

## บทที่ 4

### แนวทางการแก้ไข้ปัญหา

จากปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมดังที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมของประเทศไทย มีปัจจัยหลักสามด้านคือ การพัฒนาการจัดการน้ำ การพัฒนาที่ดิน การพัฒนาการจัดการ ซึ่งแต่ละด้านนั้นมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการก่อให้เกิดผลกระทบต่อการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมไม่สามารถพัฒนาแบบยั่งยืนได้ และไม่สามารถพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมที่มีอยู่จำกัดให้ใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพสูงสุดก่อให้เกิดโทษน้อยที่สุด การพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมในปัจจัยหลักทั้งสามด้านนั้นมีความสำคัญ และสัมพันธ์ต่อกันอย่างยิ่งยวด การจะพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมแบบยั่งยืนได้นั้น จะต้องพิจารณาถึงปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาดังกล่าวทั้งสามด้าน ที่เป็นปัญหาสำคัญของการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมของประเทศ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ แม้จะได้พยายามหาแนวทางของตนเองเพื่อแก้ไข้ปัญหาที่เกิดขึ้น โดยอาศัยกฎระเบียบ และกฎหมายของหน่วยงานนั้น ๆ เป็นหลัก แต่การดำเนินงานขาดการประสานสอดคล้องในรูปแบบที่เหมาะสม ทำให้การแก้ไข้ปัญหาดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพและขาดความต่อเนื่อง รัฐจึงควรจัดทำแผนและแนวทางหลักในการจัดการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมของประเทศให้เป็นเอกภาพ โดยอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการแก้ไข้ปัญหา ตลอดจนแนวทางการแก้ไข้อื่น ๆ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นกรอบในการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน เหมาะสม สอดคล้องและประสานประโยชน์กันเพื่อนำไปสู่หลักการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมแบบยั่งยืนต่อไป

#### แนวทางการแก้ไข้ปัญหาโดยมาตรการทางกฎหมาย

ปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมอยู่หลายฉบับ มีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัดการตามกฎหมายหลายหน่วยงาน ในกฎหมายแต่ละฉบับนั้นมีปัญหาขัดแย้งทั้งในกฎหมาย กฎระเบียบ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรม ตลอดจนการที่กฎหมายคนละฉบับให้อำนาจหน่วยงานคนละหน่วยงาน จึงเกิดการปฏิบัติงานซ้ำซ้อน งานพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมด้านเดียวกันมีองค์กรของรัฐหลายองค์กรเข้าร่วมปฏิบัติงาน ทำให้เกิดความยุ่งยากสับสนในการปฏิบัติงานรวมถึงความรู้ความเข้าใจของเกษตรกรอีกด้วย ประเทศไทยจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องหาแนวทางแก้ไข้ปัญหาและอุปสรรคในทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมทั้ง

หมด เพื่อเสริมสร้างการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมแบบยั่งยืน ดังนั้นจึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหานี้ โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมาย ดังนี้

## 1. ประมวลกฎหมายน้ำ

จากที่กล่าวมาถึงปัญหาของการพัฒนาการจัดการน้ำ ซึ่งเป็นการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมด้านหนึ่งจะพบว่า มีกฎหมายหลายฉบับที่กล่าวถึง การใช้ การพัฒนา การจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ ผลของการบัญญัติกฎหมายหลายฉบับโดยไม่คำนึงถึงกฎหมายฉบับอื่นนั้น ทำให้เกิดความสับสนในการใช้กฎหมาย นอกจากนี้การบัญญัติกฎหมายหลายฉบับอย่างไม่เป็นระบบนั้น บางครั้งยังเกิดช่องว่างหรือไม่ครอบคลุมถึงบางกรณี เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการชลประทานหลวงและการชลประทานราษฎร์ ไม่มีผลบังคับถึงการจัดการน้ำที่อยู่นอกเขตชลประทาน จึงไม่สามารถควบคุมและจัดการน้ำได้ทั้งหมด เป็นต้น สิ่งเหล่านี้จึงสมควรที่จะต้องจัดทำประมวลกฎหมายน้ำ เป็นกฎหมายหลักที่บรรจุหลักเกณฑ์สำคัญในเรื่องการใช้ การพัฒนา การจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำไว้ทั้งหมดอย่างเป็นระบบมีการพัฒนาการจัดการเป็นระบบลุ่มน้ำ ตลอดจนกำหนดถึงสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำให้ชัดเจน การจัดทำประมวลกฎหมายน้ำยังเป็นการช่วยแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องน้ำซึ่งล้าสมัย ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายพิเศษต่าง ๆ ให้สามารถพัฒนาการจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ มีเอกภาพในการจัดการน้ำทั้งแหล่งน้ำ ลุ่มน้ำ และในระดับไร่นา โดยการบรรจุบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับน้ำเพียงฉบับเดียว รวมประมวลไว้เป็น "ประมวลกฎหมายน้ำ" เพื่อใช้บังคับให้ทันกับสถานการณ์น้ำในปัจจุบัน

จากการศึกษาพบว่า ที่ผ่านมามีประเทศไทยมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ แต่กฎหมายเหล่านั้นมีขึ้นเพื่อการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานราชการเป็นสำคัญ ไม่แสดงถึงการกระจายสิทธิการใช้น้ำอย่างชัดเจน โดยเฉพาะสิทธิของชุมชนท้องถิ่นและบทบาทการมีส่วนร่วมของเกษตรกร กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันจะให้ความสำคัญน้อยมากหรือแทบไม่ให้ความสำคัญเลย ข้อค้นพบอีกประการหนึ่ง คือ ยังไม่มีกฎหมายเป็นเครื่องมืออย่างจริงจัง ส่วนใหญ่จะเป็นการแก้ปัญหาเชิงรัฐศาสตร์หรือประนีประนอมในกรณีเกิดความขัดแย้งในเรื่องการจัดการน้ำ

กฎหมายและสิทธิของประชาชนเกี่ยวกับน้ำเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุด และใช้กันอย่างได้ผลในประเทศในยุโรป สหรัฐอเมริกา รวมทั้งออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ กฎหมายจะกำหนดสิทธิและหน้าที่ของฝ่ายต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการ จัดหา การใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ รวมทั้งเป็นแม่บทเพื่อการกำหนดสิทธิและระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ทั้งของรัฐและประชาชน ในประเทศทวีปเอเชีย ที่มีลักษณะสังคม การเมือง และวัฒนธรรมตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติคล้ายกับประเทศไทย ก็มีกฎหมายน้ำบัญญัติให้อยู่ในขั้นใช้การได้ คือ เกาหลี ได้หวัน และสิงคโปร์



ประเทศเกาหลี ได้มีกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องน้ำไว้หลายฉบับ แม้ว่าแต่ละฉบับอาจจะไม่สมบูรณ์ในเรื่องน้ำ แต่เมื่อรวม ๆ กันหลายฉบับแล้วก็เห็นว่าสาระสำคัญเกี่ยวกับการใช้น้ำ ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้กว้างขวางพอสมควร เช่น

1) บัญญัติถึงกรรมสิทธิ์ในแม่น้ำให้เป็นของรัฐ กรรมสิทธิ์ในบ่อน้ำ สระน้ำ หรือทางน้ำไหลเป็นของเอกชนได้

2) กล่าวถึงสิทธิในการใช้น้ำของเอกชน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นน้ำในแม่น้ำลำคลองได้กำหนดเงื่อนไขในการได้สิทธิก่อนหลัง ได้กำหนดควบคุมการใช้น้ำ โดยมีรายละเอียดหลายอย่างเพื่อแก้ไขปัญหาการขัดแย้งของบุคคล

3) การอนุมัติให้ใช้น้ำ บัญญัติถึงผู้มีอำนาจอนุมัติระเบียบวิธีการยื่นคำขออนุญาตใช้น้ำ มีเงื่อนไข อายุการใช้น้ำ การระบายน้ำ การเลิกหรือสละสิทธิการใช้น้ำต้องขออนุญาต เป็นต้น

4) บัญญัติเรื่องการใช้น้ำในเคหสถาน ไม่ให้รบกวนสิทธิการใช้น้ำของผู้อื่นและให้สิทธิเอกชนจำหน่ายน้ำให้แก่ประชาชนได้โดยมีการควบคุมคุณภาพน้ำ และวิธีการต่าง ๆ ในการจัดจำหน่าย

5) บัญญัติเรื่องการใช้น้ำเพื่อเกษตรกรรม เพื่อการอุตสาหกรรม เพื่อผลิตพลังงานใช้น้ำเพื่อการคมนาคม การประมง การพักผ่อนหย่อนใจ ว่าบุคคลจะมีสิทธิมากน้อยเพียงใด

6) นอกจากนี้ยังได้บัญญัติถึงเรื่องการป้องกันน้ำท่วม บัญญัติถึงการขุดลอกแม่น้ำเพื่อให้น้ำไหลสะดวก แต่ยังไม่ได้ผลเป็นที่พอใจ ก็บัญญัติให้มีการสร้างเขื่อนกั้นน้ำอีก พร้อมทั้งให้เป็นเขื่อนเอนกประสงค์ด้วย ได้บัญญัติถึงแผนการป้องกันอุทกภัยในนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง มีหน่วยงานของรัฐบาลกลางรับผิดชอบและบัญญัติให้หน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องต้องวางแผนโครงการป้องกันน้ำท่วมให้สอดคล้องและสนับสนุนแผนของนายกรัฐมนตรี และยังบัญญัติให้มีการบำรุงรักษาแม่น้ำเพื่อป้องกันอุทกภัย

7) ยิ่งไปกว่านั้นก็ยังมีบัญญัติถึงการอนุรักษ์แม่น้ำและแหล่งน้ำสาธารณะ

8) บัญญัติถึงการระบายน้ำ ต้องได้รับความยินยอมจากรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ บังคับเจ้าของที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างมีหน้าที่ต้องติดตั้งเครื่องอุปกรณ์ระบายน้ำโสโครก

9) มีกฎหมายว่าด้วยเขื่อนควบคุมน้ำขึ้นน้ำลง เพื่อป้องกันไร่นาให้พ้นความเสียหายจากน้ำเค็ม

ประเทศสาธารณรัฐจีนไต้หวัน ได้มีกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องน้ำบัญญัติสาระสำคัญคือ

1) กล่าวถึงสิทธิการใช้น้ำ คือ ผู้มีสัญชาติจีน บุคคลอื่นจะมีสิทธิใช้น้ำได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ การใช้น้ำของบุคคลก็ต้องใช้ตามปริมาณที่จำเป็นจริง และมีลำดับความสำคัญของการใช้น้ำก่อนหลัง เช่น ใช้ภายในเคหสถาน ใช้เพื่อการเกษตร ฯลฯ

2) หากแหล่งน้ำไม่เพียงพอแก่ความต้องการ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจำกัด งด หรือยกเลิกสิทธิในน้ำได้

3) สิทธิการใช้น้ำต้องจดทะเบียน และมีหนังสือแสดงสิทธิ และหากปรากฏว่าสิทธินี้ไม่ได้ใช้ติดต่อกันนาน ๆ ก็หมดสิทธิได้ แต่ถ้าเป็นการใช้น้ำในที่ของตนเอง หรือบางกรณีก็ได้รับยกเว้นไม่ต้องจดทะเบียน

4) นอกจากนี้บัญญัติให้มีโครงการอนุรักษ์น้ำโดยให้มีสิ่งก่อสร้าง เพื่อป้องกันน้ำท่วม เพื่อเปลี่ยนทางน้ำ เพื่อเก็บกักน้ำ เพื่อระบายน้ำ เพื่อควบคุมช่วยการเดินเรือ ฯลฯ

5) บัญญัติถึงการกักเก็บน้ำและการระบายน้ำ เพื่อไม่ให้ น้ำท่วมหรือก่อให้เกิดความเสียหายเดือดร้อนแก่ผู้อื่น

6) การป้องกันบำรุงรักษาทางน้ำ

**ประเทศสิงคโปร์** แม้จะไม่มีกฎหมายบัญญัติถึงเรื่องน้ำเป็นกิจจะลักษณะแต่ก็อาศัยกฎหมายจารีตประเพณีของอังกฤษบ้างจากกฎหมายเรื่องอื่น ๆ บ้าง ได้บัญญัติถึงสาระสำคัญของน้ำไว้คือ

1) กล่าวถึงเจ้าของแหล่งน้ำไม่ว่าจะเป็นน้ำบนดินหรือใต้ดิน ถือว่าเป็นทรัพย์สินของรัฐ สำหรับเอกชนไม่สามารถมีสิทธิเป็นเจ้าของน้ำใต้ดินได้

2) สิทธิการใช้น้ำ คือ เจ้าของที่ชายฝั่งน้ำจะมีสิทธิใช้น้ำอย่างเหมาะสมได้ แต่อย่างไรก็ตามการใช้น้ำภายในบ้านในเมืองและการอุตสาหกรรม ก็มีกรมอุทกศาสตร์ของคณะกรรมการจัดกิจการสาธารณะเป็นผู้รับผิดชอบ จัดสรรให้เท่าที่จำเป็น และมีการออกบัตรอนุญาตให้ใช้น้ำ ส่วนการใช้น้ำเพื่อการเกษตรจะมีสิทธิต่อเมื่อมีการถือครองหรือเป็นเจ้าของที่ดินที่มีสายน้ำไหลผ่านเท่านั้น

ส่วนการใช้น้ำเพื่อการเกษตรของบุคคลอื่น ๆ จะมีการอนุญาตปีต่อปีในการปลูกพืชระยะสั้นบนที่ราบสูง โดยมีเงื่อนไขว่า การเพาะปลูกพืชเหล่านั้นจะไม่เป็นสาเหตุ ทำให้เกิดการสึกกร่อนของดินที่มีค่าได้ และในใบอนุญาตอาจกำหนดพื้นที่และเงื่อนไขการเพาะปลูกพืชที่ได้รับอนุญาตก็ได้

3) การใช้น้ำใต้ดิน เจ้าของหรือผู้ถือครองที่ดินที่จะทำการขุดสร้างบ่อน้ำ ดึงน้ำ อ่างเก็บน้ำไว้ใช้ จะต้องรายงานไปยังอธิบดีกรมโยธาแสดงผล ให้ทราบภายใน 1 เดือน มิฉะนั้นอาจจะถูกสั่งปิดก็ได้

4) การใช้น้ำในการประมง ก็ต้องขอให้มีการออกใบอนุญาต

5) การทิ้งสิ่งปฏิกูล ระบายของเสีย การค้าขายทางน้ำก็จะต้องขออนุญาต หากปฏิบัติโดยพลการจะถูกลงโทษปรับไม่เกินครั้งละ 200 ปอนด์

6) นอกจากนี้ยังมีกฎหมายกำหนดเรื่องงานก่อสร้าง เพื่อป้องกันน้ำท่วมตามพื้นที่ลุ่มน้ำชายทะเล

7) นอกจากนี้ก็ยังมีข้อเบ็ดเตล็ดอีกเช่นว่าผู้ใดที่ไม่ได้รับอนุญาตทำหรือเป็นต้นเหตุ ในการทำการระบายน้ำไปตามท่อระบายของโสโครก หรือท่อระบายน้ำสาธารณะหรือไปตามลำคลองสาธารณะจะถูกศาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสั่งให้ผู้นั้นทำหรือปรับปรุงแก้ไขให้กลับคืนดีเหมือนเดิมได้ หรือหากทิ้งไปตามทางน้ำไหลอาจถูกปรับไม่เกิน 50 ปอนด์ ยิ่งกว่านั้น ผู้ที่ได้รับการแจกจ่ายน้ำ หากใช้ผิดวัตถุประสงค์



ประสงค์ที่ขอไว้ก็อาจถูกปรับไม่เกิน 200 ปอนด์ได้ นอกจากนั้นยังมีการจัดตั้งสมาคมผู้ใช้น้ำ ผู้แทนพิเศษในการพัฒนาน้ำ และมีการสนับสนุนให้มีการใช้กฎหมายเรื่องนี้

กฎหมายน้ำส่วนมาก จะระบุเกี่ยวกับเรื่องสำคัญ ๆ ในหลักการ เช่น สิทธิในน้ำและสิทธิในการใช้น้ำ การควบคุมการใช้น้ำจากแหล่งน้ำตามธรรมชาติ การเปลี่ยนแปลงสิทธิในการใช้น้ำ จากวัตถุประสงค์เดิม เช่นสิทธิการใช้น้ำเพื่อการชลประทานที่มีอยู่เดิมเป็นเพื่ออุตสาหกรรม การจัดลำดับ ความสำคัญของการใช้น้ำประเภทต่าง ๆ การอนุรักษ์และป้องกันแหล่งน้ำ ฯลฯ กฎหมายแต่ละประเทศแตกต่างกันไป ตามความเหมาะสมและความจำเป็น บางประเทศได้ควบคุมทั้งน้ำผิวดินและน้ำใต้ดินด้วยกฎหมายน้ำในประเทศทวีปเอเชีย ส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญกับสิทธิในน้ำ และสิทธิในการใช้น้ำ ตลอดจนการขออนุญาตใช้น้ำ เป็นต้น แต่ในประเทศในทวีปอเมริกา คือ รัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา ชิลี และเม็กซิโก ได้มีวิวัฒนาการของกฎหมายน้ำ ถึงกรณีกำหนดให้มีการซื้อขายกรรมสิทธิในน้ำ (tradable water market) โดยมีจุดประสงค์ให้กลไกของราคาและกลไกตลาด เป็นผู้จัดสรรทรัพยากรน้ำ ซึ่งในประเทศต่างๆ ในทวีปอเมริกา ก็จะต้องออกกฎหมายกำหนดถึงค่าใช้จ่าย กรรมสิทธิในน้ำ สิทธิในการใช้น้ำ ตลอดจนการซื้อขายน้ำ อย่างชัดเจน เพื่อเป็นเครื่องมือให้มีการซื้อ-ขายน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะก่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรด้วยกลไกของราคาและกลไกของตลาดได้

จากที่กล่าวมา ประมวลกฎหมายน้ำ ที่จะบัญญัติขึ้นใช้เพื่อแก้ปัญหาของวิกฤติการณ์ในเรื่องน้ำในปัจจุบัน และเป็นการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมที่มีประสิทธิภาพ เมื่อเปรียบเทียบกับประสิทธิภาพของต่างประเทศ กับสภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ปริมาณ ทรัพยากรน้ำ ตลอดจนหลักกฎหมายที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน “ประมวลกฎหมายน้ำ” ที่จะถูกกำหนดขึ้นนั้น จึงจำเป็นจะต้องมีบทบัญญัติที่สำคัญเกี่ยวกับการจัดการน้ำในหลักการดังนี้

1. การจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำ
2. องค์การบริหารจัดการน้ำ
3. บทบาทของเกษตรกรในการมีส่วนร่วมของการพัฒนาจัดการน้ำ
4. กรรมสิทธิในน้ำ
5. สิทธิในการใช้น้ำ
6. ค่าน้ำ
7. การซื้อขายใบอนุญาตสิทธิในการใช้น้ำ

### 1.1 การจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำ

ในประมวลกฎหมายน้ำ จะต้องมีบทบัญญัติถึงวิธีการของการจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำ ซึ่งหมายถึง การจัดหา น้ำ ลำดับสำคัญในการใช้ประโยชน์ และการควบคุมสภาพแวดล้อมของลุ่มน้ำ ให้เกิดความสมดุลและใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป วิธีในการจัดหาข้อมูลทั้งข้อมูลในปริมาณน้ำ (supply)

จากปัญหาขององค์กรบริหารการจัดการน้ำ ที่ไม่สามารถดำเนินการพัฒนาการจัดการน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีผลในทางปฏิบัติ “ประมวลกฎหมายน้ำ” จึงสมควรกำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวกับองค์กรบริหารการจัดการน้ำเสียใหม่ เพื่อให้การพัฒนาการจัดการน้ำมีเอกภาพ และก่อให้เกิดการพัฒนาการจัดการน้ำที่เป็นระบบลุ่มน้ำอย่างเป็นรูปธรรม โดยแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ให้มีองค์กรบริหาร การจัดการน้ำ ใน 2 ระดับ คือองค์กรบริหารจัดการน้ำในระดับชาติ เพื่อวางแผนการจัดการน้ำในภาพรวมของประเทศและองค์กรบริหารจัดการน้ำในระดับลุ่มน้ำ เพื่อบริหารจัดการน้ำในแต่ละลุ่มน้ำให้สอดคล้องกับแผนหรือนโยบายขององค์กรระดับชาติที่วางไว้ โดยประมวลกฎหมายน้ำอาจจะกำหนดองค์กรขึ้นใหม่ กำหนดอำนาจหน้าที่ตลอดจนฐานะขององค์กรให้ชัดเจน หรือจะยกฐานะของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ให้มีผลในทางปฏิบัติให้ชัดเจน โดยกำหนดบทบัญญัติรองรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติก็ได้

อย่างไรก็ตาม การมีคณะกรรมการระดับชาติ และคณะกรรมการระดับลุ่มน้ำเมื่อมาดำเนินการในการพัฒนาจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำ ก็คงไม่สามารถดำเนินการได้ผลในทางปฏิบัติ หากมิได้มีการรวบรวมหน่วยงานที่ดำเนินงานจัดการน้ำทั้งหมดที่มีอยู่ประมาณ 30 หน่วยงาน ภายใต้กระทรวง 8 กระทรวง เข้ามารวมในหน่วยงานเดียวซึ่งอาจจะยกฐานะขึ้นเป็นทบวงหรือกระทรวงทรัพยากรน้ำ โดยมีคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติเป็นผู้ดูแลในด้านการนโยบาย และกำกับดูแลในด้านการปฏิบัติหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรน้ำ จึงจะเกิดผลในทางปฏิบัติของการจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำอย่างชัดเจน อันเป็นหน้าที่อีกหน้าที่หนึ่งของ “ประมวลกฎหมายน้ำ”

### 1.3 บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากที่กล่าวมาแล้วว่า กฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำในปัจจุบัน มิได้มีบทบัญญัติที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่วมในการร่วมจัดการ จัดหา ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการกำหนดโครงการตั้งแต่ต้น มีผลให้โครงการจัดการน้ำของรัฐบางโครงการก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างส่วนราชการกับประชาชน หรือความขัดแย้งระหว่างประชาชนด้วยกันเอง เพราะประชาชนเป็นผู้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา รู้ปัญหา และความต้องการของตนดี สามารถร่วมจัดการกับภาครัฐได้ตรงตามสภาพปัญหามากกว่า และเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการน้ำมาตั้งแต่ต้นแล้ว จะทำให้ลดการตอบโต้หรือการไม่ร่วมมือของประชาชนอีกด้วย

แนวคิดในเรื่องบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้ จึงควรกำหนดให้ชัดเจน ใน “ประมวลกฎหมายน้ำ” ไม่ว่าจะเป็นการเป็นคณะกรรมการในระดับลุ่มน้ำที่ต้องกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการลุ่มน้ำของตนในสัดส่วนพอสมควรเหมาะสมกับจำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการมีส่วนร่วมเสนอโครงการพัฒนาลุ่มน้ำ โดยให้เกษตรกรและประชาชนเจ้าของพื้นที่สามารถร้องขอให้มีการจัดการลุ่มน้ำในลุ่มน้ำของตน ซึ่งถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการริเริ่มโครงการ

อีกทั้งในประมวลกฎหมายน้ำ จะต้องมีบทบัญญัติรับรองสิทธิและหน้าที่ขององค์กรกลุ่มผู้ใช้น้ำอย่างชัดเจน ที่สามารถบริหารจัดการน้ำภายในลุ่มน้ำของตน ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายรองรับกลุ่ม



ผู้ใช้น้ำเหล่านี้ในรูปของบทบัญญัติให้อำนาจในทางมหาชน ที่สามารถจัดการน้ำได้ มีเพียง พ.ร.บ. สหกรณ์ที่กำหนดให้องค์กรผู้ใช้น้ำสามารถรวมกลุ่มกันเป็นสหกรณ์ผู้ใช้น้ำเพื่อการแบ่งสรรการใช้น้ำ ระหว่างสมาชิกสหกรณ์เท่านั้น

#### 1.4 กรรมสิทธิ์ในน้ำ

เนื่องจากในปัจจุบัน กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำ มิได้มีบทบัญญัติที่ชัดเจนถึงสิทธิในทรัพยากรน้ำว่าผู้ใดเป็นเจ้าของ และผู้ใดมีสิทธิในการใช้น้ำ ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อการควบคุมและจัดการน้ำเพื่อการเกษตร เพราะรัฐไม่สามารถจะใช้อำนาจตามกฎหมายบังคับให้เกิดการจัดการ จัดหา การใช้ประโยชน์ และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรกำหนดบัญญัติกฎหมายระบุให้ชัดเจนว่าน้ำเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ และต้องมีกฎหมายให้อำนาจหน่วยงานของรัฐในการควบคุมจัดการน้ำที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอย่างชัดเจน เพื่อการจัดการน้ำอย่างเป็นระบบและสามารถจัดลำดับความสำคัญของการใช้น้ำได้โดยกำหนดให้เป็นอำนาจขององค์กรบริหารในระดับชาติหรือองค์กรบริหารในระดับลุ่มน้ำ

แต่สถานะของทรัพยากรน้ำภายใต้กฎหมายในปัจจุบัน จึงเป็นเพียงทรัพย์สินซึ่งใครก็สามารถหยิบฉวยเอาได้ เป็นสมบัติของส่วนรวมมิใช่บุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ หรือเรียกเป็นศัพท์วิชาการว่า “เข้าถึงได้โดยเสรี” (open access)

ดังนั้นหากจะต้องการจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว “ประมวลกฎหมายน้ำ” จึงต้องกำหนดให้ชัดเจนว่า “น้ำเป็นของรัฐ” ในฐานะผู้ถือสิทธิไว้แทนประชาชน โดยจุดประสงค์เพื่อบริการสาธารณะ จะเหมาะสมมากกว่าที่จะกำหนดให้น้ำเป็น “สาธารณสมบัติของแผ่นดิน” ซึ่งประชาชนทุกคนสามารถใช้ประโยชน์จากน้ำได้อย่างเต็มที่ ในฐานะของทรัพยากรน้ำจึงไม่ได้เกิดความเปลี่ยนแปลงจากสถานะเดิม ที่ “เข้าถึงได้โดยเสรี” (open access) แต่อย่างใด อันจะทำให้เกิดการจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อกำหนดให้กรรมสิทธิ์ในน้ำเป็นของรัฐแล้ว ก็จำเป็นต้องมีบทบัญญัติในประมวลกฎหมายน้ำ กำหนดถึงการจัดสรรน้ำให้แก่ประชาชนต่อไปด้วย โดยจะต้องกำหนดให้รัฐสามารถออกใบอนุญาตสิทธิในการใช้น้ำที่เป็นของรัฐ ให้แก่ประชาชนได้ ตามแผนการจัดการลุ่มน้ำที่คณะกรรมการระดับลุ่มน้ำได้วางแผนการจัดการลุ่มน้ำเอาไว้

#### 1.5 สิทธิในการใช้น้ำ

จากการที่ “ประมวลกฎหมายน้ำ” กำหนดให้ น้ำเป็นของรัฐ ตามข้อ 1.4 ที่กล่าวมา ดังนั้น สิทธิในการใช้น้ำของประชาชน จึงจำเป็นจะต้องระบุอย่างชัดเจนในลำดับต่อมาด้วย

เนื่องจากการที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของประเทศไทยได้กำหนดให้ความสำคัญของเจ้าของที่ดินริมทางน้ำที่จะสามารถชักเอาน้ำได้ตามความจำเป็น (มาตรา 1355 และมาตรา 1339) ประกอบกับสภาพสังคม วัฒนธรรมของประเทศเรา ที่มีการใช้น้ำทำการเกษตรผ่านที่ดินแปลงที่อยู่ติด

ทางน้ำมาตั้งแต่ครั้งโบราณกาล จึงพิจารณาได้ว่าระบบสิทธิในการใช้น้ำในประเทศไทยเป็นระบบเจ้าของที่ดินริมฝั่ง

แต่อย่างไรก็ดี การที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1339 กำหนดให้สามารถเก็บกักน้ำไว้ได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น จึงเปรียบเสมือนมิใช่ให้สิทธิแก่เจ้าของที่ดินริมฝั่งอย่างเด็ดขาด จึงเป็นระบบที่ให้ความสำคัญกับเจ้าของที่ดินริมฝั่งในการใช้น้ำก่อนผู้อื่นเท่านั้น ลำดับของการให้สิทธิการใช้น้ำจึงต้องคำนึงถึงเจ้าของที่ดินที่อยู่ติดริมฝั่งเป็นอันดับแรก

“ประมวลกฎหมายน้ำ” จึงสมควรกำหนดให้สิทธิในการใช้น้ำแก่เจ้าของที่ดินที่อยู่ติดริมฝั่งในสัดส่วนมากกว่าเจ้าของที่ดินที่ไม่ได้อยู่ติดริมฝั่ง ตามวัฒนธรรมการใช้น้ำของสังคมไทย ที่ปรากฏให้เห็นได้จากหลักกฎหมายในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยกำหนดบทบัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิในการใช้น้ำในปริมาณที่คณะกรรมการลุ่มน้ำกำหนดบนหลักการของการให้ความสำคัญของความจำเป็นของที่ดินริมฝั่ง และเมื่อกำหนดสิทธิในการใช้น้ำแล้ว จำเป็นต้องมีบทบัญญัติลงโทษแก่ผู้ที่ละเมิดสิทธิในการใช้น้ำในปริมาณที่มากกว่าสิทธิที่ตนมีอยู่ด้วย

ดังนั้นคณะกรรมการจัดการลุ่มน้ำ จึงเป็นผู้วางแผนการจัดการลุ่มน้ำ และกำหนดสิทธิในการใช้น้ำของประชาชนหรือกิจการใด ๆ ภายในลุ่มน้ำนั้น ๆ โดยออกใบอนุญาตในการใช้น้ำให้แก่ประชาชนผู้ใช้น้ำและกิจการต่าง ๆ ซึ่ง “ประมวลกฎหมายน้ำ” จำต้องกำหนดถึงใบอนุญาตสิทธิในการใช้น้ำของรัฐเอาไว้อย่างชัดเจน โดยถือว่าเป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่ง และจะต้องกำหนดให้ใบอนุญาตสิทธิในการใช้น้ำของรัฐดังกล่าวนี้ สามารถจำหน่ายจ่ายโอนได้ เพื่อให้เกิดกลไกของราคาและกลไกตลาดเข้ามาบริหารจัดการกับอุปสงค์ในการใช้น้ำ (demand of water) ตามแนวทางการจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำ ในใบอนุญาตสิทธิในการใช้น้ำ ควรจะต้องมีลักษณะที่เป็นการระบุชัดเจนถึงตลอดจนมีสิทธิในการใช้น้ำอย่างชัดเจน เช่น น้ำจากแม่น้ำ น้ำจากคลองส่งน้ำ ตลอดจนปริมาณน้ำที่มีสิทธิจะใช้ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า การกำหนดให้ กรรมสิทธิ์ในน้ำ เป็นของรัฐ จะสามารถก่อให้เกิดการจัดการเป็นระบบลุ่มน้ำที่มีประสิทธิภาพมากกว่า การกำหนดให้เป็น “สาธารณสมบัติของแผ่นดิน” ที่ใครก็สามารถใช้ได้ การจัดสรรให้แก่เกษตรกรนั้นเป็นเพียงการออกใบอนุญาตสิทธิในการใช้น้ำ โดยให้สิทธิเป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่งที่สามารถจำหน่ายจ่ายโอนได้ จะเหมาะสมมากกว่าการกำหนดให้ตัวกรรมสิทธิ์ในน้ำเป็นของประชาชนได้เลย เพราะจะก่อให้เกิดความเด็ดขาดของกฎหมายในฐานะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ (ปพพ. มาตรา 1336) ที่จะสามารถจัดการอย่างใดก็ได้กับทรัพย์สินของตนเอง ซึ่งเป็นผลให้เกิดอุปสรรคในการจัดการเป็นระบบลุ่มน้ำของคณะกรรมการจัดการลุ่มน้ำ ที่ไม่สามารถกำจัดความต้องการใช้น้ำ หรืออุปสงค์ (demand of water) ได้ ในภาวะที่ขาดแคลนน้ำ

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า การกำหนดสิทธิในการใช้น้ำ ใน “ประมวลกฎหมายน้ำ” ตามแนวทางดังกล่าวข้างต้น เป็นการจัดการในแบบผสม (mixeo system) ระหว่าง การจัดการในระบบเจ้าของที่ดินริมฝั่งและระบบการได้รับอนุญาต (permit system) จึงจะเป็นแนวทางที่เหมาะสมกับสภาพสังคมไทย



## 1.6 ค่าน้ำ

การเก็บค่าน้ำเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างวินัยให้ผู้ใช้รู้จักประหยัดน้ำ ปัจจุบันมีกฎหมายต่าง ๆ หลายฉบับที่ได้ให้อำนาจแก่หน่วยงานราชการในการเรียกเก็บค่าน้ำ พระราชบัญญัติว่าด้วยการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม มอบอำนาจให้กรมชลประทานเรียกเก็บค่าน้ำในอัตราไม่เกิน 50 สตางค์ต่อไร่จากเกษตรกร และในอัตรา 50 สตางค์ ต่อ 1 ลูกบาศก์เมตรจากผู้น้ำทั่วไป แต่ในทางปฏิบัติแล้วเท่าที่ผ่านมาเกือบจะไม่มีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว และแทบจะไม่มีความพยายามที่จะบังคับใช้ด้วย อันเนื่องมาจากرسومในแง่ของน้ำเป็นสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานต่อการยังชีพในแต่ละวัน จึงมักถือเป็นหน้าที่ของรัฐและรัฐบาลป้องกันที่ต้องดำเนินการในรูปของการให้เปล่า มากกว่าที่จะสนใจบทบาทของการกำหนดค่าน้ำที่จะทำให้เกิดการใช้น้ำอย่างประหยัด ลดความฟุ่มเฟือยในการใช้น้ำในภาคการเกษตร โดยอาศัยกลไกราคา

ดังนั้น “ประมวลกฎหมายน้ำ” ได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการใช้น้ำที่สามารถจำหน่ายจ่ายโอนได้ ค่าน้ำจึงกลายเป็นมูลค่าของใบอนุญาตสิทธิในการใช้น้ำนั่นเอง ซึ่งจะเป็นจะต้องมีการกำหนดมูลค่า (value) ในอัตราที่เหมาะสมมากกว่าปัจจุบัน เพราะการซื้อขายใบอนุญาตดังกล่าว จะก่อให้เกิดตลาดที่สามารถลดความต้องการใช้น้ำหรืออุปสงค์ (demand) ได้ อันเป็นจุดประสงค์หลักของการจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำ

## 1.7 การซื้อ-ขาย สิทธิในการใช้น้ำ

การซื้อ-ขายสิทธิในการใช้น้ำนั้น จะแยกออกเป็นคนละส่วนกับการซื้อ-ขายในกรรมสิทธิ์ในการถือครองที่ดินที่มีน้ำไหลผ่าน แต่มีกลไกการทำงานคล้าย ๆ กัน กล่าวคือ กฎหมายที่จะรองรับการซื้อขายสิทธิการใช้น้ำควรจะเป็นกฎหมายที่มีความฉะฉาน เช่นเดียวกับกฎหมายกรรมสิทธิ์ที่ดิน ผู้ที่เป็นเจ้าของสิทธิในการใช้น้ำก็สามารถขายสิทธิของตนได้ทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนให้กับผู้น้ำรายอื่นตามราคาที่ตลาดเป็นผู้กำหนด หรือผู้ที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์การใช้น้ำอาจให้ผู้น้ำรายอื่น “เช่า” สิทธิในการใช้น้ำในระยะเวลาที่ตกลงกัน เช่น เฉพาะในช่วงหนึ่งฤดูการผลิตพืชผลทางการเกษตร เป็นต้น

ขณะนี้ตลาดการซื้อขายน้ำ ได้มีการใช้ในรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศชิลี ประเทศเม็กซิโก และในเมืองทามิล นาฑู ประเทศอินเดียอีกด้วย ประเทศชิลีได้นำระบบการซื้อขายน้ำมาใช้นานถึง 20 ปีแล้ว โดยมีการปรับรูปแบบกฎหมายกรรมสิทธิ์น้ำใหม่ ประเทศเม็กซิโกขณะนี้กำลังอยู่ในขั้นตอนของการปฏิรูปกฎหมายน้ำใหม่ เพื่อเป็นการรองรับให้มีการซื้อขายน้ำอย่างเป็นทางการ สำหรับการซื้อ-ขายน้ำที่เมือง ทามิล นาฑู ประเทศอินเดียนั้นเป็นไปอย่างไม่เป็นทางการ เพราะยังไม่มีกฎหมายมารองรับ และการจัดการน้ำที่เมืองทามิล นาฑู ก็ยังประสบปัญหาด้านอื่น ๆ อีกมาก<sup>1</sup>

<sup>1</sup> อิศร์ อิศรางกูร ณ อยุธยา และ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. ใน ปัญหาการจัดการและความขัดแย้งเรื่องน้ำ: การสำรวจพรมแดนแห่งความรู้ (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2538)

การสร้างตลาดการซื้อขายน้ำด้วยการออกกรรมสิทธิ์การใช้น้ำถือได้ว่า เป็นวิธีการจัดการทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพที่สุดในเชิงเศรษฐศาสตร์ กรรมสิทธิ์การใช้น้ำนั้นก็ควรมีคุณสมบัติที่ครบถ้วน เพื่อให้การซื้อขายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กรรมสิทธิ์การใช้น้ำที่รัฐบาลสามารถออกให้กับผู้ใช้น้ำ ควรจะมีลักษณะที่เป็นการระบุแน่ชัดว่าตัวสินค้าที่ผู้ถือกรรมสิทธิ์อยู่นั้นคืออะไร เช่น น้ำจากแม่น้ำ น้ำจากคลองส่งน้ำ ตลอดจนปริมาณน้ำที่มีสิทธิใช้ เป็นต้น นอกจากนั้นแล้วใบกรรมสิทธิ์นี้ควรจะมีการรองรับให้มีการซื้อขายได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย และหากผู้ใดละเมิดสิทธิ์โดยการใช้น้ำในปริมาณที่มากกว่ากรรมสิทธิ์ที่ตนมีอยู่ ก็ต้องมีการดำเนินการลงโทษ และถือได้ว่าได้ทำความคิดทางกฎหมายด้วย (มีการนำบังคับใช้อย่างจริงจัง) ถ้ากรรมสิทธิ์การใช้น้ำมีลักษณะตามที่กล่าวข้างต้น การสร้างตลาดการซื้อขายน้ำก็จะเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อประมวลกฎหมายน้ำ ได้บัญญัติอย่างชัดเจนแล้วถึงกรรมสิทธิ์ในน้ำว่าเป็นของรัฐ ประชาชนมีเพียงสิทธิในการใช้น้ำของรัฐตามใบอนุญาตให้สิทธิในการใช้น้ำ ตามที่กล่าวมาเท่านั้น การซื้อขายในประเทศไทย จึงเป็นการซื้อขายในสิทธิในการใช้น้ำ มิใช่เป็นการซื้อขายตัวกรรมสิทธิ์ในน้ำ เพราะตัวกรรมสิทธิ์นั้นเป็นของรัฐ เหตุผลที่ “ประมวลกฎหมายน้ำ” ควรกำหนดคบทบัญญัติรองรับให้มีการซื้อขายสิทธิในการใช้น้ำได้ ก็สืบเนื่องมาจากควรจะให้กลไกของราคาซึ่งเป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ เข้ามาจำกัดความต้องการของการใช้น้ำหรืออุปสงค์ (demand of water) ทำให้ประชาชนจะใช้น้ำเพื่อกิจการต่าง ๆ อย่างประหยัด น้ำที่มีอยู่ตามธรรมชาติ มีมูลค่า (value) เมื่อประชาชนใช้สิทธิในการใช้น้ำตามปริมาณที่ตนมีสิทธิหมดลง การจะใช้น้ำเพื่อกิจการต่าง ๆ ต่อไป ก็จะต้องมีการซื้อหามาด้วยราคาตลาด ทำให้ราคาเป็นตัวกำหนดปริมาณการใช้น้ำหรืออุปสงค์ (demand) ได้

จากสภาพเศรษฐกิจ และสังคมของภาคการเกษตรของไทย การซื้อ-ขาย ใบอนุญาตสิทธิในการใช้น้ำ เหมือนการซื้อขายกรรมสิทธิ์น้ำในลักษณะตลาดซื้อขาย (tradable water market) เช่น ประเทศในทวีปอเมริกา นั้น คงต้องรอวิวัฒนาการในสังคมเกษตรกรรมของไทยให้คุ้นเคยกับการจัดการที่เป็นระบบลุ่มน้ำ กรรมสิทธิ์ในน้ำเป็นของรัฐ และการออกใบอนุญาตสิทธิในการใช้น้ำอีกสักระยะหนึ่งก่อน ให้ระบบการให้กรรมสิทธิ์ในน้ำเป็นของรัฐได้วิวัฒนาการไปเรื่อย ๆ เมื่อเกิดปัญหาของการขาดแคลนน้ำ ที่จำเป็นจะต้องมีการจำกัดความต้องการใช้น้ำหรืออุปสงค์ (demand) มาตรการในการซื้อ-ขาย ใบอนุญาตสิทธิในการใช้น้ำก็จะเริ่มปรากฏขึ้นเองด้วยกลไกของตลาด ในขั้นต้นรัฐเพียงเข้าไปแทรกแซงในกรณีกำหนดคบทบัญญัติของกฎหมายใน “ประมวลกฎหมายน้ำ” ให้รองรับถึงการซื้อ-ขาย ใบอนุญาตสิทธิในการใช้น้ำเท่านั้น

เพราะสภาพสังคมไทยมีความละเอียดอ่อน อันเนื่องมาจากสังคม วัฒนธรรม ประเพณี ที่สืบทอดกันมา ประชาชนกับสิ่งแวดล้อมในเรื่องทรัพยากรน้ำของไทยนั้น เคยอยู่ในสถานะที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ใช้ในอดีต เกษตรกรหรือประชาชนผู้ใช้น้ำไม่ว่าจะภาคการเกษตรหรืออุปโภคบริโภค เคยชินกับการที่ประเทศไทยเป็นเมืองที่เต็มไปด้วยทรัพยากรน้ำการกำหนดถึงมาตรการทางกฎหมายของประเทศในทวีปอเมริกา ในการซื้อ-ขาย น้ำในลักษณะตลาดซื้อขาย (tradable water market) ในทรัพยากรน้ำซึ่งเคยเป็นสิ่งที่มืออยู่มากมาย และเป็นที่ยอมรับได้อย่างเสรี จึงเป็นเรื่องที่รุนแรงในปัจจุบัน จึงควรจะให้



ระบบของสิทธิในการใช้น้ำ ในสังคมไทยได้มีวิวัฒนาการจนแข็งแกร่งเสียก่อน แล้วจึงให้มีตลาดซื้อ-ขาย สิทธิในการใช้น้ำในอนาคตต่อไป

จากหลักการต่าง ๆ ที่กล่าวมาทั้งหมด เป็นหลักการที่ก่อให้เกิดการจัดการน้ำ เป็นระบบลุ่มน้ำ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจำเป็นจะต้องมีการกำหนดหลักการทั้งหมดบรรจุไว้ใน “ประมวลกฎหมายน้ำ” เพื่อการจัดการน้ำโดยภาพรวมของประเทศจะมีกฎหมายที่สามารถจัดการน้ำในลักษณะที่เป็นเอกภาพ ไม่ซ้ำซ้อนและกระจัดกระจาย ดังเช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำในปัจจุบัน

บทบัญญัติที่กล่าวมา เป็นเพียงบทบัญญัติที่มุ่งไปสู่การมีแผนจัดการลุ่มน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำ อันเป็นปัจจัยหลักการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมเท่านั้น ยังมีหลักการจัดการน้ำ เพื่อการอื่น ๆ อีกมาก อาทิ ป้องกันอุทกภัย และจัดการคุณภาพน้ำ เป็นต้น ที่ไม่ได้กล่าวไว้ หากประเทศไทยจะมี “ประมวลกฎหมายน้ำ” ขึ้นเพื่อการจัดการน้ำอย่างเป็นเอกภาพแล้ว การบรรจุหลักการจัดการน้ำในด้านอื่น ๆ ไว้ใน “ประมวลกฎหมายน้ำ” ด้วยจึงเป็นการบัญญัติกฎหมายที่ถูกต้อง

อย่างไรก็ดี แม้จะมี “ประมวลกฎหมายน้ำ” ขึ้นใช้ในประเทศไทย เพื่อการพัฒนาจัดการน้ำที่เหมาะสมก็ตาม หากไม่มีการรวบรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เข้าไว้ในหน่วยงานเดียว โดยรวบรวมตั้งเป็นกระทรวงทรัพยากรน้ำแล้ว การใช้ “ประมวลกฎหมายน้ำ” ที่บัญญัติขึ้น ก็ไม่สามารถใช้ให้เกิดผลเป็นการพัฒนาการจัดการน้ำที่แก้ปัญหาของการใช้ทรัพยากรน้ำได้ในปัจจุบัน

## 2. กฎหมายแผนแม่บทการจัดการที่ดินแห่งชาติ

กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการที่ดินในปัจจุบัน ดำเนินงานโดยหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน หลายแนวทางอาศัยอำนาจโดยกฎหมายหลายฉบับ นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่ดำเนินการโดยมติคณะรัฐมนตรีอีกหลายหน่วยงาน ทำให้ลักษณะงานจัดการที่ดินในประเทศไทยมีความซ้ำซ้อนกันมาก ไม่สามารถดำเนินการจัดการที่ดินไปในแนวทางที่เหมาะสม มีลักษณะต่างคนต่างทำในแต่ละพื้นที่ ไม่มีการประสานประโยชน์ของหน่วยงานที่มีความถนัดต่างกันเข้าร่วมกันจัดการที่ดินเท่าที่ควร เกษตรกรที่ได้รับสิทธิในที่ดินจากการที่รัฐจัดที่ดินให้จึงไม่สามารถประกอบอาชีพเกษตรกรรมได้ผลผลิตเพียงพอแก่การครองชีพ

ในการดำเนินงานกำหนดแผนการจัดการใช้ที่ดินรูปแบบที่ชัดเจน ในประเทศไทยนั้นมีเพียง “นโยบายที่ดินแห่งชาติ” ที่เป็นการวางแผนการจัดการที่ดินแบบกว้าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเท่านั้น อีกทั้งในตัวนโยบายที่ดินแห่งชาติก็ยังมีข้อบกพร่องอยู่มากที่ไม่สามารถบังคับใช้ได้ ในทางปฏิบัติจึงน่าสนใจว่าประเทศไทยควรมีกฎหมายแผนแม่บทการจัดการที่ดินแห่งชาติ เพื่อกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินของชาติทั้งหมดหรือไม่ เพราะปัญหาที่ดินในพื้นที่เกษตรกรรมและพื้นที่อื่น ๆ ในประเทศนั้นจำเป็นต้องมีการจัดการอย่างเป็นระบบ และมีแนวทางที่ชัดเจน

ในตัวสถานะทางกฎหมาย ของนโยบายที่ดินแห่งชาติ ก็เป็นเพียงนโยบายที่สามารถกำกับดูแลแก่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น นโยบายไม่สามารถกำหนดในลักษณะไปกระทบกระทั่งถึง

สิทธิของประชาชน ซึ่งในสถานการณ์การใช้ประโยชน์ที่ดินในปัจจุบัน การกำกับดูแลเจ้าหน้าที่หรือองค์กรของรัฐ ให้จัดการในลักษณะกำหนดแนวทางการดำเนินงานนั้นคงจะแก้ปัญหาคววมเสื่อมโทรมของทรัพยากรที่ดินไม่ได้ จำเป็นจะต้องมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนแม่บทจัดการที่ดินในลักษณะเป็นบทบัญญัติเพื่อกำหนดอำนาจตามกฎหมายในการควบคุมจัดการการใช้ที่ดินในภาพรวมของประเทศ อันจะต้องกระทบกระเทือนถึงสิทธิของประชาชนอย่างมากมาย จึงจำเป็นต้องบัญญัติเป็นกฎหมายมากกว่าที่จะให้เป็นเพียงนโยบาย เพราะนโยบายของรัฐสามารถบังคับใช้ได้กับเจ้าหน้าที่หรือองค์กรของรัฐเท่านั้น ไม่สามารถบังคับกับประชาชนในการจัดการใช้ประโยชน์ในภาพรวมของประเทศ ซึ่งกฎหมายลักษณะดังกล่าว ในประเทศญี่ปุ่นได้มีการบังคับใช้กฎหมายวางแผนการใช้ที่ดินในภาพรวมของประเทศอย่างประสบความสำเร็จมาแล้ว หากเปรียบเทียบกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ประกอบกับจำนวนที่ดินที่มีอยู่จำกัด กฎหมายวางแผนการใช้ที่ดินเช่นในประเทศญี่ปุ่น จึงจำเป็นกับสถานการณ์การจัดการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมของประเทศไทยที่ควรจะมีกรอบการจัดการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมที่ชัดเจนเป็นภาพรวมของประเทศมานานแล้ว ไม่น่าจะปล่อยให้ปัญหาของการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรม ที่ดำเนินงานในลักษณะที่ซ้ำซ้อนต่างคนต่างทำ พอกพูนขึ้นจนยากแก่การแก้ไขเช่นปัจจุบัน

ในกฎหมายวางแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติของประเทศญี่ปุ่น มีสาระสำคัญที่อาจจะนำมาปรับใช้ในประเทศไทยได้ดังนี้

4.1 ได้มีการบัญญัติถึงแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติเป็นแผนหลัก และมีแผนการใช้ที่ดินระดับจังหวัด และระดับเทศบาลเป็นแผนรองรับ

4.2 แผนการใช้ที่ดินนี้นำเสนอคณะรัฐมนตรีโดยนายกรัฐมนตรี

4.3 ในการเตรียมแผนแห่งชาตินี้ นายกรัฐมนตรีจะฟังความคิดเห็นของสภาวางแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติ และจากผู้ว่าราชการจังหวัด

4.4 ในการเตรียมแผนแห่งชาติ นายกรัฐมนตรีจะให้มีการสำรวจสภาพการใช้ที่ดินในปัจจุบัน และอนาคต เพื่อเตรียมการใช้ที่ดินแห่งชาติในภายหน้า

4.5 แผนแม่บทการใช้ที่ดินจะระบุพื้นที่ต่อไปนี้โดยคำสั่งคณะรัฐมนตรี

- พื้นที่เมือง
- พื้นที่เกษตรกรรม
- พื้นที่ป่า
- พื้นที่สวนสาธารณะ
- พื้นที่อนุรักษ์ธรรมชาติ

จากนั้นก็จะมีการวางมาตรการที่จำเป็นในแผนแม่บท

4.6 นอกจากนี้ก็จะมีการนำมาตรการของกฎ ข้อบังคับการใช้ที่ดินและมาตรการอื่นที่ป้องกันความเดือดร้อนของสาธารณชน การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติการเกษตรกรรมและที่ป่าไม่ การรักษาพื้นที่ทางประวัติศาสตร์ การควบคุมการพังทลาย ควบคุมความชุ่มน้ำท่วม และมาตรการเกี่ยวกับการดำเนินการธุรกิจทางที่ดินมาใช้บังคับด้วย



สำหรับมาตรการเกี่ยวกับกฎข้อบังคับของการดำเนินธุรกิจทางที่ดิน จะกำหนดขึ้นตามความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อช่วยเหลือประชาชนในเรื่องการเก็งกำไร ธุรกิจที่ดินและราคาที่ดินที่สูงขึ้น

4.7 ในการบริหารงาน นายกรัฐมนตรีมีหน้าที่รับผิดชอบระดับสูง และจะสั่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการ โดยมีสภาการใช้ที่ดินแห่งชาติเป็นแหล่งกลางประสานงานควบคุมดูแลและรายงาน นายกรัฐมนตรี มีสภาจังหวัดเพื่อการวางแผนการใช้ที่ดินและมีคณะกรรมการตรวจสอบการใช้ที่ดินระดับจังหวัดร่วมรับผิดชอบ

4.8 การกำหนดเขตพื้นที่หรือการใช้กฎข้อบังคับในพื้นที่ดังกล่าวมีระยะเวลาสิ้นสุด

4.9 นอกจากนี้ก็มีการบัญญัติถึงเงื่อนไขการโอนสิทธิในที่ดิน และการที่บุคคลขออนุญาตเข้าใช้ประโยชน์ใน ที่ดิน และบัญญัติถึงเรื่องเบ็ดเตล็ดต่าง ๆ อีก<sup>2</sup>

กฎหมายวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศญี่ปุ่น ที่กล่าวมา หากนำมาแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม ของประเทศเราแล้ว ในสถานการณ์ที่ดินในปัจจุบันจึงจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะกฎหมายที่มีอยู่ตลอดจนนโยบายที่ดินแห่งชาติ ไม่สามารถบังคับใช้ให้ทันกับปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดิน และปัญหาการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินงานกับไปคนละทิศละทาง จึงสมควรกำหนดกรอบการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างแน่ชัด พร้อมทั้งมีสภาพบังคับตามกฎหมายที่ชัดเจน ดังนั้นจึงถึงเวลาแล้วที่ประเทศไทยสมควรจะมี "กฎหมายแผนแม่บทการจัดการที่ดินแห่งชาติ" ขึ้นมาบังคับใช้

อย่างไรก็ดี แม้มีกฎหมายแผนแม่บทการจัดการที่ดินแห่งชาติ หากมิได้มีการรวบรวมหน่วยงานราชการที่ดินที่เกี่ยวข้องทั้งหมด รวมขึ้นเป็นหน่วยงานเดียวกัน ขึ้นเป็นกระทรวงหรือทบวง ทรัพยากรที่ดินโดยมีรัฐมนตรีรับผิดชอบโดยตรง และกำหนดนโยบายของการวางระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินของส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากให้มี ลักษณะเป็นระบบที่สอดคล้องและสัมพันธ์กันเพื่อให้มีการดำเนินงานภายใต้การควบคุม อำนวยการและประสานงานที่มีเอกภาพ เหมือนที่เคยกำหนดในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า นโยบายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ที่มุ่งขจัดความซ้ำซ้อนของหน่วยงานและระบบกฎหมายนั้นเป็นการแก้ปัญหาที่ตรงจุดที่สุด อันจะเป็นผลให้การจัดการพื้นที่เกษตรกรรม สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล

### 3. กฎหมายปรับปรุงที่ดิน (LAND IMPROVEMENT LAW)

จากปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมในประเทศไทยนั้น ดำเนินงานโดยหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

<sup>2</sup> อัญเชิญ เพ็ญณี, การใช้ที่ดินและมาตรการด้านกฎหมายในเขตลุ่มน้ำ, เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง แนวทางการจัดการลุ่มน้ำสำหรับประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ คณะวนศาสตร์ 2530) (อัคราเสนา)

หลายฉบับ ซึ่งแต่ละฉบับก็มีปัญหาทำให้การพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมไม่ได้พัฒนาเต็มที่เท่าที่ควร เกษตรกรส่วนใหญ่ก็ยังต้องการมีที่ดินทำกินเพียงพอแก่การครองชีพ แต่มิได้มุ่งจัดการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมของตนให้มีประสิทธิภาพสูงสุด หน่วยงานของรัฐก็เข้าจัดการคนละแบบคนละพื้นที่ โดยใช้อำนาจตามกฎหมายต่างกัน เป็นผลให้พื้นที่เกษตรกรรมได้รับการพัฒนาเพียงพื้นที่ละด้าน มิได้มีการพัฒนาในทุก ๆ ด้านในพื้นที่ที่เหมาะสมให้เกิดการพัฒนาที่เป็นระบบครบวงจรมีประสิทธิภาพสูงสุด

ตราบไคที่ยังไม่มีแผนแม่บทจัดการที่ดินแห่งชาติ และการรวบรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมเข้าไว้ด้วยกัน ภายใต้งบับบัญชาเดียวกัน การพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมในลักษณะเป็นระบบครบวงจรมีประสิทธิภาพสูงสุด ก็คงจะเกิดขึ้นไม่ได้ในประเทศไทย ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายปรับปรุงที่ดินขึ้นใหม่ เพื่อการพัฒนาอย่างเป็นระบบครบวงจรและมีประสิทธิภาพสูงสุดในพื้นที่ที่เหมาะสมที่รัฐต้องการสงวนเอาไว้เพื่อการเกษตรเพียงอย่างเดียว การพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวให้มีศักยภาพสูงสุด เพื่อชดเชยกับการเสียประโยชน์ของเจ้าของที่ดินที่ไม่สามารถประกอบกิจการอื่นในที่ดินของตนได้น่าจะเหมาะสมมากกว่าที่จะบังคับสงวนคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมไว้โดยไม่ได้ชดเชยแก่เจ้าของที่ดินแต่อย่างใด

กฎหมายปรับปรุงที่ดิน (Land Improvement Law) เพื่อการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมอย่างเป็นระบบครบวงจร และมีประสิทธิภาพสูงสุด จึงจะเป็นทางออกของการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมที่ควรสงวนเอาไว้ดังกล่าว จากประสบการณ์ของประเทศญี่ปุ่น ที่ได้ใช้กฎหมายปรับปรุงที่ดินมาแล้ว หากต้องการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมให้เป็นระบบครบวงจร การนำหลักการในกฎหมายดังกล่าวมาปรับปรุงแก้ไขให้เข้ากับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของประเทศไทย แล้วบังคับใช้ในพื้นที่เกษตรกรรมที่รัฐต้องการสงวนและคุ้มครองไว้เพื่อการเกษตรอย่างจริงจัง จะเป็นการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพเหมาะสมกับการจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินของเกษตรกรตามแนวทางการสงวนและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมต่อไป

กฎหมายปรับปรุงที่ดินในประเทศญี่ปุ่น เป็นโครงการที่ดำเนินการในชนบท ขอบข่ายการดำเนินงานของโครงการเกี่ยวข้องกับงานหลายด้านที่เป็นการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมเป็นระบบครบวงจร อาทิ การพัฒนาที่ดิน การพัฒนาจัดการน้ำ การชลประทานและการระบายน้ำ การจัดรูปที่ดิน การปรับปรุงถนนในไร่นาเป็นคัน ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร ทั้งปริมาณผลผลิตและผลผลิตต่อแรงงาน รวมถึงการปรับปรุงสภาพแวดล้อมและภาวะความเป็นอยู่ในพื้นที่ชนบท โดยมีเป้าหมายเพื่อให้การผลิตภาคเกษตรสามารถเพิ่มผลผลิตได้สูงสุด และเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

โครงการปรับปรุงที่ดินในประเทศญี่ปุ่นนี้ เป็นโครงการตามแผนระยะยาวในการพัฒนาที่ดิน (Long-Term Plan for Land Development) ภายใต้อกฎหมายปรับปรุงที่ดิน ค.ศ. 1952 (Land Improvement Law) ซึ่งได้กำหนดถึงลักษณะของโครงการปรับปรุงที่ดินไว้ว่า

- เป็นโครงการสำหรับเกษตรกรที่มีความต้องการจะทำการเกษตรอย่างจริงจัง ไม่ใช่เพื่อผู้ที่ไร้ที่ดินทำกิน



- เป็นโครงการที่ดำเนินการตามการขอร้องของเกษตรกร และค่าใช้จ่ายของโครงการต้องออกโดยเกษตรกร ผู้ได้รับประโยชน์ ภายใต้ความช่วยเหลือของรัฐบาลญี่ปุ่น

- โครงการปรับปรุงที่ดินจะดำเนินการได้ตามกฎหมาย เมื่อมีผู้ได้รับประโยชน์ 2 ใน 3 ของผู้ได้รับประโยชน์ทั้งหมดในพื้นที่ เห็นด้วยกับโครงการ

- พื้นที่โครงการปรับปรุงที่ดิน (Land Improvement District) ต้องมีผู้ได้รับประโยชน์จากโครงการเกินกว่า 5 รายขึ้นไป จึงจะจัดตั้งโครงการได้

ในด้านงบประมาณของรัฐ โครงการปรับปรุงที่ดินของประเทศไทย ถูกจัดรวมไว้ในงานประเภทบริการ สาธารณะของรัฐทั่วไป ซึ่งรวมทั้ง การควบคุม น้ำท่วม การก่อสร้างถนน การกำจัดน้ำเสีย การพัฒนาทรัพยากรน้ำ เป็นต้น โครงการปรับปรุงที่ดินประมาณร้อยละ 14 ของงบประมาณของรัฐบาลญี่ปุ่น ในปี 1986 ญี่ปุ่นได้ใช้งบประมาณสำหรับโครงการปรับปรุงที่ดินเป็นจำนวนถึง 868 พันล้านบาท ซึ่งมากเป็นที่สองรองจากงบประมาณสร้างถนน

เนื่องจากการดำเนินงานโครงการปรับปรุงที่ดินต้องใช้จ่ายงบประมาณเป็นจำนวนมาก ดังนั้นการดำเนินการปรับปรุงที่ดินในระยะยาวให้สอดคล้องกับกฎหมายแม่บทในการเกษตรปี ค.ศ. 1961 (AGRICULTURAL BASIC LAW 1961) รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้กำหนดทิศทางเกี่ยวกับนโยบายปรับปรุงที่ดินโดยได้ตั้งหลักเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาคัดเลือกโครงการที่ สอดคล้องกับนโยบายเกษตร เพราะมีประสิทธิผลในการลงทุนในปี 1964 ได้มีการปรับปรุงกฎหมายปรับปรุงที่ดิน และรัฐบาลญี่ปุ่นได้จัดทำ "แผนระยะยาวในการปรับปรุงที่ดิน (LONG - TERM PLAN FOR LAND IMPROVEMENT)" มีระยะเวลาของแผน 10 ปี พร้อมกับได้ระบุเป้าหมายแน่ชัดและขนาดการลงทุนของโครงการ ปัจจุบันการดำเนินการโครงการปรับปรุงที่ดินของญี่ปุ่นอยู่ในช่วงแผน 10 ปี ระยะที่ 3<sup>3</sup>

จะเห็นได้ว่าโครงการปรับปรุงที่ดิน ตามกฎหมายปรับปรุงที่ดิน ค.ศ. 1952 (Land Improvement Law) เป็นกฎหมายพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมที่เป็นเอกภาพและเป็นการพัฒนาที่ดินเกษตรกรรมอย่างเป็นระบบครบวงจร ซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดของการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร ซึ่งในประเทศไทยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมยังกระจัดกระจายไม่มีเอกภาพ ปัจจัยหลักของการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมในแต่ละด้าน บรรจบอยู่ในกฎหมายแต่ละฉบับแตกต่างกัน และการดำเนินงานมีลักษณะต่างคนต่างทำไม่ทำงานให้เป็นระบบประสานกันในทุก ๆ ด้าน ดังนั้น กฎหมายปรับปรุงที่ดิน (Land Improvement Law) จึงอาจจะนำมาใช้ได้ในประเทศไทย เพื่อความเป็นเอกภาพของกฎหมายในการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรม และเป็นการชดเชยผู้ที่ถูกผลกระทบจากนโยบายสงวนและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมต่อไป

<sup>3</sup> ประเจียด บัวศรี, โครงการปรับปรุงที่ดินในประเทศไทย, ในวารสารพัฒนาที่ดิน ฉบับที่ 317 (กรุงเทพมหานคร: กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2534) หน้า 27-32

## แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยมาตรการอื่น ๆ

จากแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยมาตรการทางกฎหมายที่กล่าวมาแล้ว ปัญหาและอุปสรรคพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมในประเทศไทย ก็ยังไม่สามารถขจัดให้หมดไปได้ จำเป็นที่จะต้องแก้ไขโดยแนวทางอื่นที่มีใช้กฎหมายประกอบกันด้วย ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมจึงจะคลี่คลายลง ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวไปพร้อม ๆ กันกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวทางกฎหมาย การพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมในประเทศไทยจึงจะประสบผลสำเร็จทำให้เกษตรกรสามารถใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมได้อย่างสมบูรณ์แบบ

- รัฐควรบรรจุแผนการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมอย่างเป็นระบบ คือให้มีการวางแผนการใช้ที่ดินการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดิน การจัดรูปที่ดิน ในพื้นที่เกษตรกรรมที่เหมาะสมในทุกพื้นที่ ลงในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ชัดเจน

- รัฐควรแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับภาษีที่ดินเสียใหม่ โดยเรียกเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าสำหรับเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเกินกว่าเนื้อที่ถือครองขั้นสูงที่กำหนดไว้ และไม่ได้ทำประโยชน์ที่ดินด้วยตนเอง แต่เก็บจากเจ้าของที่ดินที่ทำการเกษตรด้วยตนเองในระดับต่ำ ลดภาษี หรือยกเว้นภาษีบางประเภทเพื่อเป็นการลดต้นทุนในการผลิตของเกษตรกร

- รัฐควรจะจัดปัญหาความซ้ำซ้อนของหน่วยงานราชการที่ดำเนินการทางด้านเดียวกัน ให้รวมอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน หรืองานที่มีลักษณะคล้ายกันให้เลือกเองงานใดงานหนึ่งเป็นแนวในการปฏิบัติแล้วยกเลิกอีกงานหนึ่ง เช่นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดิน ก็ควรรวมเข้าเป็นหน่วยงานเดียวกันหรือให้หน่วยงานรองในการจัดที่ดินเลิกดำเนินการในการจัดที่ดินแล้วให้หน่วยงานหลักเป็นผู้ดำเนินการแต่เพียงหน่วยงานเดียว และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ดิน คือ งานพัฒนาที่ดินของกรมพัฒนาที่ดิน งานจัดรูปที่ดิน ของสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ งานคันและคูน้ำของกรมชลประทาน ตลอดจนงานสร้างคูส่งน้ำ คูระบายน้ำ ของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทฯ เข้าร่วมเป็นหน่วยงานเดียวกันหรือให้กรมพัฒนาที่ดินเป็นผู้ดำเนินการทั้งหมดเป็นต้น ดังนี้แล้วงานพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมก็จะสามารถดำเนินการไปในแนวทางเดียวกัน ก่อให้เกิดการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพ

- รัฐควรประชาสัมพันธ์ประโยชน์ของการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรม ให้เกษตรกรทราบเพื่อให้เกิดความกระตือรือร้นในความต้องการให้หน่วยงานของรัฐเข้าดำเนินการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรม ทั้งเป็นการสร้างเสริมการมีส่วนร่วมของเกษตรกรในการร่วมมือกับภาครัฐพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรม

- รัฐควรสนับสนุนให้เกษตรกรเข้าใจถึงเกษตรกรรมแผนใหม่ และการประกอบอาชีพเกษตรกรรมแบบผสมผสาน ปลูกฝังให้เลิกค่านิยมในการทำการเกษตรแบบเดิม ให้หันมาทำการเกษตรแบบไร่นาสวนผสม โดยเน้นการ ปลูกพืชที่เหมาะสมกับศักยภาพของดินและตรงตามตลาดต้องการ



- รัฐต้องมีความจริงใจในการสนับสนุนทางด้านงบประมาณ เพื่อลงทุนพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมอย่างแท้จริง เพราะเกษตรกรรมเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ โดยรัฐต้องหันมาสนใจกับผลผลิตทางภาคการเกษตรเพื่อการส่งออกเป็นอันดับแรก

แนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรม ที่กล่าวมาทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นแนวทางการแก้ไขโดยอาศัยกฎหมาย หรือโดยแนวทางอื่นนั้น ต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนและแก้ไขปัญหาทุกด้านไปพร้อมกัน หากรัฐต้องการจะเห็นเกษตรกรรมประชากรส่วนใหญ่ของประเทศสามารถประกอบอาชีพเกษตรกรรมได้ เพียงพอแก่การครองชีพ เกิดความรักและหวงแหนที่ดินทำกิน ไม่ขายที่ดินเพื่อประกอบกิจการอื่นนอกภาคเกษตร แล้วไปบุกรุกที่ป่าต่อไป ซึ่งเป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถานการณ์การใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมโดยรวม



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย