

มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 ในแหล่งท่องเที่ยว : ศึกษาเฉพาะกรณีระบบอุทยานแห่งชาติทางบก



นางสาวอารยา ทุมชนะเสวี

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาดำเนินการตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2538

ISBN 974-632-308-3

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

LEGAL MEASURE FOR THE CONSERVATION OF NATURAL
RESOURCES AND ENVIRONMENT IN THE TOURIST DESTINATION
: A CASE STUDY OF TERRESTRIAL NATIONAL PARK SYSTEM

MISS ARAYA HOONTHANASEVEE

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

1995

ISBN 974-632-308-3

พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

อารยา หุดทะเสวี : มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยว ศึกษาเฉพาะกรณีระบบอุทยานแห่งชาติทางบก (LEGAL MEASURE FOR THE CONSERVATION OF NATURAL RESOURCES AND ENVIRONMENT IN THE TOURIST DESTINATION : A CASE STUDY OF TERRESTRIAL NATIONAL PARK SYSTEM) อาจารย์ที่ปรึกษา : รศ.ดร.สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 240 หน้า. ISBN 974-632-308-3

ปัญหาเรื่องความเสื่อมโทรมของอุทยานแห่งชาติ ที่ได้รับจากการเป็นแหล่งท่องเที่ยว นับวันจะมีมากขึ้น หากไม่มีการควบคุมและจัดการที่ดีพอ ซึ่งในการทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้ ผู้เขียนได้ศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอุทยานแห่งชาติ ตลอดจนศึกษาหาแนวทางและมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม ประกอบแนวทางและมาตรการด้านอื่น ๆ เพื่อป้องกันรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และคุ้มครองดูแลพื้นที่อุทยานแห่งชาติ

จากการศึกษาวิจัยโดยวิธีการค้นคว้าเนื้อหารายละเอียดของกฎหมาย และเก็บข้อมูลภาคสนาม เพื่อจะทราบถึงปัญหาที่ทำให้อุทยานแห่งชาติเสื่อมโทรม พบว่ากฎหมายและการดำเนินงานของรัฐในเรื่องนี้ ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นกับอุทยานแห่งชาติ

ข้อเสนอแนะจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คือ ควรมีมาตรการในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยแนวทางในการดำเนินการที่สำคัญ 3 ประการ คือ ด้านการจัดการ ด้านกฎหมาย และด้านการบริหาร อันจะทำให้การป้องกันรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติ ประสบความสำเร็จกว่าที่เป็นอยู่



ภาควิชา นิติศาสตร์
สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2537

ลายมือชื่อนิสิต อารยา หุดทะเสวี
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

C570046 : MAJOR LAW

KEY WORD: NATIONAL PARK/CONSERVATION / NATURAL RESOURCES / ENVIRONMENT
ARAYA HOONTHANASEVEE : LEGAL MEASURE FOR THE CONSERVATION OF
NATURAL RESOURCES AND ENVIRONMENT IN THE TOURIST DESTINATION
: A CASE STUDY OF TERRESTRIAL NATIONAL PARK SYSTEM. THESIS
ADVISOR : ASSO. PROF, SUNEE MALLIKAMARL Ph.D, 240 pp.
ISBN 974-632-308-3

Being a tourist destination, national parks have been suffered from deterioration for a long period of time. If there are no regulations to control the declination and the damage of the national parks, there will be more serious problems of the national parks. Hence, the objective of this thesis is to study the laws which can be applied and be related to the national parks. The researcher studied these laws in order to find directions and an appropriate legal measure which are applicable to other measures. Therefore, the natural resources, the environment and the national parks will be well preserved and protected by the legal measure.

This research is applied to both statutory research and empirical field studies in order to recognize and to understand the problems that have caused the destruction of the national parks. According to the results from the field research, the government has poorly managed the national parks and the laws are ineffective. Thus, the problems of the national parks still cannot be solved.

The suggestion from this research is that there should be the regulation to sustain and to restore the natural resources and the environment. There are three major factors for this solution that are management, laws and administration. When these three factors are implemented in the national parks, the natural resources and the environment will be effectively preserved and protected.

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา.....นิติศาสตร์
สาขาวิชา.....นิติศาสตร์
ปีการศึกษา.....2537

ลายมือชื่อนิสิต.....ธรรษา นอนทนะเสวี
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....-



กิตติกรรมประกาศ

ในการศึกษาวิจัยงานวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนได้รับความร่วมมือจากหลายฝ่าย ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. สุนีย์ มีลลิกะมาลย์ เป็นอย่างสูงที่กรุณาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา โดยตลอดเวลาที่ท่านได้ให้ความรู้ คำแนะนำ แนวทางการเขียนและข้อคิดเห็นต่าง ๆ ที่มีประโยชน์อย่างยิ่งแก่ผู้เขียน จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จไปได้ด้วยดี

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์จรรยาชัย ศัลยพงษ์ ที่ได้กรุณาเป็นประธานกรรมการ และขอกราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุรเชษฐ์ เศรษฐมาลี รองศาสตราจารย์ณรงค์ ใจหาญ และอาจารย์วิจารณ์ วิทยศักดิ์ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รวมทั้งได้ให้คำแนะนำอันมีประโยชน์หลายประการแก่ผู้เขียน

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะสำเร็จลุล่วงไม่ได้ หากไม่ได้รับความอนุเคราะห์ด้านข้อมูล ความรู้ และการแนะนำจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุรเชษฐ์ เศรษฐมาลี แห่งคณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ คุณเสวี เวชชบุษกร คุณอนุรักษ์ เลิศธีระเวไนย์ คุณชนะ เต็มวิไล คุณชลธร และคุณอนุชชา ชำนาญคิด และคุณสุวรรณ วัฒนพิทักษ์พงษ์ แห่งส่วนอุทยานแห่งชาติ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้ คุณสกุณา ปิยะวาทีน แห่งส่วนทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้ คุณวิสูตร สมนึก และคุณวนิดา พรไพบูลย์ แห่งกองนิติการ กรมป่าไม้ คุณสุพินิจ บุญยมาลิก คุณฉลอง ดิษศรี คุณชนชัย ขาวละออง แห่งสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม และเจ้าหน้าที่กองวางแผนโครงการ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ คุณกิตติ ลิ้มชัยกิจ ผู้อำนวยการกองปราบปรามยาเสพติด และผู้บังคับบัญชาทุกระดับชั้น ที่ได้ให้การสนับสนุนด้านการศึกษาตลอดมา รวมทั้งพี่ เพื่อน และน้อง ที่กองปราบปรามยาเสพติด สำนักงาน ป.ป.ส. และขอขอบคุณ คุณสุภา สุขคตะ พี่สาว ที่ผู้เขียนเคารพ และนับถือเป็นอย่างยิ่ง ที่ได้ให้คำแนะนำ ช่วยเหลือและให้กำลังใจแก่ผู้เขียนเสมอมา และขอขอบคุณ ร.อ.หญิง จีรวรรณ สิงหาญจน์ คุณวราภรณ์ หลงเจริญ คุณสุชาดา เจริญพันธ์ศิริกุล และคุณชัยพร ถาวรรัตน์ ที่มีส่วนช่วยเหลือและให้กำลังใจในการทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้

คุณค่าและความดีของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอมอบแต่บิดา มารดา ผู้มีพระคุณต่อผู้เขียนตลอดชีวิต ที่ได้ให้การอบรมเลี้ยงดู ให้การศึกษา กำลังใจ และทุกสิ่งทุกอย่างแก่ผู้เขียนเสมอมา และขอมอบแต่บูรพาจารย์ทุก ๆ ท่าน ที่ได้ให้วิชาความรู้และคุณธรรมแก่ผู้เขียน รวมทั้งผู้มีพระคุณทุก ๆ ท่าน แต่หากวิทยานิพนธ์มีความบกพร่องไม่สมบูรณ์ด้วยประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับแต่เพียงผู้เดียว และกราบขออภัยความบกพร่องทั้งหลายไว้ ณ โอกาสนี้

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญแผนภูมิ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1. ความเป็นมา.....	1
1.1 ประวัติและความเป็นมาของการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ.....	1
1.2 ความหมายของระบบอุทยานแห่งชาติ.....	3
1.3 ความสำคัญของอุทยานแห่งชาติ.....	5
2. ความสำคัญของปัญหา.....	10
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	13
ขอบเขตของการวิจัย.....	13
สมมติฐาน ทฤษฎี และแนวความคิดของการวิจัย.....	15
วิธีดำเนินการวิจัย.....	16
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	18

บทที่ 2 แนวความคิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่ง...	
ท่องเที่ยวประเภทอุทยานแห่งชาติ.....	19
แนวความคิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.....	19
1. ความหมายของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.....	19
2. ลักษณะและสาเหตุของปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.....	
ในอุทยานแห่งชาติ.....	23
3. แนวความคิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม..	40
แนวความคิดเกี่ยวกับการท่องเที่ยว.....	44
1. ความหมายของการท่องเที่ยวและทรัพยากรการท่องเที่ยว.....	44
2. ผลกระทบของการท่องเที่ยวที่มีต่อแหล่งท่องเที่ยวประเภท.....	
อุทยานแห่งชาติ.....	45
3. แนวความคิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยว.....	47
3.1 การพัฒนาแบบยั่งยืน (Sustainable Development).....	48
3.2 แนวความคิดเรื่องความสามารถในการรองรับของพื้นที่.....	
(Carrying Capacity).....	52
3.3 แนวทางการอนุรักษ์และจัดการอุทยานแห่งชาติ.....	54
ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ (Police Power Theory).....	60
หลักการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement Theory).....	63
แนวความคิดการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (People Participation)....	66

บทที่ 3	มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.....	
	ในอุทยานแห่งชาติ.....	71
	มาตรการในการจัดการ.....	71
	1. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7.....	
	(พ.ศ.2535 - 2539).....	72
	2. นโยบายและแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมระยะสั้น.....	82
	3. แผนการจัดการอุทยานแห่งชาติ.....	86
	มาตรการทางกฎหมาย.....	90
	1. มาตรการในการกำหนดเขตพื้นที่.....	95
	2. มาตรการในการคุ้มครอง.....	100
	3. มาตรการในการควบคุม.....	104
	สภาพการบังคับใช้กฎหมาย.....	107
	1. การบังคับทางปกครอง.....	110
	2. การบังคับทางอาญา.....	113
	3. การบังคับทางแพ่ง.....	126
บทที่ 4	องค์กรที่ทำหน้าที่อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติ..	131
	องค์กรบริหารและจัดการอุทยานแห่งชาติ.....	131
	1. ส่วนอุทยานแห่งชาติ (กองอุทยานแห่งชาติเดิม).....	
	สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้.....	135
	2. อุทยานแห่งชาติในแต่ละพื้นที่.....	139

องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมใน.....	
อุทยานแห่งชาติ.....	146
1. สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม.....	147
2. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย.....	150
3. องค์กรพัฒนาเอกชน.....	154
4. องค์กรระดับท้องถิ่น.....	156
ความร่วมมือระหว่างองค์กรต่าง ๆ	160
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	167
บทสรุป.....	167
ข้อเสนอแนะ.....	174
บรรณานุกรม.....	189
ภาคผนวก.....	195
ประวัติผู้เขียน.....	240

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 ปัญหาที่ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติ..... และวนอุทยานเสื่อมโทรม.....	25
2 อุทยานแห่งชาติที่มีจำนวนชุมชนของราษฎรอยู่อาศัยและทำกินมากที่สุด..... (5 อันดับแรก) ในปี พ.ศ. 2537.....	26
3 ปัญหาจากการบุกรุกและใช้ประโยชน์จากพื้นที่.....	28
4 ปัญหาจากไฟป่า.....	30
5 สัดส่วนความถี่ของการเกิดไฟป่าตามสาเหตุต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น..... ทั่วประเทศ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2534 - 2536.....	31
6 จำนวนของนักท่องเที่ยวที่เข้าไปเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ..... ปี พ.ศ. 2520 - 2535.....	33
7 อุทยานแห่งชาติที่มีนักท่องเที่ยวเข้าไปมากที่สุด (5 อันดับแรก)..... ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2535.....	34
8 อุทยานแห่งชาติที่มีเงินรายได้จากนักท่องเที่ยวมากที่สุด (5 อันดับแรก).... ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2535.....	35
9 ปัญหาจากการท่องเที่ยว.....	36
10 ความคิดเห็นเรื่องนักท่องเที่ยวและกิจกรรมการท่องเที่ยว มีส่วนทำให้..... อุทยานแห่งชาติและวนอุทยานเสื่อมโทรม.....	37
11 ปัญหาจากภัยธรรมชาติ.....	40
12 พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทย.....	77
13 จำนวนนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศ และรายได้จากการท่องเที่ยว.....	79
14 ความต้องการให้มีการจัดทำแผนการจัดการ.....	89
15 การดำเนินการตามแผนการจัดการ.....	89

16	การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมใน..... อุทยานแห่งชาติ.....	102
17	ความคิดเห็นเรื่องการนำพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 มาใช้ บังคับกับวนอุทยาน.....	104
18	อุทยานแห่งชาติที่มีจำนวนคดีที่ส่งพนักงานสอบสวนมากที่สุด (5 อันดับแรก). ในปีงบประมาณ พ.ศ.2536.....	116
19	อุทยานแห่งชาติที่มีจำนวนคดีเปรียบเทียบปรับมากที่สุด (5 อันดับแรก).... ในปีงบประมาณ พ.ศ.2536.....	123
20	ความคิดเห็นเรื่องการแก้ไข ปรับปรุง พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ..... พ.ศ.2504.....	124
21	ข้อห้ามและบทกำหนดโทษที่สำคัญในอุทยานแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติ..... อุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504.....	125
22	อุปสรรคด้านการบริหาร (บุคคลากร).....	143
23	อุปสรรคด้านการบริหาร (งบประมาณ).....	144
24	อุปสรรคด้านการบริหาร (วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้).....	145
25	โครงการพัฒนาและอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยวที่ได้รับการสนับสนุนระหว่าง.... ปีงบประมาณ พ.ศ.2530 - 2537 แยกตามหน่วยงานที่รับผิดชอบ.....	153
26	อุทยานแห่งชาติกับหน่วยงานในพื้นที่.....	162
27	ความร่วมมือขององค์กรอื่น ๆ.....	163
28	อายุและการศึกษาของหัวหน้าอุทยานแห่งชาติ และหัวหน้าวนอุทยาน.....	239

สารบัญแผนภูมิ

	หน้า
แผนภูมิที่ 1 การแบ่งส่วนราชการของกรมป่าไม้.....	133
2 การแบ่งส่วนราชการของส่วนอุทยานแห่งชาติ.....	138
3 โครงสร้างการบริหารงานของอุทยานแห่งชาติ แบบที่ 1.....	140
4 โครงสร้างการบริหารงานของอุทยานแห่งชาติ แบบที่ 2.....	141

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย