

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา



โครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ตอนต้น ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองใน พ.ศ. 2475 เป็นระบบเศรษฐกิจที่เป็นแบบเกษตรกรรม สินค้าออกที่นำรายได้เข้าประเทศสูงสุดล้วนแต่เป็นสินค้าทางการเกษตรไม่ว่าจะเป็นข้าว ไม้สัก ยางพารา ฯลฯ ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรดินและน้ำทำให้ประเทศไทยได้รับการขนานนามว่า เป็นอู่ข้าวอู่น้ำแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

แต่จากการที่เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำไปทั่วโลกประกอบกับความต้องการพลังงานที่เพิ่มขึ้น อีกทั้งวิกฤตการณ์ด้านการเงินการคลังระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นเมื่อไม่กี่ทศวรรษที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจภายในประเทศของหลาย ๆ ประเทศเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งมีความจำเป็นในการพึ่งพลังงาน สินค้าด้านอุตสาหกรรม เครื่องจักร เครื่องยนต์ และปัจจัยการผลิตหลายประการจากต่างประเทศ ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้ขาดดุลย์การค้ากับประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างมาก

ประเทศไทยก็เช่นกัน การที่ขาดดุลย์การค้ากับต่างประเทศเป็นจำนวนมาก เป็นมูลเหตุทำให้รัฐบาลในสมัยนั้นหันมาปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และวางแผนการพัฒนาประเทศใหม่ ตามคำแนะนำของคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารโลก โดยเน้นการปฏิรูปนโยบายหลายด้านที่เห็นว่าจำเป็นต่อการเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจและสังคมเพื่อทำให้เกิดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ อันจะส่งผลให้ฐานะความเป็นอยู่ของประชากรในประเทศดีขึ้น และยังเป็น การลดช่องว่างระหว่างชนชั้น อันเป็นผลมาจากความเหลื่อมล้ำทางสังคมให้ลดน้อยลงด้วย

ดังนั้น ระบบเศรษฐกิจที่เป็นเกษตรกรรม ที่มีประชากรประมาณร้อยละ 80 เป็นเกษตรกร จึงเริ่มเปลี่ยนไปสู่ระบบเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรม โดยความเชื่อมั่นว่าจะทำให้ภาวะเศรษฐกิจของประเทศดีขึ้นและลดภาวะการขาดดุลย์ทางการค้าให้ลดลง ผลที่เกิดตามมาก็คือ การพัฒนาระบบเศรษฐกิจและสังคมได้กลายเป็น 2 ภาค คือภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรกรรม การพัฒนาของภาคอุตสาหกรรมได้รับการส่งเสริมจนพัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็ว

แต่การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของระบบเศรษฐกิจนี้ ไม่อาจจะทำได้กว้างขวางจน

ครอบคลุมทั่วทั้งประเทศจึงทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างสังคมเมือง ซึ่งเป็นสังคมแบบเศรษฐกิจอุตสาหกรรมและสังคมชนบทซึ่งยังคงเป็นสังคมเกษตรกรรมอยู่ และเมื่อเทียบสัดส่วนของประชากรที่ดำรงชีวิตอยู่ในสังคมแบบอุตสาหกรรมกับประชากรที่ดำรงชีวิตอยู่ในสังคมเกษตรกรรม จะพบว่าประชากรที่ดำรงชีวิตอยู่ในสังคมประเภทหลังมีจำนวนมากกว่าประชากรในสังคมอุตสาหกรรมหลายเท่า เมื่อเป็นเช่นนี้ ทำให้รัฐบาลไม่อาจจะเลยต่อความสำคัญในภาคเกษตรกรรมได้ นอกจากนี้ อุตสาหกรรมหลายประเภท ไม่ว่าจะเป็นอุตสาหกรรมสิ่งทอ อุตสาหกรรมอาหารสำเร็จรูป ล้วนแต่ต้องพึ่งพาวัตถุดิบทางการเกษตรทั้งสิ้น

ที่ดิน เป็นสิ่งหนึ่งที่ได้รับผลกระทบอย่างมากจากนโยบายด้านเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป เพราะเมื่อนโยบายด้านเศรษฐกิจเปลี่ยนไปเป็นเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรม การใช้ประโยชน์ที่ดินจึงต้องเปลี่ยนแปลงไปด้วยเพราะกิจกรรมทุกประเภททางด้านเศรษฐกิจและสังคมจะต้องอาศัยพื้นดิน และในทางเศรษฐศาสตร์ก็ยิ่งจัดให้ที่ดินเป็นต้นทุนด้วย ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ที่ดินจึงมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก จากเดิมที่เคยใช้ประกอบการเกษตรแต่อย่างเดียวก็นำมาใช้เพื่อการอุตสาหกรรม และยิ่งการพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น การเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินก็ย่อมมากขึ้น เป็นสัดส่วนกัน

นับตั้งแต่แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ซึ่งเริ่มในปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา จนถึงปี พ.ศ. 2532 ซึ่งอยู่ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 เวลาที่ผ่านมาเกือบ 30 ปี ประเทศไทยได้ใช้ทรัพยากรของประเทศไปอย่างมากมายเพื่อสร้างความเจริญเติบโตและขยายตัวทางเศรษฐกิจ การใช้ทรัพยากรโดยเฉพาะอย่างยิ่งคือทรัพยากรที่ดินเป็นไปอย่างเสรี และไม่คำนึงถึงสภาพความเหมาะสมและสมรรถนะของดินตลอดจนผลกระทบที่จะเกิดขึ้นตามมา นอกจากนี้ยังมีการกักตุนเก็งกำไรด้วยการกว้านซื้อที่ดินของชาวต่างประเทศอย่างที่ไม่เคยเป็นมาก่อน ซึ่งรัฐบาลยังไม่มีท่าทีที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหานี้

การสูญเสียที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในรูปแบบต่าง ๆ กันให้แก่กิจกรรมอื่น ก่อให้เกิดความวิตกกังวลแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนเป็นอย่างมาก เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นจะส่งผลกระทบเป็นลูกโซ่ถึงระบบนิเวศน์วิทยา จึงทำให้รัฐต้องกำหนดนโยบายและมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ในกฎหมายหลายฉบับ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517, พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518, พระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511, พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526, พระราช

บัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นต้น

แต่เป็นที่น่าเสียดายว่ามาตรการการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายต่าง ๆ ที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังมีข้อบกพร่องและขาดการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ตลอดจนมีขอบเขตในการใช้บังคับจำกัด ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการสูญเสียที่ดินที่เหมาะสมสำหรับประกอบ การเกษตรได้ หากปล่อยให้เป็นอยู่เช่นนี้ต่อไป อนาคตข้างหน้าอาจจะไม่มีพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับ ทำการเกษตรเหลืออยู่เลยก็ได้ โดยเฉพาะพื้นที่การเกษตรที่ได้รับการพัฒนาวิสาหกิจขั้นพื้นฐาน ไว้อย่างดีแล้ว

ดังนั้น การศึกษาข้อบกพร่องของกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน เพื่อหามาตรการที่เหมาะสมใน ทางกฎหมายเพื่อแก้ไข้ปัญหาการสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรม จึงเป็นเรื่องจำเป็นและสมควรที่ต้อง กระทำอย่างยิ่ง เพื่อ เป็นแนวทางสำหรับป้องกันและแก้ไข้ปัญหาดังกล่าวก่อนที่จะสายเกินการ

วัตถุประสงค์และขอบเขตของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาว่ากฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน สามารถสงวนและคุ้มครองที่ดิน เพื่อ เกษตรกรรมไว้ได้หรือไม่
- 2) เพื่อศึกษาถึงแนวความคิด ขั้นตอนการดำเนินงาน ประสบการณ์ของประเทศ ต่าง ๆ ที่มีการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ตลอดจนข้อดี ข้อเสียของการสงวนและคุ้มครองพื้นที่ที่ มีความเหมาะสมสำหรับการประกอบเกษตรกรรม เพื่อนำมาปรับใช้และ เที่ยบเคียงกับกฎหมาย ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน
- 3) เพื่อศึกษาถึงความเป็นไปได้ ในการออกกฎหมายเพื่อสงวนและคุ้มครองพื้นที่ เกษตรกรรม
- 4) เพื่อหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะสำหรับศึกษาต่อไปในอนาคต

สมมติฐาน

ในการศึกษาเกี่ยวกับการสงวนและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม มีสมมติฐานอยู่ว่า มาตรการทางกฎหมายสำหรับคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมเท่าที่มีอยู่ในปัจจุบัน ไม่สามารถป้องกัน

การสูญเสียที่ดินที่เหมาะสมกับเกษตรกรรมได้

วิธิดำเนินการวิจัย

- 1) ศึกษาแนวความคิด ขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ โดยศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการรับฟังข้อคิดเห็นต่าง ๆ ผู้มีความรู้และเกี่ยวข้องกับปัญหาการใช้ที่ดิน
- 2) นำแนวความคิด, ทฤษฎี และข้อมูลจากเอกสาร มาวิเคราะห์เรียบเรียง จากนั้นก็นำเสนอผลโดยการเขียน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้

- 1) ทำให้ทราบถึงแนวคิดและความสำคัญของการจัดการที่ดิน ตลอดจนความจำเป็นต้องสงวนและคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- 2) ทำให้ทราบถึงนโยบายและบทบาทของรัฐเกี่ยวกับการใช้ที่ดิน
- 3) ทำให้ทราบถึงข้อบกพร่องของกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นข้อบกพร่องอันเกิดจากช่องว่างของกฎหมายหรือข้อบกพร่องอันเกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย
- 4) เพื่อสร้างแนวความคิดอันจะเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในภายหน้า
- 5) เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาและผู้สนใจทั่วไป