

นโยบายของรัฐและมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและแก้ไข
ปัญหาการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน : กรณีศึกษาพื้นที่ป่าไม้



นายนาหวงศ์ โลกกะกะลิน

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย


พ.ศ. 2539

ISBN 974 - 634 - 279 -7

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

I 1705 949

GOVERNMENT POLICY AND LEGAL MEASURES ON PREVENTION OF
PUBLIC DOMAIN ENCROACHMENT : A CASE STUDY ON FOREST AREA



MR.NARACHOOWONG LOKAKALIN

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Law

Department of Law

Graduate School

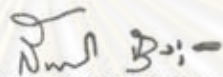
Chulalongkorn University

1996

ISBN 974 - 634 - 279 - 7

หัวข้อวิทยานิพนธ์ นโยบายของรัฐและมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและแก้ไข
ปัญหาการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน : กรณีศึกษาพื้นที่ป่าไม้
โดย นายนราชูวงศ์ โลกะกะลิน
ภาควิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ


บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็น
ส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต


..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร. สันติ อุงสุวรรณ)


คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ศิริ เกวลินสฤต)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ)


..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นิพนธ์ พิ้วพงศกร)


..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จาริต ต. ทย)


..... กรรมการ
(อาจารย์เจดีย์ว แจ่งไพโร)



พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

นราขวงศ์ โลกะกะลิน : นโยบายของรัฐและมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและแก้ไข
ปัญหาการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน : กรณีศึกษาพื้นที่ป่าไม้ (GOVERNMENT POLICY
AND LEGAL MEASURES ON PREVENTION OF PUBLIC DOMAIN ENCROCHMENT : A
CASE STUDY ON FOREST AREA) อ.ที่ปรึกษา : ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 200 หน้า
ISBN 974-634-279-7

การวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อชี้ให้เห็นถึงสาเหตุแห่งการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดย
เฉพาะพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตลอดจนแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุก ด้วยการใช้นโยบาย
และกฎหมายเข้ามาเป็นเครื่องมือในการ ดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

ผลการวิจัยได้พบว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจาก การที่รัฐมีนโยบายสนับสนุนให้ราษฎรบุกเบิก
ที่ดินทำกิน แต่รัฐไม่สามารถออกเอกสารรับรองสิทธิในที่ดิน ให้แก่ราษฎรได้อย่างทั่วถึง แม้นที่ดินของรัฐเอง
ก็ไม่มีหลักเขตกำหนดพื้นที่ให้แน่ชัด แม้อันที่รัฐจะมีนโยบายป้องกันการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน
ก็ตาม แต่ในระยะแรก รัฐไม่มีนโยบายป้องกันการบุกรุกอย่างจริงจัง คงปล่อยให้ราษฎรเข้าไปทำประโยชน์
ในที่ดิน

ในขณะเดียวกัน หน่วยงานของรัฐก็เข้าสนับสนุนการดำรงอยู่ของชุมชนด้วยการจัดตั้งเป็นหมู่บ้าน
จัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ในขณะที่ระบบการรับรองสิทธิในที่ดินของรัฐยึดถือเอกสารสิทธิในที่ดินเป็นหลัก โดยไม่รับ
รองความมีอยู่ของชุมชน นโยบายและกฎหมายที่รัฐนำมาใช้จึงขัดแย้งกันอยู่ในตัวก่อให้เกิดความสับสนและ
ความไม่มั่นคงในการดำรงชีพของราษฎร

ในด้านนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินด้วยการจัดที่ดิน
ทำกินให้แก่ราษฎร รัฐมีหน่วยงานในการดำเนินการหลายหน่วยงาน แต่ละหน่วยงานมีกฎหมายและระเบียบ
ในการถือปฏิบัติที่แตกต่างกัน มีผลทำให้สิทธิที่ราษฎรจะได้รับจากการจัดสรรที่ดินทำกินของรัฐไม่เป็นไปในแนว
ทางเดียวกันเกิดความไม่เท่าเทียมกันในสิทธิที่ได้รับอันเป็นปัญหาขัดแย้งในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ

ด้วยเหตุดังกล่าว แนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน
เท่าที่ผ่านมาจึงไม่ได้ผล รัฐจึงต้องปรับปรุงนโยบายและกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกันกับความเป็นจริง และกำหนด
นโยบายในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ให้ชัดเจนและแน่นอน
ตลอดจนแก้ไขหลักเกณฑ์ในการจัดที่ดินของรัฐให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

ภาควิชา.....นิติศาสตร์
สาขาวิชา.....นิติศาสตร์
ปีการศึกษา.....2538

ลายมือชื่อนิติดี.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

C570417 : MAJOR LAW

KEY WORD: POLICY / MEASURES / PREVENTION / PUBLIC DOMAIN / FOREST

NARACHOOWONG LOKALALIN : GOVERNMENT POLICY AND LEGAL MEASURES ON
PREVENTION OF PUBLIC DOMAIN ENCROACHMENT : A CASE STUDY ON FOREST
AREA. THESIS ADVISOR : PROF.DR.BORWORNSAK UWANNO. 200 PP.
ISBN 974-634-279-7

This research aimed to identify causes of the public domain encroachment especially the national reserved forests and to determine the preventive measures for the problems of encroachment through applying government policy and legal measures as tools for prevention and solving of arising problems.

Results of the research revealed that the problems were caused by the government policy on encouraging people to seize a piece of land for cultivation but the government is unable to thoroughly issue the land right documents for all people. Even the government land, no exact landmark that scopes the area existed. Later on, though the government has launched the policy on prevention of public domain encroachment, but at the first stage, there was no clear policy, this resulted in free utilization of land.

Whereas some government agencies fostered the existence of communities by establishing villages, collecting local tax on land utilization, the land ownership assurance system was mainly confirmed by only the land right documents, not the existence of communities. The government policy and the legal measures applied in this regards, therefore, were contradictory and led to confusion and unstable status of people.

Regarding the policy on prevention of public domain encroachment by land allocation, there were several government agencies in charge of this matter and each agencies carried on the jobs under different rules and regulations. As a result, land right of people gained by land allocation was not in the same guidelines and caused inequitable contribution for people as well as conflict among government agencies accordingly.

Due to the above mentioned causes, guidelines for prevention and solving problem of public domain encroachment has not been effective. The government has to reconsider the policy and legal measures that were not complied with actual situations and reformulate the clear and definite policy and legal measures. Also, guidelines for government land allocation has to be in harmony with the reformulated policy and legal measures.

ภาควิชา.....นิติศาสตร์

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์

ปีการศึกษา.....2538

ลายมือชื่อนิสิต.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีและพอจะเป็นประโยชน์สำหรับผู้สนใจ
ค้นคว้าหาข้อมูลก็ด้วยความช่วยเหลือจากท่านศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้ให้คำแนะนำที่มีคุณค่า อันเป็นประโยชน์ต่อการเขียน
วิทยานิพนธ์ตลอดมา ทั้งได้สละเวลาอันมีค่าตรวจแก้วิทยานิพนธ์จนสำเร็จเป็นรูปเล่ม

นอกจากนี้ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ศิริ เกวลินสฤชดี
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จาริต ดิงศภักดิ์ และ
ท่านอาจารย์เจสสิว แจ้งไพโร ซึ่งเป็นคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ที่ได้สละเวลาและให้
คำแนะนำการทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้

ขอขอบคุณผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงาน สำนักงานอัยการสูงสุด ที่ให้การ
สนับสนุนผู้เขียนในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ขอขอบคุณ คุณสุชาวดี โลกะกะลิน ภรรยาของข้าพเจ้าที่เป็นกำลังใจและช่วย
เหลือตลอดจนสนับสนุนการทำวิทยานิพนธ์ตลอดมา

ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ห้องสมุดตลอดจนเจ้าหน้าที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัยทุกท่านที่ให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกในด้านข้อมูลข่าวสาร

หากวิทยานิพนธ์เล่มนี้จะมีคุณค่าและเป็นประโยชน์อยู่บ้าง ข้าพเจ้าขอมอบเป็น
กตเวทิตาแด่บิดามารดา อาจารย์ทุกท่าน และสถาบันแห่งนี้

นราชูวงศ์ โลกะกะลิน

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญแผนภูมิ	ซ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์และขอบเขตของการวิจัย	4
สมมติฐาน ทฤษฎีและแนวความคิด.....	4
วิธีดำเนินการวิจัย	5
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้	5
บทที่ 2 ระบบการถือครองที่ดินในประเทศไทย.....	6
การถือครองที่ดินโดยรัฐเป็นเจ้าของที่ดิน	6
1. สมัยกรุงศรีอยุธยา	6
1.1 ห้ามการซื้อขายที่ดิน	7
1.2 สิทธิในที่ดินผูกพันอยู่กับการครอบครอง	8

1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการบุกเบิกที่ดินทำกิน	8
2. สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ก่อนการปฏิรูประบบ กฎหมายในรัชกาลที่ 5	11
พัฒนาการการยอมรับให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน สมัยกรุง รัตนโกสินทร์ ภายหลังจากการปฏิรูประบบกฎหมายในรัชกาลที่ 5 จนถึงปัจจุบัน	15
1. ประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120	17
2. พระราชบัญญัติออกตรวจจองชั่วคราว ร.ศ.121	17
3. ประกาศเปลี่ยนนามพระราชบัญญัติออกตรวจจองที่ดิน ชั่วคราว เป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดตรวจจองและให้ใช้ มณฑลพิษณุโลก ร.ศ. 124	18
4. พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 (พ.ศ.2452)	18
5. พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินและประมวลกฎหมาย ที่ดิน พ.ศ. 2497	20
พัฒนาการระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐและประเภทที่ดินสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินและการดูแลรักษา ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ถึงปัจจุบัน	21
1. ความทั่วไป	21
2. พัฒนาการระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ	21
3. ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน	26
4. บทบัญญัติที่เป็นอำนาจในการประกาศสงวนที่สาธารณสมบัติ ของแผ่นดิน	28
4.1 พระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์	28

4.2 พระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457	29
4.3 พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478	30
4.4 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497.....	30
5. ประเภทของที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน	31
5.1 ที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304(1).....	31
5.2 ที่สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและ พาณิชย์ มาตรา 1304(2)	34
5.3 ที่สำหรับใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304(3)	35
6. การดูแลรักษาและการบริหารที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน	40
6.1 การดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน	40
6.1.1 การดูแลรักษาตามประมวลกฎหมายที่ดิน	41
6.1.2 การดูแลรักษาตามกฎหมายอื่น	41
6.2 การบริหารที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน	49

**บทที่ 3 สภาพการบุกรุกและสาเหตุของการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของ
แผ่นดิน** 65

ประเภทที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ถูกบุกรุก 65

1. ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและจำนวนเนื้อที่ที่ถูกบุกรุก สภาพการ
บุกรุก
2. ที่สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จำนวนเนื้อที่ที่ถูกบุกรุก สภาพ
การบุกรุก

3. ที่สำหรับใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ จำนวนเนื้อที่ ที่ถูกบุกรุก สภาพการบุกรุก.....	69
สาเหตุของการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน	69
1. การเพิ่มของประชากร	70
2. การให้สัมปทาน	71
3. นโยบายการส่งเสริมการเกษตรและการบุกเบิกที่ทำกิน.....	72
4. การบริหารการจัดการที่ดินของหน่วยงานของรัฐ	83
5. การสร้างปัจจัยพื้นฐานทางสาธารณูปโภค	93
6. การขาดหลักฐานแสดงแนวเขตพื้นที่หวงห้ามและการไม่มีหนังสือ สำคัญสำหรับที่หลวง	93
7. การขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	94
บทที่ 4 แนวทางการป้องกันการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณสมบัติ ของแผ่นดิน.....	97
ความทั่วไป	97
1. ความขัดแย้งของนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุก ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน.....	97
2. นโยบายการจำกัดการถือครองที่ดิน	104
3. การแก้ปัญหาโดยการอพยพผู้บุกรุกออกจากที่สาธารณสมบัติ ของแผ่นดิน	107
3.1 โครงการหมู่บ้านป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2518	108

3.1	โครงการจัดที่ทำกินให้แก่ราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (คจก.) ตามมติคณะรัฐมนตรี 27 สิงหาคม 2534	110
4.	การบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ กับราษฎรที่บุกรุก	117
	การแก้ปัญหาโดยการให้การรับรองสิทธิแก่ผู้บุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน	128
1.	นโยบายและมาตรการทางกฎหมายในการให้การรับรองในระบบกรรมสิทธิ์.....	129
1.1	การขยายเวลาการแจ้งการครอบครอง	129
1.2	การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ(นิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์) ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2485.....	137
2.	นโยบายและมาตรการทางกฎหมายในการให้การรับรองในระบบสิทธิทำกิน	149
2.1	การปฏิรูปที่ดิน ตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ.2518	149
2.2	โครงการออกหนังสือสิทธิทำกินในที่ดิน (ส.ท.ก.) ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2522	156
บทที่ 5	บทวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดจากการแก้ไขการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามแนวทางที่ผ่านมาและแนวทางแก้ไขที่ควรจะเป็น ..	159
	ปัญหาเกิดจากการใช้นโยบายอพยพและนโยบายรับรองสิทธิที่ขัดแย้งกัน	159

1. ปัญหาเกิดจากนโยบายที่ไม่แน่นอน	159
2. ปัญหา นโยบายบุกเบิกที่ดินทำกิน	161
3. ปัญหาในเรื่องสิทธิในที่ดินที่รัฐบาลจัดให้ประชาชน.....	161
4. ในด้านเนื้อที่ในการจัดสรร	162
5. การขาดการเตรียมพร้อมในพื้นที่รองรับ	164
6. ในด้านการจ่ายค่าชดเชย	165
7. การกระจายการถือครองที่ดิน	166

ปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับจารีต ประเพณี และแบบแผน วิถีชีวิตของประชาชน	169
1. ปัญหาการประกาศเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทับพื้นที่ แหล่งชุมชน	169
2. ปัญหาประชาชนตกเป็นผู้ถูกรุกโดยผลของกฎหมาย.....	170
3. ปัญหาการกำหนดหน้าที่ของประชาชนในการรักษาสีทธิ ในที่ดิน.....	171
4. ปัญหาเกิดจากเอกสารที่เกี่ยวกับที่ดินของแต่ละหน่วยงาน.....	171
5. ปัญหาความหมายของคำว่าป่าตามบทบัญญัติของกฎหมาย ที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงและจารีตประเพณี.....	174
6. ปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ ประโยชน์ในพื้นที่ป่า	175
7. ปัญหาการรักษาสิทธิค่าทดแทนของประชาชนในเขตป่า สงวนแห่งชาติ.....	176
ผลของการดำเนินการแก้ไขการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน	178
1. ความขัดแย้งระหว่างราษฎรกับรัฐบาล	178

2. ความขัดแย้งระหว่างนโยบายของรัฐและหน่วยงาน	180
แนวทางการแก้ไขโดยการประนีประนอมระหว่างรัฐและราษฎร	183
1. การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทรัพยากรที่ดิน	184
2. การประสานระหว่างรัฐและจารีตประเพณี	186
3. กฎหมายที่ยอมรับสิทธิของราษฎรเหนือทรัพยากร	187
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	189
รายการอ้างอิง	196
ประวัติผู้เขียน.....	200



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1	74
ตารางที่ 2	75
ตารางที่ 3	77
ตารางที่ 4	78
ตารางที่ 5	79
ตารางที่ 6	80
ตารางที่ 7	166

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่ 1

หน้า

46



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย