

สรุปและเสนอแนะ

ข้อสรุป

ความพยายามของรัฐในการสงวนและคุ้มครองที่ดินที่ใช้ประกอบเกษตรกรรม ได้ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529) ซึ่งกำหนดนโยบายการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมไว้ว่า "ให้เร่งรัดสำรวจการใช้ที่ดินเพื่อกำหนดนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดิน ไม่ให้เขตเมืองขยายออกไปยังพื้นที่การเกษตรที่รัฐได้ลงทุนพัฒนาระบบชลประทานไว้แล้ว หรือพื้นที่ที่ดินที่มีคุณภาพดี สามารถให้ผลผลิตได้สูง และส่งเสริมการใช้ที่ดินสำหรับการเพาะปลูกให้ถูกประเภท" และในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 ก็ได้กล่าวไว้ในแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ว่า "ปัญหาการใช้ที่ดินไม่มีประสิทธิภาพมีสองลักษณะใหญ่ ๆ คือ การใช้ที่ดินไม่ตรงกับสมรรถนะของดินและการนำที่ดินที่เหมาะสมแก่การเกษตรกรรมมาใช้เพื่อกิจกรรมอื่น ๆ เช่น ที่อยู่อาศัยและโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น "

และนอกจากจะปรากฏในแผนพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ยังปรากฏในรูปมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2530 โดยกล่าวรวมไว้ในส่วนนโยบายที่ดินเพื่อเศรษฐกิจ มีความว่า "ให้ออกกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม เพื่อสงวนพื้นที่ทำการเกษตรที่มีความอุดมสมบูรณ์ไว้ไม่ให้เปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเพื่อกิจการอื่น ๆ "

ต่อมาในวันที่ 19 ธันวาคม 2532 คณะรัฐมนตรีได้มีมติในเรื่องมาตรการลดการเก็งกำไรจากการซื้อขายที่ดินโดยให้กระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าของเรื่องร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบในการกำหนดรูปแบบการใช้ที่ดินให้ชัดเจน โดยอาศัยกฎหมายที่มีอยู่ เช่น การกำหนดเขตที่ดินเพื่ออยู่อาศัย เขตที่ดินเพื่อการพาณิชย์ เขตที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเขตที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม เป็นต้น

สำหรับกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน ที่สามารถนำมาใช้ในการสนองตอบนโยบายคุ้มครอง

ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของรัฐ สามารถแยกตามเจตนารมณ์ได้ 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ กฎหมายที่มีเจตนารมณ์สำหรับกำหนดบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดิน และกฎหมายที่คุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยตรง

กฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการกำหนดบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อคุ้มครองที่ดินซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรม คือ พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 โดยให้อำนาจคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน "มีอำนาจพิจารณา กำหนดการจำแนกประเภทที่ดิน การวางแผนการใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดิน และการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน เสนอขอรับความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ"

แต่การกำหนดขอบเขตบริเวณเพื่อคุ้มครองพื้นที่การเกษตรโดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีแต่เพียงประการเดียว ยังไม่มีผลในการคุ้มครองที่ดินเพื่อการเกษตรได้มากนัก ทั้งนี้เนื่องจากในระบบกฎหมายและโดยการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ไม่ถือว่ามติคณะรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกฎหมาย และมีผลบังคับในทางบริหารเฉพาะกับข้าราชการเท่านั้น ดังนั้น หากที่ดินที่อยู่ในบริเวณคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมตามมติคณะรัฐมนตรี ไม่ถูกควบคุมโดยกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิในที่ดิน ที่ดินแปลงนั้น ผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง ย่อมใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นได้อย่างเสรีและตามอำเภอใจ ภายใต้กฎเกณฑ์ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อเป็นเช่นนี้ การกำหนดขอบเขตบริเวณคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมก็ไม่สามารถที่จะนำไปใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ การที่พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการทำลายเนื้อดิน หรือทำให้ดินเสื่อมสภาพ ก็ยังทำให้การคุ้มครองที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ได้ผลสมตามความมุ่งหมายของการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กฎหมายฉบับต่อไป ที่มีส่วนในการคุ้มครองที่ดินเพื่อการเกษตร ได้แก่ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เพื่อพัฒนาพื้นที่ประเทศทั้งเมืองและชนบท โดยการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีระบบ โดยให้การจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะเป็นมาตรการหลัก ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้การใช้บังคับผังเมืองรวม ให้ทำเป็นกฎกระทรวง และการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ ทำให้ปัจจุบันมีการใช้บังคับเฉพาะผังเมืองรวม ยังไม่มีการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะแต่อย่างใด

แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดการมีส่วนร่วมของ

ประชาชน วิธีการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน ขึ้นตอนที่ผู้วางผังจะต้องกระทำจึงกำหนดไว้หลายขั้นตอน และแต่ละขั้นตอนต้องใช้เวลาาน ทำให้การดำเนินงานเพื่อการจัดทำผังเมืองรวมแต่ละแห่งต้องใช้เวลาานกว่าหนึ่งปี จึงไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงด้านกายภาพในการใช้ที่ดิน นอกจากนี้ การที่ในการบังคับใช้ผังเมืองรวมกำหนดอายุให้กฎกระทรวงใช้บังคับได้ไม่เกิน 5 ปี มีส่วนก่อให้เกิดปัญหาทางปฏิบัติ

และแม้ว่าตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจะกำหนดให้ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม ซึ่งแทนสัญลักษณ์ด้วยสีเขียว ใช้ประโยชน์ได้เฉพาะเพื่อเกษตรกรรม สถาบันราชการ สาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่ แต่ก็ยังผ่อนปรนให้มีการใช้ที่ดินนั้นเพื่อการอยู่อาศัยและสร้างโรงงานได้ เว้นแต่การอยู่อาศัยประเภทห้องชุด อาคารชุดหรือหอพัก หรือการอยู่อาศัยประเภทอาคารขนาดใหญ่ ในกรณีที่สร้างโรงงานก็ต้องเป็นโรงงานประเภทประกอบกิจการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมบริการ โรงงานที่ประกอบกิจการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมหัตถกรรม โรงงานที่ประกอบกิจการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการเกษตร หรือโรงงานที่ประกอบกิจการโดยไม้ก่อกเหตुरาคาสูงหรือไม่เป็นมลพิษต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม โดยในพื้นที่สีเขียวนี้การใช้พื้นที่เพื่อกิจการอื่นยินยอมให้ใช้ได้ไม่เกินร้อยละ 5 ของที่ดินประเภทนั้นในแต่ละบริเวณ ซึ่งถ้าที่ดินแบ่งออกเป็นแปลงย่อย ๆ ในที่สุดก็จะกลายเป็นโรงงานหรือที่อยู่อาศัยเสียหมด

ในที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรมนี้ ข้อกำหนดในผังเมืองรวมจะห้ามการจัดสรรที่ดินเพื่อประกอบการพาณิชย์หรือประกอบอุตสาหกรรมตลอดจนการจัดสรรที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย แต่ในทางปฏิบัติมีการหลีกเลี่ยงไปจัดสรรที่ดินประเภทสวนเกษตรแทน ซึ่งไม่ถือว่าเป็นการขัดต่อข้อกำหนดในผังเมืองรวม

และการที่กำหนดว่า การประกาศใช้บังคับผังเมืองเฉพาะจะต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ ทำให้การกำหนดผังเมืองเฉพาะเป็นไปอย่างยากลำบาก เนื่องจากเกิดความขัดแย้งในการใช้ที่ดินระหว่างเอกชนกับความต้องการของส่วนราชการ

กฎหมายที่มีเนื้อหาในการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยตรงก็คือ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ.2518 ซึ่งคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่จัดให้แก่เกษตรกรได้รับสิทธิทำกินหรือเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินแล้วแต่กรณี ด้วยการออกระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกษตรกรต้องทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองและต้องให้ที่ดินนั้นเพื่อการเกษตรเท่านั้น และโดยการกำหนดเงื่อนไขไว้ในสัญญาเช่าหรือเช่าซื้อที่ดิน แต่ในถึงขั้นที่มีการโอนกรรมสิทธิในที่ดินให้

แก่เกษตรกรไปแล้ว พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ไม่สามารถใช้ในการควบคุมการทำประโยชน์ที่ดินของเกษตรกรได้เนื่องจากมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมีข้อจำกัดกรรมสิทธิไว้เพียงสองประการ คือ จะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นไม่ได้ เว้นแต่การตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม ซึ่งมาตราเดียวกันนี้ กำหนดให้การตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ปัญหาที่ตามมาก็คือ การที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไม่สามารถจะออกกฎกระทรวงตามมาตรา 39 นี้ได้ เนื่องจากการกำหนดคุณสมบัติของทายาทเป็นกรณีพิเศษ จะเป็นการขัดแย้งกับหลักเกณฑ์การรับมรดกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันจะทำให้กฎกระทรวงไม่สามารถใช้บังคับได้ เพราะศักดิ์ทางกฎหมายต่ำกว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้นหากมีทายาทโดยธรรมหลายคนและทายาททุกคนของเกษตรกรต้องการรับมรดกที่ดิน จะต้องแบ่งแยกที่ดินให้แก่ทายาททุกคน ผลตามกฎหมายของมาตรานี้ก็คือ เมื่อมีการรับมรดกโดยทายาทหลายคนที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็จะถูกแบ่ง เป็นแปลง เล็กแปลงน้อย ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินที่ต้องการให้เกษตรกรคงขนาดเนื้อที่ที่ได้รับการจัดจากทางราชการไว้เนื่องจากเนื้อที่ดังกล่าวถูกพิจารณาแล้วว่ามีความขนาดที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการทำการเกษตร

นอกจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จะมีข้อบกพร่องเรื่องการตกทอดทางมรดกแล้ว ยังมีข้อบกพร่องในเรื่องการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินด้วย กล่าวคือ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะควบคุมให้เกษตรกรใช้ที่ดินทำการเกษตรได้เฉพาะก่อนที่มีการโอนกรรมสิทธิในที่ดินเท่านั้น หลังจากการโอนกรรมสิทธิให้เกษตรกรไปแล้วไม่สามารถควบคุมให้เกษตรกรใช้ที่ดินนั้นทำการเกษตรได้ เพราะพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ไม่ได้บัญญัติไว้ จึงต้องใช้หลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยกรรมสิทธิ์มาใช้บังคับ นั่นก็คือ เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยทรัพย์สินของตนได้ตามใจชอบตราบิตที่ไม่ขัดกับกฎหมาย เมื่อเป็นเช่นนี้เกษตรกรที่ได้รับกรรมสิทธิในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินแล้ว ย่อมสามารถทำประโยชน์ที่ดินอย่างไรก็ได้ เช่น ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ขยายหน้าดิน ให้เช่า ตลอดจนปล่อยยี่หรักร้างว่างเปล่า เมื่อยังมีข้อบกพร่องของกฎหมายเช่นนี้ ความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2518 ที่ต้องการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ก็ย่อมไม่อาจบรรลุผลได้

และการที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 บัญญัติให้นำ

กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม ทำให้การเวนคืนที่ดินที่เจ้าของที่ดินไม่ยอมขายให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต้องเป็นไปอย่างล่าช้าและประสบปัญหาต่าง ๆ หลายประการ เช่น การคิดราคาค่าทดแทน การกำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน จนไม่ปรากฏว่ามีการเวนคืนที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเลยนับตั้งแต่เริ่มดำเนินการปฏิรูปที่ดินจนถึงปัจจุบัน

กฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่มีเนื้อหาเพื่อคุ้มครองที่ดินเพื่อการเกษตร ก็คือ พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. 2517 ซึ่งคุ้มครองที่ดินที่จัดรูปเพื่อเกษตรกรรมแล้ว โดยบังคับให้เจ้าของที่ดินในเขตจัดรูปที่ดินต้องใช้ที่ดินแปลงนั้นทำการเกษตรเท่านั้น หากฝ่าฝืนโดยผู้ที่ดินทำประโยชน์อย่างอื่นอันมิใช่เป็นการประกอบเกษตรกรรม อาจถูกลงโทษทางอาญาด้วยการปรับและถูกสั่งให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปและทำที่ดินให้มีสภาพเหมือนเดิมได้ แต่ความที่โทษปรับมีอัตราไม่สูงนัก ทำให้มีการฝ่าฝืนใช้ที่ดินทำประโยชน์อย่างอื่นเป็นประจำ จนสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางต้องเสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดิน โดยเพิ่มอัตราโทษจำคุกแทนการปรับ

และแม้ว่าการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะมีหลักการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ดี แต่ก็ยังมีข้อบกพร่องตรงที่ไม่ห้ามการแบ่งแยกที่ดิน ซึ่งจะทำให้ที่ดินที่มีการจัดรูปไว้จนเหมาะสมสำหรับการเกษตรต้องกลายเป็นที่ดินที่มีรูปร่างระเกะระกะตามเดิม ความวิตกกังวลนี้เนื่องจากธรรมเนียมและค่านิยมของคนไทยที่ต้องการแบ่งทรัพย์สินให้แก่บุตรธิดาทุก ๆ คน เพื่อแสดงให้เห็นว่าบิดามารดามีความเป็นธรรมต่อบุตรทุกคน ซึ่งค่านิยมและประเพณีเช่นนี้ เมื่อนำมาใช้กับที่ดินเกษตรกรรมย่อมทำให้ที่ดินถูกแบ่งแยกออกเป็นแปลงย่อย ๆ จนในที่สุดก็ต้องเสื่อมสภาพที่จะใช้เพื่อประกอบเกษตรกรรมไปโดยปริยาย

สาเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้การคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินดำเนินการได้ไม่มากเท่าที่ควร ก็เนื่องจากการประกาศเขตจัดรูปที่ดินมีขั้นตอนมากมายและต้องสอบถามความยินยอมจากเจ้าของที่ดินก่อน คือสอบถามว่าจะยินยอมให้จัดรูปที่ดินหรือไม่ ซึ่งหากเจ้าของที่ดินที่ยินยอมมีจำนวนเกินกว่ากึ่งหนึ่งของบรรดาเจ้าของที่ดินทั้งหมด รัฐมนตรีจึงจะประกาศกำหนดท้องที่ที่จะสำรวจเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินได้ ทำให้การดำเนินงานต้องล่าช้า

อุปสรรคที่สำคัญของการสงวนและคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอีกประการหนึ่งก็คือปัญหาอันเกิดจากการที่ระบบกฎหมายให้สิทธิและเสรีภาพแก่เจ้าของทรัพย์สินเป็นอย่างมาก กล่าวคือตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เจ้าของทรัพย์สินย่อมมีสิทธิใช้สอยทรัพย์สินของตนได้อย่างเสรี เว้นแต่จะถูกห้ามหรือถูกจำกัดสิทธิโดยกฎหมาย ซึ่งเมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่มีสาระในการคุ้มครอง

ครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายแต่ละฉบับมีขอบเขตการบังคับใช้จำกัด ดังนั้น ที่ดินที่มีผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่มีอยู่ในเขตที่มีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว เจ้าของกรรมสิทธิ์ก็ย่อมใช้สิทธิของตนได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น ที่ดินที่เหมาะสมสำหรับทำการเกษตรก็อาจจะใช้ทำประโยชน์อย่างอื่นที่สามารถให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจแก่เจ้าของดีกว่าทำการเกษตรก็ได้

และนอกจากระบบกฎหมายที่เอื้ออำนวยแก่การใช้ทรัพย์สินอย่างมากแล้ว ปัญหาเรื่องการแบ่งแยกมรดกระหว่างทายาทก็เป็นสาเหตุอีกประการหนึ่ง ที่ทำให้ที่ดินที่เหมาะสมสำหรับการเกษตรต้องถูกแบ่งเป็นแปลง เล็กแปลงน้อย จนในที่สุดก็ไม่พอเพียงแก่การประกอบอาชีพทางด้านเกษตรกรรม

การที่รัฐมีนโยบายต้องการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถป้องกันการสูญเสียที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ได้ ย่อมแสดงให้เห็นแล้วว่ามาตรการทางกฎหมายในการสงวนและคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังมีข้อบกพร่องอยู่

ข้อเสนอแนะ

หากรัฐไม่ต้องการใช้ที่ดินที่เหมาะสมสำหรับประกอบการเกษตรต้องสูญเสียไปเพื่อใช้สำหรับทำกิจกรรมอย่างอื่น รัฐต้องมีมาตรการที่เหมาะสมทั้งในทางด้านสังคมและด้านกฎหมาย เพื่อสนับสนุนนโยบายการสงวนและคุ้มครองที่ดินที่ใช้ในการประกอบเกษตรกรรม อันจะทำให้การสงวนและคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ผลดีกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

การที่จะนำกฎหมายมาใช้บังคับ โดยไม่คำนึงถึงสภาพเศรษฐกิจและสังคมนั้น ย่อมเป็นผลทำให้กฎหมายฉบับนั้น ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในสังคมอันจะทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย การออกกฎหมายเพื่อสงวนและคุ้มครองที่ดินเพื่อการเกษตรก็เช่นกัน หากไม่คำนึงถึงความเป็นจริงในสังคมโดยมุ่งหวังแต่เพียงผลในทางกฎหมายว่าได้มีการสงวนและคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้วเท่านั้น ย่อมไม่เป็นการถูกต้องและเป็นธรรมอย่างแน่นอน เพราะเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมส่วนมากยังมีฐานะและความเป็นอยู่ที่ด้อยกว่าผู้ประกอบอาชีพอื่น ๆ การห้ามมิให้จำหน่ายที่ดินย่อมไม่อาจกระทำได้

แต่เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องสงวนและคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ ควรจะมีแนวทางการอนุรักษ์ เป็นแนวทางดังนี้

1. ต้องรู้จักการใช้พื้นที่การเกษตรอย่างชาญฉลาดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมให้มากที่สุด ยาวนานที่สุด
2. ต้องพยายามบำรุงรักษาให้พื้นที่การเกษตรคงความอุดมสมบูรณ์อยู่ตลอดไป
3. ต้องคำนึงถึงทรัพยากรอื่น ๆ ที่มีความสัมพันธ์กับพื้นที่การเกษตรด้วย
4. การวางแผนหรือการจัดการพื้นที่การเกษตร จะต้องไม่แยกมนุษย์ออกจากสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ เพราะมนุษย์เป็นผู้ใช้ประโยชน์จากพื้นที่การเกษตร แต่ใช้วิธีให้การศึกษา เพื่อให้มนุษย์มีความรู้ความเข้าใจถึงวิธีการและขบวนการของการอนุรักษ์พื้นที่การเกษตร

จากแนวทางการอนุรักษ์เพื่อสงวนและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมให้เป็นไปตามแนวทางดังกล่าวควรมีมาตรการดังต่อไปนี้มาใช้ เพื่อให้การสงวนและคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมบรรลุวัตถุประสงค์

1. มาตรการทางกฎหมาย

มาตรการทางกฎหมาย ที่จะนำมาสนับสนุนนโยบายการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีวิธีการนำมาใช้ได้ 2 ลักษณะ คือ

1.1 มาตรการในการป้องกัน ได้แก่การป้องกันมิให้ที่ดินที่มีสภาพเหมาะสมสำหรับประกอบกิจการเกษตรอยู่แล้วต้องถูกทำลายหรือเปลี่ยนสภาพไปใช้ในกิจกรรมอื่น มาตรการในการป้องกันนี้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินหลายฉบับนำมาตราการป้องกันมาบัญญัติไว้ แต่ก็ยังมีข้อบกพร่องอยู่บ้าง เช่น พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517 มีมาตรการป้องกันมิให้ใช้ที่ดินที่เหมาะสมสำหรับประกอบกิจการเกษตรที่ได้รับการจัดรูปที่ดินแล้ว ทำกิจกรรมอย่างอื่น เว้นแต่จะได้รับอนุญาต แต่ก็ขาดมาตรการป้องกันการแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย หรือพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มีมาตรการป้องกันมิให้มีการแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงย่อย ๆ แต่ก็ขาดมาตรการในการป้องกันการสูญเสียที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยการนำไปใช้ในกิจกรรมอื่น

สำหรับแนวทางแก้ไขเพื่อป้องกันที่ดินที่ใช้ประกอบการเกษตรในเขตที่ได้ดำเนินการจัดรูปที่ดิน ก็คือ การบัญญัติห้ามมิให้มีการแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย หากมีการรับมรดกโดยทายาทหลายคนให้ใช้วิธีถือกรรมสิทธิ์รวม และภายหลังที่มีการลงชื่อถือกรรมสิทธิ์รวมกันแล้ว ทายาทคนใดประสงค์จะขายหรือจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินในส่วนที่เป็นสิทธิของตน จะต้องเสนอขายให้แก่เจ้าของรวมในที่ดินผืนเดียวกัน เสียก่อนเป็นลำดับแรก ซึ่งทางสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางควรตั้ง

กองทุนเพื่อเป็นแหล่งให้สินเชื่อเพื่อซื้อที่ดินในกรณีเช่นนี้ด้วย เป็นการตัดปัญหาในขั้นต้น หากเจ้าของที่ดินผู้มีกรรมสิทธิ์ร่วมไม่ต้องการซื้อ หรือต้องการซื้อแต่เงินไม่พอ

และในกรณีที่ต้องการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในเขตที่ได้มีการดำเนินการปฏิรูปที่ดินไปแล้วนั้น หลังจากที่ได้จำแนกกว่าที่ดินแปลงใดเหมาะสมสำหรับกิจกรรมใดแล้ว ควรดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินให้เกษตรกรผู้ที่ได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยการเข้าซื้อที่ดินไปจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต้องใช้ที่ดินนั้นทำกิจกรรมทางการเกษตรเท่านั้น และต้องมีบทบังคับให้ปฏิบัติตาม เช่น อาจจะให้ผู้อำนวยการเจ้าหน้าที่ที่สามารถออกคำสั่งให้เลิกการฝ่าฝืนเช่นนั้นได้ และถ้ายังคงฝ่าฝืนอยู่อีก ก็ให้มีอำนาจบังคับให้ขายที่ดินแปลงนั้นแก่ผู้อื่นได้และหากไม่ประสงค์จะประกอบการเกษตรในที่ดินแปลงนั้นต่อไป จะต้องขายที่ดินแปลงนั้นคืนแก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยถือเอาราคาประเมินของกรมที่ดินในปีที่มีการขายเป็นเกณฑ์กำหนดราคา หรือขายคืนให้แก่ธนาคารที่ดินในกรณีที่มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นแล้ว

และควรกำหนดเงื่อนไขในเรื่องการตกทอดทางมรดกในที่ดินไว้ให้ชัดเจน เพราะที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดรายละเอียดเรื่องการตกทอดทางมรดกไว้ในกฎกระทรวงซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังไม่สามารถเสนอให้มีการออกกฎกระทรวงได้ เนื่องจากเกรงว่ารายละเอียดในกฎกระทรวงจะขัดกับกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น ควรจะแก้ไขโดยการกำหนดให้ชัดเจนว่ามีอำนาจบทบัญญัติว่าด้วยการสืบมรดกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับแก่ที่ดินที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จากนั้นจึงออกกฎกระทรวงตามที่เห็นสมควรและจำเป็นพอเพียงแก่การคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

และในกรณีที่มีการนำที่ดินที่ได้รับกรรมสิทธิ์จากการปฏิรูปที่ดินไปเป็นหลักประกันสินเชื่อ กับสถาบันการเงิน อันจะทำให้ต้องมีการบังคับคดีและต้องนำทรัพย์สินออกขายทอดตลาด ซึ่งต้องอาศัยวิธีการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในกรณีนี้ ผู้ซื้อทรัพย์สินในการขายทอดตลาด อาจจะเป็นผู้ที่ไม่มีความสัมพันธ์ที่จะได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินก็ได้ ซึ่งเป็นการขัดกับหลักการในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่คำนึงถึงคุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับสิทธิในที่ดินโดยเฉพาะมากกว่าบุคคลทั่วไป จึงเห็นควรที่จะแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ครอบคลุมถึงกรณีนี้ด้วย โดยการกำหนดว่าไม่ให้นำบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในเรื่องการบังคับคดี มาใช้แก่ที่ดินที่บุคคลได้รับมาจากการปฏิรูปที่ดิน

และให้กำหนดหลักเกณฑ์การบังคับคดีสำหรับที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินโดยเฉพาะว่า ผู้ที่จะเข้า
สู่ราคาในการขายทอดตลาดที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ใน
พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สำหรับการสงวนและคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วยการบังคับนั้น ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด
ก็คือการกำหนดพื้นที่สีเขียวตามพระราชบัญญัติการผังเมือง ซึ่งเป็นการบังคับให้ต้องให้ที่ดินใน
เขตพื้นที่สีเขียวนั้นเพื่อการเกษตร แต่แม้ว่ามาตรการในการบังคับจะได้อยู่แล้ว แต่ก็ยัง
บกพร่องตรงที่หากเจ้าของที่ดินไม่ยอมทำประโยชน์ก็จะไม่สามารถบังคับอะไรได้ นอกจากนั้น ยังมี
อุปสรรคในเรื่องอัตราค่าจ้างหน้าที่ที่จะตรวจสอบว่า เจ้าของที่ดินที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่สีเขียว
ให้ที่ดินขัดแย้งหรือไม่เป็นไปตามข้อกำหนดหรือไม่ เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ เจ้าหน้าที่จาก
หน่วยงานอื่นช่วยตรวจสอบให้ซึ่งเจ้าหน้าที่เหล่านั้นย่อมเห็นความสำคัญของงานในหน่วยงานของตน
มากกว่างานที่อยู่ในลักษณะฝากดูแล เป็นแน่

หากจะแก้ปัญหาดังกล่าว รัฐบาลควรจะออกกฎหมายกำหนดเขตคุ้มครองพื้นที่การเกษตร
โดยอาศัยการกำหนดพื้นที่สีเขียวในผังเมืองรวมเป็นหลัก กล่าวคือให้พื้นที่เกษตรกรรมที่รัฐประสงค์
จะสงวนและคุ้มครองเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่สีเขียว แต่ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้ควบคุม
และดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตคุ้มครองที่ดินเพื่อการเกษตร และควรกำหนดสาระใน
กฎหมายฉบับนี้ดังนี้

1. กำหนดให้ใช้พื้นที่ที่อยู่ในเขตคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประกอบการเกษตรเท่านั้น
2. กำหนดขนาดเนื้อที่ถือครองทั้งขั้นสูงและขั้นต่ำไว้ เพื่อป้องกันการแบ่งแยกที่ดินเป็น
แปลงย่อย ๆ จนมีขนาดไม่เหมาะสมสำหรับประกอบการเกษตร และเพื่อป้องกันการถือครองที่ดิน
มากเกินไป หากมีกรณีและผู้ใดถือครองที่ดินไว้มากกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนดให้พื้นที่ดินนั้นออก
จำหน่ายเสีย
3. ไม่นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันว่าด้วยการสืบมรดกมาใช้บังคับ
แก่ที่ดินในเขตคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
4. เจ้าของที่ดินหรือผู้ทำประโยชน์ในที่ดิน มีหน้าที่ที่จะต้องปรับปรุงบำรุงดินให้มีความ
เหมาะสมสำหรับทำการเกษตรตามคำแนะนำของทางราชการ และห้ามทำการใดอันเป็นการทำให้
ดินหรือที่ดินเสื่อมความเหมาะสมสำหรับทำการเกษตร

5. มีการกำหนดโทษอาญาไว้ ในกรณีที่เจ้าของที่ดินฝ่าฝืนด้วยการไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือด้วยการละเลยไม่บำรุงรักษาดิน และในกรณีที่เจ้าของที่ดินไม่ประสงค์จะประกอบการเกษตรด้วยตนเอง ให้คณะกรรมการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดที่ดินแปลงนั้นตั้งอยู่ มีอำนาจในการให้เช่าที่ดินได้

6. วางข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินให้ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสรรที่ดินเพื่อการเกษตร ซึ่งมักแอบแฝงวัตถุประสงค์ของการจัดสรรที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยไว้ด้วย

แต่จากแนวความคิดที่ต้องการอนุรักษ์ที่ดินเพื่อการเกษตรให้เป็นพื้นที่เกษตรกรรมต่อไปนั้น โดยลำพังแล้ว การปล่อยให้เกษตรกรประกอบการเกษตรไปตามยถากรรม โดยการอาศัยธรรมชาติและกลไกการตลาดให้เป็นผู้กำหนดชนิดของการเกษตรนั้น ย่อมไม่เป็นการเหมาะสมและเพียงพอที่จะให้เกษตรกรสามารถเลี้ยงครอบครัวได้อย่างสุขสบายและยังเป็นช่องทางให้เกษตรกรขายที่ดินที่ไร้ทำกินด้วย ดังนั้น จึงต้องอาศัยมาตรการสนับสนุนทางด้านอื่นประกอบด้วย

2. มาตรการสนับสนุนด้านอื่น

นอกจากจะใช้มาตรการป้องกันโดยอาศัยผลของกฎหมายแล้ว ควรจะใช้มาตรการอื่นอันเป็นการจูงใจให้เกิดความเต็มใจที่จะร่วมมือกับรัฐอันจะทำให้การคุ้มครองที่ดินเพื่อการเกษตรเป็นไปอย่างได้ผลดี มาตรการที่ควรนำมาใช้ก็คือ

2.1 มาตรการด้านภาษี

ในเขตคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ควรกำหนดอัตราภาษีในระดับต่ำ ลดภาษีหรือยกเว้นภาษีบางประเภท เพื่อเป็นการลดต้นทุนในการผลิตของเกษตรกร โดยแยกพิจารณา ดังนี้

ภาษีที่ดิน ควรเก็บจากเจ้าของที่ดินที่ทำการเกษตรด้วยตนเองในระดับต่ำ และจัดเก็บในอัตราก้าวหน้าสำหรับเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเกินกว่าเนื้อที่ถือครองขั้นสูงที่กำหนดไว้ และไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง

2.2 มาตรการด้านการตลาด

เมื่อได้มีการประกาศเป็นพื้นที่คุ้มครองเกษตรกรรมแล้ว ควรแนะนำให้เกษตรกรปลูกพืชที่อยู่ในความต้องการของตลาด และรัฐควรหาตลาดภายนอกประเทศเข้ามารับซื้อสินค้าทาง

การเกษตร ตลอดจนส่งเสริมให้ตลาดภายในรับซื้อสินค้าการเกษตรจากเกษตรกรที่อยู่ในเขต
คุ้มครองพื้นที่ทางการเกษตรมากยิ่งขึ้น มีการประกันราคาผลผลิต

2.3 มาตรการในการให้สินเชื่อ

รัฐควรจะควบคุมการให้สินเชื่อในการจัดซื้อที่ดินของธนาคารพาณิชย์ เพื่อป้องกันมิให้มีการปล่อยสินเชื่อมากเกินไป อันเป็นช่องทางให้มีการกักตุนที่ดินไว้เก็งกำไร และใช้มาตรการด้านการเงินผ่านระบบธนาคารที่จะไม่สนับสนุนด้านการเงินแก่นักลงทุนที่จะลงทุนในพื้นที่ที่ต้องการสงวนไว้เป็นพื้นที่เกษตรกรรม

สำหรับการให้สินเชื่อแก่เกษตรกร รัฐควรจัดหาสินเชื่อที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำและมีระยะเวลาปลอดหนี้ให้แก่เกษตรกร

2.4 มาตรการด้านการควบคุมการก่อสร้าง

1. ในเขตที่ประกาศเป็นเขตคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต้องมีการควบคุมการก่อสร้างอย่างเข้มงวด มีการกำหนดพื้นที่ที่จะเป็นที่อยู่อาศัย
2. หลีกเลี่ยงการสร้างทางคมนาคมชนิดทางหลวงแผ่นดินผ่านที่ดินเพื่อการเกษตร
3. ไม่สนับสนุนหรือส่งเสริมการสร้างสาธารณูปโภคในบริเวณพื้นที่เกษตรกรรม เว้นแต่เป็นประเภทที่สนับสนุนและเป็นประโยชน์ต่อการเกษตรเท่านั้น
4. ต้องเร่งรัดให้มีการประกาศใช้ผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ซึ่งเป็นหน้าที่ของสำนักผังเมืองที่จะต้องทำการเผยแพร่ให้ประชาชนทั่วไปได้ เข้าใจถึงหลักการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อลดความขัดแย้งเรื่องการใช้ที่ดิน
5. ควบคุมการจัดสรรที่ดินให้เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมายอย่างเคร่งครัด
6. ในกรณีที่มีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่ในพื้นที่การเกษตรอยู่แล้ว ก่อนที่จะมีการประกาศผังเมืองรวมใช้บังคับ ให้ใช้กฎหมายควบคุมมิให้มีการปล่อยมลภาวะลงในพื้นที่การเกษตรหรือทรัพยากรอื่นที่มีความเกี่ยวข้องใกล้เคียงกับพื้นที่การเกษตร
7. ออกกฎหมายควบคุมการขุดหน้าดินขายเพราะพื้นที่ที่ได้ขุด หน้าดินไปแล้วไม่สามารถ

ไม่สามารถใช้ประโยชน์ในการเกษตรต่อไปได้

8. ต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้เกษตรกรรู้จักการปรับปรุงดินให้มีความอุดมสมบูรณ์อยู่เสมอเพื่อเพิ่มผลผลิตให้มากขึ้นโดยใช้เนื้อที่ทำการเกษตรเท่าเดิม อันจะทำให้รายได้ของเกษตรกรเพิ่มขึ้นด้วย ในการนี้รัฐบาลอาจจะสนับสนุนด้านสินเชื่อปลอดดอกเบี้ยหรืออัตราดอกเบี้ยต่ำ ให้เกษตรกรนำไปลงทุนปรับปรุงดิน

การนำมาตรการเหล่านี้มาใช้ ควรพิจารณาถึงความจำเป็นและความสำคัญตามลำดับก่อนหลัง เพื่อให้เหมาะสมกับและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสังคม โดยฝ่ายรัฐจะต้องเป็นแกนนำให้เอกชนเห็นประโยชน์และความจำเป็น ที่จะต้องมีการสงวนและคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้เพื่อประชากรในรุ่นต่อไป จะได้มีแหล่งผลิตอาหารเพื่อบริโภคและมีสิ่งแวดล้อมที่ดีต่อไป