้จากผลการสำรวจและจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน ปี พ.ศ. ๒๕๕๒ และการสำรวจแปลงที่ดินตามผลการสำรวจและจำแนกเขตฯ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๗ พบว่า มีพื้นที่ป่าชายเลนในท้องที่ ๒๔ จังหวัด เนื้อที่ประมาณ ๒.๙๒ ล้านไร่ โดยแยกเป็นพื้นที่ที่มีสภาพเป็นป่าชายเลน ๑.๕๒ ล้านไร่ และพื้นที่ที่ไม่มีสภาพเป็นป่าชายเลน ๑.๔๐ ล้านไร่ โดยพื้นที่ที่ไม่มีสภาพเป็นป่าชายเลนนั้น มีทั้งที่มีเอกสารสิทธิ และไม่มีเอกสารสิทธิ ซึ่งในปัจจุบันมีการใช้ประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ (๑) พื้นที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ (๒) พื้นที่เกษตรกรรม (๓) เมืองและสิ่งก่อสร้าง (๔) พื้นที่ทิ้งของใหม่ (๕) อื่นๆ (ทำเทียบเรือ นาเกลือ ฯลฯ) ทั้งนี้ จังหวัดที่มีราษฎรครอบครองพื้นที่ป่าชายเลนและใช้ประโยชน์เพื่อเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ(นากุ้ง) โดยไม่มีเอกสารสิทธิเป็นจำนวนมาก คือ จังหวัดจันทบุรี และจังหวัดนครศรีธรรมราช รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒

### ๑.๒ มติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งที่เกี่ยวข้อง

๑.๒.๑ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๔ ข้อ ๓. ให้ระงับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนโดยเด็ดขาดและระงับการพิจารณาขออนุญาตใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลน

๑.๒.๒ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ ข้อ ๑.ให้คงไว้ซึ่งมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๔ และข้อ ๒.๖ ในพื้นที่อนุรักษ์ห้ามมิให้อนุญาตการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าชายเลนในทุกกรณีทั้งภาครัฐและเอกชน

๑.๒.๓ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๓ ข้อ ๑.๒.๒ ในเขตอนุรักษ์ห้ามมิให้อนุญาตการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าชายเลนในทุกกรณีโดยรวมถึงพื้นที่ก่อสร้างสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เพื่อก่อสร้างระบบบำบัดต่างๆ ด้วย

### ๑.๓ ผลการดำเนินการที่ผ่านมา

๑.๓.๑ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ได้ทำการสำรวจจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนในท้องที่จังหวัดนครศรีธรรมราช เนื้อที่ ๒๗,๐๐๐ ไร่ พบว่ามีการครอบครองใช้ประโยชน์เพื่อเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ (นากุ้ง) โดยมีได้มีเอกสารสิทธิ และสามารถดำเนินการจัดที่ดินป่าชายเลนให้แก่ชุมชน ๑๑,๐๐๐ ไร่ ส่วนที่เหลือ ๑๖,๐๐๐ ไร่ จะทำการฟื้นฟูให้เป็นป่าชายเลน เพื่อรักษาระบบนิเวศชายฝั่งทะเล และจัดทำเป็นป่าชุมชนหรือป่าเศรษฐกิจ ตามนโยบายรัฐบาลต่อไป รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๓

๑.๓.๒ ในการประชุมคณะอนุกรรมการจัดที่ดิน ครั้งที่ ๓/๒๕๕๘ เมื่อวันที่จันทร์ที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๘ ณ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (พลเอก ดาว์พงษ์ รัตนสุวรรณ) เป็นประธานการประชุม โดยที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบให้นำพื้นที่ป่าชายเลนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเขตพื้นที่ป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ บริเวณอำเภอเมือง และอำเภอบางแพ จังหวัดนครศรีธรรมราช เนื้อที่ ๒๗,๐๐๐ ไร่ ไปดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน โดยให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง นำเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอยกเว้นมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการดำเนินงานดังกล่าว และมอบหมายให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะเลขานุการคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) นำเรื่องดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของ คทช. ต่อไป รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๔

## **๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี**

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มีแผนงานในการนำที่ดินที่เป็นป่าชายเลน เนื้อที่ ๒๗,๐๐๐ ไร่ ในท้องที่อำเภอเมือง และอำเภอปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช ไปจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ตามนโยบายรัฐบาล ทั้งนี้เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๔ วันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ และวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๓ ห้ามมิให้อนุญาตการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าชายเลนในทุกกรณีทั้งภาครัฐและเอกชน ดังนั้น เพื่อให้สามารถจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนได้ จึงจำเป็นต้องเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อยกเว้น มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว และให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุม คณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๙) เรื่องที่ขอทบทวนหรือยกเว้นการปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรี ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศตาม (๖)

## **๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง**

พื้นที่ป่าชายเลนในท้องที่อำเภอเมือง และอำเภอปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นพื้นที่ เป้าหมายของการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล ในปี ๒๕๕๙ จึงเห็นควรเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยด่วน เพื่อให้สามารถดำเนินการได้ในเดือนกันยายน ๒๕๕๘

## **๔. สารสำคัญ ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย**

๔.๑ คสช. และ รัฐบาลปัจจุบันมีนโยบายเร่งด่วนที่ชัดเจนเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน การลดความเหลื่อมล้ำโดยให้พิจารณาหาแนวทางในการจัดการที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรในลักษณะที่ไม่ได้ให้ กรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่อนุญาตให้เกษตรกรใช้ประโยชน์จากที่ดินประเภทต่างๆ รวมทั้งให้พิจารณากำหนด แนวทางการจัดพื้นที่ทำกินในลักษณะป่าเศรษฐกิจตามแนวทางของโครงการธนาคารชุมชน (Food bank) โดยปรับพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่ถูกบุกรุกและเสื่อมสภาพแล้วให้เกษตรกรใช้ทำประโยชน์ในที่ดินโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ เพื่อสร้างรายได้ให้เกษตรกร รวมทั้งใช้เป็นแนวป่ากันชนป้องกันการบุกรุกพื้นที่เพิ่มเติม

๔.๒ คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๗ เห็นชอบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งระเบียบดังกล่าวให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “ คทช.” ซึ่งในระยะแรก คทช. ได้มุ่งเน้นยุทธศาสตร์ ด้านการจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ดินทำกิน ซึ่งข้อมูลที่ดินที่จะนำมาจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ มีดังนี้

กลุ่มที่ ๑ สีเขียว คือ ที่ดินว่างเปล่าสามารถนำมาจัดได้ทันที

กลุ่มที่ ๒ สีเหลือง คือ ที่ดินที่มีผู้ครอบครอง

กลุ่มที่ ๓ สีแดง คือ ที่ดินที่ต้องพิจารณาตามกฎหมาย ระเบียบและมติคณะรัฐมนตรี ที่เกี่ยวข้อง

๔.๓ สำหรับพื้นที่ป่าชายเลนในความรับผิดชอบของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่จะนำมาจัดให้ชุมชนอยู่ในกลุ่มที่ ๓ สีแดง คือ ที่ดิน ที่ต้องพิจารณาด้านกฎหมาย ระเบียบ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ทั่วประเทศมีเนื้อที่ ๑๐๐,๐๐๐ ไร่ โดยเฉพาะพื้นที่ป่าชายเลนในท้องที่จังหวัดนครศรีธรรมราช มีเนื้อที่ ๒๗,๐๐๐ ไร่ จะนำมาจัดเป็นที่ดินทำกิน ให้ชุมชน ๑๑,๐๐๐ ไร่ ส่วนที่เหลือ ๑๖,๐๐๐ ไร่ จะทำการฟื้นฟูให้เป็นป่าชายเลน เพื่อรักษาระบบนิเวศ ชายฝั่งทะเล และจัดทำเป็นป่าชุมชนหรือป่าเศรษฐกิจ ตามนโยบายรัฐบาล

กระทรวงทรัพยากร...

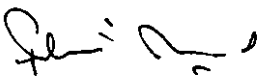
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงมีแนวคิดในการจัดที่ดินที่เป็นป่าชายเลน ให้แก่ชุมชน เพื่อเป็นการสนองนโยบายของรัฐบาลและเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม ในการดูแลป่าชายเลน ในบริเวณใกล้เคียง ช่วยให้ราษฎรเกิดความรู้สึกมั่นใจว่าในอนาคตจะมีที่ดินทำกิน อันก่อให้เกิดความรัก ความหวงแหนในที่ดินและป่าชายเลนบริเวณใกล้เคียง ซึ่งมีผลต่อความสมบูรณ์ ของสภาพแวดล้อม ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของรัฐบาลและประเทศชาติ

#### **๕. ข้อเสนอของส่วนราชการ**

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้พิจารณาแล้ว เพื่อเป็นการสนองนโยบาย สำคัญของรัฐบาลเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน ให้สามารถดำเนินการได้โดยไม่เป็นการขัดแย้งกับ มติคณะรัฐมนตรีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับป่าชายเลน จึงขอเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อโปรดพิจารณาอนุมัติยกเว้น มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๔ วันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ และวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๓ เพื่อนำที่ดินที่เป็นป่าชายเลนในท้องที่อำเภอเมือง และอำเภอปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช เนื้อที่ ๒๗,๐๐๐ ไร่ ไปจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

พลเอก 

(สุรศักดิ์ กาญจนรัตน์)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลน

โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๑๓๒๘

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๒๕๔