

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าชายเลน



นายเอกกรินทร์ ไพเราะ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาระดับปริญญาตรี สาขาวนศาสตร์

สาขาวิชาวนศาสตร์

คณะวนศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2546

ISBN 974-17-5873-1

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๕๑๑๖๑๑๔๔ ๒.๒ ๗.๕ ๒๕๔๙

PUBLIC PARTICIPATION IN MANGROVE FOREST MANAGEMENT

MR. EAKKARIN PAIROH

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws in Laws

Department of Law

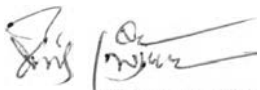
Chulalongkorn University

Academic Year 2003

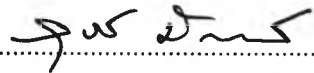
ISBN 974-17-5873-1

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าชายเลน
โดย นายเอกรินทร์ ไพเราะ
สาขาวิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อธิธิพล ศรีเสาวลักษณ์


คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็น
ส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท

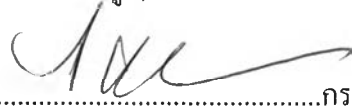

.....คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ธิตินันท์ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


.....ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.สุนีย์ มัลลิกะมาลัย)


.....อาจารย์ที่ปรึกษา
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อธิธิพล ศรีเสาวลักษณ์)


.....กรรมการ
(อาจารย์ นิกร เวชภูติ)


.....กรรมการ
(อาจารย์ ไพโรจน์ โลกนิยม)

เอกรินทร์ โพธิ์ระ : การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าชายเลน (PUBLIC PACIPITATION IN MANGROVE FOREST MANAGEMENT) อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วย ศาสตราจารย์ อธิพิณ ศรีเสาวลักษณ์, 233 หน้า ISBN 974-17-5873-1

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ต้องการที่จะศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าชายเลน โดยต้องการที่จะ ทำการศึกษาถึง ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าชายเลนตลอดจนระดับ และรูปแบบขององค์กรประชาชนที่เหมาะสมต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการป่าชายเลนเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนา กฎหมายในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าชายเลนให้มีความชัดเจนและเพียงพอต่อการรับรองสิทธิ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าชายเลน

เนื่องจากอำนาจและหน้าที่ในการจัดการป่าชายเลนเป็นของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวซึ่งที่ผ่านมาั้นรัฐไม่สามารถ ที่จะจัดการป่าชายเลนได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ ดังจะเห็นได้จากที่ผ่านมาั้นป่าชายเลนมีปริมาณลดลงและเกิด ความเสื่อมโทรมจนถึงขั้นวิกฤต ซึ่งจากปัญหาการจัดการป่าชายเลนของรัฐที่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอดังกล่าวปรากฏ ว่า ในขณะที่เดียวกันประชาชนในชุมชนป่าชายเลนในบางพื้นที่ได้มีการรวมกลุ่มกันเพื่อจัดการป่าชายเลนในชุมชนโดย กำหนดมาตรการในการใช้ประโยชน์ ตลอดจนการอนุรักษ์และพิทักษ์รักษาป่าชายเลนจนทำให้ป่าชายเลนในชุมชนนั้นมี สภาพอุดมสมบูรณ์ซึ่งเอื้อประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในชุมชนประกอบทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทยพุทธศักราช 2540 อย่างเช่น มาตรา 46 และมาตรา 56 ได้บัญญัติรับรองสิทธิประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมใน การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ แต่ปรากฏว่ากฎหมายที่นำมาใช้บังคับในการจัดการป่าชายเลนในปัจจุบันไม่ว่าจะเป็น พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติอุทยาน แห่งชาติ พ.ศ. 2504 นั้นยังมีได้บัญญัติรับรองสิทธิประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการป่าชายเลนไว้แต่อย่างใด

จากการศึกษาพบว่า ประชาชนสามารถจัดการป่าชายเลนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น รัฐควรที่จะต้องตรา กฎหมายออกมาบัญญัติรับรองสิทธิประชาชนในการมีส่วนร่วมจัดการป่าชายเลนให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติรับรองการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยผู้วิจัยเห็นว่า กฎหมาย นั้นจะต้องกำหนดให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการป่าชายเลนในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ การร่วมรับรู้ข้อมูล ข่าวสาร การร่วมคิดร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมพิจารณา ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมติดตามตรวจสอบประเมิน ผลและร่วมรับผลกระทบ และจะต้องมีรูปแบบขององค์กรประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการป่าชายเลนที่มี ความเหมาะสม โดยผู้วิจัยเสนอให้มีการออกกฎหมายมาบัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมจัดการป่า ชายเลน เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและควรแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ให้มีความสอดคล้องกับ กฎหมายที่บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการป่าชายเลนด้วย ซึ่งจะทำให้การมีส่วนร่วม ของประชาชนในการจัดการป่าชายเลนมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฯ

สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2546

ลายมือชื่อนิสิต.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

4386159834 : MAJOR LAWS

KEYWORD : MANGROVE FOREST /MANAGEMENT/ PUBLIC RIGHTS/ FOREST ACT

EAKKARIN PAIROH : PUBLIC PACIPITATION IN MANGROVE FOREST

MANAGEMENT.THESIS ADVISOR : ASST.PROF ITTIPON SRISAOWALAK.

233 .,PP. ISBN 974-17-5873-1

This thesis examines public participation in mangrove forest management, focusing on problems, obstacles and limitations as well as the levels and appropriate patterns of public organization, regarding to mangrove forest management. It aims to provide guidelines to establish concerning laws, by which public rights on said matter are fully assured.

The government, though, monopolizes the authority of mangrove forest management; they cannot accomplish the objective efficiently. The mangrove forest continues declining and critically deteriorating. The local habitants in adjacent area, meanwhile, organize their own groups with the intention of mangrove area management. They settle not only regulations on mangrove forest utilization but also measures to protect and restore mangrove forest condition for their sustainable way of life. Section 46 and 56 of Thai Constitution B.E. 2540 attest public rights on natural resource management but they are not applied in managing mangrove forest yet. The Forest Act B.E. 2484, Forest Conservation Act B.E. 2507 and National Park Act B.E. 2504, besides, do not assure public rights on this issue.

The study revealed that local people could manage mangrove forest efficiently. The government, therefore, should enact related laws to ensure public rights in conformity with current Constitution. I would recommend the laws should cover all levels of participation such as information reception, opinion expression, assessment, decision-making, cooperating and side effect sharing as well as appropriately regulate public organizations. I recommend the laws on public rights in mangrove forest management should be enforced in conformity with the constitution. Besides, Forest Act B.E. 2484, Forest Conservation Act B.E. 2507 and National Park Act B.E. 2504 should be amended on the same reason. This not only promotes the efficiency of public participation in mangrove forest management but also is in accordance with the constitution.

Field of study law
Academic year 2003

Student's signature..... *Eakkarin Pairoh*
Advisor's signature..... *[Signature]*

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงไปได้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ผู้ช่วย ศาสตราจารย์ อธิธิพล ศรีเสาวลักษณ์ ที่ได้ให้ความเมตตาแก่ผู้เขียน ในการรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา วิทยานิพนธ์แก่ผู้เขียน ขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ ที่ได้กรุณา สละเวลามาเป็นประธานกรรมการการสอบวิทยานิพนธ์ ขอกราบขอบพระคุณอาจารย์นิกร เวชภูติ และอาจารย์ไพโรจน์ โลกนิยม ที่ได้กรุณาสละเวลามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณนายอนุกุล นางสัจฉิ์ ไพเราะ บิดาและมารดาของผู้เขียน ที่ได้ กรุณาสละหยาดเหงื่อ แรงกายส่งเสียให้ผู้เขียนได้มีการศึกษา มาจนถึงทุกวันนี้ ขอขอบคุณ นาย อนุรัตน์ นายฤทธิรงค์ และนางสาววรรณพร ไพเราะ พี่ๆ และน้องผู้เขียนที่ได้ให้ความช่วยเหลือ ผู้เขียนในด้านต่างๆ ด้วยดีมาตลอด

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ คุณปาริชาติ ล่องอ่ำ คุณวิฑูรย์ ไพเราะ คุณวนิศร มุสิก สวัสดิ์ คุณอรวรรณ ศรีบาลแจ่ม ที่ได้ให้ความเมตตาสนับสนุน ผู้เขียนในด้านการศึกษาดำเนิน ดีเสมอมา

ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณปริดา นันทดี คุณพูนศักดิ์ ไหมวงศ์ ที่ได้กรุณาช่วยเหลือผู้เขียนใน ด้านต่างๆ ขอขอบคุณ พี่ๆ ห้องบัณฑิตศึกษา ทุกคนที่ได้ให้ความช่วยเหลือในการติดต่อ ประสานงานแก่ผู้เขียนด้วยดีเสมอมาตั้งแต่เริ่มการศึกษา จนจบการศึกษา และผู้เขียน ขอขอบพระคุณผู้มีพระคุณอื่นๆ ทุกท่านที่มีได้กล่าวนามไว้ ณ ที่นี้ด้วย

วิทยานิพนธ์ ฉบับนี้หากจะมีประโยชน์อยู่บ้าง ขอยกความดีทั้งหมดให้แก่บิดา มารดา ผู้เขียน และครูบาอาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชา ความรู้ให้แก่ผู้เขียนมาจนถึงทุกวันนี้ ส่วนข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

เอกรินทร์ ไพเราะ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ญ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.1.1 ความเป็นมา.....	1
1.1.1.1 ความหมายของป่าชายเลน.....	1
1.1.1.2 ความสำคัญและประโยชน์ของป่าชายเลน.....	3
1.1.2 ความสำคัญของปัญหา.....	5
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	11
1.3 ขอบเขตของการวิจัย.....	12
1.4 สมมติฐานของการวิจัย.....	12
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย.....	13
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	15
บทที่ 2 นโยบายของรัฐ แนวความคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชายเลน.....	17
2.1 นโยบายและแผนการดำเนินงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการป่าชายเลน.....	17
2.1.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540.....	18
2.1.1.1 บทบาทอำนาจและหน้าที่ขององค์กรภาครัฐ.....	18
2.1.1.2 สิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของประชาชน.....	22
2.1.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ การจัดการป่าชายเลน.....	36
2.1.2.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-3 (พ.ศ.2504-2519).....	36

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.1.2.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4-6 (พ.ศ.2520-2534).....	36
2.1.2.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่7-9 (พ.ศ.2535-2549).....	39
2.1.3 นโยบายและแผนปฏิบัติการของรัฐในการจัดการป่าชายเลน.....	44
2.2 ทฤษฎีแนวความคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการป่าชายเลน.....	51
2.2.1 แนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน.....	51
2.2.2 ทฤษฎีสีลิตีในสิ่งแวดล้อม.....	56
2.2.3 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	65
2.2.4 แนวความคิดวนศาสตร์ชุมชน.....	74
บทที่ 3 มาตรการทางกฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการป่าชายเลน.....	77
3.1 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการป่าชายเลน.....	77
3.1.1 มาตรการทางกฎหมายที่นำมาบังคับใช้ในการจัดการป่าชายเลน.....	78
3.1.1.1 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ จากป่าชายเลน.....	86
3.1.1.2 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และพิทักษ์รักษา ป่าชายเลน.....	96
3.1.1.3 มาตรการบังคับทางกฎหมาย.....	105
(1) มาตรการบังคับทางปกครอง.....	105
(2) มาตรการบังคับทางอาญา.....	114
(3) มาตรการบังคับทางแพ่ง.....	120
3.1.2 มาตรการทางกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชายเลน.....	123
3.2 องค์กรที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการป่าชายเลน.....	140
3.2.1 องค์กรภาครัฐ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการป่าชายเลน.....	141

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.2.1.1 องค์การบริหารราชการส่วนกลาง.....	141
3.2.1.2 องค์การบริหารราชการส่วนภูมิภาค.....	146
3.2.1.3 องค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น.....	153
3.2.2 องค์รภาคเอกชนที่มีบทบาทในการมีส่วนร่วมในการจัดการป้าชายเลน	158
3.2.2.1 บทบาทขององค์การพัฒนาเอกชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการ ป้าชายเลน.....	159
3.2.2.2 บทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการ ป้าชายเลน	162
บทที่ 4 กรณีศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป้าชายเลน.....	165
4.1 กรณีศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป้าชายเลนใน พื้นที่ตำบลคลองโคน อำเภอมือง จังหวัดสมุทรสงคราม.....	166
4.1.1 ประวัติความเป็นมา และสภาพโดยทั่วไปของพื้นที่ ตำบลคลองโคน อำเภอมือง จังหวัดสมุทรสงคราม.....	167
4.1.2 สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับการจัดการป้าชายเลนของพื้นที่ตำบลคลองโคน อำเภอมือง จังหวัดสมุทรสงคราม.....	177
4.1.3 กรณีศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป้าชายเลน ในพื้นที่ตำบลคลองโคน อำเภอมือง จังหวัดสมุทรสงคราม.....	180
4.2 วิเคราะห์ ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดของการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการป้าชายเลน.....	194
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	205
5.1 บทสรุป.....	205
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	210
รายการอ้างอิง.....	219
ภาคผนวก.....	223
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	233

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 แสดงพื้นที่ป่าชายเลนที่มีอยู่ระหว่าง พ.ศ.2504-2539.....	6
ตารางที่ 2 แสดงปริมาณการเพาะเลี้ยงกุ้งทะเลระหว่าง พ.ศ. 2531-2538.....	7
ตารางที่ 3 แสดงประโยชน์ของป่าชายเลน.....	174
ตารางที่ 4 แสดงหน่วยงานที่มีอำนาจดำเนินคดีกับผู้บุกรุกทำลายป่าชายเลน.....	179
ตารางที่ 5 แสดงการมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร.....	182
ตารางที่ 6 แสดงการมีส่วนร่วมในการร่วมคิดร่วมแสดงความคิดเห็น.....	184
ตารางที่ 7 แสดงการมีส่วนร่วมในการพิจารณาและตัดสินใจ.....	185
ตารางที่ 8 แสดงการมีส่วนร่วมในการดำเนินการ.....	187
ตารางที่ 9 แสดงการมีส่วนร่วม ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล.....	188
ตารางที่ 10 แสดงการมีส่วนร่วมรับผลกระทบ.....	190
ตารางที่ 11 แสดงความเห็นในการจัดตั้งกลุ่มหรือองค์กรในชุมชน เพื่อทำหน้าที่จัดการ และอนุรักษ์ป่าชายเลนของชุมชน.....	192
ตารางที่ 12 แสดงกลุ่มหรือองค์กรที่ทำหน้าที่จัดการและอนุรักษ์ป่าชายเลน.....	193