

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในประเทศไทยมีมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา โดยการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในสมัยนั้น มีนายอากรรังนกทำหน้าที่จัดเก็บและนำผลประโยชน์จากการจัดเก็บส่งเมืองหลวง การจัดส่งผลประโยชน์จากการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในสมัยกรุงศรีอยุธยา เป็นไปในลักษณะของการส่งส่วย¹

การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในสมัยกรุงธนบุรี สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช ทรงมีพระบรมราชานุญาตให้กลุ่มพ่อค้าชาวจีนเป็นนายหน้าจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในราชอาณาจักร ส่งผลให้กลุ่มพ่อค้าชาวจีนดังกล่าว ผูกขาดการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นต่อมาตลอดรัชสมัย

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เกิดกบฏเจ้าอนุวงศ์เวียงจันทน์ รัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้เงินราชการมากกว่าปกติ พระองค์จึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้มีการปรับปรุงการจัดเก็บภาษีอากร โดยเพิ่มประเภทภาษีอากรที่จัดเก็บออกเป็น 38 ประเภท การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นจัดอยู่ในประเภทของภาษีต้องห้ามยกอย่าง² นอกจากนี้ พระองค์ยังได้ปรับปรุงรูปแบบการจัดเก็บภาษีอากรใหม่ โดยการนำระบบเจ้าภาษีนายอากรมาใช้ กล่าวคือ ให้มีการจัดเก็บภาษีอากรเป็นการผูกขาดโดยเอกชน

¹ส่วย หมายถึง “สิ่งของที่รัฐบาลเรียกร้องเอาจากเมืองที่อยู่ใต้ปกครองหรืออยู่ในความคุ้มครองเป็นค่าตอบแทนการปกครองหรือคุ้มครอง ส่วยตามความหมายนี้ จึงมีลักษณะเป็นเครื่องราชบรรณาการ”

²ภาษีต้องห้ามยกอย่าง ประกอบด้วย “อากรรังนกอีแอ่น ไม้กฤษณา นอแรด งาช้าง ไม้จันทน์และไม้หอม”

ซึ่งเอกชนผู้ใดประสงค์จะรับเหมาผูกขาดการจัดเก็บภาษีอากรประเภทใด ก็จะเข้ามา
ร่วมประมูล ผู้ให้ราคาสูงสุดจะเป็นผู้ผูกขาดการจัดเก็บ การจัดเก็บรูปแบบนี้ เรียกว่า
“เจ้าภาษีนายอากร” โดยรัฐจะมอบอำนาจสิทธิขาดในการจัดเก็บภาษีอากรชนิดนั้นให้ไป
ดำเนินการ เมื่อถึงกำหนด ผู้ประมูลจะต้องนำเงินภาษีอากรที่จัดเก็บมาส่งให้ครบจำนวน
ตามที่ได้ประมูลไว้¹

การจัดเก็บภาษีอากรในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
พระองค์ทรงโปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนแปลงวิธีการจัดเก็บภาษีอากรเสียใหม่ จากระบบ-
เจ้าภาษีนายอากรมาเป็นทางราชการเป็นผู้จัดเก็บเอง โดยในช่วงแรก ได้ทดลองให้
เทศาภิบาลบางแห่งจัดเก็บภาษีอากรเอง ปรากฏว่าได้ผลดี สามารถจัดเก็บภาษีอากร
ได้เพิ่มขึ้นกว่าปกติ พระองค์จึงโปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกวิธีการเรียกประมูลรับเหมาหรือ
ผูกขาดการเก็บภาษีจากราษฎรโดยสิ้นเชิงและให้เทศาภิบาลเก็บเองเหมือนกันหมด
ทุกมณฑล

การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
พระองค์ทรงมีหนังสือสารตราตั้ง แต่งตั้งข้าหลวงประจำจังหวัดในจังหวัดที่มีนกอีแอ่น
อาศัยทำรังอยู่ตามธรรมชาติเป็นนายอากรรังนก ทำหน้าที่จัดเก็บและนำผลประโยชน์
จากการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นส่งเมืองหลวงเป็นรายได้แผ่นดิน ปรากฏหลักฐานครั้ง
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จประพาสหัวเมืองมลายู ในปี พ.ศ. 2432
ในระหว่างที่เสด็จประพาสเมืองสงขลา พระองค์ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะ
เสด็จพระราชดำเนินไปยังเมืองพัทลุง โดยการเสด็จในครั้งนี้ พระองค์ทรงเสด็จพระราช-
ดำเนินไปยังหมู่เกาะสี่เกาะห้า เพื่อทอดพระเนตรการจัดเก็บรังนกอีแอ่นและทรงแต่งตั้ง
ให้หลวงอุดมภักดีดี (พ่วง ณ สงขลา) เป็นนายอากรรังนก ทำหน้าที่ดูแลการจัดเก็บอากร-

