

บทที่ 8

ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรม

ในอดีตที่ผ่านมา การพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมในประเทศไทย ได้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะน้ำ ดิน และที่ดิน ในอัตราที่สูงและเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเพื่อผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและความเจริญก้าวหน้าของประเทศโดยรวม ทำให้ทรัพยากรหลักที่เป็นปัจจัยสำคัญในการผลิตคือ น้ำ ดิน และที่ดินขาดแคลนและเสื่อมโทรมลง ประกอบกับการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนประชากร ทำให้ความต้องการในการใช้พื้นที่เกษตรกรรมมีปริมาณสูง ไม่สอดคล้องกับพื้นที่เกษตรกรรมที่มีอยู่จำกัด การใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมที่มีอยู่จำกัดให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดใช้ประโยชน์ตรงศักยภาพของพื้นที่มากที่สุด และก่อให้เกิดโทษน้อยที่สุด จึงเป็นแนวทางในการพัฒนานั้นที่เกษตรกรรมในปัจจุบัน

การพัฒนาการจัดการพื้นที่เกษตรกรรมแบบเดิม ที่จัดการในลักษณะเน้นหนักในด้านเศรษฐกิจเพื่อสนองตอบความต้องการของมนุษย์จนเกินขอบเขต โดยไม่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อมและปริมาณทรัพยากรที่จำกัด จึงเป็นการพัฒนาที่ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์การใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมในปัจจุบัน แนวความคิด การพัฒนาเกษตรกรรมแบบยั่งยืน (Sustainable Agriculture Development) จึงเกิดขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมีหลักการในการพัฒนาคำนึงถึงประโยชน์ของเกษตรกรเป็นใหญ่ และเป็นการพัฒนาที่สมดุลบนการจัดการที่เหมาะสม โดยมีการวางแผนที่ดี (good planning) การจัดการที่ดี (good management) และการประสานงานที่ดี (good co - ordination) เน้นบทบาทการมีส่วนร่วมของเกษตรกรหรือภาคเอกชน เพื่อความยุติธรรมในการจัดการพื้นที่เกษตรกรรมทั้งการพัฒนาการจัดการน้ำ การพัฒนาการจัดการดิน และการพัฒนาการจัดการที่ดิน แต่ปัจจุบันมีปัญหาและอุปสรรคมากมายที่ทำให้ไม่สามารถพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมในลักษณะดังกล่าวแยกวิเคราะห์ได้ดังนี้

1. ปัญหาของนโยบาย

การดำเนินนโยบายพัฒนาประเทศโดยมุ่งเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจตลอดระยะเวลา มากกว่าสามทศวรรษที่ผ่านมา นั้น แม้ว่าในด้านหนึ่งจะส่งผลให้ประเทศไทยมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงมากประเทศหนึ่งในโลกก็ตาม แต่ในอีกด้านหนึ่งกลับก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอย่างมากต่อภาคชนบท และเกิดวิกฤติการณ์ในการดำรงชีวิตของเกษตรกรเป็นจำนวนมาก เช่น

ขาดความมั่นคงในการดำเนินชีวิต ตกอยู่ในภาวะเสียเปรียบมากขึ้น หรือมีภาระหนี้สินจนต้องสูญเสียที่ดินทำกินในที่สุด ซึ่งเป็นผลให้ภาคเกษตรกรรมโดยรวมอยู่ในภาวะที่อ่อนแอและเกิดความล้มเหลวในการกระจายการถือครองที่ดิน ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างภาคเมืองกับภาคชนบท และระหว่างภาคเกษตรกรรมกับอุตสาหกรรมและบริการ ปรากฏชัดเจนขึ้นและขยายตัวไปอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้เพราะนโยบายต่าง ๆ ที่รัฐบาลดำเนินสืบต่อ ๆ กันมา ล้วนเป็นนโยบายที่ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อภาคเกษตรกรรมเท่าที่ควร ขณะที่ให้ความสำคัญอย่างจริงจังต่อการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมและการพัฒนาเมือง รวมทั้งกระบวนการสะสมทุนนอกภาคเกษตรกรรมและพยายามผูกโยงโครงสร้างระบบเศรษฐกิจไทยเข้ากับระบบเศรษฐกิจโลก

พื้นที่เกษตรกรรมก็ได้รับผลกระทบจากนโยบายที่เน้นหนักทางเศรษฐกิจดังกล่าว นโยบายของรัฐ มุ่งจัดการในแง่ของการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินและรับรองกรรมสิทธิ์ที่ดินและการพัฒนาแหล่งน้ำ เท่านั้น การพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมในลักษณะการจัดการที่เหมาะสมยังไม่ได้เกิดเป็นนโยบายที่เด่นชัด ซึ่งกระแสของการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมในลักษณะการจัดการที่เหมาะสม ตามแนวคิดของการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืนนั้น เพิ่งเริ่มปรากฏให้เห็นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - พ.ศ. 2539) ที่เน้นการพัฒนาที่สมดุล ของการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคม และสิ่งแวดล้อม และอาจจะเด่นชัดขึ้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2539 - พ.ศ. 2544) นี้ ที่มีแนวคิดและทิศทางที่จะกำหนดการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืนเป็นแนวทางหลักของการจัดการในภาคการเกษตร แต่ในปัจจุบันนโยบายของรัฐตลอดจนมาตรการทางกฎหมายยังไม่มี ความชัดเจนในการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมแบบยั่งยืนแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1.1 นโยบายการจัดการน้ำ

ประเทศไทยมีนโยบายที่รองรับการจัดการน้ำ ตั้งแต่สมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ซึ่งทรงริเริ่มให้มีการจัดตั้ง “กรมคลอง” ขึ้นเพื่อจัดการน้ำในยุคเริ่มแรก และกลายเป็น “กรมชลประทาน” ในเวลาต่อมา ซึ่งนโยบายของรัฐเท่าที่ผ่านมาเน้นในด้านบทบาทเกี่ยวข้องกับ “การจัดหา” (provision) มากกว่าการจัดการ (allocation) โดยให้สถาบันจัดการน้ำของรัฐคือกรมชลประทานจัดสร้างแหล่งเก็บกักน้ำ เช่น เขื่อน อ่างเก็บน้ำและฝาย ตลอดจนระบบชลประทานเพื่อการส่งน้ำเป็นต้น และยังมีหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการจัดการน้ำระบบกรมอยู่อีกประมาณ 30 หน่วยงาน ภายใต้กระทรวงต่าง ๆ กระทรวง (ตารางที่ 7) และมีกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำอยู่มากมาย นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการระดับชาติ ซึ่งมีหน้าที่จัดทำแนวทางในการจัดการน้ำและประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอีก 2 คณะ ได้แก่คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในทางปฏิบัติแล้ว มักจะเกิดปัญหาในการประสานงานระหว่างหน่วยงานเหล่านี้อยู่เสมอ หน่วยงานที่กล่าวมาทั้งหมดจะดำเนินงานในลักษณะต่าง ๆ กัน แต่มุ่งเน้นในการจัดหาแหล่งน้ำ หรือที่กักเก็บน้ำเป็นส่วนใหญ่มิได้มีหน่วยงานใดที่มุ่งจะจัดการน้ำ

หน่วยงานของรัฐบาล	งานที่ทำให้กับสาธารณะ						งานทำในพื้นที่ รับผิดชอบ ของตนเอง
	งานระดับ นโยบาย	ตั้งเก็บน้ำ	บ่อน้ำดิน	บ่อบาดาล	สระน้ำ	ระบบประปา	
1. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์							
- กรมชลประทาน		x	x	x	x		
- กรมส่งเสริมการเกษตร			x	x	x		x
- กรมปศุสัตว์					x		
- กรมพัฒนาที่ดิน					x		x
- กรมประมง					x		
- กรมส่งเสริมสหกรณ์					x		
- ส.ป.ก.					x		x
- สำนักงานปฏิบัติการฝนหลวง							
2. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม							
- สำนักงานพลังงานแห่งชาติ							x
- สำนักงานคณะกรรมการการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ	x						x
3. สำนักงานกสิกรรมคหบดี							
- สำนักเลขาธิการกสิกรรมคหบดี	x						
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ	x						
- สำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ	x						
- การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	x						
- คณะกรรมการสร้างงานในชนบท		x	x	x	x	x	
4. กระทรวงมหาดไทย							
- กรมการปกครอง		x	x		x		
- กรมโยธาธิการ			x	x		x	
- กรมประชาสัมพันธ์		x	x	x	x	x	x
- สำนักงานส่งเสริมพัฒนาชนบท		x	x	x		x	
- การประปานครหลวง						x	
- การประปาส่วนภูมิภาค						x	
- กรมการพัฒนาชุมชน		x	x		x		
- กรมที่ดิน							x
- คณะกรรมการจัดหาบน้ำสะอาด		x					
5. กระทรวงอุตสาหกรรม							
- กรมทรัพยากรธรณี				x			x
- กรมโรงงานอุตสาหกรรม							x
6. กระทรวงสาธารณสุข							
- กรมอนามัย		x	x	x		x	
7. กระทรวงกลาโหม							
- กรมสุขภาพสัตว์		x	x	x	x	x	x
- ครป. กลาง							
8. กระทรวงคมนาคม							
- กรมเจ้าท่า							x
- กรมอุตุนิยมวิทยา							x

ที่มา: วิภาวดี เกียรติคุณภรณ์, "การบริหารและจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศไทย" ใน รวมสารานุกรมไทยและสังคม, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2535.

เพื่อแก้ปัญหาของการจัดการน้ำในลักษณะแก้ปัญหาในแง่ของการจัดการน้ำเพื่อให้สอดคล้องกับอุปสงค์ (demand of water) และอุปทาน (supply of water) ด้วยวิธีการจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำ (watershed management)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติทั้ง 7 ฉบับ ที่ผ่านมา ตั้งแต่ พ.ศ. 2504 ถึง พ.ศ. 2539 ก็มิได้ปรากฏถึงนโยบายของการจัดการน้ำในลักษณะเพื่อตอบสนองความต้องการของการใช้น้ำ (อุปสงค์) ให้สอดคล้องกับแหล่งน้ำและการจัดการน้ำที่เหมาะสม (อุปทาน) ด้วยนโยบายการจัดการในลักษณะวางแผนจัดการเป็นระบบลุ่มน้ำแต่อย่างใด นโยบายด้านการจัดการน้ำ ปรากฏเพียงเร่งรัดในการเพิ่มปริมาณแหล่งเก็บกักน้ำและโครงการชลประทานขนาดใหญ่ ตลอดจนระบบโครงการชลประทานหลัก (main system) เท่านั้น

นโยบายของรัฐในการจัดการน้ำโดยการวางแผนการจัดการเป็นระบบลุ่มน้ำ จะสามารถแก้ปัญหาของการจัดการน้ำในปัจจุบันได้ หากได้มีการกำหนดนโยบายในการวางแผนจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำอย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ที่จะถึงนี้ หรือนโยบายของรัฐบาล ตลอดจนบัญญัติกฎหมายขึ้นมารองรับถึงองค์กรอำนาจหน้าที่และวิธีการของการจัดการน้ำในลักษณะดังกล่าวจะทำให้การจัดการน้ำในพื้นที่เกษตรกรรมมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด สูญเปล่าน้อยที่สุด ตามแนวคิดการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืน

1.2 นโยบายการจัดการดิน

นโยบายของรัฐในด้านการจัดการดิน ได้เริ่มมีขึ้นเมื่อประมาณปี 2506 ที่รัฐบาลได้จัดตั้งกรมพัฒนาที่ดินขึ้นในกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ เพื่อศึกษาและอนุรักษ์ทรัพยากรดินเนื่องจากการใช้ประโยชน์ที่ดินผิดประเภทและไม่ถูกต้องอย่างรุนแรง อันเนื่องมาจากประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วทำให้ทรัพยากรที่ดินมีลักษณะขาดแคลนและจำกัดประกอบด้วย ความต้องการที่ดินเพื่อประกอบการเกษตรเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก นโยบายการจัดการดินเริ่มชัดเจนขึ้นเมื่อมีการกำหนดให้มีการอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดินในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 และฉบับที่ 4 ตามลำดับ ขณะเดียวกันก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-พ.ศ. 2529) พร้อมทั้งมีการกำหนดนโยบายการจัดการดินไว้ในนโยบายที่ดินแห่งชาติ เพื่อความเป็นเอกภาพในการจัดการดินและที่ดิน และเป็นนโยบายกลางแก่หน่วยงานที่เกี่ยวกับที่ดินที่เริ่มเกิดขึ้นเป็นอย่างมากในช่วงเวลานี้ ให้สามารถปฏิบัติงานไปในแนวทางที่สอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน

นโยบายด้านการจัดการดิน ที่กำหนดในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติและนโยบายที่ดินดังกล่าว เป็นนโยบายที่มุ่งเน้นการแก้ปัญหาความเสื่อมโทรมของดินและน้ำ โครงการอนุรักษ์ และดำเนินการวิจัยเพื่อหาวิธีการแก้ไขและปรับปรุง ซึ่งเป็นนโยบายใน “เชิงรับ” ไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้ทันกับสภาพความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดินที่ทวีเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งที่พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 ได้ให้อำนาจใน “เชิงรุก” ไว้ ในบทบาทที่สำคัญของการจัดการดินเพื่อแก้ไขปัญหาคความเสื่อมโทรม

ดังกล่าว เช่น การพัฒนาที่ดิน การวางแผนการใช้ดิน และการประกาศเขตสำรวจดินและน้ำ เป็นต้น ซึ่งทั้งสามบทบาทจะสามารถแก้ปัญหาของความเสื่อมโทรมของดินอย่างได้ผล แต่นโยบายของรัฐก็มิได้กำหนดให้มีการดำเนินการในแนวทางดังกล่าวอย่างชัดเจน เป็นเพียงนโยบายที่กำหนดให้มีการแก้ไขปัญหาปรับปรุงดินที่มีปัญหาและการแนะนำวิธีการอนุรักษ์ดินและน้ำแก่เกษตรกรเท่านั้น ซึ่งจำเป็นต้องมีการทบทวนนโยบายในเรื่องนี้

1.3 นโยบายการจัดการที่ดิน

นโยบายของรัฐในด้านการจัดการที่ดิน ได้เริ่มปรากฏมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย ซึ่งสมัยนั้นถือว่าเป็นระยะที่ดินไม่จำกัด และจำนวนประชากรมีอยู่น้อยมาก จึงมีการปล่อยให้ประชาชนเข้าทำประโยชน์ได้อย่างเสรี ครั้นสมัยอยุธยาจึงเริ่มมีนโยบายการจัดการที่ดินในลักษณะป้องกันการแก่งแย่งที่ดิน โดยเน้นในเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน และได้วิวัฒนาการของนโยบายการจัดการที่ดินมาเป็นลำดับ จนได้มีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐในการจัดการที่ดินขึ้นอีกหลายหน่วยงาน และได้มีปรากฏชัดเจนขึ้นเริ่มตั้งแต่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - พ.ศ. 2509) จนถึงปัจจุบัน

แต่ นโยบายการจัดการที่ดินของรัฐ ที่ผ่านมามีได้กำหนดนโยบายในด้านการจัดการที่ดินแต่ละด้าน ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในแต่ละแผน จนทำให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินได้เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก จนทำให้การดำเนินงานไม่สอดคล้องและไม่เอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน ก่อให้เกิดการดำเนินงานกันไปคนละทิศละทางในลักษณะต่างคนต่างทำ

จนมาถึงในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-พ.ศ. 2524) ได้กำหนดนโยบายในด้านการจัดการที่ดินที่ต่างหน่วยงานดำเนินงานกันอย่างซ้ำซ้อน โดยวางนโยบายที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารการจัดการที่ดินขึ้นเป็นหน่วยงานเดียวกันโดยรวมหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นกระทรวงมีรัฐมนตรีรับผิดชอบโดยตรงและยังได้วางนโยบายแก้ไขการขาดเอกภาพของระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโครงการจัดที่ดินของส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากให้มีลักษณะเป็นระบบที่สอดคล้องและสัมพันธ์กัน เพื่อให้มีการดำเนินงานภายใต้การควบคุม อำนวยการและการประสานงานที่มีเอกภาพ แต่เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ นโยบายเรื่องการจัดตั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินเป็นทบวงก็ไม่สามารถดำเนินการได้ การดำเนินงานในลักษณะต่างคนต่างทำ และซ้ำซ้อนของการจัดการที่ดินจึงยังมิได้รับการแก้ไข ทำให้เกิดปัญหาที่พอกพูนขึ้นมาเรื่อย ๆ

ต่อมาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - พ.ศ. 2529) แนวความคิดดังกล่าวก็ได้เริ่มเกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่ง แต่ในครั้งนั้นนโยบายของรัฐที่มุ่งจะขจัดปัญหาความซ้ำซ้อนและการดำเนินงานในลักษณะต่างคนต่างทำของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินได้ปรากฏเพียง "นโยบายที่ดินแห่งชาติ" มีใช้ทบวงที่รวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินเหมือนเช่นแนวคิดในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4

นโยบายที่ดินแห่งชาตินี้ออกโดยอาศัยอำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยข้อเสนอของอนุกรรมการที่ดินในคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ ซึ่งมีวัตถุประสงค์

ประสงค์ต้องการให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดิน ดำเนินงานภายใต้นโยบายกลางที่กำหนดการจัดการที่ดินแต่ละด้านไว้ เพื่อให้สอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน

แต่นโยบายที่ดินแห่งชาติ ก็ไม่สามารถจัดปัญหาของการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดิน ดำเนินการในลักษณะสอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกันตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้ เนื่องจากนโยบายที่ดินดังกล่าว ไม่มีสภาพบังคับบัญชาหน่วยงานราชการต่าง ๆ ได้โดยตรงเหมือนเช่นทบวงที่มีรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบกำกับดูแลตามแนวทางในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ประการที่สอง นโยบายฉบับนี้ ก็ออกโดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมีฐานะเท่ากับคณะกรรมการฯ ที่กำหนดขึ้นตามพระราชบัญญัติอื่น ๆ จึงไม่สามารถบังคับกับคณะกรรมการฯ ที่แต่งตั้งขึ้นตามกฎหมายเช่นเดียวกันได้ ประการสุดท้ายในนโยบายที่ดินนี้เองก็ยังเปิดโอกาสให้คณะกรรมการฯ ที่ควบคุมดูแลการจัดการที่ดินในลักษณะต่าง ๆ สามารถพิจารณาสาระสำคัญของนโยบายที่ดินได้เอง เพียงแต่แจ้งให้คณะกรรมการจัดที่ดินทราบเท่านั้น

จากเหตุผลดังกล่าว นโยบายที่ดินแห่งชาติ จึงไม่สามารถแก้ปัญหาของการจัดการที่ดินที่มีลักษณะต่างคนต่างทำ ในลักษณะที่เหมาะสมดำเนินงานสอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกันได้ ปัญหาการจัดการที่ดินที่กระจัดกระจายไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน จึงสะสมขึ้นเรื่อย ๆ จนถึงปัจจุบันเพื่อรอการแก้ไขต่อไป

นโยบายและการดำเนินงานของรัฐบาลในการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมในอดีตถึงปัจจุบันจะเห็นได้ถึงความต้องการและความพยายามของรัฐที่ต้องการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมในรูปแบบต่าง ๆ ตามกระแสของสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองตามยุคสมัย แต่่นโยบายดังกล่าวยังไม่ได้มุ่งเน้นในลักษณะการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรม ตามแนวคิดของการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืน โดยการจัดการที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพความเสื่อมโทรมของทรัพยากรที่ดินและน้ำเท่าที่ควร เป็นเพียงการจัดการในลักษณะ “วิ่งตามปัญหา” มิได้มีการวางแผนที่ดี (good planning) การจัดการที่ดี (good management) และการประสานงานที่ดี (good co - ordination) ซึ่งทำให้การพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมไม่ได้รับการพัฒนาอย่างเต็มที่ เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ก่อให้เกิดโทษน้อยที่สุดและใช้ประโยชน์ตรงตามศักยภาพมากที่สุด ตามแนวทางการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมแบบยั่งยืน

2. ปัญหาขององค์กรบริหารการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรม

องค์กรบริหารการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรม ทั้งด้านการพัฒนาการจัดการน้ำ การจัดการดิน และการจัดการที่ดิน ต่างก็มีองค์กรสูงสุดในการบริหารนโยบายกำกับดูแล หรือบังคับบัญชาในการพัฒนาในแต่ละด้าน ซึ่งองค์กรบริหารดังกล่าวในปัจจุบันก็ยังมีปัญหาของรูปแบบขององค์กรตลอดจนโครงสร้างอำนาจหน้าที่ขององค์กรในการบริหารการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมที่จำเป็นต้องมีการแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสม

2.1 องค์การบริหารการจัดการน้ำ

กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการน้ำเพื่อพื้นที่เกษตรกรรมนั้นมีจำนวนหลายฉบับ แต่ละฉบับก็มีเนื้อหาซ้ำซ้อนกัน นอกจากเนื้อหาแล้ว องค์กรที่รับผิดชอบก็มีหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน หากพิจารณาอย่างผิวเผินแล้วการมีองค์กรหรือหน่วยราชการหลายหน่วยนั้น ควรจะเป็นประโยชน์ในการควบคุมการจัดการน้ำหรือการพัฒนาการจัดการน้ำ เพราะหน่วยงานแต่ละแห่งจะได้นำความเชี่ยวชาญของตนมาช่วยในเรื่องดังกล่าว แต่ในความเป็นจริงนั้นกลับไม่เป็นผลดี เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างมักจะเกี่ยงว่าเป็นหน้าที่ของหน่วยงานอื่นที่จะต้องทำด้วยตนเอง นอกจากเกี่ยงความรับผิดชอบของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องแล้ว การทำหน้าที่ซ้ำซ้อนยังทำให้เกิดความสูญเปล่าในการใช้ทรัพยากรคนและสิ่งจำเป็นอื่น ๆ เพราะแทนที่จะให้หน่วยราชการเดียวทำ แต่กลับให้มีหลายหน่วยงานรับผิดชอบในเรื่องเดียวกัน ซึ่งมีผลทำให้ค่าใช้จ่ายในการจ้างบุคลากรและซื้อเครื่องมือเพิ่มขึ้น ความซ้ำซ้อนในอีกลักษณะหนึ่งก็คือ ในกฎหมายฉบับเดียวกันได้กำหนดให้หลายหน่วยงานรับผิดชอบในเรื่องเดียวกันโดยไม่จำเป็น ซึ่งโดยบางครั้งเนื้อหาของบทกฎหมายนั้น ๆ และความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานมีความซ้ำซ้อน จำเป็นต้องมีหน่วยงานกลาง เพื่อวางนโยบายทั่วไปในการจัดการน้ำเพื่อการเกษตร หรืออย่างน้อยก็ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ

ในปัจจุบันองค์กรหรือหน่วยงานที่มีลักษณะดังกล่าวมี 2 หน่วยงาน คือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

2.1.1 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ปัจจุบันนี้ได้มีการบังคับใช้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งยกเลิกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกล่าวถึงกฎหมายทั้ง 2 ฉบับที่ได้จัดตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้นว่ามีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญอย่างไรบ้าง ซึ่งมีผลต่อการพัฒนาการจัดการน้ำ

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจัดตั้งขึ้นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2518 ให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการเสนอความเห็นและคำแนะนำทางด้านสิ่งแวดล้อมแก่รัฐบาล หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ตลอดจนการประสานงานในด้านสิ่งแวดล้อมด้วย ทั้งนี้มีสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติทำหน้าที่ช่วยเหลือสนับสนุนปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของคณะกรรมการฯ

โดยภาพรวมแล้ว คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นองค์กรที่ไม่มีอำนาจบังคับจริงจังตามกฎหมาย แต่เป็นเพียงองค์กรที่ให้คำแนะนำแก่รัฐบาล ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเท่านั้น อย่างเช่นการที่กฎหมายกำหนดว่าคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมมีอำนาจหน้าที่เสนอแผนพัฒนาส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรีและอำนาจพิจารณากำหนดแนวทางให้ปฏิบัติเป็นไปตามแผนนั้นด้วย มิได้หมายความว่าคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเองมีอำนาจที่จะบังคับให้ส่วนราชการอื่นปฏิบัติตามแผนที่คณะกรรมการฯ เสนอไป เพราะฉะนั้น สถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมจึง

ไม่เอื้ออำนวยที่จะทำให้คณะกรรมการฯ เป็นองค์กรกลางที่วางแผนด้านสิ่งแวดล้อมหรือประสานงานกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อพิจารณาคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่จัดตั้งขึ้นตาม พรบ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แล้วได้มีการปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดนี้เพื่อให้ทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น สิ่งแรกที่จะต้องกล่าวถึงได้แก่ องค์ประกอบซึ่งตามกฎหมายฉบับเดิมนั้นรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการ แต่ในกฎหมายใหม่ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการ การเปลี่ยนแปลงนี้ก็จะทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ต้องยอมปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เท่ากับเป็นความพยายามที่จะเปลี่ยนภาพพจน์เดิมของคณะกรรมการฯ ที่ไม่มีอำนาจบังคับเท่าที่ควรหรือรู้จักกันในนาม "เสือกระดาษ" ไปสู่รูปแบบที่มีอำนาจในทางบริหารมากขึ้น¹

นอกจากนี้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ตามกฎหมายใหม่ก็เพิ่มขึ้น เช่น คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมทั่วไปและยังมีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดทั้งหมด ไม่ว่าจะอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานใดตามกฎหมายเดิมหรือไม่ก็ตาม สิ่งนี้แสดงให้เห็นว่าปัจจุบันเรายอมรับแนวความคิดที่ว่าปัญหาเรื่องมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้นให้คณะกรรมการฯ เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงมิใช่ให้หน่วยงานอื่นรับผิดชอบเป็นเอกเทศดังที่เคยเป็นมา

อำนาจหน้าที่อีกประการหนึ่งที่น่าสนใจของคณะกรรมการฯ ได้แก่การพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่รัฐมนตรีเสนอมาในระดับประเทศหรือที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอมาในระดับจังหวัด ซึ่งตามกฎหมายฉบับเดิมคณะกรรมการมิให้มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะพบว่าแม้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามกฎหมายทั้ง 2 ฉบับจะเป็นหน่วยงานที่ให้คำแนะนำและประสานงานแก่หน่วยราชการรัฐวิสาหกิจและเอกชน ในเรื่องสิ่งแวดล้อมทั้งหมด ตลอดจนการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการฯ นี้มิได้มีหน้าที่ในการวางแผนจัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำให้เกิดประโยชน์สูงสุดโดยตรง แต่เป็นการมุ่งสู่เป้าหมายที่ว่าทำอย่างไรจึงจะทำให้สภาพแวดล้อมดีขึ้น

2.1.2 คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2532 (กทช.) เพื่อให้การบริหารการจัดการทรัพยากรน้ำดำเนินไปอย่างมีเอกภาพ โดยคณะกรรมการฯ ดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญคือ

ก. เสนอนโยบายเพื่อให้มีแหล่งน้ำขนาดใหญ่ กลาง และเล็ก ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อความเห็นชอบ

¹ อำนาจ วงศ์บัณฑิต. การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำ, ใน เอกสารประกอบรายงานการสัมมนา เรื่อง การจัดทำกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ (กรุงเทพฯ: สภาวิจัยแห่งชาติ, 2535) (อัครสำเนา)

ข. ให้แนวทางในการจัดทำแผนหรือโครงการสร้างแหล่งน้ำแก่ส่วนราชการรัฐวิสาหกิจและองค์กรอื่น ๆ ตลอดจนทำหน้าที่ประสานงานในเรื่องดังกล่าว

ค. ตรวจสอบและอนุมัติแผนหรือโครงการสร้างหรือพัฒนาแหล่งน้ำขนาดต่าง ๆ ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรต่าง ๆ แล้วแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบ

ง. ควบคุมและกำกับดูแลการปฏิบัติตามแผนหรือโครงการสร้างหรือพัฒนาแหล่งน้ำขนาดต่าง ๆ

จ. กำหนดลำดับความสำคัญเพื่อการจัดสรรน้ำและควบคุมการใช้น้ำจากแหล่งน้ำต่าง ๆ อย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับความต้องการทั้งด้านอุปโภคบริโภคการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำอุตสาหกรรมเกษตรกรรม และอื่น ๆ แล้วแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบรวมทั้งอำนาจการและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามลำดับความสำคัญที่กำหนด

กทช. มีสำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สำนักงาน กทช.) ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการซึ่งให้การช่วยเหลือและสนับสนุนในหลายด้าน เช่น การจัดหาข้อมูล การจัดทำนโยบายการวางแผน หรือการกำกับดูแลส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ และองค์กรอื่น ในการปฏิบัติตามแผนหรือนโยบาย

จะเห็นได้ว่า กทช. และสำนักงาน กทช. เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่โดยตรงในการวางแผนนโยบายและแผนในการใช้ จัดการ พัฒนา และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในระดับชาติ ซึ่งโดยความเป็นจริงแล้วการใช้จัดการ พัฒนา และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำของชาติ ควรจะเป็นไปในทิศทางเดียวกัน แต่จากที่กล่าวมาในตอนต้น และจากสภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติแล้วมิได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการตั้ง กทช. อย่างแท้จริง ดังนั้นจึงควรที่จะต้องวิเคราะห์ว่าโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ กทช. และสำนักงาน กทช. นั้นมีข้อบกพร่องที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงอย่างไร

เมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบของ กทช. แล้วจะพบว่า ประสิทธิภาพในการทำงานของ กทช. นั้นขึ้นกับเจตนารมณ์ทางการเมืองของตัวนายกรัฐมนตรีเป็นหลัก เพราะตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีในเรื่องนี้มีได้กำหนดองค์ประกอบของ กทช. ให้แน่นอน แต่ปล่อยให้เป็นผู้พิทักษ์ของนายกรัฐมนตรี กล่าวคือไม่มีการกำหนดจำนวนกรรมการใน กทช. เพียงแต่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานและเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นกรรมการและเลขานุการ ส่วนกรรมการอื่นนั้นให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งตามที่เห็นสมควร ระเบียบที่กล่าวมานี้มิได้กำหนดว่าจะต้องมีผู้แทนจากส่วนราชการที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับเรื่องน้ำเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย ซึ่งอาจจะทำให้นโยบายในการใช้พัฒนาจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำระดับชาติมิได้สะท้อนความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างแท้จริงด้วยเหตุนี้องค์ประกอบของ กทช. นอกจากจะต้องประกอบด้วยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งแล้วยังควรจะต้องประกอบด้วยกรรมการซึ่งเป็นตัวแทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องการใช้ จัดการ พัฒนา และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำด้วย

หากพิจารณาในด้านอำนาจหน้าที่ของ กทช. ก็จะพบว่า กทช. ไม่มีอำนาจที่จะบังคับให้หน่วยงานอื่นต้องปฏิบัติตามแผนนโยบายที่วางไว้โดยตรง เพราะ กทช. มีอำนาจหน้าที่เพียงเสนอแนะหรือให้ความเห็นแก่คณะรัฐมนตรีเท่านั้น ถึงแม้ว่าข้อ 7 (3) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหาร

ทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2532 จะกล่าวว่า กทช. มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและอนุมัติแผนหรือโครงสร้างหรือพัฒนาแหล่งน้ำของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ แต่ไม่น่าจะหมายถึงการให้อำนาจ กทช. เค็ดขาดที่จะเป็นผู้ตัดสินว่าโครงการหนึ่งโครงการใดควรทำหรือไม่ เพราะข้อความในระเบียบดังกล่าว กำหนดว่าหลังจาก กทช. พิจารณาเรื่องแล้วต้องแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบ กรณีเช่นนี้น่าจะถือว่าเป็นการ ให้ความคิดเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเท่านั้น นอกจากนี้หากจะตีความว่า กทช. เป็นองค์กรที่มีอำนาจอนุมัติ โครงการที่หน่วยงานอื่นเสนอมาแล้วทั้งสิ้น ก็อาจจะขัดกับหลักกฎหมายที่ว่ากฎหมายลำดับรองจะขัดหรือ แย้งต่อกฎหมายในลำดับเหนือกว่าไม่ได้ กล่าวคือ กทช. ซึ่งถูกตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกฯ ไม่อาจจะ ไปตรวจสอบหรืออนุมัติการกระทำของหน่วยงานอื่นที่มีขึ้นตามกฎหมายในลำดับสูงกว่าได้ นอกจากนี้ กฎหมายลำดับสูงกว่าจะเปิดช่องให้กระทำเช่นนั้น หรือว่านายกรัฐมนตรีใช้อำนาจในฐานะเป็นหัวหน้า ฝ่ายบริหาร สั่งการให้หน่วยงานนั้น ๆ กระทำหรือไม่กระทำการในโครงการใด ๆ โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย

หน้าที่อย่างหนึ่งของ กทช. คือการประสานงาน การจัดทำแผนและโครงการสร้างหรือพัฒนา แหล่งน้ำโดยดำเนินการผ่านสำนักงาน กทช. นับว่าเป็นความคิดที่ถูกต้องในการนำเอาส่วนราชการที่จะ ต้องทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานราชการทั้งหลายมาอยู่ในสังกัดนายกรัฐมนตรี แต่กรณีที่ยอมให้ สำนักงาน กทช. ทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยราชการในเรื่อง การใช้ พัฒนา จัดการและอนุรักษ์น้ำ นั้นไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรในทางปฏิบัติเพราะสำนักงาน กทช. มีฐานะเป็นเพียงกองหนึ่งจึงทำให้ ไม่ได้รับการยอมรับจากหน่วยงานอื่นที่มีฐานะใหญ่หรือเหนือกว่า เช่น กรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้

นอกจากสำนักงาน กทช. จะไม่ได้รับการยอมรับในการประสานงานจากหน่วยงานระดับกรม หรือระดับกระทรวงแล้ว ทางสำนักงานฯ เองก็ยังขาดบุคลากรในเรื่องการใช้ จัดการ พัฒนา และอนุรักษ์ ทรัพยากรน้ำ เนื่องจากว่าเป็นหน่วยงานระดับกองและเพิ่งจัดตั้งขึ้นมาไม่นาน สิ่งเหล่านี้ทำให้เป็น อุปสรรคในการวางแผนและประสานงานในการใช้พัฒนา จัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำระดับชาติ

จากที่กล่าวข้างต้นหากเราต้องการจะให้การใช้ พัฒนา จัดการ และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ ไปอย่างมีระบบ และมีประสิทธิภาพแล้วเราจะต้องมีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่วางนโยบายระดับชาติใน เรื่องนี้ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหลายนำไปปฏิบัติตามไปในแนวเดียวกัน ส่วนหน่วยงานกลางนั้น จะพัฒนามาจากหน่วยงานใดไม่สำคัญ ขอให้มียุทธศาสตร์ที่และบุคลากรเพียงพอเท่านั้น สมมุติว่าเรา ต้องการให้ กทช. และสำนักงาน กทช. ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลาง เช่นว่านั่นต่อไปก็ควรจะต้องการ ปรับโครงสร้างตลอดจนทั้งอำนาจหน้าที่ และอัตรากำลังกันใหม่ เช่น อาจจะต้องออกพระราชบัญญัติ รับรองฐานะของ กทช. และสำนักงานฯ มีการยกฐานะสำนักงาน กทช. ขึ้น เป็นระดับกรม พร้อมทั้ง เพิ่มบุคลากร ทั้งนี้เพื่อให้การทำงานดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อมีองค์กรบริหารการจัดการน้ำไม่ว่าจะเป็นการยกฐานะของสำนักงาน กทช. หรือตั้งหน่วย งานใหม่ก็ตาม การตั้งหน่วยงานดังกล่าวจะต้องมีการระดมอย่างชัดเจนถึงอำนาจในการพัฒนาการจัดการ น้ำเป็นระบบลุ่มน้ำ โดยให้มีองค์กรบริหารระดับลุ่มน้ำขึ้นทำหน้าที่ในระดับปฏิบัติอยู่ภายใต้การบังคับ บัญชาของหน่วยงานกลางระดับชาติ ซึ่งอาจเป็นรูปแบบของคณะกรรมการฯ คือ คณะกรรมการทรัพยากร น้ำแห่งชาติ และคณะกรรมการทรัพยากรน้ำในระดับลุ่มน้ำ ให้มีอำนาจในการวางแผนนโยบายเกี่ยวกับจัดหา

และจัดสรรน้ำ ตลอดจนจัดลำดับความสำคัญต่าง ๆ ในระดับชาติ และคณะกรรมการทรัพยากรน้ำในระดับลุ่มน้ำให้มีหน้าที่ในการดูแลการจัดสรรน้ำในลุ่มน้ำ และเสนอรายงานต่อคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ จึงเป็นองค์การบริหารที่สามารถจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำที่สามารถแก้ปัญหาของวิกฤติการณ์น้ำในปัจจุบัน

แต่อย่างไรก็ดี หากกำหนดองค์กรบริหารการจัดการน้ำในลักษณะคณะกรรมการดังกล่าว โดยไม่ได้รวบรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำมาอยู่ได้บังคับบัญชาของคณะกรรมการฯ ด้วยแล้ว การบริหารจัดการโดยรูปแบบคณะกรรมการที่ไม่มีอำนาจบังคับบัญชาก็จะเปรียบเสมือน “เสือกระดาษ” ที่ไม่สามารถบริหารจัดการได้จริงในทางปฏิบัติ จึงจำเป็นต้องรวบรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมกันตั้งขึ้นเป็น “กระทรวงทรัพยากรน้ำ” โดยมีคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติเป็นผู้บริหาร น่าจะมีผลในทางปฏิบัติที่ชัดเจนมากกว่ามีคณะกรรมการฯ ลอย ๆ โดยไม่มีอำนาจบังคับบัญชา

2.2 องค์กรบริหารการจัดการดิน

เนื่องจากมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 ได้กำหนดองค์กรบริหารการพัฒนาที่ดินไว้คือ คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นรองประธานกรรมการ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมวิชาการเกษตร เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินสามคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ และอธิบดีกรมพัฒนาที่ดินเป็นกรรมการและเลขานุการ เป็นเพียงองค์กรบริหารระดับชาติหรือส่วนกลางเท่านั้น กฎหมายมิได้กำหนดองค์กรบริหารระดับจังหวัดหรือระดับพื้นที่ ซึ่งรู้ปัญหาการใช้ที่ดินหรือปัญหาความเสื่อมโทรมในท้องที่แต่ละท้องที่เป็นอย่างดีมากกว่าองค์กร บริหารส่วนกลาง ทั้งที่โดยหลักการบริหารจัดการองค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการฯ แล้วจะต้องมีทั้งองค์กรบริหารในระดับส่วนกลาง และในระดับส่วนภูมิภาค หรือในระดับพื้นที่ จึงจะเป็นการบริหารจัดการที่ก่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการ กล่าวคือ เมื่อองค์กรในระดับชาติมีมติในเรื่องใด ๆ องค์กรในระดับภูมิภาคหรือในระดับพื้นที่ก็สามารถไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จตามมติหรือคำสั่งนั้น ๆ ได้

ในพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 เมื่อกำหนดองค์กรในระดับชาติคือ คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน เป็นองค์กรบริหารการปฏิบัติการตามกฎหมาย แต่มิได้มีองค์กรในระดับจังหวัดหรือระดับพื้นที่รองรับ จึงเป็นปัญหาที่ทำให้การพัฒนาที่ดินในระดับพื้นที่ไม่สามารถปฏิบัติงานให้รวดเร็วทันกับวิกฤติการณ์ความเสื่อมโทรมของดินและที่ดินในปัจจุบันได้ จึงจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายดังกล่าวให้มีคณะกรรมการพัฒนาที่ดินจังหวัด ซึ่งอาจประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินทั้งหมด และเกษตรกรผู้เป็นเจ้าของที่ดิน ซึ่งขบอมรู้และเข้าใจในปัญหาของดินและที่ดินในจังหวัดของตนได้ดี โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน

เมื่อมีคณะกรรมการพัฒนาที่ดินจังหวัดแล้ว จะสามารถจัดการดินในบทบาทที่เป็นเชิงรุกโดยการวางแผนการใช้ที่ดิน การประกาศเขตสำรวจดินและน้ำ และการกำหนดเขตพัฒนาที่ดิน ได้เป็นผลดี เพราะจะได้รับการประสานงานที่ดินของหน่วยราชการที่เป็นเจ้าของโครงการจัดการที่ดินต่าง ๆ ซึ่งเป็นคณะกรรมการ ทำให้มีการจัดการดินอย่างกว้างขวางไปในที่ดินประเภทอื่นทั้งที่ดินในโครงการของรัฐ และที่ดินของเอกชนในอนาคตต่อไป ไม่จำกัดเฉพาะการจัดการดินในโครงการของกรมพัฒนาที่ดินเช่นในปัจจุบัน

2.3 องค์การบริหารจัดการที่ดิน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ประกาศนโยบายที่ดินแห่งชาติขึ้นใช้ ตามข้อเสนอของอนุกรรมการที่ดิน คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติไม่สามารถบังคับจัดการหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดิน ให้สามารถดำเนินงานไปในทิศทางเดียว และสนับสนุนเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกันได้

การหยิบยกเอาแนวคิดที่เคยปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 ที่กำหนดให้มีการจัดตั้งทบวงทรัพยากรที่ดินขึ้น โดยรวมหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเข้ามาอยู่ด้วยกัน ดังเช่นกระทรวงหรือทบวงทรัพยากรน้ำที่กล่าวมาแล้วอยู่ภายใต้บังคับบัญชาเดียวกัน และมีคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเป็นองค์การบริหารน่าจะเป็นการแก้ปัญหาของการที่มีหน่วยงานจัดการที่ดินซ้ำซ้อน และดำเนินการซ้ำซ้อนในปัจจุบันได้

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่ารูปแบบขององค์กรและโครงสร้างขององค์การบริหารจัดการพื้นที่เกษตรกรรม ยังไม่สามารถบริหารจัดการได้อย่างชัดเจน ความซ้ำซ้อนของหน่วยงานที่ดำเนินการในเรื่องเดียวกันจึงเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดการสิ้นเปลืองทั้งในแง่บุคลากรและงบประมาณของแผ่นดิน และการจัดการที่ไม่ประสานสอดคล้องกัน หากมีการแก้ไของค์การบริหารจัดการพื้นที่เกษตรกรรมเสียใหม่ จะก่อให้เกิดการบริหารการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมที่มีประสิทธิภาพเหมาะสมกับจัดการทรัพยากรในปัจจุบัน

8. ปัญหาการประสานงานของหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมาย

ปัญหานี้สืบเนื่องมาจากปัญหาของนโยบายที่ไม่ชัดเจน และองค์การบริหารพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมที่ไม่สามารถบังคับบัญชาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมทั้งการจัดการน้ำ จัดการดิน และจัดการที่ดินที่มีอยู่มากมายหลายหน่วยงานได้ ตลอดจนกฎหมายที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานต่าง ๆ ก็มีอยู่เป็นจำนวนมาก บัญญัติให้อำนาจการจัดการหลายแนวทาง จึงก่อให้เกิดปัญหาในการประสานงานของหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายไม่ประสานงานกันเท่าที่ควร โดยอ้างกฎหมายคนละฉบับ คณะกรรมการฯ ตามกฎหมายในการบริหารคนละชุด ทั้งที่น่าจะเป็นการจัดการในลักษณะ

ร่วมมือกันในความถนัดแต่ละด้านตามกฎหมายของตน เพื่อนำไปสู่การจัดการที่เหมาะสมด้วยการประสานงานที่ดี (good co - ordination) ตามแนวทางกาพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืน

ปัญหาการประสานงานของหน่วยงานที่มีอำนาจจัดการน้ำ ในปัจจุบันมีหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการจัดการน้ำระดับกรมอยู่ประมาณ 30 หน่วยงาน ภายใต้กระทรวงต่าง ๆ 8 กระทรวง และมีกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำอยู่มากมาย นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการระดับชาติอีก 2 ชุด ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการประสานงานเป็นอย่างมาก ที่เห็นได้ชัดก็คือ ส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรมชลประทานที่เป็นหน่วยงานหลักในการจัดสรรน้ำ แต่ความสามารถในการจัดสรรน้ำของกรมชลประทานถูกจำกัดเป็นอย่างมากด้วยอุปสรรคทั้งจากภายนอกและภายในของกรมชลประทานเอง เท่าที่ผ่านมากรมชลประทานมีหน้าที่หลักในการจัดหาน้ำให้แก่ผู้ใช้น้ำทุกกลุ่มรวมทั้งหน่วยราชการ แต่กรมชลประทานไม่อาจจะกำหนดเงื่อนไขของตนกับหน่วยงานอื่นได้ แต่กลับต้องตกเป็นฝ่ายปฏิบัติตามคำขอของหน่วยงานอื่น ๆ เป็นหลัก ในช่วงเวลาดันฤดูแล้งของทุกปี กรมชลประทานก็จะต้องมีภาระในการจัดหาน้ำให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ และการประปานครหลวง เมื่อปริมาณน้ำในลุ่มน้ำเจ้าพระยาลดลง ความต้องการของหน่วยงานทั้งสองแห่งก็กลับยิ่งเพิ่มมากขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดแรงกดดันต่อกรมชลประทานเป็นอย่างมาก เนื่องจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบเรื่องน้ำไม่มีข้อมูลทางกฎหมายที่จะต้องแจ้งข้อมูลการดำเนินงาน โครงการในหน่วยงานของตนให้หน่วยงานอื่น ๆ ทราบ การมีคณะกรรมการระดับชาติก็มีได้เป็นเครื่องประกันว่าจะมีการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ² ควรจะรวบรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำไว้เป็นหน่วยงานเดียวกัน และวางข้อกำหนดโดยกฎหมายให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่ต้องการใช้น้ำ จะต้องขออนุญาตต่อคณะกรรมการระดับชาติ เพื่อจะได้มีการวางแผนการใช้น้ำ ตลอดจนจัดลำดับความสำคัญของการใช้น้ำเสียก่อน จึงจะเป็นการจัดสรรน้ำที่ถูกต้องเหมาะสมไม่ว่าจะเป็นระดับภาพรวมของประเทศ หรือในระดับลุ่มน้ำ

การประสานงานของหน่วยงานในการจัดการน้ำในระดับไร่นา ก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่เห็นได้ชัดเจนถึงปัญหาการประสานงานของหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมาย คือ การที่กรมชลประทานซึ่งมีอำนาจในการจัดการน้ำ จัดสร้างระบบชลประทานสายหลัก (main system) เพื่อส่งน้ำให้ถึงในเขตพื้นที่ที่รับน้ำจากระบบชลประทาน มักจะมีการแย่งพื้นที่ในเขตที่ได้วางระบบชลประทานหลัก กับสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกรมชลประทานต้องการกำหนดเป็นเขตคันและคูน้ำเพื่อจัดสร้างระบบคูน้ำ ตามพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505 และสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางต้องการสร้างงานจัดรูปที่ดิน ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ซึ่งเป็นงานในลักษณะเดียวกัน คือเน้นการจัดการน้ำในระดับไร่นาให้ใช้ประโยชน์มากที่สุด ลดความสูญเสียจากการรั่วซึมและการระเหยของระบบส่งน้ำ งานจัดรูปที่ดินจะเป็นงานที่มีประสิทธิภาพมากกว่างานคูน้ำ

² มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด, ภาพรวมของปัญหาการจัดการน้ำในประเทศไทย. ใน ปัญหาการจัด การและความขัดแย้งเรื่องน้ำ: การสำรวจพรมแดนแห่งความรู้ (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา ประเทศไทย, 2538) หน้า 13-15.

เพราะงานจัดรูปที่ดินจะสามารถจัดรูปแปลงใหม่ให้ใช้ประโยชน์ได้เต็มที่ และคำนึงถึงระบบการจัดการน้ำ และที่ดินที่เหมาะสม ซึ่งในปัจจุบันมิได้มีการประสานงานกันอย่างชัดเจน มักจะแย่งพื้นที่ที่มีระบบชลประทานหลักเพื่อดำเนินการประกาศเป็นเขตคันและคูน้ำ โดยกรมชลประทาน และประกาศเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน โดยสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง ซึ่งหากมีการประสานงานที่เหมาะสมผู้ที่ได้รับประโยชน์มากที่สุด ก็คือ เกษตรกรเจ้าของพื้นที่เกษตรกรรมนั่นเอง

ปัญหาการประสานงานของหน่วยงานที่มีอำนาจในการจัดการดิน และที่ดิน เนื่องจากการดำเนินงานในด้านการจัดการที่ดินของประเทศไทย นอกจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ในการจัดการแต่ละด้านที่เป็นปัจจัยหลักในการจัดการที่ดินแล้ว ยังมีคณะกรรมการระดับชาติรับผิดชอบดูแลอยู่หลายชุด ทั้งที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมาย และโดยมติคณะรัฐมนตรี หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการในแต่ละด้านหลายหน่วยงาน ซึ่งต่างก็มีกฎหมายหรือระเบียบเฉพาะของตนเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน และไม่ดำเนินงานโดยใช้กฎหมายที่ให้อำนาจดังกล่าวในลักษณะประสานสอดคล้องกัน อีกทั้งการดำเนินงานแต่ละด้านก็ยังมีปัญหาและอุปสรรคมากมายที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินการจัดการในแต่ละด้านให้บรรลุเป้าหมายในการเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้ หากมีการจัดการในรูปแบบต่าง ๆ ที่เป็นปัจจัยหลักในการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมทั้งหมดที่กล่าวมา ประสานงานในความถนัดของแต่ละหน่วยงานจะทำให้เกิดการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมที่สมบูรณ์แบบ มีประสิทธิภาพสูงสุด ให้ผลผลิตต่อไร่ในอัตราสูง พื้นที่เกษตรกรรมมีศักยภาพในการผลิตสูงสุด ลดปัญหาการใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือย อันเนื่องมาจากมีการจัดการที่เหมาะสม โดยการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมเป็นโครงสร้างในระบบลุ่มน้ำ ซึ่งอาจดำเนินการดังตัวอย่างดังนี้

1. มีการจัดการน้ำโดยวางระบบเป็นลุ่มน้ำ และสร้างระบบชลประทานหลัก (main system) กระจายให้ทั่วถึงพื้นที่เกษตรกรรมในลุ่มน้ำนั้น
2. มีการกระจายน้ำให้ทั่วถึงในระดับไร่นา โดยลักษณะของการจัดรูปที่ดิน ทั้งยังเป็นการพัฒนาการจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินได้อีกลักษณะหนึ่งอีกด้วย
3. มีการสำรวจดินและน้ำในลุ่มน้ำนั้น ๆ แล้ว กำหนดบริเวณการใช้ที่ดินให้สามารถใช้ประโยชน์ให้ตรงกับสมรรถนะของดินอย่างชัดเจน หากมีปัญหาของการใช้ที่ดินก็จะต้องดำเนินการพัฒนาที่ดินบริเวณลุ่มน้ำนั้นให้เหมาะสม
4. มีการวางแผนการใช้ที่ดินในระบบลุ่มน้ำนั้น ๆ อย่างชัดเจน สอดคล้องกับการกำหนดผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ เพื่อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างชัดเจนเหมาะสม
5. หากเป็นที่ดินซึ่งเป็นที่รกร้างว่างเปล่า หรือเป็นพื้นที่ที่รัฐต้องการจัดให้แก่เกษตรกร ก็ให้ดำเนินการจัดที่ดินเหล่านั้น โดยต้องสอดคล้องกับแผนการใช้ที่ดินที่วางเอาไว้ และให้มีการปฏิรูปที่ดินโดยการเวนคืนหรือการจัดซื้อที่ดินในที่ดินที่มีผู้ครอบครองไว้เป็นจำนวนมาก แต่ไม่ได้ทำประโยชน์เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ยากไร้ ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองต่อไป

หากได้มีการประสานงานในการจัดการที่ดินตามตัวอย่างที่กล่าวข้างต้นแล้ว จะก่อให้เกิดพื้นที่เกษตรกรรมที่สมบูรณ์ที่สุด มีศักยภาพในการผลิตสูง เกษตรกรก็จะสามารถประกอบอาชีพเกษตรกรรมเพียงพอแก่การครองชีพ ลดปัญหาการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมอย่างอื่นและป้องกันการซื้อขายที่ดินเพื่อเก็งกำไร ซึ่งเป็นปัญหากระทบต่อเนื่องต่อพื้นที่เกษตรกรรมในปัจจุบัน และยังเป็นมาตรการกระจายรายได้ให้แก่เกษตรกรในชนบทลดช่องว่างของสังคมได้อย่างดีอีกด้วย

แต่การจัดการที่ดินตามแนวทางดังกล่าว จะไม่สามารถบรรลุเป้าหมายตามที่ต้องการได้ หากมิได้มีการแก้ไขการประสานงานที่เป็นไปอย่างเชื่องช้า ไม่ทันกับสถานการณ์ของที่ดินในปัจจุบัน

จากปัญหาการประสานงานของหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายดังที่ได้กล่าวมาเป็นเพียงปัญหาหลัก ๆ ที่เห็นได้ชัดว่ามีผลต่อการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมเท่านั้น ซึ่งมีปัญหาอื่น ๆ อีกที่ไม่ได้กล่าวไว้ ทั้งนี้วิธีการแก้ไขปัญหาการประสานงานดังกล่าว คงหนีไม่พ้นการรวบรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาดำเนินการภายใต้การบังคับบัญชาเดียวกันนั่นเอง จึงจะเป็นการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้จริงในทางปฏิบัติมากที่สุด

4. ปัญหาของการกำหนดบทบาทของเกษตรกร

จากแนวคิดของการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืน (sustainable agriculture development) ที่เป็นกระแสที่เด่นชัดของการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมในปัจจุบัน เพื่อแก้ปัญหาของความเสื่อมโทรมของทรัพยากร ทำให้แนวคิดดังกล่าวจะถูกบรรจุลงในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 แผนหลักในการพัฒนาประเทศ

การพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืนนั้น จะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศเช่นเป็นส่วนใหญ่ หรือมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง (people - centered development) และการพัฒนาที่มีชุมชนเป็นรากฐาน (community - based development) ลำพังการพัฒนาโดยรัฐบาลฝ่ายเดียว โดยที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมด้วยจะไม่ทำให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน เนื่องจากประชาชนเป็นผู้รับผลประโยชน์ของการพัฒนา รู้ปัญหาและความต้องการของตนดี การพัฒนาที่ยั่งยืนจึงต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน (people participation) และส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชน (non - governmental organization หรือ NGO) ตลอดจนองค์กรประชาชน (people organization) ในการพัฒนา โดยรัฐบาลองค์กรเอกชนและประชาชนควรจะร่วมกันส่งเสริมซึ่งกันและกัน ให้สามารถดำเนินงานอย่างเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ³ ทั้งยังเป็นการลดการตอบโต้หรือการไม่ร่วมมือของประชาชนต่อโครงการของรัฐด้วย เนื่องจากประชาชนเป็นผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจมาตั้งแต่ต้น

³ สมพร เทพสิทธิ์, การพัฒนาแบบยั่งยืน (กรุงเทพมหานคร: สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์, 2536) หน้า 18-19

ในปัจจุบัน กฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมทั้งหมด จะให้ความสำคัญกับบทบาทการมีส่วนร่วมของเกษตรกรในพื้นที่น้อยมาก มีเพียงในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ฉบับเดิวนั้น ที่กำหนดให้ก่อนจะมีการดำเนินงานจัดรูปที่ดินจากภาครัฐ จะต้องสอบถามความยินยอมในการจัดรูปที่ดินว่ามีเกษตรกรเจ้าของที่ดินยินยอมให้มีการจัดรูปที่ดินเกินกึ่งหนึ่งหรือไม่ จึงจะดำเนินการจัดรูปที่ดินได้ (มาตรา 28) และในองค์การบริหารการจัดรูปที่ดินในระดับพื้นที่ คือคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด กฎหมายจะกำหนดให้มีเกษตรกรเจ้าของที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินไม่เกินห้าคนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจัดรูปที่ดินด้วย (มาตรา 8) โดยมีวัตถุประสงค์ให้เกษตรกรเจ้าของที่ดินในพื้นที่ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน เข้ามาบริหารจัดการพื้นที่ในโครงการด้วยตัวเอง เพราะเกษตรกรในพื้นที่ย่อมรู้ปัญหาและแนวทางแก้ไข ได้ดีกว่าเจ้าหน้าที่จากฝ่ายรัฐ

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดกรณีหนึ่งของความรู้ความเข้าใจของเกษตรกรที่จะจัดการทรัพยากรในพื้นที่ของตนก็คือ การจัดการน้ำระบบชลประทานท้องถิ่นในระดับหมู่บ้านที่รู้จักกันในนามเหมืองฝาย เหมืองฝายระดับหมู่บ้านเหล่านี้ดำเนินงานโดยอิสระนอกโครงการของกรมชลประทานและไม่มีฐานะทางกฎหมาย โดยเกษตรกรผู้ใช้น้ำจากเหมืองฝายบริหารจัดการน้ำกันเองและสามารถจัดการน้ำในลุ่มน้ำหรือในเขตเหมืองฝายของตนได้อย่างพอเพียง หรืออีกนัยหนึ่งก็คือมีการจัดการอุปสงค์ (demand of water) ที่สอดคล้องกับอุปทาน (supply of water) นั้นเอง แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันคือการที่รัฐเข้าแทรกแซงระบบที่มีอยู่เดิมโดยไม่คำนึงถึงบทบาทของเกษตรกร ในกรณีกรมชลประทานกระทำการเปลี่ยนแปลงทางน้ำจนมีผลกระทบต่อเหมืองฝายในภาคเหนือ ก็ยังไม่มียกกฎหมายใดในปัจจุบันที่เอื้ออำนวยกลุ่มเหมืองฝายให้มีการฟ้องร้องหรือแก้ไขได้⁴

จากตัวอย่างดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมในด้านต่าง ๆ โดยการใช้อำนาจรัฐฝ่ายเดียวจะก่อให้เกิดผลกระทบไปยังสถาบันท้องถิ่นดั้งเดิม สถาบันหรือองค์กรของทางราชการที่จะเข้าดำเนินการพัฒนาการจัดการในด้านต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของสถาบันท้องถิ่นหรือองค์กรเอกชนด้วย

ดังนั้น หากจะมีการแก้ไขหรือบัญญัติกฎหมายใหม่ขึ้นเพื่อรองรับการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมในด้านต่าง ๆ ทั้งการจัดการน้ำ จัดการดิน และการจัดการที่ดิน จำเป็นจะต้องกำหนดบทบาทในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาของเกษตรกรในกฎหมายอย่างชัดเจน อาจจะเป็นรูปของการมีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการของคณะกรรมการฯ ชุดต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นตามกฎหมายในการพัฒนาจัดการพื้นที่เกษตรกรรม เพราะเกษตรกรย่อมรู้ข้อมูลและปัญหาของพื้นที่เกษตรกรรมในบริเวณที่ตนอยู่เป็นอย่างดี อีกทั้งเป็นการลดปัญหาของการไม่ร่วมมือกับทางราชการอีกด้วย เพราะตัวแทนเกษตรกรที่เข้าร่วมเป็นกรรมการนั้นย่อมเป็นตัวแทนเกษตรกรในระดับผู้นำชุมชน ซึ่งสามารถบังคับจิตใจเกษตรกรในชุมชนของตนได้ เช่น

⁴ Mingsarn Kaosa-ard, *The Economics of Watershed Management: Case Study of Maetaeng* (Bangkok: The Thailand Development Reserch Institute, 1995)

1) ให้เกษตรกรมีส่วนร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการลุ่มน้ำ เพื่อร่วมบริหารจัดการลุ่มน้ำของตน

2) ให้เกษตรกรมีส่วนร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการพัฒนาที่ดินระดับจังหวัด เพื่อร่วมบริหารจัดการดินในพื้นที่จังหวัดของตน เป็นต้น

บทบาทการมีส่วนร่วมของเกษตรกร อาจไม่จำกัดอยู่เพียงการร่วมเป็นคณะกรรมการในองค์กรบริหารเท่านั้น แต่ควรกำหนดให้มีบทบาทในการร่วมจัดการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมในด้านต่าง ๆ ด้วยตนเอง เช่น องค์กรผู้ใช้น้ำที่มีการรวมตัวกันประกอบด้วยเกษตรกรผู้ใช้น้ำในแต่ละพื้นที่รับน้ำจากคลองส่งน้ำของชลประทาน เข้าบริหารจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำจากคลองชลประทานของตน การแบ่งรอบเวรการใช้น้ำ กำหนดเวลาเปิดปิดประตูน้ำ เป็นต้น จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้น้ำ และเหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการการใช้น้ำ (demand of water) ซึ่งในปัจจุบันมิได้มีกฎหมายกำหนดชัดเจนถึงสิทธิและหน้าที่ขององค์กรผู้ใช้น้ำเหล่านี้

5. ข้อจำกัดของกฎหมายที่มีอยู่

เมื่อพิจารณาถึงความเป็นมาทางด้านกฎหมายในการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมของประเทศไทย พบว่า มาตรการทางกฎหมายที่ออกมาใช้เท่าที่มีอยู่ในปัจจุบัน ยังมีข้อจำกัดที่ไม่สามารถบังคับให้เกิดการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ตามแนวทางการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมแบบยั่งยืน ได้ลักษณะของกฎหมายที่มีอยู่ มีพื้นฐานความคิดอาจจะแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรม คือ กลุ่มแรกเป็นกฎหมายในเชิงการจัดการน้ำ และกลุ่มที่สองเป็นกฎหมายในเชิงการจัดการดินและที่ดิน

5.1 กฎหมายกลุ่มแรก ที่เกี่ยวข้องในเชิงจัดการน้ำ ประกอบด้วย

- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ว่าด้วยทรัพย์สิน ในหมวด 2 เรื่อง แคนแห่งกรรมสิทธิ์ และการใช้กรรมสิทธิ์

- พระราชบัญญัติชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482

- พระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ. 2485

- พระราชบัญญัติกินและคูน้ำ พ.ศ. 2505

- พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517

สาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นไปตั้งแนวทางการจัดการทรัพยากรน้ำที่มีอยู่ตามธรรมชาติให้เป็นไปด้วยความเป็นธรรม ภายใต้การควบคุมโดยรัฐ กล่าวคือ กฎหมายต่าง ๆ ได้ถูกกำหนดขึ้นภายใต้สภาวะที่ทรัพยากรน้ำยังมีอยู่มากและอยู่ในเกณฑ์เพียงพอที่จะตอบสนองความต้องการได้ การดำเนินการหรือสาระสำคัญของกฎหมายที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ผ่านมาจึงเป็นเพียงในทางการจัดการด้านอุปทาน (supply of water) หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันมุ่งที่

จะตอบสนองภาครัฐในการจัดการน้ำโดยเน้นในด้านการจัดหาแหล่งน้ำ และการกระจายน้ำด้วยความสามารถขององค์กรของรัฐที่มีอยู่เท่านั้น มิได้มีกฎหมายที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการน้ำให้เหมาะสมกับความต้องการใช้น้ำ (demand) และความสามารถในการจัดหาแหล่งน้ำ (supply) ด้วยวิธีการวางแผนการจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำ (watershed management) ได้

ข้อจำกัดของกฎหมายในเชิงการจัดการน้ำที่มีอยู่ไม่สามารถพัฒนาการจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำได้สามารถแยกวิเคราะห์ได้ดังนี้

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ว่าด้วยทรัพย์สิน ในหมวด 2 เรื่อง แคนแห่งกรรมสิทธิ์ และการใช้กรรมสิทธิ์ ได้บัญญัติในเรื่องน้ำที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำเพื่อการเกษตรไว้ดังนี้

มาตรา 1339 เจ้าของที่ดินจะต้องรับน้ำซึ่งไหลตามธรรมชาติ จากที่ดินสูงมาในที่ดินของตน น้ำไหลตามธรรมดามายังที่ดินต่ำ และจำเป็นแก่ที่ดินนั้นไซ้ ท่านว่าเจ้าของที่ดินซึ่งอยู่สูงกว่าจะกันเอาไว้ได้เพียงที่จำเป็นแก่ที่ดินของตน

มาตรา 1340 เจ้าของที่ดินจะต้องรับน้ำซึ่งไหลเพราะระบายจากที่ดินสูงมาในที่ดินของตน ถ้าก่อนที่ระบายน้ำน้ำได้ไหลเข้ามาในที่ดินของตนตามธรรมชาติอยู่แล้ว

ถ้าได้รับความเสียหายเพราะการระบายน้ำ ท่านว่าเจ้าของที่ดินต่ำอาจเรียกร้องให้เจ้าของที่ดินสูงทำทางระบายน้ำและออกค่าใช้จ่ายในการนั้น เพื่อระบายน้ำไปให้ตลอดที่ดินต่ำจนถึงทางน้ำ หรือท่อน้ำสาธารณะ ทั้งนี้ไม่ลบล้างสิทธิแห่งเจ้าของที่ดินต่ำในอันจะเรียกเอาค่าทดแทน

มาตรา 1355 เจ้าของที่ดินริมทางน้ำ หรือมีทางน้ำผ่าน ไม่มีสิทธิจะชักเอาน้ำไว้เกินกว่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ของตนตามควร ให้เป็นเหตุเสื่อมเสียแก่ที่ดินแปลงอื่น ซึ่งอยู่ตามทางน้ำนั้น

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งสามมาตราดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงสิทธิในการใช้น้ำของประชาชนทั่วไป เพื่อป้องกันการขัดแย้งในการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินกับหน้าที่ของสังคมโดยรวมที่จะต้องแบ่งปริมาณการใช้น้ำให้กับเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงถัดมา และรับน้ำที่ไหลที่บ่ามาตามธรรมชาติ มิได้มีเจตนารมย์เพื่อก่อให้เกิดการจัดการน้ำที่เหมาะสม ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวได้มีการประกาศใช้มากกว่า 60 ปีแล้ว โดยอยู่บนพื้นฐานของทรัพยากรน้ำที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก มิได้มีสภาพจำกัด เช่นในปัจจุบัน สังคมไทยปัจจุบันได้พัฒนาไปมากกว่าเมื่อ 60 กว่าปีที่แล้ว ประชากรมีจำนวนมากขึ้น ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการอื่นก็มีความจำเป็นที่ต้องใช้น้ำมากขึ้น ด้วย ตลอดจนวิธีการเกษตรก็เปลี่ยนแปลงไป สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้เกิดการใช้น้ำมากขึ้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงไม่สามารถรองรับกับปัญหาการใช้น้ำเพื่อการเกษตรในปัจจุบันที่ต้องการจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำ เนื่องจากหลักกฎหมายในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าว มิได้มีรายละเอียดเพียงพอในการใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำได้

พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พ.ศ. 2482

ตามกฎหมายนี้ได้บัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมการชลประทานที่บุคคลได้จัดทำขึ้น เพื่อนำน้ำจากทางน้ำหรือแหล่งน้ำใด ๆ เช่น แม่น้ำ ลำธาร ห้วย หนอง คลอง บึง ฯลฯ ไปใช้ในการเพาะปลูก โดยแยกการจัดทำชลประทานออกเป็น 3 ประเภทคือ

ก. การชลประทานส่วนบุคคล หมายความว่า การชลประทานที่บุคคลเดียวหรือหลายคนได้จัดทำขึ้น เพื่อประโยชน์แก่การเพาะปลูกของบุคคลนั้น ๆ โดยเฉพาะการชลประทานส่วนบุคคลถึงแม้ว่าได้ทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของบุคคลที่จัดทำขึ้นก็ตาม หากกรณีปรากฏว่าการชลประทานดังกล่าว มีปริมาณน้ำมากเกินไปจนอาจก่อให้เกิดภัยแล้งแก่ที่ดินใกล้เคียงได้เป็นครั้งคราว และยังคงกำหนดหน้าที่ให้เจ้าของชลประทานส่วนบุคคล ต้องปฏิบัติกรมิให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของบุคคลอื่น

ข. การชลประทานส่วนราษฎร หมายความว่า การชลประทานที่ราษฎรได้ร่วมกันจัดทำขึ้น เพื่อประโยชน์แก่การเพาะปลูกของราษฎรในท้องที่ ในการจัดทำชลประทานส่วนราษฎรนั้นเกิดขึ้นโดยความเห็นชอบร่วมกันของราษฎรส่วนมากที่จะได้รับประโยชน์จากการชลประทาน ซึ่งจะต้องมีการขออนุญาตในการจัดทำเช่นเดียวกันกรณีชลประทานส่วนบุคคล

ค. การชลประทานส่วนการค้า หมายความว่า การชลประทานที่บุคคลได้จัดทำขึ้นเพื่อเรียกค่าตอบแทนจากผู้ที่ต้องการใช้น้ำเพื่อการเพาะปลูกจากการชลประทานนั้น โดยผู้จัดทำจะต้องได้รับสัมปทานจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในสัมปทาน

จากพระราชบัญญัติชลประทานราษฎร พ.ศ. 2482 ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐเข้ามาควบคุมการจัดทำชลประทานโดยเอกชนเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการใช้น้ำเพื่อการเพาะปลูกและป้องกันการใช้น้ำในปริมาณมากเกินไปจนอาจกระทบถึงการใช้ในภาคเกษตรอื่น ๆ เท่านั้น กฎหมายฉบับนี้ จึงไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำได้

พระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ. 2485

กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เป็นการดำเนินงานของรัฐเพื่อจัดให้ได้มาซึ่งน้ำ หรือเพื่อกักเก็บรักษา ควบคุม ส่งระบาย หรือแบ่งน้ำเพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณสุข โภค หรือการอุตสาหกรรม และหมายความรวมถึงการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำกับรวมถึงการคมนาคมทางน้ำ ซึ่งอยู่ในเขตชลประทานด้วย กล่าวสั้น ๆ ก็คือเป็นการดำเนินงานของรัฐเพื่อจัดหาน้ำสำหรับการชลประทานแก่ประชาชน เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยการควบคุมการบริหาร จัดการน้ำของรัฐนั่นเอง โดยกฎหมายนี้ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่าเกษตรกรจะต้องทำอะไรในทางปฏิบัติที่จะชักหรือใช้น้ำในทางน้ำชลประทาน ซึ่งอาจใช้เครื่องสูบน้ำสูบน้ำเข้ามาในพื้นที่ หรืออาจขุดคลองหรือทางน้ำมาเชื่อมกับทางน้ำชลประทานก็ได้ เพียงแต่ต้องไม่กระทำให้เกิดความเสียหายแก่การชลประทาน จึงเป็นบทกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาให้อำนาจการดำเนินการจัดการน้ำชลประทานของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น

พระราชบัญญัติกั้นและกวน้ำ พศ. 2505

ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เมื่อได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดท้องที่ที่ให้น้ำกฤษฎาหมายนี้มาใช้บังคับแล้ว เจ้าของที่ดินซึ่งอยู่ในท้องที่ดังกล่าวจะต้องจัดทำคันดินเพื่อกกหรือกั้นน้ำไว้ใช้ในการเพาะปลูก และจัดทำกวน้ำตามผังและลักษณะที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดเพื่อชักน้ำเข้าสู่ที่ดิน และระบายน้ำออกจากที่ดินให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี หากเจ้าของที่ดินไม่สามารถจัดทำคันและกวน้ำให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดได้ อธิบดีกรมชลประทานมีอำนาจสั่งให้พนักงาน เจ้าหน้าที่ดำเนินการจัดทำเสียเองได้ โดยเจ้าของที่ดินต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย หรืออธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำกวน้ำตามผังและลักษณะที่ได้ประกาศไว้เสียเอง

กฤษฎาหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดเขตที่สมควรให้ราษฎรในเขตชลประทานจัดทำคันเพื่อกกหรือกั้นน้ำไว้ใช้ในการเพาะปลูก หรือเพื่อจัดทำกวน้ำ เพื่อชักน้ำเข้าสู่ที่ดินและระบายน้ำออกจากที่ดิน ภายในเขตที่กำหนดเป็นพระราชกฤษฎีกา กล่าวคือให้เจ้าของที่ดินในเขตชลประทานสามารถจัดการน้ำในระบบชลประทานที่ได้รับจากคลองชลประทานสายหลักได้เอง เพื่อใช้ในการเกษตรกรรม โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดการน้ำของเอกชนเจ้าของที่ดิน และพนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเท่านั้นไม่สามารถจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำได้

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พศ. 2517

ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดลักษณะการถือครองที่ดิน ที่กระจัดกระจายไม่เป็นผืนเดียวกัน ไม่เกิดประสิทธิภาพในการใช้ที่ดิน โดยจัดรูปแปลงของที่ดินให้เกิดความเหมาะสม โดยการพัฒนาพื้นที่เพาะปลูกในระดับไร่นาเข้าถึงแปลงเพาะปลูกจากนิยามศัพท์ ตามมาตรา 4 แห่งพรบ. จัดรูปที่ดินฯ กำหนดว่า "การจัดรูปที่ดิน หมายความว่า การดำเนินงานพัฒนาที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมให้สมบูรณ์ทั่วถึงที่ดินทุกแปลงเพื่อเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิตโดยทำการรวบรวมที่ดินหลายแปลงในบริเวณเดียวกันเพื่อวางผังจัดรูปที่ดินเสียใหม่ การจัดระบบชลประทานและการระบายน้ำ การจัดสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นดิน การบำรุงดิน การวางแผน การผลิตและจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตรรวมถึงการแลกเปลี่ยน การโอน การรับโอนสิทธิในที่ดิน การให้เช่าเนื้อที่ดิน และการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินตลอดจนการจัดเขตที่ดินสำหรับที่อยู่อาศัย" จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้ มีลักษณะเป็นการจัดการน้ำและการจัดการถือครองที่ดิน และจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินในฉบับเดียว กล่าวคือ นอกจากจะจัดระบบการจัดการน้ำจากระบบชลประทานหลักในกระจายถึงระดับไร่นาแล้ว ยังจัดรูปลักษณะการถือครองที่ดินเสียใหม่ และจัดระบบการจัดการใช้ประโยชน์ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดก็ตาม กฤษฎาหมายฉบับนี้ก็มีมุ่งที่จะจัดการการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์มากที่สุด จัดการน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเท่านั้น

จากที่กล่าวมาหากพิจารณาถึงหลักกฤษฎาหมายทั่วไป และหลักกฤษฎาหมายเฉพาะเรื่องดังกล่าวแล้ว กฤษฎาหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำของไทยในปัจจุบัน มีข้อจำกัดอยู่เพียงการจัดการน้ำ ในด้านป้องกัน

ความขัดแย้งของเกษตรกรเจ้าของที่ดินผู้ต้องการใช้น้ำจากแหล่งน้ำธรรมชาติและให้อำนาจรัฐในการดำเนินงานด้านการชลประทานในแง่ของการเพิ่มปริมาณแหล่งน้ำหรือการกระจายน้ำชลประทาน ในแง่ของการจัดการในด้านอุปทาน (supply of water) เท่านั้น มิได้มีบทบาทยุติที่มุ่งจัดการน้ำในแง่ของการจัดการอุปสงค์ (demand of water) ด้วยวิธีการจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำ จึงไม่สามารถแก้ไขวิกฤตการณ์การใช้น้ำเพื่อการเกษตรในปัจจุบัน ที่ต้องการการจัดการที่เหมาะสมทั้งอุปสงค์ (demand) และอุปทาน (supply) ได้ ซึ่งการจัดการลุ่มน้ำนั้นต้องการกฎหมายในลักษณะของการให้อำนาจรัฐในการบังคับจัดการเพื่อลดความต้องการของการใช้น้ำ (demand of water) ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่สามารถจัดหาน้ำให้ได้ตามความต้องการใช้น้ำของชุมชน แต่ในกฎหมายปัจจุบันนั้นมีข้อจำกัด ไม่สามารถให้รัฐใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อการจัดการดังกล่าวได้ ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายที่มีอยู่ทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายที่เกี่ยวกับการชลประทานทั้งหมด ยังคงรับรองถึงสถานะของทรัพยากรน้ำว่าเป็นทรัพยากรที่ประชาชนทุกคนสามารถหยิบฉวยเอาได้ หรือสามารถเข้าถึงเอาโดยเสรี (open access) ซึ่งหากไม่จำกัดสถานะของทรัพยากรน้ำดังกล่าวให้มีสถานะเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐแล้ว การจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำที่มีประสิทธิภาพก็คงจะเกิดขึ้นไม่ได้

ดังนั้น การจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำ (watershed management) จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาใหม่ รองรับถึงกรรมสิทธิ์ในน้ำให้เป็นของรัฐ ประชาชนเป็นเพียงผู้ได้รับสิทธิ์ในการใช้น้ำเท่านั้น ประกอบกับกฎหมายจะต้องกำหนดถึงวิธีการในการจัดการน้ำโดยละเอียด ตั้งแต่ขั้นวางแผนการจัดการลุ่มน้ำจนถึงขั้นปฏิบัติการจัดการกับอุปทาน (supply) และอุปสงค์ (demand) ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำ (watershed management) การบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่เพื่อจัดการน้ำตามแนวทางดังกล่าวจึงไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล “ประมวลกฎหมายน้ำ” ซึ่งบรรจุแนวทางดังกล่าวไว้ จึงเป็นทางออกที่เหมาะสมของข้อจำกัดกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน

5.2 กฎหมายกลุ่มที่สอง ที่เกี่ยวข้องในเชิงการจัดการดินและที่ดิน ประกอบด้วย

- ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497
- พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511
- พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517
- พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526

จะเห็นได้ว่ากฎหมายกลุ่มที่สองนี้ จะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการดินและที่ดินในแต่ละด้าน ซึ่งในปัจจุบันขาดการประสานงานที่เหมาะสม (good co - ordination) และขาดการวางแผนที่ดี (good planning) ไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่จะกำหนดให้มีการประสานงานในภาพที่ชัดเจนได้ มีเพียงมาตรการทางนโยบาย คือ “นโยบายที่ดินแห่งชาติ” ที่ไม่สามารถกำกับการจัดการดินและที่ดินให้

ประสานสอดคล้องกันเป็นรูปธรรมชัดเจนได้ หากมีแผนแม่บทในการจัดการดินและที่ดิน โดยบัญญัติ เป็นกฎหมายแผนแม่บทในการใช้ที่ดิน โดยรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าด้วยกันและให้มีกระทรวงหรือ ทบวงทรัพยากรที่ดินเป็นผู้ดำเนินการตามแผนแม่บทดังกล่าว จะทำให้มีการจัดการที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เหมาะสมกับสถานการณ์ความเสี่ยงโทรมของทรัพยากรที่ดินในปัจจุบัน



8. ปัญหาความซ้ำซ้อนของการใช้กฎหมายและหน่วยงานราชการ

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมในประเทศไทย ในปัจจัยหลักที่สำคัญ คือการจัดการน้ำ การจัดการดิน และการพัฒนาที่ดิน มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาจัดการใน แต่ละด้านเป็นจำนวนมาก หน่วยงานที่ดำเนินการในการพัฒนาต่าง ๆ หลายหน่วยงานปฏิบัติใน ลักษณะซ้ำซ้อน ทับกันไปมา โดยอ้างกฎหมายหรือระเบียบที่ให้อำนาจคนละฉบับ ซึ่งหากขจัดความ ซ้ำซ้อนของการใช้กฎหมาย และหน่วยงานราชการต่าง ๆ โดยให้หน่วยงานเดียวทำงานด้านเดียวจะ ก่อให้เกิดประโยชน์แก่การดำเนินงานพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมเป็นอย่างมาก แยกข้อดี - ข้อเสีย ได้ดังนี้

ข้อดี

- 1) ลดความสิ้นเปลืองของงบประมาณของรัฐ ในการกระจายงบประมาณในด้านเดียวกันให้ หลายหน่วยงาน ซึ่งบางหน่วยงานอาจไม่มีความถนัดในการปฏิบัติงานด้านนั้น ๆ แต่ต้องสงวนสิทธิใน การของงบประมาณเอาไว้ เพื่อจะได้แปลงงบประมาณเพื่อใช้ในกิจการอื่น ที่เป็นงานหลักของหน่วยงานคน
- 2) ลดการใช้บุคลากรอย่างฟุ่มเฟือย และการใช้เครื่องมือเพิ่มขึ้น
- 3) ขจัดความสับสนของประชาชน ในการติดต่อกับทางราชการหรือการมีส่วนร่วมกับทางราชการ เพราะประชาชนจะสามารถเข้าใจได้ว่าหากต้องการติดต่อหน่วยงานด้านใดก็จะมีเพียงหน่วยงานเดียว ที่ปฏิบัติงานด้านนั้น
- 4) การพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมในด้านต่าง ๆ จะสามารถดำเนินงานไปในแนวทางเดียวกันได้
- 5) ลดปัญหาการเกี่ยงหน้าที่รับผิดชอบในกรณีการดำเนินงานในลักษณะเป็นการแก้ปัญหของ ส่วนราชการที่ดำเนินงานเรื่องเดียวกัน ที่มักจะเกี่ยงว่าเป็นหน้าที่ของหน่วยงานอื่น
- 6) แก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำจากผลประโยชน์เกษตรกรที่ได้รับจากการจัดการของหน่วยงาน ราชการคนละประเภท ซึ่งปัจจุบันจะได้รับประโยชน์แตกต่างกัน แล้วแต่หน่วยงานใดเป็นผู้ดำเนินการ

ข้อเสีย

- 1) ขาดข้อเปรียบเทียบ ของการดำเนินงานในลักษณะเดียวกัน
 - 2) การดำเนินงานโดยหน่วยงานเดียว จะ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาเฉพาะในบางพื้นที่ได้
- จะเห็นได้ว่า หากขจัดความซ้ำซ้อนของการใช้กฎหมายและหน่วยงานราชการในการพัฒนา พื้นที่เกษตรกรรมแต่ละด้านแล้ว จะก่อให้เกิดผลดีมากกว่าผลเสีย ซึ่งในปัจจุบันความซ้ำซ้อนของการใช้ กฎหมายและหน่วยงานราชการในการพัฒนาแต่ละด้านนั้นมีอยู่เป็นจำนวนมาก ในด้านการจัดการน้ำมี

หน่วยงานราชการที่ดำเนินงานทั้งสิ้นประมาณ 30 หน่วยงาน ภายใต้กระทรวงต่าง ๆ 8 กระทรวง มีกฎหมายหลัก ๆ ที่เกี่ยวข้อง 7 ฉบับ และในด้านการจัดการดินและที่ดินมีหน่วยราชการดำเนินงานทั้งสิ้นประมาณ 24 หน่วยงาน ภายใต้กระทรวงต่าง ๆ 7 กระทรวง มีกฎหมายหลัก ๆ ที่เกี่ยวข้อง 12 ฉบับ ซึ่งงานหลักในการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมในแต่ละด้านที่ดำเนินงานในลักษณะซ้ำซ้อนกันทั้งการใช้กฎหมายและหน่วยงานราชการที่เห็นได้ชัด แยกตามลักษณะงาน ดังนี้

6.1 การจัดการแหล่งน้ำ

จากการที่ประเทศไทย มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรอยู่เป็นจำนวนมาก มีกฎหมายและข้อบังคับอยู่มากมาย นอกจากนี้องค์การบริหารจัดการน้ำในรูปของนโยบายในการจัดการน้ำเป็นภาพรวมของประเทศยังไม่ชัดเจน จึงก่อให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในการใช้กฎหมายและส่วนราชการอยู่เสมอ

ความซ้ำซ้อนที่เห็นได้ชัดคือ ส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรมชลประทาน ในขณะที่หน่วยงานดังกล่าวเป็นหน่วยงานหลักในการจัดสรรน้ำ แต่ความสามารถในการจัดการน้ำของกรมชลประทานถูกจำกัดเป็นอย่างมาก ด้วยอุปสรรคจากการที่มีหน่วยราชการมากมายที่มีส่วนในการจัดสรรน้ำ และในขณะเดียวกันเป็นผู้ใช้น้ำด้วยตัวเองอีกฐานะหนึ่งด้วย เท่าที่ผ่านมา กรมชลประทานมีหน้าที่หลักในการจัดหาน้ำให้แก่ผู้ใช้น้ำทุกกลุ่ม รวมทั้งหน่วยงานราชการ แต่กรมชลประทานไม่อาจจะกำหนดนโยบายของตนกับหน่วยงานอื่นได้ แต่กลับต้องตกเป็นฝ่ายปฏิบัติตาม คำขอของหน่วยงานอื่น ๆ เป็นหลัก เนื่องจากหน่วยงานของราชการที่จัดการน้ำเพื่อการเกษตรที่มีอยู่เป็นจำนวนมากนั้น ต้องการนำน้ำจากระบบชลประทานไปใช้ในกิจการหรือโครงการพัฒนาแหล่งน้ำของหน่วยงานตน โดยอาศัยกฎหมายและระเบียบที่ใช้อำนาจแก่หน่วยงานตน โดยไม่ได้มีการประสานงานของปริมาณการใช้น้ำกับปริมาณน้ำที่มีอยู่โดยภาพรวมเสียก่อน ตัวอย่างเช่น ในช่วงต้นฤดูแล้งของทุกปี กรมชลประทานก็จะต้องมีภาระในการจัดหาน้ำให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ และการประปานครหลวง เมื่อปริมาณในลุ่มน้ำเจ้าพระยาลดลง ความต้องการของหน่วยงานทั้งสองก็เพิ่มมากขึ้น อันเป็นปัญหาประการหนึ่งของการขาดแคลนน้ำในภาคการเกษตร

อีกตัวอย่างหนึ่ง กรณีที่หน่วยงานราชการที่ดำเนินการพัฒนาชนบทเช่น สำนักงานพัฒนาชนบท (ร.พ.ช.) จะมีการดำเนินงานในลักษณะของการสร้างคูน้ำสายซอยเข้าไปในพื้นที่เกษตร เพื่อจุดประสงค์ในการพัฒนาชนบทในด้านการอุปโภคและบริโภคและในด้านการเกษตร อันอาจก่อให้เกิดผลกระทบกับปริมาณการใช้น้ำโดยภาพรวม ซึ่งกรมชลประทานเป็นผู้มีหน้าที่ในการ จัดสรรปริมาณน้ำกับความต้องการใช้น้ำในภาพรวมของประเทศ

จากตัวอย่างดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การจัดการน้ำหรือแหล่งน้ำ โดยหน่วยงานของราชการเป็นจำนวนมากนั้น จะก่อให้เกิดปัญหาในการจัดสรรจัดการน้ำที่เป็นภาพรวมได้ หากได้มีการขจัดความซ้ำซ้อนของการใช้กฎหมายและหน่วยงานราชการที่ทำหน้าที่ดังกล่าวให้หมดไป จะเอื้ออำนวยให้ทราบ

ถึงปริมาณความต้องการน้ำ (demand) และปริมาณน้ำที่มีอยู่หรือจัดหาได้ (supply) อย่างแท้จริง อันจะก่อให้เกิดข้อมูลที่แท้จริงเพื่อการวางแผนจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำต่อไป

6.2 การจัดการน้ำในระดับไร่นา

การจัดการน้ำในระดับไร่นา ได้มีขอบเขตอยู่ในตัวเองอยู่แล้ว คือหมายถึงในระดับไร่นาหรือแปลงเพาะปลูกของเกษตรกรซึ่งเป็นที่สำหรับผลิตพืชผลทางการเกษตรการจัดการน้ำชลประทานในไร่นาจึงน่าจะหมายถึงการจัดการในเรื่องการส่งน้ำ การแพร่กระจายน้ำ ควบคุมตรวจวัดปริมาณน้ำ เพื่อให้แก่พืชตามจำนวน ระยะเวลา และสถานที่ที่ต้องการอย่างมีประสิทธิภาพตลอดจนรวมถึงการระบายน้ำส่วนที่เกินความต้องการของพืชออกจากแปลงเพาะปลูกเพื่อเพิ่มผลผลิตโดยผสมผสานกับการดำเนินการด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น สถาบันเกษตรกร ผู้ใช้น้ำ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งสนับสนุนเพื่อทำการเกษตรแผนใหม่ที่เน้นการเกษตรแบบยั่งยืนด้วย

การจัดการน้ำในระดับไร่นา ถือได้ว่าเป็นการพัฒนาการจัดการน้ำที่มีประสิทธิภาพที่สุด สูญเปล่าน้อยที่สุด ลดความชุ่มเปียกในการใช้น้ำเพื่อการเกษตรได้ดีที่สุด อันก่อให้เกิดผลเป็นการลดอัตราการใช้น้ำเพื่อการเกษตรโดยส่วนรวม ซึ่งถ้าหากได้มีการพัฒนาการจัดการน้ำในระดับไร่นา ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการจัดการลุ่มน้ำ จะก่อให้เกิดการจัดการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

แต่ในปัจจุบันการดำเนินงานจัดการน้ำในระดับไร่นามีหลายหน่วยงานที่ดำเนินงานในเรื่องนี้ แต่มีหน่วยงานหลักที่สำคัญ 2 หน่วยงาน คือ งานคันและคูน้ำ โดยกรมชลประทาน อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505 และงานจัดรูปที่ดิน โดยสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ทั้งสองหน่วยงาน จะดำเนินการจัดการน้ำในระดับไร่นาด้วยวิธีการและความถนัด อาศัยอำนาจตามกฎหมายของตน ในบริเวณพื้นที่ที่มีระบบชลประทานหลัก (main system) ซึ่งในปัจจุบันมีพื้นที่ที่ได้จัดสร้างระบบชลประทานหลักประมาณ 21.7 ล้านไร่

งานคันและคูน้ำ ตามพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ.2505 นั้น หากพิจารณาวัตถุประสงค์ของกฎหมายแล้วจะเห็นได้ว่า เป็นการให้อำนาจรัฐโดยกรมชลประทานในการกำหนดขอบเขตที่ต้องการให้เกษตรกรเจ้าของที่ดินดำเนินการด้วยตนเองใน 2 ลักษณะ

- จัดทำคันน้ำ เพื่อเก็บกักน้ำไว้ใช้ในการเพาะปลูก และประโยชน์ในการจัดสรรน้ำของภาครัฐ โดยให้เกษตรกรต้องจัดทำคันน้ำในลักษณะมั่นคงและสามารถเก็บกักน้ำไว้เหนือระดับพื้นดินได้ไม่ต่ำกว่าสี่สิบเซนติเมตรและไม่สูงกว่าสามสิบเซนติเมตร ภายในกำหนดเวลา 2 ปี หากทำไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว อธิบดีกรมชลประทานมีอำนาจสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการเอง โดยให้เจ้าของที่ดินออกค่าใช้จ่าย (มาตรา 5,6 และ 7)

- จัดทำคูน้ำ เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์จากโครงการชลประทานอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว โดยให้เกษตรกรต้องจัดทำคูน้ำตามแผนผังที่อธิบดีกรมชลประทานกำหนด ภายใน

กำหนดเวลา 2 ปี หากทำไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว อธิบดีกรมชลประทานมีอำนาจสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการเอง โดยให้เจ้าของที่ดินออกค่าใช้จ่าย (มาตรา 9.10 และ 11)

ปัจจุบันได้มีการใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าว ในกรณีลักษณะของการจัดทำคูน้ำเท่านั้น ซึ่งเน้นหนักในการจัดทำคูน้ำเพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์จากโครงการชลประทานในลักษณะการจัดการน้ำในระดับไร่นา โดยอธิบดีกรมชลประทานสั่งให้เจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำเสียเอง โดยใช้งบประมาณของแผ่นดิน และมีได้เก็บเงินค่าใช้จ่ายจากเจ้าของที่ดินทั้งนี้เพื่อให้การจัดทำคูน้ำสำเร็จตามจุดประสงค์ในการใช้น้ำโครงการชลประทานเร็วยิ่งขึ้น (มาตรา 13) งานคูน้ำลักษณะนี้ จะเป็นงานในลักษณะเพียงสร้างคูน้ำช่วยแพร่กระจายจากตัวคลองส่งน้ำสายหลักไปยังพื้นที่เพาะปลูก โดยมีระยะห่างของคูแต่ละด้านประมาณ 400-500 เมตร แล้วให้เกษตรกรเจ้าของที่ดินรับน้ำผ่านแปลงกันภายในแต่ละแฉกส่งน้ำ ซึ่งเป็นการจัดการน้ำในระดับไร่นาที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้น้ำไม่เต็มที่ มีอัตราของการระเหยหรือรั่วซึมของน้ำสูง ไม่เหมาะสมกับการจัดการน้ำในไร่นาในปัจจุบัน

งานจัดรูปที่ดิน ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 เป็นงานที่ประณีตและอำนวยความสะดวกเรื่องน้ำและอื่น ๆ ได้ดีกว่างานตามโครงการคันและคูน้ำที่ได้เคยดำเนินการมาแล้วในระยะก่อนที่จะพัฒนาถึงขั้นจัดรูปที่ดิน ซึ่งงานคันและคูน้ำเพียงแต่ก่อสร้างคูส่งน้ำช่วยแพร่กระจายน้ำจากตัวคลองส่งน้ำไปยังพื้นที่เพาะปลูกเท่านั้น การพัฒนาโดยการจัดรูปที่ดินนั้นมีสิ่งอำนวยความสะดวกได้ดีกว่างานคันและคูน้ำ ดังนั้นค่าลงทุนจึงสูงกว่า และเกษตรกรเจ้าของที่ดินจะต้องมีส่วนร่วมออกค่าใช้จ่ายนอกเหนือจากการที่รัฐบาลได้ออกเงินอุดหนุนให้ส่วนหนึ่ง

เพื่อให้การพัฒนาแปลงเพาะปลูกโดยการจัดรูปที่ดินเป็นไปโดยเหมาะสมกับสภาพภูมิประเทศ ลักษณะแปลงเพาะปลูกเดิม สภาพน้ำ ค่าลงทุน และผลตอบแทนที่จะได้รับ จึงได้แบ่งระดับของการพัฒนาเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

ประเภทที่ 1 ประเภทพัฒนาสมบูรณ์แบบ (Intensive Model) เป็นการพัฒนาโดยมีการจัดรูปแปลงใหม่ เนื่องจากรูปร่างแปลงเดิมเล็กมากและไม่เป็นระเบียบ มีคูส่งน้ำ คุระบายน้ำ และทางลำเลียงมีลักษณะเป็นแนวตรงและผ่าน ทุกแปลง ตลอดจนมีการปรับระดับพื้นดินภายในแปลงด้วย

ประเภทที่ 2 ประเภทพัฒนาบางส่วน (Extensive Model) เป็นการพัฒนาโดยไม่มีการจัดรูปแปลงใหม่ เนื่องจากรูปร่างแปลงเดิมมีขนาดเหมาะสมและเป็นระเบียบคืออยู่แล้ว คูส่งน้ำ คุระบายน้ำ และถนนทางลำเลียงวางไปตามแนวของเขตของแปลงเดิม และมีการปรับระดับพื้นดินภายในแปลงบ้างตามความจำเป็น บางกรณีอาจจะไม่ต้องปรับระดับพื้นดินภายในแปลงเลย

การพัฒนาที่ดินโดยการจัดรูปที่ดินทั้งสองประเภทดังกล่าวแล้วนั้นทุกแปลงจะได้รับน้ำและแปลงที่ได้รับน้ำโดยตรงจากคูส่งน้ำจะมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 ของจำนวนแปลงที่ดินทั้งหมดที่ออกแบบแต่ละแห่ง ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 30 อาจจะได้รับน้ำโดยผ่านแปลงอื่นหรือโดยวิธีอื่นใด ทั้งนี้แล้วแต่สภาพภูมิประเทศและเหตุผลอื่น ๆ ประกอบกัน แต่โดยปกติแล้ว การจัดรูปที่ดินในประเภทที่ 1 ทุกแปลงจะได้รับน้ำโดยตรงจากคูส่งน้ำ

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่า การจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 เป็นงานจัดการน้ำในระดับไร่นาที่มีประสิทธิภาพมากกว่า งานคันและคูน้ำ ตามพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505 และการจัดรูปที่ดินยังเป็นการจัดการที่ดินให้สมควรใช้ประโยชน์ที่ดินได้เต็มที่ไปพร้อม ๆ กันด้วย แต่เนื่องจากการจัดการน้ำในระดับไร่นาจะต้องดำเนินการเป็นโครงการที่ต่อเนื่องจากระบบชลประทานหลัก (main system) ซึ่งกรมชลประทานรับผิดชอบดูแลอยู่ กรมชลประทานจึงมักจะดำเนินงานในลักษณะงานคูน้ำ มากกว่าที่จะส่งพื้นที่ดังกล่าวให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรฯ ดำเนินงานจัดรูปที่ดิน ดังจะเห็นได้จากพื้นที่โครงการชลประทานหลักมีทั้งสิ้นประมาณ 21.7 ล้านไร่ แต่งานจัดรูปที่ดินได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 จนถึงปัจจุบันเพียง 1.7 ล้านไร่

ดังนั้นหากจัดความซ้ำซ้อนของการใช้กฎหมายและหน่วยงานราชการดังกล่าว โดยให้มีการดำเนินงานจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินฯ เพียงลักษณะเดียวในเขตพื้นที่ชลประทานสายหลักทั้งหมด จะก่อให้เกิดการจัดการน้ำในไร่นาที่เหมาะสม อีกทั้งยังเป็นการจัดการที่ดินที่มีประสิทธิภาพอีกด้วย

6.8 การจัดที่ดินในที่ดินของรัฐ

การดำเนินงานจัดที่ดินในปัจจุบัน ดำเนินงานโดยหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐหลายแห่ง โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายหลายฉบับแตกต่างกัน เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานราชการหลายแห่งที่จัดที่ดินให้แก่ราษฎร โดยอาศัยอำนาจมติคณะรัฐมนตรีหรือโดยได้รับมอบหมายมาจากหน่วยงานอื่น ๆ

การจัดที่ดินของหน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าว มักจะมีวัตถุประสงค์โดยทั่วไปหลายอย่างที่คล้ายคลึงกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการยกระดับรายได้และมาตรฐานการครองชีพของเกษตรกรอย่างไรก็ตาม เมื่อศึกษาวัตถุประสงค์เหล่านี้โดยรายละเอียดแล้ว จะเห็นความแตกต่างกันบ้างในทางปฏิบัติการจัดที่ดินได้ดำเนินการในหลายรูปแบบ และประสบความสำเร็จในระดับต่าง ๆ กัน เช่น กรมประชาสงเคราะห์ในชั้นแรกมีวัตถุประสงค์ที่จะย้ายผู้อาศัยในเขตเมืองซึ่งส่วนใหญ่เป็นครอบครัวที่มีรายได้ต่ำ ไปตั้งถิ่นฐานในพื้นที่ว่างเปล่าแห่งใหม่ แต่ต่อมาในระยะหลังก็เหลือเพียงการดำเนินการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ซึ่งเดือดร้อนเนื่องจากที่ทำกินถูกน้ำท่วมเนื่องจากการสร้างเขื่อนและในกรณีของการจัดที่ดินเพื่อความมั่นคงของชาติ สำหรับกรมที่ดินนั้นจะเห็นว่างานส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับผู้เป็นเจ้าของที่ดิน และการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ดังนี้ เป็นต้น

จากการที่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหลายฉบับจึงมีหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการหลายหน่วยงานตามไปด้วย ดังนี้

การจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

การจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

ก) การจัดที่ดินผืนใหญ่ ได้แก่ การจัดที่ดินของรัฐซึ่งมีเนื้อที่ตั้งอยู่ติดต่อกันตั้งแต่ 1,000 ไร่ขึ้นไป ก่อนนำไปจัดต้องสำรวจข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้น ๆ และจัดทำโครงการเสนอขออนุมัติต่อคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ เมื่อคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติอนุมัติแล้วจึงดำเนินการต่อไปได้ การจัดที่ดินดังกล่าวเป็นการจัดที่ดินตาม มาตรา 27 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ปัจจุบันการจัดที่ดินผืนใหญ่ได้ถูกยกเลิกไปโดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ วันที่ 22 มิถุนายน 2525

ข) การจัดที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย ได้แก่ การจัดที่ดินของรัฐ ซึ่งมีเนื้อที่ต่ำกว่า 1,000 ไร่ลงมา ตั้งอยู่กระจัดกระจายไม่ติดต่อกัน หรือที่หัวไร่ปลายนาของราษฎร เป็นการจัดให้ทำประโยชน์และขยายพื้นที่เกษตรออกไป การจัดที่ดินดังกล่าว เป็นการจัดที่ดินตาม มาตรา 33 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

การจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินนี้รับผิดชอบดำเนินงานโดยกรมที่ดินภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติที่ตั้งขึ้นตามมาตรา 14 และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 20 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนี้

- (1) วางนโยบายการจัดที่ดิน เพื่อให้ประชาชนมีที่ดินสำหรับอยู่อาศัยและหาเลี้ยงชีพตามควรแก่อัตภาพ
- (2) วางแผนการถือครองที่ดิน
- (3) สงวนและพัฒนาที่ดินเพื่อจัดให้แก่ประชาชน
- (4) สงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ ซึ่งมีได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง เพื่อให้ประชาชนให้ประโยชน์ร่วมกัน
- (5) อนุมัติโครงการจัดที่ดินของทบวงการเมือง
- (6) ควบคุมการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายนี้และกฎหมายอื่น
- (7) ปฏิบัติการเกี่ยวกับที่ดินตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย
- (8) มอบหมายให้ทบวงการเมืองที่เกี่ยวข้องดำเนินการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งในมาตรานี้ แทนคณะกรรมการ ได้ตามที่เห็นสมควร
- (9) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น
- (10) วางระเบียบหรือข้อบังคับกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดที่ดิน หรือเพื่อกิจการอื่นตามประมวลกฎหมายนี้

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติในปัจจุบันส่วนใหญ่จำเป็นเรื่องเกี่ยวกับการวางนโยบายการจัดที่ดิน อนุมัติโครงการและควบคุมการจัดที่ดินของหน่วยราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดที่ดินตามกฎหมายต่าง ๆ เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่วางแผนการถือครองที่ดินเพื่อให้เกิดผลดีแก่เศรษฐกิจและสังคม สงวนและพัฒนาที่ดินเพื่อจัดให้แก่ประชาชน สงวนหรือหวงห้ามที่ดินเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการ

เกี่ยวกับที่ดินตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะพิจารณามอบหมายเป็นเรื่อง ๆ ไป ปัจจุบันได้มอบหมายแล้วรวม 4 เรื่อง คือ

- 1) ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 มอบหมายให้จัดการพื้นที่ที่จำแนกออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้ถาวรว่าพื้นที่ใดควรมอบให้หน่วยงานใดรับไปดำเนินการตามกฎหมาย
- 2) ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2527 มอบหมายให้พิจารณาเรื่องถอนสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์เพื่อนำไปจัดให้แก่ประชาชน
- 3) ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2529 มอบหมายให้ควบคุมการจัดที่ดินของหน่วยงานที่ดำเนินการจัดที่ดินตามกฎหมาย
- 4) ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2530 มอบหมายให้พิจารณาคำเนิการกำกับดูแลนโยบายที่ดินของชาติ⁵

กรมที่ดินโดยกองจัดที่ดินจะเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดที่ดิน ซึ่งได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ เพื่อจัดที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้แก่ประชาชนผู้ไม่มีที่ดินอยู่อาศัยและทำกินเป็นของตนเอง หรือมีแต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบอาชีพเพื่อเลี้ยงตนและครอบครัว หรือบุคคลที่ไร้อาชีพให้ได้มีที่อยู่อาศัยและที่ทำกินเป็นหลักแหล่ง ตลอดจนพัฒนาอาชีพทางด้านการเกษตรและวางแผนนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาชาวนาชาวไร่

ดังนั้น การจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน จึงเป็นต้นแบบของการจัดที่ดินในที่ดินของรัฐ โดยมีจุดประสงค์สำคัญเพื่อต้องการช่วยเหลือประชาชนที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินแต่ไม่เพียงพอแก่การครองชีพ ให้มีที่ดินทำกินเพื่อการประกอบอาชีพ แต่กฎหมายดังกล่าว ก็ยังไม่ได้มีการบังคับใช้เพื่อการจัดที่ดินของรัฐในทุกพื้นที่ มีการหยิบยกเอากฎหมายอื่นหรือมติคณะรัฐมนตรี มาใช้เพื่อการจัดที่ดินของรัฐเช่นเดียวกับประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งบางครั้งนำเอากฎหมายอื่นมาบังคับใช้กับการจัดที่ดินของรัฐ ทั้ง ๆ ที่กฎหมายมิได้มีเจตนารมณ์หรือบทบัญญัติสนับสนุนอำนาจในการจัดที่ดินของรัฐแต่อย่างใด รัฐผู้เลือกใช้กฎหมายอื่นในการจัดที่ดินนั้นหวังเพียงเพื่อต้องการผลบังคับทางกฎหมายที่มีสภาพเด็ดขาดในด้านการให้กรรมสิทธิ์ที่ดิน มากกว่าในประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น กล่าวคือ รัฐมิต้องการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่ประชาชนในบางพื้นที่ที่ต้องการจะสงวนหรือคุ้มครองเอาไว้ ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลในด้านสงวนไว้เพื่อการเกษตร หรือเหตุผลอื่น จึงไม่สามารถใช้การจัดที่ดินตามกระบวนการของประมวลกฎหมายที่ดินได้ เพราะสิทธิที่ได้รับจากประมวลกฎหมายที่ดิน คือ สิทธิครอบครองและกรรมสิทธิ์โดยได้รับเอกสารสิทธิคือหนังสือรับรองการทำประโยชน์และโฉนดที่ดินตามลำดับ แต่รัฐเพียงต้องการให้สิทธิในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเท่านั้น ซึ่งประมวลกฎหมายที่ดินไม่ได้ให้สิทธิในลักษณะนี้ รัฐจึงบังคับใช้กฎหมายอื่นในการจัดที่ดินแทนประมวลกฎหมายที่ดินเพียงเพื่อให้ประชาชนมี

⁵ กรมที่ดิน, กองงานเลขาธิการคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ, ประมวลมติของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติในรอบสิบปี (พ.ศ. 2526-พ.ศ. 2535) (กรุงเทพมหานคร: บริษัท บพิตรการพิมพ์ จำกัด 2536) หน้า 17

เพียงสิทธิในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวมา โดยมีได้คำนึงถึงเจตนารมณ์ หรือบทบัญญัติที่สนับสนุนอำนาจในการจัดที่ดินแต่ประการใด

แต่อย่างไรก็ดี การจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ก็มุ่งที่จะกระจายนโยบายการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ครอบครองในที่ดินป่าเสื่อมโทรมที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้มีมติให้กรมที่ดินดำเนินการจัดที่ดิน ได้มีเอกสารสิทธิที่ถูกต้องเพื่อป้องกันมิให้มีการบุกรุกพื้นที่ป่าต่อไป มิได้มีบทบัญญัติของกฎหมายหรือมติของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติในการพัฒนาพื้นที่ที่ได้จัดให้เกษตรกรไปแล้วสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเต็มที่ไม่ว่าจะเป็นการวางแผนการใช้ที่ดิน การจัดรูปที่ดิน ตลอดจนการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมรูปแบบอื่นแต่อย่างใด แม้ในการจัดที่ดินในลักษณะจัดที่ดินพื้นที่ใหญ่ จะได้มีการจัดสร้างสาธารณูปโภค เช่น อ่างเก็บน้ำ ทางลำเลียงในไร่นาอยู่บ้างก็ดี แต่เป็นการจัดสร้างสาธารณูปโภคเพื่อการดำรงชีพเท่านั้น มิได้มีการพัฒนาที่ดินอย่างเป็นระบบในพื้นที่ที่ได้รับการจัดที่ดินนั้นเกษตรกรสามารถใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรเพียงพอแก่การครองชีพ อันเป็นสาเหตุที่จะไม่ต้องขายที่ดินหรือเปลี่ยนสิทธิในที่ดินแล้วไปบุกรุกที่ป่าต่อไป

การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

ในปี พ.ศ. 2511 มีการตราพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ออกใช้บังคับในวันที่ 20 มิถุนายน 2511 ด้วยเหตุผลที่ว่า พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช 2485 และพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2504 ที่ใช้อยู่ก่อนหน้านั้นไม่เหมาะสมแก่กาลสมัย และต้องการนำบทบัญญัติที่ใช้อยู่ร่วมกันได้ ซึ่งเคยกำหนดแยกไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง หรือนิคมเกษตรกรรม และนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ต่าง ๆ นั้น มารวมไว้ในพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพฉบับใหม่นี้เสียด้วยกัน ส่วนพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งนิคมที่จะมีขึ้นในโอกาสต่อไปนั้น ต้องการให้มีแต่เพียงการกำหนดประเภทนิคมและแผนที่กำหนดแนวเขตที่ดินที่จะจัดตั้งนิคมเท่านั้น

อันที่จริง ตั้งแต่ได้มีกฎหมายจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 เป็นต้นมาการจัดที่ดินของรัฐโดยปล่อยให้มีการจับจองอย่างอิสระเช่นที่กฎหมายที่ดินในระยะแรก ๆ ควรจะได้ยกเลิกกันไปแล้วหรือไม่ก็ควรจำกัดให้จับจองอิสระได้เฉพาะในเขตที่เห็นว่าเหมาะสมกับแผนการใช้ที่ดินเท่านั้น แต่แนวความคิดนี้ก็ดูจะไม่ได้เข้าอยู่ในความคิดของนักกฎหมายเท่าใดนัก เพราะการจับจองโดยอิสระก็ยังคงมีกันต่อไป แม้เมื่อได้ตราพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ออกใช้บังคับแล้ว แนวความคิดดังกล่าวและแนวความคิดในอันที่จะรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดที่ดินไว้ในที่เดียวกัน และเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันก็ยังหาไม่ ทั้งนี้ได้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดินโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 334 (พ.ศ. 2515) ให้ขยายการห้ามโอนที่ดินหลังจากได้กรรมสิทธิ์เวลา 5 ปี มาเป็น 10 ปี ตามมาตรา 31 แล้วก็ตาม ก็มีได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ให้สอดคล้องกันแต่อย่างใด งานจึงเป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำ

สำหรับงานในการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ได้เริ่มแยกงานออกเป็นสองประการ คือ

(ก) นิคมสร้างตนเองซึ่งมุ่งจัดที่ดินให้แก่ประชาชนเพียงอย่างเดียว และให้ประชาชนช่วยเหลือตนเอง รัฐบาลมีโครงการช่วยเหลือบ้างตามที่เห็นสมควร

(ข) นิคมสหกรณ์ ซึ่งกฎหมายบังคับให้จัดตั้งสหกรณ์ขึ้นในนิคมเพื่อเป็นแกนนำในการบริหารงานของนิคม สมาชิกของนิคมจะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินเมื่อได้ทำประโยชน์ตามที่กำหนด และได้รับความเห็นชอบจากสหกรณ์นั้นแล้วด้วย (มาตรา 40)

การปรับปรุงกฎหมายในปี พ.ศ. 2511 นี้ อาจกล่าวได้ว่า กลับมีการนำเอาการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนตามปกติที่ประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติไว้เข้ามารวมอยู่ในกฎหมายที่แก้ไขใหม่นี้ด้วย งานจึงซ้ำซ้อนและทับกันไปมา จริงอยู่ในการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนนั้น ไม่จำเป็นจะต้องมีการจัดตั้งสหกรณ์ควบคู่กันด้วยเสมอไป เพราะถ้าเป็นบริเวณที่โครงสร้างการเกษตรอยู่แล้ว หรือรัฐบาลยังไม่มีการจัดทำโครงการนั้นได้ ก็อาจจำเป็นต้องจัดที่ดินให้ไปก่อน แต่สภาพโดยทั่วไปในประเทศไทยนั้น โครงสร้างการเกษตรยังไม่เหมาะสมการพัฒนาโครงสร้างบริการสนับสนุนการเกษตรควบคู่กับงานจัดที่ดินนั้นเป็นเรื่องจำเป็น

จะเห็นได้ว่า การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ก็คืองานลักษณะการจัดการที่ดินของรัฐ เช่นเดียวกับที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดไว้นั้นเอง จะมีแตกต่างอยู่บ้างก็คือ มีระบบของสหกรณ์เข้ามาผูกโยงกับระบบการจัดที่ดิน โดยให้ผู้ที่ได้รับสิทธิจากการจัดที่ดินของรัฐเข้ามาเป็นสมาชิกของสหกรณ์ ไม่ว่าจะเป็นนิคมสร้างตนเองของกรมประมงประมงทะเล กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม หรือนิคมสหกรณ์ ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ต้องถูกระบบของสหกรณ์เข้ามาควบคุมสมาชิกผู้ได้รับสิทธิในที่ดินจากการจัดที่ดินของรัฐในด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินในลักษณะตามที่รัฐกำหนด (มาตรา 9) และอีกประการหนึ่งก็เพื่อชดเชยการได้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อเหตุผลในการสงวนและคุ้มครองที่ดินที่ได้รับจากการจัดที่ดินของรัฐ โดยสมาชิกของนิคมสร้างตนเอง และสมาชิกของนิคมสหกรณ์จะได้รับเพียงสิทธิในการเข้าทำประโยชน์ในช่วงแรก คือได้รับเอกสารสิทธิ น.ค. และ ก.ส.น. ตามลำดับให้แก่สมาชิก แต่เมื่อได้เข้าทำประโยชน์ในเวลาตามกฎหมายกำหนดก็จะสามารถออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) และโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ (มาตรา 12 และ 40) ซึ่งเมื่อพิจารณาให้ถี่ถ้วนแล้ว การจัดที่ดินตาม พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพฯ ดังกล่าว ก็คือการจัดที่ดินของรัฐให้แก่ประชาชนผู้ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีแต่ไม่เพียงพอแก่การครองชีพ ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์เดียวกันกับประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น การบังคับใช้กฎหมายเพียงฉบับเดียว โดยจะเลือกพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 หรือประมวลกฎหมายที่ดินมาบังคับใช้ก็ไม่น่าจะได้ผลที่แตกต่างกันมากนัก เพราะประมวลกฎหมายที่ดิน ก็สามารถใช้อำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ในการชดเชยการได้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองได้เช่นกัน

ในทางการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมในที่ดินที่ได้รับจากการจัดที่ดินไม่ว่าจะเป็นการจัดที่ดินในรูปแบบของนิคมสร้างตนเอง หรือนิคมสหกรณ์ก็ตาม ก็มีได้มีบทบัญญัติให้ชัดเจนว่าจะต้องมีการพัฒนาพื้นที่ในนิคมทั้ง 2 แบบนั้นในรูปแบบใด มีเพียงมาตรา 9 ที่ระบุไว้ว่าให้สมาชิกนิคมจะต้องใช้ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในนิคมนั้น เฉพาะเพื่อทำการเกษตรตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี และถ้าหากฝ่าฝืนอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์มีอำนาจสั่งให้สมาชิกนิคมสร้างตนเองออกจากนิคมสร้างตนเองได้ตามมาตรา 28 (1) และอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์มีอำนาจสั่งให้สมาชิกนิคมสหกรณ์ออกจากนิคมสหกรณ์ได้ตามมาตรา 38 (1) เช่นกัน กฎหมายเพียงบังคับให้ผู้ได้รับการจัดที่ดินทำการเกษตรเท่านั้น แต่ไม่มีกฎหมายระบุให้มีมาตรการเสริมในการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมอย่างมีประสิทธิภาพชัดเจน เช่น การวางแผนการใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดิน การจัดรูปที่ดิน อันจะทำให้เกษตรกรผู้ได้รับสิทธิจากการจัดที่ดินดังกล่าว ได้สามารถใช้ประโยชน์พื้นที่ที่ได้รับให้เพียงพอแก่การครองชีพ ซึ่งนำไปสู่การสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมอันมีผลกระทบต่อการจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศเป็นวงกว้าง

การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

เนื่องจากปัญหากระทบกระทั่งระหว่างราษฎรผู้บุกรุกเข้าอยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติกับพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติการตามกฎหมาย รวมทั้งปัญหาความเสื่อมโทรมของพื้นที่ป่าไม้ โดยการริเริ่มโครงการพัฒนาขึ้นมาโครงการหนึ่งเรียกว่า "หมู่บ้านป่าไม้" ซึ่งเป็นการดำเนินงานด้วยการปลูกป่าเสริมควบคู่ไปกับหมู่บ้านป่าไม้ โดยมีเป้าหมายที่สำคัญว่า "ทำอย่างไรที่จะให้ราษฎรที่เข้าไปอยู่อาศัยในพื้นที่ป่าไม้จะอยู่ได้โดยไม่เดือดร้อน และทำอย่างไรจึงจะรักษาป่าไม้ของชาติให้ดำรงคงอยู่โดยไม่ถูกแผ้วถางทำลายอีกต่อไปด้วย" ด้วยเป้าหมายดังกล่าวนี้เมื่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ก็ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ดำเนินการได้ตามที่เสนอเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2518 จากนั้นกรมป่าไม้จึงได้วางแผนงานจัดที่ดินให้แก่ราษฎรในรูปหมู่บ้านป่าไม้ในเขตป่าไม้สงวนแห่งชาติ ซึ่งเสื่อมโทรมและไม่เป็นต้นน้ำลำธาร โดยจัดหาที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และรวบรวมราษฎรที่อยู่กระจัดกระจายให้มาอยู่ในกลุ่มเดียวกันเป็นหมู่บ้านป่าไม้ ซึ่งกรมป่าไม้ได้เริ่มดำเนินงานตามแผนนี้มาตั้งแต่ปีงบประมาณ 2519 เป็นต้นมา

เมื่อได้จัดที่ดินให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์แล้ว กรมป่าไม้จะออกหนังสืออนุญาตเรียกว่า "หนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกิน" (สทก.) โดยที่ดินที่ได้รับหนังสือ สทก. นี้ห้ามนำไปแบ่งแยก หรือโอนสิทธิหรือให้เช่าช่วงทำกิน เว้นแต่ยกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมได้

พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 นี้ ให้อำนาจรัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติให้เป็นป่าเสื่อมโทรม หากป่านั้นยากที่จะกลับฟื้นคืนตามธรรมชาติและให้อำนาจอธิบดีมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือ แก่บุคคลที่ได้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตดังกล่าวอยู่ก่อนวันประกาศเป็นเขตป่าเสื่อมโทรม (ตามมาตรา 16 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507) แต่เพียงให้สิทธิทำกินเท่านั้น กฎหมายมิได้กำหนดให้มีการพัฒนาพื้นที่ที่ได้สิทธิทำกินให้เกิดประโยชน์

สูงสุด เกษตรกรจึงไม่สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างเต็มที่ จึงมีการเปลี่ยนสิทธิในที่ดินให้กับผู้อื่น และเข้าบุกรุกแผ้วถางป่าเพื่อครอบครองต่อไป

การจัดที่ดินตาม พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ก็เช่นกัน วัตถุประสงค์เพื่อต้องการจัดที่ดินของรัฐให้แก่ประชาชนผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีแต่ไม่เพียงพอแก่การครองชีพ เช่นเดียวกับการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน และ พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 แต่เป็นการจัดที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาการกระทบกระทั่งระหว่างผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองที่ไปบุกรุกที่ป่า เพื่อใช้ประกอบอาชีพ กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยวัตถุประสงค์เพื่อต้องการสงวนที่ป่าเอาไว้ ด้วยวิธีการให้เกษตรกรที่บุกรุกนั้นได้สิทธิในการเข้าทำประโยชน์ (ออกเอกสารสิทธิ สทก.) แต่ต้องปลูกป่าเสริมไปกับที่ดินที่ได้รับจากการจัดที่ดินด้วย ซึ่งปัจจุบันก็ไม่สามารถให้มีการปลูกป่าตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้ในคราวแรกเท่าที่ควร งานจัดที่ดินดังกล่าวจึงเป็นเพียงการจัดที่ดินของรัฐด้วยกฎหมายอีกฉบับหนึ่งคือ พระราชบัญญัติ ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เท่านั้น ทั้งที่กฎหมายที่มีอยู่แล้วดังที่ได้กล่าวมาก็สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายเข้าจัดที่ดินในลักษณะที่ต้องการให้เป็นสวนป่าได้ และอาจจะใช้บังคับได้ดีกว่าอีกด้วย

การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

แต่เดิมนั้น ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2475 อันเป็นกฎหมายในการกำหนดสิทธิถือครองและกรรมสิทธิ์ของที่ดินในประเทศไทย มีบทบัญญัติอยู่หมวดหนึ่งซึ่งจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินประเภทต่าง ๆ เอาไว้ตามความจำเป็นเพื่อการประกอบเกษตรกรรม โดยจำกัดการถือครองเอาไว้เพียง 50 ไร่ อาจถือได้ว่าบทบัญญัตินี้เป็นการเริ่มต้นของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย แต่เป็นที่น่าเสียดายที่บทบัญญัติหมวดนี้ได้ถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 45 ลงวันที่ 13 เมษายน พ.ศ. 2502 ซึ่งผลของการยกเลิกทำให้ผู้มีอิทธิพลมีอำนาจ และนายทุนทั้งหลายต่างก็แสวงหาที่ดินไว้เป็นสิทธิของตน และมีเป็นจำนวนมากที่ใช้วิธีฉ้อฉล หรือเอารัดเอาเปรียบเกษตรกรทำให้เกษตรกรประสบภาวะไร้ที่ดินทำกินต้องตกเป็นผู้เช่า บ้างก็เป็นลูกจ้างประกอบเกษตรกรรม เมื่อไม่มีที่ดินทำกินเกษตรกรเหล่านี้ก็บุกรุกทำกินในที่ดินของรัฐ ซึ่งสงวนเอาไว้เพื่อประโยชน์ต่าง ๆ เช่น บุกรุกป่าสงวนบ้าง บุกรุกทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์บ้าง ฯลฯ สิ่งเหล่านี้ก่อให้เกิดปัญหาแก่ประเทศชาติทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และทางการเมือง เป็นอย่างยิ่ง

ปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรเริ่มรุนแรงขึ้น จนรัฐบาลได้เริ่มสนใจและหันมาจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาต่อมา จึงได้มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้น โดยมี การประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เมื่อวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2518 โดยมีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้ดำเนินการตามนโยบาย

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 นั้น เป้าหมายสำคัญอยู่ที่ว่าต้องการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินให้เหมาะสม โดยแบ่งจากผู้ที่ไม่ใช้ที่ดินทำการเกษตรด้วยตนเอง หรือผู้ที่มีที่ดินเกินความจำเป็นไปให้เกษตรกรผู้เช่าผู้ไร้ที่ดินหรือที่ดินน้อย ไม่เพียงพอแก่การทำกินให้มีที่ดินของตนเอง หรือกลุ่มสหกรณ์

จากผลงานการปฏิรูปที่ดิน เท่าที่ผ่านมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 จนถึงปัจจุบัน ได้มีการดำเนินงาน
ดังนี้

ก) การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย สามารถกระจายการถือครองที่ดิน
ของเอกชนจำนวน 378,376 ไร่ ไปให้แก่เกษตรกรผู้เช่าซื้อจำนวน 7,134 ครอบครัว และผู้เช่า 14,182 ครอบครัว

ข) การจัดที่ดินโดยกระจายที่ดินของรัฐไปให้แก่เกษตรกรผู้ปลูก ครอบครองโดยผิดกฎหมาย
และเกษตรกรรายใหม่ จนถึงปี พ.ศ. 2535 รวมกันประมาณ 181,689 ครอบครัว เนื้อที่ประมาณ
3,602,517 ไร่ และในปี พ.ศ. 2536 เพียงปีเดียว อีกประมาณ 4 ล้านไร่ ด้วยนโยบายเร่งรัดปฏิรูปที่ดินของ
รัฐบาล

จะเห็นได้ว่าสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้ดำเนินการตามเจตนารมณ์
ของกฎหมายน้อยมาก ส่วนใหญ่จะเป็นการจัดที่ดินของรัฐให้แก่เกษตรกรผู้ปลูก โดยใช้กฎหมายปฏิรูป
ที่ดินฯ เท่านั้น ซึ่งเป็นการใช้กฎหมายที่ซ้ำซ้อนกับการจัดที่ดินประเภทอื่นที่กล่าวมานั่นเอง

การจัดที่ดินของรัฐ ด้วยกฎหมายปฏิรูปที่ดินดังกล่าว เพียงเพื่อต้องการผลบังคับทางกฎหมาย
ในแง่ของสิทธิในที่ดินที่ได้รับตามกฎหมาย และผลของการห้ามจำหน่ายจ่ายโอนสิทธิในที่ดินที่ได้รับเท่า
นั้น โดยผู้ที่ได้รับสิทธิในที่ดินจากการจัดที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ก็จะได้เพียงสิทธิในการเข้าทำ
ประโยชน์ในที่ดินเท่านั้น และไม่สามารถจำหน่ายจ่ายโอนสิทธิในที่ดินที่ได้รับได้ เว้นแต่เป็นการตกทอด
ทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. (มาตรา 39) ซึ่งการจัดที่ดิน
ดังกล่าวมิได้เป็นการจัดที่ดินตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพราะเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรมต้องการมุ่งกระจายสิทธิการถือครองที่ดินของผู้ที่มีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง
หรือมีที่ดินเกินสิทธิให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีแต่ไม่เพียงพอแก่การครองชีพ มาก
กว่าจะจัดที่ดินของรัฐให้แก่เกษตรกรที่ปลูกหรือครอบครองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งบทบาทนี้น่าจะ
เป็นบทบาทของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดินที่มีอยู่แล้วมากกว่าที่จะเป็นบทบาทของพระราชบัญญัติ
ปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เช่นในปัจจุบัน

การจัดที่ดินโดยมติคณะรัฐมนตรี

การจัดที่ดินประเภทนี้ เป็นการจัดที่ดินโดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
ดำเนินการจัดที่ดิน เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่องเฉพาะพื้นที่ โดยมีวัตถุประสงค์แตกต่างกันไปแล้วแต่
ปัญหาของแต่ละพื้นที่ที่จะเป็นเช่นไร ส่วนใหญ่จะมุ่งกระจายสิทธิการถือครองให้กับผู้ครอบครองอยู่เดิม
เอง ซึ่งการจัดที่ดินโดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้ดำเนินมาแล้วดังนี้

- การจัดที่ดินของกรมพัฒนาที่ดิน โดยมุ่งหมายในการจัดที่ดินเพื่อหาที่ทำกินให้กับประชาชน
ที่ปลูกต้นน้ำลำธารและปลูกป่าสงวน ซึ่งที่ดินที่นำมาจัดเป็นที่ดินในป่าสงวนที่มีผู้บุกรุกเข้าไปอยู่เป็น
จำนวนมาก โดยจัดให้ครอบครัวละ 10 - 25 ไร่

- การจัดที่ดินโดยกรมชลประทาน เป็นการจัดที่ดินเพื่ออพยพราษฎรออกจากบริเวณที่ถูกน้ำท่วมเนื่องจากการก่อสร้างเขื่อนชลประทานหรืออ่างเก็บน้ำ

- การจัดที่ดินโดยสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ได้ดำเนินการจัดที่ดินเป็นหมู่บ้านสหกรณ์ ตัวอย่าง เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้เป็นหมู่บ้านสหกรณ์ตัวอย่าง

- การจัดที่ดินโดยกระทรวงมหาดไทย เป็นการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดนโยบายให้จังหวัดทุกจังหวัดจัดทำโครงการหมู่บ้านตัวอย่าง จังหวัดละ 1 หมู่บ้าน หมู่บ้านละ 200 ครอบครัวยุ

- การจัดที่ดินโดยกระทรวงกลาโหม เป็นการจัดที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยให้ครอบครัวละ 2-3 ไร่ ในเขตที่ประสบภัยธรรมชาติ หรือถูกคุกคามจากผู้ก่อการร้าย

- การจัดที่ดินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบุรี โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อช่วยเหลือราษฎรให้มีที่ทำกิน มีการรวมกลุ่มเป็นสหกรณ์ และประกอบเกษตรกรรมโดยถูกต้องตามวิชาการเกษตรแผนใหม่ โดยครอบครัวหนึ่ง ๆ จะได้รับที่ดินประมาณ 10 ไร่

- การจัดที่ดินโดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการอพยพผู้คนไปจากบริเวณอ่างเก็บน้ำเหนือเขื่อน โดยจะจัดที่ดินให้ครอบครัวละ 2 ไร่ เป็นที่อยู่อาศัย และอีก 18 ไร่ เป็นที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม

- การจัดที่ดินโดยองค์การทหารผ่านศึก มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือทหารผ่านศึกที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือว่างงานภายหลังจากเสร็จสิ้นภารกิจเมื่อรับใช้ประเทศชาติแล้ว

- การจัดที่ดินโดยองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ โดยโครงการหมู่บ้านสวนป่าเพื่อให้เกษตรกรปลูกป่าช่วยรักษาป่าสงวนแห่งชาติไว้

การจัดที่ดินโดยมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เป็นการจัดที่ดินเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะเรื่อง เฉพาะพื้นที่ ดังนั้นเมื่อได้จัดที่ดินให้แล้วจึงมีการพัฒนาในด้านสาธารณูปโภคต่าง ๆ เพื่อให้เพียงพอแก่การครองชีพด้วย เพื่อหลีกเลี่ยงการเกิดปัญหามวลชน

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าการจัดที่ดิน โดยการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินของรัฐ ในปัจจุบันมีการดำเนินงานหลายหน่วยงาน ใช้อำนาจตามกฎหมายคนละฉบับเอกสารสิทธิที่ได้รับคนละประเภทมีผลทางกฎหมายแตกต่างกันไป ทั้งที่เป็นการจัดที่ดินในที่ดินของรัฐทั้งสิ้น ซึ่งหากสามารถดำเนินงานในหน่วยงานเดียวแล้วจะก่อให้เกิดการดำเนินงานไปในแนวทางเดียวกัน เกษตรกรที่ได้รับสิทธิในที่ดินก็จะไม่รู้สึกเหลื่อมล้ำเหมือนเช่นปัจจุบัน ที่ได้รับสิทธิในที่ดินจากการจัดที่ดินประเภทใดก็จะได้เอกสารสิทธิประเภทนั้น ๆ ซึ่งผลทางกฎหมายจะแตกต่างกัน และการพัฒนาในด้านปัจจัยขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ก็จะแตกต่างกันด้วย

อย่างไรก็ดี การจัดที่ดินในลักษณะเฉพาะบางลักษณะก็อาจจะเป็นที่ที่จะต้องดำเนินการอยู่บ้าง หากเป็นพื้นที่ที่ต้องการจัดที่ดินในรูปแบบพิเศษจริง ๆ เช่น การจัดที่ดินเพื่อความมั่นคงต่าง ๆ ตามแนวตะเข็บชายแดน เป็นต้น

แต่ในสถานการณ์ธรรมดาแล้ว การจัดที่ดินของรัฐในลักษณะเดียว โดยเป็นการจัดที่ดินที่มีหน่วยงานเดียวใช้กฎหมายฉบับเดียวจะเป็นผลดีในการปฏิบัติงานมากกว่าการปฏิบัติงานด้วยหลายหน่วยงานใช้กฎหมายหลายฉบับเป็นปัจจุบัน และถ้ามีการพัฒนาจัดการในรูปแบบอื่น เช่น การจัดรูปที่ดิน และการจัดการดินให้เหมาะสมในพื้นที่ที่ได้รับจากการจัดที่ดินด้วยแล้ว จะเป็นการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมที่มีประสิทธิภาพ ตามแนวทางพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืน

ปัญหาความซ้ำซ้อนของการใช้กฎหมายและหน่วยงานราชการ ดังที่กล่าวมาทั้งหมดควรจะได้รับแก้ไขตั้งแต่ในอดีตที่ผ่านมา แต่ก็มีได้มีการดำเนินการแต่อย่างใด กลับปล่อยให้หน่วยงานราชการที่ดำเนินการจัดที่ดินต่าง ๆ เกิดขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก เป็นเพียงแต่กระแสแนวความคิดที่เคยก่อนหน้าในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520 - พ.ศ. 2524) แล้วก็หายไปตามกระแสเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เน้นหนักในการพัฒนาเศรษฐกิจในภาคอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม

7. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย

จากที่กล่าวมาแล้ว กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมในปัจจุบันหลักสามด้าน คือการพัฒนาการจัดการน้ำ การพัฒนาการจัดการดิน และการพัฒนาการจัดการที่ดินมีอยู่เป็นจำนวนมาก ในกฎหมายแต่ละด้านนั้นก็ยังมีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อนำไปสู่การพัฒนาจัดการที่เหมาะสมตามแนวทางการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมแบบยั่งยืนได้

7.1 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายจัดการน้ำ

กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการน้ำในปัจจุบันนี้ จะสามารถบังคับใช้ได้ภายในขอบเขตที่กฎหมายแต่ละฉบับกำหนดไว้ ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายกับแหล่งน้ำที่มีอยู่ตามธรรมชาติเพื่อการจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำ ลำพังประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เองก็สามารถบังคับได้ในฐานะป้องกันความขัดแย้งของผู้มีสิทธิในน้ำจากแหล่งน้ำเท่านั้น ไม่สามารถบังคับใช้ให้ครอบคลุมถึงการควบคุมและการจัดการน้ำโดยองค์กรของรัฐได้ การบังคับใช้กฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการจัดการน้ำในปัจจุบัน จึงเพียงการบังคับใช้ภายในเขตชลประทาน เขตคันและคูน้ำและเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ตามกฎหมายแต่ละฉบับ ดังนี้

พระราชบัญญัติชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2485

ตามพระราชบัญญัตินี้ได้แยกการชลประทานออกเป็น 3 ประเภท ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว คือ

- ก. การชลประทานส่วนบุคคล
- ข. การชลประทานส่วนราษฎร
- ค. การชลประทานส่วนการค้า

การจัดน้ำชลประทานทั้ง 3 ประเภทที่กล่าวมา รัฐมีอำนาจเข้ามาควบคุมการจัดการน้ำได้ทั้ง 3 กรณีแต่เพื่อ ทำการเกษตรเท่านั้น หากในเขตพื้นที่รับน้ำชลประทานสายเดียวกันมีการใช้ประโยชน์ใน

ด้านอื่น ๆ ด้วย กฎหมายฉบับนี้ก็จะไม่สามารถบังคับใช้ได้ เป็นช่องว่างที่จะทำให้การจัดการน้ำเพื่อการชลประทานราษฎร เพื่อการเกษตรไม่ได้ผล และในทางปฏิบัติการชลประทานส่วนราษฎรที่จัดทำกันอยู่ในปัจจุบัน ส่วนมากก็ไม่ได้มีการอ้างอิงกฎหมายนี้ แต่จะกลายเป็นเรื่องนโยบายของฝ่ายปกครองที่ให้ราษฎรในแต่ละพื้นที่จัดตั้งเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำ ขึ้นมาดำเนินการชักน้ำไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่โดยไม่จำกัด เฉพาะเพื่อการปลูกพืชเท่านั้น ภายในกลุ่มก็จะจัดให้มีข้อบังคับ ระเบียบการใช้น้ำ มีการเรียกเก็บค่าตอบแทนจากสมาชิกผู้ได้รับประโยชน์ค่าตอบแทนนั้นจะมีลักษณะเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานภายในกลุ่มมากกว่าที่จะเป็นราคาของน้ำในเชิงเศรษฐกิจ ฝ่ายปกครองก็เพียงแค่ดูแลให้การดำเนินการของกลุ่มเป็นไปโดยเรียบร้อยเท่านั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ยังไม่ได้มีการใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ สำหรับการควบคุมจัดการน้ำของเอกชนในการจัดทำกิจการชลประทาน สมกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย

พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485

ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการดำเนินงานของรัฐ เพื่อจัดหาน้ำสำหรับการชลประทานแก่ประชาชน ซึ่งจะเห็นได้ว่าต่างกับพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พ.ศ. 2482 อันเป็นเรื่องที่เอกชนเป็นผู้จัดการชลประทานเพื่อประโยชน์แก่การเพาะปลูกเท่านั้น เนื่องจากการจัดทำชลประทานโดยรัฐย่อมมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรียกเก็บค่าชลประทานจากเกษตรกรที่อยู่ในเขตชลประทาน หรือในเขตที่ดินที่ทำการเพาะปลูกซึ่งได้รับประโยชน์จากการชลประทาน และจากประชาชนผู้ใช้น้ำทางน้ำที่รัฐมนตรี ฯ ได้ประกาศเป็นทางน้ำชลประทานได้ ไม่ว่าผู้นั้นจะอยู่ในหรือนอกเขตชลประทานโดยออกเป็นกฎกระทรวง ซึ่งในปัจจุบันได้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 กำหนดให้ทางน้ำชลประทานในบางท้องที่ที่กำหนดไว้ เป็นทางน้ำชลประทานที่จะเรียกเก็บค่าชลประทานจากผู้ใช้น้ำเพื่อกิจการโรงงานการประปาหรือกิจการอื่นในหรือนอกเขตชลประทาน ดังนั้นในขณะนี้จึงยังไม่มีมีการเรียกเก็บค่าชลประทานเพื่อการเกษตรกรรม ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างเกษตรกรด้วยกัน โดยเกษตรกรจำนวนมากทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ขาดแคลนน้ำต้องเสียค่าไฟฟ้าที่ใช้ในการสูบน้ำ ขณะที่เกษตรกรในภาคกลางได้ใช้น้ำฟรีจากระบบชลประทานของรัฐ

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการเก็บค่าน้ำ ตามพระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 นั้น ในปัจจุบันได้มอบอำนาจให้กรมชลประทานเรียกเก็บค่าน้ำในอัตราไม่เกิน 50 สตางค์ต่อไร่จากเกษตรกร และในอัตรา 50 สตางค์ต่อ 1 ลูกบาศก์เมตร จากผู้ใช้น้ำทั่วไปและพระราชบัญญัติคั้นและคูนน้ำ พ.ศ. 2505 และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อภาคเกษตร พ.ศ. 2517 ก็ได้ให้อำนาจในการเก็บค่าใช้จ่ายในการจัดการ บำรุงรักษา และการลงทุนเพื่อปรับปรุงที่ดินจากเจ้าของที่ดินและเกษตรกรรายอื่น ๆ อีกด้วย แต่ในทางปฏิบัติก็มิได้มีการบังคับใช้กฎหมายในการเก็บค่าน้ำนี้ อันเนื่องมาจากสภาพสังคมเกษตรในปัจจุบันที่ยังไม่ยอมรับในการเก็บค่าน้ำจากการใช้น้ำชลประทาน ประกอบกับนโยบายของรัฐที่ไม่

ต้องการเก็บเป็นค่าน้ำจากเกษตรกรที่ยากจน โดยไม่คำนึงถึงเหตุผลที่กลไกของราคาจะสามารถทำให้ลดการใช้น้ำเพื่อการเกษตรอย่างฟุ่มเฟือยได้

พระราชบัญญัติกั้นและกวน้ำ พ.ศ. 2505

ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ มาตรา 2 กำหนดว่า เมื่อได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดท้องที่ให้เป็นเขตกั้นและกวน้ำ จึงจะนำกฎหมายนี้มาใช้บังคับ ซึ่งเมื่อใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว ให้เจ้าของที่ดินซึ่งอยู่ในท้องที่ดังกล่าวจะต้องจัดทำคันดินเพื่อกักหรือกั้นน้ำไว้ใช้เพื่อการเพาะปลูก และจัดทำกวน้ำตามผังและลักษณะที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดเพื่อชักน้ำเข้าสู่ที่ดินและระบายน้ำจากที่ดินให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี หากเจ้าของที่ดินไม่สามารถจัดทำคันและกวน้ำให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดได้ อธิบดีกรมชลประทานมีอำนาจสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการจัดทำเสียเองได้ กล่าวคือ พระราชบัญญัติกั้นและกวน้ำได้กำหนดให้ราษฎรทำคันน้ำรอบที่ดินที่ตนเองมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง หรือให้ราษฎรทำกวน้ำเพื่อชักน้ำเข้าสู่ที่ดินและระบายน้ำออกจากที่ดินตามผังและลักษณะกวน้ำตามที่อธิบดีกรมชลประทานกำหนด หากราษฎรไม่ยินยอมทำก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำเองได้ โดยเรียกค่าใช้จ่ายจากราษฎร นอกจากนี้ตามมาตรา 13 หากอธิบดีกรมชลประทานเห็นว่าจะทำให้การจัดทำคันและกวน้ำสำเร็จตามจุดประสงค์ในการใช้น้ำของโครงการชลประทานเร็วยิ่งขึ้น ก็มีอำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำคันและกวน้ำเองได้ ซึ่งในทางปฏิบัติอธิบดีกรมชลประทานก็จะใช้อำนาจตามมาตรานี้ จัดทำกวน้ำในเขตที่ได้วางระบบชลประทานหลักไว้แล้ว เพื่อเป็นการจัดการน้ำโดยระบบกวน้ำเพื่อให้เข้าถึงพื้นที่เกษตรกรรมโดยใช้งบประมาณแผ่นดินของกรมชลประทาน แต่ก็สามารถจัดการน้ำโดยการสร้างกวน้ำเพื่อให้ถึงแปลงเพาะปลูกได้เฉพาะในเขตที่มีพระราชกฤษฎีกาใช้พระราชบัญญัติกั้นและกวน้ำ ตามมาตรา 2 เท่านั้น ส่วนพื้นที่เกษตรกรรมอื่นที่อยู่ในเขตชลประทาน แต่ไม่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติกั้นและกวน้ำ ก็จะไม่มีการจัดการน้ำ จนถึงระดับไร่นาอย่างมีประสิทธิภาพ

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517

ถึงแม้ว่าทางรัฐบาลจะจัดการชลประทานให้ราษฎรแล้ว พร้อมทั้งมีการกำหนดให้ทำคันและกวน้ำเพื่อนำน้ำจากทางน้ำชลประทานไปสู่แปลงที่ดินของคนก็ตาม มีบางกรณีที่มีการส่งหรือระบายน้ำเพื่อการเกษตรกรรมทำได้ไม่ดีพอ อันเนื่องมาจากระดับของที่ดินแปลงต่าง ๆ ไม่สม่ำเสมอและขนาดของที่ดินแต่ละแปลงไม่แน่นอน จนทำให้เป็นอุปสรรคในการก่อสร้างคันและกวน้ำหรือระบบการลำเลียงผลผลิตวิธีแก้ไขก็ต้องการทำโดยจัดรูปที่ดินเสียใหม่ด้วย เหตุนี้จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517

ในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ได้มีการตั้งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง และคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดเข้าไปดำเนินการจัดรูปที่ดินในท้องที่ ที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน โดยจะมีการนำที่ดินในเขตดังกล่าวทั้งหมดมารวมกันแล้วจัดรูปที่ดินและแปลงเสียใหม่ เพื่อให้ได้รับประโยชน์จากระบบชลประทาน การสาธารณสุขโลก และการ

ถ้าเลี้ยงหรือขนส่งอย่างทั่วถึง ทางรัฐบาลจะเป็นผู้สร้างระบบต่าง ๆ เหล่านี้ แต่จะมีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากเจ้าของที่ดินผู้ได้รับประโยชน์ในภายหลัง ทั้งนี้รัฐบาลจะจ่ายเงินอุดหนุนแก่โครงการจัดรูปที่ดินไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของค่าใช้จ่ายในแต่ละโครงการ

คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการก่อสร้าง รักษา ซ่อมแซม ระบบการกรมชลประทาน ระบายน้ำ สาธารณูปโภค การลำเลียง และสิ่งสาธารณูปโภคที่ใช้ร่วมกันจากบรรดาเจ้าของที่ดิน สิ่งนี้แสดงให้เห็นว่า รัฐโดยคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมีอำนาจจัดการและควบคุมการใช้น้ำในเขตโครงการจัดรูปที่ดินได้อย่างเต็มที่ ซึ่งรัฐโดยคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางดังกล่าว มีอำนาจควบคุมและจัดการการใช้น้ำได้ภายในแนวเขตโครงการจัดรูปที่ดินเท่านั้นมิได้ครอบคลุมถึงพื้นที่ในเขตชลประทานอื่น ซึ่งหากได้มีการควบคุมและจัดการน้ำในระบบการจัดรูปที่ดินในทุกพื้นที่ในเขตโครงการชลประทานซึ่งในปัจจุบันประมาณ 21 ล้านไร่ แต่มีโครงการจัดรูปที่ดินในเขตชลประทานเพียงไม่ถึง 2 ล้านไร่แล้ว จะทำให้การจัดการน้ำสำหรับพื้นที่เกษตรกรรมมีประสิทธิภาพเหมาะสมกับสถานการณ์น้ำในปัจจุบัน

กฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการจัดการและควบคุมการใช้น้ำที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในพระราชบัญญัติชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 และพระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 มิได้กำหนดถึงการจัดการน้ำอย่างเป็นระบบลุ่มน้ำเป็นเพียงการจัดการในพื้นที่เขตชลประทานที่รัฐได้ลงทุนระบบชลประทานหลักไว้แล้ว ซึ่งหากได้มีการจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำโดยมีการจัดการน้ำในระดับไร่นา เป็นโครงการต่อเนื่องแล้ว จะทำให้เกิดการจัดการน้ำที่เหมาะสมและลดความฟุ่มเฟือยในการใช้น้ำและการใช้น้ำชลประทานจะเกิดประโยชน์มากที่สุดและประหยัดที่สุด เพื่อประโยชน์โดยรวมเนื่องจากทรัพยากรน้ำในสภาพการณ์ปัจจุบันค่อนข้างจะมีจำกัด การจัดการทรัพยากรน้ำที่มีอยู่จำกัดให้เกิดประโยชน์มากที่สุดจึงจำเป็นอย่างยิ่ง

ส่วนการจัดการน้ำในระดับไร่นา โดยพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505 และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ก็กำหนดให้มีการจัดการน้ำในระบบคูน้ำ และระบบการจัดรูปที่ดินจะบังคับใช้กฎหมายได้เฉพาะภายในแนวเขตที่กำหนดเป็นเขตทั้งสองเท่านั้น ไม่สามารถเข้าไปจัดการการใช้น้ำในระดับไร่นาได้อย่างทั่วถึงในทุกห้องที่เป็นเขตชลประทานหรือห้องที่มีการวางแผนจัดการเป็นระบบลุ่มน้ำได้

พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520

อีกประเด็นหนึ่งที่ควรนำมาพิจารณาได้แก่ กรณีการนำน้ำใต้ดินมาใช้ในการเพาะปลูกกว่าจะนำกฎหมายใดมาใช้บังคับ กฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้น้ำเพื่อการเกษตรกรรมที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมดมิได้กล่าวถึงการใช้น้ำใต้ดินแต่อย่างใด ดังนั้นเราจึงจำเป็นต้องนำพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 มาพิจารณา ตาม พรบ. ฉบับนี้ การใช้น้ำใต้ดินจะต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการโดยต้องแจ้งไว้ในคำขอรับใบอนุญาตว่าต้องการขุดเจาะน้ำบาดาล เพื่อวัตถุประสงค์อะไรถ้าต้องการใช้ในการเกษตรกรรมก็ต้องระบุไปเช่นนั้น ด้วยเหตุนี้การใช้น้ำบาดาลเพื่อการเกษตรกรรมก็ต้องเป็นไปตาม พ.ร.บ. น้ำบาดาล พ.ศ.

2520 อย่างไรก็ตามก็มีบางกรณีการใช้น้ำบาดาลในลักษณะดังกล่าวอาจไม่อยู่ภายใต้บังคับของ พ.ร.บ. น้ำบาดาล ถ้าการขุดเจาะกระทำนอกเขตน้ำบาดาลหรือไม่ได้อยู่ในเขตห้ามสูบน้ำบาดาล ปัญหาจึงเกิดขึ้นว่าการขุดเจาะน้ำบาดาลนอกเขตดังกล่าวจะใช้กฎหมายใดมาบังคับ ซึ่งในเรื่องนี้เห็นว่าเมื่อไม่มีกฎหมายว่าไว้โดยเฉพาะก็จำเป็นต้องนำทบัญญัติ มาตรา 1339 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาเทียบเคียงใช้ โดยถือว่าผู้เจาะน้ำบาดาลนอกเขตน้ำบาดาลหรือมิได้อยู่ในเขตห้ามสูบน้ำบาดาลน่าจะสูบน้ำบาดาลขึ้นมาใช้เพียงเท่าที่ที่จำเป็นแก่ที่ดินของตนเท่านั้น เสมือนผู้ได้รับน้ำจากน้ำไหลตามธรรมชาติที่สามารถกั้นน้ำเอาไว้ได้เพียงที่จำเป็นแก่ที่ดินเท่านั้น⁶

จากกฎหมายเฉพาะดังกล่าว จะไม่สามารถบังคับใช้คลุมในทุกกรณี พื้นที่ตาม พ.ร.บ. การชลประทานราษฎรจะไม่บังคับการชลประทานเปลี่ยนบุคคลที่มีเนื้อที่ไม่เกินสองร้อยไร่ หรือเป็นการกระทำชั่วคราวชั่วคราว พ.ร.บ. การชลประทานหลวงจะใช้บังคับเฉพาะ "ทางน้ำชลประทาน" ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศเป็นราช ๗ ไป ส่วน พ.ร.บ. คันและคูน้ำและ พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ก็จะใช้บังคับได้เฉพาะในท้องที่ได้มีประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตคันและคูน้ำและกำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามกฎหมายทั้งสองฉบับ และตาม พ.ร.บ. น้ำบาดาล ก็สามารถบังคับได้ในเขตประกาศเป็นเขตน้ำบาดาลเท่านั้น เพราะฉะนั้นจะยังคงมีพื้นที่เกษตรอีกมากที่ไม่มีกฎหมายบังคับการจัดการน้ำอย่างเหมาะสม เมื่อไม่มีกฎหมายเฉพาะกล่าวถึงการจัดการและควบคุมน้ำในพื้นที่เหล่านี้ คงจะต้องอาศัยหลักกฎหมายในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือถ้าเป็นน้ำที่ไหลผ่านผิวดินตามธรรมชาติก็ควรจะไปตามหลักในมาตรา 1339 ที่ว่า "เจ้าของที่ดินแปลงสูงจะกั้นเอาน้ำไว้ได้เพียงเท่าที่ จำเป็นแก่ที่ดินของตน" แต่ถ้าเป็นกรณีการนำเอาน้ำจากทางน้ำมาใช้ในการเกษตรก็ต้องบังคับกันตามหลักกฎหมายดังกล่าว ซึ่งค่อนข้างจะใช้ไม่ได้ในสถานการณ์น้ำในปัจจุบัน ที่จำเป็นต้องมีการจัดการน้ำอย่างเหมาะสม มีประสิทธิภาพในกิจกรรมการเกษตรทุก ๆ พื้นที่ไม่ว่าจะในเขตชลประทานหรือนอกเขตชลประทานในขณะที่กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพสังคมและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เพื่อสามารถบังคับใช้ให้กฎหมายให้เกิดการจัดการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จึงจำเป็นที่จะต้องให้ความสนใจต่อการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมจัดการใช้น้ำขึ้นเป็นหลักปฏิบัติ โดยเน้นให้มีการจัดการเป็นระบบลุ่มน้ำเป็นสำคัญ

การบังคับใช้กฎหมายในการเก็บค่าน้ำ ก็จำเป็นจะต้องได้รับการบังคับใช้อย่างจริงจังควบคู่ไปด้วย เพราะปัจจุบันเกษตรกรเจ้าของที่ดินที่อยู่ในเขตชลประทานของรัฐ จะสามารถใช้น้ำจากระบบชลประทานฟรี แต่เกษตรกรในเขตอื่นนอกเขตชลประทานไม่สามารถใช้น้ำจากโครงการชลประทานของรัฐได้ จึงเกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างเกษตรกรด้วยกัน อีกทั้งเป็นการลดการใช้น้ำเพื่อการเกษตรอย่างฟุ่มเฟือย ซึ่งกลไกราคาค่าน้ำจะก่อให้เกิดการใช้น้ำเพื่อการเกษตรอย่างประหยัดได้ โดยจำเป็นจะต้องบังคับใช้กฎหมายเพื่อจัดเก็บค่าน้ำอย่างเคร่งครัดพร้อมทั้งปรับปรุงอัตราค่าน้ำที่เหมาะสมด้วย

⁶ อำนวย วงศ์บัณฑิต, การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำ, อ้างแล้ว

7.2 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายการจัดการดิน

จากที่กล่าวมาแล้ว เนื่องจากการจัดการดินในประเทศไทยนั้นเริ่มขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2506 โดยเป็นการดำเนินงานของส่วนราชการตามโครงการของรัฐบาล และตามแผนพัฒนาชนบทในการศึกษาอนุรักษ์ดินและน้ำให้เหมาะสมในแต่ละพื้นที่เท่านั้น จนพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 ประกาศบังคับใช้ โดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 ได้กำหนดไว้ว่า "การพัฒนาที่ดินหมายความว่า การกระทำใด ๆ ต่อดิน หรือที่ดิน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพของดิน หรือที่ดิน หรือเพื่อเพิ่มผลผลิตทางเกษตรให้สูงขึ้น และหมายความรวมถึงการปรับปรุงดินหรือที่ดินที่ขาดความสมบูรณ์ตามธรรมชาติ หรือขาดความอุดมสมบูรณ์เพราะการใช้ประโยชน์ และการอนุรักษ์ดินและน้ำเพื่อรักษาคุณลักษณะหรือเพื่อความเหมาะสมในการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" และในมาตรา 5 (1) กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาที่ดินมีอำนาจ พิจารณากำหนดจำแนกประเภทที่ดิน การวางแผนการใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดิน แผนการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน จึงกล่าวได้ว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายมุ่งหมายที่จะให้ดำเนินการพัฒนาที่ดินได้มีกระบวนการที่เป็นระบบ เมื่อมีการทดลอง ค้นคว้าวิจัยทางด้านวิชาการแล้ว เพื่อจะนำไปสู่ภาคปฏิบัติการในพื้นที่ หากได้มีกระบวนการทางกฎหมายเข้ามาช่วย โดยผ่านแผนดำเนินการภาคปฏิบัติการมาสู่คณะกรรมการพัฒนาที่ดินพิจารณา เพื่ออนุมัติแล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จากนั้นก็นำลงสู่พื้นที่ได้โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในปัจจุบันเป็นที่น่าเสียดายว่าปัจจุบันมีงานจำแนกประเภทที่ดินเพียงงานเดียวที่ได้อาศัยกฎหมายพัฒนาที่ดินโดยผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน สำหรับงานวางแผนการใช้ที่ดินซึ่งเคยดำเนินการเสร็จไปถึง 14 จังหวัด และอีก 2 ภาค ปัจจุบันก็หยุดชะงักลง ส่วนงานพัฒนาที่ดินก็เช่นกันมิได้มีการดำเนินงานโดยอาศัยกฎหมายพัฒนาที่ดินเลย นอกจากจะเป็นงานในส่วนที่เป็นคำริชของกรมพัฒนาที่ดิน และตามแผนพัฒนาชนบทแห่งชาติ⁷

สาเหตุจากการดำเนินการพัฒนาที่ดินตั้งแต่อดีตนั้น เป็นการดำเนินงานตามโครงการของรัฐบาลหรือคำริชของกรมพัฒนาที่ดินเป็นส่วนใหญ่ โดยไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจหรือชี้้นำในการปฏิบัติงาน และผู้บริหารระดับสูงเคยชินกับการทำงานที่ไม่ต้องใช้กฎหมายเครื่องมือบริหารมาตลอดตั้งแต่ก่อตั้งกรมพัฒนาที่ดิน อีกทั้งกฎหมายคือพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 ก็ออกตามหลังงานพัฒนาที่ดินถึง 20 ปี ทั้งที่กฎหมายควรจะมีส่วนเป็นปฐมมาตั้งแต่เริ่มมีงานพัฒนาที่ดินมิใช่มาเสริมเมื่อปลายเหตุ เพราะการค้นคว้าวิจัยและศึกษาสภาพภูมิประเทศข้อเท็จจริงต่าง ๆ ย่อมต้องอาศัยข้อมูลปัจจุบันมาดำเนินการ มิใช่เอาข้อมูลในอดีตมาใช้ แต่ขณะเดียวกันที่การศึกษาวิจัยค้นคว้าดำเนินการไป แต่ไม่อาจนำมาใช้ดำเนินการได้ทันท่วงที เพราะไม่ได้ใช้กฎหมายที่มีอยู่สนับสนุนขั้นตอนให้งานเดิน จึงทำให้งานพัฒนาที่ดินในปัจจุบันมิได้นำอำนาจที่กฎหมายให้ไว้มาใช้อย่างครบถ้วน ซึ่งถ้านำมาใช้ให้ครบถ้วนตามอำนาจ

⁷ อัญเชิญ เพ็ญณี, กฎหมายจะช่วยการพัฒนาที่ดินได้อย่างไร, ใน วารสารพัฒนาที่ดิน เล่มที่ 309 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์ 2534) หน้า 35-38

หน้าที่แล้วจะทำให้งานพัฒนาที่ดินบรรลุวัตถุประสงค์ในการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สัมกับเหตุผลของการตราพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526

สาเหตุอีกประการหนึ่ง ยังไม่มีการบังคับใช้กฎหมาย พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 ให้อำนาจไว้ก็คือ ในตัวกฎหมายดังกล่าวเอง ยังมีข้อบกพร่องอยู่มาก ไม่สามารถบังคับใช้ในชั้นปฏิบัติได้จริง เนื่องจากกฎหมายให้อำนาจในการดำเนินการต่าง ๆ ไว้ แต่มิได้บัญญัติในรายละเอียดของการปฏิบัติเอาไว้ กรมพัฒนาที่ดินผู้ใช้กฎหมายจึงไม่ทราบว่าหากดำเนินการตามที่กฎหมายให้อำนาจกระทำได้จะดำเนินการไปในแนวทางใด มีกฎหมายได้มารองรับการทำงานของตน ซึ่งเป็นการเสี่ยงต่อการใช้กฎหมายผิดพลาดเป็นอย่างยิ่ง ตัวอย่างเช่น การวางแผนการใช้ที่ดิน ตามมาตรา 5 (1) แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 ให้อำนาจคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน กำหนดวางแผนการใช้ที่ดินได้ เพื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ แต่ในกฎหมายดังกล่าวก็มิได้กำหนดในรายละเอียดว่าเมื่อกำหนดวางแผนการใช้ที่ดินแล้ว จะมอบให้หน่วยงานใด ปฏิบัติเช่นไรในชั้นปฏิบัติ เป็นต้น

จากที่กล่าวมา หากมีการบังคับใช้กฎหมายจัดการดิน คือ พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดินในบทบาทของการประกาศเขตสำรวจดินและน้ำ การกำหนดเขตพัฒนาที่ดิน และการวางแผนการใช้ที่ดิน ซึ่งเป็นบทบาทในเชิงรุกอย่างจริงจัง และมีผลในทางปฏิบัติ จะสามารถเข้าไปดำเนินการในพื้นที่ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่โครงการของรัฐ หรือพื้นที่ของเอกชนได้ ก่อให้เกิดการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมโดยรวม แต่อย่างไรก็ดี การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว คงไม่อาจกระทำได้ หากไม่สร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่เจ้าหน้าที่ของกรมพัฒนาที่ดินที่จะต้องดำเนินงานภายใต้แนวคิดที่มีกฎหมายเป็นเครื่องมือชี้นำไปพร้อม ๆ กัน การแก้ไขข้อบกพร่องของเนื้อหาของกฎหมายที่รองรับอำนาจในการจัดการดินในเชิงรุกที่กล่าวมา ให้สามารถดำเนินการได้จริงในทางปฏิบัติและสามารถเข้าไปดำเนินการได้ในทุกพื้นที่ที่มีความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดินเกิดขึ้น

7.3 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายจัดการที่ดิน

เนื่องจากปัจจุบัน กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการที่ดินมีอยู่เป็นจำนวนมาก มีการจัดการตามกฎหมายแต่ละฉบับคนละแนวทาง ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายจึงมีลักษณะเป็นการเลือกใช้กฎหมายแต่ละฉบับบังคับใช้ให้ตรงกับปัญหาของลักษณะที่ดินในแต่ละพื้นที่มากกว่า กล่าวคือใช้กฎหมายจัดการที่ดินให้ตรงกับสภาพปัญหาของพื้นที่เกษตรกรรมนั้น ๆ เช่น พื้นที่ที่เป็นป่าเสื่อมโทรมและนโยบายของรัฐต้องการจะจัดที่ดินนั้นให้แก่เกษตรกรผู้ที่ไม่มียี่ดินทำกินเป็นของตนเอง ก็ควรจะนำพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 มาบังคับใช้ พื้นที่ที่เอกชนสิทธิครอบครองอยู่เป็นจำนวนมากต้องการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ยากจน ก็ควรจะนำพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาบังคับใช้ พื้นที่ที่มีปัญหาในด้านรูปแปลงในการเกษตรและการใช้น้ำจากระบบชลประทานของรัฐก็ควรจะนำพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 มาบังคับใช้ เหล่านี้เป็นต้น

ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายจัดการที่ดินที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาของพื้นที่เกษตรกรรมในแต่ละประเภทนั้น จะเป็นการจัดการที่ดีและเหมาะสมตามแนวทางการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืนซึ่งรัฐบาลผู้กำหนดแนวทางการบังคับใช้กฎหมายจัดการที่ดินดังกล่าว จะต้องพิจารณาให้ต้องเข้าถึงปัญหาของที่ดินในแต่ละพื้นที่ แล้วจึงกำหนดนโยบายในการแก้ปัญหาด้วยการจัดการที่ดินในลักษณะต่าง ๆ แล้วบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องนั้นต่อไป

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย นั้นเป็นปัญหาที่เกิดจากความที่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ที่เกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ทำให้บางครั้งเกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายของรัฐบาลและผู้ใช้กฎหมายบางครั้ง ก็ไม่แน่ใจว่ายังมีกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมที่ตนไม่ทราบอีกหรือไม่ บางครั้งก็อาจจะลงใจว่าจะนำกฎหมายฉบับไหนบังคับใช้ให้สมควรแก่กรณี หากว่ากฎหมายฉบับกล่าวถึงเรื่องเดียวกัน

อันที่จริงแล้ว เราอาจจะไม่สามารถหลีกเลี่ยงการมีกฎหมายหลายฉบับได้ เพราะกฎหมายแต่ละฉบับนั้นต่างมีลักษณะเฉพาะตัวว่าบัญญัติขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์อะไร อย่างไรก็ตาม การออกกฎหมายแต่ละฉบับนั้นควรจะต้องคำนึงถึงกฎหมายฉบับอื่นที่มีอยู่ก่อนแล้ว เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อน หรืออีกนัยหนึ่ง การออกกฎหมายแต่ละครั้งออกอย่างมีระบบสอดคล้องกับการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมในรูปแบบที่เหมาะสมด้วย

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินที่เห็นเด่นชัด ก็คือ การบังคับใช้กฎหมาย เพื่อการกำหนดการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรม ที่มีกฎหมายเกี่ยวข้องอยู่ด้วยกัน 3 ฉบับ คือ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 ซึ่งแต่ละฉบับยังไม่สามารถบังคับใช้กัน เพื่อการกำหนดการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมในลักษณะที่เหมาะสม และประสานสอดคล้องกันได้ หากมีการกำหนดการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมในพื้นที่เหมาะสมทั้งด้านศักยภาพของดิน และด้านการมีปัจจัยขั้นพื้นฐาน (Infrastructure) ในการเกษตรที่รัฐได้ลงทุนไปแล้ว ให้สามารถสงวนไว้เพื่อกิจกรรมทางการเกษตรเพียงอย่างเดียว จะก่อให้เกิดการพัฒนาการจัดการการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมที่มีประสิทธิภาพตามมา เพราะที่ดินดังกล่าวไม่สามารถทำกิจกรรมอื่น นอกจากการเกษตรได้ เกษตรกรก็จะมุ่งทำการเกษตรอย่างจริงจัง เพื่อประกอบรายได้ให้เพียงพอแก่การครองชีพ ซึ่งปัญหาการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวแยกวิเคราะห์ตามกฎหมายแต่ละฉบับดังนี้

ประมวลกฎหมายที่ดิน

ปัญหาประการที่หนึ่ง ประมวลกฎหมายที่ดินขาดมาตรการที่เฉียบขาด ในกรณีที่มีผู้เป็นเจ้าของที่ดินทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ที่ดินหรือปล่อยให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่า แม้ในมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะกำหนดอำนาจให้อธิบดีกรมที่ดินสามารถยื่นคำร้องขอต่อศาลให้ศาลสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอันมีผลให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐได้ ในกรณีผู้มีสิทธิตามโฉนดที่ดินทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ที่ดินหรือปล่อยให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าเกินสิบปีติดต่อกัน หรือห้าปีติดต่อกันในกรณีที่เป็น

ที่ดินมีหนังสือรับรองทำประโยชน์ โดยกฎหมายให้ถือว่ากรณีดังกล่าวเป็นการแสดงเจตนาสละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือที่ปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า แต่ในทางปฏิบัติแล้ว บทบัญญัติในมาตรานี้ ไม่อาจนำมาใช้บังคับได้ เนื่องจากระยะเวลาการทอดทิ้งที่ดินหรือปล่อยให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่านั้น กำหนดระยะเวลาไว้นานเกินไปและยังมีเงื่อนไขว่าต้องเป็นการทอดทิ้งหรือปล่อยให้รกร้างว่างเปล่าติดต่อกันด้วย ซึ่งเป็นการยากแก่การพิสูจน์ นอกจากนั้นกำลังเจ้าหน้าที่จะติดตามดูแลก็ไม่เพียงพอ ประกอบกับหลักฐานทางทะเบียนสำหรับ ที่ดินแต่ละแปลงนั้น ยังไม่สมบูรณ์เพียงพอ ยังออกได้ไม่ครบถ้วน จึงทำให้เห็นได้ทันทีว่าใครจะเป็นผู้เสนอเรื่องว่าใครทอดทิ้งที่ดินแปลงใดเกินกว่า 5 ปี หรือ 10 ปี แล้ว ซึ่งเป็นเรื่องยากในทางปฏิบัติเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ จึงไม่เคยปรากฏว่าอธิบดีกรมที่ดินใช้อำนาจตามมาตรานี้แต่อย่างใด⁸

ประการที่สอง การขาดบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดขนาดการถือครองที่ดิน ไม่ว่าผู้ถือครองที่ดินจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล เป็นช่องทางให้มีการกว้านซื้อที่ดินไว้เก็งกำไรอย่างมากจนทำให้ราคาที่ดินพุ่งสูงขึ้นอย่างมากบางแห่งสูงกว่าเดิมถึง 5 - 10 เท่า และที่สำคัญคือที่ดินที่ถูกกว้านซื้อก็คือที่ดินที่เป็นพื้นที่เกษตรกรรมนั่นเอง เนื่องจากราคาถูกและเกษตรกรผู้เป็นเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่มีฐานะยากจน การประกอบอาชีพเกษตรกรรมไม่พอต่อการครองชีพ จึงต้องการที่จะขายที่ดินเป็นจำนวนมาก

ประการที่สาม การบังคับใช้มาตรการทางด้านภาษี ที่ไม่ได้มีการเรียกเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า สำหรับเจ้าของที่ดินที่มีเนื้อที่ถือครองเกินกว่าเนื้อที่ถือครองขั้นสูงที่กำหนดไว้ และไม่ได้ทำประโยชน์ที่ดินด้วยตนเอง อันเป็นการลดการกว้านซื้อที่ดินเพื่อการเก็งกำไรอย่างได้ผล และในขณะหนึ่งต้องเก็บจากเจ้าของที่ดินที่ทำการเกษตรด้วยตนเองในระดับต่ำ ลดภาษี หรือยกเว้นภาษีบางประเภท เพื่อเป็นการลดต้นทุนในการผลิตของเกษตรกร

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

กฎหมายฉบับนี้ ได้ให้คำจำกัดความของการผังเมือง หมายถึง การวาง จัดทำ และดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมือง ที่ได้รับความเสียหายเพื่อให้มีหรือทำให้ดีขึ้นซึ่งถูกสุขลักษณะความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคมเพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจสังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อบำรุงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศ ที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

⁸ ศิริ เกวลินสฤกษ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน (กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, 2531)

วัตถุประสงค์ของคำนิยามดังกล่าวได้ให้อำนาจแก่งานของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องทางด้านการผังเมืองไว้ค่อนข้างกว้างขวาง เพราะเปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายสามารถวางข้อกำหนด และเงื่อนไขเพื่อการควบคุมการใช้ที่ดินตามหลักวิชาการทางผังเมืองไว้เกือบทุกรูปแบบ ทั้งนี้จะมีผลใช้บังคับได้ต่อเมื่อนำไปตราเป็นกฎกระทรวง โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมือง รวมทั้งต้องนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย

ตามกฎหมายผังเมืองกำหนดให้ที่ดินประเภทใช้เพื่อการเกษตรเป็นพื้นที่สีเขียว (green area) ซึ่งมีความหมายโดยกว้างหมายถึงพื้นที่เว้นว่างหรือพื้นที่โล่ง (open space) นอกเหนือจากพื้นที่ปลูกสร้างของเมือง และยังอาจมีความหมายเฉพาะ โดยหมายถึงพื้นที่ซึ่งมีการกำหนดเขตการใช้ที่ดิน (zoning) โดยผ่านทางกฎหมาย เพื่ออนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรมบนพื้นดินที่มีความเหมาะสมอย่างยิ่งสำหรับการเพาะปลูก เนื่องจากคุณภาพของดินและสภาพดินฟ้าอากาศตลอดจน การควบคุมการปลูกสร้างอาคารและการใช้ประโยชน์และการใช้ที่ดินประเภทอื่น ๆ ซึ่งจะมีผลเสียถึงการเกษตรหรือต่อสิ่งจำเป็นพื้นฐานของเกษตรกรรม พื้นที่สีเขียวตามความหมายนี้ เป็นความหมายตามพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518

เมื่อมีการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยการกำหนดพื้นที่สีเขียวตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 จึงเกิดสภาพบังคับตามกฎหมายก็คือ การจำกัดสิทธิของเจ้าของที่ดินด้วยการห้ามมิให้ใช้ที่ดิน ผิดแผกไปจากข้อกำหนดไว้ในผังเมืองรวม หากมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว (มาตรา 27 วรรคแรก) และหากมีผู้ฝ่าฝืนจะมีโทษถึงขั้นจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 83)

จากผลทางกฎหมายผังเมืองดังกล่าว อันเป็นกฎหมายที่กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน และมีผลถึงพื้นที่เกษตรกรรมโดยเป็นส่วนหนึ่งของเขตที่จะต้องกำหนดไว้ให้เป็นสีเขียว (green area) ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ หากกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินให้ชัดเจนเกษตรกรที่อยู่ในเขตพื้นที่สีเขียวดังกล่าว ก็จะเกิดความรักและหวงแหนที่ดินทำกินและจัดการพื้นที่เกษตรกรรมของตนให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ส่วนรัฐบาลก็จะสามารถลงทุนพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากมีการกำหนดเขตพื้นที่เกษตรกรรมอย่างชัดเจน ซึ่งกฎหมายดังกล่าวก็ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ปัญหาประการแรก กฎหมายผังเมืองดังกล่าวมีวัตถุประสงค์หลักเป็นการจัดการการใช้ที่ดินในเขตชุมชน ดังนั้นการกำหนดพื้นที่สีเขียวเพื่อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตร จึงไม่ชัดเจน การกำหนดก็เป็นการกำหนดโดยไม่มีรายละเอียดมากนัก ทำให้มีการใช้ที่ดินในเขตดังกล่าวเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยได้

ปัญหาประการที่สอง พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 ไม่มีข้อกำหนดที่จะบังคับให้เจ้าของที่ดินในพื้นที่สีเขียวต้องทำการเกษตร การปล่อยที่ดินที่อยู่ในพื้นที่สีเขียวให้รกร้างว่างเปล่าไม่มีการทำประโยชน์ จึงถือว่าเป็นการใช้ที่ดินขัดต่อข้อกำหนดในผังเมืองไม่ได้

ปัญหาประการที่สาม การที่พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดให้การประกาศบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะ ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ โดยผ่านความเห็นชอบจากสภาตามมาตรา 41 เสียก่อน ทั้งนี้อาจจะเนื่องมาจากการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ เป็นการดำเนินงานในพื้นที่เฉพาะแห่งซึ่งมีรายละเอียดและข้อกำหนดที่ชัดเจน และเคร่งครัดกว่าการจัดทำผังเมืองรวมทำให้ การจัดทำผังเมืองเฉพาะไม่มีผลในทางปฏิบัติ ทั้ง ๆ ที่การประกาศใช้ผังเมืองเฉพาะเป็นมาตรการทางผังเมืองที่ให้ประสิทธิผลก่อนนโยบายของรัฐค่อนข้างสูง เนื่องจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเกรงว่ารัฐสภาจะไม่ยอมผ่านกฎหมายให้ เพราะผลบังคับทางกฎหมายจะทำให้เกิดความเข้มงวดต่อการใช้สิทธิในที่ดินของเอกชนมากเกินไปซึ่งขัดแย้งกับแนวทัศนะของสาธารณชนที่เคยชินและพึงพอใจต่อการใช้สิทธิในที่ดินของตนอย่างไม่มีการข่มขู่จกคบนพื้นฐานของข้ออ้างที่ว่าทุกคนกำลังมุ่งพัฒนาชาติบ้านเมือง เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว กฎหมายผังเมืองเฉพาะซึ่งเป็นกฎหมายจำกัดสิทธิเกี่ยวกับที่ดินของประชาชน จึงถูกมองว่าเป็นอุปสรรค ผลที่เกิดตามมาก็คือรัฐบาลทุกสมัยยังไม่อาจที่จะกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีความเหมาะสมเป็นไปตามการจัดการใช้ประโยชน์อย่างถูกต้องเลย⁹

ประการที่สี่ การที่พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 มิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่ประชาชนในการร่วมกำหนดผังเมืองในชุมชนของตน ผังเมืองที่ถูกกำหนดขึ้น จึงไม่ถูกยอมรับจากประชาชนในชุมชนนั้น ซึ่งจำเป็นจะต้องกำหนดบทบาทของการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ชัดเจนในลักษณะของการร่วมเป็นกรรมการในการกำหนดผังเมืองในแต่ละจังหวัดแต่ละชุมชน และให้มีการได้สวนสาธารณะในพื้นที่ชุมชนนั้น ๆ ก่อนที่จะมีการกำหนดผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ อันจะทำให้ทราบความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และปัญหาของการใช้ที่ดินอย่างแท้จริง

ปัญหาประการที่ห้า การที่พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 มิได้มีบทบัญญัติในลักษณะที่เป็นการชดเชยแก่เจ้าของที่ดินที่เสียประโยชน์จากการถูกจำกัดสิทธิในการใช้ที่ดินอันเนื่องมาจากการกำหนดผังเมือง

ประการสุดท้าย ถือใน พ.ร.บ. การผังเมือง มิได้กำหนดถึงขั้นตอนการประสานงานของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินไม่ว่าจะเป็นพื้นที่เกษตรกรรม หรือเป็นพื้นที่เพื่อการอื่น ซึ่งหากมีกฎหมายระบุขั้นตอนการประสานงานในระดับปฏิบัติในพื้นที่ให้ชัดเจน หรือกำหนดให้มีคณะกรรมการผังเมืองในระดับจังหวัดให้ชัดเจน โดยอาจจะประกอบด้วยหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับที่ดินและการจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินจะทำให้สามารถวางกรอบการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละจังหวัดได้อย่างถูกต้องเหมาะสม และหากมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนให้การวางผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะสอดคล้องกับการวางแผนการใช้ที่ดินหรือการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตาม พ.ร.บ. พัฒนาที่ดินแล้ว จะทำให้การกำหนดการจัดการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเหมาะสม และเป็นการพัฒนาการจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างมีระบบ ซึ่งหลังจากรัฐได้กำหนดการใช้

⁹ กิจจา สมะวรรณนะ, มาตรการทางกฎหมายในการสงวนและคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536 หน้า 110-111

ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว มาตรการด้านการพัฒนาอื่นในการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมก็จะสามารถจัดการได้อย่างต่อเนื่องเป็นลำดับต่อไป อันจะเป็นผลให้พื้นที่เกษตรกรรมมีศักยภาพในการพัฒนาการเพิ่มผลผลิตมากยิ่งขึ้น

พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526

ความหมายของ " การพัฒนาที่ดิน " ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2506 หมายความว่า เป็นการกระทำใด ๆ ค่อดินหรือที่ดินเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพของดินหรือที่ดิน หรือเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรให้สูงขึ้นและหมายความรวมถึงการปรับปรุงดินหรือที่ดินที่ขาดความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติหรือขาดความอุดมสมบูรณ์เพราะการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ดินและน้ำเพื่อรักษาดุลย์ธรรมชาติ หรือเพื่อความเหมาะสมในการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและในมาตรา 5 (1) ได้ให้คณะกรรมการพัฒนาที่ดินมีอำนาจพิจารณากำหนดการจำแนกประเภทที่ดิน การวางแผนการใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดิน และการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน เสนอขอรับความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ

จะเห็นได้ว่า กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ที่จะกำหนดการใช้ประโยชน์ ที่ดินเพื่อการเกษตร โดยการวางแผนการใช้ที่ดินอันเป็นการวางนโยบายและแผนการใช้ที่ดินซึ่งหมายความรวมถึงการกำหนดขอบเขตบริเวณการใช้ที่ดินตามความแตกต่างของลำดับชั้นแห่งการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน หมายถึง การกำหนดบริเวณเพื่อใช้ที่ดินในเรื่องต่าง ๆ เช่นอาจกำหนดเป็นพื้นที่เกษตรกรรมที่อยู่อาศัย หรืออาจจะละเอียดถึงขั้นกำหนดพื้นที่เพาะปลูกลักษณะจะคล้ายกับการวางแผนการใช้ที่ดิน ซึ่งจำเป็นต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการพัฒนาและอนุรักษ์สภาพแวดล้อม โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพให้บังเกิดประโยชน์แก่พื้นที่เกษตรกรรม

แต่ในปัจจุบันการพัฒนาที่ดิน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการวางแผนการใช้ที่ดินและการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดินตาม พรบ. พัฒนาที่ดิน ได้มีการดำเนินการทางด้านวิชาการวางแผนไปแล้ว แต่ในด้านปฏิบัติการตามแผนนั้น ผลของการวางแผนการใช้ที่ดินที่นำเสนอสู่จังหวัดต่าง ๆ ก็ยังมีคนว่าจะนำไปสู่หนทางปฏิบัติอย่างไร เพราะจุดบกพร่องของพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 ที่ให้อำนาจคณะกรรมการพัฒนาที่ดินอนุมัติ แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีเห็นชอบเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติเท่านั้น จากนั้นกฎหมายก็ขาดคอนไม่มีการเชื่อมโยงต่อว่าจะทำอย่างไรต่อไปในขั้นปฏิบัติต่อพื้นที่จะมีกฎเกณฑ์ขั้นตอนอย่างไร และถ้าไม่มีการปฏิบัติตามจะมีผลประการใด จากข้อเท็จจริงในปัจจุบัน การวางแผนการใช้ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบมาแล้วนั้น เมื่อไปสู่จังหวัดก็ไม่ได้ดำเนินการต่อเพราะไม่ทราบว่าทำอย่างไร การจะไปเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ที่ดินที่มีอยู่เดิมซึ่งอาจจะไม่เหมาะสม

กับศักยภาพของดิน จะอาศัยอำนาจอะไร¹⁰ ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ของการวางแผนการใช้ที่ดินเพื่อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรในปัจจุบัน หากกฎหมายได้กำหนดขั้นตอนเพื่อเชื่อมโยงให้งานวางแผนที่ดิน และการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดินสามารถปฏิบัติได้เป็นรูปธรรมชัดเจน เชื่อได้ว่าการวางแผนการใช้ที่ดินและการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดินจะเป็นมาตรการหนึ่งที่จะช่วยพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมให้มีประสิทธิภาพสูงสุดได้

8. ปัญหาข้อบกพร่องของเนื้อหากฎหมาย

เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมทั้งหมดในแต่ละด้าน จะเห็นได้ว่ากฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันยังมีข้อบกพร่องของเนื้อหากฎหมายอยู่ ที่ไม่สามารถพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมในลักษณะการพัฒนาแบบยั่งยืน ด้วยการพัฒนาการจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำ การพัฒนาการจัดการดินในการใช้บทบาทของกฎหมายในเชิงรุก และการพัฒนาการจัดการที่ดินในลักษณะให้มีการประสานงานที่เป็นประโยชน์ซึ่งกันและกันได้ ซึ่งจำเป็นจะต้องหาแนวทางแก้ไขต่อไป หากต้องการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมแบบยั่งยืน

8.1 ข้อบกพร่องของเนื้อหากฎหมายในการจัดการน้ำ

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่าการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมให้มีประสิทธิภาพนั้น ปัจจัยหลักก็คือการพัฒนาจัดการน้ำ ซึ่งการพัฒนาการน้ำของหน่วยงานของรัฐเท่าที่ผ่านมา ยังไม่ได้ผลเท่าที่ควรในแง่ของการตอบสนองความต้องการของชุมชนอย่างทั่วถึง ยังขาดประสิทธิภาพและความยุติธรรม สาเหตุสำคัญก็คือกฎหมายที่ใช้ในการจัดการน้ำในปัจจุบันมีขึ้นเพื่อดำเนินงานของแต่ละหน่วยราชการเป็นสำคัญ เป็นเพียงกฎเกณฑ์ควบคุมเพื่อป้องกันความขัดแย้งช่วยให้การใช้น้ำเป็นไปด้วยความเหมาะสม และให้อำนาจรัฐในการจัดการแหล่งน้ำกรมชลประทานเท่านั้น ประเทศไทยเราได้เคยมีกฎหมายเกี่ยวกับชลประทานใช้อยู่ในภาคเหนือเมื่อ 700 ปีเศษมาแล้ว ในสมัยพระเจ้าเม็งราย ซึ่งปรากฏอยู่ในเมืองราชศาสตร์ ได้ระบุเกี่ยวกับการร่วมแรงกันก่อสร้างเหมืองฝายการใช้น้ำ และการดูแลบำรุงรักษามีบทกำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืน ตั้งแต่ลหุโทษจนถึงโทษประหารชีวิต เพราะเหมืองฝายมีความสำคัญต่อชีวิตและความเป็นอยู่ ทำให้ปลูกข้าวได้ผลพอบริโภค ต่อมาก็มียุคพระราชนิพนธ์ปลุกย้อยเฉพาะกิจการชลประทาน ราชบุรี พ.ศ. 2482 และพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 แต่ก็ยังเป็นพระราชบัญญัติชลประทานเท่านั้น เรายังไม่มีกฎหมายน้ำสำหรับเป็นแม่บทเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำโดยตรง ประเทศใน

¹⁰ อัญเจริญ เพ็ญมณี, กฎหมายพัฒนาที่ดิน, ใน วารสารพัฒนาที่ดิน ฉบับที่ 336 (กรุงเทพมหานคร: กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2536) หน้า 67-70

กลุ่มอาเซียนก็มีเพียง 3 ประเทศ ที่มีกฎหมายน้ำอยู่ในขั้นใช้การได้ คือ ประเทศฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และสิงคโปร์¹¹

เนื่องจากในประเทศไทย ยังไม่มีกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับเรื่องน้ำดังกล่าว กฎหมายที่บังคับใช้ อยู่ในปัจจุบันจึงไม่สามารถพัฒนาการจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำได้ และในกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน นั้นเองก็ยังมีข้อบกพร่องของเนื้อหากฎหมายในประเด็นที่สนับสนุนการจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำให้มี ประสิทธิภาพและประสิทธิผล คือบทบัญญัติในเรื่อง สิทธิในน้ำและสิทธิในการใช้น้ำ ซึ่งทั้งสองกรณี หากไม่ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดอย่างชัดเจนว่า ผู้ใดมีสิทธิในน้ำและผู้ใดมีสิทธิในการใช้น้ำอย่างไร การ จัดการเป็นระบบลุ่มน้ำ ที่ต้องอาศัยข้อมูลของทรัพยากรน้ำ คือ ความต้องการใช้น้ำ (อุปสงค์) และ ปริมาณน้ำที่มีอยู่ (อุปทาน) คงจะเกิดขึ้นไม่ได้ ซึ่งในปัจจุบันกฎหมายที่มีอยู่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวก็ยังมีข้อ บกพร่องของเนื้อหากฎหมายที่ไม่สามารถกำหนดสิทธิในน้ำและสิทธิในการใช้น้ำอย่างชัดเจนได้ จำเป็น จะต้องหาแนวทางแก้ไขต่อไป

สิทธิในน้ำ

ในปัญหาว่าน้ำเป็นของใครนี้ กฎหมายของประเทศต่าง ๆ มีหลักการไม่ตรงกันทีเดียวและอาจ จำแนกออกได้เป็น 3 ระบบ¹²

(1) ระบบสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (public domain) ซึ่งเป็นหลักที่แพร่หลายในระบบ กฎหมายภาคพื้นยุโรป (civil law system) ในระบบนี้สิ่งใดที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมก็จะไม่ให้ เป็น สิทธิของเอกชน แต่ต้องถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐต้องควบคุมดูแลแทนทุกคนเพื่อประโยชน์ สาธารณะ ส่วนเอกชนจะมีสิทธิใช้สอยและการจะใช้สอยสาธารณสมบัติได้เพียงใดเป็นไปตามที่กำหนด ในกฎหมาย ในระบบนี้เอง ก็ยังมีรายละเอียดแตกต่างกันออกไป แต่เดิมตามระบบกฎหมายโรมัน เฉพาะแต่ทางน้ำที่สำคัญจึงจะเป็นสาธารณสมบัติทางน้ำที่ไม่สำคัญจึงอาจเป็นสิทธิของเอกชนได้ แต่ใน ระบบกฎหมายฝรั่งเศสซึ่งให้ความสำคัญแก่การเดินเรือและการขนส่งทางน้ำมากกลับกำหนดให้แคบลง โดยเฉพาะแต่ทางน้ำที่เดินเรือได้และร่องสิ่งของตามลำน้ำได้เท่านั้นที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แม่น้ำสายเล็ก ๆ จึงตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนได้ ในขณะที่กฎหมายของสเปนที่ได้รับอิทธิพลเพิ่มเติม จากแจกมัวร์ ซึ่งอาศัยในเขตค่อนข้างชัดเจนน้ำ ได้กำหนดให้แม่น้ำทั้งหมดเป็นสาธารณสมบัติไม่ว่าจะมี การเดินเรือได้หรือไม่ก็ตาม แหล่งน้ำที่จะเป็นของเอกชนได้ก็เฉพาะแหล่งน้ำในเขตที่ดินของเอกชนเท่านั้น

¹¹ ไพฑูรย์ พะลายะสุด, มุมมองในการพัฒนาแหล่งน้ำของข้าพเจ้า., ใน อนุสรณ์เกษียณ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อักษรไทย 2535) หน้า 18-19.

¹² ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, การจัดทำกฎหมายน้ำ, เอกสารประกอบการรายงานการสัมมนา เรื่อง การจัดทำ กฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ (กรุงเทพฯ: สภาวิจัยแห่งชาติ 2535) (อัคราณา).

(2) ระบบให้น้ำเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ มีบางประเทศได้บัญญัติกฎหมายกำหนดโดยตรงให้น้ำเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ เช่น ฟิลิปปินส์เอลซัลวาดอร์ และเปรู ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นน้ำบนดิน (surface water) หรือน้ำใต้ดิน (ground water) แต่ก็เห็นกันว่าการกำหนดในกฎหมายเช่นนั้นอาจทำให้สับสนเพราะมีความหมายได้ 2 นัย คือ นัยที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายเอกชน และนัยถือให้ถือสิทธิ์ไว้ได้เพื่อประโยชน์ของทุกคนอันเป็นความหมายของสาธารณสมบัติ (public domain) หากถือเป็นกรรมสิทธิ์ที่เอกชนเข้ามาซื้อขายไม่ได้เลยแล้วก็จะไม่เหมาะสม

(3) ระบบกำหนดอำนาจและสิทธิ บางประเทศในระบบคอมมอนลอว์ (common law system) มิได้นำเรื่องกรรมสิทธิ์มาใช้แต่จะกำหนดอำนาจของรัฐในการควบคุมน้ำไว้โดยตรงว่าจะกำหนดสิ่งใดได้เพียงใดและสิทธิของเอกชนมีอะไรบ้างตามความจำเป็นแก่กรณีของแหล่งน้ำชนิดนั้น ๆ เช่น กฎหมายของอินเดีย มลรัฐวิกตอเรียในออสเตรเลียและมาเลเซีย

เนื่องจากในปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวกับน้ำในประเทศไทยมิได้บัญญัติโดยชัดแจ้ง ณ. ที่ใดว่าน้ำเป็นของใครหรือใครมีสิทธิในน้ำ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมาตรา 74 กล่าวไว้แต่เพียงว่า "รัฐพึงบำรุงรักษาสภาพแวดล้อม ความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งทดแทน และพึงป้องกันและขจัดมลพิษและวางแผนการใช้ที่ดินและน้ำให้เหมาะสม" และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 บัญญัติไว้ว่า "สาธารณะสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้ เพื่อประโยชน์ร่วมกันเช่น

- (1)
- (2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายดิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ
- (3)

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่า ก็ยังไม่มีที่ใครระบุไว้อย่างชัดเจนว่า น้ำเป็นกรรมสิทธิ์หรือสิทธิของผู้ใด หากพิจารณาตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) คำว่า "ทางน้ำ" ที่ให้ถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ก็ยังมีความหมายไม่แน่ชัด เพราะตัวบทบัญญัติคำว่า "ทางหลวง" ตามหลัง จึงน่าจะหมายถึงทางที่ใช้ในการสัญจรมากกว่าตัวทรัพยากรน้ำ อีกทั้งตัวบทภาษาอังกฤษก็ใช้คำว่า waterways อย่างไรก็ตามนักกฎหมายบางท่าน เห็นว่า "ทางน้ำ" คือทางที่น้ำไหลผ่านไม่ว่าจะเรือเดินได้หรือไม่ก็ได้ก็ตาม โดยอ้างแนวบรรทัดฐานจากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 188/2468 ซึ่งวินิจฉัยว่า ทุระบายน้ำในทุ่งนาไม่เป็นทรัพย์สินของเอกชน ซึ่งแนวบรรทัดฐานของไทยก็มีเหตุผล เพราะกรณีตามมาตรา 1304 (2) เป็นเพียงตัวอย่างเท่านั้น แหล่งน้ำ อาจเป็นประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้สอยร่วมกัน เพราะสาเหตุอื่นก็ได้มิได้จำกัดแต่การคมนาคม เช่น เป็นหนองน้ำสำหรับเลี้ยงสัตว์และเพาะพันธุ์ปลา (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 425/2477) ลำเหมืองสำหรับระบายน้ำสาธารณะ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 326/2496) หรือคลอง

ชลประทานที่ใช้น้ำเพื่อเกษตรกรรม (คำพิพากษาฎีกาที่ 948/2501) แนวกฎหมายไทยจึงเห็นว่า แหล่งน้ำธรรมชาติ ทุกแห่งที่อาจเป็นประโยชน์ร่วมกันจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทั้งหมด¹³

ซึ่งจากบทบัญญัติในมาตรา 1304 นี้เอง จะเห็นได้ว่า หากน้ำเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวจริง จะต้องประกอบด้วยสาระสำคัญ 2 ประการคือ

(ก) เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และ

(ข) ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาถึงต้นตอของตัวทรัพยากรน้ำที่มีอยู่ตาม จะเห็นได้ว่าน้ำที่มีอยู่ตามธรรมชาติหรือน้ำทำนอง มีที่มาจากน้ำฝนซึ่งถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของ¹⁴ เมื่อทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของตกลงมาบนดินไหลรวมเป็นแหล่งน้ำต่าง ๆ ทรายโคลนที่ยังไม่มีผู้เข้าถือเอาซึ่งกรรมสิทธิ์โดยการเก็บกักน้ำนั้น เพื่อประโยชน์ของคนผู้เดียวแล้ว (ป.พ.พ. มาตรา 1318) น้ำท่าที่ไหลอยู่ในแหล่งน้ำธรรมชาติจึงยังคงเป็นทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของอยู่ จนกว่าที่รัฐจะได้เข้าถือเอาน้ำหรือเก็บกักน้ำนั้น จึงจะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน อันเป็นองค์ประกอบของความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

และเมื่อพิจารณาถึงเรื่องทรัพย์สินของแผ่นดิน มีบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 มาตรา 1306 และมาตรา 1307 ได้กำหนดคุณสมบัติพิเศษของทรัพย์สินของแผ่นดินเอาไว้ว่า ทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น จะโอนแก่กันมิได้ (มาตรา 1305) ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินไม่ได้ (มาตรา 1306) และห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน (มาตรา 1307) ทรัพยากรน้ำ จึงตกอยู่ในลักษณะของทรัพย์สินนอกพาณิชย์ (ป.พ.พ. มาตรา 143) เมื่อเป็นทรัพย์สินนอกพาณิชย์ เท่ากับแสดงให้เห็นว่า ทรัพยากรน้ำ ไม่สามารถนำมาเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน แม้จะมีการเข้าถือเอาน้ำในลักษณะเพื่อเป็นประโยชน์แก่ตนเพียงผู้เดียวก็ตาม เป็นเพียงสิทธิในการใช้สอยเท่านั้น จากบทบัญญัติดังกล่าว จึงถือไม่ได้อย่างชัดเจนว่า น้ำเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน เพราะเป็นที่ทราบกันคืออยู่แล้ว บุคคลใดก็สามารถหยิบฉวยเอาน้ำที่มีอยู่ตามธรรมชาติเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ได้โดยการเข้าถือเอา (open access) ดังนั้น เมื่อน้ำไม่ใช่ทรัพย์สินของแผ่นดิน จึงไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 ตามแนวบรรทัดฐานคำพิพากษาของศาลฎีกาคด้วย

จะเห็นได้ว่า กฎหมายไทยในปัจจุบันยังไม่สามารถระบุได้ชัดเจนว่าทรัพยากรน้ำเป็นทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพราะถ้าหากถือว่าน้ำที่เกิดขึ้นจากน้ำฝนเป็นทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อรัฐได้เข้าถือเอาหรือเก็บกักน้ำนั้น (ป.พ.พ. มาตรา 1318) แต่ถ้าตีความตามแนวทางของบรรทัดฐานจากคำพิพากษาฎีกา ที่เห็นว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ก็จะทำให้เกิดผลเป็นทรัพย์สินนอกพาณิชย์ (ป.พ.พ. มาตรา 143) และจะโอนแก่กัน

¹³ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์, การจัดทำกฎหมายน้ำ, เอกสารประกอบการรายงานการสัมมนา เรื่อง การจัดทำกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ (กรุงเทพฯ: สภาวิจัยแห่งชาติ 2535) (อัคราเนนา).

¹⁴ เสนีย์ ปราโมช, ศาสตราจารย์ ม.ร.ว. คําอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กฎหมายลักษณะทรัพย์สิน. (กรุงเทพฯ: อักษรสาส์น, 2520)

มิได้ (ป.พ.พ. 1305) เมื่อน้ำเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ก็หมายความว่าประชาชนทั่วไปมีสิทธิจะใช้น้ำในทางน้ำหรือทะเลสาปได้ ซึ่งหากพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1355 ที่บัญญัติว่า "เจ้าของที่ดินริมทางน้ำ หรือมีทางน้ำผ่านไม่มีสิทธิจะชักเอาน้ำไว้เกินกว่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ของตนตามสมควร ให้เป็นเหตุเสื่อมเสียแก่ที่ดินแปลงอื่นซึ่งอยู่ตามทางน้ำนั้น" บทบัญญัติมาตรานี้ เนื้อความค่อนข้างกว้างและไม่ชัดเจนว่าเจ้าของที่ดินริมน้ำแต่ละแปลงควรจะชักเอาน้ำจากทางน้ำได้เท่าใด เพราะถือว่าเป็นการบัญญัติรับรองในความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินว่า ผู้ใดจะใช้น้ำเท่าใดก็ได้ ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาระหว่างเจ้าของที่ดินที่ยากจนกับรายที่ร่ำรวยได้ เพราะผู้ที่ร่ำรวยกว่าอาจจะสูบน้ำขึ้นมาใช้เป็นจำนวนมากจนเจ้าของที่ดินยากจนเดือดร้อน การประเมินว่า เจ้าของที่ดินแปลงใดควรมีสิทธิชักน้ำจากทางน้ำเท่าใดก็จะต้องมีความยุ่งยากมากขึ้นจนถึงขั้นที่ไม่อาจสามารถประเมินได้

จากที่กล่าวมาแล้วจะเห็นว่าหลักกฎหมายทั่วไป มิได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าสิทธิในน้ำเป็นของใคร และเพียงใด หากพิจารณาถึงกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 พระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 และพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 ก็เป็นเพียงกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐดำเนินการควบคุมการจัดการน้ำภายในเขตของหน่วยงานนั้น ๆ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชลประทาน คือ พรบ. ชลประทานราษฎร์ฯ และ พรบ. ชลประทานหลวงฯ เป็นบทกฎหมายที่ให้อำนาจกรมชลประทาน ดำเนินการจัดการน้ำระบบชลประทานเท่านั้น โดยคือกฎหมายเองก็ไม่ได้บัญญัติอย่างชัดเจนกำหนดสิทธิในน้ำไว้ พรบ. คันและคูน้ำฯ และ พรบ. จัดรูปที่ดินฯ ก็เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการจัดการน้ำในระดับไร่นาเท่านั้น มิได้มีบทบัญญัติใดกล่าวถึงสิทธิในน้ำและ พรบ. น้ำบาดาลฯ ก็มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดมาตรการป้องกันการขุดเจาะน้ำบาดาล เพื่อแก้ไขปัญหาแผ่นดินทรุดเท่านั้น สิทธิในน้ำบาดาลก็ไม่ได้มีกฎหมายกล่าวไว้เช่นกัน

จากที่กล่าวมาทั้งหมดหากพิจารณาถึงหลักกฎหมายทั่วไป และหลักกฎหมายเฉพาะเรื่องดังกล่าวแล้ว กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำของไทยในปัจจุบัน มิได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในเรื่องของกรรมสิทธิ์ในน้ำว่าเป็นของรัฐหรือของเอกชนหากเอกชนได้เก็บกักไว้ ซึ่งน่าจะต้องกำหนดขอบเขตให้ชัดเจนถึงสิทธิในน้ำว่ามีแค่ไหนเพียงไร และในขณะเดียวกันควรกำหนดสิทธิของรัฐหรือเอกชนในทรัพยากรน้ำให้ชัดเจน โดยแหล่งน้ำที่ไม่สำคัญต่อประโยชน์สาธารณะและไม่จำเป็นต้องควบคุมหรืออยู่ในเขตที่ดินของเอกชนโดยตรงก็ควรให้เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน สำหรับแหล่งน้ำที่จะอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐนั้น ในสภาพสังคมสมัยใหม่มีปัญหาความสัมพันธ์กับน้ำในหลายด้าน เพราะตระหนักกันมากขึ้นว่าแหล่งน้ำต่าง ๆ ให้ประโยชน์แก่สังคมแตกต่างกันไป ควรกำหนดสิทธิของรัฐให้ชัดเจน เพราะเมื่อสิทธิในน้ำชัดเจนแล้ว การจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำก็จะเกิดขึ้นตามมา และการพัฒนาการจัดการน้ำให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่พื้นที่เกษตรกรรมก็จะประสบผลสำเร็จต่อไป

การจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำ (watershed management) นั้น จำเป็นจะต้องมีการจัดการน้ำในลักษณะการจัดการที่เหมาะสมระหว่างการเพิ่มปริมาณน้ำหรือการเพิ่มอุปทาน (supply) กับการลดปริมาณความต้องการใช้น้ำลงหรือลดอุปสงค์ (demand)

การเพิ่มอุปทาน หรือการเพิ่มแหล่งเก็บกักน้ำ คงไม่สามารถกระทำได้มากอันเนื่องมาจากการจำกัดด้วยค่าใช้จ่ายซึ่งต้องใช้งบประมาณในการลงทุนมาก และกระแสการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การลดปริมาณความต้องการใช้น้ำลงหรือลดอุปสงค์ในลุ่มน้ำที่ขาดแคลนจึงจำเป็นสำหรับการจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำ

การกำหนดสิทธิในน้ำให้ชัดเจน จึงจำเป็นต่อการลดอุปสงค์ (demand) หรือความต้องการใช้น้ำเป็นอย่างยิ่ง เพราะความไม่ชัดเจนในสิทธิในน้ำ ที่เป็นทรัพยากรที่ทุกคนใช้ได้โดยเสรี (open access) ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรที่ไม่มีเจ้าของหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน น้ำก็ยังเป็นทรัพยากรที่สามารถหยิบฉวยเอาได้อย่างเสรี การใช้น้ำอย่างฟุ่มเฟือยจึงเกิดขึ้นในสังคมไทย

แนวคิดในเรื่องสิทธิในน้ำนั้น ในประเทศสหรัฐอเมริกา แนวคิดเรื่องสิทธิในน้ำแบ่งออกเป็นสองประเภทด้วยกันคือ 1) Appropriate Rights และ 2) Riparian Rights สิทธิการใช้น้ำประเภท Appropriate Rights เป็นสิทธิในการนำน้ำมาใช้เพื่อประโยชน์ด้านต่าง ๆ ในกรณีที่ดินที่ทำเกษตรกรรมอยู่ติดกับแหล่งน้ำและต้องมีการผันน้ำผ่านที่คนอื่น ส่วน Riparian Right คือ การที่ดินที่ใช้ทำเกษตรอยู่ติดกับแหล่งน้ำและเจ้าของที่ดินสามารถนำน้ำมาใช้ได้โดยไม่ต้องดึงน้ำผ่านที่คนอื่น การซื้อ-ขายสิทธิส่วนใหญ่จะเป็นประเภท Appropriate Rights¹⁵

สิทธิในน้ำประเภท Appropriate Rights จะมีลักษณะที่สำคัญ อย่างหนึ่งคือ จะมีการลำดับตามความก่อนหลังของผู้ที่มีสิทธิใช้น้ำหรือที่เรียกว่า First in time, first in right ซึ่งการกำหนดสิทธิโดยการให้สิทธิกับผู้ที่ได้รับใบอนุญาตคนแรกมากกว่าผู้ที่ได้รับใบอนุญาตทีหลัง จะทำให้เกิดผลเสียต่อระบบการซื้อ-ขายน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่มีการขาดแคลนน้ำ โดยผู้ที่ได้รับสิทธิก่อน (Senior Rights) จะสามารถใช้น้ำได้ก่อนผู้ที่เพิ่งได้รับสิทธิภายหลัง ๆ (Junior Rights) นอกจากนั้นแล้วน้ำที่ผู้ใช้น้ำได้มาจะต้องนำไปใช้ประโยชน์จริง สิทธิการใช้น้ำประเภท Appropriate Rights สามารถทำการซื้อ-ขายได้ หรือจะให้ผู้ใช้น้ำรายอื่นเช่าในช่วงเวลาที่ตกลงกัน ในส่วนของ Riparian Right ซึ่งเป็นสิทธิในน้ำด้วยเหตุที่พื้นที่การเกษตรอยู่ติดกับแหล่งน้ำนั้น การซื้อ-ขายสิทธิประเภท Riparian Rights จึงมักไม่เกิดขึ้น

จะเห็นได้ว่า แนวคิดในเรื่องสิทธิในน้ำของประเทศสหรัฐอเมริกา มีแนวคิดมาจากหลักของสิทธิของผู้ใช้น้ำของเจ้าของที่ดินที่อยู่ติดริมฝั่งน้ำ เหมือนกฎหมายไทยที่จะเห็นได้จากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1355 ที่ให้ทรัพย์สินเจ้าของที่ดินริมทางน้ำ หรือมีทางน้ำผ่านที่จะชักน้ำเข้าสู่พื้นที่ของตนได้ก่อนแปลงอื่นที่ไม่อยู่ติดริมทางน้ำ (Riparian Right) และชักน้ำได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้นไม่สามารถกักเก็บน้ำจนเจ้าของที่ดินแปลงถัดไปไม่สามารถใช้น้ำได้ อันเป็นการรองรับสิทธิของการใช้น้ำของที่ดินแปลงถัดไป (Appropriate Right) แต่ในกฎหมายไทยระบุเพียงสิทธิในการใช้น้ำเท่านั้นเพื่อป้องกันการแข่งขันกันในการใช้น้ำ มิได้ระบุเป็นการกำหนดสิทธิเช่นเดียวกันประเทศสหรัฐอเมริกาที่ต้องการให้กลไกตลาดเข้ามาจัดการกับอุปสงค์ (demand) หรือปริมาณการใช้น้ำ

¹⁵ Robert Cootir & Thomas Ulen. Law and Economics, (Harper colling; 1988) pp. 128-

ดังนั้น หากต้องการจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำ อาจจะต้องมีการจำกัดอุปสงค์หรือลดปริมาณการใช้น้ำ (demand of water) ในบริเวณลุ่มน้ำที่ขาดแคลน การกำหนดสิทธิในน้ำของประเทศไทยจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดอย่างชัดเจน ให้กรรมสิทธิในน้ำเป็นของรัฐ เพื่อกำจัดลักษณะของทรัพยากรน้ำที่เข้าถึงได้โดยเสรี (open access) และให้ประชาชนมีเพียงสิทธิในการใช้น้ำ โดย กำหนดให้มีสิทธิการใช้น้ำ 2 ประเภท คือ กรรมสิทธิในน้ำของเจ้าของที่ดินติดริมทางน้ำ (Riparian Right) สิทธิในการใช้น้ำของเจ้าของที่ดินที่ไม่ติดริมทางน้ำ (Appropriate Right) เช่นในประเทศสหรัฐอเมริกาดังที่กล่าวมา ก็คงจะสามารถนำมาใช้ได้กับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในบ้านเราซึ่งมีหลักกฎหมาย วางสิทธิของเจ้าของที่ดินผู้ติดริมทางน้ำไว้มานานแล้ว

แต่อย่างไรก็ดี การกำหนดถึงสิทธิในการใช้น้ำสองประเภท คือ Riparian Right และ Appropriate Right นั้น จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีการกำหนดค่าใช้น้ำอย่างชัดเจนและในอัตราที่เหมาะสม โดยกำหนดให้รัฐเป็นเจ้าของกรรมสิทธิในน้ำ เจ้าของที่ดินจะได้รับสิทธิในการใช้น้ำตามอัตราที่รัฐกำหนดด้วยการจัดสรรในคราวแรก ตามสิทธิของการเป็นเจ้าของที่ดินริมฝั่งหรือเจ้าของที่ดินที่ไม่ติดริมทางน้ำแล้วแต่กรณี หลังจากนั้นกลไกของราคาและกลไกตลาดอันเนื่องมาจากการซื้อขายกรรมสิทธิในน้ำจะเป็นเครื่องมือในการลดการใช้น้ำอย่างฟุ่มเฟือย ซึ่งเป็นวิธลดปริมาณการใช้น้ำหรือลดอุปสงค์ที่ได้ผล (demand) อันเป็นวิธีการจัดการน้ำในระบบลุ่มน้ำ (watershed management) ในลุ่มน้ำที่ขาดแคลนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำทั้งหมด จึงจะต้องแก้ไขตามหลักการและแนวคิดดังกล่าวด้วยอย่างชัดเจนในกรณีดังต่อไปนี้

- 1) กฎหมายจะต้องกำหนดถึงกรรมสิทธิในน้ำว่าเป็นของรัฐ เพื่อกำจัดสถานะของน้ำมิให้น้ำเป็นทรัพยากรที่ทุกคนใช้ได้โดยเสรี (open access)
- 2) สิทธิในการใช้น้ำของเอกชนจะได้รับในปริมาณที่รัฐกำหนด ตามหลักฐานความเป็นเจ้าของที่ดินริมฝั่งน้ำ หรือไม่ติดริมฝั่งน้ำ
- 3) ต้องมีการกำหนดค่าน้ำที่เป็นของรัฐอย่างชัดเจนและในอัตราที่เหมาะสม
- 4) จะต้องกำหนดถึงสิทธิในการซื้อ-ขาย สิทธิในน้ำให้ชัดเจน

เมื่อกฎหมายได้กำหนดถึงสิทธิในน้ำอย่างชัดเจนดังกล่าว กลไกทางการตลาดก็จะเป็นตัวกำหนดให้มีการใช้น้ำอย่างประหยัด ตามแผนการจัดการเป็นระบบลุ่มน้ำได้ต่อไป

สิทธิในการใช้น้ำ

สำหรับสิทธิในการใช้น้ำนั้น ระบบกฎหมายในโลกอาจแยกเป็น 3 ระบบ¹⁶

ระบบที่ 1 ระบบเจ้าของที่ดินริมฝั่ง คือ ระบบตั้งแต่โบราณว่าใครอยู่ริมฝั่งน้ำ ก็สามารถชักน้ำกักเก็บไว้ได้ ซึ่งทางปฏิบัติก็มีการแบ่งแยกคือ ถ้าเป็นทางน้ำที่เรือเดินได้ก็ถือว่าเข้าอยู่ระบบนี้ เจ้าของก็

¹⁶ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, การจัดทำกฎหมายน้ำ, อ้างแล้ว

ชักน้ำเข้ากักเก็บได้ตามความจำเป็น ส่วนแหล่งน้ำที่เรือเดินไม่ได้ ก็ว่าไปด้วยสิทธิเอกชนว่าไปตามระบบทั่วไป แต่ระบบนี้คนที่อยู่ริมฝั่งน้ำเท่านั้นที่จะได้ใช้ประโยชน์ ฉะนั้นคนที่อยู่ถัดไปก็เสียเปรียบ หลักกฎหมายเหล่านี้ตอนหลังก็ถูกเปลี่ยนแปลงไป ในหลายประเทศก็เริ่มจะวางหลักถือเป็นภาวะจำยอมของเจ้าของที่ดินริมฝั่ง ต้องยอมให้เจ้าของหลัง ๆ สามารถต่อท่อเข้ามาได้ ระบบน้ำหรือชักน้ำผ่านไปได้ แต่แน่นอนเมื่อมาใช้สิทธิประโยชน์ในที่ดินคนอื่นก็ต้องจ่ายค่าทดแทนเหมือนกัน แต่ถือเป็นภาวะจำยอมตามกฎหมายที่เจ้าของที่ดินริมฝั่งจำต้องยอม เป็นระบบที่คัดแปลงออกไป

ระบบที่ 2 ระบบผู้มีสิทธิยึดถือก่อน ใครยึดถือก่อนก็เป็นคนมีสิทธิเป็นระบบที่แพร่หลายในภาคตะวันตกของอเมริกาอยู่ช่วงหนึ่ง ตอนที่ยุคตื่นทอง สมัยนั้นการหาทองต้องหาแหล่งน้ำ เพื่อใช้ฉีดให้แร่หลุดออกมาจากหินใครเป็นคนพบแหล่งน้ำ คนนั้นก็เป็นเจ้าของ แต่ระบบนี้ก็เป็ระบบยุคแรกเท่านั้นเอง ตอนหลังก็ไม่ยอมรับกันอย่างนั้น เพราะกลายเป็นสิทธิของคน ๆ เดียว

ระบบที่ 3 ระบบอนุญาต เป็น PERMIT SYSTEM ระบบนี้ค่อนข้างจะใช้ในช่วงหลัง เมื่อยอมรับกันว่ารัฐ จำเป็นต้องเข้าไปควบคุมการใช้น้ำ และการใช้น้ำที่มีสาระสำคัญหรือใช้น้ำเป็นจำนวนมาก ก็ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐ ก็เป็นระบบที่ใช้กันในช่วงหลัง

สำหรับกฎหมายไทยเรา ถ้าพิจารณาจากกฎหมายทั่วไป คือ มาตรา 1355 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็คล้ายคลึงกับระบบสิทธิเจ้าของที่ริมฝั่งแบบคัดแปลง เพราะตามมาตรา 1355 กำหนดว่า "เจ้าของที่ดินริมทางน้ำ หรือมีทางน้ำผ่านไม่มีสิทธิจะชักเอาน้ำไว้เกินกว่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ของตนตามควร ให้เป็นเหตุเสื่อมแก่ที่ดินแปลงอื่นซึ่งอยู่ตามทางน้ำนั้น" แสดงให้เห็นว่า เจ้าของที่ดินริมฝั่งมีสิทธิชักน้ำหรือเก็บกักน้ำไว้ได้ก่อนที่ดินแปลงอื่น แต่จะเก็บกักน้ำไว้ได้ตามสมควรแก่การใช้ประโยชน์ของตนเท่านั้น และในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1339 ยังกำหนดว่า "เจ้าของที่ดินจำต้องรับน้ำซึ่งไหลตามธรรมชาติจากที่ดินสูงมาในที่ดินของตน น้ำไหลตามธรรมชาติมายังที่ดินต่ำและจำเป็นแก่ที่ดินนั้นไซ้ ท่านว่าเจ้าของที่ดินซึ่งอยู่สูงกว่าจะกั้นเอาไว้ได้เพียงที่จำเป็นแก่ที่ดินของตน" เพื่อรับรองว่าเจ้าของที่ดินติดทางน้ำนั้น ถึงแม้จะมีสิทธิชักเอาน้ำไว้เพื่อประโยชน์แก่ที่ดินของตน แต่ก็สามารถเก็บกักน้ำไว้ได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น ที่เหลือจากใช้ประโยชน์จะต้องระบายให้ที่ดินแปลงที่อยู่ต่ำกว่าต่อไป แต่อย่างไรก็ดีจะถือเป็นการกำหนดหลักคัมระบบเจ้าของที่ดินริมฝั่งไม่ได้ เพราะด้วยทมิได้เป็นไปตามแนวทางก่อตั้งสิทธิโดยตรง หากเป็นไปในลักษณะวางขอบเขตแห่งสิทธิเท่านั้น¹⁷

สำหรับในกฎหมายเฉพาะนั้นมีเพียงพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 เท่านั้น ที่เป็นระบบอนุญาต (permit system) เพราะในมาตรา 16 กำหนดว่า "ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบกิจการน้ำบาดาลในเขตน้ำบาดาลใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้มีการมสิทธิครอบครองที่ดินในเขตน้ำบาดาลนั้นหรือไม่ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย" เพราะมีปัญหาทำให้แผ่นดินทรุด ส่วนพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 กำหนดให้เจ้าของที่ดินที่อยู่ห่างทางน้ำ หรือแหล่งน้ำใดมีสิทธินำทางน้ำผ่านที่ดินของผู้อื่นเพื่อให้ตนได้รับประโยชน์จากการชลประทานที่รัฐบาลได้จัดขึ้น โดยการจ่ายค่าทดแทนให้

¹⁷ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, การจัดทำกฎหมายน้ำ, อ้างแล้ว

แก่เจ้าของที่ดิน และมาตรา 10 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2523 ซึ่งยินยอมให้เอกชนขอใช้ที่ดินของผู้อื่นและให้ค่าทดแทนเพื่อตนเองได้นำน้ำผ่านที่ดินของผู้อื่นมาใช้ในการชลประทานส่วนบุคคลของตนได้ พระราชบัญญัติคั้นและกวน้ำ พ.ศ. 2505 มาตรา 15 ก็บัญญัติทำนองเดียวกันว่า "ห้ามมิให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินเจาะกัน ปิดกันกวน้ำ เปิดหรือปิดประตูกั้นน้ำ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำ เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือปฏิบัติการตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่" และในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 โดยหลักการเข้าเป็นเจ้าของที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน จะต้องได้รับน้ำชลประทานอย่างทั่วถึงทุกแปลงอยู่แล้ว จึงสรุปได้ว่าระบบกฎหมายของประเทศไทย เป็นระบบที่ให้สิทธิในการใช้น้ำ แต่เจ้าของที่ดินริมฝั่งหรือเจ้าของที่ดินที่ติดทางน้ำ ยกเว้นเจ้าของที่ดินที่ใช้น้ำบาดาลเท่านั้นซึ่งเป็นระบบอนุญาต โดยเจ้าของที่ดินรายใดที่จะขุดเจาะน้ำบาดาลจะต้องขออนุญาตจากส่วนราชการก่อน ซึ่งในระบบให้สิทธิในการใช้น้ำแก่เจ้าของที่ดินริมฝั่งหรือเปิดทางน้ำ ในกฎหมายของไทยในปัจจุบันประสบปัญหาอย่างมาก เนื่องจากความเป็นจริงบางกรณีนี้เกิดขาดแคลนทำให้ผู้ใช้น้ำแต่ละรายต้องแก่งแย่งน้ำนั้นมาเพื่อประโยชน์ของตน ผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดินริมฝั่งหรือติดทางน้ำ ขอมใช้สิทธิเก็บกักน้ำไว้เพื่อประโยชน์ของตนเอง จนหน่วยงานของรัฐไม่สามารถเข้าไปจัดการแบ่งสรรน้ำให้แก่เจ้าของที่ดินรายอื่นที่ไม่ติดกับทางน้ำได้ อันจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อส่วนรวมเป็นวงกว้าง และเป็นปัญหาใหญ่ในการพัฒนาการจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำ

ปัญหาของสิทธิในการใช้น้ำที่กล่าวมาในปัจจุบัน จำเป็นที่จะต้องใช้การซื้อ-ขาย สิทธิในการใช้น้ำ โดยให้กลไกของตลาดเข้ามาแก้ไข ซึ่งรัฐจะต้องกำหนดกรรมสิทธิ์ในน้ำให้เป็นของรัฐอย่างชัดเจน ผู้เป็นเจ้าของที่ดินทั้งติดทางน้ำหรือไม่ติดทางน้ำ จะใช้น้ำได้เท่าใบบอนุญาตที่รัฐออกให้เท่านั้น และการออกใบบอนุญาตให้ใช้น้ำ ก็อยู่บนหลักการของเจ้าของที่ดินที่ติดริมทางน้ำนั่นเอง กล่าวคือ เจ้าของที่ดินที่ติดริมทางน้ำจะได้ใบบอนุญาตในการใช้น้ำจากรัฐในคราวแรกมากกว่าเจ้าของที่ดิน ที่ไม่ติดริมทางน้ำ หลังจากนั้นจะให้กลไกตลาดในเรื่องการซื้อ-ขายสิทธิในการใช้น้ำ ให้เกิดการจัดการน้ำที่เหมาะสมต่อไป

ข้อบกพร่องของเนื้อหาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าหากต้องการให้มีการจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำให้มีผลในทางปฏิบัติอย่างชัดเจนแล้ว การแก้กฎหมายหรือออกกฎหมายใหม่ให้มีองค์กรในการจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำเพียงอย่างเดียวนั้นไม่สามารถก่อให้เกิดการจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำได้ จำเป็นจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่หรือออกกฎหมายใหม่ถึงกรรมสิทธิ์ในน้ำ และสิทธิในการใช้น้ำอย่างชัดเจน จึงจะเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการถึงอุปสงค์ (demand of water) และอุปทาน (supply of water) ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของวิธีการจัดการน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำ (watershed management) และเป็นการจัดการในลักษณะของการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืน

8.2 ข้อบกพร่องของเนื้อหากฎหมายในการจัดการดิน

จากกรที่มาตรา 5 (1) แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 ได้กำหนดให้มีการจำแนกประเภทที่ดิน การวางแผนการใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดิน และการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน เสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ ซึ่งเมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาถ้อยแถลงและอนุมัติประการใดแล้วก็จะให้กระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินนำไปปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้เฉพาะเรื่องนั้น ๆ ซึ่งมีใช้จะมีแต่กรมพัฒนาที่ดินแต่เพียงแห่งเดียวที่ต้องปฏิบัติตาม อาจจะมีส่วนราชการอื่น เช่น กรมป่าไม้ กรมที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นำไปปฏิบัติก็ได้แล้วแต่อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานนั้น ๆ จากความเป็นจริง หน่วยงานประสานราชการเช่นนี้ ยังไม่พบว่าหน่วยงานไหนจะประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติมา เพราะแต่ละหน่วยงานจะเกี่ยงหน้าที่กัน และจะถือว่าเป็นงานฝากเพิ่มภาระหน้าที่ให้กับหน่วยงาน ซึ่งมีงานประจำอยู่แล้ว จึงเป็นปัญหาในการใช้กฎหมายในปัจจุบัน

ในการดำเนินการตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการวางแผนการใช้ที่ดินก็ดี การพัฒนาที่ดินหรือการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดินก็ดี กฎหมายก็ให้อำนาจคณะกรรมการพัฒนาที่ดินพิจารณามติ แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในทุกเรื่อง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติเท่านั้น จากนั้นกฎหมายก็ขาดตอนไม่มีบัญญัติใดกำหนดว่าในขั้นปฏิบัติต่อไปนั้นจะเป็นอย่างไร อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่รับไปนั้นเป็นอย่างไร และหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบ ควบคุมดูแลประเมินผลงานที่ได้ดำเนินการไป ซึ่งเป็นข้อบกพร่องของกฎหมายพัฒนาที่ดิน

จากข้อเท็จจริงในปัจจุบัน การวางแผนการใช้ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบมาแล้วนั้น เมื่อไปสู่จังหวัดก็ไม่ได้ดำเนินการต่อ เพราะไม่ทราบว่าจะทำอย่างไร การจะไปเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ที่ดินที่มีอยู่เดิม ซึ่งอาจจะไม่เหมาะสมกับศักยภาพของดิน จะอาศัยอำนาจอะไร หรือกฎหมายน่าจะกำหนดขั้นตอนรายละเอียดในทางปฏิบัติไว้เพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานพัฒนาที่ดินให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น

- กำหนดขั้นตอนและวิธีการที่เหมาะสม
- กำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานในพื้นที่
- กำหนดประ โยชน์และ โทษเพื่อจูงใจเกษตรกร
- กำหนดองค์กรบริหารงานให้สอดคล้องกับอำนาจตามกฎหมาย
- กำหนดให้มีคณะกรรมการย่อยในระดับพื้นที่ เป็นต้น

การที่กฎหมายมิได้กำหนดวิธีการขั้นตอนตลอดจนอำนาจหน้าที่ในขั้นตอนการปฏิบัติงานพัฒนาที่ดินไว้จึงเป็นปัญหาในการจัดการดินในปัจจุบันที่ไม่สามารถดำเนินการให้เป็นรูปธรรม ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อเกษตรกร ในการพัฒนาการจัดการดินให้สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างสูงสุด ตรงตามศักยภาพนั้นที่มากที่สุด และก่อให้เกิดโทษน้อยที่สุด

8.3 ข้อบกพร่องของเนื้อหาของกฎหมายในการจัดการที่ดิน

จากการที่กฎหมายในการจัดการที่ดินในประเทศไทย มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่เป็นจำนวนมาก โดยเป็นการจัดการหลายแนวทาง อาศัยกฎหมายที่ให้อำนาจคนละฉบับ ในกฎหมายต่าง ๆ เหล่านั้นเองก็ยังมีข้อบกพร่องของเนื้อหากฎหมายอยู่มากที่จะต้องได้รับการแก้ไข เพื่อการจัดการที่ดินในแต่ละด้านอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด อย่างไรก็ตามการแก้ไขปัญหาคือข้อบกพร่องของเนื้อหากฎหมายแต่ละฉบับนั้น ก็ยังไม่สามารถทำให้การพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าหากขาดแผนแม่บทที่จะเป็นกรอบปฏิบัติงานให้การพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมด้วยการจัดการที่ดินในแต่ละด้านมีการประสานงานที่ดี และดำเนินงานในลักษณะสนับสนุนซึ่งกันและกัน ซึ่งแผนแม่บทดังกล่าวในปัจจุบัน ก็คือ “นโยบายที่ดินแห่งชาติ” ที่ยังมีข้อบกพร่องไม่สามารถบังคับได้จริงในทางปฏิบัติดังที่กล่าวมาแล้ว

ดังนั้นการแก้ไขข้อบกพร่องของเนื้อหากฎหมายในการจัดการที่ดินแต่ละฉบับจึงไม่สำคัญไปกว่ามีกฎหมายที่กำหนดถึงแผนแม่บทในการพัฒนาการจัดการที่ดิน ซึ่งหากมีแผนแม่บทบัญญัติขึ้นเป็นกฎหมายแล้ว จะก่อให้เกิดการจัดการที่ดินที่มีการวางแผนที่ดี การจัดการที่ดี และการประสานงานที่ดี ตามแนวทางการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมแบบยั่งยืนที่มีประสิทธิภาพ ประเทศไทยจึงสมควรแล้วที่จะมีกฎหมายแผนแม่บทในการจัดการที่ดิน เพื่อแก้ปัญหาการจัดการที่ดินในปัจจุบัน และการมีกฎหมายแผนแม่บทในการจัดการที่ดินนี้ จะไม่บรรลุวัตถุประสงค์ได้ หากไม่ได้มีการรวบรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินที่มีอยู่ทั้งหมดเข้าอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน ภายใต้การบังคับบัญชาเดียวกัน ตามแนวทางที่เขากำหนดในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 นั่นก็คือ “ทบวงทรัพยากรที่ดิน”

จากที่กล่าวมาทั้งหมด การพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมในประเทศไทย มีปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ มากมาย การพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมเป็นเพียงนโยบายจัดการในด้านต่าง ๆ ทั้งการจัดการน้ำ จัดการดิน และการจัดการที่ดิน ในการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรม ยังมีลักษณะเป็นการจัดการโดยมุ่งเน้นในการแก้ปัญหาในแต่ละด้าน เพื่อตอบแทนผลประโยชน์ของเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยไม่ได้คำนึงถึงการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมในลักษณะการพัฒนาแบบยั่งยืน (sustainable development) ที่เป็นการจัดการที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมเพื่อคนรุ่นต่อไป บนหลักการการวางแผนที่ดี (good coordination) การพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมแบบยั่งยืนนี้ จะเป็นการพัฒนาที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของทรัพยากรเช่นในปัจจุบัน ดังนั้น แนวความคิดในการพัฒนาปัจจัยหลักของความสมบูรณ์ของพื้นที่เกษตรกรรม จึงมุ่งไปที่ 1) การพัฒนาจัดการน้ำ โดยมีการวางแผนจัดการเป็นระบบลุ่มน้ำ 2) การพัฒนาจัดการดินในบทบาทของการใช้กฎหมายพัฒนาที่ดินในเชิงรุก 3) การพัฒนาการจัดการที่ดินบนพื้นฐานของการประสานงานที่เหมาะสม หากมีการพัฒนาการจัดการในปัจจุบันหลักทั้ง 3 ด้าน ตามแนวทางดังกล่าว จะก่อให้เกิดการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมในรูปแบบของการพัฒนาที่ยั่งยืน เหมาะสมกับแนวทางการพัฒนาภาคเกษตรกรรมของประเทศต่อไป

ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมตามแนวทางการพัฒนาแบบยั่งยืน ควรได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาของนโยบาย ปัญหาขององค์กรและรูปแบบของ

องค์กร และปัญหาทางกฎหมายต่าง ๆ ตลอดจนจะต้องกำหนดบทบาทของเกษตรกรเข้าร่วมในการพัฒนาจัดการพื้นที่เกษตรกรรมของตนด้วย จึงจะทำให้การเกษตรกรรมของประเทศไทยที่ประกอบด้วยประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ เป็นภาคเศรษฐกิจที่เจริญรุดหน้าสมกับการเป็นประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจเป็นเกษตรกรรม

ปัญหาทางกฎหมายในการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมทั้งหมดที่กล่าวมา คงไม่สามารถแก้ไขเพียงบทบัญญัติในกฎหมายที่มีอยู่เป็นจำนวนมากว่ามีข้อบกพร่องอย่างไร แล้วแก้ไขในเนื้อหาของกฎหมายเท่านั้น จำเป็นจะต้องมีการบัญญัติกฎหมายขึ้นมาใหม่ เพื่อรองรับกระบวนการของการแก้ปัญหาและรวบรวมจัดระบบกฎหมายที่มีอยู่ทั้งหมด เพื่อการบังคับใช้ที่ถูกต้องโดยมีกฎหมาย แผนแม่บทที่เหมาะสมชัดเจน ตลอดจนรวบรวมหน่วยงานที่มีอยู่เป็นจำนวนมากเข้ามาอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน ภายใต้การบังคับบัญชาเดียวกัน จึงจะเป็นการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายของการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมที่มีอยู่มากมายให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้

อย่างไรก็ดี หากมีการบัญญัติกฎหมายขึ้นมาใหม่เพื่อรองรับกับการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมแล้ว รัฐควรคำนึงถึงการแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่มากมายให้สอดคล้องกับกฎหมายที่ถูกบัญญัติขึ้น อีกทั้งรัฐต้องยกเลิกกฎหมายที่มีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาใหม่ให้สามารถบังคับกฎหมายเพียงฉบับเดียว จึงจะเป็นการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน

ศูนย์วิทยพัชยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย