

ปัญหาและอุปสรรคในการสงวนและคุ้มครองที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม

แม้ว่านโยบายการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนเพื่ออยู่อาศัยหรือทำการเกษตร จะได้ดำเนินการมาเป็นระยะเวลาไม่ต่ำกว่าห้าสิบปีแล้วก็ตาม แต่ปัญหาเกษตรกรไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง มิได้ลดน้อยลงแต่อย่างใด นับวันก็ยิ่งทวีความรุนแรงขึ้นและส่งผลกระทบต่อปัญหาการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ด้วย ที่เป็นเช่นนี้ สืบเนื่องมาจากการที่รัฐไม่สามารถควบคุมให้ที่ดินอยู่ในความครอบครองของผู้ที่ได้รับการจัดได้ หากรัฐมุ่งที่จะแก้ไขปัญหาเรื่องเกษตรกรไร้ที่ทำกินอย่างจริงจังแล้ว รัฐจะต้องคุ้มครองที่ดินให้อยู่ในมือเกษตรกรให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ นอกจากนั้น ยังต้องควบคุมให้ที่ดินที่เหมาะสมสำหรับการเกษตรว่างสภาพอยู่ เพื่อเป็นแหล่งรองรับแรงงานส่วนเกินจากภาคอุตสาหกรรมด้วย

แต่การที่รัฐจะเข้าไปแทรกแซงหรือจำกัดการใช้กรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนนั้น รัฐจำเป็นต้องแสดงเหตุผลให้เห็นถึงความชอบธรรม ความจำเป็นและความเหมาะสมในการใช้อำนาจรัฐเช่นนั้น เพื่อให้ทุกฝ่ายไม่อาจที่จะโต้แย้งได้

สำหรับในสถานการณ์ปัจจุบันที่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้เสื่อมโทรมไปอย่างไม่อาจประมาณค่าได้นั้น การเข้าแทรกแซงของรัฐนับว่าเป็นการจำเป็นและเป็นบทบาทที่ถูกต้อง แต่รัฐก็ควรจำกัดบทบาทของตนไว้ในไม่เข้าไปแทรกแซงกรณีที่เอกชนสามารถกระทำได้ และจะเข้าไปมีบทบาทสำคัญหรือเข้าแทรกแซงในส่วนที่เอกชนไม่สามารถทำได้หรือทำสู่ภาครัฐไม่ได้

4.1 ความชอบธรรมในการสงวนและคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ถ้าจะกล่าวถึงการวิวัฒนาการในเรื่องอำนาจรัฐแล้ว เราสามารถแบ่งยุคสมัยของการวิวัฒนาการออกเป็น 3 ระยะเวลาใหญ่ ๆ ได้ดังนี้

ระยะที่หนึ่ง เป็นระยะที่รัฐทำหน้าที่เป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม และรักษาความมั่นคงจากการรุกรานของต่างประเทศ และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในชาติ เป็นระยะที่เริ่มตั้งชนชาติ รัฐในสมัยนี้มีอำนาจเหนือสิทธิของเอกชนมาก โดยทั่วไปแล้วความ

สัมพันธ์ระหว่างชนชั้นปกครองกับราษฎรจะอยู่ในลักษณะนายกับทาส กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินสำคัญ เช่นที่ดิน สัตว์พาหนะ จะเป็นของผู้ปกครอง แต่ก็ยินยอมให้ประชาชนได้มีโอกาสได้ครอบครอง ทรัพย์สินในกรณีที่ผู้ปกครองยังไม่มีเวลาจำเป็นจะต้องใช้

ระยะที่สอง ระยะที่แนวความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพได้รับการยกย่องอย่างกว้างขวาง ในระยะนี้ ถือว่ารัฐควรมีบทบาทเป็นเพียงผู้กำกับดูแลเท่านั้น ไม่ใช่เป็นผู้แทรกแซง และขึ้นาเหมือนแต่ก่อน ระบบเศรษฐกิจในระยะนี้เป็นแบบเสรีนิยม รัฐเป็นเพียงผู้ส่งเสริมให้เอกชนดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ เอง ระยะนี้ กรรมสิทธิ์ในที่ดินได้รับการรับรองจากรัฐว่าเอกชนสามารถถือกรรมสิทธิ์ได้และไม่มีข้อจำกัดการใช้จ่ายประโยชน์ เว้นแต่ที่เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐเท่านั้น แต่ข้อเสียของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ทำให้เกิดการเอาวัดเอาเปรียบผู้ที่ด้อยโอกาสกว่า จนรัฐต้องเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดเสียเองว่าผลประโยชน์ของรัฐหรือของสาธารณชนนั้นคืออะไร ซึ่งจากเงื่อนงำที่ว่ารัฐเป็นตัวแทนสังคมในด้านเอกภาพ และทำหน้าที่กำหนดสิ่งที่เป็นประโยชน์ของสาธารณชนนี้เอง ทำให้รัฐสามารถอ้างเหตุผลในการใช้อำนาจบังคับทางการเมืองแก่สมาชิกในสังคม ด้วยการบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ ออกมาบังคับใช้ และเข้าไปแทรกแซงครอบงำวิถีชีวิตของสมาชิกในสังคมได้ค่อนข้างกว้างขวางขึ้น¹ แต่โดยทั่ว ๆ ไปแล้วในระยะนี้ รัฐจะเข้ามาแทรกแซงเอกชนในส่วนที่จำเป็นเท่านั้น

ระยะที่สาม ระยะที่สภาพสังคมเริ่มแปรเปลี่ยนไป การจัดทำกิจกรรมเพื่อตอบสนองความต้องการของมนุษย์มีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น ภารกิจของรัฐได้เริ่มขยายกว้างมากขึ้น เช่นกันทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม รูปแบบของการปกครองและกิจกรรมของรัฐจึงค่อย ๆ ผันแปรไปเป็นรูปของรัฐสวัสดิการ (Welfare state) ซึ่งรัฐต้องอำนวยความสะดวกรวมให้แก่ประชาชนและด้วยเหตุผลที่ต้องการอำนวยความสะดวกให้กับสังคมนี้อย่างยิ่ง จึงกลายเป็นข้ออ้างให้รัฐใช้อำนาจบังคับ และควบคุมประชาชนให้กระทำการ หรือละเว้นการกระทำอย่างใด ๆ อันเป็นการล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้มากขึ้น เช่น การออกกฎหมายผังเมืองมาจำกัด

¹ ชัยอนันต์ สมุทรวณิช, รัฐกับสังคม: ไตรลักษณ์ประเทศไทยในพหุสังคมสยาม

(กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533) หน้า 75.

สิทธิการเข้าที่ดินของเอกชน การบังคับให้เอกชนใช้ประโยชน์ที่ดินเฉพาะประกอบการเกษตร ตามพระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517

แต่เพื่อความชอบธรรมของรัฐ กฎหมายรัฐธรรมนูญของไทยในระยะหลังจึงได้มีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐขึ้น ซึ่งจะกำหนดแนวนโยบายกว้าง ๆ ว่าด้วยการยกระดับเพิ่มผลผลิตรวม, การสร้างความเสมอภาคของราษฎรในอันที่จะดำรงชีพอยู่ได้ในขั้นพื้นฐาน ตลอดจนการอนุรักษ์รักษาความสมดุลย์ของสภาพแวดล้อม และแนวนโยบายของรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้เองเป็นที่มาให้กล่าวอ้างรับรองซึ่งมาตรการใดว่าเป็นประโยชน์สาธารณะได้โดยตรงทีเดียว

ในหลักกฎหมายมหาชนนั้น อำนาจและหน้าที่ของรัฐจะมีที่มาและขอบเขตจำกัดอยู่ที่ การดูแลรักษา "ประโยชน์สาธารณะ" เท่านั้น ปัญหาว่าคุณค่าใดภาวะกิจใดจะได้รับการยอมรับให้อยู่ในกรอบความหมายของ "ประโยชน์สาธารณะ" บ้างก็เป็นเรื่องที่แปรเปลี่ยนไปตามวิวัฒนาการของแนวความคิดว่าด้วยภาวะกิจของรัฐ ซึ่งในปัจจุบันภาวะกิจของรัฐก้าวล่วงมาถึงการควบคุมหรือแทรกแซงทางเศรษฐกิจเพื่อการพัฒนาในที่สุด การที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองถึงแนวนโยบายในการพัฒนาไว้เช่นนี้ จึงเป็นการรับรองให้แนวนโยบายหรือคุณค่าเหล่านี้มีฐานะเป็นประโยชน์สาธารณะ ใช้อ้างอิงเป็นที่มาของการใช้อำนาจรัฐได้ในที่สุด

โดยความเข้าใจถึงผลทางกฎหมายเช่นนี้ แนวนโยบายของรัฐเช่นที่วิเคราะห์ไว้จึงเป็นฐานรับรองความชอบธรรมทางกฎหมาย ของมาตรการจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างกว้างขวาง เช่น การที่รัฐให้ส่วนลดภาษีแก่เกษตรกรผู้ประกอบการอย่างรู้จักอนุรักษ์ทรัพยากรดิน การปฏิเสธไม่ให้เกษตรกรกู้เงินไปปลูกมันสำปะหลัง ในฐานะที่เป็นพืชที่ไม่มีอนาคตทางการตลาด หรือออกกฎหมายกำหนดหน้าที่ให้เกษตรกรในพื้นที่ต้นน้ำลำธาร ต้องสงวนหรือปลูกต้นไม้ในพื้นที่ไว้ในอัตราส่วนที่กำหนด เหล่านี้ก็ถือเป็นการจำกัดสิทธิที่ชอบธรรมอันกล่าวอ้างได้จากแนวนโยบายแห่งรัฐได้ทั้งสิ้น

4.2 การกำหนดนโยบายหรือออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

นอกจากจะมีผลเป็นฐานยืนยันความชอบธรรมทั้งในทางการเมืองและกฎหมายแล้วฐานะที่เป็นแนวนโยบายแห่งรัฐนี้ก็ยิ่งให้ผลเป็นคุณ กากับให้คุณค่าหรือแนวนโยบายนั้น ๆ เข้าไปสู่การวางนโยบายหรือการออกกฎหมายเกี่ยวข้องด้วยเสมอ การวางแผนพัฒนาประเทศ, แผนพัฒนา

การท่องเที่ยว, ผังเมือง, ผังชนบทที่ละเลยไม่พิจารณาถึงความเสมอภาคและความดำรงอยู่ของธรรมชาติเลย ก็จะตกเป็นแผนที่เหยียดกันมากล่าวอ้างได้เสมอว่า เป็นแผนที่บกพร่องในทางรัฐธรรมนูญ หรือในส่วนของกฎหมาย เช่นกฎหมายที่ว่าด้วยสภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งละเว้นไม่กำหนดถึงหน้าที่ในการอนุรักษ์ธรรมชาติไว้เลยก็ดี หรือกฎหมายกำหนดถึงการให้สัมปทานหรือการอนุญาตให้เอกชนเข้าทำประโยชน์ในฐานทรัพยากรธรรมชาติที่ละเว้นไม่ระบุถึงข้อพิจารณาด้านผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก็ดี เหล่านี้ก็ล้วนแต่จะถูกกฎหมายรัฐธรรมนูญชี้ให้เป็นกฎหมายที่บกพร่อง ละเลยต่อหลักการร่วมกันของสังคมได้ทั้งสิ้น

สิ่งที่ต้องพิจารณาลำดับถัดมาก็คือ หลักกฎหมายในเรื่องการรับรองกรรมสิทธิของปัจเจกชน ในระบบกฎหมายของไทย มิได้มีการอธิบายว่ากรรมสิทธิคืออะไร แต่ได้อธิบายไว้ว่า "ทรัพย์สิน" คือสิทธิซึ่งก่อตั้งขึ้นโดยอำนาจกฎหมาย มีวัตถุแห่งสิทธิเป็นทรัพย์สิน คือสิ่งที่มีรูปร่างหรือสิ่งไม่มีรูปร่างที่มีราคาและอาจถือเอาได้ มีเนื้อหาแห่งสิทธิเป็นประโยชน์ในทรัพย์สินที่กฎหมายรับรองคุ้มครองไว้

การที่ทรัพย์สินต้องมีที่มาจากกฎหมายนี้ ก็แสดงยืนยันถึงหลักการที่ว่ารัฐเป็นผู้กำหนดและมอบ "อำนาจครอบงำจัดการ" ทรัพยากรให้แก่บุคคลต่าง ๆ ซึ่งอำนาจครอบงำจัดการนี้ก็คือ "ความเป็นเจ้าของ" นั่นเอง

อำนาจครอบงำจัดการหรือความเป็นเจ้าของในทรัพย์สินนี้ จะไม่สูญสิ้นไปตามพฤติกรรม คือ แม้ผู้ทรงสิทธิจะให้ผู้อื่นเข้าทำประโยชน์ เช่น การที่เอกชนให้ผู้อื่นเช่าที่ดินทำนา หรือรัฐให้สัมปทานป่าไม้ก็ตาม ดังนี้ ก็ยังถือว่าอำนาจครอบงำจัดการนั้นยังอยู่กับผู้เป็นเจ้าของ

ระบบทรัพย์สินตามกฎหมายไทย แบ่งได้เป็น 2 ระบบ คือ ระบบสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และระบบทรัพย์สินเอกชน ระบบสาธารณสมบัตินั้น โดยข้อความคิดก็หมายถึงทรัพย์สินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน การครอบงำจัดการจะเป็นอำนาจขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ ภายใต้ข้อกำหนดควบคุมของกฎหมาย

ระบบทรัพย์สินเอกชน คือระบบที่มอบอำนาจจัดการทรัพยากรให้แก่กลไกของการตลาด จึงต้องมีลักษณะสนองตอบต่อการทำงานของกลไกการตลาดให้มากที่สุด กล่าวคือผู้ทรงกรรมสิทธิ์จะต้องมีอำนาจหวงกันประโยชน์ไว้แต่ผู้เดียว มีสิทธิจำหน่ายจ่ายโอนด้วยประการต่าง ๆ และมีเอกสิทธิที่จะใช้ทรัพย์สินนั้นด้วยประการใด ๆ ซึ่งเมื่อให้ความเป็นเจ้าของโดยกว้างขวางเด็ดขาดเช่นนี้ ทรัพย์สินอันเป็นวัตถุแห่งสิทธินั้น ก็จะกลายเป็นสินค้าโดยเต็มตัว ถูกกำหนดการ



ใช้สอยและการถือครองไปตามกลไกการตลาดโดยเต็มที่ในที่สุด

ตามกฎหมายไทยนั้น รัฐมิได้จัดให้ฐานทรัพยากรทุกอย่างตกเป็นวัตถุแห่งทรัพย์สินสิทธิ์เสมอไป ในประการแรกก็เป็นเพราะโดยสภาพมีอาจจะถือเป็นทรัพย์สินทางกฎหมายได้ เช่น อากาศ หรือแสงแดด เป็นต้น ในประการที่สองก็เป็นเพราะได้จัดให้เป็นทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของ เช่น สัตว์ป่าในป่า, ปลาในท้องทะเล หรือน้ำในแม่น้ำลำธาร เป็นต้น ฐานทรัพยากรที่ไม่มีเจ้าของเหล่านี้ เมื่อมีข้อขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ ทั้งในระหว่างเอกชนด้วยกัน หรือระหว่างประโยชน์ของเอกชนกับประโยชน์สาธารณะก็ตาม ก็เป็นเรื่องที่ต้องแก้ไขควบคุมจัดการโดยกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายแพ่งว่าด้วยการขจัดความเดือดร้อนรำคาญหรือว่าด้วยสิทธิ์ในการใช้น้ำของเจ้าของที่ดิน, กฎหมายมหาชนว่าด้วยการสาธารณสุข, การควบคุมอาคาร, การควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, การประมง หรือที่เป็นมาตรการจัดการ เช่น กฎหมายผังเมือง หรือกฎหมายจัดสรรควบคุมการใช้น้ำ เป็นต้น เหล่านี้ก็เป็นเรื่องของการยุติหรือจัดการกับข้อขัดแย้งเพื่อการอยู่ร่วมกัน หากใช้เป็นการใช้อำนาจทรัพย์สินสิทธิ์ในอากาศ, แสงแดด, ภูมิทัศน์ หรือน้ำ โดยเอกชนหรือรัฐแต่อย่างใดไม่

เมื่อเข้าใจถึงความหมายของ "ทรัพย์สินสิทธิ์" ว่าเป็นอำนาจครอบงำจัดการทรัพย์สินแล้ว ระบบทรัพย์สินสิทธิ์ก็คือ การจัดแบ่งระบบการจัดการทรัพยากรนั่นเอง เมื่อฐานทรัพยากรใดถูกจัดให้อยู่ในอำนาจทรัพย์สินสิทธิ์ใดแล้ว ก็ต้องถูกจัดการไปตามอำนาจทรัพย์สินสิทธิ์นั้น เช่น เมื่อกำหนดพื้นที่ใดให้ เป็นป่าสงวนหรือทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์สาธารณะ ดังนี้ก็เท่ากับว่าได้มอบอำนาจครอบงำจัดการทรัพยากรนั้นให้แก่รัฐนั่นเอง

อย่างไรก็ตามแม้ในทางกฎหมายจะถือว่า ป่าสงวนหรือทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์นั้นมีรัฐเป็นเจ้าของก็ตาม แต่ในแง่ของการจัดการแล้ว ป่าสงวนหรือทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์นั้นอาจมีฐานะเป็นทรัพยากรที่ไม่มีเจ้าของเหมือนกับอากาศ, แสงแดด, ปลาในทะเล หรือน้ำในแม่น้ำลำธารก็ได้ ขึ้นอยู่กับว่ารัฐได้ใช้อำนาจครอบงำจัดการที่มีอยู่ เข้าจัดการดูแลทุ่งหญ้าหรือป่านั้นโดยจริงจังหรือไม่ หากปล่อยให้เอกชนเข้าแสวงประโยชน์อย่างเสรีไม่มีข้อจำกัดใด ๆ แล้ว ในแง่ของการจัดการก็ต้องถือว่าเป็นทรัพยากรไม่มีเจ้าของทั้งสิ้น

สภาพความไม่มีเจ้าของที่เกิดแก่ฐานทรัพยากรใด ไม่ว่าจะโดยนิดินัยหรือพุดินัยเช่นนี้เองที่เป็นตัวปัญหาทั่วไปของการจัดการทรัพยากร เพราะเมื่อเปิดเป็นเสรีภาพให้เอกชนเข้าทำประโยชน์โดยเสรีแล้ว เอกชนก็จะคิดแต่เพียงผลได้ผลเสียที่ตกแก่ตนเท่านั้น จนในที่สุดก็จะไม่มี

ผู้ใดคำนึงถึงการอนุรักษ์ดูแลทำนุบำรุงรักษาฐานทรัพยากรนี้ไว้เลย จนนำมาซึ่งความหายนะใน
นั้นปลาย

สภาพหายนะอันเกิดแก่ฐานทรัพยากรที่ไม่มีเจ้าของนี้ Garrett Hardin นักวิชาการ
อเมริกันได้นำเสนอไว้ในบทความอันมีชื่อเสียงของเขา ชื่อ "The Tragedy of The Common"
ตีพิมพ์ในวารสาร "Science" ฉบับที่ 162 ปี ค.ศ. 1968 ระบุเสมอเป็นแนวความคิดไว้ว่า
ความเชื่อพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม ที่เชื่อมั่นว่าการตัดสินใจของเอกชนที่มุ่งเพียงเพื่อ
แสวงหาประโยชน์ส่วนตนนั้น เมื่ออยู่ในกลไกการตลาดที่สมบูรณ์แล้ว ย่อมจะนำมาซึ่งความเจริญคือ
ประโยชน์ส่วนรวมในที่สุดนั้น จะไม่เป็นจริงเมื่อนำมาใช้กับฐานทรัพยากรที่ไม่มีเจ้าของ

Hardin ได้ยกตัวอย่างว่า เมื่อเอกชนทุกคนมีเสรีภาพในการเลี้ยงสัตว์ในทุ่งหญ้าแล้ว
เขาก็ต่างจะลงทุนเพิ่มจำนวนสัตว์เลี้ยง โดยไม่คำนึงถึงขีดจำกัดของฐานทรัพยากรที่ควรจะเป็น
เพราะในส่วนตัวได้นั้น เขาจะได้ประโยชน์เต็มตามจำนวนสัตว์เลี้ยงที่เขาลงทุนเลี้ยงเพิ่มขึ้น
ส่วนภาวะที่เพิ่มขึ้นแก่ทุ่งหญ้านั้น เขาจะเป็นเพียงผู้รับผลกระทบเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น ซึ่งเป็นส่วน
ที่ไม่แน่นอนและ เป็นส่วนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับประโยชน์ที่เขาจะได้รับ โดยวิถีคิดแบบเอกชน
เช่นนี้ ผู้เลี้ยงสัตว์ทุกคนก็จะเพิ่มสัตว์เลี้ยงของตนขึ้นไปเรื่อย ๆ จนถึงขีดจำกัดที่ฐานทรัพยากรคือ
ทุ่งหญ้านั้นรับไว้ไม่ได้ และยังผลเป็นการทำลายล้างซึ่งประโยชน์ของทุกคนไปในที่สุด

ตัวอย่างของเสรีภาพเอกชน ในการก่อความหายนะแก่ส่วนรวมอย่างมีเหตุมีผลในเชิง
การลงทุนนี้ สามารถนำไปปรับใช้ได้โดยทั่วไปกับฐานทรัพยากรทั้งหลายที่เป็นการแสวงหาประโยชน์
เก็บเกี่ยวดอกผลจากฐานทรัพยากร เช่น การจับปลาในทะเล, การตัดไม้ในป่า หรือการเข้าไป
ท่องเที่ยวบริโภคความงามของธรรมชาติในอุทยานเป็นต้น หรือที่เป็นการผลกระทบให้แก่ฐาน
ทรัพยากร ก็ได้แก่ การใช้จ่ายมาแมลงที่ไม่สลายตัว, การระบายของเสียจากบ้านเรือนหรือ
อุตสาหกรรม สู่ม่าน้ำลาคลองหรืออากาศ ไปจนกระทั่งถึงการให้กำเนิดบุตรโดยเสรีจนก่อภาวะให้
แก่รัฐสวัสดิการเหล่านี้ เป็นตัวอย่างของ The Tragedy of the Common ทั้งสิ้น

ในส่วนที่เป็นข้อเสนอเพื่อการแก้ไขนั้น Hardin ก็ชี้ว่าเสรีภาพในการทำลายล้างนี้จะ
ต้องถูกจำกัดลง โดยในส่วนที่เป็นการผลกระทบให้แก่ฐานทรัพยากร เช่น การก่อกมลภาวะนั้นก็ต้อง
ใช้อำนาจรัฐเข้าควบคุมบังคับให้เกิดระบบความรับผิดชอบขึ้น แต่ในส่วนที่เป็นการหาประโยชน์จาก
ฐานทรัพยากรนั้น Hardin ก็ยังมีความเชื่อมั่นในหลักการของระบบเศรษฐกิจเสรีอยู่ เขาจึง
เสนอให้เลิกความเป็นทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของนี้เสียโดยมอบฐานทรัพยากรนั้นให้เป็นทรัพย์สินให้แก่เอกชน

โดยเชื่อว่าเมื่อได้กรรมสิทธิ์แล้ว เอกชนจะรับผิดชอบดูแลทำประโยชน์โดยรอบคอบได้ในที่สุด²

สำหรับระบบกฎหมายและระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมา ให้ความสำคัญแก่สิทธิเสรีภาพของเอกชนเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในเรื่องการใช้กรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นเหตุให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นไปตามใจชอบ โดยเอกชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินมุ่งหวังเพียงประโยชน์สูงสุดที่ดินจะได้รับจากที่ดินเท่านั้น ประกอบกับการได้มาซึ่งที่ดินในอดีตง่ายเกินไปจนทำให้ไม่มีความหวงแหนและทำนุบำรุงรักษาที่ดิน ดังนั้น การแก้ปัญหาตามที่ Hardin เสนอโดยการมอบกรรมสิทธิ์ให้เอกชนไปนั้น แม้ว่าจะเป็นการยินยอมให้เอกชนสามารถหาประโยชน์จากที่ดินได้อย่างเต็มที่ตามระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม แต่รัฐก็ควรจะไปจัดระเบียบควบคุมมิให้เกิดมลภาวะจากการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรที่ดินด้วย เพื่อป้องกันมิให้เกิดการแสวงหาและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรที่ดินจนเกิดความเสียหายแก่ส่วนรวมได้

และแม้ว่านโยบายของรัฐและเจตนารมณ์ของกฎหมาย ต้องการที่จะให้มีการสงวนและคุ้มครองที่ดินที่เหมาะสมสำหรับการเกษตรก็ตาม แต่ความเป็นจริงที่เกิดขึ้นก็คือพื้นที่เกษตรกรรมขั้นดีของประเทศลดน้อยลงทุกวัน จนเป็นที่วิตกของหลาย ๆ ฝ่ายทั้งภาครัฐและเอกชน

4.3 ปัญหาและอุปสรรคในการสงวนและคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สำหรับปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้การคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่อาจดำเนินการไปได้โดยมีประสิทธิภาพนั้น มีอยู่หลายประการ แต่สามารถจำแนกออกเป็นปัจจัยใหญ่ ๆ ได้ดังนี้

4.3.1. ปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากกฎหมาย

² "กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในภาคเกษตรกรรม," เอกสารในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2533 ครั้งที่ 13 เรื่องกฎหมาย: เสริมหรือถ่วงการพัฒนาเศรษฐกิจไทย เสนอที่คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, (อัสสาเนา)

สำหรับสาเหตุทางกฎหมายที่ทำให้การคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ผลไม่สมบูรณ์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น เกิดจาก

4.3.1.1 บทบัญญัติของกฎหมาย

กฎหมายที่มีสาระสำคัญที่มุ่งคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยตรง ตลอดจนมีส่วนสนับสนุนมีดังนี้

ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นกฎหมายที่สำคัญที่สุดเกี่ยวกับที่ดิน ในประมวลกฎหมายนี้กล่าวถึงการหลักเกณฑ์ที่บุคคลจะได้มาซึ่งสิทธิต่าง ๆ ในที่ดิน ขั้นตอนและวิธีการออกหนังสือสำคัญและการค้าที่ดิน

ประมวลกฎหมายที่ดินไม่ต้องการให้ผู้มีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่า จึงวางบทบัญญัติไว้ในมาตรา 6 ให้อธิบดีกรมที่ดินสามารถยื่นคำร้องขอต่อศาลให้ศาลสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอันมีผลให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐได้ ในกรณีที่ผู้ที่มีสิทธิตามโฉนดที่ดินทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าเกินสิบปีติดต่อกัน หรือห้าปีติดต่อกันในกรณีที่ เป็นที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยกฎหมายให้ถือว่ากรณีดังกล่าวเป็นการแสดงเจตนาสละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือที่ปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า

แม้ว่าหลักการที่มาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินวางไว้จะเป็นหลักการที่มุ่งควบคุมการใช้ที่ดินของเอกชน ซึ่งเป็นหลักการทางกฎหมายที่ตีประการหนึ่ง แต่ในทางปฏิบัติแล้ว บทบัญญัติในมาตรานี้ ไม่อาจนำมาใช้บังคับได้ เนื่องจากระยะเวลาการทอดทิ้งที่ดินหรือปล่อยให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่า นั้น กำหนดระยะเวลาไว้นานเกินไปและยังมีเงื่อนไขว่าต้องเป็นการทอดทิ้งหรือปล่อยให้รกร้างว่างเปล่าติดต่อกันด้วย ซึ่งเป็นการยากแก่การพิสูจน์นอกจากนั้นกำลังเจ้าหน้าที่ที่จะติดตามดูแลก็ไม่เพียงพอ³

³ศิริ เกวลินสฤกษ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน (กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, 2531), หน้า 54-58.

สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการใช้อำนาจตามมาตรา 6 ของอธิบดีกรมที่ดิน ก็คือ หลักฐานทางทะเบียนสำหรับที่ดินแต่ละแปลงนั้น ยังไม่สมบูรณ์เพียงพอ ยังออกได้ไม่ครบถ้วน ปัญหาหนึ่งเองก็จะทำให้เห็นได้ทันทีว่าใครจะเป็นผู้เสนอเรื่องว่าใครทอดทิ้งที่ดินแปลงใดเกินกว่า 5 ปี หรือ 10 ปีแล้ว ซึ่งเป็นเรื่องยากมากในทางปฏิบัติเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ควบคุมที่ดิน จึงไม่เคยปรากฏว่าอธิบดีกรมที่ดินใช้อำนาจตามมาตรา 6 นี้แต่อย่างใด

ข้อบกพร่องที่สำคัญอีกประการหนึ่งของประมวลกฎหมายที่ดินก็คือ การขาดบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดขนาดการถือครองที่ดิน ไม่ว่าจะผู้ถือครองที่ดินจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือเป็นนิติบุคคล เป็นช่องทางที่ทำให้ชาวต่างด้าวเข้ามาถือครองที่ดินในนามนิติบุคคลประเภทบริษัท จำกัด ซึ่งมีคนไทยถือหุ้น 51 % คนต่างด้าวถือหุ้น 49 % แต่ในทางปฏิบัติคนต่างด้าวเป็นผู้บริหารกิจการซึ่งบริษัทเหล่านี้ จะกว้านซื้อที่ดินไว้เก็งกำไรอย่างมากมาย ทำให้ราคาที่ดินพุ่งสูงขึ้นอย่างมาก บางแห่งสูงกว่าเดิมถึง 4 - 5 เท่า และที่สำคัญก็คือที่ดินที่ถูกกว้านซื้อก็คือที่ดินที่เป็นที่เกษตรกรรมนั่นเอง เนื่องจากราคาถูกและเกษตรกรผู้เป็นเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่มีฐานะยากจน เมื่อมีผู้เสนอเงินก้อนใหญ่ให้ ก็ไม่ลังเลที่จะขายที่ดิน

แต่ความคิดในเรื่องที่ว่าควรมีการนำบทบัญญัติเรื่องการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินมาใช้บังคับอีกจะเป็นการเหมาะสมหรือไม่นั้น ยังมีข้อถกเถียงกันอยู่ซึ่งยังไม่เป็นที่ยุติ

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

กฎหมายฉบับนี้ มีเจตนารมณ์ที่จะลดการถือครองที่ดินและสร้างความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ การคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายฉบับนี้ก็คือการกำหนดพื้นที่ดำเนินการด้วยประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน จากนั้นสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจะเข้าไปเจรจาจัดซื้อที่ดินจากผู้ที่มีที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งถ้าผู้มีที่ดินเกินสิทธิ์ไม่ยินยอมขายให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจเวนคืนที่ดินแปลงนั้นได้ และโดยที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการเวนคืนไว้อย่างชัดเจน จึงต้องอาศัยหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งมีหลักเกณฑ์ซับซ้อนและล่าช้า จนสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่กล้าเข้ามาตราการเวนคืนที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เลย ทำให้การจัดซื้อที่ดินจากเอกชนได้ผลน้อยมาก ผลงานการจัดซื้อที่ดินตั้งแต่ ปี 2520-2533 มีเพียง 370,924 ไร่เท่านั้น ทำให้ผลของการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติ ฯ ฉบับนี้

มีเพียง 370,924 ไร่⁴

กรณีที่เจ้าของที่ดินยินยอมขายให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ดินแปลงนั้น จะตกอยู่ในโครงการปฏิรูปที่ดินประเภทที่ดินเอกชน ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะนำที่ดินแปลงนั้นมาจัดให้แก่เกษตรกรหรือผู้ที่ประสงค์จะเป็นเกษตรกร ที่มีคุณสมบัติครบถ้วน ถูกต้องตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด เข้าหรือเข้าซื้อต่อไป และ หากเกษตรกรชำระค่าเข้าซื้อครบถ้วนแล้ว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะโอน กรรมสิทธิ์ในที่ดินให้โดยมีข้อจำกัดว่าที่ดินที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์ไปนี้ จะโอนกรรมสิทธิ์ไปยัง ผู้อื่นหรือจะแบ่งแยกที่ดินไม่ได้ เว้นแต่การตกทอดทางมรดกซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ได้กำหนดไว้ ชัดเจนว่าจะตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมเท่านั้น ตามมาตรา 39 ส่วนการตกทอด อย่างเป็นทางการนั้น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้โดยกฎกระทรวง

สิ่งที่ขาดหายไปจากพระราชบัญญัติฉบับนี้ ก็คือมาตรการทางกฎหมายในการบังคับให้ เกษตรกรต้องเข้าไปที่ดินนั้นเพื่อเกษตรกรรม แต่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ป้องกันการ นำที่ดินที่เกษตรกรได้รับจากการปฏิรูปที่ดินไปทำประโยชน์อย่างอื่นนอกจากทำการเกษตร ด้วย การเสนอให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมออกระเบียบให้เกษตรกรผู้ได้รับการคัดเลือก ให้นำได้รับสิทธิในที่ดินต้องเข้าไปที่ดินนั้นเพื่อประกอบการเกษตรตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่เท่านั้น และ ระเบียบ ฯ ฉบับนี้เอง* ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมใช้ควบคุมการเข้าไปที่ดินของ เกษตรกรอยู่ในปัจจุบัน ผลของการฝ่าฝืนระเบียบ ฯ อาจทำให้ผู้ฝ่าฝืนถูกตัดสิทธิในที่ดินได้

สำหรับเกษตรกรที่ทำสัญญาเช่าหรือเข้าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับสำนักงานการปฏิรูปที่ ดินเพื่อเกษตรกรรม จะถูกผูกมัดโดยเงื่อนไขของสัญญา ฯ ว่าต้องเข้าไปที่ดินที่อยู่ในระหว่างสัญญา เช่าหรือเข้าซื้อที่ดินมีผลบังคับ ประกอบเกษตรกรรมเท่านั้นจะใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่นไม่ได้

แต่การที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ควบคุมการเข้าไปที่ดินของเกษตรกรใน

⁴สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 16 ปีกับการปฏิรูปที่ดิน

(กรุงเทพมหานคร: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2534) หน้า 12.

* คูภาคผนวก ค

เขตปฏิรูปที่ดินด้วยการออกหลักเกณฑ์เป็นระเบียบ ๆ และโดยอาศัยเงื่อนไขในสัญญา ๆ นั้น ทำให้เกิดปัญหาในภายหลัง เมื่อมีการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่เกษตรกรไปตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินแล้ว เพราะสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะไม่สามารถควบคุมให้เกษตรกรใช้ที่ดินที่ได้รับนั้น เฉพาะการเกษตรได้ ทั้งนี้ เนื่องจากจะเป็นการขัดกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องกรรมสิทธิ์ และตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเองก็มีข้อจำกัดสิทธิ์ไว้เพียง 2 ประการคือ ห้ามการแบ่งแยกหรือจำหน่ายจ่ายโอนเท่านั้น แต่ไม่ได้จำกัดสิทธิ์ในเรื่องการทำให้ประโยชน์ในที่ดิน หากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่หาทางป้องกันไว้ ในอนาคตมีแนวโน้มว่าที่ดินในโครงการปฏิรูปที่ดินเอกชน ซึ่งส่วนมากเป็นที่ดินที่อุดมสมบูรณ์และอยู่ในเขตชลประทาน อาจจะเปลี่ยนสภาพเป็นที่อยู่อาศัยหรือถูกปล่อยรกร้างมากยิ่งขึ้น หรือถูกนำไปใช้เพื่อกิจกรรมอื่นอันอาจจะ เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อโครงการปฏิรูปที่ดินก็ได้

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่เป็นอุปสรรคในการสงวนและคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็คือ การที่ดินถูกแบ่งแยกเป็นแปลงย่อย ๆ แม้ว่าพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จะมีบทบัญญัติตามมาตรา 39 ห้ามมิให้มีการแบ่งแยกที่ดิน ซึ่งแต่เดิมสามารถเข้าข้อมติกับสิทธิทุกชนิดที่เกษตรกรได้รับจากการปฏิรูปที่ดิน ไม่ว่าสิทธินั้นจะเป็นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ หรือสิทธิตามสัญญาเช่าหรือเช่าซื้อที่ดิน หรือแม้แต่กรรมสิทธิ์ จนกระทั่งมีการแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมใน พ.ศ. 2532 อันมีผลให้เฉพาะที่ดินที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์ไปแล้วเท่านั้น ที่ต้องห้ามในการแบ่งแยกหรือจำหน่ายจ่ายโอนให้แก่ผู้อื่น ส่วนที่ดินที่เกษตรกรมีเพียงสิทธิการเข้าทำประโยชน์หรือสิทธิตามสัญญาเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินนั้น ถูกแก้ไขให้สามารถที่จะแบ่งแยกหรือโอนได้ โดยอาศัยมติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้เกษตรกรสามารถโอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์หรือสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดิน ให้แก่คู่สมรส หรือบุตรที่เป็นเกษตรกรได้ หากปรากฏว่าเกษตรกรผู้นั้นไม่สามารถทำประโยชน์ในที่ดินได้ด้วยตนเอง หรือไม่ประสงค์จะประกอบ การเกษตรต่อไป ซึ่งในการโอนสิทธินี้สามารถโอนให้แก่บุตรหลายคนก็ได้หากที่ดินหลังจากแบ่งแยกแล้วมีขนาดเพียงพอต่อการประกอบการเกษตร ซึ่งเป็นปัญหาว่าขนาดของที่ดินเท่าใดจึงจะถือว่าเพียงพอต่อการประกอบการเกษตรเพราะมีปัจจัยอื่น ๆ มาเกี่ยวข้องโดยเฉพาะประเภทของกิจการฟาร์ม หรือความเข้มข้นของการใช้ที่ดิน (Intensity of land use) ขนาดฟาร์มที่ญี่ปุ่น เกาหลีใต้และไต้หวัน ประมาณ 6 ไร่เท่านั้น ก็เพียงพอที่จะทำให้เกษตรกรมีรายได้สูงเพียงพอ

ต่อการเลี้ยงครอบครัว แต่ในประเทศไทย ฐานะความเป็นอยู่ของเกษตรกรอยู่ในขั้นยากจน แม้ว่าโดยเฉลี่ยแล้วขนาดการถือครองที่ดินหรือขนาดฟาร์ม จะมีเนื้อที่ประมาณ 26 ไร่ ก็ตาม และเมื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยินยอมให้มีการแบ่งแยกที่ดินได้ ก็จะต้องทำให้ที่ดินที่เหมาะสมแก่การเกษตรกลายเป็นที่ดินแปลงเล็ก ๆ ลงไปอีก จนไม่สามารถประกอบการเกษตรให้พอเพียงแก่การเลี้ยงชีพได้และในที่สุดก็จะมีการเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินไปเพื่อใช้ประโยชน์ในกิจกรรมอื่นอันทำรายได้ให้เกษตรกรได้มากกว่าการใช้เพื่อการเกษตร

ส่วนหลักเกณฑ์การคดทอดทางมรดก ในระหว่างที่เกษตรกรยังไม่ได้รับกรรมสิทธิที่ดินจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น มีการกำหนดให้สิทธิการเข้าทำประโยชน์ตกแก่สามีหรือภรรยาของเกษตรกรเป็นลำดับแรก หากไม่ปรากฏว่าเกษตรกรผู้ตายมีคู่สมรส ให้สิทธิการเข้าทำประโยชน์ตกแก่ทายาทโดยธรรมเฉพาะบุตรที่เป็นเกษตรกร และบรรลุนิติภาวะเพียงรายเดียวเท่านั้น ซึ่งเป็นหลักการที่ดีที่จะทำให้ที่ดินเพื่อการเกษตรไม่ต้องถูกแบ่งแยกลงไปอีกแต่ไปเสียด้วยที่มติดะกรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้วางหลักเกณฑ์ต่อไปว่าในกรณีที่มีบุตรหลายคนซึ่งสามารถตกลงกันเองได้ว่าจะให้ผู้ใดเป็นผู้รับสิทธิก็ให้เป็นไปตามข้อตกลง แต่ถ้าหากตกลงกันไม่ได้ และหากที่ดินสามารถแบ่งแยกและทำประโยชน์เพียงพอแก่การครองชีพได้ก็ให้จัดแก่บุคคลเหล่านั้นได้ตามส่วน 5 ซึ่งในทางปฏิบัติของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดต่าง ๆ ก็จัดแบ่งที่ดินให้ตามความต้องการของเกษตรกรที่เป็นทายาท ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดปทุมธานี จะแบ่งที่ดินให้แก่ทายาทที่ขอรับสิทธิการเข้าทำประโยชน์หลายคน หากปรากฏว่าที่ดินหลังจากการแบ่งแล้วมีขนาดไม่ต่ำกว่า 5 ไร่ การกำหนดว่าขนาดที่ดินต้องไม่ต่ำกว่า 5 ไร่ นี้ไม่ปรากฏว่ามีเหตุผลในทางวิชาการสนับสนุนว่า เหตุใดคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดปทุมธานีจึงกำหนดขนาดของเนื้อที่ตั้งกล่าวเพียง 5 ไร่

มติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ยินยอมให้มีการแบ่งแยกที่ดินได้นั้นเป็นการทำลายหลักการของเจตนารมณ์ ที่ต้องการคุ้มครองที่ดินในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและยังแสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังขาดความรู้ความเข้าใจ

ใจอย่างแท้จริงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายด้วย

พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517

กฎหมายฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะต้องการแก้ปัญหาที่ดินที่กระจุกกระจายเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการจับจองที่ดินแต่เดิมมาที่ไม่ได้มีโครงการกำหนดเขตที่ดินที่แน่นอน แต่เป็นไปตามอำเภอใจของประชาชน รูปร่างของที่ดิน (layout) จึงมีลักษณะกระเถาะกระหรือคดโค้งเป็นรูปหลายเหลี่ยม นอกจากนั้น การซื้อขายแบ่งแยกที่ดิน การแบ่งแยกที่ดินเนื่องจากการรับมรดกก็ดี ต่างมีส่วนทำให้รูปร่างของที่ดินเพิ่มความยุ่งเหยิงมากยิ่งขึ้น การที่ดินที่กระจุกกระจายเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย (fragmentation) เช่นนี้ เป็นอุปสรรคในการพัฒนาเพิ่มผลผลิตในทางเกษตรกรรมอย่างหนึ่ง เพราะทำให้เสียเวลาและสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการเกษตรโดยไม่สมควร ทั้งการแบ่งแยกของที่ดินในลักษณะเช่นนี้ก่อให้เกิดปัญหาการพัฒนาระบบชลประทาน การสัญจร การขนส่งและความสะดวกสบายในการอยู่อาศัยของชุมชนอีกด้วย การจัดรูปที่ดินจะทำให้เกษตรกรสามารถเข้าประโยชน์ที่ดินและน้ำชลประทานอย่างเต็มประสิทธิภาพ

รูปแบบการจัดองค์กรดำเนินงานตามพระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. 2517 จัดตั้งในรูปแบบของคณะกรรมการ เป็นผู้กำกับนโยบายและการดำเนินงานเนื่องจากการจัดรูปที่ดินต้องอาศัยการประสานงานจากหน่วยงานของรัฐหลายแห่ง คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธานกรรมการ โดยมีอธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน อธิบดีกรมวิชาการเกษตร อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมอัยการ อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมพัฒนาชุมชน อธิบดีกรมทางหลวง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์เป็นกรรมการและกรรมการอื่นไม่เกินห้าคน ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีและให้หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางเป็นกรรมการและเลขานุการ (มาตรา 6) โดยกรรมการที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกินห้าคนนั้นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสองปี (มาตรา 9)

เป็นที่น่าสังเกตว่าในจำนวนคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางนั้น ไม่มีตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นกรรมการรวมอยู่ด้วย ทั้งที่ลักษณะการดำเนินงานของหน่วยงานทั้งสองสามารถดำเนินการควบคู่กันได้ และมีลักษณะที่เกื้อหนุนกันอันจะทำให้การคุ้มครอง

ที่ดินที่เหมาะสมสำหรับการเกษตรเป็นไปอย่างเหมาะสมและได้ผลดียิ่งขึ้น

จุดบกพร่องของกฎหมายฉบับนี้อีกประการหนึ่งก็คือ การให้มีการสอบถามความสมัครใจของเจ้าของที่ดิน (มาตรา 27) เพื่อบันทึกการยินยอมหรือไม่ยินยอมของเจ้าของที่ดินทุกรายไว้เป็นหลักฐาน และหากปรากฏว่าในท้องที่นั้น เจ้าของที่ดินที่ยินยอมมีจำนวนเกินกว่าครึ่งหนึ่งของบรรดาเจ้าของที่ดินทั้งหมด รัฐมนตรีจึงจะประกาศกำหนดท้องที่ที่จะสำรวจเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินได้ (มาตรา 28) แนวความคิดที่ให้มีการสอบถามความยินยอมกันก่อนนั้น ต้องการแสดงให้เห็นว่าการจัดรูปที่ดินเป็นไปตามความต้องการของเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ในบริเวณนั้น และเป็นมาตรการบังคับที่รัฐยื่นให้โดยประชาชนเห็นชอบ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เช่น กฎหมายการจัดรูปที่ดิน ค.ศ. 1954 ของเนเธอร์แลนด์ ได้จำแนกการจัดรูปที่ดินเป็น 2 วิธี คือ 1) โดยสัญญาระหว่างเจ้าของที่ดิน และ 2) โดยการบังคับของกฎหมาย ในประเภทแรกเจ้าของที่ดินต้องทำสัญญาแลกเปลี่ยนที่ดินกัน แต่ประเภทหลังนั้นเมื่อได้ความว่ามีผู้ยินยอมมากกว่าครึ่ง และเป็นบริเวณที่สมควรมีการจัดรูปที่ดิน ก็ดำเนินการไปได้ทันที แม้ว่าจะมีบางคนในเขตนั้นไม่ได้ยินยอมก็ตาม แต่ตามพระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 เจ้าของที่ดินต้องยินยอมทุกคน หากไม่ยินยอมก็ต้องมีการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินของเจ้าของที่ดินคนนั้นมา (มาตรา 32) ซึ่งเป็นการไม่เหมาะสมเพราะเจ้าของที่ดินยังประสงค์จะเป็นเกษตรกรอยู่ แต่อาจจะไม่เข้าใจและไม่ยินยอมให้มีการจัดรูปที่ดินเท่านั้น แต่จะต้องเสียที่ดินไป หากนำหลักการที่ว่าเจ้าของที่ดินครึ่งหนึ่งยินยอมก็สามารถจัดรูปที่ดินไปได้เลยก็จะดี นอกจากนี้ การถือจำนวนเจ้าของที่ดินอย่างเดี๋ยวดูไม่เป็นธรรมนักเพราะเจ้าของที่ดินที่มีจำนวนเสียงเกินครึ่ง อาจจะเป็นผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในดินน้อยกว่าเจ้าของที่ดินเสียงฝ่ายข้างน้อยก็ได้ และในกรณีที่เป็นเจ้าของที่ดินร่วมกันจะนับคะแนนอย่างไรก็ยังไม่มีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนนัก

การสอบถามความยินยอมนี้ เป็นเพียงเงื่อนไขเบื้องต้นให้ทางราชการสอดแทรกเข้าดำเนินการสำรวจเพื่อจัดรูปที่ดินได้เท่านั้น แต่ไม่ถือว่าเป็นข้อผูกพันรัฐแต่อย่างใด แม้เจ้าของที่ดินทั้งหมดจะสมัครใจให้มีการจัดรูปที่ดิน แต่เมื่อสำรวจไปแล้วปรากฏว่าไม่สมควรจัดรูปที่ดิน ทางราชการจะไม่ดำเนินการให้ก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติ หากเกษตรกรเจ้าของที่ดินทั้งหมดเรียกร้องให้มีการจัดรูปที่ดิน สำนักงานการจัดรูปที่ดินก็จะดำเนินการให้โดยใช้ชื่อโครงการว่าโครงการจัดรูปที่ดินแบบประชาอาสา ขนาดพื้นที่ของโครงการจัดรูปที่ดินแบบนี้ไม่ใหญ่โตมากนัก ตัวอย่างเช่นที่ตำบลบึงกาสาม อำเภอหนองเสือ จังหวัดปทุมธานี ซึ่งมีจำนวนเกษตรกรที่ขอจัดรูปที่ดินเพียง

แปดคน และมีพื้นที่ดำเนินการเพียง 334 ไร่เท่านั้น⁶

สำหรับการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในระหว่างที่มีการดำเนินการเพื่อประกาศเขตจัดรูปที่ดิน พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517 มาตรา 26 วรรคแรก ได้บัญญัติห้ามมิให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินจำหน่ายด้วยประการใด ๆ หรือก่อให้เกิดภาวะติดพันใด ๆ แก่ที่ดินในท้องที่ที่จะสำรวจเป็นเขตจัดรูปที่ดิน หรือกระทำการใด ๆ อันทำให้ราคาประเมินที่ดินสูงขึ้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง สาเหตุที่ต้องมีการห้ามดังกล่าวก็เพราะในการจัดรูปที่ดินนั้นจะต้องมีการจำหน่ายจ่ายโอนระหว่างกัน อาจต้องแบ่งที่ดินของคนหนึ่งไปยังอีกคนหนึ่งหรือนำของอีกคนหนึ่งมาให้อีกคนหนึ่ง หรืออาจต้องกันที่ดินบางส่วนไปเป็นถนน ทางระบายน้ำ คลองส่งน้ำ ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งในการจัดทำเหล่านั้น ถ้าที่ดินมีภาวะติดพันอยู่แล้วก็จะเพิ่มความยุ่งยาก เป็นข้อพิพาทกับผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินนั้น เพื่อป้องกันอุปสรรคอันจะเกิดขึ้นแก่การจัดรูปที่ดินจึงต้องมีการควบคุมการก่อภาวะผูกพันประเภทต่าง ๆ เมื่อกฎหมายห้ามมิให้ก่อภาวะผูกพัน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเช่นนี้แล้ว ถ้ามีผู้ฝ่าฝืนทำผิดกรรมขึ้น นิติกรรมนั้นก็ตกเป็นโมฆะ เพราะเป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 113 สำหรับการทำให้ราคาประเมินที่ดินสูงขึ้น กรณีก็มีความสำคัญอยู่เหมือนกัน เพราะค่าประเมินของที่ดินจะเป็นหลักในการแบ่งปันหรือได้รับที่ดินต่อไปเมื่อจัดรูปที่ดินเสร็จแล้ว ดังนั้น ในกรณีมีผู้ฝ่าฝืนทำให้ราคาประเมินสูงขึ้น คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจะไม่ประเมินราคาที่ดินที่สูงขึ้นนั้น และถ้าการที่จัดทำไปนั้นอาจก่อให้เกิดการเสียหายหรือขัดขวางแก่การจัดรูปที่ดิน คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดก็มีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินรื้อถอนได้ ถ้าเจ้าของที่ดินไม่รื้อถอน คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจดำเนินการรื้อถอนเอง โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองนั้นต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนนั้น

เมื่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเห็นว่า ที่ดินในเขตตามประกาศกำหนดท้องที่ที่จะสำรวจเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้นเหมาะสมที่จะดำเนินการจัดรูปที่ดินได้ ก็ต้องเสนอให้ตรา

⁶สำนักงานจัดรูปที่ดิน, "การจัดรูปที่ดิน" เอกสารเผยแพร่ (อัดสำเนา).

พระราชกฤษฎีกากำหนด เขตที่ดิน เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินต่อไป ซึ่งในพระราชกฤษฎีกานี้จะมีการระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นที่อยู่ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน พร้อมทั้งรายชื่อหรือผู้ครอบครอง โดยขอบด้วยกฎหมาย และมีแผนที่แสดงโครงการจัดรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ด้วย (มาตรา 24) ที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินนี้จึงไม่จำเป็นต้องตรงกับที่ดินตามแผนที่ในประกาศกำหนดท้องที่ที่จะสำรวจ เช่น อาจกันบริเวณที่ดินที่ไม่ควรร่วมาร่วมในการจัดรูปที่ดินออกไปก็ได้ แต่มีปัญหาว่าหากที่ดินตามพระราชกฤษฎีกา เล็กกว่าที่ดินตามประกาศของรัฐมนตรีบรรดาที่ดินที่อยู่นอกเขตพระราชกฤษฎีกา จะต้องห้ามมิให้จำหน่ายจ่ายโอน หรือทำการอื่นใดในที่ดินอยู่หรือไม่

ข้อบกพร่องของพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดิน พ.ศ.2517 อีกประการหนึ่งก็คือ ต้องมีการประกาศกำหนดท้องที่ที่ต้องสำรวจทุกครั้ง ทำให้การดำเนินการต้องล่าช้าไป ทั้ง ๆ ที่ตามความเป็นจริงแล้วที่ดินบางแปลงอาจไม่มีความจำเป็นต้องสำรวจก่อน แต่เนื่องจากมีเงื่อนไขผูกมัดเจ้าของที่ดินมิให้ก่อภาระเงินที่ดินนับแต่มีประกาศของรัฐมนตรี จึงต้องมีการประกาศกำหนดเขตท้องที่ทุกครั้ง

และโดยที่หลักการของการจัดรูปที่ดิน เป็นการจัดรูปขนาดการถือครองที่ดินโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขรูปแบบที่ดินที่กระจุกกระจายไม่เป็นระเบียบให้มีขนาดและลักษณะที่เหมาะสมเพื่อประโยชน์ในการเกษตร จึงต้องมีการแบ่งแยกที่ดินเดิมออกไป และจัดให้เจ้าของที่ดินเดิมทั้งหลายเข้าไปอยู่ในที่ดินภายหลังทำการจัดรูปที่ดินแล้ว แม้ว่าโดยหลักการต้องพยายามจัดให้เจ้าของที่ดินได้ที่ดินแปลงเดิมหรือใกล้เคียงแปลงเดิมมากที่สุดเพื่อผลด้านจิตใจ (มาตรา 38) แต่ด้วยความที่รูปของแปลงที่ดินเปลี่ยนไปจากเดิม บางส่วนของที่ดินแปลงเดิมอาจตกไปเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินแปลงอื่น ปัญหาที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งก็คือ ภาระติดพันในที่ดินที่มีอยู่ก่อนการจัดรูปที่ดินจะมีผลอย่างไร⁷ ตามหลักของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้ถือว่าทรัพย์สินผูกพันกับตัวที่ดิน มิใช่ขนาดที่ดินตามแผนที่ในโฉนดหรือหลักฐานทางทะเบียน ดังนั้น ภาระติดพันในที่ดินจึงกระจายไปในที่ดินที่ถูกแบ่งไปจัดให้แก่เจ้าของใหม่ ซึ่งภาระติดพันนี้ มีหลายประการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁷ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนะสานต์, กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน, หน้า 210.

แต่กฎหมายจัดรูปที่ดินกล่าวถึงเพียงกรณีขายฝากและจำนองเท่านั้น จึงเป็นที่สงสัยว่าภาวะติดพันประเภทอื่นนั้น จะดำเนินการอย่างไร

และเมื่อได้มีการจัดรูปที่ดินให้เป็นไปตามแผนผังและโครงการแล้ว คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจะจัดที่ดินแปลงใหม่ให้แก่เจ้าของที่ดินหรือผู้ยื่นคำขอเข้ามีสิทธิในที่ดิน โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินจะออกโฉนดให้กับผู้ได้รับการจัดที่ดิน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงต่อไป (มาตรา 41)

สำหรับการคุ้มครองที่ดิน ที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดให้แก่เจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธินั้น มาตรา 44 กำหนดว่า ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ห้ามมิให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินโอนที่ดินไปยังผู้อื่น มาตรการตามบทบัญญัตินี้คงเป็นเช่นเดียวกันกับมาตรา 31 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 แต่มีบทยกเว้นให้โอนได้ในกรณีเป็นการโอนโดยการตกทอดทางมรดกหรือโอนไปยังสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรที่ดินเป็นสมาชิก หรือโอนไปยังกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อประโยชน์ในการจัดรูปที่ดินต่อไป หรือเมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง เพราะในกรณีเช่นนั้นพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่เป็นการเสียประโยชน์ตามจุดมุ่งหมายของการจัดรูปที่ดิน และในระหว่างกำหนดเวลา 5 ปีนั้น ที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินนี้ ไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี ทั้งที่ที่ดินนั้นเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์อันแน่วแน่ในความต้องการที่จะคุ้มครองที่ดินที่รัฐได้ดำเนินการจัดรูปที่ดิน จนมีรูปร่างและขนาดเหมาะสมสำหรับการเกษตรแล้ว

นอกจากการห้ามมิให้โอนที่ดินภายใน 5 ปี นับแต่วันได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแล้ว พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. 2517 ยังมีบทบัญญัติห้ามมิให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินในเขตโครงการ "จัดรูปที่ดิน" ไร่ที่ดินนั้นเพื่อประโยชน์อย่างอื่น นอกจากเกษตรกรรม หรือกระทำการใด ๆ แก่ที่ดินให้เกิดความเสียหายแก่การจัดรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด หากผู้ใดฝ่าฝืนก็ต้องรื้อถอนและทำให้ที่ดินคืนสู่สภาพเดิม หากฝ่าฝืนไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่ง คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจดำเนินการดังกล่าวได้เองโดยผู้ฝ่าฝืนต้องเสียค่าใช้จ่ายในการทำให้ที่ดินเหมือนเดิม การบังคับให้ไร่ที่ดินเฉพาะการเกษตรยอมเป็นเครื่องแสดงว่าพระราชบัญญัตินี้ไม่ต้องการให้ที่ดินที่รัฐลงทุนพัฒนาและเสียค่าใช้จ่ายไปเป็นจำนวนมากเพื่อให้เหมาะสมสำหรับการเกษตร ต้องเปลี่ยนแปลงสภาพการไร่สอยไป การ

บังคับให้ที่ดินสำหรับการเกษตรนี้ กฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้ ดังนั้น ถ้ามองตามเจตนารมณ์แล้วควรจะตีความว่าการบังคับให้ที่ดินนี้ควรเป็นไปตลอดเวลา แม้ว่าจะพันกำหนดเวลา 5 ปีตามมาตรา 41 แล้ว

อย่างไรก็ดี แม้ว่าพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดิน พ.ศ.2517 จะมีบทกำหนดเกี่ยวกับการห้ามโอนและกำหนดการให้เช่าประโยชน์ในที่ดิน แต่ก็ยังไม่สามารถคุ้มครองที่ดินที่เหมาะสมสำหรับการเกษตรได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากไม่ได้มีบทบัญญัติห้ามมิให้แบ่งแยกที่ดิน ทั้งที่สมควรอย่างยิ่งที่จะต้องห้ามการแบ่งแยกเนื่องจากการจัดรูปที่ดินย่อมได้รับการพิจารณาแล้วว่ารูปร่าง ขนาดและลักษณะของที่ดินที่จัดรูปนั้นเหมาะสมแล้วสำหรับการเกษตร การยินยอมให้แบ่งแยกที่ดินได้ จะทำให้ที่ดินกลายเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยไปในที่สุด อันเป็นการขัดต่อหลักการการจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตร และเมื่อที่ดินกลายเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยไปแล้ว การกำหนดให้ที่ดินทำการเกษตรก็จะกลายเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสม เนื่องจากขนาดแปลงที่ดินไม่เพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรมจริงอยู่แม้จะมีบทบัญญัติในมาตรา 45 ที่ห้ามมิให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินทำการใด ๆ แก่ที่ดินนั้น อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การจัดรูปที่ดิน แต่ก็ไม่น่าที่จะตีความว่าการห้ามนั้นรวมถึงการห้ามแบ่งแยกที่ดินด้วย ทั้งนี้เพราะว่าที่ดินที่มีการจัดรูปที่ดินนั้น ไม่มีการลดขนาดการถือครองที่ดินลงเพราะฉะนั้น บางกรณีอาจมีที่ดินแปลงใหญ่ซึ่งมีเนื้อที่หลายร้อยไร่รวมอยู่ด้วยซึ่งการแบ่งแยกจะไม่ทำลายหลักการของการจัดรูปที่ดิน นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเรื่องการแบ่งแยกอันเป็นผลมาจากการสืบทอดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นนิติเหตุไม่ใช่การกระทำของบุคคลใดเลย จะถือว่าขัดต่อมาตรา 45 ไม่ได้ ดังนั้น หากจะห้ามการแบ่งแยกที่ดินต้องมีบทบัญญัติที่ชัดเจน เพราะเป็นบทบัญญัติที่วิตรอนขอบเขตของกรรมสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน⁸

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518

แต่เดิมกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินที่มีอยู่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรให้เช่าที่ดินอยู่บ้าง เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ก็ก็เป็นเพียงข้อปฏิบัติในขอบเขตของแต่ละบุคคลที่

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 211.

เป็นเจ้าของที่ดิน ซึ่งในระดับนี้สามารถควบคุมการใช้ที่ดินได้เพียงก่อให้เกิดความเป็นระเบียบและไม่ขัดแย้งกันในเรื่องการใช้ทรัพย์สินของแต่ละบุคคล แต่ไม่อาจกำหนดขอบเขตการใช้ที่ดินให้กว้างขวางและป้องกันปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการใช้ที่ดินที่ไม่เหมาะสมได้ จึงมีการตรากฎหมายชั้นฉบับหนึ่ง นั่นคือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 อันเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญยิ่งฉบับหนึ่งเกี่ยวกับการใช้ที่ดิน เนื่องจากวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ต้องการกำหนดขอบเขตการใช้ที่ดินให้มีความเหมาะสมตามประเภทของกิจกรรม เช่น การกำหนดเขตอุตสาหกรรม เขตพาณิชยกรรม เขตที่อยู่อาศัย เขตเกษตรกรรม เป็นต้น เพื่อให้การใช้ที่ดินเป็นไปอย่างมีแบบแผนและมีประสิทธิภาพ สามารถรองรับการขยายตัวของชุมชนในอนาคต ตลอดจนสะดวกแก่การพัฒนาวิสาหกิจพื้นฐานและการให้บริการสาธารณะ

กฎหมายฉบับนี้ให้คำจำกัดความของการผังเมืองว่า หมายถึงการวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมือง ที่ได้รับความเสียหายเพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสุลักษณะ ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจสังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อบำรุงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

จะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ของคำนิยามดังกล่าวได้ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทางด้านผังเมืองไว้ค่อนข้างกว้างขวาง เพราะเปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายสามารถวางข้อกำหนด และเงื่อนไขเพื่อการควบคุมการใช้ที่ดินตามหลักวิชาการทางผังเมืองไว้เกือบทุกรูปแบบ ทั้งนี้จะมีผลใช้บังคับได้ต่อเมื่อนำไปตราเป็นกฎกระทรวง โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมือง รวมทั้งต้องนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย

ตามกฎหมายผังเมืองกำหนดให้ที่ดินประเภทใช้เพื่อการเกษตรเป็นพื้นที่สีเขียว (Green area) ซึ่งมีความหมายโดยกว้างว่าหมายถึงพื้นที่เว้นว่างหรือพื้นที่โล่ง (Open space) นอกเหนือจากพื้นที่ปลูกสร้างของเมือง และยังคงอาจมีความหมายเฉพาะ โดยหมายถึงพื้นที่ซึ่งมีการกำหนดเขตการใช้ที่ดิน (Zoning) โดยผ่านทางกฎหมาย เพื่อบูรณรักษ์พื้นที่เกษตรกรรมบนพื้นดินที่มีความเหมาะสมอย่างยิ่งสำหรับการเพาะปลูก เนื่องจากคุณภาพของดินและสภาพดินฟ้าอากาศ ตลอดจน

การควบคุมการปลูกสร้างอาคารและการใช้ประโยชน์และการใช้ที่ดินประเภทอื่น ๆ ซึ่งจะมีผลเสียถึงการเกษตรหรือต่อสิ่งจำเป็นพื้นฐานของเกษตรกรรม พื้นที่สีเขียวตามความหมายนี้ เป็นความหมายตามพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518

เมื่อมีการกำหนดว่าพื้นที่ใดเป็นพื้นที่สีเขียวแล้ว การคุ้มครองพื้นที่สีเขียวตามกฎหมายผังเมืองก็คือ การจำกัดสิทธิของเจ้าของที่ดินด้วยการห้ามมิให้ใช้ที่ดินผิดแผกไปจากข้อกำหนดไว้ในผังเมืองรวมหากมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว (มาตรา 27 วรรคแรก) และหากมีผู้ฝ่าฝืนจะมีโทษถึงขั้นจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 83)

แต่เนื่องจากกฎหมายผังเมืองมีวัตถุประสงค์หลัก เป็นการจัดการการใช้ที่ดินในเขตชุมชน ดังนั้น การกำหนดเขตพื้นที่สีเขียวจึงเป็นการกำหนดไว้โดยไม่มีรายละเอียดใดเลย จึงไม่สามารถคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมได้มากนัก เพราะยังปรากฏว่ามีการใช้ที่ดินในเขตดังกล่าวเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย และยังสามารถจัดสรรที่ดินในรูปสวนเกษตรได้ด้วยโดยอาศัยช่องว่างของกฎหมายที่ยังไม่มีการควบคุมการจัดสวนเกษตร การกำหนดเขตพื้นที่สีเขียวไว้โดยไม่กำหนดรายละเอียดและไม่มีการกำหนดเจ้าหน้าที่ยตรวจสอบว่าที่ดินแปลงใดใช้ประโยชน์ขัดกับข้อกำหนดในผังเมือง ทำให้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 แทบจะไม่มีผลในทางปฏิบัติเลย การคุ้มครองพื้นที่สีเขียวตามพระราชบัญญัติ ฯ ฉบับนี้ ที่พอจะเห็นผลงานได้แก่ การควบคุมมิให้มีการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ที่จัดเป็นเขตการใช้ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม ซึ่งสำนักผังเมืองอาศัยหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการออกหนังสืออนุญาตให้ตั้งโรงงาน เช่น กรมโรงงาน หรือสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด เป็นผู้ควบคุมให้

นอกจากนั้น ยังมีการปล่อยที่ดินที่อยู่ในพื้นที่สีเขียวให้รกร้างว่างเปล่าไม่มีการทำประโยชน์ อันจะถือว่าเป็นการใช้ที่ดินที่ขัดต่อข้อกำหนดในผังเมืองไม่ได้ เพราะในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ไม่มีข้อกำหนดที่จะบังคับให้เจ้าของที่ดินในพื้นที่สีเขียวต้องทำการเกษตร ดังนั้น การปล่อยให้ที่ดินรกร้างจึงไม่สามารถแก้ไขโดยพระราชบัญญัติการผังเมืองได้

และการที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดให้การประกาศบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะ ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ โดยผ่านความเห็นชอบจากสภา ตามมาตรา 41 เสียก่อน ทั้งนี้ อาจจะเป็นเนื่องมาจากการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ เป็นการดำเนินงานในพื้นที่เฉพาะแห่งซึ่งมีรายละเอียดและข้อกำหนดที่ชัดเจน และเคร่งครัดกว่าการจัดทำผังเมืองรวม ทำให้ การจัดทำผังเมืองเฉพาะไม่มีผลในทางปฏิบัติ ทั้ง ๆ ที่การประกาศใช้ผังเมืองเฉพาะเป็น

มาตรการทางผังเมืองที่ให้ประสิทธิภาพต่อนโยบายของรัฐค่อนข้างสูง เนื่องจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเกรงว่ารัฐสภาจะไม่ยอมผ่านกฎหมายฉบับนี้ให้ เพราะผลบังคับทางกฎหมายจะทำให้เกิดความเข้มงวดต่อการใช้สิทธิในที่ดินของเอกชนมากเกินไป ซึ่งขัดแย้งกับแนวทัศนะของสาธารณชนที่เคยชินและพึงพอใจต่อการใช้เสรีภาพในการใช้ที่ดินของตนอย่างไม่มีขอบเขตจำกัดบนพื้นฐานของข้ออ้างที่ว่าทุกคนกำลังมุ่งพัฒนาชาติบ้านเมือง เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว กฎหมายผังเมืองเฉพาะซึ่งเป็นกฎหมายจำกัดสิทธิเกี่ยวกับที่ดินของประชาชน จึงถูกมองว่าเป็นอุปสรรค ผลที่เกิดตามมาก็คือรัฐบาลทุกสมัยยังไม่อาจที่จะกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน ให้มีความเหมาะสมและได้สัดส่วนอย่างถูกต้องเลย

พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526

แต่เดิมประเทศไทยไม่มีกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาที่ดิน ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รวมทั้งปัญหาการเกษตรอุตสาหกรรมและด้านอื่น ๆ เพราะเหตุว่าที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำรงชีวิตของประชากรทั้งประเทศ แม้จะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินอยู่หลายฉบับแล้วก็ตาม แต่กฎหมายแต่ละฉบับก็มีเจตนารมณ์แตกต่างกันออกไปแม้ว่ากฎหมายบางฉบับจะมีเนื้อหาเกี่ยวกับการพัฒนาที่ดินแทรกอยู่บ้าง เช่น พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดิน พ.ศ. 2517 ก็มีขอบเขตการบังคับใช้ที่จำกัด คือใช้ได้เฉพาะในเขตจัดรูปที่ดินเท่านั้น ส่วนฉบับอื่น ๆ ก็เป็นกฎหมายที่เน้นหนักเฉพาะเรื่อง เช่น การถือกรรมสิทธิที่ดินหรือการจัดสรรที่ดินให้ประชาชน เป็นต้น ยังไม่มีกฎหมายฉบับใดที่ตราขึ้นเพื่อมุ่งปรับปรุงส่งเสริมเพื่ออนุรักษ์พื้นที่การเกษตรของประเทศและรักษาความอุดมสมบูรณ์ของดินโดยตรงพัฒนาและฟื้นฟูพื้นที่ที่เสื่อมคุณภาพหรือให้ผลผลิตต่ำ ให้ใช้ประโยชน์ตอบแทนอย่างสูงสุดและเป็นไปอย่างถูกต้องตามระบบ วิธีการแผนใหม่เพื่อให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในการเพิ่มผลผลิตต่อหน่วยพื้นที่ให้ทันต่ออัตราการเพิ่มของประชากรของประเทศ ซึ่งจะเป็นการช่วยส่งเสริมคุณภาพของประชากรและเกษตรกรในทางเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างดี รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 ขึ้นมา

ความหมายของ " การพัฒนาที่ดิน " ในมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 หมายความว่า เป็นการกระทำใด ๆ ต่อดินหรือที่ดินเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพของดินหรือที่ดิน หรือเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรให้สูงขึ้น และหมายความรวมถึงการปรับปรุง

ดินหรือที่ดินที่ขาดความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติ หรือขาดความอุดมสมบูรณ์เพราะการใช้ประโยชน์ และการอนุรักษ์ดินและน้ำ เพื่อรักษาคุณลักษณะหรือเพื่อความเหมาะสมในการใช้ที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม ดังนั้นการพัฒนาที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้แบ่งออกได้ 3 ข้อคือ

- 1) การพัฒนาที่ดิน ซึ่งหมายถึงการกระทำใด ๆ ต่อดินหรือที่ดินหรือน้ำเพื่อมุ่งประสงค์ จะเพิ่มคุณภาพของดิน หรือเจตนาเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรให้สูงขึ้น
- 2) การพัฒนาที่ดิน ซึ่งหมายถึง การปรับปรุงดินหรือที่ดินหรือน้ำที่ขาดความอุดมสมบูรณ์ อยู่ตามธรรมชาติ หรือที่ขาดความอุดมสมบูรณ์เพราะการใช้ประโยชน์
- 3) การพัฒนาที่ดิน ซึ่งหมายถึง การกระทำที่ดินที่เสื่อมโทรมขาดความอุดมสมบูรณ์ จากการใช้ประโยชน์ โดยวิธีการอนุรักษ์ดินและน้ำ และแก้ไขเพื่อรักษาคุณลักษณะให้ดีขึ้น หรืออนุรักษ์ดินและน้ำในบริเวณที่เสื่อมโทรมเพราะใช้ที่ดินไม่ถูกลักษณะ⁹

องค์กรที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.2526 ก็คือ กรมพัฒนาที่ดิน ซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่สรุปได้ดังนี้

(1) สืบหาข้อมูล วิเคราะห์วิจัย เกี่ยวกับดินและที่ดินทั้งด้านกายภาพและ เศรษฐสังคม ของที่ดิน ทางด้านกายภาพได้แก่ การสำรวจศึกษาและจำแนกดินออกเป็นชนิด ๆ ตามคุณลักษณะ ข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์ แล้วจัดทำความเหมาะสมของดินเพื่อใช้ในกิจกรรมต่าง ๆ ส่วนทาง ด้านเศรษฐสังคมที่ดินนั้น เป็นการสำรวจและศึกษาสภาพการใช้ที่ดิน สภาพการถือครองกับภาวะ การผลิตของเกษตรกร

(2) เสนอแนะนโยบายและแผนการใช้ที่ดิน โดยอาศัยข้อมูลดังกล่าวพิจารณาประกอบ กับข้อมูลทางด้านสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากรธรรมชาติ สภาพเศรษฐสังคมที่ดินเพื่อทำการกำหนด ขอบเขตบริเวณที่ดินตามความเหมาะสมและปัญหาของการใช้ประโยชน์ เพื่อให้การใช้ทรัพยากรที่ดิน ของชาติ เป็นไปอย่างประหยัดและได้ประโยชน์สูงสุด สามารถใช้ประโยชน์ได้ในระยะเวลานาน

(3) ศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์ วิจัยการพัฒนาที่ดินเพื่อให้ดินอยู่ในสภาพที่ใช้ประโยชน์

⁹กรมพัฒนาที่ดิน, คำอธิบายพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.2526 (กรุงเทพ : กองนโยบายที่ดินและแผนงาน), 2527 หน้า 12.

ได้อย่างมีประสิทธิภาพและปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ ให้เหมาะสมกับศักยภาพของที่ดิน

(4) ดำเนินการพัฒนาที่ดิน ถ่ายทอดวิชาการพัฒนาที่ดิน และวิทยาศาสตร์ทางดินให้แก่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและเกษตรกรเพื่อนำไปใช้ประโยชน์¹⁰

สำหรับงานวางแผนการใช้ที่ดิน อันเป็นการวางนโยบายและแผนการใช้ที่ดิน ซึ่งหมายความรวมถึงการกำหนดขอบเขตบริเวณการใช้ที่ดินตามความแตกต่างของลำดับชั้นแห่งการใช้ประโยชน์ที่ดิน และจำเป็นต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการพัฒนาและอนุรักษ์สภาพแวดล้อม โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การใช้ทรัพยากรที่ดินเป็นไปอย่างประหยัด ให้บังเกิดประโยชน์ตอบแทนต่อหน่วยพื้นที่สูงสุดสามารถนำประโยชน์ได้ตลอดไปในระยะเวลาอันยาวนานนั้น การกำหนดเช่นนั้นเป็นอำนาจและหน้าที่ของ " คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน " ไว้ในมาตรา 5 (1) ถึง (7) ดังนี้

(1) พิจารณากำหนดการจำแนกประเภทที่ดิน การวางแผนการใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดิน และการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน เพื่อขอรับความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ

(2) ประกาศกำหนดเขตสำรวจที่ดินตามมาตรา 11

(3) ประกาศกำหนดมาตรการเพื่อการปรับปรุงดินหรือกำหนดมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องนำไปใช้และแนะนำส่งเสริมให้แก่เกษตรกรต่อไป

(4) พิจารณาให้ความเห็นชอบการจัดตั้งหน่วยงานพัฒนาที่ดินระดับต่าง ๆ ขึ้นในเขตท้องที่หนึ่งท้องที่ใด เพื่อช่วยเหลือทางวิชาการ สาธิต และแนะนำเกษตรกรโดยตรงในกรณีที่มีมาตรการเพื่อการปรับปรุงดินหรือที่ดิน หรือมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำตามที่คณะกรรมการกำหนด ต้องใช้วิทยาการซึ่งไม่อาจนำไปแนะนำเกษตรกรด้วยวิธีการส่งเสริมได้

(5) พิจารณาวางระเบียบหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไข เกี่ยวกับค่าเช่าหรือค่าเช่าที่ดินตรวจสอบตัวอย่างดินหรือค่าเช่าปรับปรุงดินหรือที่ดินเป็นการเฉพาะราย ตามมาตรา 14

(6) วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ

¹⁰ กรมพัฒนาที่ดิน, รายงานประจำปี กรมพัฒนาที่ดิน 2532, หน้า 13.



(7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

แม้ว่าพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 จะให้อำนาจหน้าที่คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ทั่วประเทศและครอบคลุมถึงปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ดิน แต่ก็มีข้อบกพร่องก็คือในทางปฏิบัติแล้วมติของคณะกรรมการไม่อาจนำไปใช้ในชั้นบังคับได้เองโดยตรง ต้องมีการประสานงานกับหน่วยงานราชการที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายเฉพาะเรื่องอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติการผังเมือง พระราชบัญญัติป่าไม้ หรือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ฯลฯ และการดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน เป็นการดำเนินการแค่การจำแนกที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและป่าไม้เท่านั้น ไม่รวมถึงที่ดินประเภทอื่น ๆ ด้วย อีกทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับนโยบายสำหรับการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ มีหลายหน่วยงาน ไม่น้อยกว่า 24 แห่ง ทำให้การประสานงานไม่สามารถทำได้อย่างคล่องตัวและจริงจังในระดับที่จะเป็นรูปแผนได้¹²

และด้วยความที่เนื้อหาของพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 เองไม่สามารถคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ตามความมุ่งหมายของนโยบายที่ดิน เพราะขาดมาตรการบังคับในกรณีที่มีการทำให้ที่ดินเสื่อมความอุดมสมบูรณ์หรือไม่มีการทำนุบำรุงดิน เมื่อมีการตั้งกล่าวเกิดขึ้น สิ่งเดียวที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจะกระทำได้ ก็คือ การชักจูงให้เจ้าของที่ดินเห็นความสำคัญของการปรับปรุงดิน ดังนั้น กรมพัฒนาที่ดินจึงพยายามที่จะแก้ไขพระราชบัญญัติ ฯ ฉบับนี้ โดยกำหนดให้มีเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ซึ่งห้ามมิให้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในเขตนี้ และได้กำหนดบทลงโทษทางอาญาโดยการปรับหรือจำคุก หรือทั้งปรับทั้งจำคุก แต่ความพยายามที่จะแก้ไขพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดินนี้ ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จแต่อย่างใด

พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524

สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ ก็เพื่อคุ้มครองผู้เช่าที่ดินเพื่อการเกษตรมิให้ถูกเอาเปรียบ

11 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, รายงานการศึกษาเรื่องนโยบายที่ดินของประเทศไทย (กรุงเทพ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย), 2529 หน้า 43.

เอาเปรียบจากเจ้าของที่ดินจนเกินไป แต่ก็ยังวางหลักการเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ที่ดินด้วย กล่าวคือเมื่อผู้ให้เช่านาบอกเลิกการเช่ามาแล้ว ต้องลงมือทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่การเช่าที่ดินสิ้นสุดลงและหากเจ้าของที่ดินปล่อยให้ดินรกร้างว่างไว้โดยไม่ได้ให้เช่า หรือไม่ได้ทำประโยชน์อย่างอื่นหรือทำประโยชน์เล็กน้อยไม่สมควรแก่สภาพที่ดิน เมื่อมีผู้ขอเช่านา เจ้าของนาหรือตัวแทนต้องยินยอมให้เช่า (มาตรา 38 และมาตรา 55) และนอกจากบทบัญญัติ เพื่อป้องกันมิให้มีการทอดทิ้งหรือปล่อยให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าแล้ว ยังมีการกำหนดหลักเกณฑ์ เรื่อง การห้ามประกอบเกษตรกรรมบางประเภทเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจหรือการอนุรักษ์ดินและน้ำ ด้วย โดยให้อำนาจคณะกรรมการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมระดับจังหวัดสามารถกำหนด ท้องที่ที่ห้ามประกอบเกษตรกรรมบางประเภทเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือการอนุรักษ์ดินและน้ำ ได้ (มาตรา 8 อนุมาตรา 3)

ตามพระราชบัญญัติฉบับนั้นนอกจากจะวางมาตรการคุ้มครองที่ดินซึ่งเป็นที่เกษตรกรรมด้วยการไม่ให้ปล่อยที่ดินรกร้างแล้ว ยังวางมาตรการในการกำหนดชนิดของพืชที่จะปลูกได้ด้วย แต่ในทางปฏิบัติไม่ปรากฏว่าเคยมีการกำหนดชนิดของพืชที่จะปลูก เนื่องจากมีปัจจัยเกี่ยวข้องหลายประการ เช่น กลไกการตลาด ความเหมาะสมของดินและน้ำ สภาพดินฟ้าอากาศ ซึ่งเกินกว่าที่ คณะกรรมการควบคุมค่าเช่านาจังหวัดจะสามารถกำหนดได้

นอกจากกฎหมายฉบับนี้ จะมีเจตนารมณ์ที่จะป้องกันไม่ให้ที่ดินถูกทอดทิ้งแล้ว ยังป้องกันมิให้ที่ดินทรุดโทรมหรือเสื่อมสภาพด้วย โดยการกำหนดให้ผู้เช่านาดำเนินการปรับปรุงนา ตามคำแนะนำของทางราชการ หากปล่อยให้ดินทรุดโทรม จนเป็นเหตุให้ผลผลิตลดลงกว่าหนึ่งในสามของผลผลิตปกติ ผู้ให้เช่านาจะบอกเลิกการเช่านาก่อนกำหนดได้ (มาตรา 31 อนุมาตรา 8) แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าหากเจ้าของที่ดินทำประโยชน์เองและปล่อยให้ดินทรุดโทรม จะไม่มีมาตรการใดที่จะไปบังคับให้มีการทำนุบำรุงดินได้

แต่แม้ว่าพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 จะวางมาตรการ คุ้มครองที่ดินด้วยการอาศัยเกษตรกรผู้ต้องการเช่านา เป็นผู้ตรวจสอบว่าที่ดินแปลงใดเป็นที่ดินที่ถูก ปล่อยให้รกร้างว่างเปล่า ซึ่งเกษตรกรจะขอเช่าได้ก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วมีเกษตรกรน้อยรายที่ จะใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติ ฯ ฉบับนี้ ทั้งนี้เนื่องจากอำนาจต่อรองของกลุ่มผู้เช่านามีน้อยประกอบ กับเจ้าของที่ดินมีอำนาจครอบงำเศรษฐกิจการเมืองระดับท้องถิ่น ทำให้เจตนารมณ์ที่จะคุ้มครอง มิให้ที่นาถูกละทิ้งไว้โดยไม่ได้ใช้ประโยชน์ ไม่ได้รับการตอบสนองแต่อย่างใด

4.3.1.2 ขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมาย

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดในระบบกฎหมาย เพราะเป็นสิ่งที่จะบ่งชี้ว่าเจตนารมณ์ของกฎหมาย จะถูกนำมาปฏิบัติให้เป็นจริงได้หรือไม่ แม้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายจะเขียนด้วยถ้อยคำรัดกุมหรือมีหลักการที่ดีเพียงใด หากปราศจากการบังคับใช้เป็นไปตามกฎหมายแล้ว กฎหมายฉบับนั้นก็จะไม่มีความศักดิ์สิทธิ์เลย และไม่ต่างอะไรกับเศษกระดาษ

ในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ที่ต้องการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีข้อจำกัดดังนี้

1) ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายมีจำกัด

กฎหมายที่มีสาระสำคัญในการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยตรง เช่นพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ไม่สามารถบังคับใช้กับที่ดินเพื่อการเกษตรทั่ว ๆ ไปได้ เนื่องจากทั้งการปฏิรูปที่ดินและการจัดรูปที่ดิน จะต้องมีการประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินและเขตจัดรูปที่ดิน ในกรณีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน ก็ไปว่าจะใช้มาตรการทางกฎหมายในการห้ามโอนหรือแบ่งแยกที่ดินได้กับที่ดินทุกแปลงในเขต คงใช้ได้เฉพาะที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจัดให้แก่เกษตรกรเท่านั้น ทำให้การคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2518 ทำได้ในพื้นที่จำกัด ตัวอย่างเช่น ที่ดินในอำเภอหนึ่งเป็นที่ดินที่เหมาะสมสำหรับทำการเกษตรประเภททำนาและมีเกษตรกรผู้เช่าที่ดินมาก จึงได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอ แต่มีผู้ขายที่ดินให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำไปจัดให้เกษตรกรเพียงห้าร้อยไร่ การบังคับใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินในเรื่องการห้ามโอนหรือแบ่งแยกที่ดินก็จะใช้เฉพาะที่ดินจำนวนห้าร้อยไร่เท่านั้น

2) ขาดบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

แม้ว่ากฎหมายที่กล่าวมาหลายฉบับจะวางมาตรการเพื่อคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ในระดับที่พอเพียงในระดับหนึ่ง แต่เนื่องจากข้อบกพร่องในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ทำให้การคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายดังกล่าวไม่ได้ผล ตัวอย่างเช่น การตรวจสอบการทำประโยชน์ตามมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งไม่เคยนำมาใช้

บังคับเนื่องจากมีกำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ และมีปัญหาในเรื่องข้อมูลเกี่ยวกับหลักฐานที่ดินซึ่งยังไม่ครบถ้วน การควบคุมให้ใช้ที่ดินให้เป็นไปตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงให้ประกาศใช้ผังเมืองรวม ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่หน่วยงานอื่นซึ่งส่วนมากก็มีงานล้นมืออยู่แล้ว

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดอีกตัวอย่างหนึ่งก็คือ การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งไม่มีการตรวจสอบและบังคับให้เจ้าของที่ดินต้องนำที่ดินออกให้เช่าทำให้มีการทิ้งที่ดินไว้ว่างเปล่าเป็นจำนวนมาก

หรือกรณีที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้อำนาจในการเวนคืนที่ดินที่ผู้เป็นเจ้าของที่ดินมิได้สิทธิและไม่ยอมจำหน่ายให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่เคยเข้ามาตราการเวนคืนที่ดินนี้มาบังคับแก่เจ้าของที่ดินที่ไม่ยอมให้ความร่วมมือตามกฎหมายเลย ทำให้การปฏิรูปที่ดินประเภทที่ดินของเอกชนไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร และมีเนื้อที่น้อยกว่าที่ดินที่ควรจะได้มาก

4.3.2 ปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากระบบเศรษฐกิจและสังคม

ดังที่กล่าวไว้ในบทต้น ๆ แล้วว่า การปรับเปลี่ยนโครงสร้างจากระบบเศรษฐกิจแบบเกษตรกรรมมาเป็นระบบเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรม ทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างรายได้ของผู้รับจ้างภาคอุตสาหกรรมและผู้ที่เป็นเกษตรกรอย่างมาก ประกอบกับการขาดการปฏิรูปโครงสร้างเกษตรกรรมของประเทศอย่างกว้างขวางและรอบด้าน โดยเฉพาะที่สำคัญคือ การปฏิรูปที่ดินอย่างครบวงจรตั้งแต่การกระจายการถือครองที่ดิน การออกหนังสือสำคัญในการแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินตลอดจนการประกันราคาผลผลิตการเกษตร อีกทั้ง ระบบเกษตรกรรมส่วนใหญ่เป็นการผลิตเพื่อเป็นการค้าอันจะต้องลงทุนมากในเรื่องค่าปุ๋ย ค่ายากำจัดศัตรูพืช ยาปราบวัชพืช และยังมีความเสี่ยงทางธรรมชาติสูง ในขณะที่ราคาผลผลิตทางการเกษตร โดยเฉพาะข้าว มีราคาทรงตัวหรือลดลง ทำให้เกษตรกรส่วนใหญ่ประสบกับสภาพที่ย่ำลงทุน ก็ยิ่งยากจน ทำให้เกษตรกรโดยทั่วไปจำเป็นต้องเลือกช่องทางในการเพิ่มรายได้จากที่ดินที่ตนมีอยู่ มีผู้ศึกษาพบว่าหนทางที่เกษตรกรเลือกนั้นมีอยู่ด้วยกัน 5 ช่องทาง คือ

1. ขายที่ดินและบุกรุกป่าสงวนเพื่อใช้เป็นที่ทำกินแห่งใหม่หรือนำเงินไปซื้อที่ดินที่ถูกกว่าในกรณีที่ต้องการเป็นเกษตรกรต่อไป

2. ทำประโยชน์จากที่ดินมากขึ้น เพื่อเพิ่มผลผลิต
3. เปลี่ยนชนิดของผลผลิตเป็นชนิดที่ให้ผลตอบแทนมากขึ้น
4. หารายได้เสริมจากอาชีพนอกการเกษตร
5. ขายที่ดิน และออกจากภาคเกษตรกรรมไป ¹²

ดังนั้นแม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายและกำหนดมาตรการทางกฎหมาย เพื่อคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้สวຍหรือสักเท่าไรก็ตามหากเกษตรกรยังคงยากจนอยู่ การสูญเสียที่ดินที่ใช้สำหรับเกษตรกรรมย่อมเกิดขึ้นเสมอ

ปัญหาและอุปสรรคอีกประการหนึ่ง ที่ทำให้การสงวนและคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ได้ผล ก็คือปัญหาและอุปสรรคด้านสังคม ปัญหาด้านสังคมที่รุนแรงที่สุดปัญหาหนึ่งในประเทศไทยก็คือ ปัญหาเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน ซึ่งเป็นระบบผูกขาดรวมอำนาจที่ดิน ทำให้ประชาชนในชนบทถูกแบ่งออกเป็น 2 พวก คือ

- ก. คนกลุ่มน้อยที่มีอำนาจและอิทธิพล ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินรายใหญ่ และในขณะเดียวกันก็เป็นกลุ่มที่ควบคุมตลาดเงินกู้ ตลาดสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรม และตลาดแรงงานในชนบท
- ข. คนส่วนใหญ่ของสังคมชนบท ซึ่งเป็นเกษตรกรผู้มีที่ดินทำกินเล็กน้อยหรือต้องเช่าจากคนกลุ่มแรก

ในคนสองกลุ่มนี้ คนกลุ่มน้อยจะมีอำนาจและอิทธิพลครอบงำเหนือคนกลุ่มที่สองเกือบสิ้นเชิง ผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่จะมาจากคนกลุ่มแรกนี้ ซึ่งย่อมเป็นที่แน่นอนว่าบุคคลเหล่านั้นย่อมปกป้องผลประโยชน์ของตน ในบางกรณีถึงขั้นเป็นอุปสรรคต่อนโยบายของรัฐบาล ตัวอย่างเช่น การต่อต้านโครงการปฏิรูปที่ดินในจังหวัดจันทบุรี โดยการนำของสมาชิกสภาจังหวัดและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

4.3.3 ปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากความขัดแย้งในนโยบายของรัฐบาล

การดำเนินนโยบายพัฒนาประเทศโดยมุ่งเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจตลอดระยะเวลา

¹² "7,000 โฉนดที่ดินหาย", ธุรกิจที่ดิน 7 (กรกฎาคม 2533) : 28.

เวลามากกว่าสามทศวรรษที่ผ่านมาแล้ว แม้ว่าในด้านหนึ่งจะส่งผลให้ประเทศไทยมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงมากประเทศหนึ่งในโลกก็ตาม แต่ในอีกด้านหนึ่งกลับก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอย่างมากต่อภาคชนบท และเกิดวิกฤตการณ์ในการดำรงชีวิตของเกษตรกรเป็นจำนวนมาก เช่น ขาดความมั่นคงในการดำเนินชีวิต ตกอยู่ในภาวะเสียเปรียบมากขึ้น หรือมีภาระหนี้สินจนต้องสูญเสียที่ดินทำกินในที่สุด ซึ่งเป็นผลให้ภาคเกษตรกรรมโดยรวมอยู่ในภาวะที่อ่อนแอ และเกิดความล้มเหลวในการกระจายการถือครองที่ดิน ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างภาคเมืองกับภาคชนบท และระหว่างภาคเกษตรกรรมกับอุตสาหกรรมและบริการปรากฏชัดเจนขึ้นและขยายตัวไปอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้เพราะนโยบายต่าง ๆ ที่รัฐบาลดำเนินสืบต่อ ๆ กันมา ล้วนเป็นนโยบายที่ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อภาคเกษตรกรรมเลย ขณะที่ให้ความสำคัญอย่างจริงจังต่อการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมและการพัฒนาเมือง รวมทั้งกระบวนการสะสมทุนนอกภาคเกษตรกรรม และพยายามผูกโยงโครงสร้างระบบเศรษฐกิจไทยเข้ากับระบบเศรษฐกิจโลก ตลอดจนไม่มีนโยบายที่จะคุ้มครองราคาสินค้าทางเกษตร แต่กลับมีนโยบายส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจเพื่อการส่งออกและนโยบายส่งเสริมธุรกิจการเกษตรขนาดใหญ่และการลงทุนของบริษัทข้ามชาติอย่างชัดเจน มีการชักชวนให้ต่างประเทศเข้ามาลงทุนด้วยการให้สิทธิพิเศษหลายประการเพื่อเป็นการจูงใจ ภายในประเทศเองก็มีการตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรมส่งออกมีการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมหลายแห่ง ทั้งที่การนิคมอุตสาหกรรม (กนอ.) จัดตั้งขึ้นเอง และทั้งที่เอกชนเป็นผู้จัดตั้งขึ้น นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นมานิคมอุตสาหกรรมขยายตัวอย่างรวดเร็วจากที่เคยมีเพียง 4-5 แห่งบนพื้นที่รวมทั้งหมด 6,901 ไร่ เมื่อถึงปี พ.ศ. 2533 ปรากฏว่านิคมอุตสาหกรรมมีเพิ่มขึ้นเป็น 21 แห่ง บนพื้นที่รวมทั้งหมด 33,443 ไร่ และเมื่อปี พ.ศ. 2534 ปริมาณนิคมอุตสาหกรรมเพิ่มเป็น 40 แห่ง พื้นที่รวม 48,937 ไร่ และคาดว่าเมื่อสิ้นปี 2536 จะมีความต้องการพื้นที่สำหรับจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม เป็นจำนวนถึง 71,033 ไร่¹³ ซึ่งเกือบทั้งหมดเป็นการร่วมดำเนินการระหว่างการนิคมอุตสาหกรรมกับภาคเอกชน โดยการนิคม

¹³ อีระ อักษรกุล, รายงานแนวโน้มการเติบโตของนิคมอุตสาหกรรมในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย) 2535. (อัดสำเนา)

อุตสาหกรรมเป็นผู้ประกาศเขตนิคมอุตสาหกรรมและจัดตั้งตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งแตกต่างจากในช่วงแรกที่มีการนิคมอุตสาหกรรมเป็นผู้ดำเนินการเองและในช่วงนี้เอง ที่นิคมอุตสาหกรรมได้ขยายตัวออกไปยังภาคอื่น ๆ นอกเขตกรุงเทพมหานครและสมุทรปราการ โดยเฉพาะภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีนิคมอุตสาหกรรมเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เพราะรัฐบาลให้การส่งเสริมอย่างจริงจัง เช่น ในสมัยรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้ออกประกาศเขตส่งเสริมการลงทุนเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2530 ที่จะให้สิทธิพิเศษด้านภาษีอากรแก่กิจการที่ตั้งโรงงานในส่วนภูมิภาค เช่น โรงงานที่ตั้งในเขตกรุงเทพมหานครและสมุทรปราการ จะไม่ได้รับยกเว้นภาษีอากรเครื่องจักร เว้นแต่มีการส่งออกเกินกว่าร้อยละ 80 หรือเป็นกิจการเพื่อการส่งออกขนาดใหญ่ หรือตั้งโรงงานในเขตนิคมอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริม นอกจากนี้ การนิคมอุตสาหกรรมเองก็ได้กำหนดพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในภาคต่าง ๆ ด้วย

จะเห็นว่ารัฐบาลให้ความสำคัญสนับสนุนและส่งเสริมการลงทุนด้านอุตสาหกรรมอย่างจริงจัง และเป็นรูปธรรมด้วยมาตรการหลายประการ ผิดกับการให้ความสำคัญสนับสนุนภาคเกษตรกรรม ที่แม้แต่การเข้ามาตราการสนับสนุนด้านภาษีเพื่อบีบบังคับผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่ยินยอมกระจายสิทธิในที่ดินก็ยังไม่เคยนำมาใช้เลยทั้งที่มีผู้เรียกร้องมากมาย

การส่งเสริมด้านอุตสาหกรรม ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านธุรกิจซื้อขายที่ดิน และเป็นการกระตุ้นให้มีการหาผลประโยชน์จากการเก็งกำไรที่ดิน ด้วยการปล่อยข่าวว่าต่างชาติต้องการที่ดินเพื่อทำนิคมอุตสาหกรรมหรือโรงงาน และเมื่อมีการยอมรับพันธะข้อ 8 ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ทำให้เกิดการนำเงินจากต่างประเทศเข้ามาลงทุนเป็นจำนวนมากในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ก็ยิ่งทำให้ชาวไร่ชาวนาขายไร่เนาไปเป็นจำนวนมาก และที่ดินที่ขายไปก็จะถูกปล่อยปลະละเลยให้กร้างว่างเปล่า และที่สำคัญก็คือที่ดินนั้นเป็นที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่เพราะมีราคาไม่สูงมากนักหากเทียบกับที่ดินในเขตเมือง

โดยทั่วไป นิคมอุตสาหกรรมจะมีพื้นที่ตั้งแต่ 500 ไร่ขึ้นไป ส่วนใหญ่มีพื้นที่ประมาณ 1000 ไร่ขึ้นไป ตัวอย่างเช่น ที่จังหวัดอยุธยา ซึ่งการนิคมอุตสาหกรรมร่วมกับเอกชนได้จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมขึ้น จำนวน 4 แห่ง แต่ละแห่งมีพื้นที่โครงการดังต่อไปนี้

บริษัทสหรัตนนคร จำกัด พื้นที่โครงการ 2,050 ไร่ ที่ตั้งโครงการตำบลบางพระคู อ.นครหลวง และคาบเกี่ยวกับพื้นที่ อ.บางปะอิน อ.บางปะหัน

บริษัทศรีศุภราชเคหะ จำกัด 2,227 ไร่ อำเภอบางไทร

บริษัทไทยอินดีส์เดรียลเอสเตท จำกัด 2,150 ไร่ อำเภอบางปะอิน

บริษัทที่ดินบางปะอิน จำกัด 20,000 ไร่

และยังมีเขตอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนอีก 2 แห่ง คือเขตอุตสาหกรรมโรจนะ อ.อุทัย 1,400 ไร่ ส่วนอุตสาหกรรมอยุธยา อ.นครหลวง 200 ไร่¹⁴ ทำให้จังหวัดอยุธยามีการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ที่ดินจากการใช้เพื่อเกษตรกรรมไปแล้ว ประมาณ 100,000 - 200,000 ไร่ และจากสถิติจำนวนโรงงานที่เพิ่มขึ้นจาก 408 โรงงานในปี 2531 เป็น 433 โรงงานในปี 2532 ทำให้สถานการณ์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของจังหวัดอยุธยามีแนวโน้มว่าจะอยู่ในภาวะน่าเป็นห่วง ซึ่งขณะนี้เริ่มมีผลกระทบต่อผลผลิตข้าวในจังหวัดแล้ว¹⁵ และ เมื่อกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินที่ซับซ้อนอยู่ในปัจจุบันยังมีการพัฒนาที่ไม่เพียงพอสำหรับการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมในรูปแบบต่าง ๆ ก็ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทุก ๆ วัน

การที่เกษตรกรขายที่ดินไปเพราะนโยบายของรัฐที่ส่งเสริมด้านอุตสาหกรรม ทำให้ นโยบายที่ต้องการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามนโยบายของรัฐบาลเองล้มเหลวซึ่งรัฐบาลกลับมองเพียงในแง่รายได้เท่านั้นว่าสามารถทำให้เกษตรกรมีรายได้สูง โดยเฉพาะในยุคที่พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นยุคที่ราคาที่ดินสูงกว่าที่เคยเป็นมาหลายเท่าตัว เป็นยุคที่มีการสูญเสียที่ดินที่ใช้ในการเกษตรอย่างมากมาย แต่พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณกลับมองว่าเป็นยุคที่ชาวไร่ชาวนาร่ำรวยที่สุด นำเสียใจที่การร่ำรวยของชาวไร่ชาวนาเหล่านั้นไม่ได้เป็นเพราะระบบการผลิตที่ดีขึ้นหรือราคาผลผลิตสูงขึ้น หากแต่เป็นการขายที่ดินทำกินไป นอกนั้นยังทำให้เกษตรกรที่เป็นผู้เช่าที่ดินต้องไร้ที่ดินทำกิน เนื่องจากเจ้าของที่ดินขายที่ดินไปก่อให้เกิดการว่างงานในชนบทอย่างมหาศาล

14 คณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนพัฒนาชนบท, เอกสารประกอบการสัมมนา นโยบายที่ดินกับการพัฒนาชนบท ครั้งที่ 2 เรื่อง วิกฤติการณ์ที่ดินเกษตรกรรมและทางเลือกในการแก้ปัญหา (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) 2533. (อัดสำเนา)

15 ฐานเศรษฐกิจ, 1 ตุลาคม 2533.

4.3.4 ปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากทัศนคติและค่านิยมของสังคม

ทัศนคติและค่านิยมในการแบ่งทรัพย์สินให้แก่ลูกหลาน เพื่อเป็นทุนในการประกอบอาชีพ เลี้ยงตัวต่อไป เมื่อเป็นผู้ใหญ่พอหรือเมื่อมีอายุเพียงพอที่จะมีครอบครัวได้ เป็นค่านิยมของสังคมไทย ในทุกภาคและเป็นค่านิยมที่สืบมาแต่อดีต เป็นการแสดงออกถึงความรัก ความยุติธรรมที่บุพการีมีต่อ ลูกหลาน ค่านิยมเช่นนี้ ทำให้ที่ดินที่จำเป็นสำหรับประกอบการเกษตรต้องถูกแบ่งออกเป็นแปลงที่แปลง เล็กแปลงน้อยและทำให้ชาวไร่ชาวนาส่วนใหญ่ต้องทำการเกษตรในที่ดินแปลงเล็ก ๆ ภายใต้อาณาเขต โครงสร้างที่ดินเช่นนี้ โอกาสที่จะขยายการผลิตและส่งเสริมการใช้แรงงานมากขึ้นย่อมไม่มี และมี ผลทำให้เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่สามารถอาศัยรายได้จากการเกษตรแต่เพียงอย่างเดียวเลี้ยงตนเอง และครอบครัว ทำให้เกษตรกรที่มีที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ในที่สุดก็ต้องสูญเสียที่ดินไป ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในปัญหาเศรษฐกิจและสังคม

ทัศนคติและค่านิยมอีกประการหนึ่งก็คือ ความเคยชินกับการใช้สิทธิในกรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากประวัติศาสตร์ด้านการจัดการที่ดิน ในอดีตการจัดการและใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นเรื่องที่รัฐปล่อยให้ชุมชนในแต่ละท้องถิ่นเป็นผู้จัดการใช้ประโยชน์และรักษาที่ดินกันเองโดยรัฐจะ สนับสนุนและให้แรงจูงใจในการบุกเบิกป่าเพื่อนำที่ดินมาใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ รัฐจะเข้ามา เกี่ยวข้องเพียง 3 ประการ คือ เก็บภาษี ตัดสินข้อพิพาทเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย และ เว้นคืนหากรัฐต้องการใช้ที่ดินนั้น ด้วยเหตุนี้ชุมชนแต่ละท้องถิ่นจึงจัดการและใช้ประโยชน์ที่ดินกันเองจนเกิดเป็นประเพณีหรือธรรมเนียมขึ้น จนหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 รัฐเริ่มเข้ามามีอำนาจเหนือทรัพยากร ด้วยการออกกฎหมายลายลักษณ์อักษร ซึ่งกฎหมายที่ออกมา บางฉบับขัดแย้งกับประเพณีของชุมชนทำให้สร้างปัญหาขึ้นมาอย่างมากมาย เช่น พระราชบัญญัติ ป่าไม้ พ.ศ. 2484 ซึ่งโอนพื้นที่ป่าทั้งหมดมาเป็นของส่วนกลาง โดยบัญญัติกฎหมายไม่สอดคล้อง กับข้อเท็จจริงว่า ป่าหมายถึงที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ดังนั้น ที่ดินที่ไม่มีต้นไม้ เลยก็เป็นป่าตามความหมายของพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ ผลที่เกิดตามมาคือประชาชนไม่ยอมรับ และยังคงครอบครองที่ดินที่ตนมีความเข้าใจว่าไม่ใช่ป่าตามความเป็นจริงต่อไป ผลที่ตามมาคือ เมื่อป่าได้มีการลักลอบตัดไม้จนสิ้นสภาพป่าแล้ว ประชาชนก็จะเข้าไปจับจองเพราะ เห็นว่า หมดสภาพป่าไปแล้ว ผลกระทบที่เกิดกับที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็คือ เป็นช่องทางให้เกิดการขายที่ดิน ที่ทำการเกษตร เพราะยังบุกเบิกจับจองหรือซื้อที่ดินในเขตป่าได้

ปัญหาและอุปสรรคเหล่านี้เอง ที่เป็นเครื่องบ่อนทำลายระบบเกษตรกรรมของไทยจน อยู่ในภาวะอ่อนแอ รายได้ของประชากรในภาคภาคเกษตรกรรมน้อยกว่าประชากรในภาค อุตสาหกรรมมาก มีหน้าซ้ำรายได้จากการประกอบเกษตรกรรมก็ยังไม่แน่นอน เหล่านี้ล้วนแต่ผลก ดันให้เกษตรกรต้องออกจากภาคเกษตรกรรม และทำให้ความต้องการคุ้มครองและคุ้มครองที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมของรัฐบาลต้องล้มเหลวและ เมื่อมีข้อบกพร่องเกี่ยวกับกฎหมายด้วย จึงกล่าวได้ว่า การสงวนและคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ได้ผล