¹กรมสรรพากร, การจัดเก็บภาษีอากรในสมัยกรุงธนบุรีและสมัย-
กรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น [Online], available URL: [http://www.rd.go.th/Publish/3458](http://www.rd.go.th/Publish/3458.o.html)
.o.html, 2554 (กรกฎาคม, 9).

รังกอี่แอ่นเกาะสี่เกาะห้าและนำเงินอากรรังกอี่แอ่นเกาะสี่เกาะห้า ส่งสู่ท้องพระคลังหลวง¹

ในสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว การจัดเก็บภาษีอากรและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ยังจัดทำในรูปแบบของระบบราชการ โดยรัฐเป็นผู้ควบคุมและผูกขาดการจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ตัวอย่างเช่น เมื่อประธานบัตรสัมปทาน ซึ่งรัฐได้อนุญาตให้บริษัทเอกชนเปิดทำการเหมืองลิกไนต์ ที่อำเภอบ้านดอน จังหวัดสุราษฎร์ธานี จะหมดอายุลงในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2470 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระบรมราชโองการถึงเจ้าพระยาพลเทพ ให้ส่งวนแหล่งถ่านหินที่มีอยู่ในประเทศไว้ เพื่อให้ทางราชการเป็นผู้ดำเนินการเท่านั้น โดยมีใจความว่า

“ด้วยประธานบัตร บ่อถ่านศิลาที่บ้านดอน ซึ่งอนุญาตให้แก่บริษัทบ่อถ่านศิลา-สยาม จำกัด ทำนั้น ได้หมดสิ้นไปแล้ว ฉะนั้นว่าถึงเวลาอันสมควร ที่จะดำริรวบรวมบ่อถ่านศิลาในพระราชอาณาจักรไว้สำหรับรัฐบาลทำเอง เพราะจะเป็นประโยชน์แก่บ้านเมืองต่อไปหาน้อยไม่ เพราะฉะนั้นต่อไปให้ส่งวนบ่อถ่านศิลาที่บ้านดอน ที่แขวงเมืองกระบี่ และที่แม่เกาะไว้สำหรับรัฐบาลตรวจทำ ถ้ามีผู้ใดมาขอประธานบัตรหรือสิทธิใด ๆ ในเขตต์ทั้งหลายดังที่กล่าวแล้ว จงแจ้งให้ทราบว่าเป็นที่ ๆ รัฐบาลสงวนไว้ใช้ในราชการ”²

อาจกล่าวได้ว่าในช่วงก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง การจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและการจัดเก็บอากรรังกอี่แอ่นในประเทศไทยจัดทำ

¹สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส, เสด็จประพาสต้น: แหยมมลายู (พัทลุง) [Online], available URL: <http://www.youtube.com/watch?v=M83blFraRk4&feature=related>, 2554 (กรกฎาคม, 9).

²พิพิธภัณฑสถานถ่านหินลิกไนต์ศึกษา (เหมืองแม่เกาะ), ราชโองการฉบับที่-11/530, ฉบับคัดลอกโดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย [Online], available URL: http://www.sac.or.th/databases/museumdatabase/print_version.php?get_id=34-018, 2554 (กรกฎาคม, 29).

ในรูปแบบของระบบราชการ โดยรัฐหรือบุคคลผู้ได้รับมอบหมายจากรัฐเป็นผู้ควบคุมดูแลและจัดสรรผลประโยชน์จากการจัดเก็บแต่ฝ่ายเดียว

ในปี พ.ศ. 2482 การจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นในประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ เมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ. 2482 ขึ้น ซึ่งนับเป็นกฎหมายฉบับแรกที่เปิดโอกาสให้บริษัทเอกชนมีสิทธิในการเข้าร่วมประมูลอากรรั้งนกอีแอ่น เพื่อเข้ารับสัมปทานรั้งนกอีแอ่นภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย ภายหลังพระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ. 2482 มีผลบังคับใช้ การจัดทำสัมปทานรั้งนกอีแอ่นในประเทศไทย ประสบปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายหลายประการ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับการสมยอมในการเสนอราคาเงินอากรรั้งนกอีแอ่น ปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรเงินอากรรั้งนกอีแอ่นให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้ราชการส่วนท้องถิ่นขาดรายได้จากการจัดทำสัมปทานรั้งนกอีแอ่นมาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น

เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว ในปี พ.ศ. 2540 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 ขึ้น ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ราชการส่วนท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนดูแลและจัดการการเก็บรั้งนกอีแอ่นอันเป็นทรัพยากรธรรมชาติ ที่มีอยู่ในท้องถิ่นของตนและให้เงินอากรรั้งนกอีแอ่นตกเป็นรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นที่มีนกอีแอ่นอาศัยทำรังอยู่และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดเดียวกัน รวมทั้งเพื่อปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะให้เอกชนดำเนินการจัดเก็บรั้งนกอีแอ่นให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

ภายหลังพระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 มีผลบังคับใช้ การจัดทำสัมปทานรั้งนกอีแอ่นในประเทศไทย ยังคงประสบกับปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมาย เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้การจัดทำสัมปทานรั้งนกอีแอ่นไม่สามารถดำเนินการไปได้ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ซึ่งปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำสัมปทานรั้งนกอีแอ่น ตามพระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 มีหลายประการ กล่าวคือ

ปัญหาประการแรก คือ ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตในการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากในระยะเวลาหลายสิบปีที่ผ่านมา ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ประสบกับภัยพิบัติทางธรรมชาติอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะ ปัญหาไฟป่าในประเทศอินโดนีเซีย ส่งผลกระทบ

ต่อวงจรชีวิตของนกอีแอ่นโดยตรง ทำให้นกอีแอ่นที่อาศัยทำรังอยู่ในประเทศอินโดนีเซียอพยพย้ายถิ่นที่อยู่มาอาศัยทำรังในประเทศไทย โดยเฉพาะตาม เกาะ แก่งและถ้ำต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่ตามธรรมชาติทั่วพื้นที่ภาคใต้และจังหวัดใกล้เคียง นอกจากนี้ ปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นบริเวณทะเลสาบสงขลา เป็นอีกสาเหตุหนึ่ง ที่ส่งผลกระทบต่อ การอพยพย้ายถิ่นที่อยู่ของนกอีแอ่น ในบางพื้นที่มีนกอีแอ่นย้ายไปอาศัยทำรังอยู่ตามธรรมชาติเป็นจำนวนมาก แต่พื้นที่ดังกล่าว ไม่อยู่ในขอบเขตการบังคับใช้ของกฎหมาย ทำให้การจัดเก็บรังนกอีแอ่นในพื้นที่ต่าง ๆ เหล่านี้ เอกชนสามารถจัดเก็บรังนกอีแอ่นได้ โดยไม่ต้องขออนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐ

ปัญหาประการที่สอง คือ ปัญหาเกี่ยวกับที่มาของคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บ-อากรรังนกอีแอ่น พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 มีเหตุผลในการประกาศใช้ก็เพื่อให้ราชการส่วนท้องถิ่น ได้เข้ามามีส่วนดูแลและจัดการการเก็บรังนกอีแอ่น ซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในท้องถิ่นของตนและให้เงินอากรรังนกอีแอ่นตกเป็นรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นที่มีนกอีแอ่นอาศัยทำรังและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นภายในจังหวัดเดียวกัน ซึ่งเหตุผลหรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ ที่ต้องการให้ราชการส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในราชการส่วนท้องถิ่นและให้รายได้หรือผลประโยชน์ตกแก่ราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ โดยรัฐมอบอำนาจทางปกครองบางส่วนให้แก่องค์กร-ปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินงานของตนโดยอิสระ ภายในขอบเขตของกฎหมายรัฐเพียงแต่กำกับดูแลเพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น แต่เมื่อพิจารณาที่มาของคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 คณะกรรมการส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำ สังกัดราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ที่มาของคณะกรรมการดังกล่าว ขัดกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายและไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ ส่งผลให้การจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่นในปัจจุบัน ราชการ-ส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถเข้ามามีส่วนดูแลจัดการการเก็บรังนกอีแอ่นได้อย่างเต็มที่

ปัญหาประการที่สาม คือ ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 มาตรา 7

ได้บัญญัติให้คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่นหลายประการ การใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่นในประเทศไทย ทั้งนี้ก็เนื่องมาจาก คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นใช้อำนาจดังกล่าวโดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ที่มีการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่น ตลอดจนการใช้อำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข รวมทั้งข้อปฏิบัติอื่น ๆ เกี่ยวกับการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่นโดยไม่คำนึงถึงหลักนิติรัฐและหลักประโยชน์สาธารณะ นำมาสู่ปัญหาการฟ้องร้องคดี ระหว่างเอกชนผู้เข้าร่วมประมูลอากรรังนกอีแอ่นกับคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น

ปัญหาประการที่สี่ คือ ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบและเนื้อหาของสัญญาสัมปทานรังนกอีแอ่น สัมปทานรังนกอีแอ่นเป็นสัญญาสัมปทานการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติรูปแบบหนึ่ง สัมปทานประเภทนี้มีวัตถุประสงค์ในการจัดทำก็เพื่อที่จะสงวนและรักษาทรัพยากรธรรมชาติไม่ให้ถูกทำลายไปโดยไม่ได้รับประโยชน์อย่างคุ้มค่า การจัดทำสัญญาสัมปทานรังนกอีแอ่นในปัจจุบัน พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 ไม่ได้บัญญัติรูปแบบหรือเนื้อหาของสัญญาสัมปทานรังนกอีแอ่นไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายโดยตรง แต่ให้อำนาจคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในแต่ละจังหวัด เป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่น ซึ่งรูปแบบหรือเนื้อหาของสัญญาสัมปทานส่วนใหญ่ เป็นสัญญาสำเร็จรูปหรือเป็นสัญญาที่ทางราชการเป็นผู้กำหนด โดยนำหลักการและแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดทำสัญญาตามหลักกฎหมายเอกชนมาใช้ในการร่างสัญญา โดยคำนึงถึงหลักความเสมอภาคของคู่สัญญาเป็นสำคัญ เมื่อเกิดกรณีพิพาทระหว่างคู่สัญญา คู่สัญญาฝ่ายรัฐมักจะเป็นฝ่ายเสียเปรียบคู่สัญญาฝ่ายเอกชน

ปัญหาประการที่ห้า คือ ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่น การจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่นในปัจจุบัน พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการควบคุมตรวจสอบการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่นไว้หลายประการ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540

ตลอดจนประกาศและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่ให้อำนาจกรรมการหรือเลขานุการ
 ขึ้นไปบนเกาะหรือเข้าไปในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่มีรั้งนกออยู่ตามธรรมชาติ
 หรือเข้าไปในอาคารสถานที่หรือยานพาหนะของบุคคลใดในเวลากลางคืน เพื่อตรวจค้น
 ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือ
 ตามที่กำหนดไว้ในสัญญาสัมปทานรั้งนกอีแอ่น การไม่ให้คณะกรรมการหรือเลขานุการ
 เข้าตรวจค้นในเวลากลางคืน เป็นช่องทางให้บุคคลใช้ช่วงเวลาดังกล่าวกระทำความผิด
 กฎหมายหรือฝ่าฝืนข้อตกลงที่ทำไว้ในสัญญาสัมปทาน

ปัญหาประการที่หก คือ ปัญหาเกี่ยวกับอัตราส่วนการจัดสรรเงินอากรรั้งนก-
 อีแอ่นให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 มาตรา 21
 บัญญัติให้คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บเงินอากรรั้งนกอีแอ่น จัดสรรเงินอากรรั้งนก-
 อีแอ่นให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น โดยคำนวณตามส่วนของจำนวนรั้งนกอีแอ่นที่เก็บได้
 ในแต่ละเขตราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรั้งนกอีแอ่นในแต่ละปี เมื่อพิจารณา
 อัตราส่วนการจัดสรรเงินอากรรั้งนกอีแอ่นให้ราชการส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติของ
 กฎหมาย ราชการส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรเงินอากรรั้งนกอีแอ่นในอัตราส่วนที่ไม่
 เหมาะสม

ปัญหาประการสุดท้าย คือ ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุม
 การสร้างบ้านรั้งนก พระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 มาตรา 25 บัญญัติ
 ควบคุมหรือคุ้มครองนกอีแอ่นไว้เฉพาะกรณี นกอีแอ่นเข้าอาศัยทำรังบนเกาะ ถ้ำหรือ
 สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งอาศัยทำรังอยู่ตามธรรมชาติเท่านั้น กฎหมายไม่ได้บัญญัติ
 ครอบคลุม กรณีของการสร้างบ้านรั้งนกในบริเวณใกล้กับเกาะ ถ้ำ หรือสาธารณสมบัติ-
 ของแผ่นดิน ซึ่งในปัจจุบัน มีการสร้างอย่างแพร่หลายและเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้
 นกอีแอ่นละทิ้งถิ่นที่อยู่ ในอนาคตหากสภาพธรรมชาติเปลี่ยนแปลงหรือการที่มนุษย์นำ
 เทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้มากยิ่งขึ้น หากไม่มีมาตรการทางกฎหมายเข้ามาควบคุม
 การสร้างบ้านรั้งนก อาจส่งผลให้นกอีแอ่นเข้าไปอาศัยทำรังในสถานที่ที่มนุษย์สร้างไว้
 จนหมด ย่อมสร้างความเสียหายและส่งผลกระทบต่อการจัดทำสัมปทานรั้งนกอีแอ่นของ
 ประเทศไทยในอนาคต

ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายดังที่ได้กล่าวข้างต้น ส่งผลกระทบต่อการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่นในประเทศไทย เป็นอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้การจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่นในประเทศไทย ไม่สามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เกิดปัญหาการฟ้องร้อง ปัญหาการสมยอมในการเสนอเงินอากรรังนกอีแอ่น ส่งผลให้ราชการส่วนท้องถิ่น ไม่ได้รับเงินอากรรังนกอีแอ่นที่ได้มาจากการให้สัมปทานมาใช้เพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะและพัฒนาความเจริญของท้องถิ่น ในเขตจังหวัดที่มีการจัดเก็บรังนกอีแอ่น ดังนั้น เพื่อประโยชน์สาธารณะและเพื่อให้การจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่นสามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงได้ทำการศึกษาปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่น ตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่น ตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540

2.2 เพื่อศึกษาความหมาย ความเป็นมาและแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่น

2.3 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่น

2.4 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่น ตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540

2.5 เพื่อศึกษาหาแนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่น ตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540

3. สมมติฐานของการวิจัย

ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่น ตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 มีหลายประการ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตในการบังคับใช้กฎหมาย ปัญหาเกี่ยวกับที่มาของคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบและเนื้อหาของสัญญาสัมปทานรังนกอีแอ่น ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่น ปัญหาเกี่ยวกับอัตราส่วนการจัดสรรเงินอากรรังนกอีแอ่น ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการสร้างบ้านรังนก ซึ่งปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ส่งผลกระทบต่อการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่นในประเทศไทย เป็นอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้การจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่นไม่สามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เกิดปัญหาการฟ้องร้อง ปัญหาการสมยอมในการเสนอเงินอากรรังนกอีแอ่น ส่งผลให้ราชการส่วนท้องถิ่นไม่ได้รับเงินอากรรังนกอีแอ่นที่ได้มาจากการให้สัมปทานมาใช้เพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะและพัฒนาความเจริญของท้องถิ่น ในเขตจังหวัดที่มีการจัดเก็บรังนกอีแอ่น จึงต้องมีมาตรการทางกฎหมายเข้ามาแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อให้สามารถจัดปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่น ตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

4. ขอบเขตการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จำกัดการศึกษาเฉพาะปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่น ตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาละอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่นต่อไป

5. วิธีดำเนินการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ทำการศึกษาวิจัยแบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาจากกฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 และ พระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งระเบียบ ประกาศ กฎกระทรวง คำสั่ง รวมทั้ง หนังสือ ตำรา วิทยานิพนธ์และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนถึงคำพิพากษาของศาลฎีกา และคำพิพากษาของศาลปกครอง รวมทั้งข้อมูลจากอินเทอร์เน็ตประกอบเข้าด้วยกัน

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ทราบความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมาย เกี่ยวกับการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่น ตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540

6.2 ทำให้ทราบความหมาย ความเป็นมาและแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดทำ สัมปทานรังนกอีแอ่น

6.3 ทำให้ทราบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่น

6.4 ทำให้ทราบปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำสัมปทาน- รังนกอีแอ่น ตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540

6.5 ทำให้ทราบแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการ จัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่น ตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540