



บทที่ 5

สรุปและเสนอแนะ

สรุป

นโยบายเกี่ยวกับการวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศไทย เริ่มขึ้นเมื่อปี 2484 โดยคณะรัฐมนตรีได้พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ปรับปรุงส่วนสัมพันธ์ระหว่างพื้นที่เพาะปลูกและพื้นที่สงวนเป็นป่าได้และวางหลักเกณฑ์ว่า เมื่อกันพื้นที่ที่จะสงวนเป็นป่าออกแล้ว พื้นที่ที่เหลืออนุญาตให้ราษฎรจับจองทำการไถ่สร้างเปลี่ยนสภาพเป็นพื้นที่เพาะปลูกได้ และต่อมาได้กำหนดให้อธิบดีกรมที่ดินอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 7 ทำการจำแนก สำรวจและสัมมะโนที่ดิน เพื่อให้ทราบถึงความอุดมสมบูรณ์และความเหมาะสมแก่การทำประโยชน์ แต่เนื่องจากขาดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่และเงินงบประมาณ การสำรวจดินจึงดำเนินการได้เพียงบางพื้นที่เท่านั้น

การวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศไทยอย่างเป็นทางการเป็นระบบเริ่มขึ้นอีกครั้ง เมื่อมีการประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) โดยรัฐบาลได้ประกาศ "นโยบายการสำรวจและจำแนกประเภทที่ดิน" เพื่อจัดสรรพื้นที่ประเทศเป็นพื้นที่ป่าสงวนคุ้มครอง และพื้นที่สมควรจัดสรรเพื่อการเกษตรกรรมและใช้ประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการตามนโยบายมาตามลำดับจนกระทั่งถึงปี 2525 "คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ" ได้สรุปสถานการณ์การใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศไทย เสนอ นายกรัฐมนตรี ว่า จากการดำเนินการตามนโยบายสำรวจและจำแนกประเภทที่ดินของประเทศไทย ยังมีพื้นที่ป่าไม้ถาวรซึ่งยังไม่ได้ประกาศเป็นป่าสงวนอีกประมาณ 45.9 ล้านไร่ และในพื้นที่ป่าซึ่งประกาศเป็นเขตป่าสงวนไปแล้วประมาณว่ามีผู้บุกรุกเข้าไปใช้พื้นที่ประมาณ 30 ล้านไร่ สำหรับพื้นที่ทำการเกษตรยังไม่สามารถออกเอกสารสิทธิให้ราษฎรอีกประมาณ 30 ล้านไร่ คณะรัฐมนตรีจึงได้ประกาศ "นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน" ออกมาเร่งรัดดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ให้แล้วเสร็จภายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)

ในช่วงปี 2528 "คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ" เห็นว่า ทรัพยากรที่ดินเป็น ทรัพยากรที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาชนบทและเป็นพื้นฐานของการประกอบการเกษตรกรรม อัน เป็นอาชีพของประชาชนส่วนใหญ่ในชนบท ตลอดจนตระหนักถึงปัญหาที่ดินของชาติซึ่งจะต้องได้ รับการแก้ไขเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรที่ดิน เพื่อให้เกิดการกระจายรายได้ มี ความเท่าเทียมกันมากขึ้น เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้มีการอนุรักษ์ ทรัพยากรที่ดินสำหรับไว้ใช้ในอนาคตและเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งได้นำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาจนกระทั่งมีมติ เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2530 กำหนด "นโยบายที่ดินแห่งชาติ" ขึ้น ประกอบด้วยนโยบายสำคัญ 2 ด้าน คือ "ด้านการใช้ที่ดิน" และ "ด้านการถือครองที่ดิน" และแยกเป็นนโยบายเฉพาะด้าน ได้แก่ นโยบายที่ดินเพื่อเศรษฐกิจ นโยบายที่ดินเพื่อสังคม นโยบายที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ นโยบายที่ดินเพื่อความมั่นคง และนโยบายชาวเขา

สำหรับ "นโยบายด้านการใช้ที่ดิน" มีวัตถุประสงค์ที่จะวางแผนการใช้ที่ดินเพื่อจำแนก ขอบเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินของพื้นที่ประเทศออกเป็นบริเวณที่สำคัญ ๆ คือ การกำหนด ขอบเขตบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ การกำหนด ขอบเขตบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม และการกำหนดขอบเขต บริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการตั้งถิ่นฐานและการอยู่อาศัย

ปัจจุบันมีกฎหมายที่ใช้บังคับซึ่งมีเนื้อหาและเจตนารมณ์ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนด ขอบเขตบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดิน และให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐควบคุมการใช้ประโยชน์ สอนองนโยบายที่ดินแห่งชาติเรื่องต่าง ๆ ข้างต้น ดังนี้

กฎหมายกำหนดบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ ในพื้นที่ป่าไม้ คือ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 พระราชบัญญัติอุทยาน แห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติทั้งสาม ฉบับนี้ตราขึ้นตามแนวนโยบายการสำรวจและจำแนกประเภทที่ดิน ซึ่งเริ่มใช้บังคับพร้อมกับการ ใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1

กฎหมายกำหนดบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม คือ พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 พระราชบัญญัติฉบับนี้มีแนวความคิดจะตราขึ้นมาใช้บังคับ ตั้งแต่เริ่มใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เช่นกัน แต่จากความแปรผันทางการเมืองของประเทศทำให้สามารถประกาศใช้บังคับได้เมื่อปี 2526 และมีเพียง 17 มาตราเท่านั้น

กฎหมายกำหนดบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อการตั้งถิ่นฐานและอยู่อาศัย คือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ปัจจุบันได้ใช้เป็นเครื่องมือวางและจัดทำผังเมืองรวมสนองนโยบายที่ดินแห่งชาติ แต่เนื่องจากเป็นกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานไว้หลายขั้นตอน จึงทำให้ไม่สามารถจะดำเนินการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินได้ทันกับการขยายตัวของชุมชน

สำหรับการใช้กฎหมายข้างต้น ที่จัดเป็นกฎหมายปกครองนั้น จากการวิเคราะห์คำวินิจฉัยทางการปกครองกรณีต่างๆ ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่ฝ่ายปกครอง ได้หยิบยกขึ้นมาหรือเพื่อหาแนวทางปฏิบัติราชการ สะท้อนให้เห็นแนวความคิดและการสั่งการของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปรากฏในคำวินิจฉัยทางการปกครอง เพื่อใช้บังคับกฎหมายควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินสนองนโยบายที่ดินแห่งชาติค่อนข้างหลากหลาย จากคำวินิจฉัยทางการปกครองกรณี ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดขอบเขตบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ พบว่า นักกฎหมายในหน่วยงานของรัฐเข้าใจในสิ่งต่าง ๆ ไม่ตรงกัน จึงทำให้การตีความกฎหมายแตกต่างกันไป จนส่งผลให้การใช้กฎหมายไม่เกิดประสิทธิภาพสนองนโยบายที่ดินแห่งชาติเท่าที่ควร ดังเช่น กรณีการกำหนดที่ดินให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าซึ่งข้าราชการกรมป่าไม้ มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่ายเกี่ยวกับ การประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนด "เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า" ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 กับพื้นที่ป่าไม้ซึ่งทางราชการได้อนุญาตให้บุคคลเข้าไปดำเนินการหาผลประโยชน์ในเขตป่าไม้ถาวรหรือป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ รวม 4 ฉบับ จึงต้องหารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อที่กรมป่าไม้จะได้สั่งการให้เจ้าหน้าที่

ถือ เป็นแนวปฏิบัติให้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย นั้น

ซึ่งในชั้นการพิจารณาความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา และความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา มีความเห็นที่แตกต่างกันและยังไม่มีข้อยุติทางกฎหมายที่ตายตัว ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบความเห็นที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกาที่เห็นว่า "พื้นที่" ที่ทางราชการได้อนุญาตให้เอกชนเข้าไปดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ไม่สามารถตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้

จะเห็นว่าจากกรณีความเห็นที่แตกต่างกัน เป็นปัญหาต่อการปฏิบัติราชการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพราะหากมีการปฏิบัติราชการตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว จะมีผลทำให้ราชการไม่สามารถตราพระราชกฤษฎีกากำหนดพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้ถาวรหรือเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งทางราชการอนุญาตให้เอกชนเข้าไปดำเนินการตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็น "เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า" ได้ พื้นที่ดังกล่าวจะรวมถึงพื้นที่ซึ่งทางราชการอนุญาตให้เอกชนทำกิจการเล็กน้อย เช่น การอนุญาตให้เอกชนทำได้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ หรือการอนุญาตให้ร่อนแร่ตามพระราชบัญญัติแร่ เป็นต้น แนวปฏิบัติดังกล่าวย่อมเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติราชการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และไม่อาจเป็นไปได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าอีกด้วย

กรณีความเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 คำวินิจฉัยทางปกครอง เรื่อง "การโอนทางหลวงจังหวัดให้แก่กรมป่าไม้" สะท้อนให้เห็นความเข้าใจคลาดเคลื่อนและความไม่กระจ่างในเรื่อง "อำนาจหน้าที่ของรัฐ" ซึ่งเป็นทฤษฎีทางกฎหมายปกครอง เพราะเมื่อกรมทางหลวงเกิดความเข้าใจสับสนเกี่ยวกับ "อำนาจหน้าที่" ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดูแลรักษาที่ดินของรัฐ จึงเป็นผลให้กรมทางหลวงเสนอ "ร่างพระราชบัญญัติโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้แก่กรมป่าไม้" โดยเข้าใจว่าการที่ส่วนราชการแห่งใดแห่งหนึ่งจะมีอำนาจดูแลรักษาที่ดินของรัฐ ณ ที่ใดที่หนึ่งนั้น ที่ดินของรัฐนั้นจะต้องเป็นของส่วนราชการนั้นด้วย และเมื่อส่วนราชการแห่งหนึ่งแห่งใดมีอำนาจที่ดูแล "เขตพื้นที่" ตามที่ได้กำหนดโดยกฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใดแล้ว ส่วนราชการอีกแห่งย่อมไม่สามารถมีอำนาจ

หน้าที่ดูแลรักษา "เขตพื้นที่" นั้นได้อีก เพราะจะเป็นการซ้อนกัน

ซึ่งอันที่จริงแล้ว การที่ส่วนราชการมีอำนาจหน้าที่ดูแลที่ดินของรัฐ (เช่นกรมป่าไม้ดูแลอุทยานแห่งชาติ) ส่วนราชการนั้นย่อมสามารถมีอำนาจดูแลที่ดินนั้นได้ แม้ว่าส่วนราชการนั้นจะไม่มี "ชื่อ" เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นเลย เพราะที่ดินประเภทต่าง ๆ ของรัฐไม่ว่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และไม่ว่าที่ดินดังกล่าวจะมีการขึ้นทะเบียนทรัพย์สินหรือไม่ก็ตาม "ที่ดินนั้นต้องถือว่าเป็นทรัพย์สินของรัฐทั้งสิ้น" สำหรับการที่ส่วนราชการใดจะมีอำนาจหน้าที่ดูแลที่ดินของรัฐอย่างไร เป็นคนละปัญหาเกี่ยวกับเรื่องการเป็นเจ้าของที่ดิน และส่วนราชการแต่ละแห่งย่อมมีอำนาจหน้าที่ดูแลที่ดินของรัฐตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้โดยไม่ต้องเป็น "เจ้าของที่ดิน"

กรณีการเข้าใจว่าเมื่อส่วนราชการแห่งหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ดูแล "เขตพื้นที่" ตามที่ได้กำหนดโดยกฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใดแล้ว ส่วนราชการอีกแห่งย่อมไม่สามารถมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาเขตพื้นที่นั้นได้อีกเพราะจะเป็นการซ้อนกันนั้น เป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเช่นกัน เพราะในกรณีที่กฎหมายสองฉบับมีความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ต่างกัน อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายทั้งสองฉบับย่อมจะมี "เขตอำนาจ" ซ้อนกันได้ เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายแต่ละฉบับย่อมใช้อำนาจโดยมีความมุ่งหมายแตกต่างกัน และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่รักษาให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับก็ยังสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่มีความผิดตามกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง ทั้งนี้เนื่องจาก "กฎหมายของรัฐทุกฉบับ" ย่อมมีค่าบังคับเสมอกันและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายดังกล่าวย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยตัดเทียมกัน ทั้งนี้เว้นแต่จะมีบทบัญญัติของกฎหมายไว้เป็นอย่างอื่น

ส่วนการใช้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 นั้น การจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ยังมีความขัดแย้งในนโยบายการใช้พื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตลอดมา ปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อสนองวัตถุประสงค์ของส่วนราชการแต่ละแห่งนำไปสู่ความเห็นทางกฎหมายที่แตกต่างกัน อันส่งผลถึงปัญหาการใช้บังคับเพื่อสนองนโยบายที่ดินแห่งชาติ จากกรณีคำวินิจฉัยทางปกครองเรื่อง "สิทธิทำไม้ใน

เขตสัมปทาน" กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีหนังสือขอทบทวนความเห็นของคณะกรรมการ
กฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5) ต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่)
เนื่องจากเห็นว่าการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับป่าไม้ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นอกจากจะ
ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายแล้วยังต้องปฏิบัติตาม "มติคณะรัฐมนตรี" ซึ่งเป็นผู้บริหาร
ราชการแผ่นดินอีกด้วย การที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มอบให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้
ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐบาล เป็นผู้ทำไม้เอกเป็นการสมประโยชน์ของทางราชการ เพราะรัฐ
สามารถควบคุมการดำเนินงานได้อย่างรัดกุมและยังเป็นการปฏิบัติตาม "มติคณะรัฐมนตรี" ซึ่ง
เป็น "กฎ" และมีฐานะเป็น "กฎหมาย" อีกด้วย

ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่) ได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นพ้อง
กับกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5 ว่า การกำหนดให้ "ผู้รับสัมปทาน" เป็นผู้ทำไม้เอก
ตามหลักเกณฑ์เดิมเป็นการถูกต้องแล้ว และเห็นว่าหลักเกณฑ์ใหม่ของกระทรวงเกษตรและ
สหกรณ์ที่มอบการทำไม้เอกจากที่ดินที่เปิดใช้ประโยชน์ให้แก่ "องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้"
แต่ผู้เดียวโดยอาศัย "มติคณะรัฐมนตรี" และ "มติสภการบริหารคณะปฏิวัติ" เป็นการโต้แย้ง
สิทธิการทำไม้ของผู้รับสัมปทาน

ประเด็นปัญหาข้อกฎหมายจากคำวินิจฉัยทางปกครอง กรณี "สิทธิทำไม้ในเขต
สัมปทาน" เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแนวความคิดพื้นฐานทางทฤษฎีของกฎหมายปกครองของเจ้าหน้าที่
ของรัฐที่เกี่ยวข้องซึ่งจะต้องได้รับการพัฒนา เพราะกรณีนี้เกี่ยวกับการแบ่งสิทธิการตัดไม้ในเขต
สัมปทานในบริเวณน้ำท่วมเพราะการสร้างเขื่อนระหว่างสิทธิของรัฐวิสาหกิจ (องค์การ
อุตสาหกรรมป่าไม้) กับสิทธิของเอกชนผู้รับสัมปทานเป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ "สัญญาทางปกครอง"
ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและประสานผลประโยชน์ระหว่างประโยชน์ของรัฐและเอกชน

ตามทฤษฎี "กฎหมายปกครอง" สัญญาสัมปทานเป็นสัญญาฝ่ายปกครอง ซึ่งรัฐใน
ฐานะผู้ที่เป็นเจ้าของทรัพยากรของชาติ ได้ให้ "สิทธิพิเศษ" แก่เอกชนบางคนในการแสวง
หาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐในฐานะผู้ใช้อำนาจเป็นผู้กำหนดข้อสัญญา
ว่าจะให้สัมปทานอย่างไรเพียงใด (ภายในขอบเขตของกฎหมาย) ดังนั้นโดยพื้นฐานแล้ว
สัมปทานไม่ได้เกิดจากผลของการเจรจาต่อรอง ระหว่างคู่สัญญาที่ต่างมีเจตนาตรงกันและตกลง

ทำสัญญากันขึ้นตามหลักของสัญญาทาง "กฎหมายแพ่ง" ซึ่งองค์การหรือผู้มีหน้าที่ตีความจะมีหน้าที่ต้องแสวงหา "เจตนาที่แท้จริง" ของคู่สัญญาซึ่งจะเป็นกรณีต่างจากการตีความใน "สัญญาสัมปทาน" ซึ่งเป็น "สัญญาปกครอง" เพราะสิ่งที่องค์การหรือผู้มีหน้าที่ตีความจะต้องแสวงหาในเบื้องต้นก็คือ "รัฐมีเจตนาจะให้สัมปทานแก่เอกชนในขอบเขตเพียงใด" ซึ่งเจตนาของฝ่ายบริหารนี้อาจค้นได้จากการพิจารณาข้อเท็จจริงที่ปรากฏจากรายงานและเอกสารต่าง ๆ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐได้จัดทำขึ้น และพิจารณาจากความหมายที่ปรากฏจากข้อกำหนดต่าง ๆ ในสัมปทาน และหากเชื่อได้ว่าในขณะให้สัมปทาน ฝ่ายบริหารไม่ได้มีเจตนาจะกำหนดให้สิทธิแก่ผู้รับสัมปทาน รัฐย่อมพึงให้ความคุ้มครองแก่ผู้รับสัมปทานได้เท่าที่ผู้รับสัมปทานได้รับความเสียหายอันเกิดขึ้นเนื่องจากความเข้าใจผิดโดยสุจริต และผู้รับสัมปทานไม่ควรจะได้รับความเสียหายใด ๆ จากข้อความที่ไม่ชัดเจนของข้อกำหนดในสัมปทานแต่หากผู้รับสัมปทานได้รับความเสียหายเกิดขึ้น รัฐก็ควรชดเชยคืนให้ เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้ได้รับสัมปทานซึ่งมีความสุจริตและอาจเสียหายเพราะความเข้าใจผิดจากความไม่ชัดเจน

สำหรับการใช้กฎหมายควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม คือ พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 นั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของ "คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน" ที่จะกำหนดขอบเขตบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม เสนอขอรับความเห็นชอบจาก "คณะรัฐมนตรี" เพื่อให้มีมติเห็นชอบและให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งในทางปฏิบัติขณะนี้ "กรมพัฒนาที่ดิน" จะเป็นผู้ดำเนินการวางแผนการใช้ที่ดิน เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาที่ดินพิจารณาและนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ

ตามบทบัญญัติของกฎหมาย การกำหนดขอบเขตบริเวณเพื่อคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม โดย "มติคณะรัฐมนตรี" ตามพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 ซึ่งมีเพียง 17 มาตราเท่านั้น ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะดำเนินการบังคับใช้สนองนโยบายที่ดินแห่งชาติได้ เนื่องจากการบังคับใช้โดย "มติคณะรัฐมนตรี" นั้น จะมีผลใช้บังคับแต่เฉพาะกับ "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" เท่านั้น ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่) เคยมีความเห็นว่า "มติคณะ

รัฐมนตรี" ไม่ใช่กฎหมายเพราะไม่ใช่สิ่งที่รัฐสภาตราขึ้น หรือเป็นเพียงสิ่งที่ฝ่ายบริหารได้ตราขึ้น โดยอาศัยกฎหมายแม่บทและจะมีผลใช้บังคับในทางบริหารเฉพาะกับข้าราชการเท่านั้น

สำหรับการใช้กฎหมายควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อการตั้งถิ่นฐานและอยู่อาศัย คือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 นั้น กฎหมายฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่เปิดกว้างและมองการณ์ไกลในอนาคต เพื่อที่จะวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการตั้งถิ่นฐานอย่างเป็นระบบ ทั้งบริเวณเมืองและชนบท มีลักษณะเด่นที่สำคัญ ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายอื่น ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คือ การกำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนการกำหนดวิธีการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน ตามกระบวนการของกฎหมายปกครอง เพื่อร่วมกำหนดแผนและตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของข้าราชการประจำ

โครงสร้างของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้ผสมผสานหลักการด้านการวางแผนพัฒนาพื้นที่ที่มีมิติชัดเจน สามารถถ่ายทอดนโยบายลงสู่พื้นที่ได้อย่างเป็นรูปธรรม และเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรท้องถิ่นตามหลักรัฐศาสตร์ เข้ากับวิธีการตามหลักกฎหมายปกครอง เพื่อเยียวยาความเดือดร้อนของประชาชนที่อาจได้รับจากการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ นับเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาที่กำหนดดุลยภาพระหว่างสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผลประโยชน์ของรัฐค่อนข้างจะเหมาะสมกว่ากฎหมายอื่น ๆ

แต่เนื่องจากเป็นกฎหมายซึ่งค่อนข้างจะเปิดกว้าง และกำหนดขั้นตอนที่หน่วยงานจะต้องปฏิบัติไว้หลายขั้นตอน จึงทำให้การดำเนินงานเพื่อวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมแต่ละแห่งต้องใช้ระยะเวลาเกินกว่าหนึ่งปี การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกำหนดบริเวณการตั้งถิ่นฐานและอยู่อาศัยจึงไม่อาจทำได้ทันกับการขยายตัวของชุมชนในปัจจุบัน นอกจากนี้หน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ ซึ่งเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลพยายามจะนำที่ดินที่ครอบครองดูแลไปใช้ประโยชน์สนองวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของตน มากกว่าการนำที่ดินเข้าสู่กระบวนการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อสนองนโยบายการใช้ที่ดินตามกระบวนการผังเมืองอย่างเป็นระบบ จึงทำให้งานวางแผนการใช้ที่ดินเพื่อการตั้งถิ่นฐานยังคงมีปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐปรากฏอยู่ในปัจจุบัน

จากกรณีปัญหาเกี่ยวกับการปลุกสร้างอาคาร ในที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย บริเวณที่ดินซึ่งกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวม ฉบับที่ 17 (พ.ศ.2529) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 (ผังเมืองรวมเมืองอุดรธานี) กำหนดไว้เป็นที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่) มีความเห็นแตกต่างจากความเห็นของกรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 1 โดยที่ประชุมใหญ่เห็นว่า "การใช้ที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่เอกชนเข้ามาจากการรถไฟแห่งประเทศไทยเพื่อก่อสร้างอาคารพาณิชย์ ไม่อาจกระทำได้เพราะเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวม ฉบับที่ 17 (พ.ศ.2529) ซึ่งกำหนดให้เป็นที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ให้ใช้ประโยชน์เพื่อกิจการของรัฐ กิจการเกี่ยวกับการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการหรือสาธารณูปโภคอื่นเท่านั้น"

กรณีดังกล่าวได้ส่งผลสะท้อนต่อการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวม ในเขตที่ดินของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจในเวลาต่อมา เนื่องจากส่วนราชการของรัฐซึ่งมีกรรมสิทธิ์หรือครอบครองดูแลที่ดินของรัฐอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งควรจะนำที่ดินเข้าสู่กระบวนการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายแม่บท กลับพยายามดำเนินการประสานงานกับสำนักผังเมืองเพื่อไม่ต้องกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินลงในบริเวณที่ดินของส่วนราชการนั้น ๆ ซึ่งขณะนี้กฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวม จะไม่ปรากฏการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณที่ดินของรัฐซึ่งหน่วยราชการบางแห่งครอบครองดูแล (โดยการเว้นว่างไม่มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน) เช่น ที่ดินราชพัสดุซึ่งราชการทหารขอใช้ทุกแห่ง ที่ดินซึ่งมีกฎหมายกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินไว้แล้วบางเรื่อง หรือที่ดินของรัฐวิสาหกิจบางแห่ง เป็นต้น การดำเนินการดังกล่าวมีผลทำให้การกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมืองได้อย่างมีสมบูรณ์ ทั้งนี้สาเหตุสำคัญประการหนึ่งเกิดจากความเข้าใจสับสนเกี่ยวกับ "อำนาจหน้าที่" ของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งสองฝ่าย จึงเกิดความไม่แน่ใจในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนเอง

สำหรับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ กฎหมายไทยยังไม่ได้กำหนดแนวทางเกี่ยวกับการบริหารสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้อย่างชัดเจน จึงก่อให้เกิดปัญหาข้อกฎหมายหลายประการ ดังเช่น กรณีคำวินิจฉัยทางปกครอง เรื่อง "การถมที่ในทะเล" ซึ่งยังมีปัญหาข้อกฎหมายที่ไม่ยุติว่า "ที่ในทะเลชายฝั่งซึ่งอยู่ใต้น้ำ" เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใด และเมื่อถอนสภาพแล้วอำนาจหน้าที่ในการดูแลจะเป็นของส่วนราชการใด หรือกรณีคำวินิจฉัยทางปกครอง เรื่อง "กรรมสิทธิ์ที่เข้าเทียบเรือของรัฐ" และกรณีคำวินิจฉัยทางปกครอง เรื่อง "การจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ในเขตสัมปทานป่าไม้" หน่วยงานของรัฐซึ่งทำการแทน "รัฐ" และมีหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของรัฐแต่ละด้านตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับ ขาดความเข้าใจในหลักกฎหมายโครงสร้างทางการปกครองพื้นฐาน ที่ว่าทุกองค์การของทางราชการซึ่งล้วนเป็นส่วนหนึ่งของรัฐทั้งสิ้น จึงจำเป็นต้องดำเนินงานไปอย่างสอดคล้องกัน จึงก่อให้เกิดความยุ่งยากและเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานที่ดินของรัฐ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการใช้กฎหมายควบคุมการใช้ที่ดินสนองนโยบายที่ดินแห่งชาติตลอดมา

ในส่วนของการใช้กฎหมายเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินของเอกชนนั้น ซึ่งโดยหลักกฎหมายมหาชน รัฐมีอำนาจที่จะดำเนินการจำกัดสิทธิของบุคคล ในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินได้ ปัจจุบันมีการตรากฎหมายออกมาเป็นเครื่องมือดำเนินการหลายฉบับ และรัฐธรรมนูญของประเทศไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ก็บัญญัติเป็นหลักการไว้ตลอดมา แต่ในส่วนของการคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามหลักกฎหมายปกครองที่มุ่งจะให้ความคุ้มครองแก่สิทธิของเอกชนจากการใช้ดุลยพินิจอันไม่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง แม้จะมีการกำหนดไว้ในระบบคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัจจุบัน แต่ก็ยังมีข้อจำกัดบางประการจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งทำให้ประชาชนถูกจำกัดสิทธิการขอให้มีการพิจารณาการกระทำโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ดังกรณีคำวินิจฉัยร้องทุกข์ เรื่องความเดือดร้อนเสียหายจากการวางและจัดทำฝัງเมืองรวมเมืองนครสวรรค์ โดยสำนักฝัງเมือง เป็นต้น

จากการวิเคราะห์คำวินิจฉัยทางปกครอง ซึ่งเป็นความเห็นทางกฎหมายของ นักกฎหมายไทยในกรณีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในที่ป่าไม้ การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม การตั้งถิ่นฐานและอยู่อาศัย สรรพปัญหาจากการใช้กฎหมายควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อสนองนโยบายที่ดินแห่งชาติได้ ดังนี้

ประการแรก ปัญหาการใช้กฎหมายเกิดจากความบกพร่องของวิธีการร่างกฎหมาย และมาตรการในการใช้บังคับ เพราะกฎหมายมีโครงสร้างหรือกลไกที่ไม่สมบูรณ์เหมาะสม

จากการศึกษาพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์มุ่งปรับปรุงส่งเสริมอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรมของประเทศ และรักษาความอุดมสมบูรณ์ของดินตลอดจนพัฒนาและพื้นที่ที่เสื่อมคุณภาพหรือให้ผลผลิตต่ำ ให้ใช้ประโยชน์ตอบแทนสูงสุดและเป็นไปอย่างอยู่ต้องตามระบบวิธีการแผนใหม่โดย "การพัฒนาที่ดิน" จะมีเนื้อหาเป็น 3 นัย คือ

การพัฒนาที่ดิน ซึ่งหมายถึงการกระทำใดๆ ต่อดินหรือที่ดินหรือน้ำ เพื่อมุ่งประสงค์จะเพิ่มคุณภาพของดินหรือเจตนาเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรให้สูงขึ้น

การพัฒนาที่ดิน ซึ่งหมายถึงการปรับปรุงดินหรือที่ดินหรือน้ำที่ขาดความอุดมสมบูรณ์อยู่ตามธรรมชาติ หรือที่ขาดความอุดมสมบูรณ์เพราะการใช้ประโยชน์

การพัฒนาที่ดิน ซึ่งหมายถึงการกระทำที่ดินที่เสื่อมโทรมขาดความอุดมสมบูรณ์จากการใช้ประโยชน์โดยวิธีการอนุรักษ์ดินและน้ำ และแก้ไขเพื่อรักษาคุณธรรมชาติให้ใช้ได้หรืออนุรักษ์ดินและน้ำในบริเวณที่เสื่อมโทรมเพราะใช้ที่ดินไม่ถูกลักษณะ

จากเจตนารมณ์ของกฎหมายและความหมายทางวิชาการพัฒนาที่ดิน เนื้อหาของการอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรมของประเทศ เป็นงานที่ค่อนข้างกว้างขวางและมีวิธีการดำเนินการอย่างเป็นกระบวนการต่อเนื่อง ซึ่งเมื่อพิจารณาในเนื้อหาของพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 ที่มีเพียง 17 มาตรา และเป็นการกล่าวถึงเรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาที่ดินและอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นส่วนใหญ่ ส่วนเนื้อหาที่เกี่ยวกับการใช้บังคับแผนการใช้

ที่ดินเพื่อคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมกำหนดแต่เพียงว่า การจำแนกประเภทที่ดิน การวางแผนการใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดินและการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดินให้เสนอขอรับความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติเท่านั้น

จะเห็นว่าพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 ยังขาดรายละเอียดที่เป็นเนื้อหา ซึ่งเป็นหลักการสำหรับเป็นแนวทาง ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐนำไปดำเนินการให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายจึงขาดความโปร่งใสที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือประชาชนที่ถูกต้องสิทธิในที่ดิน มองเห็นภาพกระบวนการพัฒนาที่ดินของรัฐในอนาคตได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ในส่วนของมาตรการใช้บังคับกฎหมายให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมายกำหนดโดย "มติคณะรัฐมนตรี" ซึ่งกรณีนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่) เคยวินิจฉัยไว้ว่า "มติคณะรัฐมนตรี" ไม่ใช่กฎหมายเพราะไม่ใช่สิ่งที่รัฐสภาตราขึ้นหรือเป็นสิ่งที่ฝ่ายบริหารได้ตราขึ้นโดยอาศัยกฎหมายแม่บท ดังนั้นมติคณะรัฐมนตรีจึงไม่ใช่กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ และมีผลใช้บังคับในทางบริหารเฉพาะกับข้าราชการเท่านั้น ทำให้ในทางปฏิบัติแผนการใช้ที่ดินระดับต่างๆ ที่กรมพัฒนาที่ดินได้จัดทำขึ้นและคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแล้ว ยังไม่สามารถนำไปใช้บังคับเพื่อการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 สนองนโยบายที่ดินแห่งชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในส่วนของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เพื่อพัฒนาพื้นที่ประเทศทั้งเมืองและชนบทอย่างเป็นระบบ โดยการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อรองรับการตั้งถิ่นฐานและอยู่อาศัย และใช้การวางแผนและจัดทำ "ผังเมืองรวม" เป็นเครื่องมือสนองนโยบายที่ดินแห่งชาติ แต่เนื่องจากกฎหมายได้วางขั้นตอนที่ผู้วางผังจะต้องปฏิบัติไว้หลายขั้นตอน ทำให้การวางแผนผังเมืองรวมแต่ละแห่งต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการเป็นเวลานาน นอกจากนี้การใช้บังคับผังเมืองรวมกำหนดอายุให้กฎกระทรวงใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปีกลไกที่กำหนดไว้ ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติและการไม่ประหยัดต่อการดำเนินงานหลายด้าน

ดังเช่นในชุมชนเมืองที่ได้ประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมไปแล้ว โดยในทางวิชาการจะมีการวางแผนรองรับการใช้ประโยชน์ที่ดินจากที่คาดประมาณประชากรไว้ล่วงหน้า ประมาณ 20 ปี แต่ในหลายชุมชนเมืองที่กฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมจะหมดอายุลง มีการขยายตัวของเมืองเข้ามา ซึ่งในทางวิชาการผังเมืองรวมที่วางไว้ สามารถรองรับการตั้งถิ่นฐานได้โดยไม่ต้องปรับปรุงผังเมืองรวมขึ้นใหม่ แต่ตามกลไกของกฎหมายจะต้องเริ่มดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมขึ้นใหม่ตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดทุกขั้นตอน และต้องประกาศใช้บังคับให้ทันก่อนอายุการใช้บังคับของผังเมืองรวมเดิมจะสิ้นสุด เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องของการใช้บังคับ บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ดังกล่าว จึงไม่ค่อยเหมาะสมกับการพัฒนาตามสภาพความเป็นจริงในแต่ละพื้นที่

ประการที่สอง ปัญหาการใช้กฎหมายเกิดจากความไม่เข้าใจหรือเข้าใจคลาดเคลื่อนในเจตนารมณ์หลักของกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงทำให้ไม่พยายามปฏิบัติราชการ หรือออกกฎข้อบังคับให้เป็นไปอย่างสอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งบทบัญญัติของกฎหมาย

ในเรื่องที่เกี่ยวกับระบบที่ดินของรัฐ ตามหลักการแล้ว "ที่ดินของรัฐ" ซึ่งหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ เป็นผู้ดูแลหรือครอบครองใช้ประโยชน์ มีวัตถุประสงค์หลักสำคัญเพื่อใช้ประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นภารกิจหลักของรัฐ จึงไม่อาจนำไปใช้เพื่อการอื่นให้ผิดวัตถุประสงค์ได้ การที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้นำที่ดินไปใช้ประโยชน์เพื่อการอื่นนอกเหนือจากการจัดทำบริการสาธารณะเป็นเพียงผลอันเกิดจากนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น แต่การใช้ประโยชน์ที่ดินยังคงต้องอยู่ภายใต้เจตนารมณ์ของกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ เช่น กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการรักษาสภาพแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งหากรัฐมีวัตถุประสงค์ที่จะไม่ให้มีการควบคุมในที่ดินของรัฐดังกล่าวย่อมต้องมีบทบัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้อย่างชัดเจน

ปัญหาการใช้บังคับกฎหมายควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน กรณีการประกาศกฎ
 กระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมเป็นตัวอย่างแสดงให้เห็นความไม่เข้าใจหรือเข้าใจคลาดเคลื่อน
 ในเจตนารมณ์ของกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางประการ ดังที่การรถไฟแห่งประเทศไทย
 ให้เอกชนเช่าที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคารพาณิชย์โดยได้รับค่าตอบแทน บนพื้นที่ซึ่งกฎกระทรวง
 ใช้บังคับผังเมืองรวมกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็น ประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูป
 โภคและสาธารณูปการ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 1) เคย
 วินิจฉัยว่า การรถไฟมีอำนาจที่จะให้เอกชนเช่าได้เพราะถือว่าการที่การรถไฟได้ค่าเช่าตอบ
 แทนเป็นการแบ่งเบาภาระของการรถไฟแห่งประเทศไทย ถือได้ว่าการรถไฟได้ใช้ประโยชน์
 ในที่ดินแปลงนี้เพื่อกิจการของรัฐ ซึ่งคำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นการวินิจฉัยซึ่งขัดกับเจตนารมณ์
 ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และหากถือเป็นระเบียบปฏิบัติทางราชการ
 แล้วจะเกิดปัญหาทำให้กฎกระทรวงดังกล่าวหมดสภาพบังคับไปบางส่วน ทำให้ไม่สามารถจะ
 ใช้บังคับได้ในส่วนที่ดินของรัฐ และย่อมจะส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักผังเมืองไม่อาจ
 ดำเนินงานให้บรรลุตามเจตนารมณ์และนโยบายของรัฐที่วางไว้ได้

จะเห็นว่าหากผลการตีความออกมาให้ถือปฏิบัติโดยเกิดจากการเข้าใจคลาดเคลื่อน
 ในเจตนารมณ์หลักของพระราชบัญญัติการผังเมือง ผลที่ตามมาคือหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ดูแล
 หรือครอบครองที่ดินจะสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินตามความต้องการของหน่วยงาน ในลักษณะใด
 ก็ได้หากว่าได้รับผลตอบแทนแก่หน่วยงาน หลักที่วางไว้ย่อมทำให้ประสิทธิภาพในการบริหารงาน
 ด้านการผังเมืองขาดประสิทธิภาพ และแนวปฏิบัติดังกล่าวย่อมเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติราชการ
 ของสำนักผังเมือง ต่อกรณีนี้ต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่) ได้วินิจฉัยว่า
 ต้องตีความโดยเคร่งครัด การรถไฟแห่งประเทศไทยไม่อาจให้เอกชนปลูกสร้างอาคารพาณิชย์
 ได้เพราะเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวม

จากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่) ส่งผลต่อการวางและ
 จัดทำผังเมืองรวมในเวลาต่อมา โดยหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ดูแลหรือครอบครองใช้ประโยชน์
 ในที่ดินของรัฐพยายามดำเนินการจะนำที่ดินออกจากกระบวนการวางแผนการใช้ที่ดิน โดยการ
 ขอเว้นว่างไม่ให้มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ปัจจุบันในกฎกระทรวงบังคับใช้ผังเมืองรวม

จะมีการเว้นว่างพื้นที่ของส่วนราชการบางแห่งไว้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าไม่สมควรที่จะเว้นว่างที่ดินของรัฐไว้โดยไม่มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน แต่ควรที่จะกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ของส่วนราชการนั้น ๆ โดยไม่ขัดกับหลักการผังเมืองเพราะไม่เช่นนั้นแล้วเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเข้าใจคลาดเคลื่อนในเจตนารมณ์หลัก ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ก็จะนำที่ดินของรัฐไปใช้ประโยชน์ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อระบบการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เป็นแม่บทได้

ประการที่สาม ปัญหาการใช้กฎหมายควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดจากการบัญญัติกฎหมายให้หน่วยงานของรัฐ มีอำนาจจัดการทรัพยากรที่ดินของชาติเป็นการเฉพาะเรื่อง และหน่วยงานของรัฐต่างมีแนวความคิดว่ามีอิสระในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ซึ่งกฎหมายให้อำนาจไว้ โดยไม่พิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายอื่น ๆ ประกอบกัน จึงทำให้การใช้บังคับกฎหมายควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศขาดประสิทธิภาพ

จากการศึกษาระบบการบริหารที่ดินของรัฐพบว่า กฎหมายทั่วไปที่กำหนดหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น คือ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 8 ว่า "บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่กำหนดไว้เป็นอย่างอื่นให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามสมควรแก่กรณีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้"

ดังนั้นโดยผลของมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าว ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1304 (1)(2)(3) และมาตรา 1309 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อยู่ในอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินทั้งสิ้น ทั้งนี้เว้นแต่บทบัญญัติกฎหมายเฉพาะกำหนดอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา เช่น พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พระราชบัญญัติเดินเรือในน่านน้ำไทย พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ หรือ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 เรื่องทางหลวง เป็นต้น

นอกจากบทบัญญัติดังกล่าวมาแล้ว ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ กระทรวง ทบวง กรม เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่น พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พระราชบัญญัติรักษาคล่องหรือพระราชบัญญัติชลประทานหลวง เป็นต้น การมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดูแลและดำเนินการตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง ก่อให้เกิดปัญหาเสมอ ๆ คือ ข้อโต้แย้งระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่ละประเภท และสาเหตุประการหนึ่งเกิดจากความไม่เข้าใจในบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ในเรื่อง "อำนาจหน้าที่" เนื่องจากมีบทกฎหมายแตกต่างกัน เป็นจำนวนมาก และหน่วยงานของรัฐต่างมีแนวความคิดว่ามีอิสระในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งกฎหมายให้อำนาจไว้

กรณีเกี่ยวกับการใช้บังคับพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 กรมทางหลวงเข้าใจสับสนเกี่ยวกับ "อำนาจหน้าที่" ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดูแลรักษาที่ดินของรัฐโดยเข้าใจว่าการที่ส่วนราชการแห่งหนึ่งแห่งใดมีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐ ที่ดินของรัฐนั้นจะต้องเป็นของส่วนราชการนั้นด้วย และเมื่อส่วนราชการแห่งใดมีอำนาจหน้าที่ดูแล "เขตพื้นที่" ตามที่ได้กำหนดโดยกฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใดแล้ว ส่วนราชการอีกแห่งย่อมไม่สามารถมีอำนาจดูแลรักษาเขตพื้นที่นั้นได้อีกเพราะจะเป็นการซ้อนกัน

ส่วนกรณีการถมที่ชายทะเลหรือกรณีการปลูกสร้างอาคารที่ชายตลิ่ง ซึ่งหน่วยงานของรัฐคือ กรมเจ้าท่าหรือถึงจุดแบ่งแยกเขตความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่ากับหน่วยงานอื่น ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นว่า ต้องถึงจุดแบ่งเขตระหว่าง "ที่ชายตลิ่ง" กับที่ดินส่วนที่อยู่เหนือที่ชายตลิ่งขึ้นไป

จะเห็นว่าความเข้าใจดังกล่าวเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน ซึ่งจะส่งผลต่อการใช้บังคับกฎหมายควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน เช่น บริเวณชายฝั่งทะเลของไทย ซึ่งมีความยาวหลายพันกิโลเมตร มีหน่วยงานจำนวนมากมีอำนาจหน้าที่ควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ เช่น การอนุรักษ์ป่าชายเลน การควบคุมการก่อสร้างอาคาร การเพาะเลี้ยงชายฝั่ง การควบคุมเพื่อรักษาสภาพแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่

ละดบับไม้ได้มีจุดมุ่งหมาย "แบ่งเขตอำนาจ" ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยพิจารณาจาก "เขตพื้นที่" แต่มีเจตนาารมณแบ่งเขตอำนาจตามเนื้อหาและเจตนาารมณของกฎหมายแต่ละฉบับ

ดังนั้นการใช้บังคับกฎหมายควบคู่การใช้ประโยชน์ที่ดิน เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องประสานงานกันเพื่อนำกฎหมายแต่ละฉบับ ซึ่งตนมีอำนาจหน้าที่ไปใช้บังคับร่วมกันเพื่อประโยชน์ของรัฐและสนองนโยบายของรัฐบาลไปในทิศทางเดียวกัน

ข้อเสนอแนะ

การวางแผนการใช้ที่ดินเพื่อกำหนดขอบเขตบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศตลอดจนการใช้บังคับกฎหมายให้บรรลุตามแนวนโยบายที่ดินที่วางไว้ เป็นสิ่งจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศในระยะยาว เพราะจากการศึกษาและคาดประมาณจำนวนประชากรในอนาคต โดยสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพบว่า ในปี 2558 หากเป็นไปตามสมมติฐานการเกิดระดับต่ำ ประเทศไทยจะมีประชากรประมาณ 71 ล้านคน และหากเป็นไปตามสมมติฐานการเกิดระดับสูง จะมีประชากรประมาณ 81 ล้านคน จะเห็นว่าในอีก 25 ปีข้างหน้า จะมีประชากรเพิ่มขึ้นสูงถึง 24 ล้านคน

การเพิ่มประชากรก่อให้เกิดความต้องการใช้ประโยชน์จากที่ดินภายในประเทศ เพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ เพิ่มขึ้น เช่น เพื่อการตั้งถิ่นฐานและอยู่อาศัย เพื่อเป็นแหล่งผลิตอาหาร เพื่อการผลิตพลังงาน เพื่อการขุดค้นทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการนันทนาการและพักผ่อนหย่อนใจ หรือเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรและสภาพแวดล้อม เป็นต้น การเพิ่มประชากรบนพื้นที่อันจำกัดของประเทศจึงต้องมึนโยบายด้านการใช้ที่ดินแห่งชาติที่มีเอกภาพ กำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินภายใต้กระบวนการวางแผนอย่างเป็นระบบและสอดคล้องกัน จึงจะสามารถจัดการใช้ทรัพยากรที่ดินอันเป็นทรัพยากรร่วมของคนทั้งชาติ ให้เอื้อประโยชน์ต่อส่วนรวมและการพัฒนาประเทศได้มากที่สุด

จากผลการศึกษาการใช้กฎหมายควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อสนองนโยบายที่ดินแห่งชาติ ซึ่งสรุปได้ว่า ยังมีปัญหาเกี่ยวกับบทกฎหมาย ที่มีโครงสร้างหรือกลไกที่ไม่สมบูรณ์เหมาะสม เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ไม่มีบทบัญญัติเพียงพอ ที่จะแสดงให้เห็นถึงวิธีดำเนินการ เพื่อทำให้เกิดผลตามความมุ่งหมายของกฎหมาย และเกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เข้าใจหรือเข้าใจคลาดเคลื่อนในเจตนารมณ์หลักของกฎหมาย จึงไม่พยายามปฏิบัติราชการหรือออกกฎข้อบังคับให้เป็นไปอย่างสอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งบทบัญญัติของกฎหมาย ตลอดจนเกิดการที่รัฐบัญญัติกฎหมาย ให้องค์กรของรัฐ มีอำนาจหน้าที่จัดการทรัพยากรที่ดินของชาติ เป็นการเฉพาะเรื่อง และหน่วยงานของรัฐต่างมีแนวความคิดว่า มีอิสระในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ซึ่งกฎหมายให้อำนาจไว้ โดยละเลยการนำเอาเจตนารมณ์ของกฎหมายอื่น ๆ มาพิจารณาใช้ร่วมกัน

เนื่องจากกฎหมายควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ มีสาระที่มีความสัมพันธ์กับโครงสร้างการบริหาร สภาพสังคม และการเมือง จึงมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องในการเสนอแนะสองลักษณะคือ ส่วนที่เป็นเนื้อหาในทางนโยบายตามกระบวนการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และส่วนที่เป็นเนื้อหาทางด้านกฎหมายที่มีความสัมพันธ์กับนโยบายการใช้ที่ดินแห่งชาติ จึงมีข้อเสนอแนะในแต่ละลักษณะดังนี้

1. เนื้อหาในทางนโยบายตามกระบวนการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน

1.1 ด้านนโยบายที่ดินแห่งชาติ

จากการศึกษานโยบายด้านการใช้ที่ดินของประเทศไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่าเป็นการกำหนดนโยบายเฉพาะด้าน มากกว่าการกำหนดนโยบายอย่างเป็นระบบตามกระบวนการวางแผนการใช้ที่ดิน ดังจะเห็นได้จากเมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน

พ.ศ. 2497 ได้มอบอำนาจให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่สำรวจและจำแนกที่ดิน เพื่อให้ทราบความอุดมสมบูรณ์และความเหมาะสมแก่การทำประโยชน์เท่านั้น ต่อมาคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ได้ออกระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2511) มอบให้กรมพัฒนาที่ดินวางแผนการใช้ที่ดินให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ ก่อนที่จะดำเนินการจัดที่ดินให้ประชาชน และเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 จึงมีการโอนอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผนการใช้ที่ดินจากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ไปเป็นของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน แม้ในนโยบายจะกล่าวถึงการวางแผนการใช้ที่ดินตลอดมา แต่ในทางปฏิบัติก็ยังมุ่งเน้นแต่เพียงการสำรวจและจำแนกประเภทที่ดินเท่านั้น และในทางปฏิบัติได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับป่าไม้ ดำเนินอย่างเป็นเอกเทศควบคู่กันมา จนกระทั่งมีนโยบายป่าไม้แห่งชาติ เมื่อปี 2528 คณะรัฐมนตรี มีมติกำหนดให้มีพื้นที่ป่า ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ จัดเป็นป่าเศรษฐกิจร้อยละ 25 และป่าเพื่อการอนุรักษ์ร้อยละ 15

นอกจากนี้ยังมีนโยบายของรัฐบาลที่เปลี่ยนแปลงกันเข้ามาบริหารประเทศ กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นการเฉพาะเรื่องมอบให้ กระทรวง ทบวง และกรม ดำเนินการอีกหลายกรณี นโยบายเหล่านั้นมักจะเป็นนโยบายแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า มากกว่าการกำหนดนโยบายขึ้นมาตามกระบวนการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเป็นระบบ จึงก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในนโยบายการนำที่ดินของชาติมาใช้ประโยชน์ ระหว่างหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่สนองนโยบายแต่ละด้านอยู่เสมอ เช่น นโยบายการกำหนดพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารกับนโยบายการพัฒนาแหล่งทรัพยากรด้านพลังงาน การกำหนดพื้นที่ป่าสงวนตามเป้าหมายกับนโยบายการนำพื้นที่ป่ามาใช้เชิงเศรษฐกิจ นโยบายการเปิดพื้นที่เพื่อการตั้งถิ่นฐานและอยู่อาศัยกับนโยบายการรักษาสภาพป่าไม้ นโยบายการพัฒนาเขตอุตสาหกรรมกับนโยบายการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม เป็นต้น โดยหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งมุ่งแต่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายตามแผนงานของตนมากกว่าการประสานนโยบายต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

ผู้เขียนเห็นว่า สิ่งสำคัญประการแรก ควรจะต้องมีการปรับปรุงนโยบายด้านการใช้ที่ดินแห่งชาติใหม่ เนื้อหาที่ทำให้สามารถมองเห็นจุดหมายได้อย่างชัดเจน และมีแนวทางการดำเนินงานอย่างมีเอกภาพ โดยการรวบรวมนโยบายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งกระจัดกระจายอยู่ตาม กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มารวมไว้ภายใต้ นโยบายที่ดินแห่งชาติและมอบนโยบายแก่หน่วยงานซึ่งดำเนินการเฉพาะ ดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายหลักของประเทศ จึงจะสามารถประสานนโยบายเฉพาะเรื่องไว้ภายใต้กรอบนโยบายหลักของประเทศได้อย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับสภาพการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

1.2 เกี่ยวกับคณะกรรมการวางแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติ

ปัจจุบันคณะกรรมการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจ เกี่ยวกับการกำหนดบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศ เป็นคณะกรรมการที่กำหนดขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะเรื่องหลายคณะ เช่น คณะกรรมการผังเมือง คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ คณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม คณะกรรมการพลังงานแห่งชาติ คณะกรรมการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หรือคณะกรรมการควบคุมอาคาร เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งโดยกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินอีกหลายคณะ เช่น คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ คณะกรรมการพัฒนาที่ดินชายทะเล คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติชายเลนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ เป็นต้น (ภาคผนวกที่ 4)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คณะกรรมการคณะต่าง ๆ ข้างต้นจะเป็นคณะกรรมการตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง และเฉพาะกิจ และไม่มีคณะกรรมการชุดใดที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาตัดสินใจกำหนดบริเวณ การใช้ที่ดินของประเทศอย่างเป็นระบบตามกระบวนการวางแผนการใช้ที่ดิน และแม้ว่าใน คณะกรรมการจะมีกรรมการหรือผู้แทนจาก กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ เข้าร่วมเป็น กรรมการ แต่การมองปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินก็ยังคงเป็นการมองปัญหาจากพื้นฐาน อำนาจ หน้าที่ในฐานะตัวแทนของส่วนราชการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง และในหลาย คณะกรรมการ ยังขาดกรรมการที่มาจากส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผน การใช้ที่ดิน

นอกจากนี้ประธานคณะกรรมการคณะต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันยังมีระดับของตำแหน่ง หน้าที่แตกต่างกันออกไปหลายระดับ เช่น คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ มีนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน คณะ กรรมการพัฒนาที่ดิน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน คณะกรรมการ ผังเมือง มีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ มีปลัดกระทรวง เกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน เป็นต้น จะเห็นได้ว่ารูปแบบของคณะกรรมการที่มีอยู่ ยังไม่ใช่ คณะกรรมการซึ่งสามารถจะมีมติและมอบมติ ให้คณะกรรมการคณะอื่น ๆ ที่มีประธานคณะ กรรมการซึ่งมีตำแหน่งในทางบริหารราชการสูงกว่า นำไปปฏิบัติได้อย่างเหมาะสม เพราะ ความเหลื่อมล้ำของตำแหน่งการบริหารราชการ และอาจนำไปสู่ปัญหาในการปฏิบัติจากความ ขัดแย้งของมติคณะกรรมการที่แตกต่างกันออกไป

ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อมีนโยบายการใช้ที่ดินแห่งชาติที่มีเอกภาพแล้ว ควรจะมีการตั้ง คณะกรรมการในระดับชาติขึ้นมา ทำหน้าที่ประสานและพิจารณาชี้ขาดความขัดแย้งของการนำ ที่ดินมาใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของส่วนราชการต่าง ๆ และควบคุมกำกับหน่วยงานของ รัฐบาลในการนำที่ดินของประเทศ มาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และ ความมั่นคงของประเทศอย่างจริงจัง

ผู้เขียนเห็นว่า การวางแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติ ซึ่งกำหนดกระบวนการตัดสินใจในรูปคณะกรรมการ เพื่อประสานและชี้ขาดข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศ ควรมีประธานคณะกรรมการที่มีตำแหน่งหน้าที่ระดับสูงกว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวง เพื่อที่จะสามารถประสานนโยบายและสั่งการไปยังกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ได้อย่างมีเอกภาพ และคณะกรรมการควรประกอบด้วย กรรมการที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานที่มีหน้าที่วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การใช้ที่ดินทุกฝ่าย รวมทั้งผู้แทนหรือตัวแทนของกลุ่มประชาชนและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศ จึงจะทำให้กระบวนการตัดสินใจ กำหนดบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นไปอย่างเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพการณ์พัฒนาประเทศ

1.3 เกี่ยวกับแผนแม่บทการใช้ประโยชน์ที่ดิน

จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยยังไม่เคยมีแผนแม่บท ว่าด้วยการวางแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติในระดับภาคหรือจังหวัด เป็นกรอบสำหรับการตัดสินใจกำหนดบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดินภายในประเทศอย่างเป็นระบบตามกระบวนการวางแผน ปัจจุบันนี้ การกำหนดบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดิน บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะเรื่องหลายฉบับ ซึ่งพบผลจากการศึกษาว่า การบัญญัติกฎหมายให้อำนาจจัดการทรัพยากรที่ดินของชาติ เป็นการเฉพาะเรื่อง ก่อให้เกิดปัญหาการใช้กฎหมายควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินสนองนโยบายที่ดินแห่งชาติ เพราะ หน่วยงานของรัฐต่างมีแนวความคิดว่ามีอิสระในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ซึ่งกฎหมายให้อำนาจไว้ จึงทำให้การวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศขาดเอกภาพที่จะดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกัน

เนื่องจากประเทศไทยไม่เคยมีการจัดทำแผนแม่บท เพื่อวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศมาก่อน นอกจากการจัดทำแผนแม่บทการใช้ที่ดินเฉพาะพื้นที่ของส่วนราชการบางแห่ง เช่น การวางผังเมืองรวม การจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม เป็นต้น จึงมีการนำ

ที่ดินของชาติไปใช้อย่างไม่มีระเบียบแบบแผน ส่วนราชการของรัฐดำเนินการเป็นการเฉพาะ เรื่องเพื่อให้บรรลุตามแผนงานของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งการแก้ไขปัญหานี้จะส่งผลกระทบต่อ เกิดปัญหาอื่นตามมาเสมอ นโยบายที่ดินแห่งชาติของประเทศไทย จึงขาดเอกภาพของการ ดำเนินงานไปสู่เป้าหมายเดียวกัน ดังที่สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยเคยให้ข้อสังเกต เกี่ยวกับนโยบายป่าไม้แห่งชาติไว้ว่า นโยบายป่าไม้แห่งชาติจะประสบผลสำเร็จ ไม่ใช่แค่ เพียงกรมป่าไม้เป็นเจ้าของดูแลเอาใจใส่แต่เพียงกรมเดียวอย่างที่เป็ขึ้นมาในอดีต แต่หน่วยงาน ต่างๆ จะต้องเข้ามาดูแลเอาใจใส่ด้วย เพราะมีปัจจัยภายนอกกิจการป่าไม้ ซึ่งมีอิทธิพลทาง ตรงและทางอ้อมต่อการจัดการป่าไม้ เช่น กิจกรรมการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร ถ้าได้ผล แล้วราษฎรคงไม่บุกรุกแผ้วถางป่า หรือหากมีการวางผังเมืองที่ดีแล้ว คงไม่เกิดปัญหาจนทำให้ คนต้องบุกรุกป่า เป็นต้น

ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อให้นโยบายการใช้ที่ดินแห่งชาติ เกิดรูปธรรมนำลงสู่พื้นที่ ปฏิบัติได้ผลอย่างจริงจัง ควรจะมีการจัดทำแผนแม่บทการใช้ที่ดินระดับภาคหรือจังหวัด เพื่อ ประสานนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละสาขาที่มีอยู่ในปัจจุบัน ให้มีความสอดคล้องกัน ระหว่างการตั้งถิ่นฐาน การจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ และการรักษาสภาพแวดล้อม และใช้ เป็นกรอบมอบให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง นำไปปฏิบัติในส่วนรายละเอียด ของแต่ละพื้นที่ให้สอดคล้องกัน จึงจะสามารถสนองการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการ เมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การจัดทำแผนแม่บทนี้ควรจะมีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาจัดทำ ในฐานะเป็น สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการวางแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติ เพื่อจัดทำแผนแม่บทและ ประสานแผนการใช้ที่ดินระหว่างหน่วยงานเกี่ยวกับที่ดินเฉพาะเรื่องอื่น ๆ ตลอดจนเป็นพนักงาน วิชาการช่วยเหลือคณะกรรมการวางแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติ หาข้อเท็จจริง เสนอข้อมูล สรุป ปัญหาและข้อ เสนอแนะประกอบการพิจารณาตัดสินใจของคณะกรรมการ ซึ่งองค์กรดังกล่าวนี้จะมี ความสำคัญ เพราะความถูกต้องของการพิจารณาตัดสินใจในการบริหารรูปแบบคณะกรรมการ นอกจากประสบการณ์และความรู้ความสามารถของคณะกรรมการแล้ว จะขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพ

ของสำนักงานที่ทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการอีกด้วย

ผู้เขียนจึงเห็นว่า องค์กรที่จะทำหน้าที่สำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวางแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติ ควรจะเป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อการพัฒนาการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม และเป็นหน่วยงานที่มีความสามารถประสานงานวางแผนการใช้ที่ดิน และมีอำนาจสั่งการไปยังหน่วยงานของรัฐ ตามกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. ข้อเสนอแนะทางด้านกฎหมาย

กฎหมายเป็นกลไกในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมีบทบาทในการกำหนดกรอบนโยบายแก่ฝ่ายบริหาร และเป็นตัวกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยส่งเสริม ความมีประสิทธิภาพของการดำเนินงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ดินแห่งชาติ จึงเห็นว่า นอกจากการปรับปรุงสาระที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาของนโยบายที่ดินแห่งชาติในปัจจุบันแล้ว ในอนาคตควรมีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการวางแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติ เพื่อให้การดำเนินงานตามข้อเสนอแนะของเนื้อหา นโยบายตามกระบวนการวางแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติ เกิดผลจริงจังในทางปฏิบัติและเป็นกรอบการบริหารงานที่ดินแก่ฝ่ายบริการที่ผลิตเปลี่ยนแปลงกันเข้ามาบริหารประเทศ

เนื่องจากนโยบายที่ดินแห่งชาติด้านการใช้ที่ดิน เป็นการวางแผนส่วนหนึ่งของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นทรัพยากรอันมีจำกัดของคนทั้งชาติ กฎหมายจึงเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องในหลายฐานะ ได้แก่ ในฐานะปัจจัยกำหนดกรอบนโยบาย ในฐานะปัจจัยรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในฐานะกลไกกำหนดหน้าที่ของกฎหมายและหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น¹ ดังนั้นกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งเป็นกฎหมาย

¹ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายเพื่อการพัฒนา หน้า 29-41.

มหาชนทางเศรษฐกิจ ผู้มีอำนาจต้องนำกฎหมายไปใช้ให้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะเรื่อง และสอดคล้องกับเป้าหมายของการพัฒนา และควรมีเนื้อหาที่กำหนดนิยามของวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ที่ดินตามแผนแม่บทการใช้ที่ดินให้ชัดเจน กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวางแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติ และอำนาจหน้าที่ขององค์กรจัดทำแผนแม่บท ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์ ระยะเวลา และเงื่อนไข ของการเปลี่ยนแปลงหรือทบทวนขอบเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศ วิธีการตัดสินใจขัดแย้งการใช้ทรัพยากรที่ดินระหว่างหน่วยงานของรัฐ นอกจากนี้กฎหมายวางแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติควรมีลักษณะที่สำคัญ คือ

2.1 กำหนดกรอบนโยบายที่ดินแห่งชาติ

บทบาทสำคัญของกฎหมาย เพื่อการพัฒนาที่ถูกละเลยมาโดยตลอด คือ บทบาทในการกำหนดกรอบนโยบาย จึงทำให้เข้าใจและกล่าวกันว่า ปัญหาหลายประการที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาทางด้านนโยบาย ไม่ใช่ปัญหาด้านกฎหมาย เช่น ปัญหาเกี่ยวกับการนำพื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาใช้ประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายบ่อยครั้ง จนส่งผลเสียหายต่อภาคเอกชนผู้ประกอบการโดยชอบ หรือปัญหาการนำที่ดินของรัฐอื่น ๆ ไปใช้หาผลประโยชน์ทางการค้า ก่อนการนำมาจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประชาชนเป็นต้น แท้ที่จริงแล้วปัญหาเหล่านั้นเป็นปัญหาด้านกฎหมายเสียส่วนใหญ่ เพราะการที่ผู้บริหารสามารถเปลี่ยนแปลงนโยบายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้โดยง่ายหลายๆ กรณีเป็นเพราะกฎหมายให้อำนาจไว้ นอกจากนี้ จากลักษณะพระราชบัญญัติของไทยส่วนใหญ่ ซึ่งมีเนื้อหาสั้นและขาดความชัดเจน เช่น พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มีเพียง 38 มาตรา หรือพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.2526 มีเพียง 17 มาตรา เป็นต้น จึงกำหนดมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารไปออกกฎหมายลำดับรองประเภทต่าง ๆ ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใช้กฎหมายมีขอบอำนาจของการใช้ดุลยพินิจในการกำหนดนโยบาย และดำเนินการตามนโยบายอย่างกว้างขวาง โดยไม่มีการถ่วงดุลย์หรือการตรวจสอบอันสมควร

ดังนั้นกฎหมายว่าด้วยการวางแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติ ควรมีเนื้อหาสาระในการกำหนดกระบวนการตัดสินใจ แก่ฝ่ายบริหารที่หมุนเวียนเข้ามาบริหารประเทศตามวาระ และกำหนดหลักเกณฑ์ของการนำทรัพยากรที่ดินของชาติมาใช้ ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาประเทศ และคุ้มครองสภาพแวดล้อมในระยะยาว

2.2 กำหนดรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชน

กฎหมายเพื่อการพัฒนา จะต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะการพัฒนาต้องวางอยู่บนพื้นฐานความต้องการของประชาชนส่วนหนึ่ง ไม่ใช่มาจากความเห็นของผู้ปกครองฝ่ายเดียว เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายระดับต่าง ๆ เป็นการสร้างความเข้าใจแต่ละเรื่อง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมที่ลึกซึ้งและมีคุณภาพมากขึ้น การมีส่วนร่วมต้องมีทั้งในฐานะเป็นผู้แทนและตัวแทนของประชาชน

ปัจจุบันกฎหมายเกี่ยวกับการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน จะมีเพียงพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เท่านั้น ที่กำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชนค่อนข้างกว้างขวาง ตั้งแต่การกำหนดให้มีตัวแทนหรือผู้แทนของประชาชนร่วมเป็นกรรมการในคณะต่างๆ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด และระดับประเทศ ตลอดจนกำหนดวิธีการเข้ามีส่วนร่วมในการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยตรง ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและการคัดค้านของประชาชน สำหรับรูปแบบคณะกรรมการตามกฎหมายอื่น ยังคงประกอบด้วยผู้แทนของกลุ่มข้าราชการเพียงกลุ่มเดียวเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นกฎหมายเกี่ยวกับการวางแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติ ควรเข้ามามีส่วนกำหนดรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคเอกชนต่าง ๆ เพื่อไม่ให้คณะกรรมการถูกนำไปใช้ในทางที่เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมากเกินไป และควรกำหนดกระบวนการเสาะหาข้อเท็จจริงสาธารณะ (Public Inquiry) และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Public Hearing) เป็นกลไกสำหรับการพิจารณาตัดสินใจการนำทรัพยากรที่ดินของชาติมาใช้ด้วย

2.3 การกำหนดหน้าที่ของกฎหมาย

ปัจจุบันกฎหมายไทยมีลักษณะส่วนใหญ่เป็นการควบคุมการประกอบ การและกำหนดหน้าที่แก่ประชาชนเป็นส่วนใหญ่ การที่กฎหมายมีลักษณะควบคุมแต่เพียงด้านเดียวมักก่อให้เกิดความขัดแย้ง และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศหลาย ๆ ด้าน การใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศตามกระบวนการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยเนื้อหาแล้วจะมีความหลากหลายของวัตถุประสงค์ ในการนำที่ดินมาใช้ประโยชน์เพื่อการต่าง ๆ พื้นที่บางบริเวณมีวัตถุประสงค์ต้องการการควบคุมการใช้ประโยชน์อย่างเข้มงวด เช่น การอนุรักษ์พื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร การอนุรักษ์พื้นที่ป่าชายเลน การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม การอนุรักษ์โบราณสถาน โบราณคดี หรือภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่า ฯลฯ พื้นที่บางบริเวณมีวัตถุประสงค์ต้องการส่งเสริมการพัฒนา เช่น พื้นที่ชุมชนเมือง พื้นที่บริเวณแหล่งท่องเที่ยว พื้นที่ยานอุตสาหกรรม ฯลฯ การวางแผนเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินจึงมีลักษณะที่ต้องการทั้งการควบคุม การกำกับ และการส่งเสริม ซึ่งกฎหมายจะต้องมีลักษณะสอดคล้องเฉพาะ เรื่องจึงจะสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ตามแนวทางนโยบายที่ดินที่ได้วางไว้

แนวความคิดการแบ่งหน้าที่ของกฎหมาย เป็นการควบคุม การกำกับ และการส่งเสริม จึงควรทำให้เกิดความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นผู้ใช้กฎหมายเกี่ยวกับการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพราะจะเป็นการช่วยสนับสนุนการพัฒนาให้ตรงเป้าหมายยิ่งขึ้น ดังนั้นกฎหมายว่าด้วยการวางแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติ ควรมีบทบาทกำหนดหลักการดังกล่าวไว้ เป็นแนวทางการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้กฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละบริเวณด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3. การใช้กฎหมายควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อสนองนโยบายที่ดินแห่งชาติ

ปัจจุบันเนื่องจากมีหน่วยงานของรัฐ ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินของประเทศจำนวนมาก อำนาจหน้าที่ต่างๆ เกิดขึ้นจากการมีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจไว้ หรือจากการมอบหมายตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน จึงก่อให้เกิดปัญหาสำคัญที่มักพบเสมอในระบบราชการไทย คือ ความขัดแย้งกันในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ สาเหตุที่สำคัญซึ่งพบจากการศึกษาประการหนึ่ง เกิดจากการบัญญัติกฎหมายให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจหน้าที่จัดการทรัพยากรของชาติเป็นการเฉพาะเรื่อง และหน่วยงานของรัฐต่างมีแนวความคิดว่ามีอิสระในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ โดยละเลยการนำเอาเจตนารมณ์ของกฎหมายอื่น ๆ มาพิจารณาประกอบกัน

แนวความคิดดังกล่าวข้างต้น เป็นอุปสรรคสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศในปัจจุบัน ซึ่งจะต้องทำความเข้าใจในหลักการเบื้องต้นแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องว่า ภายใต้ระบบโครงสร้างทางการปกครองของรัฐ ท้องที่ของทางราชการล้วนเป็นส่วนหนึ่งของรัฐทั้งสิ้น และจำเป็นต้องดำเนินงานไปอย่างสอดคล้องกัน หน่วยงานของรัฐนั้นสามารถจะจัดตั้ง เปลี่ยนแปลงหรือยุบเลิกได้เสมอตามเหตุผลของการจัดการที่มุ่งให้เกิดประโยชน์แก่รัฐ ทั้งนี้เพื่อความเป็นเอกภาพของการบริหารราชการแผ่นดิน

ผู้เขียนเห็นว่า หน่วยงานของรัฐจะต้องใช้กฎหมายเกี่ยวกับการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อสนองนโยบายที่ดินแห่งชาติด้วยการประสานนำกฎหมายแต่ละฉบับ ซึ่งตนมีอำนาจหน้าที่ไปใช้ร่วมกัน เพื่อสนองนโยบายของรัฐไปในทิศทางเดียวกัน

4. แนวความคิดการตรากฎหมายกำหนดกรอบนโยบายที่ดินแห่งชาติ(ด้านการใช้ที่ดิน)

ปัจจุบันประเทศไทยมีนโยบายเกี่ยวกับการใช้ที่ดินของประเทศ ที่รัฐบาลหลายชุดได้วางไว้ให้ส่วนราชการถือปฏิบัติเป็นจำนวนมาก และกระจายอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวง ทบวง กรมหลายแห่ง เช่น นโยบายที่ดินแห่งชาติ ปี 2530 นโยบายเรื่องป่าต้นน้ำลำธาร นโยบายเรื่องป่าชายเลน นโยบายเรื่องการค้าเครื่องปั้นที่เกษตรกรรม นโยบายเรื่องที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรม นโยบายเรื่องการจัดที่ดินเพื่อประชาชน นโยบายเรื่องกำหนดขอบเขตของเมือง ฯลฯ นโยบายที่กล่าวมาจะเป็นนโยบายเฉพาะสาขามอบให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะเรื่องไปปฏิบัติสนองนโยบาย ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการใช้กฎหมายเกี่ยวกับการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อสนองนโยบายที่ดินแห่งชาติ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

ดังนั้น เพื่อให้การวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศเกิดเอกภาพและมีแนวทางชัดเจน สำหรับการใช้บังคับกฎหมายสนองนโยบายที่ดินแห่งชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในเบื้องต้นควรมีการรวบรวมนโยบายที่เกี่ยวกับที่ดินของประเทศที่มีอยู่ในขณะนี้ ปรับปรุงเนื้อหาให้เป็นระบบสอดคล้องกับกระบวนการวางแผนการใช้ที่ดินระดับประเทศ เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาทบทวนเพื่อมีมติกำหนดเป็น "นโยบายที่ดินแห่งชาติ" ขึ้นมาใหม่ โดยยังคงเนื้อหาหลักสองด้าน คือ "ด้านการใช้ที่ดิน" และ "ด้านการถือครองที่ดิน" ไว้ตามเดิม

นโยบายด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศ จะนำไปปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรมลงสู่พื้นที่ภายใต้แผนแม่บทการใช้ประโยชน์ที่ดินระดับภาคหรือจังหวัด ที่จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการวางแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติ ซึ่งจัดตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการวางแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นมาใช้บังคับโดยรัฐสภา

แผนแม่บทการใช้ที่ดิน ซึ่งคณะกรรมการวางแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติได้พิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว จะใช้เป็นกรอบของการจัดทำแผนการใช้ที่ดินในรายละเอียดของแต่ละบริเวณ ซึ่งจะจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะเรื่องที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันต่อไป (ดูแผนผังประกอบ).

แสดงแนวความคิดการตรากฎหมายกำหนดกรอบนโยบายที่ดินแห่งชาติ
(ด้านการใช้ที่ดิน)

