

บทที่ 1



การจัดการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรม

ในทางการเกษตรนั้น ที่ดินถือว่าเป็นปัจจัยการผลิตพื้นฐานที่สำคัญประเภทหนึ่งของการผลิต เช่นเดียวกับปัจจัยการผลิตพื้นฐานอื่น อันได้แก่ แรงงาน ทุน และการประกอบการ แต่ที่ดินมีลักษณะที่แตกต่างไปจากปัจจัยการผลิต พื้นฐานอื่น ๆ คือ

1. ที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีปริมาณจำกัด โดยที่มนุษย์ไม่สามารถจะสร้างที่ดินมาใหม่ได้ แม้ว่าบางแห่งอาจนำดินไปถมชายฝั่งทะเลเพื่อสร้างที่อยู่อาศัยแต่เราก็ถือว่าต้องมีการลงทุนมากไม่คุ้มค่าทางเศรษฐกิจและที่ดินนั้นยังมีจำนวนจำกัด ซึ่งแตกต่างกับปัจจัยการผลิตพื้นฐานอื่น เช่น แรงงาน ทุน และผู้ประกอบการซึ่งสามารถจะสร้างเพิ่มขึ้นได้

2. ที่ดินแต่ละแห่งมีคุณสมบัติหรือคุณภาพแตกต่างกัน แล้วแต่ลักษณะที่ตั้งซึ่งมีความอุดมสมบูรณ์ของดินและสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน ดินที่มีความอุดมสมบูรณ์ย่อมก่อให้เกิดประโยชน์ในการผลิตมากกว่าดินที่มีคุณภาพด้อยกว่า และที่ดินที่คุณภาพดีย่อมได้ค่าตอบแทนสูงกว่าด้วย

3. ที่ดินเมื่อใช้ไปในการผลิตจะมีคุณภาพเสื่อมลง ทั้งนี้เพราะความอุดมสมบูรณ์ของดินไม่ติดอยู่กับที่ดินตลอดไป เมื่อใช้แล้วแร่ธาตุที่อยู่ในดินจะค่อย ๆ หดไป เนื่องจากการดูดซึมของพืชหรือการพังทลายของดิน ซึ่งลักษณะเช่นนี้อาจแตกต่างกับปัจจัยการผลิตอื่น เช่น แรงงานหรือทุน ซึ่งมีอัตราการเสื่อมคุณภาพน้อยกว่าดินมาก¹

ในเรื่องการใช้ที่ดินนั้น โดยทั่วไปประเทศต่าง ๆ มักจะแบ่งแยกประเภทของที่ดินออกตามความเหมาะสมของการใช้ เช่น²

1. ที่ดินเพื่อการเพาะปลูก
2. ที่ดินเพื่อเป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์
3. ที่ดินเพื่อเป็นป่าไม้
4. ที่ดินเพื่อการทำเหมืองแร่
5. ที่ดินเพื่อเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

¹ ทองโรจน์ อ่อนจันทร์, "ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์เกษตรและโครงสร้างเศรษฐกิจการเกษตรในประเทศไทย" ในเอกสารการสอนชุดวิชา เศรษฐศาสตร์เกษตรและสหกรณ์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมาราช, 2533), หน้า 112.

² ทองโรจน์ อ่อนจันทร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 73.

6. ที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย
7. ที่ดินเพื่อการค้าขายและอุตสาหกรรม
8. ที่ดินเพื่อการขนส่ง
9. ที่ดินเพื่อการบริการ
10. ที่ดินแห้งแล้งและไม่มีประโยชน์

อย่างไรก็ดี ที่ดินประเภทที่ 1 ถึงที่ 3 นั้นเป็นการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร ดังนั้น จึงอาจรวมกันเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมก็ได้ การใช้ประโยชน์ที่ดินนั้น 3 ประเภทนี้เมื่อคิดเป็นเนื้อที่แล้วจะเป็นเนื้อที่มากที่สุดซึ่งตามปกติก็ต้องเป็นบริเวณที่ดินดีอุดมสมบูรณ์และต้องใช้พื้นที่มาก ในขณะที่เดียวกันจะมีการใช้ที่ดินบางส่วนเพื่อการอยู่อาศัย การพาณิชย์กรรม และการอุตสาหกรรมซึ่งแม้จะมีการใช้ที่ดินน้อยกว่า แต่จะมีโครงสร้างพื้นฐานหลายอย่างซึ่งทำให้ที่ดินบริเวณเหล่านี้มีมูลค่าสูง ความสำคัญในการจัดแบ่งประเภทและกฎเกณฑ์สำหรับที่ดินประเภทต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมเป็นตัวกำหนดลักษณะและเงื่อนไขของระบบที่ดิน นั่นคือ เป็นตัวกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ของกฎหมายที่เกี่ยวกับที่ดิน ซึ่งจำเป็นต้องวางหลักให้สอดคล้องเพื่อประโยชน์ในเรื่องเหล่านี้ ยิ่งต่อมาการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรก็กลายเป็นข้อจำกัดที่ต้องตระหนักให้ต้องพิจารณาการใช้ประโยชน์ที่ดินเข้มงวดมากยิ่งขึ้น

สำหรับพื้นที่ซึ่งใช้ทำการเกษตรนั้น ปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2534 ประเทศไทยมีเนื้อที่ถือครองทำการเกษตรทั้งสิ้น 133.08 ล้านไร่ แยกออกเป็น³

- พื้นที่นาประมาณ	69.3 ล้านไร่
- พื้นที่ไร่ประมาณ	33.5 ล้านไร่
- ที่อยู่อาศัยประมาณ	3.5 ล้านไร่
- ที่ไม้ผลและ ไม้ยืนต้น	20.0 ล้านไร่
- ที่สวนผักและ ไม้ดอก	0.8 ล้านไร่
- ทุ่งหญ้า	0.7 ล้านไร่
- ที่กรร้าง	3.6 ล้านไร่
- ที่อื่น ๆ	1.4 ล้านไร่

ในจำนวนเนื้อที่ถือครองเพื่อการเกษตรทั้งประเทศประมาณ 133.08 ล้านไร่ นี้ มีผู้ถือครองที่ดินอย่างเจ้าของ 95.22 ล้านไร่ เช่าผู้อื่น 15.45 ล้านไร่ ถือครองในลักษณะอื่น ๆ 22.37 ล้านไร่ แต่เกษตรกรที่เป็นเจ้าของที่ดินมีเพียง 3.4 ล้านคน ต้องเช่าที่ดินของคนอื่น 5 แสนคนเศษ ถือครองในลักษณะอื่น ๆ 3 หมื่นคนเศษ และไร่ที่กินทำกิน 4 หมื่นคนเศษ สาเหตุส่วนใหญ่ของการใช้ที่ดินมีหลายประการ เช่น การแยกครอบครัวของเกษตรกร การสูญเสียที่ดินให้แก่นายทุน เป็นต้น นอกจากนั้น ปัญหาการไร้ที่ดิน

³ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, สถิติการเกษตรของประเทศไทยปีเพาะปลูก 2533/34. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2534), หน้า 200-201.

ทำกินของเกษตรกรขั้วรวมถึงปัญหาการเช่าที่ดินและปัญหาขนาดการถือครองที่ดินของครัวเรือนเกษตรกรเล็กกลาง ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการใช้เทคนิคมาช่วยในการพัฒนาการเกษตรต่อไปอีกด้วย

ข้อมูลข้างต้นนี้ หากนำเอาจำนวนครอบครัวเกษตรกรทั้งประเทศประมาณ 4.5 ล้านครอบครัว มาเฉลี่ยกับจำนวนเนื้อที่ทำเกษตรทั้งประเทศประมาณ 133.08 ล้านไร่แล้ว จะได้เนื้อที่ทำเกษตรของครอบครัวเกษตรกรประมาณ 29.5 ไร่ต่อครอบครัว ซึ่งไม่เพียงพอสำหรับประกอบเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพตนเองและครอบครัว นอกจากนั้นเมื่อคำนึงถึงสถิติที่แสดงถึงจำนวนเกษตรกรที่ถือครองที่ดินอย่างเจ้าของด้วยแล้ว จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ปัจจุบันการกระจายกรรมสิทธิ์และสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอยู่ในภาวะที่ค่อนข้างไม่เป็นธรรมสำหรับเกษตรกรในส่วนรวมทั้งประเทศแต่อย่างใด

การถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในอดีตที่ผ่านมา ตั้งแต่ปี 2518-2534 จากการสำรวจของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร พบว่า เนื้อที่ถือครองเพื่อการเกษตรของประเทศไทย มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นโดยตลอด แต่เนื้อที่ป่าไม้ของประเทศลดลง (ตารางที่ 1) อันเนื่องมาจากการขายที่ดินที่ใช้ทำการเกษตรอยู่เดิม ไปเพื่อกิจการอื่น หรือเพื่อการเก็งกำไรของนายทุนแล้วเข้าบุกรุกแผ้วถางที่ป่าต่อไป จะเห็นได้จากการที่เกษตรกรมีการจำนองและขายฝากไว้กับผู้อื่นมีแนวโน้มสูง (ตารางที่ 2) เหตุผลที่สำคัญคือการที่รัฐบาลมีนโยบายในการปฏิรูปที่ดินและออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรมากขึ้น และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรซึ่งเป็นสถาบันทางการเงินของรัฐ มีนโยบายให้สินเชื่อแก่เกษตรกรสูงขึ้น ทำให้เกษตรกรสามารถนำเนื้อที่ถือครองเพื่อการเกษตรไปเป็นหลักประกัน ทำสัญญาหรือนิติกรรมแต่การพัฒนาพื้นที่ที่ถือครองเพื่อการเกษตรนั้นก็ยังคงอยู่ในสภาพที่ล้าหลัง เกษตรกรจึงไม่สามารถประกอบอาชีพการเกษตรเพียงพอเพื่อชำระหนี้และไถ่ถอนจำนองที่ดินที่ตนถือครองได้ จึงเกิดการขายที่ดินที่เป็นพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การเกษตร แล้วไปบุกรุกพื้นที่ป่าเพราะอย่างไรรัฐก็ยังคุ้มครองสิทธิของผู้นุ่กรุกป่าและออกเอกสารสิทธิให้อยู่คู่ค้ำคูณนโยบายของการปฏิรูปที่ดิน

ดังนั้น หากจะใช้ที่ดินเกษตรกรรมที่มีอยู่อย่างจำกัด จึงจำเป็นจะต้องมีการจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการจัดการใช้ที่ดินนั้น เริ่มมีมาตั้งแต่สมัยที่มนุษย์มาอยู่รวมกันเป็นสังคมเมืองในอดีต หากแต่ความสลับซับซ้อนของการจัดการการใช้ที่ดินในสมัยปัจจุบันนี้มีมากขึ้นและยุ่งยากกว่าเดิม ทั้งนี้เพราะการจัดการการใช้ที่ดิน ไม่ว่าจะในอดีตหรือปัจจุบัน ย่อมผูกพันอยู่กับระบบต่าง ๆ ในสังคม และวัตถุประสงค์ของการใช้ที่ดินในเมืองนั้น ๆ ยกตัวอย่างเช่น เมืองในสมัยโบราณ มีรูปแบบทางกายภาพอย่างหนึ่ง คือ การสร้างศูนย์กลางเมือง การแบ่งพื้นที่รอบเมืองเป็นพื้นที่เกษตรกรรม และพื้นที่ในเมืองซึ่งมีความสัมพันธ์กับศูนย์กลางเมือง เนื่องมาจากอิทธิพลทางด้านวัฒนธรรม ประเพณี ความเชื่อทางศาสนาเป็นหลัก ดังเช่นนครวัดและการพัฒนาที่ดินในเมืองมักจะได้รับอิทธิพลจากการเศรษฐกิจและการเมืองเป็นหลักดังนั้นเมื่อสังคมเมืองในสมัยปัจจุบันมีความยุ่งยากซับซ้อนขึ้นการจัดการการใช้ที่ดินจึงมีความยุ่งยากไปด้วย⁴

⁴ ประภาภัทร นิยม, "การใช้ที่ดินและการผังเมือง" ใน เอกสารการสนทนาวิชาการ ภูมิศาสตร์สิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2533) หน้า 224-241

ตารางที่ 1 การเปลี่ยนแปลงเนื้อที่ป่าไม้ เนื้อที่ถือครองเพื่อการเกษตร เนื้อที่ไม่ได้จำแนก และจำนวนครัวเรือนเกษตรกรของประเทศไทยปี 2518-2534

ปี	เนื้อที่ทั้งหมด		เนื้อที่ป่าไม้			เนื้อที่ถือครองเพื่อการเกษตร			เนื้อที่ไม่ได้จำแนก			จำนวนครัวเรือนเกษตรกร	
	ของประเทศ (ไร่)	ร้อยละ	เนื้อที่ (ไร่)	ร้อยละ	เพิ่มลด (%)	เนื้อที่ (ไร่)	ร้อยละ	เพิ่มลด (%)	เนื้อที่ (ไร่)	ร้อยละ	เพิ่มลด (%)	เนื้อที่ (ไร่)	เพิ่มลด (%)
2518	320,696,888	100	130,762,329	40.77		112,211,305	34.99		77,723,254	24.24		4,120,046	1.28
2519	320,696,888	100	124,010,625	38.67	-5.16	113,112,010	35.27	0.80	83,574,253	26.06	7.53	4,186,709	1.31
2520	320,696,888	100	116,574,025	36.35	-6.00	113,796,436	35.48	0.61	90,326,427	28.17	8.08	4,313,291	1.34
2521	320,696,888	100	109,515,000	34.15	-6.06	116,441,234	36.31	2.32	94,740,654	29.54	4.89	4,377,613	1.37
2522	320,696,888	100	106,392,982	33.18	-2.85	117,602,875	36.67	1.00	96,701,031	30.15	2.07	4,405,919	1.37
2523	320,696,888	100	103,418,735	32.24	-2.80	118,998,940	37.11	1.19	98,279,213	30.65	1.63	4,467,547	1.39
2524	320,696,888	100	100,582,425	31.36	-2.74	121,293,839	37.82	1.93	98,820,624	30.81	0.55	4,532,351	1.41
2525	320,696,888	100	97,875,000	30.52	-2.69	123,586,793	38.54	1.89	99,235,095	30.94	0.42	4,685,455	1.46
2526	320,696,888	100	96,597,340	30.12	-1.31	124,230,250	38.74	0.52	99,869,298	31.14	0.64	4,713,049	1.47
2527	320,696,888	100	95,407,859	29.75	-1.23	125,313,764	39.08	0.87	99,975,265	31.17	0.11	4,740,434	1.48
2528	320,696,888	100	94,291,349	29.40	-1.17	128,603,472	40.10	2.63	97,802,067	30.50	-2.17	4,878,004	1.52
2529 (r)	320,696,888	100	92,764,805	28.93	-1.62	130,898,940	40.82	1.78	97,033,143	30.26	-0.79	4,955,123	1.55
2530	320,696,888	100	91,294,152	28.47	-1.59	131,202,622	40.91	0.23	98,200,114	30.62	1.20	4,989,508	1.56
2531 (r)	320,696,888	100	89,877,182	28.03	-1.55	131,772,759	41.09	0.43	99,046,947	30.88	0.86	5,040,132	1.57
2532	320,696,888	100	89,635,625	27.95	-0.27	131,831,185	41.11	0.04	99,230,078	30.94	0.18	5,056,906	1.58
2533	320,696,888	100	87,488,534	27.28	-2.40	132,124,409	41.20	0.22	101,083,945	31.52	1.87	5,073,471	1.58
2534	320,696,888	100	85,436,284	26.64	-2.35	133,076,188	41.50	0.72	102,184,416	31.86	1.09	5,130,531	1.60

ที่มา: ศูนย์สถิติการเกษตร, สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรของประเทศไทย ปี 2534 เอกสารสถิติการเกษตรเลขที่ 449 มกราคม 2537.

หมายเหตุ: (r) ตัวเลขพิจารณาแก้ไขใหม่

ตารางที่ 2 ร้อยละของเนื้อที่ถือครองและการเปลี่ยนแปลงเนื้อที่ถือครองเพื่อการเกษตร ตามลักษณะการถือครอง ของประเทศไทย ปี 2518-2534

ปี	เนื้อที่ถือครอง เนื้อที่รวม		ของตนเอง I/			จ้างคนอื่น			เช่าผู้อื่น			รับจ้างและรับขายฝาก			ได้กำไร		
	รวม (ไร่)	ร้อยละ	เนื้อที่ (ไร่)	ร้อยละ (%)	เพิ่ม/ลด (%)	เนื้อที่ (ไร่)	ร้อยละ (%)	เพิ่ม/ลด (%)	เนื้อที่ (ไร่)	ร้อยละ (%)	เพิ่ม/ลด (%)	เนื้อที่ (ไร่)	ร้อยละ (%)	เพิ่ม/ลด (%)	เนื้อที่ (ไร่)	ร้อยละ (%)	เพิ่ม/ลด (%)
2518	112,211,305	100	93,619,058	83.43		1,166,610	1.04		13,592,363	12.11		319,092	0.28		3,514,182	3.13	
2519	113,112,010	100	96,064,112	84.93	2.61	826,398	0.73	29.16	13,067,918	11.55	3.86	277,559	0.25	-13.02	2,876,023	2.54	18.16
2520	113,796,436	100	93,564,512	82.22	-2.60	1,125,546	0.99	36.20	14,111,840	12.40	7.99	344,798	0.30	24.23	4,649,740	4.09	61.67
2521	116,441,234	100	95,332,914	81.87	1.89	1,196,325	1.03	6.29	14,741,415	12.66	4.46	395,365	0.34	14.67	4,775,215	4.10	2.70
2522	117,602,875	100	98,101,351	83.42	2.90	1,372,870	1.17	14.76	13,695,093	11.65	-7.10	458,991	0.39	16.09	3,974,570	3.38	16.77
2523	118,998,940	100	99,439,982	83.56	1.36	1,097,631	0.92	20.05	13,840,961	11.63	1.07	464,812	0.39	1.27	4,155,554	3.49	4.55
2524	121,293,839	100	101,637,189	83.79	2.21	1,141,540	0.94	4.00	14,091,462	11.62	1.81	445,063	0.37	4.25	3,978,585	3.28	4.26
2525	123,586,793	100	102,816,637	83.19	1.16	1,118,772	0.91	1.99	13,782,089	11.15	-2.20	487,197	0.39	9.47	5,382,098	4.35	35.28
2526	124,230,250	100	103,286,332	83.14	0.46	1,241,633	1.00	10.98	13,970,091	11.25	1.36	562,016	0.45	15.36	5,170,178	4.16	3.94
2527	125,313,764	100	103,330,918	82.46	0.04	1,767,351	1.41	42.34	13,890,539	11.08	-0.57	594,604	0.47	5.80	5,730,352	4.57	10.83
2528	129,603,472	100	101,711,818	79.09	1.57	2,915,377	2.27	64.96	15,102,758	11.74	8.73	557,339	0.43	6.27	8,316,180	6.47	45.13
2529(r)	130,898,940	100	103,002,617	78.69	1.27	3,424,921	2.62	17.48	12,809,760	9.79	15.18	569,848	0.44	2.24	11,091,794	8.47	33.38
2530	131,202,622	100	102,353,929	78.01	0.63	4,958,859	3.78	44.79	10,878,788	8.29	-15.07	481,919	0.37	15.43	12,529,127	9.55	12.96
2531(r)	131,772,759	100	102,947,250	78.12	0.58	5,552,359	4.21	11.97	11,579,287	8.79	6.44	559,998	0.42	16.20	11,133,865	8.45	11.14
2532	131,831,185	100	100,457,239	76.20	-2.42	6,749,332	5.12	21.56	12,040,506	9.13	3.98	700,797	0.53	25.14	11,883,309	9.01	6.73
2533	132,124,409	100	97,124,171	73.51	-3.32	8,740,164	6.62	29.50	12,761,706	9.66	5.99	827,382	0.63	18.06	12,670,986	9.59	6.63
2534	133,076,188	100	95,224,775	71.56	-1.96	12,762,455	9.59	46.02	15,494,777	11.64	21.42	993,436	0.75	20.07	8,600,745	6.46	32.17

หมายเหตุ : I/ ของตนเองไม่มีการนำไปจ้างหรือขายฝากไว้กับผู้อื่น

(r) ตัวเลขพิจารณาแก้ไขใหม่

ที่มา: ศูนย์สถิติการเกษตร, สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

การจัดการที่ดิน⁵ (LAND MANAGEMENT) ในความหมายอย่างแคบหมายถึง การใช้ที่ดินอย่างฉลาด กล่าวคือ การใช้ที่ดินโดยทำให้ความสามารถในการให้ผลผลิตของดินยังคงเดิมต่อไป ในความหมายที่กว้างกว่าก็คือ หมายถึงการใช้ที่ดินตามสมรรถนะของดิน การจัดการที่ดินตามความหมายนี้ ต้องขึ้นอยู่กับความรู้เรื่องลักษณะเบื้องต้นของที่ดิน และความรู้เรื่องผลของการใช้ที่ดินและข้อควรระวังต่าง ๆ สำหรับความหมายของการจัดการที่ดินที่กว้างที่สุด หมายถึง การดำเนินการเกี่ยวกับการที่ดินทุกแขนง เพื่อให้การใช้ที่ดินซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญของชาติถูกนำไปใช้อย่างถูกต้อง ให้ผลในทางเศรษฐกิจแก่ประเทศอย่างเต็มที่และถาวร ซึ่งรวมถึงการจัดการในทุก ๆ ด้านที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทั้งการจัดการน้ำ การจัดการดิน และการจัดการที่ดินที่เหมาะสม

จากประวัติศาสตร์ของไทย กล่าวได้ว่า ได้มีการบริหารหรือการจัดที่ดินมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย ซึ่งสมัยนั้นถือได้ว่าเป็นระยะที่ที่ดินไม่จำกัด⁶ และจำนวนประชากรของไทยยังมีน้อยมาก ที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งชุมชนและทำไร่นาเรียกสวนเพื่อการยังชีพมีอยู่เท่าที่จำเป็นแก่จำนวนประชากรเท่านั้น ที่ดินส่วนใหญ่เป็นป่าเขาที่ยังไม่มีการบุกเบิกการปล่อยให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ว่างเปล่าในสมัยสุโขทัยเป็นไปอย่างเสรี ครั้นถึงสมัยอยุธยา ก็เช่นกัน การเข้าทำประโยชน์ในที่ดินก็ยังคงไม่มีการหวงห้าม เพียงแต่ให้แจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบก่อนเท่านั้น แต่ในสมัยอยุธยา นี้เอง ได้เริ่มมีข้อพิพาทในเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้น จึงได้มีการกฎหมายที่ดินรวมอยู่ในกฎหมายเบ็ดเสร็จ ซึ่งตราขึ้นในปี พ.ศ. 1903 สาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าวคือ ที่ดินทั้งประเทศเป็นราชทรัพย์ ราษฎรมีสิทธิเข้าครอบครอง แต่ไม่ได้เป็นเจ้าของ และไม่สามารถที่จะโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ครอบครองอยู่ให้แก่ทายาทได้ จนถึงปลายสมัยอยุธยา จึงได้มีการเปลี่ยนกฎหมายให้ราษฎรสามารถเป็นเจ้าของที่ดินและโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินได้ แต่ก็ยังไม่มีการออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินที่เข้าครอบครองแต่อย่างใด และการจัดที่ดินในลักษณะดังกล่าวก็ยังดำเนินการมาจนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงการจัดหรือบริหารที่ดินเสียใหม่โดยเริ่มจัดทำแผนที่จำลองไว้โฉนด ซึ่งมีรังวัดแบบสมัยใหม่ตามพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน รศ. 127 (พ.ศ. 2451) ซึ่งวางหลักการเดินรังวัดออกโฉนดใหม่เป็นการออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินแน่นอนกว่าเดิมรวมทั้งได้ทรงจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาดูแลที่ดินของประเทศ คือ กรมป่าไม้ทำหน้าที่ดูแลกิจการป่าไม้ทั่วประเทศใน พ.ศ. 2439 และกรมที่ดิน ให้มีหน้าที่สำรวจและจัดทำทะเบียนที่ดินใน พ.ศ. 2444 นับแต่นั้นมา ก็ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับที่ดินขึ้นอีกหลายหน่วยงาน และได้เริ่มมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ขึ้นซึ่งในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ได้กล่าวถึงนโยบายการจำแนกประเภท ที่ดินเป็นครั้งแรก นอกจากนี้ โครงการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินก็ได้เริ่มขึ้นในช่วงเวลานี้

⁵ สมเจตน์ จันทวัฒน์, หลักการใช้ที่ดิน (กรุงเทพมหานคร: ภาควิชาปฐพีศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2524), หน้า 90-91.

⁶ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, "การปฏิรูปที่ดิน: กฎหมายจัดที่ดินเพื่อเกษตรกร", นิติศาสตร์, 11 (2523), หน้า 88-136.



การจัดการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมในอดีต

(1) การจัดการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมในอาณาจักรล้านนา

เนื่องจากสภาพทางภูมิศาสตร์ของอาณาจักรล้านนา เป็นที่ราบที่มีลักษณะเอียงลาดจากเชิงเขาไปสู่ทางน้ำเล็กหรือใหญ่ที่รับน้ำจากภูเขา จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุง ธรรมชาติรอบตัวเพื่อประโยชน์ในการดำรงชีพที่ดีขึ้น จากลักษณะของพื้นที่ราบที่มีลาดเขาของแคว้นล้านนານี้ พื้นดินส่วนใหญ่จะมีความแห้งแล้ง ไม่เหมาะสมกับการทำนาข้าว ทั้งนี้เพราะน้ำที่อยู่บนดินย่อมระเหยไปสู่ที่ต่ำอย่างรวดเร็ว และเมื่อจำนวนประชากรเพิ่มปริมาณมากขึ้น พื้นที่ในการเกษตรกรรมย่อมไม่พอเพียงในการให้ผลผลิตคือข้าวที่จะนำมาเลี้ยงสังคมของล้านนาได้ ถ้าหากการทำนาข้าวอาศัยแต่น้ำฝนตามธรรมชาติเพียงอย่างเดียว ดังนั้น จึงพบร่องรอยของการชลประทานที่เรียกว่าการทำเหมืองฝายอยู่ทั่วไปซึ่งฝายในครั้งนั้นก็คือการทำอาคารชลประทานอย่างง่าย ๆ ด้วยวัสดุจากธรรมชาติที่อยู่ใกล้ตัวเพื่อกั้นน้ำในลำธารที่ไหลมาให้มีระดับสูง หลังจากนั้นจึงมีการขุดเหมืองซึ่งคือทางน้ำเพื่อนำน้ำที่กักไว้ให้ไหลไปหล่อเลี้ยงตามพื้นที่ทำนาได้ ดังนั้นจึงปรากฏในหลักฐานเอกสารทางประวัติศาสตร์ของล้านนาว่า แคว้นล้านนามิใช่มีข้าวพอที่จะเลี้ยงภายในสังคมของล้านนาเองเท่านั้น ในบางครั้งเมื่อมีความจำเป็นทางการเมืองก็ยังมีข้าวพอที่จะส่งออกไปนอกเขตแคว้นเพื่อเป็นส่วยให้แก่ดินแดนอื่นอีกด้วย

ระบบการชลประทานแบบเหมืองฝายของล้านนา เริ่มขึ้นเมื่อใดแน่ ๆ นั้นยังไม่มีการพิสูจน์ให้ทราบได้เพราะปรากฏว่าเป็นการทำที่สืบเนื่องกันเป็นประเพณีมาจนถึงสมัยปัจจุบัน ตามที่กล่าวไว้ในเอกสารที่บอกเล่าในลักษณะของตำนานว่า คงมีขึ้นตั้งแต่ก่อนสมัยเมื่อพระยามังรายได้สร้างเมืองเชียงใหม่เมื่อ พ.ศ. 1839 เพราะมีการกล่าวถึงว่า แคว้นหริภุญชัยก็ได้ใช้ระบบการชลประทานเหมืองฝายเพื่อการทำนาในบริเวณลุ่มน้ำปิงตอนบน โดยมีการสร้างฝายกั้นน้ำแม่ปิง ด้านตะวันออกเฉียงเหนือของลุ่มน้ำแม่แตง (บริเวณใกล้เคียงกับที่ตั้งฝายสินธุกิจปรีชาปัจจุบัน) และขุดเหมืองติดต่อกับลำน้ำแม่กวงเรียกว่าเหมืองแข็ง หรือเหมืองขี้เหนียว เป็นระยะทาง 17,000 วา และการที่พระยามังรายยกทัพมาจากบริเวณที่ราบลุ่มแม่กกเข้ายึดครองดินแดนของแคว้นหริภุญชัยไว้ด้วย ได้ขึ้นกีดกั้นที่ความอุดมสมบูรณ์ของดินแดนแถบนั้นนอกจากนี้ยังมีตำนานกล่าวถึงอีกว่ามีการขุดเหมืองสายใหญ่ต่อจากลำน้ำแม่สาย (อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย) เพื่อท่อน้ำส่งให้กับพื้นที่นาบริเวณฝั่งซ้ายของลำน้ำให้ราษฎรทำนาได้สะดวก

เอกสารของล้านนา เช่น หนังสือมังรายศาสตร์ ซึ่งเชื่อกันว่าบางส่วนในเอกสารนี้น่าจะเป็นกฎเกณฑ์ทางสังคมของล้านนาที่ตกทอดกันมาตั้งแต่สมัยของพระยามังราย มีเนื้อหาบางตอนกล่าวถึงระเบียบแบบแผนบางอย่างที่เกี่ยวกับระบบชลประทานของล้านนา อีกทั้งเอกสารที่มีลักษณะเป็นพงศาวดารของล้านนาบางฉบับ ได้มีการกล่าวถึงการทำนาเหมืองฝายตามพระราชดำริของกษัตริย์แห่งล้านนาไว้ด้วย ดังนั้นจึงมีนักวิชาการทางประวัติศาสตร์และมานุษยวิทยาบางท่านได้มุ่งเล็งไปที่บทบาท

ของรัฐบาลด้านนามสมัย โบราณว่าได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ในระดับสูงเกี่ยวกับการจัดการและควบคุมระบบชลประทาน⁷

อย่างไรก็ดี น่าจะสันนิษฐานได้ว่า การจัดการเกี่ยวกับระบบชลประทานนั้นเป็นส่วนที่ได้รับการพัฒนาควบคู่มากับการพัฒนาการทางสังคมของล้านนาเองการร่วมมือร่วมใจกันทำเหมืองฝายขึ้นมา การดูแลรักษาตลอดจนวิธีการแบ่งปันน้ำ เพื่อส่งเข้าพื้นที่นาที่ทำกินนั้นน่าจะได้อำนาจการเองโดยองค์กรซึ่งจัดตั้งขึ้นภายในแต่ละท้องถิ่น โดยที่รัฐยื่นมือเข้าเกี่ยวข้องในระดับน้อยมากหรือไม่เกี่ยวข้องเลยนั้น มีความแตกต่างกันไปตามท้องที่และสถานการณ์ซึ่งโดยทั่วไปแล้วรัฐ น่าจะเข้าไปมีส่วนในด้านให้การสนับสนุนกิจกรรมของท้องถิ่นให้สามารถดำเนินต่อไปด้วยความราบรื่นมากกว่า

(2) การจัดการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมสมัยกรุงสุโขทัย

ประวัติศาสตร์ประเทศไทยสมัยใหม่เริ่มต้นที่ราชธานีแห่งนี้ มีศิลาจารึกเป็นหลักฐานว่าพ่อขุนรามคำแหงทรงดำเนินรัฐประศาสน์นโยบายในทางที่จะทนบำรุงและส่งเสริมให้บุคคลเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและเมื่อลงทุน ลงแรงหักร้างวางพวงพัฒนาที่ดิน จนบังเกิดประโยชน์แก่ตนเองและบ้านเมือง ก็ทรงยอมรับความมีสิทธิในที่ดินของบุคคลนั้น ๆ ดังจะเห็นได้ในหลักศิลาจารึกที่พระองค์ทรงโปรดให้ประดิษฐานขึ้นไว้ ท่านองเป็นพระราชประกาศิตว่า "ไพร่ในเมืองสุโขทัยนี้จึงชม สร้างป่าหมาก ป่าพลู ทั่วเมืองนี้ทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ ป่าลางก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แก่มัน ฯลฯ" เมื่อผู้มีสิทธิในที่ดินนั้นวายชนม์ลงก็ทรงรับรองให้ทายาทรับมรดกในที่ดินนั้นต่อไปได้ ดังปรากฏในศิลาจารึกว่า "ไพร่ฟ้าหน้าใส ถูกเจ้าลูกขุน ผู้ใดแล้วล้อมหายตายกว่า เข้ายเรือนพ่อเชื้อเสื่อค้ำมัน ช้างขลุกลูกเมียเขียขาว ไพร่ฟ้าข้าไทย ป่าหมาก ป่าพลู พ่อเชื้อมันไว้แก่ลูกมันสิ้น" รวมความว่าในสมัยกรุงสุโขทัยนี้ พระมหากษัตริย์หรือรัฐบาลมีนโยบายบำรุงการที่ดินให้ประชาชนประกอบการเกษตรตามอาชีพที่แต่ละคนถนัดโดยอิสระเสรี เป็นไทยแก่คน ใครได้เพาะปลูกทำประโยชน์ในที่ดินจนเกิดผล ก็ให้ที่ดินเป็นสิทธิแก่ผู้นั้น และให้เป็นทรัพย์มรดกตกทอดไปยังทายาทลูกหลานต่อไปด้วย

จะเห็นได้ว่าในสมัยกรุงสุโขทัย นโยบายการจัดการการใช้ที่ดินมีเพียงการรับรองกรรมสิทธิของประชาชนเท่านั้น ไม่มีการวางแผนเรื่องการใช้ที่ดินอย่างเป็นระบบ การใช้ที่ดินเป็นไปตามธรรมชาติของดิน แต่ก็มีการนำระบบการชลประทานเข้ามาใช้ด้วย โดยการทำอ่างเก็บน้ำและขุดคลองส่งน้ำ เข้าไปในบริเวณที่มีการเพาะปลูก ซึ่งเป็นผลจากสภาพพื้นที่ของอาณาจักรสุโขทัย เป็นที่ราบติดต่อกับอาณาจักรล้านนา ลักษณะของการจัดการน้ำในสมัยสุโขทัยนั้น เป็นเพียงการแก้ปัญหาของการทำการเกษตรในแต่ละสภาพภูมิประเทศเท่านั้น เช่น บริเวณฟากตะวันตกแม่่น้ำยม จะพบการสร้างอ่างเก็บน้ำและคูเมือง สำหรับปล่อยน้ำที่เก็บกักไว้ให้ไหลลงมาตามร่องน้ำเพื่อนำไปเลี้ยงส่วนต่าง ๆ ของหัวเมือง หรือบริเวณฟากตะวันออกของแม่่น้ำยม สภาพพื้นที่โดยทั่วไปจะเป็นที่ลุ่มต่ำมาก มักจะถูกน้ำท่วมอยู่เป็น

⁷ ประเสริฐ ฉนกร "กฎหมายพระเจ้ามังราย" อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ อุตสา สรรพศรี กรกฎาคม 2536 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อักษรสยาม) 2527.

ประจำ จึงมีการสร้าง “พนัง” หรือคันกันน้ำ ตามที่กล่าวไว้ในศิลาจารึก ซึ่งมีลักษณะเหมือนกับคันกันน้ำเพื่อป้องกันน้ำท่วมบริเวณรอบกรุงสุโขทัยนั่นเอง

(3) การจัดการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมสมัยกรุงศรีอยุธยา

ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ความสัมพันธ์ระหว่างกษัตริย์กับประชาชนเปลี่ยนแปลงจากระบบการปกครองแบบครอบครัวไปเป็นระบบนายกับทาส ฐานะของกษัตริย์เปรียบเสมือนเทพเจ้า อำนาจทั้งปวงจึงเป็นของกษัตริย์ ที่ดินซึ่งเป็นทรัพย์สินอันเป็นที่มาแห่งอำนาจจึงถือว่าเป็นของกษัตริย์ด้วย การที่ประชาชนครอบครองที่ดินถือได้ว่าเป็นการครอบครองเพราะได้รับอำนาจจากกษัตริย์ มิใช่เพราะตนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

หลักฐานที่แสดงว่าที่ดินในสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นของพระมหากษัตริย์ ก็คือ ในสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) มีบทกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินที่ได้ประกาศให้บังคับโดยชัดแจ้งอยู่ในกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จบทที่ 35-42 และ 43 ซึ่งประกาศใช้บังคับเมื่อ พ.ศ. 1903 ดังมีข้อความต่อไปนี้:

กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จบทที่ 35 "ถ้าผู้ใดกันสร้างเล็กรังที่ไร่นาเรียกสวนนั้นให้ไปบอกแก่เสนานายระวาง นายอากร ไปดูที่ไร่นาเรียกสวนที่โก่นสร้างนั้น ให้รู้มากและน้อย ให้เสนานายระวาง นายอากร เขียนโฉนดให้ไว้แก่ผู้เล็กรังโก่นสร้างนั้น ให้รู้ว่าผู้นั้นอยู่บ้านนั้น โก่นสร้างเล็กรังตำบลนั้น ชั้นในปีนั้น เท่านั้น ไว้เป็นสำคัญ ถ้าผู้ใดลักลอบโก่นสร้างเล็กรังทำตามอำเภอใจเอง มิได้บอกเสนานายระวาง นายอากรจับได้ก็ตี มีผู้ร้องฟ้องพิจารณาเป็นสังไซร์ ให้ลงโทษหกสถาน"

กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จบทที่ 42 "ที่ในแคว้นแคว้นกรุงเทพมหานครศรีอยุธยา มหาคิลภพ นพรัตนราชธานีบุรีรมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรก็หามิได้ และมีพิพาทแก่กันดังนี้ เพราะมันอยู่แล้ว มันละที่ที่บ้านที่สวนมันเสีย และมีผู้หนึ่งเข้ามาอยู่ แลล้อมทำเอา และปลูกสร้างอยู่ให้เป็นสิทธิแก่มัน"

กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จบทที่ 43 "ถ้าที่นอกเมืองหลวง อันเป็นที่แคว้นแคว้นกรุงศรีอยุธยาใช้ที่ราษฎร อย่าให้ซื้อขายแก่กัน อย่าละไว้ให้เป็นทำเลเปล่า แลให้นายบ้าน นายอำเภอ แขวง และนายอากรจัดคนเข้าอยู่ในที่นั้น อนึ่ง ที่นอกเมืองชำระอยู่นานก็ตี แลมันผู้หนึ่งล้อมเอาที่นั้นเป็นไร่นาสวนมัน ๆ ได้ปลูกต้นไม้สรรพอุมฉิมในที่นั้นไว้ ให้ลดอากรไว้แก่มันปีหนึ่ง พันกว่านั้นเป็นอากรหลวงแล"

บทกฎหมายทั้งสามมาตรานี้วางหลักการส่วนใหญ่ไว้ว่า ที่ดินทั้งหลายเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน แต่พระราชทานให้ราษฎรอยู่อาศัยทำมาหากิน โดยพระมหากษัตริย์ ราษฎรผู้ใดประสงค์จะได้ที่ดินไปทำประโยชน์ต้องไปบอกเสนานายระวาง นายอากร ให้ออกไปตรวจสอบสภาพที่ดินที่จะโก่นสร้างเล็กรังยกขึ้นเป็นไร่นาสวน คือไปบอกค่านับขออนุญาตก่อน ให้เสนานายระวาง นายอากรซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในการนั้นเขียนใบอนุญาตซึ่งในครั้งนั้นเรียกว่า "โฉนด" ให้ผู้ขอขิดถือไว้เป็นหนังสือคู่มือสำหรับที่ดิน ถ้าหากราษฎรเข้าไปในที่ดินโดยไม่บอกกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ก่อนก็ถือเป็นความผิด มีโทษหกสถาน

ในสมัยกรุงศรีอยุธยาี้ หลักการในกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินวิวัฒนาการขึ้นจากในสมัยกรุงสุโขทัยหลายประการ เช่น การจำกัดสิทธิของเอกชนในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน การห้ามมิให้ซื้อขายที่ดิน และที่สำคัญที่สุดคือวางหลักการเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจที่จะไม่ให้ที่ดินต้องถูกปล่อยทิ้งรกร้างว่างเปล่า โดยให้จัดราษฎรเข้าอยู่ในที่ดินนั้น นอกจากนั้นยังมีการป้องกันมิให้ราษฎรหักล้างทางพงเอาตามอำเภอใจ โดยนำเอามาตรการการลงโทษมาใช้ด้วย

อย่างไรก็ตาม ในปลายสมัยกรุงศรีอยุธยา เมื่อมีการติดต่อค้าขายกับชาติตะวันตกมากยิ่งขึ้น ก็มีการอนุญาตให้เอกชนสามารถถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินได้ โดยไม่มีข้อจำกัดการใช้หรือทำประโยชน์ในที่ดิน แต่เอกชนมีหน้าที่ต้องเสียภาษีอากรให้แก่พระมหากษัตริย์เป็นค่าตอบแทนในการใช้ที่ดินแปลงนั้น

ส่วนการจัดการน้ำในสมัยกรุงศรีอยุธยา ได้พบหลักฐานทางประวัติศาสตร์ของอาณาจักรอยุธยา เกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งน้ำมุ่งไปที่การปรับปรุงเส้นทางคมนาคมเป็นสำคัญ เนื่องจากสภาพภูมิประเทศในอาณาจักรอยุธยานั้น มีความชุ่มชื้นสูง มีลำน้ำหลายสายไหลผ่าน และพาเอาดินตะกอนที่เป็นปุ๋ยธรรมชาติมาทับถมเป็นประจำทุก ๆ ปี ปัญหาในเรื่องน้ำเพื่อการเกษตรกรรมจึงไม่มี จึงเน้นไปที่ขุดคลองเป็นตารางคลุมพื้นที่เพื่อสะดวกในการคมนาคม หลักการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำ จึงไม่ได้มีเกิดขึ้นในสมัยนี้

(4) การจัดการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมสมัยกรุงธนบุรีและรัตนโกสินทร์ตอนต้น

ในสมัยกรุงธนบุรีและกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ประเทศไทยอยู่ในช่วงการฟื้นฟูประเทศ หลังจากสงครามครั้งเสียดกรุงศรีอยุธยาครั้งที่ 2 และต้องอยู่ในภาวะศึกสงครามเนื่องจากการป้องกันประเทศจากเพื่อนบ้าน ที่ดินส่วนใหญ่ใช้ทำการเพาะปลูกเพื่อส่งเสบียงอาหารและสะสมไว้มยามสงคราม มีการขุดคลองซึ่งมีใช้เพื่อวัตถุประสงค์ทางการเพาะปลูก หากแต่เพื่อประโยชน์ในยามสงครามเป็นสำคัญ ที่ดินยังถือว่าเป็นของพระมหากษัตริย์ แต่ก็มีการให้กรรมสิทธิ์แก่เอกชนด้วย

การให้ความสำคัญแก่ที่ดินในฐานะที่เป็นทรัพยากรสำคัญเริ่มในสมัยรัชกาลที่ 4 ซึ่งมีการติดต่อค้าขายกับชาติตะวันตกมากขึ้น เริ่มมีการค้าข้าวเป็นสินค้าส่งออก ทำให้ความต้องการที่ดินเพื่อใช้ปลูกข้าวมีมากขึ้นด้วย รัชกาลที่ 4 ทรงเล็งเห็นว่าหากปล่อยให้ราษฎรแย่งชิงที่นาตนเองจะเป็นเหตุให้เกิดความไม่สงบขึ้นได้และหากปล่อยให้ต่างชาติเข้ามาซื้อที่ดินที่ใช้ปลูกข้าวได้จะเป็นภัยต่อประเทศชาติ จึงทรงตรากฎหมายขึ้นหลายฉบับเพื่อแก้ไขปัญหากเกี่ยวกับที่ดิน เช่น กฎหมายจำกัดเขตที่ดินที่คนต่างด้าวจะสามารถซื้อหรือเช่าได้ (พ.ศ. 2399) ซึ่งระบุว่า "ที่ดินอยู่ในภายในพระนคร และห่างกำแพงพระนคร ออกไปเพียงสองร้อยเส้นเข้ามาโดยรอบ ในเขตเท่านั้นห้ามมิให้ผู้ใดขายที่ดินแก่คนนอกประเทศที่เข้ามาอยู่ยังไม่ถึง 10 ปี แต่จะให้เช่าอยู่นั้นได้ไม่ห้าม" ขณะเดียวกันพระองค์ก็ทรงให้มีการขุดคลองเพื่อใช้เป็นที่ทำสวนไร่นาด้วย เช่นประกาศกำหนดว่า "ท้องทุ่งริมคลองขุดใหม่ ตั้งแต่บางขวางไปออกบ้านจิวราชัน เป็นแขวงเมืองนนทบุรี เมืองนครไชยศรี เคนรกร้างว่างเปล่าอยู่หาผู้เป็นเจ้าของไม่ ครั้นเมื่อขุดคลองไป

ตลอดแล้วข้าพเจ้าได้สั่งให้เจ้าพระยาวิวงค์มหาโกษาธิบดีว่าที่พระคลัง ผู้เป็นแม่กลองขุดคลอง ให้จับจองที่ว่างเปล่านั้นเป็นที่นา อยู่ในแขวงเมืองนนทบุรี⁸

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ในราว พ.ศ. 2430 ประเทศไทยเริ่มทวีการส่งออกข้าวไปยังต่างประเทศมากขึ้น ข้าวกลายเป็นสินค้าออกที่สำคัญราคาข้าวจึงสูงขึ้นอย่างสม่ำเสมอและมั่นคง ดังนั้นจึงเป็นเหตุให้เจ้าของที่ดินหันมาปรับปรุงประสิทธิภาพของที่ดินมากกว่าแต่ก่อน ทั้งนี้เนื่องมาจากการจับจองที่แห่งใหม่ ในแหล่งอื่นนั้นล้วนแต่ห่างไกลจากเมืองหลวง เปลืองทั้งค่าใช้จ่ายในการบุกเบิกป่าใหม่และค่าขนส่งจึงได้หันมาขุดคลองมากขึ้นตามลำดับ พระองค์จึงทรงออกประกาศขุดคลอง จ.ศ. 1239 ขึ้นซึ่งมีความว่า

"ประเทศสยามในรัชกาลนี้ ข้าวเป็นสินค้าใหญ่ ถูกค้าบรรทุกออกไปจำหน่ายต่างประเทศเกิดประโยชน์แก่ไพร่บ้านเมืองบริบูรณ์ขึ้นกว่าก่อน...ราษฎรซึ่งทำนาทำไร่ทั้งปวงต้องอาศัยคลองน้ำสำหรับเรือไปมา และใช้น้ำทำนาทำไร่ทำสวนเกิดประโยชน์ จึงทรงพระราชดำริพร้อมด้วยท่านเสนาบดีเห็นว่าการขุดคลองแต่ก่อนโปรดเกล้าฯ ตั้งนายงาน ช่างเดินแก่ขุดคลองคลองหนึ่งเป็นเงินหลายร้อยชั่ง ขุดคลองขึ้น ณ ตำบลใด ก็เกิดที่นาที่ไร่ที่สวน เป็นที่ทำมาหากินแก่อาณาประชาราษฎร์ทั่วกัน แต่คลองซึ่งขุดแต่ก่อน ข้าเจ้าบ่าวข้าราชการจับจองที่นาไว้มาก ๆ เกินกำลังทำไม่หมด หวงแหนที่นาไว้ให้กร้างว่างเปล่าไม่เป็นที่ประโยชน์แก่แผ่นดินและข้าราชการทั่วไป เพราะเจ้าของผู้จับจองนาไว้ ถือใจเสียว่าได้เปล่าจึงไม่มีความอุตสาหะปลูกสร้างเป็นนาเป็นไร่เป็นสวน ให้ที่นาที่ไร่ที่สวนเป็นประโยชน์ ครั้นผู้อื่นที่มีความอุตสาหะจะจับทำบ้างก็ไม่ได้ ด้วยมีเจ้าของหวงแหนอยู่ และเป็นการก่อวิวาทกันด้วย ข้ามีการแย่งชิงกันจับจองกับโจนครดาแดงใบของซึ่งกันและกันเป็นดังนี้โดยมาก

แต่นี้สืบไปให้ราษฎรทั้งปวงซึ่งต้องการที่นา มาหาข้าหลวงบอกซื้อตัว ชื่อนุตร ภรรยา ตำบลบ้าน สังกัดมุลาย และต้องการที่นาที่ไร่ที่สวนมากน้อยเท่าไร แลที่นั้นอยู่ต้นคลอง อยู่กลางคลอง อยู่ปลายคลอง ตำบลใดให้ข้าหลวงจดหมายไว้ แล้วให้ข้าหลวงเจ้าพนักงานและราษฎรพร้อมกันคิดเฉลี่ยเป็นส่วนค่าที่นาที่ไร่ที่สวน ให้ผู้ต้องการที่ออกเงินช่วยในการขุดคลองบ้างตามสมควรแก่ที่มากแลน้อย ถ้าผู้ต้องการที่ไม่อยากออกเงินจะออกแรงช่วยก็ให้ข้าหลวงกำหนดให้ผู้นั้นช่วยออกค่าแรงตามสมควรแก่ที่ซึ่งต้องการ"

การจัดการที่ดินในสมัยนี้ เป็นการจัดการพื้นที่เกษตรกรรมเป็นหลักโดยเน้นเรื่องการจับจองเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ และไม่ต้องการให้ที่นาถูกปล่อยรกร้าง โดยมีได้ใช้ประโยชน์ตอนปลายรัชกาลที่ดินริมคลองมีราคาสูงและเป็นที่ต้องการมากเนื่องจากสะดวกแก่การชักน้ำเข้านาและการคมนาคม⁹

จาก "ประกาศขุดคลอง จ.ศ. 1239" นี้เอง ทำให้การพัฒนาการจัดการน้ำได้เริ่มมีการพัฒนาอย่างจริงจัง ได้มีนโยบายของการขุดคลองขึ้นใหม่ ทั้งนี้เพราะการถือครองที่ดินสองฝั่งคลองที่ดำเนิน

⁸ จีเกฮารุ ทานาเบ้, "การชลประทานเพื่อการเกษตรในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย" วารสารธรรมศาสตร์, ปีที่ 5 (ตุลาคม 2518-มกราคม 2519) : 85.

⁹ กิจจา สมะวรรณนะ, มาตรการทางกฎหมายในการสงวนและคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536, หน้า 20-30.

การควบคู่ไปกับโครงการขุดคลองนั้น ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการขยายเนื้อที่ที่ใช้ทำนาเลย จึงได้ออกกฎข้อบังคับวางระเบียบในการขุดคลองดังกล่าว ซึ่งประกาศฉบับนี้จะพิจารณาถึงผู้ของงที่ดินว่ามีความสามารถจะทำประโยชน์กับพื้นที่ที่จับจองได้หรือไม่จากนั้นจึงจะออกโฉนดของให้ซึ่งใจความสำคัญของประกาศดังกล่าวอยู่ที่การให้ราษฎรผู้ประสงค์ที่จะทำนาใช้ประโยชน์พื้นที่ริมคลองให้ได้มากที่สุด และยังคงช่วยลงแรงและออกเงินช่วยในการขุดคลองด้วย ซึ่งรัฐบาลได้ใช้นโยบายเช่นนี้กับโครงการขุดคลองต่าง ๆ ที่อยู่ทางบริเวณฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยา นอกจากนี้ยังมีการขุดคลองนครเนื่องเขตรขึ้น เพื่อรักษาทางสัญจรไปมาระหว่างกรุงเทพฯ ถึงเมืองฉะเชิงเทรา อันเป็นแหล่งผลิตข้าวที่สำคัญ และคลองทวีวัฒนา, คลองนราภิรมย์ คลองเหล่านี้ส่วนมากจะอยู่ในบริเวณทุ่งราบลุ่มน้ำใหม่ตอนบน ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความเหมาะสมในการตั้งถิ่นฐานบ้านเรือน และการปลูกข้าวมากกว่าบริเวณทุ่งราบตอนล่าง จึงกล่าวได้ว่าในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นนั้นการพัฒนาการจัดการน้ำมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการคมนาคม เนื่องจากในสมัยนั้นการคมนาคมส่วนใหญ่ของประเทศจะสัญจรทางน้ำ การขุดคลองต่าง ๆ เพื่อเชื่อมต่อกับแม่น้ำ หรือการขุดลอกคลองที่ตื้นเขินให้สามารถใช้การ ได้ดีจึงมีการพัฒนาการเป็นอย่างมาก แต่ในส่วนของพัฒนาการจัดการน้ำเพื่อพื้นที่เกษตรกรรมได้เริ่มมีการพัฒนาอย่างจริงจังในรัชสมัยของสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมหाराช (รัชการที่ 5) และหลังจากนั้นได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกรมคลองขึ้น จึงถือว่าเป็นก้าวแรกของการพัฒนาการจัดการน้ำเพื่อพื้นที่เกษตรกรรมในประเทศไทย

จากที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่าการจัดการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมในอดีตนั้น ในด้านการจัดการที่ดินรัฐเพียงเข้าไปรับรองกรรมสิทธิ์ของประชาชน และกำหนดสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อใช้ทำการเกษตรเท่านั้น มิได้มีการจัดการในแง่ที่จะเพิ่มศักยภาพในการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมแต่อย่างใด เกษตรกร สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินได้โดยอิสระ ส่วนการจัดการดิน ไม่ว่าจะเป็นการอนุรักษ์ดินและน้ำหรือการปรับปรุงเนื้อดิน จะไม่พบในอดีต เนื่องจากปัจจัยที่ทำให้เกิดความเสื่อมโทรมของที่ดิน เช่นการใช้ที่ดินให้เกิดโทษ หรือการกษัยการของดิน เป็นต้น ยังไม่เกิดขึ้น เหตุเพราะในอดีตที่ดินมีอยู่เป็นจำนวนมากประชากรมีอยู่น้อย การจัดการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรม จึงเป็นเพียงจัดการในด้านการถือครองและกรรมสิทธิ์ที่ดินเท่านั้น มิได้คำนึงถึงการจัดการดินอย่างถูกต้องเหมาะสมกับสภาพพื้นที่แต่อย่างใด เพราะที่ดินมิใช่สิ่งที่มีจำกัดเช่นในปัจจุบัน

มาตรการทางกฎหมายที่บัญญัติขึ้นก็เพียงบัญญัติขึ้นรองรับการมีกรรมสิทธิ์ของเกษตรกรเจ้าของที่ดิน และการถือครองที่ดิน เพื่อกระตุ้นให้เกิดความเป็นเจ้าของแผ่นดินและป้องกันมิให้ราษฎรหักล้างฉวยเอาตามอำเภอใจ และป้องกันการแก่งแย่งที่ดินที่มีความสมบูรณ์เหมาะสมกับการประกอบกิจการเกษตรเท่านั้น มิได้มีการบัญญัติกฎหมายในลักษณะมุ่งจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่หรือเพิ่มศักยภาพในการผลิต

ส่วนการจัดการน้ำในอดีต เป็นการจัดการน้ำในลักษณะเพื่อให้ได้มาในการใช้บริโภคเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ ให้เข้ากับสถานะของน้ำตามฤดูกาล และเข้ากับสภาพพื้นที่ เพื่อใช้เก็บกักน้ำหรือป้องกันอุทกภัยเท่านั้น เป็นการจัดการที่ควบคู่ไปกับสภาพของสังคม โดยที่รัฐมิได้เข้าไปใช้อำนาจจัดการควบคุม

การใช้น้ำหรือออกกฎหมายเพื่อควบคุมจัดการการใช้น้ำแต่อย่างใด ปล่อยให้เอกชนดำเนินการจัดการน้ำ เพื่อใช้ในการอุปโภคบริโภคด้วยตัวเอง สาเหตุเนื่องมาจากในอดีตนั้นประชากรมีอยู่เป็นจำนวนน้อย ป่าไม้ตลอดจนต้นน้ำลำธารอยู่ในสภาพที่สมบูรณ์ จึงไม่เกิดภาวะการขาดแคลนน้ำและอุทกภัยเช่น ปัจจุบัน รัฐจึงไม่จำเป็นที่จะต้องเข้ามาแทรกแซงบริหารจัดการน้ำให้เหมาะสม จะมีก็เพียงเข้ามาจัดการ ชุคลดลงต่าง ๆ เพิ่มขึ้นเพื่อประโยชน์ในการคมนาคมเท่านั้น

กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการน้ำก็เช่นกัน เนื่องจากรัฐมิต้องเข้ามาดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการ น้ำดังกล่าว การออกกฎหมายเพื่อรองรับอำนาจของรัฐจึงมิได้เกิดขึ้นจะมีก็แต่เพียงสมัยอาณาจักรล้านนา ใน "มังรายศาสตร์" ซึ่งมีการกำหนดโทษของผู้ที่ทำให้เหมืองฝายเสียหาย แต่ก็มีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อจัด ระเบียบของสังคมโดยส่วนรวมเท่านั้น มิได้มุ่งเพื่อประโยชน์ในการควบคุมจัดการน้ำโดยใช้อำนาจรัฐ โดยตรง และใน "ประกาศชุคลดลง จ.ศ. 1239" ก็เช่นกัน มีวัตถุประสงค์ก็เพื่อการคมนาคมเป็นส่วน ใหญ่ มิได้มีเจตนาเพื่อการควบคุมจัดการน้ำโดยใช้อำนาจรัฐแต่อย่างใด

การจัดการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมในปัจจุบัน

ในอดีตที่ผ่านมา การจัดการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรม ไม่ใช่ปัญหาสำคัญของพื้นที่ เกษตรกรรมในประเทศไทย เนื่องจากจำนวนประชากรเมื่อเทียบกับจำนวนพื้นที่เกษตรกรรมแล้วแตกต่างกันมาก ปัญหาเรื่องการไร้ที่ดินทำกินจึงไม่มี จะมีก็แต่ปัญหาเรื่องที่ดินถูกปล่อยให้รกร้าง จนรัฐต้องมี นโยบายสนับสนุนให้บุคคลเข้าทำประโยชน์ในที่ดินโดยรัฐจะยอมรับสิทธิของผู้ก่นางที่ดินนั้น นโยบาย นี้เหมือนกันทั้งในสมัยสุโขทัยและสมัยอยุธยาจนกระทั่งสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ เมื่อมีการติดต่อค้าขาย กับต่างชาติ ปรากฏว่าข้าวกลายเป็นสินค้าออกที่สำคัญยิ่งของประเทศ รัฐจึงส่งเสริมให้มีการขยายพื้นที่ ทำนา ด้วยการลงทุนพัฒนาที่ดินด้วยการชุคลดลงเพื่อชักนำเข้าสู่ที่ดิน และต่อมาได้เปิดโอกาสให้ ประชาชนที่ต้องการที่ดินทำกินได้จับจองเป็นเจ้าของที่ดินได้ จนในที่สุดรัฐก็เป็นผู้จัดแบ่งที่ดินให้ ประชาชนเสียเอง แต่ด้วยความที่ยังไม่มีข้อจำกัดการถือครองที่ดินว่าเอกชนแต่ละคนจะสามารถถือครอง ที่ดินไว้ได้เป็นจำนวนเนื้อที่มากน้อยเพียงไร ในไม่ช้าก็เกิดการสะสมที่ดินไว้อย่างมากมายโดยพวก ขุนนาง และผู้มีอำนาจในทางเศรษฐกิจ ปัญหาที่ตามมาคือปัญหาเรื่องการเช่าที่ดินและการไร้ที่ดินทำกิน

การจัดการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมนับวันก็จะยิ่งซับซ้อนและยุ่งยากขึ้น แต่การแก้ ปัญหาของเราในอดีตมุ่งเน้นไปที่การจัดที่ดินให้แก่ประชาชนเป็นสำคัญ นอกจากนั้นยังไม่ได้คำนึงถึงการ จัดการที่เหมาะสม ทั้งการจัดการน้ำ การจัดการดิน และการจัดการที่ดินอันเนื่องมาจากพื้นที่เกษตร กรรมมีอยู่เป็นจำนวนมากเมื่อเทียบกับจำนวนประชากร แต่ในปัจจุบันการจัดการใช้ประโยชน์พื้นที่ เกษตรกรรมเช่นในอดีต คงไม่สามารถที่จะจำกัดอยู่เพียงการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนได้ จำเป็น ต้องมี การจัดการให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่เกษตรกรรมที่มีอยู่จำกัด จึงได้มีการจัดการใช้ประโยชน์พื้นที่ เกษตรกรรมแยกพิจารณาได้เป็น 3 ด้าน ดังนี้

1. การจัดการน้ำ

ในปัจจุบัน ชุมชนที่มีความเจริญและมีประชากรหนาแน่นส่วนใหญ่จะอยู่ในเขตลุ่มน้ำที่มีความสำคัญอุดมสมบูรณ์ ทั้งนี้นอกจากจะเป็นแหล่งผลิตอาหารเพื่อการดำรงชีพแล้วยังมีน้ำซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญเพื่อการผลิตทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม การคมนาคม ตลอดจนการท่องเที่ยวพักผ่อนหย่อนใจ และกิจกรรมอื่น ๆ ในสังคม ปริมาณความต้องการน้ำเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ของมนุษย์ขึ้นอยู่กับลักษณะการใช้ประโยชน์และขนาดของชุมชน ปริมาณการใช้น้ำเพื่อประโยชน์ใช้สอยด้านต่าง ๆ มีค่าโดยประมาณดังนี้

ชุมชนชนบท	น้ำดื่ม	5 ลิตร/คน/วัน
	น้ำใช้ครัวเรือน	50 ลิตร/คน/วัน
ชุมชนเมืองขนาดเล็ก	น้ำดื่ม-น้ำใช้ครัวเรือน	120 ลิตร/คน/วัน
ชุมชนเมืองขนาดใหญ่	น้ำดื่ม-น้ำใช้ครัวเรือน	250 ลิตร/คน/วัน
สาธารณประโยชน์	10-950 ลิตร/คน/วัน	ขึ้นอยู่กับประเภทของสาธารณประโยชน์ ซึ่งมีตั้งแต่ที่พักข้างทางไปถึงโรงพยาบาล
การเพาะปลูก	2,500-16,000 ลิตร/ไร่/วัน	ขึ้นอยู่กับชนิดพืชที่ปลูก
การเลี้ยงสัตว์	10-130 ลิตร/ตัว/วัน	ขึ้นอยู่กับชนิดของสัตว์ที่เลี้ยง
อุตสาหกรรม	ขึ้นอยู่กับชนิดของอุตสาหกรรมซึ่งจะต้องประมาณการเป็นกรณี ๆ ไป ¹⁰	

จะเห็นได้ว่าการใช้น้ำส่วนใหญ่จากแหล่งน้ำต้นทุนของประเทศ พองจะแบ่งได้ดังนี้

- การใช้น้ำเพื่อการเกษตรกรรม
- การใช้น้ำเพื่อการประปา
- การใช้น้ำเพื่อการอุตสาหกรรม
- การใช้น้ำเพื่อการเดินเรือ
- การใช้น้ำเพื่อผลิตไฟฟ้าพลังน้ำ

การใช้น้ำในกิจการต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น พบว่าการใช้น้ำเพื่อการเกษตรของประเทศ เป็นการใช้น้ำที่มีจำนวนมากที่สุด ประเมินว่าต้องใช้น้ำกว่า 70% ของการใช้น้ำทุกกิจการ

ปริมาณฝนที่ตกลงพื้นที่รับน้ำของประเทศไทยในแต่ละปีมีประมาณ 800,000 ล้านลูกบาศก์เมตร โดยมีปริมาณที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละภาค น้ำจำนวนนี้จะสูญหายไปเนื่องจากการระเหย การซึมลงได้ผิวดินแล้วเกิดการคายระเหยโดยพืช บางส่วนจะซึมซับลงชั้นน้ำใต้ดิน ที่เหลือกลายเป็นน้ำท่าไหลออกสู่ทะเลมีประมาณ 196,000 ล้านลูกบาศก์เมตร ซึ่งเป็นปริมาณน้ำประมาณ 4,600 ลูกบาศก์เมตรต่อปีสำหรับประชากรไทยแต่ละคน หรือประมาณ 12,600 ลิตรต่อคนต่อวัน ปริมาณน้ำดังกล่าวนี้เป็น

¹⁰ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, รายงานการศึกษา "สภาวะการณ์เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำของประเทศไทย" สถาบันแหล่งน้ำและสิ่งแวดล้อมคณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น 2535 (อัดสำเนา) หน้า 1-10.

การประมาณขั้นต้นเท่านั้น การวางแผนการจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อให้เกิดประโยชน์ใช้สอยอย่างทั่วถึง จำเป็นต้องมีข้อมูลทรัพยากรน้ำในรายละเอียดลงไปถึงลุ่มน้ำขนาดเล็ก ๆ เพื่อการจัดการทรัพยากรน้ำ สำหรับชุมชนท้องถิ่นที่อยู่ในลุ่มน้ำเล็ก ๆ เหล่านั้น

พื้นที่ประเทศไทยสามารถแบ่งออกเป็นพื้นที่รับน้ำหรือลุ่มน้ำขนาดใหญ่ได้ 25 ลุ่มน้ำ (ตารางที่ 3) ข้อมูลน้ำฝนที่วัดได้ที่สถานีต่าง ๆ ภายในพื้นที่ลุ่มน้ำจะทำให้ทราบอัตราและปริมาณการตกของฝน ลงบนลุ่มน้ำ น้ำฝนบางส่วนจะเกิดการสูญหายเนื่องจากการระเหย การซึมลงใต้ผิวดิน การคายระเหยของพืชและการกักเก็บในลุ่มน้ำที่เหลือจะไหลลงสู่ลำน้ำกลายเป็นน้ำท่า ซึ่งจะไหลรวมตัวกันแล้วไหลออกจากลุ่มน้ำ ข้อมูลน้ำท่าที่วัดที่จุดต่าง ๆ ของลำน้ำจะทำให้ทราบปริมาณการไหลของน้ำที่ท่าไหลออกจากพื้นที่รับน้ำ ณ จุด ๆ นั้น จากตารางที่ 3 จะเห็นว่าจากปริมาณน้ำฝน 800,000 ล้านลูกบาศก์เมตร ที่ตกลงบนพื้นที่รับน้ำของประเทศไทยจะเหลือกลายเป็นน้ำท่า ซึ่งจะไหลออกทะเลประมาณ 219,000 ล้านลูกบาศก์เมตร หรือเทียบเท่าน้ำลึก 426 มิลลิเมตร แผ่กระจายทั่วพื้นที่ประเทศไทย แต่ในความเป็นจริงแล้วทรัพยากรน้ำเหล่านี้มิได้กระจายให้เกิดการใช้ประโยชน์อย่างทั่วถึง ฉะนั้นความรู้และข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในส่วนต่าง ๆ ของลุ่มน้ำขนาดใหญ่ดังกล่าวจึงมีความสำคัญมากต่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อใช้เป็นประโยชน์สำหรับทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับชุมชนท้องถิ่น

ภายในลุ่มน้ำขนาดใหญ่ 25 ลุ่มน้ำที่กล่าวมาแล้วประกอบด้วยพื้นที่รับน้ำของลำน้ำสายย่อยอีกมากมาย ซึ่งอาจจะแบ่งออกเป็นลุ่มน้ำขนาดกลางที่มีพื้นที่ประมาณ 1,000-5,000 ตารางกิโลเมตร และลุ่มน้ำขนาดเล็ก ซึ่งมีพื้นที่ประมาณ 200-400 ตารางกิโลเมตร ภายในพื้นที่ลุ่มน้ำเหล่านี้จะประกอบด้วยลำน้ำขนาดต่าง ๆ ตั้งแต่ขนาดของลำน้ำหลักซึ่งขึ้น อยู่กับขนาดของลุ่มน้ำลงไปถึงขนาดเล็กที่สุด ซึ่งเป็นต้นน้ำลำธาร ตัวอย่างเช่น พื้นที่ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือแบ่งออกเป็น 3 ลุ่มน้ำขนาดใหญ่ คือ ชี มูล และโขง ภายในลุ่มน้ำเหล่านี้ประกอบด้วยลุ่มน้ำขนาดกลาง 28 ลุ่มน้ำ ลุ่มน้ำขนาดเล็ก 453 ลุ่มน้ำภายในลุ่มน้ำเหล่านี้ประกอบด้วยลำน้ำสายเล็ก ๆ มากมายอีกประมาณ 36,700 สาย เมื่อคิดรวมทั้งประเทศแล้วคาดว่าภายในระบบลุ่มน้ำขนาดใหญ่ 25 ลุ่มน้ำ จะประกอบด้วยลุ่มน้ำขนาดกลางประมาณ 130 ลุ่มน้ำ ขนาดเล็กประมาณ 1,400 ลุ่มน้ำและมีลำน้ำขนาดเล็ก ๆ อีกหลายหมื่นสาย

กรมชลประทานและหน่วยงานต่าง ๆ ที่ทำงานพัฒนาจัดการน้ำ สามารถควบคุมน้ำผิวดินตามลำน้ำในภูมิภาคต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์ได้ทั้งปีโดยเฉลี่ย รวมทั้งประเทศทำได้ประมาณ 38,000 ล้าน ลูกบาศก์เมตร หรือประมาณ 19 เปอร์เซ็นต์ของน้ำผิวดินที่ไหลตามลำน้ำทั้งหมดในแต่ละปี แบ่งเป็นตามภาคต่าง ๆ ดังนี้

ภาคเหนือ สามารถเก็บกักน้ำเพื่อนำไปใช้งานได้ 13,960 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี หรือเท่ากับ 21 เปอร์เซ็นต์ของน้ำท่าที่มีในภาคนี้ทั้งหมด

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สามารถเก็บกักน้ำเพื่อนำไปใช้งานได้ 7,780 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี หรือเท่ากับ 21 เปอร์เซ็นต์ของน้ำท่าที่มีในภาคนี้ทั้งหมด

ภาคตะวันออก สามารถเก็บกักน้ำเพื่อนำไปใช้งานได้ 470 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี หรือเท่ากับ 2 เปอร์เซ็นต์ของน้ำท่าที่มีในภาคนี้ทั้งหมด

ภาคตะวันตก สามารถเก็บกักน้ำเพื่อนำไปใช้งานได้ 11,090 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปีหรือเท่ากับ 61 เปอร์เซ็นต์ของน้ำท่าที่มีในภาคนี้ทั้งหมด

จนถึงปัจจุบัน ปริมาณน้ำท่าที่กรมชลประทานและหน่วยต่าง ๆ ได้เก็บกักและนำมาใช้ประโยชน์ได้รวมเฉลี่ยทั้งประเทศประมาณ 38,000 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปีนั้น สามารถช่วยเหลือพื้นที่เพาะปลูกในเขตโครงการชลประทาน ต่าง ๆ รวมทั้งประเทศได้ประมาณ 21.7 ล้านไร่หรือประมาณ 14 เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่ทำการเกษตรทั้งประเทศ (ประมาณ 150 ล้านไร่) มีตามภาคต่าง ๆ ดังนี้

ภาคเหนือ ประมาณ 3.8 ล้านไร่

ภาคกลาง (รวมภาคตะวันออกและตะวันตก) ประมาณ 12.6 ล้านไร่

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประมาณ 3.3 ล้านไร่ หรือประมาณ 5 เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่ทำการเกษตรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั้งหมด (ประมาณ 60 ล้านไร่)¹¹

ภาคใต้ ประมาณ 1.9 ล้านไร่

จึงเห็นได้ว่า แหล่งน้ำผิวดินจำนวนมากในหลายภาคยังไม่ได้ทำการพัฒนาอย่างเต็มที่ เกษตรกรและประชาชนทั่วไปจึงต้องการความช่วยเหลือในเรื่องน้ำอีกมาก ดังนั้นในท้องที่ใดหากสภาพภูมิประเทศ แหล่งน้ำ สภาพสังคม และสิ่งแวดล้อม เอื้ออำนวยให้ทำการพัฒนาช่วยเหลือได้แล้ว รัฐบาลโดยกรมชลประทานและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องควรต้องริบวางแผนและดำเนินการก่อสร้างโครงการที่เหมาะสมเหล่านั้นต่อไปอย่างเร่งด่วน

จากลักษณะดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การจัดการน้ำในปัจจุบันนั้น ไม่ใช่เป็นปัญหาทางด้านการขาดแคลนที่กักเก็บน้ำเท่านั้น แต่เพราะมีการเพิ่มขึ้นของประชากรประกอบกับการขยายตัวของภาคเมืองและภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นอันมีผลกระทบต่อภาคเกษตรกรรม ทำให้ความต้องการน้ำเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ปัญหาการจัดการน้ำในประเทศไทย จึงมิได้จำกัดแต่เพียง “การจัดการน้ำ” ให้แก่ผู้ใช้น้ำ เท่านั้น แต่จะต้องรวมถึง “การจัดสรรน้ำ” ในระหว่างผู้ใช้น้ำกลุ่มต่าง ๆ ด้วย และกระบวนการเตรียมการจัดการน้ำที่เหมาะสม มีประสิทธิภาพและยุติธรรม ก็จะเป็นหัวใจสำคัญที่ช่วยลดความขัดแย้งอันอาจเกิดขึ้นในภายภาคหน้าได้

การจัดการน้ำโดยหน่วยงานของรัฐเท่าที่ผ่านมา ยังไม่ได้ผลเท่าที่ควรในแง่ของการตอบสนองความต้องการของชุมชนอย่างทั่วถึง ยังขาดประสิทธิภาพและความยุติธรรม สาเหตุสำคัญประการแรกคือการที่ยังไม่มีแผนการจัดการน้ำของประเทศอย่างเป็นระบบ ตลอดจนการกำหนดบทบาทหน้าที่และสิทธิเกี่ยวกับน้ำทางกฎหมายของฝ่ายต่าง ๆ อย่างชัดเจน หน่วยงานรัฐแต่ละหน่วยงานซึ่งปัจจุบันมีถึง 30 หน่วยงาน ภายใต้กระทรวงต่าง ๆ 8 กระทรวง จะดำเนินงานไปตามแผนงานและความถนัดของตนในแต่ละปี จึงทำให้ขาดความต่อเนื่องและเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะเรื่องเท่านั้น ประการที่สอง ระบบการบริหารราชการยังรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางในระดับกระทรวง กรมต่าง ๆ ในส่วนกลางทำหน้าที่วางแผน

¹¹ กรมชลประทาน, 90 ปี กรมชลประทาน. (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย) มิถุนายน 2535 หน้า 66-67.

ตารางที่ 3 ข้อมูลเกี่ยวกับลุ่มน้ำในประเทศไทย : ขนาดพื้นที่ลุ่มน้ำ และปริมาณน้ำท่าโดยเฉลี่ย

รหัสลุ่มน้ำ	ชื่อลุ่มน้ำ	ภาค	พื้นที่ลุ่มน้ำ กม. ²	ปริมาณน้ำท่าต่อปี โดยเฉลี่ย ล้าน ม. ³	% น้ำท่า ของ ทั้งประเทศ
01	แม่น้ำสาละวิน	เหนือ	17,920	8,156	3.8
02	แม่น้ำโขง	เหนือ-ตอน. ¹	57,422	15,800	7.4
03	แม่น้ำกก	เหนือ	7,895	5,119	2.4
04	แม่น้ำชี	ตอน. ¹	49,477	8,035	3.8
05	แม่น้ำมูล	ตอน. ¹	69,700	21,767	10.2
06	แม่น้ำปิง	เหนือ	33,898	6,686	3.1
07	แม่น้ำวัง	เหนือ	10,791	1,429	0.7
08	แม่น้ำยม	เหนือ	23,616	1,430	0.7
09	แม่น้ำน่าน	เหนือ	34,330	9,581	4.4
10	แม่น้ำเจ้าพระยา	กลาง	20,125	4,925	2.3
11	แม่น้ำสะแกกรัง	กลาง	5,191	519	0.2
12	แม่น้ำป่าสัก	เหนือ-กลาง	16,292	2,708	1.3
13	แม่น้ำท่าจีน	กลาง	13,682	2,815	1.3
14	แม่น้ำแม่กลอง	ตะวันตก	30,837	12,943	6.0
15	แม่น้ำปราจีนบุรี	ตะวันออก	10,481	4,502	2.1
16	แม่น้ำบางปะกง	ตะวันออก	7,978	4,900	2.3
17	โตนเลสาป (ทะเลสาบกำพูชา)	ตะวันออก	4,150	1,193	0.6
18	ชายฝั่งทะเลตะวันออก	ตะวันออก	13,830	25,960	12.1
19	แม่น้ำเพชรบุรี	ตะวันตก	5,603	1,410	0.7
20	ชายฝั่งทะเลตะวันตก	ตะวันตก	6,745	1,013	0.5
21	ภาคใต้ฝั่งตะวันออก	ใต้	26,353	35,614	16.6
22	แม่น้ำตาปี	ใต้	12,225	17,380	8.1
23	ทะเลสาบสงขลา	ใต้	8,495	7,301	3.4
24	แม่น้ำปัตตานี	ใต้	3,858	3,024	1.4
25	ภาคใต้ฝั่งตะวันตก	ใต้	21,172	9,918	4.6
รวมทั้งประเทศ			512,066	214,128	100.0

ที่มา : อภิชชาติ อนุถลอำไพ แนวทางการบริหารทรัพยากรน้ำ ดิน และป่าไม้
เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร 2534

¹ ตอน. : คือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

และดำเนินการเอง โดยเปิดโอกาสให้องค์กรท้องถิ่นและประชาชนผู้ใช้ประโยชน์มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการพัฒนาน้อยมาก ระบบรวมศูนย์เช่นนี้ทำให้กระบวนการพัฒนาไม่ได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในท้องถิ่นซึ่งได้แก่ ความรอบรู้ในสภาพปัญหาและแนวทางการแก้ปัญหาที่เหมาะสมของคนในท้องถิ่น ข้อมูลต่าง ๆ ทางด้านกายภาพ สังคมและเศรษฐกิจ ตลอดจนการมีส่วนร่วมในรูปของแรงงานและการลงทุน จึงเป็นเหตุให้การพัฒนาแบบรวมศูนย์อำนาจให้ผลไม่ยั่งยืน มีปัญหาเรื่องการบำรุงรักษา และมักจะไม่ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ในทางตรงกันข้ามการพัฒนา มักจะเป็นไปเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานเองและกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก เนื่องจากไม่มีการตรวจสอบจากท้องถิ่น ประการที่สาม ขาดการวางแผนอย่างเป็นระบบลุ่มน้ำและการประสานงานที่ดีในระดับจังหวัด อำเภอ และตำบล ทำให้การพัฒนาขาดเป้าหมายรวมที่ชัดเจน ไม่มีแผนปฏิบัติการที่จะให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ภายในระยะเวลาและงบประมาณที่เป็นจริงและ ประการที่สี่ ปัญหาการเก็บค่าน้ำชลประทาน สร้างความเหลื่อมล้ำระหว่างเกษตรกรด้วยกัน โดยเกษตรกรจำนวนมากในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ขาดแคลนน้ำ ต้องเสียดำไฟฟ้าที่ใช้ในการสูบน้ำ ขณะที่เกษตรกรในภาคกลางได้ใช้น้ำฟรีจากระบบชลประทานของรัฐ ก่อให้เกิดการใช้กันอย่างฟุ่มเฟือยตามมา ปัญหาอีกประการหนึ่งของการจัดการน้ำ คือ การที่ยังไม่มีกฎเกณฑ์แนะแนวทางที่จริงจังในการอนุรักษ์ดินน้ำลำธาร การกำจัดน้ำเสียจากพื้นที่การเกษตร เมือง และอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นเหตุให้ทรัพยากรน้ำไม่เพียงแต่จะลดน้อยลง แต่คุณภาพของน้ำก็เสื่อมลงไปด้วย ปัญหาร้ายแรงที่จะตามมา คือ การที่จะไม่มีน้ำสะอาดที่เพียงพอต่อความต้องการซึ่งนับวันจะเพิ่มมากขึ้นจากการขยายตัวของเมืองอุตสาหกรรม การพัฒนาคุณภาพชีวิตและการท่องเที่ยว

จากปัญหาของการจัดการน้ำดังกล่าว วิธีการที่จะทำให้การจัดการน้ำในสถานการณ์ ปัจจุบัน มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลก็คือ “การวางแผนการจัดการเป็นระบบลุ่มน้ำ” โดยจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาขึ้นใช้ควบคู่ไปกับการบัญญัติกฎหมายขึ้นรองรับวิธีการดังกล่าว ไปพร้อมกับการปรับปรุงมาตรการสนับสนุนอื่น ให้เหมาะสมกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ และการบริหารราชการของไทย ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป

2. การจัดการดิน

การจัดการดิน ได้เริ่มต้นดำเนินการมาเป็นเวลานานแล้วในประเทศไทย ก่อนหน้าที่จะจัดตั้งกรมพัฒนาที่ดิน แต่ในครั้งกระนั้นความสำคัญและความจำเป็นแห่งการจัดการดิน ยังเป็นที่ตระหนักกันอยู่ในวงแคบ เฉพาะหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรง

เมื่อผลร้ายของการไม่มีการจัดการดินด้วยวิธีการอนุรักษ์ดินและน้ำ ยังไม่เป็นที่ทราบของวงการต่าง ๆ โดยเฉพาะนักบริหารและประชาชนทั่วไป ความเสื่อมโทรมของดินและที่ดินจึงทวีความมากขึ้นตามกาลเวลา ทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศเริ่มทวีความเสื่อมโทรมมากขึ้นในอัตราเร่ง เมื่อเริ่มต้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ในช่วงเวลานั้นแผนพัฒนาฯ ได้เน้นการขยายพื้นที่เพาะปลูกเพื่อส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจเพื่อการส่งออก อาทิ ข้าวโพด มันสำปะหลัง พื้นที่ป่าไม้ถูกบุกรุก

ทำลายเพื่อการปลูกพืชดังกล่าวแทบจะทั่วประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตลอดจนรัฐบาลสมัยนั้นได้ตระหนักถึงปัญหานี้เป็นอย่างดี

ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2506 รัฐบาลได้จัดตั้งกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติขึ้น กรมพัฒนาที่ดิน จึงถือกำเนิดขึ้นเมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2506 โดยให้มีหน้าที่สำรวจ ศึกษาและอนุรักษ์ทรัพยากรดินและที่ดิน ให้สามารถเป็นฐานการผลิตปัจจัย 4 สนองความต้องการของพลเมืองให้ดีที่สุด และยั่งยืนที่สุด แต่ความต้องการใช้ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติบนที่ดินได้เปลี่ยนแปลงไปในอัตราเร็วมาก ทั้งนี้เพราะจำนวนประชากรของประเทศได้เพิ่มขึ้นอย่างมาก จนรัฐบาลต้องเร่งสร้างแผนชลอการเกิดของประชากรของประเทศ และมีการวางแผนครอบครัวกันอย่างจริงจังภายหลัง ดังนั้นดินและที่ดินของประเทศจึงได้รับการใช้ประโยชน์อย่างหนักและขาดหลักวิชาการ กล่าวคือ มีการใช้ที่ดินผิดประเภท ใช้ประโยชน์ที่ดินไม่ถูกต้อง ปัญหานี้สะสมรุนแรงจนถึงขั้นวิกฤตในปัจจุบัน

เรื่องของที่ดินเป็นปัญหาทั้งทางวิทยาศาสตร์ การเศรษฐกิจ การสังคม และการเมือง เพราะที่ดินเป็นหลักทรัพย์ ตามความหมายทางเศรษฐศาสตร์ ประชาชนมีความต้องการเป็นเจ้าของที่ดินมากขึ้น การได้มาซึ่งการครอบครองที่ดินโดยไม่ถูกต้องกฎหมาย แม้จะมีมานานแล้ว แต่ก็ได้มาขยายตัวในเวลาปัจจุบันเป็นที่น่าวิตก ทั้งนี้เพราะการใช้ที่ดินเพื่อความต้องการของรัฐ และประชาชนมีมากมาย แต่สมรรถนะของที่ดินที่จะใช้สำหรับกิจการต่าง ๆ นั้นมีจำกัดทั้งปริมาณและคุณภาพ การแข่งขันให้ได้มาซึ่งสิทธิและกรรมสิทธิ์ระหว่างประชาชนและนักลงทุนจึงดำเนินไปอย่างรุนแรง ป่าสงวน พื้นที่ต้นน้ำลำธารอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ที่ดินสาธารณะของรัฐจึงถูกบุกรุกและครอบครองโดยทั้งบุคคล นิติบุคคลต่าง ๆ โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย จึงเป็นเรื่องที่ทราบกันอยู่ทั่วไปในปัจจุบัน ความไม่แน่นอนของการวางแผนการใช้ที่ดินของรัฐยังมีอยู่ตราด การลงทุนและปฏิบัติในเรื่องของการอนุรักษ์ดินและที่ดินก็จะดูไร้ความหมายอยู่ตราบนั้น รัฐบาลจึงควรเร่งปัญหาที่เกี่ยวกับที่ดิน ให้มีมาตรการอันเหมาะสมที่จะรักษาคุณภาพของที่ดินทั้งปริมาณ และคุณภาพให้สามารถสนองความต้องการด้านต่าง ๆ ของประเทศได้อย่างสมบูรณ์ทั้งปัจจุบันและอนาคต¹²

การอนุรักษ์ดิน เป็นการรักษานูภาคดินมิให้สูญหายไปกับแรงลมและแรงน้ำ เป็นการรักษาคุณภาพของดินไม่ว่าผืนใด ไม่ว่าใครจะเป็นเจ้าของ ให้มีคุณภาพเหมาะสมยั่งยืนต่อกิจการต่าง ๆ สุดแต่แต่เจ้าของที่ดินจะใช้ประโยชน์เพื่อสิ่งใด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เพื่อการเกษตรกรรมซึ่งในปัจจุบันที่ดินเพื่อการเกษตรได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง จากผลของการเสื่อมโทรมของที่ดินที่จะต้องเร่งรัดพัฒนาที่ดินหรือการอนุรักษ์ดิน เพื่อลดวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรที่ดิน พอจะจำแนกสาเหตุได้ดังนี้

1. ที่ดินเสื่อมความอุดมสมบูรณ์ (declining of soil fertility)
2. การสูญเสียหน้าดินอันสืบเนื่องมาจากการชะล้างพังทลาย หรือกษัยการของดิน (soil erosion)
3. ที่ดินเสื่อมเนื่องจากการใช้ดินผิดประเภท ได้แก่

¹² จุฬา กฤษณามระ, การกำหนดวิธีการอนุรักษ์ดินและน้ำ, ใน *วารสารพัฒนาที่ดิน* ฉบับที่ 308 (กรุงเทพมหานคร : กรมพัฒนาที่ดิน, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2534) หน้า 7-8.

- 3.1 การนำเอาดินป่าชายเลน (mangrove soils) มาใช้ในการปลูกพืชหรือทำการประมง
- 3.2 การนำเอาพื้นที่ดินที่มีความลาดชัน ถูกนำมาใช้ในการกสิกรรม หลังจากการตัดไม้ทำลายป่า
- 3.3 การใช้ที่ดินไม่ถูกต้องกับศักยภาพ
4. ที่ดินเสื่อมอันเนื่องมาจากการมีสารพิษเจือปน
 - 4.1 ดินเป็นพิษโดยธรรมชาติ
 - ก. ดินที่มีการสะสมโลหะหนักและจุลธาตุ
 - ข. ดินที่มีการสะสมสารกัมมันตภาพรังสี
 - ค. ดินที่มีการสะสมสารประกอบกำมะถัน
 - ง. ดินที่มีการสะสมเกลือ (ดินเค็ม)
 - 4.2 ดินเป็นพิษที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์
 - ก. การทิ้งขยะและสิ่งปฏิกูลต่าง ๆ จากชุมชน
 - ข. การปลดปล่อยของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ
 - ค. การใช้สารเคมีปราบศัตรูพืช
 - ง. การใช้ปุ๋ยเคมี

5. ที่ดินเสื่อมเนื่องจากการใช้ประโยชน์ที่ดินบางประเภท

การใช้ประโยชน์ที่ดินบางประเภท เช่น การขุดเอาหน้าดินไปขาย การทำเหมืองแร่ การทำเหมืองพลอย หรือการทำนาเกลือ ล้วนแล้วแต่ทำให้ดินเสื่อมได้ทั้งนั้น ซึ่งความรุนแรงของความเสื่อมย่อมแล้วแต่สภาพที่ที่ดินนั้นถูกทำให้เปลี่ยนแปลงไป¹³

จากสาเหตุของการเสื่อมโทรมของที่ดินดังกล่าว งานพัฒนาที่ดินจึงจำเป็นอย่างมาก ในปี พ.ศ. 2526 จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 เพื่อโอนอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ในส่วนที่เกี่ยวกับการสำรวจจำแนกและทำสำมะโนที่ดินเพื่อให้ทราบถึงความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติและความเหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การวางแผนการใช้ที่ดิน การกำหนดบริเวณการใช้ที่ดินและการกำหนดมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำ มาเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาที่ดินและกรมพัฒนาที่ดิน และโดยที่เป็นการสมควรกำหนดวิธีการในการนำผลงานทางวิชาการด้านการพัฒนาที่ดิน เช่น มาตรการเพื่อการปรับปรุงดินและที่ดิน และมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำไปใช้ในการปฏิบัติการให้เป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรรมของประเทศ

¹³ พิสุทธิ วิจารณ์, ทรัพยากรที่ดิน : วิกฤติการณ์และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม, ใน วารสารพัฒนาที่ดิน ฉบับที่ 336 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย 2536) หน้า 47-52.

อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยหน้าที่ที่สำคัญของกรมพัฒนาที่ดินตาม พรบ. พัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 พอแยกเป็นข้อ ๆ ได้ดังนี้

1. สํารวจข้อมูล วิเคราะห์ วิจัยเกี่ยวกับดินและที่ดิน ทั้งด้านกายภาพและเศรษฐกิจสังคมของที่ดินทางด้านกายภาพได้แก่ การสำรวจ ศึกษา และจำแนกดินออกเป็นชนิดตามคุณลักษณะ ข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์ แล้วจัดทำชั้นความเหมาะสมของดินเพื่อใช้ในกิจกรรมต่าง ๆ ส่วนทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของที่ดินนั้น เป็นการสำรวจและศึกษาสภาพการใช้ที่ดิน สภาพการถือครองที่ดินและภาวะการผลิตของเกษตรกร

2. เสนอแนะนโยบายและแผนการใช้ที่ดิน โดยอาศัยข้อมูลตามข้อ 1 พิจารณาประกอบกับข้อมูลทางด้านสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากรธรรมชาติ สภาพเศรษฐกิจสังคมที่ดิน เพื่อทำการกำหนดขอบเขตบริเวณที่ดินตามความเหมาะสมและปัญหาของการใช้ประโยชน์ เพื่อให้การใช้ทรัพยากรที่ดินของชาติเป็นไปอย่างประหยัดและได้ประโยชน์สูงสุด สามารถใช้ประโยชน์ได้ในระยะเวลานาน โดยการวางแผนการใช้ที่ดิน และกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน

3. ศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์ วิจัย การพัฒนาที่ดิน เพื่อให้ดินอยู่ในสภาพที่ใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และปรับปรุงหรือเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ให้เหมาะสมกับศักยภาพของที่ดิน

4. ดำเนินการพัฒนาที่ดิน ถ่ายทอดวิชาการพัฒนาที่ดินและวิทยาศาสตร์ทางดินให้แก่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและเกษตรกร เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ต่อไป

5. จัดทำสำมะโนที่ดิน

และพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ "คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน" ไว้ในมาตรา 5 (1) ถึง (7) ดังนี้

(1) พิจารณากำหนดการจำแนกประเภทที่ดิน การวางแผนการใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดิน และการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน เพื่อขอรับความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ

(2) ประกาศกำหนดเขตสำรวจที่ดินตามมาตรา 11

(3) ประกาศกำหนดมาตรการเพื่อการปรับปรุงดินหรือกำหนดมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องนำไปใช้แนะนำส่งเสริมให้แก่เกษตรกรต่อไป

(4) พิจารณาให้ความเห็นชอบการจัดตั้งหน่วยงานพัฒนาที่ดินระดับต่าง ๆ ขึ้นในเขตท้องที่หนึ่งท้องที่ใด เพื่อช่วยเหลือทางวิชาการ สาธิต และแนะนำการเกษตรกรโดยตรงในกรณีที่มาตราการเพื่อการปรับปรุงดินหรือที่ดิน หรือมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำตามที่คณะกรรมการกำหนด ต้องใช้วิชาการซึ่งไม่อาจนำไปแนะนำเกษตรกรด้วยวิธีการส่งเสริมได้

(5) พิจารณาวางระเบียบหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไข เกี่ยวกับคำขอให้วิเคราะห์ตรวจสอบตัวอย่างดินหรือคำขอให้ปรับปรุงดินหรือที่ดินเป็นการเฉพาะราย ตามมาตรา 14

(6) วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการ

(7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

แม้ว่าพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 จะให้อำนาจหน้าที่คณะกรรมการพัฒนาที่ดินไว้มากและครอบคลุมถึงปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ดิน แต่ก็มีข้อบกพร่องก็คือในทางปฏิบัติแล้วมติของคณะกรรมการไม่อาจนำไปใช้ในขั้นบังคับได้เองโดยตรง ต้องมีการประสานงานกับหน่วยงานราชการที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายเฉพาะเรื่องอื่น ๆ การดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนาที่ดินซึ่งเป็นการดำเนินการแก่การจำแนกที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและป่าไม้เท่านั้น ไม่สามารถจัดการที่ดินในด้านอื่น ๆ ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ อีกทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับนโยบายสำหรับการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ มีหลายหน่วยงาน ไม่น้อยกว่า 24 แห่ง ทำให้การประสานงานไม่สามารถทำได้คล่องตัวและจริงจังในระดับที่จะเป็นรูปแบบได้

ในปัจจุบัน กรมพัฒนาที่ดินไม่ได้ดำเนินการตามที่พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 ให้อำนาจไว้ทั้งหมด เพียงแต่ดำเนินการจัดทำระบบข้อมูลทรัพยากรดินและที่ดินโดยกำหนดแผนการใช้ที่ดินในระดับภาคแล้วเสร็จครบทุกภาค เพื่อเสนอหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานต่อไป ซึ่งแผนดังกล่าวเมื่อกำหนดมาแล้วก็มีได้มีการปฏิบัติหรือประสานงานตามแผนแต่อย่างใด เพราะกฎหมายมิได้กำหนดขั้นตอนต่อไปเอาไว้ จึงเป็นเพียงรายงานข้อมูลให้หน่วยงานอื่นทราบเท่านั้น การอนุรักษ์ดินและน้ำก็เป็นเพียงให้ความรู้แก่เกษตรกร และจัดทำแปลงตัวอย่างเพื่อสาธิตวิธีการอนุรักษ์ดินและน้ำเท่านั้น มิได้ดำเนินการประกาศเขตอนุรักษ์ดินและน้ำตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้อย่างใดเป็นต้น

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่า การพัฒนาที่ดินของกรมพัฒนาที่ดิน ก็มีได้ดำเนินการให้ครบถ้วนตามแนวทางที่พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 กำหนดไว้ และกรมพัฒนาที่ดิน ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายดังกล่าว ก็ไม่สามารถนำอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายให้ไว้มาใช้ได้จริงสมกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย เนื่องจาก พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 ยังมีข้อบกพร่องอยู่มากทั้งปัญหาการใช้กฎหมาย ซึ่งมีได้นำอำนาจที่กฎหมายให้ไว้มาใช้อย่างครบถ้วน โดยอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือบริหาร ปัญหาจากขั้นตอนการดำเนินงานตามกฎหมาย ที่กฎหมายไม่ได้กำหนดขั้นตอนเอาไว้อย่างชัดเจน ปัญหาจากวิธีการพัฒนาที่ดินตามที่กฎหมายกำหนดไว้ มิได้บัญญัติรายละเอียดถึงวิธีการพัฒนาที่ดินอย่างชัดเจนเหมาะสม และองค์กรบริหารพัฒนาที่ดินก็มีได้กำหนดให้มีองค์กรระดับจังหวัดเพื่อสานงานตามแนวทางที่องค์กรบริหารส่วนกลางวางเอาไว้ ซึ่งหากมีการแก้ไขปัญหาของกฎหมายดังกล่าวให้สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายได้อย่างครบถ้วนแล้ว การพัฒนาที่ดินในประเทศไทยจะก่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ของดินและที่ดินที่มีศักยภาพสูงสุด สามารถแก้ปัญหาคความเสื่อมโทรมของที่ดินในสภาพปัจจุบันและเป็นการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมที่สมบูรณ์และเหมาะสมกับการประกอบอาชีพเกษตรกรรมอีกด้วย

8. การจัดการที่ดิน

การจัดการที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนับวันก็จะยิ่งซับซ้อนและยุ่งยากขึ้น อันเนื่องมาจากจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ แต่จำนวนที่ดินที่มีอยู่จำกัด การแก้ปัญหาของเราในอดีตที่ผ่านมามุ่งเน้นไปที่การจัดที่ดินให้แก่ประชาชนที่ไม่มีที่ทำกินมากกว่าการเฉลี่ยการถือครองที่ดิน นอกจากนั้นยังไม่ได้คำนึงถึงการจัดการที่ดินและวางแผนการใช้ที่ดินเลย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน ก็คือพระราชกฤษฎีกากำหนดการแบ่ง ที่ดินในตำบลโลกโพธิ์หักให้แก่ราษฎร พ.ศ. 2476, พระราชกฤษฎีกากำหนดการแบ่งที่ดินในอำเภอบางบ่อ บางพลี จังหวัดสมุทรปราการและบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ให้แก่ราษฎร พ.ศ. 2473 ซึ่งมุ่งเน้นการแบ่งที่ดินให้ราษฎรไว้ทำกินเท่านั้น แต่ไม่ได้กล่าวถึงเรื่องการจัดการที่ดินอื่น ๆ เช่น การปรับปรุงหรือบำรุงดิน การสำรวจและจำแนกดิน การใช้ที่ดินตามสมรรถนะของดิน

เมื่อ พ.ศ. 2485 มีพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ออกใช้บังคับนับว่าเป็นกฎหมายที่ใกล้เคียงหลักวิชาการจัดการที่ดินมาก เพราะนอกจากจะจัดที่ดินให้แก่ประชาชนแล้ว ในทางปฏิบัติก็มีการจัดบำรุงก่อนที่จะจัดแบ่ง เช่น การ ขุดคลองชักน้ำจัดมาด้วยความเค็มของดินในทุ่งสีเหลือง สีเขียว ตำบลสองคลอง อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ให้เงินทุนแก่ผู้รับจัดแบ่งไปใช้จ่ายบำรุงที่ดินและมีเจ้าหน้าที่ประจำอยู่ในนิคมที่จัดแบ่งให้ นั้น เพื่อแนะนำในการประกอบกิจการเกษตร ตั้งโรงเรียนให้ ตั้งสุขศาลาให้ ดังนี้ เป็นต้น แต่ในปัจจุบันกฎหมายฉบับนี้ก็มิได้ดำเนินการสมกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย¹⁴

หลักการเรื่องการจัดที่ดินและการใช้ที่ดิน เริ่มปรากฏชัดเจนในประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งมีการประกาศใช้ใน พ.ศ. 2497 เป็นหลักการเรื่องการคุ้มครองทรัพยากรดิน เพราะมีการวางข้อกำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีมหาดไทย ในการห้ามมิให้บุคคลใดทำให้เกิดอันตรายหรือเสื่อมสภาพในที่ดิน มีการจำแนกที่ดินว่าที่ดินประเภทใดเป็นของรัฐ และที่ดินประเภทใดที่เอกชนสามารถเข้าจับจองครอบครองได้ และมีการพยายามที่จะจำกัดการถือครองที่ดินโดยการกำหนดขนาดเนื้อที่ถือครองที่ดินเพื่อกิจกรรมแต่ละประเภท แต่น่าเสียดายที่มีผู้ไม่เห็นความสำคัญของการจำกัดการถือครองที่ดิน บทบัญญัติของกฎหมายเรื่องนี้จึงถูกลบลงไปโดยประกาศคณะปฏิวัติ หลังจากประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว มีกฎหมายอีกหลายฉบับที่นำหลักการในเรื่องการจัดการที่ดินมาบัญญัติไว้ เช่น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติการพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 เป็นต้น และมีการกำหนดไว้ในนโยบายของรัฐบาลและแผนพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอีกด้วย

การจัดตั้งหน่วยงานจัดการที่ดินในปัจจุบันนั้น มีความเป็นมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ พ.ศ. 2439 โดยมีหน่วยงานหลักซึ่งได้จัดตั้งในปีต่าง ๆ ดังนี้

กรมป่าไม้	จัดตั้งปี 2439
กรมที่ดิน	จัดตั้งปี 2444
กรมส่งเสริมสหกรณ์	จัดตั้งปี 2459 แต่เริ่มจัดที่ดินทำกินปี 2481

¹⁴ จุฬารัตน์ บางยี่ขัน และสนธิ์ บางยี่ขัน, การเมืองและการจัดที่ดิน, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2528), หน้า 13.

กรมประชาสงเคราะห์	จัดตั้งปี 2483
กรมพัฒนาที่ดิน	จัดตั้งปี 2506
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	จัดตั้งปี 2518 ¹⁵

นอกจากหน่วยงานหลักดังกล่าวนี้แล้ว ยังมีหน่วยงานรองที่เกี่ยวข้องกับที่ดินอีกจำนวนมาก การบริหารที่ดินของรัฐนี้ หากจำแนกออกเป็นหน้าที่หลักตามลักษณะงานแล้วจะจำแนกออก

ได้ 8 ลักษณะงานคือ

1. การจัดทำทะเบียนที่ดิน ออกเอกสารสิทธิ ประเมินราคาที่ดินและโรงเรือน
2. การสำรวจดิน การจำแนกที่ดิน การอนุรักษ์ดินและน้ำ การวิเคราะห์ดิน ค้นคว้าทดลองเกี่ยวกับการใช้ที่ดินและพืช สำรวจภาวะเศรษฐกิจที่ดิน กำหนดนโยบายการใช้ที่ดิน และสำรวจสภาพการใช้ที่ดิน

3. การควบคุมการใช้ที่ดิน
4. การจัดที่ดินทำกิน
5. การสำรวจการถือครองที่ดิน
6. การจัดที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย
7. ธุรกิจเกี่ยวกับที่ดิน
8. การจัดรูปที่ดิน

ซึ่งจากลักษณะงานดังกล่าวข้างต้นจะมีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการดังแสดงรายละเอียดในตารางที่ 4

นอกจากหน่วยงานต่าง ๆ นี้แล้ว ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการชุดต่าง ๆ เพื่อดำเนินการแก้ไข ควบคุม และบริหารการใช้ที่ดินในรูปแบบต่าง ๆ อีกจำนวนมาก ได้แก่

- (1) คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ
- (2) คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง
- (3) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- (4) คณะกรรมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- (5) คณะกรรมการที่ราชพัสดุ
- (6) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
- (7) คณะกรรมการจัดสรรที่ดินของกระทรวงมหาดไทย
- (8) คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
- (9) คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน
- (10) คณะอนุกรรมการที่ดิน (คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ)

¹⁵ นิพนธ์ คิลกฤษณานันท์ "ทรัพยากรที่ดิน: ผลการดำเนินการ" เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง ยุทธศาสตร์การบริหารและการจัดที่ดินทำกิน (กรุงเทพมหานคร: โรงแรมรามารการ์เด็น 19 เมษายน 2533), หน้า 1-29. (อัดสำเนา)

ตารางที่ 4 องค์กรที่เกี่ยวกับงานบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

หน่วยงาน	ลักษณะงาน							
	ทะเบียนที่ดิน ออกเอกสารสิทธิ ประเมินราคาที่ดิน และโรงเรือน	สำรวจดิน จำแนกที่ดิน อนุรักษ์ดินและน้ำ คั้น ครว้ทดลองเกี่ยวกับดิน น้ำและพืช	ควบคุม การใช้ ที่ดิน	จัด ที่ดิน ทำกิน	สำรวจการ ถือครอง ที่ดิน	จัดที่ดิน เพื่อ ที่อยู่อาศัย	ธุรกิจ เกี่ยวกับ ที่ดิน	จัดรูป ที่ดิน
1. กรมที่ดิน	✓			✓				
2. กรมประชาสงเคราะห์				✓				
3. รพช.				✓				
4. สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย				✓				
5. องค์การบริหารส่วนจังหวัด				✓				
6. สำนักผังเมือง			✓					
7. การเคหะแห่งชาติ						✓		
8. ส.ป.ก.				✓				
9. กรมส่งเสริมสหกรณ์				✓				
10. กรมป่าไม้				✓				
11. กรมพัฒนาที่ดิน		✓		✓	✓			
12. อ.อ.ป.				✓				
13. กรมชลประทาน		✓		✓				✓
14. สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง			✓					✓
15. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร					✓			
16. กรมวิชาการเกษตร		✓						
17. สำนักงานสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ			✓					
18. การไฟฟ้าฝ่ายผลิต				✓				
19. ธ.ก.ส.							✓	
20. ธนาคารอาคารสงเคราะห์							✓	
21. กรมธนารักษ์			✓					
22. กรมการศาสนา			✓					
23. ก.ร.ป.กลาง				✓				
24. องค์การทหารผ่านศึก				✓				

ที่มา: นิพนธ์ คิลกคุณานันท์ “ทรัพยากรที่ดิน: ผลการดำเนินการ” เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง ยุทธศาสตร์การบริหารและการจัดที่ดินทำกิน (กรุงเทพมหานคร: โรงแรมรามาร์กเดิ้น 19 เมษายน 2533) อัปเดตสำเนา

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การบริหารที่ดินของรัฐ ได้มีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และมีแนวคิดในการจัดการที่ดินหลายแนวทาง โดยได้ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2439 ซึ่งได้มีการจัดตั้งกรมป่าไม้ทำหน้าที่ดูแลกิจการป่าไม้ของประเทศและจัดตั้งกรมที่ดินทำหน้าที่สำรวจและจัดทำทะเบียนที่ดินในปี 2444 เนื่องจากมีการซื้อขายที่ดินรวมทั้งการเช่าที่ดินเกิดขึ้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการพัฒนาทรัพยากรที่ดินได้เริ่มต้นในด้านการถือครองที่ดินเป็นอันดับแรก จนถึงช่วงเวลา ก่อนมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การจัดการที่ดินจึงเป็นไปในด้านการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎร การกำหนดการใช้ที่ดินและการถือครองที่ดิน และเมื่อมีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรจึงได้มีการดำเนินงานในหลายแนวทาง ซึ่งสามารถรวมกันเข้าเป็นประเด็นหลักในการจัดการได้ 7 ประการ คือ

- (1) การจำแนกประเภทที่ดิน
- (2) การถือครองที่ดิน
- (3) การจัดที่ดินและการปฏิรูปที่ดิน
- (4) การจัดรูปที่ดิน
- (5) การอนุรักษ์ดินและน้ำ
- (6) การวางแผนการใช้ที่ดิน
- (7) การกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน

การจัดการที่ดินตามแนวทางดังกล่าวข้างต้นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินโดยอาศัยกฎหมายมติคณะรัฐมนตรี ระเบียบของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ตลอดจนกฎกระทรวงเป็นหลักในการดำเนินงานมาโดยตลอด ทั้งในที่ดินที่อนุรักษ์เป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติและที่ดินที่ใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งได้มีการดำเนินงานไปแล้ว ดังนี้

3.1 การจำแนกประเภทที่ดิน

การจำแนกประเภทที่ดิน อาจกล่าวได้ว่า เป็นการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งมีกฎหมาย และมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวข้องอยู่มาก ที่สำคัญได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดขอบเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดินของประเทศ เพื่อกิจกรรมทางด้านป่าไม้ โดยให้อำนาจรัฐบาลในการให้สัมปทานในการทำไม้ หรือเก็บหาของป่าในบริเวณพื้นที่ป่าไม้ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดิน การกำหนดสิทธิในที่ดิน การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การพัฒนาที่ดิน และการประเมินราคาที่ดิน พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 เป็นกฎหมายที่กำหนดบริเวณที่ดินในพื้นที่ป่า ให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เป็นกฎหมายที่กำหนดเขต หรือบริเวณ เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่

ประชาชนส่วนใหญ่ และเศรษฐกิจของประเทศถูกกระทบกระเทือนจากผลของการทำลายป่า พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายซึ่งกำหนดเขตการใช้ที่ดินในพื้นที่ที่อยู่อาศัยและชุมชน และพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 เป็นกฎหมายซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อดำเนินการพัฒนาที่ดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสำรวจ จำแนก และทำสำมะโนที่ดิน เพื่อให้ทราบถึงความสมบูรณ์ตามธรรมชาติ และความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการวางแผนการใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดิน การกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน และกำหนดมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำ โดยได้โอนอำนาจหน้าที่ในส่วนนี้มาจากประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

จากการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้กันอย่างมากมาย อันเนื่องมาจากการให้สัมปทานตามกฎหมายป่าไม้ และจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร ซึ่งส่งผลถึงความต้องการใช้ทรัพยากรที่ดิน รัฐบาลได้เล็งเห็นความสำคัญและความจำเป็นที่จะให้ทรัพยากรป่าไม้ของชาติได้มีการใช้อย่างเหมาะสม และเกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 จึงได้ระบุให้มีการกำหนดพื้นที่ป่าไว้อย่างน้อยร้อยละ 50 ของพื้นที่ทั้งประเทศหรือประมาณ 160 ล้านไร่ ซึ่งในขณะนั้นมีป่าไม้อยู่ร้อยละ 53 ของพื้นที่ทั้งประเทศหรือประมาณ 171 ล้านไร่ และยังได้กำหนดให้พื้นที่ป่าไม้ลดลงเหลือร้อยละ 40 ของพื้นที่ทั้งประเทศหรือประมาณ 128 ล้านไร่ หากประชากรมีจำนวนเพิ่มขึ้น และมีความต้องการที่จะใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ การจำแนกประเภทที่ดิน เป็นงานหนึ่งของกรมที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 จนกระทั่ง พ.ศ. 2507 คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเห็นชอบ ให้โอนงานจำแนกประเภทที่ดิน ไปอยู่ในความรับผิดชอบของกรมพัฒนาที่ดินจนถึงปัจจุบัน และเมื่อมี พ.ร.บ.พัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 งานนี้จึงอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน

ผลการดำเนินงานจำแนกประเภทที่ดิน ภายใต้อคณะกรรมการพัฒนาที่ดินตั้งแต่ปี 2527 จนถึงสิ้นเดือนธันวาคม 2532 ได้อนุมัติการจำแนกประเภทที่ดินในป่าเตรียมการสงวน และเสนอผลต่อคณะรัฐมนตรีไปแล้ว เป็นจำนวน 273 ป่า รวมเป็นพื้นที่ 15,883,868.25 ไร่¹⁶ โดยได้จำแนกออกเป็นพื้นที่ป่าไม้ถาวรของชาติ มอบให้กรมป่าไม้รับไปดำเนินการตาม พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่ทำกินของราษฎร พื้นที่ใช้ประโยชน์อื่น ๆ และพื้นที่ที่จัดเป็นป่าชุมชน มอบให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติรับไปดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป

จากผลการจำแนกประเภทที่ดิน ภายใต้อคณะกรรมการพัฒนาที่ดินตามพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 จะเห็นได้ว่า การจำแนกประเภทที่ดิน คือการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบหยาบ ๆ กล่าวคือเป็นการจำแนกประเภทของที่ดินแต่ละประเภทไว้ โดยเน้นการจำแนกป่าเสื่อมโทรมออกจากพื้นที่ป่าไม้ซึ่งการสงวนไว้เป็นป่าไม้ถาวรของชาติเป็นสำคัญ แล้วส่งต่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบแต่ละประเภท และพื้นที่ที่เหมาะสมจะจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรเนื่องมาจากเป็นป่าเสื่อมโทรม มอบให้คณะกรรมการที่ดินแห่งชาติรับไปดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งการจำแนกประเภทที่ดิน

¹⁶ กรมพัฒนาที่ดิน, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. โครงการใช้ประโยชน์ที่ดินตามแผนการใช้ที่ดิน. ใน วารสารพัฒนาที่ดิน ฉบับที่ 312 (กรุงเทพมหานคร: กองการพิมพ์และแผนที่ กรมพัฒนาที่ดิน, 2534) หน้า 60-70

ดังกล่าวในปัจจุบันอยู่ในภาพที่วิ้งตามปัญหาของการบุกรุกพื้นที่ป่าเสียมากกว่าเป็นการจำแนกประเภทที่ดิน เพื่อแก้ไขปัญหการบุกรุกพื้นที่ป่า และกำหนดขอบเขตพื้นที่ป่าสงวนอย่างชัดเจนตามวัตถุประสงค์ของการจำแนกประเภทที่ดิน

3.2 การถือครองที่ดิน

การถือครองที่ดินในประเทศไทยจำแนกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ที่ดินถือครองโดยเอกชน และที่ดินของรัฐ ซึ่งการดำเนินงานในส่วนนี้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎร โดยจัดตั้งเป็นนิคมทั้งนิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์ และมีการออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์เพื่อขอโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ต่อไปนี้ พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

ในปัจจุบัน พื้นที่ถือครองทำการเกษตร ซึ่งครอบครองโดยเกษตรกรมีประมาณ 133.08 ล้านไร่จนถึงสิ้นปี 2533 กรมที่ดินมีการออกโฉนด (น.ส. 4) ได้เพียง 24.42 ล้านไร่ นอกนั้นเป็นการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ น.ส. 3 เนื้อที่ 22.63 ล้านไร่ น.ส. 3 ก. 48.45 ล้านไร่ และออกใบจอง 5.04 ล้านไร่ ที่เหลือเป็นพื้นที่ที่ยังไม่ได้ออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ แต่อาจมีหนังสือในรูป ส.ค. 1 ซึ่งแสดงว่าได้ครอบครองที่ดินนั้นก่อนปี 2497 รูปแบบอื่นของการถือครองที่ดินในที่ดินเอกชน คือ การเช่าที่ดิน การควบคุมการเช่าที่ดิน ดำเนินการภายใต้ พ.ร.บ.การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 และ พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ในส่วนของที่ดินที่ถือครองโดยเอกชนนั้น กรมที่ดินได้ดำเนินการตามโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ โดยมีเป้าหมายให้แล้วเสร็จภายใน 20 ปี¹⁷

ในที่ดินของรัฐบาล หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดิน มีการออกหนังสือสำคัญหลายแบบ โดยเฉพาะกรมประชาสัมพันธ์ซึ่งดำเนินการภายใต้ พ.ร.บ.จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 จะมอบเอกสาร น.ค.แก่สมาชิกและกรมส่งเสริมสหกรณ์จะมอบเอกสาร ก.ส.น.แก่สมาชิก ซึ่งสามารถจะยื่นคำร้องขอหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) และโฉนดที่ดิน (น.ส. 4) จากกรมที่ดินได้ ในส่วนของโครงการจัดที่ดินซึ่งดำเนินการโดยอาศัยประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 จึงสามารถออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) ให้แก่เกษตรกรในโครงการเมื่อการดำเนินงานในโครงการสิ้นสุดลง

ส่วนที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ สิทธิในที่ดินทำกินที่ให้แก่ผู้บุกรุกเข้ามาทำกินอย่างผิดกฎหมายในรูปของการอนุญาตให้ใช้ที่ดิน ดำเนินการโดยกรมป่าไม้และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งตามโครงการช่วยเหลือราษฎรให้มีสิทธิทำกินจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2522 อนุญาตให้ผู้บุกรุกมีสิทธิครอบครองที่ดินได้ครอบครัพละ 15 ไร่ และเช่าเพิ่มเติมได้จากกรมป่าไม้

¹⁷ ทวี ชูทรัพย์. ปัญหาและแนวทางแก้ไขการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดิน, ใน วารสารพัฒนาที่ดิน ฉบับที่ 317 (กรุงเทพมหานคร: กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2534) หน้า

อีกจำนวนหนึ่ง แต่รวมกันไม่เกิน 50 ไร่ กรมป่าไม้จะมอบเอกสาร สทก. 1 ให้ ซึ่งเอกสารนี้ไม่สามารถใช้ค้ำประกันเงินกู้จากสถาบันการเงินได้ ส่วนสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะมอบเอกสาร สปก. 4-01 ให้แก่สมาชิกของโครงการ ซึ่งเป็นหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์เช่นเดียวกับ สทก. การออกเอกสาร สปก. 4-01 ให้แก่สมาชิกต้องใช้เวลาอย่างน้อย 2 ปี และไม่สามารถค้ำประกันเงินกู้จากสถาบันการเงินได้เช่นกัน

เนื่องจากการที่ผืนดินในประเทศจะต้องมีการขึ้นชั้นการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรอย่างแน่นอนเพื่อให้เกิดความรักและหวงแหนที่ดินทำกิน และให้สามารถจัดสรรการถือครองที่ดินอย่างถูกต้องเหมาะสม อีกทั้งยังเป็นปัจจัยสำคัญของความมั่นคงของประเทศ เพราะราษฎรถ้าไม่ใช่ว่าเจ้าของแผ่นดินจะให้เกิดความซาบซึ้งรักชาติก็คงเป็นไปไม่ได้ และการที่ดินคนใดผู้ใดเป็นเจ้าของก็มีผลสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นประโยชน์ทั้งเกษตรกร เช่น ชาวไร่ ชาวนา ซึ่งเมื่อรู้ว่าคนเป็นเจ้าของที่แน่นอนแล้ว ก็จะมีการวางแผนระยะยาวเพื่อใช้ที่ดินนั้นให้เกิดภาพได้สูงสุด มีการปรับปรุงที่ดิน ขุดสระ ชักน้ำเข้ามา ใช้อุ๋ย บำรุงดิน และจากสถิติการวัดผลของการออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรที่มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ติดตามทราบว่า พื้นที่ที่ได้รับเอกสารสิทธิเกษตรกรจะพัฒนาตนเอง มีรายได้เพิ่มขึ้นถึง 27%

แต่อย่างไรก็ดี แม้การออกเอกสารสิทธิจะมีผลต่อการจัดสรรทรัพยากรการผลิต และการกระจายรายได้ของเกษตรกรผู้นั้นโดยตรง แต่การออกเอกสารสิทธิถือครองที่ดินแค่เพียงอย่างเดียวย่อมไม่มีผลต่อการพัฒนาภาคเกษตรกรรมโดยรวม ซึ่งหากจะประสงค์จะพัฒนาการเกษตรและเศรษฐกิจของประเทศโดยทั่วไปแล้ว จำเป็นต้องพิจารณาถึงการจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เหมาะสม และเกิดประสิทธิภาพสูงสุด สอดคล้องกับพื้นที่เกษตรกรรมที่มีจำกัดด้วย

3.3 การจัดที่ดินและการปฏิรูปที่ดิน

กฎหมายที่เกี่ยวข้องการดำเนินงานในด้านนี้ คือ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และมติคณะรัฐมนตรี

นอกจากโครงการออกเอกสารสิทธิทำกิน (สทก.) ซึ่งได้เริ่มดำเนินการในปี 2525 แล้ว โครงการจัดที่ดินในที่ของรัฐได้มีการดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2481 โดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ (เดิมคือกรมสหกรณ์ที่ดิน) ส่วนใหญ่ได้ดำเนินการในพื้นที่ป่าไม้โดยการจัดตั้งหมู่บ้านหรือถิ่นฐานของมนุษย์ขึ้นใหม่ ให้แก่ผู้ไร้ที่ทำกินหรือผู้ที่อพยพ โยกย้ายจากพื้นที่น้ำท่วมจากการสร้างเขื่อน อ่างเก็บน้ำ และประสบภัยอื่น ๆ พร้อมทั้งจัดที่ดินทำกินให้

การดำเนินงานจัดที่ดินของกรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมประชาสัมพันธ์ แต่เดิมเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 ซึ่งไม่มีการเก็บเงินช่วยเหลือของรัฐ เพื่อส่งเสริมคนไทยให้มีที่ดินทำกิน แต่ห้ามโอนหลังได้กรรมสิทธิ์เป็นเวลา 5 ปี ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 จึงได้ดำเนินการตามกฎหมายนี้ ซึ่งได้มีการเก็บเงินช่วยเหลือของรัฐ เมื่อ

สมาชิกริคมทำประโยชน์ได้ตามเกณฑ์และชำระเงินช่วยทุนของรัฐแล้ว ก็จะได้หนังสือแสดงการทำประโยชน์ดังกล่าวแล้วในด้านการถือครองที่ดิน ในส่วนของกรมที่ดิน ได้ดำเนินการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มีทั้งการจัดที่ดินแปลงใหญ่และแปลงเล็กแปลงน้อย ในส่วนของการจัดที่ดินแปลงใหญ่ ผู้ซึ่งได้ทำประโยชน์ในที่ดินตามเกณฑ์นั้น จะได้หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) ซึ่งจะขออนุญาตโอนต่อไป แต่มีกำหนดเวลาห้ามโอน 5 ปีโดยไม่มีกรเก็บเงินช่วยทุนของรัฐ การกำหนดเวลาห้ามโอน 5 ปีนับแต่ได้กรรมสิทธิ์ไปจากรัฐบาล ได้มีการแก้ไขโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 334 (พ.ศ. 2515) โดยให้ขยายเวลาไปเป็น 10 ปีจนถึงปัจจุบัน

การจัดที่ดินและการปฏิรูปที่ดินนี้ มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่เป็นจำนวน 14 หน่วยงาน ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทคือ

1. หน่วยงานหลักได้แก่ กรมที่ดิน กรมประชาสงเคราะห์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และกรมป่าไม้

2. หน่วยงานรองได้แก่ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรมพัฒนาที่ดิน องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ กรมชลประทาน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตการป.กลาง และองค์การทหารผ่านศึก

ตั้งแต่เริ่มโครงการจัดที่ดินในปี พ.ศ. 2481 ทุกหน่วยงานจัดที่ดินได้รวม 19, 298, 906 ไร่ ให้แก่สมาชิกรวม 1,388,925 ครอบครัว ผลการจัดที่ดินตามโครงการต่าง ๆ สามารถสรุปได้ดังตารางที่ 5

นับตั้งแต่ได้มีกฎหมายจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 เป็นต้นมา การจัดที่ดินของรัฐโดยปล่อยให้มีการจับจองอย่างอิสระเช่นที่กฎหมายที่ดินในระยะแรก ๆ ควรจะไ้ยกเลิกกันไปแล้ว หรือไม่ก็ควรจำกัดให้จับจองอิสระได้เฉพาะในเขตที่เห็นว่าเหมาะสมกับแผนการใช้ที่ดินเท่านั้น แต่แนวความคิดนี้ ก็จะไม่ไ้เข้าอยู่ในความคิดของนักกฎหมายเท่าใดนัก เพราะการจับจองโดยอิสระก็ยังคงมีกันไป แม้เมื่อได้ตราพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ออกใช้บังคับแล้ว แนวความคิดดังกล่าว และแนวความคิดในอันที่จะรวบรวมกฎหมายที่ดินโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 334 (พ.ศ. 2515) ให้ขยายการห้ามโอนที่ดินหลังจากได้กรรมสิทธิ์เวลา 5 ปี มาเป็น 10 ปี ตามมาตรา 31 แล้วก็ตาม ก็มีไ้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ให้สอดคล้องกันแต่อย่างใด งานจึงเป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำ

การปรับปรุงกฎหมายในปี พ.ศ. 2511 นี้ อาจกล่าวไ้ว่า กลับมีการนำเอาการจัดที่ดิน ให้แก่ประชาชนตามปกติที่ประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติไว้เข้ามารวมอยู่ในกฎหมายที่แก้ไขใหม่นี้ด้วย งานจึงซับซ้อนและทับกันไปมา จริงอยู่ในการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนนั้น ไม่จำเป็นจะต้องมีการจัดตั้งสหกรณ์ควบคู่กันด้วยเสมอไป เพราะถ้าเป็นบริเวณที่โครงสร้างการเกษตรกรอยู่แล้ว หรือรัฐบาลยังไม่มีกำลังพอจัดทำโครงการนั้นไ้ก็อาจจำเป็นต้องจัดที่ดินให้ไปก่อน แต่สภาพโดยทั่วไปในประเทศไทยนั้น โครงสร้างการเกษตรยังไม่เหมาะสม การพัฒนาโครงสร้างบริการสนับสนุนการเกษตรควบคู่กับงานจัดที่ดินนั้นเป็นเรื่องจำเป็น

ตารางที่ 5 ผลงานจัดที่ดินโดยหน่วยงานที่สำคัญ

หน่วยงาน/โครงการ	หน่วยงาน	ที่มาของอำนาจในการจัดที่ดิน	เนื้อที่ (ไร่)	จำนวนครัวเรือน
นิคมสร้างตนเอง	กรมประชาสงเคราะห์	พรบ. จัดที่ดินทำกินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511	3,241,701	151,221
สหกรณ์นิคม	กรมส่งเสริมสหกรณ์	พรบ. จัดที่ดินทำกินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511	2,255,420	87,736
ปฏิรูปที่ดิน	ส.ป.ก.	พรบ. ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518	2,396,154	121,187
โครงการจัดที่ดินของกรมที่ดิน	กรมที่ดิน	ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497	3,281,471	274,100
โครงการสงเคราะห์ทหารผ่านศึก	องค์การทหารผ่านศึก	มติคณะรัฐมนตรี	32,221	1,833
โครงการจัดพัฒนาที่ดิน	กรมพัฒนาที่ดิน	มติคณะรัฐมนตรี	178,962	14,359
หมู่บ้านสวนป่า	องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้	มติคณะรัฐมนตรี	334,493	2,089
หมู่บ้านป่าไม้	กรมป่าไม้	มติคณะรัฐมนตรี	268,088	26,911
ส.ท.ก.	กรมป่าไม้	มติคณะรัฐมนตรี	7,283,519	709,689
รวม			19,298,906	1,388,925

- ที่มา
1. กรมประชาสงเคราะห์ 2531
 2. กรมส่งเสริมสหกรณ์ 2531
 3. ส.ป.ก. (ผลงานการจัดเกษตรกรเข้าทำประโยชน์แล้ว ถึงเดือนกันยายน 2531)
 4. กรมที่ดิน (เฉพาะการจัดที่ดินแปลงใหญ่ตั้งแต่ปี 2501-2529 จัดได้ 607,500 ไร่ จำนวน 64,091 แปลง)
 - 5-7. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2529



พ.ศ. 2517 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ออกใช้บังคับ กฎหมายนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะรวบรวมที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีขนาดและรูปร่างไม่เหมาะสมเข้าด้วยกัน เพื่อให้เป็นที่ดินแปลงใหม่สำหรับเจ้าของที่ดินคนเดิมแต่ละคนตามจำนวนเนื้อที่ที่แต่ละคนมีอยู่เดิม โดยที่ดินที่แบ่งแปลงกันใหม่นี้จะอยู่ติดต่อกัน และมีการจัดทำระบบชลประทาน ทางระบายน้ำ ทางลำเลียงในไร่นา และสิ่งก่อสร้างอันเป็นสาธารณูปโภคอย่างอื่นด้วย

กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในระยะที่ที่ดินเริ่มมีจำกัดนั้นเมื่อประชาชนส่วนหนึ่งมีความจำเป็นต้องมีที่ดินและที่ดินของรัฐยังมีอยู่เพียงพอ การนำที่ดินมาจัดแบ่งให้แก่ประชาชนจึงมักจะพิจารณาในแง่เป็นหน้าที่ของรัฐ และประชาชนเห็นควรเป็นผู้มีสิทธิที่จะได้รับที่ดิน เพราะเมื่อประชาชนคนอื่น ๆ ที่แล้ว ๆ มาต่างมีที่ดินกันได้ในฐานะประชาชนคนหนึ่งก็ควรมีได้เช่นกัน การจัดที่ดินจึงเป็นไปในรูปให้บริการอย่างหนึ่งที่รัฐไม่เรียกค่าตอบแทนหรือค่าที่ดินแต่อย่างใด และเมื่อเห็นว่าการจัดที่ดินให้เช่นนี้ ควรจะดำเนินกิจการใดคู่กันไปด้วยก็จะจัดให้ฟรีด้วยเช่นกัน เช่น การแจกพันธุ์พืช การแนะนำวิชาการเกษตร การแจกปุ๋ย การให้บริการฉีดยาฆ่าแมลง ฯลฯ เป็นต้น แต่โดยที่มีได้มีการเรียกค่าตอบแทน และการที่งบประมาณมีจำกัด กิจการต่าง ๆ เหล่านี้ จึงทำกันไปเรื่อย ๆ เท่านั้น โดยมีได้คำนึงถึงผลสำเร็จเป็นการพัฒนาภาคเกษตรเท่าใดนัก แต่ต่อมาแนวความคิดดังกล่าวจึงค่อย ๆ เปลี่ยนแปลงไป ดังจะเห็นได้ในกฎหมายจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ซึ่งได้เริ่มมีการเรียกเก็บเงินช่วยทุนรัฐบาลจากรายการด้วย (มาตรา 10)

ในปี พ.ศ. 2518 รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ออกใช้บังคับเพื่อเป็นมาตรการขั้นสุดท้าย อันเป็นยุทธวิธีที่จะดำเนินการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปสู่เกษตรกรให้ถ้วนทั่วในที่สุดกฎหมายฉบับนี้มีเจตนารมณ์ตามเหตุผลที่ประกาศบังคับใช้ คือ ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตร ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันปรากฏว่า เกษตรกำลังประสบความเดือดร้อน เนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดิน และกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราผลิตผลเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรม และเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลิตผลตลอดมา ซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะความยุ่งยาก ทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครอง และการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยความที่สุจริตโดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิต และจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ทั้งนี้เพื่อเป็นการสนองแนวนโยบายแห่งรัฐ ในการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจ และสังคมตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้น

จากผลงานการดำเนินงานปฏิรูปที่ดิน ตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ถึง พ.ศ. 2537 รวมเวลา 19 ปี มีผลงานเมื่อถึงเดือนกันยายน 2535 คือ กระจายการถือครองที่ดินเอกชนจำนวน 378,376 ไร่ ไร่ ให้เกษตรกรผู้เช่าซื้อจำนวน 7,134 ครอบครัว และผู้เช่า 14,182 ครอบครัว

และกระจายที่ดินของรัฐไปให้เกษตรกรผู้บุกรุกครอบครอง โดยคิดกฎหมาย และเกษตรกรรายใหม่รวมกันประมาณ 181,689 ครอบครัว เนื้อที่ประมาณ 3,602,517 ไร่ รวมแล้วสามารถกระจายที่ดินได้ประมาณ 3.97 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 1.99 ของพื้นที่ทำการเกษตรทั้งหมด¹⁸

ตัวเลขดังกล่าวนี้ นอกจากจะเป็นสิ่งยืนยันความถูกต้องของคำกล่าวที่ว่า การปฏิรูปที่ดินของไทยส่วนใหญ่เป็นการทำให้สิทธิของผู้บุกรุกป่าดีขึ้นแล้ว ยังช่วยให้สามารถสรุปได้ว่า งานปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยนั้น ไม่ได้เป็นงานหรือนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลเหมือนในต่างประเทศ แต่มีลักษณะแบบค่อยทำค่อยแก้ปัญหาไปที่ละเล็กทีละน้อย ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อบทบาทที่มีต่อการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรม (ยกเว้นในปีงบประมาณ 2536 ที่รัฐบาล ซึ่งมีพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำได้เร่งรัดนโยบายปฏิรูปที่ดิน โดย ส.ป.ก. สามารถจัดที่ดินของรัฐรวม 4,537,680 ไร่ จำนวน 285,237 แปลง เฉพาะปีนี้สามารถกระจายที่ดินให้เกษตรกรได้จำนวน 228,197 ราย

ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2536 เป็นต้นมา สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้รับสนองนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐ โดยจะต้องจัดที่ดินของรัฐให้แก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้ได้อย่างน้อยปีละ 4 ล้านไร่

ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของ ส.ป.ก. จึงต้องสนองนโยบายดังกล่าว ในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินโดยมีการเร่งรัดงานให้ได้ผลงานตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ คือปีละ 4 ล้านไร่ ซึ่งผลที่ตามมาก็คือการพยายามเพิ่มปริมาณผลงานจัดที่ดินในขณะที่มีความจำเป็นต้องลดคุณภาพของงานลงเพื่อให้ทันกับระยะเวลาที่กำหนดไว้

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึง ขั้นตอนสำคัญในการจัดที่ดินของรัฐในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งจะต้องมีการสำรวจจริงวัด และสอบสวนสิทธิในที่ดิน ซึ่งเกษตรกรบุกรุกครอบครองอยู่ งานดังกล่าวเป็นงานที่ค่อนข้างละเอียด ใช้เวลาทั้งในสำนักงานและในแปลงที่ดิน ใช้บุคลากรหลายสาขา เช่น ช่างรังวัด และนิติกร เป็นต้น หากมีที่ดินเกินสิทธิตามที่กฎหมายปฏิรูปที่ดินกำหนด คือเกิน 50 ไร่ จะมีการเจรจาให้ลดเนื้อที่และแบ่งแยกที่ดินเพื่อให้มีขนาดที่ดินไม่เกินสิทธิที่จะมีได้ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ในการลดเนื้อที่ อาจมีการจ่ายค่าชดเชยแก่ผู้ครอบครองเดิม และให้เกษตรกรรายใหม่ชำระคืน โดยอาศัยเงินทุนที่กู้ยืมกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นว่า นโยบายปฏิรูปที่ดินปีละ 4 ล้านไร่ ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องลดคุณภาพการทำงานลง โดยการพยายามกระจายสิทธิที่ดินของผู้ครอบครองเดิม ที่มีที่ดินเกินสิทธิกว่าที่กฎหมายกำหนด ให้แก่ ลูก หลาน หรือ เครือญาติของผู้ถือครองเดิม ซึ่งเป็นวิธีที่ง่ายและประหยัดระยะเวลามากกว่าจะเจรจาลดการถือครอง และกระจายสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกินจริง ๆ

ผลก็คือ ตัวเลขการจัดที่ดินเพิ่มขึ้น (เพราะตามระเบียบที่ ส.ป.ก. กำหนดขึ้นถือว่า ครอบครัวหนึ่ง หมายถึง สามี่ ภริยา และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ถ้าบุตรบรรลุนิติภาวะแล้ว ถือว่าเป็นครอบครัว

¹⁸ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. เอกสารสถิติฉบับที่ 109. ผลงานการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2518-2535. (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2536) อัดสำเนา

ครัวอีกครอบครัวหนึ่งและจะได้รับการจัดที่ดินแยกออกไปอีก 1 แปลง) แต่คุณภาพลดลง เนื่องจากเป็นการกระจายที่ดินให้แก่หมู่เครือญาติของผู้ถือครองเดิม มิใช่เป็นการกระจายที่ดิน ให้แก่ ผู้ยากจนอื่น ๆ ที่ไร้ที่ดินทำกิน ตามเจตนารมณ์ดั้งเดิมของกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ผู้ไร้ที่ดินทำกิน ก็ยังคงไร้ที่ดินทำกิน และยากจนอยู่เหมือนเดิม ซึ่งวิธีการปฏิรูปที่ดินดังกล่าวไม่ได้ช่วยแก้ไขปัญหาค่าไรที่ดินทำกินของเกษตรกรเลย

ดังนั้น จึงไม่น่าสงสัยเลยว่า ทำไมในระยะเวลาเพียงปีเดียว (พ.ศ. 2536) ส.ป.ก. จึงสามารถจัดที่ดินได้ถึง 4 ล้านไร่ แต่ก่อนหน้านั้น (2518-2535) ซึ่งเป็นระยะเวลาถึง 17 ปี จัดที่ดินได้เพียง 3.3 ล้านไร่

3.4 การจัดรูปที่ดิน

การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือ การพัฒนาพื้นที่เพาะปลูกในระดับไร่นาโดยเน้นเรื่องน้ำเป็นประการสำคัญ เพื่อให้ทุกแปลงที่เพาะปลูกได้รับน้ำชลประทานโดยทั่วถึงและมีทางลำเลียงหรือถนนเข้าถึงทุกแปลง ปรับปรุงพื้นที่เพาะปลูกเพื่อให้ใช้ทำประโยชน์ได้สูงสุด โดยการจัดรูปร่างหรือโยกย้ายแปลงเพาะปลูกเดิมเสียใหม่ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสะดวกต่อการทำการเพาะปลูก เช่น รูปร่างแปลงเดิมบิดเบี้ยว ก็จัดใหม่ให้เป็นรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้า เกษตรกรที่มีที่ดินหลายแปลงแต่แยกกันอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกัน ก็สับเปลี่ยนย้ายทำให้รวมเป็นแห่งเดียวติดต่อกันปรับระดับดินในแปลงเพาะปลูกที่สูง ๆ ต่ำ ๆ ให้สม่ำเสมอ จัดสร้างระบบชลประทานในระดับแปลงนา คือ กูส่งน้ำ ระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียง โดยให้ผ่านแปลงเพาะปลูกทั่วถึงทุกแปลงเพื่อให้ทุกแปลงได้รับน้ำโดยตรงจากกูส่งน้ำและสามารถลำเลียงขนส่งผลผลิตจากไร่นาสู่ถนนสายใหญ่ได้สะดวก นอกจากนี้ยังได้รวมงานพัฒนากิจกรรมต่าง ๆ ที่สนับสนุนการทำการเกษตร เช่น การส่งเสริมการเกษตร การสหกรณ์ ฯลฯ ไว้ในโครงการจัดรูปที่ดินอีกด้วย

จากความหมายดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า การจัดรูปร่างหรือโยกย้ายแปลงเพาะปลูกเป็นเพียงส่วนหนึ่งของงานจัดรูปที่ดินเท่านั้น แต่งานส่วนใหญ่ได้แก่การจัดสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในไร่นาเพิ่มเติมขึ้น เช่น กูส่งน้ำ ระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียง อาคารชลประทานในกูส่งน้ำตลอดจนปรับระดับพื้นที่ในแปลงเพาะปลูก เพื่อให้ทุกแปลงได้รับความสะดวกในเรื่อง การรับน้ำ การระบายน้ำ และการลำเลียงขนส่งอย่างทั่วถึง สำหรับการโยกย้ายหรือจัดรูปร่างแปลงใหม่ด้วยนั้น ก็เพื่อความสะดวกในการวางระบบกูส่งน้ำ ระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียง ให้เป็นแนวตรง เพื่อให้ใช้ที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลได้ตระหนักถึงความจำเป็นเรื่องการพัฒนาการเกษตรในระดับไร่นาให้ได้รับความสะดวกเกี่ยวกับเรื่องน้ำ การลำเลียงขนส่งเพื่อให้สอดคล้องกับการเกษตรแผนใหม่ เพื่อเร่งรัดผลผลิต โดยเฉพาะเขตก่อสร้างชลประทานสายใหญ่ ดังนั้น จึงได้อนุมัติให้กรมชลประทานติดต่อขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลเนเธอร์แลนด์ เพื่อส่งคณะผู้เชี่ยวชาญมาทำการศึกษาและสำรวจเบื้องต้นเกี่ยวกับโครงการจัดรูปที่ดินในประเทศไทย เมื่อต้นปี 2509 ซึ่งรัฐบาลเนเธอร์แลนด์ได้ให้ความร่วมมือ โดยส่งคณะผู้เชี่ยวชาญจากองค์การเนเคโก มาทำการตรวจสอบแล้วได้เขียนรายงานเสนอว่า สมควรที่จะเริ่ม

งานจัดรูปที่ดินในเขตภาคกลางของประเทศไทย โดยทำโครงการตัวอย่าง ดังนั้นเริ่มงานจัดรูปที่ดินครั้งแรกในปี พ.ศ. 2512 โดยก่อสร้างแปลงตัวอย่าง ที่ตำบลพักทัน อำเภอบางระจัน จังหวัดสิงห์บุรี ต่อมาได้ขยายโครงการขนาดใหญ่ต่อเนื่องกับที่ดินเดิม เพื่อศึกษาข้อมูลทางวิศวกรรม เศรษฐกิจความร่วมมือจากเจ้าของที่ดิน การปฏิบัติงานร่วมกันของส่วนราชการ ตลอดจนเตรียมร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมด้วย

จากการติดตาม โครงการตัวอย่างที่ อำเภอบางระจัน จังหวัดสิงห์บุรี ว่ามีความเหมาะสมเป็นโครงการขนาดใหญ่ได้จัดโครงการขนาดใหญ่ในเขตโครงการเจ้าพระยาตอนบน คือ ท้องที่อำเภอบางระจัน จังหวัดสิงห์บุรี และอำเภอ สวรรคบุรี จังหวัดชัยนาท เป็นโครงการแรกเนื้อที่ 100,000 ไร่ ขณะเดียวกันก็ขยายไปภูมิภาคอื่น

เมื่อรัฐบาลได้มีนโยบายขยายงานจัดรูปที่ดินอย่างกว้างขวาง จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อวันที่ 18 กันยายน 2517 และได้มีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางเป็นหน่วยงานหนึ่งที่สังกัดในสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2518 หน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางก็คือพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับแผนงานโครงการและนโยบายด้านการจัดรูปที่ดินเพื่อเสนอคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบดำเนินการด้านกฎหมายตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และดำเนินการตามที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมาย ตลอดจนควบคุมการบริหารงานเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับ และนโยบาย ซึ่งในขณะนี้ได้จัดตั้งสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดต่าง ๆ ที่มีงานจัดรูปที่ดินในท้องที่จังหวัดนั้นไปแล้วรวม 22 จังหวัด คือ สิงห์บุรี ชัยนาท นครสวรรค์ พิจิตร ลพบุรี พิษณุโลก ลำปาง สระบุรี อ่างทอง ขอนแก่น สกลนคร สุพรรณบุรี กาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา นครศรีธรรมราช เลข นครปฐม สุรินทร์¹⁹

ปัจจุบันการพัฒนาด้านเศรษฐกิจได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ปัญหาของประเทศไทยซึ่งมีลักษณะโดยทั่วไปยังเป็นชนบทอยู่ แม้ว่าการขยายตัวของประชากรจะมีมากขึ้นใน 3 ทศวรรษที่ผ่านมา แต่ประเทศไทยยังอยู่ในสังคมเกษตรกรรม ต้องพึ่งพาระบบชลประทานในการเพาะปลูก จึงได้มีการก่อสร้างระบบชลประทานในเขตการเกษตรที่มีการลงทุนมาก ดังนั้น เพื่อการพัฒนาาระบบชลประทานให้มีการสอดคล้องกับการเกษตรแผนใหม่โดยการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องมีการพัฒนาที่ดินโดยนโยบายของรัฐบาลเข้าดำเนินงานจัดรูปที่ดิน ดังนั้น เพื่อให้ น้ำชลประทานถึงมือเกษตรกรยังหัวไร่ปลายนาอย่างสม่ำเสมอ จึงควรจัดรูปที่ดินบริเวณที่มีระบบชลประทานหลัก (main system) เช่น โครงการเจ้าพระยาตอนบน โครงการหนองหวายเพื่อให้พื้นที่เหล่านี้สามารถส่งน้ำโดยให้ทำการเพาะปลูกได้ ทั้งในฤดูฝนและฤดูแล้ง ทั้งหมดนี้การโยกย้ายหรือจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ก็เพื่อความสะดวกในการวาง

¹⁹ สำนักงานปลัดกระทรวง, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. โครงการจัดรูปที่ดินในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2537) หน้า 40

ระบบชลประทาน กุดระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงให้เป็นระเบียบเพื่อการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีประสิทธิภาพที่สุด

แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า ปัจจุบันพื้นที่ในเขตเกษตรกรรมที่ใช้น้ำระบบชลประทาน 21 ล้านไร่ มีการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพียงประมาณ 1.7 ล้านไร่ เท่านั้น ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐควรจะทบทวนนโยบายในเรื่องการจัดรูปที่ดินว่าสมควรจะดำเนินการอย่างเร่งด่วนในพื้นที่ชลประทานทั้งหมดหรือไม่ต่อไป

3.5 การอนุรักษ์ดินและน้ำ

การอนุรักษ์ดินและน้ำได้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 ตั้งแต่ปี 2510 ซึ่งได้มีการศึกษาค้นคว้าเพื่อถ่ายทอดความรู้และให้การแนะนำการบริการแก่เกษตรกรในการอนุรักษ์ดินและน้ำ และสามารถนำไปปฏิบัติในพื้นที่เกษตรกรรมได้จริง ซึ่งเป็นการดำเนินงานของกรมพัฒนาที่ดิน ภายใต้อำนาจตามพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 ยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร เนื่องจาก

(1) การอนุรักษ์ดินและน้ำมีความจำเป็นจะต้องดำเนินการให้สัมพันธ์ไปกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติด้านอื่น ๆ แต่ก็ยังมีได้มีแนวนโยบายที่ชัดเจนจนสามารถกำหนดมาตรการที่มีประสิทธิภาพได้ และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกหน่วยงานยึดเป็นกรอบของการปฏิบัติ จึงเกิดความไม่สอดคล้อง และขาดความต่อเนื่องของการดำเนินงานทั้งระหว่างหน่วยราชการด้วยกัน หรือหน่วยราชการกับเกษตรกร

(2) มาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำที่แนะนำให้เกษตรกรนำไปใช้ ไม่สอดคล้องกับระบบการปลูกพืชที่มีอยู่และเทคโนโลยีที่ใช้ไม่เพียงพอ ที่เกษตรกรทั่วไปจะนำไปปฏิบัติได้เอง โครงการที่เป็นการสาธิตมักจะเน้นในการก่อสร้างซึ่งลงทุนค่อนข้างสูงและการช่วยเหลือเกษตรกรในโครงการอนุรักษ์ดินและน้ำ ส่วนใหญ่อยู่ในรูปการให้เปล่าทำให้เกษตรกรไม่สนใจดูแลรักษาเมื่อโครงการสิ้นสุดลง

(3) แม้ว่าบางมาตรการของการอนุรักษ์ดินและน้ำจะง่ายต่อการปฏิบัติ แต่ก็มักเสียค่าใช้จ่ายในการลงทุนสูง เช่น จำเป็นต้องใช้ปัจจัยต่าง ๆ ไม่ว่าในรูปของแรงงานและวัสดุ ซึ่งเป็นการเพิ่มจากค่าใช้จ่ายปกติ ทำให้เกษตรกรที่ยากจนส่วนใหญ่ไม่อาจดำเนินการได้ เพราะค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพมีความรีบด่วนมากกว่า ประกอบกับการที่เกษตรกรมีพื้นที่ถือครองขนาดเล็ก จึงไม่ยินยอมเสียเนื้อที่เพาะปลูกไปจัดทำระบบอนุรักษ์ดินและน้ำ และยังมีความคิดว่าสามารถหาที่ดินแหล่งใหม่มาทดแทนได้ รวมทั้งขาดความเข้าใจถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับส่วนรวมและตัวเอง อีกทั้งการอนุรักษ์ดินและน้ำไม่ใช่วิธีเพิ่มผลผลิตโดยตรงในระยะสั้น จึงไม่เป็นที่สนใจให้เกษตรกรยอมรับและนำไปปฏิบัติ

3.6 การวางแผนการใช้ที่ดิน

การวางแผนการใช้ที่ดินเป็นกระบวนการดำเนินงานที่มุ่งแนะนำ และแสดงให้เห็นเป้าหมายของรัฐ ตลอดจนวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรดิน และทรัพยากรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องภายใต้สถานะแวดล้อมอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยได้มีการอนุรักษ์ดินนั้น ๆ สำหรับ

อนาคตไปพร้อม ๆ กัน การวางแผนจะกระทำในหลาย ๆ ระดับ คือระดับประเทศ ระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับโครงการและระดับไร่นาในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งแผนนี้จะเป็นเสมือนแนวทางปฏิบัติให้การตัดสินใจในอนาคตเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากที่ดินให้ถูกต้องมากขึ้น

ประเทศไทยซึ่งประชากรส่วนใหญ่ดำรงชีพด้านเกษตรกรรม โดยได้มีการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรมาเป็นเวลายาวนาน โดยปราศจากการวางแผนและการบำรุงรักษาเท่าที่ควร ก่อให้เกิดปัญหาที่ดินเสื่อมโทรม ความอุดมสมบูรณ์ของดินลดต่ำลง ซึ่งทำให้ประสิทธิภาพในการผลิตลดน้อยลง รายได้ของเกษตรกรอยู่ในระดับต่ำ ผนวกกับอัตราการเพิ่มของประชากรสูง ก่อให้เกิดความต้องการที่ดินเพื่อการเกษตรและกิจการต่าง ๆ เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ปัญหาการบุกรุกทำลายป่าไม้เพื่อหาที่ดินทำกินมากขึ้น และยังก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องตามมาอีกมากมาย จึงสมควรให้มีการกำหนดแผนการใช้ที่ดินที่เหมาะสม เพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและถาวร

กรมพัฒนาที่ดินซึ่งมีหน้าที่ดูแลการใช้ที่ดิน และปรับปรุงบำรุงดินของประเทศมิให้เสื่อมโทรม ได้ดำเนินการคือ ระยะเวลาที่ 1 พ.ศ. 2530-2534 เร่งรัดจัดทำแผนที่ความเหมาะสมของดินกับพืชเศรษฐกิจ มาตรฐาน 1:50,000 จำนวน 72 จังหวัด และระยะเวลาที่ 2 พ.ศ. 2535-2539 จัดทำแผนที่แสดงศักยภาพของที่ดินเพื่อการเกษตรระดับอำเภอ มาตรฐาน 1:25,000 และเผยแพร่แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและเกษตรกร เพื่อเป็นข้อมูลความรู้พื้นฐานเบื้องต้นเกี่ยวกับทรัพยากรที่ดิน ความเหมาะสมของดินในการปลูกพืชชนิดต่าง ๆ สำหรับเป็นทางเลือกให้เกษตรกรตัดสินใจในการใช้ที่ดิน การจัดทำแผนการผลิตด้วยตนเองได้ต่อไป ซึ่งหากเกษตรกรเพาะปลูกพืชที่เหมาะสมกับดินแล้ว ก็จะเป็นการลดต้นทุนและลดความเสี่ยงลงไปได้ส่วนหนึ่ง²⁰

การวางแผนการใช้ที่ดิน เป็นการจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้อย่างมีระบบและประสิทธิภาพที่สุดในปัจจุบัน ซึ่งถ้าหากได้มีการวางแผนการใช้ที่ดินให้เป็นรูปธรรม และมีผลในการปฏิบัติที่ชัดเจนมากกว่าในปัจจุบัน ที่เป็นเพียงดำเนินการจัดทำระบบข้อมูลทรัพยากรดินและที่ดินโดยกำหนดแผนการใช้ที่ดินในแต่ละจังหวัดเพื่อเสนอหน่วยงานของรัฐ ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงาน จึงเป็นเพียงรายงานข้อมูลให้หน่วยงานอื่นทราบเท่านั้น มิได้ปฏิบัติงานหรือประสานงานตามแผนการใช้ที่ดินแต่อย่างใดอันเนื่องมาจาก ว่าหน่วยงานใดจะดำเนินงานต่อไปเช่นใด และมีวิธีการปฏิบัติอย่างไร ซึ่งหากมีการกำหนดขั้นตอน วิธีการที่ชัดเจนเหมาะสม จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่พื้นที่เกษตรกรรมเป็นอย่างมาก ที่จะสามารถพัฒนาจัดการไปในแนวทางที่เหมาะสมต่อไป

3.7 การกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นการพัฒนาการจัดการที่ดินในด้านการใช้อำนาจรัฐเพื่อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสมกับสภาพของดิน และขอบเขตของการใช้

²⁰ กรมพัฒนาที่ดิน, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, "โครงการใช้ประโยชน์ที่ดินตามแผนการใช้ที่ดิน" ใน วารสารพัฒนาที่ดิน ฉบับที่ 312, ปีที่ 29 (กรุงเทพมหานคร : กองแผนที่และการพิมพ์ กรมพัฒนาที่ดิน, 2534).

ประโยชน์ที่ดินในแต่ละพื้นที่ ให้สามารถใช้ประโยชน์ในพื้นที่เกษตรกรรมแต่ละพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพเหมาะสมกับประเภทของดินและสภาพแวดล้อมของที่ดินบริเวณนั้น ๆ โดยมีกฎหมายเป็นเครื่องมือในการกำหนดการใช้พื้นที่เกษตรกรรมอยู่ด้วยกันหลายฉบับ ที่สำคัญได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินและการกำหนดสิทธิในที่ดิน พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายซึ่งกำหนดเขตการใช้ที่ดินในพื้นที่ที่อยู่อาศัยและชุมชน แต่ได้ให้อำนาจในการกำหนดบริเวณการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรม (พื้นที่สีเขียว green area) ไว้ด้วย และพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 เป็นกฎหมายซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อดำเนินการพัฒนาที่ดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสำรวจจำแนกและทำสำมะโนที่ดิน เพื่อให้ทราบข้อมูลของทรัพยากรเพื่อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยการวางแผนการใช้ที่ดิน และการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน

การกำหนดการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรม ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เป็นการให้อำนาจอธิบดีกรมที่ดินที่จะยื่นคำร้องต่อศาลให้ศาลสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่เจ้าของที่ดินทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ที่ดิน หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ให้ตกเป็นที่ดินของรัฐ ทั้งอาจจะดำเนินการจัดที่ดินที่ได้มาเป็นของรัฐนั้นให้เกษตรกรภายหลังต่อไปได้ และยังให้อำนาจกำหนดขนาดการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวเอาไว้ไม่ให้มีการครอบครองที่ดินไว้เกินอัตราที่กฎหมายกำหนด แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าประมวลกฎหมายที่ดินมิได้มีบทบัญญัติกำหนดขนาดการถือครองที่ดิน ไม่ว่าผู้ถือครองที่ดินจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลเอาไว้ ซึ่งเป็นช่องทางที่ทำให้ชาวต่างด้าวเข้ามาถือครองที่ดินในนามนิติบุคคลประเภทบริษัท จำกัด ซึ่งมีคนไทยถือหุ้น 51% คนต่างด้าวถือหุ้น 49% แต่ในทางปฏิบัติคนต่างด้าวเป็นผู้บริหารกิจการ บริษัทเหล่านี้มักจะกว้านซื้อที่ดินไว้เก็งกำไรเป็นอย่างมากและมักจะปล่อยที่ดินรกร้างว่างเปล่าขาดการทำประโยชน์ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การทำเกษตร อันเป็นปัญหาสำคัญในการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมประการหนึ่ง

การกำหนดการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 นั้นแต่เดิมกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินที่มีอยู่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินอยู่บ้าง เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ก็เพียงข้อปฏิบัติในขอบเขตของแต่ละบุคคลที่เป็นเจ้าของที่ดิน ซึ่งในระดับนี้สามารถควบคุมการใช้ที่ดินได้เพียงก่อให้เกิดความเป็นระเบียบและไม่ขัดแย้งกันระหว่างทรัพย์สินของแต่ละบุคคล แต่ไม่อาจกำหนดขอบเขตการใช้ที่ดินให้กว้างขวางและป้องกันปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการใช้ที่ดินที่ไม่เหมาะสมได้ จึงมีการตรากฎหมายพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการการใช้ที่ดินในเขตชุมชนเมือง แต่ก็ให้อำนาจที่จะกำหนดเขตพื้นที่ที่เป็นเขตเกษตรกรรม (เขตพื้นที่สีเขียว GREEN AREA) ได้ ซึ่งเป็นการกำหนดการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมทางอ้อมอีกวิธีหนึ่งด้วย

ตามกฎหมายผังเมืองกำหนดให้ที่ดินประเภทใช้เพื่อการเกษตรเป็นพื้นที่สีเขียว (green area) ซึ่งมีความหมายโดยกว้างหมายถึงพื้นที่เว้นว่างหรือพื้นที่โล่ง (open space) นอกเหนือจากพื้นที่ปลูกสร้างของเมือง และยังอาจมีความหมายเฉพาะ โดยหมายถึงพื้นที่ซึ่งมีการกำหนดเขตการใช้ที่ดิน (zoning) โดยผ่านทางกฎหมาย เพื่อบูรณรักษ์พื้นที่เกษตรกรรมบนพื้นดินที่มีความเหมาะสมอย่างยิ่งสำหรับการเพาะปลูก

เนื่องจากคุณภาพของดินและสภาพดินฟ้าอากาศตลอดจน การควบคุมการปลูกสร้างอาคารและการใช้ประโยชน์และการใช้ที่ดินประเภทอื่น ๆ ซึ่งจะมีผลเสียถึงการเกษตรหรือต่อสิ่งจำเป็นพื้นฐานของเกษตรกรรม พื้นที่สีเขียวตามความหมายนี้ เป็นความหมายตามพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518

เมื่อมีการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยการกำหนดพื้นที่สีเขียวตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 จึงเกิดสภาพบังคับตามกฎหมายก็คือ การจำกัดสิทธิของเจ้าของที่ดินด้วยการห้ามมิให้ใช้ที่ดิน ผิดแผกไปจากข้อกำหนดไว้ในผังเมืองรวม หากมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว (มาตรา 27 วรรคแรก) และหากมีผู้ฝ่าฝืนจะมีโทษถึงขั้นจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 83)

การกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 เป็นการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรโดยการวางแผนการใช้ที่ดินซึ่งหมายความรวมถึงการกำหนดขอบเขตบริเวณการใช้ที่ดินตามความแตกต่างของลำดับชั้นแห่งการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน หมายถึง การกำหนดบริเวณเพื่อใช้ที่ดินในเรื่องต่าง ๆ เช่นอาจกำหนดเป็นพื้นที่เกษตรกรรมที่อยู่อาศัย หรืออาจจะละเอียดถึงขั้นกำหนดพื้นที่เพาะปลูกซึ่งจำเป็นต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการพัฒนาและอนุรักษ์สภาพแวดล้อม โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพให้บังเกิดประโยชน์สูงสุด แต่ในปัจจุบัน การกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดินฯ เป็นเพียงการจัดทำข้อมูลแผนการใช้ที่ดินให้แก่จังหวัดเพื่อดำเนินการต่อไป ดังที่กล่าวมาแล้วในข้อ 3.6 เท่านั้น

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าการจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีวิวัฒนาการมาเป็นลำดับ ในอดีตการจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นเพียงการรับรองกรรมสิทธิ์ของประชาชน และกำหนดสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อใช้ทำการเกษตรเท่านั้น มิได้มีการจัดการในแง่ที่จะเพิ่มศักยภาพในการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมแต่อย่างใด เกษตรกรสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินได้โดยอิสระ รัฐเพียงเข้ามาเพื่อจัดการกับการถือครองและกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่ในปัจจุบัน รัฐได้เข้ามาบริหารการจัดการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรม โดยมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและมีความคิดในการจัดการหลายแนวทาง ทั้งการจัดการน้ำ การจัดการดิน และการจัดการที่ดิน นอกจากจะมีคณะกรรมการระดับชาติรับผิดชอบดูแลอยู่หลายชุด ทั้งที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมาย และโดยมติคณะรัฐมนตรีแล้ว ยังมีหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอยู่หลายหน่วยงาน ซึ่งแต่ละหน่วยงานต่างมีกฎหมายหรือระเบียบเฉพาะของตนเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน ทำให้การจัดการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมมีการจัดการในแต่ละพื้นที่คนละแนวทาง แล้วแต่หน่วยงานใดจะเป็นผู้รับผิดชอบกับพื้นที่นั้น ๆ ซึ่งหากได้มีการจัดการในลักษณะประสานประโยชน์ในความสามารถของหน่วยงานของรัฐ ในการจัดการแต่ละด้านแล้ว จะก่อให้เกิดการพัฒนาพื้นที่เกษตรมีศักยภาพสูงสุดให้ผลผลิตต่อไร่ในอัตราสูง เกษตรกรก็จะเกิดการรักและหวงแหนที่ดิน ไม่เปลี่ยนสภาพการใช้ที่ดินไปเพื่อกิจกรรมอื่น อันเป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถานการณ์การจัดการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมเช่นในปัจจุบัน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับพื้นที่เกษตรกรรม

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509)

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ได้กำหนดแนวทางหลักในการพัฒนาประเทศ เน้นเฉพาะด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ โดยเฉพาะการลงทุนในสิ่งก่อสร้างขั้นพื้นฐาน ในรูปของระบบคมนาคมและขนส่ง ระบบเขื่อนเพื่อการชลประทานและพลังงานไฟฟ้า สาธารณูปการ ฯลฯ เป็นอันมาก การที่รัฐทุ่มเททรัพยากรเข้าไปในรูปโครงการดังกล่าวนี้ ก็เพื่อเป็นการปูพื้นฐานให้มีการลงทุนในด้านเอกชน และเพิ่มผลผลิตทางสาขาเกษตรและอุตสาหกรรมอย่างได้ผลดี เพื่อให้เศรษฐกิจของประเทศก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว

พื้นที่เกษตรกรรมในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ได้วางแผนเกี่ยวกับที่ดินไว้ว่านโยบายเรื่องทรัพยากรที่ดินจะเน้นด้านการจำแนกประเภทที่ดินและการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514)

แนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ยังคงยึดแนวทางเดิมตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 เพื่อให้มีความสอดคล้องกับในระยะ 6 ปีก่อนหน้า และได้มีการขยายขอบเขตของแผนให้คลุมถึงการพัฒนาของรัฐโดยสมบูรณ์ โดยได้รวมการพัฒนาในด้านรัฐวิสาหกิจและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเข้าไว้ด้วย นอกจากนี้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ยังได้เน้นหนักในกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจและสังคมต่าง ๆ หลายประการ ซึ่งแผนพัฒนาฯ ฉบับแรกได้ระบุไว้ไม่แน่ชัด หรือมิได้กล่าวถึงได้แก่ความพยายามของรัฐที่จะกระจายการพัฒนาให้บังเกิดผลไปทั่วประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตทุรกันดารและห่างไกลความเจริญ ดังจะเห็นได้ว่าประมาณร้อยละ 75-80 ของงบประมาณทั้งหมดเป็นการลงทุนใช้จ่ายในส่วนภูมิภาค ตามโครงการซึ่งจะก่อความเจริญให้กับท้องถิ่น ยิ่งกว่านั้นยังมีโครงการพิเศษนอกเหนือไปจากโครงการพัฒนาในหน้าที่ปกติของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เช่น โครงการพัฒนาภาค โครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท และโครงการช่วยเหลือชาวนา เป็นต้น ซึ่งต่างก็มีวัตถุประสงค์ที่จะปรับปรุงฐานะของประชาชนในท้องถิ่นชนบทให้เจริญเร็วยิ่งขึ้น กล่าวโดยสรุป ในแผนฯ นี้ได้เป็นการเสริมสร้างโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น และได้มีการคำนึงถึงความสอดคล้องกับโครงการอื่น ๆ ด้วย แทนที่จะคำนึงถึงผลตอบแทนโดยตรง และโดยอ้อมของแต่ละโครงการเพียงอย่างเดียว

พื้นที่เกษตรกรรมในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 นี้เน้นหนักด้านการปรับปรุงระบบการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร ระบบการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรและสมรรถภาพของการใช้ที่ดินเพื่อการผลิตทางการเกษตรตลอดจนการพัฒนา ที่ดิน โดยคำนึงถึงการอนุรักษ์ดินและน้ำเป็นสำคัญ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519)

พื้นที่เกษตรกรรมในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 นี้ เน้นหนักด้านกรรมสิทธิ์ การถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร โดยสนับสนุนให้เกษตรกรมีที่ทำกินเป็นของตนเองป้องกันหรือบรรเทาการสูญเสียกรรมสิทธิ์

ในที่ดินเพื่อการเกษตร เร่งรัดการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรให้ได้ผลตอบแทนสูงสุดตลอดจนการอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดิน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524)

เน้นบูรณะและปรับปรุงการบริหารทรัพยากรหลักของชาติ รวมทั้งการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติมาพัฒนาในลักษณะที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนส่วนใหญ่ในชาติ โดยเฉพาะที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ และแหล่งแร่ ทั้งนี้ได้วางแนวทางพัฒนาอย่างมีระบบและสอดคล้องกันในด้านการเร่งการปฏิรูปและพัฒนาที่ดิน การพัฒนาและจัดสรรแหล่งน้ำภายในประเทศ การอนุรักษ์ท้องทะเลหลวง การสงวนไว้และการนำมาใช้ของแหล่งแร่ การอนุรักษ์และบูรณะทรัพยากรป่าไม้ และการสำรวจและพัฒนาแหล่งพลังงานที่สำคัญยิ่งของประเทศ คือ น้ำมันปิโตรเลียมและก๊าซธรรมชาติในบริเวณอ่าวไทย ตลอดจนถึงทะเลด้านตะวันออกของภาคใต้

พื้นที่เกษตรกรรมในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้กำหนดเป้าหมายดังนี้

1. เร่งรัดงานปฏิรูปที่ดิน เพื่อเป็นพื้นฐานที่สำคัญต่อการพัฒนาการทางการเกษตร โดยมุ่งปรับปรุงในด้านการถือครองที่ดินสำหรับให้เกษตรกร ที่ไม่มีที่ทำกินเป็นของตนเองหรือมีน้อยไม่เพียงพอแก่การเพาะปลูก หรือผู้เช่าเข้าอยู่อาศัยทำกิน ในระยะต่อไปจะดำเนินการปรับปรุงทรัพยากรการเกษตรและเพิ่มปัจจัยการผลิตให้ควบคู่กับการให้บริการด้านอื่น ๆ

2. ในการวางแผนการดำเนินงานเกี่ยวกับที่ดิน ได้กำหนดเป้าหมายโดยส่วนรวมไว้ด้วยการมุ่งดำเนินงานแก้ไขปัญหาในเขตพื้นที่ที่มีเกษตรกรเป็นผู้เช่าที่ดินร้อยละ 40 ขึ้นไป ให้มีที่ดินเป็นของตนเองให้มากที่สุด และดำเนินการจัดที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต

กล่าวโดยส่วนรวมแล้ว แผนพัฒนาการทางเศรษฐกิจฯ ฉบับนี้ มุ่งแก้ปัญหาเรื่องที่ทำกินโดยการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนและแก้ปัญหาเรื่องการจัดที่ดินที่ซ้ำซ้อน โดยวางนโยบายเกี่ยวกับการประสานงานในหน่วยงานที่เกี่ยวกับการจัดที่ดิน ด้วยการจัดตั้งหน่วยบริหารด้านการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรขึ้นเป็นหน่วยเดียวกันโดยรวมหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นทบวงมีรัฐมนตรีรับผิดชอบโดยตรง และยังได้วางนโยบายแก้ไขการขาดเอกภาพของระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโครงการจัดที่ดินของส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากให้มีลักษณะเป็นระบบที่สอดคล้องและสัมพันธ์กัน เพื่อให้มีการดำเนินงานภายใต้การควบคุม อำนวยการและการประสานงานที่มีเอกภาพ

แต่เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาของแผนพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับนี้แล้วปรากฏว่านโยบายเรื่องการจัดตั้งหน่วยบริหารด้านการจัดที่ดินทำกินแก่ราษฎรเป็นทบวงไม่สามารถดำเนินการได้ และความซ้ำซ้อนของการจัดที่ดินก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขเท่าที่ควร ซึ่งก็เหมือนกันกับนโยบายที่ต้องการป้องกันการสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเกษตรกร

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เป็นแผนที่ได้ปรับแนวนโยบายในการพัฒนาประเทศ "แนวใหม่" ทั้งนี้เนื่องจากปรากฏว่า จากการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาแล้ว 4 แผน รวมเป็นเวลา 20 ปี เศรษฐกิจของประเทศไทยได้ขยายตัวรวดเร็วไปอย่างเห็นได้ชัด แต่การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจและการเงินจากภายนอกประเทศ ซึ่งเกิดขึ้นตั้งแต่ปี 2516/17 เป็นต้นมา ได้ส่งผลกระทบต่อการค้าเงินงานพัฒนาหลายด้าน เช่น การใช้จ่ายเกินตัว ปัญหาความยากจน ปัญหาโครงสร้างเศรษฐกิจอ่อนแอไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับภาวะของโลก

พื้นที่เกษตรกรรมในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5

ในแผนพัฒนาฉบับที่ 5 บทที่ 2 เรื่องแผนปรับโครงสร้างทางการเกษตร การเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ได้กล่าวถึงพื้นที่เกษตรกรรมไว้ดังนี้

เร่งรัดสำรวจการใช้ที่ดินเพื่อกำหนดนโยบายการใช้ที่ดินมิให้เขตเมืองขยายตัวออกไปยังพื้นที่การเกษตร ที่รัฐได้ลงทุนระบบชลประทานไว้แล้ว หรือพื้นที่ที่ดินมีคุณภาพ ซึ่งสามารถให้ผลผลิตได้สูง และส่งเสริมการใช้ที่ดินสำหรับการเพาะปลูกให้ถูกประเภท

และในระหว่างระยะเวลาที่ใช้แผนพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 ออกมาใช้บังคับ โดยมีมุ่งหวังให้การใช้ที่ดินเป็นไปตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้ ซึ่งในแผนพัฒนาฉบับที่ 5 นั้น ได้กำหนดนโยบายเน้นหนักในด้านต่าง ๆ ดังนี้

- (1) เร่งรัดการสำรวจการใช้ที่ดินเพื่อกำหนดนโยบายการใช้ที่ดิน
- (2) กำหนดสิทธิในที่ดินของเอกชนเพื่อการเกษตรได้ไม่เกิน 50 ไร่
- (3) ดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดิน
- (4) เร่งรัดการปฏิรูปที่ดิน โดยเฉพาะในเขตภาคกลาง และภาคเหนือตอนล่าง
- (5) สำรวจเพื่อจำแนกป่าเสื่อมโทรม ที่ดินเหมาะสมกับการเกษตรเพื่อจัดเป็นที่ดินทำกินให้แก่

เกษตรกร

- (6) ปรับปรุงกฎหมายควบคุมการเช่าที่นา
- (7) ปรับปรุงดินที่มีปัญหาพิเศษ เช่น ดินเค็ม ดินเปรี้ยว
- (8) ปรับปรุงกฎหมายเพื่อที่จะป้องกัน และคุ้มครองที่ทำการเกษตรซึ่งทางรัฐได้ลงทุนทางด้าน

พัฒนาไปแล้ว

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 นั้นได้กำหนดแนวทางการพัฒนาประเทศไว้ว่าจะเน้นการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจในอัตราสูงกว่าในช่วงแผน 5 ตามแนวทางดังนี้

- (1) เพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนาประเทศ ทั้งในด้านทรัพยากรมนุษย์ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนปรับปรุงระบบการบริหารและการจัดการโดยยึดหลักการทำงานอย่างเป็นระบบและครบวงจร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทบทวนบทบาทของรัฐ ให้อยู่ในกรอบที่เป็น

หน้าที่อันชอบธรรมของรัฐ และคำนึงถึงความเหมาะสมกับขีดความสามารถและฐานะการเงิน การคลัง เป็นสำคัญ โดยหันมาเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนให้มากขึ้นในการพัฒนาประเทศ ไม่เฉพาะแต่ทางด้านการผลิตเท่านั้น แต่ให้รวมถึงการให้บริการพื้นฐานบางประการซึ่งเคยเป็นหน้าที่ของรัฐอีกด้วย

(2) ปรับปรุงระบบการผลิต การตลาด และการยกระดับคุณภาพปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ต้นทุน สินค้าลดลง กระจายชนิดสินค้าให้มากขึ้นควบคู่ไปกับการขยายตลาด ซึ่งจะทำให้สินค้าไทยสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ดียิ่งขึ้น ขณะเดียวกันก็จะเน้นการพัฒนาาระบบตลาดในประเทศไทย พร้อม ๆ กัน

(3) มุ่งกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ภูมิภาคและชนบทมากขึ้น โดยให้ยึดกลุ่มผู้มีรายได้น้อยทั้งในภูมิภาคและชนบท เป็นกลุ่มเป้าหมายหลักที่ควรได้รับผลจากการพัฒนาประเทศ

พื้นที่เกษตรกรรมในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ได้กล่าวถึงปัญหาการใช้ที่ดินไม่มีประสิทธิภาพ นั้นมีอยู่ 2 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ การใช้ที่ดินไม่ตรงกับสมรรถนะของที่ดินและการนำที่ดินที่เหมาะสมแก่การเกษตรมาใช้เพื่อกิจกรรมอื่น ๆ เช่นที่อยู่อาศัยและโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น และสถานการณ์ดังกล่าวต้องได้รับการแก้ไข และยังกำหนดนโยบายเกี่ยวกับพื้นที่เกษตรกรรมดังนี้

(1) เพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ที่ดิน โดยการจัดทำแผนการใช้ที่ดินและพัฒนาทรัพยากรที่ดินพร้อมทั้งจัดระบบข้อมูลที่ดินให้สมบูรณ์

(2) เร่งรัดการกระจายกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดิน โดยการจัดตั้งธนาคารที่ดินและเร่งรัดการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(3) ปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีให้เหมาะสม โดยการปรับปรุงการประเมินราคาที่ดินให้ได้มาตรฐาน

(4) เร่งรัดการจำแนกพื้นที่ที่เหมาะสมทางการเกษตร ออกจากพื้นที่ป่าไม้

(5) เร่งรัดการจัดที่ดินและการออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่ราษฎรใช้ทำกินให้ถูกต้องตามกฎหมาย

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 เป็นแผนที่ให้ความสำคัญแก่การพัฒนาในทุก ๆ ด้าน กล่าวคือ จะรักษาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไว้ในอัตราที่เหมาะสมและมีเสถียรภาพควบคู่ไปกับการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมสู่ประชากรส่วนใหญ่ และการกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคและชนบทให้กว้างขวางยิ่งขึ้น และเร่งรัดพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีความสามารถที่จะช่วยตัวเองได้มากยิ่งขึ้นและพัฒนาคุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อมตลอดจนอนุรักษ์ทรัพยากร ธรรมชาติไว้มิให้เสื่อมโทรมลงไป

พื้นที่เกษตรกรรมในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ได้กำหนดเป้าหมายดังนี้

(1) เน้นการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในชนบท โดยเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิที่ดินทั่วประเทศ

(2) จำแนกป่าสงวนแห่งชาติที่มีสภาพเสื่อมโทรมออก เพื่อนำไปจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรด้วยการปฏิรูปที่ดิน

(3) กำหนดนโยบายการใช้ที่ดินเขตเกษตรที่มีความอุดมสมบูรณ์ที่รัฐบาลได้ลงทุนระบบชลประทานและบริการขั้นพื้นฐานไปแล้วจำนวนมากให้มีความชัดเจน และมีผลในทางปฏิบัติเพื่อให้สามารถทำการเกษตรเต็มตามศักยภาพของพื้นที่

(4) กำหนดนโยบายการใช้น้ำชลประทานและการจัดเก็บค่าน้ำชลประทานเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เกษตรกรนอกเขตชลประทาน

(5) พิจารณาจัดระบบการถือครองที่ดินแต่ละประเภทให้เหมาะสมกับการพัฒนาเศรษฐกิจและการกระจายรายได้ของสังคม

แนวคิดและทิศทางพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8

แนวคิดและทิศทางในการพัฒนาประเทศในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 กำหนดให้การพัฒนาคนเป็นวัตถุประสงค์หลักอย่างเดียวของการพัฒนาประเทศ การพัฒนาเศรษฐกิจจะเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการพัฒนาคนถือว่าการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ เพราะเป็นครั้งแรกของการวางแผนที่กำหนดวัตถุประสงค์เดียว และนำเรื่องคนเป็นเป้าหมายหลัก ในการที่จะดำเนินการแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้มีกลยุทธ์มุ่งเพิ่มศักยภาพของคนทุกกลุ่มเป้าหมาย ทุกกลุ่มอายุ และประการสำคัญยิ่งให้ความสำคัญต่อการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของคนในการพัฒนาและให้มีการพัฒนาที่สมดุลทั้งของเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม

(1) เน้นการพัฒนาคนให้เป็นคนที่มีสมรรถนะทั้งความรู้และปัญญา ทั้งกาย และจิตใจ ใน 3 มิติควบคู่กันไป คือ "คนเก่ง คนดี คนแข็งแรง" ทั้งเป็นการพัฒนาคนโดยคนและเพื่อคน ทั้งนี้เพราะคนเป็นทั้งผู้กระทำและผู้ได้รับผลการกระทำในกระบวนการพัฒนา

(2) การพัฒนาที่ยั่งยืนและมีความสมดุลทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและพึ่งพาตนเองได้ แม้จะกำหนดให้การพัฒนาคนเป็นวัตถุประสงค์หลักแต่ก็ไม่ละเลยด้าน อื่น ๆ โดยเฉพาะเศรษฐกิจ การเมือง และสิ่งแวดล้อม

(3) การมีส่วนร่วมของประชาชนทุกกลุ่มในการกำหนดทิศทาง และแนวทางของตนเองในทุกระดับ คือ ครอบครัว ชุมชน และสังคม ประสานการวางแผนจากส่วนล่างขึ้นสู่เบื้องบน (Bottom Down) และจากการวางแผนจากส่วนกลางสู่ระดับล่าง (Top Down) และมีระบบการติดตามประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ²¹

ในทางพื้นที่เกษตรกรรมนั้น ได้มีแนวคิดในทางพัฒนาการดังนี้

(1) ให้มีการพัฒนาเทคโนโลยีชาวบ้าน เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยคำนึงถึงการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อคุณภาพชีวิต

²¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "แนวความคิดการพัฒนาประเทศไทยในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8" (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2538), หน้า 1-15.

(2) การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เพิ่มบทบาทของประชาชนในการเรียนรู้การพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ อนุรักษ์และจัดการสิ่งแวดล้อมให้มากขึ้น

(3) การจัดการลุ่มน้ำให้เพียงพอ และสอดคล้องกับความต้องการ ทั้งในภาคเกษตรและวิชาการและกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่น ๆ โดยให้มีการจัดการความต้องการใช้น้ำ (demand management) และทำแผนการจัดสรรน้ำในแต่ละลุ่มน้ำ การจัดทำแผนประสานการจัดการระหว่างลุ่มน้ำ การประสานความร่วมมือระหว่างประเทศไทยในการใช้แหล่งน้ำระหว่างประเทศการให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์เขตน่าน้ำลำธารและพื้นที่ป่าไม้

จากแนวคิดดังกล่าว จะเห็นได้ว่าทิศทางในการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรม จะเน้นไปที่การอนุรักษ์ทรัพยากรไม่ว่าจะเป็นการจัดการน้ำ การจัดการดิน และการจัดการที่ดิน โดยเน้นการพัฒนาการเกษตรอย่างยั่งยืน (sustainable development) ในการพัฒนาหลาย ๆ ด้าน เป็นหลักตลอดจนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่เกษตรกรรมของตนเอง เพื่อเสริมบทบาทหน้าที่ของเกษตรกรตลอดจนเป็นการประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรได้เข้าใจในการจัดการอย่างถูกต้องเหมาะสมอีกด้วย จึงจำเป็นต้องติดตามต่อไปว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ตามแนวคิดและทิศทางดังกล่าว จะสามารถจริง โลงภาคเกษตรกรรมให้เป็นการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืนได้หรือไม่ต่อไป

จากที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าในช่วงระยะของแผนพัฒนาฉบับที่ 1-4 (พ.ศ. 2504-2524) การพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมได้ให้ความสำคัญกับการเพิ่มผลผลิตการเกษตรเพื่อเร่งรัดอัตราการขยายตัวมาตรการพัฒนาได้เน้นด้านโครงสร้างพื้นฐานด้านการเกษตร ทั้งด้านการชลประทาน ที่ดินทำกิน ถนนหนทาง ตลอดจนการวิจัยและส่งเสริมการเกษตรเพื่อเสริมสร้างโอกาสทำการเกษตรให้กับเกษตรกร รวมทั้งเน้นมาตรการด้านการตลาดและยกระดับราคาผลผลิตการเกษตรเพื่อจูงใจเกษตรกรให้เพิ่มผลผลิตด้วยการจัดที่ดินให้การสนับสนุนเกษตรกรมีที่ทำกินเป็นของตนเอง เร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินเท่านั้น มีเพียงในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 เท่านั้นที่ได้วางนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมให้เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ โดยพยายามกำหนดนโยบายให้มีการจัดตั้งทบวงทรัพยากรธรรมชาติขึ้น เพื่อแก้ไขการขาดเอกภาพของการจัดการที่ดินของหน่วยงานของรัฐที่ซ้ำซ้อน ให้สามารถจัดการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมได้อย่างมีระบบสมบูรณ์ และแก้ไขการขาดเอกภาพของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมให้มีลักษณะเป็นระบบสอดคล้องและสัมพันธ์กัน โดยหน่วยงานเดียวกัน แต่เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 แล้ว นโยบายดังกล่าวก็ไม่ได้รับการสานต่อให้เป็นรูปธรรมเท่าที่ควร เนื่องจากกระแสของนโยบายการพัฒนาประเทศแนวใหม่ ภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5

การพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรม ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5-6 (พ.ศ. 2525-2534) เน้นการปรับโครงสร้างการผลิตเพื่อให้ผลผลิตการเกษตรขยายตัวโดยการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตให้สูงขึ้นแทนการขยายพื้นที่ทำการเกษตรเช่นที่เป็นมาในอดีต และเน้นการผลิตที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ ซึ่งรวมถึงการปรับปริมาณการผลิตให้อยู่ในระดับที่พอดี และพัฒนาคุณภาพให้ตรงกับความต้องการของตลาด พร้อมกับกระจายการผลิตจากผลผลิตการเกษตรดั้งเดิมไปสู่ผลผลิตการ

เกษตรชนิดอื่นที่มีอยู่ทางด้านการตลาดมีมากขึ้น นอกจากนั้นยังให้ความสำคัญแก่การพัฒนาการเกษตรในพื้นที่ชนบทยากจน ตลอดจนส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนในการพัฒนาการเกษตร แต่อย่างไรก็ดีในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5-6 นี้กระแสของแนวความคิดในการพัฒนาประเทศแนวใหม่ในทางอุตสาหกรรม (nics) มีความรุนแรงมากขึ้นจนทำให้การพัฒนาพื้นที่เกษตรของประเทศไทยชะลอตัวลง ก่อให้เกิดการซื้อขายที่ดินเพื่อเก็งกำไรเป็นอย่างมาก เกษตรกรจึงไม่เกิดความรักความหวงแหนในที่ดินทำกินของตน ทำการเกษตรเพื่อรอการขายที่ดินเท่านั้น และเกิดความเสื่อมโทรมของพื้นที่เกษตรกรรมเป็นอย่างมาก

สำหรับการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) นั้น เป้าหมายอัตราการขยายตัวภาคการเกษตรตั้งไว้เฉลี่ยร้อยละ 3.4 ต่อปี พร้อมทั้งเน้นการเพิ่มรายได้ให้เกษตรกร โดยเร่งพัฒนาเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการแปรรูปสินค้าเกษตรพร้อมกันไปกับการปรับปรุงระบบการผลิตให้มีการกระจายชนิดของผลิตผลให้มีปริมาณและคุณภาพที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดด้วย ตลอดจนเน้นให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติด้านการเกษตรอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำชลประทาน โดยให้มีการอนุรักษ์ควบคู่กันไปกับงานด้านการพัฒนาการป้องกันและลดปัญหามลพิษและผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อม รวมทั้งส่งเสริมภาคเอกชนในการวิจัยพัฒนา และถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เหมาะสมไปสู่เกษตรกรควบคู่ไปกับการดำเนินการของรัฐ เร่งรัดพัฒนาคุณภาพเกษตรกรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการทำงานในภาคการเกษตร และเพิ่มโอกาสการเคลื่อนย้ายของแรงงานในภาคการเกษตรออกไปทำงานนอกภาคการเกษตรที่ขยายตัวรวดเร็วกว่าสาขาการเกษตรมากด้วย ส่วนในการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้นั้น ก็มุ่งที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ทำกิน เพื่อแก้ปัญหาการถือครอง ที่ดินของเกษตรกรเท่านั้น แต่ก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนในการพัฒนาที่ดินเกษตรกรรมที่ได้จัดให้เกษตรกรไปแล้ว และที่ดินในภาคการเกษตรอื่น ให้มีการพัฒนาอย่างเป็นระบบมีประสิทธิภาพและมีการจัดการที่ถูกต้อง เพื่อให้เกษตรกรสามารถประกอบอาชีพเกษตรกรรมเพียงพอแก่การครองชีพ ไม่ก่อให้เกิดการซื้อขายที่ดินเพื่อเก็งกำไร และการหลั่งไหลแรงงานเข้าสู่เมืองหลวง อีกทั้งเป็นการสงวนและคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้สามารถผลิตสินค้าเกษตรกรรมให้พอเพียงกับการบริโภคภายในประเทศ ซึ่งหากนำนโยบายที่เคยกำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 มาปิดฝุ่นเสียใหม่ก็คงยังไม่สายเกินควร

ส่วนการพัฒนาประเทศตามแนวความคิด และทิศทางการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 8 นั้นแม้จะกำหนดให้การพัฒนาคนเป็นวัตถุประสงค์หลักอย่างเดียว แต่เมื่อคนเป็นผู้กำหนดในการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ซึ่งในด้านการเกษตรนั้นเน้นการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืนจึงน่าจะติดตามว่าแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ที่จะพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืนนั้น จะมองเห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมอย่างเป็นระบบ มีกฎหมายที่เป็นเอกภาพและการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพสมบูรณ์ เพื่อกำหนดในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เพื่อสร้างการพัฒนาที่สมดุลก่อให้เกิดการพัฒนาการเกษตรอย่างยั่งยืนได้หรือไม่ต่อไป

นโยบายที่ดินแห่งชาติ

แม้ว่ารัฐจะมีนโยบายในการพัฒนาที่ดินอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 พ.ศ. 2504 ดังที่กล่าวมาแล้ว แต่นโยบายที่ดินก็ยังขาดเอกภาพ และมีได้สอดคล้องกับนโยบายพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติชนิดอื่น ๆ โดยเฉพาะในเรื่องการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรม ซึ่งแนวทางการปฏิบัติในการพัฒนาดังกล่าว ไม่มีความชัดเจนและขาดความเป็นเอกภาพ เนื่องจากการจัดตั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขึ้นมาหลายหน่วยงานรวมทั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาที่ดินเพื่อการเกษตร ซึ่งแต่ละหน่วยงาน และคณะกรรมการแต่ละชุด ต่างก็พยายามหาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินเพื่อการเกษตรให้ลุล่วงไป และแนวทางเหล่านั้นก็มีทั้งที่สอดคล้องและขัดแย้งกัน ประกอบกับเกิดการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาลและคณะกรรมการชุดต่าง ๆ อยู่ตลอดเวลา ทำให้ไม่สามารถระบุได้อย่างชัดเจนว่า ใครเป็นผู้กำกับนโยบายที่ดินของประเทศ ทำให้ปัญหาที่ดินที่มีอยู่อย่างมากมาย แทนที่จะลดลงกลับทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น การขาดนโยบายที่ดินหลักของชาติทำให้หน่วยงานที่ดินของรัฐทั้งหลาย ดำเนินการแก้ปัญหาตามแนวทางของตน โดยอาศัยกฎหมายหรือระเบียบของหน่วยงานนั้น ๆ เป็นหลัก ไม่มีการประสานงานในรูปแบบที่เหมาะสม งบประมาณและอัตราค่าสิ่งที่ได้รับในแต่ละปีก็ต้องแบ่งไปใช้ในระหว่างหน่วยงานที่ดินต่าง ๆ ซึ่งก็ไม่เพียงพอที่จะดำเนินการให้มีประสิทธิภาพและเห็นได้ชัดเจน การบุกรุกที่ทำกินในเขตป่าไม้ก็ยังคงดำเนินต่อไป การสูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดิน และการไร้ที่ทำกิน ยังคงเกิดขึ้นตลอดเวลา เกิดเป็นปัญหาทับถมมากขึ้นเรื่อย ๆ จากการที่ไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาให้ลุล่วงไปได้ของหน่วยงานต่าง ๆ

จากสถานการณ์ที่เริ่มจะถึงจุดวิกฤตของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ในรูปของความขัดแย้งที่ปรากฏในช่วงปลายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 และจากการที่ได้นำทรัพยากรธรรมชาติไปใช้ในด้านต่าง ๆ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจโดยขาดการวางแผนการจัดการที่ดี และขาดการคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในอนาคต จึงเกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติที่ยังเหลืออยู่ และกลายเป็นประเด็นปัญหาหนึ่งของการพัฒนาประเทศในปัจจุบัน รัฐบาลจึงได้ให้ความสนใจ ทั้งในด้านนโยบายและทิศทางการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ ดังจะเห็นได้จากการกำหนดแผนพัฒนาทรัพยากรที่ดินขึ้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 โดยมีวัตถุประสงค์ 2 ประการคือ

1. เพื่อให้การพัฒนา การจัดสรร และการใช้ทรัพยากรที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสานสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวม และเพื่อให้มีการกระจายกรรมสิทธิ์โดยเสมอภาค การกระจายรายได้สู่ชนบท การสร้างการจ้างแรงงาน และการเสริมสร้างเศรษฐกิจของประเทศ
2. เพื่ออนุรักษ์และป้องกันแก้ไขความเสื่อมโทรมของทรัพยากรที่ดิน และในแผนดังกล่าวได้กำหนดนโยบายและมาตรการสำหรับการพัฒนาไว้ด้วย

และเพื่อให้การแก้ไขปรับปรุงปัญหาที่ดิน และการพัฒนาที่ดินของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลได้พิจารณาเห็นว่า ควรจะมีนโยบายที่ดินที่มีเอกภาพชัดเจน ไม่ขัดแย้งกับนโยบายกฎหมาย หรือมติต่าง ๆ ที่มีอยู่ ดังนั้น เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2530 คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติอนุมัตินโยบาย

ที่ดิน ตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นแนวทางกำหนดหน่วยงานเกี่ยวกับที่ดินในการปฏิบัติงาน และเพื่อให้เกิดผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ เกิดความเป็นธรรมในสังคม และเกิดความมั่นคงสูงสุด จึงได้มีการกำหนดนโยบายที่ดินแห่งชาติขึ้น โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมดังนี้

นโยบาย

- 1) ออกกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม เพื่อสงวนพื้นที่ทำการเกษตรที่มีความอุดมสมบูรณ์ไว้มิให้เปลี่ยนสภาพการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมอื่น ๆ
- 2) เร่งดำเนินการพัฒนาการเกษตร โดยแบ่งพื้นที่ออกเป็น 2 ส่วน คือ
 - ก) พื้นที่การเกษตร ในเขตชลประทานประมาณ 21 ล้านไร่ ให้ปรับโครงสร้างการผลิตสินค้าเกษตรบางชนิด เช่น ข้าว อ้อย และหาพืชชนิดใหม่มาปลูกแทน ลดต้นทุนในการผลิต และสร้างกิจกรรมที่เพิ่มมูลค่าของสินค้าเกษตร ซึ่งจะเป็ระบบเกษตรกรรมวงจรโดยสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา
 - ข) พื้นที่เขตเกษตรน้ำฝน ในบริเวณพื้นที่ที่ดินมีความอุดมสมบูรณ์ปริมาณน้ำฝนสม่ำเสมอ ให้มีการกระจายการผลิต โดยการปลูกพืชที่ให้ผลตอบแทนสูง เช่น ไม้ผล และไม้ยืนต้น และเร่งรัดการวิจัยในการเพิ่มผลผลิตของพืชให้สูงขึ้น ส่วนในบริเวณที่ดินไม่ค่อยเหมาะสมต่อการเกษตร ปริมาณน้ำฝนไม่สม่ำเสมอ ให้เลิกปลูกพืชที่ให้ผลตอบแทนต่ำเร่งรัดการวิจัยเกี่ยวกับพันธุ์พืชที่จะนำมาปลูกทดแทน และระบบการปลูกพืชที่เหมาะสมกับแต่ละท้องถิ่น
- 3) ปรับปรุงและแก้ไขดินที่มีปัญหาพิเศษ เช่น ดินเปรี้ยว ดินเค็ม ดินยึดหดตัวสูง ดินทรายจัด ดินตื้น ซึ่งมีเนื้อที่รวมถึง 63 ล้านไร่ โดยเร่งรัดดำเนินการวิจัย เพื่อหาวิธีแก้ไขและปรับปรุง ตลอดจนแนวทางในการนำที่ดินเหล่านี้ มาใช้ประโยชน์ในอนาคตเพื่อแก้ปัญหาขาดแคลนที่ดินทำกิน
- 4) จัดทำโครงการการอนุรักษ์ดินและน้ำ โดยใช้วิธีการที่ไม่ยุ่งยากและลงทุนน้อย สามารถถ่ายทอดให้เกษตรกรแต่ละรายสามารถนำไปปฏิบัติได้เอง โดยรัฐเป็นผู้ให้คำแนะนำทางด้านวิชาการ ส่วนในพื้นที่ที่มีปัญหารุนแรงเกินขีดความสามารถของเกษตรกรนั้น ให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการ
- 5) เร่งรัดดำเนินการและประกาศใช้ผังเมืองรวม ที่อยู่ในระหว่างดำเนินการให้แล้วเสร็จ เพื่อให้การใช้ที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและชุมชนตรงกับหลักการวางผังเมือง และให้รัฐและเอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาภาคและเมืองหลัก
- 6) ทบทวนและแก้ไข ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ มติต่าง ๆ และองค์กรในการจัดที่ดิน เพื่อแก้ไขความแตกต่างในด้านสิทธิที่ดิน ขนาดของที่ดิน ระดับในการพัฒนา และปัญหาในการจัดที่ดิน
- 7) ให้มีการพัฒนาปัจจัยขั้นพื้นฐาน ควบคู่ไปกับการจัดที่ดิน
- 8) ปรับปรุงการเรียกเก็บเงินค่าพัฒนาที่ดินในการจัดที่ดิน ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 มาตรา 10 ให้สูงขึ้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม ที่ได้นำภาษีอากรจาก

ส่วนอื่น ๆ มาใช้จ่ายในการจัดที่ดิน และก่อให้เกิดภาวะผูกพันในที่ดิน และสอดคล้องกับโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรที่จัดซื้อที่ดินมาแล้วในเกษตรกรเช่าซื้อ

9) จัดตั้งสถาบันการเงินในรูปของธนาคารที่ดิน เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสนับสนุนการดำเนินงานจัดที่ดินและการปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้การจัดที่ดินและการปฏิรูปที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพรวดเร็ว และช่วยให้ราษฎรที่ไร้ที่ดิน ได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ตลอดจนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างถูกต้องตามกฎหมายต่อไป

กลยุทธ์และมาตรการ

กลยุทธ์และมาตรการที่เกี่ยวกับการจัดการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรม

- จากนโยบายที่ดินแห่งชาติที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งแบ่งออกเป็นนโยบายที่ดินเพื่อเศรษฐกิจ นโยบายที่ดินเพื่อสังคม นโยบายที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ นโยบายที่ดินเพื่อความมั่นคง และนโยบายที่ดินสำหรับชาวนั้น มีสาระเกี่ยวข้องกับจัดการ 2 ด้าน ได้แก่ "นโยบายด้านการใช้ที่ดิน" และ "นโยบายด้านการถือครองที่ดิน"

แต่ในนโยบายที่ดินแห่งชาตินี้เอง มิได้กำหนดนโยบายในส่วนของการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมอย่างมีประสิทธิภาพ เพียงแต่กำหนดนโยบายกว้าง ๆ ในการจัดการการใช้ประโยชน์ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างคนต่างดำเนินการนั้นปฏิบัติงานไปในแนวทางเดียวกันตามนโยบายที่วางไว้เพื่อผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ ซึ่งหากนโยบายที่ดินแห่งชาติดังกล่าวกำหนดให้มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ได้ใช้ความสามารถความถนัดของแต่ละหน่วยงานเข้าไปดำเนินการพัฒนาพื้นที่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เช่น ให้มีการวางแผนการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรในแต่ละจังหวัดให้ชัดเจนสอดคล้องกับการวางแผนผังเมืองรวมในส่วนที่เป็นพื้นที่เกษตรกรรม และมีการพัฒนาที่ดินและจัดรูปที่ดินในพื้นที่ที่ได้วางแผนการใช้ที่ดินไว้ให้เหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่ อันก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรม เป็นต้น

การวางแผนนโยบายที่ดินที่ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ปฏิบัติงานเป็นการเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกันเช่นนี้ จะทำให้เกิดการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมที่มีระบบ ทำให้เกษตรกรสามารถประกอบอาชีพเกษตรกรรมได้อย่างเพียงพอแก่การครองชีพ ซึ่งในปัจจุบันนโยบายที่ดินแห่งชาติก็ได้กล่าวถึงการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมแบบครบวงจรนี้ไว้

ปัญหาอีกประการหนึ่งก็คือ นโยบายที่ดินแห่งชาติ เป็นนโยบายที่ขาดอำนาจในการสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามนโยบายอย่างเคร่งครัดเป็นเพียงนโยบายที่ให้มีการประสานงานให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเพื่อพิจารณาเฉพาะในส่วนที่เป็นสาระสำคัญในส่วนที่เป็นงานใหม่ว่าสอดคล้องกับนโยบายที่ดินแห่งชาติหรือไม่เท่านั้น แต่ในส่วนที่เป็นงานประจำโครงการต่อเนื่อง โครงการปรับปรุงหรือขยายงานตามโครงการเดิม นโยบายที่ดินแห่งชาติฉบับนี้ก็ไม่สามารถคลุมถึงที่จะให้หน่วยงานที่ดำเนินการปฏิบัติตามนโยบาย

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่ง ที่ทำให้นโยบายที่ดินแห่งชาติไม่สามารถบรรลุผลตามที่ตั้งไว้ ก็คือ ในกรณีที่นโยบายที่ดินแห่งชาติกำหนดให้หน่วยงานใดที่มีคณะกรรมการกำกับดูแลเป็นการเฉพาะอยู่แล้ว ก็ให้คณะกรรมการนั้น ๆ พิจารณาสาระสำคัญด้านความสอดคล้องกับนโยบายที่ดินเอง แล้วแจ้งผลให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติทราบ ซึ่ง ทำให้นโยบายที่ดินแห่งชาติไม่มีผลในทางปฏิบัติ เพราะในปัจจุบันการจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่าง ๆ ก็จะมีคณะกรรมการของตนกำกับดูแลอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นจะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพิจารณาก่อน แม้การแจ้งผลไปให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติทราบภายหลังก็มีได้กระทำอยู่นั่นเอง เพราะคณะกรรมการต่าง ๆ ถือว่าตนมีอำนาจตามที่กฎหมายหรือระเบียบให้อำนาจไว้ และวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือระเบียบที่ตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ นั้นแตกต่างกันจึงไม่จำเป็นต้องแจ้งให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติทราบ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงทำให้นโยบายที่ดินแห่งชาติไม่เกิดผลในทางปฏิบัติที่จะทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่บริหารการจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นสามารถดำเนินการไปในแนวทางเดียวกันเท่าที่ควร อีกทั้งนโยบายที่ดินแห่งชาติก็มิได้มุ่งที่จะแก้ปัญหาในการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรม ที่มีหลายหน่วยงานดำเนินการให้มีการพัฒนาอย่างเป็นระบบครบวงจร อันจะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับพื้นที่ที่ใช้ประกอบการเกษตร โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำงานพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมประสานงานกันอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจน อาศัยความถนัดของแต่ละหน่วยงานดำเนินการให้สอดคล้องกัน เพื่อผลประโยชน์แก่พื้นที่เกษตรกรรม อันเป็นปัจจัยในการสร้างรายได้ของเกษตรกรประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ

การจัดการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรม ได้มีวิวัฒนาการเรื่อยมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เนื่องมาจากลักษณะการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน ประกอบกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ในแต่ละยุคสมัย ในอดีตที่ดิน ที่ใช้ประกอบการเกษตรที่อยู่มาก ประชากรมีอยู่น้อย ความสำคัญของที่ดินและลักษณะเฉพาะของที่ดินมีอยู่น้อย การจัดการที่ดินในช่วงนั้นจึงไม่เคร่งครัด รัฐจึงไม่เข้ามาแทรกแซงกับการจัดการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรม ประชาชนเจ้าของที่ดินสามารถจัดการกับที่ดินของตนเองได้อย่างอิสระ รัฐเพียงเข้ามาดูแลในเรื่องการจับจองที่ดินให้อยู่ในกรอบระเบียบที่ถูกต้องและออกเอกสารสิทธิรับรองการถือครองที่ดินให้เท่านั้น แต่ในสังคมที่ปัญหารุมล้อมมากขึ้น ประชากรเพิ่มมากขึ้น ที่ดินเพื่อการเกษตรเริ่มขาดแคลนและมีจำกัด การจัดการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมให้เหมาะสม จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีจำกัดอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพสูงสุด

การจัดการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมในอดีต จึงเป็นเพียงการจัดการในลักษณะเพียงรับรองสิทธิในการถือครองที่ดินเท่านั้น แต่การจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในปัจจุบันเป็นการจัดการในหลายรูปแบบ หลายแนวทาง อาศัยกฎหมายและระเบียบหลายฉบับต่างกัน โดยมุ่งจัดการในคนละพื้นที่ในลักษณะต่างคนต่างทำ ซึ่งเป็นข้อบกพร่องของการจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในปัจจุบัน หากได้มีการจัดการในลักษณะประสานสอดคล้องกันทั้งด้านการจัดการน้ำ การจัดการ

ดิน และการจัดการที่ดิน จะเป็นการจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ใช้ที่ดินในปัจจุบัน ที่เกษตรกรยังใช้ที่ดินอย่างไม่เต็มศักยภาพของพื้นที่และใช้ประโยชน์จากที่ดินอย่างไม่ถูกวิธี รัฐจึงจำเป็นต้องเข้าจัดการกับการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามแนวทางที่ดำเนินการอยู่ทุก ๆ ด้าน ทุก ๆ พื้นที่ จึงจะทำให้การจัดการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรม สนองตอบการแก้ปัญหาการใช้ที่ดินในปัจจุบันได้

แม้แต่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 ฉบับที่ 7 ก็มีได้กำหนดการจัดการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมในลักษณะที่เหมาะสมเท่าที่ควร เพียงแต่กำหนดแผนในการจัดการที่ดินแต่ละด้านไว้ในแต่ละแผน เน้นไปในแง่การกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน การจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร และการปฏิรูปที่ดิน เสียเป็นส่วนใหญ่ มีเพียงในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) เท่านั้นที่กล่าวถึงปัญหาการจัดการที่ดินของหน่วยงานที่ซ้ำซ้อน โดยวางนโยบายที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารด้านการจัดการที่ดินรวมเป็นหน่วยงานเดียวกันเป็นทบวงมีรัฐมนตรีรับผิดชอบโดยตรง และยังได้วางนโยบายเกี่ยวกับการแก้ไขการขาดเอกภาพของระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินของส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากให้มีลักษณะเป็นระบบที่สอดคล้องและสัมพันธ์กันเพื่อให้มีการดำเนินงานภายใต้การควบคุม อำนาจการและประสานงานที่มีเอกภาพ แต่เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 แล้ว ปรากฏว่านโยบายเรื่องการจัดตั้งหน่วยงานบริหารด้านการจัดการที่ดินเป็นทบวงก็ไม่สามารถดำเนินการได้ และความซ้ำซ้อนของการจัดที่ดินและระบบกฎหมายที่กระจัดกระจายอยู่ไม่เป็นเอกภาพก็ไม่ได้รับการสานต่อในแผนพัฒนาฯ ฉบับต่อไป ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า นโยบายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ที่มุ่งขจัดความซ้ำซ้อนของหน่วยงานและระบบกฎหมายนั้นเป็นการแก้ปัญหาที่ตรงจุดที่สุด อันจะเป็นผลให้การจัดการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรม สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล แต่เป็นที่น่าเสียดายว่านโยบายดังกล่าวไม่ได้รับการสานต่อให้เป็นรูปธรรมชัดเจน คงหายไป กับการสิ้นสุดระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 อันเนื่องมาจากนโยบายการพัฒนาประเทศแนวใหม่ที่ต้องการเน้นการกระจายเศรษฐกิจในภาคอุตสาหกรรม ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5

อย่างไรก็ตาม จากสภาพปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ทวีความรุนแรงขึ้น ความจำเป็นในการจัดการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมให้เหมาะสมจึงมีมากขึ้น รัฐจึงกำหนด "นโยบายที่ดินแห่งชาติ" ขึ้นเพื่อแก้ปัญหาการจัดการพื้นที่เกษตรกรรมของหน่วยงานของรัฐที่จัดการใช้ประโยชน์ที่ดินในลักษณะที่เหมาะสม คนละทิศละทาง ให้สามารถแก้ไขปรับปรุงปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรและพัฒนาที่ดินของประเทศให้มีประสิทธิภาพ โดยเป็นนโยบายที่กำหนดแนวทางในการดำเนินงานแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินให้ดำเนินงานภายใต้กรอบนโยบายหลักของประเทศ เพื่อเป็นแนวทางแก่หน่วยงานตลอดจนคณะกรรมการฯ ตามกฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ ในการดำเนินงานให้สอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน ซึ่ง "นโยบายที่ดินแห่งชาติ" ดังกล่าวก็ไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาการจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เหมาะสมในปัจจุบันได้ เปรียบเสมือนนโยบายกว้าง ๆ ทั่วไปที่ไม่มีผลในทางบังคับบัญชาหน่วยงานในลักษณะที่เป็นรูปธรรมชัดเจน อีกทั้งแนวทางการประสานงาน

ตามนโยบายก็ยังเปิดโอกาสให้คณะกรรมการฯ ที่มีอยู่มากมายอาศัยกฎหมายและระเบียบฯ ของตนเองในการดำเนินงานของคนได้ตามปกติเพียงแต่แจ้งผลการวินิจฉัยสั่งการ ไปให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติทราบเท่านั้น

ดังนั้น ปัญหาการจัดการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรม ซึ่งมีหลายหน่วยงานดำเนินการไปในคนละทิศละทาง อาศัยกฎหมายหรือระเบียบคนละฉบับ ดำเนินงานในลักษณะต่างคนต่างทำ ไม่ประสานประโยชน์กัน ในการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมจึงไม่ได้รับการแก้ไข อันเป็นผลให้การจัดการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมไม่สามารถจัดการให้มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร การพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมในประเทศไทยจึงอยู่ในสภาพล้าหลัง ไม่เอื้ออำนวยต่อการประกอบอาชีพเกษตรกรรมให้เพียงพอแก่การครองชีพ ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ที่สมควรได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน การหยิบนโยบายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 มาปัดฝุ่นเสียใหม่ก็คงเป็นทางออกที่เหมาะสมในสถานการณ์ปัจจุบัน



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย