

รูปแบบและโครงสร้างของหน่วยงานบริหารและจัดการ
ความหลากหลายทางชีวภาพในประเทศไทย



นายกฤษวัชร ชัยนภาคักดิ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2540

ISBN 974-638-896-7

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Model and Structure of the Biodiversity Administration and
Management in Thailand

Mr. Kritchawat Chainapasak

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws
Department of Law
Graduate School
Chulalongkorn University
Academic Year 1997
ISBN 974-638-896-7

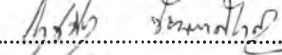
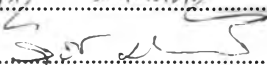
กฤษฎีชัย ชัยนาคศักดิ์ : รูปแบบและโครงสร้างของหน่วยงานบริหารและจัดการความหลากหลายทางชีวภาพในประเทศไทย (Model and Structure of the Biodiversity Administration and Management in Thailand) อ.ที่ปรึกษา : รศ. ดร. สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 147 หน้า. ISBN 974-638-896-7

การวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาถึงรูปแบบของหน่วยงานที่เหมาะสมสำหรับการจัดการทรัพยากรชีวภาพและศึกษาถึงความเป็นไปได้ตลอดจนผลที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้หน่วยงานกลางสำหรับการจัดการทรัพยากรชีวภาพในประเทศไทย

ผลการวิจัยพบว่า เนื่องจากประเทศไทยได้ลงนามรับรองอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพและจากการเล็งเห็นประโยชน์และคุณค่าของความหลากหลายทางชีวภาพซึ่งมีอยู่มากมายในประเทศไทย แต่นับวันลดน้อยลงตามลำดับ หากประเทศไทยได้เป็นภาคีสมาชิกอนุสัญญาฉบับนี้จะต้องมีหน่วยงานที่เข้ามารองรับกิจกรรมต่างๆ ตามพันธกรณีของอนุสัญญาฉบับนี้ ซึ่งในทางปฏิบัติของประเทศไทยในปัจจุบันนี้มีหน่วยงานของรัฐที่ดูแลในเรื่องของความหลากหลายทางชีวภาพที่แตกต่างกันออกไปเฉพาะหน่วยงานของตน เช่น กรมป่าไม้, กรมวิชาการเกษตร, กรมประมง และกรมปศุสัตว์ เป็นต้น จึงทำให้เกิดความไม่เป็นเอกภาพในหน่วยงานที่รับผิดชอบในทรัพยากรชีวภาพที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจายไม่รวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันขึ้น จากสภาพปัญหาดังกล่าวทำให้มีการตระหนักถึงความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการที่จะต้องมีกำหนดแนวนโยบายและเป้าหมายที่ชัดเจน ในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของหน่วยงานที่จะเข้ามาดูแลและจัดการทรัพยากรชีวภาพให้สอดคล้องตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพฉบับนี้ ปัจจุบันแม้ว่ารัฐบาลได้ใช้มาตรการเพื่อรองรับกับปัญหาที่เกิดขึ้นโดยการบัญญัติร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. ขึ้น ซึ่งร่างระเบียบฉบับดังกล่าวได้กำหนดจัดตั้งศูนย์ความหลากหลายทางชีวภาพก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถนำไปสู่ภาคปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพได้

จากสภาพปัญหานี้เองผู้วิจัยจึงเสนอแนะว่า แนวทางของหน่วยงานที่เข้ามาบริหารและจัดการความหลากหลายทางชีวภาพในประเทศไทยนั้น ควรจะแก้ไขกฎหมายของการเกิดขึ้นของศูนย์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติตามที่กำหนดในร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ หรือกำหนดให้มีหน่วยงานกลางเกิดขึ้นภายใต้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีโดยมีคณะกรรมการนโยบายหรือระเบียบการจัดการและการบริหารด้านความหลากหลายทางชีวภาพ กำหนดแนวนโยบายและแผนการดำเนินการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และมีคณะกรรมการบริหารหน่วยงานกลางเป็นผู้ปฏิบัติงานตามแนวนโยบายที่ถูกกำหนดไว้ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ

ภาควิชา นิติศาสตร์
สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา ๒๕๔๐

ลายมือชื่อนิสิต 
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา 
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

C770334 : MAJOR OF LAW

KEY WORD: BIODIVERSITY/STRUCTURE/ADMINISTRATION/MANAGEMENT

KRITCHAWAT CHAINAPASAK : MODEL AND STRUCTURE OF THE BIODIVERSITY ADMINISTRATION AND MANAGEMENT IN THAILAND. THESIS ADVISOR : ASSO. PROF. SUNEE MALLIKAMARL, Ph.D.
147 pp. ISBN 974-638-896-7

This research is to study and explore a model of appropriate biodiversity administration and management authorities including the possibility for the establishment of a so called " The Central Authority Agency" for management of bio-resources in Thailand.

It is noted that Thailand has signed the Biodiversity Convention, but has not yet ratified it because of continuing consideration of usage and value of the number of biodiversities in Thailand, It also appears that up to present such biodiversities have decreased. As a signatory to the said Convention, Thailand shall be obliged to establish an authority agency to comply with its obligations under the said Convention. However, there are currently several authority agencies namely, the Royal Forestry Department, the Department of Agriculture, the Department of Fisheries, The Department of Livestock Development and so on, which are, in fact, responsible for different aspects of monitoring and administrating biodiversity. These different responsibilities of the said authority agencies which regulate bio-resources, may result the said authority agencies performing their functions with conflicting directions. As a result of the said problem, it is urgent to implement a clear policy and set of goal for better, more effective conservation and usage of biodiversity. In particular, as to the authority agency in charge of administration and management of the said bio-resources, in accordance with the obligations provided in the said Biodiversity Convention. Despite the facts that the Government has initiated "the draft Prime Minister Office Regulation governing Biodiversity Conservation and Usage B.E." and "the Biodiversity Center" has been established as the authority organ by virtue of the said draft, this cannot achieve, as this research indicates, effective practice.

Thus this researcher would like to suggest that the law governing the establishment of the Biodiversity Center, namely the draft Prime Minister Office Regulation governing Biodiversity Conservation and Usage B.E. ... should be revised and amended. Apart from the above suggestion, the Central Authority Agency attached to the Prime Minister Office should be administered by either the Policy Committee of by the proposed Regulation for Management and Administration of Biodiversity so as to direct the related Policy and Plan in accordance with Thailand 's obligations under the Biodiversity Convention through the Administration Committee as designated by the said Regulation, to perform the functions set forth with a view to effective, united direction and operation.

ภาควิชา.....นิติศาสตร์.....

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....

ปีการศึกษา.....2540.....

ลายมือชื่อผู้นิสิต.....Kritchawat Chainapasak.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....Sune Mallikamarl.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....



กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงลงได้ด้วยความอนุเคราะห์จากบุคคลหลายฝ่าย ทั้งในด้านวิชาการ กำลังใจ และทุนทรัพย์ ที่ผู้วิจัยขอสำนึกพระคุณจนมิอาจลืมเลือนและปรารถนา จะแสดงความกตเวทิตาในทุกโอกาสที่จะเอื้ออำนวย

ในเบื้องต้นผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณมายังรองศาสตราจารย์ ดร. สุณี๋ย มัลลิกะมาลัย ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าเพื่อรับหน้าที่เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาให้แก่ผู้วิจัยนับตั้งแต่การชี้แนะแนวทางการศึกษาความรู้พื้นฐานกฎหมายสิ่งแวดล้อมและคอยให้การดูแล แนะนำ วิธีการนำเสนอปัญหา แนวทางการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. กมลชัย รัตนสกาวงค์ เป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้

นอกจากนี้ผู้วิจัยกราบขอบพระคุณ อาจารย์บุญชูบุ บุญทวี และอาจารย์จเร สดากร ที่ได้กรุณาสละเวลามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ตลอดจนการให้คำแนะนำหลายประการอันมีประโยชน์ยิ่งต่อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีอาจจะสำเร็จลุล่วงได้หากไม่ได้รับความอนุเคราะห์ทั้งในด้านข้อมูล ข่าวสาร และคำแนะนำจากท่านอัยการชนภัทร วินยวัฒน์ อันควรที่ผู้วิจัยจะขอกราบขอบพระคุณ เป็นอย่างยิ่ง และนอกจากนี้ขอกราบขอบพระคุณ คุณสัตยะพล สัจจเดชะ หัวหน้างานของผู้วิจัยที่ ให้โอกาสและเวลาในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้หากจะมีประโยชน์ทางวิชาการอยู่บ้าง ผู้วิจัยขอมอบให้เป็นกตเวทิตา แก่บิดา มารดาของผู้วิจัย ซึ่งคอยให้ความเกื้อกูลอาหารมาโดยตลอด รวมทั้งคณาจารย์ทุกท่านที่ได้ ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้และคุณธรรมแก่ผู้วิจัย ตลอดจนญาติพี่น้อง และผู้มีพระคุณท่านอื่นๆ ส่วนข้อบกพร่องใดๆ ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยขอน้อมรับแต่เพียงผู้เดียว

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 สมมติฐาน.....	27
1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	28
1.4 ขอบเขตของการวิจัย.....	28
1.5 วิธีการวิจัย	28
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	29
บทที่ 2 แนวความคิดในการจัดการทรัพยากรชีวภาพ.....	30
2.1 ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ.....	30
2.2 ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติ.....	32
2.3 แนวความคิดในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ.....	35
2.4 แนวความคิดในการพัฒนาอย่างยั่งยืน.....	38
2.5 แนวความคิดในการจัดสรรทรัพยากร	41
2.6 แนวความคิดในการถ่ายทอดเทคโนโลยี.....	43
2.7 แนวความคิดในการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม.....	45

บทที่ 3 หน่วยงานที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรชีวภาพ	48
3.1 หน่วยงานที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรชีวภาพในประเทศไทย	
ในปัจจุบัน.....	48
3.1.1 กรมป่าไม้	48
3.1.2 กรมวิชาการเกษตร.....	62
3.1.3 กรมประมง	71
3.1.4 กรมปศุสัตว์.....	79
3.1.5 สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย	83
3.1.6 สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม	87
3.1.7 กรมทรัพยากรสัตว์น้ำ.....	89
3.2 รูปแบบการจัดการทรัพยากรชีวภาพของประเทศคอซตาริกา	92
3.2.1 ประวัติของ INBio	94
3.2.2 อำนาจหน้าที่ของ INBio	96
3.2.3 ข้อมูลรายการในคลังความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ.....	99
บทที่ 4 รูปแบบและวิธีการจัดการทรัพยากรชีวภาพในประเทศไทย	
โดยหน่วยงานกลาง.....	101
4.1 ศูนย์ความหลากหลายทางชีวภาพตามร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่า	
ด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ.....	103
4.1.1 ที่มาของศูนย์ความหลากหลายทางชีวภาพ.....	103
4.1.2 โครงสร้างของศูนย์ความหลากหลายทางชีวภาพ.....	104
4.1.3 อำนาจหน้าที่ของศูนย์ความหลากหลายทางชีวภาพ	107
4.1.4 ข้อจำกัดของศูนย์ความหลากหลายทางชีวภาพ	108
4.2 รูปแบบของหน่วยงานกลางที่จัดการทรัพยากรชีวภาพในประเทศไทย.....	112
4.2.1 ที่มาของหน่วยงานกลางที่เข้ามาจัดการและบริหาร	
ความหลากหลายทางชีวภาพ.....	112

4.2.2 สถานภาพของหน่วยงานกลางที่เข้ามาจัดการและบริหาร	
ความหลากหลายทางชีวภาพ	116
4.2.3 อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกลางที่เข้ามาจัดการและบริหาร	
ความหลากหลายทางชีวภาพ	116
4.2.4 โครงสร้างของหน่วยงานกลางที่เข้ามาจัดการและบริหาร	
ความหลากหลายทางชีวภาพ	118
4.2.5 ลักษณะของการทำงานของหน่วยงานกลางที่เข้าจัดการ	
และบริหารความหลากหลายทางชีวภาพ	121
4.2.6 ประโยชน์ที่ได้รับจากการมีหน่วยงานกลางที่เข้ามาจัดการ	
และบริหารความหลากหลายทางชีวภาพ	123
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	125
5.1 บทสรุป	125
5.2 ข้อเสนอแนะ	128
รายการอ้างอิง	136
ภาคผนวก	140
ประวัติผู้เขียน	147