

ปัญหาทางกฎหมายและนโยบายของการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่า



นางสาวศยามล ไกยูรวงศ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2538

ISBN 974-631-302-9

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

POLICY AND LEGAL PROBLEMS ON THE EXERCISE OF STATE POWER
CONCERNING LANDS MANAGEMENT IN THE FOREST AREA



Miss Sayamol Kaiyoorawongs

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Law
Department of Law
Graduate School
Chulalongkorn University

1995

ISBN 974-631-302-9



ศยามล ไกลยูวงศ์ : ปัญหาทางกฎหมายและนโยบายของการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่า (POLICY AND LEGAL PROBLEMS ON THE EXERCISE OF STATE POWER CONCERNING LANDS MANAGEMENT IN THE FOREST AREA) อ.ที่ปรึกษา : รศ.ดร. บวรศักดิ์ อูรรณโณ และ อ.โสภณ ชมชาญ, 388 หน้า. ISBN 974-631-302-9

การวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการแนวความคิด และปัญหาการใช้อำนาจรัฐในทางกฎหมายและนโยบาย การบังคับใช้ทางกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการบริหารงานของกลไกของรัฐที่ฝ่ายบริหารกำหนดขึ้นมาเป็นแนวทางการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ผลของการวิจัยได้พบว่า เนื่องจากปัญหาของการขาดประสิทธิภาพในการให้หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินแก่เอกชนอย่างทั่วถึง และขาดกลไกตรวจสอบจากประชาชนต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐก็ไม่ยอมรับสิทธิการใช้ประโยชน์ของชุมชนร่วมกันที่เคยมีในอดีตและในปัจจุบัน จึงทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับรัฐ

ประกอบกับการใช้อำนาจรัฐในการจัดการที่ดินในเขตป่าด้วยการมีมาตรการทางกฎหมายและนโยบายในการป้องกันทำลายป่า การจำแนกการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินป่าไม้ การจัดที่ดินในเขตป่ารูปแบบต่างๆกันจึงไม่อาจแก้ปัญหาได้ เนื่องจากกฎหมายและนโยบายเองเปิดช่องส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้อย่างไม่จำกัดให้แก่หน่วยงานรัฐและเอกชน รวมทั้งการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีประสิทธิภาพ และไม่มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ อีกทั้งละเลยการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการ

นอกจากนี้การบริหารงานในการจัดการที่ดินในเขตป่าของกรมป่าไม้ มีการขยายส่วนราชการแต่ไม่มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่เจ้าหน้าที่ของรัฐในภูมิภาค โดยที่อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ส่วนกลาง

ด้วยเหตุนี้เองการจัดการที่ดินในเขตป่าโดยรัฐจึงล้มเหลวมาโดยตลอด ความร่วมมือระหว่างรัฐ ชุมชน และเอกชนจึงมีความจำเป็น ซึ่งรัฐต้องส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ขณะเดียวกันต้องมีมาตรการส่งเสริมการทำประโยชน์ในเนื้อที่จำกัด การออกเอกสารสิทธิให้แก่เอกชนต้องกำหนดให้ชัดเจนบนพื้นฐานของการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม และมีนโยบายที่ชัดเจนในการจัดการที่ดินในเขตป่า ซึ่งต้องมีการปฏิรูปกฎหมายและนโยบายที่อยู่บนพื้นฐานการใช้ทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันระหว่างชุมชน เอกชน และรัฐอย่างยั่งยืน

ภาควิชา นิติศาสตร์
สาขาวิชา กฎหมายมหาชน
ปีการศึกษา 2538

ลายมือชื่อนิสิต
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

C370509 : MAJOR PUBLIC LAW
KEY WORD: POLICY/ LEGAL/ STATE POWER/ LAND/ FOREST

SAYAMOL KAIYCORAWONGS : POLICY AND LEGAL PROBLEMS ON THE EXERCISE OF STATE POWER CONCERNING LANDS MANAGEMENT IN THE FOREST AREA. THESIS ADVISOR : DEPT. PROF. BAVORNSAK UVANNO, Ph.D. AND SOPHON CHOMCHAN. 388 pp. ISBN 974-631-302-9

The research attempts to analyse the development of the concept of state authority relating to the management of forest lands in Thailand. The research points out the various problems relating to state authority of existing laws and policies, the enforcement of these laws by various government agencies, and the administration of the state mechanism as followed in practice by government officials.

The research views increased forest colonization as resulting from two factors : i) official inefficiency in the distribution of land rights certificates, and ii) the absence of mechanisms for people's monitoring and investigation of state officials and agencies involved in land rights distribution. System of land tenure does not grant usufruct rights for communities, though this concept was acknowledged by the kingdom's rulers in the past. Subsequently, the state does not endow community rights to the use and management of forest land.

Laws and policies relating to prevention of forest encroachment, land-use classification, categorization of forest land utilization, and the various patterns of state forest land management, are ill equipped to resolve the problems of forest land management. State agencies neglect the necessity for people's participation in the management of forest land. Moreover, government officials lack efficiency in administrative practice with very little coordination among the different government agencies and departments.

The management of forest land by the Royal Forest Department (RFD) emphasises the internal expansion of administrative and bureaucratic divisions. However, there is no decentralisation within the various RFD divisions in decision-making except regarding over the use of funds, with power resting solely on the Director General of the RFD and the Ministry of Agriculture and Cooperatives.

Under these circumstances, state management of forest land is by itself inadequate towards halting forest destruction and resolving the problems of land rights. It is necessary that the state join with communities especially through supporting community participation and decision-making concerning forest land. The state must undertake commercial utilization keeping in view that forest land is limited. Individual rights to forest land must be given only under strict conditions of ecologically sustainable land-use and guided by policies governing the use and management of forest land. Laws and policies require reform towards ecologically sustainable use of natural resources by the government in mutual cooperation with the local communities who depend on them.

ภาควิชา..... วนศาสตร์
สาขาวิชา..... ภูมิศาสตร์
ปีการศึกษา..... 2538

ลายมือชื่อนิสิต.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....



กิตติกรรมประกาศ

จากการเริ่มต้นทำงานที่สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทำให้ผู้เขียนได้เห็นความสำคัญต่อการทำความเข้าใจปัญหาของสังคมไทยกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไปพร้อมกับการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายและนโยบายที่สอดคล้องกับความเป็นจริง ผู้เขียนได้มีข้อสรุปดังกล่าวจากการพูดคุยแลกเปลี่ยน และการทำงานร่วมกันกับผู้ที่มีความรู้ มีประสบการณ์หลายท่าน ตลอดระยะเวลาของการทำงานในองค์กรพัฒนาเอกชน และการเขียนวิทยานิพนธ์ ผู้เขียนจึงขอกล่าวขอบคุณไว้ ณ โอกาสนี้

ผู้มีพระคุณต่อผู้เขียนเป็นอย่างยิ่งในการเข้าใจปัญหาของชุมชนในชนบทไทย คือ ชาวบ้านที่ประสบปัญหาโดยตรง ซึ่งเป็นแรงจูงใจอันสำคัญที่ทำให้ผู้เขียนต้องตระหนักถึงภาระหน้าที่ในการเขียนวิทยานิพนธ์ให้สำเร็จลุล่วงตามที่ตั้งใจไว้

ในสาระสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นองค์รวม การวิเคราะห์กฎหมายและนโยบายในเชิงประวัติศาสตร์ และวิวัฒนาการ ซึ่งทำให้ผู้เขียนเห็นภาพชัดของปัญหาที่สัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออก ตลอดจนวิธีการเขียนวิทยานิพนธ์ โดยท่าน อ.บวรศักดิ์ อูวรรณไธ และ อ.โสภณ ชมชาญ ได้ให้คำแนะนำปรึกษาที่เป็นประโยชน์แก่ผู้เขียนเป็นอย่างมากตลอดระยะเวลาของการเขียนวิทยานิพนธ์

ข้อมูลในส่วนของกฎหมาย นโยบาย และการบริหารการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ของกรมป่าไม้ ผู้เขียนได้รับความกรุณาจากเจ้าหน้าที่ในกรมป่าไม้หลายท่านในการเอื้อเฟื้อข้อมูล ให้สัมภาษณ์ความคิดเห็น ซึ่งผู้เขียนขอขอบพระคุณ อ.โกมล แพรกทอง, คุณสมเทพ ลาขโรจน์, คุณอนุรักษ์ อีร์เลิศเวไนย์, คุณสุรวุฒิ ทิพย์เกษร, ร.ต.บุญสิทธิ์ จันทราภาณุกร, คุณวิสุทธิ สมนึก, คุณวนิดา พรไพบูลย์, คุณมงคล มุลมณี และอดีตอธิบดีกรมป่าไม้ ท่าน อ.ประดิษฐ์ วนาพิทักษ์ ในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดิน ศ.ศิริ เกวลินสฤกษ์ ได้ให้คำแนะนำเป็นอย่างดี

ในการวิเคราะห์ปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ก็กับการมีส่วนร่วมของประชาชน และในมุมมองทางด้านสังคมวิทยา มานุษยวิทยา ที่สัมพันธ์กับปัญหาทางกฎหมายและนโยบาย อ.ยศ ลันตสมบัติ คุณวีรวัฒน์ อีร์ประศาสน์ คุณศรีสุวรรณ หวรขจร

คุณวิฑูรย์ เพิ่มพงศาเจริญ และคุณไพโรจน์ พลเพชร ได้ให้ข้อคิดเห็นแก่ผู้เขียนในการเขียนวิทยานิพนธ์ให้รอบด้านมากขึ้น

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังได้รับความช่วยเหลือในส่วนของข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับปัญหาของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐในการจัดการที่ดินในเขตป่า และได้ความคิดเห็นจากการแลกเปลี่ยนร่วมกับเพื่อนๆ และพี่ๆ จากสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ องค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการทำงานการจัดการทรัพยากรธรรมชาติทั้งที่ภาคเหนือ และภาคอีสาน และเพื่อนที่ใกล้ชิด ซึ่งผู้เขียนขอกล่าวขอบคุณมา ณ ที่นี้ด้วย

สุดท้ายด้วยความซาบซึ้งในความห่วงใยแก่ผู้เขียนมาโดยตลอด ของแม่ พี่ และน้อง ที่ให้ความช่วยเหลือและเป็นกำลังใจในการเขียนวิทยานิพนธ์จนลุล่วงไปได้ด้วยดี

ศยามล ไกยูรวงศ์

31 มีนาคม 2538

สารบัญ



	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ฉ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฅ
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญแผนภูมิ.....	ณ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
ขอบเขตการศึกษา.....	11
วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	14
สมมติฐานของการวิจัย.....	14
วิธีการศึกษา.....	15
บทที่ 2 แนวความคิดของการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่า	17
แนวความคิดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน.....	18
1. ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของพระมหากษัตริย์.....	20
2. ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ.....	24
3. ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน.....	35
4. ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชน.....	44

แนวความคิดการใช้อำนาจรัฐในการจัดการที่ดินในเขตป่า.....	48
1. การรวมศูนย์อำนาจการจัดการที่ดินของรัฐในช่วงการ ปฏิรูปกฎหมายที่ดิน.....	51
2. การหวงห้ามที่ดินในเขตป่าเพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากร	54
3. แนวความคิดการรวมศูนย์อำนาจในการอนุรักษ์ป่า.....	65
4. การเพิกถอนเขตป่าและรับรองสิทธิทำกิน.....	73
แนวความคิดการบริหารราชการในการจัดการที่ดินในเขตป่า.....	81
1. กลไกรัฐในการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง.....	82
2. กลไกรัฐในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ.....	86
3. กลไกรัฐในการอนุรักษ์ป่า.....	88
บทที่ 3 ปัญหาการใช้อำนาจรัฐในการให้กรรมสิทธิ์ที่ดินในเขตป่า.....	91
ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของพระมหากษัตริย์: รับรองสิทธิในที่ดินของราษฎร	93
1. การรับรองสิทธิในที่ดินของราษฎร.....	94
2. การหวงกันทรัพยากรป่าไม้เป็นของพระมหากษัตริย์.....	96
ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ: ในยุคการปกครองแบบรัฐสมัยใหม่...	98
1. ระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน.....	99
2. การปรับเปลี่ยนระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐในสถานการณ์ การขาดแคลนทรัพยากร.....	121
ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน : ในยุคเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม...	131
1. ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนที่เป็นหลักฐานการเสียภาษี ที่ดิน.....	131
2. ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของเอกชนอย่างเด็ดขาด.....	133

3. ปัญหาของระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนที่รูก้าวเข้าไปใน เขตป่า.....	146
ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชน: ทางเลือกใหม่ต่อการจัดการที่ดินใน เขตป่า.....	156
1. การคุ้มครองระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชนในอดีต.....	156
2. ทางเลือกใหม่ในสถานการณ์ขาดแคลนทรัพยากร.....	159
บทที่ 4 ปัญหาการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่า.....	165
การจัดการที่ดินและออกเอกสารสิทธิ์.....	166
1. ส่งเสริมให้บุกเบิกทำประโยชน์ในที่ดิน.....	166
2. การดำเนินการของรัฐต่อการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎร..	174
การจัดการที่ดินในเขตป่าภายหลังการจำแนกประเภทที่ดิน.....	200
1. หลักเกณฑ์การจำแนกประเภทที่ดิน.....	201
2. มาตรการในการจัดการที่ดินในเขตป่า.....	219
3. นโยบายการจัดการที่ดินในเขตป่า.....	238
การจัดการที่ดินในเขตป่าตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ.....	245
1. แนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามนโยบายป่าไม้ แห่งชาติ.....	245
2. การจัดการที่ดินในเขตป่าอนุรักษ์.....	255
3. การจัดการที่ดินในเขตป่าเศรษฐกิจ.....	270
การจัดการที่ดินในเขตป่าภายหลังการเพิกถอนเขตป่า.....	286
1. การให้เข้าใช้ประโยชน์เป็นการชั่วคราวในเขตป่า.....	286
2. การจัดที่ดินทำกินในเขตป่า.....	292
3. การปฏิรูปที่ดินและออกเอกสารสิทธิ์.....	302

บทที่ 5	ปัญหาการบริหารงานในการจัดการที่ดินในเขตป่า.....	320
	กลไกรัฐในการรวมศูนย์อำนาจการจัดการที่ดินในเขตป่า.....	321
	กลไกรัฐในการขยายอำนาจในการอนุรักษ์ป่า.....	329
	กลไกรัฐที่สร้างอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อน.....	344
บทที่ 6	สรุปและเสนอแนะ.....	356
	บรรณานุกรม.....	374
	ประวัติผู้เขียน.....	388

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1.....	252
ตารางที่ 2.....	257
ตารางที่ 3.....	258
ตารางที่ 4.....	277

สารบัญแผนภูมิ

	หน้า
แผนภูมิที่ 1.....	214
แผนภูมิที่ 2.....	251
แผนภูมิที่ 3.....	273
แผนภูมิที่ 4.....	323
แผนภูมิที่ 5.....	325
แผนภูมิที่ 6.....	331
แผนภูมิที่ 7.....	332
แผนภูมิที่ 8.....	335
แผนภูมิที่ 9.....	346