

### บทที่ 3

#### สภาพการบุกรุกและสาเหตุของการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

การที่รัฐได้พัฒนาระบบการถือครองที่ดินโดยแบ่งออกเป็น 2 ระบบ คือ ที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน และให้ถือว่าการกรรมสิทธิ์ในที่ดินแยกออกจากกันอย่างชัดเจนนั้น ในส่วนที่เป็นที่ดินของรัฐ รัฐได้ขยายอำนาจการครอบครองดูแลด้วยการบัญญัติกฎหมายคุ้มครองดูแลพื้นที่ บริหารทรัพยากรธรรมชาติและที่ดินด้วยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีนโยบายส่งเสริมการให้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพและให้ได้ประโยชน์สูงสุด นโยบายและกฎหมายดังกล่าวได้เอื้ออำนวยประโยชน์แก่ธุรกิจเอกชนขนาดใหญ่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาประเทศไปสู่ระบบอุตสาหกรรม อันจะนำความเจริญก้าวหน้ามาสู่ประชาชนโดยทั่วไป จึงก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ประกอบกับการเพิ่มขึ้นของประชาชน มีผลทำให้พื้นที่ทางการเกษตรที่มีอยู่ไม่เพียงพอต่อการเพาะปลูก จึงมีผลกระทบต่อการใช้ที่ดินของประชาชนและก่อให้เกิดการบุกรุกที่ดินตามมา ดังจะได้กล่าวต่อไป

#### ประเภทที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ถูกบุกรุก

สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ถูกบุกรุกนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 คือ

1. ที่ดินรกร้างว่างเปล่า
2. ที่สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และ
3. ที่สำหรับใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

ซึ่งพอจะสรุปสภาพการบุกรุกและเนื้อที่ที่ถูกบุกรุกได้ดังนี้

### 1. ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและจำนวนเนื้อที่ที่ถูกบุกรุก สภาพการบุกรุก

ที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งมีปัญหาการถูกบุกรุกมากที่สุดได้แก่พื้นที่ป่า ซึ่งแต่เดิมประเทศไทยเคยมีพื้นที่ป่าอยู่เป็นจำนวนมาก แต่ถูกบุกรุกทำลายลง เนื่องจากความต้องการผลิตพืชผลทางเศรษฐกิจเพื่อส่งออกยังตลาดต่างประเทศ

ประเทศไทยในอดีตเคยมีป่าปกคลุมมากกว่าร้อยละ 70 แล้วลดลงเหลือ ร้อยละ 53 ในปี พ.ศ.2504 เหลือร้อยละ 39 ในปี พ.ศ. 2516 เหลือร้อยละ 34 ในปี พ.ศ. 2525 เหลือร้อยละ 29 ในปี พ.ศ.2528 เหลือร้อยละ 28 ในปี พ.ศ 2531 ตามความต้องการผลิตพืชผลทางเศรษฐกิจเพื่อส่งออกยังตลาดต่างประเทศ

เนื่องจากผลผลิตทางเกษตรเป็นสินค้าที่เป็นรายได้หลักของประเทศ แต่การเพิ่มขึ้นของผลผลิตที่ผ่านมาส่วนใหญ่เกิดจากการขยายพื้นที่เกษตรกรรมมากกว่าการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ ทำให้พื้นที่เกษตรเพิ่มขึ้นปีละ 1.5 ล้านไร่ พื้นที่ป่าไม้กลับลดลงเฉลี่ยปีละเกือบ 2 ล้านไร่<sup>1</sup>

ลักษณะของการปลูกพืชเกษตรจะเป็นการปลูกพืชชนิดเดียวล้วน ๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการปลูกข้าว ในปี 2503 มีพื้นที่ปลูกข้าวรวมทั้งหมดประมาณร้อยละ 60 ของพื้นที่เกษตรกรรม ในขณะที่มีการปลูกพืชไร่และไม้ยืนต้นเพียงร้อยละ 12 และร้อยละ 16 ตามลำดับ ในช่วงเวลาดังกล่าวมีพื้นที่ป่าอยู่ประมาณร้อยละ 60 ในระหว่างปี 2503 - 2527 ข้าวยังคงเป็นพืชหลัก โดยมีพื้นที่ปลูกร้อยละ 63.5 ในปี 2518 แต่ลดลงเหลือ ร้อยละ 61.8 ในปี 2523 และร้อยละ 59.6 ในปี 2527 ส่วนพืชไร่นั้นได้เพิ่มพื้นที่ปลูกมากขึ้นเป็นลำดับ โดยเพิ่มขึ้นจาก 7.5 ล้านไร่ (ร้อยละ 12 ) ในปี 2503 เป็น 29.2 ล้านไร่ (ร้อยละ 23 ) ในปี

<sup>1</sup> ธนิต สมพงษ์, ปัญหาที่ดินทำกิน - ป่าไม้ ยุทธศาสตร์การพัฒนารชนบท ของรัฐ, สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ อาทิตย์ที่ 27 พฤษภาคม - 2 มิถุนายน 2533

2527 การปลูกไม้ยืนต้นและไม้ผลได้ลดลงอย่างมากในช่วงปี 2503 - 2518 แต่ได้เพิ่มขึ้นเล็กน้อยในช่วงเวลาต่อมา ในช่วงระหว่างปี 2503-2528 พื้นที่ป่าไม้ได้ลดลงจาก 189.5 ล้านไร่ (ร้อยละ 58.5) เหลือเพียง 93.2 ล้านไร่ (ร้อยละ 29.05 ) ซึ่งแสดงอย่างชัดเจนว่าการเพิ่มขึ้นของพื้นที่เกษตรกรรมส่วนใหญ่มาจากการบุกรุกแผ้วถางพื้นที่ป่าไม้<sup>2</sup> อันเป็นเหตุสำคัญของการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ในปี พ.ศ. 2533 กระทรวงมหาดไทยได้ทำการสำรวจพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน 1,285 ป่า เนื้อที่ประมาณ 158,880,085 ไร่ มีผู้เข้าครอบครองประมาณ 35,204,205 ไร่ (ประมาณร้อยละ 22 )

จากการสำรวจดังกล่าวปรากฏว่า ในเขตป่าสงวนแห่งชาติมีการบุกรุกป่าโดยสภาพต่าง ๆ แยกเป็นดังนี้

- สถานที่ราชการตั้งอยู่ 12,648 แห่ง เนื้อที่ประมาณ 612,592 ไร่
  - บ้านเรือนของราษฎรตั้งอยู่ 1,070,702 หลัง เนื้อที่ประมาณ 4,485,658 ไร่
- จำนวนคนประมาณ 5,002,821 คน
- ที่ดินทำกิน จำนวน 1,445,202 แปลง เนื้อที่ประมาณ 28,889,800 ไร่
  - ถนน จำนวน 10,231 สาย เนื้อที่ประมาณ 350,142 ไร่
  - สถานที่อื่น ๆ เช่น ฝาย อ่างเก็บน้ำ วัด สำนักสงฆ์ ฯลฯ จำนวน 19,711 แปลง เนื้อที่ประมาณ 866,013 ไร่<sup>3</sup>

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>2</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ประมวลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทย (ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์, 2531), หน้า 22

<sup>3</sup> สำเนาหนังสือ กระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0712/ 19465 ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน 2533 เรื่องโครงการสำรวจสถานที่ราชการ บ้านเรือน ที่ดินทำกินของราษฎร และถนนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในพื้นที่ที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรและเขตที่สาธารณประโยชน์

- พื้นที่ที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร ทำการสำรวจจำนวน 137 ป่า เนื้อที่ประมาณ 4,065,184 ไร่ มีผู้เข้าครอบครองประมาณ 2,409,275 ไร่ (ประมาณร้อยละ 59)<sup>4</sup>

2. ที่สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จำนวนเนื้อที่ที่ถูกบุกรุก สภาพการบุกรุก  
จากสถิติผลการสำรวจของกรมที่ดิน เมื่อปี พ.ศ. 2519 ปรากฏว่าประเทศไทยมีที่สาธารณสมบัติประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ที่เลี้ยงสัตว์ แม่น้ำ ลำคลอง ทางเดิน ที่เก็บพื้น ป่าช้าสาธารณะ เป็นต้น เป็นจำนวนเนื้อที่ 15 ล้านไร่ แต่ถูกราษฎรบุกรุกเข้าครอบครองทำประโยชน์อ้างสิทธิการเป็นเจ้าของ คิดเป็นเนื้อที่ ประมาณสามล้านสองแสนไร่ หรือประมาณร้อยละ 20 ของจำนวนเนื้อที่สาธารณะดังกล่าว

ในปี พ.ศ. 2533 กระทรวงมหาดไทยได้ทำการสำรวจที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน จำนวน 9,604 แปลง เนื้อที่ประมาณ 6,222,825 ไร่ มีผู้เข้าครอบครองประมาณ 2,629,281 ไร่ (ประมาณร้อยละ 42)<sup>5</sup>

โดยการสำรวจสภาพการบุกรุกดังกล่าวปรากฏว่า ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันมีสถานที่ราชการ ตั้งอยู่ 2,615 แห่ง เนื้อที่ประมาณ 182,483 ไร่ มีบ้านเรือนราษฎร ตั้งอยู่ 90,425 หลัง เนื้อที่ประมาณ 325,532 ไร่ จำนวนคนประมาณ 383,115 คน มีที่ดินทำกินจำนวน 182,520 แปลง เนื้อที่ประมาณ 2,017,928 ไร่ มีถนนจำนวน 2,441 สาย เนื้อที่ประมาณ 34,125 ไร่ และอื่น ๆ อีกจำนวน 3,898 แปลง เนื้อที่ประมาณ 91,382 ไร่<sup>6</sup>

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน.

### 3. ที่สำหรับใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ จำนวนเนื้อที่ที่ถูกบุกรุกสภาพการบุกรุก

ที่สำหรับใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นที่ราชพัสดุ จากการสำรวจของกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษาที่ราชพัสดุปรากฏว่า ในปี พ.ศ. 2530 กรมธนารักษ์ได้ทำการสำรวจการบุกรุกที่ดินที่ราชพัสดุตามโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทราบจำนวนที่ดินราชพัสดุ อาณาเขตที่ดิน ที่ราชพัสดุ สถานที่ตั้งตลอดจนเพื่อความสะดวกแก่การดูแลปกครอง การสอบเขต การระวางชี้แนวเขต ปรากฏว่าที่ราชพัสดุทั้งประเทศมีทั้งสิ้น 12,029 ล้านไร่ และพบว่ามี การบุกรุกที่ราชพัสดุทั่วประเทศ รวม 47,827 ไร่ คิดเป็น ร้อยละ 0.7 ของที่ดินราชพัสดุทั้งประเทศไม่รวมที่ดินที่ใช้ในราชการทหาร

การบุกรุกดังกล่าวแยกเป็นการบุกรุกที่ราชพัสดุในเขตกรุงเทพมหานครซึ่งในเขตกรุงเทพมหานครมีเนื้อที่ราชพัสดุทั้งหมด 33,965 ไร่ ถูกบุกรุกเป็นจำนวน 30 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 0.1 ของที่ดินราชพัสดุในเขตกรุงเทพมหานคร

การบุกรุกที่ดินในส่วนภูมิภาค ที่ดินราชพัสดุไม่รวมที่ดินที่ใช้ในราชการทหารที่อยู่ในส่วนภูมิภาคมีเนื้อที่ทั้งสิ้น 6,919 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 99.5 ของที่ดินราชพัสดุทั่วประเทศไม่รวมที่ดินที่ใช้ในราชการทหาร ถูกบุกรุกเป็นจำนวนทั้งสิ้น 47,797 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 0.7 ของที่ดินราชพัสดุทั้งสิ้นในส่วนภูมิภาค<sup>7</sup>

### สาเหตุของการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

การที่รัฐมีนโยบายพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าโดยมุ่งพัฒนาประเทศจากประเทศเกษตรกรรมมุ่งสู่ประเทศอุตสาหกรรมและเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรเพื่อส่งออกยัง

<sup>7</sup> กองประเมินแผนงานและโครงการ สำนักงานงบประมาณ, "รายงานการประเมินผลการปฏิบัติงาน โครงการพัฒนาที่ราชพัสดุ," พฤษภาคม 2532. หน้า 21.

ตลาดต่างประเทศ เป็นสาเหตุหนึ่งของการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน นอกจากนี้ยังมีสาเหตุอื่นอีกหลายประการที่เป็นสาเหตุใหญ่ที่มีผลทำให้ประชาชนเข้าไปบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่น การเพิ่มขึ้นของประชากร นโยบายการส่งเสริมการเกษตรและการบุกเบิกที่ทำกิน การบริหารการจัดการที่ดินของรัฐ โดยมีรายละเอียดดังนี้

### 1. การเพิ่มของประชากร

ประชากรของประเทศส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและอาศัยอยู่ในชนบท ในชนบทมีจำนวนครัวเรือนที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมประมาณ 4.7 ล้านครอบครัว และครัวเรือนที่ประกอบอาชีพอื่น ๆ อีก 2 ล้านครัวเรือน ในช่วงเวลาที่ผ่านมา ประชากรไทยได้เพิ่มมากขึ้นเป็นอันมาก โดยเพิ่มจาก 8 ล้านคนในปี พ.ศ.2454 เป็น 56.96 ล้านคนเศษในปี พ.ศ. 2534 และเคยเพิ่มขึ้นสูงถึงร้อยละ 3.2 ต่อปี การเพิ่มจำนวนประชากรขึ้นอย่างรวดเร็วในระหว่างปี พ.ศ.2503 - 2518 ทำให้มีปัญหาในเรื่องที่ดินเพิ่มมากขึ้น กรมพัฒนาที่ดินได้ประเมินว่ามีพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตรเพียง 168 ล้านไร่ หรือ 268,800 ตารางกิโลเมตร (ร้อยละ 52 ของพื้นที่ทั้งหมด)<sup>8</sup> ซึ่งเนื้อที่ดังกล่าวส่วนใหญ่ได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์ทางการเกษตรแล้ว รัฐบาลได้พยายามแก้ไขปัญหการเพิ่มของประชากรด้วยการโฆษณาและให้คำแนะนำกับประชาชนให้มีการวางแผนครอบครัว แต่ก็ไม่ได้ผลเท่าที่ควร ก่อให้เกิดปัญหาขาดแคลนที่ดินทำกิน ประชาชนจึงทำการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทั้งนี้เพื่อความอยู่รอด ปัจจัยดังกล่าวเพิ่มความกดดันต่อความต้องการพื้นที่ทำการเกษตรมากขึ้น ทำให้มีการขยายพื้นที่ทำการเกษตร โดยการบุกรุกพื้นที่ป่ามีเพิ่มมากขึ้นอันมีผลให้พื้นที่ป่าลดจำนวนลงเรื่อย ๆ ข้อมูลจากกรมป่าไม้ชี้ให้เห็นว่า ในขณะที่พื้นที่ป่าลดลงประมาณ 85.62 ล้านไร่ ระหว่างปี 2504 - 2531 นั้น พื้นที่ถือครองเพื่อการเกษตรกลับเพิ่ม

<sup>8</sup> ประมวลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทย (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย กุมภาพันธุ์ 2532), หน้า 29.

ขึ้นถึง 79.40 ล้านไร่ ในระยะเดียวกัน<sup>9</sup> ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าพื้นที่ป่าธรรมชาติที่หายไปส่วนใหญ่ถูกนำมาใช้เป็นพื้นที่ถือครองเพื่อการเกษตร

นอกจากนี้การเพิ่มของประชากรมีผลมาจากความเจริญก้าวหน้าทางการแพทย์ ด้วย เนื่องจากมีการปราบปรามไข้มาเลเรียและการสาธารณสุขดีขึ้น ราษฎรส่วนใหญ่จึงอยู่ในบริเวณพื้นที่ป่าได้โดยไม่ได้รับการรบกวนจากไข้ป่า นอกจากการเพิ่มของประชาชนแล้ว ในด้านการผลิต เกษตรกรเพิ่มผลผลิตด้วยการขยายเนื้อที่เพาะปลูก เป็นเหตุให้มีการบุกรุกที่ดินมากขึ้น การเพิ่มผลผลิตด้วยการขยายเนื้อที่ก็เนื่องมาจากเกษตรกรไม่มีทุนที่จะปรับปรุงที่ดินให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ จึงจำเป็นต้องแสวงหาพื้นที่ในการเพาะปลูกเพิ่มเติม

## 2. การให้สัมปทาน

นอกจากการเพิ่มขึ้นของประชากรที่มีผลทำให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้แล้ว การที่รัฐให้เอกชนเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าด้วยการให้สัมปทานก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประชาชนเข้าบุกรุกพื้นที่ป่าได้ง่ายขึ้น เนื่องจากไม้เป็นสินค้าที่สำคัญและตลาดต่างประเทศมีความต้องการสูง ไม้ที่มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักกันดีโดยทั่วไปคือไม้สัก ซึ่งเป็นสินค้าที่สำคัญในการส่งออก เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของประเทศและเป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ รัฐจึงให้สัมปทานการทำไม้แก่เอกชน แต่รัฐขาดการควบคุมดูแลการให้สัมปทานอย่างจริงจัง เอกชนจึงลักลอบตัดไม้นอกพื้นที่ที่ได้รับสัมปทาน เป็นเหตุให้ป่าไม้ถูกทำลายเป็นจำนวนมาก

ในขณะเดียวกันทางผู้รับสัมปทานก็จัดจ้างคนงานจากภายนอกเข้าทำการตัดฟันต้นไม้ เมื่อเสร็จงานสัมปทานตามที่ได้รับอนุญาตจากรัฐแล้ว ทางผู้รับสัมปทานก็จะเคลื่อน

<sup>9</sup>“การฟื้นฟูป่า: เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน.” วารสารเศรษฐกิจและสังคม 29 (กรกฎาคม-สิงหาคม 2535): 46

ย้ายวัสดุอุปกรณ์ตลอดจนคนงานออกจากพื้นที่ แต่เนื่องจากการทำสัมปทานป่าไม้จะต้องใช้เวลาในการตัดฟัน คนงานบางส่วนซึ่งมีความสัมพันธ์กับชาวชุมชนท้องถิ่นจึงตั้งถิ่นฐานอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว บางส่วนกลับไปนำญาติเข้ามาตั้งถิ่นฐานอยู่ในพื้นที่ป่าไม้นั้น อันเป็นการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

นอกจากนี้การที่รัฐได้ให้สัมปทานแก่เอกชนเพื่อนำไม้ออกจากป่า รัฐไม่สามารถควบคุมให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ของการให้สัมปทาน นอกจากจะทำให้ต้นไม้ถูกตัดฟันเสียหายจากผู้รับสัมปทานแล้ว ยังเป็นตัวเร่งและกระตุ้นให้มีการตัดไม้และถางป่าโดยชาวบ้านเพิ่มขึ้นอีก 2 รูปแบบ คือ

1. หากสัมปทานทำไม้เข้าตัดฟันไม้ในบริเวณที่มีชุมชนชาวบ้านอยู่เดิม ชาวบ้านก็จะรีบตัดไม้แข่งด้วย เพราะคิดว่าหากไม่รีบตัดฟัน ไม้มีค่าก็จะหมดไปจากชุมชน ทั้งนี้เนื่องจากผู้ที่ได้รับสัมปทานทำไม้ก็เร่งตัดทั้งต้นไม้ที่ได้ขนาดเหมาะสมและไม่เหมาะสมด้วยอยู่แล้ว

2 หากบริเวณของการทำสัมปทานไม้ยังไม่มีชุมชนอยู่แต่เดิม การตัดฟันไม้ขนาดใหญ่และขนาดกลางออกไปจากพื้นที่ เป็นการเอื้ออำนวยให้ชาวบ้านผู้เข้ามาภายหลังสามารถแผ้วถางไม้ขนาดเล็ก และนำที่ดินมาใช้ทำการเกษตรได้ง่ายขึ้น<sup>10</sup>

ดังนั้น การที่รัฐให้สัมปทานแก่เอกชนในการทำไม้ จึงเป็นสาเหตุแห่งการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประการหนึ่ง

### 3. นโยบายการส่งเสริมการเกษตร และการบุกเบิกที่ทำกิน

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ระบบเศรษฐกิจเป็นแบบการผลิตเพื่อการยังชีพ ต่อมาเศรษฐกิจของ

<sup>10</sup> เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, วัฒนากการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า (กรุงเทพฯ: บริษัท พิมพ์ตุลา จำกัด, 2535, หน้า 11.



ไทยได้เปลี่ยนแปลงจากการผลิตเพื่อการยังชีพมาเป็นการผลิตเพื่อการค้า ทำให้เศรษฐกิจผูกกับการค้าต่างประเทศมากขึ้น ผลผลิตทางการเกษตรที่เป็นพืชส่งออกสำคัญได้แก่ข้าว ประชาชนชาวไทยจึงเพิ่มผลผลิตเพื่อสนองความต้องการของตลาดด้วยการขยายพื้นที่เพาะปลูก รัฐก็ให้การสนับสนุนในการเพิ่มผลผลิตดังกล่าวด้วยการส่งเสริมให้ราษฎรบุกเบิกที่ทำกินแห่งใหม่ เนื่องจากที่ดินในขณะนั้นยังมีอยู่เป็นจำนวนมาก ในทางปฏิบัติรัฐบาลในสมัยนั้นจึงไม่หวงห้ามการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และยังส่งเสริมให้ราษฎรเข้าบุกเบิกที่ดินทำกินด้วยการยกเว้นภาษีให้ในปีแรก อันเป็นแรงจูงใจให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีการปรับปรุงระบบการถือครองที่ดินให้ประชาชนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงและจูงใจให้เพิ่มผลผลิต “นโยบายเหล่านี้ช่วยให้ประเทศผลิตข้าวได้เป็นปริมาณที่เพิ่มสูงมากอย่างเห็นได้ชัด”<sup>11</sup>

ภายหลังจากการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผลผลิตทางการเกษตรก็ยังเป็นสินค้าส่งออกที่นำรายได้มาสู่ประเทศเช่นเดิม “ในช่วงปี พ.ศ. 2503 - 2529 ผลผลิตมวลรวมในประเทศจากการเกษตรที่มีมูลค่าสูงสุดตลอดเกือบ 30 ปีที่ผ่านมา คือการเพาะปลูก รองลงมาได้แก่การปศุสัตว์ การประมง และการป่าไม้”<sup>12</sup> ดังจะเห็นได้จากตารางผลผลิตของภาคเกษตรกรรม ตามตารางที่ 1

## ศูนย์วิทยพัทยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>11</sup> ศุภมงคล ยอดแก้วและสมพิศ นิชลานนท์ บรรณาธิการ, ไทยกับการปรับประเทศไทยทันสมัย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2534), หน้า 6.

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

ตารางที่ 1. ผลผลิตของภาคเกษตรกรรมเทียบเป็นร้อยละของผลิตภัณฑ์มวลรวม  
ภายในประเทศ คำนวณตามราคาคงที่ในช่วง พ.ศ.2503/05-2529

ช่วงเวลา	การเพาะปลูก	การปศุสัตว์	การประมง	การป่าไม้	รวม
ก. คำนวณตาม ราคาปี พ.ศ. 2505					
2503 - 2509	27.87	5.07	1.41	3.17	37.54
2528 - 2510	24.11	3.99	2.21	2.73	33.04
2513 - 2515	20.02	3.46	3.62	2.07	29.17
ข. คำนวณตาม ราคาปี พ.ศ. 2515					
2513 - 2515	22.99	3.50	3.22	1.83	31.54
2518 - 2520	21.36	3.49	2.89	1.49	29.23
2523 - 2525	18.60	3.06	2.05	0.96	24.67
2526 - 2528	17.86	2.98	1.80	0.74	23.39
2529	16.82	2.97	1.80	0.69	22.29

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ข้อมูลปี พ.ศ. 2529  
เป็นตัวเลขประมาณการ

รัฐบาลได้มีนโยบายผลิตพืชผลทางการเกษตรเพื่อส่งออกมากขึ้น และชนิดของพืชผลที่ส่งออกก็มีมากขึ้น เพื่อที่จะได้หาตลาดได้ง่ายกว่าสินค้าเพียงชนิดเดียว ในขณะที่เกษตรกรไม่อาจเพิ่มผลผลิตต่อไร่ให้มีปริมาณมากขึ้นได้ เนื่องจากขาดทุนทรัพย์ในการที่จะซื้อปุ๋ยหรือสิ่งบำรุงดิน ดังจะเห็นได้จากตารางผลการผลิตข้าวรวมต่อไร่ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2527 - 2537 ปรากฏว่าผลผลิตต่อไร่ไม่เพิ่มขึ้นอย่างที่ควรจะเป็น

ตารางที่ 2. ข้าวรวม(นาปีและนาปรัง) เนื้อที่ ผลผลิต ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ ราคาและมูลค่าของผลผลิตตามราคาที่เกษตรกรขายได้ ปีเพาะปลูก 2527/28-2536/37

ปี เพาะปลูก	เนื้อที่ เพาะปลูก 1,000 ไร่	เนื้อที่ เก็บเกี่ยว 1,000 ไร่	ผลผลิต 1,000 ตัน	ผลผลิต เฉลี่ยต่อไร่ กก.	ราคา ที่ เกษตรกร บาท/เกวียน	มูลค่าของผลผลิต ตามราคา ที่ เกษตรกร ขายได้ ล้านบาท
2527/28	62,329	60,186	19,905	331	2,325	46,278.7
2528/29	63,422	61,457	20,264	330	2,301	46,627.2
2529/30	61,571	57,463	18,868	328	2,994	56,491.3
2530/31	58,888	57,169	18,428	322	3,764	69,364.0
2531/32	64,677	61,912	21,263	343	4,030	85,689.5
2532/33	64,439	61,744	20,601	334	3,511	72,330.3
2533/34	61,910	54,949	17,193	313	3,747	64,354.2
2534/35	59,671	56,581	20,400	316	3,763	76,763.0
2535/36	60,453	57,248	19,917	348	3,268	65,089.7
2536/37	59,251	53,015	18,447	348	3,496	64,491.6

ที่มา: ศูนย์สถิติการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร เอกสารสถิติการเกษตร เลขที่ 16/2537

จากรายงานของ FAO (1984) ได้รายงานผลการผลิตต่อไร่ของประเทศไทยว่า “มีแนวโน้มที่จะลดลง ทั้งในพื้นที่ชลประทานและพื้นที่เกษตรน้ำฝน อันเป็นผลมาจากความเสื่อมโทรมของดินและการขาดการจัดการที่ดินที่เหมาะสม ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการที่ผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำได้แก่ (1) ฝนไม่ตกตามฤดูกาล (2) ความเสื่อมโทรมของคุณภาพดิน (3) มีการปลูกพืชบนที่ลาดชัน โดยไม่มีการอนุรักษ์ (4) ระบบเกษตรกรรมที่ไม่เหมาะสม (5) ไม่มีเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน เป็นผลให้ชาวนาไม่มีสินเชื่อเกษตรจากหน่วยงานที่ถูกกฎหมาย (6) ขาดแคลนเครดิตสำหรับเงินลงทุน (7) ขาดโครงสร้างพื้นฐานทางเกษตร”<sup>13</sup> ราษฎรจึงต้องเพิ่มผลผลิตด้วยการขยายเนื้อที่

ดังจะเห็นได้จากตารางของศูนย์สถิติการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร การไต่ที่ดินเพื่อการเกษตรของประเทศ ปี 2534 เอกสารสถิติการเกษตร เลขที่ 449 มกราคม 2537 ดังต่อไปนี้ ปรากฏว่าแต่ละปีพื้นที่ป่าไม้จะลดลงเป็นลำดับ ส่วนพื้นที่การเกษตรจะเพิ่มขึ้นเป็นลำดับและจำนวนครัวเรือนเกษตรกรก็เพิ่มขึ้นเช่นกัน

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

ปี		เมือที่ทั้งหมด		เมือที่ป่าไม้				เมือที่ติดครองเพื่อการเกษตร				เมือที่ไม่ได้จำแนก				จำนวนครัวเรือนเกษตร	
		ของประเทศไทย (ไร่)	ร้อยละ	เมือที่(ไร่)	ร้อยละ	เพิ่มลด	เมือที่(ไร่)	ร้อยละ	เพิ่มลด	ร้อยละ	เพิ่มลด	เมือที่(ไร่)	ร้อยละ	เพิ่มลด	เมือที่(ไร่)	ร้อยละ	เพิ่มลด
2518		320,696,888	100	130,762,329	40.77		112,211,305	34.99		77,723,254	24.24		4,120,046	1.28			
2519		320,696,888	100	124,010,625	38.67	-5.16	113,112,010	35.27	0.8	83,574,253	26.06	7.53	4,186,709	1.31			
2520		320,696,888	100	116,574,025	36.35	-6.00	113,796,436	35.48	0.61	90,326,427	28.17	8.08	4,313,291	1.34			
2521		320,696,888	100	109,515,000	34.15	-6.06	116,441,234	36.31	2.32	94,740,654	29.54	4.89	4,377,613	1.37			
2522		320,696,888	100	106,392,982	33.18	-2.85	117,602,875	36.67	1.00	96,701,031	30.15	2.07	4,405,919	1.37			
2523		320,696,888	100	103,418,735	32.24	-2.80	118,998,940	37.11	1.19	98,279,213	30.65	1.63	4,467,547	1.39			
2524		320,696,888	100	100,582,425	31.36	-2.74	121,293,839	37.82	1.93	98,820,624	30.81	0.55	4,532,351	1.41			
2525		320,696,888	100	97,875,000	30.52	-2.69	123,586,793	38.54	1.89	99,235,095	30.94	0.42	4,685,455	1.46			
2526		320,696,888	100	96,597,340	30.12	-1.31	124,230,250	38.74	0.52	99,869,298	31.14	0.64	4,713,049	1.47			
2527		320,696,888	100	95,407,859	29.75	-1.23	125,313,764	39.08	0.87	99,975,265	31.17	0.11	4,740,434	1.48			
2528		320,696,888	100	94,291,349	29.4	-1.17	128,603,472	40.1	2.63	97,802,067	30.50	-2.17	4,878,004	1.52			
2529		320,696,888	100	92,764,805	28.93	-1.62	130,898,940	40.82	1.78	97,033,143	30.26	-0.79	4,955,123	1.55			
2530		320,696,888	100	91,294,152	28.47	-1.59	131,202,622	40.91	0.23	98,200,114	30.62	1.20	4,989,508	1.56			
2531		320,696,888	100	89,877,182	28.03	-1.55	131,772,759	41.09	0.43	99,046,947	30.88	0.86	5,040,132	1.57			
2532		320,696,888	100	89,635,625	27.95	-0.27	131,831,185	41.11	0.04	99,230,078	30.94	0.18	5,056,906	1.58			
2533		320,696,888	100	87,488,534	27.28	-2.40	132,124,409	41.2	0.22	101,083,945	31.52	1.87	5,073,471	1.58			
2534		320,696,888	100	85,436,284	26.64	-2.35	133,076,188	41.5	0.72	102,184,416	31.86	1.09	5,130,531	1.60			

พืชผลทางการเกษตรซึ่งเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญส่วนใหญ่ได้แก่ ยางพารา ข้าวโพด อ้อย มันสำปะหลัง และพืชอื่น ๆ ซึ่งรัฐบาลและภาคเอกชนที่มีผลประโยชน์จากการส่งออกพืชทางเศรษฐกิจจะผลักดันให้ชาวไร่ชาวนาปลูกพืชที่ตลาดโลกต้องการ ด้วยการให้แรงจูงใจทางด้านราคาขายเป็นตัวผลักดันให้ทำการผลิตพืชตามต้องการ ดังจะเห็นได้จากตารางราคาพืชที่ส่งออก จะมีราคาสูงกว่าราคาขายส่งในตลาดภายในประเทศ

#### ตารางที่ 4

ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ : ราคาที่เกษตรกรขายได้ ราคาขายส่งในตลาดกรุงเทพฯ และราคาส่งออก เอฟ.ไอ.บี. ปี 2528 - 2537

ปี	ราคาที่เกษตรกรขายได้ (บาท/กิโลกรัม)	ราคาขายส่ง ในตลาดกรุงเทพฯ (บาท/กิโลกรัม)	ราคาส่งออก เอฟ.ไอ.บี. (บาท/กิโลกรัม)
2528	1.86	2.73	3.16
2529	1.63	2.13	2.57
2530	2.27	2.38	2.63
2531	2.63	3.04	3.21
2532	2.90	3.56	3.80
2533	2.54	3.08	3.26
2534	2.69	2.94	3.13
2535	2.83	3.22	3.50
2536	2.76	2.92	3.09
2537	2.95	3.27	3.54
อัตราเพิ่มร้อยละ	5.47	3.14	2.15

ที่มา : กองวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร เอกสารสถิติการเกษตร เลขที่ 10/2538 พฤษภาคม 2538

## ตารางที่ 5

อ้อย : ราคาที่เกษตรกรขายได้ ราคาขายส่งในตลาดกรุงเทพฯ  
และราคาส่งออก เอฟ.โอ.บี. ปี 2527/2528 - 2537/2538

ปี	ราคาอ้อยที่ 1/ เกษตรกรขายได้ (บาท/ตัน)	ราคาขายส่งน้ำตาลทราย ในตลาดกรุงเทพฯ 2/ (บาท/กก.)	ราคาส่งออก 3/ เอฟ.โอ.บี. (บาท/กก.)
2527/28	379.89	10.95	4.19
2528/29	388.00	10.97	3.33
2529/30	443.83	10.98	3.61
2530/31	462.00	10.97	4.19
2531/32	527.45	10.98	5.12
2532/33	596.55	10.98	6.42
2533/34	442.10	10.99	7.19
2534/35	480.00	10.99	4.93
2536/37	553.01	10.99	5.37
อัตราเพิ่มร้อยละ	3.55	0.03	5.06
2537/38	520 4/	-	-

หมายเหตุ : 1/ ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายตามราคาประกาศของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและ  
น้ำตาลทราย (ราคาหน้าโรงงาน)  
2/ น้ำตาลทรายขาวธรรมดา (เป็นปีปฏิทิน)  
3/ น้ำตาลทรายดิบ (เป็นปีปฏิทิน)  
4/ ราคาอ้อยขั้นต้น ณ ระดับความหวาน 10 ซี ซี เอส

กองวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร เอกสารสถิติการเกษตร เลขที่ 10/2538 พฤษภาคม  
2538

## ตารางที่ 6

วางแผนชั้น 3 : ราคาที่เกษตรกรขายได้ ราคาขายส่งในตลาดกรุงเทพฯ  
 ราคาตลาดขนาดใหญ่ และราคาส่งออก เอฟ.โอ.บี.  
 แยกเป็นรายเดือน ปี 2535 - 2537

หน่วย : บาท/กิโลกรัม

ปี	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.	เฉลี่ย
ราคาที่เกษตรกรขายได้													
2535	14.58	15.31	16.45	17.60	17.72	17.87	18.02	17.38	16.66	16.97	17.14	16.71	16.87
2536	17.26	17.71	17.02	16.45	15.53	15.88	16.26	15.97	14.99	14.78	15.38	15.34	16.06
2537	15.37	16.16	17.56	18.89	20.19	22.15	25.69	24.09	25.56	26.75	24.80	28.13	21.11
ราคาตลาดขนาดใหญ่													
2535	15.95	16.58	17.98	18.84	18.65	19.02	19.14	18.33	17.88	18.25	18.28	18.03	18.08
2536	18.63	18.83	17.74	17.42	16.72	17.02	17.16	17.04	15.91	-	-	-	17.39
2537	17.05	17.45	19.68	20.82	21.85	24.58	27.51	26.77	27.82	27.24	26.53	29.61	23.91
ราคาส่งออก F.O.B (ท่าเรือกรุงเทพฯ) (บาท/ตัน)													
2535	18,730	20,050	20,730	21,620	21,740	21,510	21,600	21,120	20,440	21,170	21,010	20,900	20,890
2536	21,920	21,940	20,620	19,990	19,530	19,670	19,970	19,610	18,940	18,790	19,100	19,470	19,980
2537	19,640	20,850	22,140	23,020	23,880	26,060	30,750	32,780	31,270	33,190	31,940	34,880	27,530

หมายเหตุ : -ไม่มีข้อมูล

กองวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร เอกสารสถิติการเกษตร เลขที่ 10/2538 พฤษภาคม  
 2538



การที่พืชเศรษฐกิจมีราคาสูงขึ้น จึงเป็นปัจจัยให้ประชาชนต้องการที่ดินทำกินมากขึ้น ประชาชนจึงอพยพเข้าไปในพื้นที่ป่าซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่ป่าที่เคยได้รับการอนุญาตให้ทำสัมปทานป่าไม้ ป่าบริเวณนั้นจะเป็นป่าที่ไม่มีต้นไม้ใหญ่สะดวกแก่การตัดฟันไม้ที่มีขนาดเล็กเพื่อทำให้พื้นที่โล่งเตียน เหมาะแก่การเพาะปลูก พื้นที่ซึ่งเคยมีสภาพป่าก็ถูกแปรสภาพเป็นที่ดินทำกินอย่างถาวร ป่าจึงไม่อาจฟื้นฟูสภาพให้กลับคืนเป็นป่าสมบูรณ์เช่นเดิมได้

สำหรับการจัดการเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินและการปกครองในชุมชน ในการบุกเบิกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแต่เดิมชุมชนดำเนินการกันเอง โดยที่รัฐไม่ได้เข้าไปเกี่ยวข้อง เนื่องจากรัฐไม่มีกำลังหรือความสามารถในการเข้าแทรกแซงในพื้นที่ป่าได้ในขณะนั้น จึงเท่ากับเป็นนโยบายสนับสนุนให้ประชาชนเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไปในตัว

ต่อมารัฐบาลได้ขยายอำนาจทั้งในด้านการให้บริการ และการบังคับใช้กฎหมายสู่ชุมชนในพื้นที่ โดยในระยะแรกขณะที่ยังไม่มีกลไกหรือเจ้าหน้าที่เพียงพอที่จะส่งเข้าไปประจำอยู่ในพื้นที่ รัฐบาลก็ใช้วิธีดำเนินการเฉพาะกิจโดยเน้นเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นสำคัญ “หลังจากนั้นบทบาทของรัฐในด้านอื่น ๆ ก็ค่อย ๆ ขยายตัวสู่พื้นที่ป่าด้วย เช่น การจัดสร้างสาธารณูปโภคต่าง ๆ อันได้แก่ ถนน สถานีอนามัย วัด โรงเรียน ไฟฟ้า ประปา ชลประทาน ฯลฯ”<sup>14</sup> ในขณะเดียวกัน รัฐก็จัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ได้กำหนดว่า “เจ้าของที่” หมายความว่าบุคคลที่ครอบครองอยู่ในที่ดินที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน ให้เจ้าของที่ดินมีหน้าที่เสียภาษี

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>14</sup> นิพนธ์ พัวพงศกร และอนัญญา ภูขงศ์กุล (อึ่งภากรณ์) “วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่าภาคกลาง,” (งานวิจัยโครงการศึกษาวิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า เพื่อเสนอต่อกรมป่าไม้และธนาคารโลก งานวิจัยนี้เป็นโครงการร่วมระหว่างคณะเศรษฐศาสตร์ มธ.และบริษัท MIDAS Agronomics Company, Limited, 2534), หน้า 201.

บำรุงท้องที่ ดังนั้นประชาชนผู้ครอบครองที่ดินที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน นั่นคือที่ดินของรัฐ จึงมีหน้าที่ต้องเสียภาษีด้วย

นอกจากนี้ ยังได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ออกสำรวจท้องที่ และให้เจ้าของที่ดินหรือผู้แทนมีหน้าที่ชี้เขตและแจ้งจำนวนเนื้อที่ด้วย

ดังนั้น ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน แม้จะไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมาย ก็จะต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ด้วย เป็นเหตุให้ประชาชนเหล่านั้นเข้าใจผิดคิดว่าเอกสารแสดงถึงการชำระภาษีบำรุงท้องที่ (บภท.5) เป็นหลักฐานที่ทางราชการออกให้เพื่อรับรองสิทธิในการครอบครองที่ดินดังกล่าว ดังตัวอย่างต่อไปนี้ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ประชาชนเข้าใจว่าตนมีสิทธิครอบครองที่ดินที่มีเอกสารแสดงการเสียภาษีบำรุงท้องที่ (บภท.5)

นางสาววิราวรรณ จันทร์วิทัน ได้ซื้อที่ดินจากชาวบ้านตำบลหินเหล็กไฟ อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จำนวน 2 แปลง รวมเนื้อที่ 85 ไร่ โดยมีหลักฐานเป็นใบบภท.5 ที่เสียภาษีให้กับทางที่ว่าการอำเภอชะอำทุกปี นางสาววิราวรรณฯ ได้ทำการเพาะเลี้ยงม้าพันธุ์จากต่างประเทศพร้อมปลูกบ้านพักอาศัยอยู่มาเป็นเวลา 10 ปี โดยมีรั้วรอบขอบชิด ต่อมาทางเทศบาลตำบลหัวหิน ได้มีหนังสือถึง นางสาววิราวรรณฯ แจ้งว่า นางสาววิราวรรณฯ บุกรุกที่ดินของเทศบาล จำนวน 5 ไร่ ซึ่งเป็นที่ทิ้งขยะของเมืองหัวหิน จึงให้ทำการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างไปให้หมดภายใน 7 วัน นอกจากนี้ทางเจ้าหน้าที่ฝ่ายสาธารณสุขได้นำขยะมาทิ้งในที่ดินในเนื้อที่ 5 ไร่ ดังกล่าว และข่มขู่โดยใช้อาวุธปืนยิงเข้ามาในพื้นที่ นางสาววิราวรรณ จึงไปแจ้งความกับเจ้าหน้าที่ตำรวจหัวหิน และร้องเรียนต่อหนังสือพิมพ์มติชนเพื่อขอความเป็นธรรม<sup>15</sup>

<sup>15</sup> เจ้าของคอกม้าคววณู เทศบาลหัวหินรังแก ป่าไม้ชะอำแจ้งกำลังอยู่ระหว่างตรวจสอบ, มติชนรายวัน (13 มีนาคม 2538 : 24.)

จากตัวอย่างที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่าประชาชนได้ทำการซื้อขายที่ดินอันเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยเข้าใจผิดว่า การที่ทางราชการได้เก็บภาษีบำรุงท้องที่ และ ออกหลักฐานการชำระภาษีให้ คือใบ บกท.5 ไว้เป็นหลักฐานนั้น ใบ บกท.5 คือเอกสารรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ทางราชการออกให้ และสามารถใช้เป็นหลักฐานยืนยันการมีกรรมสิทธิ์ของตน และตนไม่ใช่ผู้ที่บุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่ในทางตรงกันข้าม รัฐถือว่า เอกสาร บกท.5 ไม่ใช่เอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินแต่อย่างใด แม้เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเป็นผู้ออกให้ก็ตาม แต่ก็เป็นเรื่องของการเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ไม่ใช่เรื่องกรรมสิทธิ์ กรณีนี้จึงเป็นสาเหตุแห่งการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประการหนึ่ง

จากนั้น รัฐบาลได้เริ่มแสดงสิทธิความเป็นเจ้าของเหนือพื้นที่ป่า โดยเข้าไปจัดการบริหารพื้นที่ด้วยนโยบายอนุรักษ์ป่าไม้เป็นสำคัญ

จึงเห็นได้ว่าสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนแต่เดิมประกอบอาชีพเกษตรกรรมแบบยังชีพในลักษณะพออยู่พอกิน ต่อมาประเทศไทยได้เปิดตลาดการค้ากับต่างประเทศ ผลผลิตทางการเกษตรเป็นสินค้าที่สำคัญในการส่งออก จึงมีการเร่งผลผลิตให้เพียงพอต่อการส่งออก การเพิ่มผลผลิตกระทำด้วยการปลูกพืชชนิดเดียวในปริมาณเนื้อที่มาก ไม่ได้ปลูกพืชหลากหลายชนิดเหมือนแต่ก่อน มีผลให้สภาพดินเสื่อมเสียอย่างรวดเร็วจำเป็นต้องเพิ่มผลผลิตด้วยการขยายเนื้อที่ และไม่มีมีการปรับปรุงบำรุงดินให้ดีขึ้น จึงเข้าไปบุกเบิกที่ทำกินในบริเวณป่าไม้

#### 4. การบริหารการจัดการที่ดินของหน่วยงานของรัฐ

รัฐมีนโยบายที่จะสงวนและคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ จึงได้มีการออกกฎหมายและประกาศขยายพื้นที่โดยไม่มีมีการสำรวจในพื้นที่จริง แต่กระทำด้วยการกำหนดในแผนที่ มีผลทำให้ประกาศเขตพื้นที่ของรัฐทับพื้นที่ที่ประชาชนอาศัยทำประโยชน์อยู่เดิม ราษฎรที่อยู่ในพื้นที่ที่ถูกประกาศจึงตกเป็นผู้บุกรุกโดยผลของกฎหมาย ดังจะเห็นได้จากกฎหมายที่ให้อำนาจการประกาศเขตพื้นที่ของรัฐ ดังนี้

พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478

เนื่องจากการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าและมีการบุกรุกเข้าไปทำประโยชน์ในที่ดินที่เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเป็นจำนวนมาก เป็นเหตุให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่ามีปริมาณลดน้อยลงจนน่าเป็นห่วง รัฐจึงได้ออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 โดยกำหนดให้การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ได้กำหนดให้มีการเดินสำรวจว่าพื้นที่ที่จะกำหนดเป็นเขตหวงห้ามนั้นมีราษฎรอยู่อาศัยทำประโยชน์ตามความเป็นจริงอยู่ก่อนหรือไม่ ซึ่งราษฎรไทยส่วนใหญ่จะเข้าจับจองทำมาหากินในที่ดินโดยไม่มีเอกสารหลักฐานแสดงถึงสิทธิแต่อย่างใด ผลจากพระราชบัญญัตินี้ทำให้การประกาศเขตหวงห้ามที่ดินมีแนวเขตทับซ้อนที่ดินของราษฎรเป็นจำนวนมาก

พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดเขตหวงห้ามที่ดินครั้งแรกในปี พ.ศ. 2479 โดยกำหนดเขตหวงห้ามจำนวน 8 ที่ ครั้งแรกคือ กำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอเมืองจังหวัดลพบุรี และอำเภอหนองไผ่ จังหวัดสระบุรี เมื่อ 5 สิงหาคม 2479 (หวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการทหาร)<sup>16</sup> และกำหนดเขตหวงห้ามที่ดินครั้งหลังสุดในปี พ.ศ. 2497 ที่ล่าสุดคือกำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี 2497 (เพื่อราชการกระทรวงมหาดไทย)<sup>17</sup> รวมระยะเวลา 19 ปี รวมทั้งสิ้น 191 ที่ เมื่อคิดเฉลี่ยแล้วเท่ากับมีการประกาศกำหนดเขตหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ปีละ 10 ที่

<sup>16</sup> ราชกิจจานุเบกษา ปี 2479 หน้า 309

<sup>17</sup> ราชกิจจานุเบกษา ปี 2497 หน้า 50

แนวเขตที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาที่ประกาศนี้ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่จนถึงปัจจุบัน เป็นเหตุให้ราษฎรที่อยู่ทำกินในที่ดินเขตหวงห้ามกลายเป็นผู้บุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินไป เช่น ราษฎรตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ได้รับความเดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน เนื่องจากอยู่ในที่สงวนหวงห้ามของกองทัพเรือ (ฐานทัพเรือสัตหีบ) ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2479, ราษฎรตำบลแม่แรม อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในเขตท้องที่อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อปี พ.ศ. 2483

พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481

ต่อมารัฐได้ออกพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ.2481 โดยแบ่งป่าออกเป็น 2 ประเภท คือ ป่าคุ้มครอง และป่าสงวน

การกำหนดเขตป่าคุ้มครองและป่าสงวนรัฐมนตรีจะตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยกรรมการจังหวัดท้องที่ผู้หนึ่ง กรรมการอำเภอท้องที่ผู้หนึ่ง และเจ้าพนักงานป่าไม้หรือพนักงานป่าไม้ผู้หนึ่ง ทำการสำรวจสอบสวน พิจารณาเขตป่าที่จะจัดให้เป็นป่าคุ้มครอง หรือป่าสงวน

คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมานี้ มีอำนาจสอบสวนถึงประโยชน์ใด ๆ ของบุคคลซึ่งมีอยู่หรืออ้างว่ามีอยู่ก่อนวันประกาศภายในเขตป่านั้น ถ้าปรากฏว่ามีประโยชน์ของบุคคลใดอยู่ รัฐบาลจะเพิกถอนประโยชน์นั้นเสียก็ได้ แต่ถ้าการเพิกถอนประโยชน์ดังกล่าวเป็นเหตุให้บุคคลใดเสื่อมเสียประโยชน์ คณะกรรมการก็มีอำนาจจ่ายค่าทำขวัญตามสมควร แต่ถ้าตกลงกันไม่ได้ก็ให้คูกรณีเสนอเรื่องและเหตุผลไปยังรัฐมนตรีเพื่อวินิจฉัย เมื่อรัฐมนตรีสั่งประการใดให้เป็นที่สุด

สำหรับการกำหนดป่าคุ้มครองนั้น ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยมีแผนที่สังเขปแสดงแนวเขตติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกา ส่วนป่าสงวนนอกจากจะมีแผนที่แสดงแนวเขตโดยชัดแจ้งต่อท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วยแล้ว ยังมี

หลักเขตกับป้ายหรือเครื่องหมายแสดงไว้โดยรอบบริเวณป่าสงวนนั้น เพื่อให้ประชาชนเห็นได้ โดยชัดแจ้งตามสมควร

ป่าสงวนนี้ จะมีการคุ้มครองดูแลที่เข้มงวดกว่าป่าคุ้มครอง โดยห้ามบุคคลเข้า ยึดถือจับจอง กั้นสร้างแผ้วถางป่านั้น และห้ามเผาป่า นำ ปล่อย หรือละลายให้สัตว์เลื้อย เข้าไป หรือจัดทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ไม้หรือของป่า ในป่าสงวนนั้นด้วยประการ ใด ๆ

นับตั้งแต่มีพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 เป็นต้นมา ได้มี พระราชกฤษฎีกากำหนดป่าคุ้มครอง ครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2483 และครั้งสุดท้ายเมื่อปี พ.ศ. 2497 หากนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2481 เป็นเวลา 16 ปี ได้มีการกำหนดป่าคุ้มครอง รวมทั้งสิ้น 248 ป่า คิดเฉลี่ยปีละ 15.5 ป่า โดยกำหนดป่าคุ้มครองในปี 2483 เป็นแห่งแรกและจำนวน ป่าเดียว คือ พระราชกฤษฎีกากำหนดป่าภูเก็ด ตำบลมะชู-ภูเก็ดก็ือ และในท้องที่ตำบล ตาเนาะแมเราะ และตำบลยะรม อำเภอบะตัง จังหวัดยะลา ให้เป็นป่าคุ้มครอง ลงวันที่ 3 ธันวาคม 2483<sup>18</sup>

สำหรับป่าสงวนนั้น นับตั้งแต่มีพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 เป็นต้นมา ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดป่าสงวนนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2481 ถึง.พ.ศ.2497 เป็น เวลา 16 ปี รวมจำนวนทั้งสิ้น 11 ป่า โดยกำหนด ป่าสงวนในปี พ.ศ.2486 เป็นแห่งแรก และ จำนวนป่าเดียว คือ พระราชกฤษฎีกากำหนดป่าประดู่ - วังตะเคียน ในท้องที่ตำบลย่านรี อำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี<sup>19</sup>

<sup>18</sup> ราชกิจจานุเบกษา พ.ศ. 2483 หน้า 837

<sup>19</sup> ราชกิจจานุเบกษา พ.ศ.2496 ตอน 61 หน้า 1176

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504

ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติไว้ใน มาตรา 6 ว่า “เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน ก็ให้มีอำนาจกระทำได้โดยการประกาศพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “อุทยานแห่งชาติ”

ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง”

ในการกำหนดที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ไม่มีบทบัญญัติให้ทำการสำรวจสอบสวนเขตป่าที่จะกำหนดเป็นป่าสงวน อย่างเช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ.2481 แต่อย่างใด

ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้ห้ามบุคคลยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงกันสร้าง แผ้วถางหรือเผาป่า หากฝ่าฝืน มีโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ จึงมีผลว่าหากกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติทับที่ดินที่ราษฎรอยู่อาศัยมาแต่เดิม โดยที่ราษฎรไม่มีเอกสารสิทธิ์หรือเป็นที่ดินมือเปล่า ราษฎรผู้นั้นก็หมดสิทธิในที่ดินจะต้องโยกย้ายออกจากที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติ หากไม่ยอมออกและยังอยู่ต่อไป กฎหมายก็ถือว่าเป็นผู้บุกรุกอุทยานแห่งชาติ

นับแต่มีพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 เป็นต้นมา ได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติเป็นแห่งแรก ที่ป่าเขาใหญ่ ครอบคลุมพื้นที่ใน

เขตจังหวัดนครนายก จังหวัดปราจีนบุรี จังหวัดนครราชสีมา และจังหวัดสระบุรี เมื่อปี พ.ศ.2505<sup>20</sup>

หลังจากนั้นได้มีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติอีกหลายแห่ง นับแต่ปี พ.ศ.2504 ถึงปี พ.ศ.2522 รวมระยะเวลา 18 ปี ได้มีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ รวม 16 ป่า

ในแต่ละปีสามารถประกาศได้ดังนี้<sup>21</sup>

ปี พ.ศ.	2505	2506	2515	2517	2518	2520	2521	2522
จำนวนป่า	2	1	3	1	4	1	2	2

จะเห็นได้ว่าประกาศเขตอุทยานแห่งชาติในแต่ละปี สามารถประกาศครอบคลุมเนื้อที่เป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดให้มีการออกทำการสำรวจก่อนที่จะประกาศ

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507

ปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ใช้อยู่บังคับในมาตรา 6 ได้กำหนดให้บรรดาป่าที่เป็นป่าสงวนอยู่แล้วตามกฎหมาย ว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่า ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้

ในการกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้น เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดป่าใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อรักษาสภาพป่า ของป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติ ให้รัฐมนตรีออกเป็น

<sup>20</sup> ราชกิจจานุเบกษา พ.ศ.2505 ตอน 86 หน้า 982.

<sup>21</sup> ข้อมูลจากราชกิจจานุเบกษา พ.ศ.2504-2522



กฎกระทรวง ซึ่งต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 นี้ไม่มีบทบัญญัติให้ทำการสำรวจสอบสวนเขตป่าที่จะกำหนดเป็นป่าสงวนอย่างเช่นพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 แต่อย่างใด เพียงแต่กำหนดหลักเกณฑ์ให้ราษฎรที่อยู่ในเขตที่กำหนดป่าสงวนรักษาสีทธิของตนเอง โดยบุคคลอ้างว่ามีสิทธิหรือได้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นไว้บังคับ ให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นไว้บังคับ ถ้าไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดเวลาดังกล่าวถือว่าละสิทธิหรือประโยชน์นั้น

อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า ราษฎรที่อยู่อาศัยมาก่อนที่จะประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติจะต้องรักษาสีทธิของตนเอง โดยต้องยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่มิประกาศกฎกระทรวงไว้บังคับ หากไม่ยื่นภายในกำหนด รัฐถือว่าราษฎรผู้นั้นละสิทธิที่จะได้ค่าทดแทน

ในการดูแลรักษาป่าสงวนแห่งชาตินี้ กฎหมายห้ามมิให้ผู้ใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติวันแต่จะได้รับอนุญาต จึงเท่ากับว่าราษฎรที่อยู่อาศัยในเขตป่าสงวนมาแต่เดิมจะต้องอพยพโยกย้ายออกจากเขตป่าสงวน หากไม่ย้ายออกไปก็ถือว่าเป็นผู้นุกรุกมีโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปี และปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาท หรือหากกระทำเป็นเนื้อที่เกินยี่สิบห้าไร่ หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ไม้สัก ไม้ยาง ต้นน้ำลำธาร ก็จะมีโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท และศาลมีอำนาจสั่งให้ออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ อันเป็นการยืนยันโดยผลของกฎหมายว่าราษฎรที่อยู่อาศัยในเขตป่าสงวนโดยมิได้รับอนุญาตถือว่าเป็นผู้นุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ

นับแต่มีพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 เป็นต้นมา ได้มีประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นแห่งแรกที่ ป่าเลนคลองท่าเรือ ตำบลป่าคอก ตำบลศรีสุนทร อำเภอกลาง และตำบลเกาะแก้ว อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต เมื่อปี พ.ศ.2507<sup>22</sup>

หลังจากนั้นได้มีการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติอีกหลายแห่ง นับแต่ปีพ.ศ.2507 ถึง พ.ศ.2522 รวมระยะเวลา 15 ปี ได้มีการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ รวม 1141 ป่า

จากการที่พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ไม่ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ออกเดินสำรวจพื้นที่ก่อนประกาศเป็นเขตป่าสงวน มีผลทำให้บางปีสามารถประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติได้เป็นจำนวนร่อยกว่าป่า เช่น ในปี พ.ศ.2508 สามารถประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน 117 ป่า ในปี พ.ศ.2509 ประกาศได้ 125 ป่า ในปี พ.ศ.2516 ประกาศได้ถึง 155 ป่า<sup>23</sup>

จะเห็นได้ว่าการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติในแต่ละปีสามารถประกาศได้เป็นจำนวนมากและครอบคลุมเนื้อที่เป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดให้มีการออกทำการสำรวจก่อนที่จะประกาศ

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า มีวัตถุประสงค์เพื่อการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เนื่องจากมีข้อตกลงระหว่างประเทศในการที่จะร่วมมือกันเพื่อสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าของท้องถิ่น อันเป็นทรัพยากรสำคัญของโลก

<sup>22</sup> ราชกิจจานุเบกษา พ.ศ.2507 ตอน 111 หน้า 690.

<sup>23</sup> ข้อมูลจากราชกิจจานุเบกษา พ.ศ.2507-2522

ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 ได้ให้อำนาจ คณะรัฐมนตรีกำหนดบริเวณที่ดินให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า ซึ่งเรียกว่า “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และมีแผนที่แสดงแนวเขตบริเวณที่กำหนดแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย

เมื่อประกาศแล้วมีผลทำให้ผู้ที่อยู่ในพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่ามาแต่เดิม ต้องอพยพออกจากพื้นที่เพราะกฎหมายฉบับนี้ห้ามมิให้ผู้ใดยึดถือ หรือครอบครอง และห้ามเข้าไปในบริเวณเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าโดยที่ไม่ได้รับอนุญาต หากฝ่าฝืน บุคคลนั้นก็มีความผิดฐานบุกรุก การกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า กฎหมายไม่ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่เดินสำรวจถึงความมีอยู่ของชุมชนในบริเวณป่าที่จะประกาศ และไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่จะให้มาร้องเรียนเพื่อแสดงถึงสิทธิในที่ดินที่มีอยู่แต่เดิมแต่อย่างใด

ตามที่ได้มีกฎหมายออกมาเพื่อคุ้มครองป้องกันและสงวนที่ดินและป่าไม้ แต่เดิมนั้นได้กำหนดให้มีการสำรวจสอบสวนเขตป่าที่จะทำการคุ้มครองหรือสงวน นอกจากนี้ยังให้โฆษณาระบุท้องที่ซึ่งจะทำการสำรวจ โดยปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการกำนันในท้องที่กับที่สาธารณะและที่ชุมชน ตำบลที่จะสำรวจ ให้ประชาชนทราบล่วงหน้าอย่างน้อยหกสิบวันก่อนทำการสำรวจ หากปรากฏว่าประชาชนมีประโยชน์อยู่ก่อนวันประกาศก็ต้องจ่ายค่าทำขวัญตามสมควร การประกาศป่าคุ้มครองและป่าสงวนดังกล่าวจึงประกาศได้เป็นเนื้อที่ไม่มากนัก แม้จะมีกฎหมายประกาศใช้เป็นเวลา 16 ปี ก็ตาม การกำหนดป่าคุ้มครองก็กระทำได้ เฉลี่ยปีละ 15.5 ป่า และป่าสงวนนั้นแม้จะมีกฎหมายออกมาเป็นเวลานานถึง 16 ปี ก็ตาม แต่มีการกำหนดป่าสงวนรวมทั้งสิ้นเพียง 11 ป่าเท่านั้น และไม่มีผลกระทบต่อประชาชนมากนัก

หลังจากนั้นได้มีพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 ให้อำนาจที่จะกำหนดสงวนหวงห้ามและคุ้มครองป่าโดยไม่มีบทบัญญัติให้ต้องมีการสำรวจสอบสวนเขตป่าที่จะประกาศก่อนแต่อย่างใด การกำหนดเขตป่าสงวนและอุทยานแห่งชาติ

และกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าจึงกระทำโดยมิได้สำรวจพื้นที่จริง เป็นเหตุให้การประกาศเขตป่าสงวนและอุทยานแห่งชาติทับพื้นที่ของประชาชนที่อาศัยทำกินอยู่เดิม ประชาชนเหล่านั้นจึงตกเป็นผู้บุกรุกพื้นที่ป่าสงวนและอุทยานแห่งชาติ

จากข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช.2 ค) ปี 2537 ได้มีการสำรวจหมู่บ้านทั่วประเทศ สามารถจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลได้จำนวน 60,127 หมู่บ้าน พบว่าหมู่บ้านที่มีปัญหาจำนวนมากมีจำนวน 12,448 หมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 20.7 ของหมู่บ้านทั้งหมดที่สามารถจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลได้ (กล่าวคือหมู่บ้านเหล่านี้ตั้งอยู่ในเขตป่าสงวน) อยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 40,645 หมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 67.6 ของหมู่บ้านทั้งหมด (กล่าวคือหมู่บ้านเหล่านี้ไม่ได้ตั้งอยู่ในเขตป่าสงวน) และอยู่ในระดับดี จำนวน 7,034 หมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 11.7 ของหมู่บ้านทั้งหมด (กล่าวคือหมู่บ้านเหล่านี้ไม่ได้ตั้งอยู่ในเขตป่าสงวนและมีการปลูกป่าชุมชน) สำหรับหมู่บ้านที่มีปัญหาอาจแบ่งได้ดังนี้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีหมู่บ้านที่มีปัญหามากที่สุด จำนวน 5,192 หมู่บ้าน รองลงมาคือภาคเหนือ จำนวน 3,875 หมู่บ้าน ภาคใต้จำนวน 1,785 หมู่บ้าน และภาคกลางจำนวน 1,596 หมู่บ้าน<sup>24</sup>

“ในช่วงแรก แม้รัฐบาลจะประกาศพื้นที่ต่าง ๆ เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ แต่รัฐก็ไม่ได้บังคับใช้กฎหมายดังกล่าวอย่างเข้มงวด ดังจะเห็นได้ว่าในช่วงเวลาของการประกาศก็มีราษฎรจำนวนหนึ่งครอบครองพื้นที่นั้นอยู่ก่อนแล้ว และภายหลังการประกาศก็มีความทะยอยกันอพยพเข้าสู่พื้นที่มากขึ้นเป็นลำดับ เมื่อประชากรหนาแน่นมาก กระทรวงมหาดไทยก็จัดการตั้งหมู่บ้านขึ้นใหม่ แยกขาดในทางการบริหารจากหมู่บ้านเดิม อีกทั้งยังทำการเก็บภาษีบำรุงท้องที่จากราษฎรอีกด้วย”<sup>25</sup>

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>24</sup> กองวิชาการและแผน กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย, หมู่บ้านชนบทไทย ปี 2537 จากข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช. 2ค) (กรุงเทพฯ: พิมพ์ที่ หจก.เพิ่มเสริมกิจ, 2538), หน้า 98

<sup>25</sup> นิพนธ์ พัวพงศกร และอนัญญา ภูวงศ์กุล (อึ้งภากรณ์) “วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่าภาคกลาง,” หน้า 201.

การที่รัฐไม่มีนโยบายหรือมาตรการอย่างหนึ่งอย่างใดที่จะป้องกันไม่ให้ราษฎรอพยพเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ภายหลังจากที่ได้ประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว เท่ากับเป็นการรับรองการมีสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของราษฎร และการที่ทางราชการได้จัดตั้งชุมชนที่เกิดขึ้นมา จึงมีลักษณะยอมรับถึงความมีอยู่ของชุมชน ทั้ง ๆ ที่การกระทำของชุมชนนั้นเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย

### 5. การสร้างปัจจัยพื้นฐานทางสาธารณูปโภค

การสร้างปัจจัยพื้นฐานทางสาธารณูปโภค เช่นการสร้างถนน การสร้างแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรโดยการสร้างเขื่อน ก็มีผลเป็นการทำลายพื้นที่ป่าเช่นกัน เพราะจะต้องมีการก่อสร้างสถานที่ในการสร้างเขื่อน สร้างถนนเข้าไปในพื้นที่ป่าไม้บริเวณที่จะสร้างเขื่อน มีผลให้ถนนดังกล่าวเป็นทางลัดเลี่ยงไม้ที่ลักลอบตัด โดยปราศจากการควบคุมดูแลจากเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างจริงจัง การตัดไม้ขนาดใหญ่และขนาดกลางออกไปจากป่าเป็นการเอื้ออำนวยให้ชาวบ้านเข้าไปบุกรุกที่ดินและเข้าทำการเกษตรได้ง่ายขึ้น อันเป็นเหตุแห่งการบุกรุกพื้นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินอีกกรณีหนึ่ง

### 6. การขาดหลักฐานแสดงแนวเขตพื้นที่หวงห้ามและการไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

สาเหตุของการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินอีกประการหนึ่งคือ การขาดหลักเขตและประกาศกำหนดพื้นที่ให้เห็นเด่นชัด ซึ่งการประกาศเขตพื้นที่ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ หรือกำหนดเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 8 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 8 ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่จัดให้มีหลักเขตและป้าย หรือเครื่องหมายอื่นแสดงเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือเขตอุทยานแห่งชาติเอาไว้

แต่ในทางปฏิบัติ ในบางพื้นที่ที่รัฐกำหนดให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติหรือกำหนดให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติไม่มีหลักเขตให้ปรากฏเห็นเป็นเขตกำหนดแต่อย่างใด ทั้งนี้อาจเกิดจากความผิดพลาดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนและแบบแผนที่ทางราชการกำหนดเอาไว้ ทำให้เกิดปัญหาที่ไม่สามารถยืนยันได้ว่า เขตแดนที่แน่นอนของที่สาธารณ

สมบัติของแผ่นดินอยู่ ณ ที่ใด มีผลทำให้ประชาชนที่ทำประโยชน์อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกับพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตอุทยานแห่งชาติ เกิดความไม่แน่นอนว่าพื้นที่ที่ประชาชนเข้าทำประโยชน์นั้น อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติหรือเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่ เมื่อทางราชการกล่าวอ้างว่าเขตดังกล่าวเป็นพื้นที่ป่าสงวน หรือพื้นที่อุทยานแห่งชาติ จึงเกิดข้อขัดแย้งขึ้น

กรณีนี้ได้เกิดปัญหาเรียกร้องของประชาชนให้ทางราชการปรับแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามให้เห็นเด่นชัด เพื่อไม่ก่อให้เกิดปัญหาการบุกรุกขึ้น เช่น

เมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2537 เวลา 10.00 นาฬิกา ราษฎรประมาณ 800 คน จากพื้นที่อำเภอกุตบาก อำเภอต่างอย อำเภอพรหมานิคม และอำเภอเมืองสกลนคร ได้รวมตัวประท้วงหน้าว่าการอำเภอกุตบากอีกครั้ง หลังจากที่เคยยกขบวนมาชุมนุมประท้วงอย่างต่อเนื่องหลายครั้งหลายครา ตั้งแต่เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2536 เพื่อขอทราบผลการพิจารณาและคำตอบจากรัฐบาล กรณีที่เรียกร้องให้มีการแบ่งเขตแดนที่ดินของชาวบ้านที่ทำมาหากินในเขตอุทยานแห่งชาติภูพานให้แน่ชัด ซึ่งนายสุเทพ เทือกสุบรรณ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เคยเดินทางมาพบและรับปากชาวบ้านไว้ในการชุมนุมประท้วงครั้งแรก แต่ก็ไม่ได้มีการดำเนินการใด ๆ โดยทางราชการอ้างว่ายังไม่ถึงประมาณในการออกปรับหลักแบ่งเขตแดนดังกล่าว<sup>26</sup>

#### 7. การขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การที่รัฐมีหน่วยงานที่ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องที่ดินหลายหน่วยงาน แต่ละหน่วยงานทำหน้าที่ของตนตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดและตามนโยบายที่ได้รับมอบอำนาจ โดยขาดการประสานงานที่ดี มีผลทำให้ประชาชนตกเป็นผู้นุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทั้งนี้เนื่องจาก

เมื่อปี พ.ศ. 2518 สมัยที่ พล.ต. ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีนโยบายที่จะให้ประชาชนที่บุกรุกเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติได้อยู่อาศัย

<sup>26</sup> ภูพานเดือด, มติชนรายวัน (11 มีนาคม 2537) : 12

ทำประโยชน์ต่อไป และเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่ประชาชนในพื้นที่ดังกล่าว เพื่อเป็นประโยชน์ในการขอทำสินเชื่อเพื่อการเกษตรกับสถาบันการเงิน การเร่งรัดออกเอกสารสิทธิก็ด้วยวิธีจัดส่งเจ้าหน้าที่ที่ดินและเจ้าหน้าที่ป่าไม้ออกไปเดินสำรวจพื้นที่เพื่อรับรองสิทธิแก่ประชาชนและเป็นการระวังไม่ให้เอกสารสิทธิทับพื้นที่ป่าไม้ด้วย

แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่าการออกเดินสำรวจมีแต่เจ้าหน้าที่ที่ดินออกทำการสำรวจรับทราบข้อมูลจากประชาชนโดยไม่มีเจ้าหน้าที่ป่าไม้ร่วมรับรู้และกำหนดแนวเขตป่าไม้ด้วย เป็นเหตุให้การออกเอกสารสิทธิของเจ้าหน้าที่ที่ดินทับเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นจำนวนมาก ซึ่งถือว่าการออกเอกสารสิทธิดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เรื่องนี้ได้รับการตรวจสอบอีกครั้งอย่างละเอียด โดยนำเอกสารสิทธิที่ออกเปรียบเทียบกับระวางของที่ดิน และระวางของป่าไม้ ทำให้ทราบว่ามียุทธินดินผืนใดบ้างอยู่นอกแนวเขตป่าสงวนและผืนใดบ้างอยู่ทับพื้นที่ป่าสงวน ในปี 2532 กรมที่ดินได้สรุปผลการตรวจสอบการออกเอกสาร น.ส.3 ก. ทับพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทั่วประเทศ มีตัวเลขออกมาคร่าว ๆ ว่ามีจำนวนถึง 26,000 แปลง รวมเนื้อที่มากกว่าสองแสนไร่ และส่งผลความคิดเห็นมายังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่ออาศัยความตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยยกเลิกเอกสารสิทธิ<sup>27</sup>

การที่เจ้าหน้าที่ป่าไม้ ไม่ได้ออกทำการสำรวจระวางแนวเขตก็เนื่องจากไม่สามารถยืนยันแนวเขตป่าไม้ที่แท้จริงได้ว่าอยู่ที่ใด ทั้งนี้เพราะไม่มีการกำหนดหลักฐานที่แน่ชัด และการที่หน่วยราชการแต่ละหน่วยงานต่างทำหน้าที่ของตนตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ โดยถือกฎหมายกันคนละฉบับ จึงก่อให้เกิดปัญหาขัดแย้งขึ้นในระหว่างหน่วยงานของทางราชการด้วยตนเอง การที่กรมที่ดินได้ออกเอกสารสิทธิให้แก่ประชาชนแล้ว แต่กรมป่าไม้

<sup>27</sup> ปัญหารุกที่ป่าสงวน ฯ “ภูเรือ” เหยื่อของ “นักฉกฉวย”, มติชนรายวัน (30 ตุลาคม 2537) : 9.

กลับมาคัดค้านความถูกต้องของเอกสารที่กรมที่ดินออกไป ซึ่งจะต้องมีการเพิกถอนเอกสารสิทธิ์ของประชาชน ทำให้ประชาชนเกิดความไม่เข้าใจว่า ตนเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และทางราชการได้ออกเอกสารสิทธิ์รับรองการมีกรรมสิทธิ์ให้แล้ว แต่ทางราชการกลับยกเลิกเอกสารสิทธิ์ที่ตนได้รับแล้วกล่าวหาว่าเป็นผู้บุกรุก จึงก่อให้เกิดความขัดแย้งกันขึ้นระหว่างราษฎรและรัฐบาล



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย