

## บทที่ 2

### แนวคิด ความหมาย และความสำคัญเกี่ยวกับที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์

การศึกษาเพื่อหาแนวทางสำหรับการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของบุคคลนั้น จำเป็นต้องมีการศึกษาถึงแนวคิดต่าง ๆ ตลอดจนความหมายและความสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ซึ่งมีหัวข้อที่จะศึกษาดังต่อไปนี้

#### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายไทย

ประเทศไทยช่วงแรกกฎหมายกำหนดให้อำนาจอพระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมด ต่อมาในช่วงหลังได้เปลี่ยนเป็นหลักทั่วไปให้พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินทั้งหลาย แต่ยกเว้นให้เอกชนอาจมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้หากได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด โดยแยกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินกับทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติเรื่องสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ในมาตรา 1304 ถึงมาตรา 1307<sup>1</sup>

ส่วนทรัพย์สินของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดานั้น มิได้มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยตรง แต่มีนักกฎหมาย เช่น ศาสตราจารย์ หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช เคยอธิบายว่าทรัพย์สินของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของรัฐนี้ มิได้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปเสียหมดทุกอย่างทรัพย์สินแผ่นดินถือไว้ในฐานะเป็นผู้แทนราษฎรพลเมืองและรักษาไว้ใช้สาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ของราษฎรพลเมืองร่วมกัน โดยตรงเท่านั้นที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ส่วนทรัพย์สินที่แผ่นดินถือไว้ในฐานะเสมือนบริษัทเอกชนใหญ่มีทรัพย์สินไว้จำหน่ายจ่ายโอนทำผลประโยชน์หากำไรเข้าท้องพระคลังหลวงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ซึ่งทรัพย์สิน

---

<sup>1</sup> จีร์รัตน์ สร้อยเสริมทรัพย์, รายงานการวิจัย เรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการบังคับใช้เกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินในประเทศไทย, (นนทบุรี : วิทยาลัยราชพฤกษ์, 2552),

ของแผ่นดินธรรมดาในทางทฤษฎีกฎหมาย หมายถึงทรัพย์สินของรัฐที่มีได้อยู่เพื่อประโยชน์ส่วนร่วม แต่เป็นทรัพย์สินที่รัฐถือครองอย่างเอกชนถือครองทรัพย์สินของตน<sup>2</sup>

สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 ได้บัญญัติไว้ว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงพยาบาล สำนักงานราชการบ้านเมือง อาวุธยุทโธปกรณ์

บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ข้างต้นแยกทรัพย์สินของแผ่นดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้เป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือ ทรัพย์สินของแผ่นดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ (ตามมาตรา 1304 (1) และ (3)) และทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน (ตามมาตรา 1304 (2))<sup>3</sup> แต่ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามที่บัญญัติไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1304 นั้น มิได้มีจำกัดเฉพาะที่มักกล่าวไว้ในบทบัญญัติดังกล่าวเท่านั้น เนื่องด้วยถ้อยคำในบทบัญญัติใช้คำว่า “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น...” เมื่อมีคำว่า “เช่น” จึงทำให้เห็นว่าทั้ง 3 ข้อนั้นเป็นเพียงตัวอย่างเท่านั้น<sup>4</sup> อาจมีทรัพย์สินของแผ่นดินบางประเภทที่ไม่ได้กล่าวไว้ในบทบัญญัตินี้ดังกล่าว แต่ก็ถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินด้วย เช่น ทุ่งเลี้ยงสัตว์หรือทำเลเลี้ยงสัตว์ที่ประชาชนใช้ร่วมกัน หรือหนองน้ำที่ทางราชการประกาศสงวนไว้ให้ราษฎรใช้สำหรับเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น

<sup>2</sup> เมตตา ท้าวสกุล, “ทรัพย์สินของแผ่นดิน : ศึกษากรณีปัญหาการได้มาและระงับสิ้นไปเกี่ยวกับที่ดินวัด,” (งานเอกสารการอบรมหลักสูตร “ผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น” รุ่นที่ 13 สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2557), น. 10.

<sup>3</sup> สมศักดิ์ เอี่ยมพลับใหญ่ และทงศักดิ์ คลุกกาญจน์, คดีที่ดินและคดีฟ้องขับไล่, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2548), น. 9.

<sup>4</sup> มานิต จุมปา, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน, พิมพ์ครั้งที่ 7, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), น. 59.

2.1.1 ทรัพย์สินของแผ่นดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ

กรณีทรัพย์สินของแผ่นดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 อาจแยกได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

2.1.1.1 กรณีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (1)

ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน แยกพิจารณาได้ดังนี้

1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า<sup>5</sup> หมายถึง ที่ดินซึ่งเอกชนยังไม่เคยมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองในที่ดินดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อน ดังนั้น หากเป็นที่ดินที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองแล้ว แม้เอกชนจะทอดทิ้งปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าก็ไม่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า เช่น บุคคลก่อสร้างครอบครองที่ดินที่เป็นป่าซึ่งมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน แม้ไม่มีใบหยียบย่ำ แต่ถ้าได้แจ้ง ส.ค. 1 แล้ว ย่อมมีสิทธิครอบครอง ทางราชการไม่มีอำนาจจะไปปักหลักเขตประกาศเป็นหนองสาธารณะได้ ถ้าทำไปผู้ครอบครองมีสิทธิขอห้ามได้<sup>6</sup> และหากข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินพิพาทเดิมทางราชการเคยออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) ให้โดยชอบ ที่ดินพิพาทจึงหาใช่ที่ดินรกร้างว่างเปล่าไม่<sup>7</sup>

2) ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน<sup>8</sup> หมายถึง ที่ดินที่เจ้าของมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองแล้ว แต่ได้เวนคืนให้แก่รัฐ ดังที่ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 5 บัญญัติว่า “ผู้ใดมีความประสงค์เวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ ให้ยื่นคำขอเวนคืนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 71” การเวนคืนกรณีนี้ต่างจากการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตรงที่การเวนคืนกรณีนี้เป็นการเวนคืนด้วยความสมัครใจของเจ้าของที่ดิน ส่วนการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นการเวนคืนโดยบังคับฝืนใจของเจ้าของที่ดิน

3) ที่ดินทอดทิ้ง หมายความว่า ที่ดินที่บุคคลผู้มีสิทธิในที่ดินทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว เมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ต้องถือว่าผู้นั้นเจตนาสละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์แล้ว ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 6

<sup>5</sup> เฟิงอ้าง, น. 61.

<sup>6</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 856-857/2508, สืบค้นเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2559, จาก <http://deka.supremecourt.or.th/search>

<sup>7</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 379/2552, สืบค้นเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2559, จาก <http://deka.supremecourt.or.th/search>

<sup>8</sup> มานิต จุมปา, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 4, น. 60.

ว่า “นับแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ บุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยให้ที่ดินให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้ (1) สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดินเกิน 10 ปี ติดต่อกัน หรือ (2) สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกิน 5 ปีติดต่อกัน ให้ถือว่าเจตนาสละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเมื่ออธิบดีได้ยื่นคำร้องต่อศาล และศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐ เพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายนี้ต่อไป”

4) ที่ดินที่กลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น หมายถึง ที่ดินที่กลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นนอกเหนือไปจากกรณีตามมาตรา 5 และมาตรา 6 ของประมวลกฎหมายที่ดินตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เช่น ที่ดินที่กลับมาเป็นของแผ่นดินโดยการเวนคืน ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น<sup>9</sup>

#### 2.1.1.2 กรณีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (3)

สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ หมายถึง ทรัพย์สินของแผ่นดินที่ราชการสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ เช่น บ້อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์ ซึ่งสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะนี้ราษฎรพลเมืองไม่มีสิทธิที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับดั่งเช่นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และนอกจากที่ยกตัวอย่างไว้ในมาตรา 1304 (3) แล้ว ยังอาจมีทรัพย์สินอื่นอีก เพราะมาตรา 1304 (3) ใช้คำว่า “เป็นต้นว่า” ซึ่งเป็นเพียงการยกตัวอย่างเท่านั้น<sup>10</sup>

2.1.2 ทรัพย์สินของแผ่นดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทนี้ หมายความว่า เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ซึ่งโดยสภาพปกติทั่วไปแล้ว ประชาชนคนทั่วไปย่อมมีสิทธิใช้สอยทรัพย์สินเหล่านี้ร่วมกันได้ เช่น ที่ชายดลิ่งทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ เป็นต้น นอกจากนี้อาจมีทรัพย์สินอย่างอื่นที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทนี้ได้<sup>11</sup> เพราะมาตรา 1304 (2) ใช้คำว่า “เป็นต้นว่า” ซึ่งเป็นเพียงการยกตัวอย่างเท่านั้น

<sup>9</sup> สมศักดิ์ เอี่ยมพลับใหญ่ และทะนงศักดิ์ ดุลยกาญจน์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 3*, น. 10.

<sup>10</sup> มานิต จุมปลา, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 4*, น. 65.

<sup>11</sup> *เพิ่งอ้าง*, น. 66.

จากการศึกษาลักษณะของสาธารณสมบัติของแผ่นดินพบว่าทรัพย์สินของแผ่นดินใดเมื่อเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้วจะมีผลตามมาที่สำคัญ 3 ประการ คือ<sup>12</sup>

1) สาธารณสมบัติของแผ่นดินจะโอนแก่กันมิได้ ดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1305 ว่า “ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา” อนึ่ง สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น เอกชนย่อมไม่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง กล่าวคือ จะใช้กล่าวอ้างยันต่อรัฐไม่ได้ แต่ระหว่างเอกชนต่อเอกชน ซึ่งต่างก็มีสิทธิในการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ฉะนั้น ผู้ใดใช้ (ครอบครอง) อยู่ก่อนผู้นั้นมีสิทธิคิดว่า โดยถือเอาการครอบครองในความเป็นจริงเป็นตัวชี้

2) สาธารณสมบัติของแผ่นดินบุคคลจะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินไม่ได้ ดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1306 ว่า “ท่านห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” ทั้งนี้ เพื่อมิให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินตกเป็นสิทธิแก่เอกชน โดยอายุความ ซึ่งจะทำให้หลุดไปจากสาธารณประโยชน์ของประชาชน

3) ห้ามมิให้ยึดสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 ว่า “ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่” มิฉะนั้นแล้วผู้ที่เสียประโยชน์ก็คือสาธารณชน เช่น ที่ดินพิพาทเป็นที่ภูเขาทางราชการไม่อาจออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ได้ จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (1) สิทธิทำกินในที่ดินคือสิทธิครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน ดังนั้น การยึดสิทธิทำกินในที่ดินก็คือการยึดสิทธิครอบครองในที่ดินนั่นเอง เมื่อที่ดินพิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์ของแผ่นดินจึงต้องห้ามมิให้ยึดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 โจทก์ย่อมไม่มีสิทธินำยึดที่ดินพิพาท<sup>13</sup> อย่างไรก็ตาม ถ้ามีการยึดสาธารณสมบัติของแผ่นดินขายทอดตลาดแล้วก็ไม่ทำให้ทรัพย์สินนั้นหมดสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไป และผู้ซื้อทรัพย์สินก็ได้กรรมสิทธิ์<sup>14</sup>

<sup>12</sup> มานิต จุมปา, *อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 4*, น. 69-75.

<sup>13</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 5142/2531, สืบค้นเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2559, จาก <http://deka.supremecourt.or.th/search>

<sup>14</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 112/2539, สืบค้นเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2559, จาก <http://deka.supremecourt.or.th/search>

### 2.1.3 การสิ้นผลไปของที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

1) การสิ้นไปโดยตัวสาธารณสมบัติของแผ่นดินสูญสลายไป เช่น ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันอยู่ริมแม่น้ำได้ถูกกัดเซาะพังลงแม่น้ำ

2) การสิ้นไปเพราะประชาชนเลิกใช้อย่างเด็ดขาด ทำให้ที่ดินนั้นกลายเป็นที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา หากจะให้สิ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยเด็ดขาด ต้องมีการถอนสภาพ<sup>15</sup> แต่ถ้าเลิกใช้เพียงชั่วคราวไม่ทำให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินหมดสภาพแต่อย่างใด เช่น ทางเดินสาธารณะ แม้สาธารณะจะไม่ได้ใช้เดินมาเป็นเวลาหลายปีก็ยังเป็นทางสาธารณะอยู่<sup>16</sup> หรือทางสาธารณะที่ในฤดูน้ำท่วมใช้ไม่ได้ชั่วคราวหาทำให้สิ้นสภาพอย่างใดไม่<sup>17</sup> หรือการที่ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์อย่างหนึ่งได้เปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นอย่างอื่น แต่ก็ยังเป็นการใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะอยู่ หรือยังคงหวงห้าม

<sup>15</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 วรรคสอง บัญญัติว่า

“ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง อาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(2) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้ หรือ ไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา”

<sup>16</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 86/2478, สืบค้นเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2559, จาก <http://deka.supremecourt.or.th/search>

<sup>17</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 150/2479, สืบค้นเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2559, จาก <http://deka.supremecourt.or.th/search>

ไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันก็หาทำให้สิ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่<sup>18</sup> เช่น ที่ชายทะเลมีหาดทรายซึ่งชาวบ้านใช้ประโยชน์ร่วมกัน แม้จะเปลี่ยนแปลงโดยสภาพธรรมชาติที่ทะเลมีการตื้นเขินขึ้นแต่ก็เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน จึงยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่

3) การสิ้นไปโดยผลของกฎหมาย อาทิ การถอนสภาพ ตามมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กล่าวคือ เมื่อรัฐได้จัดหาที่ดินแปลงใหม่มาให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแทน หรือประชาชนเลิกใช้ที่ดินแล้ว หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนแปลงสภาพจากที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและมีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามกฎหมายอื่น ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แม้จะเปลี่ยนสภาพไปหรือไม่มีประชาชนใช้ประโยชน์แล้ว หากยังไม่มีการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็ย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่เช่นเดิม<sup>19</sup> อย่างไรก็ตาม สำหรับผลของการถอนสภาพนั้น ไม่มีกฎหมายกำหนดว่าที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเมื่อถูกถอนสภาพแล้วจะเกิดเป็นที่ดินประเภทใด แต่ได้มีนักวิชาการให้ความเห็นว่า “เมื่อพ้นสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็ควรให้เป็นที่ดินของรัฐทั่วไป คือ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ซึ่งถือว่าเป็นที่ดินของรัฐประเภทที่ทางราชการจะนำไปใช้ได้อีกหรือนำไปจัดให้แก่เอกชนได้” โดยกฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการต่าง ๆ ตามนโยบายของกรมที่ดิน หรืออธิบดีกรมที่ดินอาจนำไปจัดหาผลประโยชน์<sup>20</sup> หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจจัดขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในทางราชการได้<sup>21</sup>

<sup>18</sup> บัญญัติ สุชีวะ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศึกษาบริการ, 2515), น. 91.

<sup>19</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 428/2511, สืบค้นเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2559, จาก <http://deka.supremecourt.or.th/search>

<sup>20</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 10 บัญญัติว่า

“ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองและมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้อธิบดีมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ ในการจัดหาผลประโยชน์ให้รวมถึงจัดทำที่ดินใช้ประโยชน์ได้ ซ้ำขยาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า และให้เช่าซื้อ

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดหาผลประโยชน์ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง แต่สำหรับการขาย การแลกเปลี่ยน และการให้เช่าซื้อที่ดินต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

การดำเนินการจัดหาผลประโยชน์ตามความในมาตรานี้ ให้คำนึงถึงการที่จะสงวนที่ดินไว้ให้อนุชนรุ่นหลังด้วย”

<sup>21</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 ทวิ บัญญัติว่า

นอกจากการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ยังมีกฎหมายอื่น ๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 26 และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 มาตรา 43 กำหนดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะปฏิรูป หรือกำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินอันมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์ของแผ่นดินโดยไม่ต้องถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินแต่อย่างใด<sup>22</sup>

## 2.2 ความสำคัญของการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อทุกชีวิตในโลกซึ่งทุกคนควรจะต้องให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองรักษา อีกทั้งหากเกิดข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมขึ้นจนกลายเป็นคดีสิ่งแวดล้อม คดีสิ่งแวดล้อมก็มีความแตกต่างกับคดีทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นจะกระทบต่อผู้คนจำนวนมาก ทั้งทางตรงและทางอ้อม ในเบื้องต้นจึงจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจเพื่อให้ตระหนักถึงความสำคัญของการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นพบว่าเกิดจากสาเหตุหลายประการ และมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไป ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มจำนวนของประชากรและความยากจนที่ส่งผลถึงความต้องการในด้านต่าง ๆ ตามไปด้วย หากไม่มีการควบคุม ทั้งความต้องการในเรื่องอาหาร ที่อยู่อาศัย ตลอดจนพื้นที่ทำกิน ดังจะเห็นได้จากการบุกรุกพื้นที่ป่าหลายแห่งเพื่อใช้เป็นที่ทำกินจนเกิดการสูญเสียพื้นที่ป่าของประเทศไทยเป็นจำนวนมาก เหตุจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมที่รัฐบาลมีความพยายามที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้ดีขึ้นเพื่อให้มีความเจริญก้าวหน้าเช่นเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยการพัฒนาอุตสาหกรรม จนเกิดการแสวงหาวัตถุดิบที่มากขึ้นจากทรัพยากรธรรมชาติจนเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมตามมา เหตุจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีซึ่งส่งผลทำให้การตัดไม้มีความสะดวกและรวดเร็วมากขึ้นกว่าแต่ก่อน เหตุจากการแสวงหาประโยชน์ทางการเมือง ความคิด ความเชื่อ

---

“ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง หรือที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งได้ถอนสภาพตามมาตรา 8 (1) แล้ว รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะจัดขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ก่อนที่จะจัดขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้มีการรังวัดทำแผนที่ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดท้องที่ประกาศการจัดขึ้นทะเบียนให้ราษฎรทราบมีกำหนดสามสิบวัน ประกาศให้ปิดในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และในบริเวณที่ดินนั้น”

<sup>22</sup> จีรัตน์ สร้อยเสริมทรัพย์, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1*, น. 37-38.

ประเพณี ค่านิยม วัฒนธรรม การไม่รวมต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมในการผลิตหรือทำกิจกรรม และที่สำคัญคือการขาดจิตสำนึกในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ในอดีตประเทศไทยอุดมไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นป่าไม้ สัตว์ป่า แร่ธาตุ รวมทั้งมีพื้นดินที่อุดมสมบูรณ์เหมาะในการเพาะปลูกพืชและเลี้ยงสัตว์ จนมีคำกล่าวที่รู้จักทั่วไปในอดีตว่า ประเทศไทยนั้น “ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว” อันหมายถึงการเป็นประเทศที่มีอาหารการกินที่อุดมสมบูรณ์ ราษฎรไม่อดอยาก สุขภาพร่างกายของประชาชนแข็งแรง แต่ในช่วงสี่ทศวรรษที่ผ่านมา ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยหลายประการ<sup>23</sup> โดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้ เนื่องด้วยเมื่อนุชย์มีวิวัฒนาการตั้งถิ่นฐาน มีการจับจองพื้นที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองจนเกิดเป็นสังคมในการประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งการสร้างที่อยู่อาศัย การทำเกษตรกรรม ซึ่งล้วนแต่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ทั้งสิ้น จนกระทั่งเริ่มเข้าสู่ยุคอุตสาหกรรมจึงมีการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติจากป่าไม้มาใช้ประโยชน์ ส่งผลให้ป่าไม้ถูกทำลายมากขึ้น เช่นเดียวกับประเทศไทย ซึ่งมีเนื้อที่ประมาณ 321 ล้านไร่ ก็ประสบปัญหาการเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้เช่นเดียวกัน โดยในปี พ.ศ. 2504 พบว่าประเทศไทยมีพื้นที่ป่าจำนวนร้อยละ 53.3 ของพื้นที่ประเทศ หรือประมาณ 171 ล้านไร่ ต่อมาในปี พ.ศ. 2525 มีพื้นที่ป่าเหลืออยู่ร้อยละ 30.52 ของพื้นที่ประเทศ หรือประมาณ 98 ล้านไร่ ในปี พ.ศ. 2541 ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าเหลืออยู่ร้อยละ 25.3 ของพื้นที่ประเทศ หรือประมาณ 81 ล้านไร่ และในปี พ.ศ. 2551 ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าเหลืออยู่ร้อยละ 33.4 ของพื้นที่ประเทศ หรือประมาณ 107 ล้านไร่ ซึ่งปัจจุบัน (พ.ศ. 2559) พื้นที่ป่าไม้คงเหลืออยู่ร้อยละ 31.6 ของพื้นที่ประเทศ หรือประมาณ 102 ล้านไร่<sup>24</sup> จากการลดลงของพื้นที่ป่าจำนวนมากในระยะเวลาที่ผ่านมาส่วนหนึ่งเป็นผลอันเนื่องมาจากการบุกรุกครอบครองทำลายป่าอย่างกว้างขวาง เริ่มจากการเข้าไปตัดไม้ถางป่าเพื่อทำกิน การซื้อขายพื้นที่ป่า การเปลี่ยนมือเข้าครอบครองพื้นที่ป่า การออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินในพื้นที่ป่า การขยายการครอบครองพื้นที่ของกลุ่มคนเพื่อทำธุรกิจโรงแรม รีสอร์ท และการเกษตรแปลงใหญ่ ส่งผลให้ป่าไม้เสื่อมโทรมและลดลงอย่างรวดเร็ว และยังคงมีแนวโน้มในการบุกรุกพื้นที่ป่าและลักลอบตัดไม้ทำลายป่าเพิ่มมากขึ้น รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายและการบริหารจัดการของหน่วยงานรับผิดชอบที่ขาดประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดเป็นปัญหาสังคมมาเป็นระยะเวลานาน ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรป่าไม้ของชาติ ก่อให้ความขัดแย้งในทางปฏิบัติและอาจไม่เป็นธรรมกับประชาชน

<sup>23</sup> อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2550), น. 27-38.

<sup>24</sup> สำนักจัดการที่ดินป่าไม้ กรมป่าไม้, “ข้อมูลสารสนเทศ กรมป่าไม้,” สืบค้นเมื่อวันที่ 26

การที่พื้นที่ป่าไม้ลดลงในอดีตนั้นได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ตามมาหลายประการ ทั้งเป็นการทำอันตรายต่อที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า ความหลากหลายทางชีวภาพและจำนวนสัตว์ป่าลดลง รวมถึงก่อให้เกิดการพังทลายของหน้าดินและน้ำท่วมเฉียบพลัน อีกทั้งยังผลกระทบต่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจต่อประเทศในภาพรวม กล่าวคือ ในแต่ละปีรัฐต้องจัดสรรเงินงบประมาณส่วนหนึ่งเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาค่าเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ อาทิ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลประชาชนผู้เจ็บป่วย และค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูสภาพป่าไม้ที่ถูกทำลาย ซึ่งปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยนั้น ส่วนหนึ่งมีความสัมพันธ์กับปัญหาล้างแควล้อมระหว่างประเทศหรือของโลก ด้วยปัญหาสิ่งแวดล้อมบางอย่างที่เกิดในประเทศไทยอาจมีส่วนที่ทำให้เกิดปัญหาล้างแควล้อมระหว่างประเทศได้ และในทางกลับกัน ประเทศไทยเองก็อาจได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการกระทำของประเทศอื่นได้ เช่น ปัญหาจากปรากฏการณ์เรือนกระจก (Greenhouse Effect) อันเกิดจากการใช้สารคลอโรฟลูออไรด์ (CFC) หรือ หากมีการเผาป่าในประเทศเพื่อบ้าน ควันจากการเผาป่านั้นก็อาจสร้างความเดือดร้อนรำคาญแก่คนในประเทศไทยได้ เป็นต้น

ดังนั้น หากไม่มีการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่อย่างจำกัด อาจส่งผลกระทบต่อไปถึงชนรุ่นหลัง เกิดการสูญพันธุ์ของสัตว์และพืชพันธุ์บางชนิด แม้ว่าทรัพยากรธรรมชาติบางอย่างอาจจะมีการเกิดใหม่เพื่อทดแทนส่วนที่สูญเสียชีวิตได้ก็ตาม แต่เมื่อใดที่อัตราการใช้ทรัพยากรธรรมชาตินั้นสูงกว่าอัตราการเกิดใหม่แล้ว จะทำให้เกิดการขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาตินั้นขึ้นมาได้ ซึ่งแนวความคิดทางนิเวศวิทยานั้นเห็นว่าสรรพสิ่งต่าง ๆ ในโลกนี้ไม่ว่าจะเป็นสิ่งมีชีวิตหรือไม่มีชีวิตนั้นต่างอยู่ด้วยการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง หากมีการทำลายสิ่งหนึ่งแล้วย่อมมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของสิ่งอื่นด้วย เราจึงไม่ควรถือว่ามนุษย์เป็นผู้พิชิตโลกหรือธรรมชาติเพราะนั่นเป็นการทำลายตนเองในอันที่จะทำให้เกิดความคิดว่ามนุษย์เท่านั้นเป็นผู้กำหนดว่าใครหรืออะไรมีค่าเท่าไร ในขณะที่ความเป็นจริงแล้วมนุษย์มิได้รู้ในเรื่องดังกล่าวทุกอย่าง เช่นนี้ เราจึงไม่ควรจะถือว่ามนุษย์นั้นเป็นผู้พิชิตโลกหรือธรรมชาติทั้งหมด แต่ควรถือว่ามนุษย์นั้นเป็นเพียงสมาชิกคนหนึ่งในกลุ่มชนของโลกและควรจะต้องให้ความเคารพต่อสมาชิกอื่น ๆ บนพื้นโลกและชุมชนของโลกด้วยส่วนร่วม ซึ่งจากหลักปรัชญาหรือจากเหตุผลต่าง ๆ หลายประการ จึงสามารถอธิบายได้ถึงความสำคัญที่จำเป็นต้องมีการสงวนรักษาทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่บนโลกไปพร้อมการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>25</sup>

<sup>25</sup> อำนาจ วงศ์บัณฑิต, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 23*, น. 39-45.

## 2.3 ความหมายและประเภทของที่ดิน

ที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ล้ำค่าและมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ เพราะเป็นแหล่งปัจจัยสี่ ได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค และที่อยู่อาศัย ซึ่งล้วนมาจากดินทั้งสิ้น ที่ดินจึงมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของมนุษยชาติในแทบทุกด้าน ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง<sup>26</sup> เมื่อเป็นเช่นนี้การครอบครองที่ดินจึงมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์เป็นอย่างยิ่ง โดยการครอบครองที่ดินจะเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ตามสภาพแวดล้อมของระบบเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ซึ่งในอดีตที่ดินเป็นของผู้ปกครองและขุนนางเป็นหลัก ราษฎรมีเพียงสิทธิครอบครองทำมาหากินและอยู่อาศัยเท่านั้น การกำหนดสิทธิในการครอบครองที่ดินของประเทศไทยที่ผ่านมาเป็นไปตามกลไกของระบบการปกครองเป็นหลัก โดยระบบการครอบครองที่ดินเริ่มมีกฎหมายยอมรับกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชน โดยตรงเป็นครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งทำให้เกิดระบบการจัดการที่ดินอย่างสำคัญอันเป็นพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินทั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องจวบจนปัจจุบัน ต่อมาเมื่อเริ่มใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการรวบรวมสาระสำคัญของพระราชบัญญัติเกี่ยวกับที่ดินต่าง ๆ รวม 14 ฉบับ ที่ใช้อยู่ในขณะนั้น โดยมีจุดเด่นที่เรื่องการกำหนดสิทธิในการครอบครองที่ดินของบุคคลไว้ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดสิทธิในที่ดินสำหรับคนไทย การกำหนดสิทธิในที่ดินเพื่อการศาสนา การกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว ซึ่งกฎหมายนี้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2497 เป็นต้นมา แต่ต่อมาในหมวด 3 ของกฎหมายฉบับดังกล่าว เรื่องการกำหนดสิทธิในที่ดินสำหรับคนไทยได้ถูกยกเลิกทั้งหมดโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2502 ในสมัย จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งให้เหตุผลว่าการกำหนดสิทธิดังกล่าวเป็นการบ่อนทำลายความเจริญก้าวหน้าในทางเกษตร อุตสาหกรรม พาณิชยกรรมและส่งผลเสียหายแก่การเศรษฐกิจของประเทศ<sup>27</sup> แม้ว่าหลังจากนั้นประเทศไทยจะมีความพยายามที่จะนำมาตรการดังกล่าวกลับมาใช้โดยตลอดแต่ก็ไม่เคยประสบความสำเร็จ ด้วยมาตรการดังกล่าวส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองโดยตรง<sup>28</sup> ดังนั้น เมื่อกฎหมายที่ดินของประเทศไทยเปิดโอกาสให้ทุกคนสามารถซื้อที่ดินได้โดยเสรี

<sup>26</sup> วสันต์ เอกน่วม, ปัญหาการจัดการระบบการถือครองที่ดินของรัฐ, (กรุงเทพมหานคร : วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2552), น. 20.

<sup>27</sup> ศิริ เกวลินสฤษดิ์, ถ้อยคำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, 2531), น. 121-122.

<sup>28</sup> ไชยรัตน์ รัตนวิจิตร, แนวคิดเรื่องการแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดิน, (กรุงเทพมหานคร : ชมรมอดีตข้าราชการกรมที่ดิน, 2533), น. 24.

ที่ดินส่วนใหญ่ของประเทศไทยจึงอยู่ในความครอบครองของผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีและเป็นผู้ประกอบธุรกิจที่ดินเพื่อเก็งกำไร เกิดปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้เพื่อครอบครองอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์ โดยเฉพาะในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่ผู้ศึกษามุ่งศึกษาค้นคว้าเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของบุคคลที่อยู่อาศัยและครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์โดยอ้างว่าได้อยู่อาศัยและทำกินมาก่อนการประกาศเขตพื้นที่ป่าไม้ อีกทั้งยังเป็นการแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายป่าของประเทศไทยให้หมดสิ้นไป

### 2.3.1 ความหมายของที่ดิน

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1 ให้คำจำกัดความของคำว่า “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย แต่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นไม่มีคำจำกัดความของที่ดินไว้เป็นการเฉพาะ แต่ได้บัญญัติคำจำกัดความเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ไว้ในมาตรา 139 ว่า “อสังหาริมทรัพย์” หมายความว่า ที่ดินและทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินมีลักษณะเป็นการถาวรหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น และหมายความรวมถึงทรัพย์สินอันเกี่ยวกับที่ดินหรือทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้นด้วย เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวพบว่า อสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ประกอบด้วย 4 ประการ คือ ที่ดิน ทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดิน ทรัพย์สินประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน และสิทธิทั้งหลายอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

เมื่อพิจารณาความหมายคำว่า “ที่ดิน” ทั้งตามประมวลกฎหมายที่ดิน และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าวแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า คำจำกัดความคำว่าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินจะมีความหมายจะกว้างกว่าที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หมายถึงพื้นที่ดินทั่วไปเท่านั้น<sup>29</sup> ทั้งนี้ เคยมีปัญหาว่า พื้นที่ที่ถมทะเลเป็นที่ดินตามความหมายในประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยไว้เมื่อ กุมภาพันธ์ 2537 โดยที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายว่า มาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่บัญญัติให้ที่ดินหมายความถึงพื้นที่ดินทั่วไป โดยให้หมายความรวมถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วยนั้น คำว่า “ให้หมายความรวมถึง” มิได้หมายความว่าจำกัดแต่เฉพาะสิ่งที่กล่าวถึงเท่านั้น แต่ความหมายที่แท้จริงอยู่ที่คำว่า “พื้นดินทั่วไป” เป็นสำคัญ และการที่บัญญัติดังกล่าวกำหนดให้หมายความรวมถึงลำน้ำ ทะเลสาบ ก็ทำให้เข้าใจได้ว่าพื้นที่ดินทั่วไปดังกล่าวจะอยู่บนบก หรืออยู่ใต้น้ำก็ได้ กรณีจึงถือได้ว่าพื้นผิวโลกอันเป็นที่ดินใต้ทะเลที่ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตยเป็น “ที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน (เดิมคณะกรรมการ

<sup>29</sup> สมศักดิ์ เอี่ยมพลับใหญ่ และทงศักดิ์ ดุลยกาญจน์, *อ้างแล้ว เจริญรฤทธิ 3*, น. 2.

กฤษฎีกา เคชวินิจฉัยเมื่อพฤษภาคม 2527 ว่าที่ชายฝั่ง ซึ่งอยู่ใต้น้ำไม่มีสภาพเป็น “ที่ดิน” ตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน)<sup>30</sup>

### 2.3.2 ประเภทของที่ดิน

เมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินแล้ว สามารถแยกประเภทของที่ดินออกได้เป็นหลายประเภท ซึ่งที่ดินแต่ละประเภทนั้นต่างมีลักษณะเฉพาะในการเกิดขึ้น การคงอยู่ และการเสียไปที่แตกต่างกัน<sup>31</sup> อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าการจัดประเภทของที่ดินที่สามารถครอบคลุมที่ดินทุกประเภทได้ดีที่สุดก็คือ การจัดประเภทเป็นที่ดินของเอกชนและที่ดินของรัฐ

#### 2.3.2.1 ที่ดินของเอกชน

ที่ดินของเอกชน หมายถึง ที่ดินที่เอกชนสามารถมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน สามารถนำไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว หรือในทางธุรกิจได้ ซึ่งอาจเป็นที่ดินที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ อาทิ โฉนดที่ดิน หรืออาจเป็นที่ดินที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ แต่อาจมีหลักฐานสำคัญอื่น อาทิ แบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ซึ่งแตกต่างจากที่ดินของรัฐ ซึ่งรัฐหรือหน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ และรวมถึงที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งมิได้มีผู้ใดครอบครองเป็นเจ้าของ และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งจะได้อธิบายในรายละเอียดต่อไป และเมื่อพิจารณาประกอบกับประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1 ในคำจำกัดความคำว่า “สิทธิในที่ดิน” พบว่า “สิทธิในที่ดิน” หมายความว่า กรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย ซึ่งจากคำจำกัดความดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าสิทธิในที่ดินนั้นสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ กรรมสิทธิ์ และสิทธิครอบครอง ดังนั้น สำหรับที่ดินที่เอกชนสามารถมีสิทธิในที่ดินได้ได้ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่นนั้น แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์กับที่ดินที่มีสิทธิครอบครอง

##### 1) ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์

คำว่า “กรรมสิทธิ์” ไม่มีกฎหมายใดบัญญัติให้คำนิยามไว้ แต่ก็ถือกันว่ากรรมสิทธิ์นั้นเป็นทรัพย์สินชนิดหนึ่ง กล่าวคือเป็นสิทธิที่มีเหนือตัวทรัพย์สินที่กฎหมายคุ้มครองและรับรองให้นักกฎหมายส่วนใหญ่จะกล่าวว่า กรรมสิทธิ์หมายถึงสิทธิในการแสดงความเป็นเจ้าของ ซึ่งเป็นสิทธิที่สมบูรณ์ที่สุดที่บุคคลจะพึงมีเหนือทรัพย์สิน จนอาจกล่าวได้ว่าเป็นอำนาจแห่งความเป็นเจ้าของที่เจ้าของสามารถใช้สอย จำหน่าย ได้ดอกผล ติดตามและเอาคืนจากผู้ที่ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ตลอดจนขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้ามาเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น โดยมีขอบด้วยกฎหมาย

<sup>30</sup> วรวิภา เทพทอง, คำอธิบายหลักกฎหมายที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2550), น. 2-3.

<sup>31</sup> วสันต์ เคนุ่ม, อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 26, น. 22.

ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1336 อย่างไรก็ตาม ผู้ที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ก็ไม่อาจที่จะใช้สิทธิดังกล่าวได้ตามอำเภอใจจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น แต่ต้องใช้สิทธินั้นภายใต้บังคับของกฎหมายด้วย<sup>32</sup> และการเป็นผู้ทรงไว้ซึ่ง “กรรมสิทธิ์ในที่ดิน” มีความสำคัญอย่างมาก เพราะบุคคลนั้นย่อมมีสิทธิเต็มที่ในการนำที่ดินไปทำนิติกรรมสัญญาใด ๆ ได้กว้างขวางมากที่สุดที่มีกฎหมายรองรับให้ทำได้ ดังนั้น ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ จึงหมายถึง ที่ดินที่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งทางราชการออกให้แก่ผู้มีสิทธิเพื่อรับรองว่าเป็นเจ้าของในที่ดินนั้น ได้แก่ โฉนดที่ดิน ซึ่งตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้คำจำกัดความคำว่า “โฉนดที่ดิน” หมายความว่า หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และให้หมายความรวมถึงโฉนดที่ดิน โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” จึงได้แก่เอกสาร ดังต่อไปนี้<sup>33</sup>

- (1) โฉนดที่ดิน ซึ่งออกตามประมวลกฎหมายที่ดิน จนถึงปัจจุบันมี 6 แบบ คือ
  - (1.1) น.ส.4 ก ออกตามกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) และต่อมาได้ถูกยกเลิกโดยกฎกระทรวงฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2510)
  - (1.2) น.ส.4 ข ออกตามกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) และต่อมาได้ถูกยกเลิกโดยกฎกระทรวงฉบับที่ 15 (2510)
  - (1.3) น.ส.4 ค ออกตามกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) และต่อมาได้ถูกยกเลิกโดยกฎกระทรวงฉบับที่ 15 (2510)
  - (1.4) น.ส.4 ออกตามกฎกระทรวงฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2510) และต่อมาได้ถูกยกเลิกโดยกฎกระทรวงฉบับที่ 34 (2529)
  - (1.5) น.ส.4 ง ออกตามกฎกระทรวงฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2514) และต่อมาได้ถูกยกเลิกโดยกฎกระทรวงฉบับที่ 34 (2529)
  - (1.6) น.ส.4 จ ออกตามกฎกระทรวงฉบับที่ 34 (พ.ศ. 2529) และต่อมาได้ถูกยกเลิกโดยกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (2537) ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2537 ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2537 ซึ่งเป็นโฉนดแบบล่าสุดที่ใช้ตลอดมาจนถึงปัจจุบัน
- (2) โฉนดแผนที่ ซึ่งออกตามประกาศพระบรมราชโองการให้ออกโฉนดที่ดินมณฑลกรุงเก่าและกรุงเทพ ร.ศ. 120 และพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451)
- (3) โฉนดตราจอง ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติออกตราจองชั่วคราว ร.ศ. 121 แล้วต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ร.ศ. 124 มีเฉพาะในเขตมณฑลพิษณุโลก (ในขณะนั้น) ได้แก่ จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดสุโขทัย จังหวัดอุตรดิตถ์ และจังหวัดพิจิตร

<sup>32</sup> วรุฒิ เทพทอง, *อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 30*, น. 9.

<sup>33</sup> *เพ็ญอ่าง*, น. 17-18.

(4) ครอบครองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 เมื่อได้ทำประโยชน์ที่ดินภายใน 3 ปี นับแต่วันที่ได้รับตราของผู้ขอจับจองก็มี สิทธิที่จะขอออกตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ซึ่งกรณีนี้ทางราชการออกตราจองที่ตราว่า ได้ทำประโยชน์แล้วไม่ทัน ทางราชการก็จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามแบบหมายเลข 3 ให้ เพื่อให้ผู้ขอจับจองมีโอกาสโอนที่ดินของตนให้บุคคลอื่นได้โดยทางทะเบียน ซึ่งถือว่าเป็นการโอน โดยชอบด้วยกฎหมาย<sup>34</sup>

## 2) ที่ดินที่มีสิทธิครอบครอง

สิทธิในที่ดินที่เป็นสิทธิครอบครอง หมายถึง สิทธิการเข้าครอบครองและใช้ประโยชน์ ในที่ดินเท่านั้น แต่ไม่มีสิทธิในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่สามารถนำไปขาย หรือแลกเปลี่ยน หรือทำ นิติกรรมอื่น อาทิ การจดจำนอง การขายฝาก ที่ถูกต้องตามกฎหมายได้<sup>35</sup> เป็นที่ดินที่ยังไม่มีบุคคลใด ได้กรรมสิทธิ์<sup>36</sup> เรียกว่า “ที่ดินมือเปล่า” ซึ่งเป็นถ้อยคำที่นักกฎหมายหรือในคำพิพากษาศาลฎีกา นิยมใช้เรียกกันหรือใช้กัน ซึ่งมีได้มีบัญญัติไว้ในกฎหมายโดยชัดแจ้ง จนเป็นที่เข้าใจและยอมรับกัน โดยทั่วไป ดังนั้น ที่ดินมือเปล่าจึงหมายความว่าที่ดินที่ได้มีเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะเป็นที่ดินซึ่งไม่มีเอกสารหรือมีเอกสารแต่เป็นเอกสารแสดงสิทธิครอบครอง<sup>37</sup> สำหรับหนังสือแสดง สิทธิครอบครองที่ทางราชการออกให้แก่ผู้มีสิทธิเพื่อรับรองว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดิน โดยชอบนั้น หากได้รับรองถึงความเป็นเจ้าของที่ดินนั้นไม่ เช่น

(1) หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หมายความว่า หนังสือรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว ซึ่งที่ดินแปลงที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้จะต้องไม่เป็นที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือ ที่สงวนหวงห้าม หรือที่ดินที่ทางราชการเห็นว่าควรสงวนไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ แต่ไม่รวมถึง ที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือที่ดินของผู้ซึ่ง มีหลักฐานแจ้งการครอบครอง โดยประเด็นการตีความคำว่า “ได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว” กฎหมายไม่ได้ให้คำนิยามไว้ แต่มีการนำไปใช้ในสองลักษณะ คือ กรณีออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่มีหลักฐานเดิม โดยต้องพิจารณาความหมายร่วมกันทั้ง “ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น” และ “สภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์” และการทำประโยชน์

<sup>34</sup> ภาสกร ชุณหอุไร, คำอธิบายกฎหมายที่ดิน, (กรุงเทพมหานคร : แสงสุทธิการพิมพ์, 2532), น. 1.

<sup>35</sup> เจริญ เจษฎาวัดย์, คู่มือการประเมินราคาที่ดิน, (นนทบุรี : บริษัท พอดี จำกัด, 2548), น. 18.

<sup>36</sup> วสันต์ เอกนุ่น, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 26, น. 23.

<sup>37</sup> วรวิทย์ เทพทอง, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 30, น. 18-19.

จะต้องมีการทำประโยชน์ในที่ดินแล้วอย่างน้อย 3 ใน 4 ถึงจะถือได้ว่าเป็นการทำประโยชน์เต็มแปลง และเจ้าหน้าที่สามารถออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้เต็มทั้งแปลงได้<sup>38</sup> ซึ่งตามข้อ 4 แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 กำหนดแบบหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไว้ 3 แบบ ได้แก่

(1.1) น.ส. 3 ก เป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินที่ตั้งอยู่ในท้องที่ที่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศ

(1.2) น.ส. 3 ข เป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินที่ตั้งอยู่ในท้องที่ที่ไม่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศ ซึ่งรัฐมนตรีได้ประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินของหัวหน้าเขต นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528

(1.3) น.ส. 3 เป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินที่ตั้งอยู่ในท้องที่อื่น ซึ่งมีใช้ท้องที่ตาม ข้อ 1) และข้อ 2) โดยแบบ 3) เป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกตามกฎกระทรวงเกษตรราชการ ออกตามความในพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 หรือออกตามข้อ 3 แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งในปัจจุบันไม่มีการออกแบบนี้แล้ว

(2) หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน หรือ ส.ค. 1 เป็นแบบแจ้งการครอบครองที่ดินที่ออกให้ราษฎร กรณีแจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งบัญญัติหลักเกณฑ์ในการที่จะต้องแจ้งการครอบครองที่ดินว่า เป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง โดยทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ คือ ก่อนวันที่ 1 ธันวาคม 2497 แต่ยังไม่มียังหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ได้แก่ โฉนดที่ดิน โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว โดยผู้แจ้งการครอบครองจะต้องเป็นผู้ครอบครองในฐานะเป็นเจ้าของและแจ้งต่อนายอำเภอแห่งท้องที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ใช้บังคับ คือระหว่างวันที่ 1 ธันวาคม 2497 ถึงวันที่ 29 พฤษภาคม 2498<sup>39</sup> อย่างไรก็ตาม ต่อมารัฐบาลได้ผ่อนผันให้ทั้งนี้ การออก ส.ค. 1 ของทางการได้เป็นสาเหตุให้มีการบุกรุกทำลายป่าไม้เป็นจำนวนมากในเวลาต่อมา จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 ให้ยกเลิก

<sup>38</sup> วสันต์ เคนุ่ม, *อ้างแล้ว เจริญธรรม* ที่ 26, น. 23-24.

<sup>39</sup> ผดุงศักดิ์ นรินดิผดุงการ, *กฎหมายที่ดิน*, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), น. 43-44.

ความในมาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 โดยไม่ผ่อนผันให้มีการแจ้งการครอบครองอีก ดังนั้น ตั้งแต่วันที่ 4 มีนาคม 2515 เป็นต้นมา จึงไม่มีการออก ส.ค. 1 อีกต่อไป เว้นแต่เข้าชื่อยกเว้นตามมาตรา 27 ทวิ คือ ได้ยื่นขอไว้ก่อนวันที่ 4 มีนาคม 2515<sup>40</sup>

(3) ใบจอง ตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หมายความว่า หนังสือแสดงการขอมิให้เข้าครอบครองที่ดินชั่วคราว ซึ่งมี 2 แบบ ตามข้อ 2 แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้แก่

(3.1) น.ส. 2 เป็นใบจองที่ออกให้สำหรับที่ดินที่ตั้งอยู่ในท้องที่ซึ่งรัฐมนตรียังไม่ได้ประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินของหัวหน้าเขต นายอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528

(3.2) น.ส. 2 ก เป็นใบจองที่ออกให้สำหรับที่ดินที่ตั้งอยู่ในท้องที่อื่นซึ่งมิใช่ท้องที่ตามข้อ 1)<sup>41</sup>

(4) ใบเหยียบย่ำ คือ หนังสือขอจับจองที่ดินเพื่อเข้าทำประโยชน์ในที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 ซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้บัญญัติเกี่ยวกับใบอนุญาตให้จับจองที่ดินว่ามี 2 ชนิด คือ

(4.1) ใบเหยียบย่ำ นายอำเภอเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกใบอนุญาตให้จับจอง ซึ่งมีระยะเวลาในการทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี นับแต่วันที่ได้รับใบเหยียบย่ำ

(4.2) ตราจอง เจ้าพนักงานที่ดินเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกใบอนุญาตให้จับจอง ซึ่งมีระยะเวลาในการทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี นับแต่วันที่ได้รับตราจอง<sup>42</sup>

(5) ใบไต่สวน หรือ น.ส. 5 ตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ความหมายว่าเป็นหนังสือแสดงการสอบสวนเพื่อออกโฉนดที่ดิน และให้หมายความรวมถึงใบนำด้วย

การออกโฉนดที่ดินจะต้องมีการทำใบไต่สวนก่อนการออกโฉนดที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดินจะต้องทำการเดินสำรวจรังวัด ในการเดินสำรวจนั้น เมื่อเดินสำรวจไปถึงที่ดินของผู้ใดที่มารังวัด ผู้ครอบครองที่ดินนั้นจะต้องนำเจ้าพนักงานที่ดินชี้แนวเขตที่ดินของตน ให้ความสะดวกและ

<sup>40</sup> วสันต์ เอกนุ้ม, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 26*, น. 24.

<sup>41</sup> วรุณี เทพทอง, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 30*, น. 21-23.

<sup>42</sup> ผดุงศักดิ์ นรินดิศกุลการ, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 39*, น. 68.

นารังวัด เจ้าพนักงานที่ดินจะสอบสวนรายละเอียดเกี่ยวกับเขตที่ดิน และสอบสวนว่าผู้ใดเป็นเจ้าของ ได้ที่ดินมาอย่างไร เมื่อใด ใครครอบครองที่ดินอยู่ มีหลักฐานสำหรับที่ดินหรือไม่ เมื่อได้ความว่าใครเป็นเจ้าของโดยไม่มีผู้คัดค้าน เจ้าพนักงานที่ดินก็จะใส่ชื่อผู้นั้นและจดบันทึกรายละเอียดเกี่ยวกับที่ดินที่ได้ไว้ในใบไต่สวนเพื่อเตรียมออกโฉนดที่ดินต่อไป

อย่างไรก็ตาม ใบไต่สวนหาใช้หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินไม่ คงเป็นเพียงหนังสือแสดงสิทธิครอบครองเท่านั้น จนกว่าผู้ครอบครองจะได้มาซึ่งโฉนดที่ดินจึงจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว

ส่วนใบนำเป็นเอกสารที่ออกให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินซึ่งนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดที่ดินของตนเพื่อออกโฉนดที่ดิน โดยมีรายการสอบสวนของพนักงานเจ้าหน้าที่ เช่นเดียวกับใบไต่สวน แต่จะต่างกันตรงที่รายละเอียดของใบนำจะย่อและสั้นกว่ารายละเอียดของใบไต่สวน ซึ่งได้ออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 และต่อมาได้ถูกยกเลิกโดยมาตรา 4 (2) แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ดังนั้น ใบนำจึงถือเสมือนเป็นใบไต่สวนตามความหมายของใบไต่สวนตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินด้วย<sup>43</sup>

นอกจากเอกสารแสดงสิทธิครอบครองที่ดินดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีผู้ได้สิทธิครอบครองที่ดินตามกฎหมายอื่น ๆ ด้วย อาทิ ผู้มีหนังสือสิทธิทำกินในที่ดิน (ส.ท.ก.) ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ผู้มีสิทธิในที่ดินตามหลักฐาน ก.ส.น. 5 และ น.ค. 3 ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และผู้มีสิทธิในที่ดินทำกินตามหลักฐาน ส.ป.ก. 4-01 ตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นต้น

### 2.3.2.2 ที่ดินของรัฐ

“ที่ดินของรัฐ” ไม่มีคำจำกัดความไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายที่ดินโดยตรง ซึ่งคงมีแต่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 4 เท่านั้น ที่ให้ความหมายของคำว่า “ที่ดินของรัฐ” ไว้ว่า หมายความว่า “บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้อนุมัติให้บุคคลเข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ”<sup>44</sup> อย่างไรก็ตาม มาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้วางหลักว่า “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ” ซึ่งจะเห็นว่า ที่ดินของรัฐนั้นก็คือที่ดินที่ราษฎรยังมิได้มีกรรมสิทธิ์ แต่ถึงแม้ว่าราษฎรจะมีสิทธิครอบครองโดยอาจมีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินบางอย่าง เช่น ใบจอง ใบเหยียบย่ำ

<sup>43</sup> วรุฒิ เทพทอง, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 30*, น. 24-25.

<sup>44</sup> วสันต์ เอกน่วม, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 26*, น. 25.

ตราจอง หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นต้น กฎหมายที่ดินก็ยังถือว่าที่ดินที่ราษฎรมีสิทธิครอบครองนี้เป็นที่ดินของรัฐ เพียงแต่เมื่อรัฐอนุญาตให้ราษฎรมีสิทธิครอบครองแล้วรัฐจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยว แต่สิทธิครอบครองที่กล่าวนี้จะต้องเป็นสิทธิครอบครองที่ชอบด้วยกฎหมาย และนอกจากนี้ รัฐยังให้การรับรองสิทธิครอบครองนั้นด้วย ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 6 บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับให้มีสิทธิครอบครองสืบไป และให้คุ้มครองตลอดถึงผู้รับ โอนด้วย” ซึ่งจะเห็นว่าที่ดินที่เจ้าของมีสิทธิครอบครองอยู่ก่อนนั้นประมวลกฎหมายที่ดินก็ยังรับรองอยู่และยอมรับให้มีสิทธิครอบครองต่อไป และยังมีบัญญัติรับรองรวมถึงผู้รับ โอนด้วย<sup>45</sup> ดังนั้น คำว่า “ที่ดินของรัฐ” จึงหมายความถึง ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด และบรรดาที่ดินทั้งหลายที่เอกชนยังมิได้มีสิทธิตามกฎหมายย่อมเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าทั้งสิ้น โดยรวมไปถึงที่ดินที่มีผู้เข้าไปยึดถือครอบครองเองโดยพลการ ซึ่งจากความหมายดังกล่าวจึงพอจะแบ่งที่ดินของรัฐออกกว้าง ๆ ได้ 2 ประเภท คือ ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา กับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

1) ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินธรรมดา หมายถึง ที่ดินที่รัฐจัดให้ถืออยู่อย่างเอกชนเพื่อให้มีนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชน กล่าวคือ เป็นทรัพย์สินที่มีรัฐเป็นเจ้าของครอบครองโดยอาจมีหลักฐานเป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง<sup>46</sup> จึงอาจมีการจำหน่ายจ่ายโอนกันได้ตามวิธีการธรรมดา และอาจมีการครอบครองจนได้กรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1382 ได้ด้วยเช่นกัน<sup>47</sup> เพียงแต่ต่างจากทรัพย์สินในพาณิชย์ของเอกชนโดยทั่วไปซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 ห้ามมิให้มีการยึดทรัพย์สินของแผ่นดินเพื่อบังคับชำระหนี้<sup>48</sup> โดยทั่วไปหมายถึงที่ราชพัสดุ ซึ่งรวมถึงอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และยังรวมถึงที่ดินซึ่งได้มาจากการเวนคืนตามกฎหมายด้วย

2) ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นรวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

<sup>45</sup> ผดุงศักดิ์ นรินดิศคุณการ, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 39*, น. 11.

<sup>46</sup> วสันต์ เอกน่วม, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 26*, น. 26.

<sup>47</sup> สมศักดิ์ เอี่ยมพลับใหญ่ และทงศักดิ์ คุลกาญจน์, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 3*, น. 8.

<sup>48</sup> มานิต จุมปา, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 4*, น. 48.

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น ป้อมและโรงพยาบาล สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

จากหลักกฎหมายดังกล่าวจึงสรุปได้อย่างกว้าง ๆ ว่าทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิดที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันนั้น ย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทั้งสิ้น ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไปในหัวข้อแนวคิดเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายไทย

## 2.4 ความหมายและประเภทของพื้นที่อนุรักษ์

### 2.4.1 ความหมายของพื้นที่อนุรักษ์

ในการประชุมรัฐสภาโลกเกี่ยวกับอุทยานแห่งชาติและพื้นที่อนุรักษ์ (The World Congress on National Parks and Protected Areas) ครั้งที่ 4 ณ กรุงการากัส (Caracas) สาธารณรัฐเวเนซุเอลา (Republic of Venezuela) เมื่อปี ค.ศ. 1992 IUCN (International Union for Conservation of Nature) หรือในชื่อภาษาไทย คือ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ ได้ให้คำจำกัดความของพื้นที่อนุรักษ์ (Protected Areas) ในลักษณะรวมว่า “เป็นพื้นที่ทางบกและ / หรือพื้นที่ทางทะเลที่จัดตั้งขึ้น โดยเฉพาะเพื่อการคุ้มครองและบำรุงรักษาความหลากหลายทางชีวภาพและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งทรัพยากรทางวัฒนธรรม พร้อมมีระบบการจัดการที่ตั้งอยู่บนฐานของกฎหมายหรือวิธีการอื่นใดที่มีประสิทธิภาพ” โดยแนวความคิดเกี่ยวกับพื้นที่คุ้มครองสมัยใหม่คือ “การอนุรักษ์ (Conservation)” หมายถึง การดูแลรักษาและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างฉลาดเป็นการผสมผสานแนวความคิดสมัยโบราณจากสองแหล่งข้างต้นเข้าด้วยกัน ซึ่งจะต้องมีการวางแผนจัดการทรัพยากรบนพื้นฐานจากการสำรวจที่แม่นยำ และมีการวางมาตรการป้องกันเพื่อให้แน่ใจได้ว่าทรัพยากรจะไม่ถูกใช้ให้หมดสิ้นไป บางครั้งคำว่า “การอนุรักษ์” เป็นการเก็บทรัพยากรไว้โดยชนชั้นสูงที่มีเวลาชื่นชมความงามธรรมชาติ เป็นกิจกรรมเห็นแก่ตัวที่ขาดเสียมิได้และขัดขวางการพัฒนา แต่ในทางกลับกัน เป็นที่ยอมรับกันว่าพื้นที่คุ้มครองที่มีการวางแผนและการจัดการอย่างเหมาะสมได้ให้ประโยชน์อย่างยั่งยืนแก่สังคม มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมชนบท และสนับสนุนความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของผู้อาศัยในเมือง การจัดตั้งและ

การจัดการพื้นที่คุ้มครองเป็นวิธีการสำคัญอย่างหนึ่งที่ทรัพยากรธรรมชาติของโลกจะได้รับการอนุรักษ์ไว้เพื่อสนองความต้องการทางวัตถุและทางวัฒนธรรมของมนุษย์ทั้งในปัจจุบันและอนาคต<sup>49</sup>

เกษม จันทรแก้วและประพันธ์ โภยสมบุรณ์<sup>50</sup> ให้ความหมายของการอนุรักษ์ว่าเป็นการจัดการของมนุษย์ในการใช้ชีวิภาค (Biosphere) เพื่อที่จะได้ผลประโยชน์ที่ดีที่สุดและยั่งยืนแก่ชนรุ่นปัจจุบันในขณะเดียวกัน ก็เป็นการรักษาศักยภาพที่จะดำรงความต้องการและความจำเป็นของชนรุ่นต่อไปในอนาคต ดังนั้น การอนุรักษ์ คือ การสร้างสรรค์ การรวบรวม การสงวน การรักษาไว้ การใช้ประโยชน์ที่ยั่งยืน การทดแทน และการส่งเสริมสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ

อุทิศ ภูอินทร์<sup>51</sup> ได้ให้ความหมายไว้ว่า “การอนุรักษ์” หมายถึง การจัดการเพื่อใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด เน้นที่การรักษาไว้ให้ชนรุ่นหลังได้ดูหรือใช้ประโยชน์ด้วย ไม่มุ่งที่ประโยชน์สูงสุด การใช้ต้องมีการทำลาย โดยต้องกำหนดไว้ไม่ให้เกินกว่าที่จะทำให้ทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ เปลี่ยนรูปหรือเสื่อมโทรมลง

ทวี ทองสว่าง และทัศนีย์ ทองสว่าง<sup>52</sup> ได้ให้ความหมายว่า เป็นการรักษาสัตว์ที่ถูกรบกวน ๆ ตัวเรา ทั้งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้คงสภาพไว้มิให้เกิดการเปลี่ยนแปลง การสูญเสีย และการทำลายเกิดขึ้น จึงทำให้มีหลายคนเข้าใจว่าการอนุรักษ์คือการสงวนไว้ โดยไม่เข้าดำเนินการใด ๆ ซึ่งความเข้าใจเช่นนี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของความหมายการอนุรักษ์ แต่มิได้ครอบคลุมความหมายของคำว่าอนุรักษ์ทั้งหมด

<sup>49</sup> วิยะดา โตคติเทพย์, “พื้นที่คุ้มครอง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 25 กันยายน 2559, จาก <http://chm-thai.onep.go.th/chm/PA/index.html>

<sup>50</sup> เกษม จันทรแก้วและประพันธ์ โภยสมบุรณ์, หลักการสิ่งแวดล้อมศึกษา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการบัณฑิตศึกษาสาขาวิทยาศาสตร์ สิ่งแวดล้อม และภาควิชาอนุรักษ์วิทยา คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2525), น. 46-47.

<sup>51</sup> อุทิศ ภูอินทร์, “การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและป่าไม้,” ในการฝึกอบรมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สำหรับเยาวชน ครั้งที่ 6, จัดโดยคณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ กรุงเทพมหานคร, 2536.

<sup>52</sup> ทวี ทองสว่าง และทัศนีย์ ทองสว่าง, การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2523), น. 1.

เกษม จันทรแก้ว<sup>53</sup> ให้ความหมายของการอนุรักษ์ว่า เป็นการใช้ประโยชน์อย่างมีเหตุผล และมีการสร้างสรรค์ ซึ่งการอนุรักษ์ ได้แก่ การใช้ (แบบยั่งยืน) การเก็บกัก การรักษา/ซ่อมแซม การฟื้นฟู การพัฒนา การป้องกัน การสงวน และการแบ่งเขต ต่อทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เพื่อจะได้เอื้ออำนวยให้คุณภาพในการสนองความเป็นอยู่ของมนุษย์ตลอดไป

นิวัติ เรืองพานิช<sup>54</sup> ให้ความหมายของการอนุรักษ์ว่า เป็นการรู้จักใช้อย่างชาญฉลาด ให้เป็นประโยชน์ต่อมหาชนมากที่สุด ยาวนานที่สุด และจะต้องกระจายการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรได้ทั่วถึงกัน กล่าวโดยสรุป การอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ หมายถึง การนำทรัพยากรป่าไม้ มาใช้อย่างชาญฉลาด เพื่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อมนุษย์มากที่สุด และก่อให้เกิดผลกระทบต่อ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิ่งจำเป็นต่อการ ดำรงชีวิตของมนุษย์ในทุกด้าน หากมนุษย์รู้จักใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างชาญฉลาด ก็จะมีผลต่อ การพัฒนาประเทศและเกิดความอยู่ดีมีสุขแก่ประชาชนในทุก ๆ ด้าน

กิตติชัย รัตนะ<sup>55</sup> กล่าวว่า การอนุรักษ์นั้นจะเกี่ยวข้องกับแนวความคิด 2 ประการ ประการแรก คือ “การรู้จักใช้อย่างมีเหตุผล (Rational Use)” คำว่าการมีเหตุผลในการนำทรัพยากรมาใช้ ควรคำนึงถึงคุณลักษณะของทรัพยากรนั้นเป็นสำคัญ ทรัพยากรบางประเภทมีความเปราะบาง ต่อการเกิดผลกระทบก็ยิ่งต้องใช้อย่างระมัดระวัง และต้องคำนึงถึงขีดความสามารถในการรองรับได้ (Carrying Capacity) ของระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมด้วย ประการที่สองคือ “การใช้อย่างชาญฉลาด (Wise Use)” การที่มนุษย์บริโภคทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชีวิตประจำวันนั้น มิได้แต่ มองในมิติของการนำมาใช้เพื่อเป็นปัจจัยสี่แต่เพียงอย่างเดียว เนื่องจากมูลค่าของทรัพยากรอาจให้ คุณค่าในเชิงเศรษฐกิจและสังคมอย่างมากมาขมมหาศาล อาทิ การที่มนุษย์เข้าไปใช้ประโยชน์ จากพื้นที่ธรรมชาติที่มีความสวยงามเพื่อการพักผ่อนและประกอบกิจกรรมนันทนาการ โดยมิได้ เข้าไปดำเนินการเกี่ยวกับทรัพยากรใด ๆ ในพื้นที่เหล่านั้นเลยแม้แต่น้อย แต่เข้าไปบริโภคในเชิง สุนทรียภาพทางอารมณ์และจิตใจ มูลค่าของทรัพยากรในเชิงสุนทรียภาพจึงมีอาจประเมินค่า

<sup>53</sup> เกשמ จันทรแก้ว, วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพมหานคร : โครงการ สหวิทยาการบัณฑิตศึกษา สาขาวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2540), น. 111-116.

<sup>54</sup> นิวัติ เรืองพานิช, การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2546), น. 46.

<sup>55</sup> อติศักดิ์ ภูสิทธิ์วงศานุยุต, “การยอมรับของราษฎรท้องถิ่นต่อการประกาศจัดตั้งอุทยาน แห่งชาติน้ำตกคลองแก้ว จังหวัดตราด,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์, 2555), น. 24-25.

เป็นตัวเงินได้ ฉะนั้นการรู้จักใช้อย่างชาญฉลาดจึงควรพิจารณามูลค่าหรือ “คุณค่าของทรัพยากร” ในหลายมิติให้ถี่ถ้วน โดยทั่วไปแล้วทรัพยากรธรรมชาติมีคุณค่าทางตรงและคุณค่าทางอ้อมมากมาย หากจะด้วยเหตุผลใดก็แล้วแต่เมื่อนำทรัพยากรเหล่านั้นมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อสังคม ให้พิจารณาจาก

1. “ต้องใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด (Maximization of Benefits)” คือใช้ทรัพยากรเฉพาะส่วนที่ต้องการนำมาใช้เท่านั้น และต้องใช้ให้คุ้มค่ากับประเภทของทรัพยากร

2. “ต้องเกิดของเสีย หรือมลพิษน้อยที่สุด (Minimization of Waste)” กล่าวคือ มีการจัดการกับทรัพยากรมิให้เกิดของเสียออกมาจนส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือหากจะมีต้องมีการควบคุมมลพิษหรือของเสียที่เหมาะสม

3. ในกระบวนการเก็บเกี่ยวทรัพยากรมาใช้และในกระบวนการใช้ต้องคำนึงถึง “การอนุรักษ์ที่เหมาะสม (Optimization of Conservation)” นั่นก็คือการรู้จักใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน (Sustainable Utilization) มีการฟื้นฟูทรัพยากรที่เสื่อมโทรม รวมทั้งการพัฒนาทรัพยากรให้มีศักยภาพในการให้ผลผลิตหรือใช้ประโยชน์ที่สูงขึ้น

“อนุรักษ์” ตามพจนานุกรมฉบับเฉลิมพระเกียรติ พ.ศ.2530 ราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2545 หมายถึง รักษาให้คงเดิม สำหรับความหมายในทางวิทยาศาสตร์ สามารถสรุปได้ว่า “อนุรักษ์” หมายถึง การรู้จักใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างเหมาะสมอันเป็นการรู้จักใช้ทรัพยากรด้วยวิธีการสงวนหรือเก็บรักษาทรัพยากรที่หายากเอาไว้ รวมทั้งป้องกันมิให้ทรัพยากรเกิดการสูญเสียในการใช้ทรัพยากรเหล่านั้นเกิดขึ้นด้วย ในกรณีที่มีการสูญเสียทรัพยากร จะต้องสูญเสียทรัพยากรโดยเปล่าประโยชน์น้อยที่สุด เพื่อให้ใช้การได้เป็นเวลานานที่สุด การใช้ทรัพยากรต้องให้ประโยชน์ต่อประชาชนที่สุด ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงคนรุ่นหลังหรือในอนาคตด้วย ซึ่งหากมีการนำทรัพยากรที่มีอยู่ออกมาใช้อย่างฟุ่มเฟือย ไม่ประหยัดก็ต้องมีการฟื้นฟู หรือหาทางเพิ่มพูนทรัพยากรให้มากกว่าก่อนที่นำออกไปใช้ ดังนั้น การอนุรักษ์จึงไม่ใช่ หมายถึง การเก็บรักษาหรือสงวนไว้เท่านั้น ยังหมายถึง การซ่อมแซม การปรับปรุง และการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่ออำนวยประโยชน์ต่อมนุษย์ตลอดไป

ดังนั้น พิจารณาจากความหมายข้างต้น การอนุรักษ์ หมายถึง การใช้อย่างสมเหตุสมผลเพื่อการมิใช้ตลอดไปซึ่งเน้นการใช้ทรัพยากรเป็นฐาน อีกทั้งยังมีแนวทางการใช้ตลอดไป ก็หมายถึงว่าจะใช้ทรัพยากรอย่างไรจึงจะทำให้ทรัพยากรเป็นต้นทุน (Stock) ที่สามารถมิใช้ตลอดไปได้อย่างไรก็ตาม การใช้นี้มีได้หมายถึงเฉพาะการนำมาบริโภค ดื่ม กิน หรือสัมผัสเท่านั้น แต่รวมถึงการเก็บเอาไว้แซม ฟื้นฟู หรือพัฒนาสิ่งอื่นให้ดีขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การใช้นั้นอาจต้องดำเนินการเก็บกัก การรักษา/ซ่อมแซม การฟื้นฟู การพัฒนา การป้องกัน การสงวน หรือการแบ่งเขต

ที่จะสงวนไว้ก็ได้<sup>56</sup> โดยการอนุรักษ์ในยุคแรก ๆ นั้น เป็นการสงวนกับการใช้ทรัพยากรอย่างไม่ให้มีการสูญเสีย ต่อมาได้มีการพัฒนาหาทางเพิ่มทรัพยากรที่มีน้อย หรือว่าถูกใช้ไปมาก ให้มีสถานะที่จะมีใช้ตลอดไป ทั้งนี้โดยเหตุผลว่า ในยุคแรก ๆ ทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ มีมาก ครั้นเวลาต่อมาได้มีการใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือยและผิดหลักการ จนทำให้ทรัพยากรบางประเภทลดน้อยถอยลง จึงน่าจะมีการฟื้นฟูและหาทางเพิ่มให้มากเสียก่อนแล้วจึงค่อยนำไปใช้ นั่นคือการหาทางเพิ่มทรัพยากรให้มากก่อนที่จะนำไปใช้ต่อไปในอนาคต และถ้ามีทรัพยากรอยู่แล้วก็ต้องหาทางให้มีใช้ตลอดไปเช่นกัน กล่าวคือ ทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกใช้ไปแล้วต้องทำให้มีมากขึ้น และทำนองเดียวกันต้องให้มีใช้ตลอดไป

#### 2.4.2 ประเภทของพื้นที่อนุรักษ์ตามหลักสากล

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1960 เป็นต้นมา ทั่วโลกได้มีการจัดตั้งพื้นที่อนุรักษ์เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว พื้นที่ร้อยละ 80 ของพื้นที่อนุรักษ์ได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาจากการประชุมอุทยาน โลกครั้งแรก (The First World Parks Congress) ในปี ค.ศ. 1964<sup>57</sup> ซึ่งปัจจุบันจาก 2014 United Nations List of Protected Areas มีพื้นที่อนุรักษ์ 209,429 แห่งในโลก ครอบคลุมพื้นที่บนบกร้อยละ 14 และพื้นที่ทะเลประมาณร้อยละ 3.41 รวมเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 32,868,673 ตารางกิโลเมตร<sup>58</sup> ซึ่งสามารถดูการกระจาย และสถานภาพของพื้นที่อนุรักษ์ต่าง ๆ ของโลกได้จาก <http://www.protectedplanet.net/>

สำหรับประเภทของพื้นที่อนุรักษ์ตามหลักสากล IUCN (1994) ได้แบ่งประเภทของพื้นที่อนุรักษ์ ออกเป็น 6 ประเภท<sup>59</sup> ดังนี้

พื้นที่อนุรักษ์ประเภทที่ 1 : Strict Nature Reserve / Wilderness Area หรือพื้นที่สงวนทางธรรมชาติอย่างเข้มงวด / พื้นที่ดั้งเดิมที่รักษาความเป็นป่าไว้ แบ่งเป็น

พื้นที่อนุรักษ์ประเภทที่ 1A : Strict Nature Reserve (แหล่งสงวนธรรมชาติเข้มงวด) หมายถึง พื้นที่ทางบก และ/หรือ ทางทะเลที่มีระบบนิเวศหรือลักษณะทางธรณีวิทยาหรือลักษณะ

<sup>56</sup> กำพล สุวรรณกุล, “ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ (โซนซี) ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่จูน อำเภोजุน จังหวัดพะเยา,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น. 5-6.

<sup>57</sup> รัตนวัฒน์ ไชยรัตน์, การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ, (นครปฐม : บริษัท มิสเตอร์ก๊อปปี้ (ประเทศไทย) จำกัด, 2554), น. 244.

<sup>58</sup> Deguignet M., Juffe-Bignoli D., Harrison J., MacSharry B., Burgess N. and Kingston N., 2014 United Nations List of Protected Areas, (UNEP-WCMC : Cambridge, UK, 2014), p. 12.

<sup>59</sup> วิยะดา โตอคิเทพย์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 49.

ทางกายภาพ และ/หรือ ชนิดพันธุ์ที่โดดเด่นหรือสามารถเป็นตัวแทน เพื่อการศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์และ/หรือ การตรวจสอบติดตามผลด้านสภาวะแวดล้อม

พื้นที่อนุรักษ์ประเภทที่ 1B : Wilderness Area (พื้นที่ธรรมชาติสัน โดษ) หมายถึง พื้นที่ทางบกและ/หรือทางทะเลที่ไม่เคยถูกเปลี่ยนแปลงหรือมีการเปลี่ยนแปลงน้อยมากและยังคงความเป็นธรรมชาติและอิทธิพลของธรรมชาติโดยปราศจากการอยู่อาศัยของมนุษย์อย่างถาวร เพื่อคุ้มครองและจัดการให้คงสภาพความเป็นธรรมชาติตลอดไป

พื้นที่อนุรักษ์ประเภทที่ 2 : National Park (อุทยานแห่งชาติ) หมายถึง พื้นที่ธรรมชาติทางบก และ/หรือ ทางทะเล จัดตั้งขึ้นเพื่อ ก) คุ้มครองรักษาระบบนิเวศที่ปรากฏในพื้นที่เพื่อประชาชนรุ่นปัจจุบันและอนาคต ข) ไม่ให้มีการใช้ประโยชน์หรืออนุญาตเข้าครอบครองที่เป็นอันตรายต่อระบบนิเวศ และ ค) เปิดโอกาสให้มีการใช้ประโยชน์ด้านวิจัย ศึกษาหาความรู้ และ นันทนาการที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและวัฒนธรรมท้องถิ่น

พื้นที่อนุรักษ์ประเภทที่ 3 : Natural Monument (อนุสาวรีย์ธรรมชาติ) หมายถึง พื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะทางธรรมชาติ หรือธรรมชาติ / วัฒนธรรม หนึ่งอย่างหรือมากกว่าที่มีความโดดเด่นหรือมีความเป็นเอกลักษณ์ เพราะหายาก หรือมีความสวยงาม หรือมีความสำคัญทางวัฒนธรรม

พื้นที่อนุรักษ์ประเภทที่ 4 : Habitat / Species Management Area (พื้นที่สำหรับการจัดการที่อยู่อาศัยและชนิดพันธุ์) หมายถึง พื้นที่ทางบก และ / หรือทางทะเล ที่ประกาศจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดการเพื่อคงไว้ซึ่งถิ่นที่อยู่อาศัยและ / หรือชนิดพันธุ์

พื้นที่อนุรักษ์ประเภทที่ 5 : Protected Landscape / Seascape (พื้นที่ภูมิทัศน์คุ้มครอง/ทะเลทัศน์คุ้มครอง) หมายถึง พื้นที่ทางบก/หรือพื้นที่ชายฝั่งรวมทะเล ที่ซึ่งมนุษย์มีปฏิสัมพันธ์กับธรรมชาติมาเป็นเวลานานจนก่อให้เกิดลักษณะเฉพาะที่เป็นเอกลักษณ์พร้อมคุณค่าด้านความงามด้านนิเวศวิทยา และ/หรือด้านวัฒนธรรม ดังนั้น การควบคุมรักษาลักษณะการปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวจึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการคุ้มครอง การดำรงไว้และวิวัฒนาการของพื้นที่

พื้นที่อนุรักษ์ประเภทที่ 6 : Managed Resource Protected Area (พื้นที่คุ้มครองแบบมีการจัดการทรัพยากร) หมายถึง พื้นที่ที่มีระบบธรรมชาติโดดเด่นไม่ถูกเปลี่ยนแปลงสภาพเพื่อการคุ้มครองและบำรุงรักษาความหลากหลายทางชีวภาพ และในขณะเดียวกันเพื่อให้เกิดผลผลิตทางธรรมชาติและการบริการสนองต่อความต้องการของชุมชนอย่างยั่งยืน

#### 2.4.3 ประเภทของพื้นที่อนุรักษ์ในประเทศไทย<sup>60</sup>

ประเทศไทยมีการประกาศพื้นที่อนุรักษ์หลายรูปแบบตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งดังนี้

<sup>60</sup> รัตนวัฒน์ ไชยรัตน์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 57*, น. 247-250.

1) อุทยานแห่งชาติ (National Park) หมายถึง ที่ดินซึ่งรวมความถึงพื้นที่ดินทั่วไป ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ได้รับการกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติ ในทางปฏิบัติอุทยานแห่งชาติ คือ พื้นที่ที่สงวนไว้เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะป่าไม้และสัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ธรรมชาติที่สวยงาม สงวนไว้เพื่อให้คงสภาพธรรมชาติดั้งเดิม เพื่อรักษาสมบัติทางธรรมชาติให้อนุชนรุ่นหลัง ๆ ได้ชมและศึกษาค้นคว้า มีลักษณะที่สำคัญ คือ 1) เป็นสถานที่ที่สภาพธรรมชาติเป็นที่โดดเด่นน่าสนใจและงดงาม 2) มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์โดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใด และ 3) โดยทั่วไปต้องมีพื้นที่ไม่น้อยกว่า 10 ตารางกิโลเมตร เป็นสถานที่สงวนรักษาไว้เพื่อประโยชน์แก่การศึกษา และเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจของประชาชน โดยอาจจัดสิ่งอำนวยความสะดวกเท่าที่จำเป็น เช่น ถนน หรือเส้นทางไปชมธรรมชาติ ที่พักผ่อน และบำรุงรักษา อุทยานแห่งชาติแห่งแรกของประเทศไทย คือ อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดสระบุรี จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดปราจีนบุรี และจังหวัดนครนายก จัดตั้งเมื่อวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2505

2) เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า (Wildlife Sanctuary) หมายถึง พื้นที่ที่กำหนดขึ้นเพื่อให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัย เพื่อให้สัตว์ป่าในพื้นที่ดังกล่าวได้มีโอกาสสืบพันธุ์และขยายพันธุ์ตามธรรมชาติได้มากขึ้น เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแห่งแรก คือ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าสลักพระ จังหวัดกาญจนบุรี จัดตั้งเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2508

3) วนอุทยาน (Forest Park) หมายถึง พื้นที่ที่มีทิวทัศน์ธรรมชาติสวยงาม มีความเด่นในระดับท้องถิ่น ซึ่งจัดไว้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ และเที่ยวเตร่ของประชาชน มีการปรับปรุงตกแต่งสถานที่เพื่ออำนวยความสะดวกให้เหมาะสม หลักทั่วไปในการจัดตั้งวนอุทยาน คือ 1) ต้องมีทิวทัศน์ที่สวยงาม 2) เป็นพื้นที่ที่อยู่ในป่าสงวนแห่งชาติ 3) มีพื้นที่ประมาณ 500-5,000 ไร่ 4) อยู่ห่างไกลจากชุมชนมากนัก และ 5) เป็นสถานที่ที่ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักกันดี วนอุทยานแห่งชาติแห่งแรกของประเทศไทย คือ วนอุทยานน้ำตกกระเปาะ จังหวัดชุมพร จัดตั้งเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2501

4) เขตห้ามล่าสัตว์ป่า (Non-Hunting Areas) หมายถึง บริเวณที่ที่ราชการใช้ในราชการ หรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน การกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าจะประกาศขึ้นเป็นราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าชนิดใด หรือประเภทใดก็ได้ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมป่าไม้เป็นคราว ๆ ไป เขตห้ามล่าสัตว์ป่าแห่งแรกของประเทศไทย คือ เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย จัดตั้งเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518

5) สวนพฤกษศาสตร์ (Botanical Garden) หมายถึง สถานที่ที่ราชการได้รวบรวมพันธุ์ไม้ไว้ทุกชนิดทั้งในและนอกประเทศ ที่มีคุณค่าทางด้านเศรษฐกิจ ทางด้านความสวยงาม และที่หายาก

มาปลูกไว้โดยแยกเป็นหมวดหมู่ และตระกูลเพื่อการศึกษาวิจัย และการเผยแพร่การขยายพันธุ์ ให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนและแก่ประเทศชาติสืบไป สวนพฤกษศาสตร์ที่ได้รับการประกาศ จัดตั้งครั้งแรก คือ สวนพฤกษศาสตร์ภาคกลาง (พุแค) จังหวัดสระบุรี เมื่อปี พ.ศ. 2484

6) สวนรุกขชาติ (Arboretum) หมายถึง สวนเล็ก ๆ มีพื้นที่น้อยกว่าสวนพฤกษศาสตร์ สร้างขึ้นเพื่อรวบรวมพันธุ์ไม้ต่าง ๆ ไว้ โดยเฉพาะไม้ยืนต้นที่มีค่าทางเศรษฐกิจและไม้ดอกซึ่งมีอยู่ในท้องถิ่นนั้น แต่มิได้ปลูกเป็นหมวดหมู่เหมือนอย่างในสวนพฤกษศาสตร์ แต่มีชื่อพันธุ์ไม้ติดไว้ มีการทำถนนและทางเท้าเข้าชม จุดมุ่งหมายเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจและการศึกษา

7) พื้นที่สงวนชีวมณฑล (Biosphere Reserve) หมายถึง พื้นที่อนุรักษ์สังคมพืชและสัตว์ ในสถานะของระบบนิเวศที่เป็นธรรมชาติ เพื่อรักษาความหลากหลายทางพันธุกรรม และเพื่อใช้เป็น แหล่งศึกษาวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์ โดยเฉพาะข้อมูลพื้นฐานทั้งในสภาพแวดล้อมที่เป็นธรรมชาติและที่ถูกเปลี่ยนแปลงไป พื้นที่สงวนชีวมณฑลนี้มีการจัดเตรียมสิ่งอำนวยความสะดวกในการศึกษา และฝึกอบรมด้วย ซึ่งพื้นที่เหล่านี้อยู่ภายใต้การดูแลของสภาประสานงานนานาชาติด้านมนุษย์และ ชีวมณฑล (The Man and the Biosphere International Co-Ordinating Council) ปัจจุบันประเทศไทย ได้รับการประกาศแล้วจำนวน 4 แห่ง ได้แก่ 1) พื้นที่สงวนชีวมณฑลสะแกกราชและสถานีวิจัย สิ่งแวดล้อมสะแกกราช จังหวัดนครราชสีมา 2) พื้นที่สงวนชีวมณฑลแม่สา ห้วยคอกม้า จังหวัด เชียงใหม่ 3) พื้นที่สงวนชีวมณฑลสวนสักห้วยทาก จังหวัดลำปาง และ 4) พื้นที่สงวนชีวมณฑล ป่าชายเลน จังหวัดระนอง

8) พื้นที่มรดกโลก (World Heritage) หมายถึง พื้นที่ที่มีหรือเป็นตัวแทน ทรัพยากรธรรมชาติ หรือปรากฏการณ์ธรรมชาติที่มีความเด่นในระดับโลก ซึ่งอาจประกอบด้วย วิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของโลก (The Earth Evolutionary History) ขบวนการทางธรณี และ วิวัฒนาการของสิ่งมีชีวิต (Geological Process and Biological Evolution) ปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ ที่พิสดาร หรือลักษณะพิเศษเฉพาะตัวที่เป็นเอกลักษณ์ (Superative Natural Phenomena) หรือระบบนิเวศ ที่ประกอบไปด้วยสัตว์หรือพืชที่หายาก (Habitat Containing Threatened Species) มีคุณค่าและ ความสำคัญทางชีวภาพ ซึ่งพื้นที่นี้ต้องได้รับการประกาศจากองค์กร UNESCO แหล่งมรดกของไทย ที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติมี 5 แห่ง คือ 1) อุทยาน ประวัติศาสตร์สุโขทัย ศรีสัชนาลัย กำแพงเพชร 2) อุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา 3) มรดกบ้านเชียง 4) เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้ง-ทุ่งใหญ่นเรศวร และ 5) ผืนป่าดงพญาเย็น-เขาใหญ่

9) พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 (Watershed Class I) หมายถึง พื้นที่ป่าที่ป้องกันไว้เพื่อเป็นต้นน้ำ ลำธาร เป็นแหล่งให้น้ำต่อพื้นที่ตอนล่าง มักเป็นพื้นที่ตอนบนที่มีความลาดชันมาก ดินมีสมรรถนะ

ในการพังทลาย เป็นพื้นที่ที่ควรเก็บไว้เป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร อุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

10) ป่าชายเลนอนุรักษ์ (Conservation Mangrove Forest) หมายถึง ป่าชายเลนที่หวงห้ามไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ใด ๆ นอกจากจะปล่อยให้สภาพธรรมชาติเพื่อรักษาไว้ซึ่งสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศ เป็นแหล่งเพาะพันธุ์พืชและสัตว์น้ำที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ พื้นที่ที่ง่ายต่อการถูกทำลายและการพังทลายของดิน พื้นที่ป่าที่สมควรสงวนไว้เพื่อรักษาสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศ เป็นต้น เช่น กำหนดให้มีพื้นที่ที่อยู่ห่างไม่น้อยกว่า 20 เมตร จากริมฝั่งแม่น้ำ ลำคลองธรรมชาติ และไม่น้อยกว่า 75 เมตร จากชายฝั่งทะเลเป็นป่าชายเลนอนุรักษ์

11) พื้นที่อนุรักษ์ธรรมชาติ (Natural Conservation Area) หมายถึง พื้นที่ธรรมชาติที่ประกอบด้วย เกาะ แก่ง ภูเขา หนอง บึง ทะเลสาบ ชายหาด ซากดึกดำบรรพ์ และธรณีสถาน ที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์เพื่อประโยชน์ต่อสังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งประกาศตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2532 การประกาศจัดตั้งพื้นที่อนุรักษ์จะมีประสิทธิภาพอย่างน้อยแค่ไหนขึ้นอยู่กับความสามารถในการรองรับชนิดพันธุ์ได้มากน้อยแค่ไหนนั่นเอง พื้นที่อนุรักษ์ที่มีขนาดใหญ่จะทำให้ผลดีในการอนุรักษ์ชนิดพันธุ์ที่หลากหลาย แต่ในบางพื้นที่ที่มีพื้นที่จำกัด การจัดตั้งพื้นที่อนุรักษ์จำเป็นต้องเลือกพื้นที่ขนาดเล็กที่สามารถคุ้มครองชนิดพันธุ์ที่หายาก หรือบริเวณที่มีความหลากหลายสูง แม้ว่าจะไม่สามารถรักษาชนิดพันธุ์ส่วนใหญ่ไว้ได้ก็ตาม นอกจากนี้พื้นที่อนุรักษ์ที่อยู่โดดเดี่ยวอาจได้รับผลกระทบจากปัจจัยคุกคามต่างๆ เช่น ไฟป่า โรคระบาด หรือการลักลอบล่าสัตว์ ดังนั้นการใช้จำนวนชนิดพันธุ์ที่พบในพื้นที่อนุรักษ์ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นมาใหม่สามารถใช้เป็นดัชนีชี้วัดความสำเร็จในการประกาศจัดตั้ง และความสำเร็จในการบริหารจัดการพื้นที่อนุรักษ์ได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้คุณค่าของพื้นที่อนุรักษ์ คือ ความสามารถในการรองรับประชากรของชนิดพันธุ์ต่าง ๆ ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างผาสุกเป็นเวลายาวนานนั่นเอง

## 2.5 แนวคิด ความหมาย และการกำหนดขอบเขตพื้นที่กันชน

จากการศึกษาพบว่าแนวคิด ความหมาย และการกำหนดเขตพื้นที่กันชนในประเทศไทย ยังไม่ชัดเจนและขาดเอกภาพ ด้วยพื้นฐานแนวคิดหลักเกี่ยวกับพื้นที่กันชนอยู่ 2 ประการ คือ การอนุรักษ์ และการพัฒนา แนวคิดของกลุ่มแรกส่วนใหญ่พบในกลุ่มนักอนุรักษ์ที่มีภารกิจในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในเขตอนุรักษ์หรือคุ้มครอง ส่วนกลุ่มที่สองส่วนใหญ่เป็นกลุ่มนักพัฒนาชุมชนที่มีภารกิจในการพัฒนาชุมชนโดยคำนึงถึงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติภายนอกเขตอนุรักษ์หรือคุ้มครอง แนวคิดที่ต่างกันดังกล่าวนี้นำไปสู่การกำหนดวัตถุประสงค์ในการกำหนด

พื้นที่กันชนที่แตกต่างกัน ทำให้การให้คำนิยามหรือความหมายของพื้นที่กันชน และเงื่อนไขในการกำหนดเขตพื้นที่แตกต่างกันด้วย อย่างไรก็ตาม นอกจากสองกลุ่มหลักดังกล่าวข้างต้นพบว่า มีผู้ให้ความหมายพื้นที่กันชนที่กว้างระหว่างเพื่อการอนุรักษ์และเพื่อการพัฒนา โดยผนวกเอาสองแนวทางนี้รวมกันและได้กล่าวถึงการกำหนดแนวกันชนไว้เพื่อเป็นการลดแรงกดดันจากชุมชนที่อยู่ในพื้นที่กันชน ในการเข้าไปรุกรานพื้นที่คุ้มครองและลดความขัดแย้งเรื่องการห้ามให้ประชาชนเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่อนุรักษ์ ทั้งหมดนี้ต่างมีเป้าหมายอย่างหนึ่งร่วมกัน คือ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

#### 2.5.1 แนวคิดและความหมายของพื้นที่กันชน

กล่าวโดยสรุป คือ พื้นที่โดยรอบเขตพื้นที่อนุรักษ์ที่พุดถึงกันอยู่ในปัจจุบันมี 2 ประเภท ได้แก่ “พื้นที่กันชน” และ “แนวกันชน” ซึ่งคำสองคำนี้มักสร้างความสับสนให้กับผู้เกี่ยวข้องถึงขอบเขต และวัตถุประสงค์ในการกำหนดขึ้น ตลอดจนการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการ

“พื้นที่กันชน” (Buffer Zone) เป็นคำที่มีความหมายกว้าง หมายถึง พื้นที่โดยรอบหรือติดกับพื้นที่อนุรักษ์ซึ่งอาจเป็นชุมชน หรือเป็นพื้นที่ที่มีกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในท้องถิ่นที่คำนึงถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยพื้นที่นี้ให้ความหมายครอบคลุมถึง “แนวกันชน” ซึ่งจะกำหนดขึ้นหรือไม่อาจจะขึ้นอยู่กับบริบทของท้องถิ่น ส่วนขอบเขตของพื้นที่จะขึ้นอยู่กับข้อตกลงของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย (Stakeholders) โดยเฉพาะประชาชนในท้องถิ่น

สำหรับ “แนวกันชน” (Buffer Stripe) ในที่นี้ขอให้ความหมายโดยสรุปว่า คือ พื้นที่ที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นแถบกันระหว่างพื้นที่อนุรักษ์กับพื้นที่ที่อยู่ติดกันหรือโดยรอบพื้นที่อนุรักษ์ หรือเป็นแนวกันสุดท้ายก่อนที่จะเข้าถึงเขตอนุรักษ์ ซึ่งอาจมีข้อจำกัดบางประการในการใช้ทรัพยากร และไม่ให้มีการตั้งชุมชน ตลอดจนกิจกรรมใด ๆ ที่จะเกิดผลกระทบเชิงลบต่อพื้นที่อนุรักษ์ แนวกันชนจึงเหมือนรั้วรอบเขตพื้นที่อนุรักษ์ที่อาจเป็นพื้นที่ป่าเศรษฐกิจหรือปลูกสวนป่า ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อตกลง หรือการต่อรองระหว่างรัฐ ชุมชนท้องถิ่นและผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ<sup>61</sup>

จากความหมายข้างต้นจะเห็นได้ว่า “พื้นที่กันชน” เป็นรูปแบบการพัฒนาเชิงพื้นที่รูปแบบหนึ่ง ในขณะที่การจัดทำ “แนวกันชน” เป็นแนวทางหนึ่งสำหรับการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติภายในพื้นที่กันชนและพื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งแนวกันชนที่กำหนดขึ้นนี้อาจกำหนดให้มีการปลูกป่า การจัดการป่าชุมชน โดยมีการอนุรักษ์ป่าชั้นสองที่มีอยู่แล้วไปพร้อม

<sup>61</sup> วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์, อาทิตยา ทองพรหม และนันทนา อภิวัฒน์ธนกุล, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง “การจัดการพื้นที่กันชนในประเทศไทย Buffer Zone Management in Thailand”, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2550), น. 4-5).

กับการฟื้นฟูป่าเสื่อมโทรมในพื้นที่ดังกล่าว เป็นต้น เพื่อใช้เป็นแนวป่ากันชนชั้นสุดท้ายก่อนเข้าสู่เขตอนุรักษ์ เพื่อลดแรงกดดันจากภายนอกที่มีต่อพื้นที่ป่าอนุรักษ์

วิวัฒนาการและภูมิหลังของการจัดการพื้นที่กันชนในประเทศไทยมีการดำเนินงานมาไม่น้อยกว่า 40 ปี เริ่มตั้งแต่การที่รัฐตราพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เพื่อประกาศจัดตั้งพื้นที่อนุรักษ์ในรูปแบบของอุทยานแห่งชาติหลายแห่งทั่วประเทศ ซึ่งพื้นที่อนุรักษ์ต่าง ๆ เหล่านี้บางส่วนมีราษฎรตั้งถิ่นฐานอยู่ก่อนแล้ว ต่อมามีการตราพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 คำว่า “ป่าสงวนแห่งชาติ” นั้นหมายถึง ป่าที่ได้กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ในสภาพความเป็นจริงมีพื้นที่ไม่น้อยที่ราษฎรได้เข้าไปบุกเบิกเป็นพื้นที่ทำกินก่อนที่ทางราชการจะประกาศเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และการประกาศพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติก็มิได้ประกาศพร้อมกันทั่วทั้งประเทศ แต่ทยอยประกาศเมื่อกรมป่าไม้มีความพร้อม อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าราษฎรที่อยู่ในพื้นที่อนุรักษ์และที่อยู่โดยรอบพื้นที่อนุรักษ์มีความสัมพันธ์ในการใช้ประโยชน์จากป่าอย่างใกล้ชิด ทั้งในด้านการเก็บหาของป่า สมุนไพร พืชอาหารป่าท้องถิ่น แม้กระทั่งนำไม้มาใช้ประโยชน์ในครัวเรือน เพียงแต่การบริหารจัดการพื้นที่เขตกันชนยังไม่เป็นรูปแบบที่ชัดเจน ส่วนใหญ่เป็นการบริหารจัดการในแต่ละพื้นที่เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าการวางแผนจัดการเพื่ออนาคต โดยเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2518-2536 มีโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่เขตกันชนรอบพื้นที่อนุรักษ์ เช่น โครงการจัดทำเขตกันชนรอบพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้ง ซึ่งเป็นตัวอย่างของการจัดทำเขตพื้นที่กันชนในรัศมี 5 กิโลเมตร รอบพื้นที่อนุรักษ์ โครงการพัฒนาที่สูงสามหมื่น โครงการ ซึ่งเป็นโครงการที่เน้นการจัดการควบคู่กับป่าต้นน้ำ โครงการจัดการพื้นที่แนวกันชนของป่ารอยต่อ 5 จังหวัด โครงการจัดการพื้นที่เขตกันชนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขาบรรทัด แม้ว่ารูปแบบการบริหารจัดการพื้นที่เขตกันชนจะมีการเป็นมาเป็นลำดับ แต่ก็ยังไม่สามารถกำหนดรูปแบบการบริหารจัดการได้ โดยเฉพาะเรื่องการจัดการเขตกันชนไม่ได้รับการตอบสนองให้เป็นนโยบายระดับชาติ และหลายพื้นที่ยังไม่สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ของพื้นที่กันชนได้ ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในแต่ละพื้นที่<sup>62</sup> แต่อย่างไรก็ตาม หากยึดกระบวนการในการบริหารจัดการตามโครงการต่าง ๆ ที่ประสบความสำเร็จมาแล้ว ก็ย่อมทำให้การดำเนินงานได้รับการยอมรับจากประชาชนมากขึ้น

<sup>62</sup> ปรานีย์ ศรีทะรัง, “แนวทางการจัดการพื้นที่แนวกันชน อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ : กรณีศึกษา บ้านคลองปลากั้งและบ้านสันกำแพง ตำบลวังหมี อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2550), น. 9-10.

### 2.5.2 ขอบเขตของพื้นที่กั้นชน<sup>63</sup>

สำหรับการกำหนดลักษณะเขตกั้นชนนั้น ควรพิจารณาถึง ปัจจัยทางด้านความต้องการที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า ความต้องการพื้นที่เขตกั้นชนเพื่อควบคุมระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม ความเหมาะสมของพืชพันธุ์ที่จะนำมาปลูก รวมทั้ง ความต้องการที่ดินของชุมชนท้องถิ่น เป็นต้น<sup>64</sup> นอกจากนี้ การกำหนดเขตกั้นชนในแต่ละพื้นที่ต้องดำเนินการเป็นกรณี ๆ ไป ไม่สามารถกำหนดรูปแบบและกิจกรรมที่เป็นมาตรฐานได้ในทุกพื้นที่ การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดการพื้นที่เขตกั้นชนเป็นเรื่องละเอียดอ่อน หากไม่ได้รับการยอมรับของราษฎรในพื้นที่แล้ว ย่อมเป็นการยากลำบากที่จะให้เกิดความสำเร็จในการดำเนินกิจกรรมในพื้นที่<sup>65</sup> ในขณะที่การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะป่าไม่มีความสำคัญยิ่ง รวมถึงการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นอยู่ตลอดเวลาที่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่ากัน ดังนั้น อาจจะต้องมีการกำหนดพื้นที่เชิงยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาเฉพาะในบริเวณพื้นที่ที่อ่อนไหวต่อปัญหาดังกล่าว เพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยเปิดโอกาสให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา รวมถึงประชาชนในท้องถิ่นที่ถือว่าเป็นผู้ที่จะได้รับผลกระทบมากที่สุด ได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็น ร่วมเรียนรู้ พิจารณาเหตุผลความจำเป็นในการกำหนดพื้นที่กั้นชน สำหรับเหตุผลความจำเป็นในการกำหนดพื้นที่ใดเป็นพื้นที่กั้นชน อาจจะขึ้นอยู่กับบริบทในแต่ละพื้นที่ โดยเฉพาะความอ่อนไหวด้านทรัพยากรธรรมชาติและปัญหาความขัดแย้งการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่

### 2.5.3 ความจำเป็นของพื้นที่กั้นชน<sup>66</sup>

1) ประโยชน์ในทางชีววิทยา ได้แก่ ทำหน้าที่เป็นกั้นชนป้องกันอิทธิพลของมนุษย์ ปกป้องพื้นที่อนุรักษ์ไม่ให้พืชและสัตว์ต่างถิ่นแทรกซึมเข้าไป ช่วยป้องกันภัยจากความแห้งแล้ง

<sup>63</sup> วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์, อาทิตยา ทองพรหม และนันทนา อภิวัฒน์ธนกุล, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 61*, น. 7.

<sup>64</sup> มณฑล จำเริญพฤกษ์, “พื้นที่เขตกั้นชน : แนวคิดและข้อพิจารณา,” ในการฝึกอบรมหลักสูตรการเป็นวิทยากรด้านการจัดการพื้นที่อนุรักษ์เรื่อง “การบริหารจัดการพื้นที่อนุรักษ์และการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ”, จัดโดยกองฝึกอบรม กรมป่าไม้ กรุงเทพมหานคร, 2539.

<sup>65</sup> วัฒนา แก้วกำเนิด และทิพวรรณ ฉัตรชัยวัฒนา, “เขตกั้นชนกับการคุ้มครองทรัพยากรในพื้นที่อนุรักษ์,” รายงานการประชุมเรื่อง “การจัดการเขตกั้นชนในประเทศไทย”, (2530).

<sup>66</sup> วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์, อาทิตยา ทองพรหม และนันทนา อภิวัฒน์ธนกุล, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 61*, น.7-8.

และลมพายุ ช่วยเพิ่มพื้นที่หากินของสัตว์ที่กระจายออกนอกพื้นที่อนุรักษ์และช่วยเพิ่มการบริการทางสิ่งแวดล้อมจากการอนุรักษ์ เช่น การรักษาพื้นที่ลุ่มน้ำ เป็นต้น

2) ประโยชน์ทางสังคม ได้แก่ เขตกันชนเป็นกลไกที่ยืดหยุ่นได้ช่วยจัดความขัดแย้งระหว่างการอนุรักษ์กับคนรอบพื้นที่ป่าที่เสียโอกาสจากการใช้ประโยชน์ในพื้นที่อนุรักษ์ ช่วยปรับปรุงการประกอบอาชีพและช่วยเพิ่มคุณภาพชีวิตราษฎรในพื้นที่ ช่วยให้องค์กรท้องถิ่นหันมาสนใจและสนับสนุนการอนุรักษ์ ช่วยรักษาสิทธิดั้งเดิมและวัฒนธรรมของท้องถิ่น และเป็นพื้นที่รองรับของพืชและสัตว์ที่ผู้คนใช้ประโยชน์ได้บ้าง และช่วยแพร่พันธุ์ไปสู่บริเวณพื้นที่เสื่อมโทรม

3) ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ได้แก่ ช่วยชดเชยให้ประชาชนท้องถิ่นจากการสูญเสียสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรในพื้นที่อนุรักษ์ที่มีกฎหมายหรือกฎระเบียบห้ามไว้ เพิ่มประโยชน์จากพื้นที่คุ้มครองโดยผู้ที่ใช้ประโยชน์โดยตรง เพิ่มประโยชน์จากพื้นที่คุ้มครองจากการใช้ประโยชน์ทางอ้อม เช่น ประโยชน์ของพื้นที่ลุ่มน้ำ เพิ่มประโยชน์ของพื้นที่คุ้มครองโดยการไม่ใช้ เช่น การคงไว้ซึ่งสัตว์ป่าและพืชพันธุ์ ประโยชน์ทางตรงจากรายได้ที่เกิดขึ้นในพื้นที่กันชน และประโยชน์ทางอ้อมจากพื้นที่กันชน เช่น การก่อสร้างหรือปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน การตลาด และการเข้าถึงบริการสาธารณะต่าง ๆ

4) ประโยชน์เชิงสถาบัน และที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย กล่าวคือ อาจมีการนำการวางแผนแบบมีส่วนร่วมมาใช้ การเสริมสร้างความตระหนักของประชาชนเรื่อง คุณค่าของธรรมชาติและเต็มใจที่จะร่วมดำเนินการ สร้างกลไกการติดตาม ระดับท้องถิ่น โดยการมีส่วนร่วมของคนในท้องถิ่น การเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นมีส่วนในการจัดการพื้นที่อนุรักษ์และพื้นที่กันชน และเพิ่มความรับผิดชอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวางแผนและการปฏิบัติในระดับภูมิภาค ซึ่งรวมถึงการอนุรักษ์ธรรมชาติ

อย่างไรก็ตาม คุณค่าของพื้นที่เขตกันชนจะเพิ่มมากขึ้น เมื่อเขตกันชนนั้นปกคลุมด้วยต้นไม้ดั้งเดิมหรือใกล้เคียงธรรมชาติ พืชพรรณ และความหลากหลายทางชีวภาพ ในเขตกันชนมีสภาพคล้ายคลึงกับพื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งรวมถึงการหมุนเวียนของธาตุอาหาร (Nutrient Cycling)