



สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

การคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืน
Agricultural Land Protection and Sustainable Utilization

โดย

นายสฤติย์พงษ์	สุดชูเกียรติ
นายวีระชัย	หาควินุลย์วงศ์
นางสาวสงกรานต์	ตะหนนท์
นางสาวสุกัณดา	ทิพย์ประเสริฐ
นางสาวสุนทรี	บุญมี

มิถุนายน 2550

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

การคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืน

Agricultural Land Protection and Sustainable Utilization

คณะผู้ทำวิจัย

สังกัด

นายสฤติพงษ์

สุทธกัญญา

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

นายวีระชัย

นาถวิบูลย์วงศ์

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

นางสาวสงกรานต์

ตะนันท์

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

นางสาวสุกัญญา

ทิพย์ประเสริฐ

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

นางสาวสุนทรี

บุญมี

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สนับสนุนโดย

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

คำนำ

ในปัจจุบันประเทศไทยได้สูญเสียพื้นที่ทำการเกษตรไปมากมาย จากปัจจัยในหลายด้าน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ แม้ว่าที่ผ่านมาภาครัฐได้มีนโยบาย กฎหมาย มาตรการและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมอยู่บ้าง แต่ในทางปฏิบัติกลับยังไม่สามารถนำมาบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพจะเป็นการบริหารในลักษณะต่างคนต่างบริหารเสียมากกว่าจึงไม่เกิดเป็นรูปธรรมขึ้นมา ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาหาแนวทาง และมาตรการเพื่อการรักษาพื้นที่เกษตรกรรมไว้ ตลอดจนการส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมให้ยั่งยืนและเกิดประโยชน์สูงสุด

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ได้สนับสนุนให้ทำการศึกษาโครงการวิจัย การคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืน (Agricultural Land Protection and Sustainable Utilization) วัตถุประสงค์ของการศึกษา คือ ศึกษาสถานการณ์ ปัจจัยและผลกระทบที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ศึกษาปัญหาและข้อจำกัดที่ในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมของประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เพื่อหาแนวทางและมาตรการที่เหมาะสมในการดำเนินการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืน โดยศึกษาจากข้อมูลทุติยภูมิ ต่างๆที่เกี่ยวข้องนำมาวิเคราะห์เพื่อสรุปเป็นมาตรการและวิธีการการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่เหมาะสม

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณผู้เกี่ยวข้องในการสนับสนุนข้อมูลให้โครงการศึกษาวิจัยนี้ผ่านไป ด้วยดีและที่สำคัญขอขอบคุณทีมงานวิจัยทุกท่านที่ร่วมกันค้นคว้าหาข้อมูลแลกเปลี่ยนความคิดและ เป็นกำลังใจให้กันมาโดยตลอดจนงานสำเร็จลุล่วง คณะผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลการศึกษาในครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ เพื่อเสนอเป็นแนวทางทางเลือกหนึ่งในการกำหนดนโยบาย กฎหมายและ มาตรการ การดำเนินการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืนของประเทศไทย อย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

คณะผู้วิจัย

มิถุนายน 2550

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	I
สารบัญ	II
สรุปสำหรับผู้บริหาร	viii
บทคัดย่อ	x
Abstract	xi
บทที่ 1	บทนำ
	1
1.1	ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา
	1
1.2	วัตถุประสงค์
	3
1.3	กรอบแนวคิดการวิจัย
	3
1.4	ขอบเขตการศึกษา
	5
1.5	ระเบียบวิธีการวิจัย
	5
1.6	ระยะเวลาการดำเนินการวิจัย
	5
1.7	ผลที่คาดว่าจะได้รับ
	5
บทที่ 2	การใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
	6
2.1	การใช้ที่ดินระดับประเทศ
	6
2.1.1	ความสำคัญของภาคเกษตร
	6
2.1.2	ลักษณะทางเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติ ของภูมิภาค
	7
2.2	ลักษณะการใช้ประโยชน์ในที่ดิน
	10
2.3	สถานการณ์การใช้พื้นที่ทางการเกษตรในปัจจุบัน
	13
2.3.1	พื้นที่ปลูกพืช
	13
2.3.2	พื้นที่การเลี้ยงสัตว์น้ำ
	15
2.4	ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร
	15
2.4.1	ปัจจัยทางด้านสังคม
	16
2.4.2	ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ
	16
2.4.3	ปัจจัยทางด้านสิ่งแวดล้อม
	16
2.5	ปัญหาการใช้ที่ดินทางเกษตรกรรม
	17

สารบัญ(ต่อ)

		หน้า
	2.5.1 ปัญหาด้านกายภาพของดิน	17
	2.5.2 ปัญหาการจัดการที่ดิน	17
	2.5.3 ปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคม	18
	2.5.4 ปัญหาด้านการบริหารงานของรัฐ	19
	2.5.5 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดิน	19
	2.5.6 ปัญหาต่อการพัฒนาประเทศ	20
บทที่ 3	ความหมาย แนวคิดและประเภทของพื้นที่เพื่อการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม	23
	3.1 ความหมายของการการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม	23
	3.2 แนวคิดการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	24
	3.3 ประเภทของพื้นที่คุ้มครองเพื่อเกษตรกรรม	25
	3.4 แนวทางการการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืน	28
	3.4.1 การพัฒนาแบบยั่งยืน (Sustainable Development)	28
	3.4.2 หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)	30
	3.4.3 กระบวนการมีส่วนร่วม (Participatory Approach)	31
	3.5 วิธีการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม	32
	3.6 การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมในต่างประเทศ	34
	3.7 แนวคิดและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมและการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน	40
	3.7.1 หน่วยงานภาครัฐและเอกชน	40
	3.7.2 ข้อเสนอแนะของนักวิชาการเกี่ยวกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม	56
	3.7.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืน	57
บทที่ 4	การคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย	58
	4.1 องค์กรที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายที่ดิน	58
	4.1.1 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน	58
	4.1.2 หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดที่ดิน	63

สารบัญ(ต่อ)

	หน้า
4.1.3 คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย หลายฉบับเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดิน	64
4.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม	66
4.3 มติคณะรัฐมนตรี	78
4.4 แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	79
4.5 มติคณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและ สหกรณ์	80
4.6 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร	80
4.7 นโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภาผู้แทนราษฎร ของรัฐบาลชุดที่ 53	81
4.8 แผนการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรของประเทศไทย	83
 บทที่ 5	
วิเคราะห์ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ	86
5.1. ความจำเป็นในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมและการใช้ ประโยชน์อย่างยั่งยืน	86
5.2 สาเหตุของความไม่บรรลุผลการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม	86
5.2.1 ด้านกฎหมาย	87
5.2.2 แผนและนโยบาย	90
5.3 สรุปและข้อเสนอแนะ	94
 เอกสารอ้างอิง	96

สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่ 2.1	การเปรียบเทียบลักษณะทางเศรษฐกิจ สังคม และ ทรัพยากรธรรมชาติในแต่ละภาคของประเทศไทย	9
ตารางที่ 2.2	การใช้ที่ดินของประเทศไทยเป็นรายภาค ปี 2544	11
ตารางที่ 2.3	การถือครองที่ดินทางการเกษตรเป็นรายภาค ปี 2535 -2544	11
ตารางที่ 2.4	การใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศไทยเป็นรายภาค ปี 2544	12
ตารางที่ 2.5	ร้อยละของเนื้อที่ที่ถือครองทำการเกษตรจำแนกตามการใช้ ประโยชน์ที่ดินและลักษณะการถือครองที่ดินรายภาค ปี 2544	12
ตารางที่ 2.6	จำนวนและร้อยละผู้ถือครองทำการเกษตรจำแนกเป็นรายภาค ขนาดเนื้อที่ถือครองทั้งสิ้นและลักษณะการถือครองที่ดิน พ.ศ. 2536 2541 และ 2546	13
ตารางที่ 2.7	แสดงพื้นที่การปลูกพืชอาหารและพืชอาหารสัตว์ของประเทศไทย ปี 2539 – 2548	14
ตารางที่ 2.8	แสดงพื้นที่การปลูกพืชน้ำมัน พืชเส้นใย ไม้ผล ไม้ยืนต้นและไม้ ดอกไม้ประดับตั้งแต่ปี 2539 - 2548	14
ตารางที่ 2.9	แสดงพื้นที่การทำประมง ตั้งแต่ปี 2539 – 2548	15
ตารางที่ 2.10	แสดงจำนวนประชากร พื้นที่ และความหนาแน่นของประชากรเป็น รายภาค ปี 2549	18
ตารางที่ 2.11	เนื้อที่ถือครองทำการเกษตรจำแนกตามการใช้ประโยชน์ที่ดิน พ.ศ. 2536 2541 และ 2546	20
ตารางที่ 2.12	แสดงปริมาณโรงงานอุตสาหกรรม แบ่งเป็นรายภาค ปี 2548	21
ตารางที่ 4.1	องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน ก่อนการปฏิรูประบบ ราชการ วันที่ 3 ตุลาคม 2545	59
ตารางที่ 4.2	องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน หลังการปฏิรูประบบ ราชการวันที่ 3 ตุลาคม 2545	60
ตารางที่ 4.3	บทบาท ภารกิจ และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง กับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติหลังการปฏิรูประบบ ราชการ วันที่ 3 ตุลาคม 2545	60
ตารางที่ 4.4	แสดงความก้าวหน้าผลการดำเนินงานการจัดที่ดินของแต่ละองค์กร ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน	63

สารบัญตาราง(ต่อ)

		หน้า
ตารางที่ 4.5	คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน	64
ตารางที่ 4.6	แผนงานและหน่วยงานหลักรับผิดชอบการดำเนินการเพื่อแก้ไข ปัญหาที่ดินตามนโยบายการบริหารจัดการที่ดินตามมติ ครม. วันที่ 3 มิถุนายน 2549	82
ตารางที่ 4.7	แสดงแผนการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมของประเทศ	85

สารบัญรูปภาพ

		หน้า
รูปที่ 1.1	สรุปกรอบแนวคิดการวิจัยการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมและการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน	4
รูปที่ 2.1	ปัญหาจากการพัฒนาในเขตภาคกรุงเทพมหานครและปริมณฑล	21
รูปที่ 3.1	ขั้นตอนการจำแนกชั้นความเหมาะสมพื้นที่เกษตรกรรม	27
รูปที่ 5.1	มิติของการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมและการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน	94

สรุปสำหรับผู้บริหาร

การดำเนินโครงการวิจัยการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืนในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเกษตรกรรม ลักษณะการถือครองที่ดินและปัจจัยที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเกษตรกรรมของประเทศไทย (2) ศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเกษตรกรรมและความจำเป็นในการดำเนินการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมในประเทศไทย (3) ศึกษาปัญหาและข้อจำกัดในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมของประเทศไทยในอดีตและปัจจุบัน และ (4) ศึกษาหาแนวทางและมาตรการในการดำเนินงานที่เหมาะสมในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม โดยใช้วิธีการศึกษาและทบทวนเอกสาร รายงานจากข้อมูลทุติยภูมิ

ผลการศึกษาด้านสถานการณ์การใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นพบว่า ในปี 2544 ประเทศไทยมีพื้นที่ทางการเกษตรประมาณ 131 ล้านไร่ ซึ่งถ้าแบ่งตามกิจกรรมของการใช้ที่ดิน แบ่งออกเป็น 3 กิจกรรม คือ เพื่อการเกษตร นอกการเกษตร และพื้นที่ว่างเปล่า การใช้ประโยชน์ที่ดินทางการเกษตรส่วนใหญ่แล้วที่ดินจะใช้เพื่อปลูกพืช เลี้ยงสัตว์ และสร้างที่อยู่อาศัย โดยพบว่าในปี 2548 มีการใช้พื้นที่เฉพาะปลูกพืชและเลี้ยงสัตว์ประมาณ 89 ล้านไร่ ส่วนในด้านสถานการณ์แนวโน้มการใช้ที่ดินทางการเกษตรของประเทศไทยระหว่างปี 2535-2544 ปรากฏว่ามีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง คิดเป็นประมาณ 1 ล้านไร่ ขนาดเนื้อที่ถือครองที่ดินทางการเกษตรพบว่าอยู่ระหว่าง 10-39 ไร่/ครอบครัว ซึ่งที่ดินทางการเกษตรส่วนใหญ่เป็นที่ดินของเกษตรกรเองและเป็นที่ดินที่ได้รับเอกสารสิทธิประเภท โฉนดที่ดิน

สำหรับปัจจัยที่ทำให้พื้นที่เกษตรกรรมลดลงที่สำคัญนั้น แยกเป็น 3 ลักษณะ คือ ปัจจัยทางด้านสังคมโดยเฉพาะการเพิ่มของประชากร ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจที่สำคัญ คือ นโยบายการส่งเสริมการเกษตร การพัฒนาเส้นทางคมนาคม เทคโนโลยี การพัฒนาทางเศรษฐกิจ มุ่งเน้นการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม นโยบายส่งเสริมการลงทุนและการท่องเที่ยว การเก็งกำไรที่ดินและราคาพืชผลการเกษตร และสุดท้ายคือปัจจัยทางด้านสิ่งแวดล้อม ที่สำคัญ คือ ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดิน การใช้ที่ดินไม่มีประสิทธิภาพและการสร้างเขื่อน ผลกระทบจากการลดลงของพื้นที่เกษตรกรรมส่งผลต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยรวม เนื่องจากภาคการเกษตรเป็นแหล่งผลิตอาหาร สร้างงาน และสร้างรายได้ แก่ประชากร

นอกจากนี้ยังพบว่าความสำคัญของการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมได้รับการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่แผนฯ ฉบับที่ 5 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันและมีการดำเนินการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมมาแล้วกว่า 20 ปี แต่ยังไม่สามารถบรรลุผลของการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมอย่างแท้จริง เนื่องจากมีข้อจำกัดสำคัญ 2 ประการ คือ (1) ขาดกฎหมายเฉพาะสำหรับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม และ (2) ขาดความชัดเจนในแนวทางและการแปลงแผนและนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

จากผลการศึกษายังพบว่ามีแนวทางที่สำคัญในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมคือ การพัฒนาแบบยั่งยืน (Sustainable Development) การกระจายอำนาจ (Decentralization) และการมีส่วนร่วม (Participatory Approach) นอกจากนั้นวิธีการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมที่มีการใช้ในหลาย ๆ ประเทศรวมทั้งประเทศไทยนั้นมีด้วยกันหลายวิธี คือ วิธีการทางกฎหมาย วิธีการใช้แรงจูงใจในทางการเงิน วิธีการใช้ระบบภาษี วิธีการคุ้มครองการใช้ที่ดินโดยการออกกฎหมายกำหนดเขตการใช้ที่ดิน (Zoning) ควบคุมการก่อสร้างวิสาหกิจพื้นฐานในเขตที่ต้องการคุ้มครอง และวิธีการสนับสนุนอื่น

จากผลการศึกษาสรุปได้ว่าการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืนนั้นต้องมีการดำเนินงาน 2 ส่วน คือ (1) การดำเนินการโดยเร่งด่วนจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมด ซึ่งได้แก่ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ให้เกิดเป็นรูปธรรมเพื่อการคุ้มครองพื้นที่ที่มีความเหมาะสมให้คงไว้เพื่อประโยชน์ทางการผลิตทางการเกษตรเท่านั้น และ (2) ต้องมีเครื่องมือในการดำเนินงานเพื่อผลักดันและขับเคลื่อนให้เกิดผลการดำเนินงานสำเร็จตามเป้าหมาย

คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการ การจัดการการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืนให้มีประสิทธิภาพ ไว้ 3 ประการ คือ (1) การเสนอร่างกฎหมายสำหรับการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืนเป็นกฎหมายเฉพาะ (2) รัฐควรจัดตั้งองค์กร/เงินทุน เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืนทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น และ (3) การสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับประชาชนให้เห็นถึงความจำเป็นและความสำคัญที่จะต้องให้มีการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืน โดยการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานตลอดจนการปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืน

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่องการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรอย่างยั่งยืนเป็นการศึกษาสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเกษตรกรรม ลักษณะการถือครองและปัจจัยที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตลอดทั้งความรุนแรงของผลกระทบในด้านต่างๆ ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ยังได้ศึกษาถึงความจำเป็นที่จะต้องคุ้มครองและใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืน เพื่อหาข้อเสนอแนะแนวทางและมาตรการที่เหมาะสมในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมให้เกิดความยั่งยืน โดยใช้วิธีการศึกษาและทบทวนเอกสาร รายงานจากข้อมูลทุติยภูมิ

ผลการศึกษาพบว่าที่ดินเกษตรกรรมมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง กว่า 1 ล้านไร่ ในช่วงปี 2535-2544 ซึ่งเป็นอัตราการลดลงที่ไม่สูงมาก เนื่องจากการนำพื้นที่ที่เหมาะสมทางการเกษตรไปใช้ในกิจกรรมอื่นในขณะเดียวกันพื้นที่อื่นที่ไม่เหมาะสมกลับถูกนำมาใช้เพื่อการเกษตรแทน ปัจจัยสำคัญที่ทำให้พื้นที่เกษตรกรรมลดลงคือ การเพิ่มของประชากร นโยบายการส่งเสริมการเกษตร การพัฒนาเส้นทางคมนาคม ความเจริญทางด้านเทคโนโลยี การมุ่งเน้นการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม นโยบายส่งเสริมการลงทุนและการท่องเที่ยว การเก็งกำไรในที่ดิน ราคาพืชผลการเกษตร ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดิน การใช้ที่ดินไม่มีประสิทธิภาพและการสร้างเขื่อน

การลดลงของพื้นที่เกษตรกรรมส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยรวม เนื่องจากภาคการเกษตรเป็นแหล่งผลิตอาหาร สร้างงาน และสร้างรายได้ แก่ประชากร อย่างไรก็ตามมีการดำเนินการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมมาแล้วกว่า 20 ปี แต่ยังไม่สามารถบรรลุผลของการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมอย่างแท้จริง เนื่องจากมีข้อจำกัดสำคัญ 2 ประการ คือ (1) ขาดกฎหมายเฉพาะสำหรับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม และ (2) ขาดความชัดเจนในแนวทางและการแปลงแผนและนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

ดังนั้นการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืนนั้นจึงต้องมีการดำเนินงาน 2 ส่วน คือ (1) การดำเนินการโดยเร่งด่วนจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมด ซึ่งได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ให้เกิดเป็นรูปธรรมเพื่อการคุ้มครองพื้นที่ที่มีความเหมาะสมให้คงไว้เพื่อประโยชน์ทางการผลิตทางการเกษตรเท่านั้น และ (2) ต้องมีเครื่องมือในการดำเนินงานเพื่อผลักดันและขับเคลื่อนให้เกิดผลการดำเนินงานสำเร็จตามเป้าหมาย

คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการ การจัดการการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืนให้มีประสิทธิภาพ ไว้ 3 ประการ คือ (1) การเสนอร่างกฎหมายสำหรับการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืนเป็นกฎหมายเฉพาะ (2) รัฐควรจัดตั้งองค์กร/เงินทุน เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืนทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น และ (3) การสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับประชาชนให้เห็นถึงความจำเป็นและความสำคัญที่จะต้องให้มีการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืน โดยการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานตลอดจนการปฏิบัติอย่างเคร่งครัดภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืน

ABSTRACT

The objectives of this research were to study the situation of agricultural land use, landholding and factors influencing land use changed as well as the impacts to other sectors, to examine the necessary on agricultural land protection and sustainable utilization to provide the appropriate guideline and measurement for the future agricultural land protection and sustainable utilization. This analysis of the research was based on the secondary data from several sources.

The study showed the gradually decreased of agricultural land approximately 1 million rais during 1992 to 2001. The proportion of land decreased was not so high. This was due to the fertile agricultural land was used for the other purposes and other unsuitable land for agricultural was used instead. The factors influencing the change were population increasing, agricultural development policy, rapidly development of transportation system, high technology, industrial sector, tourism and real estate, fluctuation of agricultural production price, land resource deterioration; inefficient land used and dam construction.

Reduction of fertile agricultural land affected to economic and social development of the country, because agricultural sector is the source of food product, job creation and income generation. However, agricultural land protection has been operated more than 20 years but it still ineffective. This caused by the two major issues comprising of lack of specific law and unclear implementation guidelines for agricultural land protection and sustainable utilization. Therefore, the two following aspects were needed to operate urgently; i) the collaboration of all stakeholders including government agencies, private sector and civil society to formulate the suitable protection model for agricultural land and ii) the effective tools to push the implementation of agricultural land protection.

Based on the findings, the three following suggestions for agricultural land protection and sustainable utilization were; i) the specific law on an agricultural land protection and sustainable utilization should be developed, ii) the government should establish specific organizations and support sufficient budget for operation of agricultural land protection and sustainable utilization in both national and local levels; and iii) to increase people's awareness on the essential of the agricultural land protection and sustainable utilization to involving people in policy formulation and implementation by law.

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การประกอบเกษตรกรรมเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินอันดับแรกที่มนุษย์ได้บุกเบิก นอกจากนั้นยังใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการตั้งถิ่นฐานและพัฒนาที่ดินจนเป็นชุมชนขึ้นมา ดินที่มีความอุดมสมบูรณ์จะพบมากในบริเวณสามเหลี่ยมปากแม่น้ำหรือในพื้นที่ที่มีแม่น้ำไหลผ่าน และนอกจากนั้นบริเวณดังกล่าวนี้ยังมีความเหมาะสมในการเป็นเส้นทางคมนาคมด้วย เมื่อการประกอบเกษตรกรรมได้ผลดี ชุมชนเหล่านั้นก็จะมีขนาดใหญ่พัฒนาจนเป็นเมือง ซึ่งลักษณะการใช้ที่ดินก็จะเปลี่ยนไปด้วย คือ มีการใช้ที่ดินในทางพาณิชยกรรมในเชิงเพื่อการการค้าขาย การประกอบอุตสาหกรรมที่เริ่มจากการแปรรูปสินค้าทางการเกษตร จนถึงการพัฒนาอุตสาหกรรมประเภทอื่นๆ เพื่อสนองความต้องการของคนในเมืองที่มีความต้องการความสะดวกสบายและการพัฒนาในทางเทคโนโลยีและในทางอุตสาหกรรม พื้นที่เกษตรกรรมโดยรอบเมืองจึงมีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มมากขึ้น เพื่อนำไปประกอบกิจกรรมประเภทอื่นโดยไม่มีขีดจำกัดและไม่คำนึงถึงการเกษตรในอนาคต

ที่ผ่านมาประเทศไทยจะเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจโดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาอุตสาหกรรมและการบริการมากขึ้น ในขณะที่ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาภาคเกษตรกรรมน้อยลง แม้ว่าประชากรส่วนใหญ่ของประเทศจะมีอาชีพเกษตรกรรม และถือว่าเป็นกลุ่มคนที่ยากจนที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มคนอาชีพอื่น นอกจากนั้นยังพบว่าภาคการเกษตรยังเป็นแหล่งรองรับแรงงานมากกว่าร้อยละ 58 ของแรงงานทั้งหมด อย่างไรก็ตามจนถึงปัจจุบันคงปฏิเสธไม่ได้ว่าภาคเกษตรกรรมยังเป็นพื้นฐานสำคัญต่อการพัฒนาและมีส่วนสำคัญต่อการสร้างความมั่นคงของชาติทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม

จากความพยายามที่จะพัฒนาประเทศไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ที่มีการขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรมไปในหลายพื้นที่แล้ว ยังนำไปสู่การเปลี่ยนรูปแบบการผลิต การเกษตรที่มุ่งเน้นให้สามารถผลิตได้ปริมาณมากเพื่อป้อนสู่ภาคอุตสาหกรรม การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ รวมทั้งการขยายตัวของเมืองสู่ชนบทที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และการพัฒนาที่มุ่งสร้างความเจริญและการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วดังกล่าวนั้นนำมาซึ่งการลดลงและการเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญจนอยู่ในภาวะวิกฤติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรดินซึ่งเป็นทรัพยากรที่เป็นปัจจัยสำคัญในการผลิตการเกษตรและมีอยู่อย่างจำกัดได้ถูกใช้ไปเพื่อการรองรับการพัฒนาประเทศและการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยขาดการควบคุมอย่างเหมาะสม แม้ว่าภาครัฐจะมีนโยบาย มาตรการและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินอยู่หลายฉบับ แต่ในทางปฏิบัติกลับยังไม่สามารถนำมาบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และด้วยสาเหตุดังกล่าวนี้นำให้ที่ดินที่เหมาะสมต่อการเกษตรลดลงเนื่องจากถูกใช้ไปเพื่อกิจกรรมอื่น เช่น ที่อยู่อาศัย โรงงานอุตสาหกรรม ถนน

อาคารพาณิชย์ สนามกอล์ฟ รวมถึงการครอบครองที่ดินโดยไม่ใช้ประโยชน์เพื่อเก็งกำไรของคนบางกลุ่มอีกเป็นจำนวนมาก

นอกจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเกษตร พบว่าพื้นที่เกษตรส่วนหนึ่งขาดการจัดการที่เหมาะสมจึงเกิดการเสื่อมโทรมและการชะล้างพังทลายที่รุนแรง ถึงขั้นไม่สามารถนำมาใช้เพื่อการเกษตรอีกต่อไปได้ ภาวะขาดแคลนพื้นที่เกษตรกรรมที่เหมาะสมในขณะที่มีความต้องการผลผลิตทางการเกษตรยังมีอยู่อย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้มสูงขึ้นตามจำนวนประชากรเป็นแรงผลักดันให้เกิดการแสวงหาพื้นที่ใหม่ ซึ่งส่วนใหญ่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตร เช่น พื้นที่ป่า พื้นที่ในเขตที่สูง แห้งแล้งหรือพื้นที่ที่มีสภาพทางกายภาพไม่เหมาะสมต่อการเกษตรอื่นๆ ซึ่งนอกจากจะมีผลต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้แล้วยังทำให้รัฐและเกษตรกรต้องลงทุนพัฒนาที่ดินที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตรเพื่อเพิ่มผลผลิตให้สูงขึ้น ในขณะที่ผลผลิตที่ได้อาจเท่าเดิมหรือต่ำและไม่คุ้มกับการลงทุน

นอกจากปัญหาดังกล่าวแล้ว พบว่ามีที่ดินจำนวนมากที่มีศักยภาพทางการเกษตร โดยเฉพาะที่ดินในเขตชลประทานที่ถูกปล่อยทิ้งร้างไว้ ไม่ได้นำมาใช้ทำประโยชน์และมีปัญหาการครอบครองที่ดินแบบกระจุกตัว ส่งผลให้พื้นที่ภาคการเกษตรถึง 30 ล้านไร่ถูกปล่อยทิ้งร้าง ในขณะที่ประชากรไม่น้อยกว่า 800,000 ครอบครัวทั่วประเทศอยู่ในภาวะไร้ที่ดินทำกิน (มูลนิธิสถาบันที่ดิน, 2543)

อย่างไรก็ดี ปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ไม่เหมาะสมเป็นปัญหาใหญ่ที่ทางภาครัฐและเอกชนต่างก็ให้ความสนใจและหามาตรการแก้ไขมาโดยตลอด แต่ในส่วนของภาครัฐยังมีการบริหารจัดการและการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนไม่เป็นเอกภาพ โดยพบว่ามีหน่วยงานรัฐถึง 22 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและจัดการใช้ที่ดินของประเทศ นอกจากนี้กฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินต่างมีข้อจำกัดในการนำมาใช้คุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เนื่องจากกฎหมายเหล่านี้มุ่งคุ้มครองเฉพาะพื้นที่ตามกฎหมายของตน และการดำเนินงานมีหลายขั้นตอนใช้เวลานานไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและไม่สามารถบังคับต่อการคุ้มครองการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างจริงจัง และยังมีปัญหาในทางปฏิบัติที่ล้าสมัยไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน

กล่าวโดยสรุปคือประเทศไทยเป็นประเทศที่มีเกษตรกรรมเป็นพื้นฐานสำคัญ การพัฒนาภาคการเกษตรจึงมีความสำคัญเชื่อมโยงต่อการพัฒนาประเทศในหลายด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม จากปัญหาการลดลงของพื้นที่เกษตรกรรมด้วยสาเหตุหลายประการดังกล่าว ข้างต้นอาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศในอนาคต จึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาหาแนวทางรักษาพื้นที่เกษตรกรรมซึ่งเป็นทรัพยากรที่เป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญนั้นไว้อย่างเร่งด่วน และการคุ้มครองการใช้พื้นที่เกษตรกรรมดังกล่าวจะต้องมีมาตรการที่ส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินเกษตรกรรมเป็นไปอย่างยั่งยืน จะมีการเปลี่ยนแปลงไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นก็ต่อเมื่อมีรายได้ มีการพิสูจน์โดยชัดแล้วเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมในทุกๆ ด้านและเกิดประโยชน์สูงสุด จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษาสถานการณ์การเปลี่ยนแปลง และสาเหตุที่แท้จริงที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดินตลอดจนผลกระทบและปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการที่ผ่านมา เพื่อ

นำไปสู่การหามาตรการและวิธีการในการดำเนินงานคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมที่เหมาะสมอย่างเร่งด่วน

1.2 วัตถุประสงค์

- 1) ศึกษาสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเกษตรกรรม ลักษณะการถือครองที่ดิน และปัจจัยที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเกษตรกรรมของประเทศไทย
- 2) ศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเกษตรกรรมและความจำเป็นในการดำเนินการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมในประเทศไทย
- 3) ศึกษาปัญหาและข้อจำกัดในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมของประเทศไทยในอดีตและปัจจุบัน
- 4) ศึกษาหาแนวทางและมาตรการในการดำเนินงานที่เหมาะสมในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

1.3 กรอบแนวคิดการวิจัย

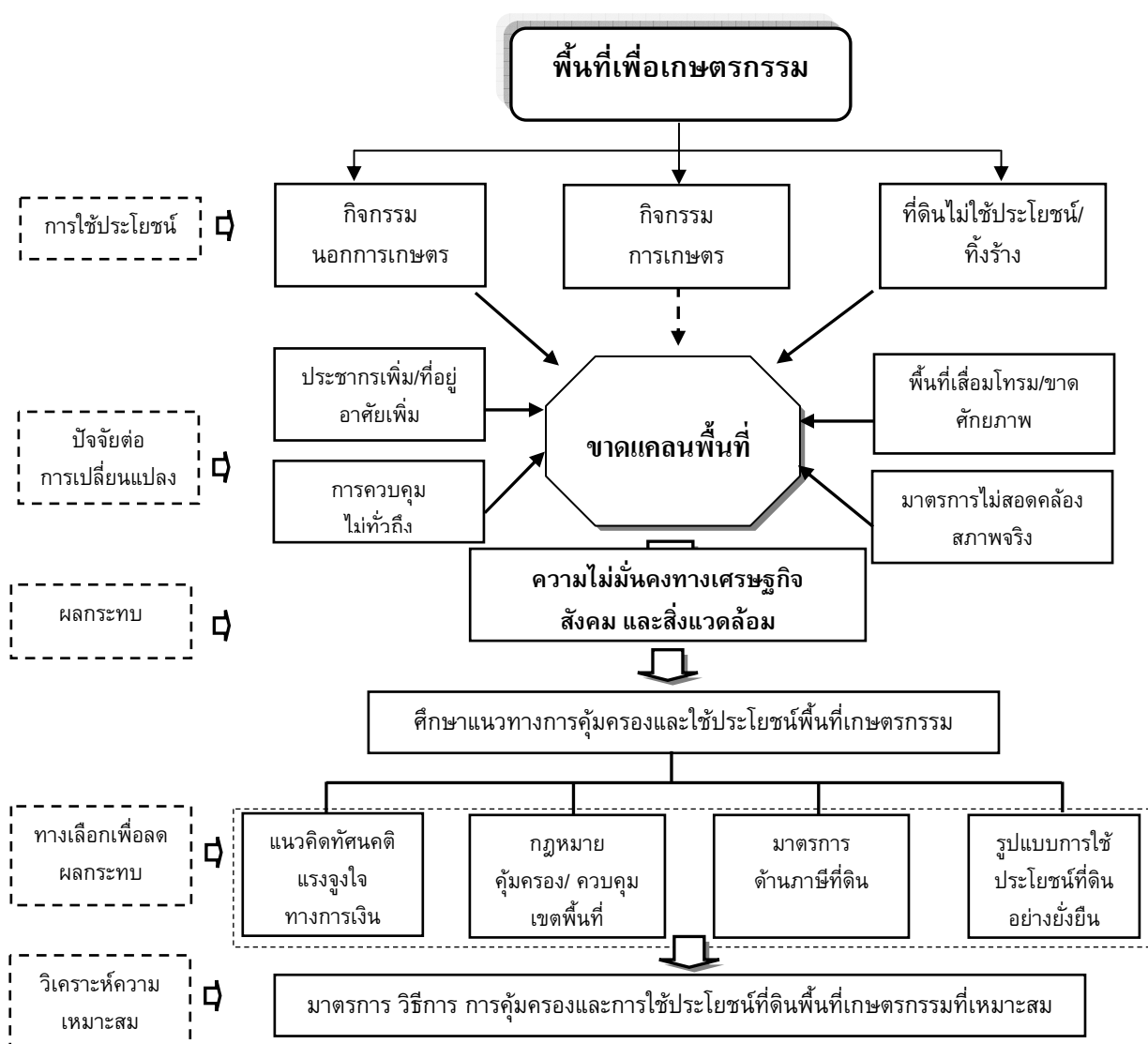
ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดและไม่สามารถหาทดแทนได้ ดังนั้นการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จึงเป็นภารกิจสำคัญที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องควรที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการเพราะการลดลงของพื้นที่เกษตรกรรมที่ผ่านมา เกิดจากปัจจัยเกี่ยวข้องหลายปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นหลักปัญหาที่เกิดขึ้นได้ส่งผลกระทบต่อประเทศตั้งแต่ระดับปัจเจก ระดับชุมชนไปจนถึงระดับชาติ

การลดลงของพื้นที่เกษตรกรรมนั้นเกี่ยวข้องกับหลายปัจจัยที่มีความซับซ้อนที่เกี่ยวข้องกับคน ซึ่งส่วนสำคัญคือเรื่องกรอบแนวคิด ทศนคติดั้งเดิม ความเข้าใจ การให้ความร่วมมือ ทั้งในส่วนของผู้ที่ถูกบังคับใช้กฎหมาย ส่วนบทบัญญัติของกฎหมายอาจจะล้าสมัยไม่เป็นเอกภาพในการบัญญัติกฎหมายหรือนโยบายขึ้นใหม่จึงต้องมีประสิทธิภาพ จึงเป็นหลายๆ ประเด็นที่จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ

ปัจจุบันการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม อาจดำเนินการได้หลายวิธี เช่น การใช้มาตรการทางกฎหมายโดยการออกกฎหมายกำหนดเขตการใช้ที่ดิน การควบคุมการก่อสร้างวิสาหกิจพื้นฐานต่างๆ การใช้ระบบภาษีที่ดิน การใช้แรงจูงใจทางการเงิน รวมถึงการส่งเสริมรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบยั่งยืน แต่การจะดำเนินการคุ้มครองและการใช้พื้นที่เกษตรกรรมให้เกิดประสิทธิภาพนั้นผู้เกี่ยวข้องจะต้องทำความเข้าใจสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงและวินิจฉัยถึงสาเหตุที่แท้จริงของการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน รวมถึงทำความเข้าใจถึงปัญหาและข้อจำกัดของมาตรการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบัน ควรศึกษาหาทางเลือกใหม่ในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันมากขึ้น

จากแนวคิดดังกล่าวข้างต้นสามารถนำมาสร้างเป็นกรอบแนวคิดการวิจัยในครั้งนี้ ดังรูปที่ 1.1 งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาและวิเคราะห์ ครอบคลุมประเด็นสำคัญต่างๆ เกี่ยวกับการคุ้มครองและการใช้

ประโยชน์พื้นที่ เกษตรกรรมอย่างยั่งยืน ได้แก่ สถานการณ์การใช้ประโยชน์ที่ดินเกษตรกรรมและปัจจัยที่แท้จริงที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลง ผลกระทบทั้งระยะสั้นและระยะยาวที่เกิดจากการลดลงของพื้นที่เกษตรกรรมรูปแบบต่าง ๆ ทั้งในบริบทของไทยและต่างประเทศ เพื่อนำผลการศึกษาดังกล่าวมาวิเคราะห์ และเสนอเป็นแนวทางและวิธีการที่เหมาะสมที่เป็นทางเลือกหนึ่งในการคุ้มครองและใช้พื้นที่เกษตรกรรมของประเทศไทยต่อไป



รูปที่ 1.1: สรุปกรอบแนวคิดการวิจัยการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืน

1.4 ขอบเขตการศึกษา

ขอบเขตการศึกษาของการวิจัยแบ่งเนื้อหาในการศึกษา ออกเป็น 6 ประเด็นหลัก คือ

- 1) ศึกษาการใช้ประโยชน์ในที่ดินของประเทศไทย โดยเน้นเนื้อหาด้านการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินเกษตรกรรม ลักษณะการถือครองในปัจจุบันและปัจจัยต่างๆ ที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพื้นที่เกษตรกรรมในประเทศไทย ทั้งปัจจัยด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม
- 2) ศึกษาผลกระทบและความรุนแรงของปัญหาที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงการใช้พื้นที่เกษตรกรรมของประเทศไทย
- 3) วิเคราะห์ความจำเป็นในการดำเนินการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมของประเทศไทย
- 4) ศึกษาปัญหาและข้อจำกัดของกฎหมายระเบียบ แผน นโยบาย มาตรการและวิธีการที่ใช้เพื่อบริหารจัดการพื้นที่เกษตรกรรมรวมถึงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน
- 5) ศึกษาและสังเคราะห์ แนวทาง มาตรการและวิธีการต่างๆ ในการใช้ประโยชน์ในที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมในบริบทของไทยและต่างประเทศ
- 6) วิเคราะห์ แนวทาง มาตรการและวิธีการที่เหมาะสมต่อการดำเนินการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมในประเทศไทย

1.5 ระเบียบวิธีการวิจัย

- 1) พื้นที่ดำเนินการศึกษา

พื้นที่คุ้มครองเพื่อเกษตรกรรมทั่วประเทศ

- 2) วิธีการเก็บและรวบรวมข้อมูล

งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยที่ใช้วิธีการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิจากรายงานการปฏิบัติงานกฎหมาย ระเบียบ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงเอกสารรายงานการวิจัย บทความ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมทั้งบริบทของไทยและต่างประเทศ

- 3) วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีการบรรยายเชิงคุณภาพ เพื่ออธิบายความสัมพันธ์และเชื่อมโยงของเนื้อหาจากนั้นยังนำเสนอผลการวิจัยด้วยตารางประกอบ

1.6 ระยะเวลาการดำเนินการวิจัย

ระยะเวลาการดำเนินการตั้งแต่เดือนกันยายน 2549 ถึง กุมภาพันธ์ 2550 รวมระยะเวลา 6 เดือน

1.7 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ทราบถึงปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรม ตลอดจนปัญหาและผลกระทบของการลดลงของพื้นที่เกษตรกรรมในประเทศไทย
- 2) ได้แนวทางและวิธีการที่เหมาะสมสำหรับการดำเนินการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมของไทย

บทที่ 2

การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ประเทศไทยมีเนื้อที่ทั้งสิ้น 320,696,888 ไร่หรือประมาณ 513,115 ตารางกิโลเมตร โดยพื้นที่แต่ละภูมิภาคคือ ภาคเหนือ 106,027,608 ไร่ หรือ 69,644 ตารางกิโลเมตร ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 105,027 ไร่ หรือ 168,854 ตารางกิโลเมตร ภาคกลาง 64,938,253 หรือ 103,901 ตารางกิโลเมตร และภาคใต้ 44,196,992 ไร่ หรือ 70,715 ตารางกิโลเมตร (ส.ป.ก., 2547)

2.1 การใช้ที่ดินระดับประเทศ

2.1.1 ความสำคัญของภาคเกษตร

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) ได้จัดทำขึ้นบนพื้นฐานการกำหนดวิสัยทัศน์ร่วมกันของสังคมไทยใน 20 ปีข้างหน้า โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วนซึ่งยึดหลัก “เศรษฐกิจพอเพียง” เป็นปรัชญาในการพัฒนาและบริหารประเทศโดยคำนึงถึงภาพรวมการพัฒนาที่ผ่านมา รวมทั้งสถานการณ์และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ได้วางบทบาทประเทศในการ “เป็นฐานการผลิตด้านเกษตรแปรรูปและอาหาร เป็นฐานท่องเที่ยวที่หลากหลาย เป็นศูนย์กลางการศึกษาและวิทยาการ เป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงสู่อินโดจีนทั้งทางบกและทางน้ำและเป็นศูนย์กลางการขนส่งทางอากาศ การสื่อสารโทรคมนาคมในภูมิภาค” โดยที่แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ได้วางแผนเชื่อมโยงการพัฒนาจากระดับประเทศลงสู่การพัฒนาพื้นที่ระดับภาค

ภาคเกษตรกรรมเป็นภาคการผลิตที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย ตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน ปัจจุบันครัวเรือนเกษตรมีถึง 5.79 ล้านครัวเรือน มีประชากรภาคเกษตรกว่า 21 ล้านคน มีการใช้พื้นที่ทำการเกษตรกว่าร้อยละ 40 ของประเทศ และมีส่วนสนับสนุนการเจริญเติบโตของภาคเศรษฐกิจส่วนรวมของไทยโดยช่วยสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจและเพิ่มมูลค่าการส่งออกให้กับภาคเศรษฐกิจไทยอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าความสำคัญดังกล่าวจะลดลงค่อนข้างมากในปัจจุบัน

จากการที่ภาคเกษตรต้องเผชิญกับกระแสการเปลี่ยนแปลงจากภายในประเทศและระหว่างประเทศอย่างต่อเนื่อง ทำให้การเกษตรมีความสำคัญน้อยลงต่อชีวิตความเป็นอยู่ของชาวไทยที่มีความผูกพันกับความเจริญเติบโตและความก้าวหน้าของภาคนอกเกษตรมากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ อย่างไรก็ตาม ความสำคัญของภาคเกษตรต่อภาคเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติของไทยยังคงมีอย่างต่อเนื่องในช่วง 40 ปีของการพัฒนา

จากรายงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2550) เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจรวมถึงการพัฒนาภาคเกษตรที่ผ่านมาและในอนาคตของไทย ได้รับผลการเปลี่ยนแปลงบริบทของการพัฒนาของโลกที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยการเปลี่ยนแปลงที่

สำคัญใน 5 บริบทหลักประกอบด้วย การรวมตัวของกลุ่มเศรษฐกิจ ด้านเทคโนโลยี ด้านสังคม สิ่งแวดล้อม พฤติกรรมของผู้บริโภคและการเคลื่อนย้ายประชาชนโดยเสรี

2.1.2 ลักษณะทางเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติของภูมิภาค

สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนากิจการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้สรุปลักษณะทางเศรษฐกิจ สังคมและทรัพยากรธรรมชาติที่แตกต่างกันที่สำคัญของ 4 ภูมิภาคสรุปได้ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนากิจการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2550)

ภาคเหนือ เศรษฐกิจภาคเหนือขึ้นอยู่กับพื้นฐานการเกษตรและการท่องเที่ยว เนื่องจากภูมิประเทศและภูมิอากาศมีศักยภาพในการผลิตสินค้าเกษตรแบบกึ่งหนาว ประกอบกับมีทรัพยากรดิน ป่า น้ำ ที่อุดมสมบูรณ์ ดังนั้นการพัฒนาภาคเหนืออย่างยั่งยืนจึงมุ่งไปที่การสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับผลผลิตการเกษตรกึ่งหนาว การส่งเสริมให้นำทุนเดิมทางธรรมชาติมาเพิ่มมูลค่าด้านการท่องเที่ยว โดยคำนึงถึงขีดความสามารถในการรองรับของระบบนิเวศ การนำศิลปวัฒนธรรมอันเป็นเอกลักษณ์เด่นมาผสมผสานกับงานหัตถอุตสาหกรรม การบูรณาการแผนการจัดการทรัพยากรดิน น้ำ ป่า คน เข้าด้วยกันเป็นหนึ่งเดียว โดยเฉพาะการวางแผนอนุรักษ์ป่าต้นน้ำอย่างผสมผสาน ตลอดจนการพัฒนาศักยภาพของคนในด้านความรู้ อาชีพ และการเข้าถึงสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เศรษฐกิจภาคตะวันออกเฉียงเหนือขึ้นอยู่กับผลผลิตทางการเกษตรเป็นหลัก แต่เนื่องจากดินเป็นดินปนทรายไม่ดูดซับน้ำและมีแหล่งน้ำตามธรรมชาติน้อย จึงทำให้มีน้ำไม่เพียงพอสำหรับใช้ในการเพาะปลูกและกิจกรรมต่างๆ ตลอดทั้งปี ดังนั้นการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนืออย่างยั่งยืน จึงต้องมุ่งเร่งฟื้นฟูทรัพยากรน้ำและบริหารจัดการลุ่มน้ำแบบบูรณาการเพื่อให้สามารถจัดสรรน้ำไปยังทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึง การส่งเสริมให้ทำเกษตรกรรมที่ใช้ปุ๋ยอินทรีย์หรือปุ๋ยชีวภาพ ตลอดจนการพัฒนาศักยภาพคนควบคู่ไปเพื่อลดปัญหาการอพยพย้ายถิ่น ตลอดจนการบริหารจัดการเพื่อให้ทุกภาคส่วนสามารถเข้าถึงระบบสาธารณสุขปลอดภัยและการบริการด้านสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน

ภาคกลาง ภาคกลางเป็นแหล่งอยู่อาศัยน้ำของประเทศเนื่องจากเป็นที่ราบกว้างใหญ่ เป็นศูนย์รวมแม่น้ำสำคัญหลายสาย และมีพื้นที่ติดชายฝั่งทะเล บริเวณฝั่งตะวันตกและตะวันออกของภาคยังมีพื้นที่ป่าที่อุดมไปด้วยพืชพรรณและสัตว์ป่านานาชนิด ในขณะเดียวกันยังเป็นศูนย์กลางการพัฒนาอย่างยั่งยืน จึงมุ่งไปที่การพัฒนาการเกษตรควบคู่กับอุตสาหกรรมให้มีกระบวนการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพและคำนึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การอนุรักษ์ป่าทั้งบกและป่าชายเลน การป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอกพิษจากการขยายตัวของเมืองและจากภาคอุตสาหกรรม ตลอดจนการสร้างการเรียนรู้ให้กับประชาชนเพื่อเป็นภูมิคุ้มกันต่อกระแสโลกาภิวัตน์และการหลั่งไหลของค่านิยมตะวันตก

จากรายงานการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลรายสาขาการใช้ประโยชน์ที่ดินของกรมโยธาธิการและผังเมืองพบว่า เมื่อพิจารณาการใช้ประโยชน์ที่ดินของภาคกลางแล้วสามารถแยกเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทพื้นที่เหมาะสมกับการเกษตรทั้งสิ้น 34,490.96 ตารางกิโลเมตร (ตร.กม) คิดเป็นร้อยละ 57.83 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เหมาะสมกับปลูกพืชไร่ (ร้อยละ 30.85) พื้นที่เหมาะสมกับ

การทำนา (ร้อยละ 25.84) และพื้นที่เหมาะสมกับปลูกไม้สวนและไม้ยืนต้น (ร้อยละ 1.16) และประเภทพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมกับการเกษตรทั้งสิ้น 19,621.64 ตารางกิโลเมตร (ตร.กม) คิดเป็นร้อยละ 32.91 เนื่องจากเป็นภูเขาและที่สูงชัน

มากกว่านั้นจากผลของการพัฒนาของประเทศตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ผ่านมาจนสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 รูปแบบของการพัฒนาเป็นแบบดาวกระจาย จากเดิมที่มีลักษณะเป็นแบบมหานคร ดังนั้นภาคกลางจึงเป็นภาคที่ได้รับผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาแห่งชาติมากที่สุด ซึ่งผลกระทบจากแผนพัฒนาฯ ที่เป็นประเด็นสำคัญที่เกี่ยวกับการใช้ที่ดิน ระบบชุมชน และการพัฒนาเมืองในเขตภาคกลาง สรุปได้ดังนี้

- ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทุนทางสังคมและเศรษฐกิจ ควบคู่กับการพัฒนาศักยภาพธุรกิจเอกชนให้เป็นแหล่งพัฒนาฐานการผลิตด้านอุตสาหกรรมและบริการ โดยให้ความสำคัญกับชุมชนและสิ่งแวดล้อม
- ความสำคัญของพื้นที่ภาคกลางที่เป็นแหล่งผลิตข้าว พืชไร่ การเพาะเลี้ยงชายฝั่งและการเป็นพื้นที่ท่องเที่ยว
- การรักษาพื้นที่เกษตรกรรมเป็นแหล่งผลิตธัญญาหารของประเทศ
- การเป็นแหล่งรองรับการกระจายตัวจากกรุงเทพมหานคร
- เป็นแหล่งรองรับอุตสาหกรรมใหม่ในการขยายตัวของอุตสาหกรรม
- ปัญหาความขัดแย้งการใช้พื้นที่กิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม
- การขยายตัวของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ซึ่งบทบาทการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ การท่องเที่ยวเกษตรกรรมที่ส่งเสริมการขยายตัวของชุมชนเกษตรกรรม และผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม วิถีชุมชน

ภาคใต้ ภาคใต้มีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ทั้งทรัพยากรดิน น้ำ ป่าไม้ และทรัพยากรชายฝั่งทะเล เศรษฐกิจของภาคใต้จึงอยู่บนพื้นฐานของการท่องเที่ยว การประมง และการเกษตร พืชยืนต้น เช่น ยางพารา ปาล์มน้ำมัน และไม้ผลชนิดต่างๆ ดังนั้น การพัฒนาภาคใต้ได้อย่างยั่งยืน จึงมุ่งที่การอนุรักษ์ฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำและป่าชายเลนเพื่อสร้างความสมดุลของระบบนิเวศและคืนความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรประมง การส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจแบบผสมผสานเพื่ออนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ การอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยวทางทะเลและการส่งเสริมงานหัตถกรรมและสินค้าพื้นเมืองเพื่อรายได้หลักให้ท้องถิ่น การพัฒนาศักยภาพคนในด้านความรู้การเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานของรัฐอย่างเท่าเทียม ตลอดจนสร้างสันติภาพให้เกิดขึ้นระหว่างประชาชนต่างศาสนาและวัฒนธรรม

จากลักษณะทางเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติในแต่ละภาค สามารถสรุปและเปรียบเทียบลักษณะของแต่ละภาค พบว่ามีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัดในทุกๆ ด้าน (ตารางที่ 2.1) ดังนั้นกรอบแนวคิดการพัฒนาตามแผนพัฒนาแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 1-9 ต้องคำนึงถึงศักยภาพของแต่ละภูมิภาคเป็นหลัก เนื่องจากแต่ละภาคของประเทศไทยมีลักษณะทางเศรษฐกิจ

สังคม และทรัพยากรธรรมชาติที่แตกต่างกัน การจะวัดสภาพความสำเร็จของการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงความแตกต่างของบริบทในแต่ละภาคด้วย ดังนั้นแผนพัฒนาแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 10 ได้พัฒนาตัวชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของ 4 ภาค เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่แล้วที่แนวทางในการพัฒนาประเทศนั้นต้องมีความยั่งยืน โดยชุดตัวชี้วัดในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ประกอบด้วยตัวชี้วัด 3 ด้าน ได้แก่

- 1) ตัวชี้วัดระดับประเทศที่สามารถนำมาใช้ได้กับการชี้วัดการพัฒนาระดับภาค
- 2) ตัวชี้วัดที่พัฒนามาใช้กับทุกภาค เนื่องจากเป็นตัวชี้วัดที่ทุกภาคเห็นตรงกันว่ามีสำคัญต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของภาค
- 3) ตัวชี้วัดบริบทของแต่ละภาค เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะเฉพาะของแต่ละภาคที่มีความแตกต่างกันตามทุนเดิมของแต่ละภาค เช่น ฐานทรัพยากร วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี

ตารางที่ 2.1 การเปรียบเทียบลักษณะทางเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติในแต่ละภาคของประเทศไทย

ลักษณะ	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคกลาง	ภาคใต้
ด้านเศรษฐกิจ	ขึ้นอยู่กับพื้นฐานทางการเกษตรและการท่องเที่ยว	ขึ้นอยู่กับผลผลิตทางการเกษตรเป็นหลัก	เป็นแหล่งอู่ข้าวอู่น้ำของประเทศ	ขึ้นอยู่กับพื้นฐานของการท่องเที่ยว การประมงและการเกษตรพืชยืนต้น
ด้านภูมิประเทศและภูมิอากาศ	ศักยภาพในการผลิตสินค้าเกษตรแบบกึ่งหนาว	เป็นดินปนทรายไม่ดูดซับน้ำและมีแหล่งน้ำตามธรรมชาติน้อย	เป็นที่ราบกว้างใหญ่ เป็นศูนย์รวมของแม่น้ำสำคัญหลายสาย มีพื้นที่ติดชายฝั่งทะเล	เขตร้อนชื้น ฝนตกชุก
ทรัพยากร	ดิน ป่า น้ำ ที่อุดมสมบูรณ์	แหล่งน้ำตามธรรมชาติน้อย	พื้นที่ป่าที่มีความอุดมไปด้วยพืชพรรณและสัตว์ป่านานาชนิด	อุดมสมบูรณ์ทั้งทรัพยากรดิน น้ำ ป่าไม้และทรัพยากรชายฝั่งทะเล
ด้านการส่งเสริม	การส่งเสริมให้นำทุนเดิมทางธรรมชาติมาเพิ่มมูลค่าด้านการท่องเที่ยว	มีการทำเกษตรกรรมที่ใช้ปุ๋ยอินทรีย์หรือปุ๋ยชีวภาพและพัฒนาศักยภาพเพื่อลดปัญหาการอพยพย้ายถิ่น	การสร้างการเรียนรู้ให้กับประชาชนเพื่อเป็นภูมิคุ้มกันต่อกระแสโลกาภิวัตน์และการหลั่งไหลของค่านิยมตะวันตก	ส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจแบบผสมผสานเพื่ออนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ การอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยวทางทะเล

ลักษณะ	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคกลาง	ภาคใต้
ด้านการพัฒนาอย่างยั่งยืน	การสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับผลผลิตทางการเกษตรกึ่งหนาว	การเร่งฟื้นฟูทรัพยากรน้ำและบริหารจัดการลุ่มน้ำแบบบูรณาการ	พัฒนาการเกษตรควบคู่ไปกับภาคอุตสาหกรรม	การอนุรักษ์ฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำและป่าชายเลน

ที่มา: ประยุกต์ข้อมูลจาก สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2550

จากความแตกต่างทางลักษณะทางเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติของทั้ง 4 ภูมิภาค ภาคกลางเป็นภาคที่สำคัญต่อการเกษตรของประเทศ นโยบายและแผนชาติได้กำหนดให้ภาคกลางเป็นแหล่งผลิตอาหารที่สำคัญของประเทศและของโลก โดยบริเวณที่ราบลุ่มน้ำเจ้าพระยาพระนครศรีอยุธยา อ่างทอง ชัยนาท ให้เป็นแหล่งผลิตธัญญาหารของประเทศ ดังนั้นยุทธศาสตร์และทิศทางการพัฒนาภาคกลางที่สำคัญจึงมุ่งให้มีการจัดการบริหารการใช้ที่ดินและกำหนดบทบาทชุมชนให้เหมาะสม สอดคล้องกับศักยภาพทางเศรษฐกิจของพื้นที่และที่สำคัญคือให้รักษาพื้นที่เกษตรกรรมที่อุดมสมบูรณ์ กำหนดมาตรการคุ้มครองไม่ให้มีการรุกร้าของโรงงานอุตสาหกรรมและชุมชนเข้าสู่พื้นที่เกษตร (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2549)

2.2 ลักษณะการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

สถิติการเกษตรประเทศไทยได้แบ่งแยกการใช้ประโยชน์ที่ดินออกเป็น 3 ประเภท คือ ที่ดินเพื่อการเกษตร ที่ป่าไม้และที่นอกการเกษตรในปี 2544 ประเทศไทยมีพื้นที่ถือครองทางการเกษตรประมาณ 131.06 ล้านไร่ พื้นที่ป่าไม้ประมาณ 100.64 ล้านไร่ และพื้นที่นอกการเกษตรประมาณ 8.9 ล้านไร่ (ตารางที่ 2.2) ตามข้อเท็จจริงแล้ว ที่ดินจะถูกใช้ประโยชน์เพื่อกิจกรรมหลักๆ 6 ประเภท คือ เกษตร พื้นที่ป่าไม้ ที่อยู่อาศัยและชุมชน เส้นทางคมนาคม ที่พักผ่อนหย่อนใจและแหล่งอุตสาหกรรม (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2533)

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ทางด้านการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการต่าง ๆ ยังสามารถแบ่งความสัมพันธ์ออกเป็น 2 ด้าน (สกว, 2547) คือ

1) ระหว่างกิจกรรมต่อกิจกรรม ซึ่งได้แก่ การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อุตสาหกรรม ที่อยู่อาศัยหรือคมนาคม จะมีผลทั้งในแง่ส่งเสริมกันให้การใช้ที่ดินเพื่อการต่าง ๆ เหล่านี้เกิดประโยชน์มากยิ่งขึ้น แต่หากการใช้ที่ดินไม่สัมพันธ์กันก็จะเกิดการขัดแย้งก่อความเสียหายในทุกๆ ด้าน

2) ระหว่างบริเวณต่อบริเวณ คือ การใช้ที่ดินป่าไม้ คมนาคม เมืองเล็ก เกษตรกรรมเมืองใหญ่ เหล่านี้มีความสัมพันธ์กันในภาพรวมและสัมพันธ์กันตั้งแต่ระดับชาติ ระดับภาคและระดับท้องถิ่น

ลักษณะการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการเกษตรของแต่ละภาค พบว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีพื้นที่การถือครองทางการเกษตรมากกว่าภาคอื่นประมาณ 58 ล้านไร่ รองลงมาคือภาคเหนือ ประมาณ 27 ล้านไร่ ภาคกลางประมาณ 26 ล้านไร่ ส่วนภาคใต้นั้นมีพื้นที่ถือครองทางการเกษตรน้อยที่สุดคือประมาณ 19 ล้านไร่ (ตารางที่ 2.2) ส่วนประเภทการใช้ประโยชน์ในที่ดินแบ่งเป็นเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและทำการเกษตร เช่น ปลูกข้าว พืชไร่ ไม้ผล ไม้ยืนต้น สวนผัก

ไม้ดอก พุ่มหญ้าเลี้ยงสัตว์และอื่นๆ เป็นต้น ชนิดของการทำการเกษตรที่เกษตรกรปลูกมากที่สุด คือ ปลูกข้าว (ร้อยละ 49.7) ปลูกไร่ (ร้อยละ 21.5) และไม้ผลไม้ยืนต้น (ร้อยละ 20.20)

เมื่อพิจารณาพื้นที่ถือครองทางการเกษตรทั้งประเทศเป็นรายภาค พบว่า พื้นที่มากเกินครึ่งหนึ่งในภาคกลาง ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นพื้นที่ในการปลูกข้าว (ร้อยละ 52.9) รองลงมาเป็นพื้นที่ปลูกพืชไร่ (ร้อยละ 18.5) พื้นที่ปลูกไม้ยืนต้นและไม้ผล (ร้อยละ 10.5) ยกเว้นภาคใต้พื้นที่ถือครองส่วนใหญ่ปลูกยางพาราและปลูกพืชยืนต้น/ไม้ผล คือร้อยละ 57.0 และ 27.4 ตามลำดับ (ตารางที่ 2.2-5)

ตารางที่ 2.2 การใช้ที่ดินของประเทศไทยเป็นรายภาค ปี 2544

หน่วย : ไร่

ภาค	พื้นที่รวม	พื้นที่ถือครองทางการเกษตร	พื้นที่ป่า	พื้นที่นอกการเกษตร
เหนือ	106,027,680 (100)	27,982,872 (26.34)	57,269,319 (54.01)	20,775,489 (19.59)
ตะวันออกเฉียงเหนือ	105,533,963 (100)	57,999,229 (54.95)	15,811,166 (14.98)	31,723,568 (30.06)
กลาง	64,938,253 (100)	25,892,155 (39.87)	17,617,672 (27.12)	21,428,426 (32.99)
ใต้	44,196,992 (100)	19,185,718 (43.40)	9,940,043 (22.49)	15,071,231 (34.10)
ทั้งประเทศ	320,696,888 (100)	131,059,974 (40.86)	100,638,200 (31.38)	88,998,714 (27.75)

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2544

ตารางที่ 2.3 การถือครองที่ดินทางการเกษตรเป็นรายภาค ปี 2535 -2544

หน่วย : ไร่

ปี พ.ศ.	พื้นที่รวม	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคกลาง	ภาคใต้
2535	1,32,512,009	29,110,795	57,695,746	28,011,433	17,233,235
2536	131,270,893	28,904,863	57,615,984	27,547,973	17,202,073
2537	131,833,288	29,043,522	57,736,615	27,399,027	17,654,124
2538	132,478,570	29,216,745	57,859,173	27,237,629	18,164,960
2539	131,819,506	28,893,259	57,750,567	26,824,627	18,351,053
2540	131,107,608	28,601,690	57,623,773	26,313,837	18,568,308
2541	130,393,525	28,274,892	57,429,749	25,883,514	18,805,370
2542	131,341,348	28,312,917	57,946,997	25,941,614	19,139,856
2543	131,195,913	28,133,145	58,004,285	25,886,602	19,171,881
2544	131,059,974	27,982,872	59,999,229	25,892,155	19,185,718

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร 2544

ตารางที่ 2.4 การใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศไทยเป็นรายภาค ปี 2544

หน่วย : ไร่

ภูมิภาค	พื้นที่รวม	การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นรายภาคปี 2544							
		ที่อยู่อาศัย	ที่นา	พืชไร่	ไม้ผลไม้ยืนต้น	สวนผัก ไม้ดอก	ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์	ที่รกร้าง	ที่อื่น ๆ
เหนือ	2,798,272 (100)	938,344 (3.30)	14,032,012 (50.00)	8,926,591 (31.00)	3,105,305 (11.00)	377,408 (1.30)	104,857 (0.30)	233,990 (0.80)	264,365 (0.90)
ตะวันออกเฉียงเหนือ	57,999,229 (100)	1,400,361 (2.40)	37,932,040 (65.40)	11,652,382 (20.00)	3,353,242 (5.70)	257,903 (0.40)	518,671 (0.80)	1,857,344 (3.20)	1,116,739 (1.90)
กลาง	25,892,155 (100)	758,725 (2.90)	10,311,050 (65.40)	7,687,686 (20.00)	5,528,242 (5.70)	402,677 (0.4)	158,424 (0.80)	308,095 (3.20)	736,763 (1.90)
ใต้	19,185,718 (100)	530,793 (2.70)	2,945,485 (15.30)	64,988 (0.30)	14,596,855 (76.00)	114,879 (0.50)	103,180 (0.50)	345,406 (1.80)	484,132 (2.50)
พื้นที่ทั้งหมด	131,059,974 (100)	3,628,223 (2.76)	65,220,587 (49.70)	28,241,647 (21.50)	26,584,191 (20.20)	1,152,867 (0.87)	885,625 (0.67)	2,744,835 (2.00)	2,601,999 (1.90)

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร 2544

ตารางที่ 2.5 ร้อยละของเนื้อที่ที่ถือครองทำการเกษตรจำแนกตามการใช้ประโยชน์ที่ดินและลักษณะการถือครองที่ดินรายภาค ปี 2544

หน่วย: ร้อยละ

รายการ	รวม	ภาคกลาง	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้
การใช้ประโยชน์ที่ดิน	100	100	100	100	100
ที่ปลูกข้าว	52.9	42.8	53.5	69.9	9.9
ที่ปลูกยางพารา	8.9	4.3	0.1	1.1	57
ที่ปลูกพืชยืนต้นและไม้ผล	10.5	15.4	11.7	2.7	27.4
ที่ปลูกพืชไร่	18.5	25	27.6	16.7	0.2
ที่ปลูกพืชผัก สมุนไพร และไม้ดอกไม้ประดับ	1.4	3	2.1	0.6	0.4
ที่ปลูกสวนป่า	0.6	0.7	0.7	0.6	0.1
ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์	1	0.8	0.9	1.3	0.3
คอกสัตว์	0.9	1	0.5	1.1	0.6
ที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในพื้นที่น้ำจืด	1.1	3.5	0.5	0.6	0.2
ที่อื่น ๆ	4.2	3.2	2.1	5.7	3.9

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร 2544

นอกจากนี้ยังมีผลสำรวจการใช้ที่ดินของประเทศไทย ในปี 2536 2541 และ 2546 ซึ่งเป็นการสำรวจทุก 5 ปี พบว่าด้านสถานการณ์การถือครองพื้นที่ทำการเกษตร ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนการถือครองมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 45.6 รองลงมาคือภาคเหนือ ร้อยละ 23.6 ภาคกลาง

ร้อยละ 15.5 และภาคใต้ ร้อยละ 15.3 สำหรับขนาดเนื้อที่ถือครองที่พบมากที่สุด มีขนาดถือครองที่ดินระหว่าง 10 - 39 ไร่ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คิดเป็นร้อยละ 51.1 ส่วนสิทธิในที่ดินของเกษตรกรแล้วเป็นที่ดินของตัวเอง (ตารางที่ 2.6) (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2548)

ตารางที่ 2.6 จำนวนและร้อยละผู้ถือครองทำการเกษตรจำแนกเป็นรายภาค ขนาดเนื้อที่ถือครองทั้งสิ้นและลักษณะการถือครองที่ดิน พ.ศ. 2536 2541 และ 2546

รายการ	จำนวน (ไร่)			ร้อยละ		
	2536	2541	2546	2536	2541	2546
จำแนกตามภาค	5,647,490	5,578,191	5,814,679	100	100	100
กลาง	934,024	852,253	902,759	16.5	15.3	15.5
เหนือ	1,408,363	1,307,069	1,371,581	24.9	23.4	23.6
ตะวันออกเฉียงเหนือ	2,505,936	2,589,354	2,653,391	44.4	46.4	45.6
ใต้	799,167	829,515	886,948	14.2	14.9	15.3
จำแนกตามขนาดเนื้อที่ถือครองทั้งสิ้น (ไร่)	5,647,490	5,578,195	5,814,679	100	100	100
ต่ำกว่า 6	1,114,038	1,066,346	1,372,215	19.7	19.1	23.6
6 - 9	745,982	779,357	816,588	13.2	14	14
10 - 39	3,064,632	3,205,114	2,970,571	54.3	57.5	51.1
40 - 139	694,292	505,940	625,917	12.3	9	10.8
140 - ขึ้นไป	28,546	21,438	29,388	0.5	0.4	0.5
จำแนกตามลักษณะการถือครองที่ดิน	5,647,490	5,569,451	5,812,323	100	100	100
เนื้อที่ของตนเอง	4,374,303	4,557,818	4,356,141	77.4	81.8	75
เนื้อที่ไม่ใช่ของตนเอง	738,026	437,754	647,249	13.1	7.9	11.1
เนื้อที่ของตนเองและไม่ใชของตนเอง	535,161	573,879	808,933	9.5	10.3	13.9
จำนวนผู้ถือครองทำการเกษตรทั้งสิ้น	5,647,490	5,578,191	5,814,679	100	100	100

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, 2548

2.3 สถานการณ์การใช้พื้นที่ทางการเกษตรในปัจจุบัน

2.3.1 พื้นที่ปลูกพืช

การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรระหว่างปี 2539 - 2548 พบว่า พื้นที่ถูกใช้ทำการเกษตรหลายประเภท คือ ปลูกพืชอาหารและพืชอาหารสัตว์ ปลูกพืชน้ำมัน พืชเส้นใย ปลูกพืชผัก ปลูกไม้ผล ปลูกไม้ยืนต้น ปลูกไม้ดอกไม้ประดับและพื้นที่การทำประมง

สถานการณ์การใช้พื้นที่ในปี 2548 ในกลุ่มพืชอาหารและพืชอาหารสัตว์ รวมพื้นที่ทั้งสิ้นประมาณ 89 ล้านไร่ พบว่ามีการปลูกข้าวมากที่สุดประมาณ 68 ล้านไร่ รองลงมา ได้แก่ พื้นที่ปลูกมันสำปะหลังประมาณ 6.9 ล้านไร่ ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ประมาณ 6.6 ล้านไร่ และพื้นที่ปลูกอ้อย

โรงงานประมาณ 6 ล้านไร่ ส่วนพื้นที่ปลูกในกลุ่มพืชน้ำมัน เส้นใย ไม้ผล ไม้ยืนต้นและไม้ดอกไม้ประดับ พบว่า พื้นที่ปลูกรวมทั้งสิ้นประมาณ 43.5 ไร่ พื้นที่ปลูกไม้ดอกไม้ประดับมากที่สุดประมาณ 19.6 ล้านไร่ พื้นที่ปลูกไม้ยืนต้นประมาณ 14 ล้านไร่ พื้นที่ปลูกพืชน้ำมันประมาณ 5.6 ล้านไร่ พื้นที่ปลูกไม้ผลประมาณ 3.5 ล้านไร่ ส่วนพื้นที่ปลูกพืชผักและปลูกพืชเส้นใยนั้นประมาณไม่เกิน 8 แสนกว่าไร่ (ตารางที่ 2.7)

ตารางที่ 2.7 แสดงพื้นที่การปลูกพืชอาหารและพืชอาหารสัตว์ของประเทศไทย ปี 2539 – 2548

หน่วย: 1,000 ไร่

ปี	พื้นที่การปลูกพืช ปี 2539 -2548						รวม
	ข้าว	ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์	ข้าวฟ่าง	ถั่วเขียว	มันสำปะหลัง	อ้อยโรงงาน	
2539	63,728	8,665	930	1,978	7,907	6,314	89,522
2540	64,189	8,729	677	1,804	6,694	5,897	87,990
2541	62,698	9,008	615	1,892	7,200	5,735	87,148
2542	64,444	7,719	549	2,012	7,406	5,710	87,840
2543	66,492	7,802	575	1,845	6,918	5,481	89,113
2544	66,272	1,685	535	1,892	6,224	6,320	82,928
2545	66,440	7,317	460	1,831	6,435	7,121	89,604
2546	66,404	6,943	327	1,520	6,757	7,012	88,963
2547	66,565	7,040	323	1,170	6,524	6,670	88,292
2548	67,677	6,607	328	1,190	6,933	6,033	88,768

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร 2549

ตารางที่ 2.8 แสดงพื้นที่การปลูกพืชน้ำมัน พืชเส้นใย ไม้ผล ไม้ยืนต้นและไม้ดอกไม้ประดับ ตั้งแต่ปี 2539 - 2548

หน่วย:1,000 ไร่

ปี	พืช น้ำมัน	ปลูกพืช เส้นใย	ปลูกพืชผัก	ปลูก ไม้ผล	ปลูก ไม้ยืนต้น*	ปลูกไม้ดอก ไม้ประดับ**	รวม
2539	5,867	812	190	1,881	11,765	14,412	34,927
2540	5,669	648	532	1,997	12,382	14,853	36,081
2541	5,778	376	501	2,045	12,663	14,400	35,763
2542	5,835	278	516	2,186	12,873	14,500	36,188
2543	6,358	274	691	2,950	12,899	14,000	37,172
2544	5,893	492	736	3,012	12,929	14,139	37,201
2545	5,711	223	763	3,106	13,013	15,718	38,534

ปี	พืช น้ำมัน	ปลูกพืช เส้นใย	ปลูกพืชผัก	ปลูก ไม้ผล	ปลูก ไม้ยืนต้น*	ปลูกไม้ดอก ไม้ประดับ**	รวม
2546	5,503	180	703	3,216	13,092	17,049	39,743
2547	5,578	173	714	3,335	13,415	18,505	41,720
2548	5,568	138	733	3,473	14,044	19,562	43,518

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร 2549

* พื้นที่ปลูกยางพารา

**เฉพาะพื้นที่ปลูกกล้วยไม้

2.3.2 พื้นที่การเลี้ยงสัตว์น้ำ

จากสถิติในปี 2539 - 2546 เกี่ยวกับพื้นที่ทางการเกษตรการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำน้ำจืดและน้ำเค็ม พบว่าพื้นที่การจับสัตว์น้ำจืดมีแนวโน้มลดลง โดยในปี 2546 มีพื้นที่จับได้เพียง 0.56 ล้านไร่ ในขณะที่พื้นที่การจับสัตว์น้ำเค็มมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นและในปี 2546 มีพื้นที่จับสัตว์ประมาณ 3.3 ล้านไร่

เป็นที่น่าสังเกตว่าพื้นที่จับสัตว์น้ำเค็มย้ายฐานจากการเลี้ยงในพื้นที่ทะเลมาเลี้ยงในพื้นที่ทำการเกษตรอื่น เช่น พื้นที่นาข้าว ประเภทสัตว์น้ำเค็มที่มีการเลี้ยงมากในลักษณะนี้ คือ กุ้งกุลาดำ เป็นต้น (ตารางที่ 2.9)

ตารางที่ 2.9 แสดงพื้นที่การทำประมง ตั้งแต่ปี 2539 – 2548

หน่วย : 1000 ไร่

ปี	พื้นที่สัตว์น้ำที่จับได้ ปี 2537 - 2546		รวม
	สัตว์น้ำจืด	สัตว์น้ำเค็ม	
2539	437	3,112	3,549
2540	405	2,979	3,384
2541	429	3,077	3,506
2542	460	3,166	3,626
2543	473	3,241	3,714
2544	482	3,166	3,648
2545	493	3,304	3,797
2546	560	3,355	3,915

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร 2549

2.4 ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร

จากผลการศึกษาเรื่องของการเปลี่ยนแปลงของโลก กรณีศึกษาการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินและสิ่งปกคลุมดินในประเทศไทย ได้สรุปถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรไว้ดังนี้ (มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2541)

2.4.1 ปัจจัยทางด้านสังคม

- การเพิ่มขึ้นของประชากร ทำให้ความต้องการที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยมากขึ้น ที่ดินในเขตชั้นเมืองมีราคาแพงกว่าที่ดินเกษตรกรรมในเขตชานเมือง ทำให้ผู้มีรายได้น้อยไม่สามารถซื้อที่ดินในเขตชานเมือง
- การแจกเอกสารสิทธิในการครอบครองที่ดินและการทำกิน เช่น เอกสารสิทธิ สปก. สทก. ซึ่งทำให้ผู้ที่ได้รับสิทธิสามารถเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ตามสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของสังคม

2.4.2 ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ

- นโยบายการส่งเสริมการเกษตรของประเทศตั้งแต่แผนฯ ฉบับที่ 1-5 ที่ส่งเสริมการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรเพื่อการส่งออกเป็นหลัก ทำให้ความต้องการในการใช้ที่ดินมากขึ้นในทุกภาคอย่างขาดการควบคุม
- การพัฒนาเส้นทางคมนาคม เมื่อรัฐมีการขยายถนนทำให้เกิดชุมชนตามแนวถนนทั้ง 2 ด้าน ที่ดินบริเวณใกล้เคียงมีราคาแพงขึ้น ที่ดินเกษตรกรรมซึ่งอยู่บริเวณใกล้ถนนจึงถูกเปลี่ยนไปใช้ในกิจกรรมอื่นมากขึ้น
- เทคโนโลยี จากการที่ประเทศมีการพัฒนาเพิ่มขึ้น มีการติดต่อกับต่างประเทศทำให้มีการแลกเปลี่ยนเทคโนโลยีและความรู้ด้านการปรับปรุงพันธุ์ และการใช้ปัจจัยเพื่อการผลิตเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรสูงขึ้นในพื้นที่ที่น้อยลงได้ ทำให้เกษตรกรนำที่ดินบางส่วนไปใช้ในกิจกรรมอื่น
- การพัฒนาทางเศรษฐกิจ มุ่งเน้นการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม มีความต้องการที่ดินสำหรับเป็นแหล่งตั้งโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ เพิ่มขึ้น การขยายตัวทางด้านธุรกิจ อสังหาริมทรัพย์ ประเภทที่ดินจัดสรรบ้านและคอนโดมิเนียม ทำให้พื้นที่บริเวณดังกล่าวมีราคาเพิ่มสูงขึ้น
- นโยบายส่งเสริมการลงทุนและการท่องเที่ยว ทำให้มีชาวต่างประเทศเข้ามาในประเทศไทยมากขึ้น ทำให้มีการขยายตัวของธุรกิจสนามกอล์ฟ ซึ่งต้องการที่ดินแปลงใหญ่ที่มีความอุดมสมบูรณ์และใกล้เส้นทางคมนาคม ใกล้แหล่งน้ำ ดังนั้นที่ดินที่เหมาะสมสำหรับกิจกรรมที่ขยายตัว คือ พื้นที่เกษตรกรรม
- การเก็งกำไรในที่ดิน จากความต้องการที่ดินมากขึ้น ทำให้เกิดการเก็งกำไรในที่ดินเพื่อรอการพัฒนาให้เป็นที่อยู่อาศัย ที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรม สนามกอล์ฟและกิจกรรมอื่น ๆ
- ราคาพืชผลการเกษตร ทำให้เกษตรกรเปลี่ยนแปลงการทำการเกษตรโดยใช้ราคาเป็นตัวตัดสินใจ เช่น การเปลี่ยนพื้นที่ปลูกข้าวเป็นพื้นที่เลี้ยงกุ้งกุลาดำในเขตภาคกลาง ภาคตะวันออกและภาคใต้ เป็นต้น

2.4.3 ปัจจัยทางด้านสิ่งแวดล้อม

- ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดิน จากผลการสำรวจของกรมพัฒนาที่ดิน (2527) ทั้งประเทศ พบว่าสาเหตุแรกที่ที่ดินส่วนใหญ่มีความอุดมสมบูรณ์ต่ำเพราะประเทศไทย

ตั้งอยู่ในเขตศูนย์สูตร อุณหภูมิสูง ฝนตกชุก ทำให้แร่ธาตุในดินถูกเปลี่ยนสภาพและละลายสูญหายไปกับน้ำ ส่วนสาเหตุสอง คือลักษณะกายภาพของที่ดิน ซึ่งพบมากที่สุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากที่สุด 33 ล้านไร่ และจากผลการศึกษาของ FAO (Food and Agricultural Organization, United Nation) พบว่าพื้นที่ปลูกข้าวขาดความอุดมสมบูรณ์ทั่วประเทศ ประมาณ 23 ล้านไร่ ปัญหาที่พบ คือ ความเค็มของดินในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ดินเสื่อมกลายเป็นดินเปรี้ยว ในภาคกลาง การใช้ที่ดินโดยไม่บำรุงรักษา และการทำการเกษตรในที่ที่มีความลาดชันสูงในภาคใต้

- การใช้ที่ดินไม่มีประสิทธิภาพ สืบเนื่องจากลักษณะภูมิอากาศไม่เอื้ออำนวย การเกษตรส่วนใหญ่ของประเทศอาศัยน้ำฝนตามฤดูกาล ซึ่งไม่สม่ำเสมอทำให้ผลผลิตเสียหาย การใช้ที่ดินจึงไม่มีประสิทธิภาพและเกษตรกรรมที่ที่ดินในที่สุด
- การสร้างเขื่อน พบว่าเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเพื่อการเพาะปลูก การสร้างเขื่อนจำเป็นต้องเวนคืนที่ดินซึ่งใช้ประกอบอาชีพทางการเกษตรของประชาชนในพื้นที่
- ปัจจัยอื่น ๆ ได้แก่ ภาวะหนี้สินของเกษตรกร ทำให้เกษตรกรขายที่ดินและการไม่มีทางเข้าแปลงที่ดิน เป็นต้น

2.5 ปัญหาการใช้ที่ดินทางเกษตรกรรม

ทรัพยากรดินและการใช้ที่ดินเป็นทรัพยากรพื้นฐานการพัฒนาการเกษตรที่สำคัญในขณะเดียวกันความต้องการที่ดินเพื่อใช้ในกิจกรรมเศรษฐกิจสาขาอื่นก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เช่น การพัฒนาเมือง เขตอุตสาหกรรม เป็นต้น ดังนั้นปัญหาที่เกิดขึ้นในการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแยกออกเป็นแต่ละด้าน ดังนี้

2.5.1 ปัญหาด้านกายภาพของดิน ความอุดมสมบูรณ์ของดินโดยธรรมชาติต่ำ เนื่องจากวัตถุดิบกำเนิดดินมีแร่ธาตุอาหารพืชเป็นองค์ประกอบต่ำ ประกอบกับประเทศไทยอยู่ในเขตที่มีฝนตกชุก แร่ธาตุต่าง ๆ เปลี่ยนสภาพถูกชะล้างไปกับน้ำได้รวดเร็ว อีกทั้งพื้นที่ทำการเกษตรกรรมถูกใช้มาเป็นเวลานานโดยไม่มีการบำรุงดูแลรักษา

2.5.2 ปัญหาการจัดการที่ดิน

1) **การใช้ที่ดินไม่เหมาะสม** จากการวิเคราะห์การใช้ที่ดินไม่เหมาะสมตามคุณสมบัติของดินหรือตามศักยภาพของดิน โดยการซ้อนทับของแผนที่ดินกับแผนที่การใช้ที่ดิน ในสองช่วงเวลา คือ ปี 2523 พบว่ามีการใช้ที่ดินไม่เหมาะสมรวม 30 ล้านไร่ พบมากที่สุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 12 ล้านไร่ ต่อมาในปี 2535 พบว่ามีการใช้ที่ดินไม่เหมาะสมถึง 35.6 ล้านไร่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีการใช้ที่ไม่เหมาะสมเพิ่มเป็น 21.2 ล้านไร่

2) **การใช้ที่ดินโดยปราศจากการบำรุงรักษา** พื้นที่เกษตรกรรมถูกใช้มาเป็นเวลานาน ทำให้ธาตุอาหารพืชซึ่งแต่เดิมมีน้อยอยู่แล้วบางตัวหมดไป

3) การใช้ที่ดินไม่เกิดประโยชน์สูงสุดต่อหน่วยพื้นที่ การเกษตรส่วนใหญ่ของประเทศไทยยังคงอาศัยน้ำฝน มีพื้นที่ถือครองเพื่อการเกษตรที่มีระบบน้ำชลประทานเพียง 20 เปอร์เซ็นต์ ทำให้การใช้ประโยชน์ที่ดินนอกเขตชลประทานยังไม่เกิดประโยชน์สูงสุด ที่ดินจะถูกใช้ในฤดูฝนเท่านั้น ส่วนฤดูแล้งจะถูกทอดทิ้ง

2.5.3. ปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคม

1) การเพิ่มของประชากร ทำให้เกิดการบุกรุกทำลายป่าขยายพื้นที่เพาะปลูก แม้ว่าพื้นที่นั้น ๆ จะไม่เหมาะสมสำหรับการเกษตรก็ตาม

จากข้อมูลในตารางที่ 2.10 ได้แสดงจำนวนประชากรของประเทศ ซึ่งในปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 66.5 ล้านคน (ข้อมูล ณ วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2550) พบว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีจำนวนประชากรอาศัยมากที่สุดกว่าทุกภาค ประมาณ 21.3 ล้านคน เมื่อเปรียบเทียบความหนาแน่นของประชากร ระหว่าง 4 ภาคและในกรุงเทพมหานครแล้ว พบว่า กรุงเทพมหานคร มีความหนาแน่นของประชากรสูงที่สุด คือ 3,616 คน / ตร.กม. รองลงมาคือ ภาคกลาง มีความหนาแน่นของประชากร 253 คน / ตร.กม (ตารางที่ 2.10)

ตารางที่ 2.10 แสดงจำนวนประชากร พื้นที่ และความหนาแน่นของประชากรเป็นรายภาค ปี 2549

ภาค	จำนวนประชากร (คน)	จำนวนเนื้อที่ (ตร.กม.*)	ความหนาแน่นของ ประชากร (คน / ตร.กม.)
กรุงเทพมหานคร	5,672,721	1,568.7	3,616
ภาคเหนือ	15,887,462	169,643.5	94
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	21,323,448	168,855.3	126
ภาคกลาง	4,750,051	18,741.75	253
ภาคตะวันออก	5,437,907	37,506.6	145
ภาคตะวันตก	4,905,510	46,087.7	106
ภาคใต้	8,549,676	70,713.92	121
รวม	66,526,775	513,117.47	

ที่มา : www.wikimedia.com (Available online on February 2, 2007)

* ตร.กม. ย่อมาจาก ตารางกิโลเมตร

2) การถือครองที่ดินและกรรมสิทธิ์ในที่ดิน การถือครองที่ดินของเกษตรกรมีน้อยเกินไป จนไม่สามารถเลือกใช้นเฉพาะบริเวณที่มีศักยภาพทางการเกษตรได้เท่านั้น นอกจากนั้นเกษตรกรบางรายยังไม่มีสิทธิ์ในที่ดินที่ทำการเกษตรอยู่ เนื่องจากพื้นที่ที่ใช้ทำการเกษตรได้มาโดยผิดกฎหมาย เช่น การบุกรุกป่าสงวน การใช้ที่สาธารณะประโยชน์ ฯลฯ ทำให้ไม่เกิดความสนใจที่จะดูแลรักษา หรือทำนุบำรุงที่ดินนั้น ๆ ให้คงสภาพที่ดีตลอดไป

3) กฎหมายหรือมาตรการในการควบคุมและป้องกันไม่ได้ผล ปัญหาที่พบเห็น และยังไม่สามารถแก้ไขได้ในปัจจุบัน ได้แก่ การบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าไม้ ป่าสงวน และต้นน้ำลำธาร จำเป็นต้องมีมาตรการที่เข้มงวดและจริงจังในการแก้ปัญหาดังกล่าว

2.5.4 ปัญหาด้านการบริหารงานของรัฐ

1) นโยบายของรัฐ นโยบายการบริหารงานมักเปลี่ยนไปเมื่อเปลี่ยนคณะรัฐบาล ทำให้การบริหารงานหยุดชะงัก ขาดขั้นตอน หรือต้องเปลี่ยนนโยบาย รัฐจำเป็นต้องกำหนดนโยบายในการวางแผนการใช้ที่ดินให้เหมาะสม เกิดประโยชน์สูงสุดและต่อเนื่อง

2) การปฏิบัติงานซ้ำซ้อน งานหลายอย่างที่มีองค์กรของรัฐหลายองค์กรร่วมปฏิบัติงาน ทำให้เกิดความยุ่งยากในการดำเนินงาน จากรายงานการศึกษาแนวทางการปรับปรุงองค์กรบริหารจัดการที่ดิน พบว่า โครงสร้างการบริหารงานที่ดินมีหลายหน่วยงานที่มีหน้าที่และภารกิจเกี่ยวข้อง โดยสามารถแยกเป็น (สกว, 2547)

- เฉพาะหน่วยงานใช้ที่ดิน (ควบคุมและใช้) มีจำนวน 33 หน่วยงานใน 7 กระทรวง
- เฉพาะหน่วยงานเกี่ยวกับการวางแผนและข้อมูลที่ดิน มีจำนวน 21 หน่วยงานใน 8 กระทรวง
- เฉพาะหน่วยงานสนับสนุนและต่อเนื่อง มีจำนวน 62 หน่วยงานใน 9 กระทรวง

3) ความขัดแย้งในกฎหมาย พระราชบัญญัติ หรือ มติคณะรัฐมนตรี ที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความยุ่งยากสับสน ควรมีการแก้ไขกฎหมาย หรือกำหนดขอบเขตเสียใหม่ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงในปัจจุบัน ซึ่งความขัดแย้งในเรื่องนี้อธิบายไว้ในบทที่ 5

4) งบประมาณการจัดกระจาย การกระจายงบประมาณไปตามหน่วยงานต่าง ๆ หรือเพื่อเหตุผลบางประการ ทำให้ผลงานที่ได้รับไม่เป็นชิ้นเป็นอัน ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างเหมาะสม หากรัฐมีนโยบายในการใช้งบประมาณให้ได้ผลที่ดีขึ้นกว่านี้ คาดว่าผลที่ได้รับจะมีประโยชน์มากขึ้น

2.5.5 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

พื้นที่การเกษตรมีศักยภาพในการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละกิจการแตกต่างกัน แม้ว่าจะใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเดียวกันในดินแต่ละชนิด ยังมีข้อจำกัดแตกต่างกันย่อยออกไปอีก ปัจจุบันพบว่า เกษตรกรหลายท้องที่ใช้ประโยชน์ที่ดินไม่เหมาะสมกับศักยภาพในการใช้ประโยชน์ของที่ดินนั้น ๆ ทำให้ได้ผลผลิตไม่คุ้มกับการลงทุนพื้นที่เดิม ปัญหาดังกล่าวเกิดจากสาเหตุหลายประการ คือ

- (1) ความกดดันเรื่องพื้นที่ทำกิน เกษตรกรไม่สามารถเลือกใช้เฉพาะแต่บริเวณที่มีศักยภาพทางการเกษตร
- (2) ขาดความรู้ความเข้าใจในการเลือกพื้นที่เพาะปลูกให้เหมาะสมกับชนิดของพืชที่ปลูก
- (3) ไม่มีการกำหนดเขตของการวางแผนการใช้ที่ดินของรัฐ พร้อมทั้งมีกฎหมายหรือมาตรการควบคุมและป้องกันที่ได้ผล

จากข้อมูลสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2548) ได้แสดงเนื้อที่ถือครองทำการเกษตร ซึ่งแยกตามการใช้ประโยชน์ ในปี 2536, 2541 และ 2546 พบว่า พื้นที่ถือครองที่ปลูกข้าวและยางพาราปี 2546 ลดลงอย่างเห็นได้ชัด โดย พื้นที่ปลูกข้าวลดลงถึงร้อยละ 3.8 หรือ ประมาณ 4.8 ล้านไร่ (ตารางที่ 2.11)

ตารางที่ 2.11 เนื้อที่ถือครองทำการเกษตรจำแนกตามการใช้ประโยชน์ที่ดิน พ.ศ. 2536 2541 และ 2546

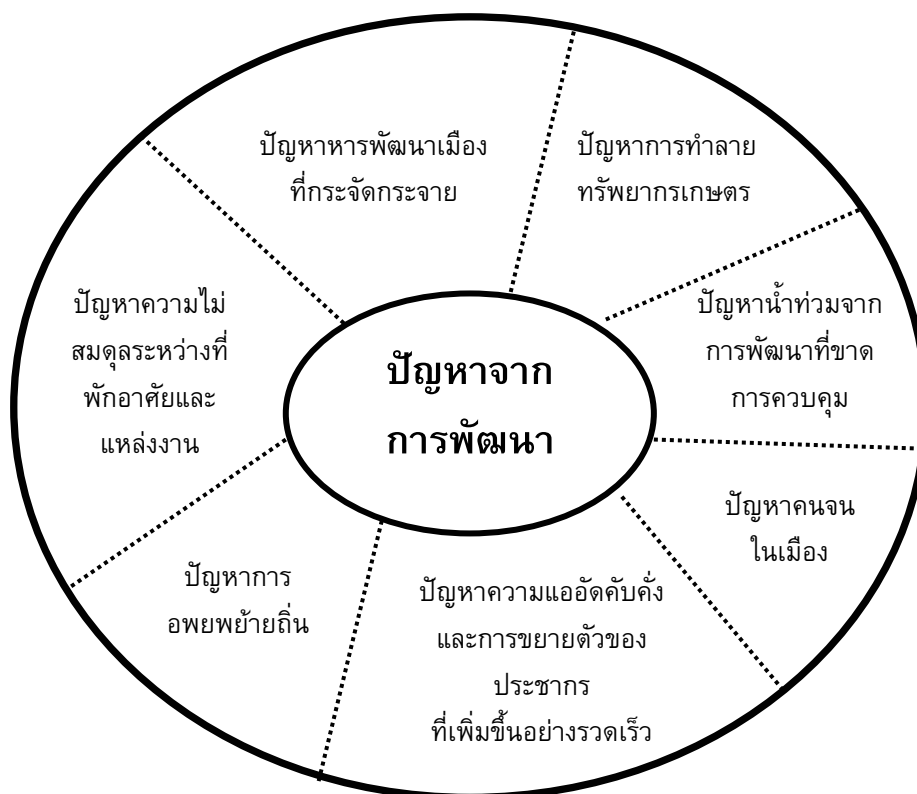
ประเภทการใช้ที่ดิน	จำนวนเนื้อที่ถือครองทำการเกษตร (ไร่)			เนื้อที่ถือครองทำการเกษตร (ร้อยละ)			ผลต่างของการเปลี่ยนแปลง	
	2536	2541	2546	2536	2541	2546	2541	2546
ปลูกข้าว	65,786,834	62,680,598	58,915,436	55.4	56.1	52.3	0.7	-3.8
ปลูกยางพารา	9,460,678	10,454,417	9,644,428	8	9.4	8.6	1.4	-0.8
ปลูกพืชยืนต้น ไม้ผลและสวนป่า	11,433,938	11,791,899	13,207,602	9.6	10.6	11.7	1	1.1
ปลูกพืชไร่	25,319,012	20,964,906	21,549,413	21.3	18.8	19.1	-2.5	0.3
ปลูกพืชผัก สมุนไพร และ ไม้ดอกไม้ประดับ	1,121,161	1,605,241	1,378,730	1	1.4	1.2	0.4	-0.2
ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์	1,469,709	467,252	1,199,416	1.2	0.4	1.1	-0.8	0.7
เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในพื้นที่น้ำจืด	-	-	1,225,595	-	-	1.1	-	1.1
อื่นๆ	4,171,612	3,710,156	5,564,854	3.5	3.3	4.9	-0.2	1.6
รวมทั้งสิ้น	118,762,944	111,674,469	112,685,474					

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2548

2.5.6 ปัญหาต่อการพัฒนาประเทศ

จากการศึกษาผลจากนโยบายการพัฒนาโดยเฉพาะในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งเป็นภาคที่มีการพัฒนาจากภาครัฐมากที่สุดทั้งภาคการเกษตร นอกการเกษตรและบริการและรวมถึงสถานการณ์ภายนอกภาค การพัฒนาส่งผลต่อสถานการณ์ภายในกรุงเทพฯ และปริมณฑล ทำให้ทราบถึงกระบวนการการเป็นเมืองตั้งแต่ในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นการพัฒนาที่ขาดการวางแผนและการปฏิบัติที่ดีจึงส่งผลให้เกิดปัญหาต่อพื้นที่ ปัญหาเหล่านี้จะส่งผลต่อการพัฒนาในอดีตและในอนาคตต่อไป ความสัมพันธ์ของการพัฒนาและปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ดังแสดงใน รูปที่ 2.1

ผลอีกด้านหนึ่งจากการส่งเสริมการพัฒนาของประเทศโดยเฉพาะในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งเป็นภาคที่มีการพัฒนาจากภาครัฐมากที่สุดทั้งภาคการเกษตรและอุตสาหกรรมมากกว่าภูมิภาคอื่น ๆ จะเห็นว่าสภาพปัญหาในภูมิภาคนี้กำลังเผชิญ คือ ปัญหาการพัฒนาเมืองที่กระจุกกระจาย ปัญหาการทำลายทรัพยากรเกษตร ปัญหาน้ำท่วมจากการพัฒนาที่ขาดการควบคุม ปัญหาคนจนในเมือง ปัญหาการอพยพย้ายถิ่น ปัญหาความแออัดคับคั่งและการขยายตัวของประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และปัญหาความไม่สมดุลระหว่างที่พักอาศัยและแหล่งงาน (รูปที่ 2.1)



ที่มา: ประยุกต์จาก กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2549

รูปที่ 2.1 ปัญหาจากการพัฒนาในเขตภาคกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

นอกจากนี้ยังพบว่าปัญหาจากนโยบายของชาติที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมอุตสาหกรรมยังส่งผลให้พื้นที่เขตนิคมอุตสาหกรรมขยายออกไปตั้งทุกภูมิภาค จากข้อมูลกรมโรงงานอุตสาหกรรม ปี 2548 พื้นที่เขตนิคมอุตสาหกรรมทั่วประเทศรวม 57,689 ไร่ พบว่า พื้นที่อุตสาหกรรมพบมากที่สุดในภาคกลาง ซึ่งแบ่งออกเป็น เขตภาคตะวันออก (ภาคกลางตอนล่าง) มีพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมากที่สุด เนื้อที่ 29,703 ไร่ จำนวนโรงงาน 583 แห่ง รองลงมาคือในเขตกรุงเทพและปริมณฑล เนื้อที่ 12,306 ไร่ จำนวนโรงงาน 1,333 แห่ง และภาคกลางตอนบน เนื้อที่ 11,484 ไร่ จำนวนโรงงาน 294 แห่ง ส่วนภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้มีการตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมแต่ไม่มากเท่ากับพื้นที่ภาคกลาง (รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 2.12)

ตารางที่ 2.12 แสดงปริมาณโรงงานอุตสาหกรรม แบ่งเป็นรายภาค ปี 2548

เขตนิคมอุตสาหกรรม	จำนวนโครงการ (แห่ง)	พื้นที่ตั้งโรงงาน (ไร่)
กรุงเทพและปริมณฑล	1,333	12,306
ภาคตะวันออก*	583	29,703
ภาคกลาง **	294	11,484

เขตนิคมอุตสาหกรรม	จำนวนโครงการ (แห่ง)	พื้นที่ตั้งโรงงาน (ไร่)
ภาคเหนือ	89	1,788
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	15	26
ภาคใต้	9	2,382
รวม	2,323	57,689

ที่มา : กรมโรงงานอุตสาหกรรม 2548

* ในพื้นที่จังหวัด ฉะเชิงเทรา ระยอง ชลบุรี

** เฉพาะ พื้นที่ราชบุรี พระนครศรีอยุธยา สระบุรี พิจิตร

บทที่ 3

ความหมาย แนวคิดและประเภทของพื้นที่ เพื่อการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

ปัจจุบันพบว่าพื้นที่สำรองเพื่อการเกษตรหมดสิ้นลง เนื่องจากการขยายพื้นที่เพาะปลูกมากกว่าการมุ่งการเพิ่มผลผลิตต่อหน่วย ตลอดจนพื้นที่เหมาะสมต่อการเกษตรได้ถูกใช้ไปเพื่อกิจกรรมอื่น ๆ เป็นจำนวนมาก การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงมากขึ้น ในขณะที่ที่ดินทางการเกษตรหมดไปและที่ดินที่ใช้ทำการเกษตรในปัจจุบันมีสภาพเสื่อมโทรมลง จึงเห็นได้ว่าปัญหาที่ดินเพื่อเกษตรที่ได้กล่าวไปแล้วและที่จะเกิดขึ้นในอนาคต คือ การสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรม การเสื่อมโทรมของดินและการขาดแคลนเพื่อเกษตรกรรม (จากรายงานการศึกษากรณีให้มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะกรรมการการปกครองสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2542)

3.1 ความหมายของการการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

“ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”

พื้นที่ที่มีศักยภาพในการผลิตทางการเกษตร ได้แก่ การปลูกพืช การเลี้ยงสัตว์ การเลี้ยงสัตว์น้ำ หรือกิจกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในการเกษตร มีการลงทุนปัจจัยพื้นฐานเพื่อการผลิตการเกษตรรวมถึงพื้นที่ที่มีศักยภาพในการผลิตแต่ได้มีการลงทุนเพื่อการผลิตทางการเกษตรแล้ว (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2542)

“การใช้ที่ดิน”

การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินว่าเป็นไปในรูปใด เช่น การทำเกษตรกรรม เหมืองแร่ การก่อสร้างอาคารที่อยู่อาศัย เป็นต้น (กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2549)

“พื้นที่คุ้มครอง”

ตามมาตรา 2 ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ หมายถึง “พื้นที่ซึ่งได้รับการกำหนดขอบเขตทางภูมิศาสตร์ ซึ่งถูกระบุให้หรือวางระเบียบให้และจัดการให้บรรลุวัตถุประสงค์พิเศษเฉพาะการอนุรักษ์

สหภาพสากลว่าด้วยการอนุรักษ์ ให้นิยาม พื้นที่คุ้มครอง หมายถึง “พื้นที่บนแผ่นดินและ/หรือในทะเลที่มีความสำคัญเป็นพิเศษต่อการคุ้มครองและธำรงรักษาความหลากหลายทางชีวภาพ และทรัพยากรทางธรรมชาติและวัฒนธรรม ซึ่งได้รับการจัดการโดยวิธีการทางกฎหมาย หรือวิธีการอื่นๆ ที่มีประสิทธิภาพ” ซึ่งคำจำกัดความนี้ได้รับการรับรองในการประชุม World Park Congress สมัยที่ 4 เมื่อปี ค.ศ. 1992 (<http://chrn-thai.onep.go.th/protected/definition.htm>, 2550)

สถาบันทรัพยากรแห่งโลก (World Resources Institute-WRI) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับพื้นที่คุ้มครอง (ระบุอยู่ในกลยุทธ์ความหลากหลายทางชีวภาพโลกซึ่งตีพิมพ์เมื่อปี ค. ศ. 1992) หมายถึง "พื้นที่ทางบกหรือทางทะเลที่ได้รับการจัดตั้งตามกฎหมายภายใต้ความเป็นเจ้าของของสาธารณชนหรือเอกชน ซึ่งถูกวางระเบียบให้และจัดการให้บรรลุวัตถุประสงค์พิเศษเฉพาะการอนุรักษ์" (<http://chm-thai.onep.go.th/protected/definition.htm>, 2550)

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม หมายถึง การคุ้มครองพื้นที่ที่มีความเหมาะสมทั้งทางด้านกายภาพและศักยภาพสำหรับการทำการเกษตรแต่ละชนิดมิให้ถูกนำไปใช้กับกิจกรรมอื่นที่ไม่มีความเหมาะสมหรือกิจกรรมอื่นที่มีผลกระทบต่อพื้นที่เกษตรกรรม นอกจากนี้ยังครอบคลุมถึงการให้การคุ้มครองต่อเกษตรกรผู้ทำการเกษตรในพื้นที่ที่คุ้มครองตามความหมายนี้ด้วย

3.2 แนวคิดการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

แนวคิดการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือ การรักษาพื้นที่ทำการเกษตรที่เหมาะสมไว้ไม่ให้มีการนำไปใช้เพื่อกิจกรรมอื่น ทั้งนี้เพื่อการผลิตทางการเกษตรเพียงพอต่อจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นและลดการบุกรุกทำลายป่าไม้ นอกจากนี้ยังเป็นการป้องกันไม่ให้มีการใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์เดิมในการใช้พื้นที่เกษตรกรรมที่รัฐได้มีการลงทุนในการพัฒนาปัจจัยพื้นฐานการผลิตทางการเกษตรไว้แล้ว แนวคิดการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม อาจดำเนินการได้โดยใช้วิธีเชิงบังคับ การจูงใจ การให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดผังเมืองหรือข้อกำหนดการใช้ พรบ. ให้เหมาะสมต่อสถานการณ์ ซึ่งไม่สามารถจะพัฒนาไปทำกิจกรรมอื่นได้และการช่วยเหลือเกษตรกรให้มีรายได้เพียงพอต่อการดำเนินชีวิต สร้างความภูมิใจในอาชีพเกษตรกรรม เช่น ลดภาษีเกี่ยวข้องกับปัจจัยการผลิต สนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานให้แก่พื้นที่เกษตรกรรม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2549)

Bentley นักปฐพีชาวแคนาดาได้ให้แนวคิดในการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่สำคัญที่เป็นแนวทางให้กับหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยได้เกิดความตระหนักในการที่จะหาแนวทางและมาตรการในการที่จะชะลอและควบคุมพื้นที่เกษตรกรรมที่ได้รับการคุ้มครองมากที่สุด สาระสำคัญสรุปได้ดังนี้ (คณะกรรมการการปกครอง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2542)

- 1) การเปลี่ยนแปลงพื้นที่การเกษตรที่เหมาะสมไปใช้เพื่อกิจกรรมอื่น ๆ จะก่อให้เกิดผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่สูงในปัจจุบัน แต่อาจจะมีผลเสียเกิดขึ้นในอนาคต
- 2) ความเสื่อมโทรมที่เกิดขึ้นในพื้นที่เกษตรกรรมนี้พบว่าย่อยครั้งเกิดจากความต้องการผลตอบแทนในทันทีทันใด เราได้ลงทุนน้อยมากในด้านบุคลากรและวิชาการที่จำเป็นต่อการเรียนรู้ว่าจะจัดการดินอย่างไรเพื่อให้ทำการเกษตรได้ยาวนาน

3) หากการใช้ที่ดินถูกบังคับให้เป็นไปตามกลไกการตลาดตามที่นักเศรษฐศาสตร์ยืนยันแล้ว การเกษตรไม่สามารถแข่งขันกับการใช้ที่ดินประเภทอื่นๆ ได้ ถึงแม้ว่าที่ดินนั้นจะเหมาะสมต่อการเกษตรก็ตาม

4) เหตุผลสำคัญต่อการโต้แย้งและไม่เห็นด้วยกับกฎหมายควบคุมการใช้ที่ดินก็คือ ผลตอบแทนสูงสุดต่อสังคมทางด้านเศรษฐกิจจากการใช้ที่ดินที่ยึดราคาตามกลไกตลาด การโต้แย้งดังกล่าวจะมีผลจริงตามที่กล่าวระยะสั้น แต่จะมีผลเสียต่อคนรุ่นต่อไปในอนาคต

5) ค่าใช้จ่ายในการผลิตอาหารในดินที่ไม่ค่อยเหมาะสมต่อการเกษตรสูงกว่าในดินที่เหมาะสมต่อการเกษตรในท้องที่เดียวกัน

6) นักเศรษฐศาสตร์หลายคนย้ำว่า ที่ดินคือทรัพยากรที่มีผลทางเศรษฐกิจหากที่ทำการเกษตรในปัจจุบันไม่เพียงพอต่อการผลิตอาหารและพืชเส้นใย กลไกการตลาดจะให้เกิดการนำที่ดินที่ใช้ประโยชน์อื่นๆ มาทำการเกษตรเพิ่มขึ้น

7) การที่นักเศรษฐศาสตร์โต้แย้งและย้ำให้กลไกการตลาดตัดสินใจว่าที่ดินแปลงใดจะใช้เพื่อกิจกรรมใด มีจุดอ่อน 2 ประการ คือ ประการแรก มีการสมมติว่าเทคโนโลยีใหม่ๆ จะทำให้มีระบบการผลิตที่ยั่งยืนในที่ดินซึ่งปัจจุบันยังไม่ได้ทำการเกษตร และต้นทุนการผลิตจะไม่สูงเกินไปจนผู้บริโภคมีปัญหา และประการที่สอง แม้ว่าที่ดินที่เหมาะสมต่อการเกษตรจะหมดไป แต่ก็มีความรู้หรือเทคโนโลยีการผลิตซึ่งในอนาคตอาจจะนำไปผลิตในทะเลทรายซาฮารา เทือกเขารอกกี หรือทวีปแอนตาร์กติกา เราต้องการเห็นบุตรหลานของเราทำอย่างนั้นหรือ

8) นักเศรษฐศาสตร์อาจจะมีการโต้แย้งว่าเทคโนโลยีที่เปลี่ยนไปจะสามารถเพิ่มผลผลิตในพื้นที่ปัจจุบันจนไม่สามารถคาดคะเนได้ ทางเลือกที่จะใช้พื้นที่อื่นๆ จึงไม่จำเป็น

9) ยังมีข้อเท็จจริง 2 ประการที่จะเป็นปัญหาสำคัญในอนาคต คือ ประการแรก การชะล้างพังทลายของดิน หากควบคุมไม่ได้จะทำลายพื้นที่การเกษตรในปัจจุบันจนกระทั่งไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ดังที่เกิดขึ้นในหลายๆ พื้นที่ ประการที่สอง มีขีดจำกัดด้านผลผลิตชีวภาพของที่ดินแต่ละหน่วย

จากแนวคิดที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนี้ทำให้ Bentley เสนอให้มีการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

3.3 ประเภทของพื้นที่คุ้มครองเพื่อเกษตรกรรม

การจำแนกชั้นสมรรถนะที่ดิน (Land capability classification) หมายถึง การจำแนกที่ดินออกเป็นชั้นต่างๆ ตามความเหมาะสมและข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์ โดยอาศัยลักษณะของดินและสภาพสิ่งแวดล้อมในการเกิดดินเป็นหลักในการจำแนก ข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์ที่นำมาใช้เป็นหลัก ได้แก่ ความลาดเทของพื้นที่ การชะล้างพังทลาย สภาพน้ำท่วม ความแห้งแล้งของดิน คุณสมบัติของดินที่มีปัญหาในการใช้ประโยชน์ ความลึกของดิน ฯลฯ ดินที่จำแนกออกแต่ละชั้นจะมีความเหมาะสมและข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์ลดหลั่นกันลงไป คือ ที่ดินชั้นที่หนึ่ง เป็นดินที่เหมาะสมมากที่สุด ไม่มี

ข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์หรือมีเพียงเล็กน้อย ส่วนดินชั้นที่ห้าหรือชั้นสุดท้ายเป็นดินที่ไม่เหมาะสมแก่การเพาะปลูก หรือมีข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์มาก

พื้นที่ที่เหมาะสมในการเกษตรกรรม คือ พื้นที่สำหรับทำนา พืชไร่ และไม้ผล จะถูกแบ่งชั้นคุณภาพตามสมรรถนะในการใช้ปลูกพืชแต่ละกลุ่มออกเป็น 5 ชั้น (พัฒนาที่ดิน, 2547) คือ

1) พื้นที่เกษตรกรรมชั้น 1 โดยกำหนดเป็นพื้นที่เพื่อการเกษตร ร้อยละ 90 ของพื้นที่เกษตรกรรมชั้นที่ 1 โดยห้ามมิให้ใช้พื้นที่ในการทำกิจกรรมอื่นนอกเหนือจากเกษตรกรรม กำหนดให้เป็นเขตส่งเสริมการลงทุนผลิตสินค้าเกษตร หรือสินค้าแปรรูป การเกษตรเพื่อการส่งออก / ให้เป็นนิคมเกษตรกรรมเพื่อการส่งออก รัฐสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐาน สวัสดิการ สร้างความภูมิใจในอาชีพเกษตรกรรม กำหนดผังการใช้พื้นที่ระดับตำบล กำกับดูแลโดยระดับตำบลหรือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

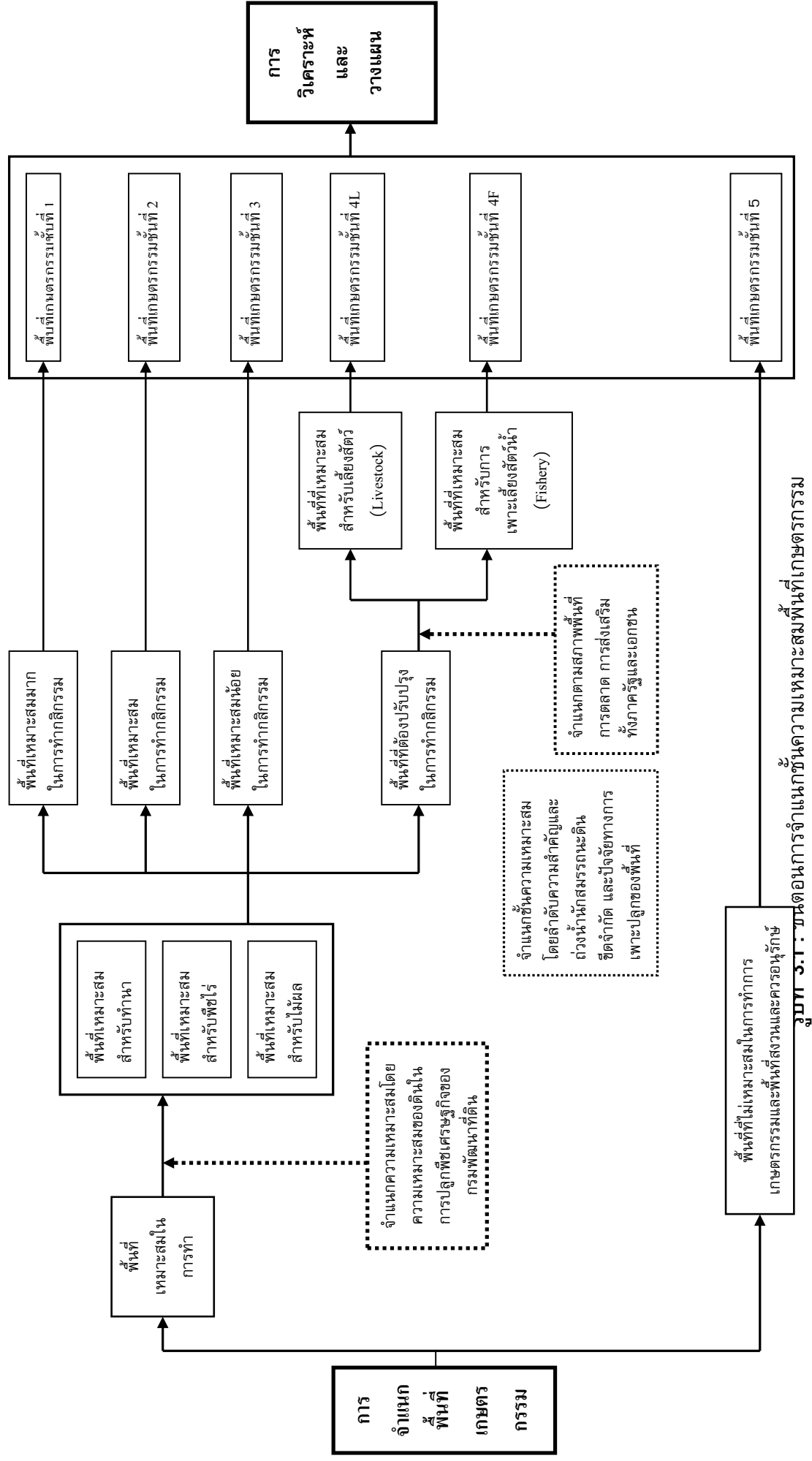
2) พื้นที่เกษตรกรรมชั้น 2 กำหนดให้เป็นพื้นที่เกษตรกรรม ร้อยละ 75 เป็นเขตลำดับความสำคัญในการปรับโครงสร้างการผลิตได้ผลเพื่อการส่งออกหรือบริโภคในบ้าน จัดตั้งนิคมเกษตรกรรมทั่วไป

3) พื้นที่เกษตรกรรมชั้น 3 ร้อยละ 50 เป็นเขตลำดับความสำคัญในการส่งเสริมและพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กประจำไร่นา เพื่อให้เกษตรกรสามารถยังชีพได้โดยการปลูกพืชแบบไร่นาสวนผสม

4) พื้นที่เกษตรกรรมชั้น 4 เป็นพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตร สำหรับการเพาะปลูกพืช เนื่องจากมาข้อจำกัด หากใช้เพาะปลูกอาจมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมได้ หรืออาจเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

5) พื้นที่เกษตรกรรมชั้น 5 เป็นพื้นที่ที่กั้นออกจากการทำการเกษตรกรรม เป็นพื้นที่อนุรักษ์เพื่อความสมบูรณ์ทางนิเวศและสิ่งแวดล้อม

จากขั้นตอนการจำแนกชั้นความเหมาะสมพื้นที่เกษตรกรรมตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นสามารถแสดงถึงความสัมพันธ์ในการจำแนกพื้นที่ทางการเกษตร ดังรูปที่ 3.1



นอกจากนั้นคณะกรรมการจัดทำแผนที่ปฏิบัติการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้สรุปลักษณะพื้นที่ที่ควรเป็นพื้นที่เกษตรกรรม จากการประชุมครั้งที่ 1/2546 เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2546 ซึ่งสรุปได้ดังนี้ (ส.ป.ก., 2546)

1) พื้นที่ในเขตชลประทาน แบ่งออกเป็น 4 ระดับ คือ

- ระดับที่ 1 เป็นพื้นที่ชลประทานสมบูรณ์แบบมีการจัดรูปที่ดินแล้ว มีการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมอยู่แล้วตามมาตรา 45 แห่ง พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 มีเนื้อที่รวมประมาณ 1,717,166 ไร่
- ระดับที่ 2 เป็นพื้นที่ชลประทานที่ยังไม่มีการจัดรูปที่ดินแต่มีระบบคันน้ำ คูน้ำแล้ว
- ระดับที่ 3 เป็นพื้นที่ชลประทานที่ยังไม่มีคันน้ำ คูน้ำ ไม่มีการจัดรูปที่ดิน มีแต่คลองส่งน้ำสายใหญ่และคลองซอย
- ระดับที่ 4 เป็นพื้นที่ชลประทานที่ยังไม่มีระบบคลองส่งน้ำเนื่องจากภูมิประเทศไม่เอื้ออำนวย

2) พื้นที่เกษตรกรรมที่อาศัยน้ำฝนที่ดินดีเหมาะสมต่อการเกษตร ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

- ที่ดินเอกชน ที่มีการถือครองตามกฎหมาย ซึ่งที่ดินแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ
 - ที่ดินทั่วไป ที่เหมาะสมต่อการเกษตรกรรม โดยยึดผลสำรวจดินของกรมพัฒนาที่ดิน และการจำแนกชั้นคุณภาพการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก ซึ่งควรที่พื้นที่ต่อกันเป็นแปลงใหญ่และกำหนดขอบเขตได้ชัดเจน
 - พื้นที่เฉพาะ ที่เหมาะสมเป็นพิเศษต่อการปลูกพืชหรือการทำการเกษตรบางชนิด
- ที่ดินของรัฐ ซึ่งเป็นพื้นที่เกษตรกรรมในที่ดินของรัฐในโครงการจัดที่ดินที่ส่วนราชการดำเนินการ ได้แก่ กรมประชาสัมพันธ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

3.4 แนวทางการการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืน

3.4.1 การพัฒนาแบบยั่งยืน (Sustainable Development)

จากการประชุม World Commission on Environment and Development (WCED, หรือที่เรียกกันว่า Brundtland Commission 1987) ได้ให้คำนิยาม การพัฒนาแบบยั่งยืน คือ การพัฒนาที่สนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบันโดยไม่ทำลายความสามารถของคนรุ่นอนาคตในการสนองความต้องการของพวกเขาเองจากคำนิยามมีหลักการ 2 ข้อ ปรากฏเด่นชัด คือ ความยุติธรรมของคน 2 รุ่น (intergenerational equity) และความยุติธรรมระหว่างกลุ่มคนภายในรุ่นเดียวกัน (Intragenerational

equity) ในคำนิยามมีความหมายทางด้านนิเวศวิทยาแฝงด้วย ถ้ามีการพัฒนาที่ทำลายสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน สิ่งแวดล้อมในอนาคตก็จะอยู่ในสภาพที่ทรุดโทรมด้วยซึ่งจะกระเทือนการดำรงชีวิตของคนรุ่นหลังๆเหล่านั้น

ปัจจุบันแนวทางของการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นสิ่งที่ได้รับการยอมรับและกล่าวถึงกันอย่างกว้างขวางในสังคมโลกซึ่งรวมถึงสังคมไทยด้วย การพัฒนาที่ยั่งยืนมีลักษณะเป็นการพัฒนาที่เป็นบูรณาการ (Integrated) คือทำให้เกิดองค์รวม (Holistic) หมายความว่า องค์ประกอบทั้งหลายที่เกี่ยวข้องจะต้องมาประสานกันครบองค์และมีลักษณะอีกอย่างหนึ่งคือมีดุลยภาพ (Balance)

หัวใจสำคัญของหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ต้องคำนึงถึงหลักใหญ่ ๆ อยู่ 3 ประการ คือ หลักสิ่งแวดล้อม หลักสังคมและหลักเศรษฐกิจ ดังนั้น กรอบแนวทางตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนที่อ้างในรายงานโครงการศึกษาความเป็นไปได้และแนวทางการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการที่มีผลบังคับใช้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547) คือ

- สอดคล้องกับศักยภาพและลักษณะเฉพาะของแต่ละพื้นที่โดยพัฒนาพื้นที่ที่จัดไว้เพื่อใช้ประโยชน์อย่างเต็มศักยภาพของพื้นที่และสงวนรักษาพื้นที่คุณภาพชีวิตและจิตใจสำหรับการดำรงชีวิตและการทำงานไปพร้อมกัน
- รักษาดุลยภาพด้านประชากรระหว่างเขตเมืองกับเขตชนบท
- ข้างไว้และพัฒนาการผลิตภาคการเกษตรและนอกภาคการเกษตร โดยใช้หลักความสมดุลของสิ่งแวดล้อมและหลักสังคม
- จัดแบ่งกิจกรรมอย่างสมดุลในชนบท เขตเมืองและเขตอนุรักษ์ทรัพยากร โดยคำนึงถึงความจำเป็นในการพัฒนาการค้าและอุตสาหกรรม การผลิตอาหาร การทำเหมืองแร่ การพัฒนาที่อยู่อาศัยและสำนักงานต้องให้สอดคล้องกับหลักสิ่งแวดล้อมเช่นกัน
- คำนึงถึงความต้องการด้านตลาดแรงงาน

การวางแผนแบบองค์รวมเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน คือ การบูรณาการแผนการ พัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประสานกันอย่างมีดุลยภาพหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ทำให้เกิดความสมดุลระหว่างความต้องการของแต่ละแผนการพัฒนาอย่างเกื้อหนุนกันและกัน นอกเหนือจากชุดแผนที่และมาตรการสำหรับการใช้ในการวางแผนเชิงพื้นที่เพื่อการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งการวางแผนแบบองค์รวมเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนจำเป็นต้องอาศัยหลักการพื้นฐานของการพัฒนาอย่างบูรณาการ คือ การพัฒนาที่ยึดพื้นที่ ภารกิจ และการมีส่วนร่วม (AFP: Area-Function-Participation) ในที่นี้ พื้นที่ หมายถึง การกำหนดพื้นที่ของการพัฒนาหรือการวางแผน เพื่อให้สามารถอธิบายความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกันในทุกมิติของการพัฒนาได้อย่างชัดเจนในเชิงพื้นที่

ดังนั้นภายใต้วาระแห่งชาติการพัฒนาที่ยั่งยืนด้วยยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนให้ความสำคัญในด้านการบริหารจัดการเชิงพื้นที่อย่างบูรณาการ โดยยึดระบบนิเวศเป็นหลักภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและดำเนินมาตรการเชิงรุกในการป้องกันฐานทรัพยากรตลอดจนการอนุรักษ์ป่าเขตร้อนและคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ

3.4.2 หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)

จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 78 ที่กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างขั้นพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ ตามหลักของการกระจายอำนาจมีจุดเน้นอยู่ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนแต่ละท้องถิ่นมีบทบาทในการร่วมคิด ร่วมทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของเขารวม และการกระจายอำนาจยังช่วยแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาลเพื่อให้มีเวลาไปดูแลภารกิจอันเป็นส่วนรวมของประเทศชาติได้มากขึ้น และเป้าหมายสุดท้ายของการกระจายอำนาจ คือการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้แก่ท้องถิ่นต่างๆ (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ, 2544)

แนวคิดประการหนึ่งที่สนับสนุนการพัฒนาแบบยั่งยืนในการพัฒนาชุมชนเมือง คือ แนวคิดของวิธีการปกครอง หรือ ธรรมรัฐ (Governance) โดยเน้นถึงการพัฒนาเมืองให้มีรากฐานมาจากวิธีการปกครองส่วนท้องถิ่น หรือธรรมรัฐแห่งท้องถิ่น (Local Governance) โดยมีประเด็นหลักที่จะสนับสนุน ให้เกิดขึ้นมาได้ 3 ประการ คือ ประเด็นของการกระจายอำนาจ (Decentralization) หลักการที่เป็นประชาธิปไตย (Democratic Principles) และความสำคัญของพลังประชาชนและชุมชน (Importance of citizen and community pressure) (ยงธนิศร์, 2543)

ในเรื่องของการกระจายอำนาจ ศูนย์กลางว่าด้วยการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์แห่งสหประชาชาติ (UNCHS) ได้อธิบายว่ามี 4 รูปแบบ คือ Deconcentration, Delegation, Devolution และ Privatization ซึ่งเป็นการกระจายความเข้มข้นของ “อำนาจต่างกัน” คือ

- Deconcentration หมายถึง การโอนหรือโยกย้ายงานและหน้าที่ (Transfer of Functions) แต่ไม่ใช่อำนาจ จากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่น แต่อำนาจการตัดสินใจทั้งหมดยังอยู่ที่ส่วนกลาง เช่น การตั้งสำนักงานภูมิภาคที่ยังอยู่ในระบบราชการ
- Delegation หมายถึง การโอนอำนาจบางส่วนไปยังหน่วยงานที่ส่วนกลางตั้งขึ้น (Parastatal Agencies) โดยหน่วยงานนี้มีอิสระในการบริหารงาน แต่การควบคุมทั้งหมดยังคงเป็นของรัฐ เช่น การตั้งสำนักงานที่มีระบบทำงานกึ่งราชการ แต่รัฐบาลยังเป็นเจ้าของและเป็นผู้กำหนดนโยบายทั้งหมด

- Devolution หมายถึง ทั้งอำนาจและหน้าที่ ถูกโอนจากส่วนกลางไปยังส่วนบริหารท้องถิ่นซึ่งมีอิสระเต็มที่ในการบริหาร บางแห่งเรียกการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง
- Privatization หมายถึง การถ่ายโอนอำนาจและความรับผิดชอบให้ภาคเอกชน หรือบริษัทเอกชนเข้าดำเนินการแทน

ดังนั้นความหมายของ “อำนาจ” ในที่นี้หมายถึงอำนาจในการ “ตัดสินใจ” ในการบริหารและพัฒนาเมืองในเรื่องของการจัดการทรัพยากร ซึ่ง รวมทั้งบุคลากร (Human resource) เครื่องมือเครื่องใช้ (Equipment) และงบประมาณ (Financial resource)

และ การกระจายอำนาจ (Decentralization) จะมีความหมายเดียวคือการถ่ายโอนอำนาจอย่างสิ้นเชิง (Devolution of Power) หรือเรียกว่าเป็นการกระจายอำนาจที่เป็นประชาธิปไตย (Democratic Decentralization) ซึ่งจะต้องประกอบไปด้วย การมีหน่วยงานที่เด็ดขาด การมีอำนาจในการตัดสินใจเต็มที่ และการมีรูปแบบการเมืองท้องถิ่นที่สมบูรณ์ ซึ่งหากเป็นเพียงแค่การขยายงานไปสู่ส่วนภูมิภาค จะเรียกว่าเป็นเพียง Deconcentration หรือ Power delegation เท่านั้น

3.4.3 กระบวนการมีส่วนร่วม (Participatory Approach)

จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมา ตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จนถึงปัจจุบันคือ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 พบว่า ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมมากขึ้น และเน้นการเพิ่มบทบาทองค์กรประชาชนในท้องถิ่นเพื่อพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 โดยจะเห็นว่ามีโอกาสให้ประชาชนร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศตั้งแต่การเริ่มจัดทำแผน มุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพของคนเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่สมดุล ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งพบว่า แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ฉบับแรกที่มีการระดมความคิดเห็นของคนตั้งแต่ระดับพื้นที่ถึงระดับชาติเพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ และเป็นแผนพัฒนาฯ ฉบับแรกที่มีการกำหนดแนวทางการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ โดยแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมต่างๆ ยึดหลักพื้นที่ ภารกิจ และการมีส่วนร่วม (Area/Function/participation)

ดังนั้นความหมายของกระบวนการมีส่วนร่วม คือ กระบวนการที่ประชาชน หรือผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ แลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็น เพื่อแสวงหาทางเลือกและตัดสินใจต่างๆ เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงขั้นตอนการติดตามประเมินผล ซึ่งจะเห็นได้ว่าองค์ประกอบสำคัญของการมีส่วนร่วม คือ เป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่อง เป้าหมายของการมีส่วนร่วมไม่ใช่เพียงการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นตามกฎหมายแต่มุ่งให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางทำให้การตัดสินใจของรัฐดีขึ้น และเป็นที่ยอมรับร่วมกัน (อรทัย ก๊กผล และคณะ, 2546 อ้างโดย วีระชัย นาควิบูล์วงศ์และคณะ, 2549)

ภายใต้หลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งมีบัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิหรือบุคลิกลักษณะพิเศษ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากร ธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนเนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีบทบัญญัติที่แตกต่างไปจาก รัฐธรรมนูญฉบับอื่นที่เด่นชัดคือ การเอาแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และการมีส่วนร่วมของประชาชนมาบัญญัติไว้

จากแนวคิดในการจัดการธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่เป็นภาระหน้าที่ของรัฐที่จะดำเนินการเป็นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการภายใต้หลักการพื้นฐาน 4 ประการ คือ การนำเอาหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน การควบคุมและกำจัดการมลพิษ การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่างๆ และ การให้สิทธิในสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชน

จากหลักการทั้ง 4 ประการนี้เองที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดบทบาทขององค์กรต่างๆ ทั้งที่เป็นองค์กรเอกชน ประชาชน กับองค์กรรัฐ ได้ดำเนินการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยมีองค์ประกอบดังนี้

- 1) องค์กรรัฐ ได้แก่ รัฐบาล หน่วยงานรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) องค์กรประชาชน ได้แก่ ประชาชน ทั้งที่เป็นปัจเจกบุคคล ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ชุมชนทั่วไป และองค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม
- 3) องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม

กระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย 5 ส่วน คือ ฝ่ายที่ 1 รัฐ (มาตรา 79) ฝ่ายที่ 2 บุคคล หรือประชาชนทั่วไป (มาตรา 56 , 69) ฝ่ายที่ 3 ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม (มาตรา 46) ฝ่ายที่ 4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 290) และฝ่ายที่ 5 องค์กรอิสระ (มาตรา 56 วรรค 2) นอกจากนั้นยังมีหลักด้านอื่นที่เป็นหลักการพื้นฐานของการบริหาร ให้การมีส่วนร่วมประสบผลเร็วอาจจะประยุกต์ใช้หลัก 4 S ซึ่งเสนอโดยมูลนิธิปริญาโทนักบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คือ 1) Starting Early (การเริ่มต้นที่รวดเร็ว) 2) Stakeholders (การครอบคลุม ผู้ที่เกี่ยวข้อง) 3) Sincerity (ความจริงใจ) และ 4) Suitability (วิธีการที่เหมาะสม) เพื่อการบริหารจัดการ บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งที่ดินก็เป็นหนึ่งในทรัพยากรที่ต้องดำเนินการบริหารภายใต้รัฐธรรมนูญและหลักการตามที่กล่าวนี้เช่นกัน

3.5 วิธีการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

วิธีการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมที่มีการใช้ในหลาย ๆ ประเทศรวมทั้งประเทศไทยนั้น มีด้วยกันหลายวิธี คือ วิธีการทางกฎหมาย วิธีการใช้แรงจูงใจในทางการเงิน วิธีการใช้ระบบภาษี วิธีการคุ้มครองการใช้ที่ดินโดยการออกกฎหมายกำหนดเขตการใช้ที่ดิน (Zoning) ควบคุมการก่อสร้างวิสาหกิจ

พื้นฐานในเขตที่ต้องการคุ้มครอง และวิธีการสนับสนุนอื่น ซึ่งแต่ละวิธีมีทั้งข้อดี ข้อเสียและข้อจำกัด ในที่นี้ไม่สามารถระบุได้อย่างชัดเจน ในการนำแต่ละวิธีไปในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลาย ๆ อย่างของแต่ละประเทศ ดังนั้นจึงสรุปสาระที่สำคัญของแต่ละวิธี ดังนี้ (คณะกรรมการการปกครอง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2542)

1) วิธีการทางกฎหมาย ที่เป็นกฎหมายเฉพาะในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

2) วิธีการใช้แรงจูงใจในทางการเงิน

แนวทางการใช้แรงจูงใจในทางการเงินเพื่อการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม มีแนวทางเลือกในการปฏิบัติที่สำคัญแยกได้ 3 ด้าน คือ

(1) การซื้อที่ดินโดยรัฐ ซึ่งรวมถึงการซื้อขายโดยความสมัครใจของเกษตรกรหรือบังคับซื้อในพื้นที่การเกษตรที่เหมาะสมและควรคุ้มครองไว้

(2) การซื้อสิทธิในการพัฒนา (Purchasing Development Right: PDR) เป็นการซื้อสิทธิในการพัฒนาโดยรัฐจ่ายเงินให้เท่ากับส่วนต่างของราคาที่ดินและมูลค่าผลผลิตที่ได้จากที่ดินซึ่ง เจ้าของที่ดินจะนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นที่จะมีผลเสียต่อการเกษตรไม่ได้ เจ้าของที่ดินยังมีสิทธิในที่ดิน รัฐสามารถเลือกซื้อเฉพาะพื้นที่ที่เหมาะสมที่จะคุ้มครองไว้เพื่อการเกษตร

(3) การโอนสิทธิในการพัฒนา (Transfer Development Right: TDR) เป็นการซื้อขายหรือการโอนสิทธิในการพัฒนาจากที่ดินแปลงหนึ่งไปใช้กับที่ดินอีกแปลงหนึ่ง ในกรณีที่เป็นการซื้อขายระหว่างเอกชนสองกลุ่มตามวิธีการในตลาดโดยทั่วไป ส่วนการโอนสิทธินั้นจะเป็นการโอนจากที่ดินแปลงหนึ่งไปอีกแปลงหนึ่ง โดยที่ดินทั้งสองแปลงนั้นเป็นเจ้าของรายเดียวกัน

ทั้งสองรูปแบบนี้เป็นการนำสิทธิการพัฒนาที่ถูกจำกัดในที่ดินแปลงใดๆ ของเขตที่กำหนดให้การใช้ที่ดินไม่ให้มีการพัฒนาไปใช้ในพื้นที่ที่ต้องการให้มีการพัฒนา โดยเน้นการพัฒนาในชุมชนเมือง บริเวณเมือง และชนเมือง

3) วิธีการใช้ระบบภาษี

แนวทางการใช้ระบบภาษีมีแนวทางการปฏิบัติอยู่ 3 ทาง คือ

(1) ลดภาษีที่ดินพื้นที่เกษตรกรรม เป็นการเก็บภาษีที่ดินพื้นที่เกษตรกรรมต่ำกว่าพื้นที่อื่น

(2) เก็บภาษีทรัพย์สินและภาษีผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นการเก็บภาษีทรัพย์สินและภาษีผลกระทบสิ่งแวดล้อมนอกเหนือจากภาษีตามปกติ หากไปดำเนินการก่อสร้างในพื้นที่คุ้มครองเกษตรเป็นการใช้หลัก Polluter Pay Principle

(3) เก็บภาษีในอัตราที่สูงเป็นพิเศษถ้าใช้ที่ดินที่เหมาะสมต่อการเกษตรเพื่อกิจการอื่น หรือทิ้งรกร้างว่างเปล่า

4) วิธีการคุ้มครองการใช้ที่ดินโดยการออกกฎหมายกำหนดเขตการใช้ที่ดิน (Zoning)

วิธีการคุ้มครองการใช้ที่ดินโดยการออกกฎหมายกำหนดเขตการใช้ที่ดินนั้นกระทำได้ 3 วิธี คือ

- (1) คุ้มครองพื้นที่เกษตรโดยทั่วไป
- (2) คุ้มครองพื้นที่เกษตรที่เหมาะสมเป็นบางส่วน
- (3) กำหนดพื้นที่ที่จะใช้เพื่อกิจกรรมอื่นๆ นอกจากการเกษตรให้ชัดเจนคือ เขตชุมชน เขตอุตสาหกรรม

5) ควบคุมการก่อสร้างวิสาหกิจพื้นฐานในเขตที่ต้องการคุ้มครอง มี 2 วิธี คือ

- (1) ไม่สร้างถนนหรือใช้ระบบถนนที่สองข้างทางไม่ใช่ทางแยกออกและเข้า
- (2) ไม่ให้บริการประปาและไฟฟ้า

6) วิธีการสนับสนุนอื่น ที่เป็นการสนับสนุนประกอบด้วย

- (1) ลดภาษีที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยการผลิตเพื่อให้ต้นทุนการผลิตสินค้าต่ำลง
- (2) การแทรกแซงราคาปัจจัยการผลิตในรูปแบบต่าง ๆ
- (3) สนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานให้แก่พื้นที่เกษตรกรรม
- (4) การปรับปรุงโครงสร้างการเกษตร เกษตรกรจะเป็นผู้เลือกปรับเปลี่ยนชนิดพืชเกษตรเอง โดยรัฐเป็นผู้ให้ข้อมูลและให้การสนับสนุนตามความเหมาะสม การสร้างความภาคภูมิใจในอาชีพเกษตรกรรม

3.6 การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมในต่างประเทศ

การคุ้มครองพื้นที่ที่เหมาะสมทางการเกษตรกรรมในหลายต่างประเทศที่สำคัญ คือ ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน สหรัฐอเมริกา อิตาลี สวิสเซอร์แลนด์ อังกฤษ ไต้หวันและญี่ปุ่น ซึ่งแต่ละประเทศนั้นมีการใช้วิธีการที่แตกต่างกัน บางประเทศมีการใช้หลายวิธี เช่น สหรัฐอเมริกา และแต่ละประเทศยังมีการกำหนดแนวทางและมาตรการเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศ มีผลกระทบน้อยและสามารถคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ประเทศจีน ดังนั้น วิธีการและมาตรการของแต่ละประเทศนั้น ๆ สำคัญที่สรุปได้ดังนี้ (คณะกรรมการการปกครอง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2542)

1) สาธารณรัฐประชาชนจีน

(1) ความเป็นมา

นับตั้งแต่ปี 2521 ที่จีนเริ่มเปิดประเทศจนกระทั่งปัจจุบัน พื้นที่เพาะปลูกถูกใช้ไปในลักษณะอื่น ทำให้พื้นที่เพาะปลูกของจีนลดลงไปถึงร้อยละ 20 เนื่องจากจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น การ

ขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมและการขยายตัวของเมืองที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ทำให้พื้นที่เพาะปลูกไม่เพียงพอ ทรัพยากรที่ดินที่สามารถใช้ประโยชน์ได้ลดลงอย่างมากและเสื่อมโทรมทั้งทางด้านปริมาณและคุณภาพ ในขณะที่ความต้องการทรัพยากรที่ดินเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย ความไม่เพียงพอของทรัพยากรที่ดินจึงกลายเป็นข้อจำกัดของการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจที่ยั่งยืนของจีน ในระหว่างปี 2529-2538 จีนสูญเสียเนื้อที่เพาะปลูก 4.7 ล้านเฮกเตอร์ สาเหตุที่สำคัญ คือ (1) ที่ดินถูกรัฐบาลท้องถิ่นเปลี่ยนเป็นบ่อเลี้ยงปลาและสวนผลไม้ (2) ถูกทำลายโดยภัยธรรมชาติ และ (3) ถูกโครงการที่ไม่ใช่การลงทุนด้านการเกษตรรุกรานพื้นที่ไปกว่า 1.9 ล้านเฮกเตอร์

เมื่อสิ้นปี 2536 รัฐบาลท้องถิ่นเสนอโครงการ “เขตเศรษฐกิจพิเศษ” กว่า 2,800 แห่ง ซึ่งต้องใช้พื้นที่เพาะปลูกเบื้องต้นกว่า 730,000 เฮกเตอร์ แต่ข้อเท็จจริงโครงการเหล่านี้ได้รับอนุมัติจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่นที่มีอำนาจไม่ถึงร้อยละ 30 ของโครงการทั้งหมด (กระทรวงการต่างประเทศ, 2540)

(2) นโยบาย

รัฐบาลจีนเห็นว่า การควบคุมการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรเป็นเรื่องสำคัญเร่งด่วนที่รัฐบาลกลางจะรับผิดชอบโดยตรง จึงได้ออกประกาศเมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2540 สรุปได้ดังนี้

- ให้องค์กรท้องถิ่นปฏิบัติตามนโยบายการจัดการพื้นที่เพาะปลูกด้านเกษตรอย่างเคร่งครัด เพื่อเพิ่มพื้นที่เพาะปลูกที่จะให้ผลผลิตสูงสุด
- เข้มงวดในการอนุมัติการใช้ที่ดิน โดยให้องค์กรที่เกี่ยวข้องระงับการอนุมัติโครงการที่บุกรุกพื้นที่เพาะปลูกเป็นเวลา 1 ปี เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะอนุมัติเป็นพิเศษ
- ควบคุมการใช้พื้นที่เพาะปลูกรองรับการขยายเมือง โดยเฉพาะเมืองขนาดกลางและเล็ก และไม่มีการอนุมัติโครงการเมืองใหม่หรือขยายตัวเมืองต่อไปนับจากวันประกาศจนถึงปี 2543 สำหรับเมืองใหญ่ให้ดำเนินการเฉพาะโครงการที่อนุมัติไปแล้ว
- เพิ่มพื้นที่เพาะปลูก และปรับปรุงสภาพดินให้เหมาะสมแก่การเพาะปลูกโดยใช้วิทยาการสมัยใหม่สนับสนุน
- ห้ามหน่วยงานรัฐโอนพื้นที่ที่มีอยู่ไปทำสนามกอล์ฟ เมืองโบราณ สวนสนุก หมู่บ้านจัดสรร โบสถ์ หรือวัดวาอาราม และหากหน่วยงานใดประสงค์ให้คนต่างชาติเช่าพื้นที่ว่างที่มีผลต่อความมั่นคง หรือเป็นพื้นที่ทหาร หรือเขตอนุรักษ์ จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติทุกโครงการ

(3) มาตรการที่สำคัญ

- ให้ระงับโครงการก่อสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษที่อยู่ระหว่างการพิจารณาขณะนี้ทั้งหมด และยกเลิกโครงการที่ได้อนุมัติไปแล้วแต่ยังไม่ได้ดำเนินการ

- ให้ทบทวนโครงการด้านอสังหาริมทรัพย์ใหม่ทั้งหมด และตรวจสอบโครงการที่อนุมัติไปแล้วแต่ยังไม่ได้ดำเนินการ หรือได้รับการอนุมัติอย่างไม่ถูกต้อง ส่วนโครงการที่มีการบุกรุกพื้นที่เพาะปลูกอยู่ก่อนจะต้องคืนพื้นที่ให้เหมือนสภาพเดิม
- ให้ตรวจสอบราคาการซื้อขาย การมีกรรมสิทธิ์ที่ดิน การเช่าหรือจำนองที่ดิน โดยจะลงโทษอย่างหนักกับผู้ปั่นราคาหรือผู้ค้าที่ดินอย่างผิดกฎหมาย
- ให้ปรับสถานะการใช้ที่ดินของชุมชนอย่างถูกต้อง และให้ระบบเขตที่อยู่อาศัยและเขตการเพาะปลูกให้ชัดเจน

(4) การปฏิบัติการ

สำนักงานบริหารที่ดิน กระทรวงตรวจสอบ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะส่งเจ้าหน้าที่ไปทำการตรวจสอบการใช้ที่ดินในช่วง 7 ปีที่ผ่านมาทั้งในเขตเมือง ชานเมือง และชนบททั่วประเทศ โดยเฉพาะที่ดินที่ได้รับอนุมัติระหว่างเดือนมกราคม-เมษายน 2540 กล่าวคือ (1) เขตเมืองจะตรวจสอบการใช้ที่ดินเขตพัฒนาเศรษฐกิจ โครงการพาณิชย์และอุตสาหกรรม โครงการอสังหาริมทรัพย์ (2) เขตชนบทจะตรวจสอบการใช้ที่ดินเพิ่มเพื่อขยายตัวเมือง เมืองใหม่ หรือการใช้ที่ดินของรัฐวิสาหกิจท้องถิ่น เพื่อตรวจสอบความถูกต้องการใช้ที่ดิน การโอนกรรมสิทธิ์ การให้เช่า และการให้เงินกู้ ฯลฯ ที่ดินทุกแปลงจะถูกยกเลิกใบอนุญาตหากพบว่าการอนุมัติเกินขอบเขตอำนาจระดับท้องถิ่น ซึ่งผู้เกี่ยวข้องจะถูกลงโทษหากกระทำไปโดยพลการ

ในส่วนของนโยบายใน Agenda 21 ของจีน (Yuxiang, 1997) ได้เสนอมาตรการในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการพัฒนาการเกษตรอย่างยั่งยืนนั้นต้องประกอบด้วย

- 1) การเปิดกว้างสำหรับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม: การเปิดกว้างทางการศึกษาในระดับนานาชาติและการพัฒนาความเข้าใจของประชากรเกี่ยวกับความสำคัญของการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมระหว่างผู้เข้าทั้งหลาย
- 2) ความรับผิดชอบของผู้นำท้องถิ่นต่อการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม: ความเข้มแข็งของการบริหารจัดการและการสร้างความรับผิดชอบของผู้นำการปกครองท้องถิ่นในการเลือกพื้นที่สำหรับเป็นพื้นที่คุ้มครองเกษตรกรรม
- 3) การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน: ความมีประสิทธิภาพการวางแผนการก่อสร้างการใช้ประโยชน์ที่ดินของเมืองกับท้องถิ่น
- 4) ใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์: การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อเก็บความสมดุลการเคลื่อนไหวของจำนวนพื้นที่เกษตรกรรมทั้งหมด
- 5) การเพิ่มการลงทุนในพื้นที่เพาะปลูก
- 6) การสร้างคู่มือการทำงานชลประทาน

- 7) ความเข้มแข็งของประสิทธิภาพพื้นที่เกษตรกรรมที่จะต่อต้านกับภัยพิบัติทางธรรมชาติ
- 8) ปรับปรุงแก้ไขคุณภาพของพื้นที่เพาะปลูกและผลผลิตที่ได้ต่อหน่วยพื้นที่
- 9) ความมีประสิทธิภาพทางเทคนิคในการจัดการของพื้นที่เกษตรกรรม
- 10) การเฝ้าสังเกตการณ์การขับเคลื่อนของพื้นที่เกษตรกรรม
- 11) การจัดการพื้นที่เกษตรกรรม: การพัฒนาการจัดการให้ครอบคลุมพื้นที่เกษตรกรรม ใน
ท้องถิ่น การจัดการน้ำ ถนน ป่าไม้และหมู่บ้าน
- 12) การพัฒนาทรัพยากรพื้นที่เกษตรกรรมที่สงวนไว้

2) ประเทศสหรัฐอเมริกา

การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมในประเทศสหรัฐอเมริกามีหลายวิธี ซึ่งมีวิธีการและมาตรการในการดำเนินการโดยภาครัฐและภาคเอกชน โดยสรุปสาระสำคัญ คือ

(1) มาตรการของภาครัฐ มาตรการต่าง ๆ ในส่วนของภาครัฐใช้ในการควบคุมครองพื้นที่เกษตรกรรมที่สำคัญ ประกอบด้วย

■ หมู่บ้านเกษตรกรรม (Agricultural Districts)

เพื่อช่วยเหลือมิให้เกษตรกรถูกร้องเรียนจากกลิ่นและเสียงที่เกิดจากการเกษตร ภาษีทรัพย์สินและผลประโยชน์อื่น ๆ หากเกษตรกรตกลงที่จะรักษาพื้นที่การเกษตรไว้ระยะหนึ่งตั้งแต่ 5-20 ปี ซึ่งจะดำเนินการโดยรัฐหรือได้รับการร้องขอจากเจ้าของที่ดินให้ดำเนินการ นอกจากความช่วยเหลือด้านภาษีทรัพย์สิน การร้องเรียนจากกลิ่นและเสียงจากการเกษตรแล้ว เจ้าของที่ดินที่เป็นเกษตรกรยังอาจได้รับความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ จากรัฐ ได้แก่ การลงทุนร่วมระหว่างรัฐและเจ้าของที่ดินเพื่อปฏิบัติตามข้อกำหนดด้านสิ่งแวดล้อม การอนุรักษ์ดินและน้ำ ยกเว้นภาษีมรดก การตลาด เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำเพื่อการพัฒนาการเกษตร และป้องกันการส่งย้ายฟาร์มจากหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ

■ ภาษีทรัพย์สิน (Use Value Assessment or Circuit Breaker)

เพื่อปรับโครงสร้างภาษีทรัพย์สินให้สะท้อนถึงมูลค่าที่ดินจากการใช้ที่ดินในปัจจุบัน ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ เป็นการลดความไม่เป็นธรรมในระบบภาษีที่ใช้อยู่ในปัจจุบันจะช่วยให้รักษาพื้นที่เกษตรไว้ได้ โดยเกษตรกรยังสามารถทำการเกษตรต่อไปได้ ไม่ขายที่ดินเพื่อกิจกรรมอื่น

■ สิทธิในการทำฟาร์ม (Right to Farm)

เพื่อป้องกันมิให้เกษตรกรถูกฟ้องร้องเรื่องกลิ่นและเสียงที่เกิดจากการเกษตรซึ่งเกิดขึ้นเมื่อชุมชนขยายตัวเข้าไปสู่พื้นที่การเกษตรเดิม กฎหมายสิทธิในการทำฟาร์มจะปกป้องเกษตรกรมิให้มีการร้องเรียนจากเสียงดังของเครื่องมือการเกษตรและกลิ่นจากมูลสัตว์ส่วนสังคมก็จะมีผลจากการสามารถรักษาพื้นที่การเกษตรไว้ได้ หน่วยงานของรัฐในสหรัฐมีกฎหมายดังกล่าวนี้อยู่ใน 50 มลรัฐ ซึ่งลักษณะและขอบเขตของการให้การคุ้มครองแตกต่างกันบ้างในแต่ละมลรัฐ

■ **การซื้อสิทธิในการพัฒนา (Purchase of Development Right: PDR or Purchase of Agricultural Conservation Easements: PACE)**

เพื่อช่วยให้ชุมชนสามารถรักษาพื้นที่เกษตรไว้ได้และป้องกันการเปลี่ยนสภาพไปใช้นอกการเกษตรโดยชดเชยเจ้าของที่ดินด้วยผลประโยชน์ที่ควรจะได้จากการพัฒนาที่ดินของตน การซื้อสิทธิในการพัฒนาจะช่วยให้เศรษฐกิจของฟาร์มดีขึ้น เพราะเกษตรกรได้รับเงินสดมาพัฒนาแทนการกู้ยืม

■ **การโอนสิทธิการพัฒนา (Transfer of Development Right: TDR)**

เพื่อชะลอการเปลี่ยนแปลงพื้นที่เกษตรกรรมให้ช้าลง โดยเจ้าของที่ดินได้รับผลตอบแทน โดยรัฐกำหนดพื้นที่อนุรักษ์ (พื้นที่ส่ง) และพื้นที่พัฒนา (พื้นที่รับ) เจ้าของที่ดินในพื้นที่อนุรักษ์ (พื้นที่ส่ง) สามารถขายสิทธิในการพัฒนาให้แก่เจ้าของที่ดินในพื้นที่พัฒนา (พื้นที่รับ) ได้ รัฐอนุญาตให้พื้นที่รับสามารถใช้ที่ดินได้หนาแน่นขึ้น และเมื่อเจ้าของที่ดินในพื้นที่ส่งขายสิทธิในการพัฒนาไปแล้ว ที่ดินส่วนนี้จะต้องตกอยู่ในภาระจำยอมแห่งการอนุรักษ์ ซึ่งสามารถคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมไว้ได้โดยที่เจ้าของพื้นที่ได้รับผลตอบแทน

■ **การกำหนดเขตเกษตรกรรม (Agriculture Zoning)**

เพื่อกำหนดเขตการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรในระดับท้องถิ่น โดยหน่วยงานของรัฐระดับท้องถิ่นกำหนดเขตการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร ออกระเบียบกำหนดความหนาแน่นของอาคารที่มีใช้เพื่อการเกษตรและการใช้ประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง การกำหนดเขตเกษตรกรรมอย่างเป็นผลจะส่งเสริมให้มีการทำการเกษตรในพื้นที่นั้น ซึ่งสามารถป้องกันการบุกรุกที่ดินที่เหมาะสมต่อการเกษตรได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามหากมีการปรับปรุงการใช้ที่ดินอาจจะมีโอกาสเปลี่ยนสภาพการใช้ที่ดินได้

■ **จำกัดการพัฒนา (Limited Development)**

เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่ดีที่สุดเอาไว้เพื่อการเกษตร ที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าเจ้าของที่ดินจะจัดทำแผนที่พื้นที่ใดควรเก็บรักษาไว้และพื้นที่ส่วนใดควรพัฒนาอย่างยั่งยืนให้กระทบกับพื้นที่เกษตรและทรัพยากรธรรมชาติน้อยที่สุด พื้นที่ที่เหลือจะต้องใช้วิธีซื้อสิทธิในการพัฒนาเพื่อป้องกันการขยายตัวของอาคารและสิ่งก่อสร้างในอาคาร วิธีนี้ต้องอาศัยการกำหนดเขตที่ยึดหยุ่นจากหน่วยงานท้องถิ่นของรัฐ ซึ่งสามารถสร้างชุมชนและรักษาพื้นที่เกษตรไว้ได้ในบริเวณเดียวกัน

(2) มาตรการของภาคเอกชน มาตรการต่าง ๆ ในส่วนของภาคเอกชนที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบและใช้ในการควบคุมครองพื้นที่เกษตรกรรมที่สำคัญ ประกอบด้วย

■ **ภาระจำยอมเพื่อการอนุรักษ์ (Conservation Easement)**

เพื่อรักษาและป้องกัน มิให้ที่ดินที่เหมาะสมต่อการเกษตรเปลี่ยนแปลงไปในระยะยาวหรือรักษาไว้เป็นการถาวร ในขณะเดียวกันก็คงสภาพการถือครองไว้อย่างเดิม เพื่อเป็นการจำกัดหรือห้ามการสร้างอาคารในพื้นที่เกษตร ตลอดจนมีผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ โดยเจ้าของที่ดินบริจาคหรือขายที่ดินโดยสมัคร

ใจ หรือขายภาระจำยอมให้แก่องค์กรอนุรักษหรือหน่วยราชการ ซึ่งเจ้าของที่ดินที่เต็มใจรับภาระจำยอมในการอนุรักษจะได้รับการลดหย่อนภาษีรายได้ทั้งภาษีที่ดินและภาษีทรัพย์สิน

■ การเข้าร่วมโครงการด้วยความสมัครใจ

เพื่อถ่ายทอดความรู้และกระตุ้นเจ้าของที่ดินซึ่งสมัครใจที่จะเข้าร่วมโครงการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมให้มีการพัฒนาที่ดินของตนเองหรือกระตุ้นให้สนใจต่อสิ่งแวดล้อมโดยการจัดการที่ดินที่ถูกตัด ซึ่งองค์กรเอกชนหรือหน่วยงานอนุรักษดินและน้ำของรัฐจัดทำโครงการ แล้วชักชวนเจ้าของที่ดินเข้าร่วมด้วยความสมัครใจ เมื่อเจ้าของที่ดินแสดงความจำนงเข้าร่วมโครงการ และได้รับคัดจากองค์กรเอกชนหรือหน่วยงานอนุรักษดินและน้ำของรัฐแล้ว ก็จะได้รับโล่หรือประกาศนียบัตรเพื่อเป็นเกียรติ

■ การขายที่ดินราคาต่ำกว่าราคาประเมิน (Bargain Sale)

เพื่อลดรายจ่ายภาษีรายได้ในการขายที่ดินของเกษตรกรที่ขายให้แก่ผู้ซื้อที่ต้องการอนุรักษพื้นที่เกษตรกรรม เจ้าของที่ดินที่เต็มใจขายโดยความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรอนุรักษที่ไม่แสวงหาผลกำไรในราคาที่ต่ำกว่าราคาประเมิน เพื่อลดจำนวนภาษีที่ต้องจ่ายให้กับรัฐลง โดยที่องค์กรอนุรักษหรือหน่วยงานของรัฐอาจเก็บที่ดินนั้นไว้เองหรือขายต่อไปยังผู้อื่นแต่ผู้ซื้อจะต้องตกลงรับภาระจำยอมในการเก็บพื้นที่นั้นไว้เพื่อการเกษตร (Conservation easement)

■ การยกที่ดินให้เมื่อถึงแก่กรรม (Gifts of Land by Bequest: will)

เพื่อรักษาที่ดินเพื่อการเกษตรไว้เมื่อเจ้าของที่ดินถึงแก่กรรมโดยการบริจาคให้แก่องค์กรอนุรักษที่ไม่แสวงหากำไร เจ้าของที่ดินร่วมกับที่ปรึกษาด้านกฎหมายจัดทำพินัยกรรมหรือเอกสารแนบท้ายพินัยกรรม โดยเจ้าของที่ดินที่ทำพินัยกรรมยกให้กับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรอนุรักษได้รับการลดหย่อนภาษีทรัพย์สิน

■ ทรัพย์สินที่สำรองไว้ในขณะมีชีวิต (Reserved Life Estate)

เพื่อกำหนดให้เจ้าของที่ดินโอนทรัพย์สินตามลำดับให้แก่องค์กรอนุรักษหลังถึงแก่กรรม เจ้าของที่ดินตกลงด้วยความสมัครใจที่จะโอนโฉนดให้แก่องค์กรอนุรักษ โดยยังเป็นเจ้าของและรับผิดชอบทรัพย์สินนั้นขณะยังมีชีวิตอยู่ โดยเจ้าของที่ดินในขณะยังมีชีวิตอยู่ได้รับการลดหย่อนภาษีเงินได้ รวมทั้งลดหย่อนภาษีทรัพย์สิน รัฐได้ประโยชน์อื่นๆ หากเกษตรกรตกลงที่จะรักษาพื้นที่การเกษตรไว้และองค์กรอนุรักษมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น ในส่วนของรายละเอียดเพิ่มเติมของมาตรการ

3) ประเทศอิตาลี

ประเทศอิตาลีมีวิธีการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมโดยการควบคุมที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วยการห้ามแบ่งแยกที่ดินหรือส่งเสริมให้เกิดการแบ่งแยกที่ดิน ตามกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งอิตาลี (ค.ศ. 1942) (บรรพ 3 ว่าด้วยทรัพย์สิน)

4) ประเทศสวิตเซอร์แลนด์

ประเทศสวิตเซอร์แลนด์มีวิธีการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมโดยการควบคุมที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วยการห้ามแบ่งแยกที่ดินหรือส่งเสริมให้เกิดการแบ่งแยกที่ดิน ตามกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งสวิตเซอร์แลนด์

5) ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษมีวิธีการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมโดยการควบคุมที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วยการนำหลักเรื่องการวางแผนควบคุมการใช้ที่ดิน

6) ประเทศไต้หวัน

ประเทศไต้หวันมีวิธีการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมโดยการควบคุมที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วยการกำหนดขนาดพื้นที่ถือครอง

7) ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีวิธีการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมโดยการควบคุมที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วยการกำหนดให้ใช้ที่ดินเพื่อทำการเกษตรเท่านั้น ตามพระราชบัญญัติที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

3.7 แนวคิดและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมและการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

จากการศึกษาและรวบรวมข้อมูลรายงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินเกษตรกรรมจากหน่วยงานภาครัฐ เอกชน นักวิชาการ มีข้อเสนอแนะที่สำคัญ สรุปได้ดังนี้

3.7.1 หน่วยงานภาครัฐและเอกชน

1) สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย

สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชียได้ศึกษาแนวทางการพัฒนาการเกษตรและกิจกรรมที่ต่อเนื่อง ปี 2526 และเสนอแนวนโยบายการใช้ที่ดินเกี่ยวกับการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่า ควรกำหนดแนวทางและมาตรการควบคุมการใช้ที่ดินต่างๆ ให้เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่ให้มีการใช้ที่ดินผิดประเภทในพื้นที่ที่รัฐได้ลงทุนในด้านวิสาหกิจพื้นฐานไปแล้วจำนวนมาก เช่น ในเขตพื้นที่ชลประทานหรือพื้นที่ที่มีความเหมาะสมต่อการเกษตร เร่งรัดการจัดทำแผนการใช้ที่ดินระดับจังหวัดให้แล้วเสร็จทั่วประเทศ

2) กรมพัฒนาที่ดิน

กรมพัฒนาที่ดินได้ศึกษาเพื่อปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 โดยเพิ่มมาตราที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม คือ การกำหนดนิยามเขตคุ้มครองพื้นที่

เกษตรกรรม การกำหนดเขตการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นอกจากนี้ กรมพัฒนาที่ดินยังมีข้อเสนอต่อแผนการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนี้ (กรมพัฒนาที่ดิน, 2531)

ควรมีมาตรการทางกฎหมายหรือมีกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมเป็นการเฉพาะ คือ

- ควรมีมาตรการทางด้านผังเมืองเข้ามาเร่งรัดการกำหนดเขตอุตสาหกรรม เขตชุมชน เขตพักผ่อนหย่อนใจให้ชัดเจน โดยกำหนดให้มีการรองรับการขยายตัวในอนาคตได้ไม่น้อยกว่า 20 ปี ทั้งนี้ ให้พิจารณาจากพื้นที่ที่ดินไม่เหมาะสมต่อการเกษตรเป็นลำดับแรกโดยให้มีการบังคับใช้ให้เข้มงวด
- ควรมีมาตรการทางด้านภาษีมาใช้กับพื้นที่เกษตรกรรม
- รัฐควรมีมาตรการเสริมจูงใจและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรให้มีรายได้มั่นคงและไม่แตกต่างจากผู้ประกอบอาชีพอื่นมากนัก ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการถือครองและคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

3) คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา

ข้อสรุปการสัมมนาของคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา สรุปสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ไว้ดังนี้

1) ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2533 ข้อสรุปที่สำคัญ คือ

(1) ควรมีการกำหนดเขตเกษตรกรรมแห่งชาติขึ้น ทั้งนี้ควรดำเนินการโดยกำหนดขอบเขตการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมต่างๆ ให้ชัดเจนทั่วประเทศ

(2) จำเป็นจะต้องมีการปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ให้เอื้ออำนวยต่อการกำหนดเขตเกษตรกรรมในอนาคต ตลอดจนองค์กรกลางที่จะทำหน้าที่บริหารที่ดินของประเทศ

(3) การกำหนดเขตเกษตรกรรมแห่งชาติจะต้องยึดความเหมาะสมของดินเป็นหลัก เพื่อให้มีผลตอบแทนที่คุ้มค่าต่อการลงทุน

(4) การกำหนดเขตการเกษตรกรรมแห่งชาติ ควรจะต้องยืดหยุ่น ควรจะมีการทบทวนการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินตามช่วงระยะเวลาตามสภาพการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

(5) ในการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินที่กำหนดไว้แล้วจะต้องนำมาตรการด้านภาษีเข้ามาเรียกเก็บจากผู้ที่ทำให้การใช้ที่ดินเปลี่ยนแปลงไป เพื่อรัฐจะได้นำเงินที่เก็บได้ไปพัฒนาที่อื่นๆ

(6) ในการกำหนดเขตเกษตรกรรมแห่งชาติ ควรทำความเข้าใจกับเกษตรกรโดยผ่านทางสถาบันเกษตรกรที่มีอยู่หลายสถาบันในปัจจุบันนี้

(7) ควรนำแนวความคิดเรื่อง “ธนาคารที่ดิน” พิจารณาเป็นมาตรการรองรับที่สำคัญอันหนึ่งในการกำหนดเขตเกษตรกรรมแห่งชาติ

(8) มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการกำหนดเขตเกษตรกรรมแห่งชาติโดยเร่งรีบ

2) ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2534 มีข้อสรุปเพิ่มเติมจากการประชุมครั้งที่ 1 ดังนี้

- (1) ในระยะสั้นให้ใช้มติคณะรัฐมนตรีและกฎหมายที่มีอยู่มาช่วยในการกำหนดเขตเกษตรกรรมไปก่อน และพิจารณาร่างเป็นกฎหมายเฉพาะขึ้นในระยะยาว
- (2) จะต้องดำเนินการให้เกษตรกรรวมตัวกันในรูปของสหกรณ์ และจะต้องปรับปรุงระบบสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
- (3) จะต้องป้องกันการบุกรุกทำลายป่าโดยเฉพาะในเขตต้นน้ำลำธารอย่างเคร่งครัด เพื่ออำนวยน้ำให้เพียงพอต่อการทำเกษตรในพื้นที่ตอนล่าง

4) คณะอนุกรรมการศึกษานโยบายการกระจายการถือครองที่ดิน

คณะอนุกรรมการชุดนี้ได้รับปัญหาหลักของการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม คือ ปัญหาความเป็นธรรมในสังคม แต่อย่างไรก็ตามเพื่อผลประโยชน์ของประเทศจำเป็นต้องคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมไว้โดยมีข้อเสนอสรุปได้ดังนี้

- (1) ใช้นโยบายภาษีเข้ามาดำเนินการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมแทนการตรากฎหมายกำหนดเขตพื้นที่เกษตรกรรม
- (2) ใช้มาตรการด้านผังเมืองเข้ามาเร่งรัดการกำหนดเขตอุตสาหกรรม เขตชุมชน เขตพักผ่อนหย่อนใจให้ชัดเจน
- (3) ในการกำหนดเขตพื้นที่ดังกล่าว ให้องค์กรท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณา
- (4) ในกรณีที่มีการขยายเขตอุตสาหกรรมหรือชุมชนนอกเขตที่กำหนดไว้เข้าไปในพื้นที่เกษตรกรรมโดยพลการจะต้องจ่ายค่าภาษีที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งภาษีที่ดินในอัตราที่สูงมาก
- (5) ต้องดำเนินการพัฒนาการเกษตรในเขตพื้นที่เกษตรกรรมอย่างจริงจัง รวมทั้งมีมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนเกษตรกรในด้านการตลาด เงินทุน ความรู้ และการรวมกลุ่มบริหารจัดการ

5) คณะกรรมการการปกครองสภาผู้แทนราษฎร

จากรายงานของคณะกรรมการการปกครองสภาผู้แทนราษฎร (สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2546) ได้เสนอแนวทางเลือกซึ่งเป็นทางเลือกหนึ่งในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม สรุปได้ดังนี้

- (1) การใช้มาตรการจูงใจ 3 ทาง คือ
 - การซื้อที่ดินโดยรัฐ เพื่อคุ้มครองไว้ใช้เพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น
 - การซื้อสิทธิในการพัฒนา หมายถึง การที่รัฐจ่ายเงินให้เท่ากับส่วนต่างของราคาที่ดินและมูลค่าผลผลิตที่ได้จากที่ดินซึ่งเจ้าของที่ดินจะนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น ๆ โดยเจ้าของที่ดินยังมีสิทธิในที่ดินอยู่

- การโอนสิทธิในการพัฒนา หมายถึง การซื้อขายหรือการโอนสิทธิในการพัฒนาจากที่ดินแปลงหนึ่งไปยังที่ดินอีกแปลงหนึ่ง
- (2) การใช้มาตรการทางด้านภาษี 3 ทาง คือ
- ลดภาษีที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
 - การเก็บภาษีทรัพย์สินและภาษีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
 - เก็บภาษีอัตราสูงกรณีใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรในกิจกรรมอื่นๆ
- (3) การคุ้มครองที่ดินโดยการออกกฎหมายกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในลักษณะทั่วไป บางส่วน และกำหนดเขตกิจกรรมอื่นๆให้ชัดเจน
- (4) การใช้วิธีการควบคุมการก่อสร้างวิสาหกิจพื้นฐาน โดยการไม่สร้างถนน ระบบประปาและไฟฟ้าในเขตเกษตรกรรม

6) คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน

คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) ได้ผลักดันการปฏิรูปแนวทางการพัฒนาเกษตรและการจัดการทรัพยากรโดยที่เกษตรกรและประชาชนจะต้องเป็นศูนย์กลางผ่านนโยบายแห่งชาติว่าด้วยเกษตรกรรมยั่งยืน สำหรับทรัพยากรดิน รายละเอียดสำคัญที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดดังกล่าวสรุปได้ดังนี้ (กป.อพช., 2549)

(1) ผลักดันนโยบายกระจายการถือครองที่ดินให้เกิดความเป็นธรรมและมีการจัดการ ที่ดินอย่างยั่งยืน มาตรการคือ การวางแผนการใช้ที่ดิน การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม จัดเก็บภาษีที่ดินตามแผนการใช้ที่ดินของชุมชน จัดเก็บภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า

(2) ผลักดันนโยบายปฏิรูปที่ดิน ซึ่งหมายรวมถึง การปฏิรูประบบเกษตรกรรม (ดิน น้ำ ป่า ความหลากหลายทางชีวภาพ และระบบการผลิต) มาตรการ คือ นำที่ดินทิ้งร้างและออกเอกสารสิทธิไม่ชอบด้วยกฎหมายมาปฏิรูปที่ดินให้แก่ เกษตรกรและคนจนไร้ที่ดินทำกิน ส่งเสริมเกษตรกรรมทางเลือก ส่งเสริมการศึกษาโดยสร้างกระบวนการเรียนรู้ พัฒน่องค์ความรู้จากรากเหง้าภูมิปัญญาท้องถิ่น

7) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้วิเคราะห์รายงานการวิจัยโครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน และมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุดของมูลนิธิสถาบันที่ดินเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อการเสนอแนะนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศจึงร่วมกับมูลนิธิสถาบันที่ดินจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของชาติ รวม 2 ครั้ง โดยครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2545

ณ กรุงเทพมหานคร และครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2546 ณ จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งผลการประชุมสรุปได้ดังนี้

(1) ควรมีการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการที่ดินหรือคณะกรรมการระดับชาติที่กำหนดนโยบายการบริหารจัดการที่ดินในภาพรวม

(2) ควรปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดการที่ดินที่หลากหลายตามความเหมาะสม

(3) ควรมีการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(4) ควรปรับระบบเอกสารสิทธิในที่ดินให้เป็นระบบเดียวกัน เพื่อให้ผู้ถือครองทำประโยชน์ในที่ดินมีความมั่นคง ควรใช้กฎหมายฉบับเดียวกันในการจัดการดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทะเบียนที่ดินและข้อมูลการถือครองให้เป็นมาตรฐานเดียว

(5) ควรปรับปรุงระบบและวิธีการจัดเก็บภาษีที่ดินให้มีประสิทธิภาพ และเป็นแรงจูงใจให้เกิดการกระจายการถือครองและใช้ประโยชน์ในที่ดิน

(6) ควรพิจารณาระบบข้อมูลที่ดินและทะเบียนที่ดิน มีแผนที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

นอกจากนั้น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเห็นควรให้มีการศึกษาและดำเนินการเพิ่มเติมเพื่อให้ได้มาซึ่งนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของประเทศที่เหมาะสม จึงได้กำหนดแผนงานไว้ดังนี้

(1) แผนงานปรับปรุงระบบภาษีที่ดิน

(2) แผนงานปรับปรุงองค์กรบริหารจัดการที่ดิน

(3) แผนงานระบบข้อมูลที่ดิน

(4) แผนงานอนุรักษ์ ป่าไม้ และใช้ประโยชน์ทรัพยากรดินและที่ดิน

(5) แผนงานกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน

(6) แผนงานคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(7) แผนงานปรับปรุงสิทธิในที่ดิน

ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการแผนงานตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอในวันที่ 3 มิถุนายน 2546 และ 1 ใน 7 แผน คือ แผนงานคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้พิจารณาทบทวนให้มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต่อสภาผู้แทนราษฎร ปี 2542

ส่วนของการดำเนินงานในแผนดังกล่าวนี้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งรับผิดชอบแผนงานคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีคำสั่งที่ 345/2546 ลงวันที่ 28 กรกฎาคม 2546 และ คำสั่งที่ 456/2546 ลงวันที่ 10 ตุลาคม 2546 แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีหน้าที่พิจารณาจัดทำแผนปฏิบัติการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประสานงานกับ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงาน 7 แผนงาน และคณะกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ ได้กำหนดกรอบการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ ในการประชุมครั้งที่ 1/2546 เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2546 และมีคำสั่งที่ 1/2546 ลงวันที่ 10 ตุลาคม 2546 แต่งตั้งคณะทำงานยกร่างแผนปฏิบัติการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมีหน้าที่พิจารณาจัดทำร่างแผนปฏิบัติการฯ

นอกจากนั้นแนวนโยบายและแผนส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ปี 2540 – 2559

ยังกำหนดพื้นที่อนุรักษ์และคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม อย่างน้อย 35 เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่ประเทศ โดยแยกเป็นสำหรับการกสิกรรม 25 เปอร์เซ็นต์ และสำหรับการปศุสัตว์ 10 เปอร์เซ็นต์ ส่วนแนวทางการดำเนินการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามนโยบายและแผนนี้ที่สำคัญ คือ

- กำหนดเขตพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ และพื้นที่ชลประทานเป็นพื้นที่คุ้มครองเพื่อเกษตรกรรม (พื้นที่เกษตรกรรมชั้น 1, 2)
- พัฒนาทุ่งหญ้า และพื้นที่รกร้างว่างเปล่า เป็นเขตส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์

กำหนดแนวทางการจัดการทรัพยากรที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมในเขตชลประทานให้สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่และสภาพเศรษฐกิจ สังคม ใช้มาตรการด้านกฎหมายและด้านการเงินการคลัง เพื่อสงวนและคุ้มครองพื้นที่ทำการเกษตรที่มีความอุดมสมบูรณ์ไว้มิให้เปลี่ยนแปลงโดยใช้วิธีการเชิงบังคับหรือการจูงใจ ซึ่งในการที่จะคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมให้คงอยู่โดยใช้มาตรการบังคับอาจดำเนินการได้โดยให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดผังเมืองหรือข้อกำหนดการใช้พื้นที่ ให้พื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเกษตรเป็นพื้นที่สีเขียวซึ่งไม่สามารถจะพัฒนาไปทำกิจกรรมอื่นได้ ซึ่งอาจเป็นผลให้ที่ดินพื้นที่สีเขียวมีราคาต่ำหรือมีข้อจำกัดการใช้ที่ดินประเภทอื่นๆ ทำให้ต้องคงสภาพเป็นพื้นที่เกษตรกรรมต่อไป ส่วนในการใช้วิธีการจูงใจให้เกษตรกรยังคงรักษาพื้นที่เกษตรกรรมไว้โดยไม่เปลี่ยนแปลงใช้ประโยชน์อื่น จะต้องสนับสนุนเกษตรกรมีรายได้ที่พอเพียงต่อการดำรงชีวิต โดยการช่วยเหลือให้มรดันทุนการผลิตต่ำลงเพื่อให้ผลตอบแทนคุ้มค่ากับการรักษา วิธีการสนับสนุนประกอบด้วย คือ

- ลดภาษีที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยการผลิตเพื่อให้ต้นทุนการผลิตสินค้าต่ำลง
- การแทรกแซงราคาปัจจัยการผลิตในรูปแบบต่าง ๆ
- สนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานให้แก่พื้นที่เกษตรกรรม
- การปรับปรุงโครงสร้างการเกษตร เกษตรกรจะเป็นผู้เลือกปรับเปลี่ยนชนิดพืชเกษตรเอง โดยรัฐเป็นผู้ให้ข้อมูลและให้การสนับสนุนตามความเหมาะสมการสร้างความรู้ความภาคภูมิใจในอาชีพเกษตรกรรม

8) สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ONEP, 2549) ได้เสนอแนะแนวทางการใช้ทรัพยากรที่ดินเกษตรกรรมอย่างยั่งยืนว่าเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่จะเป็นกรอบสำคัญใน

การจัดสรรการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยการจัดแบ่งขอบเขตของที่ดินตามศักยภาพของการเกษตร(Agricultural Zoning)ซึ่งมีการใช้แพร่หลายในประเทศที่พัฒนาแล้วและการกำหนดขอบเขตศักยภาพพื้นที่เกษตรกรรม เพื่อเป็นกรอบนโยบายในการจัดการทรัพยากรดินและที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมโดยใช้ปัจจัยหลายอย่าง ได้แก่ ความเหมาะสมของดิน พื้นที่เขตชลประทาน แหล่งน้ำที่รัฐสร้างขึ้น แหล่งน้ำธรรมชาติ ปริมาณน้ำฝนเฉลี่ย การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตร ผลผลิตเฉลี่ย และพืชโดดเด่นในท้องถิ่นเป็นตัวแปรในการพิจารณา โดยแบ่งระดับคุณภาพ จากเหมาะสมที่สุดไปจนถึงไม่เหมาะสม ออกเป็น 5 ระดับชั้น โดยมีมาตรการกำกับพื้นที่เกษตรกรรมชั้นต่าง ๆ ดังนี้

มาตรการกำกับพื้นที่เกษตรกรรมชั้นที่ 1 ให้มีการใช้ที่ดินเฉพาะเพื่อการเกษตรอย่างเข้มงวด ไม่ให้เปลี่ยนแปลงไปทำกิจกรรมประเภทอื่น ที่จะทำให้สภาพการเกษตรเปลี่ยนแปลงโดยสิ้นเชิง เช่น หมู่บ้านจัดสรร โรงงานอุตสาหกรรม เนื่องจากมีที่ดินในพื้นที่เกษตรกรรมชั้นที่ 1 เหลืออยู่อย่างจำกัดในปัจจุบัน คือ

1) ให้ผังเมืองรวมจังหวัดแต่ละจังหวัด ขยายพื้นที่ผังเมืองรวมของแต่ละจังหวัดให้ครอบคลุมถึงพื้นที่เกษตรกรรมชั้นที่ 1 โดยกำหนดเป็นพื้นที่เพื่อเกษตรกรรมทั้งหมด โดยห้ามจัดสรรที่ดินและห้ามก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมหรือการประกอบกิจกรรมอื่น ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพที่ดินที่จะใช้ในการเกษตรกรรม และให้ใช้เพื่อการอาศัยของเกษตรกรหรือสาธารณูปโภคที่เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อการเกษตรกรรม เช่น การพัฒนาระบบส่งน้ำชลประทาน เป็นต้น ทั้งนี้การกำหนดพื้นที่คุ้มครองเกษตรกรรมชั้นที่ 1 ไว้ทั้งหมดนี้ก็เพื่อที่จะคงรักษาพื้นที่ที่มีความเหมาะสมการเกษตรสูงสุดที่มีเนื้อที่เหลือน้อยจำกัดเอาไว้ มิให้เปลี่ยนแปลงเป็นการใช้ที่ดินรูปแบบอื่นอีกต่อไปให้บังเกิดการพัฒนากการเกษตรเพื่อส่งออก และ/หรือบริโภคภายในอย่างยั่งยืนต่อไป

2) ให้พื้นที่เกษตรกรรมชั้นที่ 1 เป็นเขตส่งเสริมการลงทุนผลิตสินค้าการเกษตรหรือสินค้าแปรรูปการเกษตรเพื่อการส่งออกโดยใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ การสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานด้านชลประทานและเน้นโครงสร้างการผลิตไม้ผล หรือพืชผลอื่นที่ส่งออกและ/หรือบริโภคภายในได้เป็นสำคัญ ทั้งนี้ในพื้นที่เกษตรกรรมชั้นที่ 1 จะต้องงดการส่งเสริมการลงทุนกิจกรรมอื่นที่มีใช้การเกษตร ยกเว้นอุตสาหกรรมการเกษตรแปรรูปไม้ผลหรือพืชอาหารส่งออกอื่น

3) ในกรณีของการจะใช้ประโยชน์เพื่อกิจการอื่น ๆ ควรหลีกเลี่ยงพื้นที่ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพของที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม โดยเฉพาะพื้นที่ใกล้เคียงพื้นที่เกษตรกรรมชั้นที่ 1

4) ให้ส่งเสริมการรวมกลุ่มเกษตรกรหรือยกระดับกลุ่มเกษตรกร ถ้ามีอยู่เดิมในพื้นที่เกษตรกรรมชั้นที่ 1 ให้เป็นนิคมเกษตรกรรม โดยเชื่อมโยงการให้สินเชื่อกับการวางแผนการผลิตสินค้าการเกษตรรวมถึงการจำหน่ายผลผลิตเพื่อส่งออกโดยมีเอกชนผู้ส่งออก หรือผู้แปรรูปสินค้าการเกษตร เป็นผู้รับซื้อผลผลิตของเกษตรกรโดยจัดตั้งศูนย์รับซื้อรวมสินค้าการเกษตรในนิคมเกษตรกรรมแบบมีสัญญาซื้อขายผลผลิตล่วงหน้า โดยมีการประกันราคา รับซื้อตามคุณภาพของผลผลิตโดยให้สถาบันการเงินสนับสนุนสินเชื่อที่ผ่อนผันระยะเวลาชำระหนี้หรือเสียดอกเบี้ยในอัตราต่ำเป็นพิเศษและ/หรือ

กระทรวงการคลังลดภาษีที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยการผลิตเพื่อให้ต้นทุนการผลิตสินค้าการเกษตรต่ำลงให้กับเกษตรกร กลุ่มเกษตรกร และ/หรือสหกรณ์ผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในนิคมเกษตรกรรม โดยให้สินเชื่อและ/หรือสิทธิทางภาษีแก่เกษตรกรผู้ถือเอกสารสิทธิ์ที่ดินในพื้นที่เกษตรกรรมชั้นที่ 1 และเข้าร่วมกลุ่มนิคมเกษตรกรรม

5) ให้รัฐบาลสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มผลผลิตการเกษตร เช่น ระบบส่งน้ำแบบท่อในแปลงเพาะปลูก คลองส่งน้ำ คลองระบายน้ำ สระเก็บน้ำ ถนน/คันดิน ขนส่งสินค้าการเกษตร ศูนย์บริการการเกษตร อาคารรวบรวมผลผลิต อาคารคัดคุณภาพผลผลิต อาคารฝึกอบรมการวางแผนพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตสมัยใหม่ ตลอดจนวิธีปฏิบัติในการป้องกันกำจัดศัตรูพืชและการให้สารอาหารพืชแบบผสมผสานเพื่อรักษาสังแวดล้อม รวมทั้งวิธีการทางเทคนิคการป้องกันแก้ไขการชะล้างพังทลายดินโดยวิธีกล และ/หรือโดยวิธีการปลูกพืชในนิคมเกษตรกรรมที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เกษตรกรรมชั้นที่ 1

6) ให้รัฐบาลสนับสนุนสวัสดิการการศึกษา การรักษาพยาบาล การเลี้ยงดูเด็กเล็ก บุตรเกษตรกร และการพักผ่อนหย่อนใจ เช่น โรงเรียนถึงระดับมัธยมศึกษาสถานือนามัย ศูนย์เด็กเล็ก ศูนย์กีฬาและสถานที่พักผ่อนหย่อนใจให้แก่นิคมเกษตรกรรมภายในที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เกษตรกรรมชั้นที่ 1

7) ให้รัฐบาลจัดการตั้งโรงงานอุตสาหกรรม ที่มีใช้อุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่องกับการเกษตร ในพื้นที่เกษตรกรรมชั้นที่ 1 ทั้งการกำหนดข้อจำกัดโดยตรงและโดยอ้อม โดยการจำกัดการใช้ประโยชน์ระบบไฟฟ้ากำลังสูงสำหรับอุตสาหกรรมและ/หรือระบบน้ำประปา-น้ำชลประทาน ในกิจการอุตสาหกรรมหรือโดยการจูงใจ/ไม่จูงใจด้วยการกำหนดราคาอัตราค่าใช้น้ำประปา-น้ำชลประทานให้เกือหนุนการพัฒนาการเกษตร แต่ไม่สนับสนุนการอุตสาหกรรม การพาณิชย์ การบริการอื่น ๆ ที่มีใช้เกี่ยวเนื่องกับการเกษตร

มาตรการกำกับพื้นที่เกษตรกรรมชั้นที่ 2 เป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพสำหรับการเกษตร ซึ่งควรจะได้การพัฒนาให้ดีขึ้นเพื่อการผลิตทางด้านเกษตรในปัจจุบันและอนาคต พื้นที่ดังกล่าวมีความเหมาะสมปานกลางสำหรับการปลูกข้าว พืชไร่หรือไม้ผล เป็นพื้นที่เกษตรอาศัยน้ำฝนส่วนใหญ่จึงทำให้ได้ผลิตผลการเกษตรปานกลาง หรือต้องมีการลงทุนด้านเทคโนโลยีด้วยจึงจะได้ผลผลิตที่ดี ในพื้นที่เกษตรกรรมชั้น 2 ควรมีการกำหนดมาตรการ ดังนี้

1) ให้ผังเมืองรวมจังหวัดแต่ละจังหวัด ขยายพื้นที่ผังเมืองรวมของแต่ละจังหวัดให้ครอบคลุมถึงพื้นที่เกษตรกรรมชั้นที่ 2 ด้วย ภายในพื้นที่เกษตรกรรมชั้นที่ 2 นี้ โดยพยายามกำหนดให้มีเนื้อที่เพื่อทำการเกษตรให้ได้ร้อยละ 75 ในแต่ละย่านของพื้นที่เกษตรกรรมชั้นที่ 2 หรือพยายามไม่ให้พื้นที่เกษตรกรรมน้อยลงกว่าที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยห้ามการจัดสรรที่ดิน ห้ามก่อสร้างโดยโรงงานอุตสาหกรรมหรือการประกอบกิจกรรมอื่นๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพที่ดินที่จะใช้ในการเกษตรกรรม ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 25 ในแต่ละย่านของพื้นที่เกษตรกรรม 2 ให้เป็นพื้นที่ที่สามารถมี