



บทที่ 3

### นโยบายและการจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศ

นโยบายที่ดินของแต่ละประเทศจะกำหนดขึ้นมาตามความเหมาะสม เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพของระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง การวางนโยบายที่ดินของประเทศจึงต้องจัดทำอย่างรอบคอบ เพื่อให้สามารถดำเนินการบรรลุตามอุดมการณ์ที่สำคัญ คือ การรักษาไว้ซึ่งความอุดมสมบูรณ์ของเนื้อดินและทรัพยากรธรรมชาติอื่นเพื่อเป็นมรดกแก่อนุชนรุ่นหลัง การให้ได้ผลผลิตจากที่ดินมากที่สุด การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการผลิตในระยะยาวนานที่สุด การแบ่งปันผลรายได้จากที่ดินด้วยความเป็นธรรมมากที่สุด การให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของผู้ลงแรงลงทุนทำประโยชน์ในที่ดินนั้น และหลีกเลี่ยงวิธีการบังคับให้ผู้ประกอบการในที่ดินต้องกลายเป็นเครื่องมือในการผลิตจนเสียเสรีภาพและเกียรติยศ<sup>1</sup> แนวนโยบายดังกล่าว จึงมีสาระสำคัญสองลักษณะ คือ นโยบายควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน บำรุงรักษาที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐและสังคมส่วนรวม และนโยบายควบคุมการถือครองที่ดินเพื่อความเป็นธรรมในสังคม

นโยบายที่ดินด้านการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินของชาติ มีแนวความคิดมาจากการที่ที่ดินเป็นปัจจัยพื้นฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจที่สำคัญ และมีบทบาทอย่างยิ่งต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ระยะหลังหลายประเทศ ได้ตระหนักในความสำคัญของการวางแผนการใช้ที่ดิน (Land Use Planning) เพื่อจัดการใช้ที่ดินซึ่งเป็นทรัพยากรที่มี

<sup>1</sup> เส็งี่ยม คงตระกูล, สรุปคำบรรยายมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปี 2502-2506, อ้างใน สนธิ บางยี่ขัน, จุฑารัตน์ บางยี่ขัน, การเมืองและการจัดการที่ดิน, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2533), หน้า 19.



จำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด ดังนั้น เมื่อมีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (Social and Economic Plan) ของประเทศแล้ว จะดำเนินการวางแผนทางกายภาพ (Physical Planning) ประสานควบคู่กันไปอย่างใกล้ชิด โดยมีการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นพื้นฐานรองรับกิจกรรมการพัฒนาต่าง ๆ ลงสู่พื้นที่อย่างเหมาะสมตามศักยภาพของแต่ละพื้นที่เพื่อก่อให้เกิดความต่อเนื่องของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และการจัดการทรัพยากรอย่างเป็นระบบและสอดคล้องกัน

นโยบายที่ชัดเจนของประเทศไทยเกี่ยวกับการวางแผน การใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศไทย ซึ่งได้กล่าวถึงการใช้น้ำของประเทศไทยอย่างเป็นระบบทั้ง พื้นที่ป่าไม้ พื้นที่เกษตรกรรม และพื้นที่เพื่อการตั้งถิ่นฐาน เริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2503 เมื่อมีประกาศพระบรมราชโองการ เรื่อง แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1<sup>2</sup> (พ.ศ. 2504-2509) โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายการจัดสรรทรัพยากรที่ดินของประเทศไทยไว้ว่า

"ประเทศไทยมีเนื้อที่ทั้งหมด 320 ล้านไร่ เป็นเนื้อที่เพาะปลูกในปัจจุบัน 60 ล้านไร่ และเนื้อที่ป่า 187 ล้านไร่ ในจำนวนเนื้อที่เพาะปลูกนี้ มีเกษตรกรทำมาหาเลี้ยงชีพอยู่เกือบ 20 ล้านคน ซึ่งในจำนวนนี้ ร้อยละ 13 ไม่มีที่ทำนาของตนเอง และมีบางส่วนจำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ล้านคน รวมทั้งชาวเขาด้วย ไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่งเคลื่อนที่ทำลายป่าไม้ของชาติอยู่เรื่อย ๆ ลักษณะของการเพาะปลูกในปัจจุบันก็เป็นวิธีเพิ่มปริมาณการผลิตโดยการขยายพื้นที่ออกไป และมีการบุกรุกลักลอบตัดฟันไม้มีค่าเป็นจำนวนมาก โดยเหตุนี้ป่าอันเป็นทรัพยากรสำคัญของชาติที่ให้ความอุดมสมบูรณ์แก่ดิน แหล่งกำเนิดของน้ำและแหล่งผลิตไม้ ถูกทำลายหมดไปในอัตราสูงเกินสมควรซึ่งเป็นผลร้ายต่อการเศรษฐกิจของประเทศในที่สุด ความจำเป็นทางเศรษฐกิจขั้นแรกจึงได้แก่การจำแนกที่ดิน ออกเป็นที่ทำมาหากินและป่าสงวนทั่วประเทศ กับการจัดสรรที่ดินให้ประชาชนซึ่งไม่มีที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง จำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ล้านคน โดยให้ดำเนินการดังนี้

<sup>2</sup> ประกาศพระบรมราชโองการเรื่องแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1, ราชกิจจานุเบกษา, 77 (20 ตุลาคม 2503) : 37-40.



(1) ให้กรมที่ดิน กรมป่าไม้และกรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องดำเนินการจำแนกที่ดินทั่วประเทศ เพื่อให้มีเขตป่าสงวนในขั้นต้น ประมาณ 156 ล้านไร่ หรือ 250,000 ตารางกิโลเมตร ขณะนี้มีเขตที่เป็นป่าอยู่ 187 ล้านไร่ ผลของการจำแนกประเภทที่ดิน จะทำให้มีเนื้อที่จัดสรรให้เกษตรกรได้เพิ่มขึ้นประมาณ 30 ล้านไร่ ใน 6 ปีข้างหน้าควรจะต้องดำเนินการจำแนกประเภทที่ดินให้สำเร็จบริบูรณ์

(2) สงวนป่าไม้ไว้เป็นสมบัติของชาติเป็นเนื้อที่ 156 ล้านไร่ หรือประมาณ 250,000 ตารางกิโลเมตร ต่อไปเมื่อพลเมืองเพิ่มขึ้นอาจลดลงได้เหลือ 125 ล้านไร่ หรือประมาณ 200,000 ตารางกิโลเมตร แยกเป็นป่าต้นน้ำลำธาร 100,000 ตารางกิโลเมตร

(3) จัดสรรที่ดินให้ประชาชนที่ประสงค์จะทำการเพาะปลูก แต่ไม่มีที่ดินของตนเองเป็นพื้นที่ 30 ล้านไร่ ในอนาคตเมื่อประชาชนต้องการที่ดินทำการเพาะปลูกเพิ่มขึ้นอีก ก็ยังมีที่ดินสำรองอีก 30 ล้านไร่

การจำแนกประเภทที่ดินและการสงวนป่าไม้ ถือเป็นงานพัฒนาการเศรษฐกิจที่เร่งด่วนอันมีความสำคัญเป็นอันดับแรก และจะต้องเร่งดำเนินการโดยได้ผลในระยะ 6 ปีข้างหน้า และงานด้านนี้ จำเป็นต้องมีการร่วมมือและประสานงาน ระหว่างกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงเกษตรอย่างใกล้ชิด ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ จะต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพของเหตุการณ์"

รัฐบาลในสมัยนั้นมีนโยบายที่จะดำเนินการอย่างจริงจัง โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายป่า จึงพยายามกำหนดให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศ เป็นสัดส่วนอย่างเหมาะสม และได้มอบนโยบายให้สภาพนาเศรษฐกิจแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงเกษตร ดำเนินการพิจารณาหาแนวทางแก้ไข ซึ่งได้มีการจัดทำโครงการสำรวจและจำแนกประเภทที่ดินขึ้นและคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ตั้ง "ศูนย์อำนวยการสำรวจและประมวลผลการจำแนกประเภทที่ดินขึ้น" ในกรมที่ดินพร้อมกับแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการจำแนกและประมวลผล มีรองปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน และมีอนุกรรมการประกอบด้วย ส่วนราชการต่าง ๆ คือ กรมที่ดิน กรมป่าไม้ กรมกสิกรรม กรมการข้าว



กรมชลประทาน กรมประมง กรมปศุสัตว์ กรมโลหกิจ กระทรวงกลาโหม และ  
 สภาพัฒนาเศรษฐกิจ รวม 19 คน<sup>๓</sup> การดำเนินงานดังกล่าวจึงเป็นจุดเริ่มต้นของ "นโยบาย  
 วางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศไทย" ที่สำคัญในเวลาต่อมา ได้แก่ นโยบายสำรวจ  
 และจำแนกประเภทที่ดิน นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน และนโยบายที่ดินแห่งชาติ

### นโยบายสำรวจและจำแนกประเภทที่ดิน

เมื่อเริ่มต้นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศภายใต้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจ  
 แห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) รัฐบาลได้ประกาศนโยบายการใช้ที่ดินแห่งชาติขึ้น  
 เป็นครั้งแรกในปี 2504 โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 เห็นชอบและ  
 ให้ดำเนินการตามความเห็นของ "คณะกรรมการสำรวจและจำแนกประเภทที่ดิน"<sup>๔</sup> คือ สมควร  
 ให้สงวนคุ้มครองป่าในท้องที่ 60 จังหวัด ประมาณ 1,300 แปลง เนื้อที่ประมาณ  
 279,689 ตารางกิโลเมตร หรือร้อยละ 54 ของพื้นที่ประเทศ ป่าที่สมควรจัดสรร  
 เพื่อเกษตรกรรมและใช้ประโยชน์อย่างอื่น ประมาณ 51,196 ตารางกิโลเมตร และให้  
 ดำเนินการดังนี้<sup>๕</sup>

<sup>๓</sup> อนันต์ โกเมศ, โครงการปรับปรุงการจำแนกประเภทที่ดิน, (กรุงเทพมหานคร  
 : กรมพัฒนาที่ดิน, 2527), หน้า 2-5.

<sup>๔</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ สร.13828/2504," 14 พฤศจิกายน  
 2504.

<sup>๕</sup> กระทรวงมหาดไทย, "หนังสือที่ มท.9911/2504," 23 มิถุนายน 2504.



- (1) ให้จังหวัดประกาศเขตป่า ที่จะสงวนคุ้มครองและป่าที่ควรเปิดจัดสรรเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ โดยการประมาณในแผนที่ให้ราษฎรและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องทราบ
- (2) ให้สำรวจการครอบครองที่ดินราษฎร ในเขตป่าที่จะคุ้มครองไว้เป็นหลักฐาน ประกอบการพิจารณาว่า ที่ดินซึ่งราษฎรได้ครอบครองอยู่นั้นสมควรจะสงวนคุ้มครองไว้หรือควรกันเขตออกให้ราษฎรประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพต่อไป
- (3) ให้สำรวจป่าที่สมควรจะเปิดจัดสรรสำหรับการเกษตรกรรม ให้ทราบถึงความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่ เพื่อความเหมาะสมในการดำเนินงานตามโครงการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินซึ่งกำหนดไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ
- (4) บริเวณป่า ที่คณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัดเห็นสมควรกำหนดเป็นป่าสงวนคุ้มครองรักษาไว้เป็นสมบัติของชาติโดยถาวร หากทบทวงการเมืองโดยประสงค์จะเข้าใช้ประโยชน์ ต้องทำความตกลงกับกระทรวงเกษตรฯ และได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเป็นราย ๆ ไป
- (5) ป่าที่เห็นสมควรเปิดจัดสรร เพื่อเกษตรกรรมและใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่น ให้จังหวัดและอำเภอท้องที่ดำเนินการจัดสรรให้ประชาชนตามโครงการและระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชนของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ โดยไม่ต้องขอรับความเห็นชอบจากกระทรวงเกษตร

หลักเกณฑ์การพิจารณากำหนดและจำแนกประเภทที่ดินเป็นป่าไม้ ให้ถือตามแนวเขตที่คณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน ได้หมายเขตไว้ในแผนที่ซึ่งคณะกรรมการประจำจังหวัดพิจารณาแล้ว และให้ถือตามหลักเกณฑ์ตามกระทรวงเกษตรกับกระทรวงมหาดไทยกำหนดขึ้นไว้โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ<sup>๕</sup> เป็นหลักประกอบการพิจารณา คือ

<sup>๕</sup> มติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ, ครั้งที่ 2/2503, 29 กรกฎาคม 2503.



1. ป่าสงวน หมายความว่า พื้นที่ป่าที่มีความสำคัญอันดับหนึ่ง ซึ่งจะต้องสงวนไว้ให้เป็นป่าโดยถาวร

(1) พื้นที่ป่าบนและบริเวณเขา ภูเขา ควนเขา หรือป่าต้นน้ำลำธาร เพื่อเก็บความชุ่มชื้นป้องกันดินพังทลาย ทำให้เกิดปฏิกิริยาชาติอันเป็นประโยชน์ต่อการเกษตรกรรม และประโยชน์อื่น ๆ ของประชาชน

(2) พื้นที่ป่าผืนใหญ่ ตั้งแต่ 10,000 ไร่ขึ้นไป ซึ่งกรมป่าไม้มีแผนการหรือดำเนินการจัดเป็นป่าสงวน เพื่อบำรุงรักษา จัดวางโครงการทำไม้ หรือจัดเป็นป่าผูกขาดป่าสัมปทาน

(3) พื้นที่มิใช่ป่าผืนใหญ่แต่มีไม้มีค่าหนาแน่น คือ ไม้สัก ไม้พยุง ไม้ยาง ไม้เคี่ยม เป็นส่วนใหญ่ อันจำเป็นต้องเก็บรักษาไว้เพื่อการสงวนหรือแปรพันธุ์

(4) พื้นที่ป่าที่อยู่ตรงช่องลม อันจำเป็นต้องรักษาไว้เป็นฉากกำบังลมและความร้อนให้พืชผลและทรัพย์สินของราษฎรในบริเวณหรือใกล้เคียงพื้นที่ป่าประเภทนี้

(5) พื้นที่ป่าเลน ในจังหวัดชายทะเลอันเป็นแหล่งผลิตพืชน้ำและไม้เผาถ่าน หรือเป็นฉากกำบังคลื่นลมให้แก่ที่ดินที่ต่อเนื่องเข้ามาตอนใน

(6) พื้นที่ป่าชายทะเล ทำหน้าที่ป้องกันไม่ให้ทรายถูกลมพายุพัดพาเข้าไปก่อความเสียหายให้แก่พื้นที่กสิกรรม หรือทรัพย์สินของราษฎร

(7) พื้นที่ป่าที่กรมป่าไม้จัดเป็น ป่าสงวน สถานีวิจัย สวนรุกขชาติ สวนอุทยาน หรือแหล่งสัตว์ป่า

(8) พื้นที่ป่าในระยะ 2 กิโลเมตร จากเส้นเขตแดนของประเทศ

2. ป่าคุ้มครอง หมายความว่า พื้นที่ป่าที่มีความสำคัญรองลงมาจากป่าสงวน ซึ่งจะต้องคุ้มครองไว้ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่า คือ

(1) พื้นที่ป่าเนื้อที่ตั้งแต่ 1,000 ไร่ขึ้นไป แต่ไม่เกิน 10,000 ไร่ ซึ่งมีไม้หรือของป่าอันมีค่าอยู่พอสมควร อันควรคุ้มครองไว้เพื่อราษฎร ที่มีภูมิลำเนาอยู่ใกล้เคียงป่าใช้สอยไม้และของป่า หรือเพื่อเป็นป่ากันชน ป้องกันราษฎรที่มีภูมิลำเนาอยู่ใกล้เคียงป่าใช้สอย



ไม้และของป่า หรือเพื่อเป็นป่ากันชนป้องกันราษฎรบุกรุกแผ้วถางป่าสงวน หรือเพื่อสำรวจไว้  
ให้อนุชนรุ่นหลัง

(2) พื้นที่ป่ารุก ป่าน้ำซับ ตลอดจนป่าน้ำท่วม อันมีไม้มีค่าเป็นส่วนมากหรือ  
ไม้ซึ่งราษฎรได้อาศัยใช้สอยร่วมกัน

(3) พื้นที่ป่าที่เห็นสมควรจัดเป็นป่าโครงการไม้หมอนหรือไม้พินของการรถไฟ  
หรือเพื่อกิจการอุตสาหกรรม

ในปี 2511 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ขอให้คณะรัฐมนตรีเปลี่ยนแปลงหลักการ  
การขอเข้าใช้ประโยชน์ในเขตป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติ ให้รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติเสียใหม่  
เนื่องจากได้รับรายงานจากกรมป่าไม้ว่า มีหน่วยราชการยื่นเรื่องราวขอเข้าใช้ประโยชน์ใน  
เขตป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติไว้เป็นจำนวนมาก เป็นการขอใช้ประโยชน์เป็นการชั่วคราวและถาวร  
บางรายขอให้กันพื้นที่ป่าตามจำนวนที่ต้องการออกจากเขตป่าดังกล่าว ซึ่งเมื่อเสนอขออนุมัติ  
ไปแล้วคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาอนุมัติทุกราย กรมป่าไม้จึงเสนอความเห็นว่าเป็นการ  
แบ่งเบาภาระเรื่องที่จะเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้น้อยลง และเพื่อให้การพิจารณาเรื่อง  
ดังกล่าวเป็นไปอย่างรวดเร็ว จึงเห็นสมควรเปลี่ยนแปลงหลักการขอเข้าใช้ประโยชน์ในเขตป่า  
ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติเสียใหม่ดังนี้ <sup>7</sup>

<sup>7</sup> กระทรวงเกษตร, "หนังสือ ที่ กษ.0703/37," 4 มกราคม 2511.



(1) บริเวณป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ หากทรวงการเมืองโดยประสงค์จะเข้าใช้ประโยชน์โดยไม่กันพื้นที่ขอใช้ประโยชน์ออกจากเขตป่า ที่ได้จำแนกไว้แล้ว ให้เป็นอำนาจของกระทรวงเกษตรฯ พิจารณาอนุมัติได้โดยไม่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

(2) การขอเข้าใช้ประโยชน์ในเขตป่าดังกล่าวข้างต้น หากจำเป็นต้องกันพื้นที่ขอใช้ประโยชน์ออกจากเขตป่า จะต้องทำความตกลงกับกระทรวงเกษตรฯ และต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเป็นราย ๆ ไป

คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาและมีมติเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2511 เห็นชอบตามที่กระทรวงเกษตร เสนอ <sup>๘</sup>

### นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน

#### 1. สถานการณ์การใช้ประโยชน์ที่ดิน

ภายใต้นโยบาย "การสำรวจและจำแนกประเภทที่ดิน" หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบได้ดำเนินการเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ และกรรมสิทธิ์ที่ดินในลักษณะต่าง ๆ มาตามลำดับ จนถึงปี 2525 "คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ" ได้สรุปสถานการณ์การใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศเสนอนายกรัฐมนตรี (พลเอกเปรม ติณสูลานนท์) ว่า <sup>๙</sup>

<sup>๘</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ สร.0408/1211," 29 มกราคม 2511.

<sup>๙</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ สร.0202/9939," 18 มิถุนายน 2525.



(1) ในพื้นที่ป่าไม้ถาวร 161 ล้านไร่ กรมป่าไม้ได้ประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์และอื่น ๆ เป็นพื้นที่ประมาณ 116 ล้านไร่ ซึ่งยังมีพื้นที่ป่าไม้ถาวรที่ยังไม่ได้ประกาศเป็นป่าสงวนอีกประมาณ 45.9 ล้านไร่ เรียกว่า ป่าเตรียมการสงวน

(2) ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งอยู่ในความดูแลของกรมป่าไม้ 116 ล้านไร่ ประมาณว่ามีราษฎรบุกรุกเข้าไปใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อทำการเกษตรกรรมประมาณ 30 ล้านไร่

(3) ในพื้นที่ทำการเกษตรกรรม 161 ล้านไร่ ราษฎรได้บุกเบิกพื้นที่เป็นจำนวนมาก แต่กรมที่ดินยังไม่สามารถออกเอกสารสิทธิ์ภายหลังการบุกเบิกได้ทุกพื้นที่ แม้จะดำเนินโครงการเร่งรัดการออก น.ส. 3 ก. ยังมีพื้นที่ตกค้างการออกเอกสารสิทธิ์อีกประมาณ 30 ล้านไร่

## 2. มติคณะรัฐมนตรีเรื่องนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมพิจารณารายงานของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 และมีมติภายใต้ "นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน" ดังนี้ <sup>10</sup>

2.1 พื้นที่ป่าไม้ถาวรซึ่งยังไม่ได้ประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) พื้นที่ป่าไม้ถาวรซึ่งยังไม่ได้ประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่มีประมาณ 45.9 ล้านไร่ ให้กรมป่าไม้ดำเนินการสอบสวนเพื่อประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี

(2) ในพื้นที่ซึ่งมีผู้บุกรุกทำกินเป็นเวลานานแล้วและไม่สามารถคืนเป็นสภาพป่าได้อีกต่อไป ให้กรมป่าไม้ดำเนินการสอบสวนและออกเอกสารสิทธิ์ (ส.ท.ก.) โดยเร็ว

<sup>10</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ สร.0202/4962," 29 มิถุนายน 2525.



(3) ในพื้นที่ซึ่งเหมาะสมต่อการเกษตรกรรมแต่ยังคงสภาพป่าไม้อยู่ให้รักษาไว้เป็นป่าต่อไปไม่ควรจำแนกเป็นพื้นที่ทำกิน

(4) ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับกรมที่ดิน กรมแผนที่ทหาร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำการสำรวจและจำแนกประเภทที่ดินอย่างละเอียด ให้เสร็จภายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)

2.2 พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติซึ่งมีราษฎรบุกรุก ที่มีอยู่ประมาณ 30 ล้านไร่ ให้ดำเนินการดังนี้

(1) จัดทำโครงการจำแนกประเภทที่ดินในพื้นที่ 30 ล้านไร่ ให้แล้วเสร็จในสิ้นแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)

(2) พื้นที่ซึ่งไม่สามารถทำการเกษตรกรรมได้ ให้กรมป่าไม้หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดทำโครงการหมู่บ้านป่าไม้ และดำเนินการปลูกป่าให้เต็มพื้นที่

(3) พื้นที่ซึ่งเหมาะสมต่อการทำเกษตรกรรม ให้กรมป่าไม้หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำโครงการสิทธิทำกิน (ส.ท.ก.)

2.3 พื้นที่ซึ่งราษฎรยังไม่ได้บุกรุกและยังมีสภาพป่าที่สมบูรณ์ ให้กรมป่าไม้รักษาไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.4 ผลการจำแนกประเภทที่ดิน ตาม ข้อ 2.1(4) และ ข้อ 2.2(1) ให้เสนอคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายต่อไป

2.5 การดำเนินงาน ตามข้อ 2.1(2) และข้อ 2.2(3) ให้ดำเนินการโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับจำนวนที่ดินที่จะให้ถือครอง

2.6 การจัดที่ดิน ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบันให้ดำเนินการต่อไป แต่ไม่ให้ขยายพื้นที่ดำเนินการและให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทำแผนปฏิบัติการหรือโครงการในการจัดที่ดินที่เหลืออยู่ให้เสร็จสิ้นภายใน 5 ปี

2.7 ให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบจัดทำแผนปฏิบัติการหรือโครงการ โดยให้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประธานงานคุณแลและเร่งรัด และคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (ก.ช.ช.) ควบคุมและติดตามการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว

#### นโยบายที่ดินแห่งชาติ

ในปี 2528 "คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ" เห็นว่าที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาชนบท และเป็นพื้นฐานของการประกอบการเกษตรกรรมซึ่งเป็นอาชีพของประชาชนส่วนใหญ่ในชนบท ประกอบกับรัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหาที่ดินของชาติ ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการแก้ไข จึงมีมติให้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติว่าจ้าง สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการกำหนดนโยบายที่ดินของประเทศ ทั้งนี้โดยการกำกับดูแลของคณะกรรมการที่ดิน<sup>11</sup>

ในการศึกษาเพื่อกำหนดนโยบายที่ดินของประเทศ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ดินให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายประเทศ คือ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรที่ดิน เพื่อให้การกระจายรายได้มีความเท่าเทียมกันมากขึ้น เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้มีการอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดิน สำหรับการใช้ประโยชน์ใน

<sup>11</sup> มติคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ, ครั้งที่ 1/2528, 19 กุมภาพันธ์ 2528.



อนาคต และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยแบ่งนโยบายที่ดินออกเป็น 2 ด้าน อย่างกว้าง ๆ ได้แก่ "ด้านการใช้ที่ดิน" และ "ด้านการถือครองที่ดิน"

ปี 2530 คณะกรรมการที่ดินได้พิจารณารายงานการศึกษา และมีมติเห็นว่าการแก้ไขปรับปรุงปัญหาที่ดินและการพัฒนาที่ดินของประเทศให้เป็นอย่างมีประสิทธิภาพ ควรจะมีนโยบายที่ดินที่มีเอกภาพชัดเจน ไม่ขัดแย้งกับนโยบาย กฎหมายและมติต่าง ๆ ที่มีอยู่ เพื่อเป็นแนวทางแก่หน่วยงานเกี่ยวกับที่ดิน ปฏิบัติงานให้เกิดผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่เป็นธรรมแก่สังคมและความมั่นคงสูงสุด และได้เสนอนโยบายที่ดินของประเทศต่อคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติพิจารณา ซึ่งได้ให้ความเห็นชอบ เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2530 ต่อมาได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นชอบและอนุมัติให้ดำเนินการเกี่ยวกับนโยบายที่ดิน ตามมติของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ โดยกำหนดให้เป็น "นโยบายที่ดินของชาติ" เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2530 ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้ <sup>12</sup>

การแก้ไขปรับปรุงปัญหาที่ดิน และการพัฒนาที่ดินของประเทศไทย ให้เป็นอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ควรจะมีนโยบายที่ดินที่มีเอกภาพชัดเจน ไม่ขัดแย้งกับนโยบายกฎหมายและมติต่าง ๆ ที่มีอยู่ เพื่อเป็นแนวทางแก่หน่วยงานเกี่ยวกับที่ดินในการปฏิบัติงาน และเพื่อให้เกิดผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม และเกิดความมั่นคงสูงสุด จึงได้กำหนดนโยบายที่ดินของประเทศ โดยจำแนกออกเป็นนโยบายเฉพาะด้าน ตลอดจนกลยุทธ์และมาตรการในการดำเนินการ ดังนี้

<sup>12</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ สร.0202/16060," 2 กันยายน

## 1. นโยบาย

### 1.1 นโยบายที่ดินเพื่อเศรษฐกิจ

1.1.1 ที่ดินของเอกชน ในที่ดินที่เอกชนถือครองซึ่งให้ประโยชน์เป็นที่ทำการเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และที่อยู่อาศัยนั้น ให้มีนโยบายดังนี้

1.1.1.1 เร่งรัดออกเอกสารสิทธิ ในที่ดินที่เอกชนถือครอง ให้มีสิทธิครอบครองอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยให้ความสนับสนุนโครงการพัฒนากรรมที่ดินและเร่งรัดออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศซึ่งกำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

1.1.1.2 ปรับปรุงโครงสร้างระบบภาษีที่ดิน โดยกำหนดแนวทางการประเมินราคาทรัพย์สิน ในเขตการใช้ที่ดินต่าง ๆ ให้ตรงกับหลักวิชาการและข้อเท็จจริง กำหนดอัตราภาษีก้าวหน้าตามจำนวนเนื้อที่ถือครอง โดยไม่ให้กระทบกระเทือนต่อเกษตรกรรมขนาดเล็ก และกำหนดอัตราภาษีในอัตราที่สูง เพื่อจัดเก็บต่อผู้ที่ครอบครองที่ดินโดยละทิ้งไว้มิได้ใช้ทำประโยชน์หรือมิได้เพื่อประสงค์จะเก็งกำไร เพื่อเป็นมาตรการเสริมในการแก้ปัญหา การถือครองที่ดินจำนวนมากและมีได้ใช้ทำประโยชน์ป้องกันการซื้อเพื่อการเก็งกำไร และช่วยให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้นในการบำรุงรักษาวิสาหกิจพื้นฐานต่าง ๆ ที่เอื้ออำนวยให้แก่การใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ ในพื้นที่นั้น ๆ

1.1.1.3 ออกกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม เพื่อสงวนพื้นที่ทำการเกษตรที่มีความอุดมสมบูรณ์ไว้มิให้เปลี่ยนสภาพการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมอื่น ๆ

1.1.1.4 เร่งดำเนินการพัฒนาการเกษตรโดยแบ่งพื้นที่ออกเป็น 2 ส่วน คือ

1) พื้นที่การเกษตร ในเขตชลประทานประมาณ 21 ล้านไร่ ให้ปรับโครงสร้างการผลิตสินค้าเกษตรบางชนิด เช่น ข้าว อ้อยและหาพืชชนิดใหม่ มาปลูกแทน ลดต้นทุนในการผลิต และสร้างกิจกรรมที่เพิ่มมูลค่าของสินค้าเกษตร ซึ่งจะ เป็นระบบเกษตรครบวงจร โดยสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมในการพัฒนา



2) พื้นที่เขตเกษตรน้ำฝน ในบริเวณพื้นที่ที่ดิน มีความอุดมสมบูรณ์ ปริมาณน้ำฝนสม่ำเสมอ ให้มีการกระจายการผลิต โดยการปลูกพืชที่ให้ผลตอบแทนสูง เช่น ไม้ผลและไม้ยืนต้น และเร่งรัดการวิจัยในการเพิ่มผลผลิตของพืชให้สูงขึ้น ส่วนในบริเวณที่ดินไม่ค่อยเหมาะสมต่อการเกษตร ปริมาณน้ำฝนไม่สม่ำเสมอ ให้เลิกปลูกพืชที่ให้ผลตอบแทนต่ำ เร่งรัดการวิจัยเกี่ยวกับพันธุ์พืชที่จะนำมาปลูกทดแทน และระบบการปลูกพืชที่เหมาะสมกับแต่ละท้องถิ่น

1.1.1.5 ปรับปรุงและแก้ไขดินที่มีปัญหาพิเศษ เช่น ดินเปรี้ยว ดินเค็ม ดินยึดหดตัวสูง ดินทรายจัด ดินตื้น ซึ่งมีเนื้อที่รวมถึง 63 ล้านไร่ โดยเร่งรัดดำเนินการวิจัย เพื่อหาวิธีแก้ไขและปรับปรุง ตลอดจนแนวทางในการนำที่ดินเหล่านี้ มาใช้ประโยชน์ในอนาคตเพื่อแก้ปัญหาขาดแคลนที่ดินทำกิน

1.1.1.6 จัดทำโครงการอนุรักษ์ดินและน้ำ โดยใช้วิธีการที่ไม่ยุ่งยากและลงทุนน้อย สามารถถ่ายทอดให้เกษตรกรแต่ละราย สามารถนำไปปฏิบัติได้เอง โดยรัฐเป็นผู้ให้คำแนะนำทางด้านวิชาการ ส่วนในพื้นที่ที่มีปัญหารุนแรงเกินขีดความสามารถของเกษตรกรนั้น ให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการ

1.1.1.7 เร่งรัดดำเนินการและประกาศใช้ผังเมืองรวม ที่อยู่ในระหว่างดำเนินการให้แล้วเสร็จ เพื่อให้การใช้ที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและชุมชนตรงกับหลักการวางผังเมือง และให้รัฐและเอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาภาคและเมืองหลัก

## 1.1.2 ที่ดินในเขตป่าไม้

1.1.2.1 ให้มีการพัฒนาในเขตป่าเศรษฐกิจจำนวน 30 ล้านไร่ โดยเน้นหนักให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา โดยเฉพาะในการปลูกสร้างสวนป่า

1.1.2.2 เพิกถอนสภาพป่าไม้ถาวร และป่าสงวนแห่งชาติ บริเวณที่ราษฎรบุกรุกเข้าอยู่อาศัยจนมีอาคารบ้านเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างถาวร หรือเป็นที่ตั้งของสถานที่ราชการ และให้กรรมสิทธิ์แก่ผู้ที่ครอบครองอยู่ในปัจจุบันตามขั้นตอนที่เหมาะสม และตามสภาพของพื้นที่

1.1.2.3 แบ่งพื้นที่ป่าชายเลน จำนวน 1.67 ล้านไร่ ออกเป็น เขตสงวน เขตอนุรักษ์ และเขตพัฒนาอย่างชัดเจน และดำเนินการพัฒนาตามเขตที่กำหนดไว้

## 1.2 นโยบายที่ดินเพื่อสังคม

จากข้อมูลที่มีอยู่ประชากรจำนวนไม่น้อยกว่า 2.5 ล้านครอบครัว หรือ 12 ล้านคน มีปัญหาในเรื่องที่ดินทำกิน ซึ่งสามารถจำแนกออกเป็นผู้กรรทำกิน ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ผู้เช่าที่ดิน และผู้ไร้ที่ดินทำกิน เป็นต้น ประชากรเหล่านี้มีความอ่อนแอทางเศรษฐกิจ และมีสภาพยากจน และเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานในเรื่องที่ดินทำกินให้สามารถเลี้ยงชีพได้ตามอัตภาพ โดยมีนโยบายดังนี้

### 1.2.1 โครงการจัดที่ดินที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

1.2.1.1 ให้กรมประชาสงเคราะห์และกรมส่งเสริมสหกรณ์ เร่งดำเนินการจัดที่ดินที่ยังเหลืออยู่ประมาณ 1.8 ล้านไร่ ให้แล้วเสร็จ ภายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 โดยให้ความสำคัญกับการสำรวจรังวัดการบรรจุสมาชิกนิคม และการออกเอกสารสิทธิ์

1.2.1.2 เร่งดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ในเขตที่ดินของเอกชน ที่ประกาศเขตปฏิรูปไว้แล้ว และในที่ดินของรัฐให้แล้วเสร็จ ภายใน 10 ปี และ 15 ปี ตามลำดับ โดยในที่ดินของรัฐให้เร่งกระจายสิทธิการถือครองเป็นอันดับแรกก่อนการพัฒนา และขยายการปฏิรูปที่ดินในที่ของเอกชนให้มากขึ้น

1.2.1.3 ให้ดำเนินโครงการ ส.ท.ก.ให้แล้วเสร็จภายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 โดยให้ใช้ผลการจำแนกประเภทที่ดินเป็นหลักในการดำเนินงาน และปรับปรุงระบบแผนที่ให้เป็นระบบเดียวกัน

1.2.1.4 ทบทวนและแก้ไข ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ มติ ต่าง ๆ และองค์กรในการจัดที่ดิน เพื่อแก้ไขความแตกต่างในด้านสิทธิที่ดิน ขนาดของที่ดิน ระดับในการพัฒนา และปัญหาในการจัดที่ดิน



### 1.2.2 โครงการจัดที่ดินในอนาคต

1.2.2.1 นำพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกบกรกที่เหลือจากการกำหนดเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และป่าเศรษฐกิจ ที่สาธารณประโยชน์และที่รกร้างว่างเปล่า ที่มีประชาชนบุกรุกเข้าทำกินมาจัดให้แก่ราษฎรโดยคำนึงถึงความเหมาะสมของดินเป็นหลัก

1.2.2.2 ในพื้นที่ที่กรมป่าไม้ดำเนินโครงการ ส.ท.ก. ไว้แล้ว และอยู่นอกเขตที่กำหนดให้เป็นป่าไม้ตามนโยบายการป่าไม้แห่งชาติ ให้ดำเนินการจัดโครงการที่ดินทำกินต่อไป โดยทำการปรับปรุงระบบแผนที่ในส่วนที่ดำเนินการไปแล้วในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ให้เป็นระบบเดียวกันกับกรมที่ดิน ทำการโยกย้ายเกษตรกรที่อาศัยทำกินอยู่ในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตร หรือเขตสงวนหวงห้ามไปอยู่ในที่ที่เหมาะสม พื้นที่ส่วนนี้ควรยึดหลักให้สิทธิการทำประโยชน์ประมาณ 5 - 10 ปี เพื่อให้การพัฒนาปัจจัยพื้นฐานโดยรัฐเสร็จสิ้น จึงจะให้กรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับพื้นที่ที่จะดำเนินการจัดที่ดินส่วนอื่น ๆ โดยหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการระดับชาติ ซึ่งได้เสนอให้มีการจัดตั้งขึ้นในอนาคต เป็นผู้ดำเนินการในพื้นที่ส่วนนี้ต่อเนื่องจาก กรมป่าไม้

1.2.2.3 ให้มีการพัฒนาปัจจัยขั้นพื้นฐาน ควบคู่ไปกับการจัดที่ดิน

1.2.2.4 ชลอการให้กรรมสิทธิ์ที่ดินในระยะแรก โดยควรให้สิทธิการทำประโยชน์ประมาณ 5 - 10 ปี แล้วจึงให้กรรมสิทธิ์ที่สมบูรณ์ หรือกำหนดเงื่อนไขที่เหมาะสม

1.2.2.5 ให้จัดโครงการ เป้าหมาย และแผนงานรวม จัดที่ดินของประเทศ และแบ่งให้แก่หน่วยงานรับผิดชอบตามความเหมาะสม ทั้งนี้ให้ดำเนินงานหลังจากได้มีการปรับปรุง การจำแนกประเภทที่ดิน และกรมป่าไม้กำหนดพื้นที่ป่าไม้ จำนวน 123 ล้านไร่ เสร็จแล้ว

1.2.2.6 ปรับปรุงการเรียกเก็บเงินค่าพัฒนาที่ดินในการจัดที่ดิน ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 มาตรา 10 ให้สูงขึ้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม ที่ได้นำภาษีอากรจากส่วนอื่น ๆ มาใช้จ่ายในการจัดที่ดิน และก่อให้เกิด

เกิดการผูกพันในที่ดิน และสอดคล้องกับโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่จัดซื้อที่ดินมาแล้ว ให้เกษตรกรเช่าซื้อ

1.2.2.7 จัดตั้งสถาบันการเงินในรูปของธนาคารที่ดิน เพื่อเป็นแหล่งเงินทุน สนับสนุนการดำเนินงานจัดที่ดินและการปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้การจัดที่ดินและการปฏิรูปที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และช่วยให้ราษฎรที่ไร้ที่ดิน ได้มีที่ดินทำกิน เป็นของตนเอง ตลอดจนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างถูกต้องตามกฎหมายต่อไป

### 1.3 นโยบายที่ดินเพื่อการอนุรักษ์

กำหนดให้พื้นที่เพื่อการอนุรักษ์จำนวนร้อยละ 15 ของเนื้อที่ทั้งประเทศ หรือ ประมาณ 45 ล้านไร่ ซึ่งจะรวมถึงเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตน้ำลำธารโดยมีนโยบาย ดังนี้

1.3.1 ให้มีการป้องกัน ควบคุม การบุกรุกทำลายต้นน้ำลำธาร อย่างเข้มงวด และเร่งรัดการปลูกป่าทดแทน ตลอดจนการดำเนินงานวิจัย เพื่อหาวิธีการฟื้นฟูเขตน้ำลำธาร

1.3.2 จัดทำแผนแม่บทในการพัฒนาเขตอุทยานแห่งชาติ จำนวน 16 ล้านไร่ ให้สามารถใช้เป็นทั้งอุทยานแห่งชาติ และสถานที่ท่องเที่ยวพักผ่อน และส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา

1.3.3 ทบทวนแก้ไขกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ตลอดจนรวมเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เข้ากับเขตอุทยานแห่งชาติ เพื่อให้การจัดเก็บเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



#### 1.4 นโยบายที่ดินเพื่อความมั่นคง

กำหนดให้มีการใช้ที่ดินส่วนหนึ่ง เพื่อกิจกรรมที่สนับสนุนความมั่นคงของชาติ นอกเหนือจากที่ดินที่ใช้ในราชการทหารในปัจจุบัน เพื่อจัดตั้งเป็นนิคมชายแดน หรือโครงการเพื่อความมั่นคงในพื้นที่ต่าง ๆ ตามความเหมาะสม

#### 1.5 นโยบายชาวเขา

โดยที่ปัญหาเกี่ยวกับชาวเขาที่เป็นที่อยู่ในขณะนี้ มีความเกี่ยวข้องกับ เศรษฐกิจ สังคม การอนุรักษ์ และความมั่นคงของชาติเป็นอย่างยิ่ง จึงไม่สามารถกำหนดนโยบายในการแก้ปัญหา เกี่ยวกับชาวเขาไว้ในนโยบายทั้ง 4 ประการ ดังกล่าวข้างต้นได้ ฉะนั้น นโยบายเกี่ยวกับชาวเขาจึงกำหนดให้แบ่งชาวเขาออกเป็น 2 ประเภท ตามวัฒนธรรม และประเพณี และดำเนินการ ดังนี้

1.5.1 กลุ่มที่ 1 คือ พวกที่สามารถกำหนดให้อยู่เป็นหลักแหล่งได้นั้น ให้จัดให้อยู่ในชุมชนเดิม และจัดให้มีกิจกรรมปลูกป่า และรักษาป่าในบริเวณดังกล่าว

1.5.2 กลุ่มที่ 2 คือ ชาวเขาที่ชอบอพยพเคลื่อนย้าย เพื่อทำไร่เลื่อนลอย ให้จัดทำโครงการจัดที่ดินให้อยู่อย่างถาวรในพื้นที่ราบ พร้อมทั้งให้มีการควบคุมการเคลื่อนย้ายอย่างใกล้ชิด ตลอดจนสกัดกั้นและป้องกันการอพยพเข้ามาใหม่

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## 2. กลยุทธ์และมาตรการ

เพื่อให้นโยบายที่ดินดังกล่าวมีความเป็นไปได้ ให้มีกลยุทธ์และมาตรการ ดังนี้

### 2.1 การปรับปรุงการจำแนกประเภทที่ดิน

2.1.1 เร่งรัดการปรับปรุงการจำแนกประเภทที่ดิน เพื่อให้ทราบถึงสถานการณ์ที่แท้จริงของที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และป่าเตรียมการสงวนให้แล้วเสร็จภายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เพื่อให้สามารถกำหนดกิจกรรม และแนวทางการดำเนินงานในพื้นที่เหล่านั้นได้อย่างเหมาะสม

2.1.2 ปรับปรุงระบบแผนที่ในการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน ให้เป็นระบบแผนที่ U.T.M. (UNIVERSAL TRANSVERSE MERCATOR) เช่นเดียวกับกรมแผนที่ทหาร กรมที่ดิน และกรมป่าไม้ เพื่อให้มีมาตรฐานเดียวกันทุกหน่วยงาน

### 2.2 การปรับปรุงระบบข้อมูลที่ดิน

ให้รัฐบาลสนับสนุนให้มีการปรับปรุงระบบข้อมูลที่ดิน โดยวิธีที่ทุกหน่วยงานยอมรับให้มีระบบแผนที่ที่เป็นระบบเดียวกัน โดยให้การสนับสนุนด้านการนำเทคโนโลยีและจัดหาเครื่องมือ เครื่องใช้ ในการดำเนินงาน ตลอดจนฝึกอบรมบุคลากร

เมื่อพิจารณาจากนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐบาลที่ผ่านมา ก่อนปี 2504 ปัญหาด้านการใช้ที่ดินของประเทศยังไม่ใช่ปัญหาที่รุนแรง ทั้งนี้เนื่องจากประชากรของประเทศยังมีน้อยเพียง 27 ล้านคน ประกอบกับยังมีพื้นที่ป่าสำหรับขยายพื้นที่อีกมาก นโยบายที่ได้รับความสนใจของรัฐบาล จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับด้านการถือครองที่ดิน ต่อมาเมื่อมีนโยบายสำรวจและจำแนกประเภทที่ดินและนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน ด้านการใช้ที่ดินก็กล่าว



แต่เพียงเรื่องเกี่ยวกับการใช้ที่ดินป่าไม้เป็นสาระสำคัญ เฝิงจะมีการกล่าวถึงด้านการใช้ที่ดิน  
 อย่างเป็นระบบตามกระบวนการวางแผน คือ การกำหนดพื้นที่ป่าไม้ พื้นที่เกษตรกรรม และ  
 พื้นที่การตั้งถิ่นฐานในนโยบายที่ดินแห่งชาติ ปี 2530 เท่านั้น

จากนโยบายที่ดินแห่งชาติที่กล่าวมาข้างต้นซึ่งแบ่งออกเป็นนโยบายที่ดินเพื่อเศรษฐกิจ  
 นโยบายที่ดินเพื่อสังคม นโยบายที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ นโยบายที่ดินเพื่อความมั่นคง และ  
 นโยบายที่ดินสำหรับชาวเขานั้น มีสาระเกี่ยวข้องกับนโยบาย 2 ด้าน ได้แก่ "นโยบาย  
 ด้านการใช้ที่ดิน" และ "นโยบายด้านการถือครองที่ดิน"

นโยบายด้านการใช้ที่ดิน มีสาระเกี่ยวกับการจำแนกพื้นที่ตามกระบวนการวางแผน  
 การใช้ที่ดิน ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์การศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ คือ การกำหนดบริเวณการใช้  
 ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ (ข้อ 1.3) การกำหนดบริเวณการ  
 ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม (ข้อ 1.1.1.3) และการกำหนดบริเวณการ  
 ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการตั้งถิ่นฐาน (ข้อ 1.1.1.7)

สำหรับการจัดการทรัพยากรที่ดินในแต่ละบริเวณนั้น มีวิวัฒนาการของการตรา  
 กฎหมายขึ้นมา กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินต่อเนื่องควบคู่มา กับนโยบายการใช้ที่ดินของประเทศ  
 แต่ละยุค และเป็นพื้นฐานของการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดขอบเขตพื้นที่การใช้  
 ประโยชน์ที่ดินของประเทศไทยในปัจจุบัน

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## การกำหนดบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้

### 1. การจัดการพื้นที่ป่าไม้ในอดีต

ทรัพยากรที่ดินซึ่งเป็นพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทย มีประวัติความเป็นมาว่า 100 ปี ในอดีตก่อนการตั้งกรมป่าไม้ขึ้นมานั้น กิจการป่าไม้ของประเทศเริ่มจากการที่ชาวต่างประเทศซึ่งเข้ามาค้าขาย ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) ได้ขออนุญาตนำไม้สักออกจากป่า ซึ่งเป็นทรัพย์สินของเจ้าผู้ครองนครในภาคเหนือ ได้แก่ เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แพร่ และน่าน โดยการเสียเงินตามจำนวนตันสักรัตตพินลง เรียกว่า "ค่าต่อไม้"

เนื่องจากการทำไม้ขณะนั้น ไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัวขึ้นอยู่กับความพอใจของเจ้าผู้ครองนคร จึงเกิดข้อยุ่งยากเกี่ยวกับสัญญาและการปฏิบัติตามสัญญา ระหว่างผู้ทำไม้ชาวต่างประเทศกับเจ้าผู้ครองนคร โดยเฉพาะกรณีการทำสัญญาซื้อขายรวมไปถึงการให้สัมปทานทำไม้ซ้ำซ้อน การให้สัมปทานทำไม้ในแปรที่เคยทำไม้มาแล้ว เป็นต้น เป็นเหตุให้ชาวอังกฤษซึ่งเป็นผู้ทำไม้ร้องเรียนไปยังรัฐบาลกลาง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) จึงทรงแก้ไขปัญหาย่อยต่าง ๆ ดังนี้

ประกาศพระราชบัญญัติผู้รักษาเมือง พ.ศ. 2417 ให้การทำสัญญากับต่างประเทศของเจ้าผู้ครองนครจะต้องได้รับสัตยาบันจากรัฐบาลเสียก่อน

ประกาศพระบรมราชโองการ 3 ฉบับ คือ ประกาศพระบรมราชโองการว่าด้วยภาษีไม้ขนสักและไม้กระยาเลย จุลศักราช 1236 ประกาศพระบรมราชโองการเรื่องการซื้อขายไม้ขนสัก จุลศักราช 1246 ประกาศพระบรมราชโองการเรื่องไม้ขนสัก จุลศักราช 1249 เพื่อจัดปัญหาและป้องกันปัญหาการทำไม้สักและการซื้อขายไม้สักที่มีอยู่ในขณะนั้นและที่จะต้องปฏิบัติต่อไป

ต่อมาในปี 2439 ทรงตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง "กรมป่าไม้" ขึ้นมาเป็นหน่วยงานของรัฐดำเนินการเกี่ยวกับการป่าไม้ทุกกรณี โดยมุ่งควบคุมการทำไม้สัก ส่วนไม้อื่น ๆ



ยังไม่ได้ควบคุม นอกจากนี้ได้ยึดป่าของเจ้าผู้ครองนครเป็นของรัฐ การดำเนินการในระยะแรกมีความยุ่งยากในการจัดการงานป่าไม้ รัฐบาลจึงได้ตรากฎหมายขึ้นมาเป็นเครื่องมือดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ และมีวิวัฒนาการมาตามลำดับดังนี้

(1) การควบคุมการทำไม้ ในช่วงต้นภายหลังการก่อตั้งกรมป่าไม้ ได้ตรากฎหมายดังนี้ พระราชบัญญัติประกาศการรักษาป่าไม้ ร.ศ. 116 พระราชบัญญัติรักษาต้นไม้สัก ร.ศ. 116 พระราชบัญญัติป้องกันการลักลอบตัดไม้ ร.ศ. 117 และพระราชบัญญัติป้องกันการลักลอบซุกซากไม้สักที่ยังไม่ได้เสียค่าต่อและภาษี ร.ศ. 118

(2) การรักษาป่า เนื่องจากเมื่อจัดตั้งกรมป่าไม้ขึ้นมาในระยะแรก รัฐบาลมุ่งเน้นเฉพาะการทำไม้สัก ส่วนไม้กระยาเลยและของป่าต่าง ๆ ยังไม่ได้ควบคุม จึงได้ตรากฎหมายดังนี้ พระราชบัญญัติรักษาป่า พ.ศ. 2456 และพระราชบัญญัติรักษาป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2479 ฯลฯ

(3) การคุ้มครองและสงวนป่า เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่าป่าไม้ของชาติควรได้รับการควบคุมและป้องกันรักษาให้เป็นป่าที่มีคุณค่าเพื่อประโยชน์ของรัฐ จึงได้ตรากฎหมายขึ้นคุ้มครองและสงวนป่า ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2496 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2497

(4) การทำไม้และควบคุมกิจการป่าไม้ เนื่องจากมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ออกมาหลายเรื่องจึงได้รวบรวมกฎหมายที่กระจัดกระจายมารวมอยู่ในฉบับเดียว ตลอดจนปรับปรุงและยกเลิกกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ ที่ไม่จำเป็นออกไปนอกจากกฎหมายคุ้มครองและสงวนป่าที่ยังคงให้ใช้ต่อไป กฎหมายที่ตราขึ้นใหม่ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และได้แก้ไขเพิ่มเติมอีก 7 ครั้งในปี 2491, 2494, 2503, 2518, 2522, 2525 และ 2532

(5) การอนุรักษ์ เพื่อให้การอนุรักษ์ป่าไม้ของชาติมีลักษณะเฉพาะ และมีประสิทธิภาพต่อการรักษาป่าไม้ไว้ รัฐบาลจึงได้ตรากฎหมายเพื่อการอนุรักษ์ขึ้นมาหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 กฎหมายทั้ง 3 ฉบับนี้เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ การกำหนดบริเวณเพื่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในพื้นที่

ป่าไม้ ตามนโยบายด้านการใช้ที่ดินของนโยบายที่ดินแห่งชาติ จะปรากฏรายละเอียดของ การวิเคราะห์ในบทที่ 4

## 2. การจัดการพื้นที่ป่าไม้ในปัจจุบัน

ภายหลังการประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) ในแผนงานนั้นกรมป่าไม้จะต้องดำเนินการประกาศป่าสงวนแห่งชาติให้ แล้วเสร็จทั่วประเทศ ภายในปี 2509 โดยต้องได้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติประมาณ 200,000 ตารางกิโลเมตรหรือร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ ในป่าสงวนนี้จะถูกแบ่งเป็นป่าผลิผลร้อยละ 20 และป่าอนุรักษ์ร้อยละ 20 แต่ภารกิจการสงวนป่ามีปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการปกครองของประเทศ ไม่เอื้ออำนวยให้กรมป่าไม้ดำเนินการได้ จึงทำให้การประกาศ พื้นที่ป่าสงวนล่าช้า จนถึงปี 2528 มีการประกาศป่าสงวนทั้งสิ้น 1,679 ป่า คิดเป็นพื้นที่ ประมาณ 126,557,210 ไร่ หรือร้อยละ 39 ของพื้นที่ประเทศ<sup>13</sup>

ภายในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามเป้าหมายร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ ตาม แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ป่าอนุรักษ์หมายถึง พื้นที่ซึ่งมีวัตถุประสงค์เก็บรักษาไว้ให้เป็นพื้นที่ป่าที่มี ป่าไม้ปกคลุมตามสภาพธรรมชาติดั้งเดิม เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า เป็นที่เก็บรักษาพันธุ์ไม้ป่า เป็นป่าต้นน้ำลำธาร เป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ และเป็นพื้นที่ช่วยป้องกันปัญหาสภาพแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งกรมป่าไม้ได้กำหนดป่าอนุรักษ์ไว้หลายลักษณะ ได้แก่ อุทยานแห่งชาติ เขตสงวนพันธุ์ สัตว์ป่า พื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารลุ่มน้ำสำคัญ ๆ เขตห้ามล่าสัตว์ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์และ สวนรุกขชาติ เป็นต้น

<sup>13</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, รายงานการศึกษาเรื่องนโยบายที่ดิน, เอกสารประกอบเล่มที่ 3 นโยบายที่ดินป่าไม้, พฤศจิกายน 2529, หน้า 38.



สำหรับป่าผลิตผล หมายถึง ป่าที่กำหนดไว้สำหรับการผลิตไม้และของป่า เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ซึ่งกรมป่าไม้จะเป็นผู้กำหนดพื้นที่การให้สัมปทานทำไม้และเก็บหาของป่า

การจัดการพื้นที่ป่าไม้ปรากฏเป็นนโยบายที่ชัดเจนยิ่งขึ้นใน - นโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 ซึ่งกำหนดเป้าหมายให้มีพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ เพื่อประโยชน์ 2 ประการ คือ

(1) ป่าเพื่อการอนุรักษ์ กำหนดไว้ร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ที่หายาก การป้องกันภัยธรรมชาติอันเกิดจากน้ำท่วม และการพังทลายของดิน ตลอดจนเพื่อประโยชน์ในการศึกษา การวิจัย และนันทนาการของประชาชน

(2) ป่าเพื่อเศรษฐกิจ กำหนดไว้ร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศเพื่อการผลิตไม้และของป่าเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้ศึกษาวิเคราะห์นโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 และได้สรุปสาระที่สำคัญ 5 ประเด็น คือ

(1) ประเด็นแรก การแบ่งพื้นที่เป็นป่าไม้และพื้นที่ที่ไม่ใช่ป่าไม้จะต้องดำเนินการอย่างรวดเร็ว และจะต้องใช้หลักเกณฑ์และวิธีการที่เหมาะสม และในการกำหนดพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ ไม่ควรหมายถึงว่ารัฐบาลจะต้องเป็นเจ้าของป่าเองทั้งหมดร้อยละ 40 ควรจะมีพื้นที่ป่าของเอกชนและรัฐวิสาหกิจอยู่ด้วย โดยเฉพาะพื้นที่ป่าไม้ที่อยู่บริเวณซึ่งมีความลาดชันต่ำกว่าร้อยละ 35

(2) ประเด็นที่สอง เมื่อแบ่งพื้นที่ป่าไม้ของประเทศออกจากพื้นที่ ที่ใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่นแล้ว การดำเนินการเพื่อให้ได้พื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 ตามกำหนด ไม่ควรดำเนินการนานเกินไป

(3) ประเด็นที่สาม เนื่องจากรัฐบาลไม่สามารถรักษาและฟื้นฟูป่าได้เพียงพอ จึงควรส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาทให้เกิดผลดีต่อกิจการป่าไม้ได้ โดยรัฐต้องเตรียม

การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายจัดหาพื้นที่ให้ ให้สิ่งชดเชยจูงใจหรือราชการอื่น ๆ ให้เอกชนเข้ามามีส่วนพัฒนาพื้นที่ป่าไม้

(4) ประเด็นที่สี่ จะต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้เห็นคุณค่า และความสำคัญของป่าไม้ให้ประชาชนเข้าใจด้วยราชการใด ๆ ทั้งในและนอกระบบ ซึ่งจะช่วยป้องกันป่าให้มียุทธ์ตลอดไป

(5) ประเด็นที่ห้า เป็นปัจจัยภายนอกกิจการป่าไม้ซึ่งมีอิทธิพลทางตรงและทางอ้อมต่อการป่าไม้ เช่น การเพิ่มของผลผลิตทางการเกษตรกรรม การวางผังเมืองที่ดี ซึ่งจะช่วยไม่ให้เกิดปัญหากรุกพื้นที่ป่าไม้เพิ่มขึ้น

การบริหารงานพื้นที่ป่าไม้ในอดีตที่ผ่านมา เป็นงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มาโดยตลอด ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลป่าไม้ การบำรุงรักษาป่าไม้ การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าและการจัดหาประโยชน์จากผลิตผลป่าไม้ โดยการควบคุมดูแล การตัดไม้และผลิตผลจากป่าเป็นไปตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 การกำหนดขอบเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและการบำรุงรักษาป่าไม้เป็นไปตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ

พ.ศ. 2507 การกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติและการรักษาป่าโดยการอนุรักษ์เป็นไปตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 การกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและการคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นไปตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 เป็นต้น

นอกจากการบริหารงานในพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ยังมีการกำหนดนโยบายป่าไม้โดยมติคณะรัฐมนตรีให้หน่วยราชการของรัฐถือปฏิบัติ ในบางเรื่องเป็นการเฉพาะ ได้แก่ การอนุรักษ์ป่าชายเลน การอนุรักษ์ป่าต้นน้ำลำธาร เป็นต้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



### 3. พื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี

#### 3.1 พื้นที่ป่าชายเลน

ป่าชายเลนเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณค่าอย่างมหาศาล และมีความสำคัญต่อชีวิตประจำวันของประชากรของชาติทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ผลผลิตจากป่าชายเลนได้ถูกนำมาใช้ก่อสร้างเป็นที่อยู่อาศัยและเป็นที่อาศัยของสัตว์น้ำ ทำให้ประชาชนบางกลุ่มมีอาชีพมาจนทุกวันนี้ นอกจากนี้การที่มีป่าไม้ชายเลน ทำให้มีการพัฒนาการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าชายเลนนำไปเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง และป่าชายเลนมีบทบาทในการรักษาสภาพแวดล้อม รักษาความสมดุลระบบนิเวศน์ชายฝั่งด้วย ปัจจุบันมีการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าชายเลนเพื่อประกอบกิจกรรมต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น โดยมีทั้งที่ถูกต้องตามกฎหมายและไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้พื้นที่ป่าชายเลนลดลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งจากการสำรวจในปี พ.ศ. 2504 ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าชายเลนประมาณ 2.3 ล้านไร่ ต่อมาได้มีการนำพื้นที่ป่าชายเลนบางส่วนมาใช้ประโยชน์เพื่อกิจการอื่น เช่น การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การทำเหมืองแร่ การตั้งถิ่นฐานหรือการทำนาเกลือ ในปี พ.ศ. 2529 พบว่ามีพื้นที่ป่าชายเลนเหลืออยู่เพียง 1.68 ล้านรไ่นั้นคือภายในช่วงเวลา 25 ปี พื้นที่ป่าชายเลนได้ลดลงถึง 0.62 ล้านไร่ หรือเฉลี่ย 24,800 ไร่ต่อปี <sup>14</sup>

<sup>14</sup> สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, ประมวลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทย (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2531)

3.1.1 มติคณะรัฐมนตรีเรื่องป่าชายเลน คณะรัฐมนตรีมีมติที่เกี่ยวข้องกับป่าชายเลนมาตั้งแต่ ปี 2521 และครั้งสุดท้ายเมื่อปี 2530 ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

3.1.1.1 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2521

1) การอนุญาตให้สร้างท่าเทียบเรือประมงหรือการพัฒนาเพื่อกิจการในอนาคต ควรจะได้ดำเนินการในพื้นที่ป่าชายเลนเท่าที่จำเป็นจริง ๆ และควรเลือกพื้นที่ให้มีการตัดถนนผ่านพื้นที่ป่าชายเลนไปยังท่าเทียบเรือที่น้อยที่สุด

2) ไม่ควรให้มีการจัดตั้ง โรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ หรือพัฒนาเป็นแหล่งชุมชนในพื้นที่ป่าชายเลน

3) การจัดทำโครงการพัฒนาใด ๆ ที่มีการใช้ประโยชน์หรือแปรสภาพทรัพยากรธรรมชาติ ควรให้คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติชายเลนแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเข้าร่วมอยู่ด้วย

3.1.1.2 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2523

ในกรณีที่มีความจำเป็นจริง ๆ ที่อนุญาตให้โครงการพัฒนาใด ๆ ใช้ป่าชายเลนที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ต้องปฏิบัติตามมาตรการ ดังนี้

1) ให้มีการตรวจสอบภาพถ่ายทางอากาศ ของบริเวณป่าชายเลนแห่งนั้น ก่อนที่จะมีการดำเนินการตามโครงการ

2) มิให้มีการถอนสภาพป่า บริเวณที่จัดทำโครงการ เพียงแต่อนุญาตให้ใช้พื้นที่บริเวณนั้น ตามโครงการที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น

3) มิให้มีการออก ส.ค.1 น.ส.3 โฉนดหรือเอกสารการใช้ประโยชน์ที่ดินแก่ราษฎรที่เข้ามาอาศัยอยู่ในบริเวณนั้น

4) เจ้าของโครงการพัฒนา จะต้องทำการประเมินผลกระทบตามที่คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติชายเลนแห่งชาติกำหนดไว้



3.1.1.3 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2525

ลงมติอนุมัติในหลักการ ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ ให้ผ่อนผันไม่นำมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2523 เกี่ยวกับมาตรการใช้ประโยชน์ที่ดินในป่าชายเลนข้อ 2 มาใช้บังคับแก่กรณีที่มีส่วนราชการต่าง ๆ เข้าใช้ประโยชน์ในป่าชายเลนที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติในลักษณะถาวร โดยเห็นควรให้มีการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ป่าชายเลนที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติเท่าที่จำเป็น และให้มีการกำหนดขอบเขตไว้โดยชัดเจน

3.1.1.4 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2527

ลงมติเห็นชอบเกี่ยวกับข้อเสนอแนะ จากการสัมมนาาระบบนิเวศน์วิทยาป่าชายเลน ครั้งที่ 4 รวม 3 ประการ และให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับไปพิจารณาดำเนินการต่อไป ดังนี้

1) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ควรกำหนดเขตการใช้พื้นที่ป่าชายเลนให้แน่นอน ซึ่งอาจกำหนดเป็น 3 เขต คือ เขตสงวน เขตอนุรักษ์ และเขตพัฒนา และให้มีกฎหมายรองรับ

2) ส่งเสริมและเร่งรัดให้มีการศึกษาวิจัยระบบนิเวศน์วิทยาอย่างสมบูรณ์ เพื่อให้ทราบข้อมูลพื้นฐานของสิ่งต่าง ๆ ที่มีอยู่ในวงจรระบบนิเวศน์วิทยาป่าชายเลน ศึกษาความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องตลอดจนผลกระทบต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นโดยกำหนดวิธีการศึกษาให้อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน และให้มีการตั้งศูนย์วิจัยป่าชายเลน โดยให้กรมป่าไม้ดำเนินการร่วมกันกับสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติและกรมประมง

3) ควรให้มีการฟื้นฟูสภาพป่าชายเลน โดยการส่งเสริมการปลูกสร้างสวนป่าชายเลนให้มากขึ้นทั้งภาครัฐบาลและเอกชน และควรสนับสนุนการจัดการป่าชายเลน ทรัพยากรชายเลน และการบำรุงป่าชายเลนผสมการพัฒนาสัตว์น้ำ

3.1.1.5 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530<sup>15</sup>  
 คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ 15

ธันวาคม 2530 ลงมติว่า

1) เห็นชอบด้วยกับแนวทาง และผลการจำแนก  
 เขตการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าชายเลน ในรายงานผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่  
 ป่าชายเลนประเทศไทย ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอและให้หน่วยราชการที่  
 เกี่ยวข้องถือปฏิบัติ

2) ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับข้อสังเกต  
 ของคณะรัฐมนตรีไปพิจารณาด้วย ดังนี้

(1) ควรจะเพิ่มเติมข้อความว่า "ป้องกัน  
 คลื่นและกระแสน้ำ" ไว้ในเขตอนุรักษ์ด้วยหรือไม่

(2) ควรกำหนดให้จัดตั้งคณะอนุกรรมการ  
 ทรัพยากรธรรมชาติชายเลนระดับจังหวัด เพื่อกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และพัฒนาป่า  
 ชายเลนให้เหมาะสมกับสภาพภูมิประเทศและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตาม  
 เขตการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าชายเลนที่จำแนกไว้โดยเคร่งครัด

(3) ควรจัดให้มีหลักเขต ในพื้นที่ที่อยู่ใน  
 เขตอนุรักษ์ทุก ๆ 100 เมตร ที่สามารถมองเห็นได้ชัด เพื่อป้องกันการบุกรุกทำลายป่าชายเลน

(4) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ควร  
 เร่งรัดฟื้นฟูสภาพป่าชายเลน โดยการส่งเสริมการปลูกสร้างสวนป่าชายเลนให้มากขึ้น ทั้งนี้อาจ  
 ขอรับการสนับสนุนช่วยเหลือจากกระทรวงมหาดไทย (กรมราชทัณฑ์) ในด้านแรงงาน นักโทษ  
 ที่จะดำเนินการดังกล่าวได้ทางหนึ่ง

<sup>15</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ สร.0202/23283," 17 ธันวาคม



ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะมีมติ เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530 ออกมานั้น กรมป่าไม้เป็นผู้ดำเนินการสำรวจและจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน พร้อมทั้งจัดทำแผนที่จำแนกเขตฯ โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการชุดต่างๆ แล้ว เช่น คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติป่าชายเลนแห่งชาติ และคณะกรรมการพิจารณากำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน ซึ่งแต่งตั้งขึ้นมาโดย คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติป่าชายเลนแห่งชาติ

ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530 ได้กำหนดพื้นที่ป่าชายเลนออกเป็น 3 เขต ดังนี้

(1) เขตอนุรักษ์

ห้ามมิให้มีการอนุญาตทุกชนิด ปล่อยให้ตามธรรมชาติเพื่อรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศน์ หลักเกณฑ์ที่สำคัญ คือ ระยะ 75 เมตร จากชายฝั่งทะเล ส่วนตามแม่น้ำลำคลองกำหนด 20 เมตร จากริมฝั่งลำคลอง นอกจากนี้มีเกาะแก่งและแนวปะการัง เป็นต้น

(2) เขตเศรษฐกิจ

ก. เขตเศรษฐกิจ ก. เป็นพื้นที่ป่าชายเลนที่ยอมให้มีการใช้ประโยชน์เฉพาะกิจการป่าไม้ เพื่อผลผลิตที่สม่ำเสมอตามหลักวิชาการป่าไม้ เป็นพื้นที่ที่อยู่ถัดจากเขตอนุรักษ์ยังมีสภาพเป็นป่าชายเลนอยู่ ส่วนมากเป็นพื้นที่ป่าล้มปทาน

ข. เขตเศรษฐกิจ ข. เป็นพื้นที่ที่ยอมให้มีการใช้ประโยชน์และพัฒนาด้านอื่น ๆ แต่ต้องคำนึงถึงผลดีและผลเสียทางด้านสิ่งแวดล้อมด้วย ปัจจุบันอาจจะไม่มีไม้ชายเลนขึ้นอยู่แล้วก็ได้ พื้นที่เพื่อการกสิกรรม การเลี้ยงสัตว์ การประมง การทำนาเกลือ การทำเหมืองแร่ โรงงานอุตสาหกรรม แหล่งชุมชน ท่าเทียบเรือ

### 3.1.2 มาตรการในการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าชายเลน

#### 3.1.2.1 มาตรการเขตอนุรักษ์

- 1) ห้ามมิให้มีการเปลี่ยนแปลง ลักษณะพื้นที่ป่าชายเลนไปใช้ประโยชน์รูปแบบอื่นอย่างเด็ดขาด ทั้งนี้เพื่อรักษาไว้ให้เป็นตามธรรมชาติสภาพแวดล้อม และระบบนิเวศน์
- 2) ให้องค์กรที่เกี่ยวข้องบำรุงรักษาป่าธรรมชาติที่มีอยู่ และระงับการอนุญาตเข้าทำประโยชน์ทุกชนิดโดยเด็ดขาด
- 3) ในกรณีที่มีการทำประโยชน์ในพื้นที่นั้นอยู่ก่อนที่ประกาศกำหนดเขตนี้มีผลบังคับใช้ กำหนดให้ใช้มาตรการ ดังนี้
  - (1) บริเวณพื้นที่ใดที่กำหนดไว้ เป็นเขตอนุรักษ์ หากปรากฏว่ามีสภาพเสื่อมโทรม ให้องค์กรที่เกี่ยวข้องปลูกป่าทดแทนต่อไป
  - (2) บริเวณพื้นที่ใดที่เกิดขึ้นมาใหม่ เช่น สันดอน เเลนงอก ให้ถือเป็นป่าไม้ของรัฐและให้มีการปลูกสร้างสวนป่าไม้ชายเลนขึ้นในพื้นที่นั้น ยกเว้นที่ดินกรรมสิทธิ์ของเอกชน หรือรัฐต้องการนำพื้นที่ไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น ก็ให้เป็นไปตามกฎหมายที่ว่าด้วยการนั้น
  - (3) บริเวณใดที่มีราษฎรอาศัยอยู่ดั้งเดิม เป็นถาวรแล้วก็ให้องค์กรที่เกี่ยวข้องควบคุมมิให้มีการขยายเพิ่มเติมอีก
  - (4) บริเวณใดที่มีราษฎรเข้าทำประโยชน์อยู่แล้ว เช่นการทำนา กุ้ง เหมืองแร่หรือกิจการอื่น ๆ เมื่อหมดอายุสัมปทานแล้ว ให้ระงับการต่อไปอนุญาตใหม่ ส่วนที่มีการเข้าไปทำประโยชน์โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ให้องค์กรที่เกี่ยวข้องดำเนินการเพิกถอนออกจากพื้นที่ในทันที

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ในกรณีที่ส่วนราชการมีความต้องการใช้พื้นที่ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ในโครงการที่มีความสำคัญต่อการเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติ ก็ให้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นราย ๆ ไป

### 3.1.2.2 มาตรการเขตเศรษฐกิจ ก.

- 1) พื้นที่ใดที่มีการเปลี่ยนแปลง ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการฟื้นฟูสภาพป่าเพื่อประโยชน์ในกิจการป่าไม้ให้ได้ผลผลิตที่สม่ำเสมอตามหลักวิชาการต่อไป
- 2) พื้นที่ใดที่มีการพัฒนาภูมิสภาพเปลี่ยนไปโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการเพิกถอนออกจากพื้นที่ และให้กรมป่าไม้ดำเนินการปลูกป่าทดแทนทันที
- 3) เร่งรัดและส่งเสริม ให้ภาครัฐและเอกชนฟื้นฟูสภาพป่าชายเลนที่เสื่อมโทรม โดยการปลูกป่าตลอดจนปรับปรุงระเบียบกฎหมายให้ทันสมัยและอำนวยความสะดวกให้มีการปฏิบัติได้อย่างรวดเร็ว
- 4) ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควบคุมการทำไม้และการปลูกบำรุงป่าของผู้รับสัมปทานโดยเคร่งครัด โดยมีการตรวจสอบ ควบคุม แนะนำอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง
- 5) ในกรณีที่มีส่วนราชการใดมีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ให้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- 6) ในกรณีที่ขออนุญาตให้มีการทำเหมืองแร่ประทานบัตร ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาถึงความเหมาะสม และให้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

### 3.1.2.3 มาตรการเขตเศรษฐกิจ ข.

- 1) การใช้พื้นที่ทำกิจการด้านประมง เหมืองแร่ กสิกรรม หรือกิจการอื่น ๆ ต้องมีการควบคุมวิธีการปฏิบัติอย่างเข้มงวด เพื่อให้เป็นไปตามหลักการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้

- 2) ในการอนุญาตใช้พื้นที่ที่จะต้องคำนึงถึงผลดีและผลเสียทางด้านสิ่งแวดล้อมด้วย
- 3) การขอใช้พื้นที่เพื่อกิจการต่าง ๆ ให้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

### 3.2 พื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร

#### 3.2.1 มติคณะรัฐมนตรีเรื่องป่าต้นน้ำลำธาร

เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2520 กำหนดชั้นและอาณาเขตของป่าไม้ต้นน้ำลำธาร บริเวณลุ่มแม่น้ำปิงและแม่น้ำวัง ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ โดยมีข้อกำหนดว่าการกระทำใด ๆ หรือการดำเนินการใด ๆ ในเขตบริเวณป่าต้นน้ำลำธารชั้นต่าง ๆ จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ได้ตั้งขึ้นไว้ แต่ในเขตป่าต้นน้ำลำธารชั้น 1 จะห้ามไม่ให้มีการขอใช้ประโยชน์ในพื้นที่โดยเด็ดขาด มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจะก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกรมป่าไม้กับกรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้เสนอขอทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเสียใหม่ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2520 ให้ตั้งกรรมการจากกรมป่าไม้ กรมชลประทาน กรมทรัพยากรธรณี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้นพิจารณาซึ่งคณะกรรมการได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ควรมีการปรับปรุงการแบ่งเขตชั้นของป่าต้นน้ำลำธารเสียใหม่ให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จึงได้ตั้ง "คณะกรรมการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ" ขึ้นทำหน้าที่กำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ เพื่อกำหนดกฎเกณฑ์และมาตรการในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรแต่ละชั้นของลุ่มน้ำ

นอกจากนี้ในช่วงเวลาเดียวกัน การใช้ทรัพยากรธรรมชาติยังไม่มีประสิทธิภาพและขาดการพิจารณาในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้เกิดความเสื่อมโทรมแก่พื้นที่ลุ่มน้ำที่สำคัญเป็นอย่างมาก และทำให้มีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม เช่น อุทกภัยอย่างฉับพลันในฤดูฝน และภาวะแห้งแล้งอย่างรุนแรงในฤดูแล้ง รวมทั้งคุณภาพของน้ำ



ในหลายแหล่งน้ำไม่เหมาะสมแก่การอุปโภคบริโภค การเกษตรกรรม และการอุตสาหกรรม ดังนั้น เพื่อให้มีการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำให้มีปริมาณและคุณภาพที่เพียงพอและเหมาะสมจึงจำเป็นที่จะต้องเร่งศึกษาเพื่อนำผลการวิจัยมาใช้ในการวางแผนทรัพยากรธรรมชาติ ในบริเวณต้นน้ำลำธารของลุ่มน้ำให้ถูกต้องและเหมาะสมยิ่งขึ้น สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จึงได้จัดทำโครงการศึกษา เพื่อกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำสำคัญของประเทศไทย

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2525 ให้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ดำเนินโครงการศึกษาเพื่อกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำที่สำคัญของประเทศไทย ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้มอบให้มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เป็นผู้ดำเนินการศึกษาวิจัยโครงการดังกล่าว ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2528 เห็นชอบตามมติของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการที่ใช้ในการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำปิงและวัง และมาตรการการใช้ที่ดินในเขตลุ่มน้ำ และให้นำหลักเกณฑ์ดังกล่าว ไปใช้ในการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำอื่น ๆ ทั่วประเทศต่อไป ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2529 และ 12 กรกฎาคม 2531 อนุมัติในเขตลุ่มน้ำยมและน่าน มูลและชี ตามลำดับ โดยให้กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงาน รับผิดชอบ กำกับดูแล และเร่งรัดให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติงาน (Action Plan) ให้สอดคล้องกับข้อเสนอแนะมาตรการการใช้ที่ดินในเขตลุ่มน้ำปิง วัง ยม น่าน และในเขตลุ่มน้ำมูลและชี โดยให้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นหน่วยงานกลางรับผิดชอบในการดำเนินงาน ซึ่งมีสาระสำคัญของมติคณะรัฐมนตรี ดังนี้

(1) หลักเกณฑ์และวิธีการที่ใช้ในการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ มีสาระสำคัญ คือ กำหนดจากปัจจัยด้านกายภาพ ซึ่งมีผลกระทบต่อกระบวนการทางอุทกวิทยา และมีลักษณะที่เปลี่ยนแปลงได้ยากรวม 6 ประการ ได้แก่ สภาพภูมิประเทศ ระดับความลาดชัน ความสูงจากระดับน้ำทะเล ลักษณะทางธรณีวิทยา ลักษณะทางปฐพีวิทยา

(2) มาตรการการใช้ที่ดินในเขตลุ่มน้ำ จำแนกออกเป็น 5 ระดับชั้นคุณภาพ ตามลำดับความสำคัญในการควบคุมระบบนิเวศน์ของลุ่มน้ำคือ พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 (1 A และ 1 B) 2, 3, 4 และ 5 สำหรับพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 นั้น ไม่ให้มีการใช้พื้นที่



ในทุกกรณีโดยเด็ดขาด ส่วนการใช้ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 2 ถ้ามีความจำเป็นต้องขออนุญาต ให้ประธานบัตรหรือต่ออายุประธานบัตรการทำเหมืองแร่ ก็ให้กระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณา เสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติเป็นราย ๆ ไป

### 3.2.2 มาตรการการใช้ที่ดินในเขตลุ่มน้ำ

3.2.2.1 มาตรการการใช้ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 A พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นนี้สมควรให้มีมาตรการการใช้ที่ดิน ดังนี้

- 1) ห้ามมิให้มีการเปลี่ยนแปลงลักษณะพื้นที่ป่าไม้เป็นรูปแบบอื่นอย่างเด็ดขาด ทั้งนี้ เพื่อรักษาไว้เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารอย่างแท้จริง
- 2) ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของบำรุงรักษาป่าธรรมชาติที่มีอยู่และระงับการอนุญาตทำไม้โดยเด็ดขาด และให้ดำเนินการป้องกันการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าอย่างเข้มงวดกวดขัน

การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินใด ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ลุ่มน้ำ 1 A ภายหลังปี 2525 กำหนดให้ใช้มาตรการ ดังนี้

- 3) บริเวณพื้นที่ใดที่ได้กำหนดเป็น ลุ่มน้ำชั้น 1 ไว้แล้ว หากภายหลังสำรวจพบว่าเป็นที่รกร้างว่างเปล่าหรือป่าเสื่อมโทรม ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการปลูกป่าทดแทนต่อไป
- 4) บริเวณใดที่มีราษฎรอาศัยอยู่ดั้งเดิม อย่างเป็นทางการถาวรแล้ว ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการจัดที่ทำกินให้เป็นการถาวร เพื่อมิให้มีการโยกย้ายและทำลายป่าให้ขยายขอบเขตออกไปอีก

3.2.2.2 มาตรการการใช้ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 B พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นนี้เห็นสมควรให้มีมาตรการการใช้ที่ดิน ดังนี้

- 1) พื้นที่ใดที่มีการเปลี่ยนแปลงสภาพ เพื่อประกอบกิจกรรมรูปแบบต่าง ๆ ไปแล้ว ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันพิจารณาดำเนินการกำหนดการใช้ที่ดินให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ ทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม



2) บริเวณใดที่ได้รับการพัฒนา เพื่อทำแหล่งพักผ่อนหย่อนใจรูปแบบต่าง ๆ ไปแล้ว หากจะมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงใดจะต้องดำเนินการวางแผนใช้ที่ดินให้สอดคล้องกับสภาพธรรมชาติ ในลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อการรักษาคุณภาพของลักษณะทางนิเวศวิทยาและการอนุรักษ์ธรรมชาติ

3) บริเวณพื้นที่ใดที่ไม่เหมาะสม ต่อการเกษตรหรือการพัฒนาในรูปแบบอื่น ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการปลูกป่าฟื้นฟูสภาพต้นน้ำลำธารอย่างรีบด่วน

4) ในกรณีที่ต้องมีการก่อสร้างถนน ผ่านเข้าไปในพื้นที่ลุ่มน้ำขั้นนี้ หรือการทำเหมืองแร่ หน่วยงานที่รับผิดชอบในโครงการจะต้องดำเนินการควบคุมการชะล้างพังทลายของดินที่เกิดขึ้นในบริเวณโครงการ อันเนื่องจากการปฏิบัติการในระหว่างดำเนินการและภายหลังเสร็จสิ้นโครงการแล้วมิให้ลงสู่แหล่งน้ำ จนทำให้เกิดอันตรายแก่สัตว์น้ำและไม่สามารถนำมาอุปโภคและบริโภคได้

5) ในกรณีที่ส่วนราชการใด มีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในโครงการที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติแล้ว ให้ส่วนราชการเจ้าของโครงการดังกล่าว นำโครงการนั้นเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ เสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อพิจารณาต่อไป

3.2.2.3 มาตรการการใช้ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำขั้นที่ 2 พื้นที่ลุ่มน้ำขั้นนี้สมควรให้มีมาตรการการใช้ที่ดิน ดังนี้

1) การใช้พื้นที่ทำกิจการป่าไม้ และเหมืองแร่ ควรอนุญาตให้ได้ แต่จะต้องมีการควบคุมวิธีการปฏิบัติในการใช้ที่ดินเพื่อการนั้น ๆ อย่างเข้มงวดกวดขัน และเป็นไปตามระเบียบปฏิบัติของทางราชการ เพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่พื้นที่ต้นน้ำลำธารและพื้นที่ตอนล่างอย่างเด็ดขาด

ควรหลีกเลี่ยงอย่างเด็ดขาด

2) การใช้ที่ดินเพื่อกิจการทางด้านเกษตรกรรม

ในบริเวณที่ถูกทำลายโดยริบด่วน

3) ให้นำหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการปลูกป่า

3.2.2.4 มาตรการการใช้ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 3 พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นนี้สมควรให้มีมาตรการการใช้ที่ดิน ดังนี้

1) การใช้พื้นที่ทำกิจการป่าไม้ เหมืองแร่ กสิกรรม หรือกิจการอื่น ๆ อนุญาตให้ได้ แต่ต้องมีการควบคุมวิธีการปฏิบัติอย่างเข้มงวดให้เป็นไปตามหลักอนุรักษ์ดินและน้ำ

2) การใช้ที่ดินเพื่อการกสิกรรมในชั้นคุณภาพนี้

ควรต้องปฏิบัติ ดังนี้

(1) บริเวณที่มีดินลึกมากกว่า 50 ซม.

ให้ใช้เป็นบริเวณที่ปลูกไม้ผล ไม้เศรษฐกิจ และพืชเศรษฐกิจอื่น ๆ ได้ตามความเหมาะสม แต่ต้องใช้มาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำที่ถูกต้อง

(2) บริเวณที่มีดินลึกน้อยกว่า 50 ซม.

ที่ไม่เหมาะสมกับกิจการทางการกสิกรรม สมควรใช้เป็นพื้นที่ป่าไม้หรือทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์

3.2.2.5 มาตรการการใช้ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 4 พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นนี้สมควรให้มีมาตรการการใช้ที่ดิน ดังนี้

การใช้พื้นที่ทำเหมืองแร่ ป่าไม้และกิจการอื่น ๆ ให้อนุญาตได้ตามปกติ โดยให้ถือปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการโดยเคร่งครัด

การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ในชั้นคุณภาพลุ่มน้ำนี้จะต้องปฏิบัติ ดังนี้

(1) บริเวณที่มีความลาดชัน 18 - 25

เปอร์เซ็นต์ และดินลึกน้อยกว่า 50 ซม. สมควรใช้เป็นพื้นที่ป่าไม้และไม้ผล โดยมีการวางแผนการใช้ที่ดินตามมาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำ



(2) บริเวณที่มีความลาดชัน 6 - 18

เปอร์เซ็นต์ ควรจะใช้เพาะปลูกพืชไร่ นา โดยมีมาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำ

3.2.2.6 มาตรการการใช้ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 5 พื้นที่  
ลุ่มน้ำชั้นนี้สมควรให้มีมาตรการการใช้ที่ดิน ดังนี้

- 1) การใช้พื้นที่ทำกิจการเหมืองแร่ การเกษตร  
ป่าไม้ และกิจการอื่น ๆ ให้อนุญาตได้ตามปกติ
- 2) การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร ในชั้นคุณภาพ  
ลุ่มน้ำนี้จะต้องปฏิบัติ ดังนี้

(1) บริเวณที่มีดินลึกน้อยกว่า 50 ซม.  
ควรใช้เป็นพื้นที่ในการปลูกพืชไร่ ป่าเอกชน ไม้ผล และทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ หรือใช้เป็นที่พักผ่อน  
หย่อนใจ

(2) บริเวณที่มีดินลึกมากกว่า 50 ซม.  
ควรใช้เป็นพื้นที่ปลูกข้าว และพืชไร่ แต่ต้องระมัดระวังดินแลกรักษาอย่างสม่ำเสมอ

3) ในกรณีที่จะใช้ที่ดินในชั้นคุณภาพลุ่มน้ำนี้ เพื่อ  
การอุตสาหกรรม ควรหลีกเลี่ยงพื้นที่ที่มีศักยภาพทางการเกษตรสูง

#### 4. ปัญหาการจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าไม้

สำหรับพื้นที่ป่าไม้ปัจจุบัน มีกิจกรรมที่เข้าไปใช้ประโยชน์ในหลาย ๆ ลักษณะ  
ซึ่งเป็นโครงการของหน่วยงานของรัฐ เช่น โครงการจัดนิคมสร้างตนเอง โครงการปฏิรูปที่ดิน  
เพื่อเกษตรกรรม โครงการปลูกสร้างสวนป่า โครงการสร้างแหล่งน้ำ หรือโครงการขุดสำรวจ  
ทรัพยากรแร่ธาตุ เป็นต้น แนวทางดำเนินงานตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ.2528 จึงมี  
ลักษณะแตกต่างไปจากแนวทางการบริหารป่าไม้เดิม ซึ่งกรมป่าไม้มีหน้าที่รับผิดชอบค่อนข้างมาก  
มาเป็นการให้หน่วยงานอื่นของรัฐและเอกชนเข้าร่วมดำเนินการด้วย โครงสร้างการบริหาร  
พื้นที่ป่าไม้จึงเป็นปัญหาต่อการจัดการพื้นที่ป่าไม้ที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบัน

การกำหนดเขตที่ดินเพื่อเป็นพื้นที่ป่าไม้ กรมป่าไม้ค่อนข้างจะมีอิสระในการดำเนินการโดยไม่มีระบบให้ต้องพิจารณา ร่วมกับฝ่ายอื่น ๆ โดยเฉพาะการเร่งรัดจำแนกที่ดินเพื่อเป็นแนวเขตป่า ตามนโยบายสำรวจและจำแนกประเภทที่ดินในปี 2507 แต่ในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ซึ่งเร่งรัดกันมากเกินไป ทำให้เกิดปัญหาการกำหนดเขตป่าสงวนทับซ้อนกับเขตที่ดินที่มีประชาชนเข้าไปอยู่อาศัยอยู่ก่อนแล้ว จนเกิดปัญหาเรื้อรังในการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งส่งผลมาจนถึงปัจจุบัน จากการที่ราษฎรมีสิทธิโดยถูกต้องตามกฎหมายและที่เพิ่งบุกรุกเข้าไปภายหลัง และในที่สุดได้เกิดนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดินนำพื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาจัดให้ราษฎรเข้าไปทำกินตามโครงการ ส.ท.ก. และก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างการใช้ที่ดินสำหรับป่าไม้และการเกษตรกรรม

ตามการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีอยู่ในปี 2529 มีองค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ 3 หน่วยงาน องค์กรเกี่ยวกับการวางแผนและข้อมูลที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ 10 หน่วยงาน และองค์กรสนับสนุนและงานต่อเนื่องในพื้นที่ป่าไม้ 8 หน่วยงาน (ภาคผนวกที่ 1, 2 และ 3)

จากการที่มีการจัดตั้งองค์กรต่าง ๆ ขึ้นมา เพื่อสนองการพัฒนาประเทศแต่ละด้าน และองค์กรต่าง ๆ เหล่านั้น หลายแห่งมีความจำเป็นในการนำที่ดินมาใช้ประโยชน์สนองการปฏิบัติหน้าที่ จึงทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในการนำที่ดินในพื้นที่ป่าไม้เสมอระหว่างหน่วยงาน เช่น การขุดค้นทรัพยากรแร่ธาตุ ระหว่าง กรมทรัพยากรธรณีกับกรมป่าไม้ การสร้างเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้าพลังน้ำ ระหว่าง การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยกับกรมป่าไม้ เป็นต้น และปัญหาความขัดแย้งที่เป็นปัญหาใหญ่ของประเทศขณะนี้คือ การจำแนกพื้นที่ป่าไม้เพื่อนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จนส่งผลกระทบต่อในทางการเมืองของประเทศ



สำหรับการกำหนดพื้นที่ป่าไม้ของประเทศซึ่งตั้งเป้าหมายไว้ประมาณร้อยละ 50 ของพื้นที่ประเทศ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ได้ลดเป้าหมายลงมาเป็นร้อยละ 40 ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ซึ่งแยกเป็น ป่าอนุรักษ์ร้อยละ 15 และป่าเศรษฐกิจร้อยละ 25 แต่ในทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 จะปรับเป้าหมายกำหนดพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์เป็นร้อยละ 30 และป่าเศรษฐกิจเป็นร้อยละ 10 เป้าหมายของการกำหนดพื้นที่ป่าดังกล่าว กำหนดขึ้นมาโดยไม่ได้มีมติของพื้นที่มาเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายป่าไม้ของชาติ เป็นการกำหนดในภาพรวม โดยไม่ทราบว่าในพื้นที่ใดควรจะเป็นป่าอนุรักษ์เท่าใด เป็นป่าเศรษฐกิจเท่าใด ซึ่งตามความแตกต่างของสภาพภูมิศาสตร์ของประเทศไทยในแต่ละภาค เป้าหมายของการกำหนดพื้นที่ป่าย่อมน่าจะมีเปอร์เซ็นต์ที่แตกต่างกันออกไป ตามความจำเป็นของการใช้พื้นที่เพื่อการตั้งถิ่นฐานและการรักษาสภาพแวดล้อม ดังนั้นปัญหาของการกำหนดพื้นที่ป่าไม้ พื้นที่เกษตรกรรม และพื้นที่ตั้งถิ่นฐานอยู่อาศัย จึงไม่สอดคล้องกับกระบวนการวางแผนภาคและเมือง เพราะประเทศไทยยังไม่เคยมีการวางแผนการใช้ที่ดินในระดับภาคและจังหวัด เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการนำทรัพยากรที่ดินของชาติมาใช้อย่างเป็นระบบมาก่อน

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การกำหนดบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

1. การจัดการพื้นที่เกษตรกรรมในอดีต

การเกษตรกรรมเป็นภาคซึ่งมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และผูกพันกับสังคมไทยมาโดยตลอดตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ในสมัยกรุงสุโขทัยนั้นการจัดการเกี่ยวกับพื้นที่เกษตรกรรมมีจารึกไว้ในศิลาจารึก หลักที่ 1 ว่า

"เมืองสุโขทัยนี้ดี ในน้ำมีปลาในนามีข้าว เจ้าเมืองบ่เอาจังกอบในไพร่ลู่ทาง เพื่อนจูงวัวไปค้า ขี่ม้าไปขาย ใครจักใคร่ค้าช้างค้า ใครจักใคร่ค้าม้าค้า ใครจักใคร่ค้าเงินค้าทองคำ ไพร่ฟ้าหน้าใส ลุงเจ้าลูกขุนผู้ใดแลล้มตายหายกว่าเหย้าเรือนพ่อเชื้อเลี้ยงค้ำมัน ข้างขอ ลูกเมียเหยียช้าว ไพร่ฟ้าข้าไทย ป่าหมากป่าพลู พ่อเชื้อมันไว้แก่ลูกมันสิ้น ไพร่ในเมืองสุโขทัยนี้จึงชมสร้างป่าหมาก ป่าพลู ทั่วเมืองทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ ป่าสาบก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แก่มัน"

สมัยสุโขทัยราษฎรจึงทำการเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ และค้าขายได้อย่างเสรี ใครจับจองกันไค่นถางป่าเพาะปลูกให้เป็นของผู้นั้น และเมื่อตายไปก็ตกเป็นมรดกแก่ลูกหลาน

ในสมัยกรุงศรีอยุธยาตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ ซึ่งใช้มาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) ได้กั้นพื้นที่เกี่ยวกับ เรื่องที่ดิน เป็นการเฉพาะในบทที่ 35, 42 และ 43 ว่า "การจับจองที่ดินให้แจ้งแก่เจ้าพนักงานท้องที่และเสนานายระวางก่อนจะลงมือแผ้วถาง" ทั้งนี้เพื่อตัดข้อทู่เถียงเรื่องการเรียกเก็บภาษีอากร ซึ่งถ้าไม่ประสงค์จะจับจองที่ทำนาทำสวนหรือจะทำที่นั้นในทางที่ไม่ต้องเสียภาษี เช่น ปลูกเรือนอยู่อาศัย ก็ไม่จำเป็นต้องบอกเจ้าพนักงาน ในสมัยนั้นมีที่รกร้างว่างเปล่าอยู่เป็นจำนวนมากกฎหมายจึงยังไม่ได้กำหนดจำกัดเนื้อที่ที่ราษฎรขอจับจองที่ดิน



สมัยกรุงธนบุรีและกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น เป็นช่วงที่ประเทศไทยยังไม่ฟื้นตัวจากการสงครามกับประเทศเพื่อนบ้าน การเพาะปลูกและการเก็บเกี่ยวธัญญาหารต่างๆเป็นการผลิตเพื่อใช้ในการสงครามเป็นสำคัญ แม้จะมีการขุดคลองขึ้นมาบ้าง คลองที่ขุดก็มักจะเป็นคลองลัดเพื่อประโยชน์ในการส่งเสบียงอาหารและการติดต่ออย่างรวดเร็วในเวลาสงคราม คลองที่ขุดขึ้นจึงไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อการเพาะปลูกโดยตรง <sup>15</sup>

ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 การทำสนธิสัญญาเบาริง ในปี 2398 เพื่อทำการค้าขายกับต่างประเทศ ทำให้การเพาะปลูกข้าวเพื่อส่งออกเป็นสินค้าขายตัวอย่างรวดเร็ว ความต้องการที่ดินเพื่อการเพาะปลูกเพิ่มขึ้นจึงทรงตรากฎหมายเกี่ยวกับที่ดินหลายฉบับ จำกัดเขตซึ่งชาวต่างชาติจะเช่าหรือซื้อที่ดินเพื่อรักษาประโยชน์และความมั่นคงของชาติ ขณะเดียวกันก็มีการกำหนดพื้นที่สำหรับเพาะปลูกข้าวไว้ด้วย เช่น ประกาศ กำหนดว่า

"ท้องทุ่งริมคลองขุดใหม่ ตั้งแต่บางขวางไปออกบ้านจิวรายนั้นเป็นแขวงนนทบุรี เมืองนครไชยศรี เดิมรกร้างว่างเปล่าอยู่หาผู้เป็นเจ้าของไม่ ครั้นเมื่อขุดคลองไปตลอดแล้ว ได้สั่งให้เจ้าพระยาวิวงค์มหาโกษาธิบดีว่าที่พระคลัง ผู้เป็นแม่กองขุดคลอง ให้จับจองที่ว่างเปล่านั้นเป็นที่นา"

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ประเทศไทยเพิ่มทวีการค้าข้าวเป็นสินค้าออก ทำให้มีความต้องการพื้นที่ทำนาเพาะปลูกข้าวเพิ่มขึ้น ดังนั้นตั้งแต่ปี 2401 เป็นต้นมา เพื่อส่งเสริมให้มีการปลูกข้าวเพื่อส่งออก ชาวนาที่ออกไปหักร้างตางพงในที่

<sup>15</sup> สนธิ บางยี่ขัน, จุฬารัตน์ บางยี่ขัน, หน้า 211.

ใหม่ ๆ จะได้รับการยกเว้นภาษีในปีแรก<sup>17</sup> ต่อมาการจับจองที่บุกเบิกพื้นที่ขยายออกไปห่างไกลพระนครทำให้เสียเวลาในการเดินทางขนส่งข้าว จึงทรงโปรดให้ขุดคลองขึ้นหลายแห่งไกล ๆ พระนครและให้ราษฎรผู้ทำนาได้ลงแรงหรือออกเงินช่วยในการขุดคลอง ดังจะเห็นได้จากประกาศขุดคลองปี 2420 ว่า

"ประเทศสยามในรัชกาลนี้ ข้าวเป็นสินค้าใหญ่ ลูกค้าบรรทกออกไปจำหน่ายต่างประเทศเกิดผลประโยชน์แก่ไร้ บ้านเมืองบริบูรณ์ขึ้นกว่าก่อน ราษฎรซึ่งทำนาทำไร่ทั้งปวงต้องอาศัยคลองน้ำสำหรับเรือไปมา แลใช้น้ำทำนาทำไร่ทำสวนเกิดประโยชน์ จึงทรงพระราชดำริพร้อมด้วยท่านเสนาบดี เห็นว่าการขุดคลองแต่ก่อนโปรดเกล้าตั้งนางงานจ้างเฝ้าแก่ขุดคลองคลองหนึ่งเป็นเงินหลายร้อยชั่งขุดคลองขึ้น ณ ตำบลใดก็เกิดที่นาที่ไร่ที่สวน เป็นที่ทำมาหากินแก่อาณาประชาราษฎร์ทั่วกัน แต่คลองซึ่งขุดแต่ก่อน ข้าเจ้าข้าว่าข้าราษฎรจับจองที่นาไว้มาก ๆ เกินกำลังทำไม่หมด หวงเหนืนาไว้ให้กร้างว่างเปล่าไม่เป็นประโยชน์แก่แผ่นดินและข้าราษฎรทั่วไป เพราะเจ้าของผู้จับจองนาไว้ถือใจเสียว่าได้เปล่าจึงไม่มีความอุตสาหะปลูกสร้างเป็นนาเป็นไร่เป็นส่วน ให้ที่นาที่ไร่ที่สวนเป็นประโยชน์ ครั้นผู้อื่นที่มีความอุตสาหะจะจับทำบ้างก็ไม่ได้ด้วยมีเจ้าของหวงเหนือยู่ และเป็นการก่อวิวาทกันด้วย ข้ามีการแย่งชิงกันจับจองกับโดนตราแดงใบจองซึ่งกันและกันเป็นดังนี้โดยมาก

แต่นี้สืบไปให้ราษฎรทั้งปวงซึ่งต้องการที่นั้น มาหาข้าหลวงบอกชื่อตัว ชื่อบุตร ภรรยา ตำบลบ้าน สังกัดมุลนาย แลต้องการที่นา ที่ไร่ ที่สวน มากน้อยเท่าไร แลที่นั้นอยู่ต้นคลอง อยู่กลางคลอง อยู่ปลายคลอง ตำบลใดให้ข้าหลวงจดหมายไว้ แลให้ข้าหลวงเจ้าพนักงาน

<sup>17</sup> จีระ หงส์สตารมภ์ และ วิโรจน์ ณ ระนอง, "การตัดสินใจในการเลือกถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินในประเทศไทย : กรณีศึกษาเชิงประจักษ์," วารสารธรรมศาสตร์ ปี 15 ฉบับที่ 3, หน้า 9.



และราษฎรพร้อมกันคิดเฉลี่ยเป็นส่วนค่าที่นาที่ไร่ที่สวน ให้ผู้ที่ต้องการที่ออกเงินช่วยในการขุดคลองบ้างตามสมควรแก่ที่มากแลน้อย ถ้าผู้ต้องการที่ไม่อยากออกเงินจะออกแรงช่วยก็ให้ข้าหลวงกำหนดให้ผู้นั้นช่วยออกค่าแรงตามสมควรแก่ที่ซึ่งต้องการ” <sup>18</sup>

การจัดการเกี่ยวกับพื้นที่เกษตรกรรมอยู่ในความรับผิดชอบของ “กรมนา” ซึ่งนอกจากจะมีหน้าที่บริหารแล้วยังมีตำแหน่งเป็นตุลาการพิจารณาคดีเป็นผู้เรียกเก็บภาษี มีหน้าที่ระงับข้อพิพาทเรื่องที่ดิน และเรียกเก็บภาษีทางข้าวค่านา ตลอดจนมีหน้าที่จัดการหาผู้เข้าทำที่ที่รกร้างว่างเปล่าให้เป็นประโยชน์แก่ท้องพระคลัง และมีหน้าที่จัดการขุดคลองและทดน้ำเข้านา รวมถึงการจัดซื้อข้าวเปลือกไว้สำหรับกรมทรวงการต่าง ๆ ฯลฯ รัชกาลที่ 5 ทรงดำริเห็นว่าการรวมอำนาจและหน้าที่ในกิจการหลายอย่างไว้แก่คน ๆ เดียว อาจเป็นภัยอันตรายแก่การปกครองบ้านเมืองและเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตได้ ดังนั้น ในปี 2435 จึงทรงเปลี่ยนแปลงวางระเบียบใหม่โดยจัดแบ่งหน้าที่บริหารเป็น 12 กระทรวง สำหรับ “กรมนา” นั้น ตั้งขึ้นเป็น “กระทรวงเกษตรราธิการ” ต่อมาในปี 2439 ทรงเห็นว่า มีหน้าที่ในทางบริหารกิจการรับผิดชอบน้อยจึงยุบเป็นกรมขึ้นต่อกระทรวงพระคลัง แต่เป็นอยู่เช่นนั้นไม่นานทรงเล็งเห็นว่า “การกลีกรวม” เป็นสาระสำคัญแห่งการเศรษฐกิจของประเทศ ต่อมาอีก 2 ปี จึงทรงตั้งกลับเป็น “กระทรวงเกษตรราธิการ” อีกครั้ง <sup>19</sup>

<sup>18</sup> ประกาศขุดคลอง, ลงวันอังคารที่ 11 ขึ้น 2 ค่ำ ปีฉลู นพศก จ.ศ.1239, ตรงกับวันที่ 9 ตุลาคม 2420.

<sup>19</sup> ร. แลงกาด์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, เล่ม 2, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์, 2526), หน้า 334.

ตอนปลายรัชกาลที่ 5 ที่ดินริมคลองเป็นที่ต้องการและมีราคาสูง จึงมีพระบรมราชานุญาตให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการขุดคลองขึ้น เช่น บริษัทขุดคลองและคูนาสยาม ได้รับพระบรมราชานุญาตเมื่อปี 2430 ให้ขุดคลองบริเวณทุ่งรังสิตไปจนถึงนครนายก เป็นต้น การขุดคลองซึ่งเดิมเป็นโครงการสาธารณะของรัฐบาล จึงกลายเป็นโครงการของเอกชนขึ้นมาหลายโครงการ บริษัทผู้ดำเนินการได้รับสิทธิพิเศษให้จับจองที่ดินริมคลองทั้งสองฝั่ง ระยะหนึ่งจากฝั่งคลองข้างละ 1 เส้น เพื่อจำหน่ายให้กับชาวนาและยังได้รับสิทธิให้เก็บค่าธรรมเนียมแก่เรือที่ผ่านไปมาในคลองนั้นอีกด้วย บริษัทเหล่านี้ส่วนใหญ่ดำเนินการโดย พระราชวงศ์ ข้าราชการชั้นสูง และคนจีนที่ร่ำรวย <sup>20</sup>

ในปี 2446 ได้จัดตั้ง "กรมคลอง" ขึ้นมา ทำหน้าที่ทำนุบำรุงการคมนาคมทางน้ำและวางโครงการชลประทาน เพื่อช่วยเหลือการเพาะปลูกในทุ่งราบภาคกลาง และมีแนวความคิดจะสร้างเขื่อนระบายน้ำขนาดใหญ่ ปิดกั้นแม่น้ำเจ้าพระยาที่จังหวัดชัยนาท เพื่อทอนน้ำขึ้นใช้บริเวณทุ่งนาสองฝั่ง แต่ระงับไปเพราะขาดงบประมาณ จนกระทั่งมาเริ่มก่อสร้างในปี 2495 และมีการจัดทำโครงการเจ้าพระยาใหญ่ ซึ่งสามารถจะขยายพื้นที่ชลประทานได้ถึงประมาณ 6 ล้านไร่

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) รัฐบาลมีดำริจะดำเนินการขยายด้านการชลประทานให้กว้างขวาง จึงได้ยืมตัวผู้เชี่ยวชาญการชลประทานชาวอังกฤษจากประเทศอินเดียเข้ามาวางโครงการ และในปี 2457 ทรงตั้ง "กรมทอนน้ำ" ขึ้นมารับเอางานของ "กรมคลอง" และงานกำจัดผักตบชวาจากกรมทางมาปฏิบัติ ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) โปรดเกล้าให้แก๋นาม "กรมทอนน้ำ" เสียใหม่เป็น "กรมชลประทาน" และมีหน้าที่รับผิดชอบงานด้าน การขุดคลอง ทอนน้ำ ส่งน้ำตลอดจนการสูบน้ำเพื่อช่วยเหลือการเพาะปลูก

<sup>20</sup> สนธิ บางยี่ขัน, การเมืองและการจัดที่ดิน หน้า 213.



ในช่วงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 และรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 สถานการณ์ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ทำให้ประเทศไทย ประสบกับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ทั่วโลก การเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งขึ้นอยู่กับ การส่งออก ไปขายยังต่างประเทศมีความไม่แน่นอน การเพาะปลูกข้าวจึงลดจำนวนลง ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำติดต่อกันมาจนกระทั่ง ปี 2475 มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นระบอบประชาธิปไตย

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง นโยบายเกี่ยวกับที่ดินของประเทศเน้นหนัก เกี่ยวกับการกระจายสิทธิถือครองที่ดิน "และเป็นประเด็นทางการเมืองติดต่อกันมาว่าสิบปี จนกระทั่งปี 2484 รัฐบาลเริ่มมีนโยบายเกี่ยวกับ "การใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศ" โดยคณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดหลักเกณฑ์การจำแนกประเภทที่ดินระหว่างพื้นที่เพาะปลูกและพื้นที่ป่า ว่า "เมื่อได้กันพื้นที่ป่าที่จะสงวนเป็นป่าออกแล้ว พื้นที่ที่เหลืออนุญาตให้ราษฎรจับจองทำการ ก่อสร้างเปลี่ยนแปลงเป็นที่เพาะปลูกได้" และต่อมาได้กำหนดให้อธิบดีกรมที่ดินมีหน้าที่สำรวจ จำแนกและทำสำมะโนที่ดิน เพื่อให้ทราบถึงความอุดมสมบูรณ์และความเหมาะสมในการ เกษตรกรรม <sup>21</sup>

<sup>21</sup> มาตรา 7 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497.

## 2. การจัดการพื้นที่เกษตรกรรมในปัจจุบัน

ประเทศไทยมีที่ดินซึ่งเหมาะสมทางการเกษตรกรรมประมาณ 148 ล้าน ไร่ หรือประมาณร้อยละ 46 ของพื้นที่ประเทศ และในจำนวนนี้อยู่ในเขตชลประทานประมาณ 26 ล้านไร่ หรือร้อยละ 18 ของพื้นที่เกษตรกรรมทั่วประเทศ ซึ่งพื้นที่เกษตรชลประทานเหล่านี้รัฐลงทุนโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการเกษตร สำหรับรองรับแรงงานภาคเกษตรกรรม ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ ในปี 2532 แรงงานภาคเกษตรกรรม มีจำนวน 18.7 ล้านคน และจะเพิ่มขึ้นเป็น 19.1 ล้านคนในปี 2538 ซึ่งแรงงานที่เพิ่มขึ้นนี้ ภาคอุตสาหกรรมและอื่น ๆ จะไม่สามารถรองรับได้ทั้งหมด จึงทำให้ที่ดินทางการเกษตรมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตดังกล่าว

จากประวัติศาสตร์การตั้งถิ่นฐานของประเทศไทย ที่ผูกพันอยู่กับพื้นที่ราบลุ่มใกล้แหล่งเพาะปลูก ดังนั้นเมื่อมีการขยายตัวของประชากรมากขึ้น จึงเกิดการขยายการตั้งถิ่นฐานลงไปในพื้นที่เกษตรกรรม ซึ่งปัจจุบันจะเห็นว่าการตั้งถิ่นฐานรุดลงไปในพื้นที่เกษตรกรรมขั้นตึก่อให้เกิดการสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมขั้นดีของประเทศไปเป็นจำนวนมาก ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) จึงได้กำหนดนโยบายการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมไว้อย่างชัดเจนว่า "ให้เร่งรัดสำรวจการใช้ที่ดินเพื่อกำหนดนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดิน ไม่ให้เขตเมืองขยายออกไปยังพื้นที่การเกษตร ที่รัฐได้ลงทุนพัฒนาระบบชลประทานไว้แล้ว หรือพื้นที่ที่ดินมีคุณภาพดีสามารถให้ผลผลิตได้สูง และส่งเสริมการใช้ที่ดินสำหรับการเพาะปลูกให้ถูกประเภท"

ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ก็ได้กล่าวไว้ ในแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ว่า "ปัญหาการใช้ที่ดินไม่มีประสิทธิภาพมีสองลักษณะใหญ่ ๆ คือ การใช้ที่ดินที่ไม่ตรงกับสมรรถนะของดินและการนำที่ดินที่เหมาะสมแก่การเกษตรกรรมมาใช้เพื่อกิจกรรมอื่น ๆ เช่น ที่อยู่อาศัยและโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น จึงจำเป็นจะต้องได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วน"



นโยบายที่ดินของรัฐนอกจากที่ปรากฏอยู่ใน แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้ว คณะรัฐมนตรียังได้มีมติเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2530 เรื่องนโยบายที่ดินแห่งชาติ ซึ่งในส่วนนโยบายที่ดินเพื่อเศรษฐกิจ ได้กล่าวถึงการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมไว้ มีความว่า "ให้ออกกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม เพื่อสงวนพื้นที่ทำการเกษตรที่มีความอุดมสมบูรณ์ไว้ไม่ให้เปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเพื่อกิจการอื่น ๆ" และคณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยนำนโยบายที่ดินรวมทั้งกลยุทธ์และมาตรการ เสนอคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ พิจารณาคำ เสนอการให้เป็นนโยบายที่ดินของชาติ

ต่อมาในวันที่ 19 ธันวาคม 2532 คณะรัฐมนตรีมีมติในเรื่อง "มาตรการลดการเก็งกำไรจากการซื้อขายที่ดิน" โดยให้กระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าของเรื่องร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการกำหนดรูปแบบการใช้ที่ดินให้ชัดเจน โดยอาศัยกฎหมายที่มีอยู่ เช่น การกำหนดเขตที่ดินเพื่ออยู่อาศัย เขตที่ดินเพื่อการพาณิชย์ เขตที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม และเขตที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม เป็นต้น

ตามนโยบายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมของรัฐนั้น ปัจจุบันมีกฎหมายที่มีเจตนารมณ์สำหรับกำหนดบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม คือ พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 โดยกรมพัฒนาที่ดิน สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จะได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงาน เสนอคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่ง ตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน มาตรา 5 (1) ว่า "มีอำนาจพิจารณา กำหนดการจำแนกประเภทที่ดิน การวางแผนการใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดิน และการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน เสนอขอรับความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ"

### 3. ปัญหาการจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เกษตรกรรม

องค์กรของรัฐตามที่มีการจัดตั้งถึงปี 2529 มีองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การใช้ที่ดินในพื้นที่เกษตรกรรม 7 หน่วยงาน องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนและข้อมูลที่ดิน ในพื้นที่เกษตรกรรม 12 หน่วยงาน องค์กรเกี่ยวกับงานสนับสนุนและงานต่อเนื่อง 42 หน่วยงาน (ภาคผนวกที่ 1, 2 และ 3 ) ซึ่งอาจแยกองค์กรตามหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ 2 ประเภท คือ

(1) ประเภทการใช้ที่ดินเกษตรกรรม ซึ่งประชาชนเข้าไปประกอบอาชีพ เกษตรกรรมอยู่แล้ว และหน่วยงานของรัฐเข้าไปส่งเสริมหรือควบคุมดูแลเพื่อเป็นการปรับปรุง การประกอบอาชีพเกษตรกรรมในบริเวณดังกล่าวให้ได้ผลดียิ่งขึ้น ซึ่งองค์กรที่เกี่ยวข้องกับ การนี้ คือ หน่วยงานต่าง ๆ ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เช่น กรมพัฒนาที่ดิน กรมชลประทาน กรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นต้น

(2) ประเภทที่เป็นการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนที่ยังไม่มีสิทธิ์ ซึ่งเรียกกันว่า "การจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการให้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิอื่น ๆ ก็ตาม ซึ่ง องค์กรหลักที่เกี่ยวข้อง เพราะมีอำนาจตามกฎหมายโดยตรง ได้แก่ กรมที่ดิน ตามประมวล กฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 กรมประชาสัมพันธ์ ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 กรมส่งเสริมสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2518 กรมป่าไม้ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ.2517 เป็นต้น นอกนั้นเป็นหน่วยงาน รองที่จัดที่ดินเฉพาะบางโครงการ

ปัญหาการจัดการเกี่ยวกับการวางแผนการใช้ที่ดินในพื้นที่เกษตรกรรม จะมีปัญหา จากการศึกษาที่ไม่สามารถกำหนดเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมที่สมบูรณ์ไว้ได้ แม้ว่าจะมีแนว นโยบายกำหนดมาตั้งแต่แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ทั้งนี้เนื่องจาก



ไม่มีอำนาจตามกฎหมายรองรับให้ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ยังเกิดปัญหาจากความไม่ประสานสอดคล้องของนโยบายการใช้ที่ดินเพื่อการต่าง ๆ ของประเทศ ดังตัวอย่างปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดินในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ กรณีพื้นที่เกษตรกรรมในโครงการชลประทานหนองหวาย จังหวัดขอนแก่น<sup>22</sup> ซึ่งเป็นพื้นที่อุดมสมบูรณ์สองฝั่งลำน้ำพอง มีต้นท่อน้ำจากเขื่อนอุบลรัตน์ ส่งผ่านคลองชลประทานสายใหญ่ไปตามลำน้ำ ทั้งฝั่งซ้ายฝั่งขวา ส่งน้ำให้แก่พื้นที่เกษตรกรรมต่อเนื่องเข้าไปจนถึงพื้นที่จังหวัดมหาสารคาม ได้ปล่อยให้มีการตั้งโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ตามนโยบายส่งเสริมการลงทุน ตอนเหนือของพื้นที่เกษตรชลประทาน คือ โรงงานผลิตเยื่อกระดาษ โรงงานสุรา โรงงานน้ำตาล โรงงานผลิตกระดาษ ฯลฯ อีกทั้งบริเวณพื้นที่เกษตรชลประทานที่อยู่ใกล้ชุมชนเมืองขอนแก่นก็มีการวางถนนโครงการตัดลงไปในพื้นที่เกษตรชลประทานเพื่อขยายเขตเมือง สะท้อนให้เห็นการขาดการเอาใจใส่ที่จะประสานนโยบายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของชาติ จึงก่อให้เกิดปัญหาร้ายแรงตามมา จากการทำน้ำในลำน้ำพองเน่าเสียจนใช้ประโยชน์ไม่ได้ พื้นที่เกษตรกรรมใกล้ย่านอุตสาหกรรมไม่สามารถใช้เพาะปลูกได้อีกต่อไป<sup>23</sup>

การวางแผนคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม จะประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย ไม่ใช่เพราะการกำหนดเขตพื้นที่เกษตรกรรมและจัดการพัฒนาเฉพาะพื้นที่เท่านั้น จะต้องวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเป็นระบบ เพื่อป้องกันผลกระทบต่อการผลิต ซึ่งจะต้องอาศัยการจัดทำแผนแม่บทของการใช้ประโยชน์ที่ดินให้หน่วยงานต่าง ๆ ใช้เป็นแนวทางการใช้ที่ดินอย่างประสานสอดคล้องกันด้วย

<sup>22</sup> ภานุพันธ์ ชัยรัตน์, ระบบการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคารของไทย, เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการผังเมือง เรื่อง วิธีการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคาร ครั้งที่ 1, ณ โรงแรมเอเชีย สำนักผังเมือง, 29 ธันวาคม 2533, หน้า 21.

<sup>23</sup> หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน, "น้ำพองวิกฤต" 14 เมษายน 2534, หน้า 7.

ดังนั้น เมื่อกรมพัฒนาที่ดินได้ดำเนินการวางแผนการใช้ที่ดิน สำหรับพื้นที่ เกษตรกรรมระดับประเทศ ระดับภาค และระดับจังหวัดแล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการ ดำเนินงานในพื้นที่เกษตรกรรม อาจดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่มีอยู่ต่อไป ให้สอดคล้องกับนโยบายที่ได้วางไว้ เช่น การจัดหาน้ำให้พื้นที่เกษตรกรรม โดยกรมชลประทาน การจัดรูปที่ดินในพื้นที่เกษตรกรรมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต โดยสำนักงานกลางจัดรูปที่ดิน หรือกระจายการถือครองที่ดินในพื้นที่เกษตรกรรมโดยสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นต้น

#### การกำหนดบริเวณการตั้งถิ่นฐานและอยู่อาศัย

##### 1. ชุมชนเมืองและชุมชนชนบท

การตั้งถิ่นฐานและการกระจายตัวของประชากรของประเทศไทย ตั้งแต่สมัย โบราณ จะมีลักษณะของสังคมอยู่ในที่ราบ ผูกพันอยู่กับการเพาะปลูกทำนาค่อนข้างถาวร ส่วนใหญ่จะรวมตัวกันอยู่หนาแน่นในบริเวณลุ่มน้ำ ที่มีความอุดมสมบูรณ์ในการเพาะปลูกข้าว หมู่บ้านของไทยมักมีลักษณะพื้นฐานสองประการ คือที่เรียกว่า "หมู่บ้านเป็นแนว" (Strip Village) ซึ่งมีลักษณะการปลูกสร้างบ้านเรือนเป็นแถวยาว ๆ แคบ ๆ ไปตามลำน้ำ ลำคลอง หรือถนน ศูนย์กลางจะอยู่ที่มีชายแม่น้ำร่วมกันมากกว่าจะอยู่ใจกลางหมู่บ้าน หมู่บ้านเป็นแนว หลาย ๆ หมู่บ้านในที่ที่มีประชากรหนาแน่นมักจะกลายเป็นบริเวณการตั้งหลักแหล่งที่ยาวต่อเนื่อง อีกลักษณะเรียกว่า "หมู่บ้านกระจุก" (Cluster Village) ซึ่งไม่ได้ตั้งอยู่บนฝั่งแม่น้ำ แต่อยู่ท่ามกลางนาข้าว มักจะรวมกันเป็นหน่วยเดียว และแต่ละหน่วยจะแยกออกจากหมู่บ้าน ใกล้เคียง ราวปี 2433 มีการตั้งหลักแหล่งลักษณะใหม่ คือ ชาวนาจะปลูกสร้างบ้านขึ้น ในใจกลางที่ดินของตน บนที่ราบกว้างไม่มีต้นไม้และไม้ไผ่อยู่ใน "หมู่บ้านเป็นแนว" หรือ "หมู่บ้านกระจุก" เพื่อความสะดวกในการปกครอง รัฐบาลจึงรวมบ้านเรือน ประมาณ 50



หลังคาเรือน ที่แยกกันอยู่จัดรวมกลุ่มเข้าด้วยกันเป็นหนึ่งหมู่บ้าน ซึ่งนักสังคมมนุษย์วิทยาเรียกว่า "หมู่บ้านกระจ่าย" (Scatter Village) <sup>24</sup>

ต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พุทธศักราช 2457 ในรัชกาลที่ 6 ได้กำหนดเกี่ยวกับการตั้งถิ่นฐานไว้ว่า "การที่จะกำหนดเขตหมู่บ้านและตำบลในหัวเมืองโต ให้ผู้ว่าราชการเมืองนั้น เมื่อได้รับอนุมัติจากสมุหเทศาภิบาลแล้ว มีอำนาจที่จะกำหนดได้" ซึ่งมีหลักเกณฑ์การตั้งหมู่บ้านไว้ว่า บ้านหลายบ้านอยู่ในท้องที่อันหนึ่ง ซึ่งควรอยู่ในความปกครองอันเดียวกันได้ ให้จัดเป็นหนึ่งหมู่บ้าน ซึ่งให้ถือความสะดวกแก่การปกครองเป็นประมาณ คือ <sup>25</sup>

(1) ถ้าเป็นที่มีคนอยู่รวมกันมากถึงจำนวนบ้านจะน้อยให้ถือเอาจำนวนคนเป็นสำคัญ ประมาณราว 200 คน เป็นหนึ่งหมู่บ้าน

(2) ถ้าเป็นที่ผู้คนตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างไกลกัน ถึงจำนวนคนจะน้อยและจำนวนบ้านไม่ต่ำกว่า 5 บ้านแล้ว จะจัดเป็นหนึ่งหมู่บ้านก็ได้

สำหรับท้องที่ใดมีราษฎรไปชุมนุมทำการหาเลี้ยงชีพแต่ในบางฤดู ถ้าจำนวนราษฎรซึ่งไปตั้งทำการอยู่มากพอสมควรจะจัดเป็นหมู่บ้านได้ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่เพื่อความสะดวกแก่การปกครอง ก็ให้นายอำเภอประชุมราษฎรตั้งเป็นหมู่บ้านชั่วคราว

สำหรับบริเวณชุมชนที่มีความหนาแน่นของประชาชนจำนวนมาก ซึ่งเป็นชุมชนศูนย์กลางของหมู่บ้านชนบท คือ "ชุมชนเมือง" นั้น เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชย์เมื่อปี 2411 ทรงเห็นความจำเป็นจะต้องเร่งทำนุบำรุงบ้านเมือง ให้เจริญทัดเทียมกับนานาประเทศ ทรงมีแนวความคิดที่จะกระจายอำนาจการบริหารประเทศให้ท้องถิ่นได้มีโอกาสดำเนินการปกครองทำนุบำรุงรักษาท้องถิ่นนั้น ๆ จึงทรงให้จัดตั้งสุขาภิบาลขึ้น

<sup>24</sup> เดวิท บรุษ จอห์นสัน, สังคมชนบทและภาคเศรษฐกิจข้าวของไทย พ.ศ. 2423-2473, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530) หน้า 54.

<sup>25</sup> มาตรา 8 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457.

โดยในปี 2440 ได้ประกาศจัดตั้ง สุขาภิบาลกรุงเทพฯ<sup>26</sup> มีวัตถุประสงค์ที่ปรากฏใน คำปรารภว่า

"การจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพมหานครนั้น เป็นการสมควรที่จะเตรียมการขึ้นไว้ เพื่อ ป้องกันโรคภัยอันตรายของมหาชน ทรงพระราชดำริเห็นสมควรที่จะต้องตั้ง เจ้าพนักงาน สุขาภิบาล ขึ้นอยู่ในบังคับบัญชาของเสนาบดี กระทรวงนครบาล สำหรับให้ได้รับลงมือจัดการ สอบสวนตรวจตราเกี่ยวในทางโรคภัยของมหาชนทั่วไป เพื่อจะได้ดำริทำข้อบังคับและทำการ ต่าง ๆ ตามสมัยตามกาลอันควรแก่การรักษาความสะอาดป้องกันไม่ให้เกิดโรคภัย กับทั้งให้ได้ ระเบียบเรียบร้อยและงดงาม ให้เป็นที่เจริญทั่วไปตลอดแขวงพระนคร"

การสุขาภิบาลขณะนั้นจัดทำแต่ในราชธานี เป็นงานของกระทรวงนครบาล จึง ทรงดำริจะให้กระทรวงมหาดไทยจัดสุขาภิบาลขึ้นในท้องที่หัวเมืองทั่วไปบ้าง จนกระทั่งปี 2448 ชาวบ้านตำบลท่าฉลอม ได้เรียไรเงินจัดทำถนนในตลาดและกำจัดสิ่งโสโครกต่าง ๆ แล้วทูลเชิญพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จพระราชดำเนินทรงเปิด เสนาบดี กระทรวงมหาดไทยจึงทรงกราบทูลให้จัดตั้งตำบลท่าฉลอม เป็นสุขาภิบาล และขอให้หมอบราชสี ฆาตรองในตำบลท่าฉลอม ให้แก่สุขาภิบาลที่จัดตั้งขึ้นใหม่ เพื่อให้จัดการทะนุบำรุงท้องที่ การจัดตั้งสุขาภิบาลทดลองที่ตำบลท่าฉลอม ได้รับความสำเร็จได้ประโยชน์แก่ ทางราชการ และเป็นที่ยินยอมของประชาชน จึงโปรดเกล้าให้ตราพระราชบัญญัติจัดการ สุขาภิบาลเมือง ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) ขึ้น โดยแบ่งสุขาภิบาลออกเป็น 2 ประเภท คือ

- (1) สุขาภิบาลสำหรับเมือง จัดตั้งในเขตเมืองอันเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด
- (2) สุขาภิบาลสำหรับตำบล จัดตั้งในเขตตำบลอันเป็นแหล่งชุมชน

<sup>26</sup> "พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116," ราชกิจจานุเบกษา 14, (21 พฤศจิกายน ร.ศ. 116).



ต่อมาได้ตราพระราชบัญญัติ แก้ไข เปลี่ยนชื่อ "สุขาภิบาลสำหรับเมือง" เป็น "สุขาภิบาลเมือง" และเปลี่ยน "สุขาภิบาลสำหรับตำบล" เป็น "สุขาภิบาลท้องที่"<sup>27</sup>

สุขาภิบาลที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสะอาด ในท้องที่ การป้องกันและบำบัดโรค การระงับเหตุอันตรายและเหตุรำคาญ การสร้างและ บำรุงถนนทางระบายน้ำ ฯลฯ

ต่อมาในปี 2467 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงทดลองจัดตั้ง สภาบำรุงสถานที่ชายทะเลตะวันตกขึ้น บริเวณเขตชายทะเล อำเภอสายบุรี จังหวัดเพชรบุรี และอำเภอสายบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ มีวัตถุประสงค์ เพื่อบำรุงชายทะเลทิศตะวันตก โดยการบำรุงถนนหนทาง การไฟฟ้า การวางผังเมือง และการสาธารณสุข ฯลฯ และมอบ อำนาจให้จัดเก็บจังกอบ โดยมี สภาบำรุงสถานที่ชายทะเลตะวันตกเป็นผู้บริหารงาน ซึ่งเป็น ความพยายามจัดตั้งเทศบาลตามแบบอย่างตะวันตก

## 2. การจัดตั้งและการกำหนดขอบเขตชุมชนเมืองปัจจุบัน

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปี 2475 การกระจายอำนาจไปสู่ ประชาชนเป็นแนวความคิดสำคัญ โดยผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองมุ่งประสงค์จะให้การปกครอง แบบกระจายอำนาจเป็นเครื่องมือเผยแพร่รูปแบบการปกครอง เพื่อให้ราษฎรเข้าใจในระบอบ ประชาธิปไตยยิ่งขึ้น<sup>28</sup> ดังนั้นในปี 2476 รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบ เทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้นมา และเริ่มจัดตั้งเทศบาลในปี 2478 จำนวนเทศบาลเป็น 3

<sup>27</sup> พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง พ.ศ. 2451.

<sup>28</sup> ชำนาญ ชูวรรณ, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางปกครอง ของกฎหมายไทย (พระนคร : โรงพิมพ์ชำนาญกิจ, 2497), หน้า 54.

ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร การจัดตั้งเป็นเทศบาลประเภทต่าง ๆ รัฐบาลจะเป็นผู้พิจารณา ส่วนการจัดตั้งเทศบาลเมืองกฎหมายกำหนดให้ตั้งขึ้นในตำบลซึ่งเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด

ความมุ่งหมายเดิมของคณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครอง ต้องการจะยกฐานะของตำบลต่าง ๆ ทั่วประเทศ ซึ่งมีประมาณ 4,800 ตำบลขึ้นเป็นเทศบาล แต่ไม่สามารถจะดำเนินการได้ทั่วทุกตำบล การจัดตั้งเทศบาลดำเนินการไปอย่างเชื่องช้า เพราะตั้งแต่ปี 2478 เป็นต้นมาถึงปี 2488 ดำเนินการจัดตั้งเทศบาลได้เพียง 117 แห่งเท่านั้น และไม่ได้จัดตั้งเทศบาลเพิ่มอีกเลย จนกระทั่งปี 2501 จึงได้ยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล 3 แห่งรวมเป็นเทศบาล 120 แห่ง

รัฐบาลได้หวนกลับมาใช้การกระจายอำนาจรูปแบบสุขาภิบาลอีกครั้งหนึ่ง เพราะการจัดตั้งสุขาภิบาลกระทำได้ง่ายกว่าและประหยัดกว่ารูปแบบเทศบาล โดยไม่ต้องมีสภาเทศบาล ไม่ต้องมีคณะเทศมนตรี จัดเพียงรูปแบบคณะกรรมการทำหน้าที่ทั้งการกำหนดนโยบายและการบริหาร และผู้ดำเนินการส่วนใหญ่เป็นข้าราชการเสียค่าใช้จ่ายน้อย ซึ่งปรากฏว่าสามารถจัดตั้งสุขาภิบาลถึงปี 2501 ได้ 682 แห่ง

ในปัจจุบันการจัดตั้งหมู่บ้านในชนบท ยังคงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 คือ บ้านหลาย ๆ บ้านที่อยู่ในท้องที่อันหนึ่ง ซึ่งควรอยู่ในความปกครองอันเดียวกันได้ ให้จัดเป็นหนึ่งหมู่บ้าน ถ้ารวมกันมากถึงบ้านจะน้อย ก็ให้ถือเอาจำนวนคนเป็นสำคัญ ประมาณราว 200 คน เป็นหนึ่งหมู่บ้าน แต่กรณีที่ผู้คนตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างไกลกันถึงจำนวนคนจะน้อย ถ้าจำนวนบ้านไม่ต่ำกว่า 5 บ้านแล้ว จะจัดเป็นหนึ่งหมู่บ้านก็ได้ เมื่อหมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นมีการรวมตัวของประชากรหนาแน่นขึ้นเป็นชุมชนใหญ่ ก็สามารถดำเนินการจัดตั้งชุมชนนั้นเป็นชุมชนเมืองขึ้นมาได้ตามสภาพ เช่น สุขาภิบาลหรือเทศบาลเป็นต้น



สำหรับ "สุขาภิบาล" นั้น มีพระราชบัญญัติ สุขาภิบาล พ.ศ.2495 เป็นกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นแบบสุขาภิบาล และมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2528 ในชุมชนที่เห็นสมควรจะจัดตั้งเป็นสุขาภิบาลโดยมีหลักเกณฑ์ ดังนี้ <sup>29</sup>

- 1) มีประชากร ตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป
- 2) ความหนาแน่นประชากร เฉลี่ย 1,500 คนต่อตารางกิโลเมตร
- 3) มีรายได้จริงตั้งแต่ 1.5 ล้านบาทขึ้นไป โดยไม่รวมเงินอุดหนุน
- 4) ต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในท้องถิ่น

ส่วน "เทศบาล" มีกฎหมายว่าด้วยการปกครองแบบเทศบาล คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 กำหนดให้จัดรูปแบบเทศบาลออกเป็น 3 ระดับ คือ <sup>30</sup>

เทศบาลนคร เป็นเทศบาลที่มีประชากรเกินกว่า 50,000 คนขึ้นไป ความหนาแน่นประชากรเฉลี่ย 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร

เทศบาลเมือง ได้แก่ท้องที่ซึ่งเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องที่อื่น ๆ ที่มีประชากร 10,000 คนขึ้นไป ความหนาแน่นประชากรเฉลี่ย 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร

เทศบาลตำบล เป็นเทศบาลขนาดเล็ก การยกฐานะชุมชนเป็นเทศบาลตำบลแต่เดิมไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ต่อมาได้กำหนดหลักเกณฑ์โดยกระทรวงมหาดไทย สำหรับการพิจารณายกฐานะชุมชนเป็นเทศบาลตำบล ดังนี้ <sup>31</sup>

- 1) ประชากรเกินกว่า 7,000 คนขึ้นไป
- 2) ความหนาแน่นประชากรเฉลี่ย 1,500 คนต่อตารางกิโลเมตร
- 3) รายได้ตั้งแต่ 5 ล้านบาทขึ้นไป โดยไม่รวมเงินอุดหนุน
- 4) ต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในท้องถิ่น

<sup>29</sup> สำนักผังเมือง, คู่มือการจัดตั้งเทศบาล สุขาภิบาล และเปลี่ยนแปลงเขตการปกครอง, กองวิจัย, 2532, หน้า 10.

<sup>30</sup> มาตรา 7, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 .

<sup>31</sup> สำนักผังเมือง, เล่มเดียวกัน, หน้า 11.



โดยสรุปการยกฐานะของชุมชนใดขึ้นเป็น "สุขาภิบาล" หรือ "เทศบาล" มีหลักการพิจารณาที่สำคัญคือ จำนวนประชากรในชุมชน ความหนาแน่นของประชากรในชุมชน รายได้ที่คาดว่าจะเก็บได้ในชุมชนนั้นเพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ และให้ดำเนินการจัดตั้งสุขาภิบาลโดย "ประกาศกระทรวงมหาดไทย" และจัดตั้งเทศบาลโดย "พระราชกฤษฎีกา"

จากแนวความคิดและระเบียบหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของทางราชการในการจัดตั้งชุมชนเมืองขึ้นมา นั้น จะมุ่งเน้นหลักเกณฑ์ทางการปกครองเพื่อกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและความสามารถของท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีมาทำนุบำรุงพื้นที่ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบ ดังนั้นข้อเท็จจริงในการปฏิบัติเพื่อกำหนดขอบเขตเทศบาลและสุขาภิบาล หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบจึงกำหนดแนวเขตไปตามสภาพการตั้งถิ่นฐานที่มีความหนาแน่นที่เป็นอยู่จริงในปัจจุบัน เพื่อให้สามารถจัดเก็บภาษีได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดในการจัดตั้ง เป็นชุมชนเมืองสุขาภิบาลหรือเทศบาลมากกว่าการวางแผนกำหนดขอบเขตพื้นที่เมืองให้เหมาะสมกับการตั้งถิ่นฐานในอนาคต จึงทำให้ชุมชนสุขาภิบาลและเทศบาลจำนวนมากขยายตัวออกไปอย่างไม่มีแบบแผน กระทั่งก่อให้เกิดปัญหาการขยายตัวของชุมชนเมืองรुकเข้าไปในพื้นที่เกษตรกรรมขั้นดี หรือมีรูปแบบการตั้งถิ่นฐานซึ่งไม่ประหยัดต่อการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ

ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงต้องกำหนดนโยบายวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน สำหรับการตั้งถิ่นฐานและชุมชนอยู่อาศัยในอนาคต ไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ ฉบับที่ 4 เป็นต้นมา และในนโยบายที่ดินแห่งชาติ ปี 2530 ก็ได้กำหนดนโยบายไว้เช่นกันว่า "ให้เร่งรัดดำเนินการและประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมที่อยู่ระหว่างดำเนินการให้แล้วเสร็จ เพื่อให้การใช้ที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและชุมชนตรงกับหลักการวางผังเมือง" ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าวนี้รัฐบาลมีพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายที่ใช้เป็นเครื่องมือดำเนินการ



### 3. ปัญหาการจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการตั้งถิ่นฐานและอยู่อาศัย

การใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศเพื่อการตั้งถิ่นฐานและอยู่อาศัย จะมีองค์ประกอบของการใช้ประโยชน์ที่ดินหลายประเภท เช่น เพื่อการอยู่อาศัย การพาณิชย์กรรม การอุตสาหกรรม สถาบันราชการ นันทนาการ สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เป็นต้น การใช้ประโยชน์ที่ดินลักษณะนี้ ส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นในพื้นที่ที่เป็นเขตชุมชนเมือง ซึ่งมีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น และมีกิจกรรมที่ค่อนข้างหลากหลาย สำหรับการตั้งถิ่นฐานในชนบท ส่วนใหญ่จะมีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม มีเพียงส่วนน้อยที่ใช้เพื่อการอยู่อาศัย และจัดทำบริการสาธารณะสำหรับแต่ละชุมชน

ตามการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่จัดตั้งถึงปี 2529 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรมและอยู่อาศัย 4 หน่วยงาน เพื่อนันทนาการ 4 หน่วยงาน เพื่อการคมนาคม 9 หน่วยงาน องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนและข้อมูลที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรมและอยู่อาศัย 7 หน่วยงาน เพื่อนันทนาการ 6 หน่วยงาน เพื่อการคมนาคม 11 หน่วยงาน องค์กรที่เกี่ยวข้องกับงานสนับสนุนและงานต่อเนื่องเพื่อพาณิชย์กรรมและอยู่อาศัย 27 หน่วยงาน เพื่อนันทนาการ 13 หน่วยงาน เพื่อคมนาคม 17 หน่วยงาน (ภาคผนวกที่ 1, 2 และ 3)

องค์กรของรัฐดังกล่าวข้างต้นหลายหน่วยงาน มีอำนาจหน้าที่จัดการเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน เช่น การควบคุมอาคารของกรมโยธาธิการ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 การควบคุมการจัดสรรที่ดินของกรมที่ดิน ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) เป็นต้น ปัจจุบันนี้แม้จะมีการวางผังเมืองรวมเพื่อเป็นแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินในบริเวณที่กำหนดเป็นพื้นที่เพื่อการตั้งถิ่นฐานและอยู่อาศัยก็ตาม ยังมีปัญหาบางส่วนของ การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เกิดจากการใช้กฎหมายที่ไม่ประสานสอดคล้องกัน เนื่องจากเนื้อหาของกฎหมายกับหลักการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่สัมพันธ์กัน เนื้อหาที่เป็นเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดินของการผังเมืองหลายเรื่องกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายต่างๆ หลายฉบับ

เช่น การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินบางประเภท การกำหนดระยะถอยร่นของอาคาร การกำหนดสัดส่วนพื้นที่อาคารต่อแปลงที่ดิน ฯลฯ ได้บรรจุไว้ในกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เป็นต้น และไม่ได้มีการทบทวนจัดหมวดหมู่ให้สอดคล้องกับกระบวนการผังเมือง จึงก่อให้เกิดปัญหาการใช้กฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการพัฒนามาเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเมือง ดังกรณีการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง กับการควบคุมการก่อสร้างอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ซึ่งมีข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการกำหนดสัดส่วนของพื้นที่อาคารกับแปลงที่ดิน สำหรับควบคุมความหนาแน่นของการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละบริเวณ เป็นต้น

นอกจากนี้การจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่บริเวณเมือง หน่วยงานของรัฐมักจะมีแนวความคิดการใช้กฎหมายในลักษณะควบคุมมากกว่า ลักษณะการกำกับหรือส่งเสริม ดังจะเห็นได้จากกฎหมายลำดับรองของหน่วยงานของรัฐที่ออกมาจะมีรายละเอียดต่าง ๆ ที่มุ่งควบคุมแต่เพียงด้านเดียว

สำหรับการวางแผนกำหนดขอบเขตบริเวณเพื่อการตั้งถิ่นฐานและอยู่อาศัย กรณีการจัดตั้งชุมชนซึ่งมีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่นขึ้นเป็นชุมชนสุขาภิบาลหรือเทศบาล ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ปัจจุบันยังมีปัญหาเกี่ยวกับระเบียบของทางราชการกับความไม่สอดคล้องของการตั้งถิ่นฐานในหลายพื้นที่ ซึ่งทำให้ไม่สามารถกำหนดการตั้งถิ่นฐานตามหลักวิชาการตามกระบวนการวางแผนการใช้ที่ดินได้ ดังกรณีการขอจัดตั้งหรือขยายเขตสุขาภิบาลเข้าไปในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งในหลายพื้นที่ของประเทศไทยที่มีการตั้งถิ่นฐานของประชากรอย่างหนาแน่นในบริเวณพื้นที่ซึ่งอยู่ติดต่อกับเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในทางปฏิบัติหากจะมีการขยายพื้นที่เขตสุขาภิบาลเข้าไปในเขตป่าสงวน จังหวัดจะต้องแจ้งให้กรมป่าไม้เช่นเดียวกับการขอจัดตั้งสุขาภิบาลในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งหากกรมป่าไม้อนุญาตแล้วจังหวัดจะรายงานขอขยายเขตสุขาภิบาล พร้อมทั้งสำเนาหนังสือแจ้งการได้รับอนุญาตของกรมป่าไม้ไปให้กระทรวง



มหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐานอื่นๆ แต่หากกรมป่าไม้ไม่อนุญาตก็ให้ระงับเรื่องการขออนุญาตขยายเขตสุขาภิบาลไว้<sup>32</sup>

ต่อมากระทรวงมหาดไทยมีหนังสือแจ้งให้จังหวัดทุกจังหวัดทราบว่า เนื่องจากคณะกรรมการป้องกันและอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ได้พิจารณาการขออนุญาตจัดตั้งสุขาภิบาลต่าง ๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2530 และมีมติให้เพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติเสียก่อนจึงจะดำเนินการจัดตั้งสุขาภิบาลได้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้แจ้งให้กระทรวงมหาดไทยทราบว่า การดำเนินการตามมติของคณะกรรมการป้องกันและอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้นั้น ควรดำเนินการเฉพาะชุมชนที่เกิดก่อน ปี 2510 ซึ่งจะต้องมีการเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2527 และวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528 แล้วเท่านั้น<sup>33</sup> กระทรวงมหาดไทยจึงให้จังหวัดระงับการขอจัดตั้งสุขาภิบาลในเขตป่าสงวนแห่งชาติไว้ก่อน<sup>34</sup>

<sup>32</sup> สำนักผังเมือง, คู่มือการจัดตั้งเทศบาล สุขาภิบาล และเปลี่ยนแปลงเขตปกครอง, หน้า 29.

<sup>33</sup> กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, "หนังสือที่ กษ 0705(3)/24304," 31 สิงหาคม 2530

<sup>34</sup> กระทรวงมหาดไทย, "หนังสือที่ มท 0413/ จ 1478," 14 ธันวาคม 2530

จากระเบียบปฏิบัติราชการดังกล่าว ปัจจุบันนี้ชุมชนสหภาพหลายแห่งซึ่งมีเขตอยู่ติดพื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติและมีชุมชนบางส่วนรุกเข้าไปอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในหลายพื้นที่มีการตั้งโรงเรียน วัด บ้านเรือนที่อยู่อาศัยอย่างหนาแน่น ยังไม่สามารถกำหนดเป็นพื้นที่เพื่อการตั้งถิ่นฐานและอยู่อาศัยได้เพราะระเบียบของทางราชการ เช่น สหภาพน้ำใส อำเภอน้ำใส จังหวัดอุดรธานี เป็นต้น ปัจจุบันปัญหานี้ยังไม่มี การนำขึ้นมาพิจารณากันอย่างจริงจัง ส่วนราชการที่รับผิดชอบยังคงยึดถือมติคณะรัฐมนตรีเป็นระเบียบปฏิบัติใช้กับกรณีต่างๆ ทั่วประเทศ โดยไม่เคยเสนอให้มีการทบทวนเพื่อพิจารณาในรายละเอียดของแต่พื้นที่ตามกระบวนการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน ดังนั้นจากสภาพข้อเท็จจริงในพื้นที่หลายแห่งที่ปรากฏก็คือ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าว จะไม่ได้รับการบริการสาธารณะจากรัฐอย่างถูกต้องจากข้อจำกัดของระเบียบทางราชการที่มีอยู่

จากการศึกษานโยบายที่ดินของประเทศไทยที่ผ่านมาในอดีต ตั้งแต่ต้นนโยบายสำรวจและจำแนกประเภทที่ดิน ซึ่งเริ่มใช้ในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 การกำหนดนโยบายได้มุ่งเน้นเกี่ยวกับที่ดินป่าไม้เป็นสาระสำคัญ โดยมุ่งประสงค์จะสงวนและคุ้มครองพื้นที่ป่าให้ได้ตามเป้าหมายที่วางไว้ และต่อมาได้เร่งรัดให้มีการดำเนินงานประกาศเขตป่าสงวนให้แล้วเสร็จ โดยเร่งด่วนตามนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน ปี 2525 อีกทั้งเมื่อรัฐบาลได้ประกาศนโยบายที่ดินแห่งชาติ ปี 2530 แม้จะได้เพิ่มสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนการใช้ที่ดินประเภทอื่น ๆ เข้ามาด้วย ได้แก่ เรื่องการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม การตั้งถิ่นฐานและอยู่อาศัย แต่ในเนื้อหาของนโยบายที่ดินแห่งชาติดังกล่าวนี้ ก็ยังเน้นในเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายที่ดินป่าไม้เป็นสาระสำคัญ

นอกจากนโยบายดังกล่าวมาแล้วข้างต้น รัฐบาลยังได้กำหนดนโยบายเฉพาะด้านอื่นๆ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐรับไปปฏิบัติเป็นการเฉพาะเรื่องอีกหลายกรณี เช่น นโยบายเรื่องป่าต้นน้ำลำธาร นโยบายเรื่องป่าชายเลน นโยบายเรื่องการควบคุมที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรม นโยบายเรื่องการพัฒนาพลังงาน เป็นต้น นโยบายเหล่านี้รัฐบาลได้มอบหมายให้หน่วยงานของ



รัฐที่เกี่ยวข้องแยกกันไปดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ จึงทำให้นโยบายด้านการใช้ที่ดินของ ประเทศขาดเอกภาพในการวางแผนการใช้ที่ดินให้ดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน และปรากฏ ความขัดแย้งในการนำเอาที่ดินของประเทศ มาใช้ประโยชน์ที่ดินระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของ รัฐอยู่เสมอ

ในการกำหนดนโยบายที่ดินแห่งชาติ ปี 2530 มีข้อที่น่าสังเกตว่าเมื่อกำหนด นโยบายที่ดินของประเทศขึ้นมานั้น ความขัดแย้งของการดำเนินงานด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน ของหน่วยงานของรัฐที่เป็นอยู่ได้เกิดปัญหาเป็นเวลานานมาแล้ว และจากสาระของการ ประกาศใช้นโยบายที่ดินแห่งชาติ ปี 2530 ที่ว่า "การแก้ไขปรับปรุงปัญหาที่ดินและการพัฒนา ที่ดินของประเทศไทยให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ควรมีนโยบายที่ดินที่มีเอกภาพ ไม่ขัดแย้ง กับนโยบาย กฎหมายและมติต่าง ๆ ที่มีอยู่ เพื่อเป็นแนวทางแก่หน่วยงานเกี่ยวกับที่ดินในการ ปฏิบัติงาน "นั้น

ผู้เขียนเห็นว่า นโยบายและมติต่าง ๆ ที่มีอยู่หลาย ๆ เรื่องกำหนดขึ้นโดยรัฐบาล หลายคณะที่ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเข้ามาบริหารประเทศ และเป็นการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ ปัญหาเฉพาะเรื่อง โดยไม่ได้กำหนดนโยบายขึ้นมาตามกระบวนการวางแผนการใช้ที่ดิน เช่น เมื่อรัฐบาลมีนโยบายพัฒนาประเทศไทยให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ นโยบายต่าง ๆ ที่มอบ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการ ก็จะให้มุ่งเน้นการอำนวยความสะดวกต่อนักลงทุนภาค อุตสาหกรรมในทุกด้าน เพื่อให้เกิดการจูงใจให้มาลงทุนพัฒนาอุตสาหกรรม ดังนั้นจึงมีการก่อตั้ง โรงงานอุตสาหกรรมได้ทุกพื้นที่ของประเทศตามนโยบายส่งเสริมการลงทุน ซึ่งแนวนโยบาย ดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมของประเทศ คือ ความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม การแก่งแย่งกำไรจากการซื้อขายที่ดิน และการสูญเสีย พื้นที่เกษตรกรรมไปเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งต่อมารัฐบาลต้องออกมาตรการลดการแก่ง แย่งกำไรจากการซื้อขายที่ดิน และมาตรการห้ามการก่อสร้างโรงงานในระยะ 2 กิโลเมตร จากริมฝั่งแม่น้ำสำคัญ 5 สาย ของภาคกลาง คือ แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำป่าสัก

แม่น้ำบางปะกง และแม่น้ำแม่กลอง นโยบายที่กำหนดขึ้นมาโดยไม่มีแผนการใช้ที่ดินของ  
 ประเทศรองรับ และหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมุ่งเน้นแต่การส่งเสริมนโยบายเป็น  
 การเฉพาะเรื่อง ซึ่งไม่ได้มีมติของการวางแผนด้านพื้นที่เป็นแม่บท จึงก่อให้เกิดปัญหาความ  
 ไม่สอดคล้องของการพัฒนาประเทศดังกล่าว จึงควรมีการรวบรวมนโยบายด้านการใช้ที่ดิน  
 ของประเทศ ที่รัฐบาลคณะต่าง ๆ ได้กำหนดขึ้น และกระจัดกระจายอยู่ตามความรับผิดชอบ  
 ของหน่วยงานของรัฐหลายแห่ง นำมาทบทวน ปรับปรุงนโยบาย จัดทำเป็นนโยบายที่ดินแห่งชาติ  
 ขึ้นมาใหม่ เพื่อเป็นกรอบให้ชัดเจนเสียก่อนเป็นลำดับแรก และมอบนโยบายให้หน่วยงาน  
 ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดิน ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับนโยบายหลักของ  
 ประเทศภายใต้แผนแม่บทการใช้ประโยชน์ที่ดิน จึงจะทำให้การพัฒนาที่ดินของประเทศเป็นไป  
 อย่างมีเอกภาพ

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย