

มาตรการทางกฎหมายในการสงวนและคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม



นาย กิจจา สมะวรรณะ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2536

ISBN 974-582-944-7

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

019411 1 1 2 3 5 7 7 1 8

LEGAL MEASURE FOR FARMLAND PROTECTION AND PRESERVATION



Mr. Kijja Samavardhana

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

1993

ISBN 974-582-944-7

หัวข้อวิทยานิพนธ์    มาตรการทางกฎหมายในการสงวนและคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

โดย                    นายกิจจา สมะวรรณะ

ภาควิชา              นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา    ผู้ช่วยศาสตราจารย์วานิช ชุตินวงศ์



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(ศาสตราจารย์ ดร. ถาวร วิษกร)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ประสิทธิ์ ไชยวิไลกุล)

.....อาจารย์ที่ปรึกษา

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์วานิช ชุตินวงศ์)

.....กรรมการ

(ศาสตราจารย์ศิริ เกวลินสฤทธิ)

.....กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นิพนธ์ พัวพงศกร)

.....กรรมการ

(อาจารย์ปิตพงษ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา)

พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

กิจจา สมะวรรณนะ : มาตรการทางกฎหมายในการสงวนและคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม  
(LEGAL MEASURE FOR FARMLAND PROTECTION AND PRESERVATION) อ.ที่ปรึกษา :  
ผศ.วานิช ชูติวงศ์, 171 หน้า. ISBN 974-582-944-7

การปรับเปลี่ยนโครงสร้างการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศไทย จากระบบเศรษฐกิจแบบเกษตรกรรมมาเป็นระบบเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรม ตั้งแต่เริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ในปี พ.ศ.2504 จนถึงสมัยปัจจุบันอันเป็นช่วงระยะเวลาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-พ.ศ.2539) ทำให้มีการใช้ทรัพยากรที่ดินกันอย่างเสรีโดยรัฐมีบทบาทในการควบคุมน้อยมาก ที่ดินที่อยู่ในเขตชลประทานที่มีสมรรถนะเหมาะสมสำหรับทำการเกษตรถูกนำไปใช้ประโยชน์ในด้านอื่น และถูกปล่อยทิ้งให้รกร้างโดยสาเหตุต่าง ๆ ในขณะที่ความต้องการอาหารมีปริมาณเพิ่มขึ้นทุกวัน แม้ว่ารัฐจะมีนโยบายที่จะคุ้มครองที่ดินที่ใช้ประกอบเกษตรกรรมไว้ และมีการออกกฎหมายหลายฉบับเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการทำให้โยบายนั้นสัมฤทธิ์ผล แต่ปัญหาการสูญเสียที่ดินที่ใช้ประกอบการเกษตรก็ได้มีท่าทีว่าจะลดน้อยลง

จากผลการวิจัย พบว่ามาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอยู่ในปัจจุบันนี้ ยังมีข้อบกพร่องทั้งในด้านบทบัญญัติของกฎหมายเอง และในด้านการบังคับใช้กฎหมาย นอกจากนั้นก็ยังมีข้อจำกัดในด้านขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมายด้วย แต่ความบกพร่องของกฎหมายมิใช่สาเหตุเพียงประการเดียวที่ทำให้ที่ดินเพื่อการเกษตรต้องเปลี่ยนแปลงสภาพไป ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยด้านสังคมยังเป็นผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพื้นที่เกษตรกรรมไปสู่การใช้ที่ดินแบบอื่น ๆ ด้วย ซึ่งหากรัฐมีความตั้งใจแน่วแน่ที่จะสงวนและคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ให้ได้อย่างจริงจังแล้ว นอกจากรัฐจะต้องแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ยังมีข้อบกพร่องอยู่ให้มีความสมบูรณ์แล้ว รัฐยังจะต้องมีมาตรการด้านอื่น ๆ มาสนับสนุนด้วย การสงวนและคุ้มครองที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมจึงจะบรรลุผล



ภาควิชา ..... นิติศาสตร์  
สาขาวิชา ..... นิติศาสตร์  
ปีการศึกษา ..... 2536

ลายมือชื่อนิติต .....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา .....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม .....

## C170252 : MAJOR LAW

KEY WORD: FARMLAND / PROTECTION / PRESERVATION

KIJJA SAMAVARDHANA : LEGAL MEASURE FOR FARMLAND PROTECTION AND PRESERVATION. THESIS ADVISOR : ASSIST. PROF. WANICH CHUTIWONG, 171 pp. ISBN 974-582-944-7

To become an industrialized Country, Thailand, an-agricultural country, has implemented the 1st - 7th Economic and Social Development Plan. According to these Plans, the natural resources, particularly land has been exploited without appropriated control by the government. Farmland is intruded by land speculators and other activities while the needs of farmland is increase. Although the government has the policy to preserve farmland by issuing law and regulations , the problem is still serious.

This reserch shows that there are some discrepancies in both the substance and enforcement of the law. Furthermore, economic and social factors are still playing an important role in changing farmland to be used for other activities.



ภาควิชา.....นิติศาสตร์.....

ลายมือชื่อนิติ.....

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

ปีการศึกษา.....2536.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

## กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงลงได้ ด้วยความสนับสนุนจากบุคคลหลายท่าน  
ซึ่งผู้วิจัยจะขอระลึกและสำนึกถึงพระคุณตลอดไป

ในโอกาสนี้ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์วานิช ชุตินวงศ์ ที่ได้กรุณา  
เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาให้แก่ผู้วิจัย และให้คำแนะนำ ตลอดจนข้อคิดเห็นต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์  
อย่างยิ่งต่อผู้วิจัยด้วยความเมตตากรุณา

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ศิริ เกวลินสฤตย์ รองศาสตราจารย์ประสิทธิ์  
ไชยวิไลกุล อาจารย์ปิณฑศ์ ทังบุญ ณ อยุธยา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร ที่  
กรุณาสละเวลาอันมีค่ามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้คำแนะนำหลายประการซึ่งทำ  
ให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ผู้วิจัยขอขอบคุณคุณสุริยาตร์ นกพิง คุณพรรณทิพย์ สันติภากรณ์ ที่ช่วยให้ข้อมูลบางส่วน  
และขอขอบคุณคุณเกตุณีสิริ สมะววรรณ ที่ช่วยเหลือด้านการพิมพ์

และหากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะมีประโยชน์ในทางวิชาการอยู่บ้าง ผู้วิจัยขอมอบให้เป็น  
กตเวทิตาแก่ คุณสุภัทร์-คุณสุภาพ สมะววรรณ ผู้เป็นบิดามารดา ซึ่งสั่งสอนจริยธรรม คุณธรรม  
แก่ผู้วิจัยมาตั้งแต่เยาว์วัยด้วยความรัก ความเมตตาเสมอมา

สารบัญ



	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
สารบัญตาราง .....	ณ
บทนำ .....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์และขอบเขตของการวิจัย.....	3
สมมติฐาน.....	3
วิธีดำเนินการวิจัย.....	4
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	4
บทที่ 1 สภาพของปัญหา.....	5
1.1 ปัญหาด้านเศรษฐกิจ.....	15
1.2 ปัญหาด้านสังคม.....	16
1.3 ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม.....	18
บทที่ 2 การจัดการการใช้ที่ดิน.....	23
2.1 การจัดการที่ดินในอดีต.....	27
2.1.1 การจัดการที่ดินในสมัยสุโขทัย.....	27
2.1.2 การจัดการที่ดินในสมัยกรุงศรีอยุธยา.....	28
2.1.3 การจัดการที่ดินในสมัยกรุงธนบุรีและรัตนโกสินทร์ตอนต้น.....	29
2.2 การจัดการการใช้ที่ดินในสมัยปัจจุบัน.....	34
2.2.1 การใช้ที่ดินในปัจจุบัน.....	37
2.2.2 การวางแผนการใช้ที่ดิน.....	39
2.3 การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร.....	44
2.4 แนวคิดและปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในภาคเกษตรกรรม...	46

	๗
บทที่ 3 การสงวนและคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.....	52
3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการสงวนและคุ้มครอง.....	52
3.2 นโยบายของรัฐเกี่ยวกับที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.....	54
3.2.1 ระยะเวลาที่ประชากรเบาบาง.....	54
3.2.2 ระยะเวลาที่ประชากรเริ่มหนาแน่น.....	59
3.2.3 ระยะเวลาที่ประชากรหนาแน่น.....	65
3.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับที่ดินเพื่อการเกษตร.....	81
3.4 การสงวนและคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.....	92
3.4.1 การคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในต่างประเทศ.....	93
บทที่ 4 ปัญหาและอุปสรรคในการสงวนและคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.....	97
4.1 ความชอบธรรมในการสงวนและคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.....	97
4.2 การกำหนดนโยบายหรือออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากร ธรรมชาติ.....	99
4.3 ปัญหาและอุปสรรคในการสงวนและคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.....	103
4.3.1 ปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากกฎหมาย.....	103
4.3.1.1 บทบัญญัติของกฎหมาย.....	104
4.3.1.2 ขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมาย.....	122
4.3.2 ปัญหาอุปสรรคอันเกิดจากระบบเศรษฐกิจและสังคม.....	123
4.3.3 ปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากความขัดแย้งในนโยบาย ของรัฐบาล.....	124
4.3.4 ปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากทัศนคติและค่านิยมของสังคม.....	128
บทที่ 5 สรุปลงและเสนอแนะ.....	130
เอกสารอ้างอิง .....	142
ภาคผนวก .....	146
ประวัติผู้เขียน .....	171



## สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	ข้าวนาปี : ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ในเขตชลประทานและนอกเขตชลประทาน เป็นรายภาค ปีเพาะปลูก 2529/30.....	13
ตารางที่ 2	ตุลสินค้าการเกษตร พ.ศ. 2526 - 2530 .....	15
ตารางที่ 3	การใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างไม่เหมาะสม.....	17
ตารางที่ 4	จำนวนครัวเรือนเกษตรและนอกการเกษตรของประเทศไทย พ.ศ.2520 - 2529.....	19
ตารางที่ 5	ประชากรในวัยทำงานที่มีอายุ 15-64 ปี ในสาขาการเกษตร และนอกการเกษตร.....	20
ตารางที่ 6	ผลงานการจัดรูปที่ดินถึง พ.ศ.2532.....	68
ตารางที่ 7	ผลงานจัดรูปที่ดินแบบประชาอาสาถึง พ.ศ.2532.....	70
ตารางที่ 8	ผลการจัดที่ดินโดยหน่วยงานที่สำคัญ.....	77