



บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แม้ประเทศไทยจะประสบผลสำเร็จในด้านการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในรอบทศวรรษที่ผ่านมา แต่เมื่อพิจารณาถึงภาพรวมของโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเช่นนั้นส่วนใหญ่อยู่ในภาคนอกการเกษตร เกษตรกรที่มีอยู่ 70 % ของประชาชนทั่วประเทศ กลับอยู่ในสภาพที่น่าเป็นห่วง และมีรายได้ต่อประชากรต่ำมาก คือได้เพียง 8,755 บาท/คน/ปี ในขณะที่ประชากรนอกภาคการเกษตรทำรายได้ได้ถึง 48,442 บาท/คน/ปี ซึ่งโดยพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศไทยที่ผ่านมา เศรษฐกิจส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับภาคเกษตรกรรม พื้นที่เกษตรกรรมจึงเป็นปัจจัยหลักในการผลิต และความต้องการเพิ่มสูงขึ้นทุกปีจนไปมีผลกระทบต่อที่ป่า ซึ่งจัดเป็นที่ดินที่อนุรักษ์ไว้เป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ โดยการบุกรุกทำลายป่าเพื่อนำพื้นที่ไปใช้ในการเกษตร จะเห็นได้ว่าผลิตผลทางการเกษตรของประเทศที่มีปริมาณสูงขึ้นเป็นผลเนื่องมาจากการขยายพื้นที่เพาะปลูกมากกว่าการเพิ่มจากผลผลิตต่อพื้นที่ และยิ่งเวลาต่อมา เมื่อภาคอุตสาหกรรมและการบริการได้ทวีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยมากขึ้น จนทำให้ฐานทางเศรษฐกิจของประเทศไทยมีแนวโน้มเข้าสู่สภาพของประเทศไทยอุตสาหกรรมใหม่ แต่ขีดความสามารถของภาคอุตสาหกรรมและบริการนั้นสามารถจะรองรับประชากรที่เพิ่มขึ้นทุกปีได้เพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น ส่วนที่เหลือซึ่งอยู่ในภาคเกษตรกรรมเป็นจำนวนถึง 2 ใน 3 ของประชากรทั้งหมด คงจะต้องยึดอาชีพการเกษตรต่อไป และยังมีคามจำเป็นต้องใช้ที่ดินเป็นที่ทำกินเพื่อการดำรงชีพ แต่ที่ดินที่เหมาะสมต่อการเกษตรซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด ก็เริ่มถูกเปลี่ยนแปลงไปใช้ในกิจกรรมต่าง ๆ ของภาคอุตสาหกรรมและบริการมากขึ้น จึงส่งผลไปถึงการบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าเพื่อนำไปใช้เป็นที่ทำกิน ในขณะที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะอนุรักษ์ที่ดินเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งได้ถูกบุกรุกทำลายไปอย่างเข้มงวดและจริงจังเป็นจำนวนมาก การแสวงหาที่ดินเพื่อนำไปใช้ทั้งด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และบริการ ก็ทำได้ยากมาก จึงก่อให้เกิดการแก่งแย่งที่ดิน และเกิดความขัดแย้งระหว่างภาคเศรษฐกิจในการใช้ที่ดินมากขึ้น และแม้แต่ภายในเศรษฐกิจเดียวกันไม่ว่าจะเป็นการเกษตร การอุตสาหกรรมหรือบริการ ก็ยังมีความขัดแย้งในตัวเองเช่นกัน อันเนื่องมาจากความต้องการใช้ที่ดินเพื่อประกอบกิจกรรมใหม่ ๆ ที่เปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ที่ดินไปอย่างสิ้นเชิง นอกจากนั้นในช่วงระยะ 2-3 ปีที่ผ่านมา ได้มีการกว้านซื้อที่ดินเพื่อแก่งกำไรกันอย่างมากมาย ซึ่งที่ดินที่มีการซื้อขายเพื่อแก่งกำไรกันนั้น ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตรกรรม และจากราคาที่ดินสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ก็เป็นสิ่งจูงใจให้เกษตรกรขายที่ดินของตน

ไปเป็นจำนวนมาก เกิดสภาพไร้ที่ทำกินและจะหันไปบุกรุกที่ดินของรัฐซึ่งได้อนุรักษ์ไว้เป็นแหล่ง ทรัพยากรธรรมชาติมากยิ่งขึ้นด้วย

จากพื้นที่เกษตรกรรมที่มีอยู่จำกัด ไม่สามารถรองรับกับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นทุกปี หาก ได้มีการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรโดยมีการจัดการที่ถูกต้องเหมาะสมทั้งการจัดการน้ำเพื่อการเกษตร การจัดการดินและการจัดการที่ดินที่ถูกต้อง ก็จะทำให้เกษตรกรได้รับผลผลิตในอัตราเฉลี่ยต่อไร่สูงขึ้น สามารถประกอบอาชีพเกษตรกรรมได้เพียงพอแก่การครองชีพ แต่ในปัจจุบันการเกษตรยังใช้ที่ดินอย่างไม่ถูกวิธีนัก ซึ่งพอจะแยกปัญหาได้ดังนี้

(1) การใช้ที่ดินผิดประเภท เช่น การนำที่ดินสำหรับประกอบเกษตรกรรมในเขตชลประทานไป จัดสรรเพื่อสร้างที่อยู่อาศัย หรือนำที่ดินเพื่อการเกษตรไปสร้างโรงงานอุตสาหกรรม หรือที่ดินซึ่งควรทำ นาข้าวแต่นำเอาไปปลูกพืชไร่ เป็นต้น เหล่านี้เป็นเรื่องความเหมาะสมของดิน (Land Capability) และการ ใช้ที่ดิน (Land Use) ซึ่งควรมีการจัดการให้เหมาะสมต่อไป

(2) การใช้ที่ดินไม่ได้ประโยชน์สูงสุด ในกรณีที่มีการใช้ที่ดินถูกต้องตามประเภทของที่ดินนั้น ๆ แต่ก็มีการใช้ได้ไม่ดีสูงสุด ตัวอย่างเช่น พื้นที่โครงการชลประทานประมาณ 21 ล้านไร่ ที่รัฐบาลมีอยู่ ในขณะนี้ ปรากฏว่าใช้ที่ดินไม่ได้ประโยชน์สูงสุดเท่าที่เป็นอยู่ เป็นต้น ในปัญหานี้อาจกล่าวได้ว่า การใช้ ที่ดินเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้เริ่มกระทำกันบ้างแล้ว แต่ยังไม่ไกลจากความสำเร็จ เพราะฉะนั้นในด้าน นโยบายที่ดินของรัฐจะต้องทำให้ชัด เชื่อว่าที่ดินทั้ง 21 ล้านไร่ที่อยู่ในเขตชลประทานจะต้องได้ผลผลิต มากกว่านี้ ทั้งนี้เพราะผลผลิตต่อไร่ที่ตกต่ำอยู่ในขณะนี้ เป็นผลผลิตจากที่ดินที่อยู่นอกเขตชลประทานเสีย เป็นส่วนใหญ่

(3) การใช้ที่ดินให้เกิดโทษ ปัจจุบันการใช้ที่ดินนั้นนอกจากจะใช้ที่ดินได้ไม่เกิดประโยชน์สูง สุดแล้ว คนบางหมู่บางพวกยังใช้ที่ดินไปในทางที่ก่อให้เกิดโทษเสียอีก เช่น พวกชาวเขา อยู่บนภูเขาก็ก็นำ ป่าจนเตียน เมื่อเตียนแล้วก็เกิดกษัยการ (Erosion) เมื่อเกิด Erosion มาก ๆ และถูกชะล้างลงมายังพื้นราบ ก็เกิดโทษแก่ที่ดินที่อยู่พื้นราบ หรือการทำเหมืองแร่ซึ่งนอกจากจะต้องเสียพื้นที่เกษตรไปมากมายแล้ว ถ้า ทำไม่ถูกวิธีก็จะเกิด Erosion มากมายอันเป็นเหตุให้แหล่งน้ำตื้นเขินขึ้น การเดินเรือเสียหาย ดังนี้ เป็นต้น การจัดการที่ดินที่ทำกันไม่ถูกต้องเช่นนี้เป็นเหตุให้หน้าดินเสียไป ซึ่งคงจะต้องใช้เวลาอีกเป็นพัน ๆ ปี หน้าดินจึงจะกลับคืนมาได้เหมือนดังเดิม

จากปัญหาการใช้ที่ดินดังกล่าว รัฐจึงต้องกำหนดนโยบายและมาตรการทางกฎหมาย เพื่อเข้าแทรกแซงการจัดการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมดังกล่าว ให้เกิดการพัฒนารูปแบบการเกษตรอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาของการใช้ที่ดินผิดประเภท การใช้ที่ดินไม่ได้ประโยชน์สูงสุด และการใช้ที่ดินให้เกิดโทษ โดยกำหนดเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมทั้งด้านการจัดการน้ำ การจัดการดิน และการจัดการที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 พระราชบัญญัติผังเมือง

พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ตลอดจนนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล เป็นต้น

แต่มาตรการทางกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล ในการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมดังกล่าว ที่มีอยู่ในปัจจุบันก็ยังมีปัญหาข้อบกพร่องอยู่มาก ทั้งในแง่ของการบังคับใช้กฎหมาย รูปแบบขององค์กร ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย ข้อจำกัดของกฎหมายที่มีอยู่ การประสานงานของหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมาย ตลอดจนข้อบกพร่องของเนื้อหาของกฎหมาย ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาของการจัดการน้ำ การจัดการดินและการจัดการที่ดิน ซึ่งเป็นปัจจัยหลักของการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรม ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรที่ทวีเพิ่มขึ้นทุก ๆ วัน

ดังนั้น การศึกษาข้อบกพร่องของกฎหมายที่มีอยู่ เพื่อหาแนวทางแก้ไข ให้สามารถพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมแบบยั่งยืน ทั้งด้านการจัดการน้ำ การจัดการดิน และการจัดการที่ดิน จึงจำเป็นอย่างยิ่งในสถานการณ์ปัจจุบัน

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำ ดิน และการจัดการที่ดิน ซึ่งเป็นปัจจัยหลักในการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรม ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ว่ามีปัญหาและอุปสรรคอย่างไร ในการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมแบบยั่งยืน และหาแนวทางการแก้ไข

ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาถึงปัญหาของกฎหมายโดยภาพรวม ของการจัดการน้ำ ดิน และการจัดการที่ดิน ที่มีอยู่ในประเทศไทย ว่ามีข้อบกพร่องอย่างไร ไม่ว่าจะเป็นปัญหาของการบังคับใช้กฎหมาย ข้อบกพร่องของเนื้อหาของกฎหมาย ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย และข้อจำกัดของกฎหมายที่มีอยู่ เป็นต้น

สมมติฐาน

ในการศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรม มีสมมติฐานอยู่ว่ากฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำ การจัดการดิน และการจัดการที่ดิน ไม่สามารถพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมให้มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เนื่องมาจากปัญหาข้อบกพร่องของเนื้อหาของกฎหมาย และปัญหาความซ้ำซ้อนของกฎหมาย ที่จำเป็นจะต้องหาแนวทางแก้ไข

วิธีดำเนินการวิจัย

1) ศึกษาแนวความคิด ขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ โดยศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการรับฟังข้อคิดเห็นต่าง ๆ จากผู้มีความรู้ และเกี่ยวข้องกับปัญหาการพัฒนาที่ดิน

2) นำแนวความคิด ทฤษฎี และข้อมูลจากเอกสารมาวิเคราะห์เรียบเรียง จากนั้นก็นำเสนอผล
โดยการเขียน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้

- 1) ทำให้ทราบถึงแนวคิด และความสำคัญของการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมตลอดจนความ
จำเป็นที่จะต้องพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรม
- 2) ทำให้ทราบถึงนโยบายและบทบาทของรัฐเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรม
- 3) ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นข้อบกพร่อง
อันเกิดจากช่องว่างของกฎหมาย หรือข้อบกพร่องอันเกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย
- 4) เพื่อสร้างแนวความคิดอันจะเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในภายหน้า
- 5) เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาและผู้ที่สนใจต่อไป



ศูนย์วิทยพัชกร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย