



ปัญหาการใช้กฎหมายควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อสนองนโยบายที่ดินแห่งชาติ

นายภานันท์ ชัยรัตน์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2534

ISBN 974-579-201-2

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

017283 117840922

PROBLEMS OF APPLICATION OF LAND USE CONTROL LAWS  
IN RESPONSE TO NATIONAL LAND POLICY

Mr. Panuphan Chairat

ศูนย์วิทยุทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

1991





ภานพันธ์ ชัยรัตน์ : ปัญหาการใช้กฎหมายควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อสนองนโยบายที่ดินแห่งชาติ (PROBLEMS OF APPLICATION OF LAND USE CONTROL LAWS IN RESPONSE TO NATIONAL LAND POLICY) อ.ที่ปรึกษา : ผศ.วานิช ชุตินวงศ์, อ.จรัสศรี ทิพย์, 283 หน้า. ISBN 974-579-201-2.

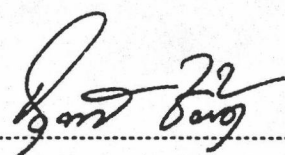
ปัจจุบันนโยบายที่ดินแห่งชาติด้านการใช้ที่ดิน ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม การตั้งถิ่นฐานและอยู่อาศัย มีพระราชบัญญัติใช้บังคับสนองวัตถุประสงค์ดังกล่าว รวม 5 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 และพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

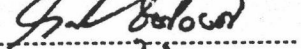
เนื่องจากรัฐไม่ได้ตราพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ออกมาใช้บังคับเพื่อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศอย่างเป็นระบบตามกระบวนการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยตรากฎหมายขึ้นมาเป็นเครื่องมือกำหนดบริเวณและจัดการเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นการเฉพาะเรื่อง ในช่วงเวลาต่าง ๆ กัน และมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ มีหน้าที่ใช้บังคับกฎหมายแต่ละฉบับ ประกอบกับกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานที่ดินของรัฐยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอ ดังนั้นจึงก่อให้เกิดปัญหาการใช้กฎหมายควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินสนองนโยบายที่ดินแห่งชาติที่สำคัญตามมา คือ ความไม่เป็นเอกภาพของแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศ และความไม่มีประสิทธิภาพของการใช้กฎหมายควบคุม การใช้ประโยชน์ที่ดิน เพราะหน่วยงานของรัฐต่างมีแนวความคิดว่า มีอิสระในการดำเนินงานตามหน้าที่ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับให้อำนาจไว้ โดยละเลยการนำเอาเจตนารมณ์ของกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาใช้ร่วมกัน

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้เสนอแนะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้กฎหมายเข้าใจในหลักการความเป็นเอกภาพของการบริหารราชการแผ่นดินว่า ทุกองค์กรของราชการเป็นส่วนหนึ่งภายใต้ระบบโครงสร้างทางปกครองของรัฐ ซึ่งจะต้องดำเนินงานให้สอดคล้องกัน องค์กรของทางราชการสามารถจัดตั้ง เปลี่ยนแปลง หรือยุบเลิกได้เสมอตามเหตุผลของการจัดการที่มุ่งให้เกิดประโยชน์แก่รัฐ นอกจากนี้มีข้อเสนอแนะต่อไปว่า ในอนาคตประเทศไทยควรมีการตรา กฎหมายว่าด้วยการวางแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติ ขึ้นมากำหนดกรอบนโยบาย และวางหลักเกณฑ์กระบวนการตัดสินใจ ในการนำทรัพยากรที่ดินของชาติมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ



ภาควิชา ..... นิติศาสตร์  
สาขาวิชา ..... นิติศาสตร์  
ปีการศึกษา ..... 2533

ลายมือชื่อนิสิต 

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา 

115.114.5



PANUPHAN CHAIRAT: PROBLEMS OF APPLICATION OF LAND USE CONTROL LAWS IN  
RESPONSE TO NATIONAL LAND POLICY. THESIS ADVISOR: ASST. PROF. WANIT  
CHUTIWONG, CHARATSRI TEEPIRACH, 283 PP. ISBN 974-579-201-2.

At present there are five fundamental laws whose essence deals with designating areas of land use, conservation and forest use, controlling agricultural land and establishing settlements. These laws are as follows: Game and Resevation and Protection Act B.E. 2503 National Park Act B.E. 2504. National Forest Reserves Act B.E. 2507, Land Development Act B.E. 2526 and City and Town Planning Act B.E. 2518.

These laws, however, were not primarily enacted for the purpose of designating systematic land use in accordance with national land use planning. They were to be used as tools for land use planning at a specific time and several government agencies have been authorized to enforce the laws. The laws concerning administration of state land use, however, are not sufficiently clear. Thus, problems arise in the Application of these laws in the attempt to serve national land use policy. Such problems occur as a result of disunity in national land use planning and a deficiency in Application of the laws for controlling land use. Government agencies, acting independently in carrying out their duties which are authorized by each law, disregard other laws which may also be of use.

it is therefore suggested that law enforcement officials understand the principle of administrative unity under which each government agency is a unit in the state administrative structure and it has to act accordingly. Government agencies may be established, changed or abolished depending on the state's interests. In the future Thailand should enact national land-use planning laws which clearly designate the policy and the criteria for effectively using land resources for economic and social development and the stability of the country.

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา .....  
.....  
สาขาวิชา .....  
.....  
ปีการศึกษา ..... 2533

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





## กิตติกรรมประกาศ

"กฎหมายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา" เป็นคำกล่าวที่ก่อให้เกิดแรงจูงใจเขียนวิทยานิพนธ์เล่มนี้ขึ้นมา แต่เนื่องจากเป็นสาระของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจซึ่งเกี่ยวข้องกับสหสาขาวิชา จึงต้องอาศัยคำแนะนำจากนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิและมีประสบการณ์ให้คำปรึกษาเพื่อให้การเขียนงานวิจัยนี้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งผู้เขียนได้รับความกรุณาจากหลายท่านอย่างดียิ่งสมควรกล่าวขอบคุณไว้ ณ โอกาสนี้

ท่านแรกคือ ผศ. วาณิช ชุตินวงศ์ อาจารย์ที่ปรึกษาผู้ฝากข้อคิดอันมีค่าทำให้เกิดความมุ่งมั่นเขียนวิทยานิพนธ์จนแล้วเสร็จ และได้ให้คำแนะนำปรึกษาในการเขียนตลอดจนตรวจแก้ด้วยความเอาใจใส่ อีกทั้งให้โอกาสนิสิตทุกคนเข้าพบปรึกษาได้ตลอดเวลา จนสามารถดำเนินการได้เสร็จทันตามกำหนด อ. จรัสศรี ทิพย์รัช รองผู้อำนวยการสำนักผังเมือง (ฝ่ายแผนผัง) ได้แนะนำการนำเสนอที่เป็นประโยชน์จนสามารถเสนอแนะโครงสร้างที่ทำให้เกิดภาพการผสมผสานระหว่างหลักการด้านการวางแผนกายภาพกับด้านกฎหมายได้อย่างชัดเจน รศ. ดร. สร เกียรติ เสถียรไทย ผู้ให้แนวความคิดและหลักการกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจอันเป็นพื้นฐานของการเขียนวิทยานิพนธ์ที่สำคัญยิ่ง

สำหรับเนื้อหาการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับด้านการวางแผน และการจัดการทรัพยากรที่ดิน ซึ่งเป็นวิชาการที่มีความสัมพันธ์กับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการบริหาร สามารถนำมาวิเคราะห์ด้วยความมั่นใจโดยได้รับความกรุณาจากอาจารย์ นักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านคือ รศ. มานพ พงศทัต อ. ปิตินงค์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา อ. สุกคันธ์ เศรษฐบุญสร้าง และ อ. พงศ์สิทธิ์ ชมสาย ณ อยุธยา ที่ได้ให้คำแนะนำปรึกษาที่เป็นประโยชน์

ส่วนที่เป็นสาระสำคัญด้านกฎหมายผู้เขียนกราบขอบพระคุณ ศ. ศิริ เกวลินสฤตติ และ รศ. ประสิทธิ์ โสวิไลกุล ซึ่งได้ให้คำแนะนำหลักการสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวกับทรัพย์สินและการบริหารงานที่ดินของประเทศไทย ตลอดจนได้สละเวลาในการตรวจแก้วิทยานิพนธ์ด้วยความเอาใจใส่เป็นอย่างดี

กราบขอพรพระคุณคณาจารย์หลายท่าน ที่ได้ถ่ายทอดความรู้อันเป็นพื้นฐานของ  
การเขียนวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้ คือ ศ.อมร จันทรสุมบรณ์ ดร.เสริมสุข โกวิทวานิช  
ศ.ดร.วิษณุ เครื่องงาม รศ.ดร.บวรศักดิ์ อูรรณโณ ผศ.ชิตินันท์ เชื้อบุญชัย  
อ.ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนคานต์ รศ.ดร.เกียรติ จิระกุล ผศ.ดร.สุวัฒนา ธาดานิติ  
และ ผศ.ศักดิ์ชัย ศิริจันทร์ภาณุ

กราบขอพรพระคุณ ผอ.ไพบุลย์ กาญจนหฤทัย ที่กรุณาให้คำแนะนำและสนับสนุน  
ในการศึกษามาโดยตลอดตั้งแต่การเข้าศึกษาในภาควิชาผังเมือง และการให้คำรับรองในการ  
สอบเข้าศึกษาในคณะนิติศาสตร์ จนทำให้ผู้เขียนจบการศึกษาจากทั้งสองคณะ

ขอพรพระคุณ ผศ.ชาญวิทย์ ยอดมณี ที่กรุณาแนะนำและช่วยแก้ไขปัญหาแก่นิสิต  
ทุกคนอย่างดียิ่งระหว่างการศึกษา รวมทั้งคุณวิไลลักษณ์ บุญยง คุณปราณี เดชอรัญญา และ  
เจ้าหน้าที่ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ที่ได้อำนวยความสะดวกด้วยดีตลอดมา และขอขอบคุณในความ  
กรุณาและการช่วยเหลืออย่างดียิ่งของ คุณอัญชลี ต้นวานิช คุณสุเทพ รัชติยาภรณ์  
คุณอรไท อุ่นสกุล และ คุณเล่าอังค์ เมฆขยาย

สุดท้ายด้วยความซาบซึ้งในความห่วงใยและความเอื้ออาทรอย่างยิ่ง ของพ่อแม่  
และคุณเสถา ชัยรัตน์ ภรรยาที่ได้ให้ความช่วยเหลือและเป็นกำลังใจ ตลอดจนคอยดูแลสุขภาพ  
ในช่วงระยะเวลาการศึกษาอันยาวนาน.

ภานันท์ ชัยรัต

15 พฤษภาคม 2534

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย





## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ฉ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฅ
บทที่ 1	
บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	7
สมมติฐานของการวิจัย.....	7
วิธีการศึกษา.....	7
ขอบเขตการศึกษา.....	7
บทที่ 2	
การบริหารงานที่ดินของประเทศไทย.....	8
ลักษณะกรรมสิทธิ์ที่ดินดั้งเดิมของไทย.....	12
1. พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินแต่ผู้เดียว.....	12
2. ห้ามการซื้อขายที่ดิน.....	13
3. เจ้าของที่ดินขาดสิทธิ์โดยง่าย.....	14
ประเภทที่ดินของรัฐ.....	16
1. ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา.....	16
2. สาธารณสมบัติของแผ่นดิน.....	16
ที่ดินส่วนพระมหากษัตริย์.....	18
1. ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์.....	18
2. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับที่ดินส่วนพระมหากษัตริย์.....	21



ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน.....	28
1. ประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดิน.....	28
2. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน กรณี การถมที่ในทะเล.....	33
ที่ราชพัสดุ.....	41
1. ประเภทของที่ราชพัสดุ.....	41
2. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการที่ราชพัสดุ กรณี กรรมสิทธิ์ที่เข้าเทียบเรือของรัฐ.....	43
ที่ดินพื้นที่ป่าไม้.....	52
1. ประเภทของป่าไม้.....	52
2. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการป่าสงวนแห่งชาติ กรณี การจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ในเขตสัมปทานป่าไม้.....	55
ที่ดินของเอกชน.....	63
1. ลักษณะกรรมสิทธิ์ที่ดินก่อนการออกโฉนดแผนที่.....	63
2. การออกโฉนดแผนที่ในรัชกาลที่ 5.....	68
3. การได้มาในกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนในปัจจุบัน.....	72
4. หนังสือสำคัญสำหรับที่ดินเอกชน.....	73
5. การสิ้นสุดแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดิน.....	77
6. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน กรณี การเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินของเอกชน.....	81
บทที่ 3 นโยบายและการจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศ.....	91
นโยบายสำรวจและจำแนกประเภทที่ดิน.....	94
1. ป่าสงวน.....	96
2. ป่าคุ้มครอง.....	96

นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน.....	98
1. สถานการณ์การใช้ประโยชน์ที่ดิน.....	98
2. มติคณะรัฐมนตรี เรื่องนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน.....	99
นโยบายที่ดินแห่งชาติ.....	101
1. นโยบาย.....	103
2. กลยุทธ์และมาตรการ.....	109
การกำหนดบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ ในพื้นที่ป่าไม้.....	111
1. การจัดการพื้นที่ป่าไม้ในอดีต.....	111
2. การจัดการพื้นที่ป่าไม้ในปัจจุบัน.....	113
3. พื้นที่ป่าไม้เพื่อการอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี.....	116
4. ปัญหาการจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าไม้.....	128
การกำหนดบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม.....	131
1. การจัดการพื้นที่เกษตรกรรมในอดีต.....	131
2. การจัดการพื้นที่เกษตรกรรมในปัจจุบัน.....	137
3. ปัญหาการจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เกษตรกรรม.....	139
การกำหนดบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการตั้งถิ่นฐานและอยู่อาศัย.....	141
1. ชุมชนเมืองและชุมชนชนบท.....	141
2. การจัดตั้งและการกำหนดขอบเขตชุมชนเมืองปัจจุบัน.....	144
3. ปัญหาการจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการตั้งถิ่นฐาน.....	148
บทที่ 4 ปัญหาการใช้กฎหมายกำหนดบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศ.....	154
กฎหมายกำหนดบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอนุรักษ์และ ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้.....	157
1. พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503.....	158
2. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.....	178
3. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507.....	192



กฎหมายกำหนดบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม..	205
1. พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.2526.....	209
2. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้บังคับพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน....	214
กฎหมายกำหนดบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการตั้งถิ่นฐาน และอยู่อาศัย.....	217
1. พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518.....	221
2. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้บังคับพระราชบัญญัติการผังเมือง..	229
บทที่ 5      สรุปและเสนอแนะ.....	238
บรรณานุกรม.....	268
ภาคผนวก.....	275
ประวัติผู้เขียน.....	283

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย