



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเรื่อง

“การจัดการที่ดินเกษตรไทย : จากวิกฤติสู่ยั่งยืน”

เอกสารหลัก

โดย

โสภณ ชมชาญ และคณะ

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

มกราคม 2561



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเรื่อง

“การจัดการที่ดินเกษตรไทย : จากวิกฤติสู่ยั่งยืน”

เอกสารหลัก

โดย

โสภณ ชมชาญ

กรณิศ นพรัตน์

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

มกราคม 2561

คำนำ

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเรื่อง “การจัดการที่ดินเกษตรไทย : จากวิกฤติสู่ยั่งยืน”
มีจำนวน 6 เล่ม ดังนี้

1. เอกสารหลัก
2. เอกสารประกอบเล่มที่ 1 : การตั้งถิ่นฐานของมนุษย์และการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร
3. เอกสารประกอบเล่มที่ 2 : บทเรียนนานาชาติในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร
4. เอกสารประกอบเล่มที่ 3 : นโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย
5. เอกสารประกอบเล่มที่ 4 : การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของเกษตรกรไทย
6. เอกสารประกอบเล่มที่ 5 : ผลจากนโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย

เอกสารหลักโครงการวิจัยเรื่อง “การจัดการที่ดินเกษตรไทย : จากวิกฤติสู่ยั่งยืน” ฉบับนี้เป็นการสรุปสาระสำคัญจากเอกสารประกอบ 5 เล่ม ดังที่กล่าวข้างต้น โดยมีทั้งหมด 10 บท บทที่ 1 บทนำ บทที่ 2 การตั้งถิ่นฐานของมนุษย์เพื่อการเกษตร บทที่ 3 การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร บทที่ 4 บทเรียนนานาชาติในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร บทที่ 5 นโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย บทที่ 6 การเปรียบเทียบบทเรียนนานาชาติกับการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย บทที่ 7 การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของเกษตรกรไทย บทที่ 8 ผลจากนโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย บทที่ 9 การวิเคราะห์เพื่อจัดทำนโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรโดยระบบ DPSIR และบทที่ 10 ข้อเสนอเชิงนโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในอนาคต

คณะผู้วิจัย

สรุปสำหรับผู้บริหาร

โครงการวิจัยเรื่อง “การจัดการที่ดินเกษตรไทย : จากวิกฤตสู่ยั่งยืน”

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจสาขาต่างๆ และการเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศได้สร้างความกดดันต่อที่ดินเพื่อการเกษตรไทยที่มีอยู่จำกัดให้เกิดปัญหา 4 ประการ คือ (1) การนำที่ดินเพื่อการเกษตรไปใช้เพื่อกิจกรรมอื่นๆ นอกการเกษตรเป็นการสูญเสียอย่างถาวร (2) การเร่งรัดการผลิตอาหารเพื่อรองรับการเพิ่มขึ้นของประชากร โดยขาดการปรับปรุงดินทำให้ที่ดินที่ใช้เพื่อการเกษตรอยู่ในปัจจุบันเสื่อมโทรมทั้งทางกายภาพและเคมี (3) มีปัญหาการถือครองที่ดินที่รวมถึง การไร้กรรมสิทธิ์ การไร้ที่ดินทำกิน และการเช่าที่ดินทำกินที่มีการเรียกร้อยจากผู้ยากไร้ตลอดมาได้ ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นจนนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างผู้ยากไร้กับหน่วยงานภาครัฐ และ (4) การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศที่มีผลให้เกิดอุทกภัยและภัยแล้งขึ้นบ่อยครั้งได้ทำให้ประสิทธิภาพการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรลดลง

ปัญหาทั้ง 4 ประการนี้เกิดขึ้นมาจากการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในอดีตถึงปัจจุบันอยู่ภายใต้นโยบายที่ดินประเทศในภาพรวม ที่มีขอบเขตกว้างขวาง ยุ่งยากและซับซ้อน มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ซึ่งต่างก็ดำเนินการตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย แต่ไม่มีนโยบายที่ดินเพื่อการเกษตรโดยเฉพาะ ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงยากแก่การแก้ไข และคาดว่าจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นจนมีสถานะวิกฤติในอนาคต

เนื่องจากหลักการในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรที่เป็นระบบที่จะนำไปสู่ความยั่งยืนนั้นจะต้องครอบคลุมวัตถุประสงค์ 5 ประการ คือ (1) คงที่ดินไว้เพื่อการผลิตทางการเกษตรรวมทั้งเพิ่มผลผลิต (2) มีความมั่นคงในการผลิตโดยลดความเสี่ยงลง (3) ป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดินและน้ำ รวมทั้งสิ่งแวดล้อม (4) มีผลตอบแทนที่คุ้มค่าต่อการลงทุนการผลิต และ (5) สร้างความเป็นธรรมต่อสังคม

ถึงแม้ว่าการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในประเทศไทยจะดำเนินการตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้มาบ้างแล้วก็ตาม แต่ไม่เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพมากนัก หากจะให้มีการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรที่มีประสิทธิภาพรองรับวัตถุประสงค์ทั้ง 5 ประการนี้ เพื่อป้องกันวิกฤติที่จะเกิดขึ้น และนำไปสู่การใช้ที่ดินที่ยั่งยืนในอนาคตแล้วจำเป็นต้องกำหนดนโยบายที่ดินเพื่อการเกษตรไทยเป็นการเฉพาะ แทนนโยบายที่ดินในภาพรวมดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จึงได้มีการศึกษาในเรื่องนี้

วัตถุประสงค์

โครงการวิจัยเรื่อง “การจัดการที่ดินเกษตรไทย : จากวิกฤตสู่ยั่งยืน มีวัตถุประสงค์หลัก 6 ด้าน คือ”

(1) เพื่อทบทวนนโยบาย กฎหมายและวิธีปฏิบัติในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรจากอดีตถึงปัจจุบัน

(2) เพื่อศึกษา ปัญหา สาเหตุของปัญหาในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร

(3) เพื่อศึกษาสถานการณ์ที่ดินเพื่อการเกษตรที่มีผลจากนโยบายจัดการที่ดินในอดีตถึงปัจจุบัน รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินของประเทศ

(4) เพื่อศึกษาบทเรียนจากนานาชาติในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรที่สามารถนำมาใช้ในประเทศไทย

(5) เพื่อวิเคราะห์แนวโน้มสถานการณ์ที่ดินเพื่อการเกษตรในอนาคต รวมทั้งการปรับตัวรับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและคงไว้ซึ่งความมั่นคงทางอาหาร

(6) จัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย มาตรการ และแนวทางในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรที่ยั่งยืนรวมทั้งความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตรอยู่ในปัจจุบัน

ขอบเขตการศึกษา

เป็นการศึกษาเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย/โดยมีขอบเขตดังนี้

- (1) ทบทวนหลักการในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร
- (2) ทบทวนนโยบายและวิธีการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทยในอดีตถึงปัจจุบัน ที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินของประเทศ
- (3) ทบทวนบทเรียนจากนานาชาติถึงการล่มสลายของอาณาจักรที่เคยรุ่งเรืองในประวัติศาสตร์ ที่มีผลมาจากความเสื่อมโทรมของที่ดิน และภัยธรรมชาติ รวมทั้งแนวคิดและวิธีปฏิบัติในการป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดินและการป้องกันการสูญเสียพื้นที่การเกษตร
- (4) วิเคราะห์เปรียบเทียบการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของไทยกับบทเรียนนานาชาติ
- (5) สืบหาข้อมูลในสนามโดยการสัมภาษณ์เกษตรกรผู้ใช้ที่ดินถึงการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร ทั้งโดยภูมิปัญญาท้องถิ่นและโดยคำแนะนำจากหน่วยงานราชการ รวมทั้งความคิดในการขายที่ดินเพื่อการเกษตรที่ครอบครองอยู่
- (6) วิเคราะห์สถานการณ์ที่ดินเพื่อการเกษตรไทยในปัจจุบันที่รวมถึงปัญหา สาเหตุของปัญหาและปัจจัยที่มีผลจากนโยบายในอดีตถึงปัจจุบันและปัจจัยภายนอก เช่น ทุนข้ามชาติ ทุนจากตลาดหลักทรัพย์ และปัจจัยอื่นๆ ต่อการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย โดยใช้ DPSIR Framework
- (7) วิเคราะห์แนวโน้มสถานการณ์ที่ดินเพื่อการเกษตรไทยในอนาคต รวมทั้งการปรับตัวรับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและคงไว้ซึ่งความมั่นคงทางอาหาร
- (8) จัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย มาตรการ และแนวทางในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรสู่ความยั่งยืน รวมทั้งความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตรอยู่ในปัจจุบัน

กรอบแนวคิดในการศึกษา

ที่ดินเพื่อการเกษตรของไทยมีปัญหา 4 ประการ คือ (1) มีการเปลี่ยนสภาพ ไปใช้เพื่อกิจกรรมนอกการเกษตรเพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (2) ความเสื่อมโทรมของที่ดินในพื้นที่ที่ใช้เพื่อการเกษตรอยู่ในปัจจุบัน เนื่องจากขาดการบำรุงรักษา (3) ปัญหาการถือครองที่ดินที่รวมถึงการไร้กรรมสิทธิ์ การไร้ที่ดินทำกิน และการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร และ (4) การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หากปล่อยให้สถานการณ์เป็นไปเช่นนี้จะปัญหาระดับวิกฤตต่อการผลิตทางการเกษตรในอนาคต ปัญหาทั้ง 4 ประการนี้สามารถแก้ไขได้โดยการกำหนดนโยบายที่ดินเพื่อการเกษตรขึ้นเป็นการเฉพาะ แทนนโยบายที่ดินในภาพรวมที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยเน้นการจัดการที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคตให้ทำหน้าที่ 5 ประการ คือ (1) คงที่ดินไว้เพื่อการผลิตทางการเกษตร รวมทั้งการเพิ่มผลผลิต (2) มีความมั่นคงในการผลิตโดยลดความเสี่ยงลง (3) รักษาคุณภาพดินและน้ำ รวมทั้งสิ่งแวดล้อม (4) มีผลตอบแทนที่คุ้มค่าต่อการลงทุนการผลิต และ (5) มีผลประโยชน์ต่อสังคมในภาพรวม

วิธีการศึกษา

- (1) ทบทวนวรรณกรรมเรื่องหลักการในการจัดที่ดินเพื่อการเกษตร
- (2) ทบทวนวรรณกรรมเรื่องนโยบายที่ดินเพื่อการเกษตรในอดีตถึงปัจจุบัน
- (3) ทบทวนวรรณกรรมถึงบทเรียนนานาชาติในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร
- (4) วิเคราะห์เปรียบเทียบการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของไทยกับบทเรียนนานาชาติ

(5) สํารวจข้อมูลในจังหวัดต่างๆ โดยการสัมภาษณ์เกษตรกรผู้ไ้ที่ดิน ถึงการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรและความคิดในการขายที่ดินรวม 14 จังหวัด คือ น่าน เชียงราย พิชณุโลก ปราจีนบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา นครราชสีมา ขอนแก่น กาญจนบุรี ราชบุรี สุราษฎร์ธานี กระบี่ ตรัง และสงขลา ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีปัญหาในการจัดการที่ดิน เช่น (1) ความเสื่อมโทรมของที่ดินด้านการชะล้างพังทลายของดินและความอุดมสมบูรณ์ของดิน (2) มีการเช่าที่ดินและขายที่ดินเพื่อการเกษตร (3) มีภัยธรรมชาติเกิดขึ้นบ่อยครั้ง (4) มีความขัดแย้งในการถือครองที่ดิน (5) มีการใช้ที่ดินที่ไม่เป็นไปตามความเหมาะสมของดิน และ(6) มีการบุกรุกที่ดินของรัฐ รวมทั้งสิ้นจำนวน 420 ตัวอย่าง โดยการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบบังเอิญ (Accidental sampling)

(6) วิเคราะห์สถานการณ์ที่ดินเพื่อการเกษตรของไทยในปัจจุบันถึงปัญหา สาเหตุของปัญหา และปัจจัยที่มีผลจากนโยบายของรัฐในอดีตถึงปัจจุบัน รวมทั้งจากปัจจัยภายนอก เช่น ทุนข้ามชาติ ทุนจากตลาดหลักทรัพย์และปัจจัยอื่นๆ ต่อการจัดการที่ดินโดยใช้ข้อมูลจากการทบทวนวรรณกรรม และจากการสัมภาษณ์เกษตรกร โดยใช้ DPSIR Framework

(7) วิเคราะห์แนวโน้มสถานการณ์ที่ดินเพื่อการเกษตรไทยในอนาคต รวมทั้งการปรับตัวรับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและคงไว้ซึ่งความมั่นคงทางอาหาร

(8) จัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย มาตรการ และแนวโน้มในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรสู่ความยั่งยืน รวมทั้งความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมต่อ

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

มีการใช้ข้อมูลทั้งปฐมภูมิและทุติยภูมิ

(1) ข้อมูลปฐมภูมิ มีการสำรวจการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของเกษตรกรในท้องที่ 14 จังหวัดดังกล่าวข้างต้น

(2) ข้อมูลทุติยภูมิ เป็นการทบทวนนโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของไทยจาก จดหมายเหตุ กฎและระเบียบ คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา มติคณะรัฐมนตรี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-12 แผนบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งมติคณะกรรมการ นโยบายของกระทรวงต่างๆ และเหตุการณ์ที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ รวมทั้งข้อมูลจากสถาบันวิจัยต่างๆ

รายงานการวิจัย

รายงานการวิจัยโครงการนี้มี 6 เล่มๆ แรก คือ เอกสารหลักเป็นการสรุปสาระสำคัญจากเอกสารประกอบเล่มที่ 1-5 และข้อเสนอเชิงนโยบายและมาตรการ เอกสารประกอบเล่มที่ 1 การตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ และการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร เอกสารประกอบเล่มที่ 2 บทเรียนนานาชาติในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร เอกสารประกอบเล่มที่ 3 นโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย เอกสารประกอบเล่มที่ 4 การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของเกษตรกรไทย และเอกสารประกอบเล่มที่ 5 ผลจากนโยบายจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย

ผลการศึกษา

จากหลักฐานทางโบราณคดียืนยันว่าได้มีการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ที่ทำการเกษตรในประเทศไทยมาประมาณ 9,000 ปี มาแล้ว และมีวิวัฒนาการของหน่วยงานบริหารการเกษตรคือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นั้น ได้เริ่มมาตั้งแต่สมัยอาณาจักรอยุธยา ที่มีการจัดตั้งกรมนา มีการตรากฎหมายเบ็ดเสร็จที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเกษตรคือ เรื่องการไถนาและสัตว์พาหนะ มีวิวัฒนาการมาจนถึงปัจจุบัน ที่มีหน่วยงานระดับกรม 15 กรม รัฐวิสาหกิจ 5 แห่ง องค์การมหาชน 3 แห่ง มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวน 11 ฉบับ และข้อตกลงพหุภาคีอีก 3 ฉบับจากการบริหารจัดการเพื่อการเกษตรที่ต่อเนื่องมาอย่างยาวนาน นั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรโดยมีการขยายพื้นที่นาในภาคกลางตั้งแต่ พ.ศ. 2433 ต่อมาในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 มีการขาดแคลนอาหาร เมื่อสงครามสงบลงรัฐบาลได้เร่งรัดการส่งเสริมการปลูกพืชเพื่อให้เพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศและส่งออกเป็นสินค้าออกเพิ่มจากที่เคยส่งออกข้าวเพียงอย่างเดียว ต่อมาในช่วง พ.ศ. 2494 รัฐบาลได้เริ่มส่งเสริมการปลูกพืชไร่เป็นสินค้าออกและตัดถนนสายต่างๆ เพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งผลผลิตทางการเกษตร ทำให้พื้นที่ปลูกพืชไร่ขยายตัวเข้าสู่พื้นที่ป่าไม้ทำให้พื้นที่ป่าไม้ลดลงจำนวนมาก เมื่อเริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2506-2509) ได้เริ่มการปฏิบัติเดี่ยว ซึ่งประเทศไทยได้รับเข้ามาปฏิบัติด้วย ได้มีการขยายพื้นที่ปลูกพืชอีกหลายชนิด เช่น ข้าวฟ่าง ถั่วลิสง มันสำปะหลัง ปอแก้ว รวมทั้งมีการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร เช่น โรงงานน้ำตาลทราย โรงงานแปรรูปมัน โรงงานมันเส้น โรงงานน้ำมันพืช โรงงานกระสอบป่าน เป็นต้น ซึ่งล้วนแล้วแต่ต้องการวัตถุดิบจากการเกษตรทั้งสิ้น พื้นที่ปลูกพืชเหล่านี้ได้ขยายตัวเข้าสู่พื้นที่ป่าไม้จำนวนมาก เหตุการณ์เช่นนี้ได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่อๆ มาทำให้พื้นที่การเกษตรในภาพรวมของประเทศเพิ่มขึ้นจาก 70.5 ล้านไร่ในปี 2504 มาเป็น 149.2 ล้านไร่ ในปี 2559 แต่พื้นที่ป่าไม้ลดลงจาก 174.8 ล้านไร่ ในปีพ.ศ. 2504 เหลือเพียง 102.2 ล้านไร่ ในปี 2558 การใช้ที่ดินเพื่อปลูกพืชสำคัญทางเศรษฐกิจรวม 6 ชนิด นั้น พื้นที่นาข้าว มีการเปลี่ยนแปลงในแต่ละปีโดยอยู่ในช่วง 55-60 ล้านไร่ พื้นที่ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ลดลง พื้นที่ปลูกมันสำปะหลัง อ้อย ยางพารา และปาล์มน้ำมันเพิ่มขึ้น โดยการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ปลูกพืชเศรษฐกิจทั้ง 6 ชนิดนี้ มีการเปลี่ยนแปลงทั้งในพื้นที่เดิม เช่น การเปลี่ยนพื้นที่นาข้าวเป็น พื้นที่ปลูกอ้อยหรือพื้นที่ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ เป็นยางพารา เป็นต้น และเพิ่มขึ้นจากการขยายตัวเข้าสู่พื้นที่ป่าไม้อย่างต่อเนื่อง เช่น ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ยางพารา และปาล์มน้ำมัน

ปัญหาที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินที่สำคัญและมีผลกระทบต่อระบบนิเวศของประเทศ คือ ในขณะที่พื้นที่การเกษตรที่เหมาะสมโดยเฉพาะในเขตชลประทานที่รัฐได้ลงทุนโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตรไว้แล้ว มีการนำไปใช้เพื่อกิจกรรมนอกการเกษตร เช่น ที่อยู่อาศัย โรงงานอุตสาหกรรม รีสอร์ท สนามกอล์ฟ เส้นทางคมนาคม เป็นต้น เป็นการสูญเสียพื้นที่การเกษตรที่เหมาะสมอย่างสิ้นเชิง ในทางตรงกันข้าม กลับมีการนำพื้นที่สูงชันหรือภูเขามาทำการเกษตรเพื่อขยายพื้นที่ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ยางพารา และปาล์มน้ำมัน โดยขาดการอนุรักษ์ดินและน้ำ รวมทั้งปรับปรุงบำรุงดิน ส่งผลให้เกิดการชะล้างพังทลายของดินและดินถล่ม จึงเป็นการขัดกับหลักการการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรอย่างชัดเจน

ในด้านการถือครองที่ดินนั้น ถึงแม้ว่าจะมีนโยบายกระจายการถือครองโดยการจัดที่ดินทำกินโดยหน่วยงานต่างๆ ก็ตาม สามารถจัดให้เกษตรกรได้เพียง 2.7 ล้านราย ในพื้นที่จำนวน 43.2 ล้านไร่เท่านั้น ในขณะที่ยังคงมีเกษตรกรไร้กรรมสิทธิ์ที่ขึ้นทะเบียนจำนวน 421,321 ราย และผู้ไร้ที่ดินทำกินที่ขึ้นทะเบียนจำนวน 403,321 ราย ในด้านการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรนั้นยังคงมีการเช่าที่ดินจำนวน 29 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 20 ของเนื้อที่ทำการเกษตรทั้งประเทศ โดยที่รัฐยังควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรอยู่ในปัจจุบัน

สืบเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งทั้งอุทกภัยและภัยแล้งยังคงเป็นปัญหาต่อการใช้พื้นที่ทางการเกษตร โดยเฉพาะการขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตรที่ปัจจุบันยังขาดแคลนอยู่จำนวนมากถึง 48,961 ล้านลูกบาศก์เมตร

ในด้านการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของเกษตรกรไทยนั้น เกษตรกรมีความตื่นตัวในการป้องกันความเสื่อมโทรมของดินทั้งในการปรับปรุงบำรุงดินโดยใช้ปุ๋ยทั้งปุ๋ยเคมีและปุ๋ยอินทรีย์ร่วมกัน การยินยอมให้ภาครัฐเข้ามาจัดทำระบบอนุรักษ์ดินและน้ำ รวมทั้งการปลูกหญ้าแฝกโดยตนเอง มีการเข้าร่วมโครงการของรัฐในการทำเกษตรแปลงใหญ่ ทั้งในปัจจุบันและอนาคต เพื่อลดรายจ่าย และเพิ่มรายได้ มีการลงทุนจัดหาบ่อน้ำในไร่นาของตนเอง ที่ยังคงมีปัญหาคือการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ปลูกพืชที่มีปัญหาราคาตกต่ำ ซึ่งเป็นภาระที่รัฐจะต้องรองรับในโอกาสต่อไป เกษตรกรประสบกับภัยพิบัติทั้งอุทกภัยและภัยแล้งเป็นปัญหาต่อเกษตรกรจำนวนมากถึงร้อยละ 53.1 ในส่วนการขายที่ดินเพื่อการเกษตรที่ครอบครองอยู่นั้นมีจำนวนน้อยก็ตาม แต่มีข้อมูลเชิงประจักษ์ว่าในพื้นที่สำรวจเกษตรกรรายอื่นๆ มีการขายที่ดินเพื่อการเกษตรไปใช้เพื่อกิจกรรมนอกการเกษตรจำนวนมากอีกกรณีหนึ่งก็คือ การมีหนี้สินของเกษตรกรที่สูงถึงร้อยละ 81.6 ซึ่งยังไม่เป็นไปตามหลักการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรที่กำหนดไว้ 5 ประการข้างต้น

ปัญหาที่เกิดจากการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อการเกษตรจากอดีตถึงปัจจุบันสรุปได้ว่ามีขอบเขตกว้างขวาง ยุ่งยากและซับซ้อนที่รวมถึงปัญหาการใช้ที่ดิน ปัญหาการถือครองที่ดิน ปัญหาประสิทธิภาพการผลิต การสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมที่เหมาะสมเพื่อกิจกรรมอื่น ความเสื่อมโทรมของที่ดินและระบบนิเวศ ภัยพิบัติจากอุทกภัยและภัยแล้ง ซึ่งมีผลโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตของเกษตรกร

สาเหตุที่สำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาดังกล่าวนี้นั้น มาจากการเพิ่มขึ้นของประชากร การขยายตัวทางเศรษฐกิจ นโยบายของรัฐทั้งด้านการพัฒนาพื้นที่เฉพาะและด้านการเกษตร การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ ความเสื่อมโทรมของที่ดิน ราคาผลผลิตพืช รายได้เกษตรกร การขาดแผนการใช้ที่ดินของชาติ และการบริหารจัดการที่ดิน ขาดองค์กรที่กำกับดูแลพื้นที่การเกษตร ร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินและปัจจัยที่สนับสนุน การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร รวมทั้งขาดระบบข้อมูลที่ดินเพื่อการเกษตรที่มีประสิทธิภาพ การบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทยจึงยังไม่เป็นไปตามหลักการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร 5 ประการ ที่กำหนดไว้ข้างต้น

ด้วยสาเหตุดังกล่าวนี้จึงทำให้สถานการณ์ที่ดินเพื่อการเกษตรอยู่ในสภาพวิกฤติ จำเป็นต้องกำหนดนโยบายขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับหลักการการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร 5 ประการ ดังที่กล่าวข้างต้น โดยข้อเสนอเชิงนโยบายที่จัดทำขึ้นใหม่นี้ ถึงแม้เป็นนโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรโดยตรงแต่มีการบูรณาการกับการจัดการทรัพยากรเพื่อการเกษตรอื่นๆ และได้มีความเชื่อมโยงกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในภาพรวมของประเทศที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ดำเนินการในอนาคต ร่วมกับบทเรียนนานาชาติที่ประสบความสำเร็จ ซึ่งนโยบายที่เสนอมียุทธศาสตร์ 6 ด้านคือ (1) การจัดทำแผนการใช้ที่ดินของชาติ (2) การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม (3) การอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดิน (4) การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร (5) การจัดที่ดินทำกินในอนาคต และ(6) การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร

Executive Summary

“Thai Agricultural Land Management: From Crisis to Sustainability”

In the past two decades, there has been growing pressure on Thailand’s agricultural land due to a number of factors, notably economic expansion in several sectors, continuous population growth, and climate change. Four key problems arise, namely: (1) permanent loss of agricultural land as it is converted for non-agricultural uses; (2) deterioration of soil quality in currently-used farmland, both physically and chemically, due to extensive and rapid land utilization for food production to support growing population without soil improvement; (3) land tenure problems, including lack of ownership, landlessness, and land tenancy. The poor have continued to demand that these problems be solved, but the problems continue to exacerbate, resulting in conflicts between the poor and the government; and (4) reduction in productivity of agricultural land due to frequent floods and droughts induced by climate change.

Such land problems can also be attributed to the ways in which agricultural land has been managed. Thailand’s agricultural land policy in general has covered a wide range of issues, therefore being too complex and difficult to implement. Many government agencies are involved in agricultural land policy, each of which has its own statutory authority. But there have been no concrete policies that deal specifically with agricultural land. As a consequence, agricultural land problems have been difficult to solve and are expected to escalate and become a real crisis in the future.

In principle, systematic and sustainable management of agricultural land should cover five objectives, namely: (1) to reserve land for agricultural production while increasing productivity; (2) to improve production security by reducing risks; (3) to prevent deterioration in soil and water quality and the environment; (4) to generate adequate revenues that justify investment; (5) to enhance social justice.

Even though Thailand’s agricultural land management has aimed at achieving these objectives, the system has not been so effective. In order for agricultural land management to be effective and achieve the above five objectives, so as to prevent future crises and lead to sustainable land use, there needs to be a land policy specifically for agricultural land use, instead of a generic land policy that is currently in place. The current research project aims to explore such a policy option.

Objectives

The research project “Thai Agricultural Land Management: From Crisis to Sustainability” has six objectives, as follows:

1. To compile and review Thailand’s agricultural land policies, laws, and implementation methods from the past until the present;
2. To study the problems in agricultural land management and their causes;
3. To study the situations in agricultural land use that are caused by land management policy, as well as land use changes at the national level;
4. To identify the lessons in managing agricultural land that could be learned from international cases and applied to Thailand;

5. To analyze trends in agricultural land use in the future, as well as adapting to climate change and maintaining food security; and
6. To propose policy recommendations, including measures and approaches to sustainable management of agricultural land, as well as possible ways to alter current land use patterns in areas that are inappropriate for agricultural uses.

Scope of the Study

The scope of the study is as follows.

- (1) Review principles in managing agricultural land;
- (2) Review policies and methods in managing agricultural land that lead to land use changes at the national level;
- (3) Review lessons learned from international cases, especially in civilizations that once prospered in the past, regarding deterioration of soil quality and natural disasters, as well as ideas and methods to prevent soil deterioration and loss of agricultural land;
- (4) Compare Thailand's experiences in managing agricultural land with international cases;
- (5) Conduct field surveys, including interviews with farmers, regarding agricultural land management methods which cover both local wisdom and advice from government agencies, as well as their opinions about selling their agricultural land;
- (6) Analyze the current situations of agricultural land use in Thailand, including problems, causes for problems, and determining factors that result from previous and current policies, as well as external factors, such as foreign investment and investment in the stock market. The DPSIR Framework will be used in the analysis;
- (7) Analyze trends in agricultural land use in the future, as well as adapting to climate change and maintaining food security; and
- (8) To propose policy recommendations, including measures and approaches to sustainable management of agricultural land, as well as possible ways to alter current land use patterns in areas that are inappropriate for agricultural uses.

Conceptual Framework

Thailand's agricultural land management faces four key issues, namely: (1) land-use conversion to non-agricultural uses to support economic expansion; (2) deterioration of soil quality due to lack of maintenance and improvement; (3) land tenure problems, including lack of ownership, landlessness, and land tenancy; and (4) reduction in productivity induced by climate change. If such situations are left unchecked, the problems will escalate and become crises. Therefore, a land policy specifically for agricultural land use is direly needed, instead of a generic land policy that is currently in place. Such a policy should focus on five objectives: (1) to reserve land for agricultural production while increasing productivity; (2) to improve production security by reducing risks; (3) to maintain and improve soil and water quality, as well as the environment; (4) to generate adequate revenues that justify investment; (5) to enhance social justice.

Study Methods

- (1) Review the literature for principles in managing agricultural land;
- (2) Review relevant documents on policies and methods in managing agricultural land;
- (3) Review the literature to identify lessons learned from international case studies;
- (4) Compare Thailand's experiences in managing agricultural land with international cases;
- (5) Conduct field surveys, including interviews with farmers, regarding agricultural land management methods and their opinions on land sale in 14 provinces, including Nan, Chiang Rai, Phitsanulok, Prachinburi, PathumThani, Phra Nakhon Si Ayutthaya, Nakhon Ratchasima, KhonKaen, Kanchanaburi, Ratchaburi, Surat Thani, Krabi, Trang, and Songkhla. These provinces face land management problems, such as (1) deterioration of land in terms of erosion and soil fertility, (2) renting and selling agricultural land, (3) frequent occurrence of natural disasters, (4) conflicts in land tenure, (5) inappropriate land use, and (6) encroachment in state-owned land. The accidental sampling method was adopted, with a total of 420 samples.
- (6) Analyze the current situations of agricultural land use in Thailand, including problems, causes for problems, and determining factors that result from previous and current policies, as well as external factors, such as foreign investment and investment in the stock market. The DPSIR Framework will be used in the analysis;
- (7) Analyze trends in agricultural land use in the future, as well as adapting to climate change and maintaining food security; and
- (8) To propose policy recommendations, including measures and approaches to sustainable management of agricultural land, as well as possible ways to alter current land use patterns in areas that are inappropriate for agricultural uses.

Study Data

Both primary and secondary sources of data were used.

- (1) Primary data come from the survey conducted to the 14 provinces mentioned above;
- (2) Secondary data come from archives, laws and regulations, ministerial statements to parliament, cabinet resolutions, Economic and Social Development Plans 1-12, government administrative plans, committee resolutions, policies of relevant ministries, key events related to water management, and data from various research institutes.

Research Reports

There are six research reports in this project. The main research report provides key findings that are compiled from the other five Supplementary Documents, as well as recommendations on policies and measures. Supplementary Document 1 reviews issues related human settlements and agricultural land management. Supplementary Document 2 reviews international case studies on agricultural land management. Supplementary Document 3 reviews agricultural land policies in Thailand. Supplementary Document 4 describes how Thai farmers manage their agricultural land. Supplementary Document 5 explains the consequences of agricultural land policies in Thailand.

Study results

Archeological evidence confirms the existence of human settlements based on agricultural production in Thailand from about 9,000 years ago. Organizations that manage agricultural land have also evolved over time. During the Ayutthaya period, Krom Na (Ministry of the Rice Land) was established, as well as a consolidated law that specifically dealt with agriculture, i.e., on paddy fields and farm animals. The organizations have evolved into the current Ministry of Agriculture and Cooperatives, with 15 departments, 5 state enterprises, and 3 public organizations. There are currently 11 relevant national laws and 3 multilateral agreements.

Throughout its long agricultural history, Thailand has experienced significant changes in agricultural land use, particularly the expansion of paddy fields since 1890. During World War II, there was a food shortage. So after the war, the Thai government rapidly promoted various types of farming beyond rice production to provide enough food for domestic consumption and for export. Later in 1951, the government stated to promote field crops for export, while expanding road networks to facilitate transportation of agricultural products. As a result, field crop production has encroached forest land, which has since decreased dramatically. At the beginning of the first National Economic Development Plan (1963-1966), the Green Revolution started overseas and Thailand also adopted the idea. Farming areas started to expand rapidly for several types of field crops, such as millet, peanut, cassava, and kenaf. At the same time, agricultural processing factories were also built, such as sugar factories, tapioca starch and chip factories, vegetable oil factories, and hemp sack factories.

The production of these field crops has encroached forest land. The problem has worsened during the subsequent periods of the National Economic and Social Development Plans. The total agricultural land throughout the country increased from 70.5 million rais in 1961 to 149.2 million rais in 2016. Meanwhile, the total forest land decreased from 174.8 million rais in 1961 to 102.2 million rais in 2015. As for land areas used for key economic crops, the total land areas used for rice paddies change annually within 55-60 million rais, while the total land areas for growing corn as animal feed has decreased. Meanwhile, the land areas used for cassava, sugarcane, rubber, and oil palm have increased. The changes in areas used for the six key crops occurred in existing farmland, e.g., converting rice fields into fields for growing sugarcane, corn as animal feed, or rubber. At the same time, the increase in farmland is also due to encroachment into forest land for growing corn as animal feed, rubber, and oil palm.

These land-use changes have important ecological implications. While the government has heavily invested in improving agricultural infrastructure within irrigated areas, so that they are suitable for farming, these areas have been used for non-agricultural purposes, such as housing, factories, resorts, golf courses, and roads. This is essentially a loss of fertile farmland. On the other hand, steep and mountainous areas have been cultivated for growing corn for animal feed, rubber, and oil palm, without conserving soil and water resources and improving soil quality. This has often resulted in soil erosion and landslides. Such practices are obviously against the basic principle of sustainable agricultural land use.

In terms of land tenure, even though various government agencies have implemented policies and measures to redistribute land ownership, they have so far been able to provide only 43.2 million rais of land to 2.7 million farmers. There are still 421,321 farmers who are registered as those without land ownership and 403,321 farmers who are registered as landless. In terms of land tenancy, a total area of 29 million rais are rented to farmers, accounting for about 20 percent of the total agricultural land, despite that the government still controls land rental for farming.

Due to climate change, the frequent occurrence of floods and droughts continue to affect agricultural land use, particularly in terms of water shortage for agricultural production. Currently there is a shortage of about 48,961 million cubic meters.

As for managing farmland, Thai farmers are well aware in preventing deterioration of soil quality, as they continue to improve the soil by using both chemical and organic fertilizers. They generally allow government agencies to set up land and water conservation systems. They also grow vetiver grass by themselves, as well as investing in building wells on their land. They also participate in the government's large-scale farmland projects to reduce costs and increase revenues. A key challenge is how to reduce the areas for growing crops that continue to have lower prices. This is a key issue that the government has to campaign for. More than 53.1 percent of farmers constantly face natural disasters, especially floods and droughts. Even though only a small number of farmers say they plan to sell their agricultural land, the research found empirical evidence showing that a number of farmers in the surveyed provinces had sold their land for non-agricultural activities. Another problem is that as many as 78 percent of the farmers have high debt, which is against the basic five principles mentioned earlier.

The problems in managing agricultural land in Thailand cover a wide range of complicated and complex issues, including land-use problems, land tenure problems, productivity problems, and loss of agricultural land to non-agricultural uses, deterioration of soil quality and ecosystems, floods and droughts. These problems all affect the quality of life of farmers directly.

Such problems can be attributed to several factors, including population growth, economic expansion, public policies in terms of spatial development and agricultural production, climate change, land deterioration, prices of agricultural products, farmers' income, lack of national land use plans, lack of organizations that monitor and control agricultural land, lack of measures that support agricultural land use, inadequate information systems for efficient agricultural production. As such, management of agricultural land in Thailand has not aligned with the basic five principles mentioned earlier.

Therefore, agricultural land in Thailand is current in crisis. There needs to be a new set of policies that follow the basic principles. This research proposes that a specific policy for agricultural land be developed, which is also integrated with other policies that aim at other types of resources required for agricultural production. The proposed policy also takes into consideration the government's national policies and strategies, as well as successful cases from overseas. The proposed policy encompasses six strategies, namely: (1) development of a national land use plan, (2) protection of agricultural land, (3) conservation of agricultural land resources, (4) increase in agricultural land productivity, (5) allocation of future farmland, and (6) improvement of efficiency in managing agricultural land.

บทคัดย่อ

โครงการวิจัยเรื่อง “การจัดการที่ดินเกษตรไทย : จากวิกฤตสู่ยั่งยืน” มีวัตถุประสงค์ 6 ประการ คือ (1) เพื่อทบทวนนโยบาย กฎหมายและวิธีปฏิบัติในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรจากอดีตถึงปัจจุบัน (2) เพื่อศึกษา ปัญหา สาเหตุของปัญหาในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร (3) เพื่อศึกษาสถานการณ์ที่ดินเพื่อการเกษตรที่มีผลจากนโยบายการจัดการที่ดินในอดีตถึงปัจจุบัน รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินของประเทศ (4) เพื่อศึกษาบทเรียนจากนานาชาติในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรที่สามารถนำมาใช้ในประเทศไทย (5) เพื่อวิเคราะห์แนวโน้มสถานการณ์ที่ดินเพื่อการเกษตรในอนาคต รวมทั้งการปรับตัวรับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและคงไว้ซึ่งความมั่นคงทางอาหาร (6) จัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย มาตรการ และแนวทางในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรที่ยั่งยืน รวมทั้งความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตรอยู่ในปัจจุบัน

ผลจากการวิจัยพบว่าจากหลักฐานทางโบราณคดียืนยันว่าได้มีการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ที่ทำการเกษตรในประเทศไทยประมาณ 9,000 ปีมาแล้ว มีวิวัฒนาการของหน่วยงานการบริหารการเกษตร คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งได้เริ่มมาตั้งแต่สมัยอาณาจักรอยุธยา ที่มีการจัดตั้งกรมฯ และวิวัฒนาการมาจนถึงปัจจุบัน มีหน่วยงานระดับ กรม 15 กรม รัฐวิสาหกิจ 5 แห่ง องค์การมหาชน 3 แห่ง มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 11 ฉบับ และข้อตกลงพหุภาคี 3 ฉบับ ในด้านผลจากการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของประเทศไทยจากอดีตที่ผ่านมาส่วนหนึ่งไม่เป็นไปตามหลักการการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรที่มี 5 ประการ คือ (1) คงที่ดินไว้เพื่อการผลิตทางการเกษตรรวมทั้งเพิ่มผลผลิต (2) มีความมั่นคงในการผลิตโดยลดความเสี่ยงลง (3) ป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดินและน้ำ รวมทั้งสิ่งแวดล้อม (4) มีผลตอบแทนที่คุ้มค่าต่อการลงทุนการผลิต และ (5) สร้างความเป็นธรรมต่อสังคม

ปัญหาที่เกิดจากการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรจากอดีตถึงปัจจุบันสรุปได้ว่ามีขอบเขตที่กว้างขวาง ยุ่งยากและซับซ้อน ที่รวมถึงปัญหาการใช้ที่ดิน ปัญหาการถือครองที่ดิน ปัญหาประสิทธิภาพการผลิต การสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมที่เหมาะสมเพื่อกิจกรรมอื่น ความเสื่อมโทรมของที่ดินและระบบนิเวศ ภัยพิบัติจากอุทกภัยและภัยแล้ง ซึ่งมีผลต่อคุณภาพชีวิตของเกษตรกรโดยตรง

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้นี้และให้เป็นไปตามหลักการการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร 5 ประการ ดังกล่าวข้างต้น จึงได้มีข้อเสนอเชิงนโยบายที่มียุทธศาสตร์ 6 ด้าน คือ (1) การจัดทำแผนการใช้ที่ดินของชาติ (2) การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม (3) การอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดินเพื่อการเกษตร (4) การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร (5) การจัดที่ดินทำกินในอนาคต และ (6) การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร

Abstract

The research project “Thai Agricultural Land Management: From Crisis to Sustainability” has six objectives: (1) To compile and review Thailand’s agricultural land policies, laws, and implementation methods from the past until the present; (2) To study the problems in agricultural land management and their causes; (3) To study the situations in agricultural land use that are caused by land management policy, as well as land use change at the national level; (4) To identify the lessons in managing agricultural land that could be learned from international cases and applied to Thailand; (5) To analyze trends in agricultural land use in the future, as well as adapting to climate change and maintaining food security; and (6) to propose policy recommendations, including measures and approaches to sustainable management of agricultural land, as well as possible ways to alter current land use patterns in areas that are inappropriate for agricultural uses.

In terms of research findings, archeological evidence confirms the existence of human settlements based on agricultural production in Thailand from about 9,000 years ago. Organizations that manage agricultural land have also evolved over time from Krom Na (Ministry of the Rice Land) during the Ayutthaya period into the current Ministry of Agriculture and Cooperatives, with 15 departments, 5 state enterprises, and 3 public organizations. There are currently 11 relevant national laws and 3 multilateral agreements.

The efforts to manage agricultural land so far have not produced results that are in line with the basic five principles. These principles include: (1) to reserve land for agricultural production while increasing productivity; (2) to improve production security by reducing risks; (3) to prevent deterioration in soil and water quality, as well as the environment; (4) to generate adequate revenues that justify investment; (5) to enhance social justice.

The problems in managing agricultural land in Thailand cover a wide range of complicated and complex issues, including land-use problems, land tenure problems, productivity problems, and loss of agricultural land to non-agricultural uses, deterioration of soil quality and ecosystems, floods and droughts. These problems all affect the quality of life of farmers directly.

Accordingly, the proposed policy encompasses six strategies, namely: (1) development of a national land use plan, (2) protection of agricultural land, (3) conservation of agricultural land resources, (4) increase in agricultural land productivity, (5) allocation of future farmland, and (6) improvement of efficiency in managing agricultural land.

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
สรุปผู้บริหาร	ข
บทคัดย่อ	ฐ
Acronyms : คำย่อ	ธ
บทที่ 1 บทนำ	1-1
1.1 ที่มาและความสำคัญ/หลักการและเหตุผล	1-1
1.2 วัตถุประสงค์	1-2
1.3 ระเบียบวิธีวิจัย	1-2
1.4 คำจำกัดความ	1-7
1.5 โครงสร้างเนื้อหาของรายงาน	1-8
เอกสารอ้างอิง	1-11
บทที่ 2 การตั้งถิ่นฐานของมนุษย์เพื่อการเกษตร	2-1
2.1 ธรณีกาล	2-1
2.2 การแบ่งยุคสมัยทางประวัติศาสตร์	2-1
2.3 การพัฒนาการของมนุษย์	2-2
2.4 การตั้งถิ่นฐานของมนุษย์กับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ	2-2
2.5 ปฐมกาลและอารยธรรมของการเกษตรกรรม	2-2
2.6 บุรพชนชาติกสิกรรม	2-3
2.7 การปฏิวัติการเกษตร	2-4
2.8. การตั้งถิ่นฐานและการเกษตรกรรมในประเทศไทย	2-5
2.9 กฎหมายและข้อตกลงพหุภาคีที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรของประเทศไทย	2-7
เอกสารอ้างอิง	2-10
บทที่ 3 การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร	3-1
3.1 ความหมายของที่ดิน	3-1
3.2 ความสำคัญและการทำหน้าที่ของที่ดินโดยทั่วไป	3-2
3.3 ความขัดแย้งในการใช้ที่ดิน	3-2
3.4 ที่ดินเพื่อการเกษตรกับแนวคิดในการพัฒนาที่ยั่งยืน	3-3
3.5 การวางแผนการใช้ที่ดิน	3-6
3.6 การอนุรักษ์ดินและน้ำ	3-10
3.7 การปรับปรุงบำรุงดิน	3-12
เอกสารอ้างอิง	3-13

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 บทเรียนนานาชาติในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร	4-1
4.1 ความรู้เรื่องและการล่มสลายของมนุษยชาติกับอารยธรรมการเกษตร	4-1
4.2 การแก้ไขและป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดินเพื่อการเกษตร	4-2
4.3 การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม	4-4
4.4. การถือครองที่ดินและภาษีที่ดิน	4-5
4.5 การเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร	4-9
4.6 การสนับสนุนปัจจัยการผลิต	4-9
4.7 การไม่ไถพรวน	4-10
4.8 การปฏิวัติเขียวและการเกษตรธรรมชาติ	4-11
4.9 การแก้ไขความแห้งแล้ง	4-14
4.10 นวัตกรรมในการใช้ที่ดินที่ยั่งยืน	4-15
4.11 การปรับตัวและบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและ การต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย ต่อการใช้ที่ดินที่ยั่งยืน	4-18
4.12 นโยบายรัฐในการจัดการที่ดินของประเทศปาकिสถาน	4-21
เอกสารอ้างอิง	4-24
บทที่ 5 นโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย	5-1
5.1 นโยบายการวางแผนการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร	5-1
5.2 นโยบายการแก้ไขและป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดิน	5-3
5.3 นโยบายการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม	5-5
5.4 นโยบายการถือครองที่ดินและภาษีที่ดิน	5-8
5.5 นโยบายพัฒนาโครงสร้างการผลิตและการสนับสนุนการผลิต	5-13
5.6 นโยบายการปฏิวัติเขียว และการพัฒนาเกษตรอินทรีย์	5-16
5.7 นโยบายเรื่องต่างชาติถือครองที่ดินในประเทศไทย	5-18
5.8 นโยบายการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกับสิ่งแวดล้อม	5-19
5.9 การบริหารจัดการที่ดินไทย	5-21
เอกสารอ้างอิง	5-26
บทที่ 6 เปรียบเทียบการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของไทยกับบทเรียนนานาชาติ	6-1
เอกสารอ้างอิง	6-31

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 7 การวิเคราะห์ผลจากการสำรวจการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของเกษตรกรไทย	7-1
7.1 คงที่ดินไว้เพื่อการผลิตทางการเกษตรรวมทั้งเพิ่มผลผลิต	7-1
7.2 มีความมั่นคงในการผลิตโดยลดความเสี่ยงลง	7-2
7.3 ป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดินและน้ำรวมทั้งสิ่งแวดล้อม	7-3
7.4 มีผลตอบแทนที่คุ้มค่าต่อการลงทุน	7-3
7.5 สร้างความเป็นธรรมต่อสังคม	7-3
7.6 สรุป	7-4
เอกสารอ้างอิง	7-8
บทที่ 8 ผลจากนโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย : สรุปสถานการณ์ในปัจจุบัน และข้อเสนอเพื่อดำเนินการในอนาคต	8-1
8.1 การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน	8-1
8.2 การวิเคราะห์ผลจากนโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในอดีตถึงปัจจุบัน	8-11
8.3 สรุปข้อเสนอแนวทางการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในอนาคต	8-27
เอกสารอ้างอิง	8-29
บทที่ 9 การวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่การจัดทำนโยบายโดยระบบ DPSIR	9-1
9.1 ปัจจัยขับเคลื่อน (Driver: D)	9-1
9.2 ความกดดัน (Pressure: P)	9-2
9.3 คุณภาพ (State: S)	9-10
9.4 ผลกระทบ (Impact: I)	9-12
9.5 การตอบสนอง (Response: R)	9-15
9.6 สรุปผลจากการวิเคราะห์โดยใช้ระบบ DPSIR	9-18
เอกสารอ้างอิง	9-23
บทที่ 10 ข้อเสนอเชิงนโยบายในการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย	10-1
10.1 ยุทธศาสตร์ที่ 1 ด้านการจัดทำแผนการใช้ที่ดินของชาติ	10-2
10.2 ยุทธศาสตร์ที่ 2 ด้านการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม	10-2
10.3 ยุทธศาสตร์ที่ 3 ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดินเพื่อการเกษตร	10-4
10.4 ยุทธศาสตร์ที่ 4 ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร	10-5
10.5 ยุทธศาสตร์ที่ 5 ด้านการจัดที่ดินทำกินในอนาคต	10-6
10.6 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร	10-11

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

ภาคผนวก

ภาคผนวก 1 บทความสำหรับการเผยแพร่	ผ1-1
ภาคผนวก 2 กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการนำผลจากโครงการไปใช้ประโยชน์	ผ2-1
ภาคผนวก 3 ตารางเปรียบเทียบวัตถุประสงค์กิจกรรมที่วางแผนไว้และ กิจกรรมที่ดำเนินการมาแล้ว	ผ3-1

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 2-1 แหล่งที่มาของพืชเศรษฐกิจที่สำคัญ	2-4
ตารางที่ 2-2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรหมวดต่างๆ	2-9
ตารางที่ 5-1 พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม	5-5
ตารางที่ 5-2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม	5-6
ตารางที่ 5-3 มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม	5-6
ตารางที่ 6-1 เปรียบเทียบการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทยกับบพเรียนนานาชาติ	6-2
ตารางที่ 7-1 การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของเกษตรกรที่สอดคล้องและไม่สอดคล้องกับหลักการการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร	7-6
ตารางที่ 8-1 เนื้อที่ถือครองทางการเกษตรในภาคต่างๆ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-11	8-4
ตารางที่ 8-2 เนื้อที่การปลูกพืชเศรษฐกิจในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-12	8-6
ตารางที่ 8-3 การใช้ที่ดินของประเทศไทย พ.ศ. 2559	8-8
ตารางที่ 8-4 เนื้อที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตรของประเทศไทยเป็นรายภาค ปี 2558	8-8
ตารางที่ 8-5 สรุปประเภทการใช้ที่ดินประเทศไทย ปี พ.ศ. 2558/2559	8-9
ตารางที่ 8-6 สรุปผลจากนโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในอดีตถึงปัจจุบัน สถานการณ์และปัญหาในปัจจุบัน บพเรียนนานาชาติและแนวทางแก้ไขในอนาคต	8-12
ตารางที่ 9-1 การวิเคราะห์การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรตามระบบ DPSIR ในภาพรวม	9-3
ตารางที่ 9-2 การวิเคราะห์การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรแต่ละปัจจัยตามระบบ DPSIR	9-5
ตารางที่ 10-1 สรุปยุทธศาสตร์ มาตรการและแนวทางในการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร	10-14
ตารางที่ 10-2 เปรียบเทียบหลักการการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรกับยุทธศาสตร์ มาตรการและแนวทางในการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร	10-16

สารบัญรูป

	หน้า
รูปที่ 1-1 ขั้นตอนการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์	1-4
รูปที่ 1-2 ขั้นตอนของวิธีการศึกษา	1-5
รูปที่ 1-3 การวิเคราะห์โดยกรอบแนวคิด DPSIR	1-6
รูปที่ 2-1 โครงสร้างของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในปัจจุบัน	2-7
รูปที่ 3-1 การประเมินทางเลือกเพื่อการตัดสินใจเรื่องการใช้ที่ดินตามแนวคิด ของ FAO และ UNEP	3-9
รูปที่ 9-1 การวิเคราะห์โดยกรอบแนวคิด DPSIR	9-4
รูปที่ 9-2 ปัจจัยขับเคลื่อน (Drivers: D) ในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร	9-8
รูปที่ 9-3 ความกดดัน (Pressure: P) ในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร	9-9
รูปที่ 9-4 คุณภาพ/สถานการณ์/สถิติ (State: S) ในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร	9-11
รูปที่ 9-5 ผลกระทบ (Impact: I) ในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร	9-14
รูปที่ 9-6 การตอบสนอง (Response: R) อดีตถึงปัจจุบันในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร	9-16
รูปที่ 9-7 การตอบสนอง (Response: R) ในอนาคตในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร	9-17

Acronyms : คำย่อ

APRODEV	: Association of World Council of Churches Related Development (สมาคมสภาโลกของโบสถ์องค์กรพัฒนาที่เกี่ยวข้องในยุโรป)
CIMMYT	: International Maize and Wheat Improvement Center (ศูนย์วิจัยข้าวโพดและข้าวสาลีนานาชาติ)
ESCAP	: Economic and Social Commission for Asia and Pacific (คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิก)
FAO	: Food and Agriculture Organization (องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ)
GEF	: Global Environment Fund (กองทุนสิ่งแวดล้อมโลก)
ICS	: International Commission on Stratigraphy (คณะกรรมการการระหว่างประเทศว่าด้วยภูมิประเทศ)
IFAOM	: International Federation of Organic Movement (สหพันธ์การเกษตรอินทรีย์ระหว่างประเทศ)
IPCC	: Intergovernmental Panel on Climate Change (คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ)
IRRI	: International Rice Research Institute (สถาบันวิจัยข้าวนานาชาติ)
MERCOSUR	: Mercado Common del Sur : Common Market of the South (ตลาดร่วมอเมริกาใต้ตอนล่าง)
NAP	: National Action Plan (แผนปฏิบัติการแห่งชาติ)
NASA	: National Aeronautics and Space Administration (องค์การบริหารการบินและอวกาศแห่งชาติ)
NRCS	: Natural Resources Conservation Service (สำนักงานอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติแห่งสหรัฐอเมริกา)
SCS	: Soil Conservation Service (สำนักงานอนุรักษ์ดินแห่งสหรัฐอเมริกา)
UNCCD	: United Nations Convention on Desertification (อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย)

UNDP	: United Nations Development Project (โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ)
UNEP	: United Nations Environment Programme (โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ)
UNESCO	: United Nations Education Scientific and Cultural Organization (องค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ)
UNFCCC	: United Nations Framework on Climate Change (อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ)
USAID	: United States Agency for International Development (สำนักงานพัฒนานานาชาติแห่งสหรัฐอเมริกา)
USDA	: United States Department of Agriculture (กระทรวงเกษตรแห่งสหรัฐอเมริกา)
WASWC	: World Association of Soil and Water Conservation (สมาคมอนุรักษ์ดินและน้ำโลก)
WB	: World Bank (ธนาคารโลก)
WMO	: World Meteorology Organization (องค์การอุตุนิยมวิทยาโลก)
WCED	: World Commission on Environment and Development (คณะกรรมการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา)

บทที่ 1

บทนำ

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ/หลักการและเหตุผล

ประเทศไทยมีเนื้อที่ 320.7 ล้านไร่ มีการใช้ที่ดินในปี พ.ศ. 2497 เป็นพื้นที่ป่าไม้ 187 ล้านไร่ พื้นที่การเกษตร 49.5 ล้านไร่ ซึ่งประกอบด้วยพื้นที่นาข้าว 38.5 ล้านไร่ ไม้ยืนต้น 5.8 ล้านไร่ พืชไร่ 5.2 ล้านไร่ และพื้นที่ใช้ประโยชน์อื่นๆ อีกประมาณ 84 ล้านไร่ (กองเศรษฐกิจการเกษตร, 2498: 123) การใช้ที่ดินดังกล่าวนี้มีการเปลี่ยนแปลงมาตลอดเวลาจนถึงปี 2557 มีพื้นที่ป่าไม้ 102 ล้านไร่ พื้นที่การเกษตร 149 ล้านไร่ ซึ่งประกอบด้วยพื้นที่นาข้าว 70 ล้านไร่ ไม้ยืนต้น 35 ล้านไร่ พืชไร่ 31 ล้านไร่ ทำการเกษตรอื่นๆ อีก 13 ล้านไร่ และพื้นที่ใช้ประโยชน์อื่นๆ อีก 69.7 ล้านไร่ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2559: 177) พื้นที่การเกษตรที่มีอยู่ดังกล่าวนี้ไม่สามารถขยายตัวออกไปได้อีกเพราะที่มาของพื้นที่การเกษตรในอดีตคือพื้นที่ป่าไม้นั้นมีจำนวนต่ำกว่าเป้าหมายร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศหรือ 128 ล้านไร่ และพื้นที่ป่าไม้ที่เหลืออยู่นี้ไม่เหมาะสมต่อการเกษตร ประกอบกับในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจสาขาต่างๆ และการเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศได้สร้างความกดดันต่อที่ดินเพื่อการเกษตรไทยที่มีอยู่จำกัด ให้เกิดปัญหา 4 ประการ คือ (1) การนำที่ดินเพื่อการเกษตรไปใช้เพื่อกิจกรรมอื่นๆ นอกการเกษตรเป็นการสูญเสียอย่างถาวร (2) การเร่งรัดการผลิตอาหารเพื่อรองรับการเพิ่มขึ้นของประชากร โดยขาดการปรับปรุงบำรุงดินทำให้ที่ดินที่ใช้เพื่อการเกษตรอยู่ในปัจจุบันเสื่อมโทรมทั้งทางกายภาพและเคมี (3) มีปัญหาการถือครองที่ดินที่รวมถึง การไร้กรรมสิทธิ์ การไร้ที่ดินทำกิน และการเช่าที่ดินทำกินที่มีการเรียกร้องจากผู้ยากไร้ตลอดมาได้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นจนนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างผู้ยากไร้กับหน่วยงานภาครัฐ และ (4) การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศที่มีผลให้เกิดอุทกภัยและภัยแล้งขึ้นบ่อยครั้งได้ทำให้ประสิทธิภาพการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรลดลง

ปัญหาทั้ง 4 ประการที่เกิดขึ้นนี้มาจากการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในอดีตถึงปัจจุบันอยู่ภายใต้ต้นนโยบายที่ดินของประเทศในภาพรวม ที่มีขอบเขตกว้างขวาง ยุ่งยากและซับซ้อน มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ซึ่งต่างก็ดำเนินการตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย แต่ไม่มีนโยบายที่ดินเพื่อการเกษตรโดยเฉพาะ ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงยากแก่การแก้ไข และคาดว่าจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นจนมีสถานะวิกฤติในอนาคต

เนื่องจากหลักการในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรที่เป็นระบบที่จะนำไปสู่ความยั่งยืนนั้นจะต้องครอบคลุมวัตถุประสงค์ 5 ประการ คือ (1) คงที่ดินไว้เพื่อการผลิตทางการเกษตรรวมทั้งเพิ่มผลผลิต (2) มีความมั่นคงในการผลิตโดยลดความเสี่ยงลง (3) ป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดินและน้ำ รวมทั้งสิ่งแวดล้อม (4) มีผลตอบแทนที่คุ้มต่อการลงทุนการผลิต และ (5) สร้างความเป็นธรรมต่อสังคม

ถึงแม้ว่าการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในประเทศไทยจะดำเนินการตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้มาบ้างแล้วก็ตาม แต่ไม่เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพมากนัก หากจะให้มีการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรที่มีประสิทธิภาพรองรับวัตถุประสงค์ทั้ง 5 ประการนี้ **เพื่อป้องกันวิกฤติที่จะเกิดขึ้น และนำไปสู่การใช้ที่ดินที่ยั่งยืนในอนาคตแล้วจำเป็นต้องกำหนดนโยบายที่ดินเพื่อการเกษตรไทยเป็นการเฉพาะ** แขนนโยบายที่ดินในภาพรวมดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตามก่อนที่จะดำเนินการกำหนดนโยบายเฉพาะด้านดังกล่าวนี้ จำเป็นจะต้องมีการศึกษาถึงสถานการณ์ ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติในปัจจุบัน ผลดีผลเสียและความ

เป็นไปได้ในการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเฉพาะด้านที่ตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ทั้ง 5 ประการขึ้นใหม่ เพื่อให้สามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อทบทวนนโยบาย กฎหมายและวิธีปฏิบัติในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรจากอดีตถึงปัจจุบัน

1.2.2 เพื่อศึกษา ปัญหา สาเหตุของปัญหาในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร

1.2.3 เพื่อศึกษาสถานการณ์ที่ดินเพื่อการเกษตรที่มีผลจากนโยบายการจัดการที่ดินในอดีตถึงปัจจุบัน รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินของประเทศ

1.2.4 เพื่อศึกษาบทเรียนจากนานาชาติในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรที่สามารถนำมาใช้ในประเทศไทย

1.2.5 เพื่อวิเคราะห์แนวโน้มสถานการณ์ที่ดินเพื่อการเกษตรในอนาคต รวมทั้งการปรับตัวรับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและคงไว้ซึ่งความมั่นคงทางอาหาร

1.2.6 จัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย มาตรการ และแนวทางในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรที่ยั่งยืน รวมทั้งความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตรอยู่ในปัจจุบัน

1.3 ระเบียบวิธีวิจัย

1.3.1 ขอบเขตการศึกษา

(1) ทบทวนหลักการในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร

(2) ทบทวนนโยบายและวิธีปฏิบัติการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของไทยในอดีตถึงปัจจุบัน ที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินของประเทศ

(3) ทบทวนบทเรียนจากนานาชาติถึงการล่มสลายของอาณาจักรที่เคยรุ่งเรืองในประวัติศาสตร์ ที่มีผลมาจากความเสื่อมโทรมของที่ดิน และภัยธรรมชาติ รวมทั้งแนวคิดและวิธีปฏิบัติในการป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดินและการป้องกันการสูญเสียพื้นที่การเกษตร

(4) วิเคราะห์เปรียบเทียบการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของไทยกับบทเรียนนานาชาติ

(5) สืบหาข้อมูลในสนามโดยการสัมภาษณ์เกษตรกรผู้ใช้ที่ดินถึงการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร ทั้งโดยภูมิปัญญาท้องถิ่นและโดยคำแนะนำจากหน่วยราชการ รวมทั้งความคิดในการขายที่ดินเพื่อการเกษตรที่ครอบครองอยู่

(6) วิเคราะห์สถานการณ์ที่ดินเพื่อการเกษตรไทยในปัจจุบันที่รวมถึงปัญหา สาเหตุของปัญหาและปัจจัยที่มีผลจากนโยบายในอดีตถึงปัจจุบันและปัจจัยภายนอก เช่น ทุนข้ามชาติ ทุนจากตลาดหลักทรัพย์ และปัจจัยอื่นๆ ต่อการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย โดยใช้ DPSIR Framework

(7) วิเคราะห์แนวโน้มสถานการณ์ที่ดินเพื่อการเกษตรไทยในอนาคต รวมทั้งการปรับตัวรับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและคงไว้ซึ่งความมั่นคงทางอาหาร

(8) จัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย มาตรการ และแนวทางในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรสู่ความยั่งยืน รวมทั้งความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตรอยู่ในปัจจุบัน

1.3.2 วิธีดำเนินการวิจัย (research methodology)

(1) กรอบแนวคิดในการศึกษา

ที่ดินเพื่อการเกษตรของไทยมีปัญหา 4 ประการ คือ (1) มีการเปลี่ยนสภาพ ไปใช้เพื่อกิจกรรมนอกการเกษตรเพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (2) ความเสื่อมโทรมของที่ดินในพื้นที่ที่ใช้เพื่อการเกษตรอยู่ในปัจจุบัน เนื่องจากขาดการบำรุงรักษา (3) ปัญหาการถือครองที่ดินที่รวมถึงการไร้กรรมสิทธิ์ การไร้ที่ดินทำกิน และการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร และ (4) การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หากปล่อยให้สถานการณ์เป็นไปเช่นนี้จะเป็นปัญหาระดับวิกฤติต่อการผลิตทางการเกษตรในอนาคต ปัญหาทั้ง 4 ประการนี้สามารถแก้ไขได้โดยการกำหนดนโยบายที่ดินเพื่อการเกษตรขึ้นเป็นการเฉพาะ แทนนโยบายที่ดินในภาพรวมที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยเน้นการจัดการที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคตให้ทำหน้าที่ 5 ประการ คือ (1) คงที่ดินไว้เพื่อการผลิตทางการเกษตร รวมทั้งการเพิ่มผลผลิต (2) มีความมั่นคงในการผลิตโดยลดความเสี่ยงลง (3) รักษาคุณภาพดินและน้ำ รวมทั้งสิ่งแวดล้อม (4) มีผลตอบแทนที่คุ้มค่าต่อการลงทุนการผลิต และ (5) มีผลประโยชน์ต่อสังคมในภาพรวม

(2) วิธีการศึกษา

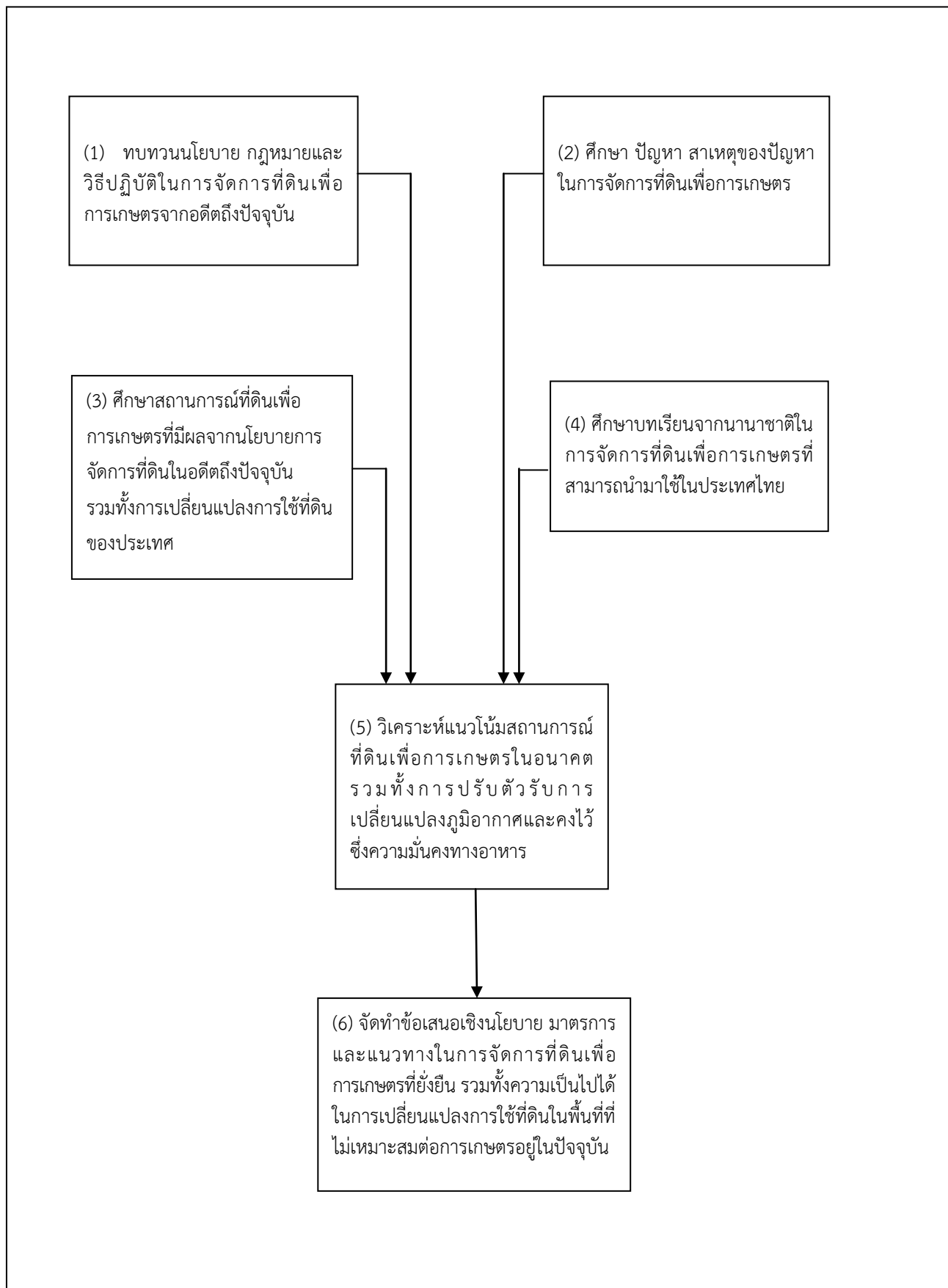
(2.1) ทบทวนวรรณกรรมเรื่องหลักการในการจัดที่ดินเพื่อการเกษตร
(2.2) ทบทวนวรรณกรรมเรื่องนโยบายที่ดินเพื่อการเกษตรในอดีตถึงปัจจุบัน
(2.3) ทบทวนวรรณกรรมถึงบทเรียนนานาชาติในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร
(2.4) วิเคราะห์เปรียบเทียบการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของไทยกับบทเรียนนานาชาติ
(2.5) สืบหาข้อมูลในจังหวัดต่างๆ โดยการสัมภาษณ์เกษตรกรผู้ใช้ที่ดิน ถึงการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรและความคิดในการขายที่ดินรวม 14 จังหวัด คือ น่าน เชียงราย พะเยา ลำปาง พะเยา ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา นครราชสีมา ขอนแก่น กาญจนบุรี ราชบุรี สุราษฎร์ธานี กระบี่ ตรัง และสงขลา ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีปัญหาในการจัดการที่ดิน เช่น (1) ความเสื่อมโทรมของที่ดินด้านการชะล้างพังทลายของดินและความอุดมสมบูรณ์ของดิน (2) มีการเช่าที่ดินและขายที่ดินเพื่อการเกษตร (3) มีภัยธรรมชาติเกิดขึ้นบ่อยครั้ง (4) มีความขัดแย้งในการถือครองที่ดิน (5) มีการใช้ที่ดินที่ไม่เป็นไปตามความเหมาะสมของดิน และ (6) มีการบุกรุกที่ดินของรัฐ รวมทั้งสิ้นจำนวน 420 ตัวอย่าง โดยการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบบังเอิญ (Accidental sampling)

(2.6) วิเคราะห์สถานการณ์ที่ดินเพื่อการเกษตรของไทยในปัจจุบันถึงปัญหา สาเหตุของปัญหา และปัจจัยที่มีผลจากนโยบายของรัฐในอดีตถึงปัจจุบัน รวมทั้งจากปัจจัยภายนอก เช่น ทุนข้ามชาติ ทุนจากตลาดหลักทรัพย์และปัจจัยอื่นๆ ต่อการจัดการที่ดินโดยใช้ข้อมูลจากการทบทวนวรรณกรรม และจากการสัมภาษณ์เกษตรกร โดยใช้ DPSIR Framework¹⁾

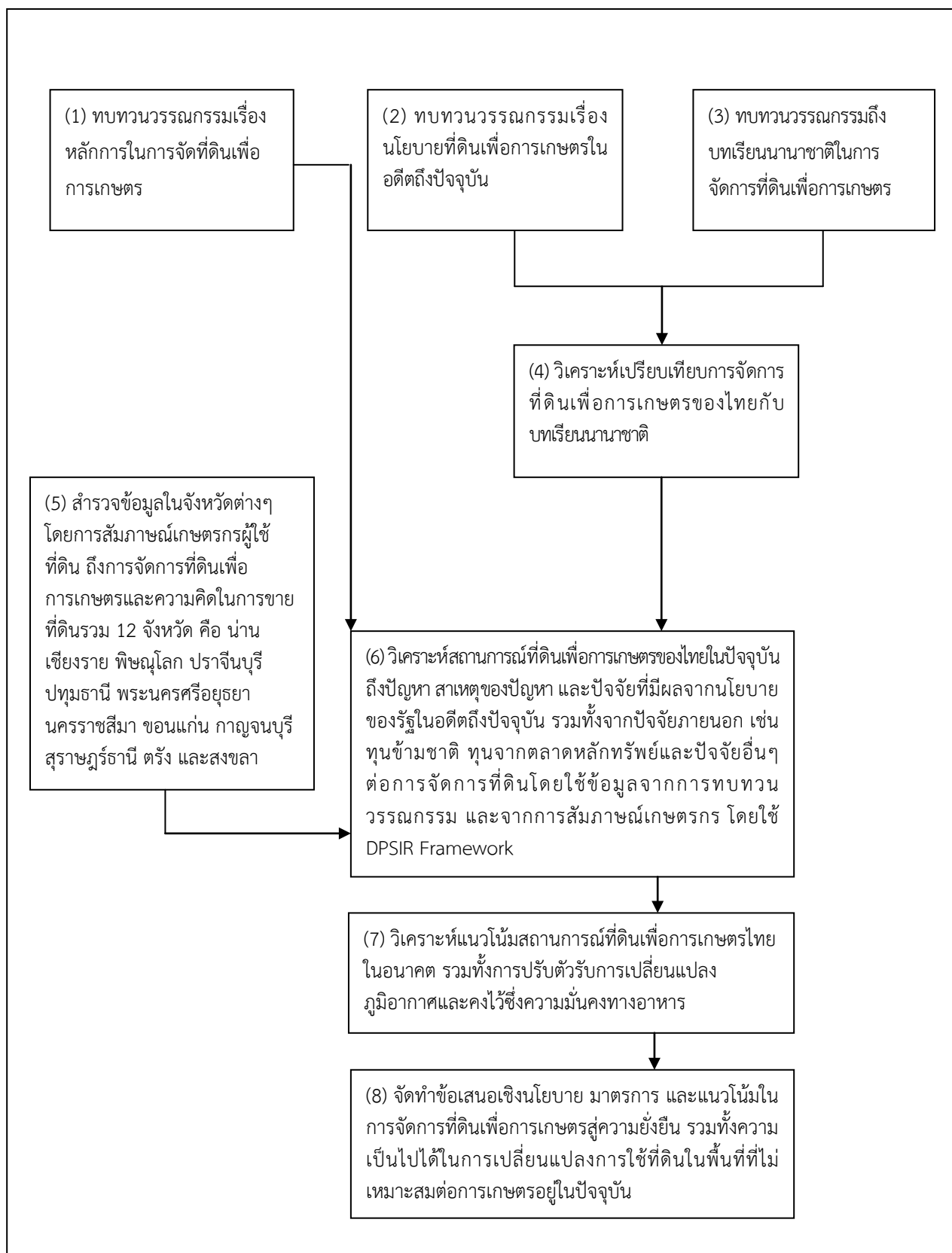
(2.7) วิเคราะห์แนวโน้มสถานการณ์ที่ดินเพื่อการเกษตรไทยในอนาคต รวมทั้งการปรับตัวรับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและคงไว้ซึ่งความมั่นคงทางอาหาร

(2.8) จัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย มาตรการ และแนวโน้มในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรสู่ความยั่งยืน รวมทั้งความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตรอยู่ในปัจจุบัน

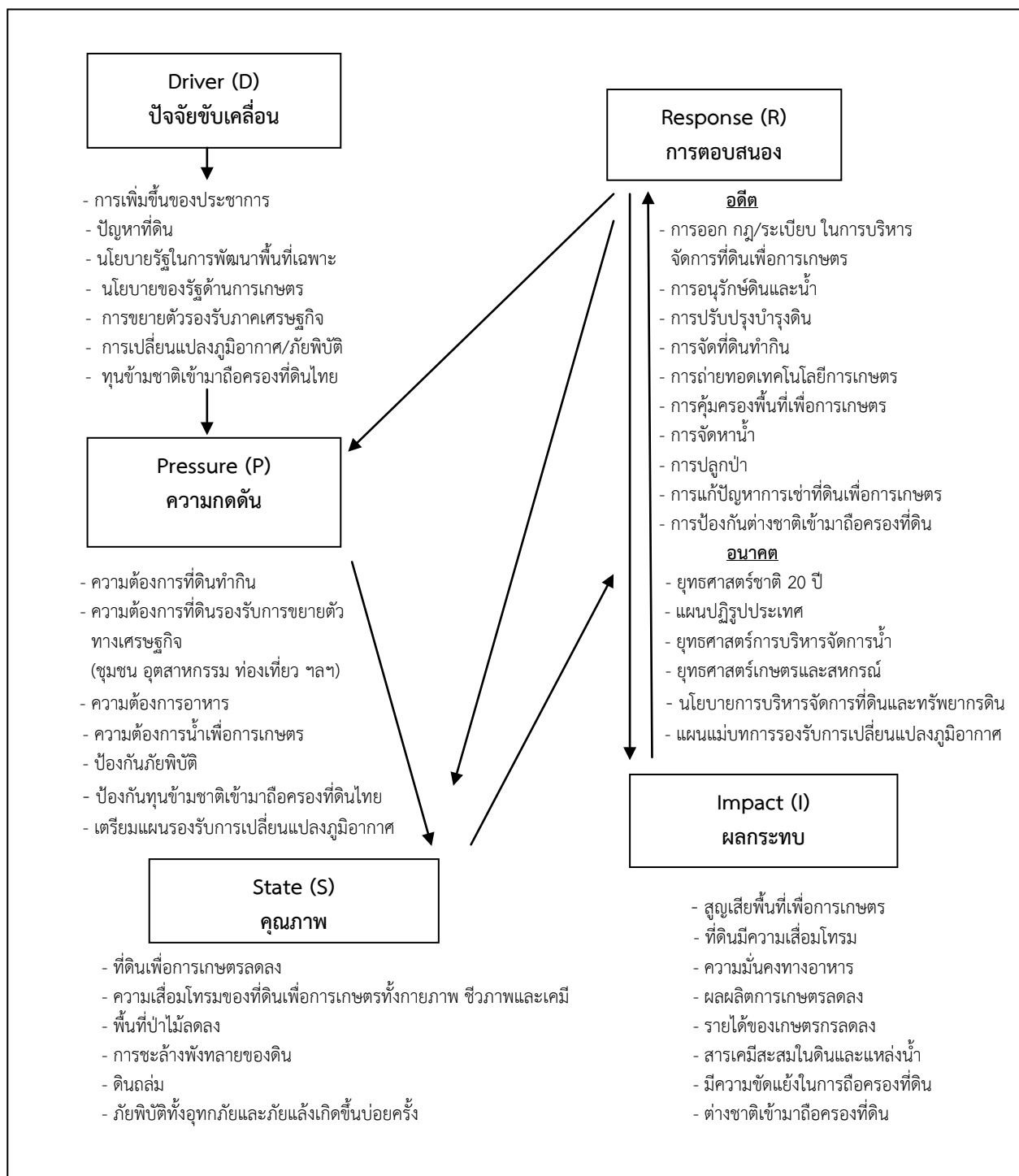
¹⁾ DPSIR เป็นกรอบแนวคิดที่กำหนดขึ้นโดย European Environment Agency (EEA) โดยมีความเชื่อมโยงของปัจจัย ซึ่งเริ่มต้นด้วย D คือ Driver หรือปัจจัยขับเคลื่อน P คือ Pressure หรือความกดดัน S คือ State หรือคุณภาพ สถิติ สถานการณ์ I คือ Impact หรือผลกระทบ R คือ Response หรือการตอบสนอง (Kristensen, 2004: 1-3)



รูปที่ 1-1 ขั้นตอนการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์



รูปที่ 1-2 ขั้นตอนของวิธีการศึกษา



รูปที่ 1-3 การวิเคราะห์โดยกรอบแนวคิด DPSIR

(3) ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

ที่มาของข้อมูลที่จะทำการรวบรวมนั้น จะมาจากกฎและระเบียบ คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา มติคณะรัฐมนตรีและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-12 แผนบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งมติของคณะกรรมการนโยบายของกระทรวงต่างๆ ข้อมูลจากสถาบันวิจัยและส่วนราชการต่างๆ รวมทั้งข้อมูลจากการสัมภาษณ์เกษตรกรผู้ใช้ที่ดินในภาคต่างๆ ถึงการปฏิบัติในการปรับปรุงบำรุงดิน รวมทั้งการอนุรักษ์ดินและน้ำ และการขายที่ดินที่ใช้เพื่อการเกษตรที่ครอบครองอยู่

(4) ระยะเวลาของโครงการ 12 เดือน

1.4 คำจำกัดความ

“นโยบาย” หมายความว่า หลักและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวทางดำเนินการ (ราชบัณฑิตยสถาน, 2546: 563)

“ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย (มาตรา 1 ประมวลกฎหมายที่ดิน)

“ที่ดิน” ในทางวิชาการด้านทรัพยากรที่ดิน หมายถึง “ชีวมลทลบนพื้นที่ผิวโลกประกอบด้วย ชั้นบรรยากาศ ชั้นดิน ชั้นหิน ลักษณะความลาดเทของพื้นที่ ลักษณะทางอุทกศาสตร์ พืช สัตว์ และผลที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ทั้งในอดีตและปัจจุบัน (FAO, 1974: 2)

“ดิน” หมายความว่ารวมถึง “หิน กรวด หทราย แร่ธาตุ น้ำ และอินทรีย์วัตถุต่างๆ ที่เจือปนกับเนื้อดินด้วย” (มาตรา 4 พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551)

“ดิน” ในทางวิชาการด้านทรัพยากรที่ดิน หมายถึง “เทวดัตถุธรรมชาติซึ่งเกิดขึ้นบนพื้นที่ผิวโลก เป็นวัตถุที่คำนวณการเจริญเติบโต และการทรงตัวของต้นไม้ ประกอบด้วยแร่ธาตุ และอินทรีย์วัตถุต่างๆ และมีลักษณะชั้นแตกต่างกัน ซึ่งแต่ละชั้นที่อยู่ต่อเนื่องกันจะมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันตามขบวนการกำเนิดดินที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระทำร่วมกันของภูมิอากาศ พืชพรรณ วัตถุต้นกำเนิด ตลอดทั้งระยะเวลาและความต่างระดับของพื้นที่ในบริเวณนั้น” (FAO, 1974: 2)

“การชะล้างพังทลายของดิน” หมายความว่า ปรากฏการณ์ซึ่งที่ดินที่ถูกชะล้างกัดเซาะพังทลายด้วยพลังงานที่เกิดจากน้ำ ลม หรือโดยสาเหตุอื่นใดให้เกิดความเสื่อมโทรม สูญเสียเนื้อดิน หรือความอุดมสมบูรณ์ของดิน (มาตรา 4 พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551)

“ความเสื่อมโทรมของที่ดิน” หมายความว่า การลดลงหรือการสูญเสียผลผลิตทางชีวภาพหรือทางเศรษฐกิจ (UNCCD, 2000: 7)

“การอนุรักษ์ดินและน้ำ” หมายความว่า การกระทำใดๆ ที่มุ่งให้เกิดการระวังป้องกันรักษาดินและที่ดิน ไม่ให้เกิดความเสื่อมโทรม สูญเสีย รวมถึงการรักษา ปรับปรุง ความอุดมสมบูรณ์ของดินและการรักษาน้ำในดินหรือบนผิวดินให้คงอยู่เพื่อรักษาคุณลักษณะที่เหมาะสมในการใช้ประโยชน์ที่ดินในทางเกษตรกรรม (มาตรา 4 พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551)

“เกษตรกรรม”

(1) “เกษตรกรรม” หมายถึง การใช้ที่ดินเพาะปลูกพืชต่างๆ รวมทั้งการเลี้ยงสัตว์ การประมงและการป่าไม้ (ราชบัณฑิตยสถาน, 2546: 144)

(2) ตามความหมายในมาตรา 4 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517

“เกษตรกรรม” หมายความว่า การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ ฝัง เลี้ยงไหม เลี้ยงครั้ง เพาะเห็ด และการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

(3) ตามความในมาตรา 5 พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524

“เกษตรกรรม” หมายความว่า การทำนา ทำสวน ทำไร่ ทำนาเกลือ เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(4) ตามความในมาตรา 3 พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517

“เกษตรกรรม” หมายความว่า การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ เลี้ยงฝัง เลี้ยงไหม เลี้ยงครั้ง เพาะเห็ด การประมง และเกษตรกรรมอื่นตามที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(5) ตามความในมาตรา 4 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

“เกษตรกรรม” หมายความว่า การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

“วิฤติ” หมายถึง อยู่ในชั้นล่อแหลมอันตราย (ราชบัณฑิตสถาน, 2546: 1070)

“การพัฒนาที่ยั่งยืน” หมายความว่า การพัฒนาที่ตอบสนองต่อความต้องการของคนในรุ่นปัจจุบัน โดยไม่ทำให้คนรุ่นต่อไปในอนาคตต้องลดทอนความสามารถในการตอบสนองความต้องการของตนเอง (WCED, 1983)

“การวางนโยบายและแผนการใช้ที่ดิน” หมายความว่า “การวางนโยบายและแผนการใช้ที่ดินให้เหมาะสมกับสภาพของดิน และสอดคล้องกับประเภทของดินที่ได้จำแนกไว้” (มาตรา 4 พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551)

“การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร” คือกระบวนการที่ก่อให้เกิดการใช้ที่ดิน การเกษตรที่ยั่งยืน โดยมีวัตถุประสงค์ 5 ประการ คือ (1) คงที่ดินไว้เพื่อการผลิตทางการเกษตรรวมทั้งเพิ่มผลผลิต (2) มีความมั่นคงในการผลิตโดยลดความเสี่ยงลง (3) ป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดินและน้ำรวมทั้งสิ่งแวดล้อม (4) มีผลตอบแทนที่คุ้มค่าต่อการลงทุนการผลิต และ (5) สร้างความเป็นธรรมต่อสังคม

1.5 โครงสร้างเนื้อหาของรายงาน

รายงานหลักฉบับนี้เป็นการสรุปสาระสำคัญจากเอกสารประกอบ 5 เล่ม โดยมีเนื้อหาในเอกสารประกอบแต่ละเล่มดังนี้

เอกสารประกอบเล่มที่ 1 การตั้งถิ่นฐานของมนุษย์และการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร มี 3 บท คือ บทที่ 1 เป็นบทนำที่กล่าวถึงหลักการและเหตุผลในการวิจัย วัตถุประสงค์ ระเบียบวิธีวิจัยและคำจำกัดความ บทที่ 2 เป็นการทบทวนการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ เพื่อการเกษตรในยุคต่างๆ รวมทั้งประวัติการพัฒนาการเกษตรและวิวัฒนาการการเกษตรในประเทศไทย บทที่ 3 เป็นการทบทวนหลักการในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรที่สถาบันนานาชาติได้กำหนดขึ้นเพื่อนำไปสู่การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรที่ยั่งยืนโดยมีหลักการ 5 ประการ คือ (1) คงที่ดินไว้เพื่อการผลิตทางการเกษตรรวมทั้งเพิ่มผลผลิต(2)มีความมั่นคงในการผลิตโดยลดความเสี่ยงลง(3) รักษาคุณภาพดินและน้ำรวมทั้งสิ่งแวดล้อม(4) มีผลตอบแทนที่คุ้มค่าต่อการลงทุนการผลิตและ (5) มีผลประโยชน์ต่อสังคมไทยรวม

หลักการที่ได้ทบทวนจากบทที่ 3 ได้นำไปวิเคราะห์เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย มาตรการและแนวทางตามวัตถุประสงค์ในข้อ 1.2.6

เอกสารประกอบเล่มที่ 2 บทเรียนนานาชาติในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร มีเพียงบทเดียวคือ บทที่ 4 สาระสำคัญในบทนี้เป็นการทบทวนบทเรียนนานาชาติในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรรวม 12 เรื่อง คือ (1) ความรุ่งเรืองและการล่มสลายของมนุษยชาติกับอารยธรรมการเกษตร (2) การแก้ไขและป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดินการเกษตร (3) การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม (4) บทเรียนเรื่องการถือครองที่ดินและภาษีที่ดิน (5) การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (6) การสนับสนุนปัจจัยการผลิต (7) การไม่ไถพรวน (No Tillage) (8) การปฏิวัติเขียวและการเกษตรกรรมธรรมชาติ (9) การแก้ไขความแห้งแล้ง (10) นวัตกรรมในการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรที่ยั่งยืน (11) การปรับตัวและบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและการแปรสภาพเป็นทะเลทรายต่อการใช้ที่ดินที่ยั่งยืน (12) นโยบายรัฐในการจัดการที่ดินของประเทศปากีสถานเพื่อนำบทเรียนที่ประสบความสำเร็จมาจัดทำเป็นข้อเสนอให้ใช้ในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในประเทศไทย เช่น การป้องกันความเสื่อมโทรมของดินของประเทศสหรัฐอเมริกาและออสเตรเลีย การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นต้น

บทเรียนที่ได้ทบทวนในบทที่ 4 นี้ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ข้อ 1.2.3 และได้นำไปวิเคราะห์เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย มาตรการและแนวทางตามวัตถุประสงค์ในข้อ 1.2.6

เอกสารประกอบเล่มที่ 3 นโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย มี 9 บท คือ บทที่ 5 นโยบายการวางแผนการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร บทที่ 6 นโยบายการแก้ไขและป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดิน บทที่ 7 นโยบายการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม บทที่ 8 นโยบายการถือครองที่ดินและภาษีที่ดิน บทที่ 9 นโยบายการพัฒนาโครงสร้างการผลิตและสนับสนุนปัจจัยการผลิต บทที่ 10 นโยบายการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทย บทที่ 11 นโยบายเรื่องต่างชาติดูแลที่ดินในประเทศไทย บทที่ 12 นโยบายการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกับสิ่งแวดล้อม และบทที่ 13 การบริหารจัดการที่ดินไทย

เป็นการทบทวนสาระสำคัญของนโยบายในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย ที่ครอบคลุมถึงนโยบาย กฎหมาย วิธีปฏิบัติ ปัญหาและสาเหตุ ในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในอดีตและปัจจุบัน

สาระสำคัญที่ได้ทบทวนในเอกสารประกอบเล่มที่ 3 นี้ เป็นการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ ข้อ 1.2.1 และ 1.2.2

เอกสารประกอบเล่มที่ 4 การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของเกษตรกรไทย มีเพียงหนึ่งบท คือ บทที่ 14 การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของเกษตรกรไทยโดยการสัมภาษณ์เกษตรกรในท้องที่ 14 จังหวัด คือ เชียงราย น่าน พะเยา พิษณุโลก ขอนแก่น นครราชสีมา กาญจนบุรี ราชบุรี พระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี ปราจีนบุรี สุราษฎร์ธานี กระบี่ ตรัง และสงขลา รวม 420 ตัวอย่าง มีหัวข้อที่เกี่ยวข้องรวม 8 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 เป็นคำถามเกี่ยวกับปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศผู้ให้สัมภาษณ์ อายุ จำนวนสมาชิกในครัวเรือน จำนวนสมาชิกในครัวเรือนที่ทำการเกษตร

ส่วนที่ 2 เป็นคำถามเกี่ยวกับสภาพภูมิประเทศและแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร

ส่วนที่ 3 เป็นคำถามเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน

ส่วนที่ 4 เป็นคำถามเกี่ยวกับพืชที่เกษตรกรปลูกและการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร

ส่วนที่ 5 เป็นคำถามเกี่ยวกับการตอบสนองต่อนโยบายของรัฐ

ส่วนที่ 6 เป็นคำถามเกี่ยวกับการประมงสัตว์ปศุสัตว์

ส่วนที่ 7 เป็นคำถามเกี่ยวกับการขายที่ดินและการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร

ส่วนที่ 8 เป็นคำถามเกี่ยวกับ รายได้ รายจ่าย และหนี้สิน

บทสรุปที่ได้จากการวิเคราะห์การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของเกษตรกรไทยซึ่งเป็นข้อมูลปฐมภูมินั้นเป็นคำตอบส่วนหนึ่งของวัตถุประสงค์ข้อ 1.2.3 และนำไปวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลด้านทฤษฎีเพื่อหาแนวโน้มสถานการณ์ที่ดินเพื่อการเกษตรในอนาคต ตามวัตถุประสงค์ข้อ 1.2.5 รวมทั้งนำไปวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลทฤษฎีด้านอื่นๆในการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายมาตรการและแนวทางในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรที่ยั่งยืนตามวัตถุประสงค์ข้อ 1.2.6

เอกสารประกอบเล่มที่ 5 ผลจากนโยบายจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทยมี 2 บท คือ บทที่ 15 การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินและบทที่ 16 ผลจากนโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย: สรุปสถานการณ์ในปัจจุบันและข้อเสนอแนะเพื่อดำเนินการในอนาคต สาระสำคัญของเอกสารประกอบเล่มที่ 5 นี้ แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินของประเทศไทยที่เกิดจากปัจจัยขับเคลื่อนต่างๆ และผลจากนโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทยในอดีตถึงปัจจุบันและสรุปสถานการณ์ในปัจจุบันรวมทั้งข้อเสนอเพื่อดำเนินการในอนาคตที่ตอบสนองวัตถุประสงค์ ข้อ 1.2.3 และ 1.2.5 จากข้อเสนอเพื่อดำเนินการในอนาคตดังกล่าวนี้ ได้นำไปวิเคราะห์โดยระบบ DPSIR ในเอกสารหลักบทที่ 9 เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายมาตรการและแนวทางตามวัตถุประสงค์ข้อ 1.2.6

เอกสารหลักฉบับนี้แบ่งเป็น 2 ส่วนๆ แรก บทที่ 1 ถึง บทที่ 8 เป็นการสรุปสาระสำคัญจากเอกสารประกอบเล่มที่ 1 ถึงเล่มที่ 5 ส่วนที่สอง บทที่ 9 เป็นการวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่การจัดทำนโยบายโดยระบบ DPSIR ซึ่งมี 5 ปัจจัย คือ ปัจจัยขับเคลื่อน (Driver : D) ความกดดัน (Pressure : P) คุณภาพ (State : S) ผลกระทบ (Impact : I) และการตอบสนอง (Response : R) และสรุปผลจากการวิเคราะห์โดยใช้ระบบ DPSIR ซึ่งในบทนี้จะตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ในข้อ 1.2.2 , 1.2.3 และ 1.2.5

บทที่ 10 ของเอกสารหลักเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายในการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทยซึ่งกำหนดขึ้นจากผลการวิเคราะห์ในบทที่ 9 ของเอกสารหลักดังกล่าวข้างต้นโดยมียุทธศาสตร์ 6 ด้าน คือ

1. ยุทธศาสตร์ที่ 1 ด้านการจัดทำแผนการใช้ที่ดินของชาติ
2. ยุทธศาสตร์ที่ 2 ด้านการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม
3. ยุทธศาสตร์ที่ 3 ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดินเพื่อการเกษตร
4. ยุทธศาสตร์ที่ 4 ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร
5. ยุทธศาสตร์ที่ 5 ด้านการจัดที่ดินทำกินในอนาคต
6. ยุทธศาสตร์ที่ 6 ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร

เอกสารอ้างอิง

1. ราชบัณฑิตสถาน. 2546. *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตสถาน*. โรงพิมพ์นานมีพับลิเคชั่น จำกัด.
2. กองเศรษฐกิจการเกษตร. 2498. *สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี 2497*. สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
3. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2559. *สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี 2557*. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
4. FAO. 1974. *A Land Capability Appraisal. Indonesia Interim Report. (AGL/INS)*. Rome.
5. Kristensen, P. 2004. *The DPSIR Framework*. National Environmental Research Institute, Denmark.
6. UNCCD. 2000. *United Nations Convention to Combat Desertification in Those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa*. CCD/99. G.E. 99-01931. France.
7. World Commission on Environment and Development (WCED). 1983. *Our Common Future*. Oxford University Press. London.

บทที่ 2

การตั้งถิ่นฐานของมนุษย์เพื่อการเกษตร

บทที่ 2

การตั้งถิ่นฐานของมนุษย์เพื่อการเกษตร

การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรเกิดขึ้นตั้งแต่มีการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ซึ่งสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางธรณีในช่วงเวลาต่างๆ หรือธรณีกาล มีการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศที่เกิดขึ้นในอดีตที่มีผลต่อการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์และการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร รวมทั้งการกำเนิดพืชและสัตว์ชนิดต่างๆ ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

2.1 ธรณีกาล

ธรณีกาลคือการลำดับอายุทางธรณีวิทยา โดยเริ่มตั้งแต่โลกมีกำเนิดประมาณได้กว่า 4,500 ล้านปีมาแล้ว

ธรณีกาลได้แบ่งออกเป็น บรมยุค มหายุค ยุค สมัย ช่วงอายุและรุ่น

บรมยุค มี 3 บรมยุคคือ (1) บรมยุคฟาเนอโรโซอิก (2) บรมยุคโพรเทอโรโซอิก และ (3) บรมยุคคริปโทโซอิก

มหายุค มี 4 มหายุค คือ (1) มหายุคซีโนโซอิก (2) มหายุคมีโซโซอิก (3) มหายุคพาลีโอโซอิก (4) มหายุคพรีแคมเบรียน

ยุค มี 12 ยุค คือ (1) ยุคควอเทอร์นารี (2) ยุคเทอร์เชียรี (3) ยุคครีเทเชียส (4) ยุคจูแรสซิก (5) ยุคไทรแอสซิก (6) ยุคเพอร์เมียน (7) ยุคคาร์บอนิเฟอรัส (8) ยุคดีโวเนียน (9) ยุคไซลูเรียน (10) ยุคออร์โดวิเซียน (11) ยุคแคมเบรียน และ (12) ยุคอาร์เคียน

สมัย มี 7 สมัย (1) สมัยโฮโลซีน (2) สมัยไพลสโตซีน (3) สมัยไพลโอซีน (4) สมัยไมโอซีน (5) สมัยอีโอซีน (6) สมัยอีโอซีน และ (7) สมัยพาลีโอซีน

เริ่มแรกของมนุษย์ (Homo sapiens) เกิดขึ้นในสมัยไพลโอซีน (Pliocene Epoch) ซึ่งเป็นสมัยสุดท้ายของยุคเทอร์เชียรี ที่มีช่วงอายุตั้งแต่ 5 ถึง 1.8 ล้านปี

(คณะอนุกรรมการจัดทำพจนานุกรมธรณีวิทยา (2530: 51)

2.2 การแบ่งยุคสมัยทางประวัติศาสตร์

สมัยทางประวัติศาสตร์แบ่งออกเป็นสมัยก่อนประวัติศาสตร์ และสมัยประวัติศาสตร์

สมัยก่อนประวัติศาสตร์ แบ่งออกเป็น 2 ยุค คือ (1) ยุคหิน และ (2) ยุคโลหะ

ยุคหินแบ่งออกเป็น 3 ยุค คือ (1) ยุคหินเก่า (2) ยุคหินกลาง และ (3) ยุคหินใหม่

ยุคโลหะ แบ่งออกเป็น 2 ยุค คือ (1) ยุคสำริด และ (2) ยุคเหล็ก

สมัยประวัติศาสตร์ แบ่งออกเป็น 3 ยุค คือ (1) ประวัติศาสตร์โบราณ (2) ประวัติศาสตร์สมัยกลาง และ (3) ประวัติศาสตร์สมัยใหม่

([www. Sites.google.com/site/kikchalita](http://www.Sites.google.com/site/kikchalita))

2.3 การพัฒนาการของมนุษย์

มนุษย์เป็นสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมในอันดับไพรเมต ที่มีวิวัฒนาการทางสติปัญญาขั้นสูง จากหลักฐานทางโบราณคดีจากการขุดค้นซากดึกดำบรรพ์ ได้สันนิษฐานไว้ว่า เมื่อราว 5-6 ปี สหมีมีชีวิตคล้ายลิงยืนตรงได้อุบัติขึ้น ต่อมาเมื่อประมาณ 4 ล้านปีที่ผ่านมาได้มี “เอปคล้ายคน” เดินตรงเกิดขึ้น เรียกว่า Australopithecus ซึ่งนักวิทยาศาสตร์เชื่อว่ามนุษย์วิวัฒนาการจาก “เอปคล้ายคน” นี้เอง (มูลนิธิโลกสีเขียว, 2527: 6-7)

เมื่อราว 3 ล้านปีจึงมีมนุษย์ (Homo) ขึ้น แต่มนุษย์รุ่นแรกนี้มีลักษณะคล้ายเอปอยู่มากเรียกว่า “โฮโมฮาบิลิส (Homo habilis) และต่อมาราว 1 ล้านปีก็มี “มนุษย์เดินตัวตรง” (Homo erectus) เกิดขึ้น ซึ่งนักวิทยาศาสตร์เข้าใจว่าเป็นบรรพบุรุษของมนุษย์โดยตรง ซึ่งต่อมา 600,000 ปี ที่ผ่านมาก็มีวิวัฒนาการเป็นมนุษย์ ในปัจจุบันที่เรียกว่า Homo sapiens และได้อพยพออกจากทวีป แอฟริกาไปทั่วโลกเมื่อประมาณ 50,000-100,000 ปีก่อน (White, 2017: 1-7)

จากการวิวัฒนาการของมนุษย์ดังกล่าว จึงได้มีการหาอาหารเพื่อดำรงชีวิต ที่เริ่มต้นด้วยการมีสังคมที่มีการผลิตโดยการล่าสัตว์ จับปลา และหาพืชผลไม้ป่าเป็นอาหาร ซึ่งเป็นสังคมของการล่าสัตว์ และการอยู่เป็นกลุ่ม (Hunting and Gathering Societies) ต่อมาประมาณ 10,000 ปีที่ผ่านมา สังคมของมนุษย์ได้เปลี่ยนจากสังคมการล่าสัตว์และเก็บอาหารจากป่ามาเป็น “สังคมที่มีการผลิต” หรือ “สังคมการเกษตร”

“การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรจึงเริ่มเกิดขึ้น”

2.4 การตั้งถิ่นฐานของมนุษย์กับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ

Brian Fagan นักภูมิศาสตร์วิทยาและธรณีวิทยา ได้อธิบายถึงการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศกับการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ไว้ว่า

ในช่วงเวลา 500,000 ของ 780,000 ปีที่ผ่านมา ภูมิอากาศของโลกได้เปลี่ยนแปลงหลายครั้ง จากอบอุ่นไปเป็นหนาว และกลับมาอบอุ่น ช่วงเวลาของยุคน้ำแข็งจะยาวกว่ายุคที่อบอุ่น ประมาณ 15,000 ปีก่อนคริสตกาลโลกได้อุ่นขึ้นและยุคน้ำแข็งสิ้นสุดลง หลักฐานจากแกนน้ำแข็งที่ กรีนแลนด์ยืนยันว่า ในเวลาเพียงสั้นๆ อุณหภูมิเฉลี่ยเพิ่มขึ้นถึงสิบห้าองศาเซลเซียส ได้เพิ่มจำนวนประชากรมนุษย์จำนวนมาก เพราะเมื่อโลกร้อนขึ้น พืชและสัตว์ป่าที่เป็นอาหารมนุษย์ก็เพิ่มขึ้นด้วย แต่ประมาณ 1,000 ปี ในช่วงอบอุ่นนี้ ภูมิอากาศก็กลับเย็นตัวลงอีกครั้งหนึ่งโดยโลกเย็นตัวลงอย่างรวดเร็ว เราเรียกยุคนี้ว่า “ไดรอสใหม่ (Younger Dryas)” เมื่อ 14,000 ปีก่อนคริสตกาล แต่เมื่อมาถึง 9,600 ปีก่อนคริสตกาล อุณหภูมิโลกก็ได้เพิ่มขึ้นอีกและร้อนเช่นนั้นมาตลอด Brian Fagan ได้เรียกเหตุการณ์นี้ว่าเป็น “ฤดูร้อนอันยาวนาน (the Long Summer)” อากาศที่อุ่นขึ้นนี้เป็นรอยต่อสำคัญที่ทำให้เกิดการปฏิวัติหินใหม่ (Neolithic) มนุษย์ได้เปลี่ยนจากการเร่ร่อนมาตั้งถิ่นฐานทำการเกษตรและเลี้ยงสัตว์ ประวัติศาสตร์อารยธรรมที่รุ่งเรืองกับการเกษตรก็ได้เริ่มขึ้นในฤดูร้อนอันยาวนานช่วงนี้ (Fagan, 2004: 80)

2.5 ปฐมกาลและอารยธรรมของการเกษตรกรรม

ปฐมกาลของการเกษตรกรรมเริ่มต้นเมื่อมนุษย์ตั้งถิ่นฐานเป็นการถาวร แทนการล่าสัตว์และเก็บหาของป่ามาดำรงชีวิต มนุษย์ที่กินเนื้อสัตว์จะนำสัตว์ต่างๆ มาเลี้ยง มนุษย์พวกที่กินอาหารจากพืช ก็ได้นำพืชชนิดต่างๆ มาปลูกเพื่อการดำรงชีวิต

จุดเริ่มต้นของการเกษตรเกิดขึ้นในยุคโฮโลซีน ซึ่งมีอายุประมาณ 10,000 ปีมาแล้ว

อารยธรรมของการเกษตรกรรม

จากหลักฐานทางโบราณคดีพบว่าจุดเริ่มต้นการเกษตรหรือ “เปลแห่งการเกษตร (Cradles of Agriculture)” เกิดขึ้นในเอเชียตะวันตกเฉียงใต้ในดินแดนที่เรียกว่า “The Fertile Crescent” ตั้งอยู่ระหว่างแม่น้ำไทกริสและยูเฟรติส หรือ “เมโสโปเตเมีย” ซึ่งเป็นที่ตั้งประเทศอิรักในปัจจุบัน (Osman, 1979: 45) ต่อมาได้ขยายตัวไปสู่ประเทศอียิปต์ประมาณ 7500 ปี ก่อนคริสตกาล และขยายตัวเข้าสู่ประเทศอินเดียและประเทศจีนในเวลาต่อมา การขยายตัวของการเกษตรจากประเทศอียิปต์ได้เข้าสู่กรีกและโรมันในระยะแรก และขยายตัวเข้าสู่ยุโรปในระยะต่อมา เมื่อ Columbus ค้นพบทวีปอเมริกาหรือโลกใหม่ ก็ได้มีการขยายตัวของเกษตรกรรมอย่างกว้างขวางไปในแหล่งอารยธรรมต่างๆ

แหล่งอารยธรรมของการเกษตรกรรมที่สำคัญและมีลักษณะพิเศษ คือบริเวณลุ่มน้ำใหญ่ 4 แห่ง ได้แก่

- (1) ที่ราบลุ่มแม่น้ำไทกริส-ยูเฟรติส จุดกำเนิดอารยธรรมเมโสโปเตเมีย
- (2) ที่ราบลุ่มแม่น้ำไนล์ จุดกำเนิดอารยธรรมอียิปต์
- (3) ที่ราบลุ่มแม่น้ำฮวงโห (แม่น้ำเหลือง) จุดกำเนิดอารยธรรมจีน และ
- (4) ที่ราบลุ่มแม่น้ำสินธุ แผ่นดินแห่งอารยธรรมอินเดีย

(Purseglove, 1969: 13; Juo and Wilding, 2001: 14-16)

พื้นที่ลุ่มน้ำทั้ง 4 แห่งนี้ มนุษย์ชาติได้พัฒนารูปแบบอารยธรรม (civilization) ขึ้น

ถึงปัจจุบันพื้นผิวโลก ที่ไม่มีน้ำแข็งปกคลุม มีเนื้อที่ทั้งหมด 196.9 ล้านตารางไมล์ รวมทั้งพื้นที่น้ำมีการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรร้อยละ 38.6 นอกจากนั้นเป็นที่ดินที่ยังไม่มีการพัฒนาและการใช้ที่ดินประเภทอื่นๆ (Foley, 2014: 42)

2.6 บุรพณชาติกสิกรรม

พืชพรรณที่มนุษย์ได้บริโภคเป็นอาหารตั้งแต่ปฐมกาลนั้นคือ ข้าว และพืชพรรณอื่น เช่น ถั่วเขียว แตง และน้ำเต้า เป็นต้น จึงได้มีการศึกษาหาความรู้และจัดทำตารางทางการกสิกรรมขึ้น (เจ้าพระยาวงษานุประพัทธ์ (2484: 1-10) ทั้งนี้ “ระบบการเกษตรสมัยแรกๆ เป็นแบบ *vegiculture* โดยการนำขึ้นส่วนที่เป็นเนื้อหนัง (*vegetative parts*) ของพืช เช่น กิ่ง หัว ไหล เหง้า ฯลฯ ไปปลูกขยายพันธุ์ สำหรับพืชที่ใช้เป็นแหล่งอาหารให้พลังงานที่สำคัญ ได้แก่ เผือก มันเทศ มันฝรั่ง มันมือเสือ มันสำปะหลัง ฯลฯ ต่อมาจึงหันมาใช้เมล็ดเพาะปลูก (*seed agriculture*) อารยธรรมของมนุษย์เกิดจากการนำเมล็ดธัญพืช 3 ชนิดมาปลูก คือ ข้าว ในภูมิภาคเอเชีย ข้าวสาลี ในแถบเมโสโปเตเมีย (คือดินแดน อิรักในปัจจุบัน) และข้าวโพดในแถบลาตินอเมริกา” (ณรงค์ โฉมเฉลา, 2547: 8)

แหล่งที่มาของพืชเศรษฐกิจที่สำคัญที่ปลูกอยู่ในปัจจุบัน เช่น ส้ม ซึ่งปลูกมากในประเทศสหรัฐอเมริกาแหล่งที่มาจากเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมทั้งพืชอื่นๆ ดังรายละเอียดในตารางที่ 2-1

ตารางที่ 2-1 แหล่งที่มาของพืชเศรษฐกิจที่สำคัญ

พืช	แหล่งที่มา	ประเทศที่ผลิตมากที่สุด
ส้ม (<i>Citrus spp</i>)	เอเชียตะวันออกเฉียงใต้	สหรัฐอเมริกา
กานพลู (<i>Eugenia caryophyllus</i>)	เกาะโมลุกกะ	จีนฮิบาร์
โกโก้ (<i>Theobroma cacao</i>)	อเมริกาใต้	กานา
กาแฟ (<i>Coffee Arabica</i>)	เอธิโอเปีย	อเมริกากลางและอเมริกาใต้
ถั่วลิสง (<i>Arachis hypogaea</i>)	อเมริกาใต้	อินเดีย จีน
จันทน์เทศ (<i>Myristica fragans</i>)	เกาะโมลุกกะ	เกรนาดา หมู่เกาะอินเดียตะวันตก
ไพริทรัม (<i>Chrysanthemum cinerariaefolium</i>)	ดาลมาเชีย	เคนยา
ยางพารา (<i>Hevea brasiliensis</i>)	อเมริกาใต้	มาเลเซีย
ถั่วเหลือง (<i>Glycine max</i>)	เอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ	สหรัฐอเมริกา

ที่มา: Purseglove (1968: 4)

2.7 การปฏิวัติการเกษตร

การปฏิวัติการเกษตรสามารถลำดับได้ 3 ครั้ง คือ

การปฏิวัติการเกษตรครั้งที่ 1 เริ่มเมื่อมนุษย์เริ่มตั้งถิ่นฐานถาวร ได้เริ่มวิธีการเกษตร 2 ระบบ คือ (1) ระบบการเกษตรแบบทำไร่เลื่อนลอย (Shifting cultivation) และ (2) ระบบเกษตรกรรมเพื่อยังชีพ (Subsistence farming) (Munseruddin, 2510: 1-2)

ระบบเกษตรกรรมแบบไร่เลื่อนลอยมีลักษณะสำคัญคือ การถางแล้วเผา (Slash and burn cultivation) ในพื้นที่ตอนอาศัยปลูกจากธาตุอาหารที่ได้จากการเผาหรือขี้เถ้า เพื่อทำการเกษตรปลูกไป 1 ปี ก็จะย้ายไปปลูกพื้นที่อื่นหมุนเวียนไปเรื่อยๆ จนที่ดินเดิมมีความอุดมสมบูรณ์กลับคืนมา ซึ่งใช้เวลา 5-7 ปี หรืออาจจะสั้นหรือยาวกว่านั้นขึ้นอยู่กับความต้องการอาหารของประชากรที่เพิ่มขึ้น (Webster and Wilson, 1968: 151)

สำหรับเกษตรกรรมเพื่อยังชีพนั้น มีการพัฒนาเทคโนโลยีในการเกษตรระดับหนึ่ง เช่น การปรับปรุงดินโดยใช้มูลสัตว์ การป้องกันการชะล้างของผิวดินมีชลประทานขนาดเล็ก เป็นต้น เกษตรกรที่อาศัยอยู่ในระบบเกษตรกรรมเพื่อยังชีพจึงสามารถตั้งบ้านเรือนและสร้างชุมชนขึ้นได้อย่างถาวร

การปฏิวัติการเกษตรครั้งที่ 2 เริ่มขึ้นเมื่อมีการปฏิวัติอุตสาหกรรมในประเทศอังกฤษ เมื่อประมาณ พ.ศ. 2473 มีการนำเครื่องจักรกลทางการเกษตรมาใช้ในการเกษตร มีการนำเข้าและส่งออกสินค้าเกษตรระหว่างสหรัฐอเมริกาและทวีปยุโรป มีการจัดการที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งการเตรียมดิน การใช้ปุ๋ย การดูแลพืช การเก็บเกี่ยว มีการใช้เครื่องจักรกลในการไถ พรวน หยอดเมล็ด เป็นต้น

การปฏิวัติการเกษตรครั้งที่ 3 เริ่มขึ้นในทศวรรษที่ 1960 มีการปฏิวัติเขียวเกิดขึ้น โดยมีการผสมพันธุ์พืชชนิดใหม่โดยเฉพาะธัญพืชของสถาบัน CIMMYT ประเทศเม็กซิโก และ IRRI ประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งให้ผลผลิตสูงภายใต้การจัดการที่เหมาะสมคือมีการชลประทาน การใช้ปุ๋ย การกำจัดวัชพืชและการกำจัดศัตรูพืชที่สามารถเพิ่มปริมาณธัญพืชในประเทศต่างๆ โดยเฉพาะในประเทศอินเดีย ที่เคยขาดแคลนอาหารในอดีตจนมีอาหารเพียงพอ ลักษณะที่สำคัญของการปฏิวัติเขียวนั้น สรุปได้ดังนี้

1. เป็นระบบการเกษตรที่อาศัยเทคโนโลยีสมัยใหม่
2. เป็นระบบการเกษตรที่เน้นการลงทุนจำนวนมากแทนการใช้แรงงานโดยทุนดังกล่าวปรากฏในรูปของเครื่องจักรกล ปัจจัยการผลิตซึ่งได้แก่ พันธุ์พืช-สัตว์ ปุ๋ยเคมีและสารเคมีกำจัดศัตรูพืช

3. เป็นระบบการเกษตรที่เน้นความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลิตพืชและสัตว์ชนิดใดชนิดหนึ่งในพื้นที่ขนาดใหญ่

4. เป็นระบบการเกษตรที่มีการใช้พลังงานสูง โดยพลังงานที่ใช้จะอยู่ในรูปของน้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับเครื่องจักรกลการเกษตรโดยตรง การใช้ปิโตรเลียมเป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมและสารเคมีเกษตร รวมทั้งพลังงานที่ซ่อนอยู่ในกระบวนการผลิตและขนส่งปัจจัยการผลิตต่างๆ

5. เป็นระบบการเกษตร ที่บริษัทธุรกิจการเกษตรเข้ามามีอิทธิพลในการควบคุมปัจจัยการผลิต การแปรรูป การตลาดและการขนส่ง

6. เป็นระบบการเกษตรที่รัฐเข้ามามีบทบาทสูง เช่น การเข้ามากำหนดว่าที่ใดควรจะปลูกอะไร กำหนดราคาสินค้าชนิดไหนจะมีราคาเท่าไร เป็นต้น

(Barlett, 1987: 255-269)

อย่างไรก็ตามการปฏิวัติเขียวถึงแม้ว่าจะมีผลให้การผลิตธัญพืชเพิ่มขึ้นหล่อเลี้ยงประชากรโลกก็ตาม แต่ได้เกิดผลกระทบต่อนุภาพของมนุษย์ เกษตรกรรายย่อยประสบปัญหาหนี้สินจากการลงทุนและปัญหาต่อสิ่งแวดล้อม

เพื่อรองรับปัญหาดังกล่าวนี้ จึงได้มีการนำการเกษตรโดยวิธีธรรมชาติ ที่เกิดขึ้นในยุโรปเมื่อ ค.ศ. 1938 และในสหรัฐอเมริกา มาตั้งแต่ ค.ศ. 1964 มาขยายผลและส่งเสริมให้มีการปฏิบัติมากยิ่งขึ้น รวมทั้งวิธีการต่างๆ ที่ใช้ในประเศญี่ปุ่น เช่น เกษตรธรรมชาติตามหลักการของ มาซาโนบุ ฟูกูโอกะ หลักการของ MOA International หลักการของ Mokichi Okada การใช้กลุ่มจุลินทรีย์ในดินที่มีประสิทธิภาพของ เทรุโอะ ฮิงะ และเกษตรอินทรีย์ของสหพันธ์การเกษตรอินทรีย์ระหว่างประเทศ (IFOAM) เป็นต้น

นอกจากการดำเนินการด้านเกษตรธรรมชาติแล้ว ยังได้มีข้อเสนอในการปฏิวัติการเกษตรครั้งต่อไป ที่ให้มีวิธีการที่ลดผลกระทบต่อนุภาพและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งปรับตัวและรองรับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศของโลกด้วย

จากการปฏิวัติการเกษตรทั้ง 3 ระยะ มีผลให้การจัดการที่ดินเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย จากระบบที่ไม่ยุ่งยากมีการใช้ปุ๋ยคอกเพียงอย่างเดียวเกี่ยวข้องกับประชากรภาคเกษตร ไปเป็นระบบที่ซับซ้อนขึ้น (Vink, A.P.A, 1975: 354)

2.8. การตั้งถิ่นฐานและการเกษตรกรรมในประเทศไทย

วิวัฒนาการการเกษตรในประเทศไทย ถึงแม้จะมีแนวคิดที่แตกต่างกันออกไปในเรื่องการตั้งถิ่นฐานของคนไทยก็ตาม แต่จากหลักฐานทางโบราณคดีที่พบเมล็ดข้าวปะปนอยู่กับเครื่องมือหินกะเทาะและเครื่องปั้นดินเผา มีอายุประมาณ 9,000 ปี ที่ถ้ำปางฮุง จังหวัดแม่ฮ่องสอน (Gorman, 1970: 102) รวมทั้งพบร่องรอยกลบข้าวผสมอยู่กับดินที่นำมาทำภาชนะดินเผาที่บ้านเชียง จังหวัดอุดรธานี ซึ่งมีอายุประมาณ 3,000-3,500 ปี กระทรงศึกษาธิการ (2560: 1) รวมทั้งการวิจัยกลบข้าวที่นำมาทำอิฐจากโบราณสถาน 108 แห่ง ก็ยืนยันว่ามีการปลูกข้าวในพุทธศตวรรษที่ 13-16 (บริบูรณ์ สัมฤทธิ์, 2547: 27)

ส่วนวิวัฒนาการของหน่วยงานบริหารการเกษตรคือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นั้น ได้เริ่มมาตั้งแต่สมัยอาณาจักรอยุธยา ที่มีการจัดตั้งกรมนา มีการตรากฎหมายเบ็ดเสร็จที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ การเกษตรคือ เรื่องการไถนาและสัตว์พาหนะ มีวิวัฒนาการจนถึงปัจจุบัน ที่มีหน่วยงานระดับกรม 15 กรม รัฐวิสาหกิจ 5 แห่ง องค์การมหาชน 3 แห่ง (รูปที่ 2-1) มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวน 11 ฉบับ และ ข้อตกลงพหุภาคีอีก 3 ฉบับ

การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรนั้นได้เปลี่ยนแปลงตามนโยบายของรัฐ เช่น พ.ศ. 2484 ในช่วง สงครามโลกครั้งที่ 2 มีการขาดแคลนอาหาร เมื่อสงครามสงบลงรัฐบาลได้เร่งรัดการส่งเสริมการปลูกพืช เพื่อให้พอกับการบริโภคภายในประเทศ และส่งเสริมสินค้าส่งออกเพิ่มจากที่เคยส่งออกข้าวเพียงอย่างเดียว

ในช่วง พ.ศ. 2494 รัฐบาลได้เริ่มส่งเสริมการปลูกพืชไร่เป็นสินค้าส่งออก และตัดถนนสายต่างๆ เพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งผลผลิตทางการเกษตร ทำให้พื้นที่ปลูกพืชขยายตัวเข้าสู่พื้นที่ป่าไม้ทำให้พื้นที่ป่าไม้ ลดลงจำนวนมาก

เมื่อเริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 พ.ศ. 2506-2509 ได้เริ่มการปฏิวัติเขียว ซึ่งประเทศไทย ได้รับเข้ามาปฏิบัติด้วย ประเทศไทยได้ขยายพื้นที่ปลูกพืชอีกหลายชนิด เช่น ข้าวฟ่าง ถั่วลิสง มันสำปะหลัง ปอแก้ว รวมทั้งมีการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร เช่น โรงงานน้ำตาลทราย โรงงานแป้งมัน โรงงานมันเส้น โรงงานน้ำมันพืช โรงงานกระสอบป่าน เป็นต้น ซึ่งล้วนแล้วแต่ต้องการ วัตถุดิบจากการเกษตรทั้งสิ้น พื้นที่ปลูกพืชเหล่านี้ได้ขยายตัวเข้าสู่พื้นที่ป่าไม้จำนวนมาก เหตุการณ์เช่นนี้ได้ ดำเนินการอย่างต่อเนื่องในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่อๆ มา ในช่วงแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ได้เริ่มมี “ระบบการเกษตรทำสัญญาล่วงหน้า (Contracted farming) ขึ้นเป็นการร่วมมือการเกษตรระหว่างธุรกิจเอกชน ธนาคาร และเกษตรกร ซึ่งมีทั้ง ผลดีและผลเสียต่อเกษตรกร จนกระทั่งมีการร่างกฎหมายขึ้นมาควบคุมในปัจจุบัน

กรณีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกับพื้นที่ป่าไม้นั้น ได้มีนโยบายที่ดินและนโยบายป่าไม้ หลายฉบับประกาศออกมาใช้ แต่ยังไม่สามารถหยุดยั้งบุกรุกการทำลายป่าไม้เพื่อการเกษตรได้ นโยบายป่าไม้ที่ ประกาศใช้ล่าสุดในปี 2557 คือ แผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายป่าไม้ทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดิน ของรัฐและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ที่มีเป้าหมายการรักษาป่าไม้ไว้ให้ได้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม (2557: 1) จึงมีการปฏิบัติการปราบปรามยึดที่ดินป่าไม้คืนอยู่ในปัจจุบัน ส่วนนโยบายที่ดิน ขึ้นปัจจุบันรัฐบาลกำลังดำเนินการจัดทำนโยบายที่ดินแห่งชาติฉบับใหม่ขึ้น

โครงสร้างของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในปัจจุบัน¹⁾

- | | |
|--|------------------------------|
| 1. สำนักงานรัฐมนตรี | 2. สำนักงานปลัดกระทรวง |
| 3. กรมการข้าว | 4. กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ |
| 5. กรมประมง | 6. กรมปศุสัตว์ |
| 7. กรมพัฒนาที่ดิน | 8. กรมวิชาการเกษตร |
| 9. กรมส่งเสริมการเกษตร | 10. กรมส่งเสริมสหกรณ์ |
| 11. กรมหม่อนไหม | 12. กรมฝนหลวงและการบินเกษตร |
| 13. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม | 14. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร |
| 15. สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ | |

รัฐวิสาหกิจ

1. สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง
2. องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย
3. องค์การสวนยาง
4. องค์การสะพานปลา
5. องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร

องค์การมหาชน

1. สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง
2. สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร
3. สำนักงานพิพิธภัณฑ์เกษตรเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

รูปที่ 2-1 โครงสร้างของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในปัจจุบัน

ที่มา : ¹⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 130 ตอนที่ 8 ก วันที่ 24 มกราคม 2556

2.9 กฎหมายและข้อตกลงพหุภาคีที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรของประเทศไทย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรของประเทศไทย ได้จำแนกออกเป็น 11 หมวด ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
2. กฎหมายว่าด้วยที่ดิน
3. กฎหมายว่าด้วยการชลประทานและทรัพยากรน้ำ
4. กฎหมายว่าด้วยพืช
5. กฎหมายว่าด้วยสัตว์
6. กฎหมายว่าด้วยการประมง
7. กฎหมายว่าด้วยปัจจัยการผลิต
8. กฎหมายว่าด้วยเศรษฐกิจ การเงินและสถาบันเกษตรกร
9. กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐ
10. กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว
11. พระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ

ในแต่ละหมวดได้มีกฎหมายหลายฉบับที่ประกาศใช้ นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กฎหมายในหมวดอื่นๆ ได้กล่าวถึงเฉพาะชื่อกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ดังต่อไปนี้

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับ มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบางฉบับจนถึงปัจจุบัน

เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 ได้มีประกาศใช้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40ก มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร ดังนี้

หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

มาตรา 57(2) รัฐต้อง (2) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กำหนดโดยบทบัญญัติ

หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ

มาตรา 72 รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ดังต่อไปนี้

- (1) วางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน
- (2) จัดให้มีการวางแผนผังเมืองทุกระดับและบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ รวมตลอดทั้งพัฒนาเมืองให้มีความเจริญโดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่
- (3) จัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

(2) กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

มี 34 ฉบับ ดังรายละเอียดในตารางที่ 2-2

(3) ข้อตกลงพหุภาคีที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร

ข้อตกลงพหุภาคีที่สำคัญมี 3 เรื่อง ดังนี้

- (1) อนุสัญญาสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร
- (2) องค์การค้าโลก
- (3) ข้อตกลงด้านการเกษตรของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

ตารางที่ 2-2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรหมวดต่างๆ

หมวด	กฎหมาย
กฎหมายว่าด้วยดิน	1. ประมวลกฎหมายที่ดิน 2. พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 3. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 4. พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 5. พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 6. พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 7. พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 8. พระราชบัญญัติการเช่าที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559
กฎหมายว่าด้วยการชลประทานและทรัพยากรน้ำ	1. พระราชบัญญัติรักษาคล่องรัตนโกสินทร์ศก 121 2. พระราชบัญญัติการชลประทานหลวงพุทธศักราช 2485 3. พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520
กฎหมายว่าด้วยพืช	1. พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 2. พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 3. พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 4. พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล พ.ศ. 2527 5. พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 6. พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542
กฎหมายว่าด้วยสัตว์	1. พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 2. พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ. 2525 3. พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535
กฎหมายว่าด้วยการประมง	1. พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482 2. พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558
กฎหมายว่าด้วยเศรษฐกิจ การเงินและสถาบันเกษตรกรรม	1. พระราชบัญญัติการค้าข้าวพุทธศักราช 2489 2. พระราชบัญญัติสำรวจและห้ามกักกันข้าว พ.ศ. 2489 3. พระราชบัญญัติส่งเสริมสินค้าขาออก พ.ศ. 2503 4. พระราชบัญญัติส่งเสริมหอการค้า พ.ศ. 2509 5. พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 6. พระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522 7. พระราชบัญญัติการส่งออกนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 8. พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 9. พระราชบัญญัติการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า พ.ศ. 2542 10. พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 11. พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 12. พระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ

เอกสารอ้างอิง

1. กระทรวงศึกษาธิการ. 2560. **แหล่งโบราณคดีบ้านเชียง (Ban Chiang Archaeological Site).** สำนักความสัมพันธ์ต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวง.
2. กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2557. **แผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน**
3. คณะอนุกรรมการจัดทำพจนานุกรมธรณีวิทยา. 2530. **พจนานุกรมศัพท์ธรณีวิทยา.** คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ. โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ.
4. เจ้าพระยาวางษานุประพัทธ์. 2484. **ประวัติกระทรวงเกษตรธิการ.** พิมพ์ครั้งที่ 3 พ.ศ. 2550 อมรินทร์พรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด กรุงเทพฯ.
5. ณรงค์ โฉมเฉลา. 2547. **ข้าว : ศัตรูในประวัติศาสตร์ในบันทึกเครือข่ายพืชปลูกพื้นเมืองไทย ฉบับที่ 3.**
6. บริบูรณ์ สัมฤทธิ์. 2547. **สุวรรณภูมิแหล่งกำเนิดข้าวปลูกเอเชีย.** ในบันทึกเครือข่ายพืชปลูกพื้นเมืองไทย ฉบับที่ 3.
7. มุลนิธิโลกสีเขียว. 2537. **มนุษย์กับสิ่งแวดล้อม.** โรงพิมพ์อมรินทร์พรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน) กรุงเทพฯ.
8. Barlett, P.F. 1987. **Industrial Agriculture in S. Pattner (edited) Economic Anthrology.** California.
9. Fagan, B. 2004. **The Long Summer : How Climate Change Civilization.** Basie-Books, New York.
10. Foley.J. 2014. **A Five-Step Plan to Feed the World.** National Geographic, Vol.225 No.5, May 2014.Washington, D.C.
11. Gorman, C. 1970. **Excavations at Spirit Cave, Notth Thailand: Same Interim Interpretations.** Asian Perspectives, XIII.
12. Juo, A.S.R., Wilding, L.P. 2001. **Land and Civilization: An Historical Perspective.** In Response to Land Degradation edited by Bridges, M. Oxford & IBH Publishing Co. Pvt.Ltd. Mew Delhi.
13. Munseruddin, H.2010. **Three Agricultural Revolutions.** www.lewishistoricalssciety.com/wiki. สืบค้น วันที่ 14 พฤษภาคม 2560.

14. Osman, T.1979. *New Encyclopedia of Science*. Volume 1. Purnell Reference Books. Milwaukee.
15. Purseglove, J.W. 1968. *Tropical Crops Dicoteledons1*. Longmans, Green and Co.Ltd. United Kingdom.
16. Vink, A.P.A. 1975. *Land Use in Advancing Agriculture*. Springer-Verlag. N.Y.
17. Webster, C.C and Wilson, P.N. 1968. *Agriculture in the Tropics. Longmans*. London.
18. White, T.2017. *Human Origins*. In New Scientist Instant Expert 5.
19. www.sites.Google.com.site/kikchalita. สืบค้นวันที่ 12 กันยายน 2560.

บทที่ 3

การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร

บทที่ 3

การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร

เนื่องจากการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรมีหลายมิติ มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดและการปฏิบัติที่กว้างขวาง รวมทั้งมีความหมายหลายความหมายซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผู้ใช้ ที่ดินจึงต้องทำหน้าที่หลายประการ เมื่อมีผู้ต้องการใช้หลายกลุ่มการแก่งแย่งเพื่อกิจกรรมต่างๆ ก็เกิดขึ้น รวมทั้งเพื่อการเกษตรด้วยเหตุผลที่ว่าที่ดินของประเทศนั้นจะต้องแบ่งออกไปใช้เพื่อกิจกรรมต่างๆ ที่จำเป็นต่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม พื้นที่ส่วนใดจะใช้เพื่อกิจกรรมใดต้องเป็นไปอย่างเหมาะสมเพื่อกิจกรรมนั้นๆ ทั้งทางกายภาพ เศรษฐกิจและสังคมด้วย จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดหลักการการใช้ที่ดินขึ้น รวมทั้งเพื่อการเกษตร เครื่องมือที่จะนำเข้ามาใช้เพื่อให้หลักการมีความเป็นไปได้และมีผลในทางปฏิบัติก็คือ “แผนการใช้ที่ดิน” ที่มีหลายขั้นตอน ตั้งแต่การสำรวจดินเพื่อให้ทราบลักษณะต่างๆ แล้วนำมาประเมินคุณภาพ โดยการจำแนกสมรรถนะที่ดินหรือจำแนกความเหมาะสมของที่ดิน ควบคู่กับความต้องการของกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินกลุ่มต่างๆ ให้เกิดผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ ความเป็นธรรมในสังคม และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เพื่อให้เห็นวิธีการการกำหนดหลักการการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรและแนวทางการปฏิบัติในบทนี้จะทบทวนสาระสำคัญรวม 7 เรื่อง คือ (1) ความหมายของที่ดิน (2) ความสำคัญและการทำหน้าที่ของที่ดิน (3) ความขัดแย้งในการใช้ที่ดิน (4) ที่ดินเพื่อการเกษตรกับแนวคิดในการพัฒนาที่ยั่งยืน (5) การวางแผนการใช้ที่ดิน (6) การอนุรักษ์ดินและน้ำ และ (7) การปรับปรุงบำรุงดิน โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.1 ความหมายของที่ดิน

ได้มีความหมายของที่ดินที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรที่ให้โดยสถาบันและนักวิชาการหลายความหมายดังนี้

“ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย (มาตรา 1 ประมวลกฎหมายที่ดิน)

“ที่ดิน” ในทางวิชาการด้านทรัพยากรที่ดิน หมายถึง ชีวมวลทลบนพื้นที่ผิวโลกประกอบด้วยชั้นบรรยากาศ ชั้นดิน ชั้นหิน ลักษณะความลาดเทของพื้นที่ ลักษณะอุทกศาสตร์ พืช สัตว์ และผลที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ทั้งในอดีตและปัจจุบัน (FAO, 1974: 2)

Eren (1974: 1) ได้ให้ความหมายของที่ดินไว้ 8 ประการ คือ 1. พื้นผิวโลก 2. ธรรมชาติ 3. แหล่งพันธุกรรม 4. ปัจจัยการผลิต 5. สินค้า 6. ที่พักผ่อนหย่อนใจ 7. สถานที่ 8. ทรัพยากร 9. พูน

UNCCD (2000: 7) ได้ให้ความหมายของที่ดินไว้ว่า “หมายถึงระบบการผลิตทางชีวภาพ บนบกที่ประกอบด้วย ดิน พืช ชีวมวลอื่นๆ และกระบวนการในระบบนิเวศและอุทกวิทยาที่ดำเนินอยู่ภายในระบบนั้น

3.2 ความสำคัญและการทำหน้าที่ของที่ดินโดยทั่วไป

GIZ. (2012: 17-18) ได้ระบุถึงความสำคัญและการทำหน้าที่ของที่ดินโดยทั่วไปไว้ดังนี้

1. ที่ดินเป็นแหล่งแร่ธาตุ และวัตถุดิบต่างๆ สำหรับมนุษย์
2. ที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตทั้งเพื่อการเกษตร อุตสาหกรรม การพาณิชย์ ชุมชน และการใช้ประเภทอื่นๆ
3. ที่ดินเป็นสถานที่ตั้งถิ่นฐาน ก่อสร้างสาธารณูปโภคต่างๆ รวมทั้งที่พักผ่อนหย่อนใจ
4. ที่ดินเป็นแหล่งเก็บกักก๊าซเรือนกระจก
5. ที่ดินเป็นที่เก็บกักน้ำผิวดิน และน้ำใต้ดิน
6. ที่ดินเป็นแหล่งถิ่นที่อยู่ของพืช สัตว์ และ สิ่งมีชีวิตอื่นๆ
7. ที่ดินเป็นรากฐานของความเป็นอยู่ที่ดินและความมั่นคงในชีวิต
8. ที่ดิน เป็น homeland สำหรับครอบครัว บ้านเรือน เผ่าพันธุ์ ซึ่งเป็นรากฐานของสังคม
9. ที่ดินเป็นสถานที่แห่งโบราณคดีที่มีจิตวิญญาณผูกพันอยู่
10. ที่ดินเป็นที่แหล่งของเหตุการณ์ในอดีตยุคต่างๆ
11. ที่ดินถูกมองว่าเป็นปัจจัยที่ต้องมาก่อนที่จะตระหนักถึงอิสระส่วนบุคคล
12. ที่ดินเป็นทรัพย์สินที่เหมาะสมแก่การลงทุนและเก็งกำไร
13. ที่ดินเป็นแหล่งที่มาของภาษี
14. ที่ดินเป็นฐานของอำนาจและความอิสระ

3.3 ความขัดแย้งในการใช้ที่ดิน

การใช้ที่ดินที่สำคัญต่อการดำรงชีพของมนุษย์นั้นอย่างน้อย 8 ประการ คือ

1. พื้นที่ป่าไม้
2. พื้นที่เกษตรกรรม
3. พื้นที่เมือง และชุมชน
4. พื้นที่สำหรับสถานที่ราชการ
5. พื้นที่อุตสาหกรรม
6. พื้นที่เพื่อสันติภาพ
7. พื้นที่เพื่อการคมนาคม
8. พื้นที่แหล่งน้ำ

ความต้องการมนุษย์ดังกล่าวนี้ ที่ดินผืนใดจะใช้เพื่อกิจกรรมใดนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

เมื่อความต้องการใช้ที่ดินที่มีวัตถุประสงค์แตกต่างกันก็จะมี การแก่งแย่งจนนำไปสู่ความขัดแย้งนั้น ปัจจุบันมีการแก่งแย่งในการใช้หลายประการ เช่น

1. ที่ดินเพื่อการเกษตรกับอุตสาหกรรม การพาณิชย์ และชุมชน
2. ที่ดินเพื่อการเกษตรกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
3. ที่ดินเพื่อการเกษตรกับเหมืองแร่
4. การปลูกพืชพลังงานกับการผลิตอาหาร
5. ที่ดินเพื่อการเกษตร กับเส้นทางคมนาคม

6. การปลูกพืชเป็นวัฏศุติกับการอนุรักษ์พื้นที่ที่มีป่าไม้ถูกทำลาย และบรรเทาก๊าซเรือนกระจก
7. การเกษตรเพื่อการค้า กับเกษตรแบบทำมาหากิน
GIZ. (2012: 12-13)

3.4 ที่ดินเพื่อการเกษตรกับแนวคิดในการพัฒนาที่ยั่งยืน

ในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมาทั่วโลกได้ตื่นตัวและตระหนักถึงผลกระทบจากความเสื่อมโทรมของที่ดินเพื่อการเกษตร จึงได้มีแนวคิดและดำเนินการเพื่อให้มีการใช้ที่ดินที่ยั่งยืนควบคู่ไปกับการพัฒนาในด้านอื่นๆ เพื่อให้เห็นแนวคิดและการดำเนินการดังกล่าว ในหัวข้อนี้จะมีการทบทวนสาระสำคัญรวม 8 เรื่อง คือ (1) ความเป็นมาและแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน (2) หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (3) ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) (4) การจัดการที่ดินที่ยั่งยืนในแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) (5) กฎบัตรดินโลก (World Soil Charter) (6) เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (7) แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนของภาคธุรกิจ และ (8) สรุปหลักการในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.4.1 ความเป็นมาและแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน

แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้นเป็นข้อเสนอแนะของคณะกรรมการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development) ที่เสนอต่อสหประชาชาติในปี ค.ศ. 1987 ในรายงานเรื่อง “อนาคตของเรา (Our Common Future)” โดยมีความหมายไว้ว่า “การพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นการพัฒนาที่สนองตอบความต้องการของคนรุ่นปัจจุบันโดยไม่ลดทอนความสามารถของคนรุ่นต่อมาที่จะตอบสนองความต้องการของพวกเขา”

3.4.2 หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน

การพัฒนาที่ยั่งยืนได้เน้นให้มนุษย์คำนึงถึงขีดจำกัดของทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่บนโลก โดยเน้นการพัฒนาควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ โดยมีหลักการ 3 มิติ คือ (1) มิติการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน (2) มิติการพัฒนาสังคมที่ยั่งยืน และ (3) มิติการพัฒนาสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน

ในด้านการเกษตรที่ยั่งยืนซึ่งต้องใช้ที่ดินเป็นปัจจัยหลักนั้น คือการบูรณาการผลิตของพืชและสัตว์ให้เป็นระยะที่ต้องใช้ในระยะเวลา

จากแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนดังกล่าวนี้ ได้ข้อตกลงกฎบัตร และแนวคิดของสหประชาชาติไว้หลายเรื่องดังนี้

3.4.3 ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992

มีหลักการที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินในหลักการที่ 4 คือการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยการบูรณาการให้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพัฒนา

3.4.4 การจัดการที่ดินที่ยั่งยืนในแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21)

ได้บรรจุการใช้ที่ดินที่ยั่งยืนไว้ในบทที่ 10 การจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน โดยจัดทำแผนการใช้ที่ดินที่มีประสิทธิภาพ บทที่ 14 การเกษตรอย่างยั่งยืนและการพัฒนาชนบท ที่เน้นการใช้ระบบเพาะปลูกที่ช่วยในการอนุรักษ์ฟื้นฟูความอุดมสมบูรณ์ของดิน เช่น การปลูกพืชหมุนเวียน วนเกษตร การเพาะปลูกแบบ

ชั้นบันได เป็นต้น และในบทที่ 3 การส่งเสริมบทบาทของเกษตรกร ได้เน้นการนำเทคโนโลยีมาให้เกษตรกรใช้ในการผลิต การบำรุงรักษาคุณภาพดิน การอนุรักษ์ดินและน้ำ เป็นต้น

3.4.5 กฎบัตรดินของโลก (World Soil Charter)

กฎบัตรของโลก ค.ศ. 2015 นั้น FAO ได้ปรับปรุงจากฉบับเดิม ค.ศ. 1981 โดยมีหลักการและแนวคิดที่จะนำไปสู่การใช้ที่ดินที่ยั่งยืนของประเทศต่างๆ ซึ่งรวมถึงป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดินและการฟื้นฟูที่ดินที่เสื่อมโทรมไปแล้ว ซึ่งมีแนวคิดคือ การเผยแพร่ความรู้ จัดการที่ดินตามความเหมาะสม กำจัดอุปสรรคในการถือครองที่ดิน สิทธิของผู้ใช้ที่ดิน และหนทางเข้าสู่เงินทุน เป็นต้น

3.4.6 เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs)

ในการประชุมสุดยอดการพัฒนาที่ยั่งยืนในปี ค.ศ. 2015 (พ.ศ. 2558) ที่กรุงนิวยอร์ก นั้น ได้มีมติเรื่อง เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินที่ยั่งยืนอยู่ 3 เป้าหมาย คือ (1) เป้าหมายที่ 12 การผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน โดยให้บรรลุถึงการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ยั่งยืนในปี 2573 (2) เป้าหมายที่ 13 ดำเนินการอย่างเร่งด่วนในการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและผลกระทบ โดยการเสริมสร้างความเข้มแข็ง ชีตความสามารถในการปรับตัว และฟื้นฟูผลเสียจากภูมิอากาศและภัยธรรมชาติจากภัยพิบัติทุกประเทศ (3) เป้าหมายที่ 15 ป้องกัน ฟื้นฟู ส่งเสริมให้ระบบนิเวศบนบกที่ยั่งยืนโดยการจัดการป่าไม้ที่ยั่งยืน ต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย หยุดยั้งความเสื่อมโทรมของที่ดิน และการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ

3.4.7 แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนของภาคธุรกิจ

บริษัท Bayer ได้เสนอแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยให้มีผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ ทางด้านสิ่งแวดล้อมและด้านสังคม โดยการใช้ทรัพยากรทรัพยากรที่เหมาะสมให้เพียงพอต่อความต้องการของมนุษย์ นำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้ในการผลิต เพิ่มผลผลิตในที่ดินที่ใช้อยู่ในปัจจุบันแทนการเปิดพื้นที่ใหม่ เป็นต้น

จากข้อตกลง กฎบัตร มติ และแนวคิดของผู้มีส่วนได้เสียในการพัฒนาที่ยั่งยืน ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับที่ดินจะสรุปได้ว่า การพัฒนาที่ยั่งยืนนั้นจะต้องอยู่บนพื้นฐานทั้งผลตอบแทนทางด้านเศรษฐกิจ ผลตอบแทนทางด้านสังคมหรือความเป็นธรรม และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาบูรณาการ พร้อมกับการใช้มาตรการทั้งกฎหมาย การจูงใจให้เกิดความร่วมมือ และมาตรการทางการเงินในการแก้ไขปัญหา

3.4.8 สรุปหลักการการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร

ได้มีนักวิชาการและสถาบันวิชาการต่างๆ ให้ความเห็นถึงความจำเป็นและวิธีการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไว้มากมาย เช่น Bentley (1991: 121-631) ได้ให้ความเห็นไว้ว่าการจัดการที่ดินมีความจำเป็นเพราะ (1) ทั่วโลกมีความต้องการอาหารเพิ่มขึ้นเพราะการเพิ่มขึ้นของประชากรโลก และการขยายตัวทางเศรษฐกิจทำให้ต้องการอาหารเพิ่มขึ้น (2) ขาดแคลนที่ดินที่จะนำมาขยายเพื่อทำการเกษตร และ (3) ที่ดินที่ใช้อยู่เสื่อมโทรม

ความจำเป็นดังกล่าว Bentley จึงให้คำแนะนำในการจัดการที่ดินที่ยั่งยืนไว้ 3 ประการ คือ (1) หยุดยั้งความเสื่อมโทรมของที่ดิน (2) ปรับปรุงดิน และ (3) คงสภาพสิ่งมีชีวิตในดินเอาไว้

ในส่วนของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย (UNCCD, 2000: 9) ได้กำหนดไว้ว่า การต่อต้านความเสื่อมโทรมของดินควรประกอบด้วย (1) ให้ประชากรและชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม (2) ปรับปรุงความร่วมมือและประสานงานจากหุ้นส่วนนานาชาติในด้านการเงิน องค์การและวิชาการ (3) ทำความเข้าใจกับธรรมชาติและคุณค่าของทรัพยากรที่ดินและน้ำที่หายากเพื่อการใช้ประโยชน์ที่ยั่งยืน และ (4) การดำเนินการต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ

ในขณะที่ UNEP, NASA และ WB (1998: 35) ได้ให้หลักการว่า การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ที่ดินนั้นทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม

ในแผนปฏิบัติการ 21 เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (Agenda 21) ได้กล่าวถึงหลักการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไว้ในบทที่ 10 ไว้ว่าทางเลือกที่เหมาะสมมากที่สุดในการใช้ประโยชน์จากที่ดิน ก็คือการเชื่อมโยงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเข้ากับการคุ้มครองและส่งเสริมความสมบูรณ์ของสิ่งแวดล้อม ในกรณีมีทางเลือกในการใช้ที่ดิน ควรสนับสนุนรูปแบบดั้งเดิมของการจัดการที่ดินที่ยั่งยืน และให้การคุ้มครองที่ดินเพื่ออนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและผลประโยชน์ทางด้านสิ่งแวดล้อมอื่นๆ รัฐบาลควรพิจารณาในด้านต่างๆ รวมกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ ประชากรและสังคม และให้มีการออกกฎหมาย ระเบียบ และมาตรการจูงใจทางเศรษฐกิจต่างๆ ที่จะช่วยสนับสนุนการใช้และการจัดการทรัพยากรที่ดินในลักษณะที่ยั่งยืน (United Nations, 1992: 84-87)

คณะกรรมการทางเทคนิคระหว่างรัฐบาลว่าด้วยทรัพยากรดิน (Intergovernmental Technical Panel on Soils : ITPS, 2015: 15) ได้สรุปถึงหลักการ 4 ประการ ที่สำคัญที่สุดในการจัดการที่ดิน คือ

(1) การจัดการดินที่ยั่งยืนจะสามารถเพิ่มปริมาณของอาหารที่มีคุณภาพสำหรับการแก้ปัญหาความไม่มั่นคงด้านอาหารอยู่ในปัจจุบัน จะต้องลดความเสื่อมโทรมของดินและฟื้นฟูความอุดมสมบูรณ์ของดินที่เสื่อมโทรมในภูมิภาคที่ประชากรส่วนใหญ่อยู่ในสภาพยากจน

(2) จะต้องสะสมปริมาณของอินทรีย์วัตถุในดิน รวมทั้งจุลินทรีย์ในดินให้คงที่หรือเพิ่มขึ้น แต่ละประเทศจะต้องชี้ให้ชัดถึงการจัดการตลอดจนอำนวยความสะดวกในการนำไปปฏิบัติ และมุ่งเน้นไปสู่เป้าหมายที่ยั่งยืน หรืออินทรีย์วัตถุในดินที่สมดุล

(3) จากเหตุการณ์ในปัจจุบันที่ผลักดันให้มนุษยชาติ เข้าใกล้กับขีดจำกัดในการตรึงไนโตรเจนและการใช้ฟอสฟอรัส ดังนั้นเราจะต้องสร้างเสถียรภาพ หรือลดการใช้ปุ๋ยไนโตรเจนหรือฟอสฟอรัสลง ในขณะเดียวกันที่จะต้องเพิ่มการใช้ปุ๋ยในภูมิภาคที่ดินขาดธาตุอาหาร การเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้ไนโตรเจนและฟอสฟอรัสของพืช คือความต้องการที่สำคัญเพื่อบรรลุเป้าหมายนี้

(4) จะต้องปรับปรุงความรู้ที่มีอยู่ในปัจจุบันให้ทันสมัยยิ่งขึ้น

จากแนวคิดและข้อเสนอของสถาบันวิชาการและนักวิชาการในเรื่องหลักการในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรแล้วจะสอดคล้องกับ Howlett (1995: 6) ซึ่งได้ให้หลักการการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไว้ว่า จะต้องมียุทธศาสตร์หลัก 5 ประการ คือ

- (1) คงที่ดินไว้เพื่อการผลิตทางการเกษตร รวมทั้งการเพิ่มผลผลิต
- (2) มีความมั่นคงในการผลิต โดยลดความเสี่ยงลง
- (3) ป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดินและน้ำรวมทั้งสิ่งแวดล้อม
- (4) มีผลตอบแทนที่คุ้มค่าต่อการลงทุนการผลิต และ
- (5) มีผลประโยชน์ต่อสังคมในภาพรวม

ซึ่งงานวิจัยโครงการนี้จะยึดหลักการ 5 ประการนี้ ไปดำเนินการวิเคราะห์ต่อไป

3.5 การวางแผนการใช้ที่ดิน

จากหลักการในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรดังกล่าว เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวจำเป็นต้องมีการสร้างเครื่องมือในการดำเนินการ ซึ่งได้มีการเสนอแนวคิดเรื่องขีดความสามารถในการรองรับและการวางแผนการใช้ที่ดินขึ้นเพื่อให้เห็นขั้นตอนในการวางแผนการใช้ที่ดิน ในหัวข้อนี้จะทบทวนสาระสำคัญรวม 7 เรื่องคือ (1) ความหมายของการวางแผนการใช้ที่ดิน (2) แนวคิดเรื่องขีดความสามารถในการรองรับของที่ดิน (3) การสำรวจดิน (4) การประเมินคุณภาพที่ดิน (5) การสำรวจการใช้ที่ดิน (6) ขั้นตอนการวางแผนการใช้ที่ดิน และ (7) แนวทางการใช้ที่ดินในกลุ่มน้ำของ UNESCO โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.5.1 ความหมายของการวางแผนการใช้ที่ดิน

“การวางแผนการใช้ที่ดินคือกระบวนการที่ดำเนินการอย่างเป็นระบบที่มีหลายขั้นตอนเพื่อสร้างสิ่งแวดล้อมสำหรับการพัฒนาที่ดินที่ยั่งยืนซึ่งเป็นไปตามความต้องการที่จำเป็น เป็นการประเมินทั้งทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม ศักยภาพของสถาบันและกำหนดหมายรวมทั้งอุปสรรคเพื่อนำไปสู่การใช้ที่ดินที่มีประโยชน์สูงสุดและยั่งยืน และกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในการตัดสินใจว่าจะใช้ที่ดินนั้นเพื่อกิจกรรมใด”

3.5.2 แนวคิดเรื่องขีดความสามารถในการรองรับของที่ดิน (Carrying Capacity)

การเชื่อมโยงหลักการวางแผนการใช้ที่ดินกับหลักการสิ่งแวดล้อมเข้าไว้ด้วยกัน Vogt (1948: 29) ได้ใช้ขีดความสามารถในการรองรับ (Carrying Capacity) ของการใช้ที่ดินแต่ละประเภทตามข้อจำกัดของสิ่งแวดล้อมว่าที่ดินส่วนใดควรจะใช้เพื่อกิจกรรมด้านใดที่ให้ผลตอบแทนสูงสุดรวม ทั้งระบุว่าหากมีการใช้เกินขีดความสามารถในการรองรับของที่ดินแล้วจะเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามมาโดยกำหนดเป็นสมการว่า $C=B:E$

เมื่อ C = ขีดความสามารถในการรองรับ (Carrying Capacity) คือความสามารถสูงสุดในการตอบสนองความต้องการของมนุษย์ในการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมต่างๆทั้งการผลิตและที่อยู่อาศัย

B = ศักยภาพในการผลิตทางชีวภาพ (Biotic Potential) คือ ขีดความสามารถของที่ดินในการผลิตอาหารและวัตถุดิบเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม

E = ข้อจำกัดทางด้านสิ่งแวดล้อม (Environment Resistance) คือ ข้อจำกัดที่มีผลให้ศักยภาพการผลิตทางชีวภาพลดลง เช่น คุณสมบัติของดิน ภูมิอากาศ ฯลฯ

ต่อมาได้มีการนำเสนอแนวคิดเรื่อง รอยเท้านิเวศ (Ecological Footprint) ในการกำหนดแผนการใช้ที่ดินโดย Wackernagel (1994) และ Rees (1996) ซึ่งได้กำหนดพื้นที่ของโลก ประเทศ เมือง หรือท้องถิ่น ออกเป็น 3 ประเภท คือ

(1) พื้นที่สำหรับผลิตอาหารและผลิตภัณฑ์จากพืชเช่น ไม้ เส้นใย เรียกว่ารอยเท้าทางอาหารหรือรอยเท้าผลิตภัณฑ์จากพืช รอยเท้าชนิดนี้นับเป็นเบื้องต้น เพราะว่าทุกคนต้องการอาหาร และผลิตภัณฑ์จากพืช เช่น ไม้สำหรับก่อสร้าง กระดาษ พืช สมุนไพร ในการดำรงชีวิต

(2) พื้นที่สำหรับสร้างอาคาร ถนน ที่ทิ้งขยะ ท่าเรือ เรียกว่ารอยเท้าที่ดินเสื่อมสภาพ (Degraded Land Footprint)

(3) พื้นที่ป่าไม้เพื่อดูดซับคาร์บอนไดออกไซด์ส่วนเกินที่เกิดขึ้นจากการเผาเชื้อเพลิงฟอสซิล เรียกว่ารอยเท้าทางพลังงาน (Energy Footprint) รอยเท้าทางพลังงานนี้ เป็นรอยเท้าที่สมมุติขึ้นว่าหากมีการใช้พลังงานจำนวนหนึ่ง จะต้องมีการปลูกป่าหรือสงวนป่าเป็นเนื้อที่เท่าใดเพื่อดูดซับคาร์บอนไดออกไซด์ที่เกิดขึ้นจากการใช้พลังงาน

รอยเท้าทั้ง 3 นี้จะนำมาคำนวณรวมกันเรียกว่ารอยเท้านิเวศ

ถ้าหากพื้นที่ป่าไม่มีมาก พื้นที่ที่นำมาใช้ผลิตอาหารและเมืองมีน้อย รอยเท้านิเวศก็จะมีขนาดเล็ก คุณภาพสิ่งแวดล้อมจะอยู่ในสภาพที่ดี แต่ถ้าหากพื้นที่ป่าไม่มีมาใช้มาก พื้นที่ผลิตอาหารและเมืองมีขนาดใหญ่ขึ้น รอยเท้านิเวศก็จะมีขนาดใหญ่ขึ้น คุณภาพสิ่งแวดล้อมจะมีปัญหามากขึ้น

เพื่อให้ความสามารถประเมินขีดความสามารถของดินได้ มีขั้นตอนที่ต้องดำเนินการ คือ (1) การสำรวจดิน (2) การประเมินคุณภาพที่ดิน (3) การสำรวจสภาพการใช้ที่ดิน และ (4) การวางแผนการใช้ที่ดิน

3.5.3 การสำรวจดิน

การสำรวจดิน (soil survey) คือการใช้วิธีการศึกษาทางสนาม และข้อสนเทศจากแหล่งต่างๆ มาประมวลเข้าด้วยกันเพื่อ แจกแจง ให้คำจำกัดความ และจำแนกชนิดต่างๆ ของดินในบริเวณใดบริเวณหนึ่งและแบ่งขอบเขตของบริเวณที่ดินแตกต่างกันออกเป็นหน่วยดิน ซึ่งอาจจะเป็นหน่วยเดี่ยว หรือหน่วยผสมบนแผนที่ดิน และแปลความหมายข้อมูลต่างๆ ที่รวบรวมได้จากการสำรวจ เพื่อวัตถุประสงค์อันเป็นประโยชน์ และการสำรวจดินที่สมบูรณ์จะต้องประกอบด้วยแผนที่ดิน และรายงานการสำรวจดินที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับชนิด ลักษณะของดิน และการแปลความหมายหน่วยพื้นที่ต่างๆ ที่ปรากฏอยู่บนแผนที่ดิน

การสำรวจดินได้ดำเนินการมาตั้งแต่ ค.ศ. 1860 ให้ประเทศสหรัฐอเมริกา รัสเซีย ในปี ค.ศ. 1886 และแคนาดาในปี ค.ศ. 1914 การสำรวจดินในสหรัฐอเมริกาได้พัฒนาอย่างต่อเนื่องจนถึง พ.ศ. 1971 ได้เผยแพร่ระบบ Soil Taxonomy and Classification of the Soils of the United States. ซึ่งระบบการจำแนกดินดังกล่าวนี้ประเทศไทยได้นำมาใช้ในเวลาต่อมา

ในปี 1997 FAO UNESCO และ ISRIC ได้จัดพิมพ์แผนที่ดินโลก โดยใช้ระบบการสำรวจและจำแนกดินของ World Reference Base : WRB

การทบทวนดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่า การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรนั้นมีความจำเป็นต้องใช้ข้อมูลทางดิน ประเทศต่างๆ จึงได้พัฒนาระบบการสำรวจและจำแนกดินอย่างต่อเนื่องมาตามลำดับ เพราะไม่ว่าจะเป็นระบบของประเทศไหน ข้อมูลดินที่จะปรากฏในรายงานการสำรวจดินนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์อย่างน้อย 12 ประการ เช่น

- | | | |
|--------------------|-------------------------|----------------------------|
| (1) สภาพพื้นที่ | (5) เนื้อดิน | (9) โครงสร้างของดิน |
| (2) วัตถุต้นกำเนิด | (6) สีดิน | (10) การซึมซาบของน้ำ |
| (3) ความลึกของดิน | (7) ปฏิกริยาของดิน | (11) ความอุดมสมบูรณ์ของดิน |
| (4) การระบายน้ำ | (8) ปริมาณอินทรีย์วัตถุ | (12) ภูมิอากาศ |

3.5.4 การประเมินคุณภาพของที่ดิน

การประเมินคุณภาพของที่ดิน เป็นการประเมินศักยภาพหรือความเหมาะสมเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ เพื่อกิจกรรมประเภทใดประเภทหนึ่งเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและยั่งยืน

การประเมินคุณภาพของที่ดินนั้นสามารถนำข้อมูลดินที่ได้จากการสำรวจดินมาจัดหมวดหมู่ของดินที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันให้อยู่ในหมวดหมู่เดียวกัน

การประเมินคุณภาพของดิน ดำเนินการโดยประเทศต่างๆ เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา ใช้การจำแนกสมรรถนะที่ดิน (Land Capability Classification) ที่แบ่งที่ดินออกเป็น 8 ชั้น โดยชั้นที่ 1 ถึง ชั้นที่ 4 มีความเหมาะสมต่อการปลูกพืช ชั้นที่ 5 ถึงชั้นที่ 8 ไม่เหมาะสมต่อการปลูกพืช อีกระบบหนึ่งคือระบบการประเมินคุณภาพหรือความเหมาะสมของที่ดินเพื่อการชลประทาน ซึ่งแบ่งออกเป็น 6 ชั้น โดยชั้นที่ 1

มีความเหมาะสมแก่การเพาะปลูก ชั้นที่ 2 มีความเหมาะสมแก่การเพาะปลูกปานกลาง ชั้นที่ 3 มีความเหมาะสมแก่การเพาะปลูกแต่ต้องมีการปรับปรุง ชั้นที่ 4 ถึงชั้นที่ 6 มีข้อจำกัดในการเพาะปลูก

การประเมินคุณภาพของที่ดิน อีกระบบหนึ่งก็คือระบบของ FAO ที่แบ่งที่ดินที่เหมาะสมที่นำมาใช้ออกเป็น 3 ชั้น คือ เหมาะสมมาก เหมาะสมปานกลาง และเหมาะสมน้อย ส่วนที่ดินที่ไม่เหมาะสมแบ่งเป็น 2 ชั้น คือ ไม่เหมาะสมในสภาพปัจจุบัน และไม่เหมาะสมอย่างเป็นการถาวร

3.5.5 การสำรวจการใช้ที่ดิน

ข้อมูลการใช้ที่ดินในปัจจุบันจะมีส่วนสำคัญในการวางแผนการใช้ที่ดิน ซึ่งอาจจะมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในปัจจุบันที่ไม่เหมาะสมต่อคุณภาพของดิน

(1) การสำรวจการใช้ที่ดิน มี 4 วิธีคือ

(1.1) การสัมภาษณ์ ส่วนใหญ่ใช้ในการศึกษาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมโดยการสัมภาษณ์เจ้าของที่ดินว่าได้ใช้เพื่อกิจกรรมใด และมีเนื้อที่มากน้อยเพียงใดในการใช้แต่ละกิจกรรม ความถูกต้องขึ้นอยู่กับทำให้ข้อมูลของผู้ให้สัมภาษณ์

(1.2) การแปลจากภาพถ่ายดาวเทียมควบคู่กับการสำรวจในสนามดำเนินการได้รวดเร็ว และสามารถติดตามได้ตามช่วงเวลาการโคจรของโลกของดาวเทียม ความถูกต้องของข้อมูลขึ้นอยู่กับมาตราส่วนของภาพถ่ายดาวเทียมที่ใช้แปล

(1.3) การแปลจากภาพถ่ายทางอากาศ ควบคู่ไปกับการสำรวจในสนามความถูกต้องขึ้นอยู่กับมาตราส่วนของภาพถ่ายทางอากาศ มีการลงทุนในการบินถ่ายภาพค่อนข้างสูงกว่าการใช้ภาพถ่ายดาวเทียม

(1.4) การจดทะเบียน เป็นการดำเนินการหลังการรังวัด (Cadastral survey) ว่าที่ดินแต่ละแปลงที่รังวัดใช้เพื่อกิจกรรมใด ซึ่งมีความถูกต้องมากที่สุด

(2) การจำแนกการใช้ที่ดิน (Land Use Classification)

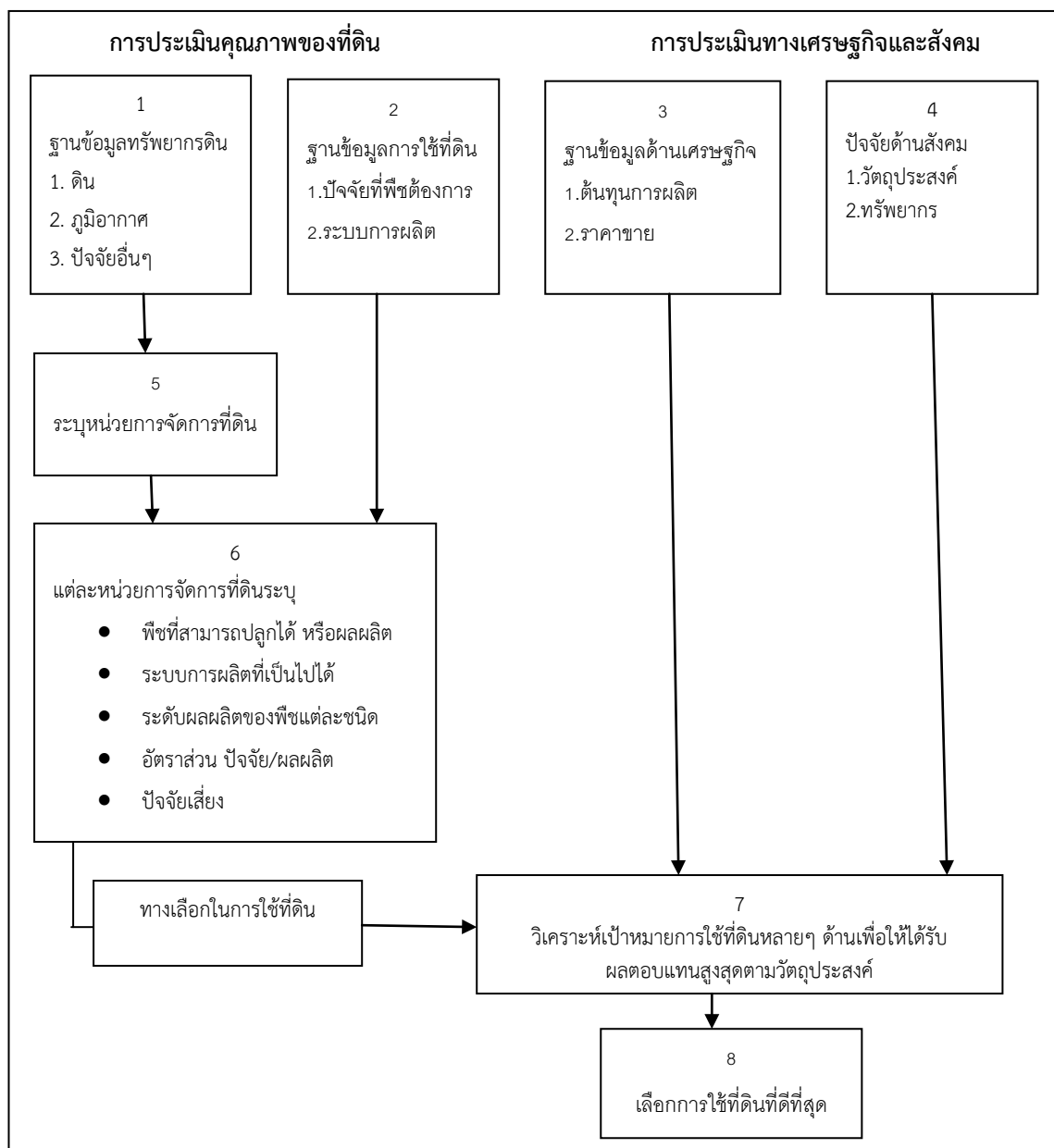
การจำแนกการใช้ที่ดินมีหลายระดับขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการนำมาใช้ประโยชน์ เช่น การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรระดับที่ 1 เป็นการแสดงพื้นที่การเกษตรทั้งหมด ระดับที่ 2 เป็นการจำแนกกลุ่มการปลูกพืช ระดับที่ 3 เป็นการจำแนกพืชแต่ละชนิด

3.5.6 การวางแผนการใช้ที่ดิน

FAO (1993: 1-3) ได้กำหนดขั้นตอนในการวางแผนการใช้ที่ดินไว้ดังนี้

- | | |
|---------------|--|
| ขั้นตอนที่ 1 | กำหนดเป้าหมายและขอบเขตการปฏิบัติงาน |
| ขั้นตอนที่ 2 | กำหนดแผนงาน (งบประมาณ ระยะเวลา บุคลากร ฯลฯ) |
| ขั้นตอนที่ 3 | วิเคราะห์ปัญหาของพื้นที่โครงการ |
| ขั้นตอนที่ 4 | ระบุโอกาสในการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน |
| ขั้นตอนที่ 5 | ประเมินความเหมาะสมของดิน |
| ขั้นตอนที่ 6 | ประเมินทางเลือกโดยการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคม |
| ขั้นตอนที่ 7 | ตัดสินใจทางเลือกที่ดีที่สุด |
| ขั้นตอนที่ 8 | กำหนดแผนการใช้ที่ดิน |
| ขั้นตอนที่ 9 | ดำเนินการตามแผน |
| ขั้นตอนที่ 10 | กำกับดูแล ติดตามและปรับแผน |

โดยมีรายละเอียดของขั้นตอนที่ 6 และ 7 ในรูปที่ 3-1



รูปที่ 3-1 การประเมินทางเลือกเพื่อการตัดสินใจเรื่องการใช้ที่ดินตามแนวคิดของ FAO และ UNEP

ที่มา: FAO and UNEP (1997:53)

3.5.7 แนวทางการใช้ที่ดินในลุ่มน้ำตามหลักการของ UNESCO

UNESCO (1998: 1) ได้ให้แนวทางการใช้ที่ดินในลุ่มน้ำเพื่อกิจกรรมต่างๆ ไว้ดังนี้

1. ป่าไม้ในพื้นที่สูงชัน (Highland forest)
2. พื้นที่ที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตร (Marginal lands)
3. พื้นที่อนุรักษ์ตามธรรมชาติ (In situ conservation)
4. พื้นที่รักษาวัฒนธรรมและความหลากหลายทางชีวภาพ (Culture and biodiversity)
5. แหล่งน้ำธรรมชาติ (Aquatic biodiversity)
6. พื้นที่เกษตรที่ต้องมีการจัดการ (Land management practices)
7. พื้นที่ป้องกันอุทกภัย (Flood prevention)
8. พื้นที่ถนน (Motorways)
9. ป่าผลัดใบ (Deciduous forest)
10. พื้นที่ปลูกข้าวสาลี (Wheatbelts)
11. แหล่งอนุรักษ์ที่สร้างขึ้น (Ex situ conservation)
12. บ้านพักตากอากาศ (Second homes)
13. ขวากทะเลและสันดินปากแม่น้ำ (Estuaries and deltas)
14. หน่วยบริหารจัดการ (Managers and computers)
15. ระบบนิเวศเมือง (Urban ecosystems)
16. ชายฝั่งและเกาะ (Coastal island)

แนวทางการใช้ที่ดินที่ UNESCO เสนอนี้จะครอบคลุมการใช้ที่ดินทั้ง 3 มิติ ของการพัฒนาที่ยั่งยืน คือมิติทางด้านเศรษฐกิจ มิติด้านสังคมหรือความเป็นธรรม และมิติด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการใช้ที่ดินที่ยั่งยืนของสถาบันต่างๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

3.6 การอนุรักษ์ดินและน้ำ

การอนุรักษ์ดินและน้ำคือการรักษาคุณสมบัติของดินทั้งทางกายภาพ เคมี และชีวภาพทางดินให้คงสภาพอุดมสมบูรณ์อยู่ตลอดไป

คำจำกัดความตามบทบัญญัติมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติไว้ว่า “การอนุรักษ์ดินและน้ำ” หมายความว่า การกระทำใดๆ ที่มุ่งให้เกิดการระวังป้องกันรักษาดินและที่ดิน ไม่ให้เกิดความเสื่อมโทรมสูญเสีย รวมถึงการรักษา ปรับปรุง ความอุดมสมบูรณ์ของดินและการรักษาน้ำในดินหรือบนผิวดินให้คงอยู่เพื่อรักษาคุณธรรมชาติให้เหมาะสมในการใช้ประโยชน์ที่ดินในทางเกษตรกรรม

การอนุรักษ์ดินและน้ำที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันถึงแม้ว่าจะมีบทบาทหลายมิติ เพื่อรักษาความอุดมสมบูรณ์ของดินเอาไว้ก็ตาม แต่ได้เน้นหนักเพื่อป้องกันการชะล้างพังทลายของดินเป็นเบื้องต้น เพราะการชะล้างพังทลายของดินเป็นสาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งในการสูญเสียธาตุอาหารในดินจากการสูญเสียดินบนจากการชะล้างพังทลายของดิน

ในกรณีการสูญเสียดินบน ซึ่งเป็นแหล่งธาตุอาหารของพืชนั้น ได้มีการยอมรับการสูญเสียดินบนจากการชะล้างพังทลายของดินไว้ในสหรัฐอเมริกาว่าจะไม่เกิน 1-5 ตัน/ต่อเอเคอร์ (2.5 ไร่) ต่อปี ในกรณีประเทศไทยนั้น ได้กำหนดการสูญเสียดินที่ยอมรับได้คือ 2 ตันต่อไร่ต่อปี (หรือเทียบเท่ากับความหนาของดินบนหรือหน้าดิน 0.96 มิลลิเมตร) การสูญเสียในระดับนี้จะไม่ทำให้สมรรถนะของดินสำหรับการเกษตร

เปลี่ยนแปลงตลอดระยะเวลา 25 ปี การสูญเสียดินที่สูงกว่าระดับนี้จะมีผลเสียหายต่อคุณภาพดินและผลผลิตพืชในระยะยาว ไม่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจและจำเป็นต้องมีการอนุรักษ์ดินและน้ำที่เหมาะสม

เพื่อป้องกันการสูญเสียดินบนหรือหน้าดิน ได้มีการกำหนดมาตรการไว้ 2 วิธี คือมาตรการวิธีกล (Mechanical measures) และมาตรการวิธีพืช (Vegetative measures)

มาตรการวิธีกล (Mechanical measures) มีหลายมาตรการ เช่น

- (1) การไถพรวนตามแนวระดับ (contour tillage)
- (2) คันดิน (terrace)
- (3) คันดินรับน้ำรูปครึ่งวงกลม (semicircular bund) และคันดินรับน้ำรูปสี่เหลี่ยมคางหมู (trapezoidal bend)
- (4) คันดินเบนน้ำ (diversion terrace)
- (5) ขั้นบันไดดิน (bench terrace)
- (6) คูรับน้ำขอบเขา (hillside ditches)
- (7) ฐานปลูกไม้ผลเฉพาะต้น (individual basin)
- (8) คันชะลอความเร็วของน้ำ (check dam)
- (9) ทางระบายน้ำ (waterways)
- (10) บ่อตกตะกอน (sediment trap)
- (11) บ่อน้ำในไรนา (farm pond)
- (12) ทางลำเลียงในไรนา (farm road)

มาตรการวิธีพืช (Vegetative measures) มีหลายมาตรการ เช่น

- (1) การปลูกพืชคลุมดิน (cover cropping)
- (2) การคลุมดิน (mulching)
- (3) การปลูกพืชปุ๋ยสด (green manure cropping)
- (4) การปลูกพืชสลับเป็นแถบ (strip cropping)
- (5) การปลูกพืชสลับเป็นแถบไปตามแนวระดับ (contour strip cropping)
- (6) การปลูกพืชสลับเป็นแถบไปตามท้องไร่ (field strip cropping)
- (7) การปลูกพืชสลับเป็นแถบขวางทางลม (wind strip cropping)
- (8) การปลูกพืชตามแนวแก้มแถบ (buffer strip cropping)
- (9) การปลูกพืชหมุนเวียน (crop rotation)
- (10) การปลูกพืชแซม (intercropping)
- (11) การปลูกพืชเหลื่อมฤดู (relay cropping)
- (12) การปลูกพืชระหว่างแถบไม้พุ่มบำรุงดิน (alley cropping)
- (13) คันซากพืช (contour trash line)
- (14) แถบหญ้าเพื่ออนุรักษ์ดินและน้ำ (grass barrier for soil and water conservation)
- (15) การปลูกหญ้าเพื่อบำรุงรักษาคูรับน้ำขอบเขา (grass planting on hillside ditches)
- (16) การปลูกหญ้าเพื่อบำรุงรักษาเชิงลาดด้านนอกของขั้นบันไดดิน (grass riser)
- (17) ไม้บังลม (windbreak)

ความแตกต่างระหว่างมาตรการวิธีกลและมาตรการวิธีพีชนั้น มาตรการวิธีกลจะต้องใช้เทคนิค ความรู้ แรงงาน เครื่องมือ และงบประมาณค่อนข้างสูง ส่วนมาตรการวิธีพีชจะลงทุนต่ำกว่า เกษตรกร สามารถปฏิบัติเองได้

3.7 การปรับปรุงบำรุงดิน

เมื่อมีการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร พืชที่ปลูกก็จะดูดธาตุอาหารในดินไปใช้ หากไม่มีการใส่ธาตุอาหาร พืชลงไปทดแทนในระยะยาวดินก็จะเสื่อมโทรมจากการขาดธาตุอาหารพืชที่สำคัญ

ในหลักการนั้นองค์ประกอบของโครงสร้างดินที่เหมาะสมต่อการปลูกพืชควรประกอบด้วย แร่ธาตุ ร้อยละ 45 อินทรีย์วัตถุร้อยละ 5 อากาศร้อยละ 25 น้ำร้อยละ 25 โครงสร้างดินดังกล่าวนี้จะเปลี่ยนแปลงไปเมื่อการนำมาใช้เพื่อการเกษตร

การปรับปรุงบำรุงดินจึงมีวัตถุประสงค์หลักในการรักษาโครงสร้างดินดังกล่าวนี้อยู่

การปรับปรุงดินคือการปรับปรุงดินที่มีสภาพไม่เหมาะสมต่อการเกษตรให้สามารถใช้ทำการเพาะปลูกได้ กรณีการบำรุงดินนั้นเป็นการบำรุงดินที่มีศักยภาพในการเกษตรกรรมให้ใช้ประโยชน์ได้อย่างยาวนานและยั่งยืน

การปรับปรุงบำรุงดินที่สำคัญก็คือ การใช้ปุ๋ย ทั้งปุ๋ยเคมี ปุ๋ยอินทรีย์ และการใช้เทคโนโลยีชีวภาพ หรือการใช้จุลินทรีย์

ปุ๋ยอินทรีย์นั้นมีหลายชนิด เช่น ปุ๋ยหมัก ปุ๋ยคอก และปุ๋ยพืชสด

การนำจุลินทรีย์มาใช้ในการเกษตรนั้น โมกกีจิ โอภาคะ และเทรูโอะ ฮิงะ ได้นำกลุ่มจุลินทรีย์ที่มีประสิทธิภาพ (Effective Micro-organisms: EM) มาใช้โดยไม่ใช้สารเคมี กรมพัฒนาที่ดิน (2558: 205-213) ได้คัดเลือกจุลินทรีย์ในประเทศไทยมาใช้ในการเกษตรหลายชนิด โดยนำสารเร่งจุลินทรีย์ พด.1 สำหรับผลิตปุ๋ยหมัก มีเชื้อราย่อยเซลลูโลส 4 สายพันธุ์ เป็นต้น

อย่างไรก็ตามในปัจจุบันได้มีแนวคิดในการใช้ปุ๋ยเพื่อการปรับปรุงบำรุงดินที่โต้แย้งกัน 2 ด้าน คือ แนวคิดแรกระบุว่าไม่จำเป็นต้องใช้ปุ๋ยเคมี อีกแนวคิดหนึ่งระบุว่ามีความจำเป็นต้องใช้ปุ๋ยเคมีร่วมกับปุ๋ยอินทรีย์ เนื่องจากธาตุอาหารหลายชนิดไม่มีหรือมีน้อยมากในปุ๋ยอินทรีย์

เอกสารอ้างอิง

1. กรมพัฒนาที่ดิน. 2558. *สถานภาพทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศไทย*. โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด กรุงเทพฯ.
2. Bentley, C.F. 1991. *Workshop Summary: Is There Hope for Sustainable Land Management*. In Evaluation for Sustainable Land Management in the Developing World. IBRAM Proceeding No.12 Vol.1. Bangkok.
3. Buyer Crop Science. 2004. *Sustainable Agriculture Our Contribution*. Monheim.
4. Eren T. 1979. *Comparative Land-Uses, Forestry Versus Shifting Cultivation*. FAO/ILO/CIDA Consultation on Employment in Forestry. Feb.10-Mar 1, 1974 Chiangmai.
5. FAO. 1974. *A Land Capability Appraisal. Indonesia Interim Report. (AGL/INS)*. Rome.
6. FAO. 1993. *Guidelines for Land – Use Planning*. Chapter3 Steps in Land-use Planning FAO Development Series 1. ISSN 1020 – 0819. Rome.
7. FAO. And UNEP. 1997. *Negotiating a Sustainable Future for Land*. Rome: FAO.
8. FAO.2015. *Revised World Soil Charter*. June, 2015. Rome.
9. FAO, UNESCO and ISRIC. 1997. *Soil Map of the World*. Wageningen.
10. GIZ. 2012. *Land Use Planning. Concept, Tools and Applications*. Federal Ministry for Economic Cooperation and Development.
11. Howlett, D.1995. *The Challenges for Sustainable Agriculture and Land Management Research in the South Pacific-Experience from the IBSRAM PACIFCLAND Network*. Paper presented to the Annual Meeting of the Sustainable Agriculture Project of the Pacific Regional Agriculture Programme, Apia, Western Samoa 4-7 April 1995.
12. Intergovernmental Technical Panel on Soils. 2015. *Status of the World's Soil Resources*. FAO.Rome.
13. Rees, W. 1996. *Our Ecological Footprint: Reducing Human Impact on the Earth*. Vancouver, Canada: University of British Columbia.

14. UNCCD. 2000. *United Nations Convention to Combat Desertification in Those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa*. CCD/99. G.E. 99-01931. France.
15. UNEP, NASA and World Bank. 1998. *Protecting Our Planet Securing Our Future. Linkage Among Global Environmental Issues and Human Needs*. Nairobi ; Washington, D.C. .
16. UNESCO. 1998. *Management of a River Basin*. Ancient Know How New Science and Technology. In Biodiversity in Questions. Paris. France.
17. United Nations. 1992. *Earth Summit. Agenda 21. The United Nations Programme of Action from Rio*. Department of Public Information. N.Y.
18. United States Department of Agriculture. 1954. *A Manual on Conservation of Soil and Water Agriculture Handbook No. 61*. Soil Conservation Service. U.S. Government Printing Office Washington 25 D.C.
19. Vogt, W. 1948. *Road to Survival*. New York: William Sloane.
20. Wackernagel, M. 1994. *The Ecological Footprint and Appropriated Carrying Capacity: A Tool for Planning Toward Sustainability*. Vancouver, Canada: University of British Columbia.
21. World Commission on Environment and Development (WCED). 1983. *Our Common Future*. Oxford University Press. London.

บทที่ 4

บทเรียนนานาชาติในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร

บทที่ 4

บทเรียนนานาชาติในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร¹⁾

เนื่องจากการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรได้เริ่มต้นเมื่อมีการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์มาประมาณ 9,500 ปีที่แล้ว ในช่วงเวลาที่ผ่านมามีปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ ทั้งจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ ความเสื่อมโทรมของที่ดิน การผลิตอาหารเพื่อรองรับประชากรที่เพิ่มขึ้น รวมทั้งต้องสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม การแก้ไขปัญหาต่างๆ เหล่านี้ นานาชาติได้ดำเนินการโดย วิธีต่างๆ จนประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว กรณีเหล่านี้สามารถนำมาเป็นบทเรียนในประเทศไทยได้หรือไม่ งานวิจัยจึงได้ทบทวนบทเรียนจากนานาชาติ รวม 12 เรื่อง คือ

- (1) ความรู้เรื่องและการล่มสลายของมนุษย์ชาติกับอารยธรรมการเกษตร
- (2) การแก้ไขและป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดินเพื่อการเกษตร
- (3) การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม
- (4) การถือครองที่ดินและภาษีที่ดิน
- (5) การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- (6) การสนับสนุนปัจจัยการผลิต
- (7) การไม่ไถพรวน
- (8) การปฏิบัติเขียวและ เกษตรกรรมธรรมชาติ
- (9) การแก้ไขความแห้งแล้ง
- (10) ทางเลือกในการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรที่ยั่งยืน
- (11) การปรับตัวและบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย
- (12) นโยบายของรัฐในการจัดการที่ดินของประเทศปาเกีสถาน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.1 ความรู้เรื่องและการล่มสลายของมนุษย์ชาติกับอารยธรรมการเกษตร

4.1.1 อารยธรรมการเกษตรที่ล่มสลาย

ความรู้เรื่องของมนุษย์ชาติที่เกิดจากอารยธรรมการเกษตร นั้น เริ่มต้นมาเมื่อประมาณ 9,500 ปี ที่แล้ว โดยปรากฏเป็น (1)อารยธรรมเมโสโปเตเมีย (2)อารยธรรมอียิปต์ (3) อารยธรรมลุ่มน้ำฮวงโห (4) อารยธรรมลุ่มน้ำสินธุ (5) อารยธรรมของอาณาจักรกรีกและโรมัน และ (6) อารยธรรมในอเมริกากลาง (Juo and Wilding, 2001: 15 ; Pringle, 2001: 60)

ความรู้เรื่องของมนุษย์ชาติกับอารยธรรมการเกษตรทั้ง 6 แหล่งในอดีตนี้เกิดขึ้น จากการตั้งฐานในพื้นที่ที่มีดินและน้ำอุดมสมบูรณ์แต่ได้ล่มสลายลงเนื่องจากการใช้ที่ดินเกินขีดความสามารถในการรองรับ (carrying capacity) การตัดไม้ทำลายป่าในพื้นที่ต้นน้ำลำธารขาดการอนุรักษ์ดินและน้ำ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศที่มีทั้งน้ำท่วมและภัยแล้ง ผลรวมจากการปฏิบัติดังกล่าว ทำให้เกิดความเสื่อมโทรมของดินจนไม่สามารถจะใช้ปลูกพืชเพื่อดำรงชีพได้ และความเจริญรุ่งเรืองก็ได้ล่มสลายลง ถึงแม้ว่าอารยธรรม

1) สำคัญในบทที่ 4 นี้ เป็นการสรุปจากเอกสารประกอบเล่มที่ 1 “บทเรียนนานาชาติในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร”

การเกษตรในบางพื้นที่ เช่น อารยธรรมอียิปต์และอารยธรรมฮวงโห จะยังคงอยู่ได้ไม่ล่มสลายเหมือนกับอารยธรรมอื่นๆ ก็ตามแต่ในลุ่มน้ำไนล์ของประเทศอียิปต์ได้เกิดปัญหาการแพร่กระจายของดินเค็มอย่างกว้างขวาง ในลุ่มน้ำฮวงโหมีตะกอนดินจากพื้นที่ต้นน้ำที่ป่าไม้ถูกทำลายมาทับถมจนตื้นเขิน เกิดน้ำท่วมอย่างรุนแรงบริเวณสองฝั่งจนต้องเพิ่มความสูงของพนังกั้นน้ำริมตลิ่งอย่างต่อเนื่องมาตลอดเวลา

อารยธรรมในอเมริกากลาง เช่น อาณาจักรมายา ล่มสลายลงเพราะการบุกรุกทำลายป่าได้เกิดการชะล้างพังทลายของดิน อาณาจักรอินคาได้ถูกรุกรานจากสเปน แล้วเปลี่ยนระบบการเกษตรที่มีระบบอนุรักษ์ดินและน้ำที่สมบูรณ์ ไปเป็นการปลูกสัตว์ที่ปราศจากการอนุรักษ์ดินและน้ำอาณาจักรอินคา จึงล่มสลายลง

บทเรียนที่ทำให้อาณาจักรต่างๆ ล่มสลายจึงสรุปได้ว่ามี

- (1) การใช้ที่ดินเกินขีดความสามารถในการรองรับ
- (2) ตัดไม้ทำลายป่าในพื้นที่ต้นน้ำ
- (3) ขาดระบบอนุรักษ์ดินและน้ำ
- (4) การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโดยเกิดน้ำท่วมและภัยแล้ง

ผลรวมทั้ง 4 ประการนี้ทำให้เกิดความเสื่อมโทรมของดิน อาณาจักรต่างๆ จึงล่มสลายลง

(Lowdermilk, 1953: 18-19 ; Juo and Wilding, 2001: 14-15)

4.1.2 อารยธรรมการเกษตรที่ยั่งยืนในทวีปยุโรป

ในทางตรงกันข้าม อารยธรรมการเกษตรที่ยั่งยืนได้เกิดขึ้นในทวีปยุโรป โดยปรากฏในประเทศต่างๆ ดังที่ Lowdermilk (1953: 21-23) รายงานไว้ดังนี้

อิตาลี บริเวณที่มีการก่อสร้างวัด ที่มีอายุ 2600 ปี ในเมือง Paestum ตอนใต้ของเนเปิ้ล ไม่มีร่องรอยของการชะล้างพังทลายของดินมาทับถมแต่อย่างใด

ฝรั่งเศส ในพื้นที่ลาดชันทางตอนใต้มีการก่อสร้างคันดินระดับต่างๆ มีการอนุรักษ์ดินและน้ำและปรับปรุงบำรุงดิน ได้ใช้มาแล้วมากกว่า 1,000 ปี ยังคงสามารถใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน

เนเธอร์แลนด์ ได้ฟื้นฟูพื้นที่มหาสมุทรมาเป็นพื้นที่เกษตรกรรม มาตั้งแต่ 2,000 ปี ที่แล้ว ยังมีการใช้อยู่ในปัจจุบันเพราะมีการปรับปรุงบำรุงดิน จากพื้นที่ดินเค็มจนกลายเป็นพื้นที่อุดมสมบูรณ์ต่อการเกษตร

บทเรียนที่ทำให้มีการใช้ที่ดินที่ยั่งยืนในประเทศเหล่านี้คือ

- (1) มีระบบอนุรักษ์ดินและน้ำ
- (2) ปรับปรุงบำรุงดิน

4.2 การแก้ไขและป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดินเพื่อการเกษตร

จากบทเรียนการล่มสลายของอารยธรรมการเกษตรของอาณาจักรในอดีต จึงมีการแก้ไขและป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดินเพื่อการเกษตรในเวลาต่อมา การดำเนินการที่สามารถถอดเป็นบทเรียนได้ในกรณีนี้คือ กรณีการป้องกันและแก้ไขความเสื่อมโทรมในประเทศสหรัฐอเมริกา และโครงการ Landcare ของประเทศออสเตรเลีย รวมทั้งการไม่ไถพรวนในประเทศต่างๆ

4.2.1 การป้องกันและแก้ไขความเสื่อมโทรมของดินในประเทศสหรัฐอเมริกา

การป้องกันและแก้ไขความเสื่อมโทรมของดินในประเทศสหรัฐอเมริกาเริ่มตั้งแต่ ค.ศ.1862 (พ.ศ. 2405) โดยการจัดตั้งกระทรวงเกษตรแห่งสหรัฐอเมริกา (USDA) และตรากฎหมาย Morrill Act of 1862 ให้ทุกมลรัฐ ที่ได้รับมอบที่ดินจากรัฐบาลกลาง จัดตั้ง Land Grant College ขึ้นเพื่อการเรียนการสอนด้านการเกษตรรวมทั้งการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรด้วย (Nation, 1987: 191)

การอนุรักษ์ดินและน้ำในสหรัฐอเมริกาได้เริ่มมาตั้งแต่ ค.ศ. 1920 (พ.ศ. 2463) ในปี ค.ศ. 1932 (พ.ศ. 2475) ได้มีการตรากฎหมายฉบับแรกที่ให้มีงบประมาณต่อต้านการชะล้างพังทลายของดิน และมีการจัดตั้งสำนักงานป้องกันการชะล้างพังทลายของดินในกระทรวงเกษตรแห่งสหรัฐอเมริกา (Batie, 1984: 91-93)

ในปี ค.ศ. 1932 ได้มีความแห้งแล้ง ครั้งใหญ่เกิดขึ้นในทุ่งราบใหญ่ของสหรัฐอเมริกา รัฐได้ตรากฎหมาย Soil Conservation Act of 1935 และได้จัดตั้งสำนักงานอนุรักษ์ดิน (Soil Conservation Service : SCA) ขึ้นในกระทรวงเกษตรแห่งสหรัฐอเมริกา และในปี ค.ศ. 1937 ได้มีกฎหมายให้มีการจัดตั้ง Conservation District ขึ้นทุกมลรัฐ โดยมีประธานาธิบดี ให้การสนับสนุนอย่างจริงจัง จนถึงปัจจุบันมีหมู่บ้านอนุรักษ์ดินมากกว่า 3,000 แห่ง (Natural Resources Conservation Service, 2010: 2)

นอกเหนือจากการจัดตั้งหมู่บ้านอนุรักษ์ดินแล้ว ยังได้มีการตรากฎหมายอีกหลายฉบับ ที่เป็นการสนับสนุนการอนุรักษ์ต้นน้ำการจัดตั้ง Soil Bank มาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน (Batie, 1984: 91)

การแก้ไขและป้องกันความเสื่อมโทรมของดินได้ดำเนินการโดยมีการตรากฎหมายที่มีบทบัญญัติในการปฏิบัติพร้อมทั้งกำหนดงบประมาณในการดำเนินการไว้ด้วย กฎหมายในปัจจุบัน คือ Agricultural Act of 2014 หรือ Farm Bill 2014 ได้สนับสนุนโครงการที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตร มิให้เปลี่ยนไปใช้นอกการเกษตร ที่เรียกว่า Agricultural Conservation Easement Program (ACEP) รวมทั้งการจ่ายเงินชดเชยแก่เกษตรกรที่หยุดใช้ที่ดินที่มีการชะล้างพังทลายของดินเกิดขึ้นอย่างรุนแรงเป็นการชั่วคราวด้วย

บทเรียนจากความพยายามในการป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดินในประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ ค.ศ. 1768 โดยผู้นำของประเทศในความสำคัญอย่างจริงจังดังที่ปรากฏในสุนทรพจน์ของประธานาธิบดี จอร์จ วอชิงตัน ได้มีการจัดตั้งสำนักอนุรักษ์ดิน (Soil Conservation Service: SCS) ขึ้นในกระทรวงเกษตรแห่งสหรัฐอเมริกาในปี 1935 และในเวลาต่อมาได้มีการประกาศใช้กฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินเพื่อป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดินจำนวนหลายฉบับตามลำดับเวลา จนถึง ค.ศ. 2014 ที่ได้ประกาศใช้ Agricultural Act of 2014 หรือ Farm Bill 2014 สำคัญของกฎหมายทุกฉบับ ดังกล่าวนี้ได้อื้ออานวยให้แก่เกษตรกรในการดำเนินการอนุรักษ์ดินและน้ำ โดยรัฐจ่ายเงินค่าชดเชยการใช้ที่ดินในกรณีการพักการใช้ที่ดินหรือเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน ที่มีการชะล้างพังทลายของดินอย่างรุนแรง ซึ่งเป็นการฟื้นฟูและป้องกันความเสื่อมโทรมของดินให้มีการใช้ดินที่ยั่งยืน รวมทั้งการคุ้มครองพื้นที่เกษตรโดยกำหนดให้มีโครงการภาระจำยอม (Easement) ในการใช้ที่ดินด้วย (Smith, 2015: 15-18)

สรุปได้ว่าเป็นบทเรียนที่สำคัญคือ ผู้นำของประเทศ (1) ให้ความสำคัญกับการป้องกันความเสื่อมโทรมของดินอย่างจริงจังโดยใช้มาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำ (2) ดำเนินการอย่างต่อเนื่องโดยการปรับเปลี่ยนสาระสำคัญของกฎหมาย ให้รับรองสถานการณ์ความเสื่อมโทรมของดินอย่างทันทั่วทั้ง (3) จัดสรรงบประมาณที่พอเพียงในการดำเนินการและ (4) การมีส่วนร่วมของเกษตรกรผู้ใช้ที่ดินโดยตรง

4.2.2 โครงการ Landcare

โครงการ Landcare เป็นโครงการด้านสังคมของประเทศออสเตรเลีย ที่เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ.2523 เป็นการกระตุ้นให้กลุ่มเกษตรกรทำงานร่วมกันกับรัฐบาลและชุมชนในชนบทเพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมและปัญหาด้านสังคมที่มีขอบเขตอย่างกว้างขวาง เมื่อสิ้นปี 2541 มีจำนวนมากถึง 4,500 กลุ่ม ซึ่งประกอบด้วยครึ่งหนึ่งของครอบครัวเกษตรกรของประเทศออสเตรเลีย เกษตรกรแต่ละรายมีความเชื่อมั่นและขีดความสามารถในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นโดยตนเอง ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นสังคมโดยรวมตระหนักว่าปัญหาบางประการจะสามารถแก้ไขได้โดย “การดำเนินการร่วมกัน” หรือ “ประชารัฐ”¹⁾ (FAO, 2002: 34)

¹⁾ ประชารัฐ คือ การดำเนินการร่วมกันทั้งประชาชน ภาคธุรกิจ และภาครัฐ เช่นเดียวกับที่ดำเนินการในประเทศไทย

สาระสำคัญที่ทำให้โครงการ Landcare ประสบความสำเร็จและดำเนินการติดต่อกันถึงปัจจุบันเป็นเวลา 37 ปี คือ

- (1) รัฐบาลมีสัญญาในการพัฒนาระบบนิเวศที่ยั่งยืนกับประชาคม
- (2) เพิ่มความตระหนักของชุมชน เรื่องคุณค่าของการพัฒนาที่ยั่งยืนและสร้างความเต็มใจในการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา
- (3) สมาชิกโครงการ Landcare ประกอบด้วย ประชาชนทุกกลุ่ม ทุกอายุ ทั้งในชนบท และในเมือง
- (4) มีการสนับสนุนจากทุกฝ่ายทั้งเกษตรกร และกลุ่มอนุรักษ์ที่ไม่ฝักใฝ่การเมือง
- (5) กลุ่มและชุมชน วางแผนที่ระดับ ฟาร์ม กลุ่มน้ำสาขา และกลุ่มน้ำเพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาภาคโดยชุมชนลงทุนร่วม
- (6) รัฐบาลลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งเป็นการสนับสนุนให้เกิดตัวเร่งในการเปลี่ยนแปลงในช่วงที่ออสเตรเลียเกิดสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ
- (7) มีข้อตกลงเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐบาล องค์กรภาคเอกชน บริษัทที่ให้การสนับสนุน และ ชุมชนที่จะดำเนินโครงการ
- (8) มีการสร้างตลาดภายในประเทศโดยบริษัทให้การสนับสนุนในการรณรงค์ ที่ประสานงานโดย Landcare Australian Limited
- (9) มีการลดภาษีรายได้ให้แก่ผู้ถือครองที่ดินที่เข้าเป็นสมาชิกโครงการ Landcare (Sutherland and Scarsbrick, 2001: 372)

บทเรียนจากโครงการ Landcare ก็คือการดำเนินงานในลักษณะ “ประชารัฐ” ซึ่งเป็นความร่วมมือของรัฐบาล ภาคเอกชนด้านธุรกิจเกษตร เกษตรกรเจ้าของที่ดิน และกลุ่มองค์กรภาคเอกชน ในกรณีของการอนุรักษ์ดินและน้ำเพื่อป้องกันความเสื่อมโทรมของดินนั้นเป็นกิจกรรมที่รวมอยู่ในการป้องกันสิ่งแวดล้อมโดยรวม

4.3 การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

จากการประมาณการไว้ว่า ประชากรโลกที่เพิ่มขึ้นทุกๆ 1 ล้านคนจะสูญเสียที่ดินเพื่อการเกษตรไปเพื่อกิจกรรมอื่นๆ ประมาณ 40,000 เฮกเตอร์ หรือ คนละ 0.04 เฮกเตอร์ (0.25 ไร่) (Brown, 2004: 90) แต่ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาการเพิ่มประชากรเพียง 1 คน จะสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมไปประมาณ 2.25 ไร่ Pimentel and Giampietno (1994: 1) ด้วยเหตุดังกล่าวนี้หลายประเทศจึงได้กำหนดนโยบายการคุ้มครองพื้นที่ เกษตรกรรมเพื่อรักษาความมั่นคงทางอาหารเอาไว้โดยมีสาระสำคัญในการดำเนินการและรายละเอียดใน 3 ประเทศ คือจีน สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น

4.3.1 การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมในประเทศสาธารณประชาชนจีน

ในประเทศสาธารณประชาชนจีนรัฐบาลได้มีนโยบายที่เข้มงวดในการนำพื้นที่เพาะปลูกไปใช้เพื่อกิจกรรมอื่นมีการตรวจสอบอย่างจริงจังและกำหนดบทลงโทษผู้ที่ขัดคำสั่ง รวมทั้งมีมาตรการกำหนดเขต (Zoning) ระหว่างเขตเพาะปลูกที่อยู่อาศัย และอื่นๆ ให้ชัดเจน (กระทรวงการต่างประเทศ, 2540)

การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมในประเทศสาธารณประชาชนจีนจึงสรุปได้ว่าใช้อำนาจตามกฎหมายมิให้เปลี่ยนแปลงพื้นที่เกษตรกรรมที่มีการกำหนดเขตไว้แล้ว

4.3.2 การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมในประเทศสหรัฐอเมริกา

ในประเทศสหรัฐอเมริกา การคุ้มครองดำเนินการโดยรัฐและองค์การภาคเอกชน โดยวิธีต่างๆ ภาครัฐนั้นได้ใช้วิธีกำหนดเขตการพัฒนาเป็นเขตชุมชน อุตสาหกรรม ไว้ในแต่ละช่วงเวลา จะไม่มีการอนุญาตให้พัฒนา นอกขอบเขตที่ได้กำหนดไว้ รวมทั้งที่ปรากฏใน Farm Bill 2014 ได้มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมที่เรียกว่า Agricultural Conservation Easement Program (ACEP) โดยการจัดซื้อภาระจำยอมของพื้นที่เกษตรกรรมจากเกษตรกรแต่อนุญาตให้ทำการเกษตรต่อไปโดยไม่เปลี่ยนแปลงหรือขายไปใช้เพื่อกิจกรรมอื่นๆ รวมทั้งการจัดตั้งหมู่บ้านเกษตรกรรม การลดภาษีทรัพย์สิน สิทธิในการทำฟาร์ม การซื้อสิทธิในการพัฒนา การโอนสิทธิในการพัฒนา การกำหนดเขตเกษตรกรรม และการจำกัดเขตการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ที่ต้องการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม (American Farmland Trust, 1984)

ส่วนองค์กรภาคเอกชนนั้นได้เข้ามาระดมทุนและรณรงค์ให้มีการขายพื้นที่เกษตรกรรม โดยวิธีต่างๆ เช่น (1) ภาระจำยอมเพื่อการอนุรักษ์ (2) การเข้าร่วมโครงการด้วยความสมัครใจ (3) การขายที่ดินราคาต่ำกว่าการประเมินแต่ผู้ซื้อที่ดินจะต้องรักษาไว้เป็นพื้นที่เกษตรกรรมต่อไป (4) การบริจาคที่ดินให้องค์กรอนุรักษ์เมื่อถึงแก่กรรม (5) มอบให้แก่องค์กรอนุรักษ์ในช่วงที่ตนเองและทายาทยังมีชีวิตอยู่แต่ทำการเกษตรจนถึงแก่กรรม จึงจะยกให้แก่องค์กรอนุรักษ์ เป็นต้น (American Farmland Trust, 1984)

4.3.3 การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมในประเทศญี่ปุ่น

ส่วนกรณีของประเทศญี่ปุ่นนั้นได้ใช้ระบบภาษีเข้ามาช่วยในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม โดยจะมีอัตราที่ต่ำกว่าอัตราภาษีการใช้ที่ดินที่เป็นที่อยู่อาศัย และโรงงานอุตสาหกรรมค่อนข้างมาก (FAO, 1993: 223)

บทเรียนจากการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมใน 3 ประเทศดังกล่าวนี้จะสรุปได้ว่า รัฐมีนโยบายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมโดยการใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่นการกำหนดเขต (Zoning) การลดภาษีการซื้อภาระจำยอม การซื้อภาระจำยอม การซื้อสิทธิในการพัฒนา การโอนสิทธิในการพัฒนา และการใช้อัตราภาษีที่ต่ำกว่าการใช้ที่ดินประเภทอื่นๆ และในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นมีการดำเนินการทั้งโดยภาครัฐและองค์การภาคเอกชน

4.4. การถือครองที่ดินและภาษีที่ดิน

การถือครองที่ดินเป็นเครื่องชี้ถึงความเจริญก้าวหน้าในทางเศรษฐกิจของประเทศและประชาชน การถือครองที่ดินมีผลต่อการปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตของเกษตรกร มีผลต่อเทคนิคและความสามารถในการจัดการและมีผลกระทบต่อการลงทุน เนื่องจากมีขอบเขตที่กว้างขวางดังกล่าวนี้อาจมีปัญหาก่อขึ้น ปัญหาการถือครองที่ดินที่สำคัญมี 3 ประการ คือ การไร้ที่ดินทำกิน การไร้กรรมสิทธิ์และการเช่าที่ดิน ปัญหาแต่ละด้านมีหลายมิติและซับซ้อน ได้มีประเทศต่างๆ ดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาเหล่านี้ที่สามารถยกมาเป็นบทเรียนทั้งที่ประสบความสำเร็จและล้มเหลว ในหัวข้อนี้ได้ทบทวนถึงกรณีตัวอย่างของประเทศต่างๆ รวม 5 กรณี คือ (1) การจัดที่ดินทำกิน (2) การเช่าที่ดิน (3) ธนาคารที่ดิน (4) ภาษีที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และ (5) การยึดครองที่ดินของต่างชาติโดยมีรายละเอียดดังนี้

4.4.1 การจัดที่ดินทำกิน

กรณีการจัดที่ดินทำกินนั้นมีทั้งที่ประสบความสำเร็จและล้มเหลว ซึ่งได้ทบทวนการจัดที่ดินทำกินในประเทศต่างๆ คือ (1) การจัดที่ดินทำกินในประเทศอิสราเอล (2) การปฏิรูปที่ดินในประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) (3) การปฏิรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่น (4) การปฏิรูปที่ดินในประเทศเวียดนามเหนือ และ (5) การปฏิรูปที่ดินในประเทศเวียดนามใต้

(1) การจัดที่ดินทำกินในประเทศอิสราเอล

การจัดที่ดินทำกินในประเทศอิสราเอล มี 3 ประเภท คือ (1) คิบบุตซ์ (2) โมซาฟ และ (3) โมซาฟซิดูฟี

คิบบุตซ์ คือ นิคมการเกษตรที่มีลักษณะเหมือนครอบครัวใหญ่ครอบครัวหนึ่งที่ทุกคนตกลงใจจะทำงานร่วมกันในที่ดินซึ่งเป็นของส่วนรวม หรือ Collective Farm (นารวม) แต่มี จุดอ่อน คือ ชีวิตความเป็นอยู่ในครอบครัวไม่สมบูรณ์สมาชิกมีชีวิตประจำวันซ้ำซาก และขาดความเป็นอิสระ จึงได้มีการจัดที่ดินทำกินประเภทที่ 2 คือ โมซาฟ ที่สมาชิกแต่ละคนจะได้รับที่ดินเพื่อทำฟาร์มของตนเอง สมาชิกต้องซื้อปัจจัยการผลิตและขายผลผลิตให้แก่สหกรณ์ และประเภทที่ 3 คือ โมซาฟซิดูฟี ซึ่งนำจุดแข็งของคิบบุตซ์และโมซาฟมารวมกัน โดยสมาชิกทำการเกษตรในนารวม แต่ได้รับค่าตอบแทนเสมอภาคกัน มีทรัพย์สินของตนเองได้

ถึงแม้ว่านิคมการเกษตรในประเทศอิสราเอลจะมี 3 ประเภทก็ตาม แต่ทั้ง 3 ประเภทมีส่วนที่เป็นหลักการสำคัญ ร่วมกันอยู่ 6 ประการ คือ

(1) ที่ดินในนิคมทั้ง 3 ประเภท เป็นของรัฐ สมาชิกถือครองได้ 49 ปี ไม่สามารถจำหน่ายหรือโอนได้ เมื่อครบกำหนดสามารถต่ออายุใหม่ทุกระยะเวลา 49 ปี หากยังเป็นสมาชิกนิคมนั้นอยู่

(2) รัฐได้เตรียมที่ดินและปัจจัยการผลิต รวมทั้งที่พักอาศัยไว้อย่างพร้อมเพรียง “เป็นการล่วงหน้า” และโดยที่รัฐมีความมุ่งหมายให้สมาชิกทุกคนมีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่เท่าเทียมกัน จึงได้มีการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการผลิตโดยเท่าเทียมกัน ถึงแม้ว่าจะมีความแตกต่างทั้งสภาพภูมิประเทศ ดินและภูมิอากาศก็ตาม

(3) สมาชิกนิคมทั้ง 3 ประเภท จะต้องใช้แรงงานของตนเองและครอบครัว ห้ามจ้างผู้อื่นมาดำเนินการ

(4) ใช้หลักการช่วยเหลือซึ่งกันและกันเป็นพื้นฐานโดยเฉพาะการใช้ระบบสหกรณ์ มีการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมที่มีเอกลักษณ์เฉพาะ การรวมตัว ทำให้สมาชิกทุ่มเทกำลังกายให้แก่การทำฟาร์มได้อย่างเต็มที่ รวมทั้งภาครัฐได้จัดหาเครื่องมือเครื่องใช้ในการเกษตรให้

(5) ส่งเสริมให้ประชาชนปกครองตนเองแบบประชาธิปไตยสมาชิกมีส่วนร่วมและรับผิดชอบในกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นในนิคม

(6) ส่งเสริมการผลิตและควบคุมตลาดโดยวิธีการสหกรณ์

(Leon, 1968: 8 ; Clayman, 20)

บทเรียนจากการจัดที่ดินทำกินในประเทศอิสราเอล นั้นจะมีที่สำคัญ 3 ประการ คือ

(1) นอกจากการจัดที่ดินทำกินให้แล้ว ยังมีการจัดหาที่พักอาศัยและปัจจัยการผลิต รวมทั้งโครงสร้างพื้นฐานโดยมีการเตรียมการล่วงหน้า

(2) สมาชิกใช้ขีดความสามารถเฉพาะตัวในการผลิต

(3) มีการจัดการตลาดโดยสหกรณ์ที่ผลิตตามความต้องการของตลาด

(2) การปฏิรูปที่ดินในประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน)

การปฏิรูปที่ดินในประเทศสาธารณรัฐจีนหรือไต้หวัน ประสบความสำเร็จเพราะแรงผลักดันจากภาคการเมืองที่จริงจังในการใช้หลักการ 3 ขั้นตอน คือ (1) การลดค่าเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมลง (2) ขายที่ดินของรัฐหรือที่ดินสาธารณะแก่เกษตรกร และ (3) ดำเนินการจัดซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่มีมากเกินไป ความจำเป็นมาจัดให้แก่เกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกิน (Taiwan Provincial Land Bureau, 1971: 15-17)

บทเรียนที่สำคัญในการประสบความสำเร็จคือ แรงผลักดันทางการเมือง และประสิทธิภาพในการบริหารของหน่วยงานที่รับผิดชอบ

(3) การปฏิรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่น

การปฏิรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่นได้เริ่มดำเนินการโดย (1) ลดค่าเช่าที่ดินลง (2) จัดซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่มีได้ทำการเกษตรด้วยตนเอง หรือจากเจ้าของที่ดิน ที่มีที่ดินจำนวนมากแต่ไม่มีแรงงานแล้ว นำมาจัดให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองโดยการเช่าซื้อ (Voelkner, H.E. 1970: 1-7)

ความสำเร็จของการปฏิรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่นเกิดขึ้นเพราะแรงผลักดันทางการเมืองและการบริหารเช่นเดียวกับการปฏิรูปที่ดินในไต้หวัน

(4) การปฏิรูปที่ดินในประเทศเวียดนามเหนือ

การปฏิรูปที่ดินในเวียดนามเหนือ ได้มีขั้นตอนการดำเนินงานคือ (1) การลดค่าเช่าที่นา (2) ยึดที่ดินของนายทุนหรือเจ้าของที่ดินมาแจกจ่ายให้กับชาวนายากจน

การยึดที่ดินสร้างปัญหาให้กับเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีรายงานว่าผู้เสียชีวิตจำนวนมาก จนต้องยุติโครงการปฏิรูปที่ดินในปี ค.ศ.1956 (Wikipedia, 2015: 1 ; ศิลปกิจ ตีพิมพ์, 2556: 53)

บทเรียนที่สำคัญก็คือ การใช้อำนาจรัฐยึดที่ดินโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมเหมือนกับประเทศอื่นๆ ที่จัดซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินทำให้การปฏิรูปที่ดินล้มเหลว

(5) การปฏิรูปที่ดินในประเทศเวียดนามใต้

การปฏิรูปที่ดินในเวียดนามใต้มี 3 ขั้นตอนคือ (1) การควบคุมค่าเช่า (2)การจัดกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และ (3) การจัดหาที่ดินให้แก่ผู้ทำการเพาะปลูกและกำจัดระบบการเช่าที่ดินในชนบท ซึ่งประสบความสำเร็จเพราะมีแรงผลักดันทางการเมือง แต่ได้ยุติลงเมื่อสงครามเวียดนามสงบลงในปี 2516 (อดุล นิยมวิภาต, 2515: 62-69)

บทเรียนที่สำคัญก็คือ ความสำเร็จมาจากแรงผลักดันจากการเมืองอย่างจริงจัง

4.4.2 การเช่าที่ดิน

แนวคิดการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมี 2 ด้าน คือ (1) การเช่าที่ดินเป็นปัญหาในการถือครองที่ดินในเรื่องอัตราค่าเช่า ระยะเวลาในการเช่า และการลงทุนพัฒนาพื้นที่ (2) อีกแนวคิดเห็นว่า การเช่าที่ดินเป็นหนทางเข้าสู่ที่ดิน (access) สำหรับผู้ไร้ที่ดินทำกินที่สะดวกที่สุด

จากแนวคิดดังกล่าวธนาคารโลกได้ระบุว่าในอดีตนั้นศักยภาพของตลาดการเช่าที่ดินมักถูกมองข้ามความสำคัญไป แต่ไปเร่งรัดในการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน และได้เสนอในเวลาต่อมาว่าควรปล่อยให้เช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นไปอย่างเสรี ทั้งนี้ธนาคารโลก ได้ยกกรณีศึกษาในประเทศจีนที่เมื่อรัฐได้อนุญาตให้เกษตรกรแต่ละรายถือครองที่ดินของรัฐทำการเกษตรของตนเองแทนรวบรวมได้ทำให้มีการเช่าที่ดินเกิดขึ้น การเช่าที่ดินได้ทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้น เนื่องจากผู้ไร้ที่ดินทำกินมีแรงงานมาก และมีขีดความสามารถสูงกว่าเจ้าของที่ดิน หลังจากการเปิดตลาดการเช่าที่ดินในประเทศจีนแล้วรายได้สุทธิของทั้งผู้เช่าและเจ้าของที่ดินเพิ่มขึ้นทั้งสองฝ่าย (World Bank, 2008a: 142)

ในทางตรงกันข้ามธนาคารโลกได้รายงานสถานการณ์การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศอินเดียที่ได้ปกป้องเจ้าของที่ดินโดยกำหนดการเช่าที่ดินที่สูงขึ้นและห้ามการเช่าที่ดินในหลายรัฐ มีผลกระทบต่อผู้ไร้ที่ดินทำกินจำนวนมาก ธนาคารโลกแสดงให้เห็นว่าการไร้ที่ดินมีผลกระทบต่อรายได้ของคนจน คือเปรียบเทียบรายได้ต่อ 1 วันของเกษตรกรที่ทำการเกษตรเองจะมีรายได้ 100 รูปี ต่อคนทั้งเพศชายและหญิง

กับรายได้ของแรงงานโดยทั่วไปที่เพศชายมีรายได้เพียงวันละ 46 รูปี และเพศหญิงวันละ 34 รูปี (World Bank, 2008b: 143)

บทเรียนจากการเช่าที่ดินในต่างประเทศจึงสรุปได้ว่า การเช่าที่ดินหากมีการจัดการที่มีประสิทธิภาพจะเป็นทางเลือกหนึ่งของหนทางในการเข้าสู่ที่ดินของคนไร้ที่ดินทำกิน

4.4.3 ธนาคารที่ดิน

การดำเนินการเรื่องธนาคารที่ดินที่ประสบความสำเร็จในต่างประเทศ คือ (1) ธนาคารที่ดินในประเทศสหรัฐอเมริกา (2) ธนาคารที่ดินแห่งไต้หวัน และ (3) ธนาคารที่ดินแห่งฟิลิปปินส์

ธนาคารที่ดินในประเทศสหรัฐอเมริกาได้จัดตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1916 เพื่อดำเนินการด้านสินเชื่อเพื่อการเกษตร โดย กำหนดว่าเกษตรกรที่มากู้เงินต้องซื้อหุ้นของธนาคารที่เดิมเป็นของรัฐ ต่อมาเกษตรกรก็ได้จัดตั้งสมาคมขึ้น และถือหุ้นของธนาคารที่เดิมเป็นของรัฐเพิ่มขึ้นตลอดเวลาจนสุดท้ายหุ้นเป็นของเกษตรกรทั้งหมดในเวลาต่อมา ธนาคารจึงเป็นของสมาคมที่จัดตั้งโดยเกษตรกร (Federal Land Bank Association, 1968: 5, 15)

ธนาคารที่ดินแห่งไต้หวันจัดตั้ง ขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1945 เพื่อดำเนินการด้านอสังหาริมทรัพย์และสินเชื่อเพื่อการเกษตร ปัจจุบันมีชื่อ Land Bank of Taiwan's Subsidiary Insurance Broker Cooperation มีสาขาในต่างประเทศรวม 7 แห่ง (www.landbank.com.tw)

ธนาคารที่ดินแห่งฟิลิปปินส์ จัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อ ค.ศ.1963 ทำหน้าที่สนับสนุนด้านการเงินให้หน่วยงานของรัฐจัดซื้อที่ดินมาแบ่งให้แก่เกษตรกรรายย่อยได้เช่าและเช่าซื้อเป็นที่ดินทำกิน ต่อมาได้มีการขยายกิจการออกไปทำหน้าที่เหมือนธนาคารพาณิชย์ทั่วไป แต่ยังคงหน้าที่เกี่ยวกับที่ดินเอาไว้ ปัจจุบันมีสาขาในประเทศ 285 แห่ง มีตัวแทนในต่างประเทศหลายแห่ง ธนาคารนี้ยังคงเป็นของรัฐ (Michaels, 2016: 1-4)

การดำเนินการธนาคารทั้ง 3 กรณีนี้เริ่มต้นเพื่อการเกษตร โดยการสนับสนุนของภาครัฐ จนประสบความสำเร็จแล้วจึงขยายกิจการออกไปทั้งในประเทศและต่างประเทศ กรณีของสหรัฐอเมริกาที่ให้เกษตรกรผู้กู้เงินซื้อหุ้นของธนาคารจนสุดท้ายแล้วธนาคารได้กลายเป็นสมาคมที่เกษตรกรจัดตั้งขึ้นจึงเป็นตัวอย่างที่น่าจะนำมาใช้ได้

4.4.4 ภาษีที่ดิน

ได้มีการเก็บภาษีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศต่างๆ ทั่วโลกในอัตราที่แตกต่างกัน ซึ่งโดยทั่วไปอัตราจะต่ำกว่าการใช้ที่ดินประเภทอื่น

ในสหรัฐอเมริกาในแต่ละมลรัฐจะมีหลักเกณฑ์แตกต่างกันออกไป เช่นมลรัฐนิวยอร์กจะมีอัตราภาษีที่เก็บขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของที่ดินที่ได้จำแนกไว้ และจำนวนที่ดินที่ถือครอง

ในมลรัฐฮาวาย อัตราภาษีในแต่ละ County ก็ยังแตกต่างกันภาษีที่ดินเพื่อการเกษตรมีอัตราต่ำกว่าการใช้ที่ดินประเภทอื่น (Department of Taxation and Finance, 2017: 1-2)

ในประเทศอินเดียก็มีการเก็บภาษีที่ดินในอัตราที่แตกต่างกันในแต่ละรัฐ เช่น รัฐ Andhra Pradesh แบ่งที่ดินออกเป็นที่ดินดอนและที่ลุ่ม พื้นที่ดอนได้รับการยกเว้นภาษี ที่ลุ่มต้องจ่ายภาษี (State Finance Unit: 1992: 198)

ในประเทศแคนาดา จังหวัดออนตาริโอ เก็บภาษีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอัตราร้อยละ 25 ของที่ดินที่ใช้เพื่อที่อยู่อาศัย (Bird and Slack, 2002: 26)

บทเรียนจากกรณีของประเทศต่างๆ ก็คือ ต้องมีการเก็บภาษีที่ดิน และภาษีที่ดินเพื่อการเกษตรต้องมีอัตราต่ำกว่าใช้ที่ดินประเภทอื่นๆ

4.4.5 การยึดครองที่ดินของต่างชาติ

การยึดครองที่ดินของต่างชาติได้เกิดขึ้นทั่วทุกภูมิภาคของโลกโดยกองทุนเอกชนข้ามชาติมีผลกระทบต่อเกษตรกรในท้องถิ่นโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศลาว เขมร และ หลายประเทศในทวีปอาฟริกา การเข้ายึดครองที่ดินของต่างชาตินั้นบางพื้นที่ไปยึดครองที่ดินที่เกษตรกรทำกินอยู่เดิม ส่วนในประเทศพัฒนาเช่น สหรัฐอเมริกาและออสเตรเลีย ถึงแม้จะเกิดขึ้นไม่มากนักก็ตามแต่ได้ปรากฏขึ้นเช่นเดียวกัน (Peter and Patel, 2013: 1-4) ในกรณีของประเทศออสเตรเลียนั้นจะมีการขึ้นทะเบียนการซื้อที่ดินเพื่อการเกษตรของต่างชาติเพื่อการติดตามควบคุมในอนาคต (The Bangkok Post, 2012: B-5)

กรณีการยึดครองที่ดินของต่างชาติที่เกิดขึ้นทั่วโลกมีบทเรียนที่สำคัญคือ ผลกระทบต่อเกษตรกรในประเทศที่กำลังพัฒนาที่บางพื้นที่เป็นที่ทำกินอยู่ดั้งเดิม การอนุญาตให้ต่างชาติยึดครองที่ดินควรมีการพิจารณาถึงความเป็นธรรมด้วย

4.5 การเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร

4.5.1 การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นการดำเนินการที่เพิ่มผลผลิตทางการเกษตรโดยจัดรูปแปลงนาให้เหมาะสมในการใช้เครื่องจักรกล มีเส้นทางคมนาคม ระบบส่งน้ำ และการระบายน้ำ ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินงาน คือ เนเธอร์แลนด์ ที่มีเนื้อที่จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งหมด 1.4 ล้านเฮกแตร์ (8.75 ล้านไร่) ส่งผลให้เป็นประเทศที่ส่งออกสินค้าเกษตรเป็นอันดับ 2 ของโลกรองจากสหรัฐอเมริกา (leenen, 2014: 166-172 ; United Nations, 2017: 2) อีกประเทศหนึ่งคือไต้หวันที่ประสบความสำเร็จจากการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ปัจจุบันมีเนื้อที่ที่ดำเนินแล้ว 379,905 เฮกแตร์ (2.37 ล้านไร่) (Taiwan Provincial Land Bureau, 1971: 33-34)

จากการดำเนินการของประเทศเนเธอร์แลนด์และไต้หวันแสดงให้เห็นว่าการจัดรูปที่ดินมีผลต่อการเพิ่มผลผลิต ที่สามารถนำไปเป็นบทเรียนกับประเทศต่างๆ ได้

4.6 การสนับสนุนปัจจัยการผลิต

การสนับสนุนปัจจัยการผลิตที่ดำเนินการในประเทศต่างๆ มีทั้งการชลประทานและ การสนับสนุนปุ๋ยเคมี

การก่อสร้างระบบชลประทานนั้น ดำเนินการทั้งน้ำบนดินและน้ำใต้ดิน ปัจจุบันมีพื้นที่ชลประทานทั่วโลกประมาณ 2,025 ล้านไร่ ประเทศที่มีพื้นที่ชลประทานมากที่สุดคือจีน จำนวน 433 ล้านไร่ รองลงมาคือ ประเทศอินเดีย ผลจากการก่อสร้างชลประทานทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามการลงทุนในด้านชลประทานนั้น มีต้นทุนสูงชันมากตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1970 เป็นต้นมา (FAO, 1993: 284-285)

ได้มีการเก็บค่าน้ำจากโครงการชลประทานที่รัฐได้ลงทุนก่อสร้างขึ้นในประเทศต่างๆ เช่นในสหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา อิสราเอล ตุรกี ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น อินเดีย จีน ปากีสถาน เป็นต้น วิธีการเก็บค่าน้ำชลประทานมีทั้งเก็บตามปริมาณการใช้ หรือ จำนวนพื้นที่ที่ปลูกพืช (FAO, 2002: 1-8)

บทเรียนจากการเก็บค่าน้ำชลประทานจะทำให้การใช้น้ำมีประสิทธิภาพต่อหน่วยเพิ่มขึ้นเป็นการประหยัดน้ำ และมีเงินทุนหมุนเวียน ไปปรับปรุงระบบชลประทานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

การสนับสนุนการใช้ปุ๋ยเคมีนั้น ธนาคารโลกก็ได้รายงานถึงการสนับสนุนการใช้ปุ๋ยเคมีแบบให้เปล่าแก่เกษตรกรในทวีปอาฟริกาว่า มีผลทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม โดยผลผลิตเพิ่มขึ้น ลดการขาดแคลนอาหารลงเพิ่มรายได้ให้เกษตรกรทำให้มีความเป็นอยู่ดีขึ้น และมีความมั่นคงทางอาหาร (World Bank, 2008: 15)

อย่างไรก็ตามยังคงมีการคัดค้านการใช้ปุ๋ยเคมีว่า ปุ๋ยที่ใช้ทั้งหมดไม่ได้ดูดซับไปโดยพืช ส่วนที่เหลือจะไหลลงสู่ลำน้ำก่อให้เกิดมลพิษ (Seitzinger and Kroeze, 1998: 93-113 ; Charles, 2013: 98-103)

บทเรียนที่ได้จากการวิเคราะห์ของธนาคารโลก ก็คือเมื่อมีการสนับสนุนให้ใช้ปุ๋ยเคมี ผลผลิตจะเพิ่มขึ้นมีผลต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

การสนับสนุนพันธุ์พืชนั้น ทำให้พื้นที่ที่ดินมีปัญหาเช่น ดินเค็ม หรือน้ำท่วมเป็นเวลานาน สามารถนำมาใช้ในการผลิตได้เช่น กรณี การผสมพันธุ์ข้าว IR 64 Sub 1 ซึ่งใช้ปลูกในพื้นที่น้ำท่วมและทนต่อการอยู่ใต้น้ำได้ 2 สัปดาห์ และมีรายงานว่าขณะนี้ปลูกอยู่ในทวีปเอเชีย ประมาณ 4 ล้านไร่ (Folger, 2014: 53)

บทเรียนจากกรณีการสนับสนุนพันธุ์พืชนี้ เป็นการเพิ่มความมั่นคงทางอาหาร จากพื้นที่ที่มีปัญหาในการผลิตในอดีต

4.7 การไม่ไถพรวน

ทางเลือกใหม่ทางเลือกหนึ่งในการทำการเกษตรก็คือการไม่ไถพรวน การไม่ไถพรวนจะมีผลต่อการลดการชะล้างพังทลายของดิน ลดการปลดปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์ แต่กลับมาสะสมคาร์บอนไดออกไซด์ในดิน รวมทั้งเพิ่มความอุดมสมบูรณ์และผลผลิตของพืชก็ไม่ลดลง การลดการไถพรวนลงจะลดรายจ่ายของเกษตรกรลดการใช้พลังงานลง มีรายได้เพิ่มขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น (Brown, 2008: 3-6)

ระบบไม่ไถพรวนที่มีประสิทธิภาพคือการไถและหยอดปุ๋ยเพียงครั้งเดียวทำให้ดินบนถูกรบกวนน้อยที่สุด รวมทั้งมีซากพืชปกคลุมหน้าดิน การไม่ไถพรวนในปี 2005 ได้มีการปฏิบัติอยู่ในประเทศต่างๆ ทั่วโลกมากกว่า 100 ล้านเฮกตาร์ (625 ล้านไร่) (Brown, 2008: 6)

อย่างไรก็ตามการนำระบบการไม่ไถพรวนมาใช้ควรต้องเรียนรู้ถึงปัจจัย 10 ประการคือ

1. ปรับปรุงความรู้เรื่องระบบการไม่ไถพรวน โดยเฉพาะการควบคุมวัชพืช
2. วิเคราะห์ดินใน ไร่-นา เพื่อให้รู้ถึงคุณสมบัติของธาตุอาหารและปฏิกิริยาของดิน
3. หลีกเลี่ยงพื้นที่ที่ต้องการระบายน้ำ
4. ปรับสภาพหน้าดินให้ราบเรียบ
5. ทำลายชั้นดินดาน
6. ผลิตซากพืชคลุมดินให้มากที่สุด
7. จัดหาเครื่องมือหยอดเมล็ดที่ใช้ในการไม่ไถพรวน
8. เริ่มต้นการไม่ไถพรวนในพื้นที่เพียง 10 % ของพื้นที่ฟาร์มทั้งหมด
9. ปลูกพืชหมุนเวียนและใช้ปุ๋ยพืชสดจากพืชคลุมดิน
10. ติดตามความก้าวหน้าจากการวิจัยและปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

(Derph, 2008b: 47-97)

4.8 การปฏิวัติเขียวและการเกษตรกรรมธรรมชาติ

ถึงแม้ว่าการปฏิวัติเขียวจะมีผลต่อการเพิ่มผลผลิตธัญพืชที่เป็นอาหารหลักของประชากรโลกให้ลด การขาดแคลนลงก็ตาม แต่มีผลต่อสุขภาพและระบบนิเวศ จึงได้มีการนำแนวคิดการเกษตรธรรมชาติมา ดำเนินการในประเทศต่างๆ หัวข้อนี้จะทบทวนสาระสำคัญ 2 เรื่อง คือ (1) การปฏิวัติเขียว และ(2) การเกษตรกรรมธรรมชาติ

4.8.1 การปฏิวัติเขียว

การปฏิวัติเขียวได้เริ่มต้นที่เม็กซิโก เมื่อปี ค.ศ.1943 ซึ่งทำการปรับปรุงข้าวสาลีที่ให้ผลผลิตสูงและ ต้านทานโรคราสนิม ผลผลิตข้าวสาลีเพิ่มขึ้นจาก 770 ปอนด์ต่อเอเคอร์เป็น 2,280 ปอนด์ต่อเอเคอร์ และใน เขตชลประทานเพิ่มขึ้นเป็น 2,900 ปอนด์ต่อเอเคอร์ (Wikipedia, 2017: 2)

ต่อมาในปี ค.ศ. 1960 ได้มีการจัดตั้งสถาบันวิจัยข้าวนานาชาติ (IRRI) ขึ้นที่ประเทศฟิลิปปินส์ โดย การสนับสนุนของมูลนิธิฟอร์ดและมูลนิธิร็อกกี้เฟลเลอร์ มีการผสมพันธุ์ข้าวขึ้นใหม่ ชื่อว่า IR-8 ซึ่งให้ผลผลิต สูงกว่าพันธุ์พื้นเมืองที่ใช้อยู่เดิม โดยมีรายงานว่าในประเทศอินเดียมีผลผลิตสูงถึง 10 ตันต่อเฮกตาร์ เมื่อใช้ ปุ๋ยและมีน้ำอย่างเพียงพอ (Wikipedia, 2017: 3)

ผลกระทบทางลบจากการปฏิวัติเขียวมีทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมนั้น FAO (2017: 1-2) ได้สรุป ไว้ว่า รัฐต้องลงทุนด้านการชลประทาน เกษตรกรต้องลงทุนซื้อปุ๋ย ยากำจัดศัตรูพืช น้ำมันเชื้อเพลิง ทำให้ เกษตรกรรายย่อยส่วนหนึ่งประสบความล้มเหลว มีหนี้สิน ต้องเปลี่ยนอาชีพ บางส่วนอพยพเข้าเมือง

ทางด้านสิ่งแวดล้อมนั้นผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ โดยเฉพาะการสูญหายของพันธุ์ พืชดั้งเดิม

การใช้สารเคมีในการกำจัดศัตรูพืชและวัชพืชมีผลต่อสุขภาพของมนุษย์

ผลกระทบอีกประการหนึ่งก็คือ ทรัพยากรธรรมชาติจะลดลงเช่น ธาตุฟอสฟอรัส ที่นำมาทำปุ๋ย น้ำใต้ดินที่สูบขึ้นมาใช้เกินอัตราทดแทน การเกิดดินเค็มและน้ำขังจากการชลประทานอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น

บทเรียนที่สำคัญก็คือ มีการลงทุนในด้านพันธุ์พืช การชลประทาน การใช้ปุ๋ยเคมี สารเคมีกำจัด ศัตรูพืชและกำจัดวัชพืช ผลผลิตที่ได้รับสูงแต่มีผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม

4.8.2 การเกษตรกรรมธรรมชาติ

เนื่องจากเกษตรกรรมธรรมชาติมีขอบเขตที่กว้างขวางและดำเนินการโดยเกษตรกร นักวิชาการ และ สถาบันต่างๆ หลายรูปแบบ กรณีที่ประสบความสำเร็จเป็นที่ยอมรับจนมีการนำมาปฏิบัติตามนั้น ได้ ยกตัวอย่างมา 4 กรณีคือ (1) ระบบเกษตรกรรมของฟูกูโอกะ (2) การเกษตรธรรมชาติตามหลักการของ MOA International (3) การใช้จุลินทรีย์ที่มีประสิทธิภาพของ เทรูโอะฮิงะ หรือ เกษตรกรรมธรรมชาติแบบ คิวเซ และ (4) เกษตรอินทรีย์

ฟูกูโอกะ ได้ใช้ระบบเกษตรธรรมชาติ หรือ “ไม่กระทำ”(Do-nothing) ที่ไปแทรกแซงธรรมชาติ โดย ยึดหลักการสำคัญ 4 ประการคือ

1. ไม่มีการไถพรวนดิน
2. ไม่มีการใช้ปุ๋ยเคมีหรือทำปุ๋ยหมัก
3. ไม่มีการกำจัดวัชพืช และ
4. ไม่มีการใช้สารเคมี

(ฟูกูโอกะ, 2530: 34-35)

ในส่วนของการเกษตรกรรมธรรมชาติตามหลักการของ MOA International นั้น ได้ริเริ่มโดย โมกจิ โอากาตะ ซึ่งใช้หลักการ 4 ประการคือ

- (1) พยายามพลิกฟื้นพลังที่มีในดินตามธรรมชาติให้เป็นประโยชน์ต่อพืชมากที่สุด โดยไม่ใช้สารเคมีเพื่อให้ผลผลิตที่ได้ปลอดภัย และมีคุณภาพต่อผู้บริโภค
- (2) ไม่ทำให้เกิดมลพิษทั้งทางอากาศ น้ำ และดิน ผลผลิตที่ได้ต้องบริสุทธิ์สม่ำเสมอ
- (3) ใช้ทรัพยากรและพลังงานที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยระบบ recycle
- (4) สร้างผลผลิตที่ยั่งยืน และมีคุณภาพ เพื่อให้สภาพแวดล้อมในอนาคตอยู่ในสภาพดี (กรมวิชาการเกษตร, 2536: 60-61)

กรณีการใช้จุลินทรีย์ที่มีประสิทธิภาพของเทรโอเออิงะ หรือการเกษตรกรรมธรรมชาติแบบคิวเซ เป็นแนวคิดของเทรโอเออิงะ ที่ได้รวบรวมกลุ่มจุลินทรีย์ที่มีประสิทธิภาพหรือ Effective Micro organisms (EM) มาใช้ประโยชน์

จุลินทรีย์ที่มีอยู่ใน EM ก็คือ แบคทีเรียสังเคราะห์แสง (Photosynthetic bacteria) แลคโตบาซิลลัส (Lactobacillus) ยีสต์ (Yeast) และแอสเปอร์จีลัส เมื่อ EM เพิ่มจำนวนมากขึ้นทำให้อัตราส่วนของสารแอนติออกซิเดชั่น (Anti-oxidation) มากขึ้นด้วย การรวมพลังในดินก็จะสูงขึ้นทำให้กลายเป็นดินที่มีโครงสร้างในด้านสร้างสรรค์ สารต่างๆ ที่ผลิตโดยจุลินทรีย์ในหมวดสร้างสรรค์เหล่านี้ เช่น กรดอะมิโน กรดอินทรีย์ กลูโคส และวิตามิน เป็นธาตุอาหารที่ดีของพืช เมื่อนำ EM มาใช้ในการเกษตรจะสามารถเพิ่มผลผลิตได้มากกว่าการใช้ปุ๋ยเคมีหรือยาฆ่าแมลงโดยตรง (อิงะ, 2537: 2-3)

ในกรณีการเกษตรอินทรีย์ (Organic Farming) นั้นสหพันธ์เกษตรอินทรีย์นานาชาติ (IFOAM) ได้ให้คำจำกัดเกษตรอินทรีย์ไว้ว่า “เกษตรอินทรีย์ คือ ระบบการผลิตที่ให้ความสำคัญกับความยั่งยืนของสุขภาพดิน ระบบนิเวศและผู้คน เกษตรอินทรีย์พึงพาอาศัยกระบวนการทางนิเวศวิทยา ความหลากหลายทางชีวภาพ และวงจรธรรมชาติที่มีลักษณะเฉพาะของแต่ละพื้นที่ แทนที่จะใช้ปัจจัยการผลิตที่มีผลกระทบทางลบ เกษตรอินทรีย์ผสมผสานองค์ความรู้พื้นบ้าน นวัตกรรม และความรู้ทางวิทยาศาสตร์ในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และส่งเสริมความสัมพันธ์ที่เป็นธรรม และคุณภาพชีวิตที่ดีของทุกคนและสิ่งมีชีวิตต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง”

ทั้งนี้มีหลักการของเกษตรอินทรีย์รวม 4 ด้าน คือ สุขภาพ นิเวศวิทยา ความเป็นธรรม และการดูแลเอาใจใส่ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. มิติด้านสุขภาพ (Health)

“เกษตรอินทรีย์ควรจะต้องดำรงไว้และสร้างเสริมสุขภาพของดิน พืช สัตว์ มนุษย์ และโลก อย่างเป็นองค์รวม ไม่สามารถแบ่งแยกได้”

(2) มิติด้านนิเวศวิทยา (Ecology)

“เกษตรอินทรีย์ควรจะต้องตั้ง อยู่บนรากฐานของระบบนิเวศและวัฏจักรที่มีชีวิต โดยการทำงานร่วมกับมัน เลียนแบบวิถีทางธรรมชาติ และช่วยดำรงไว้ซึ่งระบบนิเวศและวัฏจักรที่มีชีวิตดังกล่าว”

(3) มิติด้านความเป็นธรรม (Fairness)

“เกษตรอินทรีย์ควรดำเนินอยู่บนความสัมพันธ์ที่มีความเป็นธรรมระหว่างสิ่งแวดล้อม โดยทั่วไปและโอกาสในการดำเนินชีวิต”

(4) มิติด้านการดูแลเอาใจใส่ (Care)

“การบริหารจัดการเกษตรอินทรีย์ควรจะต้องดำเนินการอย่างระมัดระวังและรับผิดชอบ เพื่อปกป้องสุขภาพและความเป็นอยู่ของทุกคนทั้งในปัจจุบันและอนาคต รวมทั้งสภาพแวดล้อมโดยรวมด้วย”

การทำฟาร์มเกษตรอินทรีย์ในยุโรปซึ่งเริ่มมาตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 1800 นั้น ได้ขยายตัวมาตามลำดับจนถึง พ.ศ. 2515 ได้มีการจัดตั้ง “สหพันธ์เกษตรอินทรีย์นานาชาติ (International Federation of Organic Agriculture Movement : IFOAM)” โดยจดทะเบียนเป็นองค์การพัฒนาเอกชนในประเทศฝรั่งเศสและประเทศสวิตเซอร์แลนด์ มีสำนักเลขาธิการอยู่ที่เมือง Tholey-Tholey ในสาธารณรัฐเยอรมนี เป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร IFOAM ได้กำหนดมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ขึ้นเพื่อใช้เป็นมาตรฐานในการรับรองคุณภาพสินค้าเกษตรอินทรีย์เพื่อจำหน่ายให้ผู้บริโภคในประเทศต่างๆ รวมทั้งร่วมมือกับ FAO ในการจัดทำมาตรฐานร่วมกับ (Codex Alimentarius Commission : Codex) ทั้งนี้ Codex ได้กำหนดมาตรฐานการใช้ฉลากของผลิตภัณฑ์จากพืชอินทรีย์มาตั้งแต่ พ.ศ. 2542 (ชนวน รัตนวราหะ, 2550: 18-19)

ในการศึกษาโดย European Commission (2014:1) เพื่อเปรียบเทียบระหว่างเกษตรอินทรีย์กับการทำการเกษตรโดยทั่วไป (Conventional) ว่าการทำการเกษตรประเทศใดจะสร้างผลกำไรได้มากกว่ากัน การศึกษาพบว่า

(1) ต้นทุนของเกษตรอินทรีย์ต่ำกว่าเพราะไม่ต้องใช้ปุ๋ยเคมี ยาฆ่าแมลง และเชื้อเพลิงสำหรับเครื่องจักรกล รวมทั้งความเสี่ยงต่อสุขภาพและความเสื่อมโทรมของ

(2) เกษตรอินทรีย์ใช้แรงงานมากกว่า โดยพบว่าแรงงาน 1 คน สามารถทำงานในฟาร์มเกษตรอินทรีย์ได้สูงสุด 40 เฮกแตร์ (250 ไร่) ส่วนฟาร์มที่ทำการเกษตรทั่วไป แรงงาน 1 คน ทำงานได้ 46 เฮกแตร์ (287.5 ไร่) ในฟาร์มโคนมอินทรีย์ แรงงาน 1 คน ดูแลโคนมได้ 17 ตัว ส่วนฟาร์มโคนมโดยทั่วไป แรงงาน 1 คน ดูแลโคนมได้ 21 ตัว

(3) ต้นทุนในการปลูกพืชดูแลรักษา ในฟาร์มเกษตรอินทรีย์ประมาณ 860 ยูโรต่อเฮกแตร์ และในฟาร์มเกษตรโดยทั่วไปประมาณ 960 ยูโรต่อเฮกแตร์

(4) การไม่ใช้ปุ๋ยเคมีทำให้ผลผลิตของพืชในฟาร์มเกษตรอินทรีย์ต่ำกว่าในฟาร์มเกษตรโดยทั่วไป เช่น ผลผลิตของข้าวสาลีในฟาร์มเกษตรอินทรีย์ได้รับ 2-3 ตันต่อเฮกแตร์ แต่ในฟาร์มเกษตรโดยทั่วไปผลิต 5-8 ตันต่อเฮกแตร์ ในฟาร์มโคนมก็เช่นเดียวกัน คือ ฟาร์มโคนมโดยทั่วไปมีผลผลิต 7 ตันต่อปี แต่ในฟาร์มโคนมอินทรีย์ให้ผลผลิตเพียง 5.5 ตันต่อปี อย่างไรก็ตามราคามilk จากฟาร์มโคนมอินทรีย์ให้สูงกว่าถึงตันละ 90 ยูโร

จากการศึกษาครั้งนี้สรุปได้ว่า มีความแตกต่างที่เป็นตัวเงินเพียงเล็กน้อย กล่าวคือ ในฟาร์มอินทรีย์มีผลกำไร ต่อหน่วยการทำงาน (work unit) เท่ากับ 28.114 ยูโรต่อปี และฟาร์มโดยทั่วไป 27.836 ยูโร ในกรณีของพืชผัก มีค่า 29.097 ยูโรต่อปี ในฟาร์มเกษตรโดยทั่วไปและ 28.270 ยูโรต่อปี ในกรณีฟาร์มโคนมนั้น มีค่า 25.734 ยูโรต่อปี ในฟาร์มโคนมโดยทั่วไป ซึ่งน้อยกว่าฟาร์มโคนมอินทรีย์ ที่มีค่า 27.853 ยูโรต่อปี

นอกจากผลที่เป็นตัวเงินแล้ว เกษตรอินทรีย์ยังนำไปสู่ผลดี ในด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมอีกด้วย

อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตจาก FAO (2007:1) ในกรณีของเกษตรอินทรีย์ไว้ว่า ถึงแม้ว่าเกษตรอินทรีย์จะสามารถลดความหิวโหยลงได้ก็ตาม แต่ยังต้องการปุ๋ยเคมีเพื่อเลี้ยงประชากรโลก โดยที่การใช้ปุ๋ยเคมีนั้นจะต้องใช้ด้วยความระมัดระวังทั้งจำนวน วิธีการ และเวลาที่เหมาะสม ผู้อำนวยการของ FAO ได้ยั่วว่า “ไม่มีวิธีใดวิธีหนึ่งที่สามารถแก้ไขปัญหาความหิวโหยและความยากจนได้ต้องใช้หลายวิธีมาปฏิบัติ”

หลักการที่สำคัญของเกษตรธรรมชาติคือ (1) ไม่ใช้สารกำจัดศัตรูพืช (2) ไม่ใช้ปุ๋ยเคมี (3) รักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนการไม่ไถพรวนนั้นกำหนดไว้ใน 3 กรณี คือ (1) พืชโอเกะ (2) MOA International และ (3) เทรูโอะฮิงะ ส่วนเกษตรอินทรีย์นั้นไม่ได้กำหนดไว้ หลักการที่นำมาปฏิบัติเหล่านี้มีผลดีทางด้านเศรษฐกิจ สุขภาพของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นบทเรียนที่เกษตรกรสามารถนำมาใช้ได้

4.9 การแก้ไขความแห้งแล้ง

ความแห้งแล้งได้เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ ทั่วโลกโดยมีความรุนแรงและช่วงเวลาที่แตกต่างกัน จึงมีการแก้ไขโดยวิธีต่างๆ ที่สามารถนำมาเป็นบทเรียนได้ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย

4.9.1 การแก้ไขความแห้งแล้งในประเทศสหรัฐอเมริกา

ความแห้งแล้งที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา ที่รุนแรงที่สุด คือ ช่วง พ.ศ. 2473-2476 ในช่วง พ.ศ. 2529-2534 และในช่วง พ.ศ.2553-2554 (Egan, 2006: 2 ; Amadeo, 2017: 1)

การแก้ไขในประเทศสหรัฐอเมริกามีมาตรการหลัก 2 ด้าน คือ (1) มาตรการจัดการด้านผู้จ่ายน้ำ ได้แก่ การพัฒนาแหล่งน้ำใหม่ เพิ่มศักยภาพของแหล่งน้ำที่มีอยู่รวมทั้งการหมุนเวียนน้ำนำมาใช้ใหม่ และ (2) มาตรการจัดการด้านความต้องการ ได้แก่ การลดความต้องการ และลดการสูญเสีย

ในแต่ละมลรัฐจะดำเนินการเตรียมการล่วงหน้า เช่น มลรัฐแคลิฟอร์เนีย มีการบำบัดน้ำเสียกลับมาใช้ใหม่โดยการสร้างโรงงานเพิ่มขึ้น มลรัฐฟลอริดา จึงทำการใช้น้ำ ห้ามรดสนามหญ้าในช่วงเวลา 9.00 – 17.00 น เป็นต้น (ภาสันต์ ภาวิจิตร, 2537: 12-17)

4.9.2 การแก้ไขความแห้งแล้งในประเทศออสเตรเลีย

ในประเทศออสเตรเลีย ซึ่งเกิดความแห้งแล้งขึ้นบ่อยครั้ง เช่น ในช่วงปี ค.ศ. 2001-2002 และ 2013-2015 ได้ใช้มาตรการดังต่อไปนี้

- (1) ใช้มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพและการอนุรักษ์โดยยึดความต้องการ (demand side) เป็นหลัก
 - (2) ใช้การสื่อสารเข้าช่วย โดยให้ข้อเท็จจริงกับผู้ใช้น้ำทุกกลุ่ม ว่าวิกฤติอย่างไร และมีกฎหรือระเบียบระหว่างที่เกิดความแห้งแล้งด้านใดบ้าง
 - (3) จัดการการใช้น้ำในภาคธุรกิจ เมื่อเกิดความแห้งแล้งรัฐมักจะให้ความสนใจแก่น้ำบริโภคในบ้านเรือนเป็นหลัก ต้องจัดการการใช้น้ำในภาคธุรกิจที่ใช้น้ำจำนวนมากด้วย
 - (4) จัดหาน้ำด้วยวิธีที่หลากหลาย พื้นที่ที่อาศัยน้ำฝนเป็นหลัก เมื่อเกิดความแห้งแล้งก็จะมีปัญหาในออสเตรเลียได้ใช้วิธีจัดตั้งโรงงานผลิตน้ำจืดจากน้ำทะเลและบำบัดน้ำเสียมาใช้อีกครั้งหนึ่ง แต่มีการลงทุนและบำรุงรักษาที่ค่อนข้างสูง และไม่ได้ใช้ในช่วงเวลาที่มีฝนปกติ ออสเตรเลียจึงได้ปรับแผนมาจัดตั้งโรงงานผลิตน้ำจืดจากน้ำทะเลเมื่อน้ำในเขื่อนต่ำกว่า 30 % ของความจุของอ่างเก็บน้ำ ซึ่ง มีเวลาอย่างพอเพียงในการก่อสร้างเพราะมีการเตรียมไว้ล่วงหน้า
 - (5) ปรับราคาค่าน้ำ
- การปรับราคาในช่วงแล้ง คือ ผู้ที่ใช้น้ำมากต้องจ่ายค่าน้ำเพิ่มขึ้น ผู้ที่ใช้น้ำน้อยยังคงจ่ายในราคาเดิม (Lohan, 2017: 2)

ในภาคการเกษตรนั้นรัฐบาลได้เข้ามาช่วยเหลือในพื้นที่ที่ได้ประกาศเป็นพื้นที่ที่ประสบภัยแล้ง ที่เรียกว่า Exceptional Circumstances (EC) ซึ่งครอบคลุมเงินทุนเพื่อการเริ่มต้นปลูกพืชใหม่ ช่วยค่าดอกเบี้ยที่เกษตรกรกู้ยืมมา การฝึกอบรม และให้คำแนะนำต่างๆ อีกกรณีหนึ่งก็คือการจัดตั้ง Farm Management Deposits Scheme ที่เกษตรกรฝากเงินในปีที่ตนเองมีผลกำไรจากการประกอบการกับธนาคารอย่างน้อย 12 เดือน แล้วภาครัฐจะลดภาษีเงินได้ลง พร้อมกับให้เกษตรกรยืมเงินที่ฝากไว้มาลงทุนต่อในช่วงประสบภัยแล้ง (Pearson, et.al., 2006: 3)

บทเรียนที่สำคัญก็คือ ภาครัฐมีการจัดทำมาตรการ 2 ด้าน คือ ด้านการจัดการผู้จำหน่าย ซึ่งมี การจัดหาแหล่งน้ำเพิ่ม การนำน้ำเสียมาบำบัด ผลิตน้ำจืดจากน้ำทะเล เป็นต้น และ (2) มาตรการด้านลด ความต้องการน้ำลง เช่น ลดความต้องการใช้น้ำ ลดการสูญเสีย และปรับราคาค่าน้ำ เป็นต้น

4.10 นวัตกรรมในการใช้ที่ดินที่ยั่งยืน

สืบเนื่องจากหลักการที่สำคัญในการใช้ที่ดินคือ ให้มีความยั่งยืน จึงมีแนวคิดและการปฏิบัติต่างๆ มากมาย แนวคิดและการปฏิบัติที่นำมาเป็นตัวอย่างมี 4 กรณี คือ (1) เพอร์มาคัลเจอร์ (2) นโยบายของ ประเทศสวีเดนในการเกษตรที่ยั่งยืน (3) การใช้ที่ดินของประเทศคาซัคสถาน และ (4) การใช้ที่ดิน เพื่อรองรับการขาดแคลนอาหาร (5)

4.10.1 เพอร์มาคัลเจอร์

เพอร์มาคัลเจอร์ เป็นแนวคิดการใช้ที่ดินที่ยั่งยืนในระบบการเกษตรที่ทำงานร่วมกันกับธรรมชาติ

ความมุ่งหมายของเพอร์มาคัลเจอร์ คือ เพื่อสร้างระบบที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพเงื่อนไขทาง นิเวศวิทยาและมีความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจ ที่ตอบสนองความต้องการของมนุษย์ โดยระบบที่สร้างขึ้นนี้ ต้องไม่ทำลาย หรือสร้างมลพิษให้กับสภาพแวดล้อม มิฉะนั้น ระบบก็จะไม่สามารถดำรงอยู่ได้ในระยะยาว เพอร์มาคัลเจอร์เลือกใช้ลักษณะธรรมชาติของพืชและสัตว์ที่สอดคล้องกันกับเงื่อนไขของท้องถิ่น และเลือก ออกแบบสิ่งปลูกสร้าง เพื่อสร้างระบบที่จะเกื้อหนุนต่อการดำรงชีพทั้งในเมืองและชนบท ด้วยการใช้พื้นที่ น้อยที่สุดโดยมีหลักการที่สำคัญ คือ

(1) ที่ตั้งแบบสัมพันธ์ภาพ ซึ่งคือ องค์ประกอบต่างๆ (เช่น บ้าน สระน้ำ ถนน ฯลฯ) จะถูก จัดวางให้สัมพันธ์กัน เพื่อให้เกิดการเกื้อกูลและหนุนเสริมกัน

(2) องค์ประกอบแต่ละอย่างจะมีบทบาทหน้าที่หลายหน้าที่

(3) หน้าที่สำคัญแต่ละหน้าที่จะเป็นบทบาทร่วมของหลายองค์ประกอบ

(4) การวางแผนผังบ้านและการใช้ที่ดินโดยใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ (ในรูปของโซน และส่วน/ภาค)

(5) เน้นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ มากกว่าการใช้ทรัพยากรเชื้อเพลิงจาก

ฟอสซิล

(6) การหมุนเวียนใช้พลังงาน (ทั้งจากเชื้อเพลิงและพลังงานมนุษย์)

(7) พหุสิกรรม ที่ปลูกพืชหลากหลายชนิดร่วมกับการเลี้ยงสัตว์ เพื่อเพิ่มความหลากหลาย ของพืช-สัตว์ ให้เกิดการเกื้อกูลในระบบ

(8) การใช้ชายขอบและรูปแบบภายในธรรมชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุด

(Holmgren, 2012: 1-8 ; วิฑูรย์ ปัญญากุล และวิมาศ ปรมศิริ, 2558: 31)

4.10.2 นโยบายของประเทศสวีเดนในการเกษตรที่ยั่งยืน

รัฐได้ใช้ “การปฏิบัติตามมาตรฐานระบบนิเวศ” โดยมีหลักการในการรับเงินสนับสนุนในการบูรณา การการผลิต ดังนี้

1. แสดงให้เห็นถึงการใช้ปุ๋ยที่สมดุลตรงกับความต้องการของพืชและเกษตรกรที่ทำการ ปลูกสัตว์ที่ขายมูลสัตว์หรือลดจำนวนสัตว์เลี้ยง

2. จะต้องป้องกันการชะล้างพังทลายของดินจากการปลูกพืช เช่น ข้าวโพด จะสามารถปลูก ได้ต่อเมื่อมีการปลูกพืชหมุนเวียนกับการทำทุ่งหญ้าและปลูกพืชคลุมเป็นพืชปุ๋ยสด

3. อย่างน้อยร้อยละ 7 ของที่ดินในฟาร์มจะต้องกำหนดไว้เพื่อป้องกันความหลากหลายของพืช โดยการไม่ใช้ปุ๋ยทั้งในทุ่งหญ้า ไร่ หรือ ไม้ผล

4. ปลุกพืชหมุนเวียน

5. การใช้ยาฆ่าแมลงต้องลดลงเพื่อรักษาระดับความเสี่ยง

สาระสำคัญของกระบวนการทางนโยบาย คือ การกำหนดความรับผิดชอบโดย การบริหารและติดตามซึ่งมอบให้มัลรัฐ สหภาพเกษตรกรและที่ปรึกษาฟาร์ม องค์กรท้องถิ่นและองค์การภาคเอกชนซึ่งมีเป้าหมาย ในปี 2542 ร้อยละ 90 สามารถที่จะเข้าสู่มาตรฐานนิเวศเบื้องต้น ซึ่งจะสามารถให้เกษตรกรได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ เกษตรกรจำนวน 5,000 ฟาร์ม หรือร้อยละ 8 ได้มาทำเกษตรอินทรีย์เพิ่มขึ้นจากที่ดำเนินการเพียงร้อยละ 2 ในปี 2534 และคาดว่าเกษตรกรส่วนใหญ่กำลังจะดำเนินการเข้าสู่ระดับ “มาตรฐานระบบนิเวศ” ในปี 2543 การใช้ยาฆ่าแมลง ลดลงร้อยละ 23 จากปี 2533 และการใช้ปุ๋ยฟอสเฟตลดลงจาก 83 กิโลกรัมเหลือเพียง 73 กิโลกรัมต่อเฮกตาร์ (FAO, 2002: 24)

4.10.3 การใช้ที่ดินของประเทศคาซัคสถาน

ในส่วนของการใช้ที่ดินที่ยั่งยืนของประเทศคาซัคสถานได้มีการปลูกพืชหลายระดับในหมู่บ้านอัลมาตีคาซัคสถาน ซึ่งใช้ระบบทั้งปลูกพืชและเลี้ยงสัตว์ หรือ ไร่นาสวนผสมไว้ดังนี้

การปลูกพืชมี 3 ระดับคือ

1. ไตดิน มีการปลูกมันสำปะหลัง แคร้งธัญพืช ฝ้าย และ หัวหอม
2. บนดินที่ราบ มีการปลูกกะหล่ำปลี ผัก ธัญพืช มะเขือเทศ และแตงกวา
3. บนดินที่ดอน มีการปลูก แอปเปิ้ลแอพร็อคทพลัม เชอร์รี่

การเลี้ยงสัตว์ มีการเลี้ยง แกะ ไก่ วัว ควาย และม้า เพื่อผลิต ไข่ไก่ นม และเนื้อสัตว์

โดยการใช้รูปแบบการผลิตดังกล่าวนี้ ทำให้เกษตรกรมีอาหารบริโภคอย่างเพียงพอตลอดปี ถึงแม้ว่าสัดส่วนจะแตกต่างกันออกไป แต่ลดความเสี่ยงลง

(ESCAP, 2009: 88)

4.10.4 แนวคิดการใช้ที่ดินเพื่อรองรับการขาดแคลนอาหาร

แนวคิดการใช้ที่ดินที่ยั่งยืน เพื่อรองรับการขาดแคลนอาหารที่เสนอโดย Foley (2014: 43-46) มี 5 ขั้นตอน คือ

- (1) หยุดยั้งการขยายพื้นที่เกษตร
- (2) ปลูกพืชให้มากขึ้นในไร่-นา ที่มีอยู่
- (3) ใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น
- (4) ปรับเปลี่ยนอาหารที่บริโภค
- (5) ลดการสูญเสียอาหาร

แนวคิดดังกล่าวนี้เป็นข้อเสนอที่ถึงแม้ว่าอาจมีแนวทางปฏิบัติที่นอกเหนือจากการใช้ที่ดินโดยตรง เช่น การปรับเปลี่ยนอาหารที่บริโภคและลดการสูญเสียอาหาร ก็ตาม แต่เป็นแนวคิดที่จะหยุดยั้งการขยายพื้นที่การเกษตรออกไปในอนาคตเมื่อความต้องการอาหารจากการเพิ่มขึ้นของประชากรในอนาคต

4.10.5 การจ่ายเพื่อตอบแทนผลประโยชน์ระบบนิเวศ (Payment for Ecosystem Services: PES)

PES เป็นกลไกการชดเชยแก่บุคคลหรือชุมชนที่ดำเนินกิจกรรมดูแลรักษาระบบนิเวศให้คงไว้ซึ่งคุณสมบัติด้านต่างๆ อาทิ การควบคุมให้น้ำอย่างสม่ำเสมอ การบรรเทาภัยน้ำหลาก การดูดซับคาร์บอน เป็นต้น เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ด้วยการสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจให้ดำเนินกิจกรรมการอนุรักษ์ กลไก PES เป็นส่วนหนึ่งของกลไกการตลาดหรือการสร้างจูงใจสำหรับนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม

ตัวอย่างประเทศที่นำระบบ PES มาใช้ก็คือ ประเทศเวียดนามที่ได้พัฒนากลไกที่สร้างความยั่งยืนด้านการเงินบนพื้นฐาน PES โครงการจัดทำ โครงการจ่ายเพื่อตอบแทนคุณประโยชน์ระบบนิเวศป่าไม้ (Payment for Forest Environmental Services: PFES) ที่มีกฎหมายรองรับ โดยมีหลักการและวิธีปฏิบัติดังนี้

1. หลักการสำคัญ คือ มีการจ่ายค่าตอบแทนแก่ผู้ให้บริการจากผู้ซื้อบริการ โดยที่

1.1 “ผู้ให้บริการ” (service provider) ซึ่งทำกิจกรรมดูแลรักษาคุณประโยชน์ของระบบนิเวศป่าไม้ ได้แก่ เกษตรกร ครุฑเรือนเกษตรกร และชุมชนเกษตรกรในท้องถิ่น ซึ่งได้รับการจัดสรรพื้นที่ป่าไม้ให้ดูแลรักษา จนเป็นผู้รับประโยชน์หลักจากการใช้นโยบาย PFES

1.2. “ผู้ซื้อบริการ” (service buyers) ซึ่งได้รับประโยชน์จากระบบนิเวศตามที่ระบุไว้ คือ ผู้ผลิตสาธารณูปโภคไฟฟ้าและประปา ซึ่งได้แก่ไฟฟ้าแห่งประเทศไทย (EVN) และบริษัทการประปาไซ่ง่อน (SAWACO) ที่จ่ายค่าตอบแทนคุณประโยชน์ของระบบนิเวศป่าไม้ ในด้านการควบคุมสมดุลของน้ำและการอนุรักษ์ดิน รวมทั้งผู้ประกอบการกิจการการท่องเที่ยว เพื่อจ่ายค่าตอบแทนคุณประโยชน์ของระบบนิเวศด้านสุนทรียภาพของทิวทัศน์ตามธรรมชาติ

2. การปฏิบัติ

- 2.1 มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการคุ้มครองและพัฒนาป่าไม้
- 2.2 มีการกำหนดอัตราค่าตอบแทน
- 2.3 มีการทำสัญญาระหว่างผู้ให้บริการ กับคณะกรรมการจัดการป่าไม้ในพื้นที่ที่จะดูแล
- 2.4 มีการติดตั้งป้ายเพื่อกำหนดแนวเขตพื้นที่ป่าไม้ที่อยู่ในสัญญาที่ผู้ให้บริการรับผิดชอบ
- 2.5 สร้างแนวกันไฟ หอเฝ้าระวังไฟ กำจัดวัชพืชติดไฟง่าย
- 2.6 ผู้ให้บริการจะต้องทำการลาดตระเวนพื้นที่ป่าไม้อย่างเคร่งครัด หากพบการกระทำที่ผิดกฎหมาย จะต้องมีการหยุดยั้งการกระทำการจับกุมผู้กระทำผิด

3. ผลการดำเนินงาน

จากการดำเนินงานโครงการดังกล่าวนี้ในจังหวัดลามดง ประเทศเวียดนาม โดยมีเกษตรกรและผู้ถือครองพื้นที่ป่าไม้หรือ “ผู้ให้บริการ” จำนวน 9,870 ครุฑเรือน ในพื้นที่ป่าไม้ที่ทำสัญญารวม 209,705 เฮกเตอร์ ผู้ให้บริการได้รับค่าตอบแทนในปี 2553 ประมาณ 10.5-12 ล้านดอลลาร์ต่อครุฑเรือน (540-615 เหรียญสหรัฐ) ซึ่งเป็นค่าตอบแทนที่เพิ่มจากเดิมร้อยละ 400 ของอัตรารายได้ที่เคยได้รับก่อนหน้านี้

จากวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ถึงคุณประโยชน์ของระบบนิเวศป่าไม้ 3 ประการ คือ (1) การควบคุมให้น้ำป่าลดปล่อยจากป่าอย่างสม่ำเสมอ (2) ช่วยการอนุรักษ์ดินและน้ำ และ (3) สุนทรียภาพของทิวทัศน์ตามธรรมชาติ นั้น ได้มีรายงานว่าการชะล้างพังทลายของดินลดลง น้ำที่ไหลบ่า จากพื้นที่ป่าไม้มีคุณภาพดีขึ้น และรักษาความหลากหลายทางชีวภาพเอาไว้ได้ มีการสร้างผลิตภัณฑ์อื่นๆ จากผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าไม้ เช่น งานหัตถกรรมจากป่าไม้ จากการปลูกเสริมในพื้นที่ป่าไม้ เป็นต้น (วินร็อค อินเตอร์เนชั่นแนล, 2554: 6)

4.10.6 การอนุรักษ์ดินและน้ำจากการเกษตรเชิงพหุภารกิจ

การเกษตรเชิงพหุภารกิจเป็นมาตรการการเกษตรเชิงอนุรักษ์ที่ใช้รูปแบบการทำการเกษตรที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม คำนึงถึงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและอนุรักษ์ระบบนิเวศเกษตรเป็นหลัก โดยมีภารกิจสำคัญ 3 ด้าน คือ (1) ภารกิจด้านการผลิต (2) ภารกิจด้านสิ่งแวดล้อม และ (3) ภารกิจด้านเศรษฐศาสตร์และสังคม

จากหลักการและภารกิจทั้ง 3 ด้านดังกล่าวนี้มีมาตรการหลายมาตรการ เช่น (1) การใช้แรงงานใจทางเศรษฐศาสตร์ (2) การกำกับและควบคุม (3) การให้การสนับสนุนภายใต้ข้อกำหนด (4) มาตรการเชิงชุมชน และ (5) มาตรการเสริม

การดำเนินการตามมาตรการทั้ง 5 ประการดังกล่าวนี้ ได้มีประเทศต่างๆ ได้มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร ซึ่งจะมีตัวอย่างที่เป็นบทเรียนได้ดังนี้

(1) ประเทศเยอรมนี

การดำเนินการในรัฐบาวาเรีย โดยการใช้เงินสนับสนุนที่ให้แก่เกษตรกรเพื่อดำเนินมาตรการอนุรักษ์ดินเพื่อป้องกันการชะล้างพังทลาย ในอัตรา 400 และ 600 ยูโรต่อเฮกตาร์ต่อปี สำหรับพื้นที่ลาดชันที่ร้อยละ 35-49 และมากกว่าร้อยละ 50 ตามลำดับ

ส่วนในรัฐบาเดิน-เวือร์ทเทมแบร์ก ได้มีการดำเนินการสนับสนุนทางการเงินแก่เกษตรกร คือ (1) สนับสนุนกิจกรรมการเกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม อาทิเช่น การส่งเสริมการใช้ปุ๋ยคอกและยกเลิกการใช้สารเคมีเกษตร การปลูกพืชอย่างหลากหลายในพื้นที่เกษตร (2) สนับสนุนการปศุสัตว์และการจัดการทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์แบบ Extensive system โดยจำกัดการไถพรวนต่อปีและปริมาณปุ๋ยต่อพื้นที่ (ซฟิกา สังขพิทักษ์, 2560: 16-17)

(2) ประเทศแคนาดา

การเกษตรเชิงพหุภารกิจในประเทศแคนาดาได้ใช้หลายมาตรการ เช่น การให้เงินอุดหนุนเพื่อดำเนินกิจกรรมเกษตรเชิงอนุรักษ์สำหรับหลักปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่มีประโยชน์ในจังหวัดซาสคาเชวัน คือการปรับปรุงการจัดการธาตุอาหารในดินการอนุรักษ์ดินเพื่อลดการชะล้างพังทลาย รวมทั้งการออกกฎระเบียบและข้อบังคับต่างๆ เพื่อจัดการมลภาวะจากการเกษตร เช่น การห้ามทำการเกษตรบนพื้นที่ที่มีความลาดชันมากกว่า 11% ขึ้นไป มีการทิ้งที่ดินที่เสื่อมโทรมให้ว่างหรือพักดินช่วงเวลาหนึ่ง (ซฟิกา สังขพิทักษ์, 2560: 32)

(3) ประเทศญี่ปุ่น

ได้มีโครงการให้เงินสนับสนุนแก่เกษตรกรในเขตพื้นที่เนินเขาและภูเขา เพื่อลดการชะล้างพื้นที่เกษตร โดยการจัดทำขั้นบันไดดิน (Terrace) เพื่อการเพาะปลูก เพื่อป้องกันน้ำท่วมและดินถล่มแก่พื้นที่ชุมชนในพื้นที่ราบ (ซฟิกา สังขพิทักษ์, 2560: 53)

4.11 การปรับตัวและบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย ต่อการใช้ที่ดินที่ยั่งยืน

การปรับตัวและบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ และการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย ของประเทศต่างๆ นั้น เป็นการดำเนินการตามอนุสัญญาสหประชาชาติ 2 ฉบับ คือ (1) อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ และ (2) อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย

4.11.1 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (United Nations Framework on Climate Change: UNFCCC)

ได้มีผลบังคับใช้เมื่อ พ.ศ. 2535 ถึงปัจจุบันมีสมาชิก 191 ประเทศ วัตถุประสงค์หลักก็คือ การรักษาระดับความเข้มข้นปริมาณก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศให้อยู่ในระดับที่ปลอดภัยเพื่อให้ธรรมชาติปรับตัวได้และเพื่อเป็นการประกันว่าจะไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหารและการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน (UNFCCC, 2002)

จากวัตถุประสงค์หลักดังกล่าว ได้มีการกำหนดมาตรการหลักขึ้น 2 มาตรการคือ (1) การปรับตัว (Adaptation) และการบรรเทา (Mitigation) โดยมีการจัดทำพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) ขึ้นในปี พ.ศ. 2548 โดยกำหนดให้มีกลไกที่ยืดหยุ่น 3 ประการคือ

- (1) การปฏิบัติตามพันธกรณีร่วมกัน (Joint Implementation: JI)
- (2) การซื้อขายเครดิตที่ได้จากการลดก๊าซเรือนกระจก (Emission Trading: ET)
- (3) กลไกการพัฒนาที่สะอาด (Clean Development Mechanism: CDM)

สาเหตุสำคัญที่ทำให้โลกร้อนขึ้นเกิดจากก๊าซเรือนกระจก ซึ่งประกอบด้วย ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ มีเทน ไนตรัสออกไซด์ เป็นต้น แต่คาร์บอนไดออกไซด์มีมากถึงร้อยละ 80 ที่ปล่อยออกมาสู่ ชั้นบรรยากาศจากการเผาผลาญเชื้อเพลิงฟอสซิล รวมทั้งการตัดไม้ทำลายป่า และกิจกรรมอื่นๆ ของมนุษย์ เมื่อก๊าซเรือนกระจกสูงขึ้น อุณหภูมิสูงขึ้นตามมา ทำให้น้ำแข็งละลาย ความชื้นในดินลดลง สูญเสียพันธุ์ไม้และเกิดไฟป่า เป็นต้น ประเด็นหลักในการแก้ไขปัญหาโลกร้อนก็คือ การลดปริมาณคาร์บอนไดออกไซด์ในบรรยากาศลง แนวทางหนึ่งก็คือ การใช้ที่ดินเป็นแหล่งเก็บกัก (Sink)

ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับระบบการผลิตทางการเกษตร นั้น FAO (2016: 21) ได้สรุปไว้ว่ามี 11 ประการ คือ

- (1) การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศที่รวมถึงความแห้งแล้ง คลื่นความร้อน อุทกภัย จะเกิดขึ้นบ่อยครั้งและรุนแรงยิ่งขึ้น และนำไปสู่ความเสียหายทางการเกษตรโดยรวม
- (2) ทรัพยากรน้ำจืดจะลดลง โดยเฉพาะในพื้นที่เพาะปลูก
- (3) น้ำทะเลจะสูงขึ้นท่วมชายฝั่ง เกิดการแพร่กระจายของดินเค็ม กระบวนการประมงชายฝั่ง
- (4) มีปัญหาด้านคุณภาพอาหารและน้ำที่กระทบต่อสุขภาพ
- (5) ปริมาณน้ำในลำน้ำต่างๆ เปลี่ยนแปลง กระบวนการประมงโดยเฉพาะการเพาะเลี้ยง
- (6) อุณหภูมิสูงขึ้น ซึ่งมีผลให้เกิดการขาดแคลนน้ำ ส่งผลกระทบต่อสถานะในการผลิตและการดำรงชีพของสัตว์และพืช ทำให้ผลผลิตลดลง
- (7) ผลผลิตพืชอาจเพิ่มขึ้น จากคาร์บอนไดออกไซด์ ที่กลายมาเป็นปุ๋ยของพืช
- (8) ภัยจากอันตรายขั้นโอโซนจะมีผลต่อการผลิตของพืช
- (9) จะมีการเปลี่ยนแปลงของโรค สัตว์ ปลา และพืช รวมทั้งแมลงศัตรูพืชต่างๆ
- (10) จะมีการสูญเสียทั้งป่าไม้ ปศุสัตว์ การประมง และการเพาะเลี้ยง
- (11) น้ำในมหาสมุทรจะมีคุณภาพเป็นกรด ซึ่งเป็นการทำลายล้างพันธุ์ปลาชนิดต่างๆ

4.11.2 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย

อนุสัญญานี้ได้มีผลบังคับใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2539 ปัจจุบันมีสมาชิก 193 ประเทศ วัตถุประสงค์หลักก็คือต่อต้านความเสื่อมโทรมของดินโดยการปรับปรุงประสิทธิภาพของที่ดินและการฟื้นฟู การอนุรักษ์ดินและการจัดการที่ดินและน้ำอย่างยั่งยืนไปพร้อมๆ กัน

สาเหตุที่สำคัญของการเกิดความเสื่อมโทรมของดิน ก็คือ การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้อย่างต่อเนื่อง การชะล้างพังทลายของดิน การใช้ที่ดินโดยไม่บำรุงรักษาขาดการอนุรักษ์ดินและน้ำ (UNCCD, 2004)

การดำเนินการ ของอนุสัญญาในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายที่สำคัญของประเทศต่างๆ เช่น (1) การปลูกป่าทดแทน (2)การอนุรักษ์ดินและน้ำ (3) การเตรียมดินเพื่อการเพาะปลูก เช่น การไม่ไถพรวน (4) การสร้างแหล่งเก็บกักน้ำ (5) การเพิ่มความชื้นในดิน เป็นต้น

ในด้านการอนุรักษ์ดินและน้ำนั้น นอกจากเป็นการแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของดินแล้วยังสามารถเพิ่มศักยภาพในการผลิตได้โดยการปฏิบัติรวม 11 ประการ คือ

- (1) การไถพรวนแบบอนุรักษ์
- (2) ปลูกพืชหมุนเวียน
- (3) ปรับปรุงการระบายน้ำ
- (4) คลุมดินด้วยซากพืช
- (5) อนุรักษ์น้ำ
- (6) จัดทำชั้นบนไคเพื่อปลูกพืชและอนุรักษ์ดิน
- (7) ปลูกพืชตามแนวระดับ
- (8) ใช้ปุ๋ยเคมี
- (9) ใช้ปุ๋ยอินทรีย์
- (10) ปรับปรุงวงจรธาตุอาหาร
- (11) ปรับปรุงระบบการปลูกพืชที่เหมาะสมกับดิน อากาศ และใช้พันธุ์ที่ดี (Hornick and Parr, 1987: 64-68)

วิธีการทั้ง 11 ประการนี้ เกษตรกรอาจจะไม่จำเป็นต้องปฏิบัติครบทุกวิธี แต่ควรปฏิบัติให้ตรงกับปัญหาที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละพื้นที่

จากการประชุม รัฐภาคี ครั้งที่ 12 เมื่อ พ.ศ. 2515 ได้มีแนวทางและเป้าหมายที่จะหยุดยั้งความเสื่อมโทรมของที่ดิน หรือ Land Degradation Neutrality (LDN) คือ การฟื้นฟูที่ดินที่เสื่อมโทรมให้คืนสภาพเท่ากับอัตราความเสื่อมโทรมของที่ดินที่กำลังใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยกำหนดให้เกิดขึ้นในปี ค.ศ.2030 (พ.ศ. 2573) (Safriel, 2015: 164-165)

อย่างไรก็ตามการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลง ภูมิอากาศ กับความเสื่อมโทรมของดินมีส่วนที่เกี่ยวข้องกัน ซึ่งการดำเนินการด้านใดด้านหนึ่งจะมีผลทั้งสองด้าน (Virdin, 2010: 25)

บทเรียนที่สำคัญก็คือ การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกขึ้นสู่บรรยากาศ โดยการให้ที่ดินเป็นแหล่งสะสม (Sink) ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ การใช้ปุ๋ยไนโตรเจนให้เหมาะสม การทำนาที่ลดการปล่อยมีเทน ในด้านความเสื่อมโทรมของดิน คือ การอนุรักษ์ดินและน้ำ การไม่ไถพรวน การปลูกพืชหมุนเวียน การปรับปรุงวงจรธาตุอาหาร เป็นต้น

4.12 นโยบายรัฐในการจัดการที่ดินของประเทศปาเกีสถาน

UNDP และ GEF (2006: 1-4) ได้รายงานไว้ว่า ประเทศปาเกีสถานเป็นประเทศที่ได้รับผลกระทบจากความเสื่อมโทรมของที่ดิน กิจกรรมของมนุษย์ เช่น การทำลายทรัพยากรธรรมชาติ การบุกรุกทำลายป่าไม้ การใช้ระบบชลประทานที่ไม่มีประสิทธิภาพควบคู่ไปกับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศได้เปลี่ยนให้ที่ดินที่อุดมสมบูรณ์กลายเป็นที่ให้ผลผลิตต่ำดินเสื่อมโทรมอย่างรุนแรง ถึงแม้ว่าได้มีความพยายามที่จะแก้ปัญหาเหล่านี้ก็ตาม กระบวนการที่ทำให้เกิดความเสื่อมโทรมของดินนี้ไม่สามารถหยุดยั้งได้ เนื่องจากมี “อุปสรรคต่อการจัดการที่ยั่งยืน” อุปสรรคเหล่านั้น คือ (1) ด้านนโยบาย (2) ด้านสถาบัน (3) การเงิน และ (4) ด้านเศรษฐกิจและสังคม

4.12.1 อุปสรรคทางด้านนโยบาย

(1) การขัดขวางโดยนโยบาย

ในช่วงทศวรรษ 1970 ปาเกีสถานได้ยกเลิก “ระบบการจัดการที่ดินของชุมชน” แล้วนำระบบให้ที่ดินเป็นของรัฐเข้ามาใช้ที่ดินที่ยังมิได้มีการใช้ ระบบนี้ขึ้นอยู่กับหลักการเป็นพิเศษโดยเฉพาะที่กำหนดข้อจำกัดในการใช้ที่ดินของชุมชน นโยบายของการถือครองที่ดินโดยรัฐ ได้เป็นจุดชนวนให้เกิดความเสื่อมโทรมของดินเพราะการควบคุมของรัฐบาล ไม่เข้มแข็ง และขาดความเป็นเจ้าของหรือสิทธิในการถือครองอย่างจริงจัง ได้สร้างการจูงใจต่อ “ชุมชนท้องถิ่นในการป้องกันและใช้ทรัพยากรธรรมชาติในลักษณะที่ยั่งยืน”

(2) การอุดหนุนที่ไม่เหมาะสม

การอุดหนุน ค่าไฟฟ้าในลักษณะอัตรา คงที่ต่อหน่วย ได้นำมาใช้เป็นวิธีในการกระตุ้นให้เกษตรกรเพิ่มผลผลิต การใช้อัตราคงที่ต่อหน่วย ได้ทำให้เกษตรกรปรับปรุงหรือเพิ่มประสิทธิภาพการชลประทานที่สูบน้ำจากบ่อที่มีอยู่เกษตรกรที่ยากจนและขาดเงินทุนไม่สามารถจะลงทุนในการขุดเจาะน้ำบาดาลที่มีระดับลึกกว่าบ่อที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ส่วนหนึ่งจึงละทิ้งที่ดินไป ที่ดินเหล่านั้นก็จะเปิดเป็นทุ่งหญ้าสาธารณะ มีการตัดต้นไม้เพื่อทำฟืนหรือขุดหน้าดินเพื่อการพัฒนาอื่นๆ การใช้น้ำใต้ดินอย่างต่อเนื่องและการละทิ้งที่ดินได้ก่อให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของดินในพื้นที่แห้งแล้ง

(3) ขาดการวางแผนการใช้ที่ดิน

การขาดการวางแผนการใช้ที่ดินที่ดีโดยมีกฎหมายรองรับคือ อุปสรรคที่สำคัญที่จะนำไปสู่การจัดการที่ดินที่ยั่งยืน การวางแผนการใช้ที่ดินมีความสำคัญสูงมากในนโยบายการดำเนินการของปาเกีสถาน แต่ดูเหมือนว่าจะมีอิสลามาบัตเท่านั้นที่มีการวางแผนการใช้ที่ดินที่ถูกต้อง แต่ไม่มีแผนการใช้ที่ดินระดับชาติ อำเภอก็หรือท้องถิ่นระดับอื่นๆ แผนการใช้ที่ดินจะเป็นเครื่องมือที่ยืนยันว่าที่ดินแปลงไหนที่กำหนดเพื่อการใช้ที่ดินนั้นๆ จะรองรับความต้องการของประชาชนในลักษณะยั่งยืนจะเป็นการป้องกันการนำไปใช้ประโยชน์ที่ไม่เหมาะสมและการใช้ที่จะนำไปสู่ความเสื่อมโทรมของที่ดิน

4.12.2 อุปสรรคด้านสถาบัน

(1) ขีดความสามารถของสถาบันมีจำกัดและขาดความร่วมมือ

หน่วยงานในระดับ จังหวัดทั้งการเกษตร ป่าไม้ ปศุสัตว์ และชลประทาน ต่างก็ขึ้นตรงกับหน่วยงานต้นสังกัดที่ต่างก็มีนโยบายของตนเองปฏิบัติหน้าที่ของตนเองในลักษณะต่างคนต่างทำ แต่ที่สำคัญก็คือ ขีดความสามารถมีจำกัด ผลก็คือ การตัดสินใจด้านนโยบายและการปฏิบัติที่ขาดหลักการ “สหวิชา” มีผลให้เกิดความไม่สมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจและรักษาระบบนิเวศ แม้แต่ในรัฐบาลกลางก็เช่นเดียวกัน ไม่มีการจัดการด้านสถาบัน ที่จะร่วมมือ แลกเปลี่ยนความรู้และแลกเปลี่ยนบทเรียนว่า อะไรควรทำ อะไรไม่ควรทำ

(2) ช่องว่างระหว่างความรู้

ไม่มีข้อมูลในปัจจุบันถึงการใช้ที่ดินในพื้นที่แห้งแล้งและกึ่งแห้งแล้งของประเทศ รวมทั้งสถานภาพ และแนวโน้มของทรัพยากรธรรมชาติและการใช้ที่ดินในอนาคต ขาดข้อมูลถึงการฟื้นฟูระบบนิเวศ การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรอย่างยั่งยืนและระบบปศุสัตว์ ข้อมูลที่มีอยู่กระจุกกระจายระหว่างหน่วยงานแต่นักวิจัย นักวางแผน และผู้ตัดสินใจทำนโยบายไม่สามารถเข้าถึงได้เป็นการรบกวนการประเมินความเสื่อมโทรมของที่ดินทั้งระบบ การแปรสภาพเป็นทะเลทราย การประเมินผลกระทบต่อการปฏิบัติต่อระบบนิเวศและการสูญเสียทางเศรษฐกิจ

(3) การขาดสร้างความตระหนักและตื่นตัว

ขาดความตระหนักและตื่นตัวต่อความเสื่อมโทรมของดินและการแปรสภาพเป็นทะเลทรายจากสาธารณะ นักวางแผน ผู้กำหนดนโยบายแม้แต่ผู้ที่รับผิดชอบต่อการจัดการทรัพยากรที่ดินเอง ผู้กำหนดนโยบาย ไม่ตระหนักหรือรับรู้ว่าการจัดการที่ดินที่ยั่งยืน สามารถที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่น และลดความยากจนของผู้คนในชนบท ในทางตรงกันข้าม ผู้คนที่อาศัยอยู่ในเขตแห้งแล้ง ตระหนักดีต่อผลกระทบของความเสื่อมโทรมของดินแต่ขาดความรู้และทรัพยากรที่จะกล่าวถึงประเด็นเหล่านี้

(4) ความยากลำบากในการบรรจุ แนวคิดของ NAP ลงในนโยบายและแผนแต่ละสาขา

ถึงแม้ว่าจะมีแผนปฏิบัติการแห่งชาติด้านใด ด้านหนึ่งแล้วก็ตามการขาดขีดความสามารถของสถาบันเป็นเรื่องสำคัญที่จะบรรจุแนวคิดลงในนโยบายและแผนระดับชาติและจังหวัด โดยแท้จริงแล้ว NAP จะต้องเผยแพร่ลงสู่การวางแผนระดับจังหวัดโดย กรมฯ ต่างๆ รวมทั้งผู้มีส่วนได้เสีย

4.12.3 อุปสรรคทางการเงิน

การมีเงินที่ไม่เพียงพอเป็นข้อจำกัดในการแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของที่ดิน โดยประวัติศาสตร์รัฐบาลมีนโยบายที่จะลงทุนในด้านสาธารณูปโภคพื้นฐาน สุขภาพและการศึกษา งบประมาณในด้านสิ่งแวดล้อมและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกัน การจัดการที่ดินที่ยั่งยืนไม่เพียงพอความต้องการที่ยั่งยืนในการจัดงบประมาณเป็นอีกประเด็นหนึ่ง การลงทุนที่เริ่มต้นโดยรัฐบาลหรือผู้ให้ทุน ซึ่งมีศักยภาพในการนำไปสู่การจัดการที่ดินที่ยั่งยืนนั้น ในเวลาต่อมาขาดเงินทุน ผู้ให้ทุนก็เช่นเดียวกันต้องการเห็นผลในระยะสั้น การมีเงินทุนที่ต่อเนื่องยั่งยืนเป็นเรื่องสำคัญ ในการจัดการที่ดินที่ยั่งยืน และจะถอดแบบบทเรียนที่ดีที่สุด

4.12.4 อุปสรรคด้านเศรษฐกิจ-สังคม

(1) ความเปราะบาง อ่อนไหว ต่อความแห้งแล้ง

ความอ่อนไหวต่อคนยากจนในกรณีของอันตรายความเสี่ยงต่อสิ่งแวดล้อม เช่น ความแห้งแล้งจะมีผลต่อการดำรงชีวิตและเพิ่มความกดดันต่อทรัพยากรธรรมชาติ ความอ่อนไหว เปราะบาง ดังกล่าวนี้อาจเกิดขึ้นให้เห็นอย่างชัดเจนโดยการเกิดวงจรความแห้งแล้งในช่วงปี 1997 -2003 ชุมชนยากจนที่ได้รับผลกระทบจากความแห้งแล้งได้สูญเสียการดำรงชีวิต ความสูญเสียทั้งหมดที่ประเมินไว้มีค่าใกล้เคียงกับ 500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ องค์การสหประชาชาติได้ให้ความสำคัญ ต่อความต้องการของปากีสถานเพื่อสร้างระบบที่เป็นไปตามรูปแบบของบรรยากาศและแจ้งให้ชุมชนท้องถิ่นเตรียมตัวรองรับความแห้งแล้ง ระบบการติดตามในปัจจุบันไม่ได้ดำเนินการและล้มเหลวที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการเตือนภัยล่วงหน้า

(2) ความไม่มั่นคงในการถือครองที่ดิน.

ระบบการใช้ที่ดินในเขตแห้งแล้งในปากีสถานได้มีการปฏิบัติโดยครอบครัวหรือความสัมพันธ์ระหว่างชนเผ่าที่มีเส้นทางการเข้าถึงที่ดินโดยยึดขนาดของครัวเรือนและความเป็นญาติกัน การเพิ่มขึ้นของประชากรและแบ่งปันกันในการควบคุมการใช้ที่ดินได้สร้างแรงกดดันอย่างใหญ่หลวงต่อระบบดังกล่าวนี้ การจัดการที่ดินระบบใหม่ได้ให้ความมั่นใจในการปรับปรุงคุณภาพชีวิต ลดความยากจนและความมั่นคงทางอาหารเป็นเรื่องสำคัญที่จะเน้นว่า จะต้องนำระบบการถือครองที่ดินที่กำหนดขึ้นใหม่กับระบบที่มีอยู่เดิมของชุมชน เข้ามาร่วมกันเพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมและร่วมมือกันในการกำหนดกระบวนการที่เกี่ยวข้องในการ การถือครองที่ดิน

(3) ขาดเครือข่ายความปลอดภัย

เครือข่ายความปลอดภัยที่อ่อนแอจะเพิ่มความเปราะบางของคนจนให้เกิดขึ้นอย่างทันทีทันใด ส่วนผลกระทบต่อการดำรงชีวิตและเพิ่มแรงกดดันต่อทรัพยากรธรรมชาติ เครือข่ายความปลอดภัยของสังคมที่รองรับความเปราะบางมีความอ่อนแอต่อการตอบสนองและผูกพัน มีเครือข่ายความปลอดภัยที่จะจัดให้ครอบคลุมถึงคนยากจนและคนชายขอบซึ่งอาศัยทรัพยากรธรรมชาติดำรงชีวิต รัฐบาลจะต้องดำเนินการทบทวนอย่างเป็นระบบของเครือข่ายความปลอดภัยเพื่อให้เห็นเค้าโครงของคนยากจนและความเปราะบางและประเมินประสิทธิภาพของโครงการความปลอดภัยต่างๆ

บทเรียนจากกรณีศึกษา นโยบายรัฐในประเทศปากีสถานของ UNDP และ GEP จะแสดงให้เห็นว่า การแก้ปัญหาที่ดินเพื่อการเกษตรนั้น จำเป็นต้องแก้ไขทั้ง 4 ด้าน คือ (1) ด้านนโยบายรัฐ (2) ด้านสถาบันหรือหน่วยงานดำเนินการ (3) ด้านการเงิน และ (4) ด้านเศรษฐกิจและสังคมจึงจะประสบความสำเร็จ

เอกสารอ้างอิง

1. กรมวิชาการเกษตร. 2536. *เกษตรยั่งยืน : อนาคตของการเกษตรไทย*. เอกสารวิชาการประจำปี 2536. ISBN974-7623-12-9.
2. กระทรวงการต่างประเทศ. 2540. *รายงานเกี่ยวกับนโยบายการจัดการและอนุรักษ์ที่ดินสำหรับการเพาะปลูกของทางการจีน หนังสือ ก.ต. 1104/ว 1996 ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2540*
3. ชนวน รัตนวราหะ. 2550. *เกษตรอินทรีย์*. สำนักวิจัยพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพ. กรมวิชาการเกษตร.
4. ชพิกา สังขพิทักษ์. 2560. *การเกษตรเชิงพหุภารกิจ : แนวคิดมาตรการการเกษตรเชิงอนุรักษ์ เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนและการเจริญเติบโตสีเขียวของประเทศไทย*. บรรณาธิการ ปิยะทัศน์ พาหุอนุรักษ์ วรภัทร จิตรไพศาลศรี สมพร อิศวิลานนท์. เอกสารเผยแพร่ งานวิจัยเชิงนโยบายและเสริมสร้างเครือข่ายงานวิจัยเชิงนโยบาย สถาบันคลังสมองของชาติ ร่วมกับ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สำนักพิมพ์พีทูเอสเบเคอร์ กรุงเทพฯ.
5. พุกโกกะ, มาซาโนบุ .2530. *ปฏิวัติยุคสมัยด้วยฟางเส้นเดียว ทางออกเกษตรกรรมและอารยธรรมมนุษย์* แปลโดย รสนา โตสิตระกูล สำนักพิมพ์มูลนิธิโกมล คีมทอง กรุงเทพฯ.
6. ภาสันต์ ภาวิจิตร. 2537. *สู่ภัยแล้ง แนวทางประหยัดน้ำ*. สำนักพิมพ์ สุขภาพใจ กรุงเทพฯ ISBN 974-7030-97-7.
7. วิฑูรย์ ปัญญากุล และรวีมาศ ปรมศิริ. 2558. *ความรู้เบื้องต้นเพอร์มาคัลเจอร์*. สำนักพิมพ์สุภา กทม.
8. วินร็อค อินเตอร์เนชั่นแนล. 2554. *การดูแลรักษาคุณภาพประโยชน์ระบบนิเวศด้วยกลไก PES กรณีโครงการนำร่องจังหวัดลพบุรี ประเทศเวียดนาม พ.ศ. 2549-2553*. อาร์คันซอ.
9. ศิลปกิจ ตีชันติกุล. 2556. *“อยากลิ้มแต่กลับจำ” เรื่องเล่าความทรงจำชะตากรรมสมัยปฏิรูปที่ดินของผู้หญิงเวียดนาม (คนหนึ่ง)*. วารสารสังคมลุ่มน้ำโขง ปีที่ 9 ฉบับที่ 3 กันยายน-ธันวาคม 2556.
10. อุดล นิยมวิภาต. 2515. *การปฏิรูปที่ดิน*. เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชาเศรษฐกิจ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การขายและซื้อแห่งประเทศไทย. กรุงเทพฯ.
11. ฮิงะ, เทรุโอะ. 2537. *การปฏิวัติอันยิ่งใหญ่เพื่อช่วยเหลือโลก*. แปลโดย คาซุฮิโกะ วาคูกามิ สำนักพิมพ์ สุขภาพใจ กรุงเทพฯ.
12. Amadeo, K. 2017. *What Was the Dust Bowl? Causes and Effects. The Scary Thing Is That It Could Happen Again* www.thebalance.com.
13. American Farmland Trust, 1984. *The Farmland Protection Toolbox*. Washington, D.C.
14. Batie, S.S. 1984. *Soil Erosion : Crisis in America's Crops Land*. The Conservation Foundation. Washing for, D.C.

15. Bird, R. M. and Slack, E. 2002. *Land and Property Taxation: A Review*. World Bank Washington, D.C.
16. Brown L.R.2004. *Out Growing the Earth : The Food Security in an Age of Falling Water Tables and Rising Temperatures*. Earth Policy Institute. Rutgers University.
17. Brown, L.R. 2008. *Introduction in No-Till Farming Systems*. World Association of Soil and Water Conservation, Special Publication No. 3. Funny Publishing, Bangkok, Thailand.
18. Charles, D.2014. *Our Fertilized World*. National Geographic. Vol 226 No.4, October 2014. Washington, D.C.
19. Clayman, M. 1970. *The Moshav in Israel. A Case Study of Institution-Building for Agriculture Development*. Praeger Publishers. N.Y.
20. Department of Taxation and Finance. 2017. *How Agricultural Assessment Values are Determined*. New York state. U.S.A.
21. Derpsch, R. 2008b. *No – Tillage and Conservation agriculture : A Progress Report. In No – Till Farming Systems*. WASWC Bangkok, Thailand.
22. Egan, T. 2006. *The Worst Hard Time*. A Marine Book. New York.
23. ESCAP. 2009. *Sustainable and Food Security in Asia and the Pacific*. Vol. II Bangkok.
24. FAO. 1993. *The State of Food and Agriculture 1993 Water Policies and Agriculture*. Rome.
25. FAO. 2002. *Note on Water Pricing Data*. FAO Corporate Document Repository. Rome.
26. FAO. 2016. *The State of Food and Agriculture. Climate Change, Agriculture and food Security*. Rome.
27. Federal Land Bank Association. 1968. *Federal and Bank System. How it Operate*. Circular 35 New York.
28. Folger, T. 2014. *The Next Green Revolution*. In National Geographic. Vol. 26 No.4 October 2014 Washington, D.C.
29. Holmgren, D. 2004. *Permaculture. Principles & Pathways Beyond Sustainability*. Holmgren Design Services. Victoria.
30. Hornick, S.B. and Parr, J.F. 1987. *Restoring the Productivity of Marginal Soils With Organic Amendments*. American Journal of Alternative Agriculture 2 : 64-68.
31. Juo, A.S.R. and Witding, L.P.2001. *Land and Civilization : An Historical Perspective*. In Response to Land Degradation, Edited by Bridges, Et. al. Oxford & IBH Publishing. Co.,

32. Leenen, H. 2014. *Land Development in the Netherlands*. Fachbeitrag.
33. Leon, D. 1969. *The Kibbutz. A New Way of Life*. Pergaman Press.London.
34. Lohan, T.2016. *Five Lessons from Australia's Drought*. www.Newsdeeply.com/water/articles/2016.
สืบค้นวันที่ 10 เมษายน 2560.
35. Lowdermilk, W.C.1953. *Conquest of the Land Through Seven Thousand Years*.
USDA.
36. Michaels, R. 2016. Land Bank of the Phillippines: Empowering the Countryside.
www.internationalbanker.com.
37. Nation, A.1987. *Grass-Earth's Healing Bandage*. In Our American Land. 1987 Yearbook
of Agriculture. Washington, D.C.
38. US Natural Resources Conservation Service. 2010. *75 Years Helping People Help the
Land : A Brief History of NRCS*. Washington, D.C.
39. Pearson, T. ; Rodrigues, M. and Toth, J.2006. *Impact of the Drought 2006-07*.
Economics@ ANZ.
40. Pelter. B.S.T. and Patel R. 2013. *This Land is Our Land*. [www.civileasts.com/2013/10/18/this land
is-our-land](http://www.civileasts.com/2013/10/18/this-land-is-our-land). สืบค้นวันที่ 20 เมษายน 2560.
41. Pimentel, D. and Giampietro, M. 1994. *Food, Land, Population and the U.S Economy*.
Carrying Capacity Network. Washington, D.C.
42. Pringle, H. 2011. *Genius of the Inca*. National Geographic Vol 219 No.4 April 2011.
43. Safriel, U. 2015. *Soil and the Living Land Threats and Responses*. In Living Land.
UNCCD. Tudor Rose Co. UK.
44. Seitzinger, S.P. and Kroeze, C. 1998. *Global Distribution of Nitroes Oxide Production
and Inputs in Freshwater and Coastal M Marine Ecosystem*. Global
Biogeochemical Cycles. 11: 93-11.
45. Smith, D.W. 2015. *U.S. Soil Policy, Global Soil Security Symposium*. USDA-NRSC,
Washington, D.C.
46. State Finance Unit. 1992. *Overview of Tax System in Indian State*. National Institute
Public Finance and Policy. New Delhi.
47. Sutherland, M. and Scarsbrick, B. 2001. *Conservation of Biodiversity Through
Landcare*. In Response to Land Degradation. Bridges, E.M. Editor. Oxford & IBH
Publishing Co. Pvt. Ltd, New delhi.

48. Taiwan Provincial Land Bureau. 1971. *Land Reform in Taiwan. Republic of China*, Taipei.
49. The Bangkok Post. 2012. *Australia to Keep Track of Farms Sold to Foreigners*. October, 24 2012 P B-5.
50. UNCCD. 2004. *Preserving Our Common Ground UNCCD 10 Years On*. Bonn.
51. UNFCCC.2002. *Convention on Climate Change. GE*. 02-01881 October 2002. France.
52. United Nations. 2017. *Agriculture and Sustainable Development in the Netherlands*. Washington, D.C.
53. Voelkner, H.E. 1970. *Land Reform in Japan*. Agency for International Development. Spring Review. Washington, D.C.
54. Wikipedia. 2015c. *Land Reform in Vietnam*. Retrived from www.en.wikipedia.org on February. 10,2015.
55. Wikipedia. 2017. Green Revolution, www.wikipedia.org.
56. World Bank. 2008. *Is There a Rationale for Fertilizer Subsidies*. World Development Report 2008. Washington, D.C.
57. World Bank 2008a. *How Land Rentals Can Increase Productivity and Equity in China*. Washington, D.C.
58. World Bank. 2008b. *Rental Markets and the Impact of Restrictions in India*. World Development Report 2008. Washington, D.C
59. www.Landbank.com.tw สืบค้นวันที่ 10 เมษายน 2560.

บทที่ 5

นโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย

บทที่ 5

นโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย

สาระสำคัญในบทที่ 5 นี้สรุปจากเอกสารประกอบเล่มที่ 3 นโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย ซึ่งมี 9 บท คือ (1) นโยบายการวางแผนการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร (2) นโยบายการแก้ไขและป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดิน (3) นโยบายการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม (4) นโยบายการถือครองที่ดินและภาษีที่ดิน (5) นโยบายการพัฒนาโครงสร้างการผลิตและสนับสนุนการผลิต (6) นโยบายการปฏิวัติเขียวและการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ (7) นโยบายเรื่องต่างชาติถือครองที่ดินในประเทศไทย (8) นโยบายการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกับสิ่งแวดล้อม และ (9) การบริหารจัดการที่ดินไทย จากสาระสำคัญในแต่ละเรื่องได้นำมาสรุปไว้ดังต่อไปนี้

5.1 นโยบายการวางแผนการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร

กระบวนการวางแผนการใช้ที่ดินในประเทศไทยได้ดำเนินการอย่างเป็นระบบเช่นเดียวกับนานาชาติมาตั้งแต่ พ.ศ.2503 ด้วยขั้นตอนต่างๆ คือ (1) การกำหนดนโยบาย (2) การสำรวจดิน (3) การประเมินคุณภาพที่ดิน (4) การสำรวจการใช้ที่ดินและ (5) การวางแผนการใช้ที่ดิน

5.1.1 การกำหนดนโยบาย

ได้มีการกำหนดนโยบายการวางแผนการใช้ที่ดินไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 โดยการจำแนกประเภทที่ดินที่มีการจำแนกพื้นที่ประเทศออกเป็น 2 ประเภท คือ พื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 50 ของพื้นที่ประเทศ และอีกร้อยละ 50 เป็นที่ดินทำกิน (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2507: 54-55) นโยบายการรักษาพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 50 นั้น ได้ใช้มาจนถึงวันที่ 3 ธันวาคม 2528 เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ให้รักษาพื้นที่ป่าไม้ของชาติไว้ร้อยละ 40 และในปี 2557 ได้มีแผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ก็มีการกำหนดพื้นที่ป่าไม้ไว้ร้อยละ 40 ของประเทศเช่นเดียวกัน (กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2557: 1)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 ถึงฉบับที่ 12 ก็ได้มีการกำหนดการบริหารจัดการที่ดินไว้ทุกฉบับ โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ได้เน้นการจัดทำฐานระบบ ข้อมูลที่ดิน ปรับปรุงกลไกการบริหารจัดการที่ดินให้มีเอกภาพ ทำหน้าที่กำหนดนโยบายด้านที่ดิน กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม พัฒนาระบบการเช่าที่ดิน จัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า การป้องกันการถือครองที่ดินของต่างชาติ และอนุรักษ์ทรัพยากรดินและที่ดิน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559: 110)

5.1.2 การสำรวจดิน

การสำรวจดินในประเทศไทยได้เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2478 และมีการพัฒนาระบบการสำรวจดินมาอย่างต่อเนื่อง ถึงปัจจุบันมีการจัดทำแผนที่ดินทั้งระดับประเทศ ระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับโครงการ โดยมีมาตราส่วนต่างๆ ระบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันคือ “ระบบอนุกรมวิธานดิน (Soil Taxonomy) หน่วยแผนที่ดินที่ใช้คือ ชุดดิน (Soil Series) และกลุ่มชุดดิน (Group of Soil Series) ที่มีจำนวน 62 กลุ่มชุดดิน (กรมพัฒนาที่ดิน, 2556: 1-14)

5.1.3 การประเมินคุณภาพของที่ดิน

ประเทศไทยได้นำระบบการประเมินคุณภาพของที่ดินที่ประเทศสหรัฐอเมริกาและ FAO เข้ามาใช้รวม 3 ระบบ คือ

- (1) การจำแนกสมรรถนะที่ดิน (Land Capability Classification) ของ USDA
- (2) การประเมินคุณภาพที่ดิน ตามระบบของ United States Bureau of Reclamation : USBR)
- (3) การประเมินคุณภาพของที่ดินตามระบบของ FAO

ซึ่งต่อมากรมพัฒนาที่ดินได้จัดทำระบบการจำแนกความเหมาะสมสำหรับพืชเศรษฐกิจขึ้น ซึ่งประกอบด้วย ข้าว พืชไร่ ไม้ผล และทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ถาวร โดยแบ่งชั้นความเหมาะสมออกเป็น 5 ชั้น คือ

- ชั้นความเหมาะสมที่ 1 เป็นชั้นที่ดินมีความเหมาะสมดีมาก (Soil very well suited)
- ชั้นความเหมาะสมที่ 2 เป็นชั้นที่ดินมีความเหมาะสมดี (Soil well suited)
- ชั้นความเหมาะสมที่ 3 เป็นชั้นที่ดินมีความเหมาะสมปานกลาง (Soil moderately suited)
- ชั้นความเหมาะสมที่ 4 เป็นชั้นที่ไม่ค่อยเหมาะสม (Soil poorly suited)
- ชั้นความเหมาะสมที่ 5 เป็นชั้นที่ไม่เหมาะสม (Soil unsuited)

ผลการจำแนกความเหมาะสมของดินสำหรับการเกษตรในประเทศไทย พบว่า ดินในพื้นที่ราบลุ่มหรือพื้นที่ราบ มีจำนวน 66.50 ล้านไร่ หรือร้อยละ 20.75 ของพื้นที่ประเทศ ดินบนพื้นที่ดอนมีจำนวน 139.99 ล้านไร่ หรือร้อยละ 43.66 ของพื้นที่ประเทศที่เหมาะสมต่อการเกษตร (กรมพัฒนาที่ดิน, 2558: 300-303)

5.1.4 การสำรวจการใช้ที่ดิน

การสำรวจการใช้ที่ดินในประเทศไทยมีหน่วยงานหลักที่ดำเนินการอยู่ 2 หน่วยงานคือ กรมพัฒนาที่ดิน และสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

กรมพัฒนาที่ดิน (กองนโยบายและแผนการใช้ที่ดิน, 2557: 1-7) มีการจำแนกการใช้ที่ดินออกเป็น 5 ประเภท คือ (1) พื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้าง (2) พื้นที่เกษตรกรรม (3) พื้นที่ป่าไม้ (4) พื้นที่น้ำ และ (5) พื้นที่เบ็ดเตล็ด

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2560: 169,173) ได้จำแนกการใช้ที่ดินออกเป็น 3 ประเภท คือ (1) ป่าไม้ (2) การเกษตร (3) เนื้อที่ใช้ประโยชน์นอกการเกษตร ในส่วนของพื้นที่การเกษตรได้จำแนกออกเป็น (1) นาข้าว (2) พืชไร่ (3) สวนผลไม้/ไม้ยืนต้น (4) สวนผัก /ไม้ดอก/ ไม้ประดับ และ (5) เนื้อที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตรอื่นๆ

5.1.5 การวางแผนการใช้ที่ดิน

การวางแผนการใช้ที่ดินได้ดำเนินการโดยหน่วยงานต่างๆ หลายหน่วยงาน ซึ่งเป็นการกำหนดเขตตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายซึ่งปัจจุบันมี 20 เขต โดยใช้อำนาจกฎหมาย 19 ฉบับ

ในส่วนของกรมพัฒนาที่ดินในปัจจุบันได้ใช้หลักการของ FAO มาดำเนินการ (FAO, 1996: 1-8)

ถึงปัจจุบันกรมพัฒนาที่ดิน (2560) ได้ดำเนินการจัดทำแผนการใช้ที่ดินมาแล้ว ดังนี้

- (1) แผนการใช้ที่ดินประเทศไทย
- (2) แผนการใช้ที่ดินระดับภาค 5 ภาค
- (3) แผนการใช้ที่ดินระดับจังหวัด 73 จังหวัด
- (4) แผนการใช้ที่ดินลุ่มน้ำหลัก 25 ลุ่มน้ำ

- (5) แผนการใช้ที่ดินลุ่มน้ำสาขา 254 ลุ่มน้ำสาขา
 - (6) แผนการใช้ที่ดินระดับตำบลแล้วเสร็จในปีงบประมาณ 2560
- นอกจากนี้ยังมีมติคณะรัฐมนตรีเรื่องการจัดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำที่มีหลายครั้ง

5.1.6 การบริหารจัดการพื้นที่เกษตรกรรมของประเทศไทย

เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2556 ได้มีประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องการกำหนดเขตเหมาะสมสำหรับการปลูกพืชเศรษฐกิจ ได้แก่ ข้าว มันสำปะหลัง ยางพารา ปาล์มน้ำมัน และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ โดยวิเคราะห์ความเหมาะสมของที่ดิน คุณสมบัติของดิน (Land Suitability) ร่วมกับความต้องการธาตุอาหารของพืชแต่ละชนิด (Crop Requirement) ตามสภาพที่มีการเพาะปลูกพืช (Land Use) ร่วมกับปัจจัยที่เกี่ยวข้องอื่นๆ อาทิ เขตป่าไม้ตามกฎหมาย เขตพื้นที่โครงการชลประทาน ฯลฯ โดยมีรายละเอียดดังนี้

- (1) ข้าว 76 จังหวัด 809 อำเภอ 5,880 ตำบล
- (2) มันสำปะหลัง 49 จังหวัด 448 อำเภอ 2,113 ตำบล
- (3) ยางพารา 60 จังหวัด 403 อำเภอ 1,703 ตำบล
- (4) ปาล์มน้ำมัน 26 จังหวัด 185 อำเภอ 856 ตำบล
- (5) อ้อยโรงงาน 49 จังหวัด 401 อำเภอ 2,105 ตำบล
- (6) ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ 43 จังหวัด 268 อำเภอ 1,175 ตำบล

จากประกาศดังกล่าวนี้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานในการบริหารจัดการพื้นที่เกษตรกรรมขึ้นหลายประการ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2556: 1-2)

5.1.7 การส่งเสริมการเกษตรแปลงใหญ่

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2558 เรื่องการส่งเสริมการเกษตรให้เป็นแปลงใหญ่ โดยยึดระบบ Zoning และการบริหารจัดการน้ำ ที่มีตัวชี้วัด 5 ประการ คือ (1) ต้นทุนการผลิตลดลง (2) ผลผลิตต่อหน่วยพื้นที่สูงขึ้น (3) สินค้ามีระบบมาตรฐาน/ คุณภาพปลอดภัยมากยิ่งขึ้น (4) เทคโนโลยีการเกษตรเปลี่ยนแปลงดีขึ้น และ (5) มีตลาดรองรับ

จากนโยบายดังกล่าวในปีงบประมาณ 2559 สามารถดำเนินการได้ 600 แปลง เนื้อที่ 1,538 ไร่ เกษตรกรเข้าร่วม 96,544 และในปีงบประมาณ 2560 จะมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง

การคัดเลือกพื้นที่เหล่านี้ได้ยึดความเหมาะสมของดินเป็นหลักและใช้ขั้นตอนของการวางแผนการใช้ที่ดิน

5.1.8 ปัญหาและอุปสรรคของการวางแผนการใช้ที่ดิน

ปัญหาและอุปสรรคของการวางแผนการใช้ที่ดิน มี 4 ประการ คือ (1) การเมือง (2) สถาบันการบริหารจัดการที่ดิน (3) วิชาการ และ (4) เงื่อนไขทางสังคม

5.2 นโยบายการแก้ไขและป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดิน

รัฐบาลไทยได้มีนโยบายการแก้ไขและป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดินมาตั้งแต่แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 โดยการจัดตั้งกรมพัฒนาที่ดิน ในปี พ.ศ. 2506 ขึ้นดำเนินการจนถึงปัจจุบันเพื่อให้เห็นลำดับการดำเนินงานในเรื่องนี้ จึงได้ทบทวนสาระสำคัญ รวม 4 เรื่อง คือ (1) ความเสื่อมโทรมของที่ดินในประเทศไทย (2) การอนุรักษ์ดินและน้ำ (3) การจัดการดินปัญหาและการปรับปรุงบำรุงดิน และ (4) การไม่ไถพรวน โดยมีรายละเอียดดังนี้

5.2.1 ความเสื่อมโทรมของที่ดินในประเทศไทย

นโยบายการแก้ไขและป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดินปรากฏทั้งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ มติคณะรัฐมนตรี และบทบัญญัติตามกฎหมายหลายฉบับ

ความเสื่อมโทรมของที่ดินคือการเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติทางเคมี กายภาพ และชีวภาพของดิน ซึ่งในประเทศไทยนั้นปัญหาที่รุนแรงที่สุดคือ การชะล้างพังทลายของดิน และความอุดมสมบูรณ์ของดินที่ลดลงจากการนำธาตุอาหารในดินขึ้นไปใช้ของพืชต่างๆ

การชะล้างพังทลายของดินจากการศึกษาในปี พ.ศ. 2543 พบว่ามีพื้นที่ที่มีการสูญเสียดินประมาณ 108.9 ล้านไร่ (กรมพัฒนาที่ดิน, 2543: 37)

5.2.2 การอนุรักษ์ดินและน้ำ

จากปัญหาการชะล้างพังทลายของดินดังกล่าวได้มีการจัดทำระบบอนุรักษ์ดินและน้ำ โดยกรมพัฒนาที่ดินที่ใช้มาตรการวิธีกล มาตรการวิธีพืช และมาตรการวิธีกลร่วมกับวิธีพืช

กรมพัฒนาที่ดินได้จัดทำโครงการโดยนำเกษตรกรเข้าร่วมดำเนินการ โดยจัดตั้งเป็นหมอดินอาสาประจำจังหวัด ประจำอำเภอ ประจำตำบล และประจำหมู่บ้าน รวม 89,332 คน (กรมพัฒนาที่ดิน, 2558: 123)

การดำเนินการในลักษณะพื้นที่นั้น กรมพัฒนาที่ดินได้เริ่มจัดตั้งหมู่บ้านพัฒนาที่ดินในปี พ.ศ. 2535 หลังจากนั้นมาเป็นการจัดตั้งเขตพัฒนาที่ดินในปี พ.ศ. 2550 ถึงปัจจุบันมีจำนวน 526 แห่ง กระจายทั่วประเทศ (กรมพัฒนาที่ดิน, 2558: 225)

กรมพัฒนาที่ดินได้รายงานในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2506-2554) สามารถให้บริการจัดทำระบบอนุรักษ์ดินและน้ำได้ 14.65 ล้านไร่ ก่อสร้างแหล่งน้ำเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำจำนวน 7,473 แห่ง และขุดสระน้ำในไร่นานอกเขตชลประทานได้ 138,145 บ่อ ส่วนในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) นั้น ได้ฟื้นฟูและป้องกันการชะล้างพังทลายของดินได้ 4.699 ล้านไร่ พัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำจำนวน 860 แห่ง ขุดบ่อน้ำในไร่นานอกเขตชลประทานจำนวน 236,182 บ่อ (กรมพัฒนาที่ดิน, 2559: 45, 56-59)

นอกจากการดำเนินงานของกรมพัฒนาที่ดินแล้วยังมีการดำเนินการของกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง กรมป่าไม้ในการอนุรักษ์พื้นที่ต้นน้ำ และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน รวมทั้งการวิจัยของมหาวิทยาลัยต่างๆ (สุนทร นิคมรัตน์, 2525: 425; REDECON, 1974: 1-6; ALRO, 1980: 17-18)

อย่างไรก็ตามยังคงมีปัญหาในการดำเนินโครงการอนุรักษ์ดินและน้ำที่ผ่านมา 3 ประการ คือ (1) สาเหตุจากทางราชการ (2) สาเหตุจากเกษตรกร และ (3) สาเหตุจากลักษณะโครงการ

5.2.3 การจัดการดินปัญหาและการปรับปรุงบำรุงดิน

ดินที่มีปัญหาคือ ดินเปรี้ยวจัด ดินอินทรีย์ ดินเค็ม ดินทราย ดินตื้น และดินดาน ได้มีวิธีการจัดการโดยวิธีต่างๆ เพื่อให้สามารถนำมาใช้เพื่อการเกษตรได้

ในด้านการปรับปรุงบำรุงดินนั้น ได้มีวิธีการปรับปรุงบำรุงดินด้วยปุ๋ยอินทรีย์ ที่สำคัญ คือ ปุ๋ยหมัก ปุ๋ยคอก และปุ๋ยพืชสด (กรมพัฒนาที่ดิน, 2558: 200)

อีกวิธีหนึ่งก็คือการปรับปรุงบำรุงดินด้วยเทคโนโลยีชีวภาพทางดิน โดยการใช้ผลิตภัณฑ์จุลินทรีย์ 3 กลุ่ม คือ จุลินทรีย์ปรับปรุงบำรุงดินเพื่อธาตุอาหารและฮอร์โมนพืช (2) จุลินทรีย์ควบคุมศัตรูพืช และ (3) จุลินทรีย์รักษาสีดิน (กรมพัฒนาที่ดิน, 2558: 204-205)

5.2.4 การไม่ไถพรวน

ได้มีการวิจัยเรื่องการไม่ไถพรวน ซึ่งทั่วโลกได้ดำเนินการอยู่และพบว่าสามารถลดความเสื่อมโทรมของดินลงได้ (Brown, 2008: 3-6)

ในประเทศไทยได้มีการทดลองการไม่ไถพรวนในพื้นที่ปลูกข้าวโพด ทั้งที่ราบและพื้นที่ลาดชัน พบว่าผลผลิตไม่แตกต่างกันแต่ลดค่าใช้จ่ายลง (จักรานพคุณ ทองใหญ่ และคณะ, 2525: 109, 120; สนั่น เผือกไร่, 2551: 1-2)

นอกจากนี้ยังมีการทดลองในพื้นที่ปลูกข้าวไร่ อ้อย สับปะรด และนาข้าว พบว่าได้รับผลผลิตใกล้เคียงกับพื้นที่ปลูกพืชเหล่านี้ที่มีการไถพรวน (กิตติพร ศรีสวัสดิ์ และคณะ, 2540: 1-2 ; อรรถสิทธิ์ บุญธรรม, มปป. : 1-6 ; อิศรา เซาระกำ และเอนก สุขเจริญ, 2559: 1)

อย่างไรก็ตามไม่มียุทธศาสตร์ของรัฐบาลในเรื่องนี้แต่อย่างใด

5.3 นโยบายการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

5.3.1 นโยบาย

นโยบายการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมได้ปรากฏทั้งในบทบัญญัติของกฎหมาย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และมติคณะรัฐมนตรี

พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองของพื้นที่เกษตรกรรมมี 7 ฉบับ ดังรายละเอียดในตารางที่ 5-1

มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรที่สำคัญมี 8 ฉบับ ดังรายละเอียดในตารางที่ 5-2

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมนั้น เริ่มตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จนถึงปัจจุบัน โดยมีรายละเอียดในตารางที่ 5-1

ตารางที่ 5-1 พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

พระราชบัญญัติ	มาตรา	สาระสำคัญ	ข้อจำกัด
จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511	มาตรา 8 มาตรา 9	ใช้เพื่อการเกษตร	ใช้เฉพาะในเขตนิคมฯสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์
จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558	มาตรา 56	ใช้เพื่อการเกษตร	ใช้เฉพาะในเขตจัดรูปที่ดิน
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518	มาตรา 39	ใช้เพื่อการเกษตร	ใช้ในเขตปฏิรูปที่ดินฯ
การผังเมือง พ.ศ. 2518	มาตรา 21	มีการกำหนดเขตเกษตรกรรมเป็นเขตหนึ่งในผังเมืองรวม	มีกำหนด 5 ปี ยังไม่ครอบคลุมทั่วประเทศ
ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522	มาตรา 9	ควบคุมการก่อสร้างอาคาร	ใช้เฉพาะในเขตควบคุม
พัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551	มาตรา 43	การวางแผนการใช้ที่ดิน	ยังไม่ได้ดำเนินการตามกฎหมาย
ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535	มาตรา 44	กำหนดเขตอนุรักษ์	ต้องกำหนดว่าพื้นที่เกษตรบางแห่งอยู่ในระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติ

ตารางที่ 5-2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	สาระสำคัญ
ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)	กำหนดนโยบายการใช้ที่ดินมิให้เมืองขยายตัวออกไปยังพื้นที่เกษตร
ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)	แก้ไขการนำที่ดินที่เหมาะสมแก่การเกษตรมาใช้ประโยชน์อย่างอื่น
ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)	คุ้มครองเขตเกษตรกรรมที่อุดมสมบูรณ์เป็นพิเศษ
ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544)	รักษาพื้นที่ชลประทานไว้เพื่อการผลิตทางด้านเกษตร
ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549)	กำหนดพื้นที่เกษตรกรรมเป็นเขตอนุรักษ์
ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)	รักษาพื้นที่เกษตรในเขตชลประทานไว้ไม่น้อยกว่า 31 ล้านไร่
ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559)	เพื่อคุ้มครองพื้นที่สีเขียวและพื้นที่เกษตรกรรม เพื่อการผลิตทางการเกษตรที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน

ที่มา.

- ¹⁾ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2524: 61)
- ²⁾ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2529: 117)
- ³⁾ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2534: 42)
- ⁴⁾ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2539: 140)
- ⁵⁾ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2544: 67)
- ⁶⁾ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2549: 82)
- ⁷⁾ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2554: 58)

ตารางที่ 5-3 มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

มติคณะรัฐมนตรี	เรื่อง	สาระสำคัญ
วันที่ 6 พฤษภาคม 2523	การกำหนดพื้นที่ที่เหมาะสมให้เป็นเขตทำเกษตรกรรม	กำหนดเขตเกษตรกรรม
วันที่ 6 มกราคม 2524	การคุ้มครองพื้นที่ถือครองทำการเกษตร	คุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม
วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2524	การคุ้มครองพื้นที่ถือครองทำการเกษตร	คุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม
วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2524	นโยบายและมาตรการการพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ	ที่ดินที่อุดมสมบูรณ์ทางการเกษตร ถูกบุกรุก จำเป็นจะต้องมีบริเวณที่ควรสงวนไว้เพื่อการเกษตร
วันที่ 1 กันยายน 2530	นโยบายที่ดิน	ให้ออกกฎหมายคุ้มครองที่เกษตรกรรม
วันที่ 19 กันยายน 2532	การลดการเก็งกำไรจากการซื้อขายที่ดิน	กำหนดเขตการใช้ที่ดินให้ชัดเจน เพิ่มอัตราภาษีบำรุงท้องที่สำหรับที่ดินที่ไม่ได้ใช้หรือใช้ประโยชน์ผิดรูปแบบ
วันที่ 14 มีนาคม 2543	รายงานการพิจารณาศึกษาอดีตให้มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	คุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม
วันที่ 3 มิถุนายน 2546	ผลการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของชาติ	ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

5.3.2 ผลการดำเนินงานคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมในประเทศไทย

การดำเนินงานคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมที่ชัดเจนของรัฐในอดีตนั้นดำเนินการในพื้นที่ต่างๆ โดยกฎหมายและข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ดังนี้

(1) เขตจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งมีอยู่จำนวน 1.98 ล้านไร่ ซึ่งเป็นพื้นที่ของเอกชนการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ผ่านคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด (กรมชลประทาน, 2560: 2)

(2) เขตโครงการจัดที่ดินทำกินของรัฐ ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 จำนวน 9.25 ล้านไร่ (โสภณ ชมชาญ และคณะ, 2558ก: 4-6)

(3) เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จำนวน 34.55 ล้านไร่ (โสภณ ชมชาญ และคณะ, 2558ก: 4-6)

(4) ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร

(4.1) ท้องที่บางแห่ง อำเภอบางไทร อำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย วันที่ 5 ตุลาคม 2527

(4.2) ท้องที่บางแห่ง เขตบางพลัด บางกอกน้อย บางกอกใหญ่ ธนบุรี กรุงเทพมหานคร ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย วันที่ 6 มิถุนายน 2534

(5) พื้นที่ในเขตกรุงเทพมหานครที่กำหนดโดยข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร ดังนี้

(5.1) ข้อบัญญัติกรุงเทพฯ วันที่ 22 กรกฎาคม 2525 กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างฯ บางแห่งในเขตมีนบุรี หนองจอก ประเวศ ลาดกระบัง กรุงเทพมหานคร

(5.2) ข้อบัญญัติกรุงเทพฯ วันที่ 9 กันยายน 2525 กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างในเขตตลิ่งชัน กรุงเทพมหานคร

(5.3) ข้อบัญญัติกรุงเทพฯ วันที่ 9 กันยายน 2525 กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างฯ บางแห่งในเขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร

(6) ในเขตผังเมืองรวมที่ประกาศและกำหนดให้มีเขตชนบทรวมอยู่ด้วยถึงเดือนมกราคม 2560 มีการดำเนินการดังนี้

(6.1) ประกาศกฎกระทรวง 226 ผัง

(6.2) ยังไม่ประกาศกฎกระทรวง 191 ผัง

(กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2560: 1)

5.3.3 ปัญหาและอุปสรรคในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

ประเด็นปัญหาที่ไม่สามารถคุ้มครองพื้นที่การเกษตรส่วนใหญ่ซึ่งเป็นของภาคเอกชนไว้ได้เนื่องจากความไม่เป็นธรรมในการบังคับใช้ที่ดิน การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมในพื้นที่เอกชน จึงดำเนินการได้เฉพาะในเขตจัดรูปที่ดินจำนวน 1.98 ล้านไร่เท่านั้น นอกจากนั้นเป็นการคุ้มครองในที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะโครงการจัดที่ดินทำกิน อุปสรรคที่สำคัญที่สุดที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินการตามเจตนารมณ์ของนโยบายและแนวคิดได้ก็คือความไม่เป็นธรรมในสังคม

ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการบังคับใช้ที่ดินในกรณีของการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม อาจเกิดขึ้นได้ 2 กรณี คือ

(1) ราคาที่ดิน

เมื่อมีการกำหนดเขตการใช้ที่ดิน ผลกระทบที่ตามมาก็คือ ราคาที่ดินที่อยู่ในเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมจะมีราคาต่ำเจ้าของที่ดินในเขตคุ้มครองนี้จะเป็นผู้เสียประโยชน์ (Wipe out) ในขณะที่พื้นที่นอกเขตคุ้มครองจะสามารถใช้เพื่อการพาณิชย์ และอุตสาหกรรม ราคาจะสูงขึ้น ทำให้เจ้าของที่ดินได้รับผลประโยชน์ที่สูงหรือลาภลอย (Windfalls gain) เกิดความไม่เป็นธรรมกับเจ้าของที่ดินในเขตคุ้มครอง

(2) การเสียโอกาสในการเปลี่ยนอาชีพ

เจ้าของที่ดินส่วนหนึ่งที่เป็นเกษตรกรมีปัญหาในการประกอบอาชีพการเกษตรเนื่องจากความไม่แน่นอนของราคาผลผลิตทางการเกษตร มีปัญหาน้ำท่วมพืชผลเสียหาย ก่อให้เกิดหนี้สิน จึงต้องการขายที่ดินเพื่อเปลี่ยนอาชีพ เมื่อมีการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม โดยขาดมาตรการช่วยเหลือที่เป็นธรรมแล้วที่ดินก็ต้องมีราคาต่ำดังที่กล่าวแล้ว โอกาสที่จะล้างหนี้สินโดยการขายที่ดินเพื่อนำเงินที่เหลือไปลงทุนประกอบอาชีพอื่นก็จะลดน้อยลง เป็นการเสียโอกาสในการเปลี่ยนอาชีพ

ปัญหาความไม่เป็นธรรมนี้ได้มีผลย้อนมาจากความเห็นของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่ไม่เห็นด้วยกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม หากจะให้ได้มาซึ่งที่ดินที่เกษตรกรรมได้ จำเป็นจะต้องมีมาตรการในการสร้างความเป็นธรรมในการบังคับใช้ที่ดินเสียก่อน

5.4 นโยบายการถือครองที่ดินและภาษีที่ดิน

5.4.1 นโยบายการถือครองที่ดินและสิทธิในที่ดิน

นโยบายการถือครองที่ดินและสิทธิในที่ดินได้มีวิวัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงปัจจุบัน โดยปรากฏเป็นกฎ ระเบียบ และมติจำนวนมาก

กรณีแนวคิดเรื่องความมั่นคงในการถือครองที่ดินนั้นมี 3 แนวทางคือ (1) ความมั่นคงในการถือครองที่ดินจากการมีสิทธิในที่ดินตามกฎหมาย (2) ความมั่นคงในการถือครองที่ดินที่มาจากการบังคับใช้กฎหมาย และ (3) ความมั่นคงในการถือครองที่ดินที่มาจากการมีโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตร

5.4.2 นโยบายจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย

(1) กฎหมายระเบียบและมติคณะรัฐมนตรี

โดยอาศัยกฎหมาย ระเบียบและมติคณะรัฐมนตรี มีหน่วยงานและรูปแบบการจัดที่ดินทำกิน ดังนี้

(1.1) การจัดที่ดินทำกินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

การจัดที่ดินภายใต้อำนาจแห่งประมวลกฎหมายที่ดินมี 3 กรณี คือ (1) การจัดที่ดินเพื่อประชาชน ดำเนินการโดยกรมที่ดิน (2) โครงการนิคมเกษตรกรรมทหารผ่านศึกดำเนินการโดยองค์การทหารผ่านศึก และ (3) โครงการจัดพัฒนาที่ดินดำเนินการโดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมพัฒนาที่ดิน

(1.2) การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

พ.ศ. 2511

การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มี 2 รูปแบบ คือ นิคมสร้างตนเอง ดำเนินการโดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการหรือกรมประชาสัมพันธ์ และนิคมสหกรณ์ดำเนินการโดยกรมส่งเสริมสหกรณ์

(1.3) การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ดำเนินการโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)

(1.4) การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ

พ.ศ. 2507

การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ

พ.ศ. 2507 มี 2 โครงการ คือ

(1.4.1) โครงการออกหนังสืออนุญาตให้สิทธิทำกินชั่วคราว (สทก.)

ดำเนินการโดยกรมป่าไม้

(1.4.2) โครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) ดำเนินการโดยกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.)

(1.5) การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

ดำเนินการโดยกรมธนารักษ์ ในโครงการขอคืนที่ราชพัสดุ 1 ล้านไร่ เพื่อนำมาให้เกษตรกรเช่าทำการเกษตร ตามที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2552

(1.6) การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

การจัดที่ดินทำกินในรูปแบบโฉนดชุมชน ดำเนินการโดยสำนักงานโฉนดชุมชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

(1.7) โครงการจัดที่ดินทำกินตามมติคณะรัฐมนตรี

โครงการจัดที่ดินทำกินตามมติคณะรัฐมนตรีที่ได้ทบทวนในการวิจัยครั้งนี้ มี 3 โครงการ คือ

(1.7.1) โครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติในรูปหมู่บ้านป่าไม้ ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 29 เมษายน 2518

ดำเนินการโดยกรมป่าไม้

(1.7.2) โครงการปลูกสร้างสวนป่า ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 มิถุนายน 2510

การจัดที่ดินทำกิน ในรูปแบบโครงการปลูกสร้างสวนป่า และจัดตั้งหมู่บ้านป่าไม้ ดำเนินการโดยองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้

(1.7.3) โครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ตามแนวพระราชดำริเฉลิมพระเกียรติ 72 พรรษาพระบรมราชินีนาถ ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 27 กรกฎาคม 2547

โครงการนี้ดำเนินการ โดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช

(2) ความแตกต่างของผู้รับหนังสืออนุญาตและสิทธิในที่ดินจากการจัดที่ดินของรัฐ สิทธิการถือครองที่ดินที่หน่วยงานต่างๆ มอบให้แก่สมาชิกหรือผู้รับการจัดที่ดินมีความแตกต่างกันดังนี้

(2.1) ความแตกต่างในเรื่องผู้รับหนังสืออนุญาตหรือแสดงสิทธิในที่ดิน

ความแตกต่างในเรื่องผู้รับหนังสืออนุญาตหรือแสดงสิทธิในที่ดินนั้น มีปรากฏทั้งเป็นรายบุคคล สถาบันเกษตรกรและชุมชน โดยมีรายละเอียดดังนี้

(2.1.1) การออกหนังสืออนุญาตหรือแสดงสิทธิให้เป็น “รายบุคคล” นั้น เป็นการออกให้ตามกฎหมาย 3 ฉบับ คือ ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528

(2.1.2) การออกหนังสืออนุญาตหรือแสดงสิทธิให้เป็น “รายบุคคลและสถาบันเกษตรกร” นั้นเป็นการออกให้ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

(2.1.3) การออกหนังสืออนุญาตหรือแสดงสิทธิให้เป็น “ชุมชน” นั้นเป็นการออกให้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

(2.2) ความแตกต่างในสิทธิในการถือครองที่ดิน

(2.2.1) การจัดที่ดินภายใต้ประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อผู้ได้รับการจัดที่ดินปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ครบถ้วนก็จะได้รับเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมีสิทธิ์ที่จะจำหน่าย จ่ายโอน เมื่อครบกำหนดที่มีไว้ได้

(2.2.2) การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 เมื่อสมาชิกหรือผู้ได้รับการจัดที่ดินปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ครบถ้วนก็จะได้รับเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินในขั้นสุดท้าย ซึ่งมีสิทธิ์ที่จะจำหน่ายจ่ายโอน เมื่อครบกำหนดที่มีไว้ได้

(2.2.3) การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2516 ผู้ที่ได้รับสิทธิในการเข้าทำประโยชน์ เช่า หรือ เช่าซื้อ ไม่ว่าจะในกรณีได้รับ หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) หรือโฉนดก็ตาม จะห้ามมิให้จำหน่าย จ่ายโอนหรือเปลี่ยนมือ เว้นแต่ตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรเท่านั้น

(2.2.4) การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ผู้ได้รับการจัดที่ดินจะได้รับหนังสืออนุญาตให้สิทธิทำกินชั่วคราว (ส.ท.ก.1) ไม่มีสิทธิจำหน่าย จ่ายโอน หรือเปลี่ยนมือ ยกเว้นตกทอดแก่ทายาทโดยธรรม

(2.2.5) การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เป็นการจัดให้เช่าโดยที่ดินยังเป็นของรัฐ

(2.2.6) การจัดที่ดินตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน

เป็นเพียงการอนุญาตให้แก่ชุมชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเท่านั้น ไม่สามารถจำหน่ายจ่ายโอนได้แต่สามารถตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมได้

(2.2.7) การจัดที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี

(1) กรณีหมู่บ้านป่าไม้ สมาชิกไม่มีสิทธิจำหน่ายจ่ายโอนได้ มีเพียงสิทธิที่จะอยู่อาศัยและมีที่ดินทำกิน แต่ตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมได้

(2) กรณีหมู่บ้านสวนป่าขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ สมาชิกมีเพียงสิทธิในการอยู่อาศัยและทำกินโดยเป็นลูกจ้างของสวนป่า ไม่สามารถจำหน่าย จ่ายโอนได้ และตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมได้

(2.3) การขายที่ดินและโอนสิทธิการใช้ที่ดินของรัฐที่จัดให้ประชาชน

เกษตรกรได้ขายหรือโอนสิทธิการใช้ที่ดินที่รัฐจัดให้จำนวนมากทั้งในเขตนิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ และเขตปฏิรูปที่ดินโดยมีเหตุผล 6 ประการ คือ

(2.3.1) มีหนี้สินจากการที่ผลผลิตมีราคาตกต่ำและพืชผลเสียหายจากภัยแล้งขาดโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตร เช่น แหล่งน้ำ ถนน ตลาด ไฟฟ้า โรงเรียน ฯลฯ

(2.3.2) มีความจำเป็นเฉพาะหน้าที่จะต้องมีค่าใช้จ่าย เมื่อเจ็บป่วยหรือเป็นค่าเล่าเรียนของบุตรหลาน

(2.3.3) ที่ดินมีราคาแพงขึ้น เมื่อขายแล้วนำเงินไปฝากธนาคารจะมีรายได้สูงกว่าภาคการเกษตร

(2.3.4) มีอายุมากทำการเกษตรต่อไปไม่ไหว บุตรหลานก็ไม่ประสงค์จะทำการเกษตรต่อไป

(2.3.5) ขายเพื่อไปซื้อที่ดินแปลงใหม่ที่มีราคาถูกกว่า เงินที่เหลือนำไปใช้หนี้และลงทุนต่อไป

(2.3.6) การบังคับใช้กฎหมายในการห้ามโอนสิทธิในที่ดินที่รัฐจัดให้ไม่มีประสิทธิภาพ (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2553: 73 ; สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2551: 305, 307)

ด้วยเหตุผลต่างๆ ที่เกษตรกรได้นำมาเป็นสาเหตุในการขายที่ดินนั้น ทำให้หน่วยงานของรัฐที่มีที่ดินอยู่ในความรับผิดชอบ ไม่ยินยอมที่จะยกเลิกเพิกถอนที่ดินมาจัดให้แก่เกษตรกรเช่นในอดีตดังกรณีของโฉนดชุมชน ถึงแม้ว่าจะเป็นนโยบายของรัฐก็ตาม (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2554: 1-2)

(2.4) ปัญหาและอุปสรรคในการจัดที่ดินทำกิน

จากการทบทวนถึงการศึกษาของสถาบันทางวิชาการ นักวิชาการ คณะกรรมการเฉพาะกิจและหน่วยงานจัดที่ดินทำกินต่างๆ พบว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการจัดที่ดินรวม 14 ประการ คือ (1) นโยบายของรัฐบาลไม่ต่อเนื่อง (2) ราษฎรบุกรุกพื้นที่ดำเนินการ (3) สภาพพื้นที่ไม่เหมาะสม (4) คุณสมบัติของสมาชิก (5) ต้องลงทุนด้านวิสาหกิจพื้นฐานสูง (6) ขาดงบประมาณ (7) ขาดอัตราค่าจ้าง (8) กฎหมาย (9) อิทธิพลท้องถิ่น (10) ผู้ก่อการร้าย (11) ขาดหลักประกันเงินกู้ของสมาชิก (12) ตลาดจำหน่ายพืชผล (13) ดำเนินการล่าช้า (14) แนวเขตที่ดินไม่ชัดเจน (โสภณ ชมชาญ และคณะ, 2558: 4-28)

(2.5) ผลจากนโยบายการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย

จากนโยบายการจัดที่ดินทำกินที่ได้ทบทวนมาข้างต้นนั้น มีผลการดำเนินจัดที่ดินทำกินของหน่วยงานที่สำคัญ สามารถดำเนินการได้ทั้งสิ้น 43,166,565 ไร่ ให้แก่เกษตรกร 2,714,494 ราย (โสภณ ชมชาญ และคณะ, 2558: 6-3)

ในขณะเดียวกันยังมีผู้ที่ไร้ที่ดินทำกินอีกจำนวนมากและเรียกร้องขอที่ดินทำกินจากรัฐ

5.4.3 นโยบายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

รัฐได้มีนโยบายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาเป็นเวลาช้านานได้มีการตรากฎหมายขึ้นมาควบคุมการเช่าที่ดินหลายฉบับมาตั้งแต่ พ.ศ.2493 เช่น พระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่านา พ.ศ.2493 พระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่านา พ.ศ.2517 พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2524 และ พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2559

ในปี 2518 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 โดยมีหลักการในการประกาศใช้เหตุผลหนึ่งก็คือ “เนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดินและกลายเป็นผู้เช่า ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินควร” อย่างไรก็ตามการเช่าที่ดิน ตั้งแต่ พ.ศ.2518 ถึงปัจจุบันมิได้ลดลงจากการสำมะโนการเกษตรในปี 2556 มีการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรจำนวน 318,026 ราย ในปี 2558 สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรรายงานว่าการเช่าที่ดินจำนวน 29.24 ล้านไร่ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2560: 180) และในปี 2558 เช่นเดียวกัน กระทรวงมหาดไทยได้รายงานคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2558 ว่าได้ดำเนินการลดค่าเช่านาในปีการผลิตปี 2557/2558 ให้แก่ผู้เช่าจำนวน 380,965 ราย

จากการทบทวนทั้งแนวคิดและข้อเสนอต่างๆ เกี่ยวกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะสรุปได้ว่ามี 2 แนวคิด คือ แนวคิดที่ 1 คือการเช่าที่ดินมีปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคม และแนวคิดที่ 2 คือ การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นการลดความเหลื่อมล้ำลงได้เพราะเป็นวิธีการเข้าสู่ที่ดินทำกินที่สะดวกและรวดเร็วที่สุด

จากแนวคิดดังกล่าวนี้ ภาครัฐได้มีการแก้ไขปัญหามาโดยการควบคุมระยะเวลาการเช่านา ซึ่งปัจจุบันถ้ามีการทำสัญญาจะกำหนดระยะเวลาการเช่าไว้ 2 ปี แต่ถ้าไม่ทำสัญญาจะกำหนดการเช่าไว้ 6 ปี ส่วนการกำหนดอัตราค่าเช่าจะขึ้นอยู่กับคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ตามบทบัญญัติมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524)”

5.4.4 แนวคิดและการดำเนินงานเรื่องธนาคารที่ดินในประเทศไทย

แนวคิดการจัดตั้งธนาคารที่ดิน ได้เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2517 (ไชยงค์ ชูชาติ, 2517: 160) ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ก็ได้มีบทบัญญัติมาตรา 9 ให้จัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินขึ้น ต่อมาในช่วง พ.ศ. 2525-2528 ได้มีการศึกษาจากหน่วยงานและสถาบันต่างๆ จนถึง พ.ศ. 2534 ได้มีการจัดตั้งกองทุนที่ดินขึ้นในธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ซึ่งได้ดำเนินการมาจนถึง พ.ศ. 2545 ซึ่งจัดซื้อที่ดินเอกชนมาจัดให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกินและได้ยุบเลิกในปี 2546 โดยโอนทรัพย์สินและหนี้สินให้กับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเวลาต่อมา (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 17 กันยายน 2545)

ในปี พ.ศ. 2554 ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ขึ้น

ในปี พ.ศ. 2558 สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติได้เสนอรายงานการศึกษาและร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดินต่อรัฐบาลเพื่อพิจารณาในเดือน สิงหาคม (สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ, 2558: 2-30)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2560 สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดินต่อคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ซึ่งที่ประชุมเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2560 ได้มีมติรับทราบและให้มีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่มิให้ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่ในปัจจุบัน

การจัดตั้งธนาคารที่ดินจึงยังคงอยู่ในระหว่างดำเนินการ

5.4.5 ภาษีที่ดินเพื่อการเกษตรในประเทศไทย

การเก็บภาษีที่ดินเพื่อการเกษตรได้เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2354 โดยมีการเก็บค่าอากรสวน ค่านาโดยเก็บเป็นทางข้าว การเก็บทางข้าวได้แบ่งที่นาออกเป็น 2 ประเภท คือ นาน้ำท่า หรือนาคูโค และนาฟางลอย (เสถียร ศกุนตเสถียร, 2507: 136-138) ต่อมาในปี 2508 ได้มีการประกาศใช้ภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 และใช้มาจนถึงปัจจุบันโดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง ภาษีบำรุงท้องที่ที่ใช้เก็บในปี พ.ศ. 2560 เป็นราคาปานกลางของที่ดินที่ใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ ประจำปี พ.ศ.2521-2524 ซึ่งมีการลดหย่อนให้แก่พื้นที่ทำการเกษตรที่น้อยกว่า 5 ไร่ แต่ไม่น้อยกว่า 3 ไร่ โดยไม่ต้องจ่ายค่าภาษีบำรุงท้องที่

ปัจจุบันรัฐบาลได้ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งจะเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ และกำหนดอัตราภาษีที่ดินเพื่อการเกษตรไว้ ไม่เกินร้อยละ 0.2 ของฐานภาษีที่ดินโดยคำนวณจากราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินเป็นเกณฑ์ โดยระบุไว้ว่าการประกอบกิจการเกษตรกรรม คือ การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์น้ำและกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และกระทรวงมหาดไทย ร่วมกันกำหนด ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สรุปได้ว่าการเก็บภาษีที่ดินเพื่อการเกษตรมาอย่างต่อเนื่อง ยกเว้น พื้นที่ขนาดเล็ก และมีอัตราภาษีต่ำกว่าการใช้ที่ดินประเภทอื่นๆ

5.5 นโยบายพัฒนาโครงสร้างการผลิตและการสนับสนุนการผลิต

นโยบายของรัฐในการพัฒนาโครงสร้างการผลิตและการสนับสนุนการผลิตนั้นได้มีมาอย่างต่อเนื่อง นโยบายของรัฐด้านนี้มีขอบเขตที่กว้างขวาง จึงได้เลือกประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินมารวม 5 เรื่อง คือ (1) การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2) การจัดรูปแปลงนา (3) การบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตร (4) การสนับสนุนการใช้ปุ๋ย และ(5) การสนับสนุนพันธุ์พืช โดยมีบทสรุปดังนี้

5.5.1 การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย ได้เริ่มจัดทำโครงการตัวอย่างในปี พ.ศ. 2512 ที่ตำบลพิกพัน อำเภอบางระจัน จังหวัดสิงห์บุรี ในเขต โครงการชลสูตร ซึ่งพบว่าเป็นการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร ต่อมาในปี 2517 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517 และได้ขยายพื้นที่การจัดรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมออกไป ถึงปัจจุบันมีเนื้อที่ 1.989 ล้านไร่ ในพื้นที่ 27 จังหวัด ทั้งนี้ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2558 โดยยกเลิกพระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ ในปี 2558

การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในปัจจุบันดำเนินการโดยกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

5.5.2 การปรับปรุงแปลงนา (Land Remodeling)

การปรับปรุงแปลงนา กรมพัฒนาที่ดินได้ทำการปรับปรุงแปลงนาเป็น 3 ลักษณะ คือ (1) การสร้างคันดินในที่นาเดิมให้เก็บน้ำได้มากขึ้นโดยทำนาเหมือนเดิม (2) ปรับรูปแปลงนาเพื่อเน้นการปลูกข้าวร่วมกับไม้ผลชนิดอื่นๆ และ(3) ปรับรูปแปลงนาเพื่อเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ไปปลูกไม้ยืนต้นและไม้ผล

การปรับปรุงแปลงนาได้ดำเนินการในพื้นที่ภาคต่างๆของประเทศ พื้นที่แปลงใหญ่ที่ดำเนินการคือทุ่งกุลาร้องไห้ ซึ่งดำเนินการไปแล้ว 943,000 ไร่ จากพื้นที่ทั้งหมด 2.1 ล้านไร่ (กรมพัฒนาที่ดิน, 2558: 70-71)

5.5.3 นโยบายการบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตร

รัฐไทยได้มีนโยบาย ด้านการชลประทานมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย เมื่อ พ.ศ.1762 ได้มีการจัดตั้งกรมคลองในปี พ.ศ. 2445 กรมทอน้ำในปี พ.ศ. 2457 และเปลี่ยนชื่อเป็นกรมชลประทานในปี พ.ศ. 2470 (กรมชลประทาน, 2529: 29,34,309)

ปริมาณฝนในประเทศไทย เฉลี่ย 1,455 มิลลิเมตรต่อปี ปริมาณน้ำท่าธรรมชาติทุกลุ่มน้ำรวม 285,227 ล้านลูกบาศก์เมตร มีแอ่งน้ำบาดาลทั้งหมด 27 แอ่ง ปริมาณการเก็บกักน้ำในชั้นน้ำบาดาล 1.13 ล้านล้านลูกบาศก์เมตร

น้ำท่าตามธรรมชาติจำนวน 285,227 ล้านลูกบาศก์เมตร นั้น มีน้ำที่นำไปใช้แล้ว 102,139 ล้านลูกบาศก์เมตร ภายใต้สถานการณ์การใช้ในปัจจุบันจะต้องหาน้ำเพิ่มเติมอีก 49,610 ล้านลูกบาศก์เมตร (คณะกรรมการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการน้ำ, 2558: 2-3) ถึงปัจจุบันมีพื้นที่ชลประทาน 30.22 ล้านไร่ มีการก่อสร้างแหล่งน้ำขนาดใหญ่ รวม 38 โครงการ เก็บกักน้ำได้ 70,908 ล้านลูกบาศก์เมตร แหล่งน้ำขนาดกลาง 4,200 ล้านลูกบาศก์เมตร และขนาดเล็ก 2,210 ลูกบาศก์เมตร รวมทั้งสิ้น 77,318 ล้านลูกบาศก์เมตร (กรมชลประทาน, 2558ก: 19 ; 2558ข: 138)

อย่างไรก็ตามการบริหารจัดการน้ำในปัจจุบันไม่มีกฎหมายที่ควบคุมโดยตรง ถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่มากถึง 32 ฉบับ แต่ขาดเอกภาพ มีความซ้ำซ้อน ไม่ครอบคลุมการบริหารจัดการทุกด้าน จึงได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2558 และกำลังมีการพิจารณาอยู่ในสภานิติบัญญัติแห่งชาติอยู่ในปัจจุบัน

ปัญหาการบริหารจัดการน้ำจะสรุปได้ 10 ประการ คือ

- (1.1) ขาดนโยบายที่เป็นเอกภาพ
- (1.2) ขาดแผนหลัก
- (1.3) ขาดกฎหมายแม่บท
- (1.4) หน่วยงานมีจำนวนมากขาดความเชื่อมโยง
- (1.5) ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน/ ขาดการกระจายอำนาจ
- (1.6) จัดงบประมาณเป็นรายหน่วยงาน
- (1.7) ขาดความเชื่อมโยงของข้อมูลระหว่างหน่วยงาน/ขาดองค์ความรู้
- (1.8) องค์กรลุ่มน้ำขาดความเข้มแข็ง/ความขัดแย้ง
- (1.9) พรรคการเมืองไม่เข้มแข็ง/มีข้อต่อรอง
- (1.10) ขาดเครื่องมือในการจัดสรรน้ำ/สิทธิการใช้น้ำเสรี (โสภณ ขมชาญ และกรณีศ นพรัตน์, 2559: 4-16)

กรณีการเก็บค่าน้ำถึงแม้ว่าจะมีข้อเสนอจากสถาบันต่างๆมาอย่างต่อเนื่องก็ตาม ยังคงมีการคัดค้านจากเกษตรกรอยู่จนถึงปัจจุบันซึ่งรัฐไม่มีนโยบายที่ชัดเจนในเรื่องนี้

การบริหารจัดการน้ำในปัจจุบันได้ดำเนินการตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำ (พ.ศ. 2558-2569) ซึ่งประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์หลัก ได้แก่ (1) ยุทธศาสตร์การจัดการน้ำอุปโภคบริโภค (2) ยุทธศาสตร์การสร้างความมั่นคงของน้ำภาคการผลิต (3) ยุทธศาสตร์การจัดการน้ำท่วมและอุทกภัย (4) ยุทธศาสตร์การจัดการคุณภาพน้ำ (5) ยุทธศาสตร์การอนุรักษ์ฟื้นฟูสภาพป่าต้นน้ำที่เสื่อมโทรมและป้องกันการพังทลายของดิน และ(6) ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการซึ่งเป็นมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 7 พฤษภาคม 2558

5.5.4 นโยบายสนับสนุนการใช้ปุ๋ย

รัฐบาลได้มีนโยบายสนับสนุนการใช้ปุ๋ยเคมีแก่เกษตรกรมาตั้งแต่ พ.ศ. 2503 เป็นต้นมา โดยวิธีการต่างๆ ทั้งการซื้อปุ๋ยมาจากต่างประเทศหรือการแลกเปลี่ยนผลผลิตทางการเกษตรกับปุ๋ยเคมีจากต่างประเทศมาจำหน่ายให้แก่เกษตรกร มีการส่งเสริมปุ๋ยอินทรีย์เพื่อลดต้นทุนการผลิต เป็นต้น

การนำเข้าปุ๋ยเคมีในปี 2558 มีจำนวน 4.65 ล้านตัน ลดลงจาก 5.63 ล้านตันในปี 2554 (สำนักวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร, 2558: 1)

สืบเนื่องจากการใช้ปุ๋ยเคมีของเกษตรกรอย่างขาดความรู้ความเข้าใจ และส่วนใหญ่ใช้ปุ๋ยมากเกินไป ทำให้เกิดการสูญเสียไป จึงได้มีข้อเสนอให้เลิกใช้ปุ๋ยเคมีมาใช้ปุ๋ยอินทรีย์แทน ซึ่งตามข้อเท็จจริงแล้วจำเป็นจะต้องใช้ควบคู่กันไป เพราะแต่ละปีพืชที่ปลูกนั้นได้นำธาตุอาหารในดินออกไปจำนวนมาก ไม่สามารถทดแทนด้วยปุ๋ยอินทรีย์เพียงอย่างเดียว (สรสิทธิ์ วัชรโยธิน, 2551: 3-4 ; พีรเดช ทองอำไพ, 2559: 1,3)

จากการที่ได้มีการนำเข้าปุ๋ยเคมีจากต่างประเทศจำนวนมากจึงได้มีข้อเสนอให้รัฐบาลตั้งโรงงานผลิตปุ๋ยเคมีมาตั้งแต่ พ.ศ.2534 โดยสมาคมดินและปุ๋ย (2534: 4-5) แต่จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่มีการตั้งโรงงานผลิตปุ๋ยเคมี มีแต่เพียงโรงงานผสมปุ๋ยเท่านั้น และในปลายปี 2559 ได้มีบริษัทจากประเทศเดนมาร์กมาติดต่อหน่วยราชการไทยเพื่อแสดงความสนใจในการจัดตั้งโรงงานปุ๋ยเคมีขึ้นในประเทศไทย (ผู้จัดการ online, 29 พฤศจิกายน 2559)

5.5.5 นโยบายการสนับสนุนพันธุ์พืช

รัฐได้มีนโยบายการสนับสนุนพันธุ์พืชแก่เกษตรกรทั้งการแจกให้เปล่า หรือผลิตมาเพื่อขาย รวมทั้งการวิจัยพันธุ์พืช ดังนี้

นโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในปี 2559 จะมีการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวเพื่อซื้อขายในตลาดจำนวน 441,852 ตัน จากการผลิตของ

- (1) กรมการข้าวโดยศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าว 23 แห่ง จำนวน 78,000 ตัน
 - (2) สหกรณ์ผู้ผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว 86 แห่ง จำนวน 37,500 ตัน
 - (3) ชมรม สมาคมผู้ผลิตและจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ 287 แห่ง จำนวน 250,000 ตัน
 - (4) ศูนย์ข้าวชุมชน 1,650 แห่ง จำนวน 76,352 ตัน
 - (5) ส่งเสริมการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวไว้ใช้ในครัวเรือน จำนวน 30,392 ตัน
 - (6) โครงการธนาคารเมล็ดพันธุ์ข้าว 73 แห่ง จำนวน 14,600 ตัน
 - (7) โครงการส่งเสริมการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวในครัวเรือน 29 จังหวัด จำนวน 15,792 ตัน
- (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2559: 1)

ในการวิจัยได้ดำเนินการเพื่อหาพันธุ์พืชที่ปลูกในดินที่มีปัญหาดินเค็มในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีทั้งพันธุ์ข้าว ปุ๋ยพืชสด หลัาเลี้ยงสัตว์ (สมศรี อรุณินท์, 2539: 62) รวมทั้งพันธุ์ข้าวทนแล้ง เช่น ข้าวพันธุ์ขาวดอกมะลิ 105 เล็บมือนาง 111 ข้าวสาลีพันธุ์ฝาง 60 ข้าวฟ่างพันธุ์อุทอง 1 อ้อยพันธุ์ชัยนาท 1 เป็นต้น (จร สดากกร และบริบูรณ์ สัมฤทธิ์, 2536: 90-91)

ส่วนการแจกเมล็ดพันธุ์พืชแบบให้เปล่านั้น รัฐบาลได้แจกเมล็ดพันธุ์พืชให้แก่เกษตรกรในกรณีปลูกทดแทนจากความเสียหายจากภัยแล้งหรืออุทกภัย

อีกกรณีหนึ่งก็คือ กรมพัฒนาที่ดินได้แจกเมล็ดพันธุ์พืชปุ๋ยสด เพื่อปลูกแล้วรับซื้อเมล็ดพันธุ์ปุ๋ยสดกลับมาใช้บำรุงดินต่อไป

5.6 นโยบายการปฏิวัติเขียว และการพัฒนาเกษตรอินทรีย์

5.6.1 การปฏิวัติเขียว

จากความสำเร็จของการปฏิวัติเขียวที่ส่งผลให้ผลผลิตธัญพืชเพิ่มขึ้นในประเทศต่างๆ นั้น ประเทศไทยได้มีการตอบรับต่อการปฏิวัติเขียวเช่นเดียวกับประเทศต่างๆ ในภูมิภาคตะวันออกเฉียงใต้ ได้มีการเร่งรัดการวิจัยเรื่องพันธุ์ข้าว การก่อสร้างระบบชลประทาน การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมทั้งการสนับสนุนการใช้ปุ๋ยโดยวิธีต่างๆ

(1) การดำเนินการ

การผสมพันธุ์ข้าวนั้น มีความก้าวหน้าอย่างยิ่ง ในปี พ.ศ.2512 ได้มีการรองรับพันธุ์ข้าว กข 1 ซึ่งเป็นข้าวเจ้าลูกผสมต้นเตี้ย ได้จากการผสมพันธุ์ระหว่างเหลืองทอง พันธุ์ข้าวนาปรังของไทย กับพันธุ์ข้าว IR8 ของ IRRI ประเทศฟิลิปปินส์ เป็นพันธุ์ข้าวที่ไม่ไวต่อช่วงแสง ส่วนพันธุ์ กข 2 เป็นข้าวเหนียวลูกผสมระหว่างข้าวเหนียวพันธุ์กำผาย 15 กับข้าวเจ้าพันธุ์ไทชุมแพพันธุ์นาทิวัน เกาะใต้หวัน โดยผสมที่ IRRI และนำมาคัดพันธุ์ที่ประเทศไทย ข้าวทั้งสองพันธุ์นี้ได้รับรองให้ใช้ขยายพันธุ์ได้เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2512 (กรมวิชาการเกษตร, 2520: 18-19)

ในด้านการชลประทานนั้น ได้มีการเร่งรัดขยายพื้นที่ชลประทานในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514) เป็นต้นมา ถึงปัจจุบันมีเนื้อที่ชลประทาน 30.22 ล้านไร่ (กรมชลประทาน, 2558ก: 19)

การจัดรูปที่ดินซึ่งเป็นการพัฒนาที่ดินให้สมบูรณ์ทั่วถึงทุกแปลงเพื่อเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิต มีระบบส่งน้ำระบายน้ำ มีเส้นทางลำเลียง มีการปรับระดับที่ดินแต่ละแปลงให้เหมาะสมต่อการส่งน้ำและระบายน้ำ ได้เริ่มจัดทำแปลงตัวอย่างมาตั้งแต่ พ.ศ. 2512 และเริ่มดำเนินการอย่างจริงจังในปี พ.ศ. 2517 ถึงปัจจุบันมีพื้นที่จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 1.98 ล้านไร่ (กรมชลประทาน, 2560: 2)

ในการสนับสนุนปุ๋ยเคมีนั้น รัฐบาลได้มีนโยบายมาตั้งแต่ พ.ศ. 2505 ซึ่งมีทั้งการจัดหาโดยการซื้อปุ๋ยจากต่างประเทศมาจำหน่ายให้แก่เกษตรกร การแลกเปลี่ยนทางการเกษตรกับปุ๋ยเคมีกับประเทศต่างๆ เป็นต้น (อารยะ ปรีชาเมตตา, 2539: 1,8)

การดำเนินการทั้งการเร่งรัดการวิจัยเรื่องพันธุ์ข้าว การก่อสร้างชลประทาน การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการสนับสนุนการใช้ปุ๋ยนั้น เป็นเงื่อนไขต่อการนำมาาระบบปฏิวัติเขียวมาใช้ ซึ่งมีการนำมาใช้โดยเฉพาะการผลิตข้าว และยังคงดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

(2) ผลกระทบจากการปฏิวัติเขียว

อย่างไรก็ตามได้มีปัญหาเกิดขึ้นจากการพึ่งทางเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อม

ผลกระทบต่อเกษตรกรรายย่อยจำนวนมากหนึ่ง คือ การลงทุนสูงแต่รายได้ไม่คุ้มค่าลงทุน เพราะขาดความรู้ในการใช้ปุ๋ยเคมีและสารกำจัดศัตรูพืช รวมทั้งการตลาด ทำให้มีปัญหาหนี้สินในเวลาต่อมา ปัญหาที่ตามมาคือ ปัญหาสุขภาพ เนื่องจากใช้สารเคมีมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพโดยเฉพาะการเลิกส่งเสริมพันธุ์ข้าวที่เคยใช้อยู่ดั้งเดิมในพื้นที่ภาคต่างๆ เป็นต้น (FAO, 2010: 1)

5.6.2 การพัฒนาเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทย

เกษตรอินทรีย์ในประเทศไทยได้เริ่มมีการเคลื่อนไหวประมาณ พ.ศ. 2523 โดยองค์กรภาคเอกชนได้นำแนวคิดระบบการเกษตรกรรมทางเลือก (Alternative agriculture) เข้ามาเผยแพร่ในประเทศไทย ซึ่งมีหลักการพยายามลดและเลิกการใช้สารเคมีสังเคราะห์ทางการเกษตร เช่น ปุ๋ยเคมีและสารกำจัดศัตรูพืช โดยเน้นการทำเกษตรผสมผสานเพื่อการพึ่งตนเองทางอาหารเป็นเป้าหมายสำคัญผลผลิตที่เหลือจึงขายสู่ตลาดท้องถิ่น (ชนวน รัตนวราหะ, 2550: 9-14)

ต่อมาในปี 2434 บริษัทชัยวิวัฒน์อุตสาหกรรมเกษตร และบริษัทข้าววนครหลวง จำกัด ได้ริเริ่มปลูกข้าวอินทรีย์ที่จังหวัดพะเยาและเชียงราย โดยการสนับสนุนจากสถาบันวิจัยข้าว กรมวิชาการเกษตร โดยจัดทำโครงการความร่วมมือระหว่างกรมวิชาการเกษตรภาคเอกชนและชาวนาในพื้นที่จังหวัดเชียงรายและพะเยา ในพื้นที่ 10,000 ไร่ ได้ผลผลิตรวมประมาณ 1,200-1,500 ตัน ซึ่งได้รับการรองรับจากองค์การตรวจสอบคุณภาพ Bioagricert, ในประเทศอิตาลี ซึ่งเป็นสมาชิกของสมาพันธ์การเกษตรอินทรีย์ระหว่างประเทศ (IFOAM) เป็นข้าวอินทรีย์ที่ได้รับการยอมรับจากประเทศในประชาคมยุโรป (European Community, EU) และมีการพัฒนามาตลอดเวลาจนถึงปัจจุบัน (www.envoronment.in.th/wp-content)

ในส่วนของภาครัฐนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2548 เรื่องยุทธศาสตร์เกษตรอินทรีย์แห่งชาติ เป็นวาระแห่งชาติ และหลังจากนั้น ได้มีมติเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2550 เห็นชอบในหลักการแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาสินค้าเกษตรสู่มาตรฐานสากล และมีมติเรื่อง การขับเคลื่อนการพัฒนาเกษตรอินทรีย์โดยคณะกรรมการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2554 รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 เมษายน 2560 ที่เห็นชอบร่างยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ พ.ศ. 2560-2564

ส่วนการตลาดนั้น กระทรวงพาณิชย์ได้มียุทธศาสตร์ส่งเสริมการตลาดอินทรีย์ไทยอย่างต่อเนื่อง

ในส่วนของภาคเอกชน ได้มีการจัดตั้ง “สำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์” ขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2544 ซึ่งได้กำหนดหลักการของเกษตรอินทรีย์ตามสมัชชาพันธมิตรเกษตรอินทรีย์นานาชาติ (IFOAM) และประกาศให้ผู้ประกอบการเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทยได้ใช้อยู่ในปัจจุบัน (สำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์, 2560: 10)

5.7 นโยบายเรื่องต่างชาติถือครองที่ดินในประเทศไทย

ตั้งแต่ พ.ศ. 2550 เป็นต้นมา ได้ปรากฏในสื่อสิ่งพิมพ์ตลอดมาว่าชาวต่างชาติต้องการเข้ามาถือครองที่ดินในประเทศไทย โดยเฉพาะประเทศในย่านอาหรับ 6 ประเทศ คือ กาตาร์ โอมาน สหรัฐอาหรับ เอมิเรตส์ บาห์เรน คูเวต และซาอุดีอาระเบีย ที่สนใจเข้ามาทำฟาร์มเลี้ยงสัตว์และทำนาในประเทศไทย เพื่อความมั่นคงทางอาหารและราคาของอาหาร โดยใช้ตัวแทนหรือนอมินีเป็นคนไทยเพื่อหลีกเลี่ยงพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 บัญชี 1 ที่ห้ามชาวต่างชาติเข้ามาประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรทั้งการทำนา ทำสวน ทำไร่ และเลี้ยงสัตว์

5.7.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดินของคนต่างชาติ

ตามข้อเท็จจริงประเทศไทยได้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดินของคนต่างชาติ มาตั้งแต่ พ.ศ. 2399 ในสมัยพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4 ในราชวงศ์จักรี) ได้ประกาศไว้ว่า ที่ดินที่อยู่ภายในพระนคร และห่างกำแพงพระนครออกไป 200 เส้น ห้ามมิให้ขายแก่คนนอกประเทศที่เข้ามาอยู่ไม่ถึง 10 ปี แต่จะเช่าอยู่นั้นไม่ห้าม Ratanawaraha and Chomchan (2015: 133) ซึ่งต่อมาประกาศนี้ได้ปรากฏเป็นส่วนหนึ่งของสนธิสัญญาบาวริงที่แก้ไขใน พ.ศ. 2399 ด้วย ต่อมาใน พ.ศ. 2486 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าว พ.ศ. 2486 และฉบับที่ 2 ใน พ.ศ. 2493 กำหนดขนาดที่ดินที่คนต่างด้าวถือครองโดยอาศัยบทสนธิสัญญาเพื่อกิจกรรมต่างๆ เช่น เพื่อเกษตรกรรมได้ 25 ไร่ เพื่ออุตสาหกรรมได้ 50 ไร่ เป็นต้น ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินใน พ.ศ. 2497 มาตรา 86 ได้บัญญัติให้คนต่างด้าวจะได้มาซึ่งที่ดินโดยอาศัยบทสนธิสัญญาให้มีกรรมสิทธิ์ ในอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจกรรมต่างๆ ได้ เพื่ออุตสาหกรรมไม่เกิน 10 ไร่เพื่อเกษตรกรรมได้ไม่เกิน 10 ไร่ เป็นต้น

ถึงแม้ว่าประมวลกฎหมายที่ดินจะให้ต่างด้าวถือครองที่ดิน โดยบทสนธิสัญญาก็ตาม ในพ.ศ. 2515 คณะปฏิวัติได้มีคำสั่ง ฉบับที่ 281 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 เรื่องการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวโดยกำหนดเป็น 3 บัญชี ก และข ห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจ ซึ่งบัญชี ก นั้นประกอบด้วย การทำไร่ การทำสวน การเลี้ยงสัตว์ รวมทั้งการเลี้ยงไหม การทำป่าไม้ และการทำการประมง ต่อมาได้มีการยกเลิกคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับนี้ และได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 โดยที่ยังคงมีบัญชี 3 บัญชี กำหนดธุรกิจประเภทต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าว โดยบทบัญญัติที่ห้ามเป็นธุรกิจที่ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าว ประกอบกิจการด้วยเหตุผลพิเศษ ที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร คือ การทำนา ทำไร่ ทำสวน การเลี้ยงสัตว์ การทำป่าไม้และการแปรรูปไม้จากป่าธรรมชาติ การทำการประมง เฉพาะการจับสัตว์น้ำในน่านน้ำไทยและในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทย การสกัดสมุนไพรไทย และการค้าที่ดิน

ดังนั้นกฎหมายที่ห้ามมิให้ต่างชาติถือครองจึงมีดังนี้

- (1) ประกาศกำหนดที่ให้ขาย ให้เช่า แก่คนนอกประเทศ พ.ศ. 2398
- (2) ประกาศฝรั่งทำหนังสือสัญญา พ.ศ. 2399
- (3) พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พ.ศ. 2486
- (4) ประมวลกฎหมายที่ดิน (หมวด 8 การกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว
- (5) คำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ 281 (ปว.281) วันที่ 24 พฤศจิกายน 2515
- (6) พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542

อย่างไรก็ตามได้มีกฎหมายที่ผ่อนผันให้ต่างชาติถือครองที่ดินโดยมีเงื่อนไข รวม 6 ฉบับ คือ

- (1) พระราชบัญญัติการส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520
 - (2) พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522
 - (3) พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535
 - (4) พระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542
 - (5) พระราชบัญญัติการเช่าสิ่งหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542
 - (6) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2542
- (Ratanawaraha and Chomchan, 2015: 135)

5.7.2 การดำเนินการ

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ยกร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. ที่มีบทบัญญัติห้ามมิให้ต่างชาติถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรไทย (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2551: 5) และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำผิดลักษณะตัวแทนอำพราง พ.ศ. (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2556: 1-8)

แต่ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับยังไม่ผ่านการพิจารณาจนมีผลบังคับใช้แต่อย่างใด

ในช่วงเดือน มีนาคม-พฤษภาคม 2559 ได้มีการต่อต้านของชุมชนในเขตอำเภอเมืองราย จังหวัด เชียงรายต่อบริษัทจากประเทศจีนที่เข้ามาเช่าที่ดินปลูกกล้วยหอม หลังจากที่รัฐบาลของประเทศลาวได้ยกเลิกสัมปทานเนื่องจากการใช้สารเคมีจำนวนมาก ซึ่งรัฐบาลไทยยังมิได้มีการดำเนินการในเรื่องนี้แต่อย่างใด (ไทยทริบูน วันที่ 2 เมษายน 2559 ; ไทยรัฐออนไลน์ วันที่ 30 มีนาคม 2559)

5.8 นโยบายการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกับสิ่งแวดล้อม

นโยบายการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกับสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ ในปัจจุบันมี 2 เรื่องคือ (1) การจัดทำนโยบายรองรับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ และ (2) การจัดทำนโยบายรองรับอนุสัญญาว่าด้วยการแปรสภาพเป็นทะเลทราย

5.8.1 นโยบายรองรับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC)

ภายหลังจากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศมีผลบังคับใช้เมื่อ พ.ศ. 2537 แล้วประเทศไทยได้ลงนามใน UNFCCC เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ.2535 ให้สัตยาบันก่อนอนุสัญญานี้ในวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ.2537 และอนุสัญญาเริ่มมีผลใช้บังคับกับประเทศไทยในวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2538 ในปัจจุบัน สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ภายใต้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยประสานงานกลางของภารกิจอนุสัญญาฯ

ต่อมาประเทศไทยลงนามในพิธีสารเกียวโตเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542 และได้ให้สัตยาบันแก่พิธีสารนี้ในวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2545 พิธีสารเริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548

โดยมีที่มาของอำนาจในการปฏิบัติงานคือ

(1) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2550 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ.2550 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ.2550 ซึ่งมีผลให้แต่งตั้ง คณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แห่งชาติ ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน โดยมี สำนักงานประสานการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพ ภูมิอากาศ เป็นหน่วยงานภายในสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่ เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการดังกล่าว

(2) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2550 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2550 เพื่อเป็นศูนย์กลางประสานความร่วมมือ ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรระหว่างประเทศ โดยให้เป็นองค์การมหาชนเพื่อให้มีความเป็น เอกภาพและคล่องตัวในการดำเนินงาน องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก หรือ อบก. (Thailand Greenhouse Gas Management Organization: TGO) องค์ ภายใต้การกำกับของ กระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2549: 161-174)

ประเทศไทยได้ดำเนินการรองรับผลกระทบจากเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศอย่างต่อเนื่อง จนถึงปัจจุบัน ได้มีการทำแผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558-2593 โดย คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2558 มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเกษตรและความมั่นคง ทางอาหาร โดยมี 3 แนวทางคือ

- (1) การจัดการความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติ
 - (2) การสร้างความพร้อมในการรับมือและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและ
 - (3) การรักษาความมั่นคงทางอาหาร
- (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2558: 67-70)

5.8.2 นโยบายรองรับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการแปรสภาพเป็นทะเลทราย (United Nations Convention to Combat Desertification : UNCCD)

ภายหลังจากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายมีผลบังคับใช้ เมื่อ พ.ศ. 2539 แล้วประเทศไทยได้ภาคยานุวัติ (Accession) อนุสัญญาฯ เมื่อวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ.2544 และอนุสัญญาฯ มีผลบังคับต่อประเทศไทยในอีก 90 วันต่อมา คือ วันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2544 เป็นสมาชิก ลำดับที่ 174 กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทำหน้าที่หน่วยประสานงานหลักซึ่งขึ้นตรงต่อ อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน ปัจจุบันเป็นกลุ่มงานอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย กองแผนงาน กรมพัฒนาที่ดิน โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการ แปรสภาพเป็นทะเลทราย ซึ่งมีปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานกรมพัฒนาที่ดินได้จัดทำ แผนปฏิบัติการแห่งชาติฉบับแรก โดยสอดคล้องตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 แผน ยุทธศาสตร์กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และแผนการดำเนินงานของกรมพัฒนาที่ดิน โดยแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2547 และได้ดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามพันธกรณีแผนปฏิบัติการแห่งชาติ ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ 2 ด้าน คือ

- (1) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการผลิตพืชด้านทรัพยากรดินและน้ำ ซึ่งมี 2 กลยุทธ์
 - (1.1) กำหนดเขตการใช้ที่ดินเพื่อการปลูกพืช
 - (1.2) พัฒนาทรัพยากรดินและน้ำเพื่อเพิ่มผลผลิตการผลิต
- (2) เกษตรกรเข้าถึงบริการงานพัฒนาที่ดิน ซึ่งมี 2 กลยุทธ์ คือ
 - (2.1) พัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งหมอดินอาสา
 - (2.2) ปรับระบบการบริหารจัดการองค์กร ไปสู่องค์กรแห่งการเรียนรู้และมีการบริหารจัดการได้ (Land Development Department, 2004: 10-30)

ภายหลังแผนปฏิบัติการแห่งชาติสิ้นสุดลง กรมพัฒนาที่ดินได้ใช้ยุทธศาสตร์ในแต่ละช่วงเวลามาดำเนินการ ในปัจจุบันได้ใช้ยุทธศาสตร์กรมพัฒนาที่ดินในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) โดยมียุทธศาสตร์ 6 ด้าน ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1: เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรดินด้วยการสำรวจจำแนกดินวิเคราะห์ดิน และวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเป็นระบบ

ยุทธศาสตร์ที่ 2: เพิ่มความสามารถในการแข่งขันภาคการเกษตรด้วยงานวิจัยและเทคโนโลยีด้านการพัฒนาที่ดินเชิงนวัตกรรม

ยุทธศาสตร์ที่ 3: บริหารจัดการทรัพยากรดินอย่างสมดุลและยั่งยืนด้วยการฟื้นฟูปรับปรุงดิน และอนุรักษ์ดินและน้ำ

ยุทธศาสตร์ที่ 4: สร้างและพัฒนาความเข้มแข็งให้กับหมอดินอาสาเกษตรกร และภาคีเครือข่าย

ยุทธศาสตร์ที่ 5: พัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านการพัฒนาที่ดินบนพื้นฐานการมีส่วนร่วม

ยุทธศาสตร์ที่ 6: พัฒนาองค์กรสู่ความเป็นเลิศด้านการพัฒนาที่ดิน ปัจจุบันกรมพัฒนาที่ดินกำลังดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการแห่งชาติฉบับใหม่ โดยยึดเป้าหมายในปี 2573 ให้มีการยับยั้งความเสื่อมโทรมของที่ดิน (Land Degradation Neutrality : LDN)

(กรมพัฒนาที่ดิน, 2551: 108)

5.9 การบริหารจัดการที่ดินไทย

จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ของไทยพบว่ารัฐไทยได้มีนโยบายการบริหารจัดการที่ดินมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา ได้จัดตั้งหน่วยงานและตรากฎหมายจำนวนมาก เพื่อให้ทราบลำดับความเป็นมาของการบริหารจัดการที่ดินไทย จึงได้ทบทวนสาระสำคัญรวม 3 เรื่อง คือ (1) องค์กรหลักที่เกี่ยวข้องกับงานบริหารจัดการที่ดินของรัฐ (2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน (3) คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับที่ดินโดยมีรายละเอียดดังนี้

5.9.1 องค์กรหลักที่เกี่ยวข้องกับงานบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

การบริหารจัดการที่ดินไทยดำเนินการโดยหน่วยงานจำนวนมาก องค์กรหลักกระจายอยู่ใน 6 กระทรวง ดังนี้

- (1) กระทรวงมหาดไทย ได้แก่ กรมที่ดิน กรมโยธาธิการและผังเมือง และกรมการปกครอง
- (2) กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้แก่ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการและการเคหะแห่งชาติ

(3) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้แก่ สปก. กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมพัฒนาที่ดิน กรมชลประทาน สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร และกรมวิชาการเกษตร

(4) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(5) กระทรวงการคลัง ได้แก่ กรมธนารักษ์

(6) กระทรวงกลาโหม ได้แก่ องค์การทหารผ่านศึก

นอกจากนี้ยังมีสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และธนาคารอาคารสงเคราะห์ เป็นต้น

จากการที่มีหน่วยงานจำนวนมาก การบริหารจัดการที่ดินไทยจึงมีข้อขัดแย้งกันทั้งทางด้านนโยบายและกฎหมายที่เป็นที่มาของอำนาจในการดำเนินการของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งมีผลไปสร้างความเหลื่อมล้ำและความเป็นธรรมในเรื่องที่ดินกับประชาชน

5.9.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน

(1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันมีจำนวน 24 ฉบับ ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560
2. พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497
3. พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505
4. พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511
5. พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558
6. พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
7. พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518
8. พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
9. พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522
10. พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524
11. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530
12. พระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543
13. พระราชบัญญัติชุดและถมดิน พ.ศ.2543
14. พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ.2547
15. พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484
16. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504
17. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
18. พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535
19. พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551
20. พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2557
21. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
22. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พุทธศักราช 2457

23. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

24. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

(2) ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ดินที่มีอยู่จำนวนมาก เมื่อมีความขัดแย้งขึ้นระหว่างหน่วยงาน การแก้ไขปัญหาจึงมีความยุ่งยาก เนื่องจากแต่ละหน่วยงานมีอำนาจตามบทบัญญัติในกฎหมาย เพื่อแก้ปัญหา ดังกล่าวจึงได้มีการร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติขึ้น และผ่านความเห็นชอบของ คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2560 ในร่างฉบับดังกล่าว มีบทบัญญัติมาตรา 11 (6) กำหนดหน้าที่ ของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ไว้ดังนี้

“(6) วินิจฉัยชี้ขาดข้อขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินและทรัพยากรดินระหว่างคณะกรรมการตาม กฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐ ในกรณีที่อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงาน ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน”

(คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ, 2559: 89-115)

5.9.3 คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน

(1) คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับที่ดินในภาพรวม

ปัจจุบันมีคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับที่ดินในภาพรวม จำนวน 12 คณะ ดังนี้

1. คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ
2. คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง
3. คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
4. คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
5. คณะกรรมการที่ราชพัสดุ
6. คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
7. คณะกรรมการผังเมือง
8. คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน
9. คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน
10. คณะกรรมการการขุดและถมดิน
11. คณะกรรมการนโยบายและแผนบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ
12. คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

(2) คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับที่ดินเพื่อการเกษตรโดยตรง

คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับที่ดินเพื่อการเกษตรโดยตรงในปัจจุบันมีจำนวน 6 คณะ คือ

1. คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ
2. คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง
3. คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
4. คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
5. คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน
6. คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

(3) คณะกรรมการและอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องกับที่ดินในระดับจังหวัด

ปัจจุบันมีคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องกับที่ดินในระดับจังหวัด

รวม 4 คณะ คือ

1. คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัด
2. คณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน จังหวัด
3. คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
4. คณะอนุกรรมการพัฒนาที่ดิน

5.9.4 (ร่าง) นโยบายการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน

เพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการที่ดินดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ได้มีการยกร่างนโยบายการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินซึ่งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2560 โดย (ร่าง) นโยบายดังกล่าวมี นโยบาย 4 ด้าน คือ

นโยบายที่ 1 : ด้านการรักษาความสมดุลทางธรรมชาติ การอนุรักษ์ที่ดินและทรัพยากรดินอย่างยั่งยืน

พัฒนาที่ยั่งยืน โดยมุ่งเน้นการคุ้มครอง บำรุงรักษา การอนุรักษ์ พื้นฟู และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ ในพื้นที่อนุรักษ์ อย่างสมดุลและยั่งยืนโดยคำนึงถึงความสมดุลของการอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุล ยั่งยืน และเป็นธรรม ให้มีความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ ควบคุมการใช้ และการเกิดทดแทนของทรัพยากรธรรมชาติให้อยู่ในสภาพสมดุล โดยรักษาส่วนที่เหลือไว้ไม่ทำลายเพิ่ม และฟื้นฟูให้กลับสู่สภาพเดิม

นโยบายที่ 2 : ด้านการใช้ที่ดินและทรัพยากรดินเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

กำหนดนโยบายที่ดินของรัฐและเอกชนในภาพรวมให้เป็นเอกภาพและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนายั่งยืน รวมทั้งการจัดทำเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ ดิน น้ำ ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน เป็นฐานในการพัฒนาประเทศ

นโยบายที่ 3 : ด้านการจัดที่ดินให้ประชาชนผู้ยากไร้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

ดำเนินการเพื่อให้ประชาชนผู้ยากไร้สามารถเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน มีที่อยู่อาศัยและที่ทำกินตามสมควรแก่สภาพอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม รวมทั้ง ให้มีการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนการพัฒนาทักษะ การส่งเสริมอาชีพและรายได้ อันเป็นบ่อเกิดของเศรษฐกิจ ชุมชน เพื่อให้ประชาชนสามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง โดยที่ดินยังคงเป็นของรัฐ

นโยบายที่ 4 : ด้านการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน

บริหารจัดการและทรัพยากรดินและประเทศให้เป็นเอกภาพในทุกมิติทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ โดยใช้นวัตกรรม เทคโนโลยี เครื่องมือและกลไกที่เหมาะสม รวมทั้งการวิจัยพัฒนาและต่อยอดเพื่อให้เกิดการบูรณาการระหว่างส่วนราชการ การบูรณาการด้านกฎหมายที่ดิน ความเป็นเอกภาพของฐานข้อมูล รวมทั้งการมีส่วนร่วมประชาสังคม ด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรดิน เพื่อให้การบริหาร

จัดการเกิดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายสุดท้ายของประเทศ คือ ประเทศมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืนเป็นประเทศพัฒนาแล้วด้วยการพัฒนาตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

(คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ, 2560: 97-99)

ร่างนโยบายฉบับนี้กำลังอยู่ในระหว่างการเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

เอกสารอ้างอิง

1. กรมชลประทาน. 2558ก. **ข้อมูลสารสนเทศโครงการชลประทาน ประจำปี 2557.**
2. กรมชลประทาน. 2560. **ขอความเห็นชอบแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. 2560/2579.** หนังสือที่ กษ 0309/2539 ลงวันที่ 27 เมษายน 2560.
3. กรมพัฒนาที่ดิน. 2543. **การชะล้างพังทลายของดินในประเทศไทย** ห้างหุ้นส่วนจำกัด เพ็รสเพรส กรุงเทพฯ.
4. กรมพัฒนาที่ดิน. 2556. **5 ทศวรรษ สำนวณดินไทย.** หนังสือที่ระลึกครบรอบ 50 ปี กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักสำนวนดินและวิจัยทรัพยากรดิน.
5. กรมพัฒนาที่ดิน. 2558. **ยุทธศาสตร์กรมพัฒนาที่ดิน ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564).**
6. กรมพัฒนาที่ดิน. 2558. **สถานภาพทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศไทย.** ISBN 978-616-358-105-1 โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด กรุงเทพฯ.
7. กรมพัฒนาที่ดิน. 2559. **สถานภาพทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศไทย.** โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด กรุงเทพฯ.
8. กรมโยธาธิการและผังเมือง. 2560. **รายงานความก้าวหน้าการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวม จังหวัด.** วันที่ 25 มกราคม 2560.
9. กรมวิชาการเกษตร. 2520. **การขยายพันธุ์ข้าว.** กรมการข้าว โรงพิมพ์ ฟีนีฟลิปซิง กรุงเทพฯ.
10. กองนโยบายและแผนการใช้ที่ดิน. 2557. **การจำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดิน. (land Use Classification).** สืบค้นวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2558.
11. กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2557. **แผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน.**
12. กิตติพร ศรีสวัสดิ์ และคณะ. 2540. **รายงานผลการวิจัยเรื่องศึกษาประสิทธิภาพของการเตรียมดิน แบบไถพรวนและไม่ไถพรวนดิน ร่วมกับมาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำในการปลูกข้าวไร่บนพื้นที่สูง.** กองอนุรักษ์ดินและน้ำ กรมพัฒนาที่ดิน.
13. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2525. **วิวัฒนาการด้านการเกษตรกรุงรัตนโกสินทร์.** จัดพิมพ์ จัดพิมพ์เป็นที่ระลึกในงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี ห้างหุ้นส่วนจำกัด ภาพพิมพ์ กรุงเทพมหานคร.

14. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2551. คำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 786/2551 ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2551 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดแนวทางและยกร่างกฎหมายการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม.
15. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2556. ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องการกำหนดเขตเหมาะสมสำหรับการปลูกพืชเศรษฐกิจ. วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2556.
16. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2559. กระทรวงเกษตรวางแนวทางการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ข้าวปี 59 ให้เพียงพอต่อความต้องการของเกษตรกรที่นำไปเพาะปลูกในแต่ละพื้นที่ เดินหน้าผลิตเมล็ดพันธุ์เพื่อซื้อขายในตลาด พร้อมส่งเสริมผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวไว้ใช้เองในครัวเรือน. ข่าวปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ วันที่ 29 มกราคม 2559.
17. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2549. การดำเนินงานของประเทศไทยตามข้อตกลงพหุภาคีด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ. โรงพิมพ์บริษัทอินทิเกรเต็ดโปรโมชัน เทคโนโลยี จำกัด กรุงเทพฯ.
18. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2554. หนังสือที่ ทส 0220.03/1159 ลงวันที่ 3 พฤษภาคม 2554 เรื่องการเสนอเรื่องเข้าคณะรัฐมนตรีมีมติสมัชชาปฏิรูปครั้งที่ 1 พ.ศ.2554 ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.
19. คณะกรรมการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ. 2558. แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ.
20. คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ. 2559. รายงานการประชุมคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2559 วันที่ 31 สิงหาคม 2559. วาระที่ 4.2.
21. คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ. 2560. ระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2560 วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2560. ณ ห้องสีเขียว ตึกไทยคู่ฟ้า ทำเนียบรัฐบาล วาระที่ 4.1 (ร่าง) นโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ.
22. จเร สดากร และบริบูรณ์ สัมฤทธิ์. 2536. ทรัพยากรพันธุ์พืชและการพัฒนาพันธุ์พืชด้านทาน. ในเกษตรยั่งยืนอนาคตของการเกษตรไทย. กรมวิชาการเกษตร.
23. จักรานพคุณ ทองใหญ่ และคณะ. 2525. การผลิตข้าวโพดในดินชุดปากช่องโดยวิธีไม่ไถพรวน. วารสารอนุรักษ์ดินและน้ำ ปีที่ 2 ฉบับที่ 4 เมษายน-มิถุนายน 2525.
24. ชนวน รัตนวราหะ. 2550. เกษตรอินทรีย์. สำนักวิจัยพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพ กรมวิชาการเกษตร.
25. ไชยงค์ ชูชาติ. 2517. การปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายความมั่นคงไปสู่เกษตรกรผู้ยากจน. โรงพิมพ์พื้นที่พับลิชชิง กรุงเทพฯ. หน้า 215.
26. ไทยทริบูน. 2559. จีนเข้าที่เชียงรายปลูกกล้วยหอมเริ่มมีปัญหา น้ำ-น้ำคองงานตรวจเลือดหาสารเคมี CP หนูนจีนทำซีสร้างรายได้หายไปไล่เขา. วันที่ 2 เมษายน 2559.

27. ไทยรัฐออนไลน์. 2559. **ไฟล์อีกสวนกล้วยหอมปลูกส่งจีน 700 ไร่ ส่อแย่งน้ำคนเชียงราย.**
วันที่ 30 มีนาคม 2559.
28. ผู้จัดการ Online. 2559. **พณ.เผยบริษัท Haldor Popsoe สนใจตั้งโรงงานผลิตปุ๋ยเคมีในไทย.**
29. พีรเดช ทองอำไพ. 2559. **ถกกันเรื่องการใช้ปุ๋ย (2).** หนังสือพิมพ์ คมชัดลึก วันที่ 12 ธันวาคม 2559.
30. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. 2538. **รายงานการศึกษาเรื่องแนวทางการให้มีกฎหมายเพื่อคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม (ฉบับร่าง).**
31. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2551. **รายงานการศึกษาโครงการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน : การวางแผนการถือครองที่ดินและการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ.**
รายงานเสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โรงพิมพ์วิฑูรการปก จำกัด กรุงเทพฯ.
32. สนั่น เผือกไร่. 2551. **การศึกษาระบบการปลูกข้าวโพดเหลืองด้วยการใช้พืชตระกูลถั่ว โดยวิธีการไม่ไถพรวนบนพื้นที่ลาดชัน.** สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน). เชียงใหม่.
33. สภาปฏิรูปแห่งชาติ. 2558. **รายงานของสภาการปฏิรูปแห่งชาติ เรื่องรายงานการศึกษานาการที่ดินและยุติธนาการที่ดิน พ.ศ.**
34. สมศรี อรุณินท์. 2539. **ดินเค็มในประเทศไทย.** กรมพัฒนาที่ดิน.
35. สมาคมดินและปุ๋ยแห่งประเทศไทย. 2534. **รัฐบาลควรตัดสินใจให้สร้างโรงงานผลิตปุ๋ยเคมีให้สำเร็จโดยเร็วเพื่อประโยชน์แก่เกษตรกร.** 19 เมษายน 2534.
36. สุนทร นิคมรัตน์. 2525. **กลยุทธ์ของการอนุรักษ์ดินและน้ำในสวนยางพารา.** รายงานการประชุมอนุรักษ์ดินและน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2525 ณ โรงแรมบางแสน จ.ชลบุรี 24-29 พฤษภาคม พ.ศ. 2525.
37. สรสิทธิ์ วัชรโยธาน .2551. **ยุทธศาสตร์และยุทธวิธีแก้ปัญหาปุ๋ยเคมีขาดแคลนและมีราคาแพง.**
มูลนิธิมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
38. ไสภณ ชมชาญ กรณิศ นพรัตน์ ไสภณ ทองปาน. 2558ก. **รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเรื่อง “ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดการที่ดินทำกิน : ยุทธศาสตร์ที่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความมั่นคงของชาติ”.** เอกสารหลัก. รายงานเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
39. ไสภณ ชมชาญ กรณิศ นพรัตน์ ไสภณ ทองปาน. 2558ข. **รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเรื่อง “ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดการที่ดินทำกิน : ยุทธศาสตร์ที่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความมั่นคงของชาติ”.** เอกสารประกอบเล่มที่ 2 การจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย. รายงานเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
40. ไสภณ ชมชาญ กรณิศ นพรัตน์ . 2559. **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเรื่อง “นโยบายน้ำไทย : ฐานความรู้เพื่ออนาคต”.** เอกสารหลัก. รายงานเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

41. เสถียร ศกุนตเสถียร. 2507. *ประวัติศาสตร์ไทย*. ฉบับพัฒนาการ หจก. อักษรเจริญทัศน์.
42. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2524. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)*.
43. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2529. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2530-2534)*.
44. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2534. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2535-2540)*.
45. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2539. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540-2544)*.
46. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2544. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549)*.
47. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2549. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)*. โรงพิมพ์ ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี เจ พรินต์ติ้ง กรุงเทพฯ.
48. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2554. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559)*. โรงพิมพ์ สหมิตรพรินต์ติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด กรุงเทพฯ.
49. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2559. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 -2564)*.
50. สำนักงานตรวจการแผ่นดิน. 2556. (ร่าง) *พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดลักษณะตัวแทน อำพราง พ.ศ.*
51. สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2558. *แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558-2593*. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
52. สำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์. 260. *มาตรฐานเกษตรอินทรีย์ มกท. ACT Organic Standards 2016*. ฉบับปรับปรุง กุมภาพันธ์ 2560.
53. สำนักวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร. 2558. *ปริมาณและมูลค่าการนำเข้าปุ๋ยเคมีสูตรที่สำคัญ ปี 2554-2558*. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร.
54. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2560. *สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี 2559*. ISBN 0857-6610 มีนาคม 2560.
55. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. 2507. *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ระยะสอง (พ.ศ. 2507-2509)*.

56. อรรถสิทธิ์ บุญธรรม. ม.ป.ป. *การเตรียมดินปลูกอ้อยแบบลดการไถพรวน สไตรป์ ทิลเลจ (Stripe tillage)*. ศูนย์วิจัยและพัฒนาการเกษตรสุพรรณบุรี. กรมวิชาการเกษตร. www.sugarzone.in.th สืบค้นวันที่ 15 มีนาคม 2560.
57. อารยะ ปรีชาเมตตา. 2539. *สู่ทางและโอกาสการส่งออกและผลกระทบจากการมีเขตการค้าเสรีอาเซียน (สำหรับอุตสาหกรรมปศุเคมี)* สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
58. อิสรา เชาระกำ และอเนก สุขเจริญ. 2559. *ปลูกอ้อยด้วยเครื่องปลูกอ้อยแบบไม่ไถพรวน*. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน จ.นครปฐม www.khaosod.co.th. สืบค้นวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2560.
59. Brown, L.R. 2008. *Introduction in No-Till Farming Systems*. World Association of Soil and Water Conservation, Special Publication No. 3. Funny Publishing, Bangkok, Thailand.
60. FAO. 1996. *Guidelines for Land Use Planning*. Rome.
61. FAO. 2010. *Towards A New Green Revolution*. Natural Resources Management and Environment Department.
62. Land Development Department. 2004. *Kingdom of Thailand National Action Programme for Combating Desertification*. Ministry of Agriculture and Cooperatives. March, 2004. Bangkok, Thailand.
63. Ratanawaraha, A. and Chomchan, S. 2015. *Exploring The Trade Pattern and Developmental Implications of Land Concessions: The Case of Thailand*. Mikic; M and Puutio (edit) ARTNet. ESCHP. Bangkok, Thailand.
64. www.environment.in.th/wp.content สืบค้นวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2560.

มติคณะรัฐมนตรี

- วันที่ 17 กันยายน 2545 เรื่อง แผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2545-2549)
- วันที่ 10 มิถุนายน 2510 เรื่อง โครงการปลูกสร้างสวนป่าของ อ.อ.ป.
- วันที่ 29 เมษายน 2510 เรื่อง แผนงานจัดที่ดินให้แก่ราษฎรในหมู่บ้านป่าไม้
- วันที่ 27 กรกฎาคม 2547 เรื่อง โครงการหมู่บ้านแผนใหม่ตามแนวพระราชดำริเฉลิมพระเกียรติ 72 พรรษา พระบรมราชินีนาถ

บทที่ 6

เปรียบเทียบการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของไทยกับ
บทเรียนนานาชาติ

บทที่ 6

เปรียบเทียบการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของไทยกับบทเรียนนานาชาติ

จากการทบทวนหลักการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรนานาชาติในบทที่ 3 ซึ่งนานาชาติได้กำหนดหลักการการใช้ที่ดินให้เป็นไปตามขีดความสามารถในการรองรับ (Carrying capacity) โดยมีขั้นตอนที่สำคัญ คือ การสำรวจที่ดิน การประเมินคุณภาพที่ดิน การสำรวจการใช้ที่ดิน และการวางแผนการใช้ที่ดิน นั้น ประเทศไทยได้ใช้หลักการต่างๆ ที่นานาชาติได้กำหนดไว้มาใช้ทุกประการ โดยปรากฏในแผนปฏิบัติของส่วนราชการต่างๆ ตามที่ได้ทบทวนไว้ในบทที่ 5

นอกจากหลักการแล้วได้มีการทบทวนนโยบายและการดำเนินการในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของนานาชาติในบทที่ 4 รวม 12 เรื่อง (1) ความรู้เรื่องและการล่มสลายของมนุษยชาติกับอารยธรรมการเกษตร (2) การแก้ไขและป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดินเพื่อการเกษตร (3) การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม (4) การถือครองที่ดินและภาษีที่ดิน (5) การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (6) การสนับสนุนปัจจัยการผลิต (7) การไม่ไถพรวน (8) การปฏิบัติเขียวและเกษตรกรรมธรรมชาติ (9) การแก้ไขปัญหาความแห้งแล้ง (10) ทางเลือกในการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรที่ยั่งยืน (11) การปรับตัวและบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและการต่อต้านแปรสภาพเป็นทะเลทราย และ (12) นโยบายของรัฐในการจัดการที่ดินของประเทศปากีสถานและนโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย รวม 9 เรื่อง คือ (1) นโยบายการวางแผนการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร (2) นโยบายการแก้ไขและป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดิน (3) นโยบายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม (4) นโยบายการถือครองที่ดินและภาษีที่ดิน (5) นโยบายการพัฒนาโครงสร้างการผลิตและสนับสนุนการผลิต (6) นโยบายการปฏิบัติเขียวและการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ (7) นโยบายเรื่องต่างชาติถือครองที่ดินในประเทศไทย (8) นโยบายการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกับสิ่งแวดล้อม และ (9) การบริหารจัดการที่ดินไทย

ในบทนี้ได้นำเสนอสาระสำคัญจากบทเรียนนานาชาติในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร ซึ่งมีกรณีที่ประสบความสำเร็จและล้มเหลวรวมทั้งปัญหาและอุปสรรค มาเปรียบเทียบกับนโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย ซึ่งเป็นการดำเนินงานของภาครัฐ

ตารางที่ 6-1 เปรียบเทียบการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของไทยกับบทเรียนนานาชาติ

การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรนานาชาติ	บทเรียน	การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย
1. ความรู้เรื่องและการล่มสลายของมนุษย์ชาติกับอารยธรรมการเกษตร 1.1 อารยธรรมการเกษตรที่ล่มสลาย	ความรู้เรื่องของมนุษย์ชาติที่เกิดจากอารยธรรมการเกษตร นั้น เริ่มต้นมาเมื่อประมาณ 7,000 ปีที่แล้ว โดยปรากฏเป็น (1)อารยธรรมเมโสโปเตเมีย (2)อารยธรรมอียิปต์ (3) อารยธรรมลุ่มน้ำฮวงโห (4) อารยธรรมลุ่มน้ำสินธุ (5) อารยธรรมของอาณาจักรกรีกและโรมัน และ (6)อารยธรรมในอเมริกากลาง อารยธรรมการเกษตรทั้ง 6 แห่ง ได้ล่มสลายลงหรือ มีปัญหาตามมาด้วยสาเหตุคือ (1) ใช้ที่ดินเกินขีดความสามารถในการรองรับ (2) ตัดไม้ทำลายป่าในพื้นที่ต้นน้ำ (3) ขาดระบบอนุรักษ์ดินและน้ำทำให้การชะล้างพังทลายของดินเกิดขึ้น (4) การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโดยเกิดน้ำท่วมและภัยแล้ง (Julio and Wilding, 2001 ; 14, 15, 41 ; Lowdermilk, 1953: 4-6, 18-19; Pringle, 2011: 60) ผลรวมทั้ง 4 ประการนี้ทำให้เกิดความเสื่อมโทรมของดิน ความรู้เรื่องของอารยธรรมจึงล่มสลายลง	(1) ถึงแม้ว่ารัฐบาลไทยได้มีนโยบายจะรักษาพื้นที่ป่าไม้ไว้ในระยะเริ่มต้น แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 ร้อยละ 50 ของประเทศและลดลงเหลือร้อยละ 40 ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 3 ธันวาคม 2528 ก็ตามแต่ ถึง พ.ศ. 2556 มีป่าไม้เหลือเพียง 102 ล้านไร่ (กรมป่าไม้, 2560: 1) ต้นน้ำ ปิง วัง ยม น่าน ถูกบุกรุก 8.6 ล้านไร่ มีผู้บุกรุกประมาณ 800,000 คน (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 7 พฤษภาคม 2558) ทำให้ลำน้ำตอนล่างแห่งขอดในช่วงฤดูแล้ง ปัญหาการบุกรุกทำลายป่ายังคงเกิดขึ้นถึงแม้จะมีมาตรการปราบปรามอย่างจริงจังก็ตาม (2) การอนุรักษ์ดินและน้ำ ซึ่งได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2506 นั้น ในการศึกษาถึงการชะล้างพังทลายของดินในประเทศไทย โดยกรมพัฒนาที่ดินในปี 2543 พบว่ามีพื้นที่ที่มีการชะล้างปานกลางถึงรุนแรงมากในพื้นที่ที่ความลาดชันน้อยกว่า 35% จำนวน 12.77 ล้านไร่ และ ในพื้นที่ที่มีความลาดชันมากกว่า 35 % จำนวน 27.62 ล้านไร่ (กรมพัฒนาที่ดิน, 2543: 37) ถึงแม้ว่าจะมีบทบัญญัติมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551ให้อำนาจคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ประกาศเขตอนุรักษ์ดินและน้ำ ในพื้นที่เสี่ยงต่อการชะล้างพังทลายของดินหรือดินถล่มก็ตามแต่ถึงปัจจุบันยังไม่มีการประกาศเขตอนุรักษ์ดินและน้ำแต่อย่างใด (3) ประเทศไทยมียุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี พ.ศ. 2558-2569 ซึ่งมีแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาระบบน้ำและอุทกภัยรวมอยู่ด้วย (คณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ, 2555: 2-3) นอกจากนี้ยังมีแผนรองรับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2558:) และแผนรองรับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพเป็นทะเลทราย เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ และความเสื่อมโทรมของที่ดิน (กรมพัฒนาที่ดิน, 2559: 108)

ตารางที่ 6-1 เปรียบเทียบการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของไทยกับบทเรียนนานาชาติ(ต่อ)

การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรนานาชาติ	บทเรียน	การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย
1.2 อารยธรรมการเกษตรที่ยั่งยืนในทวีปยุโรป	ความยั่งยืนเกิดขึ้นในทวีปยุโรปเช่น อิตาลี พบว่าไม่มีร่องรอยการชะล้างพังทลายของดินในบริเวณลุ่มก่อสร้างอายุ 2,600 ปี เพราะมีระบบอนุรักษ์ดินและน้ำรอบๆ พื้นที่ (Lowdermilk, 1953: 21) ในประเทศฝรั่งเศส มีการก่อสร้างคันดินในพื้นที่สูงชัน รวมทั้งการอนุรักษ์ดินและน้ำและการปรับปรุง บำรุงดินทำให้สามารถใช้ที่ดินต่อเนื่องมาประมาณ 1,000 ปี (Lowdermilk, 1953: 22) ในประเทศเนเธอร์แลนด์มีการฟื้นฟูพื้นที่มหาสมุทรมาเป็นพื้นที่เกษตรกรรม เมื่อ 2,000 ปีมาแล้ว จากพื้นที่ดินเค็มกลายเป็นพื้นที่อุดมสมบูรณ์จนถึงปัจจุบันเพราะการปรับปรุงบำรุงดิน (Lowdermilk, 1953: 22) บทเรียนที่ทำให้มีการใช้ที่ดินที่ยั่งยืนในประเทศเหล่านี้ คือ 1.มีระบบอนุรักษ์ดินและน้ำ 2.ปรับปรุงบำรุงดิน	รัฐบาลไทยโดยกรมพัฒนาที่ดินมียุทธศาสตร์ และแผนงานในการอนุรักษ์ดินและน้ำ รวมทั้งการปรับปรุงบำรุงดินโดยวิธีต่างๆ (กรมพัฒนาที่ดิน, 2558: 208-213) แต่จากการศึกษาความอุดมสมบูรณ์ของดินในปี 2551 - 2552 ในดินนา 100 ชุดดิน และดินดอนอีก 139 ชุดดิน พบว่า ดินนา ขาดไนโตรเจน 61 ชุดดิน ขาดฟอสฟอรัส 77 ชุดดิน และขาดโปแตสเซียม 45 ชุดดิน ในส่วนดินดอนนั้น ขาดไนโตรเจน ขาดฟอสฟอรัส 119 ชุดดิน และขาดโปแตสเซียม 74 ชุดดิน (คำรณ ไทรพิภ, 2558: 76-77) ส่วนการชะล้างพังทลายของดินได้เกิดขึ้น ดังที่ได้ทบทวนไว้ในหัวข้อ 1.1
2. การแก้ไขและป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดินเพื่อการเกษตร 2.1 การป้องกันและแก้ไขความเสื่อมโทรมของดินในประเทศสหรัฐอเมริกา	ความเสื่อมโทรมของดินในประเทศสหรัฐอเมริกาเกิดขึ้นอย่างรุนแรงมาตั้งแต่ ค.ศ. 1930 จนกระทั่งได้มีการจัดตั้งสำนักงานอนุรักษ์ดิน (Soil Conservation Service: SCS) ขึ้นในปี ค.ศ. 1935 (Batie, 1984: 91-93) ปัจจุบันเป็นสำนักงานอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resources Conservation Service: NRCS) การดำเนินงานอนุรักษ์ดินและน้ำได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน มีการตรากฎหมาย ให้สามารถใช้เงินงบประมาณสนับสนุนเกษตรกรผู้ใช้ที่ดินที่ต้องการอนุรักษ์ดินและน้ำโดยวิธีต่างๆ (Smith, 2015: 15-18) บทเรียนที่สำคัญคือ (1) ผู้นำของประเทศให้ความสำคัญกับการป้องกันความเสื่อมโทรมของดินอย่างจริงจังโดยใช้มาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำ (2) ดำเนินการอย่างต่อเนื่องโดยการปรับเปลี่ยนสาระสำคัญของกฎหมายฉบับปัจจุบันคือ Farm Bill 2014 ให้รับรองสถานการณ์ความเสื่อมโทรมของดินอย่างทั่วถึง (3) จัดสรรงบประมาณที่พอเพียงในการดำเนินการให้แก่เกษตรกรโดยตรง และ (4) การมีส่วนร่วมของเกษตรกรผู้ใช้ที่ดินโดยตรง เช่น การจัดตั้ง Conservation District	รัฐบาลไทยได้จัดตั้งกรมพัฒนาที่ดินในปี พ.ศ.2506 ดำเนินการแก้ไขและป้องกันความเสื่อมโทรมของดินจากการชะล้างพังทลายของดิน โดยมีการจัดตั้งหมู่บ้านพัฒนาที่ดินในระหว่างปี 2530 และต่อมาได้เปลี่ยนมาจัดทำเขตพัฒนาที่ดินจนถึงปัจจุบัน จำนวน 526 แห่ง (กรมพัฒนาที่ดิน, 2558: 225) ในด้านการมีส่วนร่วมของเกษตรกรได้มีการดำเนินการโครงการหมอดินอาสาปัจจุบันมีทั้ง ระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ประมาณ 89,332 คน นอกจากนี้ยังมีวิทยุหมอดิน (กรมพัฒนาที่ดิน, 2558: 238) ความแตกต่างของการดำเนินการก็คือ ไม่ได้ใช้มาตรการด้านการเงินเข้าสนับสนุนแก่เกษตรกรโดยตรง โครงการส่วนใหญ่ดำเนินการโดยภาครัฐ มีการสนับสนุนกล้าหญ้าแฝกให้แก่เกษตรกรเพื่อใช้ในการอนุรักษ์ดินและน้ำ มีการดำเนินการในบางพื้นที่ของประเทศไทยที่คล้ายคลึงกันในลักษณะพระราชรัฐ เช่น โครงการแก้ไขปัญหาการปลูกข้าวโพดบนภูเขาที่จังหวัดน่าน แต่ไม่มีมาตรการสนับสนุนต่อเกษตรกรโดยตรงและภาครัฐก็ยังไม่มีความชัดเจน เพราะยังมีการปลูกข้าวโพดอยู่ในปัจจุบัน

ตารางที่ 6-1 เปรียบเทียบการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของไทยกับบทเรียนนานาชาติ (ต่อ)

การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรนานาชาติ	บทเรียน	การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย
2.2 โครงการ Land care ของ ประเทศออสเตรเลีย	โครงการ Landcare ของประเทศออสเตรเลีย เป็นโครงการลักษณะ “ประชา รัฐ” ที่ร่วมมือกันระหว่างรัฐ ชุมชน ภาคธุรกิจ องค์กรภาคเอกชนและเจ้าของ ที่ดินในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม รวมทั้ง การชะล้างพังทลายของดินและการ ขยายตัวของดินเค็ม ความแห้งแล้ง (FAO, 2002: 34) บทเรียนที่สำคัญ คือ 1. รัฐมีมาตรการสนับสนุนทางการเงินต่อเกษตรกรโดยตรง 2. ภาคธุรกิจเข้ามามีส่วนร่วมในการตลาด (Sutherland and Scarsbrick (2001: 372)	โครงการพระราชดำริในประเทศไทยในปัจจุบัน ในพื้นที่การเกษตรคือ “ส่งเสริมการเกษตรแปลงใหญ่” เป็นการลดรายจ่าย และเพิ่มรายได้ของ เกษตรกรเป็นหลักแต่ไม่ได้ดำเนินการในพื้นที่ที่มีปัญหาการชะล้างพังทลาย ของดิน และดินเค็ม (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 6 ตุลาคม 2558)
2.3 การไม่ไถพรวน	ทางเลือกใหม่ในการทำการเกษตรก็คือ การไม่ไถพรวน ซึ่งมีผลต่อการลดการชะ ล้างพังทลายของดิน ลดการปลดปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ลดพลังงาน ลด ค่าใช้จ่าย เพิ่มความอุดมสมบูรณ์ของดิน ระบบการไถพรวนที่มีประสิทธิภาพคือการไถและหยอดปุ๋ยเพียงครั้งเดียวทำ ให้ดินบนถูกรบกวนน้อยที่สุด และยังมีซากพืชปกคลุมหน้าดิน ปัจจุบันมีการปฏิบัติอยู่ในประเทศต่างๆ มากกว่า 100 ล้าน เฮกตาร์ (625 ล้านไร่) (Brown, 2008: 3-6)	มีการวิจัยเรื่องการไม่ไถพรวนในประเทศไทยมาตั้งแต่ พ.ศ. 2522 จนถึง ปัจจุบัน พบว่าผลผลิตของพืชที่ทดลอง คือ ข้าวโพด ข้าวไร่ อ้อย สับปะรด และนาข้าว มีผลผลิตไม่แตกต่างกับพื้นที่ที่มีการไถพรวนและแก้ไขปัญหา การชะล้างพังทลายของดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ (จักรานพคุณ ทองใหญ่ และคณะ, 2525: 109, 120 ; สนั่น เผือกไร่, 2551: 1-2, กิตติพร ศรีสวัสดิ์ และคณะ, 2540: 1-2) อย่างไรก็ตาม “การไม่ไถพรวน” ยังมิได้มีการนำมาใช้อย่างกว้างขวาง และจริงจังในปัจจุบัน
3. การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม 3.1 การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมในประเทศสาธารณ ประชาชนจีน	การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมในสาธารณประชาชนจีนใช้วิธีการ Zoning หรือ กำหนดเขตการใช้ที่ดิน และการใช้อำนาจรัฐสั่งการให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นปฏิบัติตามอย่างเข้มงวด (กระทรวงการต่างประเทศ, 2540)	การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมในประเทศไทยนั้น มีนโยบายที่เป็นมติ คณะรัฐมนตรีมาตั้งแต่ พ.ศ. 2523 มีแนวคิตรงามายที่ดำเนินการโดยทั้ง สถาบันวิชาการ ฝ่ายการเมือง และหน่วยงาน มีการร่างกฎหมายมาแล้ว 3 ฉบับ แต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติใดๆ ที่มีการสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมที่ เหมาะสมโดยเฉพาะในเขตชลประทานทุกปี การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมที่ปรากฏก็คือ การใช้บทบัญญัติมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 และ ข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร แต่มีพื้นที่ที่คุ้มครองไว้ไม่มากนัก ปัจจุบันไม่มีแผนปฏิบัติการในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมแต่อย่างใด (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2542)

ตารางที่ 6-1 เปรียบเทียบการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของไทยกับบทเรียนนานาชาติ (ต่อ)

การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรนานาชาติ	บทเรียน	การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย
3.2 การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมในประเทศสหรัฐอเมริกา	การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมในประเทศสหรัฐอเมริกา ดำเนินการโดยภาครัฐ และองค์การภาคเอกชนดำเนินการหลายวิธี ทั้งการใช้กฎหมายบังคับและใช้มาตรการทางการเงินเข้ามาช่วยรวมทั้งความสมัครใจของเจ้าของที่ดิน มีวิธีการที่ใช้ เช่น ภาระจำยอมในการอนุรักษ์ การยกที่ดินให้เมื่อถึงแก่กรรม หมู่บ้านเกษตรกรรมการซื้อสิทธิในการพัฒนา (PDR) และ การโอนสิทธิในการพัฒนา (TDRI) การกำหนดขอบเขตการใช้ที่ดิน (Zoning) และปัจจุบันใน Farm Bill act 2014 ได้กำหนดมาตรการทางการเงินโดยการซื้อสิทธิภาระจำยอมจากเจ้าของที่ดิน American Farmland Trust (1984)	
3.3 การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ในประเทศญี่ปุ่น	พื้นที่การเกษตรของญี่ปุ่นมีเพียงร้อยละ 13.5 ของพื้นที่ประเทศ ในปี ค.ศ. 2000 ราคาที่ดินเพื่อการเกษตร 10 เฮกแตร์มีมูลค่าสูงถึง 1,697,000 เยน ประเทศญี่ปุ่นคุ้มครองพื้นที่เกษตรที่มีอยู่โดยใช้ผังเมืองและการใช้ภาษีที่ดิน การเปลี่ยนการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมอื่นที่คณะกรรมการผังเมืองอนุมัติ ต้องจ่ายภาษีสูงขึ้นจากเดิมมาก (FAO, 1993: 223)	
4. การถือครองที่ดินและภาษีที่ดิน 4.1 การจัดที่ดินทำกิน 4.1.1 การจัดที่ดินทำกินในประเทศอิสราเอล	การจัดที่ดินทำกินในประเทศอิสราเอลมี 3 ประเภท คือ คิบูตซ์ โมซาฟ และ โมซาฟซิดูฟี ซึ่งประสบความสำเร็จมีบทเรียนที่สำคัญ 3 ประการ คือ (1) นอกจากการจัดที่ดินทำกินให้แล้ว ยังมีการจัดหาที่พักอาศัยและปัจจัยการผลิตรวมทั้งโครงสร้างพื้นฐาน โดยมีการเตรียมการล่วงหน้า (2) สมาชิกใช้ขีดความสามารถเฉพาะตัวในการผลิต (3) มีการจัดการตลาดโดยสหกรณ์ที่ผลิตตามความต้องการของตลาดและจัดหาปัจจัยการผลิต (Leon, 1968: 6-8 ; Clayman, 1970: 12-21)	การจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย ดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ พ.ศ. 2478 โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายหลายฉบับเช่น (1) ประมวลกฎหมายที่ดิน (2) พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 (3) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (4) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และ (5) พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เป็นต้น รวมทั้งมีมติคณะรัฐมนตรี ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2558 เป็นต้นจากการที่มีกฎหมายหลายฉบับทำให้หลักการหลายประการแตกต่างกัน เช่น สิทธิในที่ดินของเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินจากรัฐการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การช่วยเหลือจากภาครัฐด้านเงินประกอบอาชีพทำให้การจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรและมีการขายที่ดินหรือโอนสิทธิในการใช้ที่ดินที่รัฐจัดให้จำนวนมากการจัดที่ดินในปัจจุบันจึงยึดนโยบายของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ที่จัดให้แก่ชุมชนแทนการจัดให้ปัจเจก มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน มีการจัดทำแปลงรวมในแต่ละพื้นที่ ซึ่งคล้ายคลึงกับหลักการบางประการของโมซาฟซิดูฟี ของประเทศอิสราเอล

ตารางที่ 6-1 เปรียบเทียบการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของไทยกับบทเรียนนานาชาติ (ต่อ)

การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรนานาชาติ	บทเรียน	การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย
4.1.2 การปฏิรูปที่ดินในประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน)	การปฏิรูปที่ดินในประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ได้ดำเนินการ 3 ขั้นตอน คือ (1) การลดค่าเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมลง (2) ขายที่ดินของรัฐหรือที่ดินสาธารณะแก่เกษตรกร และ (3) ดำเนินการจัดซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่มีมากเกินไปจนความจำเป็นมาขายให้ผู้ไร้ที่ดินทำกิน บทเรียนที่สำคัญในการประสบความสำเร็จคือ แรงผลักดันทางการเมือง และ ประสิทธิภาพในการบริหารของหน่วยงานที่รับผิดชอบ (Taiwan Provincial Land Bureau, 1971: 15-17)	ในด้านการปฏิรูปที่ดินนั้น ในบางช่วงเวลาขาดแรงผลักดันอย่างจริงจังจากรัฐบาล แม้แต่กรณีการเวนคืนที่ดินซึ่งมีช่วงเวลาที่เหมาะสมรัฐบาลก็ไม่เคยมีการดำเนินการเวนคืน งบประมาณในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญก็ไม่เพียงพอ จึงไม่ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ หลักการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 ได้กำหนดมิให้หน่วยงานจัดที่ดินทำกินในอดีตที่มีจำนวนมากขยายพื้นที่ดำเนินการ ยกเว้นการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ได้มีการยกเลิก มติคณะรัฐมนตรี ดังกล่าวด้วยมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 14 ตุลาคม 2557 การจัดที่ดินทำกินในปัจจุบันจึงดำเนินการโดยหน่วยงานต่างๆ หลายหน่วยงาน ซึ่งบางหน่วยงานยังไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะจัดที่ดินให้กับชุมชนตามนโยบายรัฐในปัจจุบัน ผลจากการดำเนินการจัดที่ดินทำกินของทุกหน่วยงานในประเทศไทย ถึง พ.ศ. 2558 มีจำนวนทั้งสิ้น 43.16 ล้านไร่ ให้แก่เกษตรกร 2.71 ล้านครัวเรือน (โสภณ ขมิ ขาญ และคณะ, 2558: 4-6)
4.1.3 การปฏิรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่น	การปฏิรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่นได้เริ่มดำเนินการโดย (1) ลดค่าเช่าที่ดินลง (2) จัดซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่มีได้ทำการเกษตรด้วยตนเอง หรือจากเจ้าของที่ดิน ที่มีที่ดินจำนวนมากแต่ไม่มีแรงงานแล้วนำมาจัดให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง โดยการเช่าซื้อ ความสำเร็จของการปฏิรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่นเกิดขึ้นเพราะแรงผลักดันทางการเมืองและ การบริหารเช่นเดียวกับการปฏิรูปที่ดินในไต้หวัน (Voelkner, 1970: 1-7)	
4.1.4 การปฏิรูปที่ดินในประเทศเวียดนามเหนือ	การปฏิรูปที่ดินในเวียดนามเหนือ ได้มีขั้นตอนการดำเนินงานคือ (1) การลดค่าเช่าที่นา (2) ยึดที่ดินของนายทุนหรือเจ้าของที่ดินมาแจกจ่ายให้กับชาวนายากจน การยึดที่ดินสร้างปัญหาให้กับเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีรายงานว่ามิได้เสียชีวิตจำนวนมาก จนต้องยุติโครงการปฏิรูปที่ดินในปี ค.ศ.1956 (Wikipedia, 2015: 1) บทเรียนที่สำคัญก็คือ การใช้อำนาจรัฐยึดที่ดินโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมเหมือนกับประเทศอื่นๆ ที่จัดซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดิน การปฏิรูปที่ดินจึงล้มเหลว	
4.1.5 การปฏิรูปที่ดินในประเทศเวียดนามใต้	การปฏิรูปที่ดินในประเทศเวียดนามใต้มี 3 ขั้นตอนคือ (1) การควบคุมค่าเช่า (2)การจัดกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และ (3) การจัดหาที่ดินให้แก่ผู้ทำการเพาะปลูกและกำจัดการระบบการเช่าที่ดินในชนบท ซึ่งประสบความสำเร็จเพราะมีแรงผลักดันทางการเมือง แต่ได้ยุติลงเมื่อสงครามเวียดนามสงบลงในปี 2516 (อดุล นิยมวิภาต, 2515: 62-63) บทเรียนที่สำคัญก็คือ ความสำเร็จมาจากแรงผลักดันทางการเมืองอย่างจริงจัง	

ตารางที่ 6-1 เปรียบเทียบการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของไทยกับบทเรียนนานาชาติ (ต่อ)

การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรนานาชาติ	บทเรียน	การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย
4.2 การเช่าที่ดิน	World Bank (2008a: 142) ได้วิเคราะห์ไว้ว่าการเช่าที่ดินจะสร้างเสริมผลประโยชน์ให้กับชนบทได้หลายด้าน โดยเฉพาะการเติบโตภาคเศรษฐกิจ เช่น ในกรณีของประเทศจีน ภายหลังจากการนำระบบความรับผิดชอบของครัวเรือนเข้ามาใช้ในปี ค.ศ.1978 ได้มีการมอบสิทธิในการใช้ที่ดินให้เกษตรกรแต่ละราย มีผลนำไปสู่ความเท่าเทียมกันในการถือครองที่ดิน เพราะที่ดินทำหน้าที่เป็นโครงข่ายของสังคมที่สร้างความมั่นคง ถึงแม้ว่าแต่ละครัวเรือนจะต่างเซ็นสัญญาเช่าที่มีอายุการเช่าเพียง 15 ปีจากรัฐบาลก็ตาม ในข้อตกลงของการทำสัญญาแต่เดิมนั้นได้กำหนดไว้ เพื่อรองรับการเติบโตของประชากรและการใช้ที่ดินเพื่อกิจการอื่นนอกการเกษตร แต่เมื่อมีการอพยพแรงงานเกษตรกรเข้าสู่เมืองมากขึ้นจากร้อยละ 5 ในปี ค.ศ. 1988 เป็นร้อยละ 17 ในปี ค.ศ.2000 ซึ่งมีจำนวน 125 ล้านคนแล้ว ทำให้การเปลี่ยนสัญญาเช่าใหม่ตามที่เป็นปฏิบัติกันมาแต่เดิมโดยการจัดให้เกษตรกรเช่าที่ดินใหม่มีปัญหาในทางปฏิบัติ เพราะมีเกษตรกรในพื้นที่ลดลง การยกเลิกวิธีปฏิบัติโดยฝ่ายบริหารของรัฐบาลมาเป็นการกระจายอำนาจการเช่าที่ดิน โดยให้มีการเปิดตลาดการเช่าที่ดินขึ้นนั้น มีผลทั้งการเปลี่ยนโครงสร้างของอาชีพ ผลผลิตจากที่ดินและสวัสดิการเช่น (1) การเช่าที่ดินได้เปลี่ยนโครงสร้างอาชีพ ขณะที่เกือบร้อยละ 60 ของเกษตรกรที่เป็นเจ้าของที่ดินและให้เช่าที่ดินเพื่อการเกษตรเป็นรายได้หลักมาก่อน เมื่อมีการเปิดตลาดการเช่าที่ดิน จะมีเพียงร้อยละ 17 เท่านั้นที่จะประกอบอาชีพให้เช่าที่ดินเพื่อเกษตรต่อไป ขณะที่ร้อยละ 55 จะอพยพโยกย้ายเข้าเมืองเพิ่มจากร้อยละ 20 และร้อยละ 29 อยู่ในชนบทดั้งเดิมแต่ทำงานนอกภาคการเกษตรซึ่งเพิ่มขึ้นร้อยละ 23 (2) การเช่าที่ดินทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้น จำนวนแปลงที่ดินที่มีการเช่าที่ดินผลผลิตเพิ่มขึ้นร้อยละ 60 เป็นการสนับสนุนกว่าการเปลี่ยนการถือครองที่ดินไปสู่เกษตรกรที่มีขีดความสามารถสูงกว่าผู้ที่เช่าที่ดินอยู่เดิม จะเป็นการปรับปรุงสวัสดิการในชนบทผู้เช่าที่ดิน ซึ่งโดยปกติมีที่ดินน้อย มีแรงงานมาก มีทรัพย์สินน้อย การศึกษาต่ำ เมื่อได้เช่าที่ดินเพิ่มก็จะได้รับประมาณ 2 ใน 3 ของผลผลิต ที่เหลือจ่ายให้แก่เจ้าของที่ดินแต่รายได้สุทธิทั้งผู้เช่าและเจ้าของที่ดินก็ยังเพิ่มขึ้น	รัฐบาลไทยได้มีนโยบายเรื่องการเช่าที่ดินอย่างต่อเนื่อง โดยการตราพระราชบัญญัติควบคุมการเช่า พ.ศ. 2493 และมีการยกเลิกรวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติม โดยปัจจุบันที่บังคับใช้อยู่ก็คือ พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 และพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 อย่างไรก็ตามยังมีการเช่าที่ดินจำนวนมากถึง 30 ล้านไร่ ในปี 2558 (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2560: 180) และยังมีการเรียกร้องเรื่องความไม่เป็นธรรมในการเช่าที่ดิน ทั้งนี้จากข้อมูลที่ได้ทบทวนจะสรุปได้ว่า แนวคิดเรื่องการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอยู่ 2 ประการ คือ แนวคิดที่ 1 การเช่าที่ดินที่มีปัญหา 3 ประการ คือ 1. ผลตอบแทนของผู้เช่าที่ดินค่อนข้างต่ำ (2) ประสิทธิภาพการผลิตต่ำและ (3) การเช่าที่ดินไม่มีความเป็นธรรมในสังคม ต้องการการเปลี่ยนแปลงสนับสนุนให้ที่ดินเป็นเกษตรกร (Land to the tiller) ซึ่งปรากฏในเหตุผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่า “เนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร” แต่การเช่าที่ดินตามข้อมูลของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรมีได้ลดลงแต่อย่างใด (พ.ศ.2518 มีการเช่าที่ดิน 13.59 ล้านไร่ พ.ศ. 2558 เช่าที่ดิน 30 ล้านไร่) จึงต้องมีการควบคุม แนวคิดที่ 2 การเช่าที่ดินเป็นการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมเพราะเป็นวิธีการเข้าสู่ที่ดินทำกิน (access) ที่สะดวกและเร็วที่สุดแต่ผลที่เกิดขึ้นก็คือมีอัตราค่าเช่าค่อนข้างสูง เจ้าของที่ดินยกเลิกการเช่าเพราะติดปัญหากฎหมายมาตรา 53 เรื่องการขายที่นา ในส่วนนโยบายของรัฐนั้น จะกล่าวได้ว่าเป็นการรักษาผลประโยชน์ให้แก่ผู้เช่า มากกว่าเจ้าของที่ดินจะเห็นจากการตรากฎหมายมาหลายฉบับ ฉบับสุดท้ายที่แก้ไขเพิ่มเติม และประกาศใช้ในปี 2559 นั้นได้แก้ไขระยะเวลาการเช่าหากทำสัญญาเหลือ 2 ปี ถ้าไม่ทำสัญญาจะต้องให้เช่า 6 ปี รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 16 มีนาคม 2559 ที่ให้กระทรวงมหาดไทยไปลดค่าเช่านาลงในปี 2558 ได้ จำนวน 380,965 ราย จะสรุปได้ว่าในปัจจุบัน รัฐยังมีนโยบายในการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยที่ยังไม่มีมาตรการที่ชัดเจนว่าจะมีวิธีการใดที่จะทำให้การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีประสิทธิภาพมากที่สุด

ตารางที่ 6-1 เปรียบเทียบการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของไทยกับบทเรียนนานาชาติ (ต่อ)

การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรนานาชาติ	บทเรียน	การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย
	(3) รายได้สุทธิของทั้งผู้เช่าและเจ้าของที่ดินเพิ่มขึ้นทั้งสองฝ่าย ผลดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการทำหน้าที่ที่ดีของตลาดการเช่าที่ดิน ในบริบทของการเจริญเติบโตของการเกษตรและการอพยพโยกย้าย แต่ผู้ผลิทยังคงไม่มั่นใจในความมั่นคงในการถือครองที่ดิน เพื่อให้ตลาดที่ดินตอบสนองต่อความต้องการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจ จึงได้มีนวัตกรรมใหม่ เช่น การออกกฎหมายการเช่าที่ดินในชนบท มุ่งที่จะเสริมสร้างสิทธิในทรัพย์สินของเกษตรกร และลดขอบเขตของการแทรกแซงโดยภาครัฐ World Bank (2008b: 143) ยังได้รายงานถึงตลาดการเช่าที่ดินและผลกระทบของข้อจำกัดในอินเดียไว้ว่า เมื่อผู้เช่ามีทางเลือกน้อยเจ้าของที่ดินก็เรียกค่าเช่ามากที่สุดเท่าที่จะมากได้ นำไปสู่นโยบายของประเทศอินเดียที่กำหนดค่าเช่าขั้นสูงสุด เพื่อปกป้องผู้เช่าและห้ามการเช่าที่ดินในหลายรัฐ ผลที่เกิดขึ้นการเช่าที่ดินในอินเดียลดลงจากร้อยละ 26 ในปี 2514 เหลือเพียงร้อยละ 12 ในปี 2545 ตรงข้ามกับแนวโน้มในประเทศอื่นๆ อย่างไรก็ตาม การเช่าที่ดินยังคงเป็นวิธีสำคัญที่จะเข้าสู่ที่ดิน มีจำนวนครัวเรือนที่เช่าที่ดินในปี 2545 มากกว่าครัวเรือนที่ได้รับผลประโยชน์จากการปฏิรูปที่ดิน ภายหลังการปฏิรูปที่ดินแล้ว หมู่บ้านที่มีรายได้สูงมีความต้องการให้มีการเช่าที่ดินเพิ่มขึ้น เพราะครัวเรือนที่ร่ำรวยกว่าต้องการจะหยุดการทำการเกษตรและต้องการให้เช่าที่ดิน ผลกระทบที่ห้ามการให้เช่าที่ดินด้านรายได้นั้นมีการเปรียบเทียบรายได้ต่อ 1 วันของแรงงานเกษตรที่ทำการเกษตรเอง จะมีรายได้ 150 รูปี ต่อคนทั้งเพศชายและเพศหญิงกับรายได้ของแรงงานโดยทั่วไปที่มีรายได้เพศชายเพียงวันละ 46 รูปี และเพศหญิง วันละ 34 รูปี จากสถิติที่ชัดเจนปรากฏว่า ภายหลังการจ่ายค่าเช่าให้แก่เจ้าของที่ดินแล้ว การเช่าที่ดินยังคงเป็นรายได้ที่ปรับปรุงสวัสดิการของครัวเรือนของผู้เช่า การยกเลิกข้อจำกัดการเช่าที่ดินจะเอื้ออำนวยไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจนอกภาคการเกษตรในชนบทอีกด้วย	
4.3 ธนาคารที่ดิน (1) ธนาคารที่ดินในประเทศสหรัฐอเมริกา	(1) ธนาคารที่ดินในประเทศสหรัฐอเมริกา ธนาคารที่ดินในประเทศสหรัฐอเมริกา ใช้ชื่อว่า Federal Land Bank System ได้จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจจาก The Federal Farm Loan Act of 1916 ต่อมา มีการจัดตั้งสำนักงานย่อย คือ Federal Land Bank Association จำนวน 12 แห่ง เพื่อสนับสนุนทางการเงินให้แก่เกษตรกรเพื่อดำเนินการหลายด้าน เช่น 1. จัดซื้อหรือปรับปรุงที่ดินในฟาร์มและโรงเรียนก่อสร้างโรงเรียนใหม่ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ 2. จ่ายหนี้ที่มีอยู่เดิม	แนวคิดการจัดตั้งธนาคารที่ดินมีมาตั้งแต่ พ.ศ. 2517 (ไชยยงค์ ชูชาติ, 2517: 160) ซึ่งต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ก็ได้มีบทบัญญัติมาตรา 9 ให้มีการจัดตั้ง “กองทุนเพื่อการปฏิรูปที่ดิน” ต่อมาได้มีการศึกษาเรื่องการจัดตั้งธนาคารที่ดินระหว่างปี พ.ศ.2525-2527 สรุปได้ว่า ควรมีการจัดตั้งธนาคารที่ดิน และในปี พ.ศ. 2534 ได้มีการจัดตั้งกองทุนที่ดินขึ้นในธนาคารที่ดินเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ซึ่งดำเนินการในลักษณะธนาคารที่ดินที่จัดซื้อที่ดินมาจัดให้แก่ ผู้ไร้ที่ดินทำกิน และได้ยุบเลิกในปี พ.ศ. 2540 โดยโอนทรัพย์สินและหนี้สินให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 17 กันยายน 2554)

ตารางที่ 6-1 เปรียบเทียบการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของไทยกับบทเรียนนานาชาติ (ต่อ)

การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรนานาชาติ	บทเรียน	การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย
	3. จัดหาบ้านพักของเกษตรกรทั้งในและนอกฟาร์ม 4. จัดหาเครื่องมือในกระบวนการผลิต การเก็บรักษา และการตลาด การดำเนินการเรื่องเงินทุนนั้น เริ่มต้นโดยรัฐบาล แล้วกำหนดเงินลงทุนเป็นหุ้นเมื่อเกษตรกรมากู้เงินจาก Federal Land Bank Associations ก็จะต้องซื้อหุ้นร้อยละ 5 ของจำนวนที่กู้ไป ต่อมา Federal Land Bank Associations ก็นำเงินที่เกษตรกรกู้มาซื้อหุ้นไปซื้อหุ้นจาก The Federal Land Bank อีกทอดหนึ่ง หุ้นดังกล่าวจะถูกเก็บไว้โดย The Federal Land Bank จากการดำเนินการในระบบดังกล่าวเป็นเวลา 30 ปี ในปีค.ศ. 1947 The Federal Land Bank ก็กลายเป็นของเกษตรกรที่กู้เงินไปจากธนาคารทั้งหมดซึ่งเกษตรกรซึ่งเกษตรกรได้มีการเลือกผู้บริหาร ของ Associations แต่ละแห่งผู้แทนจากสมาคมแต่ละแห่งก็ไปเลือกผู้บริหารของ The Federal Land Bank อีกทอดหนึ่ง ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม The Federal Farm Loan Act of 1916 อีกหลายครั้ง ทำให้ The Federal Farm Loan Associations แต่ละแห่งได้เข้าไปรวมตัวกับสถาบันการเงินอื่นๆ ซึ่งมีรายงานว่า เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 2000 (พ.ศ.2543) The Federal Farm Loan Associations ได้เข้าไปรวมตัวกับสถาบันการเงินอื่นๆ จนหมดซึ่งขณะนี้สถาบันการเงินในการจัดหาที่ดินและวัตถุประสงค์อื่นๆ ตามที่ The Federal Land Bank System ได้กำหนดไว้ มีหลายแห่งเช่น (1) Agricultural Credit Association (ACA) (2) Federal Land Credit Association (FLCA) (3) Federal Farm Credit Banks Funding Corporation. (4) Federal agricultural Mortgage Corporation (Farmer Mac) และ (5) Four Points Federal Credit Union เป็นต้น (Federal Land Bank Association, 1968: 5,15)	ต่อมาในเดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2554 ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในปี 2558 สถาปนาให้หน่วยงานการศึกษาและร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดินต่อรัฐบาลในเดือนสิงหาคม (สถาปนาให้หน่วยงานการศึกษา, 2558: 2-4, 2-30) ในปี 2560 สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) เสนอร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดินต่อคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ซึ่งที่ประชุมเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2560 ได้มีมติรับทราบและให้มีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่มิให้เข้าซ้อนกับหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่ในปัจจุบัน (คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ, 2559: 105)

ตารางที่ 6-1 เปรียบเทียบการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของไทยกับบทเรียนนานาชาติ (ต่อ)

การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรนานาชาติ	บทเรียน	การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย
(2) ธนาคารที่ดินแห่งไต้หวัน	ธนาคารที่ดินแห่งไต้หวันได้เริ่มต้นมาตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงในปี ค.ศ.1945 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณให้จัดตั้ง “ธนาคารที่ดินแห่งไต้หวัน (Land Bank of Taiwan)” ซึ่งเป็นไปตาม R.O.C Law ฉบับที่ 1 กันยายน ค.ศ. 1946 โดยการเปลี่ยนแปลงธนาคารเดิมคือ Nippon Kangyo Bank 5 แห่งที่ตั้งมาตั้งแต่ ค.ศ.1922 ในพื้นที่ ไทเป อินชว ไทชว ไทจง ไทหนานและเกาสง ซึ่งธนาคารที่จัดตั้งขึ้นนี้เป็นเพียงธนาคารภายในประเทศเพียงแห่งเดียวที่ดำเนินการด้านอสังหาริมทรัพย์ และสินเชื่อเพื่อการเกษตร ได้มีการปรับปรุงรูปแบบธนาคารที่ดินโดยเปลี่ยนเป็นรัฐวิสาหกิจ เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม ค.ศ.1998 และปรับโครงสร้างเป็น Land Bank of Taiwan Co.Ltd. เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ.2004 และปรับโครงสร้างอีกครั้งหนึ่งเป็น Land Bank of Taiwan's Subsidiary Insurance Broker Corporation เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน ค.ศ.2003 ปัจจุบันธนาคารที่ดินแห่งไต้หวันมีสาขาในต่างประเทศ 7 แห่ง คือ ลอสแอนเจลิส สิงคโปร์ ฮองกง เซี่ยงไฮ้ นิวยอร์ก เทียนจินและวูหนัน ในไต้หวันมีสาขา 149 แห่ง (www.landbank.com.tw)	
(3) ธนาคารที่ดินแห่งฟิลิปปินส์ (Land Bank of the Philippines)	ธนาคารที่ดินแห่งฟิลิปปินส์ (Land Bank of the Philippines) ได้จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ.1963 โดยอาศัยอำนาจ Republic Act No.3844 หรือ Agricultural Land Reform Code ให้ทำหน้าที่ สนับสนุนการเงินในการจัดซื้อที่ดินมาแบ่งให้เกษตรกรรายย่อยได้เช่าซื้อเป็นที่ดินทำกินรวมทั้งสินเชื่อภาคเกษตร ต่อมาได้มีการปรับโครงสร้างและหน้าที่ให้ทำหน้าที่ให้ทำหน้าที่เหมือนกับธนาคารพาณิชย์อื่นๆ แต่ยังคงหน้าที่เกี่ยวกับที่ดินเอาไว้ ปัจจุบันธนาคารที่ดินแห่งฟิลิปปินส์ได้มีตัวแทนในต่างประเทศคือ ในประเทศ อิตาลี ญี่ปุ่น สิงคโปร์ ไต้หวัน ยูไนเต็ดอาหรับเอมิเรต และสหรัฐอเมริกา มีสาขาในประเทศ 285 แห่งโดยธนาคารที่ดินยังคงเป็นของรัฐ (Michaels, 2016: 1-4)	
4.4 ภาษีที่ดิน	ได้มีการเก็บภาษีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศต่างๆ ทั่วโลกในอัตราที่แตกต่างกัน ซึ่งโดยทั่วไปอัตราจะต่ำกว่าการใช้ที่ดินประเภทอื่น ในสหรัฐอเมริกาในแต่ละมลรัฐจะมีหลักเกณฑ์แตกต่างกันออกไป เช่นมลรัฐนิวยอร์กจะมีอัตราภาษีที่เก็บขึ้นอยู่กับ ความเหมาะสมของที่ดินที่ได้จำแนกไว้ และจำนวนที่ดินถือครองในมลรัฐฮาวาย อัตราภาษีในแต่ละ County ก็ยังแตกต่างกัน (Department of Taxation and Finance, 2017: 1-2)	การเก็บภาษีที่ดินเพื่อการเกษตรได้เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2354 โดยมีการเก็บค่าอากรสวนค่านาโดยเก็บเป็นทางข้าว การเก็บทางข้าวได้แบ่งที่นาออกเป็น 2 ประเภท คือ นาน้ำท่าหรือนาคูโค และนาฟางลอย (เสถียร ศุภโสภณ, 2507: 136-138) ต่อมาในปี 2508 ได้มีการประกาศใช้ภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 และใช้มาจนถึงปัจจุบัน โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง ภาษีบำรุงท้องที่ที่ใช้เก็บในปี พ.ศ.2560 เป็นราคาปานกลางของที่ดินที่ใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ ประจำปี พ.ศ. 2521 – 2524 ซึ่งมีการลดหย่อนให้แก่พื้นที่ทำการเกษตรที่น้อยกว่า 5 ไร่ แต่ไม่น้อยกว่า 3 ไร่ โดยไม่ต้องจ่ายค่าภาษีบำรุงท้องที่

ตารางที่ 6-1 เปรียบเทียบการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของไทยกับบทเรียนนานาชาติ (ต่อ)

การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรนานาชาติ	บทเรียน	การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย
	ในประเทศอินเดียก็มีการเก็บภาษีที่ดินในอัตราที่แตกต่างกันในแต่ละรัฐ เช่น รัฐ Andhra Pradesh แบ่งที่ดินออกเป็นที่ดินตอนและที่ลุ่ม พื้นที่ตอนได้รับการยกเว้นภาษีที่ลุ่มต้องจ่ายภาษี (State Finance Unit, 1992: 198) ในประเทศแคนาดา จังหวัดออนตาริโอ เก็บภาษีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอัตราร้อยละ 25 ของที่ดินที่ใช้เพื่อที่อยู่อาศัย (Bird and Slack, 2002: 26) บทเรียนจากกรณีของประเทศต่างๆ ก็คือ ต้องมีการเก็บภาษีที่ดิน และภาษีที่ดินต้องมีอัตราต่ำกว่าการใช้ที่ดินประเภทอื่นๆ	ปัจจุบันรัฐบาลได้ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งจะเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ และกำหนดอัตราภาษีที่ดินเพื่อการเกษตรไว้ไม่เกินร้อยละ 0.2 ของฐานภาษีที่ดิน โดยคำนวณจากราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินเป็นเกณฑ์ โดยระบุไว้ว่าการประกอบการเกษตรกรรม คือ การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และกระทรวงมหาดไทยร่วมกันกำหนด ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สรุปได้ว่ามีการเก็บภาษีที่ดินเพื่อการเกษตรอย่างต่อเนื่อง ยกเว้น พื้นที่ขนาดเล็ก และมีอัตราภาษีต่ำกว่าการใช้ที่ดินประเภทอื่นๆ
4.5 การยึดครองที่ดินของต่างชาติ	การยึดครองที่ดินของต่างชาติได้เกิดขึ้นทั่วทุกภูมิภาคของโลกโดยกองทุนเอกชนข้ามชาติ มีผลกระทบต่อเกษตรกรในท้องถิ่นโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศลาว เขมร และ หลายประเทศในทวีปอาฟริกา การเข้ายึดครองที่ดินของชาตินั้นบางพื้นที่ไปยึดครองที่ดินที่เกษตรกรทำกินอยู่เดิม (Global agriculture, 2017: 1) ส่วนในประเทศพัฒนาเช่น สหรัฐอเมริกาและออสเตรเลีย ถึงแม้จะเกิดขึ้นไม่มากนักก็ตามแต่ได้ปรากฏขึ้นเช่นเดียวกัน (Peter and Patel, 2013: 1-4) ในกรณีของประเทศออสเตรเลีย นั้นจะมีการขึ้นทะเบียนการซื้อที่ดินเพื่อการเกษตรของต่างชาติ (The Bangkok Post, 2012: B-5) กรณีการยึดครองที่ดินของต่างชาติที่เกิดขึ้นทั่วโลกนั้นมีบทเรียนที่สำคัญคือ ผลกระทบต่อเกษตรกรในประเทศที่กำลังพัฒนาที่บางพื้นที่เกษตรกรทำกินอยู่เดิม การอนุญาตให้ต่างชาติถือครองที่ดินควรมีการพิจารณาถึงความเป็นธรรมด้วย	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการยึดครองที่ดินของต่างชาติของไทยได้มีมาตั้งแต่ พ.ศ.2398 ดังนี้ (1) ประกาศกำหนดที่ให้ขาย ให้เช่า แก่คนนอกประเทศ (พ.ศ.2398) (2) ประกาศฝรั่งทำหนังสือสัญญา (พ.ศ.2399) (3) พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าว พ.ศ.2486 (4) ประมวลกฎหมายที่ดิน (หมวด 8 การกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว) (5) คำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ 281 (ปว.281) วันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 (6) พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 แต่มีกฎหมายที่ผ่อนผันให้ต่างชาติถือครองที่ดินโดยมีเงื่อนไขคือ (1) พระราชบัญญัติการส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 (2) พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 (3) พระราชบัญญัติหลักทรัพ์และตลาดหลักทรัพ์ พ.ศ.2535 (4) พระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 (5) พระราชบัญญัติการเช่าสิ่งหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 (6) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 8) พ.ศ.2542 ต่อมาในช่วง พ.ศ.2550 เป็นต้นมามีกระแสการเข้ามายึดครองที่ดินเพื่อการเกษตรของต่างชาติ จึงได้มีการร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ...ขึ้นโดยมีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ต่างชาติเข้ามายึดครองที่ดินเพื่อการเกษตรแต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ ต่อมาในช่วง พ.ศ. 2559 มีการต่อต้านของชุมชนในเขตอำเภอเมืองรายต่อบริษัทจากประเทศจีน มาเช่าที่ดินปลูกกล้วยหอม หลังจากที่ประเทศลาวยกเลิกสัมปทานเนื่องจากการใช้สารเคมีมีจำนวนมาก

ตารางที่ 6-1 เปรียบเทียบการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทยกับบทเรียนนานาชาติ (ต่อ)

การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรนานาชาติ	บทเรียน	การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย
4.6 การจ่ายเพื่อตอบแทนผลประโยชน์ระบบนิเวศ (Payment for Ecosystem Services: PES)	PES เป็นกลไกการชดเชยแก่บุคคลหรือชุมชนที่ดำเนินกิจกรรมดูแลรักษาระบบนิเวศให้คงไว้ซึ่งคุณสมบัติด้านต่างๆ อาทิ การควบคุมให้น้ำอย่างสม่ำเสมอ การบรรเทาภัยน้ำหลาก การดูดซับคาร์บอน เป็นต้น เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ด้วยการสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจให้ดำเนินกิจกรรมการอนุรักษ์ กลไก PES เป็นส่วนหนึ่งของกลไกการตลาดหรือการสร้างจูงใจสำหรับนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างประเทศที่นำระบบ PES มาใช้ก็คือ ประเทศเวียดนามที่ได้พัฒนาโลกที่สร้างความยั่งยืนด้านการเงินบนพื้นฐาน PES โครงการจัดทำ โครงการจ่ายเพื่อตอบแทนคุณประโยชน์ระบบนิเวศป่าไม้ (Payment for Forest Environmental Services: PFES) ที่มีกฎหมายรองรับ โดยมีหลักการและวิธีปฏิบัติดังนี้ หลักการสำคัญ คือ มีการจ่ายค่าตอบแทนแก่ผู้ให้บริการจากผู้ซื้อบริการ โดยที่ (1) “ผู้ให้บริการ” (service provider) ซึ่งทำกิจกรรมดูแลรักษาคุณประโยชน์ของระบบนิเวศป่าไม้ ได้แก่ เกษตรกร ครุว์เรือนเกษตรกร และชุมชนเกษตรกรในท้องถิ่น ซึ่งได้รับการจัดสรรพื้นที่ป่าไม้ให้ดูแลรักษา จนเป็นผู้รับประโยชน์หลักจากการใช้นโยบาย PES (2) “ผู้ซื้อบริการ” (service buyers) ซึ่งได้รับประโยชน์จากระบบนิเวศ ตามที่ระบุไว้ คือ ผู้ผลิตสาธารณูปโภคไฟฟ้าและประปา ซึ่งได้แก่ไฟฟ้าแห่งประเทศไทย (EVN) และบริษัทการประปาไซ่งอน (SAWACO) ที่จ่ายค่าตอบแทนคุณประโยชน์ของระบบนิเวศป่าไม้ ในด้านการควบคุมสมดุลของน้ำและการอนุรักษ์ดิน รวมทั้งผู้ประกอบการการท่องเที่ยวเพื่อจ่ายค่าตอบแทนคุณประโยชน์ของระบบนิเวศด้านสุนทรียภาพของทิวทัศน์ตามธรรมชาติ จากการดำเนินงานโครงการดังกล่าวนี้ในจังหวัดลามดง ประเทศเวียดนาม โดยมีเกษตรกรและผู้ถือครองพื้นที่ป่าไม้หรือ “ผู้ให้บริการ” จำนวน 9,870 ครุว์เรือน ในพื้นที่ป่าไม้ที่ทำสัญญารวม 209,705 เฮกเตอร์ ผู้ให้บริการได้รับค่าตอบแทนในปี 2553 ประมาณ 10.5-12 ล้านดอลลาร์ต่อครุว์เรือน (540-615 เหรียญสหรัฐ) ซึ่งเป็นค่าตอบแทนที่เพิ่มจากเดิมร้อยละ 400 ของอัตรารายได้ที่เคยได้รับก่อนหน้านี้ จากวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ถึงคุณประโยชน์ของระบบนิเวศป่าไม้ 3 ประการ คือ (1) การควบคุมให้น้ำน้ำปลดปล่อยจากป่าอย่างสม่ำเสมอ (2) ช่วยการอนุรักษ์ดินและน้ำ และ(3) สุนทรียภาพของทิวทัศน์ตามธรรมชาติ นั้น ได้มีรายงานว่า การชะล้างพังทลายของดินลดลง น้ำที่ไหลบ่า จากพื้นที่ป่าไม้มีคุณภาพดีขึ้น และรักษาความหลากหลายทางชีวภาพเอาไว้ได้ มีการสร้างผลิตภัณฑ์อื่นๆ จากผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าไม้ เช่น งานหัตถกรรมจากป่าไม้ จากการปลูกเสริมในพื้นที่ป่าไม้ เป็นต้น (วินร็อค อินเตอร์เนชั่น, 2554: 6)	ยังไม่มีนโยบายของรัฐในเรื่องนี้

ตารางที่ 6-1 เปรียบเทียบการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทยกับบทเรียนนานาชาติ (ต่อ)

การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรนานาชาติ	บทเรียน	การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย
4.7 การอนุรักษ์ดินและน้ำจากการเกษตรเชิงพหุภารกิจ	การเกษตรเชิงพหุภารกิจเป็นมาตรการการเกษตรเชิงอนุรักษ์ที่ใช้รูปแบบการทำการเกษตรที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม คำนึงถึงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและอนุรักษ์ระบบนิเวศเกษตรเป็นหลัก โดยมีภารกิจสำคัญ 3 ด้าน คือ (1) ภารกิจด้านการผลิต (2) ภารกิจด้านสิ่งแวดล้อม และ (3) ภารกิจด้านเศรษฐศาสตร์และสังคม จากหลักการและภารกิจทั้ง 3 ด้านดังกล่าวนี้มีมาตรการหลายมาตรการ เช่น (1) การใช้แรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ (2) การกำกับและควบคุม (3) การให้การสนับสนุนภายใต้ข้อกำหนด (4) มาตรการเชิงชุมชน และ (5) มาตรการเสริม การดำเนินการตามมาตรการทั้ง 5 ประการดังกล่าวนี้ ได้มีประเทศต่างๆ ได้มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร ซึ่งจะมีตัวอย่างที่เป็นบทเรียนได้ดังนี้ (1) ประเทศเยอรมนี การดำเนินการในรัฐบาเวเรีย โดยการใช้เงินสนับสนุนที่ให้แก่เกษตรกรเพื่อดำเนินมาตรการอนุรักษ์ดินเพื่อป้องกันการชะล้างพังทลาย ในอัตรา 400 และ 600 ยูโรต่อเฮกตาร์ต่อปี สำหรับพื้นที่ลาดชันที่ร้อยละ 35-49 และมากกว่าร้อยละ 50 ตามลำดับ ส่วนในรัฐบาเดิน-เวือร์ทเทมแบร์ก ได้มีการดำเนินมาตรการสนับสนุนทางการเงินแก่เกษตรกร คือ (1) สนับสนุนกิจกรรมการเกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม อาทิเช่น การส่งเสริมการใช้ปุ๋ยคอกและยกเลิกการใช้สารเคมีเกษตร การปลูกพืชอย่างหลากหลายในพื้นที่เกษตร (2) สนับสนุนการปลูกสัตว์และการจัดการทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์แบบ Extensive system โดยจำกัดการไถพรวนต่อปีและปริมาณปุ๋ยสัตว์ต่อพื้นที่ (ชพิทกา สังขพิทักษ์, 2560: 16-17) (2) ประเทศแคนาดา การเกษตรเชิงพหุภารกิจในประเทศแคนาดาได้ใช้หลายมาตรการ เช่น การให้เงินอุดหนุนเพื่อดำเนินกิจกรรมเกษตรเชิงอนุรักษ์สำหรับหลักปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่มีประโยชน์ในจังหวัด ซาสกาเชวัน คือการปรับปรุงการจัดการธาตุอาหารในดิน การอนุรักษ์ดินเพื่อลดการชะล้างพังทลาย รวมทั้งการกักเก็บและข้อบังคับต่างๆ เพื่อจัดการมลภาวะจากการเกษตร เช่น การห้ามทำการเกษตรบนพื้นที่ที่มีความลาดชันมากกว่า 11% ขึ้นไป มีการทิ้งที่ดินที่เสื่อมโทรมให้ว่างหรือพักดินช่วงเวลาหนึ่ง (ชพิทกา สังขพิทักษ์, 2560: 32)	ยังไม่มีมาตรการสนับสนุนทางการเงินโดยตรงในขณะนี้ การดำเนินการด้านอนุรักษ์ดินและน้ำ และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจะดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐ เช่น โครงการแหล่งน้ำในไร่นา เขตพัฒนาที่ดิน เป็นต้น (กรมพัฒนาที่ดิน, 2559: 45)

ตารางที่ 6-1 เปรียบเทียบการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทยกับบทเรียนนานาชาติ (ต่อ)

การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรนานาชาติ	บทเรียน	การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย
	(3) ประเทศญี่ปุ่น ได้มีโครงการให้เงินสนับสนุนแก่เกษตรกรในเขตพื้นที่เนินเขาและภูเขา เพื่อลดการละทิ้งพื้นที่เกษตร โดยการจัดทำขั้นบันไดดิน (Terrace) เพื่อการเพาะปลูก เพื่อป้องกันน้ำท่วมและดินถล่มแก่พื้นที่ชุมชนในพื้นที่ราบ (ซฟิกา สังขพิทักษ์, 2560: 53)	
5. การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นการดำเนินการที่เพิ่มผลผลิตทางการเกษตรโดยจัดรูปแปลงนาให้เหมาะสมในการใช้เครื่องจักรกล มีเส้นทางคมนาคม ระบบส่งน้ำ และ การระบายน้ำ ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินงาน คือ เนเธอร์แลนด์ ที่มีเนื้อที่จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งหมด 1.4 ล้านเฮกตาร์ (8.75 ล้านไร่) ส่งผลให้เป็นประเทศที่ส่งออกสินค้าเกษตรเป็นอันดับ 2 ของโลกรองจากสหรัฐอเมริกา (Leenen, 2014: 166-172 ; United Nations, 2017: 17) อีกประเทศหนึ่งคือไต้หวันที่ประสบความสำเร็จจากการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ปัจจุบันมีเนื้อที่ที่ดำเนินการแล้ว 379,905 เฮกตาร์ (2.37 ล้านไร่) (Taiwan Provincial Land Bureau (1971: 33-34) จากการดำเนินการของประเทศเนเธอร์แลนด์และไต้หวันแสดงให้เห็นว่าการจัดรูปที่ดินมีผลต่อการเพิ่มผลผลิต ที่สามารถนำไปเป็นบทเรียนกับประเทศต่างๆ ได้	การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย ได้เริ่มจัดทำโครงการตัวอย่างในปี พ.ศ. 2512 ที่ ตำบลพักทัน อำเภอบางระจัน จังหวัดสิงห์บุรี ในเขต โครงการชลสูตร (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2535: 246) ต่อมาในปี 2517 ได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ซึ่งพบว่าเป็นการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร จึงได้ขยายพื้นที่การจัดรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมออกไป ถึงปัจจุบันมีเนื้อที่ 1.94 ล้านไร่ ในพื้นที่ 27 จังหวัด (กรมชลประทาน, 2560: 1-3) ทั้งนี้ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2558 และยกเลิกฉบับเดิม และเมื่อวันที่คณะรัฐมนตรี 6 มิถุนายน 2560 ให้มีมติเห็นชอบแม่บทการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (พ.ศ. 2560-2579)
6. การสนับสนุนปัจจัยการผลิต 6.1 การชลประทาน	การสนับสนุนปัจจัยการผลิตที่ดำเนินการในประเทศต่างๆมีทั้งการชลประทาน การสนับสนุนปุ๋ยเคมีและพันธุ์พืช การก่อสร้างระบบชลประทานนั้น ดำเนินการทั้งน้ำบนดินและน้ำใต้ดิน ปัจจุบันมีพื้นที่ชลประทานทั่วโลกประมาณ 2,025ล้านไร่ ประเทศที่มีพื้นที่ชลประทานมากที่สุดคือจีน จำนวน433ล้านไร่ รองลงมาคือ ประเทศอินเดีย ผลจากการก่อสร้างชลประทานทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามการลงทุนในด้านชลประทานนั้น มีต้นทุนสูงชันมากตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1970 เป็นต้นมา อย่างไรก็ตามได้มีการเก็บค่าน้ำจากโครงการชลประทานที่รัฐได้ลงทุนก่อสร้างขึ้นในประเทศต่างๆ เช่นในสหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา อิสราเอล ตุรกี ออสเตรเลีย อินเดีย จีน ปากีสถาน เป็นต้น วิธีการเก็บค่าน้ำชลประทานมีทั้งเก็บตามปริมาณการใช้หรือ จำนวนพื้นที่ที่ปลูกพืช การเก็บค่าน้ำชลประทานจะทำให้การใช้น้ำมีประสิทธิภาพ ต่อหน่วยเพิ่มขึ้นเป็นการประหยัดน้ำ และมีเงินทุนหมุนเวียน ไปปรับปรุงระบบชลประทานให้มีประสิทธิภาพ (FAO, 1993: 283-285)	รัฐไทยได้มีนโยบาย ด้านการชลประทานมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย เมื่อ พ.ศ. 1762 ได้มีการตั้งกรมคลองในปี พ.ศ.2445 กรมทอน้ำในปี พ.ศ. 2457 และเปลี่ยนชื่อเป็นกรมชลประทานในปี พ.ศ. 2470 (กรมชลประทาน, 2529: 29, 34, 309) ถึงปัจจุบันมีพื้นที่ชลประทาน 30.22 ล้านไร่ มีการก่อสร้างแหล่งน้ำขนาดใหญ่ รวม 38 โครงการ เก็บกักน้ำได้ 70,908 ล้านลูกบาศก์เมตร แหล่งน้ำขนาดกลาง 4,200 ล้านลูกบาศก์เมตร และขนาดเล็ก 2,210 ลูกบาศก์เมตร รวมทั้งสิ้น 77,318 ล้านลูกบาศก์เมตร (คณะกรรมการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ, 2558: 2-10) จากการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำ (พ.ศ. 2558 – 2569) มีแผนการสร้างความมั่นคงของน้ำภาคการผลิตทางการเกษตร โดยเพิ่มประสิทธิภาพโครงการแหล่งน้ำและระบบชลประทานเดิม

ตารางที่ 6-1 เปรียบเทียบการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทยกับบทเรียนนานาชาติ(ต่อ)

การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรนานาชาติ	บทเรียน	การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย
6.2 การสนับสนุนปุ๋ยเคมี	การสนับสนุนการใช้ปุ๋ยเคมีนั้น ธนาคารโลกก็ได้รับงานถึงการสนับสนุนการใช้สารเคมีแบบให้เปล่าแก่เกษตรกรในทวีปอาฟริกาว่า มีผลทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม โดยผลผลิตเพิ่มขึ้น ลดการขาดแคลนอาหารลง เพิ่มรายได้ให้เกษตรกรทำให้มีความเป็นอยู่ดีขึ้น และมีความมั่นคงทางอาหาร (World Bank, 2008: 15) อย่างไรก็ตามยังคงมีการคัดค้านการใช้ปุ๋ยเคมีว่า ปุ๋ยที่ใช้ทั้งหมดไม่ได้ดูดซับไปโดยพืช ส่วนที่เหลือจะไหลลงสู่ลำน้ำก่อให้เกิดมลพิษ (Milliman and Meade, 1983: 751-762) บทเรียนที่ได้จากการวิเคราะห์ของธนาคารโลก ก็คือเมื่อมีการสนับสนุนให้ใช้ปุ๋ยเคมี ผลผลิตจะเพิ่มขึ้นมีผลต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ	ในด้านการสนับสนุนปุ๋ยเคมีแก่เกษตรกรนั้นรัฐบาลไทยได้มีนโยบายมาตั้งแต่ พ.ศ.2503 เป็นต้นมา ทั้งการซื้อปุ๋ยมาจากต่างประเทศ หรือการแลกผลผลิตทางการเกษตรกับปุ๋ยจากต่างประเทศ มาจำหน่ายให้แก่เกษตรกร การใช้ปุ๋ยสั่งตัดเพื่อลดต้นทุนการผลิต เป็นต้น ในส่วนของการจัดตั้งโรงงานปุ๋ยเคมีนั้นเคยมีการตั้งโรงงานปุ๋ยเคมีมาแล้วที่ อ. แม่เมาะ จ.ลำปาง แต่มีการยุบเลิกในเวลาต่อมา (อารยะ ปรีชาเมตตา, 2539: 1, 8) หลังจากนั้นได้มีข้อเสนอจากนักวิชาการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2534 จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่มีการจัดตั้งโรงงานผลิตปุ๋ยเคมีแต่อย่างใด มีเฉพาะโรงงานผสมปุ๋ยเคมีเท่านั้น (สมาคมดินและปุ๋ยแห่งประเทศไทย, 2534: 4-5)
6.3 การสนับสนุนพันธุ์พืช	การสนับสนุนพันธุ์พืชนั้น ทำให้พื้นที่ที่ดินมีปัญหาเช่น ดินเค็ม หรือน้ำท่วมเป็นเวลานาน สามารถนำมาใช้ในการผลิตได้เช่น กรณี การผสมพันธุ์ข้าว IR 64 Sub 1 ซึ่งใช้ปลูกในพื้นที่น้ำท่วมและทนต่อการอยู่ใต้น้ำได้ 2 สัปดาห์ และมีรายงานว่าขณะนี้ปลูกอยู่ในทวีปเอเชีย ประมาณ 4 ล้านไร่ (Folger, 2014: 53) บทเรียนจากกรณีการสนับสนุนพันธุ์พืชนี้ เป็นการเพิ่มความมั่นคงทางอาหารจากพื้นที่ที่มีปัญหาในการผลิตในอดีต	กรณีการสนับสนุนพันธุ์พืชนั้น รัฐบาลไทยได้มีนโยบายผลิตเมล็ดพันธุ์ เพื่อจำหน่ายให้แก่เกษตรกร มีงานวิจัยเพื่อผลิตเมล็ดพันธุ์พืชที่สามารถปลูกได้ในดินที่มีปัญหาเช่น ดินเค็ม มีผลผลิตสูงขึ้น ในบางกรณีมีการแจกเมล็ดพันธุ์พืช ให้แก่เกษตรกรแบบให้เปล่า และรับซื้อคืนในกรณีของเมล็ดพันธุ์พืชปุ๋ยสดโดยกรมพัฒนาที่ดิน รวมทั้งแจกจ่ายพันธุ์พืชให้แก่เกษตรกรที่ประสบภัยธรรมชาติทั้งอุทกภัยและภัยแล้ง นโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในปี 2559 จะมีการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวเพื่อซื้อขายในตลาด จำนวน 441,852 ตัน จากการผลิตของ 1. กรมการข้าวโดยศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าว 23 แห่ง จำนวน 78,000 ตัน 2. สหกรณ์ผู้ผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว 86 แห่ง จำนวน 37,500 ตัน 3. ชมรมสมาคมผู้ผลิตและจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ 287 แห่ง จำนวน 250,000 ตัน 4. ศูนย์ข้าวชุมชน 1,650 แห่ง จำนวน 76,352 ตัน 5. ส่งเสริมการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวไว้ใช้ในครัวเรือน จำนวน 30,392 ตัน 6. โครงการธนาคารเมล็ดพันธุ์ข้าว 73 แห่งจำนวน 14,600 ตัน 7. โครงการส่งเสริมการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวในครัวเรือน 29 จังหวัด จำนวน 15,792 ตัน (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2559: 1)

ตารางที่ 6-1 เปรียบเทียบการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทยกับบทเรียนนานาชาติ (ต่อ)

การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรนานาชาติ	บทเรียน	การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย
7. การไม่ไถพรวน (No Tillage)	ทางเลือกใหม่ทางเลือกหนึ่งในการทำการเกษตรก็คือการไม่ไถพรวน การไม่ไถพรวนจะมีผลต่อการลดการชะล้างพังทลายของดิน ลดการปลดปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์ แต่กลับมาสะสมคาร์บอนไดออกไซด์ในดิน รวมทั้งเพิ่มความอุดมสมบูรณ์และผลผลิตของพืชที่ไม่ลดลง การลดการไถพรวนลงจะลดรายจ่ายของเกษตรกร ลดการใช้พลังงานลงมีรายได้เพิ่มขึ้นซึ่งจะนำไปสู่คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ระบบไม่ไถพรวนที่มีประสิทธิภาพคือการไถและหยอดปุ๋ยเพียงครั้งเดียวทำให้ดินบนถูกรบกวนน้อยที่สุด รวมทั้งมีซากพืชปกคลุมหน้าดิน การไม่ไถพรวนในปี 2005 ได้มีการปฏิบัติอยู่ในประเทศต่างๆ มากกว่า 100 ล้านเฮกตาร์ (0.25 ล้านไร่) (Brown, 2008: 3-6) อย่างไรก็ตามการนำระบบการไม่ไถพรวนมาใช้ควรต้องเรียนรู้ถึงปัจจัย 10 ประการคือ 1. ปรับปรุงความรู้เรื่องระบบการไม่ไถพรวน โดยเฉพาะการควบคุมวัชพืช 2. วิเคราะห์ดินใน ไร่-นา เพื่อให้รู้ถึงความสมดุลของธาตุอาหารและปฏิกิริยาของดิน 3. หลีกเลี่ยงพื้นที่ที่มีการระบายน้ำลง 4. ปรับสภาพหน้าดินให้ราบเรียบ 5. ทำลายชั้นดินดาน 6. ผลิตซากพืชคลุมดินให้มากที่สุด 7. จัดหาเครื่องมือหยอดเมล็ดที่ใช้ในการไม่ไถพรวน 8. เริ่มต้นการไม่ไถพรวนในพื้นที่เพียง 10% ของพื้นที่ฟาร์มทั้งหมด 9. ปลุกพืชหมุนเวียนและใช้ปุ๋ยพืชสดจากพืชคลุมดิน 10. ติดตามความก้าวหน้าจากการวิจัยและปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมยิ่งขึ้น (Derph, 2008b: 47-97)	ในประเทศไทยได้มีการทดลองการไม่ไถพรวนในพื้นที่ปลูกข้าวโพด ทั้งที่ราบและพื้นที่ลาดชันพบว่าผลผลิตไม่แตกต่างกันแต่ลดค่าใช้จ่าย จักรานพคุณ ทองใหญ่ และคณะ, 2525: 109, 120 ; สนั่น เผือกไร่, 2551: 1-2, กิตติพร ศรีสวัสดิ์ และคณะ, 2540: 1-2) นอกจากนี้ยังมีการทดลองในพื้นที่ปลูกข้าวไร่ อ้อย สับปรด และนาข้าวพบว่าได้รับผลผลิตใกล้เคียงกับพื้นที่ปลูกพืชเหล่านี้ที่มีการไถพรวน ยังไม่มียุทธศาสตร์ของรัฐเรื่องการไม่ไถพรวนแต่อย่างใด
8. การปฏิวัติเขียวและการเกษตรธรรมชาติ 8.1 การปฏิวัติเขียว	การปฏิวัติเขียวได้เริ่มต้นที่เม็กซิโก เมื่อปี ค.ศ.1943 ซึ่งทำการปรับปรุงข้าวสาลีที่ให้ผลผลิตสูงและต้านทานโรคราสนิม ผลผลิตข้าวสาลีเพิ่มขึ้นจาก 770 ปอนด์ต่อเอเคอร์เป็น 2,280 ปอนด์ต่อเอเคอร์ และในเขตชลประทานเพิ่มขึ้นเป็น 2,900 ปอนด์ต่อเอเคอร์ (Wikipedia, 2017: 2) ต่อมาในปี ค.ศ. 1960 ได้มีการจัดตั้งสถาบันวิจัยข้าวนานาชาติ (IRRI) ขึ้นที่ประเทศฟิลิปปินส์ โดยการสนับสนุนของมูลนิธิฟอร์ดและมูลนิธิร็อกกี้เฟลเลอร์ มีการผสมพันธุ์ข้าวขึ้นใหม่ ชื่อว่า IR-8 ซึ่งให้ผลผลิตสูงกว่าพันธุ์พื้นเมืองที่ใช้อยู่เดิม โดยมีรายงานว่าในประเทศอินเดียมีผลผลิตสูงถึง 10 ตันต่อเฮกตาร์ เมื่อใช้ปุ๋ยและมีน้ำอย่างเพียงพอ (Wikipedia, 2017: 2)	การปฏิวัติเขียวได้มีบทบาทต่อการเกษตรในประเทศไทย เช่นเดียวกัน โดยในปี 2512 ได้มีการรองรับพันธุ์ข้าว กข 1 ซึ่งเป็นการผสมพันธุ์ระหว่างพันธุ์ข้าว IR 8 จาก IRRI กับพันธุ์ข้าวเหลืองทองของไทย เป็นข้าวที่ไม่ไวต่อช่วงแสงและได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเป็นพันธุ์ข้าวหลายชนิด ทั้งข้าวเจ้าและข้าวเหนียวจนถึงปัจจุบัน (กรมวิชาการเกษตร, 2520: 18-19) จากการที่มีพันธุ์ข้าวดังกล่าวที่ต้องการทั้งน้ำและปุ๋ย ถึงแม้ว่าจะมีผลผลิตเพิ่มขึ้น แต่มีผลกระทบต่อการเกษตรรายย่อยที่ต้องลงทุนสูงแต่รายได้ไม่คุ้มค่ากับการลงทุนทำให้มีปัญหานี้สืบในเวลาต่อมา

ตารางที่ 6-1 เปรียบเทียบการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทยกับบทเรียนนานาชาติ (ต่อ)

การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรนานาชาติ	บทเรียน	การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย
	ผลกระทบทางลบจากการปฏิวัติเขียวมีทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม รัฐต้องลงทุนด้านการชลประทาน เกษตรกรต้องลงทุนซื้อปุ๋ย ยากำจัดศัตรูพืช น้ำมันเชื้อเพลิง ทำให้เกษตรกรรายย่อยส่วนหนึ่งประสบความล้มเหลว มีหนี้สิน ต้องเปลี่ยนอาชีพบางส่วนอพยพเข้าเมือง ทางด้านสิ่งแวดล้อมนั้นมีผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ โดยเฉพาะการสูญหายของพันธุ์พืชดั้งเดิม การใช้สารเคมีในการกำจัดศัตรูพืชและวัชพืชมีผลต่อสุขภาพของมนุษย์ ผลกระทบอีกประการหนึ่งก็คือ ทรัพยากรธรรมชาติจะลดลงเช่น ธาตุฟอสฟอรัส ที่นำมาทำปุ๋ย น้ำใต้ดินที่สูงขึ้นมาใช้เกินอัตราทดแทน การเกิดดินเค็มและน้ำขังจากการชลประทานอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น (FAO, 2017: 1-2)	ปัญหาอื่นที่เกิดขึ้นก็คือ ปัญหาสุขภาพ เนื่องจากใช้สารเคมีมากเกินไปความต้องการมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ โดยเฉพาะพันธุ์ข้าวดั้งเดิมที่เคยปลูกในประเทศไทย
8.2 เกษตรกรรมธรรมชาติ	เนื่องจากเกษตรกรรมธรรมชาติมีขอบเขตที่กว้างขวางและดำเนินการโดยเกษตรกร นักวิชาการ และสถาบันต่างๆ หลายรูปแบบ กรณีที่ประสบความสำเร็จเป็นที่ยอมรับ จนมีการนำมาปฏิบัติตามนั้น ได้ยกตัวอย่างมา 4 กรณีคือ (1) ระบบเกษตรกรรมของฟูกูโอกะ (2) การเกษตรธรรมชาติตามหลักการของ MOA International (3) การใช้จุลินทรีย์ที่มีประสิทธิภาพของ เทรูโอะฮิงะ หรือ เกษตรกรรมธรรมชาติแบบคิวกะ และ (4) เกษตรอินทรีย์ ฟูกูโอกะ (2530: 34-35) ได้ใช้ระบบเกษตรธรรมชาติ หรือ “ไม่กระทำ”(Do-nothing) ที่ไปแทรกแซงธรรมชาติ โดยยึดหลักการสำคัญ 4 ประการคือ 1. ไม่มีการไถพรวนดิน 2. ไม่มีการใช้ปุ๋ยเคมีหรือทำปุ๋ยหมัก 3. ไม่มีการกำจัดวัชพืช และ 4. ไม่มีการใช้สารเคมี กรณีการใช้จุลินทรีย์ที่มีประสิทธิภาพของเทรูโอะฮิงะ หรือการเกษตรกรรมธรรมชาติแบบคิวกะ เป็นแนวคิดของเทรูโอะฮิงะ ที่ได้รวบรวมกลุ่มจุลินทรีย์ที่มีประสิทธิภาพหรือ Effective Micro organisms (EM) มาใช้ประโยชน์ (ฮิงะ, 2537: 2-3)	การเกษตรกรรมธรรมชาติได้มีหลายรูปแบบในประเทศไทย ทั้งใช้ของเทรูโอะฮิงะ หรือเกษตรกรรมธรรมชาติแบบคิวกะ เกษตรอินทรีย์โดยใช้หลักการของสมาพันธ์เกษตรอินทรีย์นานาชาติ (IFOAM) เกษตรอินทรีย์ได้เริ่มต้นมาตั้งแต่ พ.ศ. 2530 โดยนักวิชาการและองค์กรภาคเอกชนได้เริ่มเสนอแนวคิด และภาคธุรกิจเอกชนได้ดำเนินการผลิตสินค้าอินทรีย์ออกจำหน่ายตั้งแต่ พ.ศ. 2534 (www.environment.in.th/wp-content) ในปี 2548 คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เรื่องเกษตรอินทรีย์ให้เป็นวาระแห่งชาติ เกษตรอินทรีย์จึงได้ขยายตัวเพิ่มขึ้น ในปี 2558 กระทรวงพาณิชย์ได้มีนโยบายส่งเสริมการตลาดสินค้าเกษตรอินทรีย์ไทย และเมื่อวันที่ 11 เมษายน 2560 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ (ร่าง) ยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ พ.ศ. 2560-2564

ตารางที่ 6-1 เปรียบเทียบการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทยกับบทเรียนนานาชาติ (ต่อ)

การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรนานาชาติ	บทเรียน	การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย
	กรณีการใช้จุลินทรีย์ที่มีประสิทธิภาพของเทรโอเออิงะ หรือการเกษตรกรรมธรรมชาติแบบคิวเซ เป็นแนวคิดของเทรโอเออิงะ ที่ได้รวบรวมกลุ่มจุลินทรีย์ที่มีประสิทธิภาพหรือ Effective Micro organisms (EM) มาใช้ประโยชน์ จุลินทรีย์ที่มีอยู่ใน EM ก็คือ แบคทีเรียสังเคราะห์แสง (Photosynthetic bacteria) แลคโตบาซิลลัส (Lactobacillus) ยีสต์ (Yeast) และ แอสเปอร์จิลลัส เมื่อ EM เพิ่มจำนวนมากขึ้นทำให้อัตราส่วนของสารแอนติออกซิเดชั่น (Anti-oxidation) มากขึ้นด้วย การรวมพลังในดินก็จะสูงขึ้นทำให้กลายเป็นดินที่มีโครงสร้างในด้านโครงสร้างสารต่างๆ ที่ผลิตโดยจุลินทรีย์ในหมวดสร้างสรรค์เหล่านี้ เช่น กรดอะมิโน กรดอินทรีย์ กลูโคส และวิตามิน เป็นธาตุอาหารที่ดีของพืช เมื่อนำ EM มาใช้ในการเกษตรจะสามารถเพิ่มผลผลิตได้มากกว่าการใช้ปุ๋ยเคมีหรือยาฆ่าแมลงโดยตรง ในกรณีการเกษตรอินทรีย์ (Organic Farming) นั้นทั้งนี้มีหลักการของเกษตรอินทรีย์รวม 4 ด้าน คือ (1) สุขภาพ (2) นิเวศวิทยา (3) ความเป็นธรรม และ(4) การดูแลเอาใจใส่ จากการศึกษาโดย European Commission (2014:1) เพื่อเปรียบเทียบระหว่างเกษตรอินทรีย์กับการทำการเกษตรโดยทั่วไป (Conventional) ว่าการทำการเกษตรประเทศใดจะสร้างผลกำไรได้มากกว่ากัน การศึกษา พบว่ามีความแตกต่างที่เป็นตัวเงินเพียงเล็กน้อย กล่าวคือ ในฟาร์มอินทรีย์มีผลกำไร ต่อหน่วยการทำงาน (work unit) เท่ากับ 28.114 ยูโรต่อปี และฟาร์มโดยทั่วไป 27.836 ยูโร ในกรณีของพืชผัก มีค่า 29.097 ยูโรต่อปี ในฟาร์มเกษตรโดยทั่วไปและ 28.270 ยูโรต่อปี ในกรณีฟาร์มโคนมนั้น มีค่า 25.734 ยูโรต่อปี ในฟาร์มโคนมโดยทั่วไป ซึ่งน้อยกว่าฟาร์มโคนมอินทรีย์ ที่มีค่า 27.853 ยูโรต่อปี นอกจากผลดีที่เป็นตัวเงินแล้ว ในด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมนั้น เกษตรอินทรีย์นำไปสู่ผลดี ดังนี้ 1. เพิ่มผลผลิตในระยะยาวโดยการหาปัจจัยในการทำฟาร์มที่ได้จากความหลากหลายทางชีวภาพในท้องถิ่น 2. ปรับปรุงคุณภาพชีวิตและความมั่นคงทางอาหาร 3. ลดปัญหาการเงินโดยทดแทนการใช้ปุ๋ยเคมีด้วยปัจจัยที่หาได้ในท้องถิ่นและเป็นทรัพยากรที่ทดแทนได้ (renewable resources)	

ตารางที่ 6-1 เปรียบเทียบการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทยกับบทเรียนนานาชาติ (ต่อ)

การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรนานาชาติ	บทเรียน	การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย
	4. บูรณาการวิธีการที่ใช้ในการทำการเกษตรดั้งเดิม 5. ให้ทางเลือกแก่เกษตรกรในการปรับสภาพระบบการเกษตรที่มีผลกระทบจากเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ เช่น ความแห้งแล้ง และฝนที่ตกหนักเกินเกณฑ์ปกติ 6. ปรับปรุงคุณภาพของมนุษย์และใช้ผลประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมได้สูงสุด อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตจาก FAO ในกรณีของเกษตรกรอินทรีย์ไว้ว่า ถึงแม้ว่าเกษตรกรอินทรีย์จะสามารถลดความหิวโหยลงได้ก็ตาม แต่ยังต้องการปุ๋ยเคมีเพื่อเลี้ยงประชากรโลก โดยที่การใช้ปุ๋ยเคมีนั้นจะต้องใช้ด้วยความระมัดระวังทั้งจำนวน วิธีการ และเวลาที่เหมาะสม ผู้อำนวยการของ FAO ได้ยั่วว่า “ไม่มีวิธีใดวิธีหนึ่งที่สามารถแก้ไขปัญหาคความหิวโหยและความยากจนได้ต้องใช้หลายวิธีมาปฏิบัติ” (FAO, 2007: 1) หลักการที่สำคัญของเกษตรธรรมชาติ คือ (1) ไม่ใช้สารกำจัดศัตรูพืช (2) ไม่ใช้ปุ๋ยเคมี (3) รักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนการไม่ไถพรวนนั้นกำหนดไว้ใน 3 กรณี ของฟูกุโอกะ MOA International เทรูโอะฮิงะ ส่วนเกษตรกรอินทรีย์นั้นไม่ได้กำหนดไว้ หลักการที่นำมาปฏิบัติเหล่านี้มีผลดีทางด้านเศรษฐกิจ สุขภาพของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นบทเรียนที่เกษตรกรสามารถนำมาใช้ได้	
9. การแก้ไขความแห้งแล้ง 9.1 การแก้ไขความแห้งแล้งในประเทศสหรัฐอเมริกา	การแก้ไขความแห้งแล้ง ความแห้งแล้งได้เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ ทั่วโลกโดยมีความรุนแรงและช่วงเวลาที่แตกต่างกัน จึงมีการแก้ไขโดยวิธีต่างๆ ที่สามารถนำมาเป็นบทเรียนได้ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาและออสเตรเลีย ความแห้งแล้งที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา ที่รุนแรงที่สุด คือ ช่วง พ.ศ. 2473-2476 ในช่วง พ.ศ. 2529-2534 และในช่วง พ.ศ.2553-2554 (Egan, 2006: 2 ; Amadeo, 2017: 1) การแก้ไขในประเทศสหรัฐอเมริกามีมาตรการหลัก 2 ด้าน คือ (1) มาตรการจัดการด้านผู้จ่ายน้ำ ได้แก่ การพัฒนาแหล่งน้ำใหม่ เพิ่มศักยภาพของแหล่งน้ำที่มีอยู่ และ (2) มาตรการจัดการด้านความต้องการ ได้แก่ การลดความต้องการ และลดการสูญเสียน้ำ รวมทั้งการหมุนเวียนนำน้ำมาใช้ใหม่ ในแต่ละมลรัฐจะดำเนินการเตรียมการล่วงหน้า เช่น มลรัฐแคลิฟอร์เนีย มีการบำบัดน้ำเสียกลับมาใช้ใหม่โดยการสร้างโรงงานเพิ่มขึ้น มลรัฐฟลอริดา ห้ามใช้น้ำรดสนามหญ้าในช่วงเวลา 9.00-17.00 น. เป็นต้น (ภาสันต์ ภาวิจิตร, 2537: 7-12)	ความแห้งแล้งได้เกิดขึ้นในประเทศไทยมาหลายครั้ง ที่รุนแรง คือ ช่วง พ.ศ. 2523-2524 พ.ศ.2539-2536 และ ในช่วง พ.ศ. 2557-2558 รัฐได้มีนโยบายแก้ไขปัญหาคความแห้งแล้งมาโดยตลอดทั้งการก่อสร้างแหล่งน้ำเพิ่มขึ้น เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการน้ำ และให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบปัญหาภัยแล้งอย่างต่อเนื่อง สืบเนื่องจากความแห้งแล้งที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2557-2558 รัฐบาลได้จัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (ปี พ.ศ. 2558-2569) โดยมี 6 ยุทธศาสตร์ ในการแก้ไขปัญหาด้านการเกษตรนั้น ได้กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 2 การสร้างความมั่นคงของน้ำในภาคการผลิต ซึ่งประกอบด้วยกลยุทธ์ 7 กลยุทธ์ 1.การจัดการด้านความต้องการ 2.จัดการพื้นที่เกษตรกรรม (Zoning) เพิ่มมูลค่าการใช้น้ำต่อหน่วยให้สูงขึ้น 3.การเพิ่มประสิทธิภาพโครงการแหล่งน้ำและระบบชลประทานเดิม

ตารางที่ 6-1 เปรียบเทียบการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทยกับบทเรียนนานาชาติ (ต่อ)

การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรนานาชาติ	บทเรียน	การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย
9.2 การแก้ไขความแห้งแล้งในประเทศออสเตรเลีย	ในประเทศออสเตรเลีย ซึ่งเกิดความแห้งแล้งขึ้นบ่อยครั้ง เช่น ในช่วงปี ค.ศ. 2001-2002 และ 2013 – 2015 ได้ใช้มาตรการดังต่อไปนี้ (1) ใช้มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพและการอนุรักษ์โดยยึดความต้องการ (demand side) เป็นหลัก (2) ใช้การสื่อสารเข้าช่วย โดยให้ข้อเท็จจริงกับผู้ใช้น้ำทุกกลุ่ม ว่าวิกฤตอย่างไร และมีกฎหรือระเบียบระหว่างที่เกิดความแห้งแล้งด้านใดบ้าง (3) จัดการการใช้น้ำในภาคธุรกิจ เมื่อเกิดความแห้งแล้งรัฐมักจะให้ความสนใจน้ำอุปโภคบริโภคในบ้านเรือนเป็นหลัก ต้องจัดการการใช้น้ำในภาคธุรกิจที่ใช้น้ำจำนวนมากด้วย (4) จัดหาน้ำด้วยวิธีที่หลากหลาย พื้นที่ที่อาศัยน้ำฝนเป็นหลัก เมื่อเกิดความแห้งแล้งก็จะมีปัญหา ในออสเตรเลียได้ใช้วิธีจัดตั้งโรงงานผลิตน้ำจืดจากน้ำทะเลและบำบัดน้ำเสียมาใช้อีกครั้งหนึ่ง แต่มีการลงทุนและบำรุงรักษาที่ค่อนข้างสูง และไม่ได้ใช้ในช่วงเวลาที่มีฝนปกติ ออสเตรเลียจึงได้ปรับแผนมาจัดตั้งโรงงานผลิตน้ำจืดจากน้ำทะเลเมื่อน้ำในเขื่อนต่ำกว่า 30 % ของความจุของอ่างเก็บน้ำ ซึ่ง มีเวลาอย่างพอเพียงในการก่อสร้างเพราะมีการเตรียมไว้ล่วงหน้า (5) ปรับราคาค่าน้ำ การปรับราคาในช่วงแล้ง คือ ผู้ที่ใช้น้ำมากต้องจ่ายค่าน้ำเพิ่มขึ้น ผู้ที่ใช้น้ำน้อยยังคงจ่ายในราคาเดิมในภาคการเกษตรนั้นรัฐบาลได้เข้ามาช่วยเหลือในพื้นที่ที่ได้ประกาศเป็นพื้นที่ที่ประสบภัยแล้ง ที่เรียกว่า Exceptional Circumstances (EC) ซึ่งครอบคลุมเงินทุนเพื่อการเริ่มต้นปลูกพืชใหม่ ช่วยค่าดอกเบี้ยที่เกษตรกรกู้ยืมมา การฝึกอบรม และให้คำแนะนำต่างๆ อีกกรณีหนึ่งก็คือการจัดตั้ง Farm Management Deposits Scheme ที่เกษตรกรฝากเงินในปีที่ตนเองมีผลกำไรจากการประกอบกรกับธนาคารอย่างน้อย 12 เดือน แล้วภาครัฐจะลดภาษีเงินได้ลง พร้อมกับให้เกษตรกรยืมเงินที่ฝากไว้มาลงทุนต่อในช่วงประสบภัยแล้ง (Lohan, 2017: 2)	4. พัฒนาและฟื้นฟูแหล่งน้ำในพื้นที่เกษตรน้ำฝน - ฟื้นฟูแหล่งน้ำธรรมชาติ - สนับสนุนการขุดแหล่งน้ำใน ไร่นา - พัฒน่าน้ำบาดาลเพื่อการเกษตร - การสนับสนุนแหล่งน้ำชุมชน 5. พัฒนาแหล่งเก็บกักน้ำและระบบชลประทานใหม่ 6. พัฒนาระบบผันน้ำและเชื่อมโยงน้ำ 7. จัดหาแหล่งน้ำต้นทุน รองรับพื้นที่เศรษฐกิจสำคัญของประเทศ (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 7 พฤษภาคม 2558)

ตารางที่ 6-1 เปรียบเทียบการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทยกับบทเรียนนานาชาติ (ต่อ)

การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรนานาชาติ	บทเรียน	การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย
10. นวัตกรรมในการใช้ที่ดินที่ยั่งยืน 10.1 เพอร์มาคัลเจอร์	สืบเนื่องจากหลักการที่สำคัญในการใช้ที่ดินคือ ให้มีความยั่งยืน จึงมีแนวคิดและการปฏิบัติต่างๆ มากมาย แนวคิดและการปฏิบัติที่นำมาเป็นตัวอย่างมี 4 กรณี คือ (1) เพอร์มาคัลเจอร์ (2) นโยบายของประเทศสวีเดนและแลนด์ในการเกษตรที่ยั่งยืน (3) การใช้ที่ดินของประเทศคาซัคสถาน และ (4) การใช้ที่ดินเพื่อรองรับการขาดแคลนอาหาร เพอร์มาคัลเจอร์ เป็นแนวคิดการใช้ที่ดินที่ยั่งยืนในระบบการเกษตรที่ทำงานร่วมกันกับธรรมชาติ ความมุ่งหมายของเพอร์มาคัลเจอร์ คือ เพื่อสร้างระบบที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพเงื่อนไขทางนิเวศวิทยาและมีความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจ ที่ตอบสนองความต้องการของมนุษย์ โดยระบบที่สร้างขึ้นนี้ต้องไม่ทำลาย หรือสร้างมลพิษให้กับสภาพแวดล้อม มิฉะนั้น ระบบก็จะไม่สามารถดำรงอยู่ได้ในระยะยาว เพอร์มาคัลเจอร์เลือกใช้ลักษณะธรรมชาติของพืชและสัตว์ที่สอดคล้องกันกับเงื่อนไขของท้องถิ่น และเลือกออกแบบสิ่งปลูกสร้าง เพื่อสร้างระบบที่จะเกื้อหนุนต่อการดำรงชีพทั้งในเมืองและชนบท ด้วยการใช้พื้นที่น้อยที่สุดโดยมีหลักการที่สำคัญ คือ (1) ที่ตั้งแบบสัมพันธ์ภาพ ซึ่งคือ องค์ประกอบต่างๆ (เช่น บ้าน สระน้ำ ถนน ฯลฯ) จะถูกจัดวางให้สัมพันธ์กัน เพื่อให้เกิดการเกื้อกูลและหนุนเสริมกัน (2) องค์ประกอบแต่ละอย่างจะมีบทบาทหน้าที่หลายหน้าที่ (3) หน้าที่สำคัญแต่ละหน้าที่จะเป็นบทบาทร่วมของหลายองค์ประกอบ (4) การวางแผนผังบ้านและการใช้ที่ดินโดยใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ (ในรูปของโซนและส่วน/ภาค) (5) เน้นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ มากกว่าการใช้ทรัพยากรเชื้อเพลิงจากฟอสซิล (6) การหมุนเวียนใช้พลังงาน (ทั้งจากเชื้อเพลิงและพลังงานมนุษย์) (7) พหุกรรม ที่ปลูกพืชหลากหลายชนิดร่วมกับการเลี้ยงสัตว์ เพื่อเพิ่มความหลากหลายของพืช-สัตว์ ให้เกิดการเกื้อกูลในระบบ (8) การใช้ชายขอบและรูปแบบลายในธรรมชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุด (Holmgren, 2002: 1-8 ; วิฑูรย์ ปัญญากุล และวิมาศ ปรมศิริ, 2558: 31)	การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย ที่เป็นนวัตกรรมในการใช้ที่ดินที่สำคัญคือ ทยุฎีใหม่ ซึ่งปรับเปลี่ยนที่ดินที่ไม่สามารถเพาะปลูกได้เพราะขาดแคลนน้ำและปรับเปลี่ยนแนวคิดของเกษตรกรในการดำรงชีวิตให้มีอาหารที่เพียงพอแก่การดำรงชีวิต ลดความเสี่ยงจากความเสียหายที่ปลูกพืชชนิดเดียว สร้างสิ่งแวดล้อมจากความสัมพันธ์ของน้ำและดินที่จะส่งผลให้มีการใช้ที่ดินที่ยั่งยืน การแบ่งพื้นที่ออกเป็น 4 ส่วนเป็น แหล่งน้ำ 30 % นาข้าว 30 % พืชไร่ 30% ที่อยู่อาศัย 10 % รวมทั้งเลี้ยงสัตว์และปลูกผัก นั้น เป็นการกระจายการผลิต ที่มีผลต่อการดำรงชีวิตของเกษตรกรโดยตรง อย่างไรก็ตามขณะนี้ได้มีแนวคิดการนำ การทำการเกษตรที่แม่นยำ (Precision Agriculture) มาใช้โดยเฉพาะการใช้ปุ๋ยเคมีตามผลการวิเคราะห์ดิน ซึ่งใส่พร้อมกับการไถพรวน และหยอดเมล็ดไปพร้อมกันเพียงครั้งเดียว ซึ่งจากผลการวิจัยพบว่าจะลดค่าใช้จ่าย ลดการชะล้างพังทลายของดิน ลดการปลดปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์จากดิน เป็นต้น
10.2 การปฏิบัติตามมาตรฐานระบบนิเวศของประเทศสวีเดน	กรณีนโยบายของประเทศสวีเดนและแลนด์ในการเกษตรที่ยั่งยืนนั้น รัฐได้ใช้ “การปฏิบัติตามมาตรฐานระบบนิเวศ” โดยมีหลักการในการรับเงินสนับสนุนในการบูรณาการการผลิต ดังนี้ 1. แสดงให้เห็นถึงการใช้อย่างสมดุลตรงกับความต้องการของพืชและเกษตรกรที่ทำการปศุสัตว์ที่ขายมูลสัตว์หรือลดจำนวนสัตว์เลี้ยง 2. จะต้องป้องกันการชะล้างพังทลายของดินจากการปลูกพืช เช่น ข้าวโพด จะสามารถปลูกได้ต่อเมื่อมีการปลูกพืชหมุนเวียนกับการทำทุ่งหญ้าและปลูกพืชคลุมเป็นพืชปุ๋ยสด	มีนโยบายการใช้ Good Agricultural Practice (GAP)

ตารางที่ 6-1 เปรียบเทียบการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทยกับบทเรียนนานาชาติ (ต่อ)

การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรนานาชาติ	บทเรียน	การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย
	3. อย่างน้อยร้อยละ 7 ของที่ดินในฟาร์มจะต้องกำหนดไว้เพื่อป้องกันความหลากหลายของพืช โดยการไม่ใช้ปุ๋ยทั้งในทุ่งหญ้า ไร่ หรือ ไม้ผล 4. ปลุกพืชหมุนเวียน 5. การใช้ยาฆ่าแมลงต้องลดลงเพื่อรักษาระดับความเสี่ยง สาระสำคัญของกระบวนการทางนโยบาย คือ การกำหนดความรับผิดชอบโดย การบริหารและติดตามซึ่งมอบให้ภาครัฐ สหภาพเกษตรกรและที่ปรึกษาฟาร์ม องค์กรท้องถิ่นและองค์การภาคเอกชน ซึ่งมีเป้าหมาย ในปี 2542 ร้อยละ 90 สามารถที่จะเข้าสู่มาตรฐานนิเวศเบื้องต้น ซึ่งจะสามารถให้เกษตรกรได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ เกษตรกรจำนวน 5,000 ฟาร์ม หรือร้อยละ 8 ได้มาทำเกษตรอินทรีย์เพิ่มขึ้นจากที่ดำเนินการเพียงร้อยละ 2 ในปี 2534 และคาดว่าเกษตรกรส่วนใหญ่กำลังจะดำเนินการเข้าสู่ระดับ “มาตรฐานระบบนิเวศ” ในปี 2543 การใช้ยาฆ่าแมลง ลดลงร้อยละ 23 จากปี 2533 และการใช้ปุ๋ยฟอสเฟตลดลงจาก 83 กิโลกรัมเหลือเพียง 73 กิโลกรัมต่อเฮกตาร์ (FAO (2002: 24)	
10.3 การใช้ที่ดินอย่างยั่งยืนของประเทศคาซัคสถาน	ในส่วนของการใช้ที่ดินที่ยั่งยืนของประเทศคาซัคสถานได้มีการปลูกพืชหลายระดับในหมู่บ้าน อัลมาตี คาซัคสถาน ซึ่งใช้ระบบทั้งปลูกพืชและเลี้ยงสัตว์ หรือ ไร่นาสวนผสมไว้ดังนี้ การปลูกพืชมี 3 ระดับคือ 1. ได้ดิน มีการปลูกมันสำปะหลัง แครอทบัททูท แยม และหัวหอม 2. บนดินที่ราบ มีการปลูกกะหล่ำปลี ผัก ธัญพืช มะเขือเทศ และแตงกวา 3. บนดินที่ดอน มีการปลูก แอปเปิ้ล แอปปริคอต พลัม เชอร์รี่ การเลี้ยงสัตว์ มีการเลี้ยง แกะ ไก่ วัว ควาย และม้า เพื่อผลิต ไข่ไก่ นม และเนื้อสัตว์ โดยการใช้รูปแบบการผลิตดังกล่าวนี้ ทำให้เกษตรกรมีอาหารบริโภคอย่างเพียงพอตลอดปี ถึงแม้ว่าสัดส่วนจะแตกต่างกันออกไป แต่ลดความเสี่ยงลง (ESCAP, 2009: 88)	มีการใช้ที่ดินในลักษณะ “สวนสมรม” ในภาคใต้โดยปลูกพืชหลายชนิดหลายระดับเช่นเดียวกัน เช่น เงาะ ทุเรียน สะตอ ขิง ข่า ตะไคร้ ไม้ดอก มันเทศ เป็นต้น (นิพนธ์ สุขสะอาด, 2560: 1-2)
10.4 การใช้ที่ดินเพื่อรองรับการขาดแคลนอาหาร	แนวความคิดการใช้ที่ดินที่ยั่งยืน เพื่อรองรับการขาดแคลนอาหารที่เสนอโดย Foley (2014: 43-46) มี 5 ขั้นตอน คือ (1) หยุดยั้งการขยายพื้นที่เกษตร (2) ปลูกพืชให้มากขึ้นในไร่นา ที่มีอยู่ให้มากขึ้น (3) ใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น (4) ปรับเปลี่ยนอาหารที่บริโภค (5) ลดการสูญเสียอาหาร	มีนโยบายเรื่องความมั่นคงทางอาหาร (สถาบันระหว่างประเทศ เพื่อการค้าและการพัฒนา, 2556: 187-188)

ตารางที่ 6-1 เปรียบเทียบการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทยกับบทเรียนนานาชาติ (ต่อ)

การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรนานาชาติ	บทเรียน	การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย
	แนวคิดดังกล่าวนี้เป็นข้อเสนอที่ถึงแม้ว่าอาจมีแนวทางปฏิบัติที่นอกเหนือจากการใช้ที่ดินโดยตรง เช่น การปรับเปลี่ยนอาหารที่บริโภคและลดการสูญเสียอาหาร ก็ตาม แต่เป็นแนวคิดที่จะหยุดยั้งการขยายพื้นที่การเกษตรออกไปในอนาคตเมื่อความต้องการอาหารจากการเพิ่มขึ้นของประชากรในอนาคต	
11. การปรับตัวและบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย ต่อการใช้ที่ดินที่ยั่งยืน 11.1 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (United Nations Framework on Climate Change: UNFCCC)	การปรับตัวและบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ และการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย ของประเทศต่างๆ นั้น เป็นการดำเนินการตามอนุสัญญาสหประชาชาติ 2 ฉบับ คือ (1) อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ และ (2) อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศได้มีผลบังคับใช้เมื่อ พ.ศ.2535 ถึงปัจจุบันมีสมาชิก 191 ประเทศ วัตถุประสงค์หลักก็คือ การรักษาระดับความเข้มข้นปริมาณก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศให้อยู่ในระดับที่ปลอดภัยเพื่อให้ธรรมชาติปรับตัวได้และเพื่อเป็นการประกันว่าจะไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหารและการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน จากวัตถุประสงค์หลักดังกล่าว ได้มีการกำหนดมาตรการหลักขึ้น 2 มาตรการคือ (1) การปรับตัว (Adaptation) และ (2) การบรรเทา (Mitigation) ต่อมาได้มีพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) ขึ้นในปี พ.ศ. 2548 โดยกำหนดให้มีกลไกที่ยืดหยุ่น 3 ประการคือ (1) การปฏิบัติตามพันธกรณีร่วมกัน (Joint Implementation: JI) (2) การซื้อขายเครดิตที่ได้จากการลดก๊าซเรือนกระจก (Emission Trading: ET) (3) กลไกการพัฒนาที่สะอาด (Clean Development Mechanism: CDM) สาเหตุสำคัญที่ทำให้โลกร้อนเกิดจากก๊าซเรือนกระจก ซึ่งประกอบด้วย ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ มีเทน ไนตรัสออกไซด์ เป็นต้น แต่คาร์บอนไดออกไซด์มีมากถึงร้อยละ 80 ที่ปล่อยออกมาสู่ ชั้นบรรยากาศจากการเผาผลาญเชื้อเพลิงฟอสซิล รวมทั้งการตัดไม้ทำลายป่า และกิจกรรมอื่นๆ ของมนุษย์ เมื่อก๊าซเรือนกระจกสูงขึ้น อุณหภูมิสูงขึ้นตามมา ทำให้น้ำแข็งละลาย ความชื้นในดินลดลง สูญเสียพันธุ์ไม้และเกิดไฟป่า เป็นต้น ประเด็นหลักในการแก้ไขปัญหาโลกร้อนก็คือ การลดปริมาณคาร์บอนไดออกไซด์ในบรรยากาศลง แนวทางหนึ่งก็คือ การใช้ที่ดินเป็นแหล่งเก็บกัก (Sink) ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับระบบการผลิตทางการเกษตร นั้น FAO (2016: 21) ได้สรุปไว้ว่ามี 11 ประการ คือ (1) การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศที่รวมถึงความแห้งแล้ง คลื่นความร้อน อุทกภัย จะเกิดขึ้นบ่อยครั้ง และรุนแรงยิ่งขึ้น และนำไปสู่ความเสียหายทางการเกษตรโดยรวม (2) ทรัพยากรน้ำจืดจะลดลง โดยเฉพาะในพื้นที่เพาะปลูก	นโยบายรองรับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change :UNFCCC) ภายหลังจากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศมีผลบังคับใช้เมื่อ พ.ศ. 2537 แล้วประเทศไทยได้ลงนามใน UNFCCC เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ.2535 ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญานี้ในวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ.2537 และอนุสัญญาเริ่มมีผลใช้บังคับกับประเทศไทยในวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2538 ในปัจจุบัน สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ภายใต้สำนักงานนโยบายและแผน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยประสานงานกลางของภารกิจอนุสัญญาฯ ต่อมาประเทศไทยลงนามในพิธีสารเกียวโตเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542 และได้ให้สัตยาบันแก่พิธีสารนี้ในวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ.2545 พิธีสารเริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2549: 161-168) ประเทศไทยได้ดำเนินการรองรับผลกระทบจากเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศมาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ได้มีการทำแผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558-2593 โดยคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2558 มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเกษตรและความมั่นคงทางอาหารโดยมี 3 แนวทางคือ (1) การจัดการความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติ (2) การสร้างความพร้อมในการรับมือและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและ (3) การรักษาความมั่นคงทางอาหาร (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2558: 67-70)

ตารางที่ 6-1 เปรียบเทียบการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทยกับบทเรียนนานาชาติ (ต่อ)

การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรนานาชาติ	บทเรียน	การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย
	(3) น้ำทะเลจะสูงขึ้นท่วมชายฝั่ง เกิดการแพร่กระจายของดินเค็ม กระทบการประมงชายฝั่ง (4) มีปัญหาด้านคุณภาพอาหารและน้ำที่กระทบต่อสุขภาพ (5) ปริมาณน้ำในลำน้ำต่างๆ เปลี่ยนแปลง กระทบต่อการประมงโดยเฉพาะการเพาะเลี้ยง (6) อุณหภูมิสูงขึ้น ซึ่งมีผลให้เกิดการขาดแคลนน้ำ ส่งผลกระทบต่อสถานะในการผลิตและการดำรงชีพของสัตว์และพืช ทำให้ผลผลิตลดลง (7) ผลผลิตพืชอาจเพิ่มขึ้น จากคาร์บอนไดออกไซด์ ที่กลายมาเป็นปุ๋ยของพืช (8) ภัยจากอันตรายชั้นโอโซนจะมีผลต่อการผลิตของพืช (9) จะมีการเปลี่ยนแปลงของโรค สัตว์ ปลา และพืช รวมทั้งแมลงศัตรูพืชต่างๆ (10) จะมีการสูญเสียทั้งป่าไม้ ปศุสัตว์ การประมง และการเพาะเลี้ยง (11) น้ำในมหาสมุทรจะมีคุณภาพเป็นกรด ซึ่งเป็นการทำลายล้างพันธุ์ปลาชนิดต่างๆ	
11.2 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย (United Nations Convention to Combat Desertification : UNCCD)	ได้มีผลบังคับใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2539 ปัจจุบันมีสมาชิก 193 ประเทศ วัตถุประสงค์หลักก็คือต่อต้านความเสี่ยงของดินโดยการปรับปรุงประสิทธิภาพของที่ดินและการฟื้นฟู การอนุรักษ์ดินและการจัดการที่ดินและน้ำอย่างยั่งยืนไปพร้อมๆ กัน (Lean, 1995: 5) สาเหตุที่สำคัญของการเกิดความเสี่ยงของดิน ก็คือ การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้อย่างต่อเนื่อง การชะล้างพังทลายของดิน การใช้ที่ดินโดยไม่บำรุงรักษาขาดการอนุรักษ์ดินและน้ำ (UNCCD, 2000: 7-9) การดำเนินการ ของอนุสัญญาในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายที่สำคัญของประเทศต่างๆ เช่น (1) การปลูกป่าทดแทน (2)การอนุรักษ์ดินและน้ำ (3) การเตรียมดินเพื่อการเพาะปลูก เช่น การไม่ไถพรวน (4) การสร้างแหล่งเก็บกักน้ำ (5) การเพิ่มความชื้นในดิน เป็นต้น (Virdin, 2010: 25) ในด้านการอนุรักษ์ดินและน้ำนั้น นอกจากเป็นการแก้ไขปัญหาคือความเสี่ยงของดินแล้ว ยังสามารถเพิ่มศักยภาพในการผลิตได้โดยการปฏิบัติรวม 11 ประการ คือ (1) การไถพรวนแบบอนุรักษ์ (2) ปลูกพืชหมุนเวียน (3) ปรับปรุงการระบายน้ำ (4) คลุมด้วยซากพืช (5) อนุรักษ์น้ำ (6) จัดทำชั้นบนดินเพื่อปลูกพืชและอนุรักษ์ดิน (7) ปลูกพืชตามแนวระดับ	นโยบายรองรับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการแปรสภาพเป็นทะเลทราย (United Nations Convention to Combat Desertification : UNCCD) ภายหลังอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายมีผลบังคับใช้เมื่อ พ.ศ. 2539 แล้วประเทศไทยได้ภาคยานุวัติ (Accession) อนุสัญญา เมื่อวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ.2544 และอนุสัญญา มีผลบังคับต่อประเทศไทยในอีก 90 วันต่อมา คือ วันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2544 เป็นสมาชิกลำดับที่ 174 กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทำหน้าที่หน่วยประสานงานหลักซึ่งขึ้นตรงต่ออธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน ปัจจุบันเป็นกลุ่มงานอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย กองแผนงาน กรมพัฒนาที่ดิน ปัจจุบันเป็นกลุ่มงานอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย กองแผนงาน กรมพัฒนาที่ดิน โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย ซึ่งมีปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน กรมพัฒนาที่ดินได้จัดทำ

ตารางที่ 6-1 เปรียบเทียบการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทยกับบทเรียนนานาชาติ (ต่อ)

การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรนานาชาติ	บทเรียน	การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย
	(8) ใช้ปุ๋ยเคมี (9) ใช้ปุ๋ยอินทรีย์ (10) ปรับปรุงวงจรธาตุอาหาร (11) ปรับปรุงระบบการปลูกพืชที่เหมาะสมกับดิน อากาศ และใช้พันธุ์ที่ดี วิธีการทั้ง 11 ประการนี้ เกษตรกรอาจจะไม่จำเป็นต้องปฏิบัติครบทุกวิธี แต่ควรปฏิบัติเพื่อปัญหาที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละพื้นที่ (Hornick and Par, 1987: 64-68) จากการประชุม รัฐภาคี ครั้งที่ 12 เมื่อ พ.ศ. 2515 ได้มีแนวทางและเป้าหมายที่จะหยุดยั้งความเสื่อมโทรมของที่ดิน หรือ Land Degradation Neutrality (LDN) คือ การฟื้นฟูที่ดินที่เสื่อมโทรมให้คืนสภาพเท่ากับอัตราความเสื่อมโทรมของที่ดินที่กำลังใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยกำหนดให้เกิดขึ้นในปี ค.ศ.2030 (พ.ศ. 2573) (Safriel, 2015: 164-165) อย่างไรก็ตามการแก้ไขปัญหการเปลี่ยนแปลง ภูมิอากาศ กับความเสื่อมโทรมของดิน มีส่วนที่เกี่ยวข้องกัน ซึ่งการดำเนินการด้านใดด้านหนึ่งจะมีผลทั้งสองด้าน (Virdin, 2010: 25) บทเรียนที่สำคัญก็คือ การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกขึ้นสู่บรรยากาศ โดยการให้ที่ดินเป็นแหล่งสะสม (Sink) ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ การใช้ปุ๋ยไนโตรเจนให้เหมาะสม การทำนาที่ลดการปล่อยมีเทน ในด้านความเสื่อมโทรมของดิน คือ การอนุรักษ์ดินและน้ำ การไม่ไถพรวน การปลูกพืชหมุนเวียน การไม่ไถพรวน การปรับปรุงวงจรธาตุอาหาร เป็นต้น	แผนปฏิบัติการแห่งชาติฉบับแรก โดยสอดคล้องตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 แผนยุทธศาสตร์กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และแผนการดำเนินงานของกรมพัฒนาที่ดิน โดยแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2547 และใช้ดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามพันธกรณีแผนปฏิบัติการแห่งชาติ ประกอบด้วยยุทธศาสตร์ 2 ด้าน คือ (1) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการผลิตพืชด้านทรัพยากรดินและน้ำ ซึ่งมี 2 กลยุทธ์ (1.1) กำหนดเขตการใช้ที่ดินเพื่อการปลูกพืช (1.2) พัฒนาทรัพยากรดินและน้ำเพื่อเพิ่มผลผลิตการผลิต (2) เกษตรกรเข้าถึงบริการงานพัฒนาที่ดิน ซึ่งมี 2 กลยุทธ์ คือ (2.1) พัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งหมอดินอาสา (2.2) ปรับระบบการบริหารจัดการองค์กร ไปสู่องค์กรแห่งการเรียนรู้ และมีการบริหารจัดการได้ (Land Development Department, 2004: 10-30) ภายหลังแผนปฏิบัติการแห่งชาติสิ้นสุดลง กรมพัฒนาที่ดินได้ใช้ยุทธศาสตร์ในแต่ละช่วงเวลามาดำเนินการ ในปัจจุบันได้ใช้ยุทธศาสตร์กรมพัฒนาที่ดินในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) โดยมียุทธศาสตร์ 6 ด้าน ดังนี้ ยุทธศาสตร์ที่ 1 : เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรดินด้วยการสำรวจจำแนกดินวิเคราะห์ดิน และวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเป็นระบบ ยุทธศาสตร์ที่ 2 : เพิ่มความสามารถในการแข่งขันภาคการเกษตรด้วยงานวิจัยและเทคโนโลยีด้านการพัฒนาที่ดินเชิงนวัตกรรม ยุทธศาสตร์ที่ 3 : บริหารจัดการทรัพยากรดินอย่างสมดุลและยั่งยืนด้วยการฟื้นฟูปรับปรุงดิน และอนุรักษ์ดินและน้ำ ยุทธศาสตร์ที่ 4 : สร้างและพัฒนาความเข้มแข็งให้กับหมอดินอาสา เกษตรกร และภาคีเครือข่าย ยุทธศาสตร์ที่ 5 : พัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านการพัฒนาที่ดินบนพื้นฐานการมีส่วนร่วม

ตารางที่ 6-1 เปรียบเทียบการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทยกับบทเรียนนานาชาติ (ต่อ)

การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรนานาชาติ	บทเรียน	การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย
		ยุทธศาสตร์ที่ 6 : พัฒนานาแปลงสู่ความเป็นเลิศด้านการพัฒนาที่ดิน (กรมพัฒนาที่ดิน, 2559: 108) ปัจจุบันกรมพัฒนาที่ดินกำลังดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการแห่งชาติฉบับใหม่ โดยยึดเป้าหมายในปี 2573 ให้มีการยับยั้งความเสื่อมโทรมของที่ดิน (Land Degradation Neutrality : LDN)
12. นโยบายรัฐในการจัดการที่ดินของประเทศปากีสถาน	GEF and UNDP (2006: 1-4) ได้รายงานไว้ว่า ประเทศปากีสถานเป็นประเทศที่ได้รับผลกระทบจากความเสื่อมโทรมของที่ดิน โดยกิจกรรมของมนุษย์ เช่น การทำลายทรัพยากรธรรมชาติ การบุกรุกทำลายป่าไม่การใช้ระบบชลประทานที่ไม่มีประสิทธิภาพควบคู่ไปกับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศได้เปลี่ยนให้ที่ดินที่อุดมสมบูรณ์กลายเป็นที่ให้ผลผลิตต่ำดินเสื่อมโทรมอย่างรุนแรง ถึงแม้ว่ามีความพยายามที่จะแก้ปัญหาเหล่านี้ก็ตาม กระบวนการที่ทำให้เกิดความเสื่อมโทรมของดินนี้ไม่สามารถหยุดยั้งได้ เนื่องจากมี “อุปสรรคต่อการจัดการที่ยั่งยืน” อุปสรรคเหล่านั้น คือ นโยบาย สถาบัน การเงิน และเศรษฐกิจและสังคม อุปสรรคทางด้านนโยบาย (1) การขัดขวางการจัดการที่ดินโดยนโยบายรัฐ ในช่วงทศวรรษ 1970 ปากีสถานได้ยกเลิก “ ระบบการจัดการที่ดินของชุมชน ” แล้วนำระบบให้ที่ดินเป็นของรัฐเข้ามาใช้ที่ดินที่ยังมิได้มีการใช้ ระบบนี้ขึ้นอยู่กับหลักการเป็นพิเศษ โดยเฉพาะที่กำหนดข้อจำกัดในการใช้ที่ดินของชุมชน นโยบายของการถือครองที่ดินของรัฐ ได้เป็นตัวจุดชนวนให้เกิดความเสื่อมโทรมของดินเพราะการควบคุมของรัฐบาล ไม่เข้มแข็ง และขาดความเป็นเจ้าของหรือสิทธิในการถือครองอย่างจริงจัง ได้สร้างการจูงใจต่อ “ชุมชนท้องถิ่นในการป้องกันและใช้ทรัพยากรธรรมชาติในลักษณะที่ยั่งยืน” (2) การอุดหนุนที่ไม่เหมาะสม การอุดหนุน ค่าไฟฟ้าในลักษณะอัตรา คงที่ต่อหน่วย ได้นำมาใช้เป็นวิธีในการกระตุ้นให้เกษตรกรเพิ่มผลผลิต การใช้อัตราคงที่ต่อหน่วย ได้ทำให้เกษตรกรปรับปรุงหรือเพิ่มประสิทธิภาพการชลประทานที่สูบน้ำจากบ่อที่มีอยู่เกษตรกรที่ยากจนและขาดเงินทุนไม่สามารถจะลงทุนในการขุดเจาะน้ำบาดาลที่มีระดับลึกกว่าบ่อที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ส่วนหนึ่งจึงละทิ้งที่ดินที่ดินเหล่านั้นก็จะเปิดเป็นทุ่งหญ้าสาธารณะ มีการตัดต้นไม้เพื่อทำฟืนหรือขุดหน้าดินเพื่อการพัฒนาอื่นๆ การใช้น้ำได้ดินอย่างต่อเนื่องและการละทิ้งที่ดินได้ก่อให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของดินในพื้นที่แห้งแล้ง	การบริหารจัดการที่ดินไทย จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ของไทยพบว่ารัฐไทยได้มีนโยบายการบริหารจัดการที่ดินมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา ได้จัดตั้งหน่วยงานและตรากฎหมายจำนวนมากตามลำดับ การบริหารจัดการที่ดินไทยดำเนินการโดยหน่วยงานจำนวนมาก องค์กกรหลักกระจายอยู่ใน 6 กระทรวง ดังนี้ 1.กระทรวงมหาดไทย ได้แก่ กรมที่ดิน กรมโยธาธิการและผังเมือง และกรมการปกครอง 2.กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้แก่ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการและการเคหะแห่งชาติ 3. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้แก่ สปก. กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมพัฒนาที่ดิน กรมชลประทาน สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร และกรมวิชาการเกษตร 4.กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 5.กระทรวงการคลัง ได้แก่ กรมธนารักษ์ 6.กระทรวงกลาโหม ได้แก่ องค์การทหารผ่านศึก นอกจากนี้ยังมีสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส) และธนาคารอาคารสงเคราะห์ เป็นต้น จากการที่มีหน่วยงานจำนวนมาก การบริหารจัดการที่ดินไทยจึงมีข้อขัดแย้งกันทั้งทางด้านนโยบายและกฎหมายที่เป็นที่มาของอำนาจในการดำเนินการของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งมีผลไปสร้างความเหลื่อมล้ำในเรื่องที่ดินและป่าไม้กับประชาชน

ตารางที่ 6-1 เปรียบเทียบการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทยกับบทเรียนนานาชาติ (ต่อ)

การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรนานาชาติ	บทเรียน	การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย
	(3) ขาดการวางแผนการใช้ที่ดิน การขาดการวางแผนการใช้ที่ดินที่ดีโดยมีกฎหมายรองรับคือ อุปสรรคที่สำคัญที่จะนำไปสู่การจัดการที่ดินที่ยั่งยืน การวางแผนการใช้ที่ดินมีความสำคัญสูงมาก ในนโยบายการดำเนินการของปากีสถาน แต่ดูเหมือนว่าจะมีสละมาบัตเท่านั้นที่มีการวางแผนการใช้ที่ดินที่ถูกต้อง แต่ไม่มีแผนการใช้ที่ดินระดับชาติ อำเภอ หรือท้องถิ่นระดับอื่นๆ แผนการใช้ที่ดินจะเป็นเครื่องมือที่ยืนยันว่าที่ดินแปลงไหนที่กำหนดเพื่อการใช้ที่ดินนั้นๆ จะรอบรับความต้องการของประชาชนในลักษณะยั่งยืนจะเป็นการป้องกันการนำไปใช้ประโยชน์ที่ไม่เหมาะสมและการใช้ที่จะนำไปสู่ความเสื่อมโทรมของที่ดิน อุปสรรคด้านสถาบัน (1) ชีตความสามารถของสถาบันมีจำกัดและขาดความร่วมมือ หน่วยงานในระดับ จังหวัดทั้งการเกษตร ป่าไม้ ปศุสัตว์ และชลประทาน ต่างก็ขึ้นตรงกับหน่วยงานต้นสังกัดที่ต่างกับนโยบายของตนเองปฏิบัติหน้าที่ของตนเองในลักษณะต่างคนต่างทำ แต่ที่สำคัญก็คือ ข้อความสามารถมีจำกัด ผลก็คือ การตัดสินใจด้านนโยบายและการปฏิบัติที่ขาดหลักการ “สหวิชา” มีผลให้เกิดความไม่สมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจและรักษาระบบนิเวศ แม้แต่ในรัฐบาลกลางก็เช่นเดียวกัน ไม่มีการจัดการด้านสถาบัน ที่จะร่วมมือแลกเปลี่ยนความรู้และแลกเปลี่ยนบทเรียนว่า อะไรควรทำ อะไรไม่ควรทำ (2) ช่องว่างระหว่างความรู้ ไม่มีข้อมูลในปัจจุบันถึงการใช้ที่ดินในพื้นที่แห้งแล้งและกึ่งแห้งแล้งของประเทศ รวมทั้งสถานภาพ และแนวโน้มของทรัพยากรธรรมชาติและการใช้ที่ดินในอนาคต ขาดข้อมูลถึงการฟื้นฟูระบบนิเวศ การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรอย่างยั่งยืนและระบบปศุสัตว์ ข้อมูลที่มีอยู่กระจุกกระจายระหว่างหน่วยงานแต่นักวิจัย นักวางแผน และผู้ตัดสินใจทำนโยบายไม่สามารถเข้าถึงได้ เป็นการซ่อนการประเมินความเสื่อมโทรมของที่ดินทั้งระบบ ควรแปรสภาพเป็นทะเลทราย การประเมินผลกระทบต่อการปฏิบัติต่อระบบนิเวศและการสูญเสียทางเศรษฐกิจ	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันมีจำนวน 24 ฉบับ เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ดินที่มีอยู่จำนวนมาก เมื่อมีความขัดแย้งขึ้นระหว่างหน่วยงานการแก้ไขปัญหาจึงมีความยุ่งยาก เนื่องจากแต่ละหน่วยงานมีอำนาจตามบทบัญญัติในกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวจึงได้มีการร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติขึ้น ซึ่งผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2560 ในร่างฉบับดังกล่าว มีบทบัญญัติมาตรา 11 (6) กำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ... ไว้ดังนี้ “(6) วินิจฉัยชี้ขาดข้อขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินและทรัพยากรดินระหว่างคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐ ในกรณีที่อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน” คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ปัจจุบันมีคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับที่ดินในภาพรวมจำนวน 12 คณะ คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับที่ดินเพื่อการเกษตรโดยตรงในปัจจุบันมีจำนวน 6 คณะ คือ 1. คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ 2. คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง 3. คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 4. คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 5. คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน 6. คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

ตารางที่ 6-1 เปรียบเทียบการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทยกับบทเรียนนานาชาติ (ต่อ)

การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรนานาชาติ	บทเรียน	การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย
	(3) การขาดสร้าง ความตระหนักและตื่นตัว มีความตระหนักและตื่นตัวต่อความเสื่อมโทรมของดินและการแปรสภาพเป็นทะเลทรายจาก สาธารณะ นักวางแผน ผู้กำหนดนโยบายแม้แต่ผู้ที่รับผิดชอบต่อการจัดการทรัพยากรที่ดินเอง ผู้กำหนดนโยบาย ไม่ตระหนักหรือรับรู้ว่าการจัดการที่ดินที่ยั่งยืน สามารถที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่นและลดความยากจนของผู้คนในชนบท ในทางตรงกันข้าม ผู้คนที่อาศัยอยู่ ในเขตแห้งแล้ง ตระหนักดีต่อผลกระทบของความเสื่อมโทรมของดินแต่ขาดความรู้และทรัพยากร ที่จะกล่าวถึงประเด็นเหล่านี้ (4) ความยากลำบากในการบรรจุ แนวคิดของ NAP ลงในนโยบายและแผน แต่ละสาขา ถึงแม้ว่าจะมีแผนปฏิบัติการแห่งชาติด้านใด ด้านหนึ่งแล้วก็ตามการขาดขีดความสามารถของ สถาบันเป็นเรื่องสำคัญที่จะบรรจุแนวคิดลงในนโยบายและแผนระดับชาติและจังหวัด โดย แท้จริงแล้ว NAP จะต้องเผยแพร่ลงสู่การวางแผนระดับจังหวัดโดยกรมฯ ต่างๆ รวมทั้งผู้มีส่วน ได้เสีย อุปสรรคทางการเงิน การมีเงินที่เพียงพอเป็นข้อจำกัดในการแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของที่ดิน โดย ประวัติศาสตร์รัฐบาลมีนโยบายที่จะลงทุนในด้านสาธารณูปโภคพื้นฐาน สุขภาพและการศึกษา บลงทุนในด้านสิ่งแวดล้อมและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกัน การจัดการที่ดินที่ยั่งยืนไม่เพียงพอความ ต่อเนื่องยั่งยืนในการจัดงบลงทุนเป็นอีกประเด็นหนึ่ง การลงทุนที่ดัดันโดยรัฐบาลหรือผู้ให้ทุน ซึ่งมีศักยภาพในการนำไปสู่การจัดการที่ดินที่ยั่งยืนนั้น ในเวลาต่อมาขาดเงินทุน ผู้ให้ทุนก็ เช่นเดียวกันต้องการเห็นผลในระยะสั้น การมีเงินทุนที่ต่อเนื่องยั่งยืนเป็นเรื่องสำคัญ ในการ จัดการที่ดินที่ยั่งยืน และจะถอดบทเรียนที่ดินที่สุด	คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องกับที่ดินในระดับจังหวัด รวม 4 คณะ คือ (1) คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัด (2) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน จังหวัด (3) คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (4) คณะอนุกรรมการพัฒนาที่ดิน เนื่องจากมีปัญหาการบริหารจัดการที่ดินดังกล่าวข้างต้นจึงได้มีการ (ร่าง) นโยบายการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินขึ้นใหม่ซึ่ง คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติเห็นชอบเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2560 มี นโยบาย 4 ด้าน คือ นโยบายที่ 1 : ด้านการรักษาความสมดุลทางธรรมชาติ การอนุรักษ์ ที่ดินและทรัพยากรดินอย่างยั่งยืน พัฒนาที่ยั่งยืน โดยมุ่งเน้นการคุ้มครอง บำรุงรักษา การอนุรักษ์ พื้นฟู และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทาง ชีวภาพ ในพื้นที่อนุรักษ์ อย่างสมดุลและยั่งยืนโดยคำนึงถึงความสมดุลของ การอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุล ยั่งยืน และเป็นธรรม ให้มีความสำคัญกับการมี ส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ ควบคุมการใช้ และการเกิด ทดแทนของทรัพยากรธรรมชาติให้อยู่ในสภาพสมดุล โดยรักษาส่วนที่เหลือ ไว้ไม่ทำลายเพิ่ม และฟื้นฟูให้กลับสู่สภาพเดิม นโยบายที่ 2 : ด้านการใช้ที่ดินและทรัพยากรดินเพื่อให้เกิดประโยชน์ สูงสุด กำหนดนโยบายที่ดินของรัฐและเอกชนในภาพรวมให้เป็นเอกภาพและ เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสม กับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนายั่งยืน รวมทั้งการจัดทำเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินให้สอดคล้องกับทิศทางการ พัฒนาประเทศและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยให้ความสำคัญ กับการอนุรักษ์ ดิน น้ำ ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อสามารถใช้ประโยชน์ ได้อย่างยั่งยืน เป็นฐานในการพัฒนาประเทศ

ตารางที่ 6-1 เปรียบเทียบการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทยกับบทเรียนนานาชาติ (ต่อ)

การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรนานาชาติ	บทเรียน	การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย
	อุปสรรคด้านเศรษฐกิจ-สังคม (1) ความเปราะบาง อ่อนไหว ต่อความแห้งแล้ง ความอ่อนไหวต่อคนยากจนในกรณีของอันตรายความเสี่ยงต่อสิ่งแวดล้อม เช่น ความแห้งแล้งจะมีผลต่อความดำรงชีวิตและเพิ่มความกดดันต่อทรัพยากรธรรมชาติ ความอ่อนไหว เปราะบาง ดังกล่าวนี้นี้ ได้เกิดขึ้นให้เห็นอย่างชัดเจนโดยการเกิดวงจรความแห้งแล้งในช่วงปี 1997-2003 ชุมชนยากจนที่ได้รับผลกระทบจากความแห้งแล้งได้สูญเสียการดำรงชีวิต ความสูญเสียทั้งหมดที่ประเมินไว้มีค่าใกล้เคียง 500 ล้านเหรียญสหรัฐ องค์การสหประชาชาติได้ให้ความสำคัญ ต่อความต้องการของปากีสถานเพื่อสร้างระบบที่เป็นการติดตามรูปแบบของบรรยากาศและแจ้งให้ชุมชนท้องถิ่นเตรียมตัวรองรับความแห้งแล้ง ระบบการติดตามในปัจจุบันไม่ได้ดำเนินการและล้มเหลวที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการเตือนภัยล่วงหน้า (2) ความไม่มั่นคงในการถือครองที่ดิน. ระบบการใช้ที่ดินในเขตแห้งแล้งในปากีสถานได้มีการปฏิบัติโดยครอบครัวหรือความสัมพันธ์ระหว่างชนเผ่าที่มีเส้นทางการเข้าถึงที่ดินโดยยึดขนาดของครัวเรือนและความเป็นญาติกัน การเพิ่มขึ้นของประชากรและแบ่งปันกันในการควบคุมการใช้ที่ดินได้สร้างแรงกดดันอย่างใหญ่หลวงต่อระบบดังกล่าวนี้ การจัดการที่ดินระบบใหม่ได้ให้ความมั่นใจในการปรับปรุงคุณภาพชีวิต ลดความยากจนและความมั่นคงทางอาหาร เป็นเรื่องสำคัญที่จะเน้นว่า จะต้องนำระบบการถือครองที่ดินที่กำหนดขึ้นใหม่กับระบบที่มีอยู่เดิมของชุมชน เข้ามาร่วมกันเพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมและร่วมมือกันในการกำหนดกระบวนการที่เกี่ยวข้องในการ การถือครองที่ดิน (3) ขาดเครือข่ายความปลอดภัย เครือข่ายความปลอดภัยที่อ่อนแอจะเพิ่มความเปราะบางของคนจนให้เกิดขึ้นอย่างทันทีทันใด ส่วนผลกระทบต่อการดำรงชีวิตและเพิ่มแรงกดดันต่อทรัพยากรธรรมชาติ เครือข่ายความปลอดภัยของสังคมที่รองรับความเปราะบางมีความอ่อนแอต่อการตอบสนองและผูกพัน มีเครือข่ายความปลอดภัยที่จะจัดให้ครอบคลุมถึงคนยากจนและคนชายขอบซึ่งอาศัยทรัพยากรธรรมชาติดำรงชีวิต รัฐบาลจะต้องดำเนินการทบทวนอย่างเป็นระบบของเครือข่ายความปลอดภัยเพื่อให้เห็นเค้าโครงของคนยากจนและความเปราะบางและประเมินประสิทธิภาพของโครงการความปลอดภัยต่างๆ	นโยบายที่ 3 : ด้านการจัดที่ดินให้ประชาชนผู้ยากไร้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ดำเนินการเพื่อให้ประชาชนผู้ยากไร้สามารถเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน มีที่อยู่อาศัยและที่ทำกินตามสมควรแก่สภาพอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม รวมทั้งให้มีการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนการพัฒนาทักษะ การส่งเสริมอาชีพและรายได้ อันเป็นบ่อเกิดของเศรษฐกิจ ชุมชน เพื่อให้ประชาชนสามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง โดยที่ดินยังคงเป็นของรัฐ นโยบายที่ 4 : ด้านการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน บริหารจัดการและทรัพยากรดินและประเทศให้เป็นเอกภาพในทุกมิติทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ โดยใช้นวัตกรรม เทคโนโลยี เครื่องมือและกลไกที่เหมาะสม รวมทั้ง การวิจัยพัฒนาและต่อยอดเพื่อให้เกิดการบูรณาการระหว่างส่วนราชการ การบูรณาการด้านกฎหมายที่ดิน ความเป็นเอกภาพของฐานข้อมูล รวมทั้งการมีส่วนร่วมประชาสังคม ด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรดิน เพื่อให้การบริหารจัดการเกิดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายสุดท้ายของประเทศ คือ ประเทศมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืนเป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ร่างนโยบายฉบับนี้กำลังอยู่ในระหว่างการเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

ตารางที่ 6-1 เปรียบเทียบการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทยกับบทเรียนนานาชาติ (ต่อ)

การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรนานาชาติ	บทเรียน	การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย
	บทเรียนจากกรณีศึกษานโยบายรัฐในประเทศปากีสถานของ UNDP และ GEP จะแสดงให้เห็นว่าการแก้ปัญหาที่ดินเพื่อการเกษตรนั้น จำเป็นต้องแก้ไขทั้ง 4 ด้าน คือ (1) ด้านนโยบายรัฐ (2) ด้านสถาบันหรือหน่วยงานดำเนินการ (3) ด้านการเงิน และ (4) ด้านเศรษฐกิจและสังคมจึงจะประสบความสำเร็จ	

เอกสารอ้างอิง

1. กรมชลประทาน. 2529. **84 ปี ชลประทาน**. โรงพิมพ์บริษัทสารมวลชน จำกัด กทม.
2. กรมชลประทาน. 2560. **ขอความเห็นชอบแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. 2560/2579**. หนังสือที่ กษ 0309/2539 ลงวันที่ 27 เมษายน 2560.
3. กรมพัฒนาที่ดิน. 2543. **การชะล้างพังทลายของดินในประเทศไทย** ห้างหุ้นส่วนจำกัด เพ็รสเพรส กรุงเทพฯ.
4. กรมพัฒนาที่ดิน. 2558. **สถานภาพทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศไทย**. ISBN 978-616-358-105-1 โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด กรุงเทพฯ.
5. กรมพัฒนาที่ดิน. 2559. **ยุทธศาสตร์กรมพัฒนาที่ดินในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)**. กองแผนงาน.
6. กรมวิชาการเกษตร. 2536. **เกษตรยั่งยืน : อนาคตของการเกษตรไทย**. เอกสารวิชาการประจำปี 2536. ISBN974-7623-12-9.
7. กิตติพร ศรีสวัสดิ์ และคณะ. 2540. **รายงานผลการวิจัยเรื่องศึกษาประสิทธิภาพของการเตรียมดินแบบไถพรวนและไม่ไถพรวนดิน ร่วมกับมาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำในการปลูกข้าวไร่บนพื้นที่สูง**. กองอนุรักษ์ดินและน้ำ กรมพัฒนาที่ดิน.
8. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2535. **หนึ่งร้อยปีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 1 เมษายน 2535**.
9. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2559. **กระทรวงเกษตรวางแนวทางการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ข้าวปี 59 ให้เพียงพอต่อความต้องการของเกษตรกรที่นำไปเพาะปลูกในแต่ละพื้นที่ เดินหน้าผลิตเมล็ดพันธุ์เพื่อซื้อขายในตลาด พร้อมส่งเสริมผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวไว้ใช้เองในครัวเรือน**. ข่าวปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ วันที่ 29 มกราคม 2559.
10. คณะกรรมการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ. 2558. **แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ**.
11. คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ. 2559. **รายงานการประชุมคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2559 วันที่ 31 สิงหาคม 2559. วาระที่ 42**.
12. คำรณ ไทรฟัก. 2556. **ดินและปุ๋ย การจัดการดินและแผนการใช้ที่ดิน**. กรมพัฒนาที่ดิน. เมจิคพับลิเคชั่น จำกัด กรุงเทพฯ.
13. จักรานพคุณ ทองใหญ่ และคณะ. 2525. **การผลิตข้าวโพดในดินชุดปากช่องโดยวิธีไม่ไถพรวน**. วารสารอนุรักษ์ดินและน้ำ ปีที่ 2 ฉบับที่ 4 เมษายน – มิถุนายน 2525.

14. ชพิกา สังขพิทักษ์. 2560. **การเกษตรเชิงพหุภารกิจ : แนวคิดมาตรการการเกษตรเชิงอนุรักษ์ เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนและการเจริญเติบโตสีเขียวของประเทศไทย**. บรรณาธิการ ปิยะทัศน์ พาหอนุรักษ์ วรภัทร จิตรไพศาลศรี สมพร อิศวิลานนท์. เอกสารเผยแพร่ งานวิจัยเชิงนโยบายและเสริมสร้างเครือข่ายงานวิจัยเชิงนโยบาย สถาบันคลังสมองของชาติ ร่วมกับ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สำนักพิมพ์พิทูเอสเบเกอร์ กรุงเทพฯ.
15. ไชยยงค์ ชูชาติ. 2517. **การปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายความมั่นคงไปสู่เกษตรกรผู้ยากจน**. โรงพิมพ์พันธ์พิบูลย์พิมพ์ กรุงเทพฯ. หน้า 215.
16. พุกโก๊ะ, มาชาโนบุ .2530. **ปฏิวัติยุคสมัยด้วยฟางเส้นเดียว ทางออกเกษตรกรรมและอารยธรรมมนุษย์** แปลโดย รสนา โตสิตระกูล สำนักพิมพ์มูลนิธิโกมล คีมทอง กรุงเทพฯ.
17. วินร็อค อินเตอร์เนชั่นแนล. 2554. **การดูแลรักษาคุณภาพประโยชน์ระบบนิเวศด้วยกลไก PES กรณีโครงการนำร่องจังหวัดลพบุรี ประเทศเวียดนาม พ.ศ. 2549-2553**. อาร์คันซอ.
18. สนั่น เผือกไร่. 2551. **การศึกษาระบบการปลูกข้าวโพดเหลืองด้วยการใช้พืชตระกูลถั่ว โดยวิธีการไม่ไถพรวนบนพื้นที่ลาดชัน**. สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน). เชียงใหม่.
19. สมาคมดินและปุ๋ยแห่งประเทศไทย. 2534. **รัฐบาลควรตัดสินใจให้สร้างโรงงานผลิตปุ๋ยเคมีให้สำเร็จโดยเร็วเพื่อประโยชน์แก่เกษตรกร**. 19 เมษายน 2534.
20. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2542. **รายงานของคณะกรรมการการปกครองสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาการศึกษากรณีให้มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**.
21. สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2558. **แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558-2593**. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
22. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2560. **สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี 2559**. ISBN 0857-6610 มีนาคม 2560.
23. โสภณ ชมชาญ กรณิศ นพรัตน์ โสภณ ทองปาน. 2558. **รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเรื่อง “ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดการที่ดินทำกิน : ยุทธศาสตร์ที่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความมั่นคงของชาติ”**. เอกสารหลัก. รายงานเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
24. เสทือน ศุภโสภณ. 2507. **ประวัติศาสตร์ไทย**. ฉบับพัฒนาการ หจก. อักษรเจริญทัศน์.
25. อุดล นิยมวิภาต. 2515. **การปฏิรูปที่ดิน**. เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชาเศรษฐกิจ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การขายและซื้อแห่งประเทศไทย. กรุงเทพฯ.
26. อารยะ ปรีชาเมตตา. 2539. **สู่ทางและโอกาสการส่งออกและผลกระทบจากการมีเขตการค้าเสรีอาเซียน (สำหรับอุตสาหกรรมปุ๋ยเคมี)** สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
27. อิงะ, เทรุโอะ. 2537. **การปฏิวัติอันยิ่งใหญ่เพื่อช่วยเหลือโลก**. แปลโดย คาซุฮิโกะ วาคูกามิ สำนักพิมพ์สุภาพใจ กรุงเทพฯ.

28. American Farmland Trust, 1984. *The Farmland Protection Toolbox*. Washington, D.C.
29. Batie, S.S. 1984. *Soil Erosion : Crisis in America's Crops Land*. The Conservation Foundation. Washington, D.C.
30. Bird, R. M. and Slack, E. 2002. *Land and Property Taxation: A Review*. World Bank Washington, D.C.
31. Brown, L.R. 2008. *Introduction in No-Till Farming Systems*. World Association of Soil and Water Conservation, Special Publication No. 3. Funny Publishing, Bangkok, Thailand.
32. Clayman, M. 1970. *The Moshav in Israel. A Case Study of Institution-Building for Agriculture Development*. Praeger Publishers. N.Y.
33. Department of Taxation and Finance. 2017. *How Agricultural Assessment Values are Determined*. New York state. U.S.A.
34. Derpsch, R. 2008b. *No – Tillage and Conservation agriculture : A Progress Report. In No – Till Farming Systems*. WASWC Bangkok, Thailand.
35. FAO. 1993. *The State of Food and Agriculture 1993 Water Policies and Agriculture*. Rome.
36. FAO. 2002. *Note on Water Pricing Data*. FAO Corporate Document Repository. Rome.
37. Folger, T. 2014. *The Next Green Revolution*. In National Geographic. Vol. 26 No.4 October 2014 Washington, D.C.
38. GEF and UNDP. 2006. *Barriers to Sustainable Land Management in Pakistan*. Sustainable Land Management Project. Ministry of Environment. Pakistan. Islamabad.
39. Global agriculture. 2017. *Land Grabbing*. www.globalagriculture.org/topics/land-grabbing.
40. Juo, A.S.R. and Wilding, L.P. 2001. *Land and Civilization : An Historical Perspective*. In Response to Land Degradation, Edited by Bridges, Et. al. Oxford & IBH Publishing. Co.,
41. Lowdermilk, W.C. 1953. *Conquest of the Land Through Seven Thousand Years*. USDA.
42. Michaels, R. 2016. Land Bank of the Philippines: Empowering the Countryside. www.internationalbanker.com.
43. Millman, J.D and Meade, R.H. 1983. *Worldwide Delivery of River Sediment to the Ocean*. J. of Geology. 91-751-762.

44. Leenen, H. 2014. *Land Development in the Netherlands*. Fachbeitrag.
45. Leon, D. 1969. *The Kibbutz. A New Way of Life*. Pergaman Press.London.
46. Pringle, H.2011. *Genius of the Inca*. National Geographic Vol 219 No.4 April 2011.
47. Taiwan Provincial Land Bureau. 1971. *Land Reform in Taiwan. Republic of China*, Taipei.
48. The Bangkok Post. 2012. *Australia to Keep Track of Farms Sold to Foreigners*. October,24 2012 P B-5.
49. Smith, D.W. 2015. *U.S. Soil Policy, Global Soil Security Symposium*. USDA-NRSC, Washington, D.C.
50. State Finance Unit. 1992. *Overview of Tax System in Indian State*. National Institute of Public Finance and Policy. New Delhi.
51. Sutherland, M. and Scarsbrick, B. 2001. *Conservation of Biodiversity Through Landcare*. In Response to Land Degradation. Bridges,E.M. Editor. Oxford & IBH Publishing Co. Pvt. Ltd, New delhi.
52. Voelkner, H.E. 1970. *Land Reform in Japan*. Agency for International Development. Spring Review. Washington, D.C.
53. Wikipedia. 2015. *Land Reform in Vietnam*. www.wikipedia.org.com สืบค้นวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2560.
54. Wikipedia. 2017. *Human Evolution*. www.wikipedia.or.th/wiko สืบค้น วันที่ 14 พฤษภาคม 2560.
55. World Bank. 2008. *When Zero Means Plenty : the Benefits of Zero Tillage in South Asia's Rice – Wheat Systems*. World Development Report 2008. Washington D.C.
56. World Bank 2008a. *How Land Rentals Can Increase Productivity and Equity in China*. Washington, D.C.
57. World Bank. 2008b. *Rental Markets and the Impact of Restrictions in India*. World Development Report 2008. Washington, D.C.
58. www.environment.in.th/wp.content. เหตุการณ์สำคัญของการเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทย. สืบค้นวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2560.
59. www.Landbank.com.tw.Landbank of Taiwan. สืบค้นวันที่ 10 เมษายน 2560.

มติคณะรัฐมนตรี

วันที่ 7 พฤษภาคม 2558 เรื่อง (ร่าง) ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำ (พ.ศ. 2558-2569)

วันที่ 6 ตุลาคม 2558 เรื่อง การส่งเสริมการเกษตรให้เป็นแปลงใหญ่

วันที่ 17 กันยายน 2545 เรื่อง แผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2545-2549)

บทที่ 7

การวิเคราะห์ผลจากการสำรวจการจัดการที่ดินเพื่อ
การเกษตรของเกษตรกรไทย

บทที่ 7

การวิเคราะห์ผลจากการสำรวจการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของเกษตรกรไทย

หลักการสำคัญในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรที่กำหนดในการศึกษารั้งนี้ มี 5 ประการ คือ

1. คงที่ดินไว้เพื่อการผลิตทางการเกษตรทั้งเพิ่มผลผลิต
2. มีความมั่นคงในการผลิตโดยลดความเสี่ยงลง
3. ป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดินและน้ำรวมทั้งสิ่งแวดล้อม
4. มีผลตอบแทนที่คุ้มค่าต่อการลงทุนในการผลิต
5. สร้างความเป็นธรรมต่อสังคม

จากหลักการ 5 ประการดังกล่าวนี้ จึงได้มีการสำรวจการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของเกษตรกรไทย ในท้องที่ 14 จังหวัด คือ เชียงราย น่าน พะเยา โขงแก่น นครราชสีมา กาญจนบุรี ราชบุรี พระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี ปราจีนบุรี สุราษฎร์ธานี กระบี่ ตรัง และสงขลา ได้มีการกำหนดกลุ่มตัวอย่าง ดังนี้

(1) การกำหนดจังหวัดที่ดำเนินการ 14 จังหวัด เป็นการสุ่มตัวอย่างแบบง่าย (Simple Random Sampling) โดยจับฉลากจาก 75 จังหวัด ทั่วประเทศยกเว้นกรุงเทพมหานคร

(2) การกำหนดจังหวัดที่จะทำการทดสอบแบบสัมภาษณ์ 5 จังหวัด เป็นการสุ่มตัวอย่างแบบง่าย (Simple Random Sampling) โดยจับฉลากจาก 14 จังหวัดที่ได้ในข้อ 5.2.1

(3) การกำหนดกลุ่มตัวอย่างในการสัมภาษณ์ เป็นการสุ่มแบบบังเอิญ (Accidental Sampling) จังหวัดละ 30 ตัวอย่าง รวม 420 ตัวอย่าง

หลักการที่ใช้ในการกำหนดกลุ่มตัวอย่างได้ใช้หลักการของ Roscoe (1975) ที่กำหนดไว้ว่า จำนวนตัวอย่างที่น้อยที่สุดที่สามารถนำมาวิเคราะห์ได้ไม่ควรน้อยกว่า 30 ตัวอย่าง และไม่ควรเกิน 500 ตัวอย่าง

ผลจากการสำรวจการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของเกษตรกรผู้ใช้ที่ดิน มีทั้งที่สอดคล้อง เป็นไปตามหลักการและไม่เป็นตามหลักการในการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรทั้ง 5 ประการ โดยรายละเอียดใน แต่ละประเด็นดังนี้

7.1 คงที่ดินไว้เพื่อการผลิตทางการเกษตรรวมทั้งเพิ่มผลผลิต

ความสอดคล้องในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของเกษตรกรกับหลักการในข้อนี้จะสรุปได้ดังนี้

(1) การคงที่ดินไว้เพื่อการเกษตรนั้น เกษตรกรมีแนวคิดไม่ขายที่ดินที่ครอบครองอยู่จำนวน 353 ราย หรือร้อยละ 84.1

(2) มีการใช้ปุ๋ยเคมีและปุ๋ยอินทรีย์ในการปรับปรุงดิน และเพิ่มผลผลิตจำนวน 406 ราย หรือร้อยละ 96.7 โดยใช้ปุ๋ยเคมีร่วมกับปุ๋ยอินทรีย์จำนวน 317 ราย ใช้ปุ๋ยอินทรีย์เพียงอย่างเดียว 85 ราย และใช้ปุ๋ยเคมีเพียงอย่างเดียวจำนวน 4 ราย

(3) มีการเปลี่ยนพื้นที่ปลูกเพื่อให้มีรายได้เพิ่มขึ้นจำนวน 85 ราย หรือร้อยละ 20.2

(4) มีการอนุรักษ์ดินและน้ำเพื่อรักษาหน้าดินมิให้มีการชะล้างพังทลายของดิน จำนวน 214 ราย หรือร้อยละ 51.0

(5) ยินยอมให้ภาครัฐเข้ามาจัดทำระบบอนุรักษ์ดินและน้ำในพื้นที่ของตนเอง จำนวน 383 ราย หรือร้อยละ 91.2

(6) ผลผลิตที่ปลูกเพิ่มขึ้นจำนวน 314 ราย หรือร้อยละ 74.8

ส่วนการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของเกษตรกรที่ยังไม่สอดคล้องกับหลักการคือ

- (1) เกษตรกรมีความคิดที่จะขายที่ดิน 67 ราย หรือร้อยละ 15.9
- (2) ไม่มีการใช้ปุ๋ยทั้งปุ๋ยเคมีและปุ๋ยอินทรีย์ จำนวน 14 ราย หรือร้อยละ 3.3
- (3) ผลผลิตของพืชลดลงจำนวน 46 ราย หรือร้อยละ 18.8
- (4) ไม่ยินยอมให้ภาครัฐเข้ามาจัดทำระบบอนุรักษ์ดินและน้ำจำนวน 37 ราย หรือร้อยละ 8.8
- (5) ไม่ยอมเปลี่ยนพืชที่ปลูกถึงแม้ว่าราคาผลผลิตพืชจะต่ำมาก จำนวน 85 ราย หรือร้อยละ 20.2

อย่างไรก็ตามจากการสำรวจเกษตรกรให้ข้อมูลว่าในหมู่บ้านที่ตนเองอยู่อาศัยเกษตรกรรายอื่นๆ โดยทั่วไปมีการขายที่ดินจำนวน 340 ราย หรือร้อยละ 81.0 ซึ่งจะเป็นข้อมูลที่สำคัญประการหนึ่งในภาพรวมว่าจะป้องกันมิให้เกษตรกรขายที่ดินเพื่อการเกษตรที่ตนเองครอบครองอยู่ได้อย่างไร นอกจากนี้การมีหนี้สินของเกษตรกรจำนวนมากถึง 343 ราย หรือร้อยละ 81.7 ก็เป็นปัจจัยเสี่ยงอีกประการหนึ่งที่จะทำให้เกษตรกรตัดสินใจขายที่ดินในอนาคต

7.2 มีความมั่นคงในการผลิตโดยลดความเสี่ยงลง

ความสอดคล้องในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของเกษตรกรกับหลักการในข้อนี้จะสรุปได้ดังนี้

- (1) มีการใช้ปุ๋ยทั้งปุ๋ยเคมีและปุ๋ยอินทรีย์จำนวน 406 ราย หรือร้อยละ 96.7 เพื่อป้องกันความอุดมสมบูรณ์ของดินมิให้ลดลง
- (2) ได้รับน้ำเพื่อการผลิตจากระบบชลประทาน และแหล่งน้ำขนาดเล็กจำนวน 191 ราย หรือร้อยละ 51.9 ซึ่งมีความมั่นคงในการใช้น้ำเพื่อการผลิต
- (3) มีการขุดสระน้ำในไร่นา จำนวน 92 ราย หรือ ร้อยละ 32.0 เพื่อลดความเสี่ยงในการขาดแคลนน้ำ
- (4) เปลี่ยนพืชที่ปลูกเพื่อให้มีรายได้สูงขึ้นจำนวน 85 ราย หรือร้อยละ 20.2
- (5) เข้าร่วมโครงการปลูกพืชแปลงใหญ่ของรัฐบาลโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อลดรายจ่ายด้านการเตรียมดินและปัจจัยการผลิตรวมทั้งความเสี่ยงด้านการตลาดลงจำนวน 116 ราย หรือร้อยละ 88.5

ส่วนการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของเกษตรกรที่ยังไม่สอดคล้องกับหลักการ คือ

- (1) ทำการเกษตรโดยอาศัยน้ำฝนจำนวน 287 ราย หรือร้อยละ 68.3
- (2) ไม่ใช้ปุ๋ยเคมีและปุ๋ยอินทรีย์จำนวน 14 ราย หรือร้อยละ 3.3
- (3) ไม่เปลี่ยนพืชที่ปลูกถึงแม้ราคาของผลผลิตจะตกต่ำ จำนวน 335 ราย หรือร้อยละ 79.8
- (4) ไม่ยินยอมให้ภาครัฐเข้ามาดำเนินการอนุรักษ์ดินและน้ำจำนวน 37 รายหรือร้อยละ 8.8
- (5) ไม่เข้าร่วมโครงการเกษตรกรรมแปลงใหญ่ของรัฐบาล ถึงแม้ว่าจะมีการดำเนินโครงการในท้องถิ่นที่ตนเองถือครองที่ดินอยู่ก็ตามจำนวน 15 ราย หรือร้อยละ 3.6

7.3 ป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดินและน้ำรวมทั้งสิ่งแวดล้อม

ความสอดคล้องในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของเกษตรกรกับหลักการในข้อนี้จะสรุปได้ดังนี้

(1) มีการอนุรักษ์ดินและน้ำโดยการปลูกแฝกจำนวน 214 ราย หรือร้อยละ 51.0 เพื่อป้องกันการชะล้างพังทลายของดิน

(2) ยินยอมให้ภาครัฐเข้ามาดำเนินการอนุรักษ์ดินและน้ำจำนวน 383 ราย หรือร้อยละ 37 เพื่อป้องกันการชะล้างพังทลายของดิน

(3) จัดหาบ่อน้ำใน ไร่-นา โดยตนเอง จำนวน 92 ราย หรือร้อยละ 32.0

(4) มีการใช้ปุ๋ยทั้งปุ๋ยเคมีและปุ๋ยอินทรีย์ เพื่อเพิ่มธาตุอาหารในดินจำนวน 406 ราย หรือร้อยละ 96.7

ส่วนการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของเกษตรกรที่ยังไม่สอดคล้องกับหลักการ คือ

(1) ไม่ยินยอมให้ภาครัฐเข้ามาดำเนินการอนุรักษ์ดินและน้ำจำนวน 37 ราย หรือร้อยละ 8.8 ซึ่งจะเกิดความเสื่อมโทรมของดินจากการชะล้างพังทลายของดิน

(2) ไม่ใช้ปุ๋ย ทั้งปุ๋ยเคมีและปุ๋ยอินทรีย์ จำนวน 14 ราย หรือร้อยละ 3.3 ทำให้ดินเสื่อมโทรมจากการขาดธาตุอาหารในดินที่จำเป็นต่อการเจริญเติบโตของพืช

7.4 มีผลตอบแทนที่คุ้มค่าต่อการลงทุน

ความสอดคล้องในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของเกษตรกรกับหลักการในข้อนี้จะสรุปได้ดังนี้

(1) มีการเปลี่ยนพืชจากพืชที่มีราคาผลผลิตต่ำไปสู่พืชที่ทำรายได้สูงขึ้น จำนวน 85 ราย หรือร้อยละ 20.2

(2) เข้าร่วมโครงการเกษตรแปลงใหญ่ของภาครัฐ เพื่อลดรายจ่าย และรับการสนับสนุนปัจจัยการผลิตและการช่วยเหลือเรื่องการตลาด จำนวน 116 ราย หรือร้อยละ 27.6

(3) การลงทุนร่วมกับภาครัฐ โดยจ่ายเงินจำนวน 2,500 บาท ในการขุดบ่อน้ำใน ไร่-นา ทำให้มีแหล่งน้ำสำรองไว้ใช้ในการเกษตรเพื่อรองรับภัยแล้งที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งมีจำนวน 92 ราย หรือร้อยละ 32.0

ส่วนการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของเกษตรกรที่ยังไม่สอดคล้องกับหลักการคือ

(1) การไม่เปลี่ยนพืชที่ปลูกถึงแม้ว่ามีรายได้ที่ค่อนข้างต่ำจากราคาผลผลิตของพืช จำนวน 335 ราย หรือร้อยละ 79.8

(2) การไม่เข้าร่วมโครงการแปลงใหญ่ของภาครัฐในปัจจุบัน ทั้งๆที่รัฐได้เข้ามาสนับสนุนปัจจัยการผลิตและช่วยเหลือในด้านการตลาดก็ตาม จำนวน 15 ราย หรือร้อยละ 3.6

7.5 สร้างความเป็นธรรมต่อสังคม

เนื่องจากหลักการข้อนี้เป็นหน้าที่หลักของภาครัฐที่จะต้องดำเนินการให้เกิดขึ้น ผลการสำรวจจะพบว่า มีประเด็นที่สำคัญประการหนึ่งคือ

ค่าเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรที่เกษตรกรเช่าที่ดินของรัฐ เช่น ที่ราชพัสดุมีราคาต่ำกว่าเอกชน เช่น ค่าเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรที่จังหวัดกาญจนบุรี มีค่าเช่าไร่ละ 41 บาท แต่ค่าเช่าที่ดินจากเอกชนเจ้าของที่ดินมีค่าเช่าไร่ละ 1,000 บาท และในพื้นที่จังหวัด ปทุมธานี ที่ราชพัสดุดีค่าเช่าไร่ละ 100 บาท แต่ค่าเช่าที่ดินจากเจ้าของที่ดินมีค่าเช่า 1,000 บาท ในพื้นที่ที่เป็นดินเปรี้ยวจัด และค่าเช่าไร่ละ 1,400 บาท ในพื้นที่ที่ดินเหมาะสมต่อการเกษตร ซึ่งแตกต่างกันมาก ดังที่ในปี พ.ศ. 2558 กระทรวงมหาดไทย ได้ไปดำเนินการขอลดค่าเช่ามาให้แก่ผู้เช่าที่ดินได้จำนวน 380,965 ราย

จากการสำรวจครั้งนี้พบว่าเกษตรกรที่เช่าที่ดินทำการเกษตรจำนวน 26 ราย หรือร้อยละ 6.2

7.6 สรุป

การวิเคราะห์ครั้งนี้ได้ดำเนินการในภาพรวมของประเทศเพราะสถานการณ์ที่ดินในภาคต่างๆ ในปัจจุบันได้มีสภาพปัญหาที่คล้ายคลึงกัน โดยจะเห็นได้จากข้อมูลที่สำรวจพบว่า เกษตรกรประสบภัยแล้ง จำนวน 354 ราย หรือร้อยละ 84.3 (ตารางที่ 14-39 หน้า 14-16) ในส่วนของการขายที่ดินในหมู่บ้านของเกษตรกร มีมากถึง 340 ราย หรือร้อยละ 81.0 (ตารางที่ 14-42 หน้า 14-17) ส่วนการมีหนี้สินของเกษตรกร มีมากถึง 343 ราย หรือร้อยละ 81.7 (ตารางที่ 14-54 หน้า 14-21) ข้อมูลดังกล่าวนี้ได้จากการสำรวจเกษตรกร 420 ตัวอย่าง ใน 14 จังหวัดทั่วประเทศ จึงเป็นข้อมูลที่แสดงให้เห็นว่าสถานการณ์ที่ดินในประเทศในปัจจุบันมีสภาพปัญหาที่คล้ายคลึงกัน

จากการวิเคราะห์ผลจากการสำรวจการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของเกษตรกรไทยถึงการปฏิบัติตามหลักการ 5 ประการ คือ (1) คงที่ดินไว้เพื่อการผลิตทางการเกษตรรวมทั้งเพิ่มผลผลิต (2) มีความมั่นคงในการผลิตโดยลดความเสี่ยงลง (3) ป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดินและน้ำรวมทั้งสิ่งแวดล้อม (4) มีผลตอบแทนที่คุ้มค่าต่อการลงทุนในการผลิต และ (5) สร้างความเป็นธรรมต่อสังคม นั้นจะสรุปได้ดังนี้

(1) เกษตรกรส่วนใหญ่มีความประสงค์จะรักษาที่ดินที่ทำกินอยู่ในปัจจุบัน โดยจะเก็บรักษาไว้ให้ลูกหลานและเป็นที่อยู่อาศัยของตนเอง ถึงแม้ว่าในท้องที่ที่ทำการสำรวจยังคงมีการขายที่ดินโดยเกษตรกรทั่วไปอยู่จำนวนมากก็ตาม อย่างไรก็ตามปัจจัยที่อาจมีผลต่อการตัดสินใจของเกษตรกรในอนาคตก็คือราคาที่ดินที่สูงขึ้น ผลผลิตพืชราคาตกต่ำมาก และสภาพหนี้สินที่เกษตรกรที่ทำการสำรวจมีอยู่สูงถึงร้อยละ 81.7 ผลการศึกษาในครั้งนี้จะสรุปได้ว่ายังคงมีแนวโน้มการสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมอย่างถาวรภายหลังการขายที่ดินของเกษตรกรโดยทั่วไป ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินไปเป็นโรงงานอุตสาหกรรม ที่อยู่อาศัย บ้านจัดสรร ฯลฯ

(2) เกษตรกรส่วนหนึ่งได้พยายามลดความเสี่ยงในการผลิตทั้งจากปัญหาระยะภัยพิบัติและราคาผลผลิตพืชที่ตกต่ำ ในการแก้ปัญหาภัยพิบัติ โดยเฉพาะภัยแล้งนั้น เกษตรกรได้ลงทุนร่วมกับภาครัฐในการก่อสร้างบ่อน้ำในไร่นา เป็นแหล่งน้ำสำรอง แต่ยังคงมีจำนวนเพียงร้อยละ 32.0 ในด้านการเปลี่ยนพืชที่ปลูกนั้นก็เช่นเดียวกัน มีการเปลี่ยนพืชที่ปลูกให้หลากหลายมากขึ้นเพียงร้อยละ 20.2 เท่านั้น แม้แต่การเข้าร่วมโครงการเกษตรแปลงใหญ่ของภาครัฐที่เข้ามาสนับสนุนปัจจัยการผลิตให้แก่เกษตรกรซึ่งทำให้รายจ่ายของเกษตรกรลดลงจำนวน 131 แห่งนั้น เกษตรกรส่วนใหญ่ได้เข้าร่วมโครงการ แต่ยังมีส่วนหนึ่งที่ไม่เข้าร่วมโครงการจึงสรุปได้ว่า “เกษตรกรส่วนหนึ่งยังคงมีความเสี่ยงต่อความมั่นคงในการผลิตอยู่ในปัจจุบัน”

(3) เกษตรกรมีความตื่นตัวในการป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดินโดยเฉพาะการใช้ปุ๋ย ซึ่งมีการใช้ปุ๋ยเคมีและปุ๋ยอินทรีย์ร่วมกันเป็นส่วนใหญ่ รวมทั้งการอนุรักษ์ดินและน้ำในพื้นที่ทำการเกษตร โดยมีการปลูกแฝกสูงถึงร้อยละ 51 ส่วนใหญ่ยินยอมให้ภาครัฐเข้ามาดำเนินโครงการอนุรักษ์ดินและน้ำ อย่างไรก็ตามยังมีเกษตรกรอีกจำนวนหนึ่งที่ยังมิได้ดำเนินการทั้งการใช้ปุ๋ยและการอนุรักษ์ดินและน้ำ

(4) กรณีผลตอบแทนที่คุ้มค่าต่อการลงทุนของเกษตรกรในขณะนี้ยังคงมีปัญหา โดยเกษตรกรมิได้มีการปรับเปลี่ยนพืชที่ปลูกและยังคงปลูกพืชเชิงเดี่ยวในที่ดินของตนเองมีทั้งหมด เช่น ทำนา ยางพารา หรือ ปาล์มน้ำมันอย่างเดียว การเปลี่ยนแปลงพืชที่ปลูกจึงมีเพียงร้อยละ 20 เท่านั้น จะด้วยเหตุผลที่ว่าไม่มีความรู้ในการปลูกพืชชนิดใหม่หรือไม่แน่ใจด้านราคาหลังการเปลี่ยนพืชแล้วก็ตาม กรณีนี้จึงเป็นเรื่องเร่งด่วนที่รัฐบาลจะต้องศึกษาและพัฒนาที่เป็นระบบให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นโดยเร็ว หากรัฐบาลต้องการแก้ปัญหาราคาสินค้าเกษตรตกต่ำและลดปัญหาการจัดหางบประมาณของรัฐบาลโดยการใช้การรับจำนำหรือประกันราคาคิ่งที่ปรากฏมาตลอดระยะเวลาอันยาวนาน

(5) กรณีความเป็นธรรมนั้นเนื่องจากเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องช่วยเหลือเกษตรกร ปัญหาที่รัฐกำลังแก้ไขอยู่ก็คือ การเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรที่อัตราค่าเช่าของภาคเอกชนสูงกว่าของภาครัฐ และยังคงมีแนวคิดอยู่ 2 แนวคิดว่า การเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรนั้นเกษตรกรถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายทุน อีกแนวคิดหนึ่งเห็นว่า การเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรเป็นหนทาง (Access) ที่เข้าสู่ที่ดินทำกินได้เร็วที่สุด เพื่อหาข้อยุติในเรื่องนี้จำเป็นต้องมีการพัฒนาระบบการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรที่มีลักษณะทั้งเจ้าของที่ดินและเกษตรกรผู้เช่าที่ดินพอใจทั้ง 2 ฝ่าย (Win-Win situation) ขึ้นโดยเร็ว

จากสาระสำคัญที่กล่าวมานี้จะสรุปได้ว่ายัง มีความจำเป็นต้องเพิ่มประสิทธิภาพและสร้างความเข้มแข็งให้แก่เกษตรกรไทยในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรให้เป็นไปตามหลักการการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร 5 ประการ ดังกล่าวข้างต้นโดยการสนับสนุนจากภาครัฐอย่างต่อเนื่อง

ตารางที่ 7-1 การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของเกษตรกรที่สอดคล้องและไม่สอดคล้องกับหลักการการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร

หลักการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร	การดำเนินการที่สอดคล้องกับหลักการ	การดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับหลักการ
1. คงที่ดินไว้เพื่อการผลิตทางการเกษตรรวมทั้งเพิ่มผลผลิต	(1) การคงที่ดินไว้เพื่อการเกษตรนั้น เกษตรกรมีแนวคิดไม่ขายที่ดินที่ครอบครองอยู่จำนวน 353 ราย หรือร้อยละ 84.1 (2) มีการใช้ปุ๋ยเคมีและปุ๋ยอินทรีย์ในการปรับปรุงดิน และเพิ่มผลผลิตจำนวน 406 ราย หรือร้อยละ 96.7 โดยใช้ปุ๋ยเคมีร่วมกับปุ๋ยอินทรีย์จำนวน 317 ราย ใช้ปุ๋ยอินทรีย์เพียงอย่างเดียว 85 ราย และใช้ปุ๋ยเคมีเพียงอย่างเดียว จำนวน 4 ราย (3) มีการเปลี่ยนพื้นที่ปลูกเพื่อให้มีรายได้เพิ่มขึ้นจำนวน 85 ราย หรือร้อยละ 20.2 (4) มีการอนุรักษ์ดินและน้ำเพื่อรักษาหน้าดินมิให้มีการชะล้างพังทลายของดินจำนวน 214 ราย หรือร้อยละ 51.0 (5) ยินยอมให้ภาครัฐเข้ามาจัดทำระบบอนุรักษ์ดินและน้ำในพื้นที่ของตนเองจำนวน 383 ราย หรือร้อยละ 91.2 (6) ผลผลิตที่ปลูกเพิ่มขึ้นจำนวน 314 ราย หรือร้อยละ 74.8	(1) เกษตรกรมีความคิดที่จะขายที่ดิน 67 ราย หรือร้อยละ 15.9 (2) ไม่มีการใช้ปุ๋ยทั้งปุ๋ยเคมีและปุ๋ยอินทรีย์ จำนวน 14 ราย หรือร้อยละ 3.3 (3) ผลผลิตของพืชลดลงจำนวน 46 ราย หรือร้อยละ 18.8 (4) ไม่ยินยอมให้ภาครัฐเข้ามาจัดทำระบบอนุรักษ์ดินและน้ำจำนวน 37 ราย หรือร้อยละ 8.8 (5) ไม่ยอมเปลี่ยนพืชที่ปลูกถึงแม้ว่าราคาผลผลิตพืชจะต่ำมาก จำนวน 85 ราย หรือร้อยละ 20.2 อย่างไรก็ตามจากการสำรวจเกษตรกรให้ข้อมูลว่าในหมู่บ้านที่ตนเองอยู่อาศัย มีการขายที่ดินของเกษตรกรรายอื่นๆ โดยทั่วไปจำนวน 340 ราย หรือร้อยละ 81.0 ซึ่งจะเป็นข้อมูลที่สำคัญประการหนึ่งในภาพรวมว่าจะป้องกันมิให้เกษตรกรขายที่ดินเพื่อการเกษตรที่ตนเองครอบครองอยู่ นอกจากนี้การมีหนี้สินของเกษตรกรจำนวนมากถึง 343 ราย หรือร้อยละ 81.7 ก็เป็นปัจจัยเสี่ยงอีกประการหนึ่งที่อาจจะทำให้เกษตรกรตัดสินใจขายที่ดินในอนาคต
2. มีความมั่นคงในการผลิตโดยลดความเสี่ยงลง	(1) มีการใช้ปุ๋ยทั้งปุ๋ยเคมีและปุ๋ยอินทรีย์จำนวน 406 ราย หรือร้อยละ 96.7 เพื่อป้องกันความอุดมสมบูรณ์ของดินมิให้ลดลง (2) ได้รับน้ำเพื่อการผลิตจากระบบชลประทาน และแหล่งน้ำขนาดเล็กจำนวน 191 ราย หรือ ร้อยละ 51.9 ซึ่งมีความมั่นคงในการใช้น้ำเพื่อการผลิต (3) มีการขุดสระน้ำในไร่นา จำนวน 92 ราย หรือ ร้อยละ 32.0 เพื่อลดความเสี่ยงในการขาดแคลนน้ำ (4) เปลี่ยนพืชที่ปลูกเพื่อให้มีรายได้สูงขึ้นจำนวน 85 ราย หรือร้อยละ 20.2 (5) เข้าร่วมโครงการปลูกพืชแปลงใหญ่ของรัฐบาลโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อ ลดรายจ่ายด้านการเตรียมดินและปัจจัยการผลิตรวมทั้งความเสี่ยงด้านการตลาดลงจำนวน 116 ราย หรือร้อยละ 27.6	(1) ทำการเกษตรโดยอาศัยน้ำฝนจำนวน 287 ราย หรือร้อยละ 68.3 (2) ไม่ใช้ปุ๋ยเคมีและปุ๋ยอินทรีย์จำนวน 14 ราย หรือร้อยละ 3.3 (3) ไม่เปลี่ยนพืชที่ปลูกถึงแม้ราคาของผลผลิตจะตกต่ำ จำนวน 335 ราย หรือร้อยละ 79.8 (4) ไม่ยินยอมให้ภาครัฐเข้ามาดำเนินการอนุรักษ์ดินและน้ำจำนวน 37 รายหรือร้อยละ 8.8 (5) ไม่เข้าร่วมโครงการปลูกพืชแปลงใหญ่ของรัฐบาล ถึงแม้ว่าจะมีการดำเนินโครงการในท้องถิ่นที่ตนเองถือครองที่ดินอยู่ก็ตามจำนวน 15 ราย หรือร้อยละ 3.6

ตารางที่ 7-1 การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของเกษตรกรที่สอดคล้องและไม่สอดคล้องกับหลักการการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร (ต่อ)

หลักการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร	การดำเนินการที่สอดคล้องกับหลักการ	การดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับหลักการ
3. ป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดินและน้ำรวมทั้งสิ่งแวดล้อม	(1) มีการอนุรักษ์ดินและน้ำโดยการปลูกแฝกจำนวน 214 ราย หรือร้อยละ 51.0 เพื่อป้องกันการชะล้างพังทลายของดิน (2) ยินยอมให้ภาครัฐเข้ามาดำเนินการอนุรักษ์ดินและน้ำจำนวน 383 ราย หรือร้อยละ 37 เพื่อป้องกันการชะล้างพังทลายของดิน (3) จัดหาบ่อน้ำใน ไร่-นา โดยตนเอง จำนวน 92 ราย หรือร้อยละ 32.0 (4) มีการใช้ปุ๋ยทั้งปุ๋ยเคมีและปุ๋ยอินทรีย์ เพื่อเพิ่มธาตุอาหารในดินจำนวน 406 ราย หรือร้อยละ 96.7	(1) ไม่ยินยอมให้ภาครัฐเข้ามาดำเนินการอนุรักษ์ดินและน้ำจำนวน 37 ราย หรือร้อยละ 8.8 ซึ่งจะเกิดความเสื่อมโทรมของดินจากการชะล้างพังทลายของดิน (2) ไม่ใช้ปุ๋ย ทั้งปุ๋ยเคมีและปุ๋ยอินทรีย์ จำนวน 14 ราย หรือร้อยละ 3.3 ทำให้ดินเสื่อมโทรมจากการขาดธาตุอาหารในดินที่จำเป็นต่อการเจริญเติบโตของพืช
4. มีผลตอบแทนที่คุ้มค่าต่อการลงทุนในการผลิต	(1) มีการเปลี่ยนพืชจากพืชที่มีราคาผลผลิตต่ำไปสู่พืชที่ทำรายได้สูงขึ้น จำนวน 85 ราย หรือร้อยละ 20.2 (2) เข้าร่วมโครงการแปลงใหญ่ของภาครัฐ เพื่อลดรายจ่าย และรับการสนับสนุนปัจจัยการผลิต และการช่วยเหลือเรื่องการตลาด จำนวน 116 ราย หรือร้อยละ 27.6 (3) การลงทุนร่วมกับภาครัฐ โดยยืมเงินจำนวน 2,500 บาท ในการขุดบ่อน้ำใน ไร่-นา ทำให้มีแหล่งน้ำสำรองไว้ใช้ในการเกษตรเพื่อรองรับภัยแล้งที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งมีจำนวน 92 ราย หรือร้อยละ 32.0	(1) การไม่เปลี่ยนพืชที่ปลูกถึงแม้ว่ามีรายได้ที่ค่อนข้างต่ำจากราคาผลผลิตของพืช จำนวน 335 รายหรือร้อยละ 79.8 (2) การไม่เข้าร่วมโครงการแปลงใหญ่ของภาครัฐในปัจจุบัน ทั้งๆที่รัฐได้เข้ามาสนับสนุนปัจจัยการผลิต และช่วยเหลือในด้านการตลาดก็ตาม จำนวน 15 ราย หรือร้อยละ 3.6
5. สร้างความเป็นธรรมต่อสังคม	-	ค่าเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรที่เกษตรกรเช่าที่ดินของรัฐ เช่น ที่ราชพัสดุมีราคาต่ำกว่าเอกชน เช่น ค่าเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรที่จังหวัดกาญจนบุรี มีค่าเช่าไร่ละ 41 บาท แต่ค่าเช่าที่ดินจากเอกชนเจ้าของที่ดินมีค่าเช่าไร่ละ 1,000 บาท และในพื้นที่จังหวัด ปทุมธานี ที่ราชพัสดุค่าเช่าไร่ละ 100 บาท แต่ค่าเช่าที่ดินจากเจ้าของที่ดินมีค่าเช่า 1,000 บาท ในพื้นที่ที่เป็นดินเปรี้ยวจัด และค่าเช่าไร่ละ 1,400 บาท ในพื้นที่ที่ดินเหมาะสมต่อการเกษตร ซึ่งแตกต่างกันมาก ดังที่ในปีพ.ศ.2558 กระทรวงมหาดไทย ได้ไปดำเนินการขอลดค่าเช่านา ให้แก่ผู้เช่าที่ดินได้จำนวน 380,965 ราย จากการสำรวจครั้งนี้พบว่า มีเกษตรกรที่เช่าที่ทำการเกษตรจำนวน 26 ราย หรือร้อยละ 6.2

ที่มา : จากการประเมินของคณะวิจัย

เอกสารอ้างอิง

Roscoe, J.T. 1975. *Fundamental research statistics for the behavioral sciences (2d ed)*.
New York : Holt, Rinehart and Winston.

บทที่ 8

ผลจากนโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย :
สรุปสถานการณ์ในปัจจุบันและข้อเสนอเพื่อดำเนินการในอนาคต

บทที่ 8

ผลจากนโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย : สรุปสถานการณ์ในปัจจุบันและข้อเสนอ เพื่อดำเนินการในอนาคต

จากการทบทวนนโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทยในอดีตถึงปัจจุบันที่มีผลให้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินของประเทศทั้งพื้นที่ป่าไม้ พื้นที่การเกษตร ตลอดจนสาเหตุที่ทำให้การใช้ที่ดินเปลี่ยนแปลง เพื่อให้สามารถนำประเด็นปัญหาไปวิเคราะห์และจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายที่สอดคล้องกับหลักการการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร 5 ประการ ในอนาคต บทนี้จึงเป็นการสรุป 3 เรื่องคือ (1) ผลการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน (2) การวิเคราะห์ผลจากนโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในอดีตถึงปัจจุบัน (3) สรุปข้อเสนอแนวทางการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในอนาคต โดยมีรายละเอียดดังนี้

8.1 การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน

8.1.1 ภาพรวมการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน

การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินได้เกิดขึ้นในประเทศไทยอย่างรวดเร็ว ตามการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งจะแบ่งออกได้เป็น 3 ยุค คือ

ยุคแรก ภายหลังการเซ็นสัญญาเบาริ่ง เมื่อ พ.ศ.2398 ได้มีการอนุญาตให้ส่งข้าวไปขายต่างประเทศได้ ซึ่งเดิมเคยส่งขายได้เฉพาะประเทศที่อยู่ไกล เช่น ประเทศจีน (คณะกรรมการจัดงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี 2525: 274-275) ข้าวได้กลายเป็นพืชเศรษฐกิจที่มีความสำคัญ จากปริมาณการส่งข้าวเป็นสินค้าออก ในพ.ศ. 2393 มีเพียงร้อยละ 5 ได้เพิ่มเป็นร้อยละ 50 ของสินค้าออกทั้งหมดใน พ.ศ. 2450 (Ingram, 1971: 41) ได้มีการเปิดพื้นที่ใหม่โดยการขุดคลองหลายสาย ซึ่งนอกจากเพื่อการคมนาคมแล้วบริเวณสองฝั่งคลองได้พัฒนาเพื่อการเกษตร เช่น คลองมหาสวัสดิ์ คลองดำเนินสะดวก คลองภาษีเจริญ เป็นต้น

ใน พ.ศ. 2453 ได้มีการขุดคลองรังสิตเชื่อมต่อระหว่างแม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำนครนายก แล้วสร้างระบบคลองส่งน้ำเป็นตาข่ายติดต่อถึงกันเข้าสู่ที่นา จำนวนคลองที่ขุดมีประมาณ 50 สาย ความยาวรวมกัน 22,879 เส้น 17 วา 3 ศอก มีที่ดินริมฝั่งคลองซึ่งพัฒนาเป็นที่นาประมาณ 1,000,000 ไร่ (กรมชลประทาน, 2529: 305) ภายหลังพื้นที่ปลูกข้าวได้ขยายไปทั่วประเทศ

พื้นที่ปลูกข้าวก็ได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องใน พ.ศ.2493 มีเนื้อที่นาข้าว 33.76 ล้านไร่ เมื่อเริ่มแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 พ.ศ. 2504 มีเนื้อที่นาข้าว 39.30 ล้านไร่ และต่อมาในพ.ศ.2558 มีเนื้อที่ปลูกข้าวจำนวน 64.95 ล้านไร่

ยุคที่สอง การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในยุคที่สองเริ่มขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยการบุกเบิกพื้นที่ป่าไม้เพื่อปลูกพืชไร่ พื้นที่ป่าไม้ลดลงอย่างรวดเร็วจาก 186.1 ล้านไร่ ใน พ.ศ. 2498 เหลือเพียง 85.4 ล้านไร่ ใน พ.ศ. 2534 และ 102.2 ล้านไร่ ใน พ.ศ. 2557 ในขณะที่พื้นที่ถือครองเพื่อการเกษตรเพิ่มจาก 56.5 ล้านไร่ ใน พ.ศ. 2498 เป็น 149.2 ล้านไร่ ใน พ.ศ.2558

พื้นที่ปลูกมันสำปะหลังได้เพิ่มขึ้นตลอดเวลาจนมีเนื้อที่ปลูกถึง 8.820 ล้านไร่ ในปีเพาะปลูก 2530/2531 ส่วนข้าวโพดได้มีเนื้อที่ปลูกถึง 10.940 ล้านไร่ ในปีเพาะปลูก 2530/2531

ยุคที่สาม เริ่มตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530) พื้นที่การเกษตรได้เปลี่ยนสภาพไปเป็นที่อยู่อาศัย โรงงานอุตสาหกรรมระบบคมนาคม สนามกอล์ฟและรีสอร์ท ในอัตราที่สูงกว่าช่วงเวลาอื่นๆ ในระหว่าง พ.ศ.2530-2536 พื้นที่การเกษตรในเขตปริมณฑลของกรุงเทพมหานครเปลี่ยนสภาพไปเพื่อกิจกรรมอื่นถึงปีละ 18,000 ไร่

8.1.2 การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าไม้

เมื่อเริ่มต้นแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504–2509) คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 เรื่องการจำแนกประเภทที่ดินให้สงวนคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ไว้ 174,806,100 ล้านไร่ ตามสภาพป่าไม้ที่มีอยู่จริงในขณะนั้น และมีมติให้พื้นที่ป่าไม้ที่สมควรจัดสรรเพื่อเกษตรกรรมและการใช้ประโยชน์อย่างอื่นประมาณ 51,196.32 ตารางกิโลเมตร หรือ 31,997,700 ไร่

จากการสำรวจพื้นที่ป่าไม้ในปี 2557 พื้นที่ป่าไม้ยังคงเหลือเพียง 102,174,085 ไร่ หรือลดลงจำนวน 72,632,015 ไร่ แต่เนื้อที่ถือครองทางการเกษตรเพิ่มขึ้นจาก 64,531,000 ไร่ ในปี 2504 มาเป็น 149,242,393 ไร่ ในปี 2558 หรือเพิ่มขึ้น 84,711,393 ไร่

นอกจากการลดลงของพื้นที่ป่าไม้แล้วในปัจจุบันยังคงมีการใช้ที่ดินในพื้นที่ภูเขาและพื้นที่สูงชันเนื้อที่ 8.6 ล้านไร่ จำนวน 800,000 ราย

ในขณะเดียวกันป่าไม้ขายเลนที่มีจำนวน 2,933,375 ไร่ ในปี 2504 ลดลงเหลือเพียง 1,525,060 ไร่ ในปี 2552

8.1.3 การเปลี่ยนแปลงเนื้อที่ถือครองทางการเกษตรในภาคต่างๆ

เนื้อที่ถือครองทางการเกษตรของประเทศไทยที่เพิ่มจาก 61,860,110 ไร่ ในปี พ.ศ.2497 มาเป็น 149,240,058 ไร่ ในปี พ.ศ. 2559 นั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงเนื้อที่ถือครองทางการเกษตรของประเทศไทยในภาคต่างๆ ดังนี้

(1) ภาคเหนือ

เนื้อที่ถือครองทางการเกษตรในภาคเหนือในช่วง 63 ปี ที่ผ่านมามีการเปลี่ยนแปลงในแต่ละปี โดยในปีพ.ศ. 2497 มีเนื้อที่ถือครองทางการเกษตรจำนวน 3,437,000 ไร่ และมาเพิ่มสูงสุดในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530 – 2534) เป็น 34,020,778 ไร่ และลดลงมาเหลือจำนวน 32,491,759 ไร่ ในปี 2559 การเพิ่มขึ้นของเนื้อที่ถือครองทางการเกษตรจากปี พ.ศ. 2497 ถึงปี พ.ศ.2559 มีจำนวน 29,054,759 ไร่ ดังรายละเอียดในตารางที่ 8-1

(2) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

เนื้อที่ถือครองทางการเกษตรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือในช่วง 63 ปี ที่ผ่านมามีการเปลี่ยนแปลงในแต่ละปี โดยในปี พ.ศ.2497 มีเนื้อที่ถือครองทางการเกษตรจำนวน 26,563,000 ไร่ ซึ่งมากกว่าภาคอื่นๆ ในขณะนั้น และมีการเปลี่ยนแปลงในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (2530-2534) ที่มีเนื้อที่ถือครองทางการเกษตรจำนวนมากถึง 60,827,495 ไร่ และในปี 2559 มีจำนวน 63,846,932 ไร่ การเพิ่มขึ้นของเนื้อที่ถือครองทางการเกษตรจากปี พ.ศ.2497 ถึงปี พ.ศ.2559 มีจำนวน 37,283,932 ไร่ ดังรายละเอียดในตารางที่ 8-1

(3) ภาคกลาง

เนื้อที่ถือครองทางการเกษตรในพื้นที่ภาคกลางในช่วง 63 ปี มีการเปลี่ยนแปลงในแต่ละปี โดยในปี พ.ศ. 2497 มีเนื้อที่ถือครองทางการเกษตรจำนวน 24,750,000 ไร่ มาเพิ่มขึ้นสูงสุดในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530–2534) โดยมีเนื้อที่ 33,962,885 ไร่ และในปี

2559 มีเนื้อที่ถือครองทางการเกษตรจำนวน 31,130,944 ไร่ การเพิ่มขึ้นของเนื้อที่ถือครองทางการเกษตรจากปี พ.ศ. 2497 ถึง พ.ศ.2559 นั้น มีเพียง 6,380,944 ไร่ ซึ่งน้อยกว่าการเพิ่มขึ้นของเนื้อที่ถือครองทางการเกษตรกว่าภาคอื่นๆ ดังรายละเอียดในตารางที่ 15-3

(4) ภาคใต้

เนื้อที่ถือครองทางการเกษตรในพื้นที่ภาคใต้ ในช่วง 63 ปี ที่ผ่านมามีการเปลี่ยนแปลงในแต่ละปี โดยในปี พ.ศ. 2497 มีเนื้อที่ถือครองทางการเกษตรจำนวน 7,110,110 ไร่ มีการเพิ่มขึ้นจำนวนมาก ตั้งแต่แผนพัฒนาการเศรษฐกิจฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) ซึ่งเพิ่มขึ้นเป็น 13,385,000 ไร่ และในปี 2559 มีเนื้อที่ถือครองทางการเกษตรจำนวน 21,770,423 ไร่ ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2497 จำนวน 14,660,313 ไร่ ดังรายละเอียดในตารางที่ 8-1

ตารางที่ 8-1 เนื้อที่ถือครองทางการเกษตรในภาคต่างๆ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-11

ช่วงเวลาแผนพัฒนา	เนื้อที่ถือครองทางการเกษตรในภาคต่างๆ (ไร่)				
	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคกลาง	ภาคใต้	รวม
ก่อนมีแผนพัฒนา พ.ศ. 2497 ¹⁾	3,437,000	26,563,000	24,750,000	7,110,110	61,860,110
แผนพัฒนา ฉบับที่ 1 ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2505-2509) ²⁾	4,034,000	22,726,000	30,350,000	13,385,000	70,495,000
แผนพัฒนา ฉบับที่ 2 ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514) ³⁾	17,987,789	42,847,663	22,503,660	11,808,584	95,147,696
แผนพัฒนา ฉบับที่ 3 ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) ⁴⁾	23,816,428	50,465,000	27,492,424	14,390,723	116,164,575
แผนพัฒนา ฉบับที่ 4 ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) ⁵⁾	23,623,525	48,294,768	28,482,016	13,396,127	113,796,436
แผนพัฒนา ฉบับที่ 5 ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ⁵⁾	27,577,603	52,853,887	28,794,345	14,360,958	123,293,839
แผนพัฒนา ฉบับที่ 6 ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ⁶⁾	34,020,778	60,827,495	33,962,885	18,989,498	147,800,656
แผนพัฒนา ฉบับที่ 7 ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ⁷⁾	29,110,795	57,695,746	28,011,433	17,233,235	132,051,209
แผนพัฒนา ฉบับที่ 8 ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2545) ⁸⁾	28,601,690	57,623,773	26,313,837	18,568,308	131,107,608
แผนพัฒนา ฉบับที่ 9 ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ⁹⁾	27,823,169	58,018,015	25,884,474	19,166,355	130,892,013
แผนพัฒนา ฉบับที่ 10 ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ¹⁰⁾	27,749,570	57,073,489	25,769,604	19,760,646	130,353,309
แผนพัฒนา ฉบับที่ 11 ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) ¹¹⁾	32,491,759	63,846,932	31,130,944	21,770,423	149,240,058

ที่มา : ¹⁾ กองเศรษฐกิจการเกษตร (2499: 123)²⁾ กองเศรษฐกิจการเกษตร (2508: 162)³⁾ กองเศรษฐกิจการเกษตร (2517: 169)⁴⁾ กองเศรษฐกิจการเกษตร (2520: 202)⁵⁾ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2528: 192)⁶⁾ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2530: 213)⁷⁾ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2538: 224)⁸⁾ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2545: 111)⁹⁾ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2550: 110)¹⁰⁾ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2553: 156)¹¹⁾ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2558: 170)

8.1.4 การเปลี่ยนแปลงพื้นที่การปลูกพืชเศรษฐกิจ

พืชเศรษฐกิจที่สำคัญ 6 ชนิดคือ ข้าว ยางพารา ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ มันสำปะหลัง อ้อย และปาล์มน้ำมัน เนื่องจากการปลูกมีการเปลี่ยนแปลงในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ ดังนี้

(1) ข้าว (นาปี)

พื้นที่ปลูกข้าวทั้งประเทศได้เพิ่มขึ้นโดยในปี พ.ศ. 2497 มีเนื้อที่ปลูก 37,647,000 ไร่ และเพิ่มขึ้นสูงสุดในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2554-2559) ซึ่งมีโครงการรับจำนำข้าวโดยมีเนื้อที่ 64,951,000 ไร่ และลดลงมาเหลือ 58,427,000 ไร่ ในปี 2559 ดังรายละเอียดในตารางที่ 8-2

(2) ยางพารา

พื้นที่ปลูกยางพาราได้เพิ่มขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2497 มีเนื้อที่ปลูก 2,098,000 ไร่ และเพิ่มขึ้นตลอดเวลาโดยเฉพาะในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – พ.ศ. 2549) และต่อเนื่องมาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 และ พ.ศ. 2554) เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายขยายพื้นที่ปลูกยางพาราในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2546 และเพิ่มขึ้นมาเป็น 23,340,000 ไร่ ในปี พ.ศ. 2559 ดังรายละเอียดในตารางที่ 8-2

(3) ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์

พื้นที่ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในปี พ.ศ. 2497 มีจำนวน 332,000 ไร่ และเพิ่มขึ้นมาจำนวนมาก ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) จนมีเนื้อที่ 10,940,000 ไร่ หลังจากนั้นพื้นที่ปลูกข้าวโพดได้ลดลงเหลือ 6,516,000 ไร่ ในปี 2560 ดังรายละเอียดในตารางที่ 8-2

(4) มันสำปะหลัง

พื้นที่ปลูกมันสำปะหลังในปี พ.ศ. 2497 มีจำนวน 240,000 ไร่ และเพิ่มขึ้นมาเป็น 9,323,000 ไร่ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2540-2545) และลดลงเหลือ 9,313,000 ไร่ ในปี พ.ศ. 2560 ดังรายละเอียดในตารางที่ 8-2

(5) อ้อย

พื้นที่ปลูกอ้อยในปี พ.ศ. 2497 มีจำนวน 803,000 ไร่ และเพิ่มขึ้นตลอดเวลา ถึง พ.ศ. 2560 มีพื้นที่ปลูกอ้อยรวม 9,860,000 ไร่ เพิ่มขึ้นจำนวน 9,057,000 ไร่ ในช่วงเวลา 63 ปี (ตารางที่ 8-2) ในปี พ.ศ. 2560 พื้นที่ปลูกอ้อยมีมากที่สุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยเพิ่มจาก 229,000 ไร่ ในปี 2497 มาเป็น 1,022,099 ไร่ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) และเพิ่มมาเป็น 4,393,215 ไร่ ในปี พ.ศ. 2560 ซึ่งมีผลจากนโยบายของรัฐในการ Zoning ที่ต้องการเปลี่ยนพื้นที่นาข้าวที่ไม่เหมาะสมมาปลูกอ้อยแทน (ตารางที่ 8-2)

(6) ปาล์มน้ำมัน

ปาล์มน้ำมันเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญอีกชนิดหนึ่งที่เดิมปลูกอยู่ในพื้นที่ภาคใต้ ในปี พ.ศ. 2520 มีพื้นที่ปลูกทั่วประเทศ 69,600 ไร่ และเพิ่มขึ้นตลอดเวลาจนมีพื้นที่ปลูกรวม 4,563,895 ไร่ ในปี พ.ศ. 2560 (ตารางที่ 8-2)

ตารางที่ 8-2 เนื้อที่การปลูกพืชเศรษฐกิจในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-12

ช่วงเวลาแผนพัฒนา	เนื้อที่การปลูกพืชเศรษฐกิจที่สำคัญ (1,000 ไร่)					
	ข้าว (นปี)	ยางพารา	ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์	มันสำปะหลัง	อ้อย	ปาล์มน้ำมัน
ก่อนมีแผนพัฒนาฯ พ.ศ. 2497	37,647 ¹⁾	2,772 ¹⁾	606 ¹⁾	240 ¹⁾	803 ¹⁾	-
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2505-2509)	38,619 ¹⁾	3,080 ¹⁾	1,916 ¹⁾	621 ¹⁾	776 ¹⁾	-
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514)	41,612 ¹⁾	5,175 ¹⁾	4,138 ¹⁾	880 ¹⁾	935 ¹⁾	-
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519)	44,620 ¹⁾	5,485 ¹⁾	6,231 ¹⁾	2,039 ¹⁾	1,133 ¹⁾	-
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524)	53,465 ²⁾	9,275 ²⁾	7,534 ²⁾	7,282 ²⁾	3,541 ²⁾	69.6 ³⁾
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)	56,171 ²⁾	10,001 ²⁾	10,494 ²⁾	7,726 ²⁾	3,645 ²⁾	332 ³⁾
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)	54,324 ³⁾	10,399 ³⁾	10,941 ³⁾	8,820 ³⁾	3,664 ³⁾	615 ⁸⁾
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)	56,295 ³⁾	11,124 ³⁾	8,446 ³⁾	9,323 ³⁾	5,791 ³⁾	958 ⁸⁾
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2545)	56,958 ⁴⁾	11,940 ⁴⁾	8,729 ⁴⁾	7,907 ⁴⁾	6,314 ⁶⁾	1,109 ⁴⁾
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549)	56,908 ⁴⁾	12,526 ⁴⁾	7,317 ⁴⁾	6,224 ⁴⁾	6,319 ⁶⁾	1,644 ⁴⁾
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)	57,386 ⁵⁾	15,362 ⁵⁾	6,364 ⁶⁾	7,623 ⁵⁾	6,314 ⁶⁾	3,200 ⁶⁾
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559)	64,951 ⁶⁾	18,461 ⁶⁾	7,529 ⁶⁾	9,242 ⁶⁾	7,870 ⁶⁾	4,087 ⁶⁾
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)	58,247 ⁷⁾	23,340 ⁷⁾	6,516 ⁷⁾	9,313 ⁷⁾	9,860 ⁷⁾	5,186 ⁷⁾

ที่มา : ¹⁾ กองเศรษฐกิจการเกษตร (2517: 47, 52, 76)²⁾ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2530: 15, 38, 46, 83, 104)³⁾ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2539: 13, 24, 30, 36, 47)⁴⁾ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2548: 2, 9, 17, 31, 55)⁵⁾ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2556: 3, 11, 16)⁶⁾ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2558: 615, 27, 35, 95)⁷⁾ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2560: 7, 18, 24, 38, 98)⁸⁾ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2545: 31)

(7) ฝ่าย

ฝ่ายเป็นพืชเส้นใยที่สำคัญที่ปลูกมาตั้งแต่ พ.ศ. 2466 จำนวน 24,000 ไร่ มาปลูกมากหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งต้องการเส้นใยมาจัดผลิตเครื่องนุ่งห่ม โดยในปี พ.ศ. 2490 เนื้อที่ปลูกได้เพิ่มขึ้นเป็น 240,000 ไร่ และ เพิ่มขึ้นสูงสุดในปี 2524 ซึ่งอยู่ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) เป็น 966,698 ไร่ และลดลงมาเหลือเพียง 56,190 ไร่ ในปี พ.ศ. 2549

(8) ปอแก้ว

ปอแก้วเป็นพืชเส้นใยที่สำคัญอีกชนิดหนึ่งที่ปลูกมาตั้งแต่ พ.ศ. 2493 จำนวน 31,000 ไร่ มาเพิ่มพื้นที่การปลูกใน พ.ศ. 2504 เป็น 1,720,000 ไร่ และเพิ่มขึ้นสูงสุดเป็น 1,451,095 ไร่ ในปี พ.ศ. 2528 หลังจากนั้นพื้นที่ปลูกได้ลดลงเหลือเพียง 14,482 ไร่ ในปี พ.ศ. 2549

8.1.5 การใช้ที่ดินของประเทศไทยในปี 2558

การสำรวจการใช้ที่ดินของประเทศไทยในปี 2558-2559 ได้มีข้อมูลจากหน่วยงาน 2 แห่ง คือ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรและกรมพัฒนาที่ดิน โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) ข้อมูลของประเทศไทยของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

ข้อมูลการใช้ที่ดินของประเทศไทยล่าสุดมีที่มาของข้อมูลจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2560: 170) ในปี 2558 โดยมีเนื้อที่ป่าไม้ 102,240,981 ไร่ เนื้อที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตร 149,242,393 ไร่ เนื้อที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตร 69,213,214 ไร่ มีรายละเอียดในตารางที่ 8-3

การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรในปี 2558 นั้น เป็นพื้นที่ นาข้าว 69,964,116 ไร่ พืชไร่ 31,165,915 ไร่ สวนผลไม้/ไม้ยืนต้น 34,909,720 ไร่ ส่วนผัก/ไม้ดอก/ไม้ประดับ 1,398,973 ไร่ และเนื้อที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตรอื่น 11,803,668 ไร่ ดังรายละเอียดในตารางที่ 8-4

(2) ข้อมูลการใช้ที่ดินของประเทศไทยของกรมพัฒนาที่ดิน

ข้อมูลการใช้ที่ดินของประเทศไทยปี 2558-2559 ของกรมพัฒนาที่ดิน (2560:1) มีการใช้ที่ดินเป็น พื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้าง 17,918,984 ไร่ พื้นที่เกษตรกรรม 177,689,189 ไร่ พื้นที่ป่าไม้ 105,846,356 ไร่ พื้นที่แหล่งน้ำ 9,181,526 และพื้นที่เบ็ดเตล็ด 10,060,832 ไร่ ดังรายละเอียดในตารางที่ 8-5

การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรในปี 2558-2559 นั้น เป็นพื้นที่นาข้าว 1,033,086 ไร่ พื้นที่นา 73,334,825 ไร่ พืชไร่ 41,223,678 ไร่ ไม้ยืนต้น 42,868,837 ไร่

ไม้ผล 10,298,430 ไร่ พืชไร่หมุนเวียน 4,333,190 สถานที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ 2,680,772 ไร่ และพื้นที่อื่นๆ 1,916,371 ไร่ ดังรายละเอียดในตารางที่ 8-5

ความแตกต่างของข้อมูลการใช้ที่ดินของประเทศไทยจากหน่วยงานทั้งสองแห่งคือ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรและกรมพัฒนาที่ดินนั้น สาเหตุประการหนึ่งคือ คำจำกัดความของการใช้ที่ดินและประเภทดังที่ได้บทวนไว้ในบทที่ 5 หัวข้อ 5.2.3

ตารางที่ 8-3 การใช้ที่ดินของประเทศไทย พ.ศ. 2559

หน่วย : ไร่

ภาค	เนื้อที่ทั้งหมด (ไร่)	เนื้อที่ป่าไม้ (ไร่)	เนื้อที่ใช้ ประโยชน์ทาง การเกษตร (ไร่)	ขนาดของฟาร์ม (ไร่/ครัวเรือน)	จำนวนฟาร์ม (ฟาร์ม)	เนื้อที่ใช้ประโยชน์นอก การเกษตร (ไร่)
เหนือ	106,027,680	56,496,886	32,500,064	24.95	1,302,704	17,030,730
ตะวันออกเฉียงเหนือ	105,533,963	15,660,166	63,859,853	23.25	2,747,060	26,013,944
กลาง	64,938,253	19,009,924	31,131,490	37.11	838,923	14,796,839
ใต้	44,196,992	11,074,005	21,750,986	21.43	1,015,206	11,372,001
รวม	320,696,888	102,240,981	149,242,393	25.28	5,903,893	69,213,514

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2560: 170)

ตารางที่ 8-4 เนื้อที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตรของประเทศไทยเป็นรายภาค ปี 2558

หน่วย : ไร่

ภาค	เนื้อที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตร					
	เนื้อที่ทั้งหมด	นาข้าว	พืชไร่	สวนไม้ผล ไม้ยืนต้น	สวนผักไม้ดอก/ ไม้ประดับ	เนื้อที่ใช้ ประโยชน์ทาง การเกษตรอื่น
เหนือ	32,500,064	15,791,711	10,197,547	4,049,804	446,750	2,014,252
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	63,859,853	42,751,543	11,946,865	4,320,900	317,896	4,522,650
ภาคกลาง	31,131,490	10,198,561	9,011,148	7,393,867	506,978	4,020,936
ภาคใต้	21,750,986	1,222,302	10,355	19,145,149	127,349	1,245,831
รวม	149,242,393	69,964,116	31,165,915	34,909,720	1,398,973	11,803,668

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2560: 175)

ตารางที่ 8-5 สรุปประเภทการใช้ที่ดินประเทศไทย ปี พ.ศ. 2558/2559

ประเภทการใช้ที่ดิน	เนื้อที่ (ไร่)						ร้อยละของเนื้อที่ ประเทศ
	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออก	ภาคใต้	รวม	
พื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้าง	4,109,747	5,737,864	4,374,598	1,781,508	1,915,267	17,918,984	5.59
พื้นที่เกษตรกรรม	43,108,066	72,880,137	21,340,815	13,392,288	26,967,883	177,689,189	55.42
นาร้าง	44,472	372,095	132,306	101,663	349,550	1,033,086	0.32
นา	16,987,130	43,939,799	8,459,898	2,648,354	1,299,644	73,334,825	22.87
พืชไร่	14,299,652	17,063,771	7,085,102	2,747,765	27,388	41,223,678	12.86
ไม้ยืนต้น	3,416,986	9,834,459	1,777,274	5,112,533	22,727,585	42,868,837	13.37
ไม้ผล	3,455,511	966,435	1,952,411	1,862,516	2,061,557	10,298,430	3.21
พืชไร่หมุนเวียน	4,328,655	4,427	108	-	-	4,333,190	1.35
สถานที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ	82,898	146,861	1,193,033	789,431	468,549	2,680,772	0.84
อื่นๆ (พืชสวน, พืชไร่เลี้ยงสัตว์, พืชไร่)	459,862	552,290	740,683	130,026	33,610	1,916,371	0.60
พื้นที่ป่าไม้	55,540,824	18,467,743	14,634,129	4,856,741	12,346,919	105,846,356	33.00
ป่าสมบูรณ์	53,270,089	14,920,735	14,282,211	4,615,066	11,563,648	98,651,749	30.76
ป่ารอสภาพฟื้นฟู	2,270,735	3,547,008	351,918	241,675	783,271	7,194,607	2.24
พื้นที่แหล่งน้ำ	1,629,492	3,685,570	1,469,412	609,751	1,787,301	9,181,526	2.86
พื้นที่เปิดเตล็ด	1,639,551	4,762,649	1,631,486	847,524	1,179,622	10,060,832	3.13
พื้นที่ทิ้งร้าง	1,220,616	3,514,349	1,142,114	640,702	770,860	7,288,641	2.27
พื้นที่ลุ่ม	203,235	760,541	194,829	109,276	238,516	1,506,397	0.47
อื่นๆ (เหมืองแร่, ปอปลูกร้าง, ปอเทือง)	215,700	487,759	294,543	97,546	170,246	1,265,794	0.39
รวม	106,027,680	105,533,963	43,450,440	21,487,812	44,196,992	320,696,887	100.00

ที่มา : กรมพัฒนาที่ดิน (2560:1)

8.1.6 สาเหตุของการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน

สาเหตุหลักของการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในประเทศไทยที่ได้พบทวนมี 7 ประการ คือ (1) การเพิ่มขึ้นของประชากร (2) ปัญหาที่ดิน (3) นโยบายของรัฐในการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ (4) นโยบายของรัฐด้านการเกษตร (5) การขยายตัวรองรับภาคเศรษฐกิจ (6) การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและภัยพิบัติ (7) การถือครองที่ดินไทยของทุนข้ามชาติ โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) การเพิ่มขึ้นของประชากร

ในกรณีของประเทศไทยการเพิ่มขึ้นของประชากรจะเกิดขึ้นใน 3 กรณี คือ (1) การเพิ่มขึ้นของประชากรไทย (2) นักท่องเที่ยว และ (3) แรงงานต่างชาติ

การเพิ่มขึ้นของประชากรจะทำให้มีความต้องการที่ดินทำกิน ความต้องการอาหารที่อยู่อาศัย และโครงสร้างพื้นฐานมากขึ้น

(2) ปัญหาที่ดิน

ปัญหาที่ดินมี 2 ประการ คือ (1) ปัญหาการใช้ที่ดินและ (2) ปัญหาการถือครองที่ดิน

ปัญหาการใช้ที่ดินที่สำคัญที่สุดคือความเสื่อมโทรมของดินที่ใช้โดยไม่มีการบำรุงรักษาดินและน้ำและปรับปรุงบำรุงดิน โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีความลาดชัน ที่ดินที่ใช้จึงเกิดความเสื่อมโทรมจนผลผลิตต่ำไม่คุ้มกับการลงทุน

ปัญหาการถือครองที่ดินจำแนกออกได้เป็น 3 เรื่อง คือ (1) การไร้กรรมสิทธิ์ที่มีจำนวน 412,632 ราย (2) การไร้ที่ดินทำกินที่มีจำนวน 400,422 ราย และ (3) การเช่าที่ดินที่มีจำนวน 29 ล้านไร่ การจัดหาที่ดินทำกินสำหรับประชากรทั้ง 3 กลุ่มนี้จะมีส่วนทำให้พื้นที่ป่าไม้ที่ควรอนุรักษ์ไว้ลดลง

(3) นโยบายของรัฐในการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ

นโยบายพัฒนาพื้นที่ของรัฐของรัฐที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินมีขอบเขตที่กว้างขวางทั้งในอดีตและปัจจุบัน เพื่อให้เห็นการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวในหัวข้อนี้จะวิเคราะห์ถึงนโยบายของรัฐและผลที่เกิดขึ้นรวม 3 เรื่อง คือ (1) โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard : ESB) (2) เขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zones: SEZ) (3) โครงการระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC)

นโยบายดังกล่าวนี้จะมีผลต่อการสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมอีกจำนวนหนึ่ง

(4) นโยบายของรัฐด้านการเกษตรและการใช้เขตปฏิรูปที่ดิน

(1) การขยายพื้นที่ปลูกยางพารา

(2) การประกันราคาผลผลิตทางการเกษตร

(2.1) การประกันราคาข้าวโพด

(2.2) การประกันราคาข้าว

(3) การใช้เขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อก่อสร้างกังหันลมผลิตไฟฟ้า

นโยบายดังกล่าวนี้ทำให้มีการบุกรุกทำลายป่าและสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรม

(5) การขยายตัวรองรับภาคเศรษฐกิจ

มีการนำที่ดินเพื่อการเกษตรที่เหมาะสมไปใช้เพื่อกิจกรรมนอกการเกษตร เช่น เส้นทางคมนาคม โรงงานอุตสาหกรรม ที่อยู่อาศัย รีสอร์ทและสนามกอล์ฟ เป็นต้น จำนวนมาก

(6) การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและภัยพิบัติ

การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศที่ส่งผลให้เกิดทั้งภัยแล้งและอุทกภัย ได้เกิดขึ้นบ่อยครั้ง กรณีการเกิดภัยแล้งในประเทศไทย ได้มีรายงานไว้ว่าเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2510, 2511, 2515, 2520, 2522,, 2523, 2529, 2530, 2533, 253, 2548, 2549, 2557 และ 2558

การเกิดภัยพิบัติมีผลกระทบต่อเกษตรกรโดยตรงทั้งรายได้และคุณภาพชีวิต

(7) การถือครองที่ดินไทยของทุนข้ามชาติ

สืบเนื่องจากการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ของต่างชาติโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ที่มีมูลค่าสูงมากถึง 174,048,977,529 บาท ในปี 2556 นั้น จะเสี่ยงต่อการเปลี่ยนแปลงพื้นที่การเกษตรเป็นพื้นที่ชุมชนและ รีสอร์ท ในพื้นที่ชานเมือง (Suburban) และในเมืองท่องเที่ยว เช่น จังหวัดภูเก็ต จังหวัดเชียงใหม่ เมืองพัทยาจังหวัดชลบุรี และเกาะสมุย เป็นต้น ทั้งนี้ อาจจะเป็นการลงทุนร่วมระหว่างทุนข้ามชาติกับประเทศไทย หรือ มีตัวแทนอำพราง

ปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตคือต่างชาติจะมีส่วนในการบริหารจัดการที่ดินของไทยมากยิ่งขึ้น

8.2 การวิเคราะห์ผลจากนโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในอดีตถึงปัจจุบัน

จากการทบทวนนโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในอดีตถึงปัจจุบัน 9 ด้าน คือ

- (1) การวางแผนการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร
- (2) การแก้ไขและป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดิน
- (3) การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม
- (4) การถือครองที่ดินและภาษีที่ดิน
- (5) การสนับสนุนปัจจัยการผลิต
- (6) การปฏิวัติเขียวและการพัฒนาเกษตรอินทรีย์
- (7) ต่างชาติถือครองที่ดินในประเทศไทย
- (8) การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกับสิ่งแวดล้อม และ
- (9) การบริหารจัดการที่ดินไทย

ได้นำผลจากนโยบายทั้ง 9 ด้านดังกล่าวนี้มาทำวิเคราะห์โดยจัดทำตารางเปรียบเทียบ (Matrix) ปัจจัย 3 ประการ คือ (1) สถานการณ์/ปัญหาในปัจจุบัน (2) นโยบายของรัฐ และ (3) การจัดการที่ดินของเกษตรกรที่ทำการสำรวจในโครงการนี้ จากผลวิเคราะห์ทำให้ทราบสภาพปัญหาที่เป็นผลจากการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรจากนโยบายในอดีตว่ามีประเด็นใดบ้างและพิจารณาว่านโยบายที่รัฐกำหนดไว้ดำเนินการในอนาคตนั้นสามารถจะแก้ปัญหาได้บ้าง เพื่อนำปัญหาที่ยังคงมีแนวโน้มว่าจะคงสภาพอยู่หรือรุนแรงยิ่งขึ้น มาหาแนวทางแก้ไข ทั้งนี้ได้นำบทเรียนนานาชาติมาร่วมพิจารณาในการจัดทำข้อเสนอแนวทางดำเนินการในอนาคตด้วย ดังรายละเอียดในตารางที่ 8-6

ตารางที่ 8-6 สรุปผลจากนโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในอดีตถึงปัจจุบัน สถานการณ์และปัญหาในปัจจุบัน บทเรียนนานาชาติและแนวทางดำเนินการในอนาคต

นโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในอดีตถึงปัจจุบัน	สถานการณ์/ปัญหาในปัจจุบัน	บทเรียนจากนานาชาติ	แนวทางดำเนินการในอนาคต
1. การวางแผนการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร	สถานการณ์ (1) มีแผนการใช้ที่ดินจากการกำหนดเขตตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีหลายฉบับรวมทั้งประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นแผนการใช้ที่ดินหรือเขตการใช้ที่ดินของแต่ละหน่วยงาน แต่ไม่มีแผนแม่บทการใช้ที่ดินของชาติที่ทุกหน่วยงานยอมรับ และปฏิบัติร่วมกัน จึงมีแนวเขตที่ทับซ้อน มีความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐและภาคีรัฐกับภาคเอกชน การใช้ที่ดินที่ผิดประเภทไม่ตรงกับความต้องการหรือศักยภาพของที่ดิน มีการบุกรุกที่สูงหรือภูเขา รวม 8.6 ล้านไร่ โดยราษฎร 800,000ราย ส่งผลต่อระบบนิเวศของประเทศ (2) ขาดความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน นโยบายน้ำ และนโยบายเกษตร รวมทั้งการกำหนดนโยบายไม่มีการกำหนดเส้นเวลาการพัฒนา (Timeline) นโยบายของรัฐ (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 72 (1) บัญญัติว่า “วางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน” (2) คณะกรรมการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้เสนอแผนการปฏิรูปทรัพยากรดิน ไว้ว่า “จัดทำแผนการใช้ที่ดินของชาติทั้งระบบให้สอดคล้องและเหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ การจัดการที่ดินของเกษตรกร¹⁾ (1) มีการรับทราบข้อมูลความเหมาะสมของดินเพื่อการเกษตรจาก Agri-map เพียงร้อยละ 66 (2) มีการเปลี่ยนพืชตามความเหมาะสมของที่ดิน เช่น จากนาข้าวเป็นอ้อยหรือยางพาราเป็นปาล์มน้ำมันเพียงร้อยละ 20.2 ----- ¹⁾ ผลการสำรวจการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของเกษตรกรไทยในโครงการนี้	การล่มสลายของอารยธรรมการเกษตรในอดีตเกิดจากการใช้ที่ดินโดยไม่มีแบบแผน มีการตัดไม้ทำลายป่าในที่สูง เกิดการชะล้างพังทลายของดิน ทั้งอารยธรรมเมโสโปเตเมีย อารยธรรมในอเมริกากลาง บทเรียนที่สำคัญคือความเสื่อมโทรมของที่ดินทำให้ความรุ่งเรืองของอารยธรรมล่มสลาย จึงต้องมีการวางแผนการใช้ที่ดินและป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดิน FAO ได้จัดทำคู่มือและแนวทางการวางแผนการใช้ที่ดินไว้ และประเทศไทยได้นำมาใช้ในปัจจุบัน <i>“บทเรียนเรื่องนี้ควรนำมาปรับใช้ในประเทศไทยเพื่อลดความเสื่อมโทรมของที่ดิน”</i>	มีการจัดทำแผนการใช้ที่ดินของชาติ (National Land Use Plan) ที่ทุกหน่วยงานยอมรับเป็นแผนแม่บทของชาติและนำไปปฏิบัติ โดยกำหนดสัดส่วนการใช้ที่ดินหลักแต่ละประเภทที่สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่สิ่งแวดล้อม และมีความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจและสังคม

ตารางที่ 8-6 สรุปผลจากนโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในอดีตถึงปัจจุบัน สถานการณ์และปัญหาในปัจจุบัน บทเรียนนานาชาติและแนวทางดำเนินการในอนาคต (ต่อ)			
นโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในอดีตถึงปัจจุบัน	สถานการณ์/ปัญหาในปัจจุบัน	บทเรียนจากนานาชาติ	แนวทางดำเนินการในอนาคต
2. การแก้ไขและป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดิน	สถานการณ์ (1) มีการชะล้างพังทลายของดินรวม 108 ล้านไร่ มีผลการดำเนินการอนุรักษ์ดินและน้ำตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-11 ได้เพียง 19,319,690 ไร่ หรือ ร้อยละ 17.88 เท่านั้น (2) ความอุดมสมบูรณ์ของดินที่ใช้อยู่ในปัจจุบันลดลง (3) มีศักยภาพของดินเค็มในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 17 ล้านไร่ นโยบายของรัฐ มีเป้าหมายดำเนินการในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 เพียง 5 ล้านไร่ จึงยังคงมีพื้นที่ชะล้างพังทลายของดินอีกจำนวนมากที่ต้องดำเนินการแก้ไข การจัดการที่ดินของเกษตรกร เกษตรกรมีความตื่นตัว เช่น มีการปลูกแฝกร้อยละ 51 ยินยอมให้ภาครัฐเข้ามาดำเนินโครงการอนุรักษ์ดินและน้ำในพื้นที่ของตนเองถือครอง ร้อยละ 91.2 มีการใช้ปุ๋ยเคมีและปุ๋ยอินทรีย์ ร้อยละ 96.7	1. ประเทศสหรัฐอเมริกาประสบกับการชะล้างพังทลายของดินอย่างรุนแรง แต่ได้มีการจัดทำระบบอนุรักษ์ดินและน้ำอย่างจริงจัง มีการจัดตั้งสำนักงานอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ มีการสนับสนุนงบประมาณแก้ไขและป้องกันความเสื่อมโทรมของดินโดยตรงเป็นกฎหมาย เช่น Farmbill 2014 มีการนำเกษตรกรเข้ามามีส่วนร่วม โดยการจัดตั้ง Conservation District 2. โครงการ Landcare ในประเทศออสเตรเลียที่เป็นโครงการแก้ไขความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมมีลักษณะประชารัฐ โดยมีการอนุรักษ์ดินและน้ำรวมอยู่ด้วย 3. อารยธรรมการเกษตรที่ยั่งยืนในยุโรป ได้นำระบบอนุรักษ์ดินและน้ำ และการปรับปรุงบำรุงดินเข้ามาใช้ 4. การอนุรักษ์ดินและน้ำจากการเกษตรเชิงพหุภารกิจในประเทศเยอรมนี แคนาดา และญี่ปุ่น บทเรียนที่สำคัญ ก็คือมีการดำเนินการระบบอนุรักษ์ดินและน้ำโดยมีมาตรการสนับสนุนทางการเงินและนำเกษตรกรเข้ามามีส่วนร่วม <i>“บทเรียนเรื่องนี้ถึงแม้ประเทศไทย ได้นำมาใช้แล้วก็ตามแต่ควรเพิ่มประสิทธิภาพให้สูงขึ้น”</i>	1. ถึงแม้ว่าประเทศไทยได้ดำเนินการอนุรักษ์ดินและน้ำมาเป็นเวลานานแต่ดำเนินการได้น้อยมากแนวทางดำเนินงาน ในอนาคตก็คือการนำบทบัญญัติมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 โดยดำเนินการประกาศเขตอนุรักษ์ดินและน้ำเป็นลุ่มน้ำทั้ง 25 ลุ่มน้ำหลัก และลุ่มน้ำสาขา 254 สาขา โดยใช้ทั้งวิธีกล(Mechanical) และวิธีพืช (Vegetative) 2. นำเกษตรกรเข้ามามีส่วนร่วมโดยใช้หมอดินอาสาที่มีอยู่ในปัจจุบันทุกหมู่บ้านเป็นผู้ประสานงานหรือแกนนำ 3. ในปัจจุบันถึงแม้ว่ารัฐบาลได้สนับสนุนการจัดทำระบบอนุรักษ์ดินและน้ำก็ตาม แต่งบประมาณมีจำนวนน้อยมากควรเพิ่มงบประมาณดำเนินการ 4. นำมาตรการอื่นๆเข้ามาเสริม เช่น การไม่ไถพรวน 5. ป้องกันการขยายตัวของดินเค็มในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมาใช้ในการเกษตรอยู่ในปัจจุบัน 6. สนับสนุนการผลิตเมล็ดพันธุ์พืชสดโดยภาครัฐรับซื้อแล้วแจกจ่ายให้เกษตรกรไปปรับปรุงบำรุงดิน

ตารางที่ 8-6 สรุปผลจากนโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในอดีตถึงปัจจุบัน สถานการณ์และปัญหาในปัจจุบัน บทเรียนนานาชาติและแนวทางดำเนินการในอนาคต (ต่อ)			
นโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในอดีตถึงปัจจุบัน	สถานการณ์/ปัญหาในปัจจุบัน	บทเรียนจากนานาชาติ	แนวทางดำเนินการในอนาคต
3. การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม	สถานการณ์ 1. การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมในภาพรวมมีเฉพาะแนวคิด แต่ไม่มีความต่อเนื่องในการดำเนินการมีการสูญเสียพื้นที่ ๆ เหมาะสมต่อการเกษตร โดยเฉพาะในเขตชลประทานที่รัฐลงทุนจัดหาโครงสร้างพื้นฐานไว้แล้ว 2. การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมที่ดำเนินการในประเทศไทย คือ เขตจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ไม่สามารถเปลี่ยนสภาพไปใช้เพื่อกิจกรรมอื่นได้ตามบทบัญญัติมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 จำนวน 1.98 ล้านไร่ 3. มีข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานครที่ประกาศห้ามเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินโดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ร่วมกันมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 รวม 3 แห่ง มีเนื้อที่น้อยมาก นโยบายของรัฐ ปัจจุบันไม่มีการดำเนินการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมในภาพรวม การจัดการที่ดินของเกษตรกร ยังคงมีการขายที่ดินของเกษตรกรโดยทั่วไป และมีความเสี่ยงว่าอาจมีการขายเพิ่มขึ้นจากการมีหนี้สินและสภาพภูมิอากาศที่สร้างความเสียหายให้กับพืชผล	(1) การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมในสาธารณประชาชนจีนใช้วิธีการ Zoning หรือ กำหนดเขตการใช้ที่ดิน และการใช้อำนาจรัฐสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามเข้มงวด (2) การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมในประเทศสหรัฐอเมริกา ดำเนินการโดยภาครัฐและองค์กรภาคเอกชนดำเนินการหลายวิธี ทั้งการใช้กฎหมายบังคับและใช้มาตรการทางการเงินเข้ามาช่วยรวมทั้งความสมัครใจของเจ้าของที่ดิน (3) ประเทศญี่ปุ่นคุ้มครองพื้นที่เกษตรที่มีอยู่น้อยโดยใช้ผังเมืองและการใช้ภาษีที่ดิน การเปลี่ยนไปใช้เพื่อกิจกรรมอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการผังเมืองอนุมัติ ต้องจ่ายภาษีสูงขึ้นจากเดิมมาก (4) ประเทศออสเตรเลีย ยังไม่มีการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม แต่มีการลงทะเบียนที่ดิน คนต่างชาติครอบครอง <i>สรุป : การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมมีความสำคัญต่อความมั่นคงทางอาหาร ถึงแม้ว่าจะมีที่ดินเพื่อการเกษตรจำนวนมากเช่นประเทศสหรัฐอเมริกาก็ยังมีการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม</i> <i>“บทเรียนเรื่องนี้ควรนำมาปรับใช้กับประเทศไทย”</i>	มีความจำเป็นต้องคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมที่เหมาะสมโดยเฉพาะในเขตชลประทานเพื่อลดต้นทุนการผลิตและสามารถเปลี่ยนพืชได้หลายชนิด โดยมีขั้นตอนที่สำคัญ คือ (1) ศึกษาความเป็นธรรมในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม (2) ตราพระราชบัญญัติคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

ตารางที่ 8-6 สรุปผลจากนโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในอดีตถึงปัจจุบัน สถานการณ์และปัญหาในปัจจุบัน บทเรียนนานาชาติและแนวทางดำเนินการในอนาคต (ต่อ)			
นโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในอดีตถึงปัจจุบัน	สถานการณ์/ปัญหาในปัจจุบัน	บทเรียนจากนานาชาติ	แนวทางดำเนินการในอนาคต
4. การถือครองที่ดินและภาษีที่ดิน	1.การถือครองที่ดิน สถานการณ์ 1.1 การจัดที่ดินทำกิน (1) การจัดที่ดินทำกินได้ดำเนินการในประเทศไทยมาเป็นเวลานานโดยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติ 5 ฉบับ มติคณะรัฐมนตรี และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีโดยนำที่ดินของรัฐเป็นส่วนใหญ่มาจัดให้แก่ผู้ไร้กรรมสิทธิ์และผู้ไร้ที่ดินทำกิน (2) การให้สิทธิในที่ดินแก่เกษตรกรที่รับการจัดที่ดินแตกต่างกัน บางส่วนได้รับเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินบางส่วนได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ หรือสิทธิการทำกิน (3) มีการขายที่ดินหรือขายสิทธิในที่ดินที่รัฐจัดให้ (4) พื้นที่โครงการที่รัฐจัดให้ส่วนใหญ่ขาดโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตร สรุป: ยังคงมีผู้ไร้กรรมสิทธิ์ที่ขึ้นทะเบียน จำนวน 412,632 ราย ผู้ไร้ที่ดินทำกินจำนวน 400,422 ราย นโยบายของรัฐ (1) คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) มีเป้าหมายจัดระเบียบให้แก่ผู้ไร้กรรมสิทธิ์ที่มีอยู่จำนวนมากที่ทำกินในที่ดินของรัฐจำนวน 97 พื้นที่ 55 จังหวัด เนื้อที่ 427,021 ไร่ ภายในปี 2560 รวมทั้งการยึดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่เกษตรกรโอนหรือขายสิทธิไปในแปลงที่ไม่มีผู้คัดค้านคนมาจัดให้แก่เกษตรกรรายใหม่ประมาณ 27,874 ไร่ แต่ไม่มีการจัดที่ดินทำกินในพื้นที่อื่นๆ แต่อย่างใด รวมทั้งไม่มีการแก้ปัญหาผู้ไร้กรรมสิทธิ์ที่ทำกินในเขตอุทยานแห่งชาติ (2) สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินกำลังจัดซื้อที่ดินที่ จ.ลำพูน และ เชียงใหม่ ให้แก่เกษตรกร 520 ราย การจัดการที่ดินของเกษตรกร - ไม่มีเกษตรกรในการสำรวจครั้งนี้ทำกินอยู่ในโครงการจัดที่ดินของรัฐ	การจัดที่ดินทำกินในประเทศอิสราเอลมี 3 ประเภท คือ คิบบุตซ์ โมชาฟ และ โมชาฟซิดูฟี ซึ่งประสบความสำเร็จมีบทเรียนที่สำคัญ 3 ประการ คือ (1) นอกจากการจัดที่ดินทำกินให้แล้ว ยังมีการจัดหาที่พักอาศัยและปัจจัยการผลิตรวมทั้งโครงสร้างพื้นฐาน โดยมี การเตรียมการล่วงหน้า (2) สมาชิกใช้ขีดความสามารถเฉพาะตัวในการผลิต (3) มีการจัดการตลาดโดยสหกรณ์ที่ผลิตตามความต้องการของตลาดและจัดหาปัจจัยการผลิต การปฏิรูปที่ดินในประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ได้ดำเนินการ 3 ขั้นตอน คือ (1) การลดค่าเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกร (2) ขายที่ดินของรัฐหรือที่ดินสาธารณะแก่เกษตรกร และ (3) ดำเนินการจัดซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่มีมากเกินไปจนความจำเป็นมาขายให้ผู้ไร้ที่ดินทำกิน บทเรียนที่สำคัญในการประสบความสำเร็จคือ แรงผลักดันทางการเมือง และประสิทธิภาพในการบริหารของหน่วยงานที่รับผิดชอบ การปฏิรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่นได้เริ่มดำเนินการโดย (1) ลดค่าเช่าที่ดินลง (2) จัดซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่มีได้ทำการเกษตรด้วยตนเอง หรือจากเจ้าของที่ดิน ที่มีที่ดินจำนวนมากแต่ไม่มีแรงงานแล้วนำมาจัดให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองโดยการเช่าซื้อ ความสำเร็จของการปฏิรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่นเกิดขึ้น เพราะแรงผลักดันทางการเมืองและ การบริหารเช่นเดียวกับการปฏิรูปที่ดินในไต้หวัน	1.ยกเลิกการนำที่ดินของรัฐโดยเฉพาะพื้นที่ป่าไม่มาจัดให้กับประชาชน 2.จัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นเพื่อจัดหาที่ดินจากเอกชนมาให้ผู้ไร้ที่ดินทำกินเช่าซื้อหรือเช่า 3. ยกเลิกการจัดที่ดินให้แก่ปัจเจก เช่นในอดีต แต่จัดให้กับชุมชนหรือสหกรณ์โดยที่ดินยังคงเป็นของรัฐ และเสริมสร้างสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น 4. เร่งรัดการแก้ไขปัญหาผู้ไร้กรรมสิทธิ์ที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐให้ยุติโดยเร็ว 5.ตรวจสอบการใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน และยึดคืนหากมีการขายสิทธิแล้วนำมาจัดให้แก่ชุมชนหรือสหกรณ์อีกครั้งหนึ่ง 6. จัดหาโครงสร้างพื้นฐานให้กับโครงการจัดที่ดินทำกินที่มีอยู่ในปัจจุบัน 7. จัดทำฐานข้อมูลผู้ได้รับการจัดที่ดินของรัฐที่ได้ดำเนินการมาแล้ว 8. จัดทำแผนยุทธศาสตร์การจัดที่ดินของรัฐในอนาคต โดยกำหนดช่วงเวลา 20 ปี แล้วโอนภารกิจให้กับธนาคารที่ดิน

ตารางที่ 8-6 สรุปผลจากนโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในอดีตถึงปัจจุบัน สถานการณ์และปัญหาในปัจจุบัน บทเรียนนานาชาติและแนวทางดำเนินการในอนาคต (ต่อ)			
นโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในอดีตถึงปัจจุบัน	สถานการณ์/ปัญหาในปัจจุบัน	บทเรียนจากนานาชาติ	แนวทางดำเนินการในอนาคต
		การปฏิรูปที่ดินในเวียดนามเหนือ ได้มีขั้นตอนการดำเนินงาน คือ (1) การลดค่าเช่าที่นา (2) ยึดที่ดินของนายทุนหรือเจ้าของที่ดินมาแจกจ่ายให้กับชาวนายากจน การยึดที่ดินสร้างปัญหาให้กับเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีรายงานว่าผู้เสียชีวิตจำนวนมาก จนต้องยุติโครงการปฏิรูปที่ดิน ในปี ค.ศ.1956 บทเรียนที่สำคัญก็คือ การใช้อำนาจรัฐยึดที่ดินโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมเหมือนกับประเทศอื่นๆ ที่จัดซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดิน การปฏิรูปที่ดินจึงล้มเหลว การปฏิรูปที่ดินในประเทศเวียดนามใต้มี 3 ขั้นตอนคือ (1) การควบคุมค่าเช่า (2) การจัดกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และ (3) การจัดการที่ดินให้แก่ผู้ทำการเพาะปลูกและกำจัดระบบการเช่าที่ดินในชนบท ซึ่งประสบความสำเร็จเพราะมีแรงผลักดันทางการเมือง แต่ได้ยุติลงเมื่อสงครามเวียดนามสงบลง ในปี 2516 บทเรียนที่สำคัญก็คือ ความสำเร็จเกิดขึ้นจากแรงผลักดันทางการเมืองอย่างจริงจัง “ประเทศไทยได้นำบทเรียนเรื่อง ระบบสหกรณ์มาใช้ในการจัดที่ดินทำกินแต่ไม่มีความเข้มแข็งและไม่ต่อเนื่องในกรณีการปฏิรูปที่ดินนั้น ได้นำหลักการ Land to the tiller มาใช้แต่ขาดแรงผลักดันทางการเมืองอย่างจริงจัง จึงควรนำบทเรียนดังกล่าวนี้มาปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น”	

ตารางที่ 8-6 สรุปผลจากนโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในอดีตถึงปัจจุบัน สถานการณ์และปัญหาในปัจจุบัน บทเรียนนานาชาติและแนวทางดำเนินการในอนาคต (ต่อ)			
นโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในอดีตถึงปัจจุบัน	สถานการณ์/ปัญหาในปัจจุบัน	บทเรียนจากนานาชาติ	แนวทางดำเนินการในอนาคต
	1.2 การเช่าที่ดิน สถานการณ์ มีพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเช่าที่ดิน 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 และ พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2524 และพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 มีเนื้อที่การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประมาณ 29 ล้านไร่ แต่ไม่มีจำนวนผู้เช่าที่ดินที่แน่นอนมีเพียงข้อมูลที่กระทรวงมหาดไทยไปลดค่าเช่าลงในปี 2558 จำนวน 380,965 ราย แนวคิดเรื่องการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอยู่ 2 ประการ คือ แนวคิดที่ 1 การเช่าที่ดินที่มีปัญหา 3 ประการคือ (1) ผลตอบแทนของผู้เช่าที่ดินค่อนข้างต่ำ (2)ประสิทธิภาพการผลิตต่ำ และ (3)การเช่าที่ดินไม่มีความเป็นธรรมในสังคม ต้องการการเปลี่ยนแปลงที่สนับสนุนให้ที่ดินเป็นของเกษตรกร (Land to the tiller) แนวคิดที่ 2 การเช่าที่ดินเป็นการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมเพราะเป็นวิธีการเข้าสู่ที่ดินทำกิน (access) ที่สะดวกและเร็วที่สุดแต่ผลที่เกิดขึ้นก็คือมีอัตราค่าเช่าค่อนข้างสูงเจ้าของที่ดินยกเลิกการเช่าเพราะติดปัญหากฎหมายมาตรา 53 เรื่องการขายที่ดิน นโยบายของรัฐ รัฐยังมีนโยบายในการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยที่ยังไม่มีมาตรการที่ชัดเจนว่าจะมีวิธีการใดที่จะทำให้การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีประสิทธิภาพมากที่สุด การจัดการที่ดินของเกษตรกร (1) มีเกษตรกรที่สำรวจเป็นผู้เช่าที่ดินจำนวน 26 ราย หรือร้อยละ 6.2 (2) ค่าเช่าที่ดินของภาคเอกชนสูงกว่าค่าเช่าที่ดินของรัฐ	World Bank ได้วิเคราะห์ไว้ว่าการเช่าที่ดินจะสร้างเสริมผลประโยชน์กับชนบทได้หลายด้าน โดยเฉพาะการเติบโตภาคเศรษฐกิจ เช่น ในกรณีของประเทศจีน ภายหลังจากการนำระบบความรับผิดชอบของครัวเรือนเข้ามาใช้ในปี ค.ศ.1978 ได้มีการมอบสิทธิในการใช้ที่ดินให้เกษตรกรแต่ละราย มีผลให้นำไปสู่ความเท่าเทียมกันในการถือครองที่ดิน ผลดีที่เกิดขึ้นในประเทศจีน คือ (1) การเช่าที่ดินได้เปลี่ยนโครงสร้างอาชีพ (2) การเช่าที่ดินทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้น (3) รายได้สุทธิของทั้งผู้เช่าและเจ้าของที่ดินเพิ่มขึ้นทั้งสองฝ่าย World Bank ยังได้รายงานถึงตลาดการเช่าที่ดินและผลกระทบของข้อจำกัดในอินเดียที่ควบคุมการเช่าที่ดิน ไว้ว่าเมื่อผู้เช่ามีทางเลือกน้อยเจ้าของที่ดินก็เรียกค่าเช่ามากที่สุดเท่าที่จะทำได้ <i>“ควรนำบทเรียนเรื่องนี้มาศึกษาเพื่อพัฒนาระบบการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น”</i>	1.พัฒนาระบบการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย ที่ทั้งฝ่ายเจ้าของที่ดินและฝ่ายผู้เช่าพอใจ (Win-Win Situation) โดยนำบทเรียนจากประเทศจีนและอินเดียตามที่ World Bank ได้ศึกษาไว้ 2. ควรจัดทำฐานระบบข้อมูลการถือครองที่ดินของเกษตรกรทุกรายรวมทั้งมีแผนที่รายแปลง โดยใช้บทบัญญัติมาตรา 16 แห่ง พ.ร.บ. พัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 เรื่องการทำสำมะโนที่ดิน

ตารางที่ 8-6 สรุปผลจากนโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในอดีตถึงปัจจุบัน สถานการณ์และปัญหาในปัจจุบัน บทเรียนนานาชาติและแนวทางดำเนินการในอนาคต (ต่อ)			
นโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในอดีตถึงปัจจุบัน	สถานการณ์/ปัญหาในปัจจุบัน	บทเรียนจากนานาชาติ	แนวทางดำเนินการในอนาคต
	1.3 ธนาคารที่ดิน สถานการณ์ (1) ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินเมื่อเดือน พฤษภาคม 2554 (2) กำลังจัดซื้อที่ดินให้เกษตรกรในจังหวัดเชียงใหม่และลำพูนจำนวน 520 ราย ในวงเงิน 167 ล้านบาท นโยบายของรัฐ (1) ขณะนี้กำลังอยู่ในระหว่างการเสนอพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. เพื่อจัดหาที่ดินให้กับผู้ไร้ที่ดินทำกินซึ่งมีจำนวน 400,422 รายและยังมีการเช่าที่ดินอีก 29 ล้านไร่ (2) มีนโยบายจัดซื้อที่ดินให้เกษตรกรในจังหวัดเชียงใหม่และลำพูน	(1) ธนาคารที่ดินของประเทศสหรัฐอเมริกา มีบทเรียนที่สำคัญคือ “เกษตรกรที่มากู้เงินจากธนาคารต้องซื้อหุ้นเป็นเงินร้อยละ 5 ของเงินที่กู้” ต่อมาธนาคารจึงเป็นของกลุ่มเกษตรกรสามารถนำมาใช้ในประเทศไทยได้ (2) ธนาคารที่ดินของประเทศฟิลิปปินส์ได้เจริญเติบโตจากการให้เกษตรกรกู้เงินเพื่อจัดหาที่ดินเพียงด้านเดียวมาทำธุรกิจเหมือนธนาคารพาณิชย์ มีตัวแทนในต่างประเทศที่ชาวฟิลิปปินส์ไปทำงานอยู่ แต่ยังคงหน้าที่หลักไว้ คือ ให้เกษตรกรกู้เงินจัดหาและพัฒนาที่ดิน (3) การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพของธนาคารที่ดินแห่งนี้ได้หันทำให้มีสาขาต่างประเทศหลายแห่ง “บทเรียนเรื่องนี้ควรนำมาปรับใช้ในประเทศไทย”	(1) ควรเร่งรัดการตราพระราชบัญญัติธนาคารที่ดินให้สามารถประกาศใช้ได้โดยเร็ว (2) ธนาคารที่ดินที่จัดตั้งขึ้นควรมีหน้าที่ 6 ประการดังนี้ (2.1) ระดมทุนมาจัดหาที่ดินให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกิน (2.2) จัดหาที่ดินเพื่อนำมาให้ เช่า เช่าซื้อ และขาย (2.3) ให้กู้ยืมเงินเพื่อไปจัดซื้อที่ดินเพื่อการเกษตร (2.4) รับบริหารจัดการที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่ต้องการให้เช่า (2.5) ช่วยเหลือเกษตรกรมิให้สูญเสียสิทธิในที่ดิน (2.6) สนับสนุนเงินทุนในการพัฒนาอาชีพ (3) ควรนำบทเรียนของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ให้เกษตรกรซื้อหุ้นของธนาคารร้อยละ 5 ของจำนวนเงินที่กู้ (4) เตรียมรองรับภารกิจการจัดหาที่ดินให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกินจากหน่วยงานการจัดการที่ดินในปัจจุบัน
	2. ภาษีที่ดิน ภาษีที่ดินเพื่อการเกษตรนั้น ได้มีการเก็บมาอย่างต่อเนื่อง ยกเว้น พื้นที่ขนาดเล็ก และมีอัตราภาษีต่ำกว่าการใช้ที่ดินประเภทอื่นๆ ปัจจุบัน (ร่าง) พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างอยู่ระหว่างการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยยกเลิกพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508	มีการเก็บภาษีที่ดินเพื่อการเกษตรในประเทศต่างๆ ซึ่งโดยทั่วไปอัตราจะต่ำกว่าการใช้ที่ดินประเภทอื่นๆ “บทเรียนเรื่องนี้ควรนำมาประกอบในการพิจารณาการตรากฎหมายที่กำลังดำเนินการอยู่ในขณะนี้”	ปัจจุบันมีการพิจารณาพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. อยู่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งมีการกำหนดอัตราภาษีที่ดินที่ใช้เพื่อการเกษตรไว้ต่ำกว่าการใช้ที่ดินประเภทอื่นๆ ที่มีความสำคัญประการหนึ่งคือ การเก็บภาษีที่ดินที่กว้างขวางไม่ได้ใช้ประโยชน์เพิ่มขึ้น

ตารางที่ 8-6 สรุปผลจากนโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในอดีตถึงปัจจุบัน สถานการณ์และปัญหาในปัจจุบัน บทเรียนนานาชาติและแนวทางดำเนินการในอนาคต (ต่อ)			
นโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในอดีตถึงปัจจุบัน	สถานการณ์/ปัญหาในปัจจุบัน	บทเรียนจากนานาชาติ	แนวทางดำเนินการในอนาคต
5. การสนับสนุนปัจจัยการผลิต	(5.1) การชลประทาน สถานการณ์ (1) มีปริมาณน้ำที่เก็บกักได้จำนวน 77,435 ล้านลูกบาศก์เมตร มีพื้นที่ชลประทาน 24.5 ล้านไร่ ยังขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตร จำนวน 48,961 ล้านลูกบาศก์เมตร มีปัญหาในการเก็บค่าน้ำที่ใช้เพื่อการเกษตรที่ไม่สามารถดำเนินการได้ (2) มีการนำพื้นที่เกษตรกรรมในเขตชลประทานไปใช้เพื่อกิจกรรมนอกการเกษตร นโยบายของรัฐ (1) รัฐได้กำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำ (พ.ศ. 2558-2569) เพื่อสร้างความมั่นคงของน้ำภาคการผลิตทางการเกษตรโดยเพิ่มประสิทธิภาพการพัฒนาแหล่งน้ำและระบบชลประทาน (2) ยุทธศาสตร์เกษตรและสหกรณ์ 20 ปี ได้กำหนดเป้าหมายขยายพื้นที่ชลประทานในปีที่ 20 จำนวน 43.08 ล้านไร่ และพื้นที่ได้รับประโยชน์จากแหล่งน้ำนอกเขตชลประทาน 3.48 ล้านไร่ การจัดการที่ดินของเกษตรกร (1) เกษตรกรที่อยู่ในเขตชลประทานมีเพียงร้อยละ 31.7 นอกจากนั้นอยู่นอกเขตชลประทาน ต่างก็ต้องประสบกับการขาดแคลนน้ำและต้องการน้ำเพื่อการเกษตร	มีการเก็บค่าน้ำเพื่อการเกษตรในประเทศต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์ในการใช้น้ำให้มีประสิทธิภาพต่อหน่วยเพิ่มขึ้น เป็นการประหยัดน้ำ และมีเงินทุนหมุนเวียนไปปรับปรุงระบบชลประทานให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น <i>“บทเรียนเรื่องการเก็บค่าน้ำนี้ควรนำมาศึกษาเพิ่มเติมให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศไทย”</i>	(1) เร่งรัดการตราพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ... ให้ประกาศใช้ได้โดยเร็ว (2) เร่งรัดการขยายพื้นที่ชลประทานตามเป้าหมาย (3) เร่งรัดจัดหาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรนอกเขตชลประทานตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้โดยเร็ว (4) ศึกษาการเก็บค่าน้ำเพื่อการเกษตรที่สามารถปฏิบัติได้ในประเทศไทย สรุปได้ว่ามีนโยบายรองรับเรื่องน้ำเพื่อการเกษตรอยู่ในอนาคตยกเว้นการเก็บค่าน้ำจากเกษตรกร

ตารางที่ 8-6 สรุปผลจากนโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในอดีตถึงปัจจุบัน สถานการณ์และปัญหาในปัจจุบัน บทเรียนนานาชาติและแนวทางดำเนินการในอนาคต (ต่อ)			
นโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในอดีตถึงปัจจุบัน	สถานการณ์/ปัญหาในปัจจุบัน	บทเรียนจากนานาชาติ	แนวทางดำเนินการในอนาคต
	(5.2) การสนับสนุนปุ๋ยเคมี สถานการณ์ ในด้านการสนับสนุนปุ๋ยเคมีแก่เกษตรกรนั้นรัฐบาลไทยได้มีนโยบายมาตั้งแต่ พ.ศ.2503 เป็นต้นมา ทั้งการซื้อปุ๋ยมาจากต่างประเทศ หรือการแลกเปลี่ยนผลผลิตทางการเกษตรกับปุ๋ยจากต่างประเทศ มาจำหน่ายให้แก่เกษตรกร รวมทั้งการใช้ปุ๋ยส่งตัดเพื่อลดต้นทุนการผลิต เป็นต้น นโยบายของรัฐ มีนโยบายของรัฐในการเลิกใช้ปุ๋ยเคมี ซึ่งเป็นนโยบายที่ผิดหลักวิชาการ เพราะ ธาตุอาหารในดินในพื้นที่การเกษตรของประเทศไทยลดลงมาก มีความจำเป็นต้องใช้ปุ๋ยเคมีร่วมกับปุ๋ยอินทรีย์ การจัดการที่ดินของเกษตรกร (1) เกษตรกรซื้อปุ๋ยเคมีมาใช้และใช้ปุ๋ยเคมีเพียงอย่างเดียวร้อยละ 1 เท่านั้น แต่ใช้ปุ๋ยเคมีร่วมกับปุ๋ยอินทรีย์ ร้อยละ 78.6 (2) มีการร่วมลงทุนกับภาครัฐ ในการขุดบ่อน้ำในไร่นา ร้อยละ 32.0 (3) อาศัยน้ำฝนทำการเกษตรร้อยละ 38.7	การสนับสนุนการใช้ปุ๋ยเคมีนั้น ธนาคารโลกได้รายงานถึงการสนับสนุนการใช้สารเคมีแบบให้เปล่าแก่เกษตรกรในทวีปอาฟริกาว่า มีผลทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม โดยผลผลิตเพิ่มขึ้น ลดการขาดแคลนอาหารลง เพิ่มรายได้ให้เกษตรกรทำให้มีความเป็นอยู่ดีขึ้น และมีความมั่นคงทางอาหาร อย่างไรก็ตามยังคงมีการคัดค้านการใช้ปุ๋ยเคมีว่า ปุ๋ยที่ใช้ทั้งหมดไม่ได้ดูดซับไปโดยพืช ส่วนที่เหลือจะไหลลงสู่ลำน้ำก่อให้เกิดมลพิษ <i>“บทเรียนที่ได้จากการวิเคราะห์ของธนาคารโลก ก็คือเมื่อมีการสนับสนุนให้ใช้ปุ๋ยเคมี ผลผลิตจะเพิ่มขึ้นมีผลต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ประเทศไทยควรศึกษาถึงผลดีและผลเสียของการใช้ปุ๋ยเคมีให้รอบคอบอีกครั้งหนึ่ง”</i>	- สนับสนุนการใช้ปุ๋ยเคมีร่วมกับปุ๋ยอินทรีย์ - ใช้ปุ๋ยเคมีให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
	(5.3) การสนับสนุนพันธุ์พืช สถานการณ์ กรณีการสนับสนุนพันธุ์พืชนั้น รัฐบาลไทยได้มีนโยบายผลิตเมล็ดพันธุ์เพื่อจำหน่ายให้แก่เกษตรกร มีงานวิจัยเพื่อผลิตเมล็ดพันธุ์พืชที่สามารถปลูกได้ในดินที่มีปัญหาเช่นดินเค็ม มีผลผลิตสูงขึ้น ในบางกรณีมีการแจกเมล็ดพันธุ์พืช ให้แก่เกษตรกรแบบให้เปล่า และรับซื้อคืนในกรณีของเมล็ดพันธุ์พืชที่ปลูกโดยกรมพัฒนาที่ดินรวมทั้งแจกจ่ายพันธุ์พืชให้แก่เกษตรกรที่ประสบภัยธรรมชาติทั้งอุทกภัยและภัยแล้ง นโยบายของรัฐ รัฐบาลกำลังแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 เพื่อเพิ่มเติมสาระสำคัญบางประการให้สามารถพัฒนาปรับปรุงพันธุ์พืชชนิดใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น	การสนับสนุนพันธุ์พืชนั้น ทำให้พื้นที่ที่ดินมีปัญหาเช่น ดินเค็มหรือน้ำท่วมเป็นเวลานาน สามารถนำมาใช้ในการผลิตได้เช่นกรณี การผสมพันธุ์ข้าว IR 64 Sub 1 ซึ่งใช้ปลูกในพื้นที่น้ำท่วมและทนต่อการอยู่ใต้น้ำได้ 2 สัปดาห์ และมีรายงานว่าขณะนี้ปลูกอยู่ในทวีปเอเชีย ประมาณ 4 ล้านไร่ <i>บทเรียนจากกรณีการสนับสนุนพันธุ์พืชนี้ เป็นการเพิ่มความมั่นคงทางอาหาร จากพื้นที่ที่มีปัญหาในการผลิตในอดีต “บทเรียนเรื่องนี้ประเทศไทยได้มีนโยบายมาอย่างต่อเนื่อง”</i>	ควรมีการสนับสนุนการวิจัยพันธุ์พืชที่สามารถปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ

ตารางที่ 8-6 สรุปผลจากนโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในอดีตถึงปัจจุบัน สถานการณ์และปัญหาในปัจจุบัน บทเรียนนานาชาติและแนวทางดำเนินการในอนาคต (ต่อ)			
นโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในอดีตถึงปัจจุบัน	สถานการณ์/ปัญหาในปัจจุบัน	บทเรียนจากนานาชาติ	แนวทางดำเนินการในอนาคต
	(5.4) การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สถานการณ์ การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2512 จนถึงปัจจุบันสามารถดำเนินการได้ 1.98 ล้านไร่ ในพื้นที่ 20 จังหวัด ทั้งนี้ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2558 และยกเลิกฉบับเดิม นโยบายของรัฐ เมื่อวันที่คณะรัฐมนตรี 6 มิถุนายน 2560 ให้มีมติเห็นชอบแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (พ.ศ. 2560-2579) โดยมีเป้าหมาย 14.461 ล้านไร่	การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นการดำเนินการที่เพิ่มผลผลิตทางการเกษตรโดยจัดรูปแปลงนาให้เหมาะสมในการใช้เครื่องจักรกล มีเส้นทางคมนาคม ระบบส่งน้ำ และ การระบายน้ำ ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินงานคือ เนเธอร์แลนด์ ที่มีเนื้อที่จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั้งหมด 1.4 ล้านเฮกตาร์ (8.75 ล้านไร่) ส่งผลให้เป็นประเทศที่ส่งออกสินค้าเกษตรเป็นอันดับ 2 ของโลกรองจากสหรัฐอเมริกา อีกประเทศหนึ่งคือไต้หวันที่ประสบความสำเร็จจากการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ปัจจุบันมีเนื้อที่ที่ดำเนินแล้ว 379,905 เฮกตาร์ (2.37 ล้านไร่) จากการดำเนินการของประเทศเนเธอร์แลนด์และไต้หวันแสดงให้เห็นว่าการจัดรูปที่ดินมีผลต่อการเพิ่มผลผลิต ที่สามารถนำไปเป็นบทเรียนกับประเทศต่างๆ ได้ “บทเรียนเรื่องนี้สอดคล้องกับนโยบายของประเทศไทยที่มีการเร่งรัดการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”	ดำเนินการตามแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (พ.ศ.2560-2579) ให้เป็นไปตามเป้าหมาย 14.461 ล้านไร่

ตารางที่ 8-6 สรุปผลจากนโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในอดีตถึงปัจจุบัน สถานการณ์และปัญหาในปัจจุบัน บทเรียนนานาชาติและแนวทางดำเนินการในอนาคต (ต่อ)			
นโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในอดีตถึงปัจจุบัน	สถานการณ์/ปัญหาในปัจจุบัน	บทเรียนจากนานาชาติ	แนวทางดำเนินการในอนาคต
6. การปฏิวัติเขียวและการพัฒนาเกษตรอินทรีย์	(6.1) การปฏิวัติเขียว สถานการณ์ การปฏิวัติเขียวได้มีบทบาทต่อการเกษตรในประเทศไทย เช่นเดียวกัน โดยในปี 2512 ได้มีการรองรับพันธุ์ข้าว กข1 ซึ่งเป็นการผสมพันธุ์ระหว่างพันธุ์ข้าว IR 8 จาก IRRI กับพันธุ์ข้าวเหลืองทองของไทย เป็นข้าวที่ไม่ไวต่อช่วงแสงและได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเป็นพันธุ์ข้าวหลายชนิด ทั้งข้าวเจ้าและข้าวเหนียวจนถึงปัจจุบัน จากการที่มีพันธุ์ข้าวดังกล่าวที่ต้องการทั้งน้ำและปุ๋ย ถึงแม้ว่าจะมีผลผลิตเพิ่มขึ้น แต่มีผลกระทบต่อเกษตรกรรายย่อยที่ต้องลงทุนสูงแต่รายได้ไม่คุ้มค่ากับการลงทุนทำให้มีปัญหานี้สินในเวลาต่อมาปัญหาอื่นที่เกิดขึ้นก็คือ ปัญหาสุขภาพ เนื่องจากใช้สารเคมีมากเกินไปจนความต้องการ มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ โดยเฉพาะพันธุ์ข้าวดั้งเดิมที่เคยปลูกในประเทศไทย นโยบายของรัฐ ไม่มีนโยบายชัดเจนในเรื่องนี้ เกษตรกรส่วนใหญ่ยังคงทำการเกษตรในลักษณะนี้	ถึงแม้ว่าการปฏิวัติเขียวได้สร้างความมั่นคงทางอาหารให้แก่โลกนี้ก็ตามแต่มีผลกระทบทางลบจากการปฏิวัติเขียวทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม รัฐต้องลงทุนด้านการชลประทาน เกษตรกรต้องลงทุนซื้อปุ๋ย ยากำจัดศัตรูพืช น้ำมันเชื้อเพลิง ทำให้เกษตรกรรายย่อยส่วนหนึ่งประสบความล้มเหลว มีหนี้สิน ต้องเปลี่ยนอาชีพ บางส่วนอพยพเข้าเมือง ทางด้านสิ่งแวดล้อมนั้นผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ โดยเฉพาะการสูญหายของพันธุ์พืชดั้งเดิม การใช้สารเคมีในการกำจัดศัตรูพืชและวัชพืชมีผลต่อสุขภาพของมนุษย์ ผลกระทบอีกประการหนึ่งก็คือ ทรัพยากรธรรมชาติจะลดลงเช่น ธาตุฟอสฟอรัส ที่นำมาทำปุ๋ย น้ำใต้ดินที่สูบขึ้นมาใช้เกินอัตราทดแทน การเกิดดินเค็มและน้ำขังจากการชลประทานอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น <i>“บทเรียนเรื่องนี้ควรมีการให้ความรู้แก่เกษตรกรในประเทศไทยให้มากขึ้น”</i>	1.ให้คำแนะนำในการใช้ปุ๋ยเคมีและยากำจัดศัตรูพืชให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ในพื้นที่การเกษตรที่ใช้ระบบปฏิวัติเขียวอยู่ในปัจจุบัน 2. เร่งรัดการวิจัยพันธุ์พืชรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
	6.2 การพัฒนาเกษตรอินทรีย์ สถานการณ์ เกษตรอินทรีย์ได้เริ่มต้นมาตั้งแต่ พ.ศ. 2530 โดยนักวิชาการและองค์กรภาคเอกชนได้เริ่มเสนอแนวคิด และภาครัฐก็เอกชนได้ดำเนินการผลิตสินค้าอินทรีย์ออกจำหน่ายตั้งแต่ พ.ศ. 2534 ในปี2548 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเรื่องเกษตรอินทรีย์ให้เป็นวาระแห่งชาติ เกษตรอินทรีย์จึงได้ขยายตัวเพิ่มขึ้น นโยบายของรัฐ ในปี 2558 กระทรวงพาณิชย์ได้มีนโยบายส่งเสริมการตลาดสินค้าเกษตรอินทรีย์ไทย และเมื่อวันที่ 11 เมษายน 2560 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ พ.ศ. 2560-2564	บทเรียนที่สำคัญของเกษตรอินทรีย์คือ หลักการ 3 ประการ ได้แก่ (1) ไม่ใช้สารกำจัดศัตรูพืช (2)ไม่ใช้ปุ๋ยเคมี (3) รักษาสิ่งแวดล้อม การปฏิบัติเหล่านี้มีผลดีทางด้านเศรษฐกิจ สุขภาพของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นบทเรียนที่เกษตรกรสามารถนำมาใช้ได้ <i>“บทเรียนเรื่องนี้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐในปัจจุบัน”</i>	(1) เร่งรัดดำเนินการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ พ.ศ. 2560-2564 (2) สนับสนุนงานวิจัยเกี่ยวกับพืชเพื่อตลาดเฉพาะ (Niche market) สำหรับผู้บริโภคเฉพาะกลุ่ม

ตารางที่ 8-6 สรุปผลจากนโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในอดีตถึงปัจจุบัน สถานการณ์และปัญหาในปัจจุบัน บทเรียนนานาชาติและแนวทางดำเนินการในอนาคต (ต่อ)			
นโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในอดีตถึงปัจจุบัน	สถานการณ์/ปัญหาในปัจจุบัน	บทเรียนจากนานาชาติ	แนวทางดำเนินการในอนาคต
7. ต่างชาติถือครองที่ดินในประเทศไทย	สถานการณ์ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดินของต่างชาติของไทยได้มีมาตั้งแต่ พ.ศ.2398 ดังนี้ (1) ประกาศกำหนดที่ให้ขาย ให้เช่า แก่คนนอกประเทศ (พ.ศ.2398) (2) ประกาศฝรั่งทำหนังสือสัญญา (พ.ศ.2399) (3) พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พ.ศ.2486 (4) ประมวลกฎหมายที่ดิน (หมวด 8 การกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว) (5) คำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ 281 (ปว.281) วันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 (6) พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 แต่มีกฎหมายที่ผ่อนผันให้ต่างชาติถือครองที่ดินโดยมีเงื่อนไขคือ (1) พระราชบัญญัติการส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 (2) พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 (3) พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ.2 535 (4) พระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 (5) พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 (6) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2542 ในช่วง พ.ศ. 2550 เป็นต้นมามีกระแสการเข้ามาถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรของต่างชาติ จึงได้มีการร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. ขึ้นโดยมีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ต่างชาติเข้ามาถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรแต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ ต่อมาในช่วง พ.ศ. 2559 มีการต่อต้านของชุมชนในเขตอำเภอเมืองรายต่อบริษัทจากประเทศจีน ที่มาเช่าที่ดินปลูกกล้วยหอม หลังจากประเทศลาวยกเลิกสัมปทานเนื่องจากการใช้สารเคมีมีจำนวนมาก นโยบายของรัฐ มีการกำกับดูแลตามบทบัญญัติของกฎหมาย	การยึดครองที่ดินของต่างชาติได้เกิดขึ้นทั่วทุกภูมิภาคของโลก โดยกองทุนเอกชนข้ามชาติ มีผลกระทบต่อเกษตรกรในท้องถิ่นโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศลาว เขมร และหลายประเทศในทวีปอาฟริกา การเข้ายึดครองที่ดินของต่างชาตินั้นบางพื้นที่ไปยึดครองที่ดินที่เกษตรกรทำกินอยู่เดิม ส่วนในประเทศพัฒนาเช่น สหรัฐอเมริกาและออสเตรเลีย ถึงแม้จะเกิดขึ้นไม่มากนักก็ตามแต่ได้ปรากฏขึ้นเช่นเดียวกัน ในกรณีของประเทศออสเตรเลียนั้นจะมีการขึ้นทะเบียนการซื้อที่ดินเพื่อการเกษตรของต่างชาติ กรณีการยึดครองที่ดินของต่างชาติที่เกิดขึ้นทั่วโลกนั้นมีบทเรียนที่สำคัญคือ ผลกระทบต่อเกษตรกรในประเทศที่กำลังพัฒนาที่บางพื้นที่เกษตรกรทำกินอยู่เดิม การอนุญาตให้ต่างชาติถือครองที่ดินควรมีการพิจารณาถึงความเป็นธรรมด้วย <i>“บทเรียนเรื่องนี้ควรนำมาศึกษาให้สอดคล้องกับข้อจำกัดในประเทศไทยก่อนดำเนินการ”</i>	ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันจำนวน 6 ฉบับ อย่างเคร่งครัด

ตารางที่ 8-6 สรุปผลจากนโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในอดีตถึงปัจจุบัน สถานการณ์และปัญหาในปัจจุบัน บทเรียนนานาชาติและแนวทางดำเนินการในอนาคต (ต่อ)			
นโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในอดีตถึงปัจจุบัน	สถานการณ์/ปัญหาในปัจจุบัน	บทเรียนจากนานาชาติ	แนวทางดำเนินการในอนาคต
8. การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกับสิ่งแวดล้อม	สถานการณ์ ผลจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศได้ส่งผลกระทบต่อการใช้ที่ดินทางการเกษตรจากภัยแล้ง และอุทกภัยที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งและรัฐได้มีนโยบายแก้ไขมาอย่างต่อเนื่อง แต่ไม่สามารถแก้ไขได้หมด เกษตรกรได้รับผลกระทบจากอุทกภัยและภัยแล้ง นำมาซึ่งหนี้สิน เกษตรกรบางรายได้ร่วมลงทุนกับภาครัฐในการก่อสร้างบ่อน้ำในไร่นา แต่ยังไม่สามารถครอบคลุมพื้นที่ขาดแคลนน้ำได้ทั้งหมด นโยบายของรัฐ (1) ประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกภาคีในเรื่องอนุสัญญาสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับที่ดินรวม 2 ฉบับ คือ (1.1) อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (United Nations Framework on Climate Change : UNFCC) (1.2) ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย (United Nations Convention to Combat Desertification : CNCCD) เพื่อรองรับอนุสัญญาสิ่งแวดล้อมทั้ง 2 ฉบับ ประเทศไทยได้ดำเนินการจัดทำแผนแม่บทรองรับไว้แล้ว การจัดการที่ดินของเกษตรกร 1. เกษตรกรประสบอุทกภัยร้อยละ 53.1 ประสบภัยแล้ง ร้อยละ 84.3 2. เกษตรกรลงทุนร่วมกับภาครัฐในการก่อสร้างบ่อน้ำในไร่นา ร้อยละ 32.0 3. เกษตรกรมีการอนุรักษ์ดินและน้ำโดยการปลูกแฝก ร้อยละ 38.8 4. เกษตรกรใช้ปุ๋ยในการปรับปรุงบำรุงดิน ทั้งปุ๋ยหมักและปุ๋ยเคมี ร้อยละ 96.7 ไม่ใช้ปุ๋ยเพียงร้อยละ 3.3	ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับระบบการผลิตทางการเกษตรนั้น FAO ได้สรุปไว้ว่ามี 11 ประการ คือ (1) การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศที่รวมถึงความแห้งแล้ง คลื่นความร้อน อุทกภัย จะเกิดขึ้นบ่อยครั้งและรุนแรงยิ่งขึ้น และนำไปสู่ความเสียหายทางการเกษตรโดยรวม (2) ทรัพยากรน้ำจะลดลง โดยเฉพาะในพื้นที่เพาะปลูก (3) น้ำทะเลจะสูงขึ้นท่วมชายฝั่ง เกิดการแพร่กระจายของดินเค็ม กระบวนการประมงชายฝั่ง (4) มีปัญหาด้านคุณภาพอาหารและน้ำที่กระทบต่อสุขภาพ (5) ปริมาณน้ำในลำน้ำต่างๆ เปลี่ยนแปลง กระบวนการประมงโดยเฉพาะการเพาะเลี้ยง (6) อุณหภูมิสูงขึ้น ซึ่งมีผลให้เกิดการขาดแคลนน้ำ ส่งผลกระทบต่อสถานะในการผลิตและการดำรงชีพของสัตว์และพืช ทำให้ผลผลิตลดลง (7) ผลผลิตพืชอาจจะเพิ่มขึ้น จากคาร์บอนไดออกไซด์ ที่กลายมาเป็นปุ๋ยของพืช (8) ภัยจากอันตรายขั้นโอโซนจะมีผลต่อการผลิตของพืช (9) จะมีการเปลี่ยนแปลงของโรค สัตว์ พืช และพืช รวมทั้งแมลงศัตรูพืชต่างๆ (10) จะมีการสูญเสียทั้งป่าไม้ ปศุสัตว์ การประมง และการเพาะเลี้ยง (11) น้ำในมหาสมุทรจะมีคุณภาพเป็นกรด ซึ่งเป็นการทำลายล้างพันธุ์ปลาชนิดต่างๆ การเปลี่ยนแปลง ภูมิอากาศ กับความเสื่อมโทรมของดิน มีส่วนที่เกี่ยวข้องกัน ซึ่งการดำเนินการด้านใดด้านหนึ่งจะมีผลทั้งสองด้าน	รัฐบาลได้จัดทำแผนรองรับไว้แล้ว แต่ต้องพิจารณาควบคู่กันไปกับแผนการใช้ที่ดินของชาติ และเพิ่มบทบาทให้ที่ดินเป็นแหล่งเก็บกักก๊าซคาร์บอนให้มากขึ้น รวมทั้งการจัดหาแหล่งน้ำเพิ่ม ลดความเสื่อมโทรมของที่ดินที่ใช้เพื่อการเกษตร หยุดยั้งการบุกรุกทำลายป่าไม้ รวมทั้งการอนุรักษ์ดินและน้ำ สนับสนุนการใช้ปุ๋ยเคมีร่วมกับปุ๋ยอินทรีย์ เร่งรัดการวิจัยพันธุ์พืชรองรับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและพัฒนากระบวนการประกันภัยของเกษตรกร

ตารางที่ 8-6 สรุปผลจากนโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในอดีตถึงปัจจุบัน สถานการณ์และปัญหาในปัจจุบัน บทเรียนนานาชาติและแนวทางดำเนินการในอนาคต (ต่อ)			
นโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในอดีตถึงปัจจุบัน	สถานการณ์/ปัญหาในปัจจุบัน	บทเรียนจากนานาชาติ	แนวทางดำเนินการในอนาคต
		บทเรียนที่สำคัญก็คือ การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกขึ้นสู่บรรยากาศ โดยการให้ที่ดินเป็นแหล่งสะสม (Sink) ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ การใช้ปุ๋ยไนโตรเจนให้เหมาะสม การทำนาที่ลดการปล่อยมีเทน ในด้านความเสื่อมโทรมของดิน คือ การอนุรักษ์ดินและน้ำ การไม่ไถพรวน การปลูกพืชหมุนเวียน การไม่ไถพรวน การปรับปรุงวงจรธาตุอาหาร เป็นต้น “บทเรียนเรื่องนี้ประเทศไทยได้กำหนดนโยบายไว้รองรับอย่างชัดเจนแล้ว”	
9.การบริหารจัดการที่ดินไทย	สถานการณ์ ปัจจุบันมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินจำนวน 21 หน่วยงาน ในสังกัด 6 กระทรวง มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวน 24 ฉบับ มีคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับที่ดินในภาพรวม 12 คณะ คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับที่ดินเพื่อการเกษตรโดยตรงมี 6 คณะ และคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องกับที่ดินในระดับจังหวัดรวม 4 คณะ จึงมีการปฏิบัติที่ซ้ำซ้อนและเกิดความขัดแย้งทั้งระหว่างหน่วยงานของรัฐและระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน นโยบายของรัฐ ถึงแม้ว่าจะมีนโยบายที่ดินในภาพรวมของประเทศ แต่ไม่มีนโยบายที่ดินเพื่อการเกษตรโดยเฉพาะ รวมทั้งไม่มีองค์กรที่กำกับดูแลพื้นที่การเกษตร กำหนดนโยบายร่วมกับคณะกรรมการที่ดูแลทรัพยากรอื่นๆ ที่จำเป็นต่อการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร จึงทำให้เกิดผลกระทบต่อการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรอยู่ในปัจจุบัน การจัดการที่ดินของเกษตรกร (1) ไม่เข้าร่วมโครงการเกษตรแปลงใหญ่ ถึงแม้ว่าจะมีการดำเนินการในพื้นที่ร้อยละ 11.5 ด้วยเหตุผลว่ามีความยุ่งยาก	บทเรียนจากกรณีศึกษานโยบายรัฐในประเทศปากีสถานของ UNDP และ GEP จะแสดงให้เห็นว่าการแก้ปัญหาที่ดินเพื่อการเกษตรนั้น จำเป็นต้องแก้ไขทั้ง 4 ด้าน คือ (1) ด้านนโยบายรัฐ (2) ด้านสถาบันหรือหน่วยงานดำเนินการ (3) ด้านการเงิน และ (4) ด้านเศรษฐกิจและสังคมจึงจะประสบความสำเร็จ “บทเรียนเรื่องนี้ประเทศไทยควรนำมาบางด้านมาปรับใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารและจัดการที่ดิน”	- เร่งรัดการประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ที่อยู่ระหว่างการดำเนินการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ - จัดตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร โดยใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. และอยู่ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ - แต่งตั้งผู้แทนจากคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรให้เข้าร่วม คณะกรรมการลุ่มน้ำหลัก อนุกรรมการลุ่มน้ำสาขา คณะกรรมการผังเมือง และคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ - จัดทำแผนแม่บทการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรของชาติ - จัดทำฐานระบบข้อมูลที่ดินเพื่อการเกษตร - จัดทำฐานระบบข้อมูลการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรรายแปลงโดยใช้บทบัญญัติมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 โดยการทำสำมะโนที่ดิน

ตารางที่ 8-6 สรุปผลจากนโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในอดีตถึงปัจจุบัน สถานการณ์และปัญหาในปัจจุบัน บทเรียนนานาชาติและแนวทางดำเนินการในอนาคต (ต่อ)			
นโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในอดีตถึงปัจจุบัน	สถานการณ์/ปัญหาในปัจจุบัน	บทเรียนจากนานาชาติ	แนวทางดำเนินการในอนาคต
	(2) การรับทราบแผนที่เกษตรเพื่อบริหารจัดการเชิงรุก (Agri-map) มีเพียงร้อยละ 66.2 ทั้งๆ ที่มีแสดงในศูนย์การเรียนรู้ในพื้นที่เกษตรกรรมเอง (3) ถึงแม้ว่าราคาพืชเศรษฐกิจทั้ง 6 ชนิดตกต่ำ รัฐบาลได้มีนโยบายให้การลดพื้นที่ปลูกพืชเศรษฐกิจลง และปรับเปลี่ยนเพื่อให้ตรงกับความต้องการของตลาด แต่เกษตรกรมีการเปลี่ยนแปลงเพียงร้อยละ 20.2 เท่านั้น ด้วยสาเหตุขาดแผนรองรับว่าจะให้ไปปลูกพืชชนิดใดและมีตลาดรองรับหรือไม่ ผลจากการสำรวจทั้ง 3 ประการ แสดงถึงการบริหารราชการที่ยังไม่สามารถนำเกษตรกรมาร่วมในการพัฒนาการใช้ที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ		

8.3 สรุปข้อเสนอแนวทางการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในอนาคต

จากการวิเคราะห์ผลจากการดำเนินนโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในอดีตถึงปัจจุบัน ร่วมกับการสำรวจการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของเกษตรกรไทย บทเรียนจากนานาชาติ และนโยบายของรัฐที่อยู่ในระหว่างดำเนินการในปัจจุบันและมีแผนดำเนินการในอนาคต ซึ่งพบว่าแนวทางการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรบางประการนั้นรัฐบาลได้ดำเนินการอยู่อย่างต่อเนื่องและเป็นการรองรับสถานการณ์ในอนาคตอยู่แล้ว ข้อเสนอแนวทางการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในอนาคตจึงเป็นการสรุปเฉพาะประเด็นหลักและยังคงมีปัญหา 10 ประการ ที่ต้องแก้ไขเพื่อนำไปสู่หลักการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร 5 ประการ ดังกล่าวข้างต้น คือ

1. ให้มีการจัดทำแผนการใช้ที่ดินของชาติ (National Land Use Plan) ที่ทุกหน่วยงานยอมรับเป็นแผนแม่บทแห่งชาติ
2. เร่งรัดการประกาศเขตอนุรักษ์ดินและน้ำและดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551
3. คุ่มครองพื้นที่เกษตรกรรมโดยการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม
4. ดำเนินการจัดที่ดินทำกินในอนาคต โดยมีรายละเอียด 8 ประการ คือ
 - 4.1 ยกเลิกการนำที่ดินของรัฐโดยเฉพาะพื้นที่ป่าไม้มาจัดให้กับประชาชน
 - 4.2 จัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นเพื่อจัดหาที่ดินจากเอกชนมาให้ผู้ไร้ที่ดินทำกินเช่าซื้อหรือเช่า
 - 4.3 ยกเลิกการจัดที่ดินให้แก่ปัจเจก เช่นในอดีต แต่จัดให้กับชุมชนหรือสหกรณ์โดยที่ดินยังคงเป็นของรัฐและเสริมสร้างสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
 - 4.4 เร่งรัดการแก้ไขปัญหาผู้ไร้กรรมสิทธิ์ที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐให้ยุติโดยเร็ว
 - 4.5 ตรวจสอบการใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน และยึดคืนหากมีการขายสิทธิแล้วนำมาจัดให้แก่ชุมชนหรือสหกรณ์อีกครั้งหนึ่ง
 - 4.6 จัดหาโครงสร้างพื้นฐานให้กับโครงการจัดที่ดินทำกินที่มีอยู่ในปัจจุบัน
 - 4.7 จัดทำฐานข้อมูลผู้ได้รับการจัดที่ดินของรัฐที่ได้ดำเนินการมาแล้ว
 - 4.8 จัดทำแผนยุทธศาสตร์โครงการจัดที่ดินของรัฐในอนาคตโดยกำหนดช่วงเวลา 20 ปี แล้วโอนภารกิจให้กับธนาคารที่ดิน
5. พัฒนาระบบการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรที่มีโอกาสในผลประโยชน์ร่วมกัน (Win-Win Situation) โดยเจ้าของที่ดินกับผู้เช่าที่ดินพอใจทั้งสองฝ่าย พร้อมทั้งจัดทำฐานระบบข้อมูลการถือครองที่ดินของเกษตรกรทุกรายรวมถึงมีแผนที่รายแปลง
6. เร่งรัดการตราพระราชบัญญัติธนาคารที่ดินให้สามารถประกาศใช้ได้โดยเร็ว โดยมีหน้าที่ 6 ประการ
7. เร่งรัดดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (พ.ศ. 2560-2579) ซึ่งเป็นมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 6 มิถุนายน 2560
8. สนับสนุนงานวิจัยเกี่ยวกับพืชเพื่อตลาดเฉพาะ (Niche Market) สำหรับผู้บริโภคเฉพาะกลุ่ม
9. เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ จะต้องเร่งรัดการวิจัยเพื่อให้ได้พันธุ์พืชที่เหมาะสม
10. ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารจัดการที่ดินของชาติในภาพรวมของชาติ โดยเร่งรัดการประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. รวมทั้งการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรที่ปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรการเกษตร รวมทั้งการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของชาติ

ข้อเสนอแนะทางในการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในอนาคตดังกล่าวนี้ เป็นผลการวิเคราะห์เบื้องต้นเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการนำไปวิเคราะห์ร่วมกับปัจจัยอื่นๆ โดยระบบ DPSIR ตามกรอบหลักการการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร 5 ประการที่กำหนดไว้เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาโครงการนี้

เอกสารอ้างอิง

1. กรมชลประทาน. 2529. **84 ปี ชลประทาน**. โรงพิมพ์สารมวลชล จำกัด. กรุงเทพมหานคร.
2. กรมพัฒนาที่ดิน. 2560. **สรุปประเภทการใช้ที่ดิน ปี 2558/2559**.
3. กองเศรษฐกิจการเกษตร. 2499. **สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2497**. โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ.
4. กองเศรษฐกิจการเกษตร. 2508. **สถิติการเกษตรของประเทศไทย พ.ศ. 2506**. สำนักปลัดกระทรวงกระทรวงเกษตร โรงพิมพ์ศาลา พระนคร.
5. กองเศรษฐกิจการเกษตร. 2517. **สถิติการเกษตรของประเทศไทยปีเพาะปลูก 2515/2516**. สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงเกษตร โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การขายและการซื้อแห่งประเทศไทย จำกัด กรุงเทพฯ.
6. กองเศรษฐกิจการเกษตร. 2520. **สถิติการเกษตรของประเทศไทยปีเพาะปลูก 2519/20**. สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงเกษตร เอกสารสถิติการเกษตรเล่มที่ 72 พ.ศ. 2520. โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์แห่งประเทศไทย กรุงเทพฯ.
7. คณะกรรมการจัดงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี. 2525. **ประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์ เล่ม 3 พ.ศ. 2475-ปัจจุบัน**. จัดพิมพ์เป็นที่ระลึกเนื่องในโอกาสสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี โรงพิมพ์อมรินทร์การพิมพ์ กรุงเทพมหานคร.
8. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2528. **สถิติการเกษตรของประเทศไทยปีเพาะปลูก 2527/28**. เอกสารสถิติการเกษตร เลขที่ 293 โรงพิมพ์ชวนพิมพ์. กรุงเทพฯ.
9. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2530. **สถิติการเกษตรของประเทศไทยปี เพาะปลูก 2529/30** เอกสารสถิติการเกษตรของประเทศไทย ปีเพาะปลูก 2529/30 เอกสารสถิติการเกษตรเลขที่ 375 โรงพิมพ์ชวนพิมพ์ กรุงเทพฯ.
10. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2538. **สถิติการเกษตรของประเทศไทยปีเพาะปลูก 2537/38**. เอกสารสถิติการเกษตรเลขที่ 6/2538.
11. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2539. **สถิติการเกษตรของประเทศไทยปีเพาะปลูก 2538/2539**. เอกสารสถิติการเกษตรเลขที่ 28/2539.
12. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2545. **สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี 2544/45**. เอกสารสถิติการเกษตรเลขที่ 3/2545.
13. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2548. **สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี 2547**. เอกสารสถิติการเกษตรเลขที่ 410 โรงพิมพ์สหมิตรพรินติ้ง. นนทบุรี.

14. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2550. *สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี 2549*. เอกสารสถิติการเกษตร
เลขที่ 401 โรงพิมพ์สมมิตรพรินต์ติ้ง นนทบุรี.
15. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2553. *สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี 2552*. ศูนย์สารสนเทศ
การเกษตร ISSN 0857-6610.
16. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2556. *สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี 2556*. ISSN 0857-6610.
17. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2558. *สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี 2557*. ศูนย์สารสนเทศ
การเกษตร ISSN 0857-6610 โรงพิมพ์สำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติ กรุงเทพฯ.
18. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2560. *สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี 2559*. ศูนย์สารสนเทศ
การเกษตร ISSN 0857-6610.
19. Ingram. JC. 1971. *Economic Change in Thailand 1850-1970*. Stanford University Press.
California.

บทที่ 9

การวิเคราะห์โดยระบบ DPSIR เพื่อจัดทำนโยบาย
การบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร

บทที่ 9

การวิเคราะห์โดยระบบ DPSIR เพื่อจัดทำนโยบายการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร

การวิเคราะห์โดยระบบ SPSIR นั้นเป็นการวิเคราะห์เชิงระบบที่แสดงถึงปัจจัยขับเคลื่อน (Driver: D) หรือปัจจัยที่เป็นสาเหตุของปัญหาและไปสร้างความกดดัน (Pressure: P) ต่อรัฐบาลหรือผู้รับผิดชอบโครงการ จากสาเหตุของปัญหา (D) และความกดดัน (P) ดังกล่าวก็จะนำไปสู่คุณภาพ สถิติหรือสถานการณ์ (State: S) ที่แสดงให้เห็นปัญหาที่เกิดขึ้นและทำให้เกิดผลกระทบ (Impact: I) ต่อระบบนิเวศแต่ละด้าน ซึ่งสะท้อนจากการตอบสนองหรือการบริหารจัดการของรัฐ (Response: R) ในอดีต รวมทั้งนโยบายหรือยุทธศาสตร์ที่จะดำเนินการในอนาคต

การวิเคราะห์โดยระบบ DPSIR ของโครงการวิจัย “การจัดการที่ดินเกษตรไทย : จากวิกฤติสู่ยั่งยืน” ได้นำข้อมูลทุติยภูมิจากการทบทวนถึงการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์และการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร บทเรียนนานาชาติในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร นโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย และผลจากนโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย และข้อมูลปฐมภูมิ จากการสำรวจการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของเกษตรกรไทย จากการสัมภาษณ์เกษตรกรผู้ใช้ที่ดิน จำนวน 420 ราย ในท้องที่ 12 จังหวัด คือ เชียงราย น่าน พะเยา โขงแก่น นครราชสีมา กาญจนบุรี ราชบุรี พระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี ปราจีนบุรี สุราษฎร์ธานี กระบี่ ตรัง และสงขลา มาจัดทำเป็น Matrix เรียงลำดับปัจจัยตามระบบ DPSIR (ตารางที่ 9-1 และรูปที่ 9-1) แล้วทำการสังเคราะห์เพื่อหาสาระสำคัญที่จะนำไปจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร โดยมีรายละเอียดในแต่ละปัจจัยดังนี้

9.1 ปัจจัยขับเคลื่อน (Driver: D)

ปัจจัยขับเคลื่อนที่นำมาวิเคราะห์มี 7 ประการ ดังนี้

1. การเพิ่มของประชากร

- ประชากรไทย
- แรงงานต่างชาติ
- นักท่องเที่ยว

2. ปัญหาที่ดิน

2.1 ปัญหาการใช้ที่ดิน

- ทำการเกษตรบนพื้นที่สูงชัน
- ขาดการปรับปรุงบำรุงดิน
- สูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมที่เหมาะสม

2.2 ปัญหาการถือครองที่ดิน

- ไร้ที่ดินทำกิน
- ไร้กรรมสิทธิ์
- การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

3. นโยบายรัฐในการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ

- โครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก (ESB)
- โครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (EEC)

- เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน (SEZ)

4. นโยบายของรัฐด้านการเกษตร

- ยางพารา
- การประกันราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์
- การใช้เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าจากพลังลม

5. การขยายตัวรองรับภาคเศรษฐกิจ

- โครงสร้างพื้นฐาน
- ที่อยู่อาศัย
- นิคมอุตสาหกรรม/โรงงานอุตสาหกรรม
- สนามกอล์ฟ

6. การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ/และภัยพิบัติ

- น้ำท่วม (2554, 2559, 2560)
- ภัยแล้ง (2558)
- การขาดแคลนน้ำ

7. ทนข้ามชาติเข้ามาถือครองที่ดินไทย

- ตลาดหลักทรัพย์
- ต่างชาติเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- ต่างชาติลงทุนทำการเกษตร
- สิทธิของต่างชาติในการถือครองที่ดินตามกฎหมาย

(ตารางที่ 9-2 และรูปที่ 9-2)

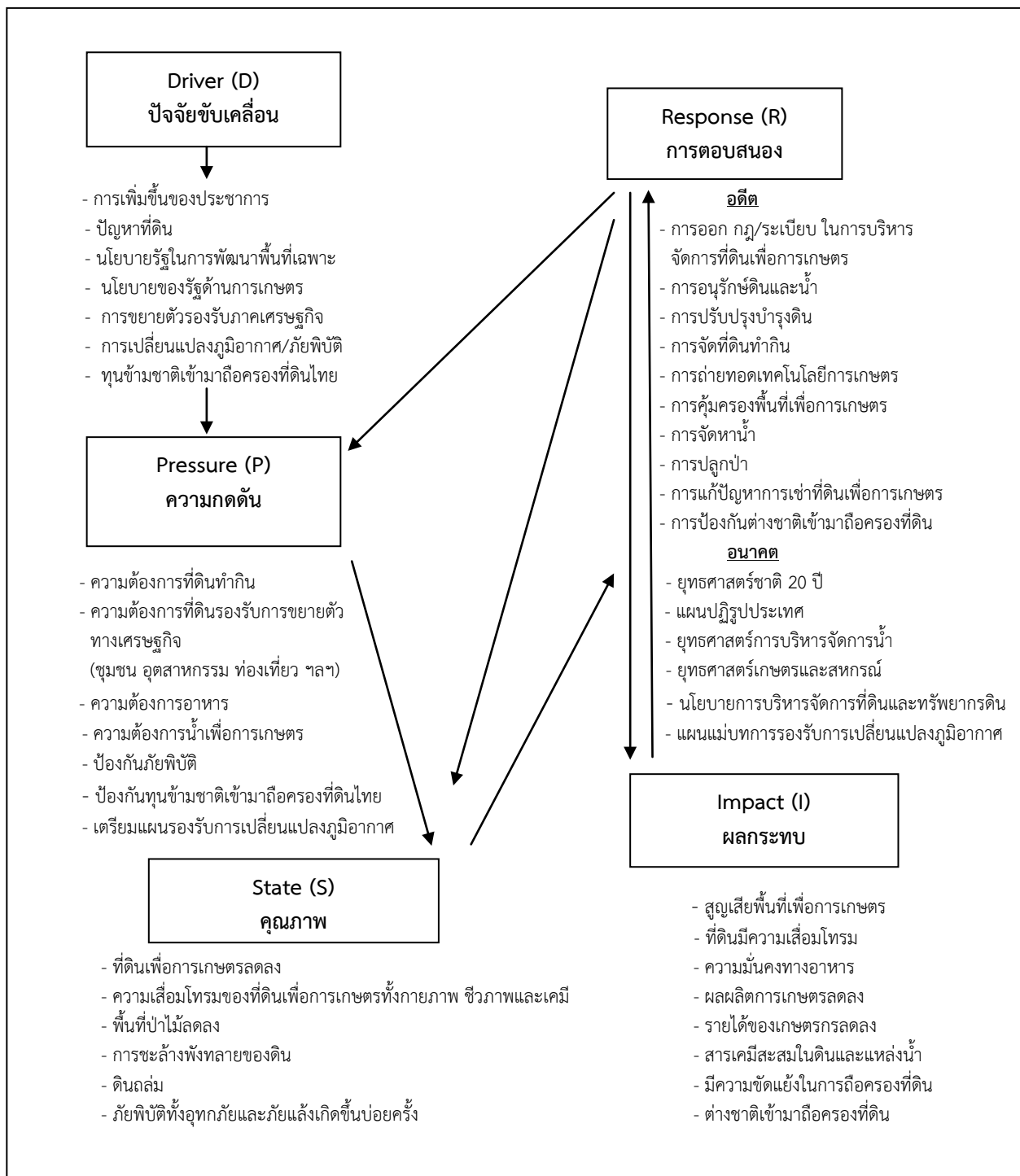
9.2 ความกดดัน (Pressure: P)

ความต้องการที่ดินเพื่อกิจกรรมต่างๆ

- ที่อยู่อาศัย
 - ที่ดินทำกิน
 - โครงสร้างพื้นฐาน
 - นิคมอุตสาหกรรม
 - โรงงานอุตสาหกรรม
 - สวนสาธารณะ
 - ความต้องการน้ำเพื่อการเกษตร
 - รักษาสมดุลของระบบนิเวศของประเทศ
 - ความต้องการอาหาร
 - ป้องกันทุนข้ามชาติเข้ามาถือครองที่ดินไทย
 - ป้องกันภัยพิบัติทั้งอุทกภัยและภัยแล้ง
 - ปรับตัวและบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ
 - งบประมาณในการดำเนินการรองรับความต้องการ
- (ตารางที่ 9-2 รูปที่ 9-3)

ตารางที่ 9-1 การวิเคราะห์การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรตามระบบ DPSIR ในภาพรวม

ปัจจัยขับเคลื่อน Driver (D)	ความกดดัน Pressure (P)	คุณภาพ State (S)	ผลกระทบ Impact (I)	การตอบสนอง Response (R)
1. การเพิ่มขึ้นของประชากร 2. ปัญหาที่ดิน 3. นโยบายรัฐในการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ 4. นโยบายของรัฐด้านการเกษตร 5. การขยายตัวรองรับภาคเศรษฐกิจ 6. การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ/ภัยพิบัติ 7. ทุนข้ามชาติเข้ามาถือครองที่ดินไทย	1. ความต้องการที่ดินทำกิน 2. ความต้องการที่ดินรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (ชุมชน อุตสาหกรรม ท่องเที่ยว ฯลฯ) 3. ความต้องการอาหาร 4. ความต้องการน้ำเพื่อการเกษตร 5. ป้องกันภัยพิบัติ 6. ป้องกันทุนข้ามชาติเข้ามาถือครองที่ดินไทย 7. เตรียมแผนรองรับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ	1. ที่ดินเพื่อการเกษตรลดลง 2. ความเสื่อมโทรมของที่ดินเพื่อการเกษตรทั้งกายภาพ ชีวภาพและเคมี 3. พื้นที่ป่าไม้ลดลง 4. การชะล้างพังทลายของดิน 5. ดินถล่ม 6. ภัยพิบัติทั้งอุทกภัยและภัยแล้งเกิดขึ้นบ่อยครั้ง	1. สูญเสียพื้นที่เพื่อการเกษตร 2. ที่ดินมีความเสื่อมโทรม 3. ความมั่นคงทางอาหาร 4. ผลผลิตการเกษตรลดลง 5. รายได้ของเกษตรกรลดลง 6. สารเคมีสะสมในดินและแหล่งน้ำ 7. มีความขัดแย้งในการถือครองที่ดิน 8. ต่างชาติเข้ามาถือครองที่ดิน	อดีต-ปัจจุบัน 1. การออก กฎ/ระเบียบ ในการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร 2. การอนุรักษ์ดินและน้ำ 3. การปรับปรุงบำรุงดิน 4. การจัดที่ดินทำกิน 5. การถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร 6. การคุ้มครองพื้นที่เพื่อการเกษตร 7. การจัดหาน้ำ 8. การปลูกป่า 9. การแก้ปัญหาการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร 10. การป้องกันต่างชาตินำเข้าถือครองที่ดิน อนาคต 1. ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี 2. แผนปฏิรูปประเทศ 3. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำ 4. ยุทธศาสตร์เกษตรและสหกรณ์ 5. นโยบายการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน 6. แผนแม่บทการรองรับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ



รูปที่ 9-1 การวิเคราะห์โดยกรอบแนวคิด DPSIR

ตารางที่ 9-2 การวิเคราะห์การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรแต่ละปัจจัยตามระบบ DPSIR

ปัจจัยขับเคลื่อน Driver (D)	ความกดดัน Pressure (P)	คุณภาพ State (S)	ผลกระทบ Impact (I)	การตอบสนอง Response (R)
1. การเพิ่มของประชากร - ประชากรไทย - แรงงานต่างชาติด - นักท่องเที่ยว	ความต้องการที่ดินเพื่อกิจกรรมต่างๆ - ที่อยู่อาศัย - ที่ดินทำกิน - โครงสร้างพื้นฐาน - ความต้องการอาหาร - งบประมาณในการดำเนินการรองรับความต้องการ	ประชากร (พ.ศ. 2559) - ประชากรไทย (65.931 ล้านคน)¹⁾ - แรงงานต่างชาติด (1.4 ล้านคน)²⁾ - นักท่องเที่ยวต่างชาติด (32 ล้านคน)³⁾ “มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น”		การตอบสนองในอดีต - การวางแผนการใช้ที่ดิน - การแก้ไขความเสื่อมโทรมของดิน - การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม - การถือครองที่ดินและภาษีที่ดิน - การสนับสนุนปัจจัยการผลิต - การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม - การปฏิวัติเขียว - การพัฒนาเกษตรอินทรีย์ - การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกับสิ่งแวดล้อม - การบริหารจัดการที่ดินไทย
2. ปัญหาที่ดิน 2.1 ปัญหาการใช้ที่ดิน - ทำการเกษตรบนพื้นที่สูงชัน - ขาดการปรับปรุงบำรุงดิน - สูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมที่เหมาะสม 2.2 ปัญหาการถือครองที่ดิน - ไร้ที่ดินทำกิน - ไร้กรรมสิทธิ์ - การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	- รักษาสมดุลของระบบนิเวศของประเทศ - ใช้ปุ๋ยเคมีและปุ๋ยอินทรีย์ - สูญเสียพื้นที่เกษตรกรรม ต้องการที่ดินทำกิน	การใช้ที่ดิน - ทำการเกษตรบนที่สูงชัน 8.6 ล้านไร่⁴⁾ - ขะลางพังทลายของดิน 108 ล้านไร่⁵⁾ - ดินถล่ม - ความอุดมสมบูรณ์ลดลง - มีโอกาสขยายตัวของดินเค็ม - สูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมที่เหมาะสม การถือครองที่ดิน - ไร้กรรมสิทธิ์ 412,632 ราย⁶⁾ - ไร้ที่ดินทำกิน 400,422 ราย⁷⁾ - เช่าที่ดิน 29 ล้านไร่⁸⁾	การใช้ที่ดิน - ที่ดินเสื่อมโทรมจากการชะล้างพังทลายของดิน - ความอุดมสมบูรณ์ของดินลดลง - สูญเสียพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเกษตรไปเพื่อกิจกรรมนอกการเกษตร - ดินเค็มมีโอกาสขยายตัวในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การถือครองที่ดิน - ขัดแย้งระหว่างราษฎรกับหน่วยงานของรัฐ จากการเรียกร้องที่ดินทำกิน - ขัดแย้งระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้เช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเรื่องระยะเวลาและค่าเช่า	การตอบสนองในอนาคต 1. แผนแม่บทการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2560-2579 (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 6 มิถุนายน 2560) 2. แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558-2593 (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 14 กรกฎาคม 2558) 3. แผนแม่บทแก้ปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน (กอรมน.และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกาศใช้วันที่ 6 สิงหาคม 2557) 4. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำ พ.ศ. 2558-2569 (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 7 พฤษภาคม 2558)

ตารางที่ 9-2 การวิเคราะห์การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรแต่ละปัจจัยตามระบบ DPSIR (ต่อ)

ปัจจัยขับเคลื่อน Driver (D)	ความกดดัน Pressure (P)	คุณภาพ State (S)	ผลกระทบ Impact (I)	การตอบสนอง Response (R)
3. นโยบายรัฐในการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ - โครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก (ESB) - โครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (EEC) - เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน (SEZ)	ต้องการที่ดินเพื่อ - นิคมอุตสาหกรรม - ที่อยู่อาศัย - สูญเสียพื้นที่เกษตรกรรม	นโยบายของรัฐในการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ - โครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก (ESC) ใช้พื้นที่อุตสาหกรรม 1,077,740 ไร่ ⁹⁾ - เขตเศรษฐกิจชายแดน (SEZ) เนื้อที่ 3,887,500 ไร่ ¹⁰⁾ - ระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (EEC) เนื้อที่ 30,000 ไร่ ¹¹⁾ “ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตรกรรม”	นโยบายรัฐในการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ - สูญเสียพื้นที่การเกษตรไปเพื่อก่อสร้างนิคมอุตสาหกรรมและโรงงานอุตสาหกรรม - เกิดมลพิษจากภาคอุตสาหกรรม เช่น กรณีมาบตาพุด	5. ยุทธศาสตร์เกษตรและสหกรณ์ระยะ 20 ปี พ.ศ. 2560-2579 (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์,) 6. (ร่าง) นโยบายการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน (มติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2560) รออนุมัติรัฐมนตรี 7. (ร่าง) พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 20 มกราคม 2560) อยู่ในระหว่างการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ 8. แผนการปฏิรูปประเทศ ด้านที่ 7 : ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 15 สิงหาคม 2560) อยู่ในระหว่างดำเนินการของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ 9. ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ด้านที่ 5 การสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
4. นโยบายของรัฐด้านการเกษตร - ยางพารา - การประกันราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ - การใช้เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าจากพลังงานลม	- ขยายพื้นที่โดยบุกรุกป่าไม้ - สูญเสียพื้นที่เกษตรกรรม	นโยบายของรัฐด้านการเกษตร - การขยายพื้นที่ปลูกยางพาราเพิ่มจาก 12.52 ล้านไร่ ในปี 2545 เป็น 23.34 ล้านไร่ ในปี 2560 ¹²⁾ อยู่ในพื้นที่ป่าไม้ 4.5 ล้านไร่ ¹³⁾ - การประกันราคาข้าวโพดทำให้สูญเสียพื้นที่ป่าไม้ เช่น จ.น่าน พื้นที่ป่าไม้ลดลง 769,940 ไร่ จากปี พ.ศ. 2550 ถึงปี พ.ศ. 2559 ¹⁴⁾ - สูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลม ¹⁵⁾	นโยบายของรัฐด้านการเกษตร - พื้นที่ป่าไม้ในที่สูงถูกบุกรุกเพราะการประกันราคาข้าวโพด จ.น่าน มากถึง 769,940 ไร่	
5. การขยายตัวรองรับภาคเศรษฐกิจ - โครงสร้างพื้นฐาน - ที่อยู่อาศัย - นิคมอุตสาหกรรม/โรงงานอุตสาหกรรม - สนามกอล์ฟ	- สูญเสียพื้นที่เกษตรกรรม	การรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ - ใช้พื้นที่เป็นท่าอากาศยาน จำนวน 47,183 ไร่ ¹⁶⁾ - ทางหลวงแผ่นดิน - ทางหลวงชนบท - นิคมอุตสาหกรรม - โรงงานอุตสาหกรรม - สนามกอล์ฟ 256 สนาม ¹⁷⁾	การขยายตัวรองรับภาคเศรษฐกิจ - สูญเสียพื้นที่เกษตรกรรม เป็นโครงสร้างพื้นฐาน ที่อยู่อาศัย นิคมอุตสาหกรรม โรงงานอุตสาหกรรม สนามกอล์ฟ ฯลฯ - ผลผลิตทางการเกษตรเสียหายจากภัยพิบัติและการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ - ต้นทุนการใช้ที่ดินเพื่อการผลิตสูงขึ้นจากการจัดหาแหล่งน้ำ	

ตารางที่ 9-2 การวิเคราะห์การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรแต่ละปัจจัยตามระบบ DPSIR (ต่อ)				
ปัจจัยขับเคลื่อน Driver (D)	ความกดดัน Pressure (P)	คุณภาพ State (S)	ผลกระทบ Impact (I)	การตอบสนอง Response (R)
6. การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ/และภัยพิบัติ - น้ำท่วม (2554, 2559, 2560) - ภัยแล้ง (2558) - การขาดแคลนน้ำ	- ประสิทธิภาพการใช้ที่ดินลดลง - ป้องกันภัยพิบัติทั้งอุทกภัยและภัยแล้ง - ปรับตัวและบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ - ความมั่นคงทางอาหาร	การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ - น้ำท่วม พ.ศ. 2554 เสียหาย 1.4 ล้านล้านบาท ¹⁸⁾ - ภัยแล้ง พ.ศ. 2558 เสียหาย 1 แสนล้านบาท - ขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตรอยู่ในปัจจุบัน 48,961 ล้าน ม ³ ¹⁹⁾ “ต้องลงทุนป้องกันภัยพิบัติและวิจัยรองรับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ”	- เกษตรกรได้รับความเสียหายจากภัยแล้งและอุทกภัย - มีความเสียหายจากอุทกภัยปี 2554 เป็นเงิน 1.4 ล้านล้านบาท - มีความเสียหายจากภัยแล้งปี 2558 1 แสนล้านบาท - กระทบต่อความมั่นคงทางอาหาร	
7. ทุนข้ามชาติเข้ามาถือครองที่ดินไทย - ตลาดหลักทรัพย์ - ต่างชาติเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม - ต่างชาติลงทุนทำการเกษตร - สิทธิของต่างชาติในการถือครองที่ดินตามกฎหมาย	- ป้องกันทุนข้ามชาติเข้ามาถือครองที่ดินไทย	ทุนข้ามชาติเข้ามาถือครองที่ดินไทย - มีกองทุนอสังหาริมทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์ จำนวน - ต่างชาติเช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตรที่ จ. เชียงราย - ต่างชาติใช้ตัวแทนในการทำการเกษตรที่จังหวัดกาญจนบุรี - ต่างชาติมีสิทธิถือครองที่ดิน ถ้าเข้ามาลงทุนในประเทศไทย	ทุนข้ามชาติเข้ามาถือครองที่ดินไทย - สามารถซื้อที่ดินมาสำรองไว้เป็นโครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ - มีการปฏิบัติที่ผิดกฎหมายของต่างชาติ - ต่างชาติครอบครองที่ดินไทย	

¹⁾ กรมการปกครอง (2560: 1)

²⁾ สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2559: 1)

³⁾ กรมการท่องเที่ยว (2560: 1)

⁴⁾ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 7 กรกฎาคม 2558

⁵⁾ กรมพัฒนาที่ดิน (2543: 37)

⁶⁾ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (2559: 23)

⁷⁾ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (2559: 23)

⁸⁾ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2560: 180)

⁹⁾ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 25 พฤศจิกายน 2523

¹⁰⁾ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2559ก: 3)

¹¹⁾ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2559ข: 1)

¹²⁾ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2560: 95)

¹³⁾ กระทรวงมหาดไทย (2560: 4)

¹⁴⁾ กรมพัฒนาที่ดิน (2550: 2 ; 2559: 2)

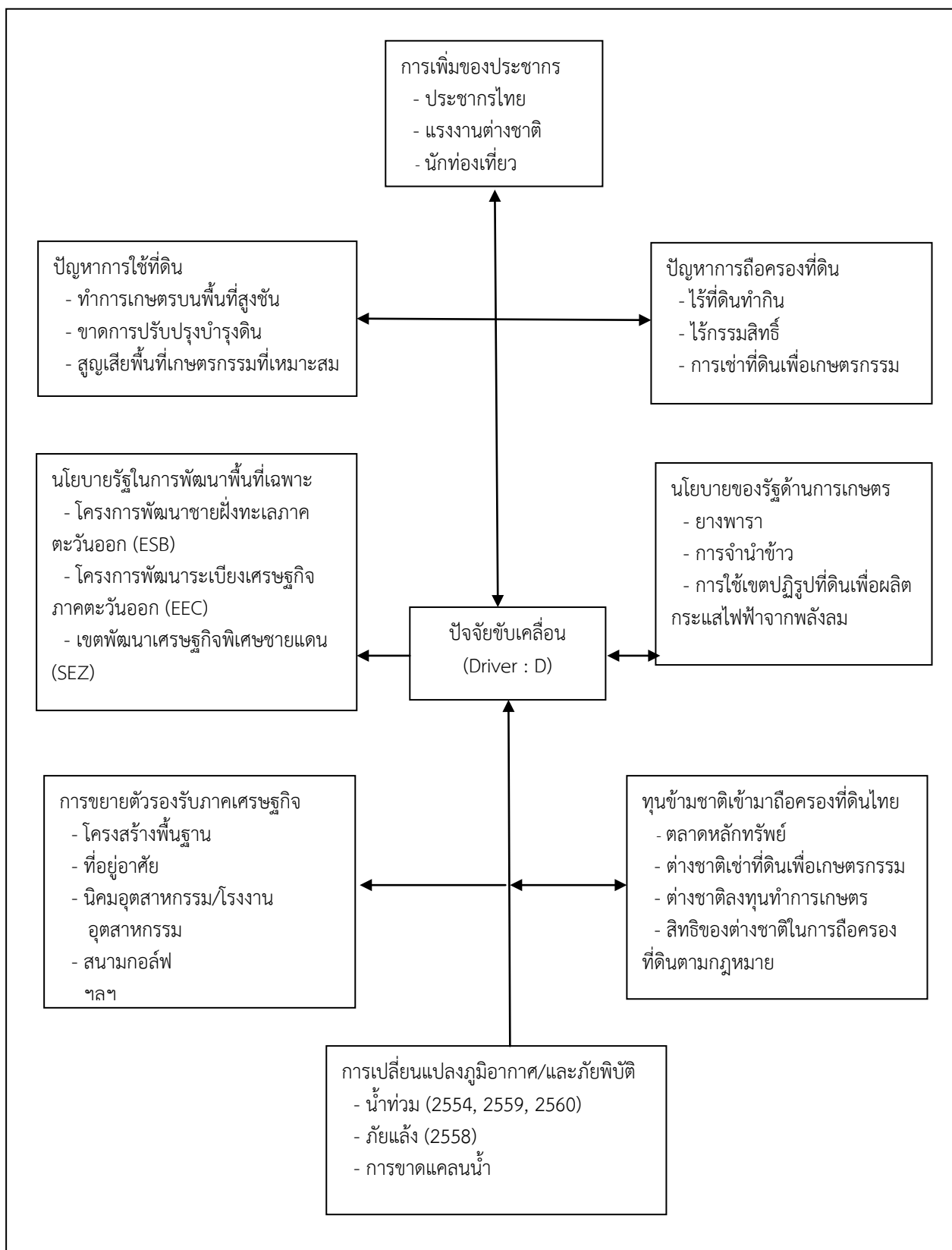
¹⁵⁾ โพสต์ทูเดย์ วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2560

¹⁶⁾ กรมการขนส่งทางอากาศ (2550: 1-3)

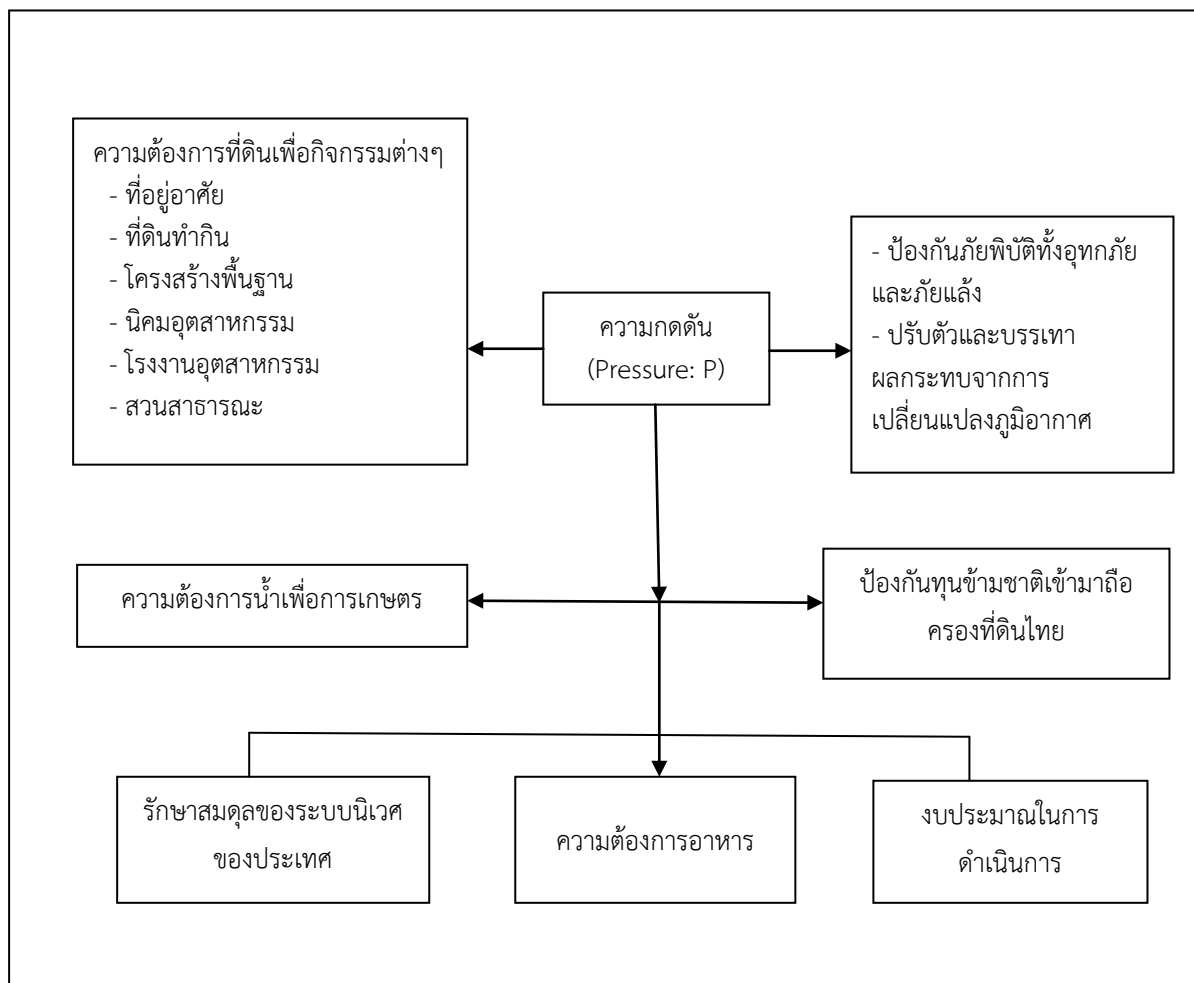
¹⁷⁾ ศูนย์ข้อมูลอสังหาริมทรัพย์ (2559: 160)

¹⁸⁾ เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ (2558: 4)

¹⁹⁾ คณะกรรมการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (2558: 2-18)



รูปที่ 9-2 ปัจจัยขับเคลื่อน (Driver: D) ในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร



รูปที่ 9-3 ความกดดัน (Pressure: P) ในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร

9.3 คุณภาพ (State: S)

จากปัจจัยขับเคลื่อน (D) และความกดดัน (P) ได้มีคุณภาพหรือสถิติหรือสถานการณ์ปรากฏขึ้น โดยมีรายละเอียดดังนี้

ประชากร (พ.ศ.2559)

- ประชากรไทย (65.931 ล้านคน)
- แรงงานต่างชาติ (1.4 ล้านคน)
- นักท่องเที่ยวต่างชาติ (32 ล้านคน)
- “มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น”

การใช้ที่ดิน

- ทำการเกษตรบนที่สูงชัน 8.6 ล้านไร่
- ชะล้างพังทลายของดิน 108 ล้านไร่
- ดินถล่ม
- ความอุดมสมบูรณ์ลดลง
- มีโอกาสขยายตัวของดินเค็ม
- สูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมที่เหมาะสม

การถือครองที่ดิน

- ไร่กรรมสิทธิ์ 412,632 ไร่
- ไร่ที่ดินทำกิน 400,422 ไร่
- เขาที่ดิน 29 ล้านไร่

นโยบายของรัฐในการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ

- โครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก (ESC) ใช้พื้นที่อุตสาหกรรม

1,077,740 ไร่

- เขตเศรษฐกิจชายแดน (SEZ) เนื้อที่ 3,887,500 ไร่
- ระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (EEC) เนื้อที่ 30,000 ไร่
- “ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตรกรรม”

นโยบายของรัฐด้านการเกษตร

- การขยายพื้นที่ปลูกยางพาราเพิ่มจาก 12.52 ล้านไร่ ในปี 2545 เป็น 23.34 ล้านไร่ ในปี 2560 อยู่ในพื้นที่ป่าไม้ 4.5 ล้านไร่
- การประกันราคาข้าวโพดทำให้สูญเสียพื้นที่ป่าไม้ เช่น จ.น่าน พื้นที่ป่าไม้ลดลง 769,940 ไร่ จากปี พ.ศ. 2550 ถึงปี พ.ศ. 2559
- สูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลม

การรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

- ใช้พื้นที่เป็นท่าอากาศยาน จำนวน 47,183 ไร่
- ทางหลวงแผ่นดิน
- ทางหลวงชนบท
- นิคมอุตสาหกรรม
- โรงงานอุตสาหกรรม
- สนามกอล์ฟ 256 สนาม



รูปที่ 9-4 คุณภาพ/สถานการณ์/สถิติ (State: S) ในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร

การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ

- น้ำท่วม พ.ศ. 2554 เสียหาย 1.4 ล้านล้านบาท
- ภัยแล้ง พ.ศ. 2558 เสียหาย 1 แสนล้านบาท
- ขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตรอยู่ในปัจจุบัน 48,961 ล้าน ม³
- “ต้องลงทุนป้องกันภัยพิบัติและวิจัยรองรับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ”

ทุนข้ามชาติเข้ามาถือครองที่ดินไทย

- มีกองทุนอสังหาริมทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์ จำนวนมาก
- ต่างชาติเช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตรที่ จ. เชียงราย
- ต่างชาติใช้ตัวแทนในการทำการเกษตรที่จังหวัดกาญจนบุรี
- ต่างชาติมีสิทธิถือครองที่ดิน ถ้าเข้ามาลงทุนในประเทศไทย

(ตารางที่ 9-2 รูปที่ 9-4)

9.4 ผลกระทบ (Impact: I)

ปัจจัยขับเคลื่อน (Driver: D) ที่ทำให้เกิดความกดดัน (Pressure: P) ดังปรากฏในคุณภาพ (State: S) นั้นมีผลกระทบจากปัจจัยขับเคลื่อนแต่ละปัจจัยดังนี้

การใช้ที่ดิน

- ที่ดินเสื่อมโทรมจากการชะล้างพังทลายของดิน
- ความอุดมสมบูรณ์ของดินลดลง
- สูญเสียพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเกษตรไปเพื่อกิจกรรมนอกการเกษตร
- ดินเค็มมีโอกาขยายตัวในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

การถือครองที่ดิน

- ขัดแย้งระหว่างราษฎรกับหน่วยงานของรัฐ จากการเรียกร้องที่ดินทำกิน
- ขัดแย้งระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้เช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเรื่องระยะเวลาและค่าเช่า

นโยบายรัฐในการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ

- สูญเสียพื้นที่การเกษตรไปเพื่อก่อสร้างนิคมอุตสาหกรรมและโรงงาน

อุตสาหกรรม

- เกิดมลพิษจากภาคอุตสาหกรรม เช่น กรณีมาบตาพุด

นโยบายของรัฐด้านการเกษตร

- พื้นที่ป่าไม้ในที่สูงถูกบุกรุกเพราะการประกันราคาข้าวโพด จ.น่าน มากถึง

769,940 ไร่

การขยายตัวรองรับภาคเศรษฐกิจ

- สูญเสียพื้นที่เกษตรกรรม เป็นโครงสร้างพื้นฐาน ที่อยู่อาศัย นิคมอุตสาหกรรม

โรงงานอุตสาหกรรม สนามกอล์ฟ ฯลฯ

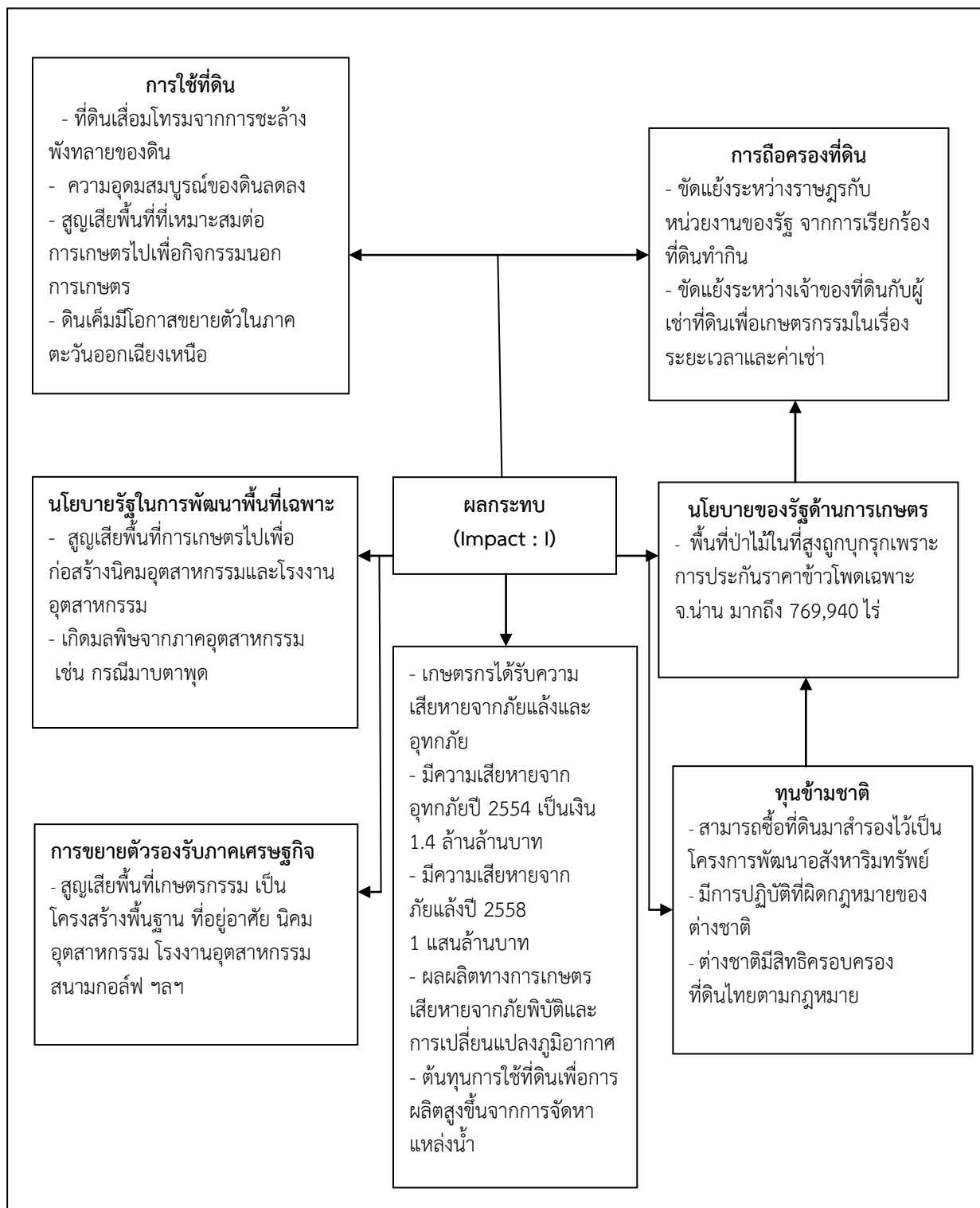
ทุนข้ามชาติเข้ามาถือครองที่ดินไทย

- สามารถซื้อที่ดินมาสำรองไว้เป็นโครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์
- มีการปฏิบัติที่ผิดกฎหมายของต่างชาติ
- ต่างชาติครอบครองที่ดินไทย

การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ

- เกษตรกรได้รับความเสียหายจากภัยแล้งและอุทกภัย
- มีความเสียหายจากอุทกภัยปี 2554 เป็นเงิน 1.4 ล้านล้านบาท
- มีความเสียหายจากภัยแล้งปี 2558 1 แสนล้านบาท
- ผลผลิตทางการเกษตรเสียหายจากภัยพิบัติและการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ
- ต้นทุนการใช้ที่ดินเพื่อการผลิตสูงขึ้นจากการจัดหาแหล่งน้ำ

(ตารางที่ 9-2 รูปที่ 9-5)



รูปที่ 9-5 ผลกระทบ (Impact : I) ในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร

9.5 การตอบสนอง (Response: R)

จากผลกระทบ (Impact: I) ที่เกิดขึ้นนั้นรัฐบาลได้ตอบสนองโดยดำเนินการด้านต่างๆ มาโดยลำดับดังนี้

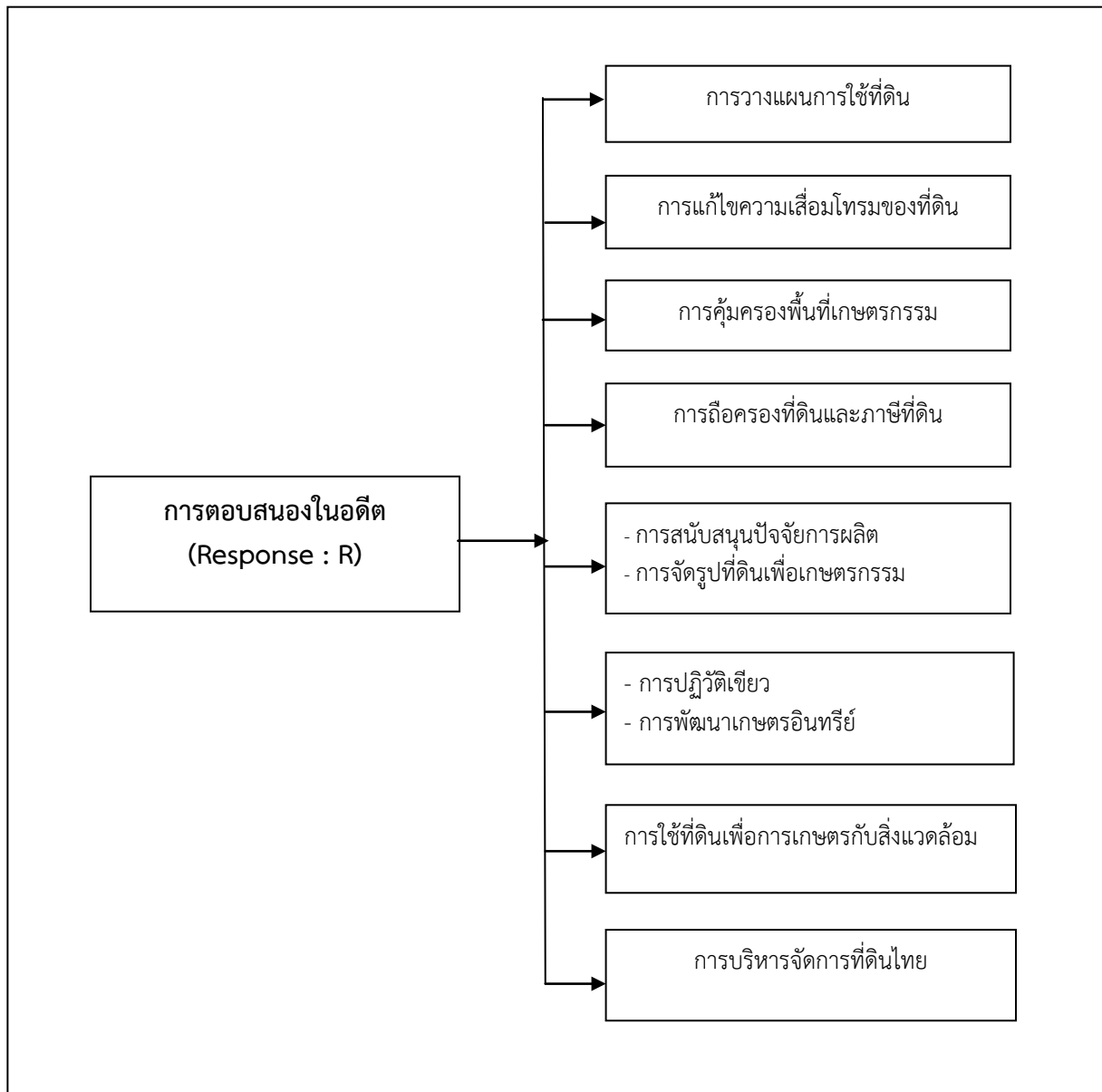
(1) การตอบสนองในอดีต

- การวางแผนการใช้ที่ดิน
- การแก้ไขความเสื่อมโทรมของที่ดิน
- การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม
- การถือครองที่ดินและภาษีที่ดิน
- การสนับสนุนปัจจัยการผลิต
- การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- การปฏิวัติเขียว
- การพัฒนาเกษตรอินทรีย์
- การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกับสิ่งแวดล้อม
- การบริหารจัดการที่ดินไทย

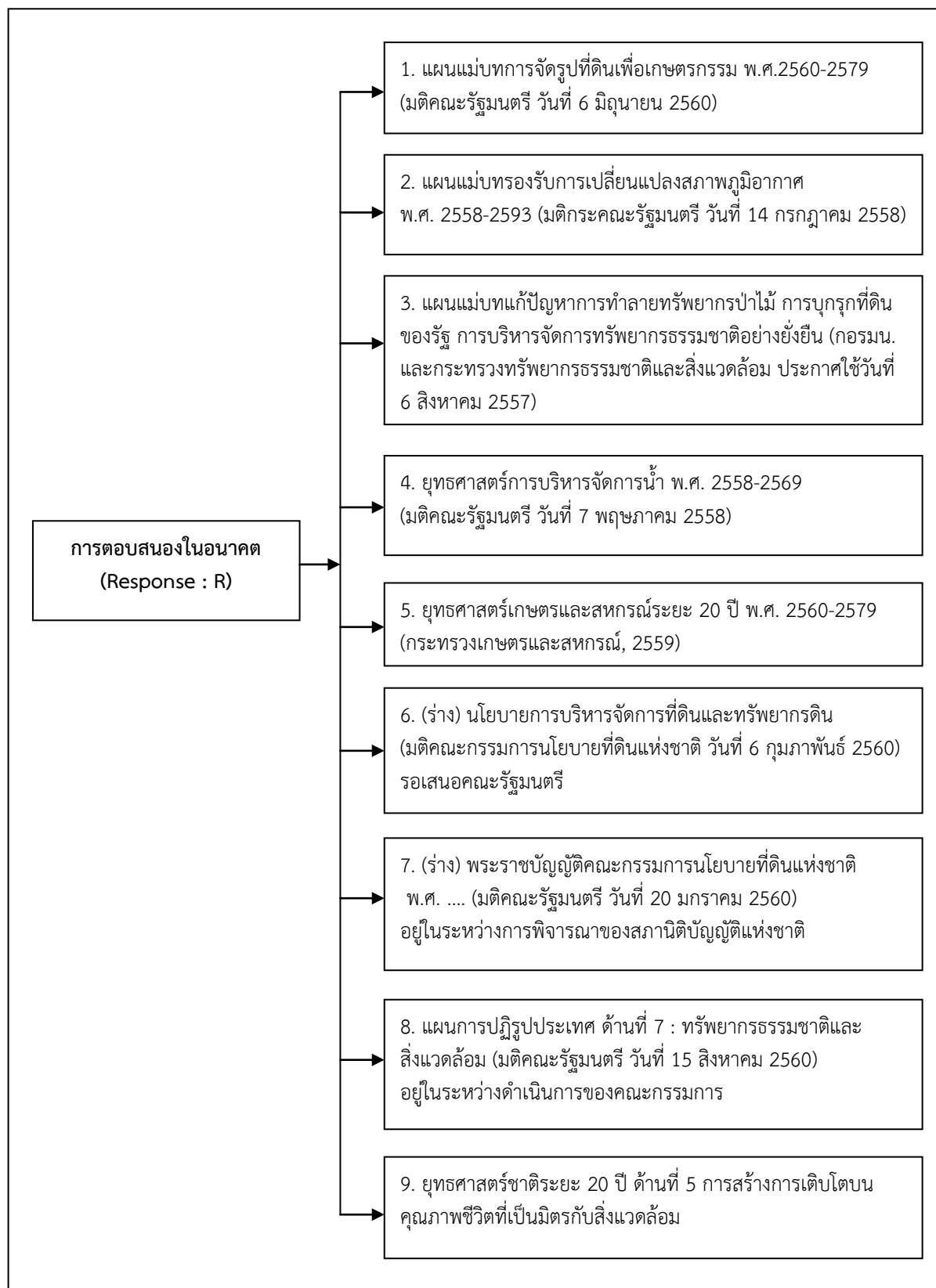
นอกจากนี้ยังได้มีแผนดำเนินการในอนาคตดังนี้

(2) การตอบสนองในอนาคต

1. แผนแม่บทการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2560-2579
(มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 6 มิถุนายน 2560)
 2. แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558-2593
(มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 14 กรกฎาคม 2558)
 3. แผนแม่บทแก้ปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน (กอรมน.และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกาศใช้วันที่ 6 สิงหาคม 2557)
 4. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำ พ.ศ. 2558-2569
(มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 7 พฤษภาคม 2558)
 5. ยุทธศาสตร์เกษตรและสหกรณ์ระยะ 20 ปี พ.ศ. 2560-2579
(กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2559)
 6. (ร่าง) นโยบายการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน
(มติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2560)
- รอสื่อคณะรัฐมนตรี
7. (ร่าง) พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ.
(มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 20 มกราคม 2560) อยู่ในระหว่างการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
- ปฏิรูปประเทศ
8. แผนการปฏิรูปประเทศ ด้านที่ 7 : ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
(มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 15 สิงหาคม 2560) อยู่ในระหว่างดำเนินการของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ
 9. ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ด้านที่ 5 การสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (ตารางที่ 9-2, รูปที่ 9-6, 9-7)



รูปที่ 9-6 การตอบสนอง (Response : R) อดีตถึงปัจจุบันในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร



รูปที่ 9-7 การตอบสนอง (Response : R) ในอนาคตในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร

9.6 สรุปผลจากการวิเคราะห์โดยใช้ระบบ DPSIR

จากข้อมูลปฐมภูมิที่ได้ในการสำรวจการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของเกษตรกรไทย และข้อมูลทุติยภูมิที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมนั้น ได้มีการวิเคราะห์ในภาพรวม ถึงการดำเนินการในการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในอนาคตไว้เป็นเบื้องต้นในบทที่ 8 แล้วนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการนำเสนอเพื่อดำเนินการไปจัดทำนโยบายการบริหารจัดการที่ดินในอนาคต จึงได้นำข้อมูลทั้งปฐมภูมิและทุติยภูมิมาวิเคราะห์โดยระบบ DPSIR ซึ่งมีปัจจัย 5 ประการ คือ (1) ปัจจัยขับเคลื่อน (Driver: D) (2) ความกดดัน (Pressure: P) (3) คุณภาพหรือสถานการณ์ / สติ (State: S) (4) ผลกระทบ (Impact: I) และ (5) การตอบสนอง (Response: R) โดยมีรายละเอียดการวิเคราะห์ดังนี้

1. ปัจจัยขับเคลื่อน ที่มีผลต่อการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรที่มี 7 ประการ นั้นมีแนวโน้มว่าจะเป็นสาเหตุของปัญหาในอนาคตในแต่ละปัจจัย ด้วยเหตุผลดังนี้

(1) การเพิ่มของประชากร นั้นมีทั้งการเพิ่มของประชากรไทยที่ถึงแม้ว่าจะมีการคาดประมาณว่าประชากรจะมีจำนวนคงที่คือ 6.38 ล้านคนในปี 2563 ก็ตาม แต่ประชากรที่มีอยู่ในปัจจุบันจำนวน 65.93 ล้านคน นั้นยังคงมีส่วนหนึ่งที่เป็นผู้ไร้ที่ดินทำกินจำนวน 412,632 ราย และอีกส่วนหนึ่งเป็นผู้เช่าที่ดินอยู่ในปัจจุบันเพราะไร้ที่ดินทำกินเช่นเดียวกัน กรณีที่ 2 การเพิ่มขึ้นของแรงงานต่างชาติดังปัจจุบันมีอยู่ 1.4 ล้านคน นั้นต้องการที่พัก ต้องการอาหารและกรณีที่ 3 การเพิ่มขึ้นของนักท่องเที่ยวต่างชาติที่มีอยู่ในปัจจุบัน 32 ล้านคน และคาดว่าจะเพิ่มขึ้นเป็น 50 ล้านคนนั้น จำเป็นต้องมีการขยายที่พักหรือรีสอร์ทซึ่งใช้ที่ดินอีกส่วนหนึ่ง ดังกรณีตัวอย่างของจังหวัดภูเก็ต

“การเพิ่มขึ้นของประชากรทั้ง 3 กรณี จึงแสดงให้เห็นถึงความต้องการใช้ที่ดินในอนาคต จำเป็นต้องมีแผนรองรับว่าจะดำเนินการจัดหาที่ดินจากไหนมาสนองความต้องการ”

(2) ปัญหาที่ดิน ซึ่งมีปัญหาการใช้ที่ดินและปัญหาการถือครอง

ปัญหาการใช้ที่ดินนั้นมีทั้งการใช้ที่ดินที่ผิดประเภท เช่น การนำที่ดินที่เหมาะสมต่อการเกษตรไปใช้เป็นที่อยู่อาศัย โรงงานอุตสาหกรรม รีสอร์ท และสนามกอล์ฟ แต่ไปขยายพื้นที่การเกษตร ในที่ดินที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตร เช่น ภูเขาและที่สูงชันโดยขาดการอนุรักษ์ดินและน้ำ ก่อให้เกิดปัญหาการชะล้างพังทลายของดิน รวมทั้งบุกรุกทำลายป่าชายเลน ส่วนพื้นที่ทำการเกษตรอยู่ในปัจจุบันนั้นความอุดมสมบูรณ์ก็ลดลง เนื่องจากขาดการบำรุงรักษาทำให้ผลผลิตของพืชลดลง ส่งผลต่อรายได้ และคุณภาพชีวิตของเกษตรกร ส่วนปัญหาการถือครองที่ดิน นั้น มี 3 ประการคือ (1) การไร้กรรมสิทธิ์ซึ่งเป็นเกษตรกรที่ทำกินในที่ดินของรัฐจำนวน 412,632 ราย (2) การไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานรับจ้างและเช่าที่ดินทำกินจำนวน 400,422 ราย และ (3) ผู้เช่าที่ดินที่ไม่ทราบจำนวนที่แท้จริงแต่มีการเช่าที่ดินจำนวน 29 ล้านไร่

“ปัญหาการใช้ที่ดินที่ผิดประเภท ความเสื่อมโทรมของที่ดินและปัญหาการถือครองที่ดิน ทั้งการไร้กรรมสิทธิ์ที่ดิน การไร้ที่ดินทำกิน และการเช่าที่ดิน นั้นจำเป็นต้องมีการวางแผนการใช้ที่ดินของชาติเพื่อกำหนดสัดส่วนที่สามารถรักษาระบบนิเวศของประเทศเอาไว้ได้และตอบสนองต่อเศรษฐกิจและสังคมของชาติด้วย ส่วนปัญหาการถือครองนั้นจำเป็นต้องดำเนินการจัดที่ดินในอนาคตโดยปรับเปลี่ยนทั้งวิธีการและหน่วยงานดำเนินการ รวมทั้งพัฒนาระบบการเช่าที่ดินที่ทั้งฝ่ายเจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดินพึงพอใจทั้งสองฝ่าย (Win-Win Situation)”

3. นโยบายรัฐในการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ

รัฐได้กำหนดนโยบายในการพัฒนาพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (EEC) และเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน (SEZ) ซึ่งมีความต้องการที่ดินที่ใช้เพื่อการเกษตรอยู่ในปัจจุบันมาดำเนินการจำนวนหนึ่ง ในเขต EEC นั้นยังไม่มีข้อมูลเนื้อที่ที่ชัดเจน แต่ในเขต SEZ นั้นมีแผนจะใช้ที่ดินจำนวนมากถึง 3,689,077 ไร่ ซึ่งบางส่วนเป็นพื้นที่ทำการเกษตรที่เกษตรกรได้ร้องเรียนขอความเป็นธรรม เช่น กรณีของเขตเศรษฐกิจพิเศษที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

“การดำเนินการตามนโยบายรัฐในการพัฒนาพื้นที่เฉพาะจึงสรุปได้ว่าจะมีพื้นที่ทำการเกษตรส่วนหนึ่งเปลี่ยนแปลงไปเป็นพื้นที่โรงงานอุตสาหกรรม”

4. นโยบายของรัฐด้านการเกษตรและการใช้เขตปฏิรูปที่ดิน

นโยบายของรัฐด้านการเกษตรที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงพื้นที่เกษตรมี 2 โครงการที่มีผลกระทบต่อพื้นที่ป่าไม้คือ (1) โครงการขยายพื้นที่ปลูกยางพารา และ (2) โครงการประกันราคารับซื้อโครงการขยายพื้นที่ปลูกยางพารา ซึ่งขยายเนื้อที่ปลูกจาก 12.25 ล้านไร่ ในปี 2545 เป็น 23.34 ล้านไร่ ประกอบกับราคายางพาราคงต่ำจึงมีผลกระทบต่อเกษตรกรโดยตรงและทำให้ผลตอบแทนต่อหน่วยพื้นที่ที่ใช้เพื่อการเกษตรลดลง ส่วนกรณีการประกันราคารับซื้อข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในพื้นที่จังหวัดน่านนั้น นอกจากทำให้พื้นที่ป่าไม้ลดลงแล้ว มีการชะล้างพังทลายของดินพร้อมทั้งสารเคมีที่ใช้ในการผลิตไหลลงสู่ลำน้ำตอนล่างจำนวนมาก เป็นการทำลายระบบนิเวศของประเทศอย่างสิ้นเชิง ในกรณีของการใช้เขตปฏิรูปที่ดินในการก่อสร้างกั้นลมนผลิตไฟฟ้า ทำให้พื้นที่การเกษตรลดลงอีกจำนวนหนึ่ง และผิวดินประสงคของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การใช้ที่ดินอีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญก็คือ การขยายตัวของพืชเศรษฐกิจทั้ง 6 ชนิด ที่ต่างก็มีราคาลดลง และขยายตัวเข้าสู่พื้นที่ป่าไม้นั้น แม้ทางภาครัฐจะมีนโยบายให้เกษตรกรลดพื้นที่ปลูกยาง แต่ได้ผลน้อยมาก บางรายเปลี่ยนยางพาราเป็นปาล์มน้ำมัน หรือจากข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เป็นยางพารา ซึ่งต่างก็เป็นพืชที่มีราคาผันแปรมาอย่างต่อเนื่อง จนรัฐบาลต้องเข้ามาช่วยเหลือโดยการประกันราคาหรือรับจำนำนั้น การที่เกษตรกรลดพื้นที่ปลูกพืชเศรษฐกิจ 6 ชนิดนี้น้อยมากนั้น มีสาเหตุมาจากความไม่ชัดเจนของแผนรองรับของรัฐบาล ที่ไม่ได้ระบุว่า หากต้องการใช้ทุนในการเปลี่ยนพืช จะกู้ยืมจากแหล่งไหน มีอัตราดอกเบี้ยอย่างไร ระยะเวลาส่งคืนก็ปีมีตลาดรองรับหรือไม่ ราคาเป็นอย่างไร ควรมีขั้นตอนการลดพื้นที่อย่างไร หายลดลงหรือเปลี่ยนทั้งหมดมีพืชชนิดใดบ้างที่เป็นการผลิตเพื่อตลาดเฉพาะกลุ่ม (Niche Market) ซึ่งคำตอบเหล่านี้จะได้มาจากการวิจัย หรือ การพัฒนาระบบรองรับการลดพื้นที่ปลูกพืชเศรษฐกิจ ที่เป็นเครื่องมือสำคัญประกอบการตัดสินใจของภาครัฐและเกษตรกร

ตัวอย่างนโยบายการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดินคือ การทำเกษตรแปลงใหญ่ที่รัฐดำเนินการให้เกษตรกรรวมตัวกันผลิต เพื่อลดรายจ่ายในการจัดหาปัจจัยซึ่งบางอย่างรัฐได้สนับสนุน ลดค่าเตรียมดินจากการร่วมกันจัดหารถไถแทนการจัดหาโดยเกษตรกรแต่ละราย รัฐช่วยเหลือในการจัดหาตลาด มีน้ำชลประทานเพียงพอ แต่ยังคงมีปัญหาความไม่พร้อมเกิดขึ้น เกษตรกรจำนวนหนึ่งไม่เข้าร่วมโครงการเป็นเพราะขาดแผนรองรับที่ชัดเจนที่ได้กำหนดขึ้นก่อนมีนโยบายจึงมีคำถามว่าหากภาครัฐไม่เข้ามาสนับสนุนเกษตรกรจะดำเนินการโดยกลุ่มหรือสหกรณ์ได้หรือไม่ ภาครัฐได้สร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรในช่วงเวลาที่ดำเนินการของภาครัฐในการทำการเกษตรแปลงใหญ่ได้อย่างไร

การใช้นโยบายของรัฐด้านการเกษตรและการใช้เขตปฏิรูปที่ดินนั้นดำเนินการไปเพราะคำนึงถึงผลตอบแทนเฉพาะด้าน โดยไม่มีแผนการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรในภาพรวม”

5. การขยายตัวรองรับภาคเศรษฐกิจ

จากการขยายตัวภาคเศรษฐกิจของประเทศ พื้นที่ประเทศส่วนหนึ่งได้นำมาใช้เป็น เส้นทางคมนาคม ท่าอากาศยาน แหล่งน้ำ นิคมอุตสาหกรรม บ้านอยู่อาศัย รีสอร์ท และสนามกอล์ฟ ซึ่งปรากฏอย่างชัดเจนว่าได้มีการใช้ที่ดินเพื่อกิจการดังกล่าวนี้ในพื้นที่การเกษตรที่เหมาะสมและอยู่ในเขตชลประทานซึ่งรัฐได้ลงทุนไว้แล้วเป็นการสูญเสียทางเศรษฐกิจและทรัพยากรที่เหมาะสมต่อการเกษตรทั้งๆ ที่มีแนวโน้มว่าจะมีความรุนแรงยิ่งขึ้น แต่นโยบายของรัฐในเรื่องนี้ไม่มีความชัดเจนที่จะรักษาพื้นที่ดังกล่าวเอาไว้ แต่มีนโยบายไปขยายพื้นที่ชลประทานใหม่ออกไปอีก

“การแก้ไขปัญหาเรื่องนี้จำเป็นต้องมีการจัดทำแผนการใช้ที่ดินของชาติ และแผนแม่บทการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร”

6. การถือครองที่ดินไทยของทุนข้ามชาติ

ปัจจัยขับเคลื่อนอีกประการหนึ่งก็คือการมีกองทุนอสังหาริมทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยที่ต่างชาติสามารถซื้อหุ้นของบริษัทไทยที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์เพื่อประกอบการธุรกิจพัฒนาอสังหาริมทรัพย์หากทุนข้ามชาติสามารถซื้อหุ้นได้จำนวนมากภายใต้กฎหมายก็สามารถเข้ามาเป็นผู้บริหารบริษัทไทยได้ส่วนหนึ่งและอาจมีอิทธิพลต่อกรรมการคนไทยได้ กองทุนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวมีจำนวนมากสามารถที่จะนำเงินจำนวนนี้มาซื้อที่ดินเพื่อสำรองไว้สำหรับการพัฒนาในอนาคต อีกประการหนึ่งก็คือ การมีตัวแทนอสังหาริมทรัพย์ต่างชาติดำเนินการแทนทุนต่างชาติที่ตรวจสอบพบและมีการดำเนินคดี เช่น กรณีการเข้ามาทำการเกษตรของชาวจีนที่จังหวัดกาญจนบุรี

“เนื่องจากประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่หลายฉบับและได้มีการบังคับใช้อย่างเข้มงวด จึงสรุปได้ว่าปัจจุบันมีนโยบายที่ดำเนินการอยู่แล้ว”

7. การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและภัยพิบัติ

สืบเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและภัยพิบัติที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งและต่อเนื่องนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการหลายประการ คือการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ ลดความเสื่อมโทรมของที่ดินลง โดยการอนุรักษ์ดินและน้ำ ลดการไถพรวน มีสิ่งปกคลุมหน้าดิน รวมทั้งใช้ที่ดินเป็นแหล่งเก็บกัก (Sink) ก๊าซคาร์บอน และการจัดหาแหล่งน้ำเพิ่มเติม

“ถึงแม้ว่ารัฐได้มีนโยบายและยุทธศาสตร์เพื่อป้องกันภัยพิบัติทั้งการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ ป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดิน ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำ ยุทธศาสตร์เกษตรและสหกรณ์แล้วก็ตาม สมควรที่จะต้องเร่งรัดการวิจัยรองรับการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะพันธุ์พืชที่ทนแล้ง และทนต่อสภาพน้ำท่วม ดังที่ได้ปรากฏไว้ในการทบทวนจากบทเรียนนานาชาติ”

2. ความกดดัน (Pressure: P)

ความกดดันคือ ความต้องการที่ดินเพื่อตอบสนองกิจกรรมต่างๆ ที่มีสาเหตุจากปัจจัยขับเคลื่อนที่แม้แต่ในปัจจุบัน ก็ไม่สามารถจะตอบสนองความกดดันได้ และคาดว่าจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นในอนาคต มีผลให้มีการสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรม

3. คุณภาพ (State: S)

จากคุณภาพหรือสถิติหรือสถานการณ์ แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าสาเหตุจากปัจจัยขับเคลื่อนจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นและจะสร้างความกดดันมากขึ้นเช่นเดียวกัน

4. ผลกระทบ (Impact: I)

ได้เกิดผลกระทบหลายด้าน ผลกระทบเกือบทุกด้านที่เกิดขึ้นในอดีตและเป็นสถานการณ์ในปัจจุบัน ยังไม่สามารถแก้ไขให้บรรเทาเบาบางลงได้ หากสถานการณ์เป็นไปเช่นนี้ ผลกระทบจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นทุกด้านต่อที่ดินเพื่อการเกษตร

5. การตอบสนอง (Response: R)

ถึงแม้ว่ารัฐจะได้มีการตอบสนองโดยการกำหนดบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรมาอย่างต่อเนื่อง แต่ไม่สามารถแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากสาเหตุ 4 ประการคือ การเมือง สถาบัน วิชาการ และเงื่อนไขทางสังคม¹⁾ และเมื่อพิจารณาถึงนโยบายที่รัฐกำหนดเพื่อดำเนินการในอนาคต ก็ยังพบว่ายังไม่ครอบคลุมและเป็นไปตามหลักการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร 5 ประการที่เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาโครงการนี้

จากการสรุปผลการวิเคราะห์โดยใช้ระบบ DPSIR ดังกล่าวจึงมีประเด็นที่สามารถนำไปจัดทำเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายได้ 6 ประการ ดังนี้

(1) การใช้ที่ดินของประเทศไทยไม่เป็นไปตามหลักวิชาการ ไม่มีระเบียบ มีความสับสน โดยที่ดินที่เหมาะสมกับการเกษตรนำไปใช้ในการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรม ที่อยู่อาศัย สนามกอล์ฟในทางตรงกันข้ามกลับไปทำการเกษตรในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมรวมทั้งพื้นที่ภูเขาและที่สูงชัน ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศของประเทศ ทั้งความแห้งแล้ง อุทกภัย การชะล้างพังทลายของดินนำตะกอนดินและสารเคมีไปสะสมในแม่น้ำลำธาร ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นเพราะขาดแผนแม่บทการใช้ที่ดินของชาติที่กำหนดว่าพื้นที่ใดควรใช้เพื่อกิจกรรมใดเมื่อพิจารณาถึงปัจจัยขับเคลื่อน (Driver : D) รวม 7 ประการ ต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินแล้วมีแนวโน้มว่าจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้การใช้ที่ดินของประเทศที่มีปัญหาดังกล่าวข้างต้น ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นเช่นเดียวกันจำเป็นต้องได้รับการแก้ไข

เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวจึงมีข้อเสนอในกรณีนี้ “คือการจัดทำแผนการใช้ที่ดินของชาติ”

(2) ถึงแม้ว่าแนวทางการพัฒนาประเทศจะมุ่งไปสู่ภาคบริการและอุตสาหกรรมก็ตาม แต่ยังคงมีประชากรของประเทศเกี่ยวข้องกับการเกษตรอีกจำนวนมากที่พึ่งพาการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรอยู่ในปัจจุบัน จากข้อมูลเชิงประจักษ์แสดงให้เห็นว่ามีการนำพื้นที่การเกษตรที่เหมาะสม โดยเฉพาะในพื้นที่ชลประทานซึ่งรัฐได้ลงทุนไว้โดยใช้งบประมาณจำนวนมากไปใช้เพื่อกิจกรรมนอกการเกษตรดังที่กล่าวในข้อ (1) เป็นการสูญเสียทั้งที่ดินที่เหมาะสมต่อการเกษตรโดยถาวรและเงินที่รัฐได้ลงทุนไปแล้ว ในขณะเดียวกันรัฐกลับมีนโยบายขยายพื้นที่ชลประทานออกไปอีกซึ่งเป็นนโยบายที่สวนทางกันในหลักการบริหารจัดการที่ดินที่มีประสิทธิภาพ

เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวนี้ จึงมีข้อเสนอให้มีการตรากฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม และจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร

¹⁾ ดูรายละเอียดเอกสารประกอบเล่มที่ 3 บทที่ 5 หัวข้อ 5.4 หน้า 5-59

(3) ในพื้นที่ทำการเกษตรโดยทั่วไปมีความเสื่อมโทรมของที่ดินเกิดขึ้นจากการชะล้างพังทลายของดิน และความอุดมสมบูรณ์ของดินลดลง เนื่องจากขาดระบบอนุรักษ์ดินและน้ำและการปรับปรุงบำรุงดินโดยการใส่ธาตุอาหารให้กับดินที่ใช้ปลูกพืชน้อยกว่าที่พืชนำไปใช้ เมื่อปลูกพืชต่อเนื่องเป็นเวลานานทำให้ความอุดมสมบูรณ์ของที่ดินลดลง รัฐได้มีนโยบายที่จะเลิกการใช้ปุ๋ยเคมีให้เกษตรกรมาใช้ปุ๋ยอินทรีย์เพียงอย่างเดียวนั้นไม่สามารถแก้ไขปัญหาคความอุดมสมบูรณ์ลดลงของที่ดินเพื่อการเกษตรได้ ในส่วนของการชะล้างพังทลายของดินและน้ำได้มีการดำเนินการจัดทำระบบอนุรักษ์ดินและน้ำในพื้นที่ที่มีปัญหาน้อยมาก จำเป็นต้องเร่งรัดดำเนินการแก้ไข

ข้อเสนอต่อปัญหากรณีนี้ คือ การจัดทำระบบอนุรักษ์ดินและน้ำรวมทั้งการปรับปรุงดินโดยสนับสนุนให้ใช้ปุ๋ยเคมีร่วมกับปุ๋ยอินทรีย์

(4) ปัญหาของเกษตรกรที่ประสบอยู่ในปัจจุบัน คือ ราคาพืชผลตกต่ำจากการปลูกพืชเศรษฐกิจเพียง 6 ชนิด คือ ข้าว ยางพารา ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ มันสำปะหลัง อ้อย และปาล์มน้ำมัน ผลผลิตลดลงจากเดิม ผลผลิตเสียหายจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศทั้งภัยแล้งและอุทกภัย ภาพรวมของปัญหาเหล่านี้เป็นภาระของเกษตรกรที่ทำให้มีหนี้สินและเป็นภาระด้านงบประมาณของรัฐที่จะต้องนำมาแก้ไขและสนับสนุนแต่เนื่องจากงบประมาณมีจำกัดการช่วยเหลือจึงดำเนินการได้ในระดับหนึ่ง หากดำเนินการในลักษณะเช่นนี้คาดว่าปัญหายังคงอยู่และอาจจะทวีความรุนแรงขึ้นได้

จึงมีข้อเสนอให้มีการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดินที่มีหลายมาตรการ เช่น การเร่งรัดขยายพื้นที่จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การสนับสนุนการผลิตพืชในโรงเรือน การพัฒนาระบบรองรับการตลาดพืชเศรษฐกิจ การผลิตพืชเป็นสินค้าเพื่อตลาดเฉพาะกลุ่ม (Niche market) เป็นต้น

(5) การจัดที่ดินทำกินซึ่งได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานานแต่ยังมีผู้ไร้ที่ดินทำกินและการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจำนวนมาก จากข้อจำกัดที่รัฐไม่มีที่ดินสำรองเช่นในอดีต แต่ความต้องการที่ดินมีราษฎรเรียกร้องมีจำนวนมาก หรืออุปสงค์มากกว่าอุปทานประกอบรวมทั้งผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกินส่วนหนึ่งได้ขายหรือโอนสิทธิ์ในที่ดินที่รัฐจัดให้ โครงการที่ดำเนินการอยู่ก็มีปัญหาขาดโครงสร้างพื้นฐานในการประกอบการเกษตร จึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงทั้งระบบโดยยึดเป้าหมายให้ทุกหน่วยงานแก้ไขปัญหาและยุติโครงการโดยเร็วแล้วโอนภารกิจให้กับธนาคารที่ดินที่อยู่ในระหว่างการจัดตั้งภายใต้พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ที่รัฐบาลกำลังดำเนินการอยู่

ข้อเสนอในกรณีนี้ คือ ยุติการดำเนินงานของหน่วยงานจัดที่ดินในปัจจุบันโดยเร็ว แล้วโอนภารกิจให้กับธนาคารที่ดินดำเนินการต่อไป

(6) ถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินจำนวนมาก แต่ไม่มีกฎหมายและหน่วยงานที่กำกับดูแลการใช้พื้นที่เกษตรในภาพรวมที่มีประสิทธิภาพ จึงเกิดปัญหาดังที่วิเคราะห์มาข้างต้น หากไม่มีการแก้ไขและเพิ่มประสิทธิภาพแล้วปัญหาต่างๆ จะมีการแก้ไขได้น้อยมาก **ข้อเสนอในกรณีนี้จึงให้มีการเร่งรัดประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ให้มีผลในทางปฏิบัติโดยเร็วและมีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติรวมทั้งจัดทำเครื่องมือเพื่อช่วยในการบริหารจัดการ เช่น แผนแม่บทการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร การจัดทำฐานระบบข้อมูลที่ดินเพื่อการเกษตร เป็นต้น**

เอกสารอ้างอิง

1. กรมการขนส่งทางอากาศ. 2550. **บัญชีประเมินทรัพย์สินท่าอากาศยาน 26 แห่ง ของกรมการขนส่งทางอากาศ**. กรุงเทพฯ (เอกสารอัดสำเนา).
2. กรมการปกครอง. 2560. **จำนวนประชากรแยกอายุทั่วประเทศ เดือนธันวาคม 2559**.
3. กรมการท่องเที่ยว. 2560. **จำนวนนักท่องเที่ยวที่เข้ามาในประเทศไทย จำแนกตามสัญชาติ พ.ศ. 2550-2559**.
4. กรมพัฒนาที่ดิน. 2543. **การชะล้างพังทลายของดินในประเทศไทย** ห้างหุ้นส่วนจำกัด เพ็รส์เพรส กรุงเทพฯ.
5. กรมพัฒนาที่ดิน. 2550. **การใช้ที่ดินจังหวัดฉะเชิงเทรา ระยอง ชลบุรี และจังหวัดน่าน พ.ศ. 2549**.
6. กรมพัฒนาที่ดิน. 2550. **สรุปผลการดำเนินงานการฟื้นฟูพื้นที่การเกษตรที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากอุทกภัยและดินถล่มจังหวัดอุดรดิตถ์ ปี พ.ศ. 2549**. สถานีพัฒนาที่ดินอุดรดิตถ์ สำนักงานพัฒนาที่ดิน เขต 8.
7. กรมพัฒนาที่ดิน. 2559. **โครงการปลูกพืชปุ๋ยสดเพื่อผลิตเมล็ดพันธุ์พืชปุ๋ยสดและรับซื้อคืน**. สมาคมสื่อมวลชนเกษตรแห่งประเทศไทย. วันที่ 23 กันยายน 2559.
8. กระทรวงมหาดไทย. 2560. **ข้อมูลนโยบายด้านการเกษตรปี 2560**. สำนักนโยบายและแผน. สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย.
9. คณะกรรมการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ. 2558. **แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ**.
10. คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ. 2559. **รายงานการประชุมคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2559 วันที่ 31 สิงหาคม 2559. วาระที่ 4.2**.
11. เดือนเด่น นิคมบริรักษ์. 2558. **การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศกับการจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศไทย**. สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
12. นิพนธ์ สุขสะอาด. 2560. **“สวนสมรม” ทางเลือกทางรอดความมั่นคงด้านอาหารของคนนครศรีธรรมราช**. เทคโนโลยีชาวบ้าน ปีที่ 29 ฉบับที่ 652.
13. โพสต์ทูเดย์. 2560. **สปก. ล้ม “พลังงานลม” ฉัตรชัยสั่งเลิกให้เอกชนเช่าที่กว่า 20 ราย**. วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2560.
14. ศูนย์ข้อมูลอสังหาริมทรัพย์. 2559. **จำนวนและพื้นที่สนามกอล์ฟเปิดให้บริการสะสมทั่วประเทศ ณ ปี 2558**. รายงานประจำปีธนาคารอาคารสงเคราะห์ ปี 2558.
15. สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา. 2556. **ความมั่นคงทางอาหารและพลังงานของไทย**. โรงพิมพ์ไอดีแอล ดิจิตอล พรินท์ จำกัด.

16. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2559. **เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน**. สำนักยุทธศาสตร์และวางแผนพัฒนาพื้นที่. โรงพิมพ์บริษัท 21 เซ็นจูรี จำกัด นนทบุรี.
17. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2559. **แผนงานพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (พ.ศ. 2560-2564)**.
18. สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. 2559. **สถิติแรงงานข้ามชาติ**. เอกสารประมวลสถิติด้านสังคม.
19. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2560. **สถิติการเกษตรของประเทศไทยปี 2559**. โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด. ISSN 0857-6610.

มติคณะรัฐมนตรี

วันที่ 25 พฤศจิกายน 2523	เรื่อง โครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก
วันที่ 7 พฤษภาคม 2558	เรื่อง ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำ พ.ศ. 2558-2569
วันที่ 7 กรกฎาคม 2558	เรื่อง การจัดการป่าต้นน้ำเสื่อมสภาพบนพื้นที่สูงชันเขาหัวโล้น
วันที่ 14 กรกฎาคม 2558	เรื่อง แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558-2593
วันที่ 20 มกราคม 2560	เรื่อง (ร่าง) พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. อยู่ในระหว่างการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
วันที่ 6 มิถุนายน 2560	เรื่อง แผนแม่บทการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2560-2579
วันที่ 6 มิถุนายน 2560	เรื่อง แผนแม่บทการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2560-2579
วันที่ 15 สิงหาคม 2560	เรื่อง แผนการปฏิรูปประเทศ ด้านที่ 7 : ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2560	เรื่อง (ร่าง) นโยบายการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน
--------------------------	---

บทที่ 10

ข้อเสนอเชิงนโยบายในการบริหารจัดการที่ดิน
เพื่อการเกษตรไทย

บทที่ 10

ข้อเสนอเชิงนโยบายในการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย

เนื่องจากโครงการวิจัยนี้ได้กำหนดโจทย์วิจัยไว้ตามกรอบหลักการการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร 5 ประการ คือ (1) คงที่ดินไว้เพื่อการผลิตทางการเกษตรรวมทั้งเพิ่มผลผลิต (2) มีความมั่นคงในการผลิตลดความเสี่ยงลง (3) ป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดินและน้ำรวมทั้งสิ่งแวดล้อม (4) มีผลตอบแทนคุ้มค่าต่อการลงทุนการผลิต และ (5) มีผลประโยชน์ต่อสังคมในภาพรวม จึงได้ทบทวนนโยบายการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรทั้งของภาครัฐและของเกษตรกรว่าในอดีตถึงปัจจุบันเป็นไปตามหลักการการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรหรือไม่ มีความสอดคล้องและดำเนินการอยู่หรือยังมิได้ดำเนินการ ซึ่งได้วิเคราะห์โดยใช้ระบบ DPSIR พบว่ายังมีปัญหาที่ต้องแก้ไขอีกหลายประการเพื่อรองรับหลักการ 5 ประการ ดังกล่าวข้างต้น โดยจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายที่เป็นระบบโดยรวมนโยบายการบริหารจัดการที่อยู่ในระหว่างดำเนินการเข้ากับนโยบายการบริหารจัดการที่สมควรดำเนินการเพิ่มเติม จึงมีข้อเสนอเชิงนโยบายการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทยที่ประกอบด้วยยุทธศาสตร์ 6 ด้าน คือ (1) การจัดทำแผนการใช้ที่ดินของชาติ (2) การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม (3) การอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดินเพื่อการเกษตร (4) การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร (5) การจัดที่ดินทำกินในอนาคต และ (6) การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร โดยมีรายละเอียดดังนี้

นโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร

เพื่อให้การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีการใช้ที่ดินที่ยั่งยืน จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์ไว้ 6 ด้าน คือ

- ด้านที่ 1 ยุทธศาสตร์การจัดทำแผนการใช้ที่ดินของชาติ
- ด้านที่ 2 ยุทธศาสตร์การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม
- ด้านที่ 3 ยุทธศาสตร์การอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดินเพื่อการเกษตร
- ด้านที่ 4 ยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร
- ด้านที่ 5 ยุทธศาสตร์การจัดที่ดินทำกินในอนาคต
- ด้านที่ 6 ยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร

วิสัยทัศน์

มีการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรที่ยั่งยืน

พันธกิจ

ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารจัดการและพัฒนาเครื่องมือและกลไกในการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรที่มีประสิทธิภาพ

วัตถุประสงค์

การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรเป็นไปตามหลักการในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร 5 ประการ ดังกล่าวข้างต้น

10.1 ยุทธศาสตร์ที่ 1 ด้านการจัดทำแผนการใช้ที่ดินของชาติ

วัตถุประสงค์

เพื่อให้การใช้ที่ดินของชาติเป็นไปตามหลักการที่เหมาะสมและศักยภาพของพื้นที่ที่ตอบสนองต่อเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

ตัวชี้วัด

มีแผนการใช้ที่ดินของชาติ

มาตรการ

มาตรการที่ต้องดำเนินการมี 2 ด้าน คือ (1) การวางแผนการใช้ที่ดินของชาติ และ (2) การควบคุมการใช้ที่ดินตามแผนการใช้ที่ดินของชาติ

มาตรการที่ 1 การวางแผนการใช้ที่ดินของชาติ มี 2 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 กำหนดเป้าหมายและสัดส่วนการใช้ที่ดินแต่ละประเภท

เพื่อให้การใช้ที่ดินของชาติตอบสนองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งรักษาสภาพแวดล้อมของประเทศ จำเป็นต้องมีการกำหนดเป้าหมายและสัดส่วนการใช้ที่ดินแต่ละประเภทที่เหมาะสม

แนวทางที่ 2 จัดทำแผนการใช้ที่ดินของชาติ

จัดทำแผนการใช้ที่ดินของชาติ โดยการกำหนดเขตการใช้ที่ดินตามเป้าหมายและสัดส่วนที่เป็นไปตามศักยภาพของพื้นที่ และตอบสนองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

มาตรการที่ 2 ควบคุมการใช้ที่ดินตามแผนการใช้ที่ดินของชาติ มาตรการนี้มีแนวทางเดียว คือ การตรากฎหมายการใช้ที่ดินของชาติ (National Land Use Act)

ถึงแม้ว่าในปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดแนวเขตการใช้ที่ดินจำนวน 19 ฉบับ และมีเขตที่กำหนดตามกฎหมายจำนวน 20 ฉบับ แต่เป็นเขตการใช้ที่ดินที่หน่วยงานกำหนดขึ้นตามอำนาจที่ให้อย่างเฉพาะด้านไม่ครอบคลุมการใช้ที่ดินทุกด้าน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องตรากฎหมายการใช้ที่ดินของชาติ (National Land Use Act) ขึ้นให้ครอบคลุมการใช้ที่ดินทุกด้าน และทุกหน่วยงานยอมรับและนำไปปฏิบัติ

10.2 ยุทธศาสตร์ที่ 2 ด้านการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

วัตถุประสงค์

เพื่อสงวนและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมที่เหมาะสมของประเทศที่มีอยู่จำนวนจำกัดไว้เพื่อความมั่นคงทางอาหาร โดยเฉพาะในพื้นที่ชลประทานที่รัฐได้ลงทุนก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตรไว้แล้วและเพื่อลดต้นทุนการผลิตและสามารถปลูกพืชได้หลายชนิด

ตัวชี้วัด

มีกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

มาตรการ

มาตรการที่ต้องดำเนินการมีด้านเดียว คือ การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม มาตรการนี้มี 2 แนวทางคือ

แนวทางที่ 1 การสร้างความเป็นธรรมในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

แนวทางที่ 2 การตราพระราชบัญญัติคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

แนวทางที่ 1 การสร้างความเป็นธรรมในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

ประเด็นปัญหาที่ไม่สามารถคุ้มครองพื้นที่การเกษตรส่วนใหญ่ซึ่งเป็นของภาคเอกชนไว้ได้เนื่องจากความไม่เป็นธรรมในการบังคับใช้ที่ดิน การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมในพื้นที่เอกชนจึงดำเนินการได้เฉพาะในเขตจัดรูปที่ดินจำนวน 1.98 ล้านไร่เท่านั้น นอกจากนั้นเป็นการคุ้มครองที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะโครงการจัดที่ดินทำกิน อุปสรรคที่สำคัญที่สุดที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินการตามเจตนารมณ์ของนโยบายและแนวคิดได้ก็คือความไม่เป็นธรรมในสังคม

ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการบังคับใช้ที่ดินในกรณีของการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม อาจเกิดขึ้นได้ 2 กรณี คือ

(1) ราคาที่ดิน

เมื่อมีการกำหนดเขตการใช้ที่ดิน ผลกระทบที่ตามมาก็คือ ราคาที่ดินที่อยู่ในเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมจะมีราคาต่ำเจ้าของที่ดินในเขตคุ้มครองนี้จะเป็นผู้เสียประโยชน์ (Wipe out) ในขณะที่พื้นที่นอกเขตคุ้มครองจะสามารถใช้เพื่อการพาณิชย์ และอุตสาหกรรม ราคาจะสูงขึ้น ทำให้เจ้าของที่ดินได้รับผลประโยชน์ที่สูงหรือลาภลอย (Windfalls gain) เกิดความไม่เป็นธรรมกับเจ้าของที่ดินในเขตคุ้มครอง

(2) การเสียโอกาสในการเปลี่ยนอาชีพ

เจ้าของที่ดินส่วนหนึ่งที่เป็นเกษตรกรมีปัญหาในการประกอบอาชีพการเกษตรเนื่องจากความไม่แน่นอนของราคาผลผลิตทางการเกษตร มีปัญหาน้ำท่วมพืชผลเสียหาย ก่อให้เกิดหนี้สิน จึงต้องการขายที่ดินเพื่อเปลี่ยนอาชีพ เมื่อมีการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม โดยขาดมาตรการช่วยเหลือที่เป็นธรรมแล้ว ที่ดินก็จะต้องมีราคาต่ำดังที่กล่าวแล้ว โอกาสที่จะล้างหนี้สินโดยการขายที่ดินเพื่อนำเงินที่เหลือไปลงทุนประกอบอาชีพอื่นก็จะลดน้อยลง เป็นการเสียโอกาสในการเปลี่ยนอาชีพ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้จึงมีความจำเป็นต้องสร้างความเป็นธรรมในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมเสียก่อน

แนวทางที่ 2 การตราพระราชบัญญัติคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

สืบเนื่องจากการสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมที่เหมาะสมที่มีอยู่จำกัด โดยเฉพาะในเขตชลประทานที่รัฐได้ลงทุนสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการเกษตรไว้แล้ว โดยนำไปใช้เพื่อกิจกรรมนอกการเกษตรเพื่อรองรับการเพิ่มขึ้นของประชากรและรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ และมีแนวโน้มว่าจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมเอาไว้เพื่อความมั่นคงทางอาหาร ข้อเสนอในพระราชบัญญัตินี้ควรมีบทบัญญัติที่แต่งตั้งคณะกรรมการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม โดยมีอำนาจหน้าที่อย่างน้อย 5 ประการ คือ

(1) พิจารณากำหนดเขตคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อเสนอให้รัฐมนตรีออกประกาศ

(2) ให้ความเห็นชอบในการกำหนดเขตคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการขยายหรือการเพิกถอนเขตคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(3) พิจารณากำหนดนโยบายและแผนการส่งเสริมและบำรุงเกษตรกรรมในเขตคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

(4) วินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินตามคำร้องหรือคำอุทธรณ์ของเจ้าของที่ดินหรือบุคคลผู้ครอบครองที่ดินในเขตคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(5) วางระเบียบหรือข้อบังคับกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์หรือการคุ้มครองที่ดินในเขตคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

10.3 ยุทธศาสตร์ที่ 3 ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดินเพื่อการเกษตร

วัตถุประสงค์

เพื่อลดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรที่ดินเพื่อการเกษตรให้สามารถใช้ได้อย่างยั่งยืน

ตัวชี้วัด

1. พื้นที่ที่มีการชะล้างพังทลายของดินลดลง
2. พื้นที่ที่มีการจัดทำระบบอนุรักษ์ดินและน้ำเพิ่มขึ้น
3. ความอุดมสมบูรณ์ของดินเพิ่มขึ้น
4. มีการใช้ปุ๋ยอินทรีย์ร่วมกับปุ๋ยเคมีมากขึ้น
5. พื้นที่ดินเค็มภาคตะวันออกเฉียงเหนือไม่ขยายตัว

มีมาตรการที่ต้องดำเนินการมาตรการเดียว คือ

การแก้ไขและป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดิน มาตรการนี้มี 4 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 ด้านการอนุรักษ์ดินและน้ำ

เป็นมาตรการที่ควรดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 โดยดำเนินการประกาศเขตอนุรักษ์ดินและน้ำทั้งลุ่มน้ำหลัก 25 ลุ่มน้ำ และลุ่มน้ำสาขา 254 สาขา ที่ใช้ทั้งวิธีกล (Mechanical) และวิธีพืช (Vegetative)

แนวทางที่ 2 การปรับปรุงบำรุงดิน

สนับสนุนการใช้ปุ๋ยอินทรีย์ร่วมกับปุ๋ยเคมี เพื่อยกระดับความอุดมสมบูรณ์ของดินให้สูงขึ้น แทนการสนับสนุนให้ใช้ปุ๋ยประเภทใดประเภทหนึ่ง

แนวทางที่ 3 การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการฟื้นฟูสภาพแวดล้อม

พัฒนาระบบการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมโดยมีระบบอนุรักษ์ดินและน้ำเป็นส่วนหนึ่ง เพิ่มเติมจากการมีส่วนร่วมของเกษตรกรผู้ใช้ที่ดินคือหมอดินอาสาในปัจจุบัน

แนวทางที่ 4 ป้องกันการขยายตัวของพื้นที่ดินเค็มภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ใช้วิธีการลดระดับน้ำใต้ดินโดยการขุดบ่อดักน้ำใต้ดินระดับตื้นในบริเวณรับน้ำ (Recharge) ซึ่งเป็นน้ำจืดมิให้ไหลลงสู่พื้นที่ระบายน้ำ (Discharge) เพื่อลดระดับน้ำในที่ลุ่มซึ่งมีเกลืออยู่ในดินระดับตื้นและใช้เพื่อการเกษตรอยู่ในปัจจุบัน โดยนำน้ำจากบ่อดักน้ำใต้ดินไปใช้ปลูกพืชและเลี้ยงสัตว์

10.4 ยุทธศาสตร์ที่ 4 ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร

วัตถุประสงค์

เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรให้มีความมั่นคงในการผลิต ลดความเสี่ยงลง มีผลตอบแทนต่อหน่วยพื้นที่สูงขึ้น

ตัวชี้วัด

- (1) พื้นที่จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพิ่มขึ้น
- (2) ผลผลิตพืชเพิ่มขึ้น
- (3) มีแหล่งน้ำในไร่นา เพิ่มขึ้น
- (4) มีการใช้ที่ดินที่ผลตอบแทนต่อหน่วยพื้นที่สูงขึ้น

มาตรการ

มาตรการที่ต้องดำเนินการมี 2 ด้าน คือ (1) การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดิน และ (2) การลดความเสี่ยงในการใช้ที่ดินเพื่อการผลิต

มาตรการที่ 1 การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดิน มาตรการนี้มี 3 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 เร่งรัดการขยายพื้นที่จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2560 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (พ.ศ. 2560-2579) เนื่องจากการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นการเพิ่มผลผลิตพืช และสามารถควบคุมการใช้น้ำให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น จึงสมควรเร่งรัดการขยายพื้นที่ที่กำหนดไว้ตามเป้าหมาย จำนวน 14,461 ล้านไร่

แนวทางที่ 2 การพัฒนาระบบรองรับการลดพื้นที่ปลูกพืชเศรษฐกิจ

จากการที่ราคาผลผลิตพืชเศรษฐกิจ 6 ชนิด ที่เกษตรกรไทยปลูกอยู่ในปัจจุบันมีราคาที่ผันแปร บางชนิดราคาตกต่ำมาก เช่น ยางพารา จนรัฐบาลมีนโยบายให้ลดพื้นที่ปลูกลง แต่มีการดำเนินการได้น้อยมากด้วยสาเหตุต่างๆ จึงควรพัฒนาระบบรองรับการลดพื้นที่ปลูกพืชเศรษฐกิจที่ครอบคลุมถึงที่มาของเงินลงทุนการเปลี่ยนแปลงการปลูกพืช ตลาด ราคา และเทคโนโลยีในการผลิต พืชชนิดใหม่ วิธีและขั้นตอนการลดพื้นที่ เพื่อให้ภาครัฐและเกษตรกรได้ใช้เป็นเครื่องมือในการตัดสินใจ

แนวทางที่ 3 สนับสนุนให้มีการใช้โรงเรือนในการผลิตพืช

เป็นการสนับสนุนให้มีการใช้ที่ดินที่มีผลตอบแทนต่อหน่วยพื้นที่สูงขึ้น เพราะผลผลิตของพืช เช่น พืชผัก หรือไม้ดอก จะสูงกว่าปลูกในพื้นที่ไร่นา สามารถลดการใช้น้ำ สารเคมีและปุ๋ยลง จะมีผลทั้งลดพื้นที่ปลูก ลดปัจจัยการผลิต รายได้สูงขึ้น และมีที่ดินเหลือสำหรับรองรับผู้ไร้ที่ดินทำกิน

มาตรการที่ 2 การลดความเสี่ยงในการใช้ที่ดินเพื่อการผลิต มาตรการนี้มี 4 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 สนับสนุนให้มีการปลูกพืชที่หลากหลายมากขึ้น

เป็นการสนับสนุนให้ลดพื้นที่ปลูกพืชที่มีปัญหาด้านราคาไปปลูกอื่นๆ ที่มีตลาด เช่น การเปลี่ยนนาข้าวไปปลูกอ้อยในปัจจุบัน การลดพื้นที่ปลูกพืชไร่ไปปลูกไม้โตเร็วเพื่อนำไปทำเป็น Pellet Wood นำไปใช้ในโรงไฟฟ้าชีวมวล และนำไปทำเครื่องเรือน ไม้ใช้สอยในการก่อสร้าง วัตถุประสงค์ในการผลิตกระดาษ โดยมีการสนับสนุนด้านการเงินดอกเบี้ยต่ำทำให้เวลาส่งคืนในระยะยาว และงดการสนับสนุนหรือส่งเสริมการเปลี่ยนพืชที่ปลูกไปสู่พืชที่มีปัญหาในปัจจุบัน

แนวทางที่ 2 ผลิตพืชที่เป็นสินค้าเพื่อตลาดเฉพาะกลุ่ม (Niche market)

การผลิตพืชที่เป็นสินค้าเพื่อตลาดเฉพาะกลุ่ม (Niche market) เช่น พืชอาหารเพื่อสุขภาพ ไม้ดอก หรือสมุนไพร

แนวทางที่ 3 สนับสนุนให้เกษตรกรลงทุนร่วมกับภาครัฐในการจัดหาบ่อน้ำใน

ไร่-นา

เป็นการสนับสนุนให้เกษตรกรลงทุนร่วมกับภาครัฐในการจัดหาบ่อน้ำในไร่-นา ของตนเอง โดยปัจจุบันเกษตรกรลงทุนบ่อละ 2,500 บาท สมทบกับภาครัฐ เพื่อให้มีความมั่นคงด้านปัจจัยการผลิต

แนวทางที่ 4 พัฒนาระบบการประกันภัยพืชผลทางการเกษตร

เนื่องจากเกิดภัยพิบัติขึ้นบ่อยครั้งจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ ทำให้พืชผลของเกษตรกรได้รับความเสียหายจากภัยแล้งและอุทกภัย เพื่อลดภาระของรัฐและสร้างความมั่นใจแก่เกษตรกรในการรับค่าชดเชยความเสียหายจึงควรมีการพัฒนาประกันภัยพืชผลทางการเกษตรขึ้นโดยเร็ว

10.5 ยุทธศาสตร์ที่ 5 ด้านการจัดที่ดินทำกินในอนาคต

วัตถุประสงค์

1. เพื่อให้สามารถจัดที่ดินทำกินให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกินได้อย่างมีประสิทธิภาพ
2. เพื่อจัดระเบียบผู้ไร้กรรมสิทธิ์ที่อาศัยและทำกินในที่ดินของรัฐ
3. แก้ไขปัญหาโครงการจัดที่ดินทำกินในปัจจุบัน
4. แก้ไขปัญหาการให้สิทธิในที่ดินแก่ผู้ได้รับการจัดที่ดิน
5. ป้องกันการขายหรือโอนสิทธิในที่ดินที่รัฐจัดให้

ตัวชี้วัด

1. จำนวนผู้ไร้ที่ดินทำกินได้รับการจัดที่ดินทำกิน
2. จำนวนผู้ไร้กรรมสิทธิ์ได้รับการจัดระเบียบ
3. มีสิทธิในที่ดินที่จัดให้เกษตรกรเพียงประเภทเดียว
4. ไม่มีการขายหรือโอนสิทธิในที่ดินที่รัฐจัดให้
5. จำนวนโครงการจัดที่ดินทำกินได้รับการแก้ไข

ยุทธศาสตร์ด้านการจัดที่ดินทำกินในอนาคตมี 3 มาตรการ คือ (1) การจัดที่ดินทำกินในอนาคต (2) การแก้ไขปัญหาโครงการจัดที่ดินทำกินที่กำลังดำเนินการในปัจจุบัน และ (3) การป้องกันการขายที่ดินที่รัฐจัดให้ในโครงการการจัดที่ดินทำกิน

10.5.1 มาตรการที่ 1 การจัดที่ดินทำกินในอนาคต

มาตรการจัดที่ดินทำกินในอนาคตมี 3 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 การจัดหาที่ดินที่จะนำมาจัดให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกิน

(1.1) **ที่ดินของรัฐ** : ที่ดินของรัฐที่สามารถนำมาจัดให้แก่ผู้ใช้ที่ดินทำกินได้ คือ ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่เกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดิน ขายหรือโอนสิทธิให้แก่ผู้อื่นจำเป็นต้องมีการตรวจสอบและยึดคืนมาเป็นของสำนักงานการปฏิรูปเพื่อเกษตรกรโดยเร็ว ที่ดินจำนวนนี้สมควรจัดให้แก่ผู้ด้อยโอกาส

หรือผู้ยากไร้ที่แท้จริงแทนเกษตรกรโดยทั่วไป แต่เนื่องจากที่ดินของรัฐที่จะนำมาจัดให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกินนั้นมีจำนวนจำกัดมาก ไม่สามารถจะรองรับความต้องการได้ทั้งหมด จำเป็นต้องลดพื้นที่การจัดให้เกษตรกรแต่ละรายลงโดยใช้เทคโนโลยีการผลิตและปรับเปลี่ยนมาใช้โรงเรือนแทนการปลูกพืชในไร่-นา เพราะจะใช้พื้นที่น้อยลง จัดให้แก่เกษตรกรได้มากขึ้น ลดความเสี่ยงลง ลดการใช้น้ำ ลดการสูญเสียปุ๋ยเคมี ลดการใช้สารกำจัดศัตรูพืช นอกจากนี้ควรจัดหาที่ดินเอกชนมาจัดให้กับผู้ไร้ที่ดินทำกินเพิ่มเติมจากที่ดินของรัฐ

(1.2) ที่ดินของเอกชน

จากข้อสรุปที่ว่าที่ดินของรัฐมีจำกัด จึงต้องจัดหาที่ดินจากเอกชน โดยเสนอให้จัดตั้ง “ธนาคารที่ดิน” (Land Bank) เพื่อทำหน้าที่หลัก 3 ประการคือ

- (1) ให้ผู้ไร้ที่ดินทำกินกู้เงิน ไปซื้อที่ดินทำกินโดยมีอัตราดอกเบี้ย ที่ต่ำและผ่อนส่งในระยะยาว
- (2) จัดหาที่ดินที่มีโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตรมาให้ผู้ไร้ที่ดินทำกินซื้อ เช่า หรือเช่าซื้อ
- (3) รับบริหารที่ดินที่เจ้าของที่ดินนำมาฝากให้เกษตรกรเช่า

การได้มาซึ่งที่ดินเอกชนจึงสรุปได้ว่ามี 3 แนวทาง คือ (1) เกษตรกรมากู้เงินไปซื้อจากผู้ที่จะขายที่ดินด้วยตนเอง (2) ธนาคารจัดหาที่ดินมาให้เกษตรกรซื้อ เช่า หรือเช่าซื้อ และ (3) รับบริหารที่ดินที่เจ้าของที่ดินนำมาฝากให้เกษตรกรเช่า

แนวทางที่ 2 การจัดระเบียบผู้ไร้กรรมสิทธิ์ที่อาศัยและทำกินในที่ดินของรัฐ

จากการขึ้นทะเบียนผู้ไร้กรรมสิทธิ์คือผู้ที่อยู่อาศัยในที่ดินของรัฐ ในเดือนมีนาคม 2559 มีจำนวน 412,632 ราย นั้น มีความจำเป็นต้องทำการสำรวจจำนวนผู้ไร้กรรมสิทธิ์อย่างเร่งด่วนพร้อมทั้งจัดทำแผนที่การถือครองที่อยู่ของผู้ไร้กรรมสิทธิ์ครอบครองในปัจจุบันแต่ละราย เพื่อให้ทราบจำนวนและเนื้อที่ที่ชัดเจนเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการดำเนินการจัดระเบียบ ซึ่งการดำเนินการในปัจจุบัน คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติได้ดำเนินการให้สิทธิทำกินแก่ชุมชนหรือสหกรณ์ พร้อมทั้งพัฒนาอาชีพโดยจัดหาโครงสร้างพื้นฐานให้ มีแปลงทำกินเป็นของส่วนกลาง จึงควรเร่งรัดและยึดหลักการนี้ดำเนินการต่อไป

แนวทางที่ 3 การให้สิทธิในที่ดินของโครงการจัดที่ดินทำกิน

แนวทางนี้กำหนดขึ้นเพื่อมิให้เกิดความแตกต่างของสิทธิในที่ดินที่จัดให้กับเกษตรกรเช่นที่ดำเนินการมาในอดีต เนื่องจากการจัดที่ดินของรัฐในอนาคตนั้นเป็นการจัดให้สหกรณ์ ผู้ได้รับการจัดที่ดินต้องเป็นสมาชิกสหกรณ์ มีเพียงสิทธิทำกิน โดยที่ดินยังเป็นของรัฐ ดังที่ได้เสนอให้แก่ขอปรับปรุงและยกเลิกกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่เดิมบางฉบับ แนวทางนี้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รวมทั้งสอดคล้องกับบทเรียนจากการจัดที่ดินในประเทศอิสราเอลในลักษณะนิคมสหกรณ์ หรือ โมชาฟ (Moshav) ที่ทบทวนไว้ในเอกสารประกอบเล่มที่ 2

อาจจะมียุทธศาสตร์ที่ดินที่ไม่สามารถดำเนินการจัดที่ดินในรูปแบบนี้ได้ เช่น พื้นที่ ที่ ส.ป.ก. ตรวจสอบแล้วว่าผู้ได้รับ ส.ป.ก. 4-01 เดิม ขายหรือโอนสิทธิให้แก่ผู้อื่น แล้วยึดคืนมา เป็นแปลงเดียวมีเนื้อที่น้อยกรณีนี้อาจจะจัดให้แก่ผู้ด้อยโอกาสหรือผู้ยากไร้เป็นรายบุคคลได้

มาตรการที่ 2 การแก้ไขปัญหาโครงการจัดที่ดินทำกินที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

มาตรการนี้มี 5 แนวทางคือ (1) แนวทางที่ 1 การจัดทำฐานระบบข้อมูลผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกินของรัฐ (2) การตรวจสอบการเปลี่ยนมือหรือโอนสิทธิในเขตปฏิรูปที่ดิน (3) เร่งรัดการสืบสภาพโครงการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และประมวลกฎหมายที่ดิน (4) การจัดหาโครงสร้างพื้นฐานในเขตปฏิรูปที่ดิน (5) การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการตลาด

โดยมีรายละเอียดดังนี้

แนวทางที่ 1 การจัดทำฐานระบบข้อมูลผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกินของรัฐ

สืบเนื่องจากการที่ผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกินได้ขายหรือโอนสิทธิในที่ดินที่ได้รับจัดให้ไปจำนวนมาก เช่น ในเขตนิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ และเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น ซึ่งผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินทำกินเหล่านี้มีรายชื่อปรากฏในทะเบียนของหน่วยงานนั้นๆ แต่หากไปขอรับการจัดที่ดินทำกินของอีกหน่วยงานหนึ่งก็ไม่สามารถตรวจสอบได้ จึงมีความจำเป็นต้องจัดทำทะเบียนผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกิน เป็นระบบฐานข้อมูลกลางที่หน่วยงานจัดที่ดินทำกินโดยเฉพาะในที่ดินของรัฐแล้วขายหรือโอนสิทธิไปไม่ควรจัดที่ดินให้อีก นอกจากนี้การจัดทำระบบฐานข้อมูลจะเป็นการแสดงผลการดำเนินงานการจัดที่ดินของรัฐที่ถูกต้องว่าสามารถดำเนินการให้เกษตรกรได้ตามเป้าหมายหรือไม่

แนวทางที่ 2 การตรวจสอบการเปลี่ยนมือหรือโอนสิทธิในเขตปฏิรูปที่ดิน

แนวทางนี้ควรดำเนินการไปพร้อมกับการจัดทำระบบฐานข้อมูลผู้ได้รับที่ดินจากการจัดที่ดินทำกินของรัฐ โดยการตรวจสอบในพื้นที่จริง ซึ่งอาจจะขอความร่วมมือจากเทศบาลตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีการสนับสนุนงบประมาณการตรวจสอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น การตรวจสอบจะรวมถึง รายชื่อผู้ได้รับ ส.ป.ก. 4-01 จำนวนที่ดินได้รับ การใช้ประโยชน์ในปัจจุบัน พื้นที่ที่ควรดำเนินการในระยะแรกคือ พื้นที่ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รายงานไว้ว่ามีารเปลี่ยนมือในสัดส่วนที่สูง ได้แก่ จังหวัดลพบุรีร้อยละ 35.83 จังหวัดเชียงใหม่ ร้อยละ 33.00 จังหวัดนครราชสีมา ร้อยละ 26.46 จังหวัดชัยภูมิ ร้อยละ 10.80 และจังหวัดกาญจนบุรี ร้อยละ 9.73 ของพื้นที่ที่จัดให้แก่เกษตรกร

ผลจากการตรวจสอบการเปลี่ยนมือหรือโอนสิทธิในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวนี้ ส.ป.ก. จะได้ที่ดินคืนมาจำนวนหนึ่ง ซึ่งจะเป็นที่ดินที่จะจัดให้กับผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาสซึ่งมีอยู่ในสังคมไทย

แนวทางที่ 3 เร่งรัดการสืบสภาพโครงการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และประมวลกฎหมายที่ดิน

แนวทางนี้มีเหตุผล 3 ประการ คือ

(3.1) ผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ทั้งนิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์ เมื่อปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ครบถ้วนจะได้รับเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมีสิทธิในที่ดินเหนือกว่าสิทธิในที่ดินจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่ได้รับ ส.ป.ก. 4-01 หรือหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน และจากพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ที่ให้เพียง ส.ท.ก หรือสิทธิทำกิน ซึ่งเกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้ได้รับการจัดที่ดินเพื่อลดปัญหาดังกล่าว จำเป็นจะต้องมีการแก้ไขโดยเร่งรัดการสืบสภาพโครงการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 โดยเร็ว

(3.2) คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 5/2534 เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2534 ให้เร่งรัดเพิกถอนนิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์ นอกจากนั้นความตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 บัญญัติไว้ว่า “เมื่อการจัดนิคมแห่งใดได้บรรลุผลตามความมุ่งหมายแล้ว ให้สภาพของนิคมที่ได้จัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาเป็นอันสิ้นสุด ในการนี้ให้รัฐมนตรีประกาศวันสิ้นสุดสภาพนิคมในราชกิจจานุเบกษา”

(3.3) การจัดที่ดินเพื่อประชาชนโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้น เมื่อผู้ได้รับการจัดที่ดินปฏิบัติตามขั้นตอนต่างๆ ครบถ้วน ประชาชนผู้ได้รับการจัดที่ดินจะได้รับเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินเป็นรายบุคคล ซึ่งขัดกับนโยบายของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติที่ให้สิทธิทำกินหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินยังคงเป็นของรัฐ และจัดให้แก่ชุมชนหรือสหกรณ์ เหตุผลที่สำคัญที่สุดคือที่ดินของรัฐที่นำมาจัดให้ประชาชนนั้นไม่มีสำรองเหมือนเช่นในอดีต จึงควรเร่งรัดโครงการที่ยังค้างดำเนินการอยู่ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และยุติการดำเนินการ

แนวทางที่ 4 การจัดหาโครงสร้างพื้นฐานในเขตปฏิรูปที่ดิน

ผลการดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตั้งแต่ พ.ศ. 2518 ถึงปัจจุบัน จัดที่ดินให้แก่เกษตรกรได้ 34.5 ล้านไร่ แก่เกษตรกร 2.14 ล้านราย แต่เนื่องจากพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินส่วนใหญ่ไม่ค่อยเหมาะสมต่อการเกษตรและขาดโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญเพื่อการเกษตร เช่น แหล่งน้ำ ตลาดสินค้าเกษตร ถนน ไฟฟ้า โรงเรียน โรงพยาบาล เป็นต้น จึงทำให้การดำรงชีวิตของเกษตรกรเป็นไปด้วยความยากลำบาก โดยเฉพาะการขาดแคลนแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรทำให้การผลิตประสบปัญหาความแห้งแล้ง ส่งผลให้เกษตรกรมีหนี้สิน จึงขายที่ดินไปจำนวนมาก แนวทางนี้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งเพราะหากสามารถจัดหาโครงสร้างพื้นฐานในเขตปฏิรูปที่ดินที่ดีในพื้นที่จำนวนมากถึง 34.5 ล้านไร่แล้ว จะส่งผลต่อการดำรงชีวิตของเกษตรกรจำนวนมากให้ดีขึ้นและจะลดการขายหรือโอนสิทธิ์ที่ดินที่ได้รับมา

แนวทางที่ 5 การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการตลาด

ควบคู่ไปกับการจัดหาโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตรแล้วจะต้องมีการถ่ายทอดเทคโนโลยีในการผลิตที่เป็นไปในลักษณะประณีต (Intensive) ที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เช่น เมื่อมีแหล่งน้ำในไร่นาของตนเอง ควรใช้ตัวอย่างโครงการ 1 ไร่ หนึ่งแสนที่ดำเนินการโดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร หอการค้าไทย มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ดำเนินการที่จังหวัดนนทบุรี ซึ่งหลักการก็คือการทำไร่-นา-สวนผสม

ประเด็นสำคัญอีกประเด็นหนึ่งก็คือ การขาดหลักการจัดการธุรกิจไร่นา ในแนวทางนี้ควรใช้ระบบสหกรณ์โดยเฉพาะในเขตปฏิรูปที่ดินที่ได้จัดตั้งขึ้นแล้วจำนวนมากเป็นผู้ประสานงานให้ชุมชนตัดสินใจร่วมกันว่าจะผลิตพืชหรือสัตว์ชนิดใดที่ตลาดมีความต้องการอย่างสม่ำเสมอเป็นระยะยาว และสหกรณ์จะทำหน้าที่เป็นผู้ประสานกับกลไกการตลาดในระดับต่างๆ เช่น บทเรียนจากการดำเนินการในนิคมสหกรณ์หรือ โมชาฟ (Moshav) ของประเทศอิสราเอล

อีกวิธีการหนึ่งก็คือ การผลิตโดยใช้โรงเรือน ซึ่งจะลดขนาดการใช้ที่ดินลง มีผลผลิตเพิ่มขึ้น ลดการใช้น้ำ ปุ๋ย และสารกำจัดศัตรูพืชลง

มาตรการที่ 3 การป้องกันการขายที่ดินที่รัฐจัดไว้ในโครงการจัดที่ดินทำกิน

มาตรการนี้มี 2 แนวทาง คือ (1) การติดตามการครอบครองและทำประโยชน์ในโครงการจัดที่ดินทำกิน (2) ระวังการจัดที่ดินทำกินให้กับผู้ที่เคยได้รับการจัดที่ดินทำกินจากรัฐ

(1) การติดตามการครอบครองและทำประโยชน์ในโครงการจัดที่ดินทำกิน

แนวทางนี้จะต้องดำเนินการควบคู่ ไปกับการจัดทำระบบฐานข้อมูลผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกินจากภาครัฐ จะต้องจัดทำแผนการตรวจสอบในพื้นที่อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง โดยหน่วยงานเจ้าของโครงการอาจจะจัดงบประมาณสนับสนุน ให้แก่สหกรณ์ ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาทำการตรวจสอบร่วมกันทั้งตัวบุคคลที่ได้รับการจัดที่ดิน และการใช้ประโยชน์ในที่ดินว่าได้ทำประโยชน์หรือไม่ ข้อมูลที่ได้ให้ประกาศที่ทำการสหกรณ์อย่างเปิดเผยต่อสาธารณะ

(2) ระวังการจัดที่ดินทำกินให้กับผู้ที่เคยได้รับการจัดที่ดินทำกินจากรัฐ

ภายหลังการจัดทำระบบฐานข้อมูลผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกินจากภาครัฐในโครงการจัดที่ดินทำกินของรัฐทุกโครงการแล้ว ให้ตรวจสอบว่าผู้มาขอที่ดินทำกินทุกรายเคยได้รับที่ดินทำกินจากภาครัฐหรือไม่ และหากพบว่าเคยได้รับมาแล้ว ให้ระวังการจัดที่ดินให้แก่บุคคลรายนั้น กรณีนี้จะต้องกำหนดเป็นกฎเกณฑ์ของรัฐและประกาศให้ประชาชนรับทราบโดยทั่วกัน

มาตรการที่ 4 การแก้ไขปัญหาการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

มาตรการนี้มีแนวทางเดียว คือ

การพัฒนาระบบการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

จากการที่มีแนวคิดการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย 2 แนวคิด คือ

แนวคิดที่ 1 การเช่าที่ดินที่มีปัญหา 3 ประการคือ (1) ผลตอบแทนของผู้เช่าที่ดินค่อนข้างต่ำ (2) ประสิทธิภาพการผลิตต่ำและ (3) การเช่าที่ดินไม่มีความเป็นธรรมในสังคม ต้องการการเปลี่ยนแปลงสนับสนุนให้ที่ดินเป็นของเกษตรกร (Land to the tiller)

แนวคิดที่ 2 การเช่าที่ดินเป็นการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมเพราะเป็นวิธีการเข้าสู่ที่ดินทำกิน (access) ที่สะดวกและเร็วที่สุดแต่ผลที่เกิดขึ้นก็คือมีอัตราค่าเช่าค่อนข้างสูงเจ้าของที่ดินยกเลิกการเช่าเพราะติดปัญหากฎหมายมาตรา 53 เรื่องการขายที่นา

การดำเนินการของรัฐบาลในปัจจุบันเป็นไปในแนวคิดที่ 1 โดยมีการควบคุมโดยพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 2 ฉบับ อย่างไรก็ตามจากการศึกษาของธนาคารโลกพบว่าการยกเลิกการควบคุมการเช่าที่ดินจะส่งผลให้ประสิทธิภาพการใช้ที่ดินสูงขึ้น ด้วยบทเรียนนานาชาติดังกล่าวจึงมีข้อเสนอให้มีการพัฒนาระบบการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยที่ทั้งฝ่ายเจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดินมีความพอใจทั้งสองฝ่าย (Win-Win Situation) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการเช่าที่ดินให้สูงขึ้น

มาตรการที่ 5 การจัดตั้งธนาคารที่ดิน

มาตรการนี้มี 2 แนวทาง คือ

(1) เร่งรัดประกาศใช้พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน

(2) จัดทำแผนยุทธศาสตร์จัดที่ดินทำกินของหน่วยงานต่างๆ ในปัจจุบันและการโอนภารกิจให้แก่ธนาคารที่ดิน

แนวทางที่ 1 เร่งรัดประกาศใช้พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน

สมควรเร่งรัดให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ.

โดยเร็ว

แนวทางที่ 2 จัดทำแผนยุทธศาสตร์ที่ดินทำกินของหน่วยงานต่างๆ ในปัจจุบัน และการโอนภารกิจให้แก่ธนาคารที่ดิน

เพื่อให้สามารถรองรับภารกิจการจัดที่ดินทำกินในอนาคตแทนหน่วยงานจัดที่ดินอื่นๆ ที่ควรยุติบทบาทลงจึงควรมีการจัดทำแผนการยุทธศาสตร์ดำเนินงานของหน่วยงานจัดที่ดินทำกินในปัจจุบัน รวมทั้งแผนการโอนภารกิจมายังธนาคารที่ดิน

10.6 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร

วัตถุประสงค์

เพื่อให้การบริหารจัดการด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ตัวชี้วัด

- (1) มีองค์กรในการบริหารจัดการที่ กำกับ ดูแลการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร
- (2) มีเครื่องมือในการบริหาร

ยุทธศาสตร์นี้มี 4 มาตรการ คือ

(1) การปรับปรุงการบริหารจัดการที่ดินของชาติในภาพรวม (2) การปรับปรุงองค์การบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร (3) การพัฒนาด้านกฎหมาย และ (4) การพัฒนาเครื่องมือการบริหารจัดการ โดยมีรายละเอียดดังนี้

มาตรการที่ 1 การปรับปรุงการบริหารจัดการที่ดินของชาติในภาพรวม

มาตรการนี้มีแนวทางเดียวคือ การเร่งรัดประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ให้มีผลบังคับใช้โดยเร็ว เพื่อให้มีคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติทำหน้าที่กำหนดนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของชาติในภาพรวม

มาตรการที่ 2 การปรับปรุงองค์การบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร

ถึงแม้ว่าจะมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินจำนวนมากถึง 24 หน่วยงาน แต่ไม่มีหน่วยงานที่บริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรทั้งระบบ จึงมีข้อเสนอให้จัดตั้ง “คณะอนุกรรมการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร” ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ” เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร อย่างน้อยควรเป็นไปตามหลักการการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร 5 ประการ ที่กล่าวข้างต้น รวมทั้งปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรการเกษตร โดยมีผู้แทนจากคณะอนุกรรมการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร เข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการลุ่มน้ำ คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำสาขา คณะกรรมการผังเมือง คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ และคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรการเกษตรคือ ทรัพยากรป่าไม้ที่เป็นแหล่งอำนวยการน้ำ รวมทั้งทรัพยากรน้ำและทรัพยากรที่ดินให้สอดคล้องตามลำดับเวลา (Timeline) ในการกำหนดนโยบายการเกษตร

มาตรการที่ 3 การพัฒนาด้านกฎหมาย

การดำเนินการตามมาตรการนี้จะมี 2 แนวทาง คือ

(1) การตรากฎหมายขึ้นใหม่ และ (2) การยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยมีรายละเอียดดังนี้

แนวทางที่ 1 การตรากฎหมายขึ้นใหม่

แนวทางนี้มีข้อเสนอให้มีการตรากฎหมายขึ้นใหม่ คือ พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

โดยมีเหตุผลดังต่อไปนี้

สืบเนื่องจากมีหน่วยงานของรัฐในการบริหารจัดการที่ดินจำนวนมากถึง 21 หน่วยงาน ภายใต้สังกัด 6 กระทรวง มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 24 ฉบับ มีคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับที่ดินในภาพรวม จำนวน 12 คณะ จากการมีหน่วยงานจำนวนมาก การบริหารจัดการที่ดินไทยจึงมีข้อขัดแย้งกันทั้งทางด้านนโยบายและกฎหมายที่เป็นที่มาของอำนาจในการดำเนินการของแต่ละหน่วยงานที่มีอำนาจในระดับเดียวกัน

เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวจึงได้มีข้อเสนอให้มีการตรา “พระราชบัญญัตินโยบายที่ดินแห่งชาติ” เป็นการยกระดับ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2535”

ในร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ซึ่งผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2560 นั้นในร่างฉบับดังกล่าว มีบทบัญญัติมาตรา 11 (6) กำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ไว้ดังนี้

“(6) วินิจฉัยชี้ขาดข้อขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินและทรัพยากรดินระหว่างคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐ ในกรณีที่อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน”

ด้วยอำนาจดังกล่าวนี้จะสามารถลดความขัดแย้งของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินได้ ปัจจุบันยังอยู่ในระหว่างพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

แนวทางที่ 2 การยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

แนวทางนี้มีข้อเสนอให้ยกเลิกกฎหมาย 1 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

จากการที่แนวคิดและนโยบายการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรของรัฐบาลในปัจจุบันเป็นการจัดให้ในลักษณะชุมชนหรือสถาบันเกษตรกรคือสหกรณ์ โดยเฉพาะนโยบายจากนายกรัฐมนตรีที่ต้องการมิให้ที่ดินของรัฐที่จัดให้เกษตรกรไปทำกินมีการขายและโอนไปยังบุคคลอื่นจึงให้มีการจัดที่ดินให้แก่สหกรณ์แทนการจัดให้รายบุคคล และที่ดินยังคงเป็นของรัฐ เพื่อให้มีเอกภาพเรื่องสิทธิในที่ดินที่รัฐจัดให้แก่เกษตรกร จึงเห็นสมควรยกเลิกพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ซึ่งเมื่อสมาชิกผู้ได้รับการจัดที่ดินปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ครบถ้วน ก็จะได้รับเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินเป็นรายบุคคล ซึ่งขัดแย้งกับนโยบายในปัจจุบัน นอกจากนี้ทั้งกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และกรมส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดที่ดินภายใต้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ มิได้ขยายพื้นที่ดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2525 รวมทั้งคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้มีมติให้เร่งรัดเพิกถอนนิคมสร้าง

ตนเองและนิคมสหกรณ์ในการประชุม ครั้งที่ 5/2534 เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2534 นอกจากนี้ความตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 บัญญัติไว้ว่า “เมื่อการจัดนิคมแห่งใดได้บรรลุตามความมุ่งหมายแล้ว ให้สภาพของนิคมที่ได้จัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาเป็นอันสิ้นสุด ในการนี้ให้รัฐมนตรีประกาศวันสิ้นสุดสภาพนิคมในราชกิจจานุเบกษา”

มาตรการที่ 4 การพัฒนาเครื่องมือการบริหารจัดการ

การดำเนินการตามมาตรการนี้มี 2 แนวทาง คือ (1) การจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร (2) การจัดทำฐานระบบข้อมูลที่ดินเพื่อการเกษตร โดยมีรายละเอียดดังนี้

แนวทางที่ 1 การจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการที่ดินเพื่อ

การเกษตร

เนื่องจากที่ดินที่เหมาะสมเพื่อการเกษตรของประเทศไทยมีจำกัดเพียง 168 ล้านไร่ และที่ดินที่ใช้เพื่อการเกษตรในปัจจุบันมีปัญหาทั้งการนำไปใช้เพื่อกิจกรรมนอกการเกษตรทั้งที่อยู่อาศัย โรงงานอุตสาหกรรม และสนามกอล์ฟ เพื่อบริการขยายตัวทางเศรษฐกิจจำนวนมาก ที่ดินเพื่อการเกษตรที่ใช้อยู่ในปัจจุบันก็อยู่ในสภาพเสื่อมโทรมจากการชะล้างพังทลายของดินและความอุดมสมบูรณ์ลดลงส่งผลให้ผลผลิตของพืชลดลงมีผลต่อรายได้ของเกษตรกร สถานการณ์ดังกล่าวนี้มีแนวโน้มว่าจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นแต่ไม่มีภาพรวมที่ปรากฏอย่างชัดเจนว่าจะบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรที่ใช้อยู่ในปัจจุบันอย่างไร จะมีการคุ้มครองไว้เพื่อการผลิตที่สร้างความมั่นคงทางอาหาร สร้างรายได้ให้แก่ประเทศจากการส่งออกสินค้าเกษตร และเป็นแหล่งประกอบอาชีพของเกษตรกรที่ยังคงมีอยู่จำนวนมากถึง 11 ล้านคน รวมทั้งการแก้ไขและป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดินได้อย่างไร จึงสมควรจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการใช้ที่ดินในลักษณะยั่งยืนในอนาคต

แนวทางที่ 2 การจัดทำฐานระบบข้อมูลที่ดินเพื่อการเกษตร

จากการที่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินจำนวนมากถึง 24 หน่วยงาน ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับที่ดินจึงมีจำนวนมาก แต่เป็นข้อมูลที่ล้าสมัย แตกต่างกันระหว่างหน่วยงาน เช่น การใช้ที่ดิน หรือไม่มีข้อมูลเช่น จำนวนผู้เช่าที่ดินเพื่อการเกษตร ทำให้การกำหนดนโยบายการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไม่มีประสิทธิภาพมากนัก จึงสมควรจัดทำฐานระบบข้อมูลที่ดินเพื่อการเกษตร โดยนำบทบัญญัติมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 เรื่อง สำนะโนที่ดิน โดยมีระบบข้อมูลที่จำเป็น เช่น การถือครองที่ดินว่าเป็นที่ดินของตนเองหรือเช่า ที่ดินของรัฐ มีขนาดที่ดิน คุณภาพที่ดิน การใช้ที่ดินในปัจจุบัน สภาพพื้นที่ลุ่มหรือที่ดอน ราคาที่ดิน ภาษีที่ดิน เป็นต้น โดยจัดทำเป็นแผนที่รายแปลงทุกแปลงที่อาศัยฐานข้อมูลการถือครองที่ดินของกรมที่ดินที่ทับซ้อนบนฐานข้อมูลภาพถ่ายออร์โธรีในระบบ digital ของกรมพัฒนาที่ดิน ข้อมูลดังกล่าวนี้จะนำไปใช้ในการวางแผนและกำหนดเป้าหมายในการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร รวมไปถึงการจ่ายค่าชดเชยจากภัยพิบัติทั้งภัยแล้งและน้ำท่วม ตลอดจนการประมาณผลผลิตของพืชแต่ละชนิดในแต่ละฤดูหรือปีการผลิต เป็นต้น

ตารางที่ 10-1 สรุปยุทธศาสตร์ มาตรการและแนวทางในการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร

ยุทธศาสตร์	มาตรการ	แนวทาง
ด้านที่ 1 การจัดทำแผนการใช้ที่ดินของชาติ	(1) การวางแผนการใช้ที่ดินของชาติ	(1) กำหนดเป้าหมายและสัดส่วนการใช้ที่ดินแต่ละประเภท (2) จัดทำแผนการใช้ที่ดินของชาติ
	(2) ควบคุมการใช้ที่ดินตามแผนการใช้ที่ดินของชาติ	ตรากฎหมายการใช้ที่ดินของชาติ (National Land Use Act.)
ด้านที่ 2 การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม	การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม	(1) การศึกษาความเป็นธรรมในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม (2) การตราพระราชบัญญัติคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม
ด้านที่ 3 การอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดินเพื่อการเกษตร	แก้ไขและป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดิน	(1) การอนุรักษ์ดินและน้ำ (2) การปรับปรุงบำรุงดิน (3) การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการฟื้นฟูสภาพแวดล้อม (4) การป้องกันการขยายตัวของพื้นดินเค็ม
ด้านที่ 4 การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร	(1) การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดิน	(1) เร่งรัดการขยายพื้นที่จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2) พัฒนาระบบรองรับการลดพื้นที่ปลูกพืชเศรษฐกิจ (3) สนับสนุนให้มีการใช้โรงเรือนในการผลิตพืช
	(2) ลดความเสี่ยงในการใช้ที่ดินเพื่อการผลิต	(1) สนับสนุนให้มีการปลูกพืชที่หลากหลายมากขึ้น (2) ผลิตพืชที่เป็นสินค้าเพื่อตลาดเฉพาะกลุ่ม (Niche market) (3) สนับสนุนให้เกษตรกรลงทุนร่วมกับภาครัฐในการจัดหาบ่อน้ำในไร่นา (4) พัฒนาระบบการประกันภัยพืชผลทางการเกษตร
ด้านที่ 5 การจัดที่ดินทำกินในอนาคต	(1) การจัดที่ดินทำกินในอนาคต	(1) การจัดหาที่ดินที่จะนำมาจัดให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกิน (2) การจัดระเบียบผู้ไร้กรรมสิทธิ์ที่อาศัยและทำกินในที่ดินของรัฐ (3) การให้สิทธิในที่ดินของโครงการจัดที่ดินทำกิน
	(2) การแก้ไขปัญหาโครงการจัดที่ดินทำกินที่กำลังดำเนินการในปัจจุบัน	(1) การจัดทำฐานระบบข้อมูลผู้ได้รับการจัดที่ดิน ทำกินของรัฐ (2) การตรวจสอบการเปลี่ยนมือหรือโอนสิทธิในเขตปฏิรูปที่ดิน (3) เร่งรัดการสืบสภาพโครงการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 และประมวลกฎหมายที่ดิน (4) การจัดหาโครงสร้างพื้นฐานในเขตปฏิรูปที่ดิน (5) การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการตลาด
	(3) การป้องกันการขายที่ดินที่รัฐจัดให้ในโครงการจัดที่ดินทำกิน	(1) การติดตามการครอบครองและทำประโยชน์ในโครงการจัดที่ดินทำกิน (2) ระเบียบการจัดที่ดินทำกินให้กับผู้ที่เคยได้รับการจัดที่ดินทำกินของรัฐ
	(4) การแก้ไขปัญหาการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	พัฒนาระบบการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
	(5) การจัดตั้งธนาคารที่ดิน	(1) เร่งรัดการประกาศใช้พระราชบัญญัติธนาคารที่ดินให้มีผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว (2) จัดทำแผนยุทธศาสตร์จัดที่ดินทำกินของหน่วยงานต่างๆ ในปัจจุบันและการโอนภารกิจให้แก่ธนาคารที่ดิน

ตารางที่ 10-1 สรุปยุทธศาสตร์ มาตรการและแนวทางในการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร (ต่อ)

ยุทธศาสตร์	มาตรการ	แนวทาง
ด้านที่ 6 การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร	(1) การปรับปรุงการบริหารจัดการที่ดินของชาติในภาพรวม	เร่งรัดการประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติให้มีผลบังคับใช้โดยเร็ว
	(2) การปรับปรุงองค์การบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร	จัดตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร
	(3) การพัฒนากฎหมาย	(1) การตรากฎหมายขึ้นใหม่ (2) การยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน
	(4) การพัฒนาเครื่องมือการบริหารจัดการ	(1) การจัดทำแผนแม่บท การบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร (2) การจัดทำฐานระบบข้อมูลที่ดินเพื่อการเกษตร

ตารางที่ 10-2 เปรียบเทียบหลักการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรกับยุทธศาสตร์ มาตรการ และแนวทางในการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร

หลักการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร	ยุทธศาสตร์	มาตรการ	แนวทาง
1. คงที่ดินไว้เพื่อการผลิตรวมทั้งเพิ่มผลผลิต	ด้านที่ 2 การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม	คุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม	1. การศึกษาความเป็นธรรมในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม 2. การตราพระราชบัญญัติคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม
2. มีความมั่นคงในการผลิตโดยลดความเสี่ยงลง	ด้านที่ 4 การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร	ลดความเสี่ยงในการใช้ที่ดินเพื่อการผลิต	1. สนับสนุนให้มีการปลูกพืชที่หลากหลายมากขึ้น 2. ผลิตพืชที่เป็นสินค้าเพื่อตลาดเฉพาะกลุ่ม (Niche market) 3. สนับสนุนให้เกษตรกรลงทุนร่วมกับภาครัฐในการจัดหาบ่อน้ำในไร่นา 4. พัฒนาระบบการประกันภัยพิบัติทางการเกษตร
3. ป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดินและน้ำ	ด้านที่ 1 การวางแผนการใช้ที่ดินของชาติ	1. การจัดทำแผนการใช้ที่ดินของชาติ	(1) กำหนดเป้าหมายและสัดส่วนการใช้ที่ดินแต่ละประเภท (2) จัดทำแผนการใช้ที่ดินของชาติ
		2. ควบคุมการใช้ที่ดินตามแผนการใช้ที่ดินของชาติ	ตรากฎหมายการใช้ที่ดินของชาติ (National Land Use Act)
	ด้านที่ 3 การอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดินเพื่อการเกษตร	การแก้ไขป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดิน	(1) การอนุรักษ์ดินและน้ำ (2) การปรับปรุงบำรุงดิน (3) การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการฟื้นฟูสภาพแวดล้อม (4) การป้องกันการขยายตัวของพื้นที่ดินเค็มในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
4. มีผลตอบแทนที่คุ้มค่าต่อการลงทุน	ด้านที่ 4 เพิ่มประสิทธิภาพการผลิต	(1) เพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดิน (2) การลดความเสี่ยงในการใช้ที่ดินเพื่อการผลิต	(1) เร่งรัดการขยายพื้นที่จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2) พัฒนาระบบรองรับการลดพื้นที่ปลูกพืชเศรษฐกิจ (3) สนับสนุนให้มีการใช้โรงเรือนในการผลิตพืช
5. สร้างความเป็นธรรมต่อสังคม	ด้านที่ 5 การจัดที่ดินทำกินในอนาคต	1. การจัดที่ดินทำกินในอนาคต	(1) การจัดหาที่ดินที่จะนำมาจัดให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกิน (2) การจัดระเบียบผู้ไร้กรรมสิทธิ์ที่อาศัยและทำกินในที่ดินของรัฐ (3) การให้สิทธิในที่ดินของโครงการจัดที่ดินทำกิน
		2. การแก้ไขปัญหาโครงการจัดที่ดินทำกินที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน	(1) การจัดทำฐานระบบข้อมูลผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกินของรัฐ (2) การตรวจสอบการเปลี่ยนมือหรือโอนสิทธิในเขตปฏิรูปที่ดิน (3) เร่งรัดการสืบสภาพโครงการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และประมวลกฎหมายที่ดิน (4) การจัดหาโครงสร้างในเขตปฏิรูปที่ดิน (5) การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการตลาด

หมายเหตุ : ยุทธศาสตร์บางด้านอาจตอบสนองต่อหลักการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรได้หลายประการ

ตารางที่ 10-2 เปรียบเทียบหลักการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรกับยุทธศาสตร์ มาตรการ และแนวทางในการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร (ต่อ)

หลักการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร	ยุทธศาสตร์	มาตรการ	แนวทาง
		3. การป้องกันการขายที่ดินที่รัฐจัดไว้ในโครงการจัดที่ดินทำกิน	(1) การติดตามการครอบครองและทำประโยชน์ในโครงการจัดที่ดินทำกิน (2) ระเบียบการจัดที่ดินทำกินให้กับผู้ที่เคยได้รับการจัดที่ดินทำกินจากรัฐ
		4. แก้ไขปัญหาการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	พัฒนาระบบการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
		5. การจัดตั้งธนาคารที่ดิน	(1) เร่งรัดการประกาศใช้พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน (2) จัดทำแผนยุทธศาสตร์การจัดการที่ดินทำกินของหน่วยงานต่างๆ ในปัจจุบัน และการโอนภารกิจให้แก่ธนาคารที่ดิน

ภาคผนวก

ภาคผนวก 1 บทความสำหรับการเผยแพร่

ภาคผนวก 2 กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการนำผลจากโครงการไปใช้ประโยชน์

ภาคผนวก 3 ตารางเปรียบเทียบวัตถุประสงค์กิจกรรมที่วางแผนไว้และกิจกรรมที่ดำเนินการมาแล้ว

ภาคผนวก 1

บทความสำหรับการเผยแพร่

การจัดการที่ดินเกษตรไทย : จากวิกฤติสู่ยั่งยืน Thai Water Policy : Knowledge For the Future

โดย

โสภณ ชมชาญ และ กรณิศ นพรัตน์

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจสาขาต่างๆ และการเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศได้สร้างความกดดันต่อที่ดินเพื่อการเกษตรไทยที่มีอยู่จำกัดให้เกิดปัญหา 4 ประการ คือ (1) การนำที่ดินเพื่อการเกษตรไปใช้เพื่อกิจกรรมอื่นๆ นอกการเกษตรเป็นการสูญเสียอย่างถาวร (2) การเร่งรัดการผลิตอาหารเพื่อรองรับการเพิ่มขึ้นของประชากร โดยขาดการปรับปรุงดินทำให้ที่ดินที่ใช้เพื่อการเกษตรอยู่ในปัจจุบันเสื่อมโทรมทั้งทางกายภาพและเคมี (3) มีปัญหาการถือครองที่ดินที่รวมถึง การไร้กรรมสิทธิ์ การไร้ที่ดินทำกิน และการเช่าที่ดินทำกินที่มีการเรียกร้องจากผู้ยากไร้ตลอดมาได้ ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นจนนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างผู้ยากไร้กับหน่วยงานภาครัฐ และ (4) การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศที่มีผลให้เกิดอุทกภัยและภัยแล้งขึ้นบ่อยครั้งได้ทำให้ประสิทธิภาพการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรลดลง

ปัญหาทั้ง 4 ประการนี้เกิดขึ้นมาจากการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในอดีตถึงปัจจุบันอยู่ภายใต้นโยบายที่ดินประเทศในภาพรวม ที่มีขอบเขตกว้างขวาง ยุ่งยากและซับซ้อน มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ซึ่งต่างก็ดำเนินการตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย แต่ไม่มีนโยบายที่ดินเพื่อการเกษตรโดยเฉพาะ ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงยากแก่การแก้ไข และคาดว่าจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นจนมีสถานะวิกฤติในอนาคต

เนื่องจากหลักการในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรที่เป็นระบบที่จะนำไปสู่ความยั่งยืนนั้นจะต้องครอบคลุมวัตถุประสงค์ 5 ประการ คือ (1) คงที่ดินไว้เพื่อการผลิตทางการเกษตรรวมทั้งเพิ่มผลผลิต (2) มีความมั่นคงในการผลิตโดยลดความเสี่ยงลง (3) ป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดินและน้ำ รวมทั้งสิ่งแวดล้อม (4) มีผลตอบแทนที่คุ้มค่าต่อการลงทุนการผลิต และ (5) สร้างความเป็นธรรมต่อสังคม

ถึงแม้ว่าการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในประเทศไทยจะดำเนินการตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้มาบ้างแล้วก็ตาม แต่ไม่เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพมากนัก หากจะให้มีการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรที่มีประสิทธิภาพรองรับวัตถุประสงค์ทั้ง 5 ประการนี้ เพื่อป้องกันวิกฤติที่จะเกิดขึ้น และนำไปสู่การใช้ที่ดินที่ยั่งยืนในอนาคตแล้วจำเป็นต้องกำหนดนโยบายที่ดินเพื่อการเกษตรไทยเป็นการเฉพาะ แทนนโยบายที่ดินในภาพรวมดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จึงได้มีการศึกษาในเรื่องนี้

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษามีทั้งปฐมภูมิและทุติยภูมิ

(1) ข้อมูลปฐมภูมิ มีการสำรวจการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของเกษตรกรในท้องที่ 12 จังหวัด คือ เชียงราย น่าน พะเยา โขงแก่น นครราชสีมา กาญจนบุรี ราชบุรี พระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี ปราจีนบุรี สุราษฎร์ธานี กระบี่ ตรัง และสงขลา รวม 420 ตัวอย่าง

(2) ข้อมูลทุติยภูมิ เป็นการทบทวนนโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของไทยจาก จดหมายเหตุ กฎและระเบียบ คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา มติคณะรัฐมนตรี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-12 แผนบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งมติคณะกรรมการ นโยบายของกระทรวงต่างๆ และเหตุการณ์ที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ รวมทั้งข้อมูลจากสถาบันวิจัยต่างๆ

ผลการศึกษา

จากหลักฐานทางโบราณคดียืนยันว่าได้มีการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ที่ทำการเกษตรในประเทศไทยมา ประมาณ 9,000 ปี มาแล้ว และมีวิวัฒนาการของหน่วยงานบริหารการเกษตรคือกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์นั้น ได้เริ่มมาตั้งแต่สมัยอาณาจักรอยุธยา ที่มีการจัดตั้งกรมฯ มีการตรากฎหมายเบ็ดเสร็จที่มีส่วน เกี่ยวข้องกับการเกษตรคือ เรื่องการไถนาและสัตว์พาหนะ มีวิวัฒนาการมาจนถึงปัจจุบัน ที่มีหน่วยงาน ระดับกรม 15 กรม รัฐวิสาหกิจ 5 แห่ง องค์การมหาชน 3 แห่ง มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวน 11 ฉบับ และข้อตกลงพหุภาคีอีก 3 ฉบับจากการบริหารจัดการเพื่อการเกษตรที่ต่อเนื่องมาอย่างยาวนาน นั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรโดยมีการขยายพื้นที่นาในภาคกลางตั้งแต่ พ.ศ. 2433 ต่อมา ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 มีการขาดแคลนอาหาร เมื่อสงครามสงบลงรัฐบาลได้เร่งรัดการส่งเสริมการปลูก พืชเพื่อให้เพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศและส่งออกเป็นสินค้าออกเพิ่มจากที่เคยส่งออกข้าวเพียงอย่าง เดียว ต่อมาในช่วง พ.ศ. 2494 รัฐบาลได้เริ่มส่งเสริมการปลูกพืชไร่เป็นสินค้าออกและตัดถนนสายต่างๆ เพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งผลผลิตทางการเกษตร ทำให้พื้นที่ปลูกพืชไร่ขยายตัวเข้าสู่พื้นที่ป่าไม้ ทำให้พื้นที่ป่าไม้ลดลงจำนวนมาก เมื่อเริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2506-2509) ได้เริ่ม การปฏิบัติเขียว ซึ่งประเทศไทยได้รับเข้ามาปฏิบัติด้วย ได้มีการขยายพื้นที่ปลูกพืชอีกหลายชนิด เช่น ข้าว พ่าง ถั่วลิสง มันสำปะหลัง ปอแก้ว รวมทั้งมีการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร เช่น โรงงานน้ำตาลทราย โรงงานแป้งมัน โรงงานมันเส้น โรงงานน้ำมันพืช โรงงานกระสอบป่าน เป็นต้น ซึ่งล้วน แล้วแต่ต้องการวัตถุดิบจากการเกษตรทั้งสิ้น พื้นที่ปลูกพืชเหล่านี้ได้ขยายตัวเข้าสู่พื้นที่ป่าไม้จำนวนมาก เหตุการณ์เช่นนี้ได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่อๆ มาทำให้พื้นที่การเกษตรในภาพรวมของประเทศเพิ่มขึ้นจาก 70.5 ล้านไร่ในปี 2504 มาเป็น 149.2 ล้านไร่ ใน ปี 2559 แต่พื้นที่ป่าไม้ลดลงจาก 174.8 ล้านไร่ ในปี พ.ศ. 2504 เหลือเพียง 102.2 ล้านไร่ ในปี 2558 การใช้ที่ดินเพื่อปลูกพืชสำคัญทางเศรษฐกิจรวม 6 ชนิด นั้น พื้นที่นาข้าว มีการเปลี่ยนแปลงในแต่ละปีโดย อยู่ในช่วง 55-60 ล้านไร่ พื้นที่ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ลดลง พื้นที่ปลูกมันสำปะหลัง อ้อย ยางพารา และ ปาล์มน้ำมันเพิ่มขึ้น โดยการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ปลูกพืชเศรษฐกิจทั้ง 6 ชนิดนี้ มีการเปลี่ยนแปลงทั้งในพื้นที่เดิม เช่น การเปลี่ยนพื้นที่นาข้าวเป็น พื้นที่ปลูกอ้อยหรือพื้นที่ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ เป็นยางพารา เป็นต้น และ เพิ่มขึ้นจากการขยายตัวเข้าสู่พื้นที่ป่าไม้มาอย่างต่อเนื่อง เช่น ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ยางพารา และปาล์มน้ำมัน

ปัญหาที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินที่สำคัญและมีผลกระทบต่อระบบนิเวศของประเทศ คือ ในขณะที่พื้นที่การเกษตรที่เหมาะสมโดยเฉพาะในเขตชลประทานที่รัฐได้ลงทุนโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตรไว้แล้ว มีการนำไปใช้เพื่อกิจกรรมนอกการเกษตร เช่น ที่อยู่อาศัย โรงงานอุตสาหกรรม รีสอร์ท สนามกอล์ฟ เส้นทางคมนาคม เป็นต้น เป็นการสูญเสียพื้นที่การเกษตรที่เหมาะสมอย่างสิ้นเชิง ในทางตรงกันข้าม กลับมีการนำพื้นที่สูงชันหรือภูเขามาทำการเกษตรเพื่อขยายพื้นที่ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ยางพารา และปาล์มน้ำมัน โดยขาดการอนุรักษ์ดินและน้ำ รวมทั้งปรับปรุงบำรุงดิน ส่งผลให้เกิดการชะล้างพังทลายของดินและดินถล่มจึงเป็นการขัดกับหลักการการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรอย่างชัดเจน

ในด้านการถือครองที่ดินนั้น ถึงแม้ว่าจะมีนโยบายกระจายการถือครองโดยการจัดที่ดินทำกินโดยหน่วยงานต่างๆ ก็ตาม สามารถจัดให้เกษตรกรได้เพียง 2.7 ล้านราย ในพื้นที่จำนวน 43.2 ล้านไร่เท่านั้น ในขณะที่ยังคงมีเกษตรกรไร้กรรมสิทธิ์ที่ขึ้นทะเบียนจำนวน 421,321 ราย และผู้ไร้ที่ดินทำกินที่ขึ้นทะเบียนจำนวน 403,321 ราย ในด้านการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรนั้นยังคงมีการเช่าที่ดินจำนวน 29 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 20 ของเนื้อที่ทำการเกษตรทั่วประเทศ โดยที่รัฐยังคงควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรอยู่ในปัจจุบัน

สืบเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งทั้งอุทกภัยและภัยแล้งยังคงเป็นปัญหาต่อการในพื้นที่ทางการเกษตร โดยเฉพาะการขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตรที่ปัจจุบันยังขาดแคลนอยู่จำนวนมากถึง 48,961 ล้านลูกบาศก์เมตร

ในด้านการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของเกษตรกรไทยนั้น เกษตรกรมีความตื่นตัวในการป้องกันความเสื่อมโทรมของดินทั้งในการปรับปรุงบำรุงดินโดยการใช้ปุ๋ยทั้งปุ๋ยเคมีและปุ๋ยอินทรีย์ร่วมกัน การยินยอมให้ภาครัฐเข้ามาจัดหาระบบอนุรักษ์ดินและน้ำ รวมทั้งการปลูกหญ้าแฝกโดยตนเอง มีการเข้าร่วมโครงการของรัฐในการทำเกษตรแปลงใหญ่ ทั้งในปัจจุบันและอนาคต เพื่อลดรายจ่าย และเพิ่มรายได้ มีการลงทุนจัดหา บ่อน้ำใน ไร่นาของตนเอง ที่ยังคงมีปัญหาคือ การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ปลูกพืชที่มีปัญหาราคาตกต่ำ ซึ่งเป็นภาระที่รัฐจะต้องรองรับในโอกาสต่อไป เกษตรกรประสบกับภัยพิบัติทั้งอุทกภัยและภัยแล้งเป็นปัญหาต่อเกษตรกรจำนวนมากถึงร้อยละ 53.1 ในส่วนการขายที่ดินเพื่อการเกษตรที่ครอบครองอยู่นั้นถึงมีจำนวนน้อยก็ตาม แต่มีข้อมูลเชิงประจักษ์ว่าในพื้นที่สำรวจเกษตรกรรายอื่นๆ มีการขายที่ดินเพื่อการเกษตรไปใช้เพื่อกิจกรรมนอกการเกษตรจำนวนมากอีกกรณีหนึ่งก็คือ การมีหนี้สินของเกษตรกรที่สูงถึงร้อยละ 81.6 ซึ่งยังไม่เป็นไปตามหลักการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรที่กำหนดไว้ 5 ประการข้างต้น

ปัญหาที่เกิดจากการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อการเกษตรจากอดีตถึงปัจจุบันสรุปได้ว่ามีขอบเขตกว้างขวาง ยุ่งยากและซับซ้อนที่รวมถึงปัญหาการใช้ที่ดิน ปัญหาการถือครองที่ดิน ปัญหาประสิทธิภาพการผลิต การสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมที่เหมาะสมเพื่อกิจกรรมอื่น ความเสื่อมโทรมของที่ดินและระบบนิเวศ ภัยพิบัติจากอุทกภัยและภัยแล้ง ซึ่งมีผลโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตของเกษตรกรโดยตรง

สาเหตุที่สำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาดังกล่าวนี้นี้ มาจากการเพิ่มขึ้นของประชากร การขยายตัวทางเศรษฐกิจ นโยบายของรัฐทั้งด้านการพัฒนาพื้นที่เฉพาะและด้านการเกษตร การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ ความเสื่อมโทรมของที่ดิน ราคาผลผลิตพืช รายได้เกษตรกร การขาดแผนการใช้ที่ดินของชาติ และการบริหารจัดการที่ดิน ขาดองค์กรที่กำกับดูแลพื้นที่การเกษตร ร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินและปัจจัยที่สนับสนุน การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร รวมทั้งขาดระบบข้อมูลที่ดินเพื่อการเกษตรที่มีประสิทธิภาพ การบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทยจึงยังไม่เป็นไปตามหลักการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร 5 ประการที่กำหนดไว้ข้างต้น

ด้วยสาเหตุดังกล่าวนี้จึงทำให้สถานการณ์ที่ดินเพื่อการเกษตรอยู่ในสภาพวิกฤติ จำเป็นต้องกำหนดนโยบายขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับหลักการการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร 5 ประการ ดังที่กล่าวข้างต้น โดยข้อเสนอเชิงนโยบายที่จัดทำขึ้นใหม่นี้ ถึงแม้เป็นนโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรโดยตรงแต่มีการบูรณาการกับการจัดการทรัพยากรเพื่อการเกษตรอื่นๆ และได้มีความเชื่อมโยงกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในภาพรวมของประเทศที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ดำเนินการในอนาคต ร่วมกับบทเรียนนานาชาติที่ประสบความสำเร็จ ซึ่งนโยบายที่เสนอมียุทธศาสตร์ 6 ด้านคือ (1) การจัดทำแผนการใช้ที่ดินของชาติ (2) การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม (3) การอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดิน (4) การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร (5) การจัดที่ดินทำกินในอนาคตและ (6) การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร

ภาคผนวก 2

กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการนำผลจากโครงการไปใช้ประโยชน์

1. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ได้ขอความอนุเคราะห์ข้อมูลรายงานความก้าวหน้าโครงการ “ การจัดการที่ดินเกษตรไทย : จากวิกฤติสู่ยั่งยืน ” ไปใช้ประโยชน์ในโครงการวิจัยเรื่อง “ การศึกษาภาพอนาคตในปี 2535: ที่ดิน พลังงาน และน้ำในประเทศไทย ” ดังเอกสารแนบ
2. รายงานฉบับสมบูรณ์ ยังไม่มีการนำไปใช้ประโยชน์เพราะการจัดทำรายงานเพิ่งแล้วเสร็จ



สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
THE THAILAND RESEARCH FUND

ที่ นร.6202/1097/2560

12 กันยายน 2560

เรื่อง อนุมัติใช้ข้อมูลรายงานความก้าวหน้าโครงการฯ

เรียน คุณนิพนธ์ พัวพงศกร

อ้างอิง หนังสือที่ SEP 2017/201 ลงวันที่ 9 สิงหาคม 2560

เรื่อง "ขอความอนุเคราะห์ข้อมูลรายงานความก้าวหน้าโครงการฯ"

ตามหนังสือที่อ้างถึง ระบุว่าท่าน ได้รับสนับสนุนทุนวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ทำโครงการวิจัยเรื่อง "การศึกษาภาพอนาคตในปี 2035 : ที่ดิน พลังงาน และน้ำในประเทศไทย" ได้เสนอขอความอนุเคราะห์ข้อมูลรายงานความก้าวหน้าโครงการ "การจัดการที่ดินเกษตรไทย : จากวิกฤตสู่ยั่งยืน" ซึ่งมี คุณโสภณ ชมชาญ เป็นหัวหน้าโครงการ ผ่านไปยัง รศ.สมพร อิศวิลานนท์ ผู้ประสานงาน "สำนักประสานงานวิจัยเชิงนโยบายเกษตรและเสริมสร้างเครือข่ายงานวิจัยเชิงนโยบาย" เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2560 และฝ่ายเกษตร สกว. ได้รับเอกสารเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2560 นั้น

ฝ่ายเกษตร สกว. พิจารณาแล้วเห็นว่า การนำข้อมูลจากรายงานของโครงการดังกล่าว ไปใช้เพื่อเป็นข้อมูลในการคาดคะเนภาพอนาคตการใช้ที่ดินฯ ในโครงการฯ จะเป็นการใช้ประโยชน์จากงานวิจัยอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายหลักของ สกว. คือ ส่งเสริมและผลักดันการนำผลงานวิจัยไปใช้ประโยชน์ ดังนั้น ฝ่ายเกษตรฯ สกว. จึงยินยอมให้ใช้ข้อมูลรายงานความก้าวหน้าโครงการ "การจัดการที่ดินเกษตรไทย : จากวิกฤตสู่ยั่งยืน" ตามสัญญาเลขที่ RDG6020020 ซึ่งมี คุณโสภณ ชมชาญ เป็นหัวหน้าโครงการ แต่อย่างไรก็ตามขอให้มีการอ้างอิงการนำผลงานวิจัยไปใช้อย่างถูกต้องด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(รองศาสตราจารย์ ดร.ประภาพร ขอไพบูลย์)

ผู้อำนวยการฝ่ายเกษตร

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

สำเนาเรียน รศ.สมพร อิศวิลานนท์ ผู้ประสานงานชุดโครงการ "สำนักประสานงานวิจัยเชิงนโยบายเกษตรและเสริมสร้างเครือข่ายงานวิจัยเชิงนโยบาย"

ฝ่ายเกษตร โทรศัพท 0-2278-8224 (ตารวรวม) 8221 (ส่วนที่) โทรสาร 0-2278-8218
ถ้าคุณต้องการทำวิจัย...bioethics ให้โอกาส เอื้ออำนวยระเบียบบริหารวิทยวิจัย ที่ <http://bioethics.trf.or.th>

ชั้น 14 อาคาร เอส เอ็ม ทาวเวอร์ 979/17-21 ถนนพหลโยธิน แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400
14th Floor, S M Tower, 979/17-21 Phaholyothin Road, Samsennai, Phayathai, Bangkok 10400, Thailand
Tel : +66 (0) 2278-8200 Fax : +66 (0) 2298-0476 [http :// www.trf.or.th](http://www.trf.or.th) E-mail : callcenter@trf.or.th

สร้างสรรค์ปัญญา เพื่อพัฒนาประเทศ

ภาคผนวก 3

ตารางเปรียบเทียบวัตถุประสงค์กิจกรรมที่วางแผนไว้และกิจกรรมที่ดำเนินการมาแล้ว

Output	ผลสำเร็จ
1. ได้ดำเนินการทบทวนข้อมูลหัตถภูมิการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์เป็นชุมชนการเกษตร หลักการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร บทเรียนนานาชาติในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร นโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย และการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของเกษตรกรไทย ซึ่งเป็นข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์เกษตรกรผู้ใช้ที่ดิน มาทำการวิเคราะห์โดยระบบ DPSIR แล้วจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรโดยมียุทธศาสตร์รวม 6 ด้าน คือ (1) การจัดทำแผนการใช้ที่ดินของชาติ (2) การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม (3) การอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดิน (4) การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร (5) การจัดที่ดินทำกินในอนาคต และ(6) การบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร 2. ได้จัดทำรายงานการวิจัยรวม 6 เล่ม คือ 1. เอกสารหลัก 2. เอกสารประกอบเล่มที่ 1 : การตั้งถิ่นฐานของมนุษย์และการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร 3. เอกสารประกอบเล่มที่ 2 : บทเรียนนานาชาติในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร 4. เอกสารประกอบเล่มที่ 3 : นโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย 5. เอกสารประกอบเล่มที่ 4 : การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของเกษตรกรไทย 6. เอกสารประกอบเล่มที่ 5 : ผลจากนโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย	100%

ลงนาม

(นายโสภณ ชมชาญ)
หัวหน้าโครงการวิจัยผู้รับทุน
วันที่ มกราคม 2561