

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาของปัญหา

ที่ดินมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ เพราะนอกจากมนุษย์จะใช้ที่ดินเป็นที่อยู่อาศัยแล้ว ที่ดินยังเป็นแหล่งที่มาของอาหารและทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญและจำเป็นต่อชีวิตมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นแร่ธาตุ ป่าไม้ ในทางเศรษฐศาสตร์ถือว่าที่ดินเป็นปัจจัยในการผลิตทั้งทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และพาณิชยกรรม ที่ดินจึงมีความสำคัญ มีคุณค่าถือเป็นทรัพยากรอย่างหนึ่ง แม้ที่ดินจะเป็นทรัพยากรที่ไม่สูญสิ้นไป แต่โดยที่พื้นที่ดินมีอยู่อย่างจำกัด ในขณะที่การเพิ่มจำนวนประชากรนับวันจะทวีเพิ่มมากขึ้น ทำให้มีปัญหาการแย่งการครอบครอง การแย่งกันใช้หรือแสวงประโยชน์จากที่ดินเกิดขึ้น ดังนั้น ปัญหาเรื่องการบริหารจัดการที่ดินจึงมีความสำคัญ การบริหารจัดการที่ดินจะต้องพิจารณาการกำหนดสิทธิและถือครองที่ดิน การสงวนรักษาที่ดินไว้ให้ส่วนรวมได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน รวมทั้งอนุรักษ์ไว้ให้คนรุ่นหลังได้ใช้ประโยชน์ด้วยการใช้หรือแสวงประโยชน์จากที่ดินจะต้องทำให้ที่ดินที่มีอยู่อย่างจำกัดสามารถนำไปใช้ได้เหมาะสมเพื่อตอบสนองความต้องการในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และต้องเป็นการใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่องยาวนาน นอกจากนั้น ที่ดินแต่ละแห่งมีความเหมาะสมแตกต่างกันไป การใช้ที่ดินจึงต้องพิจารณาตามศักยภาพและความเหมาะสมของที่ดิน เช่น ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ต้องมีความอุดมสมบูรณ์และมีพื้นที่มาก สถานที่พักผ่อนหย่อนใจต้องมีความสวยงาม

ประเทศไทยมีเนื้อที่ประมาณ 320.7 ล้านไร่ นอกจากพื้นที่ที่เอกชนสามารถถือครองอย่างเป็นเจ้าของได้แล้ว ในการบริหารจัดการที่ดินจะต้องมีการกันที่ดินส่วนหนึ่งไว้สำหรับการอนุรักษ์ธรรมชาติ อีกส่วนหนึ่งใช้ในราชการ รัฐวิสาหกิจ การศาสนา รวมทั้งต้องกันไว้เป็นที่สาธารณประโยชน์สำหรับประชาชนใช้ร่วมกันด้วย ซึ่งที่ดินในส่วนเหล่านี้รวมเรียกว่าที่ดินของรัฐหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ในส่วนของ การสงวนรักษาที่ดินไว้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็น ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาในสมัยที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้เล็งเห็นความสำคัญของการ

สงวนรักษาที่ดินนี้ จึงมีนโยบายให้ตำบล อำเภอ และจังหวัดต่าง ๆ จัดหาที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้เป็นที่สาธารณะประจำตำบล อำเภอ และหมู่บ้าน เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ในการนี้กระทรวงมหาดไทยได้ให้เหตุผลของการจัดหาว่า ที่ดินสาธารณะประจำตำบลและหมู่บ้านเป็นสิ่งจำเป็นและจำเป็นต้องมี เพราะต่อไปบ้านเมืองเจริญขึ้น ประชาชนอยู่กันคับคั่งหนาแน่นขึ้นจะหาที่สาธารณะเพื่อเป็นสนามกีฬา หรือสถานที่พักผ่อนหย่อนใจไม่ได้ การที่จะจัดหาเมื่อบ้านเมืองเจริญขึ้นย่อมมีอุปสรรคและต้องใช้จ่ายในการจัดหาด้วยราคาแพง และเมื่อเวลาผ่านมาถึงยุคปัจจุบัน กระทรวงมหาดไทยก็ยังคงนโยบายเช่นเดิมโดยเล็งเห็นว่า ชุมชนชนบทเริ่มมีการขยายตัวมากขึ้นจากผลการพัฒนาเศรษฐกิจที่เจริญรุดหน้า สภาพการตั้งถิ่นฐานหรือชุมชน ทั้งในระดับเมืองและชนบทมีความหนาแน่นมากขึ้น เขตพื้นที่ชุมชนเริ่มแผ่ขยายวงกว้างกว่าขนาดแรกเริ่มก่อให้เกิดความขาดแคลนพื้นที่ใช้สอยสำหรับสาธารณะ กิจกรรมสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และกิจการของรัฐ ดังปรากฏในหลายพื้นที่ว่า เกิดปัญหาการจัดหาสถานที่สำหรับจัดสร้างสวนสาธารณะ สนามกีฬา สถานที่ราชการ โรงพยาบาล สถานีนขนส่ง ที่บำบัดน้ำเสีย ที่ทิ้งขยะ ฯลฯ กระทรวงมหาดไทยจึงเห็นสมควรให้จังหวัดดำเนินการสงวนที่ใช้สอยสำหรับสาธารณะ กิจกรรมสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และกิจการของรัฐในชุมชนของรัฐที่เริ่มก่อตั้งขึ้น โดยรองรับประชากรในอนาคตอย่างน้อย 50 ปี ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดวัตถุประสงค์และจำนวนเนื้อที่ดินที่จะต้องทำการสงวนว่า มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ไว้ใช้ประโยชน์อย่างไรบ้าง และจำนวนเนื้อที่ดินที่จะใช้ตามวัตถุประสงค์ของการใช้ที่ดินตามที่สงวนไว้ด้วย¹

อย่างไรก็ตาม ในขณะที่ทางราชการเล็งเห็นความสำคัญที่จะต้องจัดหาที่ดินสำหรับใช้ร่วมกันในอนาคต แต่ในขณะเดียวกันทางราชการก็มีปัญหาที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันที่มีอยู่เดิมด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากปรากฏว่าในปัจจุบันที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันได้ลดน้อยลงตามลำดับ โดยเกิดจากการที่มีเอกชนบุกรุกเข้าครอบครองเป็นเจ้าของ ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเกิดจากลักษณะหรือสภาพที่ดินเหล่านั้นไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน ทำให้มีการครอบครองรุกล้ำที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน หรือสภาพธรรมชาติของที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินแปลงนั้นเปลี่ยนแปลงไป เช่น ทางน้ำที่ประชาชนเคยใช้สัญจรไปมาได้ตื้นเขินขึ้นจึงมีผู้บุกรุกเข้าไปครอบครอง หรือเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินซึ่งประชาชนได้เลิกใช้ประโยชน์จากที่เคยใช้กันอยู่เดิมแล้ว เช่น เดิมเคยใช้เป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ เป็นต้นว่า ม้า โค กระบือ ต่อมาประชาชนเลิกเลี้ยงสัตว์เหล่านี้จึงไม่มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทำให้

¹ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 1202/2074 ลงวันที่ 18 สิงหาคม 2536 เรื่อง ขอให้สงวนที่ไว้ใช้ในอนาคต.

ที่ดินกลายเป็นที่ว่าง ประชาชนจึงพากันอพยพเข้าไปจับจองปลูกสร้างอาคารบ้านเรือนอยู่อาศัย ประกอบอาชีพเพาะปลูกเป็นหลักฐานมั่นคง เมื่อมีบุคคลหนึ่งเข้าไปได้ ก็มีบุคคลอื่น ๆ พากันตามเข้าไปอีกมากมาย โดยต่างพากันแสวงหาประโยชน์จากที่ดินดังกล่าวอย่างมากที่สุด ทำให้ที่ดินหมดสภาพความเป็นสาธารณะที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันได้อีกต่อไป และบางกรณีปัญหาที่เกิดจากทางราชการด้วยเช่นกัน เช่น กรณีที่ทางราชการได้เข้าไปใช้ประโยชน์โดยปลูกสร้างอาคารสำนักงานที่ทำการในที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยยังไม่มี การถอนสภาพ

สภาพการณ์เช่นนั้นนอกจากทำให้ที่ดินสาธารณะประโยชน์ลดน้อยลงแล้ว ยังอาจทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมตามมา เช่น กรณีที่ประชาชนบุกรุกเข้าครอบครองที่ดินที่เป็นทางระบายน้ำที่ได้ดินขึ้นขึ้น ย่อมทำให้เกิดอุปสรรคในการระบายน้ำ เมื่อถึงฤดูฝน หากปริมาณน้ำฝนมีมากและมีน้ำป่าไหลหลาก น้ำย่อมระบายออกได้ไม่สะดวก ทำให้เกิดปัญหาลูทกภัยขึ้น ดังที่ประสบอยู่ในภาคใต้บางพื้นที่

นอกจากปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมแล้ว อาจมีปัญหาด้านสังคม เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนผู้บุกรุกกับประชาชนที่ต้องการใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือระหว่างประชาชนกับทางราชการ ดังนั้น เพื่อให้ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินยังคงเหลืออยู่สำหรับให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน สำหรับการดำรงสภาพแวดล้อมที่ดี ลดความขัดแย้งต่าง ๆ รัฐจึงจำเป็นต้องมีมาตรการที่จะควบคุมและคุ้มครองป้องกันที่ดินดังกล่าวนี้ให้คงอยู่อย่างยั่งยืน

นอกจากจะต้องมีมาตรการในการควบคุม คุ้มครองป้องกันแล้ว มาตรการในการจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดินก็เป็นเรื่องสำคัญ เพราะโดยหลักการแล้ว ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือที่สาธารณประโยชน์ ถือว่าเป็นของกลางที่ประชาชนทั่วไปย่อมมีสิทธิเข้าใช้ได้โดยเท่าเทียมกัน แต่ต่อมาเมื่อสภาพบ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไป มีการพัฒนาการใช้ประโยชน์แตกต่างไปจากเดิม กลุ่มบุคคลที่เคยใช้ประโยชน์อยู่เดิมอาจต้องเสียสิทธิแห่งการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมก็ได้ เช่น ที่ชายทะเลเคยเป็นที่ซึ่งผู้ประกอบการประมงชายฝั่งได้อาศัยเป็นที่จอดเรือ เก็บเครื่องมือประมง และตากสัตว์น้ำที่จับมาได้ อาจถูกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปปรับปรุงภูมิทัศน์ให้เหมาะสมสวยงามสำหรับเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวอันจะทำให้มีรายได้มาสู่ท้องถิ่นก็ได้ และจัดที่ดินบริเวณอื่นให้ชาวประมงใช้แทน มาตรการในเรื่องการจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันจึงจำเป็นต้องถูกนำมาใช้อย่างเหมาะสมเช่นเดียวกันกับมาตรการในการควบคุม คุ้มครองป้องกัน

ในเรื่องการจัดการที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันหรือที่สำหรับส่วนรวม มีแนวความคิดของนักวิชาการชาวอเมริกันชื่อ Garrett Hardin เป็นแนวความคิดที่น่าสนใจและนำมาศึกษาแพร่หลายว่า แม้ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน เช่น ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ สวนสาธารณะ หาดทรายชายทะเล จะถือว่าเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินหรือของรัฐก็ตาม แต่การที่ประชาชนทั่วไปมีสิทธิเข้าใช้ประโยชน์ได้ โดยรัฐไม่ใช้อำนาจจัดการดูแลอย่างจริงจัง ปลอมให้มีการเข้าแสวงประโยชน์อย่างไม่มีข้อจำกัดเสมือนว่าเป็นทรัพย์สินไม่มีเจ้าของ ไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม หรือการอนุรักษ์ไว้ให้อนุชนรุ่นหลัง ในที่สุดก็จะทำให้เกิดความหายนะแก่ส่วนรวมหรือสังคมต่อไปได้ ซึ่งสภาพการเช่นนี้ Garrett Hardin ได้เสนอแนวความคิดของเขาในบทความเรื่อง "THE TRAGEDY OF THE COMMON" ซึ่งตีพิมพ์ในวารสาร "SCIENCE" ฉบับที่ 162 ปี ค.ศ. 1968 ไว้ว่า ความเชื่อพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมที่เชื่อมั่นว่า การตัดสินใจของเอกชนที่มุ่งหวังเพียงเพื่อแสวงประโยชน์ส่วนตนนั้น เมื่ออยู่ในกลไกการตลาดที่สมบูรณ์แล้ว ย่อมนำมาซึ่งความเจริญคือประโยชน์ส่วนรวมในที่สุดนั้น จะไม่เป็นจริงเมื่อนำมาใช้กับฐานทรัพยากรที่ไม่มีเจ้าของ เช่น เมื่อเอกชนทุกคนมีเสรีภาพในการเลี้ยงสัตว์ในทุ่งหญ้าแล้ว แต่ละคนก็ต่างมุ่งลงทุนเพิ่มจำนวนสัตว์เลี้ยง โดยไม่คำนึงถึงข้อจำกัดของฐานทรัพยากรเช่นที่ควรจะเป็น เพราะจะได้ประโยชน์เต็มที่จากจำนวนสัตว์เลี้ยงที่แต่ละคนได้ลงทุนไปส่วนภาระที่เพิ่มขึ้นแก่ทุ่งหญ้านั้นแต่ละคนเป็นเพียงผู้รับผลกระทบเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น ซึ่งเป็นส่วนที่ไม่แน่นอน โดยวิธีการคิดเช่นนี้เอกชนก็จะพากันเพิ่มจำนวนสัตว์เลี้ยงลงในทุ่งหญ้านั้นจนถึงขีดจำกัดที่ทุ่งหญ้าจะรับไว้ได้ และในที่สุดก็เป็นการทำลายล้างประโยชน์ส่วนรวม ส่วนทางแก้ไขเรื่องนี้ Garrett Hardin ได้ให้ความเห็นว่า เสรีภาพในส่วนที่เป็นการแสวงหาประโยชน์จากฐานทรัพยากรอันเป็นการทำลายล้างเช่นนี้จะต้องถูกจำกัดลง และโดยที่ Garrett Hardin เป็นผู้ที่มีความเชื่อมั่นในหลักการของระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม จึงเสนอให้เลิกความเป็นทรัพย์สินไม่มีเจ้าของด้วยการมอบฐานทรัพยากรนั้นให้แก่เอกชนต่อไป เพราะหากเอกชนได้เป็นเจ้าของแล้ว เอกชนก็จะรับผิดชอบดูแลประโยชน์และเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรด้วย ซึ่งเป็นแนวความคิดที่น่าสนใจ แต่จะเป็นที่ยอมรับได้เพียงใดน่าจะขึ้นอยู่กับพื้นฐานทางสังคมด้วย

สำหรับปัญหาเกี่ยวกับที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันในประเทศไทยนั้น ในสถานการณ์ปัจจุบันปรากฏว่าที่ดินสาธารณสมบัติที่ประชาชนใช้ร่วมกันมีจำนวนลดน้อยลงมาก เนื่องจากมีการบุกรุก ทำลาย ทำให้เสื่อมสภาพการใช้ประโยชน์ร่วมกัน สาเหตุของปัญหาดังกล่าวประการหนึ่งน่าจะมาจากการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ได้กระทำอย่างเหมาะสม เป็นธรรม ขาดความร่วมมือระหว่างรัฐ ท้องถิ่นและประชาชน นอกจากนั้น

อาจเกิดจากกฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถทำให้การคุ้มครองที่ดินประเภทนี้สัมฤทธิ์ผลได้ ส่วนเรื่องการใช้และแสวงหาประโยชน์จากที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันนั้น มักยึดติดกับแนวความคิดว่าที่ดินสาธารณะสมบัติที่ประชาชนใช้ร่วมกัน จะนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นไม่ได้ จึงทำให้ไม่ได้รับประโยชน์จากที่ดินเท่าที่ควร และในกรณีที่ประชาชนเลิกใช้ประโยชน์แล้วก็ไม่มีการนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างอื่นอีก อันเป็นเหตุให้มีการบุกรุกเข้าครอบครองเป็นเจ้าของจนประชาชนไม่สามารถกลับเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นร่วมกันได้

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อทราบแนวความคิดและหลักกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ในเรื่องการคุ้มครองป้องกัน ดูแลรักษา และการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันว่าเหมาะสม หรือมีปัญหาประการใดหรือไม่

2.2 เพื่อทราบว่าปัญหาทางด้านกฎหมายใดหรือไม่ที่ทำให้ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันถูกบุกรุก ทำลายจนเหลือน้อยลง และเพื่อทราบปัญหาข้อขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เพื่อหามาตรการควบคุมและคุ้มครองป้องกันที่เหมาะสม รวมตลอดถึงมาตรการเกี่ยวกับการจัดระเบียบการใช้หรือแสวงหาประโยชน์จากที่ดินประเภทนี้

2.3 เพื่อศึกษาถึงแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนมีส่วนร่วมในการคุ้มครองป้องกัน ดูแลรักษา และการใช้หรือแสวงหาประโยชน์จากที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

3. สมมุติฐาน

ผู้เขียนเห็นว่าปัญหาเกี่ยวกับเรื่องที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันมีประเด็นที่สำคัญ มี 2 ประการ คือ

3.1 การคุ้มครองป้องกันและดูแลรักษาให้ที่ดินดังกล่าวคงอยู่สำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันตลอดไป

ประเด็นนี้มีความสำคัญมาก เนื่องจากปัจจุบันปรากฏว่ามีการบุกรุก ทำลาย ทำให้เสื่อมสภาพที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันเป็นจำนวนมาก ซึ่งผู้เขียนตั้งสมมุติฐานว่าถ้าองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลรักษาอย่างมีประสิทธิภาพ โดยบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ก็จะไม่เกิดปัญหาการบุกรุก ทำลาย ทำให้เสื่อมสภาพที่สาธารณประโยชน์เกิดขึ้นมากเช่นทุกวันนี้ และหากเป็นไปตามข้อสมมุติฐานนี้ก็ควรมีการกำหนดมาตรการเพิ่มเติม เพื่อให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง

อนึ่ง ในเรื่องการคุ้มครองป้องกัน ดูแลรักษาที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันนี้ หากพิจารณารายละเอียดของกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว จะเห็นได้ว่ามีขอบเขตมากกว่าคุ้มครองป้องกันหรือดูแลรักษาไม่ให้มีผู้บุกรุกครอบครองอันเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ขอบเขตของการคุ้มครองป้องกัน ดูแลรักษาครอบคลุมไปถึงการไม่ให้เกิดการทำลาย ทำให้เสื่อมสภาพทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินนั้น หรือทำให้เกิดมลภาวะอันเป็นอุปสรรคต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินด้วย ดังนั้น การคุ้มครองป้องกัน ดูแลรักษาที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันนี้จึงหมายถึงคุ้มครองป้องกันหรือดูแลรักษาไว้ให้คงอยู่อย่างยั่งยืน ไม่ให้ผู้ใดเบียดบังเป็นของตน และให้คงอยู่ในสภาพที่จะใช้ประโยชน์ได้ ไม่ให้เสื่อมสภาพที่เหมาะสมต่อการใช้ประโยชน์ เช่น ที่หนองน้ำสาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้น้ำบริโภค และจับสัตว์น้ำ การคุ้มครองป้องกัน ดูแลรักษาที่หนองน้ำดังกล่าวย่อมหมายถึงการคุ้มครองป้องกัน และดูแลรักษาไม่ให้ผู้ใดบุกรุกครอบครอง ในขณะเดียวกันก็ต้องดูแลรักษาไว้ไม่ให้เกิดมลภาวะ ให้น้ำใสสะอาดเหมาะต่อการบริโภค และเป็นที่อยู่ของสัตว์น้ำอันเป็นแหล่งอาหารของประชาชน เป็นต้น ซึ่งการคุ้มครองป้องกัน ดูแลรักษาย่อมเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และได้บัญญัติรับรองสิทธิให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติด้วย หากมีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการจัดการที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้วย ก็จะทำให้การดูแลรักษา คุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3.2 การนำที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันไปจัดการให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ผู้เขียนเห็นว่า กฎหมายควรให้อำนาจอธิปไตยที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกันไปจัดประโยชน์อย่างอื่นได้ ถ้าไม่เป็นการขัดขวางการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน และโดยที่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชน จึงควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการด้วย นอกจากนั้นในการกระจายอำนาจการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ควรรวมถึงการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาตัดสินใจนำที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันไปให้เกิดประโยชน์ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการพัฒนาที่ดิน นำรายได้ไปบำรุงท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้เกิดประโยชน์เป็นการพัฒนาที่ดินตามศักยภาพ นอกจากนั้น ยังเป็นการควบคุม และคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณะประโยชน์อีกทางหนึ่งด้วย

4. ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาสาระสำคัญของกฎหมายในเรื่องที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน ความหมาย ป้องเกิด การสิ้นไป องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้อง มาตรการในการคุ้มครองป้องกัน ดูแลรักษา การใช้หรือแสวงประโยชน์จากที่ดินประเภทนี้ ปัญหาอุปสรรคหรือข้อขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น รวมทั้งแนวทางในการกระจายอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกัน ดูแลรักษา และการใช้หรือแสวงประโยชน์จากที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษา คุ้มครองป้องกัน และการใช้ประโยชน์ด้วย

5. วิธีการศึกษา

ศึกษาจากเอกสารต่าง ๆ ได้แก่ บทบัญญัติของกฎหมาย คำพิพากษาและคำสั่งศาลระเบียบข้อบังคับและแนวปฏิบัติราชการ ความเห็นทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ รวมทั้งเอกสารวิชาการอื่น ๆ

6. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

ทำให้เกิดความเข้าใจในเรื่องนี้ชัดเจนขึ้นอันเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และเป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันให้เหมาะสม