

ปัญหาการกำกับดูแลการเก็บรั้งนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน



นางสาวภัทรพร วันวงษ์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)

เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)

are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชากฎหมายการเงินและภาษีอากร

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2558

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

The Problems on Controlling Swiftlet Nests from Privates' Constructions

Miss Pattarathorn Wanwong



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Finance and Tax Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2015

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาการกำกับดูแลการเก็บรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้าง ของเอกชน
โดย	นางสาวภัทรพร วันวงษ์
สาขาวิชา	กฎหมายการเงินและภาษีอากร
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม	อาจารย์ประเสริฐ โทลั่วประดิษฐ์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

.....คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ธิติพันธ์ุ เชื้อบุญชัย)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม
(อาจารย์ประเสริฐ โทลั่วประดิษฐ์)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(อาจารย์อรรถพร วิฑูรากร)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(อาจารย์สกล ลีโนทัย)

ภัทรพร วันวงษ์ : ปัญหาการกำกับดูแลการเก็บรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน (The Problems on Controlling Swiftlet Nests from Privates' Constructions) อ.ที่
 ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ผศ. ดร.เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล, อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม: อ.
 ประเสริฐ โทลั่วประดิษฐ์, 148 หน้า.

เมื่อรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนกลายเป็นสินค้าเศรษฐกิจที่สร้างรายได้มหาศาล
 ให้แก่ประเทศชาติ ธุรกิจรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน หรือที่นิยมเรียกกันว่า บ้านรังนก
 หรือคอนโดรังนกจึงเริ่มเป็นที่นิยมแพร่หลายในทั่วภูมิภาคของประเทศ ซึ่งการขยายตัวอย่างมากนั้น
 ทำให้เริ่มมีความกังวลว่าจะเกิดผลกระทบหรือไม่อย่างไร

จากการศึกษาพบว่า มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับรังนกอีแอ่นใน
 ประเทศไทยนั้นมีอยู่ด้วยกัน 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติอาคารรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 และ
 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวยังไม่
 ครอบคลุมถึงรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน ทำให้ส่งผลกระทบในหลาย ๆ ด้าน ได้แก่
 ผลกระทบต่อรังนกอีแอ่น ผลกระทบต่อระบบสาธารณสุข ผลกระทบต่อการขาดรายได้ของรัฐ และ
 ผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจด้านการส่งออกรังนกอีแอ่นด้วย ซึ่งจากการศึกษามาตรการในการกำกับ
 ดูแลในต่างประเทศพบว่า มีการนำมาตราทางเศรษฐศาสตร์โดยใช้ภาษีอากรมาเป็นเครื่องมือในการ
 กำกับดูแลรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน ซึ่งจะทำให้สามารถควบคุม กำกับดูแลรังนกอีแอ่น
 จากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนได้ อีกทั้งยังสามารถแก้ไขผลกระทบจากปัญหาดังกล่าวได้อีกด้วย ดังนั้น
 จึงควรมีการออกกฎหมายในการจัดเก็บภาษีรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนขึ้น เพื่อประโยชน์
 แก่ประชาชนและประโยชน์แห่งรัฐ

สาขาวิชา กฎหมายการเงินและภาษีอากร

ปีการศึกษา 2558

ลายมือชื่อนิสิต

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาร่วม

5586187834 : MAJOR FINANCE AND TAX LAWS

KEYWORDS: SWIFTLET NESTS FROM PRIVATES' CONSTRUCTIONS / TAXATION

PATTARATHORN WANWONG: The Problems on Controlling Swiftlet Nests from Privates' Constructions. ADVISOR: ASST. PROF. AJA-AREE ENGCHANIL, Ph.D., CO-ADVISOR: PRASERT LOWPRADIT, 148 pp.

Sine swiftlet nests from privates' constructions have become a product that economically yields a significant amounts of income to the country, swiftlet nests from privates' constructions business, generally known as swiftlet house or swiftlet condominium, has started increasing its popularity in several regions of the country. The vast increasing causes concerns on whether it will have any effect.

The study reveals that Thailand has two regulations on swiftlet control: Act of Swiftlet Nests Duty B.E. 2540 and Act of Wildlife Preservation and Protection B.E. 2535. Those Acts do not apply to swiftlet nests from privates' constructions which affect on public health system, loss of state income and economy on swiftlet nests export. The study about regulations on swiftlet nests in foreign countries demonstrates that economic policies applied by employing taxes as a tool in order to control swiftlet nests from privates' constructions can function well. Moreover, the employment can also solve the effects caused by the problems. Therefore, a law on swiftlet nests from privates' constructions taxes collection should be passed for benefits of the people and the state.

Field of Study: Finance and Tax Laws

Academic Year: 2015

Student's Signature

Advisor's Signature

Co-Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ได้ด้วยความเมตตากรุณาอย่างยิ่งของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล ที่ได้เสียสละเวลาอันมีค่ากรุณารับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ โดยตลอดระยะเวลาในการจัดทำวิทยานิพนธ์ท่านอาจารย์คอยเป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำ และข้อคิดเห็นในด้านต่างๆในการแก้ไขปัญหา ทำให้วิทยานิพนธ์สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์เป็นอย่างสูงยิ่ง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ฉัตรพันธ์ุ เชื้อบุญชัย ที่ได้เสียสละเวลาอันมีค่ากรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้คำชี้แนะในการแก้ไขปรับปรุงวิทยานิพนธ์ให้ดีขึ้น

ขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ประเสริฐ โทหล่อประดิษฐ์ ที่ได้ให้ความกรุณารับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม ตลอดจนคอยให้คำปรึกษา คำแนะนำอันเป็นประโยชน์ต่อการทำวิทยานิพนธ์เป็นอย่างมาก อีกทั้งยังให้ความเมตตาให้กำลังใจแก่ผู้เขียนมาโดยตลอด และขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์สกล ลีโนทัย และท่านอาจารย์อรณพ วิฑูรากร ที่ได้ให้ความกรุณาในการมาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งให้คำปรึกษาและคำแนะนำในการแก้ไขปรับปรุงวิทยานิพนธ์ด้วยเช่นกัน

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเจ้าหน้าที่หลักสูตรการเงินและภาษีอากร เจ้าหน้าที่บรรณารักษ์ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ทุกคนที่คอยให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกในทุกๆด้านแก่ผู้เขียน

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา และครอบครัวของผู้เขียน อีกทั้งเพื่อนๆทุกคนที่คอยให้การสนับสนุนและเป็นกำลังใจให้แก่ผู้เขียนเสมอมา หากวิทยานิพนธ์เล่มนี้ มีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับด้วยจิตคารวะต่อผู้อ่านทุกท่าน ส่วนที่เป็นประโยชน์ ผู้เขียนขอมอบให้เป็นกตเวทิตาแก่ คุณบิดามารดา ครูบาอาจารย์และผู้มีพระคุณทุกท่าน รวมทั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงที่ได้ให้การศึกษาแก่ผู้เขียน

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฐ
สารบัญภาพ	ฑ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	4
1.3 สมมติฐานของการวิจัย.....	4
1.4 ขอบเขตของการวิจัย.....	4
1.5 วิธีการศึกษาวิจัย.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่น	7
2.1 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับหลักนิติรัฐ	7
2.1.1 ความหมายของนิติรัฐ	8
2.1.2 องค์ประกอบของหลักนิติรัฐ.....	9
2.1.2.1 องค์ประกอบในทางรูปแบบ.....	9
2.1.2.2 องค์ประกอบในทางเนื้อหา	11
2.1.3 ลักษณะสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานภายใต้หลักนิติรัฐ	11
2.1.3.1 สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลโดยแท้.....	11
2.1.3.2 สิทธิและเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ	11

2.1.3.3 สิทธิและเสรีภาพในการมีส่วนร่วมทางการเมือง.....	11
2.1.4 สารสำคัญของหลักนิติรัฐ.....	12
2.2 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับหลักความชอบด้วยกฎหมาย	13
2.2.1 ความหมายของหลักความชอบด้วยกฎหมาย	13
2.2.2 หลักความชอบด้วยกฎหมายที่นำมาใช้ในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น	13
2.2.2.1 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง	13
2.2.2.2 หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย	13
2.3 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการในการทำสัญญาสัมปทานการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติ	14
2.3.1 ความหมายของคำว่า “สัมปทาน”	14
2.3.2 แนวคิดและที่มาของสัญญาสัมปทานการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ.....	16
2.3.3 ขั้นตอนในการจัดทำสัญญาสัมปทาน	17
2.3.3.1 ขั้นตอนก่อนการจัดทำสัญญา	17
2.3.3.2 ขั้นตอนในระหว่างการจัดทำสัญญาสัมปทาน.....	17
2.3.3.3 ขั้นตอนหลังจากการทำสัญญาสัมปทาน.....	18
2.4 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม	19
2.4.1 แนวคิดเกี่ยวกับมาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม.....	19
2.4.2 มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	21
2.4.2.1 มาตรการที่ก่อให้เกิดแรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Incentive)....	22
2.4.2.2 มาตรการที่ลดแรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Disincentives).....	22
2.4.3 ประเภทของมาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม.....	24

2.4.3.1	มาตรการหรือเครื่องมือทางการเงินการคลัง (Fiscal and Financial Tools).....	24
2.4.3.2	มาตรการหรือเครื่องมือทางการตลาด (Marketable Tools)	28
2.4.3.3	มาตรการหรือเครื่องมือเสริมสร้างแรงจูงใจ (Subsidy Tools).....	30
บพที่ 3	การจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นของประเทศไทย.....	32
3.1	การจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นก่อนตราพระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ. 2482.....	32
3.1.1	สมัยอาณาจักรสุโขทัย.....	32
3.1.2	สมัยอาณาจักรอยุธยา.....	33
3.1.3	สมัยกรุงธนบุรี.....	37
3.1.4	สมัยกรุงรัตนโกสินทร์.....	39
3.1.4.1	สมัยรัชกาลที่ 1-2.....	39
3.1.4.2	สมัยรัชกาลที่ 3-4.....	42
3.1.4.3	สมัยรัชกาลที่ 5-6.....	50
3.1.4.4	สมัยรัชกาลที่ 7 - 8 ก่อนการตราพระราชบัญญัติอากรรั้งนก อีแอ่น พ.ศ. 2482.....	57
3.2	การจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นภายใต้พระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น	61
3.2.1	การจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นตามพระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ. 2482.....	61
3.2.1.1	แนวคิดและที่มาในการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่น	61
3.2.1.2	รูปแบบในการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่น.....	62
3.2.1.3	ผู้มีหน้าที่จัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่น.....	63
3.2.2	การจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นตามพระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ. 2540.....	64
3.2.2.1	แนวคิดและที่มาในการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่น	64
3.2.2.2	รูปแบบในการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่น.....	64
3.2.2.3	ผู้มีหน้าที่จัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่น.....	68

3.2.2.4	ขั้นตอนและวิธีการในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น.....	69
3.3	การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน.....	78
3.3.1	แนวคิดและที่มาของรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน	78
3.3.2	ลักษณะสิ่งปลูกสร้างของเอกชนที่นกอีแอ่นอาศัยทำรัง	81
3.3.2.1	ลักษณะภายนอกอาคาร	81
3.3.2.2	ลักษณะภายในอาคาร	83
3.3.3	การจัดเก็บภาษีอากรที่เกี่ยวข้องกับรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน	87
3.3.4	ผลกระทบจากธุรกิจรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน	88
3.3.4.1	ผลกระทบต่อนกอีแอ่น	88
3.3.4.2	ผลกระทบต่อระบบสาธารณสุข	89
3.3.4.3	ผลกระทบต่อภาษีอากรรายได้ของรัฐ	95
3.3.4.4	ผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจด้านการส่งออกรังนกอีแอ่น	95
3.3.5	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการเก็บรังนกอีแอ่นในประเทศไทย.....	101
3.3.5.1	พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.....	101
3.3.5.2	พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540	102
บทที่ 4	มาตรการกำกับดูแลการเก็บรังนกอีแอ่นในต่างประเทศ	96
4.1	มาตรการกำกับดูแลการเก็บรังนกอีแอ่นในประเทศอินโดนีเซีย.....	96
4.1.1	ประวัติความเป็นมาของการเก็บรังนกอีแอ่น	96
4.1.2	มาตรการทางภาษีอากรในการกำกับดูแลการเก็บรังนกอีแอ่น	97
4.1.2.1	Incentive	99
4.1.2.2	Disincentive.....	99
4.1.3	แนวคิดและที่มาของการใช้มาตรการทางภาษีอากร	100
4.1.4	หลักเกณฑ์ในการจัดเก็บภาษีรังนกอีแอ่น.....	101

4.1.4.1 ความหมายภาชีรังนกอีแอ่น	101
4.1.4.2 ผู้มีหน้าที่เสียภาชีรังนกอีแอ่น	101
4.1.4.3 ฐานภาชีรังนกอีแอ่น	102
4.1.4.4 อัตราภาชีรังนกอีแอ่น	102
4.1.4.5 วิธีการคำนวณภาชีรังนกอีแอ่น	102
4.1.5 วิเคราะห์การนำมาตรการทางภาษีอากรมาใช้กำกับดูแลการเก็บรังนกอีแอ่น	103
4.2 มาตรการการกำกับดูแลการเก็บรังนกอีแอ่นในประเทศมาเลเซีย	104
4.2.1 ประวัติความเป็นมาของการเก็บรังนกอีแอ่น	104
4.2.2 แนวทางปฏิบัติสำหรับอุตสาหกรรมการเลี้ยงนกอีแอ่น (Guidelines for Swiftlet Farming Industry)	105
4.2.2.1 แนวทางปฏิบัติสำหรับอุตสาหกรรมการเลี้ยงนกอีแอ่น	105
4.2.2.2 ค่าธรรมเนียมในการขอใบอนุญาต	107
4.2.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลอุตสาหกรรมการเลี้ยงนกอีแอ่น	108
4.2.4 วิเคราะห์การนำมาตรการการออกใบอนุญาตและเก็บค่าธรรมเนียมมาใช้กำกับดูแลการเก็บรังนกอีแอ่น	108
บทที่ 5 วิเคราะห์ปัญหา ผลกระทบอันเกิดจากปัญหาการขาดมาตรการกำกับดูแลรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน	111
5.1 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรังนกอีแอ่นในประเทศไทย	111
5.1.1 มาตรการตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535	111
5.1.2 มาตรการตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540	115
5.2 ผลกระทบอันเกิดจากปัญหาการขาดมาตรการกำกับดูแลรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน	117
5.2.1 ผลกระทบต่อนกอีแอ่น	117
5.2.2 ผลกระทบต่อระบบสาธารณสุข	118

5.2.3 ผลกระทบต่อการขาดรายได้ของรัฐ.....	119
5.2.4 ผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจด้านการส่งออกธัญนกอีแอนด์	120
5.3 แนวทางในการนำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์โดยการจัดเก็บภาษีอากรมาปรับใช้กับการ จัดเก็บธัญนกอีแอนด์จากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน	121
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	123
6.1 บทสรุป	123
6.2 ข้อเสนอแนะ	126
รายการอ้างอิง	129
ภาคผนวก.....	134
ภาคผนวก ก	135
ภาคผนวก ข	139
ภาคผนวก ค	141
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	148

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1 รายงานความก้าวหน้าในการส่งออกชิ้นงานและผลิตภัณฑ์ชิ้นงานจากไทยไปจีน โดย กรมปศุสัตว์	100
--	-----



สารบัญภาพ

ภาพที่ 1 อาคารเก่าหรือเรือนไม้เก่า	81
ภาพที่ 2 อาคารสิ่งปลูกสร้างที่มนุษย์อาศัยอยู่ร่วมกับนกอีแอ่น	82
ภาพที่ 3 อาคารสิ่งปลูกสร้างที่สร้างขึ้นใหม่เพื่อให้นกอีแอ่นเข้าอยู่อาศัยทำรัง	82
ภาพที่ 4 อาคารสิ่งปลูกสร้างหลายชั้นที่สร้างขึ้นใหม่เพื่อให้นกอีแอ่นเข้าอยู่อาศัยทำรัง	83
ภาพที่ 5 ลักษณะภายในอาคารแบบปล่อยโล่ง	84
ภาพที่ 6 ลักษณะภายในอาคารแบบผนังกันความร้อน	84
ภาพที่ 7 ลักษณะภายในอาคารแบบมีระบบน้ำไหล	85
ภาพที่ 8 ลักษณะภายในอาคารแบบมีการติดตั้งอุปกรณ์น้ำพุ	85
ภาพที่ 9 ลักษณะภายในอาคารแบบมีสระน้ำ	86
ภาพที่ 10 ทางเข้าออกของนกอีแอ่น	86
ภาพที่ 11 ลำโพงขยายเสียงเพื่อเรียกให้นกเข้ามาอาศัยทำรัง	87

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รังนกอีแอ่นเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญมาตั้งแต่อดีต ด้วยมนุษย์มีความเชื่อว่าการบริโภครังนกที่สร้างมาจากน้ำลายของนกอีแอ่นมีสรรพคุณเป็นยาบำรุงกำลัง และรักษาโรคได้ มนุษย์จึงนิยมนำมาปรุงเป็นอาหาร และนำไปเป็นของกำนัลให้กับเจ้านายหมู่สูงชั้นสูงด้วย รังนกอีแอ่นเกิดจากการทำรังของนกอีแอ่นเพศเมีย ซึ่งโดยลักษณะทางธรรมชาติของนกอีแอ่นนกเพศเมียจะเป็นผู้สร้างรังโดยลำพัง ยกเว้นรังที่สามซึ่งนกเพศผู้และเพศเมียจะช่วยกันสร้าง นกอีแอ่นจะสร้างรังในเวลากลางคืนชอบสร้างรังตามผนังถ้ำในเกาะแถบชายฝั่ง โดยจะใช้เท้าเกาะที่ผนังถ้ำแล้วส่ายหัวไปมา พร้อมกับปล่อยน้ำลายลงบนผนังถ้ำหรือผนังอาคาร น้ำลายของนกอีแอ่นเมื่อแห้งและแข็งตัวจะมีลักษณะคล้ายคลึงกับวุ้นเส้นที่อัดตัวกันแน่น โดยนกอีแอ่นจะเริ่มทำรังจากส่วนบนก่อนและตัวรังจะอยู่ส่วนล่างในตำแหน่งตรงกลางของรังส่วนบน รังมีลักษณะเป็นรูปเปลหรือรูปถ้วยครึ่งซีกตัวรังจะถูกตรึงติดอยู่กับผนังถ้ำที่นกอีแอ่นอาศัยอยู่ แต่ด้วยรังนกอีแอ่นเป็นผลผลิตทางธรรมชาติที่มีเฉพาะบางแหล่งเท่านั้น ประเทศไทยพบมากในบริเวณภาคใต้ชายฝั่งทะเลอ่าวไทย รวมทั้งความยากลำบากในการเข้าไปเก็บรังนก กรรมวิธีการในการทำความสะอาดก่อนจะนำมาบริโภค ทำให้รังนกอีแอ่นเป็นสินค้าที่มีราคาสูงมากจนถูกขนานนามว่า “ทองคำแห่งท้องทะเล”¹

ประเทศไทยในอดีต รังนกอีแอ่นเป็นสินค้าต้องห้ามราษฎรที่มีรังนกอีแอ่นจะต้องส่งมาขายให้กับรัฐ รัฐเท่านั้นจะเป็นผู้ค้าขายรังนกอีแอ่น รังนกอีแอ่นจึงเป็นส่วนหนึ่งสร้างรายได้ให้กับประเทศไทยมาตั้งแต่สมัยโบราณ จากการศึกษาประวัติศาสตร์เชื่อว่า รัฐได้จัดเก็บรายได้จากรังนกอีแอ่นจากราษฎรโดยให้ราษฎรส่งเป็นส่วยรังนกมาให้กับรัฐ ซึ่งการส่งส่วยดังกล่าวถือเป็นการที่รัฐจัดเก็บรายได้จากราษฎรเพื่อตอบแทนที่ซึ่งการส่งส่วยดังกล่าวถือเป็นการที่รัฐจัดเก็บรายได้จากราษฎรเพื่อตอบแทนที่ รัฐในฐานะผู้ปกครองได้ทำการดูแลราษฎรผู้ถูกปกครองของตน ต่อมาในสมัยกรุงธนบุรีมีการจัดเก็บ รายได้จากสินค้ารังนกอีแอ่นเป็นอากรรังนกอีแอ่นโดยการทูลขอพระบรมราชานุญาตจาก

¹ สถาบันส่งเสริมและพัฒนาฟาร์มรังนกไทย, “รังนกนางแอ่น” 17 กรกฎาคม 2550 [ออนไลน์]
แหล่งที่มา: <http://www.actsthai.com/default.asp?content=contentdetail&id=896> เข้าถึงเมื่อ 18 มกราคม 2557

พระมหากษัตริย์ในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 3 นอกจากจะมีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นโดยการทูลขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์แล้ว ได้มีบันทึกหลักฐานปรากฏว่าการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นได้ทำในรูปแบบเจ้าภาษีนายอากรอีกด้วย ซึ่งเป็นรูปแบบที่เปิดโอกาสให้เอกชนได้เข้ามาประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นเพื่อให้ได้เป็นเจ้าของภาษีอากรรังนกอีแอ่น ในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีการรวมอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินไว้ที่ส่วนกลาง พื้นที่ที่มีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นได้เข้ามาอยู่ภายใต้การปกครองมณฑลเทศาภิบาล แต่ละมณฑลจะมีพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ส่วนกลางเป็นผู้คัดเลือกเข้ามาดูแลการจัดเก็บภาษีอากรในแต่ละมณฑล จากนั้นก็จะส่งรายได้จากการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นเข้าสู่พระคลังมหาสมบัติ หลังจากนั้นในทุกพื้นที่ที่มีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นได้เปลี่ยนมาใช้วิธีการประมูลเงินตามระบบเจ้าภาษีนายอากรทั้งหมด และได้ใช้พระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ.111 มาใช้ในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น ซึ่งการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นตามพระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ.111 ได้มีเรื่อยมาจนถึงในสมัยรัชกาลที่ 6 ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 7 ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย กระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้เปลี่ยนชื่อมาเป็นกระทรวงการคลัง ดังนั้นผู้ต้องการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น จะต้องยื่นการประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นต่อกรมสรรพากรที่กระทรวงการคลัง ซึ่งการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในสมัยนี้ยังคงจัดเก็บตามพระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ.111 จนกระทั่งในสมัยรัชกาลที่ 8 การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นได้จัดเก็บตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2482 อันเป็นกฎหมายเฉพาะที่ใช้ในการบังคับจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น รูปแบบในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นจะใช้วิธีประมูลเงินอากร ผู้ที่ประมูลเงินอากรได้สูงสุดก็จะเป็นผู้ทำสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น ในพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2482 ได้แบ่งเกาะรังนกมาอยู่กับจังหวัดแทนการแบ่งเขตแบบมณฑล และให้สรรพากรจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น รายได้จากการเก็บรังนกอีแอ่นนี้ทำรายได้อย่างมหาศาลให้กับประเทศ จนกระทั่งปัจจุบันนี้การทำอากรรังนกอีแอ่นก็ยังใช้วิธีการประมูลเช่นเดียวกัน โดยการประมูลเพื่อให้ทำสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 จากอดีตจนถึงปัจจุบัน จะเห็นได้ว่ารังนกอีแอ่นเป็นสินค้าที่จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ เห็นได้จากเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2482 ที่นอกจากจะหารายได้จากอากรรังนกอีแอ่นเพื่อประโยชน์ของรัฐแล้ว ยังมุ่งคุ้มครองและป้องกันนกอีแอ่นและรังนกอีแอ่นที่เปรียบเสมือนเป็นสมบัติของชาติด้วย และ พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 ที่เป็นการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่นเพื่อให้ราชการส่วนท้องถิ่น

ได้เข้ามามีส่วนดูแลและจัดการการเก็บรังนกอีแอ่นอันเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในท้องถิ่น โดยให้เงินอากรนั้นตกเป็นรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นๆนั่นเอง จึงเป็นเหตุผลที่ว่าหากผู้ใดจะกระทำการใดๆต่อนกอีแอ่นและหรือรังนกอีแอ่นก็ควรจะต้องได้รับการควบคุมดูแลจากรัฐ

เมื่อกาลเวลาล่วงเลยไป เทคโนโลยีมีความล้ำสมัยและเข้ามามีบทบาทกับชีวิตมนุษย์มากขึ้น เมื่อรังนกอีแอ่นเป็นสินค้าเศรษฐกิจที่มีความต้องการอย่างมากทั้งภายในและภายนอกประเทศ เป็นสินค้าที่มารถราคาสูงสามารถสร้างรายได้เป็นอย่างดีเป็นกอบเป็นกำให้กับเจ้าของ จึงทำให้ปัจจุบันมีการสร้างสิ่งปลูกสร้างของเอกชน หรือที่เรียกกันว่า “บ้านรังนก” เป็นธุรกิจที่สำคัญสร้างรายได้อย่างมหาศาล และเกือบทุกจังหวัดทางภาคใต้มีการสร้างบ้านรังนกเพื่อให้นกอีแอ่นเข้ามาอาศัยทำรังเพื่อเก็บรังนกไปขายกันอย่างแพร่หลาย มีการออกแบบอาคารโดยนำหลักการทางวิศวกรรมมาใช้เพื่อล่อให้นกอีแอ่นเข้าไปทำรัง เช่น ความสูงของอาคาร ความสูงของหอนก ช่องทางบินเข้าออกของนกอีแอ่น ช่องทางในการรับแสงแดดของอาคาร ความกว้างของพื้นที่ภายในอาคาร การวางระบบระบายอากาศ แก๊ส ความร้อนและความมืดภายในอาคารหรือการนำเทคนิคการตีไม้กระดานมาใช้ในการสร้างบ้านรังนก มีการคัดเลือกชนิดของไม้กระดาน ขนาดของไม้และวิธีการตีไม้กระดาน นอกจากนี้ มีการควบคุมอุณหภูมิและความชื้นสัมพัทธ์ภายในอาคาร ที่สำคัญมีการนำระบบเสียงมาใช้ เช่น เสียงของนกอีแอ่นที่ใช้สื่อสารกันระหว่างตัวผู้และตัวเมีย เสียงสะท้อนนำทาง เสียงเรียกนกนอกบ้าน เสียงเรียกนกในบ้าน เสียงกล่อมนก การนำลำโพงมาใช้ในบริเวณบ้านรังนก เหล่านี้เป็นต้น ซึ่งรังนกอีแอ่นที่เก็บได้จากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน หรือ “บ้านรังนก” ดังกล่าวไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 เจ้าของสิ่งปลูกสร้าง หรือ “บ้านรังนก” จึงไม่ต้องขออนุญาตสัมปทานและไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัมปทาน และยังไม่มีความหมายใดเข้ามารองรับควบคุมสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว ทำให้รัฐไม่สามารถควบคุมดูแลนกอีแอ่น รังนกอีแอ่นและอากรรังนกอีแอ่นได้ รัฐจึงต้องสูญเสียผลประโยชน์จากการจัดเก็บอากร² ในการทำงานที่จะนำมาพัฒนาท้องถิ่นนั้นๆได้ อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อระบบสาธารณสุขของแหล่งชุมชนรอบอาคารสิ่งปลูกสร้าง ระบบเศรษฐกิจด้านการส่งออกรังนกอีแอ่นไปยังต่างประเทศอีกด้วย

² เกษม จันทรดำ, “นกนางแอ่น : แหล่งทำรัง โครงการแผนที่ภูมิทัศน์ภาคใต้ : ฐานเศรษฐกิจและทุนวัฒนธรรม,” สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, หน้า 1. 8 มกราคม 2550 [ออนไลน์] แหล่งที่มา: www.sru.ac.th/TRF/Document/0044.pdf เข้าถึงเมื่อ 22 กุมภาพันธ์ 2557

จากปัญหาการกำกับดูแลการเก็บรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันทั้งที่ก่อนมีการตราเป็นพระราชบัญญัติ ภายใต้พระราชบัญญัติ และการกำกับดูแลการเก็บรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน โดยทำการวิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงเทียบเคียงกับการกำกับดูแลการเก็บรังนกอีแอ่นของประเทศอินโดนีเซียและประเทศมาเลเซียเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อทั้งภาครัฐและเอกชน

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมาในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นทั้งก่อนมีการใช้พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น และภายใต้พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่นตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บอากรและการกำกับดูแลการเก็บรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนในประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลการเก็บรังนกอีแอ่นในประเทศอินโดนีเซียและประเทศมาเลเซีย
4. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการจัดเก็บอากรและการกำกับดูแลการเก็บรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนในประเทศไทย
5. เพื่อศึกษาแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขในการจัดเก็บอากรและการกำกับดูแลการเก็บรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนในประเทศไทย

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 ไม่อาจนำไปใช้เพื่อกำกับดูแลการเก็บรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนได้

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

1. ศึกษาถึงความเป็นมาในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นทั้งก่อนมีการใช้พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น และภายใต้พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่นตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

2. ศึกษาหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บอากรและการกำกับดูแลการเก็บรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนในประเทศไทย
3. ศึกษาหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลการเก็บรังนกอีแอ่นในประเทศอินโดนีเซียและประเทศมาเลเซีย
4. ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการจัดเก็บอากรและการกำกับดูแลการเก็บรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนในประเทศไทย
5. ศึกษาแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขในการจัดเก็บอากรและการกำกับดูแลการเก็บรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนในประเทศไทย

1.5 วิธีการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลต่างๆจากหนังสือ บทความวารสาร วิทยานิพนธ์ ผลงานวิจัย สื่ออิเล็กทรอนิกส์ตลอดจนเอกสารทางวิชาการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ทำการศึกษาวิจัยทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ โดยนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ เพื่อหาข้อสรุปในการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขในการกำกับดูแลการเก็บรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนในประเทศไทย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบและเข้าใจความเป็นมาในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นทั้งก่อนมีการใช้พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น และภายใต้พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่นตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
2. ทำให้ทราบและเข้าใจหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บอากรและการกำกับดูแลการเก็บรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนในประเทศไทย
3. ทำให้ทราบและเข้าใจหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลการเก็บรังนกอีแอ่นในประเทศอินโดนีเซียและประเทศมาเลเซีย

4. ทำให้ทราบและเข้าใจปัญหาและอุปสรรคในการจัดเก็บอากรและการกำกับดูแลการเก็บรั้งนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนในประเทศไทย

5. ทำให้ทราบและเข้าใจแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขในการจัดเก็บอากรและการกำกับดูแลการเก็บรั้งนกอีแอ่นในสิ่งปลูกสร้างของเอกชนในประเทศไทย



บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น

การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในประเทศไทยเริ่มมีมาตั้งแต่ในสมัยสุโขทัย ซึ่งในขณะนั้นยังมิได้มีการตราเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรแต่อย่างใด การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นถูกตราขึ้นเป็นกฎหมายในปี พ.ศ. 2482 เรียกว่า “พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2482” และต่อมาเป็น “พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540” ในปัจจุบัน ซึ่งถือเป็นการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยฝ่ายนิติบัญญัติที่ได้รับเลือกจากประชาชนเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นมา จากนั้นก็ต้องผ่านมติรับหลักการแห่งการร่างกฎหมายจนกระทั่งผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา เมื่อรัฐสภาเห็นชอบแล้ว นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษา ประกอบกับในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นเป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐย่อมมีอำนาจเหนือกว่าเอกชน ดังนั้นฝ่ายนิติบัญญัติจึงต้องออกพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่นตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับรูปแบบการปกครองของประเทศไทย ซึ่งหลักการดังกล่าวมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับหลักนิติรัฐ³

หลักนิติรัฐได้รับการพัฒนาขึ้นในโลกตะวันตกโดยมีเป้าหมายที่จะจำกัดอำนาจของผู้ปกครองให้อยู่ในขอบของกฎหมาย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือหลักนิติรัฐต่างไม่ต้องการให้มนุษย์ปกครองมนุษย์ด้วยกันเอง แต่ต้องการให้กฎหมายเป็นผู้ปกครองมนุษย์ โดยผู้ที่ทรงอำนาจบริหารปกครองบ้านเมือง จะกระทำการใดๆก็ตาม การกระทำนั้นจะต้องสอดคล้องกับกฎหมาย จะกระทำการให้ขัดต่อกฎหมายไม่ได้

ในทางประวัติศาสตร์โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศเยอรมนีซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดความคิดว่าด้วยหลักนิติรัฐ คำว่า “นิติรัฐ” หรือ “Rechtsstaat” ประกอบขึ้นจากคำสองคำ คือ คำว่า Recht

³ รองศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม,” จุลินิติ 9,1 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2555): 50.

หมายถึง กฎหมาย (ในภาษาเยอรมันคำๆนี้สามารถแปลว่า “สิทธิ” ได้ด้วย) และคำว่า Staat หมายถึง รัฐ แต่เมื่อนำสองคำนี้มารวมกันแล้วกลายเป็นคำศัพท์ใหม่ทางนิติศาสตร์ซึ่งยากที่จะหาคำใน ภาษาต่างประเทศที่แปลแล้วให้ความหมายได้ตรงกับคำในภาษาเดิม แต่ไม่ว่าแปลความหมายของ คำศัพท์นี้ว่าอย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญย่อมอยู่ที่ความหมายอันเป็นแก่นแท้ของหลักการนี้ กล่าวคือ การปกครองใน Rechtsstaat หรือนิติรัฐนั้นกฎหมายจะต้องไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตาม อำนาจใจ ภายใต้อำนาจกฎหมายบุคคลทุกคนต้องเสมอภาคกัน และบุคคลจะต้องสามารถทราบก่อนล่วงหน้า ว่ากฎหมายมุ่งประสงค์จะบังคับให้ตนทำอะไรหรือไม่ให้ตนทำอะไร ผลร้ายอันเกิดจากการฝ่าฝืน กฎหมายคืออะไร ทั้งนี้เพื่อที่บุคคลจะได้ปฏิบัติตนให้ถูกต้องสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า แนวคิด ทฤษฎีพื้นฐานของนิติรัฐก็คือ การจำกัดอำนาจของรัฐโดย กฎหมาย การทำให้รัฐต้องผูกพันอยู่กับหลักการพื้นฐานและคุณค่าทางกฎหมายโดยไม่อาจบิดพลิ้วได้ ด้วยเหตุนี้หลักนิติรัฐจึงไม่มีความหมายแค่เพียงการบังคับให้รัฐต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล เท่านั้น แต่ยังเรียกร้องให้รัฐต้องดำเนินการในด้านต่างๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นอย่างแท้จริงใน สังคม ด้วยวัตถุประสงค์ดังกล่าวจะบรรลุได้ก็แต่โดยการสร้างระบบการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ของบุคคลที่มีประสิทธิภาพและการยอมรับให้มืองค์กรตุลาการขึ้นมาโดยเฉพาะ⁴

2.1.1 ความหมายของนิติรัฐ

ในประเทศไทยได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้คำนิยาม “นิติรัฐ” ไว้ดังนี้

นิติรัฐ⁵ หมายถึง รัฐซึ่งยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ของ ราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพื่อที่ราษฎรจะได้ใช้สิทธิเสรีภาพเช่นว่านั้นพัฒนาบุคลิกภาพของตน ได้ ตามที่แต่ละคนจะเห็นสมควร ดังนั้นรัฐประเภทนี้จึงเป็นรัฐที่มีอำนาจจำกัดโดยยอมอยู่ภายใต้ กฎหมายของตนอย่างเคร่งครัด

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 54.

⁵ สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป (กรุงเทพมหานคร: เรือนแก้ว การพิมพ์, 2535), หน้า

นิติรัฐ⁶ เป็นความคิดของประชาชนที่ฝังใฝ่ในสิทธิ ปัจเจกนิยม และรัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นนิติรัฐนี้จะต้องมีบทบัญญัติในประการที่สำคัญถึงเสรีภาพของราษฎร เช่น เสรีภาพในร่างกาย ในทรัพย์สิน ในการทำสัญญา และในการประกอบอาชีพ ในฐานะที่รัฐจึงมีสภาพเป็นคนรับใช้ของสังคม โดยถูกควบคุมอย่างเคร่งครัด จะเห็นได้ว่าการที่รัฐจะเคารพต่อเสรีภาพต่างๆ ของราษฎรได้มีวิธีอยู่วิธีเดียว คือ ยอมตนอยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมายโดยเคร่งครัดเท่านั้น และตราบไต่ที่กฎหมายยังใช้อยู่กฎหมายนั้นก็จะมีผู้มั่งคั่งอยู่เสมอ และโดยการทำมีบทบัญญัติให้ราษฎรเป็นองค์กร(Organ) ของรัฐในการบัญญัติกฎหมายโดยตรง สำหรับรัฐที่ใช้หลักประชาธิปไตยโดยตรงหรือโดยให้เลือกตั้งผู้แทนราษฎรมาออกกฎหมายแทนตน (สำหรับรัฐที่ใช้หลักประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน) การที่รัฐจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรได้ก็ด้วยความยินยอมของราษฎรให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพเอง ฉะนั้นกรณีของรัฐเป็นนิติรัฐจึงเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎร

2.1.2 องค์ประกอบของหลักนิติรัฐ⁷

หลักนิติรัฐมีองค์ประกอบสำคัญด้วยกัน 2 ส่วน คือองค์ประกอบในทางรูปแบบ และองค์ประกอบในทางเนื้อหา รายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1.2.1 องค์ประกอบในทางรูปแบบ

องค์ประกอบในทางรูปแบบ คือการที่รัฐเข้าผูกพันตนเองไว้กับกฎหมายที่องค์กรของรัฐตราขึ้นตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นหรือที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจไว้ ทั้งนี้เพื่อจำกัดอำนาจของรัฐลงเมื่อพิจารณาในทางรูปแบบแล้วย่อมจะเห็นได้ว่าหลักนิติรัฐมุ่งประกันความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของบุคคลนั่นเอง หลักนิติรัฐในทางรูปแบบนั้นประกอบไปด้วยหลักการย่อยๆ หลายประการที่สำคัญๆ ดังนี้

2.1.2.1.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

เรียกร่องมิให้อำนาจของรัฐรวมศูนย์อยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่ง แต่ให้มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจหรือกระจายการใช้อำนาจของรัฐให้องค์กรต่างองค์กรกันเป็นผู้ใช้ เพื่อให้เกิด

⁶ หยุด แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538), หน้า123-124.

⁷ รองศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม,” จลนนิติ, 9:55-57.

การดูแลและคานอำนาจกัน โดยทั่วไปรัฐธรรมนูญจะแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐออกเป็นองค์กรที่ใช้ อำนาจนิติบัญญัติ องค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร และองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ

2.1.2.1.2 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ

เรียกร้องให้การกระทำขององค์กรนิติบัญญัติต้องผูกพันอยู่กับรัฐธรรมนูญ กล่าวคือในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับในรัฐนั้น องค์กรนิติบัญญัติจะตรากฎหมายล่วงกรอบที่ รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ไม่ได้ และองค์กรตุลาการต้องผูกพันต่อกฎหมายด้วย ส่วนในฝ่ายปกครอง หลักการนี้เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองต้องกระทำการโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และในกรณีที่มีการกระทำทาง ปกครองมีผลก้าวล่วงสิทธิเสรีภาพของราษฎร ย่อมจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำ การเช่นนั้นได้ หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจแล้ว การกระทำทางปกครองนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2.1.2.1.3 หลักประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่และศาล

เรียกร้องให้รัฐต้องเปิดโอกาสให้ราษฎรได้ต่อสู้ป้องกันสิทธิของตนใน กระบวนการพิจารณาต่างๆ ของรัฐได้อย่างเต็มที่ เช่นกำหนดให้องค์กรของรัฐต้องรับฟังบุคคล เปิดโอกาส ให้บุคคลนำพยานหลักฐานเข้าหักล้างข้อกล่าวหาของตนเองได้ก่อนที่จะตัดสินกำหนดมาตรการทาง กฎหมายที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลนั้น กระบวนการพิจารณาต้องเป็นธรรม หากบุคคลได้รับความเสียหาย จากการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ รัฐต้องเปิดโอกาสให้ราษฎรฟ้ององค์กรของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตนได้

2.1.2.1.4 หลักประกันสิทธิของปัจเจกบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการ

ยุติธรรม

เรียกร้องให้รัฐกำหนดกระบวนการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่าง เอกชนกับเอกชนด้วยกันอย่างมีประสิทธิภาพ เอกชนที่พิพาทกันเองต้องมีหนทางในการนำข้อพิพาท นั้นไปสู่ศาล และกฎหมายวิธีพิจารณาคดีในชั้นศาลจะต้องได้รับการออกแบบให้การพิจารณาคดี เป็นไปอย่างรอบด้านตลอดจนกำหนดผูกพันเด็ดขาดของคำพิพากษาเพื่อให้เกิดความมั่นคงแน่นอน

2.1.2.2 องค์ประกอบในทางเนื้อหา

องค์ประกอบในทางเนื้อหา คือ การที่รัฐประสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎร โดยกำหนดให้บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพมีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญ เรียกร้องให้รัฐต้องกระทำการโดยยุติธรรมและถูกต้อง กฎหมายที่ได้รับการตราขึ้นจะต้องมีความชัดเจนและแน่นอนเพียงพอที่ราษฎรจะเข้าใจได้ อีกทั้งหลักการดังกล่าวยังกำหนดให้สิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลมีค่าบังคับทางกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญและถือว่าบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานเป็นกฎหมายโดยตรงอีกด้วย

2.1.3 ลักษณะสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานภายใต้หลักนิติรัฐ

สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานภายใต้หลักนิติรัฐจำแนกได้เป็น 3 ประเภทคือ

2.1.3.1 สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลโดยแท้

สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลโดยแท้ อันได้แก่ สิทธิและเสรีภาพในชีวิตร่างกายสิทธิและเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิและเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันและกัน สิทธิและเสรีภาพในการเดินทาง การเลือกถิ่นที่อยู่ สิทธิในการนับถือศาสนา และสิทธิและเสรีภาพในครอบครัว

2.1.3.2 สิทธิและเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ

สิทธิและเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิและเสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สิน และสิทธิและเสรีภาพในการทำสัญญา

2.1.3.3 สิทธิและเสรีภาพในการมีส่วนร่วมทางการเมือง

สิทธิและเสรีภาพในการมีส่วนร่วมทางการเมือง อันได้แก่ สิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง สิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคมหรือพรรคการเมือง และสิทธิและเสรีภาพในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้ง

อย่างไรก็ดี รัฐจะต้องธำรงรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะซึ่งในบางกรณีรัฐจำต้องบังคับให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการบางอย่าง โดยองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถล่วงล้ำเข้าไปในแดนสิทธิและเสรีภาพของราษฎรได้ แต่รัฐต้องให้คำมั่นต่อราษฎรว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกล้ากรายสิทธิและเสรีภาพของราษฎรได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมาย

บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งและเป็นการทั่วไปว่าให้องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกล้ากราบยสัทธิและเสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร

2.1.4 สารสำคัญของหลักนิติรัฐ⁸

มีอยู่ 3 ประการดังนี้

1) บรรดาการกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะต้องมีอำนาจสั่งการให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ต่อเมื่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้งและจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้

2) บรรดากฎหมายทั้งหลายที่องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของราษฎรนั้นจะต้องมีข้อความระบุไว้อย่างชัดเจนพอสมควรว่าให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร องค์กรใดมีอำนาจล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร และกฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นเพื่ออารังรักษาผลประโยชน์สาธารณะ

3) การควบคุมไม่ให้การกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมายก็ดี การควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ดี จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งมีความเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารและองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ โดยองค์กรรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารอาจจะเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการอีกองค์กรหนึ่ง แยกต่างหากจากองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาก็ได้

⁸ ชาวยุชย แสงศักดิ์, กฎหมายปกครอง แนวความคิดและหลักกฎหมายที่ควรรู้ (กรุงเทพมหานคร: สวัสดิการด้านการฝึกอบรมสำนักงานศาลปกครอง, 2546), หน้า35.

2.2 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับหลักความชอบด้วยกฎหมาย

2.2.1 ความหมายของหลักความชอบด้วยกฎหมาย

หลักความชอบด้วยกฎหมาย คือ หลักการที่รัฐผู้มีอำนาจหน้าที่เหนือกว่าเอกชนจะกระทำการอย่างใด ๆ ที่ผลกระทบสิทธิหรือเสรีภาพอันชอบธรรมของเอกชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ และขณะเดียวกันรัฐก็ต้องกระทำการดังกล่าวภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

2.2.2 หลักความชอบด้วยกฎหมายที่นำมาใช้ในการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่น

2.2.2.1 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

ตามหลักการนี้การกระทำของรัฐจะต้องชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งตราขึ้นโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งหมายความว่า การกระทำใดๆ ของฝ่ายปกครองจะต้องเคารพต่อกฎหมาย จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดและจะกระทำนอกขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้⁹ กล่าวคือ ในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีอำนาจสั่งการให้เอกชนกระทำหรือละเว้นไม่กระทำอย่างหนึ่งอย่างใดได้ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจอย่างชัดเจน และต้องใช้อำนาจภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ แม้ในเรื่องที่กฎหมายให้ใช้ดุลพินิจได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องใช้ดุลพินิจนั้นด้วยความสมเหตุสมผลที่จะสามารถชี้แจงเหตุผลประกอบได้ นั่นคือ ใช้ความรู้สำนึกที่จะแยกแยะผิดหรือถูก ไม่ใช่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ ปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมาภายในขอบเขตที่กฎหมายให้ไว้โดยสุจริต

2.2.2.2 หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

หลักการนี้มีความหมายว่า บรรดากฎหมายที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรของรัฐล่วงล้ำเข้าไปในแดนเสรีภาพของราษฎรนั้นจะต้องมีข้อความระบุไว้อย่างชัดเจนว่าให้อำนาจในกรณีใดบ้างและภายในขอบเขตอย่างไร กฎหมายควรจะมีขึ้นเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม เพื่อความยุติธรรม ไม่ลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินความจำเป็นในการธำรงรักษาประโยชน์ส่วนรวม นอกจากนี้กฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับนั้นจะต้องเป็นการทั่วไป ไม่ใช่ใช้เฉพาะกับบุคคลใดโดยเฉพาะ เพื่อให้ผู้อยู่ใต้กฎหมายมีความเสมอ

⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2557), หน้า 292.

ภาคกันและมีโอกาสที่จะทราบถึงข้อบังคับของกฎหมายอีกทั้งกฎหมายที่ตราขึ้นจะต้องไม่มีผลเป็นการลงโทษย้อนหลัง

2.3 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการในการทำสัญญาสัมปทานการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

ทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resources) คือ สิ่งปรากฏอยู่หรือเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ และมนุษย์สามารถนำทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นไปใช้ก่อให้เกิดประโยชน์ในรูปแบบต่างๆได้¹⁰ ทรัพยากรธรรมชาติเมื่อเกิดขึ้นในรัฐใดจึงถือเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐนั้น รัฐจึงต้องเป็นผู้ดูแลรักษาและจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติเพื่อประโยชน์ส่วนรวมให้เกิดประโยชน์สูงสุด การที่บุคคลใดมีความประสงค์จะเข้ามาดำเนินการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเช่นว่านี้จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐเสียก่อน อธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรธรรมชาติของรัฐนั้นได้รับการรับรองจากสหประชาชาติโดยมติของสมัชชาใหญ่ที่ 1803 (XVII) เมื่อ ค.ศ. 1962¹¹ ซึ่งในกฎหมายไทยการอนุญาตนั้นจัดทำขึ้นในรูปแบบสัมปทานนั่นเอง

2.3.1 ความหมายของคำว่า “สัมปทาน”

“สัมปทาน” เป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นรัฐอีกฝ่ายหนึ่งเป็นเอกชนจึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองประเภทหนึ่ง¹² เกิดขึ้นในประเทศไทยมาเป็นระยะเวลายาวนาน เริ่มตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์จนถึงปัจจุบัน จึงมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ ยกตัวอย่างดังนี้

สัมปทาน หมายถึง “วิธีการที่ฝ่ายปกครองอนุญาตให้เอกชนมีสิทธิจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลาที่กำหนด ด้วยทุนและความเสี่ยงภัยของเอกชนเอง โดยฝ่ายปกครองไม่ได้จ่ายค่าจ้างให้แก่ผู้รับสัมปทาน แต่ให้ผลประโยชน์แก่ผู้รับสัมปทานเป็นการตอบแทนด้วยการให้สิทธิที่จะเรียกเก็บค่าบริการหรือค่าตอบแทนจากประชาชนผู้ใช้ประโยชน์ในกิจการนั้น”

¹⁰ เกษม จันทรดำ, รังนกแอน: อำนาจ ความขัดแย้ง และความมั่งคั่ง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2550), หน้า136.

¹¹ ไชยวัฒน์ บุณนาค, “สัญญาระหว่างรัฐกับเอกชน: วิเคราะห์สัญญาสัมปทาน,” วารสารสหภาพความ 5,24 (ตุลาคม-พฤศจิกายน 2539): 45-46.

¹² มานิต จุ่มปา, คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ว่าด้วยหลักทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่4(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), หน้า166.

สัมปทาน หมายถึง “สิทธิขาดระยะยาวในการครอบครองหรือใช้ประโยชน์จากการบริการสาธารณะ ทรัพยากร หรือทรัพย์สินใดๆ ที่มีอยู่อย่างจำกัดในช่วงเวลาที่กำหนดไว้ โดยมากมักใช้กับโครงการของรัฐบาลที่ต้องการจัดสรรให้เอกชนเข้ามาดำเนินการเอง โดยเอกชนต้องจ่ายค่าสัมปทาน ตั้งแต่ได้รับสิทธินั้น”

ประเทศไทยสามารถแบ่งสัมปทานออกเป็น 2 ประเภท คือ สัมปทานบริการสาธารณะ และสัมปทานการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งในที่นี้ผู้เขียนขออธิบายเฉพาะสัมปทานการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

สัมปทานการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เมื่อทรัพยากรธรรมชาติถือเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ บุคคลใดจะเข้ามาใช้หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐเสียก่อน ซึ่งวัตถุประสงค์ของการที่ต้องขออนุญาตก่อนนั้น เพื่อที่จะสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติไม่ให้ถูกทำลายไปโดยไม่รับประโยชน์อย่างคุ้มค่า ซึ่งจะมีความแตกต่างจากวัตถุประสงค์ของสัมปทานบริการสาธารณะที่มุ่งเน้นเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของมหาชน

ลักษณะของการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เมื่อบุคคลใดจะเข้าทำประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติจะต้องได้รับอนุญาตในรูปแบบของสัมปทานจากรัฐและอยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐ โดยรัฐจะมอบสิทธิในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้แก่ผู้รับสัมปทานนำไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว โดยผู้รับสัมปทานจะต้องจ่ายค่าตอบแทนให้แก่รัฐ¹³

ในประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้สัมปทานการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญอยู่ 4 ฉบับ คือ

1. สัมปทานปิโตรเลียม ปิโตรเลียมเป็นของรัฐ ผู้ใดสำรวจหรือผลิตปิโตรเลียมในที่ใดไม่ว่าที่นั้นเป็นของตนเองหรือของบุคคลอื่น ต้องได้รับสัมปทาน¹⁴

¹³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, สัญญาทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่4(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554), หน้า26.

¹⁴ มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514

2. สัมปทานแร่ ห้ามมิให้ผู้ใดทำเหมืองในที่ใดไม่ว่าที่ซึ่งทำเหมืองนั้นจะเป็นสิทธิของบุคคลใดหรือไม่ เว้นแต่ จะได้รับประทานบัตรชั่วคราวหรือประทานบัตร¹⁵

3. สัมปทานป่าไม้ ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ รัฐบาลมีอำนาจให้สัมปทานในการทำไม้ชนิดใดหรือเก็บหาของป่าอย่างใดในป่าใด โดยมีขอบเขตเพียงใด และในสัมปทานนั้นจะให้มีข้อกำหนดและเงื่อนไขอย่างใดก็ได้¹⁶

4. สัมปทานรังนกอีแอ่น ห้ามมิให้ผู้ใดเก็บรังนกที่มีอยู่ตามธรรมชาติบนเกาะหรือในที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน โดยไม่ได้รับสัมปทานจากคณะกรรมการ¹⁷

2.3.2 แนวคิดและที่มาของสัญญาสัมปทานการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

สัญญาสัมปทานการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาตินั้นมีแนวคิดมาจากหลักการพื้นฐานในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติทางเศรษฐศาสตร์ (Economics) ที่ว่า “การจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อสนองความต้องการของมนุษย์ที่มีอยู่อย่างไม่จำกัด”¹⁸ ทรัพยากรธรรมชาติภายในรัฐใดถือเป็นประโยชน์ของรัฐนั้น ที่จะต้องจัดสรรเพื่อประโยชน์ส่วนรวม โดยรัฐจะต้องเป็นผู้ดูแลรักษาห้ามมิให้บุคคลใดแสวงหาประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติโดยมิได้รับอนุญาตจากรัฐ และจะต้องจ่ายค่าตอบแทนให้แก่รัฐในการได้สิทธิแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาตินั้น ซึ่งจะต้องเป็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างแท้จริง

¹⁵ มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510

¹⁶ มาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

¹⁷ มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติอกรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540

¹⁸ วาสิณี นันทขว้าง, “แนวคิดและหลักการกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อม,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชากฎหมายการเงินและภาษีอากร คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 29-30.

2.3.3 ขั้นตอนในการจัดทำสัญญาสัมปทาน

สัญญาสัมปทานเป็นสัญญาที่ไม่มีบัญญัติเป็นกฎหมายเฉพาะในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการให้สัมปทานและในการทำสัญญาสัมปทาน การดำเนินการจัดทำสัญญาสัมปทานมี 3 ขั้นตอนดังต่อไปนี้¹⁹

2.3.3.1 ขั้นตอนก่อนการจัดทำสัญญา

ก่อนการจัดทำสัญญา หน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือ ข้อบังคับของรัฐที่กำหนดแนวทางปฏิบัติหรือข้อจำกัดในการทำสัญญาสัมปทานกับเอกชน ในการทำสัญญาสัมปทานนั้นต้องพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการทำสัญญาสัมปทานในเรื่องนั้น ก่อนว่ามีบทบัญญัติกฎหมายใดที่กำหนดขั้นตอนการทำสัญญาสัมปทานเอาไว้หรือไม่ โดยการจัดทำสัญญาสัมปทานจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจรัฐในการทำสัญญาสัมปทานโดยตรง ดังนั้นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องพิจารณาก่อนว่ามีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับใดที่มีความเกี่ยวข้องกับการทำสัญญาสัมปทาน จากนั้นจึงดำเนินการให้ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายดังกล่าวกำหนด ก่อนที่จะจัดทำสัญญาสัมปทาน

นอกจากการดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของรัฐแล้ว หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องพิจารณาถึงมติคณะรัฐมนตรีอันเป็นหลักเกณฑ์ของฝ่ายบริหารด้วย แม้ว่ามติคณะรัฐมนตรีจะมีใช้กฎหมาย แต่ก็มีสภาพบังคับเป็นการทั่วไปกับหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐที่ต้องปฏิบัติ จากนั้นก็ดำเนินการจัดทำร่างสัญญาสัมปทาน หากเป็นสัญญาสัมปทานที่มีกฎหมายกำหนดรูปแบบของสัญญาเอาไว้ก็ต้องทำตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด และในบางกรณีจะต้องมีการส่งร่างสัญญานั้นให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตรวจพิจารณาเสียก่อน

2.3.3.2 ขั้นตอนในระหว่างการจัดทำสัญญาสัมปทาน

ตามกฎหมายระเบียบของหน่วยงานของรัฐได้กำหนดให้สัญญาของรัฐต้องทำเป็นหนังสือ เพื่อเป็นหลักฐานทางราชการ ดังนั้นในการทำสัญญาสัมปทานที่มีคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็น

¹⁹ อารยา กิตติเวช, “สัญญาสัมปทาน: ศึกษาเฉพาะกรณีผู้ลงทุนต่างชาติเป็นผู้รับสัมปทานในประเทศไทย,” (ปริญญาตุษฎฐบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 144-156.

หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องทำเป็นหนังสือ แม้ว่าการทำสัญญาดังกล่าวกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะไม่ได้กำหนดให้ต้องทำเป็นหนังสือก็ตาม

ในการทำสัญญาสัมปทานต้องเป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสัมปทานนั้น ซึ่งหากกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้กำหนดรูปแบบขั้นตอนและวิธีการในการจัดทำสัญญาสัมปทาน คู่สัญญาสัมปทานก็ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าวกำหนดไว้ และคู่สัญญานั้นจะต้องเป็นบุคคลที่มีความสามารถและมีอำนาจในการทำสัญญาโดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น คู่สัญญาฝ่ายรัฐต้องเป็นนิติบุคคล ต้องมีอำนาจหน้าที่ในการทำสัญญาตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้โดยพิจารณาว่ากิจการที่จะทำตามสัญญาอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐที่บัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานของรัฐหรือไม่และเพียงใด ผู้แทนหน่วยงานของรัฐมีอำนาจตามกฎหมายในการทำสัญญาสัมปทานหรือไม่เพียงใด คู่สัญญาฝ่ายเอกชนต้องพิจารณาว่าการที่ตนเข้าทำสัญญากับรัฐนั้นเป็นการกระทำภายในขอบวัตถุประสงค์ของตนหรือไม่เพียงใด

ส่วนวัตถุประสงค์ของสัญญาสัมปทานนั้นต้องไม่ขัดต่อกฎหมายโดยชัดแจ้ง ไม่เป็นการพันวิสัย และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

สำหรับการใช้ถ้อยคำในสัญญาสัมปทานนั้นต้องมีความชัดเจนว่าตกลงกันที่จะทำอะไรเพื่อป้องกันปัญหาที่เกิดจากการตีความ ภาษาที่ในสัญญาต้องทำเป็นสัญญาภาษาไทย หากทำสัญญากันเป็นภาษาต่างประเทศก็ต้องมีการแปลเป็นภาษาไทยไว้ด้วย แต่ให้ถือสัญญาฉบับภาษาไทยเป็นสำคัญ

2.3.3.3 ขั้นตอนหลังจากการทำสัญญาสัมปทาน

หลังจากที่มีการลงนามกันในสัญญาแล้ว คู่สัญญาฝ่ายรัฐต้องจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อประสานงานเพิ่มเติมหรือกำกับดูแลให้มีการดำเนินงานตามที่ได้กำหนดไว้ในสัญญา และให้มีการรายงานผลการดำเนินงาน ปัญหา รวมถึงแนวทางแก้ไขปัญหาต่อหน่วยงานที่ตนสังกัดด้วย

ในกรณีที่ในสัญญาสัมปทานที่จัดทำขึ้นนั้นได้กำหนดให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนจัดตั้งบริษัทใหม่ หรือให้ตั้งสำนักงานในเขตพื้นที่ที่ตกลงกันในสัญญาเพื่อดำเนินงานตามสัญญา ซึ่งคู่สัญญาฝ่ายเอกชนต้องดำเนินการดังกล่าวภายหลังจากที่คู่สัญญาฝ่ายรัฐได้อนุมัติให้ดำเนินงานแล้ว โดยคู่สัญญาฝ่ายเอกชนต้องให้คำรับรองในสัญญาเพื่อเป็นการรับประกันในการดำเนินงานของบริษัทหรือสำนักงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่

2.4 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กฎหมายและมาตรการการกำกับดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ส่วนใหญ่เป็นมาตรการในการสั่งการและควบคุม (command and control) แต่ก็ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการป้องกันผลกระทบที่เกิดกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากความไม่เข้มงวดของผู้บังคับใช้กฎหมาย และมีบทกำหนดโทษที่ต่ำ ทั้งยังขาดการติดตามตรวจสอบจากภาครัฐ ทำให้ผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขาดความยำเกรง และลงมือก่อความเสียหายและแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกันอย่างไร้ขีดจำกัด

ปัจจุบันนานาอารยประเทศได้มีการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Instruments) มาใช้ในการส่งเสริมมาตรการการสั่งการและควบคุมเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกันมากขึ้น โดยเครื่องมือที่สำคัญที่จะทำให้สะท้อนให้เห็นถึงต้นทุนทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่แท้จริง นั่นก็คือ หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) ซึ่งหลักการนี้จะสร้างแรงจูงใจให้ผู้ก่อมลพิษหรือผู้ก่อความเสียหาย และผู้บริโภคมีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมลดน้อยลง ซึ่งรายละเอียดดังจะกล่าวต่อไปนี้

2.4.1 แนวคิดเกี่ยวกับมาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เศรษฐศาสตร์เป็นศาสตร์ที่ศึกษาถึงการที่ผู้บริโภค องค์กรธุรกิจ องค์กรของรัฐตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติว่าเป็นอย่างไรและทำไมจึงตัดสินใจใช้แบบนั้น แนวคิดในการใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เริ่มขึ้นในช่วงทศวรรษที่ ค.ศ. 1960 และ ค.ศ. 1970 ชาวตะวันตกมีความเคลื่อนไหวต่อเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมาก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหามลภาวะทางอุตสาหกรรมในระดับชาติและระดับภูมิภาค นโยบายด้านการค้า การลงทุนในประเทศอุตสาหกรรมที่ร่ำรวยต่างไม่มีใครให้ความสำคัญในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพราะทุกฝ่ายเห็นตรงกันว่า การวางมาตรการในการกำกับดูแล

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เข้มงวด จะเป็นการทำลายความสามารถในการแข่งขันทางการค้าในระดับโลก

ต่อมาได้เกิดภาวะวิกฤตการณ์ในเรื่องน้ำมันอย่างรุนแรง ทำให้เศรษฐกิจอยู่ในภาวะตกต่ำเป็นอย่างมากในโลกอุตสาหกรรมตะวันตกช่วง ค.ศ. 1973 – 1982 ประชาชนจึงเริ่มมีความสนใจในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ทั้งยังมีปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่รุนแรงเกิดขึ้นอีก เช่น ช่องโหว่ในโอโซน และปัญหาสภาวะโลกร้อน นักสิ่งแวดล้อมจึงหันมาตรวจสอบมลภาวะทางอุตสาหกรรมมากขึ้น และมีการเคลื่อนไหวเพื่อพิทักษ์สิทธิทางธรรมชาติอีกด้วย ปრაกฏการณ์ที่สำคัญต่อมาคือ กระบวนการโลกาภิวัตน์ที่กำลังเริ่มขึ้นได้ก่อให้เกิดปัญหาใหม่ทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างรวดเร็ว เกิดการแพร่กระจายครอบคลุมไปทั่วโลก ที่ไหนมีการลงทุนที่เกิดจากการพัฒนาและการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่นั่นก็จะมีมีการกระจายของมลภาวะตามมาด้วย²⁰ โดยนักเศรษฐศาสตร์ได้ตระหนักเห็นว่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นปัจจัยสำคัญต่อต้นทุนการผลิต จึงทำให้เกิดศาสตร์แขนงใหม่ เรียกว่า “เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม” (Environmental Economics)²¹ ข้อมูลทางเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมจะแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหลักวิชาการทางด้านเศรษฐศาสตร์และทางด้านสิ่งแวดล้อม และสามารถนำมาประยุกต์ใช้ประกอบการศึกษาปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยใช้วิธีการคิดวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์ ใช้บทบาทของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มาแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการแก้ไขปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมกับเศรษฐกิจ ศึกษาวิเคราะห์ถึงสาเหตุและผลกระทบของคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรม และประยุกต์ใช้เครื่องมือหรือมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อแสดงให้เห็นถึงความอ่อนไหวของปัญหาสิ่งแวดล้อม และการกำหนดแนวทางที่เหมาะสมเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับนโยบาย แผนงาน และมาตรการต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดการบูรณาการในการแก้ไขปัญหาให้เป็นไปในทิศทาง

²⁰ ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, เศรษฐศาสตร์สีเขียว เพื่อชีวิตและธรรมชาติ, พิมพ์ครั้งที่3(กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า

²¹ โสมสกา เพชรานนท์, เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2553), หน้า3.

เดียวกัน ด้วยความเชื่อที่ว่า เศรษฐศาสตร์สามารถช่วยพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างยั่งยืน

ในทางเศรษฐศาสตร์นั้นมองปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมว่า เกิดขึ้นจากการใช้อย่างเสรีก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็ว โดยมีสาเหตุมาจากทรัพยากรธรรมชาติเป็นของส่วนรวมที่ทุกคนมีสิทธิในการแสวงหาประโยชน์ได้ จึงก่อให้เกิดความเสียหายอันเป็นต้นทุนที่ตกแก่สังคม โดยในทางเศรษฐศาสตร์อธิบายถึงระบบการเป็นเจ้าของ (Property Right) ความเป็นเจ้าของมีผลต่อพฤติกรรมการใช้และการดูแลรักษา ความชอบธรรมในการใช้ประโยชน์หรือได้รับประโยชน์และไม่ก่อความเสียหายแก่ผู้อื่น หวงห้ามกัน สิทธิการจำหน่ายโอนและความสามารถในการครอบครองเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรธรรมชาตินั้น เรียกว่า สินค้าเอกชน (Private Goods) ในทางกลับกัน ทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่สามารถจะกำหนดสิทธิในการถือครองเป็นกรรมสิทธิ์ได้ และไม่สามารถเข้ามาใช้ประโยชน์ได้อย่างไม่มีขีดจำกัด เรียกว่า สินค้าสาธารณะ (Public Goods) จึงเป็นสาเหตุในการทำลายแรงจูงใจที่รักษา อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้นทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะมีคุณภาพยั่งยืนแค่ไหนส่วนหนึ่งก็ขึ้นอยู่กับระบบกรรมสิทธิ์ด้วย²² ถึงกระนั้นการที่เราจะดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้ยั่งยืนโดยอาศัยลักษณะของระบบกรรมสิทธิ์เพียงอย่างเดียวคงจะไม่ได้ ต้องอาศัยจิตที่เป็นสาธารณะและความรับผิดชอบที่มีต่อสังคมของทุกคนในชาติร่วมด้วย ดังนั้นรัฐจึงต้องเข้ามามีบทบาทในการจัดการการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.4.2 มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มาตรการหรือเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Instruments) ที่ถูกนำมาใช้เพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นก็คือ มาตรการแรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ (Economics Incentive) เป็นมาตรการที่อาศัยแรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์เพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของมนุษย์ในการดำเนินกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ลดน้อยลง โดยจะทำให้มนุษย์ได้ตระหนักถึงต้นทุนที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมที่เป็นโทษต่อ

²² มนทิพย์ สุขพูล, “การใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อเสริมประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), หน้า 52.

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และก่อให้เกิดทางเลือกที่จะทำให้ต้นทุนดังกล่าวนั้นเหมาะสม และสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ²³

โดยมาตรการสำคัญของเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่จะนำมาใช้ในการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นก็คือ²⁴

2.4.2.1 มาตรการที่ก่อให้เกิดแรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Incentive)

เพื่อสร้างแรงจูงใจทั้งทางบวกและทางลบให้แก่ผู้ผลิตและผู้บริโภค ในการร่วมมือกับ ภาครัฐในการจัดการกับสิ่งที่เป็อันตรายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ถูกต้อง เพื่อ ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ผลิตและผู้บริโภคในการที่จะก่อให้เกิดผลเสียต่อทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมให้ลดน้อยลง ได้แก่ มาตรการยกเว้นภาษี (Tax Exemptions) มาตรการการลดหย่อนทาง ภาษี (Tax Reduction) การให้ความช่วยเหลือด้านการเงินและการลงทุน (Financial Subsidies) เช่นการให้สิทธิพิเศษด้านการลงทุนซึ่งใช้เครื่องจักรหรือโรงงานที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น การวางเงินค้ำประกันซึ่งสามารถเรียกคืนได้ (Deposit- refund Schemes)

2.4.2.2 มาตรการที่ลดแรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Disincentives)²⁵

เพื่อลดแรงจูงใจในการก่อให้เกิดผลเสียต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่วนมากเป็นระบบซึ่งอยู่บนพื้นฐานของหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) เช่น การเก็บภาษีมลพิษตามปริมาณน้ำเสียหรืออากาศเสียที่ระบายออกสู่สิ่งแวดล้อม ทำให้ผู้ก่อ มลพิษดำเนินการตามมาตรการหรือปรับปรุงกระบวนการผลิตเพื่อให้เกิดน้ำเสียน้อยลง

²³ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, การคลังท้องถิ่น: รวบรวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น(กรุงเทพมหานคร: พี.เอ. ลีฟวิง.บจก, 2551), หน้า

²⁴ UN/ECE/OECD. Workshop on the Role of Economic Instruments in Integrating Environmental and Sectoral Policies. held in Pruhonice (Czech Republic), October 8-10, 1997

²⁵ Prof. Janet E. Milne, "ENVIRONMENTAL TAXES: AN INTRODUCTORY PRIMER," a background paper prepared for a workshop held in April 1996.

ลักษณะของมาตรการหรือเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่ตี²⁶ เพื่อการกำกับดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ควรจะมีคุณลักษณะบางประการ ดังนี้คือ

1) มาตรการที่ส่งผลกระทบต่อแรงจูงใจในการส่งสัญญาณราคา (price signaling) ต่อตัวผู้ผลิตและผู้บริโภคโดยตรง เพื่อให้ผู้แสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ตระหนักถึงคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2) มาตรการที่ให้ทางเลือกและอิสระในการปรับตัวทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค กล่าวคือ เป็นมาตรการที่เปิดโอกาสให้ผู้ผลิตและผู้บริโภคได้เป็นผู้ตัดสินใจเองว่า ควรจะทำลาย หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้วจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมหรือภาษีอากรให้แก่รัฐ หรือควรจะลดการทำลาย หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทางเลือกไหนจะเหมาะสมหรือมีต้นทุนต่ำกว่ากัน ซึ่งจะต่างกับมาตรการสั่งการและควบคุม (command and control)

3) มาตรการที่มีความคล่องตัว และมีความยืดหยุ่นสามารถแปรผันได้ตามสภาพของแต่ละพื้นที่ (flexibility and diversity)

4) มาตรการที่มีลักษณะต่อเนื่อง แตกต่างจากมาตรการทางกฎหมายโดยทั่วไป ซึ่งจะมีลักษณะ Discrete Measure (ถูกกฎหมายหรือละเมิดกฎหมาย)

อย่างไรก็ตาม การใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อจัดการปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นไม่ควรที่จะใช้วิธีการใดวิธีการหนึ่ง แต่ควรที่จะต้องนำวิธีการทั้งหมดมาปรับใช้ร่วมกันให้เกิดประโยชน์ต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มากที่สุด รัฐจึงควรทำความเข้าใจถึงประเด็นปัญหาของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความเชื่อมโยงนโยบายของท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ และการทำงานร่วมกันระหว่างมาตรการที่แตกต่างกันด้วย ทั้งนี้ การใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเข้มงวดนั้นอาจทำให้เกิดภาวะการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจชะลอตัวลงได้

²⁶ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, “การใช้เครื่องมือเศรษฐศาสตร์เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม,” วารสารเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ 8,1 (มกราคม-มิถุนายน 2544): 93-105.

2.4.3 ประเภทของมาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มาตรการหรือเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น²⁷ เป็นการสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ผู้ผลิตหรือผู้บริโภคได้ตระหนักถึงต้นทุนที่แท้จริงของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และได้มีความรับผิดชอบต่อความเสียหายทั้งหมดหรือบางส่วนต่อความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมาตรการหรือเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ถูกนำมาใช้เพื่อจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีดังต่อไปนี้

2.4.3.1 มาตรการหรือเครื่องมือทางการเงินการคลัง (Fiscal and Financial Tools)

มาตรการหรือเครื่องมือทางการเงินการคลังนี้เป็นการเรียกเก็บค่าตอบแทนจากการเข้าไปแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเรียกเก็บจากกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยจะกำหนดราคาตลาดให้แก่ทรัพยากรธรรมชาติและผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นั่นคือ การเก็บภาษี และหรือค่าธรรมเนียมเพื่อสะท้อนให้เห็นมูลค่าที่แท้จริงของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม²⁸ แต่การเก็บค่าธรรมเนียมจะเห็นผลที่ชัดเจนกว่าในแง่ของการบริหารจัดการ เพราะผู้ใช้หรือผู้แสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะรับรู้ได้ถึงมูลค่าที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจน ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ใช้หรือผู้แสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นไปในทิศทางที่ต้องการ แต่อย่างไรก็ตามการใช้มาตรการหรือเครื่องมือทางการเงินการคลังก็มีความยุ่งยากอยู่บ้างของการจัดตั้งระบบการเก็บ เช่นการเลือกฐานการเก็บ การกำหนดอัตรา หรือการกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบในการจัดสรรและการบริหารรายได้ที่เกิดจากภาษีและค่าธรรมเนียม ตัวอย่างเช่น

²⁷ มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และ กอบกุล ราชะนาคร, กฎหมายว่าด้วยเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม (เชียงใหม่: ลีออคอินดีไซน์เวิร์ค, 2552), หน้า8-14.

²⁸ โสมสกา เพชรานนท์, เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม, หน้า141.

2.4.3.1.1 การจัดเก็บค่าใช้จ่ายบริการหรือค่าปล่อยมลพิษ (Charge System)

การจัดเก็บค่าใช้จ่ายบริการหรือค่าปล่อยมลพิษ จะกำหนดให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายค่าใช้จ่ายหรือค่าบริการจากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยค่าใช้จ่ายหรือค่าบริการจะถูกคิดเป็นต้นทุนของผู้ก่อมลพิษ การจัดเก็บค่าใช้จ่ายบริการหรือค่าปล่อยมลพิษจะอยู่บนพื้นฐานของความสามารถในการจัดการบำบัดมลพิษให้เป็นไปตามที่กำหนด หากไม่สามารถจัดการได้ก็จะต้องจ่ายค่าปล่อยมลพิษในอัตราการเก็บที่แตกต่างกันไปตามชนิด ประเภท และปริมาณหรือความเข้มข้นมลพิษที่ปล่อยนั่นเอง

การจัดเก็บค่าใช้จ่ายบริการหรือค่าปล่อยมลพิษเป็นมาตรการหรือเครื่องมือจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อให้ผู้ก่อหรือผู้ปล่อยมลพิษลดการก่อหรือการปล่อยมลพิษวิธีหนึ่ง โดยใช้ระบบราคาในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมอาจมีหลากหลายรูปแบบ²⁹ โดยการจัดเก็บค่าใช้จ่ายบริการหรือค่าปล่อยมลพิษนี้ประกอบด้วย 3 ลักษณะ ดังต่อไปนี้

ก. ค่าใช้บริการ (User Charge)

ค่าบริการเป็นเงินที่จ่ายสำหรับต้นทุนในการบำบัดหรือกำจัดของเสียตามลักษณะของเสียนั้นๆ ว่ายากหรือง่ายต่อการบำบัดหรือกำจัด เป็นของเสียที่เป็นพิษมากน้อยแค่ไหน หรือตามปริมาณของของเสียนั้นๆ ซึ่งค่าบริการนี้จะไม่ได้คำนึงถึงความเสียหายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยตรง แต่เป็นการจ่ายค่าบริการให้แก่แหล่งบำบัดหรือกำจัดของเสียของรัฐ เช่น การเก็บเงินค่าขนและกำจัดขยะมูลฝอย หรือการเก็บค่าดูแลสิ่งปฏิกูล เป็นต้น³⁰

การจัดเก็บค่าบริการนี้ จะทำให้แหล่งบำบัดหรือกำจัดของเสียของรัฐมีค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการการบำบัดหรือกำจัดของเสีย และยังสามารสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้เสียค่าบริการในการที่จะลดปริมาณการผลิตของเสีย อีกทั้งค่าบริการนี้ยังสามารถปรับลดหรือเพิ่มได้สะดวกอีกด้วย แต่ทั้งนี้การจัดเก็บค่าบริการก็ไม่เหมาะสมกับของเสียบางอย่าง เช่น สารพิษหรือสารอันตรายที่ไม่ควรปล่อยลงสู่แหล่งน้ำ

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า162.

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า169.

ข. ค่าปล่อยมลพิษ (Effluent Charge or Emission Charge)³¹

ค่าปล่อยมลพิษเป็นการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากการปล่อยมลพิษที่ออกสู่สิ่งแวดล้อม เช่น อากาศ น้ำ ดิน หรือการก่อให้เกิดเสียงดัง โดยเป้าหมายของการเก็บค่าปล่อยมลพิษก็เพื่อลดปริมาณมลพิษหรือปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้น โดยผู้มีหน้าที่จ่ายค่าปล่อยมลพิษก็คือผู้ก่อมลพิษนั่นเอง

การเก็บค่าปล่อยมลพิษนั้นนิยมเก็บจากมลพิษที่มีแหล่งที่มาที่แน่นอน ซึ่งส่วนใหญ่มักใช้กับการควบคุมน้ำเสีย ขยะ และเสียง นอกจากนั้นยังมีการนำการเก็บค่าปล่อยมลพิษมาใช้ในการเก็บค่าจัดการกำจัดขยะด้วย ในประเทศไทยมีการเก็บค่าปล่อยมลพิษในกรณีของขยะจากเทศบาลและอุตสาหกรรม ค่าปล่อยมลพิษนั้นมีข้อดีในการสร้างรายได้ให้แก่แหล่งการบริหารจัดการการบำบัดหรือกำจัดมลพิษ สามารถปรับปรุงอัตราภาษีได้ตามความเหมาะสมและสภาพสิ่งแวดล้อมในขณะนั้นๆ อีกทั้งยังสร้างแรงจูงใจในการลดมลพิษที่จะปล่อยออกมาอีกด้วย

ค. ค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ (Product Charge)³²

ค่าผลิตภัณฑ์เป็นค่าธรรมเนียมหรือภาษีที่เก็บเพิ่มเข้าไปในผลผลิตหรือปัจจัยการผลิตที่ก่อให้เกิดมลพิษกับสิ่งแวดล้อม เมื่อถูกนำมาใช้ในกระบวนการผลิต การบริโภค หรือเมื่อภาชนะบรรจุภัณฑ์ก่อให้เกิดมลพิษกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงมีการเก็บค่าผลิตภัณฑ์เพื่อที่จะทำให้ต้นทุนของวัสดุมีพิษนั้นเพิ่มมากขึ้น เป็นการจูงใจให้ผู้ผลิตหรือผู้บริโภคมักมีการใช้ผลิตภัณฑ์ทดแทนที่เป็นมิตรและให้ความปลอดภัยกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น อย่างไรก็ตาม พบว่าการเก็บค่าผลิตภัณฑ์ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ผลิตและผู้บริโภคได้มากนัก อาจเป็นเพราะมีการเก็บค่าผลิตภัณฑ์ในระดับต่ำเกินไป

2.4.3.1.2 การจัดเก็บภาษี (Tax)

การจัดเก็บภาษีทำได้โดยเก็บจากมลพิษที่ผู้ประกอบการก่อให้เกิดขึ้น หรือทำให้ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรมลง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการต้องลดการก่อมลพิษ ซะลด

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 162.

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 168-169.

การทำลายหรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเก็บจากผลผลิตที่ได้มาจากกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ยังสามารถเรียกเก็บจากปัจจัยการผลิตของกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือเก็บจากการนำเข้าหรือส่งออกสินค้าที่นำมาใช้ในการผลิตหรือกิจกรรมอื่น รวมทั้งการบริโภคที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ซึ่งการจัดเก็บภาษีนั้นเป็นมาตรการที่สามารถวางระบบให้สอดคล้องกับการเก็บภาษีที่มีอยู่แล้ว โดยไม่ทำให้สิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายในการติดตามควบคุม และยังถือเป็นการก่อให้เกิดรายได้แก่รัฐอีกด้วย อย่างไรก็ตาม มาตรการภาษีอากรนี้ยังขาดความยืดหยุ่น เนื่องจากยากต่อการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว

ภาษีอากรที่มีการนำมาใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน ได้แก่ การกำหนดภาษีผลผลิตหรือวัตถุดิบ (Input or Output Taxes) ภาษีจากการขายหรือภาษีสรรพสามิต (Sale or Exercise Taxes) และการกำหนดอัตราภาษีที่แตกต่างกัน (Tax Differentiation) การใช้มาตรการภาษีอากรเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีเป้าหมายที่จะให้ผู้บริโภคและผู้ประกอบการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการสร้างผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้น้อยลง

2.4.3.1.3 ภาษีที่แตกต่าง (Tax Differentiation)³³

ภาษีที่แตกต่าง คือ การนำภาษีไปหักลดสำหรับผลิตภัณฑ์ที่ไม่ส่งผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม (Environmentally-friendly Products) ซึ่งจะช่วยให้ราคาผลิตภัณฑ์ดังกล่าวถูกลง ในทางตรงข้ามก็สามารถนำไปใช้เก็บภาษีผลิตภัณฑ์ที่ส่งผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะช่วยให้ราคาผลิตภัณฑ์ดังกล่าวแพงขึ้น

2.4.3.1.4 ค่าธรรมเนียมการจัดการหรือค่าบริการจัดการ (Administration Fee or Administrative Charges)³⁴

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า170.

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า171.

ค่าธรรมเนียมการจัดการหรือค่าบริการจัดการ เป็นเงินหรือค่าธรรมเนียมที่จ่ายให้ผู้ที่ได้รับมอบอำนาจในการควบคุมดูแลด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Control and Authorization Fee) ในการให้บริการ โดยเรียกเก็บจากผู้ประกอบการหรือผู้แสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยจะเรียกเก็บทันทีที่มีการยื่นขออนุญาตดำเนินการ ซึ่งการเก็บนี้อาจเป็นการเรียกเก็บเพียงครั้งเดียว เป็นรายเดือน รายปี หรือทุกสิ้นระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งมีความหลากหลายรูปแบบในการจัดเก็บขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการเก็บและกฎหมายที่รองรับในเรื่องนั้นๆ เช่น ค่าจดทะเบียนสารเคมีที่กำหนด เป็นต้น

2.4.3.2 มาตรการหรือเครื่องมือทางการตลาด (Marketable Tools)

มาตรการหรือเครื่องมือทางการตลาด เป็นมาตรการที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการสร้างระบบตลาดในการซื้อขายของเสีย หรือสารมลพิษที่มีกลไกราคาเป็นตัวกำหนด หน้าที่ของรัฐมีเพียงการส่งเสริมสนับสนุนให้กลไกตลาดสามารถทำงานได้อย่างมีระบบและต่อเนื่อง รวมทั้งติดตามระบบคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ธุรกิจอุตสาหกรรมของเสีย ศูนย์แลกเปลี่ยนของเสีย (Waste Exchange Center) เป็นต้น

2.4.3.2.1 ระบบมัดจำคืนเงิน (Deposit-refund System)³⁵

ระบบมัดจำคืนเงินเป็นระบบที่กำหนดให้ผู้ซื้อสินค้าจะต้องจ่ายค่ามัดจำ (Deposit) สำหรับผลิตภัณฑ์หรือการผลิตที่ก่อให้เกิดมลพิษ และผู้ซื้อสินค้าจะได้รับเงินมัดจำคืน (Refund) เมื่อนำผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วหรือเมื่อเสร็จสิ้นการผลิตมาคืนในสถานที่ที่กำหนด โดยจำนวนเงินค่ามัดจำนี้ถูกรวมอยู่ในราคาสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ดังกล่าวแล้ว

ระบบมัดจำคืนเงินนี้สามารถช่วยลดปริมาณในการปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งหากมีการจัดการที่ดีระบบนี้จะช่วยกระตุ้นให้เกิดการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอีกด้วย ทั้งยังก่อให้เกิดตลาดสำหรับสินค้าที่มีการนำกลับมาใช้ใหม่ เมื่อตลาดมีขนาดใหญ่และมีประสิทธิภาพมากขึ้น การนำขยะกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ก็จะมีมากขึ้นตามไปด้วย แนวคิดดังกล่าวนี้เป็นแนวคิดในการป้องกันปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตั้งแต่กระบวนการผลิตจนกระทั่งสิ้นสุดอายุการใช้งานของผลิตภัณฑ์ (Life Cycle Approach) ซึ่งมีอย่างน้อยด้วยกัน 2

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า177-179.

รูปแบบ คือ ระบบมัดจำคืนเงินโดยมีการประเมินของเสียไว้ล่วงหน้า และระบบการคืนเงินมัดจำหรือเงินค่าประกันให้กับผู้บริโภคเป็นต้น

2.4.3.2.2 การสร้างตลาดซื้อขายใบอนุญาตปล่อยมลพิษ (Tradable Market System)³⁶

การซื้อขายใบอนุญาตปล่อยมลพิษเป็นการนำระบบเครื่องมือทางการตลาดมาใช้ในการแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยการปันส่วนปริมาณ (Quantity Rationing) ความเสียหาย วิธีการก็คือออกใบอนุญาตซื้อขายการปล่อยมลพิษให้กับผู้ประกอบการ โดยใบอนุญาตจะกำหนดจำนวนการปล่อยมลพิษที่อยู่ในระดับที่แน่นอนและมีประสิทธิภาพ

การที่จะใช้วิธีการดังกล่าวมาแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น รัฐจะต้องคำนึงถึงสิ่งต่างๆเหล่านี้ เช่น การกำหนดกรอบการใช้ในระยะเวลาของใบอนุญาต ข้อมูลที่นำมาใช้ในการจัดสรรใบอนุญาตให้มีความยุติธรรมและก่อให้เกิดประสิทธิภาพ การควบคุมให้การซื้อขายใบอนุญาตนำไปสู่การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างแท้จริง และวิธีการตรวจสอบปัญหามลพิษ ที่สำคัญรัฐจะต้องมั่นใจว่าการออกใบอนุญาตปล่อยมลพิษจะสามารถจูงใจผู้ประกอบการที่ก่อมลพิษให้มีการควบคุมการปล่อยมลพิษได้ในระดับที่สังคมต้องการด้วย ในทำนองเดียวกันผู้ประกอบการที่ก่อมลพิษก็จะต้องทราบข้อมูลดังกล่าวด้วยเพื่อนำมาใช้ประกอบการตัดสินใจในการซื้อขายใบอนุญาต การซื้อขายใบอนุญาตดังกล่าวจำเป็นต้องมีการระบุเรื่องกรรมสิทธิ์ในการซื้อขายใบอนุญาตอย่างถูกต้องตามกฎหมายด้วย เพื่อสิทธิในการปล่อยมลพิษที่ชัดเจน และการบังคับใช้เพื่อนำไปแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพอีกด้วย

2.4.3.2.3 การประกันความเสี่ยงเสียหาย (Liability Insurance)

บริษัทประกันภัยจะเป็นผู้รับผิดชอบความเสี่ยงต่อความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น โดยเรียกเก็บเบี้ยประกันความเสี่ยงจากผู้ที่อาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเบี้ยประกันจะสะท้อนถึงขนาดและโอกาสของความเสียหายที่

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า174-176.

จะเกิดขึ้น นอกจากนี้ระบบการประกันความเสี่ยงเสียหายจะมีแรงจูงใจในการลดการก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในรูปแบบของการลดเบี้ยประกันภัย

มาตรการหรือเครื่องมือทางการตลาดเป็นนโยบายการใช้แรงจูงใจเพื่อสนับสนุนการลดปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แทนที่การบังคับให้ปฏิบัติตามกฎระเบียบ โดยแรงจูงใจดังกล่าวจะทำให้ภาคธุรกิจที่มุ่งหวังผลกำไรสูงสุดจะลดการทำความเสียหายให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั่นเอง

2.4.3.3 มาตรการหรือเครื่องมือเสริมสร้างแรงจูงใจ (Subsidy Tools)

มาตรการหรือเครื่องมือเสริมสร้างแรงจูงใจ คือการที่รัฐให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ประกอบการ เพื่อสร้างแรงจูงใจในการควบคุมมลพิษให้อยู่ในเกณฑ์ที่กำหนด การสนับสนุนทางการเงินนั้นอาจอยู่ในรูปแบบของการให้เงินทุนช่วยเหลือหรือเงินให้เปล่า (Grants) การให้กู้เงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำ (Soft Loan) สิทธิพิเศษทางภาษีอากร (Tax Allowance) หรือแรงจูงใจโดยการบังคับทางกฎหมาย (Financial Incentive Enforcement)

2.4.3.3.1 การให้เงินทุนช่วยเหลือหรือเงินให้เปล่า (Grants)

การให้เงินทุนช่วยเหลือหรือเงินให้เปล่า เป็นการอุดหนุนทางการเงินที่ไม่ต้องจ่ายคืน ภายใต้เงื่อนไขที่ผู้ประกอบการที่ก่อมลพิษจะต้องลดหรือควบคุมมลพิษให้อยู่ในเกณฑ์ที่กำหนด เช่น การให้เงินช่วยเหลือแก่ผู้ประกอบการในการดำเนินการลดมลพิษ และการให้เงินช่วยเหลือในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้บริโภคให้หันมาใช้ผลิตภัณฑ์ที่ก่อให้เกิดมลพิษน้อยลง เป็นต้น

2.4.3.3.2 การให้กู้เงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำ (Soft Loan)

การให้กู้เงินในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ในตลาด เพื่อชักจูงในผู้ประกอบการที่ก่อมลพิษปฏิบัติตามมาตรการลดมลพิษที่กำหนด³⁷ เช่น การลงทุนในเทคโนโลยีที่ไม่ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม หรือการลงทุนปรับปรุงกระบวนการผลิตเพื่อลดมลพิษ เป็นต้น

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า174.

2.4.3.3.3 สิทธิพิเศษทางภาษีอากร (Tax Allowance)

การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรแก่ผู้ประกอบการที่ก่อมลพิษ เมื่อผู้ประกอบการนำมาตรการลดมลพิษมาใช้ หรือผู้ประกอบการใช้วิธีการผลิตที่ไม่เป็นอันตรายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น การยกเว้นภาษีค่าปล่อยมลพิษ การหักค่าเสื่อมราคาเครื่องจักรเครื่องมือในการบำบัดมลพิษได้เร็วขึ้น หรือการคืนเงินย้อนหลัง เป็นต้น

2.4.3.3.4 แรงจูงใจโดยการบังคับทางกฎหมาย (Financial Incentive Enforcement)

แรงจูงใจโดยการบังคับทางกฎหมายเป็นมาตรการหรือเครื่องมือเศรษฐศาสตร์ทางอ้อม คือแท้จริงแล้วเป็นเครื่องมือทางกฎหมายนั่นเอง กล่าวคือ การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจะมีบทลงโทษไม่ว่าจะเป็นก่อนการกระทำ (โดยการกำหนดให้จ่ายเงินคืนเมื่อมีการทำตามกฎหมาย) หรือหลังกระทำ (โดยการคิดค่าปรับเมื่อไม่ทำตามกฎหมาย) แรงจูงใจโดยการบังคับทางกฎหมายนี้มีหลายประเภท เช่น ค่าปรับในการไม่ปฏิบัติตาม (Non-Compliance Fee) หรือพันธบัตรการดำเนินการ (Performance Bond) เป็นต้น

ประโยชน์ของมาตรการหรือเครื่องมือเสริมสร้างแรงจูงใจ คือ การเคลื่อนย้ายทุนเพื่อใช้ในกิจกรรมที่ไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการมีแรงจูงใจที่จะทำกิจกรรมที่ไม่มีผลกระทบในทางลบ อย่างไรก็ตามมาตรการหรือเครื่องมือเสริมสร้างแรงจูงใจก็ยังมีข้อเสียอยู่หลายประการเช่นกัน คือ ไม่สามารถทำให้ผู้ประกอบการที่ทำลายหรือก่อผลกระทบในทางลบแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเข้ามารับภาระต้นทุนที่ตนเองเป็นต้นเหตุได้ อีกทั้งรัฐยังจะต้องจัดหางบประมาณในการดำเนินการและบริหารจัดการดังกล่าวซึ่งเป็นภาระที่เพิ่มขึ้นของรัฐ

มาตรการหรือเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ต่างๆที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ได้มีการนำมาใช้กันอย่างแพร่หลายพอสมควรแล้วในนานาประเทศ โดยรูปแบบและลักษณะการนำมาใช้จะเป็นการใช้ร่วมกันระหว่างวิธีการควบคุมบังคับกับมาตรการหรือเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์อื่นๆ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การใช้มาตรการหรือเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จากการศึกษาของ United Nation Environment Programme : UNEP พบว่ามีข้อดีหลากหลายประการดังนี้³⁸

1. เป็นการเพิ่มราคาสินค้าและบริการที่เป็นอันตรายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีราคาสูงขึ้น เพื่อนำไปสู่รูปแบบการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน
2. เป็นการเพิ่มแรงจูงใจในการพัฒนาเทคโนโลยีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีความต่อเนื่องและเกิดการลงทุนรูปแบบใหม่ ทั้งยังกำหนดให้เกิดการลดการใช้หรือใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ
3. เป็นการลดต้นทุนค่าใช้จ่ายของรัฐในการควบคุมมลพิษให้บรรลุเป้าประสงค์
4. เป็นการกำหนดกรรมสิทธิ์และความรับผิดชอบให้แก่ผู้ประกอบการที่ก่อมลพิษ ทำให้ผู้ประกอบการมีสำนึกรับผิดชอบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และใช้มันอย่างระมัดระวังขึ้น
5. เป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐโดยการเก็บภาษีอากร เพื่อให้รัฐนำไปใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
6. เป็นการให้ทางเลือกและอิสระแก่หน่วยงานต่างๆ ทั้งผู้ประกอบการและผู้บริโภค ในการพิจารณาว่าจะปรับเปลี่ยนพฤติกรรมหรือจะยอมจ่ายค่าใช้จ่ายในการใช้หรือทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งต่างจากมาตรการสั่งการและควบคุมที่ไม่มีทางเลือก

สำหรับประเทศไทยแล้วการนำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้เพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ถูกบรรจุเข้าไว้เป็นหนึ่งในนโยบายของแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

³⁸ มนทิพย์ สุขพูล, “การใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อเสริมประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), หน้า 67-68.

เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพควบคู่ไปกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมตามหลักการพัฒนาอย่าง
ยั่งยืนนั่นเอง



บทที่ 3

การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นของประเทศไทย

อากรรังนกอีแอ่นเป็นส่วนหนึ่งของรายได้ที่ใช้ในการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ ทั้งด้านการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม มาตั้งแต่สมัยอดีตจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ซึ่งวิธีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นก็จะมีพัฒนาการในการจัดเก็บในแต่ละยุคแต่ละสมัยที่แตกต่างกันออกไป อีกทั้งรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนว่ามีแนวคิด แหล่งที่มา การจัดเก็บภาษีอากรที่เกี่ยวข้อง ผลกระทบจากการจัดเก็บรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังจะกล่าวต่อไปนี้

3.1 การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นก่อนตราพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2482

3.1.1 สมัยอาณาจักรสุโขทัย

ในสมัยนี้กษัตริย์ซึ่งอยู่ในฐานะของกลุ่มผู้ปกครองที่เรียกว่าพ่อเมืองไม่ได้จัดเก็บรายได้จากการกสิกรรมของราษฎรซึ่งอยู่ในฐานะผู้ถูกปกครองแต่อย่างใด³⁹ จึงเป็นการจูงใจให้ราษฎรขยันทำมาหากินและค้าขายกันอย่างเสรี ไม่มีการเก็บภาษีจกอบ⁴⁰ ขณะขนสินค้าผ่านด่าน ในสมัยสุโขทัยนี้พ่อเมืองซึ่งอยู่ในฐานะผู้ปกครองจึงมีรายได้จากการกวาดต้อนผู้คนและทรัพย์สินของอาณาจักรข้างเคียง และรายได้จากการเก็บบรรณาการจากประเทศราชผู้แพ้สงคราม⁴¹ สำหรับกรณีของรายได้จากรังนกอีแอ่นในสมัยสุโขทัยนี้ยังไม่ปรากฏข้อมูลแน่ชัดว่ามีการจัดเก็บในรูปแบบอากรรังนกอีแอ่นหรือไม่ และแม้ว่าในสุโขทัยนี้มีการติดต่อค้าขายกันทางเรือสำเภากับประเทศจีนแล้ว แต่ก็ยังไม่ปรากฏในบันทึกหลักฐานว่ามีการขนส่งรังนกอีแอ่นไปบรรณาการให้กับประเทศจีนหรือไม่

³⁹ ญาตา ประภาพันธุ์, ระบบเจ้าภาษีนายอากรสมัยกรุงเก่า ยุคต้น, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2534), หน้า32.

⁴⁰ รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, ภาษีอากรในประวัติศาสตร์ไทย คลังข้อมูลและบทสำรวจสถานะทางวิชาการ, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528), หน้า3-6.

⁴¹ ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, คำอธิบายทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร, พิมพ์ครั้งที่3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547), หน้า36.

3.1.2 สมัยอาณาจักรอยุธยา

การปกครองในสมัยอยุธยาเป็นการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์⁴² กษัตริย์ผู้ปกครองอาณาจักรอยู่ในฐานะสมมติเทพทุกอย่างในราชอาณาจักรเป็นสมบัติของกษัตริย์ มีการจัดสรรที่ดินให้ราษฎรทำมาหากิน ดังนั้นการที่จะให้ราษฎรผู้อยู่ในชนชั้นถูกปกครองอยู่ในระเบียบทางสังคม จงรักภักดีต่อกษัตริย์และขุนนางผู้อยู่ในชนชั้นปกครองนั้น ผู้ปกครองจะต้องวางกฎเกณฑ์เพื่อให้ผู้ถูกปกครองเคารพยำเกรง ผู้ถูกปกครองที่ยำเกรงก็จะได้รับความคุ้มครองในความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนถึงการแบ่งปันจัดสรรที่ดินให้ทำกิน ผู้ถูกปกครองจะต้องตอบแทนด้วยการส่งผลผลิตทั้งในรูปแบบของแรงงาน ผลผลิตจากกิจกรรม รวมตลอดถึงเงินตราจากการทำมาหาได้ให้แก่ผู้ปกครอง การตอบแทนดังกล่าวจึงเป็นรายได้ที่สำคัญอย่างหนึ่งในสมัยอยุธยา ซึ่งรายได้ส่วนนี้เรียกว่า “ส่วยสาอากร” หรือ “ส่วยสัณฑ์พศยากร” ซึ่งถือเป็นการใช้เรียกภาษีอากรตั้งแต่สมัยโบราณ⁴³ แยกได้ 4 ประเภท คือ จังกอบหรือจอกอบ, อากร, ส่วย และฤชา⁴⁴ นอกจากรายได้ที่เรียกว่า “ส่วยสาอากร” หรือ “ส่วยสัณฑ์พศยากร” อันเกิดจากการจัดเก็บจากผู้ถูกปกครองแล้ว ในสมัยอยุธยานี้ยังมีรายได้จากกำไรพระคลังสินค้าและกำไรในการค้าเรืออีกด้วย

ในสมัยอยุธยาตอนปลายนี้ได้ปรากฏหลักฐานว่ามีการจัดเก็บรายได้แบบระบบผูกขาดโดยเจ้าภาษีนายอากรบ้างแล้ว นั่นคือ “พระราชกำหนดเก่า”⁴⁵ อันเป็นกฎหมายที่ถูกตราขึ้นสมัยพระเจ้าอยู่หัวบรมโกศและมีความเกี่ยวข้องกับเจ้าภาษีนายอากร ซึ่งระบบเจ้าภาษีนายอากร เป็นระบบการจัดเก็บรายได้ของรัฐที่เปิดให้มีการประมูลเพื่อรับเหมาการผูกขาดการจัดเก็บภาษีอากรประเภทต่างๆ โดยผู้ประมูลจะต้องเสนอว่าจะแบ่งปันผลประโยชน์จำนวนเท่าใดแก่แผ่นดิน ผู้เสนอเงินจำนวน

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า37.

⁴³ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ลัทธิธรรมเนียมต่างๆ ภาคที่ 16 ตำนานภาษีอากรบางอย่างกับคำอธิบายของพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, (พระนคร: โรงพิมพ์กรุงเทพฯ, 2486), หน้า3-9.

⁴⁴ รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, ภาษีอากรในประวัติศาสตร์ไทย คลังข้อมูลและบทสำรวจสถานะทางวิชาการ, หน้า4-6.

⁴⁵ เสถียร ลายลักษณ์, “พระราชกำหนดเก่า” ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 2 (พระนคร: โรงพิมพ์เดลีเมล์, 2478), หน้า295-296, อ้างถึงใน ญาดา ประภาพันธ์, ระบบเจ้าภาษีนายอากรสมัยกรุงเก่า ยุคต้น, หน้า77.

สูงสุดในการจัดเก็บภาษีอากรประเภทใดก็จะมีอำนาจผูกขาดในการจัดเก็บภาษีอากรประเภทนั้น⁴⁶ และผู้ที่ยื่นประมูลได้นี้จะได้รับบรรดาศักดิ์มีราชทินนามตามประเภทภาษีอากรชนิดนั้นๆ ผู้ที่เป็นเจ้าภาษีนายอากรมีหน้าที่ในการเรียกเก็บเงินหรือสิ่งของจากผู้ประกอบกิจการ จากนั้นก็ส่งให้กับเจ้าจำนวนหรือกรมพระคลังสินค้าตามจำนวนเงินที่ประมูลไว้ภายในระยะเวลาที่ตกลงกันได้ เมื่อมีการจัดเก็บภาษีอากรครบตามสัญญา กรมพระคลังสินค้าก็จะออกประกาศการประมูลเงินภาษีอากรเพื่อจัดให้มีการประมูลเงินภาษีอากรชนิดนั้นขึ้นใหม่อีกครั้ง ยกตัวอย่างเช่น ภาษีฝิ่น ซึ่งสุดแต่ว่าจะคิดให้จัดเก็บอะไร

ในสมัยอยุธยาตอนต้นจนถึงสมัยอยุธยาตอนปลายนี้ไม่ปรากฏชัดว่ามีการจัดเก็บรายได้จากรังนกอีแอ่นในรูปแบบจังกอบ อากร ส่วย ฤชา หรือเจ้าภาษีนายอากรแต่อย่างใด แต่นักประวัติศาสตร์บางท่านกลับมีความเห็นว่า การจัดเก็บรายได้จากรังนกอีแอ่นในสมัยอยุธยาตอนปลายทำในรูปแบบของส่วยรังนก เนื่องจากรังนกอีแอ่นเป็นสินค้าที่มีค่าและเป็นสินค้าต้องห้าม ไม่สามารถซื้อขายระหว่างกันได้ โดยในระยะแรกๆ นั้นรัฐบาลจะเป็นผู้ผูกขาดการจัดเก็บรังนกอีแอ่นเองโดยใช้ไพร่หมวดหนึ่ง ไพร่หมวดนี้ เรียกว่า “ส่วยรังนก” หรือ “เลขเกาะรังนก” ซึ่งมีความชำนาญเฉพาะและมีการสืบทอดกันในสายตระกูล เป็นผู้เก็บรวบรวมรังนกอีแอ่นให้กับนายอากรผู้เป็นตัวแทนที่รับอำนาจมาจากกษัตริย์ซึ่งเป็นศูนย์กลางอำนาจของระบบศักดินาอีกทีหนึ่ง⁴⁷ ไพร่ส่วยรังนกดังกล่าวก็มีอยู่เฉพาะทางภาคใต้⁴⁸ และในขณะเดียวกันนักศึกษาประวัติศาสตร์บางท่านกลับมีความเห็นโดยอ้างตามจดหมายเหตุลาลูแบร์ซึ่งบันทึกเพียงแต่ว่า รังนกอีแอ่นเป็นสินค้าที่อนุญาตให้มีการซื้อขายได้โดยเสรี โดยรังนกอีแอ่นที่ซื้อขายกันนี้มาจากเมืองดงเกี้ยวและเมืองญวน จากข้อมูลตามจดหมายเหตุลาลูแบร์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ในสมัยอยุธยาที่ผู้ปกครองไม่ได้จัดเก็บรายได้จากรังนกอีแอ่นในพื้นที่ภาคใต้ แต่ให้ผู้ที่อาศัยในพื้นที่ที่มีรังนกอีแอ่นในภาคใต้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในการจัดเก็บรังนกอีแอ่นจัดเก็บรัง

⁴⁶ รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, ภาษีอากรในประวัติศาสตร์ไทย คลังข้อมูลและบทสำรวจสถานะทางวิชาการ, หน้า7.

⁴⁷ สัมภาษณ์ สบ สงเมือง, 19 มิถุนายน 2546, อ้างถึงใน เกษม จันทรดำ, รังนกอีแอ่น: อำนาจ ความขัดแย้ง และความมั่นคง(มหาสารคาม: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2550), หน้า56.

⁴⁸ สบ สงเมือง, “อากรรังนกในภาคใต้,” สารานุกรมวัฒนธรรมภาคใต้ 18 (2542): 8892.

นกอีแอ่นได้อย่างเสรี และผู้ที่จัดเก็บเหล่านี้ก็คงจะค้าขายรังนกอีแอ่นภายในพื้นที่ภาคใต้และหัวเมืองมลายูเท่านั้น ไม่ได้ส่งสินค้ารังนกอีแอ่นไปค้าขายที่กรุงศรีอยุธยาแต่อย่างใด⁴⁹

แม้ว่าสมัยอยุธยาตอนต้นจนถึงตอนปลายการจัดเก็บรายได้จากสินค้ารังนกอีแอ่นจะไม่ปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่ามีการจัดเก็บจริงหรือไม่ หรือจัดเก็บในรูปแบบไหน แต่ผู้ศึกษาทางประวัติศาสตร์มีความเห็นตรงกันว่า มีการจัดเก็บรังนกอีแอ่นขึ้นแล้วในสมัยอยุธยาตอนปลาย โดยมีการจัดเก็บรังนกอีแอ่นในพื้นที่ทางภาคใต้ พื้นที่ทางภาคใต้ทั้งฝั่งทะเลตะวันออกและฝั่งทะเลตะวันตก เป็นพื้นที่ที่มีหมู่เกาะเป็นจำนวนมากที่มีนกอีแอ่นเข้าไปทำรังอยู่อาศัย ทำให้พื้นที่ทางภาคใต้ดังกล่าว โดยเฉพาะที่เมืองชุมพร ไซยา สงขลา สตูล ปัตตานี ไทรบุรี มีรังนกอีแอ่นเป็นจำนวนมาก และนอกจากนี้ ได้มีบันทึกหลักฐานที่ทำให้ทราบว่ารังนกอีแอ่นได้มีบทบาทในสังคมไทยสมัยอยุธยาอีกด้วย กล่าวคือ

ในช่วง พ.ศ.1893 กรุงศรีอยุธยามีฐานะเป็นศูนย์กลางของอาณาจักรไทยสมัยโบราณ จนเมื่อถึงสมัยของสมเด็จพระนเรศวรมหาราช (เจ้านครอินทร์) กษัตริย์รัชกาลที่ 7 แห่งกรุงศรีอยุธยา ในจดหมายเหตุของจีนเรียก “เจียวหลกความอิน” ซึ่งนักประวัติศาสตร์ถือกันว่าเป็นกษัตริย์ไทยพระองค์แรกที่เคยเสด็จไปประเทศจีน⁵⁰ โดยในรัชกาลของสมเด็จพระนเรศวรมหาราช (เจ้านครอินทร์) นี้ ตรงกับรัชสมัยของจักรพรรดิหย่งเล่อ แห่งราชวงศ์หมิง ผู้ซึ่งมีบัญชาให้แต่ฮั่ว เต็ม แซ่หม่า ชาวจีนแต่จิวผู้นับถือศาสนาอิสลามจากยูนนานที่ชาวโลกรู้จักกันในนามของ “ขันทีช้ำปอ” ขณะที่คนไทยเรียก “ช้ำปอกง” หรือ “ขันทีเจิ้งเหอ” หรือที่ฝรั่งเรียก “Admiral Cheng Ho” นำกองทัพเรือท่องทะเลระหว่างปี พ.ศ.1488-1497 เพื่อเดินทางสำรวจแหล่งพิชพันธุ์ธัญญาหาร ตลอดถึงการเชื่อมสัมพันธไมตรี พร้อมกับแสดงแสนยานุภาพของจีนในน่านน้ำของประเทศต่างๆ ตั้งแต่ทะเลจีนใต้ ไปถึงคาบสมุทรอินเดียน อ่าวเปอร์เซีย ไปจนถึงแอฟริกาฝั่งตะวันออก ซึ่งเชื่อกันว่า “ขันทีช้ำปอ” หรือ “ช้ำปอกง” หรือ “ขันทีเจิ้งเหอ” ผู้นี้ได้รู้จักกับรังนกอีแอ่นขณะที่ได้เดินทางผ่านคาบสมุทรมลายู มาเลเซีย

⁴⁹ รัชดาพร ศรีภิบาล, “ความสำคัญของรังนกต่อเศรษฐกิจในภาคใต้ของประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), หน้า145.

⁵⁰ เกษม จันทร์ดำ, รังนกอีแอ่น: อำนาจ ความขัดแย้ง และความมั่นคง, หน้า54.

และอินโดนีเซีย และได้นำกลับไปถวายจักรพรรดิ ซึ่งนับแต่นั้นเป็นต้นมารังนกอิแอนด์ก็เป็นที่รู้จักและนิยมกินกันในสังคมชั้นสูงของจีน⁵¹

จากการเดินทางสำรวจทางทะเลของกองทัพเรือเจิ้งเหอจำนวน 7 ครั้งนี้ ตามประวัติศาสตร์จีนกล่าวว่า การเดินทางสำรวจทางทะเลครั้งที่ 2 เมื่อปี พ.ศ.1950 เจิ้งเหอได้แวะที่อยุธยาและได้เข้าเฝ้าสมเด็จพระนครินทราธิราชเป็นการส่วนตัว ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการเชื่อมสัมพันธ์ไมตรีระหว่างไทยกับจีนที่แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น ซึ่งในช่วงเวลานี้เป็นช่วงปลายพุทธศตวรรษที่ 19 ถึงต้น พุทธศตวรรษที่ 20 ที่นครศรีธรรมราชได้ถูกผนวกเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรอยุธยา แต่ก็ยังเป็นศูนย์กลางอำนาจและศูนย์กลางทางการค้าทั้งในคาบสมุทรภาคใต้ ซึ่งจีนก็เป็นประเทศหนึ่งที่เข้ามาติดต่อค้าขายกับนครศรีธรรมราชด้วย ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้เมืองนครศรีธรรมราชต้องรับผิดชอบในการดูแลหัวเมืองอื่นและมีหน้าที่จัดซื้อสินค้าที่อยุธยาต้องการในนครศรีธรรมราชและหัวเมืองที่ได้รับมอบหมาย ตลอดถึงการรวบรวมส่วย การจัดเก็บภาษีอากร โดยส่วยจะถูกส่งไปเก็บที่พระคลัง ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของนักประวัติศาสตร์ที่ว่ารายได้จากสินค้ารังนกอิแอนด์ถูกจัดเก็บในรูปส่วยรังนก โดยไพร่ส่วยจะเป็นผู้จัดเก็บรังนกอิแอนด์ และส่งมอบให้เจ้าเมืองเป็นผู้จัดเก็บอีกทอดหนึ่งเพื่อส่งรังนกอิแอนด์มายังกรุงศรีอยุธยา ซึ่งในสมัยอยุธยาตอนปลายนี้เจ้าเมืองไม่ได้อยู่ในฐานะเจ้าภาชีนายอากร แต่อยู่ในฐานะผู้ปกครองที่มีหน้าที่จัดเก็บรายได้เพื่อแลกกับความคุ้มครองในชีวิตและทรัพย์สินของผู้ถูกปกครอง

หลักฐานอีกประการหนึ่งที่ทำให้ทราบว่ารังนกอิแอนด์มีบทบาทในสมัยอยุธยาตอนปลายก็คือเมื่อ พ.ศ.2229 ซึ่งตรงกับรัชสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราชนั้น สมเด็จพระนารายณ์มหาราชทรงส่งราชทูตโกษาปานเดินทางไปประเทศฝรั่งเศสเพื่อถวายพระราชสาส์นแก่พระเจ้าหลุยส์ที่ 14 ซึ่ง เดอ วิเซ ได้บันทึกไว้ว่าในขณะที่สมเด็จพระอนุชาของพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 ที่ทรงพระนามว่า มงเชียร์ กำลังประชวรอยู่ เมื่อราชทูตโกษาปานทราบข่าว จึงขอเข้าเฝ้าถวายรังนกอิแอนด์ที่ตนนำมาด้วยให้กับสมเด็จพระอนุชาของพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 เพื่อทดลองเสวยรักษาพระโรค⁵²

จากที่กล่าวมาเกี่ยวกับพัฒนาการการจัดเก็บอากรรังนกอิแอนด์ในสมัยอยุธยาตั้งแต่ตอนต้นจนถึงตอนปลาย แม้จะไม่มีบันทึกหลักฐานว่ามีการจัดเก็บรายได้อันเกิดจากรังนกอิแอนด์หรือไม่ หรือ

⁵¹ พิมพ์ประไพ พิศาลบุตร, สำเภาสยามตำนานเจ้ากรุงกอก, พิมพ์ครั้งที่3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นานมีบุ๊คส์, 2544), หน้า40-41.

⁵² ญาดา ประกายพันธ์, ระบบเจ้าภาชีนายอากรสมัยกรุงเก่า ยุคต้น, หน้า102.

จัดเก็บในรูปแบบใด แต่อย่างน้อยก็ทำให้ทราบว่าในสมัยอยุธยาตอนปลายนั้นมีการจัดเก็บรั้งนกอีแอ่นในพื้นที่ภาคใต้ และรั้งนกอีแอ่นได้มีความสำคัญในประวัติศาสตร์การเชื่อมสัมพันธ์ไมตรีกับต่างประเทศดังที่ได้กล่าวแล้วนั้น

3.1.3 สมัยกรุงธนบุรี

ตลอดช่วงสมัยกรุงธนบุรีนี้ สภาพบ้านเมืองอยู่ในสงครามตลอดเวลา หัวเมืองน้อยใหญ่ต่างแยกตัวเป็นอิสระ สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชต้องทรงทำสงครามเพื่อปราบปรามหัวเมืองน้อยใหญ่ดังกล่าวให้มาอยู่ภายใต้อำนาจการปกครองของพระองค์ ส่งผลให้ราษฎรไม่สามารถประกอบสัมมาอาชีพได้เท่าที่ควร เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำข้าวยากมากแพง ราษฎรอยู่ในสภาพอดอยาก และบางส่วนกระจัดกระจายหนีภัยเข้าอยู่ในป่า จากสภาพบ้านเมืองที่อยู่ในภาวะสงครามตลอดเวลา เช่นนี้เองจึงเป็นสาเหตุให้สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชถึงกับทรงนำพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์มาซื้อข้าวสารเลี้ยงพลเมืองของพระองค์ นั้นแสดงให้เห็นว่าราษฎรแทบจะไม่มีรายได้เกิดขึ้น การจัดเก็บรายได้ในรูปแบบภาษีอากรสมัยโบราณที่เรียกว่า “ส่วยอากร” หรือ “ส่วยสัดพัทธยากร” ของรัฐในสมัยนี้จึงจัดเก็บได้น้อย ซึ่งรูปแบบภาษีอากรในสมัยโบราณและวิธีการจัดเก็บนี้ก็กำเนิดมาจากสมัยอยุธยาด้วย แต่เนื่องจากสภาพบ้านเมืองที่ไม่เป็นปกติดังที่ได้กล่าวมานั้นไม่เอื้ออำนวยให้จัดเก็บรายได้จาก “ส่วยอากร” หรือ “ส่วยสัดพัทธยากร” ได้ทุกประเภทและทั่วถึง การจัดเก็บรายได้ดังกล่าวจึงต้องจัดเก็บจากประเภทที่มีความสำคัญและจำเป็น ตลอดถึงต้องทำให้ราษฎรเดือดร้อนน้อยที่สุดในการเสีย “ส่วยอากร” หรือ “ส่วยสัดพัทธยากร” ดังนั้นในสมัยนี้ ภาษีอากรที่เก็บได้ คือ “หางข้าว” แทนเงิน ส่วนการเกณฑ์แรงงานเข้าเวรนั้นให้เข้าเวรปีละ 4 ครั้ง เพราะต้องใช้กำลังคนในการทำสงคราม นอกจากนี้ในสมัยกรุงธนบุรียังมีรายได้จากการค้าขายของหลวงกับประเทศจีนด้วย⁵³ ซึ่งในสมัยกรุงธนบุรีนี้พ่อค้าชาวจีนทำการติดต่อค้าขายกับ สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชแม้จะไม่ได้เป็นการค้าขายที่เฟื่องฟู แต่ก็ช่วยฟื้นฟูสภาพบ้านเมืองหลังจากเสียกรุงครั้งที่ 2 ให้เป็นปึกแผ่นได้ในระดับหนึ่ง

แม้การจัดเก็บรายได้ในสมัยกรุงธนบุรีในรูปแบบภาษีอากรที่เรียกว่า “ส่วยอากร” หรือ “ส่วยสัดพัทธยากร” ไม่สามารถจัดเก็บได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง อีกทั้งระบบเจ้าภาษีนายอากรที่

⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า105-106.

เคยมีการใช้มาแล้วในช่วงสมัยอยุธยาตอนปลายก็ไม่ปรากฏหลักฐานว่ามีการนำมาใช้ในสมัยกรุงธนบุรี⁵⁴ และกรณีการจัดเก็บรายได้จากสินค้ารังนกก็แน่นอนในสมัยกรุงธนบุรีนั้นก็ไม่มีปรากฏหลักฐานว่าจัดเก็บในรูปแบบเจ้าภาษีนายอากร แต่ในสมัยกรุงธนบุรีนี้มีการจัดเก็บอากรรังนกก็แน่นอนที่ผูกขาดโดยเจ้าภาษีที่เป็นเจ้าเมืองซึ่งเจ้าเมือง⁵⁵ ผู้ประสงค์จะทำอากรรังนกก็แน่นอนจะต้องขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์เพื่อขอทำอากรรังนกก็แน่นอนซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่ตนปกครอง เจ้าเมืองจะได้ทำอากรรังนกก็แน่นอนหรือไม่อยู่ที่พระบรมราชวินิจฉัยของพระมหากษัตริย์ ถ้าเจ้าเมืองผู้เสนอขอทำอากรทูลเสนอขอทำอากรรังนกก็แน่นอนไม่ถูกต้องตามธรรมเนียม หรือทูลความเท็จปกปิดความจริงเกี่ยวกับการขอทำอากรรังนกก็แน่นอน เช่น การปกปิดความจริงเกี่ยวกับพื้นที่ที่มีนกก็แน่นอนมาทำรัง เจ้าเมืองผู้เสนอขอทำอากรรังนกก็แน่นอนก็จะได้รับโทษ เมื่อเจ้าเมืองได้รับพระราชทานอนุญาตให้ทำอากรรังนกก็แน่นอนแล้วรายได้ที่เกิดจากการขายรังนกก็แน่นอนรวมทั้งตัวรังนกก็แน่นอนเองจะถูกแบ่งออกมาส่วหนึ่งเพื่อส่งถวายพระมหากษัตริย์โดยเก็บเข้าพระคลัง สาเหตุที่ยังไม่มีการประมูลในการทำอากรรังนกก็แน่นอนนั้นเนื่องจากในพื้นที่ภาคใต้เป็นพื้นที่ที่ห่างไกลจากกรุงธนบุรีอันเป็นเมืองหลวงของราชอาณาจักรไทยในขณะนั้น การเดินทางไปมาก็ยากลำบาก จึงไม่มีผู้ใดเข้ามาประมูลทำอากรรังนกก็แน่นอนในพื้นที่ที่ห่างไกลและทุรกันดาร เจ้าเมืองตามหัวเมืองปักษ์ใต้และหัวเมืองประเทศราชตามคาบสมุทรลพบุรีจึงต้องเข้ามาจัดทำอากรรังนกก็แน่นอนในลักษณะที่ไม่ใช่การประมูลเงินแต่ทูลขอทำอากรรังนกก็แน่นอนต่อพระมหากษัตริย์ตามที่ได้กล่าวแล้วนั้น ซึ่งตามบันทึกหลักฐานปรากฏว่าในสมัยกรุงธนบุรีนี้การทำอากรรังนกก็แน่นอนโดยเจ้าเมืองในพื้นที่ภาคใต้ทำกันทั้งในฝั่งทะเลตะวันออกและฝั่งทะเลตะวันตก โดยฝั่งทะเลตะวันออกนั้นทำอากรรังนกก็แน่นอนกันในเขตเมืองสงขลา ซึ่งหลวงสุวรรณคีรีเป็นนายอากรรังนกในพื้นที่เขตนี้ ระยะเวลาที่ทำอากรนั้นตั้งแต่ พ.ศ.2312-2327 ฝั่งทะเลตะวันตกทำอากรรังนกก็แน่นอนในเขตเมืองปักษ์ ไทรบุรี มีพระยาไทรบุรี(ตงกูปะแงรัน)เป็นนายอากรรังนก ระยะเวลาที่ทำอากรนั้นตั้งแต่ พ.ศ.2310-2327 เมืองพังงา กระบี่ สตูล มีพระยานครศรีธรรมราช(หนู)เป็นนายอากรรังนก ระยะเวลาในการทำอากรนั้นตั้งแต่ พ.ศ.2319-2327⁵⁶ ซึ่งรายได้ที่ได้จากการทำอากรรังนกนี้ส่วนหนึ่งจะนำถวายให้กับพระมหากษัตริย์เข้าพระคลัง รายได้อีกส่วนหนึ่งจะตกอยู่กับเจ้าเมืองผู้เป็นนายอากรรังนกก็แน่นอน แต่ด้วยเหตุที่ตลอดสมัยกรุงธนบุรีอยู่ในช่วงฟื้นฟูบ้านเมืองให้เป็นปึกแผ่น และมี

⁵⁴ รัชดาพร ศรีภิบาล, “ความสำคัญของรังนกต่อเศรษฐกิจในภาคใต้ของประเทศไทย,” หน้า148.

⁵⁵ สบง ส่งเมือง, “อากรรังนกในภาคใต้,” สารานุกรมวัฒนธรรมภาคใต้ 18: 8892.

⁵⁶ รัชดาพร ศรีภิบาล, “ความสำคัญของรังนกต่อเศรษฐกิจในภาคใต้ของประเทศไทย,” หน้า151.

การทำสงครามตลอดเวลา ทั้งสงครามระหว่างพม่าและการปราบปรามหัวเมืองต่าง ๆ ที่แยกตัวเป็นอิสระภายหลังจากการเสียกรุงครั้งที่ 2 ทำให้การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นสร้างรายได้ให้กับทางราชการได้ไม่เต็มที่เท่าที่ควร แต่ในขณะเดียวกันถ้าไม่มีรายได้จากการจัดเก็บอากรรังนกชนิดนี้ ทางราชการในสมัยกรุงธนบุรีก็ไม่สามารถที่จะสร้างราชธานีให้เป็นปึกแผ่นได้

3.1.4 สมัยกรุงรัตนโกสินทร์

3.1.4.1 สมัยรัชกาลที่ 1-2

หลังการสิ้นพระชนม์ของสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกก็ทรงปราบดาภิเษกขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์ในปี พ.ศ.2325 และทรงย้ายราชธานีใหม่จากกรุงธนบุรีเดิมที่อยู่ฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยามาเป็นกรุงเทพฯ ฝั่งตะวันออก ของแม่น้ำเจ้าพระยา เนื่องด้วยเหตุว่ากรุงธนบุรีนี้มีแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งทั้งกว้างและลึกไหลผ่านกลางเมืองจึงเป็นเมืองเอกแตก ยากแก่การป้องกันรักษา และกรุงธนบุรีตั้งอยู่ในบริเวณท้องคุ้งน้ำซึ่งเป็นบริเวณที่น้ำกัดเซาะตลิ่งพังได้ง่าย ประกอบพระราชวังเดิมนั้นมีวัดขนานทั้งสองข้าง จึงไม่สามารถขยายพระราชวังได้ แต่การย้ายราชธานีมาฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยาซึ่งมีลักษณะเป็นพื้นที่แหลม โดยมีแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นกำแพงกั้นอยู่เกือบครึ่งเมือง ทำให้สามารถขยายเมืองให้กว้างออกไปได้เรื่อยๆ และเมื่อขุดคูเมืองเพิ่มทางด้านทิศเหนือและทิศตะวันออกก็ง่ายต่อการป้องกันรักษาเมืองหลวง ด้วยเหตุดังกล่าวการจัดเก็บรายได้ซึ่งเป็นผลประโยชน์ของแผ่นดินจึงถูกนำมาใช้ในการสร้างราชธานีใหม่และการป้องกันราชอาณาจักร รูปแบบการปกครองในสมัยนี้ปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งลักษณะการจัดเก็บรายได้และรูปแบบการปกครองนี้ยังคงใช้รูปแบบเหมือนอย่างสมัยอยุธยาเป็นราชธานี เห็นได้จากการที่มีการชำระกฎหมายเก่าและออกกฎหมายใหม่ขึ้นมาหลายฉบับ⁵⁷ ลักษณะการจัดเก็บ “ส่วยอากร” หรือ “ส่วยสัตตพัทธยากร” ก็จัดเก็บในลักษณะเดิมและมีไม่กี่ประเภทโดยพบว่าราษฎรคนหนึ่งๆ มักเสียจังกอบ ส่วย และอากรในลักษณะที่ซ้ำซ้อน⁵⁸ อย่างการจัดเก็บรังนกอีแอ่นนั้นเมื่อผู้ที่ประสงค์จะทำอากรรังนกอีแอ่นทูลขอพระบรมราชานุญาตทำรังนกอีแอ่นในเขตพื้นที่ที่มีรังนกอีแอ่น รายได้ส่วนหนึ่งจากการขายสินค้าที่เป็นรังนกอีแอ่นอันเป็นเงินอากรนั้นก็ต้องนำถวายต่อพระมหากษัตริย์ และตัวรังนกอีแอ่นส่วนหนึ่งที่จัดเก็บได้ก็ต้องส่งเป็นส่วยเครื่องราชบรรณาการ

⁵⁷ ญาดา ประภาพันท์, ระบบเจ้าภาษีนายอากรสมัยกรุงเทพฯ ยุคต้น, หน้า107.

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า109.

ของหัวเมืองประเทศราชและเป็นส่วยแทนการเข้าเวรของไพร่โดยนำถวายต่อพระมหากษัตริย์เก็บเข้าพระคลังสินค้า อีกทั้งหากมีการขนส่งรังนกก็แน่นอนผ่านด่านขนอนก็ต้องเสียค่าผ่านด่านดังกล่าวอีกด้วย เห็นได้ว่าการจัดเก็บรายได้จากรังนกก็แน่นอนเป็นการจัดเก็บที่ซ้ำซ้อน

ด้วยเหตุที่ในสมัยรัชกาลที่ 1 นี้ มีการปรับปรุงบ้านเมืองหลายๆ ด้าน ทั้งด้านการปกครอง เศรษฐกิจ การศึกษาและศาสนา ตลอดถึงการป้องกันราชอาณาจักรจากการรุกรานของประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้รายได้จาก “ส่วยอากร” หรือ “ส่วยสัดพัทธยากร” ในสมัยรัชกาลที่ 1 นี้ จัดเก็บได้ไม่สูงมากนัก แม้จะมีรายได้ในการค้าสำเภาและการค้ากับพระคลังสินค้ากับประเทศจีนเป็นหลัก แต่ก็ไม่ได้ทำให้เศรษฐกิจในสมัยนี้ฟื้นตัวได้ดีเท่าที่ควร

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย รัชกาลที่ 2 นี้สภาพบ้านเมืองมีความมั่นคงและเป็นปึกแผ่นมากกว่าในสมัยรัชกาลที่ 1 ระบบเศรษฐกิจในสมัยนี้เริ่มฟื้นตัวมากขึ้น รูปแบบการจัดเก็บรายได้ยังคงเหมือนอย่างในสมัยอยุธยาเป็นราชธานี คือ จังกอบ ส่วย อากร ฤชา กำไรจากพระคลังสินค้า กำไรในการค้าเรือ⁵⁹ ในสมัยนี้พระคลังสินค้าได้กำหนด รังนก ผาง ดิบุก พริกไทย เนื้อไม้ ผลเร่ว ตะกั่ว งาช้าง และรง เป็นสินค้าต้องห้าม ในสมัยรัชกาลที่ 2 นี้ สินค้าต้องห้ามที่ห้ามไม่ให้ขายแก่ผู้อื่นจะขายได้ก็แต่เฉพาะพระคลังสินค้าเท่านั้น ได้แก่ ปืนและดินปืน⁶⁰ ส่วนสินค้าอื่นนอกจากนี้ทางพระคลังสินค้าเป็นผู้ซื้อได้ก่อนผู้อื่น สำหรับกรณีรายได้จาก สินค้าต้องห้ามอันเกิดจากการประมุขหรือทูลขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์ในการจัดเก็บ อย่างเช่นรังนกอีแอ่นนี้ จะจัดเก็บรายได้ในรูปแบบอากรรังนกอีแอ่น ซึ่งยังคงใช้รูปแบบ การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นเหมือนสมัยกรุงธนบุรีและสมัยรัชกาลที่ 1 กล่าวคือ ผู้ต้องการทำ อากรรังนกอีแอ่นไม่ว่าจะเป็นชนชั้นผู้ปกครองหรือชนชั้นผู้ถูกปกครองจะต้องขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์ก่อน จึงจะเข้าไปทำอากรรังนกอีแอ่นในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งก่อนได้ ยกตัวอย่างเช่น ในสมัยนี้ พระยาไทรบุรีขอพระบรมราชานุญาตทำอากรรังนกอีแอ่นฝั่งทะเลตะวันตก ต่อมาในปี พ.ศ. 2355 พระยานครศรีธรรมราช (น้อย) และพระยาวิเชียรคีรี(บุญห้อย) ได้รับพระบรมราชานุญาตจากพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยให้ทำอากรรังนกอีแอ่นในพื้นที่ฝั่งทะเลตะวันตก ได้แก่ เกาะรังนกอีแอ่นที่อยู่ฝั่งทะเลอันดามัน

⁵⁹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ลัทธิธรรมเนียมต่างๆ ภาคที่ 16 ตำนานภาษีอากรบางอย่างกับคำอธิบายของพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, หน้า9.

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า10-11.

ในเขตเมืองพังงา กระบี่ ตรัง สตูล ปลิศ และไทรบุรี และในปีพ.ศ.2357 หลวงชำนาญไชยา ได้ขอพระบรมราชานุญาตต่อพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยเพื่อขอทำอากรรังนกอีแอ่นเมืองไชยา โดยผู้ที่ได้รับพระบรมราชานุญาตให้ทำอากรรังนกอีแอ่นตามพื้นที่ที่ขอทำนั้นจะต้องถวายเงินที่ได้รับจากการทำอากรรังนกอีแอ่นบางส่วนให้พระมหากษัตริย์ เพื่อแสดงถึงความจงรักภักดี และเพื่อให้ตนสามารถทำอากรรังนกอีแอ่นในพื้นที่นั้นได้ต่อไปเรื่อยๆ ทั้งนี้การจะได้ต่ออายุในการทำอากรรังนกอีแอ่นหรือไม่ขึ้นอยู่กับพระบรมราชวินิจฉัยของ พระมหากษัตริย์ กล่าวคือ พระองค์ทรงมีพระราชอำนาจที่จะให้ผู้ที่ขอทำอากรรังนกอีแอ่นได้ทำ อากรรังนกอีแอ่นต่อไปอีก หรืออาจจะเปลี่ยนให้ผู้อื่นมาทำแทนก็ได้ ยกตัวอย่างเช่น ในปีพ.ศ.2357 พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย รัชกาลที่ 2 ได้ทรงมีพระบรมราชานุญาตให้ พระยาอภัยนุราช(ปศุ) ทำอากรรังนกอีแอ่นในพื้นที่ฝั่งทะเลตะวันตกแทน พระยานครศรีธรรมราช(น้อย) และพระยาวิเชียรคีรี(บุญหุย) เนื่องจากทรงเห็นว่า พระยาอภัยนุราช(ปศุ) ไม่มีที่ทำมาหากิน ซึ่งเงินอากรรังนกอีแอ่นที่พระยาอภัยนุราชทำได้นั้นต้องส่งให้กับพระยานครศรีธรรมราช(น้อย) จากนั้นพระนครศรีธรรมราช(น้อย) จะจัดส่งอากรรังนกอีแอ่นถวายให้กับพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยและเชื้อพระวงศ์อีกทีหนึ่ง⁶¹

ในสมัยของรัชกาลที่ 1-2 นี้ ได้มีการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศมากมาย ได้แก่ จีน อินเดีย มละกา สิงคโปร์ ญวน และเขมร สำหรับประเทศทางตะวันตก ได้แก่ โปรตุเกส อังกฤษ และอเมริกา ประเทศคู่ค้าที่สำคัญคือประเทศจีน ซึ่งการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศนี้ดำเนินการโดย พระคลังสินค้า มีกรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ (ต่อมาทรงขึ้นครองราชย์เป็นรัชกาลที่ 3 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์) เป็นผู้ดูแลพระคลังสินค้า ในสมัยนี้มีเรือสำเภาหลวงที่ใช้ในการค้าขายที่สำคัญ 2 ลำ คือ เรือมาลาพระนครและเรือหราชข้ามสมุทร โดยจะมีการแต่งสำเภาหลวงบรรทุกสินค้าประเภทต่างๆ ในที่นี้รวมถึงสินค้าต้องห้ามที่เป็นรังนกอีแอ่นไปค้าขายกับต่างประเทศด้วย ตลาดการค้าขายที่สำคัญคือประเทศจีน เนื่องจากรังนกอีแอ่นเป็นที่นิยมรับประทานกันมากในสังคมชั้นสูงของประเทศจีน

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ารังนกอีแอ่นนั้นแม้จะผ่านมาก็ยุคก็สมัยก็ยังถือว่าเป็นสิ่งของที่มีค่าหาได้ยากจนต้องกำหนดเป็นสินค้าต้องห้าม หากมีการซื้อขายกันก็ต้องให้พระคลังสินค้าเป็นผู้ซื้อเท่านั้นหรือเป็นผู้มีสิทธิซื้อได้ก่อนคนแรก ซึ่งการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในสมัยรัชกาลที่ 1 และ 2 นี้ยังคงใช้แบบอย่างการจัดเก็บเหมือนในสมัยกรุงธนบุรี และแม้ว่าการจัดเก็บ

⁶¹ รัชดาพร ศรีภิบาล, “ความสำคัญของรังนกต่อเศรษฐกิจในภาคใต้ของประเทศไทย,” หน้า155-156.

รายได้ในลักษณะผูกขาดโดยเจ้าภาษีนายอากรนั้นจะมีมาตั้งแต่สมัยอยุธยาตอนปลายแล้วก็ตาม แต่ก็ไม่ปรากฏหลักฐานว่ามีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นแบบผูกขาดโดยการประมูลของเจ้าภาษีนายอากรแต่อย่างใด และในสมัยนี้สภาพบ้านเมืองยังอยู่ในภาวะสงคราม รายได้อันเป็นผลประโยชน์ของแผ่นดินที่จัดเก็บได้จึงไม่เพียงพอกับรายจ่าย เพราะต้องใช้เงินหมดไปกับการทำศึกสงครามเป็นจำนวนมาก ทำให้ในรัชสมัยต่อมาได้วางแผนการจัดเก็บรายได้ใหม่ รวมถึงการกำหนดให้มีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นแบบผูกขาดโดยการประมูลของเจ้าภาษีนายอากรขึ้นเป็นครั้งแรก ทำให้เกิดรายได้แก่รัฐเป็นจำนวนมากในการนำมาใช้ในการทำนุบำรุงบ้านเมืองและพัฒนาประเทศ ซึ่งจะกล่าวในหัวข้อต่อไป

3.1.4.2 สมัยรัชกาลที่ 3-4

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 3 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์นี้ก็ปรากฏว่ามีการใช้จ่ายอย่างมหาศาลยิ่งกว่ารัชกาลก่อนๆ กล่าวคือ มีการใช้จ่ายในด้านการสงคราม ทำนุบำรุงศาสนา การก่อสร้างวังวัดวาอาราม การติดต่อกับต่างประเทศ ประกอบกับในช่วงหลังจากการทำสัญญาเบอร์นีในช่วงต้นรัชกาลที่ 3 นี้ มีการลดการผูกขาดทางการค้าและยกเลิกการค้าขายของรัฐบาลบางประการ ยกตัวอย่างเช่น การลดรายการสินค้าต้องห้าม ทำให้รายได้ของรัฐลดลง⁶² จึงต้องมีการปฏิรูปการจัดเก็บรายได้อันเป็นผลประโยชน์ของแผ่นดินใหม่ เพื่อให้ได้เงินจำนวนมากและมีการจัดเก็บที่แน่นอน ทั้งนี้ก็เพื่อให้เพียงพอกับรายจ่ายที่มีมากมายมหาศาลและทดแทนรายได้จากส่วนที่ลดลงอันเนื่องมาจากการทำสนธิสัญญาเบอร์นีกับประเทศอังกฤษนั่นเอง

ในการปฏิรูประบบการจัดเก็บรายได้อันเป็นผลประโยชน์ของแผ่นดินในรัชกาลที่ 3 นี้ มีการแก้ไขการจัดเก็บ “ส่วยอากร” หรือ “ส่วยสัตตพัทธยากร” เดิม ตลอดถึงมีการตั้งอากรใหม่เพิ่มขึ้นโดยเรียกว่า “ภาษี” ซึ่งเป็นคำที่เพิ่งปรากฏว่าใช้ในความหมายของรายได้ของแผ่นดิน โดยก่อนหน้านั้นมีการใช้คำว่า “ภาษี” ในความหมายว่า “ได้เปรียบ” และเข้าใจว่าคำว่า “ภาษี” นั้น มาจากภาษาจีนแต้จิ๋วว่า “ปู้ซี” อันหมายถึงสำนักเจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่เก็บผลประโยชน์ของแผ่นดิน³² ภาษีในสมัยรัชกาลที่ 3 นี้ได้ตั้งขึ้นมา 38 ประเภท ได้แก่ บ่อนเบี้ยหวย ก.ข. ภาษีของต้องห้ามทุกอย่าง (ได้แก่ อากรรังนก, ไม้กฤษณา, นอแรด, งาช้าง, ไม้จันทร์, ไม้หอม) ภาษีพริกไทยที่เก็บจากผู้ซื้อลงสำเภา ภาษีพริกไทยที่เก็บจากชาวไร่ที่ปลูกพริกไทย ภาษีฝ้าย ภาษีไม้แดงที่เก็บจากผู้ซื้อลงสำเภา ภาษี

⁶² ญาดา ประภาพพันธ์, ระบบเจ้าภาษีนายอากรสมัยกรุงเก่า ยุคต้น, หน้า 121.

ไม้แดงที่เก็บจากผู้ขาย ภาษีเกลือ ภาษีน้ำมันมะพร้าว ภาษีน้ำมันต่างๆ ภาษีกะทะ ภาษีต้นยาง ภาษีไต้ชัน ภาษีพื้น ภาษีจาก ภาษีกระแจะ ภาษีไม้ไผ่ป่า ภาษีไม้รวก ภาษีไม้สีสุก ภาษีไม้ค่างพลู ภาษีไม้ต่อเรือ ภาษีไม้ซุง ภาษีฝ้าย ภาษียาสูบ ภาษีปอ ภาษีคราม ภาษีเนื้อแห้ง ปลาแห้ง ภาษีเยื่อเคย ภาษีน้ำตาลทราย ภาษีน้ำตาลหม้อ ภาษีน้ำตาลอ้อย ภาษีสำรวจ ภาษีเตาตาล ภาษีจันอับ ไฟ เทียนไขเนื้อ และขนมต่างๆ ภาษีปูน ภาษีเกวียน โคต่าง และเรือจ้างทางโยง ซึ่งทำให้รัฐมีรายได้อันเป็นผลประโยชน์ของแผ่นดินเพิ่มมากกว่าในสมัยรัชกาลก่อนๆ⁶³

ในการแก้ไข “ส่วยอากร” หรือ “ส่วยสัดพัทธยากร” เดิมตลอดถึงการตั้งอากรใหม่ที่เรียกว่า “ภาษี” ขึ้นมา 38 ประเภทดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น มีลักษณะการจัดเก็บเป็น ตัวเงินแทนสิ่งของมากขึ้น ยกตัวอย่างเช่น การจัดเก็บอากรค่านาแทนที่จะจัดเก็บเป็นหางข้าวก็เปลี่ยนมาเก็บเป็นตัวเงิน ภาษีใหม่ 38 ประเภท ก็จัดเก็บในลักษณะการเปิดประมูลผูกขาดภาษีอากรที่เรียกว่า “ระบบเจ้าภาษีนายอากร” กล่าวคือ รัฐจะเปิดให้มีการประมูลเพื่อรับเหมาการผูกขาด การจัดเก็บภาษีอากรประเภทต่างๆ โดยผู้ประมูลจะต้องเสนอว่าจะแบ่งปันผลประโยชน์จำนวนเท่าใดแก่แผ่นดิน ผู้เสนอเงินจำนวนสูงสุดในการจัดเก็บภาษีอากรประเภทใดก็จะมีอำนาจผูกขาดใน การจัดเก็บภาษีอากรประเภทนั้น ซึ่งจุดประสงค์ของรัฐในการเปิดประมูลนั้นก็เพื่อจำนวนรายได้ที่สูงที่สุด จึงไม่สนใจในความมั่นคงทางฐานะการเงินของเจ้าภาษีนายอากร เมื่อเจ้าภาษีนายอากรคนเก่าทำกำไรมากแต่หากยังคงเสียภาษีอากรเท่าเดิม ไม่ยอมจ่ายภาษีอากรเพิ่มให้กับรัฐ ก็จะมีการเรียกประมูลเป็นเจ้าภาษีนายอากรใหม่ โดยรัฐจะเปิดโอกาสให้เจ้าภาษีนายอากรคนเก่าว่าจะยอมเพิ่มจำนวนภาษีอากรให้กับรัฐหรือไม่ ถ้าไม่ยอมก็จะมีการตั้งคนใหม่ที่ประมูลราคาสูงสุดเป็นเจ้าภาษีนายอากรแทน ในบางครั้งผู้ที่ประมูลได้เป็นเจ้าภาษีนายอากรไม่ยอมทำเอง ก็จะขายช่วงการเป็นเจ้าภาษีนายอากรให้กับผู้อื่นอีกทอดหนึ่ง ทำให้ผู้ที่รับภาระในการเสียภาษีอากรที่แท้จริงกลายเป็นราษฎรในชนชั้นไพร่ ในกรณีที่เจ้าภาษีนายอากรคนเก่าตาย เลิกทำ หรือค้างเงินกับรัฐเป็นจำนวนมาก ก็จะมีการจัดให้ประมูลเงินใหม่ ผู้ที่ประมูลเงินสูงสุดก็จะได้เป็นเจ้าภาษีนายอากร เห็นได้ว่าการประมูลเงินตามระบบเจ้าภาษีนายอากรในสมัยนี้ เปลี่ยนจากระบบการค้าผูกขาดที่พระมหากษัตริย์ทรงดำเนินการมาเป็นเอกชนทำการผูกขาดทางภาษีมากขึ้น มีสินค้าบางประเภทที่ต้องขายให้กับรัฐเท่านั้น ยกตัวอย่างเช่น อาวุธสงคราม ซึ่งผู้รับทำ

⁶³ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ลัทธิธรรมเนียมต่างๆ ภาคที่ 16 ตำนานภาษีอากร บางอย่างกับคำอธิบายของพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, หน้า 8-9.

ระบบเจ้าภาษีนายอากรในสมัยนี้ส่วนใหญ่เป็นชาวจีน⁶⁴ ในขณะเดียวกันรัฐก็ยังคงเก็บอากรที่มีความสำคัญบางประเภทอยู่ ยกตัวอย่างเช่น ค่านา อากรสวน เป็นต้น และในสมัยรัชกาลที่ 3 นี้ก็มีการยกเลิกการจัดเก็บรายได้บางประเภทอันได้แก่ อากรรักษาเกาะ อากรค่าน้ำ และอากรฝิ่น

ในกรณีของพิกัดอัตราในการจัดเก็บรายได้ที่เรียกว่า “ส่วยอากร” หรือ “ส่วยสด พัทธยากร” ตลอดถึงภาษีที่ตั้งขึ้นใหม่ซึ่งต่อไปจะรวมเรียกว่า “ภาษีอากร” มีทั้งภาษีอากรที่กำหนดพิกัดอัตราและไม่กำหนดพิกัดอัตรา อย่างภาษีอากรที่กำหนดพิกัดอัตรา เช่น ภาษีได้ ชัน น้ำมันยาง ผู้ที่เป็นเจ้าภาษีนายอากรจะเป็นผู้ทำการซื้อขายได้ ชัน หรือน้ำมันยางเอง และจะส่งภาษีให้กับทางราชการทั้งในรูปของเงินและสิ่งของ อัตราภาษีอากรประเภทนี้ คือ เก็บจากผู้ทำการผลิตคนละ 3 ทะนาน⁶⁵ การจัดเก็บรายได้ในระบบเจ้าภาษีอากรนั้น ผู้ที่ประมูลได้จะเป็นผู้ทำการจัดเก็บภาษีเอง จากนั้นส่งเงินและสิ่งของให้กับรัฐตามที่ได้ตกลงกันไว้ รัฐจะเป็นเพียงผู้รับเงินหรือสิ่งของตามที่ได้ประมูลตกลงไว้กับรัฐเท่านั้น โดยหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่เป็นผู้จัดเก็บรายได้ที่เป็นภาษีอากรในสมัยนี้ยังไม่มีหน่วยงานเฉพาะและระเบียบกฎหมายที่แน่นอนในการจัดเก็บ กล่าวคือ หน่วยงานที่เป็นส่วนราชการแต่ละหน่วยต่างก็ทำหน้าที่จัดเก็บรายได้ที่เป็นภาษีอากรควบคู่ไปกับบริหารงานในหน้าที่หลักของตน ไม่มีหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในการจัดเก็บรายได้ดังกล่าวโดยเฉพาะเจาะจง อย่างการบริหารงานในส่วนกลางนั้น มีหน่วยบริหารทั่วไปที่สำคัญคือ กรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม กรมนา กรมท่า ซึ่งกรมต่างๆ เหล่านี้มีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งแต่งตั้งตลอดถึงลงโทษเจ้าภาษีนายอากรทั่วประเทศที่อยู่ในอำนาจบังคับบัญชาของตน ยกตัวอย่างเช่น กรมมหาดไทยควบคุมออกคำสั่งแต่งตั้งเจ้าภาษีนายอากรทางฝ่ายเหนือ โดยมีสมุหนายกเป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งเป็นการบริหารงานอย่างกว้างๆ เท่านั้น จึงต้องมีหน่วยงานย่อยสังกัดในหน่วยงานปกครองนั้นอีกที ที่เรียกว่า “พระคลัง” ควบคุมการจัดเก็บภาษีอากรตามชนิดที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นหน้าที่ในการรับประมูลเจ้าภาษีนายอากร โดยมีเจ้าหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีอากรประจำแต่ละพระคลัง เรียกว่า “พนักงาน” หรือ “เจ้าจำนวน” โดยผู้ประสงค์จะผูกขาดในการทำภาษีต้องมาทำการประมูลต่อเจ้าจำนวน ผู้เสนอรายได้สูงสุดจะเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้เป็นเจ้าภาษีนายอากรตามประเภทภาษีอากรที่ตนเข้ามาประมูล จากนั้นผู้ประมูลได้จะไปทำการเก็บภาษีโดยตกลงกับเจ้าจำนวนเกี่ยวกับระยะเวลาที่ชำระเงิน ในกรณี

⁶⁴ ญาดา ประภาพันธ์, ระบบเจ้าภาษีนายอากรสมัยกรุงเก่า ยุคต้น, หน้า156-157.

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า164.

ที่ทำภาชีอากรต่างเมืองจะต้องมีหนังสือของเจ้าจำนวนกับท้องตราตั้งกำกับมาด้วยจึงจะถือว่าถูกต้อง และได้ทำภาชีอากร เมื่อเจ้าภาชีนายอากรเก็บเงินมาแล้วก็ต้องส่งแก่เจ้าจำนวนเพื่อรวบรวมส่งพระคลังมหาสมบัติอีกที ส่วนการบริหารงานในส่วนภูมิภาคนั้นจะแบ่งเป็นหัวเมืองชั้นใน และหัวเมืองชั้นนอก หัวเมืองชั้นในทั้งหมดได้ตลอดถึงชายทะเลตะวันออก มีเจ้าเมือง กรมการเมืองซึ่งทำหน้าที่ปกครองเมืองและต้องรับนโยบายจากหน่วยงานส่วนกลางแล้วแต่ว่าเมืองใดจะขึ้นกับกรมใด นอกจากนี้เจ้าเมือง กรมการเมืองยังมีหน้าที่ควบคุมดูแลเจ้าภาชีนายอากรที่ออกมาทำภาชีในหัวเมืองของตน และต้องให้ความสะดวกช่วยเหลือเจ้าภาชีนายอากรด้วย ถ้าหากไม่ช่วยเหลือเจ้าภาชีนายอากรจะมีความผิด สำหรับการจัดเก็บภาชีอากรของหัวเมืองชั้นนอกหรือเมืองประเทศราชในสมัยรัชกาลที่ 3 นี้มีการเก็บภาชีอากรที่เป็นตัวเงินมากขึ้น โดยเฉพาะหลังทำสัญญาเบอร์นีที่ส่งผลให้การค่าของรัฐบาลต้องลดลง ความจำเป็นของการจัดเก็บภาชีอากรในรูปสินค้าจึงลดลงตามไปด้วย⁶⁶ และหันมาจัดเก็บภาชีอากรเป็นตัวเงินมากขึ้น ทั้งนี้ก็เพื่อความสะดวกในการติดต่อค้าขายแลกเปลี่ยนเงินตรากัน

การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในสมัยรัชกาลที่ 3 นี้ นอกจากรัฐจะเปิดโอกาสให้ผู้ประสงค์ทำอากรรังนกอีแอ่นทูลขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์แล้ว ยังมีการเปิดโอกาสให้มีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นแบบผูกขาดโดยการประมูลเงินของเจ้าภาชีนายอากร อีกด้วย โดยผู้ประมูลนั้นอาจเป็นเอกชนก็ได้ ซึ่งรายได้จากการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นโดยการประมูลเงินของเจ้าภาชีนายอากรนี้จัดอยู่ในภาชีของต้องห้ามอันเป็นภาชีใน 38 ประเภทที่พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตั้งขึ้นมาใหม่ ผู้ที่ต้องการจะเป็นเจ้าภาชีนายอากรรังนกอีแอ่นโดยการประมูลเงินอากรนี้จะต้องประมูลเสนอต่อเจ้าจำนวนว่าจะแบ่งปันผลประโยชน์เท่าใดให้รัฐ ผู้ที่เสนอเงินสูงสุดจะมีอำนาจผูกขาดในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น จากนั้นเจ้าภาชีนายอากรรังนกอีแอ่นจะทำการเก็บภาชีอากรโดยตกลงกับเจ้าจำนวนเกี่ยวกับระยะเวลาที่จะชำระเงิน ผู้ที่เป็นนายอากรรังนกอีแอ่นไม่ว่าจะเป็นเจ้าภาชีนายอากรหรือเป็นเจ้าเมืองในหัวเมืองภาคใด จะถือว่าเป็นข้าราชการมีตำแหน่งเป็นขุน ถือศักดินา 400 ไร่ และมีราชทินนามต่อท้าย ยกตัวอย่างเช่น นายอากรรังนกอีแอ่นในเขตเมืองประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และไชยา มักจะมีราชทินนามว่า ขุนปักษาสายวานิช หรือขุนพินิจสุภณานายอากรรังนกอีแอ่นในเขตเมืองสตูล มีราชทินนามว่า ขุนปักษาวาสะวาณินทร์ ซึ่งนายอากรรังนก

⁶⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า139-143.

อีแอ่นเหล่านี้รับราชการอยู่ที่กรุงเทพมหานครและลือน้ำพระพิพัฒน์สัตยา ปีละ 2 ครั้งเหมือนข้าราชการทั่วไป เมื่อนายอากรรังนกอีแอ่นต้องรับราชการทำงานอยู่ที่กรุงเทพทำให้ไม่มีเวลาดูแลการจัดเก็บรังนกอีแอ่น ก็สามารถตั้งตัวแทนขึ้นมาทำหน้าที่แทนตัวเองได้ ตัวแทนเหล่านี้จะได้รับตำแหน่งเป็นหมื่นและมีราชทินนามต่อท้ายด้วย ยกตัวอย่างเช่น ในปีพ.ศ.2410 พระวิสุทวาริผู้เป็นนายอากรรังนกอีแอ่น แต่งตั้งให้จันทกเป็นหมื่นอินทรี จันทกเป็นหมื่นศรีสุบัน ทำหน้าที่เป็นนายอากรรังนกอีแอ่นแทนตน ควบคุมแรงงานในการเก็บรังนกอีแอ่นในพื้นที่เมืองประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และไชยา⁶⁷ ส่วนใหญ่ผู้ที่เป็นนายอากรรังนกอีแอ่นจะเป็นชาวจีนที่เข้ามาทำมาหากินอยู่ในพื้นที่ภาคกลางของประเทศไทย เหตุผลที่นายอากรรังนกอีแอ่นส่วนใหญ่เป็นชาวจีนก็เนื่องมาจากตลาดรับซื้อรังนกอีแอ่นส่วนใหญ่อยู่ที่เมืองฮ่องกง และประเทศจีนแผ่นดินใหญ่ ชาวจีนผู้เป็นนายอากรรังนกอีแอ่นจึงได้เปรียบในการใช้ภาษาจีนติดต่อสื่อสารในการทำธุรกิจค้าขาย อีกทั้งการมีญาติพี่น้องหรือคนรู้จักในเมืองฮ่องกงและประเทศจีนแผ่นดินใหญ่นี้ก็จะคอยช่วยเหลือติดต่อจัดหาตลาดรับซื้อรังนกอีแอ่นให้กับนายอากรรังนกอีแอ่นที่เป็นชาวจีนจากประเทศไทย นอกจากนี้ชาวจีนที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานในประเทศไทยเพียงแค่ผูกปิ่นข้อมือ ไม่ต้องถูกเกณฑ์แรงงานหรือส่งส่วยเหมือนอย่างคนไทย ชาวจีนจึงมีอิสระในการประกอบอาชีพ และมีเงินเหลือที่จะลงทุนทำธุรกิจ อย่างเช่น การนำเงินมาประมูลเพื่อเป็นเจ้าของเจ้าภาษีนายอากรรังนกอีแอ่น เจ้าภาษีนายอากรรังนกอีแอ่นที่เป็นชาวจีนนี้จะได้รับอนุญาตให้ควบคุมแรงงานไพร่ในการเก็บรวบรวมรังนกอีแอ่น และเมื่อมีรายได้จากการค้าขาย รังนกอีแอ่นแล้วก็ต้องจัดสรรเงินบางส่วนให้ได้เท่ากับจำนวนเงินที่ตนได้ประมูลเพื่อแบ่งให้กับรัฐ ส่วนเงินที่เหลือก็จะตกเป็นของเจ้าภาษีนายอากรทั้งหมด ส่วนพื้นที่ในการทำอากรรังนกอีแอ่นของเจ้าภาษีนายอากรรังนกอีแอ่นที่เป็นชาวจีนนี้จะอยู่ในเขตพื้นที่ภาคใต้ตอนบน อันได้แก่ เมืองชุมพร ประจวบคีรีขันธ์ ไชยา และบางนางรม แตกต่างจากเจ้าเมืองในหัวเมืองภาคใต้ตอนล่าง อันได้แก่เมือง สงขลา ตรัง พังงา กระบี่ สตูล ปัตตานี และไทรบุรี ที่ยังคงทูลขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์ในการขอทำอากรรังนกอีแอ่น ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากพื้นที่ที่มีรังนกอีแอ่นในภาคใต้ตอนล่างนั้นอยู่ห่างไกลจากกรุงเทพมหานคร การเดินทางติดต่อค้าขายก็ทุรกันดาร ไม่สะดวก ทำให้ไม่มีผู้ที่ต้องการเป็นเจ้าของเจ้าภาษีนายอากรรังนกอีแอ่นมาประมูลเงินเพื่อให้ได้เป็นเจ้าของเจ้าภาษีนายอากร เพราะอาจจะทำให้การเป็นเจ้าภาษีนายอากร

⁶⁷ รัชดาพร ศรีภิบาล, “ความสำคัญของรังนกต่อเศรษฐกิจในภาคใต้ของประเทศไทย,” หน้า56-77.

นกก็แอ่นไม่ได้กำไร ส่งผลให้การจับเก็บอากรรังนกก็แอ่นในพื้นที่ภาคใต้ตอนล่างยังคงให้เจ้าเมืองเป็นเจ้าของ ภาชีนายอากรรังนกก็แอ่นต่อไป

ในกรณีของการจัดเก็บรายได้จากภาชีอากรในสมัยรัชกาลที่ 4 นี้ รูปแบบส่วนใหญ่ในการจัดเก็บภาชีอากรก็ยังคงใช้รูปแบบเดิมเหมือนอย่างในสมัยรัชกาลที่ 3 ไม่ได้เปลี่ยนแปลงอะไรมากนัก ในสมัยนี้ได้มีการจัดส่วนราชการต่างๆ ขึ้นเป็นกรม และมีการตั้ง พระคลังสินค้าที่ยกเลิกไปเป็น “กรมพระคลังมหาสมบัติ” มีผู้บังคับบัญชาสูงสุดเป็นอธิบดี ขึ้นแก่จตุสดมภ์ และสมุหนายก⁶⁸ โดยกรมพระคลังมหาสมบัตินี้ทำหน้าที่รวบรวมรายได้จากการจัดเก็บภาชีอากรรวมทั้งส่วย ซึ่งเมื่อรายได้และสิ่งของที่เป็นส่วยดังกล่าวมีมากเกินไปจะนำไปใช้ประโยชน์ในทางราชการ จึงนำไปทำการค้าขาย หน่วยงานในการจัดเก็บภาชีอากรก่อนที่จะส่งไปรวบรวมเก็บที่กรมพระคลังมหาสมบัติยังคงมีความสับสนและมีความซ้ำซ้อนเหมือนเดิม ในสมัยนี้มีการแก้ไขอากรเดิมบ้างเล็กน้อย มีการตั้งอากรที่ยกเลิกไปในสมัยรัชกาลที่ 3 ขึ้นมาอีกครั้ง และมีการตั้งประเภทภาชีขึ้นใหม่อีก 14 ประเภท ได้แก่ ภาชีฝิ่น ภาชีสุกร ภาชีพลาสติก ภาชีปลาทุ ภาชีไหม ภาชีชีผึ้ง ภาชีผ้า ภาชีหม้อหวด ภาชีถัง ภาชีเตาหล่อ ภาชีมาดเรือโคลน ภาชีแจว พาย โกลน อากรพนัน และอากรมหรสพ การเปลี่ยนแปลงการจัดเก็บภาชีอากรในสมัยนี้เกิดขึ้นหลังจากการทำ สนธิสัญญาเบาว์ริงกับประเทศอังกฤษ ด้วยเหตุที่ว่าสนธิสัญญาเบาว์ริงนี้ที่ประเทศไทยทำกับประเทศอังกฤษในสมัยรัชกาลที่ 3 นั้น มีสาระสำคัญคืออนุญาตให้มีการค้าขายได้อย่างเสรี รัฐบาลของประเทศไทยจะเก็บภาชีจากพ่อค้าอังกฤษตามความกว้างของปากเรือ เจ้าพนักงานของประเทศไทยมีสิทธิลงไปตรวจสอบสินค้าของพ่อค้าชาวอังกฤษ และชาวอังกฤษที่เข้ามาค้าขายในประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายของประเทศไทยทุกประการ และในปลายสมัยรัชกาลที่ 3 รัฐบาลได้เห็นกลับมาใช้นโยบายการค้าผูกขาดอีกครั้ง ซึ่งถือเป็นการละเมิดข้อตกลงในสนธิสัญญาเบาว์ริง ก่อให้เกิดปัญหาทางการค้ากับประเทศอังกฤษ⁶⁹ ทำให้ประเทศอังกฤษขอแก้ไขโดยทำสนธิสัญญาขึ้นมาฉบับใหม่ในสมัยรัชกาลที่ 4 นั่นคือ สนธิสัญญาเบาว์ริง สนธิสัญญาฉบับนี้มีสาระสำคัญส่วนหนึ่งเกี่ยวกับทางการค้าที่ทำให้ประเทศไทยเสียเปรียบ กล่าวคือ สนธิสัญญาฉบับนี้เปิดโอกาสให้เอกชนทำการค้าได้อย่างเสรีมากขึ้น มีการแก้ไขภาชีขาเข้าโดยให้เก็บภาชีขาเข้า

⁶⁸ ว.ช. ประสงค์, ประวัติศาสตร์สรรพากร ฉบับสมบูรณ์(พระนคร: กรุงเทพมหานคร, 2514), หน้า344-345.

⁶⁹ สำนักพิมพ์สารคดี, สนธิสัญญาเบาว์ริง[ออนไลน์], 5 กันยายน 2554 แหล่งที่มา <http://www.sarakadee.com/2011/09/05burney-treaty/>

ร้อยชัก 3 ส่วน เก็บภาษีจากสินค้า ขาออกตามชนิดที่กำหนดในสัญญาเท่านั้น ส่งผลให้มีเรือจากต่างประเทศเข้ามาค้าขายกับประเทศไทยมากขึ้น แต่รายได้ของประเทศไทยจากการค้าของหลวงและภาษีอากรในการค้ากับต่างประเทศกลับลดลง เนื่องจากการค้าขายกับต่างประเทศไม่ต้องผ่านพระคลังสินค้าอีกต่อไป พ่อค้าต่างประเทศสามารถเข้ามาติดต่อซื้อขายกับพ่อค้าในประเทศไทยได้อย่างเสรี รัฐบาลจึงต้องชดเชยรายได้ที่สูญเสียไปโดยการแก้ไขอากรเดิม นำอากรที่ยกเลิกไปแล้วกลับมาใช้ใหม่อีกครั้ง และตั้งประเภทภาษีขึ้นใหม่ ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นการมุ่งจัดเก็บภาษีอากรจากราชฎารมากขึ้น

สำหรับการทำอากรรังนกอีแอ่นในสมัยรัชกาลที่ 4 นี้มีทั้งรูปแบบการทำอากรรังนกอีแอ่นโดยการทูลขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์และการทำอากรรังนกอีแอ่นแบบผูกขาดโดยการประมูลเงินของผู้ที่ประสงค์จะเป็นเจ้าภาษีนายอากรประเภทนี้ ซึ่งเหมือนอย่างสมัยรัชกาลที่ 3 แตกต่างกันตรงที่ในสมัยรัชกาลที่ 4 นี้ เริ่มมีการประมูลเงินโดยเจ้าภาษีนายอากร ในพื้นที่ภาคใต้ตอนล่าง แต่ในบางพื้นที่ของภาคใต้ตอนล่างนี้กลับไม่มีผู้ใดเข้ามาประมูล เงินอากรรังนกอีแอ่นที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องมาจากพื้นที่ที่มีรังนกอีแอ่นบางพื้นที่ การเดินทางยากลำบาก ไกลจากกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นศูนย์กลางอำนาจการปกครอง จึงไม่สะดวกในการทำธุรกิจ รังนกอีแอ่น ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้เจ้าเมืองในพื้นที่นั้นได้กลายเป็นทั้งผู้รับประมูลอากรรังนกอีแอ่นและนายอากรรังนกอีแอ่นในเวลาเดียวกัน ตัวอย่างพื้นที่ที่มีเจ้าเมืองเป็นทั้งผู้รับประมูลเงินอากร และนายอากรรังนกอีแอ่นไปด้วยพร้อมๆ กัน ได้แก่ ในเขตเมืองตรัง กระบี่ พังงา สตูล และพัทลุง⁷⁰ ส่วนวิธีการประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นนี้ยังคงทำเหมือนอย่างในสมัยรัชกาลที่ 3 นายอากรรังนกอีแอ่นที่ชนะการประมูลต้องทำหนังสือสัญญาผูกขาดอากรรังนกกับเจ้าจำนวน โดยมีผู้มาค้าประกัน 2 รายได้แก่ “ผู้ประกัน” และ “ผู้รับเรือน” ผู้ประกันนั้นต้องเป็นผู้ที่มีฐานะดี มีความน่าเชื่อถือในสังคม หากนายอากรรังนกอีแอ่นผิดสัญญาประกัน ผู้ประกันจะต้องนำเงินมาชำระแทน ส่วนผู้รับเรือนนั้น เป็นผู้ที่ค้าประกันด้วยที่ดินและบ้านเรือน ซึ่งหากนายอากรรังนกอีแอ่นและผู้ประกันด้วยเงินไม่สามารถหาเงินอากรมาจ่ายแก่รัฐบาลได้ ผู้รับเรือนก็ต้องนำที่ดินและบ้านเรือนมาชำระแทน⁷¹ กรณีที่นายอากรรังนกอีแอ่นประสบปัญหาไม่สามารถจ่ายเงินอากรรังนกอีแอ่นให้รัฐได้นั้นมักไม่ค่อยเกิดกับนายอากรรังนกอีแอ่นที่มีฐานะเป็นเจ้าเมือง แต่มักจะเกิดกับนายอากรรังนกอีแอ่นชาวจีนรายใหม่ สาเหตุที่นายอากรรังนก

⁷⁰ รัชดาพร ศรีภิบาล, “ความสำคัญของรังนกต่อเศรษฐกิจในภาคใต้ของประเทศไทย,” หน้า 148.

⁷¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 146.

อีแอ่นที่มีฐานะเป็นเจ้าของด้วยนั้นสามารถจ่ายเงินอากรได้ครบตามที่กำหนดในสัญญา ก็เนื่องมาจาก นายอากรรังนกอีแอ่นที่เป็นเจ้าเมืองเหล่านี้มักอยู่ในหัวเมืองที่มีรังนกอีแอ่นอยู่ในพื้นที่ทุรกันดาร ห่างไกลจากกรุงเทพมหานคร การเดินทางติดต่อค้าขายลำบาก ซึ่งนายอากรรังนกอีแอ่นที่เป็นชาวจีน ไม่นิยมมาประมูลเงินอากรในเขตพื้นที่ดังกล่าวนี้ จึงไม่เกิดการแข่งขันด้านการประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่น เจ้าเมืองจึงมีอำนาจผูกขาดการเป็น เจ้าภาษีนายอากรรังนกอีแอ่นไปโดยปราศจากผู้แข่งขัน จึงได้สิทธิในการทำอากรรังนกอีแอ่นในจำนวนเงินที่ตนมีกำลังจะส่งให้กับรัฐได้ และหากต้องการให้ตนผูกขาดการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นได้นานที่สุด ก็จะแบ่งปันเงินภาษีอากรให้กับรัฐทีละมากๆ ซื่อของตามตราสารข้าราชการสำนัก ตลอดถึงส่งบุตรหลานเข้าทาสบริวารของตนถวายพระมหากษัตริย์ ส่วนสาเหตุที่นายอากรรังนกอีแอ่นชาวจีนรายใหม่มักประสบปัญหาไม่สามารถจ่ายเงินอากรรังนกอีแอ่นให้กับรัฐได้นั้นก็เนื่องมาจากการทำ อากรรังนกอีแอ่นนั้นสร้างรายได้ให้กับเจ้าภาษีนายอากรรังนกอีแอ่นเป็นจำนวนเงินที่สูงมาก ทำให้ชาวจีนรายใหม่ที่ต้องการจะเป็นนายอากรรังนกอีแอ่นต้องแข่งขันประมูลเงินอากรในจำนวนเงินที่สูงมากกว่านายอากรคนเก่าเพื่อให้ได้มาซึ่งการเป็นเจ้าภาษีนายอากรรังนกอีแอ่น ทำให้ นายอากรรังนกอีแอ่นคนเก่าไม่กล้าสู้เงินประมูลเพราะกลัวขาดทุน ซึ่งในบางครั้ง การที่นายอากรรังนกอีแอ่นชาวจีนรายใหม่ซึ่งไม่เคยเป็นเจ้าภาษีนายอากรประเภทนี้มาก่อนแต่ตั้งเงินประมูลไว้สูง ก็จะมีปัญหาขาดทุน ไม่สามารถจ่ายเงินประมูลให้กับรัฐได้ ทำให้ผู้ประกันและผู้รับเรือนต้องมาชำระหนี้ดังกล่าวแทน ซึ่งเขตพื้นที่ที่เจอกับปัญหาดังกล่าว ได้แก่ เขตพื้นที่ประมูลอากรรังนกอีแอ่นเมืองไชยา ชุมพร และประจวบคีรีขันธ์ เมื่อนายอากรรังนกอีแอ่นประสบปัญหาไม่สามารถจ่ายเงิน อากรรังนกอีแอ่นให้กับรัฐได้ดังกล่าว ทำให้ต้องหันไปแสวงหาผลประโยชน์กับภาษีอากรประเภทอื่นไปด้วยในตัว เนื่องจากในสมัยนี้มีการเพิ่มประเภทภาษีใหม่ขึ้นมาอีก ทำให้นายอากรรังนกอีแอ่นมีช่องทางในการสร้างรายได้กับภาษีประเภทอื่นๆ ที่ไม่ใช่อากรรังนกอีแอ่น เห็นได้ว่าการพยายามจัดเก็บรายได้ภายในประเทศมากขึ้น อย่างการเปิดให้มีการประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นโดยเอกชนที่เป็นชาวจีน ก็เพื่อต้องการให้ได้เงินประมูลจำนวนมหาศาลเข้าสู่พระคลังสินค้า ทั้งนี้ก็เพื่อให้รัฐมีรายได้มากขึ้น ชดเชยกับการที่รัฐขาดรายได้จากการผูกขาดในการซื้อขายสินค้ากับต่างประเทศ เพราะไม่สามารถจัดเก็บรายได้จากพ่อค้าชาวต่างประเทศได้เท่าที่ควรอันเนื่องมาจากการทำสนธิสัญญาเบาว์ริงดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ซึ่งรายได้ที่รัฐได้จากอากรรังนกอีแอ่นในสมัยนี้ไม่ได้เพิ่มมากกว่าในสมัยรัชกาลที่ 3 มากนัก แต่กลับเป็นการเพิ่มรายได้เป็นจำนวนมากให้กับตัว เจ้าภาษีนายอากรรังนกอีแอ่นเอง ที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องมาจากเจ้าภาษีนายอากรรังนกอีแอ่นทั้งที่อยู่ในฐานะเจ้าเมือง

และที่เป็นเอกชนอย่างชาวจีนนั้นมีรายได้จริงๆ จากการทำอากรรังนกก็แน่นอนคิดเป็นจำนวนเงินมหาศาลมากกว่าจำนวนเงินที่ประมูลกับรัฐ และเมื่อเสร็จสิ้นการจ่ายเงินอากรรังนกก็แน่นอนให้กับรัฐแล้ว เจ้าภาชีนายอากรคนเดิมมักจะประมูลเงินอากรรังนกก็แน่นอนใหม่ในจำนวนที่ไม่สูงมากนักเมื่อเทียบกับการประมูลในครั้งก่อนๆ อีกทั้งนายอากรรังนกก็แน่นอนมีอิสระในการนำเงินอากรดังกล่าวมาใช้จ่ายได้โดยที่รัฐไม่ได้รับรู้ถึงการใช้จ่ายเหล่านั้น ทำให้ในสมัยต่อมาได้มีการปรับปรุงให้มีการจัดเก็บอากรรังนกก็แน่นอนเข้าสู่รัฐอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งจะได้อธิบายในหัวข้อต่อไป

3.1.4.3 สมัยรัชกาลที่ 5-6

ในสมัยรัชกาลที่ 5-6 นับตั้งแต่มีการทำสนธิสัญญาเบาว์ริง รัฐจัดเก็บรายได้อันเป็นผลประโยชน์ของแผ่นดินกับราษฎรชนชั้นไพร่ผู้เป็นแรงงานและมีอาชีพกสิกรรมมากขึ้น ซึ่งเป็นการเน้นจัดเก็บรายได้ภายในประเทศเป็นหลัก โดยเฉพาะการจัดเก็บรายได้ในระบบเจ้าภาชีนายอากรนั้นทำให้ราษฎรผู้เป็นแรงงานและมีอาชีพกสิกรรมอันเป็นชนชั้นไพร่ได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากผู้ที่ต้องการเป็นเจ้าภาชีนายอากรประเภทใดก็ตามก็ต้องประมูลเงินอากรให้สูงสุดจึงจะได้เป็น เจ้าภาชีนายอากรประเภทนั้น จนบางครั้งถึงกับต้องมีของกำนัลให้กับพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ตนได้ผูกขาดเป็นเจ้าภาชีนายอากร เมื่อผู้ประมูลเงินอากรสูงสุดได้เป็นเจ้าภาชีนายอากรแล้ว ก็ย่อมมีความพยายามที่จะเก็บภาษีจากราษฎรชนชั้นไพร่ให้ได้มากที่สุดเพื่อให้ตนมีกำไรมาก และหากไม่สามารถจัดเก็บเงินอากรได้ตามที่ตกลงประมูลกัน ก็จะเกิดการค้างเงินอากรที่จะส่งให้กับรัฐ ทำให้เงินในพระคลังมหาสมบัติไม่พอจ่าย จนรัฐต้องมีหนี้สิน อีกทั้งหน่วยงานในการจัดเก็บภาษีอากรก็ยังคงมีความสับสนและซ้ำซ้อน กระจายอยู่ทุกส่วนราชการไม่เป็นระบบ ซึ่งปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้นทั้งในพื้นที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของประเทศไทย ทำให้ข้าราชการผู้รับผิดชอบตลอดถึงพระมหากษัตริย์ไม่สามารถควบคุมดูแลการจัดเก็บได้ทั่วถึง จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ในสมัยรัชกาลที่ 5 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิรูปการบริหารแผ่นดินเสียใหม่

ในการปฏิรูปการบริหารแผ่นดินสมัยรัชกาลที่ 5 นี้ มีการปฏิรูปในหลายๆ ด้านด้วยกัน แต่ในที่นี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงการปฏิรูปการคลังและการปกครอง ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการจัดเก็บอากรรังนกก็แน่นอนในยุคสมัยนี้ดังนี้

ในสมัยรัชกาลที่ 5 นี้ มีการติดต่อกับต่างประเทศอย่างกว้างขวาง ดังนั้นในการปฏิรูป การบริหารแผ่นดินจึงมีการจ้างชาวต่างประเทศมาช่วยรับราชการปรับปรุงบ้านเมืองในหลายๆ ด้าน ซึ่งรวมถึงภาษีอากรด้วย⁷² และในการปฏิรูปการบริหารแผ่นดิน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงจัดการแก้ไขการคลังทันที โดยมีการทำบัญชีการจัดเก็บภาษีอากรประเภท ต่างๆ ของกรมใหญ่ๆ ในสมัยรัชกาลที่ 4 ซึ่งบัญชีดังกล่าวทำใน พ.ศ.2415 มี 10 กรมด้วยกัน คือ กรม พระคลังมหาสมบัติ กรมพระคลังสินค้า กรมพระกลาโหม กรมมหาดไทย กรมพระคลังในซ้าย กรม พระคลังในขวา กรมพระคลังราชการ กรมท่ากลาง กรมท่าซ้าย และกรมนา⁷³ ต่อมาในปี พ.ศ. 2416 มีการตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ พร้อมกันนั้นได้ทรงตราพระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ พ.ศ. 2416 โดยหอรัษฎากรพิพัฒน์จะเป็นที่ทำการของ เจ้าพนักงานพระคลังมหาสมบัติ และให้มีพนักงาน บัญชีกลางเป็นผู้รวบรวมบัญชีเงินผลประโยชน์ของแผ่นดินและตรวจตราการเก็บภาษีอากรที่กระทรวง ต่างๆ เป็นเจ้าหน้าที่เก็บนั้น เพื่อให้ทราบถึงจำนวนเงินที่เก็บได้และบังคับให้กระทรวงต่างๆ ส่งเงิน ของแผ่นดินที่เป็นภาษีอากรเข้าสู่พระคลังตามกำหนด หากละเลยไม่ส่งเงินก็ต้องปฏิบัติตาม กฎระเบียบข้อบังคับที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งอำนาจหน้าที่และกฎระเบียบข้อบังคับของเจ้าพนักงานหอ รัษฎากรพิพัฒน์และเจ้าภาษีนายอากรได้ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ พ.ศ.2416 ทั้งนี้เพื่อให้อำนาจจัดเก็บรายได้มาอยู่ที่ส่วนกลาง สะดวกในการควบคุมตรวจสอบ จะได้ จัดเก็บรายได้ที่เป็นภาษีอากรได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ดังที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริไว้ในพระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ พ.ศ.2416 ความว่า “...เงิน ภาษีอากรที่ขึ้นในท้องพระคลังทั้งปวง ซึ่งได้ทะนุบำรุงแผ่นดินต่อไปนั้น เจ้าภาษีรับทำอากรไปเงิน หลวงก็คั่งค้างสะสมอยู่มาก ต้องเร่งรัดอยู่เสมอมิได้ขาดก็ไม่ใคร่จะได้เงินมาทันใช้ราชการ ที่ต้องขาด สูญไปเสียโดยมาก การค้าขายในกรุงเทพฯ ก็ไม่มีความเจริญเพราะเงินที่มารับทำภาษีแล้วเอาเงินไป การอย่างอื่นเสีย เงินหลวงก็ต้องค้างทับถมหนักลง ถ้าเร่งนักก็ต้องล้มต้องเลิกกันไปไม่เป็นคุณแก่ แผ่นดิน และลูกค้าทั้งปวงก็ไม่ตั้งอยู่ได้เพราะไม่มีธรรมเนียม และเจ้าพนักงานจะจัดเรื่องนี้ให้เรียบร้อย ได้....”⁷⁴ แต่ด้วยเหตุที่เจ้าภาษีนายอากรยังคงขอค้างชำระเงินอากรเช่นเดิมทำให้ในสมัยต่อมาได้มีการ

⁷² ญาดา ประภาพันท์, ระบบเจ้าภาษีนายอากรสมัยกรุงเก่า ยุคต้น, หน้า293.

⁷³ ว.ช. ประสังสิต, ประวัติศาสตร์สรรพากร ฉบับสมบูรณ์, หน้า244-245.

⁷⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า254-255.

ออกพระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ.111 (พ.ศ.2435) ในพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติถึงวิธีการจัดเก็บภาษีอากรตลอดถึงบทกำหนดโทษของเจ้าภาษีนายอากรที่ติดค้างชำระเงินอากร กับรัฐ ยกเลิกพระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ พ.ศ.2416 และได้กำหนดวิธีการจัดเก็บภาษีอากรใหม่โดยแบ่งเป็นภาษีอากรที่เอกชนสามารถประมูลผูกขาดได้ และภาษีอากรที่จัดเก็บโดยเจ้าพนักงาน⁷⁵ ซึ่งการออกพระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ.111 (พ.ศ.2435) ขึ้นมาบังคับใช้นี้เอง ส่งผลให้รายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรทั่วประเทศเข้าสู่พระคลังมหาสมบัติมากขึ้น

ในการปฏิรูปการบริหารแผ่นดินด้านการปกครองในรัชสมัยนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงรวบรวมศูนย์กลางอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ยกเลิกตำแหน่งสมุหกลาโหม สมุหนายก และจตุสดมภ์ แบ่งส่วนราชการ 12 กรม ต่อมาได้เปลี่ยนกรมมาเป็นกระทรวงทั้งหมด แต่ละกระทรวงมีเสนาบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด เสนาบดีทุกกระทรวงมีฐานะเท่าเทียมกัน และประชุมร่วมกันเป็นเสนาบดีสภา ทำหน้าที่ปรึกษาและช่วยบริหารราชการแผ่นดินตามที่พระมหากษัตริย์ทรงมอบหมาย แต่ละกระทรวงมีหน้าที่และความรับผิดชอบเป็นสัดส่วนไม่ก้าวก่ายซึ่งกันและกันเหมือนแต่ก่อน กระทรวงที่ตั้งขึ้นทั้งหมด มี 12 กระทรวงด้วยกัน คือ กระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบหัวเมืองฝ่ายเหนือและเมืองลาว กระทรวงกลาโหม รับผิดชอบหัวเมืองฝ่ายใต้ หัวเมืองฝ่ายตะวันออก ตะวันตก และเมืองมลายู กระทรวงต่างประเทศ รับผิดชอบเกี่ยวกับการต่างประเทศ กระทรวงวัง รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการในพระราชวัง กระทรวงเมืองหรือนครบาล รับผิดชอบเกี่ยวกับการตำรวจและราชทัณฑ์ กระทรวงเกษตรราธิการ รับผิดชอบเกี่ยวกับการเพาะปลูก เหมืองแร่ ป่าไม้ กระทรวงยุติธรรม รับผิดชอบเกี่ยวกับการชำระคดีและการศาล กระทรวง ยุทธนาธิการ รับผิดชอบเกี่ยวกับการทหาร กระทรวงธรรมการ รับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษา การสาธารณสุขและสงฆ์ กระทรวงโยธาธิการ รับผิดชอบเกี่ยวกับการก่อสร้าง ถนน คลอง การช่าง ไปรษณีย์โทรเลข และรถไฟ กระทรวง มุรธาธิการ รับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาตราแผ่นดิน และงานระเบียบสารบรรณ และสุดท้ายคือ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ดูแลการจัดเก็บภาษี และหาเงินเข้าท้องพระคลัง กระทรวงพระคลังมหาสมบัตินี้ได้ถูกแบ่งส่วนราชการออกเป็นกรม ซึ่งมีทั้งหมด 13 กรมด้วยกัน คือ กรมพระคลังกลาง การสารบาณูชี กรมตรวจ กรมเก็บ กรมพระคลังข้างที่ กรมกษาปณ์สิทธิการ กรมงานพิมพ์บัตร กรมราช

⁷⁵ ธวัชชัย ว่องพรรณงาม, “พัฒนาการระบอบข้อพิพาทภาษีอากร,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศาสตรบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า23.

พัสดุ กรมส่วย กรมสรรพากร กรมสรรพภาษี กรมอากรที่ดิน และกรมศุลกากร โดยมีกรมภายใน กระทรวงพระคลังมหาสมบัติที่รับผิดชอบในการจัดเก็บเงินภาษีอากรมีทั้งสิ้น 5 กรมด้วยกัน ได้แก่ กรมส่วย สำหรับเร่งเงินค่าราชการตัวเล็กและค่าธรรมเนียมกรมสรรพากร สำหรับจัดเก็บเงินอากรต่างๆ กรมสรรพภาษี สำหรับเก็บเงินภาษีต่างๆ กรมอากรที่ดิน สำหรับเก็บเงินอากรค่าที่ต่างๆ และกรมศุลกากร สำหรับเก็บเงินภาษีขาเข้าขาออก⁷⁶

ในส่วนของการปกครองในส่วนภูมิภาคนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงยกเลิกระบบเมืองเอก โท ตรี ทรงรวมหัวเมืองภาคเหนือซึ่งปกครองโดยสมุหนายก หัวเมืองภาคใต้ซึ่งปกครองโดยสมุหกลาโหมและหัวเมืองฝ่ายตะวันออกซึ่งปกครองโดยกรมท่า มาอยู่ในบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทยกระทรวงเดียวเท่านั้น โดยรวบรวมหัวเมืองขึ้นมาใหม่จัดตั้งเป็นมณฑลตามความเหมาะสมในการปกครองท้องที่ในแต่ละภูมิภาค มีสมุหเทศาภิบาลเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดปกครองมณฑล⁷⁷ โดยส่วนกลางจะเป็นผู้แต่งตั้งสมุหเทศาภิบาลไปปกครองมณฑล มณฑลแรกที่ถูกตั้งขึ้นมา ได้แก่ มณฑลปราจีนบุรี ในแต่ละมณฑลประกอบด้วยเมือง มีผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้ปกครอง แต่ละเมืองแบ่งเป็นอำเภอมีนายอำเภอเป็นผู้ปกครอง แต่ละอำเภอแบ่งเป็นตำบล มีกำนันเป็นผู้ปกครองตำบล แต่ละตำบลแบ่งเป็นหมู่บ้าน มีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครองหมู่บ้าน นอกจากนี้ในสมัยนี้ยังมีการทดลองการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาล ทั้งนี้ก็เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง สุขาภิบาลแห่งแรก คือ สุขาภิบาลกรุงเทพฯ และสุขาภิบาลท่าฉลอม(จังหวัดสมุทรสาคร) ซึ่งการดำเนินงานการปกครองในรูปแบบสุขาภิบาลนี้ได้ผลดี จึงตั้งพระราชบัญญัติสุขาภิบาลเมือง พ.ศ.2458 ขึ้นมา มีการแบ่งสุขาภิบาลเป็น 2 แบบ คือ สุขาภิบาลเมือง และตำบล

ก่อนการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน การจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นโดยการทูลขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์มักจะทำกันในเขตพื้นที่ภาคใต้ตอนล่าง ส่วนการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นแบบผูกขาดโดยการประมูลเงินของเจ้าภาษีนายอากรมักจะทำกันในพื้นที่ภาคใต้ตอนบน และตามบัญชีการจัดเก็บภาษีอากรประเภทต่างๆ ของกรมใหญ่ๆ ในสมัยรัชกาลที่ 4 ที่จัดทำในสมัยรัชกาลที่ 5 พ.ศ.2415 ก่อนตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์นั้น การจัดเก็บอากร รั้งนกอีแอ่นอยู่

⁷⁶ ว.ช. ประสังสิต, ประวัติศาสตร์สรรพากร ฉบับสมบูรณ์, หน้า306-307.

⁷⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า318.

ในความรับผิดชอบของกรมพระคลังสินค้า และกรมพระกลาโหม⁷⁸ ซึ่งเป็นการจัดทำอากรรั้งนกอีแอ่นที่ไม่เป็นระบบอันหนึ่งอันเดียวกัน ทำให้ผู้ทำภาษีอากรมีอำนาจและอิสระในการจัดสรรเงินมาใช้จ่ายได้อย่างเต็มที่ ทำให้รัฐไม่สามารถจัดเก็บเงินเข้าสู่พระคลังมหาสมบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งภายหลังที่ได้มีการปฏิรูปการบริหารแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีการรวมอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินไว้ที่ส่วนกลาง พื้นที่ที่มีการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นได้เข้ามาอยู่ภายใต้การปกครองมณฑลเทศาภิบาล โดยแต่ละมณฑลจะมีพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ส่วนกลางเป็นผู้คัดเลือกเข้ามาดูแลการจัดเก็บภาษีในแต่ละมณฑล จากนั้นก็จัดส่งรายได้เข้าสู่ส่วนกลาง โดยพนักงานบัญชีกลางจากหอรัษฎากรพิพัฒน์จะเป็นผู้ตรวจสอบการส่งเงินของกระทรวงที่รับผิดชอบในการจัดเก็บ อากรรั้งนกอีแอ่น และรวบรวมเงินอากรดังกล่าวเข้าสู่พระคลังมหาสมบัติ ในสมัยนี้มีการใช้วิธีประมูลเงินอากรในทุกเขตพื้นที่ที่จัดให้มีการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่น ทำให้รัฐสามารถจัดเก็บ อากรรั้งนกอีแอ่นได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพมากขึ้น กล่าวคือ เมื่อเจ้าเมืองหรือผู้ประมูลคนใดได้ทำการประมูลเงินอากรรั้งนกอีแอ่นสูงสุด ผู้นั้นก็จะได้เป็นเจ้าภาษีนายอากรรั้งนกอีแอ่น และต้องเข้ามาจัดเก็บรั้งนกอีแอ่นในเขตพื้นที่ที่ตนประมูลเงินอากรได้ ซึ่งเป็นการดำเนินการค้าขายรั้งนกอีแอ่นเองทุกขั้นตอน นับตั้งแต่การดำเนินการจัดเก็บรั้งนกอีแอ่นไปจนถึงการหาตลาดส่งออกรั้งนกอีแอ่น รัฐไม่ได้เข้าไปยุ่งเกี่ยวในขั้นตอนการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นแต่อย่างใด รัฐเป็นเพียงผู้รับเงินประมูลที่เจ้าภาษีนายอากรรั้งนกอีแอ่นประมูลได้เท่านั้น เมื่อเจ้าภาษีนายอากรรั้งนกอีแอ่นได้ส่งเงินประมูลให้กับรัฐครบตามจำนวนที่ตกลงกันได้เสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็สามารถนำเงินที่เหลือไปใช้จ่ายได้

ภายหลังปีพ.ศ.2435 รัฐจากส่วนกลางเป็นผู้ที่ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรทั่วประเทศทั้งหมด มีการยกเลิกระบบเจ้าภาษีนายอากร คงเหลือภาษีอากรบางประเภทเท่านั้นที่ยังคงจัดเก็บภาษีอากรในระบบเจ้าภาษีนายอากรอยู่ ซึ่งในภาษีอากรบางประเภทดังกล่าวก็รวมถึง อากรรั้งนกอีแอ่นด้วย โดยในทุกพื้นที่ที่มีการจัดเก็บรั้งนกอีแอ่นของภาคใต้ได้เปลี่ยนมาใช้วิธีประมูลเงินตามระบบเจ้าภาษีนายอากรทั้งหมด⁷⁹ เอกชนรายใหม่ที่ต้องการมาลงทุนได้เข้ามาประมูลเพื่อให้ได้เป็นเจ้าภาษีนายอากรรั้งนกอีแอ่นมีมากขึ้น ซึ่งเจ้าเมืองในหัวเมืองที่มีการทำอากรรั้งนกอีแอ่นที่เคยได้รับพระ

⁷⁸ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ลัทธิธรรมเนียมต่างๆ ภาคที่ 16 ตำนานภาษีอากรบางอย่างกับคำอธิบายของพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, หน้า27-28.

⁷⁹ รัชดาพร ศรีภิบาล, “ความสำคัญของรั้งนกต่อเศรษฐกิจในภาคใต้ของประเทศไทย,” หน้า54.

บรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์ให้ทำอากรรังนกก็แน่นอนได้ ต้องหาเงินมาประมูลแข่งกับเอกชน รายใหม่จึงจะได้เป็นเจ้าของอากรรังนกก็แน่นอน ส่วนใหญ่ผู้ที่ได้เป็นเจ้าของอากรในสมัยนี้จะเป็นเอกชนรายใหม่ที่ไม่เคยทำอากรรังนกก็แน่นอนมาก่อน เนื่องจากเอกชนรายใหม่เหล่านี้มักจะเสนอเงินประมูลสูงมาก ทำให้ผู้ประมูลรายอื่นซึ่งรวมทั้งเจ้าเมืองด้วยนั้นไม่กล้าที่จะประมูลสู้กับเอกชนรายใหม่ เมื่อไม่มีใครเสนอเงินประมูลสูงกว่าตน เอกชนรายใหม่จึงได้เป็นเจ้าของอากรรังนกก็แน่นอน แทนผู้ที่เคยเป็นเจ้าของอากรรังนกก็แน่นอนคนเก่า ในบางครั้งด้วยเหตุที่เจ้าอากรรังนกก็แน่นอนผู้เป็นเอกชนรายใหม่ได้ประมูลเงินอากรในจำนวนที่สูง ทำให้เมื่อถึงคราวที่จะต้องส่งเงินอากรให้กับรัฐ นายอากรรังนกก็แน่นอนผู้เป็นเอกชนรายใหม่เหล่านี้ก็ไม่สามารถจ่ายเงินอากรรังนกก็แน่นอนให้กับรัฐได้ตามกำหนด เกิดภาวะการค้างเงินภาษีอากร ซึ่งในสมัยรัชกาลที่ 5 ทรงดำเนิน พระบรมราชโบายในการเก็บภาษีอากรที่ค้างค้างใหม่⁸⁰ โดยได้มีการผ่อนผันแก่เจ้าอากรรังนกก็แน่นอนให้สามารถส่งเงินล่าช้ากว่าที่กำหนดได้ หากไม่สามารถส่งเงินตามที่กำหนดได้แล้วอาจลดจำนวนหนี้เพื่อให้เจ้าอากรสามารถส่งเงินอากรตามที่มีอยู่จริงให้แก่รัฐ และหากไม่มีเงินอากรที่จะส่งจงดองยกเลิกการทำอากรรังนกก็แน่นอน ผู้ประกันและผู้รับเรือนจะต้องเป็นผู้ชำระหนี้ให้กับรัฐแทนเจ้าอากรรังนกก็แน่นอนคนนั้น ยกตัวอย่างเช่น จินเสง ซึ่งได้รับตำแหน่งเป็นพระประเสริฐวานิช ได้เคยเป็นนายอากรรังนกก็แน่นอน และเป็นนายประกัน ติดค้างชำระเงินอากรจงดองขายทรัพย์สินสมบัติและถูกริบบ้าน⁸¹

แม้ว่าจะได้มีการออกพระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ.111 เพื่อให้สามารถบังคับจัดเก็บภาษีอากรให้ได้จำนวนเงินที่มาก แต่สำหรับการจัดเก็บรายได้ของรัฐจาก อากรรังนกก็แน่นอนนั้นยังขึ้นอยู่กับตลาดรับซื้ออากรรังนกก็แน่นอนในต่างประเทศด้วย ซึ่งปัจจัยดังกล่าวเป็นปัจจัยภายนอกที่รัฐไม่สามารถควบคุมได้ ตลาดสินค้าส่งออกรังนกก็แน่นอนที่สำคัญยังคงเป็นประเทศจีนแผ่นดินใหญ่ และฮ่องกง แต่ในตอนปลายของรัชสมัยนี้รายได้จากการส่งสินค้ารังนกก็แน่นอนไปยังประเทศจีนแผ่นดินใหญ่และฮ่องกงตกต่ำลงมาก เนื่องจากในประเทศจีนมีการยกเลิกประเพณีรับสินบนรังนกก็แน่นอนเพื่อให้สอบเข้ารับราชการได้⁸² และเกิดการปฏิวัติเพื่อล้มล้างอำนาจของราชวงศ์แมนจูทำให้มีการสั่งซื้อรังนกก็แน่นอนจากประเทศไทยน้อยลง มีการปรับลดราคาเพื่อให้ประชาชนหันมาซื้อรังนกก็แน่นอนกันมากขึ้น ทำ

⁸⁰ ว.ช. ประสงค์, ประวัติศาสตร์สรรพากร ฉบับสมบูรณ์, หน้า315.

⁸¹ รัชดาพร ศรีภิบาล, “ความสำคัญของรังนกต่อเศรษฐกิจในภาคใต้ของประเทศไทย,” หน้า56.

⁸² สงบ ส่งเมือง, “อากรรังนกในภาคใต้,” สารานุกรมวัฒนธรรมภาคใต้ 18:8894.

ให้รายได้จากการส่งออกสินค้ารังนกอีแอ่นของประเทศไทยราคาลดลงตามไปด้วย เมื่อเป็นเช่นนั้นนาย
 อากรผู้ทำอากรรังนกอีแอ่นก็ไม่สามารถส่งเงินอากรตามจำนวนเงินที่ไปประมูลไว้ให้กับรัฐได้ รัฐจึงมี
 รายได้จากอากรรังนกอีแอ่นเข้าพระคลังมหาสมบัติน้อยลงด้วย

ต่อมาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ทรงขึ้นครองราชย์ โดย
 ในปี พ.ศ.2453นี้ได้มีการรวบรวมพระคลังในท้องที่ต่างๆ ทั่วราชอาณาจักรเข้ามาอยู่ในอำนาจบังคับ
 บัญชาของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ และได้เปลี่ยนนาม “กรมเก็บ” ซึ่งเดิมนั้นมีหน้าที่รักษาพระ
 ราชทรัพย์มาเป็น “กรมพระคลังมหาสมบัติ” สาเหตุที่เปลี่ยนนามกรมเก็บมาเป็นกรมพระคลังมหา
 สมบัติเนื่องจากกรมเก็บในกระทรวงพระคลังมหาสมบัตินั้นเป็นพระคลังแผ่นดินสำหรับจ่ายและรักษา
 พระราชทรัพย์ และรับส่งเงินจากหัวเมืองต่างๆ ทั่วราชอาณาจักร ซึ่งเป็นการขยายขอบเขตหน้าที่การ
 ทำงานมากกว่าเมื่อก่อนที่ทำหน้าที่เฉพาะรักษาพระราชทรัพย์เท่านั้น ดังนั้นเรียกชื่อว่ากรมเก็บจึงไม่
 เหมาะสมกับขอบเขตหน้าที่ของกรมนี้อ จึงเปลี่ยนให้เรียกว่ากรมพระคลังมหาสมบัติ⁸³ และด้วยเหตุที่
 รายได้และรายจ่ายของแผ่นดินสูงมาก รัชกาลที่ 6 จึงทรงตั้งกรมตรวจเงินแผ่นดินขึ้นมาสังกัดใน
 กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ โดยกรมตรวจเงินแผ่นดินนี้มีหน้าที่ตรวจสอบหน่วยงานของทางราชการ
 ที่รับเบิกจ่ายเงินของแผ่นดิน รวมทั้งเงินอื่นๆ ที่รัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบและไม่ให้ กรมตรวจเงิน
 แผ่นดินนี้มีหน้าที่เข้าซ้อนกับหน้าที่ของกรมตรวจและกรมสารบาญชีซึ่งมีอยู่ก่อนแล้ว จึงรวมกรมตรวจ
 และกรมสารบาญชีเข้าด้วยกัน แล้วเปลี่ยนชื่อใหม่เป็นกรมบาญชีกลาง⁸⁴ เห็นได้ว่าแม้จะมีการ
 เปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ และชื่อกรมต่างๆ ภายในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ แต่อำนาจหน้าที่
 โดยหลักของกระทรวงนี้ยังคงมีอำนาจในการจัดเก็บ ใช้จ่าย และรักษาเงินแผ่นดิน และทรัพย์สินทั้ง
 ปวงของพระมหากษัตริย์ นอกจากนี้กระทรวงนี้ก็ยังมีส่วนในการจัดเก็บภาษีอากรทั่วประเทศอีกด้วย

ในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในสมัยรัชกาลที่ 6 นี้ กระทรวง พระคลังมหาสมบัติ
 เป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นเหมือนอย่างในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยผู้ที่ต้องการประมูล
 เงินอากรรังนกอีแอ่นต้องยื่นหนังสือต่อเจ้าจำนวน กระทรวงพระคลังมหาสมบัติที่กรุงเทพมหานคร
 จากนั้นเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติจะเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกตามหลักเกณฑ์ว่าจะให้ผู้ใด

⁸³ ว.ช. ประสงค์, ประวัติศาสตร์สรรพากร ฉบับสมบูรณ์, หน้า331.

⁸⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า346.

เป็นนายอากรรังนกอีแอ่น⁸⁵ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวต้องเป็นไปตามวิธีลักษณะของอากรผูกขาดตามพระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ.111 เห็นได้ว่ายังไม่มีบทบัญญัติที่บังคับไว้ชัดเจนในเรื่องการจัดเก็บตลอดถึงการมีรังนกอีแอ่นเพื่อการค้าขาย ทำให้ในรัชสมัยนี้ได้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติอากรรังนก พ.ศ. 2467 ขึ้น โดยในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเป็นผู้รักษาการและมีอำนาจออกกฎเสนาบดีเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ แต่ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก่อนไม่ได้ถูกตราขึ้นมาบังคับใช้ ทำให้การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นยังคงใช้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ.111 เช่นเดิม

รายได้จากการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในช่วงตอนต้นสมัยรัชกาลที่ 6 นี้ ยังคงเก็บได้น้อย โดยมีสาเหตุมาจากปัญหาของประเทศที่รับซื้อสินค้ารังนกอีแอ่นที่สืบเนื่องตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ตอนปลาย ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ประกอบในสมัยนี้มีรายจ่ายสูงมากและอยู่ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 ทำให้รัฐไม่สามารถนำรายได้จากการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นมาเป็นรายจ่ายได้เท่าที่ควร

3.1.4.4 สมัยรัชกาลที่ 7 - 8 ก่อนการตราพระราชบัญญัติอากรรังนก อีแอ่น พ.ศ. 2482

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ประเทศไทยอยู่ในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำเช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ ทั่วโลก ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากสงครามโลกครั้งที่ 1 รัฐบาลมีนโยบายไม่กู้ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศเพื่อลดภาระการเสียดอกเบี้ย รวมทั้งการจำกัดการใช้จ่ายให้อยู่แต่เฉพาะกำลังเงินรายได้ภายในประเทศเท่านั้น ทำให้การค้าขายระหว่างประเทศของประเทศไทยกับประเทศคู่ค้าหยุดชะงัก สภาพเศรษฐกิจของประเทศจึงตกอยู่ในภาวะตกต่ำ ซึ่งส่งผลให้สถานะทางการคลังของประเทศตกต่ำไปด้วย การที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเผชิญกับความผันผวนทางการเงิน พระองค์จึงทรงแก้ไขปัญหาการเงินของประเทศ ให้รายจ่ายรายรับเข้าภาวะที่สมดุลกันอย่างเร่งด่วน โดยทรงตัดทอนรายจ่ายในราชสำนัก เพื่อเป็นตัวอย่างแก่หน่วยราชการต่างๆ โดยให้ลดเงินงบประมาณรายจ่ายส่วนพระองค์จากเดิมปีละ 9 ล้านบาท เหลือปีละ 6 ล้านบาท นอกจากนี้ยังมีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีศุลกากรใหม่ ตัดทอนรายจ่ายของรัฐบาล ลดจำนวนข้าราชการในกระทรวงต่างๆ ให้น้อยลง ซึ่งพระบรมราชโองการดังกล่าว ทำให้สามารถจัดงบประมาณให้

⁸⁵ รัชดาพร ศรีภิบาล, “ความสำคัญของรังนกต่อเศรษฐกิจในภาคใต้ของประเทศไทย,” หน้า162.

เข้าสู่ภาวะสมดุลระหว่างรายรับรายจ่ายของประเทศได้บ้าง และในระหว่างที่รอให้ภาวะเศรษฐกิจฟื้นตัวนี้ ในปีพ.ศ.2474 ประเทศไทยกลับประสบภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างหนัก เกิดภาวะเงินฝืด ข้าราชการมหากแพง ทำให้รัฐบาลนำมาตรการการตัดทอนรายจ่ายอย่างเข้มงวดมาใช้ภายในประเทศ โดยการปลดข้าราชการออกจากตำแหน่งเป็นจำนวนมาก งดจ่ายเบี้ยเลี้ยงข้าราชการและเบี้ยกัณฑ์การจัดการยุบมณฑล และจังหวัดต่างๆ ที่เคยมีมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 และ 6 มีการประกาศออกจากมาตรฐานทองคำ และกำหนดค่าเงินตราตามปอนด์สเตอร์ลิง เพื่อปรับงบประมาณประจำปีให้อยู่ในภาวะที่สมดุล มีการออกพระราชบัญญัติเก็บภาษีอากรใหม่ มีการประกาศเพิ่มภาษีราษฎรโดยเฉพาะข้าราชการที่มีรายได้ประจำจากรัฐบาล เรียกว่า “ภาษีเงินเดือน” นอกจากนี้ในเดือนพฤษภาคมพ.ศ. 2475 มีการขายทองคำทุนสำรองที่มีอยู่ทั้งหมดอีกด้วย⁸⁶

มาตรการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำดังกล่าว ทำให้ประชาชนประสบความเดือดร้อน มีประชาชนว่างงานมากขึ้น แม้จะมีธุรกิจการค้าภายในประเทศแต่ส่วนใหญ่ก็เป็นธุรกิจการค้าของชาวต่างชาติทั้งสิ้น ดังนั้นสถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจในช่วงรัชสมัยนี้จึงเป็นปัญหาที่สำคัญของประเทศไทยและกลายเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยคณะราษฎรในปีพ.ศ.2475 คณะราษฎรได้พยายามที่จะปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนส่วนใหญ่มากที่สุด มีการเปลี่ยนชื่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติมาเป็นกระทรวงการคลัง นอกจากนี้มีการจัดเก็บภาษีอากรที่เป็นระบบและเคร่งครัดมากยิ่งขึ้น

กรณีการจัดทำอากรรังนกอีแอ่นในสมัยรัชกาลที่ 7 ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ยังคงใช้รูปแบบในการจัดเก็บเหมือนในสมัยรัชกาลก่อน จนกระทั่งภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง กระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้เปลี่ยนมาเป็นกระทรวงการคลัง ผู้ที่ต้องการเป็นนายอากรรังนกอีแอ่นต้องยื่นเรื่องเสนอเงินประมูลต่อกรมสรรพากรซึ่งอยู่ใน

⁸⁶ กระทรวงวัฒนธรรม, การเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทย พ.ศ. 2475[ออนไลน์], 5 กุมภาพันธ์ 2553. แหล่งที่มา http://www.m-culture.go.th/detail_page.php?sub_id=532

กระทรวงการคลังเพื่อขอทำอากรรังนกอีแอ่น ในสมัยนี้การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นของรัฐมีการบริหารงานที่เป็นระบบที่เคร่งครัดมาก ผู้ที่ทำอากรรังนกอีแอ่นไม่ได้รับอนุญาตให้ลดหย่อนเงินอากร เพียงแต่ให้เลื่อนระยะเวลาการชำระเงินอากรรังนกอีแอ่นต่อไปได้เท่านั้น และเมื่อครบกำหนดสัญญาในการทำอากรรังนกอีแอ่น รัฐก็เปิดให้มีการประมูลอากรรังนกอีแอ่นใหม่ทุกครั้งโดยไม่มีการยกเว้นให้กับผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ⁸⁷

ในสมัยนี้ผู้ที่เป็นนายอากรรังนกอีแอ่นส่วนใหญ่จะเป็นนายอากรรายใหม่ที่มาจากพื้นที่ภาคกลาง ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากนายอากรรังนกอีแอ่นรายเก่าที่เคยทำอากรรังนกอีแอ่นในลักษณะทูลขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์ไม่มีเงินทุนและความเชี่ยวชาญในการประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นเหมือนอย่างผู้เป็นนายอากรรังนกอีแอ่นที่มาจากการประมูล จึงไม่สามารถแข่งขันประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นสู้กับนายอากรรายใหม่เหล่านี้ได้ ตัวอย่างนายอากรรังนกอีแอ่นที่มาจากภาคกลาง ได้แก่ หลวงภักดีภักทรกร ซึ่งรับทำอากรรังนกอีแอ่นในเขตพื้นที่มณฑลชุมพรและนครศรีธรรมราช ในช่วงพ.ศ.2470-2472 นายลิม ยิม ค้อ รับทำอากรรังนกอีแอ่นในเขตพื้นที่เดียวกันดังกล่าวในช่วง พ.ศ.2472-2475 และแม้ว่าในสมัยนี้จะเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกอันสืบเนื่องมาจากผลของสงครามโลกครั้งที่ 1 ซึ่งเป็นปัจจัยภายนอกที่รัฐไม่สามารถแก้ไขได้ ทำให้เงินตราสกุลต่างๆ ที่อิงกับมาตรฐานทองคำมีค่าลดลง การค้าระหว่างประเทศหยุดชะงัก ส่งผลให้กิจการต่างๆ ประสบกับภาวะขาดทุน แต่ก็ไม่ทำให้กิจการสินค้ารังนกอีแอ่นขาดทุนไปด้วย เนื่องจากเงินเหรียญฮ่องกงอิงอยู่กับมาตรฐานเงินที่มีค่าสูง⁸⁸ สินค้ารังนกจึงยังมีราคาแพงอยู่ ทำให้เกิดนายอากรรังนกอีแอ่นรายใหม่มากขึ้น ซึ่งการทำอากรรังนกอีแอ่นนี้สามารถช่วยชดเชยกำไรจากกิจการและภาษีอากรอื่นๆ ที่ขาดทุนของผู้เป็นนายอากรรังนกอีแอ่นได้ อย่างไรก็ตามเมื่ออยู่ในช่วงภาวะที่เศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกในปีพ.ศ.2473 นายอากรรังนกอีแอ่นรายใหม่ผู้มีเงินทุนสูงในการทำอากรรังนกอีแอ่นก็อาจประสบกับปัญหาการค้างเงินภาษีอากรกับรัฐได้ เนื่องจากประเทศที่รับซื้อสินค้ารังนกอีแอ่นจากประเทศไทยอย่างเช่นประเทศจีนประกาศขึ้นอัตราสินค้าภาษีขาเข้าสำหรับสินค้าอากรรังนกอีแอ่นสูงขึ้น และเกิดสงครามระหว่างประเทศจีนและญี่ปุ่น ทำให้ชาวจีนในประเทศจีนซื้อสินค้ารังนกอีแอ่นน้อยลง ทำให้นายอากรรังนกอีแอ่นในประเทศไทยต้องส่งออกสินค้ารังนกอีแอ่นในปริมาณมาก เพื่อ

⁸⁷ รัชดาพร ศรีภิบาล, “ความสำคัญของรังนกต่อเศรษฐกิจในภาคใต้ของประเทศไทย,” หน้า230.

⁸⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า225-226.

นำเงินที่ขายได้มาชดเชยกับเงินที่ตัวเองลงทุนไป อันเป็นการแก้ไขภาวะการขาดทุนให้ลดน้อยลง แต่อย่างไรก็ตามการแก้ปัญหาของนายอากรรังนกก็อ่อนในประเทศไทยดังกล่าวก็ไม่ได้ประสบผลสำเร็จมากนัก และกลับส่งผลให้ปริมาณสินค้ารังนกก็อ่อนในตลาดมีมากและมีมูลค่าน้อย จนทำให้ตลาดรับซื้อสินค้ารังนกก็อ่อนในต่างประเทศต้องหยุดรับซื้อสินค้ารังนกก็อ่อนจากประเทศไทย ทำให้การส่งสินค้ารังนกก็อ่อนของประเทศไทยตกต่ำมาก⁸⁹ ผู้เป็นนายอากรรังนกก็อ่อนจึงประสบปัญหาขาดทุนในการทำธุรกิจสินค้ารังนกก็อ่อน ทำให้เกิดการค้างเงินอากรรังนกก็อ่อนกับรัฐ ซึ่งสภาพปัญหาที่กล่าวมานี้ดำเนินเรื่อยมาจนถึงช่วงพ.ศ.2484

ภายหลังจากที่จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นผู้นำรัฐบาลใน พ.ศ.2481-2487 ซึ่งตรงกับสมัยรัชกาลที่ 8 ในขณะนั้น ได้มีความพยายามที่จะสร้างชาติให้เป็นมหาอำนาจ ก่อให้เกิดความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจ กล่าวคือ รัฐต้องซื้อที่ดินจากเจ้าของเดิมเป็นครั้งคราว และรัฐต้องขายที่ดินเหล่านั้นให้แก่ชาวนา คนไทยทุกคนจะต้องมีที่ดินไว้เป็นกรรมสิทธิ์ตามควรแก่อัตรา ชนชั้นกลางขนาดย่อมจะต้องรวมตัวกันในการผลิตและการค้าในรูปสหกรณ์ โดยต่างฝ่ายยังคงเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้เป็นระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมโดยการนำของรัฐ หรือที่เรียกว่า เศรษฐกิจแบบชาตินิยม และจากการที่รัฐได้นำลัทธิชาตินิยมมาใช้เป็นเครื่องมือในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจ ส่งผลให้มีการยกเลิกกฎหมายเก่าที่เกี่ยวข้องกับภาษีอากรบางประเภทที่เห็นว่าล้าสมัย และไม่เป็นธรรม ยกตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติรัชชูปการ พ.ศ.2468 พระราชบัญญัติอากรค่าน้ำ มีการวางแผนทางการจัดเก็บภาษีสมัยใหม่ มีการรวบรวมภาษี ประเภทต่างๆ ไว้เป็นกฎหมายประมวลรัษฎากร⁹⁰ โดยกระทรวงการคลังได้มีการออก พระราชบัญญัติประมวลรัษฎากร พ.ศ.2481 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2482 ซึ่งหน่วยงานของกระทรวงการคลังที่ทำหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีตามประมวลรัษฎากร ได้แก่ กรมสรรพากร

นอกจากกรมสรรพากรจะทำหน้าที่ดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรตามประมวลรัษฎากรแล้ว กรมสรรพากรยังมีหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรตามกฎหมายอื่นบางประเภทที่ยังไม่ได้ยกเลิก ได้แก่ พระราชบัญญัติอากรฆ่าสัตว์ พระราชบัญญัติอากรค่าน้ำ ประกาศจัดเก็บภาษีเรือ โรงร้าน ตึก แพร พระราชบัญญัติอากรมรดก พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน และรวมถึงพระราชบัญญัติ

⁸⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า78.

⁹⁰ ธวัชชัย ว่องพรรณงาม, “พัฒนาการระงับข้อพิพาทภาษีอากร,” หน้า38.

อากรรั้งนกอีแอ่น ซึ่งวิธีการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นการจัดเก็บตามพระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ.2482

สำหรับการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นในสมัยรัชกาลที่ 8 ก่อนที่จะมีการจัดเก็บตามพระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ.2482 นั้นมีรูปแบบและวิธีการจัดเก็บเหมือนการจัดเก็บภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตย พ.ศ.2475 กล่าวคือ ผู้ที่มีหน้าที่ในการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นได้แก่ กรมสรรพากร ซึ่งสังกัดในกระทรวงการคลัง และผู้ที่เข้ามาประมุขเงินอากรรั้งนกอีแอ่นโดยส่วนใหญ่ยังคงเป็นนายอากรรั้งนกอีแอ่นรายใหม่ ที่ไม่เคยทำอากร รั้งนกอีแอ่นมาก่อน ยกตัวอย่าง นายสะ แซ่เจีย ก็เป็นนายอากรรั้งนกอีแอ่นที่เข้ามาประมุขเงิน อากรรั้งนกอีแอ่นจนได้เป็นนายอากรรั้งนกอีแอ่นในเขตมณฑลชุมพรและนครศรีธรรมราช ในช่วงพ.ศ. 2478-2484⁹¹ ซึ่งสมัยนี้รายได้จากการที่รัฐจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นยังคงจัดเก็บน้อย ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากปัญหาการยกเลิกธรรมเนียมที่เกี่ยวกับรั้งนกอีแอ่นและปัญหาสงครามของประเทศที่รับซื้อสินค้ารั้งนกอีแอ่นจากประเทศไทยดังที่ได้กล่าวไว้แล้วนั้น

3.2 การจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นภายใต้พระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น

3.2.1 การจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นตามพระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ. 2482

3.2.1.1 แนวคิดและที่มาในการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่น

ด้วยเหตุที่ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ.2482 นี้ การจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นได้จัดเก็บโดยวิธีประมุขเงินอากรและให้ผู้ประมุขเงินอากรได้สูงสุดรับผูกขาดในการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นตามรูปแบบเจ้าภาษีนายอากร โดยรูปแบบวิธีการดังกล่าวใช้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ.111 และพระบรมราชโองการอนุญาตให้ผู้ประมุขเงินอากรผูกขาดในการจัดเก็บ ซึ่งในพระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ.111 นี้ไม่มีบทบัญญัติเฉพาะเกี่ยวกับวิธีการในการจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นตลอดถึงบทบัญญัติการให้อำนาจในการเก็บอากรจากการเก็บรั้งนกอีแอ่นไปขาย ประกอบกับการไม่มีบทบัญญัติคุ้มครองป้องกันการลักเก็บรั้งนกอีแอ่นและการทำอันตรายรั้งนกอีแอ่น จึงทำให้มีการออกพระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ.2482 ขึ้นมาบังคับใช้

⁹¹ รัชดาพร ศรีภิบาล, “ความสำคัญของรั้งนกต่อเศรษฐกิจในภาคใต้ของประเทศไทย,” หน้า226.

3.2.1.2 รูปแบบในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น

รูปแบบการจัดเก็บเป็นลักษณะของสัญญาสัมปทานโดยการประมูลเงินอากร โดยผู้ที่เข้ามาทำอากรรังนกอีแอ่นจะต้องยื่นประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นกับกรมสรรพากรจังหวัดต่างๆ ที่มีเกาะรังนกอีแอ่น ผู้ใดที่สามารถประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นได้สูงสุดจะได้จัดเก็บ รังนกอีแอ่น ก่อนที่จะมีการจัดเก็บรังนกอีแอ่นนั้น ต้องมีการทำสัญญาอากรรังนกอีแอ่นกันระหว่างผู้ที่ประมูลได้กับกรมสรรพากรโดยมีผู้ค้ำประกันและผู้รับเงื่อนไข ซึ่งระยะเวลาจัดเก็บรังนกอีแอ่นตามสัญญาในแต่ละครั้ง จะใช้เวลาไม่เกิน 5 ปี ผู้ที่ประมูลเงินอากรได้ต้องส่งเงินให้ครบตามจำนวนเงินที่ประมูลได้ภายในระยะเวลาที่ตกลงกันไว้ เมื่อครบระยะเวลาดังกล่าว ก็จะต้องทำการประมูลอากรรังนกอีแอ่นกันใหม่ ผู้ที่ประมูลเงินอากรได้จะเป็นผู้จัดหาและจ้างคนไปเก็บรังนกอีแอ่น ซึ่งส่วนใหญ่คนที่เก็บรังนกอีแอ่นก็จะเป็นคนในท้องถิ่นที่มีนกอีแอ่นอาศัยอยู่นั่นเอง

ต่อมาในปีพ.ศ.2504 การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2482 นี้ได้มีการปรับปรุงรูปแบบการจัดเก็บอากรให้เหมาะกับกาลสมัยในขณะนั้น กล่าวคือ รังนกอีแอ่นเป็นสินค้าที่ส่งออกไปขายยังต่างประเทศ ผู้ที่ประมูลอากรรังนกอีแอ่นได้ต้องหาตลาดต่างประเทศเอง ต้องแข่งขันกับรังนกอีแอ่นจากประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งปริมาณการส่งออกรังนกอีแอ่นของประเทศอินโดนีเซียนี้มากกว่าปริมาณการส่งออกของประเทศไทย แต่ระยะเวลาตามสัญญาสัมปทานรังนกอีแอ่นนั้นมีระยะเวลาไม่เกิน 5 ปีนั้น ซึ่งน้อยเกินไปสำหรับการทำรายได้จากการขายรังนกอีแอ่นในตลาดต่างประเทศ เนื่องจากเมื่อครบกำหนดระยะเวลาในสัญญา จะต้องทำการประมูลเงินอากรใหม่ หากผู้ที่ประมูลอากรรังนกอีแอ่นได้เป็นรายใหม่ไม่ใช่รายเดิม ทำให้อาจเสียตลาดการค้าในต่างประเทศได้ ดังนั้นเพื่อให้การส่งออกรังนกอีแอ่นของประเทศไทยสามารถแข่งขันกับประเทศอินโดนีเซียได้ จึงได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดให้กระทรวงการคลังมีอำนาจที่จะอนุญาตให้ต่ออายุสัญญาเดิมเพิ่มออกไปได้อีกมีกำหนดเวลาไม่เกิน 5 ปี โดยกำหนดจำนวนเงินอากรเท่าเดิมหรือสูงขึ้นตามที่เห็นสมควรได้ และในบางกรณีที่ผู้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นรายเดิมได้รับอนุญาตให้ต่ออายุสัญญาเก็บรังนกอีแอ่นมาครั้งหนึ่งแล้วเป็นเวลาไม่เกิน 5 ปี แต่จัดเก็บรังนกอีแอ่นได้ในปริมาณที่น้อยด้วยสาเหตุของภัยธรรมชาติอันเป็นเหตุสุดวิสัยที่จะป้องกันได้ เช่น वादภัย ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ในหมู่เกาะอันเป็นที่ที่มีรังนกอีแอ่น ส่งผลให้ไม่คุ้มค่างกับเงินอากรที่ต้องเสียให้กับรัฐ และบางครั้งก็อาจค้างเงินอากรต่อรัฐ จึงมีการแก้ปัญหาดังกล่าวโดยการออกกฎกระทรวงใหม่ขึ้นมายกเลิกกฎกระทรวง

เดิม โดยได้บัญญัติว่า “...อนุญาตให้ต่ออายุสัญญาเดิมออกไปได้อีกเป็นคราวๆ มีกำหนดระยะเวลา คราวละไม่เกินห้าปี...” เพื่อให้ผู้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นรายเดิมขอต่ออายุสัญญาออกไปได้อีก ซึ่ง เท่ากับว่ากระทรวงการคลังสามารถต่ออายุสัญญากับผู้จัดเก็บรังนกอีแอ่นรายเดิมก็ครั้งก็ได้ โดยไม่ ต้องจัดให้มีการประมูลอากรรังนกอีแอ่นขึ้นใหม่ จึงเป็นช่องทางให้ผู้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่น หลอกลวงรัฐโดยอ้างเหตุสุดวิสัยซึ่งอาจจะเกิดขึ้นจริงหรือไม่จริงก็ได้มาต่อรองให้ขยายอายุสัญญา ต่อไปได้เรื่อยๆ ไม่มีที่สิ้นสุด เมื่อผู้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นได้รับอนุญาตให้จัดเก็บรังนกอีแอ่นในช่วง ระยะเวลาที่ยาวนาน ก็สามารถเก็บเกี่ยวความรู้ ประสบการณ์ในการเก็บรังนกอีแอ่น ซึ่งข้อมูลความรู้ ประสบการณ์ดังกล่าวมักเป็นความลับ บุคคลภายนอกที่สนใจจะทำอากรรังนกอีแอ่นจึงไม่กล้าเสี่ยงที่จะ เข้ามาประมูล เนื่องจากกลัวว่าจะขาดทุนจากการประกอบกิจการดังกล่าวอันเนื่องมาจากไม่มี ความรู้ความชำนาญในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น จนเกิดการผูกขาดในการเก็บรังนกอีแอ่น ซึ่ง ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2482 จนถึงก่อนการ จัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 นั้น มีนายทุนไม่กี่รายที่เป็น ผู้ผูกขาดในการทำอากรรังนกอีแอ่นในช่วงระยะเวลานี้ ยกตัวอย่างเช่น บริษัท รังนกแหลมทอง (สยาม) จำกัด ซึ่งผูกขาดทำอากรรังนกอีแอ่นในเขตท้องที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร สุราษฎร์ธานี และพัทลุงตั้งแต่ปี พ.ศ.2502-2546

3.2.1.3 ผู้มีหน้าที่จัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น

ภายหลังที่กระทรวงการคลังได้มีการปรับปรุงระบบภาษีอากรครั้งใหญ่ในปีพ.ศ. 2481 ซึ่งในการปรับปรุงระบบภาษีอากรในครั้งนี้นำมีการกำหนดภาษีอากรประเภทใหม่ใน ประมวล รัษฎากร และมีผลบังคับเมื่อปีพ.ศ.2482 ผู้ที่มีหน้าที่ดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรประเภทใหม่ดังกล่าว ได้แก่ กรมสรรพากรซึ่งอยู่ในสังกัดกระทรวงการคลัง นอกจากนี้กรมสรรพากรยังมีหน้าที่ในการจัดเก็บ ภาษีอากรเดิม ซึ่งในที่นี้รวมถึงการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นด้วย โดยในปีพ.ศ.2482 นี้รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลย์สงครามได้ประกาศพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่นพ.ศ.2482 ขึ้นมาบังคับใช้ การจัดเก็บ อากรรังนกอีแอ่นตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2482 นี้จึงเป็นการจัดเก็บอากรรังนก อีแอ่นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบ ประชาธิปไตยนอกจากนี้ในพระราชบัญญัตินี้ได้แบ่งเกาะรังนกในท้องที่ต่างๆ มาขึ้นอยู่กับจังหวัดแทน การแบ่งเขตพื้นที่แบบมณฑล และให้สรรพากรจังหวัดของแต่ละจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบจัดเก็บอากร

รังนกอีแอ่นในพื้นที่ของตนแทนการรวบรวมรายได้อากรรังนกอีแอ่นในทุกเขตพื้นที่ของกรมสรรพากรที่ กรุงเทพมหานคร

3.2.2 การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540

3.2.2.1 แนวคิดและที่มาในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น

เนื่องด้วยพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2482 ให้อำนาจผู้ที่ได้รับอนุญาตสัมปทานมากเกินไปในการต่ออายุสัญญาคราวละ 5 ปี⁹² จนเกิดการผูกขาดในการจัดเก็บรังนกอีแอ่น ไม่มีการดำเนินการในการประมูลที่โปร่งใส เนื่องจากการต่อสัญญาและการควบคุมดูแลเป็นเรื่องของกระทรวงการคลัง ผลประโยชน์ตกไปอยู่กับส่วนกลาง⁹³ ซึ่งทำให้รายได้จากการประมูลอากรรังนกอีแอ่นไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์กับท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรังนกอีแอ่นโดยตรง จนเกิดปัญหาการขโมย รังนกอีแอ่นเพื่อนำไปขาย ประกอบกับการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นที่เดิมนั้นอยู่ในอำนาจของกรมสรรพากร รายได้จากการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นจึงถูกรวบรวมไว้ที่ส่วนกลาง ซึ่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นมาอยู่ในอำนาจของจังหวัดโดยจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแหล่งกำเนิดของรังนกอีแอ่นเป็นผู้จัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น ซึ่งถือเป็นการกระจายอำนาจทางการคลังไปยังท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มมากขึ้น และยังเป็นการทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีรายได้จากการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นตลอดถึงการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรรังนกอีแอ่นมากขึ้นอีกด้วย ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่นเข้าสู่สภาต่อรัฐบาล เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ.2539 ได้มีการพิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.ดังกล่าว จนกระทั่งผ่านความเห็นชอบและมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ.2540 เรียกว่า พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540⁹⁴

3.2.2.2 รูปแบบในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น

จากการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในแต่ละสมัยจนถึงการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 สามารถแบ่งรูปแบบวิธีการจัดเก็บเป็น การจัดเก็บอากร

⁹² กฎกระทรวงการคลัง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2482

⁹³ เกษม จันทร์ดำ, รังนกอีแอ่น: อำนาจ ความขัดแย้ง และความมั่งคั่ง, หน้า 76.

⁹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 74.

รังนกอีแอ่นโดยการส่งส่วยรังนกของเจ้าเมือง การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นโดยการทูลขอ พระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์ การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นโดยการเป็นเจ้าภาษีนายอากร และการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นโดยการประมุลงเงินอากรเพื่อทำสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น

ในสมัยที่มีการส่งส่วยให้กับรัฐ ซึ่งส่วยนั้นถือเป็นรายได้ที่เกิดจากการเรียกเก็บเอาจากเมืองที่อยู่ใต้ปกครองหรือประชาชนอย่างหนึ่ง นักศึกษาประวัติศาสตร์บางท่านจึงมีความเชื่อว่าการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นนี้ได้เกิดขึ้นแล้วในสมัยอยุธยาตอนปลายโดยวิธีการส่งส่วย ซึ่งมีหลักฐานปรากฏว่าในระยะเวลาสมัยนั้นได้มีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นโดยการส่งส่วยที่เรียกว่า “ส่วยรังนก” ซึ่งส่วยรังนกนี้มีเฉพาะในภาคใต้เท่านั้น ไพร่ส่วยจะเป็นผู้จัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นส่งให้เจ้าเมือง จากนั้นเจ้าเมืองก็จะเป็นผู้ส่งรังนกอีแอ่นมายังกรุงศรีอยุธยาโดยพระคลังสินค้าจะเป็นผู้จัดเก็บรังนกอีแอ่นดังกล่าว เห็นได้ว่าในสมัยอยุธยาตอนปลายนี้เจ้าเมืองไม่ได้อยู่ในฐานะเจ้าภาษีนายอากร แต่อยู่ในฐานะผู้ปกครองเมืองที่ถูกปกครองจะต้องส่งรายได้หรือสิ่งของของตนให้กับผู้ปกครองเมืองเพื่อแลกกับความคุ้มครองในชีวิตและทรัพย์สินของผู้ถูกปกครอง

การจัดเก็บภาษีอากรโดยการทูลขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์นี้มีปรากฏแล้วในสมัยอยุธยา และไม่ปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่าการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นโดยการทูลขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์นี้มีมาตั้งแต่สมัยอยุธยาหรือไม่ แต่ในสมัยธนบุรีมีบันทึกหลักฐานปรากฏว่ามีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นโดยการทูลขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์แล้ว โดยผู้ที่ทูลขอพระบรมราชานุญาตส่วนใหญ่จะเป็นเจ้าเมืองผู้ปกครองในพื้นที่ที่มีนกอีแอ่นมาทำรังอาศัยอยู่ การที่เจ้าเมืองจะได้ทำอากรรังนกอีแอ่นหรือไม่อยู่ที่พระบรมราชวินิจฉัยของพระมหากษัตริย์ ซึ่งการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นโดยวิธีดังกล่าวนี้มีเรื่อยมาจนถึงสมัยรัชกาลที่ 5 ก่อนการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน

การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นโดยระบบเจ้าภาษีนายอากรนี้ มีบันทึกหลักฐานปรากฏในสมัยรัชกาลที่ 3 ที่เป็นการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาประมูลในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น ซึ่งผู้ที่ต้องการจะเป็นเจ้าภาษีนายอากรรังนกอีแอ่นโดยการประมุลงเงินอากรนี้จะต้องเสนอประมูลต่อเจ้าจำนวนว่าจะแบ่งปันผลประโยชน์เท่าใดให้รัฐ ผู้ที่เสนอเงินประมูลสูงสุดจะมีอำนาจในการผูกขาดจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น ซึ่งภายหลังการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ทุกพื้นที่ที่มีการจัดเก็บ

อากรรังนกอีแอ่นในภาคใต้ได้เปลี่ยนมาใช้วิธีประมูลเงินตามระบบเจ้าภาษีนายอากรทั้งหมดแม้ว่าจะมีการยกเลิกระบบเจ้าภาษีนายอากรก็ตาม แต่ระบบเจ้าภาษีนายอากรรังนกอีแอ่นยังมีใช้อยู่ และมีเรื่อยมาจนถึงสมัยรัชการที่ 8 ก่อนการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นตามพระราชบัญญัติจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2482

การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นโดยการประมูลเงินอากรเพื่อทำสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นเป็นการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2482 และพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยผู้ที่ได้รับสัมปทานในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น จะต้องแข่งขันประมูลเงินอากรก่อน ผู้ที่ประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นด้วยจำนวนเงินที่สูงที่สุด จะเป็นผู้มีสิทธิเข้าทำสัญญาสัมปทานรังนกอีแอ่น

จากรูปแบบการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นที่ได้กล่าวมานั้นเห็นได้ว่าในสมัยอยุธยาตอนปลายมีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นโดยวิธีการส่งส่วยรังนก ซึ่งเป็นการส่งสิ่งของของเจ้าเมืองไปยังกรุงศรีอยุธยา ต่อมาก็มีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในลักษณะที่เป็นเงินตรามากขึ้น และไม่ว่าการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นจะเป็นรูปแบบไหนก็ตามจำนวนเงินที่เสนอให้กับทางราชการเพื่อให้ได้มาซึ่งการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นจะต้องเป็นจำนวนเงินที่สูงจนเป็นที่พอใจของทางราชการ ในบางครั้งการจัดเก็บโดยการทูลขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์นี้ส่วนใหญ่จะเป็นเจ้าเมืองที่ได้รับการผูกขาดในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น ซึ่งบางครั้งเจ้าเมืองก็เสนอทูลเงินอากรที่จำนวนเท่าเดิมหรือสูงกว่าเล็กน้อยจากที่ได้เคยทูลขอ เนื่องจากไม่มีการแข่งขันกับผู้ใด ทำให้เงินอากรรังนกอีแอ่นที่ทางราชการได้รับกลับได้น้อยกว่าตามสมควรจะได้รับจริง จนกระทั่งเมื่อมีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นตามแบบระบบเจ้าภาษีนายอากร ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้เอกชนได้มีโอกาสเข้ามาเป็นเจ้าภาษีนายอากรทำให้เกิดการแข่งขันในการเสนอเงินต่อเจ้าจำนวน ซึ่งผู้ที่เสนอเงินอากรรังนกอีแอ่นได้สูงที่สุดก็ได้เป็นเจ้าภาษีนายอากรรังนกอีแอ่นไป ซึ่งทำให้ทางราชการหรือรัฐได้รับเงินจากการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นเพิ่มมากขึ้นเนื่องจากเกิดการแข่งขันในการเสนอเงินอากรรังนกอีแอ่น แต่ถึงกระนั้นเมื่อมีการผูกขาดโดยระบบเจ้าภาษีนายอากรรังนกอีแอ่นเป็นเวลานาน จำนวนเงินที่ได้ในการจัดเก็บก็ไม่ต่างกับการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นโดยวิธีทูลขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์มากนัก เนื่องจากมีการผูกขาดในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นตามระบบเจ้าภาษีนายอากรเป็นเวลานาน ตัวผู้จัดเก็บอากร

รังนกอีแอ่นก็ได้สั่งสมประสบการณ์ในการจัดเก็บรังนกอีแอ่น ตลอดถึงมีการติดต่อตลาดรับซื้อในต่างประเทศไว้แล้ว ทำให้ไม่มีผู้ที่จะกล้าเข้ามาประมูลเพื่อให้ได้เป็นเจ้าของรายอากร เพราะเกรงว่าหากประมูลให้เป็นเจ้าภาษีรายอากรรังนกอีแอ่นด้วยจำนวนเงินที่สูง หากไม่มีความรู้ไม่มีประสบการณ์ และไม่มีตลาดรับซื้อในต่างประเทศ ก็จะประสบปัญหาขาดทุน จึงทำให้เจ้าภาษีรายอากรรังนกอีแอ่นรายเดิมๆ เข้ามาประมูลอีกครั้ง ซึ่งจำนวนเงินที่ได้ก็ไม่ได้สูงกว่าการประมูลครั้งที่ผ่านๆ มากนัก และแม้ว่าในสมัยรัชกาลที่ 4 จะเปิดให้มีการประมูลเงินโดยเจ้าภาษีรายอากรในพื้นที่ภาคใต้ตอนล่าง แต่ก็ไม่มีเอกชนรายใดเข้ามาประมูลอากรรังนกอีแอ่น เนื่องจากเป็นพื้นที่ทุรกันดาร ห่างไกลจากกรุงเทพมหานคร การเดินทางไปมาลำบาก ทำให้เจ้าเมืองที่เป็นผู้รับประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นในพื้นที่ดังกล่าวเป็นทั้งผู้รับประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นและนายอากรรังนกอีแอ่นไปพร้อมๆ กัน ซึ่งหมายความว่าเจ้าเมืองดังกล่าวก็เป็นผู้ผูกขาดในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นเหมือนเช่นเคย ซึ่งไม่ต่างอะไรกับการเป็นผู้จัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นโดยการทูลขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์ ในเวลาต่อมาการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นตามรูปแบบเจ้าภาษีรายอากรใช้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ.111 และพระบรมราชโองการอนุญาตให้ผู้ประมูลเงินอากรผูกขาดในการจัดเก็บ ซึ่งตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ.111 ไม่มีบทบัญญัติเฉพาะเกี่ยวกับวิธีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น และประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ซึ่งกฎหมายต่างๆ ที่ออกมานั้นต้องรับกับหลักการในระบอบประชาธิปไตย จึงทำให้มีการออกพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2482 ขึ้นมาบังคับใช้ ซึ่งรูปแบบวิธีการจัดเก็บนั้นจัดเก็บในลักษณะของสัญญาสัมปทานโดยการประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่น และรูปแบบวิธีการจัดเก็บดังกล่าวก็ยังนำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 ที่บังคับใช้ในปัจจุบัน ทำให้การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นโดยทูลขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์และการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นโดยระบบเจ้าภาษีรายอากรนั้นถูกยกเลิกไป เอกชนหรือบุคคลทั่วไปมีสิทธิที่จะเข้ามาประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นมากขึ้น เกิดการแข่งขันในการประมูลอย่างเต็มที่ รัฐก็ได้รับประโยชน์อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น แต่เมื่อมีการออกกฎกระทรวงให้ต่ออายุสัญญาเดิมเพิ่มออกไปได้อีกมีกำหนดไม่เกิน 5 ปี หากเป็นกรณีที่เห็นว่าจะระยะเวลา 5 ปีในการทำอากรรังนกอีแอ่นนั้นน้อยเกินไปสำหรับการทำรายได้การขายรังนกอีแอ่นในต่างประเทศ ซึ่งอาจเสียตลาดการค้าได้หากมีผู้รับทำสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นรายใหม่เข้ามา หรือเป็นกรณีเกิด วิกฤตภัยทำให้รังนกได้รับความเสียหาย เก็บรังนกอีแอ่นได้น้อย ทำให้ผู้ทำอากรรังนกอีแอ่นรายเดิมหา

ช่องว่างของกฎหมายอย่างเหตุจำเป็นดังกล่าวเพื่อให้ตนสามารถต่ออายุสัญญาสัมปทานอาคารรังนกอีแอ่นต่อไปอีก ซึ่งเห็นได้ว่าจะมีนายทุนไม่กี่รายที่ เป็นผู้ผูกขาดในการทำอาคารรังนกอีแอ่น ซึ่งแม้ว่ารัฐจะได้รายได้จากการจัดเก็บอาคารรังนกอีแอ่น แต่ก็กระทบสิทธิของผู้ที่ต้องการจะมาประมูลในการทำสัมปทานอาคารรังนกอีแอ่น ทำให้กลุ่มคนเหล่านี้ไม่สามารถที่จะเข้ามาประมูลได้ การแข่งขันกันเพื่อให้ได้เงินประมูลที่สูงที่สุดตามที่รัฐควรจะได้รับจริงๆ ก็ไม่เกิดขึ้น สุดท้ายตัวรัฐเองก็ไม่สามารถจัดเก็บรายได้จากการทำสัญญาสัมปทานอาคารรังนกอีแอ่นดังกล่าวได้ตามความเป็นจริงที่สมควรจะได้รับ

จากการจัดเก็บอาคารรังนกอีแอ่นตั้งแต่ในสมัยอดีตจนถึงปัจจุบันนี้ ลักษณะการส่งอาคารรังนกอีแอ่นให้กับรัฐสามารถแบ่งได้เป็น การส่งอาคารรังนกอีแอ่นเป็นส่วยรังนก การส่งอาคารรังนกอีแอ่นเป็นตัวเงินอันเกิดจากการขายสินค้ารังนกอีแอ่น และแม้ว่าในสมัยสุโขทัยและในสมัยอยุธยาจะไม่ปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่ามีการจัดเก็บอาคารรังนกอีแอ่นหรือไม่ แต่จากการศึกษาของผู้เขียนนั้นพบว่าได้มีผู้ศึกษาประวัติศาสตร์บางท่านเห็นว่าในสมัยอยุธยาตอนปลายนั้นได้มีการจัดเก็บอาคารรังนกอีแอ่นแล้ว ซึ่งอาคารรังนกอีแอ่นดังกล่าวกระทำในลักษณะการส่งส่วยรังนก เนื่องจากรังนกอีแอ่นเป็นสินค้าต้องห้าม ไม่สามารถซื้อขายกันแบบทั่วไปได้ โดยการจัดเก็บรังนกอีแอ่นนั้นใช้ไพร่ส่วยรังนก ซึ่งมีเฉพาะทางภาคใต้เท่านั้น แต่เนื่องจากในสมัยต่อมาการค้าขายของประเทศไทยมีการติดต่อกับต่างประเทศมากขึ้นการแลกเปลี่ยนซื้อขายกันจึงนิยมใช้เงินตรากันมากขึ้นเนื่องจากสะดวกในการติดต่อซื้อขาย ทำให้การจัดเก็บอาคารรังนกอีแอ่นนิยมหันมาจัดเก็บโดยการส่งเป็นตัวเงินแทนสิ่งของให้กับรัฐมากขึ้น ซึ่งมีหลักฐานปรากฏในสมัยกรุงธนบุรีเรื่อยมา จนกระทั่งในสมัยปัจจุบันนี้การจัดเก็บอาคารรังนกอีแอ่นทั้งหมดมีการจัดเก็บเป็นตัวเงิน

3.2.2.3 ผู้มีหน้าที่จัดเก็บอาคารรังนกอีแอ่น

ตามพระราชบัญญัติอาคารรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอาคารรังนกอีแอ่น ซึ่งประกอบไปด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ อัยการจังหวัด หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด สรรพากรจังหวัด ป่าไม้จังหวัด หัวหน้าคณะผู้บริหารท้องถิ่น ทูกราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรังนกอีแอ่นอยู่ในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น และผู้ทรงคุณวุฒิอีกหกคน ผู้ทรงคุณวุฒิหกคนดังกล่าวมาจากการแต่งตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยหลักเกณฑ์ในการเลือกผู้ทรงคุณวุฒิสองคนในหกคนนั้นจะพิจารณาจากรายชื่อบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถหรือประสบการณ์เกี่ยวกับรังนกอีแอ่นที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บอาคารรังนกอีแอ่นในเขต

ราชการส่วนท้องถิ่นนั้นเสนอ ส่วนผู้ทรงคุณวุฒิอีกสี่คนมาจากสภาจังหวัดที่มีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในจังหวัดนั้นเสนอ และในคณะกรรมการดังกล่าวได้กำหนดให้ปลัดจังหวัดเป็นเลขานุการ⁹⁵ คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นนี้มีหน้าที่*แต่งตั้งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บเงินอากรรังนกอีแอ่น

3.2.2.4 ขั้นตอนและวิธีการในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น

3.2.2.4.1 ฝ่ายเจ้าหน้าที่ผู้จัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น

ขั้นตอนวิธีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นของฝ่ายเจ้าหน้าที่ผู้จัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น ผู้เขียนได้แบ่งเป็นขั้นตอนวิธีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นก่อนการประมูล ระหว่างการประมูล และหลังการประมูลสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ก. ก่อนการประมูลสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในจังหวัดที่จัดให้มีการทำสัมปทานรังนกอีแอ่น มีความประสงค์จะทำการการประมูลอากรรังนกอีแอ่นเพื่อให้สัมปทานเก็บรังนกอีแอ่นในเขตท้องที่ คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นจะออก “ประกาศคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น” ขึ้นมา ซึ่งรูปแบบในการประมูลอากรรังนกอีแอ่นนี้ได้นำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 มาใช้เป็นแบบอย่างในการประมูล โดยในประกาศคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นนี้มีรายละเอียดของกำหนดระยะเวลาการให้สัมปทาน วันเวลาและท้องที่ที่มีการประมูล คุณสมบัติของผู้เสนอการประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่น วิธีการซื้อและระยะเวลาที่ขายเอกสารการประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่น กำหนดวันเวลายื่นซอง และกำหนดวันที่ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับคัดเลือกให้เข้าเสนอราคาเงินอากรรังนกอีแอ่น⁹⁶

การกำหนดให้สัมปทานอากรรังนกอีแอ่นนี้ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดหลักเกณฑ์ในแต่ละท้องที่ที่มีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นว่าจะกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นมาอย่างไร สำหรับรายละเอียดในการยื่นซองนั้นประกอบด้วยบัญชีรายชื่อเกาะที่มีนกอีแอ่นอยู่ตามธรรมชาติในท้องที่

⁹⁵ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540

⁹⁶ กรมการปกครอง, “หนังสือที่ มท. 0310.5/ว 1024 เรื่องการดำเนินการตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น,” 20 พฤษภาคม 2541.

ราคากลางในการประมูลของแต่ละห้องที่มีอาคารรั้งนกอีแอ่น แบบใบเสนอประมูลเงินอาคารรั้งนกอีแอ่น แบบสัญญาสัมปทานเก็บรั้งนกอีแอ่น และเงื่อนไขท้ายสัญญาสัมปทาน แบบหนังสือค้ำประกัน ซึ่งต้องมีหลักประกันซองและประกันสัญญา⁹⁷

ข. ระหว่างการประมูลสัญญาสัมปทานอาคารรั้งนกอีแอ่น

เมื่อผู้เสนอราคาประมูลเงินอาคารรั้งนกอีแอ่นได้ยื่นแสดงความจำนงประสงค์ที่จะทำการยื่นประมูลอาคารรั้งนกอีแอ่นต่อคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอาคารรั้งนกอีแอ่นแล้ว ทางคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอาคารรั้งนกอีแอ่นจะประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเลือกให้เข้าเสนอราคาเงินอาคารรั้งนกอีแอ่น และในวันที่ยื่นการประมูลนั้น คณะกรรมการพิจารณาผลการประมูลจะยื่นรับซองประมูลเงินอาคารรั้งนกอีแอ่นภายในเวลาที่กำหนดไว้ เมื่อพ้นกำหนดเวลายื่นซองประมูลเงินอาคารรั้งนกอีแอ่นแล้ว ทางคณะกรรมการรับซองประมูลเงินอาคารรั้งนกอีแอ่นจะไม่รับซองประมูลเงินอาคารอีกเด็ดขาด และส่วนใหญ่เกือบทุกห้องที่มีการประมูลเงินอาคารรั้งนกอีแอ่น คณะกรรมการพิจารณาผลการประมูลจะรับและเปิดซองประมูลในวันเดียวกัน

เมื่อปิดการยื่นซองประมูลเงินอาคารรั้งนกอีแอ่น คณะกรรมการพิจารณาผลการประมูลจะใช้หลักเกณฑ์และสิทธิในการพิจารณาวงเงินประมูล โดยจะพิจารณาตัดสินด้วยวงเงินสูงสุดที่ผู้เสนอประมูลยื่น ถ้าผู้เสนอประมูลมีวงเงินประมูลที่เท่ากันหลายราย ให้คณะกรรมการพิจารณาผลการประมูลเรียกผู้เสนอประมูลดังกล่าวมาเสนอวงเงินประมูลโดยวิธียื่นซองประมูลใหม่พร้อมกัน และวงเงินที่ยื่นจะต้องไม่ต่ำกว่าที่ยื่นเดิม หากผู้เสนอประมูลรายใดมีคุณสมบัติไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดหรือยื่นหลักฐานการประมูลไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน หรือยื่นซองประมูลไม่ถูกต้องแล้ว คณะกรรมการพิจารณาผลการประมูลจะไม่รับพิจารณาวงเงินประมูลของผู้เสนอประมูลรายนั้น เว้นแต่เป็นข้อผิดพลาดหรือบกพร่องเพียงเล็กน้อยหรือผิดพลาดไปจากเงื่อนไขของเอกสารประมูลเงินอาคารรั้งนกอีแอ่นในส่วนที่มีใช้สาระสำคัญ ทั้งนี้เฉพาะในกรณีที่พิจารณาเห็นว่าจะเป็นการประโยชน์ต่อทางราชการเท่านั้น

คณะกรรมการพิจารณาผลการประมูลมีสิทธิสงวนสิทธิไม่พิจารณาวงเงินประมูลของผู้เสนอประมูลโดยไม่มีการผ่อนผันในกรณีดังต่อไปนี้⁹⁸

⁹⁷ เรื่องเดียวกัน

⁹⁸

1) ไม่ปรากฏชื่อพิจารณาผู้เสนอประมวลรายนั้นในบัญชีรับเอกสารประมวลเงินอากรรังนกอีแอ่นในหลักฐานการรับเอกสารประมวลเงินอากรรังนกอีแอ่นของจังหวัด

2) ไม่กรอกชื่อบริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล หรือไม่ลงลายมือชื่อผู้เสนอประมวลอย่างหนึ่งอย่างใดหรือทั้งหมดในแบบเสนอประมวลเงินอากรรังนกอีแอ่น

3) เสนอรายละเอียดแตกต่างไปจากเงื่อนไขที่กำหนด ในเอกสารประมวลเงินอากรรังนกอีแอ่นที่เป็นสาระสำคัญ หรือเป็นผลให้เกิดการเสียเปรียบได้เปรียบแก่ผู้เสนอประมวลรายอื่น

คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นมีสิทธิที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ผู้ที่ชนะการประมูลเก็บรังนกอีแอ่นก็ได้ หรือจะยกเลิกการประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นโดยไม่พิจารณาเงินประมูลเลยก็ได้ สุดแต่จะพิจารณาเห็นสมควร ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญและให้ถือว่าการตัดสินใจของคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นเป็นเด็ดขาด ผู้เสนอประมูลอากรรังนกอีแอ่นจะเรียกค่าเสียหายใดๆ มิได้ รวมทั้งคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นมีสิทธิที่จะพิจารณายกเลิกการประมูล และลงโทษผู้เสนอประมูลเสมือนเป็นผู้ที่จ้างงาน หากมีเหตุที่เชื่อได้ว่าการเสนอวงเงินประมูลสูงสุดกระทำไปโดยไม่สุจริตหรือมีการสมยอมกันในการเสนอวงเงินประมูล

เมื่อพ้นเวলাกำหนดยื่นซองประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นแล้ว ทางคณะกรรมการรับซองประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นจะไม่รับซองประมูลเงินอากรอีกเด็ดขาด และส่วนใหญ่เกือบทุกท้องที่ การประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นจะรับและเปิดซองประมูลในวันเดียวกัน

ภายหลังจากที่ได้ผู้ประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นที่ได้ประมูลด้วยจำนวนเงินที่สูงที่สุดและได้รับอนุญาตให้จัดเก็บรังนกอีแอ่นในท้องที่ที่มีการประมูลจากคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นแล้ว ประธานกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นจะแจ้งหนังสือให้กับผู้ที่ชนะการประมูลเพื่อให้ทราบถึงระเบียบหลักเกณฑ์ และวันเวลาในการทำสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น ซึ่งในวันทำสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นนั้นผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ทำสัญญาจะต้องวาง

⁹⁸ กรมสรรพากร, “ตัวอย่างเอกสารใช้ประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นและร่างสัญญา,” (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

หลักประกันเป็นเงินสด หรือหนังสือค้ำประกันของธนาคารในประเทศแก่คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บ
อากรรังนกอีแอ่น⁹⁹

ค. หลังการประมวลสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น

ภายหลังจากที่ได้ทำสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นแล้ว คณะกรรมการ
พิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นมีหน้าที่กำกับดูแลการเก็บรังนกอีแอ่นของผู้รับสัมปทานอากรรังนก
อีแอ่นเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายและสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นที่ได้ทำกันไว้ หากผู้รับ
สัมปทานอากรรังนกอีแอ่นฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือตามที่กำหนดไว้ในสัญญาสัมปทานอากร
รังนกอีแอ่น คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้รับสัมปทานอากรรังนก
อีแอ่นระงับการกระทำที่ฝ่าฝืน หรือแก้ไขหรือปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือสัญญาสัมปทานอากร
รังนกอีแอ่นภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นกำหนดไว้ หากผู้รับ
สัมปทานอากรรังนกอีแอ่นไม่ดำเนินการตามคำสั่งของคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนก
อีแอ่นภายในระยะเวลาที่กำหนด คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นมีอำนาจที่จะเพิก
ถอนสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นได้¹⁰⁰

นอกจากนี้คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นยังมีหน้าที่ใน
การจัดสรรเงินอากรรังนกอีแอ่นให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรังนกอีแอ่น โดยคำนวณตาม
ส่วนของจำนวนรังนกอีแอ่นที่เก็บได้ในแต่ละเขตราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น
ในแต่ละปี หากจำนวนเงินอากรรังนกอีแอ่นที่เก็บได้มีจำนวนเงินไม่เกินสามล้านบาท ให้จัดสรรเงิน
อากรรังนกอีแอ่นให้กับราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นนั้นทั้งหมด ในกรณีที่
จำนวนเงินอากรรังนกอีแอ่นมีจำนวนเงินเกินสามล้านบาท ให้จัดสรรจำนวนเงินสามล้านบาทให้แก่
ราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นนั้นก่อน ส่วนที่เหลือจัดสรรโดยจำนวนเงินร้อยละ
สี่สิบของเงินดังกล่าวแบ่งให้กับราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรังนกอีแอ่น ส่วนจำนวนเงินอีกร้อย
ละหกสิบที่เหลือให้จัดสรรให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดเดียวกันที่ไม่มีการจัดเก็บรังนกอีแอ่น
ซึ่งการจัดสรรเงินอากรรังนกอีแอ่นที่เหลือนี้ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการพิจารณาการจัดเก็บอากรรัง

⁹⁹ เรื่องเดียวกัน

¹⁰⁰ มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540

นกอีแอ่นกำหนด หากปีใดไม่อาจทราบส่วนของจำนวนรังนกอีแอ่นที่จะนำมาใช้คำนวณ ให้ใช้ส่วนของจำนวนรังนกอีแอ่นในปีก่อนหน้านั้นเป็นเกณฑ์ในการคำนวณ¹⁰¹ ก่อนที่จะส่งมอบเงินอากรรังนกอีแอ่นให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นนั้นกฎหมายได้กำหนดให้หักค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาให้และเพิกถอนสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น การจัดเก็บและการจัดสรรเงินอากรรังนกอีแอ่นรวมทั้งการกำกับดูแลการเก็บรังนกอีแอ่นตามกฎหมายได้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยไม่เกินร้อยละห้าของเงินอากรที่ส่งมอบ ซึ่งต่อมาได้มีกฎกระทรวงประกาศให้หักค่าใช้จ่ายก่อนการส่งมอบเงินอากรรังนกอีแอ่นได้ร้อยละห้าของจำนวนเงินที่จะส่งมอบ¹⁰² นอกจากนี้กฎหมายกำหนดให้การส่งมอบเงินอากรรังนกอีแอ่นให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งให้เป็นหน้าที่ของกรรมการและเลขานุการในคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น¹⁰³

หน้าที่ของกรรมการและเลขานุการในคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นนอกจากเป็นผู้ส่งมอบเงินให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นดังที่ได้กล่าวมาแล้ว กรรมการและเลขานุการดังกล่าวยังมีหน้าที่ภายหลังจากการทำสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นอีกหลายประการ อันได้แก่ ตรวจสอบการกระทำการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น กระบวนการในการส่งเงินอากรรังนกอีแอ่น ตรวจสอบ กัก ยึด หรืออายัดรังนกอีแอ่น หรือสิ่งใดๆ ที่เกี่ยวข้อง ขึ้นไปบนเกาะที่มีรังนกอีแอ่น อยู่ตามธรรมชาติ หรือเข้าไปในอาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะของบุคคลใดๆ ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการของสถานที่นั้นเพื่อตรวจสอบ ภายหลังจากที่กรรมการและเลขานุการได้ทำหน้าที่ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น จะต้องทำหนังสือรายงานต่อคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นให้รับทราบ หากมีกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือตามที่กำหนดในสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น

3.2.2.4.2 ฝ่ายผู้เสียอากรรังนกอีแอ่น

ขั้นตอนวิธีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นของฝ่ายผู้เสียอากรรังนกอีแอ่น ผู้เขียนได้แบ่งเป็นขั้นตอนวิธีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นก่อนการประมูล ระหว่างการประมูล และหลังการประมูลสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่น ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

¹⁰¹ มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540

¹⁰² กฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540

¹⁰³ มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540

ก. ก่อนการประมูลสัญญาสัมปทานอากรรั้งนกอีแอ่น

ก่อนการประมูลสัญญาสัมปทานอากรรั้งนกอีแอ่น ผู้เสนอเงินประมูลเงินอากรรั้งนกอีแอ่นต้องตรวจสอบคุณสมบัติของตนว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขตามที่คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นได้กำหนดไว้ในประกาศการประมูลเงินอากรรั้งนกอีแอ่นหรือไม่ ซึ่งคุณสมบัติของผู้เสนอประมูลเงินอากรรั้งนกอีแอ่นโดยทั่วไป จะต้องเป็นบริษัท หรือห้างหุ้นส่วนที่จดทะเบียนในประเทศไทยและต้องไม่เคยเป็นผู้ทำงานในการประมูลเงินอากรรั้งนกอีแอ่นหรือเคยถูกเพิกถอนสัมปทานรั้งนกอีแอ่น ตามพระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ.2540 ผู้เสนอประมูลเงินอากรรั้งนกอีแอ่นต้องไม่เป็นผู้มีประโยชน์ร่วมกันกับผู้เสนอประมูลรายอื่น หรือไม่เป็นผู้กระทำการอันเป็นการขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม ผู้เสนอการประมูลอากรรั้งนกอีแอ่นต้องตรวจสอบรายชื่อด้วยว่าเป็นผู้มีสิทธิได้รับเลือกให้เข้าเสนอเงินประมูลหรือไม่ จากนั้นจะต้องกรอรายละเอียดในแบบเสนอประมูลเงินอากรรั้งนกอีแอ่นและเอกสารต่างๆให้ครบถ้วน ลงลายมือชื่อผู้เสนอประมูลให้ชัดเจน จำนวนเงินที่เสนอประมูลต้องไม่ต่ำกว่าราคากลางที่ได้กำหนดไว้และต้องตรงกันทั้งที่เป็นตัวเลขและตัวอักษรโดยไม่มีการชดเชบหรือแก้ไข ในกรณีที่มีการชดเชบแก้ไข จะต้องลงลายมือชื่อผู้เสนอประมูลกำกับไว้ด้วยทุกแห่ง ในกรณีที่ตัวเลขที่เป็นเงินประมูลไม่ตรงกันกับตัวอักษรให้ถือตัวอักษรเป็นสำคัญ และผู้เสนอประมูลเงินอากรรั้งนกอีแอ่นต้องรับผิดชอบวงเงินที่ตนได้เสนอไว้และจะถอนการเสนอวงเงินดังกล่าวมิได้¹⁰⁴

ก่อนยื่นซองเงินประมูลอากรรั้งนกอีแอ่น ผู้เสนอประมูลต้องตรวจดูรายละเอียดเงื่อนไขต่างๆ ให้ครบถ้วนและเข้าใจเอกสารประมูลเงินอากรรั้งนกอีแอ่นทั้งหมดก่อนที่จะตกลงยื่นซองประมูลเงินอากรรั้งนกอีแอ่น

ข. ระหว่างการประมูลสัญญาสัมปทานอากรรั้งนกอีแอ่น

ผู้เสนอประมูลต้องเสนอหลักฐาน ดังต่อไปนี้ในวันยื่นประมูลคือ¹⁰⁵

¹⁰⁴ ชญานิชฐ์ พูลสวัสดิ์, “การระงับข้อพิพาทอากรรั้งนกอีแอ่นในฝ่ายปกครอง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายการเงินและภาษีอากร คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), หน้า 77.

¹⁰⁵ กรมสรรพากร, “ตัวอย่างเอกสารใช้ประมูลเงินอากรรั้งนกอีแอ่นและร่างสัญญา,” (เอกสารไม่ตีพิมพ์ เผยแพร่)

1) ใบเสนอประมูลให้แยกใส่ซองไว้ต่างหาก โดยปิดผนึกและลงลายมือชื่อผู้เสนอประมูลกำกับไว้ ซึ่งผู้เสนอประมูลเงินอาคารรังนกอีแอ่นต้องรับผิดชอบวงเงินที่ตนได้เสนอไว้และจะถอนการเสนอวงเงินดังกล่าวมิได้

2) หลักฐานประกอบใบเสนอประมูลให้ยื่นพร้อมใบเสนอประมูลโดยแยกไว้ นอกของใบเสนอประมูล ซึ่งมีเอกสารประกอบดังนี้

ในกรณีห้างหุ้นส่วนสามัญหรือห้างหุ้นส่วนจำกัด ให้ยื่นสำเนาหนังสือรับรองการจดทะเบียนนิติบุคคลบัญชีรายชื่อหุ้นส่วนผู้มีอำนาจควบคุมพร้อมรับรองสำเนาถูกต้อง

ในกรณีบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ให้ยื่นสำเนาหนังสือรับรองการจดทะเบียนนิติบุคคลหนังสือบริคณห์สนธิ บัญชีชื่อกรรมการผู้จัดการผู้มีอำนาจควบคุมและบัญชีผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่ พร้อมรับรองสำเนาถูกต้อง

3) สำเนาใบทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม พร้อมรับรองสำเนาถูกต้อง

4) หนังสือมอบอำนาจซึ่งปิดอากรแสตมป์ตามกฎหมาย ในกรณีที่ผู้เสนอประมูลมอบอำนาจให้บุคคลอื่นลงนามในใบเสนอประมูลแทน

5) หลักประกันของอาจเป็นเงินสดหรือหนังสือค้ำประกันของธนาคารในประเทศไทยตามแบบหนังสือค้ำประกันของ การคืนหลักประกันของ ไม่ว่าจะกรณีใด ๆ จะคืนให้โดยไม่มีดอกเบี้ย

จากเอกสารต่างๆ ที่ได้กล่าวแล้วนั้น ให้ผู้เสนอประมูลเงินอาคารรังนกอีแอ่นรวบรวมเอกสารใส่ซองแล้วปิดผนึกให้เรียบร้อย พร้อมจำหน่ายของถึงกรรมการพิจารณาจัดเก็บอาคารรังนกอีแอ่นจังหวัดที่เปิดให้มีการประมูลเงินอาคารรังนกอีแอ่น โดยระบุที่หน้าซองว่า “ใบเสนอประมูลเงินอาคารรังนกอีแอ่นตามเอกสารประมูลเงินอาคารรังนกอีแอ่น” ยื่นต่อคณะกรรมการรับและเปิดซอง

ประมูลเงินอาคารรั้งนกอีแอ่น ซึ่งการยื่นซองประมูลเงินอาคารรั้งนกอีแอ่นนี้จะทำในวันเดียวกันกับการเปิดซองประมูลเงินอาคารรั้งอีแอ่น¹⁰⁶

นอกจากนี้เพื่อเป็นการป้องกันการเสียหายแก่รัฐ ผู้เสนอประมูลเงินอาคารรั้งนกอีแอ่นจะต้องวางหลักประกันของตามที่คณะกรรมการพิจารณาการจัดเก็บเงินอาคารรั้งนกอีแอ่นได้กำหนดไว้ ซึ่งจะคิดเป็นร้อยละของราคากลางที่ใช้ในการประมูล หลักประกันของนี้จะยื่นพร้อมซองประมูลเงินอาคารรั้งนกอีแอ่น โดยอาจจะใช้เงินสด หรือหนังสือค้ำประกันของธนาคารในประเทศเป็นหลักประกันของก็ได้ จากนั้นคณะกรรมการพิจารณารับและเปิดซองประมูลจะคืนหลักประกันของโดยไม่มีดอกเบี้ยให้กับผู้เสนอเงินประมูลอาคารรั้งนกอีแอ่นภายใน 15 วัน นับถัดจากวันที่ได้พิจารณาผลการประมูลเรียบร้อยแล้ว เว้นแต่ในกรณีที่ผู้ที่เสนอวงเงินประมูลสูงสุดแล้วได้รับคัดเลือก ทางคณะกรรมการจะคืนให้ต่อเมื่อได้ทำสัญญาสัมปทานอาคารรั้งนกอีแอ่นแล้ว

ผู้เสนอแบบประมูลเงินอาคารรั้งนกอีแอ่นที่ชนะการประมูลและได้รับอนุญาตให้เก็บรั้งนกอีแอ่นจากคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอาคารรั้งนกอีแอ่นแล้ว จะต้องเข้าทำสัญญาสัมปทานอาคารรั้งนกอีแอ่นกับคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอาคารรั้งนกอีแอ่นภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการดังกล่าวได้กำหนดไว้ โดยให้นับตั้งแต่วันถัดจากวันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากประธานกรรมการพิจารณาจัดเก็บอาคารรั้งนกอีแอ่น เมื่อผู้ที่ได้รับอนุญาตให้จัดเก็บรั้งนกอีแอ่นเข้าทำสัญญาสัมปทานอาคารรั้งนกอีแอ่นแล้ว ผู้ที่ได้รับอนุญาตดังกล่าวจะเป็นผู้มีสิทธิได้เข้าดูแลรักษาพื้นที่มีนกอีแอ่นมาทำรัง อันได้แก่เกาะต่างๆ ที่กำหนดไว้ในการประมูลเงินอาคารรั้งนกอีแอ่นนับตั้งแต่วันเริ่มทำสัญญา และจะต้องวางหลักประกันสัญญาตามแบบหนังสือค้ำประกันในวันทำสัญญาสัมปทาน ซึ่งหลักประกันสัญญานี้คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอาคารรั้งนกอีแอ่นจะคืนให้ต่อเมื่อผู้ชนะการประมูลได้พ้นจากข้อผูกพันในสัญญาสัมปทานไปแล้วโดยไม่มีดอกเบี้ย ซึ่งหลักประกันสัญญาดังกล่าวนี้อาจจะใช้เงินสดหรือหนังสือค้ำประกันของธนาคารในประเทศไทยก็ได้¹⁰⁷

¹⁰⁶ กรมการปกครอง, “หนังสือ มท. 0310.5/ว 1024 เรื่องการดำเนินการตามพระราชบัญญัติอาคารรั้งนกอีแอ่น,”

¹⁰⁷ เรื่องเดียวกัน

ค. หลังการประมวลสัญญาสัมปทานอาคารรังนกอีแอ่น

ภายหลังจากที่ผู้ชนะการประมูลเงินอาคารรังนกอีแอ่นได้เข้าทำสัญญาอาคารรังนกอีแอ่นแล้ว ในสัญญาจะเรียกผู้ชนะการประมูลนี้ว่าผู้รับสัมปทาน ซึ่งตามกฎหมายผู้รับสัมปทานอาคารรังนกอีแอ่นจะต้องมีสำนักงานใหญ่หรือสำนักงานตัวแทนประจำในจังหวัดที่ตนได้รับสัมปทาน¹⁰⁸ และต้องแจ้งให้ประธานกรรมการพิจารณาจัดเก็บอาคารรังนกอีแอ่นทราบในวันทำสัญญา ผู้รับสัมปทานอาคารรังนกอีแอ่นจะต้องจัดเก็บรังนกอีแอ่นได้ไม่เกินปีละสามครั้งตามเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญาสัมปทานอาคารรังนกอีแอ่น¹⁰⁹ นอกจากนี้ผู้รับสัมปทานอาคารรังนกอีแอ่นยังมีหน้าที่ที่จะต้องทำบัญชีแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนรังนกอีแอ่นที่เก็บได้ บริเวณที่เก็บรังนกอีแอ่น และรายการอื่นๆ เกี่ยวกับรังนกอีแอ่นเพื่อยื่นต่อคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอาคารรังนกอีแอ่น¹¹⁰ และต้องสงวนและคุ้มครองนกอีแอ่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอาคารรังนกอีแอ่นประกาศกำหนดอีกด้วย¹¹¹

เงื่อนไขและข้อกำหนดอื่นๆ สำหรับผู้ประมูลได้หรือผู้รับสัมปทานขึ้นอยู่กับในแต่ละท้องถิ่นที่มีรังนกอีแอ่นว่าคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอาคารรังนกอีแอ่นจะกำหนดเงื่อนไขอย่างไร เช่น มีการกำหนดให้ผู้รับสัมปทานต้องยินยอมให้เกาะที่เป็นที่อยู่อาศัยของนกอีแอ่นเป็นแหล่งท่องเที่ยวสำหรับบริการแก่นักท่องเที่ยว และใช้เป็นสถานที่เพื่อการศึกษาค้นคว้าวิจัยสำหรับคณะวิจัยของคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอาคารรังนกอีแอ่นโดยผู้รับสัมปทานยังคงมีสิทธิในการเก็บรังนกอีแอ่นตามสัญญาสัมปทาน ผู้รับสัมปทานต้องจัดให้มีการจ้างแรงงานที่มีภูมิลำเนาในเขตพื้นที่ที่มีรังนกอีแอ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของแรงงานทั้งหมดในการประกอบกิจการสัมปทานรังนกอีแอ่น ในกรณีเมื่อสัญญาสัมปทานสิ้นสุดไม่ว่าด้วยเหตุผลใด ๆ ให้ผู้รับสัมปทานออกจากพื้นที่สัมปทานเก็บรังนกทันที และเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการจัดเก็บรังนกอีแอ่น ห้ามมิให้ผู้รับสัมปทานที่ถูกบอกเลิกสัญญาหรือไม่ได้เป็นผู้รับสัมปทานในการประมูลครั้งใหม่หรือถอนสิ่งปลูกสร้างใด ๆ ในพื้นที่ที่ได้รับสัมปทานเก็บรังนก

¹⁰⁸ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติอาคารรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540

¹⁰⁹ มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติอาคารรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540

¹¹⁰ มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติอาคารรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540

¹¹¹ มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติอาคารรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540

ในการชำระเงินอาคารรังนกอีแอ่นนั้น จำนวนเงินอากรที่ประมูลได้นี้ ผู้รับสัมปทานจะต้องแบ่งกำไรสุทธิอีกร้อยละ 25 ของกำไรสุทธิหรือเงินได้สุทธิ โดยที่เงินส่วนแบ่งกำไรสุทธิหรือเงินได้สุทธิดังกล่าวผู้รับสัมปทานจะต้องชำระต่อกองคลังของสำนักองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เป็นแหล่งรังนกอีแอ่น¹¹² และผู้รับสัมปทานอาคารรังนกอีแอ่นจะต้องชำระอาคารรังนกอีแอ่นเป็นงวดๆ ตามที่ได้ตกลงกันในสัญญาสัมปทาน หากผู้รับสัมปทานอาคารรังนกอีแอ่นชำระเงินเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาในสัญญาสัมปทานหรือชำระเงินอาคารรังนกอีแอ่นไม่ครบถ้วนเมื่อถึงกำหนดเวลาที่ต้องชำระ ผู้รับสัมปทานอาคารรังนกอีแอ่นจะต้องเสียเงินเพิ่มอีกร้อยละ 1.5 ต่อเดือนหรือเศษของเดือนของเงินอาคารรังนกอีแอ่นที่ต้องชำระ ซึ่งเงินเพิ่มดังกล่าวนี้ให้ถือเป็นเงินอากรอีกด้วย¹¹³

3.3 การจัดเก็บอาคารรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน

3.3.1 แนวคิดและที่มาของรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน

การจัดเก็บรังนกอีแอ่นในประเทศไทยในสมัยโบราณ มีการจัดเก็บในสถานที่หรือบริเวณที่มีนกอีแอ่นเข้าอาศัยทำรังอยู่ตามธรรมชาติเท่านั้น การสร้างอาคารสิ่งปลูกสร้าง หรือที่นิยมเรียกกันว่า “บ้านรังนก” หรือ “คอนโดรังนก” เพื่อให้นกอีแอ่นเข้ามาอาศัยทำรังโดยเอกชนยังไม่เป็นที่รู้จักหรือได้รับความนิยมนัดเช่นในปัจจุบัน

ที่มาของการสร้างสิ่งปลูกสร้างให้นกอีแอ่นเข้าไปทำรังอาศัยนั้น เป็นเรื่องเล่าขานกันมาว่า เกิดปรากฏการณ์เหนือธรรมชาติขึ้นในราว พ.ศ. 2494 ในขณะนั้นมีคนใจบุญรายหนึ่งที่อำเภอปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช ได้ปลูกตึกเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยของผู้คนในครอบครัว ครั้งตึกสร้างเสร็จปรากฏว่าคนยังไม่ทันเข้าอยู่ กลับมีนกอีแอ่นเข้ามาอยู่ในพื้นที่ชั้นบน และมาทำรังวางไข่ออกลูกตัวเล็กๆมากมาย เจ้าของบ้านใจบุญนั้นก็เกรงใจนกอีแอ่น กลัวว่าหากขับไล่ไปลูกนกตัวเล็กๆ จักเป็นอันตราย ก็ทนพักอาศัยอยู่แต่ชั้นล่างและปล่อยให้ชั้นบนสุดเป็นที่อยู่ของนกอีแอ่น นานวันนกอีแอ่นก็ชักชวนพาพวกพ้องเข้ามาอยู่อาศัยทำรังกันที่บ้านหลังนี้มากขึ้นอย่างรวดเร็ว¹¹⁴

¹¹² เกษม จันทร์ดำ, รังนกอีแอ่น: อำนาจ ความขัดแย้ง และความมั่งคั่ง, หน้า127.

¹¹³ มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติอาคารรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540

¹¹⁴ จุดเริ่มต้นของธุรกิจบ้านรังนกนางแอ่นกินรัง[ออนไลน์]

จนในที่สุดชั้นบนของบ้านหลังนี้ก็เต็มไปด้วยนกอีแอ่น เจ้าของบ้านใจบุญก็ทดลองเก็บรังนกอีแอ่นเก่าออกไปขาย และเฝ้าศึกษาพฤติกรรมของนกอีแอ่นว่าเข้ามาอย่างไร ออกไปอย่างไร ทำรังอย่างไร วางไข่อย่างไร ออกลูกอย่างไร และลูกจะบินออกไปหากินเองอย่างไร รวมทั้งได้ศึกษาเกี่ยวกับการทดลองเก็บรังนกอีแอ่นอย่างทะนุถนอมและเอาใจใส่อย่างยิ่ง เพราะมีน้ำจิตน้ำใจเมตตาต่อสัตว์เหล่านี้เป็นพื้นฐาน เจ้าของบ้านใจบุญได้เฝ้าศึกษาพฤติกรรมเกี่ยวกับการใช้รังของนกอีแอ่น จนแน่ใจแล้วว่าเมื่อลูกนกบินออกไปหากินเองได้แล้วนั้นแหละ เป็นโอกาสที่จะเก็บรังนกนั้นได้ และเมื่อเก็บรังนกแล้ว ครั้นถึงคราวที่แม่นกจะวางไข่อีกครั้งหนึ่งแม่นกจะมาทำรังอีกครั้ง ในที่สุดเจ้าของบ้านใจบุญนี้ก็สามารถศึกษากฎเกณฑ์และวิธีการเก็บรังนกอีแอ่นที่มาทำรังในบ้านได้อย่างดี จนสามารถจัดเก็บรังนกออกขายได้เป็นลำเป็นสัน เพื่อนบ้านก็เฝ้าไต่ถามว่าทำไมจึงมีนกมาอยู่อาศัยและก่อให้เกิดรายได้ดีอย่างนี้ เจ้าของบ้านใจบุญก็แนะนำว่า จิตใจที่เมตตาปราณีต่อสัตว์นั้นนกอีแอ่นสามารถสัมผัสได้ ถ้าทำใจให้มีเมตตาต่อนกอีแอ่นก็จะมาอาศัย ดังนั้น ชาวบ้านย่านนั้นจึงทดลองปลูกบ้านและปล่อยให้นกอีแอ่นเข้าอยู่อาศัยทำรัง ซึ่งเท่ากับเป็นการฝึกให้มีความเมตตาอารีเป็นเบื้องต้นนั่นเอง

บางคนไม่เชื่อว่าจิตใจที่เมตตาปราณีนั้นจะจูงใจให้นกอีแอ่นมาอาศัยทำรังได้ ผลจากความไม่มีเมตตาในใจคือความโลภเข้าครอบงำ นกอีแอ่นพอทำรังเสร็จเจ้าของบ้านก็เก็บรังไป นกอีแอ่นไม่มีรังจะไข่ก็ต้องแตกตายบ้าง หรือไปทำรังที่อื่นเสียบ้าง บางทีลูกนกยังเล็กนกก็ยังบินออกไปหากินไม่ได้ ก็หยิบเอาลูกนกวางไว้ข้างล่างแล้วเก็บรังไปขาย เป็นที่น่าอัศจรรย์ว่านกอีแอ่นที่มาแล้วก็บินหนีไป ตัวใหม่ก็จะไม่เข้ามาด้วย ปรากฏการณ์แบบนี้จึงเป็นปรากฏการณ์แบบหนึ่งของการทำบ้านให้นกอีแอ่นมาอาศัยเพื่อเก็บรังนก และเกิดขึ้นตลอดจนค่อยๆ ขยายตัวไปในพื้นที่ชายทะเลตั้งแต่จังหวัดสุราษฎร์ธานีลงไปทางใต้

นอกจากปรากฏการณ์แบบนี้แล้ว ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เคยเป็นเขตพื้นที่เคลื่อนไหวของชาวพรรคคอมมิวนิสต์มาลายา ที่ทำการต่อสู้กับรัฐบาลของประเทศมาเลเซีย ในขณะที่ร่วมมือกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย และพยายามหลีกเลี่ยงไม่ปะทะกับทหารของกองทัพไทย ในห้วงเวลาหนึ่ง ชาวพรรคคอมมิวนิสต์มาลายาก็ได้พบกฎเกณฑ์และพฤติกรรมของนกอีแอ่น นั่นคือพฤติกรรมการทำรัง การอาศัย การวางไข่ การออกลูก และการเก็บรังนกอีแอ่นตามถ้ำต่างๆ และขยายไปถึงอุโมงค์ทางยุทธวิธีในบางพื้นที่ และที่สำคัญชาวพรรคคอมมิวนิสต์มาลายาได้ค้นพบโดย

บังเอิญว่าในยามที่ลูกนกก็แอ่นตกลงจากรังและส่งเสียงร้องนั้น จะชักพานกก็แอ่นตัวอื่นๆ เข้ามาในพื้นที่นั้น ชาวพรอคคอมมิวนิสต์มาลาयाจึงได้เลียนแบบเสียงร้องของลูกนกนางแอ่นและไปทดลองใช้เสียงเลียนแบบนั้นในถ้ำอื่นหรืออุโมงค์อื่น ก็พบว่ามีนกก็แอ่นบินมาตามเสียงนั้น และเมื่อพบว่ามีถ้ำ มีหุบเขาก็ก็นึกโอกาสอาศัยอยู่ต่อไป

จากตำนานเล่าขานถึงเจ้าของบ้านใจบุญ และการค้นพบปรากฏการณ์ของพรอคคอมมิวนิสต์มาลาयाดังกล่าว ทำให้เกิดรูปแบบอันเป็นภูมิปัญญาในการสร้างบ้านนกก็แอ่นในกาลต่อเรื่อยมา จนปัจจุบันได้มีการนำเทคนิคต่างๆ มาใช้มากมายจนประสบความสำเร็จและเกิดเป็นธุรกิจบ้านรังนกขึ้น และมีการแพร่ขยายความรู้นี้ออกไปในพื้นที่ต่างๆ ทั่วภาคใต้

ปัจจุบันการสร้างบ้านรังนกกลายเป็นธุรกิจที่สำคัญ สร้างรายได้แก่เจ้าของธุรกิจอย่างมหาศาลและเกือบทุกจังหวัดของภาคใต้ มีการสร้างบ้านรังนกเพื่อให้นกก็แอ่นเข้ามาอาศัยทำรังเกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย ทั้งในสถานที่ของเอกชนและในบริเวณที่ใกล้กับเกาะ แก่งหรือถ้ำอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งธุรกิจการสร้างบ้านรังนกในปัจจุบัน มีการเติบโตอย่างรวดเร็ว มีการเลือกสถานที่หรือทำเลที่ตั้งสำหรับการสร้างบ้านรังนก โดยเลือกสถานที่หรือในบริเวณที่เรียกว่า “ทำเลทอง” ซึ่งได้แก่ สถานที่ใกล้กับแหล่งที่นกก็แอ่นอาศัยทำรัง เช่น บ้านรังนกที่ประสบความสำเร็จ, ในบริเวณถ้ำหรือใกล้กับเกาะสัมปทานรังนกก็แอ่น, สถานที่ใกล้กับแหล่งหากินของนกก็แอ่น เส้นทางที่นกก็แอ่นบินผ่านหรือเส้นทางการอพยพของนกก็แอ่น นอกจากนี้ มีการออกแบบอาคารโดยนำหลักการทางวิศวกรรมมาใช้ เช่น ความสูงของอาคาร ความสูงของหอนก ช่องทางสำหรับบินเข้าออกของนกก็แอ่น ช่องทางการรับแสงแดดของอาคาร ความกว้างของพื้นที่ภายในอาคาร การวางระบบระบายอากาศ แก๊ส ความร้อนและความมืดภายในอาคาร หรือการนำเทคนิคการตีไม้กระดานมาใช้ในการสร้างบ้านนก มีการคัดเลือกชนิดของไม้กระดาน ขนาดของไม้และวิธีการตีไม้กระดาน นอกจากนี้ มีการควบคุมอุณหภูมิและความชื้นสัมพัทธ์ภายในอาคาร ที่สำคัญมีการนำระบบเสียงมาใช้ เช่น เสียงของนกก็แอ่นที่ใช้สื่อสารกันเองระหว่างนกตัวผู้และตัวเมีย เสียงสะท้อนนำทาง เสียงเรียกนกบ้าน เสียงเรียกนกในบ้าน เสียงกล่อมนก การเลือกเครื่องเสียงและแผ่นซีดีที่เหมาะสม การนำลำโพงมาใช้ในบริเวณบ้านรังนก เหล่านี้เป็นต้น

3.3.2 ลักษณะสิ่งปลูกสร้างของเอกชนที่นกอีแอ่นอาศัยทำรัง

ลักษณะและเทคนิคของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่นกอีแอ่นอาศัยจะเลียนแบบถ้ำหรือธรรมชาติที่นกอีแอ่นอาศัย มีการพัฒนารูปแบบและโครงสร้างต่างๆที่สำคัญ ได้แก่ ลักษณะภายนอกและลักษณะภายในของอาคารสิ่งก่อสร้าง ซึ่งจะมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.3.2.1 ลักษณะภายนอกอาคาร

ลักษณะภายนอกอาคารสิ่งปลูกสร้าง เป็นอาคารเก่าหรือเรือนไม้เก่ามีความสูง 1-3 ชั้น ส่วนใหญ่มีการใช้อาคารแบบผสมผสาน โดยดัดแปลงให้ชั้นบนเป็นที่อยู่อาศัยของนกอีแอ่น ชั้นล่างเป็นที่อยู่อาศัยหรือสถานที่ประกอบการของผู้คน อาคารประเภทนี้ส่วนใหญ่เริ่มต้นที่นกอีแอ่นอพยพเข้ามาอยู่อาศัยเอง¹¹⁵



ภาพที่ 1 อาคารเก่าหรือเรือนไม้เก่า

¹¹⁵ สุรดี บุญญาณุศาสน์, “ปัจจัยที่มีผลต่อการอพยพและตั้งถิ่นฐานของนกอีแอ่นกินรังในลุ่มน้ำปากพนัง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า 84-85.



ภาพที่ 2 อาคารสิ่งปลูกสร้างที่มนุษย์อาศัยอยู่ร่วมกับนกอีแอ่น

ส่วนอาคารสิ่งปลูกสร้างที่เป็นอาคารสร้างหรือดัดแปลงขึ้นมาใหม่ โดยทั่วไปเป็นลักษณะอาคารพาณิชย์ที่มีความสูง 2-7 ชั้น มีลักษณะอาคารที่บตัน เจาะช่อง หรือฝังท่อพีวีซีให้เป็นทางเข้าออกของนก มีช่องระบายอากาศให้แสงเข้ามาเป็นบางส่วน ฉาบปูนเรียบ ไม่ทาสี¹¹⁶ บางอาคารมีการสร้างช่องสี่เหลี่ยมขนาด 1 ตารางฟุตในชั้นบนสุดของอาคารเพื่อเป็นทางเข้าทางออกของนก ช่วยให้ภายในอาคารโดยเฉพาะบริเวณที่นกทำรังไม่สว่างจนเกินไปและสามารถป้องกันไม่ให้น้ำฝนสาดเข้าสู่อาคารได้¹¹⁷



ภาพที่ 3 อาคารสิ่งปลูกสร้างที่สร้างขึ้นใหม่เพื่อให้นกอีแอ่นเข้าอยู่อาศัยทำรัง

¹¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 86.

¹¹⁷ พัฒนศักดิ์ คำมณีจันทร์, นริศรา งามขจรวิวัฒน์, สุรีย์ โทบุรี, ทรงศิริ มะนิวัน, มานะ หะสาเมาะ, โสมศิริ เดชา, “รายงานฉบับสมบูรณ์ ผลกระทบต่อสุขภาพจากการสร้างคอนโดนนางแอ่นกินรังในเขตเทศบาล,” 12 พฤษภาคม 2552.



ภาพที่ 4 อาคารสิ่งปลูกสร้างหลายชั้นที่สร้างขึ้นใหม่เพื่อให้แก่นักศึกษาเข้าอยู่อาศัยทำรัง

3.3.2.2 ลักษณะภายในอาคาร

ภายในอาคารหรือสิ่งก่อสร้างมีการออกแบบตกแต่งให้เหมือนบรรยากาศภายในถ้าที่เป็นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ ส่วนใหญ่การก่อสร้างและตกแต่งภายในอาคาร สิ่งก่อสร้างในแต่ละแห่งจะไม่เหมือนกันขึ้นอยู่กับารออกแบบและก่อสร้างของแต่ละราย เช่น

แบบที่ 1 สภาพตึกที่สร้างจะมีบันไดขึ้นไปทุกชั้น พื้นที่บริเวณอื่นๆ จะปล่อยโล่ง ชั้นบนสุดเป็นสถานที่เก็บน้ำเพื่อป้องกันความร้อน ซึ่งน้ำจะสร้างความเย็นให้ด้านล่างที่นักศึกษาอยู่ และมีถังเก็บน้ำที่ด้านล่าง เมื่อน้ำด้านบนระเหยแห้งจะสูบน้ำขึ้นไปใส่ให้เต็มเช่นเดิม นอกจากนี้ยังมีการสร้างให้น้ำที่อยู่ด้านบนไหลลงมาตามชั้นบันไดลงสู่ด้านล่าง เพื่อสร้างความเย็นภายในอาคาร และจะมีการสูบน้ำหมุนเวียนตลอด¹¹⁸

¹¹⁸ น้ามนต์ น้อยมา, “การวิเคราะห์การลงทุนเลี้ยงนกแอ่นของผู้ประกอบการในอำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาบริหารธุรกิจ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี, 2550), หน้า 34-36.



ภาพที่ 5 ลักษณะภายในอาคารแบบปล่อยโล่ง

แบบที่ 2 ลักษณะการสร้างผนังของอาคารสิ่งปลูกสร้างเป็น 2 ชั้น มีช่องว่างประมาณ 50-60 เซนติเมตร เพื่อสามารถเดินดูได้โดยรอบ ส่วนหนึ่งเป็นการกันมิให้ความร้อนจากภายนอกเข้าสู่ด้านในอาคารหรือสิ่งก่อสร้าง และใช้อุปกรณ์สร้างความชื้นจากด้านบนและด้านข้างของอาคาร¹¹⁹



ภาพที่ 6 ลักษณะภายในอาคารแบบผนังกันความร้อน

แบบที่ 3 ลักษณะเหมือนแบบที่ 2 แต่มีระบบน้ำไหลผ่านผนังตีกลงมาจากชั้นล่างจากนั้นจะสูบน้ำขึ้นไปปล่อยลงมาหมุนเวียนตลอด¹²⁰

¹¹⁹ เรื่องเดียวกัน

¹²⁰ เรื่องเดียวกัน



ภาพที่ 7 ลักษณะภายในอาคารแบบมีระบบน้ำไหล

แบบที่ 4 มีการสร้างความชื้นในอาคาร มีการติดตั้งอุปกรณ์สร้างน้ำพุหรือละอองน้ำเพื่อให้คน
 บินโฉบน้ำเล่นและเข้าออกจากบริเวณอาคารภายในอาคารระหว่างชั้นจะสร้างบันไดน้ำตกเพื่อสร้าง
 ความชื้น และใช้เป็นทางขึ้นลงของผู้คน¹²¹



ภาพที่ 8 ลักษณะภายในอาคารแบบมีการติดตั้งอุปกรณ์น้ำพุ

¹²¹ เรื่องเดียวกัน

แบบที่ 5 มีการสร้างสระน้ำไว้ภายในหรือทำรางน้ำเพื่อเก็บกักน้ำ เพื่อให้มีไอน้ำจากน้ำที่ได้กักสร้างความชื้นภายในอาคาร



ภาพที่ 9 ลักษณะภายในอาคารแบบมีสระน้ำ

ทั้งนี้ยังมีองค์ประกอบอื่นๆภายในอาคารที่มีความเหมาะสม เช่น อุณหภูมิ ความชื้น ความมืด การป้องกันและกำจัดศัตรู ช่องระบายอากาศ ช่องทางเข้าทางออกของนก การใช้เสียงเรียกเพื่อจูงใจและเอื้อประโยชน์ในการอาศัยและทำรังของนกอีกแ่่น เป็นต้น



ภาพที่ 10 ทางเข้าออกของนกอีกแ่่น



ภาพที่ 11 ลำโพงขยายเสียงเพื่อเรียกให้นกเข้ามาอาศัยทำรัง

3.3.3 การจัดเก็บภาชีอากรที่เกี่ยวข้องกับรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน

การจัดเก็บภาชีอากรที่เกี่ยวข้องกับรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนนั้น เจ้าของอาคาร หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวมีหน้าที่จะต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475¹²² ให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นว่า “การที่เจ้าของมิได้อยู่อาศัยเองเพราะประสงค์จะให้นกอีแอ่นเข้ามาทำรังเพื่อเจ้าของโรงเรือนจะได้หาประโยชน์จากรังนกอีแอ่น ย่อมถือได้ว่าเจ้าของได้ใช้ประโยชน์จากโรงเรือนดังกล่าวแล้ว” ไม่ถือเป็นทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้นจากบทบัญญัติดังกล่าว¹²³ และในส่วนของพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535¹²⁴ และกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2537) ซึ่งกำหนดห้ามมิให้ผู้ใดเก็บหรือครอบครองรังนกอีแอ่นซึ่งเป็นรังของสัตว์ป่าคุ้มครองนั้น ก็ได้ทำให้การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายแต่อย่างใด เพราะภาระในการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินนั้นขึ้นอยู่กับการใช้ประโยชน์ในโรงเรือนและที่ดินตามที่เป็นอยู่ การที่การใช้ประโยชน์จะต้องดำเนินการตามกฎหมายอื่นใดหรือไม่ มิได้ทำให้ภาระหน้าที่ในการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด¹²⁵ อีกทั้งเงินที่หามาได้จากธุรกิจรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน

¹²² มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475

¹²³ มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475

¹²⁴ มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

¹²⁵ คณะกรรมการกฤษฎีกา, “หนังสือที่ นร 0901/0123,” 27 มกราคม 2547.

ยังถือเป็นเงินได้ตามประมวลรัษฎากร ซึ่งเจ้าของกิจการจะต้องนำมาคำนวณรวมเพื่อเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หรือภาษีเงินได้นิติบุคคลตามประมวลรัษฎากรอีกด้วย

3.3.4 ผลกระทบจากรุกิร้งนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน

ปัจจุบันการจัดเก็บรั้งนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนกลายเป็นกิจการที่ได้รับความนิยมแพร่หลาย เนื่องจากจากสามารถสร้างรายได้ให้แก่ผู้ประกอบการได้เป็นจำนวนมาก คู่ค้าแก่การลงทุน อาคารสิ่งปลูกสร้างของเอกชนที่นกอีแอ่นเข้าอยู่อาศัยทำรัง หรือ “บ้านรั้งนก” จึงเกิดขึ้นมากมายในแหล่งชุมชนที่มนุษย์อยู่อาศัย พบมากในจังหวัดที่อยู่ชายฝั่งทะเลใน 18 จังหวัด ได้แก่ ระยอง จันทบุรี ตราด สมุทรสาคร เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช กระบี่ พังงา พัทลุง สงขลา ตรัง ปัตตานี นราธิวาส และสตูล¹²⁶

การอยู่อาศัยปะปนกันระหว่างมนุษย์กับนกอีแอ่นทำให้เกิดผลกระทบในหลายๆด้าน อีกทั้งกิจการดังกล่าวยังก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจอีกด้วย รายละเอียดดังจะกล่าวต่อไป

3.3.4.1 ผลกระทบต่อนกอีแอ่น

การสร้างอาคารสิ่งปลูกสร้างของเอกชนที่นกอีแอ่นเข้าอยู่อาศัยทำรัง หรือ “บ้านรั้งนก” ได้มีการใช้เทคโนโลยีเข้ามาทำการเลียนแบบให้คล้ายธรรมชาติ ทั้งลักษณะภายนอก และภายในอาคาร อีกทั้งยังมีการเลียนเสียงนก โดยเปิดเครื่องขยายเสียงล่อให้นกอีแอ่นเข้ามาอาศัยทำรัง ทำให้เกิดการอพยพย้ายถิ่นฐาน ซึ่งโดยธรรมชาติของนกอีแอ่นการอพยพย้ายถิ่นฐาน จะทำต่อเมื่อต้องการหาแหล่งอาหารที่มีความสมบูรณ์ และแหล่งที่อยู่อาศัยที่มีความปลอดภัย เมื่อนกอีแอ่นพบกับบ้านรั้งนกในสภาพที่ใกล้เคียงกับธรรมชาติ นกอีแอ่นจึงเริ่มมีการอพยพย้ายถิ่นฐานนั่นเอง ซึ่งพบว่านกอีแอ่นสามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมให้เข้ากับบ้านรั้งนกและสิ่งแวดล้อมในแหล่งชุมชนของมนุษย์ได้ดี พิจารณาได้จากปริมาณการขยายตัวของประชากรนกอีแอ่นจากอาคารสิ่งปลูกสร้างของเอกชนที่มีเพิ่มขึ้น และปริมาณของอาคารสิ่งปลูกสร้างของเอกชนที่เพิ่มขึ้นอีกด้วย

¹²⁶ ดวงรัตน์ โพธิ์เที่ยง, “นิเวศวิทยาและการกระจายพันธุ์ของนกอีแอ่นกินรัง (Collocalia Fuciphaga) Ecology and Distribution of Edible-Nest Swiftlet (Collocalia Fuciphaga), ผลงานวิจัยและรายงานความก้าวหน้างานวิจัยประจำปี 2547.

การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรนกอีแอ่นในกรณีดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อนกอีแอ่นได้ เนื่องจากการจัดเก็บรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนนั้นยังไม่มีกฎหมายใดมารองรับควบคุมกำกับดูแล หากมีการเพิ่มปริมาณอย่างไร้การควบคุม ไร้ทิศทาง ไม่มีความแน่นอน นกอีแอ่นอาจถูกทำร้ายจากมนุษย์ได้ อีกทั้งหากผู้ประกอบการมุ่งแสวงหาประโยชน์จากรังนกอีแอ่นมากเกินไป ก็จะส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของนกอีแอ่นอีกเช่นกัน¹²⁷

3.3.4.2 ผลกระทบต่อระบบสาธารณสุข

จากผลกระทบต่อนกอีแอ่นในข้างต้น การเพิ่มปริมาณจำนวนประชากรนกอีแอ่นในแหล่งชุมชนเมืองนั้น ทำให้พื้นที่ในบริเวณเมืองเกิดความแออัด ส่งผลกระทบต่อระบบสาธารณสุขของมนุษย์อีกด้วย เช่น มลพิษทางอากาศในมูลของนกอีแอ่นพบเชื้อราที่อยู่ในกลุ่ม Hyphomycetes ซึ่งจะทำให้เกิดอาการภูมิแพ้ที่ระบบหายใจ¹²⁸ ทำให้เป็นโรคหอบหืด (Bronchial asthma) มลพิษทางเสียง อาคารสิ่งปลูกสร้างของเอกชนที่นกอีแอ่นเข้าอยู่อาศัยทำรัง หรือ “บ้านรังนก” นั้นจะมีการหลอกล่อนกให้เข้ามาโดยการเปิดเสียงเรียกนก และความดังของเสียงเพื่อล่อให้นกเข้ามานั้นมีค่าระดับการรบกวนเท่ากับ 23.8 เดซิเบล เอ ซึ่งมีค่าสูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนดคือ 10 เดซิเบล เอ¹²⁹ การเปิดเสียงเรียกนกอีแอ่น จึงก่อให้เกิดความรำคาญเป็นมลพิษทางเสียง อีกทั้งยังเป็นการลิดรอนสิทธิแก่ผู้อยู่อาศัยเคียงข้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวที่ใช้ชีวิตโดยปกติด้วย

ซึ่งผลกระทบต่อระบบสาธารณสุขจากการเพิ่มปริมาณจำนวนประชากรนกอีแอ่นในแหล่งชุมชนเมืองนั้น ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายและหน่วยงานที่รับผิดชอบในการควบคุมและจัดการสิ่งแวดล้อมและระบบสาธารณสุขจากธุรกิจรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนโดยตรง แต่ก็ยังมีมาตรการทางกฎหมายอยู่หลายฉบับที่อาจจะสามารถนำมาปรับใช้ได้ ซึ่งมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีดังนี้

¹²⁷ เรื่องเดียวกัน

¹²⁸ ยูนิต ทรงเย็น, “รายงานเบื้องต้นการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพกรณีการเลี้ยงนกนางแอ่นพื้นที่กลุ่มปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช,” กองสุขภาพิบาลชุมชนและประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข

¹²⁹ พัฒนศักดิ์ คำฉัตรจันทร์, นริศรา งามขจรวิวัฒน์, สุรีย์ โทบุรี, ทรงศิริ มะณีวัน, มานะ หะสาเมาะ, โสมศิริ เดชารัตน์, “รายงานฉบับสมบูรณ์ ผลกระทบต่อสุขภาพจากการสร้างคอนโดมิเนียมนางแอ่นกินรังในเขตเทศบาล,” 12 พฤษภาคม 2552.

3.3.4.3.1 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535

มาตรการตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่เกี่ยวข้องกับในการควบคุมและจัดการสิ่งแวดล้อมและระบบสาธารณสุขจากธุรกิจรังนกก็แน่นอนจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน ได้แก่ เรื่องการกำหนดเขตการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ สุขลักษณะของอาคารหรือสิ่งก่อสร้าง การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย และการกำหนดให้เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ก. การกำหนดเขตการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์

ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีเจตนารมณ์มุ่งหมายเพื่อรักษาความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน และป้องกันอันตรายจากเชื้อโรคที่เกิดจากสัตว์จึงกำหนดให้มีการควบคุมประเภทของการเลี้ยงสัตว์ กรรมวิธีการเลี้ยงและการปล่อยสัตว์ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและจัดการสิ่งแวดล้อมและระบบสาธารณสุขจากธุรกิจรังนกก็แน่นอนจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนนั้นเป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดให้ส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดของพื้นที่ในเขตอำนาจราชการส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเขตควบคุมการเลี้ยงหรือการปล่อยสัตว์ได้ โดยอาจกำหนดเป็นเขตห้ามเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์โดยเด็ดขาด เขตห้ามเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์เกินกว่าจำนวนที่กำหนด หรือเขตให้เลี้ยงหรือปล่อยสัตว์โดยต้องอยู่ภายใต้มาตรการอย่างหนึ่งอย่างใด¹³⁰ ซึ่งในกรณีธุรกิจรังนกก็แน่นอนจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนนั้น ราชการส่วนท้องถิ่นอาจออกข้อกำหนดให้เขตพื้นที่ใด หรือทั้งหมดเป็นเขตที่อนุญาตให้มีการเลี้ยง การอาศัยหรือปล่อยนก อีแอ่นโดยกำหนดให้มีมาตรการป้องกันหรือเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติหรือจัดการเพื่อป้องกันปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม และสาธารณสุข เป็นต้น การออกข้อกำหนดเรื่องอาจขึ้นอยู่กับความเจริญ ความหนาแน่นของชุมชน ลักษณะการประกอบอาชีพของคนในท้องถิ่น หรือลักษณะปัญหาของการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์แต่ละประเภทอีกด้วย¹³¹

¹³⁰ มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

¹³¹ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, “คู่มือ (เล่ม 3) แนวทางการยกร่างข้อกำหนดท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 (ฉบับปรับปรุงแก้ไข),” พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์, 2550), หน้า 33.

ข. สุขลักษณะของอาคาร หรือสิ่งปลูกสร้าง

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดให้เป็นอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่าอาคาร ส่วนของอาคาร หรือสิ่งหนึ่งสิ่งใดซึ่งต่อเนื่องกับอาคารสิ่งก่อสร้างปลูกสร้างที่นกอีแอ่นอาศัยทำรั้งนั้น มีสภาพชำรุดทรุดโทรมจนอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้อยู่อาศัย หรือมีลักษณะไม่ถูกต้องด้วยสุขลักษณะของการใช้เป็นที่อยู่อาศัย เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารสิ่งปลูกสร้าง จัดการแก้ไขเปลี่ยนแปลง รื้อถอน หรือจัดการอย่างอื่นตามความจำเป็นเพื่อมิให้เป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะ โดยอาจกำหนดระยะเวลาให้ดำเนินการตามสมควร¹³²

ค. การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

เนื่องจากสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมในอาคารสิ่งปลูกสร้างที่นกอีแอ่นอาศัยทำรั้งนั้นเป็นสิ่งโสโครกและเป็นวัสดุที่เหลือทิ้ง¹³³ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจโดยตรงในการควบคุมดูแลเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งราชการส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการเอง เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุอันสมควรที่ราชการส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้บุคคลใดดำเนินการแทนภายใต้การควบคุมดูแลของราชการส่วนท้องถิ่น หรืออนุญาตให้บุคคลใดเป็นผู้ดำเนินการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยดังกล่าว¹³⁴

ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาด และการจัดระเบียบในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย เช่น ห้ามการถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีขึ้นในที่หรือทางสาธารณะซึ่งสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอย กำหนดให้มีที่รองรับสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยตามที่หรือทางสาธารณะ กำหนดวิธีการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย¹³⁵

¹³² มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

¹³³ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

¹³⁴ มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

¹³⁵ มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

หรือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารสิ่งปลูกสร้างปฏิบัติให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะตามสภาพ หรือ ลักษณะการใช้อาคารสิ่งปลูกสร้าง ๆ เป็นต้น

ง. การกำหนดให้เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มุ่งคุ้มครองประชาชนด้านการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม โดยต้องการให้ประชาชน ได้แก่ ชุมชน ผู้ประกอบการ และกลุ่มคนงาน/ผู้ปฏิบัติงานให้ได้อยู่ในสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการ ดำรงชีวิต โดยจัดการให้การดำรงชีวิตของมนุษย์อยู่ในสภาวะที่สมดุลเป็นดุลยภาพแห่งชีวิตมนุษย์ที่ เรียกว่า การสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม (Environmental Sanitation) ในการประกอบกิจการต่าง ๆ ต้อง ปฏิบัติให้ถูกต้องสุขลักษณะ¹³⁶ หรือเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานวิชาการเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไม่ให้ เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์

ซึ่งบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องในการควบคุมและจัดการ สิ่งแวดล้อมและระบบสาธารณสุขจากธุรกิจรังนกก็แน่นอนจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน ให้อำนาจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขกำหนดให้กิจการใดเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ¹³⁷ เมื่อมี ประกาศดังกล่าวราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดในท้องถิ่นของตนว่ามีกิจการที่เป็น อันตรายต่อสุขภาพทุกประเภทหรือบางประเภทที่มีอยู่ในท้องถิ่น¹³⁸ ที่ต้องมีการควบคุมและอยู่ภายใต้ เงื่อนไขต่าง ๆ เกี่ยวกับสุขลักษณะ มาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ ในการดำเนินกิจการลักษณะ การค้าต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น¹³⁹ ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจกำหนดเงื่อนไข โดยเฉพาะให้ผู้ที่ได้รับอนุญาตปฏิบัติเพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณชนเพิ่มเติมจาก ข้อกำหนดของท้องถิ่นก็ได้

¹³⁶ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, “คู่มือ (เล่ม 3) แนวทางการยกร่างข้อกำหนดท้องถิ่นตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 (ฉบับปรับปรุงแก้ไข),” หน้า 34.

¹³⁷ มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

¹³⁸ มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

¹³⁹ มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

3.3.4.3.2 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ

เรียบบริเวณของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบบริเวณของบ้านเมืองที่สืบเนื่องจากการดำเนินชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ที่อาจนำมาใช้เพื่อควบคุมและจัดการสิ่งแวดล้อมและระบบสาธารณสุขจากธุรกิจรังนกก็แน่นอนจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน โดยกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร หรือบริเวณของอาคารนั้นที่ติดอยู่กับทางเท้า มีหน้าที่ดูแลรักษาความสะอาดทางเท้าที่ติดอยู่กับอาคาร หรือบริเวณของอาคารนั้น¹⁴⁰ รวมทั้งห้ามมิให้ทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยลงบนที่สาธารณะ หรือปล่อยให้สิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในที่ดินของตนในสภาพที่ประชาชนอาจเห็นได้จากที่สาธารณะ¹⁴¹ และห้ามมิให้เท หรือทิ้ง สิ่งปฏิกูล มูลฝอย น้ำโสโครก หรือสิ่งอื่น ๆ ลงบนถนน หรือในทางน้ำ

3.3.4.3.3 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

บทบัญญัติในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่สามารถนำมาปรับใช้ได้ นั่นคือหากอาคารที่ได้ทำการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้ เพื่อให้หนักก็แน่นอนเข้าอยู่อาศัยทำรังโดยได้รับอนุญาตมีสภาพหรือมีการใช้ที่อาจเป็นภัยอันตรายต่อสุขภาพชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือก่อให้เกิดเหตุรำคาญ หรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เจ้าของพนักงานท้องถิ่นอาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองดำเนินการแก้ไขให้เป็นไปตามกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยแก้ไขให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด¹⁴²

¹⁴⁰ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบบริเวณของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

¹⁴¹ มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบบริเวณของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

¹⁴² กฎกระทรวง ฉบับที่ 47 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 “ข้อ 3 ในกรณีที่อาคารซึ่งก่อสร้าง ดัดแปลงหรือเคลื่อนย้าย โดยได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีสภาพหรือมีการใช้ที่อาจเป็นภัยอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิตร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรืออาจไม่ปลอดภัยจากอัคคีภัย หรือก่อให้เกิดเหตุรำคาญหรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารดำเนินการแก้ไขให้เป็นไปตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา 9 หรือมาตรา 10 ที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่ได้รับอนุญาตหรือใบรับแจ้ง

นอกจากนี้ บทบัญญัติในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ยังให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น ในการสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารสิ่งปลูกสร้างที่มีสภาพการใช้อาคารที่เป็นอันตรายต่อชีวิต หรือร่างกายต้องดำเนินการเพื่อบรรเทาเหตุที่อาจก่อให้เกิดอันตรายได้ทันที ตามวิธีการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด หากมีความจำเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารสิ่งปลูกสร้างใช้ หรือยินยอมให้ผู้อื่นใช้อาคารทั้งหมดหรือบางส่วนไว้ก่อน จนกว่าจะมีการแก้ไขเพื่อบรรเทาเหตุที่อาจก่อให้เกิดอันตรายก็ได้¹⁴³

3.3.4.3.4 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

พ.ศ. 2535

อาคารสิ่งปลูกสร้างที่นกอีแอ่นเข้ามาอาศัยทำรังนั้น ถือเป็นแหล่งที่มาหรือแหล่งกำเนิดของเสียต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของชุมชนซึ่งอาจเป็นแหล่งที่มาหรือแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทหนึ่ง¹⁴⁴ โดยอาจมีการกำหนดมาตรฐานการควบคุมมลพิษที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมจากอาคารสิ่งปลูกสร้าง การกำหนดพื้นที่เขตควบคุมมลพิษและพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535¹⁴⁵

ในส่วนการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากอาคารสิ่งปลูกสร้างที่นกอีแอ่นเข้าอยู่อาศัยทำรังนั้น นอกเหนือจากบทลงโทษและการเยียวยาความเสียหายตามแต่พระราชบัญญัติต่าง ๆ

ให้ก่อสร้าง ดัดแปลงหรือเคลื่อนย้ายอาคารให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ในกรณีที่มีเหตุอันสมควรเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะขยายระยะเวลาออกไปอีกก็ได้”

¹⁴³ กฎกระทรวง ฉบับที่ 47 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

“ข้อ 7 ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นพบเห็นเองว่า อาคารตามข้อ 3 ข้อ 4 หรือข้อ 5 มีสภาพหรือมีการใช้อาคารหรือระบบความปลอดภัยเกี่ยวกับอัคคีภัยที่อาจเป็นอันตรายต่อชีวิตหรือร่างกาย หรือได้รับรายงานจากนายช่างตามข้อ 6 วรรคสอง และเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินไม่อาจรอช้าไว้ได้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารดำเนินการเพื่อบรรเทาเหตุที่อาจก่อให้เกิดอันตรายดังกล่าวได้ทันที ตามวิธีการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด และถ้าหากมีความจำเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารใช้ หรือยินยอมให้ผู้อื่นใช้อาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนไว้ก่อนจนกว่าจะมีการแก้ไขเพื่อบรรเทาเหตุที่อาจก่อให้เกิดอันตรายนั้นแล้วก็ได้”

¹⁴⁴ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

¹⁴⁵ มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

จะกำหนดเอาไว้แล้วนั้น หลักการในเรื่องทำให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อนรำคาญตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1337 ยังสามารถนำมาปรับใช้ในการเยียวยาความเสียหายจากเหตุรำคาญที่เกิดจากอาคารสิ่งปลูกสร้างที่นกอีแอ่นเข้าอยู่อาศัยทำรังได้ ซึ่งกำหนดให้ผู้ที่ใช้สิทธิของตนจนเป็นเหตุให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์อื่นที่อยู่ใกล้เคียงได้รับความเสียหายหรือเดือนร้อนเกินที่ควรคิดหรือคาดหมายไว้ว่าเป็นไปตามปกติและมีเหตุอันสมควรโดยคำนึงถึงสภาพและตำแหน่งที่อยู่แห่งทรัพย์สิน¹⁴⁶ ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารสิ่งปลูกสร้างที่นกอีแอ่นเข้าอยู่อาศัยทำรังจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าทดแทนที่เกิดจากความเสียหายหรือความเดือนร้อนนั้น

3.3.4.3 ผลกระทบต่อการขาดรายได้ของรัฐ

การจัดเก็บรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน เป็นพื้นที่ส่วนบุคคล ไม่ใช่พื้นที่ธรรมชาติบนเกาะหรือที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน จึงไม่จำเป็นต้องยื่นขอสัมปทานตามพระราชบัญญัติอาคารรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 ผู้ประกอบกิจการจึงมีจำเป็นต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัมปทาน ทำให้หน่วยงานของรัฐไม่สามารถจัดเก็บภาษีอากรรังนกจากกิจการดังกล่าวได้ และในปัจจุบันจำนวนปริมาณบ้านรังนกก็มีเพิ่มมากขึ้นอย่างก้าวกระโดด และแผ่ขยายไปในทุกภูมิภาคของประเทศ อีกทั้งการอพยพย้ายถิ่นฐานเข้ามาทำรังในสิ่งปลูกสร้างของเอกชนของนกอีแอ่นนั้น ยังส่งผลให้รังนกอีแอ่นตามธรรมชาติลดลง ทำให้ผู้เข้าประมูลอาคารรังนกอีแอ่นตามพระราชบัญญัติอาคารรังนกอีแอ่นนั้น อาจเสนอราคาประมูลต่ำลง รัฐจึงเสียประโยชน์จากการจัดเก็บรายได้หรือภาษีอากร ที่จะสามารถนำมาพัฒนาท้องถิ่น จัดระบบสาธารณสุขภูมิภาค ระบบบำบัดของเสียที่เกิดจากอาคารสิ่งปลูกสร้างของเอกชนที่นกอีแอ่นเข้าอยู่อาศัยทำรังนั่นเอง¹⁴⁷

3.3.4.4 ผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจด้านการส่งออกรังนกอีแอ่น¹⁴⁸

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ส่งออกรังนกอีแอ่นเป็นอันดับสองของโลกรองลงมาจากประเทศอินโดนีเซีย ส่วนประเทศที่บริโภคผลิตภัณฑ์จากรังนกอีแอ่นและนำเข้ารังนกอีแอ่นรายใหญ่

¹⁴⁶ มาตรา 1337 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

¹⁴⁷ เกษม จันทร์ดำ, นกนางแอ่น: แหล่งทำรัง โครงการแผนที่ภูมิทัศน์ภาคใต้ฐานเศรษฐกิจและทุนวัฒนธรรม[ออนไลน์], 8 มกราคม 2550. แหล่งที่มา: <http://www.sru.ac.th/TRF/Documents/0044.pdf>

¹⁴⁸ กรมปศุสัตว์, “รายงานความก้าวหน้า: การส่งออกรังนกและผลิตภัณฑ์รังนกจากไทยไปจีน,” 28 พฤษภาคม 2558.

ที่สุดก็คือ สาธารณรัฐประชาชนจีน ในปี พ.ศ. 2554 ประเทศจีนตรวจพบรังนกอีแอ่นที่นำเข้ามาจาก ประเทศมาเลเซียมีสารไนเตรท (Nitrates) เกินมาตรฐาน ซึ่งหากบริโภคมากเกินไปจะเป็นพิษต่อ ร่างกายหรืออาจทำให้เสียชีวิตได้

กระทรวงเกษตรและสำนักงานเพื่อตรวจสอบ กักกัน และกำกับดูแลคุณภาพแห่ง สาธารณรัฐประชาชนจีน (The General Administration of Quality Supervision Inspection and Quarantine: AQSIQ) จึงได้ออกมาประกาศห้ามนำเข้ารังนกอีแอ่นจากทุกประเทศ ซึ่งแน่นอน ว่าประเทศไทยก็ได้รับความเสียหายเป็นอย่างมาก

สองประเทศส่งออกรังนกอีแอ่นรายใหญ่อย่างประเทศอินโดนีเซียและประเทศ มาเลเซียก็ได้รับความเสียหายอย่างหนักเช่นกัน เพราะจากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดภาวะราคา รังนกอีแอ่นตกต่ำเป็นอย่างมาก ในช่วงปี พ.ศ. 2555 รัฐบาลอินโดนีเซียและมาเลเซียจึงเร่งทำการแก้ไข โดยทั้งสองประเทศได้ลงนามพิธีสารข้อตกลงว่าด้วยข้อกำหนดด้านการตรวจสอบกักกันโรคและ สุขอนามัยสำหรับการส่งออกรังนก ทำให้ผลิตภัณฑ์รังนกของทั้งสองประเทศสามารถนำเข้ามา จำหน่ายในประเทศจีนได้อีกครั้ง¹⁴⁹

ถึงอย่างไรก็ตาม รัฐบาลจีนก็ยังคงดำเนินการควบคุมการนำเข้ารังนกจากทั้งสอง ประเทศดังกล่าว โดยผู้ประกอบการฟาร์มรังนกอีแอ่นจะต้องขึ้นทะเบียนกับหน่วยงานในประเทศนั้นๆ และแจ้งลงบันทึกกับหน่วยงานของรัฐบาลจีนด้วย อีกทั้งผู้ประกอบการส่งออกรังนกจะต้องผ่านการ ตรวจสอบและขึ้นทะเบียนกับคณะกรรมการการควบคุมการรับรองคุณภาพของ ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมแห่งชาติจีน (Certification and Accreditation Administration of P.R.C: CNCA)

นอกจากนี้ บรรรจุภัณฑ์จะต้องแสดงรายละเอียดผลิตภัณฑ์อย่างชัดเจน และ สอดคล้องกับระเบียบข้อกำหนดว่าด้วยฉลากผลิตภัณฑ์ของทางการจีน (โดยใช้ภาษาจีนและ

¹⁴⁹ รังนกมาเลย์ “คืนชีพ” ในตลาดจีนแผ่นดินใหญ่ แล้วรังนกไทยล่ะ?[ออนไลน์], 3 มกราคม 2557. แหล่งที่มา: http://www.thaibizchina.com/thaibizchina/th/china-economic-business/result.php?SECTION_ID=461&ID=13588

ภาษาอังกฤษ) อาทิ ชื่อผลิตภัณฑ์ น้ำหนัก ชื่อและเลขทะเบียนฟาร์มรังนก ชื่อผู้ผลิต ที่อยู่และเลขทะเบียนผู้ผลิต เงื่อนไขในการเก็บรักษา และวันเดือนปีที่ผลิต เป็นต้น

สำหรับประเทศไทย กระทรวงเกษตรและสำนักงานเพื่อตรวจสอบ กักกัน และกำกับดูแลคุณภาพแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (The General Administration of Quality Supervision Inspection and Quarantine: AQSIQ) ได้เสนอร่างพิธีสารว่าด้วยข้อกำหนดการตรวจสอบกักกันโรคและสุขอนามัยสำหรับผลิตภัณฑ์รังนกที่ส่งออกจากไทยไปจีนให้ฝ่ายไทยพิจารณา ซึ่งทางกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างพิธีสารดังกล่าว โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและอนุมัติตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ ดังนี้¹⁵⁰

1) เห็นชอบต่อร่างพิธีสารว่าด้วยข้อกำหนดการตรวจสอบกักกันโรคและสุขอนามัยสำหรับการนำผลิตภัณฑ์รังนกจากไทยไปจีน

2) อนุมัติในหลักการเห็นชอบให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้ลงนามในร่างพิธีสารว่าด้วยข้อกำหนดการตรวจสอบกักกันโรคและสุขอนามัยสำหรับการนำเข้าผลิตภัณฑ์รังนกจากไทยไปจีน ระหว่างกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กับกระทรวงควบคุมคุณภาพตรวจสอบและกักกันโรคแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ทั้งนี้ หากมีการปรับปรุงแก้ไขร่างพิธีสารฯ ในส่วนที่มีสาระสำคัญให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์หารือกับกรมสนธิสัญญาและกฎหมายกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อพิจารณาดำเนินการในเรื่องนั้นๆ โดยไม่ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งและรายงานให้คณะรัฐมนตรีรับทราบ

3) อนุมัติให้กระทรวงการต่างประเทศจัดทำหนังสือมอบอำนาจเต็ม (Full Power) ให้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการลงนามร่างพิธีสารฉบับนี้

ร่างพิธีสารฯ นี้อยู่ภายใต้บันทึกความเข้าใจร่วมกันว่าด้วยความร่วมมือด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช ระหว่างกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แห่งราชอาณาจักรไทยกับกระทรวงควบคุมคุณภาพตรวจสอบและกักกันโรคแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ที่ลงนามเมื่อวันที่ 12 เมษายน พ.ศ. 2547 มีสาระสำคัญ ดังนี้

¹⁵⁰ กรมปศุสัตว์, “ผลการประชุมคณะรัฐมนตรี: ร่างพิธีสารว่าด้วยข้อกำหนดการตรวจสอบกักกันโรคและสุขอนามัยสำหรับการส่งออกรังนกไทยไปจีน,” 10 มิถุนายน 2556.

1) กำหนดให้กรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักของไทยในการตรวจสอบและกักกันโรค การขึ้นทะเบียนแหล่งผลิต แหล่งรวบรวม และผู้ส่งออก รังนก การออกใบรับรองสุขภาพสัตว์ การรับรองผลิตภัณฑ์รังนกเพื่อการส่งออกจากไทยไปจีน การจัดส่งข้อมูลกฎหมาย กฎระเบียบ มาตรฐาน และการจัดระบบมาตรการในการควบคุมป้องกันโรคและ สุขอนามัยของแหล่งที่มารังนก

2) กำหนดให้มีการจัดทำระบบตรวจสอบย้อนกลับ ซึ่งระบุข้อมูลแหล่งที่มาของ ผลิตภัณฑ์รังนก ผู้ผลิต และอื่นๆ ลงบนบรรจุภัณฑ์เพื่อสืบสวนสาเหตุกรณีผลิตภัณฑ์มีปัญหาและ สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันเวลาที่โดยไม่ส่งผลกระทบต่อผู้ผลิตและผู้ส่งออกที่ผลิตสินค้าที่ได้มาตรฐาน

3) ใบรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าและใบรับรองสุขภาพสัตว์ต้องแนบไปกับผลิตภัณฑ์รังนกเพื่อการส่งออกไปจีน

4) ฝ่ายจีนจะตรวจสอบที่ด่านนำเข้า หากพบการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องตามพิธีสารฯ สามารถกำหนดมาตรการ เช่น การกักกัน การส่งคืน หรือการทำลายผลิตภัณฑ์ เป็นต้น

โดยการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรมปศุสัตว์ มีดังนี้

1) การขึ้นทะเบียนแหล่งที่มาของรังนก (ถ้ารังนกและศูนย์รวบรวมรังนก) กรมปศุสัตว์ (ปศุสัตว์จังหวัดส่งข้อมูลมายังสำนักพัฒนาระบบและรับรองมาตรฐานสินค้าปศุสัตว์

2) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 กรมอุทยาน สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

3) ใบรับรองสุขอนามัยสัตว์ (Veterinary Health Certificate) กรมปศุสัตว์ (สำนักพัฒนาระบบและรับรองมาตรฐานสินค้าปศุสัตว์)

4) วางแผนในการควบคุม ป้องกันและเฝ้าระวังโรคระบาด เช่น ไข้หวัดนก ในพื้นที่ที่ได้มาทำการขึ้นทะเบียนกับทางกรมปศุสัตว์แล้ว กรมปศุสัตว์ (สำนักควบคุม ป้องกัน และบำบัดโรคสัตว์)

5) การเตรียมการห้องปฏิบัติการเพื่อรองรับการตรวจไนเตรท กรมปศุสัตว์ (สำนักตรวจสอบคุณภาพสินค้าปศุสัตว์)

6) พิธีสารว่าด้วยข้อกำหนดการตรวจสอบกักกันโรคและสุขอนามัยสำหรับรังนกและผลิตภัณฑ์รังนก ที่จะส่งออกจากไทยไปจีน กรมปศุสัตว์ (สำนักพัฒนาระบบและรับรองมาตรฐานสินค้าปศุสัตว์)

7) ขั้นตอนการตรวจสอบกระบวนการผลิตและการออกใบรับรองสุขอนามัยสัตว์ กรมปศุสัตว์ (สำนักพัฒนาระบบและรับรองมาตรฐานสินค้าปศุสัตว์)

เมื่อพิจารณาจากร่างพิธีสารดังกล่าวและแนวทางการดำเนินการแก้ไขของทางกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกรมปศุสัตว์ของไทยแล้ว จะพบว่าการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการรังนกอีแอ่นตามข้อกำหนดของพิธีสาร (MOU) นั้น สามารถทำได้แต่ในกรณีของผู้ประกอบการรังนกอีแอ่นที่ได้รับสัมปทานจากรัฐตามพระราชบัญญัติออกรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 หรือรังนกถ้า เท่านั้น แต่ในส่วนของผู้ประกอบการรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน หรือรังนกบ้านประเทศไทยยังไม่สามารถดำเนินการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการได้ เนื่องจากนกอีแอ่นจัดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง ลำดับที่ 862 ตามกฎกระทรวงกำหนดให้สัตว์ป่าบางชนิดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง พ.ศ.2546

อย่างไรก็ตาม ธุรกิจการส่งออกรังนกอีแอ่นจากประเทศไทยนั้น ซึ่งเป็นธุรกิจได้ดิน คาดว่าจะมีมูลค่าไม่ต่ำกว่า 5หมื่นล้านบาท ในขณะที่การส่งออกรังนกอีแอ่นอย่างถูกต้องตามกฎหมาย (HS 0410.0010) ไปยังประเทศจีนในระหว่างปีพ.ศ. 2552-2554 มีมูลค่าเฉลี่ยปีละเพียง 3,824,469 บาทเท่านั้น จากข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าธุรกิจการส่งออกรังนกอีแอ่นใต้ดิน หรือรังนกบ้านนั้น สามารถสร้างรายได้เข้าสู่ประเทศได้อย่างมหาศาล รัฐบาลไทยจึงต้องเร่งแก้ไขเพื่อให้รังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน หรือรังนกบ้านนั้นสอดคล้องกับข้อกำหนดของพิธีสาร (MOU) เพื่อบรรเทาความเสียหายให้แก่ผู้ประกอบการรังนกบ้าน และเพื่อสร้างรายได้จากการส่งออกรังนกอีแอ่นไปยังประเทศจีนโดยเร็ว

ตารางที่ 1 รายงานความก้าวหน้าในการส่งออกธัญและผลิตภัณฑ์ธัญจาก
ไทยไปจีน โดยกรมปศุสัตว์

รายการ	จำนวนถักรังนก (เกาะ)	จำนวนศูนย์รวบรวมธัญนกกดิบ (แห่ง)	จำนวนบริษัทที่ผลิตธัญนกกในขณะบรรจุที่ปิดสนิท (แห่ง)	ปริมาณและมูลค่าการส่งออกธัญนกก
1. การขึ้นทะเบียน	138	5	-	
2. มีความประสงค์ขึ้นทะเบียนและส่งใบสมัครเพื่อการส่งธัญนกกไปจีนแล้ว	21	2	2	
3. ปริมาณและมูลค่าการส่งออกปี 2557	-	-	-	ธัญนกกในขณะบรรจุที่ปิดสนิท 326 ตัน (216.83 ล้านบาท) ธัญนกกดิบ 2 กิโลกรัม (ไปประเทศออสเตรเลีย) (14,644 บาท)
4. ปริมาณและมูลค่าการส่งออกปี 2558 ณ วันที่ 19 พฤษภาคม 2558	-	-	-	ธัญนกกในขณะบรรจุที่ปิดสนิท 81,666.478 กิโลกรัม (58.16 ล้านบาท) ธัญนกกดิบ 200 กิโลกรัม (ไปฮ่องกง)(3 ล้านบาท)

ที่มา : กรมปศุสัตว์ รายงาน ณ วันที่ 28 พฤษภาคม 2558

3.3.5 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการเก็บรังนกอีแอ่นในประเทศไทย

ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลรังนกอีแอ่นด้วยกัน 2 ฉบับ ดังนี้

3.3.5.1 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora: CITES) ค.ศ. 1973 โดยกำหนดให้นกนางแอ่นกินรัง ชื่อวิทยาศาสตร์ Collocalia fuciphaga หรือ Aerodramus fuciphagus จัดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง ลำดับที่ 862 ตามกฎกระทรวงกำหนดให้เป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง พ.ศ. 2546 ซึ่งทางกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ได้ให้ข้อมูลด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับนกนางแอ่นกินรังและรังของนกนางแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ดังนี้

1) หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า นกนางแอ่นสามารถเข้าออกจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนได้อย่างอิสระ โดยเจ้าของสิ่งปลูกสร้างไม่ได้มีการกระทำที่แสดงให้เห็นว่า จะยึดถือนกนางแอ่นเพื่อตนเอง ยังถือไม่ได้ว่า มีเจตนาครอบครองนกนางแอ่นดังกล่าว จึงไม่เป็นความผิดฐานล่าสัตว์ป่าคุ้มครองตามมาตรา 4 และฐานครอบครองสัตว์ป่าคุ้มครองตามมาตรา 19 รวมทั้งไม่สามารถขอหรืออนุญาตให้บุคคลใดมีไว้ในครอบครองหรือเพาะพันธุ์หรือค้าได้แต่อย่างใดตามมาตรา 17

2) สำหรับรังนกนางแอ่นกินรัง ผู้ใดเก็บ หรือมีไว้ในครอบครองนั้น หากเป็นการเก็บหรือมีไว้ในครอบครองของผู้ซึ่งได้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นตามกฎหมาย ว่าด้วยอาการรังนกอีแอ่น และผู้ที่อาศัยอำนาจของผู้รับอนุญาตดังกล่าว และปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา 21 วรรคสองนั้น ไม่ถือเป็นความผิดฐานเก็บ หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งรังของสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง

อย่างไรก็ตาม ในกรณีของรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน หรือรังนกบ้านนั้นไม่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติอาการรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 ผู้ประกอบการรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนจึงมีความผิดฐานเก็บ หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งรังของสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่า

คุ้มครอง ตามมาตรา 21 หากรัฐจะทำให้ธุรกิจรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน หรือรังนกบ้าน
 นี้กลายเป็นธุรกิจบนดินที่ถูกต้องตามกฎหมาย ก็จะต้องแก้ไขมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติสงวน
 และคุ้มครองสัตว์ป่านี้ด้วย ซึ่งทางกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชก็อยู่ในระหว่างเสนอร่าง
 กฎหมายเพื่อให้มีการอนุญาตเก็บ หรือครอบครองซึ่งรังของสัตว์ป่าคุ้มครอง ในหลักเกณฑ์ที่ทุกฝ่ายที่
 เกี่ยวข้องยอมรับได้¹⁵¹

3.3.5.2 พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 นี้เป็นกฎหมายที่กำกับดูแลรังนก
 อีแอ่นโดยตรง ซึ่งจากมาตรา 14 “ห้ามมิให้ผู้ใดเก็บรังนกที่มีอยู่ตามธรรมชาติบนเกาะหรือในที่สา
 ธารณสมบัติของแผ่นดินโดยมิได้รับสัมปทานจากคณะกรรมการ...” ทำให้ผู้ประกอบการรังนกอีแอ่น
 จากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน หรือรังนกบ้าน ไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องขอสัมปทานจากคณะกรรมการ
 ตามมาตราดังกล่าว และไม่ใช่ผู้รับสัมปทานที่มีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรการการคุ้มครอง กำกับ
 ดูแลนกอีแอ่นหรือรังนกอีแอ่นตามพระราชบัญญัตินี้

ดังนั้น มาตรการการคุ้มครอง กำกับดูแลนกอีแอ่นหรือรังนกอีแอ่นตาม
 พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น จึงไม่สามารถนำมาใช้กับรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน
 หรือรังนกบ้านได้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
 CHULALONGKORN UNIVERSITY

¹⁵¹ กลุ่มงานข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานจังหวัดหนองคาย “ผลกระทบและแนวทางการ
 บรรเทาแก้ไขการเลี้ยงนกนางแอ่นในอาคารเขตชุมชนเมือง,” [ออนไลน์], แหล่งที่มา:
<http://202.11808/nk2015/web/site/view?id=1768>

บทที่ 4

มาตรการกำกับดูแลการเก็บรังนกอีแอ่นในต่างประเทศ

นกอีแอ่นกินรัง (Swiftlet) เป็นนกที่มีลักษณะนิสัยชอบสร้างรังตามผนังถ้ำ บนเกาะแถบชายฝั่งทะเลทางทวีปเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จึงมีถิ่นกำเนิดอยู่ในหมู่เกาะอันดามัน, นิโคบา, ซุนดาของประเทศอินโดนีเซีย เกาะพาลาวันของประเทศฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่า ประเทศมาเลเซีย ประเทศเวียดนาม และประเทศไทย¹⁵² ซึ่งในบทความการกำกับดูแลการเก็บรังนกอีแอ่นในต่างประเทศนี้ ผู้เขียนขอเสนอมาตรการของประเทศอินโดนีเซีย และประเทศมาเลเซีย เนื่องจากเป็นประเทศที่สำคัญในการผลิตรังนกอีแอ่นออกสู่ตลาดโลก มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.1 มาตรการกำกับดูแลการเก็บรังนกอีแอ่นในประเทศอินโดนีเซีย

ประเทศอินโดนีเซียเป็นประเทศที่สามารถผลิตรังนกอีแอ่นออกสู่ตลาดเป็นอันดับหนึ่งของโลก โดยคิดเป็นอัตราร้อยละ 70 ของรังนกอีแอ่นทั่วโลก¹⁵³ รังนกอีแอ่นจึงเป็นสินค้าเศรษฐกิจที่สำคัญอันดับต้นๆที่สามารถทำรายได้มหาศาลให้กับประเทศ อินโดนีเซียมีการจัดเก็บรังนกอีแอ่นมาเป็นระยะเวลายาวนานตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ผู้เขียนจึงขออธิบายถึงประวัติความเป็นมา มาตรการในการกำกับดูแลรังนกอีแอ่น ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดเก็บภาษีรังนกอีแอ่นด้วย ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.1.1 ประวัติความเป็นมาของการเก็บรังนกอีแอ่น

ประเทศอินโดนีเซียเป็นประเทศที่ถูกโอบล้อมไปด้วยหมู่เกาะและถ้ำที่ชื้นมืด ซึ่งเป็นสถานที่ที่เหมาะสมสำหรับนกอีแอ่นเข้ามาอยู่อาศัยทำรัง จึงทำให้อินโดนีเซียเป็นประเทศที่มีประชากรนกอีแอ่นอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก อินโดนีเซียมีประวัติศาสตร์อันยาวนานในการค้ารังนกอีแอ่น โดยเริ่มมีการค้าขายรังนกอีแอ่นกับพ่อค้าชาวจีนตั้งแต่ในสมัยศตวรรษที่ 17 ซึ่งปัจจุบันประเทศอินโดนีเซียเป็นผู้ผลิตรังนกอีแอ่นรายใหญ่ที่สุดในโลก

¹⁵² เกษม จันทร์ดำ, รังนกอีแอ่น: อำนาจ ความขัดแย้ง และความมั่งคั่ง(มหาสารคาม: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2550), หน้า 1.

¹⁵³ Federation of Malaysia Bird's Nest Merchants Association, Asian Swallow Bird Nests[Online] Available from: http://www.etawau.com/poultry/Birds_Nest.htm

ในอดีตนกอีแอ่นจะเข้ามาอยู่อาศัยทำรังในถ้ำที่อยู่บนเกาะต่างๆตามธรรมชาติ การเก็บเกี่ยวรังนกอีแอ่นในถ้ำนั้นถือเป็นอาชีพที่อันตราย เพราะผู้ประกอบการอาชีพนี้จะต้องปีนนั่งร้านที่ทำจากไม้ไผ่บางๆ มีความสูงเกิน 60 เมตรแล้วก็ใช้เครื่องมือในการแซะรังนกออกจากหน้าหิน และจะมีคนรออยู่ด้านล่างเก็บรังนกอีแอ่นที่ตกลงมานั่นเอง รังนกอีแอ่นเป็นสินค้าที่มีราคาสูง เป็นที่นิยมในกลุ่มชนชั้นสูงโดยเฉพาะชาวจีน, ฮองกง ที่มีความเชื่อว่ารังนกอีแอ่นมีสรรพคุณเป็นยา ช่วยรักษาโรคมะเร็งและบำรุงกำลังได้เป็นอย่างดี เมื่อเป็นที่ต้องการมารังนกอีแอ่นตามธรรมชาติจึงมีปริมาณไม่เพียงพอต่อความต้องการในตลาดโลก ทำให้เกิดธุรกิจการเลี้ยงนกอีแอ่นในอาคารสิ่งปลูกสร้าง หรือที่เรียกกันว่า “บ้านรังนก” เกิดขึ้น

จุดเริ่มต้นของ “บ้านรังนก” ในประเทศอินโดนีเซียนั้นมีตำนานท้องถิ่นเล่าขานกันมาว่าเกิดขึ้นด้วยความบังเอิญ เมื่อเจ้าของบ้านใน Sedayu ในหมู่เกาะชวาตะวันออก ได้ออกจากบ้านเพื่อไปแสวงบุญฮัจญ์เป็นเวลาหลายเดือน เมื่อเขากลับมาก็พบว่ามือนกอีแอ่นเข้ามาอาศัยทำรังอยู่ในห้องของเขา เขาจึงเกิดความคิดที่จะสังเกตพฤติกรรมของนกอีแอ่น และสภาพแวดล้อมของห้องที่นกอีแอ่นใช้ทำรัง เขาเริ่มเลียนแบบสภาพแวดล้อมของห้องดังกล่าวไปทำในห้องอื่นๆของบ้าน และพบว่านกอีแอ่นก็เข้ามาอาศัยทำรังในห้องนั้นๆด้วยเช่นกัน แนวคิดในการทำบ้านรังนกอีแอ่นในเชิงธุรกิจมีมาตั้งแต่ปี ค.ศ.1950 แต่เพิ่งมาประสบความสำเร็จเป็นที่นิยมในช่วงปี ค.ศ. 1990 ปัจจุบันมือนกอีแอ่นที่อาศัยทำรังอยู่ในบ้านรังนกเป็นจำนวนกว่า 40 ล้านตัว ธุรกิจบ้านรังนกได้รับความนิยอย่างมากทั้งในประเทศอินโดนีเซีย และทั่วแถบประเทศทางเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เนื่องจากเป็นธุรกิจที่ได้รับผลตอบแทนมหาศาล รังนกอีแอ่นเป็นสินค้าที่มีมูลค่าสูง ที่ดินที่เคยรกร้างว่างเปล่าก็กลับกลายเป็นแปลงสภาพเป็นบ้านรังนกอีแอ่น ธุรกิจเติบโตอย่างรวดเร็วจนกลายเป็นอุตสาหกรรมการผลิตรังนกอีแอ่น มีการพัฒนาบ้านรังนก ดัดแปลงอาคารให้มีสภาพแวดล้อมเหมือนถ้ำ มีการใช้เครื่องขยายเสียงเพื่อดึงดูนกอีแอ่นให้เข้ามาอาศัยทำรังในบ้านรังนก ปัจจุบันประเทศอินโดนีเซียมีจำนวนบ้านรังนกประมาณ 165,000 หลัง

4.1.2 มาตรการทางภาษีอากรในการกำกับดูแลการเก็บรังนกอีแอ่น

มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เกิดจากการที่นักเศรษฐศาสตร์คำนึงถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการคำนวณต้นทุน

ในการผลิต และเชื่อว่าเศรษฐศาสตร์จะสามารถนำมาประยุกต์ใช้เพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างยั่งยืน

เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อม (environmental economic instruments) ที่ถูกนำมาใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีหลายประเภท ประเทศอินโดนีเซียได้ออกกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection and Management (Law No.32/2009)) มาเพื่อจัดการกับปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมถูกบัญญัติเอาไว้ใน มาตรา 42¹⁵⁴ คือ การวางแผนในการพัฒนาเศรษฐกิจและกิจกรรมต่างๆ, เงินทุนด้านสิ่งแวดล้อม และมาตรการแรงจูงใจ และหรือลดแรงจูงใจ และใน มาตรา 43(3)¹⁵⁵ จะเป็นการอธิบายขยายความเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ต่างๆ ว่าสามารถใช้

¹⁵⁴ Article 42. Economic Instrument of Environment

(1) In the framework of preserving the environmental function, the government and regional governments shall be obliged to develop economic instruments of the environment.

(2) The economic instruments of the environment as referred to in paragraph (1) shall include:

- a. planning of economic development and activities;
- b. environmental funding; and
- c. incentives and/or disincentives.

¹⁵⁵ Article 43(3) The incentive and/or disincentives as referred to in Article 42 paragraph

(2) letter c shall be among other applied in the from of:

- a. procurement of environmentally sound goods and services;
- b. application of environmental tax, levy and subsidy;
- c. development of environmentally sound financial institution and capital market;
- d. development of trading system of waste and/or emission disposal permit;
- e. development of environmental service payment system;
- f. development of environmental insurance;
- g. development of environmentally sound labeling system; and
- h. system of performance appreciation in the field of environmental protection and management.

(Chapter 4 UTILIZATION, Part Two: Prevention, Paragraph 8: Economic of Environment, Article 42 and 43 of Environmental Protection and Management (Law No.32/2009))

ในรูปแบบใดได้บ้าง โดยผู้เขียนจะขออธิบายเพียงมาตรการที่ถูกนำมาใช้ในการจัดเก็บรั้งนกีแ่อนเท่านั้น นั่นคือ มาตรการแรงจูงใจ และหรือลดแรงจูงใจ

มาตรการแรงจูงใจ และหรือลดแรงจูงใจ (incentive and/or disincentive) อาศัยกลไกของหลักการเรื่องแรงจูงใจ ซึ่งดึงดูดให้มนุษย์มีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมบางประการ โดยแรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ (Economics Incentives) คือปัจจัยทางเศรษฐกิจที่ทำให้มนุษย์มีแนวทางชัดเจนในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งในด้านการบริโภคและการผลิต โดยอาจกำหนดมาตรการในรูปแบบของมาตรการเกี่ยวกับราคา ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม อัตราดอกเบี้ย ค่าปรับ เป็นต้น เพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของภาคธุรกิจการผลิตและการบริการ และเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของประชาชนในลักษณะที่เป็นคุณต่อสภาพสิ่งแวดล้อม หรือเพื่อจูงใจให้ลดการบริโภค ลดการปล่อยมลพิษ เป็นต้น ซึ่งในส่วนของ การจัดเก็บรั้งนกีแ่อนนี้ อินโดนีเซียใช้มาตรการแรงจูงใจ และหรือลดแรงจูงใจในรูปแบบการจัดเก็บภาษีอากร (Tax) มาประยุกต์ใช้ในการจัดเก็บภาษีอากรรั้งนกีแ่อน โดยออกเป็นกฎหมายว่าด้วยภาษีรั้งนกีแ่อนตามพระราชบัญญัติภาษีและค่าธรรมเนียมท้องถิ่น (Regional Tax and Regional Fee Act (Undang-Undang Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah : PDRP)¹⁵⁶ รายละเอียดของภาษีรั้งนกีแ่อนตามพระราชบัญญัตินี้จะขออธิบายในข้อ 4.1.4 หลักเกณฑ์ในการจัดเก็บภาษีรั้งนกีแ่อน

4.1.2.1 *Incentive* คือ การสร้างแรงจูงใจทั้งทางบวกและทางลบให้แก่ผู้ผลิตและผู้บริโภค ในการร่วมมือกับรัฐจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืน โดยเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ผลิตและผู้บริโภค¹⁵⁷

4.1.2.2 *Disincentive* คือ การลดแรงจูงใจในการใช้หรือรบกวนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่นการเก็บภาษีรั้งนกีแ่อน ซึ่งฐานภาษีนั้นคำนวณมาจากปริมาณของรั้งนกีแ่อน

¹⁵⁶ Act of Republic of Indonesia Number 28 In 2009 About Regional Tax and Regional Fee. (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah)

¹⁵⁷ สุทัศน์ ทองสถิต, “การใช้มาตรการทางภาษีและกฎหมายในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม: ศึกษาเฉพาะเขตเตอร์และของเสียอันตราย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขากฎหมายภาษี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), หน้า 33.

คุณกับราคารังนกก็แอ่น หากผู้ผลิตเก็บได้จำนวนปริมาณมากนั้นสะท้อนให้เห็นว่าผู้ผลิตรายนั้นใช้หรือทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาก ย่อมต้องจ่ายภาษีในปริมาณมากตามไปด้วย ผู้ผลิตจึงพยายามจัดเก็บรังนกตามจำนวนครั้งที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นการใช้หรือรบกวนทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสม สอดคล้องกับระบบนิเวศของนกก็แอ่น ป้องกันการสูญพันธุ์หรือย้ายแหล่งถิ่นที่อยู่ของนกก็แอ่นอีกด้วย

4.1.3 แนวคิดและที่มาของการใช้มาตรการทางภาษีอากร

เมื่อรังนกกลายเป็นสินค้าที่มีมูลค่ามาก เป็นที่ต้องการของตลาดโลก การเก็บเกี่ยวรังนกและการแสวงหาผลประโยชน์จากนกก็แอ่นจึงมีมากตามไปด้วย จนทำให้นกก็แอ่นเกิดความกังวลต่อจำนวนการสูญเสียชีวิตประชากรนกก็แอ่นที่มีอย่างต่อเนื่องจนอาจจะกลายเป็นการสูญพันธุ์ของนกก็แอ่นก็เป็นได้¹⁵⁸ รัฐบาลจึงต้องเข้ามาควบคุมดูแลการแสวงหาผลประโยชน์จากนกก็แอ่น โดยในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2009 รัฐสภาอินโดนีเซียได้ออกกฎหมายสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection and Management (Law No.32/2009)) ข้อ 42 ให้รัฐบาลมีสิทธิในการพัฒนาและดำเนินการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อม ในที่นี้รวมถึงการวางแผนการระดมทุนทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม¹⁵⁹ การเพิ่มแรงจูงใจหรือการลดแรงจูงใจในกิจกรรมต่างๆด้วย ซึ่งการเพิ่มแรงจูงใจและการลดแรงจูงใจในการระดมทุนทางเศรษฐกิจนี้ ข้อ 43(3)b เป็นการประยุกต์ใช้ด้านภาษีสิ่งแวดล้อม การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม และเงินอุดหนุนสิ่งแวดล้อม ซึ่งตัวอย่างของการพัฒนากฎหมายนี้ก็คือการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นจากกิจการที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ เช่นภาษีสำหรับการใช้ประโยชน์ของน้ำใต้ดิน ภาษีน้ำมัน และภาษีสรรพสามิตรังนกก็แอ่น (Law No.28/2009)¹⁶⁰ ซึ่งการจัดเก็บภาษีจากกิจการที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติของรัฐจะมากน้อยเพียงใดนั้น ก็ขึ้นอยู่กับว่ากิจการเหล่านั้นเป็นเหตุทำให้เกิดการรบกวนสิ่งแวดล้อมมากน้อยเพียงใด ซึ่งตัวชี้วัดการรบกวนสิ่งแวดล้อมเหล่านั้นก็คือค่าใช้จ่ายในการลงทุน, ยอดขายและค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการนั้นๆนั่นเอง หากมีมากก็เท่ากับเป็น

¹⁵⁸ Craig Thorburn is a Senior Lecturer in the School of Geography and Environmental Science, Monash University, Bird's nest boom[Online], 6 Apr-Jun 2014. Available from: <http://www.insideindonesia.org/bird-s-nest-boom>

¹⁵⁹ PricewaterhouseCoopers Indonesia, S&CC Indonesia no.1/09: The new Environment Law[Online], 2009. Available from: http://www.pwc.com/id/en/publications/assets/SCC_01.pdf

¹⁶⁰ Ibid.

กิจการที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมมาก รัฐก็ต้องมีการกำกับดูแลกิจการนั้นๆ มากตามไปด้วย กิจการค้ารังกออีแอนด์เป็นการแสวงหาผลประโยชน์จากนกออีแอนด์ที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติของรัฐและกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก เมื่อพิจารณาจากตัวชี้ดังกล่าวข้างต้น รัฐจึงต้องเข้ามาควบคุมกำกับดูแลโดยกำหนดให้จัดเก็บภาษีรังกออีแอนด์ ซึ่งถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติภาษีและค่าธรรมเนียมท้องถิ่น (Regional Tax and Regional Fee Act (Undang-Undang Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah : PDRP))

4.1.4 หลักเกณฑ์ในการจัดเก็บภาษีรังกออีแอนด์

ภาษีรังกออีแอนด์ เป็นภาษีระดับท้องถิ่นประเภทหนึ่งที่สามารถสร้างรายได้เป็นจำนวนมหาศาลให้แก่ท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรังกออีแอนด์ โดยถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติภาษีและค่าธรรมเนียมท้องถิ่น (Regional Tax and Regional Fee Act (Undang-Undang Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah : PDRP))¹⁶¹ ในส่วนที่ 2 มาตรา 2(2) i และมีหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บบัญญัติไว้ในส่วนที่ 15 ภาษีรังกออีแอนด์ ดังนี้

4.1.4.1 ความหมายภาษีรังกออีแอนด์

มาตรา 72 (1) การจัดเก็บภาษีรังกออีแอนด์ คือ การเก็บ และหรือการแสวงหาผลประโยชน์จากรังนกอีแอนด์

มาตรา 72 (2) ซ้อยกเว้นการจัดเก็บภาษีรังกออีแอนด์ ได้แก่

(ก) การเก็บหรือแสวงหาประโยชน์ในรายได้ที่รัฐไม่อาจเก็บภาษีได้อยู่แล้ว

(ข) การกระทำหรือการแสวงหาประโยชน์อื่นใดจากรังนกอีแอนด์ตามที่ได้ประกาศไว้ในข้อบังคับท้องถิ่นอยู่แล้ว

4.1.4.2 ผู้มีหน้าที่เสียภาษีรังกออีแอนด์

มาตรา 73 (1) ผู้มีหน้าที่เสียภาษีรังกออีแอนด์ ได้แก่ บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่สามารถทำการเก็บหรือแสวงหาผลประโยชน์จากรังนกอีแอนด์

¹⁶¹ Ibid.

มาตรา 73 (2) ผู้มีหน้าที่เสียภาษีรังนกอีแอ่น ได้แก่ บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ทำการเก็บหรือแสวงหาผลประโยชน์จากรังนกอีแอ่น

4.1.4.3 ฐานภาษีรังนกอีแอ่น

มาตรา 74 (1) ฐานภาษีรังนกอีแอ่น คือ มูลค่าการขายของรังนกอีแอ่น

มาตรา 74 (2) มูลค่าการขายของรังนกอีแอ่นตามที่ได้ระบุไว้ใน (1) นั้น ให้คำนวณจากการคูณราคาตลาดทั่วไปของรังนกอีแอ่นซึ่งเป็นจริงในภูมิภาคนั้นๆ กับปริมาณของรังนกอีแอ่น

4.1.4.4 อัตราภาษีรังนกอีแอ่น

มาตรา 75 (1) อัตราภาษีรังนกอีแอ่นกำหนดได้สูงสุดที่ร้อยละ 10

มาตรา 75 (2) อัตราภาษีรังนกอีแอ่น ให้ประกาศไว้ในกฎข้อบังคับของแต่ละท้องถิ่น

4.1.4.5 วิธีการคำนวณภาษีรังนกอีแอ่น

มาตรา 76 (1) ภาษีรังนกอีแอ่น คือ การคูณกันของอัตราภาษีและฐานภาษี

มาตรา 76 (2) หนี้ภาษีรังนกอีแอ่น จัดเก็บโดยท้องถิ่นที่มีการเก็บหรือแสวงหาประโยชน์จากรังนกอีแอ่นนั้น

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดเก็บภาษีอากรรังนกอีแอ่นโดยสรุป กล่าวคือ ภาษีรังนกอีแอ่นนั้นจะเรียกเก็บจากบุคคลหรือตัวแทนที่ได้เก็บหรือแสวงหาประโยชน์จากรังนกอีแอ่น ถือเป็นรายได้ของท้องถิ่นนั้นๆตามพระราชบัญญัติภาษีและค่าธรรมเนียมท้องถิ่นดังกล่าว โดยให้ “มูลค่าของรังนกอีแอ่น”(ปริมาณรังนกคูณด้วยราคาตลาดในท้องถิ่นนั้น) เป็นฐานภาษี ส่วนอัตราภาษีรัฐท้องถิ่นจะกำหนดได้ไม่เกินร้อยละ 10 โดยอัตราภาษีนี้อาจถูกบัญญัติโดยข้อบังคับท้องถิ่นของแต่ละท้องถิ่นซึ่งอาจมีความแตกต่างกันได้ และหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดเก็บภาษีรังนกอีแอ่นนี้ก็คือ รัฐบาลท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรังนกนั้นๆนั่นเอง¹⁶²

¹⁶² ชญานิชฐ์ พูลสวัสดิ์, “การระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครอง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต สาขาการเงินและภาษีอากร คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), หน้า 111.

4.1.5 วิเคราะห์การนำมาตรการทางภาษีอากรมาใช้กำกับดูแลการเก็บรังนกอีแอ่น

มาตรการทางภาษีอากรเป็นหนึ่งในเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่สามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ผลิตและผู้บริโภคได้ โดยใช้หลักการแรงจูงใจให้ลดหรือใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเหมาะสม จากการสำรวจของนักนิเวศวิทยาของประเทศอินโดนีเซีย พบว่าจำนวนประชากรนกอีแอ่นลดน้อยลงอย่างต่อเนื่องสวนทางกลับจำนวนปริมาณบ้านรังนกที่มีเพิ่มมากขึ้นอย่างก้าวกระโดด แสดงให้เห็นว่าปริมาณบ้านรังนกส่งผลกระทบต่อจำนวนรังนกอีแอ่นนั่นเอง รัฐผู้ซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะต้องเข้ามามีบทบาทเพื่อควบคุมดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งหลายเหล่านี้ อินโดนีเซียเลือกใช้การจัดเก็บภาษีอากรโดยใช้กฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection and Management) มาพัฒนาในการออกกฎหมายการจัดเก็บภาษีในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอื่นๆ เช่น ภาษีเชื้อเพลิง, ภาษีน้ำใต้ผิวดิน เป็นต้น

จากการศึกษาค้นคว้าของผู้เขียน “บ้านรังนก” ปัจจุบันเริ่มมีปริมาณมากขึ้นและใหญ่ขึ้น จนบางแห่งกลายเป็นอุตสาหกรรมบ้านรังนกไปแล้ว ปัญหาของบ้านรังนกนั้นมิได้ส่งผลกระทบต่อเพียงจำนวนประชากรนกอีแอ่นเท่านั้น เพราะบ้านรังนกถูกสร้างขึ้นมาโดยมนุษย์ส่วนใหญ่อยู่ในแหล่งชุมชนหรือบางทีนั้นใช้ที่อยู่อาศัยของตนเองในบริเวณด้านบนเป็นบ้านรังนกก็มี บ้านรังนกจึงส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมของมนุษย์ด้วย (ผลกระทบต่อของบ้านรังนกผู้เขียนได้อธิบายไว้โดยละเอียดในข้อที่ 3.3.3) วิธีการจัดเก็บภาษีอากรจากผู้ที่ใช้หรือรบกวนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากการที่บุคคลนั้นทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทรุดโทรมหรือเลวร้ายลงโดยตรง บุคคลใดที่ใช้หรือรบกวนมากก็ต้องมีค่าใช้จ่ายให้แก่รัฐมาก บุคคลใดที่ใช้หรือรบกวนน้อยก็มีค่าใช้จ่ายให้แก่รัฐน้อย เพราะรัฐมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลและเยียวยาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้อยู่อย่างเหมาะสมและยั่งยืน

มาตรการทางภาษีอากรจึงจะช่วยปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ผลิตและผู้บริโภคได้เป็นอย่างดี เพราะภาษีอากรนี้ถือเป็นต้นทุนการผลิตสินค้าอย่างหนึ่ง หากมีมากผลกำไรที่ผู้ผลิตและผู้บริโภคมุ่งแสวงหานั้นก็จะมีน้อยตามไปด้วย แต่มาตรการทางภาษีอากรก็มีข้อเสีย คือ ขาดความยืดหยุ่นทำให้ยากต่อการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นเปลี่ยนแปลงได้ง่ายและรวดเร็ว

4.2 มาตรการการกำกับดูแลการเก็บรังนกอีแอ่นในประเทศมาเลเซีย

ประเทศมาเลเซียก็เป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีการเก็บรังนกอีแอ่นมาอย่างช้านานตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และมีแนวทางในการเก็บรังนกอีแอ่นที่พัฒนารวดเร็ว จากรังนกอีแอ่นถ้าตามธรรมชาติสู่อุตสาหกรรมฟาร์มรังนกอีแอ่น ด้วยรัฐบาลมาเลเซียมีเป้าหมายชัดเจนที่จะขึ้นเป็นประเทศอันดับหนึ่งในการส่งออกรังนกอีแอ่นในตลาดโลก รัฐบาลจึงสนับสนุนอุตสาหกรรมฟาร์มรังนกอีแอ่นเป็นอย่างมาก มาตรการในการกำกับดูแลการเก็บรังนกอีแอ่นของมาเลเซียจึงค่อนข้างมีแนวทางที่ชัดเจน และมีกฎหมายหลายฉบับที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งผู้เขียนขออธิบายพอสังเขป ดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.2.1 ประวัติความเป็นมาของการเก็บรังนกอีแอ่น

การแสวงหาผลประโยชน์จากรังนกอีแอ่นในประเทศมาเลเซียนั้นมีประวัติศาสตร์อันยาวนาน ตั้งแต่ในช่วงศตวรรษที่ 17 เมื่อมีกลุ่มพ่อค้าชาวดัตช์เข้ามาทำงานประกอบอาชีพในแถบประเทศมาเลเซียและประเทศอินโดนีเซีย การค้ารังนกอีแอ่นกับประเทศจีนจึงเริ่มต้นขึ้นตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา¹⁶³

รังนกอีแอ่น ในอดีตนั้นถูกค้นพบในถ้ำหรือบนเกาะแถบชายฝั่งทะเลหมดทุกประเทศไม่ต่างกันเนื่องจากเป็นถิ่นกำเนิดและลักษณะนิสัยในการสร้างรังของมันตามธรรมชาติ ถ้าที่พบรังนกอีแอ่นมาก คือ Niah Cave ในรัฐซาราวัก (Sarawak) Gua Madai และ Gua Gomantong¹⁶⁴ ในรัฐซาบฮาร์ (Sabah) ต่อมารังนกอีแอ่นถ้าเริ่มมีไม่เพียงพอต่อความต้องการของผู้บริโภค การเลี้ยงนกอีแอ่นในบ้าน เรียกว่า “บ้านรังนก ” จึงเริ่มเข้ามาแทนที่ตั้งแต่ในช่วงปี 1990 และได้รับความนิยมสูงสุดจนถึงเพาะพันธุ์นกอีแอ่นและผลิตรังนกทำเป็นอุตสาหกรรมฟาร์มรังนกอีแอ่น

¹⁶³ Swiftlet Farming Consultation, Construction and Equipment, History of Bird Nest[Online], 17 February 2011. Available from: <http://swiftletzone.blogspot.com/2011/02/history-of-bird-nest.html>

¹⁶⁴ D.A. McFarlane, M. Buchroithner, J. Lunberg, C. Petters, W. Roberts, G. Van Rentergen, INTEGRATED THREE-DIMENSIONAL LASER SCANNING AND AUTONOMOUS DRONE SURFACE-HOTOGRAMMETRY AT GOMANTONG CAVES, SABAH, MALAYSIA[Online], 2013. Available from: http://faculty.jsd.claremont.edu/dmcfarlane/Borneo/Gomantong_16th_ICs%20paper.pdf

โดยมนุษย์จะสร้างอาคารสิ่งปลูกสร้างขึ้น เรียกว่า “บ้านรังนก” จากนั้นก็จะตัดแปลงอาคารให้มีสภาพแวดล้อมเหมือนถ้ำเพื่อดึงดูดให้นกเข้ามา จากนั้นนกอีแอ่นก็จะเริ่มเพาะพันธุ์โดยคู่ของมันก็จะเริ่มทำรังเพื่อสำหรับเป็นที่วางและฟักไข่ เมื่อลูกนกโตถึงครบกำหนดมันก็จะบินออกไปใช้ชีวิตอย่างอิสระ เมื่อนั้นรังนกอีแอ่นก็จะถูกเก็บเกี่ยวจากเจ้าของบ้านรังนกนั่นเอง บ้านรังนกในประเทศมาเลเซียปัจจุบันนี้ได้กลายเป็นอุตสาหกรรมพิเศษอย่างหนึ่ง โดยจะพบมากในพื้นที่เมืองใกล้ชายทะเลทางภาคเหนือของเกาะสุมาตรา¹⁶⁵ อุตสาหกรรมฟาร์มรังนกอีแอ่นนี้กลายเป็นอุตสาหกรรมใหม่ที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของมาเลเซียเป็นอย่างมาก รัฐบาลจึงต้องเข้ามาควบคุมเพื่อให้เกิดความถูกต้องเหมาะสม จึงมีการออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับมากมายในการที่จะสร้างบ้านรังนก

4.2.2 แนวทางปฏิบัติสำหรับอุตสาหกรรมการเลี้ยงนกอีแอ่น (Guidelines for Swiftlet Farming Industry)¹⁶⁶

กรมสัตว์ป่า (The Wildlife Department) ภายใต้กระทรวงการท่องเที่ยววัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม (The Ministry of Tourism, Culture and Environment) ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับอุตสาหกรรมการเลี้ยงนกอีแอ่นขึ้น เพื่อกำหนดมาตรฐานในการดูแลรักษาพื้นที่ฟาร์มรังนก ตลอดจนสถานะแวดล้อมต่างๆก่อนที่เจ้าของกิจการฟาร์มรังนกจะได้รับใบอนุญาตการเลี้ยงนกอีแอ่นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

4.2.2.1 แนวทางปฏิบัติสำหรับอุตสาหกรรมการเลี้ยงนกอีแอ่น มีดังนี้

1. ฟาร์มรังนกจะต้องไม่ถูกสร้างขึ้นในเทศบาลเมือง รวมทั้งพื้นที่ที่อยู่อาศัย แหล่งชุมชน โรงเรียน สถานพยาบาล สถานที่ประกอบพิธีกรรม พื้นที่กักเก็บน้ำ หรือสถานที่สาธารณะใดๆ
2. อาคารของบ้านรังนกที่อยู่ภายในเขตอำนาจของท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอาจมีการใช้ที่ดินให้เป็นไปตามแผนงานของท้องถิ่น

¹⁶⁵ Federation of Malaysia Bird's Nest Merchants Association, Asian Swallow Bird Nests[Online], Available from: http://www.wetawau.com/Poultry/Birds_Nest.htm

¹⁶⁶ Daily Express, Swiftlet farming guidelines out[Online], 5 October 2012. Available from: <http://www.dailyexpress.com.my/news.cfm?NewsID=82760>

3. ฟาร์มรังนกจะต้องไม่ถูกสร้างขึ้นภายในระยะ 100 เมตรจากสนามบิน และภายใน 5 กิโลเมตรจากพื้นที่ลงจอดเครื่องบิน
4. เจ้าของกิจการจะต้องแนบแผนที่ตั้งของฟาร์มรังนกที่แนบไปพร้อมกับแบบฟอร์มการขอใบอนุญาตจากกรมสัตว์ป่า
5. กิจกรรมการทำฟาร์มรังนกจะต้องกระทำบนพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น นั่นคือพื้นที่เกษตรกรรม
6. เจ้าของกิจการจะต้องทำความสะอาดและกำจัดของเสียภายในฟาร์มรังนกและพื้นที่โดยรอบตามที่กำหนดไว้
7. เจ้าของกิจการจะต้องมั่นใจว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมที่จะมีผลต่อสุขภาพของประชาชนโดยรอบ เช่น กลิ่นเหม็น ยุง แมลงวันและความสะอาดโดยรอบจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมที่กฎหมายกำหนดไว้
8. การใช้งานเครื่องบันทึกเสียงนกก็แอ่นจะต้องไม่เกิน 55 เดซิเบล ลำโพงควรจะเอียงขึ้นไปยังท้องฟ้าที่มุม 60 องศา และเจ้าของกิจการสามารถใช้เครื่องบันทึกเสียงได้เฉพาะช่วงเวลา 06:00-07:00 น.
9. ใบอนุญาตในการประกอบกิจการฟาร์มรังนกก็แอ่น มีดังนี้
 - ก. ใบอนุญาตซื้อขาย (Trading licence) จากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น
 - ข. สำหรับผู้ประกอบการรายใหม่จะต้องได้รับ ใบอนุญาตการเลี้ยงสัตว์ (Animal Husbandry Permits) จากกรมสัตว์ป่า
 - ค. สำหรับผู้ประกอบการที่ต้องการขายรังนกก็แอ่นที่ได้จากฟาร์มรังนกของตนเอง จะต้องได้รับใบอนุญาตผู้ประกอบการ (Animal Trader Permit) จากกรมสัตว์ป่า
 - ง. สำหรับผู้ประกอบการที่ต้องการนำเข้า หรือส่งออกรังนกก็แอ่น จะต้องได้รับใบอนุญาตนำเข้าและส่งออก (Permit for Bringing In and Permit for Bringing Out) จากกรมสัตว์ป่า

จ. ใบอนุญาตจะต้องต่ออายุเป็นประจำทุกปี

10. การโอนไปชนกอีแอ่นจะต้องได้รับอนุญาตจากกรมสัตว์ป่า
11. ผู้ประกอบกิจการจะต้องบันทึกจำนวนการเก็บ หรือปริมาณการจำหน่ายรังนกอีแอ่น
12. ผู้ประกอบกิจการจะต้องมีแผนงานในการบริหารความเสี่ยงของกิจการ
13. ผู้ประกอบกิจการที่ไม่ปฏิบัติตามแนวปฏิบัติเหล่านี้จะต้องถูกระวางโทษปรับหรือจำคุกหรือทั้งจำทั้งปรับ
14. ผู้ประกอบการต้องกระทำดังต่อไปนี้

ก. เลี้ยงนกอีแอ่นให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติการเลี้ยงสัตว์ที่ดี (Good Animal Husbandry Practitse : GAHP)

ข. ปฏิบัติตามเงื่อนไขของรัฐ

ค. ดูแลและตรวจสอบสุขภาพตามเงื่อนไขที่กำหนด

ง. ปฏิบัติตามคำสั่งอื่นใดตามที่หน่วยงานของรัฐกำหนดเป็นครั้งคราว

หน่วยงานท้องถิ่นได้กำหนดแนวทางปฏิบัตินี้ออกมาเมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2556 และให้มีผลบังคับใช้ในอีก 2 ปีข้างหน้า ซึ่งหมายความว่าแนวทางปฏิบัตินี้ได้ถูกบังคับใช้แล้วตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2558 ที่ผ่านมานี้เอง

4.2.2.2 ค่าธรรมเนียมในการขอใบอนุญาต

อุตสาหกรรมการเลี้ยงนกอีแอ่นนั้นมีใบอนุญาตที่เกี่ยวข้อง 4 ประเภทด้วยกันตามข้อมูลที่กล่าวไว้ในข้อที่ 4.2.2.1 (9) นั้น ค่าธรรมเนียมของใบอนุญาตในแต่ละรัฐนั้นจะมีจำนวนต่างกันออกไป แล้วแต่ที่หน่วยงานท้องถิ่นนั้นๆกำหนด ยกตัวอย่างเช่น รัฐสลังงอ (Selangor) มีค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการเลี้ยง เริ่มต้นที่ 720 ริงกิต (RM) และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการผลิต เริ่มต้นที่ 480 ริงกิต (RM)

4.2.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลอุตสาหกรรมการเลี้ยงนกอีแอ่น¹⁶⁷

การทำฟาร์มรังนกอีแอ่นนั้นไม่มีการออกกฎหมายเป็นพระราชบัญญัติอย่างเป็นทางการ มีเพียงแนวทางปฏิบัติ (Guidelines for Swiftlet Farming Industry) ที่เกี่ยวข้องดังที่กล่าวไว้แล้วข้างต้นที่ออกโดยรัฐบาลท้องถิ่นเท่านั้น ซึ่งนอกเหนือจากแนวทางปฏิบัติ การทำฟาร์มรังนกอีแอ่นผู้ประกอบการจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้องอีกด้วยดังนี้

1. กฎหมายอาคารและสิ่งปลูกสร้าง (Uniform Building By Law (UBBL) 1986)
2. พระราชบัญญัติการทำลายเชื้อโรคจากแมลง (DESTRUCTION OF DISEASE-BEARING INSECTS ACT 1975)
3. ระเบียบกรมสุขภาพ (Health Department Regulations)
4. พระราชบัญญัติผังเมือง (Town and Country Planning Act 1976)
5. พระราชบัญญัติถนน, การระบายน้ำ และอาคารสิ่งปลูกสร้าง (STREET, DRAINAGE AND BUILDING ACT 1974)
6. พระราชบัญญัติคุ้มครองสัตว์ป่า (THE WILDLIFE (PROTECTION) ACT, 1972)

4.2.4 วิเคราะห์การนำมาตรการการออกใบอนุญาตและเก็บค่าธรรมเนียมมาใช้กำกับดูแลการเก็บรังนกอีแอ่น

เนื่องจากประเทศมาเลเซียไม่มีการออกกฎหมายเป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการกำกับดูแลการเก็บรังนกอีแอ่นโดยตรง มีเพียงกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการสร้างอาคารสิ่งปลูกสร้างและสุขภาพอนามัยเท่านั้นที่เข้ามาควบคุมในการทำกิจการบ้านรังนก ต่อมา มีการออกแนวปฏิบัติสำหรับการทำอุตสาหกรรมรังนกอีแอ่นอย่างเป็นทางการเนื่องด้วยสาเหตุการตรวจพบสารไนเตรทปนเปื้อนในรังนกอีแอ่นที่นำเข้าประเทศจีน มีค่าสูงกว่ามาตรฐานมากเกินไปจนถูกห้ามนำเข้ารังนกอีแอ่น เป็นเหตุให้ธุรกิจการค้ารังนกอีแอ่นในมาเลเซียได้รับผลกระทบอย่างหนัก ทางรัฐบาลมาเลเซียจึงแก้ไข

¹⁶⁷ Anuar Alias, Ang Yew Poh, Nurul Zahirah M.A, Mokhtar Azizi M.D, “Investment in Swiftlet hotels in Malaysia – Does ROI compensate investment risks?,” *Academic Journals* 7 (October 2013): 3938-3939

ปัญหาโดนการลงนามในพิธีสารว่าด้วยข้อกำหนดการตรวจสอบกักกันโรคและสุขอนามัยสำหรับการส่งออก (MOU) และได้ออกแนวทางปฏิบัติ (Guidelines for Swiftlet Farming Industry) เพื่อให้สอดคล้องกับข้อกำหนดดังกล่าวของประเทศจีน จนกระทั่งเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2556 ทางการเงินได้ประกาศอนุญาตให้ผลิตภัณฑ์รังนกจากประเทศมาเลเซียสามารถนำเข้ามาจำหน่ายในประเทศจีนได้อีกครั้ง

รัฐบาลมาเลเซียได้มีการสนับสนุนธุรกิจฟาร์มรังนกอีแอ่นเป็นอย่างมาก พิจารณาได้จากแนวทางปฏิบัติที่มีการแบ่งพื้นที่ที่ชัดเจนให้แก่ฟาร์มรังนกอีแอ่น และการจดทะเบียนให้แก่ผู้ประกอบการรังนกอีแอ่นได้อย่างถูกต้อง ซึ่งหากจะนำมาตรการดังกล่าวมาใช้กับธุรกิจรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนในประเทศไทย จะต้องมีการแก้ไขกฎกระทรวงเพื่อถอดรายชื่อรังนกอีแอ่นสายพันธุ์กึ่งรังนกออกจากสัตว์ป่าคุ้มครอง เพื่อส่งผลให้ธุรกิจรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนเป็นธุรกิจที่ถูกกฎหมาย และสามารถขึ้นทะเบียนรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนได้ เนื่องจากประเทศไทยได้ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora: CITES) ค.ศ. 1973 โดยกำหนดให้นกนางแอ่นกึ่งรังนก ชื่อวิทยาศาสตร์ “ Collocalia fuciphaga หรือ Aerodramus fuciphagus จัดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง ลำดับที่ 862 ตามกฎกระทรวงกำหนดให้เป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง พ.ศ. 2546

จากการศึกษาวิจัย ผู้เขียนมีความเห็นว่ารังนกอีแอ่นเป็นสัตว์ป่าที่ได้รับความคุ้มครองมาตั้งแต่โบราณกาล การกระทำใดที่เกี่ยวข้องกับรังนกอีแอ่นจะต้องอยู่ในอำนาจของรัฐเสมอมา ซึ่งหากพิจารณาจากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2482 และพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 ก็จะได้เห็นว่า นอกจากจะเป็นการหารายได้จากอากรรังนกอีแอ่นเพื่อประโยชน์ของรัฐแล้วการออกพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองป้องกันการลักเก็บรังนกอีแอ่น และการทำอันตรายแก่ตัวรังนกอีแอ่น เป็นการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ท้องถิ่น และเป็นการขยายฐานรายได้ให้แก่ท้องถิ่น ตลอดจนทำให้ประชาชนในท้องถิ่นที่มีรังนกอีแอ่นเกิดความรู้สึกที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรรังนกอีแอ่นของตน

การถอดรายชื่อนกแอ่นสายพันธุ์ถิ่นรังออกจากสัตว์ป่าคุ้มครอง เพื่อดำเนินการตามมาตรการ
ออกใบอนุญาตและเก็บค่าธรรมเนียมจึงไม่เหมาะสม และไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่
เกี่ยวกับรังนกอีแอ่นด้วย



บทที่ 5

วิเคราะห์ปัญหา ผลกระทบอันเกิดจากปัญหาการขาดมาตรการกำกับดูแลรังนกอีแอ่น จากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน

เมื่อความก้าวหน้าของเทคโนโลยีทำให้การแสวงหาประโยชน์ของมนุษย์จากทรัพยากรธรรมชาติทำได้สะดวก และรวดเร็วขึ้น ทำให้รังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนได้รับความนิยมนำไปแพร่หลายในทุกพื้นที่ของประเทศ ธุรกิจรังนกอีแอ่นมิได้ถูกจำกัดเพียงแต่ในสัมปทานอีกต่อไป การเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วโดยปราศจากกฎหมายในการกำกับดูแลก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบในหลายๆด้าน จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรังนกอีแอ่นของประเทศไทย พบว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติออกรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 ทำให้สามารถวิเคราะห์ปัญหา และผลกระทบอันเกิดจากปัญหาการขาดมาตรการกำกับดูแลรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

5.1 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรังนกอีแอ่นในประเทศไทย

5.1.1 มาตรการตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีเจตนารมณ์เพื่อทำให้การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลสมดังวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ประกอบกับจำเป็นที่จะต้องเร่งรัดการขยายพันธุ์สัตว์ป่าและให้การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าควบคู่กันไป อีกทั้งปัจจุบันได้มีความตกลงระหว่างประเทศในการที่จะร่วมมือกันเพื่อสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าของท้องถิ่นอันเป็นทรัพยากรที่สำคัญของโลก

นกนางแอ่นกินรัง ชื่อวิทยาศาสตร์ Collocalia fuciphaga หรือ Aerodramus fuciphagus จัดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง ลำดับที่ 862 ตามกฎกระทรวงกำหนดให้เป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง พ.ศ. 2546 ซึ่งในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่านี้ มีบทบัญญัติในการกำกับดูแลนกอีแอ่นและรังนกอีแอ่นบัญญัติไว้ในหมวด 3 การล่า การเพาะพันธุ์ การครอบครอง และการค้าซึ่งสัตว์ป่า ซากของสัตว์ป่า และผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่า ดังนี้

1. ห้ามไม่ให้มีการล่า หรือพยายามล่าสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง เว้นแต่เป็นการกระทำโดยทางราชการที่ได้รับยกเว้น คือ การกระทำเพื่อประโยชน์ในการสำรวจ การศึกษาและวิจัยทางวิชาการ การคุ้มครองสัตว์ป่า การเพาะพันธุ์ หรือเพื่อกิจการสวนสัตว์สาธารณะ ซึ่งการกระทำโดยทางราชการและโดยได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี และต้องปฏิบัติตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการด้วย¹⁶⁸

2. ห้ามไม่ให้เพาะพันธุ์สัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง เว้นแต่เป็นการเพาะพันธุ์สัตว์ป่าคุ้มครองชนิดที่กฎกระทรวงกำหนดให้เป็นสัตว์ป่าชนิดที่เพาะพันธุ์ได้ หรือเป็นการเพาะพันธุ์สัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครองของผู้รับใบอนุญาตจัดตั้งและดำเนินกิจการสวนสัตว์สาธารณะซึ่งได้รับอนุญาตจากอธิบดี¹⁶⁹

3. ห้ามไม่ให้มีไว้ในครอบครองซึ่งสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง ซากของสัตว์ป่าสงวน หรือซากของสัตว์ป่าคุ้มครอง เว้นแต่จะเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองชนิดที่เพาะพันธุ์ได้ หรือซากของสัตว์ป่าดังกล่าว และต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี¹⁷⁰

4. ห้ามไม่ให้มีการค้าสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง ซากของสัตว์ป่าสงวน ซากของสัตว์ป่าคุ้มครอง หรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่าดังกล่าว เว้นแต่เป็นการค้าสัตว์ป่าคุ้มครองชนิดที่เพาะพันธุ์ได้ ซากของสัตว์ป่าดังกล่าวรวมทั้งผลิตภัณฑ์ที่ทำจากสัตว์ป่าดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี¹⁷¹

5. ห้ามไม่ให้มีการเก็บ ทำอันตราย หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งรังของสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง เว้นแต่ผู้ซึ่งได้รับอนุญาตเก็บรังนกก็แน่นอนตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกก็แน่นอนและผู้ที่อาศัยอำนาจของผู้รับอนุญาตดังกล่าว¹⁷²

¹⁶⁸ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

¹⁶⁹ มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

¹⁷⁰ มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

¹⁷¹ มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

¹⁷² มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น เมื่อนำมาพิจารณาประกอบกับธุรกิจรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน สามารถสรุปได้ดังนี้

1. ความผิดฐานล่า หรือพยายามล่าสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง คำว่า “ล่า” ตามความหมายของพระราชบัญญัติฉบับนี้ หมายความว่า เก็บ ดัก จับ ยิง ฆ่า หรือทำอันตรายด้วยประการอื่นใดแก่สัตว์ป่าที่ไม่มีเจ้าของและอยู่เป็นอิสระ และหมายความรวมถึง การไล่ การต้อน การเรียก หรือการล่อเพื่อการกระทำความดังกล่าวด้วย

ธุรกิจรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนนั้น ผู้ประกอบกิจการมิได้มีการเก็บ ดัก จับ ยิง ฆ่า หรือทำอันตรายนกอีแอ่นแต่ประการใด ในทางกลับกันผู้ประกอบการกลับดูแลนกอีแอ่นเป็นอย่างดี มีการออกแบบและสร้างอาคารสิ่งปลูกสร้างเลียนแบบธรรมชาติ ทำผนังป้องกันความร้อน บางอาคารมีการสร้างรางน้ำ หรือน้ำพุเอาไว้กลางอาคารเพื่อคลายความร้อนออกจากตัวอาคารอีกด้วย ผู้ประกอบการมุ่งหวังให้นกอีแอ่นเข้ามาอยู่อาศัยทำรังมากๆ เพื่อต้องเก็บรังนกอีแอ่นให้ได้จำนวนมากเช่นกัน ผู้ประกอบการธุรกิจรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนจึงไม่มีความผิดฐานล่า หรือพยายามล่าสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง

2. ความผิดฐานเพาะพันธุ์สัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง คำว่า “เพาะพันธุ์” ตามความหมายของพระราชบัญญัติฉบับนี้ หมายความว่า ขยายพันธุ์สัตว์ป่านำมาเลี้ยงไว้โดยวิธีผสมพันธุ์สัตว์ป่า และหมายความรวมถึงขยายพันธุ์สัตว์ป่าโดยวิธีการผสมเทียมหรือการย้ายฝากตัวอ่อนด้วย

จากการศึกษาค้นคว้า ธุรกิจรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน ผู้ประกอบการมิได้มีการกักขัง จำกัดอาณาเขต ให้อาหาร หรือทำการลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งที่เป็นการเลี้ยงไว้ซึ่งนกอีแอ่น นกอีแอ่นสามารถบินเข้าออกอาคารสิ่งปลูกสร้างได้อย่างอิสระ อีกทั้งยังต้องออกไปหาอาหารเองอีกด้วย ผู้ประกอบการมุ่งหวังเพียงรังของนกอีแอ่นเท่านั้น มิได้มีเลี้ยงนกอีแอ่นไว้เพื่อผสมพันธุ์แต่อย่างใด ผู้ประกอบธุรกิจรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนจึงไม่มีความผิดฐานเพาะพันธุ์สัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง

แต่หากมีผู้ประกอบการรายใดเลี้ยงนกอีแอ่นไว้เพื่อขยายพันธุ์โดยวิธีผสมพันธุ์สัตว์ป่าแล้ว ก็ย่อมมีความผิดในฐานดังกล่าว เพราะนกอีแอ่นไม่จัดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองชนิดที่เพาะพันธุ์ได้ จึงไม่เข้าข้อยกเว้นแต่ประการใด

3. ความผิดฐานครอบครองซึ่งสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง ซากของสัตว์ป่าสงวน หรือซากของสัตว์ป่าคุ้มครอง คำว่า “ครอบครอง” ไม่มีบัญญัติความหมายเอาไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงต้องพิจารณาความหมายจากพจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน หมายความว่า ก. ยึดถือไว้ มีสิทธิปกครอง (กฎ) ยึดถือทรัพย์สินไว้โดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตน อันทำให้บุคคลได้มาซึ่งสิทธิครอบครอง ทั้งนี้จะยึดถือไว้เองหรือบุคคลอื่นยึดถือไว้ให้ก็ได้

นกอีแอ่นบินเข้ามาอยู่อาศัยทำรังในอาคารสิ่งปลูกสร้างเอง สามารถบินเข้าบินออกจากอาคารสิ่งปลูกสร้างได้อย่างเป็นอิสระ เมื่อไหร่เวลาใดก็ได้ ไม่มีการกักขัง จึงมีอาจถือได้ว่าผู้ประกอบการมีเจตนายึดถือนกอีแอ่นเอาไว้เพื่อตน ผู้ประกอบการจึงไม่มีความผิดฐานครอบครองซึ่งสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง ซากของสัตว์ป่าสงวน หรือซากของสัตว์ป่าคุ้มครองแต่อย่างใด แต่หากพบว่ามีกักขัง ยึดถือนกอีแอ่นเอาไว้เพื่อตน ผู้กระทำย่อมมีความผิดในฐานนี้

4. ความผิดฐานค้าสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง ซากของสัตว์ป่าสงวน ซากของสัตว์ป่าคุ้มครอง หรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่า ธุรกิจรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนนั้น เป็นธุรกิจการค้าขายรังของนกอีแอ่นมิใช่ของนกอีแอ่น การกระทำของผู้ประกอบการจึงไม่เป็นความผิดในฐานดังกล่าวนี้

5. ความผิดฐานเก็บ ทำอันตราย หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งรังของสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง ในฐานความผิดนี้ ธุรกิจรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน ผู้ประกอบการได้กระทำการเก็บ และยึดถือรังของนกอีแอ่นเอาไว้เพื่อนำมาขาย ผู้กระทำการดังกล่าวจึงมีความผิดฐานเก็บ และมีไว้ในครอบครองซึ่งรังของสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง และมีบทกำหนดโทษคือต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในฐานความผิดนี้ วรรคสองของบทบัญญัติได้บัญญัติยกเว้นให้แก่ผู้ซึ่งได้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นตามกฎหมายว่าด้วยออกรังนกอีแอ่นและผู้ที่ย้ายอำนาจของผู้รับอนุญาตดังกล่าว

จากมาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเมื่อนำมาวิเคราะห์ ประกอบกับลักษณะของธุรกิจรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนแล้ว ลักษณะการกระทำของผู้ ประกอบกิจการไม่เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายในลักษณะที่ทำร้ายนกอีแอ่น แต่เป็นการกระทำที่ผิด กฎหมายอย่างชัดเจนในส่วนของการเก็บ หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งรังของนกอีแอ่น อย่างไรก็ตาม ธุรกิจรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนในปัจจุบัน ก็ยังมีการดำเนินกิจการกันเรื่อยมา และมี แนวโน้มว่าจะมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งสอดคล้องกับคำว่าธุรกิจอำนาจมืด มาตรการตาม พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าจึงยังไม่อาจนำมากำกับดูแลรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้าง ของเอกชนได้อย่างเต็มที่

5.1.2 มาตรการตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติฉบับนี้ถือว่าเป็นกฎหมายหลักในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น โดย พระราชบัญญัตินอกจากจะเป็นการหารายได้จากอากรรังนกเพื่อประโยชน์ของรัฐแล้ว ยังมี เจตนารมณ์ในการที่จะกำกับดูแลนกอีแอ่น และรังนกอีแอ่นอันเป็นทรัพยากรธรรมชาติ อีกทั้งเพื่อ ปลูกฝังจิตสำนึกให้คนในท้องถิ่นช่วยกันดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นของท้องถิ่นของตน โดย กำหนดให้อากรรังนกอีแอ่นตกเป็นรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

ซึ่งในพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 นี้มีบทบัญญัติในการกำกับดูแลนกอีแอ่น และรังนกอีแอ่นหลายประการ รายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ห้ามมิให้ผู้รับสัมปทานเก็บรังนกเกินปีละสามครั้ง¹⁷³ ตามเงื่อนไขที่กำหนดในสัมปทาน หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ¹⁷⁴

เนื่องจากนกอีแอ่นนกเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองชนิดเดียวที่มีพฤติกรรมสร้างรังทดแทน (re-nest) โดยจะมีการผสมพันธุ์ปีละ 3 ครั้งในกลางเดือนมกราคม, ต้นเดือนพฤษภาคม, กลางเดือนสิงหาคม เมื่อผสมพันธุ์แล้วจะรีบทำรังทันที ใช้เวลาสร้าง 30-45 วัน หลังสร้างรังเสร็จ จะผสมพันธุ์ในเวลา กลางคืน หลังจากนั้น 5 วันจะเริ่มวางไข่ใบแรกและวันที่ 8 จะวางไข่ใบที่ 2 (ครั้งละ 2 ฟอง) น้ำหนัก 1.2 กรัม ไข่จะฟักในเวลา 21-29 วัน 1 สัปดาห์หลังจากการฟัก ขนจะเริ่มขึ้น และอายุ 2 สัปดาห์จะ

¹⁷³ มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540

¹⁷⁴ มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540

เริ่มเกาะรัง พ่อและแม่จะหาอาหารมาให้ จนลูกนกมีขนขึ้นเต็มเมื่ออายุ 45 วัน (อัตราการรอดของนกที่อาศัยตามถ้ำธรรมชาติ 20 % แต่อัตราการรอดของนกที่อาศัยตามบ้านนกหรือคอนโดนกมีถึง 64.4 %) พร้อมเริ่มผสมพันธุ์ เมื่ออายุ 8 เดือนผสมพันธุ์ปีละประมาณ 3 ครั้ง มีชีวิตได้ถึง 12-15 ปี ถ้ามีการเก็บรังก่อนที่จะวางไข่ พ่อและแม่จะสร้างรังขึ้นใหม่และเลื่อนการวางไข่ออกไป (ใน 1 ปีจะได้รัง 2-3 รัง ต่อ 1 คู่) การกำหนดมาตรการการกำกับดูแลเอาไว้ลักษณะนี้ก็เพื่อป้องกันมิให้มีการเก็บเกี่ยวรังนกก็อ่อนตามอำเภอใจ จนกลายเป็นการรบกวนการสร้างรังและการกกไข่ของนกก็อ่อน ซึ่งหากมีการฝ่าฝืนอาจทำให้การรอดชีวิตของนกก็อ่อนแรกเกิดมีอัตราน้อยลงจนนำไปสู่การสูญพันธุ์ของนกก็อ่อนได้ ทั้งหากนกก็อ่อนรู้สึกถึงความไม่ปลอดภัย นกก็อ่อนอาจทิ้งรังและอพยพย้ายถิ่นฐานอีกด้วย

2. ผู้รับสัมปทานจะต้องทำบัญชีแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนรังนกที่เก็บได้ บริเวณที่เก็บรังนก และรายการอื่นๆเกี่ยวกับรังนกยื่นต่อคณะกรรมการตามแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนด¹⁷⁵ โดยมาตรการกำกับดูแลนี้หากผู้รับสัมปทานฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม หรือทำบัญชีแสดงรายละเอียดเป็นเท็จ คณะกรรมการสามารถเพิกถอนสัมปทานได้¹⁷⁶ อีกทั้งยังต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ¹⁷⁷

ซึ่งมีเหตุผลสอดคล้องกับมาตรการกำกับดูแลข้างต้น อีกทั้งบัญชีแสดงรายละเอียดดังกล่าวยังจะช่วยเจ้าหน้าที่ในการคำนวณจำนวนเงินอากรที่ผู้รับสัมปทานจะต้องเสียในแต่ละครั้งอีกด้วย

3. ผู้รับสัมปทานจะต้องสงวนและคุ้มครองนกก็อ่อน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการของคณะกรรมการประกาศกำหนด โดยให้นำหลักเกณฑ์ และวิธีการในการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าของกรมป่าไม้มาประกอบการพิจารณาด้วย¹⁷⁸ หากผู้รับสัมปทานฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการมีอำนาจเพิกถอนสัมปทานได้

¹⁷⁵ มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติอากรรังนกก็อ่อน พ.ศ. 2540

¹⁷⁶ มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติอากรรังนกก็อ่อน พ.ศ. 2540

¹⁷⁷ มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติอากรรังนกก็อ่อน พ.ศ. 2540

¹⁷⁸ มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติอากรรังนกก็อ่อน พ.ศ. 2540

4. ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการใดๆบนเกาะหรือในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่มีรังนกอยู่ตามธรรมชาติ อันเป็นหรืออาจเป็นอันตรายแก่นกอีแอ่น ไข่ของนกอีแอ่น หรือรังของนกอีแอ่น หรืออาจเป็นเหตุให้นกอีแอ่นละที่อยู่อาศัยไปจากเกาะหรือในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าว¹⁷⁹ หากฝ่าฝืนจะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ¹⁸⁰

มาตรการดังกล่าวนี้เป็นการปกป้องคุ้มครองนกอีแอ่น ไข่ของนกอีแอ่น และรังของนกอีแอ่น เพื่อป้องกันการสูญพันธุ์ และการละทิ้งที่อยู่อาศัยหรือย้ายถิ่นฐานของนกอีแอ่นนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม มาตรการกำกับดูแลนกอีแอ่น หรือรังของนกอีแอ่นดังกล่าวข้างต้นไม่สามารถนำมาใช้กับรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนได้ เนื่องจากการขอสัมปทานรังนกอีแอ่นดังกล่าวจะต้องเป็นการเก็บรังนกอีแอ่นที่มีอยู่ตามธรรมชาติบนเกาะหรือในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินเท่านั้น มาตรการกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงไม่อาจนำไปใช้กำกับดูแลรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนได้

จะเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรังนกอีแอ่นของประเทศไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่อาจนำมาใช้กำกับดูแลรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนได้ ซึ่งปัญหาในการขาดมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลนี้นำมาซึ่งผลกระทบในหลายประการดังจะกล่าวต่อไป

5.2 ผลกระทบอันเกิดจากปัญหาการขาดมาตรการกำกับดูแลรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน

5.2.1 ผลกระทบต่อนกอีแอ่น

อาคารสิ่งปลูกสร้างของเอกชนที่นกอีแอ่นเข้าไปอยู่อาศัยทำรัง หรือ บ้านรังนกนั้น ได้มีการใช้เทคโนโลยีเข้ามาทำการเลียนแบบธรรมชาติ ทำให้นกอีแอ่นเข้ามาอยู่อาศัยทำรัง เมื่อนกอีแอ่นสามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมให้เข้ากับอาคารดังกล่าวที่มีสภาพแวดล้อมคล้ายธรรมชาติ อีกทั้งมีแหล่งอาหารที่อุดมสมบูรณ์ เป็นที่อยู่อาศัยที่ปลอดภัย จึงเกิดการอพยพย้ายถิ่นฐานเกิดขึ้น พิจารณาการขยายตัวของประชากรนกอีแอ่นได้จากอาคารสิ่งปลูกสร้างของเอกชนที่ให้นกอยู่อาศัยทำรังนั้นมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งหากพิจารณาแล้วการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรนกอีแอ่น

¹⁷⁹ มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติอาคารรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540

¹⁸⁰ มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติอาคารรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540

ดังกล่าวเป็นการเพิ่มปริมาณนกแอ่นที่อยู่อาศัยในชุมชนเมือง บางอาคารเป็นการอยู่ร่วมกันระหว่างมนุษย์กับนก ด้วยผลตอบแทนที่มีมูลค่าสูงจากรังนกแอ่นที่จะเก็บได้ ผู้ประกอบกิจการหรือเจ้าของอาคารสิ่งปลูกสร้างจึงไม่คิดที่จะทำอันตรายแก่นกแอ่นอันอาจเป็นสาเหตุทำให้นกแอ่นรู้สึกไม่ปลอดภัยและอพยพย้ายถิ่นฐาน ซึ่งจะส่งผลเสียหายในทางธุรกิจ แต่ในทางกลับกัน สำหรับประชาชนที่อาศัยอยู่ในแหล่งชุมชนที่มีได้ประกอบกิจการดังกล่าว พวกเขาได้รับผลกระทบในหลายๆด้าน โดยเฉพาะในด้านของสุขภาพอนามัย ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีกรรงเรียนต่อเจ้าหน้าที่ในเรื่องของมลพิษทางเสียงรบกวนจากเครื่องขยายเสียงเรียกนก หรือนกพิฆทางอากาศที่มาจากกลิ่นมูลนกแอ่น เป็นต้น พวกเขาอาจทำอันตรายแก่นกแอ่นก่อให้เกิดผลต่อความปลอดภัยของนกแอ่นได้

ในกรณีของผู้ประกอบกิจการรังนกแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนเองก็เช่นกัน หากมุ่งหวังที่จะแสวงหาประโยชน์เอาจากรังนกแอ่นมากเกินไป หรือการแสวงหาที่ทำในลักษณะที่ผิดรูปแบบก็อาจทำให้เกิดอันตรายต่อนกแอ่นได้ อีกทั้งหากปล่อยให้มีการทำธุรกิจรังนกแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนเพิ่มมากขึ้นอย่างไร้การควบคุม ไร้ทิศทางเช่นนี้ต่อไป การอพยพย้ายถิ่นฐานจากธรรมชาติสู่ชุมชน อาจส่งผลกระทบต่อจำนวนประชากรนกแอ่นในสัมปทานรังนกแอ่นในอนาคตอีกด้วย จึงสรุปได้ว่า การขาดมาตรการในการควบคุม กำกับ ดูแลรังนกแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนก่อให้เกิดผลกระทบต่อความปลอดภัยของนกแอ่น ซึ่งอาจนำไปสู่การสูญพันธุ์ได้ อีกทั้งยังอาจส่งผลกระทบต่อสัมปทานรังนกแอ่น

5.2.2 ผลกระทบต่อระบบสาธารณสุข

ธุรกิจรังนกแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนนั้น มีทั้งอาคารสิ่งปลูกสร้างที่เดิมที่คนอยู่อาศัยด้วยและแบ่งชั้นบนของอาคารไว้ให้นกเข้ามาอยู่อาศัยทำรัง กับการสร้างอาคารสิ่งปลูกสร้างขึ้นมาใหม่เพื่อให้นักอยู่อาศัยทำรังโดยเฉพาะ รายละเอียดได้กล่าวเอาไว้แล้วในข้อที่ 3.3.2 ลักษณะสิ่งปลูกสร้างของเอกชนที่นกแอ่นอาศัยทำรัง ทำให้มีการอยู่อาศัยปะปนกันมนุษย์กับนกแอ่น จึงก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ ทั้งในด้านของมลพิษทางอากาศที่เกิดจากมูลของนกแอ่น นอกจากจะส่งกลิ่นเหม็นรบกวนแล้ว มูลของนกแอ่นยังพบเชื้อราที่อยู่ในกลุ่ม Hyphomycetes ซึ่งจะทำให้เกิดอาการภูมิแพ้ที่ระบบหายใจ ทำให้เป็นโรคหอบหืด (Bronchial asthma) ได้ ในด้านของมลพิษทางเสียง เครื่องขยายเสียงที่ติดเอาไว้เพื่อล่อกล่อนกให้เข้ามาอาศัยทำรังนั้น ความดังของเสียง

มีค่าระดับการรบกวนที่สูงเกินค่ามาตรฐานที่กำหนด จึงก่อให้เกิดความรำคาญเป็นมลพิษทางเสียง อีกทั้งยังเป็นการรบกวนสิทธิแก่ผู้อยู่อาศัยข้างเคียงที่ใช้ชีวิตโดยปกติอีกด้วย

ซึ่งในส่วนของผลกระทบต่อระบบสาธารณสุขดังกล่าวข้างต้นนั้น ปัจจุบันมีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและจัดการเกี่ยวกับระบบสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมในแหล่งชุมชนที่มีอาคารสิ่งปลูกสร้างของเอกชนที่นกอีแอ่นอาศัยทำรัง เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งการดำเนินการตามมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวนี้ อาจแก้ไขปัญหาผลกระทบต่อระบบสาธารณสุขได้ แต่การใช้มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวนี้เป็นการแก้ปัญหาโดยใช้มาตรการระยะสั้น ซึ่งการแก้ไขปัญหาอาจไม่สามารถแก้ไขได้ทันทั่วทั้งที่ เนื่องจากต้องติดต่อประสานงานหลายหน่วยงาน ซึ่งอาจจะทำให้เกิดความล่าช้า หรือความสับสนในหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบต่อปัญหาต่างๆ ทำให้มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.2.3 ผลกระทบต่อการขาดรายได้ของรัฐ

การจัดเก็บรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน เป็นพื้นที่ส่วนบุคคล ไม่ใช่พื้นที่ธรรมชาติบนเกาะหรือที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน จึงไม่จำเป็นต้องยื่นขอสัมปทานตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 ผู้ประกอบกิจการจึงมีจำเป็นต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัมปทาน ทำให้หน่วยงานของรัฐไม่สามารถจัดเก็บภาษีอากรรังนกจากกิจการดังกล่าวได้ และในปัจจุบันจำนวนปริมาณบ้านรังนกก็มีเพิ่มมากขึ้นอย่างก้าวกระโดด และแผ่ขยายไปในทุกภูมิภาคของประเทศ อีกทั้งการอพยพย้ายถิ่นฐานเข้ามาทำรังในสิ่งปลูกสร้างของเอกชนของนกอีแอ่นนั้น ยังส่งผลให้รังนกอีแอ่นตามธรรมชาติลดลง ทำให้ผู้เข้าประมูลอากรรังนกอีแอ่นตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่นนั้น อาจเสนอราคาประมูลต่ำลงรัฐจึงเสียประโยชน์จากการจัดเก็บรายได้หรือภาษีอากร ที่จะสามารถนำมาพัฒนาท้องถิ่น จัดระบบสาธารณสุขภูมิภาค ระบบบำบัดของเสียที่เกิดจากอาคารสิ่งปลูกสร้างของเอกชนที่นกอีแอ่นเข้าอยู่อาศัยทำรังนั่นเอง

5.2.4 ผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจด้านการส่งออกกุ้งกือแอน

การส่งออกกุ้งกือแอนของประเทศไทยนั้น ถือเป็นสินค้าเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ เนื่องด้วยมูลค่าที่สูงของกุ้งกือแอน และตลาดการบริโภคที่ใหญ่และมีความต้องการมากอย่างประเทศจีน ทำให้กุ้งกือแอนสามารถสร้างรายได้ในการส่งออกสินค้าให้แก่ประเทศได้อย่างมหาศาล แต่ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2555 รัฐบาลจีนได้ประกาศห้ามนำเข้ากุ้งกือแอนจากทุกประเทศหลังจากตรวจพบสารไนเตรทปนเปื้อนมากับกุ้งกือแอนจากประเทศมาเลเซียเกินมาตรฐาน ซึ่งหากบริโภคเข้าไปอาจก่อให้เกิดอันตรายถึงชีวิตได้ จากประกาศดังกล่าวทำให้ธุรกิจกุ้งกือแอนสิ้นคลอน และได้รับความเสียหายอย่างหนักหน่วงกันในทุกประเทศผู้ส่งออก ประเทศไทยก็เช่นกัน โดยเฉพาะธุรกิจกุ้งกือแอนจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน เนื่องจากรัฐบาลจีนได้เสนอร่างพิธีสารว่าด้วยข้อกำหนดการตรวจสอบกักกันโรคและสุขอนามัยสำหรับผลิตภัณฑ์กุ้งที่ส่งออกจากไทยไปจีนให้ฝ่ายไทยพิจารณา และลงนามเพื่อที่จะสามารถนำเข้ากุ้งกือแอนได้อีกครั้ง (รายละเอียดเกี่ยวกับร่างพิธีสารฯ ดังกล่าวได้กล่าวไว้แล้วในข้อที่ 3.3.4.4)

เมื่อพิจารณาจากร่างพิธีสารดังกล่าวและแนวทางการดำเนินการแก้ไขของทางกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกรมปศุสัตว์ของไทยแล้ว จะพบว่า การขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการกุ้งกือแอนตามข้อกำหนดของพิธีสาร (MOU) นั้น สามารถทำได้แต่ในกรณีของผู้ประกอบการกุ้งกือแอนที่ได้รับสัมปทานจากรัฐตามพระราชบัญญัติอากุ้งกือแอน พ.ศ. 2540 หรือรังนกถ้า เท่านั้น แต่ในส่วน of กุ้งกือแอนจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน หรือรังนกบ้านประเทศไทยยังไม่สามารถดำเนินการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการได้ เนื่องจาก กุ้งกือแอนจัดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง ลำดับที่ 862 ตามกฎกระทรวงกำหนดให้สัตว์ป่าบางชนิดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง พ.ศ.2546 โดยในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2555 เมื่อพิจารณาจากมูลค่าการส่งออกกุ้งกือแอนดิบไปประเทศจีนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย (HS0410.0010) มีมูลค่าเพียง 15.74 ล้านบาท ซึ่งสวนทางกับมูลค่าการส่งออกกุ้งกือแอนจากไทยในแต่ละปีที่มีมูลค่าหลายหมื่นล้านบาท แสดงให้เห็นว่า กุ้งกือแอนจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนได้เข้ามามีบทบาทในระบบเศรษฐกิจด้านการส่งออกกุ้งกือแอนอย่างมาก

รัฐบาลไทยจึงต้องเร่งแก้ไขเพื่อให้กุ้งกือแอนจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน หรือรังนกบ้านนั้น สอดคล้องกับข้อกำหนดของพิธีสาร (MOU) เพื่อบรรเทาความเสียหายให้แก่ผู้ประกอบการรังนกบ้าน และเพื่อสร้างรายได้จากการส่งออกกุ้งกือแอนไปยังประเทศจีนโดยเร็ว

จากข้อมูลทั้งหมดดังกล่าวข้างต้น ทำให้เห็นว่าปัญหาจากการขาดมาตรการกำกับดูแลรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนนั้น ก่อให้เกิดผลกระทบในหลายๆด้าน ทั้งต่อนกอีแอ่น รังนกอีแอ่น ประชาชนที่อยู่ในแหล่งชุมชนที่มีอาคารสิ่งปลูกสร้างที่นกอีแอ่นเข้าไปอยู่อาศัยทำรัง รัฐ และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าควรมีการกำหนดมาตรการในการกำกับดูแลรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนโดยเร็ว

5.3 แนวทางในการนำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์โดยการจัดเก็บภาษีอากรมาปรับใช้กับการจัดเก็บรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน

จากการศึกษาค้นคว้า ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น เมื่อกาลเวลาเปลี่ยน ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีเข้ามามีผลต่อการเกิดของรังนกอีแอ่น ทำให้มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลนกอีแอ่นและรังนกอีแอ่นที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่ครอบคลุมอีกต่อไป จึงควรกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการกำกับดูแลรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนโดยเฉพาะเจาะจงขึ้น

มาตรการทางภาษีอากรเป็นหนึ่งในเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่สามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ผลิตและผู้บริโภคได้ โดยใช้หลักการแรงจูงใจให้ลดหรือใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเหมาะสม อย่างเช่นในการสำรวจของนักนิเวศวิทยาของประเทศอินโดนีเซีย พบว่าจำนวนประชากรนกอีแอ่นลดน้อยลงอย่างต่อเนื่องสวนทางกลับจำนวนปริมาณบ้านรังนกที่มีเพิ่มมากขึ้นอย่างก้าวกระโดด แสดงให้เห็นว่าปริมาณบ้านรังนกส่งผลกระทบต่อจำนวนรังนกอีแอ่นนั่นเอง ซึ่งประเด็นปัญหาดังกล่าวนั้นเหมือนกับปัญหาของประเทศไทยประการหนึ่ง รัฐผู้ซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะต้องเข้ามามีบทบาทเพื่อควบคุมดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งหลายเหล่านี้ ประเทศอินโดนีเซียเลือกใช้การจัดเก็บภาษีอากรโดยใช้กฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection and Management) มาพัฒนาในการออกกฎหมายการจัดเก็บภาษีในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

แม้ว่าในปัจจุบันประเทศไทย ยังมีการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมค่อนข้างน้อยก็ตาม แต่ก็ยังมีให้เห็นในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การใช้หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายโดยกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย อากาศเสีย และของเสีย และต้องชำระ

ค่าบริการในกรณีที่ส่งน้ำเสียไปบำบัดในระบบบำบัดรวมด้วย ในกรณีของการนำมาตรการแรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์โดยใช้การจัดเก็บภาษีอากรมาเป็นเครื่องมือก็อย่างเช่น ภาษีป้าย ซึ่งจัดเก็บจากปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในด้านทัศนียภาพและความสะอาด

ซึ่งแนวทางในการบังคับใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ โดยการจัดเก็บภาษีอากรกับรั้งนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน รัฐจึงควรมีการออกกฎหมายในการจัดเก็บภาษีรั้งนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนต่อไป



บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

การจัดเก็บรังนกอีแอ่นในประเทศไทยนั้นเริ่มมาแต่ครั้งสมัยโบราณ เริ่มปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่ามีตั้งแต่สมัยอยุธยาเรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบัน รังนกอีแอ่นเป็นสิ่งที่เกิดจากการสร้างรังของนกอีแอ่นเพื่อพักไข่ในแหล่งที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติของมัน นั่นก็คือบนเกาะ หรือในถ้ำแถบชายฝั่งทะเล ด้วยความเชื่อที่ว่ารังนกอีแอ่นมีสรรพคุณเป็นยาบำรุงกำลัง ประกอบกับเป็นสิ่งที่หายาก และวิธีในการจัดเก็บก็มีความลำบาก รังนกอีแอ่นจึงกลายเป็นสิ่งที่มีมูลค่าสูง จนถูกขนานนามว่า “ทองคำขาวแห่งท้องทะเล” อย่างไรก็ตาม ธรรมชาติแปรเปลี่ยนเมื่อความก้าวหน้าของเทคโนโลยีได้เข้ามามีบทบาทกับชีวิตมนุษย์มากขึ้น เมื่อการสร้างรังของนกอีแอ่นมิได้จำกัดอยู่แต่ในแหล่งที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติอีกต่อไป

รังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน หรือ ที่คนทั่วไปมักเรียกว่า “บ้านรังนก” หรือ “คอนโดรังนก” เริ่มเกิดขึ้นในช่วง พ.ศ. 2494 ที่อำเภอปากพอง จังหวัดนครศรีธรรมราช โดยมีตำนานเล่าขานกันว่าเกิดจากความบังเอิญที่นกอีแอ่นเข้าไปสร้างรังในบ้านหลังหนึ่ง โดยเจ้าของบ้านมิได้ไปเล่นไป แต่กลับศึกษาสังเกตพฤติกรรมของนกอีแอ่น และทดลองเก็บรังนกอีแอ่นออกไปขายจนประสบความสำเร็จร่ำรวยเงินทอง จากตำนานดังกล่าวจึงเกิดรูปแบบอันเป็นภูมิปัญญาในการสร้างบ้านรังนกเรื่อยมาจนกระทั่งในปัจจุบันได้มีการนำเทคโนโลยีต่างๆ เข้ามาใช้มากมาย อาทิ การสร้างอาคารเลียนแบบสภาพแวดล้อมธรรมชาติ การเปิดเครื่องขยายเสียงเรียกนก เป็นต้น จนกลายเป็นธุรกิจที่ประสบความสำเร็จสามารถสร้างรายได้ให้แก่ผู้ประกอบการได้อย่างมากมาย อีกทั้งยังแพร่หลายไปทั่วภูมิภาคของประเทศไทยไม่จำกัดอยู่แต่ในจังหวัดแถบชายฝั่งทะเลดังแต่ก่อนอีกต่อไป

รังนกอีแอ่นเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีมูลค่า การจัดเก็บหรือการที่จะกระทำการใด ๆ แก่รังนกอีแอ่นจึงอยู่ในความควบคุมกำกับดูแลของรัฐเสมอมา ตั้งแต่อดีตที่รัฐเท่านั้นเป็นผู้ผูกขาดในการจัดเก็บรังนกอีแอ่น จนมาถึงในสมัยที่มีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น โดย ผู้ใดประสงค์จะเป็นผู้รับสัมปทานรังนกจะต้องขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์ และมีการเปลี่ยนแปลงเรื่อยมาจนกระทั่งมีการออกกฎหมายเพื่อจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น นั่นคือ พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น

พ.ศ. 2482 และมีการแก้ไขปรับปรุงในปี พ.ศ. 2536 จนกลายเป็นพระราชบัญญัติอาคารรั้งนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 และใช้เรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบัน ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีมาตรการที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลนกอีแอ่นและรั้งนกอีแอ่นที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่นอกจากจะต้องการจัดเก็บอากรเพื่อประโยชน์ของรัฐแล้ว ยังต้องการคุ้มครองป้องกันนกอีแอ่นและรั้งของนกอีแอ่น อีกทั้งยังมีเจตนารมณ์เพื่อปลูกฝังจิตสำนึกให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ช่วยกันดูแลทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นของตน โดยให้เงินอากรที่ได้ตกเป็นรายได้ของท้องถิ่นนั้น ๆ

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติอาคารรั้งนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 นี้ไม่สามารถนำมาใช้กำกับดูแลรั้งนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนได้ พิจารณาจากมาตรา 14 “ห้ามมิให้ผู้ใดเก็บรั้งนกที่มีอยู่ตามธรรมชาติบนเกาะหรือในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยไม่ได้รับสัมปทานจากคณะกรรมการ...” ทำให้ผู้ประกอบการรั้งนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน หรือรั้งนกบ้าน ไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องขอสัมปทานจากคณะกรรมการตามมาตราดังกล่าว และไม่ใช้ผู้รับสัมปทานที่มีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรการการคุ้มครอง กำกับดูแลนกอีแอ่นหรือรั้งนกอีแอ่นตามพระราชบัญญัตินี้

กรณีของพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 นั้น ก็เป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่มีมาตรการในการกำกับดูแลนกอีแอ่นและรั้งนกอีแอ่น โดยถูกบัญญัติไว้ในหมวด 3 ของพระราชบัญญัติ ซึ่งจากการวิเคราะห์บทบัญญัติดังกล่าวประกอบกับลักษณะของธุรกิจรั้งนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนแล้ว การกระทำของผู้ประกอบการนั้นยังไม่เข้าองค์ประกอบที่จะเป็นความผิดในลักษณะที่ทำร้ายนกอีแอ่นตามกฎหมายดังกล่าว แต่เป็นการกระทำความผิดกฎหมายอย่างชัดแจ้งในส่วนของ การเก็บ หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งรั้งของนกอีแอ่น ซึ่งความผิดในลักษณะดังกล่าวนี้มีบทลงโทษทั้งทางแพ่งและทางอาญา แม้จะมีบทลงโทษแต่ธุรกิจรั้งนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนก็ยังคงมีการดำเนินกิจการกันเรื่อยมา และมีแนวโน้มว่าจะมีปริมาณเพิ่มขึ้นมากเรื่อย ๆ ข้อเท็จจริงนี้จึงเป็นบทสรุปได้ว่าพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ก็ยังไม่อาจนำมากำกับดูแลรั้งนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทำให้ปัจจุบันยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายใดที่จะมารองรับรั้งนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน และจากปัญหาการขาดมาตรการนี้ยังก่อให้เกิดผลกระทบในด้านต่าง ๆ ทั้งผลกระทบต่อนกอีแอ่น ผลกระทบต่อระบบสาธารณสุข ผลกระทบต่อการขาดรายได้ของรัฐ และผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจด้านการส่งออกรั้งนกอีแอ่น แม้ในส่วนของผลกระทบต่อระบบสาธารณสุขปัจจุบันมี

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและจัดการเกี่ยวกับระบบสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมในแหล่งชุมชนที่มีอาคารสิ่งปลูกสร้างของเอกชนที่ทนอื้อแอ่นอาศัยทำรัง เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งการดำเนินการตามมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวนั้นอาจแก้ไขปัญหาผลกระทบต่อระบบสาธารณสุขได้ แต่การใช้มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวนั้นเป็นการแก้ปัญหาโดยใช้มาตรการระยะสั้น ซึ่งการแก้ไขปัญหามิอาจไม่สามารถแก้ไขได้ทันทั่วทั้งที่ เนื่องจากต้องติดต่อประสานงานหลายหน่วยงาน ซึ่งอาจจะทำให้เกิดความล่าช้า หรือความสับสนในหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบต่อปัญหาต่างๆ ทำให้มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ การออกกฎหมายเฉพาะจึงถือเป็นการใช้มาตรการระยะยาวในการแก้ไขปัญหาที่เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

จากการศึกษามาตรการในการกำกับดูแลการจัดเก็บรังนกอื้อแอ่นในต่างประเทศ ผู้เขียนเห็นว่า การนำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์โดยการจัดเก็บภาษีอากรมาใช้กับการจัดเก็บรังนกอื้อแอ่นของประเทศไทยได้นั้น มีความเหมาะสม และสามารถนำมาปรับใช้กับผลกระทบจากปัญหาที่เกิดขึ้นของประเทศไทยได้

โดยมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่นำมาปรับใช้นั้น ก็คือ การลดแรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ (Disincentive) เป็นหลักการในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างหนึ่ง ประเทศอินโดนีเซียได้มีแนวคิดนี้ขึ้นมา จากการตระหนักได้ถึงขยายตัวของธุรกิจรังนกอื้อแอ่นที่เพิ่มมากขึ้นสวนทางกับปริมาณของรังนกอื้อแอ่นที่มีน้อยลง จึงได้มีการนำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเลือกใช้การจัดเก็บภาษีอากรจากรังนกอื้อแอ่นในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ผู้ประกอบการได้ตระหนักถึงมูลค่าที่แท้จริงของต้นทุนของสินค้าที่จะต้องรวมต้นทุนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเข้าไปด้วย และจะทำให้ผู้ประกอบการต้องลดการก่อมลพิษ ชะลอการทำลายหรือแสวงหาประโยชน์จากรังนกอื้อแอ่น หรือจากการเก็บผลผลิตที่ได้มาจากกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นั่นเอง

ดังนั้น เมื่อมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลนกอีแอ่นและรังนกอีแอ่นของประเทศไทยที่มีอยู่ไม่ครอบคลุมถึงรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน หรือครอบคลุมไปถึงแต่ก็ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ทำให้รังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนขาดมาตรการควบคุมกำกับดูแล จนก่อให้เกิดผลกระทบดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีการออกมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุม กำกับดูแลรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนโดยเลือกใช้วิธีการจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งอาจนำวิธีการจัดเก็บภาษีอากรรังนกอีแอ่นของประเทศอินโดนีเซียมาปรับใช้ให้เหมาะสมสอดคล้องกับเศรษฐกิจ สังคม และกฎหมายของประเทศไทย

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหาการกำกับดูแลการเก็บรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน จะเห็นได้ว่าปัจจุบันยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายใดที่จะเข้ามากำกับดูแลรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน ทำให้เกิดผลกระทบทั้งในด้านต่างๆ ทั้งผลกระทบต่อนกอีแอ่น ระบบสาธารณสุข การขาดรายได้ของรัฐ และระบบเศรษฐกิจด้านการส่งออกรังนกอีแอ่นดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทาง ดังนี้

1. แนวทางในการปรับปรุงกฎหมาย

จากการศึกษาค้นคว้า พบว่าตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2482 เดิม และพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 ที่ใช้ในปัจจุบันนั้นนอกจากจะมีเจตนารมณ์เพื่อจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นอันเป็นประโยชน์ต่อรัฐแล้วยังต้องการที่จะคุ้มครองป้องกันรังนกอีแอ่น และการทำอันตรายแก่นกอีแอ่น อีกทั้งการที่กฎหมายปรับปรุงให้ราชการส่วนท้องถิ่นได้มามีส่วนร่วมดูแลและจัดการการเก็บรังนกอีแอ่น และให้เงินอากรตกเป็นรายได้ของท้องถิ่นนั้นๆ ก็เพื่อมุ่งหมายให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ช่วยกันดูแลรักษานกอีแอ่น และรังนกอีแอ่นอันเป็นทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นของตน ซึ่งเจตนารมณ์ในการจัดเก็บภาษีรังนกจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนก็เช่นเดียวกัน แตกต่างกันตรงแหล่งที่มาอยู่รังนกอีแอ่น ซึ่งถือเป็นสาระสำคัญในการที่จะต้องแบ่งแยกวิธีการจัดเก็บภาษีอากร

พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 นั้นบัญญัติแต่เฉพาะรังนกอีแอ่นที่มีอยู่ตามธรรมชาติบนเกาะหรือในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยผู้ใดประสงค์ที่จะเก็บรังนกอีแอ่นดังกล่าวจะต้องทำการประมูลเงินอากรตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดเพื่อให้ได้เป็นผู้รับสัมปทาน

ที่จะเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้เก็บรังนกอีแอ่นบนเกาะหรือในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นๆ แต่ในกรณีของรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน ผู้ประกอบกิจการ หรือเจ้าของอาคารสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์เหนือรังนกอีแอ่นนั้น สามารถเก็บรังนกอีแอ่นได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากรัฐแต่อย่างใด แนวทางในการปรับปรุงกฎหมาย ผู้เขียนเห็นว่าควรนำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์โดยใช้ภาษีอากรมาเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน โดยรัฐบาลจะต้องออกกฎหมายขึ้นมาเพื่อรองรับโดยคำนึงถึงปัจจัยในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรที่เหมาะสมกับการบังคับใช้กฎหมาย ความเป็นไปได้ในการตรากฎหมาย และความเป็นไปได้ในการใช้กฎหมาย

ในการดำเนินการออกกฎหมายนั้น การออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาษีอากรเป็นกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน ตามหลักการของกฎหมายภาษีเกี่ยวกับหลักความชอบด้วยกฎหมายและหลักความยินยอมนั้น การออกกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรจึงต้องออกกฎหมายในระดับนิติบัญญัติที่จะต้องให้ตัวแทนของประชาชนได้พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนจึงจะประกาศออกมาใช้ได้ ดังนั้น การออกกฎหมายภาษีรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนที่นำมาใช้ในประเทศไทยจึงควรออกเป็นพระราชบัญญัติ

ซึ่งในพระราชบัญญัติภาษีรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนนั้น ควรกำหนดในเรื่องของคำนิยาม ผู้มีหน้าที่เสียภาษี ฐานภาษี อัตราภาษี วิธีการจัดเก็บภาษี โดยพิจารณาผ่านสภานิติบัญญัติในส่วนของฐานภาษีนั้น ผู้เขียนขอเสนอว่า อาจนำหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาขั้นต่ำที่ใช้สำหรับการประมูลสัญญาสัมปทานอากรรังนกอีแอ่นมาเป็นหลักเกณฑ์ในการคำนวณฐานภาษีรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนได้

2. ในส่วนของการบริหารจัดการเก็บภาษีอากร

สำหรับประเทศไทยมีรูปแบบในการจัดเก็บอยู่ด้วยกัน 2 รูปแบบ ได้แก่ การจัดเก็บโดยส่วนกลาง และการจัดเก็บโดยหน่วยงานส่วนท้องถิ่น ผู้เขียนเห็นว่าควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนเช่นเดียวกับอากรรังนกอีแอ่นเนื่องจากจะได้รับความร่วมมือจากประชาชนในท้องถิ่นได้ง่าย เพราะประชาชนจะรู้สึกว่าเป็นเงินภาษียังคงได้ใช้ประโยชน์อยู่ในพื้นที่ของตน อีกทั้งการกำกับดูแลจะต้องมีการกระทำอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถเข้าถึงได้สะดวกและรวดเร็ว

3. ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย

ปัจจุบันธุรกิจรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และมีบทกำหนดโทษบัญญัติไว้ในมาตรา 51 คือต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการแก้ไขมาตราดังกล่าวเพื่อให้มีความสอดคล้องกัน โดยผู้เขียนขอเสนอให้เพิ่มเติมผู้ซึ่งได้รับอนุญาตให้เก็บรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนเอาไว้ในวรรคสองแห่งมาตรา 21 เพื่อให้ผู้ได้รับอนุญาตให้เก็บรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนไม่มีความผิดตามมาตราอื่นอีกต่อไป

ในส่วนของการวางแผนและการจัดเตรียมการดำเนินงานที่จะใช้ในการร่างกฎหมายการจัดเก็บภาษีรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชนนั้น ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมดังนี้

1. การกำหนดอัตราภาษีที่เหมาะสม เพื่อให้สะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริงของสินค้าในการใช้หรือทำให้เลวลงซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
2. การดำเนินการและวิธีการบริหารจัดการนโยบายภาษี การจัดการรายได้และการจัดสรรรายได้จากภาษี เพื่อนำมาพัฒนาปรับปรุงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับรังนกอีแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน รวมถึงการนำมาใช้พัฒนากำกับดูแลสภาพแวดล้อมโดยรอบของชุมชนที่เป็นแหล่งที่ตั้งของสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวด้วย

รายการอ้างอิง

หนังสือภาษาไทย

เกษม จันทรดํา. รังนกแอ่น: อำนาจ ความขัดแย้ง และความมั่งคั่ง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย
มหาสารคาม, 2550.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. กฎหมายปกครอง แนวความคิดและหลักกฎหมายที่ควรรู้. กรุงเทพมหานคร: สวัสดิการด้าน
การฝึกอบรมสำนักงานศาลปกครอง, 2546.

ญาดา ประภาพันธ์. ระบบเจ้าภาษีนายอากรสมัยกรุงเทพฯ ยุคต้น. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์,
2534.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2557.

———. สัญญาทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554.

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. เศรษฐศาสตร์สีเขียว เพื่อชีวิตและธรรมชาติ. พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2541.

พิมพ์ประไพ พิศาลบุตร. สำเภายามตำนานเจ๊กบางกอก. พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นานมีบุ๊คส์,
2544.

มานิต จุมปา. คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ว่าด้วยหลักทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 4, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์
แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.

มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด, กอบกุล ราชะนาคร. กฎหมายว่าด้วยเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม.
เชียงใหม่: ลีออคอินดีไซน์เวิร์ค, 2552.

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์. ภาษีอากรในประวัติศาสตร์ไทย คลังข้อมูลและบทสำรวจสถานะทางวิชาการ.
กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528.

ว.ช. ประสงค์. "ประวัติศาสตร์สรรพากร ฉบับสมบูรณ์." พระนคร: กรุงเทพการพิมพ์, 2514.

ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล. คำอธิบายทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร. พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์
วิญญูชน, 2547.

สงบ ส่งเมือง. "อากรรังนกในภาคใต้." สารานุกรมวัฒนธรรมภาคใต้ 18, 2542.

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ. ลัทธิธรรมเนียมต่างๆ ภาคที่ 16 ตำนานภาษีอากร
บางอย่างกับคำอธิบายของพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ. พระนคร: โรงพิมพ์
กรุงเทพมหานคร, 2486.

สมยศ เชื้อไทย. คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. กรุงเทพมหานคร: เรือนแก้วการพิมพ์, 2535.

เสถียร ลายลักษณ์. "พระราชกำหนดเก่า ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 2 ". พระนคร: โรงพิมพ์เดลิแมร์, 2478.

โสมสกว เพชรานนท์. เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2553.

หยุด แสงอุทัย. หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538.

หนังสือภาษาอังกฤษ

Anuar Alias, Ang Yew Poh, Nurul Zahirah M.A, Mokhtar Azizi M.D. "Investment in Swiftlet Hotels in Malaysia – Does Roi Compensate Investment Risks?". *Academic Journals* 7 (October 2013).

Prof. Janet E. Milne. "Environmental Taxes: An Introductory Primer." a background paper prepared for a workshop, 1996.

UN/ECE/OECD. "Workshop on the Role of Economic Instruments in Integrating Environmental and Sectoral Policies. Held in Pruhonice (Czech Republic)." October 8-10, 1997.

วิทยานิพนธ์

กรมการปกครอง. หนังสือที่ มท. 0310.5/ว 1024 เรื่องการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการรังนกอีแอ่น. 20 พฤษภาคม 2541.

ชฎานิชษฐ์ พูลสวัสดิ์. "การระงับข้อพิพาทอากรรังนกอีแอ่นในฝ่ายปกครอง." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายการเงินและภาษีอากร คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.

รัชชชัย ว่องพรรณงาม. "พัฒนาการระงับข้อพิพาทภาษีอากร." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

น้ามนต์ น้อยมา. "การวิเคราะห์การลงทุนเลี้ยงนกอีแอ่นของผู้ประกอบการในอำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาบริหารธุรกิจ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี, 2550.

มนทิพย์ สุขพูล. "การใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อเสริมประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.

รัชดาพร ศรีภิบาล. "ความสำคัญของรังนกต่อเศรษฐกิจในภาคใต้ของประเทศไทย." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.

วาสิณี นันทขว้าง. "แนวคิดและหลักการกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อม." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายการเงินและภาษีอากร คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.

สุทัศน์ ทองสถิต. "การใช้มาตรการทางภาษีและกฎหมายในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม: ศึกษาเฉพาะแบตเตอรี่ และของเสียอันตราย." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขากฎหมายภาษี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.

สุรตี บุญญาแสน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.

อารยา กิตติเวช. "สัญญาสัมปทาน: ศึกษาเฉพาะกรณีผู้ลงทุนต่างชาติเป็นผู้รับสัมปทานในประเทศไทย." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

บทความ รายงานการวิจัย และวารสารอื่น ๆ

กรมปศุสัตว์. "ผลการประชุมคณะรัฐมนตรี: ร่างพินัยกรรมว่าด้วยข้อกำหนดการตรวจสอบกักกันโรคและสุขอนามัย สำหรับการส่งออกกุ้งไทยไปจีน." 10 มิถุนายน 2556.

———. "รายงานความก้าวหน้า: การส่งออกกุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งจากไทยไปจีน." 28 พฤษภาคม 2558.

ไชยวัฒน์ บุณาค. "สัญญาระหว่างรัฐกับเอกชน: วิเคราะห์สัญญาสัมปทาน." วารสารสหภาพความ 5,24 (ตุลาคม-พฤศจิกายน 2539): 45-46.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. "การคลังท้องถิ่น: รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น." กรุงเทพมหานคร: พี.เอ.ลีฟวิ่ง.บจก, 2551.

———. "การใช้เครื่องมือเศรษฐศาสตร์เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม." วารสารเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ 8,1 (มกราคม-มิถุนายน 2544).

ดวงรัตน์ โพธิ์เที่ยง. "นิเวศวิทยาและการกระจายพันธุ์ของนกแอ่นกินรัง (Collocalia Fuciphaga) Ecology and Distribution of Edible-Nest Swiftlet (Collocalia Fuciphaga)." ผลงานวิจัยและ รายงานความก้าวหน้างานวิจัยประจำปี 2547.

พัฒนศักดิ์ คำมณีจันทร์, นริศรา งามขจรวิวัฒน์, สุรีย์ โทบุรี, ทรงศิริ มะณีวัน, มานะ หะสาเมาะ, โสมศิริ เดชา. "รายงานฉบับสมบูรณ์ ผลกระทบต่อสุขภาพจากการสร้างคอนโดมิเนียมแอ่นกินรังในเขตเทศบาล." 12 พฤษภาคม 2552.

ยูนิต ทรงเย็น. "รายงานเบื้องต้นการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพกรณีการเลี้ยงนกนางแอ่นในพื้นที่กลุ่มปากพอง จังหวัดนครศรีธรรมราช." กองสุขภาพิบาลชุมชนและประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข.

รองศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์. "หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม." จุลินิติ 9,1 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2555): 50.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

- Craig Thorburn. "Bird's Nest Boom." [Online] Available from <http://www.insideindonesia.org/bird-s-nest-boom> accessed 6 April 2014.
- D.A. McFarlane, M. Buchroithner, J. Lunberg, W. Roberts C. Petters, G. Van Rentergen. "Integrated Three-Dimensional Laser Scanning and Autonomous Drone Surface-Photogrammetry at Gomantong Caves." 2013 [Online] Available from http://faculty.jsd.claremont.edu/dmcfarlane/Borneo/Gomantong_16th_ICCS%20paper.pdf accessed 15 May 2015.
- Daily Express. "Swiftlet Farming Guidelines Out." 5 October 2012 [Online] Available from <http://www.dailyexpress.com.my/news.cfm?NewsID=82760> accessed 9 October 2014.
- dragongold999.com มิตรภาพคนทำบ้านรังนก. "จุดเริ่มต้นของธุรกิจบ้านรังนกนางแอ่นกินรัง." [ออนไลน์] แหล่งที่มา http://www.dragongold999.com/index.php?option=com_content&view=article&catid=64%3Aarticle123&id=20%3Aa-beginning-of-a-home-business-swiftlet-eat-birds-nest-nest&Itemid=18&lang=th เข้าถึงเมื่อ 12 เมษายน 2557.
- Federation of Malaysia Bird's Nest Merchants Association. "Asian Swallow Bird Nests." [Online] Available from http://www.etawau.com/poultry/Birds_Nest.htm accessed 5 January 2013.
- PricewaterhouseCoopers Indonesia. "S&C Indonesia No.1/09: The New Environment Law." 2009 [Online] Available from http://www.pwc.com/id/en/publications/assets/SCC_01.pdf accessed 13 June 2013.
- Construction and Equipment Swiftlet Farming Consultation. "History of Bird Nest." 17 February 2011 [Online] Available from <http://swiftletzone.blogspot.com/2011/02/history-of-bird-nest.html> accessed 28 June 2013.
- thaibizchina. "รังนกมาเลย์ “คีนซีฟ” ในตลาดจีนแผ่นดินใหญ่ แล้วรังนกไทยล่ะ?" วันที่ 3 มกราคม 2557 [ออนไลน์] แหล่งที่มา http://www.thaibizchina.com/thaibizchina/th/china-economic-business/result.php?SECTION_ID=461&ID=13588 เข้าถึงเมื่อ 19 ธันวาคม 2557.

กระทรวงวัฒนธรรม. "การเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทย พ.ศ. 2475." วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2553 [ออนไลน์]
แหล่งที่มา http://www.m-culture.go.th/detail_page.php?sub_id=532

กลุ่มงานข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานจังหวัดหนองคาย. "ผลกระทบและแนวทางบรรเทาแก้ไขการ
เลี้ยงนกกางแอนในอาคารเขตชุมชนเมือง." [ออนไลน์] แหล่งที่มา

<http://202.11808/nk2015/web/site/view?id=1768> เข้าถึงเมื่อ 17 พฤษภาคม 2557.

เกษม จันทร์ดำ. "นกกางแอน : แหล่งทำรัง โครงการแผนที่ภูมิทัศน์ภาคใต้ : ฐานเศรษฐกิจและทุนวัฒนธรรม."

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, วันที่ 8 มกราคม 2550 [ออนไลน์] แหล่งที่มา

www.sru.ac.th/TRF/Document/0044.pdf เข้าถึงเมื่อ 4 กุมภาพันธ์ 2557.

สถาบันส่งเสริมและพัฒนาฟาร์มรังนกไทย. "รังนกกางแอน." วันที่ 17 กรกฎาคม 2550 [ออนไลน์] แหล่งที่มา

<http://www.actsthai.com/default.asp?content=contentdetail&id=896>.

สำนักพิมพ์สารคดี. "สนธิสัญญาเบอร์นี [ออนไลน์], 5 กันยายน 2554." วันที่ 5 กันยายน 2554 [ออนไลน์]

<http://www.sarakadee.com/2011/09/05burney-treaty/>.

เอกสารอื่น ๆ

กฎกระทรวงการคลัง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอน พ.ศ. 2482.

กรมสรรพากร. "ตัวอย่างเอกสารใช้ประมวลเงินอากรรังนกอีแอนและร่างสัญญา." (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่).

คณะกรรมการกฤษฎีกา. หนังสือที่ นร 0901/0123. 27 มกราคม 2547.



ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ภาคผนวก ก



รายงานความก้าวหน้า : การส่งออกรังนกแผลผลิตภัณฑ์รังนกจากไทยไปจีน (รายงาน ณ วันที่ 2 มิถุนายน 2558)

รายการ	จำนวน			ปริมาณและมูลค่าการส่งออกรังนก
	ถ้ำรังนก (เกาะ)	ศูนย์รวบรวมรังนก ดิบ (แห่ง)	บริษัทที่ผลิตรังนกในภาษา บรรจุที่ปิดสนิท (แห่ง)	
1. การขึ้นทะเบียนถ้ำรังนก และศูนย์รวบรวมรังนก	138	5	-	
2. มีความประสงค์ขึ้นทะเบียน และส่งใบสมัครเพื่อการส่งรัง นกไปจีนแล้ว	21	2	2	
3. ปริมาณและมูลค่าการ ส่งออกปี 2557	-	-	-	รังนกในภาษาบรรจุที่ปิดสนิท 326 ตัน (216.83 ล้านบาท) รังนกดิบ 2 กิโลกรัม (ไปประเทศออสเตรเลีย) (14,644 บาท)
4. ปริมาณและมูลค่าการ ส่งออกเดือนมกราคม - 29 พฤษภาคม 2558	-	-	-	รังนกในภาษาบรรจุที่ปิดสนิท 112,435.654 กิโลกรัม (82.83 ล้านบาท) รังนกดิบ 200 กิโลกรัม(ไปฮ่องกง) (3 ล้านบาท)

โดย...กรมปศุสัตว์



รายงานความก้าวหน้า : การส่งออกวัคซีนแลผลิตภัณฑ์วัคซีนจากไทยไปจีน (รายงาน ณ วันที่ 2 มิถุนายน 2558)

ความเป็นมาและการดำเนินการเพื่อการส่งออก

1. จีนส่งรับการนำเข้าวัคซีนจากทุกประเทศ ตั้งแต่วันที่ 13 มกราคม 2555 โดยทุกประเทศที่ต้องการส่งวัคซีนไปจีนต้องทำการลงนามและปฏิบัติตามรายละเอียดในพิธีสารด้านการตรวจสอบและกักกันโรคร้ายที่ส่งออกไปจีน
2. กรมปศุสัตว์ได้ส่งข้อมูลให้จีน ได้แก่ กฎระเบียบมาตรฐานด้านเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องของวัคซีนที่ส่งออกไปจีน, รายการ วิธีการและมาตรฐานในการตรวจสอบและกักกันโรคร้ายที่ส่งออกไปจีน, ขั้นตอนการควบคุมสุขอนามัยในการเก็บและการขนส่ง, มาตรฐาน ข้อกำหนด กฎระเบียบ และข้อบังคับของภาครัฐในการควบคุมดูแลการแปรรูปของ

วัคซีนของไทย, การวางแผนการควบคุม ป้องกัน และเฝ้าระวังโรคระบาด (โรคไข้หวัดนกและนิวคาสเซิล), ข้อมูลด้านผลการตรวจวิเคราะห์ในโรคร้ายในโรงงานและผลการตรวจวิเคราะห์โรคไข้หวัดนกและนิวคาสเซิล เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2556 และ ข้อมูลเพิ่มเติมเมื่อ วันที่ 14 สิงหาคม 2557

ความเป็นมาและการดำเนินการเพื่อการส่งออก (ต่อ)

3. การลงนามในพิธีสารฯ ระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ของไทยกับรัฐมนตรีกระทรวงควบคุมคุณภาพตรวจสอบและกักกันโรค (AQSIQ) ของจีน ที่กรุงปักกิ่ง แห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2557
4. AQSIQ ได้เดินทางมาตรวจประเมินโรงงานไทยในวันที่ 23-29 มีนาคม 2558 โดยส่งคณะผู้เชี่ยวชาญมาตรวจประเมิน 5 ท่าน คือ Mrs. BAI Lu (รองอธิบดีของ AQSIQ), Mr. MENG Xianjin (เจ้าหน้าที่จาก AQSIQ ที่ดูแลเกี่ยวกับการนำเข้าและส่งออกวัคซีนโดยตรง), Mr. WANG Zhenrong (เจ้าหน้าที่จาก CIQ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่จากด่านเชียงหนิง), Mr. XIAO Chengui (เจ้าหน้าที่จาก CIQ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่จากด่านจินเจิ้น) และ Ms. LIANG Zhihui (เจ้าหน้าที่จาก CIQ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่จากด่านกวางเจา) ซึ่งได้แจ้งผลการตรวจประเมินผ่านทางสำนักงานที่ปรึกษาการเกษตรต่างประเทศ ประจำกรุงปักกิ่ง เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2558 และทางสำนักงานที่ปรึกษาฯ ได้มีหนังสือแจ้งผลการตรวจประเมินของจีนมายังปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และสำเนาถึงกรมปศุสัตว์และ มกอช. เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2558
5. การตรวจประเมินของเจ้าหน้าที่ AQSIQ เป็นการตรวจตามพิธีสารฯ ทั้ง ๑๕ ข้อ โดยตรวจสอบระบบการควบคุมของภาครัฐทั้งระบบตั้งแต่แหล่งผลิตจนถึงการส่งออกเมื่อผ่านการตรวจประเมินของ AQSIQ แล้ว ทางจีนจึงส่งเจ้าหน้าที่จากหน่วยงาน Certification and Accreditation Administration of the People's Republic of China (CNCA) มาเพื่อตรวจสอบโรงงานแปรรูปเพื่อการขึ้นทะเบียนเพื่อการส่งออกไปจีน โดยสินค้าและบริษัทที่ผ่านการตรวจประเมินจาก AQSIQ และได้รับการขึ้นทะเบียนจาก CNCA แล้วเท่านั้น จึงจะสามารถส่งเข้าสาธารณรัฐประชาชนจีนได้

โดย...กรมปศุสัตว์



รายงานความก้าวหน้า : การส่งออกกุ้งแช่และผลิตภัณฑ์กุ้งจากไทยไปจีน (รายงาน ณ วันที่ 2 มิถุนายน 2558)

- สรุปผลการตรวจประเมินจากเจ้าหน้าที่ AQSIQ วันที่ 23-29 มีนาคม 2558
1. กระบวนการควบคุมของกรมปศุสัตว์มีประสิทธิภาพและสมบูรณ์ดี
 2. ระบบการตรวจสอบย้อนกลับ (Traceability system) มีประสิทธิภาพดีและสามารถทำการตรวจสอบย้อนกลับได้ในระดับหนึ่ง คณะผู้ตรวจประเมินได้แนะนำให้เพิ่มข้อมูลที่สามารถระบุถึงวันเดือนปีที่ทำการเก็บรังนกที่อ้างรังนกได้
 3. ที่ศูนย์รวบรวมรังนกและโรงงานแปรรูปรังนก ในห้องเก็บวัตถุดิบและห้องที่ทำการคัดเลือกรังนกไม่มีป้ายระบุแหล่งที่มาของรังนกให้ชัดเจนเพื่อสามารถทำการตรวจสอบย้อนกลับได้ นอกจากนี้ที่ศูนย์รวบรวมรังนกผู้ประกอบการที่ใช้ในการขึ้นรูปรังนกให้เปลี่ยนเป็น food grade
 4. คณะผู้ตรวจประเมินได้แนะนำว่าในอนาคตควรมีการตรวจสอบเพิ่มเติมนอกจากในไคโรท์ เช่น การตรวจรังนกแห้งรังนกเทียมและความชื้น เป็นต้น และห้องปฏิบัติการควรต้องได้รับการรับรองมาตรฐาน ISO/IEC 17025 สำหรับการตรวจวิเคราะห์ในไคโรท์ อย่างไรก็ตาม พิธีสารฯ มีการระบุให้ตรวจสอบสารตกค้าง แต่ไม่ได้กำหนดรายละเอียดชนิดของสารตกค้างและมาตรฐาน ISO/IEC 17025 ของการตรวจวิเคราะห์ที่ต้องได้รับ
 5. การเก็บตัวอย่างผลิตภัณฑ์รังนก (Finish products) เพื่อตรวจวิเคราะห์สารในไคโรท์ ทางคณะผู้ตรวจประเมินแนะนำให้ทางกรมปศุสัตว์ทำการเก็บตัวอย่างรังนกเพิ่มสำหรับสินค้าที่จะออกไปรับรองคุณภาพสำหรับส่งออกป็นจีน และรังนกสีขาวและรังนกสีแสดควรแยกตรวจสอบในไคโรท์ เนื่องจากเป็นคนละชนิดกัน
 6. คณะผู้ตรวจประเมินขอข้อมูลเพิ่มเติม ได้แก่ กฎระเบียบ แผนและวิธีการในการสุ่มตัวอย่างเพื่อตรวจโรคใช้หัตถ์คนและโรคนิวคาสเซิลและการตรวจสอบสารตกค้างในไคโรท์ในรังนก, ผลการเข้าร่วมทดสอบความชำนาญระหว่างห้องปฏิบัติการการทำ (Proficiency testing : PT) กับหน่วยงานในรายการทดสอบในไคโรท์ LGC ของห้องปฏิบัติการในไคโรท์, เอกสารรับรองขีดความสามารถในการตรวจสอบโรคใช้หัตถ์คนและโรคนิวคาสเซิลและเอกสารการเปรียบเทียบความสามารถของห้องปฏิบัติการของส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค, ข้อมูลของถ้ารังนกในแต่ละช่วงที่ทำการเก็บรังนกกว่ามีปริมาณเท่าไรและส่งผลให้ศูนย์รวบรวมรังนกไทยปริมาณเท่าไร, รายชื่อผู้ประกอบการรังนก ศูนย์รวบรวมรังนกและอ้างรังนกที่ขึ้นทะเบียนส่งออกป็นจีน, ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับรังนกสีแสด การเปลี่ยนแปลงระหว่างการขนส่ง การเก็บรักษาและกระบวนการผลิต, ปริมาณของรังนกสีแสดเทียบกับปริมาณรังนกทั้งหมด, รังนกสีแสดสามารถพบได้ที่ไหนของประเทศไทย, ปริมาณการบริโภคของรังนกสีแสดและรังนกสีขาวภายในประเทศไทย และปริมาณการส่งออกของรังนกสีแสดและรังนกสีขาวต่อปี
 7. กรมปศุสัตว์อยู่ระหว่างการจัดทำกรมธรรม์เพื่อจัดส่งข้อมูลฯ ดังกล่าวให้ทาง AQSIQ ต่อไป ได้มีการประชุมเรื่อง ผลการตรวจประเมินคุณภาพรังนกในไคโรท์ด้วยงาน AQSIQ ของสาธารณรัฐประชาชนจีน ในวันที่ 29 พฤษภาคม 2558 เพื่อชี้แจงและติดตามข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยคาดว่าจะทำการกรมธรรม์และส่งข้อมูลให้ AQSIQ ได้ภายในเดือนมิถุนายน 2558 นี้
 8. เมื่อทาง AQSIQ พิจารณาข้อมูลฯ ดังกล่าวแล้ว จะส่งคณะเจ้าหน้าที่จาก CNCA มาเพื่อตรวจสอบโรงงานแปรรูปเพื่อการขึ้นทะเบียนเพื่อการส่งออกป็นจีนในลำดับต่อไป

โดย...กรมปศุสัตว์



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY



รายงานความก้าวหน้า : การส่งออกธัญญาผลผลิตภัณฑ์ธัญญาจากไทยไปจีน (รายงาน ณ วันที่ 2 มิถุนายน 2558)

ประโยชน์ที่จะได้รับเมื่อสามารถส่งออกธัญญาผลผลิตภัณฑ์ธัญญาไปจีน

เนื่องจากจีนมีแนวโน้มการนำเข้าธัญญาจากทุกประเทศ ตั้งแต่วันที่ 13 มกราคม 2555 โดยทุกประเทศที่ต้องการส่งออกธัญญาไปจีนต้องทำการลงนามและปฏิบัติตามรายละเอียดในพิธีสารด้านการตรวจสอบและกักกันโรครินกที่ส่งออกไปจีน โดยจากข้อมูลปริมาณและมูลค่าการส่งออกธัญญาไปจีน (ที่มา: กระทรวงพาณิชย์) ปี 2550-2555 มีปริมาณ 14,075 กิโลกรัม เป็นมูลค่ากว่า 15.74 ล้านบาท (หมายเหตุ : ในแต่ละปี มูลค่าการส่งออกธัญญาจากไทยคาดว่าจะมีมูลค่าหลายหมื่นล้านบาท ขณะที่ตัวเลขการส่งออกธัญญาอย่างถูกต้องตามกฎหมาย (HS0410.0010) ไปยังจีนมีมูลค่าน้อยกว่ามาก) ถ้าสามารถส่งไปจีนได้จะเพิ่มมูลค่าและปริมาณการส่งออก ซึ่งเป็นการเพิ่มรายได้ให้ประเทศไทยมากยิ่งขึ้น

โดย...กรมปศุสัตว์



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ภาคผนวก ข

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ กองแผนงาน กลุ่มติดตามผลการปฏิบัติงาน โทร ๒๒๔๔

ที่ กษ ๐๖๐๖/๒๗๕๘ วันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๖

เรื่อง ผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันจันทร์ที่ 10 มิถุนายน ๒๕๕๖

เรียน อธิบดีกรมปศุสัตว์

ด้วยกองแผนงานได้ตรวจสอบผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันจันทร์ที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๖ จำนวน ๑๔ เรื่อง มีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกรมปศุสัตว์ จำนวน ๒ เรื่อง ดังนี้

๑. ร่างพิธีสารว่าด้วยข้อกำหนดการตรวจสอบกักกันโรคและสุขอนามัยสำหรับการส่งออกแรงงานจากไทยไปจีน

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและอนุมัติตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ ดังนี้

๑) เห็นชอบต่อร่างพิธีสารว่าด้วยข้อกำหนดการตรวจสอบกักกันโรคและสุขอนามัยสำหรับการนำผลิตภัณฑ์รังนกจากไทยไปจีน

๒) อนุมัติในหลักการเห็นชอบให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้ลงนามในร่างพิธีสารว่าด้วยข้อกำหนดการตรวจสอบกักกันโรคและสุขอนามัยสำหรับการนำเข้าผลิตภัณฑ์รังนกจากไทยไปจีน ระหว่างกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กับกระทรวงควบคุมคุณภาพ ตรวจสอบและกักกันโรคแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ทั้งนี้ หากมีการปรับปรุงแก้ไขร่างพิธีสารฯ ในส่วนที่มีสาระสำคัญให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์หารือกับกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ เพื่อพิจารณาดำเนินการในเรื่องนั้นๆ โดยไม่ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งและรายงานให้คณะรัฐมนตรีรับทราบ

๓) อนุมัติให้กระทรวงการต่างประเทศจัดทำหนังสือมอบอำนาจเต็ม (Full Power) ให้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการลงนามร่างพิธีสารฉบับนี้

ร่างพิธีสารฯ นี้อยู่ภายใต้บันทึกความเข้าใจร่วมกันว่าด้วยความร่วมมือด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช ระหว่างกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แห่งราชอาณาจักรไทยกับกระทรวงควบคุมคุณภาพตรวจสอบและกักกันโรคแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ที่ลงนามเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๗ มีสาระสำคัญ ดังนี้

๑) กำหนดให้กรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักของไทยในการตรวจสอบและกักกันโรค การขึ้นทะเบียนแหล่งผลิต แหล่งรวบรวม และผู้ส่งออก รังนก การออกใบรับรองสุขภาพสัตว์ การรับรองผลิตภัณฑ์รังนกเพื่อการส่งออกจากไปไทยไปจีน การจัดส่งข้อมูลกฎหมาย กฎระเบียบ มาตรฐาน และการจัดระบบมาตรการในการควบคุมป้องกันโรคและสุขอนามัยของแหล่งที่มารังนก

๒) กำหนดให้มีการจัดทำระบบตรวจสอบย้อนกลับ ซึ่งระบุข้อมูลแหล่งที่มาของผลิตภัณฑ์รังนก ผู้ผลิต และอื่นๆ ลงบนบรรจุภัณฑ์เพื่อสืบสวนสาเหตุกรณีผลิตภัณฑ์มีปัญหาและสามารถแก้ไขปัญหาได้ ทันทีโดยไม่ส่งผลกระทบต่อผู้ผลิตและผู้ส่งออกและผู้ส่งออกที่ผลิตสินค้าที่ได้มาตรฐาน

๓) ใบรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าและใบรับรองสุขภาพสัตว์ต้องแนบไปกับผลิตภัณฑ์รังนกเพื่อการส่งออกไปจีน

๔) ฝ่ายจีนจะตรวจสอบที่ด่านนำเข้า หากพบการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องตามพิธีสารฯ สามารถกำหนดมาตรการ เช่น การกักกัน การส่งคืน หรือการทำลายผลิตภัณฑ์ เป็นต้น

ภาคผนวก ค

LAW OF THE REPUBLIC OF INDONESIA
NUMBER 28 YEAR 2009
CONCERNING
LOCAL TAXATION AND CHARGES

WITH THE BLESSING OF THE ONE AND ONLY GOD ALMIGHTY
THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF INDONESIA,

Considering:

- a. whereas the united State of the Republic of Indonesia constitutes a legal state based on Pancasila and the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, with the purpose to create a living structure for a nation that is safe, orderly, prosperous and just;
- b. whereas with the enforcement of Law No 32 of 2004 concerning Regional Government as has been amended several times lastly by Law Number 12 of 2008 concerning Second Amendment to Law Number 32 of 2004 concerning Regional Government and Law Number 33 of 2004 concerning Balanced Finances between the Central Government and the Regional Government, therefore the administration of the regional government is carried out by conferring the broadest authorization, accompanied by the provision of rights and obligations in administering regional autonomy in an integrated system of administering the state government;

- c. whereas local taxation and charges constitute important sources of income for a region in order to finance the implementation of regional government;
- d. whereas in order to improve services to the public and for regional independence, it is necessary to carry out expansion of local taxation and charges objects and to provide discretion in the determination of tariff;
- e. whereas policies for local taxation and charges are carried out based on the principles of democracy, quality and fairness, public participation, and accountability with due observance to local potential;
- f. whereas Law Number 8 of 1997 concerning Local taxation and charges as has been amended by Law Number 34 of 2000 concerning Amendment to Law Number 18 of 1997 concerning Local taxation and charges, needs to be adjusted with the policies of regional autonomy;
- g. whereas based on the considerations as referred to in letter a, letter b, letter c, letter d, letter e, and letter f, it will be necessary to establish a Law concerning Local taxation and charges;

With reference to: Article 5 paragraph (10, Article 18,

Article 18A, Article 18B, Article 20 paragraph (2), Article 22D, and Article 23A of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia;

With Joint Approval

THE PEOPLE'S REPRESENTATIVES OF THE REPUBLIC OF INDONESIA

And

THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF INDONESIA

HAVE DECIDED:

To determine:

A LAW CONCERNING LOCAL TAXATION AND CHARGES.

CHAPTER I

GENERAL PROVISIONS

Article 1

In this Law, the definition of:

1. Autonomy Region, hereinafter referred to as Region, shall mean a unity of legal communities with territorial borders, authorized to organize and tend to matters of the government and the interest of the local communities in accordance with their own initiatives based on

35. Swallows' Nests Tax shall mean tax on activities related to the removal and/or exploitation of swallows' nests.

36. Swallows shall mean fauna included in the *collocalia* species, namely *collocalia fuchliap haga*, *collocalia maxina*, *collocalia esculanta*, and *collocalia linchi*.



CHAPTER II

TAXES

First Part

Types of Taxes

Article 2

- (1) Types of provincial Taxes consist of:
 - a. Motor Vehicle Tax;
 - b. Excise/Tax For Transfer of Ownership of Motor Vehicle;
 - c. Motor Vehicle Fuel Tax;
 - d. Surface Water Tax;
 - e. Cigarette Tax.

- (2) Types of district/town taxes consist of:
 - a. Hotel Tax;

- b. Restaurant Tax;
- c. Entertainment Tax;
- d. Advertising Tax;
- e. Street Lighting Tax;
- f. Tax on Non-Metal Mineral and Rock;
- g. Parking Tax;
- h. Ground Water Tax;
- i. Tax on Swallows' Nests;
- j. Rural and Urban Land and Building Tax;
- k. Excise/Tax for Acquiring Right on Land and Building.



Fifteenth Part
Swallows' Nests Tax

Article 72

- (1) Tax Objects on Swallows' Nests shall be the removal and/or the exploitation of Swallows' Nests.
- (2) Exceptions from Tax Objects on Swallows' Nests are:
 - a. removal and/or exploitation already imposed with Non Taxable State Revenue (PNBP);

- b. other activities and/or exploitation of Swallows' Nests as promulgated by Regional Regulation.

Article 73

- (1) Tax Subjects on Swallows' Nests shall be private persons or Entities that can carry out removal and/or exploitation of Swallows' Nests.
- (2) Taxable Subjects on Swallows' Nests shall be private persons or Entities that carry out removal and/or exploitation of Swallows' Nests.



Article 74

- (1) The basis of imposition of Swallows' Nests Tax shall be the Sale Value of Swallows' Nests.
- (2) The Acquired Value of Swallows' Nests as referred to in paragraph (1) is calculated based on multiplication of the general market price of Swallows' Nests prevailing In the concerned region and the volume of Swallows' Nests.

Article 75

- (1) The Tariff of Swallows' Nests Tax is determined to be the highest at 10% (ten percent).
- (2) The Tariff of Swallows' Nests Tax is promulgated by Regional regulation.

Article 76

- (1) The principal range of Taxes on Water owed is calculated by manner of multiplying the tariff as referred to in Article 75 paragraph (2) with the basic imposition of taxes as referred to in Article 74.
- (2) Swallows' Nests Tax owed is collected at the regional territory where the removal and/or exploitation of Swallows' Nests are conducted.



ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวภัทรพร วันวงษ์ เกิดวันที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2530 จบการศึกษาระดับปริญญาตรี จากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ปีการศึกษา 2552 ปัจจุบันเป็นพนักงานบริษัท น้ำตาลบุรีรัมย์ จำกัด (มหาชน)

