

การสงวนและคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ในยุคที่ทรัพยากรธรรมชาติยังมีมากมายนั้น แนวความคิดเรื่องการอนุรักษ์ยังไม่ผู้ใดให้ความสนใจ จนกระทั่งมนุษย์ตระหนักว่าทรัพยากรธรรมชาติที่เคยมีให้ใช้อย่างฟุ่มเฟือยกำลังลดน้อยลงทุกขณะ จนมีแนวโน้มว่าจะหมดสิ้นไปหรืออาจลดน้อยลงจนจะเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ จึงเกิดแนวความคิดว่าต้องอนุรักษ์ทรัพยากรอย่างประหยัดและในขณะที่เดียวกันก็ต้องหาวิถีของการสูญเสียทรัพยากรหรือสร้างทรัพยากรขึ้นมาทดแทนที่สูญเสียไป ทำให้เกิดการศึกษาหาวิธีการที่จะจัดการกับทรัพยากรธรรมชาติให้ได้ผลตอบสนองกับความต้องการของมนุษย์อย่างดีที่สุด ในขณะที่เดียวกันวิธีการจัดการเช่นนั้น ก็ต้องไม่ทำให้ทรัพยากรธรรมชาตินั้นสิ้นเปลืองไปจนถึงขั้นเกิดอันตรายด้วย กระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ได้ผลและเป็นที่นิยมแพร่หลายทั่วไปวิธีหนึ่งก็คือการสงวนและคุ้มครองทรัพยากรนั้นไว้

3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการสงวนและคุ้มครอง

การสงวนและคุ้มครองเป็นแนวความคิดในด้านการอนุรักษ์ ซึ่งความหมายโดยทั่วไปจะหมายถึง การเก็บรักษาไว้มิให้เสื่อมสลายไป แต่ถ้าจะกล่าวถึงการอนุรักษ์ในแง่ของคุณค่า (Value) ของการอนุรักษ์ แนวความคิดทางประเทศตะวันตก ที่ยอมรับกันอาจได้แบ่งเป็น 4 ประเภท คือ

1. คุณค่าทางสังคม อันเป็นวัฒนธรรมที่เกิดจากการคงอยู่อย่างต่อเนื่องของสถานที่ (Socio-Cultural implication of the continnity of place) ความตั้งใจพื้นฐานคือการรักษาสมดุลย์ของความสัมพันธ์ระหว่างอดีต ปัจจุบัน และอนาคต

2. คุณค่าทางศิลปะ (Aesthetic Value) การอนุรักษ์ในยุคแรกเริ่มจากการตระหนักในคุณค่าทางศิลปะของโบราณวัตถุ และงานสถาปัตยกรรม

3. คุณค่าทางประวัติศาสตร์และการศึกษา (Historical and Academic Value) โดยทั่วไปประวัติศาสตร์มีความสำคัญอย่างยิ่งในการทำความเข้าใจความเป็นไปในปัจจุบัน

4. คุณค่าทางนิเวศวิทยา (Ecological Value) หมายถึงการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด มีผลกระทบต่อระบบนิเวศน้อยที่สุด¹

ความคิดที่ต้องการสงวนและคุ้มครองที่ดินที่มีความเหมาะสมแก่การประกอบเกษตรกรรมให้มีสภาพเป็นที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป จัดอยู่ในแนวความคิดประเภทที่ 1 และประเภทที่ 4 คือ การอนุรักษ์ที่มีความมุ่งหมายให้ใช้ทรัพยากรที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด, มีความหลากหลายของกิจกรรมเพื่อตอบสนองความต้องการของสังคมในด้านอาหาร และให้มีคุณค่าทางนิเวศวิทยามากที่สุด ดังที่เราทราบดีว่า ที่ดินที่ใช้ประกอบการเกษตรโดยเฉพาะที่ดินที่มีความเหมาะสมตามสภาพธรรมชาติ นั้น มีจำนวนจำกัด การใช้ทรัพยากรที่ดินประเภทนี้จะต้องคำนึงถึงอนาคตข้างหน้า ซึ่งความต้องการผลิตผลทางการเกษตรย่อมจะต้องเพิ่มมากขึ้นตามจำนวนพลเมือง ดังนั้น แม้ว่า การใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมอื่น จะสามารถให้ผลตอบแทนทางเศรษฐศาสตร์แก่เจ้าของที่ดินมากกว่า การทำการเกษตรก็ตาม หากแต่รัฐก็จำเป็นต้องสงวนและคุ้มครองที่ดินที่มีความเหมาะสมแก่เกษตรกรรมไว้ แต่อย่างไรก็ดี การเกษตรกรรมเองก็สร้างปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมด้วยเช่นกัน ในรูปของสารเคมีที่ตกค้าง ดังนั้น หากต้องการสงวนและคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีผลเป็นการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมด้วย จะต้องมีการควบคุมการใช้สารเคมีอย่างได้ผล หรือมีฉะนั้นจะต้องเปลี่ยนระบบเกษตรกรรมจากระบบเกษตรกรรมสมัยใหม่ (Modern Agriculture) หรือเกษตรกรรมตามแบบแผน (Convention Agriculture) ซึ่งรับแบบอย่างมาจากตะวันตกโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ที่เน้นการใช้สารอนินทรีย์ซึ่งเป็นสารเคมีสังเคราะห์ เช่น ปุ๋ย, ยาฆ่าแมลง, ยากำจัดวัชพืช ฯลฯ มาเป็นระบบเกษตรกรรมทางเลือก (Alternative Agricultures) ที่มีหลายชนิด แต่มีหลักการใหญ่ ๆ คล้ายคลึงกันโดยเฉพาะหลักสำคัญที่สุดซึ่งมีร่วมกันคือ ไม่มีผลกระทบต่อด้านลบต่อระบบนิเวศวิทยา² และทำให้ระบบเกษตรกรรมสามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่องยาวนานที่สุด จึงมีผู้เรียกระบบเกษตรกรรมนี้อีกชื่อหนึ่งว่า ระบบเกษตรกรรมยั่งยืนหรือ

¹ วิชัย ขจรปรีดานนท์, กองผังเมืองเฉพาะ สำนักผังเมือง (เอกสารอัดสำเนา)

² เดชา ศิริภัทร, "ปัจจุบันและอนาคตของระบบเกษตรกรรมทางเลือกในประเทศไทย"

เกษตรกรรมถาวร (Sustainable Agriculture or Permanent Agriculture)³

ขณะนี้ ระบบเกษตรกรรมทางเลือกได้รับความสนใจอย่างมากในประเทศไทยเนื่องจาก ระบบเกษตรกรรมสมัยใหม่มีผลทำให้เกษตรกรอยู่ในสภาพที่ยิ่งทำก็ยิ่งยากจนลง หากมีการปรับเปลี่ยน ระบบเกษตรกรรมของประเทศเสียใหม่ การสงวนและคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะได้รับการ ยอมรับถึงคุณค่าในทางนิเวศน์วิทยาอย่างที่ไม่อาจโต้แย้งได้อย่างแน่นอน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าทุกวันนี้คุณค่าในทางนิเวศน์วิทยาของการสงวนและคุ้มครองที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมยังมีข้อโต้แย้งว่าไม่มีความเด่นชัด แต่รัฐก็ได้กำหนดนโยบายไว้หลายประการ เกี่ยวกับที่ดินที่ใช้ประกอบการเกษตร

3.2 นโยบายของรัฐเกี่ยวกับที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ในอดีตที่ผ่านมา วัฒนการเกี่ยวกับที่ดินของประเทศไทยสามารถแบ่งได้ เป็นสามระยะ ใหญ่ ๆ ได้ดังนี้

3.2.1 ระยะที่ประชากรเบาบาง เป็นระยะที่ประชากรในชาติมีน้อยมาก ที่ดินอันเป็นที่ตั้งชุมชนและทำไร่นา เรือกสวนก็ยังมีอยู่เท่าที่จำเป็นแก่จำนวนประชากรเท่านั้น ที่ดินส่วนใหญ่เป็นป่าเขาลำเนาไพรที่ยังไม่มีผู้บุกเบิก นโยบายที่ดินของรัฐในสมัยนั้นจึงไม่มีการหวงกั้นที่ดิน ใครจะเข้าทำประโยชน์ในที่ดินก็สามารถกันร้างถางเอาได้ตามอำเภอใจ เพียงแต่บังคับให้แจ้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทราบก่อนเท่านั้น เพื่อประโยชน์ของรัฐในการเก็บภาษีค่าเช่า หากไม่แจ้งจะมีโทษทางอาญากฎหมายไทยเป็นมาเช่นนี้โดยตลอด ตั้งแต่ในสมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ตอนต้น แม้กระทั่งในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งเริ่มจัดทำแผนที่จำลองไว้ในโฉนดซึ่งจะมีการรังวัดตามแบบสมัยใหม่ตามประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.120 ซึ่งวางหลักการเดินรังวัดออกแบบโฉนดใหม่ เป็นการออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินแน่นอนกว่าเดิม ซึ่งจะออกให้แก่ผู้มีสิทธิในที่ดินอยู่แล้ว เป็นสำคัญ โดยเอาหลักฐานเก่ามาเปลี่ยนเป็นหลักฐานแบบใหม่ แต่เนื่องจากที่ดินยังมีมากมาย กฎหมายจึงกำหนดให้ผู้ที่ยังมีได้จับจอง สามารถมาขอจับจองและออกโฉนดอย่างใหม่ให้ไปเป็นคราว

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 94.

เดียวกันได้แต่ต้องเสียเงินค่าจองที่ดินจำนวนหนึ่งด้วย แม้ต่อมาจะเริ่มมีปัญหาผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ แต่ส่วนใหญ่เป็นปัญหาการติดตามการเก็บภาษีที่ดินมากกว่า คณะกรรมการพิจารณาวางโครงการเรื่องที่ดินของประเทศ พ.ศ. 2470 ยังมีความเห็นในครั้งนั้นว่า ประเทศไทยยังมีที่ดินรกร้างว่างเปล่ามาก และส่วนใหญ่เป็นป่าดงที่ไม่มีการทำประโยชน์ การบุกรุกแผ้วถางป่าแม้การนั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็ช่วยแปรสภาพป่าเป็นไร่นา จึงควรยึดเป็นนโยบายที่จะไม่เอาโทษผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ เพราะถ้าทางราชการจะไม่ประสงค์ให้เอกชนผู้บุกรุกถือครองที่ดินแปลงใด ก็อาจปล่อยออกไปได้อยู่แล้ว สำหรับระบบเอกสิทธิ์ที่ให้กรรมสิทธิ์แก่เอกชนในเขตที่ออกไปสำรวจรังวัดทำแผนที่ไปในคราวเดียวกันนั้น ต่อมาได้มีการยกเลิกไปเมื่อใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

ในระหว่างที่ประชากรเบาบางนี้ นโยบายเกี่ยวกับที่ดินมีเพียงการสนับสนุนให้ประชาชนทำประโยชน์ในที่ดิน เพื่อที่รัฐจะได้ประโยชน์ในด้านการจัดเก็บภาษีอากร การทำประโยชน์ก็เป็นการทำไร่ทำนาเป็นหลัก จำนวนที่ดินที่สามารถถือครองได้ก็ไม่มีกำหนดไว้ ดังนั้น ราษฎรแต่ละคนสามารถจะบุกเบิกกันสร้างที่ดินได้เท่าที่ความสามารถในการทำประโยชน์ของตนจะอำนวย แต่อย่างไรก็ตาม ที่ดินทั้งหมดถือว่าเป็นของพระมหากษัตริย์ ราษฎรครอบครองที่ดินได้ก็เพราะพระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชานุญาต ราษฎรจึงไม่อาจยกเอาหลักกรรมสิทธิ์ในที่ดินมากกว่าอ้างต่อรัฐได้ แต่ในระหว่างราษฎรด้วยกันสามารถยกเอาสิทธิครอบครองที่ดินมากกว่าอ้างยืนยันกันได้ และสิทธิครอบครองที่ราษฎรได้รับจากรัฐนี้ ไม่สามารถซื้อขายกันได้

ต่อมามีการอนุญาตให้ราษฎรซื้อขายที่ดินกันได้ และมีการขายที่ดินให้ชาวต่างประเทศ ซึ่งเข้ามาติดต่อค้าขาย พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงเริ่มนโยบายการกำหนดการถือครองที่ดินของคนต่างด้าว ดังจะเห็นได้จาก ประกาศกำหนดที่ให้ขายให้เช่าแก่คนนอกประเทศ ความว่า "ปรารถนาจะใคร่ทำนุบำรุงพระนครและราษฎรให้มีที่ทางทำกิน แลค้าขายให้เจริญทรัพย์สมบัติขึ้นกว่าแต่ก่อน ทั้งนี้คนต่างชาติที่มีผิวขาวที่เรียกว่าฝรั่งนอก เข้ามาสัญญาว่าจะขอเข้ามาตั้งที่อยู่ตั้งที่ทำมาหากินในพระอาณาจักรนี้ คล้ายกับจีนและชาวประเทศอื่นซึ่งเข้ามาอยู่แต่ก่อน จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดยอมให้พวกฝรั่งนอกซื้อที่เช่าในเขตแขวงที่ไม่ใกล้กับกรุงเทพมหานครและห่างกำแพงพระนคร ออกไปเพียงสองร้อยเส้นเข้ามาโดยรอบในเขตเท่านั้น ท่านมิให้ผู้ใดขายที่ขาดแก่คนนอกประเทศที่เข้ามาอยู่ยังไม่ถึงสิบปี แต่จะให้เช่านั้นได้ไม่ห้าม เมื่อจะให้เช่านั้นให้มาทำหนังสือสัญญาว่ากล่าวกันต่อหน้ารั้วแขวงอำเภอ เจ้าพนักงานให้รู้เห็นเป็นพยานไว้ อย่าให้รอบขายด้วยโวหาร ว่าให้เช่าคือเอาเงินล่วงหน้า มากกว่ากำหนดเช่าตาม

เดือนตามปี ถ้าร้อนรนจะใคร่ได้เงินมากจะขายที่กับคนนอกที่เดียวได้ยากได้เงินเร็ว ๆ ก็ให้
 กราบเรียนท่านเสนาบดีก่อน เมื่อท่านเสนาบดียอมให้ขายจึงขายได้ แลที่ที่ห่างกำแพงพระนคร
 สองร้อยเส้นออกไปภายในที่ที่ไม่ไกลนัก เพียงเรือพายเรือแจวจะไปได้ถึงภายใน 24 ชั่วโมง
 เข้านั้น " นโยบายนี้มุ่งให้เห็นว่า ต้องการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศในขณะนั้นเป็น
 สำคัญ ถ้าหากให้ชาวต่างด้าวอยู่ชุกกำแพงพระนครแล้ว โดยที่คนต่างด้าวมีความฉลาดเหนือกว่า
 คนไทยอาจก่อให้เกิดอันตราย และความมั่นคงของบ้านเมืองได้ แต่ถ้าหากกำหนดเขตให้อยู่ใน
 ระยะทางห่างออกไปในระยะแจวเรือ 24 ชั่วโมง ตำรวจตระเวนมีโอกาสที่จะตรวจตราดูแลไม่
 ทั่วถึงและอีกประการหนึ่งเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาบ้านเมืองเป็นหลัก เพราะเหตุว่าชาวต่างด้าว
 รู้แนวทางการทำมาหากินจะได้ช่วยเป็นที่เลี้ยงในการแนะนำคนไทยรู้แนวทางการทำมาหากิน
 สมัยใหม่บ้าง และถ้าห่างไกลออกไปเกิน 24 ชั่วโมง อาจทำให้มีการล่องลุ่มผู้คนขึ้นได้ จึงไม่
 ยอมให้คนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ในบริเวณนี้ ในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
 ได้มีการปรับปรุงนโยบายจากสมัยกรุงศรีอยุธยา ผ่อนคลายเรื่องถือครองกรรมสิทธิ์ลงไปมาก และ
 ปรากฏว่า การจัดที่ดินเน้นหนักในด้านภาษีอากรไม่สามารถจะแก้ปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ในกรรมสิทธิ์
 ที่ดินได้ จำเป็นจะต้องปรับปรุงระบบการจัดที่ดินโดยนำเอาวิธีการของประเทศที่เจริญแล้วมาดัด
 แปลงใช้เสียใหม่ คือ ระบบทอร์เร็นส์ โดยการออกโฉนดที่ดินให้ผู้ครอบครองและมีกรรมสิทธิ์ใน
 ที่ดินยึดถือไว้เป็นครั้งแรก ต่อมาได้มีการปรับปรุงนโยบายเกี่ยวกับที่ดินเป็นลำดับมา กล่าวคือ
 อนุญาตให้วัดบาทหลวงโรมันคาทอลิกถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อประโยชน์ในทางศาสนา นโยบายใน
 การจัดที่ดินให้ราษฎรได้เข้าทำกิน ซึ่งวิวัฒนาการมาเป็นการจัดนิคมสร้างตนเองในปัจจุบัน ⁴

และเมื่อรัฐมีนโยบายให้ราษฎรเข้าจับจองที่ดินเพื่อทำประโยชน์แล้ว ใน ปี พ.ศ.2435
 ได้มีการจัดตั้งกระทรวงเกษตรธิการขึ้น เพื่อทำหน้าที่ดูแลและช่วยเหลือประชาชนเกี่ยวกับการทำ
 ไร่ทำนา และใน ปี พ.ศ.2446 ได้จัดตั้งกรมคลองขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ทำนุบำรุงการคมนาคมทาง
 น้ำและวางโครงการชลประทาน เพื่อช่วยเหลือการเพาะปลูกในทุ่งราบภาคกลาง และมีแนว

⁴ จุฑารัตน์ บางยี่ขันและสนธิ์ บางยี่ขัน, การเมืองและการจัดที่ดิน, พิมพ์ครั้งที่ 7

(กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2530), หน้า 47-48.

ความคิดจะสร้างเขื่อนระบายน้ำขนาดใหญ่ ปิดกั้นแม่น้ำเจ้าพระยาที่จังหวัดชัยนาท เพื่อทอน้ำขึ้นน้ำลง บริเวณทุ่งนาสองฝั่ง แต่ระงับไปเพราะขาดงบประมาณ จนกระทั่งมาเริ่มก่อสร้างในปี พ.ศ. 2495 และจัดทำโครงการเจ้าพระยาใหญ่ ซึ่งสามารถจะขยายพื้นที่ชลประทานได้ถึงประมาณ 5 ล้านไร่

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัฐบาลมีดำริจะดำเนินการขยาย ด้านการชลประทานให้กว้างขวาง จึงได้ยืมตัวผู้เชี่ยวชาญการชลประทานชาวอังกฤษจากประเทศ อินเดียเข้ามาวางโครงการ และในปี พ.ศ. 2457 ทรงตั้งกรมทอน้ำขึ้นมารับเอางานของ กรมคลอง และงานกำจัดผักตบชวาจากกรมทางมาปฏิบัติ ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดให้แก่นามกรมทอน้ำเสียใหม่ เป็นกรมชลประทาน และมีหน้าที่รับผิดชอบงานด้านการขุดคลอง ทอน้ำ ส่งน้ำตลอดจนการสูบน้ำเพื่อช่วยเหลือการเพาะปลูก

ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง นโยบายเกี่ยวกับที่ดินของประเทศ เน้นหนักเกี่ยวกับการกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน เนื่องจากจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้น และที่ดินที่อุดมสมบูรณ์ ส่วนมากก็มีผู้ครอบครองหรือถือกรรมสิทธิ์อยู่แล้ว จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2484 รัฐบาลก็เริ่มให้ความสนใจเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศ โดยคณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดหลักเกณฑ์ การจำแนกประเภทที่ดินระหว่างพื้นที่เพาะปลูกและพื้นที่ป่าว่า " เมื่อได้กันพื้นที่ป่าที่จะสงวนเป็นป่า ออกแล้ว พื้นที่ที่เหลืออนุญาตให้ราษฎรจับจองทำการก่อสร้างเปลี่ยนแปลงสภาพเป็นที่เพาะปลูกได้ " และต่อมาได้กำหนดให้อธิบดีกรมที่ดินมีหน้าที่สำรวจจำแนกและทำสำมะโนที่ดิน เพื่อให้ทราบถึงความอุดมสมบูรณ์และความเหมาะสมในการเกษตรกรรม ⁵

สรุปนโยบายของรัฐเกี่ยวกับที่ดินในสมัยที่ประชากรเบาบาง

ในสมัยที่ประชากรเบาบางนี้ นโยบายของรัฐเกี่ยวกับที่ดิน สามารถแยกย่อยได้ดังนี้

ก. สมัยกรุงสุโขทัยและกรุงศรีอยุธยา

⁵ สถาบันเพื่อการวิจัยประเทศไทย "ภาพรวมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องปฏิรูปที่ดิน - ความหวังที่เฝ้าคอยของเกษตรกรไทย เสนอที่โรงแรมแอมบาสเดอร์ 29 มีนาคม 2532. (อัครสำเนา)

1. สนับสนุนให้ประชาชนเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน เพื่อหวังประโยชน์ในด้านภาษีอากรซึ่งรัฐจะจัดเก็บเข้าท้องพระคลังของพระมหากษัตริย์
2. ไม่มีการหวงกันที่ดิน ผู้ใดจะจับจองสักเท่าไรก็ได้
3. รัฐยังไม่ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน เพียงแต่ให้สิทธิในการครอบครองทำประโยชน์เท่านั้น ที่ดินทุกแปลงถือว่าเป็นของพระมหากษัตริย์
4. สิทธิในการครอบครองที่ดินนี้ ตกทอดถึงบุตร

ข. สมัยกรุงรัตนโกสินทร์

นโยบายที่ดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชจนถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังคงเหมือนนโยบายในสมัยกรุงศรีอยุธยา จนล่วงถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้มีนโยบายที่ดินใหม่ ๆ เกิดขึ้นอีกหลายประการดังนี้

1. ในระยะแรกห้ามมิให้มีการซื้อขายที่ดิน แต่ต่อมาอนุญาตให้ซื้อขายกันได้และสามารถขายให้แก่ชาวต่างชาติได้โดยมีข้อกำหนดว่าคนไทยผู้ขายต้องขออนุญาตเสนาบดีก่อนขาย และที่ดินที่จะขายจะต้องอยู่ห่างจากกำแพงพระนคร ไม่ต่ำกว่า 200 เส้น แต่ต้องไม่ห่างเกินกว่าระยะเวลาการแจวเรือ 24 ชั่วโมง เหตุผลในการกำหนดนโยบายเช่นนี้เนื่องจากเกรงว่าชาวต่างชาติจะก่อสร้างสุ่มผู้คนก่อการกบฏ

2. ไม่จำกัดจำนวนเนื้อที่ที่ชาวต่างชาติจะซื้อได้

3. ชาวต่างชาติที่จะได้รับอนุญาตให้ซื้อที่ดินได้ ต้องเข้ามาอยู่ในประเทศแล้วถึง 10 ปี หากว่าอยู่ในประเทศไม่ถึง 10 ปี จะได้รับอนุญาตให้แค่เช่าที่ดินได้เท่านั้นแต่ไม่สามารถซื้อที่ดินได้ ครั้นถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมหาราช นโยบายที่ดินได้เปลี่ยนแปลงเป็น

1. มีการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่ผู้ครอบครอง โดยการออกโฉนดที่ดินให้

2. อนุญาตให้วัดบาทหลวงโรมันคาทอลิกถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ เพื่อประโยชน์ทาง

ศาสนา

3. นโยบายจัดที่ดินให้แก่ราษฎร นโยบายที่ดินเรื่องนี้จัดว่าเป็นนโยบายที่เกิดขึ้นใหม่ เพราะจากเดิมที่ให้ราษฎรเข้าจับจองที่ดินกันเอง ก็กลายมาเป็นรัฐเป็นผู้จัดให้

4. ส่งเสริมให้ราษฎรทำนาปลูกข้าวเพื่อเป็นสินค้าออก มีการขุดคลองเพื่อชักน้ำเข้าสู่ นา คลองสำคัญ ๆ ที่ขุดเพื่อประโยชน์ในการทำนาก็คือ คลองรังสิต และนอกจากจะขุดคลองให้ แล้ว ยังมีการจัดตั้งกระทรวงเกษตรธิการ ซึ่งภายหลังได้กลายเป็นกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อดูแลและช่วยเหลือราษฎรในการทำนา

และในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว นโยบายที่ดินเน้นหนักไปใน เรื่องการจัดหาน้ำเพื่อใช้ทำนา โดยตั้งกรมท่อน้ำขึ้น ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นกรมชลประทาน มีหน้าที่เกี่ยวกับการขุดคลอง ท่อน้ำ สื่อน้ำ

3.2.2 ระยะที่ประชากรเริ่มหนาแน่น

จากการให้ประชาชนเข้าจับจองที่ดินได้อย่างเสรีโดยไม่เคร่งครัดว่าจะ เป็นผู้มิคุณสมบัติ อย่างไร เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงไปโดยมีการกำหนดขั้นตอนการกั้นกรองบุคคลก่อนให้กรรมสิทธิ์ เพื่อให้ได้ผู้ที่มีความจำเป็นและต้องการที่ดินอย่างแท้จริง ข้อบังคับการหวงห้ามที่ดิน ร.ศ. 117 เริ่มกำหนดให้มีการออกใบเหยียบย่ำให้แก่ผู้ที่จะจองไว้ก่อน และเจ้าของต้องทำประโยชน์และต่อ ภาษีที่ดินทุกปีจนกว่าจะมีการออกตราแดงให้จึงจะได้กรรมสิทธิ์ แต่ถ้าขาดต่ออายุเกิน 2 ปี ก็ จะหมดสิทธิ์

นอกจากนั้น เมื่อมีการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินไปแล้ว บทบัญญัติในระยะนี้ก็เริ่มจำกัดการ ำกรรมสิทธิ์ด้วย เพื่อคุ้มครองที่ดินให้เป็นของผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินเท่านั้น กฎหมายฉบับแรกที่ วางหลักการข้อนี้ไว้ก็คือ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 ซึ่งมีข้อกำหนดห้าม โอนไว้ 5 ปีนับแต่ได้กรรมสิทธิ์ไปจากรัฐ หลักการข้อนี้ต่อมาปรากฏในกฎหมายหลายฉบับที่ออกมา ภายหลัง

ต่อมารัฐบาลมีความเห็นว่าที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญจำเป็นจะต้องมีการบัญญัติ กฎหมายออกมารองรับเพื่อให้การจัดการที่ดินเป็นไปโดยระเบียบและข้อบังคับเดียวกัน จึงได้ตรา ประมวลกฎหมายที่ดินขึ้นบังคับใช้ใน พ.ศ. 2497 ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินที่สำคัญอย่างมา กฉบับหนึ่งของประเทศ กฎหมายฉบับนั้นนอกจากจะกล่าวถึงการได้มาและหนังสือสำคัญประเภท ต่าง ๆ แล้ว ยังเป็นกฎหมายที่แทรกเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนด้วย

ตามประมวลกฎหมายที่ดินนี้ นโยบายที่ดินของรัฐบาลยังคงมุ่งที่จะรักษาที่ดินไว้ให้คนไทย

ผู้เป็นเจ้าของบ้านเมืองและสนับสนุนให้มีการถือครองที่ดินขนาดเล็กและปานกลาง แนวความคิดเกี่ยวกับที่ดิน เริ่มมีแนวความคิดเกี่ยวกับการแบ่งปันที่ดินโดยบังเอิญไม่มีการสะสมถือครองที่ดินไว้เกินสมควร ด้วยการบัญญัติข้อจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

แต่พอถึง พ.ศ. 2502 รัฐบาลสมัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีความเห็นว่าบทบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย เกษตรกรรม อุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม โดยให้ได้ถือเพียงจำนวนเนื้อที่ดินที่กำหนดไว้ ผู้ใดจะถือกรรมสิทธิ์เกินไปกว่าไม่ได้ นั้น เป็นการจำกัดโดยไม่สมควร และเป็นเหตุให้พ่อค้าความเจริญก้าวหน้าในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และส่งผลให้เสียหายแก่ทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงสมควรยกเลิกข้อจำกัดนี้เสีย แต่เหตุผลอันแท้จริงที่อยู่เบื้องหลังการยกเลิกบทบัญญัติจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินก็คือ เป็นอุปสรรคในการถือครองที่ดินของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และนักการเมืองที่มีอำนาจและอิทธิพลอยู่ในเวลานั้น ทำให้นโยบายที่จะจำกัดการถือครองที่ดินไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้

และในประมวลกฎหมายที่ดินฉบับนี้ ยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการอนุรักษ์ดินไว้ด้วย ซึ่งในอดีตไม่เคยมีวิวัฒนาการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรดินในประเทศไทยมาก่อนเลย เพิ่งมาปรากฏในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9 ซึ่งระบุว่า

" ภายใต้งบบังคับกฎหมายว่าด้วยเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐถ้ามิได้มีสิทธิครอบครองหรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

(1) เข้าไปยึดถือครอบครองรวมตลอดถึงกันสร้าง หรือเผาป่า

(2) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน หรือที่ทรายในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา

(3) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

แต่บทบัญญัติข้างต้นนี้ ไม่ใคร่จะมีโอกาสใช้บังคับเพราะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินที่ประจำอยู่ตามอำเภอ และจังหวัดมีจำนวนน้อยมาก ทั้งยังมีภาระหน้าที่ในการออกหนังสือสำคัญ สำหรับที่ดินที่มีจำนวนมากมายในอำเภอหนึ่ง ๆ จึงไม่เพียงพอที่จะออกตรวจตราปราบปรามจับกุมผู้กระทำความผิดได้ นอกจากนี้กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินเกี่ยวกับความผิดทางอาญา เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมาย



วิธีพิจารณาความอาญาแต่อย่างใด จะหวังพึ่งตำรวจหรือพนักงานฝ่ายปกครอง ซึ่งมีราชการในหน้าที่มากมายอยู่แล้วเช่นกัน ช่วยดำเนินการปราบปรามจับกุมคดียาก⁶

เป็นที่น่าสังเกตอย่างยิ่งว่า การอนุรักษ์ทรัพยากรดินตามประมวลกฎหมายที่ดินนี้ ไม่สามารถใช้บังคับแก่ที่ดินซึ่งเอกชนมีกรรมสิทธิได้ ดังนั้น ในปัจจุบัน จะพบการทำลายทรัพยากรที่ดินในส่วนที่ดินเอกชนอย่างมากและกำลังเพิ่มขึ้นทุกที โดยเฉพาะบริเวณชานเมืองใหญ่ ๆ ซึ่งมีความต้องการที่ดินเพื่อถมที่สำหรับปลูกสร้างสิ่งก่อสร้าง การขุดที่ดินเพื่อนำดินมาถมที่ในตัวเมืองจัดว่าเป็นการทำลายทรัพยากรที่ดินอย่างยิ่ง เพราะที่ดินที่เหลืออยู่ภายหลังการขุดดินขายไม่สามารถใช้ประโยชน์ทางการเกษตรได้เลย เนื่องจากหน้าดินซึ่งเป็นส่วนที่อุดมสมบูรณ์ที่สุดถูกขุดไป

ในระยะที่ประชากรเริ่มหนาแน่นนี้ รัฐเริ่มเข้ามาจัดที่ดินทำกินให้แก่ประชาชนแทนการให้ประชาชนบุกรุกจับจองที่ดินเองตามใจชอบเหมือนแต่ก่อน โดยหน่วยงานแห่งแรกที่จัดที่ดินให้แก่ประชาชน ได้แก่ กรมประชาสงเคราะห์ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2483 โดยการจัดที่ดินในรูปแบบของนิคมสร้างตนเอง โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งสหกรณ์นิคม พ.ศ. 2483 นิคมสหกรณ์แห่งแรกที่ตั้งขึ้นก็คือ นิคมสร้างตนเองพระพุทธบาท จังหวัดสระบุรี

การจัดที่ดินในลำดับต่อมา เป็นการจัดที่ดินโดยอาศัยพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 ซึ่งยกเลิกพระราชบัญญัติจัดตั้งสหกรณ์นิคม พ.ศ. 2483 และจัดตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ต่อมามีการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ใน พ.ศ. 2511 การจัดที่ดินให้ประชาชนนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อสงเคราะห์บุคคลที่ขัดสนทุนรอนไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีแต่ไม่พอทำกิน ให้ได้มีที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง โดยมุ่งที่จะใช้ที่ดินนั้นเพื่อประกอบอาชีพทางเกษตรกรรม และในการจัดที่ดินนี้แนวความคิดเรื่องการควบคุมการใช้ที่ดินได้ปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรก กล่าวคือมีบทบัญญัติของกฎหมายที่ห้ามมิให้ผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมอื่นที่มีไปประกอบการเกษตร

⁶ กฎหมายสิ่งแวดล้อม , กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ , เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 8 - 15 , สุโขทัยธรรมมาธิราช , มหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร , 2530.

ต่อมารัฐบาลเห็นว่าการบริหารงานที่ดินของประเทศยังขาดข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินและยังไม่มี การวางแผนการใช้ที่ดินตลอดจนการพัฒนาที่ดิน ซึ่งแต่เดิมเป็นเรื่องของเอกชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินที่จะต้องดำเนินการเอง รัฐบาลไม่ได้ให้ความช่วยเหลือเท่าที่ควร จึงได้ตั้งกรมพัฒนาที่ดินขึ้นในกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ใน พ.ศ.2506 มีหน้าที่เกี่ยวกับงานด้านนโยบายที่ดิน และการพัฒนาที่ดิน ต่อมากรมพัฒนาที่ดินได้ทำความตกลงกับกระทรวงและทบวงที่ปฏิบัติงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ดิน เพื่อขอโอนงานที่เข้าซ้อนหรือควรอยู่ในความรับผิดชอบของกรมพัฒนาที่ดินโดยขอโอนงานสำรวจดินจากกรมการข้าว งานสำรวจและวิเคราะห์คุณภาพดินและอนุรักษ์ดินและน้ำจากกรมกสิกรรม งานโครงการจำแนกประเภทที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินจากกรมที่ดิน ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 8 มกราคม พ.ศ.2507 ให้โอนงานดังกล่าวได้⁷

ใน ปี พ.ศ.2508 กรมพัฒนาที่ดินได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาขยายพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน แต่เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและรัฐบาล ทำให้ร่างพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดินไม่ได้นำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลอีกหลายชุด รัฐบาลจึงไม่มีนโยบายแน่นอนว่า จะบริหารงานที่ดินของประเทศไทยโดยรวมหน่วยงานที่ดินทั้งหมดไว้ด้วยกันเป็นทบวงที่ดิน หรือให้คงเป็นอยู่ในเช่นขณะนั้น แต่เพื่อให้ทันต่อสภาพการณ์ รัฐบาลในขณะนั้น ได้แก้ไขเพิ่มเติมข้อความมาตรา 20 ของประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2496 โดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 เพิ่มอำนาจให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนการใช้ที่ดินหรือการพัฒนาที่ดิน ดังนี้

1. วางนโยบายการจัดที่ดิน การใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดิน
2. วางแผนกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน การถือครองที่ดิน รวมทั้งการอนุรักษ์ดินและน้ำ
3. สงวนและพัฒนาที่ดินเพื่อจัดให้แก่ประชาชน
4. สงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ ซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเพื่อให้แก่ประชาชน
ใช้ประโยชน์ร่วมกัน

⁷ สำนักเลขาธิการรัฐมนตรี , "หนังสือที่ สร.308/2507," 8 มกราคม 2507.

5. อนุมัติโครงการจัดที่ดินของทบวงการ เมือง
6. ความคุ้มครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายอื่น
7. ปฏิบัติการเกี่ยวกับที่ดินตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย
8. มอบหมายให้ทบวงการ เมืองที่เกี่ยวข้องดำเนินการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งในมาตรานี้แทนคณะกรรมการได้ตามที่เห็นควร
9. ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่น
10. วางระเบียบหรือข้อบังคับกำหนดหลักเกณฑ์ หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดที่ดินและการประเมินราคาที่ดิน หรือภาษีบำรุงท้องที่ หรือเพื่อกิจการอื่น

ในระยะที่ดินเริ่มมีจำนวนจำกัดนี้ รัฐเริ่มกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ที่ดินขึ้น โดยรัฐ เป็นผู้ทำหน้าที่อนุรักษ์ดินและน้ำเอง แต่มิได้มีมาตรการบังคับ เอกชนผู้ เป็น เจ้าของที่ดินให้ต้องมีหน้าที่อนุรักษ์ดินและน้ำแต่อย่างใด และในการตั้งกรมพัฒนาที่ดินขึ้นมาในระยะนี้ ยังไม่มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนแน่นอน

และสำหรับที่ดินเพื่อการเกษตรนั้น นโยบายของรัฐในสมัยนี้ก็ยังไม่แน่นอน เรื่องการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรเหมือนในระยะที่ผ่านมา แต่เริ่มมีแนวความคิดที่ต้องการคุ้มครองที่ดินให้อยู่ในมือของประชาชนผู้ได้รับการจัดที่ดิน โดยการบัญญัติเป็นกฎหมายห้ามมิให้มีการโอนกรรมสิทธิ เป็นระยะเวลาหนึ่งซึ่งมีทั้ง 5 และ 10 ปี นอกจากนั้นยังมีการควบคุมการใช้ที่ดินด้วยการบังคับให้ใช้ที่ดินที่ได้รับประกอบการเกษตรเท่านั้น แต่เป็นที่น่าเสียดายที่การควบคุมการใช้ที่ดินนี้ ไม่ได้มีขอบเขตการควบคุมที่กว้างขวางนัก เนื่องจากการจัดที่ดินทำโดยหลายหน่วยงานและต่างก็ยึดถือกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติต่างกันไป

สรุปนโยบายที่ดินในระยะที่ประชากร เริ่มหนาแน่น

ก. เริ่มมีการกำหนดขั้นตอนการกั้นร่องบุคคลก่อนให้กรรมสิทธิโดยยังไม่ให้กรรมสิทธิทันที แต่จะออกใบเหยียบย่ำให้แก่ผู้ที่จะไวก่อน และผู้ครอบครองที่ดินต้องทำประโยชน์และชำระภาษีที่ดินติดต่อกันทุกปีจนกว่าจะมีการออกตราแดงให้ และถ้าขาดต่อภาษีเกิน 2 ปีจะหมดสิทธิ

ข. เริ่มมีการคุ้มครองที่ดินเมื่อให้กรรมสิทธิไปแล้ว โดยกำหนดระยะเวลาที่ห้ามโอนกรรมสิทธิไว้ช่วงระยะเวลาหนึ่ง นโยบายนี้ถูกกำหนดขึ้นครั้งแรกในพระราชบัญญัติจัดที่ดิน เพื่อ

การครองชีพ พ.ศ. 2485 ด้วยการห้ามผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ได้รับการจัดไปยังผู้อื่น ภายใน 5 ปีนับแต่ได้กรรมสิทธิ์ไปจากรัฐ นโยบายที่ดินเรื่องนี้ยังคงปรากฏอยู่ในกฎหมายที่ออกตามมาในภายหลังหลายฉบับ

ค. นโยบายเรื่องการทำให้อำนาจเกี่ยวกับที่ดินมีความถูกต้อง เป็นระเบียบและทันสมัยขึ้น โดยการออกประมวลกฎหมายที่ดินมาใช้บังคับใน พ.ศ. 2497 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับที่ดินโดยเฉพาะ และให้มีการจัดที่ดินในรูปแบบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ

ง. ยังคงมีนโยบายจัดที่ดินให้แก่ประชาชนอยู่อีก โดยอาศัยกฎหมายหลายฉบับเป็นเครื่องมือในการจัด

จ. มีนโยบายในการป้องกันมิให้มีการถือครองที่ดินไว้มากเกินไป โดยมีบทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 กำหนดเนื้อที่ที่บุคคลจะสามารถถือครองที่ดินไว้ได้ ซึ่งในการกำหนดนี้อาศัยประเภทของกิจกรรมบนที่ดินเป็นหลัก มีการแยกประเภทของกิจกรรมเป็นอยู่อาศัย เกษตรกรรม อุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม เป็นที่น่าสังเกตว่าในระยะนี้เป็นระยะแรกเริ่มของอุตสาหกรรม แต่บทบัญญัติของประมวลกฎหมายที่ดินที่เป็นเครื่องมือของนโยบายนี้ ยังไม่ทันถูกนำมาบังคับใช้ ก็ต้องถูกยกเลิกไปโดยประกาศของคณะปฏิวัติ อันอาศัยข้ออ้างว่า เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ และนโยบายเรื่องนี้ก็ไม่เคยปรากฏขึ้นในประมวลกฎหมายที่ดินอีกเลย แม้ว่าจะเคยมีการหยิบยกมากล่าวอ้างกันอยู่เสมอ

ฉ. มีนโยบายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ดินปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรก ด้วยการห้ามทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน หรือทำอันตรายต่อทรัพยากรดิน นโยบายนี้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แต่เป็นนโยบายที่ไม่ได้ผลในทางปฏิบัติ เพราะนโยบายนี้กำหนดให้ใช้เฉพาะในที่ดินของรัฐโดยไม่รวมถึงที่ดินที่เอกชนเป็นเจ้าของ และอัตราค่าล้างของเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอที่จะตรวจสอบพบว่ามีการทำลายทรัพยากรดินหรือไม่

ช. นโยบายให้ใช้ที่ดินประกอบการเกษตรเท่านั้น นโยบายนี้ปรากฏในพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ด้วยการบังคับให้ผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้ต้องใช้ที่ดินทำเกษตรกรรมแต่เพียงอย่างเดียว และเป็นนโยบายที่ยังคงมีอยู่จนถึงปัจจุบัน ในพระราชบัญญัติหลายฉบับ

ซ. นโยบายเกี่ยวกับการวางแผนการใช้ที่ดินและการพัฒนาดิน และเพื่อให้นโยบายนี้บรรลุผลได้มีการจัดตั้งกรมพัฒนาที่ดินขึ้นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย และมีความพยายาม

ที่จะยกร่างพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดินออกมาใช้บังคับ แต่ยังไม่อาจกระทำได้ จึงใช้วิธีแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดินเพิ่มอำนาจคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวกับการวางนโยบายการใช้ที่ดิน

3.2.3 ระยะที่ประชากรหนาแน่น

ในระยะต่อมาสถานการณ์ที่ดินของประเทศไทยเริ่มเข้าสู่ขั้นวิกฤต ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากนโยบายเกี่ยวกับการจำกัดการถือครองที่ดินที่ไม่อาจนำมาบังคับใช้ได้ ทำให้เกิดการสะสมและแสวงหาที่ดินกันอย่างมากมาย ประกอบกับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและการที่รัฐมีนโยบายเข้มงวดกับการบุกรุกป่าไม้ ทำให้ความต้องการที่ดินสำหรับทำกินมีมากขึ้น มีการเดินขบวนเรียกร้องให้รัฐบาลช่วยแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนอันเกิดจากการสูญเสียที่ดินของชาวนา อีกทั้งภาวะการณ์ทางการเมืองก็อยู่ในช่วงที่เรียกว่ายุคประชาธิปไตยเฟื่องฟู มีกระแสเรียกร้องให้รัฐบาลทำการปฏิรูปที่ดินอย่างมากมาย จนสภานิติบัญญัติแห่งชาติรับหลักการในเรื่องการปฏิรูปที่ดินไว้ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม พ.ศ. 2517 ต่อมารัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ประกาศใช้บังคับในวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2517 และใน พ.ศ. 2518 ได้มีการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินขึ้น ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2518 อันเป็นสมัยที่หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี

หลักการที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2518 วางไว้ที่แตกต่างกับกฎหมายที่มีสาระเป็นการจัดที่ดินให้ประชาชนก็คือ การกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าต้องเป็นเกษตรกร ซึ่งการจัดที่ดินแบบอื่น ๆ ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติว่าจะต้องเป็นเกษตรกร ดังนั้นประชาชนทั่วไปจึงไม่อาจได้รับจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินได้

แต่ก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รัฐบาลเห็นว่ารูปร่างของแปลงที่ดินเกษตรกรรมโดยเฉพาะบริเวณภาคกลาง มีลักษณะระเกะระกะ บางแปลงก็ไม่มีทางเข้าออกหรือไม่มีทางได้รับน้ำจากคูคลอง นอกจากนั้นก็ยังมีการซื้อขายและแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย ทำให้เป็นอุปสรรคแก่รัฐในการพัฒนาเพื่อเพิ่มผลผลิตในทางเกษตรกรรม และยังเป็นการก่อให้เกิดปัญหาการพัฒนาาระบบชลประทาน การคมนาคมและการอยู่อาศัยเนื่องจากสภาพบ้านเรือนอยู่กระจัดกระจายกันไปรัฐบาลจึงได้จัดทำโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยจัดเป็นแปลงทดลองในบริเวณพื้นที่ 1,000 ไร่ ที่ตำบลพัททัน อำเภอบางระจัน จังหวัดสิงห์บุรี

เมื่อ พ.ศ. 2512 ในเขตโครงการชลประทานชั้นสูตร ต่อมาได้ขยายเป็นโครงการตัวอย่างขนาดใหญ่ เนื้อที่ 11,600 ไร่และสำเร็จด้วยดีในปี พ.ศ. 2515 แม้ว่าในระยะแรกที่ดำเนินการจะถูกต่อต้านจากเจ้าของที่ดินบางส่วนก็ตาม

จากการติดตามผลของโครงการตัวอย่างในท้องที่อำเภอบางระจัน ปรากฏว่าได้ผลดีในด้านผลผลิตการเกษตรที่เพิ่มขึ้น เหมาะสมที่จะขยายงานจัดรูปที่ดินเพื่อดำเนินการเป็นโครงการขนาดใหญ่ได้ ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2517 จึงได้เริ่มดำเนินการจัดรูปที่ดินเป็นโครงการขนาดใหญ่ในเขตโครงการเจ้าพระยาตอนบน ท้องที่อำเภอบางระจัน จังหวัดสิงห์บุรี และอำเภอสรรคบุรี จังหวัดชัยนาท เป็นโครงการแรกรวมเนื้อที่ประมาณ 100,000 ไร่ ในขณะเดียวกันก็ได้ขยายงานจัดรูปที่ดินไปในภาคอื่น ๆ ได้แก่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือและภาคตะวันตก ตามลำดับ โดยได้จัดทำแปลงตัวอย่างก่อนที่จะดำเนินงานเป็นโครงการใหญ่ในแต่ละภาค

เมื่อรัฐบาลได้มีนโยบายขยายงานจัดรูปที่ดินอย่างกว้างขวาง จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2517 และได้มีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กำหนดให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางเป็นหน่วยงานมีฐานะเทียบเท่ากอง สังกัดในสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518 เป็นองค์กรผู้รับผิดชอบในการดำเนินการจัดรูปที่ดิน สำหรับหน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง อาจกล่าวโดยสรุปก็คือ พิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับแผนงาน โครงการและนโยบายด้านการจัดรูปที่ดินเพื่อเสนอคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางอนุมัติ หรือให้ความเห็นชอบดำเนินการด้านกฎหมายตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และดำเนินการตามที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมาย ตลอดจนควบคุมการบริหารงานเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินให้เป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบายที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนด และในขณะนี้ได้จัดตั้งสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดต่าง ๆ ที่มียานจัดรูปที่ดินในท้องที่จังหวัดนั้น ๆ แล้ว รวม 19 จังหวัด มีพื้นที่ดำเนินการทั้งสิ้น 1,703,549 ไร่ 8 ซึ่งเมื่อเทียบกับจำนวนพื้นที่การเกษตรที่อยู่ในเขตโครงการชลประทานทั้งหมดประมาณ 21

⁸ไพฑูริย์ พะลายะสุด, "การจัดรูปที่ดิน," มิถุนายน 2534. (อัดสำเนา).

ล้านไร่แล้ว นับว่าเป็นจำนวนที่น้อยมาก

หลักการสำคัญของพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือการพัฒนาที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรม โดยการกำหนดผังที่ดิน จัดระบบชลประทาน ทางระบายน้ำและทางลำเลียงน้ำในไร่นา และเมื่อจัดรูปที่ดินเสร็จเรียบร้อยแล้วก็ควบคุมการใช้ที่ดินโดยการบังคับผู้ที่ได้รับที่ดินจากการจัดรูปที่ดินใช้ที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเท่านั้น นอกจากนั้นยังพยายามที่จะทำให้ที่ดินอยู่ในมือของเกษตรกรให้มากที่สุด โดยมีบทบัญญัติห้ามโอนที่ดินที่ได้รับไปมีกำหนดเวลาถึง 10 ปี

และแม้ว่าตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะมีหลักการเรื่องการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรด้วย แต่ตามความเป็นจริงแล้ว การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะต้องจัดที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินผู้เข้าร่วมโครงการก่อน หากมีที่ดินเหลือ จึงจะนำมาจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกิน ดังนั้น จึงไม่สามารถแก้ปัญหาเกษตรกรไร้ที่ดินทำกินได้มากเท่ากฎหมายฉบับอื่น ๆ

นอกจากนโยบายเรื่องการปฏิรูปที่ดินและนโยบายเรื่องการจัดรูปที่ดินแล้ว ในระยะเดียวกัน รัฐได้ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ซึ่งแต่เดิมมีพระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2495 อันมิได้มีบทบาทให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการดำเนินงานอย่างเพียงพอของสำนักผังเมืองในขั้นต้นจึงไม่ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจน แม้ว่าจะมีการวางผังเมืองไปแล้ว 40 แห่ง ผังเฉพาะ ผังศูนย์ราชการ และผังเพลิงใหม่กว่า 100 แห่ง ลักษณะงานที่ทำเป็นข้อเสนอแนะทางวิชาการ ซึ่งท้องถิ่นหรือหน่วยปฏิบัติอื่น ๆ จะปฏิบัติตามบ้าง หรือไม่ปฏิบัติตามบ้างก็ได้ เพราะไม่มีมาตรการบังคับ และในส่วนของเอกชนนั้นไม่มีอำนาจหรือบทบังคับควบคุมเลย

ดังนั้น กระทรวงมหาดไทย จึงได้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมายผังเมืองเสียใหม่และได้นำเสนอต่อรัฐสภาจนสามารถผ่านการพิจารณาออกมาเป็นกฎหมายใช้บังคับเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518 เรียกว่า "พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518" ซึ่งวางข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ และตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ สามารถควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินของเอกชนได้ หากที่ดินนั้นอยู่ในเขตที่มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว โดยห้ามมิให้บุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม ตามหลักการของกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการวางแผนการใช้ที่ดินที่สำคัญยิ่งฉบับหนึ่ง เพราะสามารถทำให้การใช้ที่ดินเป็นไปตามแบบแผนและสะดวกต่อการวางแผนพัฒนา

และในสมัยที่ประชากรหนาแน่นนี้ ปรากฏว่าการบุกรุกทำลายป่าไม้ของประเทศเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากความต้องการพื้นที่ทำการเกษตร ทำให้รัฐบาลต้องเน้นนโยบายเรื่อง

ตารางที่ 6 ผลงานการจัดรูปที่ดิน ถึง พ.ศ. 2532

ที่	ชื่อโครงการ	จังหวัด	ผลงานถึงปี 2532 (ไร่)	รวมทั้งโครง- การ (ไร่)
1	โครงการเจ้าพระยาดอนบน			
	1.1 โครงการเจ้าพระยาระยะที่ 1 และโครงการตัวอย่าง	ชัยนาท สิงห์บุรี	48,813 58,980	107,793
	1.2 โครงการเจ้าพระยาระยะที่ 2	ชัยนาท สิงห์บุรี อ่างทอง สุพรรณบุรี นครสวรรค์ สระบุรี ลพบุรี	91,025 43,922 62,325 92,193 39,080 34,024 31,099	393,668
	1.3 โครงการเอนกประสงค์สรรพยา และโครงการตัวอย่าง	ชัยนาท	40,730	40,730
	1.4 โครงการประชาอาสา	ชัยนาท สิงห์บุรี อ่างทอง สุพรรณบุรี	1,623 4,308 2,197 2,072	10,200
	1.5 โครงการสูบน้ำวัดสิงห์	ชัยนาท	577	577
	1.6 โครงการสูบน้ำท่าฉนวน-วัดโคก	ชัยนาท	579	579

ที่	ชื่อโครงการ	จังหวัด	ผลงานถึงปี 2532 (ไร่)	รวมทั้งโครงการ (ไร่)
2	โครงการพิษณุโลก และโครงการตัวอย่าง	พิษณุโลก พิจิตร นครสวรรค์	175,604 332,333 5,227	513,164
3	โครงการน้ำอูนและโครงการตัวอย่าง	สกลนคร	163,057	163,057
4	โครงการหนองหวาย	ขอนแก่น	68,981	68,981
5	โครงการแม่กลองใหญ่ 5.1 โครงการแม่กลองฝั่งขวา และโครงการตัวอย่าง	กาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี	69,261 163,967 42,233	275,461
	5.2 โครงการแม่กลองฝั่งซ้าย และโครงการตัวอย่าง	กาญจนบุรี สุพรรณบุรี	37,934 89,302	127,236
6	โครงการแม่วัง	ลำปาง	650	650
7	โครงการพระราชดำริ	พระนครศรีอยุธยา	1,119	1,119
8	โครงการประชาอาสา	ปทุมธานี	334	334
			1,703,549	1,703,549

ที่มา : สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง

ตารางที่ 7 ผลงานจัดรูปที่ดินแบบพระราชกฤษฎีกา 2532

ที่	สำนักงานจัด รูปที่ดินจังหวัด	ท้องที่ดำเนินการก่อสร้าง		เกษตรกร (ราย)	ผลงานก่อสร้าง		รวม (ไร่)
		ตำบล	อำเภอ		พัฒนา สมบูรณ์แบบ	พัฒนา บางส่วน	
1	สิงห์บุรี	จักรสีห์	เมือง	172	1,700	-	1,700
		สิงห์	บางระจัน	141	1,648	-	1,648
		จักรสีห์	เมือง	77	960	-	960
2	ชัยนาท	บางซุด	สรรคบุรี	206	938	-	938
		บางซุดขยาย	สรรคบุรี	150	685	-	685
3	อ่างทอง	แสวงหา	แสวงหา	247	2,197	-	2,197
4	สุพรรณบุรี	ปอสุพรรณ	สองพี่น้อง	42	1,114	958	2,072
5	ปทุมธานี	บึงกาสาม	หนองเสือ	8	334	-	334
รวม				1,043	9,576	958	10,534

ที่มา : สำนักงานจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การจัดที่ดินทำกินให้แก่ประชาชนเพื่อที่ประชาชนผู้บุกรุกป่าไม้จะได้มีที่ดินทำกิน เป็นหลักแหล่งแน่นอน ไม่ต้องร่อนเร่แสวงหาที่ดินด้วยการบุกรุกป่าไม้อีกต่อไป ทำให้หน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานหัน มาสนองนโยบายเรื่องการจัดที่ดินทำกินให้ประชาชน ทั้งนี้เนื่องจากการจัดที่ดินของสำนักงาน การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นไปอย่างล่าช้าและไม่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนโดยทั่วไปเท่าที่ ควร สาเหตุมาจากการจำกัดคุณสมบัติของผู้ต้องการที่ดินทำกินว่าต้องเป็นเกษตรกรซึ่งตามสภาพ ความเป็นจริง อาชีพเกษตรกรและอาชีพรับจ้างเป็นอาชีพที่มีอัตราส่วนผันแปรกันเสมอ นอกจากนี้ นั้นยังจัดที่ดินให้แก่บุตรหลานของเกษตรกรผู้ครอบครองที่ดินอยู่ก่อนเป็นลำดับแรก หากมีที่ดินเหลือ จึงจะจัดให้เกษตรกรรายใหม่ต่อไป ซึ่งทางปฏิบัติแล้วที่ดินมักจะไม่เหลือให้จัดแก่เกษตรกรอื่น ๆ เพราะลำพังการจัดที่ดินให้บุตรของเกษตรกรที่ดินก็มักจะไม่เพียงพอแล้ว

การจัดที่ดินตามนโยบายการจัดที่ดินนั้น นับถึงปัจจุบัน สามารถสรุปเรียงลำดับหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดที่ดินได้ดังนี้

กรมส่งเสริมสหกรณ์ เริ่มดำเนินการตั้งแต่ พ.ศ. 2478 โดยเริ่มจัดที่ดินด้วยการ ดำเนินการในรูปแบบสหกรณ์เช่าซื้อที่ดิน โดยเริ่มที่จังหวัดปทุมธานีเป็นแห่งแรก และต่อมาได้มีการ จัดตั้งสหกรณ์นิคมตามพระราชบัญญัติจัดตั้งสหกรณ์นิคมในเขตที่ดินหวงห้าม ในท้องที่จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. 2480 ซึ่งมีการเก็บเงินช่วยทุนรัฐบาลด้วยและได้รับการแก้ไขเป็นพระราชบัญญัติจัดตั้ง สหกรณ์นิคม พ.ศ. 2483 และพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 (ซึ่งไม่มีการเก็บ เงินช่วยทุนรัฐเพื่อส่งเสริมคนไทยให้มีที่ดินทำกิน แต่ให้ห้ามโอนหลังได้กรรมสิทธิ์เป็นเวลา 5 ปี) ปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ซึ่งสมาชิกสหกรณ์นิคมที่ทำ ประโยชน์ได้ตามเกณฑ์ และชำระเงินช่วยทุนของรัฐแล้ว จะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (ก.ส.น. 5) ซึ่งเมื่อได้รับความยินยอมจากสหกรณ์แล้วก็อาจนำไปขออนุญาตที่ดิน หรือ น.ส. 3 ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้แต่จะมีกำหนดเวลาห้ามโอน 5 ปี

กรมประชาสัมพันธ์ เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2483 ที่จังหวัดสระบุรี และต่อมาเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 ปัจจุบันเป็นไปตาม พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 การดำเนินงานเหมือนกับกรม ส่งเสริมสหกรณ์เพียงแต่ไม่เน้นการดำเนินงานในรูปแบบสหกรณ์นิคมเท่านั้น ซึ่งสมาชิกนิคมที่ทำ ประโยชน์ตามเกณฑ์และชำระเงินช่วยทุนของรัฐแล้วก็จะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ส. 3) ซึ่งสมาชิกนิคมอาจนำไปขออนุญาตที่ดินหรือ น.ส. 3 ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ แต่จะมี

กำหนดเวลาห้ามโอน 5 ปี

กรรมที่ดิน แยกได้เป็นสองกรณี คือ

ก) ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มีการจัดที่ดินแปลงใหญ่อยู่ด้วย(มาตรา 27) จึงอาจดำเนินการได้ทำนองเดียวกับการจัดทำนาค ผู้ซึ่งได้ทำประโยชน์ที่ดินตามเกณฑ์แล้วจะได้หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) ซึ่งจะขออนุญาตโอนต่อไป แต่มีกำหนดเวลาห้ามโอน 5 ปี โดยไม่มีการเก็บเงินช่วยทุนรัฐบาล และเป็นเช่นนี้มาจนถึงปี พ.ศ.2515 จึงได้มีการปรับปรุงใหม่โดยยังไม่มีการเก็บเงินช่วยทุนรัฐบาล แต่กำหนดเวลาห้ามโอนเป็น 10 ปี หลักการดูจะเคร่งครัดในเรื่องการห้ามโอนขึ้น แต่การเก็บเงินช่วยทุนรัฐบาลกลับหย่อนไปกว่าการจัดที่ดินของกรมส่งเสริมสหกรณ์และการประชาสัมพันธ์

ข) ในปี พ.ศ.2515 กรรมที่ดินมีโครงการจะยุติหนังสือ ส.ค.1 ที่เคยให้ราษฎรแจ้งเพื่อผ่อนผันการมีสิทธิโดยขอด้วยกฎหมายสำหรับผู้ที่ครอบครองอยู่ก่อน พ.ศ.2497 จึงได้แก้ไขกฎหมายใหม่ โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 (พ.ศ.2515) ซึ่งกลับมีผลให้ผู้ที่ครอบครองที่ดินของรัฐอยู่ หลังประมวลกฎหมายที่ดินฉบับบังคับ ซึ่งถือว่าเป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ มีสิทธิที่จะขอมีหนังสือแสดงสิทธิที่ดินเป็นโฉนดหรือ น.ส.3 ได้ ถ้ามีการประกาศของรัฐมนตรีให้เป็นเขตสำรวจขึ้น (มาตรา 58 วรรคหนึ่งและมาตรา 58 ทวิ วรรคหนึ่งและวรรคสอง (3)) หลักการในกฎหมายสมัยรัชกาลที่ 5 ที่ถือนโยบายไม่เอาโทษผู้บุกรุกแผ้วถางป่าและยังมีการออกหนังสือสำคัญให้ ที่ถูกยกเลิกไปใน พ.ศ.2497 ได้กลับมาเข้าใหม่อีกครั้งในปี พ.ศ.2515 โดยเป็นการจัดให้เปล่าด้วย เพียงแต่กฎหมายกำหนดว่า จะจัดให้ไม่เกิน 50 ไร่ (มิใช่ตามขนาดที่ครอบครองตามความเป็นจริง) อย่างไรก็ตามกรณีดังกล่าวนี้ ได้มีการจำกัดว่าผู้จะได้สิทธิที่ดินจะต้องได้ครอบครองมาแล้วก่อน วันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2512 โดยถือหลัก 3 ปีก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 ฉบับบังคับเป็นเกณฑ์ กรณีดังกล่าวนี้ แม้โดยเจตนาจะเป็นการให้กรรมสิทธิในที่ดินทั่ว ๆ ไป ทั้งในเมืองและชนบท แต่โดยที่คนไทยส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรอยู่แล้ว จึงมีผลโดยปริยายว่า เป็นการจัดที่ดินให้เอกชนมีกรรมสิทธิเพื่อการเกษตรกรรมไปด้วย แม้จะมีได้มีการจัดรูปแปลงตามหลักวิชาการก็ตาม

สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517 กำหนดให้มีการจัดรูปที่ดินเพื่อให้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่าง ๆ มีความสมบูรณ์ทั่วถึงทุกแปลง โดยหลักการจริง ๆ เน้นการดำเนินการในที่ดินซึ่งเอกชนมีสิทธิอยู่แล้ว แต่ที่โดยการจัดรูปที่ดินจะต้อง



มีฝั่งต่อเนื่องกันและมีรูปร่างที่เหมาะสมด้วย ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินจึงจะมีที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทต่าง ๆ ที่ต้องเปลี่ยนสภาพไปเนื่องจากการจัดรูปที่ดินปะปนอยู่ด้วย และในที่สุดจึงอาจมีที่ดินเหลืออยู่ไม่มีผู้ใดถือกรรมสิทธิ์ ซึ่งมาตรา 23 กำหนดให้สามารถนำไปจัดให้เป็นกรรมสิทธิ์แก่เอกชนต่อไปได้ ซึ่งตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2518) ได้กำหนดให้แก่มิที่ดินเพื่อใช้ประกอบเกษตรกรรมได้มีกรรมสิทธิ์ โดยมีการห้ามโอน 5 ปี (มาตรา 44) แต่ไม่ได้เรียกค่าที่ดิน อย่างไรก็ตาม เท่าที่ดำเนินการมา จำนวนที่ดินที่จัดให้ยังมีน้อย ต่อไปจำนวนจะเพิ่มเพียงใดเป็นเรื่องขนาดของโครงการ

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นการปฏิรูปที่ดินที่ดำเนินการโดยการนำที่ดินของรัฐและที่ดินที่จัดซื้อหรือเวนคืนจากเอกชน มาจัดให้แก่เกษตรกรที่ยังไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่พอเพียงแก่การครองชีพ วัตถุประสงค์สำคัญของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็เพื่อการกระจายกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้เกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดินเอง ในการจัดที่ดินให้เกษตรกรนี้ เกษตรกรจะต้องเสียค่าตอบแทนให้แก่รัฐในรูปค่าเช่าหรือค่าเช่าซื้อที่ดินตามกำลังความสามารถของเกษตรกร หากเกษตรกรชำระค่าเช่าซื้อที่ดินหมดแล้วจะได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงนั้น แต่จะโอนที่ดินหรือแบ่งแยกไม่ได้ เว้นแต่จะเป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม การปฏิรูปที่ดินในส่วนที่ดินเอกชนเท่าที่ดำเนินการมามีปัญหาสำคัญคือ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่สามารถซื้อที่ดินได้ในปริมาณมากพอ เนื่องจากที่ดินมีราคาสูงกว่าราคาที่ทางราชการกำหนดและที่ดินที่ซื้อมาได้ก็มักกระจายไม่เป็นผืนใหญ่ติดต่อกัน ทำให้ยากต่อการพัฒนา การที่ราคาที่ดินสูงเกินไปไม่ใช่สาเหตุประการเดียวที่ทำให้การจัดซื้อที่ดินไม่เป็นผล หากแต่เป็นเพราะเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่มีขนาดการถือครองที่ดินไม่มากนัก สาเหตุอีกประการหนึ่งก็คือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่เคยใช้มาตรการบังคับเจ้าของที่ดินรายใหญ่ที่ไม่ยอมขายที่ดินให้ ทั้งที่ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ก็ให้อำนาจเวนคืนที่ดินไว้ด้วยทำให้ปัจจุบันนี้การดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินเอกชนต้องหยุดอยู่กับที่ ส่วนการดำเนินการในที่ดินของรัฐก็ต้องประสบกับปัญหาเกษตรกรรายใหญ่ ซึ่งไม่ยอมลดขนาดการถือครองที่ดินทำให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่อาจดำเนินการต่อไปได้ จึงใช้วิธีการตัดรายที่มีปัญหาออกไปก่อน โดยจะกระจายสิทธิ์เฉพาะกรณีกับผู้ถือครองที่ดินรายเดิมยินยอมเท่านั้น

เกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินให้เข้าทำกินในที่ดินของรัฐ จะได้รับเอกสารแสดงสิทธิ์ที่เรียกว่า ส.ป.ก. 4-01 ซึ่งเป็นการรับรองว่ามีสิทธิ์เข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้น เป็นที่น่าสังเกตว่า

เอกสารที่ออกให้แก่เกษตรกรนั้น ไม่สามารถที่จะนำไปขออนุญาตหรือ น.ส.3 จากกรมที่ดินได้ เหมือนอย่างการจัดที่ดินของกรมประชาสงเคราะห์หรือกรมส่งเสริมสหกรณ์ ทำให้เกษตรกรในบางพื้นที่ไม่ต้องการให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเข้าไปดำเนินการ

กรมป่าไม้ เริ่มดำเนินการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนตั้งแต่ พ.ศ. 2518 ในรูปโครงการหมู่บ้านป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีประกอบกับมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2506 โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ เพื่อหยุดยั้งการบุกรุกทำลายป่าและ เพื่อขังจุงราษฎรที่บุกรุกป่าให้อยู่เป็นหลักแหล่ง โดยจัดที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยให้ตามเกณฑ์คือ 15 ไร่ต่อครอบครัว ด้วย เป็นการจัดที่ดินโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายกรณีผ่อนผันให้เข้าทำประโยชน์เป็นการชั่วคราวเท่านั้น ไม่สามารถพัฒนาไปสู่การเช่าหรือมีกรรมสิทธิ์ได้ (เว้นแต่ต่อมาจะมีการถอนสภาพป่าไม้เสีย) แต่มีการกำหนดในโครงการว่าสามารถทดทดแก่ทายาทได้ แต่จะโอนไม่ได้ และจะให้ใช้เป็นหลักฐานต่อสถาบันการเงินได้ด้วย ซึ่งมีผลเป็นเพียงการตั้งใจจะอนุญาตให้ทายาทได้อยู่ทำกินต่อไปหากประสงค์เท่านั้น มิใช่เป็นมรดกตามกฎหมายแต่อย่างใด และเมื่อยังเป็นที่ดินของรัฐอยู่ การจะให้ใช้เป็นหลักฐานกับสถาบันการเงินย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2522 มีมติคณะรัฐมนตรีตามโครงการสิทธิทำกิน (ส.ท.ก.) ผ่อนผันให้บุคคลอยู่ในเขตป่าสงวนต่อไปได้ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจออกเอกสารที่เรียกว่า ส.ท.ก.1 ได้ แต่ถ้าจะให้อยู่นานกว่า 5 ปี จะต้องออกเป็น ส.ท.ก.2 โดยอธิบดีกรมป่าไม้ ซึ่งโครงการนี้ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญ คือ

ก) ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528 ให้ความเห็นชอบในโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน ที่แบ่งการช่วยเหลือเป็น 3 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1 ชุมชนที่เกิดก่อน พ.ศ. 2510 จะกันเขตออกเพื่อให้เอกสารสิทธิต่อไป

กลุ่มที่ 2 ชุมชนเกิดระหว่าง พ.ศ. 2510 - พ.ศ. 2518 ถ้าไม่ขีเขตต้นน้ำลำธาร จะให้สิทธิทำกิน

กลุ่มที่ 3 ชุมชนเกิดระหว่าง พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา ถ้าไม่ขีเขตต้นน้ำลำธาร จะให้มีการเข้าอยู่อาศัยชั่วคราว

ข) การแก้ไขตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2508 สำหรับผู้ที่บุกรุกครอบครองที่ป่าสงวนอยู่แล้วนั้น มาตรา 16 ทวิ กำหนดว่าถ้าเป็นบริเวณป่าเสื่อมโทรม กำหนดเป็นเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติโดยจัดให้ทำกินเป็นเวลา 5 - 30 ปี เป็นจำนวน 20

ไร่ และอาจมีพื้นที่ปลูกป่าอีก 35 ไร่ ส่วนการตกทอดกำหนดไว้ในมาตรา 16 ตรี ให้แก่ทายาท โดยธรรมหรือบุคคลในครอบครัวดังที่ระบุไว้ กรณีนี้จึงกลายเป็นสิทธิทำกินที่มีผลรับรองทางกฎหมาย ขึ้นแล้ว หากทว่าการอนุญาตเป็นเรื่องเฉพาะตัว การบัญญัติให้มีการสืบสิทธิทางมรดกจึงเป็นเพียงคุณสมบัติทำให้ทางราชการจะต้องรับพิจารณาให้อยู่ต่อเท่านั้น เพราะหากไม่ยื่นขอรับช่วงต่อภายใน 180 วันก็หมดสิทธิ จะเรียกร้องเป็นเงินทองไม่ได้ อย่างไรก็ตาม ผู้ที่จะมีสิทธิขออยู่ในเขตปรับปรุงป่าสงวนนี้ จะต้องได้มาอยู่แล้วก่อนวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2525 เท่านั้น

หน่วยงานอื่น ๆ งานจัดสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชน เป็นงานของหน่วยงานอื่นอีก 10 หน่วย ซึ่งเป็นการจัดที่ดินให้เปล่าทั้งหมดและเป็นการจัดก่อนปี พ.ศ. 2511 จำนวน 3 หน่วยงาน คือ กรมชลประทาน กรมพัฒนาที่ดินและองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ และเป็นการดำเนินการหลัง พ.ศ. 2511 อีก 5 หน่วยงาน คือ กรมป่าไม้ องค์การส่งเสริมเกษตรสหกรณ์ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบุรี การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และที่ที่นำสังเกต คือ มีอีกหลายหน่วยงานที่จัดทำกันขณะที่มีนโยบายการปฏิรูปที่ดินแห่งชาติแล้ว ในปี พ.ศ. 2518 คือ สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย ส่วนกรณีของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท นั้นเป็นการดำเนินงานในรูปแบบเป็นเจ้าของที่ดิน อันเป็นโครงการทดลองแนวใหม่ และกรมราชทัณฑ์ โดยทัณฑนิคมคลองไผ่ จังหวัดนครราชสีมา มีการจัดที่ดินให้ผู้ต้องขังได้ที่ดินทำกินทำนองฝักอาชีพ แต่ก็ยินยอมให้อยู่เรื่อยไป แม้จะพ้นโทษไปแล้วก็ยังกำหนดแนวทางให้ลูกหลานรับช่วงสิทธิ์ด้วย กรณีนี้จึงไม่แน่ใจว่ามุ่งจัดที่ดินเป็นเป้าหมายหลักหรือไม่ และเมื่อไม่นานมานี้ กองทัพบกก็เข้ามาดำเนินการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนเช่นกัน โดยทำเป็นโครงการจัดที่ดินทำกินแก่ราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม หรือที่รู้จักกันดีในนามโครงการ ค.จ.ก. โดยกองอำนวยการร่วมรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) เป็นผู้รับผิดชอบโครงการ และการจัดที่ดินตามโครงการนี้ อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 มาตรา 16 ทวิ โดยจัดที่ทำกินและที่อยู่อาศัยให้ราษฎรครอบครัวละไม่เกิน 15 ไร่ โดยจะจำแนกพื้นที่ป่าสงวนเป็นพื้นที่อนุรักษ์ พื้นที่ทำกินและอยู่อาศัย ส่วนการออกเอกสารสิทธิ์ให้แก่ราษฎรในหมู่บ้านที่จัดไปแล้วในปี 2534 ยังไม่มีการออกเอกสารสิทธิ์ให้แต่อย่างใด และยังไม่มียุทธศาสตร์ในการออกเอกสารสิทธิ์ว่าจะให้หรือไม่แต่ในระแยะต้นนี้ให้ราษฎรทำกินไปก่อน และกรมป่าไม้กำลังพิจารณาว่าจะออกเอกสารสิทธิ์รูปแบบใดจึงจะเหมาะสม ซึ่งการดำเนินโครงการ ค.จ.ก. นี้ ภายหลังไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้เนื่องจากราษฎรต่อต้านเพราะเห็นว่าที่ดินที่ได้รับจัดมีเนื้อที่น้อยเกินไป

และมีปัญหาเข้าทำกินไม่ได้เพราะที่ดินนั้นมีผู้ครอบครองอยู่ก่อนแล้ว⁹

⁹ "ทางออกที่ดินทำกินในเขตป่า รัฐต้องจริงจังให้ความชอบธรรมแก่ผู้อยู่ในเขตป่า,"
จดหมายข่าวสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (มิถุนายน - ธันวาคม 2533): 10.

ตารางแสดงผลการจัดที่ดินโดยหน่วยงานที่สำคัญ

หน่วยงาน/โครงการ	หน่วยงาน	ที่มาของอำนาจในการจัดที่ดิน	เนื้อที่ (ไร่)	จำนวนครัวเรือน
นิคมสร้างตนเอง ¹	กรมประชาสัมพันธ์	พ.ร.บ. จัดที่ดินทำกินเพื่อ การครองชีพ พ.ศ. 2511	3,241,702	151,221
สหกรณ์นิคม ²	กรมส่งเสริมสหกรณ์	พ.ร.บ. จัดที่ดินทำกินเพื่อ การครองชีพ พ.ศ. 2511	2,255,420	87,736
ปฏิรูปที่ดิน ³	ส.ป.ก.	พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม พ.ศ. 2518	2,396,154	121,187
จัดที่ดินของกรมที่ดิน ⁴	กรมที่ดิน	ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497	3,281,471	274,100
สงเคราะห์ทหาร ⁵ ผ่านศึก	องค์การทหารผ่านศึก	มติคณะรัฐมนตรี	32,221	1,633
จัดพัฒนาที่ดิน ⁶	กรมพัฒนาที่ดิน	มติคณะรัฐมนตรี	178,962	14,359
หมู่บ้านสวนป่า ⁷	องค์การอุตสาหกรรม ป่าไม้	มติคณะรัฐมนตรี	334,493	2,089
หมู่บ้านป่าไม้ ⁸	กรมป่าไม้	มติคณะรัฐมนตรี	268,088	26,911
ส.ท.ก. ⁹	กรมป่าไม้	มติคณะรัฐมนตรี	7,283,519	709,689
รวม			19,298,906	1,388,925

ที่มา 1 กรมประชาสัมพันธ์ 2531

2 กรมส่งเสริมสหกรณ์ 2531

3 ส.ป.ก. (ผลงานการจัดเกษตรกรเข้าทำประโยชน์แล้ว ถึงกันยายน 2531)

4 กรมที่ดิน (เฉพาะการจัดที่ดินแปลงใหญ่ตั้งแต่ปี 2501-2529 จัดได้ 607,500 ไร่)

5-7 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2529

8-9 กรมป่าไม้ 2531

แต่แม้ว่าการจัดที่ดินให้ประชาชน จะดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานก็ตาม แต่รัฐบาลก็ยังหาทางในการคุ้มครองชาวนาซึ่งเช่าที่ดินผู้อื่นทำนาด้วยการออกพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2524 ซึ่งในพระราชบัญญัตินี้ก็แฝงความมุ่งหมายที่จะคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมไว้ด้วย ด้วยการให้อำนาจคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำจังหวัดมีอำนาจกำหนดท้องที่ห้ามปลูกพืชไร่บางประเภท เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือการอนุรักษ์ดินและน้ำ (มาตรา 7 อนุ 3) และยังมีเจตนารมณ์ที่ไม่ต้องการให้ที่นาต้องถูกปล่อยรกร้างโดยไม่ทำประโยชน์โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ด้วยการบังคับให้เจ้าของที่ดินต้องยินยอมให้เช่าในกรณีที่มีผู้ขอเช่า (มาตรา 42) ซึ่งผลของพระราชบัญญัตินี้กลับทำให้เจ้าของที่ดินพยายามบีบบังคับให้ผู้เช่านาต้องเลิกและคืนที่ดินให้กับเจ้าของที่ดิน ประกอบกับอำนาจต่อรองของกลุ่มผู้เช่านามีน้อยมาก ทำให้ปัจจุบันนี้พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2524 ได้กลายเป็นเศษกระดาษไปแล้ว¹⁰ ผลในการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยอาศัยการตรวจสอบจากผู้ต้องการเช่านาจึงล้มเหลวโดยสิ้นเชิง

นโยบายที่ดินประการต่อมา คือนโยบายที่ดินซึ่งเกี่ยวข้องกับការวางแผนการใช้ที่ดินเพื่อรองรับการตั้งถิ่นฐานประชากร รัฐบาลได้ออกกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ให้มีการวางแผนสำหรับใช้เป็นแนวทางพัฒนาพื้นที่เมืองและชนบทเพื่อรองรับประชากรที่เพิ่มขึ้นในอนาคต กฎหมายฉบับนั้นคือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งที่จริงไม่ใช่ในนโยบายเกี่ยวกับที่ดินที่เพิ่งเกิดขึ้นใหม่ เพราะใน พ.ศ. 2495 ได้มีกฎหมายชื่อพระราชบัญญัติการผังเมืองและชนบท ใช้บังคับอยู่ก่อนแล้ว แต่เนื่องจากเป็นกฎหมายที่มีข้อบกพร่องอยู่หลายประการ ประกอบกับการใช้ที่ดินเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทำให้ต้องมีการปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัยและให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐมากขึ้น เพื่อให้สามารถบังคับการใช้ให้เป็นไปตามกฎหมายได้ ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มีการแสดงเจตนารมณ์ในเรื่องการคุ้มครองที่ดินเพื่อการเกษตรไว้อย่างชัดเจน ด้วยการกำหนด

¹⁰ ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, "การพัฒนาชนบท การปฏิรูปที่ดินและปัญหาแรงงานชนบท" ใน วิถีวิทยาศาสตร์สังคมไทย วิถีใหม่แห่งการพัฒนา, จตุรงค์ บุญรัตนสุนทร, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : เอดิสัน เพรสโปรดักท์, 2535) หน้า 220.

เป็นเขตที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม ซึ่งเมื่อมีกฎกระทรวงประกาศให้ใช้ผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะแล้ว เจ้าของที่ดินจะใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่กำหนดไว้ในผังเมืองไม่ได้ หากฝ่าฝืนจะมีโทษ แต่เป็นที่น่าเสียดายที่กฎกระทรวงนี้ จะกำหนดระยะเวลาไว้เพียง 5 ปีเท่านั้น

แต่ในจำนวนกฎหมายที่มีอยู่หลายฉบับนั้น ยังไม่มีกฎหมายฉบับใดที่ตราขึ้นเพื่อมุ่งปรับปรุงส่งเสริมเพื่ออนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรมของประเทศและรักษาความอุดมสมบูรณ์ของดินโดยตรง พัฒนาและฟื้นฟูพื้นที่ที่เสื่อมคุณภาพหรือทำให้ผลผลิตต่ำ ให้ใช้ประโยชน์ตอบแทนอย่างสูงสุดและเป็นไปอย่างถูกต้องตามระบบ วิธีการแผนใหม่เพื่อให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในการเพิ่มผลผลิตต่อหน่วยพื้นที่ให้ทันต่ออัตราการเพิ่มของประชากรของประเทศ ซึ่งจะเป็นการช่วยเหลือส่งเสริมคุณภาพของประชากรและเกษตรกรในทางเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างดี ดังนั้นรัฐบาลจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 ขึ้นมา

ในพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 วางหลักการไว้กว้าง ๆ เกี่ยวกับการวางนโยบายและแผนการใช้ที่ดินโดยกระทำในรูปของคณะกรรมการที่เรียกว่า คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณากำหนดการจำแนกที่ดิน การวางแผนการใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดินและการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน พิจารณากำหนดมาตรการเพื่อการปรับปรุงดินหรือที่ดิน หรือกำหนดมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำ (มาตรา 3) และให้อำนาจกรมพัฒนาที่ดินมีหน้าที่สำรวจและวิเคราะห์ตรวจสอบดินหรือที่ดิน เพื่อให้ทราบถึงความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติและความเหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ที่ดิน จำแนกที่ดิน การพัฒนาที่ดิน ทำสำมะโนที่ดิน หรือภาวะเศรษฐกิจที่ดิน

จะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ ให้อำนาจคณะกรรมการเป็นอย่างมากในเรื่องการกำหนดและวางแผนการใช้ที่ดิน อันจะทำให้ที่ดินได้รับการจัดระบบให้เป็นไปตามหลักวิชาการต่อไป แต่น่าเสียดายที่กฎหมายให้อำนาจการวางกฎเกณฑ์ แต่มิได้ให้อำนาจที่จะบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายด้วย ทั้งนี้เพราะว่าการทำงานของคณะกรรมการเป็นเพียงการวางแผนและออกข้อกำหนดให้หน่วยงานอื่นนำไปปฏิบัติตาม ซึ่งหากมิได้ปฏิบัติตามคณะกรรมการพัฒนาที่ดินก็ไม่อาจสั่งให้ปฏิบัติตามได้ เนื่องจากมิใช่หน่วยงานที่เป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรง

แต่ปรากฏว่าการคุ้มครองที่ดินเพื่อการเกษตรไม่มีปรากฏอยู่ในกฎหมายฉบับนี้ ทำให้กฎหมายที่น่าจะเป็นหลักในเรื่องที่ดินของประเทศฉบับหนึ่งต้องขาดสาระสำคัญไป และไม่อาจใช้คุ้มครองที่ดินเพื่อการเกษตรได้

สรุปนโยบายที่ดินในระยะที่ประชากรหนาแน่น

นโยบายในยุคนี้ ที่กระแสวิกฤตเรื่องความเสมอภาคและแสวงหาความชอบธรรมในสังคม มีมากขึ้นอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อนในประวัติศาสตร์ ประกอบกับภาวะการขาดแคลนที่ดินทำกิน มีส่วนผลักดันให้เกิดนโยบายที่ดินที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

ก. นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกิน โดยมีหลักการว่าจะนำที่ดินที่มีผู้ถือครองรายใหญ่ ๆ และได้ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง มาแบ่งเฉลี่ยให้แก่ผู้มีอาชีพเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยไม่พอเพียงแก่การประกอบอาชีพ นโยบายนี้เป็นนโยบายที่รัฐบาลโดยเฉพาะรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งให้ความสำคัญเสมอมา แต่ก็น่าแปลกใจที่ว่าการดำเนินการในระยะหลังไม่เป็นไปตามหลักการของการปฏิรูปที่ดิน หากแต่กลับกลายเป็นการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรในที่ดินของรัฐประเภทป่าสงวน ป่าเสื่อมโทรม เหมือนกับหน่วยงานอื่น ๆ จะแตกต่างกันก็ตรงที่มีการจัดรูปที่ดินผสมกับการพัฒนาชนบท โดยไม่มีการแตะต้องกับปัญหาการถือครองที่ดินของเจ้าที่ดินรายใหญ่แต่อย่างใด

ข. นโยบายการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นนโยบายที่มีขึ้นเพื่อแก้ปัญหารูปร่างของแปลงเกษตรกรรมที่ไม่เป็นระเบียบจนเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบชลประทานและพัฒนาการผลิตทางการเกษตร

ค. นโยบายการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การคุ้มครองนี้มีทั้งการบังคับให้ใช้ที่ดินทำการเกษตรเท่านั้น ซึ่งเป็นนโยบายที่ปรากฏในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และคุ้มครองด้วยการห้ามแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงย่อย ๆ อันจะทำให้เป็นช่องทางให้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีสภาพไม่เหมาะสมต่อการทำการเกษตร ซึ่งเป็นนโยบายที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการคุ้มครองประการสุดท้ายก็คือการคุ้มครองมิให้มีการโอนที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปยังผู้อื่น ซึ่งการห้ามโอนนี้ มีทั้งห้ามโอนชั่วคราวระยะเวลาหนึ่งเช่น 5 ปี 10 ปี และห้ามโอนชนิดไม่ระบุเวลาไว้

ง. นโยบายการใช้ที่ดินเพื่อตั้งถิ่นฐานประชากร เป็นนโยบายที่มุ่งจัดระบบการใช้ที่ดินในเขตเมืองและชนบท แต่เน้นหนักในการแก้ปัญหาของเมือง โดยมีการแบ่งประเภทการใช้ที่ดินออกเป็นหลายประเภท

3.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับที่ดินเพื่อการเกษตร

1. แผนพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509)

ใน พ.ศ. 2504 ประเทศไทยมีแผนพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประกาศใช้เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารประเทศเป็นฉบับแรกเนื่องจากรัฐบาลในสมัยนั้นเห็นว่าการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจมีมากขึ้น มีการส่งออกมากขึ้น การบริหารประเทศโดยไม่มีแผนงานที่ดีจะไม่สามารถสร้างความเจริญและแข่งขันกับนานาประเทศได้และยังทำให้นโยบายขาดความแน่นอน แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 1 มีระยะเวลา 6 ปี แบ่งเป็นสองระยะ คือ ระหว่าง พ.ศ. 2504-2506 และ พ.ศ. 2504-2509 เหตุที่แบ่งเป็นสองระยะเพราะการวางแผนครั้งแรกยังไม่พร้อม จึงเปิดโอกาสให้ปรับปรุงแผนได้ในระยะที่สอง ในแผนพัฒนา ฯ ฉบับนี้กำหนดแนวทางหลักในการพัฒนาประเทศโดยเน้นทางเศรษฐกิจ ในรูปของการพัฒนาระบบการคมนาคมขนส่ง การสร้างเขื่อนเพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้า ทั้งนี้เพื่อเป็นการปูพื้นฐานสำหรับการลงทุนของเอกชน

ในส่วนที่เกี่ยวกับที่ดิน แผนพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ได้วางแผนเกี่ยวกับที่ดินไว้ว่านโยบายเรื่องทรัพยากรที่ดินจะเน้นหนักด้านการจำแนกประเภทที่ดินและการจัดสรรที่ดินเพื่อการครองชีพ

เมื่อสิ้นแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 1 ปรากฏว่ามีการเพิ่มขึ้นของที่ดินเพื่อการเกษตรอย่างมาก มายอันเป็นผลมาจากการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนเพื่อขยายพื้นที่เพาะปลูก ทำให้การขยายตัวของสาขาเกษตรมีการขยายตัวถึงร้อยละ 6.2 จากเดิมที่กำหนดไว้ในแผนเพียงร้อยละ 3.3

2. แผนพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514)

แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 2 ยังคงยึดแนวทางการพัฒนา ฯ ฉบับที่ 1 โดยขยายขอบเขตของแผนให้คลุมถึงรัฐวิสาหกิจและองค์การบริหารการวางแผนให้รวมการพัฒนาด้านสังคมไว้ด้วยซึ่งเป็นเหตุให้แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 2 นี้และฉบับต่อ ๆ มา มีคำว่า "และสังคม" ต่อท้ายชื่อแผน

นโยบายเกี่ยวกับที่ดินในระยะเวลาของแผนพัฒนา ฯ ฉบับนี้ เน้นหนักด้านการปรับปรุงระบบการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร ระบบการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรและสมรรถภาพของการใช้ที่ดินเพื่อการผลิตทางการเกษตรตลอดจนการพัฒนาที่ดิน โดยคำนึงถึงการอนุรักษ์เป็นประการสำคัญ

แต่เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาตามแผนพัฒนา ฯ ฉบับนี้ ก็ไม่ปรากฏว่ามีการดำเนินนโยบายใน

เรื่องที่ดินให้เห็นเป็นรูปธรรมได้ ปัญหาเรื่องการถือครองที่ดินและปัญหาเรื่องการเช่าที่ดินกลับรุนแรงกว่าเดิม จนเป็นสาเหตุหนึ่งที่พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (คพท.) นำมาใช้อ้างโจมตีรัฐบาล ช่วงปลายของแผนนี้ปรากฏว่าความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของประชาชนมีมากขึ้นโดยเฉพาะสาขาอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมกับเกษตรกรรม

3. แผนพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519)

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 เป็นระยะที่ประเทศไทยประสบกับสภาพความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลอยู่บ่อยครั้งทั้งจากสาเหตุที่พรรคการเมืองไม่มั่นคงและการปฏิวัติรัฐประหาร

นโยบายที่ดินเน้นหนักด้านกรรมสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร โดยสนับสนุนให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ป้องกันหรือบรรเทาการสูญเสียกรรมสิทธิในที่ดินเพื่อการเกษตร เร่งรัดการไว้ที่ดินเพื่อการเกษตรให้ได้ผลตอบแทนสูงสุดตลอดจนการอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดิน

เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ ปรากฏว่ารัฐได้ออกกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน คือพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2518 และกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงประสิทธิภาพที่ดินเพื่อการผลิต คือพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 แต่การดำเนินการยังไม่ถึงขั้นเห็นผลงานเป็นรูปธรรม

4. แผนพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524)

กำหนดเป้าหมายการพิจารณาช่วยเหลือผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมในเขตชนบท ซึ่งประสบปัญหาในเรื่องที่ทำกินและความยากจน โดยกำหนดนโยบายต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนเป้าหมายที่กล่าวมา ดังนี้

1. เร่งรัดงานปฏิรูปที่ดิน เพื่อเป็นพื้นฐานที่สำคัญต่อการพัฒนาการทางด้านการเกษตร โดยมุ่งปรับปรุงในด้านการถือครองที่ดินสำหรับให้เกษตรกร ที่ไม่มีที่ทำกินเป็นของตนเองหรือมีน้อย ไม่เพียงพอแก่การเพาะปลูก หรือผู้เช่าเข้าอยู่อาศัยทำกิน ในระยะต่อไปจะดำเนินการปรับปรุงทรัพยากรการเกษตรและเพิ่มปัจจัยการผลิตให้ควบคู่กับการให้บริการด้านอื่น ๆ

2. ในการวางแผนการดำเนินงานเกี่ยวกับที่ดิน ได้กำหนดเป้าหมายโดยส่วนรวมไว้ด้วยการมุ่งดำเนินงานแก้ไขปัญหาในเขตพื้นที่ที่มีเกษตรกรเป็นผู้เช่าที่ดินร้อยละ 40 ขึ้นไป ให้มีที่ดินเป็นของตนเองให้มากที่สุด และดำเนินการจัดที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติหรือเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต

กล่าวโดยส่วนรวมแล้ว แผนพัฒนาการทางเศรษฐกิจ ฯ ฉบับนี้ มุ่งแก้ปัญหาเรื่องที่ทำกินโดยการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนและแก้ปัญหาเรื่องการจัดที่ดินที่ซ้ำซ้อน โดยวางนโยบายเกี่ยวกับการประสานงานในหน่วยงานที่เกี่ยวกับการจัดที่ดิน ด้วยการจัดตั้งหน่วยบริหารด้านการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรขึ้นเป็นหน่วยเดียวกันโดยรวมหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นทบวงมีรัฐมนตรีรับผิดชอบโดยตรง และยังได้วางนโยบายแก้ไขการขาดเอกภาพของระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโครงการจัดที่ดินของส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากให้มีลักษณะ เป็นระบบที่สอดคล้องและสัมพันธ์กัน เพื่อให้มีการดำเนินงานภายใต้การควบคุม อำนวยการและการประสานงานที่มีเอกภาพ

นโยบายที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 4 ได้กำหนดแผนการปลดปล่อยเกษตรกรให้หลุดพ้นจากภาระหนี้สินที่เกษตรกรกู้ยืมที่ดินเป็นหลักทรัพย์ โดยเฉพาะในกรณีที่ดินกำลังจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของนายทุน และได้วางมาตรการเอาไว้ดังนี้

1. ปัญหาหนี้สินที่นำไปสู่การสูญเสียที่ดิน จะต้องแก้ไขโดยการจัดสินเชื่อเพื่อการเกษตรระยะสั้น และระยะยาวถึงระดับตำบล เพื่อลดภาระดอกเบี้ยของเกษตรกรให้มากที่สุด โดยจัดสรรงบประมาณของรัฐเป็นรายปี ให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร กู้ยืมจากแหล่งเงินทั้งภายในและภายนอกประเทศมาให้เกษตรกรกู้ยืมได้อย่างเต็มที่และเพียงพอ

2. จัดทำแผนและโครงการพิเศษระยะ 5 ปี เพื่อดำเนินการไถ่ถอนที่ดินให้แก่เกษตรกรทั่วประเทศ โดยพิจารณาจัดตั้งสถาบันเพื่อการนี้ขึ้นโดยเฉพาะ เช่น ธนาคารที่ดินโดยในระยะแรกเริ่มจากการไถ่ถอนที่ดินในเขตที่มีโฉนดและ น.ส.3 แล้ว ซึ่งจะต้องมอบให้กรมที่ดินเป็นผู้สำรวจจำนวนที่แน่นอนให้เสร็จภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว ส่วนในเขตที่มีแผนการที่จะออก น.ส.3 ต่อไปนั้น จะต้องมอบให้กรมที่ดินดำเนินการสำรวจในด้านกรรมสิทธิ์พร้อม ๆ กันไปกับออก น.ส.3 ด้วย เพื่อใช้ประโยชน์ในการวางแผนไถ่ถอนที่ดินต่อไป

จากนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดในแผนพัฒนา ฯ ฉบับนี้ สามารถเห็นได้ว่ารัฐบาลมีความประสงค์ให้ที่ดินเพื่อการเกษตรอยู่ในมือของเกษตรกรด้วยการพยายามที่จะปลดเปลื้องหนี้สินที่จะเป็นช่องทางให้เกษตรกรต้องสูญเสียที่ดิน

แต่เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาของแผนพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับนี้แล้ว ปรากฏว่านโยบายเรื่องการจัดตั้งหน่วยบริหารด้านการจัดที่ดินทำกินแก่ราษฎรเป็นทบวงไม่สามารถดำเนินการได้และความซ้ำซ้อนของการจัดที่ดินก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขเท่าที่ควร ซึ่งก็เหมือนกันกับ

นโยบายที่ต้องการป้องกันการสูญเสียกรรมสิทธิในที่ดินของเกษตรกรที่ล้มเหลวในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

และนอกจากนโยบายเรื่องการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมจะปรากฏในแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 4 แล้ว ยังมีปรากฏในนโยบายและมาตรการพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2524 ซึ่งกล่าวถึงปัญหาการใช้ที่ดินและการขยายตัวของกรุงเทพมหานครไว้ดังนี้

" ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ที่ดิน

ปัญหาการบุกรุกที่ดินที่อุดมสมบูรณ์ทางการเกษตรและการใช้ที่ดินบริเวณชานเมืองที่ขาดแบบแผนและไม่มีประสิทธิภาพ..."

ในนโยบายดังกล่าวได้กล่าวถึงปัญหาการขาดแคลนที่พักผ่อนหย่อนใจในเมืองด้วย ซึ่งนอกจากการกล่าวถึงปัญหาด้านต่าง ๆ แล้ว ยังเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการกำหนดนโยบายและมาตรการด้านการตั้งถิ่นฐานในเมืองไว้ในข้อที่ 3 ว่า

" ถือว่าที่ดินในเมืองและโดยรอบเป็นทรัพยากรของส่วนรวมที่จะต้องมีการควบคุมและกำหนดแนวทางในการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เหมาะสม และเพื่อป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการใช้ที่ดินผิดประเภท " และเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามนโยบายดังกล่าว จึงได้กำหนดมาตรการไว้ดังนี้

1. ด้านการใช้ที่ดิน

1.1 กำหนดนโยบายและแนวทางการใช้ที่ดินในบริเวณชานเมืองโดยคำนึงถึงความเหมาะสมตามสมรรถนะของดินและโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่แล้ว โดยอาจกำหนดบริเวณเพื่อการควบคุมไว้เป็น 4 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1.1.1 บริเวณเพื่อการขยายตัวของเมืองอุตสาหกรรม

1.1.2 บริเวณที่ควรสงวนไว้เพื่อการเกษตร

1.1.3 บริเวณที่ควรสงวนไว้เพื่อป้องกันและรักษาสภาพแวดล้อม

1.1.4 บริเวณที่ควรสงวนไว้เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ

1.2 ออกกฎหมายหรือกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่จะควบคุมการใช้ที่ดินบริเวณชานเมืองให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อ 1.1 เพื่อเป็นกรอบหรือแนวทางในการวางผังเมือง หรือการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในขั้นรายละเอียดต่อไป

5. แผนพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529)

ในแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 บทที่ 2 เรื่องแผนปรับโครงสร้างทางการเกษตร การเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ได้กล่าวถึงการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมไว้ดังนี้

" ข. ที่ดินและป่าไม้ จำเป็นต้องกำหนดมาตรการพัฒนา ดังนี้

(1) เร่งรัดสำรวจการใช้ที่ดินเพื่อกำหนดนโยบายการใช้ที่ดินมิให้เขตเมืองขยายตัวออกไปยังพื้นที่การเกษตร ที่รัฐได้ลงทุนระบบชลประทานไว้แล้ว หรือพื้นที่ที่ดินมีคุณภาพ ซึ่งสามารถให้ผลผลิตได้สูง และส่งเสริมการใช้ที่ดินสำหรับการเพาะปลูกให้ถูกประเภท "

และในระหว่างระยะเวลาที่ดำเนินแผนพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.2526 ออกมาใช้บังคับ โดยมุ่งหวังให้การใช้ที่ดินเป็นไปตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้

นอกจากนโยบายในส่วนของรัฐบาลที่ต้องการคุ้มครองที่ดินที่เหมาะสมสำหรับการเกษตรแล้ว นโยบายของหน่วยงานระดับท้องถิ่นก็ยังคงต้องการที่จะคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วย ดังจะเห็นได้จากข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีการประกาศเพื่อคุ้มครองที่ดินเพื่อการเกษตร รวม 3 แห่ง คือ

1. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลงใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทในท้องที่เขตมีนบุรี แขวงคลองสิบ แขวงคูฝั่งเหนือ เขตหนองจอก และแขวงคลองสามประเวศ แขวงลำประเทิว แขวงลาดกระบัง กรุงเทพมหานคร พ.ศ.2525 ประกาศเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2525

2. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลงใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทในท้องที่แขวงบางไผ่ แขวงบางแคเหนือ และแขวงคลองขวาง เขตภาษีเจริญ พ.ศ.2525 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 9 กันยายน พ.ศ.2525

3. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลงใช้หรือเปลี่ยนแปลงใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทในท้องที่แขวงจิมพลี แขวงบางระมาด แขวงบางเขื่อนขันธ์ และแขวงบางพรหม เขตคลองจั่น กรุงเทพมหานคร พ.ศ.2525 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2525

และนอกจากในเขตกรุงเทพมหานครแล้ว กระทรวงมหาดไทยยังได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ได้ออกประกาศเรื่องกำหนดบริเวณห้ามการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใด ในท้องที่บางแห่งในอำเภอบางไทร อำเภอพระนครศรีอยุธยา เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ.2527 และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ.2527 และประกาศเรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างดัดแปลง ใช้หรือการเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทในท้องที่บางส่วนในตำบลทรงคนอง บางกะเจ้า บางกอบัว บางน้ำผึ้ง อำเภอพระประแดง สมุทรปราการ เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน พ.ศ. 2529 เจตนารมณ์ของประกาศกระทรวงมหาดไทยทั้งสองฉบับนี้ เพื่อการคุ้มครองเกษตรกรรม

6. แผนพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)

แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 6 ในส่วนของแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้กล่าวถึงปัญหาการใช้ที่ดินไม่มีประสิทธิภาพซึ่งมีอยู่ 2 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ การใช้ที่ดินไม่ตรงกับสมรรถนะของที่ดินและการนำที่ดินที่เหมาะสมแก่การเกษตรมาใช้เพื่อกิจกรรมอื่น ๆ เช่น ที่อยู่อาศัยและโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น และสถานการณ์ดังกล่าวต้องได้รับการแก้ไข

และเพื่อเน้นให้เห็นว่ารัฐบาลให้ความสำคัญกับปัญหาที่ดิน ในวันที่ 1 กันยายน 2530 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการเรื่องนโยบายที่ดิน ตามที่คณะกรรมการที่ดิน และคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาตินำมาเสนอ นโยบายที่ดินดังกล่าวได้แบ่งออกเป็น 4 ด้าน คือ นโยบายที่ดินเพื่อเศรษฐกิจ นโยบายที่ดินเพื่อสังคม นโยบายที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ และนโยบายที่ดินเพื่อความมั่นคง

ในส่วนนโยบายที่ดินเพื่อเศรษฐกิจ ได้มีการกำหนดนโยบายในเรื่องภาษีที่ดินโดยมุ่งหวังมิให้เจ้าของที่ดินปล่อยที่ดินรกร้างโดยไม่ได้ใช้ทำประโยชน์ และแก้ปัญหาการถือครองที่ดินจำนวนมากและมีได้ใช้ทำประโยชน์ นอกจากนี้ ยังแสดงเจตนารมณ์ที่จะออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยเสนอว่า รัฐควรดำเนินการออกกฎหมายคุ้มครองพื้นที่ที่ใช้เพื่อการเกษตรที่ดินมีความอุดมสมบูรณ์เหมาะสมแก่การเกษตร และรัฐได้ลงทุนในด้านวิสาหกิจพื้นฐานไปแล้วจำนวนมาก มิให้เปลี่ยนสภาพการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมอื่น ๆ ทั้งนี้ เพื่อสงวนที่ทำการเกษตรที่สมบูรณ์ซึ่งนับวันจะลดลง และเพื่อป้องกันมิให้การใช้ที่ดินบางประเภทไปสร้างมลภาวะต่อพื้นที่ทำการเกษตรบริเวณใกล้เคียงและ เพื่อได้รับผลตอบแทนที่คุ้มค่าจากการลงทุนในวิสาหกิจพื้นฐานในที่ดินนั้น

และคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้พิจารณาโดยยั้งแล้ว มีความเห็นว่าการยกร่างกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม จะต้องมีส่วนราชการหลายฝ่ายเข้าไปร่วมกันพิจารณาดำเนินการ แต่หน่วยงานหลักที่จะทำหน้าที่ประสานงานในการยกร่างกฎหมาย ควรเป็นส่วนราชการที่มีประสบการณ์และรับผิดชอบด้านเกษตรกรรมของประเทศ จึงได้มอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไปพิจารณาดำเนินการเรื่องนี้ ตามหนังสือ ที่ มท 0717/6824 ลงวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2531 ต่อมา กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เห็นว่ากรมพัฒนาที่ดินเป็นหน่วยงานที่เป็นหลักในเรื่องการแก้ปัญหาที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงได้สั่งการให้กรมพัฒนาที่ดินเป็นผู้พิจารณาหาแนวทางการยกร่างกฎหมายนี้ขึ้น

แต่ก่อนที่จะมีหนังสือจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สั่งการให้กรมพัฒนาที่ดินพิจารณาเรื่องนี้ กรมพัฒนาที่ดินได้พิจารณารายละเอียดของนโยบายที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2530 แล้วเห็นว่า ในการร่างกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมขึ้นมาโดยเฉพาะ จะใช้เวลามากกว่าการแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่เดิม เมื่อได้พิจารณาเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 แล้วเห็นว่าจะสามารถแก้ไขให้ครอบคลุมถึงการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมได้ ดังนั้น กรมพัฒนาที่ดินจึงได้มีคำสั่ง ที่ 262/2531 ลงวันที่ 10 พฤษภาคม 2531 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดินขึ้น พร้อมกันนี้ได้แจ้งให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทราบว่ากรมพัฒนาที่ดินได้พิจารณาแล้วรับจะเป็นผู้ยกร่างกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ตามหนังสือที่ กษ 0807(02)/484 ลงวันที่ 20 กันยายน 2531

หลังจากนั้น คณะทำงาน ฯ ได้มีการประชุมเพื่อพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 โดยพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 แล้วจึงได้เสนอแก้ไขพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน โดยให้เหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 สองประการ คือ

1. เนื่องจากที่ดินที่เหมาะสมต่อการเกษตรมีอยู่จำกัด แต่ความต้องการที่ดินเพื่อใช้ผลิตทางการเกษตรจะเพิ่มขึ้นในอนาคต จึงจำเป็นต้องรักษาพื้นที่ที่ทำการเกษตรที่เหมาะสมไว้ หากปล่อยให้ลดลงเพราะถูกนำไปใช้ในกิจกรรมอื่นแล้ว จะทำให้การผลิตทางการเกษตรไม่เพียงพอต่อประชากรที่เพิ่มขึ้น และยังเป็นสาเหตุที่ทำให้มีการบุกรุกทำลายป่าต่อไปอย่างไม่มีที่สิ้นสุด

2. รัฐได้ลงทุนในด้านวิสาหกิจพื้นฐานที่จำเป็นในพื้นที่เกษตรกรรมไปแล้วเป็นจำนวนมาก

หากเปลี่ยนสภาพไปใช้เพื่อกิจกรรมอื่น นอกจากจะเป็นการผิดวัตถุประสงค์เดิม อันทำให้รัฐต้องสูญเสียเงินที่ลงทุนไปแล้ว ยังก่อให้เกิดมลภาวะต่อพื้นที่เกษตรกรรมในบริเวณใกล้เคียงอีกด้วย

สาระสำคัญของร่างแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดินของคณะทำงาน ฯ มีดังนี้

ก. มีการกำหนดเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ข. ภายในเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ห้ามมิให้เปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเพื่อการอื่น

เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี

ค. การขยายหรือเพิกถอนเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

ง. การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม โดยไม่ได้รับอนุญาต มีโทษทางอาญาคือจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท นอกจากนี้ศาลยังมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำผิด เปลี่ยนการใช้ที่ดินกลับคืนสู่สภาพเดิม

นอกจากนี้ คณะทำงาน ฯ ได้เสนอขั้นตอนในการดำเนินงาน 3 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการออกกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ขั้นตอนกำหนดมาตรการดำเนินงานภายหลังกฎหมายประกาศใช้แล้ว และขั้นตอนสุดท้าย คือ ขั้นตอนควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมาย

แต่ร่างแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดินฉบับนี้ ไม่ได้ได้รับการนำเสนอให้สภานิติบัญญัติพิจารณาเนื่องจากผู้รับผิดชอบในการเสนอร่างกฎหมายเห็นว่า เป็นการก้าวล่วงเข้าไปรบกวนสิทธิของเอกชน จึงไม่ปรากฏว่ามีการแก้ไขพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 แต่อย่างใด

7. แผนพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539)

ในแผนพัฒนา ฯ ฉบับนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม ได้กำหนดเป้าหมายมุ่งที่จะกระจายการถือครองที่ดินโดยเฉพาะที่ดินสำหรับการเกษตรให้เกษตรกรมากขึ้น และได้กำหนดนโยบายที่สำคัญอีกหลายประการ ซึ่งสามารถแยกออกเป็น 3 ส่วน ได้ดังนี้

ก. การรักษาความเจริญเติบโตและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ มีการกำหนดนโยบายพัฒนาการทางการเกษตรขึ้น เพื่อให้ภาคเกษตรกรรมสามารถขยายตัวได้ในอัตราโดยเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 2.7 ต่อปี พร้อมทั้งรายได้ของครัวเรือนเกษตรกรมีเสถียรภาพ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพัฒนาเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการแปรรูปสินค้าเกษตร เพื่อการส่งออกให้สามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ดีขึ้น ควบคู่ไปกับการปรับระบบการผลิตให้มีการกระจายชนิดสินค้ามากขึ้น ตลอดจนการให้ความคุ้มครองภาคเกษตรบางประเภทพอสมควร โดยให้ดำเนินการ

1. เร่งรัดการเพิ่มผลผลิตและอัตราการขยายตัวภาคเกษตร

1.1 ปรับโครงสร้างการผลิตทางการเกษตรให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด

1.2 กำหนดนโยบายการใช้ที่ดินเขตเกษตรกรรมที่มีความอุดมสมบูรณ์ ที่รัฐบาลได้ลงทุนระบบชลประทานและบริการขั้นพื้นฐานไปแล้ว เป็นจำนวนมากให้มีความชัดเจนและมีผลในทางปฏิบัติ เพื่อให้สามารถทำการเกษตรต่อไปตามศักยภาพของพื้นที่

1.3 กำหนดเขตการส่งเสริมและการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรอย่างมีประสิทธิภาพ

1.4 กำหนดนโยบายการใช้น้ำชลประทานและการจัดเก็บค่าใช้น้ำชลประทาน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เกษตรกรนอกเขตชลประทาน

1.5 กำหนดนโยบายให้มีการค้าปุ๋ยเคมีอย่างเสรีมากขึ้น โดยลดการผูกขาดการผลิต และการค้าปุ๋ยเคมีลง รวมทั้งส่งเสริมการใช้ปุ๋ยเคมีอย่างถูกวิธี

1.6 สนับสนุนภาคเอกชนในการวิจัยและพัฒนาวิทยาการเกษตรควบคู่ไปกับการดำเนินงานของภาครัฐ โดยเฉพาะการวิจัยและพัฒนาในด้านพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ และเครื่องจักรกลการเกษตร

2. พัฒนาเกษตร "พื้นที่เฉพาะ" เน้นการให้ความช่วยเหลือเป็นกรณีพิเศษแก่กลุ่มหรือพื้นที่ที่มีปัญหาทางการเกษตรเป็นการเฉพาะ

2.1 พัฒนาระดับคุณภาพเกษตรกรเพื่อรองรับการปรับโครงสร้างการผลิตในชนบท โดยส่งเสริมบริการทางการศึกษาฝึกอาชีพและความรู้ การบริหารและการจัดการแก่เกษตรกรในชนบท

2.2 ขยายโอกาสการผลิตและการจ้างงานในชนบท โดยส่งเสริมการมีสิทธิในการเป็นเจ้าของที่ดิน จัดหาปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นแก่เกษตรกร

3. ส่งเสริมภาคเกษตรให้มีเสถียรภาพในด้านรายได้และเสริมสร้างความเป็นธรรมในระบบการผลิตและการค้า โดย

3.1 กำหนดนโยบายราคาผลิตผลทางการเกษตรบางประเภท เพื่อรักษาระดับราคาสินค้าเกษตร ให้มีเสถียรภาพและขจัดมาตรการที่เป็นอุปสรรคต่อการส่งออกสินค้าเกษตร

3.2 กำหนดนโยบายการประสานประโยชน์ระหว่างกลุ่มเกษตรกรแผนใหม่กับกลุ่มเกษตรกรทั่วไป โดยส่งเสริมการทำธุรกิจทางการเกษตร "แบบตลาดข้อตกลง"

3.3 ใช้นโยบายคุ้มครองผู้ผลิตสินค้าเกษตรและสนับสนุนการส่งออกสินค้าเกษตร

3.4 สนับสนุนให้เกษตรกรดำเนินกิจกรรมที่เป็นรายได้เสริมจากภาคเกษตรให้มากขึ้น นอกจากนโยบายพัฒนาการเกษตรดังกล่าวข้างแล้ว ยังมีนโยบายพัฒนาการค้า นโยบายพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และนโยบายพัฒนาการเงิน การคลังและการพัฒนาตลาดทุน ซึ่งมีบางส่วนพาดพิงถึงงานปฏิรูปที่ดินอีกด้วย เช่น มีการเสนอให้ใช้มาตรการทางภาษีสนับสนุน และกำกับการใช้ประโยชน์จากที่ดิน และให้มีผลจัดหรือยับยั้งการเปลี่ยนแปลงราคาของที่ดินที่รุนแรงจากผลของการเก็งกำไร เป็นต้น

ข. การกระจายรายได้ ในการกระจายรายได้ให้ดีและเกิดความเสมอภาคมากขึ้น ได้มีการวางนโยบายไว้หลายด้าน ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินและมีความสัมพันธ์กับการคุ้มครองที่ดินเพื่อการเกษตรเท่านั้น

นโยบายการคลัง กำหนดมาตรการด้านภาษีเพื่อลดการเก็งกำไรจากการกว้านซื้อที่ดิน เพิ่มสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน เพื่อการพัฒนายกระดับรายได้ของเกษตรกรที่ยากจนและการยกระดับการศึกษา และบริการสาธารณสุขเพิ่มขึ้น ให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายโอกาสทางการศึกษานั้นพื้นฐานให้สูงกว่าการศึกษาภาคบังคับ รวมทั้งการฝึกอาชีพเพื่อยกระดับการผลิตและรายได้ให้แก่เกษตรกรในชนบทให้สูงขึ้นและมีเสถียรภาพ

นโยบายการส่งเสริมการกระจายการถือครองทรัพย์สิน เพื่อให้ประชาชนมีหลักประกันในที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน

1. เร่งดำเนินการปฏิรูปที่ดิน
2. ดูแลการบังคับการใช้กฎหมายการเช่าที่ดิน
3. พิจารณาจัดระบบการถือครองที่ดินแต่ละประเภท ให้เหมาะสมกับการพัฒนาเศรษฐกิจและการกระจายรายได้ของสังคม
4. ดำเนินนโยบายทางการคลัง เพื่อให้การไว้ที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและส่งเสริมให้มีการกระจายการถือครองที่ดิน
5. ควบคุมราคาการซื้อขายที่ดิน ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมกับการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ

นโยบายการปรับปรุงระบบการผลิตและการตลาด

1. กระจายการผลิตการเกษตรไปสู่พืชใหม่ ๆ ให้สอดคล้องกับทรัพยากรในพื้นที่
2. กำหนดวิธีการประสานประโยชน์ระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจการเกษตรแผนใหม่

กับกลุ่มเกษตรกร

3. รักษาระดับราคาของสินค้าเกษตรหลักให้มีเสถียรภาพและเป็นธรรมต่อเกษตรกร

4. ให้ความช่วยเหลือเป็นกรณีพิเศษแก่กลุ่มเกษตรกรหรือพื้นที่ที่มีปัญหาทางการเกษตร

เป็นการเฉพาะ

5. ปรับปรุงนโยบายการใช้จ่ายที่ดินในเขตเกษตรกรรม เพื่อป้องกันการบุกรุกล้ำของผู้เก็งกำไรในเขตเกษตรที่มีความอุดมสมบูรณ์ และรัฐได้ลงทุนระบบชลประทานและบริการขั้นพื้นฐานไปแล้วเป็นจำนวนมาก

6. ให้มีการนำผลิตผลทางการเกษตรเข้าสู่ระบบอุตสาหกรรม เพื่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มที่กว้างขวางยิ่งขึ้น

7. เร่งพัฒนากิจกรรมเสริมนอกภาคเกษตรให้แก่เกษตรกร รวมทั้งส่งเสริมการทำงานนอกฤดูกาลทำนา เพื่อก่อให้เกิดรายได้เสริมและสร้างเสถียรภาพฐานะทางเศรษฐกิจให้แก่เกษตรกรผู้ด้อยโอกาสและมีรายได้น้อย

นโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบท

1) เสริมสร้างความอยู่ดี กินดี แก่ผู้ยากจนในชนบท โดยยกระดับคุณภาพชีวิตให้ได้ตามมาตรฐานความจำเป็นขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต สร้างโอกาสการประกอบอาชีพและการมีงานทำ โดยส่งเสริมให้มีการจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนให้ครบทุกหมู่บ้านทั่วประเทศ รวมทั้งส่งเสริมอาชีพนอกภาคเกษตรที่มีลู่ทาง

2) เสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรประชาชนในระดับตำบลและหมู่บ้านให้มีบทบาทในการวางแผนและการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น

3) แก้ไขที่ดินทำกินในชนบท โดยเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินทั่วประเทศ จำแนกป่าสงวนแห่งชาติที่มีสภาพเสื่อมโทรมออกเพื่อนำไปปฏิรูปที่ดิน

ค. นโยบายการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ แยกออกเป็นทรัพยากรป่าไม้และที่ดินเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองที่ดิน ดังนี้

ทรัพยากรป่าไม้

1) เร่งรัดการแก้ไขปัญหาการใช้ที่ทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมตามขบวนการปฏิรูปที่ดินของประเทศ

2) จัดตั้งระบบข้อมูลเพื่อการจัดการป่าไม้และที่ดิน โดยอาศัยเทคโนโลยีสมัยใหม่

ให้สามารถประเมินการปลูกป่าและทำลายป่าเป็นระยะ ๆ ตลอดปี ตลอดจนวิเคราะห์การถือครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

ทรัพยากรที่ดิน

1) ลดความกดดันความต้องการใช้ที่ดิน เน้นการเกษตรด้วยการปรับโครงสร้างการผลิตทางการเกษตรให้สอดคล้องกับสมรรถนะที่ดินและศักยภาพในการพัฒนาแหล่งน้ำ

2) แก้ปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยเร่งรัดการปฏิรูปที่ดิน เน้นการกระจายสิทธิที่ควบคู่ไปกับการพัฒนา ทั้งที่ดินของรัฐและของเอกชน และเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ อีกด้วย

แม้ว่าในแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 7 นี้ จะไม่ได้กล่าวถึงการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้โดยตรง แต่การที่รัฐมีนโยบายให้เร่งรัดการปฏิรูปที่ดินก็ย่อมแสดงให้เห็นว่ารัฐต้องการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วย เพราะกรรมสิทธิ์หรือสิทธิที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดิน ไม่สามารถจะโอนให้แก่ผู้ที่ไม่ใช่เกษตรกรได้

จากนโยบายและการดำเนินงานของรัฐบาลที่ผ่านมาในอดีตจนถึงปัจจุบัน จะเห็นได้ถึงความต้องการและพยายามของรัฐที่จะสงวนและคุ้มครองที่ดินที่มีความเหมาะสมสำหรับประกอบกิจการเกษตร แต่การวางและกำหนดนโยบายตลอดจนการหามาตรการสนับสนุนนั้น เปลี่ยนแปลงไปตามระบบการเมืองและสภาพทางเศรษฐกิจตามยุคสมัย ทำให้การคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่อาจดำเนินการได้อย่างเต็มที่ กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ เช่นนั้นก็พลอยขาดตกบกพร่องไปด้วย ซึ่งจะได้วิเคราะห์ให้เห็นในบทต่อไป

3.4 การสงวนและคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ก) แม้ว่านโยบายหลายนโยบายและกฎหมายหลายฉบับมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ที่ดินซึ่งทำให้เห็นว่าความคิดที่จะสงวนที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้คงสภาพไว้เป็นที่เพาะปลูกได้เกิดขึ้นแล้ว แต่ก็ เป็นเพียงการกำหนดไว้กว้างๆ โดยผลของกฎหมายไม่ได้คำนึงถึงมาตรการที่จะนำมาสนับสนุนให้เกิดผลตามกฎหมายอย่างจริงจัง จนกระทั่งการสูญเสียที่ดินที่ใช้ทำเกษตรกรรมมีมากขึ้น และยังทำให้เกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมอย่างมากด้วย หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐจึงได้ให้ความสำคัญและเริ่มผลักดันให้มีการออกกฎหมายที่มีสาระสำคัญเพื่อสงวนและคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยตรง

แต่การดำเนินงานก็เป็นไปอย่างล่าช้าทั้งนี้เพราะปัญหาเรื่องทัศนคติของเจ้าของที่ดินตลอดจนคนทั่วไป ที่เคยชินกับระบบกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ให้ความสำคัญกับเจ้าของกรรมสิทธิ์อย่างมาก ทำให้รัฐบาลไม่ว่าในสมัยใดหลีกเลี่ยงที่จะออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยตรง เนื่องจากกลัวว่าจะเสียคะแนนเสียง

แต่แม้ว่ายังไม่มียกกฎหมายที่มีเนื้อหาโดยตรงในการกำหนดเขตคุ้มครองที่ดินที่ใช้เพื่อประกอบการเกษตรโดยตรง แต่รัฐบาลก็พยายามที่จะคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอยู่เหมือนกัน โดยอาศัยกฎหมายเท่าที่มีอยู่ซึ่งแรงผลักดันอันสำคัญที่ทำให้รัฐบาลต้องเข้ามาดำเนินการในเรื่องนี้คือ ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจน ก็เช่น โครงการป้องกันน้ำท่วมตามพระราชดำริฝั่งตะวันตกของกรุงเทพมหานคร ในเขตลาดกระบัง หนองจอก และมีนบุรี ซึ่งเป็นพื้นที่จำนวน 103,000 ไร่¹¹ โดยมีวัตถุประสงค์หลายประการ คือ

1. เป็นพื้นที่รับน้ำหลาก ก่อนระบายลงสู่อ่าวไทย
2. เป็นพื้นที่สกัดการขยายเมืองออกมาสู่ชนบทหรือพื้นที่เกษตร
3. เป็นพื้นที่เพาะปลูกที่เหมาะสมกับลักษณะ เกษตรกรรมในที่ลุ่มได้इनฤดูน้ำ
4. เป็นพื้นที่สีเขียวเพื่อสร้างอากาศบริสุทธิ์
5. เป็นพื้นที่ที่ใช้เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ

และในโครงการบ้านบางกระเจ้า อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งมีการกำหนดให้เป็นพื้นที่สีเขียว เนื่องจากต้องการให้บริเวณนี้รักษาสภาพแวดล้อมในปัจจุบัน ซึ่งมีลักษณะ เป็นพื้นที่เกษตรกรรมรวมทั้งในขณะเดียวกันก็สามารถป้องกันปัญหาการขยายตัวของเมืองได้ด้วย

3.4.1 การคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในต่างประเทศ

ความตระหนักถึงผลร้ายของการสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรม มิได้มีเฉพาะในประเทศไทยเท่านั้น หลาย ๆ ประเทศในโลกก็ประสบปัญหาเช่นนี้เหมือนกัน การศึกษาถึงวิธีการจัดการที่ดิน

¹¹ชลทิภากร วีรพลิน, "พื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานคร," จุลสารสิ่งแวดล้อม (ธันวาคม 2525): 30.

ของต่างประเทศอย่างน้อยก็เป็นการเพิ่มพูนความรู้และเห็นแนวทางการป้องกันหรือแก้ไขปัญหา ซึ่งอาจจะนำมาประยุกต์หรือปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมสำหรับประเทศไทยได้

ปัญหาการสูญเสียที่ดินที่เหมาะสมสำหรับทำการเกษตรให้แก่พื้นที่เมือง เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเสมอในเมืองที่มีขนาดใหญ่ ดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นในมหานครลอนดอน ซึ่งพื้นที่เมืองขยายตัวบุกรุกพื้นที่เกษตรกรรมอย่างรวดเร็ว และก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ มากมาย โดยเฉพาะการสูญเสียความรู้สึกที่ดีของประชาชน จนเป็นเหตุให้มีการเคลื่อนไหวอย่างรุนแรงเพื่อคุ้มครองพื้นที่ชนบท ตั้งแต่ปี ค.ศ.1920 เป็นต้นมา เป็นผลให้การเปลี่ยนแปลงจากชนบทเป็นเมืองน้อยลง ประชาชนมีสิ่งแวดล้อมที่ดีมีลักษณะเป็นธรรมชาติ ทำให้ประเทศอังกฤษเป็นประเทศแรกที่นำวิธีการป้องกันการสูญเสียพื้นที่การเกษตรมาใช้ด้วยการนำหลักการเรื่อง " รั้วสีเขียว " (Green Belt) มาเป็นตัวกำหนดขอบเขตของเมือง โดยออกเป็นพระราชบัญญัติ ค.ศ.1938 และได้บรรจุเป็นแผนนโยบายแห่งชาติในปี ค.ศ.1955 หลักการของการกำหนดรั้วสีเขียว คือ การกำหนดเขตการใช้ที่ดิน (Zoning) โดยผ่านทางกฎหมาย เพื่ออนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรมบนพื้นที่ที่มีความเหมาะสมอย่างยิ่งสำหรับการเพาะปลูก เมื่อการดำเนินการได้ผล ต่อมาจึงมีหลายประเทศนำหลักการเรื่องรั้วสีเขียวไปดัดแปลงใช้ให้เหมาะสมกับสภาพภูมิประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาได้กำหนดโดยการให้ใช้พื้นที่ปลูกพืชแต่ละชนิดต่างกันออกไป มีการกำหนดเป็นพื้นที่ที่เรียกว่า "แถบสีเหลือง" (Yellow Belt) ซึ่งใช้ปลูกข้าวโพด

และนอกจากนำหลักการเรื่องรั้วสีเขียวมาใช้คุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว อังกฤษยังนำวิธีการคุ้มครองที่ดินเกษตรกรรมด้วยการสร้างเมืองใหม่ (New Town) มาใช้ด้วย เป้าประสงค์ของการสร้างเมืองใหม่ก็คือ เพื่อเป็นการสร้างชุมชนใหม่ขึ้นรองรับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างเป็นระบบและถูกต้องตามหลักวิชาผังเมือง แทนที่จะปล่อยให้เมืองเดิมขยายตัวออกไปเรื่อย ๆ ซึ่งยากต่อการควบคุม การสร้างเมืองใหม่ จะสร้างบริเวณชานเมืองของเมืองใหญ่ ๆ โดยมีการกำหนดจำนวนและความหนาแน่นของประชากร รวมทั้งกำหนดสภาพแวดล้อมในชุมชนให้ มีลักษณะเป็นธรรมชาติ ตัวอย่างเมืองใหม่ที่สร้างขึ้นได้แก่ เมือง Milton Keynes หรือ Garden City ¹²

¹² David Papenoe "The British New Town-a middle way ?" in The Suburban Environment (The University of Chicago Press), p.239.

ปัญหาการสูญเสียที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในต่างประเทศก็เกิดขึ้นเช่นกัน และต่างก็หาวิธีการแก้ไขที่แตกต่างกันออกไป บางแห่งใช้วิธีการทางกฎหมาย บางแห่งก็ไม่ใช้ แต่ใช้วิธีการด้านอื่นแทน ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างประเทศที่ใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งการคุ้มครองนี้ มีดังนี้

1. การคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วยการกำหนดขนาดการถือครอง

ตัวอย่างประเทศที่ใช้มาตรการคุ้มครองเช่นนี้ก็คือ สาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ซึ่งกำหนดให้เจ้าของที่ดินที่มีได้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง จะถือครองที่ดินที่มีความสมบูรณ์ปานกลางได้ไม่เกิน 19 ไร่ ในที่ดินที่ปลูกข้าว และไม่เกิน 38 ไร่ ในที่ดินที่ปลูกข้าวโพด¹³

2. การคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วยการห้ามแบ่งแยกที่ดิน

บางประเทศไม่ยินยอมให้มีการแบ่งที่ดินออกเป็นแปลงย่อย ๆ ในลักษณะที่จะทำให้ที่ดินนั้นแตกแยกเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยจนมีสภาพไม่เหมาะสมสำหรับประกอบการเกษตร ดังเช่นประเทศอิตาลี ซึ่งกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่ง (ค.ศ.1942) บรรพ 3 สำหรับขนาดของที่ดินขั้นต่ำสุดที่จะถือว่าแบ่งแยกกันไม่ได้อีกนั้น ทางราชการจะเป็นผู้กำหนดโดยคำนึงถึงความเหมาะสมกับระบบการผลิตของประเทศ (มาตรา 847) สำหรับการตกทอดทางมรดก กฎหมายจะกำหนดให้ที่ดินประเภทนี้ ตกได้แก่ทายาทผู้มีส่วนในมรดกมากที่สุด แต่ต้องขอรับค่าทดแทนให้แก่ทายาทอื่นที่ไม่ได้รับที่ดินไป แต่ทายาทหลายคนนั้นอาจตกลงถือกรรมสิทธิ์ร่วมกันก็ได้ ส่วนในกรณีที่ไม่มิผู้ใดควรได้ที่ดินนั้นโดยเฉพาะกฎหมายบังคับให้มีการขายทอดตลาดไป (มาตรา 720-722)¹⁴

3. การคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วยการบังคับให้ใช้ที่ดินทำการเกษตร

เป็นมาตรการที่หลายประเทศใช้เป็นหลักในการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมภายหลังที่

¹³ สุรจิต ไชยสวัสดิ์กุล , "การแก้ง้าวไรที่ดิน," วารสารปฏิรูปที่ดิน ปีที่ 1 ฉบับที่ 3 (2535 - 2536): 12.

¹⁴ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, "การปฏิรูปที่ดิน การจัดรูปที่ดิน," ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2526) หน้า 193.

ได้ใช้วิธีการปฏิรูปที่ดินหรือจัดรูปที่ดินไปแล้ว แต่บางประเทศก็บัญญัติไว้เป็นกฎหมายเฉพาะต่างหาก ออกมา ตัวอย่างประเทศที่คุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วยมาตรการนี้ ก็คือ ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (Agricultural Land Law of 1952 , amended in 1957) โดยมาตรา 4 บัญญัติว่า ต้องใช้ที่ดินทำการเกษตรเท่านั้น หากจะเปลี่ยนแปลงการทำประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตร จะต้องได้รับอนุญาต และในพระราชบัญญัตินี้ ยังวางมาตรการในการตรวจสอบการใช้ที่ดินไว้ในมาตรา 8 ด้วยการบังคับให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ต้องตรวจสอบและรายงานการตรวจสอบเป็นเอกสารในทุกปี

และในกรณีที่มีผู้ฝ่าฝืน พระราชบัญญัตินี้ ได้กำหนดโทษทางอาญาไว้ถึงขั้นจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนเยน หรือทั้งจำทั้งปรับ

จะเห็นว่ามาตรการที่ต่างประเทศนำมาใช้เพื่อคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมบางประการ ก็มีปรากฏอยู่แล้วในกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินของเรา แต่เป็นที่น่าสงสัยว่าเหตุใดการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงไม่ได้ผลเท่าที่ควร จนทำให้สถานการณ์ของที่ดินเพื่อการเกษตรอยู่ในภาวะน่าเป็นห่วงและลดน้อยลงทุกวัน