

โครงสร้างที่เหมาะสมของกฎหมายจัดการป่าชายเลน



เรืออากาศเอกหญิงสุรีย์ศรี วงษ์สกุล

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2535

ISBN 974-582-201-9

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

019686

147430404

The Appropriate Legal Structure for Mangrove Forest Management



Flt.Lt. Surisri Wongsaku

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirement

For the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

1992

ISBN 974-582-201-9

หัวข้อวิทยานิพนธ์

โครงสร้างที่เหมาะสมของกฎหมายจัดการป่าชายเลน

โดย

เรืออากาศเอกหญิงสุรีย์ศรี วงษ์สกุล

ภาควิชา

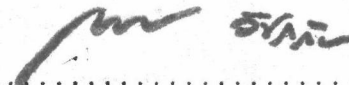
นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา

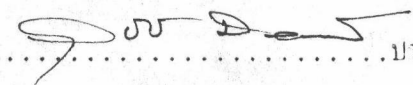
รองศาสตราจารย์พิชัยศักดิ์ ทรายางกูร

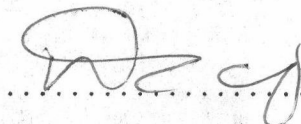


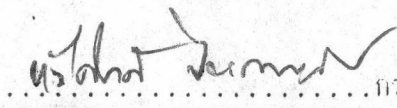
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมิตาทัศน์วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต

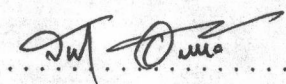

.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วัชรารักษ์)

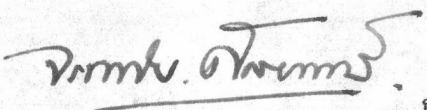
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


.....ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์สุณีย์ มัลลิกะมาลัย)


.....อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์พิชัยศักดิ์ ทรายางกูร)


.....กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.ทวีศักดิ์ ปิยะกาญจน์)


.....กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.สนิห อักษรแก้ว)


.....กรรมการ
(อาจารย์จรณชัย ศัลยพงษ์)

พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

เรืออากาศเอกหญิงสุริยศรี วงษ์สกุล : โครงสร้างที่เหมาะสมของกฎหมายจัดการป่าชายเลน (The appropriate legal structure for mangrove forest management)
อ.ที่ปรึกษา : รศ.พิชัยศักดิ์ ทรยางกูร, 330 หน้า. ISBN 974-582-201-9

ขณะนี้ป่าชายเลนและพื้นที่ป่าชายเลนในประเทศไทยได้ถูกบุกรุกทำลายลงเป็นจำนวนมาก สาเหตุหนึ่งที่ป่าชายเลนและพื้นที่ป่าชายเลนถูกทำลายนั้น คือ การไม่มีกฎหมายโดยตรงในการจัดการ

นอกจากนี้ ยังมีมติคณะรัฐมนตรีฉบับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับป่าชายเลนอีกจำนวนหนึ่ง ต่างมีจุดบกพร่องในส่วนที่เกี่ยวข้องกับป่าชายเลนทั้งสิ้น การที่จะแก้ไขกฎหมายเหล่านี้ทุกฉบับ เป็นสิ่งที่กระทำได้ยากและใช้เวลานาน ฉะนั้น วิทยานิพนธ์เรื่องนี้จึงได้เสนอโครงสร้างที่เหมาะสมของกฎหมายจัดการป่าชายเลน เพื่อนำมาแก้ไขปัญหาและป้องกันปัญหาการจัดการป่าชายเลนและการจัดการพื้นที่ป่าชายเลน ซึ่งการกำหนดโครงสร้างที่เหมาะสมนี้ ไม่เพียงแต่จะพิจารณาจากข้อบกพร่องของกฎหมายต่าง ๆ ยังได้นำวิธีการทางกฎหมายต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จมาวิเคราะห์ทำโครงสร้างที่เหมาะสมด้วยกฎหมายของประเทศดังกล่าว ได้แก่ มาเลเซียและอินโดนีเซีย


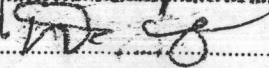
โครงสร้างใหม่นี้ประกอบด้วยรูปแบบ 3 ประการ คือ

1. องค์กรเจ้าหน้าที่
2. เนื้อหากฎหมาย ได้แก่ การคุ้มครองพื้นที่ การใช้ประโยชน์ในพื้นที่ การควบคุมพื้นที่
3. สภาพบังคับของกฎหมายซึ่งรวมถึงมาตรการในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

แต่อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของกฎหมายซึ่งแม้จะประกอบด้วยโครงสร้างใหม่นี้แล้วก็ตาม ยังต้องประกอบกับความร่วมมือของประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมายและประกอบด้วยการรู้ถึงคุณค่าของสิ่งแวดล้อมด้วยอีกประการหนึ่ง



ภาควิชา นิติศาสตร์
สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2535

ลายมือชื่อนิสิต 30.1111 
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา 
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลงได้ด้วยบุคคลต่าง ๆ ซึ่งได้ให้คำแนะนำทางวิชาการและความช่วยเหลือต่าง ๆ ตลอดจนกำลังทรัพย์ ซึ่งผู้เขียนได้สำนึกถึงพระคุณนี้จนไม่สามารถลืมเลือนลงได้และจะแสดงความแก่เวทีทุกเวลาที่เอื้ออำนวย

ในเบื้องต้นนี้ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณอย่างสุดซึ้งแก่คุณเด็บ และคุณเออร์ณี วงษ์สกุล บพการีผู้ให้กำเนิดและสนับสนุนความเจริญก้าวหน้าทุกวิถีทางที่เหมาะสมแก่บุตร อีกทั้งเป็นผู้ให้งบประมาณในการจัดทำวิทยานิพนธ์

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณอย่างที่สุดแก่รองศาสตราจารย์สนีย์ มัลลิกขมาลัย ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และเป็นผู้ที่ได้สละเวลาอันมีค่า ให้ความเมตตาและกำลังใจแก่ผู้วิจัยตลอดเวลาเสมอด้วยบพการีของผู้วิจัย

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณและสำนึกในพระคุณตลอดไปแก่ รองศาสตราจารย์นิพัทธ์ศักดิ์ หรยางกร ที่ได้สละเวลาอันมีค่ายิ่งเพื่อเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา อีกทั้งได้สละกำลังสมองแก่ผลงานของผู้วิจัย และท่านได้ให้คำแนะนำ ให้ความรู้แก่ผู้วิจัยตลอดมาจากระทั้งวิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลงได้

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ทวีศักดิ์ ปิยะกาญจน์ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำในการเขียนวิทยานิพนธ์ อีกทั้งให้ความรู้เกี่ยวกับผลงานชิ้นนี้ และขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.สนิท อักษรแก้ว กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้สละเวลาอันมีค่าให้แก่ผู้วิจัย และขอขอบพระคุณที่ท่านได้ชี้แนะและให้ความรู้แก่ผู้วิจัยเสมอ

ผู้วิจัยขอขอบคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์อมราวดี อังคสุวรรณ ที่ได้ให้ความสะดวกในการสอบวิทยานิพนธ์

ผู้วิจัยขอขอบคุณอาจารย์จรรยาชัย ศัลยกพงษ์ ที่สละเวลามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

ผู้วิจัยขอกราบขอบคุณ พลโทสุจินต์ สมุทรเสน ที่ให้ความช่วยเหลือเป็นอย่างดีในการทำวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ต้น

ผู้วิจัยขอขอบคุณ พลโท อำพล จุลานนท์ เจ้ากรมเสมียนตรา ที่สนับสนุนผู้ใต้บังคับบัญชา ฝ่าฝืนหาความรู้

ผู้วิจัยขอกราบขอบคุณ พันตำรวจโทสระ และคุณกิติมา หงส์นันท์ คุณน้าทั้งสองของผู้วิจัยที่ให้ความร่วมมือในการทำวิจัย พันตรีหญิงรุ่งอรุณ เกิดโสภา พี่สาวของผู้วิจัยที่ช่วยแปลภาษาต่างประเทศ และคุณสุชลิน วงษ์สกุล พี่สาวอีกท่านหนึ่งของผู้วิจัยที่มีส่วนร่วมให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลง

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณแก่เจ้าหน้าที่ห้องสมุด เจ้าหน้าที่บัณฑิต และเจ้าหน้าที่ธุรการที่ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้วิจัยจนกระทั่งผลงานชิ้นนี้สำเร็จลงได้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีคุณค่าและประโยชน์อย่าง ช่อมอบเป็นแก่เวทีแก่บุรพจารย์ที่มิได้กล่าวนามมา ขอบบพร่องทั้งหลายขอโน้มรับไว้ ณ โอกาสนี้

สารบัญ



	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญภาพ.....	ฎ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
สาเหตุแห่งการทำลายพื้นที่ป่าชายเลน.....	4
วัตถุประสงค์และขอบเขตการศึกษา.....	9
แนวความคิด สมมติฐาน ทฤษฎีของการวิจัย.....	9
วิธีดำเนินการวิจัย.....	10
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้.....	11
บทที่ 2 สภาพปัญหาการขาดความสมดุลของระบบนิเวศวิทยาป่าชายเลน.....	12
2.1 ความหมายระบบนิเวศวิทยาป่าชายเลน.....	12
2.2 โครงสร้างของระบบนิเวศวิทยาป่าชายเลน.....	13
2.3 ผลกระทบจากการทำลายป่าชายเลน.....	17
2.4 การกระจายพื้นที่ป่าชายเลนของประเทศไทย.....	21
2.5 ส่วนที่เป็นหน้าที่หรือกิจกรรมของระบบนิเวศ.....	23
2.6 ประโยชน์ของผลผลิตจากป่าชายเลนในชีวิตประจำวัน.....	28
2.7 ประโยชน์ของป่าชายเลนในด้านประมง.....	32

บทที่ 3	ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ป่าชายเลน.....	40
3.1	แนวความคิดพัฒนายั่งยืน.....	40
3.2	ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ.....	48
3.3	แนวคิดสิทธิในสิ่งแวดล้อม.....	56
3.4	ทฤษฎีทางเศรษฐกิจ-สังคม.....	62
3.5	แนวความคิดการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่กับการพัฒนาสิ่งแวดล้อม....	69
3.6	หลักการแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาค.....	73
3.7	การบริการสาธารณะ.....	76
3.8	แนวความคิดแผนการใช้ที่ดิน.....	84
บทที่ 4	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชายเลนในปัจจุบัน.....	89
1.	กฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับป่าชายเลน.....	91
1.1	พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484.....	91
1.2	พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ในส่วนที่สัมพันธ์ กับป่าชายเลน.....	110
1.3	พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ในส่วนที่สัมพันธ์ กับการแก้ไขสภาพเสื่อมโทรมในพื้นที่ป่าชายเลน.....	129
2.	การวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ป่าชายเลนโดยอ้อม.....	141
2.1	พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498.....	141
2.2	พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497....	143
2.3	พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ก่อผลกระทบต่อการควบคุม พื้นที่ป่าชายเลน.....	147
2.4	พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.....	149

2.5 พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494...	151
2.6 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535.....	152
2.7 พระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490.....	153
2.8 พระราชบัญญัติเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456.....	155
3. การวิเคราะห์ทัศนคติของรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับป่าชายเลน.....	157
ข้อสังเกตในทัศนคติของรัฐมนตรีฉบับต่าง ๆ.....	159
บทที่ 5 โครงสร้างกฎหมายจัดการป่าชายเลนของต่างประเทศ.....	164
การอนุรักษ์พื้นที่ป่าชายเลนในอินโดนีเซีย.....	165
การวิเคราะห์กฎหมายป่าไม้อินโดนีเซีย.....	169
การวิเคราะห์กฎหมายป่าไม้มาเลเซีย.....	184
บทที่ 6 สรุปและเสนอแนะ.....	198
บรรณานุกรม.....	209
ภาคผนวก.....	218
ประวัติผู้เขียน.....	331

สารบัญตาราง
ในทวิเคราะห์

		หน้า
ตารางที่ 1	การลดลงของพื้นที่ป่าชายเลนระหว่างปี 2534-2532.....	3
ตารางที่ 2	พื้นที่ป่าชายเลนของประเทศไทย (แยกตามรายภาค).....	22
ตารางที่ 3	แสดงปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้ในประเทศไทย ระหว่างปี พ.ศ..... 2521-2528.....	25
ตารางที่ 4	ปริมาตรไม้ที่ตัดออกจากป่าชายเลน (ลูกบาศก์เมตร) ระหว่างปี พ.ศ. 2519-2528.....	31
ตารางที่ 5	ปริมาณการเพาะเลี้ยงกุ้งทะเลในประเทศไทย ระหว่างปี พ.ศ... 2519-2528.....	34
ตารางที่ 6	การกำหนดพื้นที่ในประเทศอินโดนีเซีย.....	167
ตารางที่ 7	การจำแนกป่าในแต่ละจังหวัดในประเทศอินโดนีเซีย.....	173
ตารางที่ 8	พื้นที่ควบคุม.....	180
ตารางที่ 9	ตารางพื้นที่เขตคุ้มครองในประเทศอินโดนีเซีย.....	182
ตารางที่ 10	พื้นที่ป่าชายเลนมาตังซึ่งเป็นเขตป่าสงวน.....	185

สารบัญภาพ
ในบทวิเคราะห์

		หน้า
ภาพที่ 1	ภาพโครงสร้างป่าชายเลน.....	15
ภาพที่ 2	ภาพความสัมพันธ์ด้านนิเวศวิทยากับผลกระทบการใช้พื้นที่ป่าชายเลน แบบต่างกันในระบบนิเวศป่าชายเลน.....	20
ภาพที่ 3	ภาพวงจรโซ่อาหารในป่าชายเลน.....	28
ภาพที่ 4	ความสัมพันธ์ระหว่างป่าชายเลนกับทรัพยากรประมง การเพาะเลี้ยง สัตว์น้ำและชาวประมง.....	39
ภาพที่ 5	ภาพแผนที่ประเทศไทยบริเวณที่มีป่าชายเลน.....	33
ภาพที่ 6	ภาพองค์ประกอบของการพัฒนาอย่างยั่งยืน.....	42
ภาพที่ 7	ภาพความสัมพันธ์ที่เหมาะสมของการดำเนินการของรัฐเพื่อความสงบ ของสังคม.....	52
ภาพที่ 8	ภาพความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจของรัฐ และเสรีภาพของ.... ประชาชน.....	53
ภาพที่ 9	พื้นที่ท่องเที่ยวและคาบสมุทรในอินโดนีเซีย.....	166