

ห้องสมุดงานวิจัย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ



248650

มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชน:
กรณีศึกษาชุมชนบ้านทุ่งยาวกับชุมชนบ้านหนองไข

กนกฤต นุตรวงษ์

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
กรกฎาคม 2554

600255 089

ห้องสมุดงานวิจัย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ



248650

มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชน:
กรณีศึกษาชุมชนบ้านทุ่งยาวกับชุมชนบ้านหนองไช



ทินกฤต นุตวงษ์

วิทยานิพนธ์นี้เสนอต่อบัณฑิตวิทยาลัยเพื่อเป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญา
นิติศาสตรมหาบัณฑิต

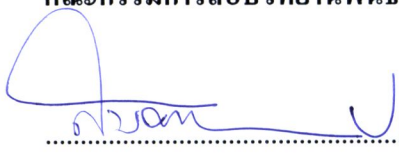
บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
กรกฎาคม 2554

มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชน:
กรณีศึกษาชุมชนบ้านทุ่งยาวกับชุมชนบ้านหนองไช

ทินกฤต นุตวงษ์

วิทยานิพนธ์นี้ได้รับการพิจารณาอนุมัติให้นับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

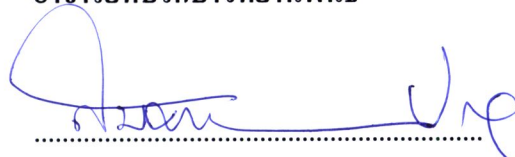
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


.....ประธานกรรมการ
รองศาสตราจารย์สมชาย ปรีชาศิลปกุล


.....กรรมการ
รองศาสตราจารย์ ดร.อวรัตน์ โอภาสพัฒนกิจ


.....กรรมการ
นายชำนาญ จันทร์เรือง

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์


.....รองศาสตราจารย์สมชาย ปรีชาศิลปกุล

22 กรกฎาคม 2554

© ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาอย่างยิ่งจาก รองศาสตราจารย์สมชาย ปรึกษาศิลปกุล อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้ให้ความรู้ คำปรึกษา ตลอดจนแนะนำแนวทางในการศึกษาให้แก่ผู้ศึกษา จนวิทยานิพนธ์เสร็จสมบูรณ์ ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ผู้ศึกษาขอขอบคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. อวรณ์ โอภาสพัฒนกิจ และอาจารย์ชำนาญ จันทร์เรือง ที่เคารพยิ่งของผู้ศึกษาที่กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้คำแนะนำในการแก้ไขวิทยานิพนธ์ให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาขอขอบคุณไว้ ณ ที่นี้ด้วย

ขอขอบคุณชุดโครงการ “การบริหารจัดการสนับสนุนทุนวิจัยเพื่อท้องถิ่นในการทำวิทยานิพนธ์/ค้นคว้าอิสระของนักศึกษาปริญญาโท (CBMAG) ปี 2550” โดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ที่ช่วยสนับสนุนการทำวิทยานิพนธ์นี้ และขอขอบพระคุณอาจารย์ไพสิฐ พาณิชย์กุล อาจารย์บุญชู ณ ป้อมเพ็ชร รศ. ดร. อวรณ์ โอภาสพัฒนกิจ ที่ให้ความอนุเคราะห์มาเป็นวิทยากรในเวทีประชุมในชุมชน รวมถึงเพื่อนๆ พี่ๆ น้องๆ ที่มาช่วยเหลือในการจัดเวทีประชุมในชุมชน เช่น พี่ไผ่ พี่เอื้อย จอย เอ็ม เมท ทิพ จีบ อู๋ โก๋ ต๊ะ ทศ แมว ปอ น้องยู้ย

ขอขอบพระคุณ อ้ายสุวิษ ศรีวิชัย อ้ายจักรพันธ์ ป้อหลวงสุวรรณ ป้อหลวงบุญช่วย อ้ายดีบ หนานทัศน์ ครูสุภาพ ครูสมเดช และชาวบ้านบ้านหนองไข่ทุกคน ที่กรุณาให้สัมภาษณ์ ร่วมเวทีประชุม และร่วมเดินสำรวจป่าชุมชน นอกจากนี้ขอขอบคุณ พี่ระวีวรรณ กันไชยศักดิ์ และคุณวิเศษ สุจินพรัหม ที่ให้สัมภาษณ์และให้ข้อมูลเกี่ยวกับป่าชุมชนบ้านทุ่งยาวอย่างครบถ้วน

ขอกราบขอบพระคุณพ่อและแม่ที่ให้ความรัก และความเป็นห่วงตลอดเวลาในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้ศึกษาได้ทุ่มเทกำลังกายกำลังใจ กำลังสติปัญญา ความรู้ เพื่อสรรสร้างผลงานทางวิชาการชิ้นนี้ขึ้นมา โดยผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่า วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จักเป็นประโยชน์ต่อชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนผู้ศึกษาค้นคว้าต่อไป

ทินกฤต นุตวงษ์

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์

มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจัดการ

ทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชน: กรณีศึกษาชุมชนบ้านทุ่งยาว

กับชุมชนบ้านหนองไช

ผู้เขียน

นายทินกฤต นุตวงษ์

ปริญญา

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

รองศาสตราจารย์ สมชาย ปรีชาศิลปกุล

บทคัดย่อ

248650

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชน ซึ่งได้เข้าไปศึกษาความสัมพันธ์ของกฎหมายที่มีต่อชุมชนบ้านทุ่งยาวและชุมชนบ้านหนองไชในการจัดการทรัพยากรป่าไม้

ผลการศึกษาพบว่า ในประเทศไทยมีกฎหมายที่ส่งเสริมการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชน ในรัฐธรรมนูญ แต่ในกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชนยังไม่มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ผลการศึกษามีข้อค้นพบว่าหลังจากปี 2540 เป็นต้นมา มีการบัญญัติกฎหมายที่ส่งเสริมชุมชนหลายฉบับ ซึ่งสามารถนำกฎหมายเหล่านี้มาปรับใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชนได้ต่อไป

นอกจากนี้ยังพบว่า ชุมชนบ้านทุ่งยาวและชุมชนบ้านหนองไชได้จัดการทรัพยากรป่าไม้ด้วยชุมชนเอง โดยมีปัจจัยภายในชุมชนเป็นปัจจัยหลัก คือมีความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ มีผู้นำที่มีความรู้และประสบการณ์ มีวัฒนธรรมประเพณี มีภูมิปัญญาองค์ความรู้ และมีความร่วมมือกันในชุมชน และมีปัจจัยภายนอกเป็นปัจจัยเสริม คือ การสนับสนุนทางด้านวิชาการและงบประมาณจากหน่วยงานต่างๆ

สำหรับปัจจัยทางกฎหมาย แม้จะมีการตรากฎหมายที่ส่งเสริมบทบาทชุมชนเกิดขึ้นมา แต่ในปัจจุบันกฎหมายหลักที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของไทยยังเป็นอุปสรรคต่อการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชน โดยยังคงมีการกำหนดให้อำนาจการจัดการ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรป่าไม้เป็นของรัฐ โดยยังไม่มีการแก้ไขเพื่อให้อำนาจแก่ชุมชน ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแต่ประการใด

ดังนั้น มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชนนั้น ภาครัฐต้องดำเนินการตรากฎหมายลำดับพระราชบัญญัติที่กำหนดรับรองสิทธิของชุมชนรับรองจารีตประเพณีและกฎระเบียบของชุมชน รับรองสถานภาพขององค์กรชุมชน จัดแบ่งอำนาจและหน้าที่ระหว่างชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐ และสนับสนุนงบประมาณวิชาการให้แก่ชุมชน

Thesis Title	Legal Measures to Promote The Community - Based Forest Resources Management: A Case Study in Ban Tung Yao and Ban Nongsai
Author	Mr. Thinakrit Nuttawong
Degree	Master of Laws
Thesis Advisor	Assoc. Prof. Somchai Preechasinlapakun

ABSTRACT

248650

This thesis studies the legal measures to promoting the management of forest resource based on the community. A case study in the relationship of laws to Ban Tung Yao and Ban Nong Sai site regarding the forest resources management has been conducted.

The results showed that Thai constitution consists of laws that promote community management of forest resources. However, in the second relating to the management of forest resources by the community has not been defined clearly. This study has found that after B.C. 2540, there were several legislations that support community management which can be implemented to benefit the community management of forest resources in the future.

In addition, it was also found that Ban Tung Yao and Ban Nong Sai have managed forest resources by community as a key factor. These internal key factors include abundant natural resources, knowledgable and experienced leaders, cultural traditions, the wisdom of knowledge and collaboration in the community. For the external factor, it is the academic support and supplemental budgets from various organizations that play as a secondary factor.

For legal factors, despite some legislation that promotes the role of the community, the main law relating to forest resources management in Thailand is still considered a barrier for the community to manage forest resources. The rights to manage, maintain and utilize forest resources is still under the power of the state. It has not been amended to empower the community by the provision in the constitution whatsoever.

As a result, the legal measures to promote the management of forest resources by the community can be fully implemented only when the state enact laws to determine the rights, recognize customs and rules of the community. There is also a need of state to acknowledge the status of a community organization, allocation of authority between communities, state and local government organizations. Lastly, the academic support needs to be given to the community as well in order to fully achieve the goal of community's better ability in managing forest resources under the law of Thailand.

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	ก
บทคัดย่อภาษาไทย	จ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ช
สารบัญ	ฉ
สารบัญตาราง	ท
สารบัญภาพ	ฒ
บทที่ 1 บทนำ	
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
1.3 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา	4
1.4 สถานที่ที่ใช้ในการดำเนินการศึกษา	4
1.5 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล	5
1.6 ทบทวนวรรณกรรม	7
1.6.1 งานศึกษาที่เกี่ยวกับกฎหมายกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชน	7
1.6.2 งานศึกษาที่เกี่ยวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชน	13
1.6.3 งานศึกษาที่เกี่ยวกับชุมชนกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้	17
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	
2.1 แนวคิดทุนทางสังคม	22
2.1.1 ความหมายและลักษณะทุนทางสังคม	22
2.1.2 ลักษณะของทุนทางสังคมที่แตกต่างจากทุนรูปแบบอื่น	25
2.1.3 บทบาทและหน้าที่ของทุนทางสังคม	26
2.1.4 รูปแบบของทุนทางสังคมที่มีอยู่ในสังคมไทย	27

2.2 แนวคิดการมีส่วนร่วม	29
2.2.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม	29
2.2.2 ลักษณะของการมีส่วนร่วม	32
2.2.3 ระดับของการมีส่วนร่วม	32
2.2.4 รูปแบบของการมีส่วนร่วม	33
2.2.5 ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อประสิทธิภาพการมีส่วนร่วม	34
2.2.6 ปัญหาการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากร	35
2.3 แนวคิดสิทธิชุมชน	36
2.3.1 ความหมายของสิทธิชุมชน	36
2.3.2 หลักการของสิทธิชุมชน	38
2.3.3 เงื่อนไขของการดำรงอยู่และการพัฒนาสิทธิชุมชน	39
2.4 กรอบแนวคิดในการศึกษา	40
บทที่ 3 กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชน	
3.1 กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชนก่อน พ.ศ.2540	41
3.1.1 รัฐธรรมนูญ	41
3.1.2 กฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติ	42
3.1.2.1 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484	42
3.1.2.1 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504	43
3.1.2.3 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507	43
3.1.2.4 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535	45
3.1.2.5 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535	46
3.2 กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชนหลัง พ.ศ. 2540	47
3.2.1 รัฐธรรมนูญ	47
3.2.1.1 บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับสิทธิชุมชน	47
3.2.1.2 บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น	54
3.2.2 กฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติ	55
3.2.2.1 พระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น	55

1) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	55
2) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537	59
3.2.2.2 พระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการส่งเสริมบทบาทชุมชน	60
1) พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547	60
2) พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548	61
3) พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551	63
3.2.3 กฎหมายในลำดับอื่นๆ	66
3.2.3.1 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543	67
3.2.3.2 ระเบียบคณะกรรมการตำรวจแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการส่งเสริมให้ ท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ พ.ศ. 2549	68
3.2.3.3 ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยศูนย์การเรียนรู้ชุมชน พ.ศ. 2552	69
3.3 บทสรุป	70
บทที่ 4 บริบทชุมชนและพัฒนาการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชน	
4.1 ชุมชนบ้านทุ่งยาว	76
4.1.1 บริบทชุมชน	76
4.1.2 พัฒนาการการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชนบ้านทุ่งยาว	80
4.1.3 กฎหมายป่าไม้กับพัฒนาการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของชุมชนบ้านทุ่งยาว	91
4.2 ชุมชนบ้านหนองไข	94
4.2.1 บริบทชุมชน	94
4.2.2 พัฒนาการการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชนบ้านหนองไข	98

4.2.3 กฎหมายป่าไม้กับการพัฒนาการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ของชุมชนบ้านหนองไช	106
--	-----

บทที่ 5 ปัจจัยทางกฎหมาย ปัจจัยภายนอก และปัจจัยภายในที่มีผลต่อความสำเร็จ
ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชน

5.1 ปัจจัยทางกฎหมายที่มีผลต่อการส่งเสริมการจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยชุมชน	108
5.1.1 กฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชน	108
5.1.1.1 การทำไม้หวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้	108
5.1.1.2 การกำหนดขอบเขตป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมาย ว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ	109
5.1.2 ระบบกฎหมายที่ส่งเสริมการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชน	111
5.1.2.1 การใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครอง ท้องที่ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้	112
5.1.2.2 การผ่อนผันให้ชุมชนสามารถใช้ประโยชน์ทรัพยากร ป่าไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวน แห่งชาติ	113
5.1.2.3 โครงการป่าชุมชนของกรมป่าไม้	114
5.1.2.4 การใช้มาตรา 170 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ. 2540 เพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับ ประชาชน	117
5.1.2.5 การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน การจัดการทรัพยากรป่าไม้ตามหลักการกระจายอำนาจที่ ปรากฏในรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการปกครองส่วน ท้องถิ่น	118
5.2 ปัจจัยภายนอกที่มีผลต่อความสำเร็จในการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดย ชุมชน	121
5.2.1 การสนับสนุนทางด้านวิชาการ	121
5.2.2 การสนับสนุนทางด้านงบประมาณและอุปกรณ์ต่างๆ	122
5.3 ปัจจัยภายในที่มีผลต่อความสำเร็จในการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชน	123

5.3.1 การพึงพิงทรัพยากรธรรมชาติ	123
5.3.2 ผู้นำที่มีประสบการณ์ ความรู้ และมีบทบาทในการจัดการ ทรัพยากรป่าไม้	124
5.3.3 การปฏิบัติตามวัฒนธรรมประเพณีที่เกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้	127
5.3.4 การใช้และสืบทอดภูมิปัญญา องค์ความรู้ที่เกี่ยวกับทรัพยากร ป่าไม้	128
5.3.5 ความร่วมมือกันในกิจกรรมที่เกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้	129
บทที่ 6 บทสรุป อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ	131
6.1 บทสรุป	132
6.1.1 พัฒนาการการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชน	132
6.1.2 ปัจจัยทางกฎหมายที่มีผลต่อการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดย ชุมชน	133
6.1.3 ปัจจัยภายนอกที่มีผลต่อความสำเร็จในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยชุมชน	135
6.1.4 ปัจจัยภายในที่มีผลต่อความสำเร็จในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยชุมชน	136
6.2 อภิปรายผล	138
6.3 ข้อเสนอแนะ	141
บรรณานุกรม	144
ประวัติผู้เขียน	155

สารบัญตาราง

ตาราง	หน้า
4.1 แสดงผลการเก็บข้อมูลอาหารจากป่าบ้านหนองไผ่ ช่วงปี 2545-2546	105
5.1 แสดงบทบาทผู้ใหญ่บ้านที่สัมพันธ์กับการจัดการทรัพยากรป่าไม้	125

สารบัญภาพ

รูป	หน้า
4.1 แสดงภูมิประเทศและที่ตั้ง บ้านทุ่งขาว ตำบลศรีบัวบาน อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน	78
4.2 แสดงภูมิประเทศและที่ตั้ง บ้านหนองไข ตำบลป่าสัก อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน	96