



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเรื่อง

“การจัดการที่ดินเกษตรไทย : จากวิกฤติสู่ยั่งยืน”

เอกสารประกอบเล่มที่ 3

นโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย

โดย

โสภณ ชมชาญ และคณะ

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

มกราคม 2561



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเรื่อง
“การจัดการที่ดินเกษตรไทย : จากวิกฤติสู่ยั่งยืน”

เอกสารประกอบเล่มที่ 3
นโยบายการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย

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

เอกสารประกอบเล่มที่ 3 ของโครงการวิจัยเรื่อง “การจัดการที่ดินเกษตรไทย : จากวิกฤติสู่ยั่งยืน”
ฉบับนี้ แบ่งออกเป็น 9 บท คือ

- บทที่ 5 นโยบายการวางแผนการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร
- บทที่ 6 นโยบายการแก้ไขและป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดิน
- บทที่ 7 นโยบายการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม
- บทที่ 8 นโยบายการถือครองที่ดินและภาษีที่ดิน
- บทที่ 9 นโยบายการพัฒนาโครงสร้างการผลิตและสนับสนุนปัจจัยการผลิต
- บทที่ 10 นโยบายการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทย
- บทที่ 11 นโยบายเรื่องต่างชาติถือครองที่ดินในประเทศไทย
- บทที่ 12 นโยบายการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกับสิ่งแวดล้อม
- บทที่ 13 การบริหารจัดการที่ดินไทย

ผลจากการศึกษาจากบทที่ 5 ถึงบทที่ 13 ดังกล่าวนี้นำไปสังเคราะห์กับผลจากการศึกษาในบทอื่นๆ
เพื่อจัดทำเป็นข้อเสนอเชิงนโยบาย มาตรการและแนวทางในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรที่ยั่งยืนในอนาคต

คณะผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
บทที่ 5 นโยบายการวางแผนการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร	5-1
5.1 นโยบายเกี่ยวกับการวางแผนการใช้ที่ดิน	5-1
5.2 กระบวนการการวางแผนการใช้ที่ดินในประเทศไทย	5-9
5.3 ผลการดำเนินงานการวางแผนการใช้ที่ดิน	5-38
5.4 ปัญหาและอุปสรรคในการวางแผนการใช้ที่ดิน	5-59
เอกสารอ้างอิง	5-61
บทที่ 6 นโยบายการแก้ไขและป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดิน	6-1
6.1 ความเสื่อมโทรมของที่ดินในประเทศไทย	6-1
6.2 การอนุรักษ์ดินและน้ำ	6-6
6.3 การจัดการดินปัญหาและการปรับปรุงบำรุงดิน	6-21
6.4 การไม่ไถพรวนในประเทศไทย	6-28
เอกสารอ้างอิง	6-35
บทที่ 7 นโยบายการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม	7-1
7.1 นโยบายและเหตุการณ์ในอดีต	7-1
7.2 ผลการดำเนินงานคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมในประเทศไทย	7-14
7.3 ปัญหาและอุปสรรคในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม	7-14
เอกสารอ้างอิง	7-16
บทที่ 8 นโยบายการถือครองที่ดินและภาษีที่ดิน	8-1
8.1 นโยบายการถือครองที่ดินและสิทธิในที่ดิน	8-1
8.2 นโยบายการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย	8-11
8.3 นโยบายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	8-20
8.4 แนวคิด และการดำเนินงานเรื่องธนาคารที่ดินในประเทศไทย	8-34
8.5 ภาษีที่ดินเพื่อการเกษตรในประเทศไทย	8-54
เอกสารอ้างอิง	8-63

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 9 นโยบายการสนับสนุนปัจจัยการผลิตและการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	9-1
9.1 การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (Land Consolidation)	9-1
9.2 การปรับปรุงแปลงนา (Land Remodeling)	9-3
9.3 นโยบายการบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตร	9-4
9.4 นโยบายสนับสนุนการใช้ปุ๋ย	9-30
9.5 นโยบายการสนับสนุนพันธุ์พืช	9-39
เอกสารอ้างอิง	9-42
บทที่ 10 นโยบายการปฏิบัติเขียวและการพัฒนาเกษตรอินทรีย์	10-1
10.1 การปฏิบัติเขียว	10-1
10.2 นโยบายการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทย	10-2
เอกสารอ้างอิง	10-13
บทที่ 11 นโยบายเรื่องต่างชาติถือครองที่ดินในประเทศไทย	11-1
11.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดินของคนต่างชาติ	11-1
11.2 ตัวแทนอำพราง (Nominee)	11-4
11.3 การลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ของต่างชาติ	11-7
11.4 การดำเนินการของรัฐในปัจจุบัน	11-10
เอกสารอ้างอิง	11-12
บทที่ 12 นโยบายการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกับสิ่งแวดล้อม	12-1
12.1 นโยบายรองรับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC)	12-1
12.2 นโยบายรองรับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย (United Nations Convention to Combat Desertification: UNCCD)	12-6
เอกสารอ้างอิง	12-9

สารบาญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 13 การบริหารจัดการที่ดินไทย	13-1
13.1 องค์กรหลักที่เกี่ยวข้องกับงานบริหารจัดการที่ดินของรัฐ	13-1
13.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดิน	13-1
13.3 คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน	13-7
13.4 (ร่าง) นโยบายการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน	13-16
เอกสารอ้างอิง	13-17

สารบัญตาราง

หน้า

สารบัญตาราง (ต่อ)

	หน้า
ตารางที่ 8-4 จำนวนและร้อยละของผู้เป็นเจ้าของที่ดินและผู้เช่าในภาคกลางเฉพาะจังหวัดที่มีผู้เช่ามากกว่าร้อยละ 30 ปี พ.ศ. 2511-2512	8-30
ตารางที่ 8-5 การเช่าที่ดิน ระหว่างปี พ.ศ. 2493-2559	8-31
ตารางที่ 8-6 ลำดับเวลาของแนวคิดและการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับธนาคารที่ดินในประเทศไทย	8-52
ตารางที่ 8-7 ที่มาของแหล่งเงินทุนในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน	8-53
ตารางที่ 8-8 บัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่	8-56
ตารางที่ 9-1 ความไม่ต่อเนื่องของนโยบายน้ำที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล	9-5
ตารางที่ 9-2 ปริมาณฝนและปริมาณน้ำท่าธรรมชาติในลุ่มน้ำต่างๆ	9-7
ตารางที่ 9-3 ปริมาณน้ำฝนเฉลี่ยรายปี	9-7
ตารางที่ 9-4 ศักยภาพในการพัฒนาน้ำบาดาลมาใช้เพิ่มเติม	9-8
ตารางที่ 9-5 ศักยภาพน้ำต้นทุนและน้ำที่จะนำไปใช้ประโยชน์ได้	9-9
ตารางที่ 9-6 โครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ที่มีความจุอ่างเก็บน้ำมากกว่า 100 ล้านลูกบาศก์เมตร	9-11
ตารางที่ 9-7 สรุปจำนวนโครงการ ปริมาณน้ำเก็บกัก และพื้นที่ชลประทานโครงการชลประทานขนาดใหญ่และขนาดกลางจำแนกตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	9-12
ตารางที่ 9-8 ผลการดำเนินงานโครงการชลประทานขนาดเล็กของกรมชลประทาน	9-13
ตารางที่ 9-9 การใช้น้ำเพื่อการเกษตรรายลุ่มน้ำ	9-13
ตารางที่ 9-10 ลำดับเวลาการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำที่มีในปัจจุบัน	9-14
ตารางที่ 9-11 วัตถุประสงค์และพื้นที่บังคับใช้ของพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำที่มีในปัจจุบัน	9-15
ตารางที่ 9-12 การเกิดอุทกภัยในประเทศไทย	9-21
ตารางที่ 9-13 ปริมาณปุ๋ยและมูลค่าที่นำเข้าปุ๋ยเคมี พ.ศ. 2554-2558	9-38
ตารางที่ 10-1 ลำดับเวลาของเหตุการณ์สำคัญของการเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทย	10-3
ตารางที่ 11-1 ลำดับเหตุการณ์การประกาศใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าวและการดำเนินการอื่นๆ	11-6
ตารางที่ 11-2 หลักทรัพย์และมูลค่าหลักทรัพย์เกี่ยวกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์	11-7
ตารางที่ 11-3 กองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์ และมูลค่า	11-9
ตารางที่ 13-1 องค์กรหลักที่เกี่ยวข้องกับงานบริหารที่ดินของรัฐ	13-2
ตารางที่ 13-2 คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและอำนาจหน้าที่	13-9
ตารางที่ 13-3 คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการในระดับจังหวัดเกี่ยวข้องกับที่ดินและอำนาจหน้าที่	13-13

สารบัญรูป

	หน้า
รูปที่ 5-1 ผังกระบวนการวางแผนการใช้ที่ดิน	5-37
รูปที่ 8-1 สาเหตุของการขายที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพชรบุรีและชัยภูมิ	8-16

สารบัญกรอบ

	หน้า
กรอบ 8.1 โครงการพัฒนากฎที่ดิน (Land Titling Project)	8-8

บทที่ 5

นโยบายการวางแผนการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร

บทที่ 5

นโยบายการวางแผนการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร

การวางแผนการใช้ที่ดินคือกระบวนการตัดสินใจในการกำหนดการใช้ที่ดินที่เหมาะสมแต่ละกิจกรรม โดยยึดพื้นฐานจากคุณภาพของที่ดิน สภาพเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เพื่อให้มีการใช้ที่ดินที่ยั่งยืน

วัตถุประสงค์หลักก็คือการกำหนดการใช้ที่ดินล่วงหน้าให้มีผลประโยชน์สูงสุดและยั่งยืน รวมทั้งตอบสนองต่อเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

การวางแผนการใช้ที่ดินที่เป็นระบบ ได้เริ่มขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2503 จนถึงปัจจุบัน เพื่อให้เห็นความต่อเนื่องของการวางแผนการใช้ที่ดินในประเทศไทย จึงได้ทบทวนสาระสำคัญไว้ 4 เรื่อง คือ (1) นโยบายเกี่ยวกับการวางแผนการใช้ที่ดิน (2) กระบวนการวางแผนการใช้ที่ดินในประเทศไทย (3) ผลการดำเนินการวางแผนการใช้ที่ดินในประเทศไทย และ (4) ปัญหาและอุปสรรคในการวางแผนการใช้ที่ดิน โดยมีรายละเอียดดังนี้

5.1 นโยบายเกี่ยวกับการวางแผนการใช้ที่ดิน

นโยบายเกี่ยวกับการวางแผนการใช้ที่ดินได้ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 12 ดังนี้

5.1.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 – 2509)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ได้กำหนดแนวทางดำเนินงานเกี่ยวกับการพัฒนาการด้านเกษตรกรรมเรื่องการป่าไม้และการจัดสรรที่ดิน ไว้ดังนี้

“1.ให้กรรมที่ดิน กรรมป่าไม้ และกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องดำเนินการจำแนกที่ดินทั่วประเทศ เพื่อให้มีเขตสงวนในขั้นต้นนี้ประมาณ 250,000 ตารางกิโลเมตร หรือ 156 ล้านไร่ เวลานี้มีเขตที่เป็นป่าอยู่ 187 ล้านไร่ ผลของการจำแนกประเภทที่ดินจะทำให้มีเนื้อที่จัดสรรให้เกษตรกรได้เพิ่มขึ้นประมาณ 30 ล้านไร่ ในหกปีข้างหน้าควรจะดำเนินการจำแนกประเภทที่ดินให้สำเร็จบริบูรณ์ได้

2. สงวนป่าไม้ไว้เป็นสมบัติของชาติ เป็นเนื้อที่ 156 ล้านไร่ หรือประมาณ 250,000 ตารางกิโลเมตร ต่อไปเมื่อมีพลเมืองเพิ่มขึ้นก็อาจลดลงได้เหลือ 125 ล้านไร่ หรือประมาณ 200,000 ตารางกิโลเมตร แยกเป็นป่าต้นน้ำลำธาร 100,000 ตารางกิโลเมตร และป่าไม้ผลัดผล 100,000 ตารางกิโลเมตร ในหกปีข้างหน้าจะกำหนดงบประมาณให้กรรมป่าไม้ สำหรับบำรุงรักษาป่าคุ้มครองสงวนป่าและปลูกป่าเป็นจำนวนที่พอเพียงแก่การปรับปรุงการดำเนินงานให้ได้ผลตามความมุ่งหมาย อนึ่ง การส่งเสริมให้ใช้เชื้อเพลิงแทนฟืน เช่น ลิกไนท์ ฯลฯ ก็เป็นทางช่วยสงวนป่าไปในตัวได้อย่างดีวิธีหนึ่ง

3. จัดสรรที่ดินให้ประชาชนที่ประสงค์จะทำการเพาะปลูก แต่ไม่มีที่ดินของตนเองเป็นเนื้อที่ 30 ล้านไร่ ในอนาคตเมื่อประชาชนต้องการที่ดินทำการเพาะปลูกเพิ่มขึ้นอีก ก็ยังมีที่ดินสำรองอยู่อีก 30 ล้านไร่” (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2503: 54-55)

ทั้งนี้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ระยะเวลาที่สอง (พ.ศ. 2507-2509) ได้กำหนดนโยบายและแนวทางดำเนินการพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดินไว้ดังนี้

“ปรับปรุงระบบการครอบครองที่ดินเพื่อให้เนื้อที่ครอบครองต่อครอบครัวเกษตรกรมีขนาดอย่างน้อยเท่ากับในปัจจุบัน และให้เกษตรกรได้มีที่ดินเป็นของตนเอง ระวังการทำไร่เลื่อนลอย ดำเนินการจัดสรรและบำรุงที่ดินโดยวิธีการสหกรณ์ ฝึกอบรมเกษตรกรในวิชาการจัดไร่นาให้ได้รายได้เพิ่มขึ้น เร่งรัดการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน สำรวจเนื้อที่และความอุดมสมบูรณ์ของดิน และการทำแผนที่ดินในอนาคต เห็นควรขยายเนื้อที่เพาะปลูกให้มากยิ่งขึ้นและเข้าใจหลักการอนุรักษ์ดินและน้ำ” (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ 2507: 49)

5.1.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514)

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2510-2514) ได้มีนโยบายในด้านพัฒนาชนบทมีข้อความในหน้า 106 ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ดังนี้

“(3) โครงการจัดน้ำและที่ดิน เพื่อให้ราษฎรในระดับหมู่บ้านได้มีที่ดินที่สามารถประกอบอาชีพในทางการเกษตรและอาชีพอื่นๆ ได้สะดวก จึงเป็นการจำเป็นที่จะจัดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมกับเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามโครงการปรับปรุงเรื่องน้ำ และจัดที่ดินในระดับหมู่บ้านให้เหมาะสม เพื่อสร้างความมั่นคงในการประกอบอาชีพและเป็นหนทางที่จะเพิ่มรายได้ให้ดีขึ้นและเป็นพื้นฐานที่ส่งเสริมระบบธุรกิจให้กับราษฎรต่อไป”

นอกจากนี้ในส่วนของนโยบายการเกษตรและสหกรณ์ ได้มีนโยบายเกี่ยวกับที่ดินไว้ในหน้า 122 ดังนี้

“3.6 ปรับปรุงระบบการถือครองที่ดิน ให้เกษตรกรได้มีที่ดินเป็นของตนเองเพียงพอสำหรับการประกอบอาชีพในรูประบบการผลิตเพื่อการค้า มิใช่เพียงเพื่อการบริโภคภายในครอบครัวเท่านั้น รักษาขนาดการถือครองไว้มิให้ลดน้อยลงจนเป็นอันตรายในทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการปรับปรุงระบบการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรให้เป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย” (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ 2509:)

5.1.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาการเกษตรและชลประทาน ไว้ดังนี้

“ส่งเสริมให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของตนเองและปรับปรุงระบบการถือครองที่ดินเพื่อประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจและสังคม ” ในระบบการถือครองที่ดิน ได้กำหนดนโยบายไว้ดังนี้

“เร่งดำเนินการให้เกษตรกรได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินของตนเอง กับทั้งป้องกันมิให้เกษตรกรต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตน ตลอดจนให้ความเป็นธรรมและความมั่นใจในเสถียรภาพแก่ผู้เช่าที่ดิน โดยขยายและเร่งรัดงานของกองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกร ขยายและปรับปรุงโครงการจัดที่ดินให้แก่ราษฎร และดำเนินมาตรการเป็นพิเศษที่จะช่วยเหลือเกษตรกรผู้รายได้น้อย” (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ 2514 :48,51)

5.1.4 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 – 2524)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ได้กำหนดแนวทางและมาตรการเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินทำกินไว้ดังนี้

“(1) ดำเนินการให้ความมั่นใจในด้านกรรมสิทธิ์ที่ดินทำกินนอกเขตป่าสงวนโดยการสนับสนุนโครงการออก น.ส.3 ทั่วประเทศให้เสร็จสิ้นภายในปี 2524 ซึ่งกรรมที่ดินได้เตรียมโครงการไว้แล้ว”

(2) จัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินให้ถูกต้องกับข้อเท็จจริง โดยยึดถือหลักการว่าพื้นที่นั้นเป็นที่สงวนหรือไม่ ซึ่งตามข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อมีราษฎรอาศัยอยู่หนาแน่นในเขตเมืองหรือเขตพื้นที่ทำการเกษตรซึ่งไม่มีประโยชน์ที่จะสงวนเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรแล้ว เมื่อทางราชการเห็นว่าไม่สมควรจะรักษาไว้เป็นที่สงวนต่อไปให้ดำเนินการเพิกถอนและออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎร ในการนี้จะต้องมีขั้นตอนในการดำเนินการให้ชัดเจน ในเรื่องของป่าสงวนจะต้องให้กรมป่าไม้เป็นผู้วางหลักเกณฑ์และในด้านที่สงวนอื่นๆ จะมอบให้กรมที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการ”

ในส่วนของการจัดที่ดินทำกินนั้นได้กำหนดแนวทางและมาตรการไว้ดังนี้

“(4) จัดให้มีการดำเนินการจัดที่ดินให้แก่ราษฎรของรัฐบาลทุกโครงการเข้าอยู่ในโครงสร้างของงานปฏิรูปที่ดินแห่งชาติ เพื่อให้แนวความคิดและมาตรการต่างๆ เป็นแนวเดียวกัน” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2519: 162)

5.1.5 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ได้กำหนดนโยบายในส่วนของมาตรการพัฒนาที่ดินและป่าไม้ มีดังนี้

“(1) เร่งรัดสำรวจการใช้ที่ดินเพื่อกำหนดนโยบายการใช้ที่ดินมิให้เขตเมืองขยายตัวออกไปยังพื้นที่การเกษตรที่รัฐได้ลงทุนระบบชลประทานไว้แล้ว หรือพื้นที่ที่ดินมีคุณภาพดีซึ่งสามารถให้ผลผลิตได้สูงและส่งเสริมการใช้ที่ดินสำหรับเพาะปลูกให้ถูกประเภท

(2) กำหนดสิทธิในที่ดินของเอกชนเพื่อการเกษตรให้มีได้ไม่เกิน 50 ไร่ ดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อรับซื้อที่ดินส่วนที่เกินของเอกชน และจัดสรรหรือจำหน่ายให้แก่ผู้ที่ยังไม่มีที่ดินทำกินของตนเองต่อไป

(3) เร่งรัดการปฏิรูปที่ดินโดยเน้นการแก้ปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดิน และมุ่งดำเนินการในเขตพื้นที่ ภาคกลาง และภาคเหนือตอนล่าง ซึ่งมีปัญหาเกษตรกรไร้ที่ทำกินหรือต้องเช่าที่ทั้งหมดทำกิน

(4) สำรวจเพื่อแยกเขตพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่เหมาะสมกับการเกษตร เพื่อจัดที่ดินทำกินให้เกษตรกรในรูปของหมู่บ้านป่าไม้ ส่วนป่าเสื่อมโทรมที่ไม่เหมาะสมกับการเกษตรให้ทำการปลูกป่าต่อไป” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2524: 60-61)

5.1.6 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ได้มีการกำหนดแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้นเป็นครั้งแรก มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายที่ดินในแนวทางการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเฉพาะด้านใน หน้า 135 ดังนี้

“4.1 แนวทางการพัฒนาทรัพยากรที่ดิน

(1) นโยบายและมาตรการสำหรับการพัฒนาทรัพยากรที่ดิน ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 มีดังนี้

(1.1) สนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดินให้เหมาะสม โดยการจัดทำแผนการใช้ที่ดินและพัฒนาทรัพยากรที่ดิน และจัดทำระบบข้อมูลที่ดินให้สมบูรณ์ และแบ่งเขตการพัฒนาออกเป็นเขตชลประทานและเขตเกษตรน้ำฝน เพื่อชี้แนะทางเลือกแก่เกษตรกรในการปรับปรุงการใช้ที่ดินของตน และเพื่อเป็นแผนในการประสานงานระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง

(1.2) เร่งรัดกระจายกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดิน โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรและสนับสนุนทางด้านธนาคารที่ดินหรือกองทุนปฏิรูปที่ดิน

(1.3) ปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีที่ดินให้เหมาะสม โดยการปรับปรุงการประเมินราคาที่ดินให้ได้มาตรฐาน

(1.4) เร่งรัดการจำแนกพื้นที่ที่เหมาะสมทางการเกษตรออกจากพื้นที่ป่าไม้

(1.5) เร่งรัดการจัดที่ดิน และการออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่ราษฎรใช้ทำกินให้ถูกต้องตามกฎหมาย ” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2529: 135)

5.1.7 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539)

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 -2539) นี้ ได้ให้ความสำคัญกับทรัพยากรที่ดินเป็นอย่างยิ่ง โดยบรรจุไว้ในส่วนต่างๆ ดังนี้

บทที่ 2 (ส่วนที่ 2) เรื่องการพัฒนาการเกษตร หน้า 42

บทที่ 3 (ส่วนที่ 5) เรื่องการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของชนยากจนในชนบท หน้า 171

บทที่ 4 เรื่องการบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ หน้า 230 – 235

ในบทที่ 2 (ส่วนที่ 2) เรื่องการพัฒนาการเกษตรได้มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับ “ที่ดิน” ดังนี้

“3. แนวทางการพัฒนาการเกษตร

การพัฒนาการเกษตรเพื่อสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจ จะเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและเพิ่มมูลค่าของผลผลิต ดังนี้

3.1 ใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้มีประสิทธิภาพ ให้เป็นฐานการผลิตทางการเกษตรและรักษาทรัพยากรไว้สำหรับอนาคต โดยจะเน้น

3.1.1 การคุ้มครองเขตเกษตรกรรมที่อุดมสมบูรณ์เป็นพิเศษ โดยเฉพาะพื้นที่เกษตรที่รัฐบาลได้ลงทุนระบบชลประทาน และบริการขั้นพื้นฐานไปแล้วเป็นจำนวนมากให้สามารถทำการเกษตรต่อไปตามศักยภาพของพื้นที่ เพื่อป้องกันการรุกร้าและการเก็งกำไร นำที่ดินไปใช้ในกิจการอื่นๆ โดยมีมาตรการดังนี้

(1) พิจารณาเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า กับผู้ที่ถือครองที่ดินในเขตการเกษตรไว้ โดยมีได้ใช้ประโยชน์หรือนำไปใช้เพื่อกิจกรรมอื่น ตลอดจนพิจารณาระบบการเก็บภาษีจากผู้ที่ได้ประโยชน์จากราคาทรัพย์สินที่สูงขึ้น เนื่องจากอยู่ใกล้โครงสร้างพื้นฐานการเกษตรที่รัฐพัฒนาขึ้นเพื่อกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาให้เท่าเทียมกัน

(2) ศึกษาความเป็นไปได้ ในการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีผลในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมในเขตชลประทาน เพื่อสงวนพื้นที่ดังกล่าวมิให้เปลี่ยนสภาพการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมอื่น

3.1.2 สนับสนุนการใช้ที่ดินอย่างเป็นระบบ เพื่อลดความขัดแย้งระหว่างผู้ประกอบการเกษตรด้วยกันและผู้ประกอบอาชีพอื่น เช่น ชาวนากับผู้เลี้ยงกุ้ง และชาวนากับผู้ทำนาเกลือ เป็นต้น โดยใช้มาตรการจูงใจต่างๆ เช่น การใช้สินเชื่อเป็นเงื่อนไขผ่อนปรน

3.1.3 วางแผนการใช้ที่ดิน เพื่อกำหนดเขตการใช้ที่ดินนั้นอย่างชัดเจนโดยสนับสนุนให้มีกฎหมายรับรอง เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้สอดคล้องกับการใช้ประโยชน์ของที่ดิน”

ในบทที่ 5 (ส่วนที่ 3) เรื่องการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของคนยากจนในชนบทมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับ “ที่ดิน” ดังนี้

“3.4 พัฒนาศักยภาพเกษตรกรและสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นฐานรองรับการพัฒนาชนบทในระยะยาว

3.4.1 เพิ่มบทบาทของประชาชนและองค์กรประชาชน ในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการป้องกันภัยจากธรรมชาติ โดย

(3) ส่งเสริมให้เกษตรกร ดำเนินการแก้ปัญหาที่ดินที่มีสภาพไม่เหมาะสมต่อการทำงานเกษตร เช่น ดินเค็ม ดินเปรี้ยว ดินขาดความอุดมสมบูรณ์ รวมทั้งป้องกันการชะล้างพังทลายของดินอย่างถูกวิธีและลงทุนน้อย โดยหน่วยงานของรัฐให้การสนับสนุนด้านการศึกษาวิจัย และการถ่ายทอดวิธีการไปสู่เกษตรกรให้สามารถปฏิบัติได้”

ในบทที่ 4 (ส่วนที่ 4) เรื่องการบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับ “ที่ดิน” โดยกำหนดเป้าหมายไว้ ดังนี้

“2.1 ทรัพยากรที่ดิน

2.1.1 เร่งรัดการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ 30 ล้านไร่ ให้แล้วเสร็จภายใน 7 ปี

2.1.2 เร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินปีละ 810,000 แปลง หรือคิดเป็นพื้นที่ปีละ 4 ล้านไร่

2.1.3 จัดตั้งระบบข้อมูลทรัพยากรที่ดินให้เป็นระบบเดียวกัน ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค”

ในด้านแนวทางการพัฒนาและมาตรการบริหารได้กำหนดไว้ ดังนี้

“3.2 แนวทางและมาตรการเฉพาะด้าน

3.2.1 ทรัพยากรที่ดิน

(1) เร่งรัดแก้ปัญหาคอขวดสิทธิที่ดิน โดย

1.1 ปรับปรุงระบบการบริหาร และการจัดการในด้านการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้การดำเนินงานที่มีความคล่องตัวมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกองทุนการซื้อและการเวนคืนที่ดิน

1.2 สร้างระบบการประสานด้านการจัดซื้อที่ดินระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่รับผิดชอบเพื่อให้การดำเนินงานสอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน

1.3 ลดการซื้อขายที่ดินเพื่อการเก็งกำไร โดยใช้มาตรการทางกฎหมายและภาษีและให้จัดตั้งสำนักงานกลางประเมินราคาที่ดินให้เป็นหน่วยงานอิสระ ตลอดจนปรับภาษีเกี่ยวกับที่ดินโดยเฉพาะที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์และมีการถือครองในระยะสั้นๆ

2) ป้องกันแก้ไขปัญหาคอขวดสิทธิที่ดิน โดย

2.1 กำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสมกับสมรรถนะของดิน และศักยภาพของพื้นที่ โดยเน้นการใช้มาตรการจูงใจเป็นหลัก

2.2 ขยายการให้บริการและการอุดหนุนของรัฐในการปรับปรุงและแก้ไขคุณภาพที่มีปัญหา เช่น ดินเปรี้ยว ดินเค็ม ดินทรายจัด เป็นต้น

2.3 เร่งรัดการดำเนินงานในด้านการอนุรักษ์ดินและน้ำ โดยใช้วิธีการที่ไม่ยุ่งยากและลงทุนน้อย สามารถถ่ายทอดให้นำไปปฏิบัติได้ โดยรัฐจะเป็นผู้ให้บริการทางด้านวิชาการสำหรับพื้นที่ที่มีปัญหารุนแรงมาก

2.4 จัดหมู่บ้านอนุรักษ์ดินและน้ำหรือหมู่บ้านพัฒนาที่ดินให้ครบทุกอำเภอทั่วประเทศเพื่อเป็นแกนกลางในการถ่ายทอดเทคโนโลยีแก่เกษตรกร

2.5 ควบคุมการแพร่กระจายดินเค็ม เพื่อป้องกันการเสื่อมโทรมของทรัพยากรที่ดินที่จะกลายเป็นพื้นที่ที่มีปัญหาดินเค็มอันเนื่องมาจากการใช้ที่ดินไม่ถูกวิธี โดยเน้นวิธีทางธรรมชาติให้มากขึ้น

2.6 เร่งรัดให้มีการกำหนดเขตพื้นที่ และวิธีการผลิตเกลือสินเธาว์ที่เหมาะสมในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

2.7 ส่งเสริมให้มีการนำผลการวิจัยทางด้านสิ่งแวดล้อม และนิเวศวิทยาที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพดินมาใช้ในทางปฏิบัติ

2.8 จัดหาถ่ายทอดความรู้ด้านทรัพยากรที่ดินที่ถูกต้อง และเหมาะสมแก่เกษตรกรและประชาชนทั่วไป เพื่อให้ตระหนักถึงความสำคัญของการใช้ที่ดินควบคู่ไปกับการอนุรักษ์และการพัฒนา

3) แก้ไขปัญหาด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดย

3.1 จัดระบบองค์กร เพื่อกำหนดนโยบายควบคุม ติดตามการดำเนินงานต่างๆ เกี่ยวกับทรัพยากรที่ดินให้มีแนวทางการดำเนินงานเดียวกัน ตลอดจนพิจารณาทบทวนและปรับปรุงกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรที่ดินให้สอดคล้องกับนโยบายที่ได้กำหนดไว้

3.2 สนับสนุนการจัดตั้งระบบข้อมูลทรัพยากรที่ดินของแต่ละหน่วยงาน ให้เป็นระบบเดียวกับทั้งส่วนของภูมิภาค ทั้งนี้เพื่อให้การกำหนดข้อเสนอแนะการใช้ประโยชน์ที่ดินสามารถทำได้อย่างถูกต้องเหมาะสมโดยสนับสนุนให้มีการนำเทคโนโลยีจัดหาเครื่องมือ เครื่องใช้ในการดำเนินงาน พร้อมทั้งฝึกอบรมบุคลากรให้มีการใช้คอมพิวเตอร์และพัฒนาในลักษณะโครงข่ายที่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลกันได้

3.3 ศึกษาการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการต่างๆ ที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดูแลโดยเร่งจัดทำแผนที่ขอบเขตประเภทการใช้ที่ดินในระดับจังหวัดทั่วประเทศ

3.4 เร่งรัดการปรับปรุงแผนการใช้ที่ดินและให้มีผลบังคับใช้ทั่วประเทศโดยกำหนดมาตรการที่ชัดเจน เพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถนำไปใช้ให้เกิดผลในการปฏิบัติ

3.5 เร่งรัดการศึกษาและวางแผนการใช้ การอนุรักษ์ และการพัฒนาพื้นที่สูง 96 ล้านไร่ ทั่วประเทศ” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2534: 42, 171, 230-235)

5.1.8 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับ “ที่ดิน”

ในส่วนที่ 6 บทที่ 4 การบริหารทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หน้า 145 มีส่วนที่เกี่ยวข้องดังนี้

“2 ให้มีการประสานนโยบายและจัดการด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและเหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่ รวมทั้งเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และเป็นประโยชน์ต่อคนและชุมชนอย่างแท้จริง โดย

2.1 จัดทำและกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินอกเขตป่าอนุรักษ์ให้ชัดเจนเหมาะสมกับสภาพทรัพยากรดิน เขตการใช้ประโยชน์ที่ดินชายฝั่งทะเลให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมชายฝั่ง รักษาพื้นที่ชลประทานไว้เพื่อการผลิตทางการเกษตร รวมทั้ง พิจารณาด้านกฎหมาย ภาวะเปียบ และมาตรการจูงใจ เพื่อให้การกำหนดเขตบรรลุผลในทางปฏิบัติ

2.2 กำหนดและวางแผนเขตนิเวศน์ท้องถิ่น โดยคำนึงถึงวัฒนธรรมและประเพณีที่มีอยู่หลากหลายของชุมชนเพื่อให้การดำเนินวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของชุมชนมีส่วนสนับสนุนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

2.3 ปรับระบบการจัดการด้านการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้สามารถแก้ไขปัญหาเกษตรกรไร้ที่ทำกินทั้งในเรื่องออกเอกสารสิทธิ์ รวมทั้ง การจัดระบบการติดตามตรวจสอบ เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินทำกินในเขตปฏิรูปเกษตรกรรมอย่างจริงจัง” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2539: 139-145)

5.1.9 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ได้มีเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับนโยบายที่ดิน ในข้อ 2.2 หน้า 63 ดังนี้

“2.2 อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติควบคู่กับการใช้ประโยชน์ โดยให้มีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ ควบคู่ไปกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าชายเลนให้ได้ไม่ต่ำกว่า 1.25 ล้านไร่ ตลอดจนลดปัญหาการชะล้างพังทลายของดินไม่น้อยกว่า 5 ล้านไร่ และฟื้นฟูปรับปรุงบำรุงดินที่มีปัญหาทั้งที่เป็นดินเปรี้ยว ดินเค็ม และดินขาดอินทรีย์วัตถุไม่น้อยกว่า 10 ล้านไร่ ในปี 2549”

โดยมีแนวทางพิจารณาในข้อ (1.4) และข้อ (5) หน้า 67 และ 68 ดังนี้

“(1.4) กำหนดเขตการใช้ที่ดินในพื้นที่สมควรอนุรักษ์เป็นพื้นที่เกษตรกรรม ควบคู่ไปกับการสร้างแรงจูงใจผ่านมาตรการด้านสินเชื่อ ภาษี และระบบตลาด เพื่อกระจายสิทธิการถือครองที่ดินในพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเกษตรแต่มิได้ใช้ประโยชน์ทางการเกษตร พร้อมทั้งให้มีกลไกสนับสนุนด้านการเงินเพื่อรับซื้อที่ดินซึ่งเจ้าของประสงค์จะจำหน่ายจ่ายโอนและนำมาให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเข้าทำการเกษตร

(5) ฟื้นฟูทรัพยากรดินที่มีปัญหาและเสื่อมโทรม ให้มีความอุดมสมบูรณ์และเหมาะสมกับการใช้ประโยชน์เพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร โดยสนับสนุนกิจกรรมการเกษตรแบบยั่งยืนหรือเกษตรเชิงอนุรักษ์ เพื่อลดผลกระทบต่องสิ่งแวดล้อมและลดการตกค้างของสารเคมีในดินและน้ำ โดยให้ชุมชนมีบทบาทหลักและภาครัฐสนับสนุนด้านวิชาการ” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2544: 63, 67-68)

5.1.10 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)

บทที่ 5 ยุทธศาสตร์การพัฒนาบนฐานความหลากหลายทางชีวภาพและการสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ในแนวทางการพัฒนาข้อ (3) ระบุว่า

“(3.1) ให้ความสำคัญกับการกำหนดเขต และการจัดการเชิงพื้นที่ โดยคำนึงถึงสภาพทางภูมิศาสตร์และขีดความสามารถในการรองรับระบบนิเวศ สร้างแนวกันเขตพื้นที่อนุรักษ์โดยจัดทำข้อตกลงกับชุมชนท้องถิ่น เพื่อป้องกันการบุกรุกขยายพื้นที่ในอนาคต กำหนดเขตการใช้ประโยชน์และกระจายการถือครองที่ดิน โดยร่วมกับท้องถิ่นกำหนดเขตการใช้ที่ดินและวางผังเมือง แก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งเรื่องการทับ

ซ้อนของแนวเขตที่ดิน และจัดระเบียบการบุกรุกใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐและพื้นที่ป่าอนุรักษ์ กำหนดมาตรการเพื่อรักษาที่ดินที่เหมาะสมซึ่งรัฐได้ลงทุนพัฒนาระบบชลประทานไว้แล้ว ให้เป็นที่ดินสำหรับการเกษตรตลอดไป

และในข้อ (2) การพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการเพื่อลดมลพิษและควบคุมกิจกรรมที่จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต ข้อ (2.2) ระบุว่า

“(2.2) กำหนดเขตการใช้ที่ดิน รวมทั้งกำหนดทิศทางและจัดระเบียบการเติบโตของชุมชน และกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยคำนึงถึงศักยภาพของธรรมชาติ วัฒนธรรม ปริมาณและประเภทของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ รวมทั้งโครงสร้างพื้นฐาน และบริการสาธารณะ เพื่อให้สามารถควบคุมผลกระทบมิให้เกินขีดความสามารถในการรองรับของพื้นที่และความสามารถในการบริหารจัดการ” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2549: 104 -108)

5.1.11 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน อยู่ในบทที่ 8 ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ในแนวทางการพัฒนา ข้อ 5.1.3 และ 5.3.4 ดังนี้

“5.1.3 ปรับปรุงการบริหารจัดการที่ดินทั้งระบบและกระจายการถือครองที่ดินให้เกิดความเป็นธรรม โดยให้มีการจัดทำระบบสารสนเทศและทะเบียนข้อมูลที่ดินและแผนที่แห่งชาติ แสดงการครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่างๆ ในที่ดินของรัฐ ที่ดินเอกชน และที่ดินที่มีการถือครองโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์เพื่อใช้เป็นข้อมูลการบริหารจัดการและป้องกันการขยายพื้นที่เกษตรกรรมเข้าไปในเขตอนุรักษ์ กำหนดมาตรการเพื่อกระจายการถือครองที่ดินให้เป็นธรรม เช่น จัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า ให้มีการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ที่รกร้าง และจัดให้มีระบบและองค์การบริหารจัดการที่ดินให้เป็นรูปธรรมโดยเร็ว เพื่อลดความสูญเสียพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการเกษตร และเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปอย่างเหมาะสม ตลอดจนกำหนดมาตรการป้องกันการสูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดินของเกษตรกรรายย่อย เพื่อคุ้มครองความมั่นคงและฐานการดำรงชีวิตของเกษตรกรยากจน

5.1.4 เร่งรัดพัฒนาและฟื้นฟูคุณภาพดินเพื่อสนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต การเกษตรและความมั่นคงทางอาหาร โดยส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรกรรมยั่งยืน แก้ไขปัญหาดินเค็ม ดินขาดอินทรีย์วัตถุ และการชะล้างพังทลายของหน้าดิน ด้วยเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่เหมาะสม อาทิ การพัฒนาพันธุ์พืชทนเค็มที่ใช้ในการฟื้นฟูบำรุงดิน การใช้น้ำหมักชีวภาพและปุ๋ยอินทรีย์เพื่อเพิ่มธาตุอาหารในดิน การปลูกหญ้าแฝกและการปลูกพืชคลุมดินเพื่อลดการชะล้างพังทลายของหน้าดิน เป็นต้น รวมทั้งส่งเสริมการทำวิจัยเพื่อแก้ปัญหาดินเปรี้ยว ดินเค็ม สนับสนุนการดำเนินงานของหมอดินอาสา และส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาควิชาการและภาคเอกชน ในการพัฒนาเทคโนโลยี ถ่ายทอดองค์ความรู้ พัฒนาระบบการส่งเสริมและการจัดการ สร้างศูนย์การเรียนรู้และปมเพาะเกษตรกร เพื่อให้สามารถนำความรู้และเทคโนโลยีการอนุรักษ์ฟื้นฟูบำรุงดินไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่อย่างได้ผล” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2554: 106)

5.1.12 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)

ได้มีแนวทางการพัฒนาทรัพยากรที่ดิน ในส่วนที่ 4 ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ยุทธศาสตร์ที่ 4 การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนไว้ดังนี้

“3.1.3 พัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดินและแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยจัดทำระบบฐานข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการที่ดิน จัดทำหลักฐานการถือครองที่ดินของรัฐทุกประเภทให้ครบถ้วนชัดเจนปรับปรุงกลไกการบริหารจัดการที่ดินให้มีเอกภาพเพื่อทำหน้าที่กำหนดภาพรวมนโยบายด้านที่ดิน และกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม โดยใช้กลไกเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์สนับสนุนการจัดการที่ดินทำกินให้ชุมชนโดยให้สิทธิในลักษณะแปลงรวมและการรวมกลุ่ม เพื่อพัฒนาระบบการผลิตและการสร้างรายได้ของชุมชน พัฒนาระบบเช่าที่ดินให้มีประสิทธิภาพ เพื่อสร้างโอกาสในการใช้ประโยชน์ที่ดินให้กับประชาชน ศึกษาความเหมาะสมในการนำมาตรการเก็บภาษีมูลค่าส่วนเกิน (Capital Gain Tax) มาใช้ร่วมกับการจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า กำหนดมาตรการป้องกันการถือครองที่ดินของคนต่างชาติ รวมทั้งอนุรักษ์ทรัพยากรดินและที่ดินให้มีคุณภาพเหมาะสมต่อการใช้ประโยชน์ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559: 110)

5.2 กระบวนการการวางแผนการใช้ที่ดินในประเทศไทย

กระบวนการการวางแผนการใช้ที่ดินในประเทศไทย ได้ดำเนินการตามหลักการของนานาชาติ โดยเฉพาะของ FAO เพื่อให้เห็นกระบวนการดังกล่าวจึงได้ทบทวนสาระสำคัญ ในแต่ละขั้นตอนคือ (1) การสำรวจดิน (2) การประเมินคุณภาพของดิน (3) การสำรวจการใช้ที่ดิน และ (4) การวางแผนการใช้ที่ดิน

5.2.1 การสำรวจดินในประเทศไทย

กรมพัฒนาที่ดิน (2556:1-14) ได้รายงานประวัติงานสำรวจดินของไทยไว้ตามลำดับเวลาดังนี้

“งานสำรวจดินของไทยเริ่มต้นมาตั้งแต่ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ประมาณปี พ.ศ. 2478 โดย ดร.โรเบิร์ต ลาริมอร์ เพนเดิลตัน (Dr. Robert Larimore Pendleton) นักวิทยาศาสตร์ทางดินและการเกษตร ชาวอเมริกัน ซึ่งเข้ามาปฏิบัติงานในฐานะที่ปรึกษาของกรมเกษตรและการประมง กระทรวงเกษตรราธิการในขณะนั้นเป็นผู้บุกเบิก ได้จัดทำแผนที่ดินและหินพื้นผิวฉบับแรกของประเทศไทย ชื่อว่า “Provisional Map of the Soils and Surface Rocks of the Kingdom of Thailand by Robert L. Pendleton”

จากการรวบรวมรายงานและแผนที่เกี่ยวกับดินและการเกษตร ที่ได้ตีพิมพ์ไว้เป็นภาคต่างๆ เข้าด้วยกัน จัดทำเป็นแผนที่รวมของทั้งประเทศ แผนที่ฉบับนี้ตีพิมพ์ครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2492

หลังจาก ดร. เพนเดิลตัน ถึงแก่กรรม ดร. สาโรช มนตระกุล (Dr. Sarot Montrakun) ได้ดำเนินการสำรวจจำแนกดินและปรับปรุงแผนที่ดินต่อ โดยจัดทำรายงานเรื่องดินและแผนที่ดินของประเทศไทย ชื่อว่า “The Provisional Soils Map of The Kingdom of Thailand by Pendleton and Sarot Montrakun” ออกมาเผยแพร่ในปี พ.ศ. 2503

พ.ศ. 2504 ดร.แฟรงค์ อาร์ มอร์แมน (Dr. Frank R. Moormann) ผู้เชี่ยวชาญขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ชาวเนเธอร์แลนด์ได้เข้ามาปฏิบัติงานในฐานะผู้เชี่ยวชาญการสำรวจจำแนกดิน ต่อมาได้ร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยในขณะนั้น คือ ดร.สาโรช มนตระกุล และ ดร. สมาน พานิชย์พงษ์ ทำให้เกิดการรวมตัวของนักสำรวจดินจากหลายหน่วยงานขึ้น ทำการศึกษาและปรับปรุงแผนที่ดินของประเทศไทยใหม่ โดยอาศัยแผนที่ดินที่ได้จัดทำไว้เดิมเป็นข้อมูลพื้นฐาน และได้เริ่มโครงการสำรวจทำแผนที่ดินเป็นรายจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลางของประเทศไทย เพื่อใช้ในการวางแผนพัฒนาการเกษตรและชนบทที่กำลังถูกแทรกแซงโดยภัยคอมมิวนิสต์ในขณะนั้น

พ.ศ. 2506 รัฐบาลไทยได้จัดตั้งกรมพัฒนาที่ดินขึ้น สังกัดอยู่ภายใต้กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติโดยโอนงานที่เกี่ยวข้องกับการสำรวจทรัพยากรดินที่กระจายอยู่ในหน่วยงานต่างๆ มาขึ้นกับกรมพัฒนาที่ดินและให้กองสำรวจที่ดิน เป็นผู้รับผิดชอบงานสำรวจ ทำแผนที่ดินและวิเคราะห์ดินของประเทศในขณะนั้น

ในระหว่างนั้น ดร.แฟรงค์ มอร์แมน จาก FAO และศ.ดร. สันหัตถ์ โรจนสุนทร จากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ได้ร่วมกับการพัฒนาที่ดินทำแผนที่ดินและบุกเบิกการสำรวจดินทั่วประเทศไทย ใช้ระยะเวลารวม 5 ปี ในการรวบรวมข้อมูลเบื้องต้น สำรวจดิน และจัดพิมพ์แผนที่ดินประเทศไทย 1:1,250,000 และ ฉบับย่อ “General Soil Conditions” มาตรฐาน 1:2,500,000 ออกเผยแพร่พร้อมรายงานประกอบ ในปี พ.ศ.2510 โดยใช้หน่วยจำแนกดินระบบประจำชาติ (National Soil Classification System)

ในปี พ.ศ. 2510 นักวิชาการทางดินของประเทศไทยได้เริ่มนำระบบอนุกรมวิธานดิน (Soil Taxonomy) ซึ่งเป็นระบบการจำแนกใหม่ที่เสนอโดยกระทรวงเกษตรสหรัฐอเมริกา (United States Department of Agriculture : USDA) ซึ่งมาทดลองใช้ควบคู่กับระบบการจำแนกดินประจำชาติแบบเดิม ต่อมาภายหลังได้พิจารณาแล้วเห็นว่ามีความเหมาะสมจึงใช้ระบบอนุกรมวิธานดินนี้เป็นระบบการจำแนกดินในประเทศไทยมาจนถึงปัจจุบัน

ในระหว่างนี้การสำรวจทำแผนที่ดินรายจังหวัดได้ขยายไปยังพื้นที่ในภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ใช้ระดับการสำรวจค่อนข้างหยาบที่มีการพิมพ์แผนที่ดินเผยแพร่ขนาดมาตรฐาน 1:100,000 ใช้หน่วยแผนที่ระดับชุดดิน (soil series) และหน่วยผสมของชุดดินตั้งแต่สองชุดขึ้นไป นอกจากนี้ยังมีการทำแผนที่ดินรายโครงการในระดับการสำรวจค่อนข้างละเอียด พิมพ์แผนที่ดินมาตรฐาน 1:50,000 และได้มีการพัฒนางานด้านการจำแนกดินและวินิจฉัยคุณภาพดิน โดยจัดทำคำบรรยายลักษณะชุดดินใหม่ให้เข้ากับมาตรฐานที่ USDA ใช้อยู่

พ.ศ 2522 กองสำรวจดิน ได้จัดพิมพ์แผนที่ดินของประเทศไทย “General Soils Map of Thailand” มาตรฐาน 1:1,000,000 และแผนที่ดินระดับภาคมาตรฐาน 1:500,000

ในปีต่อมา การสำรวจดินใช้การจำแนกดินตามระบบอนุกรมวิธานดิน (Soil Taxonomy, 1975)

งานสำรวจดินรายจังหวัด ได้ดำเนินการแล้วเสร็จทั้งประเทศในปี พ.ศ. 2527 ในช่วงเวลานี้ กรมพัฒนาที่ดินได้ขยายงานการสำรวจดินส่วนหนึ่งออกไปสู่ภูมิภาคเพื่อการสำรวจดินระดับไร่นา ขึ้นกับสำนักงานพัฒนาที่ดินทั้ง 12 เขต สังกัดอยู่ในฝ่ายสำรวจจำแนกและวางแผนการใช้ที่ดิน ทำหน้าที่สำรวจดินในระดับละเอียดและละเอียดมาก ผลิตแผนที่ขนาดมาตรฐาน 1:10,000 หรือใหญ่กว่า เพื่อใช้ประโยชน์ในระดับไร่นา และงานสำรวจดินอีกส่วนหนึ่งสังกัดอยู่กับกองสำรวจและจำแนกดินในส่วนกลาง ทำหน้าที่สำรวจและทำแผนที่ดิน เน้นการสำรวจดินระดับค่อนข้างละเอียด ผลิตแผนที่ดินในมาตรฐาน 1: 50,000 หรือใหญ่กว่า เพื่อใช้ประโยชน์ในการวางแผนการใช้ที่ดินในระดับอำเภอ และใช้ในโครงการวางแผนพัฒนาที่ดินที่ต้องการข้อมูลละเอียดมากกว่าระดับจังหวัด หรือโครงการเฉพาะกิจตามที่หน่วยงานต่างๆ ขอความร่วมมือ

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 – 2534) กองสำรวจและจำแนกดินได้เริ่มโครงการนำร่องการสำรวจดินแบบค่อนข้างละเอียด เพื่อนำไปใช้ประโยชน์สำหรับใช้วางแผนการพัฒนาพื้นที่ในระดับอำเภอหรือเล็กกว่า และได้จัดทำโครงการปรับปรุงแผนที่ดินระดับจังหวัดมาตรฐาน 1:50,000 หรือโครงการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการปลูกพืชเศรษฐกิจขึ้นมาใหม่ โดยใช้หน่วยแผนที่ระดับกลุ่มชุดดิน (62 กลุ่มชุดดิน) เพื่อสะดวกในการนำข้อมูลไปใช้ในด้านส่งเสริมหรือการวางแผนการใช้ที่ดินให้

เหมาะสมกับศักยภาพของที่ดิน พร้อมทั้งได้ทำการจัดชั้นความเหมาะสมของดินสำหรับการปลูกพืชเศรษฐกิจตามชนิดของพืชที่คาดว่าจะให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจคุ้มค่าในแต่ละจังหวัด โดยเริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2530 และแล้วเสร็จทั้งประเทศในปี พ.ศ. 2534

ในปี พ.ศ. 2535 ได้เริ่มโครงการสำรวจดินระดับก่อนข้างละเอียดระดับอำเภอมาตราส่วน 1:25,000 ที่แสดงขอบเขตดินบนภาพถ่ายทางอากาศ ใช้หน่วยแผนที่ระดับประเภทของชุดดิน (phase of soil series) ที่มีผลต่อการใช้ประโยชน์และการจัดการที่ดินพร้อมข้อมูลแสดงชั้นความเหมาะสมของดินเพื่อการปลูกพืชเศรษฐกิจที่สำคัญ และแนวทางในการจัดการดินเบื้องต้น โครงการนี้ดำเนินการจนถึงปี พ.ศ. 2545 มีการสำรวจจำแนกดินรวม 158 อำเภอ กระจายอยู่ทั่วทุกภาคของประเทศไทย

ในปี พ.ศ. 2537 กองสำรวจและจำแนกดิน ได้จัดทำแผนที่ดินประเทศไทยชุดใหม่ ประกอบด้วย General Soil Map of Thailand : Occurrence of Order, Suborder, Great group และ Soil Moisture Regime โดยได้ปรับปรุงหน่วยแผนที่ดินจากแผนที่ General Soils Map of Thailand ปี พ.ศ. 2522 ให้สอดคล้องกับการจำแนกระบบอนุกรมวิธานดิน ปี ค.ศ.1992 และแผนที่ดินของประเทศไทย General Soil Map of Thailand ขนาดมาตราส่วน 1:1,200,000

ในปี พ.ศ. 2546 สำนักสำรวจดินและวางแผนการใช้ที่ดิน ได้ดำเนินการปรับปรุงข้อมูลแผนที่ดินรายจังหวัด จัดทำแผนที่ดินและรายงานการศึกษาทรัพยากรดินและศักยภาพดินระดับจังหวัด มาตราส่วน 1:25,000 ใช้หน่วยแผนที่ระดับประเภทของชุดดิน ดำเนินการได้ 4 จังหวัด คือ เชียงใหม่ ลำพูน กาฬสินธุ์ และบุรีรัมย์ เป็นการปรับแก้ไขข้อมูลดิน ให้ทันสมัยขึ้น แสดงแผนที่เส้นขอบเขตดินบนภาพถ่ายทางอากาศพร้อมตารางสรุปข้อมูลความเหมาะสมของดินสำหรับพืชเศรษฐกิจ

ในปี พ.ศ.2547 ได้ปรับปรุงแก้ไขข้อมูลและรายละเอียดของชุดดินที่จัดตั้งในประเทศไทย ที่ทำไว้ในปี พ.ศ. 2542 (เดิมใช้การจำแนกระบบอนุกรมวิธานดิน ปี ค.ศ. 1998) ให้มีความทันสมัยขึ้นและปรับใช้การจำแนกดินตามระบบอนุกรมวิธานดิน ปี ค.ศ. 2003 ข้อมูลที่จัดทำใหม่นี้จัดทำเป็นเอกสารภายใต้ชื่อ “การกำหนดลักษณะของชุดดินที่จัดตั้ง” จำนวน 4 เล่ม รวม 240 ชุดดิน ได้แก่ 1)ภาคกลาง 45 ชุดดิน 2)ภาคเหนือและที่สูงตอนกลาง 55 ชุดดิน 3)ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 44 ชุดดิน และ 4)ภาคใต้และชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย 96 ชุดดิน โดยแสดงข้อมูลคำบรรยายหน้าตัดดินและผลวิเคราะห์ดินเป็นภาษาอังกฤษ และต่อมาในปี พ.ศ. 2548 ให้จัดทำเอกสาร “ลักษณะและสมบัติของชุดดินของประเทศไทย” ซึ่งได้ปรับปรุงข้อมูลชุดดินจัดตั้งในประเทศไทย พ.ศ. 2547 ให้เป็นฉบับภาษาไทย จำนวน 4 เล่ม ได้แก่ ภาคกลาง ภาคเหนือ และที่สูงตอนกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้และชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย รวม 240 ชุดดิน

ปี พ.ศ.2548 เริ่มปรับปรุงแผนที่ดินรายจังหวัดระดับก่อนข้างละเอียด มาตราส่วน 1:25,000 เพื่อจัดทำแผนที่และรายงานการสำรวจดินเพื่อการเกษตรระดับจังหวัด ใช้หน่วยแผนที่ระดับกลุ่มชุดดิน การดำเนินงานในช่วงนี้มีการประยุกต์ใช้ข้อมูลแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศสีเชิงเลข (Orthophoto Map) ที่ประกอบด้วยข้อมูลแบบจำลองระดับความสูงเชิงเลข (DEM) เส้นชั้นความสูง ค่าพิกัดอ้างอิงทั้งทางราบและทางตั้ง และภาพถ่ายทางอากาศ มาช่วยในการวิเคราะห์และตีความสภาพพื้นที่ ร่วมกับการตรวจสอบและปรับเส้นขอบเขตดินในสนาม และได้ดำเนินการเสร็จครบทั้งประเทศใน ปี พ.ศ.2553 ข้อมูลนี้สามารถนำไปวางแผนการจัดการดินอย่างกว้างๆในระดับอำเภอ และระดับละเอียดกว่า เช่น ระดับตำบล”

ตารางที่ 5-1 เนื้อที่กลุ่มชุดดินประเทศไทย

กลุ่มชุดดิน	เนื้อที่กลุ่มชุดดินรายภาค (ไร่)					รวม
	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคตะวันออก	ภาคใต้	
1	424,783	462,533	165,467	39,852	-	1,092,635
2	-	1,864,996	-	349,744	278,837	2,493,577
3	-	788,593	-	384,883	826,054	1,999,530
4	2,318,264	3,400,155	1,482,947	84,522	-	7,285,888
5	3,067,620	21,474		20,860	198,191	3,308,145
6	872,277	72,133	478,641	276,491	1,618,494	3,318,036
7	3,900,784	1,013,708	3,794,061	427,714	48,944	9,185,211
8	-	987,466	-	17,681	15,898	1,021,045
9	-	2,652	-	8,310	-	10,962
10	-	235,715	-	116,341	362,502	714,558
11	-	1,714,381	-	389,400	1,187	2,104,968
12	-	150,334	-	-	-	150,334
13	-	22,692	-	165,528	996,522	1,184,742
14	-	-	-	25,139	848,010	873,149
15	3,028,952	2,868	4,162,652	8,777	-	7,203,249
16	261,432	255,501	245,636	75,839	30,604	869,012
17	671,962	11,974	2,054,743	640,839	449,995	3,829,513
18	1,588,627	556,011	3,615,246	245,504	51,887	6,057,275
19	-	-	1,151,125	-	-	1,151,125
20	-	54,644	2,200,538	-	-	2,255,182
21	214,377	266,506	-	725	-	481,608
22	374,845	710	4,397,167	166,847	30,164	4,969,733
23	-	34,690	-	69,112	92,351	196,153
24	-	-	521,122	129,694	-	650,816
25	50,858	-	5,338,918	207,294	46,342	5,643,412
26	-	2,146	-	661,577	3,103,195	3,766,918
27	-	-	-	69,773	-	69,773
28	1,546,977	1,546,678	272,943	18,142	-	3,384,740
29	2,792,549	792,952	1,081,305	78,496	-	4,745,302
30	373,315	-	-	-	-	373,315
31	1,461,265	494,682	2,036,541	559,296	-	4,551,784
32	-	124,135	-	201,316	2,589,284	2,914,735
33	2,808,150	1,575,196	616,590	135,966	-	5,135,902
34	-	147,625		612,031	5,544,003	6,303,659
35	2,329,847	394,043	3,433,298	1,290,233	-	7,447,421
36	711,452	1,229,648	2,499,875	54,101	-	4,495,076

ตารางที่ 5-1 เนื้อที่กลุ่มชุดดินประเทศไทย (ต่อ)

กลุ่มชุดดิน	เนื้อที่รายภาค (ไร่)					รวม
	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคตะวันออก	ภาคใต้	
37	166,042	2,567	4,669,660	143,471	-	4,981,740
38	1,131,332	364,600	1,874,795	47,097	-	3,417,824
39	-	122,619	-	68,103	2,253,130	2,443,852
40	1,882,460	1,406,906	23,637,870	1,574,500	-	28,501,736
41	97,934	71,316	5,232,922	129,724	-	5,531,896
42	-	-	-	12,100	365,300	377,400
43	-	143,461	-	87,765	500,647	731,873
44	161,544	758,460	2,780,773	567,841	-	4,268,618
45	-	4,270	-	1,025,846	1,270,407	2,300,523
46	916,169	12,781	721,259	1,418,345	-	3,068,554
47	5,058,838	899,187	1,280,206	644,095	-	7,882,326
48	4,651,387	1,281,675	1,161,766	1,006,958	-	8,101,786
49	61,086	631	3,875,482	14,975	-	3,952,174
50	-	127,509	-	168,629	1,948,100	2,244,238
51	-	21,032	-	609,838	988,182	1,619,052
52	337,879	854,715	109,920	115,686	5,095	1,423,295
53	-	-	-	101,916	730,326	832,242
54	561,525	191,490	4,018	-	-	757,033
55	1,068,650	336,628	1,935,727	464,323	-	3,805,328
56	2,000,817	864,867	1,793,556	204,760	-	4,864,000
57	-	-	-	-	197,186	197,186
58	-	-	-	-	147,096	147,096
59	179,529	113,552	17,652	2,071	212,813	525,617
60	34,090	67,896	248,430	9,087	274,593	634,096
61	4,780	32,059	-	17,794	-	54,633
62	54,454,711	13,103,778	10,879,525	3,402,372	15,132,351	96,972,737
หน่วยรวมของดิน และพื้นที่หินโผล่	669,844	223,245	3,058,052	20,147	24,005	3,995,293
พื้นที่เบ็ดเตล็ด	2,799,020	3,202,949	808,782	1,762,993	1,725,433	10,299,177
พื้นที่น้ำ	991,707	1,015,406	1,894,753	335,349	1,289,864	5,527,079
รวม	106,027,680	43,450,440	105,533,963	21,487,812	44,196,992	320,696,887

ที่มา : กรมพัฒนาที่ดิน (2558: 25-26)

5.2.2 การประเมินคุณภาพที่ดิน

ระบบหรือวิธีการประเมินคุณภาพที่ดินที่นำมาใช้ในประเทศไทยมีอยู่หลายระบบขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ที่จะนำที่ดินนั้นไปใช้เพื่อกิจการใด การประเมินคุณภาพที่ดินที่ใช้มีอยู่ 3 ระบบคือ 1) ระบบของกระทรวงเกษตรสหรัฐอเมริกา (USDA.System) (2) ระบบของสำนักงานฟื้นฟูที่ดินของกระทรวงมหาดไทยสหรัฐอเมริกา (USBR.System) และ (3) ระบบขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO.System) ซึ่งแต่ละระบบที่กล่าวนี้มีวิธีการประเมินที่แตกต่างกันโดยเฉพาะการจัดชั้นคุณภาพของที่ดิน (land evaluation classes) แต่คุณสมบัติของดินที่นำมาใช้เป็นบรรทัดฐาน (criteria) ในการประเมินนั้นมีลักษณะใกล้เคียงกัน นอกจากนี้ยังมีการจัดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ

(1) การประเมินคุณภาพที่ดินตามระบบของกระทรวงเกษตรสหรัฐอเมริกา (USDA System)

ประเทศไทยได้นำระบบการประเมินคุณภาพที่ดินของ USDA มาใช้อย่างจริงจังเมื่อปี พ.ศ.2507 หลังจากตั้งกรมพัฒนาที่ดินแล้ว แต่ระบบนี้ไม่สามารถใช้ได้กับสภาพของดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินในประเทศไทย เพราะเป็นระบบที่พัฒนาขึ้นสำหรับใช้กับที่ดินที่ปลูกพืชไร่หรือพืชสวนที่ต้องการน้ำน้อย และไม่อยู่ในสภาพน้ำขัง (submerged condition) เช่น การปลูกข้าวในประเทศไทย เมื่อนำระบบ USDA มาใช้กับดินนาในประเทศไทยจึงไม่เหมาะสม ดังนั้นทางกรมพัฒนาที่ดินโดยกองสำรวจที่ดินในสมัยนั้นจึงได้ร่วมกับผู้เชี่ยวชาญยูเอสเอ (USAID) และเอฟ.เอ.โอ. (FAO) ปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงระบบการประเมินคุณภาพที่ดินของกระทรวงเกษตรสหรัฐอเมริกาให้สามารถใช้กับดินและสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินในประเทศไทย และได้จัดพิมพ์เป็นคู่มือการวินิจฉัยคุณภาพของดิน (Soil Interpretation Handbook for Thailand) ออกเผยแพร่ในปี พ.ศ. 2516 ในคู่มือเล่มนี้ได้กำหนดแนวทางการประเมินคุณภาพที่ดินสำหรับปลูกพืชไร่ นาข้าว และปลูกยางพารา โดยแบ่งการประเมินออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับชั้นสมรรถนะที่ดิน หรือชั้นความเหมาะสมของที่ดิน (Land Capability or Suitability class) และชั้นสมรรถนะหรือชั้นความเหมาะสมที่ดินย่อย (Land Capability or Suitability subclass) ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1.1 การประเมินคุณภาพที่ดินสำหรับปลูกพืชไร่ (Land capability classification for upland crops)

ชั้นสมรรถนะที่ดิน (Land capability class) แบ่งออกเป็น 8 ชั้น เช่นเดียวกับการจำแนกชั้นสมรรถนะที่ดินที่ใช้อยู่ในสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ

ชั้นที่ 1 (U-I) เป็นชั้นที่ดินที่เหมาะสมอย่างยิ่งในการปลูกพืชไร่ มี

ข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์น้อยหรือไม่มีเลย สามารถปลูกพืชไร่ได้ทุกชนิด

ชั้นที่ 2 (U-II) เป็นชั้นที่ดินที่เหมาะสมสำหรับปลูกพืชไร่ มีข้อจำกัดบางอย่าง แต่ไม่รุนแรง

ชั้นที่ 3 (U-III) เป็นชั้นที่ดินที่เหมาะสมปานกลางในการปลูกพืชไร่ มีข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์ระดับปานกลาง การเลือกชนิดของพืชไร่ที่จะนำมาปลูกมีข้อจำกัดมากขึ้น ข้อจำกัดนั้นต้องจัดการเป็นพิเศษ

ชั้นที่ 4 (U-IV) เป็นชั้นดินที่ค่อนข้างไม่เหมาะสมแก่การปลูกพืชไร่ มีข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์อย่างรุนแรงต้องการจัดการอย่างระมัดระวังเป็นพิเศษ

ชั้นที่ 5 (U-V) เป็นชั้นสมรรถนะที่ดินที่ไม่เหมาะสมแก่การปลูกพืชไร่ เป็นที่ราบลุ่มน้ำท่วมถึงเป็นเวลานาน หรือเป็นพื้นที่ดินเค็มจัด

ชั้นที่ 6 (U-VI) เป็นชั้นที่ดินที่ไม่เหมาะสมจะนำมาใช้ในการปลูกพืชไร่ แต่เหมาะที่จะพัฒนาเป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ พื้นที่ป่าไม้ ที่อยู่ของสัตว์ป่า และเป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร

ชั้นที่ 7 (U-VII) เป็นชั้นที่ดินที่ไม่เหมาะสมในการใช้ปลูกพืชไร่ มีข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์อย่างรุนแรง เช่น เป็นที่ลาดชันมาก ดินตื้น มีการชะล้างพังทลายของดินสูง มีหินโผล่ยากแก่การไถพรวน เป็นพื้นที่ภูเขา ควรทิ้งไว้เป็นป่า และเป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร

ชั้นที่ 8 (U-VIII) เป็นชั้นที่ดินที่ไม่เหมาะสมอย่างยิ่งในการปลูกพืชไร่ มีข้อจำกัดอย่างมาก เป็นที่เขาส่งชัน มีแต่หินโผล่ ควรปล่อยทิ้งไว้ตามธรรมชาติ

จากชั้นสมรรถนะที่กล่าวข้างบนนี้ จะเห็นว่าที่ดินชั้นที่ 1-4 เท่านั้นที่สามารถปลูกพืชไร่ได้ ส่วนชั้นที่ 5-8 ไม่เหมาะสม จึงควรใช้ประโยชน์ทางอื่น

(1.2) การประเมินคุณภาพที่ดินสำหรับนาข้าว

เนื่องจากข้าวเป็นพืชหลักที่สำคัญและผลผลิตข้าวได้ส่งไปจำหน่ายต่างประเทศเป็นจำนวนมาก พื้นที่ที่ใช้ในการปลูกข้าวมีไม่น้อยกว่า 70 ล้านไร่ ทั้งประเทศ ดังนั้นทางกรมพัฒนาที่ดินจึงได้ปรับปรุงและพัฒนาการประเมินคุณภาพที่ดินสำหรับปลูกข้าวที่แตกต่างไปจากการประเมินคุณภาพที่ดินสำหรับปลูกพืชไร่ เนื่องจากข้าวมีความต้องการปัจจัยต่างๆ ในการเจริญเติบโตแตกต่างจากพืชไร่ ทั้งในสภาพของดิน สภาพพื้นที่ ปริมาณน้ำที่ต้องการ (Water Requirement) และปัจจัยอื่นๆอีกหลายอย่าง โดยจำแนกที่ดินตามความเหมาะสมในการปลูกข้าว (Soil Suitability Groups for Paddy) ออกเป็น 5 ชั้นดังนี้

ชั้นที่ 1 (P-I) ประกอบด้วยดินที่เหมาะสมอย่างยิ่งในการปลูกข้าว แทบไม่มีข้อจำกัดอะไรในการปลูกข้าวเลย

ชั้นที่ 2 (P-II) ประกอบด้วยดินที่เหมาะสมอย่างดีในการปลูกข้าว มีข้อจำกัดเพียงเล็กน้อยที่ต้องมีการปรับปรุงแก้ไข

ชั้นที่ 3 (P-III) ประกอบด้วยดินที่เหมาะสมปานกลางในการปลูกข้าว มีข้อจำกัดสูงกว่าชั้นที่ 2

ชั้นที่ 4 (P-IV) ประกอบด้วยดินที่ค่อนข้างไม่เหมาะสมในการปลูกข้าว มีข้อจำกัดมาก เช่น ดินทรายจัด ดินตื้นมีลูกรังปนอยู่มาก และอื่นๆ

ชั้นที่ 5 (P-V) ประกอบด้วยดินที่ไม่เหมาะสมแก่การปลูกข้าวเลย เช่น ดินที่เกิดในพื้นที่สูง ไม่สามารถเก็บกักน้ำได้ หรือดินเค็มจัด

(1.3) การประเมินคุณภาพที่ดินสำหรับปลูกยางพารา

ยางพาราเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญพืชหนึ่งของประเทศไทยที่ปลูกมากในภาคใต้ และภาคตะวันออก ปัจจุบันกำลังขยายการปลูกเข้าไปในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ความต้องการปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการเจริญเติบโตของยางพาราแตกต่างไปจากพืชไร่และข้าว จึงได้จัดทำแนวทางการประเมินความเหมาะสมของดินและที่ดินสำหรับปลูกยางพารา (Soil Suitability Groups for Rubber) และได้แบ่งชั้นความเหมาะสมของดินออกเป็น 4 ชั้นหรือกลุ่มดังนี้

ชั้นที่ 1 (R-I) ประกอบด้วยดินที่ไม่มีข้อจำกัดในการปลูกยางพารา หรือมีก็เพียงเล็กน้อย สามารถปรับปรุงแก้ไขด้วยวิธีธรรมดา เหมาะสมดีในการปลูกยางพารา

ชั้นที่ 2 (R-II) ประกอบด้วยดินที่มีข้อจำกัดตามธรรมชาติปานกลางในการปลูกยางพารา ต้องการวิธีการปรับปรุงแก้ไขบางอย่างเป็นพิเศษ เช่น การปรับพื้นที่เป็นขั้นบันได (terracing) หรือต้องปลูกยางตามแนวระดับ (contour planting) เพื่อป้องกันการพังทลายของหน้าดิน

ชั้นที่ 3 (R-III) ประกอบด้วยดินที่มีข้อจำกัดตามธรรมชาติอย่างรุนแรงในการปลูกยางพาราในการจัดการเพื่อปรับปรุงแก้ไขต้องใช้วิธีการพิเศษกว่าธรรมดา เช่น ต้องทำขั้นบันไดดิน (bench terrace) ต้องขุดปลูกด้วยวิธีพิเศษ และอื่นๆค่อนข้างไม่เหมาะในการปลูกยางพารา

ชั้นที่ 4 (R-IV) ประกอบด้วยดินที่มีข้อจำกัดตามธรรมชาติอย่างรุนแรงมากในการปลูกยางพารา ถ้าจะปรับปรุงแก้ไขต้องลงทุนสูงมาก จึงไม่เหมาะที่จะนำมาปลูกยางพารา

ในปี พ.ศ. 2523 กองสำรวจดิน กรมพัฒนาที่ดิน ได้มีการปรับปรุงวิธีการและหลักการประเมินความเหมาะสมของที่ดินใหม่เนื่องจากพิจารณาเห็นว่าวิธีการที่กำหนดไว้ในหนังสือคู่มือการวินิจฉัยคุณภาพของดินที่พิมพ์ออกเผยแพร่ นั้นยังไม่เหมาะสมกับพืชหรือกลุ่มพืชบางชนิดที่ปลูกในประเทศไทย จึงได้จัดพิมพ์เอกสารคู่มือขึ้นมาอีกเล่มหนึ่ง เรียกว่าคู่มือการจำแนกความเหมาะสมของที่ดินสำหรับพืชเศรษฐกิจ เอกสารทางวิชาการเล่มที่ 28 ของกองสำรวจดิน ในหลักการจำแนกชั้นความเหมาะสม (Suitability classes) และชั้นความเหมาะสมย่อย (Suitability subclasses) นั้น มีแนวทางในการจัดเช่นเดียวกับการจำแนกชั้นที่กำหนดไว้ในหนังสือคู่มือการวินิจฉัยคุณภาพดินที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่จำนวนชั้นความเหมาะสมที่ประเมินสำหรับพืชบางชนิดหรือบางกลุ่มไม่เท่ากัน กล่าวคือ

1. การประเมินความเหมาะสมของที่ดินสำหรับข้าว ใช้บรรทัดฐานในการแบ่งชั้นเหมือนกันคือแบ่งชั้นความเหมาะสมออกเป็น 5 ชั้น (P-I ถึง P-V)
2. การประเมินความเหมาะสมของที่ดินสำหรับพืชไร่ แบ่งดินหรือที่ดินออกเป็น 5 ชั้น (N-I ถึง N-V)
3. การประเมินความเหมาะสมของที่ดินสำหรับไม้ผล แบ่งออกเป็น 5 ชั้น (F-I ถึง F-V)
4. การประเมินความเหมาะสมของที่ดินสำหรับยางพารา แบ่งออกเป็น 3 ชั้น (R-I ถึง R-III)
5. การประเมินความเหมาะสมของที่ดินสำหรับมะพร้าว แบ่งออกเป็น 3 ชั้น (C-I ถึง C-III)
6. การประเมินความเหมาะสมของที่ดินสำหรับพัฒนาทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ถาวร แบ่งออกเป็น 3 ชั้น (L-I ถึง L-III)

ต่อมาในปี 2543 กองสำรวจและจำแนกดินได้จัดทำคู่มือการจำแนกชั้นความเหมาะสมของดินสำหรับพืชเศรษฐกิจของประเทศไทย แบ่งเป็น 4 กลุ่มพืช ได้แก่ ข้าว พืชไร่ ไม้ผลและทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ถาวร โดยแบ่งชั้นความเหมาะสมเป็น 5 ชั้น ดังนี้

1. ชั้นความเหมาะสมที่ 1 เป็นชั้นที่มีความเหมาะสมดีมาก (soil very well suited)
2. ชั้นความเหมาะสมที่ 2 เป็นชั้นที่มีความเหมาะสมดี (soil well suited)
3. ชั้นความเหมาะสมที่ 3 เป็นชั้นที่มีความเหมาะสมปานกลาง (soil moderately suited)
4. ชั้นความเหมาะสมที่ 4 เป็นชั้นที่ไม่ค่อยเหมาะสม (soil poorly suited)
5. ชั้นความเหมาะสมที่ 5 เป็นชั้นที่ไม่เหมาะสม (soil unsuited)

ทั้งนี้การจำแนกความเหมาะสมของดินสำหรับพืชชนิดต่างๆ ตามสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (actual soil suitability classification) มีรายละเอียดดังนี้

(1) การจำแนกความเหมาะสมของดินสำหรับการปลูกข้าว

ข้าวในที่นี้หมายถึงข้าวที่ต้องการน้ำมากเพื่อการเจริญเติบโตหรือที่เรียกว่าข้าวนาสวนหรือ ข้าวนาดำ ข้าวนาเมืองหรือข้าวนาหว่าน การจำแนกความเหมาะสมของดินสำหรับข้าวนี้ ได้พยายามจัดโดยใช้บรรทัดฐานของการจำแนกความเหมาะสมของดิน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งผู้จัดจะต้องสังวรณในเรื่องปัญหาที่เกี่ยวกับน้ำที่จะใช้ทำนาเอาไว้เป็นอันดับแรก ทั้งนี้ เพราะว่าพื้นที่นาบางแห่งอยู่ในเขตโครงการชลประทานซึ่งสามารถควบคุมน้ำได้ แต่พื้นที่นาอีกมากมายหลายแห่งยังต้องอาศัยน้ำฝนซึ่งไหลบ่าล้นฝั่งแม่น้ำ ตลอดจนน้ำที่ไหลมาจากที่สูงกว่าหรือโดยผ่านมาจากใต้ดิน พื้นที่เหล่านี้ยากในการที่จะควบคุมน้ำให้อยู่ในสถานะที่ข้าวต้องการได้ ดังนั้น การวินิจฉัยว่าพื้นที่นาดังกล่าวจะมีอัตราการขาดแคลนน้ำมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถของดินในการให้น้ำซึมผ่านได้ตลอดจนข้อมูลอื่นๆ ที่ผู้จัดรวบรวมมาได้จากรายงานการสำรวจดิน

(2) การจำแนกความเหมาะสมของดินสำหรับพืชไร่

พืชไร่ ในที่นี้หมายถึงพืชล้มลุกประเภทรากสั้นและไม่ชอบขึ้นในที่ชื้นแฉะหรือมีน้ำขัง เช่น ข้าวไร่ ข้าวโพด ข้าวฟ่าง ยาสูบ ถั่วต่างๆ มันสำปะหลัง สับปะรด ฝ้ายและปอแก้ว เป็นต้น พืชเหล่านี้อาศัยน้ำฝนเป็นปัจจัยหลักในการเพาะปลูก ดังนั้น การจำแนกความเหมาะสมของดินสำหรับพืชไร่จะพิจารณาการเพาะปลูก ซึ่งอยู่ในฤดูฝนเป็นเกณฑ์

(3) การจำแนกความเหมาะสมของดินสำหรับไม้ผล

เนื่องจากไม้ผลเป็นไม้ยืนต้นที่มีอายุหลายปีกว่าจะให้ผลผลิต ดังนั้น จึงต้องการลักษณะดินที่แตกต่างไปจากพืชไร่หรือพืชไร่ต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ไม้ผลในที่นี้หมายถึงไม้ผลเมืองร้อน เช่น เงาะ ทุเรียน ลำไย มังคุด ส้ม กาแฟ ปาล์มน้ำมัน โกโก้ มะม่วง ขนุน ลำไย ลิ้นจี่ เป็นต้น ไม้ผลแต่ละชนิดจะมีความต้องการในเรื่องคุณสมบัติของดินแตกต่างกันไป ดังนั้น การจัดความเหมาะสมของดินควรจะยึดหลักเกณฑ์ที่มีความเสี่ยงต่อความเสียหายน้อยที่สุดและควรจะใช้เพาะปลูกบนดินที่มีความเหมาะสมมากที่สุด ส่วนดินที่ไม่ดีถัดไปก็ใช้เพาะปลูกพืชชนิดอื่นแทน

ไม้ผลบางประเภท เช่น มะพร้าว ซึ่งขึ้นในดินได้หลายประเภทหรือขึ้นได้ดีตั้งแต่ดินทรายจนถึงดินเหนียวหรือยางพาราก็เป็นพืชหลักของภาคใต้ ภาคตะวันออกแถบชายฝั่งทะเลและบางพื้นที่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มีฝนตกชุกและแพร่กระจายอย่างสม่ำเสมอหรือไม้ผลเมืองหนาว เช่น ชา กาแฟ ลำไยหรือลิ้นจี่ เป็นต้น ดังนั้น ปัจจัยสำคัญในการกำหนดชนิดของไม้ผลที่จะนำไปปลูกในแต่ละท้องที่ ผู้จำแนกความเหมาะสมของดินควรจะคำนึงถึงเป็นปัจจัยแรก ได้แก่ สภาพภูมิอากาศ เช่น ปริมาณน้ำฝน การแพร่กระจายของฝนหรืออุณหภูมิที่หนาวเย็นที่อยู่ในพื้นที่สูง ในการนี้ ผู้จำแนกความเหมาะสมของดินสำหรับการปลูกพืชจะต้องพิจารณาเสียก่อนว่าบริเวณที่ต้องศึกษาดินหรือสำรวจดินนั้นมีลักษณะสภาพภูมิอากาศเป็นอย่างไร ไม้ผลที่จะพิจารณาเพื่อเสนอแนะให้ปลูกมีอะไรบ้าง เช่น บริเวณภาคใต้ไม้ผลที่ควรแนะนำให้ปลูกมี เงาะ ลำไย มังคุด กาแฟและทุเรียน ส่วนภาคเหนือไม้ผลส่วนใหญ่จะเป็นไม้ผลเมืองหนาว เช่น ลำไยและลิ้นจี่ เป็นต้น เมื่อผู้จัดพิจารณาเรื่องชนิดของพืชที่จะปลูกเมื่อเขียนคำแนะนำลงไปในงานแล้ว จึงจัดความเหมาะสมของดินว่ามีความเหมาะสมอยู่ในระดับใด

(4) การจำแนกความเหมาะสมของดินสำหรับการทำทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ถาวร

การทำทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ถาวร เป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินทางการเกษตรอย่างหนึ่งเพื่อการเลี้ยงสัตว์ เช่น โค กระบือ แพะ และ แกะ เพื่อเอาไว้บริโภคเนื้อหรือน้ำนม การทำทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์เพื่อให้สัตว์เข้าไปแทะเล็ม หญ้าจะต้องเขียวอยู่เกือบตลอดปีในทุ่ง ความจริงแล้วหญ้าขึ้นได้ดีในดินมากมายหลายประเภทขอเพียงแต่อย่าให้มันน้ำแข็งเท่านั้น

การทำทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์แบบผสม โดยปลูกหญ้าผสมกับตระกูลถั่ว เป็นการยอมรับกันโดยทั่วไปว่าจะให้ผลดีกับสัตว์และดิน เพราะว่าพืชตระกูลถั่วจะช่วยในการเพิ่มไนโตรเจนให้แก่ดินจากกิจกรรมของจุลินทรีย์ในปมถั่ว

ตารางที่ 5-2 แสดงข้อจำกัด (limitation) ของดินแต่ละชั้นความเหมาะสมที่นำมาใช้ปลูกข้าว

ชนิดของข้อจำกัด	สัญลักษณ์	ชั้นความเหมาะสมของดิน				
		1	2	3	4	5
สภาพพื้นที่ (%) (topography)	t	-	-	-	2-5	>5
เนื้อดิน (texture) เฉลี่ย 0-25 ซม.	s	-	sol,l,scl	ls,sl	s,si	-
ชั้นชะล้างอย่างรุนแรง (albic horizon)	b	-	-	-	-	-
ความลึกที่พบชั้นดานแข็ง หรือ พบก้อนกรวด 60%(ชม) (consolidated layer)	c	-	-	25.50	<25	-
ความลึกที่พบก้อนกรวด 35-60% (ชม) (gravel 35 – 60 %)	g	-	-	-	<25	-
หินพื้นโผล่ (% ของพื้นที่) (rockiness)	r	-	0.1-2	2-10	10-50	>50
ก้อนหินโผล่ (% ของพื้นที่) (stoniness)	z	-	0.1-3	3-15	15-50	>50
ความเค็มของดิน (ds/m) (salinity) เฉลี่ย 0-25 ซม.	x	-	2-4	4-8	8-12	>12
การระบายน้ำของดิน (drainage)	d	-	-	-	mw	Wd ,sex, ex
อันตรายจากการถูกน้ำท่วม (ครั้ง/10ปี) (flooding hazard)	f	-	1-2	3-4	5-8	>8
น้ำแช้ง (water logging)	w	-	-	-	-	-
การเสี่ยงต่อการขาดแคลนน้ำ (risk of moisture shortage)	m	-	เล็กน้อย	ปานกลาง	รุนแรง	-
ความอุดมสมบูรณ์ (nutrient status) (เฉลี่ย 0-25 ซม.)	N	-	ต่ำ	-	-	-
ความเป็นกรดของดิน (pH)	a	-	-	4.0-4.5	<4.0	-
ความเป็นด่างของดิน (pH) (alkalinity) เฉลี่ย 0.25 ซม.	k	-	-	-	>8.5	-
ความลึกที่พบชั้นดินกรดกำมะถัน (ชม) (acid sulfate layer)	j	-	-	jarosite<100 ซม และ pH4.5 -4.0	jarosite<100 ซม และ pH <4.0	-
การกร่อนของดิน (erosion)	e	-	-	-	-	-
ความหนาของชั้นวัสดุอินทรีย์(ชม) (organic soil material)	o	-	-	20-40	>40	-

(2) การนำระบบการประเมินคุณภาพที่ดิน USBR มาใช้ในประเทศไทย

ประเทศไทยได้นำระบบการประเมินคุณภาพที่ดินเพื่อการพัฒนาโครงการชลประทานครั้งแรกในราวปี พ.ศ.2506 ในการสำรวจความเหมาะสมของโครงการเชื่อมผามองระยะที่ 1 (Feasibility Study for the Pamong Irrigation Development Project, Phase I) และได้นำมาใช้ในระยะที่ 2 (Phase II) โดยเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฟื้นฟูที่ดินของสหรัฐอเมริกา (The U.S Bureau of Reclamation) นอกจากนี้ยังได้นำไปใช้ในโครงการศึกษาความเหมาะสมของโครงการชลประทานลำน้ำมูลเมื่อปี พ.ศ. 2510 และโครงการชลประทานลำน้ำมูล และชื่อนบนในปีถัดๆ มา การที่นำระบบ USBR มาใช้สืบเนื่อง จากการประเมินคุณภาพที่ดินหรือความเหมาะสมของที่ดินเพื่อการชลประทานนั้นต้องการข้อมูลบางอย่างเพิ่มเติมมากกว่าการประเมินคุณภาพที่ดินของ USDA ที่ประเมินจากผลของการสำรวจดินที่กรมพัฒนาที่ดินดำเนินการอยู่ การเจาะสำรวจตรวจสอบคุณลักษณะของดินที่นำมาประกอบการประเมินก็เจาะลึกกว่าการสำรวจดินทั่วไป แต่อย่างไรก็ตามข้อมูลด้านการสำรวจดินได้นำไปประกอบการประเมินคุณภาพที่ดินในระบบของ USBR ด้วยและอีกอย่างหนึ่งการประเมินคุณภาพที่ดินตามระบบของ USBR อาศัยคุณสมบัติของดินทั้งทางด้านกายภาพ เคมี ประกอบกับการประเมินหรือวิเคราะห์ทางด้านเศรษฐกิจ (economic analysis) เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์และการพัฒนาที่ดิน ส่วนการประเมินคุณภาพที่ดินของ USDA นั้น อาศัยเฉพาะคุณสมบัติของดินทางด้านกายภาพและเคมี ประกอบกับสภาพสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินเป็นหลัก มิได้วิเคราะห์ถึงผลตอบแทนในเชิงเศรษฐกิจที่จะลงทุนในการพัฒนาที่ดิน

ระบบการประเมินคุณภาพที่ดินของ USBR (1967) ที่ได้นำมาใช้ประเทศไทยนั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดบางอย่าง (some modification) ให้เหมาะสมกับสภาพของดินและการใช้ประโยชน์ที่ดิน เนื่องจากประเทศไทยมีการใช้ประโยชน์ที่ดินในสองลักษณะใหญ่ๆ คือ การทำนาที่สภาพดินอยู่ในลักษณะน้ำขัง (submerged condition) และการทำไร่ทำสวน ซึ่งดินอยู่ในสภาพที่น้ำไม่ขัง (unsubmerged condition) จึงได้กำหนดชั้นคุณภาพที่ดินสำหรับนาข้าวขึ้นมาเพิ่มเติม จากที่เคยใช้ในสหรัฐอเมริกา เพราะข้าวที่ปลูกในประเทศไทยต้องการน้ำชลประทานมากกว่าการปลูกพืชไร่ และพืชสวนต่างๆ ไป เมื่อปลูกในระยะเวลาที่เท่ากัน สำหรับชั้นคุณภาพที่ดินที่นำมาใช้มีทั้งหมด 6 ชั้นดังรายละเอียดต่อไปนี้

ที่ดินชั้นที่ 1 (class 1 diversified crops-arable) ประกอบด้วยที่ดินที่เหมาะสมมากในการทำเกษตรแบบชลประทาน (highly suitable for irrigation farming) ที่ดินมีสภาพราบเรียบถึงค่อนข้างราบเรียบ เหมาะในการที่จะจัดระบบชลประทานเข้าไป มีเนื้อดินเกินกว่า 150 ซม. ลักษณะเนื้อดินปานกลางถึงละเอียด การระบายน้ำดี ไม่มีสารที่เป็นพิษต่อพืชในดิน เป็นที่ดินที่มีความสามารถในการผลิตสูง หรือมีศักยภาพในการผลิตสูง และมีศักยภาพในการให้ผลตอบแทนต่อการลงทุนสูง

ที่ดินชั้นที่ 2 (class 2 diversified crops-arable) ประกอบด้วยที่ดินที่มีความเหมาะสมปานกลางสำหรับการทำเกษตรแบบชลประทาน (moderate to fair suitability for irrigation farming) มีความสามารถในการผลิตต่ำกว่าชั้นที่ 1 และการลงทุนในการปรับปรุงแก้ไขสูงกว่า มีข้อจำกัดในการเลือกชนิดของพืชที่ปลูก และข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์อื่นๆ มากกว่าที่ดินชั้นที่ 1 แต่อย่างไรก็ตามถ้ามีการจัดการที่ดินจะให้ผลตอบแทนเท่าๆ กับที่ดินชั้นที่ 1 ที่กล่าวมาแล้ว

ที่ดินนาข้าวชั้นที่ 1 (class 1R wetland rice-arable) ประกอบด้วยที่ดินที่เหมาะสมแก่การปลูกข้าวมากภายใต้ระบบการชลประทาน ผลผลิตข้าวสูง เมื่อมีการลงทุนระดับปานกลาง ลักษณะเนื้อดินบนละเอียด ส่วนดินชั้นล่างจะมีน้ำที่ซึมผ่านได้ชัดเจนทำให้น้ำขังเพียงพอต่อการเจริญเติบโตของข้าว ไม่มีสารที่เป็นพิษต่อต้นข้าวอยู่ในดิน ที่ดินนาชั้นที่ 1 นี้จะให้ผลตอบแทนในการลงทุนปรับปรุงสูง

ที่ดินนาชั้นที่ 2 (class 2R wetland rice-arable) ประกอบด้วยที่ดินที่มีความเหมาะสมปานกลาง (moderate to fair) สำหรับการปลูกข้าวภายใต้ระบบชลประทาน ต้องลงทุนในการปรับปรุงแก้ไขข้อจำกัดในการปลูกข้าวสูงกว่าดินชั้นที่ 1

ที่ดินชั้นที่ 5 (class 5 - Nonarable) ประกอบด้วยดินและที่ดินที่ไม่เหมาะสมต่อการเพาะปลูกในระบบชลประทานในสภาพปัจจุบัน แต่ถ้าได้มีการศึกษาในรายละเอียดด้านวิศวกรรมและผลตอบแทนทางด้านเศรษฐกิจ อาจเหมาะสมที่จะนำมาใช้ประโยชน์ทางการเกษตรในระบบชลประทานได้เป็นบางส่วน

ที่ดินชั้นที่ 6 (class 6 - Nonarable) ประกอบด้วยดินและที่ดินที่ไม่เหมาะสมในการเกษตรภายใต้ระบบชลประทาน ให้ผลตอบแทนที่ไม่คุ้มค่าของการลงทุนพัฒนาที่ดินและระบบชลประทาน

(3) ระบบประเมินคุณภาพที่ดินขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO system)

เอฟ.เอ.โอ. (FAO) ได้พยายามพัฒนาระบบหรือวิธีการประเมินคุณภาพที่ดินขึ้นมาเพื่อให้สามารถใช้ในประเทศต่างๆ ทั่วโลก (Universal Framework) และเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป หลังจากที่ได้นำระบบที่พัฒนาขึ้นไปทดสอบใช้ในประเทศต่างๆ แล้วเห็นว่าเหมาะสม จึงได้จัดทำเป็นคู่มือการประเมินคุณภาพที่ดินขึ้นมาในปี ค.ศ. 1976 (The FAO Framework for Land Evaluation, 1976) การประเมินคุณภาพที่ดินตามระบบของ เอฟ.เอ.โอ นั้น เป็นการประเมินลักษณะการวิเคราะห์ทางด้านกายภาพของที่ดินประกอบกับการวิเคราะห์ทางด้านเศรษฐกิจและสังคม (Socio-economic Land Evaluation) และได้กำหนดหลักการพื้นฐานในการประเมินไว้ดังนี้

- 1) ความเหมาะสมของที่ดินที่ทำการประเมินนั้นสำหรับการใช้ประโยชน์แต่ละชนิดหรือแต่ละประเภท
- 2) การประเมินต้องมีการเปรียบเทียบระหว่างผลประโยชน์ที่ได้รับ และต้นทุนการผลิตในที่ดิน
- 3) การประเมินต้องอาศัยคุณลักษณะของที่ดินทั้งทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคมของพื้นที่ที่ทำการประเมิน
- 4) ความเหมาะสมของที่ดินให้หมายถึงความเหมาะสมเพื่อรักษาระดับการผลิต (sustained basis) เป็นประการสำคัญ
- 5) การประเมินต้องมีลักษณะเปรียบเทียบในทางเลือกการใช้ที่ดินไว้ด้วย (alternative land utilization type) หรือเปรียบเทียบการใช้ประโยชน์ที่ดินมากกว่าหนึ่งชนิดหรือหนึ่งประเภทขึ้นไป

โครงสร้างการประเมินคุณภาพหรือความเหมาะสมของที่ดินตามวิธีการของ เอฟ.เอ.โอ นั้นแบ่งออกเป็น 4 ระดับหรือขั้นตอนดังนี้

- 1) อันดับความเหมาะสมของที่ดิน (Land Suitability Order)
- 2) ชั้นความเหมาะสมของที่ดิน (Land Suitability Classes)
- 3) ชั้นความเหมาะสมที่ดินย่อย (Land Suitability Subclasses)
- 4) หน่วยความเหมาะสมของที่ดิน (Land Suitability Units)

(3.1) การแบ่งชั้นความเหมาะสมของที่ดินในชั้นอันดับ (Land suitability Orders) เป็นการประเมินคุณภาพที่ดินเพียงซึ่งบ่งชี้ว่าดินนั้นเหมาะสมหรือไม่เหมาะสมในการประโยชน์สำหรับการใช้ประโยชน์แต่ละประเภทเท่านั้น เป็นการจำแนกความเหมาะสมอย่างกว้างๆ ถ้าที่ดินนั้นเหมาะสมจะใช้สัญลักษณ์แทนเป็นตัว S และถ้าไม่เหมาะสมจะใช้สัญลักษณ์เป็นตัว N ดังรายละเอียดต่อไปนี้

Order S: Suitable เป็นที่ดินที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ประโยชน์ และให้ผลคุ้มค่าในการลงทุน หรือให้ผลตอบแทนสูง

Order N: Not suitable ไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ประโยชน์ และให้ผลตอบแทนไม่คุ้มค่าการลงทุนหรือไม่เหมาะสม เช่น พื้นเป็นภูเขาลาดชันมาก พื้นที่มีหินโผล่ และอื่นๆ นอกจากให้ผลไม่คุ้มค่าในการลงทุนปรับปรุงแล้ว เมื่อนำมาใช้อาจเกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมอย่างรุนแรง

(3.2) การแบ่งชั้นความเหมาะสมของที่ดิน (Land suitability classes) เป็นการแบ่งระดับความเหมาะสมของที่ดินภายในที่ดินที่ได้จำแนกไว้ว่าเหมาะสมที่จะนำมาใช้ ได้แบ่งออกเป็น 3 ชั้น (classes) ดังนี้

Class S1: เหมาะสมมาก (highly suitable) ประกอบด้วยที่ดินที่ไม่มีข้อจำกัดในการประโยชน์หรือน้อยมากจนไม่มีผลกระทบต่อผลผลิต และไม่มีผลกระทบต่อการเพิ่มค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงแก้ไขอย่างมีความสำคัญ

Class S2 : มีความเหมาะสมปานกลาง (moderately suitable) ประกอบด้วยที่ดินที่มีข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์ปานกลาง ข้อจำกัดนั้นมีผลต่อการลดผลผลิต และการเพิ่มค่าใช้จ่ายในการลงทุนปรับปรุง หรือรักษาผลผลิต ถ้าจะให้ได้ผลผลิตเท่ากับ S1 ต้องลงทุนมาก

Class S3 : มีความเหมาะสมน้อย (marginally suitable) ประกอบด้วยที่ดินที่มีข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์มาก ข้อจำกัดนั้นมีผลต่อการลดผลผลิตและรายได้มาก ต้องมีการลงทุนในการรักษาระดับการผลิต และการใช้ประโยชน์ให้คงเดิม

ส่วนที่ดินที่จำแนกไว้ในระดับ Order ที่ไม่เหมาะสมนั้นยังแบ่งออกได้เป็น 2 ชั้น (Classes) คือ

Class N1: ไม่เหมาะสมในสภาพปัจจุบัน (Currently not suitable) ประกอบด้วยที่ดินที่มีข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์อย่างรุนแรงจนไม่สามารถปรับปรุงแก้ไขได้ด้วยเทคโนโลยีที่มีอยู่ และสถานการณ์ลงทุนในปัจจุบัน แต่ถ้าเทคโนโลยีและเงินทุนเอื้ออำนวยอาจนำไปใช้ประโยชน์ในกิจกรรมบางอย่างได้

Class N2 : ไม่เหมาะสมอย่างถาวร (Permanently not suitable) ประกอบด้วยที่ดินที่มีข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์อย่างรุนแรง จนไม่สามารถปรับปรุงแก้ไขได้ทั้งด้านการใช้เทคโนโลยีและการลงทุนในการจะรักษาระดับการใช้ประโยชน์หรือการผลิตให้คงเดิมได้ ถึงแม้จะมีการพัฒนาเทคโนโลยีขึ้นมาและมีการลงทุนที่เพิ่มขึ้นอย่างมากก็ตาม

(4) การจำแนกความเหมาะสมของดินสำหรับพืชเศรษฐกิจในปัจจุบัน

การจำแนกความเหมาะสมของที่ดินสำหรับพืชเศรษฐกิจเป็นการแปลข้อมูลของการสำรวจดิน (soil survey interpretation) ว่าดินที่สำรวจพบนั้นมีความเหมาะสมมากน้อยเพียงไร ถ้าจะนำมาใช้ในการปลูกพืชชนิดต่างๆ ซึ่งเป็นการสะดวกแก่ผู้ที่เอาไปใช้เป็นข้อมูลเบื้องต้น หรือเป็นแนวทางในการวางแผนการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมต่อไป

หลักเกณฑ์ในการจำแนกความเหมาะสมของดินดังกล่าว ได้ใช้คู่มือการจำแนกความเหมาะสมของดินสำหรับพืชเศรษฐกิจของประเทศไทย เอกสารทางวิชาการ เล่มที่ 453 กองสำรวจดิน กรมพัฒนาที่ดิน เป็นหลักในการจัดชั้นความเหมาะสมของดิน จำแนกความเหมาะสมได้ 5 ชั้น ประกอบด้วย

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)

เมื่อนำกลุ่มชุดดินมาจำแนกความเหมาะสมของดินสำหรับการปลูกพืชโดยรวมเอาการจำแนกความเหมาะสมของดินชั้นที่ 1 ถึง 3 เป็นชั้นเดียว คือ ชั้นที่ 1 เป็นชั้นที่ดินมีความเหมาะสม ความเหมาะสมของดินชั้นที่ 4 เป็นชั้นที่ 2 หมายถึง ชั้นที่ดินไม่ค่อยเหมาะสม และความเหมาะสมของดินชั้นที่ 5 เป็นชั้นที่ 3 หมายถึง ชั้นที่ดินไม่เหมาะสม (ตารางที่ 5-3)

ทรัพยากรดินในประเทศไทยสามารถจำแนกความเหมาะสมของดินสำหรับพืชเศรษฐกิจเป็นรายภาค ได้ดังนี้

(4.1) ดินในพื้นที่ราบลุ่มหรือพื้นที่ราบ (lowland soils)

(4.1.1) ดินที่เหมาะสมสำหรับปลูกข้าว

ดินที่จำแนกว่าเหมาะสมสำหรับปลูกข้าวในที่นี้จะเป็ดินที่มีการระบายน้ำค่อนข้างเลวถึงเลว ในช่วงฤดูฝนมีน้ำแช่ขังแฉะหรือมีระดับน้ำใต้ดินอยู่ใกล้ผิวดินเป็นเวลานาน สีดินเป็นสีเทาหรือสีเทาอ่อน มีจุดประสีตลอดหน้าดิน กลุ่มเนื้อดินเป็นดินร่วนหรือดินเหนียว ปฏิกิริยาดินเป็นกรดจัดถึงเป็นด่างปานกลาง และความอุดมสมบูรณ์ต่ำถึงสูง

ดินที่มีความเหมาะสมสำหรับปลูกข้าวของประเทศไทยมีเนื้อที่ 54,643,303 ไร่ พบในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีเนื้อที่มากที่สุด 21,565,337 ไร่ ส่วนภาคตะวันออกมีเนื้อที่น้อยที่สุด 2,749,807 ไร่ ได้แก่ กลุ่มชุดดินที่ 1 2 3 4 5 6 7 14 15 16 17 18 19 21 22 และ 59

(4.1.2) ดินที่ไม่ค่อยเหมาะสมสำหรับปลูกข้าว

ถึงแม้ว่าสภาพพื้นที่ที่พบดินเหล่านี้จะมีการทำนา เนื่องจากในฤดูฝนมักมีน้ำแช่ขัง มีระดับน้ำใต้ดินอยู่ตื้น ดินที่มีการระบายน้ำไม่ดีหรือไม่ค่อยดี แต่ที่จัดว่าไม่ค่อยเหมาะสมสำหรับข้าวเนื่องจากเป็นดินปัญหา (problem soil) เช่น ดินเปรี้ยวจัด ดินทราย ดินเค็มดินตื้น และดินอินทรีย์ ถ้าจะนำมาใช้ปลูกข้าวให้ได้ผลผลิตคุ้มกับการลงทุน จำเป็นต้องมีการจัดการดินที่ดีเป็นพิเศษ

พื้นที่ดินที่ไม่เหมาะสมสำหรับปลูกข้าวในบริเวณพื้นที่ราบลุ่ม หรือพื้นที่ราบทั้งประเทศ มีเนื้อที่ 11,920,333 ไร่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีเนื้อที่มากที่สุด 8,060,578 ไร่ ภาคเหนือมีเนื้อที่น้อยที่สุด 50,858 ไร่ ได้แก่ กลุ่มชุดดินที่ 9 10 11 20 23 24 25 57 และ 58

(4.2) ดินบนพื้นที่ดอน (upland soils)

ดินบนพื้นที่ดอนของประเทศ แบ่งออกเป็น 2 เขต โดยใช้ปริมาณฝนหรือความชื้นของดินเป็นเกณฑ์ ได้แก่ ดินในเขตดินแห้ง (ustic moisture regime) และดินในเขตดินชื้น (udic moisture regime)

ดินในเขตดินแห้ง ถ้าจะกล่าวง่ายๆ คือ เป็นดินดอนที่อยู่ในภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงบางส่วน สำหรับดินในเขตดินชื้น ได้แก่ ดินดอนที่อยู่ในเขตภาคใต้ และภาคตะวันออกเฉียงชายฝั่งทะเล

เนื่องจากสภาพความชื้นในดินและลักษณะภูมิอากาศ มีผลต่อชนิดพืชที่ปลูก ถ้าเป็นการทำการเกษตรโดยอาศัยน้ำฝน (rainfed agriculture) ควรเลือกชนิดพืชให้เหมาะสมกับสภาพภูมิอากาศของแต่ละภาค ยกตัวอย่างเช่น

พื้นที่ดอนในเขตดินแห้งพืชไร่ที่แนะนำให้ปลูก ได้แก่ ข้าวโพด มันสำปะหลัง ข้าวฟ่าง ยาสูบ สับปะรดกล้วยต่างๆ ฝ้าย อ้อย แตงโม ทานตะวัน และหญ้าเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น สำหรับไม้ผล ได้แก่ มะม่วง ขนุน มะพร้าว ส้ม ลำไย ลิ้นจี่ และกระท้อน เป็นต้น

พื้นที่ดอนในเขตดินชื้น การปลูกพืชไร่โดยทั่วไป อาจมีปัญหาเนื่องจากอาจมีปริมาณน้ำฝนมากเกินไป ถ้าจะปลูกต้องเลือกระยะเวลาปลูกให้พอดี โดยเลี่ยงช่วงฝนชุก พืชไร่ที่นิยมปลูกระหว่างแถวไม้ผลหรือไม้ยืนต้น ได้แก่ สับปะรด ซึ่งจะปลูกระหว่างแถวยางพาราที่มีอายุน้อย สำหรับไม้ผลและไม้ยืนต้นที่เหมาะสมกับพื้นที่ภาคใต้ และภาคตะวันออกเฉียง ได้แก่ ทูเรียน เงาะ มังคุด ลำสาต ลองกอง มะพร้าว ยางพารา และปาล์มน้ำมัน เป็นต้น

สำหรับความเหมาะสมของดินสำหรับพืชเศรษฐกิจในพื้นที่ดินเขตดินแห้ง และเขตดินชื้น พอสรุปได้ ดังนี้

(4.2.1) ดินดอนเขตแห้งแล้งที่โดยทั่วไปเหมาะสำหรับพืชไร่ ไม้ผล

หรือไม้ยืนต้น

ส่วนใหญ่ดินในบริเวณนี้เป็นดินลิกปานกลางถึงดินลิกมาก มีกลุ่มเนื้อดินเป็นดินร่วนหรือดินเหนียว สีแดง สีนํ้าตาล หรือสีเหลือง ดินมีการระบายน้ำดีถึงดีปานกลาง ดินเป็นกรดถึงด่างปานกลาง ระดับน้ำใต้ดินอยู่ลึก พื้นที่ที่มีความลาดชันอาจมีปัญหาเรื่องการชะล้างพังทลายของดิน ดินมีความอุดมสมบูรณ์อยู่ในระดับต่ำเป็นส่วนใหญ่

พื้นที่ดินดอนในเขตดินแห้งที่โดยทั่วไปเหมาะสำหรับปลูกพืชเศรษฐกิจ เช่น พืชไร่ ไม้ผล และไม้ยืนต้น มีเนื้อที่ 78,116,342 ไร่ พบในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีเนื้อที่มากที่สุด 44,104,608 ไร่ ภาคใต้มีเนื้อที่น้อยที่สุด 290,491 ไร่ได้แก่ กลุ่มชุดดินที่ 8 28 29 30 31 33 35 36 37 38 40 54 55 56 และ 60

(4.2.2) ดินดอนในเขตดินแห้งที่โดยทั่วไปไม่ค่อยเหมาะสมสำหรับการปลูก

พืชไร่ ไม้ผลและไม้ยืนต้น

ดินที่พบส่วนใหญ่เป็นดินปัญหา เช่น ดินทราย และดินตื้น พื้นที่นี้หากนำมาใช้ต้องมีการจัดการดินที่ดีเป็นพิเศษ ซึ่งอธิบายรายละเอียดไว้แล้วในบทที่ 5 และ 8 ถ้าจะใช้แบบไม่ยุ่งยาก ควรเลือกชนิดพืชให้เหมาะสมกับสภาพดิน เช่น ใช้ทำทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ หรือปลูกไม้โตเร็วชนิดต่างๆ เป็นต้น

ดินดอนในเขตดินแห้งที่ไม่ค่อยเหมาะสมสำหรับการปลูกพืชเศรษฐกิจ มีเนื้อที่ 38,113,642 ไร่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือพบมากที่สุด มีเนื้อที่ 18,220,380 ไร่ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือพบน้อยที่สุด มีเนื้อที่ 3,799,732 ไร่ ได้แก่ กลุ่มชุดดินที่ 41 44 46 47 48 49 52 และ 61

(4.2.3) ดินดอนในเขตดินชั้นที่โดยทั่วไปเหมาะสำหรับการปลูกพืชไร่

ไม้ผล หรือไม้ยืนต้น

ลักษณะดินโดยทั่วไป คล้ายกับดินในเขตดินแห้ง แต่ดินมีความชื้นสูง และอยู่เป็นระยะเวลานานกว่าโดยทั่วไป เฉลี่ยแล้วดินจะมีความชื้นไม่น้อยกว่า 6 เดือนในรอบปี การปลูกพืชไร่ควรเลือกชนิดพืชให้เหมาะกับสภาพภูมิอากาศ มิฉะนั้นผลผลิตจะเสียหายเนื่องจากปริมาณและการแพร่ของฝน สำหรับไม้ผลหรือไม้ยืนต้นที่ปลูกได้ดี ได้แก่ เงาะ ทุเรียน ลองกอง ลำไย มังคุด ยางพารา และปาล์มน้ำมัน เป็นต้น

ดินดอนในเขตดินชั้นที่โดยทั่วไป เหมาะสมสำหรับการปลูกพืชต่างๆ มีเนื้อที่ 18,575,417 ไร่ ภาคใต้มีเนื้อที่มากที่สุด 16,168,038 ไร่ ภาคกลางมีเนื้อที่น้อยที่สุด 524,034 ไร่ ได้แก่ กลุ่มชุดดินที่ 26 27 32 34 39 50 และ 53

(4.2.4) ดินดอนในเขตดินชั้นที่โดยทั่วไปไม่ค่อยเหมาะสมสำหรับการ

ปลูกพืชไร่ ไม้ผล และไม้ยืนต้น

ดินที่พบในบริเวณเหล่านี้จัดเป็นดินปัญหาเช่นกัน ได้แก่ ดินทรายและดินตื้น ถ้าจะใช้ประโยชน์ต้องมีการจัดการดินที่ดีเป็นพิเศษ ซึ่งรายละเอียดได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 5 และ 8

ดินดอนในเขตดินชั้นที่โดยทั่วไปไม่เหมาะสมสำหรับการปลูกพืชไร่ ไม้ผล และไม้ยืนต้น มีเนื้อที่ 5,193,781 ไร่ ภาคใต้มีเนื้อที่มากที่สุด 3,153,636 ไร่ และภาคกลางมีเนื้อที่น้อยที่สุด 168,763 ไร่ ได้แก่ กลุ่มชุดดินที่ 42 43 45 51 และ 52

(4.3) ดินที่ไม่เหมาะสมในการนำมาใช้ทำการเกษตร

ดินที่ไม่เหมาะสมสำหรับปลูกพืชทั้งประเทศมีเนื้อที่ 98,307,813 ไร่ เป็นพื้นที่สูงชันหรือพื้นที่ภูเขา มีความลาดชันมากกว่า 35 เปอร์เซ็นต์ มีเนื้อที่ 96,972,737 ไร่ ที่เหลือเป็นพื้นที่ป่าชายเลนมีเนื้อที่ 1,335,076 ไร่ พื้นที่เหล่านี้ไม่เหมาะในการนำมาใช้ทำการเกษตร เนื่องจากมีผลกระทบต่อบรรณิเวศหรือสิ่งแวดล้อมอย่างมากมายหากนำมาใช้ประโยชน์ แต่ถึงกระนั้นก็ตามมีพื้นที่เป็นจำนวนมากที่ถูกบุกรุกต่างๆ ที่เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ซึ่งบริเวณที่ถูกบุกรุกจำเป็นต้องมีมาตรการต่างๆ เพื่อแก้ไข ซึ่งรัฐจะต้องเป็นผู้ดำเนินการอย่างเข้มงวด ได้แก่ กลุ่มชุดดินที่ 12, 13 และ 62

(4.4) พื้นที่อื่นๆ

พื้นที่อื่นๆ ในที่นี้ ได้แก่ แหล่งน้ำ ที่อยู่อาศัย สนามบิน พื้นที่เลี้ยงสัตว์น้ำ ที่ลุ่มชื้นแฉะ หาดทราย และที่ดินเหมืองแร่ร้าง เป็นต้น พื้นที่เหล่านี้ถือว่าเป็นพื้นที่ที่ไม่ได้ทำการเกษตรเป็นส่วนใหญ่ มีเนื้อที่ทั้งประเทศ 15,826,256 ไร่ มีการแพร่กระจายเป็นปริมาณใกล้เคียงกันในทุกภาค

โดยมีรายละเอียดในตารางที่ 5-4

ตารางที่ 5-3 ความเหมาะสมของกลุ่มชุดดินสำหรับการปลูกพืช

กลุ่มชุดดิน	ความเหมาะสมในการปลูกพืช
1,2 3,4	เหมาะในการทำนา ขุดบ่อเลี้ยงปลา ทำไร่นาสวนผสม หรือทำเกษตรทฤษฎีใหม่ ในฤดูแล้งถ้ามีแหล่งน้ำสามารถใช้ปลูกพืชล้มลุกได้ เนื่องจากพบในที่ราบลุ่ม ถ้าจะทำไร่นาสวนผสม หรือทำเกษตรทฤษฎีใหม่ จำเป็นต้องระวังเรื่องน้ำท่วมและหาวิธีป้องกัน
5	เหมาะในการทำนา ขุดบ่อเลี้ยงปลา ในฤดูแล้งสามารถใช้ปลูกพืชล้มลุกได้ ถ้ามีแหล่งน้ำ
6	เหมาะในการทำนา ขุดบ่อเลี้ยงปลา ถ้ามีน้ำในฤดูแล้ง ปลูกพืชล้มลุก พืชผักต่างๆ ได้
7	เหมาะในการทำนา ทำไร่นาสวนผสม หรือทำเกษตรทฤษฎีใหม่ ถ้าจะปลูกอ้อยก็พอทำได้ แต่ต้องยกทรงให้สูง ถ้ามีน้ำในฤดูแล้งสามารถปลูกพืชล้มลุกหรือพืชผักต่างๆ ได้
8	เป็นดินยกทรงในที่ราบลุ่ม ซึ่งตัดแปลงพื้นที่ใช้ปลูกพืชล้มลุก หรือไม้ผลต่างๆ นับว่าเหมาะสมดีแล้ว
9	ไม่เหมาะสมในการทำนา หรือปลูกพืชอื่นๆ เพราะดินทั้งเค็มและเปรี้ยว และมีน้ำท่วมเป็นประจำ
10 11	เป็นดินเปรี้ยว ถ้าจะนำมาใช้ทำนา ต้องมีการปรับปรุงดินโดยใช้วัสดุปูนอัตรา 1-3 ตัน ต่อไร่ ควบคู่ไปกับการใช้น้ำชะล้างความเปรี้ยว และควรควบคุมระดับน้ำได้ดิน
12, 13	ควรรักษาไว้เป็นป่าชายเลน เพื่อเป็นห่วงโซ่อาหารของสัตว์ทะเลต่างๆ
14	เป็นดินเปรี้ยว ใช้ทำนาได้ แต่ต้องมีการปรับปรุงดินโดยใช้วัสดุปูนอัตรา 1-3 ตันต่อไร่
15	เหมาะในการทำนา ทำไร่นาสวนผสม หรือทำเกษตรทฤษฎีใหม่ ในฤดูแล้งถ้ามีแหล่งน้ำสามารถใช้ปลูกพืชล้มลุก หรือพืชผักต่างๆ ได้
16	เหมาะในการทำนา แต่ต้องมีการปรับปรุงความอุดมสมบูรณ์ของดินด้วยอินทรีย์วัตถุในรูปแบบต่างๆ ควบคู่ไปกับการใช้ปุ๋ยเคมีในอัตราที่เหมาะสม
17	เหมาะในการทำนาในฤดูแล้งถ้ามีแหล่งน้ำสามารถใช้ปลูกพืชล้มลุกได้ การใช้ปุ๋ยต่างๆ จำเป็นสำหรับดินนี้ เนื่องจากดินมีความอุดมสมบูรณ์ค่อนข้างต่ำ ควรสนับสนุนให้มีการใช้ปุ๋ยพืชสดหลังฤดูทำนาทุกปี ถ้าจะใช้ปลูกอ้อยจำเป็นต้องมีการยกทรงให้สูง เพื่อไม่ให้น้ำแช่ขัง
18	เหมาะในการทำนา แต่เนื่องจากดินมีความอุดมสมบูรณ์ค่อนข้างต่ำ จึงจำเป็นต้องใช้ปุ๋ยพืชสด ปุ๋ยอินทรีย์และปุ๋ยเคมี ถ้าจะปลูกอ้อยก็สามารถทำได้แต่ต้องยกทรงให้สูง ในฤดูแล้งใช้ปลูกพืชล้มลุก หรือพืชผักได้ ถ้ามีแหล่งน้ำ
19	เป็นดินที่มีปัญหาทางกายภาพ ต้องมีการลงทุนมากในการปรับปรุงดิน เนื่องจากตอนบนค่อนข้างเป็นทราย และดินตอนล่างแน่นทึบ ถ้าจำเป็นจะใช้ทำนาต้องเพิ่มอินทรีย์วัตถุ เป็นจำนวนมาก
20	เป็นดินเค็ม ซึ่งเป็นดินปัญหา การปรับปรุงดินต้องใช้วิธีการและการลงทุนสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำน้ำมาชะล้างความเค็ม ควรพัฒนาเป็นพื้นที่สีเขียว เช่น ปลูกหญ้าทนเค็ม หรือปลูกกระถินออสเตรเลีย เพราะจะช่วยป้องกันการแพร่กระจายของความเค็ม
21	เหมาะในการทำนา ทำไร่นาสวนผสม หรือทำเกษตรทฤษฎีใหม่ ถ้ามีการยกทรงสามารถใช้ปลูกไม้ผลต่างๆ และพืชผักต่างๆ ได้เป็นอย่างดี และทำคันดินล้อมรอบเพื่อป้องกันน้ำท่วมพื้นที่ปลูก
22, 23, 24	เหมาะในการทำนา แต่ต้องมีการปรับปรุงดินมาก เนื่องจากเป็นดินค่อนข้างเป็นทรายหรือเป็นทราย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงดินด้วยอินทรีย์วัตถุในรูปแบบต่างๆ และต้องกระทำต่อเนื่องกัน โดยใช้วิธีปลูกพืชปุ๋ยสด แล้วไถกลบ
25	เป็นดินที่มีปัญหาทางกายภาพ เนื่องจากเป็นดินลูกรัง ถ้าพบภายใน 50 ซม. จะเป็นปัญหามาก แต่ถ้าพบในระยะลึกกว่า 50 ซม. ก็พอเหมาะที่จะนำมาใช้ทำนา แต่เนื่องจากเป็นดินที่มีความอุดมสมบูรณ์ต่ำ จำเป็นต้องมีการปรับปรุงบำรุงดินเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มอินทรีย์วัตถุในรูปแบบต่างๆ ให้แก่ดิน
26, 27	เหมาะในการปลูกพืชหลายอย่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปลูกไม้ผล หรือไม้ยืนต้น ที่ชอบภูมิอากาศแบบฝนชุก เช่น เงาะ ลำไย ลองกอง ทุเรียน มังคุด ยางพารา และปาล์มน้ำมัน เนื่องจากดินมีความอุดมสมบูรณ์ไม่มาก ดังนั้น การใช้ปุ๋ยบำรุงดินทั้งปุ๋ยอินทรีย์และเคมี จึงเป็นสิ่งจำเป็น
28	เหมาะในการปลูกพืชไร่ และไม้ผลได้หลายชนิด เช่น ข้าวโพด ฝ้าย ถั่ว อ้อย มะนาว มะพร้าว มะขามหวาน ขนุน และน้อยหน่า ฯลฯ เนื่องจากเป็นดินเหนียวจัด เพื่อไม่ให้ดินแน่นควรไถในช่วงดินแห้ง และควรไถกลบตอซัง หรือปลูกพืชปุ๋ยสดแล้วไถกลบ เพื่อเพิ่มอินทรีย์วัตถุให้แก่ดิน สำหรับบริเวณที่ดอนที่มีความลาดชันเล็กน้อย เพื่อป้องกันไม่ให้น้ำดินถูกชะล้างพังทลาย แนะนำให้ปลูกแถวแฝกขวางความลาดเท ระยะระหว่างแถวแฝกประมาณ 40-60 เมตร
29	เหมาะในการปลูกพืชไร่ หรือไม้ผลหลายชนิด เช่น ข้าวโพด ข้าวฟ่าง ข้าวไร่ อ้อย ถั่ว สับปะรด มะม่วง มะขาม ขนุน กัลยาร ฯลฯ เพื่อไม่ให้ดินเสื่อมโทรม ควรมีการใช้ปุ๋ยบำรุงดิน โดยเฉพาะการใช้อินทรีย์วัตถุ และปุ๋ยพืชสดควบคู่ไปกับการใช้ปุ๋ยเคมี สำหรับบริเวณที่ดอนที่มีความลาดชันเล็กน้อย แนะนำให้ปลูกแฝกเป็นแถวขวางแนวลาดเท ระยะระหว่างแถวแฝกประมาณ 40-60 เมตร เพื่อป้องกันการชะล้างพังทลายของดิน
30	เนื่องจากพบในบริเวณพื้นที่ภูเขา ซึ่งมีความลาดชันมากกว่า 35 % ดังนั้นจึงไม่เหมาะสมในการที่จะนำมาใช้ปลูกพืชเศรษฐกิจ ควรสงวนไว้เป็นป่าหรือปลูกป่า เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม แต่ถ้าจำเป็นต้องนำมาใช้ทำการเกษตร ควรมีระบบอนุรักษ์ดิน เช่น ทำขั้นบันได หรือทำคูกั้นขอบเขา และปลูกแฝกขวางความลาดเทควบคู่กันไป พืชหลายอย่างที่ปลูกได้ เช่น แมคคาดาเมีย กาแฟ ลิ้นจี่ หรือท้อ เป็นต้น

ตารางที่ 5-3 ความเหมาะสมของกลุ่มชุดดินสำหรับการปลูกพืช (ต่อ)	
กลุ่มชุดดิน	ความเหมาะสมในการปลูกพืช
31	เหมาะในการปลูกพืชไร่หรือไม้ผลต่างๆ ได้แก่ ข้าวโพด ข้าวฟ่าง ข้าวไร อ้อย ถั่ว ละหุ่ง สับปะรด มะม่วง มะขาม ขนุน กัลยง ฯลฯ แต่เนื่องจากดินมีความอุดมสมบูรณ์ค่อนข้างต่ำ จึงแนะนำให้ใช้ปุ๋ยพืชสด ปุ๋ยอินทรีย์ และปุ๋ยเคมี เพื่อปรับปรุงความอุดมสมบูรณ์ของดิน สำหรับบริเวณที่ดอนที่มีความลาดชันเล็กน้อย ดินนี้อาจมีปัญหาเรื่องการชะล้างพังทลาย จึงแนะนำให้ปลูกแฝกขวางความลาดเท ระยะระหว่างแถวแฝกประมาณ 40-60 เมตร
32	เหมาะในการปลูกพืชไร่ ไม้ผล เช่น เงาะ มังคุด ลองกอง ลำโพง ทุเรียน และไม้ยืนต้น เช่น ยางพารา ปาล์มน้ำมัน และกาแฟโรบัสต้า ซึ่งเป็นพืชที่ชอบอากาศแบบฝนตกชุก แต่เนื่องจากมีความอุดมสมบูรณ์ค่อนข้างต่ำ การใช้ปุ๋ยอินทรีย์และเคมี ยังคงเป็นสิ่งจำเป็น
33	เหมาะในการปลูกพืชไร่ ไม้ผล หรือพืชผักได้ทุกอย่างตามที่ต้องการ สำหรับบริเวณที่ดอนที่มีความลาดชันเล็กน้อย ควรมีการป้องกันไม่ให้หน้าดินถูกน้ำชะพังทลาย จึงแนะนำให้ปลูกแฝกขวางบริเวณที่มีความลาดเท ระยะระหว่างแถวแฝกประมาณ 40-60 เมตร
34	เหมาะในการปลูกพืชที่ชอบภูมิอากาศแบบฝนตกชุก เช่น เงาะ ทุเรียน มังคุด ลองกอง ลำโพง ตลิ่งชันยางพารา และปาล์มน้ำมัน แต่เนื่องจากดินค่อนข้างเป็นทราย และมีความอุดมสมบูรณ์ต่ำ การปรับปรุงความอุดมสมบูรณ์ โดยการใช้ปุ๋ยต่างๆ จึงเป็นสิ่งที่จะต้องกระทำ
35	เหมาะในการปลูกพืชที่ชอบดินร่วนปนทราย เช่น มันสำปะหลัง อ้อย ถั่วลิสง ถั่วเขียว แตงโม กล้วยเลี้ยงสัตว์ ตลอดจนไม้ผลต่างๆ เช่น มะม่วง ขนุน ฝรั่งและมะพร้าว เนื่องจากดินมีความอุดมสมบูรณ์ค่อนข้างต่ำ จึงควรมีการใช้ปุ๋ยบำรุงดินเสมอ สำหรับบริเวณที่ดินที่มีความลาดชันเล็กน้อย เนื่องจากดินบริเวณนี้ถูกน้ำชะพังทลายได้ง่าย จึงควรมีการปลูกแฝกขวางแนวลาดเท ระยะระหว่างแถวแฝกประมาณ 40-60 เมตร ในขณะเดียวกันควรมีการไถพรวน และปลูกพืชขวางแนวลาดเท
36	เหมาะในการปลูกพืชที่ชอบดินร่วนปนทราย เช่น แตงโม มันสำปะหลัง อ้อย ถั่วลิสง ถั่วเขียว กล้วยเลี้ยงสัตว์ ฯลฯ สำหรับไม้ผล ได้แก่ มะม่วง ขนุน มะขาม และมะพร้าว เนื่องจากดินมีความอุดมสมบูรณ์ค่อนข้างต่ำจึงแนะนำให้ใช้ปุ๋ยบำรุงดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปุ๋ยอินทรีย์ หรือปุ๋ยพืชสด สำหรับบริเวณที่ดินที่มีความลาดชันเล็กน้อย เนื่องจากดินบริเวณนี้ถูกน้ำชะล้างพังทลายได้ง่าย จึงควรมีการปลูกแฝกขวางแนวลาดเท ระยะระหว่างแถวแฝกประมาณ 40-60 เมตร และควรมีการไถพรวนและปลูกพืชขวางแนวลาดเท
37	เหมาะในการปลูกพืชไร่ที่มีรากสั้น แต่ถ้าจะปลูกไม้ผล ต้องมีการเตรียมหลุมดินที่ดี พืชไร่ที่แนะนำให้ปลูก ได้แก่ มันสำปะหลัง อ้อย ถั่วลิสง ถั่วเขียว ข้าวไร ข้าวฟ่าง กัลยง สำหรับไม้ผล ได้แก่ มะม่วง ขนุน มะขาม และกล้วยเลี้ยงสัตว์ การใช้ปุ๋ยเพื่อบำรุงดินเป็นสิ่งจำเป็นโดยเฉพาะอย่างยิ่งปุ๋ยอินทรีย์ หรือปุ๋ยพืชสด สำหรับบริเวณที่ลาดชันเล็กน้อย เพื่อป้องกันหน้าดินถูกชะล้างพังทลายควรไถพรวนปลูกพืช และปลูกแฝกขวางแนวลาดเท ระยะระหว่างแถวแฝกควรอยู่ประมาณ 40-60 เมตร แต่ถ้าพบบริเวณที่มีความลาดชันมาก ควรมีการปลูกแฝก ไถพรวน และปลูกพืชขวางแนวลาดเท ระยะระหว่างแนวแฝกควรอยู่ประมาณ 20-40 เมตร เพื่อป้องกันหน้าดินไม่ให้ถูกชะล้างพังทลาย
38	เหมาะในการปลูกพืชล้มลุก พืชผัก และไม้ผลต่างๆ แต่ช่วงฤดูฝนอาจมีปัญหาเรื่องน้ำท่วมจากลำน้ำ
39	เหมาะสำหรับปลูกพืชต่างๆ ที่ชอบภูมิอากาศแบบฝนชุก เช่น ไม้ผล เงาะ ลำโพง และทุเรียน ตลอดจนยางพารา และปาล์มน้ำมัน แต่ดินค่อนข้างเป็นทราย ดังนั้นควรปลูกพืชคลุมดิน เพื่อเก็บความชื้นและลดการระเหยและคายน้ำของดิน ตลอดจนควรมีการใส่ปุ๋ยในรูปแบบต่างๆ เพื่อรักษาความอุดมสมบูรณ์ของดิน
40	พืชที่แนะนำให้ปลูก ได้แก่ ถั่วต่างๆ ข้าวไร ข้าวฟ่าง มันสำปะหลัง อ้อย ขนุน ฝรั่ง กัลยง หม่อน และกล้วยเลี้ยงสัตว์ เนื่องจากดินมีความอุดมสมบูรณ์ค่อนข้างต่ำ จึงควรใช้ปุ๋ยเพื่อบำรุงดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปุ๋ยอินทรีย์ หรือปุ๋ยพืชสด สำหรับบริเวณที่ลาดชันเล็กน้อยเพื่อป้องกัน การชะล้างพังทลายของดิน จึงแนะนำให้ปลูกแฝกโดยไถพรวนและปลูกพืชขวางแนวลาดเท ระยะระหว่างแนวแฝกควรอยู่ประมาณ 40-60 เมตร
41	เนื่องจากดินตอนบนเป็นทราย ดังนั้นการปลูกพืชควรปลูกพืชที่ขึ้นได้ในดินทราย เช่น มันสำปะหลัง สับปะรด แตงโม แต่ควรยกร่องเพื่อป้องกันการแช่ของน้ำในฤดูฝน ที่อาจเกิดขึ้นได้ในช่วงฝนชุก การใช้ปุ๋ยในรูปแบบต่างๆ เป็นสิ่งจำเป็น
42	โดยทั่วไป ไม่เหมาะในการนำมาใช้ปลูกพืชเศรษฐกิจ เนื่องจากเป็นดินทรายจัดและมีชั้นดินดานในดินล่าง ความอุดมสมบูรณ์ต่ำมาก ฤดูแล้งดินแห้งจัด แต่ฤดูฝนมักจะมียน้ำแช่ขัง ควรนำมาใช้ปลูกไม้โตเร็ว หรือทำทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์
43	โดยทั่วไป ไม่เหมาะในการนำมาใช้ปลูกพืชเศรษฐกิจ เนื่องจากเป็นดินทรายจัด พืชที่คาดว่าจะให้ผลตอบแทนดีถ้าอยู่ตามชายฝั่งทะเลควรเป็น มะพร้าว นอกนั้นควรปลูกหญ้าเลี้ยงสัตว์ หรือปลูกไม้โตเร็ว
44	พืชที่แนะนำให้ปลูก ได้แก่ ถั่วต่างๆ แตงโม มันสำปะหลัง กล้วยเลี้ยงสัตว์ ฝรั่ง และไม้โตเร็ว เช่น ยูคาลิปตัส และกระถินยักษ์ เนื่องจากดินมีความอุดมสมบูรณ์ต่ำ การใช้ปุ๋ยจึงเป็นสิ่งจำเป็นมาก โดยเฉพาะการใช้ปุ๋ยอินทรีย์ หรือปุ๋ยพืชสด การใช้ปุ๋ยเคมีควรใส่ทีละน้อยแต่บ่อยครั้ง สำหรับบริเวณที่มีความลาดชันเล็กน้อย เพื่อป้องกันการชะล้างพังทลายดิน ควรปลูกแฝก ไถพรวน และปลูกพืชขวางแนวลาดเท ระยะระหว่างแนวแฝก ควรอยู่ประมาณ 40-60 เมตร
45	ไม่ค่อยเหมาะสมในการที่จะนำมาใช้ปลูกพืชเศรษฐกิจ เพราะเป็นดินปนลูกรัง แต่เนื่องจากพบอยู่บริเวณฝนตกชุก พื้นที่แนะนำให้ปลูกควรเป็นยางพารา หรือปาล์มน้ำมัน
46	พืชที่แนะนำให้ปลูกควรเป็นพืชไร่รากสั้น หรือไม้โตเร็ว เช่น มันสำปะหลัง ถั่วต่างๆ อ้อยหญ้าเลี้ยงสัตว์ และยูคาลิปตัส การใช้ปุ๋ยบำรุงดินเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับดินนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ปุ๋ยอินทรีย์ หรือปุ๋ยพืชสด

ตารางที่ 5-3 ความเหมาะสมของกลุ่มชุดดินสำหรับการปลูกพืช (ต่อ)	
กลุ่มชุดดิน	ความเหมาะสมในการปลูกพืช
47	โดยทั่วไป ไม่ค่อยเหมาะสมในการปลูกพืช ควรใช้ทำทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ปลูกป่า หรือปลูกไม้โตเร็ว ถ้าจำเป็นต้องนำมาใช้ปลูกพืช จำเป็นต้องมีการจัดการที่เป็นพิเศษ
48	โดยทั่วไป ไม่เหมาะในการนำมาใช้ปลูกพืช เศรษฐกิจ ควรใช้ปลูกหญ้าเลี้ยงสัตว์ หรือไม้โตเร็วต่างๆ
49	โดยทั่วไป ไม่ค่อยเหมาะที่จะนำมาใช้ปลูกพืชเศรษฐกิจ แนะนำให้ทำทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ปลูกไม้โตเร็ว หรือปลูกป่า
50, 53	เนื่องจากเป็นดินลิกปานกลาง พบลูกรังหรือเศษหินในระดับ 50-100 ซม. และพบอยู่ในเขตฝนตกชุก พืชที่พอปลูกได้และให้ผลตอบแทนคุ้มกับการลงทุน ได้แก่ ยางพารา ปาล์มน้ำมัน และไม้ผล เช่น เงาะ ลำไย หรือลองกอง และควรมีการปรับปรุงดินด้วย
51	ไม่ค่อยเหมาะในการนำมาใช้ปลูกพืชเศรษฐกิจ เนื่องจากพบในเขตฝนชุก และเป็นดินตื้นมาก ควรรักษาไว้เป็นป่า หรือปลูกไม้โตเร็ว แต่ถ้าจะปลูกพืชแนะนำควรเป็นยางพารา แต่ในระยะยาวผลผลิตอาจลดลง ทำให้ไม่คุ้มกับการลงทุน
52	แนะนำให้ปลูกพืชไร่รากสั้น เช่น ข้าวโพด ข้าวฟ่าง ฝ้าย อ้อย ทานตะวัน มันแกว และไม้ผล เช่น น้อยหน่า มะพร้าว หรือมะละกอ ไม่แนะนำให้ปลูกพืชที่ไม่ชอบดินเป็นด่าง เช่น สับปะรด หรือถั่วลิสง สำหรับบริเวณที่ลาดชันเล็กน้อย ควรมีการปลูกแฝกขวางแนวลาดเท เพื่อป้องกันการชะล้างพังทลายของหน้าดิน ระยะระหว่างแถวแฝกประมาณ 20-40 เมตร
54	เหมาะสมปานกลางสำหรับพืชไร่ต่างๆ ในเขตฝนแล้ง อย่างไรก็ตามควรมีการปลูกแฝก หรือปลูกพืชขวางความลาดเทในพื้นที่ที่มีความลาดชัน เนื่องจากมีความอุดมสมบูรณ์ค่อนข้างต่ำ การใช้ปุ๋ยบำรุงดินในรูปแบบต่างๆ จำเป็นสำหรับดินนี้
55	พืชที่แนะนำให้ปลูก ได้แก่ ข้าวโพด ข้าวฟ่าง ฝ้าย ถั่วลิสง มะพร้าว มะม่วง และมะละกอ การใช้ปุ๋ยพืชสดและปุ๋ยอินทรีย์เป็นสิ่งจำเป็น เพราะจะทำให้หน้าดินร่วนซุย สำหรับปุ๋ยเคมีควรใช้ตามความเหมาะสม สำหรับบริเวณที่ลาดชันเล็กน้อย ควรมีการปลูกแฝกขวางแนวลาดเท ระยะระหว่างแถวแฝกประมาณ 40-60 เมตร แต่ถ้าพบบริเวณที่ลาดชันปานกลาง ควรมีการปลูกแฝกขวางแนวลาดเท ระยะระหว่างแถวแฝกประมาณ 20-40 เมตร ควรไถพรวน และปลูกพืชขวางแนวลาดเท เพื่อลดปัญหาเรื่องการชะล้างพังทลายของหน้าดิน
56	พืชที่แนะนำให้ปลูก ได้แก่ ข้าวฟ่าง อ้อย มันสำปะหลัง ถั่วลิสง ถั่วเขียว ข้าวไร่ มะม่วง ขนุน และกล้วย เนื่องจากดินมีความอุดมสมบูรณ์ค่อนข้างต่ำ ควรมีการใช้ปุ๋ยบำรุงดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปุ๋ยอินทรีย์ หรือปุ๋ยพืชสด สำหรับบริเวณที่ลาดชันเล็กน้อย ควรมีการป้องกันการชะล้างพังทลายของหน้าดิน โดยการปลูกแฝกปลูกพืช และไถพรวนขวางแนวลาดเท ระยะระหว่างแถวแฝกประมาณ 40-60 เมตร แต่ถ้าพบบริเวณที่ลาดชันปานกลาง ควรมีการปลูกแฝกขวางแนวลาดเท ระยะระหว่างแถวแฝกประมาณ 20-40 เมตร พร้อมกันนั้นควรปลูกพืช และไถพรวนขวางแนวลาดเท เพื่อลดปัญหาการชะล้างพังทลายของหน้าดิน
57, 58	เนื่องจากเป็นดินอินทรีย์ ความเหมาะสมในการปลูกพืชเศรษฐกิจจึงมีน้อยหรือไม่เหมาะสม ควรสงวนไว้เป็นป่าพรุ หรือปลูกไม้เสม็ด เพื่อฟื้นฟูสภาพนิเวศ
59	เหมาะในการทำนา ในฤดูแล้งถ้ามีแหล่งน้ำอาจใช้ปลูกพืชล้มลุกต่างๆ ได้ ถ้าทำนาต้องมีการรักษาไว้ ซึ่งความอุดมสมบูรณ์ของดิน โดยการใช้ปุ๋ยให้เหมาะสม
60	เหมาะในการปลูกพืชไร่ต่างๆ แต่ควรระวังปัญหาเรื่องน้ำท่วมฉับพลัน
61	เหมาะสมปานกลางในการปลูกพืชไร่ หรือไม้ผลในเขตฝนตกน้อย ถ้าจะให้เหมาะสม ควรมีระบบอนุรักษ์ดิน เพื่อป้องกันการชะล้างพังทลายของดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำแฝกมาปลูกขวางความลาดเทของพื้นที่
62	เป็นพื้นที่ภูเขาหรือเป็นเนินเขาสูง ไม่เหมาะในการนำมาใช้ปลูกพืชเศรษฐกิจ ควรปลูกป่า หรือปลูกไม้โตเร็ว เพื่อให้เป็นพื้นที่อนุรักษ์ หรือเป็นป่าต้นน้ำลำธาร

ที่มา: กรมพัฒนาที่ดิน (2558: 300-303)

ตารางที่ 5-4 ความเหมาะสมของดินสำหรับการเกษตรของประเทศไทย

ดินแบ่งตามสภาพพื้นที่และความชื้น	ประเทศ		เนื้อที่รายภาค (ไร่)				
			ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออก	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้
	ไร่	ร้อยละ					
1. ดินในพื้นที่ราบลุ่ม หรือพื้นที่ราบ	66,563,636	20.75	16,954,310	10,872,796	29,625,915	3,669,958	5,440,657
1.1 ดินที่โดยทั่วไปเหมาะสำหรับปลูกข้าว	54,643,303	17.04	16,903,452	8,830,714	21,565,337	2,749,807	4,593,993
1.2 ดินที่โดยทั่วไปไม่ค่อยเหมาะสำหรับปลูกข้าว	11,920,333	3.71	50,858	2,042,082	8,060,578	920,151	846,664
2. ดินบนพื้นที่ดอน	139,999,182	43.66	30,827,932	15,082,485	62,324,988	12,151,612	19,612,165
2.1 ดินในเขตแห้งแล้งที่โดยทั่วไปเหมาะสำหรับพืชไร่ ไม้ผล หรือไม้ยืนต้น	78,116,342	24.36	18,868,471	10,255,619	44,104,608	4,597,153	290,491
2.2 ดินในเขตแห้งแล้งที่โดยทั่วไปไม่ค่อยเหมาะสำหรับพืชไร่ ไม้ผล หรือไม้ยืนต้น	38,113,642	11.89	11,959,461	4,134,069	18,220,380	3,799,732	-
2.3 ดินในเขตชุ่มชื้นที่โดยทั่วไปเหมาะสำหรับพืชไร่ ไม้ผล หรือไม้ยืนต้น	18,575,417	5.79	-	524,034	-	1,883,345	16,168,038
2.4 ดินในเขตชุ่มชื้นที่โดยทั่วไปไม่ค่อยเหมาะสำหรับพืชไร่ ไม้ผล หรือไม้ยืนต้น	5,193,781	1.62	-	168,763	-	1,871,382	3,153,636
3. ดินที่ไม่เหมาะสมในการนำมาใช้ทำการเกษตร	98,307,813	30.65	54,454,711	13,276,804	10,879,525	3,567,900	16,128,873
4. พื้นที่อื่นๆ (พื้นที่เบ็ดเตล็ด และพื้นที่น้ำ)	15,826,256	4.94	3,790,727	4,218,355	2,703,535	2,098,342	3,015,297
รวม	320,696,887	100.00	106,027,680	43,450,440	105,533,963	21,487,812	44,196,992

ที่มา : กรมพัฒนาที่ดิน (2558: 56)

5.2.3 การสำรวจการใช้ที่ดินในประเทศไทย

การใช้ที่ดินเป็นกิจกรรมของมนุษย์ที่ดำเนินการบนที่ดินตามวัตถุประสงค์ของผู้ใช้ที่ดิน การใช้ที่ดินมีพลวัตตามการเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จึงเป็นข้อมูลที่สำคัญประการหนึ่งในการวางแผนการใช้ที่ดิน หัวข้อนี้จะทบทวนสาระสำคัญรวม 3 เรื่อง คือ (1) วิธีการสำรวจการใช้ที่ดิน (2) การจำแนกการใช้ที่ดินของกรมพัฒนาที่ดิน (3) การจำแนกการใช้ที่ดินของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) การสำรวจการใช้ที่ดิน (Land Use Survey)

การสำรวจสภาพการใช้ที่ดินในประเทศไทย มี 4 วิธี ตามหลักการสากลคือ

(1.1) การสัมภาษณ์ ส่วนใหญ่ใช้ในการศึกษาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมโดยการสัมภาษณ์เจ้าของที่ดินว่าได้ใช้เพื่อกิจกรรมใด และมีเนื้อที่มากน้อยเพียงใดในการใช้แต่ละกิจกรรม ความถูกต้องขึ้นอยู่กับทำให้ข้อมูลของผู้ให้สัมภาษณ์

(1.2) การแปลจากภาพถ่ายดาวเทียม ควบคู่ไปกับการสำรวจในสนาม ดำเนินการได้รวดเร็ว และสามารถติดตามได้ตามช่วงเวลาการโคจรของโลกของดาวเทียม มีความถูกต้องของข้อมูลขึ้นอยู่กับมาตราส่วนของภาพถ่ายดาวเทียมที่ใช้แปล

(1.3) การแปลจากภาพถ่ายทางอากาศ ควบคู่ไปกับการสำรวจในสนามความถูกต้องขึ้นอยู่กับมาตราส่วนของภาพถ่ายทางอากาศ มีการลงทุนในการบินด้วยภาพค่อนข้างสูงกว่าการใช้ภาพถ่ายดาวเทียม

(1.4) การจดทะเบียน เป็นการดำเนินการหลังการรังวัด (Cadastral survey) ว่าที่ดินแต่ละแปลงที่รังวัดใช้เพื่อกิจกรรมใดมีความถูกต้องมากที่สุด

(2) การจำแนกการใช้ที่ดินของกรมพัฒนาที่ดิน

กรมพัฒนาที่ดินได้จำแนกการใช้ที่ดินออกเป็น 3 ระดับ ระดับที่ 1 คือการใช้ที่ดินหลัก เช่น เป็นพื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้าง ระดับที่ 2 จำแนกเป็น ตัวเมือง ย่านการค้า หมู่บ้าน สถานประกอบการ ระดับที่ 3 เป็นการจำแนกรายละเอียดอีก เช่น สถานประกอบการที่ซื้อขาย สถานประกอบการที่ทั้งสร้างเป็นต้น ดังรายละเอียดในตารางที่ 5-5

(3) การจำแนกการใช้ที่ดินของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2560: 169,173) ได้จำแนกการใช้ที่ดินออกเป็น (1) เนื้อที่ป่าไม้ (2) เนื้อที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตร และ (3) เนื้อที่ใช้ประโยชน์นอกการเกษตร

ในส่วนของเนื้อที่ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรนั้น ได้จำแนกออกเป็น (1) นาข้าว (2) พืชไร่ (3) สวนผลไม้/ไม้ยืนต้น (4) สวนผัก/ไม้ดอก/ไม้ประดับ และ (5) เนื้อที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตรอื่นๆ

โดยสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2557: 80-81) ได้ให้คำนิยามเนื้อที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตรไว้ดังนี้

“เนื้อที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตร หมายถึง เนื้อที่ใช้ประโยชน์ทั้งหมดของครัวเรือนเกษตรกร หรือเนื้อที่ครัวเรือนคงในสิทธิ์ผลประโยชน์ในที่ดิน ทั้งนี้ไม่คำนึงถึงกรรมสิทธิ์ที่แท้จริงของที่ดินนั้นๆ โดยพิจารณาจากเจตนาการนำไปใช้ประโยชน์ในด้านต่างๆ ซึ่งจะพิจารณาตามลักษณะการใช้ประโยชน์ประจำของผืนที่ดินนั้นๆ เป็นเกณฑ์ดังนี้

(1) นาข้าว หมายถึง ที่ดินที่ใช้ในการปลูกข้าว และรวมบางส่วนที่อยู่ในนาข้าว เช่น คันนา จอมปลวก โดยให้เนื้อที่สิ่งปลูกสร้าง (ถ้ามี) และรวมถึงการใช้นาข้าวปลูกพืชอื่นหลังฤดูการปลูกข้าว

(2) พืชไร่ หมายถึง ที่ดินที่น้ำไม่ท่วมขังส่วนใหญ่เป็นที่ดอน มักใช้ในการเพาะปลูกพืชไร่ เช่น ข้าวโพด อ้อย มันสำปะหลัง ฝ้าย ปอ ถั่วต่างๆ เป็นต้น โดยให้รวมเนื้อที่สิ่งปลูกสร้าง (ถ้ามี) และรวมถึงปลูกข้าวไร่ด้วย

(3) สวนไม้ผล (ถ้ามี) ที่ดินที่ใช้ในการปลูกไม้ผล เช่น ลำไย ลิ้นจี่ทุเรียน ส้ม เงาะ มะพร้าว เป็นต้น โดยให้รวมเนื้อที่สิ่งปลูกสร้างและเนื้อที่ร่องสวนเข้าไปด้วย (ถ้ามี)

(4) ไม้ยืนต้น หมายถึง ที่ดินที่ใช้ในการปลูกไม้ยืนต้น เช่น ปาล์มน้ำมัน ยางพารา เป็นต้น โดยให้รวมเนื้อที่สิ่งปลูกสร้างเข้าไปด้วย (ถ้ามี)

(5) สวนผัก หมายถึง ที่ดินที่ใช้ในการปลูกพืชผัก เช่น พริก ผักชี แตงกวาผักกาด เป็นต้น โดยให้รวมเนื้อที่ร่องสวนเข้าไปด้วย (ถ้ามี)

(6) ไม้ดอก/ไม้ประดับ หมายถึง ที่ดินที่ใช้ในการปลูกไม้ดอก/ไม้ประดับเช่น กุหลาบ กล้วยไม้ จำปี มะลิ เป็นต้น โดยให้รวมเนื้อที่ร่องสวนเข้าไปด้วย (ถ้ามี)

(7) เนื้อที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตรอื่น หมายถึง เนื้อที่ที่ครัวเรือนเกษตรถือครองอยู่ ซึ่งนอกเหนือจากข้อ 1)ถึง 6) ได้แก่ ที่อยู่อาศัย ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ที่รกร้างว่างเปล่า ที่ป่าถือครอง บ่อน้ำ หนองน้ำ สระน้ำ บ่อปลา บ่อกัก ทางน้ำหรือถนนที่อยู่ในแปลงเกษตร ที่ทำฟาร์มผสม/ผสมผสาน ฟาร์มและสิ่งปลูกสร้างที่ถือครองอยู่นอกเนื้อที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตรข้างต้น ฯลฯ”

ตารางที่ 5-5 การจำแนกใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land Use Classification) ของกรมพัฒนาที่ดิน

ระดับ/Level 1	ระดับ/Level 2		ระดับ/Level 3		
U	U1	ตัวเมืองและย่านการค้า	U101	ตัวเมืองและย่านการค้า	City, Town, Commercial
พื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้าง Urban and built-up land		City, Town, Commercial			
	U 2	หมู่บ้าน	U200 U201 U202 U203	หมู่บ้าน/ที่ดินจัดสรรร้าง หมู่บ้านบนพื้นราบ หมู่บ้านชาวไทยภูเขา หมู่บ้านชาวเล	Abandoned village Village Hill tribe village Moken village
	U 3	สถานที่ราชการและสถาบันต่างๆ	U300 U301	สถานที่ราชการและสถาบันต่างๆ ราง สถานที่ราชการและสถาบันต่างๆ	Abandoned institutional land Institutional land
	U 4	สถานีคมนาคม	U400 U401 U402 U403 U404 U405 *U406	สถานีคมนาคมร้าง สนามบิน สถานีรถไฟ สถานีขนส่ง ท่าเรือ ถนน ทางรถไฟ	Abandoned communication and utility Airport Railway station Bus station Harbor Road Railway
	U 5	พื้นที่อุตสาหกรรม	U500 U501 U502 U503	พื้นที่อุตสาหกรรมร้าง นิคมอุตสาหกรรม โรงงานอุตสาหกรรม ลานตากและแหล่งรับซื้อทางการเกษตร	Abandoned industrial land Industrial estate Factory Agricultural product trading center
	U 6	สิ่งปลูกสร้างอื่นๆ	U600 U601 U602 U603 U604 U605	สถานที่ร้าง สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ รีสอร์ท โรงแรมเกสต์เฮาส์ สุสาน ป่าช้า ศูนย์อพยพ สถานีบริการน้ำมัน	Abandoned area Recreation area Resort, Hotel, Guesthouse Cemetery Refugee camp Gasoline Station
	U 7	สนามกอล์ฟ	U700 U701	สนามกอล์ฟร้าง สนามกอล์ฟ	Abandoned golf course Golf course

ตารางที่ 5-5 การจำแนกใช้การประโยชน์ที่ดิน (Land Use Classification) ของกรมพัฒนาที่ดิน (ต่อ)

ระดับ/Level 1	ระดับ/Level 2		ระดับ/Level 3		
A พื้นที่เกษตรกรรม Agricultural land	A1	พื้นที่นา Paddy field	A100	นาร้าง	Abandoned paddy field
			A101	นาข้าว	Active paddy field
	A2	พืชไร่ Field crop	A200	ไร่ร้าง	Abandoned field crop
			A201	พืชไร่ผสม	Mixed field crop
	A3	ไม้ยืนต้น Perennial crop	A202	ข้าวโพด	Corn
			A203	อ้อย	Sugarcane
			A204	มันสำปะหลัง	Cassava
			A205	สับปะรด	Pineapple
			A206	ยาสูบ	Tobacco
			A207	ฝ้าย	Cotton
			A208	ถั่วเขียว	Mungbean
			A209	ถั่วเหลือง	Soybean
			A210	ถั่วลิสง	Peanut
			A211	ปอแก้ว ปอกระเจา	Kenaf, Jute
			A212	ถั่วดำ ถั่วแดง	Black bean, Red bean
			A213	ข้าวฟ่าง	Sorghum
			A214	ละหุ่ง	Castor bean
			A215	งา	Sesame
			A216	ข้าวไร่	Upland rice
			A217	มันฝรั่ง	Potato
			A218	มันแกว	Jam potato
			A219	มันเทศ	Sweet potato
			A220	แตงโม	Watermelon
			A221	ลูกเดือย	Millet
			A222	ขิง	Ginger
			A223	กะหล่ำปลี	Cabbage
			A224	มะเขือเทศ	Tomato
			A225	ว่านหางจระเข้	Aloe vera
			A226	ป่านศรนารายณ์	Agave
			A227	ปอสา	Paper mulberry
			A228	ทานตะวัน	Sunflower
			A229	พริก	Chili
			A230	ข้าวสาลี	Wheat
			A231	ข้าวบาร์เลย์	Barley
			A232	ข้าวไรย์	Rye
			A233	ฝิ่น	Opium
			A234	กัญชา กัญชง	Marihuana, Hemp
			A235	กระเจียวแดง	Roselle
			A236	เผือก	Taro
			A300	ไม้ยืนต้นร้าง/เสื่อมโทรม	Abandoned perennial
			A301	ไม้ยืนต้นผสม	Mixed perennial
			A302	ยางพารา	Para rubber
			A303	ปาล์มน้ำมัน	Oil palm
			A304	ยูคาลิปตัส	Eucalyptus
			A305	สัก	Teak
			A306	สะเดา	Magosa
			A307	สนประดิพัทธ์	Casuarina
			A308	กระถิน	Acacia

ตารางที่ 5-5 การจำแนกใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land Use Classification) ของกรมพัฒนาที่ดิน (ต่อ)

ระดับ/Level 1		ระดับ/Level 2		ระดับ/Level 3	
		Perennial crop	A309 A310 A311 A312 A313 A314 A315 A316 A317 A318 A319 A320 A321 A322 A323	ประดู่ ซ้อ ไม้ชายเลน กาแฟ ชา หม่อน ไผ่ปลุกเพื่อการค้า นุ่น หมาก จามจุรี ตีนเป็ด เป้ล้า ยมหอม มะฮอกกานี กฤษณา ตะกู	Padauk Gmelina sp. Mangrove Coffee Tea Mulberry Bamboo Kapok Betel palm Rain tree White cheesewood Croton sp. Indian mahogany, Broad leaf mahogany Eagle wood Bur-flower tree
	A4	ไม้ผล Orchard	A400 A401 A402 A403 A404 A405 A406 A407 A408 A409 A410 A411 A412 A413 A414 A415 A416 A417 A418 A419 A420 A421 A422 A423 A424 A425 A426 A427	ไม้ผลร้าง/เสื่อมโทรม ไม้ผลผสม ส้ม ทุเรียน เงาะ มะพร้าว ลิ้นจี่ มะม่วง มะม่วงหิมพานต์ พุทรา น้อยหน่า กล้วย มะขาม ลำไย ฝรั่ง มะละกอ ขนุน กระท้อน ชมพู มังคุด ลางสาด ลองกอง ระกำ สละ มะนาว ไม้ผลเมืองหนาว มะขามเทศ มะกอกน้ำ มะกอกฝรั่ง แก้วมังกร ส้มโอ	Abandoned orchard Mixed orchard Orange Durian Rambutan Coconut Litchi Mango Cashew Jujube Custard apple Banana Tamarind Longan Guava Papaya Jack fruit Santol Rose apple Mangosteen Langsat Rakum, Sala Lime Sub-tropical fruit Manila tamarind Elaeocarpaceae Dragon fruit Pomelo

ตารางที่ 5-5 การจำแนกใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land Use Classification) ของกรมพัฒนาที่ดิน (ต่อ)

ระดับ/Level 1	ระดับ/Level 2		ระดับ/Level 3		
			A428	ละมุด	Sapodilla
			A429	มะปราง มะยงชิด	Plummango
			A430	มะไฟ ละไม	Burmese grape
			A431	ทับทิม	Pomegranate
	A5	พืชสวน Horticulture	A500	พืชสวนร้าง/เสื่อมโทรม	Abandoned horticulture
			A501	พืชสวนผสม	Mixed horticulture
			A502	พืชผัก	Truck crop
			A503	ไม้ดอก ไม้ประดับ	Floricultural/Ornamental plant
			A504	องุ่น	Grapevine
			A505	พริกไทย	Pepper
			A506	สตรอเบอร์รี่	Strawberry
			A507	เสาวรส	Passion fruit
			A508	แรสเบอร์รี่	Raspberry
			A509	พืชสมุนไพร	Herbs
			A510	นาหญ้า	Grass plantation
			A511	หวาย	Rattan
			A512	แคนตาลูป	Cantaloupe
			A513	กระเจี๊ยบเขียว	Okra
			A514	หน่อไม้ฝรั่ง	Asparagus
			A515	เห็ด	Mushroom
	A6	ไร่หมุนเวียน Shifting cultivation	A600	ไร่หมุนเวียนร้าง	Bush fallow
			A601	พืชไร่ผสม(ไร่หมุนเวียน)	Mixed field crop (Shifting cultivation)
			A602	ข้าวโพด (ไร่หมุนเวียน)	Corn (Shifting cultivation)
			A603	อ้อย (ไร่หมุนเวียน)	Sugarcane (Shifting cultivation)
			A604	มันสำปะหลัง (ไร่หมุนเวียน)	Cassava (Shifting cultivation)
			A605	สับปะรด (ไร่หมุนเวียน)	Pineapple (Shifting cultivation)
			A606	ยาสูบ (ไร่หมุนเวียน)	Tobacco (Shifting cultivation)
			A607	ฝ้าย (ไร่หมุนเวียน)	Cotton (Shifting cultivation)
			A608	ถั่วเขียว (ไร่หมุนเวียน)	Mungbean (Shifting cultivation)
			A609	ถั่วเหลือง (ไร่หมุนเวียน)	Soybean (Shifting cultivation)
			A610	ถั่วลิสง (ไร่หมุนเวียน)	Peanut (Shifting cultivation)
			A611	ปอแก้ว ปอกระเจา (ไร่หมุนเวียน)	Kenaf,Jute (Shifting cultivation)
			A612	ถั่วดำ ถั่วแดง (ไร่หมุนเวียน)	Black bean,Red bean (Shifting cultivation)
			A613	ข้าวฟ่าง (ไร่หมุนเวียน)	Sorghum (Shifting cultivation)
			A614	ละหุ่ง (ไร่หมุนเวียน)	Castor bean (Shifting cultivation)
			A615	งา (ไร่หมุนเวียน)	Sesame (Shifting cultivation)
			A616	ข้าวไร่ (ไร่หมุนเวียน)	Upland rice (Shifting cultivation)
			A617	มันฝรั่ง (ไร่หมุนเวียน)	Potato (Shifting cultivation)
			A618	มันแกว (ไร่หมุนเวียน)	Jam potato (Shifting cultivation)
			A619	มันเทศ (ไร่หมุนเวียน)	Sweet potato (Shifting cultivation)
			A620	แตงโม (ไร่หมุนเวียน)	Watermelon (Shifting cultivation)
			A621	ลูกเดือย (ไร่หมุนเวียน)	Mille (Shifting cultivation)

ตารางที่ 5-5 การจำแนกใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land Use Classification) ของกรมพัฒนาที่ดิน (ต่อ)

ระดับ/Level 1	ระดับ/Level 2		ระดับ/Level 3		
			A622 A 623 A624 A625 A626 A627 A628 A629 A630 A631 A632 A633 A634 A635 A636	จิง (ไร่หมุนเวียน) กะหล่ำปลี (ไร่หมุนเวียน) มะเขือเทศ (ไร่หมุนเวียน) ว่านหางจระเข้ (ไร่หมุนเวียน) ป่านศรนารายณ์ (ไร่หมุนเวียน) ปอสา (ไร่หมุนเวียน) ทานตะวัน (ไร่หมุนเวียน) พริก (ไร่หมุนเวียน) ข้าวสาลี (ไร่หมุนเวียน) ข้าวบาร์เลย์ (ไร่หมุนเวียน) ข้าวไรย์ (ไร่หมุนเวียน) ฝิ่น (ไร่หมุนเวียน) กัญชา กัญชง กระเจี๊ยบแดง (ไร่หมุนเวียน) เผือก (ไร่หมุนเวียน)	Ginger (Shifting cultivation) Cabbage (Shifting cultivation) Tomato (Shifting cultivation) Aloe vera (Shifting cultivation) Agave (Shifting cultivation) Paper mulberry (Shifting cultivation) Sunflower (Shifting cultivation) Chili (Shifting cultivation) Wheat (Shifting cultivation) Barley (Shifting cultivation) Rye (Shifting cultivation) Opium (Shifting cultivation) Marihuana, Hemp (Shifting cultivation) Roselle (Shifting cultivation) Taro (Shifting cultivation)
	A7	ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์วันละ โรงเรือนเลี้ยงสัตว์ Pasture and farm house	A700 A701 A702 A703 A704	โรงเรือนร้าง ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ โรงเรือนเลี้ยงโค กระบือ และม้า โรงเรือนเลี้ยงสัตว์ปีก โรงเรือนเลี้ยงสุกร	Abandoned farm house Pasture Cattle farm house Poultry farm house Swine farm house
	A8	พืชน้ำ Aquatic plant	A801 A802 A803 A804 A805 A806 A807	พืชน้ำผสม กก บัว กระเจี๊ยบ แห้ว ผักบุ้ง ผักกะเจ็ด	Mixed aquatic plant Reed Lotus Water caltrop Water chestnut Water spinach Water mimo
	A9	สถานที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ Aquacultural land	A900 A901 A902 A903 A904 A905	สถานที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำร้าง สถานที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำผสม สถานที่เพาะเลี้ยงปลา สถานที่เพาะเลี้ยงกุ้ง สถานที่เพาะเลี้ยงปู หอย ฟาร์มจระเข้	Abandoned aquacultural land Mixed aquacultural land Fish farm Shrimp farm Crab/Shellfish farm Crocodile farm
	A9	เกษตรผสมผสาน/ไร่นาสวน Integrated farm/Diversified	A001	เกษตรผสมผสาน/ไร่นาสวนผสม	Integrated farm/Diversified farm
F พื้นที่ป่าไม้ Forest land	F1	ป่าไม้ผลัดใบ Evergreen forest	F100 F101	ป่าไม้ผลัดใบรอสภาพฟื้นฟู ป่าไม้ผลัดใบสมบูรณ์	Disturbed evergreen forest Dense evergreen forest
	F2	ป่าผลัดใบ Deciduous forest	F200 F201	ป่าผลัดใบรอสภาพฟื้นฟู ป่าผลัดใบสมบูรณ์	Disturbed evergreen forest Dense deciduous forest
	F3	ป่าชายเลน Mangrove forest	F300 F201	ป่าชายเลนรอสภาพฟื้นฟู ป่าผลัดใบสมบูรณ์	Disturbed mangrove forest Dense deciduous forest
	F4	ป่าพรุ Swamp forest	F400 F401	ป่าพรุรอสภาพฟื้นฟู ป่าพรุสมบูรณ์	Disturbed mangrove forest Dense swamp forest
	F5	ป่าปลูก Forest plantation	F500 F501	ป่าปลูกรอสภาพฟื้นฟู ป่าปลูกสมบูรณ์	Disturbed forest plantation Dense forest plantation

ตารางที่ 5-5 การจำแนกใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land Use Classification) ของกรมพัฒนาที่ดิน (ต่อ)

ระดับ/Level 1	ระดับ/Level 2		ระดับ/Level 3		
W พื้นที่น้ำ Water body	F6	วนเกษตร	F600	วนเกษตรเกษตรสภาพ ฟื้นฟู	Disturbed agro-forestry
		Agro-forestry (พื้นที่ปลูกป่าร่วมกับการเกษตร)	F601	วนเกษตรสมบูรณ์	Dense agro-forestry
	F7	ป่าชายหาด	F700	ป่าชายหาดรกร้างฟื้นฟู	Disturbed beach forest
		Beach forest	F701	ป่าชายหาดสมบูรณ์	Dense beach forest
	W1	แหล่งน้ำธรรมชาติ	W 101	แม่น้ำ ลำห้วย ลำคลอง	River, Canal
M พื้นที่เบ็ดเตล็ด Miscellaneous land	M1	ทุ่งหญ้าและไม้ละเมาะ Rangeland	M101	ทุ่งหญ้าธรรมชาติ	Grass
			M102	ทุ่งหญ้าสลับไม้พุ่ม/ ไม้ละเมาะ	Shrubland
	M2	พื้นที่ลุ่ม Marsh and Swamp	M103	ไม้ป่า ไม้หนาม	Giant thorny bamboo
			M201	พื้นที่ลุ่ม	Marsh and Swamp
	M3	เหมืองแร่ บ่อขุด Mine, Pit	M300	เหมืองเก่า บ่อขุดเก่า	Abandoned mine, Pit
			M301	เหมืองแร่	Mine
			M302	บ่อลูกรัง	Laterite pit
			M303	บ่อทราย	Sand pit
			M304	บ่อดิน	Soil pit
			M305	พื้นที่ขุดเจาะน้ำมัน	Oil field
	M4	พื้นที่เบ็ดเตล็ดอื่นๆ Other miscellaneous land	M401	พื้นที่กองวัสดุ	Material dump
			M402	พื้นที่ดินถล่ม	Landslide
			M403	หินโผล่	Rock out crop
			M404	-	-
			M405	พื้นที่ถม	Landfill
	M5	นาเกลือ Salt flat	M500	นาเกลือร้าง	Abandoned salt flat
	M6	หาดทราย Beach	M501		
	M7	ที่ทิ้งขยะ Garbage dump	M601		
			M701	ที่ทิ้งขยะ	Garbage dump

หมายเหตุ : ที่มา: กองนโยบายและแผนการใช้ที่ดิน (2557: 1-7)

1) การเขียนสัญลักษณ์ผสม ใช้เครื่องหมายดังนี้:-

X/Y พื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดิน 2 ชนิด ในอัตราส่วนประมาณ 50% ต่อ 50%

X+Y พื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดิน 2 ชนิดต่อเนื่องกัน โดยมีพิช x เป็นพื้นที่หลักหรือเป็นพิชที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ
มากกว่าพิช Y คำนวณเนื้อที่เฉพาะ x

2) พื้นที่ที่เคยทำเกษตรกรรมแต่ปล่อยทิ้งร้างมานาน เนื่องจากดินไม่เหมาะสม หรือพื้นที่ที่ดินมีความอุดมสมบูรณ์ต่ำโดยธรรมชาติ ใช้สัญลักษณ์
M101 สำหรับพื้นที่ที่มีหญ้าเป็นส่วนใหญ่ M102 สำหรับพื้นที่ที่เป็นไม้พุ่มหรือสลับหญ้าธรรมชาติ บางส่วน M 201 สำหรับพื้นที่ที่มีพืชน้ำ
หรือวัชพืชน้ำขึ้น และ M403 สำหรับพื้นที่หินโผล่

3) ขนาดของหน่วยแผนที่การใช้ที่ดินที่เล็กที่สุดสำหรับลงบนแผนที่คือ 0.25 ตารางเซนติเมตรทุกมาตราส่วน (0.5x0.5 ซม. หรือพื้นที่ 40 ไร่
บนแผนที่มาตราส่วน 1: 50,000 หรือพื้นที่ 10 ไร่ บนแผนที่มาตราส่วน 1 : 25,000)

4) แผนที่โครงการชลประทานได้มาจาก กรมชลประทาน และหน่วยงานอื่นที่รับผิดชอบ สำหรับพื้นที่ที่มีการชลประทานใส่ 1 ไร่ตรงหน้า
สัญลักษณ์ เฉพาะงานระดับโครงการพิเศษ เท่านั้น

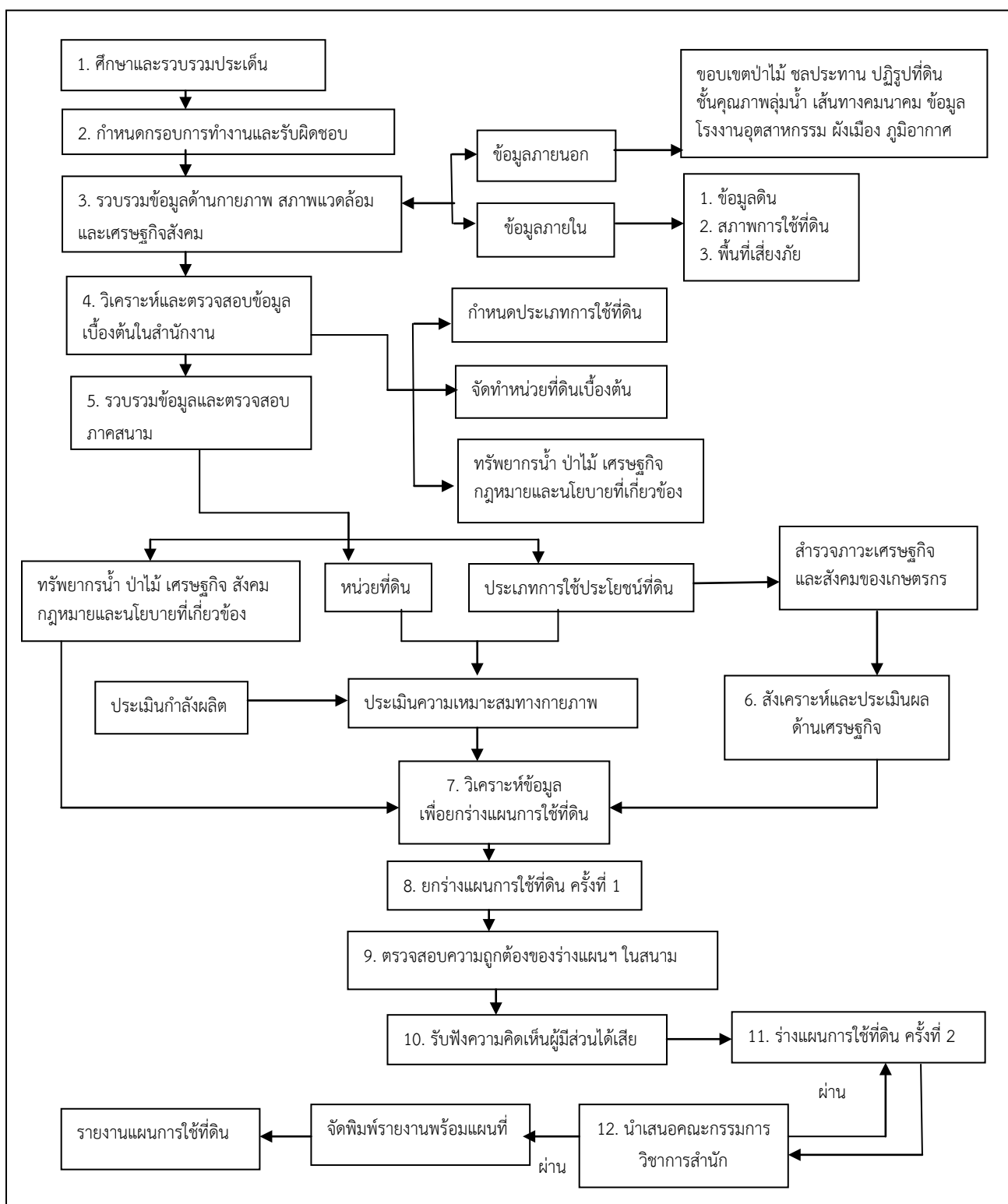
5) * ใช้ในการจำแนกแผนที่การใช้ที่ดินมาตราส่วนใหญ่ ตั้งแต่ 1: 4,000 ขึ้นไป เท่านั้น

5.2.4 การวางแผนการใช้ที่ดิน

การวางแผนการใช้ที่ดินในประเทศไทยในปัจจุบันได้ยึดหลักการตามวิธีการของ FAO (1996: 1-8) ซึ่งมี 10 ขั้นตอนคือ

1. กำหนดเป้าหมาย และวัตถุประสงค์
2. กำหนดขั้นตอนการดำเนินงาน
3. วิเคราะห์สภาพปัญหาของพื้นที่
4. กำหนดแนวทางการวางแผนและมีการยอมรับจากชุมชน
5. ประเมินคุณภาพที่ดิน
6. ศึกษา วิเคราะห์ลักษณะทางกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม
7. นำเสนอขั้นตอนวิธีการให้ผู้มีส่วนได้เสียรับทราบและเลือกวิธีการที่เหมาะสม
8. จัดทำแผนการใช้ที่ดิน
9. นำแผนการใช้ที่ดินไปสู่การปฏิบัติ
10. ปรับปรุงหรือแก้ไขแผนที่กำหนดขึ้นให้สอดคล้องกับสถานการณ์

จากหลักการของ FAO (1996) สำนักนโยบายและแผนการใช้ที่ดิน (2559: 30) ได้จัดทำผังกระบวนการวางแผนการใช้ที่ดินไว้ดังรายละเอียดในรูปที่ 5-1



รูปที่ 5-1 ผังกระบวนการวางแผนการใช้ที่ดิน

ที่มา : สำนักนโยบายและแผนการใช้ที่ดิน (2553: 30)

5.3 ผลการดำเนินงานการวางแผนการใช้ที่ดิน

หลังจากประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2503-2509) แล้วก็ได้มีการจำแนกประเภทที่ดินซึ่งเป็นการเริ่มต้นวางแผนการใช้ที่ดินที่เป็นระบบ ถึงแม้ว่าจะเป็นการดำเนินการตั้งแต่ พ.ศ. 2503 จนถึงปัจจุบัน จะสามารถทบทวนสาระสำคัญได้ 6 เรื่อง คือ (1) การจำแนกประเภทที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 (2) นโยบาย แนวคิดและข้อเสนอในการกำหนดสัดส่วนการใช้ที่ดินของประเทศ (3) การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ (4) กฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดเขตการใช้ที่ดิน (5) การบริหารจัดการพื้นที่เกษตรกรรมของประเทศไทย (6) การส่งเสริมการเกษตรแปลงใหญ่ โดยมีรายละเอียดดังนี้

5.3.1 การจำแนกประเภทที่ดิน

ผลการจำแนกประเภทที่ดินในระยะแรกนั้น ได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอขอความเห็นชอบดังนี้

(1.1) ขอให้รัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้จังหวัดประกาศเขตป่าที่จะสงวนคุ้มครองและป่าที่จะเปิดจัดสรรเพื่อการเกษตรกรรม เพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่น ๆ ที่คณะอนุกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัดดำเนินการกำหนดเขตเสร็จไปในท้องที่ 60 จังหวัดโดยประมาณแผนที่ให้ราษฎรและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องทราบทั่วกัน

(1.2) ขอให้คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการว่า บริเวณป่าที่เห็นสมควรกำหนดเป็นป่าสงวนคุ้มครองดังกล่าวในข้อ 1 เป็นป่าที่จะรักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ หากทบวงการเมืองใดประสงค์จะเข้าใช้ประโยชน์จะต้องทำความตกลงกับกระทรวงเกษตร และได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเป็นรายๆ ไป

(1.3) ป่าที่เห็นสมควรเปิดจัดสรรเพื่อการเกษตรกรรม และเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่นตามที่กล่าวในข้อ 1 นั้น ให้จังหวัดและอำเภอท้องที่ดำเนินการจัดสรรให้ประชาชนตามโครงการและระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชนของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ โดยไม่ต้องขอรับความเห็นชอบจากกระทรวงเกษตร ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2502

(1.4) ขอให้คณะรัฐมนตรีมีมติให้สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติจัดลำดับความสำคัญของโครงการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินทั่วประเทศโดยละเอียด ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำให้เป็นไปตามหลักวิชาการเป็นพิเศษ เพราะโครงการดังกล่าวมีความสำคัญอย่างยิ่ง จะเป็นประโยชน์แก่การวางแผนการพัฒนาการเศรษฐกิจของชาติให้เป็นผลดียิ่งๆ ขึ้นไปในภายหน้า

ป่าสงวนคุ้มครองที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 279,689.76 ตารางกิโลเมตร ในท้องที่ 60 จังหวัด ส่วนที่ไม่สงวนคุ้มครองมีเนื้อที่ 51,196.32 ตารางกิโลเมตร หรือ 31,997,700 ไร่ (ตารางที่ 5-1)

ผลจากการจำแนกประเภทที่ดินดังกล่าวนี้เป็นเป้าหมายในการที่จะวางแผนการถือครองที่ดินว่าพื้นที่ส่วนใดจะมีการดำเนินงานอย่างไรในอนาคต

ตารางที่ 5-6 บัญชีแสดงเนื้อที่ป่าสงวนคุ้มครองและป่าที่ไม่สงวนคุ้มครองของภาคต่างๆ

หน่วย : ตารางกิโลเมตร

	ป่าสงวนคุ้มครองแล้ว				ป่ากำลังดำเนินการ		ป่าที่จะดำเนินการต่อไป		รวมป่าสงวนคุ้มครอง			ป่าที่มีได้สงวน คุ้มครอง	หมายเหตุ
	เนื้อที่ จังหวัดที่มี ป่า	เนื้อที่ป่า	แปลง	เนื้อที่	แปลง	เนื้อที่	แปลง	เนื้อที่	แปลง	เนื้อที่	%ของ เนื้อที่ ภาค		
ภาคเหนือ	120,081	93,772	17	1,774.08	89	51,581.78	54	30,210.63	160	30,210.63	68.74	10,225.52	จังหวัดที่ไม่มีป่า
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	107,420	60,936	33	6,361.37	74	17,900.29	39	25,711.35	146	49,891.04	46.53	10,954.96	สงวนคุ้มครองรวม
ภาคตะวันออก	11,420	73,542	47	7,765.48	107	30,123.59	174	15,401.07	728	53,190.16	45.21	20,351.84	11จังหวัดคือ
ภาคใต้	70,521	45,001	138	5,692.48	355	23,145.78	64	11,314.20	557	40,552.46	57.50	4,448.54	สิงห์บุรีอ่างทอง
ภาคตะวันตก	83,884	57,653	40	11,361.12	44	18,635.50	25	22,391.00	109	52,419.62	62.50	5,165.48	อยุธยา ปทุมธานี
รวม	499,554	33,886	275	32,954.53	699	141,394.94	356.00	105,081.27	1,300	279,689.76*	-	51,196.32**	นนทบุรี พระนครศรีอยุธยา สมุทรสาคร นครปฐม สมุทรสงคราม สมุทรปราการ

หมายเหตุจังหวัดที่ไม่มีป่าสงวนคุ้มครอง รวม 11 จังหวัดมีเนื้อที่ 12,382.58 กม²รวมเนื้อที่ทั่วประเทศ 511,936.58 กม²

* คิดเป็นเนื้อที่ป่าสงวนคุ้มครองทั้งหมด 54.63% ของเนื้อที่ทั่วประเทศ

** เนื้อที่ป่าทุกจังหวัดที่ไม่สงวนคุ้มครองประมาณ 51,196.32 กม²หรือประมาณ 31 ล้าน 9 แสนไร่

ที่มา: มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504

5.3.2 นโยบาย แนวคิด และข้อเสนอในการกำหนดสัดส่วนการใช้ที่ดินของประเทศ

ได้มีความพยายามกำหนดสัดส่วนการใช้ที่ดินของประเทศทั้งจากหน่วยงานภาครัฐ สถาบันทางวิชาการและนักวิชาการ ภายหลังจากการกำหนดสัดส่วนในการจำแนกประเภทที่ดินที่กำหนดให้มีพื้นที่ป่าร้อยละ 50 ของพื้นที่ประเทศ ที่เหลืออีกร้อยละ 50 ให้เป็นที่ดินทำกินและกิจกรรมอื่นๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้วอีกหลายครั้ง ตามลำดับเวลาดังนี้

(1) ในปี พ.ศ. 2515 สมาน พานิชย์พงษ์ และอรรณ ชะระไสย์ ได้เสนอแนวคิดในการกำหนดพื้นที่เพื่อการเกษตรในประเทศไทยไว้ว่าควรมีร้อยละ 56.69 หรือ 181.8 ล้านไร่

(2) มติคณะกรรมการการจัดที่ดินแห่งชาติ (พ.ศ. 2525)

คณะกรรมการการจัดที่ดินแห่งชาติ (2526: 1) ได้มีมติให้จำแนกประเภทที่ดินของประเทศ ออกเป็น 4 ประเภท โดยแต่ละประเภทให้มีสัดส่วนดังนี้

(2.1) พื้นที่ป่าไม้ หมายถึงพื้นที่ป่าไม้ที่ได้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ และพื้นที่ป่าไม้ถาวรที่ยังมิได้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ตลอดจนพื้นที่อุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า กำหนดให้มีพื้นที่ทั้งสิ้นประมาณ 128.3 ล้านไร่ หรือร้อยละ 40 ของเนื้อที่ประเทศ

(2.2) พื้นที่เพื่อการเกษตร หมายถึงพื้นที่ที่ทำการกสิกรรม ประมง และปศุสัตว์กำหนดให้มีพื้นที่ทั้งสิ้นประมาณ 153.9 ล้านไร่ หรือร้อยละ 48 ของเนื้อที่ประเทศ

(2.3) พื้นที่เมืองและชุมชน หมายถึง เขตชุมชนที่ได้มีการประกาศใช้ผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ หรือเขตชุมชนที่มีประชาชนรวมกันอยู่หนาแน่น ได้แก่ เขตเทศบาล เขตสุขาภิบาล และชุมชนอื่นที่มีบริการสาธารณูปโภค และบริการสาธารณะอื่นๆ ตลอดจนการอนุรักษ์โบราณสถานและสิ่งแวดล้อม เพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมกำหนดให้มีพื้นที่ทั้งสิ้นประมาณ 8.0 ล้านไร่ หรือร้อยละ 2.5 ของเนื้อที่ประเทศ

(2.4) พื้นที่อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและที่ดินประเภทอื่นๆ หมายถึง ที่ดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งได้แก่ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน และที่ดินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ในทางราชการ และที่ดินประเภทอื่นๆ กำหนดให้มีพื้นที่ทั้งสิ้นประมาณ 30.5 ล้านไร่ หรือร้อยละ 9.5 ของเนื้อที่ประเทศ

(3) มติคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน

คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน (2528: 1-6) ได้มีมติกำหนดเป้าหมายการจำแนกที่ดินของประเทศไว้ดังนี้

“(1) ด้านป่าไม้

ก. กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ 4 ประเภท มีเนื้อที่ร้อยละ 40 ของเนื้อที่ทั้งประเทศ หรือประมาณ 128.3 ล้านไร่ โดยมีการกำหนดพื้นที่ของแต่ละประเภทอย่างแน่นอนตามลักษณะการใช้ประโยชน์ดังนี้

- พื้นที่ป่าไม้เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และระบบ

นิเวศวิทยาจำนวน 67.8 ล้านไร่ หรือร้อยละ 52.8 ของเนื้อที่ป่าทั้งสิ้น โดยแยกเป็น

- พื้นที่อุทยานแห่งชาติ 15 ล้านไร่

- เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า 12.8 ล้านไร่

- พื้นที่ป่าไม้ต้นน้ำลำธาร 40 ล้านไร่

- พื้นที่ป่าเพื่อการผลิตจำนวน 60.5 ล้านไร่ หรือร้อยละ

47.15 ของเนื้อที่ป่าทั้งสิ้น

ข.ให้กรมป่าไม้สำรวจและจัดทำแผนที่แสดงพื้นที่ป่าไม้ประเภทต่างๆ โดยกำหนดเขตให้แน่นอน ชัดเจน และใช้มาตราส่วน 1 : 250,000

(2) ด้านกิจกรรม

กำหนดเขตพื้นที่กิจกรรมให้เป็นไปตามศักยภาพของที่ดินรวม 146.9 ล้านไร่ หรือร้อยละ 45.80 โดยให้จำแนกออกเป็นกลุ่มใหญ่ๆ ดังนี้

- ที่นา	84	ล้านไร่
- ที่ปลูกพืชไร่	48	ล้านไร่
- ที่ปลูกไม้ผลและพืชสวน	0.9	ล้านไร่
- ที่ปลูกไม้ยืนต้นที่มีฝืนซุก	14	ล้านไร่
- สรรอง	45.5	ล้านไร่

(3) ด้านปศุสัตว์

กำหนดขอบเขตพื้นที่สำรวจเพื่อการปศุสัตว์ประมาณ 45.5 ล้านไร่ หรือร้อยละ 14.18 ให้ชัดเจนในแผนที่ โดยใช้มาตราส่วน 1 : 250,000”

(4) นโยบายป่าไม้แห่งชาติ

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 เรื่องนโยบายป่าไม้แห่งชาติ โดยกำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ที่ระบุไว้ในข้อ 4 ของนโยบาย ดังนี้

“ 4. กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยในอัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศเพื่อประโยชน์ 2 ประการ คือ

4.1 ป่าเพื่อการอนุรักษ์ กำหนดไว้เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ที่หายากและป้องกันภัยธรรมชาติอันเกิดจากน้ำท่วมและการพังทลายของดิน ตลอดจน ทั้งเพื่อประโยชน์ในการรักษา การวิจัย และนันทนาการของประชาชนในอัตราร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ

4.2 ป่าเพื่อเศรษฐกิจ กำหนดไว้เพื่อการผลิตไม้และของป่าเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจในอัตราร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ ”

(5) นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

พ.ศ. 2540-2559

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2539 โดยมีเป้าหมาย ดังนี้

“ (1) ด้านทรัพยากรป่าไม้

มีพื้นที่ป่าไม้เป็นร้อยละ 50 ของประเทศ (ตารางที่ 5-7) โดยเป็นพื้นที่ ป่าอนุรักษ์ไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 และพื้นที่ป่าเศรษฐกิจร้อยละ 20

(2) ด้านทรัพยากรดินและการใช้ที่ดิน

อนุรักษ์และคุ้มครองพื้นที่ที่เหมาะสม อย่างน้อยร้อยละ 35 ของพื้นที่ ประเทศไว้เพื่อการเกษตรกรรมโดยเป็นพื้นที่เพื่อการกสิกรรมร้อยละ 25 และพื้นที่เพื่อการปศุสัตว์ ร้อยละ 10 ”

(6) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)

ได้กำหนดเป้าหมายการสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมโดยการคุ้มครองพื้นที่ป่าให้คงความอุดมสมบูรณ์ไม่น้อยกว่าร้อยละ 33 พื้นที่ป่านุรักษ์ไม่น้อยกว่าร้อยละ 18 ของพื้นที่ประเทศ และรักษาพื้นที่ทำการเกษตรในเขตชลประทานไว้ไม่น้อยกว่า 31 ล้านไร่ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2549: 40)

(7) นโยบายกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2551: 1) ได้ตั้งเป้าหมายพื้นที่ป่าของประเทศ 128 ล้านไร่ หรือร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศไทย ซึ่งมีหลักการคือ (1) ดูแลรักษาพื้นที่ป่าที่เหลืออยู่ 104.7 ล้านไร่ และ (2) เพิ่มพื้นที่ป่าไม้ให้ได้ 128 ล้านไร่ โดยการปลูก และฟื้นฟูพื้นที่ป่าไม้ (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2551: 2)

(8) แผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ (พ.ศ. 2557)

กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2557: 1) ได้ประกาศใช้แผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนได้กำหนดเป้าหมายพื้นที่ป่าไม้ไว้ร้อยละ 40% ของพื้นที่ป่าไม้

ตารางที่ 5-7 เป้าหมายการจำแนกประเภทที่ดิน

ที่มาของนโยบาย	การจำแนกประเภทที่ดิน/แผนการใช้ที่ดิน (%)				
	ป่าไม้	ที่เกษตร	เมืองและชุมชน	ที่สาธารณะ	อื่นๆ
การจำแนกประเภทที่ดิน ¹⁾	50	50			
มติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ²⁾	40	48	25	9.5	-
มติคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ³⁾	40	45.80	-	-	14.18
นโยบายป่าไม้แห่งชาติ ⁴⁾	40	-	-	-	-
นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 ⁵⁾	50	35	-	-	-
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ⁶⁾	33	31	-	-	-
นโยบายกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ⁷⁾	40	-	-	-	-
แผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ฯ 2557 ⁸⁾	40	-	-	-	-

ที่มา: ¹⁾ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 14 พฤศจิกายน 2504

²⁾ คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ (2526: 1)

³⁾ คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน (2528: 1-6)

⁴⁾ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 3 ธันวาคม 2528

⁵⁾ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 26 พฤศจิกายน 2539

⁶⁾ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2549: 40)

⁷⁾ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2551: 1)

⁸⁾ กอมน. และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2557: 1)

(9) ฉากทัศน์การใช้ที่ดินของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2575

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2555: 8) ได้สร้างฉากทัศน์ของการใช้ที่ดินของประเทศไทยในอนาคตไว้ 5 ภาพด้วยกัน ได้แก่ (1) แผ่นดินทอง (2) เกษตรกรรมล้ำค่า (3) อุตสาหกรรมนำสมัย (4) ดินพอกหางหมู และ (5) วิฤตผืนดินไทย

ฉากทัศน์แผ่นดินทอง เป็นภาพของการใช้ที่ดินในอุดมคติ มีความยั่งยืนของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติมีความสมดุลทางระบบนิเวศและทางเศรษฐกิจ อีกทั้งยังมีความเป็นธรรมในการใช้ที่ดิน

ฉากทัศน์เกษตรกรรมล้ำค่า เกิดขึ้นเมื่อภาคเกษตรกรรมมีการพัฒนาด้านความรู้ เทคโนโลยีและนวัตกรรม และทำให้เกิดมูลค่าการผลิตที่ขับเคลื่อนประเทศไทยและมีการใช้ที่ดินที่มีประสิทธิภาพ

ส่วนฉากทัศน์อุตสาหกรรมนำสมัยเป็นภาพมุกกลับของภาพเกษตรกรรมล้ำค่า คือเศรษฐกิจไทยขับเคลื่อนโดยภาคอุตสาหกรรมการผลิตและธุรกิจบริการที่ไม่เกี่ยวกับภาคการเกษตรโดยตรง และมีการใช้ความรู้และเทคโนโลยีอย่างเข้มข้น

สำหรับฉากทัศน์ดินพอกหางหมู เป็นภาพของแนวโน้มในปัจจุบันไปเรื่อยๆ อีก 20 ปี

สุดท้ายเป็นฉากทัศน์วิฤตผืนดินไทย สะท้อนให้เห็นถึงการเสื่อมสภาพของการใช้ที่ดินทั่วประเทศ ทั้งด้านสิ่งแวดล้อมและการใช้ประโยชน์เพื่อพัฒนาทางเศรษฐกิจ แต่ละฉากทัศน์มีภาพการใช้ที่ดินที่เหมือนกันบ้างและแตกต่างกันบ้างตามรายละเอียดและเรื่องราวสรุปในตารางที่ 5-8

สัดส่วนการใช้ที่ดินของประเทศไทย ปี พ.ศ.2575

นอกจากภาพอนาคตของการใช้ที่ดินในแต่ละฉากทัศน์ที่แตกต่างกันดังกล่าวข้างต้นแล้ว ทั้ง 5 ภาพยังมีสัดส่วนของการใช้ที่ดินแต่ละประเภทที่แตกต่างกันไปด้วย ดังเช่น ฉากทัศน์แผ่นดินทอง มีสัดส่วนของพื้นที่ป่าไม้ ร้อยละ 40 และสัดส่วนของพื้นที่เกษตรกรรม ร้อยละ 47.4 ของพื้นที่ทั้งประเทศ ในขณะที่ฉากทัศน์วิฤตผืนดินไทยมีสัดส่วนของพื้นที่ป่าไม้เพียงร้อยละ 25.1 และมีสัดส่วนของพื้นที่เกษตรกรรมร้อยละ 53.8 ของพื้นที่ทั้งประเทศ (ตารางที่ 5-8)

ตารางที่ 5-8 สัดส่วนการใช้ที่ดินในแต่ละภาคทศน์ ในปี พ.ศ. 2575

ประเภทการใช้ที่ดิน	การใช้ที่ดินปัจจุบัน (ล้านไร่ ร้อยละ)	สัดส่วนการใช้ที่ดินในปี พ.ศ.2575 (ล้านไร่ (ร้อยละ))				
		ภาพที่ 1 แผ่นดินทอง	ภาพที่ 2 เกษตรกรรม ล้ำค่า	ภาพที่ 3 อุตสาหกรรม นำสมัย	ภาพที่ 4 ดินพอก ทางหนู	ภาพที่ 5 วิกฤติ ผืนดินไทย
พื้นที่ป่าไม้คงสภาพ	103.0 (32.1)	128.4 (40.0)	111.9 (34.9)	107.8 (33.6)	98.6 (30.7)	80.5 (25.1)
พื้นที่ป่าเสื่อมสภาพ	10.1 (3.2)	0.2 (0.1)	6.2 (1.9)	6.2 (1.9)	6.2 (1.9)	8.3 (2.6)
พื้นที่เกษตรกรรม	170.3 (53.1)	152.0 (47.4)	162.4 (50.7)	161.9 (50.5)	175.4 (54.7)	172.6 (53.8)
พื้นที่ชุมชนและสิ่งก่อสร้าง	15.1 (4.7)	17.6 (5.5)	17.7 (5.5)	22.1 (6.9)	18.8 (5.9)	37.4 (11.7)
พื้นที่อุตสาหกรรม	1.7 (0.5)	1.9 (0.6)	1.9 (0.6)	2.1 (0.7)	1.9 (0.6)	2.9 (0.9)
พื้นที่เบ็ดเตล็ดและอื่นๆ	20.5 (6.4)	20.6 (6.4)	20.6 (6.4)	20.6 (6.4)	19.8 (6.2)	18.9 (5.9)
รวมทั้งหมด	320.7 (100)	320.7 (100)	320.7 (100)	320.7 (100)	320.7 (100)	320.7 (100)

หมายเหตุ : * พื้นที่เบ็ดเตล็ดและอื่นๆ ครอบคลุมพื้นที่แหล่งน้ำ พื้นที่ชุมชน พื้นที่รกร้าง และพื้นที่เหมืองแร่
ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2555: 8)

5.3.3 การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ

คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติดำเนินการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำที่สำคัญของประเทศไทยเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2525

การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำคือการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยประสานหลักของการวางแผนการใช้ที่ดินเข้ากับความสัมพันธ์ระหว่างกันของทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ร่วมกับศักยภาพของพื้นที่ในด้านอุทกวิทยาที่สัมพันธ์ต่อการเป็นต้นน้ำลำธาร และรวมไปถึงลักษณะแนวโน้มของการก่อเกิดปัญหาและมลภาวะของสิ่งแวดล้อมที่อาจจะเกิดขึ้นหากมีการนำทรัพยากรในพื้นที่ลุ่มน้ำไปใช้หรือมีการพัฒนาพื้นที่

ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำแต่ละชั้นมีลักษณะดังนี้:-

- (1) พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 หมายถึง พื้นที่ภายในลุ่มน้ำที่ควรจะต้องสงวนรักษาไว้เป็นต้นน้ำลำธารโดยเฉพาะ
- (2) พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 2 หมายถึง พื้นที่ภายในลุ่มน้ำซึ่งมีคุณภาพเหมาะสมต่อการเป็นต้นน้ำลำธารในระดับรองลงมา และสามารถนำมาใช้ประโยชน์เพื่อกิจการที่สำคัญ เช่น การทำไม้และเหมืองแร่ เป็นต้น
- (3) พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 3 หมายถึง พื้นที่ภายในลุ่มน้ำซึ่งสามารถใช้ประโยชน์ได้ทั้งกิจกรรม ทำไม้ เหมืองแร่ และเพื่อปลูกพืชสิกรรมประเภทไม้ยืนต้น
- (4) พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 4 หมายถึง พื้นที่ภายในลุ่มน้ำที่สภาพป่าได้ถูกแผ้วถางเป็นที่ใช้ประโยชน์เพื่อกิจการพืชไร่เป็นส่วนใหญ่

(5) พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 5 หมายถึง พื้นที่ภายในลุ่มน้ำซึ่งเป็นที่ราบหรือลุ่มหรือเนินลาดเอียงเล็กน้อย แต่ส่วนใหญ่ได้ถูกบุกรุกแผ้วถาง เพื่อใช้ประโยชน์ด้านเกษตรกรรม โดยเฉพาะทำนา และกิจกรรมอื่น

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำภาคต่างๆ ดังนี้ :-

ลุ่มน้ำ	ปิง – วัง	วันที่ 28 พฤษภาคม 2528
ลุ่มน้ำ	ยม – น่าน	วันที่ 21 ตุลาคม 2529
ลุ่มน้ำ	มูล – ชี	วันที่ 12 กรกฎาคม 2531
ลุ่มน้ำ	ภาคใต้	วันที่ 7 พฤศจิกายน 2532
ลุ่มน้ำ	ภาคตะวันออก	วันที่ 19 พฤศจิกายน 2534

ผลการดำเนินงานกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำต่างๆ มีรายละเอียดในตารางที่ 5-9

ตารางที่ 5-9 เนื้อที่ชั้นคุณภาพต่างๆของกลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนบน กลุ่มน้ำมูล-ชี กลุ่มน้ำภาคใต้ กลุ่มน้ำภาคตะวันออกกลุ่มน้ำภาคตะวันตก ภาคกลาง กลุ่มน้ำป่าสัก และกลุ่มน้ำชายแดน

พื้นที่กลุ่มน้ำ	1A ^{1/} ตร.กม	1AR ^{2/} ตร.กม	1B ^{3/} ตร.กม	1BR ^{4/} ตร.กม	2 ตร.กม	3 ตร.กม	4 ตร.กม	5 ตร.กม	อ่างเก็บน้ำ ตร.กม	รวม ^{5/} ตร.กม
กลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนบน (ปิง วัง ยม น่าน)	27,411.04	-	1,197.33	-	16,317.56	11,379.92	10,235.57	38,982.04	434.43	105,958.25
กลุ่มน้ำมูล - ชี	6,306.69		615.29		1,928.69	2,839.78	25,285.91	78,354.36	2,992.60	118,324.32
กลุ่มน้ำภาคใต้	10,154.72		714.36		8,641.50	7,942.50	12,858.55	34,189.61	299.57	76,813.32
กลุ่มน้ำภาคตะวันออก	2,306.86	-	90.82	-	1,874.55	2,997.11	8,907.76	20,129.65	21.80	36,238.55
กลุ่มน้ำภาคตะวันตก ภาคกลาง และกลุ่มน้ำป่าสัก	17,905.17	1,328.87	970.32	683.64	6,728.17	7,048.56	9,922.90	47,957.66	1,006.94	91,539.72
กลุ่มน้ำชายแดน		-		-						
- ภาคเหนือ	16,249.28		2,317.48		5,203.32	4,105.12	2,071.60	6,029.21	19.58	36,995.59
- ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	3,800.71		1,037.42		2,074.82	2,907.78	10,751.40	25,841.09	679.04	47,115.27
		-		-						
		-		-						
รวมทั้งประเทศ	84,134.83	1,328.87	6,943.02	683.64	42,768.62	39,283.77	81,033.69	251,483.62	5,434.96	513,115.02

ที่มี : สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (2535)

หมายเหตุ 1/ 1A หมายถึง พื้นที่ในชั้นคุณภาพกลุ่มน้ำที่ 1 ซึ่งเป็นป่าธรรมชาติ

2/ 1AR หมายถึง พื้นที่ในชั้น 1 A ซึ่งเป็นป่าธรรมชาตินั้นได้กลายเป็นสวนยางแล้ว

3/ 1B หมายถึง พื้นที่ในชั้นคุณภาพกลุ่มน้ำที่ 1 ซึ่งไม่เป็นป่าธรรมชาติปกคลุม

4/ 1BR หมายถึง พื้นที่ในชั้น 1 B ซึ่งมีสวนยางปรากฏอยู่

5/ พื้นที่ของประเทศไทยโดยประมาณ 513,115.02 ตร.กม

5.3.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตการใช้ที่ดิน

ตั้งแต่ พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา มีการประกาศใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตการใช้ที่ดินจำนวน 19 ฉบับดังรายละเอียดใน (ตารางที่ 5-10)

ตารางที่ 5-10 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตการใช้ที่ดิน

ลำดับที่	เขต	ที่มาของอำนาจ
1.	อุทยานแห่งชาติ	พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504
2.	ป่าสงวนแห่งชาติ	พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
3.	รักษาพันธุ์สัตว์ป่า	พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535
4.	ที่ราชพัสดุ	พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518
5.	พื้นที่คุ้มครองสมุนไพร	พ.ร.บ. คุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542
6.	เขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อม	พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
7.	ที่วัดและที่ขึ้นต่อวัด	พ.ร.บ. คณะสงฆ์ พ.ศ. 2505
8.	เขตเมืองแร่	พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. 2510
9.	นิคมอุตสาหกรรม	พ.ร.บ. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522
10.	เขตประกอบการอุตสาหกรรม	พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535
11.	ปฏิรูปที่ดิน	พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
12.	นิคมสร้างตนเอง	พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511
13.	นิคมสหกรณ์	พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511
14.	ที่สาธารณประโยชน์	ประมวลกฎหมายที่ดิน
15.	เขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่	พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547
16.	ผังเมือง	พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518
17.	ควบคุมอาคารตามผังเมือง	พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
18.	เศรษฐกิจการเกษตร	พ.ร.บ. เศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522
19.	แผนการใช้ที่ดินของกรมพัฒนาที่ดิน	พ.ร.บ. พัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551
20.	เขตโครงการจัดรูปที่ดิน	พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558

วันที่ 30 พฤศจิกายน 2497 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มีผลบังคับใช้วันที่ 1 ธันวาคม 2497 โดยยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน บัญญัติไว้ว่า “ให้อธิบดีมีหน้าที่สำรวจ จำแนก และทำสำมะโนประชากรที่ดิน เพื่อให้ทราบถึงความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติและความเหมาะสมแก่การทำประโยชน์เพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชน” (หน้าที่ดังกล่าวนี้ได้โอนไปให้กรมพัฒนาที่ดินใน พ.ศ. 2526)

บทบัญญัติดังกล่าวนี้แสดงถึงความจำเป็นในการรวบรวมข้อมูลพื้นฐานเพื่อวางแผนการใช้ที่ดินให้มีการทำประโยชน์อย่างเหมาะสม

วันที่ 3 ตุลาคม 2504 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มีการกำหนดที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ ตามบทบัญญัติมาตรา 6

วันที่ 31 ธันวาคม 2505 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 โดยยกเลิกพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2484 มาตรา 33 ได้บัญญัติไว้ว่า ที่วัดและที่ขึ้นตรงต่อวัดมี 3 ประการ คือ ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ และที่กัลปนา

วันที่ 28 เมษายน 2507 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 6 ให้มีการกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ

วันที่ 31 ธันวาคม 2510 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 45 บัญญัติให้มีการกำหนดเขตเหมืองแร่

วันที่ 19 มิถุนายน 2511 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 โดยยกเลิกพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 บทบัญญัติมาตรา 7 ได้กำหนดให้การจัดตั้งนิคมในท้องที่ได้ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

วันที่ 5 มีนาคม 2518 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 บทบัญญัติมาตรา 4 ที่ราชพัสดุนิยามความว่า

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(2) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

วันที่ 5 มีนาคม 2518 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 บทบัญญัติมาตรา 25 การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ได้ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2518 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 บทบัญญัติในหมวด 3 เป็นการวางและจัดทำผังเมืองรวม และบทบัญญัติหมวด 5 เป็นการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ

วันที่ 14 พฤษภาคม 2522 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

วันที่ 23 มีนาคม 2522 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522

บทบัญญัติมาตรา 5 ได้ให้อำนาจในการกำหนดเขตเศรษฐกิจ เพื่อให้สามารถวางแผนการผลิตทางการเกษตรได้อย่างเหมาะสม ทำให้มีการกำหนดเขตเศรษฐกิจการเกษตรออกเป็น 24 เขต ในเวลาต่อมา

วันที่ 24 มีนาคม 2522 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 36 บัญญัติให้นิคมอุตสาหกรรม 2 ประเภท คือ (1) เขตอุตสาหกรรมทั่วไปและ (2) เขตอุตสาหกรรมส่งออก

วันที่ 4 เมษายน 2535 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา ได้บัญญัติ 43 ได้บัญญัติให้มีการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

วันที่ 21 พฤศจิกายน 2535 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติได้กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดให้ท้องที่ใดท้องที่หนึ่งเป็นเขตประกอบการอุตสาหกรรม

วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2535 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503 กำหนดให้มีเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามบทบัญญัติมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัตินี้

วันที่ 29 พฤศจิกายน 2542 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542 บทบัญญัติมาตรา 57 กำหนดให้จัดทำแผนการจัดการเพื่อคุ้มครองสมุนไพรในเขตอนุรักษ์ตามกฎหมายอื่น

วันที่ 27 ธันวาคม 2547 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 มาตรา 51 บัญญัติให้มีการประกาศเขตดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2551 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 โดยยกเลิกพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 มาตรา 9 (2) บัญญัติให้คณะกรรมการพัฒนาที่ดินมีอำนาจให้การวางแผนการใช้ที่ดิน และ มาตรา 12 บัญญัติให้มีอำนาจในการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน

วันที่ 2 มีนาคม 2558 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 โดยยกเลิกพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตการใช้ที่ดินทั้ง 19 ฉบับนี้ มีการกำหนดเขตการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมดังนี้

- (3.1) การกำหนดพื้นที่เพื่อจัดสรรเป็นที่ดินทำกิน
 - (3.2) การกำหนดเขตจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
 - (3.3) การกำหนดเขตเศรษฐกิจการเกษตร
 - (3.4) การวางแผนการใช้ที่ดินของกรมพัฒนาที่ดิน
- โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) การกำหนดพื้นที่เพื่อจัดสรรเป็นที่ดินทำกิน

(1.1) นิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์

พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 85 ตอนที่ 55 (ฉบับพิเศษ) เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2511 โดยมีเหตุผลดังนี้ คือ ” พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช 2485 และพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2505 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ไม่เหมาะสมกับกาลสมัย และต้องการนำบทบัญญัติที่ใช้อยู่ร่วมกันได้ ซึ่งเคยกำหนดแยกไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง หรือนิคมกสิกรรม และนิคมเกลือ ในรูปสหกรณ์ต่าง ๆ นั้น มารวมไว้ในพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพฉบับใหม่นี้เสียด้วยกัน ส่วนพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งนิคมที่จะมีขึ้นในโอกาสต่อไปนั้น ต้องการให้มีแต่เพียงการกำหนดประเภทนิคมและแผนที่กำหนดแนวเขตที่ดินที่จะจัดตั้งนิคมเท่านั้น ” บทบัญญัติในมาตรา 6 ได้ให้อำนาจให้การจัดตั้งนิคมขึ้น ถึงปัจจุบันนิคมสร้างตนเองมีเนื้อที่ 6,185,282 ไร่ (กรมประชาสัมพันธ์, 2531) และนิคมสหกรณ์มีเนื้อที่ 3,071,664 ไร่ (กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2558)

(1.2) เขตปฏิรูปที่ดิน

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 92 ตอนที่ 54 (ฉบับพิเศษ) วันที่ 5 มีนาคม 2518 โดยมีเหตุผลคือ “ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตร ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญ และเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางการเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันปรากฏว่าเกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อนเนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราผลิตผลเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลิตผลตลอดมา ซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครอง และการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก ซึ่งเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด โดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสนองนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึง

จำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติขึ้น” บทบัญญัติมาตรา 25 ให้อำนาจในการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ถึงปัจจุบันมีพื้นที่ที่ได้มอบ ส.ป.ก.4-01 แล้วจำนวน 34.866 ล้านไร่ (วันที่ 31 มีนาคม 2560)

(2) การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ในปี พ.ศ. 2517 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517 ในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 91 ตอนที่ 155 ฉบับพิเศษ วันที่ 18 กันยายน 2517 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ “โดยที่เป็นการสมควรส่งเสริมเกษตรกรรมของประเทศให้เจริญก้าวหน้า และส่งเสริมให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้นและมีมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น ในการนี้สมควรดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเสียใหม่ เพื่อให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานและการสาธารณสุขโดยทั่วถึงและเพื่อให้เกษตรกรได้มีที่ดินของตนเองสำหรับประกอบอาชีพเกษตรกรรมซึ่งจะมีผลช่วยให้ฐานะในทางเศรษฐกิจของประเทศและของเกษตรกรมั่นคงขึ้น ” บทบัญญัติมาตรา 45 ได้กำหนดมิให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในเขตโครงการจัดรูปที่ดินใช้ที่ดินนั้นเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้เกษตรกรรม เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด

การกำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิต

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ได้มีการยกเลิกและประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 14ก เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2558 โดยมีบทบัญญัติที่กำหนดการห้ามโอนและการนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นไว้ในมาตรา 54 มาตรา 55 และมาตรา 56 ดังนี้

มาตรา 54 ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน เจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินจะโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดโดยทางมรดก หรือการโอนให้แก่ทายาทโดยธรรม หรือการโอนไปยังสหกรณ์การเกษตรหรือกลุ่มเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ หรือการโอนไปยังกรมชลประทานเพื่อประโยชน์ในการจัดรูปที่ดิน หรือเมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมายภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

มาตรา 55 ถ้าที่ดินแปลงใดในเขตโครงการจัดรูปที่ดินได้โอนสิทธิไปยังบุคคลใดตามมาตรา 54 ผู้รับโอนมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชำระค่าใช้จ่ายตามมาตรา 53 แทนผู้โอนต่อไปจนครบ และให้ถือว่าค่าใช้จ่ายดังกล่าวเป็นบุริมสิทธิที่ได้จดทะเบียนไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว

มาตรา 56 ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ห้ามมิให้ใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้เกษตรกรรมหรือทำการปลูกสร้างสิ่งใดๆ หรือทำการใดๆ แก่ที่ดินนั้นอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การจัดรูปที่ดินเว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมอบหมาย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณีที่มีผู้ฝ่าฝืนความในวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดิน จังหวัดมีอำนาจสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนรื้อถอนทำให้คืนสู่สภาพเดิม หรืองดเว้นการกระทำนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม เมื่อได้ประกาศคำสั่งไว้ ณ บริเวณนั้น ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบริเวณชุมชนในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบวัน และไม่มี การปฏิบัติตามคำสั่งนั้น ให้จัดรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการรื้อถอน หรือทำให้คืนสู่สภาพเดิม โดยผู้ฝ่าฝืนจะเรียกร้องค่าเสียหายมิได้และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนหรือทำให้คืนสู่สภาพเดิมนั้นด้วย

การกำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2517 ถึงสิ้นปีงบประมาณ 2558ดำเนินการแบบสมบูรณ์แบบได้ 613,684ไร่ และแบบกึ่งสมบูรณ์แบบได้ 1,375,854ไร่ รวมทั้งสิ้น 1,989,538ไร่ (สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง, 2559: 20)

(3) เขตเศรษฐกิจการเกษตร

ต่อมาในปี พ.ศ. 2522 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 96 ตอนที่ 40 (ฉบับพิเศษ) วันที่ 23 มีนาคม 2522 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ “เนื่องจากประชากรของประเทศส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทางการเกษตร และสินค้าขาออกทั้งหมดประมาณร้อยละ 70 เป็นผลิตผลทางการเกษตร เศรษฐกิจของประเทศจึงขึ้นอยู่กับเกษตรเป็นสำคัญแต่เนื่องจากอัตราการเพิ่มของประชากรในประเทศยังอยู่ในระดับค่อนข้างสูงและทรัพยากรที่จะใช้ในการผลิตทางการเกษตรก็มีอยู่จำกัดจำเป็นต้องวางนโยบายและแผนการผลิตให้ถูกต้องไว้ล่วงหน้าเพื่อให้การผลิตเพียงพอกับความต้องการภายในประเทศ และเหลือเป็นสินค้าส่งออกทำรายได้เข้าประเทศ ในการนี้สมควรให้มีส่วนราชการทำหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลการวิเคราะห์นโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ ตลอดจนการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่นำแผนแม่บทไปดำเนินการและติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ให้ได้ผลตามแผนที่วางไว้หรือขอจัดอุปสรรคในทางปฏิบัติเพื่อเสนอแนะทางแก้ไขต่อไป” บทบัญญัติมาตรา 5 ได้ให้อำนาจในการกำหนดเขตเศรษฐกิจ เพื่อให้สามารถวางแผนการผลิตทางการเกษตรได้อย่างเหมาะสม

การกำหนดเขตเศรษฐกิจการเกษตร เป็นเขตที่กำหนดขึ้นให้เหมาะสมกับภาวะตลาดและเศรษฐกิจการเกษตรของประเทศ โดยคำนึงถึงสภาพที่คล้ายคลึงกันของปัจจัยหลัก เช่น ดินฟ้าอากาศ แหล่งน้ำ พืชที่ปลูก สัตว์ที่เลี้ยง ประเภทของเกษตรกรรมและรายได้หลักของเกษตรกร

ภายในเขตเศรษฐกิจการเกษตรนั้นรัฐมนตรีอาจกำหนดมาตรการส่งเสริมและช่วยเหลือในด้านการพัฒนาการเกษตร การประกันราคา หรือพยุหราคาสินค้าเกษตรกรรม การรวมกันจัดตั้งสหกรณ์หรือสถาบันการเกษตรอื่นๆ เพื่อยกระดับรายได้ของเกษตรกรให้สูงขึ้น จึงมิใช่เป็นแนวเขตที่บังคับไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงแนวเขตที่กำหนดขึ้นเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติฉบับอื่นๆ

(4) การวางแผนการใช้ที่ดินของกรมพัฒนาที่ดิน

ในปี พ.ศ. 2526 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 100 ตอนที่ 160 วันที่ 6 ตุลาคม 2526 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ “ โดยที่เป็นการสมควรโอนอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ในส่วนที่เกี่ยวกับการสำรวจ จำแนก และทำสำมะโนที่ดินเพื่อให้ทราบถึงความสมบูรณ์ตามธรรมชาติ และความเหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการวางแผนการใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดิน การกำหนดบริเวณการใช้ที่ดินและการกำหนดมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำ ไปเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาที่ดินและกรมพัฒนาที่ดิน” บทบัญญัติมาตรา 5 ได้ให้อำนาจในการวางแผนการใช้

ที่ดิน การกำหนดบริเวณการใช้ที่ดินเสนอขอรับความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ

ต่อมาได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 และประกาศใช้พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2551 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 27ก ซึ่งบทบัญญัติมาตรา 9 (2) ได้ให้อำนาจคณะกรรมการพัฒนาที่ดินในการวางแผนการใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดิน การกำหนดบริเวณการใช้ที่ดินและการกำหนดเขตการอนุรักษ์ดินและน้ำ

กรมพัฒนาที่ดินได้เริ่มจัดทำแผนการใช้ที่ดินมาตั้งแต่ พ.ศ. 2514 ทั้งระดับประเทศระดับภาคและระดับจังหวัด

ในระดับประเทศ สมาน พาณิชย์พงษ์ และอัคร ชะระไสย (2515) ได้จัดทำแผนที่การใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างกว้าง มาตราส่วน 1:1,250,000 โดยแบ่งการใช้ที่ดินออกเป็น 7 ประเภท คือ

- 1) พื้นที่เหมาะสมในการปรับปรุงเป็นพื้นที่การเกษตรตลอดปี
จำนวน 45.5 ล้านไร่
- 2) พื้นที่การเกษตรโดยอาศัยน้ำฝนจำนวน 100 ล้านไร่
- 3) พื้นที่การเกษตรในแถบมีฝนตกชุก 26.3 ล้านไร่
- 4) บริเวณดินเปรี้ยว 3.8 ล้านไร่
- 5) บริเวณพื้นที่ภูเขา 127.5 ล้านไร่
- 6) บริเวณพื้นที่ชายทะเล 6.2 ล้านไร่
- 7) พื้นที่น้ำ 1.5 ล้านไร่

ต่อมาใน พ.ศ.2536 ได้จัดพิมพ์แผนการใช้ที่ดินระดับประเทศขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โดยแผนที่ที่จัดพิมพ์มีมาตราส่วน 1:1,000,000 (กรมพัฒนาที่ดิน, 2536)

ในระดับภาค แผนการใช้ที่ดินและแผนที่มาตราส่วน 1:500,000 ได้จัดพิมพ์เป็นครั้งแรกระหว่าง พ.ศ. 2526-2530 และครั้งที่สองในระหว่าง พ.ศ. 2535-2536

แผนการใช้ที่ดินระดับภาคได้แบ่งเขตการใช้ที่ดินออกเป็น 3 เขตใหญ่ๆ คือ

1. เขตสงวน เป็นเขตที่ต้องรักษาหรือสงวนไว้เพื่อรักษาสมดุลภาพของระบบนิเวศและสถานที่ท่องเที่ยว

2. เขตอนุรักษ์ ได้แก่ เขตปลูกป่าทดแทน เขตป่าเตรียมการสงวนและเขตเตรียมการอนุรักษ์

3.เขตพัฒนาเป็นเขตที่ในปัจจุบันได้มีการใช้ประโยชน์มาแล้ว รวมทั้งความเหมาะสมจะพัฒนาต่อไปในอนาคต โดยแบ่งออกเป็น 3 เขตย่อย คือ เขตเกษตรกรรม เขตอุตสาหกรรม และเขตชุมชน

ในระดับจังหวัด กรมพัฒนาที่ดินได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ.2516 โดยดำเนินการในจังหวัดสงขลาและเชียงราย รายงานแผนการใช้ที่ดินจังหวัดสงขลาได้จัดพิมพ์ใน พ.ศ.2519 (โสภณ ชมชาญ, 2519: 112) พร้อมทั้งแผนที่มาตราส่วน 1:100,000 โดยมีแผนการใช้ที่ดินที่ได้เสนอไว้ดังนี้:-

<u>แผนการใช้ที่ดิน</u>	<u>เนื้อที่ (ไร่)</u>
1. ที่ทำการเกษตรกรรม	2,472,972
2. ป่าไม้และต้นน้ำลำธาร	1,019,910
3. ที่อยู่อาศัยในปัจจุบัน	130,951
4. ที่สงวนไว้สำหรับการขยายตัวของชุมชน	103,132
5. สถานที่ท่องเที่ยวและพักผ่อนหย่อนใจ	89,445
6. นิคมอุตสาหกรรม	6,320
7. ที่เพาะพันธุ์สัตว์น้ำและพักผ่อนหย่อนใจ	327,416
8. แหล่งน้ำ	2,699
รวม	4,152,125

ต่อมากรมพัฒนาที่ดินได้จัดทำรายงานระดับจังหวัดขึ้น พร้อมกับจัดทำแผนที่มาตราส่วน 1: 250,000 ได้จัดทำและพิมพ์เผยแพร่ครบทุกจังหวัดเมื่อ พ.ศ.2534 หลังจากนั้นได้มีการทบทวนและปรับปรุงแผนการใช้ที่ดินระดับจังหวัดแล้วจัดพิมพ์เผยแพร่อีกครั้งหนึ่งตั้งแต่ พ.ศ. 2536 เป็นต้นมา

แผนการใช้ที่ดินระดับจังหวัดที่จัดพิมพ์พร้อมแผนที่มาตราส่วน 1:250,000 นั้นมีแผนการใช้ที่ดินที่ได้เสนอไว้ดังตัวอย่างแผนการใช้ที่ดินจังหวัดปทุมธานี ซึ่งจัดพิมพ์ใน พ.ศ.2533 (โสภณ ชมชาญ และคณะ, 2533: 34) มีเขตกำหนดไว้ 3 เขต คือ เขตกสิกรรม เขตที่อยู่อาศัย และเขตอุตสาหกรรม ดังนี้:-

<u>แผนการใช้ที่ดิน</u>	<u>เนื้อที่ (ไร่)</u>
1. เขตกสิกรรม	829,710
1.1 เขตกสิกรรมในโครงการชลประทาน	726,887
1.1.1 เขตกสิกรรมในเขตโครงการชลประทานส่วนที่ 1	
1.1.1.1 นาข้าว/ไม้ผลยกทรง/พืชผักยกทรง	178,501
1.1.2 เขตกสิกรรมในเขตโครงการชลประทานส่วนที่ 2	
1.1.2.1 นาข้าว/ไม้ผลยกทรง/พืชผักยกทรง	584,386
1.2 เขตกสิกรรมนอกเขตโครงการชลประทาน	66,823
1.2.1 นาข้าว/ไม้ผลยกทรง/พืชผักยกทรง	66,823
2. เขตที่อยู่อาศัย	95,574
3. เขตอุตสาหกรรม	19,968
พื้นที่น้ำ	8,408
รวม	953,600

ในระดับโครงการ กรมพัฒนาที่ดินก็ได้ดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ.2516 โดยเริ่มดำเนินการสำรวจและวางแผนการใช้ที่ดินในพื้นที่ทุ่งกุลาร้องไห้และได้จัดพิมพ์รายงานใน พ.ศ.2518 “ทุ่งกุลาร้องไห้ ภาค 1 ข้อมูลเบื้องต้นและการวางแผนการใช้ที่ดิน” พร้อมจัดพิมพ์แผนที่มาตราส่วน 1:100,000 (โสภณ ชมชาญ และสมาน พาณิชยพงศ์, 2518: 70-72) โดยมีแผนการใช้ที่ดินดังนี้

<u>แผนการใช้ที่ดิน</u>	<u>เนื้อที่ (ไร่)</u>
1. ที่นา	1,465,006
2. ทุ่งหญ้า	542,516
3. ที่สงวนไว้สำหรับการขยายตัวของชุมชน	29,728
4. ที่สงวนไว้เพื่อรักษาสภาพแวดล้อม	15,458
5. ที่สงวนไว้เพื่อรักษาสภาพลุ่มน้ำลำธาร	7,717
6. อ่างเก็บน้ำ	995
7. หนองน้ำธรรมชาติที่ควรปรับปรุง	2,698
8. ที่อยู่อาศัย	43,982
รวม	2,107,691

รายงานดังกล่าวนี้เป็นรายงานการวางแผนการใช้ที่ดินระดับโครงการฉบับแรกของกรมพัฒนาที่ดิน นอกจากแผนการใช้ที่ดินแล้วยังได้จัดทำข้อเสนออีกหลายประการจากข้อเสนอในรายงานดังกล่าวได้นำมาจัดทำเป็น “โครงการพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้” ขึ้นและคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อ วันที่ 9 ตุลาคม 2522 เห็นชอบแผนแม่บทโครงการและให้ดำเนินการโครงการได้

แผนการใช้ที่ดินของกรมพัฒนาที่ดินได้นำเสนอขอความเห็นจากคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 5 (1) แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.2526 นั้น ระดับภาคมีเพียง 1 ภาค คือ ตะวันออกเฉียงเหนือและระดับจังหวัดมี 14 จังหวัด คือ

ครั้งที่	วัน/เดือน/ปี	แผนการใช้ที่ดิน ภาค/จังหวัด
1	7 มกราคม 2529	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดขอนแก่น
2	25 มีนาคม 2529	จังหวัดชัยภูมิ แพร่
3	7 เมษายน 2530	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดศรีสะเกษ ฉะเชิงเทรา ชลบุรี จันทบุรี สุโขทัย
4	7 มิถุนายน 2531	จังหวัดเลย กาฬสินธุ์ อุดรธานี ตราด นครสวรรค์ อุตรดิตถ์

คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนำแผนการใช้ที่ดินไปถือเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติดังเช่น แผนการใช้ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2531 รวม 6 จังหวัดนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติดังนี้

“1. อนุมัติแผนการใช้ที่ดินจังหวัดเลย กาฬสินธุ์ อุดรธานี ตราด นครสวรรค์ และอุตรดิตถ์ ตามมติของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ และให้ส่วนราชการรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เกี่ยวข้องถือเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติงานในส่วนที่รับผิดชอบต่อไป

2. ให้กระทรวงมหาดไทยรับไปตรวจสอบแนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับ นโยบายที่ดินซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติว่าสอดคล้องกับแผนการใช้ที่ดิน ตามข้อ 1 หรือไม่

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

5.3.5 การบริหารจัดการพื้นที่เกษตรกรรมของประเทศไทย

วันที่ 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

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

(กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2556: 1-2)

ซึ่งต่อมากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานในการบริหารจัดการพื้นที่เกษตรกรรมไว้ดังนี้

1. ตรวจสอบพื้นที่เกษตรกรรมตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศเป็นพื้นที่เหมาะสม สำหรับพืช ปศุสัตว์ ประมง เพื่อทำโครงการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตโดยใช้ข้อมูลการตลาดเป็นตัวกำหนดปริมาณผลผลิต ให้สอดคล้องกัน ทั้งบริโภคในพื้นที่ การแปรรูป การเข้าสู่ระบบอุตสาหกรรม และการส่งออก ว่าต้องการการสนับสนุนจากรัฐอย่างไบบ้าง เช่น พันธุ์ แหล่งน้ำ ปุ๋ย ที่ดินทำกิน เทคโนโลยี การคมนาคม ทู่น ฯลฯ

2. ตรวจสอบพื้นที่เกษตรกรรมที่อยู่ในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมหรือเหมาะสมน้อย ซึ่งเป็นเหตุให้เกษตรกรต้องลงทุนมากและได้กำไรไม่คุ้มการลงทุน ว่าต้องการปรับเปลี่ยนไปทำการเกษตรชนิดอื่นที่มีความเหมาะสมกว่า และมีความคุ้มค่าต่อการลงทุนโดยอาจเปลี่ยน เป็นพืชชนิดอื่น หรือปศุสัตว์ หรือประมง หรืออื่นๆ และต้องการการสนับสนุนจากรัฐอย่างไร

3. ตรวจสอบพื้นที่ทำการเกษตรกรรมที่อยู่ในพื้นที่ที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ หรืออยู่ในพื้นที่ป่า ซึ่งเป็นการใช้พื้นที่ที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ว่ามีอยู่จำนวนเท่าใด และจะจัดการอย่างไร โดยเสนอแนวทางแก้ไขปัญห ทั้งเรื่องที่ดินทำกิน และการจัดการผลผลิตการเกษตรจากพื้นที่ดังกล่าว และผลกระทบทางสังคมด้วย

4. จัดทำแผนการผลิตสินค้าเกษตรให้สอดคล้องกับการตลาด โดยเน้นการบริหารจัดการที่เป็นกลไกธรรมชาติ ไม่ต้องให้รัฐให้การช่วยเหลือ ซึ่งอาจมีผลต่อการบิดเบือนกลไกตลาดและเกษตรกรจะคุ้นเคยกับการช่วยเหลือของรัฐ จนไม่สามารถพัฒนาศักยภาพของตนเองได้

5. สนับสนุนการผลิตของเกษตรกรที่เป็นการผลิตสีเขียว (Green economy) ไม่มีของเสีย (Zero waste) เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เป็นผลผลิตที่มีคุณภาพ ปลอดภัย และเป็นผลดีต่อสุขภาพทั้งเกษตรกรและผู้บริโภค

6. สนับสนุนการสร้าง Smart farmer และ Smart officer ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ให้เกษตรกรมีความรู้ความสามารถในอาชีพของตน รู้จักคิดวางแผนการผลิตให้สอดคล้องกับการตลาด โดยใช้เทคโนโลยีและข้อมูล รวมทั้งองค์ความรู้จากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งได้ประสานการถ่ายทอดข้อมูลกับกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารแล้ว เพื่อให้เกษตรกรเป็น Smart farmer โดยมี Smart officer เป็นเพื่อนคู่คิด ในการพัฒนาการเกษตรอย่างยั่งยืน (ยุค ล้มแหลมทอง, 2556: 1, 2)

5.3.6 การส่งเสริมการเกษตรแปลงใหญ่

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเรื่อง การขับเคลื่อนและเร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลในเรื่องการส่งเสริมการเกษตรให้เป็นแปลงใหญ่ โดยยึดระบบ Zoning และการบริหารจัดการน้ำ เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2558 โดยคณะรัฐมนตรีมีมติ ดังนี้

“1. รับทราบรายงานการขับเคลื่อนและเร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลในเรื่องการส่งเสริมการเกษตรให้เป็นแปลงใหญ่ โดยยึดระบบ Zoning และการบริหารจัดการน้ำ ตามที่คณะกรรมการขับเคลื่อนและเร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลเสนอ สรุปได้ ดังนี้

1.1 การส่งเสริมการเกษตรให้เป็นแปลงใหญ่ โดยยึดระบบ Zoning ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประสานงานกับกระทรวงอุตสาหกรรม และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เพื่อพิจารณาเรื่องการลงทุนสนับสนุนภาคเอกชนเพื่อช่วยขับเคลื่อนการส่งเสริมการเกษตรแปลงใหญ่ให้เป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น และมอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดทำรายงานการประเมินผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดการดำเนินการส่งเสริมเกษตรแปลงใหญ่ ได้แก่ (1) ต้นทุนการผลิตลดลง (2) ผลผลิตต่อหน่วยหรือไร่เพิ่มขึ้น (3) สินค้ามีระบบมาตรฐาน/คุณภาพปลอดภัยเพิ่มมากขึ้น (4) เทคโนโลยีการเกษตรเปลี่ยนแปลงดีขึ้น และ (5) มีตลาดรองรับ (PPP CSR Social Business/Enterprise) โดยให้รายงานคณะกรรมการขับเคลื่อนและเร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลทราบผลการประเมินอีกครั้งในเดือน มกราคม 2559

1.2 การบริหารจัดการน้ำ ให้มีการประชาสัมพันธ์การสร้างการรับรู้และความเข้าใจกับประชาชนทั้งในภาพรวมและในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ ให้ตระหนักถึงสถานการณ์และทราบข้อมูลปริมาณน้ำ รวมถึงมาตรการการบริหารจัดการน้ำที่กำลังจะดำเนินการ และให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีประสานงานกับกรมประชาสัมพันธ์ในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เรื่องดังกล่าว โดยเน้นให้ประชาชนสามารถเข้าใจได้โดยง่ายและรับทราบได้อย่างทั่วถึง และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งจัดทำกิจกรรมโครงการช่วยเหลือเกษตรกรที่จะได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ภัยแล้ง เช่น การสนับสนุนส่งเสริมการหารายได้เสริม หรือแนวทางการประกอบอาชีพอื่น รวมถึงการปลูกพืชใช้น้ำน้อย และการดำเนินการตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

2. ให้คณะกรรมการขับเคลื่อนและเร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเกี่ยวกับการส่งเสริมการเกษตรให้เป็นแปลงใหญ่โดยยึดระบบ Zoning ควรมอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประสานกระทรวงมหาดไทย กระทรวงพาณิชย์ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย เพิ่มเติม เพื่อให้การดำเนินงานครอบคลุมตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ รวมทั้งในการติดตามประเมินผลควรประสานสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อเข้าร่วมในการจัดทำระบบติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน สำหรับการบริหารจัดการน้ำ ควรมอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศึกษาและขยายผลการบริหารจัดการน้ำในชุมชนโดยอาศัยหลักการตามแนวพระราชดำริ ซึ่งยึดหลักเข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา โดยประชาชนมีส่วนร่วมคิดร่วมทำและเป็นเจ้าของ เพื่อเกษตรกรจะได้มีแหล่งน้ำไว้อุปโภคบริโภค และติดตามสถานการณ์น้ำอย่างใกล้ชิดเพื่อเตรียมการปรับแผนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ตลอดจนการดำเนินการช่วยเหลือเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบควรให้ลำดับความสำคัญกับพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาและลุ่มน้ำแม่กลองก่อนเป็นลำดับแรก เนื่องจากไม่สามารถเพาะปลูกข้าวนาปรังได้จากปัญหากภัยแล้ง ไปพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป”

นอกจากนี้คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 26 เมษายน 2559 เรื่อง แผนที่เกษตรเพื่อการบริหารจัดการเชิงรุก (Agricultural Map for Adaptive Management : Agri - Map) โดยคณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รายงาน

“1. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้จัดทำแผนที่เพื่อการบริหารจัดการเชิงรุก (Agricultural Map for Adaptive Management : Agri-Map) มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นแผนที่สำหรับบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ การเพาะปลูกและผลผลิตด้านการเกษตรรายจังหวัด ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและอนาคต ในมิติของปัจจัยการผลิต อุปสงค์และอุปทาน โดยแสดงการใช้พื้นที่เกษตรกรรมของแต่ละจังหวัดให้เกิดความสมดุลและมีเป้าหมายสำหรับบริหารจัดการสินค้าเกษตร การใช้พื้นที่เกษตรกรรม การพัฒนาแหล่งน้ำทั้งบนดินและแหล่งน้ำใต้ดิน

2. แผนที่เกษตรเพื่อการบริหารจัดการเชิงรุก (Agri-Map) ประกอบด้วย แผนที่ขอบเขตการปกครอง การใช้ที่ดินในปัจจุบัน พื้นที่ปลูกพืชเศรษฐกิจ พื้นที่ที่เหมาะสมและไม่เหมาะสมกับพืชเศรษฐกิจ รายชนิดที่ปลูกในปัจจุบัน แหล่งน้ำผิวดิน/บ่อบาดาลในปัจจุบัน และแผนการพัฒนาแหล่งน้ำระหว่างปี 2560-2570 รวมทั้งข้อมูลด้านการตลาดและระบบการจัดการส่งสินค้า (Logistics) โดยผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถนำแผนที่ไปใช้ประโยชน์ในการบริหารจัดการในระดับจังหวัด ซึ่งเป็นการดำเนินงานในเชิงนโยบายและการขับเคลื่อน และระดับปฏิบัติการในศูนย์การเรียนรู้เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตร”

การดำเนินตามนโยบายดังกล่าวนี้ ในปี 2559 ได้มีรายงานที่สามารถดำเนินการในปีงบประมาณ 2559 ได้จำนวน 600 แปลง เนื้อที่ 1.538 ล้านไร่ มีเกษตรกรเข้าร่วม 96,554 ราย ในปีงบประมาณ 2560 จะมีการดำเนินงาน จำนวน 912 แปลง โดยแบ่งเป็น 2 ระยะ คือ ระยะแรกเดือนมกราคมจำนวน 400 แปลง และระยะที่ 2 เดือนพฤษภาคม อีก 542 แปลง ประกอบด้วยพืช 9 ชนิด สินค้าหลักได้แก่ ข้าว พืชไร่ ไม้ยืนต้น ผัก/สมุนไพร ไม้ผล ไม้ดอกไม้ประดับ ปศุสัตว์ ประมง และแมลงเศรษฐกิจซึ่งจะใช้เทคโนโลยีในการผลิตเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ซึ่งจะสามารถลดต้นทุนอย่างน้อย 20% และสามารถเพิ่มผลผลิต 20% เช่นเดียวกันจากการบริหารจัดการที่ดี รวมถึงการทำการตลาดอย่างครอบคลุมที่มีประสิทธิภาพเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกร

หลักการในการดำเนินการของเกษตรแปลงใหญ่มี 9 ประการ คือ

1. ง่ายต่อการเข้าถึง รวมตัวกันได้ จัดเป็นกลุ่มผลผลิตเกษตรชนิดเดียวกันดำเนินการได้ทันที
2. ขนาดพื้นที่เหมาะสม ไม่จำกัดขนาดและจำนวนเกษตรกรที่เข้าร่วม
3. พัฒนาให้ถึงเป้าหมาย คือลดต้นทุนเพิ่มผลผลิต ขยายโอกาส
4. พื้นที่ไม่เหมาะสมตาม Agri Map สามารถรวมเป็นแปลงใหญ่ได้ และใช้เทคโนโลยีเข้าไปปรับพื้นที่ให้เหมาะสม
5. ยกระดับมาตรฐานผลผลิต เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตให้สูงขึ้น
6. แหล่งน้ำตามความจำเป็นหรือความเหมาะสม
7. กระบวนการกลุ่ม คือ กลุ่มเดิม (สหกรณ์/วิสาหกิจชุมชน) กลุ่มย่อยทำแปลงใหญ่ได้
8. Economy of scale ตัดสินด้วยเกณฑ์ของแหล่งทุน ขึ้นกับกิจกรรมที่กลุ่มขอรับการสนับสนุน ขึ้นกับกิจกรรมที่กลุ่มขอรับการสนับสนุน และ
9. ความสมัครใจเป็นสมาชิกกลุ่มแปลงใหญ่และดำเนินการภายใต้หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และเป้าหมายของแปลงใหญ่ สามารถเข้าร่วมโครงการได้

ในปีงบประมาณ 2560 ได้มีงบประมาณดำเนินการรวมทั้งสิ้น 529.9075 ล้านบาท (สำนักงานงบประมาณ, 2559: 98-101) ดังรายละเอียดในตารางที่ 5-11

ตารางที่ 5-11 งบประมาณโครงการส่งเสริมเกษตรแบบแปลงใหญ่ ปีงบประมาณ 2560

หน่วยงาน	งบประมาณ (ล้านบาท)
1. กรมการข้าว	151.6961
2. กรมตรวจบัญชีสหกรณ์	25.2082
3. กรมประมง	28.3930
4. กรมปศุสัตว์	8.1917
5. กรมพัฒนาที่ดิน	60.2085
6. กรมวิชาการเกษตร	12.6815
7. กรมส่งเสริมการเกษตร	120.5200
8. กรมส่งเสริมสหกรณ์	47.9070
9. กรมหม่อนไหม	8.9229
10. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	40.1183
11 สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ	22.1000
12. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร	3.9603

ที่มา : สำนักงานงบประมาณ, 2559: 98-101

การคัดเลือกพื้นที่แปลงใหญ่เหล่านี้ได้ยึดความเหมาะสมของดินเป็นหลักและใช้ขั้นตอนของการวางแผนการใช้ที่ดิน

5.4 ปัญหาและอุปสรรคในการวางแผนการใช้ที่ดิน

จากที่ได้ทบทวนถึงนโยบายของรัฐในด้านการวางแผนการใช้ที่ดินมาข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีการกำหนดนโยบายเรื่องการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างต่อเนื่อง วัตถุประสงค์ เป้าหมาย ตลอดจนมาตรการของแต่ละนโยบายที่กำหนดขึ้นนั้น มีทั้งสอดคล้องและขัดแย้งกัน จึงทำให้สามารถวางแผนการใช้ที่ดินระดับประเทศได้ เมื่อวิเคราะห์ถึงสาเหตุของปัญหาและอุปสรรคพบว่าที่สำคัญมี 4 ประการ คือ (1) การเมือง (2) การบริหารจัดการที่ดิน (3) วิชาการ (4) เงื่อนไขทางสังคม โดยมีรายละเอียดดังนี้

5.4.1 การเมือง

ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศในปี 2475 ถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2556) เป็นเวลา 85 ปี ประเทศไทยมีรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศรวม 61 คณะ เฉพาะในปี พ.ศ. 2551 มีรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศถึง 3 คณะ เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาล นโยบายการบริหารงานก็จะเปลี่ยนไปตามนโยบายของพรรคการเมืองที่เข้ามาบริหารประเทศ ทำให้นโยบายไม่มีเอกภาพ ถึงแม้ว่าการวางแผนการใช้ที่ดินจะได้วางแผนการดำเนินงานมาตั้งแต่ พ.ศ. 2504 โดยแรงผลักดันจากพรรคการเมืองให้มีการจำแนกประเภทที่ดินของประเทศออกเป็นสองส่วนคือพื้นที่ป่าไม้กับที่ดินทำกินก็ตาม แต่หลังจากนั้นมามีนโยบายเรื่องนี้จากรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศน้อยมาก จะเห็นได้จากคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา นอกจากนี้การวางแผนการใช้ที่ดินมีขอบเขตที่กว้างขวางเกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติทุกประเภท ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยรวม ไม่สามารถดำเนินการได้โดยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง เมื่อขาดเอกภาพของนโยบาย และขาดแรงผลักดันจากภาคการเมืองอย่างจริงจัง จึงเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการกำหนดแผนแม่บทการใช้ที่ดินที่เหมาะสมเพื่อกิจกรรมต่างๆ ของประเทศ มีผลให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการที่ดินตามมาดังที่ปรากฏให้เห็นในปัจจุบัน

5.4.2 สถาบันการบริหารจัดการที่ดิน

เนื่องจากการจัดตั้งหน่วยงานที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินขึ้นมาจำนวนมาก แต่ละหน่วยงานต่างก็มีอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงมีการจัดทำเขตการใช้ที่ดินเฉพาะด้านขึ้นจำนวนมาก เช่นในปัจจุบันมีเขตการใช้ที่ดิน 20 เขต ภายใต้กฎหมาย 19 ฉบับ ก่อให้เกิดปัญหาการทับซ้อนของเขตการใช้ที่ดินขึ้น เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น ต่างหน่วยงานต่างก็ยึดแนวเขตที่ประกาศไว้จนหาข้อยุติได้ยาก เขตการใช้ที่ดินที่ประกาศไปนั้นอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นเขตการใช้ที่ดินเฉพาะด้านไม่เป็นที่ยอมรับของทุกหน่วยงาน ทั้งนี้เพราะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการประกาศเขตการใช้ที่ดินที่มี 18 หน่วยงานในปัจจุบัน มีอำนาจในระดับเดียวกัน ไม่มีหน่วยงานใดมีอำนาจในการกำกับ ดูแล ภาพรวมการใช้ที่ดินของประเทศ ที่มีอำนาจตามกฎหมายเหนือกว่าหน่วยงานอื่นๆ และสามารถยุติปัญหาความขัดแย้ง เรื่องแนวเขต รวมทั้งกำหนดเป้าหมายการใช้ที่ดินแต่ละประเภทที่เหมาะสมต่อการพัฒนาประเทศในอนาคต โดยการจัดทำแผนแม่บทการใช้ที่ดินของประเทศในลำดับแรก แล้วจึงกำหนดเขตการใช้ที่ดินตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้นๆ ในลำดับต่อมาที่สอดคล้องเป็นระบบทุกกิจกรรม เมื่อขาดหน่วยงานดังกล่าวนี้จึงไม่สามารถจัดทำแผนการใช้ที่ดินระดับประเทศได้

5.4.3 วิชาการ

เนื่องจากการวางแผนการใช้ที่ดินมีขอบเขตที่กว้างขวาง ต้องใช้ข้อมูลทางวิชาการจำนวนมาก จากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลบางด้านไม่มีการรวบรวมไว้เป็นระบบ ที่สามารถนำมาคาดการณ์การใช้ที่ดินในอนาคตได้ รวมทั้งการไม่ให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลแก่หน่วยงานอื่นๆ ในบางช่วงเวลา มีนโยบายของรัฐที่จะจัดทำเรื่องแผนการใช้ที่ดิน แต่มีอุปสรรคจากหน่วยปฏิบัติว่าไม่มีข้อมูลในการดำเนินงาน ดังผล

การศึกษาในโครงการ National Capacity Self-Assessment โดย United Nations Development Programme (2007: 3-3) ที่ทำการศึกษาในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ.2550 ได้สรุปถึงความเห็นของนักการเมืองไทยต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารที่ดินและสิ่งแวดล้อมไว้ว่า หน่วยงานต่างๆ ขาดความพร้อมในเรื่องข้อมูลที่จะนำมาประกอบการตัดสินใจ หากมอบคุณนโยบายบางเรื่องไปต้องรอผลศึกษาเป็นเวลานาน บางครั้งต้องไปจ้างบริษัทที่ปรึกษา เมื่อขาดข้อมูลที่ประกอบการตัดสินใจ นักการเมืองที่เข้ามาบริหารประเทศ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้งดังที่กล่าวข้างต้น ทำให้แนวคิดในการจัดหาเครื่องมือในการบริหารประเทศซึ่งรวมถึงแผนการใช้ที่ดินของประเทศจึงไม่เกิดขึ้น

5.4.4 เงื่อนไขทางสังคม

เนื่องจากการดำเนินงานของรัฐมีขั้นตอนที่ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ต่างๆ จำนวนมาก การประกาศเขตการใช้ที่ดินจึงดำเนินการได้ล่าช้า ในขณะที่ประชากรกลับเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และต่างก็ต้องการที่ดินเพื่อกิจกรรมต่างๆ ทั้งที่อยู่อาศัย ที่ดินทำกิน เมื่อรัฐไม่สามารถตอบสนองความต้องการโดยจัดหาที่ดินมารองรับโดยถูกต้องตามกฎหมายได้ ราษฎรเหล่านั้นจึงได้เข้าอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ที่มีความเปราะบางทางด้านสิ่งแวดล้อม สมควรที่จะทำการอนุรักษ์ไว้ เช่น พื้นที่ป่าไม้ที่มีความสูงชันและความหลากหลายทางชีวภาพทั้งที่ทราบดีว่าผิดกฎหมาย ถึงแม้จะมีแนวคิดว่าจะอพยพราษฎรเหล่านั้นแต่ไม่สามารถจะดำเนินการได้เพราะไม่มีพื้นที่ที่จะรองรับเนื่องจากมีจำนวนหลายแสนราย การประกาศเขตอุทยานแห่งชาติเพิ่มเติมในปัจจุบันจึงได้มีการคัดค้านและต่อต้านจากราษฎรที่อยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่จนเกิดเป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐกับราษฎรเป็นเงื่อนไขทางสังคมที่ทำให้การวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศกระทำได้ยากขึ้นในปัจจุบันและในอนาคต

เอกสารอ้างอิง

1. กรมพัฒนาที่ดิน. 2536. **แผนการใช้ที่ดินประเทศไทย.**
2. กรมพัฒนาที่ดิน. 2556. **5 ทศวรรษ สำนวณที่ดินไทย.** หนังสือที่ระลึกครบรอบ 50 ปี กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักสำรวที่ดินและวิจัยทรัพยากรดิน.
3. กรมพัฒนาที่ดิน. 2558. **สถานภาพทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศไทย.** ISBN 978-616-358-105-1 โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด กรุงเทพฯ.
4. กรมพัฒนาที่ดิน. 2560. **สรุปผลการจัดทำแผนการใช้ที่ดิน.** กองนโยบายและวางแผนการใช้ที่ดิน.
5. กรมประชาสัมพันธ์. 2531. **สรุปโครงการเร่งรัดจัดที่ดินทำกินในนิคมสร้างตนเอง 2531-2538.** กองนิคมสร้างตนเอง.
6. กรมส่งเสริมสหกรณ์. 2558. **ข้อมูลพื้นฐานการจัดที่ดินของกรมส่งเสริมสหกรณ์.** www.cpd.go.th สืบค้น วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2558.
7. กองนโยบายและแผนการใช้ที่ดิน. 2557. **การจำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดิน. (land Use Classification).** สืบค้น วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2558.
8. กองสำรวที่ดิน. 2523. **คู่มือการจำแนกความเหมาะสมของที่ดินสำหรับพืชเศรษฐกิจ.** เอกสารวิชาการ เล่มที่ 28 กองสำรวที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, กรุงเทพฯ.
9. กองสำรวและจำแนกดิน. 2543. **คู่มือการจำแนกความเหมาะสมของดินสำหรับพืชเศรษฐกิจของประเทศไทย.** เอกสารวิชาการฉบับที่ 453. ISBN 974-7723-58-1.
10. กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2557. **แผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน**
11. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2556. **ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องการกำหนดเขตเหมาะสมสำหรับการปลูกพืชเศรษฐกิจ.** วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2556.
12. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2551. **เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการตัดไม้ทำลายป่าแห่งชาติ (คปป.) ครั้งที่ 1/2551.** วันพุธที่ 21 พฤษภาคม 2551 ณ ห้องประชุมกรมป่าไม้.
13. คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ. 2526. **นโยบายและมาตรการ การจัดที่ดิน การใช้ที่ดินหรือการพัฒนาที่ดินและสถานการณ์ที่ดินในปัจจุบัน.** ครั้งที่ 5 เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2525 กรมที่ดิน.
14. คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน. 2528. **นโยบายการใช้ที่ดิน มติคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ในการประชุม ครั้งที่ 7/2528 วันที่ 28 ตุลาคม 2528.** กรมพัฒนาที่ดิน.
15. เฉลียว แจงไพร. 2533. **การประเมินคุณภาพที่ดินในประเทศไทย.** กรมพัฒนาที่ดิน.

16. ยุคล ล้มแหลมทอง. 2556. *การขับเคลื่อนนโยบายการบริหารจัดการพื้นที่เกษตรกรรม*. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
17. สมาน พาณิชย์พงษ์ และอรรณ ชะระไธย์. 2515. *แผนที่การใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างกว้าง มาตราส่วน 1: 1,250,000*. กรมแผนที่ทหาร.
18. โสภณ ชมชาญ. 2519. *แผนการใช้ที่ดินจังหวัดสงขลา*. กองจำแนกที่ดิน.
19. โสภณ ชมชาญ และสมาน พาณิชย์พงษ์. 2518. *ทุ่งกุลาร้องไห้ ภาค 1 ข้อมูลเบื้องต้นและการวางแผนการใช้ที่ดิน*. เอกสารเลขที่ 3/1 กองจำแนกที่ดิน.
20. โสภณ ชมชาญ อธิรุทธ์ จิตต์จำนง และวันเพ็ญ ตีระพัฒน์. 2533. *แผนการใช้ที่ดินจังหวัดปทุมธานี*. กองจำแนกที่ดิน.
21. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2555. *การศึกษาเพื่อกำหนดเป้าหมายและแนวทางการใช้ที่ดินที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ*. โรงพิมพ์วิบูลย์การปก. กรุงเทพฯ.
22. สำนักงานงบประมาณ. 2559. *งบประมาณโดยสังเขป ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560*. สำนักนายกรัฐมนตรี (หน้า 98-101).
23. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2519. *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 – 2524)*.
24. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2524. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)*.
25. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2529. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2530-2534)*.
26. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2534. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2535-2540)*.
27. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2539. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540-2544)*.
28. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2544. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549)*.
29. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2549. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554)*. โรงพิมพ์ ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี เจ พรินต์ติ้ง กรุงเทพฯ.
30. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2554. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559)*. โรงพิมพ์ สหมิตรพรินต์ติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด กรุงเทพฯ.
31. สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง. 2558. *สรุปผลการดำเนินงานการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดิน ตั้งแต่ต้นจนปีงบประมาณ พ.ศ. 2558*. กรมชลประทาน.

32. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2559. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 –2564).**
33. สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. 2535. การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำของประเทศไทย และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง. กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม.
34. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. 2503. **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 -2509).** มปท.
35. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. 2507. **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ระยะสอง (พ.ศ. 2507-2509).**
36. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2509. **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514).** สำนักนายกรัฐมนตรี มปท.
37. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2514. **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515–2519).** สำนักนายกรัฐมนตรี มปท.
38. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2557. **คำนิยามการใช้ข้อมูลสถิติการเกษตร.** ศูนย์สารสนเทศการเกษตร.
39. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2560. **สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี 2559.** ISBN 0857-6610 มีนาคม 2560.
40. สำนักงานนโยบายและแผนการใช้ที่ดิน. 2553. **ผังกระบวนการวางแผนการใช้ที่ดิน.** กรมพัฒนาที่ดิน.
41. FAO. 1976. *Framework for Land Evaluation.* Rome.
42. FAO. 1996. *Guidelines for Land Use Planning.* Rome.
43. USBR.1967. *Reconnaissance Report, Pa Mong Project-Thailand, Phase II.* U.S. Department of Interior, Denver, Colorado, U.S.A.
44. 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.

บทที่ 6

นโยบายการแก้ไขและป้องกันความเสื่อมโทรม
ของที่ดิน

บทที่ 6

นโยบายการแก้ไขและป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดิน

ด้วยเหตุที่ว่าที่ดินเป็นปัจจัยหลักในการเกษตร ความอุดมสมบูรณ์ของดินจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง การใช้ที่ดินโดยขาดการบำรุงรักษาและการอนุรักษ์ดินและน้ำ ทำให้ความเสื่อมโทรมเกิดขึ้น เพื่อให้ทราบสาระสำคัญของการป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดิน หัวข้อนี้จะทบทวนสาระสำคัญ 4 เรื่องคือ (1) ความเสื่อมโทรมของที่ดินในประเทศไทย (2) การอนุรักษ์ดินและน้ำ (3) การจัดการดินปัญหาและการปรับปรุงบำรุงดิน และ (4) การไม่ไถพรวน โดยมีรายละเอียดดังนี้

6.1 ความเสื่อมโทรมของที่ดินในประเทศไทย

6.1.1 ความหมาย

UNCCD (2000: 7-8) ได้ให้คำจำกัดความของความเสื่อมโทรมของที่ดินไว้ว่า

“ความเสื่อมโทรมของที่ดิน” หมายถึง การลดลงหรือการสูญเสียผลิตภาพทางชีวภาพหรือทางเศรษฐกิจและความซับซ้อนของพื้นที่ระบบพืชน้ำฝน พื้นที่ระบบพืช ชลประทาน หรือ ทุ่งหญ้า ทุ่งเลี้ยงสัตว์ ป่าในพื้นที่แห้งแล้ง กึ่งแห้งแล้ง และ dry sub-humid areas อันเนื่องมาจากการใช้ที่ดินหรือจากกระบวนการ หรือการรวมกระบวนการต่างๆ รวมทั้งกระบวนการที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์และแบบแผนของดำรงชีพ เช่น

- (1) การชะล้างพังทลายของดินที่เกิดจากลมและ/หรือน้ำ
- (2) ความเสื่อมโทรมของคุณสมบัติทางกายภาพ เคมีและชีวภาพหรือเศรษฐกิจของดินและ
- (3) การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ธรรมชาติ (natural vegetation) ในระยะยาว

ตามความหมายดังกล่าวสรุปได้ว่า ความเสื่อมโทรมของดิน คือ การเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติทาง เคมี กายภาพ และชีวภาพของดิน จนทำให้ดินนั้นมีคุณภาพลดลงจนไม่สามารถใช้เพื่อการเกษตรได้อย่างถาวรและให้ผลผลิตคงที่ตลอดไป โดยมีผลมาจากการขาดการจัดการที่ดินที่ถูกต้อง และมีปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม

6.1.2 การชะล้างพังทลายของดิน

พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 มาตรา 4 ได้ใช้ความหมายของการชะล้างพังทลายของดินไว้ว่า

“การชะล้างพังทลายของดิน” หมายความว่า ปรากฏการณ์ซึ่งที่ดินถูกชะล้างกัดเซาะพังทลายด้วยพลังงานที่เกิดจากน้ำ ลม หรือ โดยเหตุอื่นใดให้เกิดการเสื่อมโทรม สูญเสียเนื้อดิน หรือความอุดมสมบูรณ์ของดิน

ความเสื่อมโทรมของดินที่รุนแรงที่สุดในประเทศไทยเกิดจากการชะล้างและพังทลายของดิน กรมพัฒนาที่ดิน (2524: 16) ได้รายงานว่ามีการชะล้างพังทลายของดินปานกลาง รุนแรงและรุนแรงมากในพื้นที่ของประเทศไทย จำนวนถึง 108 ล้านไร่ ขณะที่พื้นที่การชะล้างพังทลายของดินน้อยมากและน้อยมีจำนวน 200 ล้านไร่ (ตารางที่ 6-1)

ตารางที่ 6-1 เนื้อที่การสูญเสียของดินจากการชะล้างพังทลายของดินในประเทศไทย

ระดับการชะล้าง	การสูญเสียของดิน (ตัน/ไร่/ปี)	พื้นที่ (ล้านไร่)	การใช้ประโยชน์ที่ดิน
น้อยมาก	0.01-1.0	110	ป่าไม้ พื้นที่นา
น้อย	1.01-5.00	90	ป่าไม้ สวนยางพารา สวนผลไม้ พื้นที่นา
ปานกลาง	5.01-20.00	26	สวนยางพารา สวนผลไม้ พื้นที่ปลูกพืชไร่ ป่าไม้ปลูกผสมกับพืชไร่
รุนแรง	20.01-100.00	43	สวนยางพารา สวนผลไม้ พื้นที่ปลูกพืชไร่ ป่าไม้ปลูกผสมกับพืชไร่พื้นที่ ทำไร่เลื่อนลอย
รุนแรงมาก	100.01-966.65	39	พื้นที่ปลูกพืชไร่ ป่าไม้กับการถางป่าทำไร่เลื่อนลอย และปลูกพืชไร่ควบ
อื่นๆ	-	4	พื้นที่ชายฝั่งทะเล ป่าชายเลน พาร์มกึ่ง เป็นต้น

ที่มา : กรมพัฒนาที่ดิน (2524: 16)

ต่อมาในปี 2543 กรมพัฒนาที่ดิน ได้มีการประเมินการสูญเสียของดินจากการชะล้างพังทลายของดินในประเทศไทยอีกครั้งหนึ่งโดยใช้สมการสูญเสียดินสากล (Universal Soil Loss Equation: USLE) และระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์มาช่วยในการประเมิน (กรมพัฒนาที่ดิน 2543: 37) พบว่าในปี พ.ศ. 2543 มีพื้นที่ที่เกิดการสูญเสียดินประมาณ 108.9 ล้านไร่ ที่มีอัตราการสูญเสียดินระหว่าง 2-50 ตัน/ไร่/ปี เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราการสูญเสียดินในแต่ละภูมิภาค พบว่า ภาคใต้มีการอัตราการสูญเสียดินมากที่สุด คือระหว่าง 0-50 ตัน/ไร่/ปี ภาคเหนือ มีอัตราการสูญเสียดินระหว่าง 0-38 ตัน/ไร่/ปี และภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีอัตราการสูญเสียดินต่ำสุด คือ ระหว่าง 0-4 ตัน/ไร่/ปี และพบว่าภาคเหนือมีพื้นที่ที่มีการสูญเสียดินจำนวนมากที่สุด (53.9 ล้านไร่) รองลงมาคือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (17.9 ล้านไร่) ภาคที่มีพื้นที่การสูญเสียดินน้อยที่สุดคือ ภาคกลาง (2.8 ล้านไร่) (ตารางที่ 6-2)

6.1.3 ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการพังทลายของดิน

ปัจจัยที่สำคัญได้แก่

- (1) ความรุนแรงของฝนที่ตกกระหน่ำและการกัดเซาะของฝนในปีหนึ่งๆ แรงน้ำที่ไหลบ่าจะกัดเซาะและพัดพาหน้าดินซึ่งมีธาตุอาหารและปุ๋ยสูญเสียไป
- (2) ความยากง่ายต่อการพังทลายของดิน ขึ้นกับคุณลักษณะของดิน ได้แก่ เนื้อดิน โครงสร้างดิน ความสามารถในการให้น้ำซึมผ่าน และปริมาณของอินทรีย์วัตถุในดิน ซึ่งมีความแตกต่างกันแต่ละพื้นที่
- (3) สภาพภูมิประเทศ ได้แก่ ความลาดชันของพื้นที่และความยาวของพื้นที่ มีผลต่อการชะล้างพังทลายของดินแตกต่างกัน โดยพื้นที่ที่มีความลาดชันมากจะง่ายต่อการชะล้างพังทลายของดิน
- (4) การใช้ประโยชน์ของที่ดินในการทำกิจกรรมต่างๆ อย่างไม่เหมาะสม ทำให้พื้นที่ดินขาดหรือลดปริมาณสิ่งปกคลุมดิน เช่น การทำไร่เลื่อนลอยบนพื้นที่สูง การบุกรุกทำลายป่า การปรับพื้นที่การตัดถนนและเส้นทางคมนาคม เป็นต้น
- (5) การใช้ที่ดินโดยมีหรือไม่มีกรอนุรักษ์ดินและน้ำถ้ามีมาตรการในการอนุรักษ์ดินและน้ำจะช่วยลดการชะล้างพังทลายของดิน เช่น การทำเกษตรตามแนวระดับ การควบคุมการปลูกพืช การทำคันดิน การปลูกหญ้าแฝก เป็นต้น

ตารางที่ 6-2 แสดงเนื้อที่การจำแนกชั้นความรุนแรงของการชะล้างพังทลายของดินรายภูมิภาคและประเทศ

ชั้นความรุนแรง ของการชะล้าง พังทลายของดิน	ภาคกลาง ไร่ %		ภาคตะวันออก ไร่ %		ภาคตะวันตก ไร่ %		ภาคเหนือ ไร่ %		ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ไร่ %		ภาคใต้ ไร่ %		ประเทศ ไร่ %	
พื้นที่ราบ (ที่ราบลุ่มน้ำ ที่ลาดเชิงเขา และเนินเขา ความลาดชันน้อยกว่า 35 เปอร์เซนต์)														
1: น้อยมาก	8,942,102	76.34	12,334,312	52.65	11,585,309	40.22	36,018,940	33.66	80,733,440	76.50	20,180,334	45.67	169,794,437	52.95
2: น้อย	1,634,036	13.95	4,950,852	21.12	4,732,636	16.43	11,139,547	10.41	14,162,651	13.42	6,258,290	14.16	42,878,012	13.37
3: ปานกลาง	223,728	1.91	2,384,004	10.17	927,516	3.22	2,964,126	2.77	2,184,552	2.07	1,113,763	2.52	9,797,689	3.06
4: รุนแรง	2,343	0.02	56,260	0.24	28,805	0.10	374,528	0.35	116,087	0.11	114,912	0.26	692,935	0.22
5: รุนแรงมาก	28,112	0.24	142,993	0.61	66,251	0.23	1,519,516	1.42	327,155	0.31	198,886	0.45	2,282,913	0.71
พื้นที่สูง (ภูเขาและที่ลาดหุบเขา ความลาดชันมากกว่า 35 เปอร์เซนต์)														
111: น้อยมาก	156,961	1.34	2,602,010	11.10	2,338,954	8.12	16,532,758	15.45	6,933,758	6.57	13,175,115	29.81	41,739,376	13.02
211: น้อย	119,478	1.02	232,071	0.99	5,893,472	20.46	19,389,472	18.12	232,175	0.22	13,259	0.03	25,880,330	8.07
311: ปานกลาง	371,319	3.17	391,474	1.67	2,912,170	10.11	2,912,170	9.14	759,844	0.72	75,135	0.17	14,291,486	4.46
411: รุนแรง	70,281	0.60	25,786	0.11	37,446	0.13	37,446	1.99	84,427	0.08	331,477	0.75	2,678,879	0.84
511: รุนแรงมาก	165,161	1.41	311,772	1.33	282,288	0.98	282,288	6.69	-	-	2,735,792	6.19	10,653,858	3.32
รวมเนื้อที่ภาค	11,713,521	100	23,441,534	100	28,804,847	100	28,804,847	100	105,533,909	100	44,196,964	100	320,698,916	100
รวมพื้นที่มีปัญหา*	860,944	7.35	3,312,289	14.13	4,254,476	14.77	4,254,476	22.36	3,472,021	3.29	4,569,965	10.34	40,396,760	12.60

หมายเหตุ : * พื้นที่มีปัญหาการชะล้างพังทลายของดิน คือ รวมชั้น 3-5 (พื้นที่ราบ) และ ชั้น 311-511 (พื้นที่สูง) เข้าด้วยกัน

ที่มา : กรมพัฒนาที่ดิน (2543: 37)

ตารางที่ 6-3 เปรียบเทียบวิธีการประเมินข้อมูลการสูญเสียดินในปี พ.ศ. 2524 และ ปี พ.ศ. 2543

ปี พ.ศ. 2524	ปี พ.ศ. 2543
- ใช้สมการสูญเสียดินสากล - ระบบการจัดทำแบบ Manual	- ใช้สมการสูญเสียดินสากล - ระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ (GIS)
การจัดชั้นความรุนแรงของการสูญเสียดิน น้อยมาก คือ 0.01 -1.00 ตัน/ไร่/ปี น้อย คือ 1.01 – 5.00 ตัน/ไร่/ปี ปานกลาง คือ 5.01 – 20.00 ตัน/ไร่/ปี รุนแรง คือ 20.01 – 100.00 ตัน/ไร่/ปี รุนแรงมาก คือ 100.00 -966.65 ตัน/ไร่/ปี	การจัดชั้นความรุนแรงของการสูญเสียดิน น้อย คือ 0.00 – 2.00 ตัน/ไร่/ปี ปานกลาง คือ 2.00 -5.00 ตัน/ไร่/ปี รุนแรง คือ 5.00 -15.00 ตัน/ไร่/ปี รุนแรงมาก คือ 15.00 -20.00 ตัน/ไร่/ปี รุนแรงมากที่สุด คือ มากกว่า 20.00 ตัน/ไร่/ปี
มาตราส่วนแผนที่ 1 : 1000,000	มาตราส่วนแผนที่ 1 : 250000

ที่มา : กรมพัฒนาที่ดิน (2524 ; 2543)

6.1.4 ผลกระทบจากการชะล้างพังทลายของดิน

การชะล้างพังทลายของดินนอกจากจะเป็นสาเหตุที่สำคัญของความเสื่อมโทรมของดินแล้ว ยังมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมีผลกระทบต่อเกษตรกร ชุมชน และประชาชนโดยรวม ดังนี้

(1) หน้าที่ดินเดิมที่สูญเสียไปนั้น มีอินทรีย์วัตถุในดินรวมอยู่ด้วย อินทรีย์วัตถุดังกล่าวมีคุณสมบัติช่วยซับน้ำฝนและช่วยให้น้ำซึมลงสู่ดินชั้นล่างหรือลงสู่ชั้นน้ำใต้ดิน เมื่อขาดอินทรีย์วัตถุที่ช่วยซับน้ำฝนไว้จึงทำให้น้ำไหลผ่านลงสู่พื้นที่ตอนล่างอย่างรวดเร็วเกิดเป็นภาวะน้ำท่วม สร้างความเสียหายต่อทรัพย์สินต่างๆ นอกจากนี้ ในพื้นที่ที่หน้าดินถูกชะล้างไปจะขาดความชื้นของดินในฤดูแล้งทำให้เกิดความแห้งแล้งโดยทั่วไป

(2) หน้าที่ดินที่ถูกชะล้างจะถูกพัดพาไปเป็นตะกอนดินในพื้นที่ตอนล่างทับถมตามแหล่งน้ำต่างๆ ทำให้เกิดการตื้นเขินของทางน้ำ และอ่างเก็บน้ำ ทำให้ไม่สามารถเก็บกักน้ำได้ตามศักยภาพและไม่เหมาะต่อการอุปโภค บริโภค

(3) ตะกอนจากการชะล้างพังทลายของดินที่ไหลมาทับถมในแหล่งน้ำต่างๆ อาจปนเปื้อนสารพิษต่างๆ จากสารฆ่าแมลงและสารปราบวัชพืชต่างๆ อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของผู้อาศัยในพื้นที่ตอนล่าง

(4) ผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากการชะล้างพังทลายทำให้หน้าดินซึ่งเป็นส่วนที่อุดมสมบูรณ์สำหรับการเพาะปลูกเนื่องจากเป็นแหล่งอาหารสำหรับการเจริญเติบโตของพืชสูญเสียไป เมื่อในพื้นที่ที่มีการชะล้างพังทลายของดินโดยทั่วไปในพื้นที่ปลูกข้าวโพดผลผลิตจะลดลงประมาณร้อยละ 25 ในแต่ละปีจะมีดินสูญเสียไปประมาณปีละ 27 ล้านตัน หรือสูญเสียธาตุอาหารในดินไปมีมูลค่าสูงถึง 3,774.37 ล้านบาท ในขณะที่กรมพัฒนาที่ดิน (2542) รายงานว่าระบบอนุรักษ์ดินและน้ำที่จัดทำขึ้นสามารถเพิ่มผลผลิตโดยทั่วไปประมาณร้อยละ 10 ป้องกันการสูญเสียดินได้โดยประมาณ 3.66 ตัน/ไร่/ปี ซึ่งมีคำนวณเป็นผลเสียความอุดมสมบูรณ์เป็นต้นทุนจะมีค่าไม่น้อยกว่า 90 บาท/ไร่

(5) ดินถล่ม

ได้เกิดดินถล่มขึ้นในประเทศไทยหลายครั้ง ที่สร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สิน เช่น ในปี 2531 เกิดดินถล่มที่อำเภอพิบูล และอำเภอลานสกา จังหวัดนครศรีธรรมราช ในปี 2543 ที่อำเภอหล่มสักและอำเภอเมืองจังหวัดเพชรบูรณ์ ปี 2544 ที่อำเภอวังชิ้น จังหวัดแพร่ ปี 2547 ที่อำเภอเมืองจังหวัดกระบี่ ปี 2549 ที่อำเภอลับแล อำเภอเมืองและอำเภอท่าปลา จังหวัดอุตรดิตถ์ ดังมีรายละเอียดในตารางที่ 6-4

ตารางที่ 6-4 เหตุการณ์ดินถล่มและความเสียหายที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ปี พ.ศ. 2531 – 2549

วันที่เกิดเหตุ	สถานที่	ความเสียหาย
22 พฤศจิกายน 2531 ¹⁾	บ้านกะทูนเหนือ อำเภอพิบูล จังหวัดนครศรีธรรมราช	มีผู้ได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิตประมาณ 230 คน บ้านเรือนเสียหายประมาณ 1,500 หลัง และพื้นที่การเกษตรเสียหายประมาณ 6,150 ไร่ คิดเป็นมูลค่าโดยประมาณกว่า 1,000 ล้านบาท
	บ้านศรีวัง อำเภอหล่มสัก จังหวัดนครศรีธรรมราช	มีผู้เสียชีวิต 12 คน บ้านเสียหาย 152 หลัง เสียหายบางส่วน 210 หลัง
30 กรกฎาคม 2542 ¹⁾	กิ่งอำเภอเขาคิชฌกูฏ จังหวัดจันทบุรี	มีการอพยพชาวบ้านออกจากพื้นที่ก่อนเกิดเหตุ บ้านเรือนเสียหายการปศุสัตว์ และพื้นที่การเกษตรเสียหายมากมาย
11 กันยายน 2543 ¹⁾	บ้านธารทิพย์ (หมู่บุด) ตำบลบึงน้ำเต้า อำเภอหล่มสัก และบ้านโพธิ์เงิน ตำบลท่าพล อำเภอเมือง จังหวัดเพชรบูรณ์	มีผู้เสียชีวิต 10 คน สูญหาย 2 คน บ้านเรือนเสียหาย 303 หลัง การปศุสัตว์ พื้นที่การเกษตรเสียหายจำนวนมาก
4 พฤษภาคม 2544 ¹⁾	อำเภอวังชิ้น จังหวัดแพร่	มีบ้านเสียหายทั้งหลัง 18 หลัง ผู้เสียชีวิต 43 คน สูญหาย 4 คน คิดเป็นมูลค่าประมาณ 100 ล้านบาท
11 สิงหาคม 2544 ¹⁾	ตำบลน้ำก้อ อำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์	มีผู้เสียชีวิต 130 คน ผู้ได้รับบาดเจ็บ 100 คน สูญหาย 4 คน บ้านเรือนพังทลาย 188 หลัง และเสียหาย 411 หลัง คิดเป็นมูลค่าประมาณ 645 ล้านบาท
17 ตุลาคม 2547 ¹⁾	บ้านเขาทุ่ง บ้านห้วยส้ม หมู่ที่ 1 ตำบลเขาคราม อำเภอเมืองกระบี่ จังหวัดกระบี่	คิดจากเขาห้วยส้มไหลลงมาโดยมีหินปูนขนาดใหญ่จำนวนมากแตกหลุดร่วงลงมาจากเขาก้อนใหญ่ ทับบ้านเรือนเสียหาย 25 หลัง ซึ่งตั้งห่างจากภูเขาประมาณ 50 เมตร มีผู้เสียชีวิต 3 คน และบาดเจ็บ 1 คน
21-23 ตุลาคม 2549 ²⁾	อำเภอลับแล อำเภอท่าปลา และอำเภอเมือง จังหวัดอุตรดิตถ์	ดินถล่มลงมาทับถมพื้นที่ตอนล่างมีผู้เสียชีวิต 75 คน สูญหาย 28 คน บ้านเรือนเสียหายทั้งหลัง 493 คน เสียหายบางส่วน 5,435 คน มูลค่าความเสียหาย 345.7 ล้านบาท

ที่มา: ¹⁾ กรมทรัพยากรธรณี (2548: 1)

²⁾ กรมพัฒนาที่ดิน (2550: 2)

6.2 การอนุรักษ์ดินและน้ำ

สาระสำคัญในหัวข้อนี้ได้พบทวน 4 เรื่อง คือ (1) ความหมาย (2) นโยบายการอนุรักษ์ดินและน้ำในประเทศไทย (3) การดำเนินการอนุรักษ์ดินและน้ำในประเทศไทย และ (4) ปัญหาการอนุรักษ์ดินและน้ำ โดยมีรายละเอียดดังนี้

6.2.1 ความหมาย

พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 มาตรา 4 ได้ให้ความหมายการอนุรักษ์ดินและน้ำไว้ว่า

“การอนุรักษ์ดินและน้ำ” หมายความว่า การกระทำใดๆ ที่มุ่งให้เกิดการระงับป้องกันการรักษาดินและที่ดิน ไม่ให้เกิดความเสื่อมโทรมสูญเสีย รวมถึงการรักษา ปรับปรุง ความอุดมสมบูรณ์ของดิน และการรักษาน้ำในดินหรือบนผิวดินให้คงอยู่เพื่อรักษาคุณธรรมชาติให้เหมาะสมในการใช้ประโยชน์ที่ดินในทางเกษตรกรรม”

6.2.2 นโยบายการอนุรักษ์ดินและน้ำในประเทศไทย

นโยบายการอนุรักษ์ดินและน้ำ มีปรากฏอย่างชัดเจนมาตั้งแต่ พ.ศ. 2480 เมื่อพระยาพหลพลพยุหเสนา ได้แถลงนโยบายของรัฐบาล คณะที่ 8 ต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2480 ได้มีข้อความว่า “จะจัดการสำรวจดินในท้องที่ต่างๆ ว่าเหมาะแก่การปลูกพืชชนิดใดบ้าง เมื่อได้ทำการทดลองปลูกพืชที่เห็นว่าเหมาะแก่พื้นที่นั้นๆ และเห็นลู่ทางที่จะบังเกิดผลสมประสงค์ก็จะได้นำชักจูงราษฎรบำรุงพื้นที่ดินเพื่อให้การเพาะปลูกพืชนั้นๆ ได้ผลเท่าที่ควรจะได้”

รัฐได้มีนโยบายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ดินและน้ำ ทั้งที่เป็นนโยบายโดยตรงและนโยบายที่มีส่วนสนับสนุน ดังที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1-12 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและป่าไม้หลายฉบับ ตลอดจนมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่ดิน ป่าไม้ น้ำ และสิ่งแวดล้อมจำนวนมาก โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในแผนพัฒนาฯ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 จนถึงฉบับที่ 12 นั้น ทุกฉบับจะระบุไว้ว่า รัฐมีนโยบายโดยตรงในการอนุรักษ์ดินและน้ำ เช่น

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 : ในช่วงที่ 2 ของแผน (2507-2509) ระบุไว้ว่า จะพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นคุณค่าในการเกษตรอันได้แก่ เนื้อที่ดิน ป่าไม้ น้ำ และอื่นๆ เพื่อนำมาใช้ให้ได้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยแท้จริงและถาวรโดยคำนึงถึงหลักอนุรักษ์กรรม นอกจากนั้น ยังบ่งชี้เกี่ยวกับการเร่งรัดการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินและความอุดมสมบูรณ์ของดิน โดยให้การอนุรักษ์ดินและน้ำนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของกรมพัฒนาที่ดิน (ซึ่งจัดตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2506)

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 : ให้มีการจัดตั้งศูนย์อนุรักษ์ดินและน้ำปีละ 2 ศูนย์ในจังหวัดที่เหมาะสม โดยมีส่วนสัมพันธ์กับการรักษาดินน้ำลำธาร

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 : ระบุไว้ในแนวทางการพัฒนาการเกษตรและชลประทานว่าให้มีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อประโยชน์แก่การเกษตรในอนาคต

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 : เน้นความสำคัญของปัญหาและลักษณะของการใช้ทรัพยากรของประเทศ ตลอดจนความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมของชาติ โดยการสนับสนุนให้กรมพัฒนาที่ดินขยายโครงการประเภทอนุรักษ์ดินและน้ำ รวมทั้งปรับปรุงคุณภาพของดิน นอกจากนั้น ยังให้ความสำคัญด้านโครงการปลูกป่า เพื่ออนุรักษ์บริเวณต้นน้ำลำธารเป็นอันดับแรกและเร่งด่วน

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 : เน้นการใช้ที่ดิน แหล่งน้ำ และป่าไม้ ที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดรวมถึงการอนุรักษ์เพื่อลดการเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวด้วย ส่งเสริมการแก้ปัญหาที่ดินที่มีปัญหา (เช่น ดินเค็มในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) และการปลูกไม้โตเร็วเพื่อการทำฟืนและช่วยป้องกันการพังทลายของดินในภาคต่างๆ

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 : เน้นการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ รวมทั้งการใช้ทรัพยากรดังกล่าวโดยคำนึงถึงการอนุรักษ์ พร้อมทั้งให้ความสำคัญแก่การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำที่สำคัญของประเทศ และโครงการปรับปรุงการจำแนกประเภทที่ดิน

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 : เน้นการอนุรักษ์ดินและน้ำโดยใช้วิธีที่ไม่ยุ่งยากและลงทุนน้อยสามารถถ่ายทอดให้นำไปปฏิบัติได้โดยรัฐจะเป็นผู้ให้บริการทางด้านวิชาการสำหรับพื้นที่ที่มีปัญหารุนแรงมาก จัดตั้งหมู่บ้านอนุรักษ์ดินและน้ำหรือหมู่บ้านพัฒนาที่ดินให้ครบทุกอำเภอ

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 : เน้นการส่งเสริมการอนุรักษ์ดินและน้ำ โดยการปลูกพืชตามแนวระดับในพื้นที่ลาดชัน รวมทั้งการปรับปรุงบำรุงดินด้วยวิธีการธรรมชาติ

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 : เน้นการฟื้นฟูทรัพยากรที่ดินที่มีปัญหาและเสื่อมโทรมให้มีความอุดมสมบูรณ์ และเหมาะสมกับการใช้ประโยชน์เพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร โดยสนับสนุนกิจกรรมการเกษตรแบบยั่งยืนหรือเกษตรเชิงอนุรักษ์

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 : เน้นการอนุรักษ์ในพื้นที่สูงชันโดยการปลูกหญ้าแฝกและฟื้นฟูความอุดมสมบูรณ์ของดิน โดยการส่งเสริมเกษตรกรรมเชิงอนุรักษ์ รวมทั้งการกำหนดเขตการใช้ที่ดิน

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 : เน้นการแก้ไขการชะล้างพังทลายของดิน โดยการปลูกหญ้าแฝกและพืชคลุมดิน ฟื้นฟูคุณภาพดินเค็มและดินเปรี้ยว

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 : เน้นการอนุรักษ์ทรัพยากรดินและที่ดินให้มีคุณภาพเหมาะสมต่อการใช้ประโยชน์

(2) กฎหมาย

สำหรับในด้านกฎหมายนั้นก็ปรากฏว่า มีกฎหมายอยู่หลายฉบับซึ่งบ่งชี้ถึงเจตนารมณ์ของรัฐในอันที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ หรือทรัพยากรของชาติ กฎหมายที่สำคัญได้แก่

- (1) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504
- (2) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
- (3) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518
- (4) พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551

ในจำนวนกฎหมายเหล่านี้ พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 ให้ความชัดเจนในนโยบายของรัฐในเรื่องการอนุรักษ์ดินและน้ำ ซึ่งได้มอบหมายให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาที่ดินที่สามารถกำหนดมาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำขึ้นได้

(3) มติคณะรัฐมนตรีและนโยบายของรัฐ

มติคณะรัฐมนตรีและนโยบายของรัฐนั้น มีอยู่หลายเรื่องซึ่งเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ดินและน้ำอยู่เป็นอันมากที่สำคัญมีดังต่อไปนี้

- (1) การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ วันที่ 28 พฤษภาคม 2528
- (2) แนวการปฏิบัติงานในด้านการใช้ทรัพยากรและอนุรักษ์

สิ่งแวดล้อมของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ วันที่ 26 พฤศจิกายน 2517

(3) การปิดป่าเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ วันที่ 9 มกราคม 2522

(4) นโยบายและมาตรการการพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ วันที่ 3

กุมภาพันธ์ 2524

(5) นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน วันที่ 22 มิถุนายน 2525

(6) นโยบายป่าไม้แห่งชาติ วันที่ 3 ธันวาคม 2528

จากการวิเคราะห์ถึงแนวความคิดที่กำหนดขึ้นเป็นนโยบายของรัฐ และแนวทางปฏิบัติที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบนั้น อาจสรุปได้ว่าในระยะ 20 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลทุกรัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งที่ดินและป่าไม้มาโดยตลอด นโยบายเรื่องการอนุรักษ์ดินและน้ำได้มีการกำหนดไว้ว่าจะต้องดำเนินการทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งเป็นการสนับสนุนจากนโยบายการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้หลายฉบับนโยบายของรัฐที่แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ในการอนุรักษ์ดินและน้ำได้แก่ การจัดตั้งสถาบันขึ้นหลายแห่งเพื่อดำเนินการวิจัยและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

6.2.3 การดำเนินการอนุรักษ์ดินและน้ำในประเทศไทย

ในหัวข้อนี้จะทบทวนสาระสำคัญรวม 2 เรื่อง คือ (1) มาตรการการอนุรักษ์ดินและน้ำ (2) การดำเนินการอนุรักษ์ดินและน้ำของหน่วยงานในประเทศไทย โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) มาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำ

สภาพภูมิประเทศของประเทศไทยโดยทั่วไปแบ่งออกเป็นที่ราบร้อยละ 28.8 ที่ดอน ร้อยละ 42.6 และที่สูง ร้อยละ 28.6 ในแต่ละสภาพภูมิประเทศ ความลาดชันเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการชะล้างพังทลายของดิน ดังนั้น มาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำจึงผันแปรไปตามความลาดชัน ตั้งแต่ลักษณะพื้นที่ราบ พื้นที่ดอน และพื้นที่สูง ซึ่งมาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำที่ใช้กันสามารถแบ่งออกตามลักษณะของมาตรการได้เป็น 2 ประเภทคือ มาตรการวิธีกาล (mechanical measures) และมาตรการวิธีพืช (vegetative measures) การเลือกใช้มาตรการใด ควรพิจารณาลักษณะดิน ภูมิประเทศ ปริมาณน้ำฝน ตลอดจนการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยเลือกวิธีการผสมผสานมาตรการให้เหมาะสมเพื่อให้การทำการเกษตรเกิดความยั่งยืน มาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำจะเสริมให้การอนุรักษ์ดินและน้ำมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(1.1) มาตรการวิธีกาล

“มาตรการวิธีกาล” หมายความว่า วิธีการอนุรักษ์ดินและน้ำ โดยการก่อสร้างโครงสร้างทางวิศวกรรม โดยวิธีการไถพรวนตามแนวระดับคันดินกันน้ำ ชันบันไดดิน คุ้มน้ำขอบเขา บ่อน้ำในไร่นาหรืออื่นๆ (พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 มาตรา 4)

เป็นวิธีการปรับปรุงสภาพของพื้นที่เพื่อลดความยาวและความลาดเทของพื้นที่เพื่อลดความสามารถในการเคลื่อนย้ายตะกอนดิน โดยการสร้างสิ่งกีดขวางความลาดเทของพื้นที่และทิศทางการไหลของน้ำ เพื่อช่วยควบคุมน้ำไหลบ่าหน้าดิน ลดและชะลอความเร็วของกระแสน้ำวิธีการนี้ต้องใช้เทคนิคความรู้ แรงงาน เครื่องมือและงบประมาณสูง ซึ่งการใช้มาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำวิธีกาลให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่และปัจจัยต่างๆ (ตารางที่ 6-5)

(1.2) มาตรการวิธีพืช

“มาตรการวิธีพืช” หมายความว่า วิธีการอนุรักษ์ดินและน้ำ โดยวิธีการทางพืช โดยการปลูกพืชหรือใช้ส่วนใดๆ ของพืชทำให้เป็นแถบหรือเป็นแนว หรือปกคลุมผิวดินหรืออื่นๆ (พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 มาตรา 4)

เป็นการเพิ่มความหนาแน่นของพืช การคลุมดินป้องกันเม็ดฝนกระทบผิวดิน ตลอดจนการปรับปรุงบำรุงดิน ลงทุนต่ำ เกษตรกรสามารถปฏิบัติได้เอง โดยใช้พืชตระกูลถั่ว หญ้าเลี้ยงสัตว์ หรือหญ้าธรรมชาติปลูกเป็นแถบขวางความลาดเทของพื้นที่ หรือปลูกคลุมดิน หรือการใช้ระบบการปลูกพืชแบบผสมผสาน เพื่อลดความแรงของเม็ดฝน ดักตะกอนดิน และชะลอความเร็วของน้ำการไหลมาตรการวิธีพืชให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ และปัจจัยต่างๆ (ตารางที่ 6-6)

ตารางที่ 6-5 การใช้มาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำด้วยมาตรการวิธีกล

มาตรการวิธีกล	สภาพพื้นที่และปัจจัยประกอบ
การไถพรวนตามแนวระดับ (contour tillage)	เหมาะสมกับพื้นที่ความลาดเท 2-8 เปอร์เซ็นต์ และความยาวของความลาดเทไม่เกิน 100 เมตร ในพื้นที่ที่มีความแห้งแล้งสามารถใช้ร่วมกับมาตรการอื่นๆ เช่น คันดิน ชั้นบันไดดิน
คันดิน (terrace)	ใช้สำหรับพื้นที่ความลาดเท 2-12 เปอร์เซ็นต์ คันดินระดับความยาวไม่จำกัด ใช้ในบริเวณที่มีปริมาณฝนตกน้อย คันดินลดระดับความยาวไม่ควรเกิน 300-600 เมตร หากความยาวเกินกว่าที่กำหนดให้จัดทำทางระบายน้ำเป็นระยะ เพื่อลดความยาวของคันดินให้อยู่ภายในพิกัด
คันดินรับน้ำรูปครึ่งวงกลม (semicircular bund) และ คันดินรับน้ำรูปสี่เหลี่ยมคางหมู (trapezoidal bend)	เหมาะสำหรับไร่นาขนาดเล็กที่ปลูกไม้ยืนต้น ในพื้นที่ที่มีปริมาณน้ำฝนน้อยและดินเป็นดินทรายหรือดินร่วน
คันดินเบนน้ำ (diversion terrace)	เป็นคันดินขนาดใหญ่ที่ก่อสร้างตอนบนสุดของพื้นที่โดยสร้างขึ้นขวางความลาดเทของพื้นที่ ต้องมีการคำนวณและออกแบบอย่างถูกต้องเพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดกับคันดินส่วนล่าง
ชั้นบันไดดิน (bench terrace)	เป็นการปรับพื้นที่เป็นขั้นๆต่อเนื่องกันคล้ายบันไดเพื่อลดความยาวและระดับของความลาดเท
คูรับน้ำขอบเขา (hillside ditches)	เหมาะกับพื้นที่ลาดเทน้อยกว่า 40 เปอร์เซ็นต์ ถ้าใช้กับชั้นบันไดดินแบบลาดเอียงออกหรือแถบหญ้าจะสามารถใช้ได้ในพื้นที่ลาดเทมากกว่า 40 เปอร์เซ็นต์ และถ้าพื้นที่ระหว่างคูรับน้ำขอบเขามีการปลูกหญ้าหรือหญ้าคา หญ้าคอสตอลเบอร์มิวด้าและหญ้าเจ้าชู้ คูรับน้ำขอบเขานี้จะสามารถใช้ในพื้นที่ที่มีความลาดเทได้ถึง 55 เปอร์เซ็นต์
ฐานปลูกไม้ผลเฉพาะต้น (individual basin)	ใช้กับพื้นที่ความลาดชันต่ำถึงลาดชันสูง ใช้ร่วมกับคูรับน้ำขอบเขาและดินมีการซึมน้ำเร็ว ใช้กับพื้นที่ที่เป็นสวนผลไม้เก่าที่ปลูกพืชไปแล้วโดยไม่ได้วางระดับ
คันชะลอความเร็วของน้ำ (check dam)	ใช้กับพื้นที่ที่มีการชะล้างพังทลายแบบร่องลึก หรือในทางระบายน้ำ
ทางระบายน้ำ (waterways)	สำหรับพื้นที่ที่มีความลาดชันต่ำอาจปลูกหญ้าคลุมดินเพื่อชะลอความเร็วของน้ำและรักษาทางระบายน้ำ
บ่อดักตะกอน (sediment trap)	สร้างเหนือพื้นที่อ่างเก็บน้ำก่อนที่จะไหลลงสู่อ่างเก็บน้ำ
บ่อน้ำในไร่นา (farm pond)	ใช้สำหรับพื้นที่ลุ่มมีน้ำขังโดยชุดตรงจุดต่ำสุดเพื่อกักเก็บน้ำ ในพื้นที่ที่มีน้ำไหลมากก็ทำคันกั้นปิดมากักเก็บไว้
ทางลำเลียงในไร่นา (farm road)	ใช้กับพื้นที่ความลาดเท 2-12 เปอร์เซ็นต์

ที่มา: กรมพัฒนาที่ดิน (2544) อ้างถึงโดย กรมพัฒนาที่ดิน (2558: 171)

ตารางที่ 6-6 การใช้มาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำด้วยมาตรการวิธีพืช

มาตรการวิธีพืช	สภาพพื้นที่และปัจจัยประกอบ
การปลูกพืชคลุมดิน(cover cropping)	เหมาะสมอย่างยิ่งในการปลูกคลุมดินในสวนไม้ผล และพื้นที่ความลาดชันสูงเกิน 20 เปอร์เซ็นต์และเป็นดินเลวที่ปลูกพืชเศรษฐกิจไม่คุ้มค่าก็ควรปลูกพืชตระกูลถั่วและพืชตระกูลถั่วคลุมดิน
การคลุมดิน (mulching)	ใช้ได้ทุกกรณีแล้วแต่วัตถุประสงค์ของการนำไปใช้ เช่น ใช้เป็นวัสดุคลุมดินกับพืชผัก ไม้ผล และพืชไร่ เป็นต้น และอาจใช้วัสดุอื่นๆในการคลุมดิน เช่น พลาสติก กระดาษ
การปลูกพืชปุ๋ยสด (green manure cropping)	ใช้เพื่อการปรับปรุงบำรุงดิน เช่น ใช้ร่วมกับการปลูกพืชหมุนเวียน และการปลูกพืชแซม
การปลูกพืชสลับเป็นแถบ (strip cropping)	ใช้ในพื้นที่ที่มีความลาดเทไม่เกิน 15 เปอร์เซ็นต์ชนิดของพืชที่ปลูกควรเป็นพืชที่มีระยะชิด เช่น ถั่วลิสง ถั่วเหลือง สลับกับแถบข้าวไร่ ข้าวโพด และข้าวฟ่าง
การปลูกพืชสลับเป็นแถบไปตามแนวระดับ (contour strip cropping)	พืชที่ปลูกเป็นแถบสลับกันควรทำการปลูกในลักษณะพืชหมุนเวียน มีประสิทธิภาพสูงเมื่อพื้นที่มีความลาดเทสม่ำเสมอ
การปลูกพืชสลับเป็นแถบไปตามท้องไร่ (field strip cropping)	ใช้ร่วมกับการปลูกพืชสลับเป็นแถบบางทางลม จะช่วยป้องกันการชะล้างพังทลายของดินดีกว่าการปลูกพืชสลับเป็นแถบตามท้องไร่เพียงอย่างเดียว เหมาะสำหรับพื้นที่ที่มีความลาดเทไม่สม่ำเสมอมากจนไม่สามารถทำแนวระดับได้
การปลูกพืชสลับเป็นแถบบางทางลม (wind strip cropping)	ความกว้างของแถบปลูกพืชที่ใช้ป้องกันลมไม่ควรน้อยกว่า 30 เมตร เหมาะสำหรับพื้นที่ราบหรือเกือบราบและมีปัญหากระแสนลมพัดแรงและบ่อยครั้งเป็นประจำ พืชที่ปลูกในแถบระหว่างแถบป้องกันลมควรเป็นธัญพืชหรือพืชไร่อื่นๆ
การปลูกพืชตามแนวแก้มแถบ (buffer strip cropping)	การปลูกพืชแก้มแถบควรใช้หญ้าหรือพืชตระกูลถั่วคลุมดินที่มีอายุค้างปี และใช้เป็นอาหารสัตว์ได้ด้วย
การปลูกพืชหมุนเวียน (crop rotation)	ใช้พืชที่มีระบบรากลึกสลับกับพืชที่มีระบบรากตื้น ใช้พืชเศรษฐกิจหมุนเวียนกับพืชตระกูลถั่วหรือพืชตระกูลถั่ว
การปลูกพืชแซม (intercropping)	พืชแซมควรมีอายุสั้นกว่าพืชหลัก พืชแซมควรเป็นพืชตระกูลถั่ว ระบบรากของพืชหลักและพืชแซมควรมีระดับที่แตกต่างกัน และพืชแซมไม่ควรเป็นที่ย่อยอาศัยและเป็นต้นกำเนิดของโรคเลือกพืชแซมที่สามารถทำรายได้
การปลูกพืชเหลื่อมฤดู (relay cropping)	ใช้ได้ในทุกสภาพพื้นที่ พืชแรกและพืชที่สองควรเป็นพืชต่างตระกูลเพื่อขจัดปัญหาโรคและแมลงสะสม โดยพืชที่สองที่จะปลูกตามมาควรเป็นพืชตระกูลถั่วอายุสั้น ทุนร่นเงา
การปลูกพืชระหว่างแถบไม้พุ่มบำรุงดิน (alley cropping)	สามารถนำไปใช้ในพื้นที่ที่มีความลาดเทต่ำถึงความลาดชันสูง ร่วมกับมาตรการอนุรักษ์อื่นๆ
คันชาพืช (contour trash line)	ควรใช้ในขณะที่บุกเบิกพื้นที่ใหม่ และไม่มีทุนหรือเวลาเพียงพอในการทำคันดินแบบอื่นๆ ซึ่งในอนาคตสามารถเปลี่ยนคันชาพืชให้เป็นแนวคันดินได้
แถบหญ้าเพื่ออนุรักษ์ดินและน้ำ (grass barrier for soil and water conservation)	ใช้แทนคันดิน ในพื้นที่ความลาดเทสม่ำเสมอ ควรใช้ร่วมกับมาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำอื่นที่เหมาะสม
การปลูกหญ้าเพื่อบำรุงรักษาคุรับน้ำขอบเขา (grass planting on hillside ditches)	การใช้หญ้าเบอร์มิวด้า หญ้าปาเฮีย หญ้ารูซี่ รวมถึงหญ้าพื้นเมืองพันธุ์เลื้อย เหมาะอย่างยิ่งในการปลูกในคุรับน้ำและบนเชิงลาดด้านนอก ซึ่งจะช่วยป้องกันการชะล้างพังทลายได้ดี ส่วนการใช้หญ้าเจ้าชู้สามารถใช้ได้ดีในการปลูกบนเชิงลาดด้านนอก เชิงลาดด้านใน และบนสันคูรับน้ำขอบเขา
การปลูกหญ้าเพื่อบำรุงรักษาเชิงลาดด้านนอกของชั้นบันไดดิน (grass riser)	ต้องปลูกหญ้าบนที่ลาดเอียงของชั้นบันไดดินทุกกรณี ยกเว้นแต่ได้ใช้หินเรียงแทนแล้ว หญ้าที่ปลูกควรใช้หญ้าเบอร์มิวด้า หญ้าปาเฮีย และหญ้ารูซี่
ไม้บังลม(windbreak)	ใช้ในบริเวณพื้นที่ลมแรงทั้งในพื้นที่ราบและพื้นที่สูงที่มีโอกาสเกิดการเสียหายจากแรงลม เช่น พื้นที่โล่งติดต่อกันเป็นบริเวณกว้างหรือในแนวลม ในพื้นที่ต้องการสงวนความชื้นไว้ พื้นที่แหล่งเก็บน้ำขนาดเล็ก พื้นที่ใกล้ชายทะเล โดยพืชที่ใช้เป็นไม้บังลมควรมีระบบรากลึก กิ่งเหนียวแน่น เช่น กระถินณรงค์ กระถินยักษ์ สน ไม้ไผ่ และมะขาม

ที่มา: กรมพัฒนาที่ดิน (2556) อ้างถึงโดย กรมพัฒนาที่ดิน (2558: 179-180)

(1.3) มาตรการวิธีกลร่วมกับมาตรการวิธีพืชที่เหมาะสมตามความลาดชัน

ความลาดชันของพื้นที่นับเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในกระบวนการชะล้างพังทลายของดิน ซึ่งแบ่งได้เป็น 6 ระดับ คือ พื้นที่ราบเรียบถึงค่อนข้างราบเรียบ (0-2 เปอร์เซ็นต์) ลูกคลื่นลอนลาดเล็กน้อย (2-5 เปอร์เซ็นต์) ลูกคลื่นลอนลาด (5-12 เปอร์เซ็นต์) ลูกคลื่นลอนชัน (12-20 เปอร์เซ็นต์) เนินเขา (20-35 เปอร์เซ็นต์) และพื้นที่ลาดชันเชิงซ้อนหรือที่ลาดชันสูง (>35 เปอร์เซ็นต์) เมื่อความลาดชันมากขึ้นอัตราการชะล้างพังทลายของดินจะมากขึ้นด้วย เนื่องจากน้ำไหลบ่าหน้าดินได้รวดเร็วและรุนแรง จึงไม่ควรปลูกพืชในพื้นที่ที่มีความลาดชันเกินกว่า 35 เปอร์เซ็นต์ หากต้องการปลูกพืชในพื้นที่ลาดชันจะต้องมีการจัดระบบอนุรักษ์ดินและน้ำเพื่อชะลอการสูญเสียหน้าดิน การใช้มาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำทั้งมาตรการวิธีกลและมาตรการวิธีพืชที่เหมาะสมตามความลาดชัน ซึ่งนอกจากพิจารณาระดับความลาดชันของพื้นที่เป็นสำคัญแล้ว ยังได้พิจารณาสมบัติของดิน อาทิ เนื้อดิน ความลึกของดิน การระบายน้ำ ฯลฯ ปริมาณน้ำฝนปริมาณน้ำไหลบ่า การใช้ประโยชน์ที่ดิน (ตารางที่ 6-7)

ตารางที่ 6-7 การใช้มาตรการวิธีกลร่วมกับมาตรการวิธีพืชที่เหมาะสมตามความลาดชัน

ความลาดชัน (เปอร์เซ็นต์)	มาตรการวิธีกล	มาตรการวิธีพืช
พื้นที่ราบเรียบถึงค่อนข้างราบเรียบ (0-2 เปอร์เซ็นต์)	-การไถพรวนที่เหมาะสม -บ่อน้ำในไรนา -ปรับรูปแปลง	-ปลูกพืชตามแนวระดับ -ปลูกพืชสลับเป็นแถบ -ปลูกพืชแซม -ปลูกพืชเหลื่อมฤดู -ปลูกพืชคลุมดิน -ปลูกพืชหมุนเวียน -ปลูกพืชระหว่างแถบไม้พุ่ม -บำรุงดิน -การไถกลบเศษพืช ใช้เศษพืช -ซากพืชหรือวัสดุคลุมดิน -ใช้ปุ๋ยอินทรีย์ร่วมกับปุ๋ยเคมี-ตามค่าวิเคราะห์ดิน
พื้นที่ลูกคลื่นลอนลาดเล็กน้อย (2-5 เปอร์เซ็นต์)	- การทำนาตามแนวระดับ - การไถพรวนที่เหมาะสม - การไถพรวนและปลูกพืชตามแนวระดับ - คันดินร่วมกับการปลูกพืชคลุมดินบนคันดิน - คันดินเก็บกักน้ำ - คันดินฐานแคบ - ทางลำเลียงในไรนา	- ปฏิบัติตามคำแนะนำในพื้นที่ลูกคลื่นลอนลาดเล็กน้อย (2-5 เปอร์เซ็นต์) - ควรปลูกพืชประเภทไม้พุ่มบำรุงดิน 2 แถว คู่ หรือปลูกหญ้าเป็นแถบกว้างประมาณ 1-2 เมตร ขวางความลาดเทไปตามแนวระดับ โดยให้แต่ละแถบห่างกัน 8-10 เมตร
ลูกคลื่นลอนลาด (5-12 เปอร์เซ็นต์)	-คันดินร่วมกับการปลูกพืชคลุมดินบนคันดิน -คันดินเบนน้ำ -คันดินฐานกว้าง -การยกร่องตามแนวระดับ -การทำร่องน้ำตามแนวระดับ -ทางลำเลียงในไรนา -ทางระบายน้ำ -คันชะลอความเร็วของน้ำ -บ่อตกตะกอน	- นอกจากปฏิบัติตามคำแนะนำทั่วไปแล้ว ควรจัดระบบการปลูกพืชให้ดี โดยยึดหลักการว่าควรมีพืชขึ้นปกคลุมตลอดทั้งปี
ลูกคลื่นลอนชัน (12-20 เปอร์เซ็นต์)	-พื้นที่ลาดชันมากขึ้นจำเป็นต้องมีมาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำที่เข้มข้นยิ่งขึ้น - คันดินเบนน้ำ - คันดินฐานแคบ - คันคูรับน้ำขอบเขา	- ปลูกพืชคลุมดินระหว่างไม้ยืนต้น ใช้ปุ๋ยหมักบำรุงดิน

ตารางที่ 6-7 การใช้มาตรการวิธีกร่วมกับมาตรการวิธีพิชที่เหมาะสมตามความลาดชัน (ต่อ)

ความลาดชัน (เปอร์เซ็นต์)	มาตรการวิธีกร	มาตรการวิธีพิช
	- ชันบันไดดิน - ชันบันไดดินสำหรับไม้ผล - ฐานปลูกไม้ผลเฉพาะต้น	
เนินเขา (20-35 เปอร์เซ็นต์)	พื้นที่เนินเขาควรทำมาตรการวิธีกรที่เข้มข้น คือ คันคูรับน้ำขอบเขา ซึ่งมีวิธีปฏิบัติเช่นเดียวกับในพื้นที่ลูกคลื่นลอนชัน (12-20 เปอร์เซ็นต์)	- ใช้วิธีปฏิบัติตามคำแนะนำทั่วไป อาทิ ปลูกพืชคลุมดิน ปลูกพืชปุ๋ยสด ปลูกพืชสลับเป็นแถบ ปลูกพืชหมุนเวียน ปลูกพืชแซม ปลูกพืชเลื้อมถุด การปลูกพืชระหว่างแถบไม้พุ่มบำรุงดิน คันซากพืช แถบหญ้า เช่น หญ้าแฝก หญ้ารูซี่ กระถิน กับถั่วมะแฮะ ไม้บังลม
พื้นที่ลาดชันเชิงชันหรือที่ลาดชันสูง (35 เปอร์เซ็นต์)	คันคูรับน้ำขอบเขาที่ใช้กับความลาดมากกว่า 35 เปอร์เซ็นต์	- วิธีปฏิบัติตามคำแนะนำทั่วไป อาทิ - ปลูกพืชคลุมดิน ปลูกพืชปุ๋ยสด - ปลูกพืชสลับเป็นแถบ ปลูกพืชหมุนเวียน - ปลูกพืชแซม ปลูกพืชเลื้อมถุด - การปลูกพืชระหว่างแถบไม้พุ่มบำรุงดิน - คันซากพืช แถบหญ้า เช่น หญ้าแฝก หญ้ารูซี่ กระถินกับถั่วมะแฮะ ไม้บังลม

ที่มา: กรมพัฒนาที่ดิน (2558: 183-184)

(1.4) งานพัฒนาแหล่งน้ำกับการอนุรักษ์ดินและน้ำ

งานพัฒนาแหล่งน้ำเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของระบบอนุรักษ์ดินและน้ำ ซึ่งเป็นการจัดการกักเก็บน้ำฝนที่ตกลงมาให้ไหลซึมลงใต้ดินอย่างช้าๆ ทำให้เกิดความชื้นที่พืชสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ อีกทั้งช่วยไม่ให้น้ำไหลบ่าไปกัดเซาะดินในพื้นที่ตอนล่างก่อให้เกิดความเสียหายเพิ่มประสิทธิภาพและกักเก็บน้ำไว้ใช้เพื่อการเกษตร โดยเฉพาะในพื้นที่เกษตรกรรมนอกเขตชลประทานที่มีปัญหาการขาดแคลนน้ำในฤดูแล้ง กรมพัฒนาที่ดินเริ่มดำเนินการเกี่ยวกับงานทางด้านการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำเมื่อปี พ.ศ. 2519 โดยเริ่มแรกเน้นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความแห้งแล้งสูงสุดในประเทศไทยและเกษตรกรส่วนใหญ่อาศัยน้ำฝนในการทำการเกษตรกรรม และเริ่มดำเนินการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2524 เป็นต้นมาโดยดำเนินการพัฒนาแหล่งน้ำทั้งในพื้นที่สาธารณะ ตามการขอรับการสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น (อปท.) หรือเกษตรกร และในเขตพัฒนาที่ดินลุ่มน้ำเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำซึ่งสามารถก่อสร้างกระจายไปในท้องถิ่นที่ห่างไกลและทุรกันดารได้เกือบทุกท้องที่ เพื่อเก็บกักน้ำไว้ในพื้นที่สร้างความชุ่มชื้นในดิน อีกทั้งยังช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนของเกษตรกรที่ขาดแคลนน้ำใช้สำหรับการเพาะปลูก กิจกรรมหลักประกอบด้วยงานพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำ ซึ่งจะดำเนินการในพื้นที่สาธารณะ เช่น สระเก็บน้ำ อ่างเก็บน้ำ การขุดลอกหนองน้ำ คลอง ลำห้วย ฝายทดน้ำ งานจัดหาระบบส่งน้ำในไร่นา จำแนกเป็นคลองส่งน้ำในไร่นาและระบบท่อส่งน้ำเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำและรักษาความชุ่มชื้นในดินโดยเฉพาะการก่อสร้างโครงการแหล่งน้ำในไร่นานอกเขตชลประทานโดยการขุดบ่อขนาด 1,260 ลูกบาศก์เมตร เพื่อกักเก็บน้ำบรรเทาภัยแล้งให้กับเกษตรกรที่อยู่นอกเขตชลประทานให้มีน้ำไว้ใช้เพื่อการเกษตรในฤดูแล้ง และงานพัฒนาแหล่งน้ำชุมชนซึ่งเป็นงานปรับปรุงแหล่งน้ำธรรมชาติ มีการจัดหาระบบส่งน้ำ ระบบอนุรักษ์ดินและน้ำที่มีประสิทธิภาพ สามารถป้องกันการชะล้างพังทลายของดินที่กระทบต่อสภาวะแวดล้อมในพื้นที่การเกษตรและแหล่งเก็บกักน้ำ การก่อสร้างแหล่งเก็บกักน้ำให้สามารถนำไปใช้ในเขตพื้นที่การเกษตรที่กำหนดขึ้นโดยการวาง

แผนการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม รวมถึงการพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มเกษตรกรด้านการใช้น้ำ ด้านการปรับปรุงบำรุงดิน และกิจกรรมฝึกอบรมเพื่อถ่ายทอดองค์ความรู้ให้กับเกษตรกร

6.2.4 การดำเนินงานอนุรักษ์ดินและน้ำของหน่วยงานในประเทศไทย

การดำเนินงานอนุรักษ์ดินและน้ำดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน เช่น กรมพัฒนาที่ดิน กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (กรมประชาสงเคราะห์เดิม) ส.ป.ก. กรมป่าไม้ และมหาวิทยาลัยต่างๆ โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) กรมพัฒนาที่ดิน

ภายหลังรัฐบาลได้จัดตั้งกรมพัฒนาที่ดินในปี พ.ศ. 2506 โดยมีกองบริการที่ดินรับผิดชอบด้านการอนุรักษ์ดินและน้ำ (ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นกองอนุรักษ์ดินและน้ำ) ในส่วนภูมิภาค รัฐบาลก็ได้จัดตั้งศูนย์พัฒนาที่ดินขึ้น ปัจจุบันมีการดำเนินการโดย สำนักงานพัฒนาที่ดินเขต จำนวน 12 เขต และสถานีพัฒนาที่ดินทุกจังหวัด

กรมพัฒนาที่ดินได้มีการนำมาตรการในการอนุรักษ์ดินและน้ำดังที่ทบทวนไว้ในหัวข้อ (3.1) ทั้งวิธีกล และวิธีพืช มาใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2506 จนถึงปัจจุบัน นอกจากนี้ใช้วิธีดังกล่าวแล้วกรมพัฒนาที่ดินได้มีวิธีการต่างๆ ที่ให้เกษตรกรเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานเรียงตามลำดับเวลา ดังนี้ (1) หมู่บ้านพัฒนาที่ดิน (2) หมอดิน (3) หมอดินอาสา (4) เครือข่ายหมอดินอาสา (5) หมอดินน้อย (ยุวมอดิน) และ (6) เขตพัฒนาที่ดิน โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1.1) หมู่บ้านพัฒนาที่ดิน

Attaviroj (1996: 155) ได้รายงานถึงการการจัดตั้งหมู่บ้านพัฒนาที่ดิน (Land development villages) ไว้ว่าได้เริ่มโครงการในปี 2535 ด้วยวิธีการเลือกที่มีระบบโดยมีเป้าหมายหนึ่งหมู่บ้านในหนึ่งอำเภอ ซึ่งมีจำนวน 780 แห่งในปี พ.ศ. 2539 วัตถุประสงค์ของหมู่บ้านพัฒนาที่ดินคือ (1) สร้างรูปแบบ (model) ของหมู่บ้านพัฒนาที่ดินของกรมพัฒนาที่ดิน (2) เพื่อป้องกันและฟื้นฟูความเสื่อมโทรมของดิน (3) เพื่อสาธิตการใช้ที่ดินที่เหมาะสมสำหรับเกษตรกรในหมู่บ้านและหมู่บ้านใกล้เคียงและ (4) เพิ่มรายได้ของเกษตรกรในหมู่บ้านที่ตั้งอยู่ในพื้นที่โครงการ

การปฏิบัติตามแผนนั้นได้มีการเลือกหมู่บ้าน 2-3 แห่งในแต่ละอำเภอ แล้วศึกษาความเป็นไปได้ ปัจจัยหลักก็คือสภาพเศรษฐกิจและสังคม และ ทศนคติของเกษตรกรต่อโครงการ หลังจากนั้นคัดเลือกให้เหลือเพียงหนึ่งหมู่บ้าน แล้วดำเนินการสำรวจดินอย่างละเอียด จัดทำแผนที่ระดับ และแผนที่วางแผนการใช้ที่ดินรวมทั้งจัดทำระบบการอนุรักษ์ดินและน้ำโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม การปรับปรุงดินและการจัดการต่างๆ ครอบคลุมปัญหาดินของหมู่บ้าน

ผู้นำเกษตรกรของแต่ละหมู่บ้านได้รับการฝึกอบรมและกิจกรรมต่างๆ ดำเนินการโดยสถานีพัฒนาที่ดิน

ผลการดำเนินงานในช่วงปี พ.ศ. 2535-2539 ได้มีการดำเนินการจัดตั้งหมู่บ้านพัฒนาที่ดินรวม 430 แห่ง ระบบอนุรักษ์ดินและน้ำโดยใช้คุรับน้ำ ได้ลดการสูญเสียหน้าดินประมาณร้อยละ 60 และลดธาตุอาหารทั้งไนโตรเจนฟอสฟอรัส และ โพแทสเซียม ลงด้วย สามารถเก็บกักน้ำไหลบ่าในลุ่มน้ำย่อยไว้จำนวนร้อยละ 20 ความสำเร็จของโครงการนี้เกิดจากความร่วมมือของหน่วยงานราชการหลายแห่งและเกษตรกรทำให้ผู้ที่สนใจจะเข้าร่วมโครงการมากขึ้น

(1.2) หมอดิน

สืบเนื่องจากเกษตรกรขาดความรู้ในเรื่องดิน และการจัดการดินที่ถูกต้อง กรมพัฒนาที่ดินจึงมีแนวคิดที่จะให้มี “หมอดิน” เพื่อสนับสนุนข้อมูลเรื่องดินและการจัดการที่ดินแก่เกษตรกรทั่วประเทศแนวคิดในขณะเริ่มต้นจะมีหมอดิน 3 ประเภท คือ (1) หมอดินเท้าเปล่า (ขั้นพื้นฐาน) (2) หมอดินเคลื่อนที่ และ (3) ห้องปฏิบัติการหมอดินเคลื่อนที่

วัตถุประสงค์หลักของหมอดินคือ การช่วยเหลือเกษตรกรในการเรียนรู้วิธีการจัดการและใช้ดิน จะทำการเกษตรอย่างไรให้ยั่งยืน และวางแผนการจัดการฟาร์มอย่างง่าย ๆ ง่าย ๆ ง่าย ๆ กระบวนการของ “หมอดิน” เริ่มต้นด้วยการคัดเลือกหมู่บ้านเป้าหมาย ตรวจสอบคุณภาพดิน เตรียมแผนการใช้ที่ดิน แล้วนัดหมายเกษตรกรในหมู่บ้านเป้าหมาย “หมอดิน” จะต้องรับผิดชอบในการเก็บตัวอย่างดิน วิเคราะห์ดินอย่างง่ายและถ่ายทอดข้อมูลการจัดการที่ดินสู่เกษตรกร ซึ่งรวมถึง คุณภาพดิน ข้อจำกัด และการใช้ปุ๋ย เป็นต้น “หมอดิน” จะต้องสามารถอธิบายถึงผลจากการวิเคราะห์ดินและตอบคำถามเกษตรกรแต่ละรายได้ รวมทั้งอธิบายถึงการไถ่เมล็ดพืชตระกูลถั่วเพื่อคลุมดินและปุ๋ยพืชสดตลอดจนการใช้สารเร่งเพื่อทำปุ๋ยหมัก

“หมอดิน” ในช่วงเวลานี้ คือ “เจ้าหน้าที่ของกรมพัฒนาที่ดิน” (Attaviroj, 1996: 157)

(1.3) หมอดินอาสา

ในช่วงเริ่มต้น พ.ศ. 2535 มี “หมอดิน” ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของกรมพัฒนาที่ดินอยู่จำนวน 190 ทีม สามารถปฏิบัติงานครอบคลุมได้เพียง 3,500 หมู่บ้าน ต่อปี จากที่มีอยู่ในขณะนั้น จำนวน 65,000 หมู่บ้าน ซึ่งหากต้องปฏิบัติงานให้ครอบคลุมหมู่บ้านทั้งหมดได้แล้วจะต้องใช้เวลามากถึง 15 ปี เพื่อให้สามารถนำแนวคิดเรื่องหมอดินนี้สามารถขยายออกไปทั่วประเทศได้ จึงได้มีแนวคิดให้มี “หมอดินอาสา (Volunteer Soil Doctor)” ขึ้นทุกหมู่บ้านในประเทศไทย

ในปี พ.ศ. 2538 ได้มีการสนับสนุนจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้ขยาย “หมอดินอาสา” ออกไปให้ครบทุกหมู่บ้าน จำนวนหมอดินอาสา จึงเพิ่มขึ้นเป็น 12,000 หมู่บ้าน (กรมพัฒนาที่ดิน, 2558: 123)

ในปี พ.ศ. 2539 การดำเนินการเรื่อง “หมอดินอาสา” ได้ขยายการดำเนินงานมาจนถึงปัจจุบัน มีหมอดินระดับต่างๆ ดังนี้

- หมอดินอาสาประจำจังหวัด มีจำนวน 77 คน
- หมอดินอาสาประจำอำเภอ มีจำนวน 861 คน
- หมอดินอาสาประจำตำบล มีจำนวน 6,889 คน
- หมอดินอาสาประจำหมู่บ้าน มีจำนวน 81,505 คน

(1.4) เครือข่ายหมอดินอาสา

เครือข่ายหมอดินอาสา หมายความว่า กลุ่มสมาชิก ซึ่งประกอบด้วย หมอดินอาสาประจำจังหวัด และหรือหมอดินอาสาประจำอำเภอ และหรือหมอดินอาสาประจำตำบล หมอดินอาสาประจำหมู่บ้าน และสมาชิกกลุ่มเกษตรกร โดยมีการบริหารจัดการติดต่อประสานงาน ปฏิบัติงานร่วมกันในทุกส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ดิน และมีการเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบภายใต้การกำกับดูแลของกรมพัฒนาที่ดิน

(1.5) หมอдинน้อย (ยุวหมอдин) หมายถึง นักเรียนระดับชั้นประถมศึกษาที่มีความสนใจต้องการศึกษาเรื่องดิน การพัฒนาที่ดินและการทำเกษตรอินทรีย์ มีลักษณะผู้นำ และสนใจในอาชีพทำการเกษตร

การดำเนินงานดังกล่าวจะคัดเลือกนักเรียนโรงเรียนละ 5 -7 คน ระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 – 6 เพื่อมาทำหน้าที่หมอдинน้อย (ยุวหมอдин) สร้างเครือข่ายในโรงเรียน ซึ่งหมอдинน้อย (ยุวหมอдин) เหล่านี้จะได้รับการอบรมสาธิตการผลิตและการใช้สารอินทรีย์ทางการเกษตร พร้อมกับเข้าค่ายยุวหมอдинเพื่อเรียนรู้เรื่องความลับของดิน การใช้ประโยชน์จุลินทรีย์ทางการเกษตร การผลิตและใช้สารเร่งซูเปอร์ พด. หญ้าแฝกพืชหมัศจรรย์เพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำ พืชปุ๋ยสดเพื่อการปรับปรุงดิน ตลอดจนความรู้เรื่องสมุนไพรป้องกันแมลงศัตรูพืช ปัจจุบันมียุวหมอдин ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2550-2556 จำนวนทั้งสิ้น 16,653 ราย

หน้าที่ของหมอдинน้อย (ยุวหมอдин)

1) เผยแพร่ความรู้ด้านการพัฒนาที่ดินและการทำเกษตรอินทรีย์ ตามมาตรฐานของกรมพัฒนาที่ดิน

2) เป็นผู้นำในการรวบรวมนักเรียนที่สนใจการทำเกษตร จัดตั้งกลุ่มยุวเกษตรด้านการพัฒนาที่ดินและเกษตรอินทรีย์ในโรงเรียน

3) เป็นผู้นำกลุ่มยุวเกษตร

ก. ผลิตปุ๋ยหมักโดยใช้สารเร่งซูเปอร์ พด.1

ข. ผลิตน้ำหมักชีวภาพโดยใช้สารเร่งซูเปอร์ พด.2

ค. ผลิตสารป้องกันแมลงศัตรูพืชโดยใช้สารเร่งซูเปอร์ พด.7

หมักกับสมุนไพรเพื่อใช้ในแปลงเกษตรของโรงเรียนและนำไปใช้ในพื้นที่ของผู้ปกครอง

ง. ผลิตสารบำบัดน้ำเสีย ขจัดกลิ่นเหม็น และกำจัดลูกน้ำยุงรำคาญ โดยใช้สารเร่งซูเปอร์ พด.6 เพื่อใช้ในโรงเรียนและที่สาธารณะของชุมชน

นักเรียนที่ผ่านการอบรมด้านการพัฒนาที่ดินและการทำเกษตรอินทรีย์จากกรมพัฒนาที่ดิน จะได้รับการแต่งตั้งเป็นยุวหมอдинพร้อมได้รับวุฒิบัตรในการยกย่องเชิดชูเกียรติ ให้เป็นผู้นำจัดตั้งกลุ่มนักเรียน ทำกิจกรรมพัฒนาที่ดินและเกษตรอินทรีย์ในโรงเรียน ภายใต้โครงการเกษตรอินทรีย์ในโรงเรียนและยุวหมอдинของกรมพัฒนาที่ดิน

ประโยชน์ที่ได้รับ คือ เด็กนักเรียนมีความรู้ด้านการใช้สารอินทรีย์เพื่อลดใช้สารเคมี สามารถนำความรู้ที่ได้รับไปประกอบอาชีพทำการเกษตรอินทรีย์ในอนาคต และสร้างเครือข่ายขยายผลพัฒนาเกษตรอินทรีย์ให้กับเกษตรกรและผู้ปกครองที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียง อันเป็นการลดภาระแก่เกษตรกรในเรื่องต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้นทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้น เป็นการแก้ไขปัญหาความยากจนตามแนวเศรษฐกิจพอเพียง

(1.6) เขตพัฒนาที่ดิน

กรมพัฒนาที่ดินได้ดำเนินงานด้านการพัฒนาทรัพยากรดิน การอนุรักษ์ดินและน้ำ การปรับปรุงบำรุงดิน การสำรวจและวางแผนการใช้ที่ดิน ตลอดจนการพัฒนาฐานข้อมูลดินและเทคโนโลยีด้านการพัฒนาที่ดินมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาที่ดินอย่างต่อเนื่อง และเพื่อให้เห็นภาพรวมของการพัฒนาที่ดินในเชิงพื้นที่ กรมพัฒนาที่ดินจึงมีนโยบายให้ดำเนินการจัดทำเขตพัฒนาที่ดินในกรอบของพื้นที่ลุ่มน้ำตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 ซึ่งปัจจุบันได้ประกาศเป็นทำเนียบวงรอบเขตพัฒนาที่ดินลุ่มน้ำขึ้นในเดือนสิงหาคม

พ.ศ. 2556 ถึงปัจจุบัน ครอบคลุมพื้นที่ 77 จังหวัด รวมทั้งหมด 526 แห่ง แล้วบูรณาการกิจกรรมต่างๆ ด้านการพัฒนาที่ดินลงในพื้นที่เขตพัฒนาที่ดินลุ่มน้ำนั้นๆ ซึ่งขณะนี้ได้พัฒนาพื้นที่ดินปัญหาให้สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินได้มากขึ้นตามลำดับอีกทั้งมีความสอดคล้องกับแนวทางตามพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจกรมพัฒนาที่ดินเข้าไปดำเนินการพัฒนาที่ดินในพื้นที่ต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเป็นกลไกสำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหาทรัพยากรที่ดิน การเสื่อมโทรม และพังทลายของดิน

เขตพัฒนาที่ดิน หมายถึง พื้นที่ที่ได้รับการคัดเลือกให้ทำการพัฒนาด้วยการบูรณาการกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ดินต่างๆ เช่น การสำรวจและจัดทำแผนที่ภูมิประเทศ แผนที่ดิน แผนที่สภาพการใช้ที่ดิน แผนที่วางแผนการใช้ที่ดิน จัดทำระบบอนุรักษ์ดินและน้ำ พัฒนาแหล่งน้ำ ปรับปรุงบำรุงดิน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธิตและถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านการพัฒนาที่ดินให้แก่เกษตรกร และประชาชนทั่วไปได้เห็นประโยชน์ของการพัฒนาที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

พื้นที่ดำเนินการ หมายถึง พื้นที่ที่เป็นตัวแทนของปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตพัฒนาที่ดินเพื่อบูรณาการ

แนวทางการดำเนินการ

ดำเนินการโดยสถานีพัฒนาที่ดินคัดเลือกพื้นที่ทำการเกษตรที่มีปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดิน ที่ส่งผลกระทบต่อเกษตรกร ซึ่งเป็นพื้นที่เกษตรกรรมที่เป็นตัวแทนของปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินในลุ่มน้ำนั้น และเกษตรกรส่วนใหญ่ในพื้นที่ยินดีให้ความร่วมมือในการดำเนินงาน จากนั้นกำหนดขอบเขตพื้นที่ดำเนินการทั้งหมดเบื้องต้นลงในแผนที่ มาตราส่วน 1:50,000 จากนั้นกลุ่ม/ฝ่ายที่เกี่ยวข้องจัดทำข้อมูลต่างๆ ของเขตพัฒนาที่ดินลุ่มน้ำในชั้นข้อมูล มาตราส่วน 1: 25,000 ตรวจสอบแก้ไขวงรอบพื้นที่ดำเนินการ วงรอบเขตพัฒนาที่ดินลุ่มน้ำ เสนอต่อคณะกรรมการบริหารเขตพัฒนาที่ดินลุ่มน้ำ เพื่อเสนอกรมพัฒนาที่ดินพิจารณาประกาศให้เป็นเขตพัฒนาที่ดินลุ่มน้ำ จากนั้นจึงดำเนินการสำรวจและจัดทำฐานข้อมูลทั้งทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ สภาพเศรษฐกิจและสังคม เพื่อใช้ในการวิเคราะห์วางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อการใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างถูกต้องและเกิดประโยชน์สูงสุด อีกทั้งการกำหนดมาตรการอนุรักษ์ทรัพยากรดินและน้ำไปพร้อมกับการทำเกษตรกรรมและด้านอื่นๆ ซึ่งจะพัฒนาพื้นที่เขตพัฒนาที่ดินลุ่มน้ำให้เป็นพื้นที่ต้นแบบให้กับเกษตรกร และองค์การบริหารส่วนตำบลนำไปเป็นแบบอย่างในการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรม เพื่อให้เห็นถึงประโยชน์ของการพัฒนาที่ดิน การอนุรักษ์ดินและน้ำ ให้สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

ทั้งนี้การบริหารงานจัดทำเขตพัฒนาที่ดินลุ่มน้ำประกอบด้วย คณะกรรมการบริหารเขตพัฒนาที่ดินลุ่มน้ำ มีผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาที่ดินเขต เป็นประธาน และคณะทำงานสำรวจออกแบบงานอนุรักษ์ดินและน้ำ (ระดับเขต) มีผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาที่ดินเขต หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย เป็นประธาน ทั้งหมดนี้จะทำหน้าที่ในการประชุมหารือร่วมกับเกษตรกรในพื้นที่ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อจัดทำเป็นแผนพัฒนาพื้นที่อย่างเป็นระบบ โดยมีหน่วยงานพัฒนาอื่นที่เกี่ยวข้องร่วมบูรณาการอย่างต่อเนื่อง

(2) กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง

กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ได้ดำเนินการให้มีการปลูกยางใหม่ ซึ่งเป็นยางพันธุ์ดี แทนยางเก่า และเป็นยางพื้นเมืองในที่ดินของเอกชนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 ในการปลูกยางแทนด้วยยางพันธุ์ดีได้มีการนำมาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำเข้ามาใช้ 2 วิธี (สุนทร นิคมรัตน์, 2525: 425) ได้แก่

1. การปลูกยางตามแนวระดับ (Contour Line) และทำขั้นบันได (Terrace) หรือชานเฉพาะต้น (Individual Platform)

2. การปลูกพืชตระกูลถั่วคลุมดิน

ได้แนะนำให้สวนยางสงเคราะห์ทุกแปลงที่ไม่ปลูกพืชแซมให้ปลูกพืชคลุม ส่วนยางสงเคราะห์แปลงใดปลูกพืชแซม เมื่อยางมีอายุ 3 ปี ต้องปลูกพืชคลุมดิน พืชคลุมดินที่นำมาให้ปลูกมี 3 ชนิด คือ คาโลโปโกเนียม มูคูนอยดิส (*Calopogonium mucunoides* Desv.) เซนโตรซีมา พิวเบสเซนส์ (*Centrosema pubescens* Benth) เพอราเรีย ฟาซีลอยคิส (*Pueraria phaseoloides* Benth) โดยใช้เมล็ดพันธุ์ผสมกันในอัตราส่วนต่างๆ

กลยุทธ์ที่ใช้ในการดำเนินโครงการอนุรักษ์ดินและน้ำ

สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ได้กำหนดมาตรการไว้ 3 มาตรการ คือ

1. มาตรการทางการเงิน เช่น รับซื้อเมล็ดพืชคลุมที่เป็นผลผลิตจากสวนปลูกแทน และมีเงินค่าปลูกและบำรุงรักษาพืชคลุมจ่ายให้แก่ผู้ที่ปลูก
2. มาตรการทางด้านการพัฒนาบุคคล เช่น การพัฒนาพนักงาน และการพัฒนาผู้ได้รับการสงเคราะห์โดยวิธีการฝึกอบรม
3. มาตรการทางด้านการเตรียมวัสดุ ได้เตรียมวัสดุที่จำเป็นต้องใช้ เม็ดพืชคลุม ปุ๋ยร็อคฟอสเฟต ปุ๋ยบำรุงพืชคลุม

(3) กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (กรมประชาสงเคราะห์)

กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (กรมประชาสงเคราะห์) ได้นำมาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำไปใช้ในเขตนิคมสร้างตนเอง โดยเฉพาะในเขตภาคใต้ซึ่งพื้นที่นิคมสร้างตนเองส่วนใหญ่มีความลาดชันสูง

ในเขตนิคมพัฒนาภาคใต้ จังหวัดยะลา นราธิวาส และสตูล ได้มีการปลูกยางในแนวระดับ และทำชานพักในบางพื้นที่ (REDECON, 1974: 1-6)

ในเขตนิคมสร้างตนเองปากจั่น ท้ายเหมือง ได้มีการปลูกยางพารา และกาแฟ ตามแนวระดับ (Hunting Technical Services Limited, 1975: 12-13)

นอกจากนี้ ในโครงการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมบนที่สูง ซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งของโครงการพัฒนาการเกษตรภาคเหนือ (NADP : Northern Agriculture Development Project) กรมประชาสงเคราะห์ได้มีโครงการพัฒนาการเกษตรให้แก่ชาวเขาในเขตโครงการ 8 เขต ในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน 5 จังหวัด คือ เชียงราย เชียงใหม่ น่าน แม่ฮ่องสอน และลำปาง โดยทำการปรับพื้นที่เพื่อให้เป็นที่ทำการเกษตรกรรมอย่างถาวร เป็นการลดอัตราการชะล้างและพังทลายของดินจากการทำไร่เลื่อนลอยของชาวเขา (กรมพัฒนาที่ดิน, 2530: 99; Renaud and Attavirroj, 1966: 209)

(4) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)

ในพื้นที่โครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จำนวน 9 แห่ง ในพื้นที่ 7 จังหวัด ได้แก่ เชียงราย เพชรบูรณ์ นครสวรรค์ พิจิตร ลพบุรี สระบุรี และนครราชสีมา ซึ่งอยู่ในโครงการพัฒนาเขตปฏิรูปที่ดิน โดยใช้เงินกู้ธนาคารโลก พื้นที่ประมาณ 1 ล้านไร่ นั้น ส.ป.ก. ได้ดำเนินการจัดทำมาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสิ่งก่อสร้าง เช่น คูรับน้ำขอบเขา คันดิน สระเก็บกักน้ำ ที่กักดินตะกอน ทางระบายน้ำ เป็นต้น ทั้งนี้โดยขอความร่วมมือจากกรมพัฒนาที่ดินในการก่อสร้าง และกรมส่งเสริมการเกษตรในการแนะนำให้เกษตรกรบำรุงรักษาคันดินตลอดจนการปลูกพืช (ALRO, 1980: 17-18)

(5) กรมป่าไม้

กรมป่าไม้ดำเนินการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ดินและน้ำมาตั้งแต่ปี 2496 (กรมป่าไม้, 2528: 27) โดยจัดตั้งหน่วยงานสนามที่เกี่ยวกับการป้องกันต้นน้ำลำธารขึ้นเป็นครั้งแรกรวม 4 หน่วยงาน คือ

1. สถานีวนกรรมป้องกันต้นน้ำลำธาร ดอยตุง อ.แม่จัน จ. เชียงราย
2. สถานีวนกรรมป้องกันต้นน้ำลำธาร ดอยช้าง อ.เมือง จ. เชียงราย
3. สถานีวนกรรมป้องกันต้นน้ำลำธาร ดอยเชียงดาว อ.เชียงดาว จ. เชียงใหม่
4. สถานีวนกรรมป้องกันต้นน้ำลำธาร มวกเหล็ก อ.เมือง จ. สระบุรี

การดำเนินการของสถานีวนกรรมเหล่านี้ ส่วนใหญ่ทำการทดลองพันธุ์ไม้ป่าและไม้ผลที่จะใช้ในการปลูกสร้างในบริเวณพื้นที่ไร่ร้างมากกว่าที่จะดำเนินการวิจัยทางด้านต้นน้ำลำธารอย่างจริงจัง ขณะเดียวกันนี้ กรมป่าไม้ก็ได้จัดตั้งสถานีวนกรรมดอยสุเทพ จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อเป็นแหล่งทดลองและพักฟื้นพันธุ์ไม้ชนิดต่างๆ ที่จะนำไปปลูกยังสถานีวนกรรมดังกล่าวข้างต้น พืชที่นำมาทดลองนี้มีทั้งพันธุ์ไม้ป่า และไม้ผล เช่น สน ยูคาลิปตัส ควินิน มะกอกฝรั่ง แอปเปิ้ล แพร์ ท้อ และพลับ เป็นต้น

ในปี 2501 กรมป่าไม้ได้ตั้งสถานีทดลองเกี่ยวกับการวิจัยการอนุรักษ์ดินและน้ำขึ้นโดยตรงที่เขานกยูง อ.ปากช่อง จ. นครราชสีมา สถานีทดลองแห่งนี้ได้ทำการวิจัยด้านต้นน้ำลำธารเกี่ยวกับการอนุรักษ์ดินและน้ำ โดยทำการทดลองปลูกพืชชนิดต่างๆ การทำที่ราบขั้นบันไดเพื่อการเพาะปลูก การวัดความสูญเสียของดินในไร่เลื่อนลอย ซึ่งมีรายงานผลการวิจัยพิมพ์เผยแพร่ในปี 2505 คือ “การศึกษาเกี่ยวกับอิทธิพลของการทำไร่ เลื่อนลอยที่มีต่อดินป่าไม้” งานวิจัยที่สถานีแห่งนี้ได้หยุดดำเนินการในระยะต่อมา

สำหรับสถานีวนกรรมทั้ง 4 แห่ง ที่ได้จัดตั้งขึ้นในปี 2496 นั้น ต่อมา ได้เปลี่ยนชื่อเป็นสถานีคันคว่าเพื่อรักษาต้นน้ำ ในปี พ.ศ. 2506 และเลิกล้มกิจกรรมที่สถานีปากช่องไป เนื่องจากกิจกรรมส่วนใหญ่เน้นทางเรื่องการปลูกสร้างสวนป่ามากกว่าการวิจัยเกี่ยวกับต้นน้ำลำธารและในปี 2506 นี้ ได้มีการจัดตั้งสถานีคันคว่าเพื่อรักษาต้นน้ำผานกเค้า จ. ขอนแก่น ขึ้นอีกสถานีหนึ่ง แต่สถานีนี้ก็เป็นการทำนองเดียวกัน คือ ทำการศึกษาเฉพาะเกี่ยวกับการปลูกพันธุ์ไม้ชนิดต่างๆ มากกว่าการวิจัยเรื่องต้นน้ำลำธารโดยตรง

ในปี 2507 รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดลุ่มน้ำขึ้น โดยมีหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาเรื่องการทำลายต้นน้ำลำธารและตะกอนที่ไหลลงสู่เขื่อนต่างๆ

การที่รัฐบาลได้ให้ความสนใจในเรื่องลุ่มน้ำดังกล่าว มีผลให้มีการจัดตั้งงานวิจัยเพื่อรักษาต้นน้ำ ในกองบำรุง กรมป่าไม้ขึ้น เมื่อปี 2508 และได้เริ่มจัดสร้างเขื่อนวัดน้ำและตะกอน รวมทั้งการติดตั้งเครื่องมือ และอุปกรณ์การวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับต้นน้ำลำธารโดยแท้จริงขึ้นที่สถานีวิจัยเพื่อรักษาต้นน้ำดอยเชียงดาว จ. เชียงใหม่ เป็นแห่งแรก ต่อมาในปี 2511 ได้จัดตั้งสถานีวิจัยเพื่อรักษาต้นน้ำลำคองขึ้นที่ อ. ปากช่อง จ. นครราชสีมา โดยได้ทำการก่อสร้างเขื่อนวัดน้ำและตะกอน ตลอดจนเครื่องมือการวิจัยอื่นๆ เช่นเดียวกับที่เชียงดาว และมีวัตถุประสงค์ให้สถานีวิจัยแห่งนี้เป็นตัวแทนของต้นน้ำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในขณะที่สถานีดอยเชียงดาวเป็นตัวแทนต้นน้ำภาคเหนือ 2516 กรมป่าไม้จึงได้ขอความช่วยเหลือจาก UNDP/FAO จัดตั้งโครงการทดลองจัดการต้นน้ำขึ้นที่ลุ่มน้ำแม่สา อ. แม่ริม จ. เชียงใหม่ คือ “โครงการทดลองจัดการลุ่มน้ำแม่สา” เพื่อเป็นโครงการทดลองและสาธิตการจัดการต้นน้ำสมบูรณ์แบบ โดยเป็นการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ ป่าไม้ ดิน และน้ำ รวมทั้งการพัฒนาทางด้านการเกษตร และอื่นๆ โครงการทดลองจัดการลุ่มน้ำแม่สา ดำเนินการเป็นเวลา 9 ปี ภายใต้ความช่วยเหลือของ UNDP/FAO

เพื่อให้สามารถแก้ไขและปรับปรุงการพัฒนาต้นน้ำลำธารให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น กรมป่าไม้จึงได้ยกระดับงานวิจัยเพื่อรักษาต้นน้ำ กองบำรุง ขึ้นเป็นกองอนุรักษ์ต้นน้ำในปี 2518

เมื่อมีการจัดตั้งกรมอุทยาน สัตว์ป่า และ พันธุ์พืชในปี 2545 ได้มีการจัดตั้งสำนักอนุรักษ์และจัดการต้นน้ำขึ้นโดยมีหน้าที่ ศึกษา ค้นคว้า และวิจัย สภาวะวัตถุของพื้นที่ต้นน้ำผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมจากการใช้พื้นที่ต้นน้ำ การหาวิธีการป้องกัน แก้ไข หรือลดความรุนแรง ในรูปแบบของการพัฒนาด้านการบริหารจัดการและฟื้นฟูความหลากหลายทางชีวภาพของระบบนิเวศต้นน้ำ การพัฒนารูปแบบของการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ก่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชนต้นน้ำ และลดข้อขัดแย้งกับชุมชนท้ายน้ำ

ส่วนวิจัยต้นน้ำ (2560: 1-2) ได้สรุปถึงการดำเนินงานในอดีตและปัจจุบันดังนี้ ก่อนปี พ.ศ. 2518 งานวิจัยต้นน้ำมุ่งเน้นไปที่การค้นหานิเวศพันธุ์ไม้ที่เหมาะสมกับการปลูกเพื่อปรับปรุงพื้นที่ต้นน้ำที่เสื่อมโทรม ต่อมาในช่วง พ.ศ.2518 -2540 งานวิจัยส่วนใหญ่เป็นการศึกษาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าไม้ไปเป็นพื้นที่ทำการเกษตรชนิดต่างๆ และการค้นหาแนวทางการแก้ไข และช่วงปี พ.ศ.2541 ถึงปัจจุบันส่วนวิจัยต้นน้ำได้พัฒนางานวิจัยเพื่อท้องถิ่น (community based research) ขึ้นมาควบคู่กับงานวิจัยแบบ pure science โดยนำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานวิจัย ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้เกี่ยวกับเรื่องของต้นน้ำด้วยตนเอง และนำไปสู่การมีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่ต้นน้ำร่วมกันระหว่างภาครัฐกับประชาชน

ปัจจุบันส่วนวิจัยต้นน้ำมีผลงานออกมาให้บริการกับประชาชนจำนวนมากทั้งงานวิจัยที่มุ่งเป็นคำตอบเฉพาะเรื่อง และงานวิจัยเพื่อการบริหารประเทศ อาทิ การเก็บกักและให้น้ำของป่าต้นน้ำ ป่าต้นน้ำกับสภาวะโลกร้อน มูลค่าความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมจากการทำลายป่าไม้ ยางพาราบนพื้นที่ต้นน้ำและประโยชน์ของฝายต้นน้ำ นอกจากนี้ส่วนวิจัยต้นน้ำยังได้สร้างแบบจำลองต่างๆ ขึ้นมาให้บริการอีกด้วย เช่น แบบจำลองสภาวะวิกฤตของพื้นที่ต้นน้ำ แบบจำลองเพื่อการเตือนภัยน้ำป่าไหลหลาก และแบบจำลองคุณภาพชีวิตของชุมชนต้นน้ำตลอดจนการพัฒนาเครื่องมือเพื่อการเฝ้าระวังน้ำป่าไหลหลากระดับหมู่บ้านอีกด้วย ปัจจุบันมีสถานวิจัยต้นน้ำอยู่ 18 แห่ง

พงษ์ศักดิ์ วิทวัสชุตินกุล และ สุพจน์ เจริญสุข (2553: 5) ได้วิเคราะห์ให้เห็นว่าโลกร้อนทำให้ดินสูญเสียเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากการลดลงของปริมาณและการกระจายน้ำฝนในรอบปี ทำให้สถานการณ์ไฟป่ามีความรุนแรงหน้าดินขาดสิ่งปกคลุม น้ำไหลบ่าแรงขึ้นจากน้ำฝนที่ตกลงมา จึงทำให้เกิดการชะล้างพังทลายของดินมากขึ้น โดยมีข้อมูลจาก กิตติพงษ์ พงษ์บุญ และคณะ (2553: 1) แสดงให้เห็นว่าเมื่อเกิดไฟป่าในพื้นที่ต้นน้ำในป่าชนิดต่าง ๆ ไร่ร้างมีการสูญเสียดินและน้ำ มากกว่าพื้นที่ที่คงสภาพป่าไม่ว่าจะเป็นป่าเต็งรัง ป่าเบญจพรรณ และป่าดิบแล้ง

(6) มหาวิทยาลัยต่างๆ

นอกเหนือจากการเปิดสอนวิชาการอนุรักษ์ดินและน้ำแล้ว มหาวิทยาลัยต่างๆ ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับการอนุรักษ์ดินและน้ำในพื้นที่ภาคต่างๆ ของประเทศ รวมทั้งการจัดสัมมนาและประชุมทางวิชาการอย่างต่อเนื่อง

6.2.5 สาเหตุของปัญหาในการดำเนินการโครงการอนุรักษ์ดินและน้ำที่ผ่านมา

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2529 :122-123) ได้สรุปสาเหตุของปัญหาไว้ 3 ประการคือ

(1) สาเหตุจากทางราชการ

(1.1) ถึงแม้ว่ารัฐจะมีนโยบายทั้งทางตรงและทางอ้อมในด้านการอนุรักษ์ดินและน้ำมาเป็นเวลาช้านานก็ตาม แต่มิได้มีการบ่งชี้ชัดเจนที่กำหนดพื้นที่ แนวทางการปฏิบัติของหน่วยงานรับผิดชอบให้สอดคล้องกันแต่อย่างใด

(1.2) ขาดการประสานแผนระหว่างหน่วยราชการ โดยเฉพาะพื้นที่ดำเนินการซึ่งควรดำเนินการทั้งพื้นที่ตอนบนและตอนล่างในลุ่มน้ำเดียวกัน ถึงแม้ว่าจะลงทุนในพื้นที่ตอนล่างมากเพียงไร ก็จะไม่เกิดผลเท่าที่ควร หากพื้นที่ตอนบนไม่มีการอนุรักษ์ดินและน้ำแต่อย่างใด

(1.3) ไม่มีมาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำง่ายพอที่จะเกษตรกรทั่วไปจะนำไปปฏิบัติได้เอง

(1.4) มาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำที่จะแนะนำให้เกษตรกรนำไปใช้ ส่วนใหญ่ไม่สอดคล้องกับระบบการปลูกพืชที่ใช้อยู่

(1.5) โครงการอนุรักษ์ดินและน้ำที่เป็นการสาธิตมักจะเน้นในการก่อสร้างซึ่งลงทุนค่อนข้างสูง

(1.6) โครงการขาดความต่อเนื่อง ขาดงบประมาณในการบำรุงรักษา

(1.7) การช่วยเหลือเกษตรกรในโครงการอนุรักษ์ดินและน้ำที่ผ่านมามักจะเป็นการให้เปล่า เกษตรกรจึงไม่มีการดูแลรักษาเมื่อเสร็จสิ้นโครงการเพราะถือว่าเป็นโครงการของรัฐ

(1.8) การวิจัยเน้นหนักทางกายภาพ ขาดการวิจัยทางเศรษฐกิจและสังคมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ดินและน้ำ และการวิจัยทางกายภาพใช้เทคโนโลยีที่เกษตรกรไม่สามารถจะปฏิบัติได้

(2) สาเหตุจากเกษตรกร

(2.1) ความยากจน การอนุรักษ์ดินและน้ำจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเพิ่มขึ้นไม่ว่าจะในรูปแบบของแรงงานและวัสดุซึ่งจะเพิ่มค่าใช้จ่ายในการดำรงชีวิตซึ่งมีความริบด่วนมากกว่าการลงทุนในด้านการอนุรักษ์ดินและน้ำ

(2.2) เกษตรกรบางส่วนขาดความเข้าใจถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับส่วนรวมและตนเองในอนาคตจากความละเลยในการอนุรักษ์ดินและน้ำ

(2.3) มีที่ดินถือครองขนาดเล็กจึงไม่ยินยอมที่จะเสียเนื้อที่เพาะปลูกไปจัดหาระบบอนุรักษ์ดินและน้ำ

(2.4) ยังมีความคิดว่าสามารถหาที่ดินแห่งใหม่มาทดแทนที่เดิมได้

(3) สาเหตุจากลักษณะของโครงการ

(3.1) มาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำส่วนใหญ่จะเพิ่มภาระให้กับเกษตรกร ไม่ว่าจะเป็นมาตรการที่ปฏิบัติได้ง่ายดายเพียงใด เช่น การไถเตรียมดินและปลูกพืชตามแนวระดับระหว่างแนวคันดิน เกษตรกรต้องปฏิบัติเช่นนี้ทุกครั้งทีปลูกพืช ทำให้การเตรียมดินใช้เวลามากขึ้น ต้องระมัดระวังในการไถ การจ้างรถของผู้อื่นจึงไม่ได้รับความสะดวกเพราะผู้รับจ้างไถมักจะปฏิเสธเพราะเสียเวลามากและค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นประมาณ 5-7%

(3.2) มาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำไม่ใช่วิธีการ เพิ่มผลผลิตโดยตรงในระยะสั้น จึงไม่เป็นที่สนใจทำให้เกิดการยอมรับและนำไปปฏิบัติเช่นเดียวกับการใช้ปุ๋ยเคมีหรือเมล็ดพันธุ์ดี

6.3 การจัดการดินปัญหาและการปรับปรุงบำรุงดิน

6.3.1 การจัดการดินปัญหา (problem soils)

เนื่องจากดินปัญหา เป็นดินที่มีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างที่ไม่เหมาะสมหรือไม่ค่อยเหมาะสม ในการที่จะนำมาใช้ในการปลูกพืชเศรษฐกิจต่างๆ และต้องมีการจัดการดินเป็นกรณีพิเศษกว่าดินทั่วไป จึงจะสามารถใช้ประโยชน์ในการเพาะปลูกและให้ผลผลิตได้ดี แนวทางหรือวิธีการจัดการดินปัญหาที่เกิดตามธรรมชาติ ได้แก่ ดินเปรี้ยวจัด ดินอินทรีย์ ดินเค็ม ดินทราย ดินตื้น และดินปัญหาที่เกิดจากการใช้ประโยชน์ที่ดิน ได้แก่ ดินดาน ดินปนเปื้อน ดินเหมืองแร่ร้าง และพื้นที่ที่ผ่านการเลี้ยงกุ้ง จะแตกต่างกันออกไปตามสภาพปัญหาของดินนั้นๆ

(1) การจัดการดินเปรี้ยวจัด

(1.1) แก้ปัญหาสภาพกรดจัดของดิน

การใช้น้ำล้างกรดออกจากดิน และการใช้ปูนทางการเกษตรแก้ความเป็นกรดของดินช่วยลดสภาพความเป็นกรดในดินได้ดี อัตราของปูนที่ใช้ควรใช้ปริมาณตามความต้องการปูนของดินนั้น ซึ่งจะแตกต่างกันไปตามความรุนแรงของกรดในดินแต่ละชุดดิน ชนิดปูนที่ใช้ควรเลือกปูนที่มีคุณภาพดี มีค่าความสามารถในการทำให้เป็นกลางสูง (CCE มากกว่า 80 เปอร์เซ็นต์) มีขนาดละเอียดพอสมควร หาซื้อได้ง่ายในพื้นที่ ปูนที่ใช้ทั่วไป เช่น ปูนขาว ปูนมาร์ล ปูนเปลือกหอย หินปูนฝุ่นหรือหินปูนบด และปูนโดโลไมต์ เป็นต้น ซึ่งการใส่ปูนครั้งหนึ่งๆ จะมีผลอยู่ได้ประมาณ 2-3 ปี

(1.2) เพิ่มความอุดมสมบูรณ์ให้กับดิน

ดินเปรี้ยวจัดมักขาดแคลนธาตุอาหารหลัก เช่น ไนโตรเจน และฟอสฟอรัส จำเป็นต้องเพิ่มธาตุอาหารให้กับพืชที่ปลูก เพื่อให้พืชได้รับธาตุอาหารต่างๆ อย่างเพียงพอ ด้วยการใส่ปุ๋ยเคมี ปุ๋ยหมัก ปุ๋ยคอก ปุ๋ยพืชสด ปุ๋ยอินทรีย์ชนิดน้ำ ตลอดจนธาตุอาหารเสริมต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับพืชแต่ละชนิดลงดินในอัตราที่เหมาะสม การใส่ปูนเพื่อแก้ปัญหาเรื่องความเป็นกรดจัดของดินเป็นสิ่งจำเป็นเพราะสามารถเพิ่มประสิทธิภาพของธาตุอาหารพืชที่มีอยู่ในดินให้เป็นประโยชน์ต่อพืชมากขึ้น และลดการสูญเสียธาตุอาหารไปจากดิน

(1.3) ปรับปรุงกายภาพดินให้เหมาะสม

ดินเปรี้ยวจัดมีเนื้อดินเป็นดินเหนียว ถ้าใช้ทำนาไม่ต้องปรับปรุงสภาพทางกายภาพของดิน การทำนายนิยมทำนาหว่าน หรือนาน้ำตาม แต่ถ้าจะใช้ปลูกพืชล้มลุกหรือปลูกไม้ผล จำเป็นต้องมีการยกร่องปลูกและเนื่องจากดินเปรี้ยวจัดมีเนื้อดินเหนียวจัด การระบายน้ำและอากาศไม่ดี รากพืชไม่สามารถเจริญเติบโตและแผ่ขยายได้ การดูแลใช้ธาตุอาหารถูกจำกัด ดังนั้น การปรับกายภาพของดินให้ร่วนซุยจึงเป็นสิ่งจำเป็น โดยการเพิ่มอินทรีย์วัตถุให้กับดิน ในรูปของปุ๋ยหมัก ปุ๋ยคอก ปุ๋ยพืชสด หรือแกลบสด ใส่ในอัตราที่เหมาะสมระหว่าง 2-4 ตันต่อไร่ ขึ้นกับชนิดพืชที่ต้องการปลูก เช่น ปลูกผัก ต้องใส่อินทรีย์วัตถุปริมาณมากเพื่อให้ดินร่วนซุยมาก การระบายน้ำดี น้ำไม่ขัง ทำให้ระบบรากดี รากไม่เน่าเสีย เป็นต้น

(1.4) การจัดการน้ำที่เหมาะสม

(1.4.1) การขังน้ำในพื้นที่ดินเปรี้ยวจัดแล้วระบายออกเป็นการชะล้างกรดให้ออกไปจากดินได้ในฤดูเพาะปลูก ถ้าทำได้ควรทำอย่างน้อยเดือนละครั้ง หรือสองอาทิตย์ต่อครั้ง

(1.4.2) ทำคูระบายน้ำออกจากพื้นที่ การขุดคูระบายน้ำแยกส่วนกับคลองส่งน้ำ การระบายน้ำออกจากพื้นที่เป็นครั้งคราวช่วยล้างกรดและสารพิษออกจากดิน ทำการบำบัดน้ำที่ปล่อยออกมาโดยการใส่ปูน การนำน้ำที่มีคุณภาพดีจากคลองส่งน้ำปล่อยเข้าพื้นที่ จะช่วยให้พืชที่ปลูกเจริญเติบโตได้ดี

(1.4.3) การควบคุมระดับน้ำใต้ดิน ควรขังน้ำในร่องสวนตลอดเวลาไม่ปล่อยให้ น้ำในร่องสวนแห้ง หรือควบคุมระดับน้ำใต้ดินให้อยู่สูงกว่าชั้นดินเลนที่มีสารประกอบไพไรต์มาก ช่วยป้องกันการเกิดกรดเพิ่มขึ้น โดยทั่วไปแล้วควรรักษาระดับน้ำใต้ดินไม่ให้ต่ำกว่า 1 เมตร ซึ่งจำเป็นต้องมีน้ำจากระบบชลประทานมาช่วยในการควบคุมน้ำใต้ดิน

(1.5) การเลือกปลูกพืชที่เหมาะสม

การเลือกปลูกพืชที่ทนกรด ทนต่อการขาดธาตุอาหารบางชนิด และพืชที่ทนต่อสารพิษของเหล็กและอลูมิเนียมได้ จะเป็นการช่วยลดต้นทุนการผลิตจากการใช้ปูนปรับปรุงดิน ทั้งนี้ควรเลือกปลูกพืชที่ให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจดี เนื่องจากการปลูกพืชในพื้นที่ดินเปรี้ยวจัด ต้องลงทุนในการจัดการดินและน้ำสูง พืชที่ปลูกต้องเป็นพืชที่ให้ผลตอบแทนสูงด้วย

(1.6) การยกร่องปลูกพืชผัก ไม้ผลต่างๆ ต้องใช้เทคนิคการยกร่องที่เป็นพิเศษ แตกต่างจากดินทั่วไป โดยมีหลักการสำคัญ คือ ไม่ให้เอาดินล่างในท้องร่องที่ซุด ซึ่งเป็นดินกรดจัดรุนแรงมากมาทับบนดินชั้นบนซึ่งมีคุณภาพดีกว่าเป็นกรดน้อยกว่าและมีปริมาณอินทรีย์วัตถุค่อนข้างสูง แต่การยกร่องโดยวิธีดังกล่าว จำเป็นต้องลงทุนสูงกว่าวิธีธรรมดาที่ซุดยกร่องโดยทั่วไป แต่ก็ถือว่าเป็นการลงทุนที่คุ้มค่าทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

วิธีการยกร่องดังกล่าว มีดังนี้

(1.6.1) กำหนดความกว้างของดินบนร่องปลูกพืชและความกว้างของร่องน้ำให้เหมาะสมกับชนิดพืชที่ต้องการปลูก โดยทั่วไปขนาดดินบนร่องปลูกพืชกว้าง 6-8 เมตร และร่องน้ำกว้าง 1.0-1.5 เมตร ลึกไม่เกิน 1.0 เมตร

(1.6.2) ซุดดินบนของส่วนที่เป็นร่องน้ำประมาณ 30 เซนติเมตร มาถมตรงกลางพื้นที่ที่เป็นสันร่องสำหรับปลูกพืช เพื่อให้ได้ดินบนหนา 50-80 เซนติเมตร สำหรับปลูกไม้ผล และ 30-50 เซนติเมตรสำหรับปลูกพืชผัก

(1.6.3) ซุดดินล่างของส่วนที่เป็นร่องน้ำมาถมบริเวณขอบร่อง

(1.6.4) ปรับปรุงแก้ไขความเป็นกรดของดินด้วยวัสดุปูน โดยหว่านปูนทั่วแปลงแล้วสับคลุกเคล้ากับดิน หรือปรับปรุงเฉพาะหลุมปลูกต้นไม้ อัตรา 3-5 กิโลกรัมต่อหลุม หมักทิ้งไว้ประมาณ 20 วัน ก่อนปลูกต้นไม้

(2) การจัดการดินอินทรีย์

วิธีการจัดการดินอินทรีย์ที่เหมาะสมสำหรับการปลูกพืชเศรษฐกิจต่างๆ เช่น ข้าว พืชผัก พืชไร่ หรือไม้ผล ยังเป็นปัญหาในการหาคำตอบ และต้องมีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมอย่างเป็นระบบ ถึงแม้ว่าจะมีการปลูกปาล์มน้ำมันในบางบริเวณของพื้นที่ดินอินทรีย์ เช่น บริเวณพญาเงาะเขตอำเภอเมือง และอำเภอบางละงู จังหวัดนราธิวาส หรือบริเวณพุดควนเค็ง เขตอำเภอเชียรใหญ่ จังหวัดนครศรีธรรมราช แต่ผลผลิตที่ได้รับเฉลี่ยแล้วน้อยกว่า 1 ตันต่อไร่ต่อปี โดยเฉลี่ยจากปาล์มน้ำมันอายุ 5-13 ปี และมีแนวโน้มว่าจะลดลงเมื่อมีอายุเพิ่มขึ้น เนื่องจากมีปัญหาในการเพิ่มแร่ธาตุอาหาร ไม่ว่าจะเป็นธาตุหลักหรือธาตุรอง

อย่างไรก็ตามคำแนะนำเรื่องการใช้ประโยชน์ดินอินทรีย์ในขณะนี้ คือ การอนุรักษ์ไว้ให้เป็นป่าพรุชุมชน ปลูกป่าทดแทนโดยใช้ไม้ที่ขึ้นในป่าพรุ ปลูกเสม็ด หลุมพี หรือ ปาล์มสาคร เป็นต้น

(3) การจัดการดินเค็ม

(3.1) การจัดการดินเค็มบก

(3.1.1) ใช้น้ำฝนหรือน้ำชลประทานช่วยชะล้างเกลือที่อยู่ในดิน น้ำจะช่วยชะล้างคราบเกลือออกจากพื้นที่ โดยแบ่งพื้นที่ออกเป็นแปลงย่อยขนาด 1-5 ไร่ ทำคันดินกั้นโดยรอบ จากนั้นทดน้ำเข้าแปลงแล้วขังน้ำไว้ 2-3 วัน น้ำที่ขังไว้จะซึมซาบลงดิน ช่วยละลายเกลือที่สะสมอยู่ลงสู่ดินชั้นล่าง เมื่อน้ำที่ขังไว้เปลี่ยนเป็นสีน้ำตาลอ่อนจึงระบายน้ำออกจากพื้นที่ ทำเช่นนี้ 2-3 ครั้ง โดยตรวจวัดความเข้มข้นของเกลือในน้ำที่ระบายออกมาด้วย เพื่อเร่งการละลายของเกลือโซเดียม แนะนำให้ใส่ยิปซัมแล้วล้างเกลือโซเดียมที่ละลายออกมาด้วยน้ำ

(3.1.2) ปรับปรุงดินและสภาพพื้นที่ให้เหมาะสมกับพืชที่จะนำมาปลูก ทั้งนี้ ดินเค็มในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมักมีความอุดมสมบูรณ์ต่ำและเป็นดินทราย จึงควรเพิ่มอินทรีย์วัตถุให้แก่ดินด้วยการใส่ปุ๋ยคอก ปุ๋ยหมัก ปุ๋ยพืชสด แกลบ หรือขานอ้อย และอาจใส่ปุ๋ยเคมีร่วมด้วย โดยแบ่งใส่เป็นระยะ

(3.1.3) หากเป็นแปลงนา ควรปรับพื้นที่ให้อยู่ในระดับเดียวกัน เพื่อให้ น้ำขังในแปลงนาเสมอกันทั่วแปลง ซึ่งจะเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดคราบเกลือมาสะสมที่ผิวดินส่วนใดส่วนหนึ่งของพื้นที่

(3.1.4) เลือกปลูกพืชชนิดที่เหมาะสมกับระดับความเค็มของดิน เช่น การใช้ข้าวทนเค็ม ได้แก่ ข้าวขาวดอกมะลิ 105 กข6 กข15 และ เหนียวสันป่าตอง เป็นต้น

(3.1.5) ใช้วัสดุคลุมดิน เช่น ฟางข้าว ตอซัง เศษพืช แกลบ ใบหญ้าแฝก เพื่อป้องกันไม่ให้แสงอาทิตย์ตกกระทบผิวดินโดยตรง ซึ่งจะช่วยรักษาความชื้นในดินลดอัตราการระเหยของน้ำในดิน และลดการสะสมของเกลือที่ผิวดิน นอกจากนี้เมื่อวัสดุคลุมดินถูกย่อยสลาย จะมีประโยชน์ในการเพิ่มอินทรีย์วัตถุ และช่วยปรับปรุงสมบัติของดินให้ดีขึ้นด้วย

(3.1.6) ถ้าเป็นพื้นที่เค็มจัด ไม่ควรพัฒนามาใช้ทำการเกษตร ควรใช้ปลูกไม้โตเร็วเพื่อรักษาสภาพแวดล้อม ไม้โตเร็วทนเค็ม ได้แก่ กระถินออสเตรเลีย (*Acacia ampliceps*) และสะแกนา เป็นต้นถ้าจะปลูกหญ้าแนะนำปลูกหญ้าดิกซี่ (*Sporobolus virginicus*) ซึ่งนำเข้ามาจากประเทศสหรัฐอเมริกา โดยกรมพัฒนาที่ดิน

(3.2) การจัดการดินเค็มชายทะเล

(3.2.1) ปลูกพืชโดยยกร่องแล้วปลูกพืชทนเค็มบนร่อง โดยจัดหาน้ำจืดให้เพียงพอสำหรับรดพืชที่ปลูกไว้ มีคันดินป้องกันน้ำเค็ม ซึ่งเป็นวิธีการที่ลงทุนสูงมากอาจไม่คุ้มกับการลงทุนและส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ชายฝั่งทะเล

(3.2.2) ใช้ประโยชน์จากพื้นที่โดยให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ

(3.2.3) ฟื้นฟูและปลูกป่าชายเลนให้กลับมีสภาพตามธรรมชาติ

(3.2.4) ทำบ่อเลี้ยงกุ้ง หรือบ่อเลี้ยงปลา โดยควรเลือกพื้นที่ที่ไม่ได้เป็นป่าชายเลนอยู่เดิม เป็นที่ราบลุ่มดินเหนียว สามารถกักเก็บน้ำได้ มีคลองลำเลียงน้ำถึงบ่อเลี้ยงกุ้งหรือปลาน้ำที่ใช้ต้องเป็นน้ำเค็มหรือน้ำกร่อยมีคุณภาพดี และมีการวางระบบการนำน้ำเข้า-น้ำออกที่ถูกหลักวิชาการ เพื่อป้องกันการเกิดมลพิษในน้ำและสิ่งแวดล้อม

(3.2.5) ทำนาเกลือ โดยเลือกพื้นที่ที่เป็นดินเหนียวแน่นทึบ ดินมีความเค็มสูง ไม่มีต้นไม้ใหญ่ขึ้น หรือสัตว์ทะเลที่ทำให้คันดินมีรูรั่วน้อย มีคลองส่งน้ำเค็มจากทะเลได้สะดวก มีช่วงแล้งนานและฝนตกในระยะสั้น มีทางคมนาคมสำหรับลำเลียงเกลือสู่ตลาดได้สะดวก หากพื้นที่ใกล้เคียงมีการทำนาข้าวควรมีคันดินที่แข็งแรงกั้นระหว่างนาเกลือและนาข้าว

(4) การจัดการดินทราย

ดินทรายเป็นดินที่มีความอุดมสมบูรณ์ต่ำ ความสามารถในการดูดซับธาตุอาหารต่ำ สูญเสียแร่ธาตุอาหารไปจากดินได้ง่าย ผลผลิตพืชที่ปลูกจึงต่ำตามไปด้วย ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมากรมพัฒนาที่ดินได้ทำการศึกษาวิจัย เพื่อหาวิธีการจัดการดินที่เหมาะสม เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์ดินทรายเพื่อการปลูกพืชแล้วได้ผลผลิตที่คุ้มค่าต่อการลงทุน แนวทางการจัดการที่เหมาะสมที่สามารถนำไปแนะนำ ส่งเสริมเพื่อให้เกษตรกรนำไปปฏิบัติในพื้นที่ มีดังนี้

(4.1) การปรับปรุงดินและเพิ่มความอุดมสมบูรณ์ของดินด้วยอินทรีย์วัตถุ เช่น ปุ๋ยหมัก ปุ๋ยคอก หรือปลูกพืชตระกูลถั่วแล้วไถกลบเป็นปุ๋ยพืชสด เพื่อเพิ่มความสามารถในการดูดซับธาตุอาหารพืช และความสามารถในการอุ้มน้ำแก่ดิน ปรับปรุงโครงสร้างของดิน ทำให้ดินมีการยึดเกาะตัวดีขึ้น และดินมีความเหมาะสมต่อการเจริญเติบโตของพืชมากขึ้น

(4.2) การอนุรักษ์ดินและน้ำที่เหมาะสม โดยการปลูกพืชคลุมดิน เพื่อป้องกันการชะล้างพังทลายของดินและช่วยปรับปรุงบำรุงดิน การใช้วัสดุคลุมดินเพื่อป้องกันการระเหยของน้ำและรักษาความชื้นไว้ในดิน หรือการใช้ระบบปลูกพืชแบบผสมผสาน เพื่อลดความแรงของเม็ดฝน หรือชะลอความเร็วของน้ำ

(4.3) การเลือกชนิดพืชปลูกที่เหมาะสม ปลูกพืชทนแล้ง หรือพืชที่ใช้น้ำน้อย อายุการเก็บเกี่ยวสั้น หรือการปลูกพืชแบบหมุนเวียน การทำไร่นาสวนผสม

(4.4) การจัดการน้ำที่เหมาะสมเพื่อให้การใช้น้ำเป็นไปอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ เช่น การให้น้ำแบบหยด การขุดสระเพื่อเก็บน้ำไว้ใช้ในเวลาที่พืชขาดน้ำ เป็นต้น

(4.5) การใช้ปุ๋ยเคมี ในดินที่มีความอุดมสมบูรณ์ของดินต่ำมาก และมีปริมาณธาตุอาหารพืชไม่เพียงพอ ควรใช้ปุ๋ยเคมีร่วมด้วยตามความเหมาะสมกับชนิดพืชที่ปลูก โดยใช้ปุ๋ยเคมีที่ละลายช้า แบ่งใส่ครั้งละน้อยๆ เป็นระยะ ใส่ในขณะที่ดินมีความชื้นเหมาะสม และควรใช้ร่วมกับปุ๋ยอินทรีย์ หรือใช้ปุ๋ยตามค่าวิเคราะห์ดิน

(5) การจัดการดินตื้น

เลือกพื้นที่ทำการเกษตรที่มีหน้าดินไม่น้อยกว่า 30 เซนติเมตร และไม่มีก้อนกรวดหรือลูกรังกระจัดกระจายอยู่ที่ผิวดินมากนัก ส่วนพื้นที่ที่เป็นดินตื้นมากและมีเศษชิ้นส่วน ก้อนกรวด หินเนื่อหยาบปะปนอยู่หน้าผิวดินจำนวนมาก ไม่เหมาะสมสำหรับการปลูกพืชเศรษฐกิจ ควรใช้ปลูกไม้ยืนต้นโตเร็ว เช่น กระถินณรงค์ กระถินยักษ์ ชี้เหล็กบ้าน สีเสียดแก่น สะเดา ยูคาลิปตัส ก้ามปู นนทรี เป็นต้น หรือทำทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ โดยการปลูกหญ้าผสมถั่ว

สำหรับการปลูกพืชในบริเวณที่มีหน้าดินหนามากกว่า 30 เซนติเมตร ควรดำเนินการดังนี้

(5.1) เลือกชนิดพืชปลูกและมีการจัดการที่เหมาะสม หากเป็นพืชไร่ควรเลือกพืชที่มีระบบรากตื้น พืชทนแล้ง หรือปลูกพืชแบบผสมผสาน ถ้าจะให้ลงทุนน้อยควรปลูกหญ้าเลี้ยงสัตว์จะเหมาะสมที่สุด

(5.2) มีการเขตกรรมที่เหมาะสม ไถพรวนดินน้อยที่สุด เพื่อป้องกันการชะล้างพังทลายของดิน

(5.3) เพิ่มความอุดมสมบูรณ์ของดิน โดยใช้ปุ๋ยอินทรีย์ ได้แก่ ปุ๋ยหมัก ปุ๋ยคอก หรือ ปุ๋ยพืชตระกูลถั่วแล้วไถกลบ เพื่อเพิ่มความสามารถในการดูดซับธาตุอาหารและน้ำให้แก่ดิน และใช้ปุ๋ยเคมีร่วมด้วยตามความเหมาะสมกับชนิดพืชที่ปลูก

(5.4) ใช้วัสดุคลุมดินเพื่อป้องกันการระเหยของน้ำและเก็บรักษาความชื้นในดิน

(5.5) จำเป็นต้องมีการจัดการน้ำที่เหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำให้พอเพียงกับการเพาะปลูก และมีการให้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ให้น้ำแบบหยด เป็นต้น

(5.6) พื้นที่ที่มีความลาดชัน ควรมีมาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำ ไถพรวนและปลูกพืชตามแนวระดับขวางความลาดเทของพื้นที่ ปลูกพืชคลุมดินประเภทถั่วและหญ้า เช่น ถั่วเวอร์นาโนสโตโล หญ้ารูซี่ หรือปลูกพืชตระกูลถั่วยืนต้น เช่น กระถิน ถั่วมะแฮะ และแคฝรั่ง โดยปลูกสลับกับแถวพืชหลักที่ปลูกไว้เพื่อลดการชะล้างพังทลายของดิน หรือปลูกหญ้าแฝก เป็นต้นการวางระบบอนุรักษ์ดินและน้ำ เพื่อป้องกันไม่ให้หน้าดินถูกชะล้างพังทลายเป็นสิ่งจำเป็นมาก ถ้าจะทำการเกษตรบนพื้นที่ดินต้น เพราะหน้าดินหากถูกชะล้างหายไป ชั้นเศษหิน ชั้นกรวด หรือชั้นลูกรัง จะโผล่ขึ้นมาซึ่งก็จะทำให้การปลูกพืชไม่ได้ผลและแก้ไขยาก

(6) การจัดการดินดาน

ดินดานในที่นี้เป็นดินดานที่เกิดขึ้นจากการใช้ที่ดินไม่เหมาะสม มีการเขตกรรมที่ผิดวิธี มีการไถพรวนด้วยเครื่องจักรกลขนาดใหญ่ ในขณะที่ดินมีความชื้นเกินไป หรือไถพรวนที่ระดับความลึกเดียวกันบ่อยครั้งเป็นเวลานานหลายๆ ปีติดต่อกัน ทำให้ดินแน่นทึบส่งผลกระทบต่อ การเจริญเติบโต และการให้ผลผลิตของพืชที่ปลูก แนวทางการจัดการ มีดังนี้

(6.1) การไถระเบิดดินดานโดยใช้ไถสั่ว หรือที่เรียกว่า Ripper ไถทำลายชั้นดาน โดยการไถ 2 แนว ตัดกันเป็นตารางหมากรุก จากนั้นไถด้วยพาน 3 เพื่อพลิกดิน และไถพรวนด้วยพาน 7 เพื่อย่อยดินและกลบรอยเบิดดินดาน ป้องกันการสูญเสียน้ำและความชื้นจากใต้ดิน เมื่อชั้นดินดานถูกทำลายน้ำสามารถซึมลงใต้ดินเก็บกักไว้ใช้ในหน้าแล้ง และรากพืชสามารถซอนโซลงไปในดินได้สะดวกขึ้น เนื่องจากการไถระเบิดดินดานเป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายจึงไม่จำเป็นต้องไถระเบิดทุกปี ขึ้นอยู่กับชนิดของดินและวิธีเขตกรรม เช่น พื้นที่ที่ปลูกมันสำปะหลัง อาจไถระเบิดดานปีเว้นปี ส่วนไร่อ้อยควรไถระเบิดดานช่วงรื้ออ้อยทุกครั้ง คือประมาณ 3-4 ปี ต่อครั้ง อย่างไรก็ตาม ในหลักปฏิบัติการไถระเบิดดินดานโดยใช้ไถสั่ว อาจทำได้ยาก เพราะต้องมีรถแทรกเตอร์และเครื่องมือโดยเฉพาะซึ่งหาจ้างได้ยาก

(6.2) การสลายชั้นดินดานด้วยรากหญ้าแฝก การปลูกหญ้าแฝกเพื่อให้รากซอนโซลงไปในดินสามารถช่วยทำลายชั้นดานได้เช่นกัน ทำให้เกิดช่องว่างในดินมากขึ้น ก่อนการปลูกให้ใช้สว่านเจาะดิน เจาะดินลึกลงไปชั้นดานแล้วปลูกหญ้าแฝก รากหญ้าแฝกจะเจริญเติบโตหยั่งลึกลงไปได้ดี หากมีการให้น้ำเพิ่มเติมจะช่วยรักษาความชุ่มชื้นให้แก่ดิน ทำให้หญ้าแฝกเจริญเติบโตดีมีรากแผ่ขยายออกไปมาก ซึ่งจะช่วยสลายโครงสร้างดินดาน แต่วิธีการเช่นนี้อาจต้องใช้เวลาเป็นปีกว่าชั้นดินดานจะถูกทำลายโครงสร้างโดยรากหญ้าแฝก

(6.3) เพื่อป้องกันการเกิดชั้นดานใต้ชั้นไถพรวน ควรไถพรวนในขณะที่ดินมีความชื้นเหมาะสม ไม่ไถพรวนบ่อยครั้ง ไถพรวนขณะที่ดินเปียกเกินไป หรือไถพรวนต่างระดับกันก่อนการเพาะปลูกพืช

(6.4) ควรมีการปรับปรุงบำรุงดินด้วยอินทรีย์วัตถุควบคู่ไปกับการจัดการดินดาน เพื่อให้ดินมีโครงสร้างที่ดี ลดความหนาแน่นรวมของดิน และเพื่อให้รากพืชสามารถเจริญเติบโตดีขึ้น

6.3.2 การปรับปรุงบำรุงดิน

การปรับปรุงบำรุงดินเป็นการพัฒนาที่ดินที่ไม่เหมาะสมกับการเกษตรให้สามารถใช้ทำการเพาะปลูกพืชให้เจริญเติบโตและให้ผลผลิตได้ตามปกติ ประกอบด้วย

(1) การปรับปรุงบำรุงดินด้วยปุ๋ยอินทรีย์

ปุ๋ยอินทรีย์ เป็นปุ๋ยที่ได้มาจากพืชและสัตว์ รวมทั้งส่วนต่างๆ ของพืชและสัตว์ที่ตายแล้ว ตลอดจนสิ่งที่ย่อยสลายออกมาจากสัตว์ ปุ๋ยอินทรีย์ที่สำคัญและใช้กันอย่างแพร่หลายมี 3 ชนิด คือ ปุ๋ยหมัก ปุ๋ยคอก และปุ๋ยพืชสด

(2) การปรับปรุงบำรุงดินด้วยเทคโนโลยีชีวภาพทางดิน

กรมพัฒนาที่ดินได้ดำเนินการศึกษาค้นคว้าวิจัย เพื่อคัดเลือกจุลินทรีย์ในประเทศไทย เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ทางการเกษตร และได้ดำเนินการผลิตเป็นผลิตภัณฑ์จุลินทรีย์ ส่งเสริม เผยแพร่สู่เกษตรกร

โดยมีผลิตภัณฑ์ จุลินทรีย์ 3 กลุ่ม คือ (1) จุลินทรีย์ปรับปรุงบำรุงดินเพิ่มธาตุอาหารและฮอร์โมนพืช (2) จุลินทรีย์ควบคุมศัตรูพืช และ (3) จุลินทรีย์รักษาสีแฉะดิน โดยมีรายละเอียดดังนี้

กลุ่มที่ 1 จุลินทรีย์ปรับปรุงดินเพิ่มธาตุอาหารและฮอร์โมนพืช ได้แก่

(1.1) สารเร่งซูปเปอร์ พด.1

เป็นกลุ่มจุลินทรีย์ที่มีประสิทธิภาพสูงในการย่อยสลายวัสดุเหลือใช้จากการเกษตรและอุตสาหกรรมแปรรูป ผลผลิตทางการเกษตรเพื่อผลิตในปุ๋ยหมักในเวลารวดเร็วและมีคุณภาพสูงขึ้น ประกอบด้วยเชื้อราและแอคติโนมัยซีสที่ย่อยสารประกอบเซลลูโลสและแบคทีเรียที่ย่อยไขมัน

(1.2) สารเร่งซูปเปอร์ พด.2

เป็นเชื้อจุลินทรีย์ที่มีคุณสมบัติในการย่อยสลายวัสดุการเกษตรในลักษณะสด อวบน้ำ หรือมีความชื้นสูง เพื่อผลิตปุ๋ยอินทรีย์น้ำ โดยดำเนินการกิจกรรมทั้งในสภาพที่ไม่มีอากาศ และมีอากาศ ประกอบด้วยจุลินทรีย์ 5 สายพันธุ์

(1.3) สารเร่งซูปเปอร์ พด.9

เป็นกลุ่มจุลินทรีย์เพิ่มความเป็นประโยชน์ของฟอสฟอรัสในดินเปรี้ยว น้อยซึ่งเป็นดินกรดกำมะถัน ที่มีความรุนแรงของกรดน้อย (pH ไม่ต่ำกว่า 5)

(1.4) จุลินทรีย์สำหรับพืชปรับปรุงบำรุงดิน พด.11

เป็นผลิตภัณฑ์จุลินทรีย์ที่มีประสิทธิภาพในการตรึงไนโตรเจนจากบรรยากาศ เพื่อเพิ่มมวลชีวภาพให้แก่พืชปรับปรุงบำรุงดิน โดยแบ่งออกเป็น จุลินทรีย์ พด.11 สำหรับ ไส้แอฟริกา และจุลินทรีย์ พด.11 สำหรับปอเทือง

(1.5) ปุ๋ยชีวภาพ พด.12

เป็นกลุ่มจุลินทรีย์ที่สามารถสร้างธาตุอาหาร หรือช่วยให้ธาตุอาหารเป็นประโยชน์กับพืชเพื่อเพิ่มความอุดมสมบูรณ์ให้กับดิน และสร้างฮอร์โมนส่งเสริมการเจริญเติบโตของพืช ประกอบด้วยจุลินทรีย์ 4 สายพันธุ์

กลุ่มที่ 2 จุลินทรีย์ควบคุมศัตรูพืช ได้แก่

(2.1) สารเร่งชุปเปอร์ พด.3

เป็นกลุ่มจุลินทรีย์ที่มีคุณสมบัติควบคุมเชื้อสาเหตุโรคพืชในดิน โดยมีความสามารถป้องกันหรือยับยั้งการเจริญของเชื้อโรคพืชที่ทำให้เกิดอาการรากหรือโคนเน่า และแปรสภาพแร่ธาตุในดินบางชนิดให้เป็นประโยชน์ต่อพืช ได้แก่ เชื้อไตรโคเดอร์มา (*Trichoderma* sp.) และ บาซิลลัส (*Bacillus* sp.)

(2.2) สารเร่งชุปเปอร์ พด.7

เป็นเชื้อจุลินทรีย์ที่มีคุณสมบัติในการเพิ่มประสิทธิภาพการหมักและย่อยสลายพืชสมุนไพรชนิดต่างๆ ในสภาพที่ไม่มีออกซิเจน เพื่อผลิตสารป้องกันแมลงศัตรูพืช

กลุ่มที่ 3 จุลินทรีย์รักษาสีแฉดล้อม ได้แก่

สารเร่งชุปเปอร์ พด.6

เป็นเชื้อจุลินทรีย์ที่มีคุณสมบัติในการเพิ่มประสิทธิภาพการหมักเศษอาหารในสภาพที่ไม่มีออกซิเจนเพื่อผลิตสารสำหรับทำความสะอาดคอกสัตว์บำบัดน้ำเสีย และลดกลิ่นเหม็นตามท่อระบายน้ำ

(กรมพัฒนาที่ดิน, 2558: 208-213)

(3) การปรับปรุงบำรุงดินด้วยปุ๋ยเคมี

ในการปรับปรุงบำรุงดินนั้น การปรับปรุงดินทางกายภาพจะเน้นการใช้ปุ๋ยอินทรีย์เป็นการเพิ่มอินทรีย์วัตถุในดิน ส่วนการปรับปรุงบำรุงดินทางด้านเคมีโดยเฉพาะธาตุอาหารพืช จำเป็นอย่างยิ่งต้องมีการใช้ปุ๋ยเพื่อเพิ่มปริมาณธาตุอาหาร สิ่งที่เป็นข้อสงสัยของเกษตรกรโดยมาก คือ ใส่ปุ๋ยอะไร และใส่เท่าไร การตอบข้อสงสัยนั้น ต้องทำความเข้าใจให้ตรงกันเสียก่อนว่า การใส่ปุ๋ยนั้น คือ การเพิ่มปริมาณธาตุอาหารให้เพียงพอต่อความต้องการของพืช และเพื่อรักษาหรือคงสภาพความอุดมสมบูรณ์ของดิน ฉะนั้นต้องทราบว่าพืชชนิดที่ปลูกต้องการปริมาณธาตุอาหารเท่าไรในการสร้างผลผลิตในระดับที่พึงพอใจ และสมบัติของดินนั้นมีโอกาสสูญเสียธาตุอาหารได้มากน้อยเพียงไร กรมพัฒนาที่ดินได้พัฒนาเครื่องมือและโปรแกรมที่ทำให้สะดวกและง่ายต่อการใช้ในระดับพื้นที่ง่าย ได้แก่

(3.1) โปรแกรมปุ๋ยรายแปลง ได้รับการจัดทำและพัฒนาขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการสืบค้นและคัดกรองข้อมูลคำแนะนำการจัดการธาตุอาหารเฉพาะพื้นที่ และคำแนะนำการใช้ปุ๋ยตามค่าวิเคราะห์ดิน

(3.2) ชุดตรวจสอบดินภาคสนาม (LDD Test Kit) เป็นชุดน้ำยาและอุปกรณ์ที่ใช้ในการตรวจวิเคราะห์สมบัติทางเคมีและธาตุอาหารที่จำเป็น เช่น ไนโตรเจน (N) ฟอสฟอรัส (P) โพแทสเซียม (K) หรือค่าความเป็นกรดเป็นด่าง (pH) ชุดตรวจสอบดินดังกล่าวจะถูกออกแบบให้ใช้งานง่าย สะดวก ทราบผลวิเคราะห์ดินในเบื้องต้นอย่างรวดเร็ว เกษตรกรหรือผู้สนใจทั่วไปก็สามารถนำไปใช้ได้ด้วยตนเอง

6.4 การไม่ไถพรวนในประเทศไทย

เนื่องจากผลการทดลองทั่วโลกพบว่าการไม่ไถพรวนมีผลต่อการลดต้นทุนการผลิต ลดการชะล้างพังทลายของดิน โดยที่ผลผลิตไม่ลดลงมากนัก จึงมีนโยบายระดับหน่วยงานที่ได้ทำการทดลองการไม่ไถพรวนในพื้นที่ปลูกพืชไร่และนาข้าว

การทดลองการไม่ไถพรวนในประเทศไทย ได้เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2522 จนถึงปัจจุบันในพื้นที่ปลูกพืชหลายชนิด การทบทวนในบทนี้จะครอบคลุมถึงการไม่ไถพรวนในพื้นที่ปลูก (1) ข้าวโพด (2) ข้าวไร่ (3) อ้อย (4) สับปะรด และ (5) นาข้าว โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

6.4.1.พื้นที่ปลูกข้าวโพด

(1) การทดลองบนพื้นที่ราบ

การทดลองการผลิตข้าวโพดในดินชุดปากช่องโดยวิธีที่ไม่ไถพรวน ได้ดำเนินการ สถานีทดลองพืชไร่พระพุทธรบาท จ.ลพบุรี ในปี 2522-2524 ซึ่งทำการเปรียบเทียบวิธีการเตรียมดินสามวิธี คือ การไถพรวนแบบปกติ การไถพรวนแบบหยาบ และการไม่ไถพรวนมีผลการทดลองสรุปได้ว่า ว่าการปลูกพืชโดยไม่เตรียมดิน ถ้าทำอย่างถูกต้องด้วยความเข้าใจถึงปัญหาและรายละเอียดข้อปลีกย่อยทางด้านการกำจัดวัชพืช ศัตรูพืชและการจัดการให้มีเศษซากพืชเป็นวัสดุคลุมดินเพียงพอ จะสามารถช่วยลดการเสี่ยงต่อการที่ผลผลิตจะเสียหายเนื่องจากฝน ทั้งช่วงในระหว่างฤดูปลูกได้เป็นอย่างดี เพราะข้าวโพดสามารถจะทนทานต่อสภาพแห้งแล้งได้กว่า 20 วันโดยไม่เสียหาย นอกจากนั้นยังมีข้อดีในแง่ช่วยยึดหน้าดิน ป้องกันการสูญเสียน้ำดินจากการกระแทกชะล้างพัดพาของน้ำ ทั้งอนุรักษ์และเพิ่มพูนอินทรีย์ วัตถุซึ่งเป็นดัชนีสำคัญที่ชี้บ่งความอุดมสมบูรณ์ของดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นยังทำให้สามารถปฏิบัติการใส่ปุ๋ยเคมีได้ง่ายยิ่งขึ้น คือสามารถหว่านทั้งปุ๋ยไนโตรเจนและฟอสเฟตโดยที่ประสิทธิภาพของปุ๋ยไม่ลดลงอีกประการหนึ่งที่สำคัญคือ ทำให้สามารถใช้หินฟอสเฟตที่มีราคาถูกแทนปุ๋ยฟอสเฟตได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในแง่ของการปฏิบัติกิจกรรมแล้ว การที่มีเวลาพอแก่การปลูกพืชตาม และผลผลิตที่เพิ่มขึ้นของข้าวโพดเมื่อประกอบกับต้นทุนการผลิตที่ลดลงเนื่องจากไม่ต้องการทำการไถ พรวนและกำจัดวัชพืชด้วยแรงงานล้วนเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาทั้งสิ้นการปฏิบัติเช่นนี้จึงเป็นแนวทางควรส่งเสริมเพื่อให้เกษตรกรยอมรับการปรับปรุงบำรุงดินโดยใช้ปุ๋ยเคมีและอินทรีย์ ในพื้นที่ผลิตข้าวโพดขนาดใหญ่ นั้นหมายถึงว่าเราสามารถเพิ่มระดับผลผลิตของประเทศไทยโดยไม่ต้องบุกรุกป่าเพื่อเพิ่มเนื้อที่เพาะปลูกอีกต่อไป (จักรานพคุณ ทองใหญ่ และคณะ, 2525: 109,120)

(2) การทดลองบนพื้นที่ลาดชัน

ในปี 2550 – 2551 ได้มีการศึกษาระบบการปลูกข้าวโพดเหลื่อมด้วยพืชตระกูลถั่วโดยวิธีการไม่ไถพรวนบนพื้นที่ลาดชัน โดย สนัน เฝือกไร่ (2551: 1-2) ในพื้นที่ภาคเหนือ

ผลการศึกษาพบว่าระบบการปลูกพืชแบบไม่ไถพรวนของระบบข้าวโพดเหลื่อมด้วยพืชตระกูลถั่วบนพื้นที่ลาดชัน เพื่อเปรียบเทียบการใช้พืชตระกูลถั่วชนิดต่างๆ คลุมและบำรุงดินในการปลูกพืชไร่ร่วมกับวิธีการไม่ไถพรวน และเพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงสมบัติทางกายภาพและทางเคมีของดินโดยวางแผนการทดลองแบบสุ่มแบบบล็อกสมบูรณ์ จำนวน 8 วิธีการ จำนวน 3 ซ้ำ คือ วิธีการที่ 1 ปลูกข้าวโพดแบบเกษตรกร วิธีการที่ 2 ปลูกข้าวโพดเหลื่อมด้วยถั่วแะยี่ ก่อนเก็บเกี่ยวข้าวโพด 30 วัน (C/LB 30 วัน) วิธีการที่ 3 ปลูกข้าวโพดเหลื่อมด้วยถั่วขาว ก่อนเก็บเกี่ยวข้าวโพด 30 วัน (C/NB 30 วัน) วิธีการที่ 4 ปลูกข้าวโพดเหลื่อมด้วยถั่วขาว ก่อนเก็บเกี่ยวข้าวโพด 15 วัน (C/NB 15 วัน) วิธีการที่ 5 ปลูกข้าวโพดเหลื่อมด้วยถั่วขาว ก่อนเก็บเกี่ยวข้าวโพด 0 วัน (C/NB 0 วัน) วิธีการที่ 6 ปลูกข้าวโพดเหลื่อมด้วยถั่วลูกไก่ ก่อน

เก็บเกี่ยวข้าวโพด 30 วัน (C/CP 30 วัน) วิธีการที่ 7 ปลุกข้าวโพดเหลื่อมด้วยถั่วลูกไก่ ก่อนเก็บเกี่ยวข้าวโพด 15 วัน (C/CP 15 วัน) วิธีการที่ 8 ปลุกข้าวโพดเหลื่อมด้วยถั่วลูกไก่ ก่อนเก็บเกี่ยวข้าวโพด 0 วัน (C/CP 0 วัน)

พบว่าระบบการปลูกพืชโดยไม่ไถพรวน ทำให้มีเศษเหลือของพืชอยู่บนดิน ลดการชะล้างพังทลายของดิน ช่วยเพิ่มความชุ่มชื้นให้กับดิน ผลผลิตข้าวโพดเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะวิธีการปลูกข้าวโพดบนเศษซากของถั่วแปะปีที่ปลูกในปี 2550 มีแนวโน้มของผลผลิตที่เพิ่มขึ้น

ค่าความหนาแน่นรวมของดิน พบว่าแปลงที่ทำการปลูกพืชตามกรรมวิธีที่ 1 มีค่าความหนาแน่นรวมของดิน (BD) ต่ำที่สุด เนื่องจากการพรวนดินในช่วงเตรียมแปลงปลูกพืช ส่วนอีก 7 กรรมวิธีที่เหลือ ได้ค่าความหนาแน่นรวมของดิน (BD) ไม่แตกต่างกัน ด้านสมบัติทางเคมีของดินหลังจากการใช้ประโยชน์ที่ดินของระบบการปลูกข้าวโพดเหลื่อมถั่วผ่านไป 1 ฤดูกาลปลูก พบว่าปฏิกิริยาดิน และปริมาณธาตุโพแทสเซียมที่สกัดได้ไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก แต่ปริมาณอินทรีย์วัตถุ และความเป็นประโยชน์ของธาตุอาหารฟอสฟอรัส มีแนวโน้มที่ลดลง

ในปีแรกของการทดลอง (พ.ศ.2550) พบว่าผลผลิตของข้าวโพดไม่มีความแตกต่างกันเฉลี่ย 1,124 กิโลกรัมต่อไร่ ในปี 2551 พบว่าผลผลิตข้าวโพด เฉลี่ย 976 กิโลกรัมต่อไร่ ผลผลิตข้าวโพดจากดำรับการทดลองที่ 2 ที่มีการปลูกข้าวโพดบนเศษซากของถั่วแปะปีที่ปลูกในปีก่อนหน้านั้น มีแนวโน้มของผลผลิตที่เพิ่มขึ้น ในขณะที่ผลผลิตจากดำรับการทดลองอื่นๆ มีแนวโน้มลดลง

6.4.2 พื้นที่ข้าวไร่

กิตติพร ศรีสวัสดิ์ และคณะ (2540:1-2) ได้ศึกษาประสิทธิภาพของการเตรียมดินแบบไถพรวนและไม่ไถพรวนดินร่วมกับมาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำในการปลูกข้าวไร่บนที่สูงบริเวณพื้นที่เกษตรกรรม บ้านห้วยจะค่าน ต.ปึงโค้ง อ.เชียงดาว จ.เชียงใหม่ บนดินชุดวังโฮ กลุ่มชุดดินที่ 31 ในระหว่าง พ.ศ. 2537-2539 โดยวางแผนการทดสอบแบบ Randomize Complete Block Design จำนวน 3 ซ้ำ 7 วิธีการ คือ วิธีการปลูกข้าวไร่โดยการไถพรวนดินและไม่ไถพรวนดินและไม่มีระบบอนุรักษ์ดินและน้ำ วิธีการปลูกข้าวไร่โดยการไถพรวนดินร่วมกับระบบอนุรักษ์คันซากพืช วิธีการปลูกข้าวไร่โดยการไถพรวนดินร่วมกับระบบอนุรักษ์แถบหญ้าคองโก วิธีการปลูกข้าวไร่โดยการไถพรวนดินร่วมกับระบบอนุรักษ์ดินและน้ำแถบกระถินแฉะคู วิธีการปลูกข้าวไร่โดยไม่ไถพรวนดินร่วมกับระบบอนุรักษ์คันซากพืช วิธีการปลูกข้าวไร่โดยไม่ไถพรวนดินร่วมกับระบบอนุรักษ์แถบหญ้าคองโก วิธีการปลูกข้าวไร่โดยไม่ไถพรวนดินร่วมกับระบบอนุรักษ์แถบกระถินแฉะคูตามลำดับ

ผลการศึกษาพบว่า วิธีการปลูกข้าวไร่โดยการไถพรวนดินและไม่ไถพรวนดินและไม่มีระบบอนุรักษ์ดินและน้ำมีค่าเฉลี่ยอัตราการสูญเสียดินสูงสุด ขณะที่วิธีการปลูกข้าวไร่โดยไม่ไถพรวนดินร่วมกับระบบอนุรักษ์แถบหญ้าคองโก และวิธีการปลูกข้าวไร่โดยไม่ไถพรวนดินร่วมกับระบบอนุรักษ์แถบกระถินแฉะคู สามารถลดอัตราการสูญเสียดินได้มากที่สุด และวิธีการปลูกข้าวไร่โดยไม่ไถพรวนดินร่วมกับระบบอนุรักษ์แถบหญ้าคองโกและวิธีการปลูกข้าวไร่โดยไม่ไถพรวนดินร่วมกับระบบอนุรักษ์แถบกระถินแฉะคู มีแนวโน้มให้ผลผลิตและผลตอบแทนทางด้านเศรษฐกิจสูงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับวิธีการอื่น

ส่วนการเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติทางเคมีของดินพบว่า ปฏิกิริยาความเป็นกรด-ด่าง ของดิน (pH) ในทุกวิธีการทดสอบมีค่าลดลงเมื่อสิ้นสุดการทดลอง เพราะดินถูกชะล้างพังทลายทำให้ระดับดินบนลดลง จึงส่งผลให้ระดับ pH ลดลง ส่วนปริมาณอินทรีย์วัตถุเพิ่มขึ้นในวิธีการปลูกข้าวไร่โดยการไถพรวนดินร่วมกับระบบอนุรักษ์คันซากพืชแถบหญ้าคองโกและแถบกระถินแฉะคูทั้งนี้เพราะวิธีการทั้งสองมีสิ่งคลุมดินที่ได้จากเศษซากวัชพืชและเศษ กิ่งก้าน ใบของพืชอนุรักษ์ที่ตัดคลุมดินเมื่อเน่าเปื่อยผุพังจึงกลายเป็น

อินทรีย์วัตถุ ทำให้ปริมาณอินทรีย์วัตถุเพิ่มขึ้น ขณะที่วิธีการที่มีการไถพรวนดินมีอัตราการชะล้างพังทลายของดินสูง ทำให้ปริมาณอินทรีย์วัตถุลดน้อยลง ส่วนธาตุฟอสฟอรัสก็ให้ผลในแนวทางเดียวกัน กล่าวคือวิธีการไถพรวนดินทำให้ธาตุฟอสฟอรัสสูญเสียไปจากดินโดยน้ำไหลบ่าและระเหยไปในบรรยากาศรวมทั้งต้นพืชดูดไปใช้ ขณะที่วิธีการไม่ไถพรวนดินร่วมกับระบบอนุรักษ์ปริมาณการสูญเสียดินต่ำ จึงสามารถรักษาธาตุฟอสฟอรัสในรูปอินทรีย์สารและปุ๋ยที่ได้ให้แก่พืชไว้ได้ดีกว่า แต่ปริมาณธาตุโปแตสเซียมกลับลดลงทุกวิธีการทดลอง เมื่อเปรียบเทียบกับก่อนการทดลอง ทั้งนี้เพราะธาตุ โปแตสเซียมที่อยู่ในพืชจะอยู่ในรูปของ (ion) เมื่อพืชสลายตัวพื้ Potassium ion หลุดออกไปได้ง่ายและการที่ดินถูกชะล้างและ Leaching ทำให้ธาตุโปแตสเซียมสูญเสียไปมากขึ้น จึงส่งผลให้ปริมาณธาตุโปแตสเซียมในดินลดลง

ค่าความหนาแน่นของดิน (Bulk Density) วิธีการปลูกข้าวไร่โดยไม่ไถพรวนดินร่วมกับระบบอนุรักษ์แถบหญ้าคองโก และแถบกระถินแถวคูน้ำจะเป็นวิธีการที่ดีที่สุด เพราะให้ผลผลิตพืชและผลตอบแทนทางด้านเศรษฐกิจดีกว่าวิธีการอื่น พร้อมทั้งมีปริมาณการสูญเสียดินต่ำที่สุด นอกจากนี้ทั้งสองวิธีการยังช่วยปรับปรุงบำรุงดินและระบบนิเวศน์วิทยาให้ดีขึ้น วิธีการนี้จึงเหมาะสมที่จะนำไปใช้แก้ปัญหาการชะล้างพังทลายของดินบนพื้นที่สูงในกลุ่มชุดดินที่ 31 ในจังหวัดเชียงใหม่และพื้นที่บริเวณภาคเหนือที่มีลักษณะดินและภูมิประเทศคล้ายคลึงกัน

6.4.3 พื้นที่ปลูกอ้อย

อรรถสิทธิ บุญธรรม (มปป : 1-6) ได้รายงานการเตรียมดินปลูกอ้อยแบบลดการไถพรวน สไตรป์ ทิลเลจ (Stripe Tillage) ไว้ว่า หลักของการเตรียมดินปลูกอ้อยแบบลดการไถพรวน สไตรป์ ทิลเลจ (Stripe Tillage) คือการไถพรวนเฉพาะแนวที่ปลูกอ้อยด้วยการใช้รีปเปอร์ร่วมกับจอบหมุน โดยรีปเปอร์จะทำหน้าที่ไถระเบิดดินดานเพื่อให้หน้าฝนหรือการให้น้ำอ้อยมากเกินไปซึมลงดินชั้นล่างได้ดี และเมื่อฝนทิ้งช่วงเกิดความแห้งแล้งความชื้นของดินชั้นล่างสามารถขึ้นมาเป็นประโยชน์กับอ้อยเพราะไม่มีดินดานปิดกั้นความชื้น ส่วนจอบหมุนจะทำหน้าที่พรวนดินบริเวณผิวดินในแนวที่ไถรีปเปอร์เพื่อปิดความชื้นของดินชั้นล่าง ทำให้บริเวณดินที่มีรากอ้อยมีความชื้น

ข้อดีของการเตรียมดินปลูกอ้อยแบบลดการไถพรวน สไตรป์ ทิลเลจ (Stripe Tillage) มีหลายประการ ดังนี้

- (1) เตรียมดินได้รวดเร็วว่าการเตรียมดินปลูกอ้อยโดยทั่วไปที่มีการใช้ผลจานไถเคาะ ไถแปร เพราะการใช้ รีปเปอร์ ร่วมกับจอบหมุนไถพรวนดินเฉพาะแนวที่จะปลูกอ้อยหรือเพียงครึ่งของพื้นที่
- (2) สามารถเตรียมดินที่มีความชื้นสูงหรือต่ำเกินไปได้กว้างกว่าการใช้ผลจาน เนื่องจากใช้แรงฉุดลากที่น้อยกว่าเพราะมีจอบหมุนช่วยในการเคลื่อนที่ไปข้างหน้าของรถแทรกเตอร์และการที่จอบหมุนสั่นสะเทือนทำให้รีปเปอร์ไม่ถูกดินยึดไว้
- (3) เป็นวิธีการเตรียมดินที่ช่วยแก้ปัญหาการใช้ผลจานไถเคาะเป็นก้อน เช่น ดินนาที่ส่วนใหญ่เป็นดินเหนียว ดินชุดตาคีที่เวลาแห้งจะแข็งเป็นก้อน และเมื่อดินเปียกจะเหนียวไถพรวนด้วยผลจานทำได้ยาก
- (4) ลดขนาดรถแทรกเตอร์ที่ใช้ในการเตรียมดิน จากที่ต้องใช้รถแทรกเตอร์ที่มีกำลังมากกว่า 90 แรงม้าเหลือ 70 แรงม้า เพราะเป็นการไถพรวนที่แบ่งครึ่งการทำงานคือในตอนแรกเป็นการไถพรวนเฉพาะแนวที่จะปลูกอ้อยและเมื่ออ้อยงอกจึงไถพรวนในส่วนที่เหลือก็คือแนวที่รถแทรกเตอร์เคลื่อนที่
- (5) สามารถแบ่งพื้นที่ปลูกอ้อยในบางส่วนของแปลงได้ ที่มีปัญหาอ้อยไม่งอกหรือเจริญเติบโตไม่ดี

(6) เป็นวิธีการเตรียมดินที่รักษาความชื้นของดินชั้นล่าง และเป็นวิธีการที่ช่วยลดการชะล้างหน้าดิน (Soil erosion) จากการที่พื้นที่อีกครั้งหนึ่งยังไม่มีกรไถพรวนช่วยยึดหน้าดินไว้ ในกรณีที่หลังปลูกอ้อยมีฝนตก

(7) มีต้นทุนในการเตรียมดินที่ต่ำกว่าการเตรียมดินปลูกอ้อยโดยทั่วไป 2-3 เท่า

ในด้านการพัฒนาเครื่องจักรกลที่ใช้ปลูกอ้อยแบบไม่ไถพรวนนั้น อิศรา เชาระกำ และอนnek สุขเจริญ (2559: 1) ได้รายงานถึงลักษณะของเครื่องจักรกลดังกล่าวไว้ว่าเครื่องปลูกอ้อยแบบไม่ไถพรวนประกอบด้วยชุดไถดินดานเพื่อเปิดร่องปลูกอ้อย การไถดินดานจะช่วยให้ดินใต้ร่องปลูกท่อนพันธุ์อ้อยมีความเหมาะสมต่อการงอกและการเจริญเติบโตของท่อนพันธุ์ ควบคู่กับชุดไถดินดาน คือ ชุดเพื่องขับเคลื่อนไถมีดตัดสับใบอ้อย ที่หมุนด้วยความเร็วสูงเพื่อตัดสับเศษวัชพืชและกาบใบอ้อยอีกทั้งต่ออ้อยเก่ามาให้เกิดขวางการทำงานของชุดไถดินดานเปิดร่อง

ในขณะที่ สำนักงานกองทุนอ้อยและน้ำตาล (ม.ป.ป : 1) ได้รายงานผลการทดลอง การปลูกอ้อยในดินเค็มโดยระบบการปลูกพืชร่วมกับลดการไถพรวนและการจัดการวัชพืช ไว้ดังนี้

“จากการศึกษาการปลูกอ้อยในดินเค็มโดยระบบการปลูกพืชร่วมกับลดการไถพรวนและการจัดการวัชพืช ทั้งในศูนย์วิจัยและพัฒนาอ้อยและน้ำตาลและแปลงทดลองภาควิชาปฐพีวิทยา มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน ตำบลกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม สามารถสรุปผลการทดลองได้ดังนี้

(1) มีความเป็นไปได้ที่จะปลูกอ้อยในดินเค็ม โดยวิธีลดการไถพรวนดิน วิธีปลูกอ้อยโดยไม่ไถพรวน อ้อยมีเปอร์เซ็นต์ความงอกของท่อนพันธุ์สูงกว่าวิธีอื่นๆ และสามารถเจริญเติบโตไปจนถึงระยะให้ผลผลิต แต่อ้อยจะเจริญเติบโตช้ากว่าปกติรวมทั้งให้ผลผลิตต่ำ

(2) การปลูกข้าวก่อนปลูกอ้อยโดยวิธีลดการไถพรวน มีเปอร์เซ็นต์ความงอกของท่อนพันธุ์ การเจริญเติบโต องค์ประกอบของผลผลิต และผลผลิตของอ้อยสูงกว่าการปลูกสับปะรดก่อนปลูกอ้อยโดยวิธีลดการไถพรวนเพราะสับปะรดไม่สามารถขึ้นได้ในพื้นที่ดินเค็มจัดถึง 20 ds/m

(3) การปลูกอ้อยโดยไม่ไถพรวนดิน และไม่เผาเศษซากใบอ้อยให้ผลผลิตอ้อยไม่แตกต่างกับการปลูกอ้อยโดยไถพรวนปกติและเผาใบอ้อย

(4) การใช้สารกำจัดวัชพืชร่วมกับการไม่เผาเศษซากใบอ้อย มีประสิทธิภาพในการควบคุมวัชพืชและให้ผลผลิตอ้อยสูงกว่าการใช้สารกำจัดวัชพืชร่วมกับการเผาเศษซากใบอ้อย การเผาใบอ้อยต้องทำการกำจัดวัชพืชอย่างน้อย 2 ครั้ง โดยฉีดพ่น พาราควัท+ไดยูรอน 0.5+1.5 kg ai/ha ที่ 3 เดือน หลังการฉีดพ่นวัชพืชครั้งแรกมีประสิทธิภาพในการควบคุมวัชพืชดีกว่าการใช้ อะมิทรีน+ไดยูรอน อัตรา 3+1.5 kg ai/ha ส่วนการไม่เผาใบอ้อยการใช้ เฮกซาซีน+ไดยูรอน อัตรา 2 kg ai/ha เพียงครั้งเดียวสามารถควบคุมวัชพืชได้ในระดับดีและให้ผลผลิตสูง” (www.ocsf.or.th/Research/rese-80do)

นอกจากงานทดลองดังกล่าวแล้ว บริษัทมิตรผลซึ่งประกอบกิจการอุตสาหกรรมน้ำตาล ได้นำการไม่ไถพรวนมาใช้ในไร่อ้อยโดยระยะถึง การทำไร่อ้อยสมัยใหม่แบบมิตรผลโมเดิร์นฟาร์มไว้ว่า หลักการทำไร่อ้อยยุคใหม่ของมิตรผลนั้น ไปใช้เพียงแค่เครื่องมือ เครื่องจักร มาใช้ในไร่อ้อยแล้วก็จะเรียกว่า มิตรผลโมเดิร์นฟาร์ม แต่จะเป็นการปฏิวัติการทำเกษตรสมัยใหม่ โดยใช้นวัตกรรมด้านการบริหารจัดการจัดการไร่อ้อย ตามแบบฉบับของกลุ่มมิตรผล ก็ได้รับการพัฒนามาจากองค์ความรู้และเทคโนโลยีระดับเวิลด์คลาส ซึ่งใช้หลัก 4 เสา นำมาปฏิบัติ

- (1) พักดินและปลูกพืชบำรุงดิน (Legume Rotation Crops)
- (2) การควบคุมแนวล้อวิ่งของแทรกเตอร์และเครื่องจักรกล (Controlled Traffic)
- (3) ลดการไถพรวน (Reduce Tillage)
- (4) การทิ้งใบอ้อยคลุมดิน (Trash Blanket)

โดยเฉพาะสารหลักที่ 3 ลดการไถพรวน (Reduce) นั้น มีเหตุผลว่าการไถพรวนมากเกินไปและการไถพรวนแบบรุนแรงไม่ดีสำหรับดินและเสียค่าใช้จ่ายสูง โดยปกติสัตว์ในดินที่เป็นประโยชน์ต่ออ้อยจะมีมากกว่าสัตว์ที่เป็นศัตรูอ้อยแต่หากไถพรวนดินมากเกินไปสัตว์ที่เป็นประโยชน์จะตายลงในอัตราที่เร็วกว่าสัตว์ที่เป็นศัตรูอ้อย ทำให้เกิดความไม่สมดุลในระบบนิเวศ จะมีสัตว์ที่เป็นศัตรูอ้อยในดินมากกว่าการไถพรวนยังนำอินทรีย์วัตถุที่ถูกฝังในดินขึ้นมาเหนือดิน ทำปฏิกิริยาเคมีกับอากาศเปลี่ยนเป็นก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ลอยไปในอากาศ ดังนั้นการไถพรวนมากทำให้อินทรีย์วัตถุในดินลดลง

6.4.4. พื้นที่ปลูกสับปะรด

อัมพร สุวรรณเมฆ และจำริญ เล้าสินวัฒนา (ม.ป.ป: 2) ได้สรุปถึงข้อดี-ข้อเสีย ของการปลูกสับปะรดแบบไม่ไถพรวนไว้ดังนี้

ข้อดี

- (1) ตัดขั้นตอนการไถพรวนทั้งหมด
- (2) สามารถทำการปลูกได้เร็วภายใน 1 เดือน หลังจากพ้นสารเคมี
- (3) ไม่ต้องใช้ปุ๋ยรองพื้น
- (4) สามารถทำได้ตลอดฤดูฝน
- (5) ลดปัญหาวัชพืช การพ่นวัชพืชเพียงครั้งเดียวนับว่าเพียงพอ
- (6) การปลูกในพื้นที่ลาดชัน จะช่วยลดการพังทลายของดิน โดยเฉพาะเมื่อมีฝนตกมาก

ขณะที่ดินยังไม่จับตัว

ข้อเสีย

- (1) จะต้องเสียค่าสารเคมีทำลายต้นสับปะรดเดิม
- (2) จะต้องเสียค่าตัดต้น หลังจากใช้สารเคมี
- (3) จะต้องเสียค่าแรงในการปลูกเพิ่มขึ้นประมาณ 30% เนื่องจากปลูกได้ช้ากว่า
- (4) ไม่เหมาะที่จะปลูกในฤดูแล้ง (นอกเสียจากจะมีความสะดวกในเรื่องการขุดหลุมปลูกและการให้น้ำเพียงพอในระยะแรก)
- (5) มักมีโอกาสดันขนาดไม่เท่ากันได้มาก โดยเฉพาะถ้าไม่พินิจพิเคราะห์ตั้งแต่แรกปลูก ทั้งมีสาเหตุจากการเลือกขนาดของหน่อไม่เท่ากันมาปลูก หรืออาจเนื่องจากปลูกแล้ว โคนต้นไม่กระชับกับดินดีพอ
- (6) ไม่เหมาะสมที่จะปลูกด้วยจุกซึ่งแม้จะทำได้แต่ก็ค่อนข้างยุ่งยาก นอกจากจะมีประสบการณ์พอ
- (7) การที่ปลูกด้วยหน่อ ซึ่งไม่ว่าจะด้วยวิธีใดมักจะมีปัญหาการออกดอกตามธรรมชาติก่อนการบังคับผล
- (8) ปัญหาแมลง-โรคบางชนิดเป็นเรื่องที่จะต้องเอาใจใส่ให้ดี แต่ในสภาพของการทดลองเท่าที่ทำยังไม่ปรากฏเด่นชัด

6.4.5 พื้นที่นาข้าว

(1) การทำนาแบบไม่เผาตอซัง

กรมส่งเสริมการเกษตร (ม.ป.ป: 1) ได้เผยแพร่วิธีการทำนาโดยไม่ไถพรวนซึ่งเป็นการทำนาแบบไม่เผาตอซัง ที่มีรายละเอียดดังนี้

การทำนาหว่านน้ำตามเป็นที่ยอมรับของเกษตรกรที่อยู่ในเขตที่ลุ่มภาคกลาง และภาคเหนือตอนล่างเกษตรกรส่วนใหญ่มีความเคยชินกับการปลูกข้าว โดยต้องมีการไถพรวนดินก่อนทำการปลูก ต้องยอมรับกันว่าการปลูกข้าวโดยไม่ไถพรวนหรือลดการไถพรวนเป็นเรื่องใหม่ สำหรับเกษตรกรการทำนาหว่านโดยไม่ไถพรวนมีข้อดีที่เห็นชัด คือ ช่วยในการอนุรักษ์ดินและดินมีการปรับปรุงโครงสร้างที่ดีขึ้นจากเศษตอซังข้าวและวัชพืชที่อยู่ในนาข้าวรวมทั้งช่วยให้เกษตรกรประหยัดค่าใช้จ่ายในการเตรียมดินก่อนปลูกข้าว การเผาฟางก่อให้เกิดความเสียหายหลายประการ ควันจากการเผาฟางเป็นสาเหตุหนึ่งของอุบัติเหตุบนท้องถนน ความร้อน และฝุ่นละอองจากขี้เถ้าที่พัดมาปกคลุม เป็นมลพิษเช่นเดียวกับควัน และที่สำคัญที่สุด คือ ฟางข้าว ซึ่งเป็นอินทรีย์วัตถุที่มีธาตุอาหารพืชเป็นองค์ประกอบโดยมีธาตุอาหารพืช เช่น

ฟางข้าว	ข้าวเปลือก
6.0 กิโลกรัมของธาตุอาหารไนโตรเจน	12.7 กิโลกรัมของธาตุอาหารไนโตรเจน
0.9 กิโลกรัมของธาตุอาหารฟอสฟอรัส	4.2 กิโลกรัมของธาตุอาหารฟอสฟอรัส
30.7 กิโลกรัมของธาตุอาหารโปแตสเซียม	6.8 กิโลกรัมของธาตุอาหารโปแตสเซียม

เมื่อฟางข้าวถูกเผา ธาตุอาหารเหล่านี้จะสูญเสียไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งไนโตรเจนสูญเสียไป 93% และฟอสฟอรัส สูญเสียไป 20% จึงทำให้ดินเสื่อมโทรมลงไป จากการทำนา และเผาฟางอย่างต่อเนื่อง

ขั้นตอนการทำนาแบบไม่เผาตอซัง

1. หลังจากเก็บเกี่ยวข้าวแล้ว กระจายตอซังให้ทั่วแปลงนา ไขน้ำเข้าแปลงนาท่วมขังประมาณ 15 วัน เพื่อให้จุลินทรีย์ที่มีอยู่ในดินและน้ำตามธรรมชาติย่อยสลายฟางข้าวให้เน่าเปื่อยแล้วปล่อยน้ำออกจากแปลงนาเพื่อให้เมล็ดวัชพืชงอก
2. เมื่อวัชพืชและเมล็ดข้าวงอกแล้วฉีดพ่นสารกำจัดวัชพืช ขณะฉีดพ่นไม่มีน้ำขังอยู่ในแปลงนา
3. หลังจากฉีดพ่นสารกำจัดวัชพืช ประมาณ 4 วัน ไขน้ำเข้าให้ท่วมแปลงและกักน้ำไว้ 5-7 วัน โดยรักษาระดับน้ำให้ท่วมผิวดินไว้ตลอด เพื่อเพิ่มความชื้นในดิน และทำให้ดินนุ่มเหมาะแก่การเจริญเติบโตของต้นข้าว
4. ใช้ลูกทุบย่ำลงในแปลง เพื่อล้มตอซังเดิมและวัชพืช 1-2 รอบ ให้ล้มราบไปกับพื้นเพื่อให้เมล็ดข้าวงอกที่หว่านลงไปตกลงสู่ผิวดิน โดยไม่ค้างอยู่บนซากวัชพืช และตอซังเดิม
5. ทำร่องเพื่อช่วยในการระบายน้ำออกจากแปลงนา เพื่อให้เมล็ดข้าวที่หว่านลงไปในนาขึ้นอย่างสม่ำเสมอ
6. หลังจากย่ำแปลงเรียบร้อยแล้ว ให้หว่านเมล็ดข้าวที่งอกทันที ในสภาพที่แปลงนามีน้ำขังอยู่และปล่อยน้ำออกทันทีหลังจากหว่านข้าวแล้ว 1 วัน
7. กำจัดวัชพืชที่งอกขึ้นมาภายหลัง หลังจากข้าวงอกแล้ว 7-10 วัน
8. ดูแลใส่ปุ๋ยและสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชตามความจำเป็น

ข้อดีของการทำนาแบบไม่เผาตอซัง

1. ช่วยในการอนุรักษ์ดินไม่ทำให้ดินเสื่อม
2. ทำให้โครงสร้างของดินดีขึ้น จากเศษตอซังข้าวและวัชพืชที่อยู่ในแปลงนา

3. ช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายในการเตรียมดินก่อนปลูก ประมาณ ไร่ละ 150-200 บาท
4. ช่วยลดมลพิษที่เกิดจากควันของการเผาตอซัง
5. การไม่เผาฟางทำให้เพิ่มธาตุอาหารไนโตรเจน คิดเป็นสูตรปุ๋ย 46-0-0 จำนวน 13 กิโลกรัม ต่อแปลงนา 1 ไร่

(2) การทำนาแบบไม่ไถพรวน โดยใช้น้ำหมักชีวภาพ (ศศิธร สอดส่อง, 2560: 1) ได้เผยแพร่ ขั้นตอนการทำนาแบบไม่ไถพรวนไว้ดังนี้

1. ปล่อยน้ำเข้านาพร้อมหยอดน้ำหมักชีวภาพอัตรา 5 ลิตรต่อพื้นที่นา 1 ไร่ ไปกับน้ำตามปากทางน้ำเข้า ปล่อยน้ำสูงประมาณ 15-20 เซนติเมตรหรือท่วมทั่วพื้นที่นา
2. นำรถไถติดลูกขลุ่ยย่อยๆ ทวนาเพื่อรดฟางให้จมน้ำทิ้งไว้ประมาณ 5-7 วัน ย่ำซ้ำ 2-3 รอบหมักทิ้งไว้ประมาณ 5-7 วัน ย่ำซ้ำแล้วชักร่องน้ำ เตรียมหว่านเมล็ดข้าวได้
3. คัดเมล็ดพันธุ์ข้าวอย่างดีเพื่อให้ได้เมล็ดที่สมบูรณ์ การเจริญของข้าวดีจะช่วย ให้หล่นน้ำได้เร็ว และช่วยกำจัดวัชพืชให้น้อยลงได้

การใส่น้ำหมักชีวภาพ

1. ใช้ครั้งแรกเมื่อนำน้ำเข้าแปลงนาเพื่อหมักฟาง
2. ใส่ทุกครั้งที่นำน้ำเข้าแปลงนา งบประมาณไร่ละ 30 บาท (ประมาณ 100 ลิตร)

เอกสารอ้างอิง

1. กรมทรัพยากรธรณี. 2548. **บันทึกเหตุการณ์ดินถล่มและความเสียหายที่เกิดขึ้นภายในประเทศระหว่าง พ.ศ. 2531-ปัจจุบัน.**
2. กรมป่าไม้. 2528. **สรุปความเป็นมาและกิจกรรมของกองอนุรักษ์ต้นน้ำ.** กองอนุรักษ์ต้นน้ำ.
3. กรมพัฒนาที่ดิน. 2524. **การชะล้างพังทลายของดินในประเทศไทย.**
4. กรมพัฒนาที่ดิน. 2530. **การเกษตรบนที่ดินภาคเหนือของประเทศไทย.** โครงการพัฒนาที่ดินเพื่อการเกษตรภาคเหนือ.
5. กรมพัฒนาที่ดิน. 2542. **รายงานประจำปี 2542.**
6. กรมพัฒนาที่ดิน. 2543. **การชะล้างพังทลายของดินในประเทศไทย** ห้างหุ้นส่วนจำกัด เพ็รสเพรส กรุงเทพฯ.
7. กรมพัฒนาที่ดิน. 2544. **นิยามและทางเลือก มาตรการ การอนุรักษ์ดินและน้ำ.** กลุ่มอนุรักษ์ดินและน้ำ กองอนุรักษ์ดินและน้ำ.
8. กรมพัฒนาที่ดิน. 2550. **สรุปผลการดำเนินงานการฟื้นฟูพื้นที่การเกษตรที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากอุทกภัยและดินถล่มจังหวัดอุดรธานี ปี พ.ศ. 2549.** สถานีพัฒนาที่ดินอุดรธานี สำนักงานพัฒนาที่ดิน เขต 8.
9. กรมพัฒนาที่ดิน. 2556. **ชุดองค์ความรู้ด้านการจัดระบบอนุรักษ์ดินและน้ำในเขตพัฒนาที่ดิน.**
10. กรมพัฒนาที่ดิน. 2558. **สถานภาพทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศไทย.** ISBN 978-616-358-105-1 โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด กรุงเทพฯ.
11. กรมส่งเสริมการเกษตร. 2560. **การทำนาแบบไม่เผาตอซัง.** www.bangsai.ayuthaya.doae.go.th สืบค้นวันที่ 27 มีนาคม 2560.
12. กิตติพงษ์ พงษ์บุญ, ประดิษฐ์ ตรีพัฒนาสุวรรณ, สมชาย อ้วนอาสา, สำเร็จ ปานอุทัย, บุญมา ดีแสง และจำเนียร เผื่อนตง. 2553. **ผลกระทบของไฟป่าต่อการสูญเสียดินและน้ำในพื้นที่ต้นน้ำส่วนวิจัยต้นน้ำ.** สำนักอนุรักษ์และจัดการต้นน้ำ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช.
13. กิตติพร ศรีสวัสดิ์, สำราญ สมบัติพาณิชย์ และนิพนธ์ อุดปวง. 2540. **รายงานผลการวิจัยเรื่องศึกษาประสิทธิภาพของการเตรียมดินแบบไถพรวนและไม่ไถพรวนดิน ร่วมกับมาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำในการปลูกข้าวไร่บนพื้นที่สูง.** กองอนุรักษ์ดินและน้ำ กรมพัฒนาที่ดิน.
14. จักรานพคุณ ทองใหญ่, ดำริ ถาวรมาศ และ สุขวัญ จันทระนิกร. 2525. **การผลิตข้าวโพดในดินชุดปากช่องโดยวิธีไม่ไถพรวน.** วารสารอนุรักษ์ดินและน้ำ ปีที่ 2 ฉบับที่ 4 เมษายน – มิถุนายน 2525.
15. มิตรผลโมเดอร์นฟาร์ม. มปป. **ระบบการทำไร่อ้อยสมัยใหม่แบบมิตรผลโมเดอร์นฟาร์ม.** www.mitpho/modernfarm.com.

16. พงษ์ศักดิ์ วิทวัสสุติกุล และ สุพจน์ เจริญสุข. 2553. **โลกร้อนทำให้ดินสูญเสียเพิ่มมากขึ้นจริงหรือ : ข้อสังเกตจากข้อมูลเชิงประจักษ์**. เอกสารเผยแพร่ที่ 3/2553 ส่วนวิจัยต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์และจัดการต้นน้ำ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช.
17. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2529. **รายงานการศึกษาเรื่องนโยบายที่ดิน**. เอกสารประกอบเล่มที่ 6 นโยบายปฏิบัติการปฏิรูปที่ดินและการจัดการที่ดิน รายงานเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
18. สุนทร นิคมรัตน์. 2525. **กลยุทธ์ของการอนุรักษ์ดินและน้ำในสวนยางพารา**. รายงานการประชุมอนุรักษ์ดินและน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2525 ณ โรงแรมบางแสน จ.ชลบุรี 24-29 พฤษภาคม พ.ศ. 2525.
19. สำนักงานกองทุนอ้อยและน้ำตาล. ม.ป.ป. **การปลูกอ้อยในดินเค็มโดยระบบการปลูกพืชร่วมกับการลดการไถพรวนและการจัดการวัชพืช**.
20. ส่วนวิจัยต้นน้ำ. 2560. **งานวิจัยต้นน้ำ**. เอกสารเผยแพร่ สำนักอนุรักษ์และจัดการต้นน้ำ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช.
21. ศศิธร สอดส่อง. 2560. **การทำนาแบบไม่ไถพรวนโดยน้ำหมักชีวภาพ**. กรมส่งเสริมการเกษตร www.thaismartfarmer.net. สืบค้นวันที่ 27 มีนาคม 2560.
22. สนั่น เผือกไร่. 2551. **การศึกษาระบบการปลูกข้าวโพดเหลืองด้วยการใช้พืชตระกูลถั่ว โดยวิธีการไม่ไถพรวนบนพื้นที่ลาดชัน**. สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน). เชียงใหม่.
23. อัมพร สุวรรณเมฆ และ จำรูญ เล้าสินวัฒนา. ม.ป.ป. **การปลูกสับปะรดแบบไม่ไถพรวน**. ภาควิชาพืชไร่ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. www.thaikasetsart.com. สืบค้นวันที่ 20 มีนาคม 2560.
24. อิศรา เขาระกำ และอเนก สุขเจริญ. 2559. **ปลูกอ้อยด้วยเครื่องปลูกอ้อยแบบไม่ไถพรวน**. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน จ.นครปฐม www.khaosod.co.th. สืบค้นวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2560.
25. อรรถสิทธิ์ บุญธรรม. ม.ป.ป. **การเตรียมดินปลูกอ้อยแบบลดการไถพรวน สไตรป์ ทิลเลจ (Stripe tillage)**. ศูนย์วิจัยและพัฒนาการเกษตรสุพรรณบุรี. กรมวิชาการเกษตร. www.sugarzone.in.th สืบค้นวันที่ 15 มีนาคม 2560.
26. ALRO. 1980. **Soil Conservation**. In Land Reform Areas Development Project Annex 5.
27. Attaviroj, P. 1996. **Land Development Villages and Soil Doctors: Strategies Towards Better Land Husbandry in Thailand** In Soil Conservation Extension from Concepts to Adoption. Soil and Water Conservation Society of Thailand. Bangkok, Thailand.
28. Hunting Technical Services Limited. 1975. **Pakchan Self Help Land Settlement Project. England**.

29. REDECON. 1974. *Land Classification and Master Planning of Southern Land Settlement Volume 3, In Soils and Land Classification.*
30. Renaud, F and Attaviroj, P. 1996. *Sharing Knowledge for Better Land Husbandry in the Uplands of Northern Thailand* : a Concept for On-farm Research. In Soil Conservation Extension from Concepts to Adoption. Soil and Water Conservation Society of Thailand. Bangkok, Thailand.
31. UNCCD. 2000. *United Nations Convention to Combat Desertification.* CCD/99.France.
32. www.ocsf.or.th/Research/rese-80do.

บทที่ 7

นโยบายการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

บทที่ 7

นโยบายการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

7.1 นโยบายและเหตุการณ์ในอดีต

ถึงแม้ว่ารัฐจะได้มีนโยบายการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมมาเป็นเวลาช้านาน แต่ยังคงมีปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติ

สาระสำคัญในบทนี้จึงได้ทบทวนรวม 3 เรื่อง คือ (1) นโยบายและเหตุการณ์ในอดีต (2) ผลการดำเนินงาน และ (3) ปัญหาและอุปสรรคในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม โดยมีรายละเอียดดังนี้

จากการสำรวจดินของกรมพัฒนาที่ดินพบว่า ที่ดินที่เหมาะสมต่อการเกษตรกรรมมีจำนวน 168.6 ล้านไร่ หรือร้อยละ 52.6 ของเนื้อที่ประเทศ (กรมพัฒนาที่ดิน, 2531: 6) แต่พื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเกษตรดังกล่าวได้มีการเปลี่ยนแปลงไปใช้เพื่อกิจกรรมอื่นๆ จำนวนมาก เช่น ในช่วง พ.ศ. 2530-2532 โสภณ ชมชาญ (2538: 19) ได้รายงานว่ามีการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการเกษตร ในเขตปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร เฉลี่ยปีละ 20,000 ไร่ ด้วยสาเหตุที่ว่าที่ดินที่เหมาะสมต่อการเกษตรมีจำกัด แต่ประชากรเพิ่มขึ้นและจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหารของประเทศในอนาคต จึงได้มีนโยบายและเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมปรากฏตามลำดับเวลาดังนี้

วันที่ 19 มิถุนายน 2511 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ดังนี้

“มาตรา 8 ให้อธิบดีมีอำนาจอนุญาตให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมตามกำลังแห่งครอบครัวของสมาชิกนิคมนั้น แต่ไม่เกินครอบครัวละห้าสิบไร่

มาตรา 9 สมาชิกนิคมจะต้องใช้ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ตาม มาตรา 8 เฉพาะเพื่อทำการเกษตรตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี ถ้าจะทำการอย่างอื่น ด้วยต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี”

วันที่ 18 กันยายน 2517 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ดังนี้

“มาตรา 45 ห้ามมิให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินใช้ที่ดินนั้นเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้เกษตรกรรม หรือทำการปลูกสร้างสิ่งใดๆ หรือทำการใดๆ แก่ที่ดินนั้นอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การจัดรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด

ในกรณีที่มิผู้ฝ่าฝืนความในวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนรื้อถอน ทำให้คืนสู่สภาพเดิม หรือดเวนการกระทำนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดถ้าผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการรื้อถอน หรือทำให้คืนสู่สภาพเดิมโดยผู้ฝ่าฝืนจะเรียกร้องค่าเสียหายมิได้ และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนหรือทำให้คืนสู่สภาพเดิมนั้นด้วย

มาตรา 52 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 45 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท”

วันที่ 5 มีนาคม 2518 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ดังนี้

“มาตรา 39 ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

วันที่ 5 มีนาคม 2518 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ดังนี้

“ได้กำหนดให้มีการใช้ที่ดินประเภทชนบท และเกษตรกรรมอยู่ด้วยในการประกาศผังเมืองรวม”

วันที่ 5 มีนาคม 2518 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ดังนี้

“มาตรา 21 ห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้างอาคาร เว้นแต่เจ้าอาคารจะได้รับใบอนุญาตจากพนักงานท้องถิ่น”

วันที่ 6 พฤษภาคม 2523 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงอุตสาหกรรม รับไปพิจารณาดำเนินการในเรื่องการกำหนดพื้นที่ที่เหมาะสม ให้เป็นเขตทำเกษตรกรรม ตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอ

วันที่ 6 มกราคม 2524 คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการการคุ้มครองพื้นที่ถือครองทำการเกษตร จังหวัดพระนครศรีอยุธยาตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอสำหรับรายละเอียดการดำเนินการมอบให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) ร่วมกันพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง

วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2524 คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการร่างพระราชกฤษฎีกา และร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ และให้ดำเนินการต่อไปได้ สำหรับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประกาศกระทรวงมหาดไทย ให้กระทรวงมหาดไทยรับไปดำเนินการให้ถูกขั้นตอนตามกฎหมายโดยเร็วที่สุด และเห็นชอบด้วยตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอในข้อ 2 และข้อ 3 และมอบให้กระทรวงมหาดไทยรับไปดำเนินการต่อไปได้

วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2524 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบนโยบายและมาตรการการพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ นโยบายดังกล่าวได้ระบุถึงปัญหาการใช้ที่ดินและการขยายตัวของกรุงเทพมหานครไว้ ดังนี้

“ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ที่ดิน

ปัญหาการบุกรุกที่ดินที่อุดมสมบูรณ์ทางการเกษตร และการใช้ที่ดินบริเวณชานเมืองที่ขาดแบบแผน และไม่มีประสิทธิภาพ

ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงได้กำหนดนโยบายและมาตรการด้านการตั้งถิ่นฐานในเมืองไว้ในข้อที่ 3 ว่า

ถือว่าที่ดินในเมืองและโดยรอบเป็นทรัพยากรของส่วนรวมที่จะต้องมีการใช้ที่ดินบริเวณชานเมือง เพื่อเป็นกรอบหรือแนวทางในการวางผังเมือง หรือการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในชั้นรายละเอียดต่อไป”

เดือนตุลาคม 2524 ได้มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ในบทที่ 2 เรื่องแผนปรับโครงสร้างการเกษตร การเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม หน้า 61 ได้กล่าวถึงการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมไว้ ดังนี้

“ ข. ที่ดินและป่าไม้ จำเป็นต้องกำหนดมาตรการพัฒนา ดังนี้

(1) เร่งรัดสำรวจการใช้ที่ดินเพื่อกำหนดนโยบายการใช้ที่ดิน มิให้เขตเมืองขยายตัวออกไปยังพื้นที่เกษตรที่รัฐได้ลงทุนระบบชลประทานไว้แล้ว หรือพื้นที่ที่ดินมีคุณภาพซึ่งสามารถให้ผลผลิตได้สูง และส่งเสริมการใช้ที่ดินสำหรับการเพาะปลูกให้ถูกประเภท (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2524: 61)

ในเดือนกรกฎาคมและกันยายน 2525 กรุงเทพมหานครได้ใช้อำนาจตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ร่วมกับ มาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 กำหนดเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเพื่อควบคุมการก่อสร้าง รวม 3 แห่ง คือ

(1) ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างดัดแปลงใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิด หรือบางประเภทในท้องที่เขตมีนบุรี แขวงคลองสิบ แขวงคูฝั่งเหนือ เขตหนองจอกและแขวงคลองสามประเวศ แขวงลำปลาทิว แขวงลาดกระบัง เขตลาดกระบัง กรุงเทพมหานคร พ.ศ.2525 ประกาศเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2525

(2) ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างดัดแปลงใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิด หรือบางประเภทในท้องที่แขวงฉิมพลี แขวงบางระมาด แขวงบางเชือกหนัง และแขวงบางพรหม เขตตลิ่งชัน กรุงเทพมหานคร พ.ศ.2525 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 99 ตอนที่ 127 เมื่อวันที่ 9 กันยายน 2525

(3) ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างดัดแปลงใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิด หรือบางประเภทในท้องที่แขวงบางไผ่ แขวงบางแคเหนือ และแขวงคลองขวาง เขตภาษีเจริญ พ.ศ.2525 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 99 ตอน 27 เมื่อวันที่ 9 กันยายน 2525

เดือนพฤศจิกายน 2526 สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชียได้ทำการวิเคราะห์นโยบายการพัฒนาการเกษตรและกิจกรรมที่ต่อเนื่อง ตามความต้องการของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผลจากการศึกษาดังกล่าว ทางสถาบันฯได้เสนอแนวนโยบายการใช้ที่ดินเกี่ยวกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมไว้ ดังนี้

“1. กำหนดแนวทางและมาตรการควบคุมการใช้ที่ดินต่างๆ ให้เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ไม่ให้มีการใช้ที่ดินผิดประเภทในพื้นที่ที่รัฐได้ลงทุนในด้านวิสาหกิจพื้นฐานไปแล้วจำนวนมาก เช่น ในเขตพื้นที่ชลประทาน หรือพื้นที่ที่มีความเหมาะสมต่อการเกษตร เร่งรัดการจัดทำแผนการใช้ที่ดินระดับจังหวัดให้แล้วเสร็จทั่วประเทศ (AIT, 1983: 15)”

ข้อเสนอดังกล่าวนี้ไม่มีผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด

วันที่ 20 สิงหาคม 2527 กระทรวงมหาดไทยได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้ออกประกาศเรื่องกำหนดบริเวณห้ามการก่อสร้างดัดแปลงหรือเปลี่ยนการใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใด ในท้องที่บางแห่งในอำเภอบางไทร อำเภอบางปะหัน อำเภอบางบาล อำเภอบางซ้าย อำเภอเสนา อำเภอผักไห่ อำเภอพระนครศรีอยุธยา ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 101 ตอนที่ 139 เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2527 เจตนารมณ์ของประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับนี้ เพื่อการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

เดือนตุลาคม 2529 ได้มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ในส่วนของแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้กล่าวถึงปัญหาการใช้ที่ดินไม่มีประสิทธิภาพในสภาพปัญหา ข้อ 6.2 ซึ่งมีอยู่ 2 ลักษณะใหญ่ๆ คือ การใช้ที่ดินไม่ตรงกับสมรรถนะของที่ดิน และการนำที่ดินเหมาะสมแก่การเกษตรมาใช้เพื่อกิจกรรมอื่นๆ เช่น ที่อยู่อาศัยและโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น และสถานการณ์ดังกล่าวจำเป็นต้องได้รับการแก้ไข (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2529: 117)

วันที่ 1 กันยายน 2530 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการเรื่องนโยบายที่ดิน ตามที่คณะกรรมการที่ดิน คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาตินำเสนอ นโยบายที่ดินดังกล่าวได้แบ่งออกเป็น 4 ด้าน นโยบายที่ดินเพื่อเศรษฐกิจ นโยบายที่ดินเพื่อสังคม นโยบายที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ และนโยบายที่ดินเพื่อความมั่นคง

ในส่วนของนโยบายที่ดินเพื่อเศรษฐกิจ ได้กล่าวถึงการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมมีความว่า “ออกกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม เพื่อสงวนพื้นที่ทำการเกษตรที่มีความอุดมสมบูรณ์ไว้มิให้เปลี่ยนสภาพการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมอื่นๆ”

เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารที่ดินของประเทศ ได้ยึดนโยบายที่ดินดังกล่าวเป็นหลักในการดำเนินงาน คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทย พิจารณานำนโยบายที่ดิน รวมทั้งกลยุทธ์และมาตรการ เสนอคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติดำเนินการเพื่อให้เป็นนโยบายที่ดินของชาติ

ในปี 2531 กรมพัฒนาที่ดินได้มีการศึกษาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.2526 ให้คณะกรรมการพัฒนาที่ดินมีอำนาจกำหนดเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม โดยแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 3, มาตรา 5, มาตรา 5 ทวิ, มาตรา 5 ตี, มาตรา 16 และมาตรา 16 ทวิ แต่ไม่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้ง (โสภณ ชมชาญ, 2531: 12)

วันที่ 19 ธันวาคม 2532 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเรื่องดำเนินการลดการเก็งกำไรจากการซื้อขายที่ดิน ดังนี้

“ 1.อนุมัติในหลักการมาตรการการเก็งกำไรจากการซื้อขายที่ดิน และมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าของเรื่องร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รับไปดำเนินการ ดังนี้

- (1) กำหนดรูปแบบการใช้ที่ดินให้ชัดเจน โดยอาศัยกฎหมายที่มีอยู่ เช่น การกำหนดเขตที่ดินเพื่ออยู่อาศัย เขตที่ดินเพื่อการพาณิชย์ เขตที่ดินเพื่อการเกษตรและเขตที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม
- (2) พิจารณากำหนดอัตราค่าเช่าของที่ดิน ตามประเภทต่างๆในข้อ (1)
- (3) พิจารณาแก้ไขเทศบัญญัติก่อสร้าง โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานคร ให้สอดคล้องกับสภาพของเมืองในปัจจุบันที่ราคาที่ดินสูงขึ้นมาก
- (4) ปรับราคาประเมินที่ดินให้สอดคล้องกับราคาที่มีการซื้อขายจริง โดยเฉพาะในบริเวณที่มีการเปลี่ยนแปลงของราคาตลาดอย่างรวดเร็วอันเป็นผลมาจากโครงการลงทุนของรัฐ และเร่งดำเนินการจัดตั้งสำนักงานกลางที่มีอิสระในการกำหนดราคาที่ดินและโรงเรือน
- (5) พิจารณาเพิ่มอัตราภาษีบำรุงท้องที่สำหรับที่ดินที่มีได้มีการใช้ประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์ผิดรูปแบบ ตามที่จะกำหนดในข้อ (1) ”

วันที่ 25 ตุลาคม 2533 คณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ ได้มีมติในการประชุม ครั้งที่ 4/2533 ในเรื่องการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ดังนี้

“ในปัจจุบันได้มีการใช้พื้นที่ดินทางการเกษตรไปประกอบอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก ทำให้พื้นที่ทำการเกษตรลดน้อยลง เพื่อสงวนที่ดินไว้ทำการเกษตร การกำหนดเขตทำการเกษตรจึงเป็นสิ่งจำเป็น แต่ในช่วงที่ผ่านมาไม่ว่าการกำหนดเขตอุตสาหกรรม การกำหนดพื้นที่สีเขียวมีการโต้แย้งเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ เพื่อให้การกำหนดเขตทำการเกษตรประสบผลสำเร็จ มาตรการที่ใช้ควรยึดหลักการให้สิ่งจูงใจแก่ภาคเกษตร กล่าวคือ ให้สิ่งสนับสนุนต่างๆ เช่น ปัจจัยการผลิต สินเชื่อ เป็นต้น น่าจะเหมาะสมกว่าการใช้หลักการบังคับซึ่งจะเป็นการไม่เป็นธรรมสำหรับเกษตรกร รวมทั้งใช้มาตรการที่เป็นการสกัดกั้นไม่ให้ผู้ประกอบการด้านอื่นเข้าไปในพื้นที่ เช่น สกัดกั้นอุตสาหกรรมด้วยมาตรการด้านการเก็บค่าน้ำ เป็นต้น”

ในปี พ.ศ. 2533-2534 คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภาตระหนักถึงปัญหาการสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรม จึงได้จัดสัมมนาเรื่อง แนวคิดการกำหนดเขตเกษตรกรรมแห่งชาติขึ้นรวม 2 ครั้ง ดังนี้

(1) สรุปรการสัมมนา ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2533 ที่ห้องประชุมรัฐสภา กรุงเทพมหานคร มีดังนี้

“1. ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกันว่าควรมีการกำหนดเขตเกษตรกรรมแห่งชาติขึ้น ทั้งนี้ควรดำเนินการโดยกำหนดของเขตการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมต่างๆ ให้ชัดเจนทั่วประเทศ

2. จำเป็นจะต้องมีการปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ให้เอื้ออำนวยต่อการกำหนดเขตเกษตรกรรมแห่งชาติในอนาคต ตลอดจนองค์กรกลางที่จะทำหน้าที่บริหารที่ดินของประเทศ

3. การกำหนดเขตเกษตรกรรมแห่งชาติจะต้องยึดความเหมาะสมของดินเป็นหลักเพื่อให้มีผลตอบแทนที่คุ้มค่าต่อการลงทุน

4. การกำหนดเขตการเกษตรกรรมแห่งชาตินั้น ควรจะต้องยืดหยุ่นควรจะมีการทบทวนการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินตามช่วงระยะเวลา ตามสภาพการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

5. ในการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินที่กำหนดไว้แล้วจะต้องนำมาตรการด้านภาษีเข้ามาเรียกจากผู้ที่ทำให้การใช้ที่ดินเปลี่ยนแปลงไป เพื่อรัฐจะได้นำเงินที่เก็บได้ไปพัฒนาพื้นที่อื่นๆ

6. ในการกำหนดเขตเกษตรกรรมแห่งชาติ ควรทำความเข้าใจกับเกษตรกรโดยผ่านทางสถาบันเกษตรกรที่มีอยู่หลายสถาบันในปัจจุบันนี้

7. ควรนำแนวความคิดเรื่อง “ธนาคารที่ดิน” พิจารณาเป็นมาตรการรองรับที่สำคัญอันหนึ่งในการกำหนดเขตเกษตรกรรมแห่งชาติ

8. มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการกำหนดเขตเกษตรกรรมแห่งชาติเร่งรีบ”

(วุฒิสภา, 2534: 1-2)

(2) สรุปรการสัมมนา ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2534 ที่จังหวัดพิษณุโลก มีดังนี้

“1. ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกันว่าควรมีการกำหนดเขตเกษตรกรรมแห่งชาติขึ้นโดยกำหนดขอบเขตการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมต่างๆ ให้ชัดเจนทั่วประเทศ และให้รับเร่งดำเนินการโดยเร็วจะต้องมีความกล้าหาญในการดำเนินการ

2. ในระยะสั้นให้ใช้มติคณะรัฐมนตรีและกฎหมายที่มีอยู่มาช่วยในการกำหนดเขตเกษตรกรรมไปก่อน และพิจารณาร่างเป็นกฎหมายเฉพาะขึ้นในระยะยาว

3. ในการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินที่กำหนดไว้แล้ว จะต้องนำมาตรการภาษีเข้ามาใช้กับผู้นำพื้นที่เกษตรกรรมไปใช้เพื่อกิจกรรมอื่นๆ

4. ให้ใช้ความเหมาะสมของดินเป็นข้อมูลพื้นฐาน ในการกำหนดเขตเกษตรกรรม รวมทั้งพิจารณาถึงความเป็นธรรมในสังคมด้วย

5. จะต้องดำเนินการให้เกษตรกรรมรวมตัวกันในรูปแบบของสหกรณ์ และจะต้องปรับปรุงระบบสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

6. จะต้องป้องกันการบุกรุกทำลายป่า โดยเฉพาะในเขตต้นน้ำลำธารอย่างเคร่งครัด เพื่ออำนวยความสะดวกการทำเกษตรในพื้นที่ตอนล่าง” (วุฒิสภา, 2534: 3-4)

วันที่ 6 มิถุนายน 2534 กระทรวงมหาดไทยได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ได้ออกประกาศเรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างดัดแปลงใช้หรือเปลี่ยนแปลงใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทภายในบริเวณผังธนบุรีตรงข้ามบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ในท้องที่แขวงบางยี่ขัน เขตบางพลัด แขวงศิริราช เขตบางกอกน้อย แขวงวัดอรุณ เขตบางกอกใหญ่ แขวงวัดกัลยาณี เขตธนบุรี และแขวงสมเด็จพระเจ้าพระยา เขตคลองสาม กรุงเทพมหานคร ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 108 ตอนที่ 100

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ประกาศใช้เมื่อเดือน ตุลาคม 2534 ได้มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ดังนี้

ในบทที่ 2 การพัฒนาการเกษตร หัวข้อ 3 แนวทางการพัฒนาการเกษตร หน้า 42 ได้กล่าวถึงการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมไว้ ดังนี้

“3. แนวทางการพัฒนาการเกษตร

การพัฒนาการเกษตรเพื่อสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจ จะเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและเพิ่มมูลค่าของผลผลิต ดังนี้

3.1 การใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้มีประสิทธิภาพให้เป็นฐานการผลิตทางเกษตรและทรัพยากรไว้สำหรับอนาคตโดยจะเน้น

3.1.1 การคุ้มครองเขตเกษตรกรรมที่อุดมสมบูรณ์เป็นพิเศษ โดยเฉพาะพื้นที่เกษตรที่รัฐบาลได้ลงทุนระบบชลประทานและบริการขั้นพื้นฐานไปแล้วเป็นจำนวนมาก ให้สามารถทำการเกษตรต่อไปตามศักยภาพของพื้นที่ เพื่อป้องกันการรุกร้าและการแก่งำไรนาที่ดินไปใช้ในกิจกรรมอื่นๆโดยมีมาตรการ ดังนี้

(1) พิจารณาเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้ากับ

ผู้ที่ถือครองที่ดินในเขตการเกษตรไว้ โดยมิได้ใช้ประโยชน์หรือนำไปใช้กิจกรรมอื่น ตลอดจนพิจารณาในระบบการเก็บภาษีจากผู้ที่ได้ประโยชน์จากราคาทรัพย์สินที่สูงขึ้น เนื่องจากอยู่ใกล้โครงสร้างพื้นฐานการเกษตรที่รัฐพัฒนาขึ้นเพื่อกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาให้เท่าเทียมกัน

(2) ศึกษาความเป็นไปได้ในการแก้ไข

กฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีผลในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมในเขตชลประทาน เพื่อสงวนพื้นที่ดังกล่าวมิให้เปลี่ยนสภาพการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมอื่น

3.1.2 สนับสนุนการใช้ที่ดินอย่างเป็นระบบ เพื่อลดความขัดแย้งระหว่างผู้ประกอบการเกษตรด้วยกันและผู้ประกอบอาชีพอื่น เช่น ชาวนากับผู้เลี้ยงกุ้ง และชาวนากับผู้ทำนาเกลือ เป็นต้น โดยใช้มาตรการจูงใจต่างๆ เช่น การใช้สินเชื่อที่มีเงื่อนไขผ่อนปรน

3.1.3 วางแผนการใช้ที่ดินเพื่อกำหนดเขตการใช้ที่ดินนั้นอย่างชัดเจน โดยสนับสนุนให้มีกฎหมายรองรับเพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้สอดคล้องกับการใช้ประโยชน์ของที่ดิน” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2534: 42)

วันที่ 21 ตุลาคม 2535 นาย ชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 50 ต่อรัฐสภา โดยมีนโยบายด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ข้อ 4.8.1 ว่าจะกำหนดเขตการใช้ที่ดินให้เหมาะสมโดยคำนึงถึงสมรรถนะของดิน และศักยภาพของพื้นที่เช่นเขตพื้นที่เกษตรกรรม พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม ชุมชน และพื้นที่ป่าอนุรักษ์ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 400)

วันที่ 4 เมษายน 2535 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ดังนี้

“มาตรา 43 ในกรณีที่ปรากฏว่าพื้นที่ใดมีลักษณะเป็นพื้นที่ต้นน้ำ ลำธาร หรือมีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป หรือมีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ได้โดยง่าย หรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์ และพื้นที่นั้นยังมิได้ถูกประกาศกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

มาตรา 44 ในการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 43 ให้กำหนดมาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างดังต่อไปนี้ไว้ในกฎกระทรวงด้วย

(1) กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อรักษาธรรมชาติหรือมิให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศตามธรรมชาติ หรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

(2) ห้ามการกระทำ หรือกิจกรรมใดๆ ที่อาจเป็นอันตราย หรือก่อให้เกิดผลกระทบในทางเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศของพื้นที่นั้นจากลักษณะตามธรรมชาติ หรืออาจเกิดผลกระทบต่อคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม”

ในปี 2538 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้มอบหมายให้ศูนย์บริการวิชาการสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ศึกษาถึงแนวทางให้มีกฎหมายเพื่อคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม แต่ไม่ได้มีผลในทางปฏิบัติ (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2538)

เดือนตุลาคม 2539 ได้มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544)

ในบทที่ 4 การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หัวข้อ 2.1 หน้า 145 ได้กล่าวถึงการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมไว้ดังนี้

“จัดทำและกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ นอกเขตป่าอนุรักษ์ให้ชัดเจนเหมาะสมกับสภาพทรัพยากรดิน เขตการใช้ประโยชน์ที่ดินชายฝั่งทะเลให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมชายฝั่ง รักษาพื้นที่ชลประทานไว้เพื่อการผลิตทางด้าน

การเกษตร รวมทั้งพิจารณาด้านกฎหมาย กฎระเบียบ และมาตรการจูงใจ เพื่อให้การกำหนดเขตบรรลุผลในทางปฏิบัติ” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2539: 140)

วันที่ 26 พฤศจิกายน 2539 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 ซึ่งเสนอโดยสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ได้มีนโยบายอนุรักษ์และคุ้มครองพื้นที่ที่เหมาะสมอย่างน้อยร้อยละ 35 ของพื้นที่ประเทศไว้เพื่อการเกษตรกรรม โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ และพื้นที่เขตชลประทาน โดยใช้มาตรการด้านกฎหมายและด้านการเงินการคลัง เข้ามาช่วยในการคุ้มครองพื้นที่ทำการเกษตรที่มีความอุดมสมบูรณ์ไว้มิให้เปลี่ยนสภาพ (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2540)

นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีก็ได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีคณะที่ 53 เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2540 ในข้อ 2.7.1 เรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีนโยบายในการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสมและมีการกำหนดเขตพื้นที่เกษตรกรรมด้วย (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 491)

วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2540 สำนักนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งที่ 92/2540 แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษานโยบายการศึกษากระจายการถือครองที่ดิน

ผลการศึกษาได้มีข้อเสนอให้ใช้ระบบภาษีมากระจายการถือครองที่ดินและให้มีการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

ต่อมาได้มีการนำผลการศึกษาดังกล่าวนี้ไปจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นที่ จ.เชียงใหม่ ขอนแก่น สงขลา และที่กรุงเทพมหานคร มีผลสรุปดังนี้

“ควรมีการกำหนดเขตการใช้ที่ดิน (Zoning) โดยการนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาบังคับใช้อย่างเข้มงวดและกำหนดเขตการใช้ที่ดินให้เหมาะสมและชัดเจน เช่น พื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่อุตสาหกรรม พื้นที่ที่อยู่อาศัยร่วมกับนโยบายด้านผังเมืองโดยให้ อบต. มีส่วนร่วมการพิจารณาเพื่อแก้ปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่ตรงกับศักยภาพ และเก็บภาษีในอัตราที่สูงกับผู้ที่ใช้ประโยชน์ที่ดินไม่ถูกกับศักยภาพหรือมีการเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตที่รัฐบาลได้ลงทุนไปแล้ว เพื่อเป็นการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมและพื้นที่อุตสาหกรรม เช่น เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรม จะไม่สามารถเข้าไปกว้านซื้อที่นาในเขตชลประทาน ซึ่งมีราคาถูกเพื่อตั้งโรงงานอุตสาหกรรมได้ เนื่องจากได้ถูกกำหนดให้ใช้ประโยชน์ด้านการเกษตรเท่านั้นจำเป็นต้องไปตั้งในเขตนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งมีการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมแล้ว ที่ดินเกษตรกรรมก็จะไม่ถูกเปลี่ยนแปลง ในทำนองเดียวกันที่ดินไม่เหมาะสมกับการทำเกษตร แต่มีสิ่งอำนวยความสะดวกเหมาะสำหรับกิจการอุตสาหกรรมก็ควรมีการคุ้มครองเพื่อกิจการอุตสาหกรรมนั้น” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2542)

ในปี 2541 สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ได้มอบหมายให้บริษัทเทสโก้ จำกัด ศึกษาเรื่องการวางแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมและการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยกำหนดขั้นคุณภาพการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและกำหนดมาตรการการจัดการสิ่งแวดล้อมจนแล้วเสร็จ แต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2541)

วันที่ 7 ตุลาคม 2540 ได้มีการประกาศใช้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549)

ในบทที่ 5 ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หัวข้อ (4.1) หน้า 67 ได้กล่าวถึงการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมไว้ดังนี้

“กำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ที่สมควรอนุรักษ์เป็นพื้นที่เกษตรกรรม ควบคู่ไปกับการสร้างแรงจูงใจผ่านมาตรการด้านสินเชื่อ ภาษี และระบบตลาด เพื่อกระจายสิทธิการถือครองที่ดินในพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเกษตรแต่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ทางการเกษตร พร้อมทั้งให้มีกลไกสนับสนุนด้านการเงิน เพื่อรับซื้อที่ดินซึ่งเจ้าของประสงค์จะจำหน่ายจ่ายโอนและนำมาให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเข้าทำการเกษตร” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2544: 67)

ในปี 2541 คณะกรรมการการปกครอง สภาผู้แทนราษฎรได้เสนอญัตติต่อสภาผู้แทนราษฎรให้มีการศึกษากรณีให้มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ได้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ... แล้วเสร็จในปี 2542 ต่อมาได้นำเข้าพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรเมื่อเดือน กุมภาพันธ์ 2543 สภาผู้แทนได้มีมติเห็นชอบและเสนอให้รัฐบาลดำเนินการแต่ไม่มีการดำเนินการ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2542)

วันที่ 14 มีนาคม 2543 คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบตามที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรรายงานการพิจารณาศึกษาญัตติให้มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พร้อมทั้งข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ สรุปได้ว่าพื้นที่ที่จะนำมาพัฒนาเป็นพื้นที่ชลประทานมีน้อยเพราะไม่สามารถหาพื้นที่ที่เหมาะสมได้ ประกอบกับได้มีการคัดค้านจากบุคคลกลุ่มต่างๆ ในขณะที่พื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเกษตรซึ่งไม่สามารถสร้างขึ้นทดแทนได้เปลี่ยนสภาพไปใช้เพื่อกิจกรรมอื่น สำหรับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมนั้น จำแนกเป็น พื้นที่ที่ควรดำเนินการคุ้มครอง และพื้นที่เร่งด่วนที่ควรคุ้มครอง โดยการตรากฎหมายขึ้นใหม่เป็นการเฉพาะ และมาตรการช่วยเหลือที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดิน พร้อมทั้งได้เสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. ที่กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ และมอบให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม รับไปพิจารณาดำเนินการ แล้วแจ้งให้สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีทราบ เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

วันที่ 3 มิถุนายน 2546 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบเรื่อง ผลการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของชาติ ที่กำหนดแผนงานเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินรวม 7 แผนงาน แผนงานหนึ่งคือ แผนงานการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม โดยมอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับผิดชอบ

วันที่ 19 ตุลาคม 2549 ได้มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)

ในบทที่ 4 การเสริมสร้างทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แนวทางการพัฒนา หน้า 82 ได้กล่าวถึงการคุ้มครองพื้นที่การเกษตรไว้ดังนี้

“จัดระบบการใช้ที่ดินการเกษตร และแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร ให้สอดคล้องและเหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่ เพื่อเพิ่มผลผลิตการผลิต และควบคุมพื้นที่ชลประทานให้ใช้เป็นพื้นที่สำหรับการผลิตในภาคเกษตรตลอดไป”

นอกจากนี้ในเป้าหมายของแผนพัฒนาฉบับที่ 10 ให้มีการรักษาพื้นที่เกษตรในเขตชลประทานไว้ไม่น้อยกว่า 31 ล้านไร่ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2549: 40,82)

วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2551 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551

“มาตรา 9 คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาการวางแผนการใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดิน และการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน เสนอขอรับความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ....”

วันที่ 1 ธันวาคม 2551 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีคำสั่งที่ 786/2551 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดแนวทางและยกร่างกฎหมายการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. กำหนดกรอบแนวทางและมาตรการการปฏิบัติเพื่อการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม
2. พิจารณายกร่างกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม
3. แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อช่วยปฏิบัติงานได้ตามความจำเป็น
4. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มอบหมาย

คณะกรรมการได้ยกร่างพระราชบัญญัติการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ.

แล้วเสร็จแต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ

วันที่ 3 มิถุนายน 2551 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอข้อมูลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เกี่ยวกับกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไม่เห็นด้วยกับแนวคิดที่จะให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนทำนาปลูกข้าวในประเทศไทย โดยสื่อมวลชนได้เสนอข่าวว่า มีกลุ่มนักธุรกิจชาวฮอลันดาสนใจที่จะมาร่วมลงทุนทำนาในประเทศไทย และส่งผลผลิตออกไปยังประเทศของตนเอง และเนื้อหาในข่าวระบุว่า ขณะนี้ได้มีการตั้งบริษัท รวมใจชาวนา ขึ้นโดยมีนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านการปลูกข้าว และเกษตรกร ร่วมเป็นกรรมการ มีจุดประสงค์เพื่อรับจ้างทำนาทั่วประเทศในฐานะผู้มีประสบการณ์ คิดค่าจ้าง 1 ไร่ 5,000 บาท โดยบริษัทดังกล่าวจะทำงานรองรับการเข้ามาลงทุนของนักธุรกิจชาวฮอลันดา ซึ่งการให้คนต่างชาติเข้ามาลงทุนเพื่อทำนาปลูกข้าวและส่งผลผลิตออกไปยังประเทศของตนเองนั้นเป็นนโยบายที่เป็นอันตรายต่อชาติ และกระทบต่อวัฒนธรรม รวมทั้งวิถีชีวิตในการประกอบอาชีพทำนาของชาวนาไทย อีกทั้งยังเป็นการต้องห้ามตามกฎหมาย

วันที่ 26 ตุลาคม 2554 มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) ในบทที่ 5 ยุทธศาสตร์ความเข้มแข็งภาคเกษตร ความมั่นคงทางอาหารและพลังงาน หน้า 58 ได้กล่าวถึงแนวทางการพัฒนา ใน ข้อ 5.1 ไว้ดังนี้

“5.1 การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นฐานการผลิตภาคเกษตรให้เข้มแข็งและยั่งยืน โดยมีแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้

5.1.1 รักษา ป้องกัน และคุ้มครองพื้นที่ที่มีศักยภาพทางการเกษตรและสนับสนุนให้เกษตรกรรายย่อยมีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีสิทธิทำกินในที่ดิน โดยการปรับปรุงกฎ ระเบียบ ที่มีอยู่ให้เอื้อต่อการนำที่ดินมาใช้เพื่อการเกษตร เช่น พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 เป็นต้นรวมถึงการเร่งรัดการออกกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาและควบคุมการใช้พื้นที่เกษตรกรรมที่มีศักยภาพสูงที่รัฐบาลได้มีการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานไว้แล้ว เช่น ระบบชลประทาน ระบบคมนาคมและขนส่ง เป็นต้น และบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจังโดยเฉพาะพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เพื่อคุ้มครองพื้นที่สีเขียวและพื้นที่เกษตรกรรมเพื่อการผลิตทางการเกษตรที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืนของประเทศ” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม, 2554: 58)

วันที่ 9 กรกฎาคม 2556 คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง "ร่างพระราชบัญญัติการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ." และรับทราบความเห็นและผลการพิจารณาของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับกระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยในส่วนของสภาที่ปรึกษาฯ มีความเห็นและข้อเสนอแนะในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมของประเทศไทย และสาระสำคัญที่ควรกำหนดไว้ใน (ร่าง) พระราชบัญญัติการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. สรุปได้ ดังนี้

1. รัฐต้องกำชับและสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินที่มีอยู่อย่างเข้มงวดและเคร่งครัด เพื่อสงวนและรักษาที่ดินไว้เป็นสมบัติของไทยอย่างยั่งยืน

2. รัฐต้องเร่งดำเนินการให้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม เพื่อเป็นการสงวนพื้นที่ของประเทศไทย ที่มีคุณลักษณะของสภาพพื้นที่ที่เหมาะสม หรือมีการจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐานและการจัดการชลประทานที่เหมาะสมไว้สำหรับการทำการเกษตรและเพื่อการเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตร

3. ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เห็นควรกำหนดเหตุผลในการออกกฎหมาย ดังนี้ "เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานของการผลิตทางการเกษตรซึ่งจำเป็นต้องบำรุงรักษาและฟื้นฟูดิน รวมทั้งพัฒนาให้เหมาะสมแก่การประกอบการเกษตรได้อย่างยั่งยืนและนำไปสู่การเป็นแหล่งผลิตอาหารที่สำคัญของโลก และจากผลของการขยายตัวทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน ทำให้มีการนำที่ดินที่เหมาะสมกับการเกษตรไปใช้เพื่อกิจกรรมอื่นๆ หรือเป็นเจ้าของที่ดินแทนคนต่างด้าวด้วยประการใดๆ ซึ่งอาจเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหารของประเทศและความเป็นอยู่ของเกษตรกร ประกอบกับยังไม่มีกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมในลักษณะที่เป็นองค์รวม ดังนั้นเพื่อป้องกันมิให้เกษตรกรสูญเสียที่ดิน และเพื่อควบคุมการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดทางด้านเกษตรกรรม อันจะมีผลกระทบต่อศักยภาพการผลิตด้านการเกษตรและต่อความมั่นคงทางอาหารของประเทศ ตลอดจนเพื่อควบคุมการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์ด้านเกษตรกรรมอย่างเต็มที่ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น"

4. ในคำจำกัดความคำว่า "พื้นที่เกษตรกรรม" ใน (ร่าง) พระราชบัญญัติฯ ควรมีการพิจารณาให้ความหมายครอบคลุมกิจกรรมการเกษตรทุกประเภท และควรหมายรวมถึงภารกิจที่เป็นการเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตรกรรมที่เหมาะสมกับประเภทกิจกรรมการเกษตรในพื้นที่นั้นด้วย และสามารถสื่อความหมายให้ชัดเจนว่าเป็นกิจการประเภทใด ขนาดของกิจการ ความสามารถในการสร้างสิ่งปลูกสร้าง

5. ควรเพิ่มสัดส่วนกรรมการที่เป็นผู้แทนมาจากองค์กรเกษตรกรโดยตำแหน่งในองค์ประกอบคณะกรรมการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม และลดสัดส่วนกรรมการที่เป็นผู้แทนมาจากภาครัฐที่มีสังกัดหน่วยงานเดียวกันให้เหลือเพียงผู้แทนหน่วยงานระดับสูงเพื่อสั่งการให้หน่วยงานตามสายบังคับบัญชาสามารถนำเสนอข้อมูลมาปฏิบัติได้

6. ในการประกาศเป็นเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมในแต่ละพื้นที่ควรเริ่มต้นมาจากพื้นที่ทำการเกษตรที่ได้กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติการผังเมืองเป็นสำคัญ

7. ควรนำมาตรการทางภาษีอัตราก้าวหน้ามาใช้บังคับ กับกรณีที่ปล่อยให้ที่ดินซึ่งมีความเหมาะสมกับการทำการเกษตรกรรมในเขตชลประทานให้ทิ้งร้างว่างเปล่า

วันที่ 2 มีนาคม 2558 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 14ก โดยยกเลิกพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ทั้งนี้มีบทบัญญัติมาตรา 56 ห้ามมิให้ใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้เกษตรกรรม หรือทำการปลูกสร้างสิ่งใดๆ

ตารางที่ 7-1 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 7-2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	สาระสำคัญ
ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ¹	กำหนดนโยบายการใช้ที่ดินมิให้เมืองขยายตัวออกไปยังพื้นที่เกษตร
ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ²	แก้ไขการนำที่ดินที่เหมาะสมแก่การเกษตรมาใช้ประโยชน์อย่างอื่น
ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ³	คุ้มครองเขตเกษตรกรรมที่อุดมสมบูรณ์เป็นพิเศษ
ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ⁴	รักษาพื้นที่ชลประทานไว้เพื่อการผลิตทางด้านเกษตร
ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ⁵	กำหนดพื้นที่เกษตรกรรมเป็นเขตอนุรักษ์
ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ⁶	รักษาพื้นที่เกษตรในเขตชลประทานไว้ไม่น้อยกว่า 31 ล้านไร่
ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) ⁷	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 7-3 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	รายงานการพิจารณาศึกษาญาติให้มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	คุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม
วันที่ 3 มิถุนายน 2546	ผลการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของชาติ	ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

ตารางที่ 7-4 มติคณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์

มติคณะกรรมการ	วันที่	สาระสำคัญ
นโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ ครั้งที่ 4/2533	25 ตุลาคม 2533	การกำหนดเขตการเกษตรกรรมมีปัญหาในทางปฏิบัติ ควรยึดหลักให้สิ่งจูงใจแก่ภาคเกษตร และใช้มาตรการสกัดกั้นไม่ให้ผู้ประกอบการด้านอื่นเข้าไปในพื้นที่ เช่น เก็บค่าน้ำในราคาแพง

7.2 ผลการดำเนินงานคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมในประเทศไทย

การดำเนินงานคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมที่ชัดเจนของรัฐในอดีตนั้นดำเนินการในพื้นที่ต่างๆ โดยกฎหมายและข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครดังนี้

7.2.1 เขตจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ซึ่งมีอยู่จำนวน 1.98 ล้านไร่ ซึ่งเป็นพื้นที่ของเอกชนการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ผ่านคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด

7.2.2 เขตโครงการจัดที่ดินทำกินของรัฐ

- (1) ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 จำนวน 9.25 ล้านไร่
- (2) เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จำนวน 34.86 ล้านไร่

7.2.3 ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองอาคาร

- (1) ท้องที่บางแห่ง อำเภอบางไทร อำเภอบางปะอิน อำเภอบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย วันที่ 5 ตุลาคม 2527
- (2) ท้องที่บางแห่ง เขตบางพลัด บางกอกน้อย บางกอกใหญ่ ธนบุรี กรุงเทพมหานคร ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย วันที่ 6 มิถุนายน 2534

7.2.4 พื้นที่ในเขตกรุงเทพมหานครที่กำหนดโดยข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร ดังนี้

- (1) ข้อบัญญัติกรุงเทพฯ วันที่ 22 กรกฎาคม 2525 กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างฯบางแห่งในเขตมีนบุรี หนองจอก ประเวศ ลาดกระบัง กรุงเทพมหานคร
- (2) ข้อบัญญัติกรุงเทพฯ วันที่ 9 กันยายน 2525 กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างในเขตตลิ่งชัน กรุงเทพมหานคร
- (3) ข้อบัญญัติกรุงเทพฯ วันที่ 9 กันยายน 2525 กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างฯ บางแห่งในเขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร

7.2.5 ในเขตผังเมืองรวมที่ประกาศและกำหนดให้มีเขตชนบทรวมอยู่ด้วยถึงเดือนมกราคม 2560 มีการดำเนินการดังนี้

- (1) ประกาศเป็นกฎกระทรวงใช้บังคับรวม 44 จังหวัด
 - (2) เตรียมประกาศเป็นกฎกระทรวง 29 จังหวัด
- (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2560: 1)

7.3 ปัญหาและอุปสรรคในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

ประเด็นปัญหาที่ไม่สามารถคุ้มครองพื้นที่การเกษตรส่วนใหญ่ซึ่งเป็นของภาคเอกชนไว้ได้เนื่องจากความไม่เป็นธรรมในการบังคับใช้ที่ดิน การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมในพื้นที่เอกชน จึงดำเนินการได้เฉพาะในเขตจัดรูปที่ดินจำนวน 1.98 ล้านไร่เท่านั้น นอกจากนั้นเป็นการคุ้มครองในที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะโครงการจัดที่ดินทำกิน อุปสรรคที่สำคัญที่สุดที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินการตามเจตนารมณ์ของนโยบายและแนวคิดได้ก็คือความไม่เป็นธรรมในสังคม

ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการบังคับใช้ที่ดินในกรณีของการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมอาจเกิดขึ้นได้ 2 กรณี คือ

7.3.1 ราคาที่ดิน

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

7.3.2 การเสียโอกาสในการเปลี่ยนอาชีพ

เจ้าของที่ดินส่วนหนึ่งที่เป็นเกษตรกรมีปัญหาในการประกอบอาชีพการเกษตร เนื่องจากความไม่แน่นอนของราคาผลผลิตทางการเกษตร มีปัญหาน้ำท่วมพืชผลเสียหาย ก่อให้เกิดหนี้สิน จึงต้องการขายที่ดินเพื่อเปลี่ยนอาชีพ เมื่อมีการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม โดยขาดมาตรการช่วยเหลือที่เป็นธรรมแล้ว ที่ดินก็ต้องมีราคาต่ำดังที่กล่าวแล้ว โอกาสที่จะล้างหนี้สินโดยการขายที่ดินเพื่อนำเงินที่เหลือไปลงทุนประกอบอาชีพอื่นก็จะลดน้อยลง เป็นการเสียโอกาสในการเปลี่ยนอาชีพ

ปัญหาความไม่เป็นธรรมนี้ได้มีผลยืนยันมาจากการเห็นของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่ไม่เห็นด้วยกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม หากจะให้ได้สามารถคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมได้ จำเป็นจะต้องมีมาตรการในการสร้างความเป็นธรรมในการบังคับใช้ที่ดินเสียก่อน

เอกสารอ้างอิง

1. กรมพัฒนาที่ดิน. 2531. **ทรัพยากรที่ดิน: การพัฒนาและนโยบาย**. เอกสารจัดพิมพ์เนื่องในโอกาสครบรอบ 25 ปี กรมพัฒนาที่ดิน 23 พฤษภาคม 2531. กรุงเทพฯ.
2. กรมโยธาธิการและผังเมือง. 2560. **รายงานความก้าวหน้าการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมจังหวัด**. วันที่ 25 มกราคม 2560.
3. วุฒิสภา. 2533. **เขตเกษตรกรรมแห่งชาติ**. เอกสารประกอบการสัมมนา ในเอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง แนวคิดในการกำหนดเขตเกษตรกรรมแห่งชาติ คณะกรรมาธิการเกษตรและสหกรณ์.
4. สถาบันบัณฑิตบริหารศาสตร. 2538. **รายงานการศึกษาเรื่องแนวทางการให้มีกฎหมายเพื่อคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม (ฉบับร่าง)**.
5. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2524. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)**.
6. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2529. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2530-2534)**.
7. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2534. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2535-2540)**.
8. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2539. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540-2544)**.
9. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2542. **สรุปผลการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นเรื่องนโยบายการกระจายการถือครองที่ดิน ครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 4**. กรุงเทพฯ.
10. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2544. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549)**.
11. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2549. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554)**. โรงพิมพ์ ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี เจ พรินต์ติ้ง กรุงเทพฯ.
12. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2554. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559)**. โรงพิมพ์ สหมิตรพรินต์ติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด กรุงเทพฯ.
13. สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. 2540. **นโยบายและแผนการส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559**. กรุงเทพฯ.
14. สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. 2541. **โครงการวางแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมและการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**. กรุงเทพฯ.

15. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2540. **รวมคำแถลงนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่คณะแรกจนถึงคณะปัจจุบัน**. ฝ่ายบริหารคั่นคว่ำหอสมุดรัฐสภา.
16. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2542. **รายงานของคณะกรรมการการปกครองสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาศึกษากรณีให้มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**.
17. โสภณ ชมชาญ. 2531. **การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม: ประเด็นปัญหาและนโยบาย**. กรมพัฒนาที่ดิน.
18. โสภณ ชมชาญ. 2538. **การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม**. กรมพัฒนาที่ดิน.
19. Asian Institute of Technology (AIT). 1983. **Policy Study on Agricultural Development and Related Activities. Volume III**. Policy on Land, Water and Forest Resources, Bangkok. Thailand, P.56-163.

บทที่ 8

นโยบายการถือครองที่ดินและภาษีที่ดิน

บทที่ 8

นโยบายการถือครองที่ดินและภาษีที่ดิน

การถือครองที่ดิน หมายถึง สิทธิต่างๆ ของผู้ถือครองที่ดิน ซึ่งอาจมีฐานะแห่งการถือครองแตกต่างกัน อาทิ ผู้ถือครองที่ดินที่มีฐานะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น มีฐานะเป็นผู้เช่า มีฐานะเป็นหุ้นส่วน หรือถือครองโดยไม่มีสิทธิ

ไชยงค์ ชูชาติ (2517: 1) ได้อธิบายไว้ว่า “ระบบการถือครองที่ดินจะเป็นเครื่องชี้บอกถึงความเจริญก้าวหน้าในทางเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนและระบบถือครองที่ดินนี้เองยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การกระจายรายได้ของกลุ่มต่างๆ ชาติความเป็นธรรมและไม่มีความเสมอภาคด้วย” จากความหมายและขอบเขตที่กว้างขวางดังกล่าว การถือครองที่ดินจึงมีหลายมิติ เพื่อให้เห็นนโยบายการถือครองที่ดินที่ดำเนินการในประเทศไทย บทนี้จะทบทวนสาระสำคัญรวม 5 เรื่อง คือ (1) นโยบายการถือครองที่ดินและสิทธิในที่ดิน (2) นโยบายการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย (3) นโยบายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (4) แนวคิดและการดำเนินงานเรื่องธนาคารที่ดินในประเทศไทย และ (5) ภาษีที่ดินเพื่อการเกษตรในประเทศไทย โดยมีรายละเอียดดังนี้

8.1 นโยบายการถือครองที่ดินและสิทธิในที่ดิน

นโยบายการถือครองที่ดินในประเทศไทยที่ได้กำหนดขึ้นในอดีตมีหลายด้าน ในหัวข้อนี้จึงได้สรุปสาระสำคัญรวม 2 เรื่อง คือ (1) ความเป็นมาของนโยบายการถือครองที่ดิน และสิทธิในที่ดิน และ (2) แนวคิดเรื่องความมั่นคงในการถือครองที่ดิน โดยมีรายละเอียดดังนี้

8.1.1 ความเป็นมาของนโยบายการถือครองที่ดินและสิทธิในที่ดิน

การถือครองที่ดินและสิทธิในที่ดินในประเทศไทยได้มีวิวัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง มีการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม โดยการตรากฎหมายขึ้นใหม่หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิม ในแต่ละช่วงเวลามาโดยตลอด ซึ่งจะกล่าวเรียงตามลำดับเวลาโดยสังเขปดังนี้

ในสมัยกรุงสุโขทัย มีหลักฐานที่ปรากฏในศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงมหาราช แสดงให้เห็นว่าราษฎรของกรุงสุโขทัยมีเสรีภาพ ในการประกอบอาชีพตามความสามารถ ใครต้องการที่ดินก็ไปหักร้างถางพงมาทำการเพาะปลูกได้ และสิทธิในที่ดินก็เป็นของผู้นั้น เมื่อตายลงก็ตกแก่ทายาท ไม่มีการแย่งกันจับจองเข้าทำประโยชน์ (กรมศิลปากร, 2515: 7-9)

ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยา ได้มีกฎหมายที่เรียกว่า กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 35 บทที่ 42 และบทที่ 43 มีข้อกำหนดสรุปได้ว่าราษฎรสามารถเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินได้โดยเสรีแต่ให้แจ้งเจ้าหน้าที่เพื่อออกโฉนดให้ไว้ การที่ต้องทำเช่นนั้นก็เพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษีอากร หากหลบเลี่ยงมิแจ้งจะมีความผิด กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จทั้ง 3 บทดังกล่าวมีหลักสำคัญ 3 ประการ คือ

1. พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินในราชอาณาจักร
2. ราษฎรซื้อขายที่ดินแก่กันไม่ได้
3. สิทธิของราษฎรเหนือที่ดินไม่มั่นคง เพราะผูกพันกับการครอบครอง หากละทิ้งที่และมีผู้อื่นเข้าทำกิน เจ้าของเดิมขาดสิทธิทันที

ได้มีการวิเคราะห์เปรียบเทียบนโยบายการถือครองที่ดินในสมัยกรุงสุโขทัยและกรุงศรีอยุธยา โดย สุธี อากาศฤกษ์ (2504:13) ระบุว่า มีทั้งส่วนที่เหมือนและแตกต่างกัน ส่วนที่เหมือนคือรับรองในเรื่องมรดกตกทอดให้แก่ทายาท ส่วนที่แตกต่างคือสมัยกรุงศรีอยุธยาระบุว่าที่ดินอันเป็นพระราชอาณาเขตย่อมเป็นของพระเจ้าอยู่หัว ราษฎรผู้อยู่อาศัยและทำประโยชน์จะต้องเสียอากรให้หลวง แต่ในสมัยสุโขทัยได้รับรองสิทธิและให้อิสระแก่ราษฎรที่จะก่อสร้างและทำประโยชน์ในที่ดิน

ต่อมาในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นการปกครองยังคงเป็นแบบเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยา คือ จตุสดมภ์ กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินก็ยังคงใช้กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จเรื่อยมา จนถึงรัชกาลที่ 5 ได้มีการออกเอกสารสิทธิให้กับราษฎรเพื่อเป็นหลักฐานในการถือครองที่ดิน ตามประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2525:16,40)

พ.ศ. 2473 ได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 เมษายน 2475 ได้มีบทบัญญัติเรื่องสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ปรากฏอยู่ในมาตรา 1304 จึงทำให้การถือครองที่ดินในประเทศไทยมี 2 ประเภท คือที่ดินของเอกชนและที่ดินของรัฐ

พ.ศ. 2479 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479

พ.ศ. 2480 ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งสหกรณ์นิคมในเขตที่ดินหวงห้ามในท้องที่จังหวัดเชียงใหม่ พุทธศักราช 2480 มีผลบังคับใช้ ในวันที่ 4 เมษายน 2481 มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ บัญญัติให้อธิบดีกรมสหกรณ์ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่สมาชิกสหกรณ์ที่ได้ทำประโยชน์แล้ว มาตรา 11 บัญญัติให้สมาชิกสหกรณ์นำหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา 10 ไปขอออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินตามความในพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน(ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 ได้

ต่อมาใน พ.ศ. 2483 ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งสหกรณ์นิคม พุทธศักราช 2483 โดยยกเลิกพระราชบัญญัติจัดตั้งสหกรณ์นิคมในเขตที่ดินหวงห้ามในท้องที่จังหวัดเชียงใหม่ พุทธศักราช 2480 มาตรา 7 บัญญัติให้อธิบดีกรมสหกรณ์ออกหนังสือรับรองให้แก่สมาชิกสหกรณ์นิคมเมื่อได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้วและสมาชิกสหกรณ์สามารถนำหนังสือรับรองดังกล่าวไปขอตราจองซึ่งตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือโฉนดแผนที่ได้โดยไม่ต้องพิสูจน์การทำประโยชน์อีก

พ.ศ. 2485 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 โดยยกเลิกพระราชบัญญัติจัดตั้งสหกรณ์นิคม พุทธศักราช 2483 มาตรา 7 บัญญัติให้ เมื่อผู้ที่ได้เข้าครอบครองได้ทำประโยชน์ในที่ดินและปฏิบัติการอื่นๆ ตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาแล้ว ให้สมาชิกมีสิทธิขอรับโฉนดที่ดินได้

ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินอีกหลายฉบับ ฉบับสุดท้ายคือพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 7) พุทธศักราช 2486

พ.ศ. 2497 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แนวคิดการจำแนกที่ดินของประเทศออกเป็นที่ดินเอกชนและที่ดินของรัฐได้ปรากฏในบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดินหลายมาตรา ในหมวด 2 เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินเพื่อประชาชน ดำเนินการโดยคณะกรรมการจัดการที่ดินแห่งชาติ ซึ่งการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มี 2 ประเภทคือ

(1) การจัดที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย หมายถึง การจัดที่ดินที่มีเนื้อที่ต่ำกว่า 1,000 ไร่ลงมา โดยทางการจะสำรวจบริเวณที่ดินที่ให้อำนาจ เมื่อผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการคัดเลือกที่ดินส่วนจังหวัดก็จะมีประกาศให้ราษฎรในท้องที่ทราบเพื่อยื่นคำขอจองที่ดินส่วนใหญ่ที่เปิดให้อำนาจนี้ส่วนใหญ่จะเป็นที่ดินทั่วไปหลายนาซึ่งเจ้าของยังมีได้บุกเบิก เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำการตรวจสอบเห็นว่าที่ดินมิใช่ที่สงวนหวงห้าม ที่สาธารณะประโยชน์อันประชาชนใช้ร่วมกัน ไม่ใช่ที่เขาหรือภูเขา ก็จะมีการประกาศกำหนด 30 วัน เมื่อไม่มีผู้ใดคัดค้านนายอำเภอจะออกใบจองให้เป็นหลักฐาน ผู้ได้รับใบจองมีสิทธิได้รับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) และโฉนดที่ดิน (น.ส.4) ในเวลาต่อมา

(2) การจัดที่ดินผืนใหญ่ หมายถึง การจัดที่ดินที่มีเนื้อที่ตั้งแต่ 1,000 ไร่ขึ้นไป จังหวัดจะจัดทำโครงการเสนอคณะกรรมการจัดการที่ดินแห่งชาติเพื่ออนุมัติ เมื่ออนุมัติแล้วจะมีการวางแผนจัดแปลงที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย ที่ทำการเกษตร พร้อมทั้งโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เช่น แหล่งน้ำ ถนน เมื่อเสร็จแล้วจึงประกาศเขตพื้นที่เพื่อรับสมัครบุคคลในท้องถิ่น โดยมีคุณสมบัติที่สำคัญคือ ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีอยู่น้อยไม่พอเลี้ยงชีพ เมื่อผู้ที่เข้ามาอยู่อาศัยและทำกิน พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกใบจอง (น.ส.2) ไว้ให้ หลังจากปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดการที่ดินแห่งชาติกำหนดไว้ ก็มีสิทธิได้รับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) และโฉนดที่ดิน (น.ส.4) ในเวลาต่อมา (กรมที่ดิน, 2525:3-4)

นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทย ได้มอบให้กรมที่ดินจัดทำโครงการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยนำที่สาธารณะประโยชน์ที่ประชาชนเลิกใช้แล้ว มาให้ประชาชนเช่าเป็นรายบุคคล รายละไม่เกิน 15 ไร่ อนุญาตให้เช่าครั้งละ 5 ปี และต่ออายุการอนุญาตได้ โครงการนี้เริ่มดำเนินการในปี 2547 (กรมที่ดิน, 2551: 1)

ต่อมา พ.ศ. 2511 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 โดยยกเลิกพระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 เป็นการจัดที่ดินของรัฐให้แก่ประชาชนในลักษณะนิคมสร้างตนเอง โดยกรมประชาสงเคราะห์ในอดีต ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็นกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และในลักษณะนิคมสหกรณ์จัดโดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ซึ่ง มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 บัญญัติไว้ว่าเมื่อสมาชิกได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว และได้เป็นสมาชิกนิคมมาเป็นเวลาเกินกว่าห้าปี ทั้งได้ชำระเงินช่วยเหลือรัฐบาลลงไปแล้วและชำระหนี้เกี่ยวกับกิจการของนิคมให้แก่ทางราชการเรียบร้อยแล้ว ให้ออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่ผู้นั้น กรณีของนิคมสร้างตนเองคือ น.ค. 3 (กรมประชาสงเคราะห์, 2528: 277) ส่วนนิคมสหกรณ์ คือ กสน. 5 (กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2520: 4-6)

ผู้ได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์แล้ว จะขอให้ออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินนั้น ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้

พ.ศ. 2518 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพื่อช่วยเหลือให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินทำกินเกิดประโยชน์สูงสุด สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้จัดที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรโดยออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) เป็นรายบุคคล โดยมีข้อห้ามมิให้ ซื้อ-ขาย แบ่งแยกแก่ผู้อื่น ยกเว้นตกทอดแก่ทายาทโดยธรรม

พ.ศ. 2518 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มีการให้ราษฎรเช่าที่ราชพัสดุที่ส่วนราชการไม่ได้ใช้ประโยชน์เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและทำการเกษตรเป็นรายบุคคล เช่น โครงการรัฐเอื้อราษฎร ซึ่งเริ่มดำเนินการในปี 2552 (กรมธนารักษ์, 2553: 38)

พ.ศ. 2528 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งเป็นการเพิ่มมาตรา 16 ทวิโดยได้บัญญัติให้บุคคลที่เข้าทำประโยชน์อยู่ในป่าสงวนแห่งชาติมาก่อนที่ กรมป่าไม้จะประกาศพื้นที่ป่าส่วนนั้น เป็นพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม สามารถขอยุ่อาศัยได้ โดยครอบครองที่ดินไม่เกิน 20 ไร่ และมีกำหนดคราวละไม่น้อยกว่า 5 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี อาศัยอำนาจตามบทบัญญัตินี้ กรมป่าไม้ได้จัดทำโครงการออกหนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว (ส.ท.ก.) ขึ้นในปี 2526 เป็นต้นมา โดยออก ส.ท.ก. 1 หรือหนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกินชั่วคราวให้แก่เกษตรกรเป็นรายบุคคล (กรมป่าไม้ 2527:96-99) แต่ในเวลาต่อมาคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจได้มีมติเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2536 ให้ส่งมอบพื้นที่ที่กรมป่าไม้จัดทำโครงการออกหนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกินชั่วคราวให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2536

พ.ศ. 2553 ได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 โดยมีการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในที่ดินของรัฐ ทั้งนี้ให้หน่วยงานที่ดูแลที่ดินของรัฐที่ชุมชนร้องขอให้ออกโฉนดชุมชนเป็นผู้อนุญาตให้ใช้ที่ดินนั้นก่อน รัฐบาลจึงจะออกโฉนดชุมชนให้ในขั้นตอนต่อมา สิทธิในที่ดินของชุมชนแต่ละแห่งจึงขึ้นอยู่กับกฎหมายที่กำกับที่ดินของรัฐแต่ละประเภทที่นำมาจัดให้มีโฉนดชุมชน

เมื่อพิจารณาถึงการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินของเกษตรกรจากโครงการจัดที่ดินทำกินของรัฐ ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายฉบับต่างๆ จะสรุปได้ว่ามี 2 กรณี คือ

กรณีที่หนึ่ง เกษตรกรได้รับหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือโฉนดที่ดิน (น.ส.4) จากการจัดที่ดินของรัฐภายใต้กฎหมายสองฉบับคือ ประมวลกฎหมายที่ดิน และพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่ประกาศใช้ก่อน พ.ศ. 2518 ทั้งสองฉบับ

กรณีที่สอง เกษตรกรได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ภายใต้กฎหมายสองฉบับคือ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 ซึ่งได้รับหนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว (ส.ท.ก.) ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับนี้เป็นพระราชบัญญัติที่ประกาศใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา

ส่วนกรณีโฉนดชุมชนนั้นตามคำจำกัดความที่ให้ไว้ คือ หนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการการครอบครองที่ดินและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ สิทธิในที่ดินของชุมชนที่จะได้รับจึงขึ้นอยู่กับกฎหมายที่กำกับที่ดินของรัฐแต่ละประเภทจะมอบให้เป็นอันดับแรกดังกล่าวแล้วข้างต้น และจะประกาศโฉนดชุมชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 เป็นขั้นตอนต่อมา

ตารางที่ 8-1 สรุปวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการถือครองที่ดินและสิทธิในที่ดินในช่วงเวลาต่างๆ ในประเทศไทย

ช่วงเวลา	กฎ/ระเบียบ/มติ	การถือครองที่ดิน/สิทธิในที่ดิน
กรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา	ปรากฏตามศิลาจารึก พ่อขุนรามคำแหง กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 35 บทที่ 42 และบทที่ 43	อนุญาตให้เข้าจับจอง และเข้าทำประโยชน์ เป็นมรดกตกทอดแก่ทายาท 1. พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดิน ในราชอาณาจักร 2. ราษฎรซื้อขายที่ดินแก่กันไม่ได้ 3. สิทธิของราษฎรในที่ดินไม่มั่นคง หากที่ดินมีผู้อื่นเข้าทำกิน เจ้าของที่ดินขาดสิทธิทันที
กรุงรัตนโกสินทร์ ตอนต้น	ใช้กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 35 บทที่ 42 และบทที่ 43 เช่นเดียวกรุงศรีอยุธยา	เช่นเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยา
พ.ศ. 2444 (รัชกาลที่ 5)	ประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 (ยกเลิก พ.ศ. 2497)	ออกเอกสารสิทธิให้กับราษฎรเพื่อเป็นหลักฐานในการถือครองที่ดิน คือโฉนดที่ดิน เป็นรายบุคคล
พ.ศ. 2473	ประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 มีผลบังคับใช้วันที่ 1 เมษายน 2475 ¹⁾	จำแนกที่ดินในประเทศไทยออกเป็น 2 ประเภทคือ ที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน
พ.ศ. 2480	ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งสหกรณ์นิคมในเขตที่ดินหวงห้ามในท้องที่จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. 2480 มีผลบังคับใช้ พ.ศ. 2481 ²⁾ (ยกเลิก พ.ศ. 2483)	สมาชิกสหกรณ์นิคมได้รับหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน คือโฉนดที่ดินเป็นรายบุคคล เมื่อทำประโยชน์แล้ว
พ.ศ. 2483	ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งสหกรณ์นิคม พุทธศักราช 2483 ³⁾ (ยกเลิก พ.ศ. 2485)	สมาชิกสหกรณ์นิคม ได้รับโฉนดที่ดินเป็นรายบุคคล เมื่อทำประโยชน์แล้ว
พ.ศ. 2485	ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 ⁴⁾ (ยกเลิก พ.ศ. 2511)	สมาชิกได้รับโฉนดที่ดินเป็นรายบุคคล เมื่อได้ทำประโยชน์ในที่ดินและปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ครบถ้วน
พ.ศ. 2486	ประกาศใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 7 ⁵⁾ (ยกเลิก พ.ศ. 2497)	ออกเอกสารสิทธิให้กับราษฎรเพื่อเป็นหลักฐานในการถือครองที่ดิน คือโฉนดที่ดิน เป็นรายบุคคล
พ.ศ. 2497	ประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ⁶⁾	- ยึดหลักการจำแนกที่ดินของประเทศไทยออกเป็นที่ดินของเอกชนและที่ดินของรัฐ - มีอำนาจในการจัดที่ดินให้ประชาชน ทั้งที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย และที่ดินผืนใหญ่ ซึ่งในขั้นสุดท้ายประชาชนจะได้รับโฉนดที่ดินเป็นรายบุคคล - ให้เข้าที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนเล็กใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้วเป็นรายบุคคล
พ.ศ. 2511	ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ⁷⁾	สมาชิกได้รับโฉนดที่ดิน เมื่อทำประโยชน์ในที่ดินและปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ครบถ้วน เป็นรายบุคคล
พ.ศ. 2518	ประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ⁸⁾	จัดที่ดินให้แก่เกษตรกรเป็นรายบุคคล โดยออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน หรือ ส.ป.ก. 4-01 ห้าม ซื้อ-ขาย แบ่งแยกให้ผู้อื่น ยกเว้นตกทอดแก่ทายาทโดยธรรม
พ.ศ. 2518	ประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ 2518 ⁹⁾	ให้เข้าเป็นรายบุคคล
พ.ศ. 2528	ประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 ¹⁰⁾ โดยให้เพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เพิ่มมาตรา 16 ทวิ	อนุญาตให้ราษฎรที่อยู่อาศัยและทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ทำกินในระยะสั้นเป็นเวลา 5 ปี และระยะยาวไม่เกิน 30 ปี โดยได้รับหนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว (ส.ท.ก.) เป็นรายบุคคล
พ.ศ. 2553	ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ¹¹⁾	จัดที่ดินให้ชุมชนในที่ดินของรัฐ โดยให้หน่วยงานที่ดูแลที่ดินที่ชุมชนร้องขอให้ออกโฉนดชุมชนเป็นผู้อนุญาตให้ชุมชนใช้ที่ดินนั้นก่อนเป็นขั้นต้นแรก หลังจากนั้นรัฐบาลจะออกโฉนดชุมชนให้เป็นขั้นตอนต่อมาโดยที่ดินยังคงเป็นของรัฐ สิทธิในที่ดินของชุมชนขึ้นอยู่กับกฎหมายที่กำกับที่ดินของรัฐแต่ละประเภท
พ.ศ. 2557	ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2557 ¹²⁾	จัดที่ดินให้ชุมชน สหกรณ์ แผนการจัดให้ปัจเจก

¹⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 47 หน้า 442 วันที่ 18 มีนาคม 2473³⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 57 หน้า 897 วันที่ 24 ธันวาคม 2483⁵⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 60 ตอนที่ 1 วันที่ 1 มกราคม 2486⁷⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 85 ตอนที่ 55 วันที่ 19 มิถุนายน 2511⁹⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 54 วันที่ 5 มิถุนายน 2518¹¹⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอนพิเศษ 73 ง วันที่ 11 มิถุนายน 2553²⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 55 หน้า 8 วันที่ 4 เมษายน 2481⁴⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 59 วันที่ 24 มีนาคม 2485⁶⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 71 ตอนที่ 78 วันที่ 30 พฤศจิกายน 2497⁸⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 54 วันที่ 5 มีนาคม 2518¹⁰⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 102 ตอนที่ 124 วันที่ 11 กันยายน 2528¹²⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนพิเศษ 206 ง วันที่ 15 ตุลาคม 2557

8.1.2 แนวคิดเรื่องความมั่นคงในการถือครองที่ดิน

หัวข้อนี้จะทบทวนสาระสำคัญ 3 เรื่อง คือ (1) แนวคิดเรื่องความมั่นคงในการถือครองที่ดิน (2) แนวคิดเรื่องความมั่นคงในการถือครองที่ดินที่มาจากการบังคับใช้กฎหมาย (3) แนวคิดเรื่องความมั่นคงในการถือครองที่ดินที่มาจากการมีโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตร โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) แนวคิดเรื่องความมั่นคงในการถือครองที่ดินจากการมีสิทธิในที่ดินตามกฎหมาย

แนวคิดเรื่องความมั่นคงในการถือครองที่ดินจากการมีสิทธิตามกฎหมายนั้นเกิดขึ้นทั่วโลกโดยมีความเชื่อมั่นว่า ถ้าผู้ถือครองที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินตามกฎหมาย ไม่ว่าจะมียุทธสิทธิหรือได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในระยะยาว จะทำให้เกษตรกรมีความมั่นใจว่าที่ดินนั้นเป็นของตนเองก็จะมีการลงทุนพัฒนาพื้นที่นั้น เพื่อให้เหมาะสมต่อการผลิตยิ่งขึ้น แนวคิดดังกล่าวนี้มีการสนับสนุนไว้ในแผนปฏิบัติการ 21 ข้อ 4 การคุ้มครองและการจัดการฐานทรัพยากรธรรมชาติสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ว่า “ดำเนินนโยบายและกฎหมายที่ให้หลักประกันสิทธิในเรื่องการใช้น้ำและที่ดินและความมั่นคงในการถือครองที่ดินของเกษตรกร”(กระทรวงการต่างประเทศ, 2555: 2) และในการประชุมคณะกรรมาธิการความมั่นคงอาหารของโลก (Committee on Food Security) ครั้งที่ 36 ณ กรุงโรม ประเทศอิตาลี ระหว่างวันที่ 11-16 ตุลาคม 2553 ได้มีการเร่งรัดให้ประเทศสมาชิกซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย ดำเนินการเรื่องการถือครองที่ดินให้มีความมั่นคงต่อเกษตรกรเพื่อนำไปสู่ความมั่นคงของอาหารโลก (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2553: 1) มีงานวิจัยหลายชิ้นที่สนับสนุนแนวคิดดังกล่าว เช่น FAO (2012: 8-10) ที่มีความเห็นว่าความมั่นคงในการถือครองที่ดินตามกฎหมายมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อเกษตรกรไม่ว่าจะเป็น การถือครองในระยะสั้นหรือระยะยาว ซึ่งเกษตรกรสามารถปรับตัวตามระยะเวลาตามที่กฎหมายนั้นๆ กำหนดได้ ในขณะที่ IFAD (2012: 1) มีความเห็นว่า ความมั่นคงในการถือครองที่ดินจากการมีสิทธิในที่ดินตามกฎหมาย ไม่เพียงแต่จะเป็นการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร แต่ยังเป็นขั้นตอนหนึ่งของการลดความยากจนลง เพราะเกษตรกรสามารถใช้หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมาเป็นหลักฐานในการกู้ยืมเงินมาลงทุนได้ เช่นเดียวกับงานของ Shama et al. (2006: 5) ที่ชี้ให้เห็นว่าการถือครองที่ดิน โดยไม่มีการรับรองจากรัฐ จะส่งผลต่อความยากจนของเกษตรกร รวมทั้งรัฐยังขาดรายได้จากภาษีที่ดินอีกด้วย

ในกรณีของประเทศไทยนั้น มีงานวิจัยหลายชิ้นที่ได้ศึกษาถึงเรื่องความมั่นคงในการถือครองที่ดินจากการมีเอกสารสิทธิที่ส่งผลต่อการลงทุนของเกษตรกร หรือลดความเสี่ยงของ ทรัพยากรธรรมชาติลง เช่น งานของ Keen (1970: 97) เรื่อง Upland Tenure and Land Use in North Thailand ได้พบว่า ระบบการผลิตของชนเผ่าที่ปลูกฝิ่นบนที่สูงในภาคเหนือมีการขยายพื้นที่เพาะปลูกโดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมของดิน Keen จึงได้เสนอรัฐบาล ให้เข้าไปกำหนดสิทธิ ในการใช้ตามประเพณีนั้นให้มีความมั่นคงตามกฎหมายโดยเร็ว โดยเฉพาะในพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเกษตร โดยเริ่มจากการให้ครอบครองที่ดิน เพื่อโน้มน้าวให้กลุ่มคนบนที่สูงตั้งถิ่นฐานอย่างถาวร หลังจากนั้นได้มีงานของ Kunstadter et. al. (1978: 305) เรื่อง Farmer in the Forest : Economic Development and Marginal Agriculture in Northern Thailand ได้เสนอให้รัฐบาลรับรองความมั่นคงในการถือครองที่ดิน เช่นเดียวกับงานของ Keen โดยแนะนำให้มีการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจบนที่สูง เพื่อช่วยให้ลดการขยายพื้นที่ของชนเผ่าลง หากปล่อยให้การถือครองที่ดินเป็นไปโดยไร้ทิศทาง เมื่อประชากรเพิ่มขึ้นจะนำไปสู่ความขัดแย้งเรื่องสิทธิในที่ดินระหว่างกลุ่มต่างๆ แต่จนถึงปัจจุบันไม่มีการตรากฎหมายใดๆ ออกมาบังคับใช้ ซึ่งสอดคล้องกับงานของอานันท์ กาญจนพันธุ์ (2532: 51) ที่พบว่าในขณะที่รัฐด้านหนึ่งส่งเสริมการพัฒนาแบบตลาดบนที่สูง และไม่ยอมรับสิทธิการใช้ที่ดินตามจารีตของชุมชน แต่ละเผ่าแต่กลับ

สนับสนุนการถือครองที่ดินของเอกชนแต่ละรายในรูปของการออกสิทธิทำกิน (ส.ท.ก) ทำให้เกิดความขัดแย้งในการแย่งชิงที่ดินระหว่างกลุ่มชนเพิ่มสูงขึ้นและทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมลงอย่างรวดเร็ว

นอกจากนี้ได้มีการศึกษาในพื้นที่อื่นๆ เช่น งานของ วัชระ เลิศชัยมงคล (2512: 1) ที่ศึกษาด้วยการถือครองที่ดินต่อประสิทธิภาพของการจัดสรรทรัพยากรการผลิตและการกระจายรายได้ของเกษตรกรไทยในที่ราบภาคกลาง ซึ่งพบว่า ปัจจัยที่ดิน แรงงานของคน และทุนที่เป็นค่าแรงงานเครื่องจักร จะมีประสิทธิภาพการผลิตสูงสุด เมื่อดำเนินการโดยเจ้าของที่ดิน ส่วนงานของ อรวรรณ เนื่อนุม (2534: 2) ซึ่งศึกษาผลของความมั่นคงในการถือครองที่ดินต่อประสิทธิภาพการผลิตการเกษตรของเกษตรกร ในจังหวัดบุรีรัมย์ ปี พ.ศ. 2530/2531 พบว่าการใช้ปัจจัยแรงงานและทุนของเกษตรกรที่ถือครองที่ดินแบบมีกรรมสิทธิ์ มีประสิทธิภาพทางเทคนิคสูงกว่าเกษตรกรที่ถือครองที่ดินแบบไม่มีกรรมสิทธิ์ งานวิจัยอีกชิ้นหนึ่งคือ งานของ Feder et. al. (1988: 122-132) เรื่อง Land Policies and Farm Productivity in Thailand ซึ่งได้แสดงเหตุผลในการวิจัยว่า เมื่อสังคมเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ระบบการผลิตเชิงพาณิชย์มากขึ้น ผลตอบแทนจากที่ดินจะสูงขึ้น พร้อมกับราคาที่ดินจะเพิ่มขึ้นด้วย จะมีผลให้การถือครองที่ดินไม่มีความมั่นคง เพราะจะเกิดการแย่งชิง การซื้อขายและการให้เช่า ทำให้ผู้ถือครองที่ดินต้องเสียค่าใช้จ่ายไปเพื่อลดความไม่มั่นคงลง แต่ถ้าให้ผู้ถือครองมีเอกสารสิทธิ์ที่รับรองสิทธิตามกฎหมายแล้วการถือครองจะมีความมั่นคง คณะวิจัยได้พบว่าที่ดินที่ถือครองโดยมีเอกสารสิทธิ์ตามกฎหมายจะมีการลงทุนในการผลิต และเพิ่มประสิทธิภาพ การผลิตมากกว่าที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ จึงได้สนับสนุนนโยบายเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินให้กับเกษตรกร เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตให้กับภาคเกษตรกรรม

ในกรณีของภาคใต้ งานของ สุจรรยา พงศ์สุวรรณ และเชาว์ ยงเฉลิมชัย (2546: 1) ซึ่งศึกษาพลวัตของที่ดินในพื้นที่ทำสวนยางพารา ในอำเภอนาทวีและอำเภोजะนะ จังหวัดสงขลา พบว่าพื้นที่สวนยางพาราที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ตามกฎหมายมีมากถึงร้อยละ 53 ของพื้นที่ทั้งหมด ทำให้เกษตรกรขาดความมั่นคงในการถือครองที่ดิน ส่งผลต่อการพัฒนาสวนยางพาราเพราะขาดความมั่นใจ

อย่างไรก็ตามมีงานวิจัยที่พบว่า การเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินของรัฐ นั้นมีผลทางลบ เช่น งานของอานันท์ กาญจนพันธุ์ (2532: 44) ซึ่งศึกษาที่อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า การเร่งรัดออกโฉนดที่ดินให้ชาวบ้านนั้น แทนที่จะสร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดิน กลับจูงใจให้ชาวบ้านขายที่ดิน เพราะที่ดินมีราคาสูงขึ้น ขณะที่ราคาพืชผลทางการเกษตรตกต่ำ นอกจากนี้ ชาวบ้านได้ใช้โฉนดที่ดินเพื่อเป็นหลักประกันสินเชื่อจริง แต่ไม่ได้นำไปใช้ในการปรับปรุงผลผลิต แต่นำไปลงทุนนอกภาคการเกษตร ซึ่งสอดคล้องกับงานของ วรณี วุฒิฤทธากุล (2552: 1) ที่ศึกษาผลกระทบจากการจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐและพบว่า การจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ ทำให้ที่ดินกลายสภาพเป็นสินค้าในระบบเศรษฐกิจ เกิดมูลค่าในความเป็นเจ้าของที่ดิน สามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนได้สะดวก ในระบบตลาดเสรีและได้สรุปไว้ว่า ระบบกรรมสิทธิ์ไม่สามารถเป็นเครื่องมือที่ทำให้ประชาชนรักษาที่ดินเอาไว้ได้เพราะไม่มีมาตรการควบคุมปัญหาที่ตามมาอย่างเป็นระบบที่จะประกันความมั่นคงในการถือครองที่ดินอย่างเพียงพอ

(2) แนวคิดเรื่องความมั่นคงในการถือครองที่ดินที่มาจากการบังคับใช้กฎหมาย

แนวคิดการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดความมั่นคงในการถือครองที่ดินที่รัฐจัดให้แก่เกษตรกรนั้นได้ปรากฏในกฎหมายและระเบียบต่างๆ ดังนี้

กรอบ 8.1

โครงการพัฒนากฎที่ดิน (Land Titling Project)

คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติหลักการให้กรมที่ดินดำเนินโครงการพัฒนากฎที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศให้แล้วเสร็จภายใน 20 ปี (พ.ศ. 2525 – 2547) เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2527¹⁾ โครงการนี้มีวัตถุประสงค์ 5 ประการ คือ (1) เพื่อเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศให้แล้วเสร็จภายในเวลา 20 ปี (2) เพื่อเร่งรัดจัดทำ และปรับปรุงระวางแผนที่กรมที่ดินให้เป็นระบบเดียวกับระบบแผนที่แห่งชาติ (ระบบ Universal Transverse Mercator – U.T.M) (3) เพื่อปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานที่ดิน ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (4) เพื่อพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน ให้สามารถประเมินราคาได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม (5) เพื่อพัฒนาและปรับปรุงองค์กร กรมที่ดินให้สามารถรับกับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นและสำหรับการพัฒนาต่อไปในอนาคต

เป้าหมายที่สำคัญ คือเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินประมาณ 15 ล้านแปลง เนื้อที่ 89 ล้านไร่ โดยมีมูลค่าโครงการ 76 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เป็นเงินกู้ 25.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ²⁾ การดำเนินโครงการนี้ได้สร้างความมั่นคงให้แก่ผู้ถือครองที่ดิน และส่งผลให้มีประสิทธิภาพการใช้ที่ดินสูงขึ้น³⁾ รวมทั้งนำไปใช้เป็นฐานข้อมูลที่ดินสำหรับเก็บภาษีที่ดินในอนาคต อย่างไรก็ตามพบว่า การเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินมีผลทางลบให้ผู้ถือครองที่ดินขายที่ดินมากขึ้นเพราะราคาที่ดินสูงขึ้น⁴⁾

ที่มา : ¹⁾ มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 3 เมษายน 2527 เรื่อง โครงการพัฒนากฎที่ดิน

²⁾ World Bank (1984: 17-18)

³⁾ Feder et. al. (1988: 122-132)

⁴⁾ อานันท์ กาญจนพันธุ์ (2532: 44)

(2.1) ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา 31 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติไว้ดังนี้ โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ได้ออกสืบเนื่องมาจากใบจองตามมาตรา 30 และมาตรา 33 ห้ามมิให้ผู้ใดมาซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าวโอนที่ดินนั้นให้แก่ผู้อื่นในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ถ้าเป็นกรณีที่ได้ออกใบจองในหรือหลังวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ห้ามโอนภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

(2) ถ้าเป็นกรณีที่ได้ออกใบจองก่อนวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2515 เฉพาะที่รัฐให้การช่วยเหลือในด้านสาธารณูปโภคและอื่นๆ เนื่องจากการจัดที่ดิน ห้ามโอนภายในกำหนดห้าปี นับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่ดินนั้นตกทอดทางมรดกหรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์

ภายในกำหนดเวลาห้ามโอนตามวรรคหนึ่ง ที่ดินนั้นไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี

(2.2) พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 บัญญัติไว้ว่าภายในห้าปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน ผู้ใดมาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะโอนที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นไม่ได้ นอกจากการตกทอดโดยทางมรดกหรือโอนไปยังสหกรณ์ที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ แล้วแต่กรณี

ภายในกำหนดระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ที่ดินนั้นไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

นอกจากบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว ก่อนที่สมาชิกรุ่นใหม่จะสร้างตนเองจะได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้น ยังมีหน้าที่ที่สมาชิกรุ่นใหม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 26 (6) และ (7) แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้ (6) ไม่มอบหรือโอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่ได้รับอนุญาต เป็นหนังสือจากอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการมอบหมาย (7) ไม่นำหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินไปเป็นหลักประกันการชำระหนี้

(2.3) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติไว้ว่า ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

* มาตรา 30 เมื่อได้จัดให้บุคคลเข้าครอบครองในที่ดินรายใดแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกใบจองให้ไว้เป็นหลักฐานก่อน และเมื่อปรากฏแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ว่า บุคคลที่ได้จัดให้เข้าครอบครองที่ดินได้ทำประโยชน์ในที่ดิน และทั้งได้ปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดโดยครบถ้วนแล้ว ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้โดยเร็ว

มาตรา 33 ในเขตท้องที่ใดที่คณะกรรมการยังมีได้ประกาศเขตสำรวจที่ดินตามความในหมวดนี้ก็ดี หรือในกรณีที่สภาพของที่ดินเป็นแปลงเล็ก แปลงน้อยก็ดี ราษฎรจะขออนุญาตจับจองที่ดินได้โดยปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด และเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่อนุญาตแล้วก็ให้ออกใบจองให้ต่อไป

(2.4) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

การอนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์และอยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งเป็นเขตป่าเสื่อมโทรมตามบทบัญญัติมาตรา 16 ทวิ นั้น ก็ได้มีบทบัญญัติที่ควบคุมการเปลี่ยนมือของผู้ที่ได้รับอนุญาตไว้ด้วยความในวรรค 5 ดังนี้ “บุคคลซึ่งได้รับอนุญาตต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขไปในระเบียบที่อธิบดีกำหนดและยกให้บุคคลอื่นนอกจากบุคคลในครอบครัวเข้าทำประโยชน์ ในที่ดินดังกล่าวมิได้”

นอกจากที่บัญญัติมาตรา 16 ทรี กำหนดไว้ว่าเมื่อบุคคลที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 36 ทวิ ถึงแก่ความตาย ให้บุคคลในครอบครัว ซึ่งอาศัยอยู่กับผู้ได้รับอนุญาต มีสิทธิอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในที่ดินต่อไปได้ แต่ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ตั้งแต่วันที่ผู้ได้รับอนุญาตถึงแก่ความตาย ถ้าหากบุคคลในครอบครัวมีความประสงค์จะอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นต่อไป ให้ยื่นคำขออนุญาตใหม่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ตั้งแต่วันที่ผู้ได้รับอนุญาตถึงแก่ความตาย

จากบทบัญญัตินี้ จะเห็นได้ว่ามีเจตนามิให้ผู้ได้รับอนุญาตเข้าใช้ประโยชน์จำหน่ายหรือโอนสิทธิในการใช้ที่ดินให้แก่ผู้อื่นได้ แม้แต่บุคคลในครอบครัวหากประสงค์จะใช้ที่ดินนั้นทำประโยชน์ต่อไป จะต้องขออนุญาตใหม่ ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นการสร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดินประการหนึ่งโดยมิให้มีการเปลี่ยนมือในการถือครองที่ดิน

(2.5) ระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ว่าด้วยการจัดที่ดินในหมู่บ้านสหกรณ์ โครงการหุบกระพง พ.ศ. 2524

กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ออกระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินในหมู่บ้านสหกรณ์โครงการหุบกระพง เมื่อวันที่ 7 มกราคม 2525 ซึ่งกำหนดเรื่องการครอบครองทำประโยชน์ที่ดิน ไว้ในข้อ 9.7 ว่า

“9.7 ต้องไม่นำที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ครอบครองทำประโยชน์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนไปให้บุคคลอื่นถือครอง หรือทำประโยชน์ไม่ว่ากรณีใดทั้งสิ้น เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากสหกรณ์และกรมส่งเสริมสหกรณ์”

ในระเบียบข้อ 8 ได้กำหนดไว้ด้วยว่าผู้ได้รับการจัดที่ดินหากฝ่าฝืนระเบียบจะถูกให้ออกจากที่ดินที่จัดให้ (กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2525: 3-4)

(2.6) ข้อกำหนดของโครงการจัดพัฒนาที่ดินตามพระราชประสงค์ หนองพลับ- กลัดหลวง

ในการดำเนินการจัดที่ดินในโครงการพัฒนาที่ดินตามพระราชประสงค์ หนองพลับ-กลัดหลวงได้มีข้อกำหนดไว้ตั้งแต่เริ่มดำเนินการว่า

“ที่ดินที่จัดสรรให้เกษตรกรเข้าประกอบอาชีพนั้นยังไม่ให้กรรมสิทธิ์ที่ดิน ทั้งนี้เพื่อป้องกันนายทุนกว้านซื้อที่ดินจากเกษตรกรหรือในกรณีที่เกษตรกรที่เสียชีวิต ที่ดินอาจถูกแบ่งเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย ทำให้ผิดหลักการในการพัฒนาที่ดินและเศรษฐกิจ แต่อย่างไรก็ตามทายาทผู้เสียชีวิตสามารถใช้ที่ดินนั้นสืบต่อไปได้ชั่วลูกชั่วหลาน” (กรมพัฒนาที่ดิน, 2550: 15)

(3) แนวคิดเรื่องความมั่นคงในการถือครองที่ดินที่มาจากกรณีโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตร

ถึงแม้ว่าเกษตรกรจะได้รับสิทธิในที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองก็ตาม แต่ยังคงมีแนวคิดว่าล้าหลังสิทธิในที่ดินนั้น หากขาดโครงสร้างที่เหมาะสมต่อการเกษตรแล้ว การถือครองที่ดินก็ยังขาดความมั่นคงเพราะ ปัจจัยในการผลิตบางอย่างเกษตรกรไม่สามารถลงทุนโดยตนเองได้ เช่น แหล่งน้ำหรือถนน ในกรณีของการปฏิรูปที่ดินนั้น ความตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ว่า หมายถึง “การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดิน โดย รัฐบาลที่ดินของรัฐหรือรัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจัดให้เกษตรกรเข้าทำกิน โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพ การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น” แนวคิดดังกล่าวนี้ ไม่ได้ต่างจากแนวคิดของ ไชยยงค์ ชูชาติ ผู้ริเริ่มและวางรากฐานการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย (โสภณ ทองปาน, 2546: 14) ในทำนองเดียวกันนี้ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2533:167) ได้เสนอไว้ในการศึกษาเรื่องนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมของประเทศไทย ในนโยบายข้อที่ 5 ว่า “ให้มีการพัฒนาควบคู่ไปกับการกระจายสิทธิ โดยกำหนดมาตรฐานและรูปแบบการพัฒนาที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ในโครงการ” เนื่องจากพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินส่วนใหญ่ ขาด โครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสมต่อการเกษตร

8.2 นโยบายการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย

สาระสำคัญในการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทยมี 5 เรื่อง คือ (1) แนวคิดและทฤษฎีในการจัดที่ดินทำกิน (2) นโยบายการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย (3) การต่อต้านการเพิกถอนที่ดินของรัฐเพื่อจัดให้กับประชาชน (4) ปัญหาและอุปสรรคในการจัดที่ดินทำกิน และ (5) ผลจากนโยบายการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย โดยมีสาระสำคัญในแต่ละเรื่องดังนี้

8.2.1 แนวคิดและทฤษฎีในการจัดที่ดินทำกิน

ในการจัดที่ดินทำกินนั้น ได้มีที่มาของอำนาจตามกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งให้สิทธิในที่ดินแตกต่างกัน ที่สามารถจำแนกออกได้เป็น 5 กลุ่ม คือ (1) พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และประมวลกฎหมายที่ดิน ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย 2 ฉบับนี้ จัดให้แก่ปัจเจกหรือรายบุคคล ผู้ได้รับการจัดที่ดินเมื่อปฏิบัติตามกฎหมายครบถ้วนจะได้รับเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน (2) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จะออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) จัดให้แก่ปัจเจกและสถาบันเกษตรกร ซึ่งไม่สามารถจำหน่าย จ่าย โอน ได้แต่สามารถตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมและโอนสู่สถาบันเกษตรกรได้ (3) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2528 จะออกหนังสืออนุญาตให้สิทธิทำกินชั่วคราว (ส.ท.ก.1) เป็นการจัดให้แก่ปัจเจกหรือรายบุคคล ซึ่งไม่มีสิทธิจำหน่าย จ่าย โอน ยกเว้นตกทอดแก่ทายาทโดยธรรม (4) พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เป็นการจัดให้เช่าที่ดินยังเป็นของรัฐ โดยให้เช่าเป็นรายบุคคล และ (5) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโฉนดชุมชน พ.ศ.2553 เป็นการจัดให้แก่ชุมชน โดยไม่มีสิทธิจำหน่าย จ่าย โอน แต่ตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมได้ที่ดินยังเป็นของรัฐ ความแตกต่างของสิทธิในที่ดินที่เกษตรกรได้รับนั้นมาจากแนวคิด 2 ประการ คือ (1) ขาดแคลนที่ดินของรัฐที่จะนำไปจัดให้แก่เกษตรกรในอนาคต และ (2) เกษตรกรขายที่ดินที่รัฐได้จัดให้

ในการปฏิบัติตามกฎหมายแต่ละฉบับนั้นจะเริ่มต้นด้วยการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งคุณสมบัติหลักคือ เป็นผู้ไร้ที่ดินทำกินและมีสัญชาติไทย ต่อมาได้มีการจัดหาโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ ถนน แหล่งน้ำ ตลาด โรงเรียน โรงพยาบาล ไฟฟ้า และเงินทุน เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ได้รับการจัดที่ดินสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้

8.2.2 นโยบายการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย

(1) หน่วยงานในการจัดที่ดินทำกิน

ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะมีมติเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 มีหน่วยงานที่จัดที่ดินทำกินอยู่จำนวน 13 หน่วยงาน แต่มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้กำหนดมิให้หน่วยงานต่างๆ ขยายพื้นที่ดำเนินการ ยกเว้นกรณีการปฏิรูปที่ดินและการพัฒนาที่ดิน อย่างไรก็ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 มิถุนายน 2525 ดังกล่าวนี้ ได้ยกเว้นโดยมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 14 ตุลาคม 2557 ทุกหน่วยงานจึงมีอำนาจหน้าที่ในการจัดที่ดินทำกินตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ แต่หลังจากคณะรัฐมนตรีมีมติดังกล่าวยังไม่มีการและแผนงานขยายจัดที่ดินทำกินปรากฏแต่อย่างใด ในปัจจุบันจึงมีหน่วยงานรับผิดชอบดังนี้

1. กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ
2. กรมส่งเสริมสหกรณ์
3. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
4. องค์การทหารผ่านศึก
5. กรมธนารักษ์
6. กรมที่ดิน
7. กรมป่าไม้
8. สำนักงานโฉนดชุมชน

(2) ที่มาแห่งอำนาจในการจัดที่ดินทำกิน

จากแนวคิดและทฤษฎีในการจัดที่ดินทำกิน รัฐได้กำหนดที่มาแห่งอำนาจโดยการตรากฎหมายและระเบียบขึ้นหลายฉบับ ถึงปัจจุบันมีกฎหมาย และระเบียบ ดังนี้

- (1) ประมวลกฎหมายที่ดิน
- (2) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
- (3) พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511
- (4) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
- (5) พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518
- (6) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553
- (7) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

พ.ศ. 2558

(8) มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 11 พฤษภาคม 2514 วันที่ 29 เมษายน 2518 และ วันที่ 27 กรกฎาคม 2547

(3) วิธีปฏิบัติในการจัดที่ดินทำกิน

โดยอาศัยกฎหมาย ระเบียบและมติคณะรัฐมนตรีที่กล่าวข้างต้น มีหน่วยงานและรูปแบบการจัดที่ดินทำกิน ดังนี้

(3.1) การจัดที่ดินทำกินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

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

(3.2) การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มี 2 รูปแบบ คือ นิคมสร้างตนเอง ดำเนินการโดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการหรือกรมประชาสัมพันธ์และนิคมสหกรณ์ดำเนินการโดยกรมส่งเสริมสหกรณ์

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

(3.4) การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มี 2 โครงการ คือ

(1) โครงการออกหนังสืออนุญาตให้สิทธิทำกินชั่วคราว (สทก.) ดำเนินการโดยกรมป่าไม้

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

(3.5) การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

ดำเนินการโดยกรมธนารักษ์ ในโครงการขอคืนที่ราชพัสดุ 1 ล้านไร่ เพื่อนำมาให้เกษตรกรเช่าทำการเกษตร ตามที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2552

(3.6) การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

การจัดที่ดินทำกินในรูปแบบโฉนดชุมชน ดำเนินการโดยสำนักงานโฉนดชุมชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

(3.7) โครงการจัดที่ดินทำกินตามมติคณะรัฐมนตรี

โครงการจัดที่ดินทำกินตามมติคณะรัฐมนตรีที่ได้ทบทวนในการวิจัยครั้งนี้ มี 3 โครงการ คือ (1) โครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติในหมู่บ้านป่าไม้ (2) โครงการปลูกสร้างสวนป่าขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้และ (3) โครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ตามแนวพระราชดำริเฉลิมพระเกียรติ 72 พรรษา พระบรมราชินีนาถ

(1) โครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติในรูปหมู่บ้านป่าไม้

ดำเนินการโดยกรมป่าไม้

(2) โครงการปลูกสร้างสวนป่าการจัดที่ดินทำกิน ในรูปแบบโครงการปลูกสร้างสวนป่า และจัดตั้งหมู่บ้านป่าไม้ ดำเนินการโดยองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้

(3) โครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ตามแนวพระราชดำริเฉลิมพระเกียรติ 72 พรรษาพระบรมราชินีนาถโครงการนี้ดำเนินการ โดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช

(4) ความแตกต่างของผู้รับหนังสืออนุญาตและสิทธิในที่ดินจากการจัดที่ดินของรัฐ

นอกจากนี้สิทธิการถือครองที่ดินที่หน่วยงานต่างๆ มอบให้แก่สมาชิกหรือผู้รับการจัดที่ดินมีความแตกต่างกันดังนี้

(4.1) ความแตกต่างในเรื่องผู้รับหนังสืออนุญาตหรือแสดงสิทธิในที่ดิน

ความแตกต่างในเรื่องผู้รับหนังสืออนุญาตหรือแสดงสิทธิในที่ดินนั้น มีปรากฏทั้งเป็นรายบุคคล สถาบันเกษตรกรและชุมชน โดยมีรายละเอียดดังนี้

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

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

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

(4.2) ความแตกต่างในสิทธิในการถือครองที่ดิน

(4.2.1) การจัดที่ดินภายใต้ประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อผู้ได้รับการจัดที่ดินปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ครบถ้วนก็จะได้รับเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมีสิทธิ์ที่จะจำหน่าย จ่ายโอน เมื่อครบกำหนดที่มีไว้ได้

(4.2.2) การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 เมื่อสมาชิกหรือผู้ได้รับการจัดที่ดินปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ครบถ้วนก็จะได้รับเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินในขั้นสุดท้าย ซึ่งมีสิทธิ์ที่จะจำหน่าย จ่ายโอน เมื่อครบกำหนดที่มีไว้ได้

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

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

(4.2.5) การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เป็นการจัดให้เช่าที่ดินยังเป็นของรัฐ

(4.2.6) การจัดที่ดินตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน

เป็นเพียงการอนุญาตให้แก่ชุมชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเท่านั้น ไม่สามารถจำหน่ายโอนได้แต่สามารถตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมได้

(4.2.7) การจัดที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี

(1) กรณีหมู่บ้านป่าไม้ สมาชิกไม่มีสิทธิจำหน่ายโอนได้ มีเพียงสิทธิที่จะอยู่อาศัยและมีที่ดินทำกิน แต่ตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมได้

(2) กรณีหมู่บ้านสวนป่าขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ สมาชิกมีเพียงสิทธิในการอยู่อาศัยและทำกินโดยเป็นลูกจ้างของสวนป่า ไม่สามารถจำหน่าย โอนได้ และตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมได้

8.2.3 การต่อต้านการเพิกถอนที่ดินของรัฐเพื่อจัดให้ประชาชน

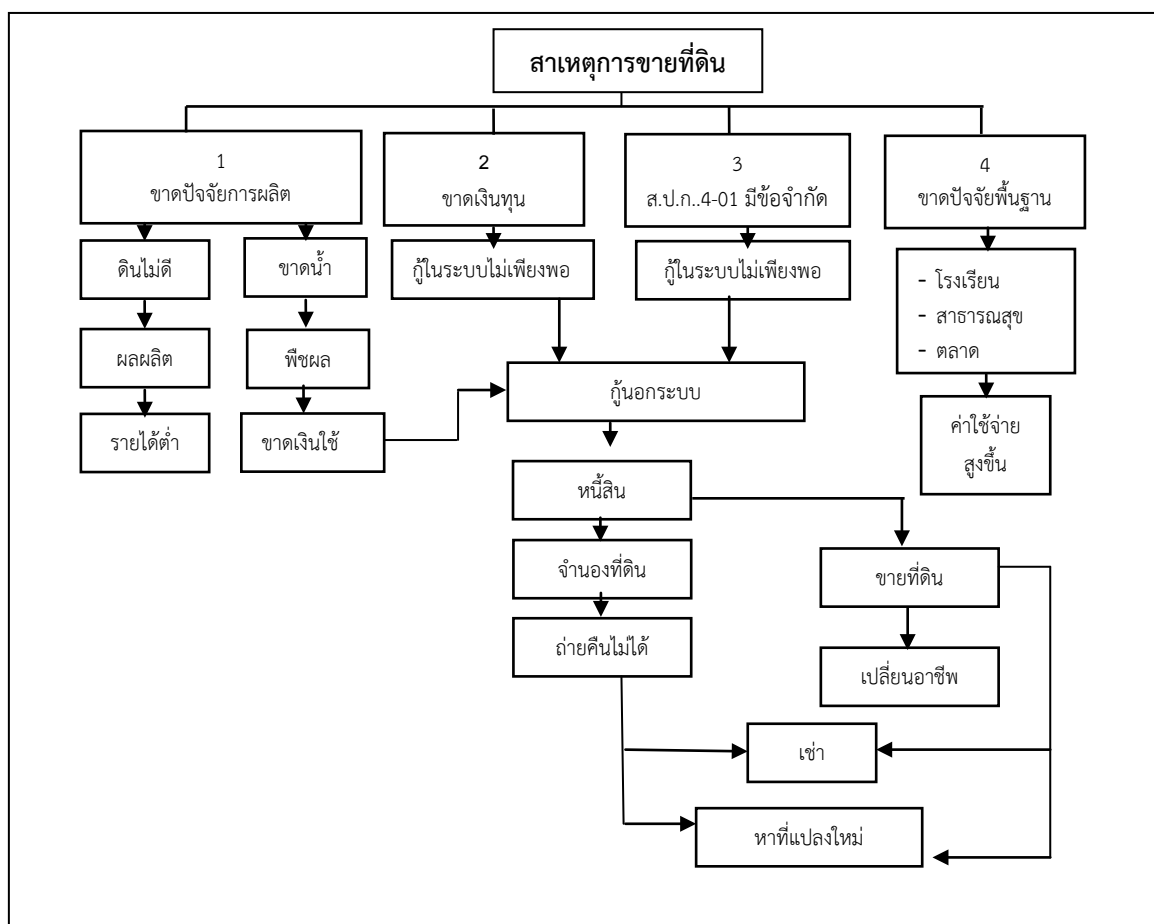
ได้มีการต่อต้านการเพิกถอนที่ดินของรัฐเพื่อจัดให้ประชาชนปรากฏในกรณีที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2554: 1-2) ไม่เห็นชอบกรณีการจัดให้มีโฉนดชุมชนในพื้นที่ป่าไม้สาเหตุในการต่อต้านการยกเลิกเพิกถอนพื้นที่ของรัฐให้แก่ประชาชนนอกเหนือจากต้องการรักษาสภาพแวดล้อมของประเทศโดยเฉพาะพื้นที่ป่าไม้แล้ว ที่สำคัญก็คือ การขายที่ดินและขายสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรในที่ดินที่รัฐจัดให้โดยมีหลายกรณี ดังนี้

(1) การขายที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์

เนื่องจากการจัดที่ดินโดยใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 นั้นเมื่อเกษตรกรซึ่งเป็นสมาชิกนิคมปฏิบัติตามกฎหมายครบถ้วนแล้ว จะได้รับ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน (น.ส.3) หรือ โฉนดที่ดิน (น.ส.4) ตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่มีเงื่อนไขห้ามโอนไปให้ผู้อื่นเป็นเวลา 5 ปี อย่างไรก็ตาม เกษตรกรที่เป็นสมาชิกนิคมได้ขายที่ดินที่รัฐจัดให้ในเวลาต่อมา ด้วยสาเหตุหลายประการ ซึ่งปรากฏในงานวิจัยของสถาบันวิจัยและพัฒนาบริหารศาสตร์ (2538:73) ที่พบว่าสาเหตุของการขายที่ดินในนิคมสร้างตนเองลำตะคองอำเภopakช่อง จังหวัดนครราชสีมา มี 4 ประการ คือ (1) มีหนี้สินเพราะผลผลิตราคาตกต่ำและเสียหายจากความแห้งแล้ง (2) ที่ดินมีราคาแพงผลตอบแทนจากดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารสูงกว่ารายได้จากการเกษตร (3) อายุมาก (4) บุตรหลานไม่ประสงค์จะทำการเกษตรต่อไป ส่วนในพื้นที่สหกรณ์นิคมหนองเสือ อำเภอนองเสือ จังหวัดปทุมธานี มีสาเหตุ 3 ประการ คือ (1) มีหนี้สิน (2) บุตรหลานไม่ประสงค์จะทำการเกษตร (3) ที่ดินมีราคาแพงผลตอบแทนจากดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารสูงกว่ารายได้จากการเกษตร งานอีกชิ้นหนึ่ง คือ งานของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2552: 27-31) ได้ศึกษาการขายที่ดินในพื้นที่นิคมสร้างตนเองลำตะคอง อำเภopakช่อง จังหวัดนครราชสีมา ในปี 2551 พบว่าสมาชิกนิคมเมื่อได้รับเอกสารสิทธิเป็นโฉนดที่ดินแล้วได้ขายที่ดินไปจำนวนมาก เพราะที่ดินมีราคาแพง ถ้าหากที่ดินอยู่ติดกับถนนลาดยางราคาจะสูงถึง 800,000 บาทต่อไร่ เมื่อมีการซื้อไปพัฒนาเป็นรีสอร์ท ราคาจะสูงถึงไร่ละ 1 ล้านบาท

(2) การขายสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

ในกรณีของการขายสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ห้ามจำหน่ายโอน ตามบทบัญญัติมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 นั้น งานของศิริภา อภิญาวัชรกุล (2554:2) ซึ่งศึกษาเกี่ยวกับนิติสำนักของเกษตรกรผู้ซื้อและขายที่ดินจากเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ในตำบลบ้านช้าง อำเภอมะแมตง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่าแม้กลุ่มเกษตรกรผู้ขายและผู้ซื้อสิทธิจะรับรู้ว่ามีข้อห้ามตามกฎหมายก็ตาม แต่การรับรู้ดังกล่าวไม่สามารถมีอิทธิพล หรือบทบาทต่อเกษตรกรผู้ขายและผู้ซื้อได้ โดยเกษตรกรผู้ขาย ให้ความเห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายไม่จริงจัง และ เกษตรกรผู้ขายต้องการเงินมาแก้ปัญหาที่ครอบครัวกำลังเผชิญอยู่เป็นต้น งานอีกชิ้นหนึ่งของ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2551: 305,307) ศึกษาเรื่องการถือครองที่ดินของเกษตรกรในพื้นที่จังหวัดเพชรบุรี และชัยภูมิ ในปี 2551 พบว่าราษฎร ในเขตปฏิรูปที่ดินขายสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินเพราะ (1) ขาดปัจจัยการผลิต (2) ขาดเงินทุน (3) ส.ป.ก. 4-01 มีข้อจำกัดในการกู้เงินได้เฉพาะจาก ธ.ก.ส. และ (4) ขาดปัจจัยพื้นฐานดังรายละเอียดในรูปที่ 8-1



รูปที่ 8-1 สาเหตุของการขายที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพชรบุรี และชัยภูมิ

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2551: 313)

พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินที่มีการขายสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินจำนวนมากพื้นที่หนึ่ง คือ เขตปฏิรูปที่ดินป่าวังน้ำเขียว – ป่าเขาหลวง อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งมีข้อมูลจากงานวิจัยหลายชิ้นคือ งานของศูนย์ข้อมูลท้องถิ่นเพื่อการพัฒนา สถาบันราชภัฏนครราชสีมา (2544: 5-5) ซึ่งศึกษาเขตเศรษฐกิจเกษตรจำเพาะวังน้ำเขียวเพื่อผลิตผลผลิตการเกษตรในพื้นที่ตำบลวังน้ำเขียว และตำบลไทยสามัคคีพบว่าเกษตรกรสูญเสียที่ดินทำกินในอัตราสูง ทั้งโดยจำยอม คือ ถูกนายทุนยึดเนื่องจากมีภาวะหนี้สินมากและการขายที่ดินเพื่อชดใช้หนี้ทำให้มีนายทุนบางรายมีที่ดินมาก โดยซื้อของเจ้าของที่ดินยังเป็นของชาวบ้านอยู่ แต่ไม่มีสิทธิในการทำประโยชน์จากที่ดินนั้น กลายเป็นคนเฝ้าที่ดินให้แก่นายทุนและต่อมามีงานของยุพา ราชจินดา (2551: 1) ที่ศึกษาปัจจัยที่มีต่อการเปลี่ยนสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินของเกษตรกรในพื้นที่ตำบลระเริง อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา พบว่าการขายสิทธิของเกษตรกรมีมากถึงร้อยละ 50.5 ของที่ดินที่รัฐจัดให้ ปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนสิทธิ คือ อายุรายได้ รายจ่าย และหนี้สิน ในพื้นที่อำเภอวังน้ำเขียวเช่นเดียวกันมีงานของ ณิชากา เอยพันธ์ (2551:3) ซึ่งศึกษาการใช้ประโยชน์ที่ดินและสภาพเศรษฐกิจสังคมหลังการขายที่ดินของเกษตรกรบ้านไทยสามัคคีและบ้านไทยพัฒนา อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา พบว่าเกษตรกรขายที่ดินเพราะมีหนี้สิน หลังการขายที่ดินเกษตรกร ได้หันไปประกอบอาชีพรับจ้างทั้งในภาคการเกษตรและนอกภาคการเกษตรทั้งในและนอกหมู่บ้าน หรือรับจ้างเฝ้าที่ดิน การใช้ที่ดินเปลี่ยนจากพื้นที่เกษตรไปเป็นรีสอร์ทในปี 2554 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้เข้าไปตรวจสอบและพบว่าเกษตรกรทำผิดระเบียบจำนวน 2,125 ราย จากจำนวนทั้งหมด 6,217 ราย และมีรีสอร์ทในเขตปฏิรูปที่ดิน อำเภอวังน้ำเขียวจำนวน 56 แห่ง (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2554: 1) ในพื้นที่จังหวัดอื่นๆ ก็มีการขายสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นเดียวกัน ซึ่งปรากฏในงานของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2554: 2-3) ในการศึกษาเรื่องพัฒนาสิทธิการถือครองที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อนำไปสู่กรรมสิทธิ์ในที่ดินรัฐที่พบว่า ในเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่การศึกษา คือ จังหวัดลำพูน ปราจีนบุรี เลย สุราษฎร์ธานี และสุพรรณบุรี มีการขายสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินทุกจังหวัด โดยเกษตรกรให้เหตุผลในการขายที่ดินว่าเป็นเพราะมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน เช่น ต้องการเงินค่ารักษาพยาบาล เงินทุนการศึกษาของบุตรหลาน มีหนี้สินเพราะรายได้ไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในครอบครัวขาดโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นในการผลิตและตลาดสินค้าโดยเฉพาะแหล่งน้ำและถนนเป็นต้น

จากที่ได้ทบทวนมานี้จะสรุปได้ว่าการขายที่ดินของเกษตรกรทั้งในพื้นที่เกษตรกรรมทั่วไปหรือพื้นที่เกษตรกรรมที่อยู่ในโครงการจัดที่ดินของรัฐ มีสาเหตุที่สำคัญสรุปได้ดังนี้

1. มีหนี้สินจากการที่ผลิตมีราคาตกต่ำและพืชผลเสียหายจากภัยแล้งขาดโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตร เช่น แหล่งน้ำ ถนน ตลาด ไฟฟ้า โรงเรียน ฯลฯ
2. มีความจำเป็นเฉพาะหน้าที่จะต้องมีค่าใช้จ่าย เมื่อเจ็บป่วยหรือเป็นค่าเล่าเรียนของบุตรหลาน
3. ที่ดินมีราคาแพงขึ้น เมื่อขายแล้วนำเงินไปฝากธนาคารจะมีรายได้สูงกว่าภาคการเกษตร
4. มีอายุมากทำการเกษตรต่อไปไม่ไหว บุตรหลานก็ไม่ประสงค์จะทำการเกษตรต่อไป
5. ขายเพื่อไปซื้อที่ดินแปลงใหม่ที่มีราคาถูกกว่า เงินที่เหลือนำไปใช้หนี้และลงทุนต่อไป
6. การบังคับใช้กฎหมายในการห้ามโอนสิทธิในที่ดินที่รัฐจัดให้ไม่มีประสิทธิภาพ

ด้วยเหตุผลต่างๆ ที่เกษตรกรได้นำมาเป็นสาเหตุในการขายที่ดินนั้น ทำให้หน่วยงานของรัฐที่มีที่ดินอยู่ในความรับผิดชอบ ไม่ยินยอมที่จะยกเลิกเพิกถอนที่ดินมาจัดให้แก่เกษตรกรเช่นในอดีต ดังกรณีของโฉนดชุมชน ถึงแม้ว่าจะเป็นนโยบายของรัฐก็ตาม

8.2.4 ปัญหาและอุปสรรคในการจัดที่ดินทำกิน

จากการทบทวนถึงการศึกษาของสถาบันทางวิชาการ นักวิชาการ คณะกรรมการเฉพาะกิจ และหน่วยงานจัดที่ดินทำกินต่างๆ พบว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการจัดที่ดินรวม 14 ประการ คือ (1) นโยบายของรัฐบาลไม่ต่อเนื่อง (2) ราษฎรบุกรุกพื้นที่ดำเนินการ (3) สภาพพื้นที่ไม่เหมาะสม (4) คุณสมบัติของสมาชิก (5) ต้องลงทุนด้านวิสาหกิจพื้นฐานสูง (6) ขาดงบประมาณ (7) ขาดอัตรากำลัง (8) กฎหมาย (9) อิทธิพลท้องถิ่น (10) ผู้ก่อการร้าย (11) ขาดหลักประกันเงินกู้ของสมาชิก (12) ตลาดจำหน่ายพืชผล (13) ดำเนินการล่าช้า (14) แนวเขตที่ดินไม่ชัดเจน

ปัญหาทั้ง 14 ประการนี้ ได้เกิดขึ้นมาตั้งแต่เริ่มโครงการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย จนถึงปัจจุบัน สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคนั้นได้ใช้ปัจจัย 5 ประการ คือ การเมือง (Political) เงื่อนไขทางสังคม (Social) งบประมาณ (Budgeting) สถาบัน (Bureaucracy) และวิชาการ (Technical) มาวิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหาได้ดังนี้

(1) การเมือง (Political) ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 แล้วถึงปัจจุบันเป็นเวลา 83 ปี ได้มีรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศ 61 คณะ แต่ละคณะต่างก็มีนโยบายในเรื่องการจัดที่ดินที่ต่างกัน จึงทำให้นโยบายการจัดที่ดินทำกินไม่มีเอกภาพ

(2) เงื่อนไขทางสังคม (Social) จากการที่นโยบายของรัฐไม่มีเอกภาพ การจัดที่ดินจึงดำเนินการได้ล่าช้า ไม่ทันต่อความต้องการของประชากรที่เพิ่มขึ้น ประชาชนจึงเรียกร้องการจัดที่ดินจากรัฐให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินมากกว่าที่จะเรียกร้องให้มีการปฏิรูปที่ดิน โดยผ่านทางผู้แทนราษฎร ซึ่งในปี พ.ศ. 2530 ได้มีญัตติให้เพิกถอนพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเป็นที่ดินทำกินแล้วออกเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินจำนวนมากถึง 34 ญัตติ (โสภณ ชมชาญ, 2538: 7) ถึงแม้ว่าในขณะนั้นจะมีมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 มิถุนายน 2525 ห้ามมิให้หน่วยงานจัดที่ดินขยายพื้นที่ ยกเว้นการปฏิรูปที่ดินก็ตาม จนกระทั่งคณะรัฐมนตรีมีมติอีกครั้ง วันที่ 4 พฤษภาคม 2536 เรื่องการพิจารณาแก้ไขปัญหเกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้ การแก้ไขปัญหारेื่องที่ดินทำกินจึงเป็นการดำเนินการโดยการปฏิรูปที่ดิน

(3) งบประมาณ (Budgeting) จากการที่มีหน่วยงานจัดที่ดินจำนวนมาก งบประมาณส่วนหนึ่งจะเป็นงบอำนวยการของหน่วยงาน ยังมีหน่วยงานมากขึ้น งบอำนวยการก็จะเพิ่มขึ้น และจะไปลดงบลงทุนหรืองบพัฒนาพื้นที่ลง ดังนั้นทุกหน่วยงานจึงมีปัญหางบประมาณไม่เพียงพอในการดำเนินการ จึงมีการไปกู้เงินจากองค์กรต่างประเทศ เช่น โครงการพัฒนาพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน

(4) สถาบัน (Bureaucracy) สืบเนื่องจากมีหน่วยงานจัดที่ดินทำกินมีจำนวนมาก ต่างก็มีที่มาของอำนาจในการดำเนินการที่แตกต่างกัน ถึงแม้จะมีวัตถุประสงค์หลักก็คือจัดที่ดินทำกินเพื่อเกษตรกรกรมให้เกษตรกรอยู่ดีกินดี แต่ขั้นตอนตามกฎหมายเกณฑ์ของแต่ละหน่วยงานกำหนดขึ้นนั้นมีความยุ่งยากและล่าช้า การจัดที่ดินจึงไม่ทันกับความต้องการของประชากรที่เพิ่มขึ้น ประชาชนจึงแสวงหาที่ดินโดยตนเองในการบุกรุกป่าไม้

(5) วิชาการ (Technical) ตามหลักการเริ่มจากการคัดเลือกที่ดินที่เหมาะสมต่อการเกษตร มีโครงสร้างพื้นฐานที่อำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ได้รับการจัดที่ดินเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น บ้านพัก ถนน แหล่งน้ำ ตลาด โรงเรียน โรงพยาบาล ไฟฟ้า และเงินทุน หลักการดังกล่าวนี้ได้บรรจุไว้ในแผนปฏิบัติการโครงการของหน่วยงานต่างๆ แต่จากการขาดแคลนงบประมาณและบุคลากร วิชาการที่กำหนดไว้จึงไม่มีผลในทางปฏิบัติเท่าที่ควร เมื่อขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐาน ส่งผลให้ผู้ได้รับการจัดที่ดินดำรงชีวิตอย่างแร้นแค้นมีหนี้สินจึงขายหรือโอนที่ดินที่รัฐจัดให้กับผู้อื่นไปดังที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน

8.2.5 ผลจากนโยบายการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย

จากนโยบายการจัดที่ดินทำกินที่ได้บทวนมาข้างต้นนั้น มีผลการดำเนินจัดที่ดินทำกินของหน่วยงานที่สำคัญ สามารถดำเนินการได้ทั้งสิ้น 43,166,565 ไร่ ให้แก่เกษตรกร 2,714,494 ราย (ตารางที่ 8-2)

ในขณะเดียวกันยังมีผู้ที่ไร้ที่ดินทำกินอีกจำนวนมากและเรียกร้องขอที่ดินทำกินจากรัฐ

ตารางที่ 8-2 ผลงานจัดที่ดินโดยหน่วยงานที่สำคัญ

หน่วยงาน	โครงการ	ที่มาของอำนาจในการจัดที่ดิน	เนื้อที่ (ไร่)	จำนวนครัวเรือน
กลุ่มที่ 1 ยังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน				
กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ¹	นิคมสร้างตนเอง	พ.ร.บ. จัดที่ดินทำกินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511	3,347,111	171,048
กรมส่งเสริมสหกรณ์ ²	นิคมสหกรณ์	พ.ร.บ. จัดที่ดินทำกินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511	2,310,450	91,810
ส.ป.ก. ³	ปฏิรูปที่ดิน	พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518	34,557,565	2,147,249
องค์การทหารผ่านศึก ⁴	โครงการสงเคราะห์ทหารผ่านศึก	1.มติคณะรัฐมนตรี 2.มติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ	92,102	1,688
กรมธนารักษ์ ⁵	โครงการขอคืนที่ราชพัสดุ 1 ล้านไร่	พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ 2518 มติคณะรัฐมนตรี	114,239	6,870
สำนักงานโฉนดชุมชน ⁶	โฉนดชุมชน	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553	1,945	269
รวม			40,423,412	2,418,934
กลุ่มที่ 2 ยุติการขยายเนื้อที่ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 มิถุนายน 2525				
กรมที่ดิน ⁷	โครงการจัดที่ดินของกรมที่ดิน	ประมวลกฎหมายที่ดิน	2,234,265	286,432
กรมพัฒนาที่ดิน ⁸	โครงการจัดพัฒนาที่ดิน	1.มติคณะรัฐมนตรี 2.มติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ	174,395	7,039
องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ⁹	หมู่บ้านสวนป่า	มติคณะรัฐมนตรี	334,493	2,089
รวม			2,743,153	295,560
รวม (1)+(2)			43,166,565	2,714,494

ที่มา:

¹ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

² กรมส่งเสริมสหกรณ์

³ ส.ป.ก.

⁴ องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก

⁵ กรมธนารักษ์

⁶ สำนักงานโฉนดชุมชน

⁷ กรมที่ดิน

⁸ กรมพัฒนาที่ดิน

⁹ ออป

หมายเหตุ

ถึงแม้ว่ามติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 มิถุนายน 2525 ได้ยกเลิกที่ห้ามมิให้หน่วยงานจัดที่ดินต่างๆ ยกเว้น ส.ป.ก. ขยายพื้นที่ดำเนินการแล้วก็ตามแต่ทุกหน่วยงานยังมิได้มีการดำเนินการหลังจากคณะรัฐมนตรีมีมติแต่อย่างใด

8.3 นโยบายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

รัฐได้มีนโยบายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ปรับเปลี่ยนตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศมาอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เห็นสาระสำคัญการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ในบทนี้จะครอบคลุม 2 เรื่อง คือ (1) นโยบายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และ (2) ผลจากนโยบายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมีรายละเอียดดังนี้

8.3.1 นโยบายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สาระสำคัญของหัวข้อนี้จะมี 2 เรื่อง คือ (1) นโยบายการเช่าที่ดินในประเทศไทย (2) ผลจากนโยบายการเช่าที่ดินในประเทศไทย

ปัญหาการถือครองที่ดินที่สำคัญประการหนึ่งคือการเช่าที่ดินของเกษตรกรที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลาช้านาน การเช่าที่ดินสะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินของสังคมไทยที่คนยากจนไม่สามารถเข้าถึงที่ดินทำกินได้ ปัญหาดังกล่าวนี้นักวิชาการได้ตระหนักและ กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่องจึงปรากฏเป็นนโยบายและเหตุการณ์ดังต่อไปนี้

พ.ศ. 1837 ได้มีอาณาจักรล้านนาสถาปนาขึ้นในสมัยพญามังรายซึ่งพญามังรายได้ทรงบัญญัติกฎหมายที่เรียกว่า “มังรายศาสตร์” มีหลักปฏิบัติเรื่องการเกษตรที่เกี่ยวกับเหมืองฝาย และการเกษตรโดยกฎหมายให้ความสำคัญสิทธิต่อเหมืองฝาย ดังบทบัญญัติที่ว่า “ผู้ใดสละหาดีหอบุชาฝ่ายท่านเสีย ต้องถือว่าผิดฝายที่อ้อมแบ่งหอบุชาดังเก่า แล้วที่อ้อมแบ่งเครื่องบูชาบริกรรมที่ขอขอบแล้ว ที่อ้อมแบ่งฝายไว้ดังเก่า” หมายถึงหากผู้ใดทำลายศาลเทพารักษ์หรือหอบุชาให้เกิดเสียหายหรือทำลายตัวฝาย จะต้องรับผิดชอบซ่อมแซมและจัดเครื่องพลีกรรมให้ถูกต้อง มิฉะนั้นจะต้องได้รับโทษ (เยาวนุช เวศร์ภาดา และ วันชัย ตันติวิทยาพิทักษ์, 2543: 22-23)

นอกจากนี้ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรเรื่อง “ไพร่สร้างไร่นา” ดังนี้

มาตรา 1 ไพร่ผู้ตาสหะสร้างป่าคานาร้างสวนร้างให้เป็นนาเป็นสวนเป็นบ้านเมืองให้กินข้าวไปก่อนสามปี ต่อจากนั้นจึงเก็บค่านาคาสวน เพื่อให้ไพร่ผู้ตาสหะสร้างบ้านเมือง ฯลฯ เป็นพลเมืองดี (ผู้บ้านผู้เมืองดี) ได้รับความสุขสบาย

“หากมีผู้ใดถือดีว่า มียศศักดิ์มาเพิ่มค่าเช่านาให้แก่ขุนผู้กินนา เพื่อจกแย่งชิงเอานาไปจากผู้สร้างคนเดิมนั้นอย่ายอมให้กระทำได้ มันเป็นคนเลว อย่าปล่อยให้มียศมีอำนาจ ถ้าเป็นผู้เกียจคร้าน ก็จำทำให้ไร่นาเสียหายบ้านเมืองก็จะพลอยเสื่อมถอยไปด้วย

ผู้ใดทำนาขุมท่าน เจ้าของนาขุมเรียกเอาค่านาเมื่อเวลาต้นต้งมันคงขนาดปลูกได้ไม่ขาด เอาค่านาครึ่งหนึ่ง เมื่อข้าวสุกจึงมาเก็บอีกให้ครบ ผิดเจ้าของนาขุมเรียกค่านาได้ครบภายในครั้งที่ 2 ที่ 3 อย่าว่าอะไรเถิดผิดทวงถาม 5 ครั้ง 6 ครั้ง ยังชำระไม่ครบให้เจ้าของนาขุมยึดเอาข้าวให้คุ้มค่านา แล้วอย่ายอมให้ทำนาต่อไป ผู้ใดทำนาขุมของท่านไม่ทั่วถึง ให้ส่งคืนแก่เจ้าของอย่าสืบช่วงให้ผู้อื่นทำนา ผิดสืบช่วงให้ผู้อื่นไป ให้เอานาคืนทั้งหมด

ผู้ใดทำนาของท่าน ให้ค่านาครบทุกปีไม่ล่าช้า ผู้อื่นจะไปเพิ่มค่าเช่าให้แก่เจ้าของ นาขุมเพื่อแย่งนาไปทำผู้ทำอยู่ก่อน อย่าปล่อยให้เจ้าของนาตัดสินใจ ถ้าหากปล่อยให้ ผู้อื่นมียอมจะไปขึ้นราคาเช่าแก่เจ้าของนา ถ้าหากชนก็จะเอานานั้นไปทำ จัดว่าไม่ชอบธรรม

ผู้ใดทำนาท่าน ึ่งนาบางส่วนหรือทั้งหมดให้ร้างโดยไม่มีเหตุผล และไม่บอกให้เจ้าของนาทราบ เมื่อเจ้าของนาไปทวงค่านา มันจึงบอกว่าปล่อยนาทิ้งไว้ ก็ต้องบังคับให้มันใช้ค่านาให้จงได้ แล้วให้เรียกนาคืนเสียเถิด” (ประเสริฐ ณ นคร, 2521: 6, 102-103)

พ.ศ. 1893 สมัยกรุงศรีอยุธยาได้มีการตรากฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จที่ว่าด้วยเรื่องการไถนาและสัตว์พาหนะ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2535: 61) ซึ่งมีเรื่องการเช่าที่ดินอยู่ด้วย

กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 59 มาตรา 48 มีบทบัญญัติไว้ว่า **“ผู้ใดเช่าที่ ไร่นาว่าจะทำกินแลให้ค่าเช่าแก่เจ้าของนั้น เมื่อถึงเทศกาลจะทำนายังไปมิได้ทำนา ถ้าเจ้านาเอานาไปให้ผู้อื่นเช่าเล่า ควรให้เรียกเอาค่านานั้นคืนเปนทวีคูณ ถ้าหาฝนมิได้ผู้เช่ามิได้ทำ ผู้เจ้านาจะคืนเอาค่านานั้นมิได้ เมื่อมีฝนพายุหน้าจึงให้ทำ เพราะเหตุทำนานั้นเอาฝนเปนประมาณ**

ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2431 ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ได้มีการให้สัมปทาน แก่ “บริษัท ขุดคลองและคูนาสยาม” ทำการขุดคลอง “รังสิตประยูรศักดิ์” รวมทั้งคลองแยกและคลองซอย รวม 43 คลอง ความยาวรวมทั้งสิ้น 33,400 เส้น (ปิยนารถ บุนนาค, 2537: 42) คลองใหญ่ (คลองรังสิต) กว้าง 8 วา ยาว 1,370 เส้น คลองแยกกว้าง 3-5 วา คลองรังสิตประยูรศักดิ์ทำการขุดนี้อยู่ในบริเวณท้องทุ่งหลวงหรือทุ่งรังสิต ซึ่งอยู่ทางฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยา มีคลองประมประชากรเป็นเขตอยู่ทางด้านตะวันตก แม่น้ำเมืองนครนายกคั่นอยู่ด้านตะวันออก ด้านใต้มีคลองแสนแสบ คลองบางขนากเป็นเขต ส่วนด้านเหนือจดอยุธยา สระบุรี และนครนายก

การให้สัมปทานครั้งนี้มีระยะเวลาดำเนินงาน 25 ปี โดยมีเงื่อนไขให้บริษัทเป็นผู้ออกทุนทั้งหมด รัฐจะยกกรรมสิทธิ์ที่ดินสองฝั่งคลองที่ไม่มีผู้ใดจับจอง โดยวัดตั้งแต่ฝั่งคลองขึ้นไปปากละ 40 เส้น (1,600 เมตร) ทั้งสองฝั่งตลอดลำคลองใหญ่และ 25 เส้น (1,000 เมตร) ทั้งสองฝั่งปากคลองตลอดลำคลองเล็ก บริษัทจะขายให้ผู้ใดก็ได้ตามความปรารถนา แต่ต้องเหลือที่ริมฝั่งทั้ง 2 ข้างๆ ละ 6 วา เพื่อใช้เป็นที่พักสาธารณะ บริษัทเป็นผู้รักษาคลองและเก็บเงินจากเรือที่ผ่านไปมาโดยแบ่งให้รัฐบาลร้อยละ 20 ของเงินที่เก็บได้ทั้งหมด โดยได้เริ่มขุดในปี พ.ศ. 2433 ในปี พ.ศ. 2436 ได้ทำสัญญาใหม่และเลื่อนกำหนดขุดคลองรังสิตให้เสร็จต่อไปอีก 5 ปี จาก พ.ศ. 2438 เป็น พ.ศ. 2443 แล้วเสร็จทั้งหมด พ.ศ. 2447 ทั้งนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เสด็จพิธีเปิดคลองรังสิตประยูรศักดิ์ ประตุน้ำจุฬาลงกรณ์และ เสาวภาผ่องศรี เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2439 (ร.ศ. 115) และต่อมาได้อนุญาตการของ บริษัทมาเป็นของรัฐบาลเมื่อ พ.ศ. 2458 เป็นต้นมา (อุดม สกุลพรหมณ์ และนิพนธ์ ปัจฉิมพิพงส์, 2537: 241) เมื่อบริษัททำการขุดคลองแล้วเสร็จ ที่รกร้างว่างเปล่าก็กลายเป็นที่นาอันอุดมสมบูรณ์

ภายหลังการขุดคลองรังสิตและคลองซอยต่างๆ เสร็จสิ้นลง ได้เพิ่มพื้นที่ทำนาขึ้นอีกจำนวนมาก ได้มีการตื่นตัวในการจับจองที่ดินตลอดจนซื้อจากบริษัทขุดคลองแลคูนาสยามในปี 2450 การเช่าที่ดินในเขตทุ่งรังสิตมีผู้เช่ามากกว่าร้อยละ 90 อัตราค่าเช่านาก่อนปี 2448 ประมาณร้อยละ 12-24 ของผลผลิตต่อไร่ได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 37-54 ของผลผลิตต่อไร่ในปี 2448 และจำนวนชาวนาที่ไม่มีที่ดินของตนเองมีจำนวนถึงร้อยละ 36 (สุภาพรณ์ จรัสพันธ์, 2522: 8)

การพัฒนาทุ่งรังสิตที่กล่าวมานี้ มีผลกระทบทางด้านสังคมตามมา มีการลงทุนในธุรกิจที่ดินจนมีนายทุนที่ดินและผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่จำนวนมาก และดูเหมือนว่าจะเป็นอาชีพที่มั่นคง ดังพรรณนาของกรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงศ์ที่ว่า “จากการที่ได้รับพิจารณาอย่างรอบคอบและได้มีโอกาสร่วมในธุรกิจประเภทต่างๆ ด้วยตนเองแล้ว ข้าพเจ้าได้ข้อสรุปที่ว่ากิจกรรมที่เหมาะสมที่สุดสำหรับขุนนางที่ต้องการยึดอาชีพมาเลี้ยงชีวิต หรือเพื่อลงทุนนั้นยากที่จะหาอะไรดีไปกว่ากิจการด้านที่ดิน และผลประโยชน์

จากที่ดินนั้นจะหาอะไรดีไปกว่าการให้เช่าที่ดินแก่ชาวนาเป็นไม่มี” (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และคณะ 2524: 184-185)

วันที่ 17 สิงหาคม 2492 คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเรื่องการขายที่นาให้กรมสหกรณ์และราษฎรผู้ทำนา โดยได้พิจารณาว่าเพื่อเป็นการส่งเสริมให้ราษฎรผู้ทำนา ได้มีที่นาเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองโดยกว้างขวางยิ่งขึ้น สมควรที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการช่วยเหลือ ในที่สุดได้ลงมติว่า บรรดาที่นาที่เป็นของราชพัสดุที่ดี ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ก็ดี หรือของหน่วยราชการอื่นใดก็ดีที่ได้ให้ราษฎรเช่าทำนาอยู่นั้น ให้ผู้ถือกรรมสิทธิ์จัดการโอนขายให้แก่กรมสหกรณ์ไปจัดสหกรณ์เช่าซื้อเพื่อประโยชน์ของราษฎรผู้ทำนาต่อไป หากที่นาแปลงใดที่ไม่เหมาะในการที่กรมสหกรณ์จะจัดเป็นรูปสหกรณ์แล้ว ก็ให้ขายให้แก่ชาวนาต่อไปได้โดยวิธีเช่าซื้อ ทั้งนี้ให้รับจัดการซื้อขายกันในราคาอันสมควรโดยถือราคาท้องตลาดเป็นมาตรฐาน

สำหรับที่นาอันเป็นทรัพย์สินของศาสนสมบัตินั้น ให้กระทรวงศึกษาธิการรับไปปรึกษาหารือกับทางคณะสงฆ์เพื่อจัดการขายทำนองเดียวกัน

ข้อมูลจากการสำมะโนเกษตรปี พ.ศ. 2493 พบว่ามีการเช่าที่ดิน จำนวน 365,656 ราย เนื้อที่ 5,975,000 (กองเศรษฐกิจการเกษตร, 2499: 124)

วันที่ 17 ตุลาคม 2493 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 ในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 67 ตอนที่ 56 ลงวันที่ 17 ตุลาคม 2493

วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2494 คณะรัฐมนตรีมีมติให้กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยราชการต่างๆ ระวังการขึ้นค่าเช่านา ค่าเช่าที่ดิน และค่าเช่าอาคาร ที่อยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวง ทบวง กรมและหน่วยราชการต่างๆ

วันที่ 4 พฤษภาคม 2494 ได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่านา พ.ศ. 2493 ในท้องที่บางจังหวัด พ.ศ. 2494 ในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 68 ตอนที่ 28 ฉบับพิเศษ ลงวันที่ 4 พฤษภาคม 2494

วันที่ 2 กรกฎาคม 2494 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้เทศบาลขึ้นค่าเช่านา ค่าเช่าที่ดินและค่าเช่าอาคาร โดยมีเหตุผลว่า เทศบาลเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น รายได้ของเทศบาลก็นำไปใช้จ่ายในการสาธารณูปโภคเพื่อประโยชน์แก่ราษฎรในท้องถิ่นนั้น สมควรที่จะให้เทศบาลเรียกค่าเช่าเพิ่มเติมได้ตามความเหมาะสม จึงให้ยกเว้นการบังคับตามมติคณะรัฐมนตรี

วันที่ 2 กรกฎาคม 2495 คณะรัฐมนตรีได้พิจารณา เรื่องการแก้ไขพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 ตามที่กระทรวงมหาดไทยรายงานว่า นับตั้งแต่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 และได้มีประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 ในท้องที่ 18 จังหวัด เป็นต้นมานั้น ได้เกิดมีปัญหามากหลายซึ่งเกิดจากการพยายามหลีกเลี่ยงที่จะปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว อันเป็นเหตุให้มีการร้องเรียนยื่นคำร้องทุกข์ต่อทางราชการอยู่เสมอๆ ซึ่งในเรื่องนี้กระทรวงมหาดไทยก็ได้พยายามแก้ไขอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้น โดยพยายามให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย และได้ถือปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลในอันที่จะให้ราษฎรได้มีที่ทำกิน โดยเฉพาะชาวนาก็ได้พยายามที่จะให้ได้มีที่นาเป็นของตนเอง แต่ถึงกระนั้นก็ตามก็ยังปรากฏว่าราษฎรชาวนาผู้ยากจนยังได้รับความเดือดร้อน เพราะเจ้าของนารายใหญ่ๆ ได้ให้ผู้อื่นเช่านาของตนผูกขาดไปนั้นได้นำไปให้เช่าช่วงหาผลประโยชน์ต่อไปซึ่งการนำไปให้เช่าช่วงนี้ได้ก่อให้เกิดการร้องเรียนในแง่ต่างๆ อันเกิด

จากเล่ห์เหลี่ยมของผู้เช่าผูกขาดที่พยายามจะหาประโยชน์ให้ตนเองมากที่สุด และทำให้เป็นเรื่องยุ่งยากขึ้นเสมอๆ นอกจากนั้นก็เป็นเหตุให้ราษฎรชาวนาผู้ยากจนต้องเสียค่าเช่าสูงกว่าที่ควรจะต้องเสียให้แก่เจ้าของนาอีกด้วย ผู้เช่าทำจริงๆ ไม่กล้าที่จะร้องเรียนและสมยอมตามข้อเรียกร้อง มิฉะนั้นก็ไม่ได้นาทำ บางรายเปลี่ยนผู้เช่าช่วงเป็นทำนองลูกจ้างเสียดังนี้กฎหมายควบคุมการเช่านาจึงบังคับไม่ได้

ตามสาเหตุต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาเห็นว่า เพื่อตัดปัญหายุ่งยากต่างๆ ตลอดจนเพื่อเป็นการช่วยเหลือราษฎรชาวนาผู้ยากจนให้ได้รับความเป็นธรรมตามสมควร ในขั้นนี้ จึงเห็นควรให้บรรดานาขององค์การราชการ เช่น นาของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ นาของกรมธนารักษ์ (กรมคลัง) หรือของหน่วยราชการอื่นใดก็ดี เลิกการให้บุคคลเช่านาผูกขาดไปเพื่อเอาไปให้เช่าช่วงเสียและให้หน่วยราชการอื่นใดก็ดี เลิกการให้บุคคลเช่านาผูกขาดไปเพื่อเอาไปให้เช่าช่วงเสียและให้หน่วยราชการนั้นๆ เอานาไปให้ผู้ทำนาเช่าโดยตรงต่อไป ส่วนนาของเอกชนภายนอกวงราชการนั้นจะให้ปฏิบัติตามนัยดังกล่าวได้ก็จะต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 บางมาตราให้เลิกการให้เช่าช่วงเสีย คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีความเห็นตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอและให้ดำเนินการต่อไปได้

วันที่ 15 มีนาคม 2497 คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเรื่อง การช่วยเหลือราษฎรผู้เช่านาทำ โดยพิจารณาว่า ตามที่รัฐบาลได้กำหนดนโยบายช่วยเหลือราษฎรผู้เช่านาทำโดยผ่านนายกองนานั้น บัดนี้ยังคงมีผู้ได้รับมอบหมายจากหน่วยราชการบางหน่วยมาเช่าที่นาแบ่งไปให้ราษฎรเช่าเอากำไรทำนองนายกองนาอยู่อีก ทั้งๆ ที่ได้เคยมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดช่วยควบคุมดูแลเพื่อให้มีการเช่าโดยตรงจากหน่วยราชการนั้นแล้ว คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2495

วันที่ 23 พฤศจิกายน 2497 ได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 ในท้องที่จังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2497 ในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 71 ตอนที่ 76 ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2497

ในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) มีนโยบายด้านการเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการเช่าที่ดินในข้อ 7 ดังนี้ **เพื่อส่งเสริมให้เกษตรกรได้รับผลตอบแทนจากการลงแรงลงทุนของตนโดยชอบธรรม ป้องกันมิให้เกษตรกรเสียเปรียบในเรื่องการตลาด การเช่าที่ดิน และการกู้เงินเอกชน** (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2503: 47)

ในปี 2507 กรมพัฒนาที่ดิน ได้ทำการสำรวจความสัมพันธ์ระหว่างการถือครองที่ดินกับภาวะการผลิตของชาวนาใน 5 จังหวัดภาคกลาง คือ ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา นครนายก ลพบุรี และนครสวรรค์ ปรากฏว่ามีชาวนาที่ถือครองที่ดินในฐานะผู้เช่าถึงร้อยละ 56 ในจำนวนนี้เป็นผู้เช่าที่นาทั้งหมด โดยไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองร้อยละ 27 และผู้เช่าที่นาบางส่วน คือ มีที่ดินตนเองบางส่วนอีกร้อยละ 29 ต่อมาในปี 2508 ได้ขยายการวิจัยออกไปอีก 11 จังหวัด คือ จังหวัดพระนคร ธนบุรี สมุทรปราการ ฉะเชิงเทรา นครปฐม เพชรบุรี กาญจนบุรี สระบุรี ชัยนาท สิงห์บุรี และสุพรรณบุรี ซึ่ง ไชยยงค์ ชูชาติ และคณะ (2512) ได้สรุปและให้ข้อเสนอแนะเรื่องการเช่าที่ดินไว้ ว่าสมควรที่จะควบคุมการเช่านาให้มีความเสมอภาค และประสิทธิภาพเท่าที่ควรเพื่อเสริมสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นแก่เจ้าของที่ดินและผู้เช่า ซึ่งอาจดำเนินการได้โดยวิธีดังต่อไปนี้ 1) แก้ไขพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา 2)

เช่าที่ดินจากเอกชนมาให้ผู้เช่าได้เช่าช่วง และ 3) เป็นผู้แทนกำหนดมาตรการเช่าที่ดินระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้เช่า

ถึงแม้ว่าจะได้มีข้อเสนอดังกล่าวนี้ก็ตาม แต่สถานการณ์การเช่าที่ดินไม่ได้ลดน้อยลงแต่อย่างใด (อดุล นิยมวิภาต, 2515: 1-6) ได้รายงานว่า ในระหว่างปี 2511-2512 มีผู้เช่าทั่วประเทศรวม 415,195 ครอบครัว โดยภาคกลางมีผู้เช่า 201,285 ราย หรือ 40.66 ภาคเหนือ 18.25 ภาคใต้ร้อยละ 15.66 และภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ 2.67

วันที่ 14 เมษายน 2513 คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านาฉบับใหม่ ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ และให้ส่งคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้กระทรวงเกษตรส่งผู้แทนเข้าไปร่วมพิจารณาในชั้นกรรมการ กฤษฎีกาตามที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรได้ตั้งเป็นข้อสังเกตไว้ในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี

วันที่ 7 กรกฎาคม 2513 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบและอนุมัติให้ดำเนินการตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ว่าไม่สมควรบังคับให้การเช่านาต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ และเห็นควรบัญญัติในทำนองที่ว่าเมื่อได้มีการเช่านาแล้วมิได้ทำเป็นหนังสือก็ให้อยู่ภายใต้บังคับแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้

วันที่ 7 พฤษภาคม 2517 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาการช่วยเหลือชาวนาให้ได้เช่าที่นาเดิมประกอบด้วย รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการและเจ้าของเรื่องกรรมการ 4 ท่าน กรรมการและเลขานุการอีก 1 ท่าน เพื่อพิจารณาดำเนินการในเรื่องนี้เป็นการด่วนที่สุดตามที่ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีเสนอ

วันที่ 23 กรกฎาคม 2517 คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเป็นการด่วน โดยให้เชิญผู้แทนกระทรวงมหาดไทยและผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มาร่วมพิจารณา ทั้งนี้ให้พิจารณาถึงการเพาะปลูกพืชอย่างอื่นด้วย

วันที่ 17 กันยายน 2517 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้ว และให้เสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไปได้

วันที่ 17 ธันวาคม 2517 ประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 91 ตอนที่ 215

วันที่ 20 พฤษภาคม 2518 คณะรัฐมนตรีมีมติมอบให้กระทรวงมหาดไทยรับเรื่องร่างพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ไปพิจารณาใหม่ ตามนโยบายที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรับทราบไปจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เพราะผิดวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการเช่านา พ.ศ. 2517 ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ

วันที่ 22 กรกฎาคม 2518 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (ยกเว้นเกี่ยวกับการจัดที่ดินตามกฎหมายที่ดินและการจัดที่ดินโดยรัฐเป็นผู้ดำเนินการ) ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ และให้ส่งคณะที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรีตรวจพิจารณา

วันที่ 5 สิงหาคม 2518 คณะรัฐมนตรีมีมติมอบให้เลขาธิการกฤษฎีกา พิจารณาร่างพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่านา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ให้ทันเสนอรัฐสภาในวันศุกร์ที่ 8 สิงหาคม 2518

วันที่ 20 กรกฎาคม 2519 คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ฉบับที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้ว และให้เสนอรัฐสภาต่อไปได้

วันที่ 14 สิงหาคม 2524 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนที่ 16 ฉบับพิเศษ

ในปี พ.ศ. 2547 ได้มีการขึ้นทะเบียนคนจน มีผู้มาลงทะเบียนเกี่ยวกับเรื่องที่ดินทำกิน 4,000,724 ราย มีผู้เช่าที่ดิน 678,077 ราย หรือร้อยละ 16.94 ของผู้ที่มีปัญหาที่ดินทำกิน (กรมการปกครอง, 2551)

วันที่ 3 พฤษภาคม 2554 คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบและเห็นชอบให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับกระทรวงมหาดไทยดำเนินการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ต่อไปตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ ทั้งนี้ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับความเห็นของกระทรวงพาณิชย์และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไปพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย

พ.ศ. 2554 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ทำการสำรวจการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพบว่า เกษตรกรไทยเช่าที่ดินประมาณร้อยละ 45 ของเกษตรกรไทยทั้งหมด 5.87 ล้านครัวเรือน มีเนื้อที่ 30.59 ล้านไร่ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2557: 1)

พ.ศ. 2556 มีรายงานการศึกษาเรื่องการเช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตรในพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยาว่า มีการเช่าที่นามากถึงร้อยละ 72 ของที่นาทั้งหมด (พงษ์พิทย์ สาราญจิตต์, 2556: 1)

วันที่ 16 มิถุนายน 2558 กระทรวงมหาดไทยได้รายงานคณะรัฐมนตรีว่าได้ดำเนินการลดค่าเช่านาในปีผลิต 2557/2558 ให้แก่ผู้เช่านาจำนวน 380,965 ราย

ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนที่ 38 ก ลงวันที่ 29 เมษายน 2559 โดยยกเลิกมาตรา 26 และ มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 โดยให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 26 การเช่านาที่ได้ทำหลักฐานการเช่าไว้เป็นหนังสือ ให้มีระยะเวลาการเช่าตามที่กำหนดในหลักฐานการเช่านั้น แต่ถ้าไม่ได้กำหนดระยะเวลาการเช่าในหลักฐานการเช่าหรือกำหนดไว้น้อยกว่าสองปี ให้การเช่านั้นมีกำหนดสองปี

การเช่านาที่ได้ทำหลักฐานการเช่าไว้เป็นหนังสือให้ถือว่าการเช่ามีกำหนดคราวละหกปี เมื่อสิ้นระยะเวลาการเช่าตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ถ้าผู้ให้เช่ามิได้บอกเลิกการให้เช่า ตามมาตรา 37 และมีได้มีการตกลงเช่ากันใหม่ ในกรณีได้ทำหลักฐานการเช่าไว้เป็นหนังสือให้ถือว่าหลักฐานการเช่านั้นยังคงมีผลบังคับต่อไปเท่าระยะเวลาที่กำหนดไว้ในหลักฐานการเช่านั้นหรือมีกำหนดสองปีตามวรรคหนึ่ง แล้วแต่กรณี และในกรณีที่ไม่มีหลักฐานการเช่าเป็นหนังสือ ให้ถือว่ามีการเช่านั้นต่อไปอีกคราวละหกปีตามวรรคสอง

บทบัญญัติมาตรานี้ มิให้ใช้บังคับแก่การเช่าช่วงนา”

“มาตรา 37 ถ้าผู้ให้เช่าไม่ประสงค์จะให้เช่าต่อไปเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาเช่าตาม มาตรา 26 ผู้ให้เช่าต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อผู้เช่าก่อนสิ้นสุดระยะเวลาเช่าไม่น้อยกว่าหกเดือน พร้อมทั้งแจ้งให้ คชก. ตำบล ทราบด้วย และเมื่อ คชก. ตำบล ได้รับแจ้งแล้ว ให้มีหนังสือสอบถามผู้เช่าว่ายังประสงค์จะเช่าต่อไปหรือไม่

ถ้าผู้เช่ายังประสงค์จะเช่าต่อไป ให้แจ้งผู้ให้เช่าและ คชก. ตำบล ทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งจากผู้ให้เช่า และให้ คชก. ตำบล ดำเนินการไกล่เกลี่ยให้ยุติ ถ้าสามารถไกล่เกลี่ยให้ยุติได้ ก็ให้ดำเนินการตามผลของการไกล่เกลี่ย ในกรณีที่ไมอาจไกล่เกลี่ยให้เป็นที่ยุติของทั้งสองฝ่าย ให้ คชก. ตำบล พิจารณาเหตุผลและความจำเป็นของผู้ให้เช่า ถ้าเห็นว่าผู้ให้เช่ามีความจำเป็นไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะใช้ที่นั้น ก็ให้สั่งให้การเช่าสิ้นสุดลง เว้นแต่ในกรณีที่เห็นว่าผู้เช่าจะเดือดร้อนเกินสมควร จะให้ผู้เช่าทำต่อไปอีกหนึ่งปีก็ได้

ในกรณี คชก. ตำบล เห็นว่าผู้ให้เช่าไม่มีเหตุผลและความจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะใช้ที่นั้น ให้ คชก.ตำบล วินิจฉัยให้การเช่าต่อไปอีกหนึ่งสองปี

ผู้มีส่วนได้เสียอาจอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ คชก. ตำบล ตามวรรคสองและวรรคสาม ต่อ คชก. จังหวัดได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งคำวินิจฉัย

คำวินิจฉัยของ คชก. ตำบล ที่ให้การเช่าสิ้นสุดลงตามวรรคสอง ให้มีผลเมื่อพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ตามวรรคสี่และผู้เช่ามิได้อุทธรณ์คำวินิจฉัยของ คชก. ตำบล ในกรณีที่ผู้เช่าอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาให้ทุเลาบังคับตามคำวินิจฉัยของ คชก. ตำบล ไว้ก่อน จนกว่า คชก. จังหวัด จะมีคำวินิจฉัยเป็นอย่างอื่น

คำวินิจฉัยของ คชก. ตำบล ไว้ก่อน จนกว่า คชก. จังหวัด จะมีคำวินิจฉัยเป็นอย่างอื่น จนกว่า คชก. จังหวัด จะมีคำวินิจฉัยเป็นอย่างอื่น

“การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 นั้น ทำให้เวลาการเช่าที่ดินที่ทำหนังสือสัญญาที่กำหนดเวลาสองปีลดลงจากหกปีที่กำหนดไว้เดิม

อย่างไรก็ตามปัญหาอีกประเด็นหนึ่งเรื่องการขายที่นาที่บัญญัติไว้ในมาตรา 53 และ 54 ยังมิได้รับการแก้ไข”

8.3.2 ผลจากนโยบายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ถึงแม้ว่าจะมีนโยบายการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมมาตั้งแต่สมัยล้านนาและมีการปรับเปลี่ยนมาจนถึงปัจจุบัน ผลจากนโยบายดังกล่าวจะวิเคราะห์ให้เห็นดังนี้

ข้อมูลจากการสำมะโนเกษตรปี พ.ศ. 2493 พบว่า มีการเช่าที่ดิน จำนวน 365,656 ราย เนื้อที่ 5,975,000 (กองเศรษฐกิจการเกษตร, 2499: 124) ต่อมาในปี พ.ศ. 2493 ในช่วงรัฐบาลชุดที่ 22 ซึ่งมีจอมพลแปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่า พ.ศ. 2493 กำหนดให้มีการเก็บค่าเช่าเฉลี่ยแล้วสูงสุดไม่เกิน 25% ของผลผลิต อย่างไรก็ตาม การควบคุมค่าเช่าตามกฎหมายดังกล่าว ไม่ค่อยจะมีผลในทางปฏิบัติมากนัก ได้มีการประกาศครั้งแรกในท้องที่ 18 จังหวัด คือ พระนคร ธนบุรี พระนครศรีอยุธยา ลพบุรี ชัยนาท สิงห์บุรี อ่างทอง สระบุรี ปทุมธานี นนทบุรี ฉะเชิงเทรา นครนายก ปราจีนบุรี สมุทรปราการ ราชบุรี เพชรบุรี นครปฐม และสุพรรณบุรี ต่อมาในปี พ.ศ. 2497 ได้ประกาศเพิ่มอีก 1 จังหวัด คือ ชลบุรี

ในปี พ.ศ. 2507 กรมพัฒนาที่ดิน (2507: 4) ได้ทำการสำรวจความสัมพันธ์ระหว่างการถือครองที่ดินกับภาวะการผลิตของชาวนาใน 5 จังหวัดภาคกลาง คือ ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา นครนายก ลพบุรี และนครสวรรค์ ปรากฏว่ามีชาวนาที่ถือครองที่ดินในฐานะผู้เช่าถึงร้อยละ 56 ในจำนวนนี้เป็นผู้เช่าที่นาทั้งหมด โดยไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองร้อยละ 27 และผู้เช่าที่นาบางส่วน คือมีที่ดินตนเองบางส่วนอีกร้อยละ 29 ต่อมาในปี พ.ศ. 2508 ได้ขยายการวิจัยออกไปอีก 11 จังหวัด คือ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา สมุทรปราการ ฉะเชิงเทรา นครปฐม เพชรบุรี กาญจนบุรี สระบุรี ชัยนาท สิงห์บุรี และสุพรรณบุรี ซึ่ง ไชยงค์ ชูชาติ และคณะ (2512) ได้สรุปและให้ข้อเสนอแนะเรื่องการเช่าที่ดินไว้ ดังนี้:-

“ ก. ควบคุมการเช่าที่นาให้มีความเสมอภาค และประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพื่อเสริมสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นแก่ทั้งเจ้าของที่ดินและผู้เช่า ซึ่งอาจดำเนินการได้โดยวิธีดังต่อไปนี้

(1) แก้ไขพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา

รัฐควรพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา ซึ่งได้ประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. 2493 ให้มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน โดยให้มีสาระสำคัญดังนี้

1.1 การทำสัญญาเช่า ควรจะทำการเป็นลายลักษณ์อักษรและจดทะเบียนเพื่อให้การควบคุมการเช่านาได้ผลอย่างจริงจัง

1.2 ระยะเวลาเช่าแต่ละครั้ง ควรให้มีกำหนดระยะเวลาไม่ต่ำกว่า 5 ปี และเจ้าของที่ดินมีสิทธิบอกเลิกสัญญาเช่าก่อนกำหนดได้ต่อเมื่อผู้เช่าไม่ชำระค่าเช่าในระยะเวลา 2 ปีติดต่อกันเพื่อเป็นสิ่งจูงใจให้ผู้เช่าปรับปรุงบำรุงดินให้ดีขึ้น เพราะผู้เช่ามีความมั่นใจว่าตนจะได้ทำมาหากินในที่ดินนั้น เป็นระยะเวลานานพอสมควร

1.3 อัตราค่าเช่า ควรกำหนดแน่นอนตายตัวและมีไม่เกิน 1 ใน 4 ของผลผลิตเฉลี่ยที่ชาวนาเคยได้รับในระยะ 3 ปี ที่แล้วมา ซึ่งเป็นอัตราที่เหมาะสมเพราะเป็นอัตราส่วนเดียวกันกับที่ทั้งเจ้าของที่ดิน และผู้เช่าได้มีส่วนออกค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการผลิต เพื่อจูงใจให้ผู้เช่าพยายามปรับปรุงวิธีการผลิตให้ได้รับผลผลิตเพิ่มขึ้น เนื่องจากผลผลิตที่เพิ่มขึ้นนั้นผู้เช่าจะเป็นผู้ได้รับมากกว่าเจ้าของที่ดิน อย่างไรก็ตามการกำหนดอัตราค่าเช่าดังกล่าว ก็ยังอาจช่วยให้ผลผลิตเพิ่มขึ้นได้ไม่เต็มที่ เพราะเหตุว่าแม้ผู้เช่าจะมีสิ่งจูงใจในการปรับปรุงการผลิตให้ได้รับผลผลิตเพิ่มขึ้นก็ตาม แต่เนื่องจากผู้เช่าขาดทุนรอน หรือมีทุนรอนไม่เพียงพอที่จะนำมาใช้ในการปรับปรุงวิธีการผลิตของตนให้สมบูรณ์เท่าที่ควร ดังนั้น จึงสมควรเปิดโอกาสให้เจ้าของที่ดินกับผู้เช่าได้มีส่วนร่วมลงทุนรอนและได้รับผลตอบแทนตามอัตราส่วนเดียวกันกับที่แต่ละฝ่ายได้มีส่วนออกค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการผลิตด้วยเพื่อให้การใช้ทรัพยากรบังเกิดผลดีที่สุดแก่บุคคลทั้งสองฝ่าย (maximum use of their resources) หรือกำไรสูงสุดโดยทั้งสองฝ่ายอาจช่วยกันออกค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการผลิตเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการผลิตที่เพิ่มขึ้น (marginal costs) เท่ากับรายได้ที่เพิ่มขึ้น (marginal revenue) ตามทฤษฎีว่าด้วยผลิตภาพเพิ่ม (marginal productivity theory) อันจะมีผลทำให้เจ้าของที่ดินและผู้เช่ามีรายได้สูงขึ้นกว่าปกติเป็นอันมาก

1.4 การชำระค่าเช่า ควรกำหนดให้ผู้เช่าชำระค่าเช่าหลังจากเก็บเกี่ยวแล้วเสร็จ นอกจากนี้การเก็บค่าเช่าล่วงหน้า การเรียกเงินกินเปล่า เงินค่าประกันการเช่าและเงินค่าตอบแทนให้แก่ผู้เช่าคนที่เช่าอยู่เดิมให้ระงับโดยสิ้นเชิง เพื่อมิให้ผู้เช่าต้องมิต้นทุนการผลิตเพิ่มขึ้นโดยมิสมควร

1.5 เงื่อนไขการชำระค่าเช่า ควรกำหนดว่าถ้าปีใดการทำนาได้ผลผลิตต่ำกว่า 1 ใน 4 ของผลผลิตที่ได้ตามปกติโดยมิใช่ความผิดของผู้เช่าห้ามเรียกเก็บค่าเช่าเพื่อสร้างความเป็นธรรม และป้องกันมิให้ผู้เช่าต้องมีพันธะผูกพันตกเป็นลูกหนี้ของเจ้าของที่ดินโดยปริยาย

1.6 อัตราส่วนที่แต่ละฝ่ายออกค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการผลิต ควรระบุให้ชัดเจนว่าฝ่ายใดจะต้องมีส่วนออกค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการผลิตบ้าง มีจำนวนและคิดเป็นมูลค่าเท่าใด เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาแบ่งรายได้จากที่ดินหลังจากเก็บเกี่ยวเสร็จเรียบร้อยแล้ว

1.7 ค่าชดเชยเกี่ยวกับการปรับปรุงดิน ควรให้เจ้าของที่ดินจ่ายเงินชดเชยแก่ผู้เช่าบ้างตามสมควร ในเมื่อผู้เช่าได้เสียค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการปรับปรุงดิน และต้องออกจากที่ดินนั้นไปก่อนที่จะมีการปรับปรุงบำรุงดินในที่ดินนั้นจะเสื่อมค่าลง เพื่อเป็นสิ่งจูงใจให้ผู้เช่าปรับปรุงบำรุงดินให้ดีขึ้น เพราะผู้เช่ามีความมั่นใจว่าแม้ว่าตนจะต้องออกจากที่ดินนั้นก่อนที่จะมีการปรับปรุงบำรุงดินจะเสื่อมค่าลงก็ตาม ตนก็ยังได้รับเงินชดเชยบ้างตามสมควร

1.8 ควรระบุสิ่งที่มีให้ผู้เช่าพึงกระทำเกี่ยวกับการผลิต เพื่อป้องกันมิให้ผู้เช่าดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งในอันที่จะเอาเปรียบเจ้าของที่ดินได้

1.9 การบังคับผู้ฝ่าฝืน ควรให้มีการลงโทษผู้ฝ่าฝืนโดยสถานหนักทั้งปรับและจำคุก เพื่อให้เกิดความหวั่นเกรงแก่ผู้ที่จะคิดฝ่าฝืนมากยิ่งขึ้น

1.10 คณะกรรมการควบคุมการเช่านา ควรแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำท้องถิ่นขึ้น ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายเจ้าของที่ดิน ผู้แทนของผู้เช่า ผู้แทนของผู้ทำนาของตนเอง และเจ้าหน้าที่ทางราชการฝ่ายละ 1 คน เพื่อทำหน้าที่รับจดทะเบียนการทำสัญญาเช่านาประเมินอัตราค่าเช่านาเป็นอนุญาโตตุลาการ และดำเนินการอื่นใดที่จะทำให้การควบคุมการเช่าที่นาได้รับผลเสียตามเป้าหมาย

(2) เช่าที่ดินจากเอกชนมาให้ผู้เช่าได้เช่าช่วง

รัฐควรจัดหาเช่าที่ดินของเอกชนมาแบ่งให้ผู้เช่าได้เช่าช่วง เพื่อทำกินต่อเนื่องกันเป็นระยะเวลานานตามสมควร และเสียค่าเช่าในอัตราที่เป็นธรรม วิธีการดังกล่าวย่อมทำให้ผู้เช่ามีหลักประกันมั่นคงเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน เพื่อทำกินมากยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันเจ้าของที่ดินก็สามารถเรียกเก็บค่าเช่าได้ครบถ้วนแน่นอน โดยไม่ต้องมีปัญหาข้อโต้แย้งกับผู้เช่าอีกต่อไป

(3) เป็นผู้แทนกำหนดมาตรการเช่าที่ดินระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้เช่า

รัฐควรดำเนินการเป็นผู้แทนกำหนดมาตรการเช่าที่ดิน ระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้เช่า เพื่อให้การเช่าได้มีความเสมอภาคและประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งจะก่อประโยชน์ให้แก่ผู้เช่า เช่นเดียวกันกับการเช่าที่ดินจากเอกชนมาให้ผู้เช่าได้เช่าช่วงดังกล่าวมาแล้ว”

ถึงแม้ว่าจะได้มีข้อเสนอดังกล่าวนี้ก็ตาม แต่สถานการณ์การเช่าที่ดินไม่ได้ลดน้อยลงแต่อย่างใด อดุล นิยมวิภาต (2515, 1-6) ได้รายงานไว้ในระหว่างปี 2511-2512 มีผู้เช่าทั่วประเทศรวม 415,195 ครอบครัว โดยภาคกลางมีผู้เช่า 201,285 ราย หรือร้อยละ 40.66 ภาคเหนือร้อยละ 18.28 ภาคใต้ร้อยละ 15.66 และภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ 2.67 (ตารางที่ 8-3) จำนวนผู้เช่าทั้งหมดสูงที่สุดในภาคกลาง คือ จังหวัดปทุมธานี ถึงร้อยละ 82.62 รองลงมาคือ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ร้อยละ 82.25 (ตารางที่ 8-4) การเช่าที่ดินได้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ต่อมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) นโยบายในสาขาการเกษตรและชลประทานหน้า 51 ได้มีข้อความระบุไว้ว่า

“ ส่วนในด้านระบบถือครองที่ดินนั้น นโยบายในด้านนี้คือเร่งดำเนินการให้เกษตรกรได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินของตนเอง กับทั้งป้องกันมิให้เกษตรกรต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนตลอดจนให้ความเป็นธรรม และความมั่นใจในเสถียรภาพแก่ผู้เช่าที่ดิน โดยขยายและเร่งรัดงานของกองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกร ขยายและปรับปรุงโครงการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรและดำเนินการมาตรการเป็นพิเศษที่จะช่วยเหลือเกษตรกรผู้มีรายได้น้อย ”

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ได้มีจุดตั้งต้นในการปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาการเช่าที่ดินปลายเดือนพฤษภาคม ปี พ.ศ. 2517 ได้มีชาวบ้านในอำเภอท่าตะโก อำเภอหนองบัว และอำเภอชุมแสง จังหวัดนครสวรรค์ ประมาณ 50 คน เดินทางมาร้องเรียนต่อ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี ที่ทำเนียบรัฐบาล เพื่อขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับการถือครองและกรรมสิทธิ์ที่ดิน เนื่องจากถูกนายทุนข่มขู่และบุกรุก เพื่อยึดที่ดินที่ได้ขายขาดมาให้แล้วเป็นเวลานานกลับคืน (สยามรัฐ 27 พ.ค. 2517)

วันที่ 4 มิถุนายน 2517 นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งที่ สสร. 32/2517 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองเพื่อช่วยเหลือชาวไร่ชาวนาที่เดือดร้อนจากเจ้าของที่ดินและนายทุน โดยให้คณะกรรมการที่ตั้งขึ้น เปรียบเทียบความตกลงระหว่างเจ้าของที่ดินกับชาวไร่ชาวนา

ในส่วนของการแก้ไขปัญหาการเช่าที่นา ได้มีการตราพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ขึ้น จากการเรียกร้องของเกษตรกรให้รัฐบาลช่วยเหลือเรื่องที่ดินทำกิน และเหตุการณ์ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ส่งผลกระทบต่อการปกครองประเทศ รัฐบาลจึงได้ดำเนินการแก้ไขโดยการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งต่อมาเมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2518 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 54 (ฉบับพิเศษ) โดยมีเหตุผลซึ่งมีสาเหตุมาจากการเช่าที่ดินดังนี้

“ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตร ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางการเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันปรากฏว่าเกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อนเนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราผลิตผลเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลิตผลตลอดมา ซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครอง และการเมือง ของประเทศเป็นอย่างมาก ซึ่งเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด โดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสนองแนวนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น ”

ตารางที่ 8-3 จำนวนและร้อยละผู้ถือครองที่ดินแยกตามประเภทของผู้ถือครองเป็นรายภาค ปี พ.ศ. 2511-2512

ภาค	เป็นเจ้าของทั้งหมด		เป็นผู้เช่า	
	ครอบครอง	ร้อยละ	ครอบครอง	ร้อยละ
กลาง	296,947	59.34	201,285	40.66
เหนือ	594,354	81.72	129,400	18.28
ใต้	308,729	84.37	52,245	15.66
ตะวันออกเฉียงเหนือ	1,151,725	97.33	32,265	2.67

ที่มา : อดุล นิยมวิภาต (2515 : 1-6)

ตารางที่ 8-4 จำนวนและร้อยละของผู้เป็นเจ้าของที่ดินและผู้เช่าในภาคกลางเฉพาะจังหวัดที่มีผู้เช่ามากกว่าร้อยละ 30 ปี พ.ศ. 2511-2512

จังหวัด	เป็นเจ้าของทั้งหมด		เป็นผู้เช่า	
	ครอบครอง	ร้อยละ	ครอบครอง	ร้อยละ
ปทุมธานี	2,971	17.38	14,126	82.62
พระนครศรีอยุธยา	2,282	17.75	10,571	82.25
นนทบุรี	1,242	27.19	3,326	72.81
สมุทรปราการ	3,078	31.78	6,608	68.22
พระนครศรีอยุธยา	13,924	37.95	22,766	62.05
นนทบุรี	3,989	42.07	5,493	57.93
นครปฐม	13,364	47.17	15,231	52.83
นครนายก	8,701	53.04	7,704	46.96
สมุทรสงคราม	534	55.29	472	44.71
เพชรบุรี	1,492	55.81	8,308	44.19
ฉะเชิงเทรา	15,874	57.30	11,829	42.70
สระบุรี	13,140	58.00	9,515	42.00
อ่างทอง	12,444	60.27	8,203	39.73
ลพบุรี	19,521	62.83	11,548	37.17
พิจิตร	26,776	63.00	11,662	37.00
ชัยนาท	17,465	63.31	10,122	36.69
สุพรรณบุรี	33,351	63.28	19,146	36.47

ที่มา : อดุล นิยมวิภาต (2515: 1-16)

ถึงแม้ว่าภายหลังมีการปฏิรูปที่ดินแล้วก็ตาม การเช่าที่ดินก็ยังมิได้ลดลงจะเห็นได้จาก ข้อมูลในตารางที่ 8-5 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการเช่าที่ดินเพิ่มขึ้นจาก 13.6 ล้านไร่ ในปี พ.ศ. 2518 เป็น 19.2 ล้านไร่ ในปี พ.ศ. 2529 และลดลงเหลือ 18.7 ล้านไร่ ในปี พ.ศ. 2531 ในปัจจุบันมีจำนวนสูงถึง 24.01 ล้านไร่ต่อมาในปี พ.ศ. 2524 ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมการเช่า พ.ศ. 2517 และได้มีการ ประกาศใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 98 ตอนที่ 133 ฉบับพิเศษลงวันที่ 14 สิงหาคม 2524 ทั้งนี้เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและขยาย ให้ครอบคลุมถึงการเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นด้วย

ตารางที่ 8-5 การเช่าที่ดิน ระหว่างปี พ.ศ. 2493-2559

ปี พ.ศ.	จำนวนผู้เช่า		เนื้อที่ (ไร่)
	ราย	ร้อยละ	
2493 ¹	365,656	-	5,975,000
2507 ²	-	56	-
2511-2512 ³	415,195	36	-
2518 ⁴	-	-	13,592,363
2519 ⁴	-	-	13,062,240
2520 ⁴	-	-	14,111,840
2520 ⁴	-	-	14,741,415
2522 ⁴	-	-	13,674,146
2523 ⁴	-	-	13,810,826
2524 ⁴	-	-	14,091,462
2525 ⁵	-	-	13,681,970
2526 ⁵	-	-	13,876,979
2527 ⁵	-	-	13,954,698
2528 ⁵	-	-	16,519,845
2529 ⁶	-	-	19,240,941
2531 ⁷	-	-	18,748,049
2534 ⁸	-	-	16,008,811
2535 ⁹	-	-	14,458,491
2536 ¹⁰	-	-	14,607,476
2538 ¹¹	-	-	14,851,753
2542 ¹²	-	-	14,794,406
2547 ¹³	678,077	16.94	9,414,289
2548 ¹⁴	-	-	24,010,681
2549 ¹⁵	-	-	27,858,239
2550 ¹⁶	-	-	27,667,413
2551 ¹⁷	-	-	23,921,043
2552 ¹⁸	-	-	29,446,512
2553 ¹⁹	-	-	30,597,882
2554 ²⁰	-	-	29,273,314
2555 ²¹	-	-	29,262,702
2556 ²²	-	-	29,253,215
2557 ²³	-	-	29,243,124
2558 ²⁴	-	-	29,241,452

ที่มา: ¹ กองเศรษฐกิจการเกษตร (2497 : 124)³ อุดล นิยมวิภาติ (2515: 1-6)⁵ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2530: 209)⁷ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2534: 223)⁹ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2538: 225)¹¹ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2542 : 259)¹³ กรมการปกครอง (2551 : 3)¹⁵ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2551)¹⁷ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2552: 161)¹⁹ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2555: 162)²¹ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2557: 178)²³ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2559: 180)² กรมพัฒนาที่ดิน (2507: 1)⁴ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2527: 195)⁶ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2531: 217)⁸ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2535: 223)¹⁰ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2539: 225)¹² สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2545 : 117)¹⁴ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2550: 115)¹⁶ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2552: 178)¹⁸ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2553: 161)²⁰ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2556: 162)²² สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2558: 180)²⁴ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2560: 180)

ข้อเสียจากกฎหมายฉบับนี้ก็คือ บทบัญญัติมาตรา 53 และ 54 กำหนดไว้ว่าเมื่อเจ้าของที่ดินจะขายที่ดินที่มีผู้เช่าอยู่จะต้องให้สิทธิแก่ผู้เช่าก่อน เมื่อผู้เช่าไม่ซื้อจึงจะขายให้แก่ผู้อื่นได้ ส่วนใหญ่มีปัญหาราคาที่คนที่ผู้เช่าต้องการซื้อในราคาที่ถูกลงกว่าท้องตลาด เจ้าของที่ดินส่วนหนึ่งจึงไม่ยอมให้เช่าและทิ้งไว้โดยไม่ได้ทำประโยชน์

ในปี พ.ศ. 2547 ได้มีการขึ้นทะเบียนคนจน มีผู้มาขึ้นทะเบียนเกี่ยวกับเรื่องที่ดินทำกิน 4,000,724 ราย มีผู้เช่าที่ดิน 678,077 ราย หรือร้อยละ 16.94 ของผู้ที่มีปัญหาที่ดินทำกิน ที่ดินที่เช่าอยู่มีเนื้อที่ 9,414,289 ไร่ จากสถานการณ์ที่ข้าวมีราคาแพง ในปี พ.ศ. 2551 Pongpao (2008 : 2) ได้รายงานว่ามีเจ้าของที่นาได้ขึ้นราคาค่าเช่านาในจังหวัดอ่างทองจากเดิมขึ้นมาเป็นอัตราสูงสุดที่กฎหมายกำหนด คือ 225 กิโลกรัม ข้าวเปลือกต่อไร่ต่อปี หรืออัตราเงินสตรหว่านไร่ละ 500-800 ต่อปีมาเป็นไร่ละ 1,000 ถึง 1,004 บาทต่อปี นอกจากนี้ในจังหวัดพิจิตรพบว่าเจ้าของที่นาได้ยกเลิกการให้เช่าเพื่อนำที่นากลับมาทำเอง

ผลกระทบจากการเป็นผู้เช่าผลเสียของการเป็นผู้เช่าที่ดินนั้น ทองโรจน์ อ่อนจันทร์ และ พรสวรรค์ คงคาเพชร (2516: 3) ได้สรุปไว้ดังนี้

1. ประสิทธิภาพการผลิตของเจ้าของที่ดินสูงกว่าแบบผู้เช่า
2. มีรายได้ต่ำกว่าเจ้าของที่ดิน และการกระจายรายได้ไม่เท่าเทียมกันระหว่างกลุ่มผู้เช่าที่ดินบางส่วนกับผู้เช่าที่ดินทั้งหมด

จากการสำรวจของกรมพัฒนาที่ดิน ในปี พ.ศ. 2511 ในพื้นที่ภาคกลาง 26 จังหวัด พบว่าผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราที่สูง ไม่มีสัญญาที่แน่นอน ผู้เช่าตกอยู่ในฐานะผู้เสียเปรียบอยู่ตลอดเวลา เจ้าของนาอาจจะยกเลิกให้เช่า บางปีการทํานาไม่ได้ผลแต่ชาวนายังต้องจ่ายค่าเช่า ทำให้ผู้เช่าที่ดินมีฐานะเป็นลูกหนี้ของเจ้าของที่ดิน (สุรพล เพชรล้อม 2515 : 41)

ไชยยงค์ ชูชาติ (2517: 125) ได้วิเคราะห์ถึงสถานการณ์ของผู้เช่าในพื้นที่ยกกลางไว้ว่า “ ชาวนาที่เป็นผู้เช่าภาคกลางมีจำนวนมากขึ้นทุกปี นอกจากจะมีค่าใช้จ่ายในการครองชีพและค่าใช้จ่ายในการทำนาค่อนข้างสูง เพราะเป็นผู้ยากจนไม่มีหลักทรัพย์ประกันในการกู้ยืมเงินแล้ว ยังจะต้องเสียค่าเช่านา นายทุนทำอีกด้วย ผู้เช่าบางรายจะต้องเสียค่าเช่านาเป็นเงินสดตั้งแต่ไร่ละ 30 กว่าบาทขึ้นไปจนถึง 150-200 บาทต่อไร่ ในบางจังหวัดค่าเช่านาที่ผู้เช่าต้องจ่ายเป็นข้าวเปลือก อาจจะมีอัตราตั้งแต่ไร่ละ 8 ถึงไปจนถึงไร่ 20 ถึงก็มี บางจังหวัดผู้เช่าจะต้องเสียค่าเช่าเป็นข้าวเปลือกตายตัว ไม่ว่าผู้เช่าจะทํานาได้ผลหรือไม่ ถ้าทํานาไม่ได้ผลในปีนั้นก็รวมเอาไว้คิดบวกเพิ่มในปีต่อไปที่ทํานาได้ผล บางแห่งก็มีการเก็บค่าเช่าแบ่งครึ่ง บางแห่งเก็บค่าเช่าเป็นเงินสดล่วงหน้าเสียเลยก็มี วิธีนี้ผู้เช่าต้องเดือดร้อนวิ่งหาเงินกู้ดอกเบี้ยสูงจากนายเงินมาจ่ายเป็นค่าเช่า บางรายผู้เช่ายอมทำสัญญากู้เงินอํพรางต่างหากจากค่าเช่าที่ต้องเสียเกินกฎหมายควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 ฯลฯ วิธีการเหล่านี้ล้วนแต่เป็นภาวะจำยอมซึ่งทำให้ผู้เช่ามีรายได้เหลือจากการทํานาไม่พอค่าใช้จ่ายในครอบครัวทั้งสิ้น ดูประหนึ่งว่าผู้ให้กู้ซึ่งบางรายเป็นเจ้าของที่ดินด้วยนั้นต้องการจะผูกชีวิตของผู้เช่าไว้กับที่นาของตนตลอดเวลา ผู้เช่ามีเงินใช้พอประทังชีวิตในครอบครัวของตนไปวันหนึ่งๆ เท่านั้นการอดออมเพื่อซื้อที่ดินเป็นของตนเองในอนาคตไม่ต้องพูดถึง เพราะการจะมีรายได้เพื่อกินอยู่ประทังชีวิตไปวันหนึ่งๆ ก็แทบจะไม่มีอยู่แล้ว ภาวะหนักเหล่านี้มิใช่แต่เพียงผู้เช่าผู้เดียวเป็นผู้แบกอยู่ หากยังแบ่งเฉลี่ยให้แก่คนในครอบครัวของตนทุกๆ คนด้วยผู้เช่าขาดสิ่งจูงใจในการปรับปรุงดินเพราะมิได้เป็นของตน ถ้าผู้เช่ามีทางเลือกก็จะไม่ทํานาต่อไป แต่จะเลือกประกอบอาชีพอื่น ผู้เช่าหลายครอบครัวอพยพไปสมัครเป็นสมาชิกของนิคมประชาสงเคราะห์และนิคมสหกรณ์ แต่หลายครอบครัวไม่สามารถจะเข้าเป็นสมาชิกได้เพราะที่ดินมีจำนวนจำกัด บางครอบครัวต้องกลับมาหาเจ้าของเดิมอีกเพราะที่ดินที่นิคมจัดให้

ไม่มีความเหมาะสมในการทำการเกษตรเช่นที่ดินที่เคยเช่าทำ มีระยะทางไกลตลาดปลอดภัยน้อยกว่าและไม่มีผู้ให้กู้คอยให้กู้ยืมบ่อยครั้งและกู้ได้ง่ายๆ ด้วย”

สุกิตติ กระจำนง (2517: 49) ได้วิเคราะห์ไว้ว่า การเช่านาส่วนมากทำสัญญากันปีต่อปี อัตราค่าเช่าสูงขึ้นทุกปีและเป็นอัตราที่ผู้เช่าไม่ได้รับความยุติธรรม ผู้เช่าได้รับผลผลิตต่อไร่ต่ำกว่าเจ้าของที่ดินที่ทำนาเอง เพราะขาดความกระตือรือร้นที่จะบำรุงรักษาที่นาที่ทำอยู่ให้มีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีความรู้สึกที่ไม่ใช่ที่ดินของตนเอง เมื่อลงทุนทำไปแล้วก็ไม่รู้ว่าปีต่อไปเจ้าของที่ดินจะให้ทำในที่ดินเดิมต่อหรือไม่ และถ้าได้ผลผลิตในปีนี้ ปีหน้าก็อาจต้องเสียค่าเช่าแพงขึ้นอีก นอกจากนั้นผู้เช่านาเหล่านี้ยังมีหนี้สินมาก หาแหล่งเงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำขยายงานของตนได้น้อยและขายข้าวหรือผลิตผลอื่นๆ มักได้ในราคาต่ำอีก ล้วนแต่เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มผลผลิตต่อไร่และทั้งยังเป็นสัญญาณบอกเหตุให้เราทราบอีกว่า ถ้าหากสภาพปัญหาการถือครองที่ดินตลอดจนการผลิตและการค้าของชาวไทยยังเป็นอยู่เช่นเดิมต่อไปในอนาคตก็เชื่อแน่ว่าชาวนาที่มีที่ดินเป็นของตนเองเหลืออยู่ ก็จะสูญเสียกรรมสิทธิ์ให้แก่นายทุนเจ้าหนี้ ผู้ไม่ได้ทำการเกษตรด้วยตนเอง ทำให้มีจำนวนผู้เช่าที่ทำกินมากขึ้นต่อไปอีก

จากการทบทวนทั้งแนวคิดและข้อเสนอข้างต้นจะสรุปได้ว่ามีแนวคิด เรื่องการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 2 ประการ คือ

แนวคิดที่ 1 การเช่าที่ดินที่มีปัญหา 3 ประการ คือ (1) ผลตอบแทนของผู้เช่าที่ดินค่อนข้างต่ำ (2) ประสิทธิภาพการผลิตต่ำ และ (3) การเช่าที่ดินไม่มีความเป็นธรรมในสังคม ต้องการการเปลี่ยนแปลงและสนับสนุนให้ที่ดินเป็นของเกษตรกร (Land to the tiller) ซึ่งปรากฏในเหตุผลของการประกาศใช้ พ.ร.บ. ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่า **“เนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร”** แต่การเช่าที่ดินตามข้อมูลของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรมิได้ลดลงแต่อย่างใด พ.ศ. 2518 มีการเช่าที่ดิน 13.59 ล้านไร่ และในปี พ.ศ. 2558 มีการเช่าที่ดิน 30 ล้านไร่ จึงต้องมีการควบคุม

แนวคิดที่ 2 การเช่าที่ดินเป็นการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมลงเพราะเป็นวิธีการเข้าสู่ที่ดินทำกิน (access) ที่สะดวกและเร็วที่สุดแต่ผลที่เกิดขึ้นก็คือมีอัตราค่าเช่าค่อนข้างสูง เจ้าของที่ดินยกเลิกการเช่าเพราะติดปัญหากฎหมายมาตรา 53 เรื่องการขายที่นา

ในส่วนนโยบายของรัฐนั้น จะกล่าวได้ว่าเป็นการรักษาผลประโยชน์ให้แก่ผู้เช่ามากกว่าเจ้าของที่ดิน จะเห็นจากการตรากฎหมายมาหลายฉบับ เช่น พ.ร.บ. ควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 พ.ร.บ. ควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 พ.ร.บ. การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2559 ที่แก้ไขระยะเวลาการเช่านาถ้าทำสัญญาเหลือ 2 ปี แต่ถ้าไม่ทำสัญญาให้เป็นระยะเวลาหกปีเหมือนเดิม

รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีที่ให้กระทรวงมหาดไทยไปลดค่าเช่านาลงในปี 2558 ได้จำนวน 380,965 ราย

จะสรุปได้ว่าในปัจจุบันรัฐยังมีนโยบายในการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยที่ยังไม่มีมาตรการที่ชัดเจนว่าจะมีวิธีการใดที่จะทำให้การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีประสิทธิภาพมากที่สุด

8.4 แนวคิด และการดำเนินงานเรื่องธนาคารที่ดินในประเทศไทย

สาระสำคัญในหัวข้อนี้จะมี 4 เรื่อง คือ (1) แนวคิดและเหตุการณ์ในอดีต (2) กองทุนที่ดิน (3) ปัญหาและอุปสรรคจากแนวคิดและการดำเนินงานธนาคารที่ดินในอดีต และ (4) ข้อเสนอในการจัดตั้งธนาคารที่ดินในอนาคต

8.4.1 แนวคิดและเหตุการณ์ในอดีต

แนวคิดและการดำเนินงานเรื่องธนาคารที่ดินในประเทศไทย ได้เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2512 จนถึงปัจจุบันเพื่อให้เห็นเหตุการณ์และแนวคิดที่มีการเปลี่ยนแปลงมาอย่างยาวนานจะมีการเรียงลำดับเหตุการณ์และแนวคิดเรื่องธนาคารที่ดินตามลำดับเวลาดังต่อไปนี้

(1) แนวคิดและเหตุการณ์ในอดีต

พ.ศ. 2512

กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติได้มีการออกระเบียบว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินของกรมสหกรณ์ที่ดินเพื่อจัดให้แก่เกษตรกรตามวิธีการสหกรณ์พ.ศ. 2512

พ.ศ. 2513

มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้กับเกษตรกรซึ่งมีผลสืบเนื่องมาจากมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2513 ชื่อโครงการปรับปรุงระบบการถือครองที่ดินและการจัดรูปที่ดิน

พ.ศ. 2516

มีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามคำร้องของราษฎรขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับหนี้สิน (ก.ส.ส.) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ออกไปดำเนินการสอบสวนใกล้เคียงประมณหนี้แก่เกษตรกรชาวนาชาวไร่ที่มีปัญหาความเดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมเกี่ยวกับหนี้สินที่ดินและกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน

พ.ศ. 2517

ในปี 2517 ดร. ไชยวงศ์ชูชาติขณะดำรงตำแหน่งรองอธิบดีฝ่ายวิชาการกรมพัฒนาที่ดินได้จัดทำข้อเสนอโครงการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นโดยเน้นไปในการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นหลักได้กำหนดวัตถุประสงค์ของธนาคารที่ดินไว้ 16 ประการด้วยกันคือ

1. เก็บค่าเช่าและค่าผ่อนส่งที่ดินจากผู้เช่าหรือเกษตรกรที่ซื้อที่ดินจากรัฐไม่ว่าจะเป็นเงินสดหรือพืชผล
2. ซื้อที่ดินจากเอกชนที่มีที่ดินเพื่อการเกษตรซึ่งมีจำนวนเกินกว่าที่รัฐกำหนดไว้เพื่อนำมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองต่อไป
3. จ่ายค่าที่ดินคืนให้แก่เอกชนที่ขายที่ดินเพื่อการเกษตรให้แก่รัฐเป็นเงินสดและดำเนินวิธีการให้รัฐออกพันธบัตรที่ดินและหุ้นรัฐวิสาหกิจในส่วนที่เหลือให้แก่เจ้าของที่ดิน
4. ปล่อยถอนพันธบัตรคืนจากเอกชนผู้ขายที่ดินให้แก่รัฐเมื่อพันธบัตรครบกำหนดถอนคืน
5. ให้เกษตรกรกู้เพื่อซื้อที่ดินจากเอกชนที่ประสงค์จะขายที่ดินเพื่อการเกษตรให้แก่เกษตรกร
6. ให้เกษตรกรที่มีที่เพื่อการเกษตรกู้เพื่อปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเพื่อเพิ่มผลผลิตในการเกษตร

7. รับฝากและให้เงินกู้แก่เกษตรกรซึ่งเป็นสมาชิกถือหุ้นธนาคารที่ดินเพื่อการผลิตการตลาดและค่าใช้จ่ายในการครองชีพเท่าที่จำเป็น
 8. รับจ้างองที่ดินและรับจำนำพืชผลของเกษตรกรเพื่อป้องกันมิให้ที่ดินหลุดเป็นกรรมสิทธิ์แก่เจ้าหนี้ต่อไป
 9. รับชำระค่าหุ้นจากสมาชิกเกษตรกรทั้งที่เป็นเงินสดหรือพืชผลซึ่งถือหุ้นของธนาคาร (ตามข้อบังคับ) โดยผ่านสมาคมสหกรณ์เป็นจำนวน 10 เปอร์เซ็นต์ของเงินกู้ที่สมาชิกเกษตรกรกู้
 10. ดำเนินการขายพันธบัตรหรือหุ้นของธนาคารในตลาดหลักทรัพย์
 11. ให้เงินกู้ระยะยาวแก่สมาคมสหกรณ์นิคมสิทธิกรรมและเกษตรกรรายบุคคลเพื่อบุกเบิกและพัฒนาที่ดินปรับปรุงดินและการชลประทานจัดรูปที่ดินพัฒนาทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์การอนุรักษ์ดินและน้ำและการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร
 12. ให้กู้เพื่อพัฒนาสวนผลไม้สวนยางน้ำมันปาล์มและไม้ยืนต้นอื่นๆ
 13. ให้กู้เพื่อประมงหรือนากุ้งการเลี้ยงปลาในบ่อ
 14. ให้กู้เพื่อซื้อเครื่องมือกลกรรมหรือเครื่องทุ่นแรงต่างๆ
 15. ให้กู้เพื่อการแปรรูปคลังสินค้าและการตลาด
 16. ให้กู้เพื่อไถ่ถอนที่ดินคืนจากเจ้าหน้าที่
- (ไชยยงศ์ชูชาติ, 2517 : 160)

พ.ศ. 2518

(1) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกระเบียบว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินของกรมส่งเสริมสหกรณ์เพื่อจัดสรรให้แก่เกษตรกรตามวิธีการสหกรณ์พ.ศ. 2518 โดยยกเลิกระเบียบว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินของกรมสหกรณ์ที่ดินเพื่อจัดให้แก่เกษตรกรตามวิธีการสหกรณ์พ.ศ. 2518 ซึ่งให้กรมส่งเสริมสหกรณ์เปิดบัญชี“เงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรของกรมส่งเสริมสหกรณ์”เพื่อให้กรมส่งเสริมสหกรณ์เบิกไปซื้อที่ดินเงินที่จะนำเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนนี้ได้แก่

(2.) มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 มาตรา 9 และ มาตรา 10 บัญญัติไว้ดังนี้

“**มาตรา 9** ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่ากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในกระทรวงการคลังประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินตามมาตรา๑๐เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

รายได้ที่ ส.ป.ก. ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้นำส่งเข้าบัญชีกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

“**มาตรา 10** กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประกอบด้วย

- (1) เงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน
- (2) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากรัฐบาลหรือจากแหล่งต่างๆภายในประเทศหรือต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศหรือบุคคลอื่น

- (3) เงินที่ได้รับจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรตาม
กฎหมายว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร
- (4) เงินดอกผลหรือผลประโยชน์ใดๆที่ ส.ป.ก. ได้รับ
เกี่ยวกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”

พ.ศ. 2519

ได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียน
กองทุนจัดหาที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ พ.ศ. 2519 ซึ่งเดิมอยู่ที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีและต่อมา
โอนมายังสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งเงินทุนหมุนเวียนนี้มีวัตถุประสงค์ (ข้อ 4) เพื่อจัดหาที่ดิน
ให้แก่ชาวนาชาวไร่ได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองโดยให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเปิดบัญชีไว้ที่
กรมบัญชีกลางกระทรวงการคลังที่คลังจังหวัดและคลังอำเภอเรียกว่า “บัญชีเงินทุนหมุนเวียนกองทุนจัดหา
ที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่”

พ.ศ. 2520

ในปี พ.ศ. 2520 กองทุนจัดหาที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ได้มีการแก้ไข
เพื่อยกยว้วัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายในการเตรียมอพยพราษฎรไปอยู่ที่ดินจัดสรรนิคมสหกรณ์อำเภอวังน้อย
กระบี่ให้นายกรัฐมนตรีสามารถใช้เงิน “ค่าใช้จ่ายอื่นที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรจ่ายเป็นพิเศษเฉพาะราย”
ซึ่งเป็นลักษณะเด่นของกองทุนและกองทุนหมุนเวียนที่อยู่ภายใต้สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในระยยะต่อๆ มา

ในปี 2520 ดร. ไชยวงศ์ชูชาติขณะดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงาน
ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้เสนอให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินอีกครั้งหนึ่งโดย
ให้ธนาคารที่ดินทำหน้าที่รวม 9 ประการคือ

1. แสวงหาแหล่งเงินกู้จากต่างประเทศที่ให้กู้ในอัตราดอกเบี้ย
ต่ำและกำหนดส่งใช้คืนระยะยาวเพื่อลดภาระของรัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณให้แก่โครงการปฏิรูป
ที่ดินและจะช่วยร่นระยะเวลาในการปฏิรูปที่ดินให้ระยะเวลาบังเกิดผลสำเร็จเร็วขึ้นกว่ากำหนดแหล่งเงินกู้ที่
จะหาได้คือธนาคารโลกธนาคารพัฒนาเอเชียและมิตรประเทศ

2. แสวงหาแหล่งเงินกู้ภายในประเทศในอัตราดอกเบี้ยต่ำและ
ส่งใช้คืนระยะยาวได้แก่ธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินอื่นๆ

3. ออกพันธบัตรตามที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ
เกษตรกรรมกำหนด

4. ถ่ถอนคืนพันธบัตรเมื่อครบกำหนดเวลา
5. จ่ายเงินค่าชดเชยที่ดินให้แก่นายทุนเจ้าของที่ดิน
6. เรียกเก็บเงินส่งใช้คืนค่าที่ดินจากชาวนาชาวไร่ที่ได้รับการ

ปฏิรูปที่ดินเมื่อครบกำหนดเวลา

7. ให้สินเชื่อทางการเกษตรแก่ชาวนาชาวไร่ในเขตโครงการ
ปฏิรูปที่ดิน

8. เรียกเก็บเงินส่งใช้คืนจากชาวนาชาวไร่ที่ขอกู้เงินเพื่อการ
เกษตรกรรมเมื่อครบกำหนดเวลา

9. หน้าที่อื่นๆตามที่เห็นสมควร

วันที่ 15 มิถุนายน 2525 คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติได้มีมติให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นโดยเร็วที่สุดโดยให้อยู่ภายใต้การบริหารงานของ ธ.ก.ส. และให้ดำเนินการทั้งในเขตปฏิรูปที่ดินและนอกเขตปฏิรูปที่ดินมติดังกล่าวนี้ได้เสนอคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 คณะรัฐมนตรีรับหลักการคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติจึงได้มอบให้คณะเศรษฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นผู้ศึกษา

พ.ศ. 2527

คณะเศรษฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2527: 5-6) ได้รายงานผลงานโครงการศึกษาต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเมื่อเดือนธันวาคม 2527 ว่า “การจัดตั้งสถาบันการเงินขึ้นมาแห่งหนึ่งเพื่อแก้ไขอุปสรรคทางการเงินและอุปสรรคทางด้านโครงสร้างของงานจัดที่ดินพร้อมกันไปจึงน่าจะเหมาะสมสำหรับประเทศไทยโดยธนาคารที่ดินในลักษณะนี้จะมีบทบาท dual roles ก็คือให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนด้านการเงินแต่ในขณะเดียวกันก็มีอำนาจพอสมควรในการควบคุมจัดการและบริหารโครงการที่เกี่ยวข้องทั้งนี้เพื่อให้การจัดที่ดินของรัฐพัฒนาไปอย่างต่อเนื่องและมีระบบ

ธนาคารที่ดินที่ตั้งขึ้นจะมีหน้าที่ 3 ประเภทคือหน้าที่หลักหน้าที่ทั่วไป และหน้าที่พิเศษหน้าที่หลักของธนาคารที่ดินก็คือการระดมทุนทั้งจากแหล่งภายนอกประเทศและแหล่งภายในประเทศเพื่อนำมาใช้ในการจัดที่ดินให้สำเร็จตามความมุ่งหมาย

สำหรับหน้าที่ทั่วไปนั้นจะเป็นกิจกรรมปกติของธนาคารกล่าวคือธนาคารจะทำหน้าที่ให้สินเชื่อเพื่อซื้อที่ดินและเพื่อพัฒนาที่ดินนอกจากนั้นยังพิจารณาให้สินเชื่อเพื่อการผลิตและการตลาดแก่เกษตรกรในโครงการด้วย

ในส่วนของหน้าที่พิเศษนั้นจะเป็นการเสริมหน้าที่หลักและหน้าที่ทั่วไปเพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยประกอบไปด้วย

1. ให้บริการทางวิชาการเกี่ยวกับที่ดินและการใช้ทรัพยากรที่ดิน
2. ให้บริการและร่วมมือในการจัดทำโครงการจัดที่ดินแก่

หน่วยงานของรัฐบริษัทเอกชนหรือมูลนิธิ

3. ให้บริการประเมินความเป็นไปได้ของโครงการเพื่อเสนอผล

ต่อแหล่งเงินทุนและเงินช่วยเหลือหรือต่อรัฐบาล

4. ให้บริการข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งเงินทุนและเงินช่วยเหลือจาก

ต่างประเทศ

5. ให้บริการติดตามและประเมินโครงการเพื่อเสนอผลต่อแหล่ง

เงินทุนและเงินช่วยเหลือหรือ

ต่อรัฐบาล

6. ให้บริการและช่วยเหลือในการติดต่อประสานงานกับ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

7. ให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคในการบริหารโครงการ

8. ให้บริการแนะนำเกษตรกรสหกรณ์และบริษัทหรือมูลนิธิ

เกี่ยวกับการผลิตและการตลาด” โดยสรุปคือธนาคารที่ดินในประเทศไทยควรจัดตั้งขึ้นใหม่ให้เป็นเอกเทศ

พ.ศ. 2528

ในปี พ.ศ. 2528 สำนักนายกรัฐมนตรีได้ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน พ.ศ. 2528 ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน (ก.ช.ก.) เพื่อให้ความช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนในด้านที่ดินหนี้สิน โดยให้มีสำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (ส.ก.บ.) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (ส.ป.น.) ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของก.ช.ก.

พ.ศ. 2534

วันที่ 13 สิงหาคม 2534 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเรื่องแผนพัฒนาการเกษตรและปฏิรูปที่ดินโดยให้มีการจัดตั้งกองทุนที่ดินขึ้นในธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ค.ป.ก.) ได้พิจารณารายงานของคณะอนุกรรมการพิจารณารายละเอียดของการดำเนินงานเพื่อรองรับการจัดตั้งธนาคารที่ดินที่ได้แต่งตั้งขึ้นวันที่ 9 พฤษภาคม 2534 ในการประชุมครั้งที่ 6/2534 เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2534 แล้วมีมติดังนี้

(1) เห็นชอบในหลักการดังนี้

ก. ให้จัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นเป็นเอกเทศโดยในระยะแรกประมาณ 5 ปีให้เป็นกองทุนที่ดินใน ธ.ก.ส.

ข. รูปแบบและหน้าที่ของกองทุนที่ดินและธนาคารที่ดินและร่างพ.ร.บ. ธนาคารที่ดิน

ค. แผนการดำเนินงานและสู่ทางการระดมทุนของธนาคารที่ดิน

(2) ให้คงกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยปรับปรุงการดำเนินงานให้สอดคล้องกับกองทุนที่ดิน

(3) ให้ ส.ป.ก. และ ธ.ก.ส. ร่วมกันจัดทำรายละเอียดของขั้นตอนวิธีการตลอดจนแผนปฏิบัติการของกองทุนที่ดินและกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

อย่างไรก็ตามเนื่องจากก่อนหน้านี้เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2534 คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบ“แผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน” ไว้แล้วโดยได้อนุมัติวงเงิน 1,000 ล้านบาทจากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในปีงบประมาณ 2535 มาดำเนินการตามแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดินในรูปของ“กองทุนที่ดิน”เพื่อเป็นฐานรองรับการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นเป็นสถาบันการเงินภายในเวลา 5 ปี ผลการศึกษาของคณะอนุกรรมการจึงไม่นำมาพิจารณาในทางปฏิบัติ

พ.ศ. 2536

อย่างไรก็ตามในสมัยรัฐบาลนายชวนหลีกภัยได้จัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมในการช่วยเหลือเกษตรกรอีกจำนวน 1,390 ล้านบาทและขยายวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือให้กว้างขวางยิ่งขึ้นโดยประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนด้านหนี้สิน พ.ศ. 2536 เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบดังกล่าว

พ.ศ. 2545 - 2546

ต่อมาในปี พ.ศ. 2545 ได้มีการปฏิรูประบบราชการโดยรัฐบาลได้ออกพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. 2545 และให้องค์งานช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนซึ่งสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีไปสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้มีการปรับปรุงโครงสร้างของ ก.ช.ก. ใหม่ให้สอดคล้องกับโครงสร้างกระทรวงเกษตรและ ก.ช.ก. เดิมได้มีมติรวมเงินทุนและกองทุนทั้ง 3 กองทุนเข้าด้วยกันโดยคณะรัฐมนตรีมีมติและเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2546 เห็นชอบให้รวมเงินทุนและกองทุนหมุนเวียนเป็นกองทุนเดียวโดยมีชื่อว่า **“กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน”** และได้ประกาศมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2546

ในกรณีกองทุนที่ดินคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 17 กันยายน 2545 ให้รวมกองทุนที่ดินเข้ากับกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

พ.ศ. 2554

ได้มีการประชุมสมัชชาปฏิรูประดับชาติครั้งที่ 1 พ.ศ. 2554 ระหว่างวันที่ 24-26 มีนาคม 2554 เรื่องการปฏิรูปการจัดสรรทรัพยากรที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืนที่ประชุมได้มีมติข้อ 4.4 ให้คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินโดยขอให้รัฐบาลเร่งรัดร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน(องค์การมหาชน) พ.ศ. ที่เสนอโดยสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีให้สามารถมีผลบังคับใช้โดยเร็วภายในเวลา 1 ปี (สำนักงานปฏิรูป, 2554: 2) โดยมีรายละเอียดในข้อ 8.4.4

ต่อมาเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2554 ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 128 ตอนที่ 33 ก โดยมีรายละเอียดในข้อ 2.5

วันที่ 23 สิงหาคม 2554 ได้มีการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาในนโยบายข้อ 5 ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ระบุไว้ว่า **“ให้มีการกระจายสิทธิที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืนโดยใช้มาตรการของภาษีและจัดตั้งธนาคารที่ดินให้แก่คนจนและเกษตรกรรายย่อย”** (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2554: 35)

พ.ศ. 2558

สภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้เสนอรายงานการศึกษาและร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดินต่อรัฐบาลในเดือนสิงหาคม

พ.ศ. 2560

สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) เสนอร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดินต่อคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ซึ่งที่ประชุมเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2560 ได้มีมติรับทราบและให้มีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่มิให้ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่ในปัจจุบัน

8.4.2 กองทุนที่ดิน

เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2534 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเรื่องแผนพัฒนาการเกษตรและการปฏิรูปที่ดินในส่วนของแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดินมีสาระสำคัญ 5 ประการดังนี้

- 1) จัดหาที่ดินให้แรงงานรับจ้างทางการเกษตรโดยเฉพาะ
- 2) มีการจัดทำทะเบียนกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน
- 3) ซื้อที่ดินเอกชนเพิ่มขึ้นและดำเนินการชดเชยที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน

ฉบับที่แก้ไขใหม่

- 4) มีแผนการผลิตก่อนจัดคนลงพื้นที่
- 5) ให้ที่ดินน้อยที่สุดตามแผนการผลิต

นอกจากนั้นคณะรัฐมนตรียังได้อนุมัติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดทำแผนปฏิบัติการเป็นเวลา 5 ปีโดยมอบหมายให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ทำหน้าที่เป็นหน่วยสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินนอกจากการดำเนินงานตามปกติของ ธ.ก.ส. ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2535 ได้จัดสรรงบประมาณจากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรจำนวน 1,000 ล้านบาทเพื่อให้ ธ.ก.ส. ใช้เงินจำนวนนี้ตลอดจนดอกผลที่ได้ไปใช้ปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดินในรูปของกองทุนที่ดินเพื่อเป็นฐานรองรับการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นเป็นสถาบันการเงินภายในเวลา 5 ปี

เพื่อให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และ ธ.ก.ส. ได้จัดทำบันทึกข้อตกลงในการดำเนินงานภายใต้แผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดินเมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2534 โดยมีสาระสำคัญในการกำหนดบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานและกำหนดให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตั้งคณะกรรมการกองทุนที่ดินเพื่อกำกับดูแลการบริหารงานกองทุนที่ดินให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายรวมทั้งออกระเบียบข้อบังคับที่จำเป็นนอกจากนั้นกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะนำเงินที่ได้รับจากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรมาฝากไว้ที่ ธ.ก.ส. และให้ใช้เงินจำนวนนี้พร้อมทั้งดอกผลเพื่อดำเนินงานด้านกองทุนที่ดินตลอดจนเพื่อการบริหารงานกองทุนที่ดินตามที่จ่ายจริงโดยให้แยกบัญชีออกจากการดำเนินงานตามปกติของ ธ.ก.ส.

ต่อมา ธ.ก.ส.ได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ธ.ก.ส. ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 19 เมษายน 2535 เป็นต้นมา โดยมีรายละเอียดการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 34 ดังนี้“มาตรา 34 ทวิให้มีกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในธนาคารเรียกว่า“กองทุนที่ดิน”เพื่อให้ความช่วยเหลือในด้านการให้กู้เงินเกษตรกรเพื่อนำไปจัดหาที่ดินทำกินพัฒนาที่ดินและประกอบอาชีพเกษตรกรรมของตนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกองทุนที่ดินประกอบด้วยเงินที่ได้รับจากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์นำมาฝากไว้กับธนาคารรายได้จากการดำเนินการและเงินจากแหล่งอื่นๆเงินจากกองทุนที่ดินให้ใช้จ่ายเพื่อวัตถุประสงค์ตามวรรคหนึ่งและเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนที่ดินทั้งนี้ให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับหรือมติที่คณะกรรมการกองทุนที่ดินซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

ผู้จัดการมีอำนาจหน้าที่บริหารกองทุนที่ดินให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามวรรคหนึ่งและตามระเบียบข้อบังคับหรือมติที่คณะกรรมการกองทุนที่ดินกำหนดตามวรรคสองและให้นำมาตรา 23 และมาตรา 25 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ผู้จัดการต้องแยกบัญชีและเอกสารเกี่ยวกับการเงินหรือทรัพย์สินอื่นของกองทุนที่ดินออกจากบัญชีและเอกสารเกี่ยวกับการเงินหรือทรัพย์สินอื่นของธนาคาร

ต่อมา ธ.ก.ส. ได้จัดตั้งสำนักกองทุนที่ดิน (ซึ่งมีฐานะเทียบเท่าฝ่าย) ขึ้นดำเนินงานกองทุนที่ดินในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการกองทุนที่ดินตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2535

กองทุนที่ดินได้ดำเนินการมาจนถึง พ.ศ. 2545 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 17 กันยายน 2554 ให้ยุบรวมกองทุนที่ดินเข้ากับกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยโอนทรัพย์สินทั้งหมดให้กับกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งรวมถึงที่ดินที่กองทุนที่ดินได้จัดซื้อมาด้วยการดำเนินธนาคารที่ดินจำลอง จึงสิ้นสุดลง

8.4.3 ปัญหาและอุปสรรคจากแนวคิดและการดำเนินงานธนาคารที่ดินในอดีต

โสภณ ชมชาญ และดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2555: 59) ได้สรุปถึงแนวคิดและการดำเนินงานเรื่องธนาคารที่ดินในอดีตพบว่ามีปัญหาและอุปสรรค 6 ประการคือ

- (1) งบประมาณหรือแหล่งเงินทุนในการจัดหาที่ดินมีจำนวนน้อยไม่พอเพียงต่อการจัดหาที่ดินให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกิน
- (2) ผู้ไร้ที่ดินทำกินที่ได้รับที่ดินจากรัฐจำนวนหนึ่งขาดความรู้และความตั้งใจที่จะทำการเกษตรจึงละทิ้งที่ดินที่รัฐจัดให้
- (3) ที่ดินที่รัฐจัดซื้อมาไม่เหมาะสมต่อการเกษตรขาดโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญแก่การเกษตรและการดำรงชีวิต
- (4) ขาดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพระหว่างหน่วยงานที่ดำเนินการ โดยเฉพาะกรณีของกองทุนที่ดิน
- (5) การดำเนินงานอยู่ภายใต้ขอบเขตและระเบียบแบบแผนของทางราชการทำให้เกิดความล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพ
- (6) มีปัญหาเรื่องธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ

8.4.4 ข้อเสนอในการจัดตั้งธนาคารที่ดินในอนาคต

(1) ข้อเสนอของสำนักปฏิรูป

สำนักปฏิรูปได้เสนอการจัดตั้งธนาคารที่ดินไว้ดังนี้

(1.1) หน้าที่ของธนาคารที่ดิน

ในการจัดทำแนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดินในอนาคตจึงได้วิเคราะห์ถึงการแก้ไข ปัญหาและอุปสรรคทั้ง 6 ประการนี้โดยมีข้อเสนอหน้าที่ของธนาคารที่ดินที่จะจัดตั้งขึ้นรวม 6 ประการคือ

1. ระดมทุนมาจัดหาที่ดินให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกิน
2. จัดหาที่ดินเพื่อนำมาให้เช่าซื้อและขาย
3. ให้กู้ยืมเงินเพื่อไปจัดซื้อที่ดินเพื่อการเกษตร
4. รับบริหารจัดการที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่ต้องการให้เช่า
5. ช่วยเหลือเกษตรกรมิให้สูญเสียสิทธิในที่ดิน
6. สนับสนุนเงินทุนในการพัฒนาอาชีพ

หน้าที่ของธนาคารที่ดินที่เสนอนี้จะมีหน้าที่คล้ายคลึงกับ Land Bank of Taiwan, LandBank of the Philippines, Federal Land Bank System USA.

(1.2) แหล่งที่มาของเงินทุน

แหล่งที่มาของเงินทุนมี 4 ทางเลือกคือ

ทางเลือกที่หนึ่งการจำหน่ายพันธบัตรโดยธนาคารที่ดินหรือรัฐมอบอำนาจให้กระทรวงการคลังออกพันธบัตรแทนและนำเงินที่ได้มาให้ธนาคารที่ดินใช้เป็นเงินทุนซื้อที่ดิน

ทางเลือกที่สองการออกหุ้นและจำหน่ายให้กระทรวงการคลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประชาชนหน่วยงานต่างๆ

ทางเลือกที่สามทุนประเดิมจากรัฐบาล (endowment fund) เพื่อให้ธนาคารที่ดินมีเงินทุนดำเนินการขอเสนอให้รัฐบาลจัดสรรเงินทุนเบื้องต้นระหว่าง 1,000–2,000 ล้านบาท

ทางเลือกที่สี่เนื่องจากธนาคารที่ดินมีทางเลือกการระดมเงินทุนจากหลายแหล่งอาจจะใช้แนวทางผสมผสานกล่าวคือ

ก) การออกพันธบัตรเป็นส่วนใหญ่ร้อยละ 70-80

ข) การออกหุ้นร้อยละ 15-30

ค) เงินทุนประเดิมของรัฐบาล

(1.3) โครงสร้างธนาคารที่ดิน

โครงสร้างธนาคารที่ดินมี 5 ทางเลือกคือ

ทางเลือกที่ 1 มีสำนักงานใหญ่ในกรุงเทพมหานครมีสำนักงานภาคและสำนักงานจังหวัดซึ่งผู้ที่ต้องการที่ดินในจังหวัดนั้นๆมาติดต่อกับสำนักงานจังหวัดโดยตรง

ทางเลือกที่ 2 มีสำนักงานใหญ่ในกรุงเทพมหานครแล้วมีสาขา คือสหกรณ์การเกษตรที่สมัครเข้าเป็นสาขาของธนาคารที่ดินในพื้นที่ของจังหวัดต่างๆทั่วประเทศตามกฎหมายที่คณะกรรมการธนาคารที่ดินกำหนดดำเนินการให้แก่ผู้ต้องการที่ดินที่เป็นสมาชิกของแต่ละสหกรณ์การเกษตรนั้น

ทางเลือกที่ 3 มีสำนักงานใหญ่ในกรุงเทพมหานครแล้วมีสาขา คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมัครเข้าเป็นสาขาของธนาคารที่ดินในพื้นที่ของจังหวัดต่างๆทั่วประเทศตามกฎหมายที่คณะกรรมการธนาคารที่ดินกำหนดดำเนินการให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกินที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

ทางเลือกที่ 4 มีสำนักงานใหญ่ในกรุงเทพมหานครแล้วมีสาขา คือชุมชน/กลุ่มออมทรัพย์ที่กระจายอยู่จำนวนมากทั่วประเทศที่สมัครเข้าเป็นสาขาของธนาคารที่ดินตามกฎหมายที่คณะกรรมการธนาคารที่ดินกำหนดดำเนินการให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกินเป็นสมาชิกของชุมชน/กลุ่มออมทรัพย์นั้นๆ

ทางเลือกที่ 5 มีสำนักงานใหญ่ในกรุงเทพมหานครไม่มีการจัดตั้งสาขาในต่างจังหวัดแต่จ้างหน่วยงานต่างๆ ที่รับดำเนินการแทนในลักษณะตัวแทนของธนาคารที่ดินตามกฎหมายที่คณะกรรมการธนาคารที่ดินกำหนดซึ่งในปัจจุบันอาจจะเป็นธนาคารของรัฐธนาคารพาณิชย์ สหกรณ์ อปท. ชุมชนกลุ่มออมทรัพย์ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ดินแปลงที่เกษตรกรต้องการรับดำเนินการให้แก่ผู้ต้องการที่ดิน

ในช่วงเริ่มต้นควรใช้ทางเลือกที่ 5 เมื่อมีปริมาณการซื้อขายที่ดินมากขึ้น ควรใช้รูปแบบที่ 1 โดยใช้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำนักงานสาขาในจังหวัดต่างๆ

โครงสร้างองค์กรและอำนาจหน้าที่ที่เสนอนี้อาจจะมีส่วนที่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานที่มีอยู่ในปัจจุบันเพียงแต่หน่วยงานปัจจุบันมีข้อจำกัดด้านงบประมาณและกฎหมายเช่นการจัดซื้อที่ดินที่เกษตรกรต้องการซึ่งอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินและเป็นแปลงเล็กๆไม่คุ้มกับการลงทุนในการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินจึงได้เสนอให้ใช้ทางเลือกที่ 5 โดยเกษตรกรมาขอซื้อที่ดินที่ตนเองต้องการแทนซื้อที่ดินโดยธนาคารที่ดินมาก่อนแล้วจัดสรรให้แก่เกษตรกรดังที่เคยปฏิบัติมาซึ่งขณะนี้สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ได้จัดตั้งขึ้นในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและได้รับงบประมาณจำนวนหนึ่งในปีงบประมาณ 2555 แล้วอาจจะให้เกษตรกรไปจัดซื้อที่ดินแปลงเล็กได้ในระยะเริ่มต้นเหตุผลที่มีข้อเสนอดังกล่าวนี้เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติที่แก้ปัญหาที่มีอยู่ในปัจจุบันไปก่อนจนกระทั่งมีการร่างกฎหมายธนาคารที่ดินแล้วเสร็จที่อาจใช้เวลานานซึ่งก็ได้เสนอโครงสร้างที่เป็นทางเลือกไว้ให้โดยมีปัจจัยที่จะต้องนำมาวิเคราะห์ 5 ประการคือการลงทุนจัดตั้งสำนักงานจำนวนบุคลากรการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นขั้นตอนการดำเนินงานและขอบเขตของผู้มากู้เงินโดยในเอกสารการวิจัยได้เสนอให้มีทางเลือก 3 ทางคือหนึ่งจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่สองยกฐานะสำนักกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรขึ้นเป็นธนาคารที่ดินและสามปรับเปลี่ยนภารกิจของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรทั้งสำนักงานมาทำหน้าที่เป็นธนาคารที่ดิน

(1.4) ที่มาของที่ดิน

- (1) ที่ดินในเขตป่าไม้ไม่สมควรนำมาจัดให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกินทุกรูปแบบไม่ว่าจะเป็นการเช่าหรือเช่าซื้อเพราะต้องคงสภาพเพื่อรักษาระบบนิเวศของประเทศโดยรวม
- (2) ที่ราชพัสดุมีโอกาสขอคืนมาจากส่วนราชการต่างๆ ที่ครอบครองอยู่มาให้เช่า
- (3) ที่สาธารณะประโยชน์ควรนำเฉพาะที่ประชาชนมิได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้วเท่านั้นมาให้เช่า
- (4) ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ยังมิได้มีการจัดสรรให้กับเกษตรกรจำนวนหนึ่งควรหาวิธีการตรวจสอบและดำเนินการที่เหมาะสมเพื่อนำมาจัดให้เกษตรกรเช่า
- (5) ที่ดินเอกชนซึ่งปัจจุบันใช้ประโยชน์อยู่หรือทิ้งร้างควรเป็นเป้าหมายหลักของธนาคารที่ดินที่จะจัดซื้อมาจัดให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกินได้เช่าเช่าซื้อหรือซื้อไปทำการเกษตร

(1.5) วิธีการจัดหาที่ดิน

- (1) ที่ดินที่รัฐมอบให้กับธนาคารที่ดินแล้วนำมาให้เช่าเช่นที่ดินที่อาจจะได้มาจากที่ราชพัสดุ ที่สาธารณะประโยชน์ ที่ดินจากเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น
- (2) ที่ดินที่ธนาคารที่ดินจัดซื้อโดยการจัดซื้อที่ดินที่เจ้าของที่ดินมีความประสงค์จะขาย
- (3) ที่ดินที่เจ้าของที่ดินนำมาให้ธนาคารที่ดินบริหารจัดการโดยให้ผู้ไร้ที่ดินทำกินเช่าต่อ

นอกจากนี้ยังมีอีกประการหนึ่งที่ธนาคารจะช่วยให้ผู้ไร้ที่ดินทำกินมีที่ดิน คือการให้ผู้ไร้ที่ดินทำกินมาขอกู้เงินไปจัดซื้อที่ดินแปลงที่ตนเองต้องการหรือมีการรวมกลุ่มกันมาขอกู้ไปจัดซื้อที่ดินตามที่ต้องการทั้งนี้ต้องผ่านกระบวนการประเมินความเหมาะสมของที่ดินราคาที่ดินและคุณสมบัติของเกษตรกรตามกฎหมายเกณฑ์ที่ธนาคารที่ดิน

(1.6) การบริหารจัดการ

องค์กรที่จะจัดตั้งขึ้นมาบริหารจัดการไม่ควรเป็นส่วนราชการมีทางเลือก 2 รูปแบบคือ

ทางเลือกที่หนึ่งจัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจที่ทำงานเชิงพาณิชย์

ทางเลือกที่สององค์กรของรัฐปฏิบัติการกิจเพื่อสาธารณะประโยชน์และทำภารกิจเฉพาะด้าน

ข้อเสนอโครงสร้างองค์กรคำนึงถึงหลักประหยัดและความคุ้มค่ากล่าวคือเสนอให้จัดตั้งสำนักงานใหญ่ในกรุงเทพมหานครและหน่วยงานตัวแทนในระดับพื้นที่โดยร่วมมือเป็นเครือข่ายกับสหกรณ์ อบต.ชุมชนหรือหน่วยงานอื่นๆที่พร้อมจะรับเป็น “ตัวแทน” ของธนาคารที่ดินโดยให้ค่าธรรมเนียมตามปริมาณธุรกรรมเพื่อลดต้นทุนค่าเสียในหน่วยงานสาขาและค่าจ้างเงินเดือนพนักงาน

เกี่ยวกับธรรมาภิบาลขององค์กรเสนอให้มีคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารของธนาคารที่ดินกองทุนธนาคารที่ดินระบบติดตามตรวจสอบ (monitoring and evaluation) ให้มีการตรวจสอบภายในโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการตรวจสอบภายในโดยให้มีตัวแทนจากหลายภาคส่วนโดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวแทนของเกษตรกรผู้ทรงคุณวุฒิและส่วนราชการด้านพัฒนาการเกษตร

(2) ข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติ

สภาปฏิรูปแห่งชาติ (2558 : 2-30) ได้ศึกษาเรื่องการจัดตั้งธนาคารที่ดิน และมีข้อเสนอต่อรัฐบาลดังต่อไปนี้

(2.1) ปัญหาการไร้ที่ดิน การสูญเสียที่ดิน เป็นข้อจำกัดสำคัญของภาคการเกษตรไทยในปัจจุบัน และก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมแก่เกษตรกรจำนวนมาก และเป็นเหตุที่นำไปสู่ปัญหาการบุกรุกป่า และการย้ายถิ่นฐานเข้าสู่เมือง

(2.2) มีปัญหาการกระจุกตัวในการถือครองที่ดินของภาคเอกชนซึ่งนำไปสู่ปัญหาการปล่อยที่ดินรกร้าง และการใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์

(2.3) สำหรับการบริหารจัดการที่ดินในภาครัฐ ยังประสบปัญหาทั้งในระดับนโยบาย ระดับหน่วยปฏิบัติและระดับพื้นที่

(2.4) ต้องปรับปรุงกลไกและรูปแบบการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อเป็นแนวทางที่ทำให้ผู้ไร้ที่ดิน เกษตรกรกลุ่มเกษตรกร ผู้ยากจน และชุมชนมีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ที่จะสามารถพัฒนาวิถีชีวิตและชุมชน ได้อย่างมั่นคงแข็งแรง

(2.5) สนับสนุนการจัดตั้งธนาคารที่ดิน เพื่อเป็นกลไกให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดิน ที่เป็นธรรมและยั่งยืน สนับสนุนการเข้าถึงที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยสำหรับเกษตรกร กลุ่มเกษตรกร ผู้ยากจนและชุมชนเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินของทั้งภาครัฐและเอกชนอย่างเหมาะสม

(2.6) ควรยกเลิกพระราชกฤษฎีกาการจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์กรมหาชน) 2554 และตราเป็นพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกในการขับเคลื่อนการกระจายการถือครองที่ดิน

ธนาคารที่ดินจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นกลไกในการขับเคลื่อนการกระจายการถือครองที่ดิน โดยการสนับสนุนและส่งเสริมให้เกษตรกรและคนจนเข้าถึงที่ดินทำกินและอยู่อาศัย รวมทั้งสนับสนุนให้ชุมชนบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน ทั้งที่ดินทำกินและที่ดินสำหรับการอยู่อาศัยในรูปแบบโฉนดชุมชน โดยมีเป้าหมายการดำเนินงานที่จะช่วยดำเนินการจัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกรและคนยากจนได้ไม่น้อยกว่า 100,000 ราย ในช่วง 5 ปีแรกของการดำเนินงาน

สาระสำคัญของ (ร่าง) พ.ร.บ. ธนาคารที่ดิน พ.ศ. มีดังนี้

คณะกรรมการปฏิรูปการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน ได้ศึกษาและพิจารณาแนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดิน โดยศึกษาจากร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน จากการหารือกับภาคประชาชนและนักวิชาการ ตลอดจนได้มีการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องนั้น คณะกรรมการฯ เห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องยกระดับของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์กรมหาชน) เป็นธนาคารที่ดินอย่างเต็มรูปแบบ เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ ความขัดแย้งและความไม่เป็นธรรมทางที่ดินที่มีอยู่ โดยทำหน้าที่เป็นกลไกในการขับเคลื่อนการกระจายการถือครองที่ดิน โดยการสนับสนุนและส่งเสริมการเข้าถึงที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของเกษตรกรและคนยากจนรวมทั้งสนับสนุนให้ชุมชนบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน อันจะเป็นส่วนหนึ่งในการปฏิรูประบบการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินอย่างบูรณาการและยั่งยืน โดยหลักการและสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. มีดังนี้

“1. หลักการและเหตุผล

เหตุผลในการตราพระราชบัญญัตินี้ คือ โดยที่ประเทศไทยมีประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันพบว่า เกษตรกรรายย่อยและผู้ยากจนจำนวนมากขาดแคลนและไม่สามารถเข้าถึงที่ดินทำกินและที่ดินสำหรับอยู่อาศัยอันเนื่องมาจากปัญหาการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดิน ประกอบกับรัฐต้องดำเนินการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิ ในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง และประชาชนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่ออยู่อาศัย ดังนั้น จึงสมควรให้มีกฎหมายจัดตั้งธนาคารที่ดิน มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นองค์กรสนับสนุนการเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรรายย่อยและที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและคนจน รวมทั้งสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดินร่วมกันของชุมชนทั้งที่ดินทำกินและที่ดินสำหรับการอยู่อาศัยในรูปแบบโฉนดชุมชน เพื่อให้มีการดำเนินการเป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

2. สถานะ

ธนาคารที่ดินมีสถานะเป็นองค์กรของรัฐภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง

3. วัตถุประสงค์

ธนาคารที่ดิน มีวัตถุประสงค์หลัก 4 ด้านได้แก่

(1) กระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืนและมีการใช้ประโยชน์ที่ดิน

อย่างเหมาะสม

(2) สนับสนุนให้เกษตรกรและผู้ยากจนได้มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย

(3) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน ทั้งที่ดินทำกินและที่ดินสำหรับการอยู่อาศัยในรูปแบบโฉนดชุมชน

(4) บริหารจัดการที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชน เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสมและยั่งยืน รวมทั้งเพื่อสนับสนุนการดำเนินการของภาครัฐ

4. อำนาจหน้าที่

หน้าที่หลักของธนาคารที่ดินในการบริหารจัดการที่ดินมีอยู่ 4 ประการ คือ

(1) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ที่ที่ดินหลุดจำนอง โดยการให้สินเชื่อ หรือการช่วยในการเช่าซื้อ โดยคำขอสินเชื่อ มาจากชุมชน หรือ ธ.ก.ส. (Demand-driven) เพื่อส่งเสริมการพัฒนาของชุมชน หรือบรรเทาทุกข์ให้ประชาชน ทั้งแบบรายกลุ่มและแบบปัจเจก

(2) บริหารจัดการที่ดินของรัฐ

(3) บริหารจัดการที่ดินของเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์

(4) จัดซื้อที่ดินเข้าธนาคารที่ดิน

นอกจากนี้ ธนาคารที่ดินยังมีหน้าที่จัดทำระบบข้อมูลและสร้างระบบการประมวลผลด้านที่ดินและเป็นแหล่งที่ดินไว้สำหรับการสนับสนุนการดำเนินนโยบายของรัฐ ฯลฯ โดยภายใต้กรอบดังกล่าวข้างต้นธนาคารที่ดินสามารถดำเนินการในด้านต่างๆ อย่างเป็นลำดับขั้น โดย

ระยะแรก เน้นการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ที่ดินหลุดจำนอง โดยไม่มีการจัดตั้งสาขา แต่อาศัยเครือข่ายธนาคารภาครัฐ และสถาบันการออกชุมชน เป็นผู้ส่งคำขอสินเชื่อมา สำหรับเงินกู้ที่จะใช้ในการดำเนินการนั้น จะมาจากเงินทุนประเดิม และการออกพันธบัตรที่กระทรวงการคลังช่วยค้ำประกัน

ระยะกลาง ดำเนินการบริหารที่ดินของหน่วยงานรัฐ

ระยะยาว ดำเนินการบริหารที่ดินเอกชน และจัดซื้อที่ดิน

5. แหล่งที่มาของเงินทุน

ธนาคารที่ดินมีแหล่งเงินทุนเพื่อใช้ในการดำเนินการ จาก

1. เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม จำนวน ห้าพันล้านบาท
2. เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี
3. ส่วนแบ่งของภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างภาษี และจากภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า
4. การออกพันธบัตรโดยรัฐบาลค้ำประกัน หรือไม่ค้ำประกัน
5. เงินกู้/เงินฝากจากภาคี อาทิ ธนาคารออมสิน ธ.ก.ส. ธอส.
6. ค่าธรรมเนียม ค่าเช่า ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของธนาคาร

7. ดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินของธนาคาร

8. กำไรจากการดำเนินการและการลงทุน

9. ทุนหรือทรัพย์สินที่ได้รับโอนมาจากสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน

10. เงินอุดหนุนจากภาคเอกชนหรือองค์กรอื่น รวมทั้งจากต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศ และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

6. การบริหารจัดการธนาคารที่ดิน

กำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการธนาคารที่ดิน” มีจำนวนทั้งสิ้น 11 คนโดยการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วยประธานกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ กรรมการโดยตำแหน่ง ตัวแทนจากกลุ่มเกษตรกร ตัวแทนจากองค์กรชุมชน แออัด และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และให้ผู้จัดการเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง

คณะกรรมการธนาคารที่ดิน มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (1) กำหนดนโยบายการบริหารงาน ให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานของธนาคารที่ดิน
- (2) อนุมัติแผนการลงทุน แผนการเงิน และงบประมาณประจำปีของธนาคารที่ดิน
- (3) ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้อำนวยการ พนักงานและลูกจ้างของธนาคารที่ดินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด
- (4) ควบคุม ดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบข้อบังคับ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับธนาคารในเรื่องต่างๆ
- (5) เสนอรายงานประจำปีและความเห็นต่อรัฐมนตรีเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของธนาคารที่ดิน
- (6) ออกข้อบังคับว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของธนาคารและตามพระราชบัญญัตินี้
- (7) กระทำการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนืองเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของธนาคารที่ดิน

7. ข้อจำกัดเกี่ยวกับการซื้อขายที่ดิน

เพื่อให้การดำเนินงานระยะยาวของธนาคารมีความยั่งยืน และช่วยบรรเทาและลดความเสี่ยงต่อการดำเนินงานโดยรวม กำหนดให้มีมาตรการเกี่ยวกับการซื้อขายที่ดินของธนาคารที่ดิน ดังนี้

- (1) ที่ดินหลุดจำนองที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของธนาคารที่ดิน ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทโดยธรรมมีสิทธิไถ่ถอนที่ดินนั้นได้ภายใน 5 ปี โดยวิธีการเช่าซื้อ ที่มีกำหนดระยะเวลาอย่างน้อย 10 ปี ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- (2) ที่ดินของรัฐที่ธนาคารที่ดินรับมาบริหาร คงเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ไม่สามารถเปลี่ยนสถานะเป็นโฉนดที่ดินของเอกชนได้
- (3) ที่ดินธนาคารจัดซื้อถือเป็นสินทรัพย์ของธนาคารที่ดิน ที่สามารถให้เกษตรกร กลุ่มเกษตรกรผู้ยากจน หรือชุมชน เข้าได้ตามกฎเกณฑ์ที่จะกำหนด (ในลักษณะเดียวกับที่ดินของกรมธนารักษ์ และสำนักงานทรัพย์สิน) แต่ไม่สามารถเปลี่ยนสถานะเป็นโฉนดที่ดินของเอกชนได้
- (4) ค่าเช่าที่ดินของธนาคารที่ดิน จะแปรตามคุณสมบัติของที่ตั้งของที่ดิน ตามที่คณะกรรมการธนาคารประกาศกำหนด โดยทางธนาคารจะต้องพัฒนาระบบข้อมูลที่ดิน ระบบการประเมินราคาที่ดิน แบบระบบการแบ่งประเภทที่ดินที่เหมาะสม ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม สภาพผังเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป
- (5) รัฐสามารถนำที่ดินของธนาคารที่ดินไปใช้สนับสนุนนโยบายของภาครัฐ ตามมติของคณะรัฐมนตรี โดยรัฐชดเชยให้ธนาคารที่ดินตามราคาประเมิน และให้ผู้มีส่วนได้เสีย ได้รับผลประโยชน์ตามความเป็นธรรม

(6) ธนาการอาจใช้ที่ดินที่อยู่ในความครอบครองเพื่อประโยชน์สาธารณะ อาทิ การจัดรูปที่ดินจัดทำพื้นที่สีเขียว พื้นที่โล่งกว้าง พื้นที่อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม พื้นที่เพื่อฟื้นฟูรักษาระบบนิเวศ ป่าชุมชน หรืออย่างอื่น ในลักษณะเดียวกันตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

8. การกำกับดูแล

กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานของ ธนาการที่ดินให้เป็นไปตามกฎหมาย และให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งธนาการที่ดิน นโยบายของรัฐบาลและมติของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับธนาการที่ดิน รวมทั้งมีอำนาจสั่งให้ธนาการชี้แจงแสดงความคิดเห็นทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำของธนาการที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งธนาการที่ดิน นโยบายของรัฐบาล หรือมติของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับธนาการที่ดิน ตลอดจนสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงานของธนาการที่ดินได้

9. บทกำหนดโทษ

กำหนดบทกำหนดโทษเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันของคณะกรรมการและพนักงานเจ้าหน้าที่”

(3) ข้อเสนอของสถาบันบริหารจัดการธนาการที่ดิน (องค์การมหาชน)

สถาบันบริหารจัดการธนาการที่ดิน (องค์การมหาชน) (2560: 26-130) ได้มีรายละเอียดประกอบในการเสนอร่างพระราชบัญญัติธนาการที่ดินดังนี้

(3.1) ความจำเป็นที่ต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติธนาการที่ดิน พ.ศ.

การจัดตั้งธนาการที่ดินเป็นภารกิจของ บจธ. ตามความในมาตรา 7 (1) แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาการที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 และนโยบายของรัฐ บัญชา และข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับธนาการที่ดิน ดังนี้

(3.1.1) ปัญหาของนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา) เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2558 ได้มีบัญชา “ให้ทบทวนเรื่อง ธนาการที่ดินด้วย ให้มีการกำจัดที่ดินราชกรูรขอฝากด้วยอย่างไร งบประมาณเท่าไร”

(3.1.2) ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2558 นายกรัฐมนตรีมีดำริเกี่ยวกับรายงานการศึกษา เรื่อง ธนาการที่ดิน ความว่า “... กรณีธนาการที่ดินให้กระทรวงการคลังไปพิจารณาไม่ใช่หาที่ดิน/หาเงินมารับซื้อ ขายฝากจากเกษตรกร เพื่อไม่ให้เสียที่ดินให้แก่กองทุน สอบสวนให้เป็นธรรม”

(3.1.3) มติคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 26 เมษายน 2559 เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาการที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ความว่า “ข้อ 3 ให้สถาบันบริหารจัดการธนาการที่ดิน (องค์การมหาชน) เร่งดำเนินการจัดตั้งธนาการที่ดินให้แล้วเสร็จโดยเร็ว”

(3.1.4) ร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 “ส่วนที่ 4 ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ยุทธศาสตร์ที่ 2 การสร้างความเป็นธรรมลดความเหลื่อมล้ำในสังคม 3.1.3 สนับสนุนการจัดตั้งธนาการที่ดิน เพื่อเป็นกลไกที่ให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดิน ที่จะช่วยให้เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร ผู้ยากจน ได้มีที่ดินทำกินและมีที่อยู่อาศัย”

(3.2) ภารกิจหน้าที่ของธนาคารที่ดิน

ธนาคารที่ดินจะดำเนินงานในที่ดินเอกชนเป็นหลัก โดยมีภารกิจหลัก 4 ประการ ดังนี้

(3.2.1) การป้องกันและแก้ไขปัญหาการสูญเสียสิทธิในที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจนโดยการดำเนินการแบ่งออกเป็น 2 ระดับคือ

(1) การป้องกัน เน้นการป้องกันมิให้สูญเสียสิทธิซึ่งเป็นต้นทางของการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกินหลุดมือ ซึ่งภารกิจนี้เป็นภารกิจที่ไม่มีหน่วยงานใดดำเนินการเลยในปัจจุบัน

(2) การแก้ไข เน้นการแก้ไขเพื่อมิให้เกษตรกรหรือผู้ยากจนที่มีที่ดินทำกินอันเป็นปัจจัยหลักในการดำเนินชีวิตต้องสูญเสียสิทธิในที่ดิน

การดำเนินการดังกล่าวมุ่งเน้นที่จะป้องกันและแก้ไขปัญหาเพื่อให้ที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจนมีความมั่นคงไม่ตกไปเป็นของนายทุน และเกษตรกรยังคงมีสิทธิในที่ดินไม่กลายเป็นเกษตรกรรับจ้าง

(3.2.2) การกระจายสิทธิในที่ดิน ปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินของประเทศไทยเป็นปัญหามายาวนาน ทำให้เกษตรกรและผู้ยากจนไม่สามารถเข้าถึงที่ดินได้และทำให้ประเทศต้องสูญเสียมูลค่าทางเศรษฐกิจเพราะไม่มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มศักยภาพ นอกจากนี้ ปัญหาการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินยังเป็นสาเหตุของปัญหาความเหลื่อมล้ำอีกด้วย ธนาคารที่ดินจะเป็นตัวกลางในการประสานการใช้ประโยชน์ในที่ดินระหว่างผู้มีที่ดินกับเกษตรกรและผู้ยากจนในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน โดยถือหลักความสมัครใจและความร่วมมือกันทุกฝ่ายอย่างมีส่วนร่วม ผ่านรูปแบบการให้บริการของธนาคารที่ดินซึ่งสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

(3.2.3) การส่งเสริมการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มศักยภาพ ที่ดินเป็นทรัพย์สินที่เพิ่มมูลค่าในตัวเองและเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิตโดยเฉพาะภาคเกษตรกรรม นวัตกรรมการใช้ประโยชน์ในที่ดินของธนาคารที่ดินเน้นการส่งเสริมการใช้ประโยชน์อย่างเต็มศักยภาพ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อเกษตรกรและผู้ยากจนโดยจะช่วยดูแลฟื้นฟูและเป็นที่ปรึกษาตลอดจนผู้ประสานงานเพื่อสนับสนุนให้เกษตรกรและผู้ยากจนสามารถใช้ประโยชน์จากที่ดินที่ตนมีอยู่ได้อย่างเต็มศักยภาพก่อให้เกิดผลผลิตที่ดีและยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของตนเองและครอบครัว

(3.2.4) การเป็นแหล่งข้อมูลเรื่องที่ดินและการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ทันสมัยของประเทศธนาคารที่ดินจะรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งที่หน่วยงานต่างๆ มีอยู่แล้ว และข้อมูลที่ต้องสำรวจขึ้นมาใหม่ เพื่อบูรณาการข้อมูลให้สามารถใช้งานได้ทันทีทุกมิติ ทั้งมิติด้านภูมิศาสตร์มิติด้านสังคมและเศรษฐกิจ มิติด้านประชากร ตลอดจนการส่งเสริมและพัฒนาชุมชน และด้านอื่นๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนต่อไปในอนาคตผ่านข้อมูลเรื่องที่ดิน

(3.3) ความเชื่อมโยงระหว่างธนาคารที่ดินกับคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติและความไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น

ธนาคารที่ดินจะเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ โดยดำเนินงานในที่ดินเอกชนเป็นหลัก ไม่มีความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานที่มีการดำเนินการอยู่ในปัจจุบันธนาคารที่ดินจะทำหน้าที่เป็นแหล่งทุนที่มีนวัตกรรมการดำเนินการใหม่ๆ จะใช้ระบบการให้สินเชื่อ การเช่า การแลกเปลี่ยน และการเช่าซื้อ เป็นกลไกการดำเนินงานโดยใช้งบประมาณของธนาคารเป็นเครื่องมือเพื่อพัฒนาความมั่นคงและความเข้มแข็งเกี่ยวกับการถือครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจน

(3.4) ประโยชน์ที่จะได้รับจากการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

(3.4.1) รัฐมีกลไกในการบริหารจัดการปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินซึ่งสามารถรองรับการดำเนินงานภายใต้นโยบายของรัฐ โดยเป็นการดำเนินงานในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานใดมีภารกิจในการดำเนินการได้ เช่น การป้องกันและแก้ไขปัญหาการสูญเสียสิทธิในที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจนการรองรับการแก้ไขปัญหาผู้บุกรุกในที่ดินของรัฐโดยใช้ที่ดินเอกชนเป็นที่ดินรองรับผ่านกลไกธนาคารที่ดินเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดิน เป็นต้น นอกจากนี้ธนาคารที่ดินยังเป็นกลไกของรัฐในการส่งเสริมการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มศักยภาพ

(3.4.2) มีแหล่งข้อมูลเรื่องที่ดินและการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ทันสมัยของประเทศ ธนาคารที่ดินจะรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินและการใช้ประโยชน์ในที่ดินทั้งที่หน่วยงานต่างๆ มีอยู่แล้ว และข้อมูลที่ต้องสำรวจขึ้นมาใหม่ เพื่อบูรณาการข้อมูลให้สามารถใช้งานได้ทันทีทุกมิติ ทั้งมิติด้านภูมิศาสตร์ มิติด้านสังคมและเศรษฐกิจ มิติด้านประชากร ตลอดจนการส่งเสริมและพัฒนาชุมชน และด้านอื่นๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนต่อไป

(3.4.3) เกษตรกรและผู้ยากจนที่มีปัญหาจะสูญเสียสิทธิในที่ดินหรือสูญเสียสิทธิในที่ดินไปแล้ว สามารถกลับมามีสิทธิทำกินในที่ดินของตนได้เช่นเดิม ทำให้เกษตรกรและผู้ยากจนมีความมั่นคงในที่ดินทำกินไม่ตกเป็นเกษตรกรไร้ที่ดินทำกิน เกษตรกรรับจ้าง หรือต้องเปลี่ยนไปประกอบอาชีพอื่น

(3.4.4) ประชาชนทั่วไป ได้รับประโยชน์จากการที่ธนาคารที่ดินเก็บรักษาที่ดินของประเทศเพื่อให้คนไทยได้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน

(3.5) ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย

ภารกิจของธนาคารที่ดินตามร่างพระราชบัญญัติที่เสนอนี้ ไม่มีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายหรือภารกิจของหน่วยงานอื่นแต่อย่างใด โดยเป็นภารกิจที่ไม่มีหน่วยงานใดดำเนินการและเป็นการอุดช่องว่างของการดำเนินการของหน่วยงานที่มีอยู่แต่ไม่สามารถดำเนินการได้ครอบคลุม นอกจากภารกิจของธนาคารที่ดินจะไม่มีความซ้ำซ้อนกับการปฏิบัติการของหน่วยงานใดๆ ธนาคารที่ดินจะเป็นกลไกปฏิบัติการที่ไม่มีหน่วยงานใดๆ ธนาคารที่ดินจะเป็นกลไกปฏิบัติการที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบแล้ว ธนาคารที่ดินจะช่วยหนุนเสริมการปฏิบัติการของหน่วยงานที่มีอยู่ให้สามารถปฏิบัติการได้ดียิ่งขึ้น อาทิ

(3.5.1) การสนับสนุนงานของ ส.ป.ก ธนาคารที่ดินไม่มีการกิจซ้ำซ้อนกับ ส.ป.ก. แต่อย่างไรก็ตามยังสามารถสนับสนุนงานของ ส.ป.ก. ได้ อย่างน้อยที่สุดใน 3 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ 1 การจัดซื้อที่ดิน ธนาคารที่ดินสามารถช่วยเหลือได้ทั้งเกษตรกรและผู้ยากจนโดยที่ดินที่จะจัดซื้อไม่ต้องมีการประกาศเขตปฏิรูปดังเช่นการดำเนินการของ ส.ป.ก. การดำเนินงานของธนาคารที่ดินจึงมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยเกษตรกรรายใดที่เดือดร้อนและมีความจำเป็นเร่งด่วน ส.ป.ก. สามารถประสานให้ธนาคารที่ดินดำเนินการช่วยเหลือได้ทันที ทั้งนี้ เกษตรกรต้องมีคุณสมบัติตามที่ธนาคารที่ดินกำหนดด้วย

ประเด็นที่ 2 ธนาคารที่ดินมีหน้าที่จะต้องสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมทั้งสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ประเด็นที่ 3 ธนาคารที่เป็นหน่วยงานทำหน้าที่เสริมการดำเนินงานของ ส.ป.ก. ในการคงสิทธิในที่ดิน ช่วยพัฒนาการใช้ประโยชน์ ส่งเสริมการสร้างรายได้ของเกษตรกร ทำให้เกิดความรักและหวงแหนที่ดินทำกิน

(3.5.2) การสนับสนุนหน่วยงานที่มีภารกิจช่วยเหลือเกษตรกรอยู่ในปัจจุบัน เช่น กองทุนฟื้นฟู และกองทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน เป็นต้น โดยธนาคารที่ดินจะช่วยเหลือเกษตรกรได้ก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูของกองทุนฟื้นฟูและสามารถช่วยเหลือเกษตรกรเป็นรายบุคคลได้ ในส่วนของกองทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน ธนาคารที่ดินสามารถดำเนินการได้โดยหลักเกณฑ์ที่เกษตรกรสามารถเข้าถึงได้มากกว่า และเป็นเกษตรกรและผู้ยากจนที่อยู่ในฐานล่างของการช่วยเหลือ โดยขณะนี้ บจธ. ได้เริ่มนำร่องโครงการความร่วมมือกับกองทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนเพื่อนำร่องสู่การเป็นธนาคารที่ดินแล้ว

(3.5.3) การสนับสนุนงานของกรมบังคับคดี ที่ดินของเกษตรกรเป็นจำนวนมากถูกบังคับคดีและรอการขายทอดตลาด ซึ่งไม่มีแหล่งทุนใดที่จะช่วยเหลือไม่ให้ที่ดินของเกษตรกรหลุดมือ ซึ่งหากปล่อยที่ดินเกษตรกรดังกล่าวหลุดมือไปโดยการขายทอดตลาดในราคาต่ำ เป็นสาเหตุของการเกิดปัญหาตามมาหลายปัญหาเช่น ปัญหาที่ดินกระจุกตัว ที่ดินทำการเกษตรของประเทศลดจำนวนลง เกษตรกรไม่มีที่ดินทำกินทำให้เป็นเกษตรกรรับจ้างหรืออาจเข้าบุกรุกที่ดินของเอกชนหรือที่ดินของรัฐเพื่ออยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพ เป็นต้น ดังนั้น หากธนาคารที่ดินสามารถเข้าช่วยเหลือโดยการให้สินเชื่อ หรือการรับซื้อที่ดินและนำออกให้เกษตรกรเช่าต่อ จะสามารถช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนให้สามารถทำกินในที่ดินได้อย่างเดิม โดยเมื่อเกษตรกรหรือผู้ยากจนรายนั้นมีความเข้มแข็งอาจจะซื้อที่ดินคืนจากธนาคารที่ดินกลับคืนไปได้

(3.5.4) สนับสนุนผังเมืองในการส่งเสริมให้มีพื้นที่สีเขียว หรือ Green Belt ระหว่างที่ดินเมืองกับที่ดินชนบท โดยธนาคารที่ดินจะมีบทบาทในการสร้างพื้นที่สีเขียวขึ้น

(3.6) ผลกระทบต่องบประมาณและภาระด้านบุคลากร

ในระยะเริ่มแรกธนาคารที่ดินจำเป็นต้องมีทุนในการดำเนินการกิจซึ่งรัฐบาลมีทางเลือกในการสนับสนุนทุนในระยะเริ่มต้นให้แก่ธนาคารที่ดินในหลายช่องทาง เช่น การให้ทุนประเด็นตามจำนวนที่รัฐบาลเห็นสมควร การขายหุ้นของธนาคารที่ดินโดยกระทรวงการคลังยังคงเป็นผู้ถือหุ้นหลัก เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีเงินและทรัพย์สินที่รับโอนมาจาก บจธ. ซึ่งเมื่อสามารถดำเนินการกิจของธนาคารที่ดินไปได้ชั่วระยะหนึ่ง ธนาคารที่ดินจะมีทุนและรายได้เพียงพอที่จะสามารถดำเนินการได้โดยตนเอง

ในส่วนของบุคลากรนั้น การดำเนินการของธนาคารที่ดินในระยะเริ่มต้นมีบุคลากรจาก บจธ. ซึ่งได้ทดลองทำภารกิจของธนาคารที่ดินในภารกิจต่างๆ จึงมีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะสานต่อภารกิจไปสู่การจัดตั้งการจัดตั้งธนาคารที่ดินได้ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ธนาคารที่ดินมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับภารกิจของธนาคารในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่เสนอนี้จึงกำหนดให้มีการประเมินความเหมาะสมของผู้ปฏิบัติงาน บจธ. ที่ประสงค์จะโอนไปเป็นพนักงานหรือลูกจ้างธนาคารที่ดิน โดยผู้ที่ผ่านการประเมินเท่านั้นจึงจะได้รับการโอนไปเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของธนาคารที่ดิน ดังนั้น แม้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดิน บุคลากรของ บจธ. ก็จะไม่เป็นภาระของธนาคารที่ดินแต่อย่างใด ประกอบกับเมื่อธนาคารที่ดิน สามารถมีทุนหมุนเวียนที่จะดำเนินการได้เองก็จะเป็นภาระของรัฐในการต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากรด้วย

(3.7) ความพร้อมของรัฐ

รัฐมีความพร้อมในการดำเนินการโดยใช้กลไกจากสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) หรือ บจธ. เป็นหน่วยงานหลักในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน ภายใต้การสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ปัจจุบัน บจธ. ได้ดำเนินการกิจเพื่อการศึกษาและทดลองการดำเนินงานของธนาคารที่ดินจึงมีความพร้อมในการเป็นหน่วยงานรองรับการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

ตารางที่ 8-6 ลำดับเวลาของแนวคิดและการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับธนาคารที่ดินในประเทศไทย

พ.ศ.	แนวคิดและการดำเนินงาน
2512 ¹⁾	ระเบียบว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินของกรมสหกรณ์ที่ดิน เพื่อจัดให้เกษตรกรตามวิธีการสหกรณ์ พ.ศ. 2512
2513 ¹⁾	กองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้กับเกษตรกร
2518 ¹⁾	จัดตั้งกองทุนปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
2518 ¹⁾	ระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินของกรมส่งเสริมสหกรณ์เพื่อจัดสรรให้แก่เกษตรกรตามวิธีการสหกรณ์ พ.ศ. 2518
2519 ¹⁾	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนกองทุนจัดหาที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ พ.ศ. 2519
2521 ¹⁾	มีการจัดตั้งคณะทำงานร่วมระหว่าง ส.ป.ก. กับ ธ.ก.ส. เพื่อศึกษาสู่ทางในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน
2523 ¹⁾	มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาด้านธนาคารที่ดิน
2525 ¹⁾	คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติมีมติให้จัดตั้งธนาคารที่ดิน
2525 ¹⁾	คณะรัฐมนตรีเห็นชอบมติของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ
2525 ¹⁾	คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ศึกษาเรื่องการจัดตั้งธนาคารที่ดิน
2528 ¹⁾	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน พ.ศ. 2528
2533 ¹⁾	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนหมุนเวียนเพื่อปลดปล่อยหนี้สินเดิมของเกษตรกรที่ยากจน พ.ศ. 2533
2534 ¹⁾	คณะรัฐมนตรี มีมติวันที่ 13 สิงหาคม 2534 ให้จัดตั้งธนาคารที่ดิน
2534 ¹⁾	แก้ไข พ.ร.บ. ธ.ก.ส. 25 เพิ่มเติม มาตรา 34 ทวิ ให้ตั้ง กองทุนที่ดินขึ้นใน ธ.ก.ส.
2545 ¹⁾	คณะรัฐมนตรีมีมติให้ยุติ ดำเนินการกองทุนที่ดิน
2551 ¹⁾	คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภาจะจัดตั้งธนาคารที่ดิน (ธันวาคม)
2552 ¹⁾	เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเสนอต่อรัฐบาลให้จัดตั้งธนาคารที่ดิน (กรกฎาคม)
2553 ¹⁾	สถาบันวิจัยเรื่องการพัฒนาประเทศไทย ได้เสนอให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดิน (มิถุนายน)
2554 ¹⁾	มติจากการประชุมสมัชชาปฏิรูปที่ดินระดับชาติครั้งที่ 1 ให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดิน (มีนาคม)
2554 ¹⁾	มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน(องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 (พฤษภาคม)
2558 ²⁾	สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เสนอร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดินต่อรัฐบาล (สิงหาคม)
2560 ³⁾	สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) เสนอร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดินต่อคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) มกราคม

ที่มา : ¹⁾ โสภณ ชมชาญ และดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2555: 3-16)

²⁾ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2558: 10-21)

³⁾ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (2560: 109-125)

ตารางที่ 8-7 ที่มาของแหล่งเงินทุนในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

ข้อเสนอ ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ(2517)	ข้อเสนอคณะทำงานจัดตั้ง ธนาคารที่ดินอนุกรรมการที่ดิน (2526)	ข้อเสนอคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย(2527)	พระราชบัญญัติการจัดตั้งสถาบันจัดการ ธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)พ.ศ.2554	ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน (สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน 2560)
1. เงินเริ่มต้นจากรัฐบาลจำนวนหนึ่ง 2. การขายพันธบัตรที่ดินให้แก่ สถาบันการเงินต่าง ๆ และแก่บุคคล ทั่วไป 3. เงินกู้ภายในและภายนอกประเทศ 4. เงินฝากและเงินชำระหนี้จาก สมาชิก 5. ขายหุ้นให้แก่สมาชิก 6. กองทุนช่วยเหลือเกษตรกร	1.เงินทุนจากรัฐบาลจำนวนหนึ่ง 2. เงินกู้จากแหล่งเงินทุนทั้งภายในและ ภายนอกประเทศ 3. เงินยืมจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร 4. เงินรับฝากและเงินรับชำระหนี้จากเกษตรกร 5. ดอกผลหรือผลประโยชน์ที่เกิดจากการ ดำเนินงานของกองทุนที่ดิน	1. ทุนหรือหุ้น หมายถึงเงินลงทุนตาม มูลค่าหุ้นที่จดทะเบียนทุนเรือนหุ้นอาจ แบ่งได้เป็น ก. หุ้นภาครัฐบาล หมายถึงหุ้นของ ธนาคารที่ภาครัฐบาลเป็นผู้ถือ มีสัดส่วนไม่ น้อยกว่า ร้อยละ 51 ของทุนจดทะเบียน ข. หุ้นของเอกชน หมายถึงหุ้นที่ธนาคาร บังคับขายให้แก่ลูกค้าเงินกู้ของธนาคาร ตามสัดส่วนของเงินกู้ (ร้อยละ 10 ของ เงินกู้) 2.ทุนดำเนินการ ทุนดำเนินการหมายถึง เงินที่ธนาคารสามารถนำไปทำธุรกิจได้ นอกจากจะประกอบด้วยเงินทุนเรือน หุ้นแล้ว ทุนดำเนินการยังอาจได้มาจาก เงินกู้ต่างประเทศ เงินช่วยเหลือจาก ต่างประเทศ เงินกู้ภายในประเทศ เงินฝาก จากธนาคารพาณิชย์ และเงินฝากจาก เอกชน	1. เงินและทรัพย์สินที่ได้รับโอนมาตาม มาตรา 42 2. เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม 3. เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ ตามความเหมาะสม 4. เงินอุดหนุนจากภาคเอกชน องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่น รวมทั้งจากต่างประเทศหรือองค์การ ระหว่างประเทศ และเงินหรือ ทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ 5. ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนิน กิจการต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ของ สถาบัน 6. ดอกผลของเงินหรือรายได้จาก ทรัพย์สินของสถาบัน	1. เงินและทรัพย์สินที่ได้รับโอนมาจากสถาบัน บริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) 2. เงินที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นทุนประเดิม 3. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่มีกฎหมาย กำหนดให้จัดสรรเป็นของธนาคาร 4. การออกหุ้นและออกพันธบัตรรัฐบาลและ ขายในตลาด ตามมาตรา 13 5. เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดให้ 6. เงินหรือทรัพย์สินจากภาคเอกชน องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่น รวมทั้ง จากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ 7. เงินหรือรายได้จากการดำเนินการของ ธนาคารตามอำนาจหน้าที่ของธนาคาร 8. ดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สิน ของธนาคาร 9. ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินงานตาม วัตถุประสงค์ของธนาคาร

8.5 ภาษีที่ดินเพื่อการเกษตรในประเทศไทย

สาระสำคัญในหัวข้อนี้มี 3 เรื่อง คือ (1) ความเป็นมา (2) ภาษีบำรุงท้องที่ (3) ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

(8.5.1) ความเป็นมา

การเก็บภาษีที่ดินได้เริ่มในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2354 ในสมัยรัชกาลที่ 2 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์

ในรัชสมัยนี้ ได้เริ่มมีการเดินสวนเดินนาขึ้นใน พ.ศ. 2354 ซึ่งเสทือน ศุภโสภณ (2507: 136-138) ได้กล่าวไว้ว่า

“การเดินสวน” ก็คือ การแต่งเจ้าพนักงานออกไปสำรวจสวนของราษฎร เพื่อประโยชน์ในการเก็บอากรสวน ซึ่งในครั้งนั้นเก็บตามจำนวนชนิดของต้นผลไม้ ที่ให้ประโยชน์แก่เจ้าของสวน เช่น ต้นผลไม้ขึ้นดี ได้แก่ ทุเรียน มังคุด มะม่วง ฯลฯ ก็เก็บค่าอากรสูง ถ้าเป็นต้นผลไม้ขึ้นรอง ได้แก่ ขนุน สะท้อน ส้มมะไฟ ฯลฯ ก็เสียค่าอากรต่ำลงมา ดังนั้น เป็นต้น

เมื่อเวลาผ่านไปนานๆ ย่อมอาจจะมิดันไม้ที่ปลูกขึ้นใหม่ และของเก่าที่ล้มตายไป หรือการเปลี่ยนที่สวนมาเป็นที่นา และที่ป่ามาทำเป็นสวนขึ้น การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ย่อมมีอยู่เสมอ ฉะนั้นเพื่อให้เจ้าของสวนได้รับความยุติธรรมในการเสียค่าอากรสวน จึงมีประเพณีที่นานๆ ทางราชการจะให้เจ้าพนักงานออกไป “เดินสวน” ครั้งหนึ่ง ตามปกติที่ปฏิบัติกันมาเปลี่ยนรัชกาลใหม่ก็เป็นกำหนดที่จะต้องเดินสวนกันครั้งหนึ่ง แต่บางรัชกาลที่มีระยะยาวนานก็อาจมีการเดินสวนหลายครั้งด้วยกัน

ข้าหลวงเดินสวน มีหน้าที่ตรวจรังวัดที่ดิน และออกโฉนดให้แก่เจ้าของสวนถือไว้เป็นสำคัญ ซึ่งในโฉนดนั้นจะมีรายการจำนวนต้นผลไม้ที่จะต้องเสียค่าอากรแต่ละประเภทไว้โดยชัดแจ้งสำหรับเจ้าพนักงาน พระคลังสวนจะได้เก็บเงิน ค่าอากรตามโฉนดนี้ทุกปีไปจนกว่าจะมีการเดินสวนครั้งใหม่ต่อไป

ส่วน “การเดินนา” นั้น ก็คล้ายคลึงกับการเดินสวน กล่าวคือ จะมีข้าหลวงชุดหนึ่ง ออกสำรวจที่นาของราษฎร แล้วออกหนังสือสำคัญให้แก่เจ้าของนาขึ้นๆ เพื่อสำหรับเป็นหลักฐานในการเก็บค่านาต่อไป แต่ในรัชกาลที่ 2 นี้ การเก็บค่านาได้เรียกเก็บเป็นตัวเงิน หากใช้เก็บเป็นทางข้าวตามแบบโบราณ คือ ทำนาได้ข้าวมากน้อยเท่าใด ก็แบ่งส่วนเป็นภาคหลวงตามสมควรในรัชกาลที่ 2 นี้ รัฐบาลเรียกเก็บภาคหลวงในอัตราไร่ละ 2 สัดครึ่ง ซึ่งเจ้าของนาต้องขนข้าวอันเป็นส่วนทางข้าวนี้นำส่งขึ้นยังฉางของหลวงเอง

การเก็บทางข้าวตามวิธีดังกล่าวนี้ ทางราชการของเราในครั้งนั้นแบ่งนาออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. นาน้ำท่า คือ นาที่ทำได้ทั้งน้ำฝนและน้ำท่า วิธีเก็บทางข้าวนาประเภทนี้เก็บด้วยวิธีคุโค คือ นับจำนวนโคหรือกระบือที่ใช้ทำนา โดยถือว่าโคคู่หนึ่งจะทำนาในที่นั้นๆ ได้ปีละเท่าใด แล้วเอาเกณฑ์ จำนวนโคขึ้นตั้งเป็นอัตราทางข้าวที่จะต้องเสีย นาประเภทนี้จึงเรียกกันอีกนัยหนึ่งว่า “นาคุโค” ฉะนั้นนาคุโคนี้ ถึงจะทำหรือมิทำก็ต้องเสียทางข้าวตลอดไป

2. นาฟางลอย คือ นาที่อาศัยแต่น้ำฝนอย่างเดียว เป็นนาที่ดอน น้ำท่าขึ้นไม่ถึง วิธีเก็บทางข้าว สำหรับนาประเภทนี้ เก็บจากท้องที่ที่ทำนาได้จริงๆ ถ้าที่ใดไม่ได้ทำหรือทำไม่ได้ ก็ไม่ต้องเสียทางข้าวและถือเอาตอฟางที่เก็บเกี่ยวแล้วเป็นเกณฑ์ในการเรียกเก็บค่านา โดยเหตุนี้จึงเรียกกันว่านาฟางลอย

ข้าหลวงเดินนา เมื่อสำรวจสำเร็จแล้วก็จะออกหนังสือสำคัญให้แก่เจ้าของนายิดถือไว้เป็นสำคัญสำหรับเป็นหลักฐานในการเรียกเก็บค่านาของเจ้าพนักงานต่อไป ถ้าเป็นนาคุโคเรียกว่า “ตราแดง” ถ้าเป็นนาฟางลอยเรียกว่า “ใบจอง”

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 3 ได้มีการปรับปรุงการเก็บค่านาจาที่ใช้วิธีเรียกเก็บข้าวเปลือก เช่น เก็บในอัตราไร่ละ 2 สัดครึ่ง ซึ่งเรียกว่า**“หางข้าว”**และเจ้าของนาจาจะต้องนำข้าวในส่วนที่เป็นหางข้าวนี้ มาส่งถึงฉางหลวงเอง เปลี่ยนแปลงวิธีเก็บค่านาจามาเป็น **“ตัวเงิน”** แทนการเก็บเป็นข้าวเปลือกโดยคิดในอัตราไร่ละ 1 สลึง และเก็บเงินแทนค่าขนข้าวส่งฉางหลวง ต่างหากอีกไร่ละ 12 สตางค์ (เสถียร ณ สุโขทัย, 2507: 188)

ในปี พ.ศ. 2503 ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะ และ ฟื้นฟูการ (ธนาคารโลก) (2503 : 64-66) ได้เสนอแนวคิดเรื่องการเก็บภาษีสำหรับประโยชน์ที่ได้รับจากการชลประทาน ไว้ดังนี้

“ในปัจจุบันประเทศไทยต่างกับประเทศอื่นที่ไม่ได้คิดค่าธรรมเนียมหรือเก็บภาษีสำหรับประโยชน์ที่ได้รับจากการชลประทาน ในกรณีที่ประโยชน์ที่ได้รับเห็นได้ จากการที่ผลผลิตเพิ่มขึ้น การเก็บค่าธรรมเนียมก็เป็นการสมควรอย่างไม่มีปัญหา ตามลักษณะของระบบการชลประทานในประเทศไทยไม่อาจเก็บค่าธรรมเนียมตามปริมาณน้ำที่ใช้ได้ ด้วยเหตุนี้คณะสำรวจฯ จึงขอเสนอให้เก็บภาษีจากเนื้อที่ที่ได้รับการชลประทานเพิ่มขึ้นจากภาษีที่ดิน (ภาษีบำรุงท้องที่) ซึ่งขณะนี้เก็บอยู่เป็นประจำในอัตราต่ำ อย่างไรก็ตามปัญหามีอยู่ว่า เนื้อที่ที่ได้รับการชลประทานส่วนใหญ่ได้รับน้ำไม่แน่นอนและในด้านการบริหารไม่อาจจะเพิ่มลดภาษีการชลประทานตามการเปลี่ยนแปลงของปริมาณน้ำที่ได้รับแต่ละปีได้ จากจำนวนเนื้อที่ที่ได้รับการชลประทานภายใต้การควบคุมของกรมชลประทาน ในปัจจุบัน 8.5 ล้านไร่ เนื้อที่ที่ได้รับน้ำแน่นอนและเพียงพอตรงตามเวลาที่ต้องการทุกปีคงจะมีไม่เกิน 2 ล้านไร่ นอกนั้นได้รับการชลประทานไม่แน่นอนสม่ำเสมอทุกปี”

เพื่อเป็นหลักในการเก็บภาษีตามที่ได้นแนะนำ คณะสำรวจฯขอเสนอให้กรมชลประทาน จำแนกเนื้อที่ถือครองทั้งหมดในบริเวณที่ได้รับการชลประทานออกเป็น 4 ประเภท ตามปริมาณน้ำที่ได้รับจากโครงการชลประทานคือ ก) เป็นเนื้อที่ซึ่งได้รับน้ำอย่างเพียงพอสำหรับปลูกพืชทั้งในฤดูฝนและในฤดูแล้ง ข) เนื้อที่ที่ได้รับน้ำเพียงพอสำหรับปลูกพืชได้ครั้งเดียว ค) เนื้อที่ที่ได้รับน้ำเพียงพอสำหรับปลูกพืชได้ครั้งเดียว นอกจากในปีที่แล้งผิดปกติและ ง) เนื้อที่ที่ได้รับน้ำไม่แน่นอนสำหรับปลูกพืชครั้งเดียวแม้แต่ในปีปกติ

ในปัจจุบันมีเนื้อที่จำนวนน้อยที่เข้าอยู่ในข่ายประเภทแรก แต่เมื่อโครงการเขื่อนยันฮีสร้างเสร็จแล้วจะมีเนื้อที่จำนวนมากเข้าเกณฑ์อยู่ในประเภทที่หนึ่ง เมื่อถึงเวลานั้นแล้ว คณะสำรวจฯขอเสนอให้เก็บค่าบริการชลประทานรายปีในอัตรา 20 บาทต่อไร่ เงินจำนวนนี้จะเป็นเพียงส่วนน้อยของรายได้ที่เกษตรกรจะได้รับเพิ่มขึ้น ในทำนองเดียวกันขอเสนออัตรา 15 บาทสำหรับที่ถือครองประเภทที่สอง และ 5 บาทสำหรับที่ถือครองประเภทที่สาม คณะสำรวจฯเสนอไม่ให้เก็บค่าบริการชลประทานสำหรับที่ถือครองประเภทที่สี่ คณะสำรวจฯขอเสนอให้กรมชลประทานเริ่มทำการจำแนกที่ดินเสียแต่บัดนี้ เพื่อให้ออกกฎหมายที่จำเป็นและเริ่มเก็บภาษีตามที่ได้อธิบายไว้ใน พ.ศ.2503 และควรจะเก็บภาษีจากเนื้อที่ที่ได้รับการชลประทานได้ทั้งหมดตั้งแต่ พ.ศ.2505 เป็นต้นไป

(8.5.2) ภาษีบำรุงท้องที่

ในปี พ.ศ. 2508 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 82 ตอนที่ 94 ฉบับพิเศษ โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ “เนื่องจากประมวลรัษฎากรได้บัญญัติให้กรมสรรพากรเป็นผู้ควบคุมจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ แต่ให้กันไว้ต่างหากเพื่อใช้จ่ายในการบำรุงท้องที่ในเขตท้องที่นั้นๆ จึงสมควรมอบให้ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่เสียเอง”

มาตรา 7 ได้บัญญัติไว้ว่าให้เจ้าของที่ดินต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามอัตราภาษีบำรุงท้องที่ในวันที่ 1 มกราคม ของทุกปี

สำหรับที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมนั้น อยู่นอกเขตเทศบาลให้ลดหย่อนได้ไม่เกินห้าไร่ แต่จะน้อยกว่าสามไร่ไม่ได้

อัตราภาษีบำรุงท้องที่ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนั้นได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาให้นำราคาปานกลางของที่ดินที่ใช้อยู่ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี พ.ศ. 2521 ถึง พ.ศ. 2524 มาใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปี พ.ศ. 2560 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 2 ก ลงวันที่ 1 มกราคม 2560 โดยมีรายละเอียดในตารางที่ 8-8

ตารางที่ 8-8 บัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่

ชั้น	ราคาปานกลางของที่ดิน	ภาษีไร่ละ		หมายเหตุ
		บาท	สต.	
1	ไม่เกินไร่ละ 200 บาท	-	50	(1) ที่ดินที่ใช้ประกอบ
2	เกินไร่ละ 200 บาท ถึงไร่ละ 400 บาท	1	-	การกสิกรรมเฉพาะประเภท
3	เกินไร่ละ 400 บาท ถึงไร่ละ 600 บาท	2	-	ไม่ล้มลูก ให้เสียกึ่งอัตรา แต่
4	เกินไร่ละ 600 บาท ถึงไร่ละ 800 บาท	3	-	ถ้าเจ้าของที่ดินประกอบการ
5	เกินไร่ละ 800 บาท ถึงไร่ละ 1,000 บาท	4	-	กสิกรรมประเภทไม่ล้มลูกนั้น
6	เกินไร่ละ 1,000 บาท ถึงไร่ละ 1,200 บาท	5	50	ด้วยตนเองให้เสียอย่างสูงไม่
7	เกินไร่ละ 1,200 บาท ถึงไร่ละ 1,400 บาท	7	-	เกินไร่ละ 5 บาท
8	เกินไร่ละ 1,400 บาท ถึงไร่ละ 1,600 บาท	8	-	(2) ที่ดินที่ทิ้งไว้ว่างเปล่า
9	เกินไร่ละ 1,600 บาท ถึงไร่ละ 1,800 บาท	9	-	หรือ
10	เกินไร่ละ 1,800 บาท ถึงไร่ละ 2,000 บาท	10	-	ไม่ได้ทำประโยชน์
11	เกินไร่ละ 2,000 บาท ถึงไร่ละ 2,200 บาท	11	-	ตามควรแก่สภาพของที่ดิน
12	เกินไร่ละ 2,200 บาท ถึงไร่ละ 2,400 บาท	12	-	ให้เสียเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเท่า
13	เกินไร่ละ 2,400 บาท ถึงไร่ละ 2,600 บาท	13	-	
14	เกินไร่ละ 2,600 บาท ถึงไร่ละ 2,800 บาท	14	-	
15	เกินไร่ละ 2,800 บาท ถึงไร่ละ 3,000 บาท	15	-	
16	เกินไร่ละ 3,000 บาท ถึงไร่ละ 3,500 บาท	17	50	
17	เกินไร่ละ 3,500 บาท ถึงไร่ละ 4,000 บาท	30	-	
18	เกินไร่ละ 4,000 บาท ถึงไร่ละ 4,500 บาท	22	50	
19	เกินไร่ละ 4,500 บาท ถึงไร่ละ 5,000 บาท	25	-	
20	เกินไร่ละ 5,000 บาท ถึงไร่ละ 5,500 บาท	27	50	
21	เกินไร่ละ 5,500 บาท ถึงไร่ละ 6,000 บาท	30	-	
22	เกินไร่ละ 6,000 บาท ถึงไร่ละ 6,500 บาท	32	50	
23	เกินไร่ละ 6,500 บาท ถึงไร่ละ 7,000 บาท	35	-	
24	เกินไร่ละ 7,000 บาท ถึงไร่ละ 7,500 บาท	37	50	
25	เกินไร่ละ 7,500 บาท ถึงไร่ละ 8,000 บาท	40	-	
26	เกินไร่ละ 8,000 บาท ถึงไร่ละ 8,500 บาท	42	50	
27	เกินไร่ละ 8,500 บาท ถึงไร่ละ 9,000 บาท	45	-	
28	เกินไร่ละ 9,000 บาท ถึงไร่ละ 9,500 บาท	47	50	
29	เกินไร่ละ 9,500 บาท ถึงไร่ละ 10,000 บาท	50	-	
30	เกินไร่ละ 10,000 บาท ถึงไร่ละ 15,000 บาท	55	-	
31	เกินไร่ละ 15,000 บาท ถึงไร่ละ 20,000 บาท	60	-	
32	เกินไร่ละ 20,000 บาท ถึงไร่ละ 25,000 บาท	65	-	
33	เกินไร่ละ 25,000 บาท ถึงไร่ละ 30,000 บาท	70	-	
(11)	เกินไร่ละ 30,000 บาท ให้เสียภาษีไร่ละ ดังต่อไปนี้			
34	(1) สำหรับราคาปานกลางของที่ดิน 30,000 บาท แรกให้เสียภาษี 70 บาท			
	(2) สำหรับราคาปานกลางของที่ดินส่วนที่เกิน 30,000 บาท ให้เสียทุกๆ			
	10,000 บาท ต่อ 25 บาทเศษของ 10,000 บาท ถ้าถึง 5,000 บาท ให้ถือเป็น			
	10,000 บาท ถ้าไม่ถึง 5,000 บาท ให้ปัดทิ้ง"			

8.5.3 ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในประเทศไทย

การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินในประเทศไทยนั้น จัดเก็บในรูปของภาษีโรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 และภาษีบำรุงท้องที่ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 และอย่างไรก็ดี เนื่องจากพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว การกำหนดฐานภาษี อัตราภาษี หลักเกณฑ์และวิธีการในการประเมินภาษี การลดหย่อนภาษี ตลอดจนแนวปฏิบัติในการจัดเก็บภาษี ตามกฎหมายทั้งสองฉบับซึ่งไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป จึงส่งผลให้เกิดปัญหาการใช้บังคับกฎหมายทั้งสองฉบับเป็นจำนวนมาก จึงมีแนวความคิดในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง แทนการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและภาคเอกชนมาตั้งแต่ พ.ศ.2541 ในหัวข้อนี้จะทบทวนถึงการดำเนินการในสาระสำคัญรวม 3 เรื่อง คือ (1) สภาพปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ (2) การดำเนินงานของรัฐ และ(3) ประโยชน์ของพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

(1) สภาพปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่

(1.1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน

ภาษีโรงเรือนและที่ดิน คือ ภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บจากโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ กับที่ดินที่ใช้ประโยชน์ต่อเนื่องไปกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ในอัตราร้อยละ 12.5 ของค่ารายปี (ค่ารายปี หมายถึง จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรใช้เช่าได้ในปีหนึ่งๆ)

สภาพปัญหาของการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน

ประการแรก การคำนวณภาษีโดยใช้ฐานค่ารายปีหรือค่าเช่าต่อปีในการประเมินภาษีจึงเข้าซ้อนกับการเก็บภาษีเงินได้จากการให้เช่าทรัพย์สินตามประมวลรัษฎากร มาตรา 40 (5)

ประการที่สอง การประเมินค่ารายปีขึ้นกับดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการกำหนดค่าเช่าที่สมควรให้เช่าได้ในปีหนึ่ง

ประการที่สาม อัตราภาษีกำหนดไว้สูงมาก คือ ร้อยละ 12.5 ของค่ารายปีหรือเทียบเท่ากับค่าเช่าเดือนครึ่ง ถือเป็นอัตราภาษีที่สูง ส่งผลให้เกิดแรงจูงใจในการเลี่ยงภาษี

(1.2) ภาษีบำรุงท้องที่

ภาษีบำรุงท้องที่ คือ ภาษีที่จัดเก็บจากเจ้าของที่ดิน จากฐานราคาปานกลางที่ดินและตามอัตราภาษีบำรุงท้องที่ โดยเจ้าของที่ดินที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ ได้แก่ บุคคลหรือคณะบุคคลไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือครอบครองอยู่ในที่ดินที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน โดยที่ดินที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ ได้แก่ พื้นที่ดินและพื้นที่ที่เป็นภูเขาหรือที่มีน้ำด้วย และไม่เป็นที่ดินที่เจ้าของที่ดินได้รับการยกเว้นภาษีหรืออยู่ในเกณฑ์ลดหย่อน โดยการคำนวณภาษีบำรุงท้องที่นั้น คำนวณจากการนำราคาปานกลางของที่ดินที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการจัดเก็บภาษีคูณกับอัตราภาษี

สภาพปัญหาของการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่

ประการแรก ฐานภาษีไม่เป็นปัจจุบัน เนื่องจากปัจจุบันยังคงใช้ราคาปานกลางที่ดินเดิมที่ใช้ในการประเมินภาษีปี 2521-2524 ทั้งๆที่ ปกติต้องปรับปรุงในรอบ 4 ปี ทำให้ไม่สอดคล้องกับราคาประเมินที่ดินในสภาพเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ส่งผลให้สามารถจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ได้น้อยกว่าที่ควรจะเป็น

ประการที่สอง มีการลดหย่อนเนื้อที่ดินที่นำมาคำนวณภาษีเป็นจำนวนมาก อาทิ ลดหย่อนให้เจ้าของที่ใช้อยู่อาศัยหรือใช้เพื่อการเกษตรกรรมที่ไม่ต้องนำมาคำนวณภาษี หรือเสียภาษีน้อยลง ทำให้เกิดการใช้องค์กรของกฎหมายเพื่อเลี่ยงภาษี เช่น กรณีที่กำหนดให้ที่ดินที่ใช้ประกอบการกิจกรรมเฉพาะประเภทไม้ล้มลุกเสียภาษีกึ่งอัตรา แต่ถ้าเจ้าของที่ดินประกอบการกิจกรรมประเภทไม้ล้มลุกด้วยตนเอง ให้เสียภาษีบำรุงท้องที่อย่างสูงไม่เกินไร่ละ 5 บาท ส่งผลให้เกิดการเลี่ยงภาษีโดยการปลูกพืชล้มลุกเพื่อให้เสียภาษีน้อยลง

ประการที่สาม อัตราภาษีมีการกำหนดตามชั้นของราคาปานกลางที่ดินถึง 34 ชั้น และมีลักษณะถดถอยทำให้ที่ดินที่มีมูลค่าสูงเสียภาษีในอัตราภาษีเฉลี่ยต่ำกว่าที่ดินที่มีมูลค่าต่ำ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559:4)

(2) การดำเนินงานของรัฐ

จากปัญหาดังที่กล่าวข้างต้น จึงได้มีการดำเนินงานของภาครัฐให้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับแล้วร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างขึ้นมาใหม่

ภาษีที่จัดเก็บจากที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นภาษีทรัพย์สินประเภทหนึ่ง โดยจัดเก็บจากฐานราคาที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง หรือเครื่องจักร หลายประเทศทั่วโลกใช้แนวทางการจัดเก็บภาษีจากที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 8 กันยายน 2541 เรื่องร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. โดยคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ในหลักการร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติกำหนดราคาปานกลางของที่ดินสำหรับการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2529

2. ร่างพระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับสำหรับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่กำหนดไว้ในร่างมาตรา 8

3. ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บภาษีจากที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ในเขต และให้ถือเป็นรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

4. ให้กำหนดฐานภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ดังนี้

4.1 ที่ดินที่ไม่มีสิ่งปลูกสร้างให้ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินเป็นฐานภาษี

4.2 ที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้าง ให้ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินรวมกับราคาประเมินทุนทรัพย์โรงเรือนสิ่งปลูกสร้าง โดยไม่มีการหักค่าเสื่อมราคาเป็นฐานภาษี

5. ให้มีโครงสร้างภาษีรวม 5 โครงสร้าง ในแต่ละโครงสร้างมีอัตราภาษีสามอัตรา โดยแบ่งออกเป็นเขตที่เจริญมาก เขตที่เจริญปานกลาง และเขตที่เจริญน้อย

6. ในเขตกรุงเทพมหานคร ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานครออกข้อบังคับกำหนดพื้นที่เป็นเขตเจริญมาก เขตเจริญปานกลาง และเขตเจริญน้อย แต่ในเขตจังหวัดอื่นร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดไว้ชัดเจน กล่าวคือ ให้เทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเมืองพัทยาเป็นเขตที่เจริญมาก เทศบาลตำบลเป็นเขตที่เจริญปานกลาง องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเขตที่เจริญน้อย

7. ในแต่ละจังหวัดยกเว้นกรุงเทพมหานครให้มีคณะกรรมการกำหนดอัตราภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างประจำจังหวัด เลือกโครงสร้างอัตราภาษีเพื่อใช้สำหรับจัดเก็บภาษีภายในเขตราชการส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งที่อยู่ในจังหวัดนั้น

8. ถ้าที่ดินที่ต้องเสียภาษีเป็นที่ดินที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าให้จัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า กล่าวคือ ถ้าเป็นที่ย่อยอาศัยในทุกสามปีให้เสียภาษีเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเท่า แต่ถ้าเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการเกษตร ให้จัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเท่าทุกปี

9. ให้ผู้บริหารส่วนท้องถิ่นมีอำนาจประกาศลดหรือยกเว้นภาษีที่จะเรียกเก็บจากที่ดิน ในกรณีที่มีการประกอบเกษตรกรรมได้รับความเสียหายมากผิดปกติ หรือทำการเกษตรไม่ได้ด้วยเหตุอันพึงวิสัย หรือสิ่งปลูกสร้างถูกรื้อถอนหรือทำลาย หรือชำรุดจนเป็นเหตุให้ต้องทำการซ่อมแซมในส่วนสำคัญ

10. ให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือ आयัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษี

11. ผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติพระราชบัญญัตินี้มีอัตราโทษจำคุกและปรับ ทั้งนี้ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณารายละเอียดก่อนนำกลับให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้ง

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการกำหนดโครงสร้างภาษีไว้ ดังนี้

มาตรา 17 อัตราภาษีที่จัดเก็บตามพระราชบัญญัตินี้ให้แบ่งเป็นห้าโครงสร้างในแต่ละโครงสร้างมีสามอัตราโดยแบ่งออกเป็นเขตที่เจริญมาก เขตที่เจริญปานกลาง และเขตที่เจริญน้อย ดังนี้

	เขตที่เจริญมาก (ร้อยละ)	เขตที่เจริญปานกลาง (ร้อยละ)	เขตที่เจริญน้อย (ร้อยละ)
โครงสร้างที่ 1	0.095	0.075	0.055
โครงสร้างที่ 2	0.080	0.065	0.050
โครงสร้างที่ 3	0.065	0.055	0.045
โครงสร้างที่ 4	0.055	0.045	0.035
โครงสร้างที่ 5	0.045	0.035	0.025

และบทบัญญัติมาตรา 23 ได้กำหนดมาตรการภาษีในที่ดินว่างเปล่าหรือไม่ได้ใช้ประโยชน์ดังนี้:-

มาตรา 23 ในกรณีที่ปรากฏว่าที่ดินที่ต้องเสียภาษีเป็นที่ดินที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามควรแก่สภาพที่ดิน ให้เสียภาษีเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเท่าของจำนวนภาษีที่ต้องเสียสำหรับที่ดินนั้น และในทุกระยะเวลาสามปีให้เสียภาษีเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเท่าของจำนวนภาษีที่ต้องเสียในปีที่ผ่านมาจนกว่าจะได้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นตามควรแก่สภาพที่ดิน

การพิจารณาว่ามีการใช้ประโยชน์ตามควรแก่สภาพที่ดินตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง

ต่อมาเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2553 คณะรัฐมนตรีได้มีมติอีกครั้งหนึ่ง ดังนี้

1. เห็นชอบในหลักการการปรับปรุงโครงสร้างและการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามที่กระทรวงการคลังเสนอ

2. ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. มีสาระสำคัญคือ ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน และกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ ไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงการคลังและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งจัดให้มีการทำ

ประชาพิจารณาหรือรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามความเห็นของคณะรัฐมนตรีควบคู่กันไปเพื่อนำมาเป็นข้อมูลประกอบการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติฯ แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

ในร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างได้กำหนดเพดานอัตราภาษีไว้ 3 อัตราแตกต่างกันตามการใช้ประโยชน์ คือ กรณีใช้ประโยชน์ทั่วไป (การพาณิชย์และอุตสาหกรรม) ไม่เกินร้อยละ 0.5 ของฐานภาษี กรณีใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยโดยไม่ประกอบเชิงพาณิชย์ไม่เกินร้อยละ 0.1 และกรณีใช้ประกอบการเกษตรกรรมไม่เกินร้อยละ 0.05 ของฐานภาษี

กรณีที่ดินที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพที่ดินในสามปีแรก ให้เสียภาษีในอัตราไม่ต่ำกว่าอัตราทั่วไปที่คณะกรรมการฯ กำหนดแต่ไม่เกินร้อยละ 0.5 ของฐานภาษี และหากยังมีได้ทำประโยชน์อีกให้เสียภาษีเพิ่มขึ้นอีก 1 เท่า ในทุก 3 ปี แต่ไม่เกินร้อยละ 2 ของฐานภาษี ซึ่งหลักเกณฑ์ว่าการทำประโยชน์ตามควร คือ ต้องมีการทำประโยชน์ในพื้นที่ 3 ใน 4 ตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

อย่างไรก็ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

ต่อมาเมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2559 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ซึ่งจะนำมาบังคับใช้แทนพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ ทั้งนี้ การเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามร่างกฎหมายที่เสนอนี้ไม่ใช่การเก็บภาษีใหม่ แต่เป็นการปรับปรุงการเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) สามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างมีประสิทธิภาพ เหมาะสม และสอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมากขึ้น รวมทั้งมีรายได้เพียงพอที่จะนำมาใช้ในการบริหารจัดการในเขตพื้นที่ของตน ก่อให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้เสียภาษี ช่วยกระตุ้นให้เกิดการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ผลักดันให้เกิดการกระจาย การถือครองที่ดิน และช่วยลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองทรัพย์สินได้อีกทางหนึ่ง

สำนักนโยบายภาษี (2559: 1-3) ได้ให้รายละเอียดไว้ดังนี้

อัตราภาษีที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ จะเป็นอัตราสูงสุดที่จะจัดเก็บภาษีจากผู้เป็นเจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยจะจัดแบ่งอัตราภาษีดังกล่าวออกเป็น 3 กลุ่ม ตามลักษณะการใช้ประโยชน์ในที่ดิน คือ (1) กรณีใช้เพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรม ให้จัดเก็บภาษีได้ในอัตราไม่เกินร้อยละ 0.2 (2) กรณีใช้เพื่อเป็นที่พักอาศัย ให้จัดเก็บภาษีได้ในอัตราไม่เกินร้อยละ 0.5 และ (3) กรณีใช้ประโยชน์ในด้านอื่นๆ (เช่น พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม เป็นต้น) ให้จัดเก็บภาษีได้ในอัตราไม่เกินร้อยละ 2 ในส่วนของที่ดินที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพที่ดิน กำหนดอัตราภาษีสูงสุดในกฎหมายให้ อปท. เรียกเก็บภาษีสำหรับที่ดินดังกล่าวในอัตราไม่เกินร้อยละ 5 ของฐานภาษี

อัตราภาษีที่ใช้จัดเก็บจริงจะกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา โดยกำหนดเป็นอัตราก้าวหน้าเพิ่มขึ้นตามมูลค่าของฐานภาษี ดังนี้

- (1) เกษตรกรรม ตั้งแต่ร้อยละ 0 ถึง ร้อยละ 0.1 ของฐานภาษี
 - (2) ที่พักอาศัยหลัก ส่วนที่เกิน 50 ล้านบาทขึ้นไป ตั้งแต่ร้อยละ 0.05 ถึงร้อยละ 0.1 และที่พักอาศัยหลังอื่น ตั้งแต่ร้อยละ 0.03 ถึง ร้อยละ 0.3 ของฐานภาษี
 - (3) ประเภทอื่นๆ ตั้งแต่ร้อยละ 0.3 ถึง ร้อยละ 1.5 ของฐานภาษี
- ที่ดินว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพที่ดินจะจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นทุก 3 ปี ตั้งแต่ร้อยละ 1 ถึง ร้อยละ 3 ของฐานภาษี

อย่างไรก็ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้มีผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด
เมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2560 คณะรัฐมนตรีได้มีมติ ดังนี้

1. เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ของ
กระทรวงการคลัง ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว มีสาระสำคัญเป็นการกำหนด
หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยกเว้นทรัพย์สินจากการจัดเก็บภาษี ฐานภาษี อัตราภาษี การคำนวณภาษี การลด
หรือยกเว้นภาษี โดยยกเลิกพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 พระราชบัญญัติภาษีบำรุง
ท้องที่ พ.ศ.2508 และพระราชบัญญัติกำหนดราคาปานกลางของที่ดินสำหรับการประเมินภาษีบำรุงท้องที่
พ.ศ.2529 และกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเก็บภาษีจากที่ดินและสิ่งปลูกสร้างใหม่ เพื่อแก้ไขปัญหา
โครงสร้างของภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน และช่วย
กระตุ้นให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภานิติ
บัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป ทั้งนี้ โดยให้รีบไปพิจารณาความ
เหมาะสมในการกำหนดวันเริ่มการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามร่างพระราชบัญญัตินี้ และให้
คำนึงถึงความพร้อมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งระยะเวลาในการจัดทำกฎหมายลำดับรองตามร่าง
พระราชบัญญัตินี้ และระยะเวลาในการเตรียมการสำรวจ จำทำฐานภาษี และดำเนินการอื่นๆ ที่จำเป็น
ก่อนที่จะเริ่มจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างหลังจากร่างพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ โดยเห็นควรให้
เริ่มจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคมของปีถัดไปจากวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

2. รับทราบแผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรอง กรอบระยะเวลา และกรอบ
สาระสำคัญของกฎหมายลำดับรองที่ออกตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตามที่กระทรวงการคลังเสนอ

3. ให้กระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทยเร่งรัดการเสนอกฎหมายลำดับ
รองตามร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวเป็นไป
ตามกำหนดเวลาตามข้อ 1 และมีประสิทธิภาพต่อไป

อัตราภาษีสำหรับพื้นที่ทำการเกษตรมีเพดานไม่เกิน 0.2 % ของมูลค่าทรัพย์สิน คือ

มูลค่าน้อยกว่า 50 ล้านบาท ยกเว้น

มูลค่า 50-100 ล้านบาท ภาษี 0.05%

มูลค่า มากกว่า 100 ล้านบาท ภาษี 0.10 %

ในกรณีที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์ตามสภาพหรือทิ้งไว้ว่างเปล่ามีอัตราเพดาน 5.0 %

โดยมีรายละเอียด คือ

ปีที่ 1-3 เสียภาษี 1%

ปีที่ 4-6 เสียภาษี 2%

ปีที่ 7 ขึ้นไป เสียภาษี 3%

(3) ประโยชน์ของพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2559:7) ได้สรุป คือประโยชน์ของ
พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ไว้ดังนี้

(1) ช่วยลดความเหลื่อมล้ำ โดยผู้มีทรัพย์สินมูลค่าสูงมีภาระต้องเสียภาษี
มากกว่าผู้ที่มีทรัพย์สินมูลค่าต่ำจะทำให้เกิดความเป็นธรรมและช่วยลดความเหลื่อมล้ำในสังคม เนื่องจาก
ฐานภาษีมีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้นโดยจะจัดเก็บจากที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างทุกประเภท ทั้งที่เจ้าของใช้อยู่
อาศัยเอง ที่ดินเกษตรกรรม โรงเรือนปิดว่าง ห้องชุด โรงเรือนเพื่อใช้ประกอบกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้เจ้าของ
ภาษีทุกรายมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนตามหลักความสามารถที่จะจ่าย (Ability to Pay

Principle) และหลักการได้รับประโยชน์จากการบริการของท้องถิ่น (Benefit Principle) ซึ่งผู้ที่ถือครองที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่มีมูลค่าสูงจะต้องเสียภาษีมากกว่าผู้ที่ถือครองที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่มีมูลค่าต่ำ

(2) เพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี โดยลดการใช้ดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการประเมินภาษี กระตุ้นให้เจ้าของที่ดินใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ลดปัญหาการกักตุนที่ดินเพื่อเก็งกำไร และผลักดันให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยจัดเก็บภาษีในอัตราสูงสำหรับที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามควรหรือที่ดินรกร้างว่างเปล่า รวมถึงการกระตุ้นให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดิน

(3) ช่วยเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้พัฒนาท้องถิ่นให้ตรงกับความต้องการของประชาชน ลดการพึ่งพาจากรัฐบาล และเป็นการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติกำหนดอัตรารายได้เพิ่มขึ้นจากที่คณะกรรมการกำหนดแต่ไม่เกินเพดานอัตรารายได้ที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ หลังจากที่พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. มีผลบังคับใช้ในปีแรก กระทรวงการคลังคาดว่าจะทำให้ท้องถิ่นมีรายได้จากการจัดเก็บภาษี 64,290 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากเดิม 38,318 ล้านบาท ทำให้มีรายได้เพียงพอที่จะนำไปใช้ในการลงทุนและจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพต่อประชาชนในพื้นที่มากขึ้น

(4) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกระตุ้นให้ประชาชนในพื้นที่มีการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีการเก็บภาษีอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม รวมถึงติดตามการใช้จ่ายเงินภาษีซึ่งเก็บภาษีจากประชาชนในพื้นที่ไปพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและตรงกับความต้องการของประชาชนหรือไม่

เอกสารอ้างอิง

1. กรมการปกครอง. 2551. **ข้อมูลปัญหาความยากจนจำแนกตามแบบ สย.** จาก <http://khonion.dopa.go.th/poverty/report.Jsp?LocationId=o&locationlevel=> เข้าถึง วันที่ 4 พฤษภาคม 2558.
2. กรมธนารักษ์. 2553. **โครงการนำที่ราชพัสดุสนับสนุนการปลูกพืชอาหารและพืชทดแทนพลังงาน.** สำนักบริหารจัดการฐานข้อมูลที่ดินราชพัสดุ.
3. กรมที่ดิน. 2525. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับที่ดินตามโครงการ อพป.ของกรมที่ดิน.** กระทรวงมหาดไทย. โรงพิมพ์ ป.สัมพันธ์พาณิชย์ กทม.
4. กรมที่ดิน. 2551. **โครงการจัดที่ดินของรัฐ จัดความยากจน.** สำนักจัดการที่ดินของรัฐ.กระทรวงมหาดไทย.
5. กรมธนารักษ์. 2553. **โครงการนำที่ราชพัสดุสนับสนุนการปลูกพืชอาหารและพืชทดแทนพลังงาน.** สำนักบริหารจัดการฐานข้อมูลที่ดินราชพัสดุ.
6. กรมประชาสัมพันธ์. 2523. **40 ปี กรมประชาสัมพันธ์.** เอกสารเผยแพร่วิชาการ ลำดับที่ 99 เล่มที่ 9/2523 กองวิชาการ หน้า 1.
7. กรมประชาสัมพันธ์. 2528. **กฎหมาย คำสั่ง ระเบียบ เกี่ยวกับการดำเนินงานนิคมสร้างตนเอง.** กองนิคมสร้างตนเอง.
8. กรมประชาสัมพันธ์. 2530. **สรุปโครงการเร่งรัดจัดที่ดินทำกินในนิคมสร้างตนเอง 2531-2538.** กองนิคมสร้างตนเอง.
9. กรมป่าไม้. 2527. **โครงการออกหนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว.** เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่องนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน. จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มิถุนายน 2527.
10. กรมพัฒนาที่ดิน. 2507. **รายงานผลการวิจัยเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการถือครองที่ดินกับ การผลิตของเกษตรกรบางจังหวัดในภาคกลาง พ.ศ. 2507.**
11. กรมพัฒนาที่ดิน. 2527. **รายงานผลการวิจัย เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการถือครองที่ดิน กับ การผลิตของเกษตรกรบางจังหวัดในภาคกลาง พ.ศ.2507.** วารสารพัฒนาที่ดินปีที่ 1 ฉบับที่ 12 โรงพิมพ์รามินทร์ กทม.
12. กรมพัฒนาที่ดิน. 2550. **ด้วยพระบารมี ปันพสุธิ์ไทย.** โรงพิมพ์ประชุมช่าง กทม.
13. กรมศิลปากร. 2515. **ประชุมศิลาจารึก ภาคที่ 1 จารึกกรุงสุโขทัย.** พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงาน พระราชทานเพลิงศพพระราชประสิทธิ์คุณ ณ สุสานวัดราชธานี จังหวัดสุโขทัย 8 เมษายน 2515.
14. กรมส่งเสริมสหกรณ์. 2520. **การจัดสรรที่ดินให้ราษฎรโดยวิธีการสหกรณ์นิคม เอกสารเลขที่ สน.1.** โรงพิมพ์ ชุมชุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย กทม.

15. กรมส่งเสริมสหกรณ์. 2525. **ระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ว่าด้วยการจัดที่ดินในหมู่บ้านสหกรณ์
โครงการหุบกระพง พ.ศ. 2524.**
16. กรมส่งเสริมสหกรณ์. 2530. **สรุปโครงการเร่งรัดจัดที่ดินทำกินในสหกรณ์นิคม 2531-2540.**
กองสหกรณ์นิคม. ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย กทม.
17. กองเศรษฐกิจการเกษตร. 2499. **สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2497.** โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ.
18. กระทรวงการต่างประเทศ. 2545. **สรุปสาระสำคัญของแผนปฏิบัติการ 21.** www.mfa.go.th.
สืบค้นวันที่ 6 มกราคม 2555.
19. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2525. **วิวัฒนาการด้านการเกษตรกรุงรัตนโกสินทร์.** จัดพิมพ์
จัดพิมพ์เป็นที่ระลึกในงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี ห้างหุ้นส่วนจำกัด ภาพพิมพ์
กรุงเทพมหานคร.
20. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และมูลนิธิส่งเสริมการพัฒนาเพื่อความยั่งยืน. 2529. **การพัฒนาสาขา
เกษตรในแง่ของเกษตรกร.** เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง นโยบายและระบบการบริหารการ
พัฒนาการเกษตรและทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ณ โรงแรมมณเฑียรพญา จังหวัด
ชลบุรี วันที่ 15-17 มีนาคม 2539.
21. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2527. **กระทรวงเกษตรฯพบเงื่อนไข พ.ร.บ.การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.**
ข่าวสารการเกษตร ฉบับที่ 10 เมษายน 2556.
22. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2554. **หนังสือที่ ทส 0220.03/1159 ลงวันที่ 3
พฤษภาคม 2554 เรื่องการเสนอเรื่องเข้าคณะรัฐมนตรีมติสมัชชาปฏิรูปครั้งที่ 1 พ.ศ.2554 ถึง
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี.**
23. คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ. 2560. **รายงานการประชุมคณะกรรมการนโยบายที่ดิน
แห่งชาติ ครั้งที่ 1/2560 วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2560. ณ ห้องสีเขียว ตึกไทยคู่ฟ้า ทำเนียบรัฐบาล.**
24. คณะกรรมการปฏิรูป. 2554. **ข้อเสนอปฏิรูปการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร.** สำนักงานปฏิรูป
นนทบุรี.
25. คณะทำงานจัดตั้งธนาคารที่ดิน. 2526. **ร่างแผนการจัดตั้งและดำเนินงานของธนาคารที่ดิน.** เอกสาร
เสนอต่อคณะกรรมการที่ดิน คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ.
26. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2527. **รายงานการศึกษาเพื่อจัดตั้งธนาคารที่ดิน ส่วนที่ 2 ธนาคารที่ดิน
ของประเทศไทย.** คณะเศรษฐศาสตร์.
27. ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. 2524. **การแสวงหาระบบเศรษฐกิจใหม่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย.**
ในเศรษฐศาสตร์กับประวัติศาสตร์ไทย ทวีกิจการพิมพ์ กรุงเทพฯ.

28. ไชยงค์ ชูชาติ ไพวรรณเรศานนท์ และอำนวย ชุมสมุทร. 2512. **ความสัมพันธ์ระหว่างการถือครองที่ดินกับการผลิตของชาวนา ใน 11 จังหวัดภาคกลาง พ.ศ.2508**. รายงานเศรษฐกิจที่ดินฉบับที่ 3 กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ.
29. ไชยงค์ ชูชาติ. 2517. **การปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายความมั่นคงไปสู่เกษตรกรผู้ยากจน**. โรงพิมพ์พันธ์พิบูลย์พิมพ์ กรุงเทพฯ. หน้า 215.
30. นิชาภา เฉยพันธ์. 2551. **การใช้ประโยชน์ที่ดินและสภาพเศรษฐกิจสังคมหลังการขายที่ดินของเกษตรกรบ้านไทยสามัคคีและบ้านไทยพัฒนา อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดนครราชสีมา**. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
31. ทองโรจน์ อ่อนจันทร์ และพรสวรรค์ คงคาเพชร. 2516. **ผลของการถือครองที่ดินที่มีต่อประสิทธิภาพการผลิตและการกระจายรายได้ของเกษตรกรไทย**. วารสารเศรษฐศาสตร์เกษตร 12: 3.
32. ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ (ธนาคารโลก). 2503. **โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย**. กองการพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาล.
33. ปิยนาด บุนนาค. 2537. **คลองประวัติศาสตร์ในอดีต ในเอกสารอาศรมความคิด เรื่อง คลองในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล**. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 43-48.
34. ประเสริฐ ฐน นคร. 2521. **มั่งรายศาสตร์กฎหมายพระเจ้ามั่งราย**. โรงพิมพ์แสงรุ่งการพิมพ์ กรุงเทพฯ.
35. พงษ์ทิพย์ สำราญจิตต์. 2556. **ภาพสะท้อน “เกษตรกรนาเช่า” จำนำข้าว**. กลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร้พรมแดน.
36. ยุพา ราชจินดา. 2551. **ปัจจัยที่มีต่อการเปลี่ยนสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน ตำบลมะเริง อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดนครราชสีมา**. วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
37. เยาวนุษ เวศร์ภาดา และวันชัย ตันติวิทยาพิทักษ์. 2543. **ข้าววัฒนธรรมแห่งชีวิต**. สำนักพิมพ์โมทีฟ กรุงเทพฯ.
38. วรณี วุฒิฤทธากุล. 2552. **ผลกระทบจากการจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ**. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย www.cuir.car.chuta.ac.th สืบค้นวันที่ 6 มกราคม 2555.
39. วังระ เลิศชัยมงคล. 2552. **การศึกษาถึงผลการถือครองที่ดินต่อประสิทธิภาพการจัดสรรทรัพยากรการผลิตและการกระจายรายได้ของเกษตรกรไทยในที่ราบภาคกลางปี 2518-2519**. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต (เศรษฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
40. ศูนย์บริการวิชาการ. 2538. **รายงานการศึกษาเรื่องแนวทางให้มีกฎหมายเพื่อคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม (ฉบับร่าง)**. เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กทม.
41. ศิริรักษา อภิญาวัชรกุล. 2554. **นิติสำนักของเกษตรกรผู้ซื้อและขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ในตำบลบ้านช้าง อำเภอมะนัง จังหวัดเชียงใหม่**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

42. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. 2538. **รายงานการศึกษาเรื่องแนวทางให้มีกฎหมายเพื่อคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม (ฉบับร่าง)**. เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ศูนย์บริการวิชาการ กรุงเทพฯ.
43. สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน. 2560. **(ร่าง) พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ.** . เสนอต่อคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2560.
44. สถาบันราชภัฏ นครราชสีมา. 2544. **โครงการศึกษาเขตเศรษฐกิจเกษตรจำเพาะวังน้ำเขียวเพื่อผลิตผลผลิตการเกษตรกึ่งเมืองหนาว**. รายงานเสนอสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) สถาบันราชภัฏนครราชสีมา สมบูรณ์การพิมพ์ จ.นครราชสีมา.
45. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2533. **รายงานการศึกษาเรื่องนโยบายการปฏิบัติที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย**. เสนอต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มกราคม 2533. กรุงเทพฯ.
46. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2551. **รายงานการศึกษาโครงการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน : การวางแผนการถือครองที่ดินและการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ**. รายงานเสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โรงพิมพ์วิบูลย์การปก จำกัด กรุงเทพฯ.
47. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2552. **การใช้สิทธิพลในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ เอกสารเสนอในการสัมมนาวิชาการประจำปี 2555**. ณ โรงแรมเซ็นทาราแกรนด์และบางกอกคอนเวนชันเซ็นเตอร์ กทม. วันที่ 25-26 พฤศจิกายน 2552.
48. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2554. **โครงการศึกษาและพัฒนาสิทธิการถือครองที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อทำไปสู่กรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐ**. เอกสารเสนอต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.
49. สภาปฏิรูปแห่งชาติ. 2558. **รายงานของสภาการปฏิรูปแห่งชาติ เรื่องรายงานการศึกษาธนาคารที่ดินและธนาคารที่ดิน พ.ศ.** .
50. สุกิตติ กระจำเอย. 2517. **การปฏิรูปที่ดินโครงการเพื่อชุมชนชีวิตชาวนา**. จุลสารธนาคารกรุงเทพ ปีที่ 12 เล่ม 114 พฤศจิกายน 2517.
51. สุจรรยา พงศ์สุวรรณ และเชาว์ ยงเฉลิมชัย. 2546. **พลวัตของที่ดินในพื้นที่ทำสวนยางพารา จังหวัดสงขลา**. วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ปีที่ 19 เล่มที่ 2.
52. สุธี อากาศฤกษ์. 2504. **ปัญหาการถือครองที่ดิน**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
53. สุภาภรณ์ จรัสพัฒน์. 2522. **ชาวนา : ปัญหาการผลิตและการค้าข้าวในสมัยรัชกาลที่ 5 ถึงรัชกาลที่ 7**. จุลสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล 3:1, หน้า 8.

54. สุรพล เพชรล้อม. 2518. **การถือครองที่ดินที่ใช้ในการเกษตร**. วารสารพัฒนาที่ดิน ปีที่ 12 ฉบับที่ 121 มิถุนายน 2518.
55. โสภณ ชมชาญ. 2538. **ยุติการแก้ไขปัญหาราษฎรบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติและการออกเอกสารสิทธิ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในปี 2529-2537**. กรมพัฒนาที่ดิน.
56. โสภณ ชมชาญ และดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. 2555. **รายงานการศึกษาเรื่องแนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดินเอกสารเสนอสำนักงานปฏิรูป (สปร.)**.
57. โสภณ ทองปาน. 2546. **ศาสตราจารย์ ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ ผู้ผลักดันให้มีการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย โครงการวิจัย 60 ปี มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ : ศาสตร์แห่งแผ่นดิน**. สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
58. เสถียร ศกุนโสภณ. 2507. **ประวัติศาสตร์ไทย**. ฉบับพัฒนาการ หก. อักษรเจริญทัศน์.
59. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. 2554. **การชี้แจงกรณีการขายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน อำเภอลำลูกเกด วันที่ 8 สิงหาคม 2554**. www.alro.go.th สืบค้นวันที่ 10 สิงหาคม 2554.
60. สำนักงานปฏิรูป. 2554. **มติสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ 1 พ.ค. 2554 เรื่องการปฏิรูปการจัดสรรทรัพยากรที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน**. อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี.
61. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2554. **คำแถลงนโยบายคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา**. วันที่ 23 สิงหาคม 2554.
62. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2559. **กฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง : การปฏิรูปโครงสร้างภาษีเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ**. สำนักวิชาการ ISBN 2287-0520.
63. สำนักนโยบายภาษี. 2559. **ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง : ข้าราชการกระทรวงการคลัง ฉบับที่ 74/2559 ลงวันที่ 7 มิถุนายน 2559**. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.
64. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2527. **สถิติการเกษตรของประเทศไทยปีเพาะปลูก 2526/2527**. เอกสารสถิติการเกษตรเลขที่ 213. ไม่ระบุที่พิมพ์.
65. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2531. **สถิติการเกษตรของประเทศไทยปีเพาะปลูก 2530/2531**. เอกสารสถิติการเกษตรเลขที่ 408 ไม่ระบุที่พิมพ์.
66. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2534. **สถิติการเกษตรของประเทศไทยปีเพาะปลูก 2533/2534**. เอกสารสถิติการเกษตรเลขที่ 433. โรงพิมพ์ เจ. เอ็นที. กทม.
67. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2535. **สถิติการเกษตรของประเทศไทยปีเพาะปลูก 2534/2535**. เอกสารสถิติการเกษตรเลขที่ 411. โรงพิมพ์ชวนพิมพ์.
68. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2538. **สถิติการเกษตรของประเทศไทยปีเพาะปลูก 2537/2538**. เอกสารสถิติการเกษตรเลขที่ 6/2539. ไม่ระบุที่พิมพ์.
69. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2539. **สถิติการเกษตรของประเทศไทยปีเพาะปลูก 2538/2539**. เอกสารสถิติการเกษตรเลขที่ 28/2539. ไม่ระบุที่พิมพ์.

70. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2542. **สถิติการเกษตรของประเทศไทยปีเพาะปลูก 2540/2541.** เอกสารสถิติการเกษตรเลขที่ 31/2542. ไม่ระบุปีที่พิมพ์.
71. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2545. **สถิติการเกษตรของประเทศไทยปีเพาะปลูก 2544/2545.** เอกสารสถิติการเกษตรเลขที่ 3/2545. โรงพิมพ์ เจ. เอ็นที. กทม.
72. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2548. **สถิติการเกษตรของประเทศไทย 2547.** เอกสารสถิติการเกษตรเลขที่ 410. โรงพิมพ์สมิตรพรินต์ติ้ง. กรุงเทพฯ.
73. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2550. **สถิติการเกษตรของประเทศไทย 2549.** เอกสารสถิติการเกษตรเลขที่ 401. โรงพิมพ์สมิตรพรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิง กรุงเทพฯ.
74. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2551. **สถิติการเกษตรของประเทศไทยปีเพาะปลูก 2550.** ISSN 0857 6610.
75. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2552. **สถิติการเกษตรของประเทศไทยปีเพาะปลูก 2551.** ISSN 0857-6610.
76. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2553. **สถิติการเกษตรของประเทศไทยปีเพาะปลูก 2551.** ISSN 0857-6610.
77. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2553ข. **ส.ป.ก. ร่วมถกโต๊ะประชุม CPS ครั้งที่ 36 สร้างความมั่นคงด้านอาหาร.** ข่าวที่ 153/2553 วันที่ 27 ตุลาคม 2553 ฝ่ายประชาสัมพันธ์ สำนักเศรษฐกิจระหว่างประเทศ.
78. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2555. **สถิติการเกษตรของประเทศไทยปี 2554.** โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด. ISSN 0857-6610.
79. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2556. **สถิติการเกษตรของประเทศไทยปี 2555.** โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด. ISSN 0857-6610.
80. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2557. **สถิติการเกษตรของประเทศไทยปี 2556.** โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด. ISSN 0857-6610.
81. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2558. **สถิติการเกษตรของประเทศไทยปี 2557.** โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ จำกัด. ISSN 0857-6610.
82. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2559. **สถิติการเกษตรของประเทศไทยปี 2558.** ISSN 0857-6610.
83. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2560. **สถิติการเกษตรของประเทศไทยปี 2559.** โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด. ISSN 0857-6610.
84. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2503. **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509).** มปท.

85. อานันท์ กาญจนพันธุ์. 2532. *บริบททางสังคมของการเร่งรัดออกโฉนดที่ดินของรัฐ : กรณีศึกษา อำเภोजอมทอง จังหวัดเชียงใหม่คณะสังคมศาสตร์*. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เสนอต่อ สถาบันวิจัย เศรษฐศาสตร์ประยุกต์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
86. อรวรรณ เนื่อนุ่ม. 2534. *ผลของความมั่นคงในการถือครองที่ดินต่อประสิทธิภาพการผลิตการเกษตร ของเกษตรกรในจังหวัดบุรีรัมย์ ปี พ.ศ. 2530/31*. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต (เศรษฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
87. อดุล นิยมวิภาต. 2514. *การปฏิรูปที่ดิน*. เอกสารการวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 14 พ.ศ. 2514-2519. แผนก ก 1-6.
88. อุดม สกุลพราหมณ์ และนิพนธ์ ปัจฉิมพิทังส์. 2537. *กรมชลประทานกับการดูแลรักษาคลอง : คลอง เปรมประชากร*. ในเอกสารอาศรมความคิดเรื่อง คลองในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 241-242.
89. FAO. 2012. *Land Tenure and Rural Development*. Economic and Social Development Department. Rome.www.org/docrep/005/y4307e สืบค้นวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2555.
90. Feder, G.; Onchan, T.; Chalaernwong, Y.; and Hongladarom, C. 1988. *Land Policy and Farm Productivity in Thailand*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
91. IFAD. 2012. *Land Tenure Security and Poverty Reduction*. Rome.
92. Keen, F.G.B. 1972. *Upland Tenure and Land Use in North Thailand*. The SEATO Cultural Programme 1969-1970, Bangkok Siam Communication.
93. Kunstadter, P., Chapman, E., Sabhasri, S. 1978. *Farmer in the Forest. Economic Development and Marginal Agriculture in Northern Thailand*. The University Press of Hawaii. Honolulu.
94. Pongpao, S. 2008. *Greedy Paddy Field Landlords Warned*. The Bangkok Post, April 23, 2008. P.2.
95. Sharma, A; Barmam, S; and Dey. P. 2006. *Land Tenure Security: Is Titling Enough*. www.niua.org สืบค้นวันที่ 25 มกราคม 2555.
96. World Bank. 1984. *Thailand - Land Titling Project*. Report No. 4627. Washington, D.C.

มติคณะรัฐมนตรี

ลำดับที่	วันที่	เรื่อง
1	17 สิงหาคม 2492	การขายที่ดินให้กรมสหกรณ์และราษฎรผู้ทำนา
2	13 กุมภาพันธ์ 2494	ระงับการขึ้นค่าเช่านา ค่าเช่าที่ดิน และค่าเช่าอาคาร ที่อยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานราชการต่างๆ
3	2 กรกฎาคม 2494	อนุมัติให้เทศบาลขึ้นค่าเช่านา ค่าเช่าที่ดิน และค่าเช่าอาคาร
4	2 กรกฎาคม 2495	การแก้ไขพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่านา พ.ศ.2493
5	15 มีนาคม 2497	การช่วยเหลือราษฎรผู้เช่านาทำ
6	14 เมษายน 2513	การร่างพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ.
7	7 กรกฎาคม 2513	ร่างพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ.
8	7 พฤษภาคม 2517	การช่วยเหลือชาวนาให้ได้เช่าที่ดินเดิม
9	23 กรกฎาคม 2517	ร่างพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ.
10	17 กันยายน 2517	ร่างพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ.
11	20 พฤษภาคม 2518	ร่างพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา (ฉบับที่...) พ.ศ.
12	22 กรกฎาคม 2518	ร่างพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
13	5 สิงหาคม 2518	กฎหมายช่วยเหลือชาวนา
14	20 กรกฎาคม 2519	การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517
15	2 เมษายน 2527	โครงการพัฒนากรรมที่ดิน
16	3 พฤษภาคม 2554	การรายงานผลการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรเกี่ยวกับการขึ้นราคาค่าเช่านาของผู้ให้เช่าอย่างไม่เป็นธรรม

หมายเหตุ

มติคณะรัฐมนตรีในรายงานวิจัยฉบับนี้เป็นการทบทวนเอกสารจากฐานข้อมูลของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (สลค.) จึงเป็นการอ้างอิงเรื่องตามมติคณะรัฐมนตรี

กฎหมาย

1. มังรายศาสตร์
2. กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ
3. พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493
4. พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517
5. พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524

บทที่ 9

นโยบายการสนับสนุนปัจจัยการผลิตและ
การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

บทที่ 9

นโยบายการสนับสนุนปัจจัยการผลิตและการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

รัฐบาลได้มีนโยบายสนับสนุนในการจัดหาปัจจัยการผลิตอย่างต่อเนื่องทั้งการจัดหา การสนับสนุนปุ๋ย รวมทั้งการปรับสภาพพื้นที่เกษตร โดยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้ทราบสาระสำคัญดังกล่าว ในหัวข้อนี้จะทบทวนรวม 5 เรื่อง คือ (1) การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2) การปรับปรุงแปลงนา (3) นโยบายการบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตร (4) นโยบายการสนับสนุนการใช้ปุ๋ย (5) นโยบายการสนับสนุนพันธุ์พืช โดยมีรายละเอียดดังนี้

9.1 การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (Land Consolidation)

9.1.1 ความหมาย

“การจัดรูปที่ดิน” หมายความว่า การดำเนินงานพัฒนาที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมให้สมบูรณ์ทั่วถึงที่ดินทุกแปลง เพื่อเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิต โดยทำการรวบรวมที่ดินหลายแปลงในบริเวณเดียวกันเพื่อวางแผนจัดรูปที่ดินเสียใหม่ การจัดระบบชลประทาน การจัดสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดิน การบำรุงดิน การวางแผนการผลิตและการจำหน่ายผลผลิตผลการเกษตร รวมตลอดถึงการแลกเปลี่ยน การโอน การรับโอนสิทธิในที่ดิน การให้เช่าซื้อที่ดิน และการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 มาตรา 4)

พื้นที่เดิมอาจจะมีลักษณะใดลักษณะหนึ่งคือ รูปแปลงเดิมบิดเบี้ยว เจ้าของที่ดินมีหลายแปลงแยกกัน ระดับพื้นดินสูงๆ ต่ำๆ น้ำเข้าไม่ถึง มีน้ำท่วมถึงและ ถนนเข้าไม่ถึงภายหลังจากการจัดรูปที่ดินจะมีคูส่งน้ำ คูระบายน้ำ และถนน หรือทางลำเลียงผ่านที่ดินทุกแปลง แปลงเพาะปลูกจะได้รับการปรับระดับมีรูปร่างสี่เหลี่ยมผืนผ้า เพื่อให้สะดวกต่อการนำระบบการเกษตรแบบใหม่เข้ามาใช้ เช่น การเตรียมดินโดยเครื่องจักรกล การจัดรูปที่ดินเป็นการปรับปรุงปัจจัยทางกายภาพที่ต่อเนื่องจากโครงการชลประทานให้เอื้ออำนวยในการพัฒนาการเกษตร โดยเฉพาะการเพิ่มผลผลิตของข้าวในฤดูแล้ง การทำนาปรังในฤดูแล้ง และเป็นการสร้างงานให้แก่แรงงานให้แก่แรงงานในชนบท

9.1.2 ความเป็นมาของการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย

งานจัดรูปที่ดิน (Land Consolidation) ได้เริ่มในประเทศไทยเมื่อ พ.ศ. 2517 โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2535: 245) ได้รายงานไว้ว่า

“รัฐบาลได้ตระหนักถึงความจำเป็นในเรื่องการพัฒนาการเกษตรในระดับไร่นาให้ได้รับความสะดวกเกี่ยวกับเรื่องน้ำ การลำเลียงขนส่ง ตลอดจนการให้บริการต่างๆ ที่จำเป็นต่อการเกษตรแผนใหม่เพื่อเร่งรัดการเพิ่มผลผลิตโดยเฉพาะในเขตโครงการชลประทานที่ได้ลงทุนก่อสร้างระบบชลประทานสายใหญ่ไปแล้ว ดังนั้น จึงได้อนุมัติให้กรมชลประทานติดต่อขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลเนเธอร์แลนด์เพื่อส่งคณะผู้เชี่ยวชาญมาทำการศึกษาและสำรวจเบื้องต้นเกี่ยวกับโครงการจัดรูปที่ดินในประเทศไทย”

ต่อเนื่องจากรายงานดังกล่าว Department of Land Development and ILACO (1975: 2-3) ได้กล่าวถึงการเริ่มต้นงานจัดรูปที่ดินในประเทศไทยไว้ว่า รัฐบาลไทยได้ขอความร่วมมือจากรัฐบาลเนเธอร์แลนด์ในปี 1966 (พ.ศ. 2509) ในเดือน ธันวาคม 2510 ได้มีข้อตกลงระหว่างกรมชลประทานและบริษัท NEDECO ซึ่งต่อมาบริษัท NEDECO ได้มอบหมายให้บริษัท ILACO เข้ามาดำเนินการในประเทศไทยในระหว่างปี 1968 – 1972 (พ.ศ. 2511–2515) ILACO ได้ร่วมมือกับกรม

ชลประทานในการศึกษาความเป็นไปได้การดำเนินการจัดรูปที่ดินในพื้นที่ชลประทานภาคกลางของประเทศไทย และกรมพัฒนาที่ดินประเมินผลการพัฒนา จากการศึกษาดังกล่าว พบว่ามีความเป็นไปได้จึงได้จัดทำเป็น โครงการตัวอย่างในการจัดรูปที่ดินเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2512 โดยก่อสร้างเป็นแปลงตัวอย่าง เนื้อที่ ประมาณ 1,000 ไร่ ที่ตำบลพิกพัน อำเภอบางระจัน จังหวัดสิงห์บุรี ในเขตโครงการชลสูตร ต่อมาได้ขยาย เป็นโครงการตัวอย่างขนาดใหญ่ เนื้อที่ประมาณ 11,500 ไร่ ต่อเนื่องกับพื้นที่แปลงตัวอย่าง เพื่อศึกษา ข้อมูลทางด้านวิศวกรรมเศรษฐกิจ ความร่วมมือจากเจ้าของที่ดิน และการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างส่วน ราชการต่างๆ ตลอดจนการเตรียมร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

จากการติดตามผลของโครงการตัวอย่างในท้องที่อำเภอบางระจัน ปรากฏว่าได้ผลดี เหมาะสมที่จะขยายงานจัดรูปที่ดินเพื่อดำเนินการเป็นโครงการขนาดใหญ่ได้ ดังนั้นในปี พ.ศ. 2517 จึงได้ เริ่มดำเนินการจัดรูปที่ดินเป็นโครงการขนาดใหญ่ในเขตโครงการเจ้าพระยาตอนบน ท้องที่อำเภอบางระจัน จังหวัดสิงห์บุรี และอำเภอสรรคบุรี จังหวัดชัยนาท เป็นโครงการแรก รวมเนื้อที่ประมาณ 100,000 ไร่ ในขณะเดียวกันก็ได้ขยายงานจัดรูปที่ดินไปในภาคอื่นๆ ได้แก่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือและภาค ตะวันตก ตามลำดับ โดยได้จัดทำแปลงตัวอย่างก่อนที่จะดำเนินงานเป็นโครงการใหญ่ในแต่ละภาค (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2535 :246)

ต่อมาในปี 2517 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517¹⁾ และมีการจัดตั้งสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางขึ้นเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2518 อยู่ภายใต้สำนักงาน ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2525: 103)

ในปี พ.ศ. 2545 ได้มีการโอนภารกิจสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางในสังกัด กรมชลประทาน และ ในปี พ.ศ. 2558 ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 และมีการ ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558²⁾ เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2558 เงื่อนไขที่ สำคัญตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติฉบับนี้คือ

(1) การจัดรูปที่ดินจะดำเนินการได้เมื่อเจ้าของที่ดินสามในสี่ของเจ้าของที่ดิน ทั้งหมดให้ความยินยอม และมีจำนวนพื้นที่ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเบื้องต้น (มาตรา 37)

(2) มูลค่าของที่ดิน และทรัพย์สินอื่นในที่ดินที่เจ้าของที่ดินแต่ละแปลงได้สละ ให้แก่ส่วนรวมเพื่อใช้ประโยชน์ในการจัดรูปที่ดินต้องมีมูลค่าไม่เกินร้อยละเจ็ดของมูลค่าประเมินที่ดินเดิม (มาตรา 49)

(3) ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตโครงการ จัดรูปที่ดิน เจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินจะโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอด โดยทางมรดก หรือการโอนให้แก่ทายาทโดยธรรม หรือการโอนไปยังสหกรณ์การเกษตรหรือกลุ่มเกษตรกร ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ หรือการโอนไปยังกรมชลประทานเพื่อประโยชน์ในการจัดรูปที่ดิน หรือเมื่อ ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง มอบหมายภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการ บังคับคดี มาตรา 54

¹⁾ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 91 ตอนที่ 155 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 18 กันยายน 2517

²⁾ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 14 ก ลงวันที่ 2 มีนาคม 2558

9.1.3 การดำเนินงาน

จากคำจำกัดความดังกล่าวข้างต้นจะสรุปได้ว่าการจัดรูปที่ดิน คือ การดำเนินงานพัฒนาที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมให้สมบูรณ์ทั่วถึงที่ดินทุกแปลงเพื่อเพิ่มผลผลิต และลดต้นทุนการผลิตกิจกรรมหลักที่ต้องดำเนินการ คือ

- (1) ก่อสร้างระบบส่งน้ำให้ที่ดินทุกแปลงได้รับน้ำโดยทั่วถึง
- (2) ก่อสร้างระบบระบายน้ำที่สามารถระบายน้ำออกจากที่ดินได้ทุกแปลง
- (3) ก่อสร้างทางลำเลียงเพื่อการขนส่งผ่านที่ดินทุกแปลง
- (4) วางผังจัดรูปแปลงเพาะปลูกเสียใหม่ให้อยู่ระหว่างคูส่งน้ำและระบายน้ำ
- (5) ปรับระดับดินแต่ละแปลงให้เหมาะสมต่อการส่งน้ำและระบายน้ำ

กรมชลประทาน (2552: 4) ได้แบ่งระดับการพัฒนาออกเป็น 2 ประเภท คือ

ประเภทที่ 1 ประเภทพัฒนาสมบูรณ์แบบ (Intensive Model) เป็นการพัฒนาโดยมีการจัดรูปแปลงใหม่ เนื่องจากรูปร่างแปลงไม่เหมาะสม และไม่เป็นระเบียบ จึงจัดให้มีคูส่งน้ำ ระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียง ที่มีลักษณะเป็นแนวตรงและผ่านทุกแปลง ตลอดจนมีการปรับระดับพื้นดินภายในแปลงด้วย

ประเภทที่ 2 ประเภทพัฒนาบางส่วน (Extensive Model) เป็นการพัฒนาโดยไม่มีการจัดรูปแปลงใหม่ เนื่องจากรูปร่างแปลงเดิมมีขนาดที่เหมาะสมและเป็นระเบียบอยู่แล้ว เพียงแต่จัดให้มีคูส่งน้ำ ระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงวางไปตามแนวของเขตของแปลงที่ดินเดิม ไม่มีการปรับระดับพื้นดินภายในแปลง

ถึงปัจจุบัน โครงการจัดรูปที่ดินได้ดำเนินการไปแล้วในท้องที่จังหวัดต่างๆ รวม 27 จังหวัด คือ พิจิตร พิษณุโลก ลำปาง ราชบุรี สุพรรณบุรี ชัยนาท สิงห์บุรี กาญจนบุรี อ่างทอง เพชรบุรี นครสวรรค์ ลพบุรี สระบุรี พระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี นครปฐม สกลนคร ขอนแก่น เลย บุรีรัมย์ สุรินทร์ มหาสารคาม อุบลราชธานี หนองคาย อุดรธานี นครศรีธรรมราช ปัตตานีซึ่งอยู่ในเขตการรับน้ำของโครงการชลประทาน 8 โครงการ คือ โครงการเจ้าพระยาใหญ่ โครงการพิษณุโลก โครงการแม่กลองใหญ่ โครงการหนองหวาย โครงการน้ำอูน โครงการแม่วัง กว๊าน โครงการชลประทานเลย โครงการอ่างเก็บน้ำอำปูล และพื้นที่อยู่ในเขตการรับน้ำของโครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้าอีก 1 โครงการ คือ โครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้าจังหวัดนครศรีธรรมราช รวมพื้นที่จัดรูปที่ดินทั้งหมดประมาณ 1.98 ล้านไร่

9.2 การปรับปรุงแปลงนา (Land Remodeling)

9.2.1 ลักษณะการปรับปรุงแปลงนา

กรมพัฒนาที่ดินได้ดำเนินการปรับปรุงแปลงนาในพื้นที่ที่มีปัญหาน้ำท่วมขัง หรือขาดแคลนน้ำ รวมทั้งความต้องการเปลี่ยนการปลูกพืชของเกษตรกรไว้ 3 ลักษณะ คือ

(1) การปรับปรุงแปลงนาลักษณะที่ 1 เป็นคันดินที่สร้างขึ้นโดยให้ระดับของคันดินอยู่ระดับเดียวกัน เน้นให้มีการปลูกข้าวแบบเดิม แต่กำหนดให้มีการปรับโครงสร้างให้มีคันดินเพิ่มขึ้น วัตถุประสงค์เพื่อเก็บกักน้ำที่ไหลบ่ามาไว้เป็นช่วงๆ มีลักษณะเหมือนคันนา บนคันนาสามารถปลูกพืชชนิดต่างๆ ได้ความสูงและความกว้างของคันนาหรือคันดินจะผันแปรไปตามลักษณะดิน พื้นที่ดินและลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดิน ปริมาณน้ำฝนที่ตกลงมาหรือปริมาณน้ำที่จะเก็บกักหรือระบายออก

(2) การปรับปรุงแปลงนาลักษณะที่ 2 เน้นการปลูกข้าวร่วมกับไม้ผลชนิดอื่นๆ เพื่อกักเก็บน้ำระบายน้ำและสงน้ำ จะเน้นให้มีการปลูกข้าวร่วมกับไม้ผลชนิดอื่นๆ ทำการปรับโครงสร้างแปลงนาให้มีร่องน้ำโดยการขุดดินทำเป็นคูแล้วเอาดินนั้นขึ้นมาทับถมเป็นคันดิน ร่องน้ำที่ขุดมีวัตถุประสงค์เพื่อเก็บกักน้ำระบายน้ำและสงน้ำในแปลงปลูกพืช ส่วนบนคันดินยังสามารถปลูกพืชเศรษฐกิจชนิดต่างๆ เพื่อเป็นทางเลือกให้กับเกษตรกรความลึกและความกว้างของคูที่จะขุดดินขึ้นมาถมเป็นคันจะผันแปรไปตามลักษณะดิน

(3) การปรับปรุงแปลงนาในลักษณะที่ 3 เป็นการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินจากการทำนาเป็นการปลูกไม้ผลและไม้ยืนต้น โดยการขุดดินขึ้นให้เป็นคูน้ำทั้งสองด้าน แล้วนำดินนั้นมาถมเป็นคันดิน วัตถุประสงค์เพื่อเก็บกักน้ำและระบายน้ำในพื้นที่ราบและราบลุ่ม บนคันดินสามารถปลูกพืชเศรษฐกิจ เช่น ไม้ผล-ไม้ยืนต้นแบบแถวเดี่ยว ขนาดของร่องปลูกไม้ผลจะผันแปรไปตามลักษณะดิน การปรับปรุงแปลงนาลักษณะนี้สามารถออกแบบต่อเนื่องทำเป็นแปลงใหญ่ๆ ได้ (กรมพัฒนาที่ดิน, 2558 : 176-178)

9.2.2 ผลการดำเนินงาน

พื้นที่ที่กรมพัฒนาที่ดินได้ดำเนินการปรับปรุงแปลงนาเป็นพื้นที่ที่มีปัญหาในอดีต คือ พื้นที่ทุ่งกุลาร้องไห้ ซึ่งดำเนินการถึง พ.ศ.2557 มีพื้นที่ รวม 943,000 ไร่ ซึ่งเป็นการขุดคลองระบายน้ำ ก่อสร้างถนน การก่อสร้างท่อระบายน้ำเข้า-ออก จากแปลงนา เป็นต้น (กรมพัฒนาที่ดิน, 2558: 70-71)

9.3 นโยบายการบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตร

9.3.1 ความเป็นมา

จากหลักฐานที่ปรากฏในประวัติศาสตร์ของไทยนั้น ประเทศไทยได้มีการกำหนดนโยบายน้ำมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่สมัยสุโขทัย เมื่อ พ.ศ. 1762 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2559) โดยเริ่มต้นจากน้ำเพื่อการเกษตรและอุปโภคบริโภค และได้ขยายไปสู่การใช้น้ำเพื่อกิจกรรมอื่น ในเวลาต่อมาตามการเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

นโยบายน้ำในช่วงสมัยกรุงสุโขทัย สมัยกรุงศรีอยุธยา และสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ จนถึง พ.ศ. 2475 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น เป็นนโยบายน้ำเพื่อการเกษตร อุปโภคบริโภค และคมนาคม ระบบชลประทานและการประปาได้เริ่มในสมัยรัชกาลที่ 5 และต่อเนื่องมาในสมัยรัชกาลที่ 6 และสมัยรัชกาลที่ 7 ด้านนโยบายน้ำเพื่อการคมนาคมนั้นมีการขุดคลองมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา

ในช่วงภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2504 ก่อนมีแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) นั้นมีรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศ รวม 28 คณะ คือคณะที่ 1 ถึงคณะที่ 28 มีนโยบายที่เน้นเพื่อการเกษตรโดยเฉพาะการขยายโครงการชลประทานโดยมีการสร้างเขื่อนทดน้ำเจ้าพระยาและคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2495 ได้มีการสร้างการประปาที่จังหวัดลพบุรีและขยายไปยังจังหวัดอื่นๆ อีกหลายจังหวัด การเปลี่ยนแปลงของนโยบายน้ำในช่วงนี้มีน้อยมาก มีเพียงเพิ่มเติมขอบเขตของการปฏิบัติงานมากขึ้น

เมื่อเริ่มต้นแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ในปี 2504 จนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 ในปี พ.ศ. 2559 เป็นเวลา 55 ปี มีรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศรวม 33 คณะ จึงมีพลวัตนโยบายน้ำเกิดขึ้น เนื่องจากความไม่ต่อเนื่องของนโยบายน้ำที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล นโยบายน้ำจึงขาดเอกภาพ

อย่างไรก็ตามนโยบายน้ำที่กำหนดขึ้นตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 จนถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 นั้นสรุปได้ว่ามีวัตถุประสงค์หลักเพื่อแก้ไขปัญหาทรัพยากรน้ำ 3 ประการ คือ (1) การขาดแคลนน้ำหรือภัยแล้ง (2) อุทกภัย และ (3) คุณภาพน้ำ สารสำคัญของนโยบายน้ำที่กำหนดขึ้นในอดีตถึงปัจจุบัน จึงมีสาระสำคัญที่

ไม่แตกต่างกันมากนัก เพราะส่วนใหญ่แล้วเน้นการแก้ไขปัญหาทั้ง 3 ประการนี้ โดยเฉพาะการจัดการและพัฒนาแหล่งน้ำ จะแตกต่างกันเพียงแต่การขับเคลื่อนหรือจัดทำแผนปฏิบัติการขึ้นรองรับที่ไม่สามารถดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดขึ้นได้ทุกด้าน เพราะขาดความต่อเนื่องของรัฐบาลดังกล่าวแล้ว

จากการวิเคราะห์ถึงนโยบายและการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีพบว่า มีนโยบายและการดำเนินการสรุปโดยสังเขปดังนี้

การดำเนินการที่ต่อเนื่องตั้งแต่แผนพัฒนา ฉบับที่ 1 ถึงแผนพัฒนา ฉบับที่ 11 คือการจัดการน้ำและการพัฒนาแหล่งน้ำ การพัฒนาการเกษตรชลประทาน การช่วยเหลือราษฎรที่ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อน การช่วยเหลือราษฎรที่ประสบภัยพิบัติ การจัดตั้งองค์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และการประกาศใช้และยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ

การดำเนินการที่เริ่มเพราะมีปัญหาเกิดขึ้น เช่น การแก้ไขคุณภาพน้ำ ซึ่งเริ่มมาตั้งแต่แผนพัฒนา ฉบับที่ 2 ถึงปัจจุบัน การดำเนินการเรื่องสิ่งแวดล้อมที่เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่แผนพัฒนา ฉบับที่ 3 จนถึงปัจจุบัน การควบคุมการสูบน้ำบาดาลในแผนพัฒนา ฉบับที่ 5

การดำเนินการที่ยุติลงเมื่อการดำเนินการสิ้นสุดลง เช่น การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ

การดำเนินการที่ไม่ต่อเนื่อง เช่น การเสนอร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ ที่เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2536 ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 7 แต่ไม่มีการดำเนินการในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 9 การดำเนินการพัฒนาลุ่มน้ำที่มีนโยบายมาตั้งแต่แผนพัฒนา ฉบับที่ 9 แต่ไม่ต่อเนื่องและมีการดำเนินการอย่างจริงจัง การเก็บค่าน้ำชลประทานจากเกษตรกรที่เริ่มมาตั้งแต่แผนพัฒนา ฉบับที่ 1 การนำน้ำจากแหล่งน้ำนานาชาติมาใช้ในประเทศ รวมทั้งระบบข้อมูลทรัพยากรน้ำที่เริ่มมาตั้งแต่แผนพัฒนา ฉบับที่ 6 จนถึงปัจจุบันที่เพิ่งมีนโยบายให้จัดตั้งคลังข้อมูลน้ำและภูมิอากาศแห่งชาติขึ้น

การดำเนินการที่ต่อเนื่องแต่ยังไม่มีแนวทางที่แก้ไขได้อย่างชัดเจน คือ การต่อต้านโครงการก่อสร้างเขื่อนและการพัฒนาทรัพยากรน้ำที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่ พ.ศ. 2531 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน

ตารางที่ 9-1 ความไม่ต่อเนื่องของนโยบายน้ำที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล

รัฐบาล คณะที่	มติคณะรัฐมนตรี	นโยบาย	ช่วงเวลาในการบริหารประเทศหลังจากมีมติ
53	31 ตุลาคม 2543	“นโยบายน้ำแห่งชาติ” มีนโยบายรวม 9 ข้อ	ประมาณ 5 เดือนเศษ (31 ต.ค. 2543 – 17 ก.พ. 2544)
55	14 มิถุนายน 2548 15 พฤศจิกายน 2548	“โครงการลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐ (Mega Project)” ที่มีสาขาทรัพยากรน้ำรวมอยู่ด้วย อนุมัติแผนการดำเนินงาน โดยมีวงเงินลงทุนเฉพาะสาขา ทรัพยากรน้ำ 221,214 ล้านบาท	ประมาณ 1 ปีเศษ (14 มิ.ย. 2548 – 19 ก.ย. 2549)
57	10 มิถุนายน 2551	“แผนการลงทุนพัฒนาและบริหารจัดการน้ำและการ ชลประทาน” โดยมีวงเงินลงทุน 322,703 ล้านบาท	ประมาณ 3 เดือนเศษ (10 มิ.ย. 2551 – 8 ก.ย. 2551)
60	10 มกราคม 2555	“แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ แผนปฏิบัติการ เพื่อบรรเทาปัญหาอุทกภัยระยะเร่งด่วน และแผนปฏิบัติการ อุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำแบบบูรณาการและยั่งยืน (กรณีลุ่มน้ำ เจ้าพระยา) ในวงเงิน 350,000 ล้านบาท	ประมาณ 2 ปีเศษ (10 ม.ค. 2555-22 พ.ค. 2557)
61	7 พฤษภาคม 2558	ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (พ.ศ. 2558-2569) 6 ด้าน คือ (1) การจัดหาอุปโภคบริโภค (2) การสร้างความ มั่นคงของน้ำภาคการผลิต (3) การจัดการน้ำท่วมและอุทกภัย (4) การจัดการคุณภาพน้ำ (5) การอนุรักษ์ฟื้นฟูสภาพป่าต้นน้ำ และการป้องกันการพังทลายของดิน และ (6) การบริหาร จัดการ ในยุทธศาสตร์ฉบับนี้ไม่มีการระบุวงเงินลงทุน	ถึงปัจจุบัน 1 ปีเศษ

9.3.2 ศักยภาพทรัพยากรน้ำไทย

ในหัวข้อนี้จะทบทวนและวิเคราะห์รวม 3 เรื่อง คือ (1) ปริมาณฝนและปริมาณน้ำท่าธรรมชาติในกลุ่มน้ำต่างๆ (2) น้ำบาดาล (3) ศักยภาพน้ำต้นทุนและน้ำที่นำไปใช้ประโยชน์ได้

(1) ปริมาณฝนและปริมาณน้ำท่าธรรมชาติในกลุ่มน้ำต่างๆ

ที่มาของน้ำที่ใช้ในประเทศไทยนั้นมาจากฝนที่มีอิทธิพลจากมรสุมตะวันตกเฉียงใต้และมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ ฝนที่ตกในพื้นที่กลุ่มน้ำต่างๆ นั้นมีปริมาณฝนเฉลี่ยรายปีสูงสุดในกลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันออกและภาคใต้ฝั่งตะวันตกมีค่าเท่ากันคือ 2,441 มิลลิเมตร ปริมาณฝนน้อยที่สุดในกลุ่มน้ำท่าจีนมีค่า 1,023 มิลลิเมตร ค่าเฉลี่ยทุกกลุ่มน้ำ 1,455 มิลลิเมตร (ตารางที่ 9-2)

ปริมาณน้ำท่าธรรมชาติ (Runoff) เกณฑ์เฉลี่ยนั้นกลุ่มน้ำโขงภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีจำนวนมากถึง 30,642 ล้านลูกบาศก์เมตร น้อยที่สุดคือกลุ่มน้ำสะแกกรัง จำนวน 1,479 ล้านลูกบาศก์เมตร รวมทุกกลุ่มน้ำมีจำนวน 285,227 ล้านลูกบาศก์เมตร (ตารางที่ 9-2)

ปริมาณน้ำฝนในปี 2558 มีปริมาณน้อยกว่าเกณฑ์ปกติ ดังรายละเอียดในตารางที่ 9-3

(2) น้ำบาดาล

ประเทศไทยมีแอ่งน้ำบาดาลทั้งหมด 27 แอ่งน้ำบาดาล ประกอบด้วย แอ่งน้ำบาดาลย่อย 36 แอ่ง มีปริมาณการกักเก็บในชั้นน้ำบาดาล รวมประมาณ 1.13 ล้านล้านลูกบาศก์เมตร มีศักยภาพที่จะพัฒนาขึ้นมาใช้ได้โดยไม่กระทบต่อปริมาณน้ำบาดาลที่มีอยู่ได้รวมปีละ 68,200 ล้านลูกบาศก์เมตร (ตารางที่ 9-4)

การใช้น้ำบาดาลในประเทศไทยมีกิจกรรมการใช้น้ำในด้านอุปโภคบริโภค เกษตรกรรม และอุตสาหกรรม โดยมีจำนวนบ่อน้ำบาดาลและบ่อน้ำตื้น รวมทั้งประเทศ จำนวน 2.17 ล้านบ่อ แยกเป็น บ่อน้ำบาดาล จำนวน 0.24 ล้านบ่อ และบ่อน้ำตื้น จำนวน 1.93 ล้านบ่อ ในปี พ.ศ. 2557 พบว่ามีปริมาณการใช้น้ำทั้งหมด 3,504 ล้านลูกบาศก์เมตร โดยเป็นการใช้น้ำเพื่อการเกษตรกรรมมากที่สุดปีละ 1,504 ล้านลูกบาศก์เมตร มีการใช้น้ำบาดาล โดยรวมมากที่สุดในภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือประมาณปีละ 1,395 ล้านลูกบาศก์เมตร รองลงมา ได้แก่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีการใช้น้ำบาดาลปีละ 1,051 ล้านลูกบาศก์เมตร และภาคใต้มีการใช้น้ำบาดาลน้อยที่สุดปีละ 371 ล้านลูกบาศก์เมตร

ตารางที่ 9-2 ปริมาณฝนและปริมาณน้ำท่าธรรมชาติในกลุ่มน้ำต่างๆ

รหัส/ลุ่มน้ำ	ปริมาณฝนเฉลี่ยรายปี(ม.ม.) ¹⁾	ปริมาณน้ำท่าธรรมชาติ ²⁾ (ล้านลูกบาศก์เมตร)		
		เกณฑ์เฉลี่ย	เกณฑ์น้ำน้อย	เกณฑ์น้ำ
01 สาละวิน	1,356	11,419	10,106	13,130
02 โขง (เหนือ)	1,598	6,522	6,443	7,616
02 โขง (อีสาน)	1,598	30,642	30,434	35,973
03 กก	1,347	4,264	4,250	5,409
04 ชี	1,228	16,405	14,910	19,165
05 มูล	1,312	29,172	26,039	31,150
06 ปิง	1,146	11,187	9,775	12,406
07 วัง	1,113	1,874	1,644	2,054
08 ยม	1,179	5,261	4,934	6,389
09 น่าน	1,237	17,454	15,487	20,039
10 เจ้าพระยา	1,099	4,225	4,083	5,161
11 สะแกกรัง	1,250	1,479	1,120	1,581
12 ป่าสัก	1,185	5,096	4,210	5,354
13 ท่าจีน	1,023	3,247	2,875	3,592
14 แม่กลอง	1,429	22,139	18,251	23,636
15 ปรายจีนบุรี	1,527	8,544	6,968	8,531
16 บางปะกง	1,320	3,441	3,097	3,639
17 โตนเลสาป	1,425	2,442	2,975	3,682
18 ชายฝั่งทะเลตะวันออก	2,161	18,242	15,702	18,693
19 เพชรบุรี	1,126	2,946	2,044	3,033
20 ชายฝั่งทะเลตะวันตก	1,076	4,046	3,155	4,536
21 ภาคใต้ฝั่งตะวันออก	2,441	28,204	23,975	33,225
22 ตาปี	1,840	14,239	12,069	16,825
23 ทะเลสาบสงขลา	1,870	4,448	3,901	5,301
24 ปัตตานี	1,893	3,462	3,145	4,324
25 ภาคใต้ฝั่งตะวันตก	2,441	24,827	21,673	27,573
รวม/เฉลี่ย	1,455	285,227	253,277	322,026

ที่มา : คณะกรรมการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (2558: 2-3)

ตารางที่ 9-3 ปริมาณน้ำฝนเฉลี่ยรายปี

พ.ศ.	ปริมาณน้ำฝนเฉลี่ยรายปี (มม.)
2550	1,643
2551	1,751
2552	1,609
2553	1,650
2554	1,947
2555	1,681
2556	1,764
2557	1,520
2558	1,419

ที่มา : กรมอุตุนิยมวิทยา (2559ก: 1)

ตารางที่ 9-4 ศักยภาพในการพัฒนาน้ำบาดาลมาใช้เพิ่มเติม

รหัส/ลุ่มน้ำ	ปริมาณน้ำที่กักเก็บ (ล้าน ลบ.ม.)	ปริมาณน้ำเพิ่มเติมรายปี (ล้าน ลบ.ม./ปี)	ปริมาณการใช้น้ำ บาดาลในปัจจุบัน (ล้าน ลบ.ม./ปี)	ปริมาณน้ำที่จะพัฒนาขึ้นมา ใช้ได้เพิ่มเติม (ล้าน ลบ.ม./ปี)
01 สาละวิน	15,802.76	1089.16	2.45	722.51
02 โขง (เหนือ)	6,726.30	554.45	27.16	367.80
02 โขง (อีสาน)	209,015.28	5198.79	325.05	3,448.69
03 กก	16,572.24	2061.71	59.70	1,367.66
04 ชี	198,629.00	4240.55	413.90	2,813.03
05 มูล	280,976.32	5619.43	364.13	3,727.72
06 ปิง	71,659.08	8241.73	289.66	5,467.26
07 วัง	13,790.97	977.77	43.39	648.61
08 ยม	12,586.73	3173.52	187.40	2,105.20
09 น่าน	44,652.60	8269.85	110.09	5,485.91
10 เจ้าพระยา	18,948.78	10892.30	325.05	7,225.55
11 สะแกกรัง	31,832.04	12440.96	25.06	8,252.87
12 ป่าสัก	33,960.27	1571.32	145.35	1,042.36
13 ท่าจีน	4,400.34	12368.26	317.01	8,204.65
14 แม่กลอง	35,488.54	12166.49	219.27	8,070.80
15 ปรายบุรี	11,077.57	1018.85	34.64	675.87
16 บางปะกง	6,690.52	2047.77	47.20	1,358.42
17 โตนเลสาป	8,780.14	1694.59	19.49	1,124.13
18 ชายฝั่งทะเลตะวันออก	12,164.43	2178.14	114.82	1,444.90
19 เพชรบุรี	6,277.89	389.03	15.66	258.07
20 ชายฝั่งทะเลตะวันตก	6,362.68	423.09	28.41	280.66
21 ภาคใต้ฝั่งตะวันออก	21,859.11	1727.91	108.20	1,146.23
22 ตาปี	13,394.68	1516.31	45.96	1,005.87
23 ทะเลสาบสงขลา	10,005.08	911.12	95.92	604.40
24 ปัตตานี	1,762.18	340.99	28.09	226.20
25 ภาคใต้ฝั่งตะวันตก	38,544.30	1695.35	107.61	1,124.64
รวม	1,131,959.84	102,809.45	3,500.67	68,200.00

ที่มา : คณะกรรมการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (2558: 2-6)

9.3.3 ศักยภาพน้ำต้นทุนและน้ำที่จะนำไปใช้ประโยชน์ได้

น้ำท่าตามธรรมชาติมีจำนวน 285,227 ล้านลูกบาศก์ มีน้ำที่นำมาใช้ได้แล้ว 102,139 ล้านลูกบาศก์เมตร ภายใต้สถานการณ์ในปัจจุบัน มีน้ำที่ต้องจัดหาเพิ่มเติมอีก 49,610 ล้านลูกบาศก์เมตร ดังรายละเอียดในตารางที่ 9-5

ตารางที่ 9-5 ศักยภาพน้ำต้นทุนและน้ำที่จะนำไปใช้ประโยชน์ได้

(หน่วย : ลูกบาศก์เมตร)

รหัส/ลุ่มน้ำ	น้ำทำ ธรรมชาติ	ความต้องการ น้ำเพื่อรักษา ระบบนิเวศ	ความต้องการน้ำ (ไม่รวมนิเวศ)	น้ำที่ นำมาใช้ได้แล้ว ¹	น้ำที่ต้อง จัดหาเพิ่มเติม ²	ต้องการน้ำ ³ พื้นฐานที่ เพิ่มขึ้นใน อนาคต	ศักยภาพน้ำที่ ⁴ เหลือฤดูฝน
01 สาละวิน	11,419	1,286	600	1,540	346	24	5,935
02 โขง (เหนือ)	6,522	377	1,700	1,126	9,952	24	5,485
02 โขง (อีสาน)	30,642	1,719	7,265	4,037	4,948	121	22,925
03 กก	4,264	396	1,589	1,473	512	22	2,308
04 ซี	16,405	550	9,736	6,065	4,220	137	8,191
05 มูล	29,172	309	13,644	5,499	8,455	252	14,123
06 ปิง	11,187	2,412	6,490	7,130	1,772	166	2,367
07 วัง	1,874	108	977	856	229	26	1,384
08 ยม	5,261	160	5,029	3,331	1,857	94	3,242
09 น่าน	17,454	2,716	8,376	8,872	2,221	138	4,732
10 เจ้าพระยา	4,225	478	16,159	15,442	1,196	1,974	136
11 สะแกกรัง	1,479	9	1,286	628	667	17	1,256
12 ป่าสัก	5,096	271	3,790	2,419	1,642	114	1,690
13 ท่าจีน	3,247	331	9,076	8,414	992	640	-
14 แม่กลอง	22,139	5,406	6,493	9,840	2,058	239	6,336
15 ปราจีนบุรี	8,544	1,003	1,595	2,326	271	91	2,718
16 บางปะกง	3,441	42	4,472	3,694	820	115	2,944
17 โตนเลสาป	2,442	151	843	352	641	15	1,317
18 ชายฝั่งทะเล ตะวันออก	18,242	942	5,500	2,492	3,951	523	10,691
19 เพชรบุรี	2,946	407	1,655	1,711	350	25	1,535
20 ชายฝั่งทะเล ตะวันตก	4,046	232	2,647	1,357	1,521	29	1,018
21 ภาคใต้ฝั่งตะวันออก	28,204	3,060	6,929	6,438	3,551	81	15,058
22 ตาปี	14,239	1,390	2,291	1,692	1,989	41	6,502
23 ทะเลสาบสงขลา	4,448	669	2,548	2,143	1,074	72	2,506
24 ปัตตานี	3,462	771	605	883	493	8	1,453
25 ภาคใต้ฝั่งตะวันตก	24,827	1,899	3,363	2,378	2,884	100	14,503
รวม	285,227	27,093	124,655	102,139	49,610	5,088	140,221

หมายเหตุ :

¹ คือ น้ำในส่วนที่ดึงมาใช้ได้จากแหล่งน้ำต้นทุนต่างๆ ได้แก่ อาคารชลประทาน การสูบน้ำ ทั้งผิวดินและใต้ดิน

² คือ ความต้องการทั้งหมด หักลบด้วยน้ำที่นำมาใช้ได้แล้ว

³ คือ เป็นความต้องการน้ำอุปโภค รวมอุตสาหกรรมที่เพิ่มขึ้นในอนาคต (ปี 2570)

⁴ คือ เป็นน้ำที่มีศักยภาพจะนำมาใช้ได้ พิจารณาจากปริมาณน้ำที่เหลือในฤดูฝน หักความต้องการพื้นฐานในอนาคต และความต้องการน้ำเพื่อรักษาระบบนิเวศ

ที่มา : คณะกรรมการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (2558: 2-23)

9.3.4 ผลการดำเนินการพัฒนาแหล่งน้ำ

(1) โครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่

โครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ที่มีความจุอ่างเก็บน้ำมากกว่า 100 ล้านลูกบาศก์เมตร ในปัจจุบัน มีจำนวน 38 โครงการ มีปริมาณน้ำเก็บกัก 70,908.47 ล้านลูกบาศก์เมตร มีน้ำที่สามารถใช้งานได้จำนวน 47,312.86 ล้านลูกบาศก์เมตร (คณะกรรมการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (2558: 2-10) ดังรายละเอียดในตารางที่ 9-6

(2) ผลการดำเนินการพัฒนาแหล่งน้ำของกรมชลประทาน

กรมชลประทาน (2558ข: 19) ได้สรุปผลการดำเนินงานการพัฒนาแหล่งน้ำ ตั้งแต่ต้นจนถึงสิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 โดยมีพื้นที่ชลประทานรวม 24,507,339 ไร่ ซึ่งมาจากโครงการขนาดใหญ่ 17,955,285 ไร่ ขนาดกลาง 6,552,055 ไร่ การพัฒนาพื้นที่ชลประทานขนาดใหญ่และขนาดกลางในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ถึง ฉบับที่ 11 ซึ่งมีรายละเอียดในตารางที่ 19-7 นั้น แสดงว่าก่อนมีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมชาตินั้น มีพื้นที่ชลประทานจำนวน 5,500,940 ไร่ พื้นที่ชลประทานที่สามารถดำเนินการได้สูงสุด คือในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 จำนวน 3,276,544 ไร่ ส่วนพื้นที่ชลประทานจากโครงการชลประทานขนาดเล็กมีจำนวน 5,720,045 ไร่ จากการก่อสร้างแหล่งน้ำสถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้า และโครงการแก้มลิง ดังรายละเอียดในตารางที่ 9-8

9.3.5 ความต้องการใช้น้ำเพื่อการเกษตรรายลุ่มน้ำ

การใช้น้ำเพื่อเกษตรกรรม ในพื้นที่ชลประทานซึ่งมีจำนวน 30.22 ล้านไร่ ใช้น้ำทั้งปีเฉลี่ย 65,000 ล้านลูกบาศก์เมตร ส่วนพื้นที่นอกเขตชลประทานต้องการน้ำเพื่อป้องกันผลผลิตเสียหายในช่วงฤดูฝนทั้งช่วงอีกประมาณปีละ 48,961 ล้านลูกบาศก์เมตร (ตารางที่ 9-9)

9.3.6 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไทย

(1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไทยในปัจจุบัน

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไทยที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันมีจำนวน 32 ฉบับ ซึ่งมีการตราอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ พ.ศ. 2445 จนถึง พ.ศ. 2558 ดังรายละเอียด ในตารางที่ 9-10 ที่มีผู้รักษาการ ซึ่งมีทั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์ที่กำกับดูแลการใช้น้ำเพื่อการเกษตร การอุปโภคบริโภค การอุตสาหกรรม การพลังงาน การคมนาคม การอนุรักษ์ การควบคุมมลพิษ (ตารางที่ 9-11) จากการวิเคราะห์พบว่ากฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันมีปัญหาต่อการบริหารจัดการหลายประการ เช่น

(1) การขาดกฎหมายแม่บท หรือพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

(2) ปัญหาความไม่ครอบคลุมของกฎหมาย ถึงแม้ว่าบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรน้ำมีแฝงอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ แต่มีเนื้อหาสาระไม่ครอบคลุมเบ็ดเสร็จทำให้การบังคับใช้ยังไม่ครอบคลุมทุกกรณี

(3) ปัญหาความซ้ำซ้อนของกฎหมาย ส่วนใหญ่เป็นความซ้ำซ้อนกันในการบังคับใช้กฎหมายโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับชลประทาน

(4) ปัญหาความล้าสมัยและมีช่องว่างของกฎหมาย กฎหมายเกี่ยวข้องกับน้ำที่บังคับใช้ในปัจจุบัน บางฉบับได้ประกาศใช้มาเป็นเวลานาน โดยมิได้มีการปรับปรุงแก้ไขเนื้อหาของกฎหมายให้มีความเหมาะสมกับสภาพปัจจุบันแต่อย่างใด จึงก่อให้เกิดปัญหาในการใช้บังคับ

ตารางที่ 9-6 โครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ที่มีความจุอ่างเก็บน้ำมากกว่า 100 ล้านลูกบาศก์เมตร

ล้านลูกบาศก์เมตร

อ่างเก็บน้ำ	พื้นที่รับน้ำฝน (ตร.กม.)	ปริมาณน้ำท่า เข้าอ่างเก็บน้ำ (ล้าน ลบ.ม.)	ระดับเก็บกักปกติ (ม.รทก.)	พื้นที่ผิวน้ำ (ตร.กม.)	ความจุใช้งาน		ความจุใช้งาน ต่อปริมาณ น้ำท่า	ก่อสร้างแล้ว เสร็จ (พ.ศ.)
					ที่ระดับ เก็บกัก ปกติ	ใช้งานได้		
ภาคเหนือ								
1. ภูมิพล	26,386	5,716.00	+260.00	316.00	13,462.00	9,662.00	1.69	2507
2. สิริกิต์	13,130	5,722.00	+162.00	260.00	9,510.00	6,660.00	1.16	2514
3. กว๊าน	2,700	562.00	+285.00	19.00	106.00	102.00	0.18	2515
4. แม่จาง	285	46.90	+352.50	12.30	108.55	92.74	1.98	2526
5. แม้งัดสมบุรณ์ชล	1,280	331.00	+396.50	16.00	265.00	243.00	0.73	2528
6. แม่งวงอุดมธารา	569	202.00	+385.00	11.80	263.00	249.00	1.23	2534
7. แควน้อยบำรุงแดน	4,254	1,522.00	+130.00	61.39	939.00	896.00	0.59	2552
8. กว๊านพะเยา	1,275	245.00	+350.20	12.68	170.00	164.00	0.67	2553
รวมภาคเหนือ 8 โครงการ				709.17	24823.55	18068.74		
ภาคกลาง								
9. กระเสียว	1,200	348.00	+87.00	35.00	240.00	200.00	0.57	2524
10. ทับเสลา	534	145.00	+155.00	19.00	160.00	143.00	0.99	2531
11. ป่าสักชลสิทธิ์	10,388	2,459.00	+42.00	148.75	960.00	957.00	0.39	2542
รวมภาคกลาง 3 โครงการ				202.75	1,360.00	1,300.00		
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ								
12. น้ำพุง	297	133.00	+284.00	21.65	166.00	156.00	1.17	2508
13. อุบลรัตน์	12,000	2,526.00	+182.00	410.00	2,431.00	1,850.00	0.73	2509
14. ลำปาว	5,960	2,389.00	+162.00	240.00	1,980.00	1,880.00	0.79	2512
15. ลำตะคอง	1,430	275.00	+277.00	37.00	314.00	291.00	1.06	2512
16. ลำพระเพลิง	807	177.00	+263.00	13.10	110.00	109.00	0.62	2513
17. สิรินคร	2,097	1,693.00	+142.20	288.00	1,966.00	1,135.00	0.67	2514
18. จุฬารัตน์	545	161.00	+759.00	12.00	164.00	127.00	0.79	2515
19. น้ำอูน	1,100	454.00	+185.00	85.00	520.00	477.00	1.05	2516
20. มูลบ่น	454	100.00	+221.00	12.75	141.00	134.00	1.34	2523
21. ห้วยหลวง	666	172.00	+201.00	32.00	135.00	128.00	0.74	2527
22. ลำปลายมาศ	487	47.70	+256.50	10.40	98.00	91.00	1.91	2531
23. ลำน้ำรอง	453	59.00	+240.00	12.75	121.00	118.00	2.00	2534
24. ปางมูล	117,000	24,000.00	+108.00	17.00	114.30	44.50	-	2537
25. ลำแซะ	601	213.00	+227.00	29.50	275.00	268.00	1.26	2539
26. ฝายกุ่มกวดาปี	1,310	311.00	+169.50	35.20	102.00	102.00	0.33	2542
27. ฝายห้วยนา	53,184	9,190.70	+115.00	18.10	115.62	115.62	-	2547
รวมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 16 โครงการ				1,274.45	8,752.92	7,026.12		
ภาคตะวันตก								
28. แก่งกระจาน	2,210	898.00	+99.00	46.50	710.00	643.00	0.72	2509
29. ปราณบุรี	2,029	457.00	+55.00	36.20	391.00	373.00	0.82	2521
30. ศรีนครินทร์	10,880	4,703.00	+180.00	419.00	17,745.00	7,480.00	1.59	2523
31. วชิราลงกรณ์	3,720	5,519.00	+155.00	388.00	8,860.00	5,848.00	1.06	2527
รวมภาคตะวันตกเหนือ 4 โครงการ				889.70	27,706.00	14,344.00		
ภาคตะวันออก								
32. บางพระ	130	45.00	+30.00	15.77	117.00	105.00	2.33	2517
33. หนองปลาไหล	408	216.00	+45.00	22.89	164.00	150.00	0.69	2536
34. คลองสิยัด	976	303.00	+63.10	45.40	420.00	390.00	1.29	2544
35. ขุนด่านปราการชล	194	324.00	+110.00	4.94	224.00	220.00	0.68	2548
36. ประแสร์	603	284.00	+35.00	39.44	248.00	228.00	0.80	2548
รวมภาคตะวันออก 5 โครงการ				128.44	1173.00	1093.00		
ภาคใต้								
37. บางลาง	2,080	1,564.00	+115.00	50.90	1,454.00	1,194.00	0.76	2524
38. รัชชประภา	1,435	2,623.00	+95.00	165.00	5,639.00	4,287.00	1.63	2530
รวมภาคใต้ 2 โครงการ				215.90	7,093.00	5,481.00		
รวมทั้งประเทศ 38 โครงการ				3,420.41	70,908.47	47,312.86		

ที่มา : คณะกรรมการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (2558: 2-10)

ตารางที่ 9-7 สรุปจำนวนโครงการ ปริมาณน้ำเก็บกัก และพื้นที่ชลประทานโครงการชลประทานขนาดใหญ่และขนาดกลาง จำแนกตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผน/ปี พ.ศ.	โครงการชลประทานขนาดใหญ่					โครงการชลประทานขนาดกลาง			รวมโครงการชลประทานขนาดใหญ่และขนาดกลาง					พื้นที่ ชลประทาน สะสม (ไร่)
	จำนวน โครงการ (แห่ง)	ปริมาณน้ำเก็บกัก (ล้าน ม. ³)			พื้นที่ ชลประทาน (ไร่)	จำนวน โครงการ (แห่ง)	ปริมาตร เก็บกัก (ล้าน ม. ³)	พื้นที่ ชลประทาน (ไร่)	จำนวน โครงการ (แห่ง)	ปริมาณน้ำเก็บกัก (ล้าน ม. ³)			พื้นที่ ชลประทาน (ไร่)	
		กรม ชลประทาน	กฟผ.	รวม						กรม ชลประทาน	กฟผ.	รวม		
ก่อนมีแผนฯ	19	4.00	-	4.00	4,944,291	116	233.44	556,649	135	237.44		237.44	5,500,940	5,500,940
ฉบับที่ 1 (2505-2509)	12	-	13,627.48	13,627.48	2,449,874	24	113.08	306,144	36	113.08	13,627.48	13,740.56	2,756,017	8,256,957
ฉบับที่ 2 (2510-2514)	4	424.12	-	424.12	509,532	40	150.75	424,553	44	574.87	0.00	574.87	934,084	9,191,041
ฉบับที่ 3 (2515-2519)	10	940.20	9,698.00	10,638.20	1,842,053	32	255.03	319,718	42	1,195.23	9,698.00	10,893.23	2,161,771	11,352,812
ฉบับที่ 4 (2520-2524)	5	522.85	19,149.00	19,671.85	1,408,611	56	208.92	1,118,854	61	731.77	19,149.00	19,880.77	2,527,464	13,880,276
ฉบับที่ 5 (2525-2529)	15	5,361.18	13,090.00	18,451.18	2,763,442	72	319.45	511,102	87	5,680.63	13,090.00	18,770.63	3,276,544	17,156,820
ฉบับที่ 6 (2530-2534)	4	67.59	5,639.00	5,706.59	749,044	67	624.83	628,970	71	692.42	5,639.00	6,331.42	1,378,014	18,534,834
ฉบับที่ 7 (2535-2539)	10	1,026.27	-	1,026.27	1,313,343	79	473.32	544,674	89	1,499.59	-	1,499.59	1,858,017	20,392,851
ฉบับที่ 8 (2540-2545)	6	817.09	-	817.09	648,153	47	660.93	681,042	53	1,478.02	-	1,478.02	1,329,195	21,722,046
ฉบับที่ 9 (2545-2549)	4	579.03	-	597.03	705,803	47	605.95	558,250	51	1,202.98	-	1,202.98	1,264,052	22,986,098
ฉบับที่ 10 (2550-2554)	3	2,108.95	-	2,107.90	308,161	49	355.35	534,697	52	2,464.30	-	2,464.30	842,857	23,828,955
ฉบับที่ 11 (2554-2559)	2	143.98	-	143.98	310,981	42	218.18	367,403	44	362.16	-	362.16	678,384	24,507,339
รวมทั้งสิ้น	94	12,013.26	61,203.48	73,216.74	17,955,285	671	4,219.21	6,552,055	765	16,232.47	61,203.48	77,435.95	24,507,339	24,507,339

ที่มา : กรมชลประทาน (2558ก: 19)

หมายเหตุ : แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 เป็นข้อมูลปี 2555-2557

ตารางที่ 9-8 ผลการดำเนินงานโครงการชลประทานขนาดเล็กของกรมชลประทาน

ลำดับที่	รายการ	พื้นที่ชลประทาน (ไร่)
1	ก่อสร้างแหล่งน้ำ	1,111,730
2	สถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้า	4,511,091
3	โครงการแก้มลิง	97,224
รวมทั้งสิ้น		5,720,045

ที่มา: กรมชลประทาน (2558ข: 138)

ตารางที่ 9-9 การใช้น้ำเพื่อการเกษตร รายลุ่มน้ำ

รหัส/ลุ่มน้ำ	น้ำท่าธรรมชาติ	น้ำท่าธรรมชาติ		น้ำที่จัดสรรเพื่อ1 การชลประทาน	ความต้องการเกษตร2 นอกเขตชลประทาน
		ฝน	แล้ง		
01 สระวิน	11,419	8,108	3,312	227	343
02 โขง (เหนือ)	6,522	5,707	815	683	945
02 โขง (อีสาน)	30,642	26,812	3,830	1,969	4,913
03 กก	4,264	3,168	1,096	999	504
04 ซี	16,405	12,697	3,707	4,989	4,168
05 มูล	29,172	22,929	6,243	4,444	8,392
06 ปิง	11,187	6,880	4,307	4,396	1,748
07 วัง	1,874	1,580	294	670	224
08 ยม	5,261	4,130	1,131	3,089	1,850
09 น่าน	17,454	11,991	5,463	6,017	2,206
10 เจ้าพระยา	4,225	2,746	1,479	10,933	964
11 สะแกกรัง	1,479	1,329	151	600	665
12 ป่าสัก	5,096	4,215	882	2,001	1,631
13 ท่าจีน	3,247	2,013	1,234	7,019	958
14 แม่กลอง	22,139	13,837	8,302	4,057	2,044
15 ปราจีนบุรี	8,544	6,237	2,307	1,207	266
16 บางปะกง	3,441	3,177	264	3,456	806
17 โตนเลสาป	2,442	2,019	422	174	639
18 ชายฝั่งทะเลตะวันออก	18,242	14,119	4,123	726	3,910
19 เพชรบุรี	2,946	2,136	801	1,246	346
20 ชายฝั่งทะเลตะวันตก	4,046	2,545	1,501	1,067	1,517
21 ภาคใต้ฝั่งตะวันออก	28,204	11,874	16,330	3,152	3,528
22 ตาปี	14,239	8,216	6,023	207	1,981
23 ทะเลสาบสงขลา	4,448	1,414	3,034	1,307	1,060
24 ปัตตานี	3,462	1,402	2,060	79	490
25 ภาคใต้ฝั่งตะวันตก	24,827	17,032	7,796	284	2,864
รวม	285,227	198,312	86,915	64,999	48,961

หมายเหตุ : ¹ เป็นน้ำที่จัดสรรได้ จากโครงการพัฒนาแหล่งน้ำในเขตชลประทานตามที่มีการเพาะปลูกจริง² เป็นความต้องการน้ำเพื่อป้องกันผลผลิตเสียหายในช่วงฝนทิ้งช่วง คิดเฉพาะการปลูกในฤดูฝน

ที่มา : คณะกรรมการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (2558: 2-18)

ตารางที่ 9-10 ลำดับเวลาการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำที่มีในปัจจุบัน

แผนพัฒนาฯ	ปีที่ประกาศใช้ (พ.ศ.)	พระราชบัญญัติ	ผู้รักษาการ
ก่อนมีแผนพัฒนาฯ	2445	(1) พระราชบัญญัติรักษาคล่องรัตนโกสินทร์ศก 121 (พ.ศ. 2445)	ร.มว.กษ.
	2457	(2) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457	ร.มว.มท.
	2468	(3) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	น.ร.ม. , ร.มว.มท.
	2481	(4) พระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481	ร.มว.คค.
	2485	(5) พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	ร.มว.กษ.
	2490	(6) พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490	ร.มว.กษ.
	2494	(7) พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494	ร.มว.คค.
	2496	(8) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496	ร.มว.มท.
	2499	(9) ประมวลกฎหมายอาญา	ร.มว.ยธ.
ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509)	2504	(10) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504	ร.มว.ทส.
	2507	(11) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507	ร.มว.ทส.
ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514)	2510	(12) พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510	ร.มว.ทส.
		(13) พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510	ร.มว.มท.
	2511	(14) พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511	ร.มว.พ.น.
ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519)	2515	(15) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 68 เรื่อง การควบคุมการจอดเรือ	ร.มว.มท.
ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524)	2520	(16) พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520	ร.มว.ทส.
	2522	(17) พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522	ร.มว.มท.
		(18) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522	ร.มว.มท.
		(19) พระราชบัญญัติป้องกันเรือโดนกัน พ.ศ. 2522	ร.มว.คค.
		(20) พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522	ร.มว.อก.
ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)	2526	(21) พระราชบัญญัติรักษาคล่องประปา พ.ศ. 2526	ร.มว.มท.
ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)	2535	(22) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535	ร.มว.ทส.
		(23) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535	ร.มว.อก.
		(24) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535	ร.มว.สธ.
		(25) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535	ร.มว.มท. และ ร.มว.สธ.
		(26) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535	ร.มว.ทส.
		(27) พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535	ร.มว.กท, ร.มว.กษ, ร.มว.สธ. , ร.มว.วท. ร.มว.อต. ,
		(28) พระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535	ร.มว.พ.น.
		(29) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2550	ร.มว.คค.
ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)	2550	(30) พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550	ร.มว.มท.
		(31) พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551	ร.มว.กษ.
ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559)	2558	(32) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558	ร.มว.กษ.

ตารางที่ 9-11 วัตถุประสงค์และพื้นที่บังคับใช้ของพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำที่มีในปัจจุบัน

ลำดับ ที่	กฎหมาย	วัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับ ทรัพยากรน้ำ	พื้นที่บังคับใช้
1	พระราชบัญญัติรักษาคล่องรัตนโกสินทรศก 121 (พ.ศ.2445)	- การใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค - การใช้น้ำเพื่อการเกษตร - การใช้น้ำเพื่อการคมนาคม - การควบคุมมลพิษทางน้ำ	ทางน้ำ ลำคลอง ลำคู ทั่วไป
2	พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พุทธศักราช 2457	- การป้องกันอุทกภัย - การใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค การอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำ	หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ
3	ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	- การใช้น้ำเพื่อกิจการต่างๆ - การอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ	แหล่งน้ำทั่วไป
4	พระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481	- การใช้น้ำเพื่อการคมนาคม	น่านน้ำไทย
5	พระราชบัญญัติการชลประทานหลวงพุทธศักราช 2485	- การใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค - การใช้น้ำเพื่อการเกษตร - การใช้น้ำเพื่อการผลิตพลังงาน - การใช้น้ำเพื่อการคมนาคม - การควบคุมมลพิษทางน้ำ	เขตพื้นที่ชลประทาน
6	พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490	- การใช้น้ำเพื่อการประมง - การรักษาปริมาณน้ำ - การรักษาสิ่งแวดล้อมทางน้ำ - การใช้น้ำเพื่อการคมนาคม	แม่น้ำ ลำคลอง ทั่วไป
7	พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494	- การใช้น้ำเพื่อการคมนาคมโดยเฉพาะ การจราจรและการขนส่งในท้องที่เฉพาะ	เขตการทำเรือ
8	พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496	- การใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค - การใช้น้ำเพื่อการคมนาคม	เขตเทศบาล (เทศบาล ตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร)
9	ประมวลกฎหมายอาญา	การป้องกันอุทกภัย	แหล่งน้ำทั่วไป
10	พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504	- การรักษาสิ่งแวดล้อมทางน้ำ - การควบคุมมลพิษทางน้ำ	เขตอุทยานแห่งชาติ
11	พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507	- การรักษาสิ่งแวดล้อมทางน้ำ	เขตป่าสงวนแห่งชาติ
12	พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510	- การใช้น้ำเพื่อการอุตสาหกรรม - การควบคุมมลพิษใน ภาคอุตสาหกรรม	แม่น้ำ ลำคลอง ทั่วไป เขตเหมืองแร่ เขตควบคุมแร่ เขตโลหะกรรม
13	พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510	- การใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค - การใช้น้ำเพื่อการธุรกิจและอุตสาหกรรม	เขตประปานครหลวงในเขต พื้นที่กรุงเทพมหานคร นนทบุรี และสมุทรปราการ
14	พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511	- การพัฒนาและใช้น้ำเพื่อการผลิตพลังงาน ไฟฟ้า	เขตการไฟฟ้าฝ่ายผลิต
15	ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 68 เรื่องการควบคุมการจอดเรือ	- การใช้น้ำเพื่อการคมนาคม	แม่น้ำลำคลอง
16	พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520	- การใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค - การใช้น้ำเพื่อการธุรกิจและอุตสาหกรรม และการเกษตร	เขตน้บาดาล
17	พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.2522	- การใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค - การใช้น้ำเพื่อการธุรกิจและอุตสาหกรรม	เขตการประปาส่วนภูมิภาค
18	พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522	- การควบคุมมลพิษที่ระบายจากอาคาร บ้านเรือน	เขตอาคารบ้านเรือน

ตารางที่ 9-11 วัตถุประสงค์และพื้นที่บังคับใช้ของพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำที่มีในปัจจุบัน (ต่อ)

ลำดับ	กฎหมาย	วัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับ ทรัพยากรน้ำ	พื้นที่บังคับใช้
19	พระราชบัญญัติป้องกันเรือโดนกัน พ.ศ. 2522	- การใช้น้ำเพื่อการคมนาคม	น่านน้ำไทย ทะเลหลวง
20	พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522	- การใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค - การใช้น้ำเพื่อการอุตสาหกรรม - การควบคุมมลพิษทางน้ำในอุตสาหกรรม	เขตการนิคมอุตสาหกรรม
21	พระราชบัญญัติรักษาคคลองประปา พ.ศ.2526	- การใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค - การควบคุมมลพิษทางน้ำ	เขตคลองประปา
22	พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535	- การใช้น้ำในเขตอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม - การควบคุมมลพิษทางน้ำ	เขตอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม
23	พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535	- การควบคุมมลพิษทางน้ำในภาคอุตสาหกรรม	เขตโรงงานอุตสาหกรรม
24	พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535	- การพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ	เขตแหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ
25	พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535	- การใช้ทรัพยากรน้ำ - การอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ	ทางน้ำจากอาคารหรือยานพาหนะ ที่สาธารณะ ทะเล ทะเลสาบ ชายทะเล หาดทราย อ่างเก็บน้ำ ลำธาร แม่น้ำ ห้วยหนอง คลอง บึง คู ท่อระบายน้ำ
26	พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535	- การรักษาสิ่งแวดล้อมทางน้ำ - การควบคุมมลพิษทางน้ำ	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า
27	พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535	- การควบคุมมลพิษทางน้ำ	แม่น้ำลำคลองทั่วไป
28	พระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ.2535	- การใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค - การใช้น้ำเพื่อการผลิตพลังงาน	เขตการพลังงาน
29	พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2550	- การใช้น้ำเพื่อการคมนาคม - การควบคุมมลพิษทางน้ำ	น่านน้ำไทย คลอง แม่น้ำ บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ
30	พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550	การป้องกันอุทกภัย	แหล่งน้ำทั่วไป
31	พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551	การอนุรักษ์น้ำเพื่อการเกษตร	- เขตอนุรักษ์ดินและน้ำ - พื้นที่การเกษตรนอกเขตชลประทาน
32	พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2558	- การใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค - การใช้น้ำเพื่อการเกษตร	เขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ที่มา : ปรับปรุงจากสภาพัฒนาฯ (2558: 79-84)

(5) การขาดความเป็นเอกภาพ สภาพของกฎหมายที่ใช้ ยังขาดความเป็นเอกภาพเนื่องจากกฎหมายที่บังคับใช้ในเรื่องเดียวกันมีจำนวนมาก

จากการขาดกฎหมายแม่บททรัพยากรน้ำ ส่งผลให้โครงสร้างการบริหารไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะไม่มีกฎหมายที่ใช้ในการบริหารโดยตรง จะเห็นได้จากการปฏิบัติงานหน่วยงานต่างๆ เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ได้ค่อนข้างยาก แต่คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ แต่งตั้งโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ และการแต่งตั้งตัวบุคคลจะเป็นคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งสามารถเปลี่ยนแปลงได้ไม่ยากนักตามที่พบจากการศึกษาครั้งนี้ เมื่อขาดกฎหมายแม่บททรัพยากรน้ำดังกล่าวก็ทำให้ขาดองค์ประกอบที่สำคัญในโครงสร้างการบริหารที่ต้องอาศัยอำนาจที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย เช่น หน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ และศูนย์ข้อมูลน้ำแห่งชาติที่ต้องเป็นหน่วยงานที่เป็นกลาง รวมทั้งการ

ให้อำนาจแก่ภาคประชาชน และภาคเอกชนเข้าร่วมบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งในรูปคณะกรรมการลุ่มน้ำ และคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ ตลอดจนกำหนดสิทธิการใช้น้ำเพื่อความ เป็นธรรม มีประสิทธิภาพและยั่งยืน เป็นต้น

9.3.7 การแก้ไขปัญหาภัยแล้งและอุทกภัย

(1) การขาดแคลนน้ำหรือภัยแล้ง

การเกิดภัยแล้งในประเทศไทย ได้มีรายงานไว้ว่าเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2510, 2511, 2515, 2520, 2522, 2523, 2529, 2530, 2533, 2537, 2548, 2549, 2557 และ 2558

กรมอุตุนิยมวิทยา (2559) ได้อธิบายถึงความหมายและสาเหตุของภัยแล้งไว้ดังนี้

ภัยแล้ง คือ ภัยที่เกิดจากการขาดแคลนน้ำในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นเวลานาน จนก่อให้เกิด ความแห้งแล้ง และส่งผลกระทบต่อชุมชน

สาเหตุของการเกิดภัยแล้งมี 2 ประการ คือ

1. โดยธรรมชาติ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงอุณหภูมิโลก การเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศการเปลี่ยนแปลงของระดับน้ำทะเล ภัยธรรมชาติ เช่น วาตภัย แผ่นดินไหว
2. โดยการกระทำของมนุษย์ ได้แก่ การทำลายชั้นโอโซน ผลกระทบ ของภาวะเรือนกระจก การพัฒนาด้านอุตสาหกรรม การตัดไม้ทำลายป่า

จากสาเหตุดังกล่าวประการใดประการหนึ่ง หรือผลรวมจากสาเหตุทั้ง 2 ประการ ทำให้ เกิดภัยแล้ง และส่งผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดนโยบายขึ้นช่วยเหลือ โดย มาตรการต่างๆ

นโยบายการช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากภัยแล้งนั้น มีมาอย่างต่อเนื่อง ทั้งในช่วงที่เกิดภัยแล้งและหลังจากการเกิดภัยแล้งในช่วงต้นของแผนพัฒนาฯ นั้นได้พัฒนาเป็นระบบที่ รวมทั้งการป้องกัน การเตรียมการ การเตือนภัย การช่วยเหลือในช่วงที่เกิดภัยแล้งและหลังจากเกิดภัยแล้งแล้ว

จากการทบทวนนโยบายของคณะรัฐมนตรีและการดำเนินการในบทที่ 16 พลวัต นโยบายน้ำไทย พบว่ารัฐบาลทุกคณะได้มีนโยบายและดำเนินการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำและภัยแล้ง มาอย่างต่อเนื่อง โดยวิธีต่างๆ คือ

(1) พัฒนาแหล่งน้ำทั้งแหล่งน้ำขนาดใหญ่ ขนาดกลาง ขนาดเล็ก บ่อน้ำ ในไร่นา ขุดลอกแหล่งน้ำธรรมชาติ การสูบน้ำด้วยไฟฟ้า การพัฒนาน้ำบาดาล ผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ เป็นต้น ทั้งเพื่อการอุปโภคบริโภค การเกษตร และอุตสาหกรรม

(2) การจัดทำฝายกั้น

(3) จัดหาเครื่องสูบน้ำ รถบรรทุกน้ำ สนับสนุนวัสดุ-อุปกรณ์ในการเจาะบ่อบาดาล

(4) สนับสนุนเครื่องสูบน้ำ สนับสนุนค่าไฟฟ้าสูบน้ำเพื่อการเกษตร

(5) แจกจ่ายอุปกรณ์สัตว์

(6) การแจกจ่ายน้ำอุปโภคบริโภค

(7) การแจกจ่ายพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ และปุ๋ยในช่วงหลังภัยแล้ง

(8) มีการเตือนภัยล่วงหน้า (Early warning)

(9) ปรับแผนการจัดสรรน้ำโดยลดการทำนาปรังเพื่อเก็บน้ำไว้สำหรับการ

อุปโภคบริโภค

(10) จัดหางานให้ราษฎรทำในช่วงเกิดภัยแล้ง

การแก้ไขโดยวิธีต่างๆ เหล่านี้ได้พัฒนาเป็นระบบมากยิ่งขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2550 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เพื่อให้อำนาจหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการ หลังจากนั้นในกรณีของการเตรียมการรับภัยแล้งในพื้นที่การเกษตร คณะรัฐมนตรีได้รับทราบแผนเตรียมรับสถานการณ์ภัยพิบัติด้านการเกษตรประจำปี 2556 โดยมีแนวทางการดำเนินการดังนี้

1. ด้านการป้องกัน (Prevention) ประกอบด้วย การพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อป้องกันและบรรเทาปัญหาภัยแล้ง เช่น การพัฒนาโครงการแก้มลิง การก่อสร้างแหล่งน้ำและระบบส่งน้ำ การก่อสร้างชลประทานขนาดกลาง รวมถึงการพัฒนาแหล่งน้ำนอกเขตชลประทาน เช่น โครงการแหล่งน้ำในไร่นานอกเขตชลประทานโครงการพัฒนาแหล่งน้ำชุมชน เป็นต้น

2. ด้านการเตรียมความพร้อม (Preparation) ได้กำหนดมาตรการสำคัญ ได้แก่ การจัดทำแผนการปฏิบัติการฝนหลวงและจัดตั้งหน่วยปฏิบัติการฝนหลวงเพื่อบรรเทาปัญหาภัยแล้ง การวางแผนจัดสรรน้ำและการปลูกพืชฤดูแล้ง โดยกำหนดพื้นที่เพาะปลูกพืชฤดูแล้งงดการปลูกข้าวนาปรัง รวมถึงการส่งเสริมอาชีพให้เกษตรกรเพื่อสร้างรายได้ในช่วงฤดูแล้ง เพื่อช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนของเกษตรกร นอกจากนี้ยังได้มีการเฝ้าระวังและแจ้งเตือนภัย การจัดทำข้อมูลพื้นที่เสี่ยงภัยแล้ง/ฝนทิ้งช่วง รวมถึงการสำรองเมล็ดพันธุ์พืช เสนียงอาหารสัตว์และเวชภัณฑ์ยา ตลอดจนเตรียมความพร้อมเครื่องสูบน้ำและรถบรรทุกน้ำ เพื่อช่วยเหลือพื้นที่ประสบภัย

3. ด้านการเผชิญเหตุ (Response) ประกอบด้วย การแจ้งเตือนภัยและประชาสัมพันธ์ การปฏิบัติการฝนหลวง การปรับแผนการระบายน้ำและปรับรอบเวรการใช้น้ำ เพื่อลดผลกระทบจากภัยแล้ง รวมทั้ง จัดชุดเฉพาะกิจลงพื้นที่ประสบภัย สนับสนุนเสบียงอาหารสัตว์ เครื่องสูบน้ำ รถบรรทุกน้ำ เพื่อช่วยเหลือพื้นที่ประสบภัย

4. ด้านการฟื้นฟู (Recovery) ดำเนินการสำรวจและประเมินความเสียหาย เพื่อให้ความช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประสบภัยโดยใช้เงินงบประมาณ หรือเงินอุดหนุนการตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546 รวมทั้งให้การฟื้นฟูอาชีพเกษตรกร

ในปี พ.ศ. 2557-2558 ได้เกิดวิกฤตภัยแล้งขึ้นอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากมีฝนตกน้อย ทำให้มีน้ำที่ใช้การได้ในเขื่อนภูมิพลจำนวน 2,329 ล้านลูกบาศก์เมตร และเขื่อนสิริกิติ์จำนวน 3,049 ล้านลูกบาศก์เมตร เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2558 ซึ่งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (2558: 27-34) ได้จัดทำแผนแม่บทป้องกันและบรรเทาภัยแล้งในภาพรวม ที่ได้เผยแพร่เมื่อเดือนสิงหาคม 2558 โดยมียุทธศาสตร์รวม 4 ยุทธศาสตร์ คือ

(1) การเตรียมการป้องกันและลดผลกระทบ ซึ่งมี 7 มาตรการ คือ การพัฒนาระบบคาดการณ์และเฝ้าระวังเตือนภัยแล้ง การจัดทำแผนที่พื้นที่เสี่ยงภัยแล้งและพื้นที่ภัยแล้งซ้ำซาก การพัฒนาระบบเครือข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศการจัดการภัยแล้ง การพัฒนาน้ำต้นทุน และการปรับปรุงประสิทธิภาพของกลุ่มผู้ใช้น้ำ และการลดผลกระทบและความเสียหายจากปัญหาภัยแล้ง

(2) การเตรียมรับภัยมี 4 มาตรการ คือ การเตรียมพร้อมสำหรับการจัดหาน้ำเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยแล้ง การจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาภัยแล้ง การจัดตั้งหน่วยฝึกอบรมและหน่วยบรรเทาทุกข์ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยแล้ง และการส่งเสริมการเรียนรู้ในเรื่องการจัดการภัยแล้งในสถานศึกษา สถานประกอบการและพื้นที่ที่เสี่ยงต่อการเกิดภัยแล้ง

(3) การจัดการในภาวะฉุกเฉิน มี 4 มาตรการ คือ การจัดตั้งศูนย์บัญชาการทุกระดับ การเชื่อมโยงระบบติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงานให้ใช้งานได้ตลอดเวลา การสนธิกำลังเข้าช่วยเหลือและควบคุมเหตุการณ์ และการประชาสัมพันธ์

(4) การจัดการหลังการเกิดภัย มี 4 มาตรการ คือ การให้ความช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้ประสบภัย การรายงานและติดตามผลการเรียนรู้จากสถานการณ์ภัยแล้งที่เกิดขึ้น และการจัดทำแผนฟื้นฟูความมั่นคงของมนุษย์ ทั้งด้านการมีงานทำ คุณภาพชีวิตและสภาพจิตใจ

อย่างไรก็ตามเพื่อรองรับสถานการณ์ภัยแล้งต่างๆ รัฐบาลจึงได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 250/2558 ลงวันที่ 16 กันยายน 2558 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการบูรณาการแก้ไขปัญหาวิกฤตภัยแล้ง ปี 2558/59 โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ และรองปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ได้รับมอบหมาย เป็นกรรมการและเลขานุการ และมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์ มาตรการ และแนวทางการดำเนินงานในลักษณะบูรณาการในการให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหาวิกฤตภัยแล้งปี 2558/59

(2) อำนวยการประสานส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง จัดทำแผนงาน/โครงการเชิงบูรณาการในการให้ความช่วยเหลือและบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาวิกฤตภัยแล้ง

(3) พิจารณาให้ความเห็นและกลั่นกรอง แผนงาน/โครงการ การให้ความช่วยเหลือและบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาวิกฤตภัยแล้งในลักษณะบูรณาการ

(4) กำกับดูแลและติดตามผลการดำเนินงานตามแผนงานการบูรณาการทั้งในระดับนโยบายและระดับพื้นที่ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

(5) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานในการปฏิบัติงาน

(6) ดำเนินการอื่นๆ ตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ต่อมาเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2558 ได้มีคำสั่งคณะกรรมการอำนวยการบูรณาการแก้ไขปัญหาวิกฤตภัยแล้ง ปี 2558/59 ที่ 1/2558 เรื่องจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจแก้ไขปัญหาวิกฤตภัยแล้งระดับชาติและระดับจังหวัดปี 2558/59 โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. เป็นศูนย์บัญชาการ ประสานการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาและให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาวิกฤตภัยแล้ง ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

2. เฝ้าระวัง ติดตาม ประเมินวิเคราะห์แนวโน้มของสถานการณ์ รวมทั้งแจ้งเตือนภัยให้แก่ประชาชน

3. สื่อสาร ประชาสัมพันธ์ เพื่อสร้างการรับรู้เกี่ยวกับสถานการณ์ภัยแล้ง และแนวทางการลดผลกระทบจากปัญหาวิกฤตภัยแล้ง

4. จัดทำรายงานสถานการณ์ รวมทั้งรายงานผลการดำเนินงานแก้ไขปัญหาและการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาวิกฤตภัยแล้ง เสนอคณะกรรมการอำนวยการฯ

5. ปฏิบัติงานอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการอำนวยการฯ มอบหมาย

เนื่องจากภัยแล้งครั้งนี้มีผลกระทบต่อเกษตรกรในการทำนาปีและนาปรัง ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้จัดทำโครงการและมาตรการแก้ไขโดย คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2558 เห็นชอบเรื่องสถานการณ์น้ำและโครงการบูรณาการมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบภัยแล้ง ปี 2558/59 ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ รวม 8 มาตรการ คือ

1. มาตรการส่งเสริมความรู้และการสนับสนุนปัจจัยการผลิตเพื่อลดรายจ่ายในครัวเรือน
2. มาตรการชะลอหรือขยายระยะเวลาชำระหนี้ที่เกษตรกรมีภาระหนี้กับสถาบันการเงิน
3. มาตรการจ้างงานเพื่อสร้างรายได้ให้แก่เกษตรกร
4. มาตรการเสนอโครงการตามความต้องการของชุมชนเพื่อบรรเทาผลกระทบภัยแล้ง
5. มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำ
6. มาตรการเพิ่มปริมาณน้ำต้นทุน
7. มาตรการเสริมสร้างสุขภาพและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
8. มาตรการสนับสนุนอื่นๆ

มาตรการเหล่านี้ ได้กำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบไว้อย่างชัดเจน เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงพลังงาน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

(2) อุทกภัย

การเกิดอุทกภัยในประเทศไทย ได้มีการรายงานไว้ตั้งแต่ พ.ศ. 2328 จนถึง พ.ศ. 2554 ดังรายละเอียดในตารางที่ 19-11

สาเหตุของการเกิดอุทกภัยนั้นคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (2555:2) ได้สรุปสาเหตุของอุทกภัย พ.ศ. 2554 ไว้ 6 ประการ ดังนี้

1. พื้นที่ป่าไม้ลดลง และระบบนิเวศน์ถูกทำลาย
2. องค์การที่มีอำนาจบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งระบบ ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ
3. ขาดแผนหลักและงบประมาณในการบริหารจัดการน้ำระยะยาว
4. ระบบข้อมูลทรัพยากรน้ำขาดการเชื่อมต่อ และไม่มีทีมวิเคราะห์ข้อมูลร่วมกัน
5. กฎหมายด้านการจัดการทรัพยากรน้ำไม่ทันสมัย
6. ขาดความพร้อมในการเผชิญอุทกภัยขนาดใหญ่

ในขณะที่ ชูลิต วัชรสินธุ์ และเฉลิมชนม์ เลิศล้ำ (2557: 98) ได้รายงานถึงสาเหตุของน้ำท่วมใหญ่ ปี พ.ศ. 2554 เกิดจากสาเหตุที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่ (1) ภัยธรรมชาติ และ (2) การบริหารจัดการ จากสาเหตุดังกล่าวนี้ทำให้เกิดอุทกภัยและส่งผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดนโยบายขึ้นช่วยเหลือโดยมาตรการต่างๆ ดังต่อไปนี้

ในปี พ.ศ. 2485 แนวคิดการช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยของจอมพล ป.พิบูลสงคราม คือ

1. ช่วยย้ายผู้อยู่ในน้ำขึ้นบก
2. ตั้งงบประมาณช่วยทำอาหารและเครื่องแต่งกายให้ราษฎรที่ถูกน้ำท่วม และหวังว่าคงจะได้บอกบุญแก่พี่น้องที่ไม่ต้องสู้กับอุทกภัยตามศรัทธา

3. เตรียมซื้อข้าวตุนไว้จำหน่ายแจกและทำพันธุ์ตามฐานะของผู้ต้อง
อุทกภัยและกักข้าวไม่ส่งไปนอกในเวลาอันควร
4. เมื่อน้ำลด เตรียมให้ราษฎรทำไร่เพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ตามแต่จะทำได้ สุดแต่
ท้องถิ่น
5. ให้รัฐมนตรีและอธิบดีทุกท่าน คิดช่วยราษฎรผู้ต้องอุทกภัยตามหน้าที่
6. ให้ข้าหลวง นายอำเภอ คณะกรรมการจังหวัด อำเภอได้ช่วยราษฎรที่
อยู่ในน้ำขึ้นบกและจัดการเรื่องอาหารการกินตลอดจนที่อยู่

การดำเนินการช่วยเหลือประชาชนที่ประสบอุทกภัยในช่วงเวลาต่อมาก็คล้ายคลึง
กันคือในช่วงที่เกิดอุทกภัยหรือน้ำท่วมนั้นได้เน้นการช่วยเหลือโดยการแจกจ่ายน้ำดื่ม อาหาร การ
เดินทาง การอพยพโยกย้ายที่อยู่อาศัยชั่วคราว การดูแลสุขภาพ

ในช่วงหลังน้ำลดนั้นเป็นการฟื้นฟูเยียวยา ซึ่งเป็นการช่วยเหลือที่เป็นทั้งตัวเงิน
ปัจจัยการผลิตทางการเกษตร พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ และการประมง ค่าซ่อมแซมบ้านเรือน การลดภาษีเงินได้ การ
ยืดเวลาชำระเงินกู้แก่ ธ.ก.ส. เป็นต้น

ซึ่งรัฐบาลคณะที่ 60 ได้ให้การเยียวยาผู้ประสบอุทกภัยในปี พ.ศ. 2544 โดยใช้
งบกลางในวงเงิน 45,011.9182 ล้านบาทนั้น ได้มีการช่วยเหลือประชาชนกลุ่มต่างๆ ดังนี้

		จำนวน
การเยียวยาผู้ประสบอุทกภัย	45,011.9182	ล้านบาท
(1) ครวเรือนละ 5,000 บาท	2,386,467	ครัวเรือน
(2) ช่วยเหลือเกษตรกร	1,015,012/1,100	ราย/แห่ง
(3) ช่วยเหลือผู้ประกอบการ	1,134/1,600/20	ราย/โรงงาน/ศูนย์
(4) ผู้ใช้แรงงาน	554,980	ราย
(5) กลุ่มคนเปราะบาง	1,666,740	ราย
(6) การบริการทางการแพทย์	3,062,083	ราย
(ที่มา : สำนักนายกรัฐมนตรี, 2555: 97)		

ตารางที่ 9-12 การเกิดอุทกภัยในประเทศไทย

พ.ศ.	อุทกภัย
2328	น้ำท่วมท้องสนามหลวงสูงถึง 3 ศอก 10 นิ้ว
2362	น้ำท่วมเกิดปัญหาข้าวยากหมากแพง
2374	น้ำท่วมทั่วกรุงเทพมหานคร
2402	น้ำท่วมทั่วกรุงเทพมหานคร
2410	น้ำท่วมทั่วกรุงเทพมหานคร
2422	น้ำท่วมทั่วกรุงเทพมหานคร
2460	น้ำท่วมถึงลานพระบรมรูปทรงม้า
2485	น้ำท่วมภาคเหนือและกลาง น้ำท่วมทั่วกรุงเทพฯ บริเวณพระบรมรูปทรงม้าสูงถึง 1.50 เมตร
2493	น้ำท่วมกรุงเทพฯ
2494	น้ำท่วมกรุงเทพฯ เล็กน้อย
2495	น้ำท่วมกรุงเทพฯ เล็กน้อย
2502	น้ำท่วมกรุงเทพฯ เล็กน้อย
2504	น้ำท่วมกรุงเทพฯ เล็กน้อย
2507	น้ำท่วมกรุงเทพฯ เล็กน้อย

ตารางที่ 9-12 การเกิดอุทกภัยในประเทศไทย (ต่อ)	
พ.ศ.	อุทกภัย
2513	น้ำท่วมกรุงเทพฯ เล็กน้อย
2518	พายุดีเปรสชันพัดผ่านตอนบนของกลุ่มน้ำเจ้าพระยา ทำให้ปริมาณน้ำมากในภาคเหนือตอนล่าง ทำให้น้ำท่วมกรุงเทพมหานคร
2519	มีน้ำท่วมกรุงเทพมหานครเล็กน้อยจากน้ำทะเลหนุน
2521	เกิดพายุเบส พัดเข้าอีสานและเหนือตอนบน เดือนสิงหาคม พัดผ่านพื้นที่ตอนบนลุ่มน้ำปายเดือนกันยายน น้ำท่วมกรุงเทพมหานคร และ 36 จังหวัด
2523	ฝนตกหนักในพื้นที่กรุงเทพมหานครและน้ำทะเลหนุน ทำให้น้ำท่วมกรุงเทพมหานคร
2526	มีพายุพัดผ่านภาคเหนือและภาคกลางเดือนกันยายนถึงตุลาคม มีฝนตกปริมาณมากทำให้น้ำท่วมกรุงเทพมหานคร
2533	เดือนตุลาคม พายุโซนร้อน อีราและโลลา พัดผ่านภาคตะวันออกเฉียงเหนือเกิดฝนตกหนักน้ำท่วมในพื้นที่ฝั่งตะวันออกของกรุงเทพมหานคร
2538	ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม มีพายุหลายลูกทำให้มีฝนตกหนักในเดือนสิงหาคมถึงเดือนตุลาคม มีพายุไอลิส ทำให้น้ำท่วมในพื้นที่ภาคเหนือ ภาคกลาง และกรุงเทพมหานคร เป็นระยะเวลาประมาณ 2 เดือน
2539	มีฝนตกหนักในภาคเหนือและภาคกลาง ทำให้เกิดน้ำท่วมในบางพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร
2545	เกิดพายุดีเปรสชันฮาคุปี ทำให้ฝนตกหนักเกิดน้ำท่วมในพื้นที่ภาคกลาง
2549	ปริมาณฝนตกหนักในพื้นที่ภาคเหนือ และภาคกลาง ทำให้เกิดน้ำท่วมในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่างและพื้นที่ภาคกลาง
2553	ปริมาณฝนตกหนักในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่างท้ายเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ทำให้ฝนตกในลุ่มน้ำเจ้าพระยาเป็นบริเวณกว้างในพื้นที่จังหวัดลพบุรี ชัยนาท สิงห์บุรี อ่างทอง และพระนครศรีอยุธยา
2554	สาเหตุจากมีพายุเข้าประเทศไทยหลายลูกที่ภาคเหนือผ่านตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนเป็นระยะๆ ตั้งแต่ปลายเดือนมิถุนายนจนถึงต้นเดือนตุลาคม 5 ลูก และร่องความกดอากาศต่ำกำลังแรงก็พัดผ่านอยู่บนภาคเหนือและภาคกลาง ทำให้เกิดมหาอุทกภัยในภาคเหนือและภาคกลางในหลายจังหวัดเป็นระยะเวลานานหลายเดือน

ที่มา : ชูลิต วัชรสินธุ์ และเฉลิมชนม์ เลิศล้ำ (2557: 96-98)

ต่อมาในปี 2555-2556 รัฐบาลคณะที่ 60 ได้จัดทำโครงการออกแบบก่อสร้างระบบการบริหารจัดการน้ำอย่างยั่งยืน และระบบแก้ไขปัญหามหาอุทกภัยของประเทศไทย ในวงเงิน 3.5 แสนล้านบาท แต่ได้รับการคัดค้านจากประชาชนและยุติลงเมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติเข้ามายึดอำนาจการปกครองประเทศเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557

ต่อมาเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2558 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเรื่อง ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำ (พ.ศ. 2558-2569) โดยยุทธศาสตร์ที่ 3 การจัดการน้ำท่วมและอุทกภัย มีเป้าหมายตามศักยภาพ ดังนี้

- (1) ลำน้ำสายหลักและสาขาได้รับการปรับปรุง เพิ่มอัตราการไหลมากกว่าร้อยละ 10 รวมระยะ 870 กิโลเมตร ป้องกันน้ำท่วมในพื้นที่ชุมชนเมือง/พื้นที่เศรษฐกิจ จำนวน 185 แห่ง
- (2) เพิ่มประสิทธิภาพการระบายน้ำ ลดความเสียหายจากน้ำหลากล้นตลิ่ง ลุ่มน้ำเสี่ยงภัยน้ำล้นตลิ่งและความเสียหายสูงในลุ่มน้ำวิกฤติ 10 ลุ่มน้ำ
- (3) พัฒนาพื้นที่รับน้ำนองในลุ่มน้ำเจ้าพระยาเพื่อชะลอน้ำหลากขนาดใหญ่
- (4) ป้องกันน้ำท่วมในพื้นที่ชุมชนเมือง/พื้นที่เศรษฐกิจ จำนวน 185 แห่ง
- (5) จัดทำ/ปรับปรุงผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน/ลุ่มน้ำ 15 แห่ง
- (6) สนับสนุนการปรับตัวและหนีภัย โดยเฉพาะกลุ่มลุ่มน้ำเจ้าพระยาใหญ่/กลุ่มลุ่มน้ำภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

นอกจากนี้ในยุทธศาสตร์ที่ 2 การสร้างความมั่นคงของภาคการผลิต (เกษตรและอุตสาหกรรม) และในยุทธศาสตร์ที่ 5 การอนุรักษ์ฟื้นฟูสภาพป่าต้นน้ำที่เสื่อมโทรมและป้องกันการพังทลายของดิน จะเป็นเรื่องที่จะช่วยลดปัญหามหาอุทกภัยลงในอนาคต

อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าจะมีการดำเนินการในอดีตจนถึงปัจจุบันอย่างต่อเนื่องก็ตาม ได้มีรายงานผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในช่วง 4 ปี ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ไว้ในเดือนกรกฎาคม 2559 ว่า “การเตรียมความพร้อมและพัฒนาระบบการจัดการภัยพิบัติมีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น โดยจัดทำแผนที่เสี่ยงภัยดินถล่มระดับชุมชน ติดตั้งระบบเตือนภัยล่วงหน้า (Early Warning) สำหรับพื้นที่เสี่ยงอุทกภัย 1,704 หมู่บ้าน จัดตั้งศูนย์กลางข้อมูลสารสนเทศด้านน้ำ ปรับปรุงประสิทธิภาพ

9.3.9 ปัญหาในการบริหารจัดการน้ำในปัจจุบัน

(1) สรุปประเด็นหลักของปัญหาการบริหาร

จากการทบทวนปัญหาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไทย จากความเห็นของผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่างๆ จะสรุปได้ว่ามีปัญหา 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) องค์การลุ่มน้ำขาดความเข้มแข็ง/ความขัดแย้ง
- (1.9) พรรคการเมืองไม่เข้มแข็ง/มีข้อต่อรอง
- (1.10) ขาดเครื่องมือในการจัดสรรน้ำ/สิทธิการใช้น้ำเสรี

สาระสำคัญของประเด็นหลักของปัญหาทั้ง 10 ประการ มีดังต่อไปนี้

- (1.1) ขาดนโยบายที่เป็นเอกภาพ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศบ่อยครั้ง ทำให้นโยบายขาดความต่อเนื่อง และนโยบายที่รัฐบาลคณะต่างๆ แกล้งไว้ไม่สามารถดำเนินการไม่ครบถ้วน การแก้ปัญหาจึงไม่บรรลุเป้าหมาย
- (1.2) ขาดแผนหลักที่กำหนดขึ้นตามความรุนแรงของปัญหาในลักษณะ “หนึ่งนโยบาย หลายปฏิบัติ” ในระดับชาติ ระดับลุ่มน้ำและระดับลุ่มน้ำสาขา ที่ต้องปฏิบัติอย่างต่อเนื่องถึงแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลก็ตาม
- (1.3) ขาดกฎหมายแม่บท ถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แต่มีปัญหาที่ไม่ครอบคลุมทุกด้าน การขาดกฎหมายแม่บทที่กำหนด “โครงสร้างการบริหารจัดการน้ำ” จึงทำให้เกิดปัญหาการบริหารจัดการอยู่ในปัจจุบัน
- (1.4) หน่วยงานมีจำนวนมากขาดความเชื่อมโยง เนื่องจากแต่ละหน่วยงานต่างก็มีอำนาจตามกฎหมายในการปฏิบัติภารกิจโดยอิสระ ขาดการบูรณาการ จึงมีปัญหการซ้ำซ้อนในการดำเนินการ
- (1.5) ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน/ขาดการกระจายอำนาจ การกำหนดแผนพัฒนาโครงการแหล่งน้ำส่วนใหญ่ดำเนินการโดยภาครัฐ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงมีการต่อต้านโครงการพัฒนาแหล่งน้ำของรัฐอย่างต่อเนื่อง

(1.6) จัดงบประมาณเป็นรายหน่วยงาน เนื่องจากไม่มีแผนหลักในการพัฒนา งบประมาณจึงไม่อยู่ในลักษณะแผนงาน แต่กระจายไปตามหน่วยงานต่างๆ ที่งบประมาณมีจำกัด เป็นการใช้งบประมาณเพื่องานประเภทเดียวกันแต่ต่างหน่วยงานซ้ำซ้อนกัน

(1.7) ขาดความเชื่อมโยงของข้อมูลระหว่างหน่วยงาน/ภาคองค์ความรู้ข้อมูลน้ำ กระจัดกระจายอยู่ในหน่วยงานต่างๆ ไม่เป็นระบบที่สาธารณะสามารถเข้าถึงได้ และไม่อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน รวมทั้งขาดความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงาน

(1.8) องค์กรลุ่มน้ำขาดความเข้มแข็ง/ความขัดแย้ง คณะกรรมการลุ่มน้ำมีอำนาจหน้าที่เพียงประสานการจัดทำแผน และติดตามประเมินผล ไม่มีอำนาจในการกำกับ ดูแลหน่วยงานราชการ และกลั่นกรองแผนงาน/โครงการในระดับพื้นที่ ที่สำคัญคือมีความขัดแย้งในการบริหารจัดการน้ำ ระหว่างลุ่มน้ำที่อยู่ใกล้เคียงกัน

(1.9) พรรคการเมืองไม่เข้มแข็ง/มีข้อต่อรอง เช่น การขาดแรงผลักดันทางการเมือง(Political will) อย่างจริงจัง เช่น การตรากฎหมายแม่บททรัพยากรน้ำ การจัดตั้งระบบข้อมูลน้ำ การเก็บค่าน้ำชลประทานจากเกษตรกร เป็นต้น

(1.10) ขาดเครื่องมือในการจัดสรรน้ำ/สิทธิการใช้น้ำอย่างเสรี ปัจจุบันการใช้น้ำเปิดโดยเสรีโดยไม่มีการนำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ เช่น การเก็บค่าน้ำมาดำเนินการ ทำให้ไม่เกิดความเป็นธรรมและขาดแคลนน้ำเกิดขึ้น

ปัญหาทั้ง 10 ประการ ที่สรุปจากความเห็นจากรายงานการวิจัยซึ่งเป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย ดังที่วิเคราะห์ไว้จะสรุปได้ว่ามีสาเหตุมาจากองค์ประกอบของโครงสร้างการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งจากนโยบาย องค์กรการบริหารจัดการ กฎหมาย และระบบข้อมูลทรัพยากรน้ำ ที่ส่งผลต่อเนื่อง ทำให้ขาดแผนหลัก ขาดงบประมาณ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ขาดแผนบรรเทาและป้องกันภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพซึ่งจำเป็นต้องได้รับการแก้ไข

(2) สาเหตุของปัญหาในการบริหารจัดการน้ำ

เพื่อให้สามารถระบุสาเหตุหลักซึ่งเป็นที่มาของปัญหาในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำจะวิเคราะห์โดยใช้ปัจจัยที่สำคัญในการบริหาร 5 ประการ คือ (1) การเมือง (2) เงื่อนไขทางสังคม (3) งบประมาณ (4) สถาบัน และ (5) วิชาการ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(2.1) การเมือง (Political)

จากการวิเคราะห์โดยจัดทำเป็น Matrix ให้เห็นช่วงเวลาการบริหารประเทศของรัฐบาลคณะต่างๆ ในบทที่ 16 พบว่าตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบันมีรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศ รวม 61 คณะ และหลังจากมีแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 ถึงปัจจุบันมีรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศจำนวน 33 คณะ คือคณะที่ 29 ถึงคณะที่ 61 เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลนโยบายที่กำหนดอาจจะคล้ายคลึงกัน แต่การขับเคลื่อนจะแตกต่างกันไปตามนโยบายของรัฐบาลหรือของพรรคการเมืองนั้นๆ การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลแต่ละครั้งทำให้ขาดความต่อเนื่องทั้งนโยบายและการปฏิบัติ เช่น กรณีของการจัดทำกฎหมายน้ำ ที่เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2536 ถึงปัจจุบันเป็นเวลา 23 ปี มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำหลายครั้ง แต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ หลายครั้งที่มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำในรัฐสภา แต่มีการยุบสภาหรือครบกำหนดการบริหารประเทศของรัฐบาล ทำให้ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำตกไป เมื่อรัฐบาลคณะใหม่เข้ามาก็ไม่มีการยืนยันให้ดำเนินการต่อการขาดแรงผลักดันทางการเมือง (Political Will) เพื่อให้มีกฎหมายแม่บทเรื่องทรัพยากรน้ำ ส่งผลต่อเนื่อง

ต่อโครงสร้างการบริหารจัดการและงบประมาณ เพราะการพัฒนาทรัพยากรน้ำต้องใช้เวลาในการดำเนินการที่ต่อเนื่อง การเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้งทำให้การขับเคลื่อนนโยบายเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ถึงแม้ว่านโยบายที่กำหนดไว้ในอดีตกับนโยบายในปัจจุบันจะคล้ายคลึงกันมาก ดังที่ได้วิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างนโยบายน้ำแห่งชาติ ซึ่งเป็นมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 31 ตุลาคม 2543 กับยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำ(พ.ศ. 2558-2569) ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 7 พฤษภาคม 2558 แล้วจะพบว่ามีความสำคัญที่มีความแตกต่างกันน้อยมาก แต่ช่วงเวลาของการบริหารประเทศของรัฐบาลที่ได้กำหนดนโยบายแต่ละครั้งมีเวลาบริหารสั้นมาก คือไม่เกิน 2 ปี ทำให้ไม่สามารถขับเคลื่อนให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดขึ้นได้จึงสรุปได้ว่าการเมืองเป็นสาเหตุของปัญหาหนึ่งในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

(2.2) เจือ้นไขทางสังคม (Social)

สาเหตุที่สำคัญประการต่อมาคือ เจือ้นไขทางสังคมที่ปรากฏในลักษณะการต่อต้านโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ ที่เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2531 กรณีของเขื่อนน้ำโจน และต่อเนื่องด้วยเขื่อนแก่งกรุง เขื่อนแก่งเสือเต้น เขื่อนแม่วงก์ การต่อต้านโครงการต่างๆ ดังกล่าวนี้นี้ ได้มีเหตุผลในการต่อต้านหลายประการ เช่น (1) มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะพื้นที่ป่าไม้ที่อุดมสมบูรณ์ในกรณีของเขื่อนน้ำโจน และแก่งเสือเต้นที่ต้องการสงวนป่าไม้สักทองเอาไว้ ผลกระทบต่อที่อยู่อาศัยของเสือโคร่งและค้างคาวจมูกเล็กทองขาว ในกรณีของเขื่อนแม่วงก์ ผลกระทบที่จะเกิดการขยายตัวของดินเค็มในกรณีโครงการโขง-ชี-มูล เป็นต้น ที่มาของสาเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การอพยพโยกย้ายราษฎรที่ได้รับผลกระทบไปตั้งถิ่นฐานใหม่ มีคุณภาพชีวิตที่แย่ลงกว่าเดิมเพราะที่ตั้งถิ่นฐานใหม่ ดินไม่ค่อยจะเหมาะสมต่อการเกษตร ขาดโครงสร้างพื้นฐาน เช่น กรณีของนิคมสร้างตนเองลำน้ำน่านที่ตั้งติดอยู่กับเขื่อนสิริกิติ์ แต่ขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตร จนต้องมีการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำห้วยน้ำรีส่งน้ำมาให้ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 20 เมษายน 2554 เป็นต้น เหตุการณ์ที่ปรากฏเชิงประจักษ์เช่นนี้ทำให้การต่อต้านโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่จึงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่วนการต่อต้านการเก็บค่าน้ำชลประทานนั้น เกษตรกรเกรงว่าจะเป็นการเพิ่มภาระและต้นทุนในการผลิตรวมทั้งเงินที่จะเก็บนั้นจะไปเป็นรายได้แผ่นดิน ทั้งๆ ที่มีตัวอย่างที่ชัดเจน กรณีโครงการกระเสียวที่เกษตรกรจัดเก็บเงินมาเป็นค่าใช้จ่ายของกรรมการ และถ้าเงินเหลือจะนำไปปรับปรุงโครงสร้างชลประทาน แต่รัฐไม่มีนโยบายจะให้เกษตรกรรวมกลุ่มกันจัดเก็บค่าน้ำชลประทานและบริหารกันเองในแต่ละโครงการย่อยในเขตชลประทาน และนำเงินนั้นมาบริหารในการบำรุงรักษาระบบชลประทาน ซึ่งจะส่งผลให้มีการประหยัดน้ำที่เกษตรกรใช้อยู่ในปัจจุบัน ที่มาของสาเหตุอีกประการหนึ่งก็คือ การจัดทำโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ของรัฐ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ก่อสร้างและได้รับผลกระทบตั้งแต่เริ่มต้น ประชาชนจะรับรู้เมื่อมีการจัดทำรายงาน การสำรวจแล้วเสร็จ และรับฟังความคิดเห็น ข้อมูลที่นำมาชี้แจงจึงไม่สามารถสร้างความเชื่อถือแก่ประชาชนได้

(2.3) งบประมาณ (Budgeting)

การพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่รวมทั้งระบบชลประทานนั้นใช้งบประมาณค่อนข้างมาก จะเห็นได้จากการกู้เงินจากธนาคารโลกมาเพื่อพัฒนาการเกษตรและการชลประทานในพื้นที่ภาคกลางของประเทศเมื่อ พ.ศ. 2505 และเพื่อก่อสร้างเขื่อนอีกหลายแห่ง เช่น เขื่อนปากมูล ในปี 2534 รวมทั้งการกู้เงินจากธนาคารพัฒนาเอเชีย ในการปรับโครงสร้างการเกษตรในปี 2542 การออกพระราชกำหนดใช้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555 ซึ่งได้จัดทำโครงสร้างไว้ในวงเงิน 350,000 ล้านบาท ของรัฐบาลคณะที่ 60 ต่อมาในช่วงรัฐบาลคณะที่ 61 เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2558 คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติโครงการและเงินกู้สำหรับโครงการเงินกู้เพื่อ

พัฒนาระบบบริหารจัดการน้ำและระบบขนส่งทางถนน ระยะเร่งด่วน: มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจระยะที่ 2 ภายในกรอบวงเงิน 78,294.85 ล้านบาท ปัญหาด้านงบประมาณอีกประการหนึ่งคือ การมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมากต่างก็ได้รับงบประมาณในการดำเนินการ มีความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน มีมาตรฐานงานที่แตกต่างกัน ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณในการจัดหาอุปกรณ์และการบำรุงรักษา

(2.4) สถาบัน (Bureaucracy)

สืบเนื่องจากการมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำจำนวนมากถึง 29 หน่วยงาน ใน 10 กระทรวงและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต่างก็มีที่มาของอำนาจในการบริหารจัดการตามภารกิจที่รับผิดชอบ ทำให้ขาดการประสานงานในลักษณะ “หนึ่งนโยบาย หลายปฏิบัติ (Centralized Policy, Decentralized Operation)” ไม่สามารถประสานทั้งนโยบายและประสานแผนได้ ยิ่งกรณีในช่วงที่มีรัฐบาลผสมหลายพรรค แต่ละพรรคมีนโยบายของตนเอง การซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานจึงไม่สามารถแก้ไขได้ ตัวอย่างที่ชัดเจนในปัจจุบัน คือกรณีการเสนอร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. โดยกรมทรัพยากรน้ำ และคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2558 แต่มีการขอแก้ไขเพิ่มเติมจากส่วนราชการอื่นๆ ในเวลาต่อมา ทั้งๆ ที่ควรจะได้มีข้อยุติก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี อีกกรณีหนึ่งที่มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องสถาบันตลอดมา คือองค์ประกอบคณะกรรมการนโยบายน้ำระดับชาติ เช่น คณะกรรมการแหล่งน้ำแห่งชาติ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ มีการเปลี่ยนตัวบุคคลที่ทำหน้าที่เลขานุการคณะกรรมการ และสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการอย่างต่อเนื่อง จนเป็นกรมทรัพยากรน้ำในปัจจุบัน

(2.5) วิชาการ (Technical)

สาเหตุของปัญหาทางวิชาการนั้นมีหลายประการ ที่มีปัญหามากก็คือ ข้อมูลที่แสดงผลกระทบจากการสร้างเขื่อน เช่น กรณีแก่งเสือเต้น ที่มีการโต้เถียง เรื่อง รอยเลื่อนและแผ่นดินไหวหลายครั้ง การโต้เถียงเรื่องดินเค็ม กรณีโครงการ โขง-ชี-มูล เรื่องดินเค็ม ผลประโยชน์จากการสร้างเขื่อนแม่วังก์ การสร้าง Floodway ของรัฐบาลคณะที่ 60 เป็นต้น ที่มาของการโต้เถียงกันในเรื่องนี้มากที่สุด คือ การที่เจ้าของโครงการเป็นผู้ศึกษาเองหรือว่าจ้างสถาบันต่างๆ ให้ศึกษา ทำให้เข้าใจโดยสังเขปว่า ข้อมูลมีแนวโน้มในการส่งผลให้โครงการมีผลตอบแทนที่สูง โดยไม่ระบุผลกระทบที่แท้จริง นอกจากนี้ยังไม่มีระบบฐานข้อมูลทรัพยากรน้ำที่เป็นที่ยอมรับของผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่างๆ จึงเกิดปัญหาและส่งผลต่อการต่อต้านโครงการต่างๆ ตามมา

จากการวิเคราะห์ถึงปัจจัยทั้ง 5 ประการ ซึ่งเป็นกรอบในการบริหารจัดการนั้น พบว่าปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น เชื่อมโยงไปถึง “องค์ประกอบของโครงสร้างการบริหาร” ว่าเป็นสาเหตุหลักที่จำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงและแก้ไข

9.3.8 การเก็บค่าน้ำชลประทานจากเกษตรกร

ถึงแม้ว่าจะมีนโยบายและแนวทางการเก็บค่าน้ำชลประทานมาเป็นเวลาช้านาน แต่จนถึงปัจจุบันยังไม่สามารถเก็บค่าน้ำชลประทานจากเกษตรกรได้ เพื่อให้เห็นลำดับของนโยบายและแนวคิดดังกล่าว รวมทั้งข้อเสนอที่เห็นด้วยและการคัดค้าน ตลอดจนตัวอย่างที่สามารถนำมาปฏิบัติได้ จึงได้ทบทวนนโยบายและแนวทางการเก็บค่าน้ำที่ได้ปรากฏตามลำดับเวลาดังนี้

(1) ในบทบัญญัติมาตรา 8 แห่ง พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485

ดังนี้

“ มาตรา 8 รัฐมนตรีมีอำนาจให้เรียกเก็บค่าชลประทานจากเจ้าของที่ดินที่ได้รับประโยชน์จากการชลประทานในเขตชลประทานได้ในอัตราไม่เกินร้อยละห้าสิบสตางค์ต่อปี โดยออกกฎกระทรวงกำหนดเขตที่จะเรียกเก็บอัตราค่าชลประทานและการยกเว้น

ผู้ที่ต้องเสียค่าชลประทานมีหน้าที่ต้องนำค่าชลประทานไปชำระ ณ ที่ว่าการอำเภอท้องที่ ภายในเวลาที่เจ้าพนักงานจะได้กำหนดโดยประกาศให้ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ”

ความในมาตรา 8 เดิมนี้ถูกยกเลิก 2 ครั้งโดยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2507 และ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2518 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ มาตรา 8 รัฐมนตรีมีอำนาจเรียกเก็บค่าชลประทานจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในเขตชลประทานหรือจากผู้ใช้ น้ำจากทางน้ำชลประทาน ไม่ว่าผู้ใช้น้ำจะอยู่ในหรือนอกเขตชลประทานโดยออกเป็นกฎกระทรวงกำหนด

(1) ทางน้ำชลประทานแต่ละสายหรือแต่ละเขตที่จะเรียกเก็บค่าชลประทานโดยแสดงแผนที่แนวเขต

(2) เขตและท้องที่ซึ่งเป็นเขตชลประทานที่จะเรียกเก็บค่าชลประทานโดยแสดงแผนที่แนวเขต

(3) อัตราค่าชลประทานที่จะเรียกเก็บจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในเขตชลประทานหรือจากผู้ใช้ น้ำเพื่อเกษตรกรรมนอกเขตชลประทาน

(4) อัตราค่าชลประทานที่จะเรียกเก็บจากผู้ใช้ น้ำเพื่อกิจการโรงงาน การประปา หรือกิจการอื่นในหรือนอกเขตชลประทาน

(5) หลักเกณฑ์ ระเบียบและวิธีการในการจัดเก็บหรือชำระค่าชลประทาน ตลอดจนการยกเว้น ลดหย่อน หรือ วิธีการผ่อนชำระค่าชลประทาน

อัตราค่าชลประทานที่จะเรียกเก็บจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในเขตชลประทาน หรือจากผู้ใช้ น้ำเพื่อเกษตรกรรมนอกเขตชลประทาน ให้เรียกเก็บได้ไม่เกินร้อยละห้าบาทต่อปี

อัตราค่าชลประทานสำหรับการใช้น้ำเพื่อกิจการโรงงาน การประปา หรือกิจการอื่น ให้เรียกเก็บได้ไม่เกินลูกบาศก์เมตรละห้าสิบสตางค์”

(2) หลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2503 ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะ และพัฒนาการ (ธนาคารโลก) (2503: 64-66) ได้เสนอแนวคิดเรื่องการเก็บภาษีสำหรับประโยชน์ที่ได้รับจากการชลประทาน ไว้ดังนี้

“ในปัจจุบันประเทศไทยต่างกับประเทศอื่นที่ไม่ได้คิดค่าธรรมเนียมหรือเก็บภาษีสำหรับประโยชน์ที่ได้รับจากการชลประทาน ในกรณีที่ประโยชน์ที่ได้รับเห็นได้ จากการที่ผลผลิตเพิ่มขึ้น การเก็บค่าธรรมเนียมก็เป็นการสมควรอย่างไม่มีปัญหา ตามลักษณะของระบบการชลประทานในประเทศไทย ไม่อาจเก็บค่าธรรมเนียมตามปริมาณน้ำที่ใช้ได้ ด้วยเหตุนี้คณะสำรวจฯ จึงขอเสนอให้เก็บภาษีจากเนื้อที่ที่ได้รับการชลประทานเพิ่มขึ้นจากภาษีที่ดิน (ภาษีบำรุงท้องที่) ซึ่งขณะนี้เก็บอยู่เป็นประจำในอัตราค่าอย่างไรก็ดีปัญหามีอยู่ว่า เนื้อที่ที่ได้รับการชลประทานส่วนใหญ่ได้รับน้ำไม่แน่นอนและในด้านการบริหารไม่อาจจะเพิ่มลดภาษีชลประทานตามการเปลี่ยนแปลงของปริมาณน้ำที่ได้รับแต่ละปีได้ จากจำนวนเนื้อที่ซึ่งได้รับการชลประทานภายใต้การควบคุมของกรมชลประทาน ในปัจจุบัน 8.5 ล้านไร่ เนื้อที่ที่ได้รับน้ำแน่นอนและ

เพียงพอตรงตามเวลาที่ต้องการทุกปีคงจะมีไม่เกิน 2 ล้านไร่ นอกนั้นได้รับการชลประทานไม่แน่นอน สม่่าเสมอกันทุกปี”

เพื่อเป็นหลักในการเก็บภาษีตามที่ได้นำคณะสำรวจฯ ขอเสนอให้ กรมชลประทานจำแนกเนื้อที่ถือครองทั้งหมดในบริเวณที่ได้รับการชลประทานออกเป็น 4 ประเภท ตามปริมาณ น้ำที่ได้รับจากโครงการชลประทานคือ ก)เป็นเนื้อที่ซึ่งได้รับน้ำอย่างเพียงพอสำหรับปลูกพืชทั้งในฤดูฝนและ ในฤดูแล้ง ข)เนื้อที่ที่ได้รับน้ำเพียงพอสำหรับปลูกพืชได้ครั้งเดียว ค)เนื้อที่ที่ได้รับน้ำเพียงพอสำหรับปลูกพืช ได้ครั้งเดียวนอกจากในปีที่แล้งผิดปกติและ ง)เนื้อที่ที่ได้รับน้ำไม่แน่นอนสำหรับปลูกพืชครั้งเดียวแม้แต่ในปีปกติ

ในปัจจุบันมีเนื้อที่จำนวนน้อยที่เข้าอยู่ในข่ายประเภทแรก แต่เมื่อโครงการเขื่อนยันฮี สร้างเสร็จแล้วจะมีเนื้อที่จำนวนมากเข้าเกณฑ์อยู่ในประเภทที่หนึ่ง เมื่อถึงเวลานั้นแล้ว คณะสำรวจฯ ขอ เสนอให้เก็บค่าบริการชลประทานรายปีในอัตรา 20 บาทต่อไร่ เงินจำนวนนี้จะเป็นเพียงส่วนน้อยของรายได้ ที่กสิกรจะได้รับเพิ่มขึ้น ในทำนองเดียวกันขอเสนออัตรา 15 บาท สำหรับที่ถือครองประเภทที่สอง และ 5 บาท สำหรับที่ถือครองประเภทที่สาม คณะสำรวจฯ เสนอไม่เก็บค่าบริการชลประทานสำหรับที่ถือครอง ประเภทที่สี่ คณะสำรวจฯ ขอเสนอให้กรมชลประทานเริ่มทำการจำแนกที่ดินเสียแต่บัดนี้ เพื่อให้ออก กฎหมายที่จำเป็นและเริ่มเก็บภาษีตามที่ได้นำเสนอนี้ใน พ.ศ. 2503 และควรที่จะเก็บภาษีจากเนื้อที่ที่ได้รับการ ชลประทานได้ทั้งหมดตั้งแต่ พ.ศ. 2505 เป็นต้นไป

(3) จากแนวคิดดังกล่าวในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) ได้กำหนดเรื่องการเก็บค่าน้ำไว้ดังนี้

“อนึ่ง เมื่อการก่อสร้างตามโครงการชลประทานได้ผลบริบูรณ์ และ สามารถจ่ายน้ำให้แก่เกษตรกรโดยทั่วถึงในท้องที่เขตของการชลประทานแล้ว ก็ควรจะได้มีการเก็บค่าน้ำ จากเกษตรกรในท้องที่นั้นๆ เป็นค่าบำรุงรักษาอุปกรณ์การชลประทานด้วย จะเป็นการแบ่งเบาค่าใช้จ่ายใน การบำรุงรักษาของรัฐบาลได้เป็นอันมาก เพราะค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษานับวันจะเพิ่มมากขึ้นทุกที โดย วิธีนี้รัฐบาลจะสามารถเจียดจ่ายเงินไปก่อสร้างงานชลประทานให้กว้างขวางยิ่งขึ้นไปอีกได้” (สำนักงานสภา พัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2503: 52)”

(4) วันที่ 6 มกราคม 2524 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้วางหลักเกณฑ์การเก็บค่าน้ำ จากเกษตรกร

(5) ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ได้กำหนดให้มีการเก็บค่าน้ำชลประทานเพื่อให้เกิดการใช้น้ำอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและเพื่อให้เป็น การคืนทุนมาขยายพื้นที่ชลประทานต่อไป ในมาตรการการพัฒนา ข้อ (5) (สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2524: 61)

(6) ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ได้ กำหนดแนวทางการพัฒนาการเกษตรไว้ดังนี้

(1) พิจารณาจัดเก็บค่าใช้น้ำจากการชลประทานในภาคเกษตรกรรมตาม ปริมาณการใช้ เพื่อให้มีการใช้น้ำอย่างประหยัดและเป็นธรรมกับเกษตรกร

(2) ทบทวนอัตราค่าใช้น้ำจากการชลประทานที่เก็บจากภาค เกษตรกรรมและนอกภาคเกษตรให้เหมาะสม โดยในภาคเกษตรกรรมควรถือเกณฑ์การคำนวณค่าใช้น้ำจาก การชลประทานเฉพาะค่าบำรุงระบบส่งน้ำเท่านั้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ, 2537: 43)

(7) กาญจนา ธรรมประทานกุล (2538 :63) ได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องการเก็บค่าน้ำไว้ว่า

“ พิจารณาและกำหนดการเก็บค่าน้ำดิบ โดยให้ราคาสอดคล้องกับ ชนิด ปริมาณ และเวลาด้วย เช่น กิจกรรมการเกษตร อุตสาหกรรม การค้าและบริการและการผลิตไฟฟ้าจะต้องระบุงราคาตามช่วงฤดูกาลการใช้ โดยให้มีการศึกษาพิจารณาให้ได้รายละเอียดข้อพิจารณาเสนอโดยเร็ว”

(8) ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ได้กำหนดไว้ในบทที่ 4 การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ดังนี้

“1.3 ให้มีการจัดเก็บค่าน้ำดิบทั้งเพื่อการอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และอุปโภคบริโภค รวมทั้งปรับปรุงโครงสร้างและระดับราคาค่าน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและอุตสาหกรรม ให้สะท้อนถึงต้นทุนการจัดหา การผลิต การแจกจ่าย และการบำบัดน้ำเสีย” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2539: 144)

(9) เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2542 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเรื่อง โครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างภาคเกษตร จากธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (ADB) ในหนังสือนโยบายการพัฒนา (Development Policy Letter) ที่ได้เสนอกรอบมาตรการด้านนโยบาย (cost recovery) ชลประทานโดยให้เก็บค่าน้ำรวมอยู่ด้วย ต่อมาได้มีการต่อต้านโดยการเดินขบวนของเกษตรกรในขณะที่การประชุมสภาผู้ว่าการธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย ณ จังหวัดเชียงใหม่ ระหว่างวันที่ 6-8 พฤษภาคม 2543 (มิ่งสรรพ ขาวสะอาด และคณะ, 2544ก: 76) ซึ่งในที่สุดรัฐบาลได้ตัดประเด็นการเก็บค่าน้ำออกจากโครงการเงินกู้ดังกล่าว

(10) วันที่ 2 พฤศจิกายน 2542 คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเรื่องนางมยุรา อูรเคนทร์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดมหาสารคาม ได้มีกระทู้ถามที่ 612 เรื่องการจัดเก็บค่าน้ำจากเกษตรกร โดยขอให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอขอให้มีการยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2524 ที่เกี่ยวกับการจัดเก็บค่าน้ำจากเกษตรกร รวมทั้งให้ของบประมาณซึ่งเป็นงบกลางเพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายกรณีดังกล่าวแทนจะได้หรือไม่ ซึ่งรัฐบาลได้ตอบว่าไม่มีการเก็บค่าน้ำจากเกษตรกรแต่อย่างใด

(11) สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (2543: 5-6) ได้เสนอไว้ในรายงานการศึกษา “โครงการจัดทำรอบและประสานการบริหารจัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำเจ้าพระยา” ว่า “เสนอให้รัฐบาลพิจารณาใช้หลักเกณฑ์ ผู้ใช้ต้องรับภาระในการจ่ายค่าบริการ (User pay principle) เช่น เก็บค่าบริการจากผู้ใช้น้ำในพื้นที่โครงการและการเก็บค่าคืนทุนจากโครงการที่รัฐลงทุน”

(12) มิ่งสรรพ ขาวสะอาด และคณะ (2544ข: ข) ได้เสนอทางเลือกหลักในการจัดการทรัพยากรน้ำให้เกิดประสิทธิภาพมี 2 วิธี คือ (1) การตั้งราคาน้ำที่อาจเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำแต่มีจุดอ่อนในด้านความเป็นธรรม และ (2) การให้สิทธิแก่กลุ่มผู้ใช้น้ำ ซึ่งจะมีความเป็นธรรมมากกว่าและสามารถปรับให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้นเมื่อสถานการณ์เหมาะสม

(13) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ได้กำหนดไว้ในแนวทางการพัฒนา ข้อ (4.4) ดังนี้

“(4.4) ให้มีการเก็บค่าบริการใช้น้ำดิบ โดยเริ่มจากการใช้น้ำเพื่ออุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และการประปา ควบคู่กับการรณรงค์และสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการรักษาคุณภาพแหล่งน้ำและใช้น้ำอย่างคุ้มค่า” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2544: 68)

(14) คณะกรรมการวิสามัญศึกษาแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่สัมฤทธิ์ผลในประเทศไทย (2546: 18) ได้เสนอให้ใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาใช้ โดยหามาตรการให้ผู้ใช้น้ำเพื่อการเกษตรมีส่วนร่วมในการออกค่าใช้จ่ายค่าน้ำในโครงการที่รัฐจัดสร้างให้ เช่น การเก็บค่าน้ำค่าบริการ สูบน้ำหรือการมีส่วนร่วมบำรุงรักษา คู คลอง ส่งน้ำให้มีประสิทธิภาพใช้งานได้ดี ถ้าหากมีกฎหมายและองค์กรรองรับ

(15) โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษากระเสียว (2558: 1-3) ได้รายงานถึงการจัดตั้งกองทุนชลประทาน ขององค์กรกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานที่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการน้ำโดยให้เกษตรกรมีส่วนร่วม (PIM) ว่า

“การดำเนินกิจกรรมขององค์กรกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานจะมีค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น เช่น ค่าติดต่อประสานงานค่าเอกสาร ค่าเครื่องคัม เป็นต้น ค่าใช้จ่ายดังกล่าว ได้มาจากการสมทบทุนจากสมาชิกผู้ใช้น้ำชลประทาน การใช้จ่ายจากกองทุนจะมีกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนมีการจัดทำบัญชีที่โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้และเมื่อกองทุนมีมากขึ้น สามารถนำไปใช้ในการบำรุงรักษาระบบชลประทานและอาคารชลประทานได้”

(16) สถาปนิกรูปแห่งชาติ (2558 : 136) ได้เสนอเรื่อง กองทุนทรัพยากรน้ำ ไว้ในร่างพระราชบัญญัติบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พ.ศ. หมวด 3 มาตรา 37 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“มาตรา 37 กองทุนประกอบด้วยเงิน และทรัพย์สินดังต่อไปนี้

(3) ค่าใช้น้ำ และ ค่าธรรมเนียมการขออนุญาตใช้น้ำตามพระราชบัญญัติน้ำตามอัตราที่ กนช.กำหนด”

จนถึงปัจจุบันยังไม่มีมีการดำเนินการเก็บค่าน้ำชลประทานจากเกษตรกรแต่อย่างใด

9.4 นโยบายสนับสนุนการใช้ปุ๋ย

ปุ๋ยเคมีเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญและจำเป็นในการปรับปรุงบำรุงดินเพื่อเพิ่มผลผลิตของพืช รัฐได้มีนโยบายสนับสนุนเกษตรกรให้มีการใช้ปุ๋ยโดยการจัดหาโดยวิธีการต่างๆ รวมทั้งได้เคยมีนโยบายในการจัดตั้งโรงงานผลิตปุ๋ยเคมีในประเทศไทยมาตั้งแต่เริ่มแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 แต่ยังไม่สามารถสร้างโรงงานผลิตปุ๋ยเคมีได้จนถึงปัจจุบัน เพื่อให้ทราบถึงลำดับนโยบายในเรื่องการสนับสนุนการใช้ปุ๋ยของรัฐแก่เกษตรกร หัวข้อนี้จะทบทวนสาระสำคัญรวม 3 เรื่อง คือ (1) นโยบายปุ๋ย (2) การใช้ปุ๋ยเคมีในประเทศไทย (3) แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายปุ๋ยของรัฐ โดยมีรายละเอียดดังนี้

9.4.1 นโยบายปุ๋ย

ปุ๋ยเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ รัฐจึงได้มีนโยบายปุ๋ยมาอย่างต่อเนื่อง โดยมีนโยบายและเหตุการณ์สำคัญในช่วงเวลาต่างๆ บางเรื่องดังนี้

วันที่ 27 พฤศจิกายน 2505 คณะรัฐมนตรีมีมติเกี่ยวกับการขายหุ้นเพื่อดำเนินการก่อตั้งบริษัทปุ๋ยเคมี จำกัด ว่าการลดทุนไม่ขัดข้องในหลักการ ส่วนการขายหุ้นให้แก่ธนาคารนั้นให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรรับไปเจรจากับธนาคารตามที่เสนอ

วันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2507 คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบตามที่ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีเสนอ เรื่องบริษัทที่ปรึกษาของบริษัท ปุ๋ยเคมี จำกัด ว่าให้รัฐบาลยอมรับว่าจ้างบริษัทโซคาโก (อิมเฮาเซน) เป็นบริษัทที่ปรึกษา

วันที่ 26 มกราคม 2508 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติในหลักการจำหน่ายหุ้นรัฐบาลในบริษัทปุ๋ยเคมีจำกัดได้ ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ

วันที่ 12 ตุลาคม 2508 คณะรัฐมนตรีมีมติเกี่ยวกับโครงการตั้งโรงงานปุ๋ยเคมีจากผลิตภัณฑ์เหลือใช้ของโรงงาน กลั่นน้ำมันศรีราชาว่าการที่จะผูกพันรัฐบาลให้ซื้อผลิตภัณฑ์ของบริษัทและในเรื่องอื่นๆ นั้นรับไม่ได้ เมื่อบริษัทประสงค์จะตั้งโรงงานและขอให้ได้รับการส่งเสริมก็ชอบที่จะดำเนินการขออนุญาตและขอรับการส่งเสริมตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

วันที่ 17 สิงหาคม พ.ศ. 2514 คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจเสนอรายงานเกี่ยวกับบริษัทปุ๋ยเคมี จำกัด มอบให้ตัวแทนดำเนินการส่งข้าวออกไปต่างประเทศ จำนวน 21,875 ตัน และกระทรวงเศรษฐกิจได้ออกใบอนุญาตให้บริษัทปุ๋ยเคมี จำกัด นำปุ๋ยยูเรียและปุ๋ยแอมโมเนียมซัลเฟต จำนวน 45,000 ตันเข้ามาในราชอาณาจักร

วันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2514 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจซื้อปุ๋ยจากบริษัทปุ๋ยเคมี โดยคิดราคาจำหน่ายปุ๋ยจากราคาต้นทุนบวกกำไร ไม่เกินร้อยละ 10

วันที่ 5 มีนาคม 2517 คณะรัฐมนตรีมีมติเกี่ยวกับเรื่องค่าใช้จ่ายในการจัดหาปุ๋ย จำนวน 20,000 ตัน ให้แก่เกษตรกรในวงเงิน 90 ล้านบาท ว่าเนื่องจากเรื่องปุ๋ยช่วยเหลือชาวนามีความสำคัญมาก จึงอนุมัติให้ดำเนินการ ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอในวิธีที่ 2

วันที่ 11 มิถุนายน 2517 คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้เชิญผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มาร่วมพิจารณาด้วย

วันที่ 9 มกราคม 2518 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 5 (ฉบับพิเศษ) โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ “เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม เกษตรกรมีความจำเป็นต้องใช้ปุ๋ยเป็นอาหารพืชหรือบำรุงดินเพื่อช่วยเพิ่มผลผลิตให้สูงขึ้น และปัจจุบันนี้มีการสั่งปุ๋ยเคมีจากต่างประเทศมาจำหน่ายและผสมเพื่อจำหน่ายแก่เกษตรกรในปริมาณมากขึ้นทุกปี แต่ปรากฏว่าปุ๋ยเคมีที่จำหน่ายในท้องตลาดนั้น มักจะมีปุ๋ยเคมีปลอม ปุ๋ยเคมีผิดมาตรฐาน ปุ๋ยเคมีเสื่อมคุณภาพ ทั้งนี้หากปุ๋ยเคมีก็น้อยกว่าที่แจ้งไว้ในฉลาก ปริมาณธาตุอาหารพืชไม่ถูกต้องครบถ้วนตามข้อความที่แจ้งไว้ในฉลาก เป็นการเอาเปรียบแก่เกษตรกรและหวังผลกำไรเกินควรโดยไม่คำนึงถึงความเสี่ยงภัยแก่ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม และยังเป็นการเสียหายแก่นโยบายการส่งเสริมการเกษตรของรัฐบาลอีกด้วย สมควรมีกฎหมายว่าด้วยปุ๋ยเพื่อควบคุมการผลิตการขาย และการนำหรือสั่งปุ๋ยเคมีเข้ามาในราชอาณาจักรให้เป็นไปโดยสุจริต รวมทั้งควบคุมการผลิตปุ๋ยอินทรีย์อีกด้วย เพื่อรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรตามสมควร จำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น”

วันที่ 16 มีนาคม 2519 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ส่งเสริมให้มีการนำปุ๋ยจากต่างประเทศ เข้ามาจำหน่ายให้เพียงพอกับความต้องการภายในประเทศ และให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จัดหาปุ๋ยนา และปุ๋ยสวนราคาถูกจากต่างประเทศ ตามกำลังเงินที่มีอยู่มาจำหน่ายให้แก่เกษตรกรและชาวสวนที่ไม่อยู่ในฐานะที่จะซื้อปุ๋ยได้เอง โดยวิธีให้สินเชื่อระยะยาว

วันที่ 1 มิถุนายน 2519 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการโครงการจัดสรรปุ๋ยให้แก่ชาวไร่อ้อย โดยจัดสรรเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรในวงเงิน 195 ล้านบาท เพื่อเป็นค่าจัดซื้อปุ๋ยอ้อย จำนวน 40,500 ตัน ค่าโกดัง ค่าขนส่ง และค่าบริการอื่นๆ ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เสนอ สำหรับผลการขาดทุนจากการจำหน่ายปุ๋ยจำนวนนี้ ให้องค์กร

ตลาดเพื่อเกษตรกรหักชดเชยจากยอดเงินที่ได้รับจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรได้ตามผลการตรวจสอบของสำนักงานคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน

วันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2520 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในการที่องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรจะยืมเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรเป็นทุนหมุนเวียนซื้อปุ๋ยได้เท่ากับราคาที่ประกวดราคาได้ และอนุมัติหลักการให้ยืมเงินที่ครบกำหนดจะส่งคืนกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร 46 ล้านบาท เพื่อใช้ในโครงการจำหน่ายปุ๋ยสำหรับการทำนาปรังและการเพาะปลูกอ้อยในปี 2520 รวมทั้งจ่ายเงินเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจำหน่ายปุ๋ยจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรให้แก่ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรอนุมัติให้ดัดส่งคืนเงินค่าปุ๋ยเมื่อเกิดหนี้สูญ เนื่องจากจำหน่ายปุ๋ยในครั้งนี้อย่างที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอสำหรับการซื้อปุ๋ยแอมโมเนียมซัลเฟตให้ซื้อจากบริษัท ปุ๋ยเคมี จำกัด ตามราคาตลาด

วันที่ 25 เมษายน 2521 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามมติคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนให้มีการปรับตัวของตลาดปุ๋ยโดยเสรี โดยให้ยกเลิกการกำหนดค่าธรรมเนียมพิเศษสำหรับการนำเข้าปุ๋ยเคมีตามประกาศของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ 5/2521 โดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการจัดซื้อปุ๋ยเคมีเพื่อจำหน่ายแก่เกษตรกรโดยเร็วเพื่อไม่ให้เกิดการขาดแคลนปุ๋ยและให้กระทรวงพาณิชย์หาช่องทางติดต่อแหล่งจำหน่ายในต่างประเทศเพื่อเป็นการสำรองปุ๋ย

วันที่ 10 มิถุนายน 2523 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอทั้ง 4 ข้อ คือให้องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรจัดซื้อปุ๋ยในประเทศและต่างประเทศโดยวิธีพิเศษตามที่ได้ดำเนินการไปแล้วภายในวงเงินไม่เกิน 224,100,000 บาท และขออนุมัติเงินค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายปุ๋ยเป็นเงินไม่เกิน 16,450,000 บาท โดยจ่ายขาดจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร จำหน่ายปุ๋ยแก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในราคาเงินสดตันละ 4,700 บาท และให้ความเห็นชอบในการที่องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรจะจำหน่ายปุ๋ยเงินเชื่อผ่านในราคาสูงกว่าราคาเงินสด โดยเพิ่มเป็นค่าใช้จ่ายให้ธนาคารฯ เป็นค่าดำเนินการร้อยละ 7.50 ต่อปี ของราคาปุ๋ยโดยให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรรับภาระในการติดตามการชำระหนี้และรับภาระหนี้สูญด้วย โดยให้ตัดคำว่า "และรับภาระในหนี้สูญ" ในข้อ 4 ออก

วันที่ 30 มีนาคม 2525 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติในหลักการการแลกเปลี่ยนมันสำปะหลังกับปุ๋ยเคมีของประเทศสาธารณรัฐเกาหลีและขายปุ๋ยเลขที่ 34/2525 และข้อตกลงระหว่างกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กับบริษัทไฮโดรอินเตอร์เนชั่นแนลอินคอร์ปอเรชั่นให้องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรยืมเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรเพื่อเป็นค่าซื้อปุ๋ยตามสัญญาซื้อขายปุ๋ยกับบริษัท ไฮโดรฯ ตัวแทนของกระทรวงเกษตรประเทศสาธารณรัฐเกาหลีตามกำลังเงินของกองทุนฯ และเงื่อนไขของคณะกรรมการกองทุนฯ และให้องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรทำความตกลงกับธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เปิดเลตเตอร์ออฟเครดิต (L/C) ในการซื้อปุ๋ยตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอ

วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2528 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยื่นราคาปุ๋ยในราคาปัจจุบันไปจนถึงสิ้นเดือนมีนาคม 2528 ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จัดหาและจำหน่ายปุ๋ยเคมีตามโครงการความช่วยเหลือเพิ่มผลผลิตของรัฐบาลญี่ปุ่น ปี 2528 ประมาณ 57,372 ตัน ทำความตกลงแลกเปลี่ยนปุ๋ยเคมีของเกาหลี จำนวน 110,000 ตัน กับมันสำปะหลังและข้าวฟ่างของไทยในมูลค่าที่ดัดเทียมกันแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมการจัดหาและจำหน่ายปุ๋ยนาให้แก่เกษตรกร ตามโครงการทั้งในส่วนกลางและส่วนจังหวัด จัดทำแผนปุ๋ยนาสำหรับช่วงเวลาที่เหลือในปีเพาะปลูก 2528/2529 โดยกำหนดราคาจำหน่ายปุ๋ยของ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรให้กระทรวงพาณิชย์พิจารณาติดตามมาตรการควบคุมราคาปุ๋ยเคมีในประเทศอย่างใกล้ชิดเพื่อให้เอกชนสามารถนำปุ๋ยเข้ามาจำหน่ายในประเทศได้เป็นปกติตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอ

วันที่ 3 มกราคม 2529 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้บริษัทไฮไดรอนเตอร์เนชั่นแนลอินเตอร์ปอเรชั่น จำกัด ส่งออกข้าวโพดแทนการส่งออกมันเส้น และมันอัดเม็ดในมูลค่าเท่ากับการนำเข้าปุ๋ยเคมี จากสาธารณรัฐเกาหลีตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ

วันที่ 8 กรกฎาคม 2529 คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบประวัติความเป็นมาและสถานะของโครงการปุ๋ยแห่งชาติ โดยเริ่มจากการขุดพบก๊าซธรรมชาติบริเวณอ่าวไทย และมีการพัฒนาจนนำไปใช้รัฐบาลจึงให้มีการผลิตปุ๋ยเคมี ในประเทศจากก๊าซธรรมชาติ โดยจัดตั้งบริษัท ปุ๋ยแห่งชาติ จำกัด จดทะเบียนวันที่ 11 พฤศจิกายน 2525 ด้วยทุนจดทะเบียนครั้งแรก 50 ล้านบาท โดยรัฐบาลและเอกชนเป็นผู้ถือหุ้นและมีเงินลงทุนในโครงการทั้งสิ้น 486 ล้านบาทเหรียญสหรัฐ ความก้าวหน้าของโครงการบริษัทปุ๋ยแห่งชาติ ร่วมกับการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยจัดซื้อที่ดินสำหรับก่อสร้างโรงงานที่ตำบลมาบตาพุด จังหวัดระยอง ได้แล้วรวม 845 ไร่ ส่วนแผนงานสำหรับการดำเนินการได้จัดหาเงินกู้ OECF และ IFC เพียงพอแล้วและจะเริ่มการก่อสร้างโดยใช้เวลา 31 เดือนตามที่กระทรวงการคลังเสนอ

วันที่ 26 เมษายน 2531 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติในหลักการการจัดตั้งคณะกรรมการกลางจัดหาปุ๋ย และให้ทุกหน่วยงาน จำหน่ายปุ๋ยแก่เกษตรกรถึงพื้นที่ระดับอำเภอในราคาเดียวกัน โดยรัฐบาลจะชดเชยการขาดทุนอันเนื่องมาจากค่าใช้จ่ายในการขนส่งและการจัดการ ตามที่รองนายกรัฐมนตรี (พลเรือเอก สนิธิ บุญยะชัย) เป็นประธานและให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และผู้แทนจากองค์การตลาดเพื่อการเกษตร ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร องค์การคลังสินค้า ฯลฯ เป็นกรรมการ โดยให้ปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตั้งแต่นี้เป็นต้นไป

วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2532 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติในหลักการให้ยกเว้นเรื่องค่าบริการในการจำหน่ายปุ๋ยอัตราร้อยละ 3 และค่าใช้จ่าย ในการเปิด แอล/ซีและการชดเชยผลขาดทุน โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมพิจารณาในเรื่องนี้กับรองนายกรัฐมนตรี (นายพิชัย รัตตกุล) ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เสนอ และอนุมัติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการสำหรับการจัดหาปุ๋ยโดยวิธีการค้าต่างตอบแทน (COUNTER TRADE) โดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์แจ้งกระทรวงพาณิชย์พิจารณาความเหมาะสมในเรื่องราคาก่อน และให้องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรรับไปพิจารณาตามข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการจ้าง ลูกจ้างชั่วคราวขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกรว่าจะสมควรกำหนดให้มีฐานะเป็นลูกจ้างประจำได้หรือไม่ด้วย

วันที่ 28 มีนาคม 2532 คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบญัตติด่วนเรื่องปุ๋ยขาดแคลน โดยได้แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามผลการปฏิบัติการจัดหาปุ๋ยเพื่อเกษตรกรขึ้นเพื่อเร่งรัดและเสนอแนะแนวทาง การจัดปุ๋ยให้เกษตรกรได้รับปุ๋ยทันตามกำหนดโดยได้ประสานงานกับ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกจังหวัดและกลุ่มเกษตรกรในปี 2532 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้จัดหาปุ๋ยไว้จำหน่ายแล้ว ดังนี้ จัดหาปุ๋ย 100,000 ตัน โดยให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยนำไปจำหน่ายแก่เกษตรกรและประเทศญี่ปุ่นได้ให้การช่วยเหลือปุ๋ยเคมีประมาณ 39,891 ตัน นอกจากนี้ยังได้จัดทำแผนจัดหาปุ๋ยเคมีสำหรับปี 2532-2533 เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติในหลักการให้องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรนำเงินที่ครบกำหนดส่งคืนกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรกลับไปหมุนเวียนซื้อปุ๋ยจำนวน 310,000 ตัน ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2532 อนุมัติในหลักการแล้วตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ

วันที่ 22 สิงหาคม 2532 คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบปัญหาปุ๋ยปลอมระบาดในภาคอีสานซึ่งนายกรัฐมนตรีเสนอว่าควรดำเนินการโดยเฉียบขาดและชี้แจงให้ประชาชนทราบว่ารัฐบาลได้ดำเนินการแก้ปัญหาเรื่องนี้อย่างจริงจังแล้วโดยมอบให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลังรับไปดำเนินการ ตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอ

วันที่ 25 มิถุนายน 2534 คณะรัฐมนตรีมีมติให้รัฐ-กค. เสนอว่าได้ตั้งคณะทำงานจากผู้แทนส่วนราชการต่างๆ ทำการศึกษาและกำหนดแนวทางของมาตรการโดยรอบคอบแล้ว ได้ข้อสรุปดังนี้ 1. การจัดหาปุ๋ยให้มีปริมาณเพียงพอมีข้อพิจารณา คือ ปริมาณการผลิตของปุ๋ยในตลาดโลกมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับซึ่งจะทำให้ไม่มีปัญหาจัดหาปุ๋ยสำเร็จรูปสำหรับใช้ในประเทศและการทำสัญญาซื้อขายในระยะยาวเพื่อเป็นหลักประกันว่าจะมีปริมาณปุ๋ยนำเข้าอย่างเพียงพอ 2. สำหรับการทำให้ราคาปุ๋ยถูกลงนั้น จำเป็นต้องดำเนินการมาตรการดังนี้ 1) ส่งเสริมให้มีการนำเข้าโดยเสรีโดยรัฐบาลจะยกเลิกข้อจำกัดในทุกด้านเพื่อให้ต้นทุนของปุ๋ยมีราคาถูก ที่สุด 2) ส่งเสริมให้มีการตั้งโรงงานทั้งการผลิตและการผสมปุ๋ยเพื่อให้มีการแข่งขันมากขึ้น 3) เปิดโอกาสให้ อคส. และภาคเอกชนนำเข้าปุ๋ยเข้าจากโรงงานที่รัฐบาลร่วมทุนได้โดยเสรีด้วย 4) สนับสนุนให้มีการแข่งขันในตลาดระดับท้องถิ่นโดยให้ ธกส. มีบทบาทในการจำหน่ายปุ๋ยให้ถึงมือเกษตรกร ซึ่งเรื่องนี้ คกก. กลั่นกรองฯ ฝ่ายเศรษฐกิจ พิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากเรื่องนโยบายการจัดหาปุ๋ยให้เกษตรกรในราคาถูกและทั่วถึงเป็นนโยบายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงต่างๆ อย่างกว้างขวางจึงเห็นควรเสนอให้กรม. เป็นผู้พิจารณากำหนดนโยบายมอบให้รัฐ-กค. รับเรื่องไปพิจารณาพร้อมกับ พณ. อก. และ กษ. โดยให้พิจารณาทั้งมาตรการระยะสั้นและระยะยาว รวมทั้งเรื่องเกี่ยวกับ บ. ปุ๋ยแห่งชาติ แล้วเสนอข้อเสนอกที่เป็นรูปธรรมให้ กรม. พิจารณาภายใน 30 วัน หากมีปัญหาเรื่องระยะเวลาการใช้เงินกู้ต่อประเทศของ บ. ปุ๋ยแห่งชาติ ให้ คค. เปรียบเทียบกำหนดเวลาการใช้เงินด้วย

วันที่ 22 ตุลาคม 2534 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นวาระเวลาการตรวจวิเคราะห์คุณภาพปุ๋ยเคมีนำเข้า 1 ตัวอย่าง ซึ่งกำหนดให้ใช้เวลาไม่เกิน 30 วัน และกรณีการตรวจครั้งแรก 1 ตัวอย่าง ไม่ตรงกับคุณภาพที่ขึ้นทะเบียนไว้จะต้องตรวจวิเคราะห์อีก 2 ตัวอย่าง โดยใช้เวลาไม่เกิน 60 วัน นั้นเป็นระยะเวลาค่อนข้างมาก เป็นผลให้ผู้นำเข้าต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก และเป็นการเพิ่มต้นทุนที่สำคัญจึงมีมติมอบให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับไปพิจารณาเพื่อกำหนดวิธีการ รวมทั้งการให้บริการแก่ผู้นำเข้าให้รวดเร็วกวาระยะเวลาดังกล่าว เพื่อลดต้นทุนโดยให้หารือกับกระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงที่เกี่ยวข้องแล้วเสนอ คณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งภายใน 2 สัปดาห์

วันที่ 24 ธันวาคม 2534 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบนโยบายดินและปุ๋ยตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ สำหรับการเงินให้ค่าความตกลงในรายละเอียดกับสำนักงานโดยที่คณะกรรมการกลั่นกรองฯ ฝ่ายเศรษฐกิจมีข้อสังเกตว่าการผลิตปุ๋ยชีวภาพมีการศึกษาวิจัยได้ผลแน่นอนแล้วสมควรสนับสนุนแต่การนำสาหร่ายบางชนิดมาใช้ควรทำการศึกษาวิจัยให้แน่นอนว่าจะไม่เป็นพิษและเกิดผลเสียหรือปัญหาในระยะยาวขึ้นจึงมอบให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและการพลังงานรับไปพิจารณาให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรเข้าใจข้อมูลการใช้ปุ๋ยที่ถูกต้องและให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมประสานงานและติดตามผลแล้วรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบด้วย

วันที่ 12 ตุลาคม 2536 คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบรายงานการลงนามแลกยางพาราไทยกับปุ๋ยของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน และได้เจรจาขยายขึ้น 4 จำนวน 5,500 ตัน กับนางกุฉิวเหลียน (Mme Gu Xiulian) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเคมีของจีนตามที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ (นายจรินทร์ ลักษณวิศิษฐ์) เสนอ

วันที่ 19 พฤศจิกายน 2539 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้จำหน่ายนี้เป็นสัญญาให้แก่เกษตรกรและกลุ่มเกษตรกรทั่วไปที่เป็นลูกหนี้ค่าปุ๋ยตามโครงการนโยบายของรัฐ ปี 2518-2539 รวมจำนวน 445,929,100.11 บาท กับให้องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรได้รับการลดหนี้จากเงินยืมที่ยังค้างชำระและให้สามารถนำจำนวนเงินไปหักหนี้เงินยืมที่ค้างชำระกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรในส่วนที่เป็นเงินต้นและดอกเบี้ยได้โดยไม่ต้องเสียค่าปรับและให้ดำเนินการ ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ

วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2543 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการนโยบายการใช้ปุ๋ยชีวภาพและปุ๋ยอินทรีย์เพื่อกอบกู้เศรษฐกิจตามที่กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมเสนอโดยที่ขอเสนอให้รัฐสนับสนุนการลงทุนก่อตั้งโรงงานผลิตปุ๋ยชีวภาพและปุ๋ยอินทรีย์โดยก่อตั้งกองทุนหมุนเวียนดอกเบี้ยต่ำ ให้เงินกู้ระยะยาว นั้นมอบให้คณะกรรมการนโยบายดินและปุ๋ยรับไปพิจารณาเพื่อให้แผนงานนี้เป็นรูปธรรมสามารถปฏิบัติได้จริง และให้ภาคเอกชนจัดตั้งโรงงานผลิตปุ๋ยฯ ด้วยความสมัครใจ โดยรัฐบาลไม่ควรดำเนินการเองรวมทั้งให้จัดทำแผนแม่บทของการใช้ปุ๋ยเพื่อการเกษตรของประเทศแล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป ทั้งนี้ ให้เชิญผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ร่วมพิจารณาด้วย สำหรับแผนการจัดหาปุ๋ยฯ โดยให้รัฐจัดหาน้ำซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีนโยบายยกเลิกการจัดหาปุ๋ยเคมีเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรโดยปล่อยให้เกษตรกรดำเนินการไปตามกลไกของตลาดการค้าเสรีจึงให้คณะกรรมการนโยบายดินและปุ๋ยรับแผนการนี้ไปพิจารณาเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมและสอดคล้องกับนโยบายด้วย

วันที่ 14 ธันวาคม 2547 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอเกี่ยวกับการส่งเสริมการใช้ปุ๋ยชีวภาพโดยส่งเสริมให้สร้างโรงงานผลิตปุ๋ยชีวภาพขึ้นในทุกอำเภอทั่วประเทศอย่างน้อยอำเภอละ 1 แห่ง กำหนดสร้างให้ครบถ้วนทุกอำเภอภายในเวลา 4 ปี นั้นเนื่องจากสภาพดินและพืชผลของเกษตรกรที่เพาะปลูกในแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน ดังนั้น โรงงานผลิตปุ๋ยที่จะจัดสร้างขึ้นอาจดำเนินการได้ 2 ลักษณะให้เหมาะสมสอดคล้องกับข้อเท็จจริงของสภาพพื้นที่ พืชที่เพาะปลูกและความต้องการของเกษตรกรในแต่ละพื้นที่ คือโรงงานผลิตปุ๋ยชีวภาพแท้ ซึ่งใช้ซากพืชสัตว์ และมูลสัตว์มาผลิตเป็นปุ๋ยเม็ดและโรงงานผลิตปุ๋ยกึ่งชีวภาพที่ใช้แม่ปุ๋ยมาผสมเพื่อให้ได้ปุ๋ยที่มีสารอาหารเหมาะสมกับสภาพดินและพืชที่เพาะปลูกในพื้นที่นั้นๆ โดยมอบให้รองนายกรัฐมนตรี (นายพินิจ จารุสมบัติ) ทาร่วมกับรองนายกรัฐมนตรี (นายจาตุรนต์ ฉายแสง) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อพิจารณาดำเนินการในเรื่องนี้ให้เกิดผลเป็นรูปธรรม

วันที่ 28 ธันวาคม 2547 คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบตามที่กระทรวงพาณิชย์ รายงานสถานการณ์และราคาจำหน่ายปุ๋ยเคมีโดยข้อมูลทั่วไปปุ๋ยเคมีที่ใช้ในประเทศ ประกอบด้วย แม่ปุ๋ยไนโตรเจนผลิตจากก๊าซธรรมชาติโดยตรงแม่ปุ๋ยฟอสเฟต และแม่ปุ๋ยโปแตส สังเคราะห์จากแร่ธาตุต่างๆ มีจำนวนประมาณ 4.11 ล้านตัน/ปี เป็นปุ๋ยเคมีสำเร็จรูปนำเข้า แม่ปุ๋ยนำเข้าเพื่อนำมาผลิตในประเทศโดยการบดอัดและปั้นเป็นเม็ดใหม่ และอีกจำนวน 0.2 ล้านตัน/ปี เป็นการผลิตโดยตรงในประเทศ สำหรับสถานการณ์และราคาปุ๋ยเคมีเนื่องจากแม่ปุ๋ยไนโตรเจนผลิตจากก๊าซธรรมชาติที่ราคาผันแปรตามราคาน้ำมันดิบและก๊าซในตลาดโลก ซึ่งสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ต้นปี 2547 และโน้มลดลงในเดือนพฤศจิกายน 2547 จนถึงปัจจุบัน โดยราคาน้ำมันดิบ (ดูไบ) ในเดือนมกราคม 2547 อยู่ที่ระดับ 28.89 USD/บาร์เรล และมีราคาสูงสุดในเดือนสิงหาคม 2547 ที่ราคา 37.31 USD/บาร์เรล และได้เริ่มปรับลดลงในเดือนพฤศจิกายน 2547 อยู่ในระดับ 33.12 USD/บาร์เรลสำหรับก๊าซปิโตรมินได้เปลี่ยนไปในทิศทางเดียวกับราคาน้ำมันดิบในเดือนมกราคม 2547 ราคา 320 USD/ตัน เดือนพฤศจิกายน 2547 ราคา 467 USD/ตัน และปัจจุบันราคา 421 USD/ตัน ในส่วนของราคาแม่ปุ๋ยไนโตรเจนในตลาดโลกได้ปรับตัวสูงขึ้น จาก 193 USD/ตันในเดือน

มกราคม 2547 เป็น 268 USD/ตัน ในช่วงสัปดาห์ที่ 2 ของเดือนพฤศจิกายน 2547 และในเดือนธันวาคม 2547 อยู่ที่ระดับ 249 USD/ตัน โดยราคาจำหน่ายปลีกปุ๋ยไนโตรเจน UREA สูตร 46-0-0 ในเดือนมกราคม 2547 ราคา 400 บาท/ถุง (50 กก.) และเดือนพฤศจิกายน 2547 ราคา 590 บาท/ถุง ทั้งนี้ ในส่วนของมาตรการกำกับดูแลกำหนดให้การเปลี่ยนแปลงราคาจำหน่าย ณ โรงงาน ต้องได้รับอนุญาตจากกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ก่อน สำหรับการปรับราคาจำหน่ายนั้นให้ปรับตามภาวะราคาที่เปลี่ยนแปลงจริง และในปัจจุบันราคาปุ๋ยในตลาดโลกเริ่มลดลงอยู่ที่ระดับราคา 249 USD/ตัน ซึ่งการลดลงของราคาปุ๋ยเคมีจะมีผลต่อราคาขายในประเทศประมาณปลายเดือนมกราคม 2548 กระทรวงพาณิชย์จะได้ติดตามความเคลื่อนไหวอย่างใกล้ชิดและจะประสานผู้ผลิตผู้นำเข้าให้ลดราคาลงสอดคล้องกับต้นทุนนำเข้าที่ลดลงต่อไป

วันที่ 25 มีนาคม 2551 คณะรัฐมนตรีมีมติเกี่ยวกับแนวทางการแก้ปัญหาปุ๋ยเคมีราคาแพงตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ ดังนี้ให้กระทรวงพาณิชย์ตรวจสอบสต็อกปุ๋ยเคมีในโรงงานและร้านค้าทั่วประเทศโดยมีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมคณะ และให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์หารือกระทรวงพาณิชย์ผู้ค้าปุ๋ย และผู้ประกอบการเพื่อเจรจาขอให้ผู้ค้าปุ๋ยปรับลดราคาปุ๋ยเคมีลงหากไม่สามารถปรับลดราคาปุ๋ยเคมีลงได้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ร่วมกันพิจารณากำหนดแนวทางช่วยเหลือเกษตรกรโดยเร่งด่วนต่อไปด้วย

วันที่ 10 มิถุนายน 2551 คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบตามที่กระทรวงพาณิชย์เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาปุ๋ยเคมีราคาแพงโดยออกประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยสินค้าและบริการ กำหนดให้ผู้ผลิตผู้ว่าจ้างผลิตผู้นำเข้า หรือผู้จำหน่ายที่มีปริมาณจำหน่ายปุ๋ยเคมีเดือนละ 100 ตันขึ้นไป แจ้งปริมาณและสถานที่เก็บสินค้า เพื่อให้ทราบปริมาณปุ๋ยเคมีที่มีอยู่โดยมีผู้ผลิต ผู้นำเข้า และผู้จำหน่ายได้แจ้งปริมาณปุ๋ยเคมีที่มีอยู่ ณ วันที่ 31 มีนาคม 2551 มีปริมาณคงเหลือ 660,900.66 ตันซึ่งเป็นปริมาณที่เพียงพอใช้ในช่วงเดือนต่อไปและได้ขอความร่วมมือผู้ประกอบการให้ลดราคาจำหน่ายปุ๋ยเคมี โดยมีผู้ประกอบการ 9 ราย ให้ความร่วมมือลดราคา ณ โรงงานปุ๋ยเคมี 200-1,000 บาท/ตัน ปริมาณรวม 153,500 ตันคิดเป็นร้อยละ 9.03 ของความต้องการใช้ปุ๋ยเคมี 1.7 ล้านตัน ในช่วงฤดูการผลิต (เมษายน-มิถุนายน 2551) หรือคิดเป็นร้อยละ 38.38 เมื่อเทียบกับความต้องการใช้ในเดือนเมษายน 2551 ที่มีปริมาณ 300,000-400,000 ตันรวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์การจัดจำหน่ายปุ๋ยเคมีโดยจะจัดสรรให้เกษตรกรรายย่อยที่มีพื้นที่เพาะปลูกไม่เกิน 10 ไร่ก่อนเป็นลำดับแรกซึ่งมีปริมาณปุ๋ยเคมีที่จัดสรรแล้ว 110,258.40 ตัน คงเหลืออยู่ระหว่างดำเนินการ 43,241.60 ตัน

วันที่ 30 พฤศจิกายน 2553 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องขอความเห็นชอบขุดเซกการขาดทุนจากการจำหน่ายปุ๋ยเคมีโครงการจัดหาปุ๋ยเคมีนำเข้าจากต่างประเทศ ดังนี้

1. รับทราบการตรวจสอบข้อมูลข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินโครงการจัดหาปุ๋ยเคมีนำเข้าจากต่างประเทศและการกำหนดระดับราคาปุ๋ยเคมีของโครงการฯ ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอสรุปได้ดังนี้

1.1 การดำเนินการโครงการฯ ในปี พ.ศ. 2551 การนำเข้าปุ๋ยยูเรีย ครั้งที่ 1 (ลงนามสัญญาเมื่อ 7 พฤศจิกายน 2551) คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาค่าปุ๋ยราคาแพงได้มีมติในคราวประชุม ครั้งที่ 1/2551 เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2551 เห็นชอบให้โครงการฯ นำเข้าปุ๋ยยูเรีย ครั้งที่ 1 ราคา 14,000 บาท/ตัน (CIF 400 USD/ตัน) และการนำเข้าปุ๋ยยูเรีย ครั้งที่ 2 (ลงนามสัญญาเมื่อ 28 พฤศจิกายน 2551) คณะอนุกรรมการฯ ได้มีมติในคราวประชุม ครั้งที่ 2/2551 เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2551 เห็นชอบให้โครงการฯ นำเข้าปุ๋ยยูเรียครั้งที่ 2 ในราคา 12,600 บาท/ตัน (CIF 360 USD/ตัน)

1.2. การกำหนดระดับราคา หลักเกณฑ์และวิธีการจำหน่ายปุ๋ยคองเหลือของโครงการฯ ในปี พ.ศ. 2553 ซึ่งมีจำนวนปุ๋ยคองเหลือ 11,185.75 ตัน ระยะเวลาจำหน่ายตั้งแต่ พฤศจิกายน-ธันวาคม 2553 โดยจำหน่ายปุ๋ยให้เกษตรกรผ่านสถาบันเกษตรกร เช่น สหกรณ์การเกษตร กลุ่มเกษตรกร ฯลฯ ราคาจำหน่ายต่ำกว่าราคาท้องตลาด ต้นละ 1,000 บาท โดยกระทรวงพาณิชย์ได้กำหนดราคาจำหน่ายปุ๋ย ณ ราคาหน้าโรงงานเท่ากับ 11,000 บาท/ตันตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2553 เป็นต้นไป มีผลให้รัฐบาลจะต้องชดเชยการขาดทุนประมาณ 55,282,996.66 บาท เมื่อโครงการจำหน่ายปุ๋ยในราคา 10,000 บาท/ตันตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

2. ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดทำข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินโครงการฯ เพิ่มเติมให้ชัดเจนว่าราคาจำหน่ายปุ๋ยแก่เกษตรกรในแต่ละครั้งแตกต่างจากราคานำเข้าเท่าใดรวมทั้งจำนวนเงินที่ขาดทุนทั้งหมดแล้วให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบอีกครั้งหนึ่ง

วันที่ 26 เมษายน 2554 คณะรัฐมนตรีมีมติ ดังนี้

1. เห็นชอบในหลักการโครงการส่งเสริมการใช้ปุ๋ยสั่งตัดเพื่อลดต้นทุนการผลิตของเกษตรกรเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการใช้ปุ๋ยเคมี และสามารถลดต้นทุนการผลิตข้าวนาปีจากการใช้ปุ๋ยเคมีประมาณร้อยละ 20 ของต้นทุนปุ๋ยทั้งหมดโดยการส่งเสริมให้เกษตรกรใช้ปุ๋ยตามศักยภาพของชุดดินและผลการวิเคราะห์ดินที่เป็นปัจจุบันและการแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินโครงการส่งเสริมการใช้ปุ๋ยสั่งตัดเพื่อลดต้นทุนการผลิตของเกษตรกรประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรี (นายไทรรงค์ สุวรรณศิริ) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายกรณ์ จาติกวณิช) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายธีระ วงศ์สมุทร) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ (นางพรทิพา นาคาศัย) เป็นที่ปรึกษา โดยมีนายนิพนธ์วงศ์ตระหง่าน ที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี (นายไทรรงค์ สุวรรณศิริ) เป็นประธานกรรมการและเลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร เป็นกรรมการและเลขานุการตามที่รองนายกรัฐมนตรี (นายไทรรงค์ สุวรรณศิริ) ประธานกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรเสนอและที่เสนอเพิ่มเติมให้เพิ่มนายญาณศักดิ์ มโนมัยพิบูลย์เป็นกรรมการในคณะกรรมการดำเนินโครงการฯ ด้วย

2. ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปจัดทำรายละเอียดของแผนการดำเนินโครงการฯ แล้วให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีโดยด่วนในคราวประชุมครั้งต่อไป

วันที่ 14 มิถุนายน 2554 คณะรัฐมนตรีมีมติ ดังนี้

1. รับทราบตามที่รองนายกรัฐมนตรี (นายไทรรงค์ สุวรรณศิริ) ประธานกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรรายงานว่าข้อความที่แจ้งมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2554 เกี่ยวกับโครงการส่งเสริมการใช้ปุ๋ยสั่งตัดเพื่อลดต้นทุนการผลิตของเกษตรกรและเรื่องโครงการเงินกู้ให้เกษตรกรจัดหาปุ๋ยของ ธ.ก.ส. โดยระบุค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของโครงการวงเงิน 288 ล้านบาทเป็นค่าอบรมถ่ายทอดเทคโนโลยีให้แก่เจ้าหน้าที่และเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการเท่านั้นซึ่งที่ต้องประกอบด้วยค่าประชาสัมพันธ์โครงการค่าเผยแพร่ข้อมูลชุดดินพร้อมขอบเขตของตำบลเผยแพร่สู่สาธารณะผ่านเว็บไซต์และให้หมอดินอาสาเก็บตัวอย่างดินและวิเคราะห์ดินค่าอบรมถ่ายทอดเทคโนโลยีให้กับเจ้าหน้าที่และเกษตรกร ติดตาม กำกับตรวจสอบควบคุมงาน และประเมินผลโครงการ ทั้งนี้โครงการได้เริ่มดำเนินงานตั้งแต่ปลายเดือนพฤษภาคม 2554 โดยมีการรายงานความก้าวหน้าให้คณะรัฐมนตรีทราบเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2554 แต่ยังไม่สามารถเบิกจ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรรซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของโครงการในการช่วยลดต้นทุนให้กับเกษตรกรในการผลิตได้ทันฤดูกาลเพาะปลูก 2554/55

2. ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพิ่มเติมรายละเอียดค่าใช้จ่ายให้ครอบคลุมตามแนวทางการดำเนินงานโครงการรวมทั้งแจ้งให้สำนักงบประมาณ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบด้วย

9.4.2 การใช้ปุ๋ยเคมีในประเทศไทย

การใช้ปุ๋ยเคมีมีปริมาณเพิ่มขึ้นจาก พ.ศ. 2520 จำนวน 792,024 ตัน มาเป็นการนำเข้าในปี 2554 สูงถึง 5,639,392 ตัน และลดลงเหลือ 4,653,000 ตัน ในปี 2558 (สำนักวิจัยเศรษฐกิจ, 2558: 1) ดังรายละเอียดในตารางที่ 9-13

ตารางที่ 9-13 ปริมาณปุ๋ยและมูลค่าที่นำเข้าปุ๋ยเคมี พ.ศ. 2554-2558

พ.ศ.	ปริมาณ (ตัน)	มูลค่า (ล้านบาท)
2554	5,639,392	80,297
2555	5,377,298	81,249
2556	5,638,890	72,259
2557	5,432,211	66,375
2558	4,653,060	56,709

ที่มา: สำนักวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร (2558 :1)

9.4.3 การใช้ปุ๋ยเคมีและปุ๋ยอินทรีย์

สาระสำคัญจากนโยบายปุ๋ยของรัฐที่ได้ทบทวนมาข้างต้นจะยืนยันให้เห็นว่ารัฐได้มีนโยบายสนับสนุนเกษตรกรในการใช้ปุ๋ย มาอย่างต่อเนื่อง มีการจัดหาปุ๋ยโดยการจัดซื้อจากต่างประเทศ การแลกเปลี่ยนปุ๋ยกับสินค้าเกษตร เช่น มันสำปะหลัง ข้าวโพด ข้าวฟ่างและยางพารา แล้วนำมาให้หน่วยงานของรัฐ เช่น อตก. ธกส. หรือกรมส่งเสริมสหกรณ์ จำหน่ายอีกทอดหนึ่งต่อเกษตรกร

การใช้ปุ๋ยของเกษตรกรนั้นมีการรายงานว่าเกษตรกรทั่วไปใช้ปุ๋ยเคมีอย่างขาดความรู้ความเข้าใจ ทั้งการใช้ปุ๋ยมากเกินไป และไม่ตรงกับความต้องการของพืชและสภาพของดินทำให้เกิดการสูญเสียของปุ๋ยเคมีที่ใช้ไปประมาณ 50 % หรือมากกว่านั้น (สรสิทธิ์ วัชรโรทยาน, 2551: 1) จึงมีข้อเสนอมากมายว่าให้ลดการใช้ปุ๋ยเคมีลง เนื่องจากทำให้ต้นทุนการผลิตของเกษตรกรสูงขึ้น มีผลทำให้ดินแน่นทึบ ปล่อยก๊าซเรือนกระจกและกระทบต่อแหล่งน้ำต่างๆ จากปุ๋ยเคมีที่ใช้มากเกินไป รัฐจึงได้มีนโยบายลดการใช้ปุ๋ยเคมีลง และสนับสนุนให้มีการใช้ปุ๋ยอินทรีย์ แต่นักวิชาการได้แสดงผลการวิจัยให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ในแต่ละปีพืชได้ใช้ธาตุอาหารในดินไปจำนวนมาก แต่ใส่ปุ๋ยเคมีลงไปทดแทนธาตุอาหารน้อยกว่าที่พืชดูดซับขึ้นไปใช้ ธาตุอาหารเหล่านี้หากจะนำมาจากปุ๋ยอินทรีย์เพียงอย่างเดียวก็จะใช้จำนวนมาก เช่น ในปี 2544 -2545 มีการปลูกพืชเศรษฐกิจ 5 ชนิดที่เก็บเกี่ยวผลผลิตรวม 114.21 ล้านตัน ทำให้สูญเสียไนโตรเจนไปกับผลผลิตของพืช 575,884 ตัน เทียบเท่ากับปุ๋ยยูเรีย (46%N) จำนวน 1.252 ล้านตัน และเทียบเท่ากับปุ๋ยอินทรีย์ (1.5/N) จำนวน 38.29 ล้านตัน การผลิตปุ๋ยอินทรีย์จำนวนมากดังกล่าวนี้นี้จะมีปัญหา (สรสิทธิ์ วัชรโรทยาน, 2551: 3-4) นอกจากนี้ พีรเดช ทองอำไพ, (2559: 1, 3) ได้วิเคราะห์ให้เห็นว่า ข้าวเปลือกที่เก็บเกี่ยว 1 ตัน จะสูญเสียไนโตรเจนไป 20 กิโลกรัม ฟอสฟอรัส 5 กิโลกรัม และ โพแทสเซียม 20 กิโลกรัม แต่เมื่อวิเคราะห์ถึงปริมาณธาตุอาหารจำเป็นคือ ไนโตรเจน ฟอสฟอรัส และโพแทสเซียม ในปุ๋ยอินทรีย์ที่ได้มาจากวัตถุดิบชนิดต่างๆ ส่วนใหญ่มีธาตุไนโตรเจนประมาณ 1-2 % ฟอสฟอรัสต่ำกว่า 0.5% และโพแทสเซียมต่ำ

กว่า 1% จากผลการวิจัยดังกล่าวนี้ การใช้ปุ๋ยที่ถูกต้องคือ ต้องใช้ปุ๋ยอินทรีย์เพื่อปรับสภาพทางกายภาพของดิน และใช้ปุ๋ยเคมีเพื่อเพิ่มธาตุอาหารในดิน

9.4.4 การจัดตั้งโรงงานปุ๋ยเคมีในประเทศไทย

นโยบายรัฐอีกเรื่องหนึ่งก็คือ การจัดตั้งโรงงานปุ๋ยเคมีที่เคยมีการจัดตั้งมาแล้วเมื่อ พ.ศ. 2506 คือบริษัทปุ๋ยเคมี จำกัด ที่อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ซึ่งได้โอนเอกสิทธิ์การนำเข้าปุ๋ยเคมีให้กับบริษัทตัวแทนในเวลาต่อมา และได้มีนโยบายจัดตั้งโรงงานปุ๋ยเคมีเพื่อผลิตปุ๋ยเคมีขึ้นภายในประเทศ (อารยะปรีชาเมตตา, 2539: 1, 8) อีกครั้งหนึ่งในขณะเดียวกันในปี 2522 ในปี 2534 สมาคมดินและปุ๋ยได้เรียกร้องรัฐบาลตัดสินใจให้สร้างโรงงานผลิตปุ๋ยเคมีให้สำเร็จโดยเร็ว เพื่อประโยชน์แก่เกษตรกร (สมาคมดินและปุ๋ยแห่งประเทศไทย, 2534: 4-5)

แต่จนถึงปัจจุบันโรงงานผลิตปุ๋ยเคมีในประเทศไทยยังคงไม่ได้มีการก่อสร้างแต่อย่างใดและเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2559 ได้ปรากฏข่าวในสื่อสิ่งพิมพ์ว่าบริษัท Haldor Popsoe จากประเทศเดนมาร์ก ได้แสดงความสนใจที่จะลงทุนตั้งโรงงานผลิตปุ๋ยเคมีในประเทศไทย (ผู้จัดการ Online, 29 พฤศจิกายน 2559)

9.5 นโยบายการสนับสนุนพันธุ์พืช

พันธุ์พืชเป็นปัจจัยหลักในการพัฒนาการเกษตร โดยเฉพาะการนำมาปลูกในดินที่มีปัญหา เช่น ดินเค็ม หรือสภาพอากาศที่แห้งแล้ง รัฐได้มีนโยบายสนับสนุนในเรื่องนี้ ทั้งการแจกให้เปล่า หรือผลิตมาเพื่อขายให้เกษตรกร เพื่อให้เห็นนโยบายของรัฐในด้านนี้ จึงได้ทบทวนสาระสำคัญรวม 3 เรื่อง คือ (1) นโยบายของรัฐในการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว (2) การวิจัย และ (3) การแจกเมล็ดพันธุ์พืชแบบให้เปล่า โดยมีรายละเอียดดังนี้

9.5.1 นโยบายของรัฐ

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. 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 แห่งจำนวน 14,600 ตัน
7. โครงการส่งเสริมการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวในครัวเรือน 29 จังหวัด จำนวน

15,792 ตัน (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2559: 1)

จากจำนวนการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวดังกล่าวนี้เป็นของชมรม สมาคมผู้ผลิตและจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ สูง ถึง ร้อยละ 56.5 ของจำนวนเมล็ดพันธุ์ทั้งหมด และหน่วยงานของรัฐ คือ กรมการข้าวผลิตได้เพียงร้อยละ 17.65 ซึ่งมูลนิธิชีววิถี (2554 :1) ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า วัฒนธรรมและวิถีในการเก็บรักษาพันธุ์พืชไปปลูกต่อได้ค่อยๆ หายไปเมื่อมีการตั้งสถาบันวิจัยระหว่างประเทศผสมพันธุ์พืชชนิดใหม่ขึ้น และต่อมาอยู่ในความดูแลของหน่วยงานรัฐ ซึ่งปรับเปลี่ยนไปดำเนินการโดยภาคเอกชนรวมทั้งบริษัทข้ามชาติในปัจจุบัน

9.5.2 การวิจัย

สืบเนื่องจากดินมีปัญหา เช่น ดินเค็ม พืชบางพันธุ์ไม่สามารถทนต่อความเค็มได้ นโยบายที่สนับสนุนก็คือ การวิจัยพันธุ์พืชเช่น พันธุ์ข้าวที่ทนเค็มในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่กรมพัฒนาที่ดินได้แนะนำ คือ ข้าวพันธุ์พื้นเมือง : หอมอ้ม ขาวตาอู๋ กอเดียวเบา แดงน้อย เจ๊กกระโดด ข้าวพันธุ์แนะนำส่งเสริม : กข.1 กข.6 กข.8 กข.15 ขาวดอกมะลิ 105 สันป่าตอง ขาวตาแห้ง คำผาย 41 แก้วรวง 88 และขาวปากหม้อ 148

ส่วนในพื้นที่ที่เป็นดินเค็มจัด อาจปลูกหญ้าขอบเกลือ และไม่ทนเค็มจัด เช่น

พันธุ์หญ้าขอบเกลือที่แนะนำได้แก่ ดิกซี (*Sporobolus virginicus*) ใบหยาบ ทนเค็ม ทนสภาพน้ำขัง ทนแล้ง

สเมียร์นา (*Sporobolus virginicus*) ใบละเอียด ใบนุ่ม ตันเตี้ย ทนเค็ม ทนแล้ง

ชีบรูด (*Distichlis spicata*) มักจะแผ่จนไปกับผิวดิน ทนเค็ม ทนแล้ง ขยายพันธุ์ได้เร็ว

จอร์เจียร์ (*Spartina patens*) ใบยาวเรียว ในสภาพเค็มจัด ใบม้วน ตันสูง ทนเค็ม ทนแล้ง

คาลล่า (*Leptochloa fusca*) ใบยาวเรียว ตันสูง แตกกอง่าย

หญ้าเหล่านี้ถ้าปลูกในพื้นที่ที่ไม่เค็มหรือเค็มน้อย ไม่สามารถจะแข่งกับหญ้าพื้นเมืองได้

และในที่สุดจะตายไป

ไม้ทนเค็มจัด : กระถินออสเตรเลีย (*Acacia ampliceps*) ซึ่งเป็นตระกูลถั่วใบคล้ายๆ กระถินณรงค์ รากของกระถินออสเตรเลียเกิดปมได้ จึงตรึงไนโตรเจนจากอากาศได้ช่วยปรับปรุงคุณสมบัติทางเคมีและกายภาพได้ นอกจากนี้รากจะแตกหน่อได้ขยายพันธุ์ง่าย (สมศรี อรุณินท์, 2539: 65, 70-71)

กรณีของปุ๋ยพืชสดนั้น มีหลายชนิดที่ขึ้นได้ในดินเค็ม คือ

โสนอัฟริกัน (*Sesbania rostrata*) สามารถเกิดปมได้ทั้งบนลำต้นและราก ปมเหล่านี้สามารถตรึงไนโตรเจนจากอากาศ และปลดปล่อยไนโตรเจนลงในดินเมื่อสับกลบ ทำให้เกิดประโยชน์ต่อพืชที่ปลูกตามมาได้อย่างดียิ่ง โสนอัฟริกันตรึงไนโตรเจนได้ประมาณ 30-50 กก./ไร่ และประมาณ 2/3 ของไนโตรเจนที่ตรึงได้จะถูกปลดปล่อยลงสู่ดิน

โสนคางคก (*Sesbania aculeate*) เป็นปุ๋ยพืชสดที่ให้ผลผลิตทางมวลชีวภาพในปริมาณสูง เพราะมีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วทั้งสามารถทนทานต่อดินเค็มได้ดี โสนคางคกจะปลดปล่อยไนโตรเจนให้แก่ดิน ส่งผลให้ผลผลิตของเมล็ดข้าวและน้ำหนักรากของต่อซังเพิ่มสูงขึ้น

โสนจีนแดง (*Sesbania cannabina*) ขึ้นได้ดีทั้งสภาพดินไร่และดินนา สามารถเจริญเติบโตได้หลายสภาพภูมิอากาศ ขึ้นได้ดีในพื้นที่ที่เป็นปัญหา เช่น ในดินเค็ม ดินกรดจัด เป็นต้น ทำให้พืชที่ปลูกตามมามีผลผลิตเพิ่มขึ้น โสนจีนแดงมีอายุสั้น ตันเตี้ย จึงเหมาะที่จะใช้เป็นปุ๋ยพืชสดในระบบการปลูกพืชหมุนเวียน

โสนอินเดีย (*Sesbania speciosa*) เจริญเติบโตได้ดีในดินทุกสภาพ การเจริญเติบโตรวดเร็ว มีศัตรูพืชน้อย ทนทานต่อความแห้งแล้งในดินเค็มมักใช้ในสภาพของระบบการปลูกพืชหลังการปลูกข้าว

โสนเป็นพืชที่มีระยะพักตัวของเมล็ดดังนั้นก่อนการปลูกจะต้องทำลายระยะพักตัวของเมล็ดโสนก่อน โดยการเอาเมล็ดแช่น้ำร้อนทิ้งไว้ 1 คืน การใช้โสนเป็นปุ๋ยพืชสด ใช้อัตราเมล็ด 7 กก./ไร่

เมื่อปลูกโสนได้ 60-75 วัน ให้ทำการไถกลบ และปักดำข้าวภายใน 7 วัน ทั้งนี้เพราะโสนสามารถปลดปล่อยธาตุไนโตรเจนออกมาได้เร็ว (สมศรี อรุณินท์, 2539: 62)

ในส่วนเมล็ดพันธุ์พืชที่ทนแล้งนั้น จเร สตากร และบริบูรณ์ สัมฤทธิ์ (2536: 90-91) ได้รายงานไว้ว่ามีพันธุ์ข้าวที่ทนแล้งหลายพันธุ์ เช่น ขาวดอกมะลิ 105 เล็บมือนาง 111 กข6 กข8 กข15 พัทลุง 60 เป็นต้น ข้าวสาลี พันธุ์ฝาง 60 ข้าวฟ่าง พันธุ์อุทอง 1 อ้อยพันธุ์ชัยนาท 1 เป็นต้น

9.5.3 การแจกเมล็ดพันธุ์พืชแบบให้เปล่า

กรณีการแจกเมล็ดพันธุ์พืชแบบให้เปล่านั้น คือ การแจกเมล็ดพันธุ์พืชคลุมดิน หรือ เมล็ดพันธุ์ปุ๋ย พืชสด โดยกรมพัฒนาที่ดิน ที่มีหลักการว่าจะรับซื้อคืนเมล็ดพันธุ์พืชคลุมดินหรือเมล็ดพันธุ์ปุ๋ยพืชสดที่ผลิตได้ทั้งหมด โดยดำเนินการในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยา 19 จังหวัด เนื้อที่รวม 200,000 ไร่ ในปี 2559 (กรมพัฒนาที่ดิน, 2559: 1) อีกกรณีหนึ่งก็คือ การแจกเมล็ดพันธุ์พืช ให้เกษตรกรแบบให้เปล่า เมื่อเกิดอุทกภัยหรือ ภัยแล้ง เช่น ในปี พ.ศ. 2558 ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 6 ตุลาคม 2558

เอกสารอ้างอิง

1. กรมชลประทาน. 2552. *การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*. กลุ่มกฎหมายจัดรูปที่ดิน.
2. กรมชลประทาน. 2558ก. *ข้อมูลสารสนเทศโครงการชลประทาน ประจำปี 2557*.
3. กรมชลประทาน. 2558ข. *รายงานประจำปี 2557*. www.rid.go.th สืบค้นวันที่ 15 มกราคม 2559.
4. กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. 2558. *แผนแม่บทป้องกันและบรรเทาภัยแล้ง* กระทรวงมหาดไทย
5. กรมอุตุนิยมวิทยา. 2559ข. *หนังสืออุตุนิยมวิทยา ภัยแล้ง*. www.tmd.go.th สืบค้นวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2559.
6. กรมอุตุนิยมวิทยา. 2559ก. *สถิติปริมาณน้ำฝนเฉลี่ยรายปีตั้งแต่ พ.ศ. 2550-2559*.
7. กาญจนา ธรรมประทานกุล. 2538. *จุดประกายความคิด ทิศทางการชลประทานในแผนฯ 8*. ใน 93 ปี ชลประทาน 50 ปีที่ครองราชย์ โครงการชลประทานอันเนื่องมาจากพระราชดำริ โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย กรุงเทพฯ.
8. กรมพัฒนาที่ดิน. 2558. *สถานภาพทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศไทย*. ISBN 978-616-358-105-1 โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด กรุงเทพฯ.
9. กรมพัฒนาที่ดิน. 2559. *โครงการปลูกพืชปุ๋ยสดเพื่อผลิตเมล็ดพันธุ์พืชปุ๋ยสดและรับซื้อคืน*. สมาคมสื่อมวลชนเกษตรแห่งประเทศไทย. วันที่ 23 กันยายน 2559.
10. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2525. *วิวัฒนาการด้านการเกษตรกรุงรัตนโกสินทร์*. จัดพิมพ์เป็นที่ระลึกในงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี ห้างหุ้นส่วนจำกัด ภาควิพิมพ์ กรุงเทพมหานคร.
11. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2525. *100 ปี กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2535*.
12. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2559. *กระทรวงเกษตรวางแนวทางการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ข้าวปี 59 ให้เพียงพอต่อความต้องการของเกษตรกรที่นำไปเพาะปลูกในแต่ละพื้นที่ เดินหน้าผลิตเมล็ดพันธุ์เพื่อซื้อขายในตลาด พร้อมส่งเสริมผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวไว้ใช้เองในครัวเรือน*. ข่าวปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ วันที่ 29 มกราคม 2559.
13. คณะกรรมการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ. 2558. *แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ*.
14. คณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ. 2555. *แถลงข่าวแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ วันศุกร์ที่ 20 มกราคม 2555 ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล*.
15. คณะกรรมการวิสามัญศึกษาแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่สัมฤทธิ์ผลในประเทศไทย. 2546. *รายงานการศึกษาแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่สัมฤทธิ์ผลในประเทศไทย*. วุฒิสภา.

16. โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษากระเสียว. 2558. *การบริหารจัดการน้ำโดยให้เกษตรกรมีส่วนร่วม (Participatory Irrigation Management : PIM)*. www.kraseaw.com/set.water/pim.html. ลงวันที่ 10 มิถุนายน 2559.
17. จเร สดาก และบริบูรณ์ สัมฤทธิ์. 2536. *ทรัพยากรพันธุ์พืชและการพัฒนาพันธุ์พืชด้านทาน*. ในเกษตรยั่งยืนอนาคตของการเกษตรไทย. กรมวิชาการเกษตร.
18. ชูลิต วัชรสินธุ์ และ เฉลิมชนม์ เลิศล้ำ. 2557. *คลองระบายน้ำหลาก ยม น่าน-ปิง-เจ้าพระยา แม่กลอง กับการแก้ปัญหาอุทกภัย ปี พ.ศ.2554*. วารสารสมาคมนักอุทกวิทยาไทยปีที่ 6 ฉบับที่ 1-2557. สำนักงานเลขาธิการสมาคมนักอุทกวิทยาไทย กรุงเทพมหานคร.
19. ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ (ธนาคารโลก). 2503. *โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย*. กองการพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาล.
20. จัดการ Online. 2559. *พณ.เผยบริษัท Haldor Popsoe สนใจตั้งโรงงานผลิตปุ๋ยเคมีในไทย*.
21. พีรเดช ทองอำไพ. 2559. *ถกกันเรื่องการใช้ปุ๋ย (2)*. หนังสือพิมพ์ คมชัดลึก วันที่ 12 ธันวาคม 2559.
22. มูลนิธิชีววิถี. 2554. *นโยบายเกี่ยวกับพันธุ์พืชของประเทศไทย*. Biothai Briefing วันที่ 1 เมษายน 2554.
23. มิ่งสรรพ ขาวสะอาด และคณะ. 2544ก. *แนวนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย เล่ม 1*. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
24. มิ่งสรรพ ขาวสะอาด และคณะ. 2544ข. *แนวนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย เล่ม 2*. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
25. มยุรา อรุณนทร์. 2542. *กระทู้ถามที่ 612 เรื่องการจัดเก็บค่าน้ำจากเกษตรกร*. สภาผู้แทนราษฎร.
26. สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2558. *ร่างพระราชบัญญัติบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ...*.
27. สมศรี อรุณนทร์. 2539. *ดินเค็มในประเทศไทย*. กรมพัฒนาที่ดิน.
28. สมาคมดินและปุ๋ยแห่งประเทศไทย. 2534. *รัฐบาลควรตัดสินใจให้สร้างโรงงานผลิตปุ๋ยเคมีให้สำเร็จโดยเร็วเพื่อประโยชน์แก่เกษตรกร*. 19 เมษายน 2534.
29. สรสิทธิ์ วัชรโยธยาน .2551. *ยุทธศาสตร์และยุทธวิธีแก้ปัญหาปุ๋ยเคมีขาดแคลนและมีราคาแพง*. มูลนิธิมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
30. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2523. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529)*. สำนักนายกรัฐมนตรี มปท.
31. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2534. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)*. สำนักนายกรัฐมนตรี มปท.
32. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2539. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544)*. โรงพิมพ์ หจก. เม็ดทรายพริ้นติ้ง กรุงเทพฯ.

33. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2544. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549)*.
34. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2503. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509)*. มปท.
35. สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์. 2543. *รายงานสรุปสำหรับผู้บริหาร โครงการจัดทำกรอบและประสานการบริหารจัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำเจ้าพระยา*. ISBN 974-8259-04.
36. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2503. *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (พ.ศ. 2504-2507)*.
37. สำนักนายกรัฐมนตรี. 2555. *คู่มือบริหารจัดการน้ำของประเทศไทยอย่างสมบูรณ์เพื่อแก้ไขปัญหา น้ำท่วม น้ำแล้ง และความเข้าใจสถานการณ์น้ำของประชาชน*. สบอช.
38. สำนักวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร. 2558. *ปริมาณและมูลค่าการนำเข้าปุ๋ยเคมีสูตรที่สำคัญ ปี 2554-2558*. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร.
39. อารยะ ปรีชาเมตตา. 2539. *รู้ทางและโอกาสการส่งออกและผลกระทบจากการมีเขตการค้าเสรีอาเซียน (สำหรับอุตสาหกรรมปุ๋ยเคมี)* สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
40. Department of Land Development and ILACO. 1975. *Agro – Economic Evaluation of the Chanasutr Land Consolidation Project 1970- 1974*. Bangkok, June 1975.

มติคณะรัฐมนตรี

ลำดับที่	วันที่	เรื่อง
1	27 พฤศจิกายน 2505	การขายหุ้นเพื่อดำเนินการก่อตั้งบริษัทปุ๋ยเคมี จำกัด
2	11 กุมภาพันธ์ 2507	บริษัทที่ปรึกษาของบริษัทปุ๋ยเคมีจำกัด
3	26 มกราคม 2508	หุ้นรัฐบาลในบริษัทปุ๋ยเคมี จำกัด
4	12 ตุลาคม 2508	โครงการจัดตั้งโรงงานปุ๋ยเคมีจากผลิตภัณฑ์เหลือใช้ของโรงกลั่นน้ำมันศรีราชา
5	17 สิงหาคม 2514	การอนุญาตให้บริษัทปุ๋ยเคมี จำกัด นำปุ๋ยเข้ามาในราชอาณาจักร
6	19 ตุลาคม 2514	การสั่งซื้อปุ๋ยจากบริษัทปุ๋ยเคมี จำกัด (ยกเลิกโดยมติครม. วันที่ 18 กันยายน 2550)
7	5 มีนาคม 2517	การทำนาครั้งที่ 2
8	11 มิถุนายน 2517	ร่างพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ.
9	16 มีนาคม 2519	ขอทราบนโยบายจำหน่ายปุ๋ยราคาถูกให้แก่สถาบันเกษตรกร
10	1 มิถุนายน 2519	การจำหน่ายปุ๋ยอ้อยและการชดเชยผลขาดทุน ในการขายปุ๋ยอ้อยขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกร
11	9 กุมภาพันธ์ 2520	ขออนุมัติซื้อปุ๋ยจำหน่ายแก่เกษตรกร
12	25 เมษายน 2521	ปุ๋ยเคมี
13	10 มิถุนายน 2523	ขออนุมัติจัดซื้อปุ๋ยนา
14	30 มีนาคม 2525	การแลกเปลี่ยนมันสำปะหลังกับปุ๋ยเคมีของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี
15	5 กุมภาพันธ์ 2528	การจัดหาปุ๋ยเคมีเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรฤดูการผลิตปี 2528/2529
16	3 มกราคม 2529	การแลกเปลี่ยนมันสำปะหลังกับปุ๋ยเคมีของสาธารณรัฐเกาหลี
17	8 กรกฎาคม 2529	ประวัติความเป็นมาและสถานะของโครงการปุ๋ยแห่งชาติ
18	26 เมษายน 2531	การจัดหาปุ๋ยเคมีเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร
19	21 กุมภาพันธ์ 2532	การจัดหาปุ๋ยเคมี 2532 - 2533
20	28 มีนาคม 2532	ญัตติด่วน เรื่อง ปุ๋ยขาดแคลน
21	22 สิงหาคม 2532	ปุ๋ยปลอม
22	25 มิถุนายน 2534	การจัดหาปุ๋ยช่วยเหลือเกษตรกร
23	22 ตุลาคม 2534	การลดขั้นตอนการนำปุ๋ยเคมีเข้ามาในราชอาณาจักร
24	24 ธันวาคม 2534	นโยบายดินและปุ๋ย
25	12 ตุลาคม 2536	รายงานการลงนามแลยกยงพาราไทยกับปุ๋ยของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน
26	19 พฤศจิกายน 2539	ขอจำหน่ายหนี้สูญให้แก่สถาบันเกษตรกร
27	15 กุมภาพันธ์ 2543	นโยบายการใช้ปุ๋ยชีวภาพและปุ๋ยอินทรีย์ เพื่ออนุรักษ์เศรษฐกิจ
28	14 ธันวาคม 2547	การส่งเสริมการใช้ปุ๋ยชีวภาพ
29	28 ธันวาคม 2547	สถานการณ์และราคาจำหน่ายปุ๋ยเคมี
30	25 มีนาคม 2551	แนวทางการแก้ปัญหาปุ๋ยเคมีราคาแพง
31	10 มิถุนายน 2551	แนวทางแก้ไขปัญหปุ๋ยเคมีราคาแพง
32	30 พฤศจิกายน 2553	ขอความเห็นชอบชดเชยการขาดทุนจากการจำหน่ายปุ๋ยเคมี โครงการจัดหาปุ๋ยเคมีนำเข้าจากต่างประเทศ
33	26 เมษายน 2554	โครงการส่งเสริมการใช้ปุ๋ยสั่งตัดเพื่อลดต้นทุนการผลิตของเกษตรกร
34	14 มิถุนายน 2554	โครงการส่งเสริมการใช้ปุ๋ยเพื่อลดต้นทุนการผลิตของเกษตรกร

หมายเหตุ

มติคณะรัฐมนตรีในรายงานวิจัยฉบับนี้เป็นการทบทวนเอกสารจากฐานข้อมูลของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (สลค.) จึงเป็นการอ้างอิงเรื่องตามมติคณะรัฐมนตรี

บทที่ 10

นโยบายการปฏิบัติเขียวและการพัฒนาเกษตรอินทรีย์

บทที่ 10

นโยบายการปฏิวัติเขียวและการพัฒนาเกษตรอินทรีย์

10.1 การปฏิวัติเขียว

จากความสำเร็จของการปฏิวัติเขียวที่ส่งผลให้ผลผลิตธัญพืชเพิ่มขึ้นในประเทศต่างๆ นั้น ประเทศไทยได้มีการตอบสนองต่อการปฏิวัติเขียวเช่นเดียวกับประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้มีการเร่งรัดการวิจัยเรื่องพันธุ์ข้าว การก่อสร้างระบบชลประทาน การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมทั้งการสนับสนุนการใช้ปุ๋ยโดยวิธีการต่างๆ

10.1.1 การดำเนินการ

การผสมพันธุ์ข้าวนั้น มีความก้าวหน้าอย่างยิ่ง ในปี พ.ศ. 2512 ได้มีการรองรับพันธุ์ข้าว กข1 ซึ่งเป็นข้าวเจ้าลูกผสมต้นเตี้ยได้จากการผสมพันธุ์ระหว่างพันธุ์เหลืองทอง พันธุ์ข้าวนาปรังของไทย กับพันธุ์ข้าว IR8 ของ IRRI ประเทศฟิลิปปินส์ เป็นพันธุ์ข้าวที่ไม่ไวต่อช่วงแสง ส่วนพันธุ์ กข2 เป็นข้าวเหนียวลูกผสมระหว่างข้าวเหนียวพันธุ์กำผาย 15 กับข้าวเจ้าพันธุ์ไทซุงเนติพวัน เกาะได้หวัน โดยผสมที่ IRRI และนำมาคัดพันธุ์ที่ประเทศไทย ข้าวทั้งสองพันธุ์นี้ได้รับรองให้ใช้ขยายพันธุ์ได้เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 1512 (กรมวิชาการเกษตร, 2520: 18-19)

ในด้านการชลประทานนั้น ได้มีการเร่งรัดขยายพื้นที่ชลประทานในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514) เป็นต้นมา

การจัดรูปที่ดินซึ่งเป็นการพัฒนาที่ดินให้สมบูรณ์ทั่วถึงทุกแปลงเพื่อเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิต มีระบบส่งน้ำ ระบายน้ำ มีเส้นทางลำเลียง มีการปรับระดับที่ดินแต่ละแปลงให้เหมาะสมต่อการส่งน้ำ ได้เริ่มจัดทำแปลงตัวอย่างมาตั้งแต่ พ.ศ. 2512 และเริ่มดำเนินการอย่างจริงจังในปี พ.ศ. 2517 ถึงปัจจุบันมีพื้นที่จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 1.98 ล้านไร่ ในการสนับสนุนปุ๋ยเคมีนั้น รัฐบาลได้มีนโยบายมาตั้งแต่ พ.ศ. 2505 ซึ่งมีทั้งการจัดหาโดยการซื้อปุ๋ยจากต่างประเทศมาจำหน่ายให้แก่เกษตรกร การแลกเปลี่ยนผลผลิตทางการเกษตรกับปุ๋ยเคมีกับประเทศต่างๆ เป็นต้น

การดำเนินการทั้งการเร่งรัดการวิจัยเรื่องพันธุ์ข้าว การก่อสร้างชลประทาน การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการสนับสนุนการใช้ปุ๋ยนั้น เป็นเงื่อนไขต่อการนำมาาระบบปฏิวัติเขียวมาใช้ ซึ่งมีการนำมาใช้โดยเฉพาะการผลิตข้าว และยังคงดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

10.1.2 ผลกระทบจากการปฏิวัติเขียว

อย่างไรก็ตามได้มีปัญหาก่อขึ้นจากการปฏิวัติเขียว ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

ผลกระทบต่อเกษตรกรรายย่อยจำนวนหนึ่งคือการลงทุนสูง แต่รายได้ไม่คุ้มค่าลงทุน เพราะขาดความรู้ในการใช้ปุ๋ยเคมีและสารกำจัดศัตรูพืช รวมทั้งการตลาด ทำให้มีปัญหานี้สิน ในเวลาต่อมา ปัญหาที่ตามมาคือปัญหาสุขภาพ เนื่องจากใช้สารเคมีมากเกินไปจนมีความจำเป็น มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ โดยเฉพาะการเลิกส่งเสริมพันธุ์ข้าวที่เคยใช้อยู่ดั้งเดิมในพื้นที่ภาคต่างๆ เป็นต้น

10.2 นโยบายการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทย

การพัฒนาเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทยได้เริ่มต้นมาตั้งแต่ พ.ศ. 2530 จนถึงปัจจุบัน เพื่อให้ทราบลำดับความเป็นมาและนโยบายของรัฐในหัวข้อนี้จะทบทวนรวม 3 เรื่อง คือ (1) ความเป็นมา (2) นโยบายการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทย และ (3) มาตรฐานเกษตรอินทรีย์ โดยมีรายละเอียดดังนี้

10.2.1 ความเป็นมา

ชนวน รัตนวราหะ (2550: 9-14) ได้รายงานไว้ว่าเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทยได้เริ่มมีการเคลื่อนไหวในประเทศไทยประมาณ พ.ศ. 2523 โดยองค์กรภาคเอกชนได้นำแนวคิดของการระบบการเกษตรกรรมทางเลือก (Alternative agriculture) เข้ามาเผยแพร่ในประเทศไทย ซึ่งมีหลักการพยายามลดและเลิกการใช้สารเคมีสังเคราะห์ทางการเกษตร เช่น ปุ๋ยเคมีและสารกำจัดศัตรูพืช โดยเน้นการทำเกษตรผสมผสานเพื่อการพึ่งตนเองทางอาหารเป็นเป้าหมายสำคัญ ผลผลิตที่เหลือจึงขายสู่ตลาดท้องถิ่น

ต่อมาในปี 2534 บริษัทชัยวิวัฒน์อุตสาหกรรมเกษตร และบริษัทข้าวนครหลวง จำกัด ได้ริเริ่มปลูกข้าวอินทรีย์ที่จังหวัดพะเยาและเชียงราย โดยการสนับสนุนจากสถาบันวิจัยข้าว กรมวิชาการเกษตร โดยจัดทำโครงการความร่วมมือระหว่างกรมวิชาการเกษตรภาคเอกชนและชาวนาในพื้นที่จังหวัดเชียงรายและพะเยา ในพื้นที่ 10,000 ไร่ ได้ผลผลิตรวมประมาณ 1,200-1,500 ตัน ซึ่งได้รับการรับรองจากองค์การตรวจสอบคุณภาพ Bioagricert, ในประเทศอิตาลี ซึ่งเป็นสมาชิกของสมาพันธ์การเกษตรอินทรีย์ระหว่างประเทศ (IFOAM) เป็นข้าวอินทรีย์ที่ได้รับการยอมรับจากประเทศในประชาคมยุโรป (European Community: EU) และมีการพัฒนามาตลอดเวลาจนถึงปัจจุบัน โดยมีรายละเอียดในตารางที่ 10-1

การพัฒนาเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทยจะสรุปได้ว่าเกิดขึ้นจากปัจจัย 4 ประการ คือ

ปัจจัยแรก คือ ความตระหนักถึงสุขภาพ โดยเฉพาะในกลุ่มของประชากรที่มีการศึกษาที่ได้รับข้อมูลของสาเหตุของการเจ็บป่วย และเสียชีวิต ด้วยโรคมะเร็งที่มีผลมาจากการบริโภคอาหารที่มีสารพิษตกค้าง โดยเฉพาะสารกำจัดศัตรูพืชที่มีข้อมูลที่พิสูจน์ว่าส่วนใหญ่เป็นสารที่ก่อให้เกิดมะเร็ง ฉะนั้นคนจำนวนมากเริ่มระมัดระวังการบริโภคอาหารที่มีสารตกค้างมากขึ้น โดยพยายามหาซื้อพืชผักที่ปลอดจากสารพิษซึ่งมีขายไม่มากนักในราคาที่สูงกว่าพืชผักธรรมดา ทำให้เกิดความต้องการผลผลิตเกษตรอินทรีย์เพิ่มมากขึ้นในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา และมีส่วนสำคัญที่ทำให้การเกษตรอินทรีย์เพิ่มพูนความสำคัญมากขึ้น

ปัจจัยที่สอง ได้แก่ปัจจัยการผลิตทางการเกษตรที่เป็นสารสังเคราะห์ เช่น ปุ๋ยเคมี และสารกำจัดศัตรูพืช ซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์พลอยได้ของอุตสาหกรรมปิโตรเลียมได้มีราคาสูงขึ้นอย่างมากและรวดเร็วในช่วง 6-7 ปีที่ผ่านมา ทำให้ต้นทุนการผลิตของเกษตรกรสูงขึ้น ในขณะที่ราคาสผลผลิตการเกษตรมิได้สูงขึ้นในสัดส่วนที่สมควร เกษตรกรจึงพยายามหาทางออกที่สามารถจะรอดพ้นจากสภาพการขาดทุนและหนี้สิน ในขณะเดียวกัน กลุ่มขององค์กรเอกชนได้พัฒนา เกษตรกรรมทางเลือกที่เป็นตัวอย่างความสำเร็จของการเกษตรที่ไม่จำเป็นต้องใช้ปัจจัยการผลิตที่เป็นสารเคมีสังเคราะห์และสามารถปลดปล่อยหนี้สินได้จำนวนมาก ฉะนั้น การเรียนรู้ประสบการณ์ซึ่งกันและกันของเกษตรกรได้ทำให้การเกษตรทางเลือกซึ่งเป็นหนทางนำไปสู่เกษตรอินทรีย์ได้ขยายออกมากขึ้นเป็นลำดับ

ปัจจัยที่สาม ความตระหนักต่อสิ่งแวดล้อมที่ถูกปนเปื้อน จากสารพิษที่ใช้ในการเกษตร ซึ่งมีผลทำให้สิ่งมีชีวิตในธรรมชาติ เช่น กุ้ง หอย ปู ปลา ซึ่งเป็นสารอาหารของประชาชนในชนบทได้ถูกทำลายไปเป็นจำนวนมาก รวมทั้งประสบการณ์เกษตรกรเชิงเดี่ยวที่มีข้อมูลทางวิชาการจำนวนมากได้พิสูจน์ว่าเป็นสาเหตุของ การทำให้ดินเสื่อมความอุดมสมบูรณ์และการเกิดศัตรูพืชระบาดมากขึ้น และเป็นต้นเหตุของการใช้สารเคมีที่เป็นพิษมากขึ้น ฉะนั้น การเกษตรทางเลือกซึ่งเน้นการสร้างควมหลากหลายทาง

ชีวภาพและหลีกเลี่ยงการใช้สารเคมีสังเคราะห์จึงได้รับการพัฒนาจนนำไปสู่การเกษตรอินทรีย์ที่เพิ่มมากขึ้นในปัจจุบัน

ปัจจัยที่สี่ ความต้องการสินค้าอินทรีย์ของตลาดต่างประเทศที่เป็นคู่ค้ากับประเทศไทย เช่น สหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา ฯลฯ ได้เพิ่มทวีมากขึ้น รวมทั้งราคาและผลผลิตอินทรีย์ในตลาดต่างประเทศสูงกว่าราคาผลผลิตธรรมดาประมาณ 20-30% จึงเป็นแรงจูงใจให้ผู้เข้าถึงข้อมูลเหล่านี้ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นธุรกิจการส่งออกสินค้าเกษตรและหน่วยราชการของกระทรวงพาณิชย์ในต่างประเทศ ได้มีส่วนผลักดันให้เกิดการพัฒนาการผลิตเกษตรอินทรีย์มากขึ้นในประเทศไทย

โดยมีลำดับเหตุการณ์ที่สำคัญในตารางที่ 10-1

ตารางที่ 10-1 ลำดับเวลาของเหตุการณ์สำคัญของการเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทย

ปี	เหตุการณ์สำคัญของการเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทย
2534	บริษัท ไชยวิวัฒนอุตสาหกรรมเกษตร จำกัดและบริษัทแคปปิตอลไรซ์ จำกัด ได้ริเริ่มโครงการข้าวเกษตรอินทรีย์ในจังหวัดเชียงรายและจังหวัดพะเยา การผลิตข้าว ในโครงการนี้ได้รับการรับรองจากบริษัท ไปโออะกรีเสิร์ช ประเทศอิตาลี
2535	เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือกจัดการประชุมระดับชาติครั้งแรกและเรียกร้องให้รัฐบาลส่งเสริมการเกษตรแบบยั่งยืนและเกษตรอินทรีย์ ข้าวในระบบการค้าที่เป็นธรรมจากจังหวัดสุรินทร์ถูกส่งออกไปยังกลุ่มการค้าที่เป็นธรรมในยุโรปเป็นครั้งแรก
2536	ก่อตั้งสหกรณ์กรีนเนท (Green Net)
2537	จัดงานแสดงสินค้า "อาหารปลอดภัยสารเคมีเพื่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม" ครั้งแรกในกรุงเทพมหานคร บริษัท แคปปิตอลไรซ์ จำกัด เริ่มวางจำหน่ายข้าวหอมมะลิเกษตรอินทรีย์ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ
2538	ก่อตั้งสำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ และร่างมาตรฐานการผลิตพืชอินทรีย์ฉบับแรกของไทย
2539	มีการจัดตั้งโครงการข้าวเกษตรอินทรีย์ในจังหวัดยโสธร และได้รับการรับรองโดย สถาบัน Institute for Market Ecology(IMC) ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ สหพันธ์เกษตรอินทรีย์นานาชาติจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการในภูมิภาคเอเชีย ในหัวข้อ "การรับรองเกษตรอินทรีย์และตลาดทางเลือก"
2540	สำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์เริ่มดำเนินการตรวจสอบและรับรองฟาร์มเกษตรอินทรีย์
2542	สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย/กรมส่งเสริมการส่งออก กระทรวงพาณิชย์ และกรมวิชาการเกษตร (DOA) started drafting organic crop standards.
2543	สำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ของไทยได้รับตรารับรอง IFOAM จากองค์กรรับรองระบบเกษตรอินทรีย์ระหว่างประเทศ (International Organic Accreditation Service, IOAS) และสินค้าที่ได้รับการรับรองมาตรฐานขึ้นแรกออกวางจำหน่ายในประเทศไทย
2544	สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย/กรมส่งเสริมการส่งออก กระทรวงพาณิชย์ และกรมวิชาการเกษตร (DOA), started drafting organic crop standards.
2545	- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้จัดตั้งสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ รับผิดชอบบังคับใช้และรับรองมาตรฐานสำหรับสินค้าเกษตรและอาหาร - สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (ACFS) เสร็จสิ้นการร่าง "เกษตรอินทรีย์: การผลิต ดำเนินการ ตัดผลและวางจำหน่ายสินค้าเกษตรอินทรีย์" ซึ่งมีเนื้อหาครอบคลุมการผลิตพืชผล การทำปุ๋ยสัตว์และการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ - รัฐบาลสวิตเซอร์แลนด์รับรองศักยภาพของสำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ ซึ่งทำให้สำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์สามารถดำเนินการตรวจสอบและรับรองสินค้าเกษตรอินทรีย์ตามมาตรฐานรัฐบาลสวิตเซอร์แลนด์ - สินค้าแรกที่มีตราสัญลักษณ์ผลิตภัณฑ์อินทรีย์ประเทศไทยออกวางขายในตลาดประเทศไทย

ตารางที่ 10-1 ลำดับเวลาของเหตุการณ์สำคัญของการเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทย (ต่อ)

ปี	เหตุการณ์สำคัญของการเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทย
2546	- องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) สหกรณ์กรีนเนท (Green Net) และมูลนิธิสายใยแผ่นดิน (Earth Net Foundation) ได้ร่วมกันเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมเกษตรอินทรีย์นานาชาติครั้งแรกในประเทศไทย - จังหวัดสุรินทร์จัดตั้งโครงการ เกษตรอินทรีย์ขนาดใหญ่ และวางแผนเปลี่ยน 16,000 ครัวเรือนให้กลายเป็นที่เพาะปลูกข้าวหอมมะลิเกษตรอินทรีย์ โดย 2,735 ครัวเรือนจากจำนวนดังกล่าวจะขอใบรับรองเกษตรอินทรีย์จากสำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ - สำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ได้รับการรับรองด้านเกษตรอินทรีย์จากหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายของสวิตเซอร์แลนด์ตามกฎระเบียบหมายเลข 2092/91 ของสหภาพยุโรป
2547	- สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติได้เริ่มโครงการตรวจรับรองเกษตรอินทรีย์ และสำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์เป็นหน่วยงานแรกที่ยื่นขอการรับรอง - กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดงานแสดงสินค้าเกษตรอินทรีย์และคณะรัฐมนตรีรับรองมติเพิ่มเกษตรอินทรีย์เข้าในวาระแห่งชาติ
2548	- รัฐบาลกันงบประมาณ 1,215.9 ล้านบาทสำหรับการดำเนินการตามวาระแห่งชาติด้านเกษตรอินทรีย์ โดยมีหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง 23 หน่วยงาน จุดประสงค์หลักเพื่อลดการใช้สารเคมีทางการเกษตรในการเพาะปลูกแบบดั้งเดิม - ผู้ว่าราชการจังหวัดหลายคนเริ่มโครงการเกษตรอินทรีย์ในจังหวัดตน แต่โครงการขนาดใหญ่อยู่ในจังหวัดสุรินทร์และบุรีรัมย์ซึ่งมีการวางแผนปลูกข้าวเกษตรอินทรีย์ในนาหลายพันแห่ง
2549	- สมาคมการค้าเกษตรอินทรีย์ไทย (TOTA) registered - มีการร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ โดยได้รับความช่วยเหลือจากบริษัทการค้าระหว่างประเทศ - ห้างสรรพสินค้าสยามพารากอนเปิดให้บริการกูร์เมต์ มาร์เก็ต (Gourmet Market) ที่จำหน่ายสินค้าเกษตรอินทรีย์หลายชนิด
2550	- การค้าเกษตรอินทรีย์ของไทยชะลอตัวหลังจากเกิดความไม่มั่นคงเสถียรภาพทางการเมืองภายในประเทศและทหารเข้ายึดอำนาจรัฐบาล - ประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ - ก่อตั้งเครือข่ายความร่วมมือของหน่วยตรวจรับรองเกษตรอินทรีย์ในภูมิภาคเอเชีย (CertAll)
2551	- ความวุ่นวายทางการเมืองยังคงดำเนินต่อไป - รัฐบาลอนุมัติแผนปฏิบัติการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติพร้อมงบประมาณกว่า 5 ล้านบาทสำหรับการดำเนินการ 5 ปี - สำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ยื่นขอการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์จากประเทศแคนาดา (ได้รับการอนุมัติในปี 2552)
2552	- สมาคมการค้าเกษตรอินทรีย์ไทยเริ่มโครงการบ่มเพาะ ผู้ประกอบการเกษตรอินทรีย์เพื่อเพิ่มจำนวนผู้ประกอบการเกษตรอินทรีย์ - สำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ ยื่นขอการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์จากสหภาพยุโรป
2553	- สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติเข้าร่วมในกิจกรรมของเครือข่ายความร่วมมือระหว่างประเทศด้านมาตรฐานและการตรวจสอบรับรองเกษตรอินทรีย์ (Global Organic Market Access GOMA) - สมาคมการค้าเกษตรอินทรีย์ไทย (TOTA) กระทรวงพาณิชย์และสำนักงานความร่วมมือทางวิชาการของเยอรมัน (GTZ) ลงนามความร่วมมือการส่งเสริมตลาดสินค้าอินทรีย์
2554	- MC ริเริ่มงานแสดงสินค้าเกษตรอินทรีย์ (Organic & Natural Expo and Organic Symposium) ที่มุ่งเน้นในภูมิภาคอาเซียน - แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติสิ้นสุดลงและยังไม่มีการพัฒนาแผนใหม่

10.2.2 นโยบายการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทย

นโยบายการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทย ได้เริ่มเป็นระบบ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเรื่อง ยุทธศาสตร์เกษตรอินทรีย์แห่งชาติเมื่อวันที่ 4 มกราคม 2546 และหลังจากนั้นคณะรัฐมนตรีได้มีมติอีกหลายครั้ง รวมทั้งนโยบายจากกระทรวงพาณิชย์ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

วันที่ 4 มกราคม 2548 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 2.2 (ฝ่ายการเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) ที่มีมติดังนี้ เห็นชอบในหลักการตามที่รองนายกรัฐมนตรี (นายจาตุรนต์ ฉายแสง) เสนอ ยุทธศาสตร์เกษตรอินทรีย์แห่งชาติให้เป็นวาระแห่งชาติ เพื่อพัฒนาและเพิ่มศักยภาพการผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทยให้เป็นแหล่งผลิตอาหารที่ปลอดภัยเป็นครัวของโลกและเห็นชอบในหลักการร่างคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ /2548 เรื่อง การขับเคลื่อนวาระแห่งชาติด้านเกษตรอินทรีย์ และให้นำเสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณาลงนามต่อไป รวมทั้งอนุมัติในหลักการให้แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ และให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และคณะกรรมการอำนวยการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ ที่นายกรัฐมนตรีจะแต่งตั้ง รับประเด็นอภิปรายของคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ไปพิจารณาดำเนินการต่อไปดังนี้ คณะกรรมการอำนวยการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์แห่งชาติที่จะแต่งตั้งขึ้นนั้น ให้ประกอบด้วยรองนายกรัฐมนตรีที่กำกับการบริหารราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ ส่วนกรรมการตามร่างคำสั่งฯ ให้นำไปปรับปรุงให้ประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและสามารถอุทิศเวลาให้แก่คณะกรรมการได้อย่างแท้จริง แล้วให้นำเสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป สำหรับรายละเอียดเนื้อหาเพื่อนำไปสู่การจัดทำแผนโครงการ และการของบประมาณให้คณะกรรมการรับไปดำเนินการโดยต้องนำผลการบูรณาการงานด้านเกษตรอินทรีย์ที่ได้ดำเนินการไปแล้ว และกำลังดำเนินการใช้ประกอบการพิจารณา แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการมีบทบาทและหน้าที่หลักดังนี้ให้ยุทธศาสตร์เกษตรอินทรีย์แห่งชาติเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริงต่อไปด้วย

ต่อมาเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2550 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 2 ที่มีมติเห็นชอบในหลักการแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาสินค้าเกษตรอินทรีย์สู่มาตรฐานสากล ปีงบประมาณ พ.ศ. 2551-พ.ศ. 2552ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ โดยแผนยุทธศาสตร์ฯ มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่อดำเนินการในด้านต่างๆ คือ การวิจัยพัฒนา และการส่งเสริมสนับสนุนเกษตรกร/กลุ่มเกษตรกร ที่ลดการใช้สารเคมีในการผลิตสินค้าเกษตรสู่ระบบมาตรฐานสากล การเชื่อมโยงระบบการผลิตและการตลาด สร้างความรู้ความเข้าใจเกษตรอินทรีย์ตามระบบมาตรฐานแก่ผู้เกี่ยวข้อง การพัฒนาระบบการมีส่วนร่วมและบูรณาการด้านการบริหารจัดการของภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อผลักดันการเพิ่มผลผลิตเกษตรอินทรีย์ ทั้งด้านพืช ปศุสัตว์ และสัตว์น้ำ ให้เป็นไปตามมาตรฐานและความต้องการของประเทศคู่ค้าอันจะส่งเสริมให้สินค้าเกษตรอินทรีย์มีการบริโภคในประเทศเพิ่มขึ้น และขยายการส่งออกสินค้าเกษตรอินทรีย์สู่ต่างประเทศมากยิ่งขึ้น โดยให้สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (มกอช.) เจียดจ่ายเงินจากงบประมาณปกติปี พ.ศ. 2551 จำนวน 10 ล้านบาท ในการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการเทียบเคียงมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ไทยกับประเทศคู่ค้า และการกระตุ้นให้ผู้มีส่วนได้เสียมีความรู้ความเข้าใจเกษตรอินทรีย์ที่ถูกต้องโดยให้ มกอช. ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำค่าของงบประมาณปี พ.ศ. 2552 โดยใช้ยุทธศาสตร์นี้เป็นกรอบในการตั้งค่าของงบประมาณ และให้รับประเด็นอภิปรายของคณะกรรมการกลั่นกรองฯ เกี่ยวกับการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ฯ ควรยึดหลักการประสานและเชื่อมโยงความร่วมมือและมีการบูรณาการในการดำเนินการร่วมกับคณะกรรมการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ และทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคเกษตรกร และสถาบันการศึกษา เพื่อให้การพัฒนาสินค้าเกษตรอินทรีย์ของ

ทุกภาคส่วนเป็นไปในแนวทางเดียวกันและไม่เกิดความซ้ำซ้อน และมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแผนยุทธศาสตร์ฯ ดังนี้ ควรให้มีผู้แทนจากภาคเกษตรกรรมมีส่วนร่วมในการวิจัยและพัฒนาระบบการผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์ ส่วนการตรวจรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรอินทรีย์ ต้องมีให้มีผลกระทบต่อสินค้าเกษตรอินทรีย์ของเกษตรกรซึ่งได้ดำเนินการอยู่แล้ว และต้องไม่มีการผูกขาดการจำหน่ายเมล็ดพันธุ์พืชอินทรีย์ โดยดำเนินการให้มีเมล็ดพันธุ์พืชอินทรีย์อย่างพอเพียง นอกจากนี้ ควรมีการจัดการให้มีการผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์อย่างเป็นระบบและมีความเชื่อมโยงการผลิตแปรรูป และการตลาดอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน รวมทั้งรับความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปพิจารณาด้วย

วันที่ 29 พฤศจิกายน 2554 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องการขับเคลื่อนการพัฒนาเกษตรอินทรีย์โดยคณะกรรมการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ ดังนี้

1. รับทราบและเห็นชอบตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอ

1.1 รับทราบผลการดำเนินงานและปัญหาการขับเคลื่อนการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ที่ผ่านมา สรุปได้ ดังนี้

1.1.1 การดำเนินงานที่สำคัญ ได้แก่

1.1.1.1 การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2551-2554 โดยมอบให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนปฏิบัติการและงบประมาณปี พ.ศ. 2552 ต่อไป

1.1.1.2 การศึกษาวิจัย การประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง การถ่ายทอดความรู้และพัฒนาศักยภาพบุคลากร และการรวบรวมและเผยแพร่องค์ความรู้และนวัตกรรมเกษตรอินทรีย์

1.1.1.3 การส่งเสริมการผลิตและสร้างเครือข่ายสู่การพึ่งตนเองตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง การสนับสนุนให้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการผลิตไปสู่การทำเกษตรที่มีความมั่นคงและยั่งยืน การผลักดันโครงการนำร่องเพื่อขับเคลื่อนการบูรณาการการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ ปี 2552-2554 การดำเนินโครงการบูรณาการการพัฒนาการผลิตและการตลาดเกษตรอินทรีย์ พ.ศ. 2553-2555 เพื่อผลักดันให้เกิดการบูรณาการการทำงานร่วมกัน และการสนับสนุนแผนพัฒนาและส่งเสริมตลาดสินค้าอินทรีย์ปี 2554-2558 ของกระทรวงพาณิชย์

1.1.2 ปัญหาการขับเคลื่อนการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ ได้แก่ การที่ผู้บริโภคยังขาดความตระหนักและความเข้าใจเกี่ยวกับสินค้าอินทรีย์ ส่งผลให้ตลาดสินค้าเกษตรอินทรีย์ในประเทศยังมีขนาดเล็ก เกษตรกรขาดแรงจูงใจในการปรับเปลี่ยนมาสู่วิถีการผลิตแบบเกษตรอินทรีย์ การปรับเปลี่ยนจากเกษตรเคมีมาเป็นเกษตรอินทรีย์มีขั้นตอนการจัดการและกระบวนการผลิตที่ยุ่งยาก ช่องทางการตลาดสินค้าเกษตรอินทรีย์ยังมีน้อย ราคาสินค้าเกษตรอินทรีย์ไม่จูงใจในการปรับเปลี่ยนรูปแบบการผลิต และการรวมกลุ่มของเกษตรกรในลักษณะเครือข่ายเพื่อให้เข้าถึงแหล่งข้อมูลด้านการตลาดมีจำกัด

1.2 เห็นชอบแนวทางการขับเคลื่อนการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ในระยะต่อไป โดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงานและขับเคลื่อนการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการฯ เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ โดยมีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ โดยให้มีความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันดำเนินการ ทั้งนี้ ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ

หลักในการดำเนินงานจัดทำแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการโดยบูรณาการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน เกษตรกรและเครือข่ายเกษตรกรต่อไป

2. ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับความเห็นของกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ที่เห็นควรมีการจัดเก็บข้อมูลภาคการผลิตภายในประเทศตลอดทั้งวงจร เพื่อนำไปวิเคราะห์เปรียบเทียบกับข้อมูลการดำเนินการในเรื่องเดียวกันของต่างประเทศ เพื่อปรับปรุงการดำเนินงานและจัดทำแผนการดำเนินงานพัฒนาเกษตรอินทรีย์ของประเทศ การประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ และสื่อสารข้อมูลที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับขั้นตอนและแนวทางดำเนินการเกษตรอินทรีย์แก่เกษตรกร การระดมความคิดเพื่อตั้งโจทย์วิจัยเกษตรอินทรีย์ในระดับชาติ โดยอาศัยที่ประชุม 5 ส. 1 ว. เป็นเวทีขับเคลื่อนหลัก รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากสถาบันวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีขั้นสูง (Thailand Advanced Institute of Science and Technology : THAIST) ในการขับเคลื่อนความร่วมมือและสร้างบุคลากรเสริมจากกลไกเดิมที่อิงกับคณะกรรมการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ และที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเสนอเพิ่มเติมว่า จากการเกิดอุทกภัยในครั้งนี้ทำให้เกิดการสะสมของน้ำดินที่สมบูรณ์ไปด้วยสารอินทรีย์เป็นจำนวนมากในพื้นที่ภาคกลางซึ่งจะเป็นประโยชน์กับการเพาะปลูก จึงเห็นควรให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประสานกับกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องศึกษาวิเคราะห์ และประเมินปริมาณสารอินทรีย์เพิ่มขึ้นเพื่อเป็นข้อมูลสนับสนุนการทำเกษตรอินทรีย์ให้กับเกษตรกร และพิจารณากำหนดปีเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ ไปพิจารณาดำเนินการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

ในการสัมมนาวิชาการ Organic Symposium 2015 เมื่อวันศุกร์ที่ 24 กรกฎาคม 2558 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ได้ให้ยุทธศาสตร์ส่งเสริมการตลาดอินทรีย์ไทยของกระทรวงพาณิชย์ไว้ 4 ด้าน คือ

ยุทธศาสตร์ 1 การเร่งสร้างความรู้ ความเข้าใจ ด้านการตลาดสินค้าอินทรีย์ในเชิงลึก ตลาดห่วงโซ่อุปทาน

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาฐานข้อมูลที่ทันสมัยเพื่อใช้ในการวางแผนการตลาดเชิงรุก

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การสร้างความหลากหลายของสินค้าอินทรีย์ให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การขยายตลาดสินค้าอินทรีย์ทั้งในและต่างประเทศ

ต่อมาเมื่อวันที่ 11 เมษายน 2560 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ (ร่าง) ยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ พ.ศ. 2560-2564 โดยมีรายละเอียดดังนี้

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2555 เห็นชอบการแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ ที่ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานกรรมการ และมีรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ผู้บริหาร ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้แทนภาคเอกชนที่ประธานกรรมการแต่งตั้ง จำนวน 3 คน ผู้ทรงคุณวุฒิที่ประธานกรรมการแต่งตั้ง จำนวน 3 คน ร่วมเป็นกรรมการ และรองปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ได้รับมอบหมาย เป็นกรรมการและเลขานุการ รวมทั้งสิ้น 24 คน มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ระดับชาติเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ของประเทศ

ต่อมาได้มีการจัดทำ (ร่าง) ยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ พ.ศ. 2560-2564 จนแล้วเสร็จโดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

วิสัยทัศน์ “ประเทศไทยเป็นผู้นำในระดับภูมิภาคด้านการผลิต การบริโภค การค้าสินค้า และการบริการเกษตรอินทรีย์ที่มีความยั่งยืน และเป็นที่ยอมรับในระดับสากล”

พันธกิจ ประกอบด้วย (1) สนับสนุนการวิจัยและการพัฒนาเพื่อสร้างองค์ความรู้และนวัตกรรมเกษตรอินทรีย์ให้เป็นระบบ (2) เสริมสร้างสภาพแวดล้อม สนับสนุนโครงสร้างพื้นฐาน ปัจจัยการผลิต และการบริโภคสินค้าเกษตรอินทรีย์ให้มากขึ้น (3) ส่งเสริมการใช้ระบบสารสนเทศ การประชาสัมพันธ์และพัฒนาเครือข่ายเกษตรอินทรีย์ ทั้งการผลิตแปรรูป การตลาด และการบริการให้เข้มแข็งพึ่งพากันอย่างยั่งยืน (4) ส่งเสริมการตลาด ช่องทางการจัดจำหน่าย และระบบโลจิสติกส์ และ (5) พัฒนามาตรฐาน และระบบการตรวจสอบรับรองเกษตรอินทรีย์ไทยให้เป็นที่ยอมรับทั้งในและต่างประเทศ

วัตถุประสงค์ ประกอบด้วย (1) เพื่อเพิ่มพื้นที่และปริมาณการผลิตเกษตรอินทรีย์ (2) เพื่อเพิ่มการค้าและการบริโภคสินค้าเกษตรอินทรีย์ในประเทศ (3) เพื่อให้สินค้าเกษตรอินทรีย์ที่ได้รับการรองรับตามมาตรฐาน เป็นที่ยอมรับของผู้บริโภคทั้งในและต่างประเทศ (4) เพื่อให้ไทยเป็นศูนย์กลาง (Hub) ของสินค้าและบริการด้านเกษตรอินทรีย์ในระดับสากล และ (5) เพื่อพัฒนาองค์ความรู้และนวัตกรรมเกษตรอินทรีย์ให้เป็นที่ยอมรับในระดับสากล

เป้าหมาย ประกอบด้วย (1) พื้นที่เกษตรอินทรีย์ไม่น้อยกว่า 600,00 ไร่ ภายในปี 2564 (2) จำนวนเกษตรกรที่ทำเกษตรอินทรีย์ไม่น้อยกว่า 30,000 ราย ภายในปี 2564 (3) เพิ่มสัดส่วนตลาดสินค้าเกษตรอินทรีย์ในประเทศต่อตลาดส่งออก โดยให้มีสัดส่วนตลาดในประเทศร้อยละ 40 ต่อตลาดส่งออกร้อยละ 60 และ (5) ยกระดับกลุ่มเกษตรอินทรีย์วิถีพื้นบ้านเพิ่มขึ้น

ประเด็นยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย

(1) ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 ส่งเสริมการวิจัย การสร้างและเผยแพร่องค์ความรู้ และนวัตกรรมเกษตรอินทรีย์ มีวัตถุประสงค์คือ ผลักดันให้เกิดกระบวนการศึกษา วิจัย และพัฒนาองค์ความรู้และนวัตกรรมตลอดห่วงโซ่อุปทานในด้านเกษตรอินทรีย์ จัดทำและพัฒนาฐานข้อมูลของเกษตรอินทรีย์ที่เกิดจากการค้นคว้า วิจัยและรวบรวมองค์ความรู้ทั้งในและต่างประเทศให้ทันสมัยและเข้าถึงได้ง่าย เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์จากองค์ความรู้ให้เกิดประสิทธิภาพ และพัฒนาบุคลากรทุกภาคส่วนที่มีความเกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ให้มีความรู้และความเข้าใจในการทำเกษตรอินทรีย์ได้อย่างถูกต้อง และสามารถถ่ายทอดได้ ประกอบด้วย กลยุทธ์ที่ 1.1 ส่งเสริมการวิจัย การสร้างและเผยแพร่องค์ความรู้เกี่ยวกับเกษตรอินทรีย์ กลยุทธ์ที่ 1.2 เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเรื่องเกษตรอินทรีย์แก่เกษตรกร สถาบันเกษตรกร บุคลากรที่เกี่ยวข้องและประชากรทั่วไป และกลยุทธ์ที่ 1.3 สร้างฐานข้อมูลเกี่ยวกับการพัฒนาเกษตรอินทรีย์

(2) ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 พัฒนาการผลิตสินค้าและบริการเกษตรอินทรีย์ มีวัตถุประสงค์ คือ พัฒนาและเชื่อมโยงระบบการผลิต ด้านพืช ด้านปศุสัตว์ และด้านประมง เพิ่มศักยภาพการผลิตเกษตรอินทรีย์ และกลยุทธ์ที่ 2.2 บริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานที่เอื้อต่อการผลิตเกษตรอินทรีย์อย่างมีประสิทธิภาพ

(3) ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 พัฒนาการตลาดสินค้าและบริการ และการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ มีวัตถุประสงค์ คือ เพิ่มปริมาณ การบริโภค และการบริหาร สินค้าเกษตรอินทรีย์ภายในประเทศ ส่งเสริมตราสัญลักษณ์เกษตรอินทรีย์ของไทยให้เป็นที่รู้จักและยอมรับ ประชาสัมพันธ์และสร้างความเข้าใจให้กลุ่มผู้บริโภคทราบถึงคุณประโยชน์ของสินค้าเกษตรอินทรีย์ สร้างความเชื่อมั่นให้กับสินค้าเกษตรอินทรีย์ทุกระดับทั้งภายในและต่างประเทศ ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการขายตัวของ

ตลาดธุรกิจเกษตรอินทรีย์ ประกอบด้วย กลยุทธ์ที่ 3.21 ผลักดันมาตรฐานและระบบการตรวจสอบรับรองเกษตรอินทรีย์ กลยุทธ์ที่ 3.2 ส่งเสริมและพัฒนาตลาดสินค้าเกษตรอินทรีย์และบริการที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ และกลยุทธ์ที่ 3.3 ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับเกษตรอินทรีย์สู่ผู้บริโภค

(4) ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 การขับเคลื่อนเกษตรอินทรีย์ มีวัตถุประสงค์ คือ เพื่อผลักดันการขับเคลื่อนเกษตรอินทรีย์ไทยให้เกิดผลเป็นรูปธรรม บรรลุผลตามเป้าหมาย โดยความร่วมมือทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน สถาบันการศึกษา โรงพยาบาล เกษตรกรและองค์กรเกษตรกร ประกอบด้วย กลยุทธ์ที่ 4.1 รูปแบบโยธธโรโมเดล โดยภาคเอกชนเป็นหลักในการขับเคลื่อนการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ กลยุทธ์ที่ 4.2 สนับสนุนแหล่งเงินทุนเพื่อพัฒนาเกษตรอินทรีย์ และกลยุทธ์ที่ 4.3 สร้างกลไกและเครือข่ายการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์ไปสู่การปฏิบัติ

10.2.3 สำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์

เป็นหน่วยงานภายใต้ มูลนิธิมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ ซึ่งจดทะเบียนมูลนิธิเมื่อ 21 กันยายน พ.ศ. 2544 ทำหน้าที่ตรวจสอบและให้การรองรับ ผลผลิต/ผลิตภัณฑ์เกษตรอินทรีย์ ตามมาตรฐานของ มกท. เป็นสมาชิก สมาพันธ์เกษตรอินทรีย์นานาชาติ (International Federation of Organic Agriculture Movements IFOAM) ซึ่งมีสมาชิกในประเทศต่างๆ กว่า 100 ประเทศทั่วโลก เป็นหน่วยงานแรกในประเทศไทยที่ได้รับการรับรองระบบ (Accreditation) จาก IFOAM เมื่อเดือนมกราคม ปี พ.ศ. 2545 โดยการดำเนินการของ International Organic Accreditation Services inc.(IOAS) ซึ่งทำให้ มกท. เป็นองค์กรให้บริการและตรวจสอบและรับรองเกษตรอินทรีย์ที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากล โดยมีความเป็นมาดังนี้

พ.ศ. 2538 เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก (Alternative Agricultural Network AAN) ซึ่งมาจากแนวคิดเกษตรทางเลือก ตลาดทางเลือก และการรวมตัวของเกษตรกร องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ สื่อมวลชน ผู้บริโภค และร้านค้าเพื่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม ได้ร่วมกันจัดตั้ง สมาคมมาตรฐานผลิตภัณฑ์เกษตรกรรมทางเลือกขึ้นเพื่อสนับสนุนให้เกิดระบบเกษตรกรรมที่ลดการใช้สารเคมีและลดการพึ่งพิงปัจจัยภายนอก และร่างมาตรฐานผลิตภัณฑ์เกษตรกรรมทางเลือก ขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2539

พ.ศ. 2514 จัดตั้งเป็นสำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ (มกท.) และปรับปรุงมาตรฐานให้เป็นมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ครั้งแรก คือมาตรฐาน มกท. 2542 และพัฒนาเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

การรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ของ มกท. มิได้รับรองผลผลิตเฉพาะปลายทาง แต่เป็นการรับรองตลอดทั้งระบบการผลิต การตรวจสอบจะครอบคลุมตั้งแต่เริ่มปลูก ดูแลรักษา จรกระทั่งเก็บเกี่ยว ส่วนในผลิตภัณฑ์แปรรูปก็เช่นกัน การตรวจสอบ เริ่มตั้งแต่การได้มาและการจัดการวัตถุดิบ กรรมวิธีการแปรรูป การบรรจุ และการขนส่ง ซึ่งการรับรองนี้ ไม่ใช่การรับรองว่า ผลผลิตนั้นปลอดสารเคมีตกค้างใดๆ (เพราะอาจมีมลพิษในอากาศ ดิน น้ำ และขั้นตอนการขนส่งได้) แต่เป็นการรับรองว่า กระบวนการผลิตนั้น ไม่มีการใช้สารเคมีสังเคราะห์และความพยายามป้องกันการปนเปื้อนสารเคมี จากสภาพแวดล้อมอย่างดีที่สุดเท่าที่สามารถทำได้ ซึ่งจะทำให้ผลผลิตนั้นมีความปลอดภัยต่อผู้บริโภคมากที่สุด (เมื่อเปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์ทั่วไป) อีกทั้งกระบวนการผลิตนี้ ยังมีการปฏิบัติตามแนวทางในการอนุรักษ์ และฟื้นฟูสภาพนิเวศการเกษตร และสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจังด้วย

เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2560 สำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ได้กำหนดหลักการ แนวทางปฏิบัติและมาตรฐานในการปรับปรุงบำรุงดินและอนุรักษ์ดินและน้ำไว้ดังนี้

(1) หลักการ

สำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ (2560 : 10) ได้กำหนดหลักการและความมุ่งหมายในการผลิตและการแปรรูปเกษตรอินทรีย์ไว้รวม 7 ประการ ดังนี้

เกษตรอินทรีย์ หมายรวมถึง เกษตรธรรมชาติ และเกษตรนิเวศ ด้วย มีหลักการ และความมุ่งหมายที่สำคัญดังนี้

- (1.1) พัฒนาระบบการผลิตไปสู่แนวทางเกษตรผสมผสานที่มีความหลากหลายของพืชและสัตว์
- (1.2) พัฒนาระบบการผลิตที่พึ่งพาตนเองในเรื่องของอินทรีย์วัตถุและธาตุอาหารภายในฟาร์ม
- (1.3) ฟื้นฟูและรักษาความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ โดยใช้ทรัพยากรในฟาร์มหมุนเวียนใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด
- (1.4) รักษาความสมดุลของระบบนิเวศในฟาร์มและความยั่งยืนของระบบนิเวศโดยรวม
- (1.5) ป้องกันและหลีกเลี่ยงการปฏิบัติที่ทำให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม
- (1.6) สนับสนุนระบบการผลิตและกระบวนการจัดการทุกขั้นตอนที่คำนึงถึงหลักมนุษยธรรม
- (1.7) ยึดหลักการปฏิบัติหลังการเก็บเกี่ยวและการแปรรูปที่เป็นวิถีการธรรมชาติ ประหยัดพลังงาน และส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด

กรณีการจัดการดิน น้ำ และปุ๋ย ในการผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์นั้น สำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ (2560 : 19-21) ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติ และมาตรฐานไว้ดังนี้

(2) แนวทางปฏิบัติ

- (2.1) ควรมีการตรวจวิเคราะห์ดินอย่างน้อย 1 ครั้ง เพื่อวางแผนปรับปรุงดิน และวางแผนการจัดการธาตุอาหารให้เหมาะสม รวมทั้งเป็นแนวทางในการเลือกชนิดพืชที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่
- (2.2) ควรรักษาระดับความเป็นกรด-ด่างของดินที่เหมาะสมต่อพืชที่ปลูก ในกรณีที่จำเป็นอาจใช้ปูนขาว โดโลไมท์ ปูนมาร์ล หรือขี้เถ้าไม้ เป็นต้น
- (2.3) ไม่ควรปล่อยที่ดินให้ว่างเปล่า ควรปลูกพืชตระกูลถั่วคลุมดิน เช่น ถั่วแปบ ถั่วลาย ถั่วดำ ถั่วเขียว ถั่วแดง ถั่วพราง ไม้ยราบไร้หนาม โสน ปอเทือง เป็นต้น
- (2.4) ควรมีการปลูกพืชตระกูลถั่วหรือพืชบำรุงดินอื่นๆเป็นปุ๋ยพืชสด โดยอาจปลูกก่อนหรือหลังพืชหลัก หรือปลูกเป็นพืชหมุนเวียน
- (2.5) หลีกเลี่ยงหรือลดการใช้เครื่องจักรขนาดใหญ่ เช่น รถแทรกเตอร์ เนื่องจากทำให้เนื้อดินแน่นแข็ง ดินไม่ร่วนซุย การระบายน้ำไม่ดี
- (2.6) ควรมีมาตรการอนุรักษ์น้ำที่ใช้ในการทำฟาร์ม
- (2.7) ควรมีมาตรการในการป้องกันดินเค็ม เช่น การปลูกพืชคลุมดิน หรือ การจัดการน้ำอย่างเหมาะสม

(3) มาตรฐาน

(3.1) การปรับปรุงบำรุงดิน

(3.1.1) ผู้ผลิตต้องพยายามนำอินทรีย์วัตถุทั้งจากพืชและสัตว์ภายในฟาร์มมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการปรับปรุงบำรุงดิน และลดการใช้อินทรีย์วัตถุที่นำมาจากนอกฟาร์ม มกท.จะพิจารณาอนุญาตให้ผู้ผลิตนำอินทรีย์วัตถุที่นำมาจากนอกฟาร์มมาใช้ได้เป็นกรณีไป โดยปริมาณที่อนุญาตให้ใช้จะพิจารณาจากสภาพในท้องถิ่นและความต้องการของพืชที่ปลูก

(3.1.2) การใช้ปุ๋ยอินทรีย์ต้องมีแผนการใช้อย่างผสมผสาน และใช้เท่าที่จำเป็นในปริมาณที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงคุณสมบัติของธาตุอาหารในดิน และความต้องการธาตุอาหารของพืชที่ปลูก

(3.1.3) อนุญาตให้ใช้ปุ๋ยและสารปรับปรุงดิน เฉพาะตามรายการที่ระบุอยู่ในภาคผนวก 1 (ส่วนที่ 1)

(3.1.4) ปุ๋ยและสารปรับปรุงบำรุงดินที่ไม่ได้ระบุไว้ในภาคผนวก 1 (ส่วนที่ 1) จะใช้ได้ต่อเมื่อได้รับการตรวจสอบและอนุมัติจาก มกท. ตามแนวทางการประเมินปัจจัยการผลิต ในภาคผนวก 4

(3.1.5) ห้ามใช้ปุ๋ยคอกสดกับพืชในลักษณะที่อาจปนเปื้อนกับส่วนของพืชที่ใช้บริโภค

(3.1.6) ห้ามใช้อินทรีย์วัตถุที่มีส่วนผสมจากอุจจาระของมนุษย์มาใช้เป็นปุ๋ย

(3.1.7) ห้ามใช้ปุ๋ยหมักจากขยะเมือง เพราะมีปัญหาการปนเปื้อนจากโลหะหนัก

(3.1.8) ในกรณีที่ใช้มูลสัตว์ปีกหรือผลพลอยได้จากการเลี้ยงสัตว์จากฟาร์ม ต้องมาจากฟาร์มที่เลี้ยงแบบปล่อยรวมเป็นฝูงหรือไม่มีการจำกัดอาณาเขตจนทำให้สัตว์นั้นเจริญเติบโตในสภาพแวดล้อมที่ผิดธรรมชาติ และต้องแจ้งแหล่งผลิตให้ มกท.ทราบ

(3.1.9) อนุญาตให้ใช้ปุ๋ยหมักทั้งที่ผลิตเองในฟาร์มและที่นำมาจากภายนอกฟาร์มได้ แต่ส่วนประกอบที่ใช้ในการทำปุ๋ยหมักต้องมาจากอินทรีย์วัตถุตามที่ระบุอยู่ในภาคผนวก 1 (ส่วนที่ 1) เท่านั้น และผู้ผลิตต้องแจ้งส่วนประกอบของอินทรีย์วัตถุที่ใช้ในการทำปุ๋ยหมักและแหล่งผลิตให้ มกท.ทราบ

(3.1.10) ในการทำปุ๋ยหมัก อาจใช้ปุ๋ยแร่ธาตุเสริมในการทำปุ๋ยหมักเพื่อเพิ่มธาตุอาหารได้ เช่น การใช้หินฟอสเฟตบดละเอียดเพื่อเพิ่มธาตุฟอสฟอรัส หรือการใช้หินฝุ่นกราไฟต์เพื่อเพิ่มธาตุโพแทสเซียม

(3.1.11) อนุญาตให้ใช้อินทรีย์วัตถุที่เป็นขยะมาใช้เป็นปุ๋ยและทำปุ๋ยหมักได้ ดูเงื่อนไขและข้อจำกัดในภาคผนวก 1

(3.1.12) ในกรณีที่ปุ๋ยและสารปรับปรุงดินที่นำมาใช้จากนอกฟาร์ม เช่น ปุ๋ยหมัก ปุ๋ยแร่ธาตุ ผลพลอยได้จากโรงงานอุตสาหกรรม ฯลฯ มีความเสี่ยงที่จะมีส่วนประกอบของโลหะหนักและ/หรือสารไม่พึงประสงค์อื่นๆ ปะปนอยู่ทาง มกท. อาจให้ผู้ผลิตนำปุ๋ยและสารปรับปรุงดินดังกล่าวไปตรวจวิเคราะห์หาปริมาณสาร ก่อนที่จะนำมาใช้ในฟาร์ม

(3.1.13) อนุญาตให้ใช้ปุ๋ยแร่ธาตุเป็นธาตุเสริมในดินได้ เฉพาะในกรณีที่มีแผนการปรับปรุงบำรุงดินในระยะยาว โดยใช้ร่วมกับวิธีการอื่นๆ เช่น การหมุนเวียนธาตุอาหารภายในฟาร์ม การปลูกพืชตระกูลถั่วเป็นปุ๋ยพืชสด การปลูกพืชหมุนเวียน และการเพิ่มอินทรีย์วัตถุในดิน

(3.1.14) การใช้ปุ๋ยธาตุอาหารรอง (ตามรายการในภาคผนวก 1 ส่วนที่ 1) อาจอนุญาตให้ใช้ได้กรณีที่พืชแสดงอาการขาดธาตุอาหารรองอย่างชัดเจน ทั้งนี้ผู้ผลิตต้องชี้แจงถึงปัญหาและความพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการอื่นๆ แล้ว และ/หรือมีผลการตรวจดินและเนื้อเยื่อพืชมาให้ มกท. พิจารณา

(3.1.15) อนุญาตให้ใช้เชื้อจุลินทรีย์เพื่อปรับปรุงดินทำปุ๋ยหมัก กำจัดน้ำเสีย และกำจัดกลิ่นในคอกปศุสัตว์ แต่ห้ามใช้จุลินทรีย์ที่มาจากกระบวนการทางพันธุวิศวกรรม

(3.1.16) ห้ามใช้ Chilean nitrate และ ปุ๋ยไนโตรเจนสังเคราะห์ทุกชนิด รวมถึงปุ๋ยยูเรีย

(3.2) การอนุรักษ์ดินและน้ำ

3.2.1 ผู้ผลิตต้องควบคุมการเผาอินทรีย์วัตถุในฟาร์มให้มีน้อยที่สุด และห้ามใช้วิธีการเผาตอซังหรือพืชในแปลงเพื่อทำการเตรียมดินก่อนการปลูก ยกเว้นในกรณี

(1) มีเหตุจำเป็น เช่น กำจัดแหล่งระบาดของศัตรูพืช

(2) การทำไร่ข้าวหมุนเวียนในที่สูงแต่ควรเผาเท่าที่จำเป็น

3.2.2 ในกรณีที่พื้นที่มีความเสี่ยงต่อการพังทลายของดิน ผู้ผลิตต้องมีมาตรการป้องกันการชะล้างพังทลายของดิน เช่น การปลูกพืชป้องกันการพังทลายของดิน การปลูกขวางแนวลาดเอียง ฯลฯ

3.2.3 ผู้ผลิตต้องมีมาตรการป้องกันมิให้เกิดการใช้น้ำเกินควร รวมถึงการรักษาคุณภาพน้ำ การหมุนเวียนการใช้น้ำภายในฟาร์ม และการบำบัดน้ำทิ้งเพื่อนำมาใช้ใหม่

3.2.4 ในกรณีที่เหมาะสม ผู้ผลิตต้องมีมาตรการในการป้องกันปัญหาดินเค็ม

3.2.5 ในกรณีที่มีการเลี้ยงสัตว์ (รวมถึงสัตว์ปีก) ภายในพื้นที่ที่ขอรับรอง ผู้ผลิตต้องมีมาตรการจัดการทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ที่ไม่ส่งผลกระทบทำให้ดินเสื่อมหรือแหล่งน้ำเกิดมลพิษ

3.2.6 ไม่อนุญาตให้ขนย้ายดินออกจากฟาร์มเกษตรอินทรีย์ ยกเว้นเศษดินที่ติดไปกับผลผลิตที่เก็บเกี่ยว

เอกสารอ้างอิง

1. กรมวิชาการเกษตร. 2520. *การขยายพันธุ์ข้าว*. กรมการข้าว โรงพิมพ์ ฟีนีქซ์ลิขชิง กรุงเทพฯ.
2. ชนวน รัตนวราหะ. 2550. *เกษตรอินทรีย์*. สำนักวิจัยพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพ กรมวิชาการเกษตร.
3. สำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์. 2560. *มาตรฐานเกษตรอินทรีย์ มกท. ACT Organic Standards 2016*. ฉบับปรับปรุง กุมภาพันธ์ 2560.
4. www.environment.in.th/wp.content สืบค้นวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2560.

บทที่ 11

นโยบายเรื่องต่างชาติถือครองที่ดินในประเทศไทย

บทที่ 11

นโยบายเรื่องต่างชาติถือครองที่ดินในประเทศไทย

ตั้งแต่ พ.ศ. 2550 เป็นต้นมา ได้มีข่าวปรากฏในสื่อสิ่งพิมพ์ตลอดมาว่า ชาวต่างชาติต้องการเข้ามาถือครองที่ดินในประเทศไทยซึ่งโดยเฉพาะประเทศในย่านอาหรับ 6 ประเทศ คือ กาตาร์ โอมาน สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ บาห์เรน คูเวต และซาอุดีอาระเบีย ที่สนใจเข้ามาทำฟาร์มเลี้ยงสัตว์และทำนาในประเทศไทย เพื่อความมั่นคงทางอาหารและราคาของอาหาร โดยใช้ตัวแทนหรือนอมินีเป็นคนไทยเพื่อหลีกเลี่ยงพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 บัญชี 1 ที่ห้ามชาวต่างชาติเข้ามาประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรทั้งการทำนา ทำสวน ทำไร่ และเลี้ยงสัตว์

จากข่าวที่ปรากฏได้สร้างความตื่นตัวของคนไทยต่อการถือครองของคนต่างชาติอย่างกว้างขวาง เพราะเป็นการสร้างแรงกดดันต่อที่ดินในประเทศไทย เนื่องจากเกษตรกรที่เป็นคนไทยยังไม่มีที่ดินทำกินอีกจำนวนมาก เป็นล้านราย การอนุญาตให้ต่างชาติถือครองที่ดินจึงกระทบต่อความรู้สึกของคนไทยจำนวนมาก ทั้งรวมทั้งเกษตรกร นักวิชาการ และหน่วยงานของรัฐ แม้นักการเมือง โดยปรากฏในลักษณะการเรียกร้องให้มีการตรวจสอบและตรากฎหมายขึ้นใหม่ให้มีการควบคุมการถือครองที่ดินของคนต่างชาติที่สื่อมวลชนได้นำเสนอต่อสาธารณชนอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ทราบถึงนโยบายของรัฐในการดำเนินการเรื่องนี้ และแนวโน้มในอนาคต จึงได้ทบทวนสาระสำคัญรวม 4 เรื่อง คือ (1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดินของต่างชาติ (2) ตัวแทนอำพราง (Nominee) (3) การลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ของต่างชาติ และ (4) การดำเนินการของรัฐ โดยมีรายละเอียดดังนี้

11.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดินของคนต่างชาติ

ตามข้อเท็จจริงประเทศไทยได้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดินของคนต่างชาติมาตั้งแต่ พ.ศ. 2399 ในสมัยพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4 ในราชวงศ์จักรี) ที่ได้ประกาศไว้ว่า ที่ดินที่อยู่ภายในพระนคร และห่างกำแพงพระนครออกไป 200 เส้น ห้ามมิให้ขายแก่คนนอกประเทศที่เข้ามาอยู่ไม่ถึง 10 ปี แต่จะเช่าอยู่นั้นไม่ห้าม ซึ่งต่อมาประกาศนี้ได้ปรากฏเป็นส่วนหนึ่งของสนธิสัญญาบาวริงที่แก้ไขใน พ.ศ. 2399 ด้วย ต่อมาใน พ.ศ. 2486 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ดิน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าว พ.ศ. 2486 และฉบับที่ 2 ในปี พ.ศ. 2493 ได้กำหนดขนาดที่ดินที่คนต่างด้าวถือครองโดยอาศัยบทสนธิสัญญาเพื่อกิจกรรมต่างๆ เช่น เพื่อเกษตรกรรมได้ 25 ไร่ เพื่ออุตสาหกรรมได้ 50 ไร่ เป็นต้น ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ใน พ.ศ. 2497 มาตรา 86 ได้บัญญัติให้คนต่างด้าวจะได้มาซึ่งที่ดินโดยอาศัยบทสนธิสัญญาให้มีกรรมสิทธิ์ ในอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจกรรมต่างๆ ได้ เพื่ออุตสาหกรรมไม่เกิน 10 ไร่ เพื่อเกษตรกรรมได้ ไม่เกิน 10 ไร่ เป็นต้น

ถึงแม้ว่าประมวลกฎหมายที่ดินจะให้ต่างด้าวถือครองที่ดิน โดยบทสนธิสัญญาก็ตาม ในพ.ศ. 2515 คณะปฏิวัติได้มีคำสั่ง ฉบับที่ 281 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 เรื่องการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว โดยกำหนดเป็น 3 บัญชี ก และ ข ห้ามให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจ ซึ่ง บัญชี ก นั้นประกอบด้วยการทำไร่ การทำสวน การเลี้ยงสัตว์ รวมทั้งการเลี้ยงไหม การทำป่าไม้ และการทำการประมง ต่อมาได้มีการยกเลิกคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับนี้ และได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 โดยที่ยังคงมีบัญชี 3 บัญชี กำหนดธุรกิจประเภทต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้ต่างด้าว โดยบัญญัติห้าม เป็นธุรกิจที่ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าว ประกอบกิจการด้วยเหตุผลพิเศษ ที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร คือ การทำนา ทำไร่

ทำสวน การเลี้ยงสัตว์ การทำป่าไม้และการแปรรูปไม้จากป่าธรรมชาติ การทำการประมง เฉพาะการจับสัตว์น้ำ ในน่านน้ำไทยและในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทย การสกัดสมุนไพรไทย และการค้าที่ดิน

ในทางตรงกันข้ามได้มีกฎหมายที่เอื้ออำนวยความสะดวก ให้แก่คนต่างชาติ ได้แก่ (1) พระราชบัญญัติการส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 (2) พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 และ (3) พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535

ในปี 2536 ประเทศไทยได้เปิดดำเนินการเสรีทางการเงิน ส่งผลให้ ใน พ.ศ. 2540 ประเทศไทยประสบวิกฤติทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงจึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติหลายฉบับที่ลดข้อจำกัดของการถือครองอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย ได้แก่ (1) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2542 (2) พระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 และ (3) พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542

จากการแก้ไขพระราชบัญญัติที่กล่าวถึงจะสรุปการได้มาซึ่งที่ดินของคนต่างด้าวได้ว่า เดิมคนต่างด้าวจะได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินในประเทศไทยก็โดยอาศัยสนธิสัญญากับประเทศไทยที่กำหนดให้มีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้ตามมาตรา 86 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยต้องอยู่ในบังคับแห่งประมวลกฎหมายที่ดินและกฎกระทรวงตามประมวลกฎหมายที่ดิน และต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งประเทศไทยได้เคยทำสนธิสัญญาไว้กับประเทศต่างๆ รวม 16 ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ สวิสเซอร์แลนด์ เยอรมัน เดนมาร์ก นอร์เวย์ เนเธอร์แลนด์ ฝรั่งเศส อินเดีย เบลเยียม สวีเดน อิตาลี ญี่ปุ่น พม่า โปรตุเกส ปากีสถาน ต่อมาได้ยกเลิกสนธิสัญญากับประเทศดังกล่าวแล้วตั้งแต่วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2513 ปัจจุบันไม่มีสนธิสัญญาระหว่างประเทศไทยกับนานาประเทศใดที่ระบุให้คนต่างด้าวได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินในประเทศไทยอีก ในปัจจุบันได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 96 ทวิ กำหนดให้ คนต่างด้าวสามารถซื้อที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยในประเทศไทยได้ไม่เกินหนึ่งไร่ ตั้งแต่วันที่ 19 มกราคม 2545 โดยมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังนี้

1. นำเงินมาลงทุนในประเทศไทยไม่ต่ำกว่าสี่สิบล้านบาท และต้องดำรงการลงทุนไว้นานไม่น้อยกว่าห้าปี

2. ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

3. ต้องนำเงินมาลงทุนในกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง ดังนี้

3.1 การซื้อพันธบัตรรัฐบาลไทย พันธบัตรธนาคารแห่งประเทศไทย พันธบัตรรัฐวิสาหกิจ หรือพันธบัตรที่กระทรวงการคลังค้ำประกันต้นเงินหรือดอกเบี้ย

3.2 การลงทุนในกองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์ กองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์เพื่อแก้ไขปัญหาในระบบสถาบันการเงิน หรือกองทุนรวมเพื่อแก้ไขปัญหาในระบบสถาบันการเงิน ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน

3.3 การลงทุนในกิจการที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้ประกาศให้เป็นกิจการที่สามารถขอรับการส่งเสริมการลงทุนได้ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน

4. ที่ดินที่คนต่างด้าวจะได้มาต้องอยู่ภายในเขตกรุงเทพมหานคร เขตเมืองพัทยา หรือเขตเทศบาล หรืออยู่ภายในบริเวณที่กำหนดเป็นเขตที่อยู่อาศัยตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง และต้องอยู่นอกเขตปลอดภัยในราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยเขตปลอดภัยในราชการทหาร

5. คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตต้องใช้ที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยสำหรับตนเองและครอบครัว โดยขัดต่อศีลธรรม จารีตประเพณี หรือวิธีชีวิตอันดีของชุมชนในท้องถิ่นนั้น

6. ถ้าคนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามาซึ่งที่ดินดังกล่าว การกระทำผิดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ จะต้องจำหน่ายที่ดินในส่วนที่ดินที่มีสิทธิภายในเวลาที่อธิบดีมีอำนาจจำหน่ายที่ดินนั้น

7. ถ้าคนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามา ซึ่งที่ดินตามนัยดังกล่าวไม่ได้ใช้ที่ดินนั้น เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยภายในกำหนดเวลาสองปีนับแต่รับจดทะเบียนการได้มา อธิบดีมีอำนาจจำหน่ายที่ดินนั้น

นอกจากกรณีดังกล่าว คนต่างด้าวอาจได้มาซึ่งสิทธิในที่ดิน โดยได้รับมรดกในฐานะที่เป็นทายาทโดยธรรมได้โดยที่ดินที่ได้รับมรดกเมื่อรวมกับที่ดินที่มีอยู่แล้วจะต้องไม่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ ตัวอย่างเช่น ที่อยู่อาศัย มีได้ครอบครัพละไม่เกิน 1 ไร่ ที่ใช้เพื่อพาณิชยกรรม ไม่เกิน 1 ไร่ ที่ใช้เพื่ออุตสาหกรรม ไม่เกิน 10 ไร่ ที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมครอบครัพละไม่เกิน 10 ไร่ เป็นต้น

สำหรับคนต่างด้าวที่มีคู่สมรสเป็นคนสัญชาติไทยไม่ว่าจะชอบหรือมิชอบด้วยกฎหมาย คู่สมรสที่เป็นคนสัญชาติไทยสามารถซื้อที่ดินได้โดยผู้ซื้อและคู่สมรสที่เป็น คนต่างด้าวจะต้องยื่นยันต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นลายลักษณ์อักษรร่วมกันว่าเงินที่นำมาซื้อที่ดินทั้งหมดเป็นสินส่วนตัวหรือทรัพย์สินส่วนบุคคลของผู้ซื้อ ที่มีสัญชาติไทย มิใช่สินสมรสหรือทรัพย์สินที่หามาได้ร่วมกัน

จากการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว ได้เกิดกระแสของคนไทยต่อภัยของต่างชาติเข้ามาประกอบธุรกิจในประเทศไทย โดยอาศัยช่องว่างของกฎหมาย คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติ คือ วันที่ 9 มกราคม 2550 มีหลักการแก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจ ของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ประเด็นสำคัญคือ แก้ไขค่านิยาม “คนต่างด้าว” โดยกำหนดให้ครอบคลุมถึงนิติบุคคลที่มีคนต่างด้าว มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนตั้งแต่กึ่งหนึ่งของจำนวนคะแนนเสียงที่มีสิทธิออกเสียงทั้งหมดของนิติบุคคลนั้นด้วย เพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงกฎหมาย ให้หลุดพ้นจากการเป็นคนต่างด้าว โดยการกำหนดบุริมสิทธิ ให้คนต่างด้าวมีสิทธิออกเสียงเหนือกว่าคนไทย หรือในทางกลับกันกำหนดให้คนไทยมีสิทธิออกเสียงน้อยกว่าคนต่างด้าว

ผลจากแนวคิดการแก้ค่านิยามดังกล่าว ทำให้ดัชนีหุ้นไทย ในวันเดียวกัน ปรับลงกว่า 2% นอกจากนี้ยังมีแนวคิดของหอการค้าต่างประเทศที่เสนอต่อการสัมมนาการมีส่วนร่วมของประชาชน ต่อร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจคนต่างด้าว ฉบับที่ร่างขึ้นใหม่ เมื่อวันที่ 9 เมษายน 2550 ณ ศูนย์การประชุมแห่งองค์การสหประชาชาติ รวม 2 ข้อ ดังนี้

(1) ข้อเสนอเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงความเสื่อมเสียต่อข้อผูกพันที่ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามในฐานะที่เป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลก ประเทศไทยรับรองที่จะให้การปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันโดยสิทธิของคนต่างชาติในการเป็นเจ้าของกิจการ ถูกจำกัดไว้ที่ 49% โดยไม่มีการกล่าวถึงสิทธิออกเสียงหรือควบคุมอำนาจบริหาร ซึ่งกฎขององค์การการค้าโลกมีขั้นตอนกระบวนการที่ให้ประเทศสมาชิกสามารถปรับปรุงข้อผูกพันได้หากต้องการ

(2) การใช้สิทธิออกเสียงที่มากกว่าของผู้ถือหุ้นต่างชาติ และโครงสร้างคณะกรรมการที่มีต่างชาติข้างมากนั้น มีการใช้มาเป็นเวลานานแล้ว และไม่เคยถูกคัดค้านโดยหน่วยงานรัฐบาล ซึ่งการให้ค่านิยามของ “คนต่างด้าว” ภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวปัจจุบันนั้นก็มิได้รวมถึงสิทธิออกเสียงดังนั้นหากมีการเพิ่มเรื่องสิทธิออกเสียงดังกล่าวเข้าไปในค่านิยามเดิม ก็เท่ากับเป็นการเปลี่ยนแปลงกฎหมายโดยปริยาย นอกจากนี้ การใช้โครงสร้างดังกล่าวนี้ถือเสมือนเป็นจารีตประเพณีไปแล้วหลังจากระยะเวลา 34 ปี โดยเชื่อว่าบริษัทต่างชาติในประเทศไทยได้ปฏิบัติตามแนวปฏิบัติดังเดิมนี้อย่างต่อเนื่อง

กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดินของต่างชาติที่ชอบด้วยกฎหมายจะสรุปได้ว่ามี 6 ฉบับ ได้แก่

(1) ประมวลกฎหมายที่ดิน

1.1 การถือครองโดยการรับมรดกในฐานะทายาทโดยธรรม ซึ่งต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย และจะต้องไม่เกินตามที่กฎหมายกำหนด (หมวด 8 การกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว และ หมวด 9 การกำหนดสิทธิในที่ดินของนิติบุคคลบางประเภทเสมือนกับคนต่างด้าว)

1.2 การถือครองเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขมาตรา 96 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคนต่างด้าวต้องนำเงินมาลงทุน 40 ล้านบาท โดยให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยได้ไม่เกิน 1 ไร่ และต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี

(2) พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

กำหนดให้ผู้ที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนสามารถถือครองกรรมสิทธิ์ในกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนตามจำนวนที่คณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควร แม้ว่าจะเกินกำหนดที่จะพึงมีได้ตามกฎหมายอื่น (มาตรา 27 วรรคแรก)

(3) พระราชบัญญัตินิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

อนุญาตให้ผู้ประกอบอุตสาหกรรมและผู้ประกอบพาณิชยกรรมที่เป็นคนต่างด้าว อาจได้รับอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินในนิคมอุตสาหกรรมหรือในเขตประกอบการเสรีเพื่อประกอบกิจการได้ตามจำนวนเนื้อที่ที่คณะกรรมการเห็นสมควร แม้ว่าจะเกินกำหนดที่จะพึงมีได้ตามกฎหมายอื่น (มาตรา 44 วรรคหนึ่ง)

(4) พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535

คำจำกัดความ “บริษัท” หมายความว่ารวมถึง “หน่วยงานหรือองค์การของรัฐของต่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศ และนิติบุคคล ตามกฎหมายต่างประเทศ”

(5) พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542

คนต่างด้าวสามารถเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมหรืออุตสาหกรรมในประเทศไทยเกิน 30 ปี แต่ไม่เกิน 50 ปี (มาตรา 4) และสิทธิการเช่ายังสามารถนำไปใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้โดยการจำนองได้ (มาตรา 6) รวมทั้งสิทธิการเช่ายังตกทอดแก่ทายาทได้ และให้เช่าช่วงหรือหรือโอนกรรมสิทธิ์การเช่าไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วนให้แก่บุคคลภายนอกก็ได้ เว้นแต่จะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นในสัญญาเช่า (มาตรา 7)

(6) พระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542

คนต่างด้าวและนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวอาจถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดได้ไม่เกินร้อยละ 49 ของเนื้อที่ของห้องชุดทั้งหมดในอาคารชุดนั้น (มาตรา 19 มาตรา 19 ทวิ)

11.2 ตัวแทนอำพราง (Nominee)

ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายของกฎหมายทั้ง 6 ฉบับ ดังกล่าวยังมีต่างชาติเข้ามาทำธุรกรรมในลักษณะ “ตัวแทนอำพราง” (Nominee) ที่เกี่ยวกับการถือครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สามารถทำได้หลายรูปแบบ ดังนี้

รูปแบบแรก โดยการทำการสมรสกับคนไทย แล้วให้คู่สมรสสัญชาติไทยถือครองที่ดินแทนตัว แต่สิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินยังคงเป็นของคนต่างด้าว ถึงแม้ว่ากรรมที่ดินที่มีหน้าที่ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมจะมีมาตรการป้องกันโดยให้คนไทยและคู่สมรสที่เป็นคนต่างด้าวยืนยันเป็นลายลักษณ์

อักษรว่าเงินทั้งหมดที่นำมาซื้อที่ดินเป็นสินส่วนตัวของคนไทยฝ่ายเดียว แต่หากพิสูจน์ได้ว่าการซื้อที่ดินในระหว่างที่เป็นสามีภริยากับคนต่างด้าว จะเกิดผลให้คนต่างด้าวมียสิทธิในที่ดินโดยไม่ชอบตามประมวลของกฎหมายที่ดิน ถือว่าเป็นการซื้อที่ดินเพื่อประโยชน์แก่คนต่างด้าว อย่างไรก็ตาม มาตรการนี้ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

รูปแบบที่สอง ให้บุคคลผู้มีสัญชาติไทยเป็นผู้ซื้อที่ดินและมีการทำสัญญากู้ยืมเงิน จำนอง หรือทำสัญญาเช่า ไว้กับคนต่างด้าวเพื่อเป็นหลักประกันในที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์คนต่างด้าวเป็นผู้ออกเงิน ซึ่งเป็นการยากในการที่จะเข้าไปตรวจสอบ

รูปแบบที่สาม การทำธุรกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ โดยอาศัยการจดทะเบียนและมีหลักฐานทางทะเบียนว่าเป็นนิติบุคคลสัญชาติไทย แต่ในความเป็นจริง แม้คนไทยจะถือหุ้นเกินกึ่งหนึ่ง แต่อำนาจในการควบคุมกิจการก็ยังเป็นของคนต่างด้าว โดยการใช้หุ้นบุริมสิทธิซึ่งมีสิทธิพิเศษในการควบคุมการบริหารจัดการบริษัท ในบางกรณีอาจมีการจัดตั้งนิติบุคคลไทยขึ้นเพื่อทำธุรกรรมต่างๆ และต่อมามีคดีดำเนินการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนผู้ถือหุ้นให้กลายเป็นนิติบุคคลต่างด้าว ดังนั้น จึงไม่อาจพิจารณาแต่เพียงในเรื่องสัดส่วนการถือหุ้น แต่ต้องคำนึงถึงว่าแท้จริงแล้วกิจการอยู่ในการควบคุมหรือครอบงำของคนไทยและคนต่างด้าว

ด้วยเหตุผลที่ต้องการแก้ไข การทำธุรกรรมอำพรางของต่างชาติจึงให้มีการจัดทำร่างกฎหมายในหมวดนี้ คือ “ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำลักษณะตัวแทนอำพราง พ.ศ. โดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ใน พ.ศ. 2557 เนื่องจากพบว่ากฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันมีเงื่อนไขและข้อจำกัดในการถือครองที่ดินส่งผลให้การถือครองที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวในประเทศไทยทำได้ค่อนข้างลำบาก จึงเกิดการทำธุรกรรมในลักษณะตัวแทนอำพรางโดยอาศัยช่องว่างของกฎหมายและอาศัยคนไทยเป็นตัวแทนอำพรางในการเข้าถือครองที่ดิน

ปัจจุบันการทำธุรกรรมอำพรางมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ซึ่งอาจกระทำถึงด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ รวมทั้งอาจส่งผลกระทบต่อกระบวนการประกอบอาชีพบางประเภทที่สงวนไว้สำหรับคนไทย อาจตกไปอยู่ในมือของคนต่างด้าว และยังส่งผลถึงการสูญเสียรายได้ทางภาษี เนื่องจากการทำธุรกรรมในลักษณะตัวแทนอำพรางไม่สามารถตรวจสอบแหล่งที่มาที่แท้จริงของรายได้ และยังก่อให้เกิดช่องว่างในการทุจริตคอร์รัปชันเพื่อที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมาย นอกจากนี้ยังอาจก่อให้เกิดการกระทำผิดในลักษณะอาชญากรรมข้ามชาติ (Transnational Crime) ซึ่งส่งผลให้กลายเป็นปัญหาของประเทศไทยต่อไป

ตารางที่ 11-1 ลำดับเหตุการณ์การประกาศใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับคนต่างด้าวและการดำเนินการอื่นๆ

สมัย/พ.ศ	เหตุการณ์
สมัยกรุงรัตนโกสินทร์	
2398	ได้มีประกาศกำหนดที่ให้เช่า แก่คนนอกประเทศโดยกำหนดไว้ว่า “ที่ดินที่อยู่ภายในพระนคร และห่างกำแพงพระนครออกไปเพียงสองร้อยเส้น เข้ามาโดยรอบในเขตเท่านั้นห้ามมิให้ผู้ใดขายที่ดินให้แก่คนนอกประเทศ ที่เข้ามาอยู่ยังไม่ถึง 10 ปี จะให้เช่าอยู่นั้นไม่ห้าม”
2399	ประกาศฝรั่งทำหนังสือสัญญา ปรากฏในการทำความตกลงเพิ่มเติมจาก “สนธิสัญญาบาวริง” ที่เกี่ยวข้องกับการคมนาคมทางเรือ ก็ได้กำหนดข้อความตามประกาศนี้ไว้เช่นกัน
2486	ประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ดิน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าว พ.ศ. 2486
2493	ประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2493
2497	ประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน
2515	ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 281 (การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว)
2517	ประกาศใช้พระราชบัญญัติหลักทรัพ์และตลาดหลักทรัพ์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2517
2520	ประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520
2522	ประกาศใช้พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522
2527	ประกาศใช้พระราชบัญญัติหลักทรัพ์แห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2527
2535	พระราชบัญญัติหลักทรัพ์และตลาดหลักทรัพ์ พ.ศ. 2535
2542	-ประกาศใช้พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 -ประกาศใช้พระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 -ประกาศใช้พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 -ประกาศใช้พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2542
2550	-คณะรัฐมนตรีมีมติ เห็นชอบหลักการแก้ไข พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 - ผลจากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ดัชนีหุ้นไทยในภาคบ่ายปรับลง 2.24 %(กรุงเทพธุรกิจ 9 ม.ค. 2550)
2550 (9 เมษายน)	สัมมนาการมีส่วนร่วมของประชาชน : ร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว หอการค้าต่างประเทศในประเทศไทยได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542
2550	มีการเผยแพร่รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาสภาพปัญหาการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวในประเทศไทย ระยะที่ 2 ภายใต้การสนับสนุนของ สกว.
2551	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีคำสั่งที่ 786/2551 ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2551 แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดแนวทางและยกร่างกฎหมายการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม
2554	มีการเผยแพร่รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง ตัวแทนอำพราง โดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
2557	มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดลักษณะตัวแทนอำพราง พ.ศ.

11.3 การลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ของต่างชาติ¹⁾

ในเดือน ธันวาคม 2556 มีบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์จำนวน 69 บริษัท มูลค่าลงทุนรวม 864,076,647,672 ล้านบาท (ตารางที่ 11-2) ส่วนกองทุนอสังหาริมทรัพย์จำนวน 46 กองทุน มีมูลค่า 174,048,977,529 บาท (ตารางที่ 11-3) รวมทั้งบริษัทและกองทุนมีมูลค่า 1,038,125,625,201 บาท

ตารางที่ 11-2 หลักทรัพย์และมูลค่าหลักทรัพย์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์

ลำดับ	ชื่อหลักทรัพย์		มูลค่าหลักทรัพย์ตาม ราคาตลาด
พัฒนาอสังหาริมทรัพย์			
1	อารียา พร็อพเพอร์ตี้	A	4,880,400,000
2	อมตะ คอร์ปอเรชั่น	AMATA	14,191,100,000
3	อนันดา ดีเวลลอปเม้นท์	ANAN	6,566,010,000
4	เอเชียพร็อพเพอร์ตี้ ดีเวลลอปเม้นท์	AP	13,098,434,232
5	แอสคอน คอนสตรัคชั่น SP NC	ASCON	1,102,245,925
6	บีเจซี เรฟิวินด์สตรี	BJCHI	11,040,000,000
7	บางกอกแลนด์	BLAND	32,410,909,664
8	บ้านร็อคการ์ดเ็น	BROCK	1,383,749,906
9	ชาญอิสสระ ดีเวลลอปเม้นท์	CI	1,166,399,349
10	ช.การช่าง	CK	24,788,780,040
11	คริสเตียนีและนิลเสน (ไทย)	CNT	5,365,537,170
12	เซ็นทรัลพัฒนา	CPN	188,496,000,000
13	อีเอ็มซี	EMC	645,205,714
14	อีสเทอร์น สตาร์ เรียลเอสเตท	ESTAR	3,063,570,173
15	เอเวอร์แลนด์	EVER	2,310,070,499
16	แกรนด์คาแนล แลนด์	GLAND	14,251,219,751
17	แผ่นดินทอง พร็อพเพอร์ตี้ ดีเวลลอปเม้นท์	GOLD	8,050,978,697
18	เหมราชพัฒนาที่ดิน	HEMRAJ	28,533,247,402
19	อิตาเลียนไทยดีเวลลอปเม้นท์	ITD	18,955,844,739
20	เค.ซี. พร็อพเพอร์ตี้	KC	665,000,000
21	กฤษตามหานคร	KMC	2,090,650,590
22	เคปเปล ไทย พร็อพเพอร์ตี้	KTP	259,600,000
23	ลิลิพร็อพเพอร์ตี้	LALIN	3,267,000,000
24	แลนด์แอนด์เฮาส์	LH	88,729,405,479
25	แอล.พี.เอ็น. ดีเวลลอปเม้นท์	LPN	23,316,040,534
26	เอ็ม.บี.เค	MBK	26,219,444,900
27	เมเจอร์ ดีเวลลอปเม้นท์	MJD	1,695,011,520

¹⁾ จะทบทวนการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ในเดือนธันวาคม 2560 อีกครั้งหนึ่งมาเปรียบเทียบกับที่แสดงในครั้งนี้

ตารางที่ 11-2 หลักทรัพย์และมูลค่าหลักทรัพย์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ (ต่อ)

ลำดับ	ชื่อหลักทรัพย์		มูลค่าหลักทรัพย์ตาม ราคาตลาด
พัฒนาอสังหาริมทรัพย์			
28	มั่นคงเคหะการ	MK	2,890,890,768
29	เอ็น.ซี. เฮาส์ซิง	NCH	1,363,882,810
30	นวนคร	NNCL	3,492,431,630
31	โนเบิล ดีเวลลอปเม้นท์	NOBLE	4,610,358,868
32	แนเชอรัลพาร์ค	N-PARK	10,838,262,653
33	นุศาศิริ	NUSA	2,226,210,639
34	เนาวรัตน์พัฒนาการ	NWR	3,791,614,013
35	เพช ดีเวลลอปเม้นท์คอร์ปอเรชั่น	PACE	3,143,026,475
36	พีเออี (ประเทศไทย)	PAE	1,326,471,896
37	พร็อพเพอร์ตี้เพอร์เฟค	PF	5,378,125,509
38	เพาเวอร์ไลน์ เอ็นจิเนียริง	PLE	1,759,107,544
39	พรีบิลท์	PREB	1,898,360,241
40	ปรีชากรู๊ป	PRECHA	379,680,000
41	ปริญสิริ	PRIN	1,659,161,587
42	พรีนซิเพิลแคปิตอล	PRINC	2,446,556,000
43	พฤษภา เรียวเอสเตท	PS	40,455,553,320
44	ควอลิตี้เฮาส์	QH	24,612,497,042
45	รสาพร็อพเพอร์ตี้ ดีเวลลอปเม้นท์	RASA	879,997,442
46	โรมอน แลนด์	RML	4,111,737,744
47	สวนอุตสาหกรรมโรจนะ	ROJNA	9,878,035,205
48	สัมมากร	SAMCO	1,556,043,298
49	เอสซี แอสเสท คอร์ปอเรชั่น	SC	11,434,876,117
50	สแกนโกลบอลSP NP NC	SCAN	300,000,000
51	ซีฟโก้	SEAFECO	1,246,908,100
52	เสนาดีเวลลอปเม้นท์	SENA	1,472,291,940
53	สยามฟิวเจอร์ ดีเวลลอปเม้นท์	SF	7,567,115,725
54	แสนสิริ	SIRI	17,065,030,523
55	ศุภาลัย	SPALI	25,233,332,760
56	ศรีราชาคอนสตรัคชั่น	SRICHA	9,996,059,800
57	ซิโน-ไทย เอ็นจิเนียริงแอนด์คอนสตรัคชั่น	STEC	21,046,470,252
58	เอสทีพี แอนด์ ไอ	STPI	23,343,614,884
59	ซินเทิล คอนสตรัคชั่น	SYNTEC	1,744,000,000
60	ไทยพัฒนาโรงงานอุตสาหกรรม	TFD	6,826,051,292
61	ไทคอน อินดัสเทรียล คอนเน็คชั่น	TICON	14,689,260,668
62	ไทยโพลีคอนส์	TPOLY	1,169,058,111
63	ทีอาร์ซี คอนสตรัคชั่น	TRC	2,417,096,848
64	โตโย-ไทย คอร์ปอเรชั่น	TTCL	18,620,000,000

ตารางที่ 11-2 หลักทรัพย์และมูลค่าหลักทรัพย์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ (ต่อ)

ลำดับ	ชื่อหลักทรัพย์		มูลค่าหลักทรัพย์ตาม ราคาตลาด
พัฒนาอสังหาริมทรัพย์			
65	ยูนิค เอ็นจิเนียริงแอนด์ คอนสตรัคชั่น	UNIQ	4,950,074,485
66	ยูนิ-เวนเจอร์	UV	13,192,239,105
67	วธนแคปปิตอล	WAT	895,935,348
68	ดับบลิวเอชเอ คอร์ปอเรชั่น	WHA	25,244,793,585
69	วินโดสท์อินดัสเทรียล พาร์ค	WIN	382,577,161
รวม			864,076,647,672

ที่มา : ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (2557)

ตารางที่ 11-3 กองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์ และมูลค่า

ลำดับ	กองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์		มูลค่า
1	กองทุนรวมอสังหาฯ บางกอก	BKKCP	985,000,000
2	กองทุนรวมสิทธิการเช่าอสังหาฯ CPN คอมเมอร์เชียล โกรท	CPNCG	4,351,717,800
3	กองทุนอสังหาCPN รีเทล โกรท	CPNRF	25,853,961,860
4	กองทุนรวมสิทธิการเช่าอสังหาริมทรัพย์ ซี.พี.ทาวเวอร์ โกรท	CPTGF	8,993,100,000
5	กองทุนรวมสิทธิการเช่าอสังหาฯ คริสตัล รีเทล โกรท	CRYSTAL	3,783,000,000
6	กองทุนรวมสิทธิเช่าอสังหาฯ โรงแรมเครือเซ็นทารา	CTARAF	2,016,000,000
7	กองทุนรวมสิทธิการเช่าอสังหาฯ ดุสิตธานี	DTCPPF	3,930,240,000
8	กองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์เอราวัณ โฮเทล โกรท	ERWPF	1,646,535,000
9	กองทุนรวมอสังหาฯ ฟิวเจอร์พาร์ค	FUTUREPF	8,420,100,000
10	กองทุนรวมอสังหาฯ โกลด์	GOLDPF	1,000,000,000
11	กองทุนรวมอสังหาฯ เจซ	JCP	620,000,000
12	กองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์เคพีเอ็น	KPNPF	1,656,000,000
13	กองทุนรวมอสังหาฯ แลนด์ แอนด์เฮาส์	LHPF	3,168,000,000
14	กองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์ลักซ์ชวรี	LUXF	1,021,800,000
15	กองทุนรวมอสังหาฯ เอ็มเอฟซี-อะเมซิงอะลา อันดามัน XD	M-AAA	2,692,400,000
16	กองทุนรวมอสังหาฯ เอ็มเอฟซี อินดัสเตรียล อินเวสเมนต์	M-II	1,840,400,000
17	กองทุนอสังหาฯ มิลเลียนแนร์	MIPF	3,553,000,000
18	กองทุนรวมอสังหาฯ เมเจอร์ ซินีเพล็กซ์	MJLF	3,927,000,000
19	กองทุนรวมอสังหาฯ เอ็มเอฟซี-นิชดาธานี	MNIT	483,000,000
20	กองทุนรวมอสังหาฯ นิชดาธานี2	MNIT 2	944,418,000
21	กองทุนรวมอสังหาฯ มัลดีเนชั่นแนลเรสซิเดนซ์ฟันด์	MNRF	1,026,625,000
22	กองทุนรวมอสังหาฯ แบบมีกรรมสิทธิ์ 101 สโตร์เรจ	MONTRI	572,850,000
23	กองทุนรวมอสังหาฯ แบบมีกรรมสิทธิ์เมอร์เคียว สมุย	MSPF	807,300,000
24	กองทุนรวมอสังหาฯ เอ็มเอฟซี-สแตรทิจิกสโตร์เรจฟันด์	M-STOR	693,120,000
25	กองทุนรวมอสังหาฯ ไพร์มออฟฟิศ	POPF	4,104,000,000
26	กองทุนรวมอสังหาฯ ควอลิตี้เฮาส์ โอเทลแอนด์เรซิเดนซ์	QHHR	3,158,400,000

ตารางที่ 11-3 กองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์ และมูลค่า (ต่อ)

ลำดับ	กองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์		มูลค่า
27	กองทุนรวมสิทธิการเช่าอสังหาริมทรัพย์ฯ	QHOP	1,243,450,000
28	กองทุนรวมอสังหาฯ ควอลิตี้เฮาส์	QHPF	7,133,150,000
29	กองทุนรวมอสังหาฯ สนามบินสมุย	SPF	15,200,000,000
30	กองทุนรวมอสังหาฯ โรงแรมศรีพันวา	SPWPF	1,931,765,950
31	กองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์ศาลาแอสทาธ	SSPF	783,140,000
32	กองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์ ทรัพย์ศรีไทย	SSTPF	661,500,000
33	กองทุนรวมอสังหาฯ ไทยคอมเมอร์เชียลอินเวสเมนต์	TCIF	29,875,500,000
34	กองทุนอสังหาฯ ไทคอน	TFUND	12,300,098,758
35	กองทุนรวมสิทธิการเช่าอสังหาฯ ไทคอน อินดัสเทรียล โกรท	TGROWTH	4,939,500,000
36	กองทุนรวมอสังหาฯ ไทยอินดัสเทรียล 1	TIF1	616,500,000
37	กองทุนรวมอสังหาฯ เทสโก้ โลตัส รีเทล โกรท	TLGF	28,514,500,000
38	กองทุนรวมอสังหาฯ ทีพาร์คโลจิสติกส์	TLOGIS	4,593,616,341
39	กองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์ตรีนิค	TNPF	1,310,584,300
40	กองทุนรวมอสังหาฯ ไทยรีเทล อินเวสเมนต์	TRIF	5,106,200,000
41	กองทุนรวมสิทธิการเช่าอสังหาฯ ตลาดไท	TTLPF	3,510,000,000
42	ที ยู โคม เรสซิเดนซ์เชียล คอมเพล็กซ์	TU-PF	427,342,180
43	กองทุนรวมอสังหาฯ ยูนิลอฟท์	UNIPF	507,275,000
44	กองทุนรวมอสังหาฯ ยูโอบี พร็อพเพอร์ตี้แอส ทองหล่อ	UOB8TF	2,204,100,000
45	กองทุนรวมอสังหาฯ เออร์บานา	URBNPF	279,360,000
46	กองทุนรวมอสังหาฯ ดับเบิลเอชเอ พรีเมี่ยมฯ	WHAPF	9,108,882,000
รวม			174,048,977,529

ที่มา : ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (2557)

11.4 การดำเนินการของรัฐในปัจจุบัน

เพื่อป้องกันการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรเพื่อการเกษตรของคนต่างชาติดังกล่าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีคำสั่งที่ 786/2551 ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2551 แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดแนวทางและยกร่างกฎหมายการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมขึ้น ด้วยเหตุผลที่ว่า โดยที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีภารกิจสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ประกอบกับปัจจุบันมีแนวโน้มว่าชาวต่างชาติจะเข้ามาใช้ที่ดินพื้นที่เกษตรกรรมของประเทศไทย ในการประกอบธุรกิจเพื่อเป็นแหล่งผลิตพืชผลทางการเกษตรเพื่อการส่งออก ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกร และความมั่นคงด้านอาหารของประเทศได้ ดังนั้น การป้องกันไม่ให้ชาวต่างชาติเข้ามาใช้ประโยชน์หรือถือครองที่ดินของประเทศให้คงอยู่ในมือของคนไทยตลอดไป ถือเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องดำเนินการแก้ไขโดยเร่งด่วน

ซึ่งต่อมาได้มีการร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมจนแล้วเสร็จ แต่ไม่ได้ดำเนินการจนมีผลบังคับใช้

ในขณะที่เดียวกันกระทรวงพาณิชย์ โดยกรมพัฒนาธุรกิจการค้าได้ตรวจสอบการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรของต่างชาติ แต่ไม่พบหลักฐานที่ชัดเจน รวมทั้งรายงานจากส่วนราชการอื่นๆ ที่ระบุชัดเจนว่ามี การถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรก็ยังไม่ปรากฏอย่างเด่นชัด

ร่างพระราชบัญญัติการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ดำเนินการนั้น มีบทบัญญัติตามมาตรา 17 และมาตรา 18 กำหนดมิให้ต่างชาติถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม โดยมี รายละเอียดดังนี้

“มาตรา 17 ผู้ใดกระทำการใดๆ ให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อคนต่างด้าว หรือเป็นเจ้าของที่ดิน แทนคนต่างด้าว โดยกรณีมิได้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ต่างๆ ตามที่กฎหมายอื่น หรือพระราชบัญญัตินี้กำหนด ให้ถือว่าการได้มาซึ่งที่ดินเป็นโมฆะ

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบได้ความปรากฏว่า ผู้ใดได้มาซึ่งที่ดินแห่งใดในฐานะ เป็นคนต่างด้าว หรือเป็นเจ้าของที่ดินแทนคนต่างด้าว ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้สำนักงานการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจัดซื้อที่ดินแปลงนั้นได้ในทันที และสำหรับการกำหนดราคาที่ดินที่จัดซื้อต้องเป็นราคา ประเมินของกรมธนารักษ์กำหนด

ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งนั้น โดยให้ถือ ว่าเป็นที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย ตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

เมื่อคณะกรรมการมีมติให้จัดซื้อที่ดินแปลงนั้นแล้ว ผู้นั้นหรือเจ้าของที่ดินจะต้องปฏิบัติ ตามมติของคณะกรรมการ และมติคณะกรรมการให้ถือเป็นที่สุด

มาตรา 18 การเช่าที่ดินทั้งที่มีลายลักษณ์อักษรหรือไม่มีลายลักษณ์อักษร หรือเช่าซื้อ ที่ดินของคนต่างด้าวในเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมให้ถือว่าเป็นโมฆะ”

ในช่วงเดือนมีนาคม-เมษายน 2559 ได้มีข่าวสื่อสิ่งพิมพ์ถึงบริษัทของประเทศสาธารณประชาชนจีน เข้ามาเช่าที่ดินเพื่อปลูกกล้วยหอมในตำบลเม้งราย อำเภอพญาเม็งราย ซึ่งชุมชนได้ต่อต้าน เนื่องจากเป็น การแย่งน้ำจากแม่น้ำอิงที่ชุมชนได้ใช้สอยอยู่ และเกรงว่าจะมีปัญหาจากสารเคมี นอกจากนี้ยังมีแผนที่จะ ขยายพื้นที่ปลูกกล้วยเพิ่มขึ้นอีกจากพื้นที่ที่เช่า ในขณะนี้มี 2,700 ไร่ (ไทยทริบูน วันที่ 2 เมษายน 2559; ไทยรัฐออนไลน์ วันที่ 30 มีนาคม 2559) การที่บริษัทต่างชาติเข้ามาทำการเกษตรในกรณีตามข้อเท็จจริง แล้วน่าจะผิดกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ที่ห้ามมิให้ประกอบ ธุรกิจการไร่ ทำสวน และเลี้ยงสัตว์ แต่จนถึงขณะนี้ยังคงมีการดำเนินการอยู่โดยมิได้ให้มีข้อยุติจาก ภาครัฐแต่อย่างใด

เอกสารอ้างอิง

1. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2551. คำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 786/2551 ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2551 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดแนวทางและยกร่างกฎหมายการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม.
2. ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. 2557. หลักทรัพย์และมูลค่าหลักทรัพย์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์.
3. ไทยทิรูน. 2559. จีนเข้าที่เชียงรายปลูกกล้วยหอมเริ่มมีปัญหา น้ำ-น้ำคนงานตรวจเลือดหาสารเคมี CP หนุนจีนทำซีสร้างรายได้อย่าไปไล่เขา. วันที่ 2 เมษายน 2559.
4. ไทยรัฐออนไลน์. 2559. โผล่อีกสวนกล้วยหอมปลูกส่งจีน 700 ไร่ ส่อแย่งน้ำคนเชียงราย. วันที่ 30 มีนาคม 2559.

บทที่ 12

นโยบายการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกับสิ่งแวดล้อม

บทที่ 12

นโยบายการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกับสิ่งแวดล้อม

นโยบายการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกับสิ่งแวดล้อมที่สำคัญในปัจจุบันมี 2 เรื่อง คือ การจัดทำนโยบายรองรับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการแปรสภาพเป็นทพเลทราย โดยมีรายละเอียดดังนี้

12.1 นโยบายรองรับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC)

12.1.1 ความเป็นมา

ในปี พ.ศ. 2531 องค์การอุตุนิยมวิทยาโลก (World Meteorological Organization : WMO) และโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Environment Programme : UNEP) ได้จัดตั้งคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Intergovernmental Panel on Climate Change : IPCC) มีการประชุมสมัชชาสหประชาชาติเพื่อพิจารณาเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นครั้งแรก ต่อมาในปี พ.ศ. 2533 คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เผยแพร่รายงาน First Assessment Report ซึ่งมีการเสนอให้มีการเจรจาตกลงดำเนินการเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยองค์การสหประชาชาติจัดให้มีการเจรจอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและจัดตั้งคณะกรรมการเจรจาระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Negotiating Committee : INC) ต่อมาเมื่อวันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ. 2535 ในคราวการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา (United Nations Conference on Environment and Development : UNCED) ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร ได้เปิดให้มีการลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) โดยผู้แทนระดับรัฐบาลจากประเทศต่างๆ ทั่วโลกกว่า 150 ประเทศ รวมทั้งประเทศไทยด้วย ได้ร่วมกันลงนามรับรองอนุสัญญาฯ และในวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2537 อนุสัญญาฯ ดังกล่าวมีผลบังคับใช้

12.1.2 วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ คือการรักษาระดับความเข้มข้นปริมาณก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศให้อยู่ในระดับที่ปลอดภัย เพื่อให้ธรรมชาติสามารถปรับตัวได้และเพื่อเป็นการประกันว่าจะไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหาร และการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืนแต่ไม่ได้กำหนดระดับหรือปริมาณก๊าซที่จะรักษาปริมาณไว้เป็นตัวเลขที่แน่นอน (UNFCCC, 2002a: 6)

12.1.3 พิธีสารเกียวโต (The Kyoto to Protocol to the Convention on Climate Change)

ต่อมาการประชุมครั้งที่ 3 ของสมัชชารัฐภาคี (COP-3) ที่กรุงเกียวโต เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2540 (ค.ศ. 1997) ที่ประชุมมีมติรับรองพิธีสารเกียวโต (The Kyoto) ซึ่งกำหนดพันธกรณีชัดเจนให้ประเทศในกลุ่ม Annex I ของอนุสัญญาฯ ต้องดำเนินการมาตรการไม่ว่าโดยลำพังหรือโดยร่วมกันเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เมื่อคำนวณเทียบเท่าก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์แล้วคิดเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 จากระดับที่ประเทศกลุ่มนี้เคยปล่อยเมื่อปี พ.ศ. 2533 ภายในช่วงระยะเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2551-2555

(ค.ศ. 2008-2012) ก๊าซเรือนกระจกที่นำมาคำนวณได้ประกอบด้วยก๊าซที่กำหนดใน Annex A ของพิธีสารเกียวโต ได้แก่ ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (CO₂) มีเทน (CH₄) ไนตรัสออกไซด์ (N₂O) ไฮโดรฟลูออโรคาร์บอนส์ (HFCs) และ เปอร์ฟลูออโรคาร์บอนส์ (PFCs) ซัลเฟอร์เฮกซะฟลูออไรด์ (SF₆) และปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่แต่ละประเทศหรือกลุ่มประเทศจะต้องลดเมื่อเทียบกับปีฐาน ค.ศ. 1990 ถูกกำหนดไว้ใน Annex B ของพิธีสารเกียวโต (UNFCCC, 2002b: 28)

พิธีสารเกียวโตมีผลบังคับใช้เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 (ค.ศ. 2005) เพื่อให้รัฐภาคีที่มีพันธกรณีต้องลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสามารถปฏิบัติตามพันธกรณีที่กำหนดโดยพิธีสารได้ตามเป้าหมาย พิธีสารเกียวโตจึงกำหนดให้มีกลไกที่ยืดหยุ่น (Flexibility Mechanisms) 3 ประการ ได้แก่

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

12.1.4 ผลกระทบต่อระบบการผลิตทางการเกษตร

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

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

12.1.5 การดำเนินงานของประเทศไทย

ประเทศไทยลงนามใน UNFCCC เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ.2535 ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญานี้ในวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2537 และอนุสัญญาเริ่มมีผลใช้บังคับกับประเทศไทยในวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ.2538 ในปัจจุบัน สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มอบหมายให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยประสานงานกลางของภารกิจอนุสัญญาฯ

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

ที่มาของอำนาจในการปฏิบัติงาน

(5.1) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ.2550 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2550 แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน โดยมีสำนักงานประสานการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป็นหน่วยงานภายในสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการดังกล่าว

(5.2) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2550 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2550 เพื่อเป็นศูนย์กลางประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรระหว่างประเทศ โดยให้เป็นองค์การมหาชน เพื่อให้มีความเป็นเอกภาพและคล่องตัวในการดำเนินงาน องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก หรือ อบก. (Thailand Greenhouse Gas Management Organization : TGO) เป็นองค์ภายใต้การกำกับของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2549: 161-168)

12.1.6 แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558-2593

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2558: 67-70) ได้จัดทำแผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558-2593 ซึ่งมีแผนรองรับด้านการเกษตร 3 ด้าน คือ (1) การจัดการความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติ (2) การสร้างความพร้อมในการรับมือและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (3) การรักษาความมั่นคงทางอาหาร โดยมีรายละเอียดดังนี้

“การเกษตรและความมั่นคงทางอาหาร มุ่งเน้นการจัดการความเสี่ยงในภาคเกษตรจากภัยธรรมชาติและการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยทางทางภูมิอากาศ การสร้างความพร้อมในการรับมือและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยมุ่งเน้นการสร้างองค์ความรู้และศักยภาพของเกษตรกรในการปรับตัว รวมถึงการสร้างรายได้เพิ่มจากการพัฒนาสินค้าเกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และการรักษาความมั่นคงทางอาหารอย่างยั่งยืน มีแนวทางและมาตรการ ดังนี้

(1) การจัดการความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติ

(1.1) วิจัยและพัฒนาการพยากรณ์และคาดการณ์ความแปรปรวนสภาพภูมิอากาศและสภาพอากาศรุนแรง ให้มีความถูกต้องแม่นยำและสามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้นาน โดยมุ่งเน้นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูง เช่น พื้นที่น้ำท่วมหรือแล้งซ้ำซาก พื้นที่ทำการประมงที่สำคัญ เป็นต้น

(1.2) จัดทำแผนที่เกษตรเสี่ยงภัยและคาดการณ์ช่วงเวลาเกิดภัย เช่น แผนที่เสี่ยงภัยน้ำท่วมภัยแล้ง ดินถล่ม การรुक้าของน้ำเค็ม การแพร่กระจายโรคพืชและสัตว์สภาพอากาศรุนแรงอื่นๆ เป็นต้น เพื่อประโยชน์ในการวางแผนลดความเสี่ยง การดำเนินมาตรการแก้ไขและให้ความช่วยเหลือได้ทันทั่วถึง

(1.3) ปรับปรุงและพัฒนาระบบและแผนเตือนภัยล่วงหน้า (early warning) ทางภาคเกษตร ให้มีการเชื่อมโยงข้อมูลเตือนภัยแบบบูรณาการ มีความแม่นยำ และทันต่อเหตุการณ์ สามารถเตือนภัยล่วงหน้าได้ในระดับประเทศจนถึงระดับพื้นที่ และให้มีการผสมผสานองค์ความรู้ทั้งจากวิทยาการสมัยใหม่และภูมิปัญญาท้องถิ่นทางการเกษตร รวมถึงพัฒนาช่องทางการสื่อสารและเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ทันต่อเหตุการณ์และครอบคลุมผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในทุกภาคส่วน

(1.4) สร้างเครือข่ายเกษตรกรในการติดตาม เฝ้าระวัง การเปลี่ยนแปลงของปัจจัยทางภูมิอากาศและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น เช่น การทำปฏิทินการเกษตร เป็นต้น รวมถึงสนับสนุนการเสริมสร้างศักยภาพของเกษตรกรในเครือข่ายให้มีการจัดการข้อมูลอย่างเป็นระบบ

(1.5) พัฒนาระบบประกันภัยหรือประกันความเสี่ยงจากสภาพอากาศต่อผลผลิตทางการเกษตร ปศุสัตว์ และการประมง สนับสนุนมาตรการบริหารความเสี่ยงของตลาดสินค้าเกษตรเพื่อป้องกันความผันผวนของราคา เช่น การซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า เป็นต้น รวมถึงเสริมสร้างศักยภาพด้านการประเมินและการบริหารจัดการความเสี่ยงให้แก่บุคลากรในภาคการเกษตรอย่างต่อเนื่อง

(1.6) พัฒนาระบบคาดการณ์และเตือนภัยการระบาดของแมลง และศัตรูพืช

(2) การสร้างความพร้อมในการรับมือและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลง

สภาพภูมิอากาศ

(2.1) ประเมินนัยยะของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบในภาคการเกษตร เช่น การเปลี่ยนแปลงของอุณหภูมิ ความชื้น กระแสลม กระแสน้ำ ฤดูกาล ปริมาณน้ำฝน ปริมาณน้ำท่า ความเค็มและความเป็นกรดของน้ำทะเล การระบาดของแพร่กระจายของโรคพืชและโรคสัตว์ เป็นต้น โดยประเมินและคาดการณ์ผลกระทบต่อวิถีในการทำ การเกษตรพืชเศรษฐกิจ ประมง และปศุสัตว์ที่สำคัญ รวมถึงผลกระทบที่เชื่อมโยงกับระบบการค้า และอุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าเกษตรดังกล่าว เพื่อให้สามารถกำหนดกลยุทธ์และวางแผนการปรับตัวของภาคเกษตรอย่างเป็นระบบ

(2.2) พัฒนางานวิจัยกับความเชื่อมโยงระหว่างภาคการเกษตรและการจัดการน้ำ โดยคำนึงถึงปริมาณน้ำที่อาจเปลี่ยนแปลงไปในอนาคต เชื่อมโยงกับแนวทางการปรับตัวด้านการจัดการน้ำในภาคการเกษตร

(2.3) พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการชลประทานให้ครอบคลุมพื้นที่ที่มีศักยภาพทางการเกษตรสูงเพื่อลดความเปราะบางของชุมชนต่อการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยทางภูมิอากาศ รวมถึงสนับสนุนเกษตรกรรายย่อยนอกเขตชลประทานให้สามารถดำเนินการตามแนวทางเกษตรทฤษฎีใหม่ที่สอดคล้องกับหลักเศรษฐกิจพอเพียง สนับสนุนการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก และการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำในภาคการเกษตร

(2.4) เร่งฟื้นฟูและปรับปรุงคุณภาพดินที่เสื่อมโทรม โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีศักยภาพทางการเกษตร เพื่อส่งเสริมการเพิ่มผลผลิตต่อหน่วย เสริมสร้างความมั่นคงทางอาหาร และเพื่อให้สามารถนำพื้นที่มาใช้ประโยชน์และสร้างรายได้ที่มั่นคงแก่เกษตรกรได้

(2.5) พัฒนาการใช้เทคโนโลยีการทำเกษตรกรรมแบบแม่นยำสูง (precision farming) ผสมผสานกับภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อการจัดการทรัพยากรในภาคการเกษตรอย่างมีประสิทธิภาพและลดความเปราะบางของกิจกรรมทางการเกษตรต่อปัจจัยทางภูมิอากาศ

(2.6) สร้างความตระหนักรู้ให้ชุมชนเกษตรมีความเข้าใจถึงผลกระทบ ความเสี่ยง และโอกาสในอนาคตจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมทั้งพัฒนาฐานความรู้และต่อยอดภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับทางเลือกในการปรับตัวด้านการเกษตร ทั้งเชิงเทคโนโลยี เทคนิค และการจัดการ พัฒนาความรู้ของผู้นำชุมชนต่อประเด็นผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สร้างเครือข่ายความร่วมมือในการประเมิน ถ่ายทอดข้อมูล และเชื่อมโยงองค์ความรู้เชิงวิชาการสู่บริบทของ

ชุมชนเป็นแกนกลางในการถ่ายทอดองค์ความรู้ พร้อมกับพัฒนาศักยภาพของเครือข่ายผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง ครอบคลุมทั้งนักวิชาการ หน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานภาคเอกชนในท้องถิ่น และเกษตรกรรายย่อยในชุมชน

(2.7) จัดทำระบบฐานข้อมูลสนับสนุนให้สามารถเข้าถึงได้ง่าย ทั้งในส่วน of ข้อมูลทางกายภาพ (ดิน แหล่งน้ำ ถนน ตลาด โรงงาน และข้อมูลภาพรวม (ด้านราคา ต้นทุน คู่แข่ง เกษตรกร พื้นที่ถือครอง) และจัดทำต้นแบบธุรกิจ (business model) เพื่อศึกษาและวางแผนการพัฒนา สินค้าเกษตรอย่างเป็นระบบเชื่อมโยงตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำและเป็นทางเลือกในการสร้างรายได้ให้แก่ เกษตรกร

(2.8) สนับสนุนการรวมกลุ่มเครือข่ายในการผลิตและจำหน่ายสินค้า เกษตรและผลิตภัณฑ์เพื่อยกระดับราคา ส่งเสริมการใช้เครื่องจักรกลและเทคโนโลยีแทนแรงงานเกษตร ประชาสัมพันธ์ให้กับผู้บริโภคเห็นความแตกต่างของผลกระทบต่อสุขภาพระหว่างสินค้าเกษตรที่เป็นมิตรต่อ สิ่งแวดล้อมกับสินค้าเกษตรทั่วไปรวมถึงขยายตลาดสินค้าทั้งในและต่างประเทศ เช่น การเพิ่มศักยภาพด้าน สินค้าเกษตรชายแดนเพื่อรองรับการเปิดประชาคมอาเซียน เป็นต้น

(2.9) สร้างกลไกสนับสนุนเงินทุนและทรัพยากรที่จำเป็นในการปรับตัว ต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในรูปแบบต่างๆ เช่น การจัดการแหล่งทุนสนับสนุน การ พัฒนาอาชีพเสริมหลังฤดูเพาะปลูก การส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงเกษตร เป็นต้น โดยมุ่งเน้นการสนับสนุน เกษตรกรรายย่อย

(3) การรักษาความมั่นคงทางอาหาร

(3.1) วิเคราะห์และคาดการณ์ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพ ภูมิอากาศต่อระบบการผลิตในภาคการเกษตร และประเมินผลกระทบต่อความอยู่รอดของการทำ การเกษตรในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศ โดยอ้างอิงกับสถานการณ์จำลองภูมิอากาศในอนาคตในรูปแบบต่างๆ ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน

(3.2) คัดกรองพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการทำเกษตรและมีการลงทุนด้าน โครงสร้างพื้นฐานเพื่อสนับสนุนการทำเกษตรไว้แล้ว รวมถึงกำหนดและจัดสรรเขตการพัฒนาพื้นที่ (zoning) สำหรับปลูกพืชอาหารและพืชพลังงาน โดยกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกระดับ ให้มีการบูรณา การกับการจัดการทรัพยากรอื่นๆ อย่างเป็นธรรมชาติ เช่น น้ำ ที่ดินและป่าไม้ เป็นต้น ร่วมกับการคำนึงถึงการ รักษาความปลอดภัยทางอาหาร และผนวกการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยทางภูมิอากาศในอนาคตในการ วางแผนพัฒนาพื้นที่อย่างเหมาะสม

(3.3) พัฒนางานศึกษาวิจัยและองค์ความรู้ด้านเทคโนโลยีชีวภาพ รวมถึงสนับสนุนการพัฒนาธนาคารพันธุกรรม เพื่อประโยชน์ด้านการปรับปรุงพันธุ์พืชและสัตว์ที่ทนต่อการ เปลี่ยนแปลงของปัจจัยทางภูมิอากาศ เช่น ทนแล้ง ทนน้ำท่วม ทนการรุกรานของน้ำเค็ม ใช้ทรัพยากรน้อย ให้ผลผลิตสูง ไม่เป็นภัยคุกคามต่อความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นต้น โดยมุ่งเน้นให้เกิดความหลากหลาย ทางชนิดพันธุ์สำหรับผลผลิตทางการเกษตรที่สำคัญของประเทศ ควบคู่กับการดำเนินมาตรการส่งเสริมและ คัดกรองสิทธิของเกษตรกรในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน

(3.4) ประเมินนัยยะของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อความมั่นคงทางอาหาร ทั้งในระดับประเทศ (ซึ่งรวมถึงนัยยะต่ออุปทานด้านอาหารในอนาคตและความเชื่อมโยงกับตลาดสินค้าเกษตรระหว่างประเทศ) และระดับท้องถิ่น พร้อมทั้งประเมินผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่อาจจะเป็นภัยคุกคามต่อการดำรงชีวิตและภาวะทางโภชนาการของกลุ่มประชากรที่เปราะบางและกลุ่มผู้มีรายได้น้อย

(3.5) ส่งเสริมการทำประมงที่คำนึงถึงความสมดุลของทรัพยากร สัตว์น้ำ และระบบนิเวศ โดยมีการประเมินทรัพยากรประมง (fisheries stock assessment) เพื่อใช้ในการวางแผนการจัดการให้สอดคล้องกับศักยภาพ สนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มคนในชุมชนท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรประมงในพื้นที่กำหนดเขตเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งให้เป็นสัดส่วน และอนุรักษ์แหล่งที่อยู่อาศัยและปรับปรุงพันธุ์สัตว์น้ำให้ได้ผลผลิตสูง ทนต่อการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยทางภูมิอากาศ

(3.6) สนับสนุนเกษตรกรรายย่อยในการจัดการตามแนวเกษตรทฤษฎีใหม่ ควบคู่ไปกับการเกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและปลอดภัย เพื่อให้สามารถรักษาความมั่นคงทางอาหารในระดับครัวเรือนและชุมชนได้อย่างยั่งยืน ลดความเปราะบางต่อปัจจัยเสี่ยงจากภูมิอากาศและความผันผวนของตลาด

12.2 นโยบายรองรับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็น

ทะเลทราย (United Nations Convention to Combat Desertification: UNCCD)

12.2.1 ความเป็นมา

ในการประชุมของประชาชาติเรื่อง “สิ่งแวดล้อมและการพัฒนา” (United Nations Conference on Environment and Development : UNCED) ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2535 ได้มีข้อตกลงในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม คือ แผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ซึ่งมีเรื่องที่สำคัญเรื่องหนึ่งในแผน คือ การต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายในปีเดียวกันนั้น การประชุมสมัชชาสหประชาชาติสมัยที่ 47 ได้มีมติจัดตั้ง คณะกรรมการเจรจาระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Negotiating Committee for the Elaboration of an International Convention to Combat Desertification : INCED) สำหรับยกร่างอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามข้อเสนอแนะในบทที่ 12 ของแผนปฏิบัติการ 21

ได้มีการประชุมรับรองอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ. 2537 ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งอนุสัญญาฯ ดังกล่าวมีผลบังคับใช้แล้วตั้งแต่วันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2539 ปัจจุบัน มีประเทศสมาชิกแล้ว 193 ประเทศ (Lean, 1995: 5-10)

12.2.2 วัตถุประสงค์

(1) อนุสัญญานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย และการบรรเทาผลกระทบของภัยแล้งในประเทศที่ประสบภัยแล้ง และ/หรือการแปรสภาพเป็นทะเลทรายอย่างรุนแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแอฟริกา ด้วยการปฏิบัติการที่มีประสิทธิภาพในทุกระดับที่สนับสนุนโดยการจัดทำในรูปของความร่วมมือและการมีหุ้นส่วนระหว่างประเทศภายในกรอบของแนวทางบูรณาการที่สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการ 21 โดยคำนึงถึงการเอื้ออำนวยต่อการบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ

(2) การบรรลุวัตถุประสงค์นี้จะประกอบด้วยการมีกลยุทธ์บูรณาการระยะยาวที่เน้นการปรับปรุงประสิทธิภาพของที่ดินและการฟื้นฟู การอนุรักษ์และการจัดการที่ดินและทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนไปพร้อมๆ กันในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งจะนำไปสู่ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับชุมชน (UNCCD, 2000: 8)

12.2.3 การดำเนินการของประเทศไทย

ประเทศไทยได้ภาคยานุวัติ (Accession) อนุสัญญาฯ เมื่อวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2544 และอนุสัญญาฯ มีผลบังคับต่อประเทศไทยในอีก 90 วันต่อมา คือ วันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ.2544 เป็นสมาชิกลำดับที่ 174 โดยมีกรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทำหน้าที่หน่วยประสานงานหลักซึ่งขึ้นตรงต่ออธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน ปัจจุบันเป็นกลุ่มงานอนุสัญญาฯว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายในสังกัด กองแผนงาน กรมพัฒนาที่ดิน โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย ซึ่งมีปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน

ประเทศไทยในฐานะประเทศภาคีอนุสัญญาฯ ต้องดำเนินการดังนี้

(1) รัฐบาลต้องให้ความสำคัญในปัญหาความแห้งแล้งและการแปรสภาพเป็นทะเลทราย โดยการบรรจุเรื่องของการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เข้าเป็นส่วนหนึ่งของขบวนการในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของประเทศเพื่อให้บรรลุถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยในปัจจุบันแผนปฏิบัติการแห่งชาติเพื่อการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายได้จัดทำขึ้นภายใต้สาระสำคัญของแผนเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้ว

(2) จัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติ (National Action Program : NAP) เพื่อแก้ไขปัญหาความแห้งแล้งและการแปรสภาพเป็นทะเลทราย โดยส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่น NGOs เกษตรกร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ การจัดทำแผนตลอดจนการดำเนินงาน

(3) ให้ความร่วมมือเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการในระดับอนุภูมิภาค และภูมิภาค เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

(4) ให้ความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ประสบการณ์ เทคโนโลยีในการแก้ไขปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทราย

(5) ให้ความสำคัญในเรื่องการพัฒนาบุคลากร และการเสริมสร้างสมรรถนะ (Capacity Building) การให้การศึกษาและสร้างจิตสำนึกของประชาชน (Public Awareness and Education) รวมทั้งการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อแก้ไขปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทราย

(6) จ่ายค่าบำรุงสมาชิกประจำปีประมาณ 17,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ

(7) การเข้าร่วมประชุมสมัชชาภาคี (Conference of the Parties) และรายงานให้ที่ประชุมได้ทราบถึงความก้าวหน้าในการดำเนินงานของประเทศไทย

(8) เข้าร่วมในการประชุมอื่นๆ ที่จัดขึ้นภายใต้กรอบอนุสัญญาฯ ดังกล่าว ตามที่ประเทศไทยจะพิจารณาเห็นสมควร

แผนปฏิบัติการแห่งชาติ ประกอบด้วยยุทธศาสตร์ 2 ด้าน

(1) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการผลิตพืชด้านทรัพยากรดินและน้ำ ซึ่งมี 2 กลยุทธ์ คือ

(1.1) กำหนดเหตุการณ์ใช้ที่ดินเพื่อการปลูกพืช

(1.2) พัฒนาทรัพยากรดินและน้ำเพื่อเพิ่มผลผลิต ภาพการผลิต

(2) เกษตรกรเข้าถึงบริการงานพัฒนาที่ดิน ซึ่งมี 2 กลยุทธ์คือ

(2.1) พัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งหมอดินอาสา

(2.2) ปรับระบบการบริหารจัดการองค์ ไปสู่องค์กรแห่งการเรียนรู้และมีการบริหารจัดการที่ดิน

(Land Development Department, 2004: 10-30)

12.2.4 แผนปฏิบัติการแห่งชาติ

จากพันธกิจดังกล่าวกรมพัฒนาที่ดินได้จัดทำแผนปฏิบัติการแห่งชาติฉบับแรก โดยสอดคล้องตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 แผนยุทธศาสตร์กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และแผนการดำเนินงานของกรมพัฒนาที่ดิน โดยแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2547 และใช้ดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามพันธกิจ

ภายหลังแผนปฏิบัติการแห่งชาติสิ้นสุดลง กรมพัฒนาที่ดินได้ใช้ยุทธศาสตร์ในแต่ละช่วงเวลามาดำเนินการ ในปัจจุบันได้ใช้ยุทธศาสตร์กรมพัฒนาที่ดินในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) โดยมียุทธศาสตร์ 6 ด้าน ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 : เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรดินด้วยการสำรวจจำแนกดิน วิเคราะห์ดิน และวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเป็นระบบ

ยุทธศาสตร์ที่ 2 : เพิ่มความสามารถในการแข่งขันภาคการเกษตรด้วยงานวิจัยและเทคโนโลยีด้านการพัฒนาที่ดินเชิงนวัตกรรม

ยุทธศาสตร์ที่ 3 : บริหารจัดการทรัพยากรดินอย่างสมดุลและยั่งยืนด้วยการฟื้นฟูปรับปรุงดิน และอนุรักษ์ดินและน้ำ

ยุทธศาสตร์ที่ 4 : สร้างและพัฒนาความเข้มแข็งให้กับหมอดินอาสาเกษตรกร และภาคีเครือข่าย

ยุทธศาสตร์ที่ 5 : พัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านการพัฒนาที่ดินบนพื้นฐานการมีส่วนร่วม

ยุทธศาสตร์ที่ 6 : พัฒนานโยบายสู่ความเป็นเลิศด้านการพัฒนาที่ดิน
(กรมพัฒนาที่ดิน, 2559: 108)

ปัจจุบันกรมพัฒนาที่ดินกำลังดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการแห่งชาติฉบับใหม่ โดยยึดเป้าหมายในปี 2530 ให้มีการยับยั้งความเสื่อมโทรมของที่ดิน (Land Degradation Neutrality : LDN) (UNCCD, 2016)

การเข้าไปเป็นสมาชิกรัฐภาคีของประเทศไทยนั้น ผู้แทนจากประเทศไทยได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นรองประธานกรรมการ (Vice-Chairman) ให้คณะกรรมการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Committee on Science and Technology) ของอนุสัญญาฯ ระหว่าง พ.ศ. 2546 -2548 จากการรับรองที่ประชุมรัฐภาคีสถิติที่ 6 ที่กรุงฮาวานา ประเทศคิวบา

เอกสารอ้างอิง

1. กรมพัฒนาที่ดิน. 2559. **สรุปผลการประชุมรัฐภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย สมัยที่ 12 หนังสือที่ 0805.08/1211 ลงวันที่ 2 มีนาคม 2559.**
2. สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2558. **แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558-2593.** กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
3. FAO. 2016. *The State of Food and Agriculture. Climate Change, Agriculture and Food security.* Rome.
4. Land Development Department. 2004. *Kingdom of Thailand National Action Programme for Combating Desertification.* Ministry of Agriculture and Cooperatives. March, 2004. Bangkok, Thailand.
5. Lean, G. 1995. *Down to Earth.* The Center for Our Common Future. Geneva.
6. UNCCD. 2000. *United Nations Convention to Combat Desertification.* GE.99-0193. CCD/99. France.
7. UNCCD. 2016. *LDN Target Setting and the UNCCD.* Bonn.
8. UNFCCC.2002a. *Convention on Climate Change.* UNEP/IUC/2002/9. France.
9. UNFCCC. 2002b. *The Kyoto Protocol to the Convention on Climate Change.* UNEP/IUC/2002/2. France.

บทที่ 13

การบริหารจัดการที่ดินไทย

บทที่ 13

การบริหารจัดการที่ดินไทย

จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ของไทยพบว่ารัฐไทยได้มีนโยบายการบริหารจัดการที่ดินมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา ได้จัดตั้งหน่วยงานและตรากฎหมายจำนวนมากตามลำดับ เพื่อให้ทราบลำดับความเป็นมาของการบริหารจัดการที่ดินไทย จึงได้ทบทวนสาระสำคัญรวม 4 เรื่อง คือ (1) องค์กรหลักที่เกี่ยวข้องกับงานบริหารจัดการที่ดินของรัฐ (2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน (3) คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน และ (4) (ร่าง) นโยบายการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรที่ดิน โดยมีรายละเอียดดังนี้

13.1 องค์กรหลักที่เกี่ยวข้องกับงานบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

การบริหารจัดการที่ดินไทยดำเนินการโดยหน่วยงานจำนวนมาก องค์กรหลักกระจายอยู่ใน 6 กระทรวง ดังนี้

1. กระทรวงมหาดไทย ได้แก่ กรมที่ดิน กรมโยธาธิการและผังเมือง และกรมการปกครอง
2. กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้แก่ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และการเคหะแห่งชาติ
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 13-1)

13.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดิน

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินได้มีการตราขึ้นจำนวนมากตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยจนถึงปัจจุบัน มีทั้งที่ยกเลิกและร่างขึ้นใหม่เพื่อให้รองรับกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ การทบทวนในบทนี้จะมีสาระสำคัญรวม 3 เรื่อง คือ (1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินในอดีต (2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน และ (3) ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ โดยมีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 13-1 องค์การหลักที่เกี่ยวข้องกับงานบริหารที่ดินของรัฐ

ลักษณะงาน								
หน่วยงาน	ทะเบียนที่ดิน ออกเอกสารสิทธิ์ ประเมินราคาที่ดิน และโรงเรือน	สำรวจดินจำแนกที่ดิน อนุรักษ์ดินและน้ำ ค้นคว้าทดลองเกี่ยวกับ ดินน้ำและพืช	ควบคุม การใช้ ที่ดิน	จัด ที่ดิน ทำกิน	สำรวจการ ถือครอง ที่ดิน	จัดที่ดิน เพื่อที่อยู่ อาศัย	ธุรกิจ เกี่ยว กับที่ดิน	จัดรูป ที่ดิน
1. กรมที่ดิน	■			■			■	
2.กรมโยธาธิการและ ผังเมือง			■					
3. กรมการปกครอง			■					
4.องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น			■					
5.กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ				■				
6. การเคหะแห่งชาติ						■	■	
7. สปก.				■				
8. กรมส่งเสริมสหกรณ์				■				
9. กรมพัฒนาที่ดิน		■			■			
10. กรมชลประทาน		■						■
11. สำนักงานเศรษฐกิจ การเกษตร					■			
12. กรมวิชาการเกษตร		■						
13. กรมป่าไม้		■		■				
14. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช		■	■					
15.กรมทรัพยากรทางทะเลและ ชายฝั่ง			■					
16. สำนักงานนโยบาย และแผนทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม			■					
17. กรมธนารักษ์	■		■					
18. สำนักพระพุทธศาสนา แห่งชาติ			■					
19. องค์การทหารผ่านศึก				■				
20. ธ.ก.ส.							■	
21.ธนาคารอาคารสงเคราะห์							■	

13.2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินในอดีต

กรมที่ดิน (2544: 1-217) ได้จัดพิมพ์เอกสาร “รวมกฎหมายเก่าเกี่ยวกับที่ดิน” ไว้รวม

90 ฉบับ ดังนี้

1. ศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหง
2. กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ
3. กฎหมายตราสามดวง ว่าด้วยพระราชกำหนดเก่า 44 (จุลศักราช 1110)
4. ประกาศกำหนดที่ให้ขาย ให้เช่า แก่คนนอกประเทศ (ปีมะโรง นักขัตตรัฐศก)
5. ประกาศฝรั่งทำหนังสือสัญญา (ปีมะโรง นักขัตตรัฐศก)
6. ประกาศขายสวนขายนานาฝากแก่กัน (ปีชาล อัฐศก ศักราช 1228)
7. ประกาศเพิ่มเติมว่าด้วยขายสวนขายนานา (ปีเถาะ นพศก ศักราช 1228)

8. พระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมืองกรมการแลเสนากำนันอำเภอซึ่งจะออก
เดินประเมินนา (ปีจอ ฉศก ศักราช 1236)

9. พระราชบัญญัติเพิ่มเติมข้อพระราชบัญญัติซึ่งประกาศเมื่อ ณ ปีจอ ฉศก
ศักราช 1236

10. พระบรมราชโองบาย

11. พระราชบัญญัติการขายฝาก แลการจำนำที่ดิน รัตนโกสินทร์ศก 115

12. ข้อบังคับการหวงห้ามที่ดิน ศก.117

13. ประกาศเรื่องจำนำและขายฝากที่ดิน รัตนโกสินทร์ ศก 118

14. ประกาศออกโฉนดที่ดิน (ร.ศ.120)

15. กฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ รัตนโกสินทร์ ศก 120

16. พระราชบัญญัติออกตราจองที่ดินชั่วคราว รัตนโกสินทร์ ศก 121

17. ประกาศกระทรวงเกษตราธิการ (ร.ศ. 122)

18. ประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติออกตราจองชั่วคราวเมืองชลบุรี (ร.ศ.122)

19. ประกาศเรื่องห้ามมิให้จับจองที่ดินในท้องที่ฝั่งตะวันตกแห่งแม่น้ำเจ้าพระยา
(ร.ศ.123)

20. ประกาศเปลี่ยนนามพระราชบัญญัติออกตราจองที่ดินชั่วคราวเป็น
พระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง และให้ใช้ในมณฑลพิษณุโลก (ร.ศ.124)

21. กฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ ว่าด้วยการโอนใบไต่สวน (ร.ศ.125)

22. กฎกระทรวงยุติธรรม กฎที่ 56 (ร.ศ.125)

23. ประกาศเพิ่มเติมพระราชบัญญัติที่ดิน ว่าด้วยคนชาวเอเชียในบังคับฝรั่งเศส
ขอถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน (ร.ศ.126)

24. พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทร์ ศก. 127

25. ประกาศอนุญาตให้จับจองที่ดินทุ่งฝั่งตะวันตกแห่งแม่น้ำเจ้าพระยา (ร.ศ.127)

26. ประกาศเพิ่มเติมพระราชบัญญัติที่ดิน ว่าด้วยคนในบังคับอังกฤษขอถือ
กรรมสิทธิ์ที่ดิน (ร.ศ.128)

27. พระราชบัญญัติว่าด้วยลักษณะฐานะของวัดบาทหลวงโรมันคาทอลิกใน กรุงเทพมหานคร
(ร.ศ.128)

28. ประกาศใช้เป็นข้อบังคับชั่วคราวสำหรับการเพาะปลูกสวนใหญ่ สมพัศที่
ไร่แลนา รัตนโกสินทร์ศก 129

29. สารตราเสนาบดี กระทรวงเกษตราธิการ ประกอบกับข้อบังคับสำหรับจับ
จองที่ดินทำการเพาะปลูกสวนใหญ่ สมพัศที่ ไร่ แลไร ร.ศ.129

30. ประกาศใช้ประกาศเป็นข้อบังคับชั่วคราวสำหรับการเพาะปลูกสวนใหญ่ สมพัศ
ที่ไร่ แลนา (ร.ศ.130)

31. กฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ พระพุทธศักราช 2456 เรื่องแก้ไขการ
เรียกเงินค่าธรรมเนียมบางอย่าง

32. กฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ พระพุทธศักราช 2456 ว่าด้วยประกาศ
กำหนดให้เรียกเงินค่าธรรมเนียมหลักเขตร้า

33. กฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ พระพุทธศักราช 2456 ว่าด้วยการออกใบแทนโฉนด
34. พระราชบัญญัติแก้ไขความในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยลักษณะฐานะของวัดบาทหลวงโรมันคาทอลิกในกรุงสยาม (พ.ศ.2456)
35. กฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ พระพุทธศักราช 2451 ว่าด้วยประกาศแก้ไขกฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ ซึ่งว่าด้วยการเรียกเงินค่าธรรมเนียมบางอย่าง
36. กฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ พระพุทธศักราช 2456 ว่าด้วยประกาศกำหนดบางอย่างให้เรียกเงินค่าธรรมเนียมหลักเขตฯ
37. กฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ พระพุทธศักราช 2456 ว่าด้วยการเรียกค่าธรรมเนียมบางอย่าง
38. กฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ พระพุทธศักราช 2456 ว่าด้วยประกาศกำหนดให้เรียกค่าธรรมเนียมหลักเขตฯ
39. พระราชบัญญัติว่าด้วยที่พระราชทานพระบรมราชานุญาตแก่โรมันคาทอลิกมิสซังในกรุงสยาม (พ.ศ. 2457)
40. ประกาศกระทรวงนครบาล (พ.ศ. 2457)
41. กฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ พระพุทธศักราช 2457 ว่าด้วยประกาศกำหนดให้เรียกเงินค่าธรรมเนียมหลักเขตฯ
42. กฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ พระพุทธศักราช 2458 ว่าด้วยหลักเขตที่ดิน แลกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม
43. กฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ เพิ่มเติมความในกฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ ลงวันที่ 19 มกราคม พระพุทธศักราช 2458
44. กฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ พระพุทธศักราช 2458
45. พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2459)
46. กฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ ที่ 17 ว่าด้วยเรื่องแก้ทะเบียนชื่อโฉนดแผนที่โดยได้รับมรดก
47. กฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ ที่ 18 ว่าด้วยเรื่องใบแทนใบไต่สวนใบนำและใบกรอก (พ.ศ. 2459)
48. กฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ ที่ 19 เรื่องมรดกผู้รับจำนำและผู้รับซื้อฝาก (พ.ศ. 2459)
49. คำสั่งกระทรวงเกษตราธิการ ว่าด้วยการจดนามคนในทะเบียนแลในหนังสือสำคัญ ฉบับที่ 10 (20) (พ.ศ. 2460)
50. กฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ ว่าด้วยที่ดินที่ซื้อขายกันโดยมิได้แก้ทะเบียนหลังโฉนดเกินกว่า 9 ปี แลผู้ขายได้อพยพสูญตายไป ฉบับที่ 11 (21) พ.ศ.2460)
51. กฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ ว่าด้วยการแก้ทะเบียนขายฝากหลุดเป็นสิทธิเมื่อผู้รับซื้อฝากนำผู้ขายฝากมาทวงทะเบียนไม่ได้ ฉบับที่ 12 (22) (พ.ศ.2461)
52. พระราชบัญญัติเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ว่าด้วยลักษณะฐานะของวัดบาทหลวงโรมันคาทอลิกในกรุงสยาม (พ.ศ. 2461)
53. พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2462)

54. กฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ พระพุทธศักราช 2466 ว่าด้วยเรื่องเงินค่าป่วยการกำนัน หรือผู้แทนกำนัน ฉบับที่ 13
55. พระราชบัญญัติเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ว่าด้วยลักษณะฐานะของวัดบาทหลวงโรมันคาทอลิกในกรุงสยาม (พ.ศ.2466)
56. กฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ พระพุทธศักราช 2467 เรื่องเงินค่าธรรมเนียมที่ดิน
57. กฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการเรื่องเงินค่าธรรมเนียม
- 58 . กฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ พระพุทธศักราช 2469 เรื่องค่าป่วยการผู้นำประกาศไปปิดในที่ดิน ฉบับที่ 32/6956
59. พระราชบัญญัติแก้ไขความในมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 (พ.ศ.2469)
60. กฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ พระพุทธศักราช 2471
61. ประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยลักษณะฐานะของวัดบาทหลวงโรมันคาทอลิกในกรุงสยาม (พ.ศ. 2472)
62. ประกาศว่าด้วยพนักงานเจ้าหน้าที่ในเรื่องจดทะเบียนนิติกรรม ทรัพย์สิทธิ และนิติกรรม ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (พ.ศ. 2473)
63. กฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ ว่าด้วยค่าธรรมเนียมทะเบียนที่ดินแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2474
64. ประกาศแก้ไขประกาศว่าด้วยพนักงานเจ้าหน้าที่ในเรื่องจดทะเบียนนิติกรรม ทรัพย์สิทธิ และนิติกรรม ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พุทธศักราช 2475
65. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช 2477
66. กฎกระทรวงเกษตราธิการ ออกตามความในมาตรา 1 แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2478)
67. พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช 2478
68. พระราชบัญญัติคุ้มครองหมุดหลักฐานการแผนที่ พุทธศักราช 2478
69. พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2479
70. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479
71. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2480
72. กฎกระทรวงเกษตราธิการ ออกตามความในพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 (พ.ศ. 2480)
73. กฎกระทรวงเกษตราธิการ ออกตามความในพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 (ฉบับที่ 2) (พ.ศ. 2481)
74. พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช 2485
75. พระราชบัญญัติควบคุมการได้มาซึ่งที่ดินโดยห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัดเพื่อค้ากำไร พุทธศักราช 2485
76. พระราชบัญญัติว่าด้วยพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พุทธศักราช 2486

77. พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 7) พุทธศักราช 2486
 78. กฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 7) พุทธศักราช 2486 (พ.ศ. 2486)
 79. พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พุทธศักราช 2486
 80. กฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พุทธศักราช 2486 (พ.ศ. 2486)
 81. พระราชบัญญัติว่าด้วยพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2492
 82. พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2493
 83. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (ฉบับที่ 3)
 84. พระราชบัญญัติว่าด้วยการสำรวจออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2496
 85. แลลงการณ์สำนักนายกรัฐมนตรี (เกี่ยวกับร่าง พ.ร.บ ว่าด้วยการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2496)
 86. พระราชบัญญัติว่าด้วยการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496
 87. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2497
 88. พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ.2497
 89. พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2504
- อนึ่ง ในสมัยเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยา ในอาณาจักรล้านช้างได้มีการตรากฎหมายที่เรียกว่า “มังรายศาสตร์” เมื่อ พ.ศ. 1839 โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเช่านา (ประเสริฐ ณ นคร , 2521: 102–103)

13.2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันมีจำนวน 24 ฉบับ ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560
2. พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497
 - ประมวลกฎหมายที่ดิน
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. 2558
21. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
22. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457
23. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
24. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

13.2.3 ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ดินที่มีอยู่จำนวนมาก เมื่อมีความขัดแย้งขึ้นระหว่างหน่วยงานการแก้ไขปัญหาจึงมีความยุ่งยาก เนื่องจากแต่ละหน่วยงานมีอำนาจตามบทบัญญัติในกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงได้มีการร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติขึ้น และผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติขึ้น และผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2560 ในร่างฉบับดังกล่าว มีบทบัญญัติมาตรา 11 (6) กำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ไว้ดังนี้

“(6) วินิจฉัยชี้ขาดข้อขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินและทรัพยากรดินระหว่างคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐ ในกรณีที่มีอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน”

(คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ, 2559: 17-20)

13.3 คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน

13.3.1 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. คณะกรรมการการเช่าและถมดิน
11. คณะกรรมการนโยบายและแผนบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ
12. คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

13.3.2 คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับที่ดินเพื่อการเกษตรโดยตรง

คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับที่ดินเพื่อการเกษตรโดยตรงในปัจจุบันมีจำนวน 6 คณะ คือ

- (1) คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ
- (2) คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง
- (3) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- (4) คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม¹⁾
- (5) คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน
- (6) คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

โดยมีองค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ดังรายละเอียดในตารางที่ 13-1

13.3.3 คณะกรรมการและอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องกับที่ดินเพื่อการเกษตรโดยตรง

ปัจจุบันมีคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องกับที่ดินในระดับจังหวัดรวม 4 คณะ คือ

- (1) คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัด
- (2) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด
- (3) คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- (4) คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน

ซึ่งมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ดังรายละเอียดในตารางที่ 13-2

¹⁾ ดูรายละเอียดในตารางที่ 13-2

ตารางที่ 13-2 คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและอำนาจหน้าที่

คณะกรรมการ	อำนาจหน้าที่
คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ มาตรา 14 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ” ประกอบด้วยรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงกลาโหม อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ* อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ อธิบดีกรมทางหลวง อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน อธิบดีกรมทรัพยากรธรณี อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมธนารักษ์ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทเป็นกรรมการ อธิบดีเป็นกรรมการและเลขาธิการโดยตำแหน่ง และคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินเจ็ดคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง	มาตรา 20 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) วางนโยบายการตัดที่ดิน เพื่อให้ประชาชนมีที่ดินสำหรับอยู่อาศัยและหาเลี้ยงชีพตามควรแก่สภาพ (2) วางแผนการถือครองที่ดิน (3) สงวนและพัฒนาที่ดินเพื่อจัดให้แก่ประชาชน (4) สงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน (5) อนุมัติโครงการการจัดที่ดินของทบวงการเมือง (6) ควบคุมการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายนี้และกฎหมายอื่น (7) ปฏิบัติการเกี่ยวกับที่ดินตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย (8) มอบหมายให้ทบวงการเมืองที่เกี่ยวข้องดำเนินการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งในมาตรานี้แทนคณะกรรมการได้ตามที่เห็นสมควร (9) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น (10) วางระเบียบหรือข้อบังคับกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดที่ดินหรือเพื่อกิจการอื่นตามประมวลกฎหมายนี้
คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง มาตรา 6 ให้มีคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง” ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นรองประธานกรรมการคนที่หนึ่ง ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง อธิบดีกรมการข้าว อธิบดีกรมการค้าภายใน อธิบดีกรมเจ้าท่าอธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมบัญชีกลาง อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติ เป็นกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งจำนวนไม่เกินเก้าคนเป็นกรรมการ ให้หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางเป็นกรรมการและเลขานุการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง ต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ด้านกฎหมาย การเกษตร การชลประทาน การบริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติ เศรษฐศาสตร์ สิ่งแวดล้อม หรือด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดิน	มาตรา 11 คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (1) พิจารณาเสนอแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ (2) กำหนดนโยบายและพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานและงบประมาณของโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและโครงการจัดรูปที่ดินในท้องที่ต่าง ๆ (3) พิจารณาเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อออกประกาศกำหนดแนวเขตสำรวจการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม (4) พิจารณาเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดิน (5) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สินอื่นในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน (6) ให้ความเห็นชอบในการกำหนดที่ดินตอนใดเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการตามมาตรา 34 (7) วินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับปัญหาการจัดรูปที่ดินตามคำร้องหรือคำอุทธรณ์ของเจ้าของที่ดินหรือบุคคลผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามมาตรา 42 และมาตรา 48 (8) วางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงิน การเบิกจ่ายเงินและการเก็บรักษาเงินของกองทุนจัดรูปที่ดิน

ตารางที่ 13-2 คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและอำนาจหน้าที่ (ต่อ)

คณะกรรมการ	อำนาจหน้าที่
	(9) วางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน และกิจการที่เกี่ยวกับการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินของสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางหรือสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด (10) กำหนดแนวทางในการส่งเสริมและช่วยเหลือการทำเกษตรกรรมในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน (11) ดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวกับการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้
คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาตรา 12 ให้มีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมปศุสัตว์ อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมประมง อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ* อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม อธิบดีกรมธนารักษ์ อธิบดีกรมบัญชีกลาง อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง* ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ประธานคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรแห่งประเทศไทย และประธานชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการและกรรมการอื่นอีกไม่เกินเก้าคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้แทนเกษตรกรทหคคและผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสามคน ให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นกรรมการและเลขานุการ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 ใช้บังคับในท้องที่กรุงเทพมหานครแล้ว ให้คณะกรรมการทำหน้าที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสำหรับกรุงเทพมหานครด้วย	มาตรา 19 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังต่อไปนี้ (1) จัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2) พิจารณากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินตามมาตรา 29 และการกำหนดเนื้อที่ที่ดินที่จะให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว หรือเช่าซื้อตามมาตรา 30 (3) พิจารณากำหนดแผนผังและการจัดแบ่งแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (4) พิจารณานอุมัติแผนงานและโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนงบค่าใช้จ่ายของ ส.ป.ก. เสนอรัฐมนตรี (5) พิจารณากำหนดแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อยกระดับรายได้ และคุ้มครองผลประโยชน์ของเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกร (6) พิจารณากำหนดแผนการส่งเสริม และบำรุงเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน รวมถึงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการ การสาธารณสุขโภชนาการ การศึกษาและการสาธารณสุขของเกษตรกร (7) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนแบบสัญญาเช่าและเช่าซื้อที่จะทำกับเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน (8) กำหนดระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและปฏิบัติตามแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม (9) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินกู้ยืมจาก ส.ป.ก. ตลอดจนเงื่อนไขของการกู้ยืมโดยอนุมัติรัฐมนตรี (10) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนการควบคุมดูแลกิจการอื่น ๆ ภายในเขตปฏิรูปที่ดิน (11) ติดตามการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน (12) กำหนดกิจการและระเบียบการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ตารางที่ 13-2 คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและอำนาจหน้าที่ (ต่อ)

คณะกรรมการ	อำนาจหน้าที่
คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน มาตรา 5 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน” ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นรองประธานกรรมการ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมทรัพยากรธรณี อธิบดีกรมธนารักษ์ อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง อธิบดีกรมวิชาการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินห้าคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูง เป็นที่ประจักษ์ในด้านการอนุรักษ์ดินและน้ำด้านการเกษตร หรือด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการ	มาตรา 9 คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (1) กำหนดการจำแนกประเภทที่ดิน และเสนอขอรับความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ (2) วางแผนการใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดิน การกำหนดบริเวณการใช้ที่ดินและการกำหนดเขต การอนุรักษ์ดินและน้ำ (3) ประกาศกำหนดเขตสำรวจที่ดิน และประกาศกำหนดเขตสำรวจการอนุรักษ์ดินและน้ำ ตามมาตรา 17 (4) เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ ในการให้ความช่วยเหลือ และเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ผู้ครอบครองที่ดิน ตามความเหมาะสมจากการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดินหรือ การกำหนดเขตการอนุรักษ์ดิน และน้ำ (5) กำหนดมาตรการเพื่อการปรับปรุงดินหรือที่ดิน หรือกำหนดมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำ
(ร่าง) พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. มาตรา 6 ให้มีคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ คณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ” เรียกโดยย่อว่า “คทช.” ประกอบด้วย (1)นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ (2)รองนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการ (3)กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงคมนาคม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (4) ประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติ และ ประธานสภาองค์กรชุมชน (5) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนเจ็ดคน จากผู้มีความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ ในด้านการบริหารจัดการที่ดินหรือทรัพยากรดิน ด้านการปฏิรูปที่ดิน ด้านการผังเมือง ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านกฎหมายที่ดิน ด้านเทคโนโลยีภูมิสารสนเทศ และด้านเศรษฐศาสตร์	มาตรา 11 คทช. มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินโดยทั่วไป รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ เพื่อขอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี (2) กำหนดแนวทางหรือมาตรการเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน และประชาชนในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน (3) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มีกฎหมายหรือให้แก้ไขเพิ่มเติม ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน (4) กำหนดแนวทางหรือมาตรการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหา การคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ รวมถึงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในลักษณะแปลงรวม โดยมีให้กรรมสิทธิ์ (5) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ ให้คณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐ ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ (6) วินิจฉัยข้อขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินและทรัพยากรดิน ระหว่างคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐ ในกรณีที่ดินหรือทรัพยากรดินของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน ขัดแย้งกัน (7) กำหนดแนวทางและวินิจฉัยข้อขัดแย้งเกี่ยวกับแนวเขตที่ดินของรัฐและกำหนดหลักเกณฑ์หรือมาตรการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ,

ตารางที่ 13-2 คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและอำนาจหน้าที่ (ต่อ)

คณะกรรมการ	อำนาจหน้าที่
(6) กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนหกคน จากบุคคลที่ได้รับการสรรหาจากตัวแทนขององค์กรชุมชน ให้เลขาธิการ คทช. เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้มีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการ คทช. หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องจำนวนไม่เกินสองคน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ	(7) กำหนดแนวทางและวินัยชี้ขาดเกี่ยวกับแนวเขตที่ดินของรัฐและกำหนดหลักเกณฑ์หรือมาตรการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ, (8) ติดตาม ประสานงาน สนับสนุน หรือเร่งรัดการดำเนินงานของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้มีการดำเนินงานที่สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ เพื่อรายงานต่อคณะรัฐมนตรี (9) วางระเบียบเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินหรือกิจการอื่นเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ (10) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ คทช. หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย คำวินิจฉัยของ คทช.ตาม (6) และ (7) ให้เป็นที่สุด ทั้งนี้ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับประชาชนให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ตารางที่ 13-3 คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการในระดับจังหวัดเกี่ยวข้องกับที่ดินและอำนาจหน้าที่

คณะกรรมการ	อำนาจหน้าที่
คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด มาตรา 13 ภายใต้บังคับมาตรา 12 วรรคสอง เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 ใช้บังคับในเขตอำเภอหนึ่งอำเภอใดในจังหวัดใดแล้ว ให้มีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัด ขึ้นคณะหนึ่งในจังหวัดนั้น เรียกว่า “คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด” ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ เกษตรจังหวัด ปศุสัตว์จังหวัด ป่าไม้จังหวัด ประมงจังหวัด ผู้แทนกรมชลประทาน ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน สหกรณ์จังหวัด พาณิชย์จังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอในท้องที่ที่มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พัฒนาการจังหวัด ผู้แทนกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ* ราชพัสดุจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด ผู้แทนกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง* ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และผู้แทนเกษตรกรในจังหวัดนั้นอีกสี่คนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ และปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ	มาตรา 20 ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดมาตรการและวิธีปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด และให้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังต่อไปนี้ (1) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงาน โครงการและค่าใช้จ่ายของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เพื่อเสนอคณะกรรมการ (2) ติดตามการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติตลอดจนดำเนินการแก้ไขปัญหาดัง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน (3) พิจารณาผลการปฏิบัติงาน เพื่อปรับปรุงแผนงาน โครงการ งบค่าใช้จ่ายและวิธีปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (4) จัดทำงบประมาณค่าใช้จ่ายตามโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแต่ละโครงการเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ (5) ดำเนินการเกี่ยวกับเงินและกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามระเบียบหรือข้อบังคับหรือมติของคณะกรรมการหรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย (6) วางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบหรือข้อบังคับหรือมติของคณะกรรมการ
คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัด มาตรา 7 เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินตามมาตรา 32 ใช้บังคับในบริเวณใดในจังหวัดใดแล้ว ให้มีคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดขึ้นคณะหนึ่งในจังหวัดนั้น เรียกว่า “คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด” ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ ปลัดจังหวัดเป็นรองประธานกรรมการ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เกษตรจังหวัดพาณิชย์จังหวัด โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด สหกรณ์จังหวัด ผู้แทนกรมการข้าว ผู้แทนกรมชลประทานผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน ผู้แทนกรมทางหลวงชนบท อัยการจังหวัด ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร นายอำเภอในท้องที่เขตสำรวจการจัดรูปที่ดิน ผู้บริหารท้องถิ่นทุกแห่งที่พื้นที่เขตสำรวจการจัดรูปที่ดินอยู่ในเขตการปกครอง ซึ่งเลือกกันเองไม่เกินห้าคน เว้นแต่เขตสำรวจการจัดรูปที่ดินใดมีผู้บริหารท้องถิ่นไม่เกินห้าคนให้ทุกคนเป็นกรรมการ และประธานสภาเกษตรกรจังหวัดเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นอีกไม่เกินห้าคนซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากเจ้าของที่ดินในเขตสำรวจการจัดรูปที่ดิน ให้หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ ในกรณีที่ดินสำรวจการจัดรูปที่ดินครอบคลุมที่ดินสองจังหวัดขึ้นไปรวมอยู่ในเขตโครงการเดียวกัน	มาตรา 12 คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (1) จัดให้มีการสำรวจบริเวณที่ดินที่เห็นสมควรจะกำหนดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน (2) ประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สินอื่นในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนด (3) พิจารณาให้ความเห็นชอบการวางแผนผังการจัดแปลงที่ดิน ระบบชลประทาน การสร้างถนนหรือทางล่ำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดิน การแลกเปลี่ยนที่ดิน และการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน (4) สอบสวนและวินิจฉัยคำร้องตามมาตรา 42 หรือดำเนินการประนีประนอมตามมาตรา 43 (5) ดำเนินการเกี่ยวกับการเงินและการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินตามระเบียบหรือข้อบังคับหรือมติของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง หรือตามที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมาย (6) วางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเปิดหรือปิดประตูกักน้ำ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำเข้าสู่ที่ดินของเจ้าของที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน (7) ดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดรูปที่ดิน การออกระเบียบหรือข้อบังคับตาม (6) ต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดตามมาตรา 25

ตารางที่ 13-3 คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการในระดับจังหวัดเกี่ยวข้องกับที่ดินและอำนาจหน้าที่ (ต่อ)

คณะกรรมการ	อำนาจหน้าที่
คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางอาจกำหนดให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดแห่งหนึ่ง ทำหน้าที่ครอบคลุมทั้งโครงการก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด นายอำเภอในจังหวัดอื่นที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการด้วย สำหรับผู้บริหารท้องถิ่นให้ดำเนินการเลือกกันเองระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งที่อยู่ในเขตสำรวจการจัดรูปที่ดิน การเลือกผู้บริหารท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งและวรรคสามให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีประกาศกำหนด	มาตรา 8 คชก. จังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (1) วางระเบียบการกำหนดอัตราค่าเช่าขึ้นสูงสำหรับเป็นแนวปฏิบัติของ คชก. ตำบล ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยร่วมกันกำหนด (2) กำหนดผลผลิตหรือรายได้ขึ้นสูงของผลิตผลเกษตรกรรมแต่ละประเภทที่นิยมทำในจังหวัดตามการจำแนกคุณภาพของที่ดินและน้ำสำหรับเป็นหลักในการคำนวณอัตราค่าเช่าขึ้นสูงของ คชก. ตำบล (3) กำหนดท้องที่ที่ห้ามประกอบเกษตรกรรมบางประเภทเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือการอนุรักษ์ดินและน้ำ (4) รวบรวมข้อมูล สถิติการเช่าในท้องที่ของจังหวัด โดยแยกเป็นอำเภอ ตำบลและประเมินผลเสนอสภาจังหวัดทราบทุกปี (5) กำหนดระยะเวลาเริ่มต้นฤดูการประกอบเกษตรกรรมแห่งท้องถิ่น (6) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ และมีคำสั่งใด ๆ ให้ผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าปฏิบัติหรือมิให้ปฏิบัติการใดเพื่อให้เกิดผลตามคำวินิจฉัย การกำหนดตาม (3) ให้กำหนดล่วงหน้าก่อนฤดูการประกอบเกษตรกรรมไม่น้อยกว่าสามเดือน และให้ปิดประกาศไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ และที่ทำการตำบลที่เกี่ยวข้องทุกแห่ง
คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม¹⁾ มาตรา 7 ในจังหวัดหนึ่ง ๆ ให้มี คชก. จังหวัด ซึ่งประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้ (1) ในกรุงเทพมหานคร คชก. จังหวัด ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นประธาน ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมที่ดิน ผู้แทนกรมประมง ผู้แทนกรมปศุสัตว์ ผู้แทนกรมอัยการ ผู้แทนกรมส่งเสริมการเกษตร ผู้แทนผู้เช่าที่ดิน และผู้แทนผู้ให้เช่าที่ดิน ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งเป็นกรรมการ และให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งเป็นกรรมการและเลขานุการ (2) ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร คชก. จังหวัด ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน อัยการจังหวัด เกษตรจังหวัด ประมงจังหวัด ปศุสัตว์จังหวัด และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ผู้แทนผู้เช่าประจำจังหวัดสี่คน และผู้แทนผู้ให้เช่าประจำจังหวัดสี่คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเป็นกรรมการ และให้เจ้าจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ ในจังหวัดใดไม่มีประมงจังหวัดหรือปศุสัตว์จังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งข้าราชการซึ่งปฏิบัติราชการในเขตจังหวัดนั้นเป็นกรรมการแทน	มาตรา 13 คชก. ตำบลมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (1) กำหนดอัตราค่าเช่าขึ้นสูงของแต่ละท้องที่ในเขตตำบลตามการจำแนกคุณภาพของที่ดินและน้ำ (2) พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าเช่า การชำระค่าเช่า ระยะเวลาของการเช่าตลอดจนข้อพิพาทอื่นหรือค่าเสียหายอันเกิดจากการเช่าตามคำร้องขอของผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าและมีคำสั่งใด ๆ ให้ผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าปฏิบัติหรือมิให้ปฏิบัติการใดเพื่อให้เกิดผลตามคำวินิจฉัย (3) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่ คชก. จังหวัด มอบหมาย การกำหนดอัตราค่าเช่าขึ้นสูงตาม (1) ให้กระทำอย่างน้อยทุกสามปี และให้ปิดประกาศไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอและที่ทำการของตำบลที่มีการเช่า ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทตาม (2) ให้ คชก. ตำบลมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ตามที่เห็นสมควร
	มาตรา 14 ให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ (1) ให้คำปรึกษาแก่ คชก. จังหวัดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเช่าในเขตท้องที่ (2) ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของ คชก. ตำบลในเขตท้องที่ (3) ประสานงานระหว่าง คชก. จังหวัดกับ คชก. ตำบล และระหว่าง คชก. ตำบลในเขตท้องที่

¹⁾ ไม่มีคณะกรรมการระดับชาติ

ตารางที่ 13-3 คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการในระดับจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและอำนาจหน้าที่ (ต่อ)

คณะกรรมการ	อำนาจหน้าที่
คณะอนุกรรมการพัฒนาที่ดินจังหวัด ประกอบด้วย 1. ผู้ว่าราชการจังหวัด ประธานอนุกรรมการ 2. ปลัดจังหวัด รองประธานอนุกรรมการ 3. นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด อนุกรรมการ 4. นายกเทศมนตรีหรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวข้อง อนุกรรมการ 5. ผู้แทนกองทัพอากาศที่รับผิดชอบในพื้นที่ อนุกรรมการ 6. หัวหน้าสำนักงานจังหวัด อนุกรรมการ 7. เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด อนุกรรมการ 8. โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด อนุกรรมการ 9. นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอในเขตพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง อนุกรรมการ 10. ธนารักษ์พื้นที่ อนุกรรมการ 11. ผู้แทนกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช อนุกรรมการ 12. ผู้แทนกรมป่าไม้ อนุกรรมการ 13. ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด อนุกรรมการ 14. ผู้แทนกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ อนุกรรมการ 15. เกษตรและสหกรณ์จังหวัด อนุกรรมการ 16. เกษตรจังหวัด อนุกรรมการ 17. ปฎิรูปที่ดินจังหวัด อนุกรรมการ 18. ผู้อำนวยการโครงการชลประทาน (จังหวัด) อนุกรรมการ 19. ผู้อำนวยการเขตเกษตรเศรษฐกิจ อนุกรรมการ 20. ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาที่ดิน เขตที่รับผิดชอบในพื้นที่ อนุกรรมการ 21. ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน อนุกรรมการ 22. ผู้อำนวยการสถานีพัฒนาที่ดินจังหวัด อนุกรรมการและเลขานุการ 23. เจ้าหน้าที่กรมพัฒนาที่ดิน อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ	ให้คณะอนุกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ 1) พิจารณากลับกรองการจำแนกประเภทที่ดิน 2) พิจารณากลับกรองการประกาศกำหนดเขตสำรวจที่ดิน การประกาศเขตสำรวจ การอนุรักษ์ดินและน้ำ และประกาศเขตสำรวจเพื่อกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน 3) พิจารณากลับกรองการวางแผนการใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดิน การกำหนดบริเวณการใช้ที่ดินและการกำหนดเขตการอนุรักษ์ดินและน้ำ 4) พิจารณากลับกรองการประกาศเขตสำรวจควบคุมการใช้ที่ดินที่มีการใช้ หรือทำให้เกิดการปนเปื้อนของสารเคมี หรือวัตถุอันตรายใดที่จะทำให้ที่ดินเกิดความเสื่อมโทรมต่อการใช้ประโยชน์ทางการเกษตรและการประกาศเขตควบคุมการใช้ที่ดิน 5) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะทำงานได้ตามความจำเป็น 6) รายงานผลการพิจารณากลับกรองต่อคณะกรรมการพัฒนาที่ดินเพื่อให้ความเห็นชอบ 7) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการพัฒนาที่ดินมอบหมาย

ที่มา : คำสั่งคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ที่ 1/2552 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2552 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพัฒนาที่ดินจังหวัด

13.4 (ร่าง) นโยบายการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน

(ร่าง) นโยบายการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน ซึ่งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เห็นชอบ เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2560 มี นโยบาย 4 ด้าน คือ

นโยบายที่ 1 : ด้านการรักษาความสมดุลทางธรรมชาติ การอนุรักษ์ที่ดินและทรัพยากรดิน อย่างยั่งยืน

การพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมุ่งเน้นการคุ้มครอง บำรุงรักษา การอนุรักษ์ พื้นฟู และคุ้มครอง สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ ในพื้นที่อนุรักษ์ อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยคำนึงถึงความสมดุลของการอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุล ยั่งยืน และเป็นธรรมให้มีความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์ พื้นที่ป่าไม้ ควบคุมการใช้ และการเกิดทดแทนของทรัพยากรธรรมชาติให้อยู่ในสภาพสมดุล โดยรักษาส่วน ที่เหลือไว้ ไม่ทำลายเพิ่ม และฟื้นฟูให้กลับสู่สภาพเดิม

นโยบายที่ 2 : ด้านการใช้ที่ดินและทรัพยากรดินเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

กำหนดนโยบายที่ดินของรัฐและเอกชนในภาพรวมให้เป็นเอกภาพและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการ พัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งการจัดทำเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ และความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ ดิน น้ำ ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน เป็นฐานในการพัฒนาประเทศ

นโยบายที่ 3 : ด้านการจัดที่ดินให้ประชาชนผู้ยากไร้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

ดำเนินการเพื่อให้ประชาชนผู้ยากไร้สามารถเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน มีที่อยู่อาศัยและที่ทำกินตาม สมควรแก่สภาพอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม รวมทั้ง ให้มีการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนการพัฒนา ทักษะ การส่งเสริมอาชีพและรายได้ อันเป็นบ่อเกิดของเศรษฐกิจ ชุมชน เพื่อให้ประชาชนสามารถพึ่งพา ตนเองได้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง โดยที่ดินยังคงเป็นของรัฐ

นโยบายที่ 4 : ด้านการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน

บริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศให้เป็นเอกภาพในทุกมิติทั้งเชิงปริมาณและ คุณภาพ โดยใช้นวัตกรรม เทคโนโลยี เครื่องมือและกลไกที่เหมาะสม รวมทั้ง การวิจัยพัฒนาและต่อยอด เพื่อให้เกิดการบูรณาการระหว่างส่วนราชการ การบูรณาการด้านกฎหมายที่ดิน ความเป็นเอกภาพของ ฐานข้อมูล รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาสังคม ด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรดิน เพื่อให้การ บริหารจัดการเกิดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายสุดท้ายของประเทศ คือ ประเทศมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืนเป็น ประเทศพัฒนาแล้วด้วยการพัฒนาตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

ร่างนโยบายฉบับนี้กำลังอยู่ในระหว่างการเสนอขอมติจากคณะรัฐมนตรี

(คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ, 2560: 22-25)

เอกสารอ้างอิง

1. กรมที่ดิน. 2544. *รวมกฎหมายเก่าเกี่ยวกับที่ดิน*. จัดพิมพ์ในโอกาส 100 ปี กรมที่ดิน. กระทรวงมหาดไทย. วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2544.
2. คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ. 2559. *รายงานการประชุมคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2559 วันที่ 31 สิงหาคม 2559. วาระที่ 42.*
3. คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ. 2560. *รายงานการประชุมคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2560 วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2560. วาระที่ 41.*
4. ประเสริฐ ฐ นคร. 2521. *มั่งรายศาสตร์หรือกฎหมายพระเจ้ามั่งราย*. โรงพิมพ์แสงรุ่งการพิมพ์ กรุงเทพฯ.