



สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

สัญญาเลขที่ LPRC5104

รายงานฉบับสมบูรณ์
โครงการศึกษาเพื่อทบทวนเครื่องมือ
ในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยและต่างประเทศ
ระหว่างวันที่ 1 กันยายน 2551 ถึง วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2552

ชุดโครงการวิจัย
สถาบันศึกษานโยบายที่ดิน

โดย

อารียา มนัสบุญเพิ่มพูล
เรวดี จรุงรัตนพงศ์
วณิชชา อ่วมแจ้ง

สารบัญ

หน้า

บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 หลักการและเหตุผล	1
1.2 วัตถุประสงค์.....	1
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	1
1.4 วิธีดำเนินการ.....	1
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	2
บทที่ 2 การทบทวนเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดิน ของต่างประเทศ.....	3
2.1 การจำแนกประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน.....	3
2.1.1 ประเทศออสเตรเลีย	3
2.1.2 ประเทศอังกฤษ	11
2.1.3 ประเทศสหรัฐอเมริกา	16
2.2 การควบคุมการใช้ที่ดิน.....	29
2.2.1 การจำกัดขนาดการถือครองที่ดินของประเทศอินเดีย	30
2.2.2 การควบคุมพื้นที่ปนเปื้อนของประเทศอังกฤษ	34
2.3 การพัฒนาที่ดิน.....	36
2.3.1 การจัดรูปที่ดินในเมืองของประเทศเยอรมัน.....	37
2.3.2 การฟื้นฟูเมืองของประเทศญี่ปุ่น.....	40
2.4 การจัดการที่ดินของรัฐ	44
2.4.1 การปฏิรูปที่ดินของแคว้นสกอตแลนด์.....	44
2.5 การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน (ZONING)	47
2.5.1 มหานครนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	47
2.5.2 ประเทศเกาหลีใต้.....	51

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

2.6 การควบคุมการใช้ที่ดินในพื้นที่ที่มีความเปราะบางทางด้านสิ่งแวดล้อม (ENVIRONMENTAL CONTROL) และการควบคุมการใช้ที่ดินที่มีความสำคัญทางด้านประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม (HISTORICAL AND CULTURAL RESOURCES)	52
2.6.1 การควบคุมการใช้ที่ดินในพื้นที่ที่มีความเปราะบางทางด้านสิ่งแวดล้อมและการควบคุมการใช้ที่ดินที่มีความสำคัญทางด้านประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมใน ประเทศไทย อังกฤษ	53
2.6.2 การควบคุมการใช้ที่ดินในพื้นที่ที่มีความเปราะบางทางด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศ ออสเตรเลีย	57
2.6.3 การควบคุมการใช้ที่ดินในพื้นที่ที่มีความเปราะบางทางด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศ สหรัฐอเมริกา	61
2.6.4 การควบคุมการใช้ที่ดินที่มีความสำคัญทางด้านประวัติศาสตร์ และวัฒนธรรมในเมือง ออนทARIO ประเทศแคนาดา	63
2.7 การใช้มาตรการทางภาษีเพื่อควบคุมการใช้ที่ดิน (LAW OF TAXATION AND THE CONTROL OF LAND USE)	67
2.7.1 กรณีศึกษาประเทศไต้หวัน	68
2.7.2 ประเทศออสเตรเลีย: รัฐนิวเซาท์เวลส์	71
2.8 การควบคุมการแบ่งแปลงที่ดิน (SUBDIVISION CONTROLS AND INFRASTRUCTURE FINANCING)	74
2.8.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา: มลรัฐวิสคอนซิน	74
2.9 การควบคุมการขยายพื้นที่ตามแนวรอยต่อเมืองและชนบท (MANAGING GROWTH ON THE URBAN FRINGE)	78
2.9.1 กรีนเบลท์ (GREEN BELT)	78
2.9.2 การซื้อสิทธิการพัฒนาที่ดิน (PURCHASE OF DEVELOPMENT RIGHTS: PDR)	82
เอกสารอ้างอิง	86

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ 3 กฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน	89
3.1 ที่ดินของรัฐ.....	89
3.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน	91
3.2.1 กรมที่ดิน	92
3.2.2 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	92
3.2.3 กรมส่งเสริมสหกรณ์.....	93
3.2.4 กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ.....	94
3.2.5 กรมป่าไม้.....	94
3.2.6 กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช	95
3.2.7 กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (ทช.).....	96
3.2.8 กรมพัฒนาที่ดิน.....	96
3.2.9 สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง กรมชลประทาน.....	97
3.2.10 กรมธนารักษ์	97
3.2.11 กรมโยธาธิการและผังเมือง.....	98
3.2.12 สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ.....	99
3.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน	99
3.4 มาตรการของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน	105
3.4.1 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 เรื่อง นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน.....	105
3.4.2 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2528 เรื่อง หลักเกณฑ์และ วิธีการในการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ และข้อเสนอแนะมาตรการ การใช้ที่ดินในเขตลุ่มน้ำ ปิง – วัง.....	106

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

3.4.3	มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2529 เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำและข้อเสนอแนะ มาตรการการใช้ที่ดินในเขตลุ่มน้ำ ยม – น่าน	106
3.4.4	มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2531 เรื่อง การปรับปรุงข้อเสนอและ มาตรการการใช้ที่ดินในเขตลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ของลุ่มน้ำยมและน่าน	106
3.4.5	มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2531 เรื่อง การปรับปรุงข้อเสนอและ มาตรการการใช้ที่ดินในเขตลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ของลุ่มน้ำยมและน่าน	107
3.4.6	มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2532 เรื่อง การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ภาคใต้และข้อเสนอแนะมาตรการการใช้ที่ดินในเขตลุ่มน้ำ	107
3.4.7	มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2534 เรื่อง การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่ม น้ำภาคตะวันออก และข้อเสนอแนะมาตรการการใช้ที่ดินในเขตลุ่มน้ำ	107
3.4.8	มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2538 เรื่อง การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ภาคตะวันตก ภาคกลางและลุ่มน้ำป่าสัก และการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือส่วนอื่นๆ (ลุ่มน้ำชายแดน)	108
3.4.9	มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 เรื่อง นโยบายป่าไม้แห่งชาติ	108
3.4.10	มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2530 เรื่อง นโยบายที่ดิน กลยุทธ์ และมาตรการ	108
3.4.11	มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530 เรื่อง การจำแนกเขตประโยชน์การใช้ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน	109
3.4.12	มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้	109
3.4.13	มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2543 เรื่อง พื้นที่ชุ่มน้ำ	110
3.4.14	มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2543 และวันที่ 17 ตุลาคม 2543 เรื่อง การ แก้ไขปัญหาการจัดการพื้นที่ป่าชายเลน (เงื่อนไขในการนำมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ วันที่ 23 กรกฎาคม 2534 ไปปฏิบัติให้บังเกิดผลเป็นรูปธรรมในการใช้บังคับและ จัดการป่าไม้ชายเลน)	110

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

3.4.15	มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2545 เรื่อง การกำหนดมาตรการการจัดตั้ง โรงงานอุตสาหกรรมให้สอดคล้องกับมาตรการของการผังเมือง.....	113
3.4.16	มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2547 เรื่อง การบริหารจัดการเพื่อแก้ไข ปัญหาการกัดเซาะพื้นที่ชายฝั่งทะเลอย่างยั่งยืน.....	113
3.4.17	การปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐ (RESHAPE)	114
3.4.18	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยมาตรฐานระวางแผนที่และแผนที่รูปแปลงที่ดิน ในที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2550	116
บทที่ 4	บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ.....	119
4.1	เปรียบเทียบเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยและต่างประเทศ.....	119
4.1.1	การควบคุมการถือครองที่ดิน	119
4.1.2	การพัฒนาที่ดิน.....	121
4.1.3	เครื่องมือการจัดการด้านเศรษฐศาสตร์	122
4.2	ข้อเสนอแนะ	133

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 2.1 การเปรียบเทียบการจำแนกประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน 3 แบบ	6
ตารางที่ 2.2 ตัวอย่างการคำนวณคะแนนในการเข้าร่วมโครงการ ELS	54
ตารางที่ 2.3 ตัวอย่างการคำนวณคะแนนในการเข้าร่วมโครงการ OELS	55
ตารางที่ 2.4 ตัวอย่างกิจกรรมที่อยู่ในโครงการ HLS	57
ตารางที่ 4.1 เปรียบเทียบเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยและต่างประเทศ.....	123

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

การบริหารจัดการที่ดินเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นธรรมต้องใช้เครื่องมือหลายด้าน ได้แก่ กฎหมาย เศรษฐศาสตร์ การจัดการองค์กร และการจัดการข้อมูล แม้ว่าประเทศไทยมีการดำเนินการโดยใช้เครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ ได้แก่ การวางแผนนโยบาย กำหนดมาตรการ และออกกฎหมาย ควบคุมการใช้ที่ดิน การกระจายการถือครองที่ดิน การพัฒนาที่ดิน เป็นต้น แต่การดำเนินการที่ผ่านมายังไม่นำไปสู่การใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ยังมีปัญหาด้านที่ดิน เช่น สภาพที่ดินเสื่อมโทรม การกระจุกตัวของขนาดการถือครองที่ดิน การเก็งกำไรในการซื้อขายที่ดิน การมีพื้นที่รกร้างว่างเปล่าโดยไม่นำมาใช้ประโยชน์จำนวนมาก ที่นำไปสู่ปัญหาของการไร้ที่ดินทำกินของประชาชนบางส่วน ดังนั้น จึงควรมีการศึกษาเพื่อทบทวนเครื่องมือการบริหารจัดการที่ดินที่หลายประเทศใช้และประสบความสำเร็จ เพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบาย มาตรการ และออกกฎหมาย หรือการศึกษาวิจัยเครื่องมือที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาทบทวนเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดินที่หลายประเทศใช้และประสบความสำเร็จ เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับประเทศไทย
2. เพื่อเสนอแนะนโยบาย มาตรการ และกฎหมาย หรือหัวข้อการศึกษาวิจัยที่สามารถนำไปใช้ในการบริหารจัดการที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพต่อไปในอนาคต

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้จะทำการรวบรวมและทบทวนเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดิน ของประเทศไทย และต่างประเทศจำนวนไม่น้อยกว่า 5 ประเทศ

1.4 วิธีดำเนินการ

การทบทวนเครื่องมือการบริหารจัดการที่ดิน มีการดำเนินการดังต่อไปนี้

4.1 รวบรวมข้อมูลจากเอกสารการบริหารจัดการที่ดิน นโยบาย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยและต่างประเทศ และค้นหาข้อมูลเครื่องมือการบริหารจัดการที่ดินจาก

เว็บไซต์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยนำเสนอหลักการการดำเนินการของเครื่องมือต่างๆ และยกตัวอย่างกรณีการดำเนินการภายใต้สภาพเงื่อนไขต่างๆ

4.2 ศึกษาเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อนำไปสู่การใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพและอย่างยั่งยืน ด้วยการทบทวนและเปรียบเทียบเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยและต่างประเทศในประเด็นต่างๆ ดังนี้

1. การควบคุมการถือครองที่ดิน

- การจำแนกประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน
- การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning)
- การจำกัดขนาดการถือครองที่ดิน
- การควบคุมการแบ่งแปลงที่ดิน
- การควบคุมการขยายพื้นที่ตามแนวรอยต่อเมืองและชนบท
- การควบคุมพื้นที่ปนเปื้อนมลพิษ

2. การพัฒนาที่ดิน

- การจัดรูปที่ดิน
- การฟื้นฟูเมือง
- การปฏิรูปที่ดิน

3. เครื่องมือการจัดการด้านเศรษฐศาสตร์

- การใช้มาตรการภาษี
- การให้เงินสนับสนุนเพื่ออนุรักษ์พื้นที่ที่มีความเปราะบาง และมีความสำคัญทางด้านประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม

4.3 ทำการเปรียบเทียบเครื่องมือการบริหารจัดการของประเทศไทยและต่างประเทศ และวิเคราะห์ความแตกต่างภายใต้เงื่อนไขต่างๆ

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการศึกษาที่ได้จะสามารถนำมาประมวลเสนอแนะเชิงนโยบาย มาตรการ และกฎหมาย หรือการพัฒนาหัวข้อการศึกษาวิจัยที่สามารถนำไปใช้ในการบริหารจัดการที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพต่อไปในอนาคต

บทที่ 2

การทบทวนเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดิน ของต่างประเทศ

เครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดินและตัวอย่างการดำเนินการของต่างประเทศ ในประเด็นต่างๆ
ดังนี้

2.1 การจำแนกประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน

เนื่องจากปัญหาการใช้ที่ดินที่เกิดขึ้นในเขตเมืองและชนบท เช่น ปัญหาน้ำท่วมขัง ปริมาณพื้นที่สีเขียวน้อย การใช้ที่ดินไม่มีระเบียบ การสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรม ปัญหาการเข้ามาทำกินในที่ดินของรัฐ ปัญหาดินถล่ม เป็นต้น ดังนั้น การวางแผนการใช้ที่ดินในหลายประเทศ จึงมีการจำแนกที่ดินเพื่อการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างถูกต้องและเหมาะสม ได้แก่ พื้นที่เพาะปลูกข้าว พื้นที่ปลูกพืชไร่ พื้นที่ปลูกไม้ยืนต้น พื้นที่ป่า พื้นที่อุตสาหกรรม พื้นที่อยู่อาศัย พื้นที่เพื่อสันติภาพ และพื้นที่อื่นๆ เพื่อการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและพัฒนาพื้นที่ให้เหมาะสมกับศักยภาพของที่ดิน ในส่วนนี้ได้ยกตัวอย่างการจัดทำแผนที่การใช้ประโยชน์ที่ดินและการจำแนกประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศออสเตรเลีย อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา

2.1.1 ประเทศออสเตรเลีย¹

การบริหารจัดการที่ดินโดยการจำแนกประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน มีแนวทางการพัฒนาเพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพ ด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งจำเป็นต้องเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ประโยชน์ที่ดิน วิธีการบริหารจัดการที่ดิน² และสถานภาพของทรัพยากร เพื่อเป็นข้อมูลใน

¹ Bureau of Rural Sciences. "Land Management practices classification and Mapping" Bureau of Rural Sciences Canberra, Australia.

Bureau of Rural Sciences. 2005. The Australian Land Use and Management (ALUM) Classification version 6. Bureau of Rural Sciences Canberra, Australia: June.

² กิจกรรมที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการที่ดิน ได้แก่ การทำการเกษตร การเลี้ยงสัตว์ การกำจัดศัตรูพืช การจัดการทรัพยากรดิน และน้ำ การดูแลพืชและสารอาหารพืช การจัดการระบบฟาร์ม และการจัดการธุรกิจการเกษตร โดยต้องมีการดำเนินการในประเด็นสำคัญ ได้แก่

- การจัดลำดับความสำคัญในการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อนำมาใช้ในระดับประเทศ รัฐ ภูมิภาค หรือภาคอุตสาหกรรม
- การบันทึก / รายงานข้อมูลการบริหารจัดการที่ดินให้เหมาะสมกับความต้องการของภาคอุตสาหกรรม หรือ ภาครัฐ
- การจัดหาข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัย และอัตราการเปลี่ยนแปลงที่มีผลต่อการบริหารจัดการที่ดิน
- การรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศทั้งด้านบวกและด้านลบ

การตัดสินใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน การประเมินผลผลิตทางการเกษตร การประเมินราคาที่ดิน การวางแผนการใช้ที่ดิน ข้อมูลการใช้ที่ดินในระดับประเทศสามารถช่วยในการตรวจสอบแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ และระบุถึงแหล่งสำคัญในการลงทุน

รัฐบาลกลางออสเตรเลีย และสำนักงานวิทยาศาสตร์ท้องถิ่น (Bureau of Rural Sciences: BRS) ได้ร่วมมือกันในการพัฒนาโครงการจัดทำแผนที่การใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศออสเตรเลีย (Australian Collaborate Land Use Mapping Programme: ACLUMP) ซึ่งโครงการดังกล่าวให้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงสร้างการใช้ที่ดินในระดับต่าง ๆ รวมถึงการจำแนกประเภทการใช้ที่ดิน

สำหรับการจัดทำแผนที่การใช้ประโยชน์ที่ดินในออสเตรเลียมีหลายระดับ แต่ระดับที่จะกล่าวถึงในที่นี้คือการจัดทำแผนที่แบบละเอียด (Catchment Scale) และ การจัดทำแผนที่ระดับชาติ (National Scale) โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. การจัดทำแผนที่ในระดับ Catchment Scale เน้นการรวบรวมข้อมูลของภูมิภาคที่มีความหลากหลาย เช่น ทั้งในระดับภูมิภาค ระดับมลรัฐ ระดับชุมชน ข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่สาธารณะ ข้อมูลจากภาพถ่ายดาวเทียม ข้อมูลจากการสำรวจพื้นที่ และแหล่งข้อมูลอื่น ๆ ที่เชื่อถือได้ และมีการเดินสำรวจพื้นที่ประกอบด้วย จึงมีความละเอียดถูกต้องและแม่นยำสูง แต่ใช้จำนวนเงินสูงในการจัดทำ ขึ้นอยู่กับความซับซ้อนทางภูมิประเทศ

กระบวนการการจัดทำแผนที่แบบละเอียด ได้แก่ การรวบรวมข้อมูล การตีความข้อมูล การตรวจสอบข้อมูล การประเมินผลข้อมูลเพื่อยืนยันว่าเป็นข้อมูลที่ถูกต้อง และได้เป็นข้อมูลสุดท้ายที่นำมาจัดทำแผนที่ โดยมีโครงสร้างข้อมูลที่ประกอบด้วย การใช้ที่ดินประเภทหลัก แหล่งที่มาของข้อมูล การใช้ที่ดินประเภทรอง (ถ้ามี) และรหัสการทำงาน (Working code) (ถ้ามี)

2. การจัดทำแผนที่ในระดับประเทศ (National Scale) เป็นการจัดทำแผนที่ที่รวบรวมข้อมูลจำนวนผลผลิตทางการเกษตร และข้อมูลการตีความจากภาพถ่ายดาวเทียม ซึ่งอาจจะมีความละเอียดน้อยกว่าการจัดทำแผนที่แบบ Catchment Scale โดยให้ความสำคัญในการประเมินผลการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทั้งนี้ การจัดทำแผนที่ในระดับนี้มีต้นทุนและมีรายละเอียดที่แม่นยำน้อยกว่าแบบ Catchment Scale แต่สามารถจัดทำได้บ่อยครั้งกว่า

การจัดทำแผนที่ระดับประเทศ มีรูปแบบการจัดทำแผนที่ เช่น SPREADII (Spatial Reallocation of Aggregated Data) และมีการแบ่งประเภทการใช้ที่ดินค่อนข้างกว้างทำให้มีพื้นที่ทับซ้อนกัน เช่นพื้นที่ที่ได้รับการคุ้มครองอาจรวมถึง พื้นที่ป่า และแหล่งน้ำเข้าไปด้วย รวมทั้งมีการประเมินผลข้อมูลจะมีผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงาน ACLUMP เข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบข้อมูลในการจัดทำแผนที่ โดยส่งผ่านข้อมูลที่ตรวจสอบด้วยระบบ GIS ทั้งนี้ การจัดทำระดับประเทศมีข้อจำกัดบางประการ ได้แก่ ข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินในช่วงระยะเวลาที่มีการจัดทำแผนที่ในขณะนั้นไม่ได้คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงในการ

- การรวบรวมข้อมูลเพื่อศึกษาแนวโน้มและการเปลี่ยนแปลงของการบริหารจัดการที่ดิน โดยการตีความข้อมูลร่วมกับข้อมูลด้านเศรษฐกิจและสังคม

ใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นๆ³ ข้อมูลที่ใช้ต้องมีการปรับขนาดของข้อมูลให้เข้ากับอัตราส่วนของพื้นที่ซึ่งอาจจะต้องใช้การตั้งสมมุติฐาน และบางครั้งภาพถ่ายที่ดินนั้นไม่สามารถระบุถึงลักษณะของการเพาะปลูก หรือพืชพันธุ์ในที่ดินนั้นๆ ได้อย่างชัดเจน หรือไม่สมารถจำแนกประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างชัดเจน

หลังจากที่ ACLUMP มีศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในปัจจุบันได้ให้ความสำคัญในการศึกษาการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการพัฒนาการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อประมวผล และศึกษาแนวโน้มของสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติในอนาคต และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการลงทุน เพื่อการพัฒนาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ

ต่อมาได้มีการพัฒนาโครงการจัดทำแผนที่การใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศออสเตรเลีย มาเป็น การจำแนกการจัดการและการใช้ที่ดินประเทศออสเตรเลีย (Australian Land Use and Management Classification: ALUM) ซึ่งแบ่งเป็น 6 ประเภทหลักเท่านั้น โดยแตกต่างจากแบบอื่นที่แบ่งย่อยมากกว่า (ตารางที่ 2.1) และมีการนำมาใช้อย่างแพร่หลายทั่วประเทศ ในปัจจุบันเป็นฉบับที่ 6 โดยมีหลักการในการ จำแนกประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินของ ALUM/Baxter-Russell ได้แก่

- ความถี่ในการรบกวนการใช้ที่ดิน (Level of intervention) หมายถึง การจำแนกประเภท การใช้ที่ดินขึ้นอยู่กับวิธีที่มนุษย์เข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นๆ หรือประเภทของ กิจกรรมการใช้ประโยชน์ที่ดิน
- การจำแนกประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Generality) มุ่งเน้นทั้งวิธีการในการบริหาร จัดการที่ดิน และผลที่ได้รับ
- โครงสร้างลักษณะของการปกครองตามลำดับชั้น (Hierarchical structure)
- จุดประสงค์หลักและจุดประสงค์รองในการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Prime use / ancillary use)

³ การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ได้แก่ การเพิ่มขึ้นหรือลดลงของขอบเขตการใช้ที่ดิน การเปลี่ยนแปลงจากการใช้ประโยชน์ ที่ดินจากประเภทหนึ่งไปยังอีกประเภทหนึ่ง อัตราและระยะเวลาของการเปลี่ยนแปลงในการใช้ประโยชน์ที่ดิน การประมาณการการ เปลี่ยนแปลง

ตารางที่ 2.1 การเปรียบเทียบการจำแนกประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน 3 แบบ

ALUM	WASLUC	ANZLUC
1. การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ	1. ที่ดินเพื่อยู่ออาศัย	1. ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย
2. การเพาะปลูกตามสภาพธรรมชาติที่เป็นอยู่ โดยมีการรบกวนธรรมชาติให้น้อยที่สุด	2. ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมการผลิต	2. ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมและการผลิต
3. การเพาะปลูกในพื้นที่ราบ	3. ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมโลหะการ	3. ที่ดินเพื่อการค้า
4. การเพาะปลูกในพื้นที่ชลประทาน	4. ที่ดินเพื่อการคมนาคม	4. ที่ดินเพื่อการบริการ
5. การใช้เพื่อประโยชน์อื่นๆ เช่น การอยู่อาศัย การพาณิชย์ อุตสาหกรรม	5. ที่ดินเพื่อการค้า	5. ที่ดินเพื่อการเกษตร ป่าไม้ และประมง
6. แหล่งน้ำ	6. ที่ดินเพื่อการพาณิชย์	6. ที่ดินเพื่อการท่าเรือ และโรงงาน
	7. ที่ดินเพื่อวัฒนธรรมและการพักผ่อนหย่อนใจ	7. ที่ดินเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจและพื้นที่คุ้มครอง
	8. ที่ดินเพื่อการอนุรักษ์	8. ที่ดินเพื่อการคมนาคม สาธารณูปโภค และการสื่อสาร
		9. ที่ดินอื่น ๆ

ที่มา: Bureau of Rural Sciences. 2005.

ประเทศออสเตรเลียแบ่งประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยใช้แบบ ALUM ซึ่งแบ่งออกเป็น 6 ประเภท ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. ที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือ การใช้ที่ดินโดยให้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมให้น้อยที่สุด โดยมีจุดประสงค์หลักคือ การอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1.1 เพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ

- เขตสงวนพันธุ์ธรรมชาติ เน้นการอนุรักษ์พันธุ์พืชและสัตว์เพื่อจุดประสงค์ในการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ หรือเพื่อการสำรวจ
- เขตพื้นที่ว่างเปล่า เน้นการอนุรักษ์สภาพแวดล้อมให้คงอยู่ตามธรรมชาติ โดยไม่อนุญาตให้มีการเข้าไปตั้งถิ่นที่อยู่อาศัย
- เขตอุทยานแห่งชาติ เน้นการอนุรักษ์เพื่อรักษาระบบนิเวศน์ และเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ

- เขตอนุรักษ์พันธุ์ตามธรรมชาติ เป็นพื้นที่ที่อนุรักษ์พันธุ์พืชหรือสัตว์ ชนิดใดชนิดหนึ่งหรือหลายชนิด ซึ่งเป็นเสมือนสิ่งล้ำค่า และหายาก
- เขตสงวนพันธุ์สัตว์และถิ่นที่อยู่ของสัตว์ เป็นพื้นที่บนบกและในทะเลที่มนุษย์เข้าไปจัดการเพื่ออนุรักษ์พันธุ์สัตว์ให้คงอยู่อาศัยในบริเวณนั้นต่อไป
- เขตพื้นที่คุ้มครอง เป็นพื้นที่ที่ได้รับการอนุรักษ์ธรรมชาติ ศิลปะ วัฒนธรรม และหรือระบบนิเวศน์
- พื้นที่ที่ได้รับการอนุรักษ์อื่น ๆ

1.2 พื้นที่สงวน มีจุดมุ่งหมายหลักในการรักษาระบบนิเวศน์ ได้แก่ พื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ พื้นที่ชุ่มน้ำ แหล่งน้ำผิวดิน สภาพภูมิประเทศ และพื้นที่ใช้ประโยชน์ตามพื้นเมืองดั้งเดิม

1.3 เพื่อประโยชน์อื่น ๆ ได้แก่ เพื่อการป้องกันประเทศ เช่น การฝึกทหาร การทดลองอาวุธ เส้นทางเคลื่อนย้าย เพื่อการปกป้องพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์พื้นเมือง เพื่อป้องกันพื้นที่ที่ได้รับการฟื้นฟูสภาพ

2. ที่ดินเพื่อการผลิตที่ได้มาจากธรรมชาติ คือ พื้นที่ที่มนุษย์เข้าไปรบกวนธรรมชาติในระดับต่ำ เช่น พื้นที่ป่า ทุ่งหญ้าตามธรรมชาติ

2.1 การเก็บพืชผลที่เติบโตเองตามธรรมชาติ

2.2 ผลิตภัณฑ์ธรรมชาติจากป่า ได้แก่ ไม้ เช่น ไม้ซุง การทำเยื่อกระดาษจากไม้ และผลิตภัณฑ์อื่นๆ ที่ได้จากป่า

3. ที่ดินเพื่อการเกษตร และการเพาะปลูกในพื้นที่ราบ รวมถึงการทำปศุสัตว์

3.1 การทำป่าไม้ ได้แก่ การปลูกป่า การปลูกไม้เนื้อแข็ง พื้นที่การปลูกไม้เนื้ออ่อน ผลิตภัณฑ์จากป่าต่างๆ

3.2 การทำปศุสัตว์ ได้แก่ การเลี้ยงสัตว์พันธุ์พื้นเมือง ด้วยการเพาะปลูกพืชพันธุ์พื้นเมือง การปลูกพืชสำหรับเลี้ยงสัตว์ การปลูกพืชตระกูลถั่วสำหรับเลี้ยงสัตว์ การปลูกพืชตระกูลถั่วผสมหญ้าสำหรับเลี้ยงสัตว์ และการปลูกหญ้าสำหรับเลี้ยงสัตว์

3.3 การเพาะปลูกพืช ได้แก่ ธัญญาหาร พืชสมุนไพร พางและอาหารสัตว์ เมล็ดน้ำมัน น้ำตาล ผ้าย ใบยาสูบ และพืชตระกูลถั่ว

3.4 การปลูกพืชยืนต้น ซึ่งมีอายุไม่น้อยกว่า 2 ปี ได้แก่ ผลไม้ พืชที่ให้น้ำมัน พืชตระกูลถั่ว พืชประเภทเถาวัลย์ พืชตระกูลเบอร์รี่ ดอกไม้ และพืชผักสมุนไพร

3.5 การปลูกพืชตามฤดูกาล ได้แก่ ผลไม้ พืชตระกูลถั่ว ดอกไม้ และพืชผักสมุนไพร

3.6 พื้นที่ที่เคยมีการทำกิจกรรม ได้แก่ พื้นที่เสื่อมโทรม ซึ่งยังไม่ได้รับการฟื้นฟู พื้นที่ที่ถูกละทิ้ง เป็นพื้นที่ที่เคยมีการเพาะปลูกมาก่อน พื้นที่ที่กำลังฟื้นฟูสภาพ เพื่อเตรียมสำหรับการทำการเกษตร และพื้นที่อื่น ๆ ที่ยังไม่มีจุดประสงค์ชัดเจนในการใช้ประโยชน์

4. เพื่อการเกษตรและการเพาะปลูกในพื้นที่ชลประทาน การนำระบบการชลประทานเข้ามาใช้ในฤดูแล้ง หรือในบางช่วงเวลาที่เป็นน้ำ หรือใช้ตลอดทั้งปี

- 4.1 การทำป่าไม้ พื้นที่ที่มีการปลูกป่า และการเพาะปลูกในพื้นที่ชลประทาน ได้แก่ ไม้เนื้อแข็ง ไม้เนื้ออ่อน และผลิตภัณฑ์อื่น ๆ จากป่า
- 4.2 การทำปศุสัตว์ในพื้นที่ชลประทาน ได้แก่ การเลี้ยงสัตว์พันธุ์พื้นเมือง ด้วยการเพาะปลูกพืชพันธุ์พื้นเมือง การปลูกพืชสำหรับเลี้ยงสัตว์ การปลูกพืชตระกูลถั่วสำหรับเลี้ยงสัตว์ การปลูกพืชตระกูลถั่วผสมหญ้าสำหรับเลี้ยงสัตว์ และการปลูกหญ้าสำหรับเลี้ยงสัตว์
- 4.3 การเพาะปลูกพืชในพื้นที่ชลประทาน ได้แก่ ธัญพืช พืชสมุนไพร พางและอาหารสัตว์ เมล็ดน้ำมัน น้ำตาล ฝ้าย ใบยาสูบ และพืชตระกูลถั่ว
- 4.4 การปลูกพืชยืนต้น ซึ่งมีอายุไม่น้อยกว่า 2 ปีในพื้นที่ชลประทาน ได้แก่ ผลไม้ พืชที่ให้ น้ำมัน พืชตระกูลถั่ว ได้แก่ พืชประเภทถั่วลิสง พืชตระกูลเบอร์รี่ ดอกไม้ พืชผักสมุนไพร
- 4.5 การปลูกพืชตามฤดูกาลในพื้นที่ชลประทาน ได้แก่ ผลไม้ พืชตระกูลถั่ว ดอกไม้ พืชผักสมุนไพร
- 4.6 พื้นที่ในเขตชลประทานที่อยู่ในช่วงการเปลี่ยนแปลง ได้แก่ พื้นที่เสื่อมโทรม ซึ่งยังไม่ได้รับการฟื้นฟู พื้นที่ที่ถูกละทิ้ง เป็นพื้นที่ที่เคยมีการเพาะปลูกมาก่อน พื้นที่ที่กำลังฟื้นฟูสภาพ เพื่อเตรียมสำหรับการทำการเกษตร พื้นที่อื่น ๆ ที่ยังไม่มีจุดประสงค์ชัดเจนในการใช้ประโยชน์

5. เพื่อประโยชน์เฉพาะทางอื่น ๆ

- 5.1 การเพาะปลูกเฉพาะ ได้แก่ การเพาะปลูกในที่ร่ม การปลูกพืชในเรือนกระจก การปลูกพืชแบบไฮโดรโปนิกส์
- 5.2 การทำผลิตภัณฑ์จากสัตว์ ได้แก่ ผลิตภัณฑ์นม ฟาร์มวัว ควาย ฟาร์มแกะ ฟาร์มสัตว์ปีก ฟาร์มสุกร การเลี้ยงสัตว์น้ำ
- 5.3 การทำโรงงานอุตสาหกรรมและการผลิตด้วยเครื่องจักร
- 5.4 ที่พักอาศัย ได้แก่ ที่พักอาศัยในเขตเมือง ที่พักอาศัยในเขตชนบท ซึ่งเกษตรกรรมไม่ได้เป็นรายได้หลักในการดำรงชีวิต การดำรงชีวิตในชนบท ซึ่งดำรงชีวิตด้วยการทำการเกษตรเป็นหลัก
- 5.5 เพื่อการบริการ ได้แก่ การให้บริการในเชิงพาณิชย์ การให้บริการเพื่อสาธารณะประโยชน์ แหล่งพักผ่อนและแหล่งวัฒนธรรม สิ่งอำนวยความสะดวกในเชิงป้องกันประเทศ สิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อใช้ในการวิจัย

- 5.6 สาธารณูปโภคต่าง ๆ ได้แก่ เพื่อการผลิตและส่งกระแสไฟฟ้า เพื่อการรักษาและจัดส่งก๊าซ
- 5.7 การคมนาคมและการสื่อสาร ได้แก่ ท่าอากาศยาน ถนน ทางรถไฟ ท่าเรือ การสื่อสารเพื่อการเดินเรือ
- 5.8 การทำเหมือง ได้แก่ เหมืองแร่ เหมืองหิน พื้นที่ที่เคยเป็นเหมืองและกำลังได้รับการฟื้นฟูสภาพ
- 5.9 การจัดการขยะ ได้แก่ พื้นที่ฝังกลบขยะ เต่าเผาขยะ ซึ่งอาจทำให้มีน้ำเสียจากขยะ

6. แหล่งน้ำ

- 6.1 ทะเลสาบ ได้แก่ ทะเลสาบ เพื่อการอนุรักษ์ ทะเลสาบ เพื่อการผลิต ทะเลสาบ เพื่อประโยชน์เฉพาะทางอื่น ๆ
- 6.2 เขื่อน ได้แก่ เขื่อน แหล่งกักเก็บน้ำ เพื่อใช้ในฟาร์ม อ่างเก็บน้ำ แหล่งเก็บน้ำสำหรับการทำชลประทาน
- 6.3 แม่น้ำ ได้แก่ แหล่งน้ำเพื่อการอนุรักษ์ เพื่อการอุปโภคบริโภค เพื่ออุตสาหกรรม และเพื่อประโยชน์เฉพาะทางอื่นๆ
- 6.4 ร่องน้ำ / ทางระบายน้ำ
- 6.5 บึง / พื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ บึง / พื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อการอนุรักษ์ บึง / พื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อการผลิต บึง / พื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อประโยชน์เฉพาะทางอื่นๆ
- 6.6 ปากน้ำ / ชายฝั่ง ได้แก่ ปากน้ำ / ชายฝั่ง เพื่อการอนุรักษ์ ปากน้ำ / ชายฝั่ง เพื่อการผลิต ปากน้ำ / ชายฝั่ง เพื่อประโยชน์เฉพาะทางอื่นๆ

สำหรับการจำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอื่นๆ สามารถจัดอยู่ในประเภทต่างๆ ดังนี้

- สุสานหรือที่เผาศพ จัดอยู่ในประเภทการให้บริการเพื่อสาธารณะประโยชน์
- พื้นที่ปลูกต้นคริสต์มาส จัดอยู่ในประเภทการผลิตไม้เนื้ออ่อน
- พื้นที่ปลูกต้นยูคาลิปตัส จัดอยู่ในประเภทปลูกพืชยืนต้น หรือการปลูกพืชยืนต้นในพื้นที่ชลประทาน หรือผลิตภัณฑ์อื่นๆ จากป่าธรรมชาติ และผลิตภัณฑ์อื่นๆ จากพืชในพื้นที่ชลประทาน
- บ่อน้ำ / บ่อน้ำมัน จัดอยู่ในประเภทแหล่งกักเก็บน้ำ หรือ คลองส่งน้ำ/ท่อส่งน้ำมัน
- พื้นที่พักผ่อนหย่อนใจ หรือสันทนาการ จัดอยู่ในประเภทพื้นที่ที่ได้รับการอนุรักษ์ หรือแหล่งพักผ่อนและแหล่งวัฒนธรรม หากในพื้นที่ไม่มีการปลูกพืช
- พื้นที่ฟื้นฟูสภาพ จัดอยู่ในประเภทพื้นที่ที่ได้รับการฟื้นฟู หรือพื้นที่ปลูกไม้ยืนต้น หากอยู่ในระหว่างการฟื้นฟูเพื่อเตรียมทำการเกษตร
- พื้นที่ปลูกเห็ดทรัฟเฟิล จัดอยู่ในประเภทพื้นที่ปลูกไม้ยืนต้น

- สวนสัตว์ จัดอยู่ในพื้นที่ประเภทเพื่อการวิจัย หรือแหล่งพักผ่อนหย่อนใจ

ข้อสังเกตของการจำแนกประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบ ALUM

- ในบางครั้งการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่สามารถระบุประเภทได้อย่างชัดเจน เนื่องจากมีจุดประสงค์ในการใช้ที่ดินหลายอย่าง ดังนั้นจึงควรใช้จุดประสงค์หลักที่สำคัญที่สุดหรือเด่นชัดที่สุด หรือหากจุดประสงค์ในการใช้ประโยชน์ที่ดินยังไม่ตรงกับประเภทที่กำหนด ให้ใช้จุดประสงค์รองในการจำแนกประเภท
- จุดประสงค์หลักของการใช้ที่ดินขึ้นอยู่กับวิธีการจัดการที่ดินนั้นๆ เช่น ที่อยู่อาศัยในเขตอุทยาน จัดอยู่ในประเภทที่อยู่อาศัย เพราะวัตถุประสงค์หลักไม่ใช่การอนุรักษ์
- ที่ดินที่มีจุดประสงค์ในการใช้หลากหลาย แม้ว่าจะจำแนกประเภทตามจุดประสงค์หลักแล้ว ควรมีการบันทึกวัตถุประสงค์รองไว้ด้วย เพื่อไม่ให้ข้อมูลเหล่านั้นหายไป
- การใช้ประโยชน์ที่ดินในบางพื้นที่อาจไม่มีการเปลี่ยนแปลงจุดประสงค์เลยเป็นระยะเวลานาน แต่ในบางพื้นที่มีการเปลี่ยนแปลงจุดประสงค์ในการใช้ที่ดินรวดเร็ว หรือตามฤดูกาล ในข้อตกลงการทำแผนที่นั้น ให้จำแนกประเภทตามจุดประสงค์ในการใช้ที่ดินที่เป็นอยู่ในขณะนั้น
- ความหลากหลายทางข้อมูล บางครั้งข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละที่มาจากหลายแหล่งข้อมูล และอาจมีความขัดแย้งกัน หากข้อมูลที่ใช้ไม่ได้มาจากการพบเห็นของผู้ทำแผนที่เอง ควรจะเป็นข้อมูลที่มาจากการสำรวจที่ดิน เจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญ ข้อมูลสภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่ และหลักฐานที่มีอยู่ในพื้นที่
- ข้อมูลต่าง ๆ ทั้งที่ได้จากการสำรวจ ภาพถ่ายพื้นที่จากดาวเทียม หรือวิธีการจัดการที่ดิน ล้วนใช้เพื่อการตีความการจำแนกประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน
- ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในการจัดประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน
- ในกรณีที่ไม่มีใจในการกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน ให้ใส่รหัส working code เพื่อการจำแนกประเภทการใช้ที่ดินในอนาคต

2.1.2 ประเทศอังกฤษ⁴

ประเทศอังกฤษใช้วิธีการจำแนกที่ดินโดยใช้ฐานข้อมูลการใช้ที่ดินแห่งชาติ (National Land Use Database: NLUD) โดยพิจารณาจากการใช้ประโยชน์ที่ดินและการจำแนกประเภทสิ่งปกคลุมพื้นผิวดิน⁵

1. การจำแนกประเภทการใช้ที่ดิน

การจำแนกประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินและการจัดการที่ดิน ของ NLUD แบ่งออกเป็น 13 ประเภท ได้แก่

1. การเกษตรและการประมง

- การเกษตร หมายถึง พื้นที่เพาะปลูกในการทำไร่ สวนผลไม้ สวนดอกไม้ การเพาะปลูกพืชทุกชนิด รวมทั้งทุ่งหญ้าที่ยังไม่ได้รับการพัฒนา การทำฟาร์ม ปศุสัตว์ รวมทั้งพื้นที่และสิ่งปลูกสร้างเพื่อประโยชน์ในการเกษตรและปศุสัตว์ (เช่น โรงนา โรงเก็บผลผลิต เล้าสัตว์) แต่ไม่รวมบ้านพักอาศัย หรือร้านค้าในบริเวณฟาร์ม
- การประมง หมายถึงพื้นที่ที่ใช้ในการประมงทั้งหมด ทั้งประมงน้ำจืดและน้ำเค็ม และพื้นที่ในการทำบ่อเลี้ยงปลา

2. การทำป่าไม้

- ป่าไม้ที่ได้รับการจัดการ หมายถึง ป่าไม้ที่มีการเข้าไปใช้ประโยชน์ในการผลิตซุง การอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การพักผ่อนหย่อนใจ รวมถึงพื้นที่ป่าที่ถูกโค่นไม้ และพื้นที่ที่มีการปลูกป่า แต่ไม่รวมพื้นที่ป่าที่ได้รับการพัฒนาเพื่อจุดประสงค์หลักในการเกษตร
- ป่าไม้ที่ยังไม่ได้รับการจัดการ หมายถึงพื้นที่ป่าที่ยังไม่ได้รับการพัฒนาหรือบริหารจัดการ

4 Office of the Deputy Prime Minister. 2005. UK: Full national land use database: County Demonstrator., November.

Office of the Deputy Prime Minister. 2006. UK: National land use database: land use and land cover classification version4.4. prepared by Landinform Ltd., February

5 การจำแนกสิ่งปกคลุมพื้นผิวดินและการใช้ประโยชน์ที่ดิน มีความหมายดังนี้ การตีความภาพถ่ายสิ่งปกคลุมพื้นผิว (Land cover) หมายถึง ลักษณะทางกายภาพของสภาพพื้นผิวโลก ซึ่งมักถูกจำแนกประเภทตามลักษณะทางกายภาพจากภาพถ่ายดาวเทียมหรือทางไกล และการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land use) หมายถึง จุดประสงค์ของการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นๆ โดยมีแนวทางการบริหารจัดการที่ดิน (Land management practice) เพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ในการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของการทำผังเมือง

3. การทำเหมือง

- การทำเหมืองแร่และถ่านหิน หมายถึง พื้นที่ที่ใช้ในการทำเหมืองแร่และเหมืองหินทั้งหมด ทั้งในส่วนของตึก สิ่งปลูกสร้างผิวดินและใต้ดิน ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการหาและจัดเก็บแร่

4. การพักผ่อนหย่อนใจและสันทนาการ

- พื้นที่กลางแจ้งและพื้นที่เปิดโล่ง หมายถึงพื้นที่สันทนาการหรือพื้นที่ใช้ในการพักผ่อนหย่อนใจที่เป็นพื้นที่เปิดและพื้นที่โล่ง เช่น สวนสาธารณะ สวนสัตว์ สนามเด็กเล่น รวมทั้งทางเดินเล่นริมทะเล ทางเดินเล่นในเมือง จัตุรัส อุทยาน อนุสาวรีย์ แต่ไม่รวมพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับการออกกำลังกายหรือกีฬา
- สวนสนุกและสถานที่แสดงโชว์ หมายถึงพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับการบันเทิง เช่น โรงภาพยนตร์ โรงละคร เวทีคอนเสิร์ต สตูดิโอBroadcast สถานีเล่นเกมส์ บ่อนการพนัน สวนสนุก และศูนย์ข้อมูลนักท่องเที่ยว
- หอสมุด พิพิธภัณฑ์ และแกลลอรี หมายถึง สิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ที่อุทิศเพื่อทำให้ความรู้ การเรียนรู้ การจัดแสดงความรู้ในด้านต่าง ๆ
- สถานกีฬา หมายถึงพื้นที่ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับกีฬาทั้งทางบกและทางน้ำ
- พื้นที่จัดแคมป์วันหยุด หมายถึงพื้นที่ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องในการตั้งแคมป์ในวันหยุด แต่ไม่รวมพื้นที่ตั้งแคมป์ถาวรเพื่อการอยู่อาศัย
- พื้นที่ฟาร์มในชนบท

5. การคมนาคม

- ถนนและทางเดินเท้า
- สถานีขนส่งและจุดเชื่อมต่อ หมายถึงพื้นที่ที่เป็นสถานีขนส่งและใช้ในการคมนาคมของประชาชน เช่นท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ ท่ารถ แต่ไม่รวมพื้นที่จอดรถ
- พื้นที่จอดรถ
- พื้นที่จอดและจัดเก็บยานพาหนะอื่น ๆ ที่ไม่ใช่รถ
- สถานีจัดการและขนส่งสินค้า
- การคมนาคมทางน้ำ

6. สิ่งอำนวยความสะดวกและสาธารณูปโภค

- การผลิตและจ่ายพลังงาน หมายถึงพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและจ่ายพลังงานต่าง ๆ รวมทั้งท่อส่งและสถานีจัดเก็บพลังงานเหล่านั้น
- การจัดเก็บและรักษาน้ำ หมายถึงพื้นที่ที่ใช้ในการผลิต จัดเก็บและกระจายน้ำ รวมทั้งการบริหารจัดการน้ำเสีย

- การกำจัดขยะ
- สุสานและสถานที่ประกอบพิธีฝังศพ
- ไปรษณีย์และการโทรคมนาคม

7. สถานที่พักอาศัย

- บ้านพักอาศัย หมายถึงพื้นที่ที่มีจุดประสงค์หลักในการพักอาศัย
- โรงแรม ที่พัก เกสต์เฮาส์
- สถานที่เกี่ยวข้องกับที่พักอาศัย เช่นบ้านพักคนชรา บ้านเลี้ยงเด็ก ที่พักอาศัยที่อยู่ในเขตโรงเรียน มหาวิทยาลัย ศูนย์ฝึกอบรม ค่ายทหาร วัด

8. พื้นที่งานบริการชุมชน

- การบริการด้านการแพทย์และสุขภาพ พื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับการแพทย์และการสาธารณสุขทั้งหมด แต่ไม่รวมพื้นที่ที่จัดเป็นที่พักอาศัย
- สถานที่ประกอบพิธีกรรมทางศาสนา
- การศึกษา หมายถึงสถานที่ตั้งการศึกษา เช่น โรงเรียน มหาวิทยาลัย แต่ไม่รวมพื้นที่ที่จัดเป็นที่พักอาศัย
- งานบริการชุมชนอื่น ๆ ได้แก่
 - การป้องกันชุมชน งานด้านยุติธรรม เช่นสถานีตำรวจ สถานีดับเพลิง และศาล
 - สถานที่ประชุมหรือพบปะของชุมชน
 - สิ่งอำนวยความสะดวกหรือสาธารณูปโภคของชุมชน เช่น ห้องอาบน้ำสาธารณะ

9. การค้าปลีก

- ร้านค้า หมายถึง ร้านค้าปลีกต่าง ๆ ทั้งสินค้าอุปโภคบริโภค รวมถึงร้านทำผม ร้านซักแห้ง และโชว์รูมโชว์สินค้า รวมถึงปั้มน้ำมัน แต่ไม่รวมการให้บริการที่เกี่ยวข้องกับการเงิน
- การบริการเกี่ยวกับการเงิน ได้แก่ สถานที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริการด้านการเงิน เช่น ธนาคาร รวมทั้งสถานที่ให้บริการอินเทอร์เน็ต แต่ไม่รวมพื้นที่ที่ให้บริการด้านการแพทย์และสาธารณสุข
- ร้านอาหาร หมายถึง สถานที่ที่จำหน่ายอาหารและเครื่องดื่มเพื่อการบริโภค
- บาร์และไนต์คลับ หมายถึงสถานที่ที่จำหน่ายอาหารและเครื่องดื่ม โดยมีจุดประสงค์หลักเพื่อการจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

10. อุตสาหกรรมและธุรกิจ

- โรงงานอุตสาหกรรม หมายถึงโรงงานผลิตสินค้าอุปโภคบริโภคต่าง ๆ ยกเว้น โรงงานที่เกี่ยวข้องกับการผลิตสาธารณูปโภค และโรงงานทำเหมือง
- สำนักงาน หมายถึงรวมถึงสำนักงานของภาครัฐ ภาคเอกชน สำนักงานที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยและพัฒนา สถานที่หรือศูนย์ธุรกิจ แต่ไม่รวมสำนักงานที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการทางการเงิน
- สถานที่จัดเก็บสินค้า
- สถานที่กระจายสินค้า

11. พื้นที่ที่เคยได้รับการพัฒนา หมายถึงพื้นที่ที่เคยมีสิ่งปลูกสร้างถาวร (ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเพาะปลูกหรือการทำป่าไม้)

- พื้นที่ว่างเปล่า หมายถึงพื้นที่หรือสิ่งปลูกสร้างที่เคยได้รับการพัฒนาแต่ปัจจุบันว่างเปล่าและสามารถได้รับการพัฒนาใหม่ได้อีกครั้ง แต่ไม่รวมพื้นที่ที่เคยเป็นเหมืองหรือเคยเป็นที่กำจัดขยะ ซึ่งได้รับการพัฒนาหรือกำลังจะพัฒนาเป็นพื้นที่เพาะปลูก ป่าไม้ และอื่น ๆ
- พื้นที่รกร้าง หมายถึงพื้นที่ที่ถูกทำลายจากอุตสาหกรรมหรือการพัฒนาพื้นที่ในครั้งก่อนหรือสิ่งปลูกสร้างรกร้างที่เสื่อมโทรม แต่ไม่รวมพื้นที่ซึ่งกำลังจะพัฒนาเป็นพื้นที่เพาะปลูกและ ป่าไม้ และไม่รวมพื้นที่ที่ถูกปล่อยให้รกร้างเพื่อจุดประสงค์ในการอนุรักษ์ธรรมชาติ

12. พื้นที่ที่ใช้ในการป้องกันประเทศ

- พื้นที่ที่ใช้ในการป้องกันประเทศ แต่ไม่รวมพื้นที่พักอาศัยของเจ้าหน้าที่ในงานด้านป้องกันประเทศ และค่ายทหาร

13. พื้นที่ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์

- พื้นที่ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ หมายถึงรวมถึง พื้นดินและพื้นน้ำที่ไม่มีจุดประสงค์ในการใช้ประโยชน์ แต่ไม่รวม พื้นที่ว่างเปล่าที่เคยได้รับการพัฒนา

2. การจำแนกประเภทสิ่งปกคลุมผิวดิน

การจำแนกประเภทสิ่งปกคลุมผิวดิน ตามการจำแนกแบบ NLUD แบ่งออกเป็น 10 ประเภท ได้แก่

1. พื้นที่เพาะปลูก

- พืชไร่ หมายถึงพื้นที่ในการเพาะปลูกพืชไร่ต่าง ๆ และรวมถึงพื้นที่ที่ได้รับการไถกลบเพื่อเตรียมหว่านเมล็ดพันธุ์
- พื้นที่เตรียมเพาะปลูก ที่ได้รับการไถกลบแล้ว แต่ยังไม่มีการเตรียมหว่านเมล็ดพันธุ์
- สวนผัก และไม้ดอก
- สวนผลไม้

2. ท่งหญ้า
 - ท่งหญ้าที่ได้รับการพัฒนาแล้ว หมายถึง ท่งหญ้าที่มีการบริหารจัดการเพื่อใช้ประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง
 - ท่งหญ้าที่ไม่ได้รับการพัฒนา
 - ท่งหญ้าสำหรับการพักผ่อนหย่อนใจ
3. ป่าไม้
 - ป่าสน หมายถึง ป่าไม้ที่มีต้นไม้จำพวกป่าสนไม่น้อยกว่าร้อยละ 80
 - ป่าผสม หมายถึง ป่าที่ผสมระหว่างต้นไม้จำพวกสนและไม่ใบ (Broadleaved)
 - ป่าไม่ใบ หมายถึง ป่าไม้ที่มีต้นไม้จำพวกไม่ใบอยู่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80
 - ป่าไม้พุ่ม หมายถึง ป่าไม้ที่ประกอบด้วยพุ่มไม้เตี้ยๆ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50
4. ท่งราบที่มีพุ่มไม้เตี้ย และหนองน้ำ เช่น เฟิร์น ท่งหญ้า พันธุ์ไม้พุ่มเตี้ยบริเวณที่ราบสูง และพื้นที่ปกคลุมด้วยมอสและเห็ด
5. หิน หมายถึง พื้นที่ที่ถูกปกคลุมด้วยหินไม่น้อยกว่าร้อยละ 50
6. แหล่งน้ำและพื้นที่ชุ่มน้ำ
 - แหล่งน้ำนิ่ง เช่น ทะเลสาบ คลอง เขื่อน
 - แหล่งน้ำไหล เช่น แม่น้ำ ลำธาร
 - บึงน้ำจืด หมายถึง พื้นที่ที่มีน้ำท่วมขังเกือบตลอดทั้งปี และมักจะมีพืชหรือต้นไม้เตี้ยๆ เติบโตในบริเวณดังกล่าว
7. พื้นที่ชายฝั่ง
 - ทะเลและพื้นที่ชายฝั่ง
 - ทRAYและโคลน หมายถึงพื้นที่ที่เป็นทรายและโคลนซึ่งไม่มีพืชหรือต้นไม้
 - บึงน้ำเค็ม บริเวณพื้นที่ทรายหรือโคลนที่มีน้ำท่วมขัง และมีพืชหรือหญ้าที่สามารถเติบโตในน้ำเค็มในบริเวณดังกล่าว
 - สันทราย
 - แนวหินและแนวปะการังชายฝั่ง
8. ดึกและอาคาร รวมถึงสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ ที่ไม่มีหลังคา และสิ่งปลูกสร้างที่ไม่ได้อยู่อาศัย
9. พื้นที่ที่มีการก่อสร้างอย่างถาวร ได้แก่ ถนน ทางเดินเท้า ทางรถจักรยาน ทางรถไฟ และพื้นผิวก่อสร้างอื่น ๆ

10. พื้นที่ทั่วไป

- พื้นที่เอนกประสงค์ เช่น สวนหรือภูมิทัศน์ข้างอาคาร
- พื้นที่โล่ง หมายถึงพื้นที่ที่ไม่มีพืชปกคลุม แต่ไม่รวมพื้นที่ที่ได้รับการไถกลบ

2.1.3 ประเทศสหรัฐอเมริกา⁶

ประเทศสหรัฐอเมริกามีการจำแนกประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินหลายแบบ ในการทบทวนนี้จะนำเสนอตัวอย่างจำนวน 3 แบบ ดังนี้

1. การจำแนกประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินและประเภทสิ่งปกคลุมผิวดินของรัฐมิชิแกน (Michigan Resource Information System: MIRIS)

ประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดินและสิ่งปกคลุมพื้นผิวดินตามเอกสารฉบับนี้มีด้วยกัน 7 ประเภท ได้แก่ เขตชุมชน พื้นที่เกษตรกรรม ที่ราบสูง (Upland Field) ป่าบนที่ราบสูง (Upland Forest) แหล่งน้ำ พื้นที่ชุ่มน้ำ และ พื้นที่รกร้าง (Barren)

การใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เขตเมือง และพื้นที่เกษตรกรรม ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาเพื่อใช้ในการประกอบกิจกรรมต่างๆ สำหรับประเภทอื่นๆ นอกเหนือจากนั้นเป็นประเภทสิ่งปกคลุมพื้นผิวดิน ซึ่งหมายถึงลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ตามสภาพที่เป็นอยู่ในธรรมชาติ แม้มีการเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่บ้างก็ตาม โดยมีรายละเอียดการใช้ประโยชน์ที่ดินดังต่อไปนี้

1. เขตชุมชน

1.1 พื้นที่อยู่อาศัย เป็นการ ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยอย่างถาวร หมายถึง สนามหญ้า สวน โรงรถ ที่จอดรถ หรือมูมพักผ่อนซึ่งอยู่ในพื้นที่อยู่อาศัยดังกล่าว แต่ไม่รวมถึงลักษณะทางกายภาพที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ เช่น ทะเลสาบ บึง หรือป่าไม้ ในบริเวณดังกล่าว ซึ่งจัดเป็นสิ่งปกคลุมพื้นผิวดิน ได้แก่

- อาคาร คอนโดมิเนียม หรือ อพาร์ทเมนต์ ที่มีความสูง 4 ชั้น หรือมากกว่า
- อาคาร คอนโดมิเนียม หรือ อพาร์ทเมนต์ ที่มีความสูง 3 ชั้น หรือน้อยกว่า
- ที่อยู่อาศัยของครอบครัวเดี่ยว ทั้งที่อยู่อาศัยแบบถาวรและแบบชั่วคราว ยกเว้นพื้นที่ที่มีการเพาะปลูก หรือมีสิ่งปกคลุมพื้นผิวดินอยู่ในบริเวณนั้น
- ที่อยู่อาศัยซึ่งสร้างขึ้นสำหรับสองครอบครัว

⁶ Department of Natural Resources, USA. 1980. Land Cover/Use Classification System version II.

James. R.A, Ernest E.H., John T.R., and Richard E.W. 1976. A Land use and land cover Classification System. Geological Survey Professional Paper 964: USA.

- บ้านเคลื่อนที่ หรือบ้านที่มีลักษณะเป็นรถ รวมถึงบ้านเคลื่อนที่ที่จอดอยู่ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง

1.2 พื้นที่การค้า การบริการและที่ตั้งองค์กรและสถาบัน

- พื้นที่ศูนย์กลางทางธุรกิจของชุมชน
- ศูนย์การค้า / ซุปเปอร์เซ็นเตอร์
- ร้านค้าปลีก ร้านค้าที่จำหน่ายสินค้าอุปโภคบริโภค และบริการ รวมถึง ธนาคาร ร้านอาหาร โรงแรม สุสานฝังศพ และยังรวมถึงสถานบันเทิงและที่พักผ่อนหย่อนใจ เช่น สนามไคร์ฟกอล์ฟ โรงภาพยนตร์ คลับเทนนิส สนามรถแข่งโกคาร์ต เป็นต้น
- สถานที่ที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดแสดงสิ่งต่าง ๆ ทั้งศิลปะ และกีฬา ทั้งที่เป็นส่วนในร่มและกลางแจ้ง เช่น หอประชุม หอแสดงศิลปะ สนามฟุตบอล สนามเบสบอล
- พื้นที่ตั้งขององค์กร หรือสถาบันที่เกี่ยวกับการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม และการสาธารณสุข เช่น โรงเรียน วิทยาลัย มหาวิทยาลัย โบสถ์ ศูนย์สหพันธการในร่ม อาคารรัฐบาล สถานีดับเพลิง หอสมุด พิพิธภัณฑ์ สถานที่แสดงงานศิลปะ โรงพยาบาล และฐานทัพทหาร ทั้งนี้ การใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับองค์กรหรือสถาบันจะถูกจัดอยู่ในประเภทการใช้ที่ดินอื่น ๆ เช่น บ้านพักอาศัยที่อยู่ในบริเวณมหาวิทยาลัย จัดอยู่ในประเภทที่พักอาศัย ที่จอดรถเครื่องบินในฐานทัพทหารจัดอยู่ในประเภทการคมนาคม
- พื้นที่สำนักงาน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อกิจกรรมทางธุรกิจ ซึ่งรวมทั้ง อาคารสำนักงาน หรืออาคารสูงที่เป็นสำนักงาน ซึ่งอยู่นอกเหนือจากพื้นที่ศูนย์กลางธุรกิจของชุมชน

1.3 พื้นที่อุตสาหกรรม เป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิต การจัดเก็บ และการกระจายสินค้าและผลิตภัณฑ์จากอุตสาหกรรม

- เขตพื้นที่อุตสาหกรรม หมายถึง พื้นที่ที่ได้รับการพัฒนาเป็นนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งหมายรวมถึง ถนน และสาธารณูปโภค ภายในนิคมอุตสาหกรรมนั้นๆ แต่ไม่รวมอาคารสำนักงานภายในนิคม ซึ่งอยู่ในประเภทพื้นที่สำนักงาน
- พื้นที่อื่นๆ ได้แก่ พื้นที่โรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ นอกเหนือจากนิคมอุตสาหกรรม รวมทั้งโรงงานอุตสาหกรรมหนัก เช่น โรงงานถลุงเหล็ก โรงงานผลิตกระดาษ โรงงานผลิตเคมีภัณฑ์ โรงงานผลิตกระแสไฟฟ้า โรงกลั่นน้ำมัน โรงเก็บน้ำมัน และโรงส่งก๊าซธรรมชาติ และรวมถึงโรงงานอุตสาหกรรมเบาอื่นๆ ที่อยู่นอกเหนือเขตนิคมอุตสาหกรรมด้วย

1.4 พื้นที่คมนาคม การสื่อสาร และสาธารณูปโภค

- การคมนาคมทางอากาศ หมายถึง พื้นที่ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคมนาคมทางอากาศ รวมทั้งท่าอากาศยาน อาคารท่าอากาศยาน โรงจอดเครื่องบิน รันเวย์ หอควบคุมการจราจรทางอากาศ โรงเก็บน้ำมันเชื้อเพลิง

- การคมนาคมทางรถไฟ หมายถึง พื้นที่ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการคมนาคมทางรถไฟ
- การคมนาคมทางน้ำ หมายถึง พื้นที่ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการคมนาคมทางน้ำ รวมถึงประชากรและสถานียามชายฝั่ง และสิ่งอำนวยความสะดวกภายในท่าเรือที่อยู่ในแหล่งอุตสาหกรรมหรือเหมือง แต่ไม่รวมสิ่งอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการล่องเรือเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ
- ถนน และทางเดินเท้า
- การสื่อสาร หมายถึง สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสื่อสาร เช่น วิทยุ โทรทัศน์ สถานีโทรทัศน์ รวมทั้งศูนย์ที่เกี่ยวข้องกับการโทรคมนาคม
- ท่อลำเลียงสาธารณูปโภค หมายถึง เส้นทางท่อลำเลียงเพื่อจ่ายกระแสไฟฟ้า และท่อส่งก๊าซและน้ำมัน แต่ไม่รวมถึงเส้นทางท่อลำเลียงที่ผ่านพื้นที่เพาะปลูก หรือแหล่งน้ำ ซึ่งจะจัดอยู่ในประเภทการใช้ที่ดินหรือสิ่งปกคลุมผิวดินเหล่านั้น
- พื้นที่กำจัดขยะ หมายถึง พื้นที่ที่ใช้ในการกำจัดขยะ
- สาธารณูปโภคอื่นๆ หมายถึง พื้นที่โรงงานผลิตน้ำประปา โรงงานบำบัดน้ำเสีย และพื้นที่เกี่ยวกับการควบคุมปริมาณน้ำในเขื่อน

1.5 พื้นที่การทำเหมือง ทั้งเหมืองบนดินและใต้ดินที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการในการทำเหมือง ยกเว้นท่าเรือที่แยกออกจากแหล่งขุดแร่จัดอยู่ในประเภทการคมนาคม

- บ่อเหมืองเปิด – ทรายและหินกรวด หมายถึง บ่อเหมืองที่เต็มไปด้วยทรายและหินกรวด ซึ่งรวมถึงสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำเหมืองดังกล่าว
- เหมืองใต้ดิน หมายถึง เหมืองใต้ดิน เช่น เหมืองทองแดง และเหมืองเกลือ
- บ่อน้ำมันและก๊าซ หมายถึง บ่อน้ำมัน และบ่อก๊าซธรรมชาติ แต่ไม่รวมท่อลำเลียงหรือสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ที่แยกออกมาจากบ่อน้ำมัน
- บ่อเหมืองเปิด – หิน หมายถึง บ่อเหมืองถ่านหิน หินปูน ซึ่งรวมถึงสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำเหมืองดังกล่าว

1.6 พื้นที่การพักผ่อนหย่อนใจและพื้นที่กลางแจ้ง

- ที่จอดเรือ หมายถึง ที่จอดเรือสำหรับเรือเพื่อการท่องเที่ยวหรือพักผ่อน รวมทั้งคลับเรือ ยอร์ช อุ้งจอดเรือ แต่ไม่รวมโรงต่อเรือ ซึ่งจัดอยู่ในประเภทอุตสาหกรรม
- ที่ตั้งแคมป์ หมายถึง สถานที่ตั้งแคมป์เพื่อการท่องเที่ยว
- สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ หมายถึง พื้นที่โล่งแจ้งที่ใช้เป็นสถานพักผ่อนหย่อนใจในเวลากลางวัน เช่น สวนสาธารณะ สวนสัตว์ สนามกอล์ฟ สวนสนุก ที่เล่นสกี สนามยิงปืน แหล่งประวัติศาสตร์

- สุสาน หมายถึง พื้นที่ที่ใช้ในการประกอบพิธีฝังศพ รวมทั้งพื้นที่สำนักงานหรือพื้นที่ซ่อมบำรุงภายในสุสาน
 - ที่ตั้งค่าย หมายถึง พื้นที่ตั้งค่ายลูกเสือ ค่ายภายในโบสถ์
2. พื้นที่เกษตรกรรม เพื่อการเลี้ยงสัตว์และการเพาะปลูกพืชเพื่อเป็นอาหารและวัตถุดิบ
- พื้นที่ที่ใช้ในการปลูกพืชธัญญาหาร
 - พื้นที่สวนผลไม้ เช่น สวนแอปเปิ้ล เชอร์รี่ สตรอเบอร์รี่ พืช แพร์ บลูเบอร์รี่ ราสเบอร์รี่ และไวโรงุ่น
 - ฟาร์มเลี้ยงสัตว์
 - พื้นที่ที่มีการปลูกพืชหรือทุ่งหญ้าเพื่อการเลี้ยงสัตว์
 - พื้นที่ที่มีการทำฟาร์มเลี้ยงสัตว์และที่อยู่อาศัยในบริเวณเดียวกัน
 - พื้นที่ปลูกไม้ดอกไม้ประดับ
 - พื้นที่ทำการเกษตรอื่น ๆ เช่น การฝึกม้า การทำสวนแบบเรือนกระจก หรือการทำฟาร์มเลี้ยงสัตว์ชนิดอื่น ๆ เช่น มังค
3. ทุ่งหญ้าที่ราบสูง (Upland Field) หมายถึงบริเวณพื้นที่สูงที่ปกคลุมไปด้วยทุ่งหญ้าหรือพุ่มไม้เตี้ยๆ เป็นส่วนใหญ่
- ทุ่งหญ้าในบริเวณที่ราบสูง ซึ่งรวมทุ่งที่เคยมีการเพาะปลูกหรือทำเกษตรกรรมมาก่อน แต่ปัจจุบันได้ถูกปล่อยให้พืชพันธุ์เติบโตเองตามธรรมชาติ
 - ทุ่งกว้างบริเวณที่ราบสูงที่เต็มไปด้วยไม้พุ่มเตี้ย ๆ หรือต้นไม้เล็ก ๆ เป็นส่วนใหญ่
 - ทุ่งหญ้าสะวันนา
 - ♦ ทุ่งหญ้าสะวันนาที่ส่วนมากเป็นไม้เนื้อแข็ง เช่น ต้นโอ๊ค ซึ่งส่วนมากมักพบในเขตมัสเกตก๊อต (Muskegon) โอเชียนา (Oceana) เนวากัว (Newago) และ เมกอสต้า (Mecosta)
 - ♦ ทุ่งหญ้าสะวันนาที่ส่วนมากเป็นไม้ประเภทสน ซึ่งส่วนมากมักจะพบในภาคกลางตอนเหนือของเพนซิลวาเนียตอนล่าง (Lower Peninsula)
 - พื้นที่ว่างเปล่า หรือพื้นที่ร้าง ซึ่งอาจเคยมีสิ่งปลูกสร้างมาก่อน แต่ปัจจุบันพื้นที่ส่วนใหญ่ถูกปกคลุมไปด้วยดินและหญ้า และยังหมายรวมถึงพื้นที่ว่างเปล่าในพื้นที่อยู่อาศัย ซึ่งไม่มีสิ่งปลูกสร้างอยู่ด้วย เช่น พื้นที่บริเวณเลียบริมชายหาดซึ่งไม่มีสิ่งปลูกสร้าง
4. ป่าที่ราบสูง (Upland Forest) หมายถึงพื้นที่ธรรมชาติ ซึ่งถูกปกคลุมไปด้วยต้นไม้ที่มีความสูงมากกว่า 6 เมตร หรือ 20 ฟุต ทั้งนี้ ป่าไม้บนที่ราบสูงดังกล่าวจะต้องไม่มีการเข้าไปทำการเพาะปลูกหรือการเกษตรกรรมใดๆ มิเช่นนั้นจะถือว่าเป็นพื้นที่ประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน

- ป่าไม้ผลัดใบ
 - ♦ ป่าไม้ที่ต้นไม้ส่วนใหญ่เป็นต้นไม้ตระกูลแอสเพน และตระกูลเบิร์ช
 - ♦ ป่าไม้ที่ประกอบด้วยไม้เนื้อแข็งชนิดอื่น ๆ
 - ป่าสน
 - ♦ ป่าไม้ที่ประกอบด้วยไม้สนตระกูลไพน์ (Pine)
 - ♦ ป่าไม้ที่ประกอบด้วยไม้สนตระกูลอื่น ๆ ที่เติบโตบริเวณที่ราบสูง
 - ♦ พื้นที่ที่มีการปลูกต้นคริสต์มาส
 - ป่าไม้ผสม (ระหว่างไม้ผลัดใบและไม้สน) หมายถึง ป่าไม้ที่ส่วนมากเต็มไปด้วยไม้เนื้อแข็ง แต่มีต้นไม้ในตระกูลสนต่างๆ รวมอยู่ด้วยประมาณ 25-50 % แต่หากบริเวณหนึ่งบริเวณใดของพื้นที่ป่านั้นมีต้นไม้ตระกูลสนมากกว่าที่กำหนดไว้ ให้แยกออกมาจัดอยู่ในประเภทป่าสน
 - พื้นที่ที่มีการถางป่า หรือโค่นต้นไม้ไปแล้ว แต่หากพื้นที่ดังกล่าวได้รับการพัฒนาหรือถูกปรับปรุง พื้นที่นั้นจะถูกจัดอยู่ในประเภทของการใช้ที่ดินตามที่ได้รับการพัฒนาแล้ว
5. แหล่งน้ำ หมายถึง พื้นที่ที่เป็นแหล่งน้ำตามธรรมชาติหรือแหล่งน้ำที่มนุษย์สร้างขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อการเก็บกักน้ำแบบถาวร แต่บริเวณผิวน้ำที่มีการเจริญเติบโตของพืชพันธุ์ถือว่าอยู่ในประเภทของพื้นที่ชุ่มน้ำ
- แม่น้ำ ลำธาร คลอง หมายถึง แหล่งน้ำที่มีลักษณะเป็นแนวยาว มีกระแสน้ำไหลครอบคลุมพื้นที่กว้าง
 - ทะเลสาบ บึง หมายถึง แหล่งน้ำปิด ซึ่งทำหน้าที่เก็บกักน้ำ รวมถึงทะเลสาบที่มีการควบคุมปริมาณน้ำ หรือทะเลสาบที่สร้างขึ้นเพื่อภูมิทัศน์ที่สวยงาม
 - เขื่อน หมายถึง แหล่งเก็บกักน้ำที่สร้างขึ้นโดยมนุษย์ เพื่อจุดประสงค์ต่าง ๆ เช่น ผลิตกระแสไฟฟ้า ป้องกันปัญหาน้ำท่วม เป็นต้น รวมทั้ง ฝ่ายที่สร้างขึ้นบริเวณแม่น้ำ ลำธาร ทั้งนี้ ไม่รวมการกักน้ำในแม่น้ำที่ไม่ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการไหลของกระแสน้ำส่วนอ่างเก็บน้ำเพื่อการบำบัดขยะหรือน้ำเสียก็ไม่จัดอยู่ในประเภทนี้เช่นกัน นอกจากนี้ สิ่งก่อสร้างอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมปริมาณน้ำในเขื่อนจัดอยู่ในประเภทสาธารณูปโภค
 - ทะเลสาบทั้ง 5 ของรัฐมิชิแกน ได้แก่ Lake Superior, Lake Michigan, Lake Huron, Lake Erie และ Lake St. Clair ซึ่งยังรวมไปถึงแม่น้ำที่เชื่อมทะเลสาบทั้ง 5 เข้าด้วยกัน ได้แก่ แม่น้ำ St. Mary, St. Clair และ Detroit รวมไปถึงบริเวณอ่าวและชายฝั่งที่ต่อเนื่องมาจากทะเลสาบทั้ง 5 นี้อีกด้วย
6. พื้นที่ชุ่มน้ำ (Wetland) หมายถึง พื้นที่ที่มีการเติบโตของพืชและต้นไม้ตามธรรมชาติ ในบริเวณที่ชุ่มน้ำ บริเวณน้ำตื้นๆ บริเวณที่มีน้ำท่วมในบางฤดูกาล หรือมีน้ำท่วมขังซึ่ง

หมายรวมถึง ห้วย หนองน้ำ รวมทั้งบริเวณที่มีพืชเจริญเติบโตอยู่บนผิวน้ำหรือใต้น้ำ และ
ยังรวมถึงพื้นที่ชุ่มน้ำที่ไม่มีพืชปกคลุมอยู่ด้วยเช่นกัน เช่น พื้นที่โคลน

- พื้นที่ป่าชุ่มน้ำ
 - ◆ พื้นที่ป่าชุ่มน้ำ ซึ่งประกอบไปด้วยไม้ตระกูลสน รวมทั้งต้นไม้ที่ความสูงน้อยกว่า 6 เมตร (Lowland Conifer)
 - ◆ พื้นที่ป่าชุ่มน้ำ หรือ ป่าที่มีน้ำท่วมขัง (Lowland Hardwood) ซึ่งประกอบด้วยต้นไม้ผลัดใบที่มีความสูงมากกว่า 6 เมตร เช่น ต้นเอลม์ ต้นมะกอก ต้นฝ้าย ต้นหลิว และต้นเมเปิลบางชนิด
 - ◆ ป่าผสมในพื้นที่ชุ่มน้ำ หมายถึง พื้นที่ชุ่มน้ำที่ส่วนมากเป็นไม้เนื้อแข็ง และมีต้นไม้ตระกูลสนผสมอยู่ด้วยในประมาณร้อยละ 25-50 ทั้งนี้ หากบริเวณหนึ่งบริเวณใดของพื้นที่ชุ่มน้ำนั้นมีต้นไม้ตระกูลสนมากกว่าที่กำหนดไว้ ให้แยกออกมาจัดอยู่ในประเภท Lowland Conifer
 - พื้นที่ชุ่มน้ำที่ไม่ใช่ป่า
 - ◆ พื้นที่ชุ่มน้ำ หรือหนองน้ำที่ถูกปกคลุมด้วยพืชลำต้นอ่อนหรือพืชที่เติบโตได้ดีในน้ำ (Emergent) เช่น หญ้าไส้ตะเกียง หญ้าหางแมว อ้อหนาม และพืชตระกูลเห็ดบางชนิด
 - ◆ พื้นที่ก้นทะเลสาบ หรือหนองน้ำ ในฤดูแล้งหรือฤดูน้ำลด (Flats) ซึ่งไม่มีการเจริญเติบโตของพืชหรือต้นไม้
 - ◆ พื้นที่ชุ่มน้ำหรือพื้นที่โคลนที่ปกคลุมไปด้วยพันธุ์ไม้เตี้ย ๆ หรือต้นไม้ที่มีความสูงไม่เกิน 6 เมตร (Shrub/Scrub)
 - ◆ พื้นที่อื่นๆ ที่ไม่ใช่ป่า หมายถึง พื้นที่ชุ่มน้ำอื่นๆ นอกเหนือจากที่กล่าวมา ที่ไม่ใช่พื้นที่ป่า
 - พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีไม้น้ำอาศัยอยู่ (Aquatic Bed)
 - ◆ ต้นไม้น้ำที่ลอยอยู่เป็นแพในบริเวณน้ำตื้น (Floating Aquatic Bed) เช่น บัว ต้นไม้น้ำประเภทต่างๆ จอกแหน เป็นต้น
 - ◆ ต้นไม้น้ำที่ลอยอยู่เป็นแพ หรือเป็นแปลงในบริเวณทะเลสาบ (Floating Aquatic Bed: Great Lakes)
 - ◆ พืชหรือต้นไม้ที่เติบโตบนผิวน้ำหรือบริเวณน้ำตื้น (Submerged Aquatic Bed)
 - ◆ พืชหรือต้นไม้ที่เติบโตบนผิวน้ำหรือบริเวณน้ำตื้น ของเขตน้ำตื้นในบริเวณอ่าวของทะเลสาบ (Submerged Aquatic Bed: Great Lakes)
7. พื้นที่รกร้าง (Barren) พื้นที่เปล่าที่ไม่มีการเติบโตของพืช
- ชายหาด ปากแม่น้ำ รวมทั้งบริเวณพื้นที่ทรายตามแนวชายฝั่ง และปากแม่น้ำ

- สันทราย ดอนทราย หน้าผา หมายถึง บริเวณสันทรายหรือหน้าผาสองชั้น ซึ่งอยู่ตามแนวชายฝั่งของทะเลสาบทั้ง 5 รวมทั้งหน้าผาสองชั้นที่เกิดจากการกัดเซาะของแม่น้ำด้วย ทั้งนี้ ไม่รวมพื้นที่ที่มีต้นไม้หรือพุ่มไม้ปกคลุมอยู่ในบริเวณนั้น
- พื้นที่หิน หมายถึง พื้นที่ที่ปกคลุมด้วยหิน และไม่มีการเติบโตของพืช ซึ่งมักพบในบริเวณ Isle Royale
- พื้นที่รกร้างอื่นๆ หมายถึง พื้นที่ดินเสื่อมสภาพ ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากการเพาะปลูกหรือการเกษตรที่ไม่ได้ผล แต่ไม่รวมถึงพื้นที่เปล่าที่เตรียมสำหรับการสร้างสิ่งปลูกสร้างหรือการทำฟาร์ม

2. ระบบการจำแนกประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินของแคลิฟอร์เนีย (Clark County)

การจำแนกประเภทการใช้ที่ดินแบ่งออกเป็น 4 ประเภทหลัก ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อประโยชน์ใช้สอยเฉพาะทาง

1.1 การใช้ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย ได้แก่

- ที่ดินที่ใช้ประโยชน์เพื่อการอยู่อาศัยของครอบครัวเพียงหนึ่งครอบครัว
- ที่ดินที่ใช้อาศัยของครอบครัวตั้งแต่ 2 ครอบครัวขึ้นไป เช่น อพาร์ทเมนต์ หรือการอยู่อาศัยของผู้คนจำนวนมาก เช่น บ้านพักคนชรา เป็นต้น

1.2 การใช้ประโยชน์ที่ดินหลายจุดประสงค์ในหนึ่งพื้นที่ ได้แก่

- ที่ดินที่มีผู้อยู่อาศัยประกอบกิจกรรมทางการเกษตร โดยมีผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรขึ้นพื้นฐานเป็นรายได้หลัก
- ที่ดินที่ประกอบด้วยการใช้เป็นที่พักอาศัยและการทำการเกษตร แต่ไม่ได้เป็นการผลิตผลทางการเกษตรเพื่อเป็นรายได้หลัก เช่น พื้นที่ทำการเลี้ยงสัตว์ หรือปลูกพืช โดยมีใช้จุดประสงค์ในการค้า

1.3 ที่ดินที่ใช้ในบางโอกาส บางฤดูกาล เช่น บ้านพักเพื่อใช้ในการล่าสัตว์ บ้านตากอากาศฤดูร้อน ได้แก่

- ที่ดินที่ประกอบด้วยสิ่งก่อสร้างที่ไม่มีการพักอาศัย พักอาศัย เช่น โรงนา ยุ้งข้าว
- ที่ดินเพื่อการพาณิชย์ เช่น อาคารพาณิชย์ ปั๊มน้ำมัน รวมทั้งการค้าทางด้าน บริการเช่น โรงแรม ร้านอาหารแห่ง เป็นต้น
- ที่ดินที่มีจุดประสงค์ในการทำอุตสาหกรรมหนักและเบา
- ที่ดินที่ใช้ในการทำเหมืองแร่ของรัฐและเอกชน
- ที่ดินที่ใช้เพื่อการคมนาคม การสื่อสาร และและสาธารณูปโภค สาธารณูปโภคต่าง ๆ

- ที่ดินสาธารณะที่รัฐบาลใช้ในการให้บริการด้านต่าง ๆ เช่น อาคารของรัฐ ถนน สถานีตำรวจ สถานีดับเพลิง ไปรษณีย์ เป็นต้น
- ที่ดินที่เป็นที่ตั้งของสถาบันต่าง ๆ เช่น โรงเรียนทั้งของรัฐและเอกชน สถานที่ประกอบพิธีทางศาสนา รวมทั้งสถาบันด้านสังคมและการเมืองต่างๆ
- ที่ดินที่เป็นของเอกชนที่ใช้เป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ เช่น สนามกอล์ฟ รีสอร์ท
- ที่ดินของรัฐที่ใช้เป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ เช่น สวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น สนามกีฬา เป็นต้น
- ที่ดินทั้งของรัฐและเอกชนที่ใช้เป็นสุสาน
- ที่ดินที่ยังไม่ได้พัฒนาและมีพื้นที่ไม่เกิน 5.5 เอเคอร์ ที่จัดเตรียมเพื่อการสร้างที่พักอาศัย

2. พื้นที่สาธารณะ

ที่ดินของคาลส์เคิลด์ ที่ใช้เป็นพื้นที่สาธารณะ ได้แก่ พื้นที่ที่ได้รับการจัดการเป็นพื้นที่ป่า และพื้นที่ที่ได้จัดเป็นพื้นที่อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้พื้นที่สาธารณะรวมถึงที่ดินของรัฐวิสคอนซินที่จัดเป็นพื้นที่อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

3. พื้นที่เอกชน

3.1 พื้นที่ของเอกชนที่ใช้เพื่อการเพาะปลูก

3.2 พื้นที่ของเอกชนที่เป็นป่าไม้โดยไม่ได้รับการบริหารจัดการโดยโครงการกฎหมายการจัดการป่าไม้ของรัฐวิสคอนซิน

3.3 พื้นที่เอกชนที่มีการปลูกต้นไม้และปลูกพืชสวน (ที่ไม่ใช่ธัญญาหาร) รวมทั้ง พื้นที่ปลูกต้นคริสต์มาส ต้นสน สตรอเบอร์รี่ แครนเบอร์รี่

3.4 พื้นที่เอกชนที่เป็นพื้นที่ธรรมชาติอื่น ๆ เช่น หุบเขา ป่าชุ่มน้ำ พื้นที่ชุ่มน้ำ รวมทั้งพื้นที่ที่มีการใช้ประโยชน์อื่น ๆ เช่น การล่าสัตว์ การหาของป่า และสถานที่ชมวิว

4. พื้นที่อื่นๆ ได้แก่ แหล่งน้ำ (ทะเลสาบ แม่น้ำ ลำธาร บึง เชื่อน) ถนน ทางรถไฟ เขตแดนหรือรอยต่อของเมือง และที่จอดรถบริเวณรอยต่อเมือง

3. การจำแนกประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินและประเภทสิ่งปกคลุมพื้นผิวดิน

สหรัฐอเมริกามีระบบการจำแนกประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินและประเภทสิ่งปกคลุมพื้นผิวดินเพื่อช่วยในการประเมินการเก็บภาษีของรัฐ รวมทั้งเป็นข้อมูลสำคัญในการกักเก็บน้ำ การควบคุมปริมาณน้ำ การวางแผนการใช้น้ำ และการบำบัดน้ำเสีย รวมถึงการพัฒนาที่ดินของรัฐ และการประเมินผลกระทบของการพัฒนาต่างๆ ที่มีต่อสิ่งแวดล้อมอีกด้วย

ทั้งนี้ หน่วยงานต่างๆ ของรัฐได้มีการรวบรวมข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินและสิ่งปกคลุมพื้นผิวดินขึ้นหลายครั้ง แต่เป็นลักษณะต่างคนต่างทำไม่ได้ร่วมมือกัน ทำให้เกิดปัญหาการทำงานซ้ำซ้อน โดยในช่วง

กลางปี 1940 ฟรานซิส เจ มาร์ชเนอร์ (Francis J. Marschner) ได้เริ่มจัดทำแผนที่การใช้ประโยชน์ที่ดินในสหรัฐอเมริกา โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศที่ถ่ายไว้ตั้งแต่ช่วงปลายปี 1930 ถึงต้นปี 1940 และต่อมารัฐนิวยอร์กและมิชิแกนได้ได้นำข้อมูลดังกล่าวมาจัดทำแผนที่การใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ และจัดทำระบบการจำแนกประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินและสิ่งปกคลุมพื้นผิวดิน⁷ ด้วยการใช้เทคนิคภาพถ่ายทางไกล

อย่างไรก็ตาม การใช้เทคนิคภาพถ่ายทางไกลไม่สามารถระบุวัตถุประสงค์ของการใช้ที่ดินได้ชัดเจน แต่สามารถระบุถึงลักษณะทางกายภาพของที่ดินนั้น แล้วนำข้อมูลที่ได้มาตีความว่าที่ดินนั้นได้ถูกนำมาใช้ประโยชน์เพื่อกิจกรรมใด แต่ทั้งนี้การตีความจากภาพถ่ายก็ไม่สามารถระบุวัตถุประสงค์การใช้ที่ดินได้ทั้งหมด เช่น การล่าสัตว์ หรือการพักผ่อนหย่อนใจ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องใช้ข้อมูลเสริมในการตีความ เช่น ความคิดเห็นจากชุมชน การเดินสำรวจภาคสนาม นอกจากนี้อีกปัญหาหนึ่งคือ การใช้ประโยชน์ที่ดินหลายวัตถุประสงค์ในที่ดินผืนเดียว เช่น เขื่อนที่ทำหน้าที่เก็บกักน้ำ ควบคุมปริมาณน้ำ และผลิตกระแสไฟฟ้า รวมทั้งยังเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจอีกด้วย ซึ่งจำเป็นต้องมีข้อมูลเสริมเพื่อช่วยในการวิเคราะห์การใช้ประโยชน์ของที่ดินเหล่านั้น

สำหรับหลักการการจำแนกประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินและสิ่งปกคลุมพื้นผิวดิน ได้แก่

1. ระดับความแม่นยำถูกต้องของการตีความภาพถ่ายเพื่อการจำแนกประเภทของการใช้ที่ดินและสิ่งปกคลุมพื้นดินจะต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 85
2. ความถูกต้องในการตีความของประเภทต่างๆ ต้องเท่าเทียมกัน
3. การตีความของผู้ตีความแต่ละคนต้องได้รับผลลัพธ์ที่เหมือนกัน
4. ระบบการจำแนกประเภทการใช้ที่ดินต้องสามารถใช้ได้กับพื้นที่ทั่วไป
5. การจำแนกประเภทนั้นต้องจัดให้พื้นที่ที่มีพืชคลุมดินหรือสิ่งปกคลุมพื้นผิวดินเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินตามสิ่งปกคลุมพื้นผิวดิน
6. ระบบการจำแนกประเภทด้วยภาพถ่ายทางไกลต้องสามารถใช้ได้ทุกช่วงเวลาต่างๆ ของปี
7. การกำหนดประเภทย่อยของการใช้ที่ดินและสิ่งปกคลุมพื้นผิวดินต้องสามารถทำได้โดยการสำรวจภาคพื้นดิน หรือการใช้เครื่องมือที่มีความละเอียดมากขึ้น
8. การกำหนดประเภทของการใช้ที่ดินต้องมีความเป็นไปได้
9. ข้อมูลการจำแนกประเภทเหล่านี้ต้องสามารถเปรียบเทียบกับข้อมูลในอนาคตได้
10. กำหนดให้มีการบันทึกวัตถุประสงค์การใช้ที่ดินอย่างครบถ้วน

ประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินและสิ่งปกคลุมพื้นผิวดิน แบ่งเป็น 9 ประเภทหลัก ดังรายละเอียดต่อไปนี้

⁷ การใช้ประโยชน์ที่ดินและสิ่งปกคลุมพื้นผิวดิน มีความหมายดังนี้ การใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land use) หมายถึง กิจกรรมใดๆ ที่มนุษย์กระทำขึ้นบนที่ดินซึ่งเกี่ยวข้องกับพื้นดินนั้นๆ สำหรับสิ่งปกคลุมพื้นผิวดิน (Land cover) หมายถึง พืชผลหรือสิ่งก่อสร้างที่อยู่บนที่ดินนั้นๆ การใช้ประโยชน์ที่ดินและสิ่งปกคลุมพื้นผิวดินมีความเกี่ยวข้องกัน และหลายครั้งมีการใช้สลับกัน

1. พื้นที่เมืองหรือพื้นที่ที่มีการสร้างขึ้น (Urban or built-up land) หมายถึง การใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่ประกอบไปด้วยสิ่งปลูกสร้าง เช่น เมือง หมู่บ้าน สาธารณูปโภคเพื่อการคมนาคม การสื่อสาร และการผลิตและจ่ายพลังงาน แหล่งช้อปปิ้ง แหล่งการค้า นอกจากนี้ยังรวมไปถึงที่ดินที่กำลังอยู่ในขั้นตอนการพัฒนาเพื่อการใช้ประโยชน์จากสิ่งปลูกสร้างอีกด้วย แต่ไม่รวมพื้นที่ทางการเกษตรหรือพื้นที่ป่าที่อยู่รอบๆ หรือกระจายอยู่ในพื้นที่เหล่านี้

1.1 พื้นที่อยู่อาศัย หมายถึง พื้นที่ที่มีการอยู่อาศัยของบุคคลตั้งแต่พื้นที่ที่มีความหนาแน่นสูง เช่น อาคารชุด จนถึงพื้นที่ที่มีความหนาแน่นต่ำ เช่น บ้านที่ปลูกอยู่บนเนื้อที่มากกว่า 1 เอเคอร์

สำหรับพื้นที่ที่ใช้เป็นพื้นที่อยู่อาศัยรวมกับการใช้ที่ดินประเภทอื่น ๆ เช่น การเพาะปลูก การทำฟาร์ม หรือพื้นที่ป่าที่อยู่ในพื้นที่อยู่อาศัย โดยทั่วไปหากจุดประสงค์หลักเป็นการใช้ที่ดินเพื่ออยู่อาศัยแล้ว จะจัดพื้นที่นั้นเป็นประเภทพื้นที่อยู่อาศัย อย่างไรก็ตาม ในบางพื้นที่มีขอบเขตที่แบ่งชัดเจนก็สามารถแบ่งพื้นที่ออกตามประเภทการใช้ที่ดินนั้นๆ ได้ แต่หากพื้นที่อยู่อาศัยนั้นไปรวมอยู่ในการใช้ที่ดินที่มีวัตถุประสงค์อื่นเป็นหลัก เช่น บ้านที่อยู่ในค่ายทหาร ที่พักคนงานใกล้โรงงานอุตสาหกรรม บ้านพักในโรงเรียนหรือมหาวิทยาลัย พื้นที่เหล่านั้นจะจัดอยู่ในประเภทตามวัตถุประสงค์หลักนั้นๆ แทน

1.2 พื้นที่เพื่อการพาณิชย์และการบริการ หมายถึง พื้นที่ที่ใช้ประโยชน์ในการค้าขายสินค้าและบริการ ซึ่งหมายรวมถึงพื้นที่เกี่ยวข้องต่างๆ เช่น ดิจ โกดัง ที่จอดรถ ที่ถังขยะ เป็นต้น

พื้นที่บางประเภทนับรวมอยู่ในประเภทพื้นที่เพื่อการพาณิชย์และการบริการ เช่น โบสถ์หรือโรงเรียนซึ่งมีขนาดเล็กเกินกว่าที่จะแยกประเภทออกมาได้ แต่ต้องมีขนาดไม่เกิน 1 ใน 3 ของพื้นที่ทั้งหมด ซึ่งถ้าเกินจะถูกจัดอยู่ในประเภทชุมชนผสมหรือพื้นที่สิ่งก่อสร้างผสม นอกจากนี้ พื้นที่ประเภทนี้รวมถึงพื้นที่เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจแก่เว็นสนามกอล์ฟ สนามขี่ม้า ลานสกี ซึ่งจะจัดอยู่ในประเภทชุมชนหรือที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้างอื่นๆ พื้นที่ที่มีจุดประสงค์เพื่อการศึกษา ศาสนา สุขภาพ และพื้นที่ทหารถูกจัดอยู่ในประเภทนี้เช่นกัน

1.3 พื้นที่เพื่อการอุตสาหกรรม หมายถึง พื้นที่ที่ใช้ในการอุตสาหกรรมทั้งโรงงานอุตสาหกรรมหนักและเบา ซึ่งหมายรวมถึงพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับโรงงานอุตสาหกรรมเหล่านั้นด้วย แต่สำหรับพื้นที่ที่มีโครงการจะสร้างเป็นโรงงานอุตสาหกรรมเหล่านั้น ให้จัดประเภทที่ดินที่มีการใช้อยู่ในสภาพปัจจุบันขณะที่มีการสำรวจพื้นที่ เช่น พื้นที่ป่า พื้นที่เกษตรกรรม

1.4 พื้นที่เพื่อการคมนาคม การสื่อสารและสาธารณูปโภค หมายถึง พื้นที่เส้นทางการคมนาคมต่างๆ ทั้งเส้นทางคมนาคมหลัก ทางหลวง ทางรถไฟ สิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินรถไฟ เช่น สถานีรถไฟ ที่จอดรถ ศูนย์ซ่อมบำรุง และพื้นที่เกี่ยวข้องอื่นๆ รวมทั้งท่าอากาศยานและสิ่งอำนวยความสะดวกของท่าอากาศยาน ท่าเรือและสิ่งอำนวยความสะดวกของท่าเรือ รวมไปถึง สนามบินขนาดเล็ก และที่จอดเฮลิคอปเตอร์ นอกจากนี้ รวมถึงพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับการสื่อสารและสาธารณูปโภคทั้งหมด เช่น พื้นที่ในการผลิต บำรุงรักษา และกระจายกระแสไฟฟ้า น้ำ น้ำมัน ก๊าซ และคลื่นโทรคมนาคม

- 1.5 นิคมอุตสาหกรรมและการค้า ซึ่งเป็นพื้นที่ที่โรงงานอุตสาหกรรม โกดัง ศูนย์ค้าส่งรวมตัวกันอยู่
- 1.6 พื้นที่ชุมชนที่มีกิจกรรมหลายอย่างในพื้นที่เดียว หรือที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้างแบบผสม หมายถึงพื้นที่ที่มีการผสมผสานกันระหว่างพื้นที่ประเภทต่างๆ แต่ไม่สามารถแยกออกมาได้ ทั้งนี้พื้นที่ที่มีการใช้ร่วมกันนั้นต้องไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของพื้นที่ทั้งหมด
- 1.7 พื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้างอื่นๆ เช่น สนามกอล์ฟ สวนสัตว์ สวนสาธารณะในเมือง สุสาน บ่อขยะ บ่อบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น
2. พื้นที่เกษตรกรรม หมายถึง พื้นที่ที่มีจุดประสงค์หลักเพื่อการผลิตอาหารและไฟเบอร์ ทั้งนี้ การตีความภาพถ่ายทางอากาศเพื่อการจำแนกประเภทที่ดินประเภทนี้จะต้องดูจากสภาพแวดล้อมอื่นๆ เช่น ผุ้สัตว์ เครื่องมือทางการเกษตร แต่พื้นที่ประเภทนี้ก็จะแตกต่างจากประเภทแรกเนื่องจากพื้นที่เมืองหรือสิ่งปลูกสร้างจะมีตึกและอาคารต่างๆ จำนวนมาก ในขณะที่พื้นที่เกษตรกรรมจะมีอาคารหรือสิ่งก่อสร้างไม่หนาแน่น
 - 2.1 พื้นที่เพาะปลูกพืชและปศุสัตว์ ได้แก่ พื้นที่เตรียมการปลูกพืชไร่ ผลไม้ ไม้พุ่ม ในช่วงหน้าร้อนพื้นที่นี้เคยมีการปลูกพืชเหล่านี้มาก่อนและมีการปลูกหญ้าและพืชตระกูลถั่วเพื่อเป็นพื้นที่เลี้ยงสัตว์ในบางฤดูกาล (แต่ปัจจุบันยังไม่ได้พัฒนาเพื่อจุดประสงค์อื่น)
 - 2.2 สวนดอกไม้ สวนผลไม้ สวนไม้ประดับ ป่าละเมาะ และรวมถึงพื้นที่อนุบาลต้นอ่อนของไม้ดอก ผัก ผลไม้เหล่านี้ แต่ไม่รวมผลไม้ที่ปลูกอยู่ในฟาร์ม
 - 2.3 พื้นที่ปศุสัตว์ (Confined Feeding Operation) หมายถึง พื้นที่การทำฟาร์มปศุสัตว์แบบปิดที่มีขนาดใหญ่ ซึ่งส่วนมากจะเป็นการเลี้ยงวัว การทำฟาร์มโคนม ฟาร์มเลี้ยงไก่ ฟาร์มเลี้ยงหมู ฟาร์มประเภทนี้จะต้องมีสิ่งก่อสร้างที่มีขอบเขตชัดเจน เช่น อาคาร รั้ว ทางเดิน พื้นที่กำจัดขยะ เป็นต้น
 - 2.4 พื้นที่เกษตรกรรมอื่นๆ เช่น คอกม้า ฟาร์มเลี้ยงสัตว์น้ำขนาดเล็ก ซึ่งพื้นที่ที่จัดอยู่ในประเภทนี้มักจะเป็นพื้นที่ขนาดเล็กเกินกว่าที่จะระบุลงในแผนที่
3. พื้นที่ราบ หมายถึงพื้นที่ปกคลุมด้วยหญ้า พืชตระกูลหญ้า และไม้ตระกูลพุ่มเล็กๆ ซึ่งส่วนมากจะพบพื้นที่ราบฝั่งตะวันตกของสหรัฐอเมริกา และพื้นที่ของรัฐตาโกต้า เนบราสกา แคนซัส โอกลาโฮมา และเท็กซัส
 - 3.1 ที่ราบที่มีไม้เนื้ออ่อน หมายถึง พื้นที่ทุ่งราบที่เต็มไปด้วยหญ้า พืชตระกูลหญ้า หรือไม้ลำต้นอ่อนเล็กๆ ที่ขึ้นเองตามธรรมชาติ และเป็นพื้นที่ที่ไม่ได้มีจุดประสงค์เพื่อการเลี้ยงสัตว์ นอกจากนี้ยังรวมถึง พื้นที่ทุ่งหญ้าแพรรีในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศ เช่น เขตภาคกลางตอนใต้ของรัฐฟลอริดา เป็นต้น

3.2 ที่ราบที่มีไม้พุ่ม หมายถึง พื้นที่ทุ่งราบที่ประกอบด้วยไม้ตระกูลพุ่มเตี้ยๆ เช่น Sagebrush, Creosotebrush รวมทั้งต้นไม้บางชนิดที่พบมากในแถบทะเลทราย เช่น ต้นกระบองเพชร นอกจากนี้ยังรวมถึงพื้นที่ในฝั่งตะวันออก ซึ่งเคยมีการถางป่าเพื่อทำการเกษตร และปัจจุบันได้เลิกการเกษตรและหันกลับมาปลูกเป็นป่าไม้ตระกูลพุ่ม แต่หากต่อไปป่าไม้ดังกล่าวได้เติบโตขึ้น จะต้องมีการจัดประเภทใหม่ตามลักษณะทางกายภาพนั้นๆ เช่น ป่าไม้ผลัดใบ ป่าไม้ผลัดใบ/ป่าดงดิบ หรือป่าแบบผสม

3.3 ที่ราบแบบผสม พื้นที่ราบที่มีลักษณะผสมกันระหว่างที่ราบไม้เนื้ออ่อนและที่ราบไม้พุ่ม ซึ่งมีลักษณะของพื้นที่อย่างใดอย่างหนึ่งไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของพื้นที่ทั้งหมด

4. พื้นที่ป่า หมายถึง พื้นที่ป่าไม้ที่มีความหนาแน่นของต้นไม้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10 ของพื้นที่ทั้งหมด ซึ่งอาจมีการตัดต้นไม้ในป่าเพื่อการทำซุงหรือผลิตภัณฑ์จากไม้ อย่างไรก็ตามในกรณีที่ป่ามีความหนาแน่นของต้นไม้ต่ำกว่าร้อยละ 10 ของพื้นที่ แต่ไม่มีการนำพื้นที่ป่าไปใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อจุดประสงค์อื่นสามารถจัดว่าอยู่ในประเภทนี้ได้ ทั้งนี้ ไม่รวมพื้นที่ป่าชุ่มน้ำหรือป่าชายเลน ซึ่งจัดอยู่ในประเภทพื้นที่ชุ่มน้ำ

4.1 ป่าไม้ผลัดใบ หมายถึง พื้นที่ป่าไม้ที่ประกอบด้วยต้นไม้ที่มีการผลัดใบในฤดูหนาวหรือช่วงต้นฤดูแล้ง ซึ่งส่วนมากจะเป็นต้นไม้เนื้อแข็ง เช่น โอ๊ค เมเปิ้ล อีคกอรี่ แอสเพน เป็นต้น

4.2 ป่าไม้ไม่ผลัดใบ หมายถึง พื้นที่ป่าไม้ที่เป็นสีเขียวตลอดทั้งปี ไม่ว่าจะเป็นพืชในตระกูลสนหรือตระกูลใบ รวมทั้งพืชในเขตร้อนชื้น

4.3 ป่าไม้แบบผสม หมายถึง พื้นที่ป่าที่มีต้นไม้ทั้งไม้ผลัดใบและไม้ใบเขียวผสมกัน ทั้งนี้พื้นที่ป่าไม้ทั้งสองชนิดผสมกันต้องไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของพื้นที่ มิเช่นนั้นป่าไม้ผืนนั้นจะต้องจัดอยู่ในป่าไม้ประเภทใดประเภทหนึ่ง

5. แหล่งน้ำ สำนักสำรวจจำนวนประชากรของสหรัฐอเมริกาให้คำนิยามแหล่งน้ำว่าหมายถึง พื้นที่ที่ปกคลุมด้วยน้ำเป็นเวลาต่อเนื่องกันอย่างถาวร โดยมีความกว้างไม่น้อยกว่า 200 เมตร และครอบคลุมพื้นที่ไม่น้อยกว่า 40 เอเคอร์ อย่างไรก็ตาม การสำรวจเพื่อจัดทำแผนที่ฉบับนี้ การตีความประเภทแหล่งน้ำใช้เกณฑ์ที่ต่ำกว่าที่สำนักสำรวจจำนวนประชากรกำหนดไว้

5.1 ลำธาร คลอง ได้แก่ แม่น้ำ ลำธาร คลอง คู

5.2 ทะเลสาบ หมายถึง แหล่งน้ำธรรมชาติแบบปิดที่ไม่มีการไหลของสายน้ำ สำหรับเกาะแก่งเล็กในทะเลสาบที่มีขนาดเล็กกว่าที่จะระบุลงในแผนที่ได้นั้น ให้ถือเป็นพื้นที่ของแหล่งน้ำ

5.3 เขื่อน หมายถึง พื้นที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อการเก็บกักน้ำ เพื่อใช้ในการชลประทาน การควบคุมปริมาณน้ำ การผลิตและจ่ายน้ำประปา การผลิตพลังงานน้ำ การพักผ่อนหย่อนใจ และอื่น ๆ แต่ไม่รวมพื้นที่อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างเพื่อการควบคุมปริมาณน้ำ ซึ่งอยู่ในประเภทชุมชนหรือที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้างอื่นๆ

5.4 อ่าวและปากน้ำชายฝั่ง หมายถึง พื้นที่บริเวณปากอ่าวหรือปากน้ำของทะเล ซึ่งต้องเป็นพื้นที่ภายในประเทศของสหรัฐอเมริกาเท่านั้น ได้แก่ พื้นที่บริเวณอ่าวของมหาสมุทรแอตแลนติก อ่าวเม็กซิโก อ่าวอลาสกา เป็นต้น

6. พื้นที่ชุ่มน้ำ หมายถึง พื้นที่ที่มีน้ำท่วมขังตื้นๆ อยู่เกือบตลอดทั้งปี ซึ่งเป็นทั้งพื้นที่ที่มีพืชพันธุ์หรือต้นไม้ปกคลุมหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ไม่รวมพื้นที่การเกษตรที่มีน้ำท่วมขังในบางฤดูกาลหรือในช่วงเวลาสั้นๆ สำหรับพื้นที่การเกษตรที่ต้องการน้ำขัง เช่น การปลูกข้าว จัดอยู่ในประเภทพื้นที่การเกษตร แต่พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีต้นไม้ขึ้นเองตามธรรมชาติจัดอยู่ในประเภทพื้นที่ชุ่มน้ำ

การสำรวจพื้นที่ชุ่มน้ำจะต้องมีการสำรวจพื้นที่ทางบก เพื่อตรวจดูลักษณะของดิน และระยะเวลาของน้ำท่วมขังเพื่อประกอบการตีความภาพถ่ายทางอากาศด้วย สำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำที่ได้รับการปรับพื้นที่เพื่อจุดประสงค์ใดๆ เช่น พื้นที่การเกษตร พื้นที่ป่าไม้ พื้นที่ชุมชนและสิ่งก่อสร้าง ให้จัดประเภทที่ดินตามจุดประสงค์หลังการปรับปรุงพื้นที่นั้น ๆ

6.1 ป่าชายเลน หมายถึง พื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นป่าไม้ ทั้งที่เป็นไม้เนื้อแข็ง ไม้พุ่ม ไม้โกงกาง

6.2 พื้นที่ชุ่มน้ำที่ไม่ใช่ป่า หมายถึง พื้นที่ชุ่มน้ำที่ไม่มีพืชเจริญเติบโตอยู่ หรือมีเพียงพืชต้นอ่อนหรือมอสขึ้นปกคลุมอยู่

7. พื้นที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ หมายถึง พื้นที่ที่มีข้อจำกัดในการเติบโตของพืช สัตว์ สิ่งมีชีวิต โดยเป็นพื้นที่ที่มีพืชปกคลุมอยู่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของพื้นที่ทั้งหมด ซึ่งส่วนมากเป็นพื้นที่ทราย หรือหิน ทั้งนี้ ไม่รวมพื้นที่ที่อยู่ในประเภทอื่นๆ ซึ่งบางช่วงเวลาไม่มีการใช้ประโยชน์ เช่น พื้นที่การเกษตรที่ไม่ได้เพาะปลูกในช่วงฤดูแล้ง หรือ พื้นที่ทิ้งขยะของโรงงาน เป็นต้น

7.1 พื้นที่ดินเค็ม (Dry salt flats) หมายถึง พื้นที่ราบที่เกิดจากการแห้งตัวของแหล่งน้ำ ซึ่งมีปริมาณเกลือหรือความเค็มในดินสูง เมื่อมองจากภาพถ่ายทางอากาศมักจะเห็นเป็นสีขาว

7.2 พื้นที่ชายทะเล

7.3 พื้นที่ทรายที่ไม่ใช่ชายหาด ได้แก่ สันทราย ที่เกิดจากการที่ลมพัดหอบทรายเข้ามารวมตัวกัน ทั้งสันทรายบริเวณทะเลทราย หรือบริเวณที่ราบชายฝั่งทะเล ชายฝั่งแม่น้ำ แต่ไม่รวมสันทรายที่อยู่ในบริเวณที่ราบทุนดรา

7.4 แหล่งหิน หมายถึง พื้นที่ที่เต็มไปด้วยหิน โดยไม่มีการเจริญเติบโตของพืช เช่น แหล่งหินภูเขาไฟ หน้าผา เป็นต้น ทั้งนี้ ไม่รวมแหล่งหินที่อยู่ในที่ราบทุนดรา

7.5 เหมืองร้าง หมายถึง พื้นที่ที่เคยมีการทำเหมืองแร่ เหมืองหิน บ่อเหมือง บ่อหิน แต่ไม่รวมพื้นที่ดังกล่าวที่มีน้ำท่วมขังหรือน้ำปกคลุมอย่างต่อเนื่องจะถือว่าเป็นแหล่งน้ำ

7.6 ที่ดินที่กำลังถูกแปรสภาพ หมายถึง พื้นที่ที่กำลังถูกแปรสภาพจากจุดประสงค์การใช้ที่ดินอย่างหนึ่งไปสู่อีกอย่างหนึ่ง และจากการตีความภาพถ่ายทางอากาศในเบื้องต้นไม่สามารถ

ระบุการใช้ที่ดินในอดีตและอนาคตได้ เช่น ป่าไม้ที่ถูกถางเพื่อเตรียมพื้นที่เป็นพื้นที่การเกษตร พื้นที่ชุ่มน้ำที่ถูกระบายน้ำออกเพื่อเตรียมพัฒนาปรับปรุง หรือพื้นที่เตรียมปลูกสร้างเพื่อเป็นที่พักอาศัย ศูนย์การค้า โรงงานอุตสาหกรรม แต่แผนการได้ถูกระงับไป

7.7 พื้นที่ผสมที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ หมายถึง พื้นที่ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์หลายๆ ประเภท โดยพื้นที่แต่ละประเภทต้องมีน้อยกว่า 2 ใน 3 ของพื้นที่ทั้งหมด

8. ที่ราบทุนดรา (ที่ราบแถบอากาศหนาว) หมายถึง พื้นที่ราบกว้างใหญ่ในทางตอนเหนือของประเทศ ซึ่งไม่มีต้นไม้หรือมีต้นไม้ในปริมาณน้อย และมีสภาพอากาศหนาวเย็นมากถึงต่ำกว่า 0 องศาเซลเซียสตลอดทั้งปี โดยมากพบในรัฐอลาสก้า ทางตอนเหนือของรัฐนิวอิงค์แลนด์ ตอนเหนือของมลรัฐนิวยอร์ก ต้นไม้ที่พบได้ในที่ราบทุนดราได้แก่ พืชตระกูลพุ่ม พืชตระกูลหญ้า มอส เห็ดรา เป็นต้น

8.1 ที่ราบทุนดราที่เต็มไปด้วยไม้พุ่ม หมายถึง ที่ราบทุนดราที่ปกคลุมไปด้วยไม้พุ่มจำพวก Birch, Alder, Willow

8.2 ที่ราบทุนดราที่เต็มไปด้วยไม้ลำต้นอ่อน หมายถึง ที่ราบทุนดราที่ปกคลุมด้วยไม้ลำต้นอ่อน เช่น ตระกูลหญ้า มอส

8.3 ที่ราบทุนดราที่เป็นทุ่งโล่ง หมายถึง ที่ราบทุนดราที่มีพืชปกคลุมอยู่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของพื้นที่ทั้งหมด หรือพื้นที่ส่วนใหญ่ของที่ราบทุนดราที่ปกคลุมด้วยหินและทราย

8.4 ที่ราบทุนดราที่เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ หมายถึง ที่ราบทุนดราที่มีสภาพน้ำท่วมขังในช่วงที่สภาพอากาศมีอุณหภูมิสูงกว่า 0 องศา โดยส่วนมากจะเป็นหนองน้ำ หรือทะเลสาบตื้นๆ และอาจมีต้นไม้ขนาดเล็กๆ ในบริเวณดังกล่าว

8.5 ที่ราบทุนดราที่เป็นพื้นที่ผสม หมายถึง ที่ราบทุนดราหลาย ๆ ประเภทผสมกัน โดยพื้นที่แต่ละประเภทต้องมีน้อยกว่า 2 ใน 3 ของพื้นที่ทั้งหมด

9. พื้นที่ที่มีหิมะหรือน้ำแข็งปกคลุมตลอดทั้งปี หมายถึง พื้นที่ที่มีอากาศหนาวเย็นจัดตลอดทั้งปี หรือเกือบตลอดทั้งปี พื้นที่ส่วนใหญ่จึงปกคลุมด้วยหิมะหรือน้ำแข็ง

9.1 ทุ่งหิมะ หมายถึง พื้นที่ที่ปกคลุมด้วยหิมะ เกือบตลอดทั้งปี โดยไม่ละลายทั้งหมดในช่วงฤดูร้อน

9.2 ธารน้ำแข็ง เกิดจากการที่หิมะทับถมกันเป็นเวลานานจนกลายเป็นน้ำแข็ง และน้ำที่ละลายเป็นสายธารน้ำก็ได้แข็งตัวจนกลายเป็นธารน้ำแข็ง

2.2 การควบคุมการใช้ที่ดิน

การควบคุมการใช้ที่ดิน ได้แก่ การแบ่งเขตการใช้ที่ดิน และการดำเนินการด้านผังเมือง การจัดสรรที่ดิน การจำกัดขนาดการถือครองที่ดิน ข้อกำหนดเกี่ยวกับสาธารณสุขและบริการต่าง ๆ ข้อจำกัดสิทธิการใช้ที่ดินตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ การควบคุมการใช้ที่ดินมีหลายมาตรการขึ้นกับเป้าหมายที่

ต้องการ ในหัวข้อนี้จะยกประสบการณ์ตัวอย่างการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินของประเทศไทย และการควบคุมพื้นที่ปนเปื้อนของประเทศไทยอังกฤษ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.2.1 การจำกัดขนาดการถือครองที่ดินของประเทศไทย

การจำกัดขนาดการถือครองที่ดิน เป็นการจำกัดขนาดที่ดินที่คนๆ หนึ่งหรือนิติบุคคลสามารถถือครองได้ เป็นการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินซึ่งจะทำให้มีที่เหลือให้บุคคลอื่นในสังคม ที่มีหลักการถือการกำหนดพื้นที่ถือครองขั้นสูงสุดที่ให้ถือครองได้ ทั้งนี้การกำหนดขนาดการถือครองอาจมีหลายระดับตามความเหมาะสมของลักษณะการใช้ที่ดินที่แตกต่างกันออกไป ได้แก่ การจำกัดขนาดการถือครองในเขตเมืองและเขตชนบท เช่น พื้นที่ในเขตชุมชนโดยเฉพาะเขตที่อยู่อาศัยอาจให้ขนาดการถือครองที่เล็กกว่าพื้นที่เกษตรกรรม การกำหนดขนาดการถือครองตามระดับคุณภาพที่ดิน และการยกเว้นการกำหนดขนาดการถือครองสำหรับที่ดินที่ทำการเกษตร

นโยบายการจำกัดเพดานการถือครองของประเทศไทยเริ่มต้นจากการการจำกัดเพดานการถือครองที่ดินที่ดินเอกชนที่มีการลงทุนด้านอุตสาหกรรมในปี พ.ศ. 2499 ต่อมามีการพัฒนาโยบายการปฏิรูปการถือครองที่ดินโดยการจัดตั้งคณะกรรมการจัดทำปฏิรูปที่ดิน ในการศึกษา วางแผน และพัฒนาแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเหมาะสม

การกำหนดเพดานการถือครองที่ดินเพื่อให้ผู้ไม่มีที่ดินได้มีที่ดินทำกินอย่างเหมาะสม ลดความไม่เท่าเทียมในการถือครองที่ดินที่กระจุกตัวในกลุ่มคนบางกลุ่ม และสร้างการจ้างงานในที่ดินของตนเอง ลดปัญหาการตัดไม้ทำลายป่าและปัญหาความยากจน สร้างการมีส่วนร่วมและสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนจากการลดการอพยพย้ายถิ่น ทั้งนี้ การกำหนดเพดานการถือครองที่ดินมีการนำกฎหมายนี้มาใช้ในหลายส่วนของอินเดีย เป็นการควบคุมขนาดการถือครองที่ดินด้วยการเก็บภาษีที่ดิน และกระจายที่ดินส่วนเกินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ มลรัฐแรกที่มีการนำมาใช้คือ แบนกอลตะวันตก อีมาเชล แอนด์ทราพลาติส และมหาราษฏระ โดยมีความพยายามในการกำหนดเพดานให้เป็นรูปแบบเดียวกัน ดังรายละเอียดดังนี้

1. การจำกัดขนาดการถือครองในภาคการเกษตร⁸

ประเทศไทยส่วนใหญ่ทำอาชีพเกษตรซึ่งมีเกษตรกรจำนวนมากมีการถือครองที่ดินขนาดเล็กหรือไม่มีที่ดินทำกิน และถูกละเลยจากเจ้าของที่ดินที่ถือครองที่ดินจำนวนมาก ทำให้มีปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินที่ไม่เท่าเทียมกัน ประกอบกับเกษตรกรประสบปัญหาราคาสินค้าเกษตรและผลผลิตต่ำ ดังนั้นรัฐบาลกลางจึงพัฒนาแนวทางจำกัดเพดานการถือครองซึ่งบรรจุในแผน 5 ปีของประเทศ โดยนำที่ดินส่วนเกินจากการกำหนดเพดานการถือครองที่ดิน เพื่อพัฒนาภาคการเกษตรของประเทศ และสร้างรายได้ให้กับภาคการเกษตรและเกษตรกร รวมทั้งช่วยเหลือผู้ไร้ที่ดินให้มีที่ดินทำกินเพื่อลดความไม่เท่า

⁸ Shekinah, D. E., Chatterji, S., Sen, T. K. and Challa, O. 2001. Land tenure systems and land reforms in India. The Land, 5(3): 191-212.

เทียมในการถือครองที่ดิน โดยมีการกำหนดเพดานการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรที่มีจำนวนพื้นที่สูงสุดที่สามารถถือครองได้ตั้งแต่ 6- 132 เอเคอร์

ภายหลังการผ่านกฎหมายการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินแต่พบว่ายังมีปัญหาการไม่มีที่ดินส่วนเกินเพียงพอในการทำการเกษตร ในปี 1972 ได้มีแนวทางการปรับปรุงการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินโดยมีการดำเนินการเปลี่ยนแปลงใน 17 รัฐ เช่น แอนด์ราพลาดีส คาร์นาตากะ พุนจาบ แบนกอล ตะวันตก มหาราษฏระ เป็นต้น ที่กำหนดให้พื้นที่ที่อยู่ในเขตชลประทานและนอกเขตชลประทานมีเพดานการถือครองที่ดินต่างกัน ขึ้นกับคุณภาพดินและปัจจัยสภาพแวดล้อมในพื้นที่นั้นๆ ซึ่งมีความแตกต่างกันในแต่ละมลรัฐ

แนวทางการกำหนดเพดานการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรที่มีการปรับใหม่ แบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่ การถือครองที่ดินในเขตชลประทาน นอกเขตชลประทาน และพื้นที่ที่มีความแห้งแล้ง เช่น การจำกัดเพดานการถือครองที่ดินทางการเกษตรตามเขตพื้นที่ที่อยู่ในเขตชลประทาน โดยถ้าทำการเพาะปลูกในเขตชลประทานที่สามารถปลูกพืชได้ 2 ครั้งต่อปี จะสามารถถือครองที่ดินได้ 4.05-7.28 แยกแตรต่อครัวเรือน สำหรับพื้นที่เพาะปลูกในเขตชลประทานที่ปลูกพืชได้ 1 ครั้งต่อปีสามารถถือครองที่ดินได้ 10.93 แยกแตรต่อครัวเรือน และถ้าอยู่ในพื้นที่แห้งแล้งสามารถถือครองที่ดินได้ 21.85 แยกแตรต่อครัวเรือน ทั้งนี้การจำกัดเพดานการถือครองที่ดินของอินเดียไม่ได้กำหนดเป็นมาตรฐานทั่วประเทศ แต่เป็นการดำเนินการร่วมกับมลรัฐ ซึ่งมีการปรับจำนวนการถือครองให้เหมาะสมในแต่ละมลรัฐ เช่นถ้าเป็นมลรัฐขนาดเล็ก เช่น Assam การเพาะปลูกในเขตชลประทานที่สามารถปลูกพืชได้ 2 ครั้งต่อปี จะสามารถถือครองที่ดินได้สูงสุด 6-7 แยกแตรต่อครัวเรือน และถ้าเป็นมลรัฐขนาดใหญ่ สามารถถือครองที่ดินได้ 4-8 แยกแตรต่อครัวเรือน

นอกจากนี้ ในกรณีที่ดินที่ไม่เหมาะสมต่อการเพาะปลูกจะสามารถครอบครองที่ดินได้มากกว่าพื้นที่เหมาะสมต่อการเกษตร และกำหนดให้ครัวเรือนหนึ่งที่ครอบครองที่ดินตามที่กำหนดมีสมาชิกเฉลี่ยในครัวเรือนจำนวน 5 คน สำหรับพื้นที่เขตพาณิชย์และอุตสาหกรรมไม่รวมอยู่ในการกำหนดเพดานการถือครองตามกฎหมายฉบับนี้ และให้มีการยกเว้นการจำกัดเพดานสำหรับพื้นที่รัฐที่มีกิจกรรมทางศาสนา องค์การการกุศล และการศึกษา นอกจากนี้การจ่ายเงินชดเชยพื้นที่ส่วนเกินที่ถูกเรียกคืนจะชดเชยตามราคาตลาด ซึ่งขึ้นกับคุณภาพที่ดินและรายรับที่เกิดขึ้นจากที่ดิน โดยจ่ายในรูปแบบพันธบัตร เงินสด หรือให้ทั้ง 2 อย่าง

ตัวอย่างการปฏิรูปการถือครองที่ดินในมลรัฐแอนดรา พลาดีส (Andhra Pradesh)⁹ เริ่มต้นด้วยการออกพระราชบัญญัติที่ดินเพื่อการเกษตรและการถือครองที่ดิน ในปี 2493 (The Hyderabad Tenancy and Agricultural Land Act) เพื่อแก้ไขปัญหการกระจุกตัวของที่ดิน ต่อมาได้ออกพระราชบัญญัติการถือครองที่ดินในปี 2499 เพื่อนำที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์มากระจายให้กับผู้ไร้ที่ดินทำกิน พบว่าการดำเนินการไม่มีการมอบสิทธิให้กับผู้ไร้ที่ดินทำกินอย่างเป็นทางการ ในปี 2504 เริ่มเห็นผลของมาตรการกำหนดเพดานการถือครองที่ดินโดยครัวเรือนหนึ่งที่อยู่ในพื้นที่ที่มีระบบ

⁹ K. Gopal Iyer. 2005. Status of Land Reforms in Andhra Pradesh and the Need to implement radical land reforms. (http://www.cpiml.org/liberation/year_2005/september/report5/htm)

ชลประทานสามารถถือครองที่ดินสูงสุดได้น้อยกว่าพื้นที่แห้งแล้ง นอกจากนี้ มีพื้นที่ยกเว้นที่สามารถถือครองได้มากกว่าที่กำหนด ได้แก่ พื้นที่ทำการเพาะปลูก เช่น ถั่วเขียว ฝ้าย รวมทั้งพื้นที่เพื่อกิจกรรมทางศาสนา และการกุศลต่างๆ ทั้งนี้ พื้นที่ที่ให้เกษตรกรเช่าทำกินจะไม่นำมาคิดในการถือครองของเจ้าของที่ดิน ซึ่งจากการสำรวจมีพื้นที่ส่วนเกินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์จำนวนมาก และในปี 2516 มีพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน และมีประกาศใช้มาตรการการกำหนดการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรในปี 2518 โดยกำหนดเพดานการถือครองไว้ระหว่าง 10 – 54 เอเคอร์ ขึ้นกับลักษณะและประเภทของที่ดิน ยกเว้นที่ดินของรัฐ ที่ดินเพื่อกิจกรรมทางศาสนา ที่ดินเพื่อกิจกรรมการศึกษา ที่ดินเพื่อกิจกรรมการกุศล และที่ดินที่มอบให้ผู้อื่นทำการเกษตร

จากตัวอย่างมลรัฐแอริโซนา ฟลาตีส พบว่าแนวทางการดำเนินการในการกำหนดเพดานการถือครองที่ดินไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากที่ดินส่วนเกินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ที่กระจายให้กับผู้ไร้ที่ดินหรือมีที่ดินน้อย เป็นที่ดินที่แห้งแล้งและมีคุณภาพดินที่ไม่เหมาะสมต่อการทำการเกษตร

การกำหนดเพดานการถือครองที่ดินในอินเดีย ช่วยในการตรวจสอบการถือครองที่ดิน แต่พบว่ามีปัญหาที่สำคัญของการจำกัดเพดานการถือครองที่ดินคือ ขาดระบบการบันทึกข้อมูลการถือครองที่ดิน ทำให้เกิดช่องโหว่ให้มีการเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดินโดยใช้ชื่อสมมติ เพื่อเพียงให้มีการดำเนินการตามกฎหมาย

นอกจากนี้ การศึกษาการปฏิรูปการถือครองที่ดิน พบว่าการจำกัดเพดานการถือครองไม่ได้ช่วยเพิ่มผลผลิตให้เกษตรกร (G.Thimmaian 2001) เนื่องจากการจำกัดขนาดการถือครองทำให้มีพื้นที่ขนาดเล็กที่ไม่สร้างผลผลิตส่วนเพิ่มได้เทียบเท่าการทำการเกษตรขนาดใหญ่ อีกทั้งแนวทางนี้ไม่สร้างแรงจูงใจให้นักลงทุนเอกชนลงทุนในอุตสาหกรรมเกษตร เพราะความไม่แน่นอนของผลิตผลทางการเกษตรที่ได้จากพื้นที่เพาะปลูกขนาดเล็ก

2. การจำกัดการถือครองในเขตเมือง¹⁰

ประเทศอินเดียประสบปัญหาความหนาแน่นของประชากรในเขตเมือง และการกระจายการถือครองที่ดินกระจุกตัวอยู่กับกลุ่มคนบางกลุ่ม ทำให้มีพื้นที่ว่างเปล่าที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในเขตเมือง และทำให้ผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยในเมืองขาดแคลนที่ดินเพื่ออยู่อาศัย ดังนั้นรัฐบาลจึงออกกฎหมายการกำหนดเพดานการถือครองที่ดินในเมือง ในปี 2519 (Urban Land Ceiling Act 1976) เพื่อสร้างการกระจายการถือครองที่ดินในเมืองอย่างเท่าเทียม และป้องกันการถือครองที่ดินเฉพาะกลุ่มคนบางกลุ่ม ในการจัดการกับพื้นที่ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์โดยการเวนคืนที่ดินส่วนเกินจากการถือครองที่ดินที่กำหนดไว้ และให้ความช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยให้มีที่อยู่อาศัย โดยรัฐเข้ามาพัฒนาพื้นที่ที่ไม่ใช้ประโยชน์เพื่อจัดให้ประชาชน และตรวจสอบแนวโน้มราคาที่ดินในเมืองที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากการมีที่ดินจำกัด โดยมีการนำมาตรการนี้ไปใช้ในเมืองใหญ่

¹⁰ Ballabh Presad Acharya. 1989. The Indian Urban Land Ceiling Act: A Critique of the 1976 Legislation, Policy of Land Acquisition and Development. Economic Development Institute, Financed by the World Bank.

หลายแห่งในอินเดีย เช่น มุมไบ พูน และแน็กเพอร์ แต่ในปี พ.ศ. 2550 รัฐมหาราษฏระมีการยกเลิกการใช้กฎหมายนี้

การดำเนินการตามกฎหมายนี้ ได้แก่ 1) การจัดเก็บภาษีที่ดินที่ไม่ใช้ประโยชน์ เช่น การเก็บภาษีที่ดินจากที่ดินส่วนเกินจากการถือครองที่ดินที่กำหนดไว้ ยกเว้นพื้นที่ที่เป็นของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น 2) การกำหนดขนาดการถือครองที่ดินเพื่อยุติอาศัยที่จะสร้างใหม่ และ 3) การควบคุมการเปลี่ยนการถือครองที่ดินในเมือง เพื่อให้มีการกระจายที่ดินไปสู่ประชาชนที่มีรายได้น้อยในเมือง

การแบ่งประเภทของเมืองเพื่อกำหนดเพดานการถือครองที่ดินให้เหมาะสมกับจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในเมือง แบ่งเป็น 4 ประเภท ได้แก่

- ประเภท A เป็นเมืองขนาดใหญ่ เช่น เดลี บอมเบย์ คัลกัตตา แมดราส สามารถถือครองที่ดินได้สูงสุด 500 ตารางเมตร
- ประเภท B มีประชากรมากกว่า 1 ล้านคน เช่น บังกัลลอร์ ไฮเดอราบัด อัลเมดาบาด แคนเพอร์ และพูน สามารถถือครองที่ดินได้สูงสุด 1,000 ตารางเมตร
- ประเภท C มีประชากรตั้งแต่ 0.3 - 1 ล้านคน สามารถถือครองที่ดินได้สูงสุด 1,000 ตารางเมตร
- ประเภท D มีประชากรตั้งแต่ 2 – 300,000 คน สามารถถือครองที่ดินได้สูงสุด 2,000 ตารางเมตร

การแบ่งเขตตามจำนวนประชากรของแต่ละเมืองทำให้รัฐสามารถกำหนดราคาที่ดินตามปัจจัย เช่น ทำเลที่ตั้งของที่ดิน ราคาที่ดินในช่วงที่ผ่านมาเพื่อให้สามารถจัดเก็บ และสามารถกำหนดอัตราค่าที่ดินที่มีการถือครองเกินกว่าที่กำหนดไว้ในแต่ละเขตแตกต่างกัน เช่น ในเขต A และเขต B จะเก็บในอัตรา 10 รูปี ต่อ 1 ตารางเมตร สำหรับเขต C และเขต D จะเก็บในอัตราต่ำกว่า 10 รูปี ต่อ 1 ตารางเมตร สำหรับพื้นที่การก่อสร้างที่พักอาศัยแบบหรูหรา ในเขต A และเขต B อนุญาตให้ทำได้นบนพื้นที่ 300 ตารางเมตร และทำได้นบนพื้นที่ 500 ตารางเมตรสำหรับเขต C และเขต D

การดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้ พบว่ามีข้อจำกัดในการจัดการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ ได้แก่ การขาดการบันทึกข้อมูลการถือครองที่ดินที่ชัดเจน ข้อจำกัดในการเชื่อมโยงการดำเนินการระหว่างกฎหมายฉบับนี้กับแผนแม่บทของแต่ละเมืองซึ่งมีความต้องการกฎหมายที่เหมาะสมในการจัดการการถือครองที่ดินที่แตกต่างกัน ข้อจำกัดของอำนาจศาลเนื่องจากรัฐหนึ่งที่ไม่สามารถใช้มาตรการนี้ได้พื้นที่ส่วนรอบๆ ของรัฐอยู่ในขอบเขตของอีกรัฐหนึ่ง ข้อจำกัดที่ตั้งของพื้นที่ส่วนเกินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ซึ่งรัฐไม่สามารถก่อสร้างอาคารในพื้นที่ได้ ผลที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาพื้นที่ทำให้มีประชากรหนาแน่นในพื้นที่นั้น การขาดความชัดเจนในการยกเว้นภาษีขึ้นกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในการตัดสินใจ ความไม่เท่าเทียมของการดำเนินการแต่ละรัฐก่อนการออกกฎหมายฉบับนี้ การละเลยปัจจัยการเจริญเติบโตของเมืองการกำหนดเพดานไม่มีการปรับเปลี่ยนตามการเติบโตของเมือง พื้นที่มาตรฐานสำหรับที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยที่กำหนดไว้ขนาด

เดียวซึ่งควรกำหนดขนาดให้มีความแตกต่างกัน ความยากในการจัดสรรที่ดินส่วนเกินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพเพราะมีทำเลที่ตั้งที่แตกต่างกัน

ทั้งนี้ กฎหมายการจำกัดเขตแดนการถือครองที่ดินมีผลกระทบที่สำคัญคือ การเวนคืนที่ดินที่มีข้อพิพาททางกฎหมาย ทำให้ภาคเอกชนไม่สามารถพัฒนาหรือปรับปรุงพื้นที่ได้เพียงพอต่อความต้องการของประชากร ประกอบกับการดำเนินการดังกล่าวทำให้ที่ดินมีขนาดเล็กสำหรับการพัฒนา ส่งผลต่อราคาที่ดินเพิ่มขึ้นเนื่องจากที่ดินมีอยู่อย่างจำกัด อย่างไรก็ตามกฎหมายฉบับนี้ยังมีข้อดีและข้อเสีย ซึ่งต้องมีการปรับปรุงแก้ไขโดยการประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นและความคุ้มค่าของผลประโยชน์ที่ได้รับในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

2.2.2 การควบคุมพื้นที่ปนเปื้อนของประเทศอังกฤษ¹¹

การบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยมีนโยบายการจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน ตั้งแต่จัดทำฐานข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดิน การวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม การพัฒนาที่ดิน โดยคำนึงถึงหลักการจัดการที่ดิน 3 ข้อ ได้แก่ คำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม โดยการสร้างความสมดุลระหว่างสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และทรัพยากร และให้ความสำคัญการมีส่วนร่วมของชุมชนในการดำเนินการ

ตามพระราชบัญญัติการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมปี 2533 (Environment Protection Act 1990) ที่กำหนดให้มีการจัดการสิ่งแวดล้อม และมาตรการการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นๆ รวมถึงการควบคุมพื้นที่ที่มีการปนเปื้อนมลพิษ แต่เพื่อให้เกิดการจัดการพื้นที่การปนเปื้อนมลพิษในดินอย่างยั่งยืน ในปี 2549 จึงได้ออกมาตรการควบคุมพื้นที่ปนเปื้อนของประเทศ (Contaminated Land Regulations 2006) ซึ่งอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมปี 2533

ตามมาตรการควบคุมพื้นที่ปนเปื้อน ได้กำหนดพื้นที่ปนเปื้อนให้เป็นพื้นที่พิเศษ ได้แก่

1. พื้นที่ปนเปื้อนที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่พิเศษ ได้แก่

- พื้นที่ส่งผลกระทบต่อแหล่งน้ำควบคุม
- พื้นที่ปนเปื้อนเนื่องจากการทิ้งกรดน้ำมันดิน (Waste acid tars) ลงบนดินหรือใต้ดิน
- พื้นที่ที่มีกิจกรรม ได้แก่ 1) การกลั่นน้ำมันดิบหรือการกลั่นน้ำมันจากปิโตรเลียม และการกลั่นสารจำพวกแอสฟัลต์ ยกเว้นถ่านหิน และ 2) การผลิตวัตถุระเบิด
- พื้นที่ซึ่งถูกหน่วยงานด้านการควบคุมหรือหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจระบุว่ามีการปนเปื้อนและจำเป็นต้องได้รับการฟื้นฟู

11 The Stationery Office Limited 2006. "The Contaminated Land (England) Regulations 2006" ENVIRONMENTAL PROTECTION, ENGLAND. Statutory Instrument 2006 No. 1380.

- พื้นที่ที่มีการประกอบกิจกรรมซึ่งถูกระบุว่ามีการปนเปื้อนและจำเป็นต้องได้รับการฟื้นฟู
 - พื้นที่ภายใต้โครงการนิวเคลียร์
 - พื้นที่ที่ถูกครอบครองหรือถูกใช้พื้นที่ภายใต้หน่วยงาน คือ กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย สำนักงานใหญ่ของหน่วยงานระหว่างประเทศ หรือ องค์การป้องกันประเทศ และพื้นที่ทหาร
 - พื้นที่ผลิตและทำลายอาวุธเคมี อาวุธชีวภาพ และอาวุธหรืออุปกรณ์ใดๆ ที่ถูกกำหนดอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติอาวุธชีวภาพ (Biological Weapons Act)
 - พื้นที่ที่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติอาวุธนิวเคลียร์ (Atomic Weapons Establishment Act 1991)
 - พื้นที่ระบุในพระราชบัญญัติกองกำลังทหาร (Armed Forces Act 1996)
 - พื้นที่ปนเปื้อนสารกัมมันตภาพรังสีทั้งบนผิวดิน ในดิน และใต้ดิน
 - พื้นที่เชื่อมต่อหรือติดกันกับพื้นที่ปนเปื้อนกรดน้ำมันดิน และพื้นที่ปนเปื้อนสารกัมมันตภาพรังสี และพื้นที่ปนเปื้อนจากสารพิษที่อาจถูกพัดพามา
2. พื้นที่ที่มีการปนเปื้อนกรดน้ำมันดิน (Waste acid tars) ได้แก่
- สารที่มีส่วนประกอบของกรดซัลฟูริก
 - สารที่เกิดจากการกลั่นน้ำมัน น้ำมันหล่อลื่น และผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม
 - สารคงค้างในพื้นที่ที่มีการกำจัดขยะจากน้ำมันเตา
3. แหล่งน้ำที่มีการปล่อยมลพิษลงสู่แหล่งน้ำ
- แหล่งน้ำที่ใช้ประโยชน์ในการอุปโภคบริโภคของมนุษย์ ซึ่งจะได้รับผลกระทบโดยตรงจากการปนเปื้อนของที่ดิน ดังนั้นจึงมีกฎหมายควบคุมน้ำทิ้งในแหล่งน้ำใช้ประเภทนี้ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมน้ำทิ้งจากอุตสาหกรรม (Water Industry Act 1991)
 - แหล่งน้ำทั่วไปที่ปนเปื้อนมลพิษ ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพน้ำที่ไม่ได้มาตรฐาน เช่น พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ (Water Resources Act 1991)

การควบคุมพื้นที่เหล่านี้กำหนดให้ผู้เป็นเจ้าของพื้นที่ต้องดำเนินการฟื้นฟูพื้นที่ปนเปื้อน โดยหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจะดำเนินการฟ้องร้องคดีเพื่อให้ดำเนินการฟื้นฟูพื้นที่โดยผู้สร้างผลกระทบ

ต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูทั้งหมด และมีการติดประกาศในพื้นที่ปนเปื้อนที่ทำการฟื้นฟู ซึ่งต้องมีรายละเอียด ได้แก่

- ชื่อและที่อยู่ของผู้รับหมายประกาศ
- พื้นที่และขอบเขตของที่ดินปนเปื้อน
- วันที่ส่งหมายประกาศ และวันที่ออกหมายประกาศ
- ระบุผู้ก่อผลกระทบ รวมถึงเจ้าของที่ดินหรือผู้อยู่อาศัยในที่ดิน
- ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการปนเปื้อนของที่ดิน
- สาเหตุของการปนเปื้อนของที่ดิน
- แนวทางการฟื้นฟูที่ต้องการให้ผู้รับหมายปฏิบัติพร้อมทั้งเหตุผล
- หากมีผู้เกี่ยวข้องในการรับหมายมากกว่าหนึ่งคน จะต้องระบุชื่อที่อยู่ของทุกคน และแนวทางการปฏิบัติของแต่ละบุคคล
- บทลงโทษในกรณีไม่มีการฟื้นฟูพื้นที่ปนเปื้อน
- ชื่อและที่อยู่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.3 การพัฒนาที่ดิน

แนวทางการพัฒนาที่ดินต้องพิจารณาถึงประโยชน์สูงสุดที่ได้รับ แนวทางที่หลายประเทศดำเนินการ ได้แก่ การเวนคืนที่ดินเพื่อนำที่ดินมาพัฒนาพื้นที่ในเมือง ในบางครั้งถูกต่อต้านจากเจ้าของที่ดินที่ต้องสูญเสียที่ดินซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งและเข้าสู่กระบวนการฟ้องร้องทางศาล และการพัฒนาที่ดินโดยการปรับปรุงระบบโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่แล้วจึงให้ประชาชนเข้ามาใช้ประโยชน์ โดยเฉพาะการพัฒนาเมืองซึ่งมีรูปแบบการพัฒนา ได้แก่ การจัดรูปที่ดิน การฟื้นฟูเมือง และการพัฒนาที่อยู่อาศัยใหม่ ในต่างประเทศมีการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในการจัดทำผังเมือง การพัฒนาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่ได้มาตรฐานและเพียงพอ เพื่อให้มีการพัฒนาการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ในส่วนนี้จะกล่าวถึงการจัดรูปที่ดินของประเทศเยอรมัน และแนวทางการฟื้นฟูเมืองของประเทศญี่ปุ่น ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.3.1 การจัดรูปที่ดินในเมืองของประเทศเยอรมัน¹²

การพัฒนาที่ดินเขตชานเมือง การพัฒนาเมืองใหม่ และพื้นที่เกษตรกรรมของประเทศเยอรมันมีการจัดรูปที่ดิน 2 แบบ ได้แก่ การจัดรูปที่ดิน (land redevelopment) ในเมือง ตามความสมัครใจของเจ้าของที่ดิน เป็นการแลกเปลี่ยนการถือครองที่ดินโดยการสละที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันตามความต้องการของชุมชน แล้ววางแผนจัดรูปที่ดินใหม่ตามแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินที่กำหนดไว้ และการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้เจ้าของที่ดินอย่างเหมาะสม และการจัดสรรที่ดินใหม่เพื่อให้มีการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น (land consideration) เป็นเครื่องมือในการจัดการพื้นที่ในเขตชนบท ที่มีการพัฒนาการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรและป่าไม้ เช่นการเพิ่มประสิทธิภาพการเพาะปลูก การพัฒนาชนบท การจัดการทรัพยากร โครงสร้างสาธารณูปโภคในชนบท และสิ่งแวดล้อม โดยส่วนใหญ่เป็นแบบบังคับให้มีการจัดสรรที่ดินเพื่อจัดระบบกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดิน สำหรับในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงการจัดรูปที่ดินในเมือง ซึ่งเป็นเครื่องมือในการจัดการพื้นที่ในเขตเมือง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ประเทศเยอรมันมีแผนพัฒนาที่ดินในเมืองมากกว่า 100 ปี โดยผู้ริเริ่มคือนายฟาร์น อดิคเกอร์ (Franz Adickes) อดีตนายกเทศมนตรีเมืองแฟรงก์เฟิร์ต (Frankfurt) ในการออกกฎหมายการพัฒนาเมืองของเยอรมัน ในปี 2445 และมีแก้ไขเพิ่มเติมในปี 2450 เทศบาลเมืองแฟรงก์เฟิร์ต มีการผลักดันให้มีกฎหมายเพื่อบังคับให้เจ้าของที่ดินมีส่วนร่วมในการจัดรูปที่ดิน เครื่องมือนี้เป็นการแลกเปลี่ยนที่ดินของเจ้าของที่ดิน การนำพื้นที่ที่เจ้าของที่ดินปันส่วนมาให้มาใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นพื้นที่สาธารณะ เช่น ถนน สวนสาธารณะ ซึ่งการดำเนินการจัดรูปที่ดินนี้นำไปสู่ประโยชน์ที่ทุกส่วนจะได้รับ และทำให้มูลค่าที่ดินเพิ่มขึ้นจากที่ดินเกษตรมาเป็นที่ดินที่มีการพัฒนา ที่เจ้าของที่ดินได้รับจากการปันส่วนที่ดินเข้าโครงการจัดรูปที่ดิน ซึ่งนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการลงทุน โดยโครงการจะสำเร็จหรือไม่ขึ้นกับความยินยอมของเจ้าของที่ดิน

การจัดรูปที่ดินไม่มีความเสี่ยงสำหรับเทศบาลเมืองแฟรงก์เฟิร์ต เพราะไม่ต้องลงทุนค่าที่ดิน เนื่องจากเจ้าของที่ดินยินยอมสละที่ดินเพื่อนำมาจัดรูปที่ดิน จึงเป็นเพียงการแลกเปลี่ยนที่ดินเพื่อนำมาพัฒนาให้เกิดมูลค่าเพิ่มของที่ดิน แลการพัฒนาเมืองเป็นการปรับปรุงคุณภาพชีวิตคนในเมือง วัฒนธรรม ความเป็นอยู่ สังคม และเศรษฐกิจ โดยคำนึงถึงสภาพเมืองในอนาคต โดยต้องมีการวางแผนการพัฒนาเมือง และการมีส่วนร่วมของเจ้าของที่ดินและองค์กรท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน

แนวคิด

การจัดรูปที่ดินเป็นการปรับเปลี่ยนรูปแบบแปลงที่ดินในพื้นที่โครงการ ที่ไม่ได้เป็นของเทศบาลหรือผู้ลงทุน แต่จัดทำพื้นที่เพื่อสาธารณะ โดยดำเนินการตามแผนการพัฒนาเมืองที่มีการจัดพื้นที่สาธารณะ เช่น ถนน ที่จอดรถ พื้นที่สีเขียว และสนามเด็กเล่น นอกจากนี้อาจมีการจัดสรรพื้นที่ตามที่

¹² Rainer Müller-Jökel. 2004. Land readjustment-A Win-Win-Strategy for Sustainable Urban Development: Germany. (<http://www.fig.net/pub/proceedings/korea/abstracts/pdf/session20/mullerjokel-abs.pdf>)

ชุมชนต้องการ เช่น โรงเรียนอนุบาล สุสาน และอาจจัดพื้นที่เพื่อทำกิจกรรมอื่นๆ ตามความต้องการของชุมชนในพื้นที่โครงการได้ ทั้งนี้ การวางแผนจัดรูปที่ดินต้องคำนึงถึงพื้นที่ที่เป็นที่อยู่อาศัย พื้นที่เพื่อการพาณิชย์ต่างๆ

พื้นที่ที่โครงการนำมาจัดรูปที่ดินต้องได้รับการปันส่วนจากเจ้าของที่ดิน และเมื่อจัดวางผังแปลงใหม่เรียบร้อยแล้ว และผ่านความเห็นชอบ เจ้าของที่ดินจะได้รับจัดสรรพื้นที่โครงการด้วย ซึ่งขนาดพื้นที่ที่ได้รับจัดสรรขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์การจัดสรรพื้นที่ 2 แบบ คือ ขนาดที่ดินที่แบ่งให้ หรือมูลค่าที่ดิน ดังรายละเอียด

1. จัดสรรตามขนาดที่ดินที่แบ่งให้ ถ้าเจ้าของที่ดินแบ่งที่ดินให้โครงการจัดรูปที่ดินมากกว่าร้อยละ 30 ภายหลังมีการจัดผังแปลงใหม่จะได้รับการจัดสรรพื้นที่ใหม่ร้อยละ 70 หมายความว่า เจ้าของที่ดินมีที่ดินเพื่อการเกษตร 1,000 ตารางเมตร เทศบาลขอปันส่วนที่ดินร้อยละ 30 คิดเป็นพื้นที่ที่ทับ 300 ตารางเมตร เพื่อกันพื้นที่ไปใช้ประโยชน์ร่วมตามแผนพัฒนาเมือง เจ้าของที่ดินจะได้รับพื้นที่แปลงที่จัดรูปใหม่ 700 ตารางเมตร โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่ม แต่ถ้าได้รับพื้นที่ 800 ตารางเมตร เจ้าของที่ดินต้องจ่ายเงินสำหรับพื้นที่ส่วนเกิน 100 ตารางเมตร ตามราคาตลาดของที่ดิน
2. จัดสรรตามมูลค่าที่ดิน หลักการในการแบ่งผลประโยชน์จากการพัฒนาเมืองระหว่างเจ้าของที่ดินและเทศบาล เจ้าของที่ดินจะได้รับประโยชน์จากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นจากการจัดรูปแปลงใหม่ตามแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน (การเปลี่ยนแปลงจากที่ดินเกษตรมาเป็นที่ดินที่มีการพัฒนาพื้นที่) เทศบาลจะได้รับประโยชน์จากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นเช่นกันตามราคาตลาดของที่ดิน หมายความว่า ก่อนมีการจัดรูปที่ดิน เจ้าของที่ดินมีที่ดินเพื่อการเกษตร 1,000 ตารางเมตร มูลค่าตลาดที่ดินเท่ากับ 5 ยูโรต่อตารางเมตร คิดเป็นมูลค่า 5,000 ยูโร แต่เมื่อมีการจัดรูปที่ดินทำให้มีมูลค่าเพิ่มเป็น 200 ยูโรต่อตารางเมตร คิดเป็นมูลค่าเท่ากับ 200,000 ยูโร เจ้าของที่ดินได้กำไรจากการจัดรูปที่ดิน เท่ากับ 195,000 ยูโร ทั้งนี้ เจ้าของที่ดินจะมีทางเลือก 4 ทางเลือก ในการรับการจัดสรรที่ดิน ได้แก่
 - 1) ทางเลือกที่ 1 เจ้าของที่ดินได้รับการจัดสรรพื้นที่ที่จัดรูปที่ดินใหม่ขนาด 600 ตารางเมตร มูลค่าที่ดินที่เจ้าของที่ดินจะได้รับ คือ 210,000 ยูโร เนื่องจากราคาที่ดินในตลาดมีมูลค่าเพิ่มขึ้นจากช่วงแรก เป็น 350 ยูโรต่อตารางเมตร ดังนั้นเทศบาลจะได้รับพื้นที่ 400 ตารางเมตร ซึ่งจะได้รับรายได้จากส่วนต่างของที่ดิน 10,000 ยูโร ที่นำมาใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนาพื้นที่ ดังนั้น ทั้งเทศบาลและเจ้าของที่ดิน ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาที่ดิน คือ เจ้าของที่ดินได้รับการจัดสรรที่ดินที่จัดรูปใหม่ และเทศบาลได้พื้นที่สาธารณะเพื่อใช้ประโยชน์ส่วนรวม
 - 2) ทางเลือกที่ 2 ถ้าเจ้าของที่ดินได้รับการแบ่งที่ดินมากกว่า 600 ตารางเมตร คือได้ พื้นที่ที่จัดสรรให้ 800 ตารางเมตร คิดเป็นมูลค่าเท่ากับ 280,000 ยูโร (ราคาที่ดินในตลาด 350 ยูโรต่อตารางเมตร) เจ้าของที่ดินให้พื้นที่สำหรับสาธารณะเพียง 200 ตารางเมตร แต่ต้องจ่ายเงินค่าที่ดินให้เทศบาล 80,000 ยูโร
 - 3) ทางเลือกที่ 3 ถ้าเจ้าของที่ดินได้รับการจัดสรร 400 ตารางเมตร คิดเป็นมูลค่า 140,000 ยูโร ทำให้เจ้าของที่ดินต้องได้รับการชดเชยที่ดินจากเทศบาล 60,000 ยูโร เนื่องจากต่ำกว่าราคาที่จะได้รับ เนื่องจากเทศบาลใช้พื้นที่เพื่อสาธารณะขนาด 600 ตารางเมตร

- 4) ทางเลือกที่ 4 เจ้าของที่ดินไม่รับการจัดสรรที่ดินที่จัดรูปใหม่ เทศบาลต้องจ่ายให้เจ้าของที่ดินทั้งหมด 200,000 ยูโร เนื่องจากเทศบาลได้ที่ดินทั้งหมดมา แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าของที่ดินรายอื่นด้วย ทั้งนี้เจ้าของที่ดินที่สามารถนำที่ดินที่จัดสรรให้นำไปขายได้ในราคาตลาด ซึ่งทางเลือกนี้อาจไม่มีทางเป็นจริง

องค์กรที่เกี่ยวข้อง

องค์กรที่ดูแลในการปฏิบัติงานมีองค์กรภาครัฐระดับมลรัฐ และระดับท้องถิ่น สำหรับเมืองแฟรงค์เฟิร์ต เทศบาลเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการ โดยเทศบาลได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการจัดรูปที่ดิน ซึ่งเป็นองค์กรอิสระในการบริหารจัดการ ประกอบด้วยตัวแทน 5 คน ได้แก่ นักกฎหมาย นักประเมินที่ดิน นักสำรวจที่ดิน และสมาชิกสภาท้องถิ่น 2 คน โดยเทศบาลทำหน้าที่เป็นระชาในการจัดเตรียมข้อมูลเพื่อให้คณะกรรมการฯ ตัดสินใจ และดำเนินการเจรจาต่อรองกับเจ้าของที่ดิน

การมีส่วนร่วมในการจัดรูปที่ดิน

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การจัดรูปที่ดินประสบความสำเร็จคือ การมีส่วนร่วมของเจ้าของที่ดิน เนื่องจากการจัดรูปที่ดินต้องคำนึงถึงการจัดรูปแปลงใหม่ตามแผนการพัฒนาที่ดิน ซึ่งกระบวนการนี้ได้ผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ แต่โครงการจัดรูปที่ดินต้องได้รับความร่วมมือจากเจ้าของที่ดิน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ดังนั้น การเจรจาต่อรองระหว่างเจ้าของที่ดินและทางเลือกในการจัดแบ่งแปลงที่ดิน และผู้เกี่ยวข้อง เพื่อให้คณะกรรมการวางแผนการจัดรูปที่ดินได้ทางเลือกที่มีการกลั่นกรองจากผู้เกี่ยวข้อง

กระบวนการจัดรูปที่ดิน

แนวทางปฏิบัติตามกฎหมายการพัฒนาพื้นที่ของรัฐ มีการกำหนดขั้นตอนการจัดแปลงที่ดิน โดยก่อนการเริ่มต้นโครงการท้องถิ่นต้องให้ข้อมูลแนะนำโครงการจัดรูปที่ดินให้ประชาชนรับทราบ พร้อมทั้งต้องให้ข้อมูลกับเจ้าของที่ดินทั้งหมดโดยการจัดประชุมแนะนำโครงการ

ขั้นตอนต่อไปคือ ขั้นตอนการตัดสินใจของคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินต้องตัดสินใจรูปแบบการจัดรูปที่ดินจากที่ดินของที่ได้รับการจัดแบ่งมา โดยต้องเผยแพร่แผนการจัดรูปที่ดินให้สาธารณะทราบ และห้ามมิให้มีการดำเนินการใดๆ ในพื้นที่จัดรูปที่ดิน เช่น การขายที่ดิน การแบ่งแปลงที่ดิน หรือการก่อสร้างต่างๆ การดำเนินการใดๆ จะต้องได้รับการอนุญาตอย่างเป็นทางการจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดิน

ขั้นตอนการเจรจา การดำเนินการเจรจากับเจ้าของที่ดินทุกราย และรับฟังข้อคิดเห็นต่างๆ จากองค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาพิจารณาและบรรจุไว้ร่างแผนการจัดรูปที่ดิน ถ้าผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเห็นด้วยกับข้อตกลงที่คณะกรรมการจัดทำ สามารถเริ่มการก่อสร้างโครงสร้าง เช่น ท่อระบายน้ำ ถนน แต่ถ้าเจ้าของที่ดินปฏิเสธข้อตกลง คณะกรรมการจะให้เทศบาลเข้าไปดำเนินการต่อเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จในการจัดรูปที่ดิน

ภายหลังการจัดทำร่างแผนการจัดรูปที่ดินตามขั้นตอนแล้ว คณะกรรมการดำเนินการจัดทำแผนการจัดรูปที่ดินที่มีรายละเอียดการใช้ประโยชน์ที่ดินและการจัดแปลงที่ดินใหม่ แผนผังการจัดรูปที่ดิน และรายการทรัพย์สินในการจัดรูปที่ดิน และเผยแพร่โครงการจัดรูปที่ดินสู่สาธารณะ เจ้าของที่ดิน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง อีกครั้งหนึ่ง ถ้าไม่มีการคัดค้านแผนการจัดรูปที่ดินจะนำไปจัดทำแผนเพื่อดำเนินการจัดรูปที่ดินต่อไป ซึ่งมีการจ่ายค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินแล้ว

ในขั้นตอนการจ่ายเงิน ถ้าเจ้าของที่ดินมีการคัดค้านการตัดสินใจต่อแผนการจัดรูปที่ดินของคณะกรรมการจัดรูปที่ดิน สามารถเข้าสู่กระบวนการฟ้องร้องต่อศาลได้ ถ้าเจ้าของที่ดินและเทศบาลไม่สามารถตกลงกันได้ต้องให้ศาลยุติธรรมกลางเป็นผู้ตัดสินชี้ขาด

การจัดรูปที่ดินเป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่ดีในการพัฒนาเมือง ลดความเสี่ยงทางการเงิน และสร้างการมีส่วนร่วมของเจ้าของที่ดิน เทศบาล และผู้เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ได้ประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับทุกฝ่าย และทำให้มูลค่าที่ดินเพิ่มขึ้นจากการพัฒนาที่ดิน และบริหารจัดการค่าใช้จ่ายในการพัฒนาที่ดินได้อย่างเหมาะสม

2.3.2 การฟื้นฟูเมืองของประเทศญี่ปุ่น¹³

การฟื้นฟูเมือง การปรับปรุงสภาพแวดล้อมเมืองให้อยู่ในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับความต้องการของเมือง เช่น การปรับปรุงอาคารที่พักอาศัยที่ทรุดโทรม การปรับปรุงพื้นที่รกร้างไม่ใช้ประโยชน์ การปรับปรุงถนน การใช้ที่ดินในแหล่งพาณิชย์กรรม การย้ายโรงงานอุตสาหกรรมออกจากเมือง เพื่อพัฒนาให้เป็นเมืองน่าอยู่และสร้างคุณภาพชีวิตให้ประชากรในเมือง ในส่วนนี้ได้ยกประสบการณ์ของประเทศญี่ปุ่นที่มีมาตรการในการฟื้นฟูเมือง (Urban renewal) เพื่อพัฒนาเมืองที่มีศักยภาพแต่ทรุดโทรมโดยการรื้อถอนสร้างใหม่ และการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานให้ทันสมัย ซึ่งทำให้มีมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้น และสร้างประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ประเทศญี่ปุ่นมีแนวคิดในการพัฒนาเมืองมายาวนาน โดยแบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่ การฟื้นฟูเมืองโดยการรื้อถอนและสร้างขึ้นใหม่ การบูรณะปรับปรุงพื้นที่ และการอนุรักษ์ตามความเหมาะสมของพื้นที่ โดยวิธีการฟื้นฟูเมืองเป็นวิธีที่นำมาใช้พัฒนาเมืองมากที่สุดในญี่ปุ่น ซึ่งในปี 2512 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ออกกฎหมายการฟื้นฟูเมืองในการจัดระบบการพัฒนาพื้นที่ในเมือง เพื่อนำไปสู่สังคมเมืองที่ดีขึ้น

ประเทศญี่ปุ่นในอดีตประสบปัญหาสภาพแวดล้อมของเมืองที่เสื่อมโทรม ประชาชนชาติที่อยู่อาศัยเนื่องจากการขยายตัวของเมือง จึงมีแนวทางการพัฒนาเมืองเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในเมือง การควบคุมการก่อสร้างอาคารที่มีโครงสร้างความปลอดภัย และในปี 2512 ได้ออกกฎหมายการฟื้นฟูเมือง (Urban Redevelopment Law 1969) เพื่อพัฒนาพื้นที่ในเมืองให้มีการใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพ และแก้ไขปัญหาในเขตเมือง โดยการพัฒนาให้เป็นเมืองน่าอยู่ มีระบบสาธารณูปโภคที่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน มีที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐาน และป้องกันความเสียหายจากภัยพิบัติ

13 Tong Suk Chong. 2007. The Urban Redevelopment Policy in Tokyo: Case Studies of Roppongi Hills and Tokyo Midtown Projects. Public

ในปี 2544 ได้จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาเมือง (Urban Renaissance Headquarters) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีที่ปรึกษาที่เลขาธิการคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน และการขนส่ง และสมาชิกสภาเมืองแต่ละเมือง ต่อมาในปี พ.ศ. 2548 รัฐบาลได้ตั้งสำนักงานพัฒนาเมือง (the Bureau of Urban Development) เพื่อบริหารจัดการโครงการพัฒนาเมืองให้เป็นตามแผนการพัฒนาที่กำหนดไว้

นโยบายการพัฒนาเมือง แบ่งพื้นที่การพัฒนาเป็น 3 แบบ ได้แก่ พื้นที่เมือง เป็นพื้นที่ที่จำเป็นต้องมีการฟื้นฟูเมือง พื้นที่ส่งเสริมการฟื้นฟูเมือง เป็นพื้นที่ที่จำเป็นต้องฟื้นฟูและต้องส่งเสริมให้มีการวางแผนการฟื้นฟู และพื้นที่ที่ต้องจูงใจให้มีการฟื้นฟู เป็นพื้นที่ที่ไม่จำเป็นต้องเร่งด่วนในการฟื้นฟู แต่ต้องการสร้างแรงจูงใจในการฟื้นฟูเพื่อพัฒนาเมืองอย่างเหมาะสม

หลักการการพัฒนาเมืองต้องมีการพัฒนาใน 3 ด้าน ได้แก่ ที่ดิน สาธารณูปโภค และสิ่งก่อสร้าง/อาคารของรัฐและเอกชน โดยมีแนวทางการฟื้นฟู 2 แบบ คือ

1. การเปลี่ยนประเภทสิทธิการครอบครอง (Right conversion Method) โดยการปลูกสร้างอาคารใหม่แล้วให้ประชาชนเข้ามาอยู่อาศัยบนอาคารที่จัดให้ ทั้งนี้ การเปลี่ยนสิทธิความเป็นเจ้าของที่ดิน/สิทธิการเช่าที่ดิน เจ้าของอาคาร/เจ้าของสิทธิการเช่า หรือผู้รับจำนองที่ดิน/อาคาร จะต้องมีการประเมินมูลค่าของทรัพย์สินก่อนและหลักการฟื้นฟู โดยผู้เข้าร่วมโครงการหรือประชาชนที่อาศัยอยู่เดิมจะได้สิทธิตามสัดส่วนมูลค่าเดิมอย่างเป็นธรรมในการย้ายมาอยู่ในอาคารภายในโครงการที่ฟื้นฟูแล้วพร้อมทั้งได้ส่วนลดค่าเช่าและสิทธิพิเศษต่างๆ
2. การซื้อที่ดินและสร้างอาคารอยู่อาศัยใหม่พร้อมด้วยระบบสาธารณูปโภคเพื่อให้ประชาชนเข้าไปอยู่อาศัย

หน่วยงานดำเนินการฟื้นฟูเมือง ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานภาคเอกชน สมาคม บริษัทพัฒนาที่อยู่อาศัยระดับท้องถิ่น หรือสหกรณ์¹⁴ ซึ่งการดำเนินการฟื้นฟูเมืองต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่าย ได้แก่ ประชาชน หน่วยงานส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานผู้ดำเนินโครงการดังกล่าว ในกรณีที่ต้องการเปลี่ยนสิทธิการครอบครองต้องพิจารณาว่าใครเป็นผู้ดำเนินการ ถ้าเอกชน สมาคม หรือสหกรณ์ เป็นผู้ดำเนินโครงการหน่วยงานภาครัฐคือหน่วยงานระดับจังหวัดจะเป็นผู้อนุมัติแผนโครงการที่เสนอมารวมถึงแผนการแปลงสิทธิ แต่ถ้าเป็นหน่วยงานภาครัฐเป็นผู้เสนอแผนการเปลี่ยนสิทธิ์ กระทรวงการก่อสร้างและคมนาคมจะเป็นผู้อนุมัติ

สำหรับกรณีการฟื้นฟูพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อความเสียหายจากภัยพิบัติหรือพื้นที่ที่ต้องการสาธารณูปโภคอย่างเร่งด่วน ต้องมีการซื้อหรือเวนคืนที่ดินเป็นหลัก ดังนั้นหน่วยงานที่ได้รับอนุญาตดำเนินการเป็นเพียงหน่วยงานภาครัฐเท่านั้นซึ่งอาจเป็นรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่น

14 สหกรณ์ หมายถึง สหกรณ์ผู้ดำเนินการฟื้นฟูเมือง ประกอบด้วย เจ้าของที่ดินผู้เช่าที่ดิน ผู้เช่าช่วงอาคาร หรือเจ้าของเงินกู้ปลูกสร้างอาคารนั้นๆ เช่น ธนาคาร

โครงการฟื้นฟูเมืองเป็นความร่วมมือระหว่างรัฐบาลและเอกชน (Public - Private Partnership: PPP) และรวมถึงผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ อีกทั้งภาครัฐมีกองทุนการฟื้นฟูเมือง เพื่อให้เงินทุนสนับสนุนนักพัฒนาที่ดินเอกชนได้ดำเนินการพัฒนาที่ดินตามแผนงาน นอกจากนั้น เงินทุนในการดำเนินโครงการจะได้อำนาจจากการขายพื้นที่ที่จัดในโครงการที่ฟื้นฟูแล้วแก่ประชาชนที่สนใจ ทั้งนี้รายได้จากการขายพื้นที่ของโครงการที่สร้างขึ้นใหม่จะถูกแบ่งตามสัดส่วนของเงินช่วยเหลือซึ่งขึ้นอยู่กับแต่ละโครงการ สำหรับการดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองโดยบริษัทพัฒนาที่อยู่อาศัยระดับท้องถิ่นจะต้องแบ่งรายรับส่วนหนึ่งให้กับรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น

ในปัจจุบันการฟื้นฟูเมืองในประเทศญี่ปุ่นมีมากกว่า 800 โครงการ ทั้งที่ดำเนินการแล้วเสร็จ และกำลังดำเนินการอยู่ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการดำเนินโครงการโดยสมาคมผู้ฟื้นฟูเมือง ในรูปนิติบุคคลที่ประกอบด้วยเจ้าของที่ดินและอาคาร และผู้ดำเนินโครงการ โดยผลสำเร็จจากการดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองในประเทศญี่ปุ่น ได้แก่ การเกิดการฟื้นฟูบทบาทของเมือง ความเป็นเมืองน่าอยู่ นอกจากนั้นทำให้เมืองมีความสามารถในการแข่งขันด้านเศรษฐกิจและสังคมการเพิ่มสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การฟื้นฟูเมืองทำให้เมืองมีสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเพิ่มขึ้น นอกจากนั้นยังเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้ประโยชน์ที่ดิน จากการใช้พื้นที่ราบที่มีสัดส่วนน้อยมาใช้ประโยชน์สูงสุด อีกทั้งพบว่าภายหลังการฟื้นฟูเมืองการใช้ที่ดินของบริเวณนั้นๆ จะมีอัตราส่วนพื้นที่อาคารต่อพื้นที่ดินเพิ่มขึ้นเฉลี่ยกว่า 6 เท่า

การฟื้นฟูเมืองที่ประสบความสำเร็จในประเทศญี่ปุ่นที่ผ่านมา ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินจากพื้นที่/อาคารที่เสื่อมโทรม หรือที่รกร้าง สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างดี โดยเฉพาะกลุ่มอาคารพักอาศัยที่มีพื้นที่พาณิชย์กรรมและสาธารณูปการ

- ตัวอย่างโครงการฟื้นฟูเมืองโตเกียว: โครงการรื้อปองกิ ฮิลล์ (Roppongi Hills Project)¹⁵

การฟื้นฟูเมืองโตเกียว เป็นการเสริมสร้างให้พื้นที่มีความสามารถในการแข่งขันระดับนานาชาติ เพื่อส่งเสริมให้บริษัทเอกชนเข้ามาลงทุนเพื่อพัฒนาพื้นที่เมือง ซึ่งโตเกียวมีโครงการฟื้นฟูพื้นที่มากกว่า 300 แห่ง โดยการมีจำนวนโครงการฟื้นฟูเมืองจำนวนมากเป็นการเพิ่มศักยภาพในการแข่งขัน และเกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในพื้นที่ได้

โครงการรื้อปองกิ ฮิลล์ เป็นโครงการพัฒนาพื้นที่ของเอกชน ที่จำเป็นต้องฟื้นฟูและต้องส่งเสริมให้มีการวางแผนการฟื้นฟู พื้นที่รื้อปองกิ ตั้งอยู่ในเขตมินาโตะ เมืองโตเกียว ในอดีตเป็นแหล่งที่ตั้งของกองทหารสหรัฐอเมริกาในสงครามโลกครั้งที่ 2 ในปัจจุบันเป็นที่รู้จักของชาวต่างประเทศ เป็นแหล่งที่มีคนอาศัยหนาแน่น มีร้านค้า ภัตตาคารจำนวนมาก โรงแรม และเป็นแหล่งธุรกิจการค้าที่สร้างรายได้จำนวนมาก รวมถึงเป็นแหล่งท่องเที่ยวกลางคืนที่เป็นที่รู้จัก

¹⁵ Tong Suk Chong. 2007. The Urban Redevelopment Policy in Tokyo: Case Studies of Roppongi Hills and Tokyo Midtown Projects. *Public Ecologies of Art*.

การพัฒนาที่ดินบริเวณนี้เริ่มมีโครงการพัฒนาตามความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน ภายหลังจากออกกฎหมายการฟื้นฟูที่ดินในปี 2512 โครงการพัฒนานี้มีการเจรจาต่อรองแนวทางการพัฒนากับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายและจัดทำแผนการพัฒนาร่วมระหว่างรัฐและเอกชน การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ และการให้ข้อมูลโครงการก่อนการดำเนินการก่อสร้างกับผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ ต่อมาในปี 2529 สามารถเจรจาต่อรองให้สามารถนำพื้นที่มาฟื้นฟูได้สำเร็จ และได้ตั้งคณะทำงานเพื่อฟื้นฟูเมืองในปี 2531 และสองปีต่อมาได้จัดตั้งสมาคมการพัฒนาเมืองรอบปองกิ ในการบริหารจัดการพัฒนาเมือง โดยเริ่มต้นให้ประชาชนในพื้นที่ร่วมแสดงความคิดเห็นต่อแนวทางการฟื้นฟูเมือง และให้ข้อมูลกระบวนการมอบสิทธิการถือครองที่ดินภายหลังการฟื้นฟูเมืองแล้วเสร็จ ต่อมาในปี 2538 ได้นำเสนอแผนการฟื้นฟูเมืองที่จำเป็นต้องดำเนินการฟื้นฟูพื้นที่ และการจัดการด้านสิทธิในการครอบครอง และในปี 2542 นำเสนอแนวทางการจัดการแปลงสิทธิการครอบครองสำหรับผู้เป็นเจ้าของสิทธิในพื้นที่เดิม และปีถัดมาเริ่มมีการก่อสร้างอาคารที่พักอาศัยภายใต้ชื่อรอบปองกิ ฮิลล์

จุดประสงค์ในการฟื้นฟูเมืองรอบปองกิ เพื่อพัฒนาเมืองให้มีความทันสมัย มีความปลอดภัยจากพิบัติภัย และเป็นแหล่งแหล่งธุรกิจการค้าที่ตั้งอยู่ในกลางเมืองโตเกียว รวมถึงการขจัดภาพในอดีตของการเป็นแหล่งท่องเที่ยวกลางคืน เพื่อพัฒนาสู่แหล่งที่อยู่อาศัย แหล่งธุรกิจการค้า และแหล่งพักผ่อนที่ได้มาตรฐาน

เมืองโตเกียวเป็นเมืองที่มีราคาที่ดินสูงที่สุดในโลก ดังนั้น การฟื้นฟูเมืองจึงต้องดำเนินการอย่างรอบคอบในการปรับปรุงรูปแบบการใช้ที่ดิน การใช้วัสดุก่อสร้างที่เหมาะสม และการปรับปรุงรูปแบบที่พักอาศัย และการมีสภาพแวดล้อมที่ดีในการอยู่อาศัย โครงการฟื้นฟูเมืองรอบปองกิ แบ่งการพัฒนา เป็น 3 เขตหลัก ได้แก่

- เขตพื้นที่เอ ตั้งอยู่ทางเหนือของโครงการ มีพื้นที่ประมาณ 6,600 ตารางเมตร เป็นส่วนประตูเชื่อมต่อส่วนศูนย์การค้ากับสถานีรถไฟใต้ดินฮิเบีย (Hibiya) ในส่วนของศูนย์การค้าจะมีพื้นที่ที่กันไว้สำหรับตั้งร้านขายของ และบริหารจัดการด้านการศึกษาจำนวนมาก
- เขตพื้นที่บี ตั้งอยู่ใจกลางเมืองโตเกียว มีพื้นที่ประมาณ 57,000 ตารางเมตร เป็นแหล่งธุรกิจการค้าที่มีตึกสูง เช่น ตึกรอบปองกิ ฮิลล์ โมริ (Roppongi Hills Mori Tower) พิพิธภัณฑ์ โรงแรมระดับหรูที่มีห้องพักกว่า 400 ห้อง สถานีวิทยุกระจายเสียง และโรงภาพยนตร์ ซึ่งการก่อสร้างตึกเหล่านี้คำนึงถึงสภาพสิ่งแวดล้อมในเมืองที่ดี
- เขตพื้นที่ซี ตั้งอยู่ทางใต้ของโครงการ ที่พัฒนาให้เป็นแหล่งที่พักอาศัย มีพื้นที่ประมาณ 21,000 ตารางเมตร มีอาคารที่พัก 4 หลัง ที่มีห้องพักอาศัยกว่า 840 ยูนิต

นอกจากนี้ มีการจัดพื้นที่ที่มีจุดประสงค์เฉพาะที่กำหนดให้ชั้นล่างของอาคารต้องจัดให้เป็นพื้นที่เพื่อเป็นแหล่งขายของ ซึ่งพื้นที่นี้จะมีความแตกต่างกันในแต่ละเขตในการจัดการพื้นที่เหล่านี้ และการกันพื้นที่เพื่อเก็บไว้เป็นพื้นที่สีเขียวและที่ปิดโล่ง เช่นสวนสาธารณะเพื่อเป็นที่พักผ่อนของผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ โดยกำหนดให้มีพื้นที่สีเขียวประมาณครึ่งหนึ่งของพื้นที่ทั้งหมด

ลักษณะเด่นของโครงการฟื้นฟูเมืองร็อตเตอร์ดัม ได้แก่ การดำเนินการฟื้นฟูเมืองโดยบริษัทเอกชนที่ใหญ่ที่สุดในญี่ปุ่น ที่ใช้พื้นที่ประมาณ 11 แยกแตร และมีเอกสารสิทธิประมาณ 400 สิทธิในพื้นที่ การใช้มาตรฐานการก่อสร้างตึกสูงระดับนานาชาติ เช่น อาคารสูง 54 ชั้น ที่ออกแบบและสร้างความโดดเด่นอย่างสวยงาม การพัฒนาเมืองโดยคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมเมือง และลักษณะศิลปะร่วมสมัย เช่นตึกที่ผสมผสานระหว่างศิลปะกับตึกสมัยใหม่ และกิจกรรมการแสดงศิลปวัฒนธรรมต่าง ๆ การจัดระบบโครงข่ายของโครงสร้างพื้นฐานอย่างเหมาะสม เช่น การสร้างถนนเชื่อมต่อระหว่างจุดต่างๆ และระบบจราจรเพื่อบรรเทาการจราจรที่แออัดในเมือง และการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่หลากหลายและเหมาะสมกับสภาพความเป็นอยู่และสภาพพื้นที่ รวมถึงการออกแบบอาคารต่างๆ จากนั้นออกแบบต่างประเทศที่มีชื่อเสียง

2.4 การจัดการที่ดินของรัฐ

รัฐมีอำนาจหน้าที่ควบคุมและวางแผนการใช้ที่ดินของรัฐและเอกชน ซึ่งมีรูปแบบและหลักการที่หลากหลายที่เหมาะสมกับแต่ละประเทศ เช่น การจัดการพื้นที่สาธารณะประโยชน์ การจัดการพื้นที่ป่า และการจัดการพื้นที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยการออกกฎหมายต่างๆ ในการจัดการที่ดิน เช่น บางประเทศมีแบ่งประเภทที่ดินให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่เพื่อสอดคล้องกับการบริหารจัดการในแต่ละท้องถิ่น

แนวทางการจัดการของภาครัฐที่สำคัญคือการปฏิรูปที่ดิน มีแนวทางเพื่อสร้างความเท่าเทียมในการกระจายการถือครองที่ดินโดยจัดสรรที่ดินให้ผู้ไร้ที่ดินทำกิน การจัดสรรกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดิน การพัฒนาองค์กรและตัวเกษตรกร และการจูงใจให้มีการพัฒนาที่ดินและพัฒนาประสิทธิภาพการผลิต เพื่อเพิ่มมูลค่าของที่ดิน ในส่วนนี้ได้ยกตัวอย่างการปฏิรูปที่ดินของสกอตแลนด์

2.4.1 การปฏิรูปที่ดินของแคว้นสกอตแลนด์¹⁶

การออกพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน ปี 2546 (Land Reform (Scotland) Act 2003) ของแคว้นสกอตแลนด์ เป็นการจัดการเพื่อกระจายการถือครองที่ดินในชนบทให้มีความเท่าเทียมกันและพัฒนาพื้นที่ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ โดยให้ชุมชนลงทะเบียนเพื่อแสดงความต้องการที่ดินที่จะพัฒนาและให้สิทธิในการซื้อที่ดินเพื่อทำประโยชน์ในพื้นที่ที่ครอบครองโดยเอกชนที่ถือครองที่ดินจำนวนมากตามแผนพัฒนาที่ชุมชนกำหนดไว้ร่วมกัน

ลักษณะที่ดินในสกอตแลนด์ ส่วนใหญ่เป็นที่ดินในเขตชนบท (ร้อยละ 98) และเป็นพื้นที่เมืองเพียงร้อยละ 2 ของพื้นที่ทั้งหมด สำหรับพื้นที่เขตชนบทเป็นพื้นที่เพื่อการเกษตรกว่าร้อยละ 80 ของพื้นที่เขต

¹⁶ The Land Reform Agenda in Scotland (<http://www.scotland.gov.uk/Publications/2008/06/12121207/0>)

D. Macmillan, K. Thomson and B. Slee. 2001. Land Reform in Scotland: An economic commentary on a proposed "community right to buy land. Department of Agriculture and Forestry, University of Aberdeen, Scotland, United Kingdom. (http://dlc.dlib.indiana.edu/archive/00004098/01/Slee_120601.pdf)

ชนบททั้งหมด และพื้นที่เกษตรกว่าร้อยละ 60 ไม่มีการนำมาใช้ประโยชน์เพื่อทำการเกษตร พื้นที่ประมาณร้อยละ 30 เป็นพื้นที่ถือครองเพื่อทำการเกษตร และพื้นที่ร้อยละ 10 เป็นการถือครองที่เพื่อยุ่อาศัยและทำการเกษตรในพื้นที่เดียวกัน ทั้งนี้ปัญหาที่สำคัญที่ต้องมีการปฏิรูปที่ดินคือ พื้นที่กว่าร้อยละ 60 ในเขตชนบท ที่ถูกรับครอบครองโดยเอกชนไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสม และถูกกีดกันการเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว ดังนั้นสภาสกอตแลนด์จึงมีการจัดการการถือครองที่ดินในเขตชนบท

การพัฒนาการกระจายการถือครองที่ดินโดยการให้สิทธิการถือครองที่ดินในพื้นที่ชนบทเริ่มต้นในปี 2533 โดยการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินนโยบายการปฏิรูปที่ดิน (Land Reform Policy Group) ซึ่งประกอบด้วย ผู้ปกครองในท้องถิ่น รัฐมนตรีกระทรวงเกษตร สิ่งแวดล้อม และประมง และสมาชิกสภาเมือง รวมถึงผู้สนใจทั่วไป เพื่อศึกษาปัญหาและจัดทำแนวทางการปฏิรูปที่ดินในสกอตแลนด์ให้มีการยอมรับในทางกฎหมาย และติดตามการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งมีจุดประสงค์ในการลดอุปสรรคการได้รับเอกสารสิทธิที่ดินที่ถูกครอบครองจากกลุ่มคนเพียงไม่กี่คน และการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ แนวทางการดำเนินงานจะเน้นชุมชนท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินตามแผนการพัฒนา นำไปสู่การจ้างงานในท้องถิ่น และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในพื้นที่อย่างเหมาะสม ซึ่งการดำเนินการจะเกี่ยวข้องกับเจ้าของที่ดินที่ครอบครองในชนบท และชุมชนที่มีแผนการพัฒนาชุมชนและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

แนวคิดการปฏิรูปที่ดินในสกอตแลนด์ เพื่อการปรับเปลี่ยนความเป็นเจ้าของที่ดินทางกฎหมายสิทธิในการครอบครอง และให้อำนาจในการจัดการที่ดินแก่ชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนาที่ดินตามความต้องการของชุมชน เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามหลักการและเหตุผลหลายประการ ได้แก่ ที่ดินในชนบทส่วนใหญ่ถูกครอบครองจากเอกชนจึงควรให้ชุมชนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการดูแลโดยการมอบความเป็นเจ้าของสิทธิแก่ชุมชนท้องถิ่น และเกิดการพัฒนาที่และส่งเสริมชุมชนเกษตรอย่างยั่งยืน การประสานการจัดทำแผนการพัฒนาระดับชาติและแผนการพัฒนาการใช้ที่ดินระดับท้องถิ่น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการตัดสินใจ และการจัดการถือครองพื้นที่การเกษตรที่มีความหลากหลาย

หลักการการปฏิรูปที่ดินคือการกระจายความเท่าเทียมในการถือครองที่ดินของเอกชน/ส่วนบุคคลให้กับชุมชนในชนบทได้มีโอกาสถือครองที่ดินและได้รับสิทธิที่ขอบด้วยกฎหมาย โดยการออกพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินในปี 2546 (Land Reform (Scotland) Act 2003) เพื่อยกเลิกการถือครองที่ดินของระบบเจ้าขุนมูลนาย¹⁷ หรือการถือครองที่ดินส่วนบุคคล และส่งเสริมให้เกษตรกรมีสิทธิในการซื้อที่ดินในพื้นที่เหล่านั้นเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการทำการเกษตรหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องต่อไป โดยชุมชนจะมีสิทธิในการซื้อที่ดิน และมีการจัดตั้งกองทุนที่ดินของชุมชนในการจัดการที่ดินที่รับซื้อมา

ประเด็นหลักในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้มีการให้สิทธิในการซื้อที่ดินแก่ชุมชนท้องถิ่น ได้แก่ 1) การเข้าถึงสิทธิการครอบครองที่ดินในชนบท ซึ่งการจะมอบสิทธิการครอบครองให้แก่

¹⁷ การถือครองที่ดินของระบบเจ้าขุนมูลนาย มีฐานแนวคิดจากที่ดินเป็นของผู้ปกครองสูงสุด และแบ่งสิทธิการถือครองที่ดินให้กับบุคคลที่รับใช้ในระบบศักดินา ซึ่งสามารถนำไปซื้อ-ขาย หรือเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินได้

ชุมชนต้องมีการนำเสนอแผนการพัฒนาชุมชนในการพิจารณา 2) สิทธิของชุมชนในการซื้อที่ดิน ซึ่งต้องมีการลงทะเบียนเพื่อแสดงความประสงค์ในการซื้อที่ดินที่สนใจ และกระบวนการโอนเปลี่ยนแปลงสิทธิการถือครอง และ 3) สิทธิของชุมชนเกษตรในการซื้อที่ดิน ซึ่งต้องพิจารณาพื้นที่ที่เหมาะสมในการทำการเกษตร และมีการประเมินราคาที่ดินเพื่อชดเชยให้กับเจ้าของที่ดิน

การออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน ได้แก่ กฎหมายสำหรับพื้นที่ชนบทและมรดกทางธรรมชาติเพื่ออนุรักษ์พื้นที่มรดกทางธรรมชาติ กฎหมายการถือครองพื้นที่เกษตรโดยมอบสิทธิการถือครองที่ดินที่ชอบด้วยกฎหมาย กฎหมายทำการเกษตรผสมผสาน (Crafting Legislation) กฎหมายสิทธิการครอบครอง กฎหมายการเช่าที่ดิน และกฎหมายการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ รวมถึงกฎหมายการยกเลิกระบบการถือครองที่ดินตามระบบศักดินา

การให้สิทธิการถือครองที่ดินของชุมชน ต้องให้ชุมชนลงทะเบียนเพื่อระบุพื้นที่ที่มีความต้องการนำมาใช้ประโยชน์ในเขตชนบท โดยชุมชนมีการจัดตั้งองค์กรเพื่อยื่นลงทะเบียนในรูปแบบนิติบุคคล และขอสิทธิในการซื้อที่ดินของเอกชน โดยชุมชนจะมีการสอบถามความต้องการและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน และลงมติเพื่อเลือกแนวทางการพัฒนาที่ดิน รวมถึงจัดทำแผนพัฒนาที่ดินของชุมชน ทั้งนี้ หน่วยงานภาครัฐในท้องถิ่นมีการตรวจสอบและให้สิทธิในการซื้อที่ดินเพื่อทำประโยชน์ในที่ดินนั้นๆ ตามแผนพัฒนาที่ชุมชนกำหนดไว้ร่วมกัน ทั้งนี้อาจได้รับเงินสนับสนุนจากบริษัทอสังหาริมทรัพย์ หรือเงินช่วยเหลือจากชุมชน เพื่อนำมาเป็นทุนในการซื้อสิทธิการครอบครองที่ดิน

การดำเนินการเพื่อสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินที่สำคัญคือ การจัดหาระบบข้อมูลการถือครองที่ดิน โดยการกำหนดให้มีการลงทะเบียนการถือครองที่ดินในสก็อตแลนด์ เพื่อจัดทำระบบข้อมูลการถือครองที่ดิน ที่นำมาใช้ประโยชน์ในการจัดการที่ดิน โดยการจัดเก็บข้อมูลรายละเอียดของเจ้าของที่ดิน ราคาที่ดิน ระยะเวลาการถือครองที่ดิน และนำข้อมูลมาทำแผนที่การถือครองที่ดิน เพื่อศึกษาการใช้ประโยชน์ที่ดิน ศักยภาพการพัฒนาที่ดิน และอัตราการจัดเก็บภาษีตามการใช้ประโยชน์

นอกจากนี้ มีการศึกษาและจัดทำตัวชี้วัดเพื่อใช้ในการประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปที่ดินให้กับชุมชนท้องถิ่นในชนบท โดยเลือกพื้นที่ที่มีความแตกต่างในการเปรียบเทียบ ได้แก่ พื้นที่อนุรักษ์ พื้นที่ที่มีการวางแผนพัฒนาระดับชุมชน พื้นที่ที่มีระบบฟาร์ม พื้นที่ที่ครอบครองโดยระบบศักดินา พื้นที่ที่ไม่ได้ทำการเกษตร และพื้นที่ทำการเกษตร ทั้งนี้ การศึกษามีจุดประสงค์ในการติดตามการถือครองที่ดิน และความเชื่อมโยงระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับการใช้ประโยชน์ที่ดินในชนบท โดยการหาตัวชี้วัดในการประเมินผลการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งแบ่งเป็น 5 ด้าน ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ เพื่อพิจารณามูลค่าที่ดิน ด้านเจ้าของที่ดิน เพื่อพิจารณาสุขภาพและการคิดของเจ้าของที่ดิน ด้านสังคม เพื่อความยุติธรรมในการปฏิรูปที่ดิน ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านกายภาพ เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่ดินในพื้นที่

2.5 การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning)¹⁸

การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning) เป็นเครื่องมือหนึ่งในการจัดการที่ดิน ที่มีจุดเริ่มต้นด้วยการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ด้วยการใช้เขตที่ดินเป็นเกณฑ์ (land based) ตามการใช้ประโยชน์ที่ดินแตกต่างกันไปในแต่ละเขต แต่ในปัจจุบันมีการกำหนดเขตที่ดินที่ใช้การใช้ประโยชน์เป็นเกณฑ์ (use-based) เช่น การกำหนดความสูงของอาคารในบางพื้นที่ เป็นต้น ในส่วนนี้ได้ยกตัวอย่างประสบการณ์ของการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินกรณีมหานครนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา และกรณีประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.5.1 มหานครนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา

มหานครนิวยอร์ก ถือเป็นเมืองแรกๆ ที่นำเครื่องมือในการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินมาเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายในการวางแผน (planning policy) ตั้งแต่ในช่วงปี พ.ศ. 2404 - 2413 ประชาชนในมหานครนิวยอร์กเริ่มมีการประท้วงต่ออาคารสูงในเขตแมนฮัตตัน เพราะรู้สึกว่าการก่อสร้างสูงและอากาศที่เคยได้รับ ผลจากการประท้วงดังกล่าว ส่งผลให้มีการออกพระราชบัญญัติควบคุมอาคารสูงในเขตที่อาศัยที่เรียกว่า Tenement House Act of 1901 ในเวลาต่อมา

การพัฒนาเมืองแมนฮัตตันให้เป็นศูนย์กลางทางการเงิน ส่งผลให้มีการก่อสร้างอาคาร และการอพยพของผู้คนเข้ามาอยู่อาศัยในเมืองเพิ่มขึ้น ส่งผลให้มีความต้องการที่อยู่อาศัย และอาคารสำนักงานมากขึ้น ประกอบกับการเพิ่มขึ้นของห้างสรรพสินค้าในย่านช้อปปิ้งตามความเพิ่มขึ้นของประชากรในแมนฮัตตัน และการเพิ่มขึ้นของอาคารและที่อยู่อาศัยดังกล่าว ส่งผลให้มีการปฏิรูปการควบคุมอาคารให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งรวมถึงการแบ่งเขตการใช้ประโยชน์การใช้ที่ดินออกเป็นเขตเพื่อที่อยู่อาศัย (residential use) เขตเพื่อการพาณิชย์ (commercial use) และเขตอุตสาหกรรม (manufacturing use)

ในปี พ.ศ. 2459 มีการออกพระราชบัญญัติในการแบ่งเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning Resolution of 1916) ในการควบคุมไม่ให้มีอาคารสูงหนาแน่นเกินไปในเขตที่อยู่อาศัย ทั้งนี้ พระราชบัญญัติต่างๆ ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในมหานครนิวยอร์ก ถือเป็นกฎระเบียบต้นแบบให้สำหรับเมืองอื่นที่มีปัญหาคล้ายๆ กัน อย่างไรก็ตาม พบว่า การใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวมีการปรับปรุงเรื่อยมา เพื่อสอดคล้องกับการเติบโตของประชากร และการเพิ่มขึ้นของการใช้ประโยชน์ของที่ดินในมหานครนิวยอร์ก ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยเรื่องการเพิ่มขึ้นของประชากรจาก 5 ล้านคนในปี พ.ศ. 2459 เป็น 8 ล้านคนในปี พ.ศ. 2503 ตลอดจนการเพิ่มขึ้นของระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่หลายเส้นทาง และโครงการพัฒนาด้านอื่นๆ นอกจากนี้ยังมีเรื่องการเพิ่มขึ้นของยานพาหนะ ที่ส่งผลต่อรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพราะนอกจากจะส่งผลต่อปัญหาการจราจรติดขัดแล้ว ยังส่งผลต่อปัญหาที่จอดรถไม่เพียงพอ ซึ่งเป็นปัญหาที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนเลย

¹⁸ สรุปมาจาก NYC Zoning Handbook : http://tenant.net/Other_Laws/zoning/zontoc.html (27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552) และ New York City zoning: <http://www.nyc.gov/html/dcp/html/zone/zonehis.shtml> (27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552)

หลังจากการศึกษาวิจัย และการทำประชาพิจารณ์ (public debate) ส่งผลให้มีการปรับปรุงพรบ. การใช้ประโยชน์ที่ดินใหม่ และผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 ทั้งนี้ พรบ.การใช้ประโยชน์ที่ดินปี พ.ศ. 2504 (the 1961 Zoning Resolution) เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น โดยในการใช้ประโยชน์ที่ดินจะต้องมีที่จอดรถที่เพียงพอ และเน้นให้มีพื้นที่เปิดโล่ง (open space) เพื่อลดความแออัดและความไม่สวยงามของเมือง ดังนั้นในเวลาต่อมา การออกแบบเมืองตามแนวคิด “อาคารในสวนสาธารณะ (towers-in-the-park)” จึงเป็นที่นิยมขึ้นเรื่อยๆ อย่างไรก็ตาม เมื่อการใช้ประโยชน์ที่ดินเปลี่ยนแปลงไป นโยบายการจัดการที่ดินก็มีการปรับเปลี่ยนไปตามการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ตามการเปลี่ยนไปของแนวคิดในการพัฒนาตลอดเวลา

ในปัจจุบัน มหานครนิวยอร์กมีการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ 3 เขตหลัก ได้แก่

1) เขตที่อยู่อาศัย (residential: R) โดยในเขตนี้แบ่งออกเป็นกลุ่มย่อยเป็น 10 กลุ่ม จาก R1 ถึง R10 โดย R1 หมายถึงเขตที่มีความหนาแน่นของประชากรต่ำสุด และ R10 หมายถึงเขตที่มีความหนาแน่นของประชากรสูงสุด

2) เขตเพื่อการพาณิชย์ (commercial: C) เป็นเขตเพื่อการพาณิชย์ ตั้งแต่การค้าปลีก ถึงแหล่งช้อปปิ้งและสำนักงานที่มีความหนาแน่นในระดับกลางถึงระดับสูง เขตเพื่อการพาณิชย์แบ่งออกเป็นกลุ่มย่อย 8 กลุ่ม โดยมี 2 เขต (C1 และ C2) เป็นเขตเพื่อการพาณิชย์ในระดับท้องถิ่น และ 1 เขต (C4) เป็นแหล่งช้อปปิ้งที่ไม่ได้อยู่ในย่านธุรกิจใจกลางเมือง ขณะที่ 2 เขต (C5 และ C6) เป็นพื้นที่เพื่อการพาณิชย์ในย่านธุรกิจใจกลางเมือง และ 3 เขต (C3 C7 และ C8) เป็นเขตเพื่อการพาณิชย์พิเศษ เช่น สวนสนุกขนาดใหญ่ หรือพื้นที่ริมน้ำ เป็นต้น

3) เขตอุตสาหกรรม (manufacturing: M) ในเขตอุตสาหกรรมแบ่งออกได้เป็นกลุ่มย่อย 3 เขต โดยพิจารณาจากระดับการก่อให้เกิดความรำคาญที่อาจเกิดขึ้น โดยอุตสาหกรรมมีความเป็นพิษมาก จะต้องตั้งอยู่ในเขต M3 แต่ถ้าอุตสาหกรรมดังกล่าว มีการดำเนินการป้องกันตามมาตรฐานที่กำหนดก็จะสามารถได้รับอนุญาตให้อยู่ในเขต M1 หรือ M2 ได้

ทั้งนี้ ในการพิจารณาโครงการพัฒนาที่ดิน รัฐบาลท้องถิ่นจะพิจารณาในเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้ ก่อนที่จะอนุญาตให้มีการพัฒนาที่ดิน

- การพิจารณาอนุญาตใช้พื้นที่ตามประเภทการใช้ประโยชน์ (use groups¹⁹)
- การพิจารณาขนาดของอาคารที่ได้รับอนุญาตในการสร้างเทียบกับพื้นที่ที่ทั้งแปลง (zoning lot) หรือเรียกสัดส่วนนี้ว่า สัดส่วนต่อพื้นที่แปลง (floor area ratio) หรือเรียกย่อๆ ว่า FAR
- การพิจารณาขนาดของพื้นที่เปิดโล่ง (open space) ในการใช้ประโยชน์บริเวณพื้นที่อยู่อาศัย หรือขนาดของพื้นที่สร้างอาคารที่ได้รับอนุญาตให้สร้างได้เมื่อเทียบกับพื้นที่ทั้งแปลง

¹⁹ Use groups ประกอบด้วย กลุ่มเพื่อที่อยู่อาศัย (use groups 1-2) เพื่อใช้ประโยชน์ในชุมชน (use group 3-4) เพื่อใช้เป็นสถานที่ขายสินค้าปลีก (use groups 5-9) เพื่อใช้ในการพาณิชย์และสถานบันเทิง (use groups 10-12) เพื่อใช้ในการพักผ่อนหย่อนใจ (use groups 13-15) เพื่อใช้เป็นเส้นทางรถยนต์ (use groups 16) และเพื่อใช้ในอุตสาหกรรม (use groups 17-18)

- การพิจารณาจำนวนห้องที่อยู่อาศัย (dwelling unit) เทียบกับพื้นที่ที่เปลี่ยนแปลง
- การพิจารณาระยะทางระหว่างอาคารและถนน
- การพิจารณาระยะทางระหว่างอาคารและเส้นแบ่งเขตแปลง (lot line)
- การพิจารณาขนาดของพื้นที่ที่จอดรถ
- การพิจารณาข้อกำหนดอื่นๆ ที่ใช้เฉพาะเขตที่อาศัย เขตเพื่อการพาณิชย์ และเขตอุตสาหกรรม

กรมอาคาร (Department of Buildings: DOB) เป็นหน่วยงานที่ให้ใบอนุญาตในการสร้างอาคาร โดยใบอนุญาตจะได้รับการอนุมัติหลังจากที่คณะกรรมการวางผังเมือง (City Planning Commission: CPC) หรือบอร์ดในการกำหนดมาตรฐานและการร้องเรียน (Board of Standards and Appeals: BSA) ได้อนุมัติโครงสร้างของอาคารที่ยื่นเสนอมาเรียบร้อยแล้ว นอกจากนี้ การพัฒนาพื้นที่ที่ไม่ได้เป็นโครงการพัฒนาทั่วไป จะต้องขอเป็นใบอนุญาตกรณีพิเศษ (special permit) จากคณะกรรมการวางผังเมือง อย่างไรก็ตาม เมื่อข้อกำหนดต่างๆ เป็นอุปสรรคโดยไม่จำเป็นต่อการพัฒนาที่ดิน ทำให้การพัฒนาที่ดินเป็นไปอย่างยากลำบาก ในกรณีเช่นนี้ BSA สามารถออกใบอนุญาตในการปรับเปลี่ยน (variance) เป็นกรณีๆ ไป โดยเป็นการออกใบอนุญาตปรับเปลี่ยนกำหนดในการใช้ประโยชน์ที่จำเป็น เพื่อให้การพัฒนาที่ดินดังกล่าวมีความเป็นไปได้

นอกจากนี้ ข้อเสนอการพัฒนาทุกโครงการต้องถูกประเมินด้านผลกระทบที่เป็นไปได้ต่อสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติคุณภาพสิ่งแวดล้อม (State Environmental Quality: SEQRA) และขั้นตอนของการทบทวนคุณภาพสิ่งแวดล้อมเมือง (City Environmental Quality Review: CEQR) ขณะที่การเปลี่ยนแปลงแผนที่เขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning map amendment) และการขอใบอนุญาตพิเศษ (special permit) ต้องมีการทำประชาพิจารณ์ (public review) ที่เรียกกันว่า ขั้นตอนการทบทวนการใช้ที่ดินให้เป็นรูปแบบเดียวกัน (Uniform Land Use Review Procedure: ULURP) ทั้งนี้ รายละเอียดของใบอนุญาตต่างๆ มีดังนี้

● การพัฒนาทั่วไป (As-of-Right Development)

หมายถึงโครงการทั่วไป ที่เข้าเกณฑ์ พรบ.การใช้ประโยชน์ที่ดินปี พ.ศ. 2504 (the 1961 Zoning Resolution) และข้อบังคับเกี่ยวกับอาคาร (Building code) โครงการลักษณะนี้เพียงยื่นเสนอโครงการต่อคณะกรรมการวางผังเมือง (CPC) เมืองงานเอกสารเรียบร้อยแล้ว ก็สามารถเริ่มดำเนินการโครงการได้ทันที

● ใบอนุญาตพิเศษ (special permit)

ถ้าโครงการพัฒนาที่ดินมิใช่โครงการพัฒนาทั่วไป ผู้พัฒนาที่ดินจะต้องดำเนินการขอใบอนุญาตพิเศษ โดยจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ผ่านการทำประชาพิจารณ์ และดำเนินการตามที่กำหนดไว้ใน พรบ.การใช้ประโยชน์ที่ดิน ทั้งนี้ใบอนุญาตในกรณีพิเศษ หมายถึงการปรับเปลี่ยนใน 2 ประเภท คือ การปรับเปลี่ยนข้อกำหนดในการใช้ประโยชน์ (use regulation) และการปรับเปลี่ยนข้อกำหนดเกี่ยวกับที่จอดรถ (park regulation) ตัวอย่างของใบอนุญาตกรณีพิเศษ เช่น โรงกำจัดขยะ ที่ต้องมีการพิจารณาถึงที่ตั้งอย่างระมัดระวัง และต้องมีการดำเนินการที่แน่ใจได้ว่าไม่มีผลกระทบทางลบต่อพื้นที่รอบๆ โรงกำจัดขยะ โดยการขอใบอนุญาตพิเศษ จะมีขั้นตอนเพิ่มเติมในการทบทวนคำขอพิเศษที่แตกต่างจากโครงการทั่วไป โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ จะเป็นผู้เข้ามาทบทวนข้อเสนอโครงการดังกล่าว

อันได้แก่ คณะกรรมการของชุมชนที่ได้รับผลกระทบ คณะกรรมการวางผังเมือง หรืออาจจะมีสภาเทศบาลเมือง เข้าร่วมประชุมด้วย

• ใบอนุญาตในการปรับเปลี่ยน (variance)

ในกรณีที่การพัฒนาที่ดินติดขัดกับอุปสรรคในการพัฒนาอันเกิดมาจากข้อกำหนดใน พรบ.การใช้ประโยชน์ที่ดิน บอร์ดในการกำหนดมาตรฐานและการร้องเรียน (Board of Standards and Appeals: BSA) สามารถออกใบอนุญาตในการปรับเปลี่ยน (variance) ให้กับนักพัฒนาที่ดินได้ โดยสามารถปรับเปลี่ยนข้อกำหนดที่เป็นอุปสรรคขัดขวางการพัฒนาอย่างสมเหตุสมผล เพื่อนำการปรับแก้ดังกล่าวไปปรับปรุงความคิดเห็นของประชาชน ทั้งนี้ ใบอนุญาตในลักษณะนี้จะให้ในบางกรณีเท่านั้น และในบางครั้งจะอนุญาตให้ดำเนินการในช่วงเวลาบางช่วงเท่านั้นด้วย อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขที่ BSA จะพิจารณาให้ใบอนุญาตในการปรับเปลี่ยน ข้อเสนอโครงการดังกล่าวจะต้องมีลักษณะดังนี้

- การพัฒนาที่ดินในโครงการดังกล่าว จะต้องพบกับอุปสรรคที่ไม่จำเป็นต่อการดำเนินโครงการพัฒนาที่ดินจากปัจจัยทางกายภาพในบริเวณดังกล่าว
- อุปสรรคต่างๆ ต้องไม่ได้เกิดจากเจ้าของที่ดิน หรือเจ้าของโครงการเอง
- การให้ใบอนุญาตในการปรับเปลี่ยนนี้ ควรเป็นการให้ใบอนุญาตในกรณีที่ได้ผลตอบแทนอย่างสมเหตุสมผล (ยกเว้นในกรณีของหน่วยงานที่ไม่หวังผลกำไรในทางธุรกิจ)
- การพัฒนาดังกล่าว ต้องไม่ส่งผลให้สภาพสิ่งแวดล้อมของเพื่อนบ้านใกล้เคียงต้องเปลี่ยนแปลง พร้อมทั้งทรัพย์สินใกล้เคียงต้องไม่ได้รับผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญ และต้องไม่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพหรือสวัสดิการของสังคมลดลง
- การปรับเปลี่ยนจะต้องเป็นการปรับเปลี่ยนที่น้อยที่สุด

• การแก้ไขเขตการใช้ประโยชน์ (Zoning amendment)

เมื่อกฎเกณฑ์ในการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นอุปสรรคขัดขวางการพัฒนาที่ดิน การแก้ไขเขตการใช้ประโยชน์ทั้งที่เป็นการแก้ไขเนื้อหาการใช้ประโยชน์ที่ดิน (zoning text) และการแก้ไขแผนที่การใช้ประโยชน์ที่ดิน (zoning map) เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่ถูกนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การแก้ไขเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นการแก้ไขตามกระบวนการทางกฎหมาย ซึ่งไม่เหมือนการปรับเปลี่ยนของใบอนุญาต variance ที่มีการปรับเปลี่ยนเฉพาะพื้นที่ ทั้งนี้การแก้ไขเขตการใช้ประโยชน์จะมีผลกระทบต่อพื้นที่ทุกพื้นที่ที่มีลักษณะตามที่มีการปรับเปลี่ยน ซึ่งมีผลกระทบมากกว่าใบอนุญาต variance ในการแก้ไขเขตการใช้ประโยชน์ในบางครั้งจะเรียกว่า “rezoning” โดยส่วนใหญ่แล้ว กรมผังเมือง (Department of City Planning) หรือหน่วยงานที่เสนอให้มีการแก้ไขเขตการใช้ประโยชน์ อย่างไรก็ตาม ภาคเอกชนก็สามารถยื่นขอเสนอให้มีการแก้ไขเขตการใช้ประโยชน์ได้ ทั้งนี้ การแก้ไขการใช้ประโยชน์ที่ดิน จะต้องผ่านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ได้รับผลกระทบ และได้รับการทบทวนโครงการจากผู้ว่าการเขต (Borough president) คณะกรรมการวางผังเมือง เทศบาลเมือง (City Council) และการรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะ

2.5.2 ประเทศเกาหลีใต้²⁰

การวางผังเมืองของประเทศเกาหลีใต้ เริ่มต้นขึ้นตั้งแต่มี “กฎหมายผังเมือง (City Planning Laws: CPLs)” ในปี พ.ศ. 2477 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในควบคุมดูแลการพัฒนา และการใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งในเมืองกรุงโซล และบริเวณรอบนอก ในเวลาต่อมาได้มีการนำเสนอข้อบังคับเกี่ยวกับอาคารใหม่ (new building code) ในปี พ.ศ. 2505 โดยเป็นการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์แบบกว้างๆ โดยในระดับเมือง (city government level) แบ่งออกได้เป็น 1) เขตที่อยู่อาศัย (residential area) 2) เขตเพื่อการพาณิชย์ (commercial area) 3) เขตอุตสาหกรรม (industrial area) และ 4) เขตพื้นที่สีเขียวหรือพื้นที่เปิดโล่ง (green land หรือ open space) ขณะที่ในระดับภูมิภาค (regional level) แบ่งออกได้เป็น 1) เขตที่มีความหนาแน่นมากเกินไป (over-concentration restriction area) 2) เขตที่ต้องมีการจัดการการเติบโตของเมือง (growth management area) และ 3) เขตพื้นที่สงวน (preservation area) ซึ่งในแต่ละเขตสามารถแบ่งออกเป็นเขตย่อย (sub-zone) ได้อีก โดยเขตย่อยที่มีความสำคัญคือ เขตย่อยที่เรียกว่า เขตควบคุมการพัฒนา (Restricted Development Zone: RDZ) ซึ่งเป็นเขตที่อยู่รอบๆ เมือง หรืออาจพูดได้ว่าเป็นเขตที่อยู่รอบๆ เขตที่มีความหนาแน่นมากเกินไปนั่นเอง

จากการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้เมืองใหญ่ๆ โดยเฉพาะกรุงโซล (Seoul) และเมืองปูซาน (Pusan) หนาแน่นไปด้วยประชากรที่อพยพเข้ามาในเมืองเพื่อหาโอกาสที่ดีกว่าในการทำงาน การเพิ่มขึ้นของประชากรและการเติบโตของอุตสาหกรรม ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม ทั้งเรื่องมลพิษทางอากาศ มลพิษทางน้ำ ปัญหาการจราจรคับคั่ง การขาดแคลนที่พักอาศัย ประกอบกับการวางแผนเมืองที่ไม่เป็นองค์รวม ทำให้ไม่สามารถรองรับการเจริญเติบโตที่เกิดขึ้นได้ ส่งผลให้ผู้ที่ย้ายเข้ามาในเมืองเพื่อหางานทำ ต้องพักอาศัยในที่พักที่ผิดกฎหมาย และมีคุณภาพชีวิตต่ำ โดยเฉพาะเขตที่เรียกว่า “ชุมชนแออัด (shanty town)” ซึ่งเป็นความจำเป็นเร่งด่วนที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลกลางเกาหลีใต้ได้ออกกฎหมายและโครงการต่างๆ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเมืองหลักในรูปแบบใหม่ ตัวอย่างกฎหมายดังกล่าว ได้แก่ กฎหมายฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal Law) กฎหมายสนับสนุนการพัฒนาเขตที่อยู่อาศัย (Residential site Development Promotion Law) กฎหมายสนับสนุนการก่อสร้างที่พักอาศัย (Housing Construction Promotion Law) โดยกฎหมายทั้งหมดนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาให้ประชาชนในเมืองใหญ่มีสวัสดิภาพ (well-being) ที่ดีขึ้น รัฐบาลกลางยังได้ริเริ่มโครงการจัดหาที่อยู่อาศัย (public housing provision) และเริ่มให้การวางแผนต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 แต่ก็ยังมีข้อถกเถียงถึงความสำเร็จของโครงการว่ามีความสำเร็จจริงหรือไม่

อุปสรรคสำคัญของระบบผังเมืองของประเทศเกาหลีใต้ ไม่เพียงแต่ล้มเหลวกับการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมกันในแต่ละเขต แต่ยังมี ความขัดแย้งในการจัดอันดับความสำคัญในการพัฒนาของเขตที่ติดต่อกัน

²⁰ Gallent and Kim (2001)

โดยเฉพาะปัญหาที่เกิดขึ้นในเขตควบคุมการพัฒนา (Restricted Development Zone: RDZ) ตั้งแต่มีการกำหนดเขต “Green Belt” ในปี พ.ศ. 2514 ซึ่งเป็นช่วงเริ่มต้นของยุคอุตสาหกรรม ทั้งนี้ มีประเด็นที่ถกเถียงกันมีดังนี้

- 1) เหตุผลเริ่มต้นในการกำหนดเขตควบคุมพัฒนานั้นก็เพื่อแก้ปัญหาการขยายตัวของเมือง (urban sprawl) ซึ่งรวมถึงการขยายตัวของประชากรที่อาศัยอยู่ในเมืองด้วยเช่นกัน แต่การวางแผนเพื่อกำหนดเขตควบคุมการพัฒนา ประชากรในเมืองกลับไม่เคยได้มีส่วนร่วมในการกำหนดเขตดังกล่าวเลย
- 2) การกำหนดเขตควบคุมพัฒนาไม่มีการคำนึงขอบเขตของชุมชน ทำให้ในบางครั้งมีการแบ่งเขตชุมชนเดียวกันออกเป็น 2 เขต กล่าวคือ ในการกำหนดเขตการควบคุมพัฒนา ไม่ค่อยมีการคำนึงปัจจัยทางสังคมและกายภาพเท่าใดนัก
- 3) การพัฒนาที่เกิดขึ้นในเขตควบคุมการพัฒนา มักจะมีการพัฒนาเฉพาะด้านในของเขต ซึ่งส่งผลให้มีคนต้องการพักอาศัยอยู่ด้านในเขตเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้ราคาที่พักอาศัยในบริเวณด้านในเขตมีราคาสูงตามไปด้วย ทำให้ประชากรส่วนใหญ่ต้องพักอาศัยอยู่บริเวณรอบนอกเขต เพราะไม่สามารถรับภาระกับราคาที่พักที่สูงได้ ทำให้พื้นที่สีเขียวต้องถูกกำหนดให้ห่างออกจากใจกลางเมืองออกไป เนื่องจากมีความต้องการที่พักอาศัยบริเวณรอบนอกเขตมากขึ้น นอกจากนี้ ประชากรที่พักบริเวณรอบนอกเขตต้องเสียเวลาในการเดินทางในแต่ละวันจำนวนมากเนื่องจากมีระยะทางไกลระหว่างที่พักและที่ทำงาน

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นทางด้านกายภาพ (physical) ด้านเศรษฐกิจ (economic) และด้านสังคม (social) ที่อธิบายให้เห็นว่าการกำหนดเขตการควบคุมการพัฒนา (RDZ) ไม่สอดคล้องกับปัจจัยทั้งสามด้านดังกล่าวข้างต้น อันได้แก่

- 1) ด้านกายภาพ การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์อย่างกว้างๆ อาจอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติได้แค่บางส่วน ทำให้บางครั้งพื้นที่ที่มีคุณค่าทางการเกษตร หรือมีความสวยงามทางธรรมชาติกลับไม่ได้รับการรักษา ดังนั้น การพิจารณาการกำหนดเขตอย่างรอบคอบโดยคำนึงถึงขอบเขตพื้นที่ที่ควรได้รับการอนุรักษ์จึงเป็นสิ่งจำเป็น
- 2) ด้านเศรษฐกิจ ระบบการกำหนดเขตในปัจจุบันมักให้ความสำคัญต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจในพื้นที่ โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับประโยชน์ของผู้ที่อาศัยในพื้นที่ ซึ่งในบางกรณี การสนับสนุนเป็นพื้นที่เพื่อการพาณิชย์อาจมีความเหมาะสมกว่าการสนับสนุนให้เป็นเขตอุตสาหกรรม
- 3) ด้านสังคม การกำหนดเขตโดยปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ส่งผลให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในสังคม การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์โดยภาครัฐทำให้สิทธิในการใช้ที่ดินของชุมชนถูกริดรอนไป นอกจากนี้ การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ของภาครัฐก็ไม่ได้คำนึงถึงความต้องการของชุมชนในพื้นที่

2.6 การควบคุมการใช้ที่ดินในพื้นที่ที่มีความเปราะบางทางด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental control) และการควบคุมการใช้ที่ดินที่มีความสำคัญทางด้านประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม (Historical and Cultural Resources)

การอนุรักษ์ที่ดินที่มีความเปราะบางทางด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental control) และที่ดินที่มีความสำคัญทางด้านประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม (Historical and Cultural Resources) โดยการควบคุม

การใช้ที่ดินในพื้นที่นั้นอย่างเหมาะสมเป็นเครื่องมือหนึ่งในการบริหารจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน ในส่วนนี้ได้ยกตัวอย่างประสบการณ์ของการ การควบคุมการใช้ที่ดินในพื้นที่ที่มีความเปราะบางทางด้านสิ่งแวดล้อม และการควบคุมการใช้ที่ดินที่มีความสำคัญทางด้านประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของประเทศอังกฤษ และการควบคุมการใช้ที่ดินในพื้นที่ที่มีความเปราะบางทางด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา และแคนาดา ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.6.1 การควบคุมการใช้ที่ดินในพื้นที่ที่มีความเปราะบางทางด้านสิ่งแวดล้อมและการควบคุมการใช้ที่ดินที่มีความสำคัญทางด้านประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมใน ประเทศอังกฤษ²¹

ในประเทศอังกฤษ ได้ริเริ่มโครงการให้คำแนะนำในการดูแลรักษาที่ดิน และเงินรางวัลหรือเงินอุดหนุนแก่เจ้าของที่ดินที่มีการดูแลรักษาที่ดิน และเพิ่มคุณค่าของที่ดินในชนบทให้มีมูลค่าเพิ่มขึ้น ซึ่งเรียกโครงการดังกล่าวว่า “โครงการพิทักษ์รักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อม” (Environmental Stewardship) โดยเริ่มขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2548 ภายใต้การดำเนินการของ Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA) โดยเป็นโครงการที่ริเริ่มขึ้นมาทดแทนโครงการดูแลพื้นที่ที่มีความอ่อนไหวทางสิ่งแวดล้อม (Environmentally Sensitive Areas) และโครงการดูแลรักษาพื้นที่ในชนบท (Countryside Stewardship) ที่ดำเนินการไปก่อนหน้านี้แล้ว โดยในปัจจุบัน ทั้งสองโครงการดังกล่าวมีเจ้าของที่ดินเข้าร่วมโครงการมากกว่า 30,000 ราย และคิดเป็นพื้นที่มากกว่า 100 ล้านเฮกตาร์²² หรือมากกว่า 625 ล้านไร่ ทั้งนี้ โครงการพิทักษ์รักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อมมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อ 1) อนุรักษ์สัตว์ป่าเพื่อรักษาความหลากหลายทางชีวภาพ 2) รักษาและเพิ่มคุณค่าของภูมิทัศน์ในพื้นที่ 3) ป้องกันรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ 4) อนุรักษ์ปศุสัตว์และพืชไร่พื้นเมืองให้อยู่ในพื้นที่ และ 5) อนุรักษ์ให้สาธารณะสามารถเข้าถึงและมีความเข้าใจเกี่ยวกับพื้นที่ชนบทมากยิ่งขึ้น นอกจากประโยชน์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว โครงการพิทักษ์รักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อมยังช่วยในการปรับตัวต่อสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลงได้อีกด้วย เช่น เมื่อมีการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ทำให้มีการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกสู่ชั้นบรรยากาศลดลง เป็นต้น นอกจากนี้ โครงการดังกล่าว ยังช่วยลดผลกระทบจากน้ำท่วมได้อีกด้วย

โดยภาพรวม โครงการพิทักษ์รักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อมเป็นโครงการที่ให้เงินอุดหนุนแก่เกษตรกรหรือเจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมโครงการเพื่อเป็นแรงจูงใจให้เกษตรกรหรือเจ้าของที่ดินดำเนินการอนุรักษ์ที่ดินตามเงื่อนไขที่ทางเกษตรกรหรือเจ้าของที่ดินได้ตกลงไว้กับ DEFRA โดยเกษตรกรหรือเจ้าของที่ดินจะต้องทำรายงานความคืบหน้าให้กับ DEFRA ตามที่กำหนด ทั้งนี้ การเข้าร่วมโครงการสามารถจำแนกออกได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่

²¹ สรุปลจาก DEFRA. (2005) และ Natural England (2009)

²² 1 เฮกตาร์ เท่ากับประมาณ 625 ไร่

1) Entry Level Stewardship (ELS) เป็นประเภทที่เปิดกว้างให้เกษตรกรและเจ้าของที่ดินทุกประเภทสามารถเข้าร่วมโครงการ โดยผู้เข้าร่วมโครงการจะได้รับคำแนะนำในการดูแลรักษาฟาร์ม พร้อมทั้งได้รับเงินอุดหนุนในการดูแลรักษาฟาร์ม เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมตามเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้ เช่น การปล่อยมลพิษต่างๆ และการพังทลายของดิน เป็นต้น ซึ่งเกษตรกรสามารถผนวกวิธีการที่ได้รับคำแนะนำกับที่ทำอยู่แล้วได้เช่นกัน ทั้งนี้ ในปัจจุบันเกษตรกรในประเทศอังกฤษกว่าร้อยละ 50 ได้เข้าร่วมโครงการ ELS แล้ว โดยข้อตกลงของโครงการ ELS นี้มีอายุ 5 ปี

การเข้าร่วมโครงการ ELS จะพิจารณาจากคะแนนต่อพื้นที่ 1 แแฮกแตร์ (6.25 ไร่) ที่เกษตรกรได้รับ เกษตรกรจะได้คะแนนตามกิจกรรมเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ได้ตกลงไว้ ซึ่งมีกิจกรรมมากกว่า 50 ประเภทที่สามารถเลือกได้ตามความเหมาะสมของพื้นที่และประเภทของฟาร์ม เช่น การสร้างรั้วต้นไม้เตี้ยๆ รอบฟาร์ม การสร้างที่พักให้นกป่า และการสร้างแนวกันชน (buffer strip) เป็นต้น โดยทั่วไปเกษตรกรที่จะเข้าร่วมโครงการ ELS ต้องมีคะแนนทั้งหมด 30 คะแนนต่อแฮกแตร์ ซึ่งจะได้รับเงินสนับสนุน 30 ปอนด์ต่อแฮกแตร์ต่อปี หรือประมาณ 9,617 บาทต่อไร่ต่อปี²³ เช่น ถ้าเกษตรกรมีพื้นที่ 100 แฮกแตร์ เกษตรกรต้องมีคะแนน 3,000 คะแนน (30 X 1,000) ถึงจะเข้าเกณฑ์ที่จะได้รับเงินสนับสนุน 3,000 ปอนด์ต่อปี โดยตัวอย่างการคำนวณคะแนนที่เกษตรกรจะได้รับ แสดงดังในตารางที่ 2.2

ทั้งนี้ ถ้าเกษตรกรทำตามเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้น เกษตรกรจะได้รับเงินสนับสนุนทุกๆ 6 เดือน เพียงแค่มีเงื่อนไขว่า เกษตรกรต้องส่งรายงานยืนยันว่าได้ทำตามข้อตกลงที่ได้ทำไว้ในปีสุดท้ายของข้อตกลง

ตารางที่ 2.2 ตัวอย่างการคำนวณคะแนนในการเข้าร่วมโครงการ ELS

กิจกรรม	เกณฑ์การได้คะแนน	ขนาดกิจกรรมที่ทำ	คะแนนที่ได้ (คะแนน)
การเพิ่มรั้วไม้เตี้ย	42 คะแนนต่อ 100 เมตร	500 เมตร	210
การรักษาทุ่งหญ้าถาวรที่ใช้ต้นทุนต่ำ	85 คะแนนต่อแฮกแตร์	8 แฮกแตร์	680
การสร้างกำแพงหินเพื่อป้องกันและการดูแลรักษา	15 คะแนนต่อ 100 เมตร	1,200 เมตร	180
การเหลือที่เป็นพื้นที่ทุ่งหญ้า (field corner management)	400 คะแนนต่อแฮกแตร์	1 แฮกแตร์	400
การปลูกเมล็ดพันธุ์หลากหลายที่เป็นอาหารของนกป่าได้ (wild bird seed mixture)	450 คะแนนต่อแฮกแตร์	2 แฮกแตร์	900
การปลูกทุ่งหญ้าที่เป็นแนวกันชนขนาด 4 เมตร เช่น กันระหว่างพื้นที่ไร่กับแหล่งน้ำ เพื่อกันสารเคมีลงสู่แหล่งน้ำ เป็นต้น	400 คะแนนต่อแฮกแตร์	1.5 แฮกแตร์	90
การหาพื้นที่ให้นกกระจาบบิน (skylark) ได้ทำรัง	5 คะแนนต่อพื้นที่	18 พื้นที่	90
คะแนนรวม			3,060

ที่มา: Natural England, 2009

²³ 1 ปอนด์เท่ากับ 51.2928 บาท ณ อัตราแลกเปลี่ยนวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2552

2) Organic Entry Level Stewardship (OELS) มีเงื่อนไขคล้ายกับ ELS แต่เป็นการจำกัดเฉพาะการทำการเกษตรที่เป็นเกษตรอินทรีย์ (organic farm) เท่านั้นที่สามารถเข้าร่วมได้ ซึ่งก่อนที่เกษตรกรรายใดจะเข้าร่วมโครงการประเภทนี้ เกษตรกรดังกล่าวจะต้องลงทะเบียนเป็นสมาชิกของ “เกษตรอินทรีย์เต็มรูปแบบ (full organic)” หรือ “ฟาร์มที่เปลี่ยนเป็นเกษตรอินทรีย์ (in conversion to organic farming)” กับหน่วยงานตรวจสอบมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ (Organic Inspection Body) เสียก่อน โดยอายุโครงการประเภทนี้มีอายุ 5 ปีเช่นเดียวกับโครงการ ELS

เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการประเภทนี้จะได้รับเงินช่วยเหลือเช่นเดียวกับโครงการ ELS โดยได้รับเงินช่วยเหลือ 60 ปอนด์ต่อเฮกตาร์ หรือประมาณ 19,235 บาทต่อไร่²⁴ ทั้งนี้การได้คะแนนของเกษตรกรสามารถคำนวณออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 1) เกษตรกรจะได้รับ 30 คะแนนแรกโดยอัตโนมัติเมื่อเข้าโครงการ และ 2) คะแนนอีก 30 คะแนนจะขึ้นอยู่กับทางเลือกที่เกษตรกรเลือกในการจัดการฟาร์ม เช่น เกษตรกรมีพื้นที่อยู่ 100 เฮกตาร์ ดังนั้นเกษตรกรต้องการคะแนนทั้งหมด 6,000 คะแนน (60 X 100) เพื่อจะสามารถเข้าเกณฑ์ของ OELS ได้ และจะได้รับเงินอุดหนุนเป็นจำนวน 6,000 ปอนด์ต่อปี โดยตัวอย่างการคำนวณคะแนนที่เกษตรกรได้รับแสดงดังในตารางที่ 2.3

ตารางที่ 2.3 ตัวอย่างการคำนวณคะแนนในการเข้าร่วมโครงการ OELS

กิจกรรม	เกณฑ์การได้คะแนน	ขนาดกิจกรรมที่ทำ	คะแนนที่ได้ (คะแนน)
คะแนน 30 คะแนนแรกที่ได้รับโดยอัตโนมัติเมื่อเข้าโครงการ OELS	30 คะแนนต่อเฮกตาร์	100 เฮกตาร์	3,000
การเพิ่มรั้วไม้เตี้ย	42 คะแนนต่อ 100 เมตร	500 เมตร	210
การรักษาทุ่งหญ้าถาวรที่ใช้ต้นทุนต่ำ	115 คะแนนต่อเฮกตาร์	8 เฮกตาร์	920
การสร้างและดูแลกำแพงหินเพื่อป้องกันการพังทลายของดิน	15 คะแนนต่อ 100 เมตร	800 เมตร	120
การเหลือที่เป็นพื้นที่ทุ่งหญ้า (field corner management)	500 คะแนนต่อเฮกตาร์	1 เฮกตาร์	500
การปลูกเมล็ดพันธุ์หลากหลายที่เป็นอาหารของนกป่าได้ (wild bird seed mixture)	550 คะแนนต่อเฮกตาร์	1.5 เฮกตาร์	825
การปลูกทุ่งหญ้าที่เป็นแนวกันชนขนาด 4 เมตร เช่น กันระหว่างพื้นที่ไร่กับแหล่งน้ำ เพื่อกันสารเคมีลงสู่แหล่งน้ำ เป็นต้น	500 คะแนนต่อเฮกตาร์	1.5 เฮกตาร์	750
คะแนนรวม			6,415

ที่มา: Natural England, 2009

²⁴ 1 ปอนด์เท่ากับ 51.2928 บาท ณ อัตราแลกเปลี่ยนวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2552

ในกรณีที่เกษตรกรเข้าร่วมโครงการทั้ง ELS และ OLES เกษตรกรจะได้รับเงินอุดหนุนเป็นจำนวน 60 ปอนด์ต่อเฮกตาร์ต่อปี ถ้ากิจกรรมต่างๆ เข้าเกณฑ์ของโครงการ OLES และอีก 30 ปอนด์ต่อเฮกตาร์ต่อปี ถ้าผืนดินส่วนที่เข้าโครงการ ELS เข้าเกณฑ์ตามข้อตกลงที่ตกลงไว้ ทั้งนี้ ในทำนองเดียวกับโครงการ LES เกษตรกรในโครงการ OLES จะได้รับเงินสนับสนุนทุกๆ 6 เดือน ภายใต้เงื่อนไขว่า เกษตรกรต้องส่งรายงานยืนยันว่าได้ทำตามข้อตกลงที่ได้ทำไว้ในปีสุดท้ายของข้อตกลง

3) Upland Entry Level Stewardship (UELS) และ Uplands Organic Entry Level Stewardship (UOELS) เป็นโครงการใหม่ที่ยังไม่ได้เปิดตัวที่เพิ่มขึ้นมา โดยจะเปิดตัวโครงการในช่วงต้นปี พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นโครงการสำหรับเกษตรกรที่อยู่ในพื้นที่ที่รันทดรุนแรง (Severely Disadvantaged Area: SDA) เพื่อให้ข้อเสนอที่เหมาะสมกับเกษตรกรในพื้นที่ดังกล่าวถึงความจำเป็นในการจัดการที่ดินที่อาจไม่เหมือนกับกรณีของ ELS และ OLES ทั้งนี้ รายละเอียดของโครงการยังอยู่ในขั้นตอนเตรียมงาน ซึ่งจะสามารถเผยแพร่สู่สาธารณะในอนาคตอันใกล้

4) Higher Level Stewardship (HLS) เป็นประเภทที่ต้องมีการดูแลรักษาทรัพยากรในระดับเข้มข้นในพื้นที่ที่มีความสำคัญหรือมีความอ่อนไหวทางสิ่งแวดล้อม หรือทางวัฒนธรรมในระดับสูง โดยอายุโครงการประเภทนี้มีอายุ 10 ปี เกษตรกรที่ต้องการเข้าร่วมโครงการ HLS จะต้องเป็นเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ OLS เรียบร้อยแล้ว โดยจำนวนเงินอุดหนุนของโครงการ HLS จะไม่เหมือนกับ OLS กล่าวคือเงินอุดหนุนในโครงการ HLS จะให้ตามกิจกรรมที่เกษตรกรได้นำไปปฏิบัติ ซึ่งค่อนข้างหลากหลายสำหรับกิจกรรมในโครงการ HLS เช่น การทำรั้วไม้เตี้ย การสร้างสระน้ำ และการบูรณะโบราณสถาน เป็นต้น ทั้งนี้โครงการ HLS มีพื้นที่เป้าหมายอยู่ 110 พื้นที่ทั่วประเทศอังกฤษ โดยเป็นพื้นที่ที่เป้าหมายที่จะนำโครงการ HLS เข้าไปดำเนินการเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสัตว์ป่า ภูมิทัศน์ และสถานที่ประวัติศาสตร์ต่างๆ อย่างไรก็ตาม ถ้ามีการขอเข้าร่วมโครงการ HLS ในพื้นที่นอกเหนือจากพื้นที่เป้าหมาย อาจมีการพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป

ในโครงการ HLS เกษตรกรต้องจัดทำแผนสิ่งแวดล้อมของฟาร์ม (Farm Environment Plan: FEP) โดยเป็นรายงานที่แสดงถึงความสำคัญของสภาพแวดล้อมในฟาร์ม และสภาพสถานการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งในกระบวนการทำรายงานนี้ เกษตรกรจะได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินอย่างต่ำ 395 ปอนด์ หรือประมาณ 20,260 บาท ในการจัดทำรายงานดังกล่าว เมื่อกลุ่มที่ปรึกษาได้รับรายงานแล้ว จะพูดคุยกับเกษตรกรเพื่ออธิบายถึงสิ่งที่เกษตรกรต้องทำ และจะตกลงกันถึงตัวชี้วัดที่จะใช้ในการวัดผลของโครงการในพื้นที่ฟาร์มของเกษตรกร กรณีของโครงการ HLS จะไม่เหมือนกับโครงการ ELS และ OELS ที่เกษตรกรจะได้รับเงินอัตโนมัติทุกๆ 6 เดือน แต่ในโครงการ HLS จะได้รับเงินเมื่อเกษตรกรยื่นขอในกรณีที่จำเป็นต้องมีงานก่อสร้าง ซึ่งสามารถยื่นขอได้ตลอดเวลา ทั้งนี้ ตัวอย่างกิจกรรมที่อยู่ในโครงการ HLS แสดงดังในตารางที่ 2.4

ตารางที่ 2.4 ตัวอย่างกิจกรรมที่อยู่ในโครงการ HLS

กิจกรรม	ขนาดกิจกรรมที่ทำ	เงินอุดหนุน(ปอนด์)
การจัดการรั้วไม้เตี้ย		
การจัดการรั้วไม้เตี้ยในพื้นที่ที่มีคุณค่าทางสิ่งแวดล้อมสูง (สองด้าน)	100 เมตร	54
การจัดการรั้วไม้เตี้ยในพื้นที่ที่มีคุณค่าทางสิ่งแวดล้อมสูง (ด้านเดียว)	100 เมตร	27
การจัดการป่าและต้นไม้		
การดูแลต้นไม้โบราณในพื้นที่เพาะปลูกหรือในทุ่งหญ้า	ต้นไม้	25
การดูแล/ฟื้นฟูทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ หรือทุ่งหญ้าทั่วไป (wood pasture and parkland)	เฮคเตอร์	180
การดูแล/ฟื้นฟูพื้นที่ป่า	เฮคเตอร์	100
การจัดการสวนผลไม้		
การดูแลรักษาผลไม้พื้นเมืองที่มีคุณค่าสูง	เฮคเตอร์	250
การนำผลไม้พื้นเมืองมาปลูกใหม่เพื่อไม่ให้สูญพันธุ์	เฮคเตอร์	250
การดูแลรักษาการผลิตผลไม้พื้นเมือง	เฮคเตอร์	95
การสร้างพันธุ์ผลไม้พื้นเมืองใหม่	เฮคเตอร์	190
การจัดการสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับประวัติศาสตร์		
การฟื้นฟูการมี water meadow (ทุ่งหญ้าเพื่อช่วยในการชลประทานซึ่งจะช่วยให้ผลผลิตสูงขึ้น) แบบดั้งเดิม	เฮคเตอร์	350
การรักษากระดับน้ำในบริเวณที่มีระดับน้ำสูง เพื่อป้องกันรักษาโบราณวัตถุ	เฮคเตอร์	240

ที่มา: Natural England, 2009

2.6.2 การควบคุมการใช้ที่ดินในพื้นที่ที่มีความเปราะบางทางด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศออสเตรเลีย²⁵

จากการที่รัฐบาลออสเตรเลียได้เล็งเห็นถึงความสำคัญในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม จึงได้ริเริ่มโครงการ “Environmental Stewardship Program” หรือ “Stewardship Program” ในปี พ.ศ. 2550 โดยโครงการดังกล่าวเน้นให้ความสำคัญกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั่วประเทศที่มีมูลค่าสูงต่อสาธารณชน กิจกรรมต่างๆ ภายในโครงการจะเป็นกิจกรรมเพื่อสร้างแรงจูงใจ (incentive) ให้กับผู้จัดการที่ดิน (land manager) ในการอนุรักษ์ที่ดิน โดยการสนับสนุนเงินในโครงการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีคุณค่าสูง ไปพร้อมๆ กับนโยบายรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่แล้ว เช่น

²⁵ สรุปจาก Australian Government (2007)

กฎระเบียบต่างๆ โครงการอาสาสมัครในการอนุรักษ์ (voluntary conservation) ผืนดินของตนเอง และเครื่องมือในอนุรักษ์อื่นๆ เป็นต้น

วัตถุประสงค์ของ Stewardship Program คือ การคุ้มครอง และพัฒนาคุณภาพทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่มีคุณค่าสูงให้ดีขึ้นในผืนดินของเอกชน โดยทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป้าหมายจะยึดตามรายชื่อของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีความสำคัญของชาติ (National Environmental Significance: NES) ที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2542 (Environmental Protection and Biodiversity Conservation Act 1999) ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

- 1) สัตว์ที่มีความเปราะบาง (vulnerable species) หรือสัตว์ที่ใกล้สูญพันธุ์ (endangered species) ในระดับชาติ
- 2) สัตว์อพยพ (migratory species) และป่าชุ่มน้ำ (wetland) ที่ประเทศออสเตรเลียต้องดูแลตามข้อตกลงระหว่างประเทศ
- 3) มรดกทางทรัพยากรธรรมชาติของมรดกโลก (world heritage place) หรือมรดกของชาติ (national heritage place)

โครงการ Stewardship program จะมีการทำสัญญาระยะยาวกับผู้จัดการที่ดินในผืนดินของเอกชนเป็นเวลามากกว่า 15 ปี เพื่อให้มีการอนุรักษ์โดยใช้เครื่องมือที่อาศัยกลไกตลาดในการจัดการ (market based approach) ที่เหมาะสม การทำสัญญาดังกล่าว ภาครัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อให้แน่ใจได้ว่าการพัฒนาวิธีปฏิบัติในการจัดการที่ดิน (land management practices) เพื่อปกป้องและเพิ่มพูนความสมบูรณ์ให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้วยการจัดทำโครงการที่มีผู้จัดการที่ดินในภาคเอกชนเข้าร่วม (ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 70 ของที่ดินในประเทศออสเตรเลีย) มากกว่าการจัดการโดยภาครัฐเพียงอย่างเดียว ด้วยการให้เงินสนับสนุนเพื่อเป็นแรงจูงใจให้ผู้จัดการที่ดินดำเนินการฟื้นฟูและปกป้องรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามเป้าหมายและกรอบเวลาที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ โครงการดังกล่าวยังช่วยส่งเสริมเป้าหมายในการอนุรักษ์ระหว่างประเทศอีกด้วย เช่น อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (International Convention on Biological Diversity: CBD) เป็นต้น นอกจากนี้ ยังเป็นโครงการที่มีเป้าหมายสอดคล้องกับข้อบังคับของนโยบายการค้าระหว่างประเทศของออสเตรเลีย (Australia's international trade policy obligations) อย่างไรก็ตาม เนื่องด้วยข้อจำกัดของงบประมาณ ทำให้ข้อเสนอโครงการบางรายเท่านั้น ที่ได้รับการคัดเลือกให้เข้าร่วมโครงการ ทั้งนี้ ขั้นตอนในการเข้าร่วมโครงการมีขั้นตอนดังนี้

- 1) ผู้จัดการที่ดินของภาคเอกชนเข้าร่วมโครงการโดยสมัครใจ เพื่อทำกิจกรรมอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน
- 2) การพิจารณาหาเครื่องมือที่อาศัยกลไกตลาดในการจัดการมาประยุกต์ใช้อย่างเหมาะสม
- 3) การพิจารณาเงินสนับสนุนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับที่มากกว่าข้อบังคับ (regulation) ที่กำหนดไว้
- 4) ผู้จัดการที่ดินแต่ละรายยื่นข้อเสนอโครงการในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีความสำคัญ ทั้งกิจกรรมที่นำเสนอและงบประมาณที่ต้องการ
- 5) กำหนดวัตถุประสงค์และเกณฑ์ตัวชี้วัดความสำเร็จ เพื่อเลือกข้อเสนอโครงการที่เหมาะสม

- 6) การพิจารณาผลที่คาดว่าจะได้รับ (outcome) ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีความสำคัญสูงต่อสาธารณชนกับผู้จัดการที่ดินที่ได้รับการคัดเลือกเข้าร่วมโครงการ
- 7) การพิจารณาการดำเนินการโครงการให้สอดคล้องกับนโยบายทางการค้าระหว่างประเทศของออสเตรเลีย

การจัดทำโครงการ Stewardship Program ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อวัดผลได้ที่สามารถวัดการพัฒนาที่ดีขึ้นได้ (measurable improvement) โดยขอบเขตของผลได้ที่คาดว่าจะได้รับมีดังนี้

- 1) การดูแลแหล่งที่อาศัยของสิ่งมีชีวิต (habitat) ให้ดีขึ้น
- 2) การเพิ่มศักยภาพในการอยู่รอด (viability) ความสมบูรณ์ (integrity) และพื้นที่กันชน (buffer) ของพื้นที่ส่วนเหลือที่ยังไม่ได้รับการดูแล แต่มีคุณค่าทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสูงต่อสิ่งมีชีวิต ระบบนิเวศ พื้นที่ชุ่มน้ำในบัญชีของแรมซาร์ และพื้นที่มรดกโลก
- 3) การพัฒนาการคุ้มครองสัตว์ใกล้สูญพันธุ์และระบบนิเวศในระยะยาว
- 4) การปรับปรุงระบบนิเวศให้ดีขึ้น ตามสภาพและหน้าที่ของระบบนิเวศนั้นๆ
- 5) การเปลี่ยนแปลงทัศนคติและพฤติกรรมของผู้จัดการที่ดินต่อการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และวิธีการปฏิบัติในการจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน

กิจกรรมในโครงการมักเป็นกิจกรรมที่ผสมผสานหลายๆ วิธีที่เกี่ยวข้องกัน โดยจะไม่มีกำหนดตายตัวว่าจะต้องทำกิจกรรมประเภทใด โดยผู้จัดการที่ดินจะต้องนำเสนอว่ากิจกรรมเหล่านี้ มีผลทำให้สภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะดีขึ้นได้อย่างไร ทั้งนี้ หน่วยงานสำคัญที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ Stewardship program ได้แก่

- 1) กระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรน้ำ (Minister of the Environment and Water Resources) และกระทรวงเกษตร ประมง และป่าไม้ (Minister of Agriculture, Fisheries and Forestry) โดยทั้งสองกระทรวงจะทำหน้าที่ในกำหนดทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป้าหมาย พร้อมทั้งเป็นผู้อนุมัติโครงการลงทุนทั้งหมด
- 2) คณะกรรมการบริหารโครงการ Environmental Stewardship Program (Environmental Stewardship Programme Steering Committee) จะรับผิดชอบการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการ และนำเสนอข้อเสนอแนะแก่รัฐมนตรีทั้งสองกระทรวง
- 3) คณะกรรมการที่ปรึกษาโครงการ Environmental Stewardship Program (Environmental Stewardship Programme Consultative Committee) จะเป็นผู้ให้คำปรึกษากับคณะกรรมการบริหารโครงการ ในมุมมองของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งในเรื่องการออกแบบโครงการ และการนำไปบังคับใช้ ตลอดจนการสื่อสารเพื่อทำความเข้าใจ และเรื่องอื่นๆ ที่จำเป็น
- 4) ที่ปรึกษาด้านวิทยาศาสตร์ (Science advice) จะได้รับเชิญมาเมื่อรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการบริหารโครงการ ต้องการความรู้ทางวิทยาศาสตร์จากผู้เชี่ยวชาญ
- 5) คณะทำงานของโครงการ Stewardship Program เป็นพนักงานร่วมทำงานระหว่างกรมสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรน้ำ (Department of Environment and Water Resources) และกรมเกษตร ประมง และป่าไม้ (Department of Agriculture, Fisheries and Forestry)

ทั้งนี้ โครงการจะแบ่งออกเป็น 4 ระยะ เพื่อให้ได้มีการประเมินผลของโครงการ และการจ่ายเงินสนับสนุนให้กับผู้จัดการที่ดิน โดยรัฐบาลออสเตรเลียได้ตั้งงบประมาณโครงการสำหรับปี พ.ศ. 2550 – 2551 ไว้ประมาณ 50 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย ตลอดช่วง 4 ปีแรก (ช่วงปี พ.ศ. 2550 – 2554) ทั้งนี้ เงื่อนไขในการตัดสินใจอนุมัติโครงการมีดังนี้

1) ต้องอยู่ในเป้าหมายทางสิ่งแวดล้อมของตามรายชื่อของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีความสำคัญแห่งชาติ (National Environmental Significance: NES) โดยพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้

- ความสำคัญทางนิเวศวิทยา
- ปริมาณและคุณภาพของทรัพยากรในภูมิประเทศนั้นๆ
- ระดับของภัยคุกคาม (threat)/ความเสี่ยง (risk) ที่มีต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความสามารถในการจัดการความเสี่ยงดังกล่าว

2) ต้องให้แน่ใจว่า ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่นำเสนอในโครงการเหมาะสมกับโครงการ โดยลักษณะของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะต้องมีลักษณะดังนี้

- เป็นทรัพยากรที่อยู่บนที่ดินเอกชน (private land) หรืออยู่บนที่ดินที่ส่งผลกระทบต่อที่ดินเอกชน
- เป็นทรัพยากรที่สามารถฟื้นฟูหรือคุ้มครองด้วยวิธีการอนุรักษ์ที่ผู้จัดการที่ดินสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกกฎหมาย
- เป็นทรัพยากรที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนในภาพรวม

3) ต้องสามารถประเมินประโยชน์และผลได้ที่ได้คาดว่าจะได้รับ ในการทำกิจกรรมอนุรักษ์ และกิจกรรมดังกล่าวต้องมีศักยภาพพอที่จะมีผลทำให้เกิดการคุ้มครองหรือการพัฒนาในระยะยาว ภายใต้สภาพของทรัพยากรนั้นๆ

4) ต้องเป็นการตัดสินใจบนพื้นฐานของข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่มีอยู่ และการวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐศาสตร์

5) ต้องมีการประเมินโครงการลงทุนด้วยวิธีต้นทุนต่ำสุด (cost-effectiveness) ทางด้านผลตอบแทนทางเศรษฐศาสตร์ สิ่งแวดล้อมและสังคม

6) ต้องเป็นกิจกรรมที่เป็นส่วนเพิ่มหรือเป็นส่วนเสริมของโครงการการจัดการที่ดินที่รัฐบาลออสเตรเลียดำเนินการอยู่ และต้องสอดคล้องกับข้อบังคับด้านการค้าระหว่างประเทศของรัฐบาลออสเตรเลีย (Australian Government international trade commitments)

ทั้งนี้ โครงการฯ ได้นำแนวคิดกลไกทางการตลาดในการสร้างแรงจูงใจให้มีการอนุรักษ์ที่ดิน และด้วยวิธีการดังกล่าว จะช่วยให้ต้นทุนในการจัดการต่ำกว่าเครื่องมือแบบเดิมๆ ที่เคยใช้กันมา โดยคณะกรรมการบริหารของโครงการฯ จะคอยให้คำแนะนำถึงวิธีการอนุรักษ์ที่เหมาะสมแต่ละโครงการ อย่างไรก็ตาม ในการนำเครื่องมือด้านกลไกตลาดมาประยุกต์ใช้ จำเป็นต้องประกอบไปด้วยองค์ประกอบดังต่อไปนี้

- 1) ข้อมูลด้านชีวภาพและกายภาพ (Bio-physical information) ของทรัพยากรนั้นๆ
- 2) การเตรียมการในการกำกับดูแลอย่างมีประสิทธิภาพ

- 3) ความเข้าใจที่ถูกต้องถึงสิ่งที่ผู้จัดการที่ดินสามารถดำเนินการได้ เพื่อให้แน่ใจว่าจะสามารถบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้
- 4) จำนวนผู้จัดการที่ดินที่มีความหลากหลายอย่างเพียงพอที่จะทำให้เกิดลักษณะที่แตกต่างกันจนทำให้ตลาดพัฒนาเกิดขึ้นได้
- 5) เทคนิคในการสื่อสารเพื่อให้ผู้จัดการที่ดินสามารถเข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุด

ในการเรียงลำดับความสำคัญของโครงการที่จะอนุมัติให้เงินสนับสนุน อยู่ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

1) **ความสำคัญทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** โดยพิจารณาจากสภาพ ขนาด และตำแหน่งที่ตั้งของทรัพยากรนั้นๆ ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว ทรัพยากรที่มีขนาดใหญ่ย่อมมีความสำคัญมากกว่าทรัพยากรที่มีขนาดเล็ก และทรัพยากรที่มีสภาพดี ก็ย่อมมีความสำคัญกว่าทรัพยากรที่มีสภาพเลว สำหรับเรื่องตำแหน่งที่ตั้ง ถ้าทรัพยากรดังกล่าวตั้งอยู่ใกล้แหล่งน้ำกักเก็บน้ำ (catchment) ก็ย่อมมีความสำคัญสูง เป็นต้น

2) **ผลของการจัดการที่มีผลต่อการคุ้มครองและเพิ่มพูนความสมบูรณ์ของทรัพยากร** ถ้าโครงการที่มีหลายกิจกรรมร่วมกันที่เอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน ย่อมดีกว่าโครงการที่นำเสนอมาเพียงกิจกรรมเดียว หรือโครงการที่มีการรวมตัวกันของผู้จัดการที่ดินหลายๆ คน ย่อมดีกว่าโครงการที่ดำเนินการโดยผู้จัดการที่ดินเพียงคนเดียว อย่างไรก็ตาม วิธีการจัดการที่ดินย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะของผู้จัดการที่ดินในแต่ละรายด้วย

3) **ความมั่นคงของการคุ้มครอง และระยะเวลาของการคุ้มครอง** โดยทั่วไป โครงการที่มีอายุนานกว่าก็จะมีมีความสำคัญมากกว่า หรือการทำสัญญาอย่างสมัครใจ (voluntary covenants) ที่แสดงถึงความมั่นคงในการคุ้มครองทรัพยากรย่อมมีความสำคัญมากกว่ารายละเอียดของแผนการจัดการในโครงการ อย่างไรก็ตาม ความมั่นคงในการคุ้มครอง และระยะเวลาของโครงการย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะของผู้จัดการที่ดินในแต่ละรายด้วย

4) **ต้นทุนในการลงทุน** โดยทั่วไป โครงการที่มีการดำเนินการอนุรักษ์ไปบางส่วนแล้ว ย่อมได้รับการจัดอันดับสูงกว่าที่จะได้รับอนุมัติ เพราะการเพิ่มเงินสนับสนุนย่อมทำให้บรรลุเป้าหมายได้ด้วยต้นทุนที่ต่ำกว่าเมื่อเทียบกับการให้เงินสนับสนุนกับโครงการใหม่

2.6.3 การควบคุมการใช้ที่ดินในพื้นที่ที่มีความเปราะบางทางด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศสหรัฐอเมริกา²⁶

โครงการรักษาความมั่นคงเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (Conservation Security Program) เกิดขึ้นภายใต้กฎหมายความมั่นคงทางการเกษตร และการลงทุนในชนบท พ.ศ. 2545 (Farm Security and Rural Investment Act of 2002 หรือ 2002 Farm Bill) ที่บริหารจัดการโดยหน่วยอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resources Conservation Service: NRCS) โดยโครงการรักษาความมั่นคงเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม หรือ CSP เป็นโครงการอนุรักษ์โดยสมัครใจ (voluntary conservation program) ให้กับเกษตรกรที่ได้ดำเนินการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ด้วยการช่วยเหลือเรื่องเทคโนโลยีและเงินทุน ในการอนุรักษ์ดิน น้ำ อากาศ พลังงาน พืช สัตว์ และการอนุรักษ์อื่นๆ ในพื้นที่การเกษตร ซึ่งหมายถึง ทั้งพื้นที่

²⁶ สรุปมาจาก NRCS (2005)

เพาะปลูก (cropland) ทุ่งหญ้า (grassland) ทุ่งหญ้าที่มีการปรับปรุง (improved pasture) ทุ่งเลี้ยงสัตว์ (prairie land) และพื้นที่ทุ่งหญ้าตามธรรมชาติ (rangeland) ตลอดจนพื้นที่ป่า และพื้นที่ที่ไม่ใช่พื้นที่เพาะปลูก (non-cropped area) ที่เป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมทางการเกษตร โดยพื้นที่ที่ไม่เข้าข่ายที่จะสามารถเข้าร่วมโครงการได้ เป็นพื้นที่ที่มีลักษณะดังนี้

- 1) เป็นพื้นที่ของรัฐบาลกลาง (Federal government) หรือพื้นที่ของรัฐบาลมลรัฐ (State government) หรือพื้นที่ของหน่วยงานภาครัฐ
- 2) เป็นพื้นที่ที่อยู่ในโครงการพื้นที่สงวนและอนุรักษ์ (Conservation Reserve Program) โครงการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ (Wetland Reserve Program) หรือโครงการอนุรักษ์ทุ่งหญ้า (Grassland Reserve Program) นอกจากนี้ พื้นที่ที่เข้าร่วมโครงการ CRP อยู่แล้วไม่สามารถสมัครซ้ำได้อีก
- 3) เป็นพื้นที่ที่ไม่มีการเพาะปลูกอย่างน้อย 4 ปีก่อนวันที่ 13 เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2543

• วัตถุประสงค์ของโครงการ CSP

ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของโครงการ CSP มีรายละเอียดดังนี้

- 1) เพื่อคัดเลือกและให้เงินสนับสนุนแก่เกษตรกร (farmers) หรือเจ้าของฟาร์มปศุสัตว์ (ranchers) เพื่อให้มีการจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมให้ได้ตามมาตรฐานขั้นสูงสุด
- 2) เพื่อสร้างสรรเครื่องมือที่สร้างแรงจูงใจในการอนุรักษ์ให้ได้ตามมาตรฐานในข้อ (1)
- 3) เพื่อประโยชน์แก่สาธารณชนรุ่นหลัง

• คุณสมบัติของเกษตรกรที่สามารถเข้าร่วมโครงการได้

คุณสมบัติของเกษตรกรในสหรัฐอเมริกาที่สามารถสมัครเข้าโครงการได้ ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- 1) ผู้เข้าร่วมโครงการต้องมีอำนาจในการจัดการที่ดินได้ตลอดอายุสัญญาที่ทำกับโครงการ
- 2) ผู้เข้าร่วมโครงการต้องเป็นผู้ร่วมรับความเสี่ยงในการเพาะปลูกหรือปศุสัตว์
- 3) ผู้เข้าร่วมโครงการต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในการอนุรักษ์การกัดเซาะและพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างเข้มข้น

4) จากข้อมูลการปรับรายได้ใน 2002 Farm Bill สำหรับผู้ที่มีคุณสมบัติในการเข้าร่วมโครงการ CSP ระบุว่า ผู้ที่รายได้ที่แท้จริง (adjusted gross income) เกิน 2.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกาหรือประมาณ 90.4 ล้านบาท²⁷ ในรอบสามปีติดต่อกันจะไม่มีสิทธิเข้าร่วมโครงการ CSP อย่างไรก็ตาม อาจมีข้อยกเว้นถ้ารายได้ร้อยละ 75 ของรายได้แท้จริงมาจากการทำฟาร์ม การปศุสัตว์ หรือการจัดการป่าไม้

5) ผู้เข้าร่วมโครงการสามารถสมัครเข้าร่วมได้ที่ละสัญญา (contract) ผู้สมัครไม่สามารถสมัครหลายสัญญาในเวลาเดียวกันได้

6) ผู้เข้าร่วมโครงการที่มีผู้ได้รับประโยชน์หลายคนต้องแสดงเลขที่ประกันสังคม (Social Security numbers) เพื่อใช้ในการควบคุมการจ่ายเงิน

²⁷ 1 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกาท่เท่ากับ 36.17 บาท ณ วันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2552 (<http://www.bot.or.th/Thai/Statistics/FinancialMarkets/ExchangeRate/layouts/application/exchangerate/ExchangeRate.aspx>)

• การแบ่งประเภทผู้สมัครเข้าโครงการ CSP

หน่วยอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ หรือ NRCS ได้จัดแบ่งประเภทของผู้สมัครเข้าโครงการออกเป็น 3 ระดับ ตามระดับของคุณภาพดินและคุณภาพน้ำในพื้นที่การเกษตร ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) **ระดับที่ 1 (Tier I)** เป็นพื้นที่ที่มีขั้นตอนการทำการเกษตรบางส่วน ที่มีส่วนช่วยในการดูแลคุณภาพดิน และบำบัดน้ำในพื้นที่การเกษตรที่จะเข้าร่วมโครงการ จนระดับของสภาพดินและน้ำอยู่ในระดับที่อย่างน้อยผ่านเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำก่อนที่จะมีการรับเข้าโครงการ

2) **ระดับที่ 2 (Tier II)** เป็นพื้นที่ที่มีขั้นตอนการทำการเกษตรทั้งหมด ที่มีส่วนช่วยในการดูแลคุณภาพดิน และบำบัดน้ำในพื้นที่การเกษตรที่จะเข้าร่วมโครงการ จนระดับของสภาพดินและน้ำอยู่ในระดับที่อย่างน้อยผ่านเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำก่อนที่จะมีการรับเข้าโครงการ และพร้อมที่จะดำเนินมาตรการอนุรักษ์เพิ่มเติมในการดูแลลุ่มน้ำ

3) **ระดับที่ 3 (Tier III)** เป็นพื้นที่ที่มีขั้นตอนการทำการเกษตรทั้งหมด ที่มีส่วนช่วยในการดูแลคุณภาพดิน และบำบัดน้ำในพื้นที่การเกษตรที่จะเข้าร่วมโครงการ จนระดับของสภาพดินและน้ำอยู่ในระดับที่ได้มาตรฐานของ NRCS Field Office Technical Guide ก่อนที่จะมีการรับเข้าโครงการตลอดจนมีการดูแลพื้นที่ริมฝั่งน้ำ (riparian zone) อย่างดีพอ

การให้เงินสนับสนุนของโครงการ CSP สามารถจำแนกออกเป็น 4 ประเภทกว้างๆ ได้ดังนี้

1) การให้เงินสนับสนุนการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Stewardship payment) เพื่อให้มีการอนุรักษ์ทรัพยากรดินและน้ำให้ได้ตามเกณฑ์พื้นฐาน (existing base level conservation treatment)

2) การให้เงินสนับสนุนให้มีการดำเนินการอนุรักษ์ในระดับเท่าที่ทำอยู่ (Existing practice payment) เพื่อให้คงระดับการอนุรักษ์เท่าที่ทำอยู่ไว้

3) การให้เงินสนับสนุนในการอนุรักษ์ด้วยวิธีการใหม่ (New practice payment) เพื่อใช้เป็นค่าใช้จ่ายส่วนเพิ่มในการดำเนินการอนุรักษ์ด้วยวิธีการใหม่

4) การให้เงินสนับสนุนในการเพิ่มระดับการอนุรักษ์ (Enhancement payment) เพื่อใช้เป็นเงินทุนในการอนุรักษ์ในระดับพิเศษ (exceptional conservation effort) หรือเพื่อเป็นงบประมาณของการเพิ่มวิธีปฏิบัติในการอนุรักษ์ ที่ก่อให้เกิดประโยชน์เกินกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้

2.6.4 การควบคุมการใช้ที่ดินที่มีความสำคัญทางด้านประวัติศาสตร์ และวัฒนธรรมในเมืองออนทARIO ประเทศแคนาดา²⁸

พระราชบัญญัติผังเมืองเมืองออนทARIO ปี พ.ศ. 2548 (Ontario Planning Act of 2005) ในมาตรา 2 ระบุเกี่ยวกับ “สิ่งสำคัญที่ควรได้รับการดูแล โดยรวมถึงการอนุรักษ์สถาปัตยกรรม วัฒนธรรม

²⁸ สรุปรจาก Ontario Ministry of Culture (2005)

ประวัติศาสตร์ โบราณคดี และวิทยาศาสตร์ ด้วยการใช้และจัดการทรัพยากรอย่างชาญฉลาด ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความรุ่งเรืองของเมืองออนตาริโอในระยะยาว สิ่งแวดล้อมมีสภาพที่ดี และสังคมมีความกินดีอยู่ดี โดยสิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้ขึ้นอยู่กับ การคุ้มครองมรดกทางธรรมชาติ ทรัพยากรน้ำ การเกษตรกรรม ทรัพยากรเหมืองแร่ วัฒนธรรม และทรัพยากรทางโบราณคดี ที่ส่งผลให้เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และสังคมในเมืองออนตาริโอ” จากข้อความดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับมรดกทางประวัติศาสตร์ และวัฒนธรรมในการวางแผนการใช้ที่ดิน ทั้งนี้ ใน พรบ. ผังเมืองเมืองออนตาริโอปี พ.ศ. 2548 ได้จำแนกประเภทของการวางแผนการใช้ที่ดินที่อาจมีผลต่อมรดกทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ มรดกทางประวัติศาสตร์ที่สร้างขึ้น (Built heritage resources) ภูมิทัศน์ที่เป็นมรดกทางวัฒนธรรม (Cultural heritage landscape) และทรัพยากรโบราณคดี (Archaeological resources) โดยมีรายละเอียดในแต่ละประเภทดังนี้

1) *มรดกทางประวัติศาสตร์ที่สร้างขึ้น (Built heritage resources)* หมายถึง อาคาร โครงสร้างอนุสาวรีย์ ฐานรากหรือส่วนที่เหลือของประวัติศาสตร์ทางสถาปัตยกรรม วัฒนธรรม สังคม การเมือง เศรษฐกิจ หรือการทหาร ซึ่งมีการกำหนดว่ามีความสำคัญต่อชุมชน

ทั้งนี้ ใน พรบ. ผังเมืองเมืองออนตาริโอปี พ.ศ. 2548 ได้ให้อำนาจหน่วยงานท้องถิ่นที่สามารถที่จะดัดแปลงวัตถุประสงค์ของนโยบายและขั้นตอนอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมได้ตามความเหมาะสม ซึ่งรวมถึงประเด็น

- การควบคุมการรื้อทำลายตามกฎหมาย (Demolition control by-laws)
- การควบคุมให้หยุดดำเนินการกลางคัน (Interim control by-laws)
- ข้อตกลงในการพัฒนาที่ดินเปล่าให้เป็นรายแปลง (Subdivision development agreements)
- การใช้แรงจูงใจทางการเงิน (Financial incentives)

ขณะที่ พระราชบัญญัติมรดกเมืองออนตาริโอ (Ontario Heritage Act) ได้กำหนดเครื่องมือในการควบคุมการพัฒนา ดังนี้

- แนวทางในการออกแบบสถาปัตยกรรม
- รายชื่อของทรัพย์สินที่เป็นมรดกของเมือง (Heritage property listing)
- สิทธิในการอนุรักษ์มรดกทางประวัติศาสตร์ (Heritage conservation easements)
- หน้าที่ของคณะกรรมการมรดกของทางประวัติศาสตร์ของเมือง (role of municipal heritage committee)
- เงินให้เปล่าหรือเงินกู้ในการอนุรักษ์มรดกทางประวัติศาสตร์ (grants and loans for heritage conservation)

เพื่อให้มีการอนุรักษ์แหล่งมรดกทางประวัติศาสตร์ที่มีความสำคัญ ทางหน่วยงานท้องถิ่น อาจให้ผู้ยื่นเสนอโครงการพัฒนาที่ดินต้องจัดทำการศึกษาประเมินผลกระทบต่อมรดกทางประวัติศาสตร์ (heritage impact assessment) โดยอาจจะต้องระบุมมาตรการป้องกัน (mitigative measures) หรือทางเลือกอื่นในการพัฒนา (alternative development) หรือพื้นที่พัฒนาอื่น (site alteration) เมื่อผู้ยื่นเสนอโครงการพัฒนา

นอกจากนี้ ผู้พัฒนาที่ดินอาจต้องยื่นเสนอแผนอนุรักษ์ (conservation plan) ด้านกลยุทธ์ระยะยาวในการอนุรักษ์มรดกทางประวัติศาสตร์ที่สร้างขึ้น

ทั้งนี้ การประเมินผลกระทบต่อมรดกทางประวัติศาสตร์ (heritage impact assessment) นั้น หมายถึง การศึกษาว่าการพัฒนาตามโครงการที่ยื่นเสนอมา จะส่งผลกระทบต่อมรดกทางประวัติศาสตร์ หรือแหล่งโบราณคดี และโบราณวัตถุหรือไม่ โดยจะพิจารณาว่า จะต้องดำเนินการอย่างไรในการอนุรักษ์มรดกทางประวัติศาสตร์ แหล่งโบราณคดีและโบราณวัตถุนั้น ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนรูปแบบการพัฒนาใหม่ หรือการเลือกพื้นที่อื่น ทั้งมาตรการป้องกัน (mitigative or avoidance measures) การพัฒนาด้วยรูปแบบอื่น (alternative development) การเลือกพื้นที่อื่น (site alteration) ต่างก็เป็นมาตรการที่อาจจะถูกนำมาใช้เป็นข้อเสนอแนะแนวทางในการอนุรักษ์มรดกทางประวัติศาสตร์ ทั้งนี้ ในการประเมินทางโบราณคดี (archaeological assessment) การลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลจะต้องทำโดยนักโบราณคดีมืออาชีพที่มีใบอนุญาต ตามที่ระบุไว้ใน พรบ. มรดกเมืองออนแทรีโอ (Ontario Heritage Act) นอกจากนี้ องค์ประกอบของการประเมินผลกระทบต่อมรดกทางประวัติศาสตร์จะต้องประกอบไปด้วย

- งานวิจัยทางประวัติศาสตร์ การสำรวจพื้นที่และการประเมิน ถ้าไม่มีข้อมูลเพียงพอที่จะแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของสถานที่แห่งนี้ จำเป็นต้องมีการทำวิจัย การสำรวจพื้นที่ การวิเคราะห์ และการประเมินของสำคัญของทรัพยากรดังกล่าว โดยในรายงานจะต้องระบุถึงวิธีการวิเคราะห์ (methodology) และข้อสรุปที่ชัดเจนว่าทำไมทรัพยากรนี้จึงเป็นมรดกทางประวัติศาสตร์ที่มีความสำคัญ
- การระบุถึงความสำคัญของทรัพยากร ในรายงานจะต้องระบุถึงความสำคัญของทรัพยากรดังกล่าว ว่ามีความสำคัญอย่างไร
- รายละเอียดของแผนพัฒนาในพื้นที่ หรือรายละเอียดการเลือกพื้นที่ดังกล่าว ในรายงานจะต้องมีการระบุถึงรายละเอียดของแผนพัฒนา และโครงสร้างทางกายภาพ ว่าจะมีแนวทางในการพัฒนาอย่างไร และการเลือกพื้นที่อย่างไร ถึงเหมาะสมกับประโยชน์ที่จะเกิดกับชุมชน
- วิธีการวัดการพัฒนาและผลกระทบ จะต้องมีการระบุให้ชัดเจนถึงผลกระทบจากข้อเสนอการพัฒนา ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบทางตรง หรือผลกระทบทางอ้อม หรือผลกระทบต่อมรดกทางวัฒนธรรมจากการเลือกพื้นที่ดังกล่าว นอกจากนี้ จะต้องมีการประเมินประสิทธิผลของมาตรการป้องกันและวิธีการอนุรักษ์ต่างๆ บนพื้นฐานของหลักการและมาตรฐานของการอนุรักษ์มรดกทางประวัติศาสตร์ที่ได้รับการยอมรับ
- วิธีการพิจารณามาตรการป้องกัน และวิธีการอนุรักษ์อื่น ทันทีที่มาตรการป้องกัน หรือวิธีการอนุรักษ์ที่นำเสนอไม่มีประสิทธิผล ในรายงานจะต้องระบุว่า ควรจะใช้มาตรการป้องกัน หรือวิธีการอนุรักษ์อื่นด้วยวิธีใด
- การนำไปปฏิบัติและการกำกับดูแล ในการรายงานจะต้องมีการระบุว่า จะใช้มาตรการป้องกัน และวิธีการอนุรักษ์อย่างไร และจะมีการกำกับดูแลการดำเนินการพัฒนาอย่างไร
- บทสรุป และข้อเสนอแนะในการอนุรักษ์

สำหรับ แผนอนุรักษ์ (conservation plan) หมายถึง แผนที่แสดงรายละเอียดว่าจะทำการอนุรักษ์มรดกทางประวัติศาสตร์ แหล่งโบราณคดีและโบราณวัตถุอย่างไร โดยในแผนอนุรักษ์จะต้องมีการระบุข้อเสนอแนะในการอนุรักษ์ เช่น วิธีการซ่อมแซม วิธีการรักษา ตลอดจนมาตรการในการอนุรักษ์ การกำกับดูแล และการดูแลรักษาในระยะยาว โดยส่วนใหญ่แล้วแผนการอนุรักษ์จะมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

- การกำหนดหลักการอนุรักษ์ที่เหมาะสมสำหรับประเภทของมรดกทางวัฒนธรรมที่จะทำการอนุรักษ์
- การวิเคราะห์มรดกทางวัฒนธรรม ซึ่งรวมถึงคุณค่าของมรดกทางวัฒนธรรมนั้นๆ การประเมินสภาพของมรดกวัฒนธรรมดังกล่าว
- ข้อเสนอแนะของมาตรการอนุรักษ์ การดูแลรักษาทั้งในระยะสั้น และระยะยาว การนำข้อเสนอแนะไปปฏิบัติ และหน่วยงานที่มีความเหมาะสมที่จะเข้ามาดูแลมรดกทางวัฒนธรรมนี้
- กำหนดการมาตรการในการอนุรักษ์ต่างๆ เช่น การตรวจตรา การดูแลรักษา ต้นทุน และระยะต่างๆ ในการบูรณะซ่อมแซม
- การกำกับดูแลการดำเนินการการพัฒนา

2) ภูมิทัศน์ที่เป็นมรดกทางวัฒนธรรม (Cultural heritage landscape) หมายถึง พื้นที่ทางกายภาพที่เป็นมรดกที่มีความสำคัญ ซึ่งอาจมีการดัดแปลงด้วยฝีมือมนุษย์ แต่ยังคงคงไว้ซึ่งคุณค่าต่อชุมชน

พรบ. ผังเมืองเมืองอนทาร์โอปี พ.ศ. 2548 ให้อำนาจกับหน่วยงานท้องถิ่นในการใช้เครื่องมือต่างๆ ในการอนุรักษ์ภูมิทัศน์ที่เป็นมรดกทางวัฒนธรรม เช่น

- แนวทางในการออกแบบพื้นที่ (Area design guidelines)
- การประเมินผลกระทบภูมิทัศน์ (Landscape impact assessment)
- แผนอนุรักษ์ภูมิทัศน์ (Landscape conservation plans)
- แผนการจัดการพื้นที่อุทยานและพื้นที่รอยต่อ (Park area/corridor area management plans)
- การใช้แรงจูงใจทางการเงิน (Financial incentives)
- แผนพัฒนาชุมชน (Community improvement plans)

เช่นเดียวกับกรณีของมรดกทางประวัติศาสตร์ที่สร้างขึ้น ทางหน่วยงานท้องถิ่น อาจให้ผู้ยื่นเสนอโครงการพัฒนาที่ดินต้องจัดทำการศึกษาประเมินผลกระทบต่อมรดกทางประวัติศาสตร์ (heritage impact assessment) ซึ่งมีรายละเอียดขององค์ประกอบของรายงานเช่นเดียวกับกรณีมรดกทางประวัติศาสตร์ที่สร้างขึ้น นอกจากนี้ ผู้พัฒนาที่ดินอาจต้องยื่นเสนอแผนการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมด้านกลยุทธ์ระยะยาว ซึ่งมีรายละเอียดขององค์ประกอบเช่นเดียวกับกรณีมรดกทางประวัติศาสตร์ที่สร้างขึ้น

3) ทรัพยากรโบราณคดี (Archaeological resources) หมายถึง สิ่งที่มีมนุษย์ประดิษฐ์ขึ้น (artifacts) แหล่งโบราณคดี (archaeological site) ตลอดจนแหล่งโบราณคดีทางทะเล (marine archaeological site)

หน่วยงานท้องถิ่นสามารถกำหนดและบริหารจัดการพื้นที่ที่มีความสำคัญทางโบราณคดี โดยในแผนแม่บทโบราณคดี (Archaeological master plan) จะแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับแผนที่แหล่งโบราณคดีที่มีความสำคัญ ซึ่งถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการอนุรักษ์แหล่งโบราณคดี และโบราณวัตถุ ในการวางแผนการใช้ที่ดิน หรือเมื่อมีการนำเสนอแผนพัฒนาต่างๆ

ในการกำกับดูแลพื้นที่ที่อยู่ติด (adjacent lands) กับมรดกทางประวัติศาสตร์ที่ควรได้รับการคุ้มครอง (protected heritage property)²⁹ เช่น ในแนวทางการออกแบบภาพลักษณ์พื้นที่ที่เป็นมรดกทางประวัติศาสตร์แนะนำให้ว่า อาคารที่สร้างใหม่ใกล้เคียงกับมรดกทางประวัติศาสตร์ควรมีความสูงและความกว้างใกล้เคียงกับอาคารเดิม หรือในพื้นที่ช่องว่างระหว่างอาคารที่เป็นมรดกทางประวัติศาสตร์ก็ควรมีการสร้างอาคารเพิ่มเติมเพื่อปิดช่องว่างดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อความสวยงามทางภูมิทัศน์ เป็นต้น

2.7 การใช้มาตรการทางภาษีเพื่อควบคุมการใช้ที่ดิน

(Law of Taxation and the control of land use)

มาตรการทางภาษีที่มีผลต่อการใช้ที่ดินที่ใช้กันอย่างกว้างขวางทั่วโลก คือ ภาษีทรัพย์สิน ซึ่งเป็นภาษีที่เก็บจากมูลค่าของที่ดินรวมกับสิ่งปลูกสร้าง (เช่น อาคาร) ที่อยู่บนที่ดินผืนนั้น หรืออาจรวมถึงทรัพย์สินอื่นๆ ที่สามารถเคลื่อนย้ายได้ ในส่วนนี้ จะกล่าวถึงภาษีมูลค่าที่ดิน (Land Value Tax: LVT) ซึ่งเป็นมาตรการทางภาษีเกี่ยวกับที่ดินที่สำคัญอีกมาตรการหนึ่งมีการใช้กันหลายประเทศ โดยภาษีประเภทนี้แยกปัจจัยของมูลค่าที่ดินออกจากปัจจัยสิ่งปลูกสร้างหรือการพัฒนาที่ดินออกจากกัน และส่งผลต่อการตัดสินใจในการใช้ประโยชน์ที่ดินที่แตกต่างจากภาษีทรัพย์สินด้วย ดังรายละเอียดที่จะกล่าวในส่วนต่อไป

หลักการ

ภาษีมูลค่าที่ดิน (Land Value Tax: LVT) คือ ภาษีที่เก็บจากเจ้าของที่ดินตามมูลค่าของที่ดินที่ยังไม่ได้มีการปรับปรุงหรือพัฒนา หรือกล่าวได้ว่า เป็นภาษีซึ่งเป็นสัดส่วนกับมูลค่า (ad valorem) ที่คำนวณจากเฉพาะมูลค่าที่ดิน โดยไม่รวมถึงมูลค่าของสิ่งปลูกสร้างหรืออาคาร หรือการปรับปรุงที่ดินเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ ดังนั้น ภาษีมูลค่าที่ดินจึงมีความแตกต่างกับภาษีทรัพย์สิน (property tax) ซึ่งคำนวณจากมูลค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง การจัดเก็บภาษีมูลค่าที่ดินตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า มูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นนั้นเป็นประโยชน์ที่เจ้าของที่ดินไม่ได้ลงทุนลงแรง แต่เป็นประโยชน์ที่เกิดจากชุมชนหรือนโยบายของรัฐ เช่น มูลค่าที่ดินที่สูงขึ้นเนื่องจากการตัดถนนผ่านที่ดินผืนนั้น หรือแม้แต่มูลค่าของที่ดินที่เพิ่มขึ้นจากระดับอุปสงค์ของที่ดินที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร

จุดเด่นที่สำคัญของภาษีมูลค่าที่ดินแบ่งออกเป็น 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก การจัดเก็บภาษีมูลค่าที่ดินเป็นวิธีการในการหารายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นในแนวทางที่มีความเป็นธรรมมากกว่า ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ประโยชน์จากมูลค่าที่เพิ่มขึ้นจึงควรมีการกระจายกลับไปยังชุมชนโดยรวม ประการที่สอง หากมีการเก็บภาษีจากที่ดินแล้ว ก็จะช่วยให้รัฐสามารถลดการเก็บภาษีจากสิ่งปลูกสร้าง ที่มีแนวโน้มในการยับยั้งการก่อสร้างอาคารเพื่อการพัฒนาที่ดิน และประการสุดท้าย การเก็บภาษีมูลค่าที่ดินจะก่อให้เกิดการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่ปล่อยที่ดินให้ว่างเปล่าโดยไม่ใช้ประโยชน์

²⁹ พระราชบัญญัติมรดกเมืองออนตาริโอ (Ontario Heritage Act) ได้ให้อำนาจหน่วยงานท้องถิ่นกำหนดมรดกทางประวัติศาสตร์ที่ควรได้รับการคุ้มครอง (protected heritage property) ที่มีความสำคัญต่อมูลค่าทางวัฒนธรรมของคนในท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าภาษีมูลค่าที่ดินจะมีข้อดีหลายประการ แต่ก็มักมีอุปสรรคในการนำมาใช้ จากปัจจัยการต่อต้านของนักการเมืองผู้มีบทบาทในการออกกฎหมาย เนื่องจากนักการเมืองเหล่านี้เป็นกลุ่มที่ครอบครองที่ดินเป็นจำนวนมากในแต่ละประเทศ

ในปัจจุบัน มีหลายประเทศที่จัดเก็บภาษีมูลค่าที่ดิน เช่น ประเทศเอสโตเนีย ใต้หวัน สิงคโปร์ ฮังการี เป็นต้น ในระดับรัฐบาลท้องถิ่นของหลายประเทศทั่วโลกก็มีการจัดเก็บภาษีมูลค่าที่ดินเช่นกัน เช่น เมืองซินีเย่ แคนเบอร์ราของประเทศออสเตรเลีย เมืองเม็กซิแคลลี (Mexicali) ประเทศเม็กซิโก เป็นต้น นอกจากนี้ มีหลายเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ใช้ระบบภาษีทรัพย์สินสองอัตรา (two-rate property tax) ซึ่งเป็นรูปแบบที่ผสมผสานระหว่างภาษีมูลค่าที่ดินและภาษีทรัพย์สินที่ใช้กันทั่วไป เช่น ในมลรัฐเพนซิลเวเนียมีเกือบ 20 เมืองที่ใช้ระบบภาษีทรัพย์สินสองอัตรา โดยการเก็บภาษีจากมูลค่าที่ดินในอัตราสูง และเก็บจากมูลค่าของสิ่งปลูกสร้างในอัตราที่ต่ำกว่า

2.7.1 กรณีศึกษาประเทศใต้หวัน³⁰

ภาษีมูลค่าที่ดินเป็นภาษีที่สำคัญที่สุดอันหนึ่งในประเภทภาษีที่จัดเก็บจากที่ดินของประเทศใต้หวัน โดยมีรายละเอียดที่สำคัญดังต่อไปนี้

หลักการและขอบเขตของภาษี (Tax Scope)

ภาษีมูลค่าที่ดินจัดเก็บจากที่ดินทุกแห่งที่สามารถประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจ ยกเว้นที่ดินที่ใช้เป็นพื้นที่การเกษตรจะมีการจัดเก็บภาษีสำหรับพื้นที่การเกษตรโดยเฉพาะ

ผู้มีหน้าที่ชำระภาษี

ผู้ที่มีหน้าที่ต้องชำระภาษีมูลค่าที่ดิน ได้แก่

- เจ้าของที่ดิน
- สำหรับที่ดินที่มี Dien Right ซึ่งหมายถึงสิทธิในการครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินโดยผู้อื่นที่ไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดิน โดยผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินจะต้องชำระเงินค่าตอบแทนแก่เจ้าของที่ดิน ในกรณีนี้ ผู้ถือสิทธิ Dien Right เป็นผู้ชำระภาษีมูลค่าที่ดิน
- สำหรับที่ดินที่ได้รับมาจากผู้อื่น ผู้ที่ได้รับที่ดินเป็นผู้ชำระภาษี
- สำหรับที่ดินของรัฐ หน่วยงานที่มีอำนาจรับผิดชอบในพื้นที่นั้นเป็นผู้เสียภาษี
- สำหรับที่ดินที่เป็นเจ้าของร่วมกันมากกว่าหนึ่งราย ผู้จัดการที่ดินมีหน้าที่เสียภาษี

ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่จัดเก็บภาษีอาจกำหนดให้ผู้ใช้ประโยชน์จากที่ดิน (land user) เป็นผู้รับผิดชอบชำระภาษีแทนในกรณีดังต่อไปนี้ ได้แก่ 1) ไม่ทราบที่อยู่ของเจ้าของที่ดิน 2) สิทธิการครอบครองที่ดินไม่

³⁰ Revenue Service Office, Hsinchu City (http://en.hcct.gov.tw/web/SelfPageSetup?command=display_&pageID=23238&page=view&PX=)

ชัดเจน นอกจากนี้ ยังรวมถึงกรณีของที่ดินที่ไม่มีผู้ทำหน้าที่บริหารจัดการอย่างเป็นทางการ และเมื่อเจ้าของที่ดินได้ดำเนินการยื่นคำร้องเพื่อให้ผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นผู้ชำระภาษี

อัตราภาษี

ภาษีมูลค่าที่ดินมีการจัดเก็บแบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่ การเก็บภาษีแบบอัตราก้าวหน้า และการเก็บภาษีแบบอัตราพิเศษ โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) แบบอัตราภาษีก้าวหน้า

การเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าครอบคลุมการจัดเก็บภาษีของที่ดินทั่วไป โดยมีอัตราภาษีเริ่มต้นที่ร้อยละ 1 และมีอัตราภาษีสูงสุดที่ร้อยละ 5.5 ดังโครงสร้างการคำนวณภาษีต่อไปนี้

- ก) เก็บภาษีร้อยละ 1 ของมูลค่าที่ดิน ในกรณีที่มูลค่าที่ดินไม่สูงกว่ามูลค่าที่ดินสะสม (starting cumulative value: SCV) ซึ่ง SCV คำนวณจากมูลค่าเฉลี่ยของที่ดินขนาด 7 เอเคอร์ (17.5 ไร่) ในเขตการปกครองที่ดินผืนนั้น
- ข) กรณีที่มูลค่าที่ดินสูงกว่ามูลค่า SCV แต่มูลค่าส่วนเกินไม่มากกว่า 5 เท่าของ SCV จะการภาษีเพิ่มจากมูลค่าส่วนที่เกิน SCV อีกในอัตราร้อยละ 0.5
- ค) กรณีที่มูลค่าที่ดินสูงกว่า 5 เท่าของมูลค่า SCV ให้เก็บภาษีตามข้อ ก) และ ข) ต่อจากนั้น ให้เก็บภาษีเพิ่มในอัตราร้อยละ 1 ของมูลค่าส่วนเกินช่วงละ 5 เท่าของ SCV จนกว่าจะถึงเพดานภาษีที่ร้อยละ 5.5

(2) แบบอัตราภาษีพิเศษ

ก) ที่ดินที่ใช้เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยในเขตเมืองที่มีขนาดพื้นที่ทั้งหมดไม่เกิน 3 เอเคอร์ หรือ ที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยนอกเขตเมืองที่มีพื้นที่ทั้งหมดไม่เกิน 7 เอเคอร์ โดยต้องใช้ที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์ของการอยู่อาศัยเท่านั้น กรณีนี้จะต้องเสียภาษีในอัตราร้อยละ 0.2 ของมูลค่าที่ดิน

ข) ที่ดินที่ใช้สำหรับอุตสาหกรรมเหมืองแร่ ที่จอดรถ สวนสัตว์ บัม น้ำมัน ที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาล จะต้องเสียภาษีในอัตราร้อยละ 1

ค) ที่ดินที่สำรองไว้สำหรับการก่อสร้างสาธารณูปโภค แต่ ณ วันที่ต้องชำระภาษีเจ้าของที่ดินใช้ในการอยู่อาศัยชั่วคราวจะต้องเสียภาษีในอัตราร้อยละ 0.2 และหากไม่ได้ใช้เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยจะต้องเสียภาษีร้อยละ 0.6

ง) ที่ดินของรัฐที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์เพื่อสาธารณะจะต้องเสียภาษีอัตราร้อยละ 1

การคำนวณมูลค่าที่ดิน

สำนักงานเทศบาลจะออกประกาศอย่างเป็นทางการเพื่อให้เจ้าของที่ดินแจ้งมูลค่าที่ดินของตนเอง โดยอ้างอิงกับมูลค่ากลาง (posted value) ที่จัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการประเมินมูลค่าที่ดิน (Land Value Assessment Commission) โดยมูลค่าของที่ดินที่แจ้งจะต้องอยู่ในช่วงร้อยละ 80 ถึง 120 ของราคากลาง จากนั้น หน่วยงานจัดการที่ดินจะจัดทำข้อมูลของมูลค่าที่ดินและบัญชีรายชื่อเจ้าของที่ดิน ไปยังหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีมูลค่าที่ดินต่อไป

ทั้งนี้ การคำนวณภาษีมูลค่าที่ดินใช้หลักการคิดมูลค่าที่ดินแบบสะสม โดยหากผู้ชำระภาษีมีที่ดินมากกว่า 1 ฝืนที่ตั้งอยู่ในเขตเมืองหรือเขตเทศบาลเดียวกัน มูลค่าของที่ดินที่ใช้ในการประเมินภาษีจะต้องคำนวณจากมูลค่าของที่ดินทั้งหมดรวมกัน

เกณฑ์การลดหย่อนและการยกเว้นภาษี

ภาษีมูลค่าที่ดินอาจมีการลดหย่อนหรือยกเว้นในกรณีต่อไปนี้

- ที่ดินที่สงวนไว้เพื่อสร้างสาธารณูปโภคหรือสิ่งปลูกสร้างของรัฐที่อยู่ในแผนพัฒนาเมืองจะได้รับยกเว้นจากภาษีมูลค่าที่ดิน
- ที่ดินส่วนบุคคลที่ใช้เพื่อการทดลองในกิจกรรมต่างๆ ที่ได้รับความเห็นชอบจากภาครัฐ ได้แก่ การเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ การประมง อุตสาหกรรมและเหมืองแร่ โดยจะต้องใช้ที่ดินเพื่อการทดลองมากกว่า 5 ปี โดยที่ดินลักษณะดังกล่าวจะได้รับการลดหย่อนภาษีเหลือครึ่งหนึ่ง
- ที่ดินที่มีการก่อสร้างทางรถไฟหรือถนนส่วนบุคคลจะได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีมูลค่าที่ดิน หากได้รับการอนุมัติจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และทางรถไฟหรือถนนดังกล่าวจะต้องเปิดให้สาธารณะใช้ประโยชน์ในการขนส่งเป็นประจำ
- ที่ดินที่ใช้ก่อสร้างระบบชลประทานเพื่อการเกษตรกรรมของบริษัทเอกชน ที่ได้รับความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะได้รับยกเว้นไม่ต้องชำระภาษีมูลค่าที่ดิน แต่ที่ดินในส่วนที่ใช้สร้างสำนักงานและอาคารปฏิบัติการจะได้รับการลดหย่อนภาษีครึ่งหนึ่ง
- ที่ดินที่ใช้สำหรับหน่วยงานภาครัฐ โรงเรียนรัฐบาล หรือกองทัพ โดยไม่ได้รับค่าเช่าจากรัฐบาล จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีมูลค่าที่ดิน
- ที่ดินที่ใช้เป็นทางผ่านหรือทางเดินสาธารณะที่ไม่มีการก่อสร้างเพิ่มเติมจะได้รับการยกเว้นภาษีมูลค่าที่ดิน ส่วนพื้นที่ที่มีการสร้างสิ่งก่อสร้างจะได้รับการลดหย่อนในระดับที่แตกต่างกันไปตามประเภทของสิ่งก่อสร้าง

2.7.2 ประเทศออสเตรเลีย: รัฐนิวเซาท์เวลส์³¹

รัฐนิวเซาท์เวลส์ของประเทศออสเตรเลียมีการจัดเก็บภาษีที่ดินในรูปแบบที่ผสมกันของภาษีมูลค่าที่ดินและภาษีทรัพย์สิน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

หลักการและขอบเขตของภาษี

ภาษีที่ดินจัดเก็บจากที่ดินและทรัพย์สินดังต่อไปนี้

- ที่ดินเปล่า รวมถึงที่ดินเปล่าในเขตชนบท
- ที่ดินที่มีบ้านหรืออาคารเพื่อให้อยู่อาศัยปลูกสร้างอยู่
- บ้านพักตากอากาศ
- บริษัท
- สิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ใช้ในเชิงพาณิชย์และอุตสาหกรรม รวมถึงที่จอดรถด้วย
- โรงงาน ร้านค้า และโกดังเก็บสินค้า
- ที่ดินของรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่นที่ให้เอกชนเช่า

ผู้มีหน้าที่ต้องชำระภาษี

ผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างดังที่ได้กำหนดไว้ข้างต้นมีหน้าที่ต้องชำระภาษีที่ดิน ทั้งนี้ “เจ้าของที่ดิน” ให้นิยามไว้ดังต่อไปนี้

- เจ้าของที่ดินรายเดียว (sole owner)
- เจ้าของที่ดินร่วม (joint owner)
- นิติบุคคล
- ผู้จัดการทรัสต์
- ผู้ได้รับประโยชน์จากทรัสต์
- ชุมชนหรือองค์กรที่เป็นเจ้าของที่ดิน
- ผู้จัดการกองทุนบำนาญ

หลักเกณฑ์การคำนวณภาษีและอัตราภาษี

ภาษีที่ดินคำนวณจากมูลค่ารวมของที่ดินทั้งหมดที่อยู่ในขอบเขตการชำระภาษีของเจ้าของที่ดิน โดยในปี พ.ศ. 2552 มูลค่ารวมของที่ดินที่ไม่เกิน 368,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย ไม่ต้องเสียภาษีที่ดิน กล่าวคือ ภาษีที่ดินคำนวณจากมูลค่าส่วนที่เกินจากเกณฑ์ดังกล่าว โดยมูลค่าที่ดินส่วนที่มากกว่า 368,000

³¹ New South Wales Government. 2009. *Land Tax 2009: Information Booklet*. (http://www.osr.nsw.gov.au/lib/doc/factsheets/ofs_lt01_curr.pdf)

ดอลลาร์ออสเตรเลีย แต่ไม่เกิน 2,250,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย จะต้องเสียภาษีที่ดินในอัตราร้อยละ 1.6 ของมูลค่าส่วนเกินนั้น บวกกับภาษีขั้นต่ำอีก 100 ดอลลาร์ออสเตรเลีย และหากมูลค่าที่ดินเกินกว่า 2,250,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย อัตราภาษีจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 2

มูลค่าที่ดินที่ใช้ในการคำนวณภาษีจะใช้มูลค่าเฉลี่ยของมูลค่าที่ดินในปีภาษีกับมูลค่าสองปีย้อนหลัง ทั้งนี้ หากเป็นที่ดินที่ถูกแบ่งแปลงใหม่หรือรวมกับที่ดินแปลงอื่นเป็นแปลงใหม่ ก็จะคำนวณจากมูลค่าของปีภาษีเพียงปีเดียว ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ประเมินมูลค่าที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลางจะประเมินมูลค่าของที่ดินเป็นประจำทุกปี โดยมูลค่าที่ดินจะกำหนดในวันที่ 1 มิถุนายน เพื่อใช้ในการคำนวณภาษีในปีถัดไป

เกณฑ์การยกเว้นและการลดหย่อนภาษี

การยกเว้นและการลดหย่อนภาษีที่ดินแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท ได้แก่

1) การยกเว้นภาษีเนื่องจากการใช้ที่ดินเป็นที่อยู่อาศัยหลัก

เจ้าของที่ดินสามารถเรียกร้องสิทธิในการใช้ที่ดินเป็นที่อยู่อาศัยหลักของครอบครัว โดยการยกเว้นจะไม่ขึ้นอยู่กับมูลค่าหรือขนาดของที่ดิน โดยหนึ่งครอบครัวจะสามารถใช้สิทธิยกเว้นการเสียภาษีสำหรับที่อยู่อาศัยหลักได้เพียง 1 แห่งเท่านั้น และหากที่ดินแปลงใดมีเจ้าของมากกว่าหนึ่งราย การใช้สิทธิยกเว้นภาษีจะต้องมีเจ้าของที่ดินอย่างน้อย 1 รายที่ใช้ที่ดินเป็นที่อยู่อาศัยหลัก

ผู้ที่มีสิทธิในการขอยกเว้นภาษีจะต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- ต้องครอบครองและใช้ที่ดินอย่างต่อเนื่องตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคมของปีก่อนหน้าปีภาษี (เช่น สำหรับปีภาษี 2552 เจ้าของที่ดินจะต้องอาศัยบนที่ดินดังกล่าวตั้งแต่ 1 กรกฎาคม 2551)
- ต้องใช้ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย อย่างไรก็ตาม หากมีการใช้พื้นที่บางส่วนเพื่อประกอบธุรกิจ เช่น การใช้พื้นที่ห้องหนึ่งห้องเป็นสำนักงาน โดยที่ธุรกิจดำเนินการอยู่ที่ยื่นเป็นหลัก ก็ยังมีสิทธิขอยกเว้นภาษีได้
- จะต้องไม่ครอบครองที่ดินผืนอื่นเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยหลักในวันชำระภาษี คือวันที่ 31 มกราคมของทุกปี
- เป็นบุคคลธรรมดา (natural person) หรือเป็นบุคคลที่มีสิทธิในการอยู่อาศัยที่กำหนดไว้ในพินัยกรรม ดังนั้น หากเจ้าของที่ดินเป็นบริษัทหรือนิติบุคคลจะไม่ได้รับการยกเว้นภาษี

สำหรับการใช้สิทธิขอลดหย่อนภาษีที่ดินในกรณีของการใช้ที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยหลัก สามารถทำได้กรณี เช่น

- การซื้อที่ดินและวางแผนที่จะใช้ที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยหลัก โดยจะได้รับการลดหย่อนไม่ต้องเสียภาษีที่ดินหลังจากนั้น 2 ปีนับแต่วันที่ซื้อที่ดิน

- กรณีที่ย้ายไปอยู่ที่ใหม่แต่การขายที่ดินที่เคยใช้เป็นที่อยู่อาศัยหลักยังไม่เสร็จสิ้นภายในวันที่ 31 ธันวาคม เจ้าของที่ดินจะสามารถขอยกเว้นภาษีที่ดินของที่ดินทั้งสองแห่ง แต่จะต้องขายที่ดินผืนเดิมให้เสร็จสิ้นภายใน 6 เดือนหลังจากวันที่ต้องชำระภาษี

2) การลดหย่อนภาษีจากการใช้ที่ดินเป็นที่อยู่อาศัยหลักและใช้ประโยชน์อื่นควบคู่กัน

ในกรณีที่มีการใช้ที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยหลักควบคู่ไปกับการประกอบธุรกิจ เจ้าของที่ดินมีสิทธิที่จะขอลดหย่อนภาษีที่ดินเฉพาะในส่วนที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยหลัก และชำระภาษีในส่วนของที่ดินที่ใช้ประกอบธุรกิจ

3) การยกเว้นภาษีที่ดินจากการใช้ที่ดินเพื่อการผลิตขั้นต้น (primary production)

เจ้าของที่ดินสามารถยื่นขอยกเว้นภาษีในกรณีของการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือการให้เช่าที่ดินเพื่อการผลิตขั้นต้น โดยสำหรับพื้นที่ที่จัดโซนนิ่งเป็นพื้นที่ชนบท จะต้องประกอบกิจกรรมดังต่อไปนี้

- การเลี้ยงสัตว์เชิงพาณิชย์
- การปลูกพืชเชิงพาณิชย์
- การเลี้ยงผึ้งเพื่อผลิตน้ำผึ้งเชิงพาณิชย์
- การปลูกดอกไม้ กล้วยไม้ และการเพาะเห็ดเชิงพาณิชย์
- การใช้เป็นพื้นที่ตกปลาเชิงพาณิชย์ และการเพาะเลี้ยงปลาและหอยนางรม
- การอนุบาลพืชเพื่อนำไปขาย

อย่างไรก็ตาม สำหรับที่ดินที่อยู่ในเขตเมือง นอกจากจะต้องเป็นพื้นที่ที่ใช้ประโยชน์เพื่อการผลิตขั้นต้นตามที่กำหนดไว้ข้างต้นแล้ว ในการขอยกเว้นภาษีเจ้าของที่ดินจะต้องแสดงให้เห็นว่า ได้มีการใช้พื้นที่ในเชิงพาณิชย์อย่างแท้จริง โดยมีขนาดของธุรกิจที่ใหญ่เพียงพอสำหรับการประกอบธุรกิจ ไม่ใช่ทำเป็นงานอดิเรก รวมถึงจะต้องแสดงผลประกอบการในส่วนของผลกำไรด้วย

4) การยกเว้นภาษีในกรณีอื่น ๆ

- การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อสร้างที่พักอาศัยภายในรัศมี 5 กิโลเมตรจากที่ทำการไปรษณีย์กลางของซิดนีย์ (Sydney GPO)³²
- หมู่บ้านสำหรับผู้เกษียณอายุ บ้านพักคนชรา
- ที่ดินที่เป็นขององค์กรศาสนา หน่วยงานการกุศล หน่วยงานการศึกษา หรือองค์กรไม่แสวงหากำไร

³² ที่ทำการไปรษณีย์กลางของเมืองซิดนีย์ถือเป็นอาคารที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ และเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ โดยบริเวณพื้นที่โดยรอบที่ทำการไปรษณีย์ประกอบไปด้วยโรงแรม ร้านค้า และร้านอาหาร

- พื้นที่ที่อยู่ในความตกลงที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์
- พื้นที่ที่อยู่ภายใต้ความควบคุมของคณะกรรมการที่ดินเพื่อชนเผ่าอะบอริจิน (Aboriginal Land Councils)

2.8 การควบคุมการแบ่งแปลงที่ดิน (subdivision controls and infrastructure financing)

การแบ่งแปลงที่ดิน (subdivision) หมายถึง การแบ่งผืนดินออกเป็นแปลง (lots, blocks, sites) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขายหรือพัฒนาที่ดินโดยการสร้างสิ่งปลูกสร้างต่างๆ ตามที่กฎหมายท้องถิ่นบัญญัติไว้ การควบคุมการแบ่งแปลงที่ดิน (subdivision control หรือ subdivision regulation) เป็นอีกเครื่องมือหนึ่งในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามแผนพัฒนาของชุมชน คล้ายกับการจัดทำโซนนิ่ง

อย่างไรก็ตาม วิธีการควบคุมการแบ่งแปลงที่ดินมีความแตกต่างจากโซนนิ่งที่สำคัญหลายประการ ประการแรก การโซนนิ่งเป็นแนวทางที่มุ่งที่จะควบคุมการใช้ที่ดิน ในขณะที่การควบคุมการแบ่งแปลงต้องการที่จะจัดการกับคุณภาพของการพัฒนาที่ดิน (เช่น การพิจารณาความอยู่ของบริการด้านสาธารณูปโภค บริการที่จำเป็นต้องจัดหาเพิ่มเติมหากมีการแบ่งแปลง แผนผังของพื้นที่ที่จะแบ่งแปลง ฯลฯ) โดยแนวทางการแบ่งแปลงของพื้นที่ในชุมชนนับว่ามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาชุมชนอย่างมีระเบียบแบบแผน ประการที่สอง ผลที่เกิดจากการควบคุมการแบ่งแปลงที่ดินมีแนวโน้มที่จะมีความยั่งยืนมากกว่าวิธีการโซนนิ่ง โดยกฎหมายควบคุมการแบ่งแปลงที่ดินจะเปิดโอกาสให้กับชุมชนเพียงครั้งเดียวในการออกแบบผังเมืองของชุมชนอย่างเหมาะสม เนื่องจากหากที่ดินได้มีการแบ่งแปลงและมีการตัดถนนตามแผนที่วางไว้แล้ว ก็ถือว่าแผนการพัฒนาได้มีการกำหนดไว้แล้วและยากที่จะเปลี่ยนแปลง

2.8.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา: มลรัฐวิสคอนซิน³³

กฎหมายที่เกี่ยวกับการแบ่งแปลงที่ดินในมลรัฐวิสคอนซินมีประวัติศาสตร์ที่ยาวนานตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2392 ก่อนกฎหมายว่าด้วยการจัดโซนนิ่งและกฎระเบียบที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินอื่นๆ โดยกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการแบ่งแปลงที่ดินมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

อำนาจและความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐในการแบ่งแปลงที่ดิน

กฎหมายการควบคุมการแบ่งแปลงที่ดินเป็นแนวทางที่กำหนดเงื่อนไขขั้นต่ำแก่หน่วยงานในระดับชุมชนในการควบคุมกระบวนการแบ่งแปลงที่ดิน ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการทำงานที่มีความซับซ้อนและเหลื่อมล้ำกันของเจ้าหน้าที่ในระดับต่างๆ เช่น ข้อเสนอในการแบ่งแปลงที่ดินที่อยู่นอกเขตอำนาจของเมืองหรือหมู่บ้าน อาจต้องมีการตรวจสอบโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับมลรัฐ ระดับเขต (county) ระดับเมือง และระดับหมู่บ้าน ในกรณีที่เกิดความขัดแย้งของเกณฑ์เงื่อนไขระหว่างหน่วยงานในระดับต่างๆ ข้อเสนอการแบ่งแปลงจะต้องมีความสอดคล้องกับกฎระเบียบที่เข้มงวดที่สุด

³³ Ohm, Brian W. 1999. Guide to Community Planning in Wisconsin. Department of Urban & Regional Planning University of Wisconsin-Madison/Extension

1) การตรวจสอบโดยหน่วยงานระดับมลรัฐ

กฎหมายของรัฐวิสคอนซินได้กำหนดไว้ว่า การแบ่งแปลงที่ดินทุกแห่งที่เป็นไปตามนิยามของการแบ่งแปลงที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย จะต้องดำเนินการตรวจสอบโดยหน่วยงานระดับรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยการแบ่งแปลงในระดับรัฐ (state subdivisions) ได้นิยามไว้ว่า “การแบ่งแปลงของที่ดินที่ดำเนินการโดยเจ้าของที่ดินหรือตัวแทนเพื่อวัตถุประสงค์ในการขายหรือการสร้างสิ่งปลูกสร้าง โดยที่ 1) การแบ่งที่ดินออกเป็น 5 แปลงหรือมากกว่า หรือการแบ่งที่ดินออกเป็นพื้นที่ก่อสร้าง (building sites) ที่มีขนาด 1.5 เอเคอร์ต่อแปลงหรือเล็กกว่า 2) การแบ่งที่ดินครั้งต่อไปออกเป็น 5 แปลงหรือมากกว่า หรือการแบ่งที่ดินออกเป็นพื้นที่ก่อสร้าง (building sites) ที่มีขนาด 1.5 เอเคอร์ต่อแปลงหรือเล็กกว่า ในอีก 5 ปีข้างหน้า

การแบ่งแปลงที่ดินที่สอดคล้องกับนิยามข้างต้นจะต้องได้รับการตรวจสอบโดยกรมการปกครอง (Department of Administration) ว่าข้อเสนอเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือไม่ ในกรณีที่การแบ่งแปลงยังไม่ได้มีการติดตั้งระบบระบายน้ำเสียและสิ่งปฏิกูล (หรือมีแผนจะติดตั้ง) จะต้องมีการยื่นข้อเสนอต่อกรมพาณิชย์เพื่อตรวจสอบว่าขนาดและความสูงของแปลงเป็นไปตามเงื่อนไขที่เหมาะสมต่อสภาพการจัดการของเสียอย่างถูกสุขลักษณะ และหากการแบ่งแปลงที่ดินดำเนินการอยู่ในพื้นที่ที่ติดกับทางหลวงสายหลักของรัฐ (state trunk highway) กรมการขนส่งจะต้องตรวจสอบข้อเสนอการแบ่งแปลงในด้านที่เกี่ยวกับความปลอดภัยของทางเข้าและทางออกจากแปลงที่เชื่อมต่อกับทางหลวง รวมถึงเงื่อนไขที่การแบ่งแปลงที่ไม่ขัดกับการใช้ประโยชน์สาธารณะของทางหลวง

นอกจากนี้ ในกรณีที่การแบ่งแปลงอยู่ในตำแหน่งระดับน้ำสูงของแหล่งน้ำได้ในรัศมีไม่เกิน 500 ฟุต กรมทรัพยากรธรรมชาติหรือกรมพาณิชย์อาจกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ยื่นข้อเสนอแสดงถึงความเพียงพอของการกำหนดพื้นที่และติดตั้งระบบระบายน้ำเสียและสิ่งปฏิกูล เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบของแหล่งน้ำที่อยู่ใกล้เคียง

ทั้งนี้ หน่วยงานในระดับรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมดดังที่กล่าวไปข้างต้นมีอำนาจในการคัดค้านหรือปฏิเสธแผนข้อเสนอการแบ่งแปลง ซึ่งส่งผลให้หน่วยงานในระดับท้องถิ่นไม่สามารถอนุมัติแผนข้อเสนอการแบ่งแปลงได้จนกว่าจะมีการแก้ไขแผนการแบ่งแปลงจนกว่าหน่วยงานในระดับรัฐจะอนุมัติ

2) อำนาจของรัฐบาลส่วนท้องถิ่น

รัฐบาลระดับท้องถิ่นมีอำนาจในการอนุมัติข้อเสนอการแบ่งแปลงที่ดิน โดยสภาชุมชนเมือง (city council) หรือคณะกรรมการหมู่บ้าน (village board) มีอำนาจในการอนุมัติข้อเสนอการแบ่งแปลงที่ดินในพื้นที่ภายใต้การปกครองของเมืองหรือหมู่บ้าน

การจัดหาเงินทุนสำหรับการพัฒนาหลังจากการแบ่งแปลง (Financing Subdivision Improvements)

การพัฒนาพื้นที่หลังจากการแบ่งแปลงส่งผลให้เกิดความต้องการและระบบสาธารณูปโภคและเงินทุนเป็นจำนวนมาก ซึ่งทำให้การประเมินต้นทุนที่จำเป็นต้องใช้ในการพัฒนาเป็นประเด็นหนึ่งที่ต้องมีการพิจารณาก่อนที่จะอนุมัติข้อเสนอการแบ่งแปลง เนื่องจากการที่ท้องถิ่นจะสามารถพึ่งพาแหล่งเงินทุน

จากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลระดับรัฐมีแนวโน้มค่อนข้างยากในปัจจุบัน นอกจากนี้ รัฐบาลท้องถิ่นเองก็ไม่มีนโยบายที่จะจัดเก็บภาษีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นเพื่อหารายได้เพิ่มอีกด้วย

ดังนั้น รัฐบาลท้องถิ่นในมลรัฐวิสคอนซินจึงได้บัญญัติเงื่อนไขที่สำคัญประการหนึ่งว่า มูลค่าทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการพัฒนาที่ดินหลังจากมีการแบ่งแปลงจะต้องมีมูลค่าสูงกว่าต้นทุนที่ใช้ในการพัฒนาที่จำเป็นหลังจากนั้น และเพื่อแก้ปัญหาความไม่เพียงพอของเงินทุนของชุมชน รัฐบาลท้องถิ่นยังได้กำหนดเครื่องมือที่ใช้ในการผลัดภาระด้านการเงินของชุมชนไปยังนายทุนหรือเจ้าของโครงการพัฒนาที่ดิน อันประกอบด้วย เงื่อนไขที่เจ้าของโครงการพัฒนาจะต้องเตรียมการจัดหาวิธีการระดมทุน การจัดสรรที่ดินบางส่วนในการใช้ประโยชน์สำหรับที่จอดรถ พื้นที่เปิดโล่งที่มีภูมิทัศน์สวยงาม หรือการใช้ประโยชน์ในแบบอื่นๆ ดังรายละเอียดที่จะกล่าวต่อไป

1) การพัฒนาที่ดินที่จำเป็นหลังการแบ่งแปลง

เงื่อนไขหนึ่งในกฎหมายเกี่ยวกับการอนุมัติแผนการแบ่งแปลงที่ดินได้บัญญัติไว้ว่า หน่วยงานระดับท้องถิ่นที่มีอำนาจในการอนุมัติอาจเรียกร้องให้ผู้ยื่นขอแบ่งแปลงที่ดินสร้างหรือจัดทำระบบสาธารณูปโภคที่จำเป็นควบคู่ไปกับการพัฒนา หรือให้มีการออกพันธบัตรหรือจัดหาหลักทรัพย์เพื่อรับประกันว่าจะมีการสร้างระบบสาธารณูปโภคในระยะเวลาที่เหมาะสม

อาจกล่าวได้ว่า การกำหนดให้ต้องมีการสร้างสาธารณูปโภคที่จำเป็นหลังการแบ่งแปลงเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่สุดในกระบวนการพิจารณาอนุมัติการแบ่งแปลงที่ดิน อย่างไรก็ตาม ประเภทของระบบสาธารณูปโภคที่จำเป็นของการแบ่งแปลงที่ดินจะมีความแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น ขนาดของชุมชน ระดับของความเป็นเมือง แนวนโยบายการพัฒนาของชุมชน เป็นต้น ตัวอย่างของระบบสาธารณูปโภคที่มักมีความจำเป็นหลังจากการแบ่งแปลงที่ดิน ได้แก่

- ระบบระบายน้ำท่วมจากการเกิดพายุ
- ระบบกำจัดน้ำเสียและสิ่งปฏิกูล โดยผู้พัฒนาโครงการจะต้องสร้างระบบเชื่อมต่อกับระบบระบายน้ำเสียและสิ่งปฏิกูลของชุมชน และหากเป็นบริเวณที่ไม่สามารถเข้าถึงระบบระบายน้ำเสียส่วนกลางได้ เจ้าหน้าที่จะต้องกำหนดให้มีการจัดตั้งระบบบำบัดน้ำเสียและสิ่งปฏิกูลขึ้นในบริเวณนั้น เช่น การสร้างบ่อเกลอะ
- ถนน ทางเดินและบาทวิถี
- สาธารณูปโภคต่างๆ เช่น สายโทรศัพท์ สายไฟฟ้า ท่อแก๊ส เป็นต้น
- ระบบประปา
- ระบบไฟส่องสว่างบริเวณถนน
- ป้ายสัญญาณจราจร
- ต้นไม้ริมถนน
- ระบบป้องกันการพังทลายของดิน

2) การค้ำประกันทางการเงินของการก่อสร้างและบำรุงรักษาระบบสาธารณูปโภค

ปัญหาหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการแบ่งแปลงที่ดินอยู่ที่ชุมชนจะมั่นใจได้อย่างไรว่าเจ้าของโครงการจะจัดทำระบบสาธารณูปโภคหลังจากที่ข้อเสนอการแบ่งแปลงที่ดินได้รับการอนุมัติแล้ว ในการแก้ปัญหานี้ มีหลายแนวทางที่รับประกันได้ว่าจะมีการจัดทำระบบสาธารณูปโภคโดยผู้เสนอโครงการ โดยที่ชุมชนไม่ต้องแบกรับภาระในภายหลัง โดยแนวทางดังกล่าวได้แก่ 1) การทำข้อตกลงการพัฒนาหลังจากการแบ่งแปลง (subdivision improvement agreements or development agreements) ระหว่างเจ้าของโครงการเสนอแบ่งแปลงกับชุมชน ซึ่งข้อตกลงจะต้องระบุถึงรายละเอียดเกี่ยวกับระบบสาธารณูปโภคที่จำเป็นและระยะเวลาในการก่อสร้าง 2) จดหมายรับประกันทางการเงิน ที่สถาบันการเงินที่เป็นแหล่งเงินกู้รับประกันว่าจะมีเงินทุนที่เพียงพอสำหรับการจัดทำระบบสาธารณูปโภค 3) หนังสือค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญา (performance bond) ที่ออกโดยบริษัทที่เป็นผู้ค้ำประกันโดยมีมูลค่าเท่ากับต้นทุนที่จำเป็นในการก่อสร้างสาธารณูปโภค

3) การจัดสรรพื้นที่ในการสร้างระบบสาธารณูปโภคหรือจ่ายค่าธรรมเนียมแทนการสละพื้นที่

ในบางกรณี อาจมีความจำเป็นที่โครงการจะต้องจัดสรรพื้นที่บางส่วนเพื่อใช้สำหรับการสร้างที่จอดรถ การเว้นที่ว่างไว้เพื่อให้เกิดภูมิทัศน์ที่เปิดโล่ง หรือการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะอื่นๆ อย่างไรก็ตาม หากการแบ่งแปลงเป็นแปลงขนาดเล็กและไม่มีพื้นที่เพียงพอเพื่อจัดสรรให้ชุมชนเพื่อใช้ประโยชน์สาธารณะ หรือในกรณีที่ติดตั้งหรือลักษณะทางภูมิประเทศของพื้นที่ไม่อำนวย หรือในกรณีที่แผนพัฒนาของชุมชนแสดงความต้องการที่จะสร้างสาธารณูปโภคในพื้นที่อื่นนอกเขตของพื้นที่ที่จะมีการแบ่งแปลง อาจใช้แนวทางการจ่ายค่าธรรมเนียมแก่ชุมชนเพื่อทดแทนกับจัดสรรที่ดินให้ชุมชน

4) การเก็บค่าธรรมเนียมที่เก็บจากโครงการพัฒนา (Impact Fees)

ในกรณีที่วิธีการสละพื้นที่หรือเก็บค่าธรรมเนียมชดเชยไม่เหมาะสมสำหรับการสร้างโครงสร้างพื้นฐานหรือระบบสาธารณูปโภคบางอย่าง รัฐบาลท้องถิ่นอาจใช้วิธีการเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พัฒนาโครงการเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนในการก่อสร้าง เช่น การสร้างทางหลวง ระบบบำบัดน้ำเสีย สถานีตำรวจ สถานีอนามัยหรือห้องสมุด เป็นต้น

5) การเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้ (User Fees)

การเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ที่มาใช้บริการสาธารณะของชุมชนเป็นรายปีหรือรายวัน เช่น การเก็บค่าเข้าใช้บริการสระว่ายน้ำของหมู่บ้าน ก็เป็นอีกวิธีการหนึ่งในการจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อสร้างสาธารณูปโภคของชุมชนได้

2.9 การควบคุมการขยายพื้นที่ตามแนวรอยต่อเมืองและชนบท (Managing growth on the urban fringe)

แนวรอยต่อระหว่างเมืองและชนบท หรือที่เป็นรู้จักกันในชื่อว่าชานเมือง (outskirt) หรือ เขตพื้นที่ห่างไกลจากตัวเมือง (urban hinterland) แนวรอยต่อระหว่างเมืองและชนบทเป็นเขตพื้นที่ที่เปลี่ยนผ่านที่มีการผสมผสานของการใช้พื้นที่ของเมืองและชนบท ซึ่งการกำหนดนิยามของแนวรอยต่อระหว่างเมืองและชนบทมีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตาม โดยส่วนใหญ่ประเทศในทวีปยุโรปที่การจัดการพื้นที่เมืองมีวัตถุประสงค์เพื่อการป้องกันการขยายตัวของเมือง (urban sprawl) และเพื่อคุ้มครองพื้นที่การเกษตร พื้นที่ขอบของเมืองหรือพื้นที่ชานเมือง (urban fringe) จะกำหนดโดยลักษณะการใช้พื้นที่เฉพาะบางอย่างที่ต้องการย้ายออกมานอกเขตเมือง หรือเป็นการใช้พื้นที่ที่ต้องการพื้นที่ขนาดใหญ่ ตัวอย่างเช่น ถนน (โดยเฉพาะทางหลวงพิเศษและทางเลี่ยงเมือง) สถานีเคลื่อนย้ายน้ำ โรงงานรีไซเคิล สถานที่ฝังกลบขยะ พื้นที่จอดรถส่วนบุคคลเพื่อเปลี่ยนไปใช้ระบบขนส่งมวลชน (park and ride) สนามบิน โรงพยาบาลขนาดใหญ่ โรงงานไฟฟ้า โรงงานประปา โรงงานกำจัดขยะ เป็นต้น นอกจากนี้ พื้นที่ชานเมืองในบางประเทศจะมีลักษณะเป็นที่อยู่อาศัยของคนชนชั้นกลางที่ต้องเดินทางเข้าไปทำงานในตัวเมือง

ปัญหาของพื้นที่ตามแนวรอยต่อเมืองและชนบทเกิดจากการแย่งชิงการใช้พื้นที่และแรงกดดันจากนโยบายการพัฒนาเมือง โดยลักษณะของพื้นที่แนวรอยต่อเมืองและชนบทจะถูกกำหนดด้วยปัจจัยหลัก 4 ประการได้แก่ นโยบายด้านการเกษตร การวางผังเมือง สภาพเศรษฐกิจของเมือง และขนาดของเศรษฐกิจด้านการเกษตร ซึ่งทำให้พื้นที่แนวรอยต่อเมืองและชนบทมีความแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับปัจจัยดังกล่าว

ในหัวข้อนี้ จะกล่าวถึงเครื่องมือที่สำคัญสองเครื่องมือ ได้แก่ กรีนเบลท์ (Green Belt) และ การซื้อสิทธิในการพัฒนาที่ดิน (Purchase of Development Rights) ดังรายละเอียดที่จะกล่าวต่อไป

2.9.1 กรีนเบลท์ (Green belt)

เครื่องมือหนึ่งที่ใช้ในการควบคุมการใช้พื้นที่รอยต่อระหว่างเมืองและชนบทที่สำคัญและนิยมใช้กันอย่างกว้างขวางได้แก่ “กรีนเบลท์” (Green belt) กรีนเบลท์ คือ นโยบายในการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยการสงวนที่ดินบริเวณรอบเขตเมืองที่เป็นพื้นที่เกษตร หรือพื้นที่ป่าที่ไม่ได้รับการพัฒนา โดยวัตถุประสงค์หลักของกรีนเบลท์มุ่งที่จะป้องกันการขยายตัวของเมืองเพื่อที่จะรักษาพื้นที่การเกษตรหรือพื้นที่สีเขียวเอาไว้ ซึ่งในทางปฏิบัติ จะมีการจำกัดการก่อสร้างหรือการพัฒนาอย่างเข้มข้นในบริเวณที่เป็นกรีนเบลท์ ซึ่งวัตถุประสงค์ของกรีนเบลท์มีหลายด้านดังต่อไปนี้

- เพื่อปกป้องสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ
- เพื่อปรับปรุงคุณภาพอากาศในพื้นที่เมือง
- เพื่อให้ประชาชนที่อาศัยในเมืองสามารถเข้าถึงชนบทในการพักผ่อนหย่อนใจและการเรียนรู้ธรรมชาติ

- เพื่ออนุรักษ์ความเป็นเอกลักษณ์ของชุมชนชนบทที่อาจจะถูกกลืนหายไปจากการขยายตัวของเมือง

ประเทศอังกฤษ³⁴

รัฐบาลของประเทศอังกฤษได้ตระหนักถึงความสำคัญของนโยบายกรีนเบลท์ในการวางผังเมืองมานานกว่า 4 ทศวรรษ โดยนโยบายกรีนเบลท์รวมถึงนโยบายที่มีจุดประสงค์เพื่อควบคุมการพัฒนาที่ดินเริ่มบังคับใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2498 ในปัจจุบัน พื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นกรีนเบลท์มีประมาณ 1,556,000 เฮกตาร์ (248,960 ไร่) หรือคิดเป็นร้อยละ 12 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศอังกฤษ ซึ่งประกอบไปด้วยกรีนเบลท์ 14 แห่ง โดยกรีนเบลท์แต่ละแห่งมีขนาดพื้นที่แตกต่างกัน ตั้งแต่ขนาดใหญ่ที่สุดคือ กรีนเบลท์รอบเมืองลอนดอน 486,000 เฮกตาร์ (77,760 ไร่) ไปจนถึงเล็กที่สุดที่ขนาด 700 เฮกตาร์ (112 ไร่) ของเมืองเบอร์ตัน (Burton)

1) วัตถุประสงค์ของกรีนเบลท์

วัตถุประสงค์หลักของกรีนเบลท์มุ่งที่การป้องกันการขยายตัวของเมืองโดยใช้วิธีการสงวนพื้นที่ส่วนหนึ่งให้เปิดโล่งเอาไว้อย่างถาวร กล่าวได้ว่า คุณลักษณะที่สำคัญที่สุดของกรีนเบลท์คือการเปิดกว้างของพื้นที่ ซึ่งกรีนเบลท์สามารถช่วยในการกำหนดรูปแบบของการพัฒนาเมืองโดยการรับประกันว่าการพัฒนาจะดำเนินการอยู่ในพื้นที่ที่กำหนดไว้ในแผนเท่านั้น รวมถึงการช่วยอนุรักษ์พื้นที่ชนบทที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่การเกษตรและป่าไม้

เหตุผลสำคัญในการกำหนดพื้นที่ไว้ในกรีนเบลท์แบ่งออกได้เป็น 5 ประการ ได้แก่ 1) เพื่อใช้ในการตรวจสอบการขยายตัวอย่างไม่มีการควบคุมของพื้นที่ที่มีการก่อสร้างขนาดใหญ่ 2) เพื่อป้องกันไม่ให้เมืองที่อยู่ข้างเคียงรวมตัวกัน 3) เพื่อช่วยปกป้องพื้นที่ชนบทจากการรุกราน 4) เพื่อให้อนุรักษสถานแวดล้อมของเมืองที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ และ 5) การส่งเสริมการนำพื้นที่ในเขตเมืองที่ถูกทอดทิ้งมาใช้ประโยชน์

2) การใช้ประโยชน์ที่ดินในบริเวณกรีนเบลท์

เมื่อพื้นที่ได้ถูกกำหนดเป็นกรีนเบลท์แล้ว การใช้ประโยชน์ของพื้นที่จะต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ต่อไปนี้

- เพื่อให้ประชากรที่อาศัยในเมืองได้มีโอกาสเข้าถึงพื้นที่ชานเมืองที่เปิดโล่ง
- เพื่อใช้ประโยชน์สำหรับเป็นสถานที่เล่นกีฬาและกิจกรรมสันทนาการกลางแจ้งใกล้ตัวเมือง
- เพื่อปรับปรุงสภาพแวดล้อมและภูมิทัศน์ใกล้บริเวณที่อยู่อาศัยให้มีสวยงามและน่าอยู่
- เพื่อปรับปรุงพื้นที่รอบเขตเมืองที่ได้รับความเสียหายหรือถูกละเลย

³⁴ Community and Local government. 2001. "Planning Policy Guidance 2: Green belts" www.communities.gov.uk

- เพื่ออนุรักษ์สภาพธรรมชาติ
- เพื่อสงวนพื้นที่ไว้เพื่อการเกษตร ป่าไม้ และกิจกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

3) การออกแบบกรีนเบลท์

โดยหลักการ โครงร่างของนโยบายกรีนเบลท์จะกำหนดโดยแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาในระดับภาค โดยส่วนของรายละเอียดปลีกย่อยเกี่ยวกับกรีนเบลท์จะระบุในแผนพัฒนาระดับท้องถิ่น ดังรายละเอียดต่อไปนี้

4) การกำหนดอาณาเขตของกรีนเบลท์

โดยหลักการ เมื่อรายละเอียดของกรีนเบลท์ได้รับความเห็นชอบในระดับแผนการพัฒนาระดับท้องถิ่นแล้วจะไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ นอกจากข้อยกเว้นในสถานการณ์ที่จำเป็นจริงๆ เท่านั้น ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของกรีนเบลท์จะต้องยื่นข้อเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อให้เห็นชอบในแผนพัฒนาภายในเขตเมืองและรอบนอกอาณาเขตของกรีนเบลท์ที่จะทำการเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ สำหรับกรณีที่แผนการพัฒนาระดับท้องถิ่นมีการปรับปรุง อาณาเขตของกรีนเบลท์ที่กำหนดไว้เดิมจะต้องไม่มีการเปลี่ยนแปลง ยกเว้นกรณีแผนการพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีหรือในกรณีที่มีความจำเป็นเท่านั้น

ในกรณีที่ยังไม่ได้มีการกำหนดอาณาเขตของกรีนเบลท์ที่ชัดเจน หลักการสำคัญในการกำหนดอาณาเขตของกรีนเบลท์คือ ขอบเขตของกรีนเบลท์จำเป็นต้องมีความยั่งยืน โดยจะต้องระมัดระวังในการที่จะไม่รวมพื้นที่ที่ไม่มีความจำเป็นต้องปล่อยว่างไว้ ไม่เช่นนั้นแล้ว อาจเกิดกรณีที่จะต้องอนุญาตให้มีการรุกล้ำกรีนเบลท์ในอนาคตด้วยเหตุผลในการพัฒนา ในขณะที่ การกำหนดเขตกรีนเบลท์ที่อยู่ติดกับพื้นที่ที่มีสิ่งปลูกสร้างมากเกินไป ซึ่งอาจทำให้สงวนพื้นที่กรีนเบลท์อย่างถาวรเป็นไปได้ยาก และส่งผลเป็นการลดคุณค่าและความเชื่อมั่นต่อทั้งหลักการของกรีนเบลท์และแผนการพัฒนาท้องถิ่นในกรณีหากต้องมีการพัฒนาที่เป็นในอนาคต

หากเป็นไปได้ในทางปฏิบัติแนวของกรีนเบลท์ควรมีความกว้างหลายไมล์ เพื่อให้มั่นใจได้ว่ากรีนเบลท์จะมีสภาพภูมิทัศน์ที่เปิดกว้างรอบๆ พื้นที่เมือง อาณาเขตของกรีนเบลท์ควรมีการกำหนดอย่างชัดเจน โดยอิงกับสภาพภูมิประเทศหรือสิ่งก่อสร้างที่มีอยู่แล้ว อาทิ ถนน ธารน้ำ เขตแนวป่า เป็นต้น ทั้งนี้ การกำหนดอาณาเขตที่ยั่งยืนของกรีนเบลท์เป็นปัจจัยที่สำคัญในการรับประกันคุณค่าทางด้านเกษตรกรรม กิจกรรมสันทนาการและความสวยงามของภูมิทัศน์ และในทำนองเดียวกัน การกำหนดอาณาเขตที่มีความไม่มั่นคงส่งผลทำให้เกิดอุปสรรคต่อเกษตรกรและเจ้าของที่ดินในการอนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่ของตนเอง

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการวางแผนระดับท้องถิ่นควรพิจารณาถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืนของกรีนเบลท์ ยกตัวอย่างเช่น การคำนึงถึงผลกระทบของการเดินทางโดยรถยนต์ในอนาคตในการออกแบบช่องทางการเดินทางและขนส่งจากนอกเขตกรีนเบลท์ไปยังเมืองหรือหมู่บ้านที่อยู่รอบใน

ทั้งนี้ ในการกำหนดพื้นที่กรีนเบลท์เพิ่มเติม จะต้องมีการพิจารณาและลงมติเห็นชอบในการวางแผนระดับภาค โดยเจ้าหน้าที่วางแผนระดับท้องถิ่นจะต้องจัดทำข้อเสนอถึงเหตุผลที่ทำให้นโยบายการ

วางแผนและพัฒนาท้องถิ่นไม่เพียงพอ หรือการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยบางอย่างที่ทำให้จำเป็นต้องกำหนดพื้นที่กรีนเบลท์

5) แนวทางการควบคุมการพัฒนาในเขตกรีนเบลท์

การควบคุมการพัฒนาที่ไม่เหมาะสม

โดยหลักการ นโยบายที่ใช้ในการควบคุมการพัฒนาในเขตพื้นที่กรีนเบลท์มีระดับความเข้มงวดเหมือนกับนโยบายที่ใช้บังคับในพื้นที่ชนบท และมีข้อกำหนดเพิ่มเติมในส่วนของการถือสิทธิควบคุมการพัฒนาที่ไม่เหมาะสม ในที่นี้ การพัฒนาที่ไม่เหมาะสม หมายถึง การพัฒนาที่อาจส่งผลกระทบต่อกรีนเบลท์ ทั้งนี้ อาจมีข้อยกเว้นในบางกรณีที่มีความจำเป็น โดยผู้เสนอโครงการพัฒนาหรือก่อสร้างจะต้องนำเสนอเหตุผลความจำเป็นที่มากกว่าการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อกรีนเบลท์อย่างชัดเจน นอกจากนี้ แผนการพัฒนาในระดับต่างๆ จะต้องไม่รวมการพัฒนาที่ไม่เหมาะสมไว้ด้วย

การสร้างอาคารใหม่

ในพื้นที่กรีนเบลท์จะไม่อนุญาตให้มีการก่อสร้างอาคารใหม่ ยกเว้นการสร้างอาคารเพื่อวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- เพื่อใช้ในการเกษตรและป่าไม้
- เพื่อเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นสำหรับกิจกรรมกีฬากลางแจ้งและนันทนาการ สุสาน และการใช้ประโยชน์เพื่อสงวนรักษาสภาพแวดล้อมที่เปิดโล่งของกรีนเบลท์
- การปรับปรุง หรือการสร้างอาคารเพื่อทดแทนที่อยู่อาศัยเดิมภายใต้ข้อกำหนด
- เพื่อพัฒนาในเขตพื้นที่ที่ได้ดำเนินการไปแล้ว

สำหรับการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นที่กล่าวไปข้างต้นนั้น จะต้องมีความจำเป็นอย่างแท้จริงในการส่งเสริมความเปิดโล่งของสภาพภูมิทัศน์ของกรีนเบลท์ ยกตัวอย่างเช่น การสร้างห้องเปลี่ยนเสื้อผ้าขนาดเล็ก อาคารผู้ชมกีฬากลางแจ้งที่ไม่กีดขวางภูมิทัศน์ เป็นต้น

การนำอาคารเก่ามาใช้ซ้ำ

การนำอาคารที่มีอยู่แล้วในบริเวณกรีนเบลท์มาใช้ซ้ำอิงอยู่บนหลักการที่สำคัญคือ การไม่กระทบต่อสภาพภูมิทัศน์ที่เปิดโล่งของกรีนเบลท์ โดยเกณฑ์การพิจารณานำอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างมาใช้ซ้ำโดยไม่ขัดกับหลักการพัฒนาที่ไม่เหมาะสม มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- ต้องไม่ส่งผลกระทบต่อสภาพภูมิทัศน์ที่เปิดโล่งของกรีนเบลท์มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน
- ต้องมีการควบคุมการดำเนินการในการก่อสร้างเพื่อต่อเติมอาคารและพื้นที่รอบอาคารอย่างเคร่งครัด

- อาคารที่จะนำมาใช้ซ้ำจะต้องมีความมั่นคงถาวร โดยไม่ต้องพึ่งพาการก่อสร้างขนาดใหญ่เพื่อปรับปรุงและนำมาใช้ซ้ำ
- การออกแบบเพื่อปรับปรุงอาคารจะต้องให้มีความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม เช่น สอดคล้องกับรูปแบบการก่อสร้างและวัสดุที่ใช้ก่อสร้างอาคารในท้องถิ่นนั้น

ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่วางแผนส่วนท้องถิ่นจะต้องระบุแผนการนำอาคารมาใช้ซ้ำในพื้นที่กรีนเบลท์ในแผนพัฒนาท้องถิ่นด้วย

การทำเหมืองแร่และการพัฒนารูปแบบอื่นๆ

การทำเหมืองแร่ในบริเวณกรีนเบลท์อาจดำเนินการได้หากมีมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมที่เคร่งครัด และการจัดการพื้นที่บริเวณเหมืองแร่อย่างรัดกุม ทั้งนี้ เช่นเดียวกับการพัฒนารูปแบบอื่นๆ ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น การทำเหมืองแร่จะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อสภาพภูมิทัศน์ของกรีนเบลท์รวมถึงไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการใช้ประโยชน์ของพื้นที่บริเวณนั้น

ที่จอดรถแบบ “จอดแล้วจร” (park and ride)

พื้นที่ชนบทรอบนอกเขตเมืองมักมีคุณลักษณะที่เหมาะสมต่อการจัดทำสถานที่สำหรับจอดรถยนต์ส่วนบุคคลและเดินทางต่อโดยระบบขนส่งสาธารณะเข้าเมือง หรือที่เรียกว่า โครงการจอดแล้วจร ซึ่งในบางกรณี พื้นที่กรีนเบลท์มีลักษณะเหมาะสมที่จะทำโครงการดังกล่าว โดยเงื่อนไขที่จะจัดทำโครงการจอดแล้วจรได้มีดังต่อไปนี้

- ต้องมีการสำรวจความเป็นไปได้ของสถานที่ดำเนินโครงการทั้งที่เป็นกรีนเบลท์และไม่ใช่กรีนเบลท์โดยยึดหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน และมีการประเมินว่าพื้นที่กรีนเบลท์ที่จะจัดทำโครงการมีความเหมาะสมมากที่สุดเมื่อพิจารณาปัจจัยทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง
- โครงการจะต้องไม่ก่อให้เกิดการประนีประนอมต่อวัตถุประสงค์ของกรีนเบลท์ โดยเฉพาะในเรื่องการทำลายสภาพภูมิทัศน์ของกรีนเบลท์
- การสร้างอาคารใหม่หรือปรับปรุงอาคารที่มีอยู่เดิมเพื่อใช้ในโครงการจะต้องจำกัดเฉพาะที่มีความจำเป็นอย่างแท้จริงเท่านั้น

2.9.2 การซื้อสิทธิการพัฒนาที่ดิน (Purchase of Development Rights: PDR)

นิยามและหลักการ

วิธีการหนึ่งที่ใช้จัดการกับปัญหาการพัฒนาพื้นที่แนวรอยต่อระหว่างเมืองและชนบท ซึ่งเน้นการเป็นเครื่องมือในการปกป้องพื้นที่เกษตรกรรมจากการพัฒนาของเมือง คือ การซื้อสิทธิในการพัฒนาที่ดิน (Purchase of Development Rights) ซึ่งเป็นระบบที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความสมัครใจของเจ้าของที่ดินที่จะขายสิทธิในการพัฒนา (development rights) ของที่ดินให้แก่หน่วยงานภาครัฐ หรือองค์กรการกุศล เช่น กองทุนที่ดินระดับท้องถิ่น (local land trust) เป็นต้น สิทธิในการพัฒนาที่ดินมีหลักการคล้ายกับสิทธิที่

เกี่ยวกับที่ดินอื่นๆ เช่น สิทธิในการใช้ประโยชน์จากแร่ (mineral rights) สิทธิในการใช้น้ำ (water rights) สิทธิในการตัดไม้ (logging rights) เป็นต้น โดยเมื่อเจ้าของที่ดินขายสิทธิในการพัฒนาให้แก่หน่วยงานหรือองค์กรใดๆ แล้ว สิทธิในการพัฒนาหรือการแบ่งแปลงย่อยของที่ดินไม่จะเป็นการพัฒนาเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยหรือใช้ในเชิงพาณิชย์หรืออุตสาหกรรม จะถูกยกเลิกอย่างถาวร อย่างไรก็ตาม เจ้าของที่ดินยังคงมีสิทธิและความรับผิดชอบอื่นๆ ที่ติดมากับที่ดิน เช่น สิทธิในการทำการเกษตรบนที่ดิน การติดป้ายแสดงความเป็นที่ดินส่วนบุคคล และการเสียภาษีทรัพย์สิน เป็นต้น

ประเทศสหรัฐอเมริกา

การสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมและพื้นที่ที่มีสภาพภูมิทัศน์เปิดโล่งทั่วทั้งประเทศเป็นปัญหาที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นในช่วงเวลาที่ผ่านมา เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว จึงได้มีการพัฒนาเครื่องมือต่างๆ เพื่อใช้อนุรักษ์ที่ดินที่ยังเหลืออยู่ และการซื้อสิทธิในการพัฒนาก็เป็นหนึ่งในเครื่องมือที่ 18 มลรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกาใช้กันในปัจจุบัน

ในทางปฏิบัติ กองทุนที่ดินหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานภาครัฐในระดับท้องถิ่นจะยื่นข้อเสนอไปยังเจ้าของที่ดินเพื่อขอซื้อสิทธิในการพัฒนา ทั้งนี้ เจ้าของที่ดินมีอิสระที่จะปฏิเสธข้อเสนอหรือต่อรองราคาได้ เมื่อทั้งสองฝ่ายเห็นชอบในข้อตกลงร่วมกันแล้ว ก็จะมีการดำเนินการทางกฎหมายเพื่อรับประกันว่าไม่มีการพัฒนาเกิดขึ้นบนที่ดินอย่างถาวร และที่ดินผืนนั้นจะต้องใช้เพื่อการเกษตรหรือปล่อยว่างให้เป็นพื้นที่สีเขียวเท่านั้น ข้อจำกัดที่เกิดขึ้นอาจเรียกอีกอย่างว่า สิทธิในการใช้ที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ (conservation easement)

1) การกำหนดราคาของสิทธิการพัฒนาที่ดิน

เหตุผลสำคัญที่ทำให้พื้นที่การเกษตรหรือพื้นที่สีเขียวจำนวนมากบนแนวรอยต่อเมืองและชนบทถูกเปลี่ยนไปใช้ประโยชน์ในด้านอื่น เนื่องจากผลผลิตการเกษตรที่ได้จากที่ดินมีมูลค่าต่ำกว่าการนำที่ดินไปพัฒนาในด้านอื่นมาก ยกตัวอย่างเช่น ที่ดินผืนหนึ่ง หากใช้ประโยชน์โดยการเพาะปลูกจะสามารถสร้างรายได้ให้แก่เจ้าของที่ดินคิดเป็น 2,000 ดอลลาร์สหรัฐ ต่อเอเคอร์ต่อปี เทียบกับกรณีที่นำที่ดินผืนเดียวกันนี้ไปสร้างหมู่บ้านหรือห้างสรรพสินค้า ซึ่งนายทุนเต็มใจที่จะจ่ายถึง 5,000 ดอลลาร์สหรัฐ ต่อเอเคอร์ต่อปี ดังนั้น มูลค่าของการพัฒนาที่ดินผืนดังกล่าวจะเท่ากับ 3,000 ดอลลาร์สหรัฐ ต่อเอเคอร์ หรือมูลค่าส่วนต่างของมูลค่าตลาดของที่ดินและมูลค่าของผลผลิตทางการเกษตรจากที่ดินนั่นเอง จากตัวอย่างดังกล่าวจะเห็นได้ว่า แนวโน้มที่ดินผืนนี้จะยังคงใช้ประโยชน์ในการเกษตรในอนาคตต่อไปคงเป็นไปได้ยาก

ในกรณีนี้ หากมีโครงการซื้อสิทธิในการพัฒนาที่ดินและหน่วยงานภาครัฐยื่นข้อเสนอซื้อสิทธิดังกล่าวในราคา 3,000 ดอลลาร์สหรัฐ ต่อเอเคอร์ ดังนั้น เจ้าของที่ดินก็จะได้รับทั้งผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจของที่ดินและสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรในเวลาเดียวกันได้ ทั้งนี้ หลังจากได้ขายสิทธิในการพัฒนาไปแล้ว เจ้าของที่ดินก็ยังสามารถขาย ให้เช่า หรือมอบที่ดินนั้นเป็นมรดกให้แก่ทายาทที่มีข้อจำกัดในเรื่องการพัฒนาติดไปกับที่ดินด้วย

2) ข้อดีและข้อเสียของวิธีการซื้อสิทธิการพัฒนาที่ดิน

เมื่อเปรียบเทียบกับมาตรการจำกัดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อสงวนพื้นที่การเกษตรไว้ เช่น การโซนนิ่ง จุดเด่นที่สำคัญของการซื้อสิทธิการพัฒนาที่ดินอยู่ที่การเป็นแนวทางที่อยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจ โดยที่เจ้าของที่ดินจะไม่ถูกลิดรอนสิทธิในการได้รับประโยชน์จากมูลค่าของที่ดินนั้น ปัจจุบันนี้เป็นประเด็นที่สำคัญมาก เนื่องจากที่ดินถือเป็นสินทรัพย์ที่จำเป็นสำหรับเกษตรกรเพื่อใช้ดำรงชีวิตในยามแก่ชรา การลิดรอนสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินทำให้ไม่สามารถแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากที่ดินอย่างเต็มที่ จึงส่งผลกระทบต่อทั้งในเชิงจริยธรรม สังคมและเศรษฐกิจ รวมถึงในทางกฎหมาย นอกจากนี้ ความตกลงของการซื้อขายสิทธิการพัฒนาที่ดินยังมีความถาวรและยั่งยืนมากกว่า เนื่องจากกฎระเบียบเกี่ยวกับโซนนิ่งอาจมีการเปลี่ยนแปลงในอนาคต ซึ่งอาจจะทำให้การสงวนพื้นที่การเกษตรไม่มีประสิทธิผลและยั่งยืน

ข้อดีอีกประการหนึ่งของวิธีการซื้อสิทธิการพัฒนาที่ดิน คือ การช่วยให้เกษตรกรเจ้าของที่ดินสามารถส่งผ่านที่ดินไปยังบุตรหลานได้ง่ายขึ้นจากการลดลงของภาระภาษีมรดก กล่าวคือ การที่สิทธิการพัฒนาที่ดินถูกแยกออกจากที่ดิน ส่งผลให้มูลค่าของที่ดินลดลงไปถึงระดับของมูลค่าที่ได้จากการผลิตทางการเกษตร ซึ่งทำให้ภาษีมรดกลดลงไปมากเมื่อเปรียบเทียบกับภาษีที่เรียกเก็บจากที่ดินที่มีมูลค่าตลาดสูง ทำให้บุตรหลานของเกษตรกรไม่จำเป็นต้องขายที่ดินเพราะไม่สามารถรับภาระภาษีมรดกที่สูงมากได้

ในขณะที่ ข้อเสียของวิธีการซื้อสิทธิการพัฒนาที่ดินที่เห็นได้ชัดคือต้นทุนที่สูงมาก ในประเทศสหรัฐอเมริกา ทุกมลรัฐที่มีโครงการดังกล่าวจะใช้เงินทุนจากรายได้จากภาษีบางประเภท เช่น ภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยึดเก็บในระดับมลรัฐ ภาษีเงินได้และภาษีการค้าในระดับท้องถิ่น เป็นต้น

3) การริเริ่มและดำเนินโครงการซื้อสิทธิการพัฒนาที่ดิน

การจัดตั้งโครงการซื้อสิทธิการพัฒนาที่ดินมักจะริเริ่มในระดับท้องถิ่น ควบคู่ไปกับการออกกฎหมายเกี่ยวกับการเงินในระดับมลรัฐ โดยมีคณะกรรมการคุ้มครองเกษตรกรทำหน้าที่ทั้งหมดในการดำเนินโครงการ ตั้งแต่การตรวจสอบเอกสารข้อเสนอในการขายสิทธิการพัฒนาที่ดินของเจ้าของที่ดิน การประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจของที่ดิน การจัดลำดับความสำคัญของที่ดินที่ควรอนุรักษ์ การต่อรองราคากับเจ้าของที่ดิน และเป็นหน่วยงานที่คอยตรวจสอบว่าไม่มีการละเมิดเงื่อนไขการพัฒนาหลังจากที่ได้มีการซื้อสิทธิการพัฒนาของที่ดินแล้ว คณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยอาสาสมัครจากชุมชน หรืออาจมาจากการแต่งตั้งของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ประกอบด้วยตัวแทนจากทั้งภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม

การดำเนินงานของคณะกรรมการฯ มีความแตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่น โดยยึดหลักของการทำให้โครงการก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะมากที่สุดจากงบประมาณที่ได้ลงทุนไป ทั้งนี้ โครงการที่ประสบความสำเร็จจะเป็นโครงการที่สามารถสงวนพื้นที่การเกษตรหรือพื้นที่สีเขียวที่เชื่อมต่อกันเป็นผืนใหญ่มากกว่าโครงการที่สามารถสงวนพื้นที่เป็นแห่งๆ ไม่เชื่อมต่อกัน โดยแนวทางการสงวนพื้นที่ผืนใหญ่มีข้อดีหลายประการ ข้อดีที่สำคัญข้อหนึ่งคือ การมีพื้นที่การเกษตรขนาดใหญ่เป็นการเพิ่มศักยภาพของการผลิตภาคเกษตรกรรม เพราะหากพื้นที่การเกษตรมีขนาดเล็กก็จะทำให้อุปสงค์ของปัจจัยการผลิตด้านการเกษตร (เช่น ปุ๋ย วัสดุอุปกรณ์ เป็นต้น) มีไม่เพียงพอที่จะทำให้การผลิตมีความยั่งยืนได้

4) กรณีศึกษาเมืองดันน์ (Town of Dunn) มลรัฐวิสคอนซิน

เมืองดันน์เป็นเมืองแรกของสหรัฐอเมริกาที่ได้ริเริ่มโครงการซื้อสิทธิการพัฒนาที่ดิน ในปี พ.ศ. 2539 โดยโครงการสามารถคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมมากกว่า 1,700 เอเคอร์ โดยได้รับเงินงบประมาณเพื่อใช้ในการซื้อสิทธิ มากกว่า 1.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี พ.ศ. 2543 องค์การปกครองในระดับเมืองได้มีมติเห็นชอบให้ออกพันธบัตรจำนวน 2.4 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในการซื้อสิทธิการพัฒนาเพิ่มเติม ทั้งนี้ เงินทุนที่ใช้สำหรับโครงการมาจากแหล่งต่างๆ ได้แก่ โครงการปกป้องที่ดินเพื่อการเกษตร งบประมาณของกระทรวงเกษตรฯ ในส่วนของนโยบายการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมทรัพยากรธรรมชาติของมลรัฐวิสคอนซิน และกองทุนเพื่อการอนุรักษ์ของเมืองดันน์

เอกสารอ้างอิง

- Alain Bertaud. 2002. The economic impact of land urban planning regulations in India. (http://www.archidev.org/article.php3?id_article=607)
- Abbie Marland. 2007. Land Reform in Scotland: Seton Fields Case study. Centre for Social Development: February. (www.landreformact.com)
- Australian Governement. 2007. Environmental Stewardship Programme: Strategic Framework 2007. (www.nrm.gov.au, 4 มีนาคม พ.ศ. 2552)
- Ballabh Presad Acharya. 1989. The Indian Urban Land Ceiling Act: A Critique of the 1976 Legislation, Policy of Land Acquisition and Development. Economic Development Institute, Financed by the World Bank.
- Bureau of Rural Sciences. "Land Management practices classification and Mapping" Bureau of Rural Sciences Canberra, Australia.
- Bureau of Rural Sciences. 2005. The Australian Land Use and Management (ALUM) Classification version 6. June.
- Community and Local government. 2001. "Planning Policy Guidance 2: Green belts" (www.communities.gov.uk)
- Daubenmire, Joe and Blaine, Thomas. "Purchase of Development Rights". Land Use Series. CDFS-1263-98. (<http://ohioline.osu.edu/cd-fact/1263.html>)
- DEFRA. 2005. Environmental Stewardship: Look after your land and be rewarded. Department for Environment, Food and Rural Affairs. (www.defra.gov.uk ,4 มีนาคม พ.ศ. 2552)
- Department of Natural Resources, USA. 1980. Land Cover/Use Classification System version II.
- Department for Environmental Food and Rural Affairs. 2006. Defra circular 01/2006 Environmental Protection Act 1990L Part 2A Contaminated land. September 2006. (www.defra.gov.uk)
- D. Macmillan, K. Thomson and B. Slee. 2001. Land Reform in Scotland: An economic commentary on a proposed "community right to buy land. Department of Agriculture and

Forestry, University of Aberdeen, Scotland, United Kingdom.
(http://dlc.dlib.indiana.edu/archive/00004098/01/Slee_120601.pdf)

G. Thimmaiah. 2001. New Perspectives on land Reforms in India. Journal of Social and Economic Development. 3(2): 179-198.

Gallent, N. and Kim, K.S. 2001. Land zoning and local discretion in the Korean planning system, Land use policy, vol.18, pp. 233-243.

James. R.A, Ernest E.H., John T.R., and Richard E.W. 1976. A Land use and land cover Classification System. Geological Survey Professional Paper 964: USA.

K. Gopal Iyer. 2005. Status of Land Reforms in Andhra Pradesh and the Need to implement radical land reforms. (http://www.cpiml.org/liberation/year_2005/september/report5/htm

Natural England. 2009. Look after your land with Environmental Stewardship. (www.naturalengland.org.uk, 4 มีนาคม พ.ศ. 2552)

New South Wales Government. 2009. Land Tax 2009: Information Booklet. (http://www.osr.nsw.gov.au/lib/doc/factsheets/ofs_lt01_curr.pdf)

NRCS. 2005. Farm Bill 2002: Conservation Security Program, program description. Natural Resources Conservation Service, United States Department of Agriculture.

Office of the Deputy Prime Minister. 2005. UK: Full national land use database: County Demonstrator., November.

Office of the Deputy Prime Minister. 2006. UK: National land use database: land use and land cover classification version4.4. prepared by Landinform Ltd., February.

Ohm, Brian W. 1999. Guide to Community Planning in Wisconsin. Department of Urban & Regional Planning University of Wisconsin-Madison/Extension

Ontario Ministry of Culture. 2005. Heritage resources in the land use planning process: Cultural heritage and archaeology policies of the Ontario provincial policy statement, http://www.culture.gov.on.ca/english/heritage/Toolkit/Heritage_PPS_infoSheet.pdf (4 มีนาคม พ.ศ. 2552)

Rainer MÜller-Jökel. 2004. Land readjustment-A Win-Win-Strategy for Sustainable Urban Development: Germany. (<http://www.fig.net/pub/proceedings/korea/abstracts/pdf/session20/mullerjokel-abs.pdf>)

Revenue Service Office, Hsinchu City (<http://en.hcct.gov.tw/web/SelfPageSetup?command=display&pageID=23238&page=view&PX=>)

Rob Lesslie, Michele Barson, Jodie Smith, Lucy Randall and Vir Bordas. Land use in Australia. (<http://www.brs.gov.au/landuse>)

Shekinah, D. E., Chatterji, S., Sen, T. K. and Challa, O. 2001. Land tenure systems and land reforms in India. *The Land*, 5(3): 191-212.

Stewart, J.B., Smart, R.V., Barry, S.C. and Veitch, S.M. 2001. 1996/97 (Version 2) Land Use of Australia - Final Report for Project BRR5, National Land & Water Resources Audit, Canberra.

The Stationery Office Limited 2006. "The Contaminated Land (England) Regulations 2006" ENVIRONMENTAL PROTECTION, ENGLAND. Statutory Instrument 2006 No. 1380 (www.opsi.gov.uk/si/si2006/20061380.htm)

Tong Suk Chong. 2007. The Urban Redevelopment Policy in Tokyo: Case Studies of Roppongi Hills and Tokyo Midtown Projects. *Public Ecologies of Art*.

บทความที่ไม่ทราบชื่อผู้แต่ง หรือหน่วยงาน

Ceiling Limits on Land Holdings (http://indiaagronet.com/indiaagronet/AGRI_LAW/CONTENTS/Ceiling.htm)

Land reform. (<http://rural.nic.in/book98-99/chapter.8.pdf>)

The Land Reform Agenda in Scotland (<http://www.scotland.gov.uk/Publications/2008/06/12121207/0>)

Land use classification system. Clark County Comprehensive Plan, USA.

Land-Use Classification System: Australia 2003. (http://www.ci.champaign.il.us/planning/page.php?pn=nwgap_landuse_classify)

New York City zoning (<http://www.nyc.gov/html/dcp/html/zone/zonehis.shtml>, 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552)

NYC Zoning Handbook (http://tenant.net/Other_Laws/zoning/zontoc.html, 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552)

The role of land readjustment in Japan and its possibilities of application in Columbia (<http://ws3-er.eng.hokudai.ac.jp/egpsee/alumni/abstracts/Carolina.pdf>)

บทที่ 3

กฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน

การบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยดำเนินการโดยภาครัฐซึ่งสังกัดในกระทรวงต่าง ๆ โดยใช้อำนาจตามกฎหมายในการบริหารจัดการที่ดินเป็นหลัก ในบทนี้เป็นการอธิบายสถานะของที่ดิน โครงสร้างของส่วนราชการที่เป็นหลักในการบริหารจัดการที่ดิน และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ที่ดินในประเทศไทยแบ่งตามการครอบครองออกเป็น 2 ส่วน คือ ที่ดินของรัฐ และที่ดินเอกชน ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ส่วนที่ดินของเอกชนเป็นสิทธิของเจ้าของที่ดินที่จะทำประโยชน์ในที่ดินได้อย่างเสรี นอกจากนี้จะมีกฎหมายจำกัดการใช้ประโยชน์บางประการ เช่น การสร้างอาคารสูง การใช้ที่ดินในเขตผังเมือง เป็นต้น

3.1 ที่ดินของรัฐ

ที่ดินของรัฐ คือ ที่ดินที่ประชาชนยังมิได้มีกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ได้แก่ ที่ดินตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 ซึ่งรวมเรียกว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดิน อันเป็นทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 2 และที่ป่าตามกฎหมายป่าไม้ ดังต่อไปนี้

1) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติไว้ในมาตรา 1304 ความว่า

“มาตรา 1304 สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

- (1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน
- (2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่า ที่ขายตลิง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ
- (3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะเป็นต้นว่า ป้อม และโรงทหาร สำนักราชการ บ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์”

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า รวมถึงที่ดินที่มีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์เมื่อตกกลับมาเป็นของรัฐ ตามประมวลกฎหมายที่ดินเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติและกรมที่ดินที่จะต้องดูแลรักษาหรือจัดการให้ใช้ประโยชน์ เช่น การจัดที่ดินให้ประชาชนเป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(2) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ได้แก่ ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ และยังมีที่ดินที่เข้าข่ายเป็นที่ดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ที่สาธารณะที่เป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ป่าช้า หรือที่สาธารณะประจำหมู่บ้าน เป็นต้น

อำนาจหน้าที่ในการดูแลที่ดินเหล่านี้เป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน¹ หรือกฎหมายเฉพาะในกรณีมีกฎหมายกำหนดไว้ เช่น²

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 ให้นายอำเภอ ผู้ปกครองท้องที่ มีหน้าที่ในการตรวจตรารักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน

พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 กำหนดให้นายกเทศมนตรีดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกันในเขตเทศบาลนั้น ๆ

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกันนั้น ส่วนหนึ่งได้เปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ไปหรือเลิกใช้ประโยชน์ เช่น หนองบึง ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น อาจนำไปจัดให้กับประชาชนตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน³ หรือออกพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพนำไปจัดหาประโยชน์หรือจัดให้กับบุคคลอื่นโดยการจับจองตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8

(3) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นที่ดินอันเป็นที่ตั้งของหน่วยงานราชการ หรือที่ดินที่หวงห้ามกันไว้เพื่อใช้ในราชการของกระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ตามวัตถุประสงค์ของส่วนราชการ เช่น ที่หวงห้ามเพื่อใช้ในราชการทหาร ที่ดินของกรมราชทัณฑ์ ฯลฯ ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518⁴ อยู่ในความดูแลของกรมธนารักษ์

¹ อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นอำนาจของอธิบดีกรมที่ดิน แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่ง ที่ 890/2498 ลงวันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ. 2498 ให้จังหวัด เทศบาลและสุขาภิบาลมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินตามเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ ปัจจุบันพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

² ศิริ เภาสินสฤทธ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, พิมพ์ครั้งที่ 4 บพิธการพิมพ์ กรุงเทพฯ, 2537 หน้า 60-61

³ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 มาตรา 26 (1) “ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ได้ ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นให้มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินและให้ สป.ก. มีอำนาจหน้าที่ที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้”

⁴ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 “ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

- (1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน
- (2) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ”

ซึ่งเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน ที่ราชพัสดุอาจเลิกใช้หรือเปลี่ยนสภาพการใช้ได้โดยไม่ต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพ ในบางแห่งอาจถูกนำไปจัดให้กับประชาชนตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน⁵

นอกจากนั้นยังมีที่ดินบางประเภทที่มีกฎหมายเฉพาะดูแล เช่น ที่ดินของวัดวาอารามในพระพุทธศาสนา ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 หรือที่ดินของศาสนาอื่น เช่น ที่ดินของมัสยิดอิสลามตาม พระราชบัญญัติมัสยิดอิสลาม พุทธศักราช 2490 หรือที่ดินของมิชซังในคริสต์ศาสนา ซึ่งใช้เป็นที่ตั้งของวัดบาทหลวงโรมันคาทอลิก เป็นต้น

ประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติไว้ใน มาตรา 2 ความว่า "ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ" เป็นกฎหมายที่แบ่งแยกที่ดินของรัฐและของเอกชนที่ชัดเจน สนับสนุนการแบ่งประเภทของที่ดินตามที่กล่าวมาข้างต้น และทำให้เห็นว่าที่ดินจะต้องมีเจ้าของและถ้ามิได้เป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลก็จะต้องเป็นของรัฐ

3.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินที่สำคัญ เป็นหน่วยราชการที่อยู่ในหลายกระทรวง ประกอบด้วย กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงการคลัง กระทรวงคมนาคม กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่

- (1) กรมที่ดิน
- (2) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- (3) กรมส่งเสริมสหกรณ์
- (4) กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ
- (5) กรมป่าไม้
- (6) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช
- (7) กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (ทช.)
- (8) กรมพัฒนาที่ดิน
- (9) สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง กรมชลประทาน⁶
- (10) กรมธนารักษ์
- (11) กรมโยธาธิการและผังเมือง
- (12) สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

⁵ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 มาตรา 26 (2) "ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ เมื่อกระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้"

⁶ ปัจจุบันสังกัดกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ซึ่งมีรายละเอียดหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้

3.2.1 กรมที่ดิน

กรมที่ดินมีภารกิจเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในที่ดินของบุคคลและการจัดการที่ดินของรัฐโดยการออกหนังสือแสดงสิทธิ และให้บริการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้บุคคลมีความมั่นคงในการถือครองที่ดินและได้รับบริการที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนให้การบริหารจัดการที่ดินของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- 1) ดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายว่าด้วยอาคารชุด กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน กฎหมายว่าด้วยช่างรังวัดเอกชน กฎหมายว่าด้วยการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
- 2) ดำเนินการตามกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายว่าด้วยอาคารชุด กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน กฎหมายว่าด้วยช่างรังวัดเอกชน กฎหมายว่าด้วยการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
- 3) จัดทำและประสานแผนงานของกรมให้เป็นไปตามนโยบายของกระทรวง รวมทั้งกำกับ เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนงานของหน่วยงานในสังกัด และดำเนินการเกี่ยวกับงานสถิติและประมวลผล
- 4) พัฒนาระบบ รูปแบบ และวิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานที่ดิน
- 5) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

3.2.2 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

มีภารกิจเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกษตรกรได้มีที่ทำกินเพื่อยังชีพอย่างพอเพียงและยั่งยืน โดยการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นโดยนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ และให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
- 2) ดำเนินการจัดหาที่ดินเอกชน และที่ดินของรัฐ มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ตลอดจนถึงการจัดที่อยู่อาศัยจัดที่ดินให้เกษตรกรทำประโยชน์ เช่า เช่าซื้อ การให้กรรมสิทธิ์และการใช้ประโยชน์ที่ดิน ประสานงานส่งเสริมการเกษตร รวมทั้งการศึกษา ค้นคว้า วิจัยและ พัฒนางองค์ความรู้ด้านการปฏิรูปที่ดินและวิชาการด้านอื่นที่เกี่ยวข้อง

3) ดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน จำแนกการใช้ประโยชน์พัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากร พื้นฟูสภาพแวดล้อม และรักษาพื้นที่เกษตรกรรม

4) บริหารกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและค่าใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดินการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ การให้กู้ยืมเงินสำหรับการพัฒนาอาชีพ รวมตลอดถึงการใช้จ่ายเงินกองทุน เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรมิให้สูญเสียสิทธิในที่ดิน รวมทั้งการจัดทำสารบบที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดิน

5) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือตามที่กระทรวง หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

3.2.3 กรมส่งเสริมสหกรณ์

กรมส่งเสริมสหกรณ์ มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริม เผยแพร่ ให้ความรู้เกี่ยวกับอุดมการณ์ หลักการ และวิธีการสหกรณ์ให้แก่บุคลากรสหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร และประชาชนทั่วไป ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาระบบสหกรณ์ให้มีความเข้มแข็ง โดยการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ในการเพิ่มขีดความสามารถในด้านการบริหารการจัดการ การดำเนินธุรกิจอย่างมีประสิทธิภาพ และมีการเชื่อมโยงธุรกิจ สหกรณ์สู่ระดับสากล เพื่อให้สมาชิกสหกรณ์มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม การจัดที่ดินเป็นงานส่วนหนึ่งเกี่ยวกับการจัดตั้งสหกรณ์นั้นคืบตาม พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 โดยการจัดหาที่ดินมาปรับปรุงเพื่อจัดให้กับราษฎรมีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยพร้อมทั้งสาธารณูปโภคพื้นฐานรวบรวมราษฎรที่ได้รับจัดสรรที่ดินแล้วให้จัดตั้งเป็น สหกรณ์จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เพื่อให้สหกรณ์เป็นองค์กรจัดหาและให้บริการต่างๆ แก่สมาชิกด้านการจัดหาสินเชื่อ การรวมกันซื้อรวมกันขาย การส่งเสริมการเกษตร และการศึกษาอบรม เพื่อส่งเสริมให้เกิดระบบที่ดีในการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ในการผลิต การตลาด และการเพิ่มผลผลิต ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกสามารถฝึกกำลังกันประกอบอาชีพอย่างมั่นคง มีรายได้ที่เป็นธรรมและมีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการนิคมสหกรณ์และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

2) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย เพื่อพัฒนาระบบสหกรณ์

3) ส่งเสริม เผยแพร่ และให้ความรู้เกี่ยวกับอุดมการณ์ หลักการ และวิธีการสหกรณ์ให้แก่บุคลากรสหกรณ์ กลุ่มเกษตรกรและประชาชนทั่วไป

4) ส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์

5) ศึกษา วิเคราะห์ เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาสหกรณ์ให้กับคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ

6) ศึกษา วิเคราะห์ ความต้องการของตลาดสินค้าสหกรณ์และสร้างเครือข่ายการเชื่อมโยงธุรกิจระหว่างสหกรณ์กับสหกรณ์สหกรณ์กับเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ

7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

3.2.4 กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

มีภารกิจเกี่ยวกับการให้บริการสวัสดิการสังคมการสังคมสงเคราะห์แก่ผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้คนไร้ที่พึ่ง ผู้ประสบปัญหาทางสังคม โดยการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาในรูปแบบของสถาน สงเคราะห์ และการประสานงานส่งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการส่งเสริมสนับสนุนให้ชุมชนและท้องถิ่นจัดสวัสดิการสังคม เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายที่มีปัญหาทางสังคมสามารถดำรงชีวิตและ พึ่งตนเองได้อย่างมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ การจัดที่ดินเป็นงานส่วนหนึ่งเกี่ยวกับการจัดตั้งสหกรณ์นิคมตาม พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- 1) พัฒนารูปแบบและวิธีการในการให้บริการสวัสดิการและการสังคมสงเคราะห์ในแต่ละกลุ่มเป้าหมายให้สอดคล้อง กับ มาตรฐานที่กำหนด
- 2) สนับสนุนด้านวิชาการ เทคโนโลยี ข้อมูลสารสนเทศ การให้คำปรึกษาแนะนำ รวมทั้งการติดตามประเมินผลการ ปฏิบัติงานด้านการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมแก่หน่วยงานให้บริการสวัสดิการสังคมและหน่วยงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3) จัดบริการสวัสดิการสังคม การให้คำปรึกษาแนะนำ การให้ความช่วยเหลือ การแก้ไขปัญหาแก่ผู้ประสบปัญหาทาง สังคม กลุ่มเป้าหมายเฉพาะที่มีปัญหาทางสังคม รวมทั้ง การประสานส่งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- 4) ส่งเสริมและประสานการดำเนินงานของเครือข่ายบริการสวัสดิการสังคมของแต่ละกลุ่มเป้าหมายและแต่ละพื้นที่
- 5) จัดและส่งเสริมการจัดกิจกรรมตามโครงการพิเศษต่าง ๆ โครงการตามพระราชดำริและ กิจกรรมตามพันธสัญญา และข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศ
- 6) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

3.2.5 กรมป่าไม้

มีภารกิจเกี่ยวกับการอนุรักษ์ สงวน คุ้มครอง ปันฟู ดูแลรักษาส่งเสริม ทำนุบำรุงป่า และการดำเนินการเกี่ยวกับการป่าไม้ การทำไม้ การเก็บหาของป่า การใช้ประโยชน์ในที่ดินป่าไม้ และการอื่นเกี่ยวกับป่าและอุตสาหกรรมป่าไม้ ให้เป็นไปตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ด้วยกลยุทธ์เสริมสร้างความร่วมมือของประชาชนเป็นหลัก เพื่อเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจของประเทศ และพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน และมีการกิจอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) ควบคุม กำกับดูแล และป้องกันการบุกรุก การทำลายป่า และการกระทำผิดในพื้นที่รับผิดชอบตามกฎหมาย
- 2) ศึกษา วิจัย วางแผนและประสานงานเกี่ยวกับการปลูกป่า
- 3) ส่งเสริมการปลูกป่า การจัดการป่าชุมชน การปลูกสร้างสวนป่าเชิงเศรษฐกิจในลักษณะสวนป่าภาคเอกชนและสวนป่าในรูปแบบอื่นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนศึกษาวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์ป่าเศรษฐกิจของตลาดในประเทศและต่างประเทศ
- 4) อนุรักษ์ ค้ำครอง ดูแลรักษา และจัดการให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้และการอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากไม้ อุตสาหกรรมไม้ ที่ดินป่าไม้ และผลิตผลป่าไม้
- 5) ศึกษา ค้นคว้า วิจัย และพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ และผลิตผลป่าไม้ และที่เกี่ยวข้องกับไม้และผลิตภัณฑ์ไม้
- 6) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

3.2.6 กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

มีภารกิจเกี่ยวกับการอนุรักษ์ส่งเสริมและฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ในเขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ โดยการควบคุมป้องกันพื้นที่ป่าอนุรักษ์เดิมที่มีอยู่ และฟื้นฟูป่าเสื่อมโทรมให้กลับสมบูรณ์ด้วยกลยุทธ์การส่งเสริม กระตุ้นและปลูกจิตสำนึกให้ชุมชนมีความรู้สึกหวงแหน และการมีส่วนร่วมในการดูแลทรัพยากรท้องถิ่น เพื่อเป็นการรักษาสมดุลของระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนความหลากหลายทางชีวภาพ สำหรับเป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร แหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า แหล่งอาหาร แหล่งนันทนาการและการท่องเที่ยวทางธรรมชาติของประชาชน โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- 1) อนุรักษ์ ค้ำครอง ดูแล รักษาทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชให้สมบูรณ์และสมดุลตามธรรมชาติโดยให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนและเกิดประโยชน์สูงสุด
- 2) ฟื้นฟู แก้ไข ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ป้องกันไฟป่าและภัยธรรมชาติอันจะเกิดความเสียหายต่อระบบนิเวศในพื้นที่ป่าไม้
- 3) ควบคุม กำกับ ดูแล ป้องกัน การบุกรุก ทำลายป่าและการกระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
- 4) ศึกษา วิจัย และพัฒนาวิธีการอนุรักษ์ การบริหารจัดการ และฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่าพันธุ์พืชและความหลากหลายทางชีวภาพ
- 5) กำหนดมาตรการ และมาตรฐานเกี่ยวกับการอนุรักษ์ บริหารจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า
- 6) บริการข้อมูลสารสนเทศ และถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านป่าไม้
- 7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

3.2.7 กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (ทช.)

จัดตั้งขึ้นโดยรวมงานที่เกี่ยวข้องในด้านทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจาก กรมประมง กรมป่าไม้ และกรมพัฒนาที่ดินในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มาอยู่ภายใต้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ท.ส.) โดยมีภารกิจในการอนุรักษ์ฟื้นฟู บริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยเฉพาะพื้นที่ดินชายทะเล ป่าชายเลน แนวปะการัง หาดทะเลและสัตว์ทะเลทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสมดุล และเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศอย่างยั่งยืน โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- 1) เสนอความเห็นเพื่อจัดทำนโยบายและแผนเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการ การอนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
- 2) เสนอให้มีการปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติมกฎ ระเบียบ มาตรการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ การฟื้นฟู การจัดการ และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเพื่อให้มีการใช้อย่างยั่งยืน
- 3) กำกับดูแล ประเมินผลและติดตาม ตรวจสอบให้เป็นไปตามกฎ ระเบียบ มาตรการ
- 4) ศึกษา วิจัย พัฒนาการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมถึงพืชและสัตว์ทะเลหายากและใกล้สูญพันธุ์
- 5) เสนอแนะแหล่งอันควรรักษาเพื่อประโยชน์ในการสงวน รักษา ค้ำครอง ควบคุมดูแล ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
- 6) สร้างความเข้าใจและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
- 7) เป็นศูนย์ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของประเทศ
- 8) ประสานความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศและต่างประเทศในด้านทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
- 9) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

3.2.8 กรมพัฒนาที่ดิน

กรมพัฒนาที่ดิน มีภารกิจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและวางแผนการใช้ที่ดินในพื้นที่เกษตรกรรม การสำรวจและจำแนกดิน การอนุรักษ์ดินและน้ำ และการปรับปรุงบำรุงดิน โดยการให้บริการ และถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านการพัฒนาที่ดิน ข้อมูลดินและการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร และให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- 1) ศึกษา สำรวจ จำแนก วิเคราะห์ และวิจัยดินและที่ดิน ทำสำมะโนที่ดิน ติดตามสถานการณ์สภาพการใช้ที่ดิน เพื่อกำหนดนโยบายและวางแผนการใช้ที่ดิน และเพื่อการพัฒนาที่ดิน
- 2) ให้บริการด้านการวิเคราะห์ ตรวจสอบและให้คำแนะนำเกี่ยวกับดิน น้ำ พืช ปุ๋ย และอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาที่ดิน
- 3) ถ่ายทอดผลการศึกษา ค้นคว้า วิจัย และให้บริการด้านการพัฒนาที่ดินแก่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และเกษตรกร
- 4) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนด ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมพัฒนาที่ดิน หรือที่กระทรวง หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

3.2.9 สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง กรมชลประทาน⁷

กรมชลประทาน มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งน้ำตามศักยภาพของลุ่มน้ำตามศักยภาพของลุ่มน้ำให้เพียงพอ โดยการจัดสรรน้ำให้กับผู้ใช้น้ำทุกประเภท เพื่อให้ผู้ใช้น้ำได้รับน้ำอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ตลอดจนป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- 1) ดำเนินการจัดให้ได้มาซึ่งน้ำ หรือกัก เก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบายหรือแบ่งน้ำเพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณสุข โภค หรือการอุตสาหกรรม
- 2) ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ ความปลอดภัยของเขื่อนและอาคารประกอบ และการคมนาคมทางน้ำซึ่งอยู่ในเขตชลประทาน ตลอดจนดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมพิเศษต่าง ๆ ที่ไม่ได้เป็นแผนงานประจำปีของกรมชลประทาน
- 3) จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- 4) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมชลประทาน หรือตามที่กระทรวง หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

3.2.10 กรมธนารักษ์

กรมธนารักษ์ มีภารกิจเกี่ยวกับการปกครอง การดูแล การบำรุงรักษา และการพัฒนาที่ราชพัสดุ ให้มีมูลค่าเพิ่มหรือก่อให้เกิดรายได้ การประเมินราคาทรัพย์สิน เพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติและประชาชน และการผลิตเหรียญกษาปณ์และจัดสร้างเครื่องราชอิสริยยศเครื่องราชอิสริยาภรณ์และของสังจ้างด้วยวิธีการผลิตที่ได้มาตรฐานสากลและมีต้นทุนที่เหมาะสมเพื่อให้มีจำนวนที่เพียงพอ ตลอดจนบริหารเงินตราและเก็บรักษาทรัพย์สินมีค่าของแผ่นดินให้มีความปลอดภัยและอยู่ในสภาพที่ดี เพื่อนำออกเผยแพร่และสืบทอดมรดกทางวัฒนธรรม โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- 1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง กฎหมายว่าด้วยเงินตรา กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

⁷ ปัจจุบันสังกัดกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

- 2) ดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดราคาประเมินของอสังหาริมทรัพย์ และทรัพย์สินอื่นตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- 3) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่
- 4) กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

3.2.11 กรมโยธาธิการและผังเมือง

กรมโยธาธิการและผังเมือง มีภารกิจเกี่ยวกับงานด้านการผังเมืองระดับต่างๆ การโยธาธิการ การออกแบบการก่อสร้างและการควบคุมการก่อสร้างอาคาร ดำเนินการและสนับสนุนองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นในด้านการพัฒนาเมืองพื้นที่ และชนบท โดยการกำหนดและกำกับดูแลนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดิน ระบบการตั้งถิ่นฐานและโครงสร้างพื้นฐานรวมทั้งการกำหนดคุณภาพและมาตรฐานการก่อสร้างด้านสถาปัตยกรรม วิศวกรรม และการผังเมือง เพื่อให้มีสภาพแวดล้อมที่ดี เกิดมาตรฐานความปลอดภัยแห่งสาธารณชนความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองและสิ่งปลูกสร้างตามระบบการผังเมืองที่ดี อันจะนำไปสู่การพัฒนา อย่าง ยั่งยืนโดยให้อำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- 1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือความผาสุกแห่งสาธารณชนและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
- 2) วางและจัดทำผังเมืองประเภทอื่นๆ ตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมายหรือตามที่ส่วนราชการอื่นร้องขอและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองนั้น ๆ
- 3) ดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่
- 4) ดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการวางผัง วิจัย การติดตามประเมินผล และพัฒนามาตรฐานด้านการผังเมืองและโยธาธิการ รวมทั้งการจัดทำเกณฑ์มาตรฐานและคู่มือด้านการผังเมืองและโยธาธิการ
- 5) ดำเนินการเกี่ยวกับการวางผัง ออกแบบ ควบคุมการก่อสร้าง บูรณะเมืองหรืออาคาร และสิ่งก่อสร้างของหน่วยงานของรัฐ
- 6) ให้บริการและคำปรึกษาเกี่ยวกับงานออกแบบ งานก่อสร้าง และงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมแก่หน่วยงานต่าง ๆ
- 7) ดำเนินการเกี่ยวกับการออกแบบ การก่อสร้างและควบคุมอาคารก่อสร้างอาคารและโครงสร้างพื้นฐานรวมทั้งการบูรณะและบำรุงรักษา
- 8) ดำเนินการประสาน กำกับดูแล สนับสนุนและพัฒนาให้เป็นไปตามผังเมือง รวมทั้งกำกับตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น
- 9) ดำเนินการพัฒนาระบบและบริหารข้อมูลการผังเมืองและโยธาธิการ

10) ดำเนินการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรของกรม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งหน่วยงานอื่นด้านการผังเมืองและโยธาธิการ

11) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

3.2.12 สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีภารกิจเกี่ยวกับการดำเนินงานสนองงานคณะสงฆ์และรัฐโดยการทำนุบำรุง ส่งเสริมกิจการพระพุทธศาสนา ให้การอุปถัมภ์ ค้ำครองและส่งเสริมพัฒนางานพระพุทธศาสนา ดูแล รักษา จัดการศาสนาสมบัติ พัฒนาพุทธมณฑลให้เป็นศูนย์กลางทางพระพุทธศาสนา รวมทั้งให้การสนับสนุนส่งเสริม พัฒนาบุคลากรทางศาสนา โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการคณะสงฆ์ กฎหมายว่าด้วยการกำหนดวิทยฐานะผู้สำเร็จวิชาการพระพุทธศาสนา รวมทั้งกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

(2) รับสนองงาน ประสานงาน และถวายการสนับสนุนกิจการและการบริหาร การปกครอง คณะสงฆ์

(3) เสนอแนวทางการกำหนดนโยบายและมาตรการในการค้ำครองพระพุทธศาสนา

(4) ส่งเสริม ดูแล รักษา และทำนุบำรุงศาสนสถานและศาสนวัตถุทางพระพุทธศาสนา

(5) ดูแลรักษา และจัดการวัดร้างและศาสนสมบัติกลาง

(6) พัฒนาพุทธมณฑลให้เป็นศูนย์กลางทางพระพุทธศาสนา

(7) ทำนุบำรุงพุทธศาสนศึกษา เพื่อพัฒนาความรู้คู่คุณธรรม

(8) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานหรือนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

3.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินมีหลายฉบับ แต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันออกไป กฎหมายที่สำคัญ และเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน ประกอบด้วย

- 1) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504
- 2) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
- 3) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535
- 4) ประมวลกฎหมายที่ดิน
- 5) พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511
- 6) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

- 7) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
- 8) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517
- 9) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547
- 10) พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526
- 11) พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518
- 12) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- 13) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- 14) พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

1) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

เป็นกฎหมายจัดตั้งและคุ้มครองอุทยานแห่งชาติ เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้ และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่าและภูเขา ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไปเพื่อประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชน การกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติจะต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและมีแผนที่แสดงแนวเขตแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย

2) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาสภาพป่าไม้ ของป่าหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นให้มีสภาพความอุดมสมบูรณ์อยู่ต่อไป การกำหนดให้บริเวณใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่จะออกกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ กฎกระทรวงดังกล่าวจะต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติแนบท้ายกฎกระทรวง

3) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

มีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าโดยกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมการค้า การเพาะพันธุ์ การครอบครอง การค้าและการเคลื่อนย้ายสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่า ให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศ การกำหนดให้สัตว์ป่าชนิดใดเป็นสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครองให้ออกเป็นกฎกระทรวง การนำเข้า ส่งออก นำผ่าน นำเคลื่อนที่ การค้าซึ่งสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครองหรือซากของสัตว์เหล่านั้นจะต้องได้รับอนุญาต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจตั้งด่านตรวจสัตว์ป่าและกำหนดเขตของด่าน โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา คณะรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดบริเวณที่ดินให้เป็น “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและมีแผนที่แนบท้าย รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจะกำหนดให้ที่ดินบริเวณสถานที่ที่ใช้ในราชการหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันแห่งใดเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทใดก็ได้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

4) ประมวลกฎหมายที่ดิน

เป็นกฎหมายที่รวมบทกฎหมายต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ดินที่บังคับใช้ในขณะนั้นให้เป็นระบบ โดยยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินหลายฉบับ ได้แก่ กฎหมายออกโฉนดที่ดินฉบับต่าง ๆ กฎหมายว่าด้วยการ

หวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กฎหมายควบคุมการได้มาซึ่งที่ดินโดย ห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัดเพื่อค้ากำไร กฎหมายว่าด้วยพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคน ต่างต่าง เป็นต้น แล้วบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดินเพื่อประชาชน การกำหนดสิทธิในที่ดิน การ รังวัดที่ดิน การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม การกำหนดสิทธิในที่ดินเพื่อการศาสนา การกำหนดสิทธิใน ที่ดินของคนต่างต่าง การกำหนดสิทธิในที่ดินของนิติบุคคลบางประเภทและการค้าที่ดินไว้ด้วยกัน เป็น กฎหมายเพียงฉบับเดียวที่สามารถให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่ประชาชน

5) พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐบาลในการจัดที่ดินของรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ตั้งเคหสถานและ ประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น โดยการออกพระราชกฤษฎีกาและมีแผนที่กำหนดแนวเขตที่ดิน จัดตั้งเป็นนิคม การจัดที่ดินมีสองรูปแบบ คือ การจัดที่ดินในรูปนิคมสร้างตนเอง ดำเนินการโดยกรมพัฒนา สังคมและสวัสดิการ และการจัดที่ดินในรูปของนิคมสหกรณ์ ดำเนินการโดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ โดยการ จัดที่ดินทั้งสองแบบนี้ใช้กฎหมายฉบับเดียวกัน มีการตั้งคณะกรรมการคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติเข้าเป็น สมาชิกนิคม แต่ละครอบครัวจะได้รับการจัดที่ดินไม่เกิน 50 ไร่ มีการเรียกเก็บเงินค่าช่วยทุนที่รัฐบาลได้ ลงทุนไปในการจัดนิคม สมาชิกนิคมจะได้รับสิทธิในที่ดินต่อเมื่อทำประโยชน์ในที่ดินติดต่อกันมาเป็นเวลา เกินกว่า 5 ปี และชำระเงินค่าช่วยทุนตลอดจนหนี้สินเรียบร้อยแล้วจะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ ซึ่งหนังสือดังกล่าว สามารถนำไปยื่นขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ออกให้จะถูกห้ามโอนไปยังผู้อื่นเป็นเวลา 5 ปีนับแต่ วันที่ได้รับ นอกจากการตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสหกรณ์ที่ตนเองเป็นสมาชิกอยู่ เมื่อการ จัดนิคมแห่งใดได้บรรลุผลตามความมุ่งหมายแล้ว ให้สภาพของนิคมเป็นอันสิ้นสุด

6) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

เป็นกฎหมายที่ออกใช้เพื่อปรับปรุงสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมถึงที่อยู่ อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยให้อำนาจสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือเรียกโดยย่อ ว่า ส.ป.ก. นำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้น ด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิที่กำหนดมาจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดิน เล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตตลอดจนการ ผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

การปฏิรูปที่ดินในท้องที่ใด จะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกามีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ ในเขตปฏิรูปที่ดินด้วย ส.ป.ก. สามารถนำที่ดินไปจัดให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ เช่า หรือเช่าซื้อตาม ขนาดการถือครองที่ดินไม่เกิน 50 ไร่ สำหรับเกษตรกรแต่ละครอบครัวใช้ประกอบเกษตรกรรม และไม่เกิน 100 ไร่ สำหรับเกษตรกรแต่ละครอบครัวใช้ประกอบเกษตรกรรมประเภทเลี้ยงสัตว์ใหญ่ ส่วนสถาบัน เกษตรกร คณะกรรมการอาจจัดให้ตามที่เห็นสมควร แต่ถ้าเป็นที่ดินของรัฐและเกษตรกรครอบครองอยู่แล้ว

ก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนด จะจัดให้ตามที่ครอบครองแต่ไม่เกิน 100 ไร่ โดยจะต้องจ่ายค่าเช่าหรือค่าชดเชยในส่วนที่เพิ่มขึ้น

สิทธิที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินจะถูกห้ามมิให้โอนหรือแบ่งแยกที่ดินนั้นไปยังผู้อื่น เว้นแต่ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยัง ส.ป.ก. หรือสถาบันเกษตรกร

7) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

เป็นกฎหมายในการจัดการการใช้ที่ดินในเขตเมือง เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหาย เพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้น ถูกสุขลักษณะ มีความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศทั้งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

การจัดทำผังเมืองทำได้ 2 ประเภท คือ ผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ โดยมีคณะกรรมการผังเมืองกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือระบับการใช้ประโยชน์ที่ดิน หากการใช้ประโยชน์ดังกล่าวขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสุขลักษณะ ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิการของสังคม

8) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517

เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการพัฒนาที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรม ให้สมบูรณทั่วถึงที่ดินทุกแปลงเพื่อเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิต โดยทำการรวบรวมที่ดินหลายแปลงในบริเวณเดียวกันเพื่อวางแผนจัดรูปที่ดินเสียใหม่ การจัดระบบชลประทานและการระบายน้ำ การจัดสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดิน การบำรุงดิน การวางแผนการผลิตและการจำหน่ายผลผลิตผลการเกษตร รวมตลอดถึงการแลกเปลี่ยน การโอน การรับโอนสิทธิในที่ดิน การให้เช่าซื้อที่ดิน และการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินตลอดจนการจัดเขตที่ดินสำหรับอยู่อาศัย

9) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547

เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการพัฒนาที่ดินหลายแปลงโดยการวางแผนจัดรูปที่ดินใหม่ ปรับปรุงหรือจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐาน และการร่วมรับภาระและกระจายผลตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยความร่วมมือระหว่างเอกชนกับเอกชนหรือเอกชนกับรัฐ เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เหมาะสมยิ่งขึ้นทั้งในด้านการคมนาคม เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและชุมชนและเป็นการสอดคล้องกับการผังเมือง กฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดรูปที่ดิน เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาสภาพที่อยู่อาศัย แหล่งธุรกิจ อุตสาหกรรมและเกษตรกรรม ปรับปรุงหรือจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมของเมืองและชนบทที่เสื่อมโทรม อันเป็นการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชนเมืองและชนบท

ผลดีของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ทำให้การพัฒนาเมืองไม่จำเป็นต้องเวนคืนที่ดินและเกิดปัญหาต่อคนที่ต้องอพยพโยกย้ายถิ่นที่อยู่ เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เหมาะสมยิ่งขึ้นทั้งในด้านการคมนาคม เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและชุมชนและสอดคล้องกับการผังเมือง

10) พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526

เป็นกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการสำรวจ จำแนกและทำสำมะโนที่ดิน เพื่อทราบความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติและความเหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การวางแผนการใช้ที่ดิน การกำหนดบริเวณการใช้ที่ดินและการกำหนดมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำ ซึ่งเดิมอำนาจหน้าที่เหล่านี้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน

กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน มีอำนาจและหน้าที่กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจำแนกประเภทที่ดิน การวางแผนการใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดิน และการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดินโดยได้รับรับความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี การประกาศเขตสำรวจที่ดิน การกำหนดมาตรการเพื่อการปรับปรุงดินหรือที่ดิน หรือกำหนดมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง นำไปใช้แนะนำ ส่งเสริมให้แก่เกษตรกร และหน้าที่อื่นอีกหลายประการ มีการให้บริการวิเคราะห์ตรวจสอบตัวอย่างดิน หรือปรับปรุงดินหรือที่ดินเฉพาะรายกับเอกชนโดยเสียค่าใช้จ่าย และให้บริการแก่เกษตรกรในการตรวจสอบตัวอย่างดินหรือที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หากนำตัวอย่างดินมอบให้กรมพัฒนาที่ดินก็ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย

11) พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

เป็นกฎหมายว่าด้วยการปกครองดูแลรักษาที่ดินของรัฐประเภทที่ราชพัสดุให้เป็นไปโดยมีระเบียบและหลักเกณฑ์ที่แน่นอน โดยให้กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการนี้ เพื่อการประหยัดและจัดปัญหาทางน้ำและซ้อนกัน

"ที่ราชพัสดุ" หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่ สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และอสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ อสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นก็ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ โดยบรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

12) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

เป็นกฎหมายที่ออกใช้ควบคุมการก่อสร้างอาคารเพื่อความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการ

อำนวยความสะดวกแก่การจราจร ให้อำนาจรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร ในการออกกฎกระทรวงเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็น ในกรณีที่ได้มีการออกกฎกระทรวงตาม มาตรา 8 แล้ว ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องนั้นได้

13) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันปัญหาความเสื่อมโทรมของคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น ดินเสีย น้ำเน่าอากาศเป็นพิษ ป่าไม้ ต้นน้ำลำธารถูกทำลาย อันเนื่องมาจากการขยายตัวของประชากร การใช้ทรัพยากรอย่างไม่ถูกต้อง และอุตสาหกรรม โดยส่งเสริมประชาชน และองค์กรเอกชน ให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่น ให้เกิดการประสานงาน และมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรง กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดยชัดเจน และให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุนและความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

14) พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

เป็นกฎหมายจัดดำเนินการคณะสงฆ์ กำหนดให้สมเด็จพระสังฆราชองค์สกลมหาสังฆปริณายก ทรงบัญชาการคณะสงฆ์ทางมหาเถรสมาคมตามอำนาจกฎหมายและพระธรรมวินัย เพื่อความเจริญรุ่งเรืองแห่งพระพุทธศาสนา มีการแก้ไขโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช และการแต่งตั้งผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนสมเด็จพระสังฆราช การแต่งตั้งและถอดถอนสมณศักดิ์ของพระภิกษุอำนาจหน้าที่และการปฏิบัติหน้าที่ของมหาเถรสมาคม การปกครองการสละสมณเพศของคณะสงฆ์และคณะสงฆ์อื่น วัด การดูแลรักษาวัด ทรัพย์สินของวัด และศาสนสมบัติกลาง ตลอดจนปรับปรุงบทกำหนดโทษให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน

วัดมีสองอย่าง คือ วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา และสำนักสงฆ์ กฎหมายกำหนดให้วัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเจ้าอาวาสเป็นผู้แทนของวัดในกิจการทั่วไป การสร้าง การตั้ง การรวม การย้าย การยุบเลิกวัดและการขอรับพระราชทานวิสุงคามสีมา ให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ในกรณียุบเลิกวัด ทรัพย์สินของวัดที่ถูกยุบเลิกให้ตกเป็นศาสนสมบัติกลาง

วัดใดเป็นวัดร้างที่ไม่มีพระภิกษุอยู่อาศัย ในระหว่างที่ยังไม่มีการยุบเลิกวัด ให้กรมการศาสนามีหน้าที่ปกครองดูแลรักษาวัดนั้น รวมทั้งที่วัด ที่ธรณีสงฆ์และทรัพย์สินของวัดนั้นด้วย

ที่วัดและที่ซึ่งขึ้นต่อวัด มีดังนี้

(1) ที่วัด คือที่ซึ่งตั้งวัดตลอดจนเขตของวัดนั้น

(2) ที่ธรณีสงฆ์ คือที่ซึ่งเป็นสมบัติของวัด

(3) ที่กัลปนา คือที่ซึ่งมีผู้อุทิศแต่ผลประโยชน์ให้วัดหรือพระศาสนา

การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลางให้กระทำได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ เว้นแต่เป็นกรณีการโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์หรือที่ศาสนสมบัติกลางให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เมื่อมหาเถรสมาคมไม่ขัดข้องและได้รับคำผาติกรรมจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานนั้นแล้วให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ และที่ศาสนสมบัติกลาง เป็นทรัพย์สินซึ่งไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

ศาสนสมบัติแบ่งออกเป็นสองประเภท

(1) ศาสนสมบัติกลาง ได้แก่ทรัพย์สินของพระศาสนา ซึ่งมีใช้ของวัดใดวัดหนึ่ง

(2) ศาสนสมบัติของวัด ได้แก่ทรัพย์สินของวัดใดวัดหนึ่ง

3.4 มาตรการของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน

มาตรการของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย

- 1) นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน
- 2) การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ
- 3) การกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติ
- 4) การจำแนกเขตประโยชน์การใช้ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน
- 5) การกำหนดพื้นที่ชุ่มน้ำ
- 6) การกำหนดมาตรการด้านการผังเมือง
- 7) การบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาการกัดเซาะพื้นที่ชายฝั่งทะเลอย่างยั่งยืน
- 8) การปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐ
- 9) การกำหนดมาตรฐานระวางแผนที่และแผนที่รูปแปลงที่ดินในที่ดินของรัฐ

ดังมีตัวอย่างของมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

3.4.1 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 เรื่อง นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน

ให้ทำการสำรวจและจำแนกประเภทที่ดินพื้นที่ป่าไม้ถาวรที่ยังไม่ได้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อย่างละเอียดภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน และให้จัดทำโครงการจำแนกประเภท

ที่ดิน (Land Reclassification) ในพื้นที่พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ 30 ล้านไร่ให้เสร็จสิ้นภายในแผนพัฒนาฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2534) นอกจากนั้นการจัดที่ดินซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ ที่กำลังดำเนินการอยู่ ให้ดำเนินการต่อไปแต่ไม่ให้ขยายพื้นที่ดำเนินการ ยกเว้นในกรณีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการพัฒนาที่ดิน และให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทำแผนปฏิบัติการหรือโครงการในการจัดที่ดินที่เหลืออยู่ให้เสร็จสิ้นภายใน 5 ปี

3.4.2 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2528 เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ และข้อเสนอแนะมาตรการการใช้ที่ดินในเขตลุ่มน้ำ ปิง – วัง

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการในการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำและข้อเสนอแนะ มาตรการการใช้ที่ดินในเขตลุ่มน้ำปิง-วัง ให้ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เอ เป็นบริเวณที่ต้องอนุรักษ์ไว้และห้ามมิให้ใช้พื้นที่ในทุกกรณีโดยเด็ดขาด ส่วนการใช้พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 บี ถ้ามีความจำเป็นต้องอนุญาตให้ประทานบัตรหรือต่ออายุประทานบัตรการทำเหมืองแร่ก็ให้กระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติเป็นราย ๆ ไป ทั้งนี้ เพื่อเป็นการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ และมาตรการการใช้ที่ดินในเขตพื้นที่ที่เป็นบริเวณที่ต้องอนุรักษ์ไว้และห้ามมิให้ใช้พื้นที่ในทุกกรณีโดยเด็ดขาด และการกำหนดการใช้พื้นที่ที่สามารถใช้ได้ แต่จะต้องมีความจำเป็นและต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ

3.4.3 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2529 เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำและข้อเสนอแนะมาตรการการใช้ที่ดินในเขตลุ่มน้ำ ยม – น่าน

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการในการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำและข้อเสนอแนะ มาตรการการใช้ที่ดินในเขตลุ่มน้ำยม-น่าน

3.4.4 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2531 เรื่อง การปรับปรุงข้อเสนอแนะมาตรการการใช้ที่ดินในเขตลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ของลุ่มน้ำ ยมและน่าน

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ปรับปรุงข้อเสนอแนะมาตรการการใช้ที่ดินในเขตลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ของลุ่มน้ำยมและน่าน โดยมีการกำหนดว่า “สำหรับพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เอ นั้น ไม่ให้มีการใช้พื้นที่ในทุกกรณีโดยเด็ดขาด ส่วนการใช้ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 บี ถ้ามีความจำเป็นต้องอนุญาตให้ประทานบัตรหรือต่ออายุประทานบัตรการทำเหมืองแร่ ก็ให้กระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติเป็นราย ๆ ไป ทั้งนี้ โดยมีการดำเนินการดังนี้

1) ให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงานรับไปตรวจสอบข้อเท็จจริงว่า มีราษฎรหรือชาวไทยภูเขาที่เข้าไปอาศัยอยู่ในเขตลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เอ ของลุ่มน้ำยมและน่าน ในท้องที่ใด เป็นจำนวนเท่าไร

2) ให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการอพยพราษฎรหรือชาวไทยภูเขาที่เข้าไปอาศัยอยู่ในเขตลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เอ ไปอยู่ในที่ดินทำกินซึ่งจัดหาให้ใหม่ รวมทั้งควบคุมดูแลมิให้มีการบุกรุกทำลายป่าหรือการเข้าไปใช้ประโยชน์ในบริเวณพื้นที่ในเขตลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เอ ของลุ่มน้ำยมและน่านโดยเด็ดขาด

3.4.5 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2531 เรื่อง การปรับปรุงข้อเสนอและมาตรการการใช้ที่ดินในเขตลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ของลุ่มน้ำยมและน่าน

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำและข้อเสนอแนะมาตรการการใช้ที่ดินในเขตลุ่มน้ำมูลและชี

3.4.6 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2532 เรื่อง การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำภาคใต้และข้อเสนอแนะมาตรการการใช้ที่ดินในเขตลุ่มน้ำ

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำภาคใต้ และข้อเสนอแนะมาตรการการใช้ที่ดินในเขตลุ่มน้ำ

3.4.7 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2534 เรื่อง การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำภาคตะวันออก และข้อเสนอแนะมาตรการการใช้ที่ดินในเขตลุ่มน้ำ

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำภาคตะวันออกและข้อเสนอแนะมาตรการการใช้ที่ดินในเขตลุ่มน้ำ โดยให้ยกเว้นพื้นที่ที่กระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกประกาศกำหนดพื้นที่เพื่อการพัฒนาเมืองแร่ทองคำเป็นโครงการใหญ่จำนวน 5 พื้นที่ และคำขอประทานบัตรซึ่งได้ยื่นไว้จนถึงวันที่ 11 มิถุนายน 2534 ตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอ เว้นแต่เป็นพื้นที่ที่อยู่ในเขตลุ่มน้ำชั้น 1 เอ ซึ่งกำหนดมิให้มีการใช้พื้นที่ทุกกรณี โดยให้เพิ่มมาตรการการใช้ที่ดินในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 เอ อีกข้อหนึ่งว่า “ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจหลีกเลี่ยงการใช้พื้นที่นั้น”

3.4.8 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2538 เรื่อง การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำภาคตะวันตก ภาคกลางและลุ่มน้ำป่าสัก และการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ส่วนอื่น ๆ (ลุ่มน้ำชายแดน)

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำภาคตะวันตก ภาคกลาง และลุ่มน้ำป่าสัก และการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือส่วนอื่น ๆ (ลุ่มน้ำชายแดน)

3.4.9 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 เรื่อง นโยบายป่าไม้แห่งชาติ

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเรื่องนโยบายป่าไม้แห่งชาติ โดยกำหนดให้มีป่าไม้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ โดยแบ่งเป็นป่าไม้เพื่อเศรษฐกิจ ร้อยละ 25 และเป็นป่าไม้เพื่อการอนุรักษ์ ร้อยละ 15 เนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) กำหนดให้รักษาพื้นที่ของประเทศไว้ร้อยละ 50 เพื่อเป็นพื้นที่ป่าไม้ของชาติ การคัดเลือกพื้นที่ให้ยึดถือตามผลการจำแนกประเภทที่ดินทั่วประเทศ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 เป็นหลัก และให้กรมป่าไม้ดำเนินการประกาศพื้นที่เหล่านั้นเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่ารวมทั้งพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ต่าง ๆ ตามกฎหมาย แต่ต่อมาได้มีการบุกรุกของราษฎรเข้าไปอยู่อาศัยและทำประโยชน์ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้กลายเป็นปัญหาด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 กำหนดนโยบายการป่าไม้ขึ้น เพื่อเป็นแนวทางในการจัดการและพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ให้ประสานสอดคล้องกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติชนิดอื่น พร้อมทั้งได้ลดเป้าหมายพื้นที่ป่าไม้ของชาติลงเหลือร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ

3.4.10 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2530 เรื่อง นโยบายที่ดิน กลยุทธ์ และมาตรการ

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบกับข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ กำหนดนโยบายที่ดินสำคัญ 5 ประการ คือ นโยบายที่ดินเพื่อเศรษฐกิจ นโยบายที่ดินเพื่อสังคม นโยบายที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ นโยบายที่ดินเพื่อความมั่นคง และนโยบายชาวเขา และยังได้กำหนดกลยุทธ์ และมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้นโยบายดังกล่าวได้รับการปฏิบัติ เช่น การปรับปรุงการจำแนกประเภทที่ดิน การปรับปรุงระบบข้อมูลที่ดินและการบริหาร อย่างไรก็ตามนโยบายบางอย่าง เช่น การปรับปรุงโครงสร้างระบบภาษีที่ดิน ออกกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม จัดตั้งสถาบันการเงินในรูปของธนาคารที่ดิน ยังไม่สามารถผลักดันให้เป็นรูปธรรมในเวลาที่เหมาะสม

3.4.11 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530 เรื่อง การจำแนกเขตประโยชน์การใช้ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน

การจำแนกเขตประโยชน์การใช้ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนประเทศไทย โดยกำหนดพื้นที่ป่าชายเลนเป็น 3 เขต คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในแนวทางและผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าชายเลนในรายงานผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน ประเทศไทย ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติ โดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีไปพิจารณาด้วย คือ

- 1) ควรเพิ่มเติมข้อความว่า “ป้องกันคลื่นและกระแสน้ำ” ไว้ในเขตอนุรักษ์ด้วยหรือไม่
- 2) ควรกำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติชายเลนระดับจังหวัดเพื่อกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และพัฒนาป่าชายเลนให้เหมาะสมกับสภาพภูมิประเทศและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าชายเลนที่จำแนกไว้โดยเคร่งครัด
- 3) ควรจัดให้มีหลักเขตในพื้นที่ที่อยู่ในเขตอนุรักษ์ทุก ๆ 100 เมตร ที่สามารถเห็นได้เด่นชัด เพื่อป้องกันการบุกรุกทำลายป่าชายเลน
- 4) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ควรเร่งรัดฟื้นฟูสภาพป่าชายเลน โดยการส่งเสริมการปลูกสร้างสวนป่าชายเลนให้มากขึ้น ทั้งนี้ อาจขอรับการสนับสนุนช่วยเหลือจากกระทรวงมหาดไทย (กรมราชทัณฑ์: ปัจจุบันนี้ขึ้นต่อกระทรวงยุติธรรม) ในด้านแรงงานนักโทษที่จะดำเนินการดังกล่าวได้ทางหนึ่ง

ทั้งนี้ เนื่องจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์พบว่าปริมาณพื้นที่ป่าชายเลนมีจำนวนลดลงอย่างมาก ทั้งนี้ โดยที่สภาพป่าชายเลนมีประโยชน์ต่อการป้องกันอุทกภัย และเป็นแหล่งที่สำคัญต่อการเพาะพันธุ์ของสัตว์น้ำขนาดเล็กต่าง ๆ แต่เนื่องจากสภาพของพื้นที่ป่าชายเลนมีความหลากหลายทางชีวภาพและในการจัดการป่าชายเลนนั้นมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการหลายหน่วยงาน การกำหนดแนวทางการอนุรักษ์ พื้นฟู และส่งเสริม ตลอดจนความรับผิดชอบในการจัดการป่าชายเลน จึงมีความสำคัญ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีมีมติวางหลักเกณฑ์การจัดการพื้นที่ป่าชายเลนไว้โดยเฉพาะ

3.4.12 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้

มาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ป่าไม้ โดยคณะรัฐมนตรีเห็นชอบการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ ตามมติคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ที่ได้กำหนดมาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ป่าไม้เป็น 2 ด้าน คือ ด้านการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ และด้านการป้องกันพื้นที่ป่าไม้ป่าสงวนแห่งชาติ โดยสรุป คือ ให้เร่งรัดกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกลับคืนกรมป่าไม้ เปิดโอกาสให้ราษฎรในพื้นที่มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างเป็นรูปธรรม ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ผลจากการปรับแนวเขต หากมีราษฎรอยู่อาศัย/ทำกิน ให้กรมป่าไม้พิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสม หากสมควรอนุรักษ์ ให้กรมป่าไม้กำหนดเป็นป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย ส่วนป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายจะไม่นำไปดำเนินการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้กรมป่าไม้ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตรวจสอบพิสูจน์การครอบครอง ที่ดินของราษฎร หากอยู่อาศัย/ทำกินมาก่อน ให้กรมป่าไม้จัดทำขอบเขตบริเวณที่อยู่

อาศัย/ทำกินให้ชัดเจน ห้ามขยายพื้นที่เพิ่มเติมโดยเด็ดขาด ถ้าเป็นพื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ ให้พิจารณาดำเนินการช่วยเหลือราษฎรตามความเหมาะสมเพื่อให้หาที่อยู่อาศัย/ทำกินแห่งใหม่ หรือดำเนินการเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากบริเวณนั้นไปอยู่อาศัย/ทำกินในพื้นที่ที่เหมาะสม หากราษฎรอยู่อาศัย/ทำกินหลังวันประกาศสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ ให้เคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์นั้น หากยังไม่สามารถเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ได้ทันที ให้ดำเนินการควบคุมขอบเขตพื้นที่มิให้ขยายเพิ่มเติมโดยเด็ดขาด ด้านการป้องกันพื้นที่ป่าไม้ ถ้ามีการบุกรุกพื้นที่ป่าใหม่และ/หรือขยายพื้นที่อยู่อาศัย/ทำกินเพิ่มเติม ให้ดำเนินการตามกฎหมายโดยเฉียบขาด ให้กรมป่าไม้ดำเนินการตามแผนการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ระดับพื้นที่ ซึ่งประกอบด้วย แผนงาน 4 ด้าน คือ 1) ด้านการป้องกันพื้นที่ 2) ด้านการควบคุมพื้นที่ 3) ด้านการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ 4) ด้านการติดตามประเมินผลและระบบข้อมูล และให้แก้ไขปัญหการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกโดยมิชอบในพื้นที่ป่าไม้ให้แล้วเสร็จเป็นรูปธรรมโดยเร็ว

3.4.13 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2543 เรื่อง พื้นที่ชุ่มน้ำ

พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและมาตรการ มีสาระสำคัญโดยสรุป คือ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ครั้งที่ 6/2543 ลงวันที่ 19 พฤษภาคม 2543 เรื่อง ทะเบียนรายนามพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ และระดับชาติของประเทศไทย ได้แก่ ทะเบียนรายนามพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติของประเทศไทย 61 แห่ง ทะเบียนรายนามพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับชาติของประเทศไทย 48 แห่ง การเสนอพื้นที่ชุ่มน้ำที่สมควรได้รับการเสนอเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar Site) เป็นลำดับแรก 9 แห่ง และที่สมควรได้รับการคุ้มครองและฟื้นฟูโดยเร่งด่วน 28 แห่ง รวมทั้งมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติ รวม 13 มาตรการ ตามที่กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมเสนอ เพื่อกำหนดพื้นที่ชุ่มน้ำที่สมควรได้รับการเสนอเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญ และที่สมควรได้รับการคุ้มครองและฟื้นฟูโดยเร่งด่วน รวมทั้งมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ โดยมีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นผู้พิจารณาในเบื้องต้น

3.4.14 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2543 และวันที่ 17 ตุลาคม 2543 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการจัดการพื้นที่ป่าชายเลน (เงื่อนไขในการนำมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2534 ไปปฏิบัติให้บังเกิดผลเป็นรูปธรรมในการใช้บังคับและจัดการป่าไม้ชายเลน)

สาระสำคัญโดยสรุป

1) ให้คงไว้ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2534 เรื่องรายงานการศึกษาสถานภาพปัจจุบันของป่าไม้ชายเลนและปะการังของประเทศ

2) เพื่อสนองนโยบายในการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งของราษฎรที่ได้เข้าครอบครองอาศัยพื้นที่ทำกินในเขตป่าชายเลน และแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนในกรณีการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าชายเลนโดยถูกต้องตาม

กฎหมายจึงให้เพิ่มเติมเงื่อนไขในการนำมติคณะรัฐมนตรีตามข้อ 1) ไปปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรมในการใช้บังคับและการจัดการป่าไม้ชายเลน ดังนี้

- (1) อนุญาตให้ราษฎรที่ได้เข้าไปอยู่อาศัยในเขตป่าชายเลนโดยมิได้มีเอกสารสิทธิก่อนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2534 ยังคงอยู่อาศัยต่อไปได้ แต่ไม่อนุญาตให้ทำกินทั้งนี้ต้องขออนุญาตจากกรมป่าไม้ทุกปีและห้ามมิให้มีการออกเอกสารใดๆ ทั้งสิ้น
- (2) ให้กรมป่าไม้จัดการดูแลรักษาในลักษณะเป็นเขตกันชน (Buffer Zone) เพื่ออนุรักษ์ป่าชายเลนตลอดแนวชายฝั่งทะเล กว้างไม่น้อยกว่า 100 เมตร ตลอดแนวชายฝั่งทะเล เพื่อฟื้นฟูให้เป็นป่าชายเลนที่สมบูรณ์ เว้นแต่บริเวณชายฝั่งทะเลตอนใดมีลักษณะทางกายภาพที่ไม่อำนวยให้กันแนวเขตเป็นป่าชายเลนจรดฝั่งทะเลได้ถึง 100 เมตร หากปรากฏว่าในท้องที่ใดเป็นที่อยู่อาศัยของราษฎรให้นำ ข้อ (1) มาใช้โดยอนุโลม
- (3) ให้ผู้ได้รับสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนและประสงค์จะดำเนินการต่อคงมีสิทธิทำไม้ต่อไปจนสิ้นอายุสัมปทาน โดยให้กรมป่าไม้กวดขันดูแลมิให้มีการกระทำผิดเงื่อนไขสัมปทานที่กำหนดโดยเคร่งครัด และหากพบว่ามีมีการกระทำผิดเงื่อนไขใดๆ ให้เพิกถอนทันที
- (4) ให้ผู้ได้รับสัมปทานบัตรเหมืองแร่ในพื้นที่ป่าชายเลนดำเนินการต่อไปจนสิ้นอายุประทานบัตร โดยให้กรมทรัพยากรธรณีกวดขันดูแลมิให้มีการกระทำผิดเงื่อนไขประทานบัตรและเจตนารมณ์ของกฎหมาย หากพบว่ามีมีการกระทำผิดให้เพิกถอนประทานบัตรทันที
- (5) ทำเทียบเรือประมงที่ดำเนินการมาก่อนวันที่ 23 กรกฎาคม 2534 ให้กรมป่าไม้พิจารณาอนุญาตให้ใช้พื้นที่ในเขตป่าชายเลนคราวละไม่เกิน 2 ปี แต่ทั้งนี้รวมกันแล้วต้องไม่เกินระยะเวลา 15 ปีนับตั้งแต่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ โดยห้ามมิให้ขยายพื้นที่ทำการ พร้อมทั้งให้กำหนดมาตรการควบคุมเพื่อป้องกันผลกระทบสภาพป่าและสิ่งแวดล้อม และภายหลังจาก 15 ปีแล้ว ให้รัฐเป็นผู้เข้าดำเนินการต่อไป
- (6) สถานที่ราชการในหมู่บ้านในเขตป่าชายเลนที่มีอยู่ก่อนวันที่ 23 กรกฎาคม 2534 ให้พิจารณาเพิกถอนสภาพป่าชายเลน
- (7) ให้คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติมอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการกำหนดอัตราและเรียกเก็บค่าใช้ประโยชน์พื้นที่ในเขตป่าชายเลนในกรณีต่างๆ โดยคำนึงถึงผลตอบแทนทางเศรษฐกิจจากการใช้พื้นที่และขนาดของพื้นที่ที่ใช้ รวมทั้งผลกระทบและความสูญเสียสภาพความสมบูรณ์ของป่าชายเลนและ

สภาพแวดล้อมประกอบด้วย โดยให้นำรายได้จากการเรียกเก็บค่าใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวมาสมทบสนับสนุนการปลูก ปั่นฟูและการอนุรักษ์ป่าชายเลนของกรมป่าไม้

- (8) ในพื้นที่ที่มีการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำหลังจากแนวเขตป่าชายเลนที่ราษฎรบุกรุกและพื้นที่กรรมสิทธิ์ของเอกชน ให้กรมประมง กรมป่าไม้และกรมควบคุมมลพิษร่วมกันดูแลและจัดให้มีระบบน้ำ ระบบบำบัด และระบบกำจัดของเสียเพื่อรักษาสภาพป่าชายเลนและคุณภาพสิ่งแวดล้อม
 - (9) ให้นำพื้นที่ป่าชายเลนที่จำแนกออกมาเป็นเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนตามแนวมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530 พื้นที่นอกชายฝั่งทะเลที่เกิดขึ้นใหม่ ให้กรมป่าไม้กันไว้เป็นพื้นที่อนุรักษ์และพื้นที่พุ่มารวมเป็นพื้นที่เขตอนุรักษ์ทั้งหมด เว้นแต่บริเวณพื้นที่ได้รับอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ในกรณีต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้ ให้กรมป่าไม้จัดทำแผนที่แสดงแนวเขตอนุรักษ์ให้แจ้งชัดรวมทั้งแสดงแนวเขตพื้นที่ที่อนุญาตให้ราษฎรเข้าอาศัยทำกินเพื่อจัดเป็นเขตกันชนให้กรมป่าไม้เร่งรัดจัดทำแผนที่แสดงแนวเขตดังกล่าวให้แล้วเสร็จโดยเร็วที่สุด แต่ทั้งนี้ต้องไม่ช้ากว่า 1 ปีนับตั้งแต่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ และให้จัดส่งแผนที่ที่เสร็จแล้วให้หน่วยงานราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีโดยเคร่งครัด และให้สำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณประจำปีให้กรมป่าไม้ในการอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าชายเลน
 - (10) ในพื้นที่เขตอนุรักษ์ตามข้อ (9) ห้ามมิให้อนุญาตการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าชายเลนในทุกกรณีทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อเปิดโอกาสให้ป่าชายเลนได้ฟื้นตัวกลับสู่ความอุดมสมบูรณ์อันจะเป็นการเกื้อกูลการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนต่อไปได้ในอนาคต
 - (11) ความข้อใดในมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2534 เรื่อง รายงานการศึกษาสภาพปัจจุบันของป่าไม้ชายเลนและปะการังของประเทศ รวมทั้งมติอื่นใดที่ขัดหรือแย้งกับเงื่อนไขเพิ่มเติมข้างต้นซึ่งคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ ให้ถือตามเงื่อนไขเพิ่มเติมดังกล่าวข้างต้น
- 3) ให้มีวิธีดำเนินงาน เพื่อให้เงื่อนไขตามข้อ 2) บังเกิดผลในทางปฏิบัติ ดังนี้
- (1) การจัดสรรงบประมาณในการจัดระบบน้ำ ระบบบำบัดและระบบกำจัดของเสีย ให้ผู้ประกอบการออกค่าใช้จ่ายทั้งหมดหรือส่วนหนึ่งและแต่ละกรณีตามความเหมาะสมเนื่องจากเป็นผู้ก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
 - (2) ในเขตอนุรักษ์ ห้ามมิให้อนุญาตการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าชายเลนในทุกกรณี โดยรวมถึงพื้นที่ก่อสร้างสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เพื่อก่อสร้างระบบบำบัดต่าง ๆ ด้วย
 - (3) ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน องค์การบริหารส่วนตำบลหรือนิติบุคคลในท้องถิ่นที่ได้รับการแต่งตั้งทางกฎหมายร่วมกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยมีคณะกรรมการการป้องกัน

และหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลนเป็นคณะกรรมการร่วมในการพิจารณาอนุญาตให้ราษฎรอยู่อาศัยในป่าชายเลนโดยยืนยันว่าราษฎรที่ได้รับอนุญาตนั้นเป็นผู้ที่ได้เข้ามาทำกินก่อนวันที่ 23 กรกฎาคม 2534 จึงนี้ ให้มีการประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจให้แก่ราษฎรด้วย

- (4) กำหนดมาตรการด้านการเงินให้รัฐพิจารณาให้ความช่วยเหลือราษฎรได้รับเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำเพื่อใช้ในการลงทุน เช่น จากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร หรือกองทุนพัฒนาชนบท เป็นต้น

4) มติคณะรัฐมนตรีได้ขัดหรือแย้งกับมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้ ให้ใช้มติคณะรัฐมนตรีนี้แทน และในการออกมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับป่าชายเลนฉบับใหม่ ให้ใช้มติคณะรัฐมนตรีนี้เป็นหลัก

3.4.15 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2545 เรื่อง การกำหนดมาตรการการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมให้สอดคล้องกับมาตรการของการผังเมือง

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการการกำหนดมาตรการการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมให้สอดคล้องกับมาตรการของการผังเมือง โดยให้กระทรวงมหาดไทย (กรมการผังเมือง) เป็นหน่วยงานหลักร่วมกับกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กระทรวงอุตสาหกรรม สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งภาคเอกชนพิจารณาแนวทางการส่งเสริมจูงใจให้โรงงานอุตสาหกรรมทั่วประเทศเข้าไปอยู่ในเขตนิคมอุตสาหกรรม หรือเขตพื้นที่ประเภทอุตสาหกรรมตามกฎหมายกระทรวงผังเมืองรวม และให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักร่วมกับสำนักงานประมาณการ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งภาคเอกชนพิจารณาแนวทางเร่งรัดการจัดทำกฎหมายการผังเมืองให้ครอบคลุมทั่วประเทศภายใน 3 ปี โดยให้มีการกำหนดพื้นที่เขตอุตสาหกรรมเป็นส่วนหนึ่งในกฎหมายการผังเมืองด้วย แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาโดยด่วน ทั้งนี้ ให้ความเห็นของกระทรวงอุตสาหกรรม และข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรี

3.4.16 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2547 เรื่อง การบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาการกัดเซาะพื้นที่ชายฝั่งทะเลอย่างยั่งยืน

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 4.2 (ฝ่ายการเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) ที่มีมติดังนี้ รับทราบตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอการจัดทำ (ร่าง) กฎหมายการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลอย่างยั่งยืน โดยได้รับประเด็นอภิปรายของคณะกรรมการกลั่นกรอง ฯ ที่เห็นว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการชายฝั่งทะเลหลายฉบับได้กำหนดภาระหน้าที่และภารกิจตามกฎหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการเพื่อป้องกันหรือแก้ไขปัญหาการกัดเซาะพื้นที่ชายฝั่งทะเล และการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเล หากมีความ

จำเป็นต้องจัดทำ (ร่าง) กฎหมายการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลอย่างยั่งยืนก็สามารถทำได้ หากไม่ขัดหรือแย้ง หรือมีผลในการยกเลิกกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการชายฝั่งทะเลที่มีอยู่เดิม และไม่กระทบต่อภาระหน้าที่และการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีอยู่ตามกฎหมาย โดยในการจัดทำ (ร่าง) กฎหมายดังกล่าว ควรเน้นการส่งเสริมบทบาทของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะเดียวกันก็ต้องให้มีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกันด้วยและสามารถตรวจสอบได้ ไปพิจารณาดำเนินการ

3.4.17 การปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐ (Reshape)8

ในการประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาการปรับโครงสร้างของกระทรวง ทบวง กรม เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2548 ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีมีบัญชาให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดให้ประเทศไทยมีแผนที่แสดงขอบเขตที่ดินทุกประเภทที่ชัดเจน ไม่ทับซ้อน เพื่อแก้ไขปัญหาขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ดิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาบูรณาการใช้แผนที่ฐานในการกำหนดแนวเขตการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ที่ดิน เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2548 มีมติ ดังนี้

- 1) ให้กรมที่ดินเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินของรัฐ
 - 2) มอบให้ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับข้อกฎหมาย อันเนื่องมาจากการปรับแผนที่ตามมติข้อ (1)
 - 3) มอบให้ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (นายสมชัย เพียรสถาพร) รับผิดชอบในการปรับปรุงแนวเขต (Reshape) พื้นที่ป่าไม้ทุกประเภท
 - 4) มอบหมายให้กรมพัฒนาที่ดิน รับผิดชอบการจัดทำแผนที่ดินของประเทศ
- การดำเนินการแบ่งเป็น 3 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 การดำเนินการจัดทำแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินของรัฐให้ปรากฏ ในแผนที่ภูมิประเทศ มาตราส่วน 1: 50,000 กำหนดแล้วเสร็จภายในเดือนกันยายน 2548

ส่วนที่ 2 การปรับปรุงแนวเขตพื้นที่ป่าไม้กำหนดแล้วเสร็จภายในเดือนมีนาคม 2549

ส่วนที่ 3 การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับข้อกฎหมาย อันเนื่องมาจากการปรับแผนที่

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ไปตรวจเยี่ยมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2549 และมอบนโยบายในการวางหลักเกณฑ์การปรับปรุงแนวเขตพื้นที่ป่าไม้ รวม 4 ข้อในข้อ 4 นโยบายในการปรับปรุงแนวเขตแผนที่ของพื้นที่ป่าไม้ครั้งนี้ ขอให้ยึดถือหลักการรวม 10 ข้อ ดังนี้

- 1) แนวเขตที่ดินของรัฐจะต้องมีเพียงแนวเดียว

8 สรุปจากระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2549 วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2549 ระเบียนวาระที่ 3.2

2) การลงที่หมายแผนที่จะต้องเกิดขึ้นโดยข้อตกลงร่วมกันของผู้บริหารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และจัดทำเป็นข้อตกลงร่วมกันเพื่อความชัดเจน

3) ในขณะที่ภาพถ่ายทางอากาศของกรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ยังไม่แล้วเสร็จโดยสมบูรณ์ ตามขั้นตอนของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ขอให้นำแผนที่ระวางมาตราส่วน 1 : 4,000 ที่ภาพถ่ายในปี พ.ศ. 2537 สำหรับใช้ในการออกโฉนดที่ดินของกรมที่ดินเป็นฐานในการดำเนินงานไปพลางก่อน เพื่อทราบแนวเขตที่ดินที่มีการออกโฉนดที่ดินไปก่อนแล้ว และหากมีกรณีจำเป็นต้องทราบถึงสภาพข้อเท็จจริงของพื้นที่ป่า ก็ขอให้นำภาพถ่ายดาวเทียม Google Earth มาประกอบการพิจารณาด้วย

4) แนวเขตที่ดินที่ได้มีการรับรองโดยผู้แทนหน่วยงานของรัฐ และถูกต้องตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เป็นเหตุให้มีการออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินไปก่อนให้ถือเป็นแนวเขตที่ถูกต้องให้คณะกรรมการที่ดินเป็นแนวเขตในการปรับปรุงพื้นที่ป่าไม้ในครั้งนี้ได้ เว้นแต่จะมีการออกเอกสารสิทธิเข้าไปในพื้นที่ป่าไม้แปลงเดียว ที่มีลักษณะโดยชัดเจนว่าเป็นการออกเอกสารสิทธิโดยไม่อิงกลุ่มที่ดินที่ออกให้ในคราวเดียวกัน ให้ปรับปรุงแนวเขตโดยให้ถือว่าที่ดินแปลงนั้นออกในเขตป่าไม้ ซึ่งจะต้องรอการพิสูจน์ทราบถึงความชอบด้วยกฎหมายเป็นการเฉพาะรายต่อไปภายหลัง

5) การปรับปรุงแนวเขตดังกล่าว นอกจากอาศัยเกณฑ์ตาม 4) แล้ว ขอให้คณะกรรมการพยายามยึดแนวเขตธรรมชาติ เช่น แนวแม่น้ำ ถนน ที่ปรากฏลดหลาดบนแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศสำหรับพื้นที่ทั่วไปที่ไม่มีการออกเอกสารสิทธิ

6) พื้นที่ใดที่มีการออกเอกสารสิทธิเป็น ส.ป.ก. 4-01 และได้แจ้งให้แก่ประชาชนใช้เป็นที่ดินทำกินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินไปก่อนแล้ว แต่ปรากฏต่อมาในการปรับปรุงแนวเขตครั้งนี้ว่า เป็นการดำเนินงานนอกเขตป่าเสื่อมโทรมที่กรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ให้ ส.ป.ก. ดำเนินงาน ขอให้ปรับปรุงแนวเขตป่าไม้ให้ครอบคลุมพื้นที่ ส.ป.ก. ดำเนินการดังกล่าวด้วย เว้นแต่เป็นพื้นที่ที่ไม่สมควรนำไปปฏิรูปที่ดิน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2537 เพื่อการคุ้มครองสิทธิของประชาชนมิให้ต้องได้รับผลกระทบหรือถูกริดรอนสิทธิ

7) สำหรับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่มีการรังวัดเพื่อเตรียมการออกหลักฐานเป็น ส.ป.ก. 4-01 และผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแล้ว ให้ถือว่าเป็นที่ดินตามความหมายของ 6) แต่ถ้าที่ดิน ส.ป.ก. ยังไม่มีการดำเนินการถึงขั้นตอนที่กล่าวนี้ ขอให้หน่วยงาน ส.ป.ก. กันพื้นที่คืนให้กรมป่าไม้เพื่อดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ต่อไป

8) ที่ดินแปลงใดที่มีเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือ ส.ป.ก. 4-01 และยังมีข้อพิพาทกับหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับเรื่องกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่เรื่องอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลใด ๆ คณะทำงานปรับปรุงแนวเขตไปตามหลักการปกติ ไม่ต้องปรับแนวเขตอันเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่คู่กรณีผู้ครอบครองรายนั้น ๆ โดยให้ถือว่าการปรับปรุงเขตดังกล่าวไม่มีผลผูกพันกับกรณีพิพาทเรื่องสิทธิในที่ดินสำหรับที่ดินแปลงนั้น เนื่องจากยังไม่มีผลเป็นการยกเลิกเพิกถอนเขตที่ดินของรัฐตามที่มีก่อนปรับปรุงแนวเขต

9) ป่าชายเลน ถ้ามีการออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินไปก่อน หากเป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมาย ผู้ครอบครองย่อมได้สิทธิ หากไม่ชอบรัฐย่อมมีอำนาจเพิกถอน เนื่องจาก

ที่ดินป่าชายเลนมีมติคณะรัฐมนตรีสนับสนุนหลายมติ มีความซับซ้อนและเป็นปัญหาข้อกฎหมาย บางพื้นที่ซ้อนทับป่าสงวนแห่งชาติ บางแปลงไม่มีแผนที่ประกอบ จึงขอให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นผู้รวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายนำเสนอต่อคณะทำงานเพื่อสรุปหลักเกณฑ์และกำหนดแนวทางดำเนินงานให้ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป

10) ขอให้กรมป่าไม้และ ส.ป.ก. สำรวจข้อมูลการออกเอกสารสิทธิ เช่น หนังสือแสดงสิทธิทำกิน (ส.ท.ก.) และ ส.ป.ก. 4-01 ที่หน่วยงานได้ดำเนินการไปก่อนหน้านี้ โดยให้จำแนกเป็นกลุ่มประเภทที่ดินที่ออกหลักฐานดังกล่าวให้แก่ราษฎรว่า มีการจัดที่ดินของรัฐด้วยการจัดสรรสิทธิในที่ดินทำกิน เกินกว่า 10 ไร่ 20 ไร่ 30 ไร่ เป็นจำนวนกี่ราย เพื่อใช้เป็นข้อมูลพิจารณาเชิงนโยบายในเรื่องการเจรจาต่อรอง การปรับลดพื้นที่การครอบครองสิทธิในที่ดิน หรือการบริหารจัดการให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสูงสุด ไม่ว่าจะเป็นการจัดที่ดินทำกินให้ราษฎรที่ยากจนรายใหม่ หรือการจัดให้มีการเช่าทำประโยชน์โดยการจ่ายค่าเช่าเป็นผลผลิตทางการเกษตรต่อไป

3.4.18 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยมาตรฐานระวางแผนที่และแผนที่รูปแปลงที่ดินในที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2550

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยมาตรฐานระวางแผนที่และแผนที่รูปแปลงที่ดินในที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2550 มีหลักการในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดทำระวางแผนที่และแผนที่รูปแปลงที่ดินในที่ดินของรัฐให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยมีคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามระเบียบฉบับนี้เป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในรายละเอียด เป็นมาตรการสำคัญทางกฎหมายในการกำหนดมาตรฐานการจัดทำระวางแผนที่รูปแปลงที่ดินของแต่ละส่วนราชการที่มีความแตกต่างกันในกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับ และรองรับให้มีการจัดทำแผนที่และแผนที่รูปแปลงที่ดินมีความถูกต้องมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะช่วยลดปัญหาการตรวจสอบขอบเขตและตำแหน่งที่ดินดังกล่าว มีสาระสำคัญดังนี้

1) กำหนดให้มีคณะกรรมการกำหนดมาตรฐานระวางแผนที่และแผนที่รูปแปลงที่ดินในที่ดินของรัฐ เรียกโดยย่อว่า “กมร.” ประกอบด้วยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง ให้นายช่างใหญ่กรมที่ดินเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนด

2) กำหนดให้ส่วนราชการดำเนินการจัดทำระวางแผนที่และแผนที่รูปแปลงที่ดินในที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด

3) กำหนดให้มีการจัดทำระวางแผนที่และแผนที่รูปแปลงที่ดินส่วนราชการต้องทำการรังวัดให้ได้มาซึ่งพิกัดตำแหน่งของทุกมุมเขตของแปลงที่ดินตามหลักเกณฑ์และวิธีการรังวัดที่ กมร. กำหนด พิกัดตำแหน่งที่ใช้ในการรังวัดต้องเป็นระบบพิกัดฉากที่สามารถปรับค่าพิกัดให้เป็นระบบพิกัดฉากที่ใช้ในราชการกรมที่ดิน และเมื่อทำการรังวัดเสร็จแล้วให้ส่วนราชการจัดทำระวางแผนที่และแผนที่รูปแปลงที่ดินตามมาตรฐานที่กำหนด

4) กำหนดรูปแบบของระวางแผนที่ มาตราส่วน และรายละเอียดอื่น ๆ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำระวางแผนที่ที่ กมร. กำหนด

5) กำหนดให้แผนที่รูปแปลงที่ดินต้องแสดงค่าพิคติกนาท มาตราส่วน และรายละเอียดอื่น ๆ ตามที่กำหนด โดยแผนที่รูปแปลงที่ดินต้องจัดทำเป็นข้อมูลดิจิทัล

6) กำหนดให้ที่ดินซึ่งบุคคลมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินที่ตั้งอยู่ในที่ดินของรัฐ ให้ถือว่าแผนที่รูปแปลงที่ดินที่กรมที่ดินจัดทำไว้เป็นแผนที่รูปแปลงที่ดินตามข้อ 14 วรรคหนึ่ง และให้นำลงมาไว้ในแผนที่รูปแปลงที่ดินรวมตามข้อ 14 วรรคสอง

7) กำหนดให้ส่วนราชการส่งสำเนาแผนที่รูปแปลงที่ดินและข้อมูลดิจิทัลของที่ดินที่ได้จัดทำขึ้นตามข้อ 14 ให้กรมที่ดินภายในระยะเวลาที่กำหนด และให้กรมที่ดินนำข้อมูลที่ได้รับมาจัดทำฐานข้อมูลแผนที่รูปแปลงที่ดินของรัฐในระบบภูมิสารสนเทศตามที่กำหนด และให้ส่วนราชการแจ้งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนที่รูปแปลงที่ดินและข้อมูลดิจิทัลให้กรมที่ดินภายในระยะเวลาที่กำหนด

8) กำหนดให้ส่วนราชการจัดเก็บรายการรังวัด รายการคำนวณแผนที่ระวางแผนที่ และต้นร่างแผนที่รูปแปลงที่ดินไว้เป็นหลักฐาน

9) กำหนดให้ที่ดินแปลงที่ต้องทำการรังวัดใหม่ ให้ทำการรังวัดตามมาตรฐานที่กำหนด

10) กำหนดให้ส่วนราชการทำการปรับระวางแผนที่ และแผนที่รูปแปลงที่ดินที่จัดทำขึ้นก่อนวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ และจัดส่งสำเนาแผนที่รูปแปลงที่ดิน และข้อมูลดิจิทัลให้กรมที่ดินเพื่อจัดทำฐานข้อมูลในสารสนเทศภายในระยะเวลาที่กำหนด

จึงสรุปได้ว่า การบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยนั้น หน่วยงานภาครัฐเป็นหลักในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด แบ่งตามประเภทและลักษณะของการจัดการ เช่น พื้นที่ป่าไม้ มีหน่วยงานหลัก คือ กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ดูแลรับผิดชอบ บริเวณชายฝั่ง มีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รับผิดชอบ ที่ดินของรัฐที่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่สาธารณะ มีกรมที่ดินและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบดูแล ส่วนที่ดินของรัฐที่ใช้ในราชการมีกรมธนารักษ์ดูแล และขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ

ถ้าเป็นที่ดินที่รัฐนำมาจัดให้ประชาชนจะดำเนินการโดย ส.ป.ก. กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ การอนุรักษ์ดินและน้ำเป็นหน้าที่ของกรมพัฒนาที่ดิน สำหรับการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นหน้าที่ของสำนักงานจัดรูปที่ดิน ในสังกัดกรมชลประทาน

หากจะใช้ที่ดินก่อสร้างอาคารต้องปฏิบัติตามกฎหมายควบคุมอาคาร อยู่ในความดูแลของกรมโยธาธิการและผังเมือง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับที่ดินของวัด อยู่ในความดูแลของวัดและสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เป็นต้น

ในกรณีที่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติ หรือมีนโยบายของรัฐบาลเฉพาะเรื่องเพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น หน่วยงานของรัฐก็จะนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีมติเห็นชอบ ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจะมีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐให้ถือปฏิบัติจึงเป็นการวางนโยบายบริหารจัดการที่ดินในรายละเอียดที่กฎหมายอาจไม่ครอบคลุมถึง

นโยบายส่วนใหญ่เป็นการคุ้มครองป้องกันทรัพยากรที่ดิน แหล่งต้นน้ำ ป่าไม้ ป่าชายเลน พื้นที่ชุ่มน้ำ และแนวทางในการบริหารจัดการที่ดินในภาพรวม หรือแก้ปัญหาเฉพาะเรื่อง เช่น แนวเขตที่ดินของรัฐ เป็นต้น ปัญหาที่สำคัญ คือ การบังคับใช้กฎหมายกับผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย รวมทั้งมาตรการต่าง ๆ ไม่ได้ดำเนินการอย่างจริงจัง ทำให้มีปัญหาประสิทธิภาพในการบริหารจัดการที่ดิน เห็นได้จากการมีผู้บุกรุกป่าไม้จำนวนมากและไม่สามารถแก้ไขได้ถึงทุกวันนี้

บทที่ 4

บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ

4.1 เปรียบเทียบเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยและต่างประเทศ

การเปรียบเทียบเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยและต่างประเทศมีประเด็นวิเคราะห์ต่างๆ เพื่อนำเสนอเป็นหัวข้อในการศึกษาวิจัยต่อไป แบ่งเป็น 3 ประเด็นหลัก ได้แก่ การควบคุมการถือครองที่ดิน การพัฒนาที่ดิน และเครื่องมือการจัดการด้านเศรษฐศาสตร์ (ตารางที่ 3.1) โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.1.1 การควบคุมการถือครองที่ดิน

1) การจำแนกประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน

การจำแนกที่ดินของประเทศไทยและต่างประเทศมีความคล้ายคลึงกันเป็นการจำแนกที่ดินตามสภาพการใช้ที่ดินหรือตามสมรรถนะการใช้ที่ดิน เพื่อควบคุมและพัฒนาที่ดินให้เหมาะสม โดยใช้ภาพถ่ายดาวเทียมและการเดินสำรวจพื้นที่ แต่มีความแตกต่างในด้านความละเอียดในการจำแนกที่ดินและความแม่นยำของข้อมูล รวมทั้งการจัดแบ่งประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน เช่น ประเทศออสเตรเลียมีการแบ่งประเภทการใช้ที่ดินตามการจำแนกการจัดการและการใช้ที่ดินของประเทศไทย (Australian Land Use and Management Classification: ALUM) แบ่งเป็น 6 ประเภทหลัก ซึ่งมีความละเอียดของการจำแนกที่ดินตามกิจกรรมการดำเนินการ และจุดประสงค์หลัก-จุดประสงค์รองในการใช้ที่ดิน และสามารถเปรียบเทียบข้อมูลในช่วงเวลาต่างๆ ได้ สำหรับของประเทศไทยจัดแบ่งเป็น 5 ประเภท และมีข้อจำกัดของข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินที่จะนำมาเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลง และความละเอียดในการจำแนกประเภทการใช้ที่ดิน

2) การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning)

เมื่อเปรียบเทียบการแบ่งประเภทเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินหลักๆ ระหว่างประเทศไทย กับมหานครนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศเกาหลีใต้ มีลักษณะไม่แตกต่างกันมากนัก กล่าวคือ มีการกำหนดเขตที่ดินที่ใช้การใช้ประโยชน์เป็นเกณฑ์ (use-based) โดยแบ่งออกเป็น 3 เขตหลัก คือ เขตที่อยู่อาศัย เขตการพาณิชย์ และเขตอุตสาหกรรม นอกจากการแบ่งเขตตามประเภททั้ง 3 ประเภทดังกล่าวแล้ว ในประเทศเกาหลีใต้ยังได้กำหนดเขตการใช้ที่ดินสำหรับเขตพื้นที่สีเขียวหรือพื้นที่เปิดโล่งเพิ่มขึ้นมาอีกหนึ่งเขต ขณะที่ประเทศไทยมีการกำหนดเขตพื้นที่สงวนเพื่อควบคุมการเติบโตของเมือง ซึ่งเทียบได้กับการ

กำหนดเขตเขตควบคุมการพัฒนา (Restricted Development Zone: RDZ) ในระดับภูมิภาคของประเทศเกาหลีใต้

3) การจำกัดขนาดการถือครองที่ดิน

การจำกัดขนาดการถือครองที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินในกลุ่มคนบางกลุ่มซึ่งประเทศอินเดียและประเทศไทยประสบปัญหาการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินในกลุ่มคนบางกลุ่มและการซื้อที่ดินเก็งกำไรเช่นเดียวกัน โดยประเทศอินเดียในบางรัฐมีการจำกัดเพดานการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามคุณภาพของที่ดิน และการจำกัดการถือครองที่ดินในเมืองให้เหมาะสมกับจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในเมืองโดยการเวนคืนที่ดินส่วนเกินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ และนำมาพัฒนาพื้นที่เพื่อจัดให้ประชาชนทั่วไป พบว่าการดำเนินการไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร สำหรับของประเทศไทยไม่มีการจำกัดการถือครองที่ดินของเอกชน ซึ่งประสบปัญหาการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินไปสู่ผู้ต้องการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมทำให้การใช้ที่ดินไม่มีประสิทธิภาพ แต่มีการจำกัดขนาดการถือครองในพื้นที่เฉพาะ คือ การจำกัดการถือครองในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร ให้เกษตรกรสามารถถือครองที่ดินได้ไม่เกิน 50 ไร่ ทั้งนี้ แนวทางการจำกัดที่ดินในเขตเมืองของอินเดียประสบปัญหาการใช้เงินงบประมาณจำนวนมากในการเวนคืนที่ดินส่วนเกินและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ การฟ้องร้องเรียกค่าชดเชย และทำให้ราคาที่ดินในเมืองเพิ่มสูงขึ้น

4) การควบคุมการแบ่งแปลงที่ดิน

ประเทศไทยยังไม่มีมาตรการควบคุมการแบ่งแปลงที่ดินเพื่อให้การใช้ที่ดินสอดคล้องตามแผนพัฒนาชุมชนอย่างชัดเจน โดยที่แนวทางการควบคุมการแบ่งแปลงที่ดินของประเทศไทยนั้น เป็นเพียงการจำกัดการแบ่งแยกที่ดินออกเป็นผืนเล็กผืนน้อยเท่านั้น ยังไม่ได้ครอบคลุมถึงการกำหนดคุณภาพของระบบสาธารณูปโภค และการจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อพัฒนาที่ดินหลังการแบ่งแปลง ดังเช่นที่มีการดำเนินการในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม มาตรการที่ใกล้เคียงกันในกรณีของประเทศไทยได้แก่ กฎหมายการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 ที่บัญญัติเกี่ยวกับการวางผังจัดรูปที่ดินใหม่จากที่ดินหลายแปลง และให้ภาครัฐและเอกชนมีส่วนร่วมในการปรับปรุงหรือจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อพัฒนาที่ดิน

5) การควบคุมการขยายพื้นที่ตามแนวรอยต่อเมืองและชนบท

เมืองใหญ่ของประเทศไทย โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครยังไม่ได้มีมาตรการเพื่อควบคุมการขยายตัวของเมืองอย่างเป็นรูปธรรม ทำให้มีการขยายตัวของเมืองออกไปเรื่อยๆ จนเกิดปัญหาต่างๆ ตามมาภาครัฐพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการสร้างโครงสร้างพื้นฐานและกำหนดพื้นที่สีเขียวตามหลังการขยายตัวของการตั้งถิ่นฐานของประชากร เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เช่น กรณีประเทศอังกฤษ ซึ่งใช้นโยบายกรีนเบลท์เพื่อกำหนดพื้นที่รอบเมืองเป็นพื้นที่เปิดโล่งหรือพื้นที่สีเขียว จะเห็นได้ว่ามีแนวทางแตกต่างจากประเทศไทยค่อนข้างชัดเจน โดยที่รัฐบาลอังกฤษค่อนข้างให้ความสำคัญในการป้องกันไม่ให้เมืองขยายตัวไปทำลายพื้นที่ชนบท และเพื่อให้คนในเมืองสามารถใช้พื้นที่กรีนเบลท์ในการพักผ่อนและ

สันหนาทันได้โดยไม่จำเป็นต้องเสียเวลาเดินทางระยะไกล ในขณะที่ประเทศไทยไม่ได้มีแนวทางในการป้องกันการขยายตัวของเมืองอย่างจริงจัง

6) การควบคุมพื้นที่ปนเปื้อนมลพิษ

การควบคุมดูแลพื้นที่ปนเปื้อนมลพิษของประเทศไทยมีความแตกต่างกับของต่างประเทศซึ่งมีการออกมาตรการควบคุมพื้นที่ปนเปื้อนในปี 2549 (Contaminated Land Regulations 2006) ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีการปนเปื้อนมลพิษ เพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน โดยการกำหนดพื้นที่ปนเปื้อนให้เป็นพื้นที่พิเศษ เช่น พื้นที่โครงการนิวเคลียร์ พื้นที่ปนเปื้อนกรดน้ำมันดิน และแหล่งน้ำที่มีการปนเปื้อน เพื่อควบคุมให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลพื้นที่ทำการฟื้นฟูพื้นที่อย่างเหมาะสม สำหรับการควบคุมมลพิษของประเทศไทยเป็นไปตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในการกำหนด ค่ามาตรฐาน สารพิษต่างๆ ในสิ่งแวดล้อม เพื่อเฝ้าระวังปัญหามลพิษ และให้อำนาจกรมควบคุมมลพิษในกำหนดพื้นที่ควบคุมมลพิษเพื่อสร้างความตระหนักและควบคุมดูแลอย่างเหมาะสม

4.1.2 การพัฒนาที่ดิน

การพัฒนาที่ดินและสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับที่ดิน ได้แก่ การจัดผังแปลงใหม่ และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งการทบทวนส่วนใหญ่จะเน้นการพัฒนาที่ดินในเขตเมือง ได้แก่

1) การจัดรูปที่ดิน

การจัดรูปที่ดินเกษตรของประเทศเยอรมันและประเทศไทยมีจุดประสงค์ที่ต่างกัน แต่มีความคล้ายคลึงกันในการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่ในการใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยประเทศไทยดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อส่งเสริมการเกษตร เพิ่มรายได้ของเกษตรกร และให้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง สำหรับประเทศเยอรมัน ดำเนินการจัดรูปที่ดินเกษตรในเขตเมืองเพื่อพัฒนาพื้นที่ โดยความร่วมมือของเจ้าของที่ดินในการปันที่ดินส่วนหนึ่งและนำมาวางผังจัดรูปที่ดินใหม่ พร้อมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันในพื้นที่โครงการ ภายหลังเมื่อจัดรูปแปลงใหม่แล้วมีการจัดแบ่งให้เจ้าของที่ดินอย่างเหมาะสม ซึ่งได้ประโยชน์ทั้งเจ้าของที่ดินและหน่วยงานท้องถิ่นที่ดำเนินการจัดรูป ทั้งนี้ ประเทศไทย มีการออกกฎหมายการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อพัฒนาที่ดินเกษตร โดยการรวมที่ดินวางผังที่ดินใหม่ การจัดระบบชลประทานและการระบายน้ำ การสร้างถนน การบำรุงดิน การปรับปรุงพื้นที่ การผลิตและจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตร รวมถึงการโอนสิทธิในที่ดิน

การจัดรูปที่ดินในเมืองมีการดำเนินการในหลายประเทศ โดยการออกกฎหมายการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาที่ดินในเขตเมือง เช่นประเทศญี่ปุ่นมีการออกกฎหมายจัดรูปที่ดิน พ.ศ.2497 ซึ่งให้เจ้าของที่ดินสามารถเปลี่ยนแปลงการครอบครองสิทธิจากที่ดินแปลงหนึ่งไปสู่ที่ดินอีกแปลงหนึ่งที่เปิดโอกาสให้เจ้าของที่ดินมีส่วนร่วมในการจัดรูปที่ดิน ของประเทศไทยมีการออกพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 โดยรัฐสามารถพัฒนาที่ดินร่วมกับเอกชนในการวางผังจัดรูปที่ดินใหม่ ปรับปรุง และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อพัฒนาสภาพแวดล้อมของเมืองที่เสื่อมโทรม

2) การฟื้นฟูเมือง

การฟื้นฟูเมืองเป็นการจัดรูปที่ดินในเขตเมือง ในหลายประเทศมีการปรับปรุงสภาพแวดล้อมเมืองให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมกับความต้องการของเมือง และมีระบบสาธารณูปโภคที่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน มีที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐาน และป้องกันความเสียหายจากภัยพิบัติ เช่นประเทศญี่ปุ่น ดำเนินการเปลี่ยนประเภทสิทธิการครอบครอง โดยการปลูกสร้างอาคารใหม่ในที่ดินเดิม แล้วให้ประชาชนเข้ามาอยู่ในอาคารที่จัดให้ ซึ่งเจ้าของเดิมจะได้สิทธิตามการครอบครองเดิมในการย้ายเข้ามาอยู่ หรือการซื้อที่ดินและสร้างอาคารใหม่ พร้อมด้วยระบบสาธารณูปโภคเพื่อให้ประชาชนเข้าไปอยู่อาศัย และเจ้าของที่ดินสามารถมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการจัดรูปที่ดิน ซึ่งประเทศไทยมีการดำเนินการโดยอาศัยตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 ดังกล่าวข้างต้น

3) การปฏิรูปที่ดิน

การจัดทำการปฏิรูปที่ดินมีการดำเนินการในหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทย เพื่อกระจายการถือครองที่ดินให้มีความเท่าเทียม และแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกิน แคว้นสกอตแลนด์เป็นตัวอย่างหนึ่งที่ประสบความสำเร็จจากการนำพื้นที่ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในชนบทเนื่องจากการครอบครองพื้นที่ขนาดใหญ่ของกลุ่มคนบางกลุ่มที่มีอำนาจ ด้วยการออกพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน ปี พ.ศ. 2546 (Land Reform (Scotland) Act 2003) เพื่อกระจายการถือครองที่ดินในชนบทให้มีความเท่าเทียมกันและพัฒนาพื้นที่ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ โดยให้ชุมชนลงทะเบียนเพื่อแสดงความต้องการที่ดินที่จะพัฒนาและให้สิทธิในการซื้อที่ดินเพื่อเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ที่ครอบครองโดยเอกชนที่ถือครองที่ดินจำนวนมากตามแผนพัฒนาที่ชุมชนกำหนดไว้ร่วมกัน ในกรณีของประเทศไทยซึ่งประสบปัญหาการไร้ที่ดินทำกินเนื่องการสูญเสียที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน จึงออกพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินในปี พ.ศ. 2518 เพื่อให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการนำที่ดินของรัฐ หรือการจัดซื้อที่ดินจากมาจัดให้เกษตรกรทำกิน ซึ่งการปฏิรูปที่ดินของไทยยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรเนื่องจากยังพบปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อทำประโยชน์ในหลายพื้นที่

4.1.3 เครื่องมือการจัดการด้านเศรษฐศาสตร์

1) การใช้มาตรการภาษี

ในหลายประเทศได้มีการริเริ่มการเก็บภาษีมูลค่าที่ดิน โดยเป็นการเก็บภาษีจากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้น ซึ่งการเพิ่มขึ้นของมูลค่าดังกล่าวมาจกนโยบายการพัฒนาของรัฐหรือเกิดจากความขาดแคลนที่ดินซึ่งมีมากขึ้นทุกปี ดังนั้น การเก็บภาษีจากมูลค่าที่เพิ่มขึ้นจึงกล่าวได้ว่าเป็นแนวทางที่มีความเป็นธรรมมากกว่า เนื่องจากประโยชน์จากการเพิ่มขึ้นของมูลค่าที่ดินก็ควรที่จะนำกลับคืนสู่ชุมชนในรูปแบบของรายได้จากภาษี และการเก็บภาษีดังกล่าวยังมีส่วนช่วยในการเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้ที่ดินโดยรวม เพราะจะช่วยสร้างแรงจูงใจไม่ให้เกิดการปล่อยพื้นที่ว่างโดยไม่ได้ใช้ประโยชน์ สำหรับประเทศไทย ยังไม่ได้มีแนวทางการเก็บภาษีที่สร้างแรงจูงใจในการใช้ที่ดินให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นในลักษณะนี้ โดยมีเพียงการเก็บภาษีธุรกิจเมื่อมีการโอนที่ดินในบางกรณี เพื่อป้องกันการเก็งกำไรจากราคาที่ดินที่สูงขึ้นเท่านั้น

2) อนุรักษ์พื้นที่ที่มีความเปราะบาง และมีความสำคัญทางด้านประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม

ด้านการอนุรักษ์พื้นที่ที่มีความเปราะบางและมีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ ในประเทศไทยยังไม่มี การนำเครื่องมือเศรษฐศาสตร์มาประยุกต์เหมือนเช่นในกรณีของประเทศอังกฤษ ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา และแคนาดา ที่มีการใช้เงินสนับสนุนจากรัฐในการสร้างแรงจูงใจเพื่อให้เจ้าของที่ดินทำการ อนุรักษ์ที่ดินในพื้นที่ที่มีความเปราะบางทางสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ในประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะ สำหรับการอนุรักษ์พื้นที่ที่มีความสำคัญด้านประวัติศาสตร์ แต่จะบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

ตารางที่ 4.1 เปรียบเทียบเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยและต่างประเทศ

เครื่องมือ	เครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดิน	
	ในต่างประเทศ	ประเทศไทย
1. การควบคุมการถือครองที่ดิน		
1.1 การจำแนกประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน	การจำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดินตามสภาพการใช้ที่ดินในปัจจุบันเพื่อควบคุมและพัฒนาที่ดินให้เหมาะสมกับศักยภาพของที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาการใช้ที่ดินไม่เหมาะสมกับศักยภาพ	การจำแนกที่ดินตามหลักมาตรฐานอาจจำแนกที่ดินออกเป็นแบบต่าง ๆ (type of land classification) เช่น การจำแนกที่ดินตามลักษณะที่เกิดมาจากสมบัติดั้งเดิมของดิน การจำแนกที่ดินตามสภาพการใช้ที่ดินในปัจจุบัน หรือการจำแนกที่ดินโดยยึดถือเอาสมรรถนะของการใช้ที่ดินเป็นหลัก
	ออสเตรเลีย ใช้ระบบจำแนกตามการจำแนกการจัดการและการใช้ที่ดินของประเทศออสเตรเลีย (Australian Land Use and Management Classification: ALUM) มีการเก็บข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่มีความละเอียด โดยใช้ทั้งภาพถ่ายดาวเทียม และการเดินสำรวจพื้นที่ถึงระดับชุมชน โดยคำนึงถึงกิจกรรมการใช้ประโยชน์ที่ดิน กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน จุดประสงค์หลักและจุดประสงค์รองในการใช้ที่ดิน ซึ่งแบ่งเป็น 6 ประเภทหลัก	- ประเทศไทยได้นำระบบการจำแนกดินที่เรียกว่า ระบบอนุกรมวิธานดิน (Soil Taxonomy) มาใช้แทนระบบการจำแนกดินประจำชาติเดิม โดยระบบนี้เป็นระบบที่กระทรวงเกษตรสหรัฐอเมริกาได้พัฒนาและนำออกมาใช้ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1960 และได้ทำการปรับปรุงแก้ไขมาโดยตลอด - การจำแนกดินตามระบบอนุกรมวิธานดินได้แบ่งดินออกเป็น 12 อันดับ สำหรับดินในประเทศไทยที่สำรวจพบมีเพียง 9 อันดับ ได้แก่ Alfisols, Entisols, Inceptisols, Vertisols, Histosols, Spodosols, Mollisols, Oxisols และ Ultisols

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

เครื่องมือ	เครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดิน	
	ในต่างประเทศ	ประเทศไทย
	อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา เก็บข้อมูลการจำแนกการใช้ที่ดินจากภาพถ่ายดาวเทียม และการเดินสำรวจพื้นที่ โดยพิจารณาจากการใช้ประโยชน์ที่ดิน (land use) และสิ่งปกคลุมพื้นผิวดิน (land cover) ซึ่งคำนึงถึงหลักความแม่นยำและถูกต้องในการตีความ และข้อมูลอื่นๆ เช่น ความคิดเห็นของชุมชน การเดินสำรวจ เพื่อช่วยในการจำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดิน การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการเปรียบเทียบข้อมูลในช่วงเวลาต่างๆ รวมถึงวัตถุประสงค์การใช้ที่ดิน โดยประเทศอังกฤษมีการจำแนกที่ดินตามฐานข้อมูลการใช้ที่ดินแห่งชาติ แบ่งเป็น 13 ประเภท และสหรัฐอเมริกา จำแนกตามการใช้ประโยชน์ที่ดินและสิ่งปกคลุมพื้นผิวดิน แบ่ง เป็น 9 ประเภทหลัก (รายละเอียดในบทที่ 2)	- กรมพัฒนาที่ดินมีการเก็บข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดิน และได้จำแนกสมรรถนะที่ดินในประเทศไทยโดยดัดแปลงมาจากวิธีการของกระทรวงเกษตรของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยได้เพิ่มชั้นสมรรถนะของดินมา ดังต่อไปนี้ 1. การจำแนกสมรรถนะที่ดินสำหรับปลูกพืชไร่ 2. การจำแนกชั้นสมรรถนะที่ดินสำหรับนาข้าว 3. การจำแนกความเหมาะสมของที่ดินสำหรับไม้ผล 4. การจำแนกความเหมาะสมของที่ดินสำหรับการปลูกพืช เฉพาะอย่าง มีการรวบรวมข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินออกเป็น 5 กลุ่ม ประกอบด้วย พื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่ป่าไม้ พื้นที่ชุมชน พื้นที่น้ำ และ พื้นที่เบ็ดเตล็ด
1.2 การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning)	ประเทศสหรัฐอเมริกา มีการออกพระราชบัญญัติการแบ่งเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยกำหนดเขตที่ดินที่ใช้การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นเกณฑ์ แบ่งเป็น 3 เขตหลัก ได้แก่ เขตที่อยู่อาศัย เขตการพาณิชย์ และเขตอุตสาหกรรม ซึ่งถ้ามีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินจะมีการปรับนโยบายการจัดการที่ดินตามการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ การพัฒนาโครงการในพื้นที่ต้องมีการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน การควบคุมการขออนุญาต โครงการพัฒนาหรือปรับเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรที่เกี่ยวข้อง โดยเปิดรับฟังความคิดเห็นต่อการจัดทำเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน	ประเทศไทยมีการกำหนดเขตที่ดินที่ใช้การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นเกณฑ์ แบ่งเป็น 4 ประเภทที่สำคัญ ได้แก่ ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย (Residential Land Uses) แนวความคิดหลักที่ใช้ในการวางผังที่อยู่อาศัย ได้แก่ Neighbourhood Concept เป็นการกระจายความเจริญจากชุมชนหลักออกไปสู่ส่วนต่างๆ ของเมือง ให้ประชาชนได้รับการบริการทางด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการโดยทั่วถึง และเท่าเทียมกัน มีการอยู่อาศัยที่ดี และน่าพึงปรารถนา โดยมีหลักการสำคัญว่าพื้นที่ดังกล่าวควรจะเป็นบริเวณที่มีการระบายน้ำดี ลักษณะดินไม่เป็นอุปสรรคต่อการก่อสร้าง มีศักยภาพในการจัดบริการทางด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการได้เพียงพอ มีความสะดวกในการเข้าถึง มีความปลอดภัยจากสิ่งรบกวนต่างๆ

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

เครื่องมือ	เครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดิน	
	ในต่างประเทศ	ประเทศไทย
	ประเทศเกาหลีใต้ มีการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตเมือง เพื่อแก้ปัญหาความหนาแน่นของประชาชนในเมือง ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาการจราจร และการขาดแคลนที่พัก โดยกำหนดเขตการกำหนดเขตที่อยู่อาศัย เขตพาณิชย์ เขตอุตสาหกรรมแล้ว ยังมี การกำหนดเขตพื้นที่สีเขียวหรือพื้นที่เปิดโล่ง เพื่อพัฒนาและจัดหาที่อยู่อาศัยให้ประชาชนในเมือง	- ที่ดินประเภทพาณิชยกรรม (Commercial Land Uses) การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการพาณิชยกรรมเป็นลักษณะเด่นของการใช้ประโยชน์ที่ดินในเมืองเป็นบริเวณที่มีการรวมตัวของการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เข้มข้น เป็นศูนย์กลางธุรกิจ การพาณิชย์ และการ บริการ โดยเฉลี่ยแล้วประมาณร้อยละ 2-5 ของพื้นที่เมือง เป็นที่ดินที่ใช้ประโยชน์เพื่อการพาณิชยกรรม - ที่ดินประเภทอุตสาหกรรม (Industrial Land Uses) ในประเทศไทยได้กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมไว้ไม่เกินร้อยละ 10 ของพื้นที่เมือง - ที่ดินประเภทที่สงวน และควบคุมการพัฒนาเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญและจำเป็นสำหรับเมือง วัตถุประสงค์ของการกำหนดการใช้ที่ดินประเภทนี้ เพื่อควบคุมการเจริญเติบโตของเมืองให้อยู่ในบริเวณที่กำหนด รักษา สภาพแวดล้อม และระบบนิเวศของเมือง และสร้างภาพลักษณ์ของเมืองให้สอดคล้องกับธรรมชาติ การควบคุมการใช้ที่ดินเป็นไปตามกฎหมาย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เพื่อควบคุมการก่อสร้างอาคารเพื่อความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกัน อัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

เครื่องมือ	เครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดิน	
	ในต่างประเทศ	ประเทศไทย
1.3 การจำกัดขนาดการถือครองที่ดิน	ประเทศอินเดีย จุดเด่นของการจำกัดเพดานการถือครองที่ดิน เพื่อแก้ไขปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินกระจุกตัวอยู่กับกลุ่มคนบางกลุ่ม แบ่งเป็น ■ การจำกัดเพดานการถือครองพื้นที่เกษตรกรรมตามคุณภาพของที่ดิน โดยแบ่งตามพื้นที่เขตชลประทาน นอกเขตชลประทาน และพื้นที่แห้งแล้ง ■ การจำกัดเพดานการถือครองที่ดินในเมือง โดยการเวนคืนที่ดินส่วนเกินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์จากการถือครองที่ดินที่กำหนดไว้ และรัฐเข้ามาพัฒนาพื้นที่เพื่อจัดให้ประชาชนต่อไป ในกรณีที่มีการถือเกินเพดานที่กำหนดมีการจัดเก็บภาษีที่ดินในส่วนที่ถือครองเกินกำหนด	ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายจำกัดถือครองที่ดินของเอกชนทำให้ผู้มีฐานะสามารถถือครองที่ดินได้ไม่จำกัด และยังไม่มีความมาตรการทางภาษีที่มีประสิทธิภาพมาแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินและการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร ถึงแม้จะมีกฎหมายปฏิรูปที่ดินก็ไม่ได้เน้นการปรับปรุงสิทธิและการถือครองที่ดินที่เอกชนถือครอง ทำให้ที่ดินไม่ได้ถูกกระจายไปสู่ผู้ที่ต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสม กฎหมายว่าด้วยผังเมืองและกฎหมายพัฒนาที่ดินก็ไม่อาจบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงทำให้การใช้ที่ดินไม่เป็นไปตามแผนและสมรรถนะของที่ดิน กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอาจช่วยให้ลดการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสำหรับผู้ถือครองที่ดินมากเกินกว่ากฎหมายกำหนดหรือไม่ทำประโยชน์ในที่ดินได้ เพราะกฎหมายให้อำนาจ ส.ป.ก. จัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินที่เจ้าของใช้ประกอบเกษตรกรรมในส่วนที่เกินกว่า 50 ไร่ หรือ 100 ไร่ (ในกรณีเลี้ยงสัตว์ใหญ่ หรือถ้าเจ้าของที่ดินไม่ได้ประกอบเกษตรกรรมในส่วนที่เกินกว่า 20 ไร่
1.4 การควบคุมการแบ่งแปลงที่ดิน	เป็นเครื่องมือหนึ่งในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามแผนพัฒนาของชุมชน โดยเน้นการจัดการคุณภาพของการพัฒนาที่ดิน เช่น การสร้างสาธารณูปโภคที่จำเป็นหลังการแบ่งแปลง ตัวอย่างประเทศสหรัฐอเมริกา มีกฎหมายการควบคุมการแบ่งแปลงที่ดิน เพื่อควบคุมกระบวนการแบ่งแปลงที่ดินและการจัดหาเงินทุนเพื่อพัฒนาที่ดินหลังจากแบ่งแปลงเพื่อไม่ให้การระดมอยู่กับชุมชน	ประเทศไทยยังไม่มีกระบวนการแบ่งแปลงที่ดิน ทำให้ที่ดินบางประเภท เช่น ที่ดินเกษตรกรรม ถูกแบ่งเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย มีขนาดไม่เหมาะสมและไม่คุ้มทุนกับการประกอบเกษตรกรรม คงมีเฉพาะในเขตปฏิรูปที่ดินที่กำหนดมิให้ที่ดินที่เจ้าของได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินแบ่งแยกหรือโอนสิทธิไปยังผู้อื่นเว้นแต่ตกทอดแก่ทายาทโดยธรรม นอกจากนั้น มีพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 กำหนดให้รัฐร่วมกับเอกชนสามารถพัฒนาที่ดินหลายแปลงโดยการวางผังจัดรูปที่ดินใหม่ ปรับปรุงหรือจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาสภาพที่อยู่อาศัย แหล่งธุรกิจ อุตสาหกรรมและเกษตรกรรม ปรับปรุงหรือจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมของเมืองและชนบทที่เสื่อมโทรม

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

เครื่องมือ	เครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดิน	
	ในต่างประเทศ	ประเทศไทย
1.5 การควบคุมการขยายพื้นที่ตามแนวรอยต่อเมืองและชนบท	การควบคุมการขยายพื้นที่ตามแนวรอยต่อเมืองและชนบทมีเครื่องมือในการจัดการ ได้แก่ ■ กรีนเบลท์ (Green Belt) คือ การวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยการสงวนที่ดินบริเวณรอบเขตเมืองที่เป็นพื้นที่เกษตรหรือพื้นที่สีเขียว และกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ เพื่อควบคุมการพัฒนาพื้นที่ เช่น กฎระเบียบเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารใหม่ และการสร้างโครงการจอตแล้วจอร์ โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อป้องกันการขยายตัวของเมืองและอนุรักษ์พื้นที่ชนบทสำหรับประเทศที่นานโยบายนี้มาใช้ เช่น ประเทศอังกฤษ ที่มีพื้นที่กรีนเบลท์ประมาณร้อยละ 12 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ	ประเทศไทยยังไม่มี การควบคุมการขยายพื้นที่ตามแนวรอยต่อเมืองและชนบท ทำให้เมืองใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานคร ขยายตัวออกไปทุกทิศทางตามสาธารณูปโภคพื้นฐาน หรือก่อนการพัฒนาของภาครัฐ ก่อให้เกิดปัญหาความขาดแคลนบริการของรัฐ ความแออัดของการจราจร อาคารบ้านเรือน และปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น การแก้ไขปัจจุบัน คือ การสร้างสวนสาธารณะเพิ่มขึ้น การก่อสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน เพื่อการขนส่งระบบราง หรือทางด่วน ที่จะทำให้การเดินทางสะดวกขึ้น ทำให้ไม่จำเป็นต้องอยู่อาศัยกลางเมือง
	■ การซื้อสิทธิในการพัฒนาที่ดิน (Purchase of Development Rights) เป็นมาตรการที่เจ้าของที่ดินสมัครใจที่จะขายสิทธิการพัฒนาให้หน่วยงานภาครัฐ โดยเมื่อขายสิทธิไปแล้วเจ้าของที่ดินจะไม่มีสิทธิสร้างสิ่งปลูกสร้างเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรืออุตสาหกรรมบนที่ดินนั้น เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ประสบปัญหาการสูญเสียพื้นที่การเกษตรและพื้นที่สีเขียวในพื้นที่แนวเขตรอยต่อ จึงมีโครงการซื้อสิทธิการพัฒนาที่ดินเพื่ออนุรักษ์ให้เป็นที่ดินเพื่อการเกษตรหรือพื้นที่สีเขียว โดยนำรายได้จากภาษี เช่น ภาษีสรรพสามิต ภาษีเงินได้ และภาษีการค้าของท้องถิ่น มาซื้อสิทธิการพัฒนาที่ดิน	ประเทศไทยไม่มีมาตรการดังกล่าว ส่วนใหญ่ควบคุมโดยกฎหมายการผังเมือง และกฎหมายควบคุมอาคาร ที่ไม่มีการควบคุมการพัฒนาที่ดินของภาคเอกชน

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

เครื่องมือ	เครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดิน	
	ในต่างประเทศ	ประเทศไทย
1.6 การควบคุมพื้นที่ปนเปื้อนมลพิษ	ประเทศอังกฤษ เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน จึงมีมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ปนเปื้อนมลพิษ เช่น พื้นที่ที่มีการปนเปื้อนกรดน้ำมันดิน พื้นที่โครงการนิวเคลียร์ พื้นที่แหล่งน้ำที่ปนเปื้อนมลพิษ โดยกำหนดพื้นที่ปนเปื้อนเป็นพื้นที่พิเศษเพื่อควบคุมให้หน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่ทำการฟื้นฟูพื้นที่ปนเปื้อนและรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟู	มาตรการในการควบคุมมลพิษทางดินของประเทศไทยนั้นเป็นไปตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 สามารถกำหนดค่ามาตรฐานสารพิษต่าง ๆ ที่อยู่ในดิน เช่น ค่ามาตรฐานสารแคดเมียมที่สามารถมีได้ในดินเพื่อการอยู่อาศัยและเกษตรกรรมไม่เกิน 37 มิลลิกรัมต่อกิโลกรัม เป็นต้น ซึ่งกำหนดโดยกรมควบคุมมลพิษ ตลอดจนมีหน้าที่ในการตรวจสอบและฟื้นฟูมลพิษอีกด้วย
2. การพัฒนาที่ดิน		
2.1 การจัดรูปที่ดิน	การจัดรูปที่ดินเกษตรในเขตเมือง เพื่อนำพื้นที่มาจัดผังแปลงใหม่ และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่นั้น ถือเป็นการพัฒนาที่ดินและสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับที่ดิน ตัวอย่างเช่นประเทศเยอรมัน ดำเนินการจัดรูปที่ดินในเขตเมืองเพื่อพัฒนาพื้นที่ โดยความร่วมมือของเจ้าของที่ดินในการปันที่ดินส่วนหนึ่งและนำมาวางแผนจัดรูปที่ดินใหม่ พร้อมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันในพื้นที่โครงการภายหลังเมื่อจัดรูปแปลงใหม่แล้วมีการจัดแบ่งให้เจ้าของที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งได้ประโยชน์ทั้งเจ้าของที่ดินและหน่วยงานท้องถิ่นที่ดำเนินการจัดรูป	การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมเกษตรกรรมของประเทศให้เจริญก้าวหน้า และส่งเสริมให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้นและมีมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น จึงดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานและการสาธารณสุขโดยทั่วถึง และเพื่อให้เกษตรกรได้มีที่ดินของตนเองสำหรับประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งจะมีผลช่วยให้ฐานะในทางเศรษฐกิจของประเทศและของเกษตรกรมั่นคงขึ้น

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

เครื่องมือ	เครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดิน	
	ในต่างประเทศ	ประเทศไทย
	การจัดรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่นถือเป็นมาตรการการพัฒนาเมืองมาตรการหนึ่ง โดยมีกฎหมายจัดรูปที่ดิน (พ.ศ.2497) ซึ่งเป็นบทกฎหมายรองรับการจัดรูปที่ดินใหม่ โดยการเปลี่ยนแปลงสิทธิจากแปลงที่ดินหนึ่งไปยังแปลงที่ดินอื่น โดยที่เจ้าของที่ดินยังคงมีสิทธิในที่ดิน และเปิดโอกาสให้เจ้าของที่ดินและบุคคลที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดรูปที่ดินด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นการพัฒนาสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และเพิ่มประโยชน์ที่ดินให้มากขึ้น	- พ.ศ. 2517ประเทศไทยออกกฎหมายจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นเพื่อให้มีการพัฒนาที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมให้สมบูรณ์ทั่วถึงที่ดินทุกแปลง เพื่อเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิต การรวบรวมที่ดินหลายแปลงในบริเวณเดียวกันใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดิน เพื่อวางแผนจัดรูปที่ดินเสียใหม่ รวมทั้งให้มีการจัดระบบชลประทานและการระบายน้ำ การจัดสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดิน การบำรุงดิน การวางแผน การผลิตและการจำหน่ายผลิตผลการเกษตร รวมถึงตลอดถึงการแลกเปลี่ยน การโอน การรับโอนสิทธิในที่ดิน การให้เช่าซื้อที่ดิน และการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน ตลอดจนการจัดเขตที่ดินสำหรับที่อยู่อาศัยด้วย - การพัฒนาที่ดินในเมือง ได้มีการออกพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 กำหนดให้รัฐร่วมกับเอกชนสามารถพัฒนาที่ดินหลายแปลงโดยการวางแผนจัดรูปที่ดินใหม่ ปรับปรุงหรือจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาสภาพที่อยู่อาศัย แหล่งธุรกิจ อุตสาหกรรมและเกษตรกรรม ปรับปรุงหรือจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมของเมืองและชนบทที่เสื่อมโทรม

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

เครื่องมือ	เครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดิน	
	ในต่างประเทศ	ประเทศไทย
2.2 การฟื้นฟูเมือง	การฟื้นฟูเมืองคือ การปรับปรุงสภาพแวดล้อมเมืองให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมกับความต้องการของเมือง โดยมีระบบสาธารณูปโภคที่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน มีที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐาน และป้องกันความเสียหายจากภัยพิบัติ ตัวอย่างเช่นประเทศญี่ปุ่น มีแนวทางการฟื้นฟู 2 แบบ คือ 1) การเปลี่ยนแปลงประสิทธิภาพการครอบครอง โดยการปลูกสร้างอาคารใหม่ในที่ดินเดิม แล้วให้ประชาชนเข้ามาอยู่ในอาคารที่จัดให้ ซึ่งเจ้าของเดิมจะได้สิทธิตามการครอบครองเดิมในการย้ายเข้ามาอยู่ 2) การซื้อที่ดินและสร้างอาคารใหม่พร้อมด้วยระบบสาธารณูปโภคเพื่อให้ประชาชนเข้าไปอยู่อาศัย	การฟื้นฟูเมืองอาจดำเนินการโดยอาศัยพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 ข้างต้น
2.3 การปฏิรูปที่ดิน	■ แคว้นสกอตแลนด์ มีการออกพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน ปี 2546 (Land Reform (Scotland) Act 2003) เพื่อกระจายการถือครองที่ดินในชนบทให้มีความเท่าเทียมกันและพัฒนาพื้นที่ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ โดยให้ชุมชนลงทะเบียนเพื่อแสดงความต้องการที่ดินที่จะพัฒนาและให้สิทธิในการซื้อที่ดินเพื่อทำประโยชน์ในพื้นที่ที่ครอบครองโดยเอกชนที่ถือครองที่ดินจำนวนมากตามแผนพัฒนาที่ชุมชนกำหนดไว้ร่วมกัน	ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม แต่เนื่องจากเกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อนเนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราผลิตทางเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครองและการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก รัฐจึงแก้ปัญหาด้วยวิธีการปฏิรูปที่ดิน เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด จึงตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินขึ้นในปี พ.ศ. 2518 และมีผลบังคับใช้ตลอดมาถึงปัจจุบัน วิธีการปฏิรูปที่ดินของไทยใช้การจัดซื้อที่ดินจากผู้ที่มียากและไม่ใช้ประโยชน์ หรือนำที่ดินของรัฐบาลจัดให้เกษตรกร

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

เครื่องมือ	เครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดิน	
	ในต่างประเทศ	ประเทศไทย
3. เครื่องมือการจัดการด้านเศรษฐศาสตร์		
3.1 การใช้มาตรการภาษี	ภาษีมูลค่าที่ดิน (Land Value Tax: LVT) คือ ภาษีที่เก็บจากเฉพาะมูลค่าของที่ดิน โดยไม่รวมสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งการเก็บภาษีมูลค่าที่ดินมีหลักการว่ามูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นนั้นเป็นสิ่งที่เจ้าของที่ดินไม่ได้ลงทุนลงแรง แต่เป็นผลจากการพัฒนาของชุมชนหรือจากนโยบายรัฐ เช่น การตัดถนนผ่านที่ดินทำให้มูลค่าที่ดินสูงขึ้น เป็นต้น ตัวอย่างประเทศที่มีการดำเนินการได้แก่	มาตรการภาษีในประเทศไทยนั้น เป็นการเก็บภาษีบำรุงท้องที่และภาษีโรงเรือนและที่ดิน ยังมิได้มีการเก็บภาษีมูลค่าที่ดินอันเนื่องมาจากการที่ดินมีมูลค่าสูงขึ้นดังเช่นในต่างประเทศ นอกจากนั้น ในการโอนเปลี่ยนมือที่ดินจะจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะในกรณีเข้าข่ายการค้าที่ดินหรือเก็งกำไร
	ประเทศไต้หวัน มีการจัดเก็บภาษีมูลค่าที่ดินทุกแปลงที่สามารถประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจได้ ยกเว้นที่ดินเพื่อการเกษตรจะมีการจัดเก็บภาษีสำหรับพื้นที่การเกษตรเฉพาะ ทั้งนี้ มูลค่าที่ดินที่ใช้จะอ้างอิงกับมูลค่ากลาง และใช้หลักการประเมินภาษีจากมูลค่าที่ดินส่วนที่เกินกว่าราคาที่ดินเฉลี่ยในพื้นที่นั้น	
	รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย ใช้มาตรการภาษีที่ดินแบบผสมระหว่างภาษีมูลค่าที่ดินและภาษีทรัพย์สิน ที่จัดเก็บภาษีจากทั้งมูลค่าที่ดินเปล่า และมูลค่าสิ่งปลูกสร้างบนที่ดิน โดยคำนวณอัตราภาษีจากค่าเฉลี่ยของมูลค่าที่ดินสองปีย้อนหลัง ซึ่งจะมีการประเมินมูลค่าที่ดินเป็นประจำทุกปี	

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

เครื่องมือ	เครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดิน	
	ในต่างประเทศ	ประเทศไทย
3.2 การให้เงินสนับสนุนเพื่ออนุรักษ์พื้นที่ที่มีความเปราะบางและมีความสำคัญทางด้านประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม	■ ประเทศอังกฤษ รัฐบาลได้จัดตั้งโครงการพิทักษ์รักษาสีงแวดล้อมในการดูแลพื้นที่ที่อ่อนไหวทางสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์พื้นที่ในชนบท โดยให้เงินสนับสนุนเจ้าของที่ดินเพื่อสร้างแรงจูงใจให้เจ้าของที่ดินอนุรักษ์พื้นที่เกษตรที่มีความอ่อนไหวทางสิ่งแวดล้อม หรือมีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ ด้วยการเพิ่มคุณค่าพื้นที่เกษตรในพื้นที่ชนบท ซึ่งจะมีการให้คะแนนตามกิจกรรมเพื่อเป็นเกณฑ์ในการเข้าร่วมโครงการและวงเงินที่จะได้รับการอุดหนุน	พื้นที่ในการอนุรักษ์พื้นที่ที่มีความสำคัญทางด้านประวัติศาสตร์นั้น เป็นไปตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ทั้งนี้ได้มีกฎหมายที่ดินใดบัญญัติเพื่อการอนุรักษ์ไว้เป็นการเฉพาะ
	■ ประเทศออสเตรเลีย รัฐบาลให้เงินอุดหนุนในโครงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีคุณค่าสูงเพื่อสร้างแรงจูงใจในการคุ้มครอง และพัฒนาคุณภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีคุณค่าสูงในที่ดินของเอกชน	
	■ ประเทศสหรัฐอเมริกา จัดทำโครงการรักษาความมั่นคงเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นโครงการอนุรักษ์โดยสมัครใจให้กับเกษตรกรที่ได้ดำเนินการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ด้วยการช่วยเหลือทางการเงินและเทคโนโลยี เพื่อสร้างแรงจูงใจในการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในที่ดินของเอกชน	

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

เครื่องมือ	เครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดิน	
	ในต่างประเทศ	ประเทศไทย
	ประเทศแคนาดา มีพระราชบัญญัติผังเมือง ในการให้อำนาจหน่วยงานท้องถิ่น ในการกำกับดูแลการพัฒนาที่จะมีผลต่อพื้นที่ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ เพื่อวางแผนการใช้ที่ดินที่มีผลต่อมรดกทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม โดยการควบคุมการพัฒนาพื้นที่ในการจัดทำระบบข้อมูลรายชื่อพื้นที่มรดก การกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการในการกำกับดูแล สิทธิในการอนุรักษ์พื้นที่ และการสนับสนุนทางการเงินในการอนุรักษ์พื้นที่ รวมทั้งการประเมินผลกระทบจากโครงการพัฒนาพื้นที่ ต่อมรดกประวัติศาสตร์ เป็นต้น	

4.2 ข้อเสนอแนะ

ที่ผ่านมาประเทศไทยประสบปัญหาการไร้ที่ดินทำกินจนนำไปสู่การบุกรุกพื้นที่ป่า ปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินในกลุ่มคนบางกลุ่ม การซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร และปัญหาการเช่าที่ดิน ซึ่งปัญหาเหล่านี้ยังเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องแม้ว่าภาครัฐมีแนวทางการบริหารจัดการที่ดินมาโดยตลอด รวมถึงการพัฒนาเมืองเพื่อให้ชุมชนน่าอยู่ ทั้งนี้ จากการทบทวนเครื่องมือการบริหารจัดการของต่างประเทศในด้านการควบคุมการถือครองที่ดิน การพัฒนาที่ดิน และเครื่องมือการจัดการด้านเศรษฐศาสตร์ พบว่าการบริหารจัดการของประเทศไทยควรมีการปรับปรุงแนวทางการบริหารเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพและอย่างยั่งยืน ดังนั้น จึงมีข้อเสนอแนะเพื่อนำไปเป็นประเด็นศึกษาวิจัยด้านการบริหารจัดการที่ดินต่อไป ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. การศึกษาและจัดทำระบบฐานข้อมูลการถือครองที่ดิน เช่น ข้อมูลผู้ถือครองที่ดิน และการเปลี่ยนถ่ายโอนการถือครองที่ดิน เพื่อควบคุมการกระจายการถือครองที่ดิน และสิทธิการครอบครองที่ดิน เพื่อสร้างประสิทธิภาพในการจัดการที่ดินอย่างเหมาะสมกับศักยภาพของที่ดิน รวมถึงการปรับปรุงการจัดทำข้อมูลแผนที่การใช้ประโยชน์ที่ดินและเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงได้อย่างทันกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่เป็นประจำทุกปี
2. แนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินที่นำไปสู่การบุกรุกป่าคือการนำที่ดินของรัฐที่มีอยู่อย่างจำกัดมาจัดสรรให้ประชาชนซึ่งอาจไม่ใช่ทางออกที่เหมาะสม ดังนั้น แนวทางหนึ่ง

ในการบริการจัดการที่นำไปสู่การจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน ได้แก่ การให้สิทธิการครอบครอง โดยการเช่าที่ดินหรือการขายสิทธิให้แก่ชุมชนร่วมกันในการมีส่วนร่วมตัดสินใจต่อทิศทางการพัฒนาพื้นที่หรือการดูแลพื้นที่ร่วมกัน และการจำกัดเขตแดนการถือครองที่ดินทั้งในพื้นที่ในเขตเมืองตามความหนาแน่นของประชาชนที่อาศัยในพื้นที่ และการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินตามคุณภาพของที่ดิน เช่น พื้นที่ในเขตชลประทานจะมีขนาดการถือครองน้อยกว่าพื้นที่นอกเขตชลประทาน

3. การควบคุมดูแลพื้นที่ปนเปื้อนมลพิษโดยการกำหนดเป็นเขตพื้นที่ปนเปื้อนมลพิษที่ต้องมีมาตรการควบคุมพิเศษเพื่อให้มีการฟื้นฟูพื้นที่ปนเปื้อนอย่างเหมาะสมและมีการพัฒนาที่ดินอย่างยั่งยืน โดยการกำหนดผู้รับผิดชอบในการฟื้นฟูพื้นที่อย่างชัดเจน เช่น พื้นที่แหล่งศักยภาพแร่และมีการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง ต้องมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติที่ดีเพื่อลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น
4. การนำเครื่องมือเศรษฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้ โดยให้เงินอุดหนุนบางส่วน เพื่อสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรอนุรักษ์ที่ดินที่มีความเปราะบางทางสิ่งแวดล้อม หรือพื้นที่ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ ดังเช่นที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษ ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา และแคนาดา อย่างไรก็ตาม การให้เงินอุดหนุนดังกล่าว จะต้องเป็นการให้เงินอุดหนุนที่นำไปใช้เพื่อทำให้สภาพสิ่งแวดล้อมดีขึ้นกว่าสภาพเดิมที่เป็นอยู่ เปรียบเสมือนการให้รางวัล (reward) กับเกษตรกร เช่น การให้เงินอุดหนุนกับเกษตรกรในกิจกรรมที่จะบรรเทาการเกิดปัญหาดินถล่ม เช่น การปลูกหญ้าแฝก การทำเกษตรแบบขั้นบันได เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การส่งเสริมด้วยวิธีการนี้ จะต้องมีการให้ความรู้เกษตรกรถึงวิธีปฏิบัติที่ถูกต้อง และมีการประเมินผลที่เกิดขึ้น ตลอดจนมีการดำเนินการส่งเสริมอย่างต่อเนื่อง
5. สำหรับนโยบายการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่รัฐบาลมีแผนที่จะนำมาใช้แทนภาษีโรงเรือนและภาษีบำรุงท้องที่ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนั้น โดยภาษีดังกล่าวมีแนวทางเดียวกับภาษีมูลค่าที่ดิน ภาครัฐควรดำเนินการศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องให้พร้อมก่อนดำเนินการจริง โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบของมาตรการภาษีต่อผู้มีรายได้น้อย โดยเฉพาะกรณีที่ภาครัฐจะจัดเก็บภาษีในส่วนของที่อยู่อาศัย ซึ่งข้อมูลดังกล่าวจะนำมาใช้ประโยชน์ในการกำหนดเกณฑ์การยกเว้นภาษีหรือมาตรการเยียวยาต่างๆ เช่น กรณีการเก็บภาษีมูลค่าที่ดินของรัฐบาลนิวซีแลนด์ของประเทศออสเตรเลีย มีการยกเว้นไม่ต้องชำระภาษีของที่อยู่อาศัยหลักให้ครอบครัวละ 1 แห่ง เป็นต้น นอกจากนี้ เนื่องจากภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจะจัดเก็บจากมูลค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ดังนั้น ภาครัฐจึงควรเตรียมความพร้อมของกลไกการประเมินมูลค่าที่ดินที่ต้องมีความทันสมัยอยู่ตลอดเวลา อย่างเช่นในกรณีประเทศออสเตรเลียและไต้หวันที่มีการประเมินมูลค่าที่ดินเป็นประจำทุกปี