

สารบัญ

	หน้า
บทที่ ๑ บทนำ	๑
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา	๕
๑.๓ คำถามหลักการวิจัย (โจทย์การวิจัย)	๕
๑.๔ กรอบแนวคิด	๖
๑.๕ ขอบเขตการศึกษา	๗
๑.๖ วิธีและรูปแบบการศึกษาวิจัย	๙
๑.๗ ขั้นตอนการดำเนินการวิจัย	๑๐
๑.๘ ผลที่คาดว่าจะได้รับ	๑๑
บทที่ ๒ การทบทวนเอกสาร งานวิจัย และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	๑๓
๒.๑ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินของหน่วยงานหลัก ในการบริหารจัดการที่ดินโดยตรง ปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไข	๑๓
๒.๑.๑ กรมที่ดิน : พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗	๑๔
๒.๑.๒ กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ : พระราชบัญญัติ จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑	๑๘
๒.๑.๓ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม : พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘	๒๒
๒.๑.๔ กรมป่าไม้ :	๓๓
๒.๑.๔.๑ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔	๓๓
๒.๑.๔.๒ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗	๓๖

๒.๑.๕ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช :	๔๑
๒.๑.๕.๑ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔	๔๑
๒.๑.๕.๒ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕	๔๔
๒.๑.๖ กรมธนารักษ์ : พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘	๔๘
๒.๒ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน	๔๙
๒.๒.๑ คำจำกัดความของคำที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา	๔๙
๒.๒.๒ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน	๕๐
๒.๒.๒.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	๕๐
๒.๒.๒.๒ หลักสิทธิมนุษยชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน	๕๓
๒.๒.๓ แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน	๕๙
๒.๒.๔ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนกับการกระจายอำนาจ	๖๔
สรุป	๖๗
บทที่ ๓ ความสำคัญของการจัดทำแนวเขต สภาปัญหา และอุปสรรคในการดำเนินงาน ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแนวเขตที่ดิน	๗๑
๓.๑ ความสำคัญของการกำหนดขอบเขตพื้นที่	๗๑
๓.๒ ประเภทของการประกาศกำหนดขอบเขตที่ดินของรัฐ	๗๒
๓.๒.๑ ประเภทที่ ๑ การประกาศกำหนดขอบเขตในการหวงห้ามที่ดินของรัฐ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการใช้ประโยชน์ของรัฐหรือการใช้ประโยชน์ ร่วมกันของราษฎร	๗๓
๓.๒.๒ ประเภทที่ ๒ การประกาศกำหนดขอบเขตที่ดินของรัฐที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อการสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติ	๗๖
๓.๓. ผลตามกฎหมายที่ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติ	๘๓
๓.๓.๑ การประกาศหวงห้ามพื้นที่โดยอาศัยอำนาจของฝ่ายปกครองประเภทที่ดิน ที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน	๘๓

๓.๓.๒	การประกาศหวงห้ามพื้นที่โดยอาศัยอำนาจของฝ่ายปกครองประเภทที่ดินป่าไม้	๘๔
๓.๓.๓	การประกาศกำหนดพื้นที่หวงห้ามทุกประเภท	๘๔
๓.๓.๔	การประกาศพื้นที่หวงห้ามของแต่ละส่วนราชการทับซ้อนกัน	๘๕
๓.๓.๕	บัญญัติของกฎหมายห้ามมิให้มีการการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินป่าอนุรักษ์และไม่มีใบอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์	๘๕
๓.๓.๖	การดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยมาตรฐานระวางแผนที่และแผนที่รูปแปลงที่ดินในที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๐	๘๖
๓.๔.	ขั้นตอนและกระบวนการงานการกำหนดขอบเขตพื้นที่ของรัฐ และระยะเวลาการดำเนินงานจนถึงการประกาศใช้เป็นกฎหมาย ของหน่วยงานบางหน่วยงานที่สำคัญที่กระทบกับสิทธิในที่ดินของประชาชน	๘๖
๓.๔.๑	การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง	๘๖
๓.๔.๒	การกำหนดอุทยานแห่งชาติ	๙๑
๓.๔.๓	การกำหนดป่าสงวนแห่งชาติแห่งชาติ	๙๔
๓.๔.๔	การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน	๙๘
๓.๕.	ปัญหาในการกำหนดแนวเขตที่ดิน แนวทางการแก้ไขปัญหาของประเทศไทยที่ผ่านมา และตัวอย่างการแก้ไขปัญหาในเขตอุทยานโดยใช้ระบบการบริหารจัดการตามศักยภาพของพื้นที่ในต่างประเทศ	๑๐๑
๓.๕.๑	ปัญหาในการกำหนดแนวเขตที่ดินของประเทศไทย	๑๐๑
๓.๕.๒	แนวทางการแก้ไขปัญหาการกำหนดแนวเขตที่ดินของประเทศไทยที่ผ่านมา	๑๐๒
๓.๕.๓	การแก้ไขปัญหาในเขตอุทยานโดยใช้ระบบการบริหารจัดการตามศักยภาพของพื้นที่ในต่างประเทศ	๑๐๓
สรุป		๑๐๕

บทที่ ๔ สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำหนดเขตที่ดินของรัฐ ข้อคิดเห็นของประชาชน
และการวิเคราะห์ข้อเท็จจริงจากพื้นที่กรณีศึกษา

๑๐๗

๔.๑ กรณีศึกษาปัญหาการทับซ้อนแนวเขตที่ดินของรัฐ

๑๐๘

- ๔.๑.๑ กรณีแนวเขตอุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์ทับซ้อนกับแนวเขตพื้นที่
เพิกถอนการหวงห้ามที่ราชพัสดุที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการทหาร
พื้นที่ตำบลนาสวนและตำบลแม่แฝด อำเภอศรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี ๑๑๐
- ๔.๑.๒ กรณีแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติทับซ้อนที่ดินทำกิน
พื้นที่บ้านตากแดดตำบลยางหัก อำเภอปากท่อ จังหวัดราชบุรี ๑๑๕
- ๔.๑.๓ กรณีปัญหาแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลานทับซ้อนแนวเขตปฏิรูปที่ดิน
และข้อขัดแย้งการใช้ประโยชน์ที่ดิน พื้นที่อำเภอวังน้ำเขียว
จังหวัดนครราชสีมา ๑๑๙
- ๔.๑.๔ กรณีแนวเขตหวงห้ามที่ดินและหนังสือสำคัญที่หลวง (น.ส.ล.)
ทับซ้อน ที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน พื้นที่หนองหาร
อำเภอเมือง จังหวัดสกลนคร ๑๒๖
- ๔.๑.๕ กรณีการเตรียมการประกาศอุทยานแห่งชาติถ้ำผาไท
พื้นที่บ้านกลาง ตำบลบ้านดง อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ๑๓๒
- ๔.๑.๖ กรณีแนวเขตอุทยานแห่งชาติไทร่มเย็นทับซ้อนที่ดินทำกิน
พื้นที่อำเภอเวียงสระ อำเภอนาสาร และอำเภอกาญจนดิษฐ์
จังหวัดสุราษฎร์ธานี ๑๓๕
- ๔.๗.๗ กรณีแนวเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยซ้อนทับที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน
ของราษฎร ตำบลพนางตุง อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง
และพื้นที่ตำบลแหลม อำเภอหัวไทร จังหวัดนครศรีธรรมราช ๑๔๑
- ๔.๒ การสำรวจความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนโดยใช้แบบสอบถาม ๑๔๕
- สรุป ๑๔๘

บทที่ ๕ บทวิเคราะห์

๑๕๓

- ๕.๑. การมีส่วนร่วมของประชาชน และความสัมพันธ์ของการมีส่วนร่วม
ข้อมูลข่าวสาร และการกระจายอำนาจ ๑๖๐
- ๕.๒ การทับซ้อนของแนวเขตที่ดินของรัฐกระทบสิทธิที่ดินของประชาชน ๑๖๓
- ๕.๓ การพิจารณาออกกฎกระทรวง หรือ พระราชกฤษฎีกา ๑๖๔
- ๕.๔ การกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ๑๖๕
- ๕.๕ การจำแนกที่ดิน และการกำหนดแนวเขตที่ดิน ๑๖๖
- ๕.๖ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ๑๖๗
- ๕.๗ กระบวนการยุติธรรมกับการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ ๑๖๗
- ๕.๘ ปัญหาแนวเขตที่ดินของรัฐ ๑๖๘

สรุป

๑๗๑

บทที่ ๖ บทสรุปและข้อเสนอแนะ

๑๗๓

ข้อเสนอแนะในการปฏิบัติถึงแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนด
แนวเขตที่ดินของรัฐ

๑๘๑

สรุป

๑๘๕

บรรณานุกรม

๑๙๐

ภาคผนวก

ภาคผนวกที่ ๑ แบบสำรวจข้อมูลการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินรัฐ ๑๙๕

ภาคผนวกที่ ๒ การจัดประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็นในการนำเสนอร่างรายงาน
ผลการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ และสรุปผลการประชุมสัมมนา ๑๙๖

ภาคผนวกที่ ๓ พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินของหน่วยงานหลักในการ
บริหารจัดการที่ดินที่มีการกำหนดขอบเขตโดยแผนที่แนบท้ายหรืออื่นๆ
ที่เกี่ยวข้องที่สำคัญในการกำหนดแนวเขตกระทบสิทธิที่ดินของประชาชน ๒๐๕

๑. พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ของกรมที่ดิน
๒. พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ของกรมส่งเสริมสหกรณ์
กรมและพัฒนาสังคมและสวัสดิการ
๓. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ของสำนักงาน
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
๔. พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ
พ.ศ. ๒๕๐๗ ของกรมป่าไม้
๕. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และพระราชบัญญัติสงวนและ
คุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช
๖. พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ของกรมธนารักษ์

สารบัญรูป

	หน้า
รูปที่ ๓.๑ แสดงแผนผังแสดงขั้นตอนการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง	๘๘
รูปที่ ๓.๒ แสดงรูปแผนที่หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง	๘๙
รูปที่ ๓.๓ แสดงรูปแผนที่ แสดงแนวเขตอุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์ ตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา กำหนดให้ที่ดินเป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๔	๙๓
รูปที่ ๓.๔ แสดงรูปแผนที่ท้ายกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ	๙๗
รูปที่ ๓.๕ แสดงแผนผังขั้นตอนการจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน	๙๙
รูปที่ ๓.๖ แสดงรูปแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน	๑๐๐
รูปที่ ๔.๑ แสดงการเปรียบเทียบข้อมูลตำแหน่งแม่น้ำแควน้อย	๑๑๓
รูปที่ ๔.๒ แสดงเขตพื้นที่ถอนการหวงห้าม	๑๑๔
รูปที่ ๔.๓ แสดงแผนที่แสดงแนวเขตทับซ้อนระหว่างหน่วยงานของรัฐ ตำบลยางหัก อำเภอปากท่อ จังหวัดราชบุรี	๑๑๗
รูปที่ ๔.๔ แสดงกรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ในเขตป่าเขาภูหลวงให้ ส.ป.ก. ในปี ๒๕๒๑	๑๒๒
รูปที่ ๔.๕ แสดงแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน พ.ศ. ๒๕๒๔	๑๒๒
รูปที่ ๔.๖ แสดงแผนที่แสดงแนวเขตทับซ้อนระหว่าง ส.ป.ก. และอุทยานแห่งชาติทับลาน	๑๒๔
รูปที่ ๔.๗ แสดงแผนที่กำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ในท้องที่อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร พ.ศ. ๒๔๘๔	๑๒๙
รูปที่ ๔.๘ แผนที่แสดงแนวเขตหวงห้ามที่ดิน ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ในท้องที่อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร พ.ศ. ๒๔๘๔	๑๓๐
รูปที่ ๔.๙ แผนที่แสดงตำแหน่งการซ้อนทับในที่ดินของรัฐ จังหวัดสุราษฎร์ธานี	๑๓๙
รูปที่ ๔.๑๐ แผนที่ท้ายประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องการห้ามล่าสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๒๕	๑๔๓
รูปที่ ๔.๑๑ ความรู้ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนด แนวเขตที่ดินรัฐ	๑๔๖