บทที่ 2

การจัดการการใช้ที่ดิน

การจัดการการใช้ที่ดินไม่ใช่ของใหม่ เริ่มมีมาตั้งแต่สมัยที่มนุษย์มาอยู่รวมกันเป็นสังคมเมืองในอดีต หากแต่ความสลับซับซ้อนของการจัดการการใช้ที่ดินในสมัยปัจจุบันนี้มีมากขึ้นและยุ่งยากกว่าเดิม ทั้งนี้เพราะการจัดการการใช้ที่ดิน ไม่ว่าในอดีตหรือปัจจุบัน ย่อมผูกพันอยู่กับระบบต่าง ๆ ในสังคม และวัตถุประสงค์ของการใช้ที่ดินในเมืองนั้น ๆ ยกตัวอย่างเช่น เมืองในสมัยโบราณ มีรูปแบบทางกายภาพอย่างหนึ่ง คือ การสร้างศูนย์กลางเมือง การแบ่งพื้นที่รอบเมืองเป็นพื้นที่เกษตรกรรม และพื้นที่ในเมืองซึ่งมีความสัมพันธ์กับศูนย์กลางเมือง เนื่องมาแต่อิทธิพลทางด้านวัฒนธรรม ประเพณี ความเชื่อทางศาสนาเป็นหลัก ดังเช่นนครวัต หรือเมืองในสมัยกรีกโรมัน จนถึงยุคกลางเป็นต้น ตรงข้ามกับในสมัยปัจจุบัน ซึ่งรูปแบบการใช้ที่ดิน และการพัฒนาที่ดินในเมืองมักจะได้รับอิทธิพลจากการเศรษฐกิจและการเมืองเป็นหลัก ดังนั้น เมื่อสังคมเมืองในสมัยปัจจุบันมีความยุ่งยากซับซ้อนขึ้น การจัดการการใช้ที่ดินจึงมีความยุ่งยากไปด้วย[1]

การจัดการที่ดิน (Land Management) ในความหมายอย่างแคบหมายถึง การใช้ที่ดินอย่างฉลาด กล่าวคือ การใช้ที่ดินโดยทำให้ความสามารถในการให้ผลผลิตของดินยังคงเดิมต่อไป ในความหมายที่กว้างกว่าก็คือ หมายถึงการใช้ที่ดินตามสมรรถนะของดิน การจัดการที่ดินตามความหมายนี้ ต้องขึ้นอยู่กับความรู้เรื่องลักษณะเบื้องต้นของที่ดิน และความรู้เรื่องผลของการใช้ที่ดิน และข้อควรระวังต่าง ๆ สำหรับความหมายของการจัดการที่ดินที่กว้างที่สุด หมายถึงการดำเนินการเกี่ยวกับการที่ดินทุกแขนง เพื่อให้การใช้ที่ดินซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญของชาติถูกนำไปใช้อย่างถูกต้อง ให้ผลในทางเศรษฐกิจแก่ประเทศอย่างเต็มที่และถาวร ซึ่งรวมถึงงานทุกระดับโดยเริ่มจากการสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับดิน การวางแผนการใช้ที่ดิน การปฏิบัติบำรุง

---

[1]ประภาภัทร นิยม, "การใช้ที่ดินและการผังเมือง," ใน <u>เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม</u> (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2533), หน้า 224-241.

รักษา การให้กรรมสิทธิและกิจกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง[2]

ที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญที่มีความสำคัญยิ่งต่อชีวิตมนุษย์ เพราะเป็นที่เกิดของแหล่งอาหาร ยารักษาโรค เครื่องนุ่งห่มและที่อยู่อาศัยมาแต่โบราณกาล ในสมัยก่อนที่ดินยังกว้างขวางเมื่อเทียบกับจำนวนมนุษย์ จากการเลี้ยงชีพด้วยการล่าสัตว์ ในที่สุดมนุษย์ก็รู้จักการเพาะปลูกและเรียนรู้ด้วยประสบการณ์ว่า ที่ดินที่เหมาะสมกับการเพาะปลูกนั้นต้องมีแหล่งน้ำหล่อเลี้ยงและมีสภาพภูมิอากาศตลอดจนอุณหภูมิที่เอื้อต่อการเจริญเติบโตของพืช การตั้งถิ่นฐานของมนุษย์จึงมักตั้งถิ่นฐานในบริเวณที่ราบลุ่มริมฝั่งแม่น้ำ เราอาจกล่าวได้เต็มปากว่าอารยธรรมของมนุษย์ส่วนใหญ่เกิดขึ้นที่ริมฝั่งแม่น้ำ ตัวอย่างแหล่งอารยธรรมที่โลกรู้จักกันดี เช่นอารยธรรมของอาณาจักรเมโสโปเตเมียซึ่งก็เกิดขึ้นริมฝั่งแม่น้ำไทกริส-ยูเฟรติส หรืออารยธรรมอียิปต์ซึ่งเกิดขึ้นที่ลุ่มแม่น้ำไนล์ แต่ครั้นมาถึงสมัยปัจจุบันที่การเพาะปลูกมิใช่เป็นอาชีพหลักของมนุษย์ในเมืองใหญ่ ๆ หากแต่เป็นอาชีพด้านธุรกิจบริการ ธุรกิจการค้า ธุรกิจการผลิต ทำให้ที่ดินซึ่งแต่เดิมเคยใช้ในการเพาะปลูก ถูกนำมาใช้เพื่อตอบสนองความต้องการของมนุษย์ในด้านอื่น ๆ

ก่อนที่จะมีการปฏิวัติอุตสาหกรรม ประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่เป็นประเทศเกษตรกรรม การเพาะปลูกก็เพื่อใช้บริโภคในประเทศ การซื้อขายแลกเปลี่ยนจะมีขึ้นก็ต่อเมื่อประเทศของตนไม่สามารถเพาะปลูกพืชชนิดนั้นได้ ประเทศที่มีพื้นที่เกษตรกรรมมากและผลผลิตดี มักจะถูกรุกรานเสมอเพื่อเอาเป็นเมืองขึ้นสำหรับส่งเสบียงอาหาร ตัวอย่างจากประวัติศาสตร์ก็เช่นการที่ฮอลันดาเข้ายึดครองหมู่เกาะชวาก็เพราะต้องการเครื่องเทศ จนเกิดเป็นค่านิยมที่ว่าใครมีที่ดินในความครอบครองมากแสดงว่าเป็นผู้มีอำนาจมาก จากค่านิยมเช่นนั้น ทำให้เกิดการสะสมที่ดินกันอย่างมากมายและเป็นเหตุที่ทำให้เกิดการแข่งขันกันล่าอาณานิคมระหว่างชาติที่มีกำลังทางทหารเข้มแข็ง ชาติใดมีอาณานิคมมากย่อมมีความมั่งคั่งมากไปด้วย ค่านิยมเช่นนี้สืบทอดไปถึงเอกชนด้วย จึงเกิดการแข่งขันกันสะสมที่ดิน ในที่สุดก็เกิดเป็นระบบศักดินาสวามิภักดิ์

ต่อมาเมื่อสภาพทางเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปจากสังคมที่ผลิตเพื่อการบริโภค มาเป็น

---

[2]สมเจตน์ จันทวัฒน์, <u>หลักการใช้ที่ดิน</u> (กรุงเทพมหานคร : ภาควิชาปฐพีศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2524) หน้า 90 - 91.

การผลิตเพื่อการค้าความต้องการที่ดินทำกินมีมากขึ้นทำให้ผู้ที่มีที่ดินมากเอารัดเอาเปรียบเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง ด้วยการคิดค่าเช่าในราคาที่ไม่เป็นธรรม ทำให้เกิดการต่อต้านซึ่งมีทั้งวิธีการที่ไม่รุนแรงและวิธีการที่รุนแรงดังเช่นที่เกิดขึ้นในรัสเซีย และจีนทำให้รัฐต้องหันมาเอาใจใส่กับปัญหาเรื่องที่ดิน และทุกประเทศเริ่มเห็นความสำคัญของที่ดินว่าเป็นทรัพยากรที่มีจำนวนจำกัดและต้องได้รับการอนุรักษ์ไว้ การใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ จำเป็นจะต้องได้รับการจัดการอย่างเหมาะสมเพราะในปัจจุบันการใช้ที่ดินมิใช่ใช้เพื่อการเพาะปลูกแต่เพียงประการเดียวเหมือนที่เคยเป็นมาในอดีตกาล แต่ประกอบไปด้วยกิจกรรมที่ซับซ้อนหลายประการ เช่น ธุรกิจการค้า การบริการ การกีฬา การศึกษา ฯลฯ ดังนั้นการศึกษาเรื่องที่ดินจึงมีความเป็นระบบขึ้นและมีการกำหนดนโยบายเรื่องการใช้ที่ดินและการวางแผนที่ดินโดยรัฐบาลของหลาย ๆ ประเทศเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดิน เราสามารถกล่าวโดยสรุปว่าการจัดการการใช้ที่ดินนับวันยิ่งจำเป็น เพราะปัจจุบันความขัดแย้งด้านการใช้ที่ดินมีมากกว่าที่เคยเป็นมา

สำหรับประเทศไทย แต่เดิมปัญหาเรื่องที่ดินไม่ใช่ปัญหาสำคัญเนื่องจากจำนวนประชากรเมื่อเทียบกับจำนวนพื้นที่ดินแล้วแตกต่างกันมาก ปัญหาเรื่องการไร้ที่ดินทำกินจึงไม่มี จะมีก็แต่ปัญหาเรื่องที่ดินถูกปล่อยให้รกร้าง จนรัฐต้องมีนโยบายสนับสนุนให้บุคคลเข้าทำประโยชน์ในที่ดินโดยรัฐจะยอมรับสิทธิของผู้ก่นถางที่ดินนั้น นโยบายนี้เหมือนกันทั้งในสมัยสุโขทัยและสมัยอยุธยาจนกระทั่งถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ เมื่อมีการติดต่อค้าขายกับต่างชาติ ปรากฏว่าข้าวกลายเป็นสินค้าออกที่สำคัญยิ่งของประเทศ รัฐจึงส่งเสริมให้มีการขยายพื้นที่ทำนา ด้วยการลงทุนพัฒนาที่ดินด้วยการขุดคลองเพื่อชักน้ำเข้าสู่ที่ดิน และต่อมาได้เปิดโอกาสให้ประชาชนที่ต้องการที่ดินทำกินได้จับจองเป็นเจ้าของที่ดินได้ จนในที่สุดรัฐก็เป็นผู้จัดแบ่งที่ดินให้ประชาชนเสียเอง แต่ด้วยความที่ยังไม่มีข้อจำกัดการถือครองที่ดินว่าเอกชนแต่ละคนจะสามารถถือครองที่ดินไว้ได้เป็นจำนวนเนื้อที่มากน้อยเพียงไร ในไม่ช้าก็เกิดการสะสมที่ดินไว้อย่างมากมายโดยพวกขุนนาง และผู้มีอำนาจในทางเศรษฐกิจ ปัญหาที่ตามมาก็คือปัญหาเรื่องการเช่าที่ดินและการไร้ที่ดินทำกิน

ปัญหาเรื่องที่ดินก็เป็นปัญหาที่เผชิญกันมาเป็นเวลายาวนาน และนับวันก็จะยิ่งซับซ้อนและยุ่งยากขึ้น แต่การแก้ปัญหาของเราในอดีตที่ผ่านมามุ่งเน้นไปที่การจัดที่ดินให้แก่ประชาชนที่ไม่มีที่ทำกินมากกว่าการเฉลี่ยการถือครองที่ดิน นอกจากนั้นยังไม่ได้คำนึงถึงการจัดการที่ดินและวางแผนการใช้ที่ดินเลย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน ก็คือพระราชกฤษฎีกากำหนดการแบ่งที่ดินในตำบลโคกโพธิ์หักให้แก่ราษฎรพ.ศ.2476, พระราชกฤษฎีกากำหนดการแบ่งที่ดินในอำเภอบางบ่อ

บางพลี จังหวัดสมุทรปราการและบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ให้แก่ราษฎรพ.ศ.2473 ซึ่งมุ่งเน้นการแบ่งที่ดินให้ราษฎรไว้ทำกินเท่านั้น แต่ไม่ได้กล่าวถึงเรื่องการจัดการที่ดินอื่น ๆ เช่น การปรับปรุงหรือบำรุงดิน การสำรวจและจำแนกดิน การใช้ที่ดินตามสมรรถนะของดิน สาเหตุที่เป็นเช่นนี้น่าจะเป็นเพราะว่า ปัญหาเรื่องการใช้ที่ดินด้านอื่น ๆ ยังไม่เกิดขึ้น จะมีก็แต่เพียงปัญหาที่ดินถูกปล่อยทิ้งไว้ให้รกร้างว่างเปล่าเท่านั้น

เมื่อ พ.ศ.2485 มีพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ออกใช้บังคับนับว่าเป็นกฎหมายที่ใกล้หลักวิชาการจัดการที่ดินมาก เพราะนอกจากจะจัดที่ดินให้แก่ประชาชนแล้ว ในทางปฏิบัติก็มีการจัดบำรุงก่อนที่จะจัดแบ่ง เช่น การขุดคลองชักน้ำจืดมาล้างความเค็มของดินในทุ่งสีเหลือง สีเขียว ตำบลสองคลอง อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ให้เงินทุนแก่ผู้รับจัดแบ่งไปใช้จ่ายบำรุงที่ดินและมีเจ้าหน้าที่ประจำอยู่ในนิคมที่จัดแบ่งให้นั้น เพื่อแนะนำในการประกอบการเกษตร ตั้งโรงเรียนให้ ตั้งสุขศาลาให้ ดังนี้เป็นต้น[3]

หลักการเรื่องการจัดที่ดินและการใช้ที่ดิน เริ่มปรากฏชัดเจนในประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งมีการประกาศใช้ในพ.ศ.2497 เป็นหลักการเรื่องการคุ้มครองทรัพยากรดิน เพราะมีการวางข้อกำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีมหาดไทย ในการห้ามมิให้บุคคลใดทำให้เกิดอันตรายหรือเสื่อมสภาพในที่ดิน มีการจำแนกที่ดินว่าที่ดินประเภทใด เป็นของรัฐและที่ดินประเภทใดที่เอกชนสามารถเข้าจับจองครอบครองได้ และมีการพยายามที่จะจำกัดการถือครองที่ดินโดยการกำหนดขนาดเนื้อที่ถือครองที่ดินเพื่อกิจกรรมแต่ละประเภท แต่น่าเสียดายที่รัฐบาลในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ไม่เห็นความสำคัญของการจำกัดการถือครองที่ดิน และกลับมองว่าเป็นกฎหมายที่ขัดต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและบ้านเมือง บทบัญญัติของกฎหมายเรื่องนี้ จึงถูกลบล้างไปโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 43 ลงวันที่ 13 มกราคม 2502 หลังจากประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว มีกฎหมายอีกหลายฉบับที่นำหลักการในเรื่องการจัดการที่ดินมาบัญญัติไว้ เช่น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518, พระราชบัญญัติการพัฒนาที่ดิน พ.ศ.2526 มีการกำหนดไว้ในนโยบายของรัฐบาล

---

[3]จุฑารัตน์ บางยี่ขัน และ สนธิ์ บางยี่ขัน, <u>การเมืองและการจัดที่ดิน</u>, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2528) หน้า 13.

และแผนพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติด้วย ซึ่งรายละเอียดจะได้กล่าวในบทต่อไป

2.1 การจัดการที่ดินในอดีต

2.1.1 การจัดการที่ดินในสมัยกรุงสุโขทัย

ประวัติศาสตร์ประเทศไทยสมัยใหม่เริ่มต้นที่ราชธานีแห่งนี้ มีศิลาจารึกเป็นหลักฐานว่าพ่อขุนรามคำแหงทรงดำเนินรัฐประศาสนโยบายในทางที่จะทนุบำรุงและส่งเสริมให้บุคคลเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและเมื่อลงทุนลงแรงหักร้างถางพงพัฒนาที่ดิน จนบังเกิดประโยชน์แก่ตนเองและบ้านเมือง ก็ทรงยอมรับความมีสิทธิ์ในที่ดินของบุคคลนั้น ๆ ดังจะเห็นได้ในหลักศิลาจารึกที่พระองค์ทรงโปรดให้ประดิษฐานขึ้นไว้ ทำนองเป็นพระราชประกาศิตว่า "ไพร่ในเมืองสุโขทัยนี้จงชม สร้างป่าหมาก ป่าพลู ทั่วเมืองนี้ทุกแห่ง ป่าพร้าก็หลายในเมืองนี้ ป่าลางก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แก่มันฯลฯ " เมื่อผู้มีสิทธิ์ในที่ดินนั้นวายชนม์ลงก็ทรงรับรองให้ทายาทรับมรดกในที่ดินนั้นต่อไปได้ ดังปรากฏในศิลาจารึกว่า "ไพร่ฟ้าหน้าใส ลูกเจ้าลูกขุน ผู้ใดแล้วล้อมหายตายกว่า เหย้าเรือนพ่อเชื้อเสื้อค้ามันช้างขลูกลูกเมียเยียขาว ไพร่ฟ้าข้าไทย ป่าหมาก ป่าพลู พ่อเชื้อมันไว้แก่ลูกมันสิ้น" รวมความว่าในสมัยกรุงสุโขทัยนี้ พระมหากษัตริย์หรือรัฐบาลมีนโยบายบำรุงการที่ดินให้ประชาชนประกอบการเกษตรตามอาชีพที่แต่ละคนถนัดโดยอิสระเสรี เป็นไทยแก่ตน ใครได้เพาะปลูกทำประโยชน์ในที่ดินจนเกิดผล ก็ให้ที่ดินเป็นสิทธิแก่ผู้นั้น และให้เป็นทรัพย์มรดกตกทอดไปยังทายาทลูกหลานต่อไปด้วย[4]

จะเห็นได้ว่าในสมัยกรุงสุโขทัย นโยบายการจัดการการใช้ที่ดินมีเพียงการรับรองกรรมสิทธิของประชาชนเท่านั้น ไม่มีการวางแผนเรื่องการใช้ที่ดินอย่างเป็นระบบ การใช้ที่ดินเป็นไปตามธรรมชาติของดิน แต่ก็มีการนำระบบการชลประทานเข้ามาใช้ด้วย โดยการทำ

---

[4]ประชุมศิลาจารึก ภาค 1 จารึกสุโขทัย (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2515) หน้า 7-8.

อ่างเก็บน้ำและขุดคลองส่งน้ำเข้าไปในบริเวณที่มีการเพาะปลูก

2.1.2 การจัดการการใช้ที่ดินในสมัยกรุงศรีอยุธยา

ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ความสัมพันธ์ระหว่างกษัตริย์กับประชาชนเปลี่ยนแปลงจากระบบการปกครองแบบครอบครัวไปเป็นระบบนายกับทาส ฐานะของกษัตริย์เปรียบเสมือนเทพเจ้า อำนาจทั้งปวงจึงเป็นของกษัตริย์ ที่ดินซึ่งเป็นทรัพย์สินอันเป็นที่มาแห่งอำนาจจึงถือว่าเป็นของกษัตริย์ด้วย การที่ประชาชนครอบครองที่ดินถือได้ว่าเป็นการครอบครองเพราะได้รับอำนาจจากกษัตริย์ มิใช่เพราะตนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

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

กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จบทที่ 35 " ถ้าผู้ใดก่นสร้างเลิกรั้งที่ไร่นาเรือกสวนนั้นให้ไปบอกแก่เสนานายระวาง นายอากร ไปดูที่ไร่นาเรือกสวนที่โก่นสร้างนั้น ให้รู้มากและน้อย ให้เสนานายระวางนายอากร เขียนโฉนดให้ไว้แก่ผู้เลิกรั้งโก่นสร้างนั้น ให้รู้ว่าผู้นั้นอยู่บ้านนั้น โก่นสร้างเลิกรั้งตำบลนั้น ขึ้นในปีนั้น เท่านั้น ไว้เป็นสำคัญ ถ้าแลผู้ใดลักลอบโก่นสร้างเลิกรั้งทำตามอำเภอใจเอง มิได้บอกเสนานายระวาง นายอากรจับได้ก็ดี มีผู้ร้องฟ้องพิจารณาเป็นสัจไซร้ ให้ลงโทษหกสถาน"

กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จบทที่ 42 " ที่ในแว่นแคว้นกรุงเทพมหานครศรีอยุธยามหาดิลกภพนพรัตนราชธานีบุรีรัมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรก็หามิได้ และมีพิพาทแก่กันดังนี้ เพราะมันอยู่แล้ว มันละที่บ้านที่สวนมันเสีย แลมีผู้หนึ่งเข้ามาอยู่ แลล้อมทำเอา แลปลูกสร้างอยู่ให้เป็นสิทธิแก่มัน "

กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จบทที่ 43 " ถ้าที่นอกเมืองหลวง อันเป็นที่แว่นแคว้นกรุงศรีอยุธยาใช่ที่ราษฎร อย่าให้ซื้อขายแก่กัน อย่าละไว้ให้เป็นทำเลเปล่า แลให้นายบ้าน นายอำเภอ แขวง และนายอากรจัดคนเข้าอยู่ในที่นั้น อนึ่ง ที่นอกเมืองชำรุดอยู่นานก็ดี แลมันผู้หนึ่งล้อมเอาที่นั้นเป็นไร่เป็นสวนมัน ๆ ได้ปลูกต้นไม้สรรอัญญมณีในที่นั้นไว้ ให้ลดอากรไว้แก่มันปีหนึ่ง พ้นกว่านั้นเป็นอากรหลวงแล "

บทกฎหมายทั้งสามมาตรานี้ วางหลักการส่วนใหญ่ไว้ว่า ที่ดินทั้งหลายเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน แต่พระราชทานให้ราษฎรอยู่อาศัยทำมาหากิน โดยพระมหากรุณาธิคุณ ราษฎรผู้ใดประสงค์จะได้ที่ดินไปทำประโยชน์ต้องไปบอกเสนานายระวาง นายอากร ให้ออกไปตรวจสอบสภาพที่ดินที่จะโค่นสร้างเลิกรั้งยกขึ้นเป็นไร่นาสวน คือไปบอกคำนับขออนุญาตก่อน ให้เสนานายระวาง นายอากรซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในการนั้นเขียนใบอนุญาตซึ่งในครั้งนั้นเรียกว่า " โฉนด " ให้ผู้ขอยึดถือไว้เป็นหนังสือคู่มือสำหรับที่ ถ้าหากราษฎรเข้าไปในที่ดินโดยไม่บอกกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ก่อนก็ถือเป็นความผิด มีโทษหกสถาน

และในสมัยกรุงศรีอยุธยานี้ หลักการในกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินวิวัฒนาการขึ้นจากในสมัยกรุงสุโขทัยหลายประการ เช่น การจำกัดสิทธิของเอกชนในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน การห้ามมิให้ซื้อขายที่ดิน และที่สำคัญที่สุดคือวางหลักการเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจที่จะไม่ให้ที่ดินต้องถูกปล่อยทิ้งรกร้างว่างเปล่า โดยมีนโยบายส่งเสริมให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน เนื่องจากไม่ต้องการให้ที่ดินถูกทิ้งร้างว่างเปล่านอกจากนั้นยังมีการป้องกันมิให้ราษฎรหักล้างถางพงเอาตามอำเภอใจ โดยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเช่น นายบ้าน นายอำเภอ นายแขวง นายอากรสามารถจัดราษฎรเข้าทำประโยชน์ได้ และเพื่อเป็นการจูงใจราษฎรให้ก่นถางหักล้างพง รัฐจะลดอากรให้ด้วยเป็นเวลาหนึ่งปี หรือหากเป็นกรณีที่ราษฎรจับจองที่ดินเอาเอง ก็ต้องไปบอกกล่าวเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อน หากฝ่าฝืนก็มีการบังคับโดยนำเอามาตรการการลงโทษมาใช้ด้วย

อย่างไรก็ตาม ในปลายสมัยกรุงศรีอยุธยา เมื่อมีการติดต่อค้าขายกับชาติตะวันตกมากยิ่งขึ้น ก็มีการอนุญาตให้เอกชนสามารถถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ โดยไม่มีข้อจำกัดการใช้หรือทำประโยชน์ในที่ดิน แต่เอกชนมีหน้าที่ต้องเสียภาษีอากรให้แก่พระมหากษัตริย์เป็นค่าตอบแทนในการใช้ที่ดินแปลงนั้น

2.1.3 การจัดการที่ดินในสมัยกรุงธนบุรีและรัตนโกสินทร์ตอนต้น

ในสมัยกรุงธนบุรีและกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ประเทศไทยอยู่ในช่วงการฟื้นฟูประเทศหลังจากสงครามครั้งเสียกรุงศรีอยุธยาครั้งที่ 2 และต้องอยู่ในภาวะศึกสงครามเนื่องจากการป้องกันประเทศจากเพื่อนบ้าน ที่ดินส่วนใหญ่ใช้ทำการเพาะปลูกเพื่อส่งเสบียงอาหารและสะสมไว้ยามสงคราม มีการขุดคลองซึ่งมิใช่เพื่อวัตถุประสงค์ทางด้านการเพาะปลูก หากแต่เพื่อประโยชน์ในยามสงครามเป็นสำคัญ ที่ดินยังถือว่าเป็นของพระมหากษัตริย์ แต่ก็มีการให้กรรมสิทธิ์

แก่เอกชนด้วย

การให้ความสำคัญแก่ที่ดินในฐานะที่เป็นทรัพยากรสำคัญเริ่มในสมัยรัชกาลที่ 4 ซึ่งมีการติดต่อค้าขายกับชาติตะวันตกมากขึ้น เริ่มมีการค้าข้าวเป็นสินค้าส่งออก ทำให้ความต้องการที่ดินเพื่อใช้ปลูกข้าวมีมากขึ้นด้วย รัชกาลที่ 4 ทรงเล็งเห็นว่าหากปล่อยให้ราษฎรแย่งชิงที่นากันเองจะเป็นเหตุให้เกิดความไม่สงบขึ้นได้และหากปล่อยให้ต่างชาติเข้ามาซื้อที่ดินที่ใช้ปลูกข้าวได้จะเป็นภัยต่อประเทศชาติ จึงทรงตรากฎหมายขึ้นหลายฉบับเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดิน เช่น กฎหมายจำกัดเขตที่ดินที่คนต่างด้าวจะสามารถซื้อหรือเช่าได้ (พ.ศ.2399) ซึ่งระบุว่า" ที่ดินอยู่ในภายในพระนคร และห่างกำแพงพระนคร ออกไปเพียงสองร้อยเส้นเข้ามาโดยรอบ ในเขตเท่านี้ห้ามไม่ให้ผู้ใดขายที่ดินแก่คนนอกประเทศที่เข้ามาอยู่ยังไม่ถึง 10 ปี แต่จะให้เช่าอยู่นั้นได้ไม่ห้าม "ขณะเดียวกันพระองค์ก็ทรงให้มีการขุดคลองเพื่อใช้เป็นที่ทำสวนไร่นาด้วย เช่น ประกาศกำหนดว่า " ท้องทุ่งริมคลองขุดใหม่ ตั้งแต่บางขวางไปออกบ้านงิ้วรายนั้นเป็นแขวงเมืองนนทบุรี เมืองนครไชยศรี เดิมรกร้างว่างเปล่าอยู่หาผู้เป็นเจ้าของไม่ ครั้นเมื่อขุดคลองไปตลอดแล้ว ข้าพเจ้าได้สั่งให้เจ้าพระยาวิวงศ์มหาโกษาธิบดีว่าที่พระคลัง ผู้เป็นแม่กลองขุดคลอง ให้จับจองที่ว่างเปล่านั้นเป็นที่นา อยู่ในแขวงเมืองนนทบุรี "[5]

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

" ประเทศสยามในรัชกาลนี้ ข้าวเป็นสินค้าใหญ่ ลูกค้าบรรทุกออกไปจำหน่ายต่างประเทศเกิดประโยชน์แก่ไพร่บ้านเมืองบริบูรณ์ขึ้นกว่าก่อน..ราษฎรซึ่งทำนาทำไร่ทั้งปวงต้องอาศัย

---

[5]ชีเกฮารุ ทานาเบ้, "การชลประทานเพื่อการเกษตรในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย" วารสารธรรมศาสตร์, ปีที่ 5 (ตุลาคม 2518-มกราคม 2519): 85.

คลองน้ำสำหรับเรือไปมา แลใช้น้ำทำนาทำไร่ทำสวนเกิดประโยชน์ จึงทรงพระราชดำริพร้อมด้วยท่านเสนาบดีเห็นว่า การขุดคลองแต่ก่อนโปรดเกล้า ฯ ตั้งนายงาน จ้างเถ้าแก่ขุดคลอง คลองหนึ่งเป็นเงินหลายร้อยชั่ง ขุดคลองขึ้น ณ ตำบลใด ก็เกิดที่นาที่ไร่ที่สวน เป็นที่ทำมาหากินแก่อาณาประชาราษฎร์ทั่วกัน แต่คลองซึ่งขุดแต่ก่อน ข้าเจ้าป่าวข้าราชการจับจองที่นาไว้มาก ๆ เกินกำลังทำไม่หมด หวงแหนที่นาไว้ให้รกร้างว่างเปล่าไม่เป็นประโยชน์แก่แผ่นดินและข้าราษฎรทั่วไป เพราะเจ้าของผู้จับจองนาไว้ ถือใจเสียว่าได้เปล่าจึงไม่มีความอุตสาหะปลูกสร้างเป็นนาเป็นไร่เป็นสวน ให้ที่นาที่ไร่ที่สวนเป็นประโยชน์ ครั้นผู้อื่นที่มีความอุตสาหะจะจับทำบ้างก็ไม่ได้ด้วยมีเจ้าของหวงแหนอยู่ และเป็นการก่อวิวาทกันด้วย ซ้ำมีการแย่งชิงกันจับจองกับโฉนดตราแดงใบจองซึ่งกันและกันเป็นดังนี้โดยมาก

แต่นี้สืบไปให้ราษฎรทั้งปวงซึ่งต้องการที่นั้น มาหาข้าหลวงบอกชื่อตัว ชื่อบุตร ภรรยา ตำบลบ้าน สังกัดมูลนาย แลต้องการที่นาที่ไร่ที่สวนมากน้อยเท่าไร แลที่นั้นอยู่ต้นคลอง อยู่กลางคลอง อยู่ปลายคลอง ตำบลใดให้ข้าหลวงจดหมายไว้ แล้วให้ข้าหลวงเจ้าพนักงานและราษฎรพร้อมกันคิดเฉลี่ยเป็นส่วนค่าที่นาที่ไร่ที่สวน ให้ผู้ต้องการที่ออกเงินช่วยในการขุดคลองบ้างตามสมควรแก่ที่มากแลน้อย ถ้าผู้ต้องการที่ไม่อยากออกเงินจะออกแรงช่วยก็ให้ข้าหลวงกำหนดให้ผู้นั้นช่วยออกค่าแรงตามสมควรแก่ที่ซึ่งต้องการ" [6]

การจัดการที่ดินในสมัยนี้ เป็นการจัดการพื้นที่เกษตรกรรมเป็นหลักโดยเน้นเรื่องการจับจองเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ และไม่ต้องการให้ที่นาถูกปล่อยรกร้าง โดยมิได้ใช้ประโยชน์ ตอนปลายรัชกาล ที่ดินริมคลองมีราคาสูงและเป็นที่ต้องการมากเนื่องจากสะดวกแก่การชักน้ำเข้านาและการคมนาคม จึงทรงมีพระบรมราชานุญาต ให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการขุดคลองขึ้น เช่น บริษัทขุดคลองและคูนาสยาม ได้รับพระบรมราชานุญาตเมื่อปี 2430 ให้ขุดคลองบริเวณทุ่งรังสิตไปจนถึงนครนายก เป็นต้น การขุดคลองซึ่งแต่เดิมเป็นโครงการสาธารณะของรัฐบาลจึงกลายเป็นโครงการของเอกชนขึ้นมาหลายโครงการ บริษัทผู้ดำเนินการได้รับสิทธิพิเศษให้จับจองที่ดินบริเวณริมคลองทั้งสองฝั่ง ระยะพ้นจากฝั่งคลองข้างละหนึ่งเส้น เพื่อจำหน่ายให้กับชาวนา

---

[6] ประกาศขุดคลอง จศ.1239

และยังได้รับสิทธิให้เก็บค่าธรรมเนียมแก่เรือที่ผ่านไปมาในคลองนั้นอีกด้วย

บริษัทเหล่านี้ ส่วนใหญ่ดำเนินการโดย พระราชวงศ์ ข้าราชการชั้นสูง และคนจีนที่ร่ำรวย[7]

เป็นที่น่าสังเกตุว่า ปัญหาการจับจองที่ดินไว้เป็นจำนวนมากแล้วปล่อยให้รกร้างโดยไม่ได้ทำประโยชน์ เป็นการหวงกันไว้เฉย ๆ ได้เกิดขึ้นแล้ว

อย่างไรก็ดี ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงวางรากฐานในการปรับปรุงสิทธิในที่ดินหลายประการ ด้วยการตรากฎหมายออกใช้หลายฉบับด้วยกันซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับชนิดและประเภทของหนังสือแสดงสิทธิเกี่ยวกับที่ดิน เช่น

ก. ใบเหยียบย่ำ

1.ก่อน ร.ศ.117 นั้น ไม่มีระเบียบปฏิบัติแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จากรับสั่งของเสด็จในกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ที่ว่า " ครั้งโบราณ ใบเหยียบย่ำขอได้ที่กำนัน กำนันมีอยู่ทั่วทุกหัวถนน ใบเหยียบย่ำก็เขียนด้วยเส้นดินสอดำกระดาษฟาง รัฐบาลอนุญาตให้กำนันออกได้เพื่อจะได้เร็วดี เมื่อรัฐบาลอนุญาตแก่กำนันเช่นนี้ ก็ต้องจำกัดอำนาจอำเภอ กำนันจึงกำหนดใบเหยียบย่ำมีอายุปีเดียว ในครั้งเดียว "

2. ใบเหยียบย่ำ ตามข้อบังคับการหวงห้ามที่ดิน ร.ศ. 117 (พ.ศ.2441) ซึ่งให้นายอำเภอเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกใบเหยียบย่ำ และต้องนำมาต่ออายุทุก ๆ รอบ 12 เดือน ถ้าหากผู้ถือใบเหยียบย่ำมีความประสงค์จะซื้อขายแลกเปลี่ยนที่ดินแก่ผู้อื่นแล้ว ให้ทำหนังสือสัญญาและสลักหลังในใบเหยียบย่ำนั้น และถ้าใบเหยียบย่ำเป็นอันตรายสูญหายก็ให้แจ้งขอรับใบอนุญาตแทนได้

3. ใบเหยียบย่ำซึ่งปรากฏมีอยู่ในกฎกระทรวงเกษตราธิการ ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) หมวดที่ 8 ว่าด้วยการจับจองที่ดิน ออกตามความในข้อ 15 กันยายน ร.ศ.120

4. ใบเหยียบย่ำซึ่งออกตามพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127

5. ใบเหยียบย่ำตามประกาศใช้เป็นข้อบังคับชั่วคราว สำหรับการปลูกสวนใหญ่สวนสมพักรที่ไร่แลนา ร.ศ. 129

---

[7] ชีฮาเกรุ ทานาเบ้,หน้า 86.

ข. ตราจองหรือใบจอง

1. ตราจองออกตามพระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมือง กรมการเสนา กำนัน อำเภอซึ่งจะออกเดินประเมินนา จ.ศ.1236 (ร.ศ. 93 หรือ พ.ศ. 2417)

2. ตราจองที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ข้าหลวงขุดลอกคลองออกให้แก่ราษฎรที่ช่วยขุดคลอง ตามประกาศขุดคลอง จ.ศ. 1293 (ร.ศ.96 หรือ พ.ศ.2420)

3. ตราจองชั่วคราวหรือโฉนดตราจอง พระราชบัญญัติออกตราจองที่ดินชั่วคราว ร.ศ. 121 (พ.ศ.2445) ต่อมาได้ประกาศเปลี่ยนนามเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ร.ศ.124

ค. หนังสือแสดงว่าได้รังวัดเพื่อรับโฉนดที่ดิน

1. ใบเดินทุ่ง

2. ใบไต่สวนหมายเขตที่ดิน

3. ใบนำ

4. ใบตรอกบริษัทขุดคลองและคูนาสยาม

ง. หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์

1. ตราแดง เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่นา

2. โฉนดสวน เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่สวน ที่ปลูกต้นไม้ยืนต้นที่มีอายุ 3 ปีขึ้นไป

3. โฉนดป่า เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ปลูกพันธ์ไม้ชนิดเล็ก หรือไม้ล้มลุก

4. หนังสือสำคัญสำหรับที่บ้าน

5. ตราจองชั่วคราว ออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจองชั่วคราว ร.ศ.121

6. โฉนดที่ดินออกตามประกาศพระบรมราชโองการ ให้ออกโฉนดที่ดินมณฑลกรุงเก่าและมณฑลกรุงเทพ ฯ ร.ศ. 120

7. โฉนดแผนที่ตามพระราชบัญญัติออกตามโฉนดที่ดิน ร.ศ.127

นอกจากนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ยกเงินค่านาในท้องที่ที่ประสบอุทกภัยหรือที่แห้งแล้ง พระราชทานแก่ราษฎรชาวนา เพื่อเป็นการบำรุงแก่ราษฎรเหล่านั้นเป็นปี ๆ ไป และในรัชกาลที่ 6 นั้น พระองค์ก็ทรงยึดแนวพระราชปฏิบัติเช่นเดียวกับพระราชบิดา ขณะเดียวกันพระองค์ทรงริเริ่มให้มีการจัดตั้งสหกรณ์ขึ้นช่วยเหลือเกื้อกูลชาวไร่ชาวนา โดยอาศัยพระราชบัญญัติสมาคม (เพิ่มเติม) พ.ศ.2459 เป็นต้น

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 7 ปรากฏว่ามีผู้ขอตั้งบริษัทซื้อขายที่ดินขึ้นแล้ว โดยอาศัยทุนรอนของชาวต่างประเทศอันเป็นการไม่ปลอดภัย จึงโปรดเกล้าฯ ให้เสนาบดีกระทรวงเกษตร เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงยุติธรรม เป็นกรรมการพิจารณา วางโครงการในเรื่องที่ดินโดยร่างกฎหมายควบคุมวิธีการจับจองที่ดินว่างเปล่า เพื่อให้คนไทยได้มีส่วนเป็นเจ้าของที่ดินขนาดย่อยตามความเหมาะสมแก่ครอบครัว ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีชื่อว่าพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 โดยให้ผู้ที่ต้องการที่ดินรกร้างว่างเปล่าขออนุญาตจองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ คือนายอำเภออนุญาตได้ไม่เกิน 50 ไร่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุญาตได้ไม่เกิน 100 ไร่ และต้องทำประโยชน์ให้เต็มพื้นที่ที่ขอ ถ้าหากขอใบเหยียบย่ำต้องทำให้เสร็จภายใน 2 ปี สำหรับขอตราจอง ต้องทำให้เสร็จภายใน 3 ปี นอกจากนี้พระองค์ยังได้ประกาศใช้กฎหมายสหกรณ์ขึ้นใช้ใน พ.ศ.2471 เพื่อให้มีการจัดสหกรณ์กว้างขวางขึ้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าในปี 2478 ก็ได้พระราชทานที่ดินราชพัสดุมาจัดสรรให้ชาวนาเช่าซื้อในอำเภอลำลูกกาเป็นรุ่นแรก จำนวน 68 ครอบครัวในเนื้อที่ 4,019 ไร่[8]

จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ข้างต้น จะเห็นได้ว่าในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นและตอนกลาง แนวความคิดในเรื่องการจัดการใช้ที่ดินเป็นไปเพื่อการจัดระเบียบการถือครองที่ดินโดยให้ราษฎรสามารถจับจองที่ดินและแจ้งขอเอกสารจากทางราชการได้ แต่อย่างไรก็ดีในปลายสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช ก็เริ่มเล็งเห็นความสำคัญของที่ดินโดยการมีกฎหมายกำหนดให้ผู้ที่ขอหลักฐานจากทางราชการต้องทำประโยชน์ในที่ดินให้แล้วเสร็จภายในกำหนด ซึ่งจะเป็นระยะเวลาเท่าใดนั้นขึ้นอยู่กับว่าต้องการเอกสารประเภทใดและมีการกำหนดขนาดเนื้อที่ที่จับจองด้วยซึ่งเป็นหลักการและแนวคิดที่ยังคงสืบต่อกันมาจนถึงปัจจุบัน

2.2 การจัดการการใช้ที่ดินในสมัยปัจจุบัน

พอถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ประมาณปี พ.ศ.2470 ปรากฏว่าทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศแสดงความสนใจขอถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินกันมากขึ้น โดยคนไทย

---

[8]ไชยยงค์ ชูชาติ, <u>ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย</u>, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม , 2521) หน้า 12.

เพียงแต่ขออนุญาตจับจองที่ว่างเปล่า เมื่อได้รับอนุญาตแล้วก็สามารถเข้าจับจองและทำประโยชน์ในที่ดินได้เลย ส่วนชาวต่างชาตินั้นก็จะเข้ามาซื้อที่ดิน โดยอาศัยสิทธิตามสัญญาทางพระราชไมตรี จนถึงขั้นที่มีการก่อตั้งบริษัทที่มีชื่อว่า บริษัทเครดิตฟองเซีย เลอ ลังโดจีน ทำการซื้อขายที่ดินและให้กู้ยืมเงินโดยมีโฉนดที่ดินค้ำประกัน พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีความห่วงใยว่าที่ดินจะตกอยู่ในมือชาวต่างชาติเป็นจำนวนมาก จนอาจไม่ปลอดภัยแก่ชาติ จึงพระราชทานกระแสพระราชปรารภ มายังเสนาบดีกระทรวงเกษตรซึ่งเป็นผู้บัญชางานที่ดินอยู่ในเวลานั้นว่า ถึงเวลาแล้วที่จะต้องดำเนินการแก้ไข และมีนโยบายที่ดิน (Land policy) เพื่อตระเตรียมวางหลักการจัดที่ดินของเราให้เป็นผลดีที่สุดต่อไป และได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้เสนาบดีกระทรวงเกษตรเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงต่างประเทศ ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม เป็นกรรมการพิจารณาวางโครงการในเรื่องที่ดินขึ้น โดยทำโครงการเป็นรูปกฎหมายควบคุมวิธีการจับจองที่ดินว่างเปล่าก่อน ส่วนการออกโฉนดและการทะเบียนที่ดินยังไม่ต้องแก้ไข การควบคุมการจับจองที่ว่างเปล่ามีเป้าหมายที่จะอุดหนุนให้คนไทยมีส่วนได้เป็นเจ้าของที่ดินแปลงขนาดย่อม (Small holding) ทั่วหน้ากันตามความเหมาะสมแก่ครอบครัวที่จะใช้เป็นที่อยู่อาศัย และทำมาหาเลี้ยงชีพ ทั้งประสงค์จะควบคุมพวกบุกรุกมือเปล่าที่เข้าไปตัดไม้ทำลายป่าไปด้วยกัน นโยบายหรือโครงการที่ดินดังกล่าวได้กลายเป็นกฎหมายที่มีชื่อว่า พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 6 พ.ศ.2479 มีหลักการที่สำคัญคือ ให้ผู้ที่ต้องการที่ดินว่างเปล่าขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ คือ อำเภออนุญาตได้ไม่เกิน 50 ไร่ ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เกิน 100 ไร่ และต้องทำประโยชน์ให้เต็มตามเนื้อที่ที่ขอ โดยถ้าขอเป็นใบเหยียบย่ำ ต้องทำให้เสร็จภายใน 2 ปี ในรูปตราจอง 3 ปี

ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าจับจองที่ดินต้องลงทุนลงแรงเอง และมีอิสระในการประกอบเกษตรกรรมทุกประเภท แต่ก็ปรากฏว่ามีราษฎรจำนวนมากที่ยากจนไม่มีทุนทรัพย์เพียงพอที่จะลงทุนหักล้างถางพงและทำการเพาะปลูก รัฐบาลจึงได้เข้ามาช่วยเหลือโดยการจัดตั้งนิคมกสิกรขึ้น และคัดเลือกราษฎรเข้าไปอยู่ในนิคม ปรากฏว่าได้ผลเป็นที่น่าพอใจ รัฐบาลจึงขยายความช่วยเหลือแบบนี้ให้แพร่หลายยิ่งขึ้น ด้วยการตราพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2485 มีหลักการให้ทุนเกื้อหนุนแก่ผู้ยากจนเข้าไปรับส่วนแบ่งที่ดินในนิคม นอกจากการให้ทุน ยังช่วยเหลือเกี่ยวกับสาธารณูปการอื่น ๆ เช่นขุดคลองส่งน้ำให้ สร้างถนนให้

ในระยะต่อมา เมื่อที่ดินมีราคาสูงขึ้นอีก และที่ดินที่สมบูรณ์มีจำนวนลดน้อยลงเป็นลำดับ รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ลงวันที่ 30

i17357718

พฤศจิกายน พ.ศ.2497 ซึ่งในมาตรา 3 ของพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินตามที่ได้ตราไว้ต่อท้ายพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ.2497 เป็นต้นไป และได้มีมาตรา 4 ประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับที่ดินในสมัยต้น ๆ รวม 14 ฉบับ รวมทั้งบรรดากฎหมาย กฎและข้อบังคับอื่น ๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแย้งหรือขัดต่อบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดินทั้งหมดด้วย

ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 เป็นกฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับที่ดินที่ประกอบด้วย

1. การกำหนดสิทธิในที่ดิน

เป็นการกำหนดสิทธิของผู้ที่จะสามารถมีกรรมสิทธิในที่ดิน โดยแบ่งคุณสมบัติของผู้ที่สามารถมีกรรมสิทธิในที่ดินเป็นสองประเภท คือ บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลสัญชาติไทย และบุคคลต่างด้าวและนิติบุคคลต่างด้าว ซึ่งตามประมวลกฎหมายที่ดินฉบับนี้ซึ่งยังมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลสัญชาติไทย สามารถถือครองที่ดินได้โดยไม่มีการจำกัดจำนวน และไม่ถูกกำหนดเงื่อนไขการใช้ที่ดิน แต่สำหรับบุคคลต่างด้าวและนิติบุคคลต่างด้าว ประมวลกฎหมายฉบับนี้กำหนดจำนวนที่ดินที่สามารถถือครองได้ และกำหนดเงื่อนไขการใช้ที่ดินที่จะต้องได้รับอนุญาตโดยรัฐมนตรี ตลอดจนห้ามมิให้ปล่อยทิ้งที่ดินไว้เฉย ๆ โดยมิได้ใช้ให้เกิดประโยชน์

2. ขั้นตอนและวิธีการออกหนังสือสำคัญ

เมื่อมีการกำหนดสิทธิในที่ดินแล้ว ก็ต้องมีการออกหนังสือรับรองสิทธิในที่ดินนั้นให้แก่ผู้ที่ได้รับสิทธิ ซึ่งได้แก่ โฉนดที่ดินประเภทต่าง ๆ หนังสือแสดงสิทธิการครอบครองประเภทต่าง ๆ การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และการเพิกถอนหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินในกรณีที่การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นไปอย่างผิดพลาด และในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินจะต้องมีการรังวัดที่ดินเพื่อให้ทราบถึงขนาดเนื้อที่ดินที่ทำประโยชน์อยู่และทราบถึงขอบเขตการถือครองที่แน่นอน

เมื่อได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไปแล้ว หากผู้ที่ได้รับสิทธิในที่ดินประสงค์จะโอนสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้อื่น ก็ต้องทำให้ถูกต้องตามแบบในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องทำตามแบบคือต้องจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์

3. การค้าที่ดิน

เป็นกฎหมายที่เกิดขึ้น เมื่อพัฒนาการถือครองที่ดินและการทำประโยชน์ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างสูงสุด คือเจ้าของที่ดินมิได้เป็นผู้ทำประโยชน์ในที่ดินของตนอีกต่อไป แต่นำที่ดินออก

จำหน่ายเพื่อผลกำไรจากราคาที่ดินที่สูงขึ้น ที่ดินโดยนัยนี้คือสินค้าประเภทหนึ่ง ที่นำมาจัดแบ่งแปลงและขายเป็นชุมชนอยู่อาศัย ได้แก่ การจัดสรรที่ดิน ซึ่งตราไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 101 และได้รับการตีความการจัดสรรที่ดินเสียใหม่ในสมัยต่อมา โดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 288 เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค มิให้ถูกฉ้อโกงโดยผู้ประกอบการ

ต่อมาการจัดการที่ดินมีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น การใช้ที่ดินมิใช่เพื่อประกอบการเกษตรและอยู่อาศัยเท่านั้น มีการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมอื่น ๆ อย่างมากมายโดยมิได้เป็นไปตามหลักการใช้ที่ดินและเป็นการใช้ที่ดินโดยไม่คำนึงถึงผลที่จะเกิดติดตามมาในอนาคต ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ประมวลกฎหมายที่ดินไม่สามารถจะนำมาใช้ควบคุมได้ เนื่องจากเป็นเพียงกฎหมายที่วางข้อกำหนดพื้นฐานเท่านั้นไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงในการใช้ที่ดินซึ่งนับวันก็ยิ่งมีปัญหามากขึ้น จึงมีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินขึ้นมาอีกหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ,พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517 , พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 ฯลฯ

2.2.1 การใช้ที่ดินในปัจจุบัน

การใช้ที่ดินในปัจจุบัน เราสามารถแบ่งประเภทการใช้ที่ดินตามกิจกรรมต่าง ๆได้ ดังนี้

1. การใช้ที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรม (Agriculture) อันเป็นการใช้ที่ดินที่มีมาแต่ดั้งเดิม การใช้ที่ดินประเภทนี้มีแนวโน้มว่าพื้นที่จะลดลงในทุก ๆ ปี

2. การใช้ที่ดินเพื่อประกอบการอุตสาหกรรม (Industries) เป็นการใช้ที่ดินที่เพิ่งเกิดขึ้นในระยะหลัง เมื่อไม่กี่ทศวรรษที่ผ่านมา แต่มีแนวโน้มว่าจะมีการใช้ที่ดินเพื่อประกอบการอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากระบบเศรษฐกิจที่เน้นการอุตสาหกรรมเป็นหลัก

3. การใช้ที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและชุมชน (Urbanization) เป็นการใช้ที่ดินที่มีมาแต่สมัยดึกดำบรรพ์ตั้งแต่เริ่มมีมนุษย์คนแรกปรากฏขึ้นมาบนโลกก็ว่าได้ การใช้ที่ดินประเภทนี้มีเพิ่มมากขึ้นทุกวัน ตามอัตราการเพิ่มของประชากร และส่วนมากจะนำที่ดินเพื่อการเกษตรมาใช้

4. การใช้ที่ดินเพื่อการปาไม้ (Forestry) แต่เดิมที่ดินประเภทนี้มีเนื้อที่มากที่สุด แต่ปัจจุบันลดน้อยลงอย่างมาก และยังไม่มีท่าทีว่าจะหยุด แม้ว่าทุกฝ่ายจะพยายามรณรงค์เพื่อให้เห็นความสำคัญของปาไม้ แต่ก็ยังมีการลักลอบตัดฟันแผ้วถางกันอยู่เสมอ การสูญเสียที่ดินประเภทปาไม้ส่วนใหญ่จะกลายเป็นที่ดินเพื่อการเกษตร,เพื่อเป็นแหล่งน้ำและที่อยู่อาศัย

5. การใช้ที่ดินเพื่อเป็นแหล่งน้ำ (Water resource) เนื่องจากปริมาณประชากรมีจำนวนเพิ่มขึ้นและการขยายตัวของการอุตสาหกรรมทำให้ความต้องการใช้น้ำมีมากขึ้นด้วย ที่ดินที่ใช้เป็นแหล่งน้ำจึงเพิ่มจำนวนมากขึ้นด้วย และส่วนใหญ่จะเป็นการนำเนื้อที่ป่ามาสร้างแหล่งน้ำ

6. การใช้ที่ดินเพื่อการคมนาคม (Transportation) เป็นการใช้ที่ดินที่เพิ่มขึ้นอย่างมากในระยะเวลาไม่กี่ปี เพื่อรองรับปริมาณยานพาหนะอันมากมาย ที่ดินที่ใช้เพื่อสร้างเส้นทางคมนาคมส่วนใหญ่จะเป็นที่ดินที่ใช้ในการเกษตรเนื่องจากปัญหาในการเวนคืนมีน้อย

7. การใช้ที่ดินเพื่อเป็นสถานพักผ่อนหย่อนใจ (Recreation) ความต้องการที่ดินเพื่อใช้เป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจและออกกำลังกายมีแนวโน้มว่าจะเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากสภาพชีวิตในสังคมแบบอุตสาหกรรมทำให้มนุษย์มีความเครียดด้านอารมณ์ยิ่งขึ้น ประกอบกับความต้องการสิ่งแวดล้อมที่ดี ทำให้มนุษย์ต้องการสถานที่พักผ่อนหย่อนใจมากขึ้น ตัวอย่างการใช้ที่ดินสำหรับกิจกรรมประเภทนี้ ได้แก่ สวนสาธารณะ สนามกีฬาประเภทต่าง ๆ

8. การใช้ที่ดินเพื่อเป็นที่อนุรักษ์สัตว์ป่า (Wildlife Conservation) การใช้ที่ดินประเภทนี้ จะมีมาตรการควบคุมที่เข้มงวดกว่าการควบคุมป่าไม้ธรรมดา การลดจำนวนลงจึงมีน้อย การสูญเสียที่ดินประเภทนี้ ส่วนใหญ่จะเสียไปเพื่อใช้เป็นแหล่งน้ำ

9. การใช้ที่ดินเพื่อทำเหมืองแร่ (Mining) การใช้ที่ดินประเภทนี้มีปริมาณไม่มากนักเมื่อเทียบกับการใช้ที่ดินประเภทอื่น ๆ

10. การใช้ที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์พิเศษ (Special purposses) ตัวอย่างการใช้ที่ดินประเภทนี้ ก็เช่น ใช้ในราชการทหาร ใช้เพื่อการศาสนา ซึ่งมีปริมาณไม่มากนัก

11. การใช้ที่ดินเพื่อการสุสาน (Cemetery)[9] การใช้ที่ดินประเภทนี้ เป็นผลสืบมาจากความเชื่อถือหรือคติชนทางศาสนาและลัทธิ ทำให้บุคคลบางเชื้อชาตินิยมการเก็บศพของผู้ตายไว้โดยการฝัง การใช้ที่ดินประเภทนี้ปัจจุบันยังไม่มากนัก

จะเห็นว่าลักษณะของการใช้ที่ดินในสมัยปัจจุบัน มีรูปแบบต่างจากการใช้ที่ดินในอดีตมาก ทั้งนี้เป็นผลมาจาก

---

[9]สมเจตน์ จันทวัฒน์, หลักการใช้ที่ดิน, หน้า 101 - 102.

ก. ความกดดันจากการเพิ่มจำนวนของประชากร ซึ่งเป็นผลให้ความต้องการใช้ที่ดินมากยิ่งขึ้น และยังเป็นผลให้ที่ดินที่มีการใช้ประโยชน์แปลงเดิมต้องถูกแบ่งแยกให้มีขนาดเล็กลงด้วย

ข. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางระบบเศรษฐกิจและสังคม จากระบบเศรษฐกิจและสังคมแบบเกษตรกร ซึ่งที่ดินมีความสำคัญในฐานะเป็นแหล่งเพาะปลูก มาเป็นระบบเศรษฐกิจและสังคมที่เน้นการอุตสาหกรรมและธุรกิจการค้าเป็นหลัก การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงลดความสำคัญลง สภาพสังคมประชาชน มีความเป็นอยู่อย่างเรียบง่ายและเป็นครอบครัวใหญ่กลายมาเป็นครอบครัวขนาดเล็ก จากชีวิตที่เรียบง่ายสอดคล้องกับธรรมชาติแบบชีวิตชนบทก็กลายเป็นชีวิตแบบเมืองที่ต้องดิ้นรนเพื่อต่อสู้กับค่าครองชีพที่สูงขึ้น

เมื่อมีการใช้ที่ดินตามประเภทของกิจกรรมผิดแผกกันไป ทำให้เกิดการขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้ที่ดิน ตัวอย่างของความขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้ที่ดินที่เห็นได้ชัดเจน ก็เช่น กรณีคัดค้านการสร้างเขื่อน ไม่ว่าจะเป็นเขื่อนน้ำโจน เขื่อนเหวนรก หรือกรณีการจัดที่ดินตามโครงการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรผู้ไร้ที่ดินทำกินในเขตป่าสงวน จึงต้องหาวิธีที่จะใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม ทำให้ต้องมีการจัดทำการวางแผนการใช้ที่ดินขึ้น เพื่อเป็นแนวทางในการจัดการการใช้ที่ดิน

2.2.2 การวางแผนการใช้ที่ดิน

การวางแผนการใช้ที่ดินเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการการใช้ที่ดิน เพื่อทำให้การใช้ที่ดินเป็นไปอย่างเหมาะสมและสนองตอบความต้องการของชุมชน นอกจากนั้นยังเป็นการลดความขัดแย้งในเรื่องการใช้ที่ดินขัดกันด้วย

สิ่งสำคัญที่ต้องคำนึงถึงเกี่ยวกับการวางแผนการใช้ที่ดิน อาจแบ่งได้ 2 ประการ คือ

ก. วัตถุประสงค์ของการจัดการการใช้ที่ดินและการวางแผนการใช้ที่ดิน

วัตถุประสงค์ของการจัดการการใช้ที่ดินและการวางแผนการใช้ที่ดิน โดยทั่วไปการจัดการการใช้ที่ดิน ก็เพื่อตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ต่อไปนี้

1) เพื่อจัดสรรทรัพยากรที่ดินให้เป็นประโยชน์ต่อประชาชน อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

2) เพื่อก่อให้เกิดความสมดุลย์ในระบบต่าง ๆ ของเมืองและมีศักยภาพต่อการพัฒนา

3) เพื่อจัดระบบถือครองที่ดินที่จะช่วยส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากที่ดิน เพื่อกิจการต่าง ๆ ของเมืองให้มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน มีความสะดวกในกิจการต่าง ๆ อย่างสอดคล้องกัน

4) เพื่ออนุรักษ์พื้นที่ซึ่งเป็นทรัพยากรการผลิตทางเกษตรกรรมไว้

5) เพื่ออนุรักษ์พื้นที่อันประกอบไปด้วยมรดกทางศิลปะ วัฒนธรรมและสถาปัตยกรรมของชาติไว้ [10]

ข. ปัจจัยแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อการใช้ที่ดิน

ประเภทและรูปแบบของการใช้ที่ดินถูกกำหนดขึ้นภายใต้อิทธิพล ของปัจจัยสำคัญ 3 ประการ คือ 1) ปัจจัยด้านกายภาพของที่ดิน 2) ปัจจัยด้านสังคม 3) ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ โดยปัจจัยแต่ละตัวจะเป็นตัวแปรด้านขีดจำกัดในการใช้ที่ดิน ซึ่งอาจเป็นอิทธิพลของตัวแปรตัวใดตัวหนึ่งหรือเป็นอิทธิพลร่วมของทุกตัวแปรก็ได้

1) <u>ปัจจัยด้านกายภาพของที่ดิน</u> (Physical land characteristics)

หมายถึง ลักษณะทางกายภาพของที่ดินที่มีอิทธิพลต่อการใช้ที่ดินในรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ สภาพภูมิประเทศ ความลาดชันของพื้นที่ สมบัติของดิน น้ำ และลมฟ้าอากาศ ลักษณะดังกล่าวนี้จะมีอิทธิพลต่อสมรรถนะในการรองรับการใช้ประโยชน์โดยอาศัยขีดจำกัด(Limitations) ของลักษณะทางกายภาพของที่ดินมีขีดจำกัดน้อย สมรรถนะของที่ดินในการรองรับการใช้ประโยชน์จะสูง ซึ่งหมายความว่า ที่ดินนั้นสามารถรองรับการใช้ประโยชน์ได้หลายประเภทโดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบร้ายแรงต่อสภาพแวดล้อมธรรมชาติอื่น ๆ และในทางกลับกันถ้าที่ดินมีขีดจำกัดมากขึ้นสมรรถนะในการใช้จะต่ำลง นั่นคือ จะสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินผืนนั้นได้น้อยลง หรือจำเป็นต้องจำกัดประเภทของการใช้ที่ดิน รวมทั้งต้องมีมาตรการในการใช้ที่ดินเป็นพิเศษอีกด้วย

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ขีดจำกัดของปัจจัยทางกายภาพของที่ดินเป็นสิ่งจำกัดรูปแบบการใช้ที่ดินโดยตรงในรูปของระดับของสมรรถนะของที่ดิน ยกตัวอย่างเช่น พื้นที่ที่น้ำท่วมขังเสมอ เช่น ป่าพรุ ย่อมมีขีดจำกัดสูงในการนำไปเพื่อใช้เป็นที่ดินทำการเกษตร หรือพื้นที่ที่ดินมีปัญหา เช่น ดินเค็ม หรือดินเปรี้ยว ย่อมมีขีดจำกัดในการปลูกพืช เป็นต้น

ก. สภาพภูมิประเทศและลักษณะทางธรณี

ในพื้นที่ราบหรือค่อนข้างราบ หรือเป็นลอนคลื่นเพียงเล็กน้อยจะมีขีดจำกัดในการใช้ที่ดิน

---

[10] ประภาภัทร นิยม , หน้า 214.

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ทางการเกษตรน้อยมาก ขีดจำกัดที่อาจเกิดขึ้น คือบริเวณที่มีโอกาสเกิดน้ำท่วมได้ง่าย (Flood-prone area) ซึ่งจะจำกัดชนิดพืชที่จะขึ้นได้ในบริเวณนั้น

ขีดจำกัดด้านสภาพภูมิประเทศจะมีมากขึ้นในพื้นที่สูงชัน โดยเฉพาะในบริเวณที่มีฝนตกชุกและดินตื้น จะมีโอกาสเกิดการพังทลายของดินสูง การใช้ประโยชน์พื้นที่ลักษณะเช่นนี้จะต้องระมัดระวังเป็นพิเศษ โดยมีมาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำเพื่อให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

ข. น้ำ

น้ำเป็นขีดจำกัดที่สำคัญในการใช้ที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นการเกษตร ชุมชนเมือง หรือโรงงานอุตสาหกรรม เนื่องจากน้ำเป็นสิ่งที่ใช้ในการดำรงชีวิต ในการชำระล้างสิ่งสกปรกต่าง ๆ และในขบวนการต่าง ๆ ทางชีวกายภาพและทางเคมี ขีดจำกัดของน้ำในการใช้ที่ดิน คือ ปริมาณน้ำ (Water quantity) คุณภาพน้ำ (Water quality) และช่วงระยะเวลาการไหลของน้ำ (Water timing) การขาดน้ำในการใช้ที่ดินบางรูปแบบ เช่น การอุตสาหกรรม และการเกษตร มีผลในด้านเศรษฐกิจ ซึ่งจะรุนแรงเท่าใดนั้น ขึ้นกับความต้องการในการใช้น้ำและช่วงเวลาที่ขาดน้ำ สำหรับในทางการเกษตร ปัจจัยประการหนึ่งที่มีผลต่อผลผลิตทางการเกษตร คือฝนทิ้งช่วงในทำนองเดียวกัน การที่น้ำมากเกินไปอาจเกิดผลเสียได้ เช่น น้ำท่วมไร่นา มีผลต่อผลผลิตทางการเกษตร น้ำท่วมขังในที่ชุมชนหรือเมือง มีผลบั่นทอนเศรษฐกิจและสุขภาพของคนในชุมชน เป็นต้น นอกจากนั้น คุณภาพน้ำมีผลต่อการใช้ที่ดินในเมือง การอุตสาหกรรมและการประมงอย่างยิ่ง เมืองใดหรือชุมชนใด คุณภาพน้ำเลว เช่น มีสีหรือกลิ่นไม่ชวนดม มีโลหะหนักหรือสารพิษเจือปน สุขภาพทั้งด้านร่างกายและจิตใจของคนที่ใช้น้ำนั้นก็จะเสื่อมโทรม อย่างไรก็ตามส่วนใหญ่คุณภาพน้ำเช่นนี้ เกิดจากการใช้ที่ดินรูปแบบต่าง ๆ อย่างผิดหลักการ เช่น การทำการเกษตรบนที่สูงชันโดยไม่มีมาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำ จะมีผลต่อคุณภาพน้ำด้านความขุ่นในพื้นที่เมืองหรือชุมชนที่อยู่ตอนล่างของลำน้ำ จึงอาจกล่าวได้ว่า การใช้ที่ดินรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งที่ผิดหลักการ อาจมีผลกระทบเกี่ยวกันต่อการใช้ที่ดินรูปแบบอื่น ๆ

ค. ดิน

ข้อจำกัดที่สำคัญของดินที่มีผลต่อการใช้ประโยชน์ทางการเกษตรปลพป่าไม้คือ การขาดแคลนความชื้นในดิน ดินมีการระบายน้ำดีเกินไปหรือเลวเกินไป ดินเป็นกรดสูง ดินตื้น ดินเค็ม ดินเป็นทรายจัด และดินปนกรวดปนหิน เหล่านี้ จำกัดชนิดพืชที่สามารถเจริญเติบโตในพื้นที่นั้น ในเรื่องของเปอร์เซ็นต์การรอดตาย อัตราการเจริญเติบโต ผลผลิตและคุณภาพของพืชในการให้

ผลตอบแทน

ง. สภาพภูมิศาสตร์

ปริมาณฝน ความหนักเบาของฝน ช่วงระยะเวลาการกกระจายของฝนในรอบปี ฤดูกาล และอุณหภูมิต่ำสุดและสูงสุด เหล่านี้ ส่วนใหญ่จำกัดการใช้ที่ดินด้านการเกษตรและป่าไม้โดยเฉพาะในการเลือกชนิดพืชที่จะปลูก ส่วนการรใช้ที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย ปัจจัยด้านสภาพภูมิอากาศที่จะจำกัดการใช้ประโยชน์ส่วนใหญ่จะเป็นอุณหภูมิที่สูงหรือต่ำเกินกว่าที่มนุษย์จะทนได้

ข. <u>ปัจจัยด้านสังคม (Social aspect)</u>

มนุษย์เป็นผู้ใช้ที่ดิน เพื่อบำบัดความต้องการในด้านต่าง ๆ ดังนั้น พฤติกรรมของมนุษย์และความเป็นไปของระบบสังคม ทั้งการเจริญขึ้นหรือเสื่อมลง มีอิทธิพลต่อการใช้ที่ดิน ทั้งด้านการเลือกว่าจะใช้ที่ดินทำประโยชน์อะไร วิธีการในการจัดการที่ดิน คุณภาพในการใช้ที่ดิน ตลอดจนสัดส่วนของการใช้ที่ดินแต่ละประเภท

ปัจจัยทางสังคมประการแรก ที่มีผลต่อการใช้ที่ดิน คือ ปัจจัยด้านประชากร โดยเฉพาะเรื่องความกดดันของประชากรในสังคม พบว่า การพัฒนาด้านการใช้ที่ดินแบบมาก ๆ (Extensive land use) ไปสู่การใช้ที่ดินแบบใช้ปัจจัยอื่น ๆ นอกจากที่ดินมากขึ้น (Intensive land use) เกิดขึ้นเนื่องจากการเพิ่มของประชากรเป็นตัวการสำคัญ อย่างไรก็ตาม การเพิ่มของประชากรไม่จำเป็นจะต้องมีผลด้านการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในลักษณะเข้มข้นเท่านั้น ยังมีผลด้านการขยายพื้นที่เพื่อรองรับความต้องการที่เพิ่มขึ้นก็ได้ เช่น ปัญหาประชากรชนบทและมีที่ดินไร่นาทำกินไม่พอเพียงแก่ประชากรที่เพิ่มขึ้น จึงทำให้ประชากรชนบททำการขยายที่ดินทำกินเข้าไปในป่าต่าง ๆ และต่อมาเข้าไปตั้งหลักแหล่งทำมาหากินในที่ดินป่าอย่างถาวร ตัวแปรสำคัญในเรื่องขนาดของประชากร คือ การเกิด การตาย การเจริญพันธุ์ และการอพยพย้ายถิ่น

ลักษณะทางสังคมประการที่สอง ที่มีผลต่อการใช้ที่ดิน คือ รูปแบบการตั้งถิ่นฐาน การตั้งหลักแหล่งมี 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ 1) การตั้งหลักแหล่งแบบไม่มีแบบแผน เช่น การตั้งบ้านเรือนรวมกัน (cluster) การตั้งบ้านเรือนกระจัดกระจายกัน (scatter) การตั้งบ้านเรือนเป็นแนว (line) และการตั้งบ้านเรือนแบบผสม 2) การตั้งบ้านเรือนแบบมีการวางแผน เป็นลักษณะการตั้งถิ่นฐานที่พบในประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศที่พัฒนาปานกลาง สำหรับใน

ประเทศไทยนั้น การตั้งบ้านเรือนแบบนี้พบในการจัดหมู่บ้านใหม่ ในระบบหมู่บ้านป่าไม้

ปัจจัยประการที่สามคือ เทคโนโลยีการศึกษา และวิทยาการในการใช้ที่ดิน สิ่งเหล่านี้มีผลต่อระบบการจัดการที่ดิน เช่น ระบบเกษตรกรรมต่าง ๆ การศึกษามีส่วนส่งเสริมให้คนทิ้งที่ดินทำกินในการเกษตรเพื่อดำเนินอาชีพอื่น ๆ ส่วนเทคโนโลยีมีส่วนในการพัฒนาระบบการจัดการที่ดินและระบบเกษตรกรรม เช่น การทำไร่นาโดยใช้เครื่องจักรกล การชลประทานเพื่อช่วยให้ปลูกพืชได้ปีละมากกว่าหนึ่งครั้ง เป็นต้น อาจกล่าวได้ว่า เมื่อมนุษย์มีการพัฒนาด้านเทคโนโลยี และวิทยาการต่าง ๆ มากขึ้น แนวโน้มในการใช้ประโยชน์ที่ดินจะเข้มข้นขึ้น มีการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ในขณะเดียวกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ เนื่องจากการใช้เทคโนโลยีบางประการอาจปรากฏขึ้นด้วยเช่นกัน เช่น สารพิษตกค้างในพืชผักและในแม่น้ำลำธารอันเกิดจากการใช้ยาฆ่าแมลง เป็นต้น

ปัจจัยประการที่สี่ คือ ความซับซ้อนขององค์ประกอบทางสังคม และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดิน เช่น สหกรณ์การเกษตร หมู่บ้านป่าไม้ นิคมสร้างตนเอง สถาบันการปกครอง ฯลฯ มีผลต่อคุณภาพของการใช้ที่ดิน เช่น การชักชวนให้ประชาชนรวมตัวกันพัฒนาการใช้ที่ดิน นอกจากนั้นช่วงชั้นทางสังคมยังมีผลในเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ที่ดินอีกด้วย ชนชั้นสูง และชนชั้นกลางมักมีที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง ส่วนชนชั้นต่ำหรือผู้มีรายได้น้อย มักไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง จึงบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อเป็นที่ดินทำกิน

ปัจจัยประการสุดท้าย คือ เรื่องของทัศนคติและการรับรู้ (perception) ของประชากรกลุ่มต่าง ๆ เช่น กลุ่มผู้บริหาร กลุ่มเจ้าหน้าที่ข้าราชการต่าง ๆ และกลุ่มชาวบ้านทั้งในเมืองและในชนบทในเรื่องเกี่ยวกับการอนุรักษ์น้ำและดิน การจัดการที่ดิน อันตรายและผลกระทบจากสิ่งแวดล้อม การเห็นคุณค่าในเรื่องดังกล่าวของกลุ่มผู้บริหารมีส่วนผลักดันให้ออกกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การใช้ที่ดินของชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ได้รับผลตอบแทนทั้งในด้านการพัฒนาสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนและด้านเศรษฐกิจ และการรักษาป้องกันสิ่งแวดล้อมทำให้ประชากรมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น นอกจากนั้นการตอบสนองต่อนโยบายที่กำหนดขึ้นของกลุ่มเจ้าหน้าที่ และชาวบ้านโดยการปฏิบัติตามหน้าที่และไม่กระทำผิดกฎหมายยังมีผลต่อการบรรเทาปัญหาการใช้ที่ดินต่าง ๆ เช่น การใช้ที่ดินผิดประเภท การเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ การขัดแย้งในการใช้ที่ดิน ฯลฯ

ค. <u>ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ</u>

การใช้ที่ดินเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้น เพื่อตอบสนองความต้องการของมนุษย์ในด้านการดำรงชีพ ซึ่งในปัจจุบันนี้ไม่เพียงพอแต่เพื่อให้ได้อาหารมาประทังชีพเท่านั้น ยังหมายรวมถึงสิ่งจำเป็นอื่น ๆ ในชีวิต ซึ่งได้มาโดยการซื้อหาแลกเปลี่ยน การใช้ที่ดินปัจจุบันจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงผลได้ผลเสียในรูปตัวเงินอีกด้วย ทำให้ปัจจัยด้านเศรษฐกิจเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการใช้ที่ดิน โดยมีการนำแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาใช้ในการจัดการที่ดิน

ปัจจัยประการสำคัญด้านเศรษฐกิจซึ่งนำมาใช้พิจารณาในเรื่องของการใช้ที่ดิน คือ ต้นทุนการผลิต ซึ่งรวมทั้งต้นทุนคงที่และต้นทุนผันแปร และรายได้จากการผลิต ตลาดและแรงงาน ทั้งนี้ยังมีปัจจัยย่อย ๆ อีกหลายประการซึ่งมีผลต่อปัจจัยเหล่านี้ เช่น แหล่งวัตถุดิบ อัตราดอกเบี้ย ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ การคมนาคมขนส่ง และชนิดของผลิตผลที่ผลิตได้ ฯลฯ

ปัจจัยทางเศรษฐกิจที่สามารถคาดการณ์และประเมินคุณค่าได้ สามารถนำไปใช้ในการวางแผนที่ดินเพื่อให้ได้ผลตอบแทนสูงสุดจากพื้นที่ ในที่ดินบางแห่งแม้จะมีคุณสมบัติทางกายภาพดีเยี่ยม แต่อาจไม่เหมาะสมในเชิงเศรษฐกิจ ถ้ามีการใช้ที่ดินดังกล่าวขึ้น ผลตอบแทนที่ได้รับโดยเฉพาะในรูปตัวเงินอาจไม่ดีเท่าที่ควร

2.3. การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร

ดังที่กล่าวแล้วว่าที่ดินที่เหมาะสมสำหรับการเกษตรมีจำนวนจำกัด การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรจึงจำเป็นต้องยึนอยู่บนหลักการของการอนุรักษ์ โดยใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินเพื่อการเกษตรอย่างชาญฉลาด เพื่อให้ได้ผลตอบแทนที่คุ้มค่าและสม่ำเสมอตลอดไป ทั้งนี้ จึงจำเป็นต้องเลือกพื้นที่ที่เหมาะสมในการทำการเกษตรกรรม เลือกรูปแบบของเกษตรกรรม ตลอดจนกรรมวิธีในการเกษตรกรรม และการเก็บเกี่ยวผลผลิตให้เหมาะสมเพื่อให้ผลตอบแทนจากการใช้ที่ดินทางการเกษตรเอื้ออำนวยประโยชน์แก่มนุษย์มากที่สุด สูญเปล่าน้อยที่สุด และไม่ก่อให้เกิดปัญหามลภาวะทางสิ่งแวดล้อมตามมา การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรให้ตรงตามหลักการดังกล่าวจึงมีแนวทางในการดำเนินการดังนี้

2.3.1. ใช้ที่ดินให้ตรงกับสมรรถนะของที่ดิน

พื้นที่ที่ทำการเกษตรจำเป็นต้องเหมาะสมในด้านกายภาพของพื้นที่นั้น คือควรจะเป็นพื้นที่

ราบหรือค่อนข้างราบ ไม่สูงชันมากนัก เพราะจะทำให้เกิดการสูญเสียดินไปกับน้ำที่ไหลชะหน้าดินได้ง่าย เนื่องจากการทำการเกษตรมักเปิดหน้าดินโล่ง เพื่อสะดวกในการไถพรวนและกำจัดวัชพืชที่จะแย่งอาหารจากพืชที่ปลูก มีหน้าดินลึกและประกอบด้วยแร่ธาตุอุดมสมบูรณ์ พืชบางชนิดต้องการลักษณะทางกายภาพของดินแตกต่างกันออกไป จึงจำเป็นต้องศึกษาความต้องการของพืชแต่ละชนิด เช่น ข้าวต้องการพื้นที่ลุ่มน้ำขัง หรือข้าวโพดที่ต้องการดินที่มีการระบายน้ำเป็นต้น ความเหมาะสมในด้านกายภาพชี้ให้เห็นได้จากสมรรถนะของที่ดิน ที่ดินใดมีสมรรถนะในทางเกษตรสูง หมายความว่าผลผลิตที่ได้รับจากการใช้ที่ดินนั้นสูงและมีขีดจำกัดในการใช้น้อย นอกจากนั้นพื้นที่ทำการเกษตรควรอยู่ใกล้แหล่งน้ำและมีเส้นทางคมนาคมที่สะดวก ตลอดจนอยู่ใกล้ตลาด เพื่อสะดวกในการขายผลผลิตและลดต้นทุนในการผลิตอีกด้วย

แต่เมื่อหันมามองสภาพความเป็นจริงในการจัดการการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของไทย จะพบว่าการใช้ที่ดินทำการเกษตรของเรายังไม่เหมาะสมหลายประการ กล่าวคือ มีการใช้ที่ดินที่มีสภาพไม่เหมาะสมแก่การปลูกพืชมาใช้ในการปลูกพืช ซึ่งทำให้ได้ผลผลิตน้อยกว่าที่ควรเป็นและยังเป็นการเพิ่มต้นทุนในการผลิตด้วย สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะที่ดินที่มีคุณภาพเหมาะสมสำหรับการเกษตรเปลี่ยนแปลงไปใช้ประโยชน์ด้านอื่น

2.3.2 ชนิดพืชที่เหมาะสม

นอกจากความเหมาะสมของลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ เพื่อรองรับการใช้ประโยชน์ด้านการเกษตรแล้ว การเลือกพืชให้เหมาะสมกับพื้นที่ สภาพลมฟ้าอากาศและความต้องการของตลาดเป็นสิ่งที่ควรคำนึงถึง เพราะจะทำให้ผลผลิตที่ได้มีคุณภาพ มีตลาดรับซื้อที่ให้ราคาดี การเกษตรกรรมจึงจะประสบผลสำเร็จได้รับผลประโยชน์ตอบแทนคุ้มค่า

สภาพความเป็นจริงของการปลูกพืชในประเทศ พบว่าร้อยละ 62 ของที่ดินทางการเกษตรใช้ในการผลิตสินค้าเกษตรหลักเพียง 5 ชนิด ได้แก่ ข้าว มันสำปะหลัง ข้าวโพด ข้าวฟ่าง และอ้อย และเกษตรกรส่วนใหญ่จะปลูกพืชชนิดเดียวโดยไม่มีการสลับไปปลูกพืชชนิดอื่น และการตัดสินใจว่าจะปลูกพืชชนิดใดนั้น เกษตรกรส่วนใหญ่จะพิจารณาจากราคาตลาดของพืชชนิดนั้นโดยไม่ได้คำนึงว่า ที่ดินที่ใช้ปลูกพืชชนิดนั้นมีความเหมาะสมแก่การปลูกพืชชนิดนั้นหรือไม่ การปลูกพืชโดยคาดหวังเรื่องราคาแต่เพียงประการเดียว ทำให้เกิดผลผลิตจำนวนมากออกสู่ตลาดพร้อม ๆ กันจนเกินความต้องการของตลาด ราคาผลผลิตจึงตกต่ำ จนบางครั้งเกษตรกรถึงกับต้องขาดทุน

ซึ่งถ้าหากเกษตรกร มีสินค้าการเกษตรเป็นตัวเลือกเพิ่มขึ้นนอกเหนือจากพืชหลัก 5 ชนิดแล้ว โอกาสทางการตลาดก็น่าจะมีเพิ่มขึ้นด้วย[11]

ดังนั้น การดำเนินการประเมินที่ดินเพื่อพิจารณาความเหมาะสมของพื้นที่ และชนิดพืช จึงเป็นแนวทางหนึ่งในการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้ใช้ที่ดินตรงตามสมรรถนะและมีความเหมาะสมในเชิงเศรษฐกิจ

2.3.3 การอนุรักษ์ดินและน้ำ

ดังที่กล่าวแล้วว่าที่ดินที่มีคุณภาพและสมรรถนะของดิน ที่เหมาะสมสำหรับประกอบการเกษตรมีจำนวนจำกัด และสามารถสูญเสียความอุดมสมบูรณ์ได้ หากมนุษย์ได้แต่ตักตวงหาผลประโยชน์โดยไม่มีการบำรุงรักษาและปรับปรุงคุณภาพของดินและน้ำ พื้นที่การเกษตรจำนวนไม่น้อยที่ต้องกลายสภาพเป็นที่ดินที่ไม่อาจประกอบเกษตรกรรมต่อไปได้ หรือประกอบเกษตรกรรมได้แต่ต้องลงทุนมากเนื่องจากดินขาดความอุดมสมบูรณ์ เพราะปราศจากการอนุรักษ์ดินและน้ำที่เหมาะสม อีกทั้งยังต้องประสบปัญหาการแย่งชิงน้ำในแหล่งน้ำธรรมชาติไปใช้อีกด้วย

การอนุรักษ์ดินและน้ำไม่ใช่เรื่องยากหากเกษตรกรมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการปลูกพืชหมุนเวียนและการใช้สารเคมีจำพวกยากำจัดศัตรูพืช ทั้งนี้ ก็เพื่อทำให้ที่ดินมีความอุดมสมบูรณ์สามารถใช้ทำการเกษตรได้อย่างยาวนาน

2.4 แนวความคิดและปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในภาคเกษตรกรรม

ทรัพยากรธรรมชาติ อันเป็นปัจจัยประกอบการของภาคเกษตรกรรมนี้ ได้แก่ดินและน้ำ ซึ่งปัญหาการจัดการสามารถแบ่งได้เป็นสามเรื่องด้วยกัน คือ

1. การจัดสรรทรัพยากร (Resources Allotcation)

---

11 ทิศทางของแผนพื้นฐานการเกษตร, <u>คู่มือการปฏิบัติงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2535</u>, (กรุงเทพ : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร,2535) หน้า 17.

2. การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ (Resources Utilization)

3. การพัฒนาทรัพยากร (Resources Development)

ปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ จะเป็นเช่นไรนั้นย่อมขึ้นกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจ หากเป็นสังคมสมัยยุคโก่นสร้าง ปัญหาการจัดการทรัพยากรก็มีแต่เพียงการจัดระเบียบการใช้เพื่อความสงบเรียบร้อยของการอยู่ร่วมกันเท่านั้น เช่น ต้องจดระบบรับรองคุ้มครองสทธิในที่ดินให้ชัดเจนแน่นอน ป้องกันความขัดแย้งแก่งแย่งกัน เรื่องน้ำก็มีหลักเกณฑ์แต่เพียงว่า ผู้อยู่เหนือน้ำต้องใช้น้ำอย่างสุจริตและมีเหตุผล ไม่ทำให้ผู้อยู่ใต้น้ำเสียหาย ส่วนสิทธิในที่ดินก็ต้องมีขอบเขตเพื่ออยู่ร่วมกัน เช่น ต้องไม่ปิดทางต้อนปศุสัตว์ ไม่ใช้สิทธิก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่น สำหรับการพัฒนาทรัพยากรก็ถือเป็นเรื่องที่ทำกันไปตามกำลังของเอกชนหรือชุมชน หรือรัฐเท่านั้น

แต่เมื่อสภาพสังคมล่วงเข้าสู่ยุคของการพัฒนา ที่ถือเอาการเร่งยกระดับฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นเป้าหมายหลักเช่นในปัจจุบันนี้ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้ถูกหยิบยกมาตั้งเป็นปัญหา และเกิดมีแนวความคิดในเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในส่วนเกี่ยวกับการพัฒนา 3 แนวความคิด ดังนี้

ก. <u>การพัฒนาตามกรอบแนวความคิด Neoclassical Growth Model</u>

การพัฒนาตามกรอบนี้ จะถือเอาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก มีความเชื่อในการวางแผนของเอกชน การทำงานของกลไกตลาดเสรีและการลงทุนจากต่างประเทศ รัฐจะทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ส่งเสริม และช่วยเหลือเอกชนเท่านั้น ซึ่งเมื่อได้รับเอาแบบในกรอบนี้มาแล้ว เราก็ได้ตั้งปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เน้นไปที่การขยายฐานทรัพยากรให้สนองการริเริ่มลงทุนของเอกชน โดยมุ่งหวังไปที่การเพิ่มผลผลิตของประเทศเป็นสำคัญ เช่น การเร่งรัดการออกหนังสือสำคัญในที่ดิน เพื่อปล่อยที่ดินออกไปสู่การทำงานของกลไกตลาดให้มากขึ้น กฎหมายจำกัดขนาดการถือครองที่ดินก็ยกเลิกไป ส่วนปัญหาการใช้ทรัพยากรก็แทบจะถือเป็นเอกสิทธิ์ส่วนบุคคล ที่เอกชนย่อมจะรับผิดชอบวางแผนดูแลใช้สอยไปโดยมีเหตุผลได้ คงมีแต่การควบคุมเพื่อขจัดเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่สาธารณะเท่านั้น สำหรับการพัฒนาทรัพยากรก็จะเน้นไปที่การทุ่มเทลงทุนของรัฐเป็นหลัก

ข. การพัฒนาตามกรอบแนวความคิด Structuralist Model

แบบการพัฒนาตามกรอบนี้ จะบ่งชี้ถึงลักษณะเฉพาะของประเทศกำลังพัฒนาว่า มีปัญหาทางโครงสร้างสังคมเศรษฐกิจอยู่เป็นการเฉพาะตัว รัฐจะต้องเข้ามามีบทบาทกำกับแก้ไขปัญหาทางโครงสร้างเพื่อการพัฒนาโดยเฉพาะเจาะจง ซึ่งก็ทำให้ปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติต้องขยายขอบเขตข้อพิจารณาไปอีกมาก เริ่มจากภาคเกษตรกรรมก็จะได้รับการให้ความสำคัญยิ่งขึ้น มาตรการการปฏิรูปที่ดินก็จะปรากฏขึ้นมาในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของการแก้ไขโครงสร้างเพื่อการพัฒนาเกษตรกรรมประการหนึ่ง ที่มุ่งหวังว่าจะเป็นรากฐานนำไปสู่การพัฒนาประเทศเป็นส่วนรวมต่อไป อำนาจกรรมสิทธิ์ของเอกชนเหนือฐานทรัพยากรจะถูกจำกัดจัดการยิ่งขึ้น ทั้งในแง่เร่งรัดการทำประโยชน์ และการพัฒนากล่าวคือ รัฐจะเข้ามาชี้นำหรือมีส่วนในการวางข้อกำหนดในการใช้ทรัพยากรของเอกชนมากยิ่งขึ้น เช่นการจัดรูปที่ดิน การวางข้อกำหนดผังเมือง เป็นต้น

ค. การพัฒนาตามกรอบความคิด Sustainable Development

ในยุคปัจจุบันที่สภาพความขาดแคลนเสื่อมโทรมของธรรมชาติและทรัพยากร ได้ปรากฏเป็นปัญหาขึ้นอย่างชัดเจน ข้อพิจารณาทางด้านอนุรักษ์ก็ได้รับการผลักดันเข้าไปในกรอบความคิดเรื่องการพัฒนา จนเกิดเป็นแนวความคิดว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืนนานขึ้น มีข้อความคิดสำคัญ มุ่งที่จะให้รู้จักต้นทุนอันจำกัดของธรรมชาติแล้วกำหนดทิศทางการพัฒนาให้สอดคล้อง จนเกิดเป็นคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี มีดุลยภาพระหว่างการอนุรักษ์และการพัฒนา เพื่อรองรับชีวิตสังคมเศรษฐกิจในบ้านเมืองให้ยั่งยืนนานสืบต่อไปได้

ตามกรอบความคิดนี้ การวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจจะต้องเริ่มพิจารณาจากต้นทุนทางธรรมชาติมาประกอบด้วย เช่น ถ้าเป็นประเทศที่มีพื้นที่จำกัด อย่างอังกฤษ ก็ไม่อาจที่จะส่งเสริมการเกษตรจนเกินเลยความทนทานของระบบนิเวศน์ไปได้ การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรและการอุดหนุนการเกษตรจึงต้องลดลง หรือในประเทศไทยเองปัญหาความเสื่อมโทรมของฐานทรัพยากรประมงในอ่าวไทย ตลอดจนการประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของเพื่อนบ้าน ก็ย่อมเป็นข้อจำกัดการส่งเสริมประมงไปในตัว หรืออัตราการสูญเสียพื้นที่ป่าชายเลนในปัจจุบัน ก็ย่อมเป็นข้อปฏิเสธทัดทานการขยายพื้นที่ทำนากุ้ง อย่างชัดเจนเช่นกัน

สำหรับปัญหาการกระจายทรัพยากรเพื่อความเสมอภาคนั้น ก็จะได้รับแรงสนับสนุนจากแนวความคิดนี้ด้วย ดังนั้น เพื่อการกระจายทรัพยากรที่ดินให้ได้ผลและเพื่อลดความขัดแย้งในปัญหาที่ดินและเพื่อป้องกันมิให้เกษตรกรที่ยากจนบุกรุกเข้าไปในพื้นที่อนุรักษ์ต่อไปอีก การนำนโยบายปฏิรูปที่ดินในพื้นที่การเกษตรมาดำเนินการจึงเป็นมาตรการที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ส่วนการใช้ทรัพยากรนั้น ก็จะต้องมีหลักการใช้อย่างฉลาดและมีเหตุผลมากำกับ ข้อจำกัดในเรื่องเทคโนโลยีและขนาดการลงทุนก็จะเกิดขึ้น ท้ายที่สุดสำหรับโครงการพัฒนาทรัพยากรนั้น ก็จะถูกตรวจสอบท้วงติงในเรื่องผลกระทบต่อระบบนิเวศน์โดยสื่อมวลชนและประชาชนอยู่ตลอดเวลาด้วยเช่นกัน

ในแง่ของช่วงเวลาของวิวัฒนาการนั้น ช่วงก่อนเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ก็เป็นช่วงที่แนวทาง Neoclassical Growth Mothod ได้หยั่งรากยืนเด่นอยู่โดยลำพังโดยมีภาพของการเพิ่มผลผลิตหรือประสิทธิภาพ (Efficiency) เป็นความชอบธรรมของแนวทาง จะเห็นได้จากระบบกฎหมายและระบบเศรษฐกิจที่รัฐส่งเสริมให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเสรีโดยแทบจะไม่มีการควบคุมเลย ครั้นเมื่อล่วงเข้าสู่ช่วงหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 แนวทาง Structuralist Model ก็ปรากฏขึ้น โดยมีภาพของความเสมอภาค (Equality) เป็นข้อเรียกร้อง รัฐเริ่มเข้ามามีบทบาทแทรกแซงการใช้สอยทรัพย์สินของเอกชนมากขึ้น ด้วยการออกกฎหมายเพื่อจัดสรรทรัพยากร เช่น พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2518, ออกกฎหมายเพื่อจัดระเบียบการใช้ที่ดิน เช่นพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ฯลฯ จนเมื่อถึงยุคของการจะเป็นนิคส์ ซึ่งถือเอาการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นเรื่องเกี่ยวกับการพัฒนาประกอบด้วยหายนะภัยจากความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมเช่นทุกวันนี้ แนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) ที่ย้ำเตือนถึงความดำรงอยู่ของธรรมชาติ (Ecology) ก็เริ่มเป็นที่ยอมรับ จัดเป็นป่าอนุรักษ์และขอขยายป่าอนุรักษ์กันในที่สุด ซึ่งค่านิยมทั้งสามประการตามการเชิดชูของทั้งสามช่วงเวลา คือ ความมีประสิทธิภาพในการจัดการ และการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ (Efficiency), มีกลไกสำหรับการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม (Equality) และ มีการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Ecology) นี้นี่เอง ที่จะร่วมเป็นตัวกำหนดการตั้งปัญหาจัดการทรัพยากรธรรมชาติอยู่ในปัจจุบันนี้

ตลอดระยะเวลาความเป็นไปทางความคิดดังกล่าว วิวัฒนาการของกฎหมายจะถูกกำหนดให้คล้อยตามไปด้วยเสมอ ตัวอย่างเช่น ในยุคที่เร่งรัดยกระดับการผลิตนั้น กฎหมายจำกัดขนาดการถือครองที่ดินจะถูกยกเลิกไปดังเช่นที่มีประกาศคณะปฏิวัติออกมายกเลิกบทบัญญัติที่กำหนด

เนื้อที่ถือครองที่ดินในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ครั้นเมื่อเข้าสู่ช่วงที่เน้นความเสมอภาค กฎหมายการปฏิรูปที่ดินและกฎหมายเช่านาก็เกิดขึ้น

แต่ไม่ว่าสภาพสังคมและเศรษฐกิจจะอยู่ในสมัยแนวความคิดใด ปัญหาทรัพยากรที่ดินก็ยังคงเป็นปัญหาสำคัญที่จะต้องได้รับการจัดการอย่างระมัดระวังที่สุด และต้องอยู่บนหลักการการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ 3 ประการดังที่กล่าวมาแล้ว คือ

1. <u>การจัดสรรทรัพยากร</u> ประการแรกก็จะเป็นปัญหาการแบ่งปันระหว่างธรรมชาติกับการทำกินของมนุษย์ ซึ่งในภาคเกษตรกรรมก็จะเป็นปัญหาเรื่องการบุกรุกเข้าทำกินในอุทยาน, เขตรักษาพันธ์สัตว์ป่า,ป่าชายเลน, หรือเขตต้นน้ำลำธารที่อยู่นอกเขตคุ้มครอง พ้นไปจากนี้ก็เป็นเรื่องการแบ่งปันระหว่างภาคการผลิต เช่น การสูญเสียที่ดินให้แก่ภาคอุตสาหกรรมหรือบริการ

2. <u>การใช้ทรัพยากรที่ดิน</u> ปัญหาแรกจะอยู่ที่การเร่งรัดให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพทั้งที่ดินและน้ำ จากนั้นก็เป็นเรื่องของการกำหนดประเภทและปริมาณของพืชพันธ์ที่ควรแก่การเพาะเลี้ยงให้สอดคล้องกับฐานทรัพยากรและการตลาด ประการสุดท้ายก็เป็นปัญหาการประกอบการที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จนก่อความเสียหายขึ้น โดยอาจเกิดจากภาคเกษตรกรรมเอง เช่น ปัญหาน้ำเสียดินเค็มจากการทำนากุ้งกุลาดำหรือการปนเปื้อนของยาฆ่าแมลง ยาฆ่าหญ้าในแหล่งน้ำสาธารณะ หรืออาจเกิดจากภาคอื่นแล้วส่งผลเสียหายต่อภาคเกษตรกรรม เช่น คุณภาพน้ำเสื่อมจากน้ำทิ้งชุมชน หรืออุตสาหกรรม เป็นต้น

3. <u>การพัฒนาทรัพยากร</u> ข้อนี้ก็จะเป็นปัญหาหนักไปในทางกรอบบริหารทั้งในด้านการคลังและการจัดองค์กร เพราะไม่ว่าการพัฒนาที่ดินหรือแหล่งน้ำก็ดี ต่างก็ล้วนจะต้องอาศัยการลงทุนและการบริหารร่วมกันเป็นหลัก จะปล่อยให้เอกชนรับผิดชอบประกอบการเป็นราย ๆ ไปตามกำลังเท่านั้นไม่ได้ จะต้องอาศัยองค์กรของรัฐหรือชุมชน หรือทั้งของรัฐและชุมชนประกอบกันเป็นสำคัญ ซึ่งก็จะต้องมีปัญหาการคลังและการจัดองค์กรเกิดขึ้นในที่สุด[12] พ้นไปจากนี้ก็จะเป็นปัญหา

---

[12]แก้วสรร อติโพธิ, " กฎหมายกับปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในภาคเกษตรกรรม," เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่องกฎหมาย: เสริมหรือถ่วงการพัฒนาเศรษฐกิจไทย เสนอที่คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533, (อัดสำเนา).

การพัฒนาทรัพยากรที่กระทบถึงระบบนิเวศน์ เช่นการสร้างเขื่อนในอุทยาน หรือแม้จะนอกเขตอุทยานก็อาจกระทบถึงระดับน้ำและระบบนิเวศน์ในอุทยานได้เช่นกัน

เท่าที่ผ่านมาในอดีต การจัดการทรัพยากรของประเทศไทย มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรดิน ทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรน้ำอย่างฟุ่มเฟือยจนประสบกับปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติอย่างที่ไม่เคยเป็นมาก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรน้ำ ส่วนทรัพยากรที่ดิน การจัดการได้กระทำไปโดยไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการและไม่คำนึงถึงผลที่จะเกิดตามมา เราสามารถกล่าวได้ว่าการจัดการทรัพยากรที่ดินของเราตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันเน้นหนักในเรื่องการแบ่งปันจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ที่ไม่มีที่ทำกินเท่านั้น และในการจัดสรรแบ่งปันที่ดินก็จะเน้นที่ดินที่เป็นของรัฐเป็นสำคัญ เช่นที่ดินซึ่งเป็นป่าสงวน ส่วนที่ดินซึ่งเป็นของเอกชนหรือนิติบุคคล ก็ยังคงสามารถถือครองได้อย่างไม่จำกัดจำนวน แม้รัฐจะมีนโยบายที่จะนำที่ดินจากเอกชนที่เป็นผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่ มาจัดสรรด้วย แต่กลไกทางของรัฐยังบกพร่องทำให้การจัดสรรทรัพยากรที่ดินยังไม่ได้ผล ประกอบกับความล้มเหลวของการกระจายรายได้และความแตกต่างของรายได้ทำให้เกษตรกรที่ได้รับการจัดสรรที่ดินไปจำนวนมากขายที่ดินไป ที่ดินจึงตกไปอยู่ในการถือครองของชั้นกลางและชนชั้นสูงตามเดิม สำหรับการพัฒนาที่ดินและการวางแผนการใช้ที่ดินซึ่งเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ กลับถูกละเลย ทั้ง ๆ ที่เป็นเรื่องที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากันเลยนอกจากนั้น การจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ไม่มีที่ดินทำกินยังดำเนินการไปได้อย่างล่าช้าและในลักษณะที่หลายหน่วยงานขาดการประสานงานกันด้วย นอกจากนั้นยังเป็นการซ้ำซ้อนกันด้วยจนกระทั่งเกิดการสับสนและมีข้อเปรียบเทียบกันถึงสิทธิที่ได้รับจากแต่ละหน่วยงาน มีผลทำให้เป็นอุปสรรคในการดำเนินงานแบ่งปันทรัพยากรที่ดินและการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม