

มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์และคุ้มครองพื้นที่ป่าพรุ :
กรณีศึกษาพื้นที่ป่าพรุควนเคร็ง จังหวัดนครศรีธรรมราช

โดย

นางสาวจิตระประภา นุ่มนวล

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พ.ศ. 2554

Legal Measure of the Conservation and Protection Swamp Forest :
A Case of Kuan-Kreng Swamp Forest

By

Miss Chitprapa Noomnuan

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Masters of Laws
Natural Resources and Environmental Law
Faculty of Law
Thammasat University

2011

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
คณะนิติศาสตร์

วิทยานิพนธ์

ของ

นางสาวจิตรประภา นุ่มนวล

เรื่อง

มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์และคุ้มครองพื้นที่ป่าพรุ :
กรณีศึกษาพื้นที่ป่าพรุควนเคร็ง จังหวัดนครศรีธรรมราช

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต

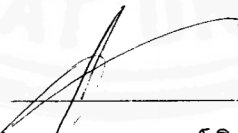
เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2554

ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



(ศาสตราจารย์ ดร. อำนาจ วงศ์บัณฑิต)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์



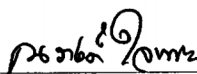
(รองศาสตราจารย์ ทิพย์ชนก รัตโนสถ)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์



(อาจารย์ ดร. นวรัตน์ ไกรพานนท์)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์



(รองศาสตราจารย์ ณรงค์ ใจหาญ)

บทคัดย่อ

พื้นที่ป่าพรุควนเค็ง จังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำขนาดใหญ่แห่งหนึ่งของภาคใต้ มีคุณค่าทางระบบนิเวศนานัปการ อีกทั้งยังเป็นแหล่งรวบรวมความหลากหลายทางชีวภาพของชนิดพันธุ์พื้นถิ่น และเป็นฐานทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญของชุมชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ตลอดจนชุมชนใกล้เคียง แต่จากจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น ประกอบกับรูปแบบการประกอบอาชีพที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้มีการเข้าใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่าพรุควนเค็งจนเกินความสามารถที่ธรรมชาติจะรับได้ มีการบุกรุกพื้นที่ป่าพรุเพื่อใช้เป็นพื้นที่ทำการเกษตร เช่น ปลูกพารา และปาล์มน้ำมัน รวมทั้งมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ทำให้พื้นที่ป่าพรุควนเค็งเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว

วัตถุประสงค์ของวิทยานิพนธ์นี้จึงเป็นการศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และคุ้มครองพื้นที่ป่าพรุนั้นครอบคลุมถึงพื้นที่ป่าพรุควนเค็งหรือไม่ และควรต้องปรับปรุงอย่างไร ทั้งนี้โดยศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าพรุควนเค็งที่มีลักษณะเป็น เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ป่าสงวนแห่งชาติ และป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติ สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 และพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 นอกจากนี้ก็ยังมีมาตรการอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

ผลการศึกษาพบว่าพื้นที่ป่าพรุควนเค็งในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า และเขตป่าสงวนแห่งชาติ นั้นจะมีมาตรการทางกฎหมายที่สามารถนำมาปรับใช้เพื่อการอนุรักษ์และคุ้มครองพื้นที่ได้ดีในระดับหนึ่ง กล่าวคือมีการกำหนดเขตเพื่อการอนุรักษ์และมีการกำหนดมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ในพื้นที่นั้นด้วย ส่วนเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีนั้นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ยังไม่มีมาตรการที่เพียงพอที่จะนำมาปรับใช้เพื่ออนุรักษ์และคุ้มครองพื้นที่ได้ จึงเสนอให้กำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นพื้นที่คุ้มครองในลักษณะอื่นกล่าวคือ การประกาศกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติให้ครอบคลุมพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งจะทำให้พื้นที่ส่วนนี้ได้รับการคุ้มครอง และยังมีการยอมรับสิทธิการเข้าใช้ประโยชน์ของภาคประชาชนด้วย อันเป็นไปตามหลักการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด

Abstract

Kuan-Kreng Swamp Forest in Nakhon Sri Thammarat is one of a huge wetland in the Southern part of Thailand. It possesses great value to the ecological system since it is a source gathering various biodiversity and a place providing natural resources to the community and its neighbors. Yet from the increasing number of populations and the shifting forms of occupations have resulted in exceeding the use of natural resources in Kuan-Kreng Swamp Forest to its carrying capacity. There are problems in trespassing the swamp forest to plant agricultural products such as *Hevea brasiliensis* and palm trees and to build the infrastructures to develop the area. All of these cause rapid deterioration to Kuan-Kreng Swamp forest.

This thesis aims to study whether legal measures of the conservation and protection of swamp forest covers Kuan-Kreng's area or not and how to improve the existing laws. By studying the relevant laws, which are the Wildlife Preservation and Protection Act. B.E.2535 (1992 A.D.), the National Reserved Forest Act.B.E.2507 (1964 A.D.), the Forest Act B.E.2484 (1941 A.D.) ,the Fishery Act.B.E.2490 (1947 A.D.) and other legal measures in the Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act.B.E.2535(1992 A.D.) emphasizing on non-hunting area, the nation reserve forest and permanent forest according to the cabinet resolution.

The study finds that non-hunting area and the nation reserve forest area in Kuan-Kreng swamp forest has got a satisfactory legal measurement to conserve and protect the area. Due to the law designates conserved areas and provides enough legal measure to conserve the area. On the other hand, existing laws and legal measures relating to permanent forest according to the cabinet resolution is insufficient to give protection Kuan-Kreng swamp forest. In order to provide proper legal protection to the area, the author proposes to alter permanent forest area to other protected area by

declaring Ministerial Regulation and expand the protection area of the nation reserve forest to cover permanent forest. Consequently, Kuan-Kreng swamp forest is automatically protected.



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความสามารถของผู้มีพระคุณหลายท่าน กราบ
ขอบพระคุณ ท่านรองศาสตราจารย์ ณรงค์ ใจหาญ ที่กรุณาใช้เวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา
วิทยานิพนธ์ รวมถึงให้ความรู้ ข้อแนะนำ ตลอดจนข้อคิดเห็นต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการ
เขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.อำนาจ วงศ์บัณฑิต ที่
กรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ทิพย์ชนก รัตโนสถ และอาจารย์
ดร.นรวัฒน์ ไกรพานนท์ ที่กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ทั้งยังได้ใช้เวลาอันมีค่าในการให้
ข้อเสนอแนะและชี้ข้อบกพร่องอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอกราบขอบพระคุณพ่อกับแม่ที่มอบแต่สิ่งดี ๆ เป็นกำลังใจให้และให้การสนับสนุนด้วยดีมา
ตลอด ขอบคุณเจ้า แก้ว หลาน ๆ และญาติ ๆ ทุกคนสำหรับความห่วงใยและกำลังใจที่มีให้กันเสมอมา

ขอบคุณเพื่อน ๆ ทุกคนสำหรับความกอดดันทุกรูปแบบที่ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นรูปเป็น
ร่างขึ้นมาได้ ขอขอบคุณจริง ๆ ค่ะที่มีพวกคุณในชีวิต

ขอบคุณพี่ ๆ น้อง ๆ ที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินสำหรับความเข้าใจ และกำลังใจที่ให้กับ
หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องหรือผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้และขออภัย
มา ณ โอกาสนี้

นางสาวจิตระประภา นุ่มนวล

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พ.ศ.2554

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(1)
กิตติกรรมประกาศ	(4)
บทที่	
1.บทนำ	1
1.1 ความสำคัญและสภาพปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
1.3 สมมติฐานการศึกษา	3
1.4 ขอบเขตการศึกษา	3
1.5 วิธีการศึกษา	3
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	3
2.สภาพปัญหาความเสื่อมโทรมของป่าพรุควนเคร็ง จังหวัดนครศรีธรรมราช	4
2.1 ความหมายและความสำคัญของป่าพรุ	4
2.1.1 ความหมายของป่าพรุ	4
2.1.2 ความสำคัญและคุณประโยชน์ของป่าพรุ	6
2.2 ลักษณะทางภูมิศาสตร์ของพื้นที่ป่าพรุควนเคร็ง จังหวัดนครศรีธรรมราช	8
2.2.1 ลักษณะทั่วไปและที่ตั้งของพื้นที่	8
2.2.2 ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่าพรุควนเคร็ง	10
2.2.2.1 ทรัพยากรป่าไม้	10
2.2.2.2 ทรัพยากรสัตว์ป่า	11
2.2.2.3 ทรัพยากรสัตว์น้ำ	11

2.3 ลักษณะสังคม เศรษฐกิจ และประชากรในพื้นที่ป่าพรุควนเคร็ง	12
2.4 สถานภาพคุณค่าและการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าพรุควนเคร็ง	14
2.4.1 คุณค่าในระบบนิเวศ	14
2.4.2 การใช้ประโยชน์	15
2.5 ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรในพื้นที่ป่าพรุควนเคร็ง	15
2.5.1 ปัญหาคุกคามในพื้นที่	16
2.5.2 ปัญหาคุกคามจากภายนอก	18
2.6 ผลกระทบจากปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรในพื้นที่ป่าพรุควนเคร็ง	18
3. แนวคิดและนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการอนุรักษ์และคุ้มครองพื้นที่ป่าพรุ	20
3.1 แนวคิดในการอนุรักษ์ทรัพยากรในพื้นที่ป่าพรุ	20
3.1.1 แนวคิดในการอนุรักษ์ทรัพยากรดินในพื้นที่ป่าพรุ	21
3.1.2 แนวคิดในการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในพื้นที่ป่าพรุ	21
3.1.3 แนวคิดในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ป่าพรุ	22
3.2 แนวคิดในการวางแผนพัฒนาและจัดการทรัพยากรในพื้นที่ป่าพรุ	23
3.2.1 แนวคิดในการพัฒนาพื้นที่ป่าพรุอย่างยั่งยืน	23
3.2.2 แนวคิดในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการพื้นที่ป่าพรุ	26
3.3 แนวนโยบายของรัฐในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในพื้นที่ป่าพรุ	30
3.3.1 มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ	30
3.3.2 มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการจัดการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้	35
3.3.2.1 มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการแก้ปัญหาที่ดินป่าไม้	35
(1) กรณีที่เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ	35
(2) กรณีที่เป็นพื้นที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี	36
3.3.2.2 มติคณะรัฐมนตรีในการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ	37

4.มาตรการทางกฎหมายและหน่วยงานในการอนุรักษ์และคุ้มครองพื้นที่ป่าพรุควนเคร็ง	39
4.1 มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์และคุ้มครองพื้นที่ป่าพรุ	39
4.1.1 มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดเขตเพื่ออนุรักษ์และคุ้มครองพื้นที่ป่าพรุ	40
(1) พื้นที่ป่าพรุในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า	40
(2) พื้นที่ป่าพรุในเขตป่าสงวนแห่งชาติ	42
(3) พื้นที่ป่าพรุในเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี	44
4.1.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันการทำลายพื้นที่ป่าพรุ	47
4.1.2.1 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2552 เกี่ยวกับ	
การกำหนดให้มีการทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมใน	
พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติ	48
4.1.2.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ	
พ.ศ.2535 เกี่ยวกับการทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม	49
4.1.3 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ	
ในพื้นที่ป่าพรุ	53
4.1.3.1 กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าพรุ	53
(1) พื้นที่ป่าพรุในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า	53
(2) พื้นที่ป่าพรุในเขตป่าสงวนแห่งชาติ	55
(3) พื้นที่ป่าพรุในเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี	60
4.1.3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ป่าไม้ในพื้นที่ป่าพรุ	62
(1) พื้นที่ป่าพรุในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า	62
(2) พื้นที่ป่าพรุในเขตป่าสงวนแห่งชาติ	64
(3) พื้นที่ป่าพรุในเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี	64
4.1.3.3 กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพยากรสัตว์ในพื้นที่ป่าพรุ	66
(1) พื้นที่ป่าพรุในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า	66
(2) พื้นที่ป่าพรุในเขตป่าสงวนแห่งชาติ	67
(3) พื้นที่ป่าพรุในเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี	68

4.1.4	มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชน	
	ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่าพรุ	69
4.1.4.1	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550	69
4.1.4.2	ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545	71
4.1.4.3	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2548	73
4.1.5	มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่าพรุ	76
4.1.5.1	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550	77
4.1.5.2	พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการปกครองส่วนตำบล พ.ศ.2537	78
4.2	หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการอนุรักษ์และคุ้มครองพื้นที่ป่าพรุควนเคร็ง	79
4.2.1	ระดับนโยบาย	79
	(1) คณะรัฐมนตรี	79
	(2) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ	80
4.2.1	ระดับปฏิบัติการ	81
	(1) กรมป่าไม้	81
	(2) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช	81
	(3) กรมประมง	82
	(4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	82
5	วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์และคุ้มครองพื้นที่ป่าพรุควนเคร็ง	86
5.1.	การกำหนดเขตเพื่อการอนุรักษ์และคุ้มครองพื้นที่ป่าพรุควนเคร็ง	86
5.1.1	พื้นที่ป่าพรุควนเคร็งที่อยู่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า	86
5.1.2	พื้นที่ป่าพรุควนเคร็งที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ	87
5.1.3	พื้นที่ป่าพรุควนเคร็งที่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี	88
5.2	การป้องกันการทำลายพื้นที่ป่าพรุควนเคร็ง	93

5.3 การควบคุมการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่าพรวนเครื่อง	96
5.3.1 กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าพรวนเครื่อง	96
5.3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ป่าไม้ในพื้นที่ป่าพรวนเครื่อง	99
5.3.3 กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพยากรสัตว์ในพื้นที่ป่าพรวนเครื่อง	102
5.4 การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่าพรวนเครื่อง	103
5.5 อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ในพื้นที่ป่าพรวนเครื่อง	106
6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	110
6.1 บทสรุป	110
6.1.1 มาตรการทางกฎหมาย	110
6.1.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	116
6.2 ข้อเสนอแนะ	117
6.2.1 การกำหนดพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ป่าพรวนเครื่องที่เป็นป่าไม้ถาวร ตามมติคณะรัฐมนตรี	117
6.2.2 ขึ้นทะเบียนพื้นที่ป่าพรวนเครื่องเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญ ระดับชาติหรือนานาชาติ	118
6.2.3 วางแผนจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ป่าพรวนเครื่อง	118
6.2.4 กำหนดมาตรการฟื้นฟูป่าพรวนที่เสื่อมโทรม	120
6.2.5 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่น	121
บรรณานุกรม	122
ภาคผนวก	126
แผนที่แสดงภูมิประเทศพรวนเครื่อง	127