บทที่ 2

การพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมในประเทศไทย

เป็นที่ทราบโดยทั่วไปแล้วว่า โครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศไทย เป็นแบบเศรษฐกิจการเกษตร ซึ่งก็หมายความว่าปัจจัยที่เรามีอยู่ (Factors Endowment) ทั้งทรัพยากรธรรมชาติ แรงงาน เทคโนโลยีต่าง ๆ ก็เหมาะสำหรับการเกษตรทั้งสิ้น ดังนั้นหากพิจารณาอันดับความสำคัญแล้ว ควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาภาคเกษตรกรรมเป็นอันดับแรก แต่เนื่องจากกระแสของแนวความคิดในการบริหารประเทศมีแนวโน้มเข้าสู่สภาพประเทศอุตสาหกรรมใหม่ จึงให้ความสำคัญกับการพัฒนาในภาคอุตสาหกรรมและบริการเป็นอย่างมาก ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมมากตามไปด้วยเช่นกัน

การพัฒนาในอดีตที่ผ่านมา เป็นการพัฒนาที่เน้นหนักในด้านเศรษฐกิจ โดยมีความเชื่อว่าหากมีการผลิตเพิ่มมากขึ้น การมีงานทำเพิ่มมากขึ้น จะทำให้เศรษฐกิจเจริญก้าวหน้า ประชาชนมีรายได้เพิ่มมากขึ้น มีมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น สังคมก็จะสงบเรียบร้อยประเทศชาติจะเจริญมั่นคงและมั่งคั่ง แต่เนื่องจากการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากร ความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีได้ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการเกษตรโดยเฉพาะที่ดินและแหล่งน้ำเสื่อมโทรมลงเป็นอย่างมาก เป็นผลให้เกิดความร่อยหรอและเสื่อมโทรมของทรัพยากรอย่างรวดเร็ว วิธีการแก้ปัญหาของความเสื่อมโทรมดังกล่าว จะต้องมีการจัดการที่เหมาะสม มีการพัฒนาที่สมดุลและผสมผสาน ทั้งสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมไปพร้อม ๆ กัน

การจัดการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมของประเทศไทยเท่าที่ผ่านมา เป็นการมุ่งจัดการการใช้ประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ กัน เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่อง เฉพาะพื้นที่ โดยหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน ดำเนินงานโดยอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือหลายฉบับในลักษณะต่างคนต่างทำ มิได้ดำเนินงานในแนวทางที่ประสานกัน หรือใช้กฎหมายในลักษณะที่เอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน เพื่อให้เกิดการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมในปัจจัยหลักคือ การจัดการน้ำ การจัดการดิน และการจัดการที่ดิน ซึ่งเป็นการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมอย่างเป็นระบบ เหมาะสมกับพื้นที่เกษตรกรรมที่มีอยู่จำกัดเช่นปัจจุบัน

การจัดการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรม โดยไม่คำนึงถึงการจัดการที่เหมาะสมดังกล่าว จนทำให้เกิดปัญหาการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างที่ไม่เคยเป็นมาก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้น้ำเพื่อการเกษตร ส่วนการพัฒนาที่ดินเพื่อการเกษตรนั้น การจัดการได้กระทำไปโดยหละหลวม และไม่คำนึงถึงผลที่จะเกิดตามมา เราสามารถกล่าวได้ว่าการจัดการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมของเราเน้นหนักในเรื่องการแบ่งปันจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ที่ไม่มีที่ทำกินเท่านั้น และในการจัดสรรแบ่งปันที่ดินก็จะเน้นที่ดิน

ที่เป็นของรัฐเป็นสำคัญ เช่นที่ดินซึ่งเป็นป่าสงวน ส่วนที่ดินซึ่งเป็นของเอกชนหรือนิติบุคคล ก็ยังคงสามารถถือครองได้อย่างไม่จำกัดจำนวน ซึ่งเป็นผลมาจากแนวความคิดในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม อันอำนวยประโยชน์แก่ชนชั้นสูงและชนชั้นกลางซึ่งครอบงำสังคมไทยอยู่ตลอดมา สำหรับการพัฒนาที่ดิน การวางแผนการใช้ที่ดิน และการจัดรูปที่ดินซึ่งเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นต่อการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมกลับถูกละเลย ทั้ง ๆ ที่เป็นเรื่องที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากันเลย นอกจากนั้นการจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ไม่มีที่ดินทำกินยังดำเนินการไปได้อย่างล่าช้าและในลักษณะที่หลายหน่วยงานขาดการประสานงานกัน และยังเป็นการซ้ำซ้อนกันด้วย จนกระทั่งเกิดการสับสนและมีข้อเปรียบเทียบกันถึงสิทธิที่ได้รับจากแต่ละหน่วยงานจนเป็นอุปสรรคในการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมอย่างเป็นระบบต่อไป

ปัญหาการจัดการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรม จึงเป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อศักยภาพในการผลิตของเกษตรกร เนื่องจากการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อทำการเกษตรไม่ได้รับการพัฒนาให้เป็นระบบเท่าที่ควร เกษตรกรจึงไม่สามารถประกอบอาชีพเกษตรกรรมเพียงพอแก่การครองชีพ ซึ่งหากเป็นสังคมสมัยยุคโก่นสร้าง ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมจึงไม่เกิดขึ้น เพราะที่ดินมีอยู่มากประชากรมีอยู่น้อย การจัดการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมจึงเป็นเพียงการจัดระเบียบเพื่อความสงบเรียบร้อยของการอยู่ร่วมกันเท่านั้น เช่น ต้องจัดระบบรับรองคุ้มครองสิทธิในที่ดินให้ชัดเจนแน่นอน ป้องกันการขัดแย้งแก่งแย่งกัน เรื่องน้ำก็มีหลักเกณฑ์แต่เพียงว่า ผู้อยู่เหนือน้ำต้องใช้น้ำอย่างสุจริตและมีเหตุผลไม่ทำให้ผู้ใช้น้ำที่อยู่ใต้ทางน้ำเสียหาย ส่วนสิทธิในที่ดินก็ต้องขอบเขตเพื่ออยู่ร่วมกัน เช่น ไม่ปิดทางต้อนปศุสัตว์ ไม่ใช้สิทธิก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่น เป็นต้น แต่สำหรับการจัดการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมในปัจจุบัน ซึ่งเป็นยุคที่ที่ดินมีอยู่น้อยและขาดแคลน ประชากรมีมากความต้องการที่ดินเพื่อต้องการประกอบอาชีพเกษตรกรรมมีสูงเหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่ ให้ผลผลิตต่อไร่ในอัตราสูงและก่อให้เกิดโทษน้อยที่สุด อันจะทำให้พื้นที่เกษตรกรรมในประเทศไทยมีศักยภาพสามารถเอื้ออำนวยต่อการประกอบอาชีพเกษตรกรรมให้เป็นผู้ที่สามารถอยู่ในสังคมปัจจุบันได้ แนวความคิดในการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรม เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงเกิดขึ้นบนหลักการที่เรียกว่า "การเกษตรแบบยั่งยืน" (Sustainable Agriculture) และเป็นทิศทางในการพัฒนาการเกษตร ที่จะถูกบรรจุลงในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 -2544)

การพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรม บนหลักการของการพัฒนาแบบ "การเกษตรแบบยั่งยืน" (Sustainable Agriculture) นี้ หมายถึง การพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมบนหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับเกษตรกรรมที่ยึดหลักการผลิตที่เหมาะสมกับระบบเกษตรนิเวศ โดยใช้ทรัพยากรการผลิตอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ ไม่ก่อให้เกิดผลเสียทั้งระยะสั้นและระยะยาวต่อสภาวะแวดล้อมและดำรงอยู่ได้ยาวนานจนถึงคนในรุ่นต่อ ๆ ไป[1]

---

[1] จรัญ จันทลักขณา. วัฒนเกษตร (หรือการเกษตรยั่งยืน) เพื่อความอยู่รอดของสังคม. ใน วารสารพัฒนาที่ดิน ฉบับที่ 325 (กรุงเทพมหานคร: กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2535) หน้า 37-42

จากความหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่าแนวทางการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรม บนหลักการของการพัฒนาแบบ "การเกษตรแบบยั่งยืน" นี้น ขึ้นอยู่กับการจัดการทรัพยากร (resources management) ที่เหมาะสมไม่ทำให้เกิดผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อมและไม่ทำให้คุณภาพของทรัพยากรหลักคือดินและน้ำเสื่อมโทรมลง

การพัฒนาแบบ "การเกษตรแบบยั่งยืน" นั้นจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ โดยเน้นที่ชุมชนเป็นรากฐาน (community-based development) และประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนานั้นด้วย เพราะประชาชนเป็นผู้รับผลประโยชน์ของการพัฒนา รู้ปัญหา และความต้องการของตนดี การพัฒนาที่ยั่งยืนจึงต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน (people participation) และส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนในการพัฒนาให้สามารถดำเนินงานอย่างเข้มแข้งและมีประสิทธิภาพ

การจัดการที่เหมาะสมตามแนวทางดังกล่าว จะต้องมีการพัฒนาการจัดการปัจจัยหลักของพื้นที่เกษตรกรรม คือการพัฒนาการจัดการน้ำ การพัฒนาการจัดการดิน และการพัฒนาการจัดการที่ดินไปพร้อม ๆ กัน ให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ที่ดินสูงสุด สูญเปล่าน้อยที่สุดและก่อให้เกิดโทษน้อยที่สุด โดยมีการวางแผนที่ดี (good planning) การจัดการที่ดี (good management) และการประสานงานที่ดี (good co-ordination) จึงเป็นการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมที่สมบูรณ์แบบ ตามแนวคิด "การพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืน" (Sustainable Agriculture Development)

การพัฒนาการจัดการน้ำ

จากการที่สังคมไทยได้พยายามใช้วิทยาการและเทคโนโลยีต่าง ๆ ในการตอบสนองความต้องการใช้น้ำของมนุษย์เรื่อยมา นับแต่อดีตถึงปัจจุบัน ในที่สุดเมื่อการพัฒนาโดยการจัดการหาแหล่งน้ำหรือเพิ่มอุปทาน (supply of water) ของทรัพยากรน้ำ ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ทันกับความต้องการใช้น้ำในภาคการเกษตรและภาคอื่นจึงไม่สามารถตอบสนองกับอุปสงค์ (demand of water) ได้ หนทางเดียวคือจะต้องสงวนทรัพยากรธรรมชาติเอาไว้ด้วยการอนุรักษ์ และสร้างความสมดุลย์ของอุปสงค์-อุปทานของทรัพยากรน้ำให้เป็นไปอย่างสอดคล้องกัน

จากการที่น้ำต้นทุนมีอยู่จำกัด การจัดการน้ำในปัจจุบันที่เน้นการเพิ่มปริมาณน้ำด้วยการพัฒนาแหล่งน้ำใหม่ ๆ เพิ่มขึ้น โดยไม่ได้เอาใจใส่ต่อการปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบอุปทาน (supply) และการจัดการกับอุปสงค์ (demand) ให้เหมาะสม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการสนใจบทบาทของ "ผู้จัดหา" มากกว่า "ผู้จัดการ" นั้นเอง ซึ่งการแก้ไขปัญหาด้วยวิธีการเพิ่มแหล่งเก็บกักน้ำต้นทุนนั้น มีข้อจำกัดที่ต้นทุนในการจัดสร้างนั้นสูงขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการสร้างเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำส่วน

ใหญ่ได้ถูกนำมาใช้เกือบหมดแล้ว นอกจากนี้การก่อสร้างแหล่งน้ำใหม่ ๆ ยังต้องเผชิญหน้ากับปัญหาทางด้านงบประมาณการลงทุนสูง ปัญหาสังคม สิ่งแวดล้อม และการเมืองที่จะตามมาอีกด้วย[2]

การจัดการน้ำในลักษณะดังกล่าวในปัจจุบัน จึงไม่สามารถแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำเพื่อใช้ในการเกษตร และปัญหาความขัดแย้งในการแบ่งสรรน้ำระหว่างภาคการเกษตรกับภาคอุตสาหกรรมและการขยายตัวของเมืองและชุมชนได้ จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาการจัดการน้ำที่มีอยู่ ในลักษณะการจัดการแบบลุ่มน้ำ (watershed management)

เนื่องจากการจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำนั้น เป็นการจัดการน้ำในลักษณะที่รัฐผู้มีหน้าที่ในการจัดการน้ำต้องศึกษาถึงปริมาณความต้องการใช้น้ำ (demand of water) ของแต่ละกิจกรรมทั้งภาคเกษตร อุตสาหกรรม และบริการ เมื่อทราบถึงปริมาณความต้องการใช้น้ำแล้ว จึงจะสามารถกำหนดแนวทางในการจัดหาน้ำให้เพียงพอแก่ความต้องการของชุมชนได้ จึงเป็นการจัดการน้ำเหมาะสมกับสภาพทรัพยากรน้ำ เพราะในบางลุ่มน้ำนั้นเกิดสภาวะที่ขาดแคลนน้ำในช่วงฤดูแล้ง แต่ในบางลุ่มน้ำปริมาณน้ำมีมากเมื่อเทียบกับปริมาณความต้องการใช้น้ำในลุ่มน้ำนั้นจนเหลือกลายเป็นน้ำที่ไหลออกสู่ทะเล หากมีการจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำที่เหมาะสมแล้ว จะสามารถกำหนดแนวทางในการจัดหาน้ำในแต่ละลุ่มน้ำโดยอาจมีการผันน้ำจากลุ่มน้ำที่ไม่ขาดแคลน มาสนับสนุนปริมาณน้ำในลุ่มน้ำที่ขาดแคลนน้ำ อีกทั้งยังเป็นข้อมูลให้รัฐสามารถกำหนดมาตรการในการลดปริมาณการใช้น้ำ (demand of water) ช่วงฤดูขาดแคลน ในแต่ละลุ่มน้ำ ที่ไม่สามารถจัดหาน้ำมาเพิ่มเติม (supply of water) ได้ โดยเรียงลำดับความสำคัญของการใช้น้ำแต่ละประเภท แล้วจัดสรรในลักษณะที่เหมาะสม

จากลักษณะการใช้น้ำที่ขาดแคลนในช่วงฤดูแล้งในปัจจุบัน รัฐจึงเล็งเห็นประโยชน์ของการจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำ เพราะการจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำ จะทำให้ฝ่ายต่าง ๆ ทราบว่าทรัพยากรน้ำในแต่ละลุ่มน้ำเป็นอย่างไร พัฒนาไปแล้วเพียงใด จะยังสามารถพัฒนาต่อไปได้อีกมากน้อยเพียงใด ความจำเป็นและความต้องการใช้น้ำของประชาชนในลุ่มน้ำเป็นอย่างไร เพื่อนำไปสู่จัดสรรน้ำที่เหมาะสม จึงได้มีแนวคิดที่จะให้มีการจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำ โดยคณะกรรมการอุทกวิทยาแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ได้ดำเนินการศึกษาและจัดแบ่งพื้นที่ลุ่มน้ำในประเทศไทยออกเป็นเขตลุ่มน้ำขนาดใหญ่ รวม 25 ลุ่มน้ำ ซึ่งได้กำหนดแนวความคิดในการพัฒนาแหล่งน้ำอย่างเป็นระบบ ทั้งระบบลุ่มน้ำ เสนอรัฐบาลเพื่อพิจารณาต่อไป สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงได้นำแนวคิดดังกล่าว กำหนดแนวทางในการพัฒนาในด้านการจัดการน้ำ เป็นระบบลุ่มน้ำ บรรจุลงในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 โดยการจัดการลุ่มน้ำที่เหมาะสมทั้งปริมาณน้ำที่จัดหาได้ และความต้องการน้ำ เพื่อสามารถกำหนดและพิจารณาได้ว่าลุ่มน้ำใดวิกฤตในเรื่องการขาดแคลนน้ำมากว่ากัน ทั้งนี้จะได้จัดลำดับความสำคัญของการพัฒนาในแต่ละลุ่มน้ำได้ถูกต้องการจัดสรรน้ำในแต่ละลุ่มน้ำที่เหมาะสม ซึ่งได้รับการขานรับจากหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการ

---

[2] สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, น้ำ: ขาดแคลนน้ำหรือการจัดการ, สมุดปกขาว ทีดีอาร์ไอ (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2537)

จัดการน้ำ โดยแต่ละหน่วยงานได้วางนโยบายของหน่วยงานของตนเพื่อประสานกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในการพัฒนาจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำ อันเนื่องมาจากแนวคิดที่ยอมรับกันแล้วว่าประเทศไทยจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำ (watershed manage ment) ดังกล่าว

ลุ่มน้ำเป็นหน่วยพื้นฐานตามธรรมชาติของทรัพยากรน้ำ ดิน ป่าไม้ และสิ่งแวดล้อม ลุ่มน้ำประกอบด้วยขอบเขตของพื้นที่รับน้ำซึ่งเป็นสันปันน้ำ ภายในพื้นที่ลุ่มน้ำประกอบด้วยผิวดินหลายชนิดและมีลักษณะภูมิประเทศสูงต่ำปกคลุมด้วยพืช และลักษณะการใช้พื้นที่แบบต่าง ๆ ฝนที่ตกลงบนพื้นที่ลุ่มน้ำจะไหลจากที่สูงลงที่ต่ำรวมตัวกันเป็นลำน้ำตั้งแต่ขนาดเล็ก ๆ ในบริเวณต้นน้ำลำธารไปจนถึงแม่น้ำขนาดใหญ่ที่ไหลออกสู่ทะเล ลำน้ำต่าง ๆ จะรวมตัวกันเป็นเครือข่ายลำน้ำ จากขนาดเล็กรวมตัวกันเป็นลำน้ำขนาดใหญ่ขึ้น ลุ่มน้ำ หรือพื้นที่รับน้ำของลำน้ำจะมีขนาดใหญ่ขึ้นตามขนาดของลำน้ำ และมีขนาดใหญ่ที่สุดเมื่อลำน้ำไหลออกทะเล

การพัฒนาการจัดการลุ่มน้ำ เป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับการพัฒนาการจัดการน้ำ และสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับท้องถิ่น ลุ่มน้ำขนาดใหญ่เป็นหน่วยพื้นฐานของทรัพยากรน้ำเพื่อการวางแผนระดับประเทศ ลุ่มน้ำขนาดกลางซึ่งมีพื้นที่ประมาณ 1,000 - 5,000 ตารางกิโลเมตร เหมาะสำหรับการวางแผนระดับภูมิภาค เช่น ระดับจังหวัด และลุ่มน้ำขนาดเล็ก ซึ่งมีพื้นที่ประมาณ 200 - 400 ตารางกิโลเมตร เหมาะสำหรับการวางแผนระดับท้องถิ่น เช่น ระดับจังหวัด ตำบล และหมู่บ้าน เนื่องจากมีขนาดพอเหมาะที่สามารถวางแผนในรายละเอียดถึงหมู่บ้านได้ โดยทั่วไปลุ่มน้ำขนาดเล็ก จะมีจำนวนหมู่บ้านประมาณ 40 - 60 หมู่บ้าน ซึ่งเป็นขนาดที่ท้องถิ่นสามารถจัดการได้ด้วยตนเอง[3]

จากที่ได้กล่าวมาแล้ว ประเทศไทยสามารถแบ่งออกเป็นพื้นที่รับน้ำหรือลุ่มน้ำขนาดใหญ่ได้ 25 ลุ่มน้ำ และยังประกอบด้วยลุ่มน้ำสาขาย่อยอีกมากมาย ดังนั้น การจัดการลุ่มน้ำให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์จากลุ่มน้ำที่มีอยู่จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง เหตุนี้จึงได้มีความพยายามที่จะนำการพัฒนาการจัดการลุ่มน้ำอย่างเป็นระบบมาพิจารณาเพื่อใช้สามารถประเมินได้ ทั้งระบบลุ่มน้ำว่าควรศึกษาสมดุลของน้ำที่มีการศึกษาศักยภาพในการพัฒนา และความต้องการน้ำในแต่ละลุ่มน้ำเพื่อจะทำให้สามารถกำหนดและพิจารณาได้ว่าลุ่มน้ำใดวิกฤตในเรื่องการขาดแคลนน้ำมากกว่ากัน ทั้งนี้จะได้จัดลำดับความสำคัญของการพัฒนาในแต่ละลุ่มน้ำได้อย่างชัดเจนถูกต้อง การที่ต้องทำเช่นนี้เป็นเพราะติดขัดด้วยงบประมาณของประเทศที่มีจำกัด จำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณให้ถูกต้องตรงกับความต้องการของราษฎรในพื้นที่ที่เดือดร้อน ขณะเดียวกันก็ต้องคำนึงถึงการกระจายความเป็นธรรมให้ทั่วถึงทุกท้องถิ่นชนบทด้วย และผลจากการวิเคราะห์ความวิกฤตดังกล่าว ทำให้ต้องเตรียมทางเลือกที่จะแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำ เช่น การจัดทำน้ำใต้ดิน การเปลี่ยนจากภาคเกษตรเป็นภาคบริการ เปลี่ยนพื้นที่เกษตรเป็นเมืองใหม่ การปลูกพืชที่ใช้น้ำน้อย การจัดหาน้ำที่มีเหลือเฟือในลุ่มน้ำอื่นให้กับลุ่มน้ำที่ขาดแคลน เช่น ผันน้ำจากแม่น้ำแม่กลองมาใช้กับแม่น้ำเจ้าพระยา หรือความพยายามที่จะผันน้ำจากลุ่มน้ำกก และลุ่มน้ำอิงมาเพิ่มเติมให้กับลุ่มน้ำ

---

[3] มหาวิทยาลัยขอนแก่น, คณะวิศวกรรมศาสตร์, สถาบันแหล่งน้ำและสิ่งแวดล้อม, สถานการณ์เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำของประเทศไทย (ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2535) (อัดสำเนา)

เจ้าพระยา ที่กำลังประสบภาวะวิกฤตอยู่ขณะนี้เป็นต้น แต่ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงสิทธิของ ผู้อยู่อาศัยในแหล่งน้ำที่จะถูกผันเพื่อความถูกต้องด้วย

ผลที่จะได้รับจากการพัฒนาแหล่งน้ำอย่างเป็นระบบลุ่มน้ำ เพื่อเร่งแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำ เฉพาะอย่างยิ่งสามารถสนองตอบความต้องการใช้น้ำได้ครอบคลุมทุกด้าน โดยเรียงลำดับความสำคัญตามความจำเป็นเร่งด่วนในแต่ละด้านและแต่ละท้องที่ ยังจะใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดแนวทางการวางแผนได้เป็นอย่างดีอีกด้วยซึ่งข้อมูลที่ได้นั้นมีด้วยกัน 3 ส่วน (ดังแสดงในตารางที่ 6) คือข้อมูลที่ทำให้ทราบถึงทรัพยากรน้ำที่มีอยู่ (supply) ข้อมูลที่ทำให้ทราบความต้องการน้ำ (demand) และข้อมูลที่ทำให้ทราบสภาวะแวดล้อมของลุ่มน้ำ (environment) เมื่อพบทั้ง supply และ demand ของน้ำในลุ่มน้ำ เช่นนี้แล้ว ก็จะสามารถวางแผนการจัดการลุ่มน้ำได้เหมาะสม ซึ่งหมายถึง การกำหนดว่าจะพัฒนาแหล่งน้ำอย่างไร มากน้อยเพียงใด จะมีการใช้น้ำเพื่อประโยชน์ต่าง ๆ อย่างไร และจะควบคุมเพื่อไม่ให้สภาพแวดล้อมและความสมดุลของธรรมชาติเสียหายได้อย่างไร ดังนั้นอาจจะกล่าวได้ว่าการจัดการลุ่มน้ำนั้นมีวัตถุประสงค์พอจำแนกได้ดังนี้

1) ปริมาณน้ำ หมายถึงการจัดการนั้นต้องได้มาซึ่งปริมาณน้ำที่พอเพียง ไม่มากหรือน้อยเกิดไป เป็นการจัดการที่ให้ได้น้ำใช้ไม่มากเกินความต้องการหรือขาดแคลนไปโดยคำนึงถึงผู้ใช้และปริมาณน้ำที่จะได้รับเป็นหลักสำคัญ พร้อมทั้งพยายามให้ได้ใช้น้ำที่เป็นประโยชน์ในกรณีอื่น ๆ ด้วย

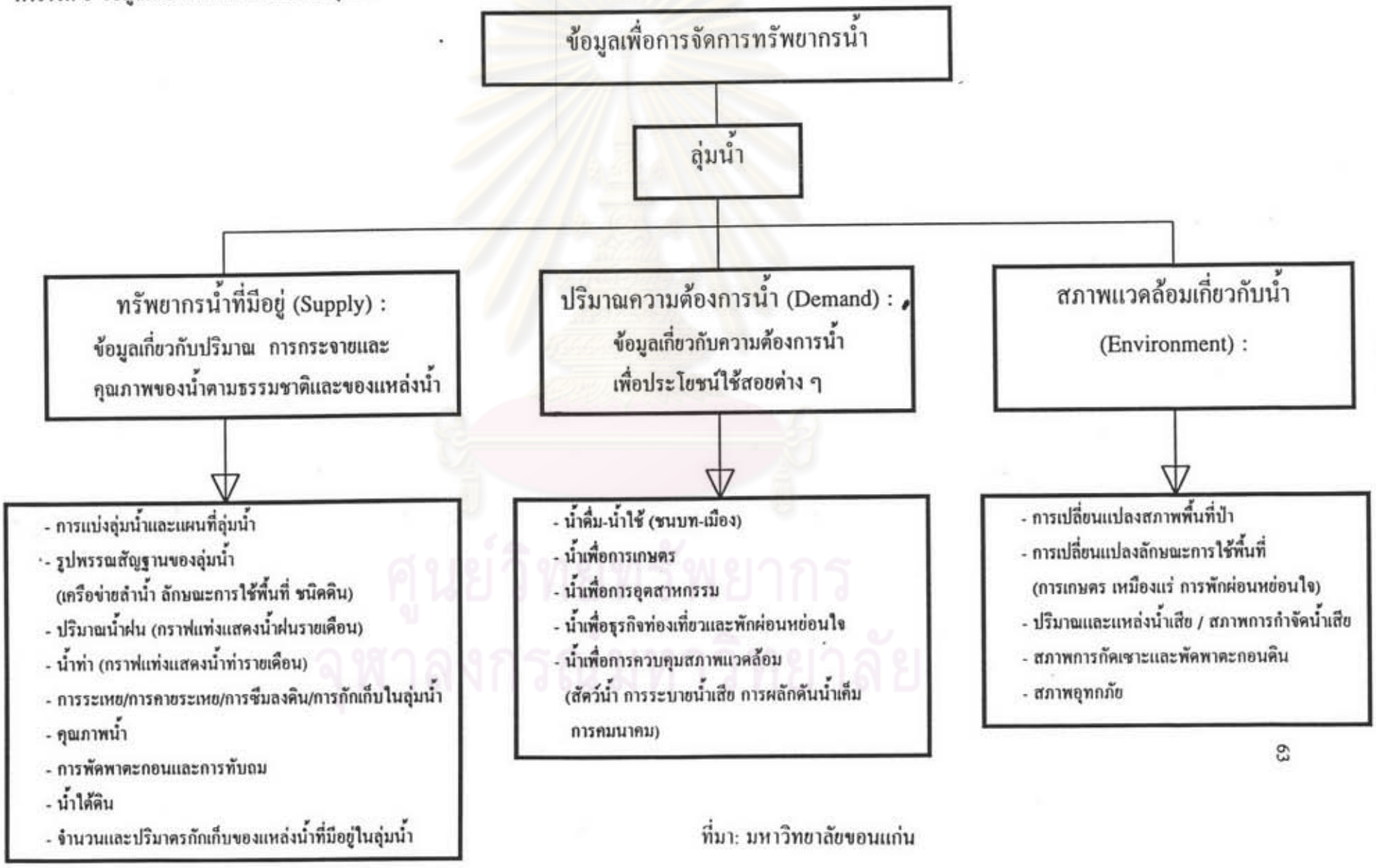
2) คุณภาพน้ำดี คุณภาพของน้ำเป็นสิ่งสำคัญมาก เพราะเกี่ยวโยงถึงความผาสุกของประชาชน เนื่องจากน้ำสกปรกมักจะเป็นทางนำโรคภัยไข้เจ็บต่าง ๆ มาสู่ประชาชนพลเมืองที่ใช้น้ำและมิใช่แต่คนเท่านั้น แม้แต่ทางเกษตรกรรมคุณภาพน้ำก็มีบทบาทเช่นกัน คุณภาพน้ำมีความหมายรวมถึงคุณภาพของกายภาพ คือน้ำที่มีคุณภาพดีนั้นต้องปราศจากตะกอน และสารอินทรีย์ต่าง ๆ รวมความได้ว่าต้องเป็นน้ำที่ใสสะอาด

3) การให้น้ำในเวลาที่ต้องการ หมายถึงการจัดการน้ำให้เป็นไปในเวลาที่เหมาะที่ควร โดยจะต้องคำนึงว่าเวลาใดที่ต้องการน้ำ และเวลาใดที่ไม่ต้องการน้ำเป็นหลักสำคัญ ข้อสำคัญที่สุดต้องให้มีน้ำไหลอย่างสม่ำเสมอ เมื่อทำได้เช่นนี้แล้ว ความกังวลต่าง ๆ ในเรื่องนี้ที่จะต้องขาดแคลนน้ำก็จะหมดสิ้นไป สิ่งที่จะช่วยให้ได้ผลต่าง ๆ เท่าที่กล่าวมาแล้วนี้จะกระทำได้ดังนี้

- ควบคุมน้ำบ่า ซึ่งหมายถึงป้องกันน้ำไหลบ่า เพราะว่าน้ำไหลบ่านั้นไม่อยู่ในช่วงเวลาที่ต้องการ ก็จะเป็นการสูญเสียน้ำอย่างมากโดยเปล่าประโยชน์ ควรจะต้องมีการป้องกัน ซึ่งอาจจะกระทำโดยการสร้างเขื่อนกั้นน้ำ หรือขุดอ่างเก็บน้ำ หรือใช้พืชป้องกันก็ได้

- ชลอการไหลของน้ำ ซึ่งหมายถึงการขยายเวลาการไหลของน้ำให้นานมากขึ้น ซึ่งข้อนี้ก็มีส่วนเกี่ยวข้องอยู่กับการควบคุมน้ำไหลบ่าด้วยเช่นกัน อนึ่ง มีข้อที่น่าสังเกตอย่างยิ่งก็คือ การจัดการลุ่มน้ำที่ดีนั้น จะต้องสามารถควบคุมการไหลของน้ำในฤดูฝนให้น้อยลง และสามารถเพิ่มการไหลของน้ำในฤดูแล้งได้

ตารางที่ 6 ข้อมูลเพื่อการจัดการเป็นระบบลุ่มน้ำ



ที่มา: มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4) ควบคุมอัตราการพังทลายของดิน หมายถึงการป้องกันการพังทลายของดิน อันเป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญข้อหนึ่งสำหรับเหตุการณ์ปัจจุบันเป็นอย่างมาก เพราะว่าเมื่อพลเมืองเพิ่มขึ้นก็จำเป็นอยู่เองที่ต่างก็จะต้องแสวงหาที่ทำมาหากิน ทำให้ป่าซึ่งเป็นสิ่งปกคลุมดินถูกแผ้วถางออกไปหรือการทำการเกษตรที่ผิดวิธี โอกาสที่ดินจะถูกเม็ดฝนตกกระทบและถูกชะล้างย่อมมีมาก ฉะนั้นจำเป็นต้องหาวิธีที่จะทำอย่างไรจึงจะทำให้ดินนั้นถูกชะล้างได้น้อยที่สุด (ใกล้เคียงธรรมชาติ) ซึ่งเป็นการยากที่จะกระทำได้ทางเดียวที่พอจะกระทำได้คือ ทำให้การพังทลายของดินทุเลาลง อย่าให้รุนแรงมากจนเกินไป

5) ลดความเสียหายจากน้ำท่วม หมายถึงลดความเสียหายต่าง ๆ อันเกิดจากน้ำท่วมหรือน้ำไหลบ่า การใช้มาตรการด้านป่าไม้อาจบรรเทาได้บ้าง แต่ต้องใช้เวลาและความระมัดระวัง การก่อสร้างเขื่อน ฝายกั้นน้ำ และวิธีการทางอนุรักษ์วิทยา จะช่วยทำให้ลดความเสียหายลงได้บ้างไม่มากก็น้อย

6) ควบคุมการใช้ทรัพยากร หมายถึงการใช้ทรัพยากรธรรมชาติภายในลุ่มน้ำนั้นต้องสามารถเอื้ออำนวยตลอดไป ในการสนองปัจจัยสี่ต่อมวลมนุษย์ โดยต้องมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีหลักการ และเป็นไปด้วยความระมัดระวัง ถูกต้องตามหลักการทางด้านอนุรักษ์วิทยา[4]

การจัดการลุ่มน้ำตามที่กล่าวมานั้น ถ้าพิจารณาให้ถี่ถ้วนแล้วจะพบว่าการจัดการลุ่มน้ำเป็นหลักการจัดการทรัพยากรในลุ่มน้ำ หรือเป็นหลักการจัดการทรัพยากรลุ่มน้ำที่สัมพันธ์กับน้ำ กล่าวคือ ผู้จัดการหรือผู้ดำเนินการสามารถใช้ทรัพยากรในลุ่มน้ำในรูปแบบใดก็ได้ โดยคิดถึงหลักการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเป็นหลัก ที่สำคัญยิ่งก็คือ ต้องทำให้ผลการใช้ทรัพยากรลุ่มน้ำนั้น ๆ ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำทั้งในด้านปริมาณคุณภาพ และระบบการไหลของน้ำอันจะก่อให้เกิดปัญหาต่อการใช้น้ำในภาคการเกษตร และในภาคอื่น ๆ ดังนั้น ปริมาณ คุณภาพ และระบบการไหลของน้ำ จึงเป็นดัชนีที่สำคัญที่จะชี้ให้เห็นได้ว่า การใช้ทรัพยากรเหล่านั้นในลุ่มน้ำจะถูกต้องตามหลักวิชาการหรือไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ไม่ว่าจะเป็นการใช้ การป้องกัน การปรับปรุง การซ่อมแซม หรือการพัฒนาใด ๆ เกี่ยวกับทรัพยากรในลุ่มน้ำ จะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อปริมาณ คุณภาพ และระบบการไหลของน้ำในลำห้วยลำธาร ด้วยหลักการดังกล่าวจึงเป็นการยากที่จะดำเนินการขั้นปฏิบัติการในการจัดการลุ่มน้ำที่จะให้บรรลุเป้าหมายไปด้วยดีได้ ถ้าเพียงแต่สร้างเขื่อนกักเก็บน้ำในฤดูฝนเอาไว้ใช้ในฤดูแล้งเพียงอย่างเดียว หรือการปลูกป่าบริเวณต้นน้ำที่ถูกแผ้วถางเป็นไร่เลื่อนลอยเพียงอย่างเดียวก็ไม่ทำให้การจัดการลุ่มน้ำสำเร็จได้ หรือการจัดการพัฒนาความเป็นอยู่ของประชากรให้อยู่ดีกินดี โดยไม่คิดเรื่องอื่นเลย ก็คงจะไม่ทำให้การจัดการลุ่มน้ำได้เช่นกัน แต่การจัดการลุ่มน้ำต้องการจัดการแบบผสมผสานในเวลาเดียวกันทำไปพร้อมกัน จึงจะได้รับความสำเร็จลงได้ตามที่ต้องการ เมื่อทำเช่นนั้นทรัพยากรลุ่มน้ำทุกประเภทก็สามารถจะช่วยเอื้ออำนวยให้มนุษย์อย่างยั่งยืน ไม่ขาดแคลนเมื่อต้องการหรือเมื่อเวลามีก็มีใช้อย่าง

---

[4] อุทัย จันผกา, "สถานภาพของลุ่มน้ำในประเทศไทย" ในเอกสารสัมมนาการจัดการลุ่มน้ำ ครั้งที่ 1 เรื่องแนวทางการจัดการลุ่มน้ำสำหรับประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: โรงแรมรามาการ์เด็น) พฤศจิกายน 2526 (อัดสำเนา).

เหมาะสมตามที่ต้องการ ซึ่งการจัดการทรัพยากรเหล่านั้นจะเป็นหลักการพื้นฐานที่สามารถนำมาผสมเข้ากับการจัดการน้ำได้อย่างมีประสิทธิผล และเป็นแนวทางการจัดการลุ่มน้ำอย่างมีประสิทธิผลเช่นกัน

การพัฒนาการจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำดังที่กล่าวมา เป็นการจัดการน้ำในลักษณะการจัดการเพื่อให้เกิดประโยชน์ใช้สอยอย่างทั่วถึง ให้ประโยชน์แก่พื้นที่เกษตรกรรมสูงสุด และประหยัดที่สุด เนื่องจากปัจจุบันประชากรมีอยู่เป็นจำนวนมาก ปริมาณความต้องการใช้น้ำเพื่อเกษตรกรรมต่าง ๆ มีปริมาณสูงเมื่อเทียบกับความสามารถในการจัดการน้ำในปัจจุบัน และการใช้น้ำเพื่อการเกษตรของประเทศ ก็เป็นการใช้น้ำที่มากที่สุดถึง 70% ของการใช้น้ำทั้งหมด ดังนั้นปริมาณน้ำที่ต้องจัดหาก็จะต้องมากขึ้นไปด้วย ในขณะที่ปริมาณน้ำต้นทุนได้ลดน้อยลงทุกที การพัฒนาและจัดการน้ำที่มีอยู่แล้วให้สามารถใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด จึงจำเป็นจะต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน

ในปัจจุบัน การพัฒนาการจัดการแหล่งน้ำ เพื่อให้ได้ปริมาณน้ำต้นทุนสูง โดยนำน้ำที่มีอยู่ตามธรรมชาติ มาเก็บกักในลักษณะสร้างเขื่อน ฝาย หรืออ่างเก็บน้ำต่าง ๆ เพียงอย่างเดียวนั้น คงจะแก้ปัญหากับวิกฤตการณ์น้ำในปัจจุบันไม่ได้ จำเป็นต้องอาศัยการจัดการน้ำที่มีอยู่ให้เหมาะสม มีประสิทธิภาพสูงสุด สูญเปล่าน้อยที่สุด และกระจายอย่างทั่วถึงในระดับไร่นา จึงจะทำให้ปัญหาวิกฤติการณ์น้ำทุเลาไปได้ในระดับหนึ่ง แนวความคิดที่จะมีการพัฒนาการจัดการเป็นระบบลุ่มน้ำจึงเกิดขึ้น ซึ่งการจัดการดังกล่าวเป็นการจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ ครอบคลุมตั้งแต่ทรัพยากรน้ำที่มีอยู่ตามธรรมชาติ ความต้องการใช้น้ำเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ ในลุ่มน้ำ สภาวะแวดล้อมของลุ่มน้ำ ตลอดจนการจัดการกระจายการใช้น้ำอย่างทั่วถึง และถ้ามีการจัดการในระดับไร่นา เป็นโครงการต่อเนื่องผสมผสานกับแผนการพัฒนาการจัดการลุ่มน้ำที่วางไว้แล้ว จะทำให้เกิดการใช้น้ำอย่างเป็นระบบ และมีประสิทธิภาพสูงสุด เกิดประโยชน์แก่พื้นที่เกษตรกรรมมากที่สุดด้วย

เครื่องมือที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง ที่จะทำให้รัฐสามารถพัฒนาการจัดการน้ำให้เป็นระบบลุ่มน้ำ ก็คือ "กฎหมาย" ซึ่งปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำเพื่อการเกษตร ก็ยังซ้ำซ้อนกระจัดกระจาย มีข้อบกพร่องอยู่มาก และล้าสมัยไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ที่ต้องการให้มีการจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำ เพราะการจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำจำเป็นต้องมีการควบคุมอุปสงค์ (demand) หรือความต้องการใช้น้ำของประชาชน ให้เหมาะสมกันกับปริมาณน้ำที่จัดการได้ หรือ อุปทาน (supply) ในลุ่มน้ำที่ขาดแคลน ด้วยมาตรการต่าง ๆ ของรัฐตามแผนการจัดการลุ่มน้ำ แต่กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน ไม่สามารถเป็นเครื่องมือในการจัดการกับอุปสงค์และอุปทานดังกล่าวได้ ไม่ว่าหลักกฎหมายทั่วไป คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และหลักกฎหมายเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดการน้ำ เช่น พ.ร.บ. ชลประทานราษฎร์ ฯ พ.ร.บ. ชลประทานหลวงฯ พ.ร.บ. คันและคูน้ำฯ และ พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินฯ ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่ทั้งหมด ยังคงรับรองสถานะของทรัพยากรน้ำในลักษณะ "เข้าถือเอาได้โดยเสรี" (open access) ใครก็สามารถหยิบฉวยเอาทรัพยากรน้ำได้ รัฐไม่สามารถใช้อำนาจทางกฎหมายที่มีอยู่บังคับการจัดสรรน้ำ ในลักษณะที่ลดปริมาณความต้องการใช้น้ำ หรือจำกัดอุปสงค์ (demand of water) ได้ อันเป็นปัจจัยสำคัญของการจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำที่ได้ผล

หากวิเคราะห์ในกฎหมายแต่ละฉบับแล้ว จะเห็นว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้น้ำ มุ่งแม้ปัญหาความขัดแย้งของการใช้น้ำในการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินกับหน้าที่ของสังคมโดยส่วนรวมที่ต้องแบ่งปริมาณการใช้น้ำให้กับเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงถัดไปและรับน้ำที่ไหลบ่าตามธรรมชาติ บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงที่ทรัพยากรน้ำมีอยู่จำนวนมากในอดีตและในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นี้เอง ก็ยังมีบทบัญญัติที่ทำให้สามารถตีความได้ว่า น้ำเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน (มาตรา 1304) ซึ่งเป็นการรับรองถึงสิทธิของประชาชนที่สามารถหยิบฉวยได้อย่างเสรี (open access) เพราะสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นคือทรัพย์สินของแผ่นดินที่ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกัน บทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงไม่สามารถเป็นเครื่องมือในการจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำได้

กฎหมายที่เกี่ยวกับการชลประทาน คือ พระราชบัญญัติชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 และพระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ก็เป็นบทบัญญัติที่มีสถานะเป็นการดำเนินการจัดการน้ำชลประทานของหน่วยงานของรัฐ เพื่อจัดหาน้ำและจัดสร้างแหล่งเก็บกักน้ำ ตลอดจนป้องกันความเสียหายแก่ระบบชลประทานที่รัฐได้จัดทำขึ้นเท่านั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดบทบาทของหน่วยงานของรัฐเพื่อการจัดหาปริมาณน้ำ หรืออุปทาน (supply of water) เท่านั้น ไม่สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อการจัดปริมาณการใช้น้ำหรืออุปสงค์ (demand) ได้ เป็นเพียงแต่ให้คำแนะนำแก่เกษตรกรในการใช้น้ำเพื่อกิจกรรมการเกษตรต่าง ๆ เท่านั้น ให้เหมาะสมแก่ปริมาณน้ำที่เก็บกักได้และการจัดสรรที่เหมาะสมในแต่ละปีเท่านั้น

ส่วนกฎหมายที่เกี่ยวกับการชลประทานในระดับไร่นา คือ พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505 และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ก็เป็นเพียงกฎหมายที่กำหนดการควบคุมการจัดการน้ำในระดับไร่นาให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อเนื่องจากระบบชลประทานสายหลัก (main system) เท่านั้น ไม่สามารถใช้บังคับกับการจัดการน้ำในลักษณะภาพรวมเป็นระบบลุ่มน้ำได้

ดังนั้นกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน จึงไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือสำหรับการจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำได้ จำเป็นจะต้องมีกฎหมายที่เหมาะสม กับการจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำ ซึ่งหากมีการบัญญัติกฎหมายใหม่เพื่อการจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำดังกล่าว กฎหมายน้ำที่บัญญัติขึ้นใหม่นั้นจะต้องกล่าวถึงเรื่องกรรมสิทธิ์ในน้ำเป็นของรัฐอย่างชัดเจน เพื่อการเปลี่ยนสถานะของทรัพยากรน้ำที่เข้าถือเอาได้โดยเสรี (open access) ให้รัฐสามารถใช้อำนาจในการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์เพื่อการจัดการที่เหมาะสมในแต่ละลุ่มน้ำ ประชาชนมีเพียงสิทธิในการใช้น้ำตามแผนการจัดการน้ำในแต่ละลุ่มน้ำ (watershed management) ที่รัฐได้กำหนดขึ้นเท่านั้น

ในกฎหมายน้ำที่บัญญัติขึ้นใหม่นั้น ไม่เพียงแต่ต้องกล่าวถึงกรรมสิทธิ์ในน้ำและสิทธิในการใช้น้ำเท่านั้น จำเป็นจะต้องกล่าวถึงเรื่องอื่น ๆ ที่เป็นการสนับสนุนการจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำอย่างชัดเจนด้วย เช่น องค์กรบริหารการจัดการน้ำในระดับชาติ และในระดับลุ่มน้ำ วิธีการวางแผนการจัดการลุ่มน้ำ และสภาพบังคับทางกฎหมายในกรณีผู้ฝ่าฝืนมาตรการที่องค์กรบริหารลุ่มน้ำกำหนด เป็นต้น จึงจะ

เป็นกฎหมายที่สามารถเป็นเครื่องมือในการจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

การพัฒนาการจัดการดิน

ปัจจุบัน การจัดการดินหรือการพัฒนาที่ดิน ตามพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 แม้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวจะได้ให้อำนาจไว้มาก ครอบคลุมถึงปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ดินอย่างกว้างขวาง อาทิเช่น การจำแนกประเภทที่ดิน การวางแผนการใช้ดิน การพัฒนาที่ดิน การกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน การประกาศเขตสำรวจที่ดิน และการประกาศกำหนดมาตรการเพื่อการปรับปรุงดินหรืออนุรักษ์ดินและน้ำ เป็นต้น แต่ในตัวกฎหมายเองก็ยังมีข้อบกพร่องอยู่มากเช่นกัน จึงไม่สามารถใช้อำนาจทั้งหมดที่กฎหมายให้ไว้สมกับเจตนารมย์ของกฎหมายเท่าที่ควร การจัดการจากภาครัฐ คือ กรมพัฒนาที่ดิน จึงจำกัดเพียง

1) การจำแนกประเภทที่ดิน โดยเน้นการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ถาวรที่ถูกบุกรุก

2) จัดทำแผนการใช้ที่ดิน เพื่อเสนอหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องนำไปเป็นแนวทางในการวางแผนและพัฒนาต่อไป ซึ่งในช่วงที่ผ่านมา ยังไม่มีการนำแผนการใช้ที่ดินดังกล่าวไปใช้ให้มีผลในทางปฏิบัติมากเท่าที่ควร

3) ด้านการป้องกันชะล้างพังทลายของดิน ได้ดำเนินการเพียงถ่ายทอดความรู้ในการอนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่เพื่อป้องกันการชะล้างพังทลายของดินให้แก่เกษตรกรทราบ

4) ด้านการป้องกันและแก้ไขดินที่มีปัญหาความเสื่อมโทรม ก็เพียงดำเนินการในส่วนของการประชาสัมพันธ์ แนะนำวิธีการแก้ไข และให้ความช่วยเหลือในด้านให้คำปรึกษาแนะนำวิธีการเท่านั้น

การจัดการดินของภาครัฐดังกล่าว จึงทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาให้ทันกับความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดินที่จะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว อันเนื่องมาจากการใช้ที่ดินของเอกชน ที่ใช้ที่ดินผิดประเภทกับสมรรถนะของดิน การใช้ที่ดินในลักษณะก่อให้เกิดโทษหรือที่ดินเสื่อมความอุดมสมบูรณ์ จำเป็นที่จะต้องมีการแทรกแซงจากภาครัฐเข้าจัดการดินในลักษณะแก้ไขปัญหาโดยใช้อำนาจรัฐ มากกว่าจะเป็นการแนะแนวทางแก้ไขให้แก่เกษตรกรไปปฏิบัติเอง เห็นได้ว่าการดำเนินการจัดการดินในปัจจุบัน มิได้ดำเนินการตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้แต่อย่างใด เป็นเพียงการดำเนินการในแง่ของการจัดทำข้อมูลเพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไว้เป็นข้อมูลเพื่อการดำเนินงานต่อไป และเป็นการดำเนินการในแง่การประชาสัมพันธ์ ให้ข้อมูลและวิธีการแก้ไขให้แก่เกษตรกรเท่านั้น ซึ่งเปรียบเสมือนการดำเนินงานใน "เชิงรับ" มากกว่า จะดำเนินงานใน "เชิงรุก" ตามเจตนารมย์ของกฎหมายที่ได้ให้อำนาจไว้ ที่สามารถดำเนินการพัฒนาที่ดินในด้านต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดิน ทรัพยากรที่มีค่าแก่การประกอบอาชีพเกษตรกรรมที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นทุกที

ดังนั้นแนวทางการพัฒนาการจัดการดิน จึงจำเป็นที่จะต้องดำเนินการใน "เชิงรุก" โดยใช้อำนาจที่กฎหมายให้ไว้ในการพัฒนาที่ดินทั้งหมด จึงจะสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดินได้ในปัจจุบัน โดยจำเป็นจะต้องแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องของกฎหมายที่มีอยู่ ให้สามารถใช้อำนาจตามที่กฎหมายระบุไว้ ปฏิบัติงานได้อย่างชัดเจนในบทบาทดังนี้

1. การพัฒนาที่ดิน

การพัฒนาที่ดิน ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 ได้ให้ความหมายว่า การกระทำใด ๆ ต่อดินหรือที่ดินเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรให้สูงขึ้น และความหมายรวมถึงการปรับปรุงดินหรือที่ดินที่ขาดความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติหรือขาดความอุดมสมบูรณ์เพราะการใช้ประโยชน์ และการอนุรักษ์ดินและน้ำเพื่อรักษาดุลย์ธรรมชาติ หรือเพื่อความเหมาะสมในการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และจากมาตรา 5 (1) จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการพัฒนาที่ดินมีอำนาจวางแผนการพัฒนาที่ดินได้ทั่วประเทศ

แต่ในปัจจุบัน กรมพัฒนาที่ดิน ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบ ตามพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 ก็ยังไม่ได้ใช้อำนาจพัฒนาที่ดิน ตลอดจนวางแผนการพัฒนาที่ดินตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เป็นเพียงแต่ดำเนินการพัฒนาที่ดินในหมู่บ้านพัฒนาที่ดินที่อยู่ในโครงการตามแผนพัฒนาชนบทเท่านั้น หากได้มีการดำเนินการในพื้นที่อื่น อาทิเช่น พื้นที่ที่อยู่ในความดูแลของหน่วยราชการต่าง ๆ เช่น ที่ดินที่ได้รับจากการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ตลอดจนพื้นที่ที่เอกชนถือครองมีกรรมสิทธิ์ เป็นต้น จะทำให้ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดินลดลงไปอย่างมาก

2. การวางแผนการใช้ที่ดิน

การวางแผนการใช้ที่ดิน เป็นมาตราการหนึ่งที่จะทำให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลถูกต้องตามสมรรถนะของดิน และมีการอนุรักษ์ดินให้สามารถใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป เปรียบเสมือนแผนแม่บทที่กำหนดแนวทางการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์อย่างเหมาะสม สนองตอบความต้องการของชุมชน นอกจากนั้นยังเป็นการลดความขัดแย้งในเรื่องการใช้ที่ดินขัดกันด้วย โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้

2.1 เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลสูงสุด โดยคำนึงถึงสภาพเศรษฐกิจและสังคม และลักษณะของทรัพยากรที่มีอยู่เป็นสำคัญ พยายามหลีกเลี่ยงการใช้ทรัพยากรในลักษณะที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบนิเวศน์ จนไม่สามารถจะปรับปรุงให้กลับสู่สภาพเดิมได้อีก

2.2 เพื่อจัดให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินในลักษณะผสมผสาน ตามหลักของการบริหารทรัพยากร โดยเฉพาะในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากร และด้านการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมทุกด้าน เพื่อหวังผลทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

2.3 เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาและควบคุมการใช้ที่ดิน และทรัพยากรอื่น ๆ ของภาคตะวันออก ตลอดจนการพัฒนาทรัพยากรต่าง ๆ ที่ได้เสื่อมโทรมไปแล้วให้กลับคืนมาใช้ประโยชน์ได้ดังเดิมเท่าที่สามารถจะกระทำได้[5]

การวางแผนการใช้ที่ดินดังกล่าว ในปัจจุบัน เป็นการดำเนินการในลักษณะของการรวบรวมข้อมูล ผลของการวางแผนการใช้ที่ดินที่นำเสนอสู่จังหวัดต่าง ๆ ก็ยังไม่มีผลในปฏิบัติอย่างชัดเจน อันเนื่องมาจากความบกพร่องของกฎหมายที่ไม่ได้กำหนดขั้นตอนในขั้นปฏิบัติการไว้ว่าจะดำเนินการในลักษณะใด การวางแผนการใช้ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบมาแล้วนั้น เมื่อไปสู่จังหวัดก็ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ ซึ่งหากได้มีการแก้ไขกฎหมายรองรับขั้นตอนในการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างชัดเจนแล้ว การวางแผนการใช้ที่ดินจะเป็นอีกบทบาทหนึ่งของพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดินฯ ที่จะสามารถแก้ไขปัญหาของทรัพยากรที่ดินได้อย่างดี

3. <u>การสำรวจดินหรือที่ดิน</u>

การสำรวจดินหรือที่ดิน ตามมาตรา 5 (2) แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 ได้กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาที่ดินมีอำนาจประกาศเขตสำรวจที่ดิน เพื่อสำรวจความอุดมสมบูรณ์ของดินตามธรรมชาติและความเหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ที่ดิน แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า จนปัจจุบันคณะกรรมการพัฒนาที่ดินยังมิได้มีการประกาศเขตสำรวจที่ดินตามมาตรา 11, 12 แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดินฯ แต่อย่างใด เป็นเพียงการดำเนินงานสำรวจดินและน้ำตามแผนงานของกรมพัฒนาที่ดิน โดยมิได้มีการประกาศเขตสำรวจดินและน้ำแต่อย่างใด ซึ่งหากมีการประกาศเขตสำรวจดินดังกล่าว นอกจากจะเป็นการป้องกันการถูกดำเนินคดีอาญาฐานบุกรุกของพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว จะช่วยให้สามารถดำเนินการสำรวจดินหรือที่ดินได้อย่างเหมาะสม เป็นที่ยอมรับของเกษตรกรและหน่วยงานราชการอื่น และเป็นการประชาสัมพันธ์ให้กับเกษตรกรได้ทราบถึงการสำรวจดินของเจ้าหน้าที่ในท้องที่ของตนอีกด้วย

การพัฒนาการจัดการดิน ตามอำนาจที่พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2522 ให้ไว้ทั้ง 3 บทบาทที่กล่าวมา จะสามารถพัฒนาการจัดการดินให้ทันกับสถานการณ์ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดินได้ในปัจจุบัน หากต้องมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินงานตามบทบาททั้งสามให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ทั้งในการบังคับใช้กฎหมาย การประสานงานของหน่วยงานตามขั้นตอนของกฎหมายและรูปแบบขององค์กรและโครงสร้างขององค์กรตามกฎหมาย ตลอดจนหาบทบาทของเกษตรกรในการที่จะร่วมจัดการดินของตน เพราะเกษตรกรในพื้นที่ย่อมมีส่วนรู้ถึงศักยภาพของพื้นที่ของตน จึงจะเป็นการจัดการดินหรือพัฒนาที่ดินที่มีประสิทธิภาพเพื่อการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมแบบยั่งยืนที่มุ่งเน้นการจัดการที่เหมาะสมต่อไป

---

[5] กรมพัฒนาที่ดิน, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ "<u>แผนการใช้ที่ดินจังหวัดอุตรดิษถ์</u>" (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ธรรมสาร จำกัด, 2525), หน้า 1-3

การพัฒนาการจัดการที่ดิน

แม้ว่าการจัดการที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะมีวิวัฒนาการเรื่อยมาตามลำดับ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน แต่ก็เป็นเพียงการจัดการเพื่อรับรองกรรมสิทธิ์และกระจายสิทธิการถือครองเสียเป็นส่วนใหญ่ การพัฒนาจัดการที่ดิน ก็เป็นเพียงนโยบายจัดการในด้านต่าง ๆ ซึ่งเป็นปัจจัยหลักในการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมในลักษณะที่ไม่ประสานกันเท่าที่ควร หากมีการพัฒนาอย่างเป็นระบบ แล้วจะทำให้พื้นที่เกษตรกรรมได้รับการพัฒนาอย่างสมบูรณ์แบบ เหมาะสมกับพื้นที่เกษตรกรรมซึ่งมีอยู่จำกัด อันจะทำให้พื้นที่เกษตรกรรมมีประสิทธิภาพสูงสุด ทำให้เกษตรกรเกิดการรักและหวงแหนที่ทำกิน เนื่องจากสามารถประกอบอาชีพเกษตรกรรมเพียงพอแก่การครองชีพ อันเป็นปัญหาของการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในปัจจุบัน ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่รัฐไม่ดำเนินการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมอย่างเป็นระบบจริงจัง การดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาจัดการที่ดิน ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการดำเนินการคนละฉบับ ขาดการประสานการทำงานร่วมกันที่ชัดเจน อีกทั้งกฎหมายแต่ละฉบับก็ยังมีปัญหาตลอดจนข้อบกพร่องอยู่มากทั้งการใช้กฎหมาย วิธีการที่กำหนดโดยกฎหมาย การประสานงานตามกฎหมายกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและความซ้ำซ้อนของกฎหมาย รวมตลอดถึงความซ้ำซ้อนของหน่วยงานราชการที่ดำเนินการตามกฎหมายแต่ละฉบับทั้ง ๆ ที่เป็นการพัฒนาแนวทางเดียวกัน เหล่านี้เป็นปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้การพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรม ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

นอกจากจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับในการพัฒนาแต่ละด้านที่เป็นปัจจัยหลักในการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมคือการจัดการที่ดินแล้ว ยังมีคณะกรรมการระดับชาติรับผิดชอบดูแลอยู่หลายชุด ทั้งที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมาย และโดยมติคณะรัฐมนตรี หน่วยงานที่รับผิดชอบการพัฒนาในแต่ละด้านหลายหน่วยงาน ซึ่งต่างก็มีกฎหมายหรือระเบียบเฉพาะของตนเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน และไม่ดำเนินงานโดยใช้กฎหมายที่ให้อำนาจดังกล่าวในลักษณะประสานสอดคล้องกัน อีกทั้งการดำเนินงานแต่ละด้านก็ยังมีปัญหาและอุปสรรคมากมายที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินการพัฒนาในแต่ละด้านให้บรรลุเป้าหมายได้ ทั้งปัญหาของกฎหมายและปัญหาของนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง หากได้มีการพัฒนาจัดการในรูปแบบต่าง ๆ ที่เป็นปัจจัยหลักในการจัดการที่ดินทั้งหมดที่กล่าวมา โดยการจัดการที่เหมาะสมหน่วยงานที่มีอำนาจดำเนินการ ดำเนินงานในลักษณะที่ประสานกันในความถนัดแต่ละด้านของหน่วยงานของตนแล้วจะทำให้เกิดการจัดการที่ดินที่มีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดการพัฒนาการเกษตรที่มีประสิทธิภาพสูงสุด อันเนื่องมาจากหน่วยงานราชการที่ดำเนินการต่าง ๆ อยู่ต่างกระทรวง ทบวง กรม รัฐมนตรีที่รับผิดชอบกำกับดูแลด้านนโยบายคนละคน จึงไม่สามารถดำเนินงานให้ประสานสอดคล้องกันได้ เพราะขาดการบังคับบัญชาที่เบ็ดเสร็จในหน่วยงานเดียวกัน แม้จะมีคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ และนโยบายที่ดินแห่งชาติก็ตาม แต่เนื่องจากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ตั้งขึ้นโดยประมวลกฎหมายที่ดิน มีฐานะเป็นพระราชบัญญัติเท่ากับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินประเภทอื่นซึ่งมีคณะกรรมการตามกฎหมายของตนรับผิดชอบกำกับดูแลอยู่แล้ว และนโยบายที่ดินแห่งชาตินั้นเองก็ออกโดยอาศัยอำนาจ

ของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ตามประมวลกฎหมายที่ดินเช่นกัน จึงไม่สามารถบังคับกับคณะกรรมการตามกฎหมายฉบับอื่นได้อย่างชัดเจนด้วยเช่นกัน เป็นเพียงแนวทางกว้าง ๆ ที่อาจจะดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายที่ดินหรือไม่ก็สุดแท้แต่เจตนารมย์หรืออุดมการณ์ของคณะกรรมการฯ ตามกฎหมายอื่นในแต่ละชุด หรืออีกนัยหนึ่งเปรียบเสมือน "เสือกระดาษ" ที่ไม่สามารถขจัดปัญหาของการต่างคนต่างดำเนินงานทำงานไม่ประสานสอดคล้องกันได้

ตัวอย่างของการจัดการที่ดินที่ไม่ประสานสอดคล้องกันอย่างเห็นได้ชัดเจนก็คือ

1. ไม่ได้มีการดำเนินการพัฒนาที่ดินตาม พ.ร.บ. พัฒนาที่ดิน ในที่ดินที่ได้รับจากการจัดที่ดินตาม พ.ร.บ. จัดที่ดิน เพื่อการครองชีพฯ ที่ดินในเขตโครงการปฏิรูปที่ดิน ตาม พ.ร.บ. ปฏิรูปที่ดิน ที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ตาม พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินฯ

2. ไม่ได้มีการดำเนินงานจัดรูปที่ดิน ตาม พ.ร.บ. จัดรูปที่ดิน ฯ ในเขตโครงการปฏิรูปที่ดินตาม พ.ร.บ. ปฏิรูปที่ดินฯ และที่ดินที่ได้รับจากการจัดที่ดินตาม พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

3. ไม่ได้ดำเนินการจัดรูปที่ดิน ตาม พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินฯ ในพื้นที่ที่มีระบบชลประทานหลัก (main system) ทั้งหมด แต่มีการแย่งพื้นที่กันทำระหว่างการสร้างงานคูน้ำของกรมชลประทาน ตาม พ.ร.บ. คันและคูน้ำ ซึ่งเป็นงานในลักษณะเดียวกัน

จะเห็นได้ว่าหากมีการจัดการที่ดินโดยประสานสอดคล้องกัน และให้หน่วยงานเดียวเป็นผู้ดำเนินการจัดการที่ดินในลักษณะงานรูปแบบเดียว จะเป็นการลดความฟุ่มเฟือยของทรัพยากรที่ดิน ประหยัดงบประมาณในการดำเนินงานในแต่ละด้านและมีการดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกัน สร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่เกษตรกรในการดำเนินงานร่วมกับภาครัฐ ตลอดจนก่อให้เกิดการจัดการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด

กระแสแนวคิดดังกล่าว ได้เคยปรากฏขึ้นแล้วในแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) ที่วางนโยบายเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยงานบริหารการจัดการที่ดินให้แก่ราษฎรขึ้นเป็นหน่วยงานเดียวกันโดยรวมหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นทบวงมีรัฐมนตรีรับผิดชอบโดยตรง และยังได้วางนโยบายแก้ไขการขาดเอกภาพของระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโครงการจัดที่ดินของส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากให้มีลักษณะเป็นระบบที่สอดคล้องและสัมพันธ์กัน เพื่อให้มีการดำเนินงานภายใต้การควบคุมอำนวยการและประสานงานที่มีเอกภาพ แต่เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับดังกล่าวปรากฏว่านโยบายเรื่องการจัดตั้งหน่วยบริหารด้านการจัดการที่ดินให้แก่ราษฎรเป็นทบวง ก็ไม่สามารถดำเนินการได้ และความซ้ำซ้อนของหน่วยงานจัดการที่ดินก็ยังไม่ได้รับการแก้ไข หายไปกับนโยบายในแผนพัฒนาฉบับที่ 4 นี้เอง

แนวทางในการพัฒนาการจัดการที่ดิน ควรจะเน้นการพัฒนาจัดการในลักษณะให้หน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายประสานงานกันมากกว่าในปัจจุบัน และควรกำหนดบทบาทของเกษตรกรในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่เกษตรกรรมซึ่งตนเป็นเจ้าของตลอดจนนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดิน ควรจะเร่งขจัดความซ้ำซ้อนของหน่วยงานราชการที่ทำงานจัดการในลักษณะเดียวกันให้หมดไป โดยหยิบยกนโยบายที่รวบรวมหน่วยงานหลักเกี่ยวกับการจัดการที่ดินขึ้นเป็นทบวง มีรัฐมนตรี

รับผิดชอบ ที่เคยกำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 มาใช้ โดยให้หน่วยงานหนึ่งดำเนินงานจัดการที่ดินในลักษณะหนึ่งแต่เพียงหน่วยงานเดียว เพื่อการจัดการที่ดินที่มีอยู่ในปัจจุบันจะได้ดำเนินการไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งหากรวบรวมประเด็นหลัก ๆ เกี่ยวกับการพัฒนาจัดการที่ดินแล้ว จะมีการพัฒนาจัดการ แยกออกได้เป็น 4 ลักษณะ คือ การจัดที่ดิน การปฏิรูปที่ดิน การจัดรูปที่ดิน และการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งในการพัฒนาการจัดการที่ดินทั้ง 4 ลักษณะนั้น ก็มีปัญหาของกฎหมายในการจัดการแต่ละด้าน ที่สมควรแก้ไข แยกวิเคราะห์ได้ดังนี้

1. การจัดที่ดินของรัฐ ที่มีหน่วยงานใช้อำนาจตามกฎหมายแต่ละฉบับ ทั้งที่กฎหมายมีวัตถุประสงค์ต่างกัน ดำเนินการจัดที่ดินซึ่งเป็นที่ดินของรัฐให้แก่ผู้บุกรุก หรือผู้ครอบครองที่มิชอบด้วยกฎหมายเหมือนกัน การมีหลายหน่วยงาน ทำให้ไม่สามารถดำเนินงานไปในแนวทางเดียวกัน อันทำให้การพัฒนาที่ดินที่ได้รับสิทธิในที่ดินจากกฎหมายแต่ละฉบับ ไม่สามารถพัฒนาเท่าที่ควร

2. การปฏิรูปที่ดิน ตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ได้ดำเนินการตามเจตนารมย์ของกฎหมายที่ต้องการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินของเอกชนไปให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง เพียงแต่รับรองสิทธิของผู้บุกรุกป่าสงวนเสื่อมโทรมเสียเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นการดำเนินการที่ซ้ำซ้อนกับการจัดที่ดินของรัฐ

3. การจัดรูปที่ดิน ที่มีหน่วยงานคันและคูน้ำ ของกรมชลประทาน ดำเนินการในลักษณะแย่งพื้นที่กันทำ โดยอาศัยกฎหมายคนละฉบับ

4. การกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่หลายฉบับ กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรได้อย่างชัดเจน หรืออีกนัยหนึ่งไม่สามารถสงวนและคุ้มครองที่ดินเพื่อการเกษตรที่สมบูรณ์ไว้ได้

การพัฒนาการจัดการที่ดิน ทั้ง 4 ลักษณะ ถือได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำการให้เกิดการจัดการที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ หากมีการจัดการในลักษณะที่สอดคล้องกันมากกว่าในปัจจุบัน จะทำให้พื้นที่เกษตรกรรมได้รับการพัฒนาในลักษณะของการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืน (sustainable development) ตามกระแสของสถานการณ์การใช้ประโยชน์ พื้นที่เกษตรกรรมในปัจจุบัน

การพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมในประเทศไทย หลังจากกระแสการพัฒนาประเทศแนวใหม่ในทางอุตสาหกรรมมีความรุนแรงมากขึ้น จนทำให้การพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมของประเทศไทยชลอตัวลง และในขณะเดียวกันปัญหาการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรม ก็ได้ทวีเพิ่มมากขึ้น ทั้งในเรื่องการใช้ที่ดินผิดประเภท การใช้ที่ดินไม่เกิดประโยชน์สูงสุด และการใช้ที่ดินให้เกิดโทษ จนเกิดกระแสแนวคิดในลักษณะ "การพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืน" (Sustainable Agriculture Development) ซึ่งเน้นการจัดการที่เหมาะสมสมดุล ทั้งในแง่การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยให้ประชาชนมีบทบาทในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมของตนเอง เนื่องจากประชาชนเป็นผู้รับผลประโยชน์ของการพัฒนา รู้ปัญหา และความต้องการของตนดี แนวคิดดังกล่าวได้ถูกหยิบรากลงในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ที่เน้นการพัฒนาที่สมดุลของการ

ขยายต่อทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม อันเป็นแนวคิดของการพัฒนาการเกษตร ในลักษณะ "การพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืน" และเมื่อสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ดังกล่าวแล้ว "การพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืน" นั่นก็ยังคงชัดเจนมากยิ่งขึ้นตามแนวคิดและทิศทางในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ที่จะกำหนดการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมในลักษณะยั่งยืน และมีความสมดุลเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและพึ่งพาตนเองได้

การพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรม ก็จะมุ่งเน้นไปที่การจัดการพื้นที่เกษตรกรรมที่เหมาะสม โดยมุ่งจัดการในลักษณะประสานสอดคล้องเพื่อความสมดุล และก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดก่อให้เกิดโทษน้อยที่สุด ตามแนวทางของการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืนที่กล่าวมาดังนี้

การพัฒนาการจัดการน้ำ ควรเน้นการจัดการในลักษณะเป็นแผนการจัดการเป็นระบบลุ่มน้ำ และการจัดการน้ำในระดับไร่นาอย่างทั่วถึง เพื่อการจัดการน้ำที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ลดการฟุ่มเฟือย และสูญเปล่าน้อยที่สุด เหมาะสมกับสถานการณ์การใช้น้ำเพื่อการเกษตรในปัจจุบัน

การพัฒนาการจัดการดิน ควรเน้นการจัดการใน "เชิงรุก" คือใช้อำนาจตาม พรบ. พัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 ที่ให้อำนาจไว้ในด้านการวางแผนการใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดิน และการสำรวจดินหรือที่ดิน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการใช้ประโยชน์จากดิน

การพัฒนาการจัดการที่ดิน ควรเน้นการจัดการที่ดินในลักษณะประสานสอดคล้องใช้อำนาจและความถนัดของแต่ละหน่วยงานให้สามารถพัฒนาจัดการที่ดินได้มีประสิทธิภาพสูงสุดและเร่งขจัดความ ซ้ำซ้อนของหน่วยงานที่ดำเนินงานในลักษณะเดียวกัน

หากได้มีการพัฒนาในทั้งสามปัจจัยหลักตามแนวทางที่กล่าวข้างต้นแล้ว โดยให้ประชาชนมีบทบาทร่วมในการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมของตนเอง จะก่อให้เกิดพื้นที่เกษตรกรรมที่สมบูรณ์ที่สุด มีศักยภาพในการผลิตสูง เกษตรกรก็จะสามารถประกอบอาชีพเกษตรกรรมเพียงพอแก่การครองชีพ ลดปัญหาการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมอย่างอื่นและป้องกันความเสื่อมโทรมของทรัพยากรที่ดิน ซึ่งเป็นปัญหากระทบต่อเนื่องต่อพื้นที่เกษตรกรรมในปัจจุบัน และยังเป็นมาตรการกระจายรายได้ ให้แก่เกษตรกรในชนบทลดช่องว่างของสังคมได้อย่างดีอีกด้วย

แต่การพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมตามแนวทางดังกล่าว จะไม่สามารถบรรลุเป้าหมายตามที่ต้องการได้ หากมิได้มีการแก้ไขปัญหาและอุปสรรค ที่เป็นเหตุให้การพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมเป็นไปอย่างเชื่องช้า ไม่ทันกับสถานการณ์ของที่ดินในปัจจุบัน ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ ปัญหาทางกฎหมาย ซึ่งจะต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน มิฉะนั้นเกษตรกรของไทย ก็จะไม่สามารถดำรงชีพในสังคมด้วยการประกอบอาชีพเกษตรกรรมเช่นในปัจจุบัน