



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเรื่อง

“นโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรไทย :
ปริทัศน์สถานภาพความรู้”

เอกสารหลัก

โดย

โสภณ ชมชาญ และคณะ

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

มกราคม 2562



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเรื่อง

“นโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรไทย :
ปริทัศน์สถานภาพความรู้”

เอกสารหลัก

โดย

โสภณ ชมชาญ

ปานพิมพ์ นพรัตน์ศุภสิน

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

มกราคม 2562

คำนำ

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเรื่อง “นโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรไทย : ทัศนสถานภาพความรู้” มีจำนวน 6 เล่ม ดังนี้

1. เอกสารหลัก
2. เอกสารประกอบเล่มที่ 1 : นโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน นโยบายน้ำ และการนโยบายนโยบายการเกษตรในช่วงสมัยกรุงสุโขทัยถึงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 1762- พ.ศ. 2524)
3. เอกสารประกอบเล่มที่ 2 : นโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน นโยบายน้ำ และนโยบายการเกษตรในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5-7 (พ.ศ. 2525 ถึง พ.ศ. 2539)
4. เอกสารประกอบเล่มที่ 3 : นโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน นโยบายน้ำ และนโยบายการเกษตรในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8-9 (พ.ศ. 2540 ถึง พ.ศ. 2549)
5. เอกสารประกอบเล่มที่ 4 : นโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน นโยบายน้ำ และนโยบายการเกษตรในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 ถึง พ.ศ. 2554)
6. เอกสารประกอบเล่มที่ 5 : นโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน นโยบายน้ำ และนโยบายการเกษตรในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11-12 (พ.ศ. 2555 ถึง พ.ศ. 2561)

เอกสารหลักโครงการวิจัยเรื่อง “นโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรไทย : ทัศนสถานภาพความรู้” ฉบับนี้ เป็นการสรุปสาระสำคัญจากเอกสารประกอบ 5 เล่ม ดังที่กล่าวข้างต้น โดยมีทั้งหมด 7 บท คือ บทที่ 1 บทนำ บทที่ 2 ประสพการณ์นานาชาติว่าด้วยความเชื่อมโยงของทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร บทที่ 3 วิวัฒนาการการเกษตรกับการปกครองของราชอาณาจักรไทย บทที่ 4 ผลจากนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรไทยกับช่วงเวลาการพัฒนา บทที่ 5 ความเชื่อมโยงและเส้นเวลา (Timeline) ในการกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรและนโยบายการเกษตร บทที่ 6 การถอดบทเรียนนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรไทย และบทที่ 7 สรุป

คณะผู้วิจัย

สรุปสำหรับผู้บริหาร

โครงการวิจัยเรื่อง “นโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรไทย : ปริทัศน์สถานภาพความรู้”

การพัฒนาการเกษตรของประเทศไทยในช่วงหกทศวรรษที่ผ่านมา ได้นำทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรที่อุดมสมบูรณ์มาใช้จำนวนมากโดยมิได้มีการบำรุงรักษาอย่างเพียงพอ ถึงปัจจุบันทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร ทั้งทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรที่ดิน และทรัพยากรน้ำ มีสภาพเสื่อมโทรมหรือขาดแคลน โดยพื้นที่ป่าไม้ที่มีอยู่ในปัจจุบันจำนวน 102.28 ล้านไร่ (กรมป่าไม้, 2558: 10) ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้จำนวน 128 ล้านไร่ ทรัพยากรที่ดินมีปัญหาการชะล้างพังทลายของดินจำนวนมากถึง 108 ล้านไร่ (กรมพัฒนาที่ดิน, 2543: 37) ทรัพยากรน้ำที่ใช้เพื่อการเกษตรถึงร้อยละ 80 ของน้ำที่เก็บกักไว้ในแต่ละปี ก็เริ่มขาดแคลน (คณะกรรมการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ, 2558: 2-18) ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศทำให้การผลิตทางการเกษตรลดลงส่งผลกระทบต่อรายได้และการดำรงชีวิตของเกษตรกรและคาดว่าจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ในขณะที่ยังคงมีประชากรไทยที่ต้องพึ่งพิงทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรในที่ดินเพื่อการเกษตรประมาณครึ่งหนึ่งของเนื้อที่ประเทศอยู่อีกจำนวนมากถึง 5.9 ล้านครัวเรือน จำนวน 25 ล้านคน และมีแรงงานภาคเกษตรอีกจำนวน 18 ล้านคน

จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้ความสนใจต่อการดำรงชีวิตของประชากรในภาคการเกษตรกลุ่มนี้

ด้วยหลักการแล้วทั้งทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรที่ดิน และทรัพยากรน้ำ มีส่วนที่เชื่อมโยงกับภาคการเกษตรเป็นอย่างยิ่ง เพราะพื้นที่ป่าไม้นอกจากทำหน้าที่อนุรักษ์ดินและน้ำแล้วยังเป็นแหล่งธาตุอาหารพืชที่ผุพังสลายตัวจากมวลชีวภาพป่าไม้และเป็นแหล่งอำนวน้ำต่อพื้นที่เบื้องล่าง ทรัพยากรดินนอกจากเป็นที่ยึดเหนี่ยวของรากพืช แหล่งธาตุอาหารที่สลายตัวจากวัตถุต้นกำเนิดแล้ว ยังเป็นแหล่งเก็บกักน้ำในดินสำหรับพืช ส่วนทรัพยากรน้ำนั้นมีความจำเป็นต่อการเจริญเติบโตของพืช ปัจจัยการผลิตที่สำคัญอย่างยิ่งในภาคการเกษตรจึงมาจากทรัพยากรธรรมชาติทั้งสามประเภทดังกล่าวนี้

อย่างไรก็ตามในอดีตถึงปัจจุบัน รัฐได้มีการกำหนดนโยบายทั้งทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และนโยบายการเกษตรมาอย่างต่อเนื่อง แต่การกำหนดนโยบายดังกล่าวส่วนใหญ่มิได้มีแนวคิดที่เชื่อมโยงและสอดคล้องกัน นโยบายแต่ละด้านจะกำหนดขึ้นเฉพาะด้าน รวมทั้งนโยบายที่กำหนดแต่ละด้านก็ได้เป็นไปตามหลักการ “เส้นเวลา (Timeline)” ซึ่งกำหนดว่าแผนปฏิบัติด้านไหนที่ต้องดำเนินการก่อนหลัง เพื่อให้ส่งผลต่อ “การผลิตทางการเกษตร” ในช่วงเวลาที่เหมาะสม จึงเกิดปัญหาทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรมและขาดแคลนขึ้นดังกล่าวข้างต้นที่ส่งผลโดยตรงต่อเกษตรกร

เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่เชื่อมโยง และไม่เป็นไปตามหลักการเส้นเวลา (Timeline) ดังกล่าวแล้ว การกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรและนโยบายการเกษตรในอนาคต จึงมีความจำเป็นจะต้องเปลี่ยนแปลงจากที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตามก่อนจะมีการดำเนินการควรจะมีการทบทวนนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรทั้งนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน นโยบายทรัพยากรน้ำ และนโยบายการเกษตร ที่กำหนดไว้ในอดีตจนถึงปัจจุบันที่มีอยู่จำนวนมากและไม่เคยมีการรวบรวม พร้อมกันมาก่อนทั้ง 4 ด้าน เพื่อให้สามารถนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบร่วมกัน แล้วถอดเป็นบทเรียนว่านโยบายด้านใดที่มีความเชื่อมโยงและกำหนดขึ้นในลักษณะ “เส้นเวลา (Timeline)” เพื่อให้สามารถนำมาใช้ในการกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในอนาคต

วัตถุประสงค์

1. เพื่อรวบรวมนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรทั้ง 3 ด้าน ซึ่งประกอบด้วย นโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน และนโยบายน้ำ พร้อมกับนโยบายเกษตรไทย จากอดีตถึงปัจจุบัน
2. จัดทำฐานนโยบายข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรในลักษณะตารางเปรียบเทียบระหว่าง นโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน และนโยบายน้ำ กับนโยบายเกษตรที่กำหนดขึ้นในช่วงเวลาเดียวกัน เพื่อใช้ในการค้นคว้า และอ้างอิง
3. วิเคราะห์ความเชื่อมโยง ระหว่างนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน และนโยบายน้ำ กับนโยบายเกษตร ว่า นโยบายทั้ง 4 ด้าน ดังกล่าวนี้นี้มีการกำหนด นโยบายด้านใดในช่วงเวลาใดบ้างที่มีลักษณะเชื่อมโยงเป็น “เส้นเวลา (Timeline)” ที่นำไปสู่การจัดทำแผนการปฏิบัติที่ต่อเนื่องกัน หรือมีความขัดแย้ง
4. ถอดบทเรียนจากการกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรในอดีตที่เชื่อมโยงและ สอดคล้องกับนโยบายการเกษตรจนมีผลในทางปฏิบัติและมีประสิทธิภาพต่อการพัฒนาเกษตรเพื่อเป็นแนวทางที่จะนำไปกำหนดนโยบายในอนาคต

ขอบเขตการศึกษา

จะเป็นการรวบรวมนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรพร้อมทั้งนโยบายเกษตรไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน โดยแบ่งออกเป็น 14 ระยะคือ

ระยะที่ 1 ก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

ระยะที่ 2 ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ (พ.ศ. 2475-พ.ศ. 2504)

ระยะที่ 3 ถึงระยะที่ 14 ภายหลังการมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1-ฉบับที่ 12 รวม 12 ระยะ

กรอบแนวคิดในการศึกษา

การกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรในอดีตถึงปัจจุบัน ซึ่งประกอบด้วย นโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน และนโยบายน้ำ พร้อมกับนโยบายเกษตร ส่วนใหญ่ได้เชื่อมโยงระหว่างนโยบายทั้ง 4 ด้าน และมีได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการที่มีการดำเนินการในลักษณะ “เส้นเวลา (Timeline)” จึงก่อให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมและขาดแคลนของทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรในปัจจุบัน เพื่อแก้ไขปัญหาให้แก่ประชากรเกษตรที่มีอยู่จำนวนมากถึง 5.9 ล้านครัวเรือน หากมีการกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรทั้ง 3 ด้าน ที่เชื่อมโยงและสอดคล้องกับนโยบายเกษตรแล้วสามารถนำมาจัดทำแผนปฏิบัติที่เกิดขึ้นในลักษณะ “เส้นเวลา (Timeline)” จะมีผลต่อการพัฒนาการเกษตรที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในอนาคต

วิธีการศึกษา

(1) ทบทวนวรรณกรรมนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร 3 ด้าน ซึ่งประกอบด้วย นโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน และนโยบายน้ำ พร้อมกับนโยบายเกษตรไทย จากอดีตถึงปัจจุบันรวม 14 ระยะ ดังที่กล่าวในขอบเขตการศึกษา

(2) จัดทำเป็นฐานนโยบายข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร โดยจัดทำเป็นตารางเปรียบเทียบนโยบายทั้ง 3 ด้าน กับนโยบายเกษตรที่รัฐได้กำหนดในช่วงเวลาเดียวกัน โดยเรียงลำดับนโยบายตามวัน เวลาที่ประกาศใช้ในลักษณะจดหมายเหตุ (Chronicle)

(3) วิเคราะห์ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน และนโยบายน้ำ ว่าการกำหนดนโยบายทั้ง 3 ด้าน ดังกล่าวนี้นโยบายด้านใดกำหนดในเวลาใดบ้างที่มีลักษณะเชื่อมโยงเป็น “เส้นเวลา (Timeline)” ที่จะนำไปสู่การปฏิบัติที่ต่อเนื่องกันกับนโยบายเกษตร

(4) ถอดบทเรียนจากการกำหนดนโยบายธรรมชาติเพื่อการเกษตรในอดีตที่เชื่อมโยงและสอดคล้องกับนโยบายเกษตรจนมีผลในทางปฏิบัติและมีประสิทธิภาพต่อการพัฒนาการเกษตรเพื่อเป็นแนวทางที่จะนำไปกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรในอนาคต

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

ที่มาของข้อมูลนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรที่จะทำการรวบรวมนั้น จะมาจากจดหมายเหตุ กฎและระเบียบที่ประกาศใช้ คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา มติคณะรัฐมนตรี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-12 มติของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ นโยบายของกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ และเหตุการณ์ที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ

รายงานการวิจัย

รายงานการวิจัยโครงการนี้มี 6 เล่มๆ แรกคือเอกสารหลัก เป็นการสรุปสาระสำคัญจากเอกสารประกอบเล่มที่ 1-5 คือผลจากนโยบายในอดีตถึงปัจจุบัน ความเชื่อมโยงของนโยบายทรัพยากรธรรมชาติทั้งนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน นโยบายน้ำกับนโยบายการเกษตร รวมทั้งเส้นเวลา (Timeline) ในการกำหนดนโยบายทั้ง 4 ประการ พร้อมทั้งสรุปสถานการณ์ในปัจจุบันที่ยังมีปัญหาบางประการในการกำหนดนโยบายการเกษตร และการถอดบทเรียนโดยวิเคราะห์ถึงสาเหตุของปัญหาที่ควรจะได้รับการแก้ไข ส่วนเอกสารประกอบเล่มที่ 1-5 เป็นการทบทวนนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน นโยบายน้ำ และนโยบายการเกษตร ในช่วงก่อนและหลังมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ คือเอกสารประกอบเล่มที่ 1 ในช่วงก่อนและหลังมีแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ถึง ฉบับที่ 4 เอกสารประกอบเล่มที่ 2 ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5-7 เอกสารประกอบเล่มที่ 3 ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8-9 เอกสารประกอบเล่มที่ 4 ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 และเอกสารประกอบเล่มที่ 5 ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 และ 12

ผลการศึกษา

การกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร ทั้งนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน และนโยบายน้ำ ซึ่งมีผลต่อนโยบายการเกษตรทั้งทางตรงและทางอ้อมนั้น ได้มีมาอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานานตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตามนโยบายที่กำหนดทั้ง 4 ด้านดังกล่าวนี้นี้ ได้เปลี่ยนแปลงไปตามสภาวะการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และจากนโยบายของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงปัจจุบันรวม 61 คณะ นโยบายที่กำหนดขึ้นทั้งช่วงก่อนและเมื่อมีการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-12 แล้วนั้น พบว่านโยบายแต่ละด้าน คือนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน และนโยบายน้ำขาดความเป็นเอกภาพ ไม่มีความต่อเนื่องในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ ทั้งๆ ที่มีวัตถุประสงค์เดียวกันในภาพรวม ซึ่งอาจจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ส่งผลให้นโยบายทั้ง 3 ด้านดังกล่าวนี้นี้ มีทั้งที่มีความเชื่อมโยงและไม่เชื่อมโยกับนโยบายการเกษตร นอกจากนี้การกำหนดนโยบายการเกษตรก็ไม่เชื่อมโยงและสอดคล้องกับนโยบายทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะนโยบายป่าไม้อีกด้วย

การวิเคราะห์ความต่อเนื่องในรายละเอียดจึงดำเนินการ 4 ประการ คือ (1) นโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรที่เชื่อมโยงกับนโยบายเกษตร (2) นโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรที่ไม่เชื่อมโยงกับนโยบายเกษตร (3) นโยบายการเกษตรที่ไม่เชื่อมโยงกับนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร และ (4) นโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรที่ไม่มีเอกภาพ

อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าจะมีความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรกับนโยบายการเกษตรบางกรณีดังกล่าวข้างต้นก็ตามนโยบายที่กำหนดขึ้นนั้นมีทั้งที่เป็นไปตามเส้นเวลาและไม่เป็นไปตาม “เส้นเวลา (Timeline)”

ผลจากความไม่เชื่อมโยงของนโยบายทั้ง 4 ด้าน และไม่เป็นไปตามเส้นเวลาดังกล่าวข้างต้น ส่งผลต่อการพัฒนาการเกษตรที่ประสบปัญหาหลายประการอยู่ในปัจจุบัน

เมื่อวิเคราะห์ถึงสาเหตุของปัญหาที่มาจากการกำหนดนโยบายและส่งผลต่อการพัฒนาการเกษตรในปัจจุบันแล้ว สามารถถอดเป็นบทเรียนจากสาเหตุของปัญหาได้ 10 ประการ ดังต่อไปนี้

1. มีหลักการในการกำหนดนโยบายที่เชื่อมโยงสอดคล้องและเป็นไปตาม “เส้นเวลา” (Timeline) แต่ใช้เวลาปฏิบัติงานเกินกว่าที่ควรจะเป็น เช่น การจำแนกประเภทที่ดิน การประกาศสงวนหวงห้ามพื้นที่ป่าไม้

2. มีการกำหนดนโยบายที่ต่อเนื่องแต่ไม่มีการปฏิบัติและบังคับใช้ เช่น การวางแผนการใช้ที่ดิน การคุ้มครองพื้นที่การเกษตร

3. มีการกำหนดนโยบาย ที่มีหลักการในการปฏิบัติแต่ไม่มีเป้าหมายที่ชัดเจน เช่น การจัดที่ดินทำกิน การอนุรักษ์ดินและน้ำ

4. มีการกำหนดนโยบาย ที่มีหลักการและมีการปฏิบัติแต่ไม่เป็นไปตาม “เส้นเวลา” (Timeline) ที่ควรจะเป็น เช่น การจัดหาสาธารณูปโภคในโครงการจัดที่ดินทำกิน

5. การกำหนดนโยบายการเกษตรโดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะด้านแต่มีผลกระทบต่อนโยบายทรัพยากรธรรมชาติด้านอื่น เช่น การขยายพื้นที่ปลูกยางพารา การประกันราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์

6. การไม่มีเอกภาพของนโยบายแต่ละด้านที่กำหนดขึ้น ในแต่ละช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและช่วงเวลาการบริหารของรัฐคณะต่างๆ มีผลต่อความเชื่อมโยงของนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรกับนโยบายเกษตรทั้งทางตรงและทางอ้อม

7. การใช้นโยบายที่กำหนดมาตรการเพียงด้านใดด้านหนึ่งจะไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร เช่น การบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันการบุกรุกทำลายป่าไม้ หรือนโยบายน้ำที่เน้นการจัดหาน้ำแต่ขาดการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำ

8. ขาดการประสานนโยบายและแผนระหว่างส่วนราชการในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร

9. การกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรในอดีตที่เชื่อมโยงและสอดคล้องกับนโยบายการเกษตรและมีการปฏิบัติตามเส้นเวลาจนประสบความสำเร็จ เช่น โครงการพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

10. การประสานนโยบายและแผนของรัฐบาลคณะที่ 61

หากมีการกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร และนโยบายการเกษตรขึ้นในอนาคต ควรจะนำบทเรียนทั้ง 10 ประการ ดังกล่าวนี้นมาประกอบในการพิจารณาด้วย

บทคัดย่อ

โครงการวิจัยเรื่อง “นโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรไทย : ทัศนสถานภาพความรู้” มีวัตถุประสงค์ 4 ประการ คือ (1) เพื่อรวบรวมนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรทั้ง 3 ด้าน ซึ่งประกอบด้วย นโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน และนโยบายน้ำ พร้อมกับนโยบายเกษตรไทย จากอดีตถึงปัจจุบัน (2) จัดทำฐานนโยบายข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรในลักษณะตารางเปรียบเทียบระหว่างนโยบาย ป่าไม้ นโยบายที่ดิน และนโยบายน้ำ กับนโยบายเกษตรที่กำหนดขึ้นในช่วงเวลาเดียวกัน เพื่อใช้ในการค้นคว้าและอ้างอิง (3) วิเคราะห์ความเชื่อมโยง ระหว่างนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน และนโยบายน้ำ กับนโยบายเกษตร ว่านโยบายทั้ง 4 ด้าน ดังกล่าวนี้นี้มีการกำหนด นโยบายด้านใดในช่วงเวลาใดบ้างที่มีลักษณะเชื่อมโยงเป็น “เส้นเวลา (Timeline)” ที่นำไปสู่การจัดทำแผนการปฏิบัติที่ต่อเนื่องกันหรือมีความขัดแย้ง (4) ถอดบทเรียนจากการ กำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรในอดีตที่เชื่อมโยงและสอดคล้องกับนโยบายการเกษตรจนมี ผลในทางปฏิบัติและมีประสิทธิภาพต่อการพัฒนาเกษตรเพื่อเป็นแนวทางที่จะนำไปกำหนดนโยบายในอนาคต

ผลการวิจัยพบว่าได้มีการกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรทั้งป่าไม้ ที่ดิน และน้ำ มาอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานานมาตั้งแต่กรุงสุโขทัยจนถึงปัจจุบัน และมีการเปลี่ยนแปลงตามสภาวะ เศรษฐกิจและสังคมของประเทศและนโยบายของคณะต่างๆ ที่เข้ามาบริหารประเทศรวม 61 คณะนั้น นโยบาย ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรทั้งนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน และนโยบายน้ำ มีทั้งที่เชื่อมโยงและไม่ เชื่อมโยงกับนโยบายเกษตร รวมทั้งการกำหนดนโยบายเกษตรที่ไม่เชื่อมโยงกับนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อ การเกษตรด้วย

อย่างไรก็ตามในกรณีของความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน และนโยบายน้ำกับ นโยบายการเกษตรนั้นพบว่ามีความเชื่อมโยงในด้านหลักการและแนวคิด รวมทั้งเส้นเวลา (Timeline) แต่มิได้มี การปฏิบัติ หรือมีการปฏิบัติแต่ไม่เป็นไปตามเส้นเวลา (Timeline)

ผลจากนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรไทยในอดีตถึงปัจจุบันนั้นส่งผลให้การพัฒนา การเกษตรไทยมีปัญหาหลายประการ จึงได้มีการถอดบทเรียนที่ควรนำไปพิจารณาประกอบการกำหนดนโยบาย ในอนาคตไว้รวม 10 ประการ

Executive Summary

“Thailand’s Natural Resources Policy for Agriculture: A State of Knowledge”

Thailand’s agricultural development in the past six decades has intensively utilized the country’s plentiful natural resources without adequately maintaining and nurturing them. Up until now, natural resources for agricultural production, which include forest, land, and water resources, have deteriorated or become scarce. According to the Royal Forest Department in 2015, the current total forest area is 102.28 million rai, significantly lower than the targeted goal of 128 million rai. As many as 108 million rai of land has erosion problems, according to the Land Development Department in 2000. 80% of water reserves for agricultural production face scarcity every year. Climate change has also reduced agricultural output, which in turn affects farmers’ income and livelihoods. The problems are expected to escalate even further. Meanwhile, as many as 5.9 million households, or about 25 million people, still rely on natural resources for agricultural production in farm areas that still account for half of the whole country. There are still as many as 18 million farm labors. It is thus necessary that policymakers pay attention to the livelihoods of the farming population.

In principle, forest, land, and water resources are inextricably linked to the agricultural sector. Forest areas not only preserve soil and water but also serve as the sources of nutrients from decomposed plant matters, while servicing as water sources for downstream areas. Soil resources not only support plants’ root systems but also store nutrients from decomposed sources, while functioning as underground water storage for plants. And water resources are necessary for plant growth. These three natural resources are thus extremely important factors of agricultural production.

Over time, the Thai state has continuously implemented various policies for forest, land, and water resources and agricultural production. But these policies have not been based on consistent and coherent ideas. Each policy has focused on specific sectoral issues. And many policies are often implemented without appropriate “timeline,” In other words, unaligned timing of policy implementation leads to inappropriate agricultural production. Such wrong timing of policy implementation has caused deterioration of natural resources and scarcity, which in turn creates direct impact on farmers’ livelihoods.

In order to resolve issues regarding policy incoherence and unaligned timing of implementation, the formulation of future policies for natural resources for agriculture, as well as agricultural policies, requires changes from current practices. Before doing so, it is necessary to review previous and current policies on natural resources for agriculture, including forest, land, and water resources, and agricultural policies. The four policy areas include a large

number of policies, and there has never been a systematic review that covers and connects them at the same time. A state of knowledge review will allow us to compare and analyze them so as to draw valuable lessons regarding policy coherence and timing of policy implementation. Such lessons will be useful in formulating more effective natural resources policies in the future.

Objectives

1. To compile Thailand's natural resources policies for agriculture, including forest, land and water policies, as well as agricultural policies, from the past to the present;
2. To build a database that includes natural resources policies for agriculture in a table format that allows comparison of the timelines of forest, land, and water policies and agricultural policies for future research and reference;
3. To analyze consistency and coherence among forest, land, and water policies and agricultural policies in regard to timing of implementation; and
4. To draw lessons from the formulation and implementation of natural resources policies for agriculture in relation to agricultural policies in the past, so as to suggest guidelines for formulating more effective policies in the future.

Study Scope

The study covers Thailand's natural resources policies for agriculture and agricultural policies from the past until the present, which is divided into 14 periods, as follows.

Period 1: before the Revolution in B.E. 2475

Period 2: after the Revolution in B.E. 2475 until B.E. 2504.

Periods 3-14: From the 1st National Economic and Social Development Plan until the 12th Plan.

Conceptual Framework

Thailand's natural resources policies for agriculture, including forest, land, and water policies, and agricultural policies, have not been formulated in such a way that there is coherence and consistency among one another. Neither have there been implementation plans that align the timing of policy implementation. As a result, the country's natural resources have deteriorated and become scarce, affecting the livelihoods of as many as 5.9 million farming households. With coherence and appropriate alignment of implementation timing among the four policies, agricultural production should become more efficient in the future.

Methodology

1. Review the literature on Thailand's natural resources policies for agriculture and agricultural policies from the past until the present, which is divided into 14 periods as stated earlier in the study scope;
2. Build a database that chronologically lists the natural resources policies for agriculture in a table format that allows comparison of the timelines of forest, land, and water policies and agricultural policies;
3. Analyze consistency and coherence among forest, land, and water policies and agricultural policies in regard to timing of implementation; and
4. Draw lessons from the formulation and implementation of natural resources policies for agriculture in relation to agricultural policies in the past, so as to suggest guidelines for formulating more effective policies in the future.

Sources of Data

The sources of data used in the review include archival records, laws and regulations, government policy statements to parliament, Cabinet resolutions, National Economic and Social Development Plans, government and administration plans, resolutions of committees on natural resources matters, policies of ministries related to natural resources, and major events related to natural resources.

Reports

There are six reports in this study. The first report summarizes the key findings from the other five reports. The findings include the results of natural resources policies from the past until the present, the linkages among forest, land, and water policies and agricultural policies, the timeline and timing of the formulation of the four sets of policies, a summary of current situations and problems in formulating agricultural policies, and lessons learned regarding causes of problems that require solutions. The other five reports include the review of forest, land, and water policies and agricultural policies before and after the National Economic and Social Development Plans. The first supplementary report focuses on the periods before the National Plans and the periods from the 1st until the 4th National Plans. The second supplementary report focuses on the periods during the 5th until the 7th National Plans. The third supplementary report details the periods during the 8th and 9th National Plans. The fourth supplementary report focuses on the period during the 10th National Plans. And the last supplementary report focuses on the periods during the 11th and 12th National Plans.

Findings

The Thai state has formulated natural resources policies for agriculture for a long time since the Sukhothai period until the present. Such policies include forest, land, and water policies, which directly and indirectly affect agricultural policies. The four sets of policies have changed over time according to the changes in socio-economic development conditions of the country, and according to the policy directions of as many as 61 administrations that have been in power since B.E. 2475.

Our key finding is that the policies formulated both before and after then National Plans have lacked unity and consistency, despite that in general they have the same policy objectives. This may be the reason that explains why some natural resources policies are coherent with certain agricultural policies, while many others are not. On the other hand, the formulation of agricultural policies has not been linked to and consistent with the natural resources policies, especially forest policies. The analysis of policy consistency in this study focuses on four aspects, namely: (1) natural resources policies for agriculture that are coherent with agricultural policies; (2) natural resources policies for agriculture that are *not* coherent with agricultural policies; (3) agricultural policies that are not coherent with natural resources policies for agriculture; and (4) natural resources policies for agriculture that do not have unity.

However, even though some natural resources policies for agriculture may be coherent with some agricultural policies, their “timelines,” i.e., timing of policy implementation, may or may not align with one another. Such policy incoherence and unaligned timing of policy implementation induces many of the current problems in agricultural development.

Ten lessons can be drawn from the analysis of problems in the formulation and implementation of natural resources policies for agriculture, which affect agricultural development, as follows.

1. Some policies follow the principles that aim for coherence and alignment of implementation timelines. But the actual policy implementation took too long than necessary. Examples include land classification and forest reservation;
2. Continuous policy formulation, but no implementation and enforcement. Examples include land use planning and protection of agricultural land;
3. Policy formulation with implementation principles, but the goals are not clear. Examples include allocation of cultivation land and conservation of land and water;
4. Policy formulation with principles and actual implementation, but without alignment of timelines. Examples include infrastructure provision in projects that allocate cultivation land;

5. Formulation of agricultural policies with specific objectives, but with negative impact on other natural resources policies. Examples include expansion of rubber plantation areas and price guarantee for maize;
6. A lack of unity among policies formulated during different National Plans and administrations, which affect the coherence and consistency of natural resources policies for agriculture and agricultural policies both directly and indirectly;
7. Using only one set of measures in policy implementation cannot effectively solve the problems of managing natural resources for agriculture. Examples include law enforcement to solve deforestation issues and water policies that focus on water supply without improving water usage efficiency;
8. No coordination of policies and plans among governmental agencies in managing natural resources for agriculture;
9. Past natural resources policies for agriculture that were coherent and consistent with agricultural policies, with proper alignment of policy implementation and eventual success. Examples include Thung Kula Ronghai Development Project and Land Consolidation for Agriculture projects; and
10. Coordination of policies and plans in the 61st government.

The formulation of natural resources policies for agriculture and agricultural policies in the future should take into account the above ten lessons.

Abstract

The study “Thailand’s Natural Resources Policy for Agriculture: A State of Knowledge Review” has four objectives, namely: (1) To compile Thailand’s natural resources policies for agriculture, including forest, land and water policies, as well as agricultural policies, from the past to the present; (2) To build a database that includes natural resources policies for agriculture in a table format that allows comparison of the timelines of forest, land, and water policies and agricultural policies for future research and reference; (3) To analyze consistency and coherence among forest, land, and water policies and agricultural policies in regard to timing of implementation; and (4) To draw lessons from the formulation and implementation of natural resources policies for agriculture in relation to agricultural policies in the past, so as to suggest guidelines for formulating more effective policies in the future.

The study finds that the Thai state has continuously formulated natural resources policies for agriculture for a long time since the Sukhothai period until the present. Such policies include forest, land, and water policies, which directly and indirectly affect agricultural policies. The four sets of policies have changed over time according to the changes in socio-economic development conditions of the country, and according to the policy directions of the 61 administrations that have been in power. Some natural resources policies are coherent with certain agricultural policies, while many others are not. Some natural resources policies for agriculture may be coherent in terms of principles and concepts with some agricultural policies, as well as their “timelines,” i.e., timing of policy implementation. But many of them were not implemented or implemented without aligning the “timelines.” Such policy incoherence and unaligned timing of policy implementation induces many of the current problems in agricultural development. Ten lessons are drawn from the past experiences to be used as guidelines for future policymaking.

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
Acronyms : คำย่อ	ธ
บทที่ 1 บทนำ	1-1
1.1 ที่มาและความสำคัญ/หลักการและเหตุผล	1-1
1.2 วัตถุประสงค์	1-2
1.3 ระเบียบวิธีวิจัย	1-2
1.4 คำจำกัดความ	1-6
1.5 โครงสร้างเนื้อหาของรายงาน	1-7
เอกสารอ้างอิง	1-8
บทที่ 2 ประสบการณ์นานาชาติว่าด้วยความเชื่อมโยงของทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร	2-1
2.1 ความเชื่อมโยงของป่าไม้กับการเกษตร	2-1
2.2 ความเชื่อมโยงของป่าไม้กับที่ดินและน้ำเพื่อการเกษตร	2-6
2.3 ความเชื่อมโยงของน้ำกับการเกษตร	2-7
เอกสารอ้างอิง	2-13
บทที่ 3 วิวัฒนาการการเกษตรกับการปกครองของราชอาณาจักรไทย	3-1
3.1 การตั้งถิ่นฐานและการก่อตั้งชุมชนการเกษตรกรรมในประเทศไทย	3-1
3.2 การพัฒนาการเกษตรภายหลังการกำเนิดรัฐไทย	3-4
3.3 ช่วงเวลาการปกครองของราชอาณาจักรไทยกับวิวัฒนาการของ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	3-8
เอกสารอ้างอิง	3-13
บทที่ 4 ผลจากนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรไทยกับช่วงเวลาการพัฒนา	4-1
4.1 ช่วงเวลาของการบริหารประเทศของรัฐบาลคณะต่างๆ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ ฉบับที่ 1-12	4-1
4.2 ผลจากนโยบายป่าไม้กับช่วงเวลาการพัฒนา	4-3
4.3 ผลจากนโยบายที่ดินและช่วงเวลาการพัฒนา	4-27
4.4 ผลจากนโยบายน้ำและช่วงเวลาการพัฒนา	4-92
4.5 ผลจากนโยบายการเกษตรและช่วงเวลาการพัฒนา	4-117
เอกสารอ้างอิง	4-141

บทที่ 5 ความเชื่อมโยงและเส้นเวลา (Timeline) ในการกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรและนโยบายการเกษตร	
5.1 ความเชื่อมโยงของนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรและนโยบายการเกษตร	5-1
5.2 เส้นเวลา (Timeline) ในการกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรและนโยบายการเกษตร	5-19
เอกสารอ้างอิง	5-25
บทที่ 6 การถอดบทเรียนนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรและนโยบายการเกษตร	
6.1 มีหลักการในการกำหนดนโยบายที่เชื่อมโยงสอดคล้องและเป็นไปตามเส้นเวลา (Timeline) แต่ใช้เวลาการปฏิบัติงานเกินกว่าที่ควรจะเป็น	6-2
6.2 มีการกำหนดนโยบายที่ต่อเนื่องแต่ไม่มีการปฏิบัติและบังคับใช้	6-2
6.3 มีการกำหนดนโยบายที่มีหลักการในการปฏิบัติแต่ไม่มีเป้าหมายที่ชัดเจน	6-4
6.4 มีการกำหนดนโยบายที่มีหลักการและมีการปฏิบัติแต่ไม่เป็นไปตาม “เส้นเวลา (Timeline)” ที่ควรจะเป็น	6-5
6.5 การกำหนดนโยบายการเกษตรโดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะด้านแต่มีผลกระทบต่อนโยบายทรัพยากรธรรมชาติด้านอื่น	6-6
6.6 การไม่มีเอกภาพของนโยบายแต่ละด้านที่กำหนดขึ้น ในแต่ละช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและช่วงเวลาการบริหารของรัฐบาลต่างๆ มีผลต่อความเชื่อมโยงของนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรกับนโยบายเกษตรทั้งทางตรงและทางอ้อม	6-7
6.7 การใช้นโยบายที่กำหนดมาตรการเพียงด้านใดด้านหนึ่งจะไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร	6-9
6.8 ขาดการประสานนโยบายและแผนระหว่างส่วนราชการในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร	6-10
6.9 การกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรในอดีตที่เชื่อมโยงและสอดคล้องกับนโยบายการเกษตรและมีการปฏิบัติตามเส้นเวลาจนประสบความสำเร็จ	6-12
6.10 การประสานนโยบายและแผนของรัฐบาลคณะที่ 61	6-13
เอกสารอ้างอิง	6-16

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 7 สรุป	
7.1 วัตถุประสงค์	7-1
7.2 รายงานการวิจัย	7-1
7.3 สรุปนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน นโยบายน้ำ และนโยบายการเกษตร ที่รัฐได้กำหนด ทั้งก่อนและหลังการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ	7-3
7.4 ความเชื่อมโยงและเส้นเวลา (Timeline) ในการกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อการเกษตรและนโยบายการเกษตร	7-8
7.5 การถอดบทเรียนนานาชาติกับการกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร	7-17
7.6 การถอดบทเรียนนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรและนโยบายการเกษตร	7-18
เอกสารอ้างอิง	7-20
ภาคผนวก	
ภาคผนวก 1 บทความสำหรับการเผยแพร่ โครงการวิจัยเรื่อง นโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อ การเกษตรไทย : ทัศนสถานภาพความรู้	ผ1-1
ภาคผนวก 2 กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการนำผลจากโครงการไปใช้ประโยชน์	ผ2-1
ภาคผนวก 3 ตารางเปรียบเทียบวัตถุประสงค์กิจกรรมที่วางแผนไว้และกิจกรรม ที่ดำเนินการมาแล้ว	ผ3-1

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 2-1 การเก็บกักน้ำของป่าชนิดต่างๆ	2-2
ตารางที่ 2-2 มูลค่าความเสียหายจากการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ ของระบบนิเวศป่าต้นน้ำชนิดต่างๆ	2-2
ตารางที่ 2-3 ปริมาณน้ำในโลก	2-8
ตารางที่ 2-4 ความเค็มในช่วงต่างๆ กับการทดลองปลูกพืช	2-12
ตารางที่ 3-1 ระยะเวลาในการครองราชย์ของรัชกาลต่างๆ	3-5
ตารางที่ 3-2 รัฐบาลและระยะเวลาการบริหารประเทศ	3-6
ตารางที่ 3-3 ช่วงเวลาการปกครองของราชอาณาจักรไทยกับวิวัฒนาการของ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	3-8
ตารางที่ 4-1 ช่วงเวลาของการบริหารประเทศของรัฐบาลคณะต่างๆ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-12	4-2
ตารางที่ 4-2 ช่วงเวลาในการโอนสังกัดกรมป่าไม้	4-4
ตารางที่ 4-3 ช่วงเวลาการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้	4-6
ตารางที่ 4-4 เป้าหมายการกำหนดสัดส่วนการใช้ที่ดินของประเทศ	4-9
ตารางที่ 4-5 สรุปผลจากนโยบายป่าไม้	4-15
ตารางที่ 4-6 การวิเคราะห์สถานการณ์ป่าไม้ในภาพรวมในปัจจุบันโดยระบบ DPSIR	4-20
ตารางที่ 4-7 เนื้อที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ประกาศเมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ	4-22
ตารางที่ 4-8 พื้นที่ป่าอนุรักษ์ พ.ศ. 2560	4-24
ตารางที่ 4-9 เปรียบเทียบช่วงเวลาของนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และเหตุการณ์ที่ส่งผลต่อ การลดลงของพื้นที่ป่าไม้	4-25
ตารางที่ 4-10 องค์กรหลักที่เกี่ยวข้องกับงานบริหารที่ดินของรัฐ	4-28
ตารางที่ 4-11 เป้าหมายสัดส่วนพื้นที่เกษตร	4-30
ตารางที่ 4-12 ช่วงเวลาในการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตการใช้ที่ดิน	4-36
ตารางที่ 4-13 ช่วงเวลาการดำเนินงานการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน	4-39
ตารางที่ 4-14 ปริมาณเอกสารสิทธิ์ในที่ดินทั่วประเทศ ตั้งแต่เริ่มออกโฉนดครั้งแรก (2444) ถึงเดือนกันยายน 2560	4-41
ตารางที่ 4-15 ผลงานจัดที่ดินทำกินโดยหน่วยงานที่สำคัญ	4-47
ตารางที่ 4-16 ช่วงเวลาในการจัดที่ดินทำกินประเภทต่างๆ และที่มาของอำนาจในการจัดที่ดิน	4-48
ตารางที่ 4-17 สรุปปัญหาและอุปสรรคในการจัดที่ดินของหน่วยงานต่างๆ	4-50
ตารางที่ 4-18 ช่วงเวลาการตราพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	4-51
ตารางที่ 4-19 ลำดับมติคณะรัฐมนตรีเรื่องการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	4-53
ตารางที่ 4-20 พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม	4-58
ตารางที่ 4-21 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม	4-59

สารบัญตาราง (ต่อ)

	หน้า
ตารางที่ 4-22 มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ	4-61
ตารางที่ 4-23 ช่วงเวลาการดำเนินงานในการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	4-65
ตารางที่ 4-24 ช่วงเวลาการดำเนินการด้านอนุรักษ์ดินและน้ำ	4-70
ตารางที่ 4-25 บัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่	4-75
ตารางที่ 4-26 ช่วงเวลาการดำเนินการเรื่องภาษีที่ดิน	4-76
ตารางที่ 4-27 ช่วงเวลาเรื่องภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	4-79
ตารางที่ 4-28 เปรียบเทียบเนื้อที่ของประเทศไทยของส่วนราชการและสถาบันต่างๆ	4-81
ตารางที่ 4-29 การดำเนินโครงการจัดทำระบบข้อมูลที่ดินของรัฐ	4-82
ตารางที่ 4-30 มติคณะรัฐมนตรีเรื่องระบบข้อมูลที่ดินของประเทศในภาพรวม	4-84
ตารางที่ 4-31 ช่วงเวลาการประกาศใช้กฎหมายควบคุมการถือครองที่ดินของคนต่างชาติ	4-88
ตารางที่ 4-32 ช่วงเวลาการประกาศใช้กฎหมายที่ผ่อนปรนให้คนต่างชาติถือครองที่ดินในประเทศไทย	4-90
ตารางที่ 4-33 หน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและช่วงเวลาการจัดตั้ง	4-94
ตารางที่ 4-34 ช่วงเวลาการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำที่มีในปัจจุบัน	4-96
ตารางที่ 4-35 โครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ที่มีความจุอ่างเก็บน้ำมากกว่า 100 ล้านลูกบาศก์เมตร	4-98
ตารางที่ 4-36 สรุปจำนวนโครงการ ปริมาณน้ำเก็บกัก และพื้นที่ชลประทานโครงการชลประทาน ขนาดใหญ่และขนาดกลาง จำแนกตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	4-99
ตารางที่ 4-37 ผลการดำเนินงานโครงการชลประทานขนาดเล็กของกรมชลประทาน	4-100
ตารางที่ 4-38 ช่วงเวลาการกำหนดนโยบายและแนวคิดการเก็บค่าน้ำชลประทาน	4-105
ตารางที่ 4-39 ฐานข้อมูลทรัพยากรน้ำ : องค์การที่เกี่ยวข้องกับระบบข้อมูลทรัพยากรน้ำไทย	4-110
ตารางที่ 4-40 ช่วงเวลาในการเสนอร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ	4-112
ตารางที่ 4-41 ช่วงเวลาในการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร	4-121
ตารางที่ 4-42 การกำหนดเป้าหมายการผลิตสาขาเกษตร	4-122
ตารางที่ 4-43 ตัวอย่างความต่อเนื่องของนโยบายเรื่องนโยบายปุ๋ยและเหตุการณ์ที่สำคัญ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ	4-126
ตารางที่ 4-44 นโยบายที่เกี่ยวข้องกับปุ๋ยอินทรีย์	4-126
ตารางที่ 4-45 เนื้อที่ถือครองทางการเกษตรในภาคต่างๆ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-11	4-132
ตารางที่ 4-46 เปรียบเทียบเนื้อที่ป่าไม้กับเนื้อที่ถือครองเพื่อการเกษตร	4-133
ตารางที่ 4-47 เนื้อที่การปลูกพืชเศรษฐกิจในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-12	4-134
ตารางที่ 4-48 สรุปประเภทการใช้ที่ดิน ประเทศไทย ปี พ.ศ. 2558/2559	4-135
ตารางที่ 4-49 ประชากร ความหนาแน่น และค่าเฉลี่ยต่อที่ดินของประเทศไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2497 - ปีพ.ศ. 2559	4-136
ตารางที่ 4-50 การวิเคราะห์สถานการณ์การเกษตรไทยแต่ละปีจัดจตามระบบ DPSIR	4-138

สารบัญตาราง (ต่อ)

	หน้า
ตารางที่ 5-1 ผลการจำแนกประเภทที่ดินตามนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน	5-6
ตารางที่ 5-2 เปรียบเทียบช่วงเวลาของนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และเหตุการณ์ ที่ส่งผลต่อการลดลงของพื้นที่ป่าไม้	5-13
ตารางที่ 5-3 ไร้หมุนเวียนพื้นที่สูงชัน พ.ศ. 2550 และ 2559	5-16
ตารางที่ 5-4 ความไม่ต่อเนื่องของนโยบายน้ำที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล	5-19
ตารางที่ 6-1 เปรียบเทียบยุทธศาสตร์ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรและยุทธศาสตร์เกษตร ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11-12	6-11
ตารางที่ 7-1 สรุปนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน นโยบายน้ำ และนโยบายการเกษตร ที่รัฐได้กำหนด ทั้งก่อนและหลังการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ	7-4
ตารางที่ 7-2 สรุปผลจากนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน นโยบายน้ำ และนโยบายการเกษตร	7-5

สารบัญรูป

	หน้า
รูปที่ 1-1 ขั้นตอนการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์	1-3
รูปที่ 1-2 ขั้นตอนของวิธีการศึกษา	1-5
รูปที่ 2-1 สาเหตุของการแปรสภาพเป็นทะเลทราย	2-3
รูปที่ 2-2 แนวคิดความเชื่อมโยงระหว่างป่าไม้กับที่ดินที่ทำการเกษตรอยู่ในปัจจุบัน	2-5
รูปที่ 4-1 การวิเคราะห์สถานการณ์ป่าไม้ในภาพรวมในปัจจุบัน โดยระบบ DPSIR	4-19
รูปที่ 4-2 ช่วงเวลาในการกำหนดเป้าหมายพื้นที่ป่าไม้และการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ	4-23
รูปที่ 4-3 ช่วงเวลาการดำเนินการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน	4-40
รูปที่ 4-4 ช่วงเวลาการดำเนินการจัดที่ดินทำกิน	4-49
รูปที่ 4-5 ช่วงเวลาการตราพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	4-52
รูปที่ 4-6 มติคณะรัฐมนตรีเรื่องการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	4-54
รูปที่ 4-7 ช่วงเวลาในการดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดิน	4-57
รูปที่ 4-8 สาระสำคัญในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับ การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม	4-60
รูปที่ 4-9 มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ	4-62
รูปที่ 4-10 ช่วงเวลาการดำเนินงานในการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	4-66
รูปที่ 4-11 ช่วงเวลาการดำเนินการในการอนุรักษ์ดินและน้ำ	4-71
รูปที่ 4-12 ช่วงเวลาการดำเนินการเรื่องภาษีที่ดิน	4-77
รูปที่ 4-13 ช่วงเวลาการดำเนินการเรื่องภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	4-80
รูปที่ 4-14 การดำเนินโครงการจัดทำระบบข้อมูลที่ดินของรัฐ	4-83
รูปที่ 4-15 มติคณะรัฐมนตรีเรื่องระบบข้อมูลที่ดินของประเทศไทยในภาพรวม	4-85
รูปที่ 4-16 ช่วงเวลาการประกาศใช้กฎหมายควบคุมการถือครองที่ดินของคนต่างชาติ	4-89
รูปที่ 4-17 ช่วงเวลาการประกาศใช้กฎหมายที่ผ่อนปรนให้คนต่างชาติถือครองที่ดินในประเทศไทย	4-91
รูปที่ 4-18 ช่วงเวลาการขยายพื้นที่ชลประทาน	4-102
รูปที่ 4-19 ลำดับเวลาการกำหนดนโยบายและแนวคิดการเก็บค่าน้ำชลประทาน	4-106
รูปที่ 4-20 ช่วงเวลาในการกำหนดนโยบายเรื่องระบบข้อมูลทรัพยากรน้ำไทย	4-108
รูปที่ 4-21 ช่วงเวลาในการเสนอร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ	4-113
รูปที่ 4-22 การวิเคราะห์สถานการณ์การบริหารจัดการน้ำโดยใช้ระบบ DPSIR	4-118
รูปที่ 4-23 การวิเคราะห์สถานการณ์การเกษตรไทยโดยกรอบแนวคิด DPSIR	4-137

สารบัญรูป

	หน้า
รูปที่ 5-1 ความเชื่อมโยงและความขัดแย้งระหว่างนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร และนโยบายการเกษตร	5-2
รูปที่ 5-2 ความเชื่อมโยงของนโยบายป่าไม้กับนโยบายที่ดินโดยการจำแนกประเภทที่ดิน	5-4
รูปที่ 5-3 ระยะเวลาในการจำแนกประเภทที่ดิน	5-5
รูปที่ 5-4 ผลการจำแนกประเภทที่ดินตามนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน	5-6
รูปที่ 5-5 ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน นโยบายน้ำ และนโยบายการเกษตร	5-8
รูปที่ 5-6 สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในการจัดการที่ดินทำกินที่เชื่อมโยงกับนโยบายทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อการเกษตร	5-12
รูปที่ 7-1 สถานการณ์การใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร	7-16

สารบัญกรอบ

	หน้า
กรอบ 1 ลำดับเวลาของแนวคิดและการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับธนาคารที่ดินในประเทศไทย	4-56
กรอบ 2 สรุปผลการวิจัยกับวัตถุประสงค์	7-2

Acronyms : คำย่อ

ESCAP	: Economic and Social Commission for Asia and Pacific (คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิก)
FAO	: Food and Agriculture Organization (องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ)
ICBA	: International Center for Biosaline Agriculture. (ศูนย์วิจัยพืชทนเค็มนานาชาติ)
IPCC	: Intergovernmental Panel on Climate Change (คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ)
IRRI	: International Rice Research Institute (สถาบันวิจัยข้าวนานาชาติ)
IFAD	: International Fund for Agriculture Development. (กองทุนระหว่างประเทศเพื่อพัฒนาเกษตรกรรม)
NAPCOD	: Namibian Programme to combat Desertification. (โครงการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายแห่งนามิเบีย)
SCS	: Soil Conservation Service (สำนักงานอนุรักษ์ดินแห่งสหรัฐอเมริกา)
UNCCD	: United Nations Convention on Desertification (อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย)
UNDP	: United Nations Development Project (โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ)
UNEP	: United Nations Environment Programme (โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ)
UNESCO	: United Nations Education Scientific and Cultural Organization (องค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ)
UNFCCC	: United Nations Framework on Climate Change (อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ)
USDA	: United States Department of Agriculture (กระทรวงเกษตรแห่งสหรัฐอเมริกา)
WB	: World Bank (ธนาคารโลก)
WMO	: World Meteorology Organization (องค์การอุตุนิยมวิทยาโลก)
WCED	: World Commission on Environment and Development (คณะกรรมการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา)

บทที่ 1

บทนำ

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ/หลักการและเหตุผล

การพัฒนาการเกษตรของประเทศไทยในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ได้นำทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรที่อุดมสมบูรณ์มาใช้จำนวนมากโดยมิได้มีการบำรุงรักษาอย่างเพียงพอ ถึงปัจจุบันทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร ทั้งทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรที่ดิน และทรัพยากรน้ำ มีสภาพเสื่อมโทรมหรือขาดแคลน โดยพื้นที่ป่าไม้ที่มีอยู่ในปัจจุบันจำนวน 102.28 ล้านไร่ (กรมป่าไม้, 2558 : 10) ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้จำนวน 128 ล้านไร่ ทรัพยากรที่ดินมีปัญหาการชะล้างพังทลายของดินจำนวนมากถึง 108 ล้านไร่ (กรมพัฒนาที่ดิน, 2543: 37) ทรัพยากรน้ำที่ใช้เพื่อการเกษตรถึงร้อยละ 80 ของน้ำที่เก็บกักไว้ในแต่ละปีก็เริ่มขาดแคลน (คณะกรรมการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ, 2558: 2-18) ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ ทำให้การผลิตทางการเกษตรลดลงส่งผลต่อรายได้และการดำรงชีวิตของเกษตรกรและคาดว่าจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ในขณะที่ยังคงมีประชากรไทยที่ต้องพึ่งพิงทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรในที่ดินเพื่อการเกษตรประมาณครึ่งหนึ่งของเนื้อที่ประเทศอยู่อีกจำนวนมากถึง 5.9 ล้านครัวเรือน จำนวน 25 ล้านคน และคงมีแรงงานภาคเกษตรอีกจำนวน 18 ล้านคน

จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้ความสนใจต่อการดำรงชีวิตของประชากรในภาคการเกษตรกลุ่มนี้

ด้วยหลักการแล้วทั้งทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรที่ดิน และทรัพยากรน้ำ มีส่วนที่เชื่อมโยงกับภาคการเกษตรเป็นอย่างยิ่ง เพราะพื้นที่ป่าไม้นอกจากทำหน้าที่อนุรักษ์ดินและน้ำแล้วยังเป็นแหล่งธาตุอาหารพืชที่ ผุพังสลายตัวจากมวลชีวภาพป่าไม้และแหล่งอำวนวน้ำต่อพื้นที่เบื้องล่าง ทรัพยากรดินนอกจากเป็นที่ยึดเหนี่ยวของรากพืช แหล่งธาตุอาหารที่สลายตัวจากวัฏฏ์ต้นกำเนิดแล้ว ยังเป็นแหล่งเก็บกักน้ำในดินสำหรับพืช ส่วนทรัพยากรน้ำนั้นมีความจำเป็นต่อการเจริญเติบโตของพืช ปัจจัยการผลิตที่สำคัญอย่างยิ่งในภาคการเกษตรจึงมาจากทรัพยากรธรรมชาติทั้งสามประเภทดังกล่าวนี้

อย่างไรก็ตามในอดีตถึงปัจจุบัน รัฐได้มีการกำหนดนโยบายทั้งทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และนโยบายการเกษตรมาอย่างต่อเนื่อง แต่การกำหนดนโยบายดังกล่าวส่วนใหญ่มิได้มีแนวคิดที่เชื่อมโยงและสอดคล้องกัน นโยบายแต่ละด้านจะกำหนดขึ้นเฉพาะด้าน รวมทั้งนโยบายที่กำหนดแต่ละด้านก็ได้เป็นไปตามหลักการ “เส้นเวลา (Timeline)” ซึ่งกำหนดว่าแผนปฏิบัติด้านไหนที่ต้องดำเนินการก่อนหลัง เพื่อให้ส่งผลต่อ “การผลิตทางการเกษตร” ในช่วงเวลาที่เหมาะสม จึงเกิดปัญหาทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรมและขาดแคลนขึ้นดังกล่าวข้างต้นที่ส่งผลโดยตรงต่อเกษตรกร

เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่เชื่อมโยง และไม่เป็นไปตามหลักการเส้นเวลา (Timeline) ดังกล่าวแล้ว การกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรและนโยบายการเกษตรในอนาคต จึงมีความจำเป็นจะต้องเปลี่ยนแปลงจากที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตามก่อนจะมีการดำเนินการควรจะมีการทบทวนนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรทั้งนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน นโยบายทรัพยากรน้ำ และนโยบายการเกษตร ที่กำหนดไว้ในอดีตจนถึงปัจจุบันที่มีอยู่จำนวนมากและไม่เคยมีการรวบรวมพร้อมกันมาก่อนทั้ง 4 ด้าน เพื่อให้สามารถนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบร่วมกัน แล้วถอดเป็นบทเรียนว่านโยบายด้านใดที่มีความเชื่อมโยงและกำหนดขึ้นในลักษณะ “เส้นเวลา (Timeline)” เพื่อให้สามารถนำมาใช้ในการกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในอนาคต

1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อรวบรวมนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรทั้ง 3 ด้าน ซึ่งประกอบด้วย นโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน และนโยบายน้ำ พร้อมกับนโยบายเกษตรไทย จากอดีตถึงปัจจุบัน
2. จัดทำฐานนโยบายข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรในลักษณะตารางเปรียบเทียบระหว่างนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน และนโยบายน้ำ กับนโยบายเกษตรที่กำหนดขึ้นในช่วงเวลาเดียวกัน เพื่อใช้ในการค้นคว้าและอ้างอิง
3. วิเคราะห์ความเชื่อมโยง ระหว่างนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน และนโยบายน้ำ กับนโยบายเกษตร ว่านโยบายทั้ง 4 ด้าน ดังกล่าวนี้นี้มีการกำหนด นโยบายด้านใดในช่วงเวลาใดบ้างที่มีลักษณะเชื่อมโยงเป็น “เส้นเวลา (Timeline)” ที่นำไปสู่การจัดทำแผนการปฏิบัติที่ต่อเนื่องกัน หรือมีความขัดแย้ง
4. ถอดบทเรียนจากการกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรในอดีตที่เชื่อมโยงและสอดคล้องกับนโยบายการเกษตรจนมีผลในทางปฏิบัติและมีประสิทธิภาพต่อการพัฒนาเกษตรเพื่อเป็นแนวทางที่จะนำไปกำหนดนโยบายในอนาคต

1.3 ระเบียบวิธีวิจัย

1.3.1 ขอบเขตการศึกษา

จะเป็นการรวบรวมนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรพร้อมทั้งนโยบายเกษตรไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน โดยแบ่งออกเป็น 14 ระยะคือ

ระยะที่ 1 ก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

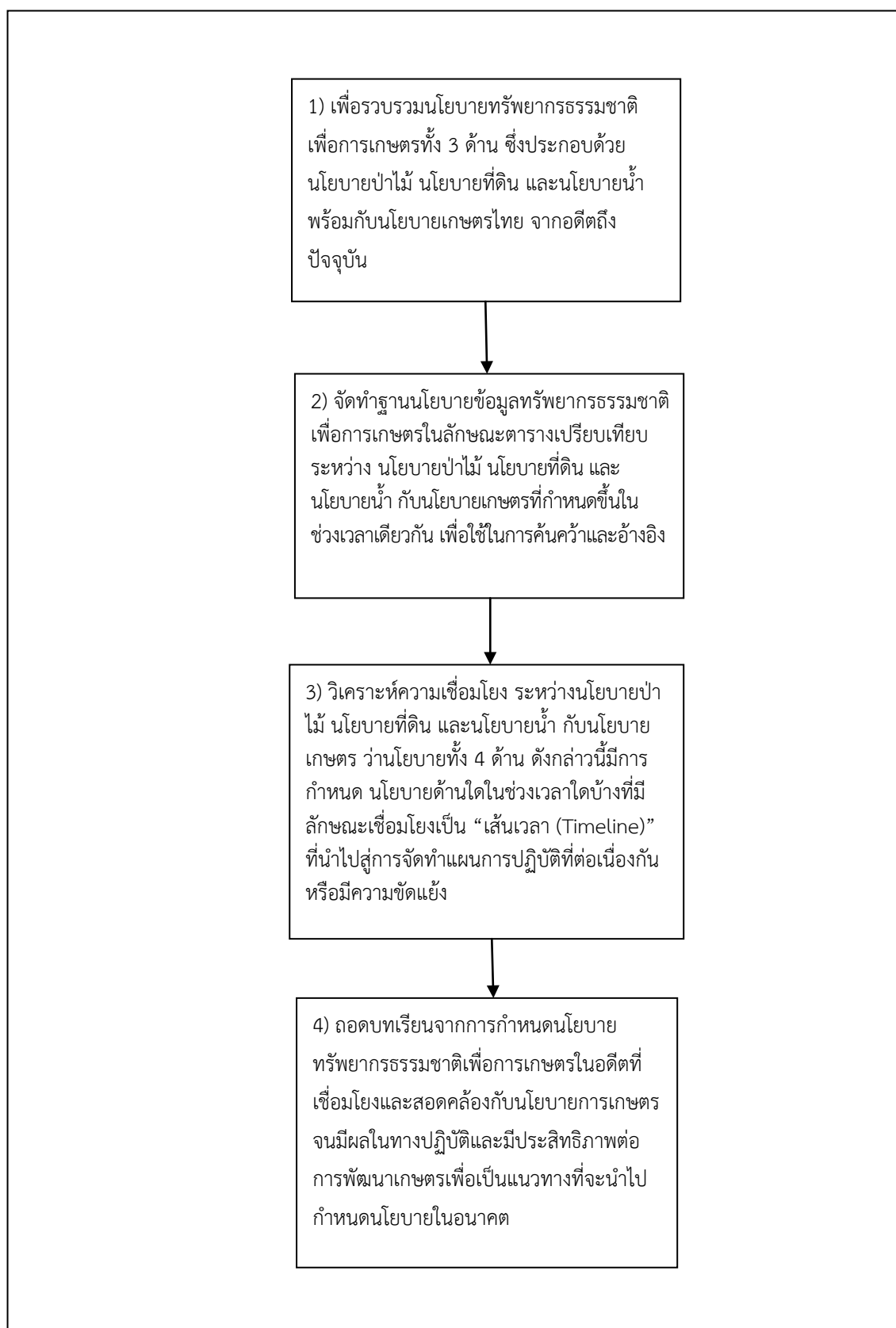
ระยะที่ 2 ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ (พ.ศ. 2475-พ.ศ. 2504)

ระยะที่ 3 ถึงระยะที่ 14 ภายหลังการมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1-ฉบับที่ 12 รวม 12 ระยะ

1.3.2 วิธีดำเนินการวิจัย

(1) กรอบแนวคิดในการศึกษา

การกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรในอดีตถึงปัจจุบัน ซึ่งประกอบด้วย นโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน และนโยบายน้ำ พร้อมกับนโยบายเกษตร ส่วนใหญ่ไม่ได้เชื่อมโยงระหว่างนโยบายทั้ง 4 ด้าน และมิได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการที่มีการดำเนินการในลักษณะ “เส้นเวลา (Timeline)” จึงก่อให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมและขาดแคลนของทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรในปัจจุบัน เพื่อแก้ไขปัญหาให้แก่ประชากรเกษตรที่มีอยู่จำนวนมากถึง 5.9 ล้านครัวเรือน หากมีการกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรทั้ง 3 ด้าน ที่เชื่อมโยงและสอดคล้องกับนโยบายเกษตรแล้วสามารถนำมาจัดทำแผนปฏิบัติที่เกิดขึ้นในลักษณะ “เส้นเวลา (Timeline)” จะมีผลต่อการพัฒนาการเกษตรที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในอนาคต



รูปที่ 1-1 ขั้นตอนการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์

(2) วิธีการศึกษา

(2.1) ทบทวนวรรณกรรมนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร 3 ด้าน ซึ่งประกอบด้วย นโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน และนโยบายน้ำ พร้อมกับนโยบายเกษตรไทย จากอดีตถึงปัจจุบันรวม 14 ระยะ ดังที่กล่าวในขอบเขตการศึกษา

(2.2) จัดทำเป็นฐานนโยบายข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร โดยจัดทำเป็นตารางเปรียบเทียบนโยบายทั้ง 3 ด้าน กับนโยบายเกษตรที่รัฐได้กำหนดในช่วงเวลาเดียวกัน โดยเรียงลำดับนโยบายตามวัน เวลาที่ประกาศใช้ในลักษณะจดหมายเหตุ (Chronicle)

(2.3) วิเคราะห์ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน และนโยบายน้ำ ว่าการกำหนดนโยบายทั้ง 3 ด้าน ดังกล่าวนี้นโยบายด้านใดกำหนดในเวลาใดบ้างที่มีลักษณะเชื่อมโยงเป็น “เส้นเวลา (Timeline)” ที่จะนำไปสู่การปฏิบัติที่ต่อเนื่องกันกับนโยบายเกษตร

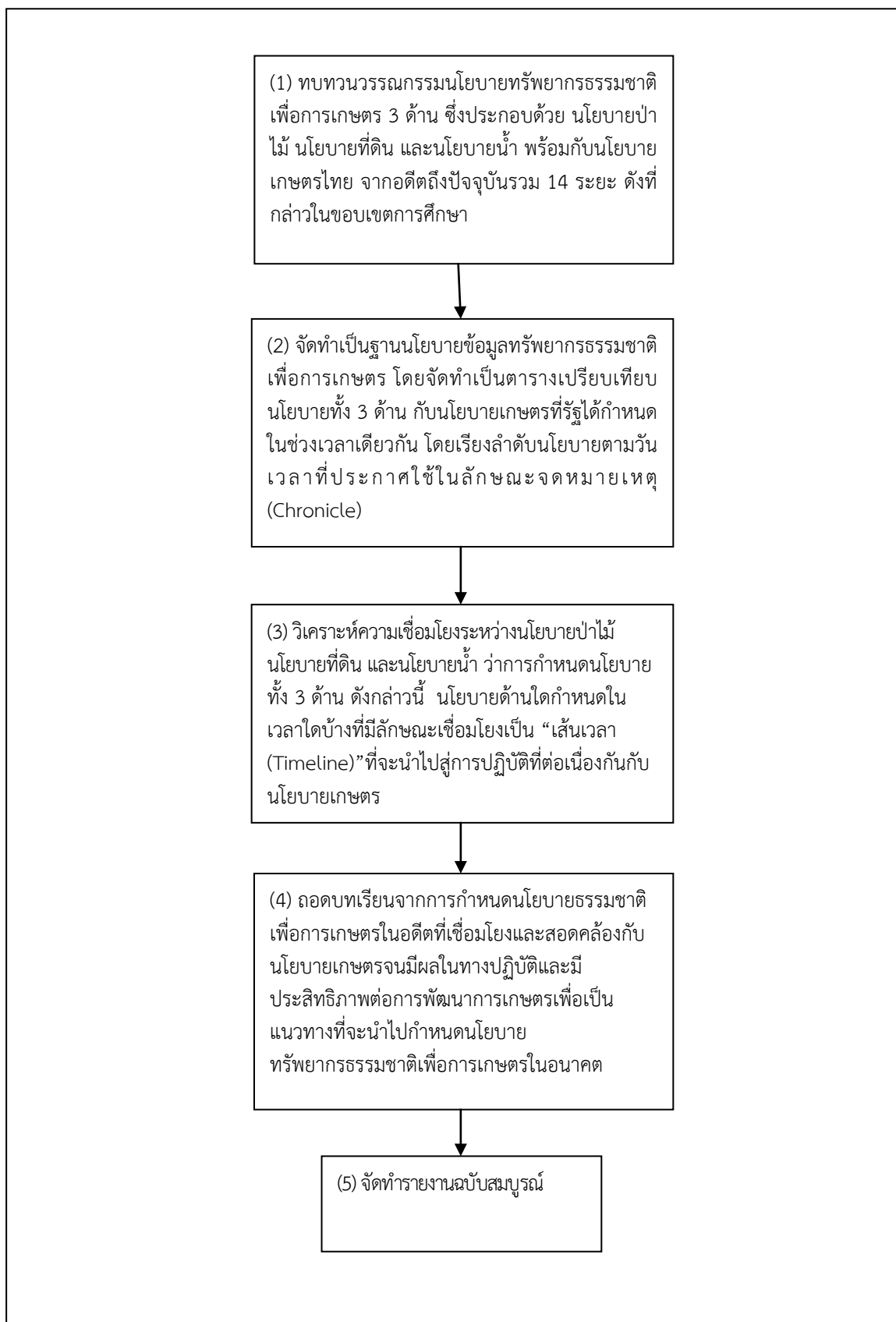
(2.4) ถอดบทเรียนจากการกำหนดนโยบายธรรมชาติเพื่อการเกษตรในอดีตที่เชื่อมโยงและสอดคล้องกับนโยบายเกษตรจนมีผลในทางปฏิบัติและมีประสิทธิภาพต่อการพัฒนาการเกษตร เพื่อเป็นแนวทางที่จะนำไปกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรในอนาคต

(3) ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

ที่มาของข้อมูลนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรที่จะทำการรวบรวมนั้น จะมาจากจดหมายเหตุ กฎ และระเบียบที่ประกาศใช้ คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา มติคณะรัฐมนตรี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-12 มติของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ นโยบายของกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ และเหตุการณ์ที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ

(4) ระยะเวลาของโครงการ

12 เดือน



รูปที่ 1-2 ขั้นตอนของวิธีการศึกษา

1.4 คำจำกัดความ

“นโยบาย” หมายความว่า หลักและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ (ราชบัณฑิตสถาน, 2542: 563)

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

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

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

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

“ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน (มาตรา 4 พ.ร.บ. ป่าไม้ พุทธศักราช 2484)

“ป่า” หมายความว่า ที่ดิน รวมตลอดถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย (มาตรา 4 พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507)

“ป่าไม้” คือสิ่งของของต้นไม้และสิ่งมีชีวิตอื่นๆ อันมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันและปกคลุม เนื้อที่กว้างใหญ่มีการใช้ประโยชน์จากอากาศ น้ำ และวัตถุธาตุต่างๆ ในดิน เพื่อการเจริญเติบโตจนถึงอายุขัย และมีการสืบพันธุ์ของตนเอง ทั้งให้ผลผลิตและบริการที่จำเป็นอันจะขาดเสียมิได้ต่อมนุษย์” Allen (1950: 151)

“น้ำ” หมายความว่า น้ำในบรรยากาศ น้ำบนผิวดิน น้ำใต้ดิน และน้ำทะเลในอาณาเขต (มาตรา 4 ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำที่ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี วันที่ 20 มกราคม 2558)

“ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร” หมายความว่า ทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรที่ดินและทรัพยากรน้ำ

“เกษตรกรรม”

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

(2) ตามความหมายในมาตรา 4 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517

“เกษตรกรรม” หมายความว่า การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ เลี้ยงผึ้ง เลี้ยงไหม เลี้ยงครั่ง เพาะเห็ด และการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

(3) ตามความหมายในมาตรา 5 พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524

“เกษตรกรรม” หมายความว่า การทำนา ทำสวน ทำไร่ ทำนาเกลือ เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(4) ตามความหมายในมาตรา 3 พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 “**เกษตรกรกรรม**” หมายความว่า การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ เลี้ยงผึ้ง เลี้ยงไหม เลี้ยงครั่ง เพาะเห็ด การประมง และเกษตรกรอื่นตามที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(5) ตามความหมายในมาตรา 4 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 “**เกษตรกรกรรม**” หมายความว่า การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

1.5 โครงสร้างเนื้อหาของรายงาน

รายงานหลักฉบับนี้เป็นการสรุปเนื้อหาสาระสำคัญจากเอกสารประกอบ 5 เล่ม โดยมีเนื้อหาในเอกสารประกอบแต่ละเล่ม ดังนี้

เอกสารประกอบเล่มที่ 1 เป็นการทบทวนนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน นโยบายน้ำ และนโยบายการเกษตร ในช่วงสมัยกรุงสุโขทัยถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 1762 - พ.ศ. 2524)

เพื่อความสะดวกและต่อเนื่องในการใช้เอกสารเล่มนี้ค้นคว้าและอ้างอิง จึงได้จัดทำบทที่ 1 บทนำ บทที่ 2 ประสพการณ์นานาชาติว่าด้วยความเชื่อมโยงของทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร และ บทที่ 3 วิวัฒนาการเกษตรกับการปกครองของราชอาณาจักรไทย ไว้ในเอกสารเล่มนี้ด้วย

เอกสารประกอบเล่มที่ 2 เป็นการทบทวนนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน นโยบายน้ำ และนโยบายการเกษตร ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 ถึง ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2525 - พ.ศ. 2539)

เอกสารประกอบเล่มที่ 3 เป็นการทบทวนนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน นโยบายน้ำ และนโยบายการเกษตร ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8-9 (พ.ศ. 2540-2549)

เอกสารประกอบเล่มที่ 4 เป็นการทบทวนนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน นโยบายน้ำ และนโยบายการเกษตร ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)

เอกสารประกอบเล่มที่ 5 เป็นการทบทวนนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน นโยบายน้ำ และนโยบายการเกษตร ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11-12 (พ.ศ. 2555-2561)

สาระสำคัญที่ได้ทบทวนในเอกสารประกอบเล่มที่ 1-5 นี้เป็นการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ข้อ 1 และ 2

เอกสารหลักมี 7 บท คือ บทที่ 1 บทนำที่กล่าวถึงหลักการและเหตุผลในการวิจัยวัตถุประสงค์ ระเบียบวิจัยและคำจำกัดความ บทที่ 2 เป็นการทบทวนประสพการณ์นานาชาติว่าด้วยความเชื่อมโยงของทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร บทที่ 3 เป็นการทบทวนวิวัฒนาการการเกษตรกับการปกครองของราชอาณาจักรไทย บทที่ 4 เป็นการวิเคราะห์ถึงผลจากนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรไทยกับช่วงเวลาการพัฒนา บทที่ 5 เป็นการวิเคราะห์ความเชื่อมโยงและเส้นเวลา (Timeline) ในการกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรและนโยบายการเกษตร บทที่ 6 เป็นการถอดบทเรียนนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรไทย และบทที่ 7 เป็นการสรุปสาระสำคัญของการวิจัยโครงการนี้

เอกสารอ้างอิง

1. กรมป่าไม้. 2558. *บทสรุปสำหรับผู้บริหาร โครงการจัดทำข้อมูลสภาพพื้นที่ป่าไม้ปี พ.ศ. 2556-2557*. สำนักจัดการที่ดินป่าไม้.
2. กรมพัฒนาที่ดิน.2543. *การชะล้างพังทลายของดินในประเทศไทย*. ห้างหุ้นส่วนเฟิร์สเพรส กรุงเทพฯ.
3. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ .2559. *ยุทธศาสตร์เกษตรและสหกรณ์ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560-2579)*. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร.
4. ราชบัณฑิตสถาน.2546. *พจนานุกรมราชบัณฑิตสถาน พ.ศ.2542*. โรงพิมพ์นานมีพับลิเคชั่น จำกัด.
5. Allen, S.W. 1950. *An Introduction to American Forestry*.Mc Graw-Hill Book Company, Inc., New York.
6. FAO .1974. *A Land Capability Appraisal.Indonesia Interim Report. (AGL/INS)* Rome.

บทที่ 2

ประสบการณ์นานาชาติว่าด้วยความเชื่อมโยงของ
ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร

บทที่ 2

ประสบการณ์นานาชาติว่าด้วยความเชื่อมโยงของทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร

ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรที่สำคัญคือป่าไม้ ที่ดิน และน้ำ บทบาทที่สำคัญของป่าไม้ คือ การควบคุมสภาพดินฟ้าอากาศ แหล่งเก็บกักน้ำหรือกักน้ำให้แก่พื้นที่เบื้องล่างตลอดปี ช่วยป้องกัน อุทกภัยและการชะล้างพังทลายของดิน (Calder et.al : 2007: 5-6)

ส่วนดินนั้นเป็นที่ยึดเหนี่ยวของรากพืช เป็นแหล่งธาตุอาหารและน้ำเพื่อความเจริญเติบโตของพืช น้ำทำหน้าที่ละลายธาตุอาหารในดินให้พืชนำขึ้นไปใช้ในการสร้างเซลล์ต่างๆ ของพืช

ทรัพยากรธรรมชาติทั้ง 3 ประเภtenี้จึงมีบทบาทหรือทำหน้าที่ที่เชื่อมโยงซึ่งกันและกันในการเกษตร หรือการปลูกพืช การกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรจึงควรจะต้องมีความเชื่อมโยง เช่นเดียวกัน

สาระสำคัญในบทนี้จะทบทวนถึงความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรธรรมชาติกับการเกษตร รวม 3 เรื่อง คือ (1) ความเชื่อมโยงของป่าไม้กับการเกษตร (2) ความเชื่อมโยงของป่าไม้กับที่ดินและน้ำเพื่อการเกษตร และ (3) ความเชื่อมโยงของน้ำกับการเกษตร โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 ความเชื่อมโยงของป่าไม้กับการเกษตร

แนวคิดความเชื่อมโยงของทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรในด้านป่าไม้นั้นได้ปรากฏเป็นข้อเรียกร้องของนานาชาติในแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ซึ่งกำหนดขึ้นจาก Earth Summit ที่ประเทศบราซิล ในปี 2535 ได้ระบุถึงความสำคัญของการจัดการที่ดินที่ยั่งยืนในบทที่ 10 การแก้ไขปัญหาการตัดไม้ทำลายป่า ในบทที่ 11 การคุ้มครองและการจัดการแหล่งน้ำจืดในบทที่ 18 ซึ่งความเชื่อมโยงของทรัพยากรทั้งสามนี้ได้กล่าวถึงไว้ในมิติทางเศรษฐกิจและสังคมในบทที่ 8 ที่ครอบคลุมถึงความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกับการเกษตร (Keating, 1992: 25,29,31,46-47) ต่อมาในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศได้ให้ความสำคัญของความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรน้ำกับการเกษตรโดยระบุไว้ในมาตรา 4 (2) ของอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งเป็นพันธกรณีของประเทศภาคีที่จะต้องเตรียมการเพื่อปรับตัวต่อผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศเพื่อจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งจะส่งผลอีกทอดหนึ่งสู่การเกษตร (UNFCCC, 2002: 9) ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกา Soil and Water Conservation Society (2003: 17) ได้รายงานความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายที่ดิน นโยบายน้ำ และนโยบายการเกษตร โดยลดปัญหาการชะล้างพังทลายของดิน ที่เกิดจากน้ำไหลบ่าในพื้นที่การเกษตรของประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อรองรับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศในอนาคต ข้อมูลที่รองรับแนวคิดดังกล่าวได้มีการศึกษาของนักวิชาการและสถาบันต่างๆ ที่ยืนยันว่าทรัพยากรป่าไม้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบการเกษตรที่ต้องใช้น้ำเป็นปัจจัยหลักในการผลิต เช่น Storer (1953: 86) Penman (1963: 110), Mohr et. al (1972: 72) และ Calder et.al (2007: 1) สนับสนุนโดย พงษ์ศักดิ์ วิฑูรย์สุติกุล (2554: 2) ที่ได้รายงานถึงปริมาณน้ำที่เก็บกักไว้ในดินของป่าชนิดต่างๆ ในประเทศไทยว่าป่าดิบชื้นเก็บกักน้ำได้ 765.12 ลูกบาศก์เมตรต่อไร่ ในขณะที่ป่าดิบเขาเก็บกักน้ำได้ 1,516 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อไร่ หากยังมีป่าไม้ปกคลุมอยู่น้ำจำนวนดังกล่าวนี้จะระบายลงสู่พื้นที่การเกษตรในพื้นที่ตอนล่างอย่างต่อเนื่อง หากไม่มีป่าไม้

ปกคลุมหน้าดินไว้น้ำจำนวนมากนี้จะไหลลงสู่เบื้องล่างอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดการชะล้างพังทลายของหน้าดิน อุทกภัยและภัยแล้งตามมา สร้างความเสียหายต่อพื้นที่การเกษตรโดยรวม (ตารางที่ 2-1, 2-2)

จากความสำคัญของทรัพยากรป่าไม้ต่อการเกษตรดังกล่าวนี้ได้มีทั้งข้อเสนอทั้งเชิงนโยบาย ยุทธศาสตร์ และการปฏิบัติจำนวนมาก เช่น FAO (2016: 1) ได้เน้นหลักการให้ประเทศต่างๆ เชื่อมโยง นโยบายป่าไม้กับนโยบายการเกษตรเพื่อปรับปรุงความมั่นคงทางอาหารของโลก โดยเน้นว่าป่าไม่มีบทบาทที่สำคัญต่อการพัฒนาการเกษตรโดยทำหน้าที่ควบคุมวัฏจักรของน้ำ อนุรักษ์ดินและน้ำ ควบคุมศัตรูพืชและเป็นแหล่งความหลากหลายทางชีวภาพ นอกจากนี้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายได้ระบุสาเหตุสำคัญคือการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ การชะล้างพังทลายของดิน และการลดลงความอุดมสมบูรณ์ของดิน ดังรายละเอียดในรูปที่ 2-1 จึงต้องกำหนดนโยบายป่าไม้และที่ดินให้สอดคล้องกันในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย (UNCCD, 2000: 7-8)

ตารางที่ 2-1 การเก็บกักน้ำของป่าชนิดต่างๆ

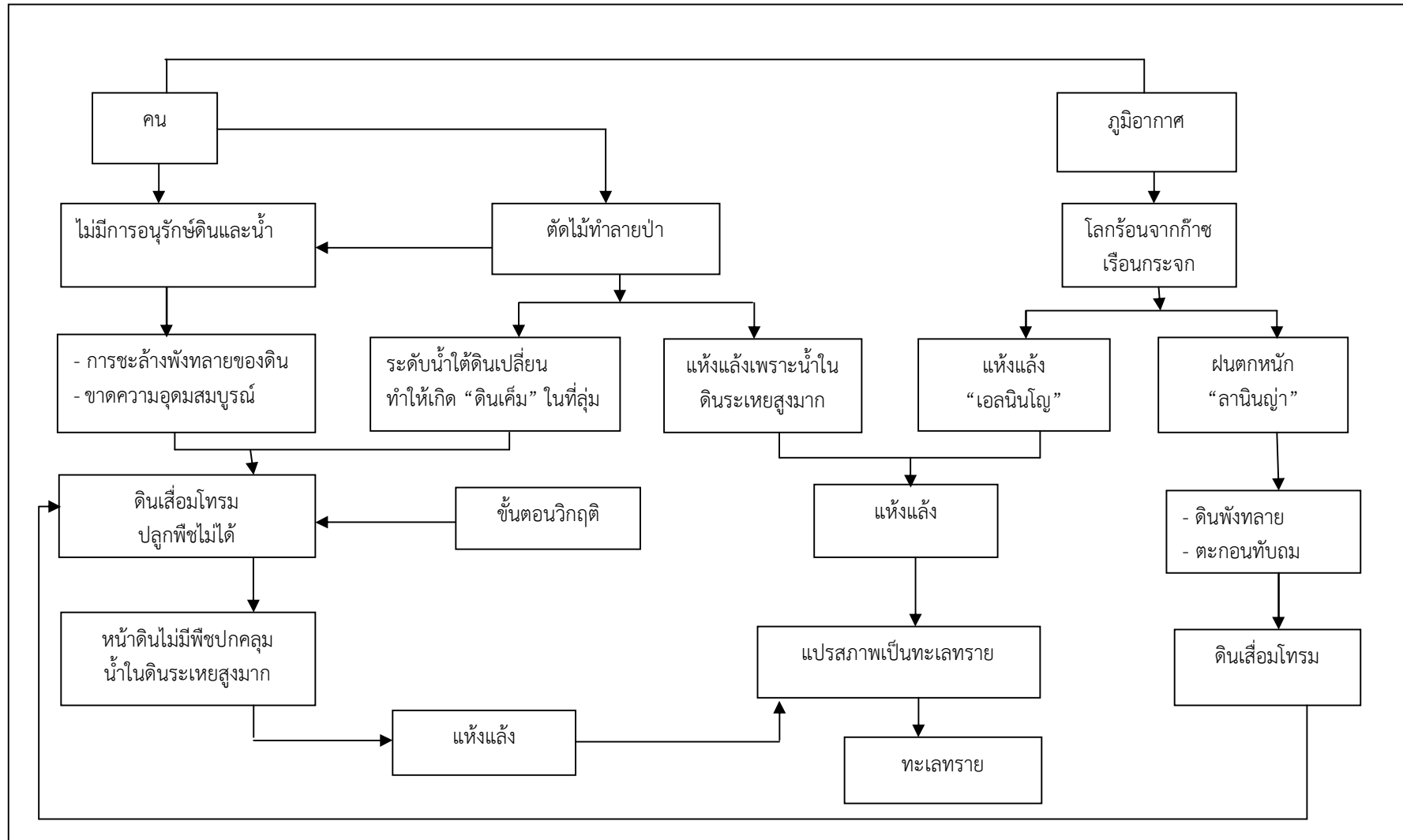
ลำดับที่	ชนิดป่า	จังหวัด	ความลึกของ ชั้นดิน (ซม.)	ความพรุน ของดิน (%)	ปริมาตรดิน (ลบ.ม./ไร่)	ปริมาตรน้ำที่เก็บกัก ไว้ในดิน(ลบ.ม./ไร่)
1	ป่าดิบชื้น	สงขลา	100	47.82	1,600	765.12
2	ป่าดิบแล้ง	นครราชสีมา	70	45.49	1,120	509.49
3	ป่าดิบเขา	เชียงใหม่	150	63.17	2,400	1,516.08
4	ป่าเบญจพรรณ	ลำปาง	60	43.53	960	417.89
5	ป่าเต็งรัง	นครราชสีมา	30	48.05	480	230.64

ที่มา : พงษ์ศักดิ์ วิทวัสสุติกุล (2554: 2)

ตารางที่ 2-2 มูลค่าความเสียหายจากการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพของระบบนิเวศป่าต้นน้ำชนิดต่างๆ

ชนิดป่า	มูลค่าความเสียหาย (บาท/ไร่/ปี)					
	ดินสูญเสีย	น้ำสูญเสีย	ปุ๋ยสูญเสีย	น้ำท่าเพิ่ม	อากาศร้อน	รวม
ป่าดิบเขา	600	28,053.33	141.75	32,745.33	25,093.75	86,634.16
ป่าเบญจพรรณ	600	36,800.00	1,911.82	23,284.00	62,625.74	125,221.56
ป่าเต็งรัง	600	12,093.33	51.73	16,568.00	52,651.25	81,964.31
สวนสัก	600	18,586.67	321.52	11,768.00	52,651.25	83,927.44
สวนสนสามใบ	600	1,400.00	7.63	18,836.00	50,096.25	70,939.88
เฉลี่ย	600	19,386.67	486.89	20,640.27	48,623.65	89,737.48

ที่มา : กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (2551: 10)



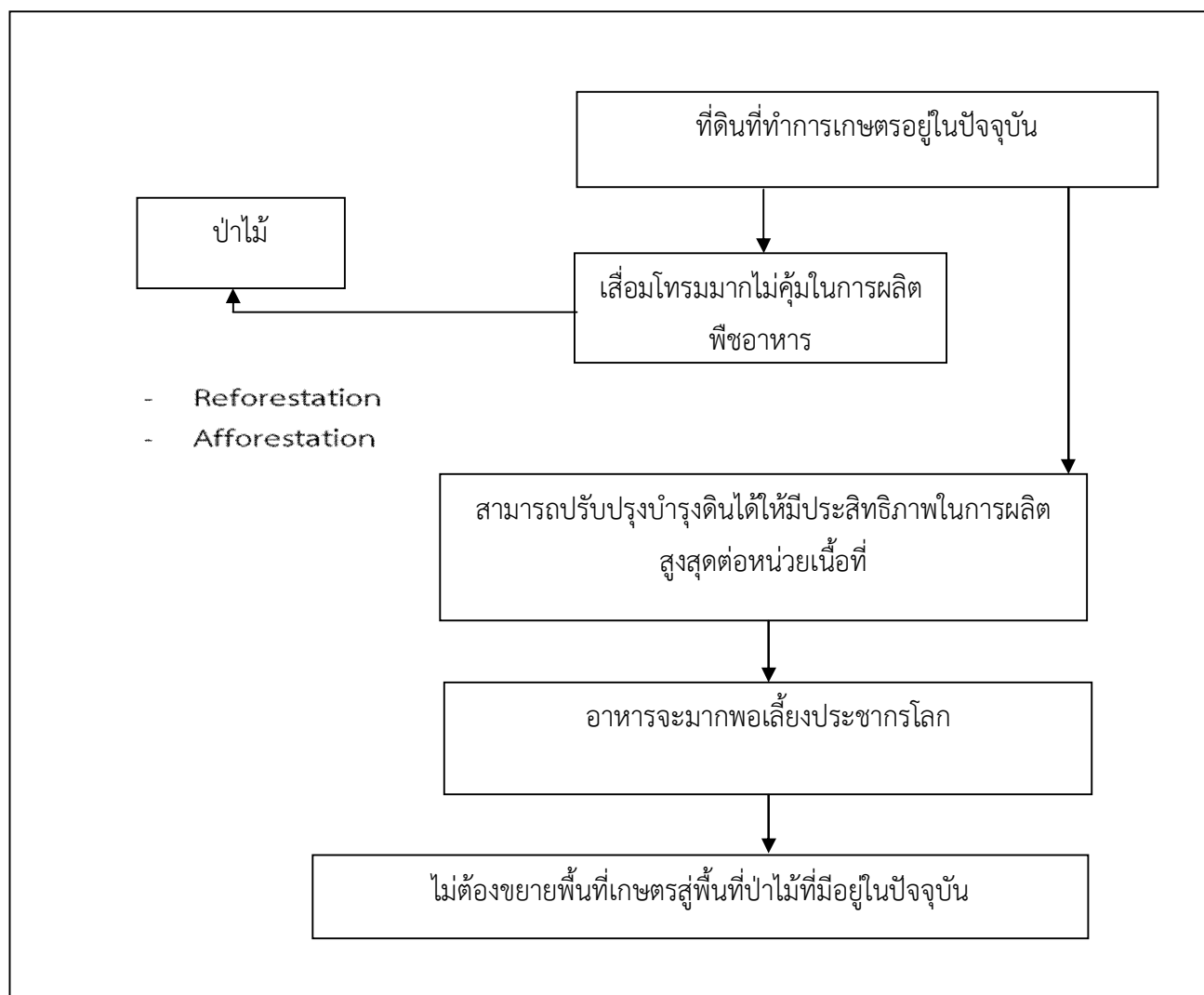
รูปที่ 2-1 สาเหตุของการแปรสภาพเป็นทะเลทราย

อีกแนวคิดหนึ่งในข้อเสนอที่ควรจะเป็นนโยบายในการลดการนำพื้นที่ป่าไม้มาใช้เพื่อการเกษตรในอนาคตคือ หากมีการหยุดยั้งการขยายพื้นที่การเกษตร โดยการปรับปรุงพื้นที่ทำการเกษตรอยู่ในปัจจุบันให้มีผลผลิตเพิ่มขึ้นและมีความยั่งยืน โดยวิธีการต่างๆ แล้ว จะสามารถหยุดยั้งการนำพื้นที่ป่าไม้มาเป็นพื้นที่ทำการเกษตรในอนาคตได้ (FAO, 2016: 1 ; World Bank, 1992: 139) ดังรายละเอียดในรูปที่ 2-2 วิธีการหนึ่งที่หากกำหนดเป็นนโยบายการเกษตรได้ก็คือ การผลิตพืชผลทางการเกษตรบางชนิด ใน โรงเรือน (Greenhouse) โดย Viriano (2017: 91-94) รายงานว่า มีพื้นที่ Greenhouse ในประเทศเนเธอร์แลนด์มากถึง 35 ตารางไมล์ (56,000 ไร่) สามารถผลิต มะเขือเทศได้ 144,352 ต้นต่อตารางไมล์ (1,600 ไร่) และผลผลิต ใน Greenhouse 1 เอเคอร์ (2.5 ไร่) จะเท่ากับผลผลิตในไร่นาที่ปลูกตามปกติ 10 เอเคอร์ (25 ไร่) เช่นเดียวกับการดำเนินการของโครงการหลวงที่นำชนเผ่ามาทำการเกษตรในระบบโรงเรือนเพื่อลดการใช้พื้นที่ป่าไม้ลงในพื้นที่ทางเหนือของประเทศไทย ทั้งนี้ อัญชัย ชมพูนพวง (2560: 22) ได้รายงานเปอร์เซ็นต์การสูญเสียของผักชนิดต่างๆ ในโรงเรือนมีเพียง 9.73–10.43 % แต่นอกโรงเรือนมีตั้งแต่ 19.62–40.48 % และที่ศูนย์พัฒนาโครงการหลวงพระบาทห้วยต้ม อำเภอเถลิง จังหวัดลำพูน การปลูกผักอินทรีย์ในโรงเรือนขนาด 6x24 เมตร สองหลังมีรายได้ปีละ 120,000 บาท ดีกว่าการทำนาหรือปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ (www.facebook.com.compost classroom) แนวคิดนี้สอดคล้องกับธนาคารโลก (1992: 139) ที่เสนอให้กำหนดนโยบายในการปรับปรุงพื้นที่การเกษตรให้สามารถเพิ่มผลผลิตได้มากขึ้นก็ไม่ได้มีความจำเป็นที่จะต้องไปบุกรุกทำลายป่าไม้อีกต่อไป พร้อมทั้งเสนอให้มีการทำการเกษตรในรูปแบบ “วนเกษตร” เพื่อให้พื้นที่ป่าไม้ทำหน้าที่เป็นทั้งแหล่งเก็บกักน้ำและแหล่งธาตุอาหาร

ในทางปฏิบัติ Brand et.al. (2015: 89) ได้รายงานถึงการปลูกไม้ยืนต้นในทะเลทรายเนเกฟ ประเทศอิสราเอล ว่ามีผลต่อการเก็บกักน้ำและปรับปรุงคุณภาพดินในเวลาต่อมา ซึ่งแสดงให้เห็นการปฏิบัติที่เชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรป่าไม้ ที่ดินและน้ำ ในกรณีของประเทศออสเตรเลียได้มีการปฏิบัติที่เชื่อมโยงของทรัพยากร ป่าไม้ ที่ดินและน้ำในกรณีของ Permaculture (Holmgren, 2004: 132) และโครงการ Land care (FAO, 2002: 34) ในเรื่องความแห้งแล้งที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในประเทศออสเตรเลียนั้น Simmons (2015: 119) ได้รายงานถึงสาเหตุและการเตรียมการรองรับภัยแล้งและอุทกภัยโดยวิเคราะห์ให้เห็นวิธีปฏิบัติที่ต้องเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรน้ำกับการเกษตร นอกจากนี้ยังมีการปฏิบัติที่เชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรป่าไม้ ที่ดินและน้ำ โดยการอนุรักษ์ดินและน้ำจากการเกษตรเชิงพหุภารกิจในประเทศเยอรมัน แคนาดา และญี่ปุ่น (ชพิภา สังขพิทักษ์, 2560: 16-17, 32, 53) รวมทั้งโครงการจ่ายเพื่อตอบแทนผลประโยชน์ระบบนิเวศ (Payment for Ecosystem Service: PES) ในประเทศเวียดนาม ที่ส่งผลให้มีน้ำเพื่อการเกษตรอย่างมั่นคง ซึ่งแสดงถึงการกำหนดนโยบาย ป่าไม้และนโยบายเกษตรที่เชื่อมโยงซึ่งกันและกัน (วินร็อค อินเตอร์เนชั่นแนล, 2554: 6)

การจัดการป่าไม้บริเวณต้นน้ำให้อำนวยน้ำในพื้นที่ตอนล่างปรากฏในประเทศญี่ปุ่นซึ่งมีน้ำท่วมบ่อยครั้ง เช่น กรณีของกรุงโตเกียว รัฐบาลท้องถิ่นของกรุงโตเกียวได้มีการจัดการพื้นที่ป่าไม้ในพื้นที่ลุ่มน้ำตอนบนมาตั้งแต่ พ.ศ. 2444 (ค.ศ. 1901) หรือกว่า 100 ปีมาแล้ว เพื่อสร้างความมั่นใจว่าต้นน้ำให้น้ำที่สะอาดและป้องกันการชะล้างพังทลายของดินโดยใช้ระบบการจ่ายเพื่อตอบแทนผลประโยชน์ระบบนิเวศ (Payment for Ecosystem Service: PES) ในเขต Aichi prefecture¹⁾

¹⁾ www.ebd.int/finacial/pes/japan-pesforest.pdf



รูปที่ 2-2 แนวคิดความเชื่อมโยงระหว่างป่าไม้กับที่ดินที่ทำการเกษตรอยู่ในปัจจุบัน

อีกประเทศหนึ่งคือประเทศสวีตเซอร์แลนด์ ที่กรุงโลซานซึ่งรัฐบาลท้องถิ่นโลซานมีพื้นที่ป่าไม้ที่อยู่ตอนบนของเมืองในครอบครอง 16 ตารางกิโลเมตร ที่ให้น้ำสำหรับดื่มประมาณร้อยละ 8 มีการเก็บภาษีเพื่อรักษาพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าวนี้ไว้¹⁾

ในกรณีของประเทศไทยนั้นความเชื่อมโยงของทรัพยากรป่าไม้กับการเกษตร ได้ปรากฏในนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540–2559 ที่ระบุไว้ว่า ป่าไม้เป็นระบบนิเวศที่ค้ำจุนรักษาคุณภาพของธรรมชาติในการควบคุมสภาพดินฟ้าอากาศ เป็นแหล่งเก็บกักน้ำและระบายน้ำตลอดปี ช่วยป้องกันอุทกภัยป้องกันการพังทลายหน้าดิน และเป็นห่วงโซ่อาหาร ซึ่งมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรทั้งดินและน้ำ (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (2540: 2) ในขณะที่ ประเวศ วะสี ได้อธิบายไว้ว่า “ต้นไม้ป่ามีปฏิสัมพันธ์กับ ดิน ฟ้า อากาศ ต้นไม้ยึดดิน และปกคลุมดิน” นอกจากนี้ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 กันยายน 2552 เรื่องการพัฒนาป่าไม้ให้เป็นนโยบายสาธารณะและการแก้ไขปัญหาการรุกป่าและคณะรัฐมนตรี มีมติไว้ว่าการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะต้องมองในลักษณะองค์รวม เพราะป่าไม้เป็นทรัพยากรที่มีความเกี่ยวเนื่องและสัมพันธ์กันทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ หลายชนิด เช่น น้ำ ดิน และสินแร่ โดยที่ทรัพยากรเหล่านั้นต่างก็มีความสำคัญต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งสอดคล้องกับคณะกรรมการปฏิรูป (2554: 32) ที่ได้เสนอไว้ว่า นโยบายน้ำต้องมีความเชื่อมโยงเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรส่วนอื่นๆ เช่น ป่า ที่ดิน ระบบนิเวศ ตลอดไปจนถึงวิถีชีวิตประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ อย่างสมดุล

ต่อมาในปี พ.ศ. 2560 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2560: 32) ได้จัดทำยุทธศาสตร์เกษตรและสหกรณ์ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560–2579) โดยการบริหารจัดการทรัพยากรการเกษตรและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนในยุทธศาสตร์ที่ 4 ระบุไว้ว่า “บริหารจัดการทรัพยากรการเกษตรอย่างยั่งยืน สอดคล้องกับ SDGs และส่งเสริมการทำการเกษตรที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม รักษาฐานทรัพยากรธรรมชาติ ควบคู่ไปกับการทำการเกษตร” รวมทั้งการบริหารจัดการน้ำครบวงจร เพิ่มพื้นที่ชลประทานให้เต็มศักยภาพส่งเสริมการใช้น้ำทางการเกษตรอย่างคุ้มค่า รวมทั้งการปรับปรุงบำรุงดินให้มีความอุดมสมบูรณ์เหมาะสำหรับการทำการเกษตร อย่างไรก็ตามยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้ไม่มีรายละเอียดที่ครอบคลุมไปถึงความเชื่อมโยงกับทรัพยากรป่าไม้

2.2 ความเชื่อมโยงของป่าไม้กับที่ดินและน้ำเพื่อการเกษตร

พื้นที่การเกษตรที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนั้น โดยเฉพาะพื้นที่ปลูกไม้ผลและพืชไร่ ส่วนใหญ่เป็นการแผ้วถางพื้นที่ป่าไม้ในอดีต ป่าไม้จึงเป็นที่มาของพื้นที่ทำการเกษตร ป่าไม้อำนวยน้ำให้กับพื้นที่การเกษตรหากสภาพพื้นที่ป่าไม้บริเวณต้นน้ำยังมีความอุดมสมบูรณ์ ซึ่งมูลนิธิปิดทองหลังพระ ได้ประเมินปริมาณน้ำที่เก็บกักไว้ในพื้นที่ป่าไม้แต่ละชนิดไว้ดังนี้

ป่าดิบเขา	1,500,000 ล้าน ลบม./กม ²
ป่าเบญจพรรณ	600,000 ล้าน ลบม. /กม ²
ป่าเต็งรัง	300,000 ล้าน ลบม. /กม ²

เมื่อพื้นที่ป่าไม้ซึ่งเก็บกักน้ำในปริมาณดังกล่าวถูกทำลายลง น้ำที่เคยเก็บกักไว้ได้ก็จะไหลลงสู่เบื้องล่างเป็นน้ำท่า (Water Runoff) อย่างรวดเร็ว ส่งผลให้เกิดดินถล่ม ชะล้างพังทลายของหน้าดินทั้งในพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกทำลาย รวมทั้งพื้นที่การเกษตรเบื้องล่างที่ปลูกพืชอยู่ รวมทั้งเกิดน้ำท่วมในที่ลุ่ม

¹⁾ Calder et.al. (2007: 6)

การชะล้างพังทลายของดินได้ทำให้เกิดการล่มสลายของอารยธรรมการเกษตรที่เคยรุ่งเรืองในอดีต เช่น อารยธรรมเมโสโปเตเมีย อารยธรรมอียิปต์ อารยธรรมในอเมริกากลาง ด้วยสาเหตุ 4 ประการ คือ (1) การใช้ที่ดินเกินขีดความสามารถในการรองรับ (2) ตัดไม้ทำลายป่าในพื้นที่ต้นน้ำ (3) ขาดระบบอนุรักษ์ดินและน้ำ และ (4) การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโดยเกิดน้ำท่วมและภัยแล้ง (Lowdermilk, 1953: 4-6 ; Juo and Wilding, 2001: 14-15; Pringle, 2001: 60)

ในทางตรงกันข้าม อารยธรรมการเกษตรที่ยั่งยืนในทวีปยุโรป เช่น ในพื้นที่ลาดชันตอนใต้ของฝรั่งเศสมีการก่อสร้างคันดินระดับต่างๆ มีการอนุรักษ์ดินและน้ำและปรับปรุงบำรุงดิน ได้ใช้มาแล้วมากกว่า 1,000 ปี ยังคงสามารถใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน (Lowdermilk, 1953: 22)

การนำมาตรการวิธีกลมาใช้ในระบบอนุรักษ์ดินและน้ำ โดยสร้างขั้นบันไดดิน หรือ Bench Terraces ได้นั้นมีการดำเนินการมานานกว่า 100 ปี ทั้งการทำนาและปลูกพืชชนิดต่างๆ เช่น ขั้นบันไดดินในการปลูกข้าวที่บาเกียว ประเทศฟิลิปปินส์ บาหลี ในประเทศอินโดนีเซีย ประเทศเปรู การทำนาและปลูกพืชไร่ที่ประเทศจีน หรือปลูกปาล์มน้ำมันในบอร์เนียว เป็นต้น ในทวีปอาฟริกาในส่วนที่แห้งแล้งมีน้ำฝนน้อยนั้น ได้ใช้ระบบอนุรักษ์ดินและน้ำหลายวิธี เช่น Half-moons, the CAAG system, Contour stone bunds with planting pits. (IFAD, 1995: 16) ดังรายละเอียดในประมวลภาพถ่ายบท หน้า 2-17, 2-18)

2.3 ความเชื่อมโยงของน้ำกับการเกษตร

พื้นที่การเกษตรของโลกที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนั้น ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่การเกษตรที่อยู่ภายใต้การเกษตรน้ำฝน (Rainfed) ประมาณร้อยละ 80 ที่เหลือเป็นพื้นที่การเกษตรที่อยู่ภายใต้ระบบชลประทาน (Irrigated area) ประมาณร้อยละ 20

(1) การชลประทาน

(1.1) สถานการณ์ในภาพรวม

Irrigation Museum (2017: 1-2) ได้รายงานไว้ว่า การชลประทานได้เกิดขึ้นเมื่อประมาณ 6,000 ปี ก่อนคริสตกาลในประเทศอียิปต์ โดยใช้น้ำจากแม่น้ำไนล์ และในเมโสโปเตเมียจากแม่น้ำไทกริสและยูเฟรติส ซึ่งใช้วิธีการผันน้ำในช่วงฤดูฝนเข้าสู่พื้นที่เพาะปลูก ช่วงเวลาหนึ่งจนดินอืดแล้วจึงระบายออก

นอกจากนี้เมโสโปเตเมียได้มีการขุดบ่อบาดาล (Qanat) แล้วต่อท่อส่งน้ำไปสู่พื้นที่เพาะปลูกเมื่อประมาณ 550 ปี ก่อนคริสตกาล

ประมาณ 300 ปีก่อนคริสตกาล ได้มีการชลประทานเกิดขึ้นในประเทศศรีลังกา และประมาณ 256 ปีก่อนคริสตกาลมีระบบชลประทานในพื้นที่เพาะปลูกที่กว้างใหญ่ในประเทศจีนที่มีชื่อว่า Dujiangyan Irrigation System ซึ่งได้มีการพัฒนามาอย่างต่อเนื่องและใช้ประโยชน์มาจนถึงปัจจุบัน (ICID, 2017: 1-2)

ในทวีปอเมริกาใต้ได้มีการใช้ระบบชลประทานในพื้นที่ราบริมฝั่งแม่น้ำ Santa Cruz ก่อนคริสต์ศักราช 1200 จนถึง ค.ศ.150

น้ำที่นำมาใช้ในระบบชลประทานนั้น มาทั้งจากน้ำผิวดินและน้ำใต้ดิน ซึ่ง National Geographic (2013: 43) ได้รายงานถึงปริมาณน้ำในโลกไว้ว่า น้ำใต้ดิน (groundwater) มีปริมาณมากถึง 5,614,000 ลูกบาศก์ไมล์ (ตารางที่ 2-3) จึงมีการใช้น้ำใต้ดินในระบบชลประทานของประเทศต่างๆ ทั่วโลก

ตารางที่ 2-3 ปริมาณน้ำในโลก

องค์ประกอบ	ปริมาณ (ลูกบาศก์ไมล์)
1. อยู่ในสิ่งมีชีวิต (Living organisms)	269
2. หนอง บึง (Swamp water)	2,752
3. อยู่ในบรรยากาศ (Atmosphere)	3,095
4. ความชื้นในดิน (Soil moisture)	3,959
5. ทะเลสาบ และแม่น้ำ (Lakes and River)	42,829
6. น้ำแข็งพื้นผิวโลกและชั้นดินเยนแข็งคงตัว (Ground ice and permafrost)	71,970
7. น้ำใต้ดิน (Groundwater)	5,614,000
8. พืดน้ำแข็ง ธารน้ำแข็ง และหิมะ (Ice sheets, glaciers and permanent snow)	5,773,000
9. มหาสมุทรและทะเล (Oceans, seas and bays)	321,000,000

ที่มา : National Geographic (2013: 43)

หมายเหตุ : 1 ลูกบาศก์ไมล์ = 4,168,180 ลูกบาศก์เมตร

ประเทศที่ใช้ น้ำใต้ดินจำนวนมากเพื่อการเกษตรคือสหรัฐอเมริกา ซึ่ง Nijhuis (2014: 68) ได้รายงานไว้ว่าเป็นการใช้ น้ำใต้ดินเพื่อการเกษตรที่ยั่งยืนใน Central Valley มลรัฐแคลิฟอร์เนีย เพราะการทำการเกษตรในพื้นที่นี้ใช้เงินลงทุนค่อนข้างสูง ต้องใช้เงินลงทุนในการจัดหาเครื่องมือที่จะนำน้ำมาสู่ไร่-นา เงินทุนที่ต้องใช้ในปีที่ฝนแล้ง เงินทุนที่ต้องใช้ในการต่อสู้คดีและการต่อสู้ทางการเมืองในการใช้น้ำในมลรัฐเกษตรกรใน Central Valley มีทั้งที่ประสบความสำเร็จและสูญเสีย ถึงแม้ว่าจะมีการปลูกพืชหลายร้อยเอเคอร์และจำหน่ายพืชที่มีมูลค่าหลายล้านดอลลาร์ก็ตาม หลายรายที่เสี่ยงปลูกพืชที่ทำเงินสูงเช่น อัลมอนต์หรือพิสตาชิโอ ที่ต้องการน้ำมาก จึงต้องหาน้ำมาให้เพียงพอในแต่ละปี

เมื่อ พ.ศ. 2536 FAO (1993: 284-285) ได้รายงานไว้ว่าในปี ค.ศ.1800 มีพื้นที่ชลประทานทั่วโลกประมาณ 8 ล้านเฮกแตร์ เมื่อสิ้นศตวรรษที่ 19 พื้นที่ชลประทานเพิ่มขึ้นเป็น 48 ล้านเฮกแตร์ ในปี ค.ศ. 1990 ขยายตัวขึ้นเป็น 237 ล้านเฮกแตร์ ซึ่ง 3 ใน 4 ของพื้นที่ชลประทานอยู่ในประเทศกำลังพัฒนา พื้นที่ชลประทานในจีน อินเดีย และปากีสถาน รวมกันมีจำนวนมากกว่า 60 % ของประเทศกำลังพัฒนาทั้งหมด

ในระดับโลกพื้นที่ชลประทานได้ขยายตัวประมาณ 1% ต่อปี ในช่วงทศวรรษ 1960 และเพิ่มขึ้นเป็น 2.3% จาก ค.ศ.1972-1975 แต่หลังจาก ค.ศ.1975 เป็นต้นมาได้ลดลงเหลือประมาณ 1%

FAO (1993: 283) ได้วิเคราะห์ถึงภาพรวมของโครงการชลประทาน 3 ประการพบว่า (1) การก่อสร้างโครงการชลประทานมีแนวโน้มลดลง (2) มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและ (3) การบริหารจัดการโครงการชลประทานเปลี่ยนจากบทบาทของภาครัฐไปสู่ภาคประชาชน

ค่าก่อสร้างในการขยายพื้นที่ชลประทานนั้นได้เพิ่มขึ้น ในช่วงทศวรรษที่ 1970 ในอินโดนีเซียและอินเดีย ค่าก่อสร้างเพิ่มขึ้นหนึ่งเท่าตัว ในประเทศไทย และฟิลิปปินส์ ค่าก่อสร้างเพิ่มขึ้น 50% Postel (1992: 17) ได้รายงานไว้ว่าค่าก่อสร้างโครงการชลประทานขนาดใหญ่ใน จีน อินเดีย อินโดนีเซีย ปากีสถาน ฟิลิปปินส์ และไทย อยู่ในระหว่าง 1,500-4,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และสูงถึง 6,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐในเม็กซิโก

ผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม คือ การขยายตัวของดินเค็ม และน้ำท่วมขังจากการยกตัวขึ้นของระดับน้ำใต้ดิน

การบริหารจัดการโครงการชลประทานนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วม จึงมีแนวโน้มว่าการบริหารจัดการโดยภาครัฐจะเปลี่ยนแปลงไปสู่ภาคเอกชนในรูปแบบต่างๆ

พื้นที่การเกษตรอยู่ภายใต้โครงการชลประทานทั่วโลกในปี 2012 มีจำนวน 324 ล้านเฮกแตร์ (2,025 ล้านไร่) แต่สามารถส่งน้ำได้เพียง 275 ล้านเฮกแตร์ (1,718 ล้านไร่)

ประเทศที่มีพื้นที่ชลประทานมากที่สุดคือ ประเทศจีน จำนวน 69.4 ล้านเฮกแตร์ รองลงมาคือ ประเทศอินเดียจำนวน 66.7 ล้านเฮกแตร์ สหรัฐอเมริกา 26.4 ล้านเฮกแตร์ อิตาลี 3.95 ล้านเฮกแตร์ อียิปต์ 3.65 ล้านเฮกแตร์ และออสเตรเลีย จำนวน 2.55 ล้านเฮกแตร์ (FAO, 2014a: 1)

การใช้น้ำบาดาลเพื่อการชลประทานมีสัดส่วนร้อยละ 38 ของพื้นที่ในโครงการชลประทานทั่วโลก โดยอยู่ในทวีปอเมริกาเหนือและใต้ ร้อยละ 46 ทวีปเอเชีย ร้อยละ 39 ทวีปยุโรป ร้อยละ 30 Oceania ร้อยละ 25 และทวีปแอฟริการ้อยละ 18 ของพื้นที่การเกษตรแต่ละทวีป (FAO, 2014a: 1)

ต่อมาในปี 2557 FAO (2014b: 1-3) ได้รายงานสถานการณ์การชลประทานโลกไว้ว่า

“พื้นที่การเกษตรที่อยู่ภายใต้โครงการชลประทานของโลกมีเพียงร้อยละ 20 ของพื้นที่การเกษตรทั้งหมด แต่ผลิตอาหารได้ร้อยละ 40 ของอาหารที่ผลิตได้ทั่วโลก

กลุ่มประเทศตอนใต้ของทะเลทรายซารามีพื้นที่ ภายใต้โครงการชลประทานน้อยที่สุดคือ เพียงร้อยละ 3 ในจำนวนร้อยละ 20 ของพื้นที่ชลประทานทั่วโลก และมีปัญหาประชากรการขาดแคลนอาหารทั่วโลกที่มีร้อยละ 12

การชลประทานควบคู่กับการใช้พันธุ์พืชที่ให้ผลผลิตสูง พร้อมกับปุ๋ย ยากำจัดศัตรูพืช และเครื่องจักรกล ได้มีบทบาทที่สำคัญในการปฏิวัติเขียวในทวีปเอเชีย ปัจจุบันพื้นที่การเกษตรร้อยละ 41 อยู่ภายใต้โครงการชลประทานซึ่งเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 26 ใน ค.ศ. 1970 (พ.ศ. 2513) ลดการขาดแคลนอาหารจากร้อยละ 24 ในช่วง ค.ศ.1990–1992 ลดเหลือ ร้อยละ 14 ในปี 2010–2012

พื้นที่ที่มีศักยภาพสูงที่สุดในการขยายโครงการชลประทาน คือ พื้นที่ของกลุ่มประเทศตอนใต้ทะเลทรายซาร่า ซึ่งมีพื้นที่โครงการชลประทานในปัจจุบันเพียงหนึ่งในห้าของพื้นที่ที่มีศักยภาพ คือ 7.7 ล้านเฮกแตร์ จากพื้นที่ที่มีศักยภาพ 38 ล้านเฮกแตร์ และในทวีปอเมริกาใต้ ซึ่งปัจจุบันมีพื้นที่โครงการชลประทานเพียงหนึ่งในสี่ คือ 16 ล้านเฮกแตร์ จากพื้นที่ที่มีศักยภาพ 60 ล้านเฮกแตร์

ในทวีปเอเชีย ซึ่งพื้นที่ประมาณ 230 ล้านเฮกแตร์อยู่ภายใต้โครงการชลประทาน ซึ่งเป็นร้อยละ 70 ของพื้นที่ชลประทานทั่วโลก ประมาณร้อยละ 60 ของพื้นที่ 230 ล้านเฮกแตร์หรือร้อยละ 42 ของพื้นที่ชลประทานทั่วโลก อยู่ในประเทศจีนและอินเดีย

ในทวีปอเมริกาเหนือได้ใช้น้ำใต้ดินเพื่อการชลประทานประมาณร้อยละ 59 ของพื้นที่ชลประทานทั้งหมด

ในด้านการบริหารจัดการนั้นมีรายงานว่ารัฐได้ถ่ายโอนอำนาจการบริหารไปให้กับกลุ่มผู้ใช้น้ำจำนวน 33 ประเทศ

การใช้น้ำชลประทานทั่วโลกนั้นร้อยละ 60 ใช้เพื่อการผลิตธัญพืช ส่วนในทวีปเอเชียใช้ผลิตธัญพืชสูงถึงร้อยละ 87

World Bank (2003: 1) ได้วิเคราะห์ไว้ว่า เพื่อตอบสนองความต้องการของโลก จะต้องมีการขยายพื้นที่ชลประทานในประเทศกำลังพัฒนาออกไปอย่างน้อย 40 ล้านเฮกแตร์ ในปี ค.ศ. 2030

(1.2) การเก็บค่าน้ำชลประทาน

เพื่อให้การใช้น้ำเพื่อการเกษตรเป็นไปอย่างประหยัด และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตลอดจนการบำรุงรักษาระบบชลประทาน จึงได้มีการเก็บค่าน้ำชลประทานจากเกษตรกรในประเทศต่างๆ จากการทบทวนสาระสำคัญ เรื่องการเก็บค่าน้ำชลประทานในประเทศต่างๆ พบว่ามีการเก็บค่าน้ำชลประทานทั้งจากระบบชลประทานน้ำผิวดิน และจากน้ำใต้ดิน

FAO (2002: 1-8) ได้รายงานจากการสำรวจถึงวิธีการเก็บค่าน้ำชลประทานของประเทศต่างๆ ทั่วโลก ว่ามี 2 ระบบ คือ (1) เก็บตามปริมาณการใช้น้ำ (1,000 ลูกบาศก์เมตร) และ (2) เก็บตามหน่วยพื้นที่ที่ใช้น้ำในการปลูกพืช

ในรายงานฉบับนี้ได้กล่าวถึงประเทศที่ไม่เก็บค่าน้ำชลประทานไว้ว่ามี ประเทศไทย ชาอูดี อาเรเบีย เลบานอน ไต้หวัน (ตั้งแต่ ค.ศ. 1992) โปแลนด์ (ตั้งแต่ ค.ศ. 2000) โครเอเชีย และอียิปต์

(2) การบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตรในประเทศอิสราเอล

Sitton (1997: 1-8) ได้สรุปสาระสำคัญการจัดหาน้ำเพื่อการเกษตรในประเทศอิสราเอลไว้ดังนี้

“อิสราเอล ได้จัดตั้งเป็นประเทศเมื่อ ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491) แต่การศึกษาเพื่อจัดการทรัพยากรเพื่อการเกษตรได้เริ่มมาตั้งแต่ ค.ศ. 1943 (พ.ศ. 2486) ในทะเลทรายเนเกฟโดยจัดตั้งหมู่บ้าน 3 แห่ง แต่ละแห่งห่างกัน 30 กิโลเมตร เพื่อศึกษาสภาพดิน น้ำที่มีอยู่ รวมทั้งปริมาณฝนที่ตกและชนิดพืชที่สามารถปลูกได้ในพื้นที่ทะเลทรายเนเกฟ ในปี ค.ศ. 1946 (พ.ศ. 2489) ได้จัดตั้งหมู่บ้านเพิ่มขึ้นอีก 3 แห่ง และเพิ่มอีก 5 แห่ง ในปี ค.ศ. 1947 (พ.ศ. 2490)

จากการเริ่มต้นศึกษาดังกล่าวพบว่าปัญหาที่สำคัญคือการขาดแคลนน้ำ หากต้องการทำการเกษตรแล้วทางแก้เพียงทางเดียวคือมีการชลประทาน จึงมีการศึกษาเพิ่มเติมด้านอุตุนิยมวิทยา ธรณีวิทยา และอุทกวิทยา ในเริ่มแรกได้มีการขุดเจาะบ่อบาดาลและนำน้ำใต้ดินขึ้นมาใช้แต่ได้ปริมาณน้อยและเป็นน้ำเค็ม ต่อมาได้มีการสร้างเขื่อนและอ่างเก็บน้ำแต่ไม่ประสบความสำเร็จเพราะการเปลี่ยนแปลงของปริมาณฝนในแต่ละปี การตัดสินใจขั้นสุดท้ายคือการนำน้ำที่เหมาะสมต่อการเกษตรมาจากตอนเหนือของประเทศโดยใช้ท่อส่งน้ำ

ท่อส่งน้ำโครงการแรกได้ติดตั้งเมื่อ ค.ศ. 1947 (พ.ศ. 2490) ถึงแม้จะให้น้ำในปริมาณที่สม่ำเสมอแต่ยังมีน้อยเกษตรกรในทะเลทรายเนเกฟยังคงใช้น้ำจากบ่อบาดาล ท่อส่งน้ำโครงการแรกนี้นำน้ำจากบ่อบาดาลจากตอนเหนือของทะเลทรายเนเกฟ มีความยาว 190 กิโลเมตร ท่อมีขนาด 6 นิ้ว ส่งน้ำได้ปีละ 1 ล้านลูกบาศก์เมตร

ต่อมาท่อส่งน้ำสายนี้ได้เปลี่ยนขนาดเป็น 20 นิ้ว ส่งน้ำได้ปีละ 30 ล้านลูกบาศก์เมตร และต่อมาในปี ค.ศ. 1949 (พ.ศ. 2492) ภายหลังการจัดตั้งประเทศอิสราเอลในปี ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491) แล้ว ได้มีผู้นอพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานจำนวนมาก ได้มีการปรับปรุงการบริหารจัดการน้ำขึ้นใหม่ โดยจัดทำโครงการส่งน้ำขนาดใหญ่ ได้มีการก่อสร้างท่อส่งน้ำขนาด 66 นิ้ว นำน้ำจากแม่น้ำยาร์คอนมายังทะเลทรายเนเกฟ ระยะทาง 130 กิโลเมตร ซึ่งส่งน้ำให้ได้ 100 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี

โครงการส่งน้ำโครงการที่สองคือ National Water Carrier นำน้ำจาก Kinneret หรือ ทะเลสาบกาลิลี ทางตอนเหนือของประเทศ เริ่มก่อสร้างในปี ค.ศ. 1956 (พ.ศ. 2499) แล้วเสร็จในปี ค.ศ. 1964 (พ.ศ. 2507) ปริมาณน้ำที่ส่งทางท่อนี้ประมาณ 400 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี

ปริมาณน้ำในประเทศอิสราเอลที่จัดหาได้มีประมาณ 2,000 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี ใช้เพื่อการเกษตรประมาณ 60-72% นอกจากนั้นเพื่ออุปโภคบริโภค และอุตสาหกรรม

เนื่องจากมีน้ำจำกัดการใช้น้ำเพื่อการเกษตรในประเทศอิสราเอลจึงใช้ระบบน้ำหยด (Drip irrigation) เป็นหลัก”

(3) การบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตรในประเทศสหรัฐอเมริกาหรับเอมิเรต

การใช้น้ำเค็มเพื่อการเกษตร ได้เริ่มต้นมาจากข้อมูลทางวิทยาศาสตร์เรื่องพืชชอบเกลือ ซึ่ง ICBA ได้ตั้งหัวข้อที่เป็นความหวังในการปลูกพืชในทะเลทรายไว้ว่า พืชชอบเกลือ : อนาคตที่ทำให้ทะเลทรายเป็นสีเขียว

Lieth and Koyro (2005: 6-8) ได้ทบทวนถึงการปลูกพืชชอบเกลือไว้ ดังนี้

“การใช้พืชชอบเกลือหลายชนิดมาเป็นอาหาร และอาหารสัตว์ได้มีในพื้นที่ชายฝั่งของทวีปยุโรปมาเป็นเวลาช้านาน เช่น *Aster tripolium*, *Salicornia* sp. *Triglochin maritima* ซึ่งนำมาเป็นผักในสลัดหรือปรุงโดยวิธีต่างๆ หรือใช้เป็นอาหารสัตว์ หรือพืชประดับ

การศึกษาเรื่องนี้เริ่มในต้นทศวรรษ 1920 (พ.ศ. 2463) นักชีววิทยาชาวฮังการี-ออสเตรีย คือ Hogo Boyko และ Elisabeth Boyko ได้ศึกษาพืชชอบเกลือในทะเล Neusiedler ในออสเตรีย Boyko พบว่ามีพืชหลายชนิดที่ชอบเกลือขึ้นได้ในดินทราย (sandy soils) แต่การค้นพบดังกล่าวมิได้นำมาใช้กันอย่างกว้างขวาง

ต่อมาในปี 2503 ได้มีงานวิจัยในประเทศแคนาดาที่ยืนยันผลงานของ Boyko ว่ามีพืชชอบเกลือขึ้นได้ใน บึงน้ำเค็ม (saltmarshes) บนดินที่เป็นทราย แต่ไม่พบพืชชนิดใดขึ้นได้ในพื้นที่ที่เป็นดินเหนียว

งานวิจัยในเวเนซุเอลลาในเวลาต่อมาพบว่า saline ecosystem เป็นระบบที่มีแนวโน้มในการผลิตพืชหากมีการจัดการที่ถูกต้อง”

ด้วยผลงานพื้นฐานทางวิชาการดังกล่าว ในปี ค.ศ. 1981 (พ.ศ. 2524) Sheikh Zayed Bin Sultan al Nayan แห่งประเทศสหรัฐอาหรับเอมิเรต (UAE) ได้นำพืชชอบเกลือทั่วโลกมาทดลองปลูกใน UAE โดยตั้งสถานีวิจัยที่ Nashalla ขึ้น

ICBA ได้จัดตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) โดยมีแผนงานทดลองปลูกพืช 3 ระบบ คือ (1) Salt-tolerant crops (2) Salt-tolerant and halophyte crops และ (3) Halophyte crops ซึ่งใช้ความเค็มในช่วงต่างๆ ดังรายละเอียดในตารางที่ 2-4

ตารางที่ 2-4 ความเค็มในช่วงต่างๆ กับการทดลองปลูกพืช

Salinity		Production system
Slightly saline	<5 dS/m	Salt-tolerant crops
Moderately saline	5-15 dS/m	
Highly saline	15-25 dS/m	Salt-tolerant and halophyte crops
Very highly saline	>25 dS/m	
Seawater	40-60 dS/m	Halophyte crops

dS/m decisiemens per meter

ที่มา : ICBA (2003: 2)

จากแผนงานดังกล่าว ICBA ได้มีการทดลองปลูกพืชหลายชนิด เช่น Quinoa เป็นพืชอาหาร, Salicornia หรือ sea asparagus สำหรับผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพ Sesbania หรือโสนสำหรับอาหารสัตว์ Mustard สำหรับผลิตน้ำมันพืชเพื่อการบริโภค Safflower หรือดอกคำฝอยเพื่อผลิตน้ำมันพืชเพื่อการบริโภค Triticale ซึ่งเป็นพืชผสมพันธุ์ขึ้นใหม่ระหว่างข้าวสาลีและข้าวไรย์ เพื่อเป็นอาหารสัตว์

ในด้านพืชชอบเกลือหรือ Halophytes นั้น พบว่ามีหญ้าที่เป็นพืชอาหารสัตว์เติบโตได้ดีคือ *Sporobolous virginicus* และ *Distichlis spicata* ส่วนไม้พุ่ม (Shrubs) นั้น *Atriplex spp.* เติบโตได้ดี เช่น *Atriplex lentiformis* และ *Atriplex nummularia*

พืชทนเค็มที่สำคัญอีกชนิดหนึ่งก็คือ อินทผลัม (Date) ที่มีงานทดลองเพื่อเพิ่มผลผลิต (ICBA, 2004: 9-12, ICBA, 2012: 2-8)

(โปรดดูรายละเอียด ในประมวลภาพท้ายบท หน้า 2-21, 2-22)

(4) การเปลี่ยนสภาพทะเลทรายเป็นพื้นที่ปลูกป่าในประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน

ในประเทศจีนได้มีโครงการปลูกป่าในทะเลทราย Taklimakan โดยใช้ระบบน้ำหยด รวมทั้งวิธีอื่นๆ และประสบผลสำเร็จในหลายพื้นที่ดังรายละเอียดในภาคผนวกที่ ผ2.1 (หน้า 2-17)

(5) ความเชื่อมโยงของนโยบายป่าไม้ ที่ดิน น้ำ และการเกษตรในประเทศนามิเบีย

ตัวอย่างความเชื่อมโยงของนโยบายป่าไม้ ที่ดิน น้ำ และการเกษตรได้ปรากฏอย่างชัดเจนในประเทศนามิเบีย ทวีปอาฟริกา ซึ่งเป็นประเทศที่อยู่ในพื้นที่ทะเลทรายซาฮารา มีพื้นที่ 982 ตารางกิโลเมตร อยู่ในเขตแห้งแล้งรุนแรง (Hyper-Arid) 78 ตารางกิโลเมตร แห้งแล้ง (Arid) 335 ตารางกิโลเมตร กึ่งแห้งแล้ง 569 ตารางกิโลเมตร (UNDP, 1997: 12) ได้มีการจัดทำแผนต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย โดยเชื่อมโยงนโยบาย 5 ด้าน ไปพร้อมกันคือ

1. Land and Natural Resource Management
2. Water
3. Agriculture
4. Forestry
5. Economic Policy

จากตัวอย่างดังกล่าวนี้ได้แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน นโยบายน้ำ และนโยบายการเกษตร (NAPCOD, 1996: 8-10)

เอกสารอ้างอิง

1. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช. 2551. *ความหลากหลายทางชีวภาพมีค่าเท่าไร? เอกสารเผยแพร่ที่ 1/2551* ส่วนวิจัยต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์และจัดการต้นน้ำ.
2. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ .2559. *ยุทธศาสตร์เกษตรและสหกรณ์ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560-2579).* สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร.
3. คณะกรรมการปฏิรูป (คปร) .2554. *ปฏิรูปการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ.* ในแนวทางการปฏิรูปประเทศไทย ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง. สำนักงานปฏิรูป. นนทบุรี.
4. ชพิกา สังขพิทักษ์. 2560. *การเกษตรเชิงพหุภารกิจ : แนวคิดมาตรการการเกษตรเชิงอนุรักษ์ เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนและการเจริญเติบโตสีเขียวของประเทศไทย.* บรรณาธิการ ปิยะทัศน์ พาหอนุรักษ์ วรภัทร จิตรไพศาลศรี สมพร อิศวิลานนท์. เอกสารเผยแพร่ งานวิจัยเชิงนโยบายและเสริมสร้างเครือข่ายงานวิจัยเชิงนโยบาย สถาบันคลังสมองของชาติ ร่วมกับ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สำนักพิมพ์ฟู้ดเอสเบคเกอร์ กรุงเทพฯ.
5. ประเวศ วะสี .2537. *ความหลากหลายทางชีวภาพ สังคมและการศึกษาที่เข้าถึงความจริง.* ในความหลากหลายทางชีวภาพกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา กรุงเทพฯ.
6. พงศ์ศักดิ์ วิฑูรย์สุติกุล. 2554. *การให้น้ำของป่าต้นน้ำ.* ส่วนวิจัยต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์และการจัดการต้นน้ำ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช.
7. สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. 2540. *นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559.* โรงพิมพ์อินทิเกรตเต็ด โพรโมชัน เทคโนโลยี จำกัด กรุงเทพฯ.
8. วินร็อค อินเตอร์เนชั่นแนล. 2554. *การดูแลรักษาคุณภาพประโยชน์ระบบนิเวศด้วยกลไก PES กรณีโครงการนำร่องจังหวัดลพบุรี ประเทศเวียดนาม พ.ศ. 2549-2553.* อาร์คันซอ.
9. อัญชัย ชมพูพวง .2560. *การลดการสูญเสียผลผลิตฝักบนพื้นที่สูงของมูลนิธิโครงการหลวง.* มูลนิธิโครงการหลวง.
10. Brand, D., Kayemeth, K.L.; Moshe, I., Shacalak, M. 2015. *Functional Rehabilitation of Decertified Ecosystems in Israel :Ecological and Socioecological Perspectives.* In Living Land.UNCCD. Tudor Rose, Bonn.
11. Calder,T., Hofer, T., Vermon, S.and Warren, P.2007. *Towards a New Understanding of Forests and Water.* FAO Corporate Document Repository. Rome.
12. China Environment Science Press. 1999. *Traditional Knowledge and Practical Techniques for Combating Desertification in China.* Beijing.

13. FAO.1993. *The State of Food and Agriculture 1993 Water Policies and Agriculture*. Rome.
14. FAO.2002. *Notes on Pricing Data*. FAO Corporation Document Repository. Rome.
15. FAO. 2014a. *Area Equipped for Irrigation* AQUASTAT.Rome.
16. FAO. 2014b. *Irrigation Areas, Irrigated Crops*. AQUASTAT Rome.
17. FAO. 2016. *The State of Food and Agriculture. Climate Change, Agriculture and food Security*. Rome.
18. Holmgren, D.2004. *Permaculture.Principles & Pathways Beyond Sustainability*. Holmgren Design Service. Victoria. Australia.
19. ICID. 2017. *Irrigation History*. [www icid.org/lves-irrigation](http://www.icid.org/lves-irrigation) สืบค้นวันที่ 20 เมษายน 2560.
20. International Fund for Agriculture Development (IFAD). 1995. *Land Degradation and Poverty in Africa: Challenge and Opportunities*. In a Dialogue on Capital Hill, Washington D.C.
21. International Center for Biosaline Agriculture (ICBA). 2004. *Annual Report 2003 (1423-1424H)*. Dubai, United Arab Emirates
22. International Center for Biosaline Agriculture. (ICBA). *2013. Annual Report 2012. Dabai*, United Arab Emirates.
23. Irrigation Museum. 2017. *Irrigation Timeline*. [www.irrigationmuseum.org/exhibit 2.aspx](http://www.irrigationmuseum.org/exhibit%20.aspx).
24. Juo, A.S.R. and Wilding, L.P.2001. *Land and Civilization : An Historical Perspective*. In Response to Land Degradation, Edited by Bridges, Et. al. Oxford & IBH Publishing. Co.,
25. Keating, M. 1993. *The Earth Summit's Agenda for Change*. The Center for Our Common Future. Switzerland.
26. Leith, H and Koyra, H.W. 2005. *Cashcrop Halophytes: The Future of Desert Greenification*. In Biosaline News. July 2005, ICBA, Dubai, UAE.
27. Lowdermilk, W.C.1953. *Conquest of the Land Through Seven Thousand Years*. USDA.
28. Mohr, E.C.J; Van Baren, F.A. and Van Schuylenborgh. *Tropical Soils*.Geuze Dordrecht. Netherlands.

29. Namibian Programme to Combat Desertification (NAPCOD).1996. ***Policy Factors and Desertification Analysis and Proposals***. Windhoek, Namibia.
30. National Geographic .2013. ***If All the Ice Melted***. National Geographic, September 2013. Washington, D.C.
31. Nijhuis, M.2014. ***When the Snows Fail***. In National Geographic, October 2014. Washington, D.C.
32. Penman, H.L.1963. ***Vegetation and Hydrology***.Technical Communication No.53, Commonwealth Bureau of Soils.Harpenden.Lampor't Gilbert &Co.Ltd. England.
33. Postel, S. 1992. ***The Last Oasis : Facing Water Scarcity***. World Watch Institute. Washington, D.C.
34. Pringle, H.2011. ***Genius of the Inca***. National Geographic Vol 219 No.4 April 2011.
35. Soil and Water Conservation Society. 2003. ***Conservation Implications of Climate Change : Soil Erosion and Runoff from Cropland***. Iowa.
36. Simmons, C.1950. ***Australia Prepares for a Cycle of Extreme Droughts***. In Living Land.UNCCD. Tudor Rose. Bonn.
37. Sitton, D.1997. ***Advanced Agriculture as a Tool Against Desertification***. Ben-Gurion University of the Negev, Be'er Sheva, Israel.
38. Soil and Water Conservation Society. 2003. ***Conservation Implications of Climate Change : Soil Erosion and Runoff from Cropland***. Iowa.
39. Storer, J.H. 1953. ***The Web of Life***. Signet, Mentor and Plume Books. New York.
40. Viriano, F.2017. ***A Tiny Country Feeds the World***. In National Geographic, September 2017. Washington D.C.
41. UNCCD. 2000. ***United Nations Convention to Combat Desertification***. CCD/99. France.
42. UNDP. 1997. ***Aridity Zones and Dryland Populations***. Office to Combat Desertification and Drought (UNSO) New York.
43. UNFCCC.2002. ***Convention on Climate Change. GE***. 02-01881 October 2002. France.
44. World Bank.1992. ***Development and the Environment***. World Development Report 1992. Oxford University Press. New York.
45. World Bank. 2003. ***Prospects for Irrigated Agriculture***. Agriculture and Rural Development Department. Report No. 26029 Washington, D.C

46. www.ebd.int/financial/pes/japan-pesforest.pdf. สืบค้นวันที่ 10 มีนาคม 2561.

47. [www.facebook.com. *Compost Classroom*](https://www.facebook.com/CompostClassroom). สืบค้นวันที่ 21 กันยายน 2560.



นาข้าว : เปรู¹⁾



นาเกลือ : เปรู¹⁾



นาข้าว : บาเกียว ฟิลิปินส์²⁾



นาข้าว : บาห์ลี อินโดนีเซีย³⁾



นาข้าว : จีน⁴⁾



ปาล์มน้ำมัน : บอร์เนียว⁵⁾

ประมวลภาพการจัดทำขึ้นบันไดดินเพื่อปลูกพืชในประเทศต่างๆ

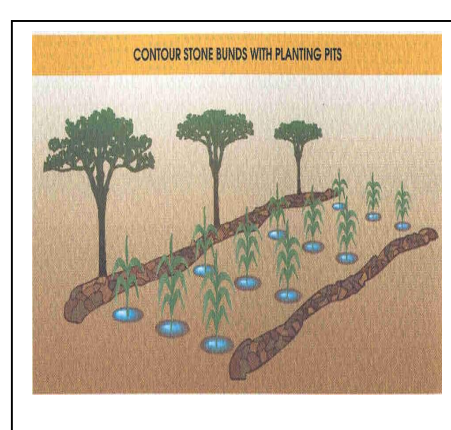
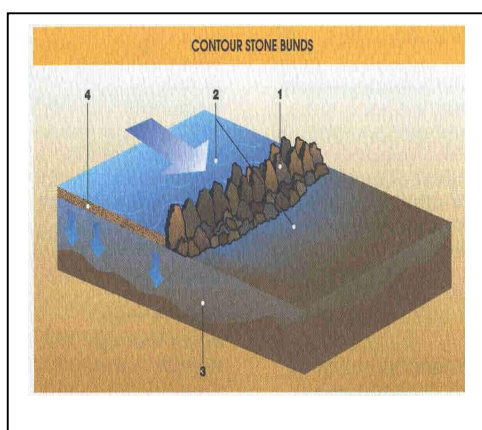
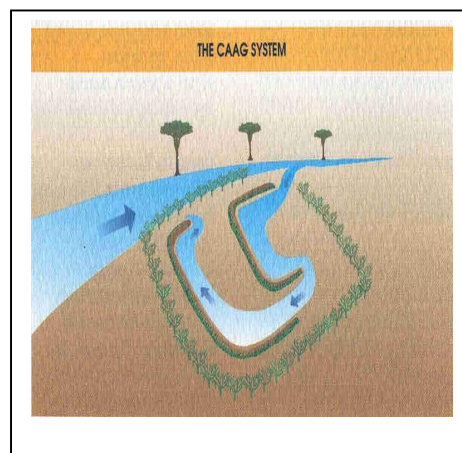
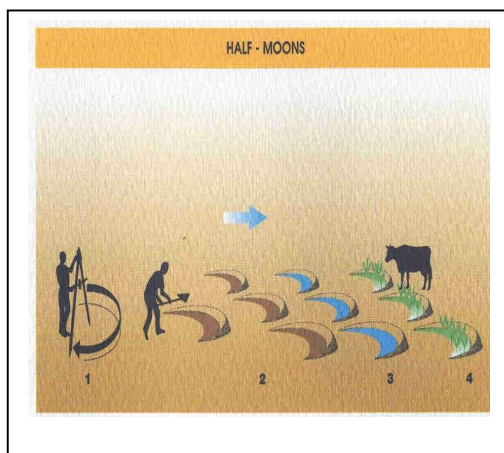
ที่มา : 1) Pringle (2011: 34, 57)

2) www.pinterest.com/pic

3) Franklin (2000: 9)

4) Mcmillan (2018: 82)

5) Klum (2008 : 53)



ประมวลวิธีการอนุรักษ์ดินและน้ำในแอฟริกา

ที่มา : IFAD (1995 : 16)



การเจาะหาน้ำใต้ดินในทะเลทรายเนเกฟ



ท่อส่งน้ำจากตอนเหนือของประเทศสู่ทะเลทรายเนเกฟ



การให้น้ำโดยระบบน้ำหยด (Drip)

ประมวณภาพการบริหารจัดการน้ำในประเทศอิสราเอล

ที่มา : Sitton (1997 : 1-8)



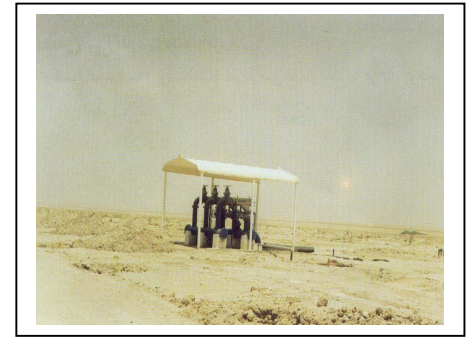
ทะเลทราย Rub'al-khali



การขุดบ่อเก็บน้ำทะเลใต้ดิน



บ่อเก็บน้ำทะเลใต้ดิน



เครื่องสูบน้ำทะเลที่เก็บกักในบ่อขึ้นมาใช้



แปลงทดลองพืชอาหารสัตว์



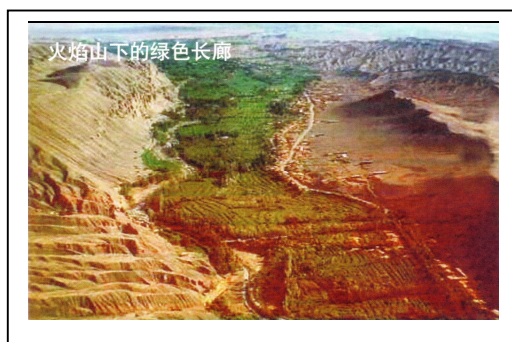
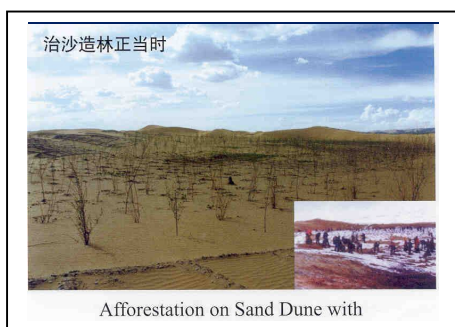
การทดลองใช้น้ำทะเลกับการทนเค็มของพืช

ประมวลภาพงานวิจัยการใช้น้ำเค็มในการปลูกพืชของ ICBA ที่ ดูไบ สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์



ประมวลภาพงานวิจัยการใช้น้ำเค็มในการปลูกพืชของ ICBA ที่ ดูไบ สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์

ที่มา : ICBA (2004 : 2 ; 2012 : 2-8)



ประมวลภาพการเปลี่ยนทะเลทรายเป็นพื้นที่ปลูกป่าในประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน

ที่มา : China Environmental Science Press (1999 : 184-185)

เอกสารอ้างอิงประมวลภาพ

1. China Environment Science Press. 1999. *Traditional Knowledge and Practical Techniques for Combating Desertification in China*. Beijing.
2. Franklin, S.2000. *Celebrations of Earth*. In National Geographic, Jan. 2000. Washington, D.C.
3. International Center for Biosaline Agriculture (ICBA). 2004. *Annual Report 2003 (1423-1424H)*. Dubai, United Arab Emirates
4. International Fund for Agriculture Development (IFAD). 1995. *Land Degradation and Poverty in Africa: Challenge and Opportunities*. In a Dialogue on Capital Hill, Washington D.C.
5. Klum, M.2008. *Borneo's Moment of Truth*. In National Geographic, Nov.2008. Washington, D.C.
6. Pringle, H.2011. *Genius of the Inca*. In National Geographic Vol 219 No.4 April 2011.
7. Sitton, D.1997. *Advanced Agriculture as a Tool Against Desertification*. Ben-Gurion University of the Negev, Be'er Sheva, Israel.
8. Mcmillan, T. 2018. *Feeding China*. In National Geographic. Feb, 2018. Washington, D.C.
9. [www.pinterest.com/pin สืบค้นวันที่ 10 มีนาคม 2561](https://www.pinterest.com/pin/สืบค้นวันที่%20มีนาคม%202561).

บทที่ 3

วิวัฒนาการการเกษตรกับการปกครองของ ราชอาณาจักรไทย

บทที่ 3

วิวัฒนาการการเกษตรกับการปกครองของราชอาณาจักรไทย

จากหลักฐานที่ปรากฏในประวัติศาสตร์ของไทยนั้นปรากฏให้เห็นว่ามีวิวัฒนาการการเกษตรกับการปกครองของราชอาณาจักรไทยอย่างต่อเนื่องตามสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในแต่ละช่วงเวลา เพื่อลำดับภาพวิวัฒนาการการเกษตรกับการปกครองดังกล่าว ในบทนี้จะทบทวนสาระสำคัญรวม 3 อย่าง คือ (1) การตั้งถิ่นฐานและการก่อตั้งชุมชนการเกษตรในประเทศไทย (2) การพัฒนาการเกษตรภายหลังการกำเนิดรัฐไทย และ (3) ช่วงเวลาการปกครองของราชอาณาจักรไทยกับวิวัฒนาการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.1 การตั้งถิ่นฐานและการก่อตั้งชุมชนการเกษตรกรรมในประเทศไทย

ถึงแม้ว่าจะมีแนวคิดที่ว่าบรรพบุรุษของคนไทย ก่อนจะมาอยู่ในดินแดนที่ตั้งของราชอาณาจักรไทยในปัจจุบันมาจากหลายแนวคิดก็ตาม วลภา รุ่งศิริแสงรัตน์, (2545: 34) ได้แสดงความเห็นไว้ว่า แนวคิดที่มีความเป็นไปได้คือแนวคิดที่เสนอว่าคนไทยน่าจะมาจากภาคกลางหรือตอนใต้ของจีน และอีกแนวคิดหนึ่งคือคนไทยไม่ได้อพยพมาจากไหนแต่อยู่ในดินแดนที่เป็นที่ตั้งของประเทศไทยในปัจจุบันนี้เอง ซึ่งสอดคล้องกับ ศรีศักร วัลลิโภดม (2532: 11) ที่ได้บันทึกไว้ว่าดินแดนที่ตั้งราชอาณาจักรไทยในปัจจุบันนี้จากหลักฐานทางโบราณคดีพบว่าตั้งแต่ยุคหินเก่าเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน มีมนุษย์อาศัยอยู่มาโดยตลอด จากแนวคิดและหลักฐานทางโบราณคดีดังกล่าวในหัวข้อนี้จะทบทวนถึงการตั้งถิ่นฐานและการก่อตั้งชุมชนเกษตรกรรมในราชอาณาจักรไทยตามลำดับเวลารวม 6 เรื่อง คือ (1) การกำเนิดชุมชนบนผืนแผ่นดินไทย (2) การกำเนิดบ้านเมืองยุคเริ่มต้นบนผืนแผ่นดินไทย (3) การกำเนิดรัฐไทย (4) หลักฐานทางโบราณคดีกับการตั้งถิ่นฐานและการพัฒนาการเกษตร และ (5) ช่วงเวลาการปกครองของราชอาณาจักรไทยกับวิวัฒนาการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

3.1.1 การกำเนิดชุมชนบนผืนแผ่นดินไทย

กรมศิลปากร (2558: 41-47) ได้รายงานถึงการแรกเริ่มมีผู้คนและชุมชนบนผืนแผ่นดินไทยไว้ว่า

“ในดินแดนประเทศไทยเมื่อหลายแสนปีมาแล้วเป็นที่อยู่อาศัยของมนุษย์กลุ่มแรกที่อาศัยผืนแผ่นดินไทยในปัจจุบัน มนุษย์กลุ่มนี้มีสังคมแบบล่าสัตว์หาของป่าเป็นอาหารดำรงชีวิตประจำวันด้วยการเก็บของป่า ล่าสัตว์ดักจับสัตว์น้ำ และหาพืชผักผลไม้ที่ขึ้นเองตามธรรมชาติมาเป็นอาหาร รู้จักการใช้เครื่องมือหินแบบที่เรียกรวมๆ กันว่า “เครื่องมือหินกะเทาะ” ใช้ในการล่าสัตว์ สับ-ตัดกระดูกและแล่หนังสัตว์ รวมทั้งอาจจะมีการนำไม้ไผ่มาทำเครื่องมือใช้บางอย่างด้วย

ทั้งนี้มียารายงานการค้นพบเครื่องมือหินกะเทาะหลายๆ ที่ทำจากหินกรวดแม่น้ำในเขตอำเภอแม่ทะ จังหวัดลำปาง กำหนดอายุไว้ประมาณ 800,000 ถึง 600,000 ปีมาแล้ว ซึ่งนับว่าเก่าแก่ที่สุดในประเทศไทย และต่อมาได้มีการรายงานว่าพบชิ้นส่วนกะโหลกศีรษะมนุษย์ที่มีชีวิตอยู่ในช่วงเวลาดังกล่าวที่อำเภอกะคา จังหวัดลำปาง เรียกมนุษย์ในกลุ่มนี้ว่า “มนุษย์โฮโมอีเร็กตัส” ซึ่งมีร่างกายที่สามารถยืนตัวตรงได้ดี

ต่อมาในช่วงประมาณ 40,000-10,000 ปีมาแล้ว มนุษย์ในสมัยนี้น่าจะรวมเป็นกลุ่มใหญ่ขึ้นอาศัยตามที่โล่งใกล้แหล่งน้ำและชายฝั่งทะเล บางกลุ่มคงอพยพเคลื่อนย้ายที่อยู่อาศัยตามแหล่งอาหารใน แต่ละฤดูกาล ดำรงชีวิตด้วยการหาของป่า – ล่าสัตว์ รวมถึงการดักจับสัตว์น้ำนานาชนิดในช่วงประมาณ 12,000 ปีมาแล้ว บางกลุ่มอาจเริ่มทดลองปลูกพืชบางชนิด เช่น ข้าวเต้า และแตงกวาจนกระทั่งราว 6,000 ปีมาแล้วเป็นต้นมา

เมื่อราว 5,000 – 4,500 ปีมาแล้ว เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมครั้งสำคัญ คือ การชุมชนสังคมเกษตรกรรม เป็นสังคมผลิตอาหารได้เอง บางกลุ่มเริ่มทำการเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์บางชนิด เช่น วัว หมู ไก่ ควบคู่ไปกับการล่าสัตว์และเก็บของป่า การเพาะปลูกข้าวในสมัยแรกสุดนั้น สันนิษฐานว่าอาจทำนาหว่านในพื้นที่ลุ่มน้ำขัง ซึ่งเป็นการทำนาเลื่อนลอย จนกระทั่งประมาณ 2,700-2,500 ปีมาแล้ว จึงมีการปลูกข้าวแบบนาถุ่มและน่าจะมีการใช้ควายเป็นแรงงานในการไถนา”

3.1.2 การกำเนิดบ้านเมืองยุคเริ่มต้นบนผืนแผ่นดินไทย

จากการตั้งถิ่นฐานถาวรและทำการเกษตรได้มีการก่อตั้งบ้านเมือง ซึ่งในยุคเริ่มต้นนั้นกรมศิลปากร (2558: 54-74) ได้รายงานไว้ว่า

“ตั้งแต่พุทธศตวรรษที่ 9-10 เป็นต้นมา ผู้คนบริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาเริ่มคุ้นเคยกับวัฒนธรรมอินเดีย เริ่มมีการจัดระเบียบสังคมแบบอินเดีย รวมทั้งชาวอินเดียที่นับถือศาสนาพราหมณ์และศาสนาพราหมณ์และศาสนาพุทธได้นำศาสนาของตนเข้ามาเผยแผ่ให้ชาวพื้นเมืองด้วย ส่งผลให้ต่อมาราวพุทธศตวรรษที่ 11 ในบริเวณภาคกลางของประเทศไทยได้พัฒนาเป็นบ้านเมืองที่ชัดเจน เรียกกันว่า “ทวารวดี”

ในช่วงเวลาใกล้เคียง หรือร่วมสมัยกับทวารวดีในบริเวณภาคกลางพบหลักฐานแสดงถึงพัฒนาการของบ้านเมืองที่เรียกกันว่า “เจนละ” หรือ “เงินล้า” บริเวณภาคตะวันออกเฉียงเหนือ “ศรีวิชัย” ในบริเวณภาคใต้ และ “หริภุญชัย” บริเวณภาคเหนือ

เมืองสมัยทวารวดีในบริเวณที่ราบภาคกลางของประเทศไทยแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม คือกลุ่มบ้านเมืองด้านตะวันออกและแม่น้ำเจ้าพระยา เมืองโบราณที่สำคัญ เช่น เมืองโบราณลพบุรี เมืองคูเมือง จังหวัดสิงห์บุรี เมืองอู่ตะเภา จังหวัดชัยนาท เมืองจันทเสน จังหวัดนครสวรรค์ และเมืองศรีเทพ จังหวัดเพชรบูรณ์ เมืองศรีมโหสถ จังหวัดปราจีนบุรี เมืองดงละคร จังหวัดนครนายก และกลุ่มบ้านเมืองด้านตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยา เมืองโบราณสำคัญ ได้แก่ เมืองนครปฐม โบราณ เมืองนครชัยศรี เมืองกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม เมืองอู่ทอง จังหวัดสุพรรณบุรี เป็นต้น”

ในกรณีอาณาจักร “เจนละ” นั้นเมื่อประมาณพุทธศตวรรษที่ 12 บริเวณปากแม่น้ำมูล และลำแม่น้ำโขงในเขตจังหวัดอุบลราชธานีติดต่อไปยังแขวงจำปาสัก ประเทศลาว เป็นอาณาบริเวณที่ตั้งอาณาจักรเจนละหรือเงินล้ามาก่อนที่จะเข้าไปมีอำนาจทางแถบลุ่มแม่น้ำโขงในประเทศกัมพูชา อาณาจักรนี้ได้ขยายอาณาเขตขึ้นมาตามฝั่งแม่น้ำมูลในเขตจังหวัดศรีสะเกษ สุรินทร์ บุรีรัมย์ นครราชสีมา ชัยภูมิ จนถึงเมืองศรีเทพในลุ่มแม่น้ำป่าสัก จังหวัดเพชรบูรณ์

ในช่วงระหว่างพุทธศตวรรษที่ 13-18 บริเวณพื้นที่เกาะสุมาตราและเกาะชวา ประเทศอินโดนีเซีย รวมทั้งแหลมมลายูในประเทศมาเลเซีย และภาคใต้ของประเทศไทย ได้พัฒนาเป็นบ้านเมืองเรียกกันว่า “ศรีวิชัย” นักวิชาการหลายท่านเสนอว่าอาณาจักรศรีวิชัยได้พัฒนาขึ้นมาจากรัฐ หรือแคว้นที่เจริญมาก่อนหน้านี้

บริเวณทางภาคใต้ของประเทศไทยพบรูปแบบวัฒนธรรมศรีวิชัยมีอายุอยู่ในช่วงพุทธศตวรรษที่ 13-18 เป็นวัฒนธรรมในสังคมที่นับถือพระพุทธศาสนาหายาน มีพัฒนาการมาจากการเป็นเมืองท่า การค้าผลผลิตพื้นเมืองและเครื่องเทศในเขตชายฝั่งทะเลกับอินเดีย อาหรับ จีน ชวา แหลมมลายู

ด้วยทำเลที่ตั้งของภาคเหนือที่อยู่ลึกเข้าไปตอนในของภาคพื้นทวีปพัฒนาการบ้านเมืองจึงเกิดช้ากว่าบริเวณภาคใต้ ภาคกลาง และภาคอีสานซึ่งอยู่ทางตอนล่างใกล้ชายฝั่งทะเล และมีลักษณะเป็นเมืองท่า ดินแดนทางภาคเหนือจึงเริ่มมีพัฒนาการเป็นบ้านเมืองเมื่อประมาณพุทธศตวรรษที่ 16 อันเป็นผลจากการขยายตัวของผู้คนจากทางภาคเหนือลงมาและทางภาคใต้ขึ้นไป พร้อมกับการแพร่กระจายอารยธรรมจากบ้านเมืองที่เป็นศูนย์กลางในเขตใกล้ทะเลด้วย จึงเกิด “หริภุญชัย” ขึ้น

แคว้นหริภุญชัยที่เกิดขึ้นใหม่นี้มีลักษณะรูปแบบการปกครองและขนบธรรมเนียมต่างๆ คล้ายคลึงกับภาคกลางซึ่งได้รับอิทธิพลจากอินเดีย ลักษณะรูปแบบทางศิลปกรรมได้คลี่คลายในรูปแบบศิลปะในท้องถิ่นจนเป็นรูปแบบของตนเอง เรียกว่า “ศิลปะหริภุญชัย” หรือบางครั้งเรียกว่า “ศิลปะทวารวดีตอนปลาย”

ต่อมาภายหลังพัฒนาการของบ้านเมืองได้ขยายไปยังลุ่มแม่น้ำวังในจังหวัดลำปาง ดำรงความเป็นแคว้นปกครองตนเองโดยอิสระเป็นลำดับสืบมาจนถึงสิ้นพุทธศตวรรษที่ 18”

การก่อตั้งบ้านเมืองในยุคเริ่มต้นนั้น จึงสรุปได้ว่าได้อาณาจักร “ทวารวดี” ในพุทธศตวรรษที่ 11 อาณาจักร เจนละ หรือ “เงินล่า” ในพุทธศตวรรษที่ 12 อาณาจักรศรีวิชัย ในช่วงพุทธศตวรรษที่ 13-18 และอาณาจักรหริภุญชัย ในพุทธศตวรรษที่ 16

3.1.3 การกำเนิดรัฐไทย

กรมศิลปากร (2558: 75) ได้รายงานไว้ว่าในช่วงพุทธศตวรรษที่ 19 ได้มีบ้านเมืองของกลุ่มคนไทยที่เกิดขึ้นใหม่ ได้แก่ “ล้านนา” และ “สุโขทัย” ในภาคเหนือ ส่วนในภาคกลางมีกลุ่มบ้านเมืองที่พัฒนามาจากบ้านเมืองเดิม ได้แก่ “อโยธยา” มีศูนย์กลางอยู่ที่เมืองละโว้ หรือลพบุรีในปัจจุบัน “สุพรรณภูมิ” มีศูนย์กลางอยู่ที่เมืองสุพรรณภูมิ หรือเมืองสุพรรณบุรีในปัจจุบัน ส่วนในภาคใต้ที่สำคัญได้แก่ “นครศรีธรรมราช”

ต่อมาในตอนปลายพุทธศตวรรษที่ 19 “อโยธยา” กับ “สุพรรณบุรี” ได้รวมกันเป็น “อโยธยา” ครั้นถึงพุทธศตวรรษที่ 20 “อโยธยา” ได้ผนวก “สุโขทัย” ไว้ในฐานะหัวเมืองหนึ่ง ส่วน “ล้านนา” ยังคงดำรงเป็นบ้านเมืองสืบมากกว่า 500 ปี จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรไทย

3.1.4 หลักฐานทางโบราณคดีกับการตั้งถิ่นฐานเพื่อการเกษตร

จากการตั้งถิ่นฐานของผู้คนและชุมชนบนผืนแผ่นดินไทยที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ได้มีข้อมูลยืนยันจากหลักฐานทางโบราณคดีกับการตั้งถิ่นฐานเพื่อการเกษตรที่มีอายุราว 7,000 ปี ดังนี้

ในภาคเหนือ (Gorman, 1970: 102) ได้พบเศษเครื่องปั้นดินเผาที่มีลักษณะเรียบเป็นมัน อายุราว 12,000 ปี และพบเศษชิ้นส่วนของพืชบางชนิดที่กำหนดอายุได้ราว 7,000 ปี ในถ้ำผีแมน อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน

ในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้พบภาพเขียนสี ก่อนประวัติศาสตร์ที่ ผาหมอนน้อย บ้านตากุ่ม ตำบลห้วยไผ่ อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี แสดงให้เห็นวิถีเกษตรกรรม อายุไม่น้อยกว่า 2,000 ปี มีภาพการปลูกธัญพืชชนิดหนึ่งมีลักษณะคล้ายข้าว ภาพควาย (เขาวนุช เวศร์ภาดา และวันชัย ตันติวิทยาพิทักษ์, 2543: 15)

จากแหล่งโบราณคดีที่บ้านเชียง อำเภอหนองหาน จังหวัดอุดรธานี พบหลักฐานรอบแถบข้าวผสมอยู่กับดินที่นำมาปั้นภาชนะดินเผา กำหนดอายุได้ประมาณ 5,600 ปี (กระทรวงศึกษาธิการ, 2560: 1)

การพบรอยแถบข้าวเป็นส่วนผสมของดินที่ใช้ปั้นภาชนะ ดินเผาที่โนนนกทา ตำบลบ้านโคก อ.ภูเวียง จังหวัดขอนแก่น กำหนดอายุประมาณ 5,400 ปี (เยวานุช เวศร์ภักดา และวันชัย ตันติวิทยพิทักษ์, 2543: 14)

ในพื้นที่ภาคใต้แม้จะไม่มีหลักฐานที่ชัดเจนด้านการเกษตรแต่พบหลักฐานที่แสดงว่าเคยเป็นที่อยู่ของมนุษย์ในยุคหินเก่าตอนปลายอายุประมาณ 37,000 ปี และยังได้พบโครงกระดูกมนุษย์ซึ่งมีอายุเก่าถึง 28,000 ปี (www.slideshare.net)

ในพื้นที่ภาคตะวันออก ได้พบเถาถ่านในดิน และรอยแถบข้าวบนเครื่องปั้นดินเผาที่โคกพนมดี อำเภอพนสนธิคม จังหวัดชลบุรี แสดงให้เห็นว่ามีชุมชนปลูกข้าวก่อนสมัยประวัติศาสตร์บริเวณชายฝั่งทะเล

ส่วนที่จังหวัดกาญจนบุรี ได้พบหลักฐานคล้ายดอกข้าวป่าเมืองไทยที่ ถ้ำเขาทะลุ จังหวัดกาญจนบุรี อายุประมาณ 2,800 ปี

นอกจากนี้ได้มีการศึกษาโดย Watabe et.al. (1968) ในระหว่างปี พ.ศ. 2510-2512 โดยการวิจัยแถบข้าวจากอิฐที่รวบรวมจากโบราณสถาน 108 แห่งใน 39 จังหวัดทั่วประเทศไทย ทำให้ทราบชนิดข้าวที่ปลูกในสมัยทวารวดีในพุทธศตวรรษที่ 13-16 ซึ่งมีการปลูกข้าวเหนียวเมล็ดป้อมและเมล็ดใหญ่ (บริบูรณ์ สัมฤทธิ์, 2547: 27)

3.2 การพัฒนาการเกษตรภายหลังการกำเนิดรัฐไทย

3.2.1 การปกครองของราชอาณาจักรไทยในสมัยต่างๆ

ภายหลังการกำเนิดรัฐไทยแล้วได้มีการปกครองของราชอาณาจักรไทย ตามลำดับเวลาดังนี้

(1) สมัยสุโขทัย (พ.ศ.1762-1982)

ขุนศรีอินทราทิตย์สถาปนาอาณาจักรสุโขทัย เมื่อ พ.ศ.1762 (กรมศิลปากร, 2533: 231) ต่อมาได้เสื่อมลงและตกเป็นเมืองขึ้นของรัฐไทยอีกรัฐหนึ่ง คืออาณาจักรอยุธยา

(2) สมัยอยุธยา (พ.ศ.1893-2310)

พระเจ้าอู่ทองทรงก่อตั้งอาณาจักรอยุธยา เมื่อ พ.ศ. 1893 ในสมัยนี้ ได้เริ่มการติดต่อกับชาติตะวันตก เช่น โปรตุเกส ดัตช์ ฝรั่งเศส จีน และญี่ปุ่น อาณาจักรอยุธยาเริ่มเสื่อมอำนาจลงราวพุทธศตวรรษที่ 24 ต่อมาแพ้สงครามต่อพม่า เมื่อปี พ.ศ. 2310 อาณาจักรอยุธยาดำรงความเป็นเอกราชอยู่ได้ 417 ปี

(3) สมัยกรุงธนบุรี (พ.ศ.2310-2325)

หลังจากที่สมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรีได้ขับไล่กองทัพพม่าออกจากแผ่นดินไทย ทำการรวมชาติ และได้ย้ายเมืองหลวงมาอยู่กรุงธนบุรี ในพ.ศ. 2310 กรุงธนบุรีเป็นราชธานีอยู่ได้ 15 ปี

(4) สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ (พ.ศ. 2325 – ปัจจุบัน)

พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ได้สถาปนากรุงรัตนโกสินทร์ เมื่อ พ.ศ. 2325 มีระยะเวลาการครองราชย์ของแต่ละรัชกาล ดังรายละเอียดในตารางที่ 3-1

ตารางที่ 3-1 ระยะเวลาในการครองราชย์ของรัชกาลต่างๆ

รัชกาลที่	กษัตริย์ไทย	พ.ศ.
1	พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก	2325-2352 ¹⁾
2	พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย	2352-236 ¹⁾
3	พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว	2367-2394 ¹⁾
4	พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	2394-2411 ¹⁾
5	พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	2411-2453 ¹⁾
6	พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว	2453-2468 ¹⁾
7	พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว	2468-2477 ¹⁾
8	พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล	2477-2489 ¹⁾
9	พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช	2489-2559 ²⁾
10	สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร	2559-ปัจจุบัน ²⁾

ที่มา: ¹⁾ คณะกรรมการจัดงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี (2525ก, 2525ข)

²⁾ รงค์ ประพันธ์พงศ์ (2560: 288, 291)

3.2.2 รัฐบาลและระยะเวลาการบริหารประเทศหลัง พ.ศ. 2475

เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดและมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ (คณะกรรมการจัดงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี, 2525ข: 258)

ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 ถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2559) ได้มีรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศรวม 61 คณะ ดังรายละเอียดในตารางที่ 3-2

การแบ่งการปกครองออกเป็น 2 ระยะ นั้นเนื่องจากที่มาของอำนาจในการกำหนดนโยบายได้เปลี่ยนแปลง จากอำนาจของพระมหากษัตริย์เป็นอำนาจของราษฎร ดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475¹⁾ มาตรา 1 มาตรา 2 และมาตรา 7 ดังนี้

“มาตรา 1 อำนาจอสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย

มาตรา 2 ให้มีบุคคลและคณะบุคคลดังจะกล่าวต่อไปนี้เป็นผู้ใช้อำนาจแทนราษฎรตามที่จะได้กล่าวต่อไปในธรรมนูญ คือ

1. กษัตริย์
2. สภาผู้แทนราษฎร
3. คณะกรรมการราษฎร
4. ศาล

มาตรา 7 การกระทำใดๆ ของกษัตริย์ต้องมีกรรมการราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดลงนามด้วย โดยได้รับความยินยอมของคณะกรรมการราษฎรจึงจะใช้ได้ มิฉะนั้นเป็นโมฆะ”

รอง ศยามานนท์ (2525: 38) ได้สรุปสาระสำคัญของธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ไว้ดังนี้

“1. กษัตริย์เป็นประมุขสูงสุดของประเทศ พระราชบัญญัติก็ดี คำวินิจฉัยของศาลก็ดี การอื่นๆ ซึ่งจะมีบทกฎหมายระบุไว้โดยเฉพาะก็ดี จะต้องกระทำในนามของกษัตริย์

¹⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 49 ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2475

2. สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจออกพระราชบัญญัติทั้งหลาย พระราชบัญญัตินั้นเมื่อกษัตริย์ได้ประกาศให้ใช้แล้ว ให้เป็นอันได้บังคับใช้

สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจและควบคุมกิจการของประเทศ และมีอำนาจประชุมกันถอดถอนกรรมการราษฎรหรือพนักงานรัฐบาลผู้ใดผู้หนึ่งก็ได้”

นอกจากนี้ รอง ศยามานนท์ (2525: 39) ยังได้สรุปไว้ด้วยว่า “*ธรรมนูญการปกครองฉบับชั่วคราวแสดงว่าคณะราษฎรได้อำนาจการปกครองไว้ทั้งหมด แม้แต่เสนาบดีก็ต้องขึ้นต่อคณะราษฎร*”

ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ลงวันที่ 10 ธันวาคม 2475 มีบทบัญญัติ มาตรา 1 มาตรา 2 มาตรา 6 มาตรา 7 และมาตรา 8 ดังนี้

“ มาตรา 1 สยามประเทศเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้ ประชาชนชาวสยามไม่ว่าเหล่ากำเนิดหรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน

มาตรา 2 อำนาจอธิปไตยย่อมมาจากปวงชนชาวสยาม พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

“ มาตรา 6 พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยคำแนะนำ และยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร

มาตรา 7 พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี

มาตรา 8 พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาลที่ได้ตั้งขึ้นตามกฎหมาย”

ตารางที่ 3-2 รัฐบาลและระยะเวลาการบริหารประเทศ

ลำดับที่	ระยะเวลา	นายกรัฐมนตรี
1.	28 มิถุนายน 2475 - 10 ธันวาคม 2475	พระยามโนปกรณนิติธาดา ¹
2.	10 ธันวาคม 2475 - 1 เมษายน 2476	พระยามโนปกรณนิติธาดา ¹
3.	1 เมษายน 2476 - 20 มิถุนายน 2476	พระยามโนปกรณนิติธาดา ¹
4.	21 มิถุนายน 2476 - 16 ธันวาคม 2476	พระยาพหลพลพยุหเสนา ¹
5.	16 ธันวาคม 2476 - 22 กันยายน 2477	พระยาพหลพลพยุหเสนา ¹
6.	22 กันยายน 2477 - 9 สิงหาคม 2480	พระยาพหลพลพยุหเสนา ¹
7.	9 สิงหาคม 2480 - 21 ธันวาคม 2480	พระยาพหลพลพยุหเสนา ¹
8.	21 ธันวาคม 2480 - 16 ธันวาคม 2481	พระยาพหลพลพยุหเสนา ¹
9.	16 ธันวาคม 2481 - 7 มีนาคม 2485	นายพันเอกหลวงพิบูลสงคราม ¹
10.	7 มีนาคม 2485 - 1 สิงหาคม 2487	จอมพลแปลกพิบูลสงคราม ¹
11.	1 สิงหาคม 2487 - 31 สิงหาคม 2488	นายควง อภัยวงศ์ ¹
12.	31 สิงหาคม 2488 - 17 กันยายน 2488	นายทวี บุณยเกตุ ¹
13.	17 กันยายน 2488 - 31 มกราคม 2489	ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ¹
14.	31 มกราคม 2489 - 24 มีนาคม 2489	นายควง อภัยวงศ์ ¹
15.	24 มีนาคม 2489 - 11 มิถุนายน 2489	นายปรีดี พนมยงค์ ¹
16.	11 มิถุนายน 2489 - 23 สิงหาคม 2489	นายปรีดี พนมยงค์ ¹
17.	23 สิงหาคม 2489 - 30 พฤษภาคม 2490	พล ร.ต. ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ¹
18.	30 พฤษภาคม 2490 - 8 พฤศจิกายน 2490	พล ร.ต. ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ¹
19.	10 พฤศจิกายน 2490 - 21 กุมภาพันธ์ 2491	นายควง อภัยวงศ์ ¹
20.	21 กุมภาพันธ์ 2491 - 8 เมษายน 2491	นายควง อภัยวงศ์ ¹
21.	8 เมษายน 2491 - 25 มิถุนายน 2492	จอมพลแปลก พิบูลสงคราม ¹
22.	25 มิถุนายน 2492 - 29 พฤศจิกายน 2494	จอมพลแปลก พิบูลสงคราม ¹

ตารางที่ 3-2 รัฐบาลและระยะเวลาการบริหารประเทศ (ต่อ)

ลำดับที่	ระยะเวลา	นายกรัฐมนตรี
23.	29 พฤศจิกายน 2494 - 6 ธันวาคม 2494	จอมพลแปลก พิบูลสงคราม ¹
24.	6 ธันวาคม 2494 - 24 มีนาคม 2495	จอมพลแปลก พิบูลสงคราม ¹
25.	24 มีนาคม 2495 - 21 มีนาคม 2500	จอมพลแปลก พิบูลสงคราม ¹
26.	21 มีนาคม 2500 - 16 กันยายน 2500	จอมพลแปลก พิบูลสงคราม ¹
27.	21 กันยายน 2500 - 1 มกราคม 2501	นายพจน์ สารสิน ¹
28.	1 มกราคม 2501 - 20 ตุลาคม 2501	พลโทถนอม กิตติขจร ¹
29.	9 กุมภาพันธ์ 2502 - 9 ธันวาคม 2506	จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ¹
30.	9 ธันวาคม 2506 - 7 มีนาคม 2512	พลเอกถนอม กิตติขจร ¹
31.	7 มีนาคม 2512 - 17 พฤศจิกายน 2514	จอมพลถนอม กิตติขจร ¹
32.	18 ธันวาคม 2515 - 14 ตุลาคม 2516	จอมพลถนอม กิตติขจร ¹
33.	14 ตุลาคม 2516 - 22 พฤษภาคม 2517	นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ¹
34.	27 พฤษภาคม 2517 - 15 กุมภาพันธ์ 2518	นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ¹
35.	15 กุมภาพันธ์ 2518 - 14 มีนาคม 2518	ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ¹
36.	14 มีนาคม 2518 - 20 เมษายน 2519	ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ¹
37.	20 เมษายน 2519 - 25 กันยายน 2519	ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ¹
38.	25 กันยายน 2519 - 6 ตุลาคม 2519	ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ¹
39.	8 ตุลาคม 2519 - 20 ตุลาคม 2520	นายธานินทร์ กรัยวิเชียร ¹
40.	11 พฤศจิกายน 2520 - 12 พฤษภาคม 2522	พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ¹
41.	12 พฤษภาคม 2522 - 3 มีนาคม 2523	พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ¹
42.	3 มีนาคม 2523 - 30 เมษายน 2526	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ¹
43.	30 เมษายน 2526 - 5 สิงหาคม 2529	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ¹
44.	5 สิงหาคม 2529 - 4 สิงหาคม 2531	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ¹
45.	4 สิงหาคม 2531 - 9 ธันวาคม 2533	พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ¹
46.	9 ธันวาคม 2533 - 23 กุมภาพันธ์ 2534	พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ¹
47.	2 มีนาคม 2534 - 7 เมษายน 2535	นายอานันท์ ปันยารชุน ¹
48.	7 เมษายน 2535 - 10 มิถุนายน 2535	พลเอกสุจินดา คราประยูร ¹
49.	10 มิถุนายน 2535 - 23 กันยายน 2535	นายอานันท์ ปันยารชุน ¹
50.	23 กันยายน 2535 - 13 กรกฎาคม 2538	นายชวน หลีกภัย ¹
51.	13 กรกฎาคม 2538 - 25 พฤศจิกายน 2539	นาย บรรหาร ศิลปอาชา ¹
52.	25 พฤศจิกายน 2539 - 9 พฤศจิกายน 2540	พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ¹
53.	14 พฤศจิกายน 2540 - 17 กุมภาพันธ์ 2544	นาย ชวน หลีกภัย ¹
54.	17 กุมภาพันธ์ 2544 - 11 มีนาคม 2548	พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ²
55.	11 มีนาคม 2548 - 19 กันยายน 2549	พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ³
56.	8 ตุลาคม 2549 - 6 กุมภาพันธ์ 2551	พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ⁴
57.	6 กุมภาพันธ์ 2551 - 8 กันยายน 2551	นาย สมักร สุนทรเวช ⁵
58.	24 กันยายน 2551 - 2 ธันวาคม 2551	นาย สมชาย วงศ์สวัสดิ์ ⁶
59.	20 ธันวาคม 2551 - 9 สิงหาคม 2554	นาย อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ⁷
60.	9 สิงหาคม 2554 - 9 ธันวาคม 2556	นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ^{8,9,10}
61.	30 สิงหาคม 2557-ปัจจุบัน	พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ¹¹

ที่มา : ¹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2540)³ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2548)⁵ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2551ก)⁷ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2551ค)⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 130 ตอนที่ 115ก วันที่ 9 ธันวาคม 2556¹⁰ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 1 วันที่ 22 พฤษภาคม 2557² สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2544)⁴ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2549)⁶ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2551ข)⁸ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2554)¹¹ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2557)

3.3 ช่วงเวลาการปกครองของราชอาณาจักรไทยกับวิวัฒนาการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

วิวัฒนาการของหน่วยงานบริหารการเกษตรคือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นั้น ได้เริ่มมาตั้งแต่สมัยอาณาจักรอยุธยา ที่มีการจัดตั้งกรมฯ มีการตรากฎหมายเบ็ดเสร็จที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเกษตรคือ เรื่องการไถนาและสัตว์พาหนะ มีวิวัฒนาการจนถึงปัจจุบัน ที่มีหน่วยงานระดับกรม 15 กรม รัฐวิสาหกิจ 5 แห่ง องค์การมหาชน 3 แห่ง ดังรายละเอียดในตารางที่ 3-3

ตารางที่ 3-3 ช่วงเวลาการปกครองของราชอาณาจักรไทยกับวิวัฒนาการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ช่วงเวลาการปกครอง	วิวัฒนาการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
<u>สมัยอาณาจักรอยุธยา</u> (พ.ศ. 1893-2310)	- การปกครองเป็นแบบจตุสดมภ์ คือ เวียง วัง คลัง นา - มีการจัดตั้ง “กรมฯ”¹ - มีการตรา “กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ” ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร คือ เรื่องการไถนาและสัตว์พาหนะ¹
<u>สมัยกรุงธนบุรี</u> (พ.ศ. 2310-2325)	- เนื่องจากการปกครองยังคงเป็นแบบจตุสดมภ์ คือ เวียง วัง คลัง นา “กรมฯ” จึงยังคงทำหน้าที่บริหารการเกษตร¹
<u>สมัยกรุงรัตนโกสินทร์</u> <u>รัชกาลที่ 1</u> (พ.ศ. 2325-2352)	- การปกครองยังคงเป็นแบบจตุสดมภ์¹ - “กรมฯ” ทำหน้าที่บริหารการเกษตร¹ - มีการตรา “กฎหมายตราสามดวง”¹
<u>รัชกาลที่ 2</u> (พ.ศ. 2352-2367)	- “กรมฯ” ทำหน้าที่บริหารการเกษตร¹
<u>รัชกาลที่ 3</u> (พ.ศ. 2367-2394)	- “กรมฯ” ทำหน้าที่บริหารการเกษตร¹
<u>รัชกาลที่ 4</u> (พ.ศ. 2394-2411)	- “กรมฯ” ทำหน้าที่บริหารการเกษตร¹
<u>รัชกาลที่ 5</u> (พ.ศ. 2411-2453) 1 เมษายน 2435	- มีการปรับปรุง “กรมฯ” ยกเป็น “กระทรวงเกษตรธิการ”¹
มีนาคม 2439	- มีการปรับเปลี่ยน “กระทรวงเกษตรธิการ” จัดตั้งเป็น “กรมเกษตรกร” ในกระทรวงการคลัง¹
พ.ศ. 2442	- มีการจัดตั้ง “กระทรวงเกษตรธิการ” ขึ้นอีกครั้งหนึ่ง¹
17 กุมภาพันธ์ 2444	- จัดตั้ง “กรมทะเบียนที่ดิน” ใน “กระทรวงเกษตรธิการ”¹

ตารางที่ 3-3 ช่วงเวลาการปกครองของราชอาณาจักรไทยกับวิวัฒนาการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ต่อ)

ช่วงเวลาการปกครอง	วิวัฒนาการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
13 มิถุนายน 2445 พ.ศ. 2446 เมษายน 2451 รัชกาลที่ 6 (พ.ศ. 2453-2468) 30 กันยายน 2457 พ.ศ. 2458 พ.ศ. 2459 รัชกาลที่ 7 (พ.ศ. 2468-2477) พ.ศ. 2468 พ.ศ. 2470 พ.ศ. 2474 วันที่ 24 มิถุนายน 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดและมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ²⁾ รัฐบาลคณะที่ 1 29 มิถุนายน 2475 รัฐบาลคณะที่ 4 3 พฤษภาคม 2476 รัฐบาลคณะที่ 6 2 ตุลาคม 2477	- จัดตั้ง “กรมคลอง” ใน “กระทรวงเกษตราธิการ”¹⁾ - จัดตั้ง “กรมช่างไหม” ใน “กระทรวงเกษตราธิการ”¹⁾ - เปลี่ยน “กรมช่างไหม” เป็น “กรมเพาะปลูก”¹⁾ - จัดตั้ง “กรมทดน้ำ” ใน “กระทรวงเกษตราธิการ”¹⁾ - จัดตั้งสวนทดลองเพาะปลูกขึ้นที่อำเภอพรหมพิราม จังหวัดพิษณุโลก เป็นสถานีกลีกรรรมแห่งแรกของประเทศไทย จัดตั้งสถานีทดลองข้าวรังสิตเป็นสถานีทดลองข้าวแห่งแรกของประเทศไทย¹⁾ จัดตั้ง “กรมรักษาดินน้ำ”¹⁾ เปลี่ยนชื่อ “กรมทดน้ำ” เป็น “กรมชลประทาน”¹⁾ มีการรวม “กรมเพาะปลูก” กับ “กองตรวจพันธุ์พืชชาติ” ตั้งเป็น “กรมตรวจกลีกรรรม” สังกัดกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม¹⁾ รวม “กระทรวงเกษตราธิการ” กับ “กระทรวงพาณิชย์และคมนาคม” เป็น “กระทรวงเกษตรพาณิชย์การ”¹⁾ โอนกรมป่าไม้ไปขึ้น “กระทรวงมหาดไทย”¹⁾ - เปลี่ยนชื่อ “กระทรวงเกษตรพาณิชย์การ”¹⁾ เป็น “กระทรวงเศรษฐการ” - เปลี่ยนชื่อ “กรมรักษาดินน้ำ” เป็น “กรมประมง”¹⁾ - เปลี่ยนชื่อ “กรมตรวจกลีกรรรม” เป็น “กรมเกษตร”¹⁾ - โอนกรมป่าไม้กลับมาขึ้น “กระทรวงเกษตรพาณิชย์การ”¹⁾ แยกกระทรวงเศรษฐการออกเป็น 2 ทบวง คือ 1. ทบวงเกษตราธิการ¹⁾ 2. ทบวงพาณิชย์การและคมนาคม¹⁾

ตารางที่ 3-3 ช่วงเวลาการปกครองของราชอาณาจักรไทยกับวิวัฒนาการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ต่อ)

ช่วงเวลาการปกครอง	วิวัฒนาการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
รัชกาลที่ 8 (พ.ศ. 2477-2489) รัฐบาลคณะที่ 6 1 เมษายน 2478 ตุลาคม 2478 รัฐบาลคณะที่ 8 พ.ศ. 2481 2 กุมภาพันธ์ 2486	- ได้แยกทบวงเกษตรธิการ “ออกจากกระทรวงเศรษฐการ” แล้วยกเป็น “กระทรวงเกษตรธิการ” ¹ - รวม “กรมเกษตร” และ “กรมประมง” เข้าด้วยกันเป็น ¹ “กรมเกษตรและกรมประมง” สังกัด “กระทรวงเกษตรธิการ” ¹ - ส่วนราชการอื่นในสังกัดกระทรวงเกษตรธิการ คือ “กรมชลประทาน” กรมที่ดินและกรมโลหกิจ กรมป่าไม้และกรมสหกรณ์ จัดตั้งโรงเรียนป่าไม้แพร่ ¹ - ได้แยก “กรมเกษตรและการประมง” ออกเป็น 2 กรม คือ “กรมเกษตร” และ “กรมประมง” อยู่ใน สังกัด “กระทรวงเกษตรธิการ” ¹ - ส่วน “กรมที่ดิน” โอนไปสังกัด “กระทรวงมหาดไทย” “กรมโลหกิจ” โอนไปสังกัด “กระทรวง เศรษฐกิจ (กระทรวงเศรษฐการเดิม)” ¹ สถาปนามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ²
รัชกาลที่ 9 (พ.ศ. 2489-ปัจจุบัน) รัชกาลคณะที่ 24 12 มีนาคม 2495 รัชกาลคณะที่ 25 15 เมษายน 2496 16 กันยายน 2496 รัชกาลคณะที่ 29 2502 27 กันยายน 2504 23 พฤษภาคม 2506	เปลี่ยนชื่อจาก “กระทรวงเกษตรธิการ” เป็น “กระทรวงเกษตร” ² จัดตั้งองค์การสะพานปลา ² จัดตั้ง “กรมการข้าว” ใน “กระทรวงเกษตร” ² โอนมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ² จัดตั้ง “กรมส่งเสริมการเกษตร” ² - จัดตั้ง “กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ” โอน “กรมชลประทาน” ไปสังกัด “กระทรวงพัฒนาการ แห่งชาติ” ² - จัดตั้งกรมพัฒนาที่ดิน สังกัด “กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ” ² - จัดตั้ง “องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย” ¹ - ยุบกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ โอน “กรมชลประทาน กรมพัฒนาที่ดิน และ กรมส่งเสริมสหกรณ์” ไปสังกัด “กระทรวงเกษตร” ² - รวม “กรมการข้าว” และ “กรมการข้าว” เป็น “กรมวิชาการเกษตร” ¹ - จัดตั้ง “กองบินเกษตร” ในสำนักงานปลัดกระทรวง ²
รัฐบาลคณะที่ 31 6 กันยายน 2504 1 ตุลาคม 2515 17 พฤศจิกายน 2515 รัฐบาลคณะที่ 34 5 ตุลาคม 2517	- จัดตั้ง “องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย” ¹ - ยุบกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ โอน “กรมชลประทาน กรมพัฒนาที่ดิน และ กรมส่งเสริมสหกรณ์” ไปสังกัด “กระทรวงเกษตร” ² - รวม “กรมการข้าว” และ “กรมการข้าว” เป็น “กรมวิชาการเกษตร” ¹ - จัดตั้ง “กองบินเกษตร” ในสำนักงานปลัดกระทรวง ² จัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก) เป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ²

ตารางที่ 3-3 ช่วงเวลาการปกครองของราชอาณาจักรไทยกับวิวัฒนาการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ต่อ)

ช่วงเวลาการปกครอง	วิวัฒนาการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
<u>รัฐบาลคณะที่ 35</u> 14 กุมภาพันธ์ 2518 5 มีนาคม 2518	จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ² จัดตั้ง “สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง” สังกัด “สำนักงานปลัดกระทรวง” ²
<u>รัฐบาลคณะที่ 36</u> 23 กันยายน 2518	จัดตั้งสำนักงานปฏิบัติการฝนหลวงขึ้นในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง ²
<u>รัฐบาลคณะที่ 41</u> 29 กันยายน 2522	- เปลี่ยนชื่อ “กระทรวงเกษตร” เป็น “กระทรวงเกษตรและสหกรณ์” ² - จัดตั้ง “สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร” ²
<u>รัฐบาลคณะที่ 57</u> 9 ตุลาคม 2545	- มีการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ³ - จัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ³ - จัดตั้งกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช โดยโอนภารกิจด้านนี้จาก “กรมป่าไม้” ไปสังกัด “กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” ³ - จัดตั้ง “สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ” ³
1 กันยายน 2546 15 มีนาคม 2549	โอน “กรมป่าไม้” ไปสังกัด “กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” ⁴ ได้มีการจัดตั้ง “กรมการข้าว” ⁵ (ได้เคยมีการจัดตั้งกรมการข้าวครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. 2493 ได้ยุบรวมกับกรมกสิกรรม เมื่อพ.ศ. 2515 เป็น กรมวิชาการเกษตรและมีกองการข้าวอยู่ในสังกัด)
<u>รัฐบาลคณะที่ 59</u> 4 ธันวาคม 2552	จัดตั้ง “กรมหม่อนไหม” ⁶ (ได้เคยมีการจัดตั้งกรมช่างไหม เมื่อ พ.ศ. 2446 ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น กรมเพาะปลูก เมื่อรวมกับกองตรวจพันธุ์รุกชาติ เป็น กรมตรวจจกสิกรรม เมื่อ พ.ศ. 2474)
<u>รัฐบาลคณะที่ 60</u> 24 มกราคม 2556	จัดตั้ง “กรมฝนหลวงและการบินเกษตร” ⁷ โครงสร้างของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในปัจจุบัน ⁷ 1. สำนักงานรัฐมนตรี 2. สำนักงานปลัดกระทรวง 3. กรมการข้าว 4. กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ 5. กรมประมง 6. กรมปศุสัตว์ 7. กรมพัฒนาที่ดิน 8. กรมวิชาการเกษตร 9. กรมส่งเสริมการเกษตร 10. กรมส่งเสริมสหกรณ์ 11. กรมหม่อนไหม 12. กรมฝนหลวงและการบินเกษตร 13. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 14. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร 15. สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ

ตารางที่ 3-3 ช่วงเวลาการปกครองของราชอาณาจักรไทยกับวิวัฒนาการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ต่อ)

ช่วงเวลาการปกครอง	วิวัฒนาการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
	<u>รัฐวิสาหกิจ</u> 1. สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง 2. องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย 3. องค์การสวนยาง 4. องค์การสะพานปลา 5. องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร <u>องค์การมหาชน</u> 1. สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง 2. สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร 3. สำนักงานพิพิธภัณฑสถานธรรมชาติวิทยา

ที่มา :

1. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2525)
2. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2535)
3. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2545)
4. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนที่ 93 ก วันที่ 1 กันยายน 2546
5. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 123 ตอนที่ 28 ก วันที่ 15 มีนาคม 2549
6. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอนที่ 42 ก วันที่ 3 ธันวาคม 2552
7. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 130 ตอนที่ 8 ก วันที่ 24 มกราคม 2556

เอกสารอ้างอิง

1. กรมศิลปากร. 2558. **ประวัติศาสตร์ชาติไทย**. กระทรวงวัฒนธรรม. รุ่งศิลป์การพิมพ์ กรุงเทพฯ.
2. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2525. **วิวัฒนาการด้านการเกษตรกรุงรัตนโกสินทร์**. จัดพิมพ์เป็นที่ระลึกในงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี ห้างหุ้นส่วนจำกัด ภาควิพิมพ์ กทม.
3. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2535. **หนึ่งร้อยปีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 1 เมษายน 2535**.
4. กระทรวงศึกษาธิการ. 2560. **แหล่งโบราณคดีบ้านเชียง (Ban Chiang Archaeological Site)**. สำนักความสัมพันธ์ต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวง.
5. กรมศิลปากร. 2533. **ประเทศไทยของเรา 1-2**. บริษัทอักษรเจริญทัศน์ จำกัด กทม.
6. คณะกรรมการจัดงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี. 2525ก. **ประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์ เล่ม 2 รัชกาลที่ 4 - พ.ศ. 2475**. จัดพิมพ์เป็นที่ระลึกเนื่องในโอกาสสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี พุทธศักราช 2525 อมรินทร์การพิมพ์ กรุงเทพมหานคร.
7. คณะกรรมการจัดงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี. 2525ข. **ประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์ เล่ม 3 พ.ศ. 2475-ปัจจุบัน**. จัดพิมพ์เป็นที่ระลึกเนื่องในโอกาสสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี พุทธศักราช 2525 อมรินทร์การพิมพ์ กรุงเทพมหานคร.
8. บริบูรณ์ สัมฤทธิ์. 2547. **สุวรรณภูมิแหล่งกำเนิดข้าวปลูกเอเชีย**. ในบันทึกเครือข่ายพืชปลูกพื้นเมืองไทย ฉบับที่ 3.
9. รอง ศยามานนท์. 2525. **ความคลี่คลายของระบอบประชาธิปไตย**. ในประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์ เล่ม 3 พ.ศ. 2475-ปัจจุบัน (บทที่ 2) จัดพิมพ์เป็นที่ระลึกเนื่องในโอกาสสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี พุทธศักราช 2525 อมรินทร์การพิมพ์ กรุงเทพมหานคร.
- 10.รงค์ ประพันธ์พงศ์. 2560. **10 กษัตริย์จักรีวงศ์**. โรงพิมพ์สถาพรบุ๊คส์ จำกัด กรุงเทพฯ.
11. วัลลภา รุ่งศิริแสงรัตน์. 2545. **บรรพบุรุษไทย: สมัยก่อนสุโขทัยและสมัยสุโขทัย**. โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กทม.
12. ศรีศักร วัลลิโกดม. 2532. **เมืองโบราณในอาณาจักรสุโขทัย**. โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
13. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. 2545. **ส่วนราชการตามโครงสร้างใหม่และการถ่ายโอนภารกิจ**. กรุงเทพฯ.
14. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2540. **รวมคำแถลงนโยบายรัฐบาลตั้งแต่คณะแรกจนถึงคณะปัจจุบัน มปท.**

15. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2544. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาโดย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544.*
16. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2548. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาโดย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี วันที่ 23 มีนาคม 2548.*
17. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2549. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดย พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี วันที่ 3 พฤศจิกายน 2549.*
18. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2551ก. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา โดย นายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2551.*
19. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2551ข. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา โดย นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ นายกรัฐมนตรี วันที่ 7 ตุลาคม 2551.*
20. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2551ค. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา โดย นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี วันที่ 29 ธันวาคม 2551.*
21. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2554. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา โดย นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี วันที่ 23 สิงหาคม 2554.*
22. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2557. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดย พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี. วันที่ 12 กันยายน 2557.*
23. Gorman, C. 1970. *Excavations at Spirit Cave, North Thailand: Some Interim Interpretations.* Asian Perspectives, XIII.
24. Watabe, T., Akiham, T. 1968. *Morphology of Rice Grains Recovered from Ruins in Thailand.* The Southeast Asian Studies. Vol.6 No.2 September.
25. www.slideshare.net สืบค้นวันที่ 25 มีนาคม 2561

บทที่ 4

ผลจากนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการ
เกษตรไทยกับช่วงเวลาการพัฒนา

บทที่ 4

ผลจากนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรไทยกับช่วงเวลาการพัฒนา

จากการทบทวนนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน นโยบายน้ำและนโยบายการเกษตร ตั้งแต่สมัยสุโขทัย (พ.ศ.1762) ถึง พ.ศ. 2561 ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 นั้นได้วิเคราะห์ถึงผลจากนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรไทย กับช่วงเวลาการพัฒนา รวม 5 เรื่อง คือ (1) ช่วงเวลาการบริหารประเทศของรัฐบาลคณะต่างๆ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-12 (2) ผลจากนโยบายป่าไม้กับช่วงเวลาการพัฒนา (3) ผลจากนโยบายที่ดินกับช่วงเวลาการพัฒนา (4) ผลจากนโยบายน้ำกับช่วงเวลาการพัฒนา และ(5) ผลจากนโยบาย การเกษตรกับช่วงเวลาการพัฒนา โดยมีรายละเอียดต่อไปนี้

4.1 ช่วงเวลาของการบริหารประเทศของรัฐบาลคณะต่างๆ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-12

เมื่อเริ่มต้นแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ในปี พ.ศ. 2504 จนถึงปัจจุบันแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 พ.ศ. 2561 เป็นเวลา 57 ปี มีรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศรวม 33 คณะตั้งแต่รัฐบาลคณะที่ 29 ถึงรัฐบาลคณะที่ 61 การเปลี่ยนแปลงคณะรัฐบาลดังกล่าวนี้จึงมีพลวัตนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรเกิดขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลแต่ละคณะโดยมีคณะรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ รวม 33 คณะ ดังนี้

- (1) แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 จำนวน 2 คณะ
- (2) แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 จำนวน 1 คณะ
- (3) แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 จำนวน 7 คณะ
- (4) แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 จำนวน 4 คณะ
- (5) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 จำนวน 1 คณะ
- (6) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 จำนวน 4 คณะ
- (7) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 จำนวน 5¹⁾ คณะ
- (8) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 จำนวน 4²⁾ คณะ
- (9) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 จำนวน 1 คณะ
- (10) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 จำนวน 5 คณะ
- (11) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 จำนวน 2³⁾ คณะ
- (12) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 จำนวน 1 คณะ

โดยมีรายละเอียดในตารางที่ 4-1

ตารางที่ 4-1 ช่วงเวลาของการบริหารประเทศของรัฐบาลคณะต่างๆ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-12

แผนพัฒนาฯ	รัฐบาลคณะที่	นรม.	ช่วงเวลาการบริหาร
ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509)	รัฐบาลคณะที่ 29	จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์	1 ต.ค. 2503-8 ธ.ค. 2506 ¹⁾
	รัฐบาลคณะที่ 30	จอมพลถนอม กิตติขจร	9 ธ.ค. 2506-30 ก.ย. 2509 ¹⁾
ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514)	รัฐบาลคณะที่ 31	จอมพลถนอม กิตติขจร	1 ต.ค. 2509 - 1 ก.ย. 2514 ¹⁾
ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519)	รัฐบาลคณะที่ 32	จอมพลถนอม กิตติขจร	1 ต.ค. 2514 - 14 ต.ค. 2516 ¹⁾
	รัฐบาลคณะที่ 33	นายสัญญา ธรรมศักดิ์	14 ต.ค. 2516 - 22 พ.ค. 2517 ¹⁾
	รัฐบาลคณะที่ 34	นายสัญญา ธรรมศักดิ์	27 พ.ค. 2517-15 ก.พ. 2518 ¹⁾
	รัฐบาลคณะที่ 35	ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช	15 ก.พ. 2518 - 6 มี.ค. 2518 ¹⁾
	รัฐบาลคณะที่ 36	ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช	14 มี.ค. 2518 - 12 ม.ค. 2519 ¹⁾
	รัฐบาลคณะที่ 37	ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช	20 เม.ย. 2519 - 25 ก.ย. 2519 ¹⁾
	รัฐบาลคณะที่ 38	ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช	1 ต.ค. 2519- 6 ต.ค. 2519 ¹⁾
ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524)	รัฐบาลคณะที่ 39	นายธานินทร์ กรัยวิเชียร	22 ต.ค. 2519 - 19 ต.ค. 2520 ¹⁾
	รัฐบาลคณะที่ 40	พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์	11 พ.ย. 2520 - 12 พ.ค. 2522 ¹⁾
	รัฐบาลคณะที่ 41	พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์	12 พ.ค. 2522-3 มี.ค. 2523 ¹⁾
	รัฐบาลคณะที่ 42	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์	3 มี.ค. 2523 - 30 ก.ย. 2524 ¹⁾
ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)	รัฐบาลคณะที่ 43	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์	1 ต.ค. 2524 - 30 ก.ย. 2529 ¹⁾
ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)	รัฐบาลคณะที่ 44	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์	1 ต.ค. 2529 - 3 ส.ค. 2531 ¹⁾
	รัฐบาลคณะที่ 45	พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ	4 ส.ค. 2531 - 9 ธ.ค. 2533 ¹⁾
	รัฐบาลคณะที่ 46	พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ	9ธ.ค. 2533-23 ก.พ. 2534 ¹⁾
	รัฐบาลคณะที่ 47	อานันท์ ปันยารชุน	2 มี.ค. 2534 - 30 ก.ย. 2534 ¹⁾
ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)	รัฐบาลคณะที่ 47	นายอานันท์ ปันยารชุน	1 ต.ค. 2534 - 6 เม.ย. 2535 ¹⁾
	รัฐบาลคณะที่ 48	พลเอกสุจินดา คราประยูร	7 เม.ย. 2535 - 9 มิ.ย. 2535 ¹⁾
	รัฐบาลคณะที่ 49	นายอานันท์ ปันยารชุน	10 มิ.ย. 2535 - 22 ก.ย. 2535 ¹⁾
	รัฐบาลคณะที่ 50	นายชวน หลีกภัย	23 ก.ย. 2535 - 13 ก.ค. 2538 ¹⁾
	รัฐบาลคณะที่ 51	นายบรรหาร ศิลปอาชา	13 ก.ค. 2538 - 30 ก.ย. 2539 ¹⁾
ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2545)	รัฐบาลคณะที่ 51	นายบรรหาร ศิลปอาชา	1 ต.ค. 2539 - 25 พ.ย. 2539 ¹⁾
	รัฐบาลคณะที่ 52	พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ	25 พ.ย. 2539 - 9 พ.ย. 2540 ¹⁾
	รัฐบาลคณะที่ 53	นายชวน หลีกภัย	9 พ.ย. 2540 - 9 ก.พ. 2544 ¹⁾
	รัฐบาลคณะที่ 54	พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร	9 ก.พ. 2544 - 30 ก.ย. 2544 ²⁾
ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549)	รัฐบาลคณะที่ 55	พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร	1 ต.ค. 2544 - 19 ก.ย. 2549 ³⁾
ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)	รัฐบาลคณะที่ 56	พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์	1 ต.ค. 2549 - 6 ก.พ. 2551 ⁴⁾
	รัฐบาลคณะที่ 57	นายสมัคร สุนทรเวช	6 ก.พ. 2551 - 24 ก.ย. 2551 ⁵⁾
	รัฐบาลคณะที่ 58	นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์	24 ก.ย. 2551 - 20 ต.ค. 2551 ⁶⁾
	รัฐบาลคณะที่ 59	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	20 ธ.ค. 2551 - 9 ส.ค. 2554 ⁷⁾
	รัฐบาลคณะที่ 60	นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	5 ส.ค. 2554 - 30 ก.ย. 2554 ^{8,9,10)}
ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2554-2559)	รัฐบาลคณะที่ 60	นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	1 ต.ค. 2554 - 9 ธ.ค. 2556 ^{8,9,10)}
	รัฐบาลคณะที่ 61	พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา	24 ส.ค. 2557 - 30 ก.ย. 2559 ¹¹⁾
ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2559-2563)	รัฐบาลคณะที่ 61	พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา	1 ต.ค. 2559-ปัจจุบัน ¹¹⁾

ที่มา : ¹⁾ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2540)³⁾ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2548)⁵⁾ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2551ก)⁷⁾ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2551ค)⁹⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 130 ตอนที่ 115ก วันที่ 9 ธันวาคม 2556¹¹⁾ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2557)²⁾ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2544)⁴⁾ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2549)⁶⁾ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2551ข)⁸⁾ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2554)¹⁰⁾ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 1 วันที่ 22 พฤษภาคม 2557

4.2 ผลจากนโยบายป่าไม้กับช่วงเวลาการพัฒนา

จากการทบทวนนโยบายป่าไม้ของรัฐบาลที่เข้ามามีการบริหารประเทศรวม 61 คณะ นั้นรัฐบาลได้มีการกำหนดนโยบายป่าไม้ไว้รวม 7 ด้าน คือ

1. การบริหาร
2. การกำหนดเป้าหมายพื้นที่ป่าไม้ของประเทศ
3. การบังคับใช้กฎหมาย
4. การจัดที่ดินทำกิน
5. การอพยพคนออกจากป่า
6. การปลูกป่า
7. การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

นโยบายทั้ง 7 ด้านดังกล่าวนี้ได้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และปรากฏผลจากนโยบายดังรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.2.1 การบริหาร

ผลจากนโยบายป่าไม้ เรื่องการบริหารจะวิเคราะห์ถึงสาระสำคัญรวม 3 เรื่อง คือ (1) องค์การหลักที่เกี่ยวข้องกับงานบริหารจัดการป่าไม้ของรัฐ (2) คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้ และ (3) ที่มาแห่งอำนาจในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้ โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) องค์การหลักที่เกี่ยวข้องกับงานบริหารจัดการป่าไม้ของรัฐ

การบริหารจัดการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ของไทยนั้น ได้มีการจัดตั้งกรมป่าไม้ขึ้น ในปี พ.ศ. 2439 สังกัดกระทรวงมหาดไทย และโอนมาสังกัดกระทรวงเกษตรธิการในปี พ.ศ. 2464 เป็นหน่วยงานเดียวที่รับผิดชอบในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้มาจนถึง พ.ศ. 2545 เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 119 ตอนที่ 99 ก ลงวันที่ 2 ตุลาคม 2549 ให้มีการจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และโอนภารกิจบางส่วนของกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปจัดตั้งเป็นกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ภายใต้สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา โอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปเป็นกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 120 ตอนที่ 93 ก ลงวันที่ 30 กันยายน 2546 หน่วยงานที่รับผิดชอบการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในปัจจุบันจึงมี 3 หน่วยงาน ในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือ

1. กรมป่าไม้
2. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช
3. กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

ตารางที่ 4-2 ช่วงเวลาในการโอนสังกัดกรมป่าไม้

แผนพัฒนาฯ	วัน/เดือน/ปี	การโอนสังกัดของกรมป่าไม้
ก่อนมีแผนพัฒนาฯ	18 กันยายน 2439	สถาปนากรมป่าไม้ สังกัดกระทรวงมหาดไทย
	7 เมษายน 2464	กระทรวงเกษตรธิการ
	29 มิถุนายน 2475	กระทรวงมหาดไทย
	12 พฤษภาคม 2476	กระทรวงเศรษฐกิจ
	14 ตุลาคม 2477	ทบวงเกษตรธิการ ในกระทรวงเศรษฐกิจ
	1 เมษายน 2478	กระทรวงเกษตรธิการ
	12 มีนาคม 2495	กระทรวงเกษตร
ฉบับที่ 3	1 ตุลาคม 2515	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
ฉบับที่ 9	1 กันยายน 2546	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ที่มา: โสภณ ชมชาญ และคณะ (2558: 3-2)

(2) คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้

คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้ในปัจจุบันมีอยู่ 6 คณะ คือ

(2.1) คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ

ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้กำหนดให้มี “คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ” โดยมีปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธาน อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช เป็นกรรมการและเลขานุการ

(2.2) คณะกรรมการควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติประจำจังหวัด

บทบัญญัติมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 กำหนดให้มี “คณะกรรมการควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติประจำจังหวัด” โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้แห่งชาติท้องที่ที่ป่าสงวนแห่งชาติตั้งอยู่หรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายเป็นเลขานุการ

(2.3) คณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ

บทบัญญัติมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 กำหนดให้มี คณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ โดยมีปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(2.4) คณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ

บทบัญญัติมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 132 ตอนที่ 21 ก ลงวันที่ 26 มีนาคม 2558 กำหนดให้มี “คณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ” โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานและอธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นกรรมการและเลขานุการ

(2.5) คณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2559 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2559 ในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 133 ตอนที่ 46 ก บทบัญญัติมาตรา 13/2 กำหนดให้มีการคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ป่าสงวนแห่งชาติ” โดยมีปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธานและอธิบดีกรมป่าไม้เป็นกรรมการและเลขานุการ

(2.6) คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 16 ตุลาคม 2527 เห็นชอบตามข้อเสนอของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ที่ให้มีการกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติ และให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2529 อนุมัติให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

ต่อมาได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ.2560 ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 134 ตอนพิเศษ 271 ง ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน 2560

(3) ที่มาแห่งอำนาจในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้

การบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย ได้เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2417 เมื่อมีการประกาศพระบรมราชโองการว่าด้วยภาษีไม้ขนสักและไม้กระยาเลย ลงวันอาทิตย์เดือนสี่แรมแปดค่ำปีจอ ฉศก จุลศักราช 1236 ต่อมาได้มีการประกาศใช้กฎหมายอีกหลายฉบับอย่างต่อเนื่อง เช่น การประกาศใช้พระราชบัญญัติรักษาป่าพุทศักราช 2456 พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 พระราชบัญญัติป่าไม้พุทศักราช 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เป็นต้น ถึงปัจจุบันได้มีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้ตามลำดับเวลา ดังรายละเอียดในตารางที่ 4-3

4.2.2 การกำหนดเป้าหมายพื้นที่ป่าไม้ของประเทศ

ได้มีความพยายามกำหนดพื้นที่ป่าไม้ของประเทศทั้งจากหน่วยงานภาครัฐ สถาบันทางวิชาการและนักวิชาการ ภายหลังจากกำหนดสัดส่วนในการจำแนกประเภทที่ดินที่กำหนดให้มีพื้นที่ป่าร้อยละ 50 ของพื้นที่ประเทศ ที่เหลืออีกร้อยละ 50 ให้เป็นที่ดินทำกินและกิจกรรมอื่นๆ เมื่อ พ.ศ. 2504 แล้วอีกหลายครั้งตามลำดับเวลาดังนี้

(1) ในปี พ.ศ. 2515 สมาน พาณิชพงษ์ และจรัส ชะระไสย (2515: 1) ได้เสนอแนวคิดการกำหนดพื้นที่เพื่อการเกษตรในประเทศไทยไว้ว่าควรมีร้อยละ 56.69 หรือ 181.8 ล้านไร่

(2) มติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ (พ.ศ. 2525)

คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ (2526: 1) ได้มีมติให้จำแนกประเภทที่ดินของประเทศออกเป็น 4 ประเภท โดยแต่ละประเภทให้มีสัดส่วน ดังนี้

(2.1) พื้นที่ป่าไม้ หมายถึง พื้นที่ป่าไม้ที่ได้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติและพื้นที่ป่าไม้ถาวรที่ยังมิได้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ตลอดจนพื้นที่อุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า กำหนดให้มีพื้นที่ทั้งสิ้นประมาณ 128.3 ล้านไร่ หรือร้อยละ 40 ของเนื้อที่ประเทศ

(2.2) พื้นที่เพื่อการเกษตร หมายถึง พื้นที่ที่ทำการกสิกรรม ประมง และปศุสัตว์ กำหนดให้มีพื้นที่ทั้งสิ้นประมาณ 153.9 ล้านไร่ หรือร้อยละ 48 ของเนื้อที่ประเทศ

ตารางที่ 4-3 ช่วงเวลาการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้

แผนพัฒนาฯ	พ.ศ.	กฎหมาย
ก่อนมีแผนพัฒนาฯ	2417	ประกาศพระบรมราชโองการว่าด้วยภาษีไม้ขนสีกและไม้กระยาเลย ลงวันอาทิตย์ เดือนสี่ แรมแปดค่ำ ปีมะ จศก จุลศักราช 1236
	2427	ประกาศพระบรมราชโองการเรื่องซื้อขายไม้ขนสีก ลงวันพุธ เดือนเก้า ขึ้นค่ำหนึ่ง ปีวอก จศก จุลศักราช 1246
	2430	ประกาศพระบรมราชโองการเรื่องไม้ขนสีก ลงวันอาทิตย์ เดือนเจ็ด ขึ้นค่ำหนึ่ง ปีกุน นพศก จุลศักราช 1249
	2430	ประกาศพระบรมราชโองการเพิ่มเติมเรื่องไม้ขนสีก ลงวันจันทร์ เดือนสิบเอ็ด แรมค่ำหนึ่ง ปีกุน นพศก จุลศักราช 1249
	2439	พระราชบัญญัติไม้ซุงและไม้ท่อนที่ดวงตราลบเลือน ร.ศ. 115
	2440	พระราชบัญญัติรักษาต้นไม้สัก ร.ศ. 116
	2441	พระราชบัญญัติป้องกันการลักลอบตัดไม้ ร.ศ. 117
	2442	พระราชบัญญัติป้องกันการลักลอบชักลากไม้สักที่ยังมิได้เสียค่าต่อ และภาษี ร.ศ. 118
	2443	กฎข้อบังคับอนุญาตไม้สักใช้ในการปลูกสร้างที่ทำราชการและการสาธารณประโยชน์ ร.ศ.119
	2456	พระราชบัญญัติรักษาป่า พุทธศักราช 2456
	2456	กฎข้อบังคับวางระเบียบวิธีการรักษาป่า พุทธศักราช 2456
	2464	กฎข้อบังคับวางระเบียบการหาของป่า ว่าด้วยการเก็บรวงผึ้ง พุทธศักราช 2464
	2465	กฎข้อบังคับวางระเบียบการหาของป่า ว่าด้วยการเจาะเผาต้นตะเคียนทำชัน ในมณฑลปัตตานี พุทธศักราช 2465
	2465	กฎข้อบังคับวางระเบียบการหาของป่า ว่าด้วยการเจาะเผาน้ำมันยาง พุทธศักราช 2465
	2470	พระราชบัญญัติแก้ไขพระราชบัญญัติพิทักษ์ป่าภายใน พุทธศักราช 2470 เฉพาะมาตรา 4 (ก) และ (ข)
	2479	พระราชบัญญัติรักษาป่า (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2479
	2480	พระราชบัญญัติควบคุมการทำยางสน พุทธศักราช 2480
	2481	พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ.2481
	2484	พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484
	2491	พระราชบัญญัติป่าไม้(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2491
	2494	พระราชบัญญัติป่าไม้(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2494
	2496	พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496
	2497	พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2497
	2503	พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2503
	2503	พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ.2503
ฉบับที่ 1	2504	พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504
	2507	พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
ฉบับที่ 2	2518	พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2518
ฉบับที่ 3	2522	พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2522
ฉบับที่ 4	2528	พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2528
ฉบับที่ 7	2535	พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ.2535(ยกเลิกฉบับ พ.ศ.2503)
ฉบับที่ 11	2558	พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558
	2559	พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559

ที่มา: โสภณ ชมชาญ และคณะ (2558: 3-3)

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

(3) มติคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน

คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน (2528: 1-6) ได้มีมติกำหนดเป้าหมายการจำแนกที่ดินของประเทศไว้ ดังนี้

“(3.1) ด้านป่าไม้

ก. กำหนดให้พื้นที่ป่าไม้ 2 ประเภท มีเนื้อที่ร้อยละ 40 ของเนื้อที่ทั้งประเทศ หรือประมาณ 128.3 ล้านไร่ โดยมีการกำหนดพื้นที่ของแต่ละประเภทอย่างแน่นอนตามลักษณะการใช้ประโยชน์ ดังนี้

(1) พื้นที่ป่าไม้เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และระบบนิเวศวิทยาจำนวน 67.8 ล้านไร่ หรือร้อยละ 52.8 ของเนื้อที่ป่าทั้งสิ้น โดยแยกเป็น

- พื้นที่อุทยานแห่งชาติ	15	ล้านไร่
- เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า	12.8	ล้านไร่
- พื้นที่ป่าไม้ต้นน้ำลำธาร	40	ล้านไร่

(2) พื้นที่ป่าเพื่อการผลิตจำนวน 60.5 ล้านไร่ หรือร้อยละ 47.15 ของเนื้อที่ป่าทั้งสิ้น

ข. ให้กรมป่าไม้สำรวจและจัดทำแผนที่แสดงพื้นที่ป่าไม้ประเภทต่างๆ โดยกำหนดเขตให้แน่นอน ชัดเจน และใช้มาตราส่วน 1 : 250,000

(3.2) ด้านกสิกรรม

กำหนดเขตพื้นที่กสิกรรมให้เป็นไปตามศักยภาพของที่ดินรวม 146.9 ล้านไร่ หรือร้อยละ 45.80 โดยให้จำแนกออกเป็นกลุ่มใหญ่ๆ ดังนี้

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

(3.3) ด้านปศุสัตว์

กำหนดขอบเขตพื้นที่เพื่อการปศุสัตว์ประมาณ 45.5 ล้านไร่ หรือร้อยละ 14.18 ให้ชัดเจนในแผนที่ โดยใช้มาตราส่วน 1 : 250,000

(3.4) นโยบายป่าไม้แห่งชาติ

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 เรื่องนโยบายป่าไม้แห่งชาติ โดยกำหนดให้พื้นที่ป่าไม้ที่ระบุไว้ในข้อ 4 ของนโยบาย ดังนี้

“4. กำหนดให้พื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยในอัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศเพื่อประโยชน์ 2 ประการ คือ

4.1 ป่าเพื่อการอนุรักษ์ กำหนดไว้เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ที่หายากและป้องกันภัยธรรมชาติอันเกิดจากน้ำท่วมและการพังทลายของดิน ตลอดจนทั้งเพื่อประโยชน์ในการรักษา การวิจัย และนันทนาการของประชาชนในอัตราร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ

4.2 ป่าเพื่อเศรษฐกิจ กำหนดไว้เพื่อการผลิตไม้และของป่าเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจในอัตราร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ”

(3.5) นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

พ.ศ. 2540-2559

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

“(1) ด้านทรัพยากรป่าไม้

มีพื้นที่ป่าไม้เป็นร้อยละ 50 ของประเทศ (ตารางที่ 4) โดยเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 และพื้นที่ป่าเศรษฐกิจร้อยละ 20

(2) ด้านทรัพยากรดินและการใช้ที่ดิน

อนุรักษ์และคุ้มครองพื้นที่ที่เหมาะสม อย่างน้อยร้อยละ 35 ของพื้นที่ประเทศไว้เพื่อการเกษตรกรรมโดยเป็นพื้นที่เพื่อการกสิกรรมร้อยละ 25 และพื้นที่เพื่อการปศุสัตว์ ร้อยละ 10”

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

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

(3.7) 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)

(3.8) แผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ (พ.ศ. 2557)

กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2557: 1) ได้ประกาศใช้แผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนได้กำหนดเป้าหมายพื้นที่ป่าไม้ไว้ร้อยละ 40% ของพื้นที่ป่าไม้

ดังรายละเอียดในตารางที่ 4-4

ตารางที่ 4-4 เป้าหมายการกำหนดสัดส่วนการใช้ที่ดินของประเทศ

ที่มาของนโยบาย	การกำหนดสัดส่วนการใช้ที่ดินของประเทศ (%)				
	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	9.66 ⁹⁾	-	-	-
นโยบายกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ⁷⁾	40	-	-	-	-
แผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ 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) กอปรน. และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2557: 1)
 9) หน่วยของพื้นที่เกษตรในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ได้กำหนดให้รักษาพื้นที่เกษตรในเขตชลประทานไว้ไม่น้อยกว่า 31 ล้านไร่ หรือร้อยละ 9.66 ของพื้นที่ประเทศ

4.2.3 การบังคับใช้กฎหมาย

จากการทบทวนถึงที่มาของอำนาจในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้ของประเทศในหัวข้อ (2) ซึ่งมีการประกาศใช้กฎหมายอย่างต่อเนื่องหลายฉบับที่ยังคงบังคับใช้อยู่ปัจจุบัน โดยมีบทบัญญัติจากกฎหมายฉบับต่างๆ ที่เป็นการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้นี้

(1) พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

บทบัญญัติมาตรา 54 พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. 2484 บัญญัติไว้ว่า “มาตรา 54 ห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือ กระทำด้วยประการใดๆ เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรม และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือโดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง มาตรา 55 ผู้ใดครอบครองป่าที่ได้ถูกแผ้วถางโดยฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งมาตราก่อน ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบุคคลนั้นเป็นผู้แผ้วถางป่านั้น

(2) พระราชอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

มาตรา 16 (1) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 บัญญัติไว้ว่า “มาตรา 16 ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด

(1) ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงกันสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า”

(3) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 บัญญัติไว้ว่า “มาตรา 14 ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ...”

(4) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 บัญญัติไว้ว่า “มาตรา 38 ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใดยึดถือหรือครอบครองที่ดินหรือปลูก หรือก่อสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือตัด โค่น แผ้วถาง เผา หรือทำลายต้นไม้หรือพฤษชาติอื่น หรือขุดหาแร่ ดิน หิน หรือเลี้ยงสัตว์ หรือปล่อยสัตว์ หรือสัตว์ป่า หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้น เหือดแห้ง เป็นพิษ

อย่างไรก็ตามผลจากการบังคับคดีโดยอาศัยอำนาจจากกฎหมายฉบับต่างๆ ดังกล่าวนี้ พบว่ายังมีการ จับกุมดำเนินคดีจากการบุกรุกทำลายป่าไม้ในปี 2556-2559 ดังนี้

2556	2,801 คดี เนื้อที่	34,998 ไร่
2557	3,169 คดี เนื้อที่	81,692 ไร่
2558	4,248 คดี เนื้อที่	147,057 ไร่
2559	3,139 คดี เนื้อที่	106,283 ไร่
2560	2,279 คดี เนื้อที่	52,259 ไร่

(กรมป่าไม้, 2560: 1)

4.2.4 การจัดที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าไม้¹⁾

การจัดที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าไม้ดำเนินการทั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี อำนาจตามพระราชบัญญัติ ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2557 โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) การจัดที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าไม้โดยมติคณะรัฐมนตรี

โดยการจัดที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าไม้โดยมติคณะรัฐมนตรีมี 3 โครงการ คือ

- (1) โครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติในรูปหมู่บ้านป่าไม้ ดำเนินการโดยกรมป่าไม้
- (2) โครงการปลูกสร้างสวนป่า การจัดที่ดินทำกิน ในรูปแบบโครงการปลูกสร้างสวนป่าและจัดตั้งหมู่บ้านป่าไม้ ดำเนินการโดยองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้

- (3) โครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ ตามแนวพระราชดำริเฉลิมพระเกียรติ 72 พรรษา พระบรมราชินีนาถ โครงการนี้ดำเนินการ โดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช

โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(1.1) โครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ ในรูปหมู่บ้านป่าไม้

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเรื่องแผนงานจัดที่ดินให้แก่ราษฎรในรูปหมู่บ้าน ป่าไม้ เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2518

¹⁾ สรุปสาระสำคัญจาก โสภณ ชมชาญ และคณะ (2558: 3-77)

วัตถุประสงค์

เพื่อรวบรวมชาวไร่ผู้มีอาชีพทางป่าทำไร่เลื่อนลอยเข้ามาไว้ในที่แหล่งเดียวกัน เพื่อประโยชน์ในการควบคุมไม่ให้ทำลายป่าต่อไป เพื่อเป็นแหล่งระดมแรงงานสำหรับใช้ปลูกสร้างสวนป่าและเพื่อเป็นการพัฒนาสังคมชนบท ช่วยให้ชาวชนบทมีรายได้และฐานะเป็นอยู่ดีขึ้น

การดำเนินงานตามโครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ ในรูปหมู่บ้านป่าไม้ มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

(1) เพื่อดำรงรักษาสภาพป่าในบริเวณพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติสำหรับเป็นแหล่งผลิตไม้มีค่าทางเศรษฐกิจ และเป็นแหล่งป้องกันสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติของประเทศในระยะยาวและสม่ำเสมอตลอดไป

(2) เพื่อฟื้นฟูสภาพป่าในบริเวณต้นน้ำลำธาร และบริเวณที่ไม่เหมาะกับการเกษตรกรรมในบริเวณป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งได้ถูกบุกรุกทำลายแผ้วถางจนมีสภาพเสื่อมโทรม และมีอาจฟื้นคืนตัวกลับสู่สภาพป่าดั้งเดิมตามธรรมชาติในเร็ววัน ให้กลับคืนสู่สภาพป่าดั้งเดิมโดยเร็ว

(3) เพื่อจัดที่ดินให้เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกิน และผู้ที่เข้าไปบุกรุกทำกินกระจัดกระจายอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ให้ได้มีที่อยู่ที่ทำกินรวมกันเป็นหลักแหล่ง เพื่อความสะดวกในการให้บริการด้านต่างๆ โดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

(4) เพื่อป้องกันการบุกรุกทำลายแผ้วถางพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมิให้ขยายตัวต่อไป

(กรมป่าไม้, 2525: 9-10)

สมาชิกหมู่บ้านป่าไม้จะได้รับการจัดที่ดินครอบครัวละไม่เกิน 15 ไร่ โดยมีให้กรรมสิทธิ์แต่ให้สิทธิครอบครองถึงทายาทโดยธรรม

ผลการดำเนินงานจนถึงปี พ.ศ. 2533 ได้มีการจัดตั้งหมู่บ้านป่าไม้จำนวน 119 โครงการ ให้แก่ราษฎรจำนวน 37,138 ครอบครัว (กรมป่าไม้, 2534ก: 42)

(1.2) โครงการปลูกสร้างสวนป่า

องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (อ.อ.ป.) ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ทำการปลูกสร้างสวนป่า เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2510 และได้เริ่มดำเนินการในปี 2511 ในภาคเหนือ ต่อมาในปี 2517 ได้ขยายการปลูกสร้างสวนป่าครอบคลุมทุกภาคของประเทศ และระบบหมู่บ้านป่าไม้ของ อ.อ.ป. ก็ได้จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกพร้อมๆ กับการดำเนินการปลูกสร้างสวนป่า สวนป่าของ อ.อ.ป. มีวิธีการคล้ายกับ Taungya Syatem ซึ่งประเทศพม่าใช้ได้ผลมาแล้ว แต่ อ.อ.ป. ได้ปรับปรุงวิธีการดำเนินการและหลักเกณฑ์เสียใหม่ ซึ่ง อ.อ.ป. ได้เรียกระบบดังกล่าวว่า ระบบหมู่บ้านป่าไม้ หรือ Modified Taungya System ผลการดำเนินการรื้อมาสร้างสวนป่าไม้ในระหว่าง พ.ศ. 2511-2531 รวมเนื้อที่ 406,266 ไร่ (มณฑล โพธิ์ชัย, 2532: 4)

(1.3) โครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ตามแนวพระราชดำริเฉลิมพระเกียรติ 72

พรรษา พระบรมราชินีนาถ

โครงการนี้ดำเนินการ โดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2547 โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการคือ

(1) เพื่อบริหารจัดการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ เพื่อเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในวโรกาสพระชนมพรรษาครบ 72 พรรษา

(2) เพื่อหยุดยั้งการบุกรุกทำลายป่าไม้และฟื้นฟูสภาพป่าไม้

(3) เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ร่วมกันดูแล ฝักระวัง ป้องกัน รักษาและใช้ประโยชน์จากป่าไม้อย่างยั่งยืน

พื้นที่เป้าหมายคือ พื้นที่หมู่บ้านที่อยู่ติดเขตและในเขตพื้นที่ป่าไม้ทุกแห่ง
ยังไม่มีผลการดำเนินงานจนถึงปัจจุบัน

(2) การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507¹⁾

การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ที่ได้
ทบทวนมี 2 โครงการ คือ

- (1) โครงการออกหนังสืออนุญาตให้สิทธิทำกินชั่วคราว (สทก.)
- (2) โครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.)

โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(2.1) โครงการออกหนังสืออนุญาตให้สิทธิทำกินชั่วคราว (สทก.)

การจัดที่ดินทำกินโครงการ สทก. ดำเนินการโดยกรมป่าไม้ที่ใช้อำนาจตามบทบัญญัติมาตรา
16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเป็นการช่วยเหลือราษฎรที่ได้อยู่อาศัยทำ
กินมาก่อน ในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้มีสิทธิทำกิน ซึ่งก่อให้เกิดความมั่นใจและหวงแหนในที่ดินของตน อันจะมี
ผลให้ราษฎรอยู่อาศัยทำกินเป็นหลักแหล่งไม่เคลื่อนย้ายไปบุกรุกแผ้วถางป่าที่อื่นอีกต่อไป

กรมป่าไม้ (2527: 41) รายงานผลการดำเนินงานจนสิ้นปีงบประมาณ 2534 สามารถ
ดำเนินการได้ ในท้องที่ 61 จังหวัด จำนวน 716,672 ราย 839,821 แปลง เนื้อที่รวม 7,314,607 ในพื้นที่รวม
699 ป่า ที่มีเนื้อที่ของป่ารวม 108.87 ล้านไร่ พื้นที่โครงการ สทก. ที่ได้ดำเนินการดังกล่าวนี้ ส่วนหนึ่งได้ส่ง
มอบให้กับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ใน พ.ศ. 2536 เพื่อนำไปทำการปฏิรูปที่ดินตามมติ
คณะรัฐมนตรี วันที่ 3 พฤษภาคม 2536

(2.2) โครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมภาค
ตะวันออกเฉียงเหนือ (คจก/อ) โครงการนี้ประสานงานดำเนินการโดย กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน
ราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ที่มีวัตถุประสงค์หลักในการปรับปรุง พื้นฟู และรักษาสภาพป่าต้นน้ำลำธาร เพื่อเป็น
แนวป้องกันภัยธรรมชาติ

โครงการมีพื้นที่เป้าหมายในการจัดที่ดินทำกินให้กับผู้ยากไร้ ในเขตพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม
ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 352 ป่า รวม 17 จังหวัด ให้ราษฎรประมาณ 250,000 ครอบครัว ภายใน
ระยะเวลา 5 ปี (สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2535: 33)

แผนงานหลักคือ การอพยพโยกย้ายราษฎรจากพื้นที่เขตอนุรักษ์ มาอยู่ในพื้นที่ป่าไม้เสื่อมโทรม
พื้นที่ที่ได้มีการอพยพโยกย้ายในช่วง พ.ศ. 2534 มีหลายจังหวัด เช่น บ้านโนนสวรรค์ ป่านา
ยางหลัก อำเภอสหัสขันธ์ จังหวัดชัยภูมิ บ้านตาดฟ้า บ้านดงสระคร่าน กิ่งอำเภอกุฉินารายณ์ จังหวัดขอนแก่น บ้าน
โนนธาตุพัฒนา ตำบลดงสวรรค์ อำเภอนากลาง จังหวัดอุดรธานี

ถึงแม้ว่าจะมีแนวทางการดำเนินงานและวิธีปฏิบัติที่กำหนดไว้อย่างละเอียดก็ตาม ได้มีความ
ขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนเกิดขึ้น รวมทั้งคุณภาพชีวิต การประกอบอาชีพของประชาชนที่อพยพออกมา
เลวลงกว่าเดิม ในระหว่างดำเนินการดำเนินงาน (สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2535: 50, 59, 67) คณะรัฐมนตรีจึง
ได้ยกเลิกโครงการนี้ โดยมีมติเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2535

¹⁾ สรุปสาระสำคัญจาก โสภณ ชมชาญ (2558 :3-57 ถึง 3-70)

4.2.5 มาตรการอพยพคนออกจากป่า

เพื่อเป็นการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ได้มีมาตรการอพยพคนออกจากป่าหลายครั้ง ตั้งแต่ พ.ศ. 2529 เป็นต้นมามีดังนี้

(1) การอพยพชาวเขา อำเภอคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร พ.ศ.2529 จำนวน 924 ครอบครัว 5,545 คน จากเขตอุทยานแห่งชาติคลองลาน อุทยานแห่งชาติแม่วงศ์ ชาวเขาในพื้นที่จังหวัดกำแพงเพชร ชาวเขาจากอำเภออุ้มผาง จังหวัดตาก และจากอำเภอลาดยาว จังหวัดนครสวรรค์

อย่างไรก็ตามการย้ายชาวเขาทั้งหมดลงมาเร็วกว่าที่กำหนดไว้ในแผนที่จะมีการย้ายลงมาเป็นระลอก เจ้าหน้าที่ไม่สามารถจัดหาพื้นที่รองรับได้ แม้กระทั่งที่อยู่อาศัย ชาวเขาส่วนใหญ่ต้องปลูกกระท่อมตามข้างทางถนนสายอุ้มผาง เขตกรรมทางหลวงอยู่กันอย่างแออัด มีชาวเขาบางกลุ่มไม่สามารถทนต่อปัญหาจึงพากันอพยพออกนอก จังหวัดกำแพงเพชร (กิงกร นรินทรกุล ณ อยุธยา, 2538: 2-11)

(2) การอพยพชนเผ่า จังหวัดลำปาง พ.ศ. 2532

ชนเผ่าพื้นเมืองบนพื้นที่สูงประมาณ 2,000 คน ได้ถูกทางราชการอพยพออกจากพื้นที่ที่ประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติดอยหลวงในจังหวัดลำปาง ลงมาอยู่ที่บ้านผาซ้อ (ชูพินิจ เกษมณี, 2553: 30)

(3) การอพยพราษฎรออกจากป่ารอยต่อ 5 จังหวัด ภาคตะวันออก

สืบเนื่องจากการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ซึ่งมีอาณาเขตติดต่อกับ 5 จังหวัด คือ ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง จันทบุรี และปราจีนบุรี ซึ่งเป็นต้นน้ำลำธารของแม่น้ำหลายสาย เช่น แม่น้ำบางปะกง คลองโตนด ลำห้วยต่างๆ ที่ไหลลงสู่แม่น้ำประแสร์ จึงได้มีการอพยพผู้ที่เข้าไปอาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าแห่งนี้

กรมป่าไม้ (2534ข: 92) รายงานถึงปัญหาไว้ว่ามีปัญหาและอุปสรรค 4 ประการ คือ

- (1) เส้นทางอพยพราษฎร
- (2) พื้นที่ที่จัดไว้รองรับผู้อพยพมีผู้ทำกินอยู่เดิม
- (3) มีความขัดแย้งระหว่างผู้อพยพกับผู้ทำกินอยู่เดิมในพื้นที่รองรับ
- (4) พื้นที่รองรับจัดสาธารณูปโภคไม่พร้อม

(4) กรณีการอพยพชาวบ้านจากบ้านชำผักหนามในพื้นที่ ป่าดงลานภายใต้โครงการจัดที่ทำกินให้ผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) พ.ศ. 2534

พ.ศ. 2534 กรมป่าไม้และทหารได้เริ่มดำเนินการโครงการ คจก. โดยการอพยพชาวบ้านจำนวน 237 ครอบครัว จากบ้านชำผักหนาม ไปอยู่ในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมอื่น และกรมป่าไม้ได้ประกาศให้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าดงลานเป็นอุทยานแห่งชาติภูผาม่าน

ต่อมาในช่วง พ.ศ. 2534-2535 ชาวบ้านจากหลายพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ คจก. ได้ประท้วงเพื่อให้รัฐบาลยกเลิกโครงการ

ชาวบ้านมากกว่าครึ่งได้เข้าร่วมกับสมัชชาคนจนประท้วงรัฐบาล นานถึง 99 วัน เพื่อเรียกร้องสิทธิในการถือครองพื้นที่ดินทำกิน และค่าชดเชยจากโครงการ คจก. รัฐบาลได้ตกลงในหลักการและมีมติคณะรัฐมนตรีให้ชาวบ้านสามารถอยู่ในพื้นที่ได้และคนที่เข้าร่วมประท้วงจะได้รับการชดเชยจากรัฐบาลเนื่องจากโครงการ คจก. ในปี พ.ศ. 2540

คณะรัฐมนตรีได้ยกเลิกโครงการ คจก. เมื่อ พ.ศ. 2535 การอพยพราษฎร จึงสิ้นสุดลง
 รัชนี้ มณีกุล (2545: 12-19)

(5) การอพยพชนเผ่า อำเภोज้ำหม จังหวัดลำปาง พ.ศ.2546

ปี พ.ศ. 2546 ชาวละหู่ 5 หมู่บ้าน ในตำบลทุ่งผึ้ง อำเภोज้ำหม จังหวัดลำปางได้ถูกทางราชการบังคับให้อพยพลงมาอยู่รวมกันที่บ้านห้วยवाद ด้วยเหตุผลเพียงว่าหมู่บ้านเดิมของชาวละหู่เหล่านี้ตั้งอยู่ในเส้นทางลำเลียงยาเสพติด (ซูพินิจ เกษมณี, 2553: 50)

4.2.6 มาตรการการปลูกป่า

การปลูกป่าในภาครัฐได้เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2503 ถึง พ.ศ.2560 มีสวนป่า รวม 3,453 โครงการ เนื้อที่ 2,668,330 ไร่ พื้นที่ป่าที่ได้รับการฟื้นฟูระหว่าง พ.ศ.2551-2559 มีเพียง 298,928 ไร่ (กรมป่าไม้, 2560: 1-3)

ในส่วนภาคเอกชนนั้นภายหลังมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.2535 แล้วมีการขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่าจำนวน 63,581 ราย เนื้อที่ 1,003,971 ไร่ (กรมป่าไม้, 2560: 1-3)

ผลจากมาตรการบังคับใช้กฎหมาย การจัดที่ดินทำกิน การอพยพคนออกจากป่า การปลูกป่า การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน มีรายละเอียดในตารางที่ 4-5

4.2.7 มาตรการการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

ถึงแม้ว่าจะมีแนวคิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ป่าไม้มาเป็นเวลาช้านานและมีการเสนอร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน มาตั้งแต่ พ.ศ.2534 ก็ตาม ยังไม่สามารถประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวได้ในทางตรงกันข้ามกรมป่าไม้ได้ขึ้นทะเบียนป่าชุมชนถึงปัจจุบัน จำนวน 10,415 หมู่บ้าน เนื้อที่รวม 5,687,889 ไร่ อย่างไรก็ตามได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ขึ้นใหม่ โดยมีการรับฟังความคิดเห็นเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2561 และอยู่ในระหว่างดำเนินการเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (กรมป่าไม้, 2561: 1)

นอกจากกรณีป่าชุมชนแล้ว ได้มีการดำเนินการโครงการจอมป่าในผืนป่าตะวันตก¹⁾ ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ในช่วง พ.ศ. 2547-2551 โดยนำภาคเอกชน และประชาชนเข้ามาร่วมบริหารจัดการ (มูลนิธิสืบาคะเสถียร, 2551) ถึงปัจจุบันได้มี การนำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้เพื่อลดปัญหาการบุกรุกป่าไม้ เช่น โครงการแม่แจ่มโมเดล อำเภोज้ำหม จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อลดพื้นที่การปลูกข้าวโพดในพื้นที่สูง ลดปัญหาหมอกควันจากการเผาพื้นที่ปลูกข้าวโพด และคืนพื้นที่ที่ใช้เพื่อการเกษตรกลับสู่พื้นที่ป่าไม้ (มติชน, 2561: 1-2)

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ (ร่าง) พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. อีกครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2561

จนถึงปัจจุบันยังได้มีการประกาศใช้กฎหมายป่าชุมชนแต่อย่างใด

4.2.8 ปัญหาและอุปสรรค

จากการวิเคราะห์ ผลจากนโยบาย

ปัญหาและอุปสรรคในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นจะวิเคราะห์โดยปัจจัย 5 ประการ คือ

(2.1) การเมือง (Political) จากสาเหตุที่กล่าวข้างต้นว่านโยบายของรัฐไม่มีเอกภาพนั้นเนื่องจากหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 แล้วมีรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศ รวม 61 คณะในช่วงเวลา 63 ปี นโยบายของรัฐบาลแต่ละคณะไม่มีเอกภาพ โดยเฉพาะในแนวทางการแก้ไขการบุกรุกป่าไม้

¹⁾ สรุปลงสาระสำคัญจาก โสภณ ชมชาญและคณะ (2558: 3-57 ถึง 3-70)

ตารางที่ 4-5 สรุปผลจากนโยบายป่าไม้

การบังคับใช้กฎหมาย	การจัดที่ดินทำกิน	การอพยพคนออกจากป่า	การปลูกป่า	การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน
(1) พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. 2484 บทบัญญัติมาตรา 54 พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. 2484 บัญญัติไว้ว่า “มาตรา 54 ห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือ กระทำด้วยประการใดๆ เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรม และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือโดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ การขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง มาตรา 55 ผู้ใดครอบครองป่าที่ได้ถูกแผ้วถางโดยฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งมาตราก่อน ให้สันนิษฐานไว้ก่อน ว่าบุคคลนั้นเป็นผู้แผ้วถางป่านั้น (2) พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 16 (1) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504²⁾ บัญญัติไว้ว่า “มาตรา 16 ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด (1) ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงกันสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า” (3) พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 บัญญัติไว้ว่า	1. การจัดที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี 1.1 หมู่บ้านป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 29 เมษายน 2518 1.2 โครงการปลูกสร้างสวนป่า ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 10 มิถุนายน 2511 1.3 โครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ตามแนวพระราชดำริเฉลิมพระเกียรติ 72 พรรษาพระบรมราชินีนาถ ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 27 กรกฎาคม 2547 2. การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 2.1 โครงการออกหนังสืออนุญาตให้สิทธิทำกินชั่วคราว (ส.ท.ก.) ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 28 สิงหาคม 2522 และบทบัญญัติมาตรา 16 (ทวิ) แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 2.2 โครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 มกราคม 2534	(1) พ.ศ. 2529 อพยพชาวเขา อ.คลองลาน จ.กำแพงเพชร¹⁾ (2) พ.ศ.2532 การอพยพชนเผ่าออกจากพื้นที่ๆ จะประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติดอยหลวง จ.ลำปาง²⁾ (3) พ.ศ. 2546 อพยพชาวละหู่ ตำบลทุ่งผิง อำเภอแจ้ห่ม จังหวัดลำปาง ลงมาอยู่ที่บ้านห้วยवाद (ขุนจิก เขมณเฑียร)²⁾ (4) พ.ศ. 2541 อพยพราษฎรออกจากป่ารอยต่อ 5 จังหวัด³⁾ (5) พ.ศ. 2534-2535 อพยพราษฎรออกจากบ้านข้าฝักหนาม ป่าดงลาน จ.ขอนแก่น⁴⁾	- สวนป่าภาครัฐปัจจุบันมี 2,668 ล้านไร่⁵⁾ - พื้นฟูพื้นที่ป่า 2551-2559 จำนวน 298,928 ไร่⁵⁾ - ภาคเอกชนขึ้นทะเบียนสวนป่า 63,581 ราย เนื้อที่ 1,003,971 ไร่⁵⁾ (ทำลายปัจจุบัน ปีละ 100,000 ไร่)	- เสนอร่าง “พ.ร.บ.ป่าชุมชน” ตั้งแต่ พ.ศ. 2540 ถึงปัจจุบันยังไม่สามารถประกาศใช้ได้⁶⁾ - มีป่าชุมชนที่ขึ้นทะเบียนกับกรมป่าไม้ในปี 2559 จำนวน 9,874 แห่ง เนื้อที่ 4,727 ล้านไร่⁷⁾ - คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ “(ร่าง) พ.ร.บ. ป่าชุมชน พ.ศ.” อีกครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2561

ตารางที่ 4-5 สรุปผลนโยบายป่าไม้ (ต่อ)

การบังคับใช้กฎหมาย	การจัดที่ดินทำกิน	การอพยพคนออกจากป่า	การปลูกป่า	การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน
“มาตรา 14 ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เฝ้าป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ....” (4) พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 บัญญัติไว้ว่า “มาตรา 38 ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใดยึดถือหรือครอบครองที่ดินหรือปลูก หรือก่อสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือตัด โค่น แผ้วถาง เฝ้า หรือทำลายต้นไม้หรือพืชมงคลชนิดอื่น หรือขุดหาแร่ ดิน หิน หรือเลี้ยงสัตว์ หรือปล่อยสัตว์หรือสัตว์ป่า หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้น เหือดแห้ง เป็นพิษ หรือเป็นอันตรายต่อสัตว์ป่า...”				
ผลจากการบังคับใช้กฎหมายมีการจับกุมดำเนินคดี 2556 2,801 คดี เนื้อที่ 34,998 ไร่⁽⁸⁾ 2557 3,169 คดี ” 81,692 ไร่⁽⁸⁾ 2558 4,248 คดี ” 147,057 ไร่⁽⁸⁾ 2559 3,139 คดี ” 106,283 ไร่⁽⁸⁾ 2560 2,279 คดี ” 52,259 ไร่⁽⁸⁾ “ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร”	1.” การจัดที่ดินทำกินทั้ง 5 โครงการนี้ ดำเนินการมาเป็นเวลานานเพิ่งมาเริ่มดำเนินการตามนโยบายของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) อีกครั้งหนึ่ง	“มีปัญหาและอุปสรรคมาก ปัจจุบันไม่มี การดำเนินการ”	“พื้นที่การปลูกป่าน้อยกว่าการบุกรุกทำลายในแต่ละปี”	“ถึงปัจจุบันยังไม่มีประกาศใช้ พ.ร.บ. ป่าชุมชน”

ที่มา : ¹⁾ กังกร นรินทร์กุล ณ อุตฺทยา (2538: 2-11)

²⁾ ชูพินิจ เกษมณี (2553: 30)

³⁾ กรมป่าไม้ (2534ข: 29)

⁴⁾ รัชณี มณีกุล (2545: 12-19)

⁵⁾ กรมป่าไม้ (2560: 1-3)

⁶⁾ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 13 กันยายน 2540

⁷⁾ กรมป่าไม้ (2560: 1)

⁸⁾ กรมป่าไม้ (2561: 1)

ตัวอย่าง เช่น มีหนังสือนายกรัฐมนตรี ที่ สร.0203/4381 ลงวันที่ 4 เมษายน 2518 ห้ามมิให้จับกุมราษฎร ที่เข้าทำ กิณในที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งส่งผลให้มีการบุกรุกทำลายป่าจำนวนมากในเวลาต่อมา จนมีการยกเลิกในวันที่ 8 มิถุนายน 2518 และคณะรัฐมนตรีมีมติอีกครั้งหนึ่งคือ วันที่ 22 เมษายน 2540 ที่ให้ปรับแนวเขตอุทยาน แห่งชาติที่ปลานออกมาเป็นเขตปฏิรูปที่ดินแต่มีการยกเลิกเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เป็นต้น

(2.2) เงื่อนไขทางสังคม (Social) จากการที่มีประชาชนอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้จำนวนมาก และมีการเรียกร้องให้ยกเลิกเพิกถอนเขตสงวนหวงห้ามตามกฎหมายมาเป็นที่ดินทำกินและออกเอกสารสิทธิ์ตาม ประมวลกฎหมายที่ดินมาตลอดเวลานั้น เป็นข้อจำกัดที่ภาครัฐไม่สามารถจะดำเนินอพยพโยกย้ายหรือใช้กฎหมายได้ ทัวถึงทั้งประเทศจึงทำให้มีการบุกรุกป่าเกิดขึ้นตลอดเวลา จนกระทั่งภาครัฐได้มีการยกเลิกเพิกถอนพื้นที่ป่าไม้จำนวน มากเพื่อนำไปจัดเป็นที่ดินทำกิน เฉพาะการปฏิรูปที่ดิน 2 ครั้ง มีเนื้อที่ประมาณ 45 ล้านไร่เศษ โดยครั้งแรกยกเลิกเพิก ถอนตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 สิงหาคม 2520 นำพื้นที่ป่าไม้ไปปฏิรูปที่ดินจำนวน 740,000 ไร่ ครั้งที่สองในปี พ.ศ. 2536 อีกจำนวน 45 ล้านไร่

(2.3) สถาบัน (Bureaucracy) จากการที่นโยบายเรื่องการอนุรักษ์ป่าไม้ไม่มีเอกภาพ ส่งผล ต่อสถาบันผู้ปฏิบัติ คือ กรมป่าไม้ ซึ่งโดยปกติต้องใช้กฎเกณฑ์ทางราชการที่ยุ่งยาก ซับซ้อน และล่าช้าอยู่แล้ว การดำเนินการจึงล่าช้าไปด้วย รวมทั้งได้มีการนำภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ การควบคุม กำกับ ดูแล โดยเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ที่มีจำนวนไม่มากพอจะดูแลพื้นที่ ป่าไม้จำนวนมากได้ ตัวอย่างที่ชัดเจนคือการแยกภารกิจด้านการอนุรักษ์ออกจากกรมป่าไม้ ไปจัดตั้งเป็นกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ในปี พ.ศ. 2545 ต่อมาพบว่ามีการกิจที่ซ้ำซ้อน ปัญหาในทางปฏิบัติแต่ละกรมขาดแคลน อัตรากำลัง จึงมีนโยบายนำกลับมารวมกับกรมป่าไม้เช่นเดิม แต่ยังไม่สามารถผ่านเป็นกฎหมายได้จนถึงปัจจุบัน

(2.4) งบประมาณ (Budgeting) จากการที่มีพื้นที่ป่าไม้จำนวนมาก เป็นพื้นที่ภูเขา การ คมนาคมไม่สะดวก จำเป็นต้องใช้เครื่องบินปีกหมุนในการตรวจตรา จึงต้องใช้งบประมาณในการบริหาร จัดการจำนวนมาก แต่งบประมาณที่รัฐได้จัดสรรให้กับกรมป่าไม้มีจำนวนจำกัด จึงไม่สามารถดำเนินการให้ บรรลุวัตถุประสงค์ได้

(2.5) วิชาการ (Technical) ถึงแม้ว่างานวิชาการด้านป่าไม้ได้ก้าวหน้าไปมากแต่การ ถ่ายทอดหรือการนำผลงานไปใช้เกิดขึ้นน้อยมากเนื่องจากอิทธิพลจากการเมืองเป็นตัวกำหนด

จากปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวจึงได้วิเคราะห์เปรียบเทียบนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ และเหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อ การลดลงของพื้นที่ป่าไม้ดังรายละเอียดในตารางที่

ผลจากการวิเคราะห์เปรียบเทียบนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และเหตุการณ์ที่ส่งผล กระทบต่อการลดลงของพื้นที่ป่าไม้จะสรุปได้ว่า “ถึงแม้จะมีความพยายามในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ที่ เชื่อมโยงเช่นการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตป่าสงวนแห่งชาติภายหลังการ กำหนดเป้าหมายแล้วก็ตาม แต่มีบางช่วงเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายจึงทำให้ขาดความเชื่อมโยง จึงทำ ให้นโยบายขาดเอกภาพ”

4.2.9 การวิเคราะห์สถานการณ์ป่าไม้ในภาพรวมโดยระบบ DPSIR

จากการทบทวนนโยบายป่าไม้ที่มีผลต่อสถานการณ์ป่าไม้โดยตรงซึ่งจะไปส่งผลต่อการเกษตรอีกทอด หนึ่งนั้น ได้นำมาระบบ DPSIR มาวิเคราะห์สถานการณ์ป่าไม้ในภาพรวมซึ่งใช้ปัจจัย 5 ประการ คือ (1) ปัจจัย ขับเคลื่อน (2) ความกดดัน (3) คุณภาพ/สถิติ (4) ผลกระทบ และ (5) การตอบสนอง ดังรายละเอียด ดังนี้

ปัจจัยขับเคลื่อน(Driver : D)

มีปัจจัย ดังนี้

- (1) ประชากรเพิ่ม
- (2) ความต้องการที่ดินเพื่อกิจกรรมต่างๆ เพิ่ม
- (3) การขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ
- (4) นโยบายรัฐ

ความกดดัน(Pressure : P)

จากปัจจัยขับเคลื่อนดังกล่าวได้สร้างความกดดัน ดังนี้

- (1) รัฐต้องตอบสนองความต้องการที่ดินเพื่อกิจกรรมต่างๆ
- (2) รัฐต้องรักษาระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมของประเทศโดยมีเป้าหมายพื้นที่ป่าไม้

128 ล้านไร่

- (3) ประชาชนต้องการสิทธิในที่ดินในพื้นที่ป่าไม้

คุณภาพ/สถิติ(State : S)

ผลจากสถานการณ์ทำให้มีคุณภาพ และสถิติ ดังนี้

- (1) ป่าไม้มีเนื้อที่เหลือเพียง 102.17 ล้านไร่ (พ.ศ. 2559) ต่ำกว่าเป้าหมายที่

กำหนดไว้ 128 ล้านไร่

- (2) พื้นที่ถูกรุกบนพื้นที่ต้นน้ำ 8.6 ล้านไร่
- (3) มีพื้นที่สวนยางพาราอยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1AR และ 1BR รวม 1.25 ล้านไร่

ในปี 2532 ปัจจุบันมีจำนวน 4.5 ล้านไร่

- (4) มีประชาชนอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ประมาณ 599,026

ครอบครัว

ผลกระทบ(Impact : I)

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากสถานการณ์ป่าไม้ที่ลดลงเหลือ 102.17 ล้านไร่ นั้นมีดังนี้

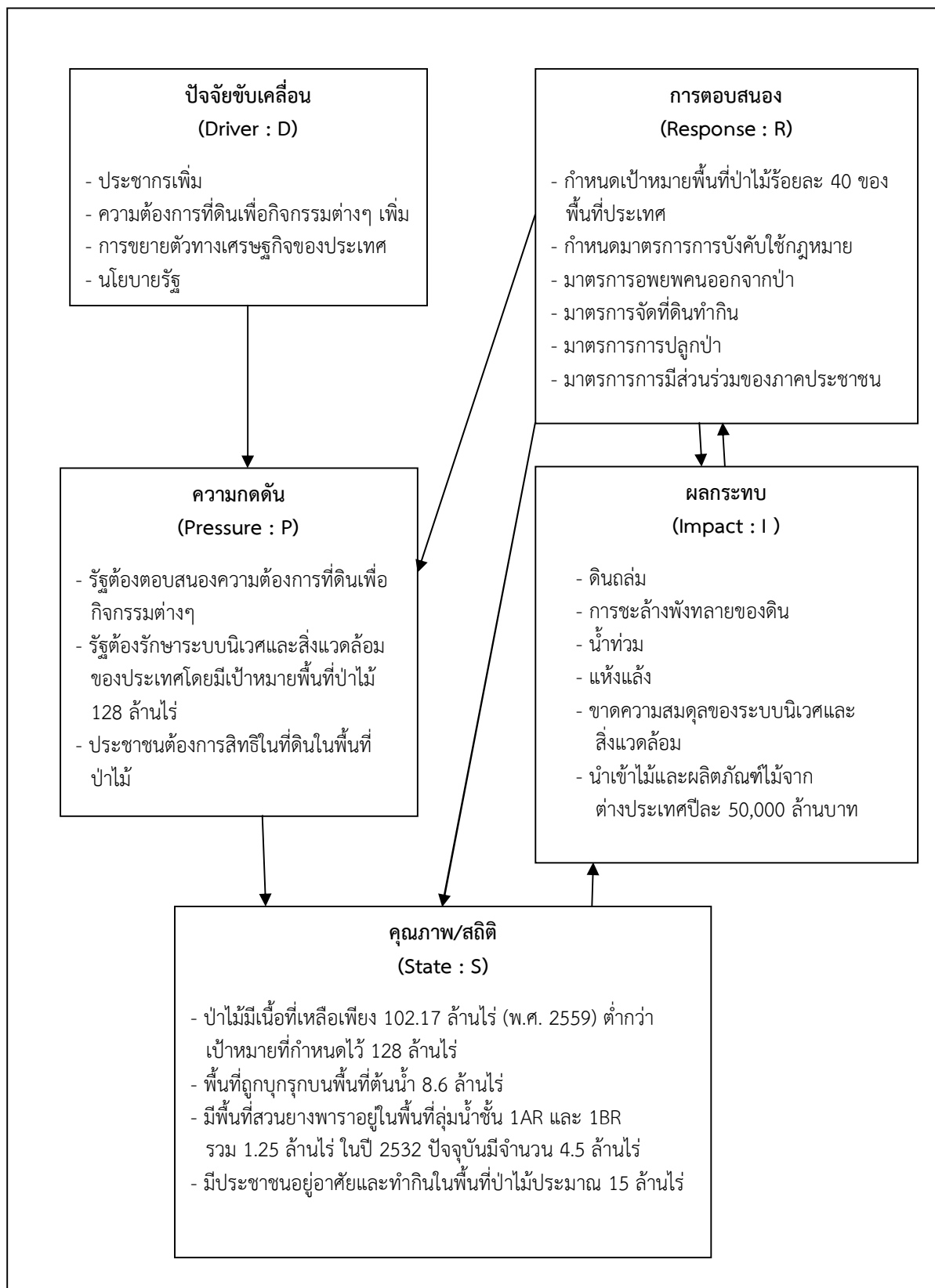
- (1) ดินถล่ม
- (2) การชะล้างพังทลายของดิน
- (3) น้ำท่วม
- (4) แห้งแล้ง
- (5) ขาดความสมดุลของระบบนิเวศและ สิ่งแวดล้อม
- (6) นำเข้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้จากต่างประเทศปีละ 50,000 ล้านบาท

การตอบสนอง (Response : R)

จากผลกระทบดังกล่าวนี้รัฐบาลได้มีการตอบสนอง ดังนี้

- (1) กำหนดเป้าหมายพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ
- (2) กำหนดมาตรการการบังคับใช้กฎหมาย
- (3) มาตรการอพยพคนออกจากป่า
- (4) มาตรการจัดที่ดินทำกิน
- (5) มาตรการการปลูกป่า
- (6) มาตรการการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

ปัจจัยทั้ง 5 ประการนี้ มีความเชื่อมโยง ดังรายละเอียดในรูปที่ 4-1 และตารางที่ 4-6



รูปที่ 4-1 การวิเคราะห์สถานการณ์ป่าไม้ในภาพรวมในปัจจุบัน โดยระบบ DPSIR

ตารางที่ 4-6 การวิเคราะห์สถานการณ์ป่าไม้ในภาพรวมในปัจจุบันโดยระบบ DPSIR

ปัจจัยขับเคลื่อน (Driver : D)	ความกดดัน (Pressure : P)	คุณภาพ/สถิติ (State : S)	ผลกระทบ (Impact : I)	การตอบสนอง (Response : R)
- ประชากรเพิ่ม¹⁾ - ความต้องการที่ดินเพื่อกิจกรรมต่างๆเพิ่มขึ้น²⁾ - การขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ³⁾ - นโยบายรัฐ⁴⁾	- รัฐต้องตอบสนองความต้องการที่ดินเพื่อกิจกรรมต่างๆ⁵⁾ - รัฐต้องรักษาระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมของประเทศโดยมีเป้าหมายพื้นที่ป่าไม้ 128 ล้านไร่⁶⁾ - ประชาชนต้องการสิทธิในที่ดินในพื้นที่ป่าไม้⁷⁾	- ป่าไม้มีเนื้อที่เหลือเพียง 102.17 ล้านไร่ (พ.ศ. 2559) ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ 128 ล้านไร่⁸⁾ - พื้นที่ถูกบุกรุกบนพื้นที่ต้นน้ำ 8.6 ล้านไร่⁹⁾ - มีพื้นที่สวนยางพาราอยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1AR และ 1BR รวม 1.25 ล้านไร่ ในปี 2532¹⁰⁾ปัจจุบันมีจำนวน 4.5 ล้านไร่¹¹⁾ - มีประชาชนอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้ประมาณ 15 ล้านไร่¹²⁾	- ดินถล่ม¹³⁾ - การชะล้างพังทลายของดิน¹⁴⁾ - น้ำท่วม¹⁵⁾ - แห้งแล้ง¹⁶⁾ - ขาดความสมดุลของระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม - นำเข้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้จากต่างประเทศปีละ 50,000 ล้านบาท¹⁷⁾	- กำหนดเป้าหมายพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ¹⁸⁾ - กำหนดมาตรการการบังคับใช้กฎหมาย¹⁹⁾ - มาตรการอพยพคนออกจากป่า¹⁹⁾ - มาตรการจัดที่ดินทำกิน¹⁹⁾ - มาตรการการปลูกป่า¹⁹⁾ - มาตรการการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน¹⁹⁾

ที่มา :

¹⁾ กรมการปกครอง (2556: 1)²⁾ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2559ก: 3)³⁾ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2559ก: 3)⁴⁾ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (2561ก: 158)⁵⁾ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (2561ข: 36)⁶⁾ กอธรมน. และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2557: 1)⁷⁾ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (2561: 138)⁸⁾ กรมป่าไม้ (2560: 1)⁹⁾ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 7 กรกฎาคม 2558¹⁰⁾ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 27 กรกฎาคม 2525¹¹⁾ กระทรวงมหาดไทย (2560: 4)¹²⁾ คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2561: 32)¹³⁾ กรมทรัพยากรธรณี (2548: 1)¹⁴⁾ กรมพัฒนาที่ดิน (2543: 37)¹⁵⁾ เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ (2558: 4)¹⁶⁾ คณะกรรมการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (2558: 2-24)¹⁷⁾ กรมป่าไม้ (2561 : 1)¹⁸⁾ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 3 ธันวาคม 2528¹⁹⁾ สรุปจากตารางที่ 4-5 หน้า 4-15, 4-16

4.2.10 สรุปผลจากนโยบายและช่วงเวลาการพัฒนา

(1) ป่าสงวนแห่งชาติ

การประกาศพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติได้เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2481 เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่า พ.ศ. 2481 และได้ยกเลิกเมื่อได้รับการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ต่อมาในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจฉบับที่ 1 ในปี พ.ศ. 2504 ได้มีการกำหนดเป้าหมายพื้นที่ป่าไม้ไว้ ร้อยละ 50 ของพื้นที่ประเทศหรือ 163.35 ล้านไร่ ในขณะที่มีพื้นที่ ป่าไม้อยู่ 171.01 ล้านไร่ เมื่อสิ้นแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 สามารถประกาศพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติได้ 30.13 ล้านไร่ ซึ่งรวมพื้นที่ป่าไม้ที่ได้สงวนและคุ้มครองไว้ก่อนตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่า พ.ศ. 2481 ด้วย

การประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติตั้งแต่ พ.ศ. 2509 ถึง พ.ศ. 2528 สามารถประกาศพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติได้ 138.85 ล้านไร่ แต่มีพื้นที่ป่าจริงเพียง 94.29 ล้านไร่ ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายร้อยละ 50 หรือ 163.35 ล้านไร่ โดยใช้เวลานานถึง 30 ปี

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 เรื่องนโยบายป่าไม้แห่งชาติ และเปลี่ยนเป้าหมายพื้นที่ป่าไม้ของประเทศลงเหลือร้อยละ 40 หรือ 128 ล้านไร่ ซึ่งมีพื้นที่ที่ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติที่ประกาศไว้เมื่อสิ้นปี 2528 คือ 138.85 ล้านไร่ ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งเกินเป้าหมายร้อยละ 40 แต่มีพื้นที่ป่าไม้จริงน้อยกว่าพื้นที่เป้าหมาย

เมื่อสิ้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 พ.ศ.2539 ได้มีการประกาศพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มขึ้นได้จำนวน 143.98 ล้านไร่ และเมื่อสิ้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 พ.ศ. 2554 พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ประกาศได้ลดลงเหลือ 143.92 ล้านไร่ พื้นที่ป่าไม้จำนวนนี้ยังปรากฏอยู่ในข้อมูลสถิติกรมป่าไม้จนถึงปัจจุบัน ดังรายละเอียดในตารางที่ 4-7 และรูปที่ 4-2

(2) ป่าไม้เพื่อการอนุรักษ์

ภายหลังคณะรัฐมนตรีเรื่องนโยบายป่าไม้แห่งชาติ เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 แล้วได้มีการจำแนกพื้นที่ป่าไม้ออกเป็นป่าเศรษฐกิจและป่าอนุรักษ์ ซึ่งในปัจจุบันนั้น กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (2560: 7) ได้รายงานไว้ว่า ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย ในปี พ.ศ. 2559 มีอุทยานแห่งชาติ 131 แห่ง เนื้อที่ 39.47 ล้านไร่ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า 60 แห่ง เนื้อที่ 23.29 ล้านไร่ เขตห้ามล่าสัตว์ป่า 69 แห่ง เนื้อที่ 3.53 ล้านไร่ (ตารางที่ 4-8)

ส่วนพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น มีป่าไม้ในพื้นที่คุณภาพลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เนื้อที่ 52.58 ล้านไร่ ป่าชายเลน 1.52 ล้านไร่ เขตอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535 จำนวน 88.23 ล้านไร่

นอกจากนี้ยังมีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามนโยบายคือ วนอุทยาน 95 แห่ง เนื้อที่ 708,613 ไร่ สวนพฤกษศาสตร์ 18 แห่ง เนื้อที่ 31,263 ไร่ และสวนรุกขชาติ 53 แห่ง เนื้อที่ 24,473 ไร่

ในส่วนการประกาศเขตพื้นที่อนุรักษ์นั้น ภายหลังคณะรัฐมนตรีมีมตินโยบายป่าไม้แห่งชาติ เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 ซึ่งจำแนกพื้นที่ป่าไม้เป็นพื้นที่ป่าไม้เพื่อการอนุรักษ์และป่าไม้เพื่อเศรษฐกิจนั้นได้มีการประกาศเขตอนุรักษ์ซึ่งดำเนินการมาก่อนและภายหลังมติคณะรัฐมนตรีดังนี้

เขตอุทยานแห่งชาติ เริ่มประกาศแห่งแรก คือ อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ จ.นครราชสีมา เมื่อ พ.ศ. 2505 ถึงปัจจุบัน พ.ศ.2561 ประกาศได้ 39.47 ล้านไร่ โดยใช้เวลา 56 ปี ดังรายละเอียดในตารางที่ 4-8

เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เริ่มประกาศแห่งแรก คือ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าสภักดิ์พระ
จ.กาญจนบุรี เมื่อ พ.ศ. 2508 ถึง ปัจจุบัน พ.ศ.2561 ประกาศได้ 23.29 ล้านไร่ โดยใช้เวลา 53 ปี
ดังรายละเอียดในตารางที่ 4-8

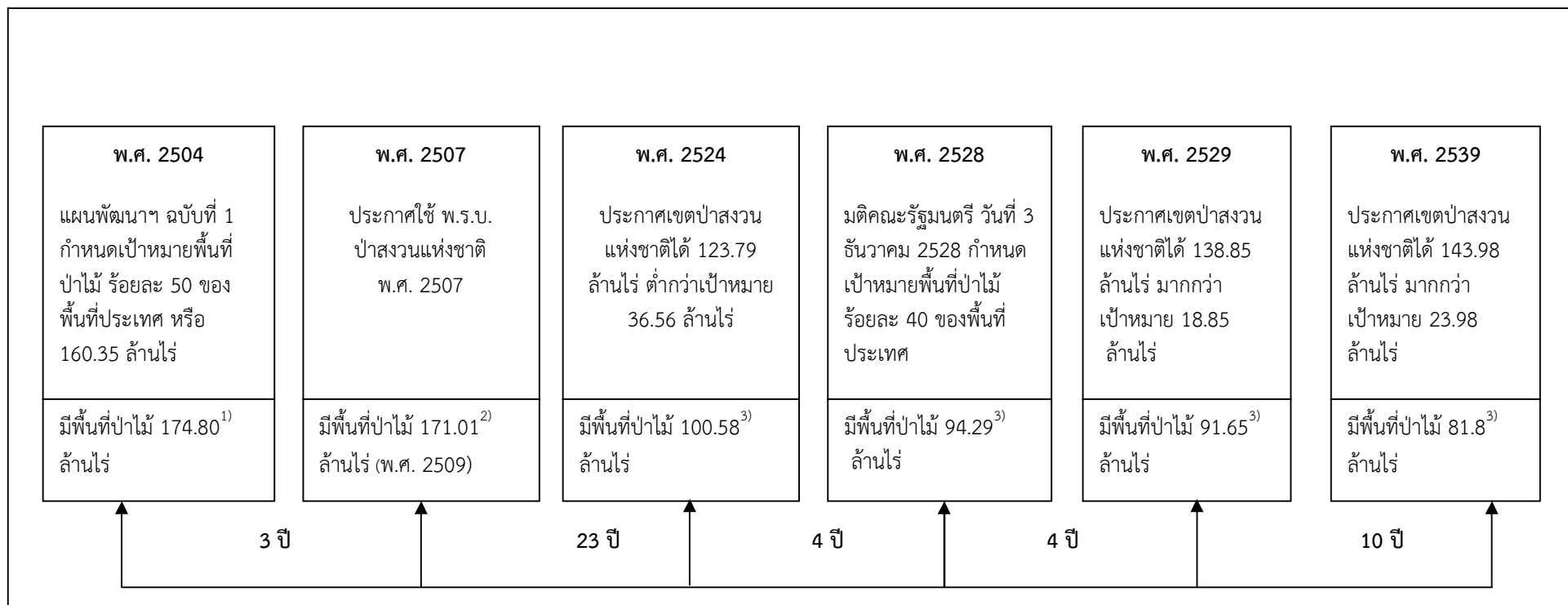
เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เริ่มประกาศครั้งแรกเมื่อ พ.ศ.2519 รวม 5 แห่ง ถึงปัจจุบัน
พ.ศ.2561 ประกาศได้ 3.52 ล้านไร่ โดยใช้เวลา 42 ปี

**“จากช่วงเวลาการพัฒนา ดังที่บทวนนี้จะสรุปได้ว่า ถึงแม้จะมีนโยบายและ
เป้าหมายที่ชัดเจนแต่ระยะเวลาการดำเนินงานใช้เวลานานกว่าที่ควรจะเป็น**

ตารางที่ 4-7 เนื้อที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ประกาศเมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ

สิ้นสุดแผนพัฒนาฉบับที่	พ.ศ.	เนื้อที่ป่าสงวนแห่งชาติ(ล้านไร่)	
		ตามประกาศ	ที่มีอยู่จริง
ฉบับที่ 1	2509	30.13 ¹	171.01 ¹
ฉบับที่ 2	2514	66.40 ¹	138.56 ¹
ฉบับที่ 3	2519	105.20 ¹	124.0 ⁷
ฉบับที่ 4	2524	123.79 ¹	100.58 ⁷
ฉบับที่ 5	2529	138.85 ²	91.65 ⁷
ฉบับที่ 6	2534	143.86 ²	85.4 ⁷
ฉบับที่ 7	2539	143.98 ³	81.8 ⁷
ฉบับที่ 8	2544	143.98 ⁴	100.6 ⁷
ฉบับที่ 9	2549	143.98 ⁵	99.16 ⁷
ฉบับที่ 10	2554	143.92 ⁶	107.2 ⁷
ฉบับที่ 11	2556	143.92 ⁶	102.1 ⁷
	2557	143.92 ⁶	102.29 ⁸
	2559	143.92 ⁶	102.17 ⁹

ที่มา : ¹ คำนวณเนื้อที่จากกฎกระทรวงฉบับต่างๆ ⁶ กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช (2556: 1)
² กรมป่าไม้ (2534ก: 9) ⁷ กรมป่าไม้ (2558ก: 1)
³ กรมป่าไม้ (2539: 1) ⁸ กรมป่าไม้ (2558ข: 2)
⁴ กรมป่าไม้ (2544: 1) ⁹ กรมป่าไม้ (2560: 1)
⁵ กรมป่าไม้ (2550: 1)



ที่มา : ¹⁾ สำนักงานสภาพัฒนาการและสังคมแห่งชาติ (2503: 65)

²⁾ กรมป่าไม้ (2534ก: 9)

³⁾ กรมป่าไม้ (2558ข: 1)

หมายเหตุ :

¹⁾ เนื้อที่ป่าสงวนแห่งชาติ 143.98 ล้านไร่ ได้ลดลงเหลือ 143.92 ในปี พ.ศ. 2554 และปรากฏในสถิติป่าไม้จนถึงปัจจุบัน

²⁾ ระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2504-2539 เป็นเวลา 41 ปี

รูปที่ 4-2 ช่วงเวลาในการกำหนดเป้าหมายพื้นที่ป่าไม้และการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ

ตารางที่ 4-8 พื้นที่ป่าอนุรักษ์ พ.ศ. 2560

รายการ	แห่ง	เนื้อที่ (ไร่)
พื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย		
- อุทยานแห่งชาติ	131	39,470,739
- เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า	60	23,293,352
- เขตห้ามล่าสัตว์ป่า	69	3,528,028
พื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี*		
- ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ชั้น 1	-	52,584,268
- ป่าชายเลน	-	1,525,060
- เขตอนุรักษ์ (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535)	110	88,233,415
พื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามนโยบาย		
- วนอุทยาน	95	708,613
- สวนพฤกษศาสตร์	18	31,263
- สวนรุกขชาติ	53	24,473

ที่มา : กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (2561: 7)

การใช้เวลาในการพัฒนานานกว่าที่ควรจะเป็นนั้นทำให้มีเหตุการณ์ต่างๆ เกิดขึ้นและส่งผลต่อการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ ดังรายละเอียดในตารางที่ 4-9

ตารางที่ 4-9 เปรียบเทียบช่วงเวลาของนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และเหตุการณ์ที่ส่งผลต่อการลดลงของพื้นที่ป่าไม้

ช่วงเวลา	นโยบายและเหตุการณ์ที่ส่งผลต่อการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้	เหตุการณ์ที่ส่งผลต่อการลดลงของพื้นที่ป่าไม้
ก่อน 2439	ประกาศพระบรมราชโองการเรื่องไม้สัก รวม 4 ฉบับ ¹⁾	
2439	สถาปนากรมป่าไม้ กระทรวงมหาดไทย ²⁾	
2456	ประกาศ พ.ร.บ. รักษาป่า พ.ศ. 2456 ³⁾	
2481	พ.ร.บ. คุ้มครองสงวนป่า พ.ศ. 2481 ⁴⁾	
2484	พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. 2484 : ที่ดินที่ยังมิได้มีกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินเป็นพื้นที่ป่าไม้ ⁵⁾	
2504	ประกาศ พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ⁶⁾	
	มติ ครม. วันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 เรื่อง จำแนกพื้นที่ป่าไม้ไว้ 50% ⁷⁾	
2507	พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ⁸⁾	
2518		คำสั่งนายกรัฐมนตรี วันที่ 4 เมษายน 2518 ห้ามมิให้จับกุมราษฎรในพื้นที่ป่าไม้ ²⁰⁾
2520		เพิกถอนพื้นที่ป่าไม้ให้ สปก. 740,000 ไร่ ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 10 สิงหาคม 2520 ²¹⁾
2525	มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 มิถุนายน 2525 เรื่อง นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน ⁹⁾	
2525	มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 27 กรกฎาคม 2525 เรื่อง การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ¹⁰⁾	
2528	ประกาศ พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2528 ¹¹⁾	
2528	นโยบายป่าไม้แห่งชาติ กำหนดพื้นที่ป่าไม้ 40% ¹²⁾	
2531	ดินถล่มที่กะทูน อ.ร่อนพิบูลย์ จ.นครศรีธรรมราช ¹³⁾	
2532	ยกเลิกสัมปทานป่าไม้ ¹⁴⁾	
2532		ประกาศ พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ²²⁾
2535	มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535 เรื่อง จำแนกพื้นที่ป่าไม้เป็น Zone A, E และ C ¹⁵⁾	
2536		
2539	เสนอร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน ¹⁶⁾	เพิกถอนพื้นที่ป่าไม้ให้ สปก. 44.28 ล้านไร่ ²³⁾
2545	สถาปนากรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ¹⁷⁾	

ตารางที่ 4-9 เปรียบเทียบช่วงเวลาของนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และเหตุการณ์ที่ส่งผลต่อการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ (ต่อ)

ช่วงเวลา	นโยบายและเหตุการณ์ที่ส่งผลต่อการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้	เหตุการณ์ที่ส่งผลต่อการลดลงของพื้นที่ป่าไม้
2546		มติ ครม. วันที่ 26 พฤษภาคม 2546 ส่งเสริมการขยายพื้นที่ปลูกยางพารา ²⁴⁾
2552		ประกันราคาข้าวโพดตามมติ ครม. วันที่ 11 สิงหาคม 2552 ²⁵⁾
2557	กอรมน. และ ทส. จัดทำแผนแม่บทการป่าไม้ กำหนดเป้าหมายพื้นที่ป่าไม้ 40% ¹⁸⁾	
2558-2559		คทช. นำพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมาจัดให้ชุมชน/สหกรณ์ 1.04 ล้านไร่ที่ดินยังเป็นของรัฐ ²⁶⁾
2559	ป่าไม้เหลือเพียง 102.17 ล้านไร่(80% ของเป้าหมาย) ¹⁹⁾	

ที่มา

¹⁾ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2529 :19-20)

²⁾ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2535 : 8)

³⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 30 หน้า 409 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2456

⁴⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 56 วันที่ 3 เมษายน 2482

⁵⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 65 วันที่ 30 พฤศจิกายน 2481

⁶⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 78 ตอนที่ 80 ลงวันที่ 3 ตุลาคม 2504

⁷⁾ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 14 พฤศจิกายน 2504(20) คำสั่งนายกรัฐมนตรี วันที่ 4 เมษายน 2518

⁸⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 81 ตอนที่ 38 ลงวันที่ 28 เมษายน 2507

⁹⁾ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 มิถุนายน 2525

¹⁰⁾ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 27 กรกฎาคม 2525

¹¹⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 102 ตอนที่ 124 ลงวันที่ 11 กันยายน 2528

¹²⁾ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 3 ธันวาคม 2528

¹³⁾ ประเสริฐ มลิินทางกร (2533:27)

¹⁴⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 106 ตอนที่ 8 วันที่ 14 มกราคม 2532

¹⁵⁾ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535

¹⁶⁾ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 2 กรกฎาคม 2539

¹⁷⁾ ราชกิจจานุเบกษา อลุ่ม 119 ตอนที่ 99 ก ลงวันที่ 2 ตุลาคม 2545

¹⁸⁾ กอรมน. และ ทส (2557: 1)

¹⁹⁾ กรมป่าไม้ (2560 : 1)

²¹⁾ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 สิงหาคม 2520

²²⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 106 ตอนที่ 149 ลงวันที่ 3 กันยายน 2531-2532

²³⁾ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 3 พฤษภาคม 2536

²⁴⁾ มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 26 พฤษภาคม 2546

²⁵⁾ มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 11 สิงหาคม 2552

²⁶⁾ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (2561: 36)

4.3 ผลจากนโยบายที่ดินและช่วงเวลาการพัฒนา

การวิเคราะห์ผลจากนโยบายที่ดินในสมัยสุโขทัยถึงช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 จะครอบคลุมสาระสำคัญรวม 13 เรื่อง คือ (1) องค์กรหลักที่เกี่ยวข้องกับงานบริหารจัดการที่ดินของรัฐ (2) ที่มาแห่งอำนาจในการบริหาร (3) เป้าหมายของนโยบาย (4) ผลการดำเนินการตามเป้าหมาย (5) ผลจากนโยบายการวางแผนการใช้ที่ดิน (6) ผลจากนโยบายการถือครองที่ดิน (7) ผลจากนโยบายการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม (8) ผลจากนโยบายการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (9) ผลจากนโยบายการอนุรักษ์ดินและน้ำ (10) ผลจากนโยบายภาษีที่ดิน (11) ผลจากนโยบายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (12) ผลจากนโยบายระบบข้อมูลที่ดิน (13) ผลจากนโยบายการถือครองที่ดินของต่างชาติในประเทศไทย โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.3.1 องค์กรหลักที่เกี่ยวข้องกับงานบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

(1) หน่วยงานบริหารจัดการที่ดิน

การบริหารจัดการที่ดินไทยดำเนินการโดยหน่วยงานจำนวนมาก องค์กรหลักกระจายอยู่ใน 6 กระทรวง ดังนี้

(1.1) กระทรวงมหาดไทย ได้แก่ กรมที่ดิน กรมโยธาธิการและผังเมือง และกรมการปกครอง

(1.2) กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้แก่ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และการเคหะแห่งชาติ

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

(1.4) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(1.5) กระทรวงการคลัง ได้แก่ กรมธนารักษ์

(1.6) กระทรวงกลาโหม ได้แก่ องค์การทหารผ่านศึก

นอกจากนี้ยังมีสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส) และธนาคารอาคารสงเคราะห์ เป็นต้น

จากการที่มีหน่วยงานจำนวนมาก การบริหารจัดการที่ดินไทยจึงมีข้อขัดแย้งกันทั้งทางด้านนโยบายและกฎหมายที่เป็นที่มาของอำนาจในการดำเนินการของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งมีผลไปสร้างความเหลื่อมล้ำในเรื่องที่ดินและป่าไม้กับประชาชน ดังรายละเอียดในตารางที่ 4-10

(2) คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน

ปัจจุบันมีคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับที่ดินในภาพรวม จำนวน 12 คณะ ดังนี้

2.1 คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ

2.2 คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง

2.3 คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2.4 คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2.5 คณะกรรมการที่ราชพัสดุ

2.6 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

2.7 คณะกรรมการผังเมือง

ตารางที่ 4-10 องค์กรหลักที่เกี่ยวข้องกับงานบริหารที่ดินของรัฐ

หน่วยงาน	ลักษณะงาน							
	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							■	

2.8 คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน

2.9 คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน

2.10 คณะกรรมการการขุดและถมดิน

2.11 คณะกรรมการนโยบายและแผนบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ

2.12 คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

(3) คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับที่ดินเพื่อการเกษตรโดยตรง

คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับที่ดินเพื่อการเกษตรโดยตรงในปัจจุบันมี จำนวน 6 คณะ คือ

(3.1) คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ

(3.2) คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง

(3.3) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(3.4) คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(3.5) คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน

(3.6) คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

(4) คณะกรรมการและอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องกับที่ดินเพื่อการเกษตรในระดับจังหวัด

ปัจจุบันมีคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องกับที่ดินในระดับจังหวัด

รวม 4 คณะ คือ

(4.1) คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัด

(4.2) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

(4.3) คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(4.4) คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน

4.3.2 ที่มาแห่งอำนาจในการบริหารจัดการที่ดิน

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินได้มีการตราขึ้นจำนวนมากตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยจนถึงปัจจุบัน มีทั้งที่ยกเลิกและร่างขึ้นใหม่เพื่อให้รองรับกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

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. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พุทธศักราช 2457

23. พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

24. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540

4.3.3 เป้าหมายของนโยบาย

เนื่องจากนโยบายที่ดินมีขอบเขตที่กว้างขวาง เช่น กำหนดสัดส่วนการใช้ที่ดิน การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม การจัดที่ดินทำกิน การป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดิน การเช่าที่ดิน การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดิน ภาษีที่ดิน ธนาคารที่ดิน ต่างชาติถือครองที่ดินในประเทศไทย และนโยบายการเกษตรกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งนโยบายดังกล่าวนี้จะรวมกลุ่มได้เป็น 2 กลุ่ม คือ (1) นโยบายการถือครองที่ดิน (2) นโยบายการใช้ที่ดิน ซึ่งแต่ละด้านนั้นมีเป้าหมายในแต่ละช่วงเวลา ไม่มีเป้าหมายในระยะยาวว่าแต่ละด้านนั้นมีเป้าหมายอย่างไร เช่นเดียวกับนโยบายป่าไม้

(1) การกำหนดเป้าหมายสัดส่วนการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร

ได้มีการกำหนดเป้าหมายสัดส่วนการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและมติของคณะกรรมการชุดต่างๆ ดังนี้

1. การจำแนกประเภทที่ดินในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 และมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 คือ พื้นที่เกษตรซึ่งรวมอยู่กับการใช้เพื่อกิจกรรมอื่นๆ นอกจากพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 50 ของพื้นที่ประเทศ

2. มติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ วันที่ 27 กันยายน 2526 กำหนดพื้นที่การเกษตรไว้ร้อยละ 48 ของพื้นที่ประเทศ

3. มติคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน วันที่ 28 ตุลาคม 2528 กำหนดพื้นที่การเกษตรไว้ร้อยละ 45.80 ของพื้นที่ประเทศ

4. นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 ซึ่งเป็นมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 26 พฤศจิกายน 2539 กำหนดพื้นที่การเกษตรไว้ร้อยละ 35 ของพื้นที่ประเทศ

5. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) กำหนดให้มีพื้นที่เกษตรในเขตชลประทานไว้น้อยกว่า 31 ล้านไร่ หรือร้อยละ 9.66 ของพื้นที่ประเทศ ดังรายละเอียดในตารางที่ 4-11

ตารางที่ 4-11 เป้าหมายสัดส่วนพื้นที่เกษตร

ที่มาของนโยบาย	การกำหนดสัดส่วนการใช้ที่ดินของประเทศ (%)
	ที่เกษตร
การจำแนกประเภทที่ดิน ¹⁾	50
มติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ²⁾	48
มติคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ³⁾	45.80
นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 ⁴⁾	35
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ⁵⁾	9.66 ⁶⁾

ที่มา: ¹⁾ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 14 พฤศจิกายน 2504

²⁾ คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ (2526: 1)

³⁾ คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน (2528: 1-6)

⁴⁾ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 26 พฤศจิกายน 2539

⁵⁾ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2549: 40)

⁶⁾ หน่วยของพื้นที่เกษตรในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ได้ กำหนดให้รักษาพื้นที่เกษตรในเขตชลประทานไว้น้อยกว่า 31 ล้านไร่ หรือร้อยละ 9.66 ของเนื้อที่ประเทศ

4.3.4 ผลการดำเนินการตามเป้าหมาย

จากเป้าหมายที่กำหนดไว้เป็นนโยบายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 และโดยมติคณะกรรมการคณะต่างๆ ดังรายละเอียดในตารางที่ 4-11 นั้น เนื่องจากการไม่มีการกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนว่าเป้าหมายดังกล่าวครอบคลุมพื้นที่ส่วนใดที่เป็นขอบเขตตามกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งต้องยึดถือร่วมกันทั้งหน่วยงานของรัฐและภาคประชาชน ยกเว้นเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ที่กำหนดพื้นที่การเกษตรในพื้นที่ชลประทานไว้อย่างน้อย 31 ล้านไร่ หรือร้อยละ 9.66 ถึงแม้กรมชลประทาน (2561: 140) ได้รายงานไว้ว่ามีเนื้อที่ชลประทานในปี 2560 จำนวน 32.66 ล้านไร่ก็ตาม แต่ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในปัจจุบันพบว่าการนำพื้นที่ชลประทานทั้งในเขตปริมณฑล กรุงเทพมหานคร หรือในจังหวัดเชียงใหม่ ไปใช้เพื่อกิจกรรมอื่น เช่น ที่อยู่อาศัย โรงงานอุตสาหกรรม สนามกอล์ฟจำนวนมาก และยังไม่มีการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมเหล่านี้เอาไว้ ยกเว้นพื้นที่ในเขตจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งปัจจุบันมีอยู่เพียง 1.98 ล้านไร่

การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้เพิ่มขึ้นตามช่วงแผนพัฒนาต่างๆ จนถึง พ.ศ. 2560 สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2561: 180) ได้รายงานไว้ว่ามีพื้นที่เกษตรกรรมจำนวน 149.26 ไร่ หรือร้อยละ 46.54 ของเนื้อที่ประเทศ ในขณะที่กรมพัฒนาที่ดิน (2560: 1) ได้สำรวจและรายงานไว้ว่าในปี 2558/59 ได้มีการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจำนวน 177,689,181 ไร่ ร้อยละ 55.42 ของเนื้อที่ประเทศ นอกจากข้อมูลจากสองหน่วยงานดังกล่าวนี้แล้วยังมีรายงานการใช้ที่ดินบนพื้นที่สูงชัน ซึ่งเป็นพื้นที่ป่าไม้อีก 8.6 ล้านไร่ ซึ่งปรากฏในมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2558

เมื่อเปรียบเทียบข้อมูลการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับเป้าหมายที่กำหนดโดยหน่วยงานและสถาบันต่างๆ แล้วจะพบว่าข้อมูลการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรใกล้เคียงกับเป้าหมายที่กำหนดโดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ และคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ส่วนข้อมูลการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจากกรมพัฒนาที่ดินนั้นจะสูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดโดยส่วนราชการและสถาบันต่างๆ

4.3.5 ผลจากนโยบายการวางแผนการใช้ที่ดิน

(1) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

นโยบายเกี่ยวกับการวางแผนการใช้ที่ดินได้ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 12 ดังนี้

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

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ได้กำหนดแนวทางดำเนินงานเกี่ยวกับการพัฒนาการด้านเกษตรกรรมเรื่องการป่าไม้และการจัดสรรที่ดินซึ่งเกี่ยวข้องกับการวางแผนการใช้ที่ดินไว้ดังนี้

“1. ให้กรมที่ดิน กรมป่าไม้ และกรมอื่นๆ 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 และป่าไม้ผลผลิต 100,000 ตารางกิโลเมตร (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2503: 54-55)

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

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ได้กำหนดนโยบายในส่วนของการวางแผนการใช้ที่ดิน ดังนี้

“(1) เร่งรัดสำรวจการใช้ที่ดินเพื่อกำหนดนโยบายการใช้ที่ดินมิให้เขตเมืองขยายตัวออกไปยังพื้นที่การเกษตรที่รัฐได้ลงทุนระบบชลประทานไว้แล้ว หรือพื้นที่ที่ดินมีคุณภาพดีซึ่งสามารถให้ผลผลิตได้สูงและส่งเสริมการใช้ที่ดินสำหรับเพาะปลูกให้ถูกประเภท

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

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

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ได้มีการกำหนดแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้น มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนการใช้ที่ดินในแนวทางการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเฉพาะด้านใน หน้า 135 ดังนี้

“4.1 แนวทางการพัฒนาทรัพยากรที่ดิน

(1) นโยบายและมาตรการสำหรับการพัฒนาทรัพยากรที่ดิน ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 มีดังนี้

(1.1) สนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดินให้เหมาะสม โดยการจัดทำแผนการใช้ที่ดินและพัฒนาทรัพยากรที่ดิน และจัดทำระบบข้อมูลที่ดินให้สมบูรณ์ และแบ่งเขตการพัฒนาออกเป็นเขตชลประทานและเขตเกษตรน้ำฝน เพื่อชี้แนะทางเลือกแก่เกษตรกรในการปรับปรุงการใช้ที่ดินของตน และเพื่อเป็นแผนในการประสานงานระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง

(1.4) เร่งรัดการจำแนกพื้นที่ที่เหมาะสมทางการเกษตรออกจากพื้นที่ป่าไม้” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2529: 135)

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

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 -2539) มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนการใช้ที่ดิน ดังนี้

“3.1.3 วางแผนการใช้ที่ดิน เพื่อกำหนดเขตการใช้ที่ดินนั้นอย่างชัดเจนโดยสนับสนุนให้มีกฎหมายรับรอง เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้สอดคล้องกับการใช้ประโยชน์ของที่ดิน” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2534: 42, 171, 230-235)

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

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับ “ที่ดิน” ในส่วนที่ 6 บทที่ 4 การบริหารทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หน้า 145 มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนการใช้ที่ดิน ดังนี้

“2 ให้มีการประสานนโยบายและจัดการด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและเหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่ รวมทั้งเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และเป็นประโยชน์ต่อคนและชุมชนอย่างแท้จริง โดย

2.1 จัดทำและกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ นอกเขตป่าอนุรักษ์ให้ชัดเจนเหมาะสมกับสภาพทรัพยากรดิน เขตการใช้ประโยชน์ที่ดินชายฝั่งทะเลให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมชายฝั่ง รักษาพื้นที่ชลประทานไว้เพื่อการผลิตทางการเกษตร รวมทั้ง พิจารณาด้านกฎหมาย ระเบียบ และมาตรการจูงใจ เพื่อให้การกำหนดเขตบรรลุผลในทางปฏิบัติ” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2539: 139-145)

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

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ได้มีเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการวางแผนการใช้ที่ดิน 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) หน้า 67 ดังนี้

“(1.4) กำหนดเขตการใช้ที่ดินในพื้นที่สมควรอนุรักษ์เป็นพื้นที่เกษตรกรรม” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2544: 63, 67)

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

บทที่ 5 ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบความหลากหลายทางชีวภาพและการสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ในแนวทางการพัฒนาข้อ (3) ระบุว่า

“(3.1) ให้ความสำคัญกับการกำหนดเขต และการจัดการเชิงพื้นที่ โดยคำนึงถึงสภาพทางภูมิศาสตร์และขีดความสามารถในการรองรับระบบนิเวศ สร้างแนวกันเขตพื้นที่อนุรักษ์โดยจัดทำข้อตกลงกับชุมชนท้องถิ่น เพื่อป้องกันการบุกรุกขยายพื้นที่ในอนาคต กำหนดเขตการใช้ประโยชน์และกระจายการถือครองที่ดิน โดยร่วมกับท้องถิ่นกำหนดเขตการใช้ที่ดินและวางผังเมือง แก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งเรื่องการทับซ้อนของแนวเขตที่ดิน และจัดระเบียบการบุกรุกใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐและพื้นที่ป่าอนุรักษ์ กำหนดมาตรการเพื่อรักษาที่ดินที่เหมาะสมซึ่งรัฐได้ลงทุนพัฒนาระบบชลประทานไว้แล้ว ให้เป็นที่ดินสำหรับการเกษตรตลอดไป

และในข้อ (2) การพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการเพื่อลดมลพิษและควบคุมกิจกรรมที่จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต ข้อ (2.2) ระบุว่า

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

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

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินอยู่ในบทที่ 8 ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนในแนวทางการพัฒนา ข้อ 5.1.3 ดังนี้

“5.1.3 ปรับปรุงการบริหารจัดการที่ดินทั้งระบบและกระจายการถือครองที่ดินให้เกิดความเป็นธรรม โดยให้มีการจัดทำระบบสารสนเทศและทะเบียนข้อมูลที่ดินและแผนที่แห่งชาติ แสดงการครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่างๆ ในที่ดินของรัฐ ที่ดินเอกชน และที่ดินที่มีการถือครองโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์เพื่อใช้เป็นข้อมูลการบริหารจัดการและป้องกันการขยายพื้นที่เกษตรกรรมเข้าไปในเขตอนุรักษ์” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2554: 106)

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

ได้มีแนวทางการพัฒนาทรัพยากรที่ดิน ในส่วนที่ 4 ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ยุทธศาสตร์ที่ 4 การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนไว้ดังนี้

“3.1.3 พัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดินและแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยจัดทำระบบฐานข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการที่ดิน จัดทำหลักฐานการถือครองที่ดินของรัฐทุกประเภทให้ครบถ้วนชัดเจน” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559: 110)

(2) คำแถลงของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา

นโยบายเกี่ยวกับการกำหนดเขตหรือวางแผนการใช้ที่ดินได้ปรากฏในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภาตั้งแต่ พ.ศ.2476 ถึงปัจจุบันมีดังนี้

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐการในรัฐบาลคณะที่ 5 ซึ่งมีพระยาพหลพลยุดเสนเป็นนายกรัฐมนตรีได้แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2476 ว่า จะทำการหมายเขตและทำแผนที่ป่า เพื่อการสงวนและการอนุญาตทำไม้ทั่วไป จะวางโครงการทำป่าไม้ คือ สำรวจชนิด ขนาด และวางกำหนดเขตให้ราษฎรตัดฟันเป็นปีๆหรือเป็นคราวๆไป (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540)

นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีคณะที่ 50 ต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 ในส่วนของนโยบายด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมว่าจะกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสมโดยคำนึงถึงสมรรถนะของดินและศักยภาพของพื้นที่ เช่น เขตพื้นที่เกษตรกรรม พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม ชุมชน และพื้นที่ป่าอนุรักษ์ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540)

นาย บรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีคณะที่ 51 ต่อรัฐสภาในนโยบายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนการใช้ที่ดิน เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2538 ว่าจะลดความขัดแย้งการใช้ทรัพยากรธรรมชาติโดยกำหนดการใช้ที่ดิน (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540)

นาย ชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี คณะที่ 53 เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2540 ต่อรัฐสภาในส่วนของนโยบายด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนการใช้ที่ดินโดยมีนโยบายสนับสนุนมาตรการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสม โดยคำนึงถึงสมรรถภาพของดินและศักยภาพของพื้นที่ เช่น เขตพื้นที่เกษตรกรรม พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม ชุมชน และพื้นที่ป่าอนุรักษ์ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540)

พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 มีส่วนที่เกี่ยวกับการวางแผนการใช้ที่ดินในนโยบายด้านเกษตรกรรมว่าจะส่งเสริมให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินอย่างเพียงพอ ในการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ และการจัดการใช้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้เกิดประโยชน์สูงสุด (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2544)

(3) นโยบายแห่งรัฐที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนการใช้ที่ดิน

จากเขตการใช้ที่ดินที่มีการกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับต่างๆ แล้วจะเป็นเขตการใช้ที่ดินเฉพาะเรื่องมิได้ครอบคลุมการใช้ที่ดินทุกประเภท หรือมีใช้แผนการใช้ที่ดินของชาติ

ในกรณีของแผนการใช้ที่ดินนั้น เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 บทบัญญัติมาตรา 72(1) กำหนด

“วางแผนการใช้ที่ดินของประเทศไทยให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่และศักยภาพของที่ดิน ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน”

เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2561 ได้มีการประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น มีการกำหนดแผนการปฏิรูปประเทศที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนการใช้ที่ดิน โดยให้มีการกำหนดแผนการใช้ที่ดินของชาติทั้งระบบ รวมทั้งปรับปรุงแผนการใช้ที่ดินระดับตำบลทั้ง 7,225 ตำบลด้วย

(4) ผลจากนโยบายการวางแผนการใช้ที่ดิน

ได้มีการกำหนดเขตการใช้ที่ดินรวม 20 เขต โดยใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย 19 ฉบับ ดังรายละเอียดในตารางที่ 4-12

(5) ปัญหาและอุปสรรคในการวางแผนการใช้ที่ดิน

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

(5.1) 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 โดยแรงผลักดันจากพรรคการเมืองให้มีการจำแนกประเภทที่ดินของ

ตารางที่ 4-12 ช่วงเวลาในการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตการใช้ที่ดิน

แผนพัฒนา	พ.ศ.	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตการใช้ที่ดิน
ก่อนมีแผนพัฒนา	2497	ประมวลกฎหมายที่ดิน ¹⁾
ฉบับที่ 1	2504	พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ²⁾
	2505	พ.ร.บ. คณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ³⁾
	2507	พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ⁴⁾
ฉบับที่ 2	2510	พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. 2510 ⁵⁾
	2511	พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ⁶⁾
ฉบับที่ 4	2518	พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ⁷⁾ พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ⁸⁾ พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518 ⁹⁾
ฉบับที่ 5	2522	พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ¹⁰⁾ พ.ร.บ. เศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522 ¹¹⁾ พ.ร.บ. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ¹²⁾
ฉบับที่ 7	2535	พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ¹³⁾ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ¹⁴⁾ พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535 ¹⁵⁾
ฉบับที่ 8	2542	พ.ร.บ. คุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542 ¹⁶⁾
ฉบับที่ 9	2547	พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 ¹⁷⁾
ฉบับที่ 10	2551	พ.ร.บ. พัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 ¹⁸⁾
ฉบับที่ 11	2558	พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 ¹⁹⁾
ฉบับที่ 12	2560	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ²⁰⁾

ที่มา :

- ¹⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 71 ตอนที่ 78 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2497
- ²⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 78 ตอนที่ 80 ลงวันที่ 3 ตุลาคม 2504
- ³⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 79 ตอนที่ 115 ลงวันที่ 31 ธันวาคม 2505
- ⁴⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 81 ตอนที่ 38 ลงวันที่ 28 เมษายน 2507
- ⁵⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 84 ตอนที่ 129 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 31 ธันวาคม 2510
- ⁶⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 85 ตอนที่ 55 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 19 มิถุนายน 2511
- ⁷⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 54 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 5 มีนาคม 2518
- ⁸⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 54 ลงวันที่ 5 มีนาคม 2518
- ⁹⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 33 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2518
- ¹⁰⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 96 ตอนที่ 80 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 14 พฤษภาคม 2522

- ¹¹⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 96 ตอนที่ 40 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 23 มีนาคม 2522
- ¹²⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 96 ตอนที่ 41 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 24 มีนาคม 2522
- ¹³⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 15 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2535
- ¹⁴⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 37 ลงวันที่ 4 เมษายน 2535
- ¹⁵⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 44 ลงวันที่ 9 เมษายน 2535
- ¹⁶⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 120ก ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน 2542
- ¹⁷⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121 ตอนพิเศษ 81ก ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2547
- ¹⁸⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 27ก ลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2551
- ¹⁹⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 14ก ลงวันที่ 2 มีนาคม 2558
- ²⁰⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 130 ตอนที่ 40ก ลงวันที่ 6 เมษายน 2560

ประเทศออกเป็นสองส่วนคือพื้นที่ป่าไม้กับที่ดินทำกินก็ตาม แต่หลังจากนั้นมานโยบายเรื่องนี้จากรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศน้อยมาก จะเห็นได้จากคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา นอกจากนี้การวางแผนการใช้ที่ดินมีขอบเขตที่กว้างขวางเกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติทุกประเภทในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยรวม ไม่สามารถดำเนินการได้โดยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง เมื่อขาดเอกภาพของนโยบาย และขาดแรงผลักดันจากภาคการเมืองอย่างจริงจัง จึงเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการกำหนดแผนแม่บทการใช้ที่ดินที่เหมาะสมเพื่อกิจกรรมต่างๆ ของประเทศ มีผลให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการที่ดินตามมาดังที่ปรากฏให้เห็นในปัจจุบัน

(5.2) สถาบันการบริหารจัดการที่ดิน

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

(5.3) วิชาการ

เนื่องจากการวางแผนการใช้ที่ดินมีขอบเขตที่กว้างขวาง ต้องใช้ข้อมูลทางวิชาการจำนวนมาก จากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลบางด้านไม่มีการรวบรวมไว้เป็นระบบ ที่สามารถนำมาคาดการณ์การใช้ที่ดินในอนาคตได้ รวมทั้งการไม่ให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลแก่หน่วยงานอื่นๆ ในบางช่วงเวลา มีนโยบายของรัฐที่จะจัดทำเรื่องแผนการใช้ที่ดิน แต่มีอุปสรรคจากหน่วยผู้ปฏิบัติว่าไม่มีข้อมูลในการดำเนินงาน ดังผลการศึกษาในโครงการ National Capacity Self-Assessment โดย United Nations Development Programme (2007: 3-3) ที่ทำการศึกษาในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ.2550 ได้สรุปถึงความเห็นของนักการเมืองไทยต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารที่ดินและสิ่งแวดล้อมไว้ว่าหน่วยงานต่างๆ ขาดความพร้อมในเรื่องข้อมูลที่จะนำมาประกอบการตัดสินใจ หากมอบนโยบายบางเรื่องไปต้องรอผลศึกษาเป็นเวลานาน บางครั้งต้องไปจ้างบริษัทที่ปรึกษา เมื่อขาดข้อมูลที่ประกอบการตัดสินใจ นักการเมืองที่เข้ามาบริหารประเทศ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้งดังที่กล่าวข้างต้น ทำให้แนวคิดในการจัดหาเครื่องมือในการบริหารประเทศซึ่งรวมถึงแผนการใช้ที่ดินของประเทศจึงไม่เกิดขึ้น

(5.4) เงื่อนไขทางสังคม

เนื่องจากการดำเนินงานของรัฐมีขั้นตอนที่ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ต่างๆ จำนวนมาก การประกาศเขตการใช้ที่ดินจึงดำเนินการได้ล่าช้า ในขณะที่ประชากรกลับเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และต่างก็ต้องการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมต่างๆ ทั้งที่อยู่อาศัย ที่ดินทำกิน เมื่อรัฐไม่สามารถตอบสนองความต้องการโดยจัดหาที่ดินมารองรับโดยถูกต้องตามกฎหมายได้ ราษฎรเหล่านั้นจึงได้เข้าอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ที่มีความ

เพราะบางทางด้านสิ่งแวดล้อม สมควรที่จะทำการอนุรักษ์ไว้ เช่น พื้นที่ป่าไม้ที่มีความสูงชันและมีความหลากหลายทางชีวภาพทั้งที่ทราบดีว่าผิดกฎหมาย ถึงแม้จะมีแนวคิดว่าจะอพยพราษฎรเหล่านั้นแต่ไม่สามารถจะดำเนินการได้เพราะไม่มีพื้นที่ที่จะรองรับเนื่องจากมีจำนวนหลายแสนราย การประกาศเขตอุทยานแห่งชาติเพิ่มเติมในปัจจุบันจึงได้มีการคัดค้านและต่อต้านจากราษฎรที่อยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่จนเกิดเป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐกับราษฎรเป็นเงื่อนไขทางสังคมที่ทำให้การวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศกระทำได้อย่างขึ้นในปัจจุบันและในอนาคต

4.3.6 ผลจากนโยบายที่ดินด้านการถือครองที่ดิน

ผลจากนโยบายการถือครองที่ดินจะมีการวิเคราะห์รวม 4 เรื่อง คือ

(1) การออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน (2) การจัดที่ดินทำกิน (3) การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (4)

ธนาคารที่ดิน

(1) การออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน

การออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินนั้น เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2444 โดยการจัดตั้ง กรมทะเบียนที่ดินที่อำเภอ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีการออกโฉนดที่ดินฉบับแรกในปีเดียวกัน ต่อมาได้จัดตั้งเป็นกรมที่ดิน เมื่อถึงปัจจุบัน ได้ก่อตั้งมาแล้วเป็นเวลา 117 ปี

การออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง ในปี 2527 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2527 ให้มีการเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์ทั่วประเทศโดยการกู้เงินจากธนาคารโลก

ช่วงเวลาการดำเนินงานการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินมีรายละเอียดดังนี้

(1) ก่อนมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีการดำเนินการ ดังนี้

พ.ศ. 2444 - ประกาศออกโฉนดที่ดิน (ร.ศ. 120) กรมที่ดิน (2544: 32)

- จัดตั้งหอทะเบียนที่ดิน เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2444 (ร.ศ. 120)

(กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2525: 42)

พ.ศ. 2451 ประกาศใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2525: 42)

พ.ศ. 2486 ประกาศใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 7) พุทธศักราช 2486 (กรมที่ดิน, 2544: 177)

พ.ศ. 2497 ประกาศใช้พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497*

(2) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5

พ.ศ. 2527 คณะรัฐมนตรีวันที่ 3 เมษายน 2527 มีมติเห็นชอบโครงการพัฒนากฎที่ดิน โดยเร่งรัดให้ออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศให้แล้วเสร็จภายใน 20 ปี (พ.ศ. 2525-2547) โดยกู้เงินจากธนาคารโลก 25.5 ล้านเหรียญ (World Bank, 1984: 17-18)

(3) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12

พ.ศ. 2560 ออกเอกสารสิทธิ์ทั่วประเทศได้ 36,958,914 แปลง โฉนด 32,766,411 น.ส. 3 1,019,719 น.ส.3 3,021,592 ใบจอง 151,192 เนื้อที่ 128,568,776 (กรมที่ดิน, 2560: 1)

ช่วงเวลาการออกเอกสารสิทธิ์ดังกล่าวนี้มีรายละเอียดใน ตารางที่ 4-13 และรูปที่ 4-3

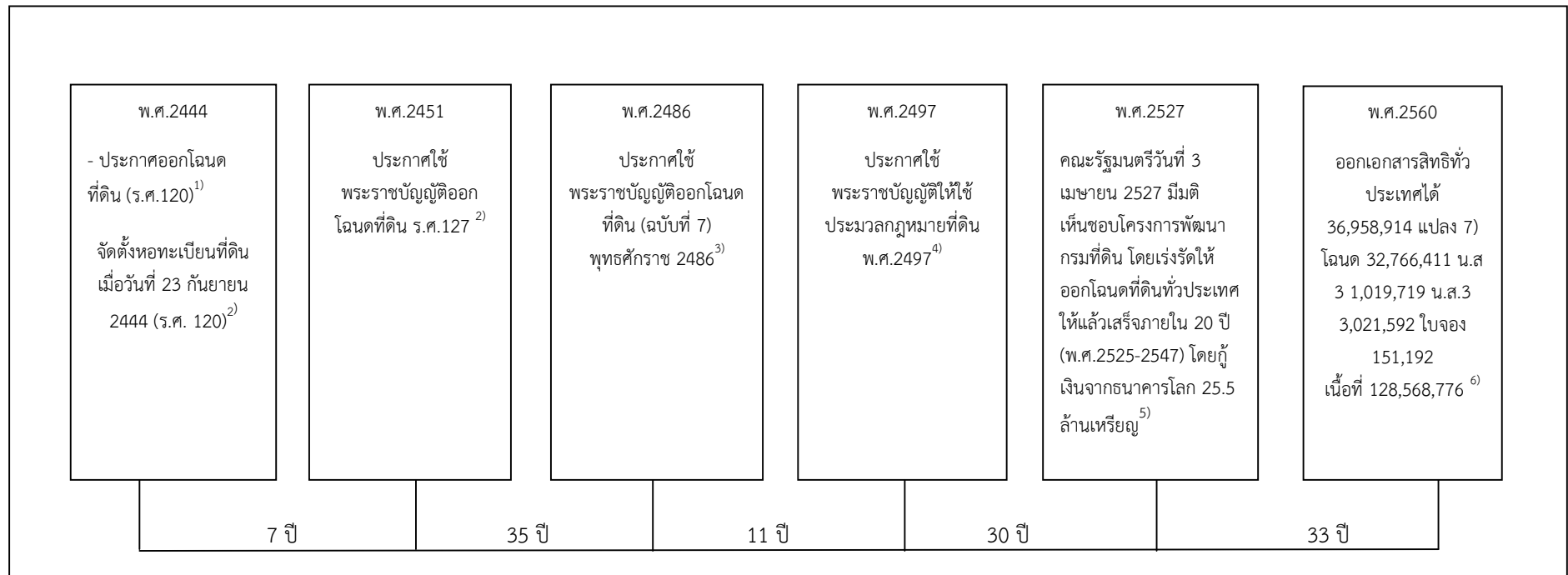
* ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 71 ตอนที่ 78 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2497

ตารางที่ 4-13 ช่วงเวลาการดำเนินการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน

แผนพัฒนาฯ	พ.ศ.	ลำดับเวลาการดำเนินการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน
ก่อนมีแผนพัฒนาฯ	2444	- ประกาศออกโฉนดที่ดิน (ร.ศ.120) ¹⁾ - จัดตั้งหอทะเบียนที่ดินที่ เมื่อ วันที่ 23 กันยายน 2444 (ร.ศ. 120) ²⁾
	2451	ประกาศใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 ²⁾
	2486	ประกาศใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 7) พุทธศักราช 2486 ³⁾
	2497	ประกาศใช้พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ⁴⁾
ฉบับที่ 5	2527	คณะรัฐมนตรีวันที่ 3 เมษายน 2527 มีมติเห็นชอบโครงการพัฒนากรรมที่ดิน โดยเร่งรัดให้ออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศให้แล้วเสร็จภายใน 20 ปี (พ.ศ.2525-2547) โดยกู้เงินจากธนาคารโลก 25.5 ล้านบาท ⁵⁾
ฉบับที่ 12	2560	ออกเอกสารสิทธิ์ทั่วประเทศได้ 36,958,914 แปลง โฉนด 32,766,411 น.ส 3 1,019,719 น.ส.3 3,021,592 ใบจอง 151,192 เนื้อที่ 128,568,776 ⁶⁾

ที่มา :

¹⁾ กรมที่ดิน (2544: 32)²⁾ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2525: 42)³⁾ กรมที่ดิน (2544: 177)⁴⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 71 ตอนที่ 78 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2497⁵⁾ World Bank (1984 : 17-18)⁶⁾ กรมที่ดิน (2560: 1)



ที่มา :

¹⁾ กรมที่ดิน (2544: 32)

²⁾ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2525: 42)

³⁾ กรมที่ดิน (2544: 177)

⁴⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 71 ตอนที่ 78 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2497

⁵⁾ World Bank (1984 : 17-18)

⁶⁾ กรมที่ดิน (2560: 1)

รูปที่ 4-3 ช่วงเวลาการดำเนินงานการออกเอกสารสิทธิที่ดิน

ผลการดำเนินงานนั้นถึงปัจจุบันสามารถออกเอกสารสิทธิได้ 36,958,914 แปลง เนื้อที่ 128,568,776 ไร่ (กรมที่ดิน, 2560: 1) ดังรายละเอียดในตารางที่ 4-14

ตารางที่ 4-14 ปริมาณเอกสารสิทธิในที่ดินทั่วประเทศ ตั้งแต่เริ่มออกโฉนดครั้งแรก (2444) ถึงเดือนกันยายน 2560

ประเภท	จำนวนเอกสารสิทธิ แปลง	จำนวนเนื้อที่		
		ไร่	งาน	วา
โฉนด	32,766,411	103,073,252	0	88.94
น.ส.3ก	3,021,592	14,775,506	2	37.67
น.ส.3	1,019,719	9,329,545	2	37.16
ใบจอง	151,192	1,390,472	1	5.05
รวม	36,958,914	128,568,776	2	68.82

ที่มา : กรมที่ดิน (2560: 1)

(2) การจัดที่ดินทำกิน

ด้วยเหตุที่ว่าที่ดินเป็นปัจจัยหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศด้านต่างๆ มาอย่างต่อเนื่อง นอกจากใช้ในการผลิตทางการเกษตรโดยตรงแล้ว ที่ดินยังได้ช่วยบรรเทาความยากจน เป็นที่รองรับประชากรที่เพิ่มขึ้นและไม่สามารถหางานทำนอกภาคการเกษตรได้ให้มีอาชีพ ที่อยู่อาศัย และที่ดินทำกินตลอดมา ด้วยเหตุนี้รัฐจึงได้มีแนวคิดการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรมาเป็นเวลาช้านาน เพื่อให้เห็นแนวคิดของรัฐดังกล่าว ในบทนี้จะมีการทบทวนรวม 7 เรื่อง คือ (1) แนวคิดในการจัดที่ดินทำกิน (2) หน่วยงานในการจัดที่ดินทำกิน (3) ที่มาของอำนาจในการจัดที่ดินทำกิน (4) ความแตกต่างของสิทธิในที่ดินของผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกิน (5) แนวคิดเรื่องวิธีปฏิบัติ (6) ผลงานจัดที่ดินโดยหน่วยงานที่สำคัญและลำดับเวลา และ (7) ปัญหาและอุปสรรค โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(2.1) แนวคิดในการจัดที่ดินทำกิน

ถึงแม้ว่าแนวคิดการจัดที่ดินทำกินจะปรากฏเป็นคำแถลงนโยบายของรัฐอย่างชัดเจนหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 ก็ตาม แต่แนวคิดที่ปรากฏในรูปนโยบายการถือครองที่ดินซึ่งเกี่ยวข้องกับที่ดินทำกินได้มีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยที่ปรากฏในศิลาจารึกหลัก 1 ว่า “ใครสร้างได้ ไว้แก่มัน” (กรมศิลปากร, 2515: 7) ซึ่งหมายความว่า ผู้ที่บุกเบิกครอบครองทำประโยชน์จะได้สิทธิและตกทอดแก่ทายาทโดยธรรม ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยาสามารถบุกเบิกครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินได้โดยเสรี แต่ให้แจ้งแก่เจ้าหน้าที่เพื่อการเก็บภาษีอากร (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2525: 16-17) ในสมัยกรุงธนบุรีตอนต้นมีนโยบายเช่นเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงรัชกาลที่ 4 มีการเปลี่ยนแปลงยอมรับกรรมสิทธิ์ของเอกชนโดยการออก “ตราแดง” ให้เจ้าของที่นา ต่อมาในรัชกาลที่ 5 ได้มีประกาศการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) และพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) ซึ่งเป็นการออกเอกสารสิทธิให้กับราษฎร (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2525: 33,40)

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 นายปรีดี พนมยงค์ (2542: 10) ได้เสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจมีแนวคิดเรื่องการจัดการที่ดิน โดยระบุไว้ว่า “99 เปอร์เซนต์ ของราษฎรหาที่ดินและเงินทุนเพียงพอที่จะประกอบการเศรษฐกิจแต่ลำพังให้ถูกต้องได้” ต่อมาเมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2485 จอมพลแปลก พิบูลสงคราม ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 10 ต่อสภาผู้แทนราษฎร ถึงการจัดที่ดินทำกินว่า “จะช่วยบุคคลที่ตั้งใจประกอบอาชีพอิสระให้ได้รับความสะดวกในการ

จับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่า” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 63-64) หลังจากนั้นได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช 2485 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 59 ลงวันที่ 24 มีนาคม 2485 โดยมีเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ว่า “สมควรจัดให้ประชาชนชาวไทยมีที่ดินเพื่อการครองชีพ” เมื่อนายปรีดี พนมยงค์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2489 เกี่ยวกับการจัดที่ดินว่า “การจัดที่ดินจะเร่งรัดและส่งเสริมบรรดากิจการซึ่งได้ดำเนินอยู่แล้วให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เช่น การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 93) หลังจากนั้นการจัดที่ดินทำกินก็ได้เป็นนโยบายของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศเกือบทุกคณะจนถึงปัจจุบัน โดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557 เรื่องการจัดที่ดินทำกินไว้ว่า “เร่งรัดการจัดสรรที่ดินให้ผู้ยากไร้โดยไม่ต้องเป็นกรรมสิทธิ์” (สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2557: 16) นอกจากนโยบายของรัฐบาลดังกล่าวนี้แล้ว มีนักวิชาการ เช่น ประเวศ วะสี (2553: 18) ได้เสนอแนวทางให้เกิดการปฏิรูปเพื่อความเป็นธรรมไว้ว่า “ควรจัดสรรให้ประชาชนมีที่ดินทำกินเพื่อที่อยู่อาศัยและทำการเกษตรพอเพียงหรือเกษตรยังชีพหรือเกษตรยั่งยืนมากที่สุด ประมาณครอบครัวละ 5-6 ไร่ จะเกิดความมั่นคงในชีวิต ความมั่นคงทางอาหาร ความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงทางเศรษฐกิจโดยรวมและความมั่นคงทางสังคม” ในขณะที่คณะกรรมการปฏิรูป (2554: 140) ได้มีข้อเสนอให้จัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดินเพื่อการเกษตร เพื่อดำเนินการจัดหาที่ดินให้กับผู้ไร้ที่ดินทำกิน

ในด้านหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการจัดที่ดินทำกิน เช่น กรมประชาสงเคราะห์ ได้รับบุถึงแนวคิดการจัดนิคมสร้างตนเองขึ้นในปี 2483 ว่า “ประเทศไทยมีที่ดินที่รกร้างว่างเปล่า โดยมีได้นำมาใช้ให้เกิดประโยชน์อยู่เป็นอันมาก อีกทั้งประชากรของประเทศส่วนใหญ่มีอาชีพเป็นเกษตรกร ยังยากจน ขาดแคลนที่ดินทำกินต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นเพื่อประกอบอาชีพอยู่อาศัยเป็นส่วนมาก หากปล่อยทิ้งไว้ก็จะเป็นภาระหนักแก่รัฐบาลและเกิดช่องว่างทางสังคมยิ่งขึ้น” (กรมประชาสงเคราะห์, 2528: 3) ส่วนกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ให้เหตุผลของการจัดนิคมสหกรณ์ไว้ว่า “เกษตรกรจำนวนมากได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่ดินประกอบอาชีพการเกษตรไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง ต้องเช่าที่ดินหรือบางรายบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ รัฐบาลได้มอบหมายให้กรมส่งเสริมสหกรณ์ช่วยเหลือเกษตรกรเหล่านั้น โดยจัดที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรด้วยวิธีการสหกรณ์” (กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2540: 39) อีกหน่วยงานหนึ่งคือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลัก คือจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรนั้น ในหลักการและเหตุผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีเจตนารมณ์ในการแก้ไขปัญหการสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน โดยวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้แก่เกษตรกรมีที่ดินทำกิน

จึงสรุปได้ว่าได้มีแนวคิดเรื่องการจัดที่ดินทำกิน ให้แก่ราษฎรมาอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานานเพื่อให้ราษฎรมีที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัย มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยรวม

(2.2) หน่วยงานในการจัดที่ดินทำกิน

ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะมีมติเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 มีหน่วยงานที่จัดที่ดินทำกินอยู่จำนวน 13 หน่วยงาน แต่มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้กำหนดมิให้หน่วยงานต่างๆ ขยายพื้นที่ดำเนินการ ยกเว้นกรณีการปฏิรูปที่ดินและการพัฒนาที่ดิน อย่างไรก็ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 มิถุนายน 2525 ดังกล่าวนี้นี้ ได้ยกเลิกโดยมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 14 ตุลาคม 2557 ทุกหน่วยงานจึงมีอำนาจหน้าที่ในการจัดที่ดินทำกินตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ แต่หลังจากคณะรัฐมนตรีมีมติดังกล่าวแล้วยังไม่มีโครงการและแผนงานขยายจัดที่ดินทำกินปรากฏแต่อย่างใด ในปัจจุบันจึงมีหน่วยงานรับผิดชอบดังนี้

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

(2.3) ที่มาของอำนาจในการจัดที่ดินทำกิน

เพื่อรองรับนโยบายการจัดที่ดินดังกล่าว ได้มีการตรากฎหมายหลายฉบับได้แก่ พระราชบัญญัติจัดตั้งสหกรณ์นิคมในเขตหวงห้ามในท้องที่จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. 2480¹⁾ ซึ่งมีการยกเลิกเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งสหกรณ์นิคม พุทธศักราช 2483²⁾ ต่อมามีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485³⁾ เมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินใน พ.ศ. 2497⁴⁾ หมวด 2 แห่งกฎหมายฉบับนี้ เป็นเรื่องการจัดที่ดินให้ประชาชนในลักษณะจัดที่ดินผืนใหญ่และจัดที่ดินแปลงเล็ก ซึ่งเมื่อดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ แล้ว ผู้ได้รับการจัดที่ดินจะได้รับเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ภายหลังการประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ใน พ.ศ. 2504 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511⁵⁾ โดยยกเลิกพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 ภายใต้กฎหมายฉบับนี้มีการจัดที่ดินในลักษณะนิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์ ซึ่งเมื่อดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ครบถ้วนแล้ว สมาชิกนิคมจะได้รับเอกสารสิทธิ์ตาม

ประมวลกฎหมายที่ดิน ต่อมาใน พ.ศ. 2518 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518⁶⁾ เกษตรกรที่ได้รับการคัดเลือกให้เข้าทำกินในเขตปฏิรูปที่ดินจะได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน หรือ ส.ป.ก. 4-01 ซึ่งไม่สามารถจำหน่ายจ่ายโอนได้ ยกเว้นตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. หลังจากนั้นได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3)⁷⁾ พ.ศ. 2528 มาตรา 16 ทวิ แห่งกฎหมายฉบับนี้ ได้ให้อำนาจในการช่วยเหลือประชาชนที่เข้าทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้มีสิทธิทำกินโดยออกหนังสือให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว หรือ ส.ท.ก. ต่อมาใน พ.ศ. 2534 ได้มีการจัดตั้งกองทุนที่ดินขึ้นในลักษณะ ธนาคารที่ดินจำลอง⁸⁾ จัดซื้อที่ดินมาจัดให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกิน แต่มีปัญหาในการบริหารจึงยุบเลิกใน พ.ศ. 2546 อย่างไรก็ตามการจัดที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรในรูปแบบต่างๆ นั้นพบว่า เกษตรกรที่ได้รับที่ดินไม่ว่าจะมีสิทธิในที่ดินรูปแบบใดได้จำหน่าย จ่าย โอน ทั้งที่ถูกต้องตามกฎหมายและขัดต่อกฎหมายจำนวนมาก ทั้งที่ถูกต้องตามกฎหมายและขัดต่อกฎหมายจำนวนมาก (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2555: 151) แนวคิดการจัดที่ดินทำกินที่มอบให้แก่เกษตรกรเป็น

1) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 55 ลงวันที่ 4 เมษายน 2481

2) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 57 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2483

3) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 59 ลงวันที่ 24 มีนาคม 2485

4) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 78 ตอนที่ 78 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2497

5) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 85 ตอนที่ 55 ลงวันที่ 19 มิถุนายน 2511

6) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 54 ลงวันที่ 5 มีนาคม 2518

7) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 102 ตอนที่ 124 ลงวันที่ 11 กันยายน 2528

8) มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 14 สิงหาคม 2534

“รายบุคคลหรือปัจเจก” จึงเปลี่ยนไปเป็นการมอบให้แก่ “ชุมชน” โดยมีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553¹⁾ ในเดือนมิถุนายน 2553 และมีการจัดให้มีโฉนดชุมชนในที่ดินของรัฐที่อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน ในปี 2554 (สำนักงานโฉนดชุมชน, 2554: 43)

อนึ่งการจัดที่ดินทำกินภายใต้นโยบายของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ได้กำหนดให้หน่วยงานต่างๆ จัดที่ดินให้แก่เกษตรกรหรือชุมชนแทนจัดให้แก่ปัจเจกเช่นที่เคยดำเนินการมาในอดีต

นอกจากพระราชบัญญัติและระเบียบดังกล่าวแล้ว ยังมีมติคณะรัฐมนตรีที่สำคัญอีกบางเรื่อง เช่น มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 29 เมษายน 2518 เรื่อง แผนงานจัดที่ดินให้แก่ราษฎรในหมู่บ้านป่าไม้ และมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 มิถุนายน 2510 เรื่องโครงการปลูกสร้างสวนป่า ของ อ.อ.ป. และวันที่ 27 กรกฎาคม 2547 และวันที่ 10 สิงหาคม 2547 เรื่องโครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ตามแนวพระราชดำริ เถลิงพระเกียรติ 72 พรรษา มหาราชินี เป็นต้น

(2.4) ความแตกต่างของสิทธิในที่ดินของผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกิน

ความแตกต่างของสิทธิในที่ดินของผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกิน สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 เรื่อง คือ (1) ความแตกต่างในเรื่องผู้รับหนังสืออนุญาตหรือแสดงสิทธิในที่ดิน และ (2) ความแตกต่างในสิทธิการถือครองที่ดิน

(1) ความแตกต่างในเรื่องผู้รับหนังสืออนุญาตหรือแสดงสิทธิในที่ดิน

ความแตกต่างในเรื่องผู้รับหนังสืออนุญาตหรือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นมีปรากฏทั้งเป็นรายบุคคล สถาบันเกษตรกรและชุมชน โดยมีรายละเอียดดังนี้

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

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

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

ความแตกต่างของการปฏิรูปที่ดินที่เพิ่มจากจัดที่ดินให้แก่ปัจเจกเป็นสถาบันเกษตรกรด้วยนั้น เริ่มด้วยแนวคิดของไชยยงค์ ชูชาติ (2520: 162) ที่ต้องการให้สหกรณ์ดำเนินการเรื่องสินเชื่อ คลังสินค้า และรวบรวมสินค้าเกษตรเพื่อการจำหน่าย หากสหกรณ์มีที่ดินอยู่ในการครอบครองก็สามารถที่จะอำนวยความสะดวกทั้ง 3 ด้าน ให้แก่สมาชิกได้ ส่วนการออกหนังสืออนุญาตหรือแสดงสิทธิให้เป็นชุมชนนั้น เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยให้เหตุผลไว้ว่า “เพื่อป้องกันมิให้ผู้ได้รับการจัดที่ดินขายที่ดินหรือโอนสิทธิไปให้บุคคลอื่น” (เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย, 2552: 37)

(2) ความแตกต่างในสิทธิการถือครองที่ดิน

(2.1) การจัดที่ดินภายใต้ประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อผู้ได้รับการจัดที่ดินปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ครบถ้วนก็จะรับเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมีสิทธิ์ที่จะจำหน่าย จ่ายโอน เมื่อครบกำหนดที่มีไว้ได้

¹⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอนพิเศษ 73 ง ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2511

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

(2.3) การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ผู้ที่ได้รับสิทธิในการเข้าทำประโยชน์ เช่า หรือ เช่าซื้อ ไม่ว่าจะในกรณีได้รับ หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) หรือโฉนดก็ตาม จะห้ามมิให้จำหน่าย จ่ายโอนหรือเปลี่ยนมือ เว้นแต่ตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรเท่านั้น

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

(2.5) การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เป็นการจัดให้เช่าโดยที่ดินยังเป็นของรัฐ

(2.6) การจัดที่ดินตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน เป็นเพียงการอนุญาตให้แก่ชุมชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเท่านั้น ไม่สามารถจำหน่ายจ่ายโอนได้แต่สามารถตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมได้

(2.7) การจัดที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี

(2.7.1) กรณีหมู่บ้านป่าไม้ สมาชิกไม่มีสิทธิจำหน่ายจ่ายโอนได้ มีเพียงสิทธิที่จะอยู่อาศัยและมีที่ดินทำกิน แต่ตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมได้

(2.7.2) กรณีหมู่บ้านสวนป่าขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ สมาชิกมีเพียงสิทธิในการอยู่อาศัยและทำกินโดยเป็นลูกจ้างของสวนป่า ไม่สามารถจำหน่าย จ่ายโอนได้ แต่ตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมได้

ความแตกต่างในสิทธิการถือครองที่ดินนี้ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ (2553: 4) ได้ให้แนวคิดไว้ว่า วิวัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิการถือครองที่ดินของไทยนั้น จะสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ระยะ คือระยะแรก ที่ดินมีมากแต่ประชากรมีน้อย กฎหมายก็ไดวางหลักให้บุคคลอาจถือครองที่ดินได้โดยไม่จำกัดจำนวนและผู้ใดจะขออนุญาตเข้าครอบครองที่ดินแปลงใดก็ได้ ระยะที่สองที่ดินเริ่มมีจำนวนจำกัดก็เริ่มมีกฎเกณฑ์ที่จะสงวนที่ดินให้แก่ผู้ใช้ประโยชน์ได้คุ้มค่าเท่านั้น โดยมีการให้ทดลองทำประโยชน์เพื่อพิสูจน์ความจริงจังของผู้ได้รับการจัดที่ดิน มีการห้ามโอน เป็นระยะเวลาหนึ่ง ดังที่ระบุไว้ในกฎหมาย เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 เป็นต้น ระยะที่สามที่ดินมีจำกัดกฎหมายกำหนดให้รัฐสามารถจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินมาจัดให้แก่ประชาชนได้ จึงมีข้อจำกัดห้ามโอนที่เคร่งครัดยิ่งขึ้นเพื่อให้ผู้รับการจัดที่ดินทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองเท่านั้นที่จะมีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เช่น พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นต้น

(2.5) แนวคิดเรื่องวิธีปฏิบัติ

ในการจัดทำโครงการจัดที่ดินทำกินนั้น นอกจากจะมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการจัดที่ดินทำกินคือไร้ที่ดินทำกินและเป็นบุคคลสัญชาติไทยแล้ว (กรมประชาสัมพันธ์, 2528: 308 ; กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2556: 1 ; สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2558: 1 ; กรมป่าไม้, 2527: 93 ; สำนักงานโฉนดชุมชน, 2554: 19) วิธีปฏิบัติที่สำคัญคืออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกินคือการจัดหาโครงสร้างพื้นฐานและพัฒนาอาชีพ ซึ่งได้แก่ ถนน แหล่งน้ำ ตลาด โรงเรียน วัด สถานพยาบาล

เป็นต้น จะเห็นได้จากแนวคิดของ จอมพล แปลก พิบูลสงคราม ที่ได้บันทึกสั่งการไปยังอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2496 ให้กรมประชาสัมพันธ์จัดตั้งหน่วยงาน ที่จัดหาแหล่งน้ำ ไฟฟ้าและพลังงาน รั้ววัด สร้างถนน สร้างบ้าน หักร้างทางพงด้วยเครื่องจักร ขนส่งและจัดหาตลาด สถานที่ศึกษา และสถานพยาบาลในนิคมสร้างตนเอง (กรมประชาสัมพันธ์, 2535: ก-ค) รวมทั้งเงินทุนซึ่งตรงกับแนวคิดของ ไชยยงค์ ชูชาติ (2520: 163) ที่เห็นว่าการปฏิรูปที่ดินจะต้องมีการบูรณาการหลายด้านทั้ง โครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาอาชีพ ซึ่งรัฐต้องร่วมมือกับภาคเอกชน ถึงปัจจุบันคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ได้มีนโยบายในการจัดที่ดินทำกินที่เป็นการบูรณาการโดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดหาที่ดิน คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน และคณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพขึ้นเพื่อวางแผนจัดทำโครงการจัดที่ดินทำกินในแต่ละพื้นที่ร่วมกัน รวมทั้งการจัดหาโครงสร้างพื้นฐาน และปัจจัยการผลิตที่สำคัญให้แก่เกษตรกรด้วย

โดยสรุปแนวคิดการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรเกิดขึ้นมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน โดยมีวัตถุประสงค์นอกจากให้ราษฎรมีปัจจัยหลักในการผลิตเพื่อการเกษตรแล้ว การจัดที่ดินยังดำเนินการเพื่อเป็นที่ยอมรับประชากรที่เพิ่มขึ้นและไม่สามารถหางานทำนอกภาคการเกษตรได้ให้มีอาชีพ ที่อยู่อาศัย และที่ดินทำกินตลอดมา ในการจัดที่ดินทำกินนั้นมีที่มาของอำนาจที่เป็นกฎหมาย ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และมติคณะรัฐมนตรีหลายฉบับ อย่างไรก็ตามสิทธิในที่ดินที่ผู้ได้รับการจัดที่ดินจะแตกต่างกัน ตามที่มาจากอำนาจในการจัดที่ดิน ส่วนวิธีปฏิบัตินั้นจะเริ่มต้นด้วยการคัดเลือกเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน มีสัญชาติไทย รวมทั้งมีการอำนวยความสะดวกให้แก่เกษตรกรโดยการจัดหาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ตลาด แหล่งน้ำ วัด โรงเรียน และเงินทุน เป็นต้น

(2.6) ผลงานจัดที่ดินทำกินโดยหน่วยงานที่สำคัญและลำดับเวลา

(2.6.1) ผลงานจัดที่ดินโดยหน่วยงานที่สำคัญ

การจัดที่ดินทำกินในประเทศไทยที่เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2478 ดังที่กล่าวข้างต้น ถึงปัจจุบันเป็นเวลา 83 ปี และยังคงมีแผนการดำเนินการต่อไป “โดยไม่มีเป้าหมายทั้งพื้นที่และจำนวน เกษตรกรในระยะยาว” ในช่วงเวลาที่ผ่านมาไม่มีเป้าหมายเป็นช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือเป็นรายปีของหน่วยงานต่างๆ

ผลการดำเนินการเป็นเวลา 83 ปี สามารถจัดที่ดินให้แก่ราษฎรได้ 43.16 ล้านไร่ ให้แก่สมาชิกจำนวน 2.71 ล้านครัวเรือน ดังรายละเอียดในตารางที่ 4-15

(2.6.2) ลำดับเวลาการจัดที่ดินทำกิน

การจัดที่ดินทำกินมีหลายประเภท โดยมีการจัดตั้งสหกรณ์เช่าซื้อลำลูกกา จัดหวัด ปทุมธานี เมื่อ พ.ศ.2478 ต่อมาในปี พ.ศ.2481 ได้มีการจัดตั้งนิคมเกษตรกรรมสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ.2485 ได้มีการจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง จังหวัดสระบุรี ต่อมาปี พ.ศ.2497 ได้มีการจัดที่ดินเพื่อประชาชน พ.ศ.2510 คณะรัฐมนตรีมีมติโครงการปลูกสร้างสวนป่าและหมู่บ้านป่าไม้ขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ.2518 มีโครงการปฏิรูปที่ดินและโครงการหมู่บ้าน ป่าไม้ พ.ศ.2522 โครงการออกหนังสืออนุญาตให้มี สิทธิทำกินชั่วคราว (ส.ท.ก) พ.ศ.2553 มีการดำเนินการโฉนดชุมชน และตั้งแต่ พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา มีการให้หน่วยงานของรัฐจัดที่ดินทำกินให้แก่สหกรณ์และชุมชนภายใต้นโยบายของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (ค.ท.ช.) โดยมีเป้าหมายดำเนินการ 1.04 ล้านไร่

ตั้งแต่เริ่มดำเนินการ พ.ศ.2478 ถึงปัจจุบัน ดำเนินการมาแล้วเป็นเวลา 83 ปี ในหลายลักษณะ ดังรายละเอียดในตารางที่ 4-16 และรูปที่ 4-3

ผลจากนโยบายจัดที่ดินทำกิน สรุปลได้ว่า ไม่มีเป้าหมายทั้งในเชิงพื้นที่และเกษตรกร ในระยะยาว จะมีเป้าหมายเป็นบางปีหรือบางช่วงเวลา ในช่วงเวลา 83 ปี จัดที่ดินทำกินได้ 43.16 ล้านไร่ ให้แก่สมาชิกจำนวน 2.71 ล้านครัวเรือน ถึงปัจจุบันมีผู้ไร้ที่ดินทำกินจำนวน 400,422 ราย

ตารางที่ 4-15 ผลงานจัดที่ดินทำกินโดยหน่วยงานที่สำคัญ

หน่วยงาน	โครงการ	ที่มาของอำนาจในการจัดที่ดิน	เนื้อที่ (ไร่)	จำนวน ครัวเรือน
กลุ่มที่ 1 ยังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน				
กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ¹	นิคมสร้างตนเอง	พ.ร.บ. จัดที่ดินทำกินเพื่อครองชีพ พ.ศ. 2511	3,347,111	171,048
กรมส่งเสริมสหกรณ์ ²	นิคมสหกรณ์	พ.ร.บ. จัดที่ดินทำกินเพื่อครองชีพ 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: โสภณ ชมชาญ และคณะ (2558: 4-6)

หมายเหตุ

ถึงแม้ว่ามติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 มิถุนายน 2525 ที่ห้ามมิให้หน่วยงานจัดที่ดินต่างๆ ยกเว้น ส.ป.ก. ขยายพื้นที่ดำเนินการได้ถูกยกเลิกแล้วเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2557 ก็ตาม แต่ทุกหน่วยงานในปัจจุบันยังได้มีการดำเนินการหลังจากคณะรัฐมนตรีมีมติแต่อย่างใด

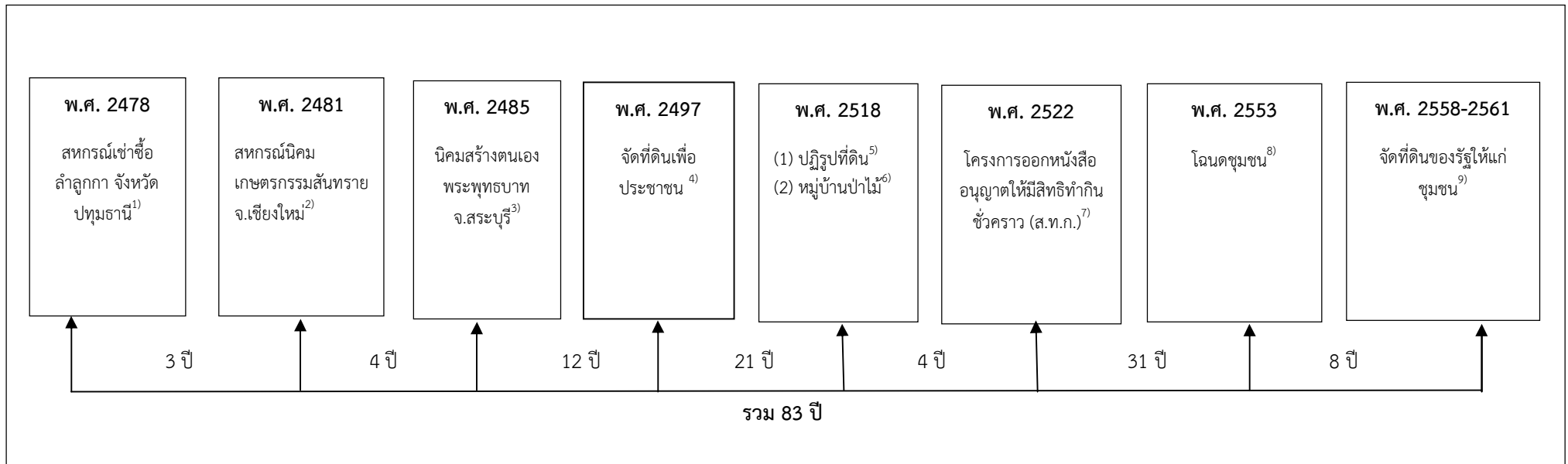
ตารางที่ 4-16 ช่วงเวลาในการจัดที่ดินทำกินประเภทต่างๆ และที่มาของอำนาจในการจัดที่ดิน

ช่วงเวลา		การจัดที่ดินทำกินประเภทต่างๆ	ที่มาของอำนาจในการจัดที่ดินทำกิน
แผนพัฒนาฯ	พ.ศ.		
ก่อนมีแผนพัฒนาฯ	2478	สหกรณ์เช่าซื้อลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี	ที่ดินพระราชทาน ¹⁾
	2481	สหกรณ์นิคมเกษตรกรรมสันทราย จ.เชียงใหม่	พ.ร.บ.จัดตั้งสหกรณ์นิคมในเขตที่ดินหวงห้ามในท้องที่จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ.2480 มีผลบังคับใช้ พ.ศ.2481 ต่อมามีการประกาศใช้ พ.ร.บ. จัดตั้งสหกรณ์นิคม พุทธศักราช 2483 ²⁾
	2485	นิคมสร้างตนเองพระพุทธบาท จ.สระบุรี	พ.ร.บ.จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 ³⁾
	2497	จัดที่ดินเพื่อประชาชน	ประมวลกฎหมายที่ดิน ⁴⁾
ฉบับที่ 2	2510	โครงการปลูกสร้างสวนป่าและหมู่บ้านป่าไม้ของ อ.อ.ป	มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 มิถุนายน 2510 ⁵⁾
ฉบับที่ 3	2518	(1) ปฏิรูปที่ดิน (2) หมู่บ้านป่าไม้	พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ⁶⁾ มติ ครม.วันที่ 29 เมษายน 2518 ⁷⁾
ฉบับที่ 4	2522	โครงการออกหนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว (ส.ท.ก.)	พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติมาตรา 16 ทวิ และมติ ครม.วันที่ 28 สิงหาคม 2522 ⁸⁾
ฉบับที่ 10	2553	โฉนดชุมชน	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ.2553 ⁹⁾
ฉบับที่ 11	2558-2561	จัดที่ดินของรัฐให้แก่ชุมชน	มติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ¹⁰⁾

หมายเหตุ : การจัดที่ดินทำกินตั้งแต่เริ่มเมื่อ พ.ศ. 2478 ถึงปัจจุบันเป็นเวลา 83 ปี

ที่มา :

- 1) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2525: 70)
- 2) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2535: 262)
- 3) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 59 ลงวันที่ 24 มีนาคม 2485
- 4) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 71 ตอนที่ 78 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2497
- 5) มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 มิถุนายน 2510
- 6) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 54 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 5 มีนาคม 2518
- 7) มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 29 เมษายน 2518
- 8) มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 28 สิงหาคม 2522
- 9) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอนพิเศษ ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2553
- 10) คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (2561: 7)



ที่มา:

- 1) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2525: 70)
- 2) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2535: 262)
- 3) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 59 ลงวันที่ 24 มีนาคม 2485
- 4) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 71 ตอนที่ 78 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2497
- 5) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 54 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 5 มีนาคม 2518
- 6) มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 29 เมษายน 2518
- 7) มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 28 สิงหาคม 2522
- 8) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอนพิเศษ ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2553
- 9) คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (2561: 7)

รูปที่ 4-4 ช่วงเวลาการดำเนินการจัดที่ดินทำกิน

(2.7) ปัญหาและอุปสรรค

จากการทบทวนปัญหาและอุปสรรคของหน่วยงานต่างๆ สรุปได้ว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานการจัดที่ดินทำกิน 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

ดังรายละเอียดในตารางที่ 4-17

ตารางที่ 4-17 สรุปปัญหาและอุปสรรคในการจัดที่ดินของหน่วยงานต่างๆ

ปัญหาและอุปสรรค	กรม ประชาสงเคราะห์	กรม ส่งเสริม สหกรณ์	ส.ป.ก.	การไฟฟ้า ฝ่ายผลิต	กรมป่าไม้	สำนักงาน โฉนดชุมชน	ภาค ประชาชน	ผู้บริหาร อปท.
1.นโยบายของรัฐบาลไม่ต่อเนื่อง	*	-	*	-	*	*	*	
2.ราษฎรบุกรุกพื้นที่ดำเนินการ	*	*	-	*	-			
3. สภาพพื้นที่ไม่เหมาะสม	*	*	*	-	*			
4. คุณสมบัติของสมาชิก	*	-	**	-	*			
5 .ต้องลงทุนด้านวิสาหกิจ พื้นฐานสูง	*	*	*	-	*			
6. ขาดงบประมาณ	*	*	*	-	*			
7.ขาดอัตรากำลัง	*	*	*	-	*			
8.กฎหมาย	-	-	*	*		*	*	*
9. อิทธิพลท้องถิ่น	-	-	*	*				
10. ผู้ก่อการร้าย	*	-	-	*				
11. ขาดหลักประกันเงินกู้ของ สมาชิก	-	*	*	-				
12. ตลาดจำหน่ายพืชผล	*	-	-	-				
13. ดำเนินการล่าช้า			-				*	*
14. แนวเขตที่ดินไม่ชัดเจน			*				*	*

** เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากความหมายของคำว่า “เกษตรกร ”

ที่มา : โสภณ ขมชาญ และคณะ (2558: 4-28)

(3) การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

นโยบายที่สำคัญด้านหนึ่งคือการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งจะสรุปสาระสำคัญได้ 3 เรื่อง คือ (1) แนวคิด (2) ผลจากนโยบาย และ (3) ลำดับเวลาการดำเนินงาน

(3.1) แนวคิดและนโยบาย

รัฐได้มีนโยบายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาเป็นเวลาช้านานได้มีการตรากฎหมายขึ้นมาควบคุมการเช่าที่ดินหลายฉบับมาตั้งแต่ พ.ศ.2493 เช่น พระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่า พ.ศ.2493 พระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่า พ.ศ.2517 พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2524 และ พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2559 โดยมีลำดับเวลาการตราพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในตารางที่ 4-18 และรูปที่ 4-5

นอกจากนี้ยังมีมติคณะรัฐมนตรีอีก 15 เรื่อง โดยมีช่วงเวลาในตารางที่ 4-19 และรูปที่ 4-6

ตารางที่ 4-18 ช่วงเวลาการตราพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

แผนพัฒนาฯ	ลำดับเวลา	พระราชบัญญัติ
ก่อนมีแผนพัฒนาฯ	พ.ศ. 2493	พ.ร.บ. ควบคุมการเช่า พ.ศ. 2493 ¹⁾
ฉบับที่ 3	พ.ศ. 2517	พ.ร.บ. ควบคุมการเช่า พ.ศ. 2517 ²⁾
ฉบับที่ 4	พ.ศ. 2524	พ.ร.บ. การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ³⁾
ฉบับที่ 11	พ.ศ. 2559	พ.ร.บ. การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2559 ⁴⁾

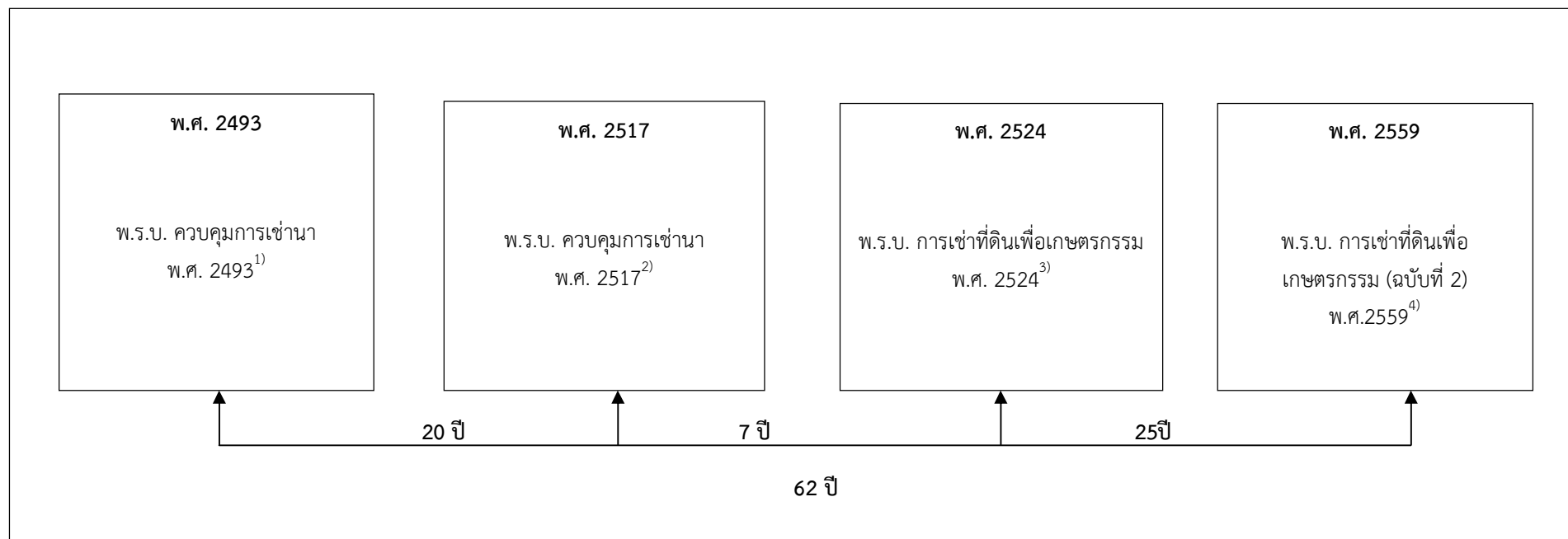
ที่มา :

¹⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 71 ตอนที่ 76 ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2497

²⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 91 ตอนที่ 215 ลงวันที่ 17 มีนาคม 2517

³⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนที่ 16 ฉบับพิเศษ ลงวันที่ 14 สิงหาคม 2524

⁴⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนที่ 38 ก ลงวันที่ 29 เมษายน 2559



ที่มา :

- ¹⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 71 ตอนที่ 76 ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2497
- ²⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 91 ตอนที่ 215 ลงวันที่ 17 มีนาคม 2517
- ³⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนที่ 16 ฉบับพิเศษ ลงวันที่ 14 สิงหาคม 2524
- ⁴⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนที่ 38 ก ลงวันที่ 29 เมษายน 2559

รูปที่ 4-5 ช่วงเวลาการตราพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ตารางที่ 4-19 ลำดับมติคณะรัฐมนตรีเรื่องการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ลำดับที่	มติคณะรัฐมนตรี 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	การช่วยเหลือชาวนาให้ได้เช่าที่นาเดิม
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	3 พฤษภาคม 2554	การรายงานผลการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรเกี่ยวกับการขึ้นราคาเช่านาของผู้ให้เช่าอย่างไม่เป็นธรรม

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

(3.2) ผลจากนโยบาย

จากการทบทวนทั้งแนวคิดและนโยบายที่เกี่ยวกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังกล่าวข้างต้นจะสรุปได้ว่ามี 2 แนวคิด คือ

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

แนวคิดที่ 2 การเช่าที่ดินเป็นการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมเพราะเป็นวิธีการเข้าสู่ที่ดินทำกิน (access) ที่สะดวกและเร็วที่สุดแต่ผลที่เกิดขึ้นก็คือมีอัตราค่าเช่าค่อนข้างสูงเจ้าของที่ดินยกเลิกการเช่าเพราะติดปัญหากฎหมายมาตรา 53 เรื่องการขายที่ดิน

วันที่ 17 สิงหาคม 2492	วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2494	วันที่ 2 กรกฎาคม 2494	วันที่ 2 กรกฎาคม 2495	วันที่ 15 มีนาคม 2497	วันที่ 7 พฤษภาคม 2517	วันที่ 17 กันยายน 2517	วันที่ 5 สิงหาคม 2518	วันที่ 20 กรกฎาคม 2519	วันที่ 3 พฤษภาคม 2554
การขายที่ดินให้ กรมสหกรณ์ และราษฎร ผู้ทำนา	ระงับการขึ้นค่า เช่านา ค่าเช่า ที่ดิน และค่า เช่าอาคาร ที่อยู่ในความ ควบคุมดูแล ของกระทรวง มหาดไทย และหน่วยงาน ราชการต่างๆ	อนุมัติให้ เทศบาลขึ้นค่า เช่านา ค่าเช่า ที่ดิน และค่าเช่า อาคาร	การแก้ไข พระราชบัญญัติ ควบคุมค่าเช่านา พ.ศ.2493	การช่วยเหลือ ราษฎรผู้เช่า นาทำ	การช่วยเหลือ ชาวนาให้ได้เช่า ที่ดินเดิม	ร่าง พระราชบัญญัติ ควบคุมการเช่า นา พ.ศ.	กฎหมาย ช่วยเหลือ ชาวนา	การแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติ ควบคุมการเช่า นา พ.ศ. 2517	การรายงานผล การดำเนินการ ตามมติ คณะรัฐมนตรี เรื่อง การแก้ไข ปัญหาความ เดือดร้อนของ เกษตรกร เกี่ยวกับการขึ้น ราคาค่าเช่านา ของผู้ให้เช่า อย่างไม่เป็น

รูปที่ 4-6 มติคณะรัฐมนตรีเรื่องการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

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

“จึงสรุปได้ว่ารัฐยังมีนโยบายในการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยที่ยังไม่มีมาตรการที่ชัดเจนว่าจะมีวิธีการใดที่จะทำให้การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีประสิทธิภาพมากที่สุด”

(4) ผลจากนโยบายเรื่องธนาคารที่ดิน

(4.1) แนวคิดและนโยบาย

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

ในปี พ.ศ. 2554 ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ขึ้น

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

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

ทั้งนี้เมื่อลำดับเวลาในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับธนาคารที่ดินซึ่งได้เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2512 จนถึงปัจจุบันเป็นเวลา 48 ปี ดังรายละเอียดใน กรอบ 1 และรูปที่ 4-7

(4.2) ผลจากนโยบาย

ถึงปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ยังไม่ผ่านการพิจารณาจากคณะรัฐมนตรี จึงยังมิได้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

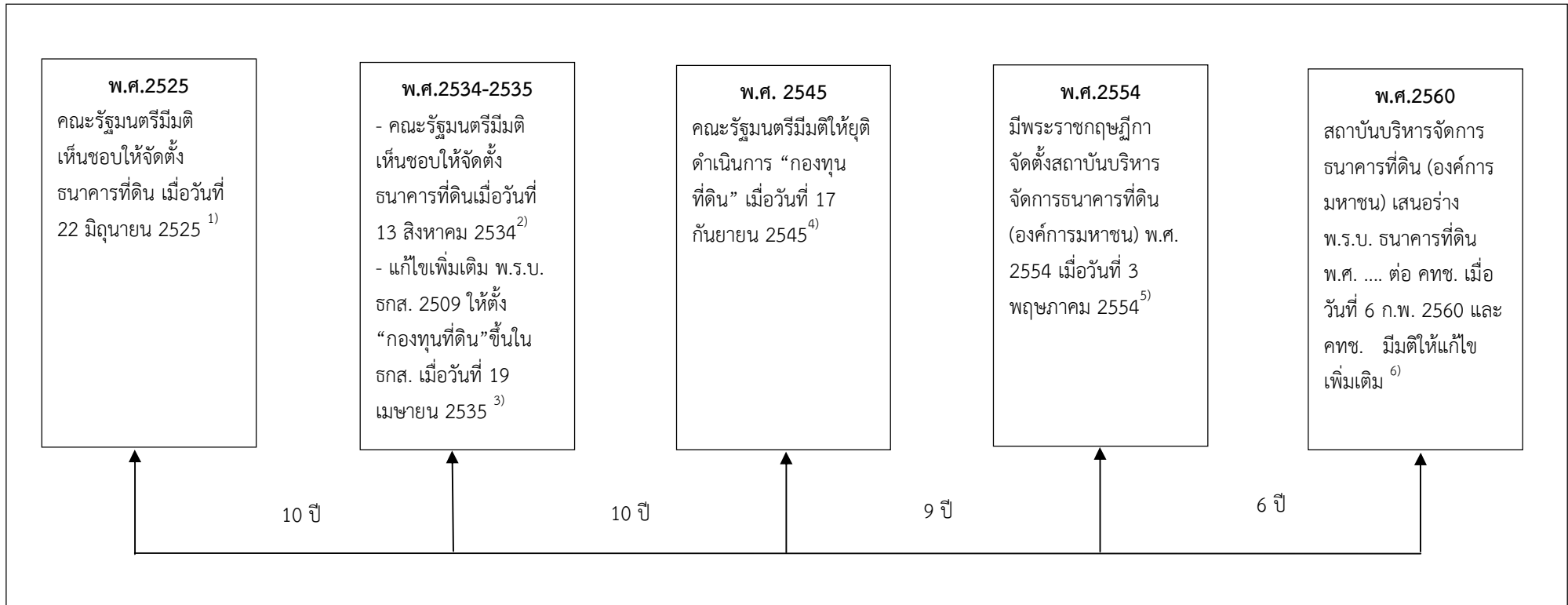
กรอบ 1

ลำดับเวลาของแนวคิดและการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับธนาคารที่ดินในประเทศไทย

- 2512¹⁾: ระเบียบว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินของกรมสหกรณ์ที่ดินเพื่อจัดให้เกษตรกรตามวิธีการสหกรณ์ พ.ศ. 2512
- 2513¹⁾: จัดตั้งกองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้กับเกษตรกร
- 2518¹⁾: จัดตั้งกองทุนปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร
- 2518¹⁾: ระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินของกรมส่งเสริมสหกรณ์เพื่อจัดสรรให้แก่เกษตรกรตามวิธีการสหกรณ์ พ.ศ. 2518
- 2519¹⁾: ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนกองทุนจัดหาที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ พ.ศ. 2519
- 2521¹⁾: มีการจัดตั้งคณะทำงานร่วมระหว่าง ส.ป.ก. กับ ธ.ก.ส. เพื่อศึกษาสู่ทางในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน
- 2523¹⁾: มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาด้านธนาคารที่ดิน
- 2525¹⁾: คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติมีมติให้จัดตั้งธนาคารที่ดิน
- 2525¹⁾: คณะรัฐมนตรีเห็นชอบมติของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ
- 2525¹⁾: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ศึกษาเรื่องการจัดตั้งธนาคารที่ดิน
- 2528¹⁾: ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน พ.ศ. 2528
- 2533¹⁾: ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนหมุนเวียนเพื่อปลดปล่อยหนี้สินเดิมของเกษตรกรที่ยากจน พ.ศ. 2533
- 2534¹⁾: คณะรัฐมนตรี มีมติวันที่ 13 สิงหาคม 2534 ให้จัดตั้งธนาคารที่ดิน
- 2534¹⁾: แก้ไข พ.ร.บ. ธ.ก.ส. 2509 เพิ่มเติม มาตรา 34 ทวิ ให้ตั้ง กองทุนที่ดินขึ้น ใน ธ.ก.ส.
- 2545¹⁾: คณะรัฐมนตรีมีมติให้ยุติ ดำเนินการกองทุนที่ดิน
- 2551¹⁾: คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภาจะจัดตั้งธนาคารที่ดิน (ธันวาคม)
- 2552¹⁾: เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเสนอต่อรัฐบาลให้จัดตั้งธนาคารที่ดิน (กรกฎาคม)
- 2553¹⁾: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้เสนอให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดิน (มิถุนายน)
- 2554¹⁾: มติจากการประชุมสมัชชาปฏิรูปที่ดินระดับชาติครั้งที่ 1 ให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดิน (มีนาคม)
- 2554¹⁾: มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน(องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 (พฤษภาคม)
- 2554¹⁾: คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภาจะจัดตั้งธนาคารที่ดิน (สิงหาคม)
- 2558²⁾: สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติเสนอรายงานการศึกษาธนาคารที่ดินและร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ให้กับรัฐบาล
- 2560³⁾: สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) เสนอ (ร่าง) พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ.
- ต่อคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ในการประชุมครั้งที่ 1/2560 เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2560 และ คทช. มีมติให้แก้ไขเพิ่มเติม

ที่มา :

- ¹⁾ โสภณ ชมชาญ (2555: 27)
- ²⁾ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ (2558ข: 10-29)
- ³⁾ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (2560: 105)



ที่มา :

- 1) มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 มิถุนายน 2525
- 2) มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 13 สิงหาคม 2534
- 3) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 42 ลงวันที่ 8 เมษายน 2535
- 4) มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 17 กันยายน 2545
- 5) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 33 ลงวันที่ 3 พฤษภาคม 2554
- 6) คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (2560: 105)

รูปที่ 4-7 ช่วงเวลาในการดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

4.3.7 ผลจากนโยบายการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

จากการทบทวนนโยบายเรื่องการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมในอดีตถึงปัจจุบัน พบว่ารัฐได้มีนโยบายคุ้มครองพื้นที่เกษตรมาตั้งแต่ พ.ศ.2511 ปรากฏในรูปของกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ห้าถึงฉบับที่สิบสอง และมติคณะกรรมการต่างๆ แต่ไม่สามารถดำเนินการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ สาระสำคัญในหัวข้อนี้จะครอบคลุมรวม 6 เรื่อง คือ (1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม (2) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม (3) มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม (4) ผลการดำเนินงานคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมในประเทศไทย (5) ปัญหาและอุปสรรคในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม มี 7 ฉบับ ซึ่งมีสาระสำคัญและข้อจำกัดในการประกาศใช้ดังรายละเอียดในตารางที่ 4-20

ตารางที่ 4-20 พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

พระราชบัญญัติ	มาตรา	สาระสำคัญ	ข้อจำกัด
จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 ¹⁾	มาตรา 8 มาตรา 9	ใช้เพื่อการเกษตร	ใช้เฉพาะในเขตนิคมฯสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ²⁾	มาตรา 39	ใช้เพื่อการเกษตร	ใช้ในเขตปฏิรูปที่ดินฯ
การผังเมือง พ.ศ. 2518 ³⁾	มาตรา 21	มีการกำหนดเขตเกษตรกรรมเป็นเขตหนึ่งในผังเมืองรวม	มีกำหนด 5 ปี ยังไม่ครอบคลุมทั่วประเทศ
ควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ⁴⁾	มาตรา 18	ควบคุมการก่อสร้างอาคาร	ใช้เฉพาะเขตควบคุม
ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ⁵⁾	มาตรา 43-44	กำหนดเขตอนุรักษ์	ต้องกำหนดว่าพื้นที่เกษตรบางแห่งอยู่ในระบบนิเวศตามธรรมชาติ
พัฒนาที่ดิน พ.ศ.2551 ⁶⁾	มาตรา 9 (2)	การวางแผนการใช้ที่ดิน	ยังไม่ได้ดำเนินการตามกฎหมาย
จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2558 ⁷⁾	มาตรา 56	ใช้เพื่อการเกษตร	ใช้เฉพาะในเขตจัดรูปที่ดิน

- ที่มา :
- ¹⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 85 ตอนที่ 55 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 19 มิถุนายน 2511
 - ²⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 54 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 5 มีนาคม 2518
 - ³⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 54 ลงวันที่ 5 มีนาคม 2518
 - ⁴⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 96 ตอนที่ 80 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 14 พฤษภาคม 2522
 - ⁵⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 37 ลงวันที่ 4 เมษายน 2535
 - ⁶⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 27ก ลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2551
 - ⁷⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 14 ก ลงวันที่ 2 มีนาคม 2558

(2) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม
นโยบายการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมได้ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ มาตั้งแต่ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2511 จนถึงปัจจุบัน คือ ฉบับที่ 12 โดยมีรายละเอียดในตารางที่ 4-21
และรูปที่ 4-8

ตารางที่ 4-21 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	สาระสำคัญ
ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)	กำหนดนโยบายการใช้ที่ดินมิให้เมืองขยายตัวออกไปยังพื้นที่เกษตร ¹⁾
ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)	แก้ไขการนำที่ดินที่เหมาะสมแก่การเกษตรมาใช้ประโยชน์อย่างอื่น ²⁾
ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)	คุ้มครองเขตเกษตรกรรมที่อุดมสมบูรณ์เป็นพิเศษ ³⁾
ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544)	รักษาพื้นที่ชลประทานไว้เพื่อการผลิตทางด้านเกษตร ⁴⁾
ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549)	กำหนดพื้นที่เกษตรกรรมเป็นเขตอนุรักษ์ ⁵⁾
ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)	รักษาพื้นที่เกษตรในเขตชลประทานไว้ไม่น้อยกว่า 31 ล้านไร่ ⁶⁾
ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559)	เพื่อคุ้มครองพื้นที่สีเขียวและพื้นที่เกษตรกรรม เพื่อการผลิตทางการเกษตรที่มีประสิทธิภาพ และยั่งยืน ⁷⁾
ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)	คุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมที่มีศักยภาพโดยผลักดันการจัดทำพระราชบัญญัติคุ้มครองพื้นที่ เกษตรกรรมไว้ให้เป็นฐานการผลิตการเกษตรที่มั่นคง รวมถึงการกำหนดเขตการใช้พื้นที่ทำ การเกษตรที่เหมาะสม ⁸⁾

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)
- ⁸⁾ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2559: 87)



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)
- ⁸⁾ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2559: 87)

รูปที่ 4-8 สารสำคัญในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

(3) มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

นโยบายการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมที่ปรากฏเป็นมติคณะรัฐมนตรี รวม 8 ครั้ง โดยมีสาระสำคัญและลำดับเวลาดังรายละเอียดในตารางที่ 4-22 และรูปที่ 4-9 ดังนี้

ตารางที่ 4-22 มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ

แผนพัฒนาฯ	มติคณะรัฐมนตรี	เรื่อง	สาระสำคัญ
ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524)	วันที่ 6 พฤษภาคม 2523	การกำหนดพื้นที่ที่เหมาะสมให้เป็นเขตทำเกษตรกรรม	กำหนดเขตเกษตรกรรม
	วันที่ 6 มกราคม 2524	การคุ้มครองพื้นที่ถือครองทำการเกษตร	คุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม
	วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2524	การคุ้มครองพื้นที่ถือครองทำการเกษตร	คุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม
	วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2524	นโยบายและมาตรการการพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ	ที่ดินที่อุดมสมบูรณ์ทางการเกษตร ถูกบุกรุกจำเป็นต้องมีบริเวณที่ควรสงวนไว้เพื่อการเกษตร
ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)	วันที่ 1 กันยายน 2530	นโยบายที่ดิน	ให้ออกกฎหมายคุ้มครองที่เกษตรกรรม
	วันที่ 19 กันยายน 2532	การลดการเก็งกำไรจากการซื้อขายที่ดิน	กำหนดเขตการใช้ที่ดินให้ชัดเจน เพิ่มอัตราภาษีบำรุงท้องที่สำหรับที่ดินที่ไม่ได้ใช้ หรือใช้ประโยชน์ผิดรูปแบบ
ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544)	วันที่ 14 มีนาคม 2543	รายงานการพิจารณาศึกษาจัดให้มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	คุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม
ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549)	วันที่ 3 มิถุนายน 2546	- ผลการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของชาติ	ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม
	วันที่ 3 มิถุนายน 2546	- ชี้แจงข่าวกรณีให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนเพื่อทำนาปลูกข้าวในประเทศไทย	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์คัดค้านแนวคิดดังกล่าว
ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559)	วันที่ 9 กรกฎาคม 2556	ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง “ร่างพระราชบัญญัติการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ.”	รัฐต้องเร่งรัดการตรากฎหมายการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

แผนพัฒนา ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524)	แผนพัฒนา ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)	แผนพัฒนา ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544)	แผนพัฒนา ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549)	แผนพัฒนา ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559)
วันที่ 6 พฤษภาคม 2523 เรื่อง การกำหนดพื้นที่ที่ เหมาะสมให้เป็นเขตทำ เกษตรกรรม วันที่ 6 มกราคม 2524 เรื่อง การคุ้มครองพื้นที่ ถือครองทำการเกษตร วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2524 เรื่อง การคุ้มครองพื้นที่ ถือครองทำการเกษตร วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2524 เรื่อง นโยบายและ มาตรการการพัฒนา สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ	วันที่ 1 กันยายน 2530 เรื่อง นโยบายที่ดิน วันที่ 19 กันยายน 2532 เรื่อง การลดการเก็ง กำไรจากการซื้อขาย ที่ดิน	วันที่ 14 มีนาคม 2543 เรื่อง รายงานการ พิจารณาศึกษาญาติให้มี การควบคุมการใช้ ประโยชน์ที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม	วันที่ 3 มิถุนายน 2546 (1) เรื่องผลการ ประชุมเชิงปฏิบัติการ เพื่อแก้ไขปัญหาที่ดิน ของชาติ (2) ขี้แจงข่าวกรณีให้ ต่างชาติเข้ามาลงทุน เพื่อทำนาปลูกข้าวใน ประเทศไทย	วันที่ 9 กรกฎาคม 2556 เรื่อง ความเห็นและ ข้อเสนอแนะของสภาที่ ปรึกษาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ เรื่อง “ร่างพระราชบัญญัติการ คุ้มครองพื้นที่ เกษตรกรรม พ.ศ.”

รูปที่ 4-9 มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ

(4) ผลการดำเนินงานคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมในประเทศไทย

การดำเนินงานคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมที่ชัดเจนของรัฐในอดีตนั้นดำเนินการในพื้นที่ต่างๆ โดยกฎหมายและข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ดังนี้

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

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

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

(4) ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร

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

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

(5) พื้นที่ในเขตกรุงเทพมหานครที่กำหนดโดยข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร ดังนี้

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

(5.2) ข้อบัญญัติกรุงเทพฯ วันที่ 9 กันยายน 2525 กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างในเขตตลิ่งชัน กรุงเทพมหานคร

(5.3) ข้อบัญญัติกรุงเทพฯ วันที่ 9 กันยายน 2525 กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างฯ บางแห่งในเขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร

(6) ในเขตผังเมืองรวมที่ประกาศและกำหนดให้มีเขตชนบทรวมอยู่ด้วยถึงเดือนมกราคม 2560 มีการดำเนินการดังนี้

(6.1) ประกาศกฎกระทรวง 226 ผัง

(6.2) ยังไม่ประกาศกฎกระทรวง 191 ผัง

(กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2560: 1)

(5) ปัญหาและอุปสรรคในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

ประเด็นปัญหาที่ไม่สามารถคุ้มครองพื้นที่การเกษตรส่วนใหญ่ซึ่งเป็นของภาคเอกชนไว้ได้เนื่องจากความไม่เป็นธรรมในการบังคับใช้ที่ดิน การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมในพื้นที่เอกชน จึงดำเนินการได้เฉพาะในเขตจัดรูปที่ดินจำนวน 1.98 ล้านไร่เท่านั้น นอกจากนั้นเป็นการคุ้มครองในที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะโครงการจัดที่ดินทำกิน อุปสรรคที่สำคัญที่สุดที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินการตามเจตนารมณ์ของนโยบายและแนวคิดได้ก็คือความไม่เป็นธรรมในสังคม

ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการบังคับใช้ที่ดินในกรณีของการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม อาจเกิดขึ้นได้ 2 กรณี คือ

(1) ราคาที่ดิน

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

(2) การเสียโอกาสในการเปลี่ยนอาชีพ

เจ้าของที่ดินส่วนหนึ่งที่เป็นเกษตรกรมีปัญหาในการประกอบอาชีพการเกษตร เนื่องจากความไม่แน่นอนของราคาผลผลิตทางการเกษตร มีปัญหาน้ำท่วมพืชผลเสียหาย ก่อให้เกิดหนี้สิน จึงต้องการขายที่ดินเพื่อเปลี่ยนอาชีพ เมื่อมีการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม โดยขาดมาตรการช่วยเหลือที่เป็นธรรมแล้ว ที่ดินก็ต้องมีราคาต่ำดังที่กล่าวแล้ว โอกาสที่จะล้างหนี้สินโดยการขายที่ดินเพื่อนำเงินที่เหลือไปลงทุนประกอบอาชีพอื่นก็จะลดน้อยลง เป็นการเสียโอกาสในการเปลี่ยนอาชีพ

ปัญหาความไม่เป็นธรรมนี้ได้มีผลยืนยันมาจากความเห็นของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่ไม่เห็นด้วยกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม หากจะให้ได้สามารถคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมได้ จำเป็นจะต้องมีมาตรการในการสร้างความเป็นธรรมในการบังคับใช้ที่ดินเสียก่อน

4.3.8 ผลจากนโยบายการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (Land Consolidation)

นโยบายการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (Land Consolidation) ในประเทศไทยได้เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2512 ได้ปรากฏเป็นกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีในเวลาต่อมา การทบทวนสาระสำคัญเรื่องการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทยจะครอบคลุมรวม 3 เรื่อง (1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2) มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (3) ผลการดำเนินงาน

(1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมี 1 ฉบับ คือพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558

(2) มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

คณะรัฐมนตรีได้มีมติที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2560 เรื่องแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (พ.ศ. 2560-2579)

(3) ผลการดำเนินงาน

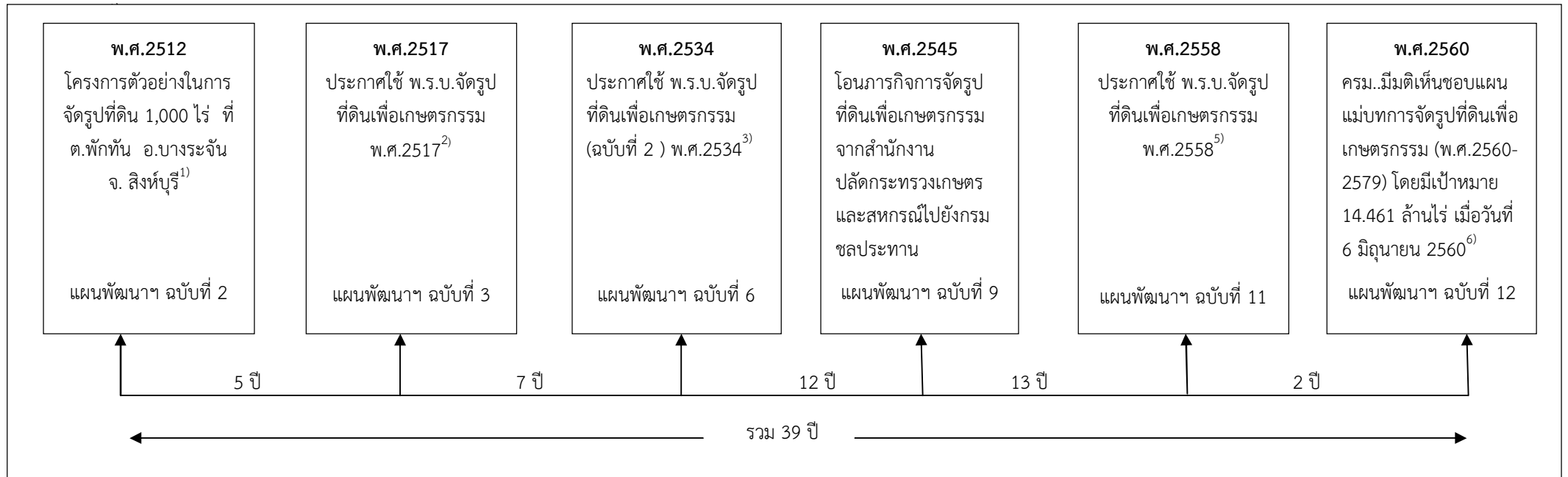
ถึงปัจจุบัน โครงการจัดรูปที่ดินได้ดำเนินการไปแล้วในท้องที่จังหวัดต่างๆ รวม 27 จังหวัด คือ พิจิตร พิษณุโลก ลำปาง ราชบุรี สุพรรณบุรี ชัยนาท สิงห์บุรี กาญจนบุรี อ่างทอง เพชรบุรี นครสวรรค์ ลพบุรี สระบุรี พระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี นครปฐม สกลนคร ขอนแก่น เลย บุรีรัมย์ สุรินทร์ มหาสารคาม อุบลราชธานี หนองคาย อุดรธานี นครศรีธรรมราช ปัตตานีซึ่งอยู่ในเขตการรับน้ำของโครงการชลประทาน 8 โครงการ คือ โครงการเจ้าพระยาใหญ่ โครงการพิษณุโลก โครงการแม่กลองใหญ่ โครงการหนองหวาย โครงการน้ำอูน โครงการแม่วัง กว๊าน โครงการชลประทานเลย โครงการอ่างเก็บน้ำอำปิล และพื้นที่อยู่ในเขตการรับน้ำของโครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้าอีก 1 โครงการ คือ โครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้าจังหวัดนครศรีธรรมราช รวมพื้นที่จัดรูปที่ดินทั้งหมดประมาณ 1.98 ล้านไร่ (กรมชลประทาน, 2559: 10)

ตารางที่ 4-23 ช่วงเวลาการดำเนินงานในการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

แผนพัฒนาฯ	พ.ศ.	ลำดับเวลาการดำเนินงานในการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ฉบับที่ 2	2512	พ.ศ.2512โครงการตัวอย่างในการจัดรูปที่ดิน 1,000 ไร่ ที่ ต.พักหัน อ.บางระจัน สิงห์บุรี ¹⁾
ฉบับที่ 3	2517	พ.ศ.2517ประกาศใช้ พรบ.จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517 ²⁾
ฉบับที่ 6	2534	พ.ศ.2534ประกาศใช้ พรบ.จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2534 ³⁾
ฉบับที่ 9	2545	พ.ศ.2545โอนภารกิจการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจากสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไปยังกรมชลประทาน ⁴⁾
ฉบับที่ 10	2558	พ.ศ.2558ประกาศใช้ พรบ.จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2558 ⁵⁾
ฉบับที่ 12	2560	พ.ศ.2560กรม.มีมติเห็นชอบแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (พ.ศ.2560-2579) โดยมีเป้าหมาย 14.461 ล้านไร่ เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2560 ⁶⁾

ที่มา:

- 1) Department of Land Development and ILACO (1975: 2-3)
- 2) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 91 ตอนที่ 155 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 18 กันยายน 2517
- 3) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 108 ตอนที่ 211 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 4 ธันวาคม 2534
- 4) พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 119 ตอนที่ 99 ลงวันที่ 2 ตุลาคม 2545
- 5) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 14 ก ลงวันที่ 2 มีนาคม 2558
- 6) มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 6 มิถุนายน 2560



ที่มา :

- ¹⁾ Department of Land Development and ILACO (1975: 2-3)
- ²⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 91 ตอนที่ 155 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 18 กันยายน 2517
- ³⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 108 ตอนที่ 211 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 4 ธันวาคม 2534
- ⁴⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 119 ตอนที่ 99 ลงวันที่ 2 ตุลาคม 2545
- ⁵⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 14 ก ลงวันที่ 2 มีนาคม 2558
- ⁶⁾ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 6 มิถุนายน 2560

รูปที่ 4-10 ช่วงเวลาการดำเนินงานในการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

4.3.9 ผลจากนโยบายการอนุรักษ์ดินและน้ำ

นโยบายการอนุรักษ์ดินและน้ำได้กำหนดขึ้นเพื่อป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดินมาตั้งแต่แผนพัฒนาการเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 จนถึงปัจจุบัน

ความเสื่อมโทรมของที่ดินคือการเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติทางเคมี กายภาพ และชีวภาพของดิน ซึ่งในประเทศไทยนั้นปัญหาที่รุนแรงที่สุดคือ การชะล้างพังทลายของดิน และความอุดมสมบูรณ์ของดินที่ลดลงจากการนำธาตุอาหารในดินขึ้นไปใช้ของพืชต่างๆ

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

สาระสำคัญในหัวข้อนี้ได้พบทวน 4 เรื่อง คือ (1) นโยบายการอนุรักษ์ดินและน้ำ (2) ที่มาแห่งอำนาจในการดำเนินการ (3) ผลการอนุรักษ์ดินและน้ำและช่วงเวลาดำเนินการ และ(4) ปัญหาการอนุรักษ์ดินและน้ำ โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) นโยบายการอนุรักษ์ดินและน้ำ

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

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

(2) ที่มาแห่งอำนาจในการดำเนินการ

(2.1) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

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

(2.2) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในแผนพัฒนาฯ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 จนถึงฉบับที่ 12 นั้น ทุกฉบับจะระบุไว้ว่า รัฐมีนโยบายโดยตรงในการอนุรักษ์ดินและน้ำ เช่น

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

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 : ให้มีการจัดตั้งศูนย์อนุรักษ์ดินและน้ำปีละ 2 ศูนย์ในจังหวัดที่เหมาะสม โดยมีส่วนสัมพันธ์กับการรักษาต้นน้ำลำธาร

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

(2.3) มติคณะรัฐมนตรี

มติคณะรัฐมนตรีและนโยบายของรัฐบาลนั้น 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 อาจจะสรุปได้ว่าในระยะ 20 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลทุกรัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งที่ดินและป่าไม้มาโดยตลอด นโยบายเรื่องการอนุรักษ์ดินและน้ำได้มีการกำหนดไว้ว่าจะต้องดำเนินการทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งเป็นการสนับสนุนจากนโยบายการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้หลายฉบับนโยบายของรัฐที่แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ในการอนุรักษ์ดินและน้ำได้แก่ การจัดตั้งสถาบันขึ้นหลายแห่งเพื่อดำเนินการวิจัยและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

(3) ผลการอนุรักษ์ดินและน้ำและช่วงเวลาการดำเนินการ

จากปัญหาการชะล้างพังทลายของดินดังกล่าวได้มีการจัดทำระบบอนุรักษ์ดินและน้ำโดยกรมพัฒนาที่ดิน ที่ใช้มาตรการวิธีกล มาตรการวิธีพืช และมาตรการวิธีกลร่วมกับวิธีพืช

กรมพัฒนาที่ดินได้จัดทำโครงการโดยนำเกษตรกรเข้ามาร่วมดำเนินการ โดยจัดตั้งเป็นหมอดินอาสาประจำจังหวัด ประจำอำเภอ ประจำตำบล และประจำหมู่บ้านถึงปัจจุบันมีจำนวน รวม 89,332 คน (กรมพัฒนาที่ดิน, 2558: 123)

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

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

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

ทั้งนี้มีลำดับเวลาการดำเนินการซึ่งได้เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2506 ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 ถึงปัจจุบัน พ.ศ. 2561 เป็นเวลา 55 ปี เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2559 สามารถดำเนินการได้เพียง 19.32 ล้านไร่ และมีแผนจะดำเนินการในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 อีก 5 ล้านไร่ ทั้งนี้ในแผนปฏิรูปประเทศกำหนดให้มีการอนุรักษ์ดินและน้ำปีละ 120,000 ไร่ ดังรายละเอียดในตารางที่ 4-24 และรูปที่ 4-11

(4) ปัญหาการอนุรักษ์ดินและน้ำ

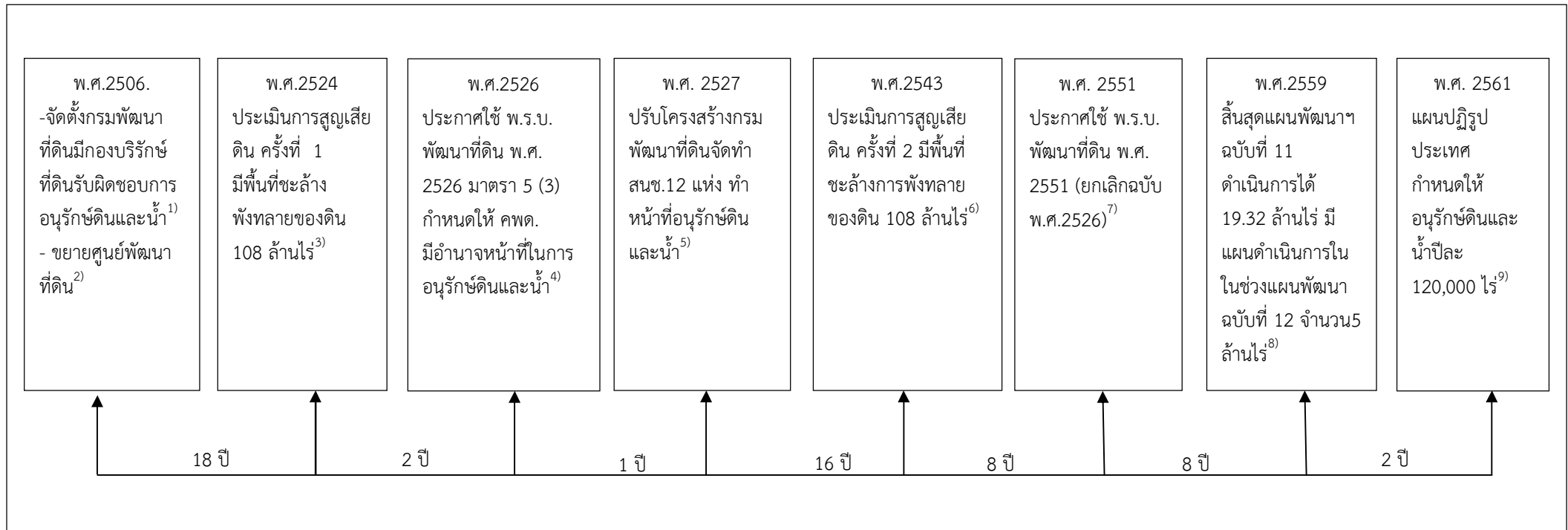
ปัญหาในการดำเนินโครงการอนุรักษ์ดินและน้ำที่ผ่านมา มี 3 ประการ คือ (1) สาเหตุจากทางราชการ (2) สาเหตุจากเกษตรกร และ(3) สาเหตุจากลักษณะโครงการดังกล่าวข้างต้น

ตารางที่ 4-24 ช่วงเวลาการดำเนินการด้านอนุรักษ์ดินและน้ำ

ช่วงเวลา		ช่วงเวลาการดำเนินการด้านอนุรักษ์ดินและน้ำ
แผนพัฒนาฯ	พ.ศ.	
ฉบับที่ 1	2506	(1) วันที่ 23 พฤษภาคม 2506 จัดตั้งกรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ มีกองบริหารที่ดินรับผิดชอบการอนุรักษ์ดินและน้ำ ¹⁾ (2) วันที่ 3 กันยายน 2506 คณะรัฐมนตรีมีมติโครงการขยายงานอนุรักษ์ดินและน้ำ ในขณะนั้น มีศูนย์พัฒนาที่ดิน 3 แห่ง คือ ขอนแก่น ชลบุรี และนครราชสีมา ²⁾
ฉบับที่ 4	2524	มีการประเมินการสูญเสียดินครั้งที่ 1 โดย ระบบ USLE มีพื้นที่ชะล้างพังทลายของดิน 108 ล้านไร่ ³⁾
ฉบับที่ 5	2526	ประกาศใช้พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.2526 บทบัญญัติมาตรา 5 (3) กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาที่ดินมีอำนาจหน้าที่ในการอนุรักษ์ดินและน้ำ (เดิมเป็นบทบัญญัติมาตรา 20(2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ⁴⁾
	2527	มีการปรับโครงสร้างกรมพัฒนาที่ดินโดยมีการจัดตั้งสำนักงานพัฒนาที่ดินเขต รวม 12 เขต และทำหน้าที่อนุรักษ์ดินและน้ำ ⁵⁾
ฉบับที่ 8	2543	มีการประเมินการสูญเสียดินครั้งที่ 2 โดยระบบ USLE มีพื้นที่ชะล้างพังทลายของดิน 108 ล้านไร่ ⁶⁾
ฉบับที่ 10	2551	ประกาศใช้พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.2551 บทบัญญัติมาตรา 13 กำหนดให้ดำเนินการอนุรักษ์ดินและน้ำในพื้นที่ที่มีการชะล้างพังทลายของดินโดยการประกาศเขตอนุรักษ์ดินและน้ำ ⁷⁾
ฉบับที่ 11	2559	ตั้งแต่ พ.ศ. 2506 เป็นต้น มาจนถึงแผนพัฒนา ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2559) เป็นเวลา 53 ปี สามารถดำเนินการอนุรักษ์ดินและน้ำได้ 19.32 ล้านไร่ และมีแผนจะดำเนินการจำนวน 5 ล้านไร่ในแผนพัฒนา ฉบับที่ 12 ⁸⁾
ฉบับที่ 12	2561	แผนปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประเด็นย่อยที่ 2 ทรัพยากรดิน 2.2 ให้มีการจัดทำระบบอนุรักษ์ดินและน้ำปีละ 120,000 ไร่ ⁹⁾

ที่มา:

- ¹⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 80 ตอนที่ 50 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2506
- ²⁾ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 3 กันยายน 2506
- ³⁾ กรมพัฒนาที่ดิน (2524: 16)
- ⁴⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 100 ตอนที่ 160 ฉบับพิเศษลงวันที่ 6 ตุลาคม 2506
- ⁵⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 101 ตอนที่ 51 ลงวันที่ 20 เมษายน 2527
- ⁶⁾ กรมพัฒนาที่ดิน (2543: 37)
- ⁷⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 27ก ลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2551
- ⁸⁾ กรมพัฒนาที่ดิน (2559: 45, 58, 141)
- ⁹⁾ คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2561: 107)



ที่มา:

¹⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 80 ตอนที่ 50 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2506

²⁾ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 3 กันยายน 2506

³⁾ กรมพัฒนาที่ดิน (2524: 16)

⁴⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 100 ตอนที่ 160 ฉบับพิเศษ ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2506

⁵⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 101 ตอนที่ 51 ลงวันที่ 20 เมษายน 2527

⁶⁾ กรมพัฒนาที่ดิน (2543: 37)

⁷⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 27ก ลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2551

⁸⁾ กรมพัฒนาที่ดิน (2559: 45, 58, 141)

⁹⁾ คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2561: 107)

รูปที่ 4-11 ช่วงเวลาการดำเนินการในการอนุรักษ์ดินและน้ำ

4.3.10 ผลจากนโยบายภาษีที่ดิน

สาระสำคัญในหัวข้อนี้มี 4 เรื่อง คือ (1) ความเป็นมา (2) ภาษีบำรุงท้องที่ (3) อัตราภาษีบำรุงท้องที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และ (4) ลำดับเวลาเรื่องภาษีที่ดิน

(1) ความเป็นมา

การเก็บภาษีที่ดินได้เริ่มในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2354 ในสมัยรัชกาลที่ 2 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์

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

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

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

ข้าหลวงเดินสวน มีหน้าที่ตรวจรังวัดที่ดิน และออกโฉนดให้แก่เจ้าของสวนถือไว้เป็นสำคัญ ซึ่งในโฉนดนั้นจะมีรายการจำนวนต้นไม้ที่จะต้องเสียค่าอากรแต่ละประเภทไว้โดยชัดแจ้งสำหรับเจ้าพนักงาน พระคลังสวนจะได้เก็บเงิน ค่าอากรตามโฉนดนี้ทุกปีไปจนกว่าจะมีการเดินสวนครั้งใหม่ต่อไป

ส่วน “การเดินนา” นั้น ก็คล้ายคลึงกับการเดินสวน กล่าวคือ จะมีข้าหลวงชุดหนึ่งออกสำรวจที่นาของราษฎร แล้วออกหนังสือสำคัญให้แก่เจ้าของนานั้นๆ เพื่อสำหรับเป็นหลักฐานในการเก็บค่าต่อไป แต่ในรัชกาลที่ 2 นี้ การเก็บค่านาได้เรียกเก็บเป็นหัวเงิน หากใช้เก็บเป็นหางข้าวตามแบบโบราณคือ ทำนาได้ข้าวมากน้อยเท่าใด ก็แบ่งส่วนเป็นภาคหลวงตามสมควรในรัชกาลที่ 2 นี้ รัฐบาลเรียกเก็บภาคหลวงในอัตราไร่ละ 2 สัดครึ่ง ซึ่งเจ้าของนาต้องขนข้าวอันเป็นส่วนหางข้าวนี้ มาส่งขึ้นยุ้งฉางของหลวงเอง

การเก็บหางข้าวตามวิธีดังกล่าวนี้ ทางราชการของเราในครั้งนั้นแบ่งนาออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. นาน้ำท่า คือ นาที่ทำได้ทั้งน้ำฝนและน้ำท่า วิธีเก็บหางข้าวนาประเภทนี้เก็บด้วยวิธีคุโค คือ นับจำนวนโคหรือกระบือที่ใช้ทำนา โดยถือว่าโคคู่หนึ่งจะทำนาในที่นั้นๆ ได้ปีละเท่าใด แล้วเอาเกณฑ์ จำนวนโคขึ้นตั้งเป็นอัตราหางข้าวที่จะต้องเสีย นาประเภทนี้จึงเรียกกันอีกนัยหนึ่งว่า “นาคุโค” ฉะนั้นนาคุโคนี้ ถึงจะทำหรือมิทำก็ต้องเสียหางข้าวตลอดไป

2. นาฟางลอย คือ นาที่อาศัยแต่น้ำฝนอย่างเดียว เป็นนาที่ดอน น้ำท่าขึ้นไม่ถึง วิธีเก็บหางข้าว สำหรับนาประเภทนี้ เก็บจากท้องที่ที่ทำนาได้จริงๆ ถ้าที่ใดไม่ได้ทำหรือทำไม่ได้ ก็ไม่ต้องเสียหางข้าวและถือเอาตอฟางที่เก็บเกี่ยวแล้วเป็นเกณฑ์ในการเรียกเก็บค่านา โดยเหตุนี้จึงเรียกกันว่านาฟางลอย

ข้าหลวงเดินนา เมื่อสำรวจสำเร็จแล้วก็จะออกหนังสือสำคัญให้แก่เจ้าของนาคือถือไว้เป็นสำคัญสำหรับเป็นหลักฐานในการเรียกเก็บค่านาของเจ้าพนักงานต่อไป ถ้าเป็นนาคุโคเรียกว่า “ตราแดง” ถ้าเป็นนาฟางลอยเรียกว่า “ใบจอง”

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 3 ได้มีการปรับปรุงการเก็บค่านาจากที่ใช้วิธีเรียกเก็บข้าวเปลือก เช่น เก็บในอัตราไร่ละ 2 สัดครึ่ง ซึ่งเรียกว่า “**หางข้าว**” และเจ้าของนาจะต้องนำข้าวในส่วนที่เป็นหางข้าวนี้ มาส่งถึงฉางหลวงเอง เปลี่ยนแปลงวิธีเก็บค่านามาเป็น “**ตัวเงิน**” แทนการเก็บเป็นข้าวเปลือกโดยคิดในอัตราไร่ละ 1 สลึง และเก็บเงินแทนค่าขนข้าวส่งฉางหลวง ต่างหากอีกไร่ละ 12 สตางค์ (เสถียร ศุภโสภณ, 2507: 188)

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

“ในปัจจุบันประเทศไทยต่างกับประเทศอื่นที่ไม่ได้คิดค่าธรรมเนียมหรือเก็บภาษีสำหรับประโยชน์ที่ได้รับจากการชลประทาน ในกรณีที่ประโยชน์ที่ได้รับเห็นได้ จากการที่ผลผลิตเพิ่มขึ้น การเก็บค่าธรรมเนียมก็เป็นการสมควรอย่างไม่มีปัญหา ตามลักษณะของระบบการชลประทานในประเทศไทยไม่อาจเก็บค่าธรรมเนียมตามปริมาณน้ำที่ใช้ได้ ด้วยเหตุนี้คณะสำรวจฯ จึงขอเสนอให้เก็บภาษีจากเนื้อที่ที่ได้รับการชลประทานเพิ่มขึ้นจากภาษีที่ดิน (ภาษีบำรุงท้องที่) ซึ่งขณะนี้เก็บอยู่เป็นประจำในอัตราต่ำอย่างไรก็ดีปัญหามีอยู่ว่า เนื้อที่ที่ได้รับการชลประทานส่วนใหญ่ได้รับน้ำไม่แน่นอนและในด้านการบริหารไม่อาจจะเพิ่มลดภาษีการชลประทานตามการเปลี่ยนแปลงของปริมาณน้ำที่ได้รับแต่ละปีได้ จากจำนวนเนื้อที่ซึ่งได้รับการชลประทานภายใต้การควบคุมของกรมชลประทาน ในปัจจุบัน 8.5 ล้านไร่ เนื้อที่ที่ได้รับน้ำแน่นอนและเพียงพอตรงตามเวลาที่ต้องการทุกปีคงจะมีไม่เกิน 2 ล้านไร่ นอกนั้นได้รับการชลประทานไม่แน่นอนสม่ำเสมอทุกปี”

เพื่อเป็นหลักในการเก็บภาษีตามที่ได้แนะนำ คณะสำรวจฯ ขอเสนอให้กรมชลประทานจำแนกเนื้อที่ถือครองทั้งหมดในบริเวณที่ได้รับการชลประทานออกเป็น 4 ประเภท ตามปริมาณน้ำที่ได้รับจากโครงการชลประทานคือ ก) เป็นเนื้อที่ซึ่งได้รับน้ำอย่างเพียงพอสำหรับปลูกพืชทั้งในฤดูฝนและในฤดูแล้ง ข) เนื้อที่ที่ได้รับน้ำเพียงพอสำหรับปลูกพืชได้ครั้งเดียว ค) เนื้อที่ที่ได้รับน้ำเพียงพอสำหรับปลูกพืชได้ครั้งเดียวนอกจากในปีที่แล้งผิดปกติและ ง) เนื้อที่ที่ได้รับน้ำไม่แน่นอนสำหรับปลูกพืชครั้งเดียวแม้แต่ในปีปกติ

ในปัจจุบันมีเนื้อที่จำนวนน้อยที่เข้าอยู่ในข่ายประเภทแรก แต่เมื่อโครงการเขื่อนยันฮีสร้างเสร็จแล้วจะมีเนื้อที่จำนวนมากเข้าเกณฑ์อยู่ในประเภทที่หนึ่ง เมื่อถึงเวลานั้นแล้ว คณะสำรวจฯ ขอเสนอให้เก็บค่าบริการชลประทานรายปีในอัตรา 20 บาทต่อไร่ เงินจำนวนนี้จะเป็นเพียงส่วนน้อยของรายได้ที่กสิกรจะได้รับเพิ่มขึ้น ในทำนองเดียวกันขอเสนออัตรา 15 บาทสำหรับที่ถือครองประเภทที่สอง และ 5 บาท สำหรับที่ถือครองประเภทที่สาม คณะสำรวจฯ เสนอไม่เก็บค่าบริการชลประทานสำหรับที่ถือครองประเภทที่สี่ คณะสำรวจฯ ขอเสนอให้กรมชลประทานเริ่มทำการจำแนกที่ดินเสียแต่บัดนี้ เพื่อให้ออกกฎหมายที่จำเป็นและเริ่มเก็บภาษีตามที่ได้เสนอนี้ใน พ.ศ.2503 และควรจะเก็บภาษีจากเนื้อที่ที่ได้รับการชลประทานได้ทั้งหมดตั้งแต่ พ.ศ.2505 เป็นต้นไป

(2) ภาษีบำรุงท้องที่

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

มาตรา 7 ได้บัญญัติไว้ว่าให้เจ้าของที่ดินต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามอัตราภาษีบำรุงท้องที่ ในวันที่ 1 มกราคม ของทุกปี

สำหรับที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมนั้น อยู่นอกเขตเทศบาลให้ลดหย่อนได้ไม่เกินห้าไร่ แต่จะน้อยกว่าสามไร่ไม่ได้

(3) อัตราภาษีบำรุงท้องที่ที่อยู่ในปัจจุบัน

อัตราภาษีบำรุงท้องที่ที่อยู่ในปัจจุบันนั้นได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาให้นำราคาปานกลางของที่ดินที่ใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี พ.ศ. 2521 ถึง พ.ศ. 2524 มาใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปี พ.ศ. 2560 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 2 ก ลงวันที่ 1 มกราคม 2560 โดยมีรายละเอียดในตารางที่ 4-25

การใช้อัตราภาษีบำรุงท้องที่ในปัจจุบันที่ยึดฐานภาษี พ.ศ. 2524 ทั้งๆที่เวลาผ่านไปมาถึง 30 ปีเศษ ทั้งๆ ที่ราคาที่ดินมีราคาสูงหลายเท่าตัว และมีการยกเว้นไม่เก็บภาษีที่ดินอีกหลายกรณี แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลและการจัดการที่ดินที่เอกชนครอบครอง แต่ไปเน้นการจัดการที่ดินของรัฐเป็นหลัก (โสภณ ชมชาญ, 2556: 68)

(4) ช่วงเวลาการดำเนินการเรื่องภาษีที่ดิน

การเก็บภาษีที่ดิน ตั้งแต่เริ่มเมื่อ พ.ศ.2354 ถึงปัจจุบัน พ.ศ.2561 เป็นเวลา 207 ปี ที่น่าสังเกตคือ ตั้งแต่ พ.ศ.2524 ถึง พ.ศ. 2560 เป็นเวลา 36 ปี อัตราค่าบำรุงท้องที่มิได้มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด ดังรายละเอียดในตารางที่ 4-26 และรูปที่ 4-12

ตารางที่ 4-25 บัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่¹⁾

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	-	ไม้ล้มลุก ให้เสียทั้งอัตรา แต่
4	เกินไร่ละ 600 บาท ถึงไร่ละ 800 บาท	3	-	ถ้าเจ้าของที่ดินประกอบการ
5	เกินไร่ละ 800 บาท ถึงไร่ละ 1,000 บาท	4	-	กสิกรรมประเภทไม้ล้มลุกนั้น
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			

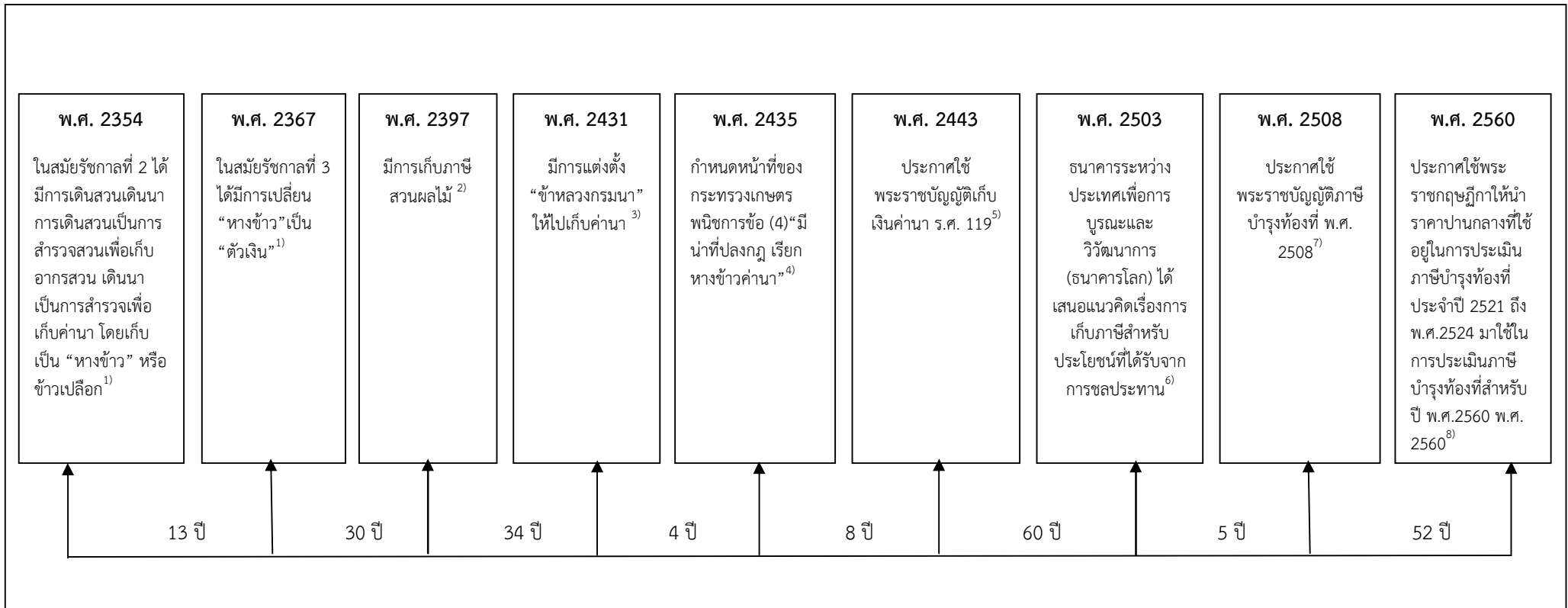
¹⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 2ก ลงวันที่ 1 มกราคม 2560

ตารางที่ 4-26 ช่วงเวลาการดำเนินการเรื่องภาษีที่ดิน

แผนพัฒนาฯ	พ.ศ.	ลำดับเวลาเรื่องภาษีที่ดิน
ก่อนมีแผนพัฒนาฯ	2354	ในสมัยรัชกาลที่ 2 ได้มีการเดินสวนเดินนา การเดินสวนเป็นการสำรวจสวนเพื่อเก็บอากรสวน เดินนาเป็นการสำรวจเพื่อเก็บค่านา โดยเก็บเป็น “หางข้าว” หรือข้าวเปลือก ¹⁾
	2367	ในสมัยรัชกาลที่ 3 ได้มีการเปลี่ยน “หางข้าว” เป็น “ตัวเงิน” ¹⁾
	2397	มีการเก็บภาษีสวนผลไม้ ²⁾
	2431	มีการแต่งตั้ง “ข้าหลวงกรมนา” ให้ไปเก็บค่านา ³⁾
	2435	กำหนดหน้าที่ของกระทรวงเกษตรพินิจการซื้อ (4) “มีนาที่ปลงกฎ เรียกหางข้าวค่านา” ⁴⁾
	2443	ประกาศใช้พระราชบัญญัติเก็บเงินค่านา ร.ศ. 119 ⁵⁾
	2503	ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ (ธนาคารโลก) ได้เสนอแนวคิดเรื่องการเก็บภาษีสำหรับประโยชน์ที่ได้รับจากการชลประทาน ⁶⁾
ฉบับที่ 1	2508	ประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 ⁷⁾
ฉบับที่ 12	2560	ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาให้นำราคาปานกลางที่ใช้ใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ ประจำปี 2521 ถึง พ.ศ.2524 มาใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปี พ.ศ.2560 พ.ศ.2560 ⁸⁾

ที่มา

- 1) เสถียร ศกุนโรจน์ (2507: 136,188)
- 2) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2525: 34)
- 3) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2535: 4-5)
- 4) เจ้าพระยาวางขันประพัทธ์ (2484: 8) โดยใช้ข้อความตามต้นฉบับ
- 5) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 17 ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน 2443
- 6) ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะ และวิวัฒนาการ (ธนาคารโลก) (2503: 64-66)
- 7) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 82 ตอนที่ 94 ฉบับพิเศษลงวันที่ 1 พฤศจิกายน 2508
- 8) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 2 ก ลงวันที่ 6 มกราคม 2560



ที่มา :

¹⁾ เสถียร ศกุนตลา (250 : 136,188)

²⁾ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2525: 34)

³⁾ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2535: 4-5)

⁴⁾ เจ้าพระยาวางษาประพัทธ์ (2484: 8) โดยใช้ข้อความตามต้นฉบับ

⁵⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 17 ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน 2443

⁶⁾ ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะ และวิวัฒนาการ (ธนาคารโลก) (2503: 64-66)

⁷⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 82 ตอนที่ 94 ฉบับพิเศษลงวันที่ 1 พฤศจิกายน 2508

⁸⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 2 ก ลงวันที่ 6 มกราคม 2560

รูปที่ 4-12 ช่วงเวลาการดำเนินการเรื่องภาษีที่ดิน

4.3.11 ผลจากนโยบายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินในประเทศไทยนั้น จัดเก็บในรูปของภาษีโรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 และภาษีบำรุงท้องที่ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 และอย่างไรก็ดี เนื่องจากพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว การกำหนดฐานภาษี อัตราภาษีหลักเกณฑ์และวิธีการในการประเมินภาษี การลดหย่อนภาษี ตลอดจนแนวปฏิบัติในการจัดเก็บภาษี ตามกฎหมายทั้งสองฉบับซึ่งไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป จึงส่งผลให้เกิดปัญหาการใช้บังคับกฎหมายทั้งสองฉบับเป็นจำนวนมาก จึงมีแนวความคิดในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง แทนการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและภาคเอกชนมาตั้งแต่ พ.ศ. 2541 ในหัวข้อนี้จะทบทวนถึงการดำเนินการในสาระสำคัญ รวม 2 เรื่อง คือ (1) สภาพปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ (2) ช่วงเวลาเรื่องภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

(1) สภาพปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุง

ท้องที่

(1.1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน

ภาษีโรงเรือนและที่ดิน คือ ภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บจากโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นกับที่ดินที่ใช้ประโยชน์ต่อเนื่องไปกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ในอัตราร้อยละ 12.5 ของค่ารายปี (ค่ารายปี หมายถึง จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรให้เช่าได้ในปีหนึ่งๆ)

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 ปกติต้องปรับปรุงทุกรอบ 4 ปี ทำให้ไม่สอดคล้องกับราคาประเมินที่ดินในสภาพเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ส่งผลให้สามารถจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ได้น้อยกว่าที่ควรจะเป็น

ประการที่สอง มีการลดหย่อนเนื้อที่ดินที่นำมาคำนวณภาษีเป็นจำนวนมาก อาทิ ลดหย่อนให้เจ้าของที่ใช้อยู่อาศัยหรือใช้เพื่อการเกษตรกรรมที่ไม่ต้องนำมาคำนวณภาษี หรือเสียภาษีน้อยลง ทำให้เกิดการใช้ช่องว่างของกฎหมายเพื่อเลี่ยงภาษี เช่น กรณีที่กำหนดให้ที่ดินที่ใช้ประกอบการกสิกรรมเฉพาะประเภทไม้ล้มลุกเสียภาษีกึ่งอัตรา แต่ถ้าเจ้าของที่ดินประกอบการกสิกรรมประเภทไม้ล้มลุกด้วยตนเอง ให้เสียภาษีบำรุงท้องที่อย่างสูงไม่เกินไร่ละ 5 บาท ส่งผลให้เกิดการเลี่ยงภาษีโดยการปลูกพืชล้มลุกเพื่อให้เสียภาษีน้อยลง

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

(2) ช่วงเวลาเรื่องภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

ภาษีที่ดินและโรงเรือนได้เริ่มใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ถึงปัจจุบันเวลา 86 ปี

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. โดยยกเลิกพระราชบัญญัติบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 และพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 มาตั้งแต่ พ.ศ. 2541 ถึงปัจจุบันเป็นเวลา 20 ปี ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติ เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2561 ดังรายละเอียดในตารางที่ 4-27 และรูปที่ 4-13

ตารางที่ 4-27 ช่วงเวลาเรื่องภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

แผนพัฒนาฯ	พ.ศ.	ลำดับและเรื่องภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง
ก่อนมีแผนพัฒนาฯ	2475	ประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ¹⁾
ฉบับที่ 8	2541	มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 8 กันยายน 2541 เห็นชอบในหลักการร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ²⁾
ฉบับที่ 10	2554	มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 20 เมษายน 2554 เห็นชอบในหลักการร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ³⁾
	2554	รัฐบาลคณะที่ 60 ไม่ยืนยันว่าร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ... ที่ค้างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ร่างฉบับนี้ตกไป ⁴⁾
ฉบับที่ 12	2560	- มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 21 มีนาคม 2560 เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ⁵⁾
		- สภานิติบัญญัติแห่งชาติรับหลักการเมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2560 อยู่ในระหว่างการพิจารณา ⁶⁾
	2561	- สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติรับหลักการในวาระที่ 3 ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้สมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2561 ⁷⁾

ที่มา

¹⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 49 ลงวันที่ 4 สิงหาคม 2475

²⁾ มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 8 กันยายน 2541

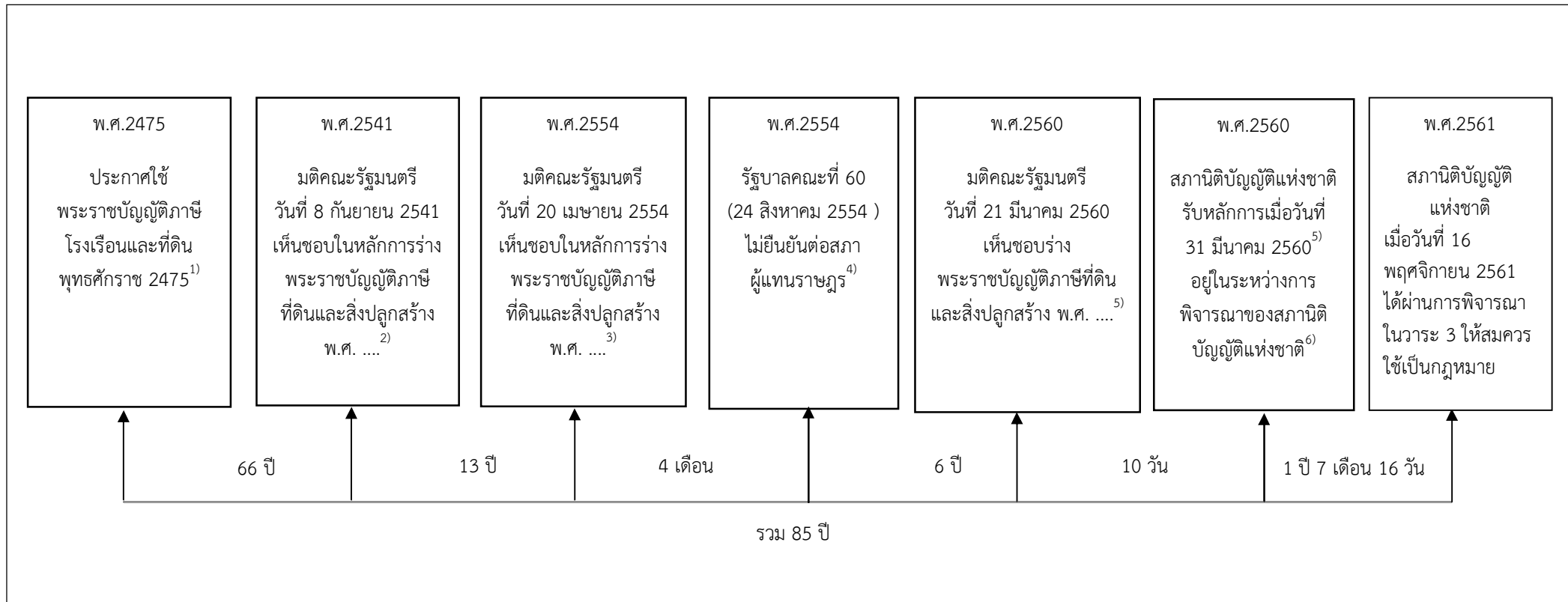
³⁾ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 20 เมษายน 2554

⁴⁾ พ้นชน เหาตะวานิช (2558: 2)

⁵⁾ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 21 มีนาคม 2560

⁶⁾ สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ (2560 : 64-66)

⁷⁾ สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ (2561: 1)



ที่มา

¹⁾ ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 49 ลงวันที่ 4 สิงหาคม 2475²⁾ มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 8 กันยายน 2541³⁾ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 20 เมษายน 2554⁴⁾ พัณณช เทตะวานิช (2558: 2)⁵⁾ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 21 มีนาคม 2560⁶⁾ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (2560: 64-66)⁷⁾ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (2561: 5)

รูปที่ 4-13 ช่วงเวลาการดำเนินการเรื่องภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

4.3.12 ผลจากนโยบายระบบข้อมูลที่ดิน

จากการที่มีหน่วยงานเกี่ยวข้องกันที่ดินจำนวนมาก มีขอบเขตการดำเนินงานที่กว้างขวาง ทั้งทางกายภาพ เศรษฐกิจและสังคม จึงทำให้มีข้อมูลที่ดินจำนวนมาก แต่จากการศึกษาในอดีตพบว่า ข้อมูลที่มีอยู่มีปัญหาในการใช้หลายประการ ได้แก่ ข้อมูลล้าสมัย มีความแตกต่างกันระหว่างหน่วยงาน หรือไม่มีข้อมูล จึงเป็นปัญหาและอุปสรรคหนึ่งในการกำหนดนโยบายการพัฒนาการเกษตรในหัวข้อนี้จะวิเคราะห์ถึงสาระสำคัญรวม 3 เรื่องคือ (1) เนื้อที่ของประเทศไทย (2) ระบบข้อมูลที่ดินของรัฐ และ (3) ระบบข้อมูลที่ดินของประเทศไทยในภาพรวมโดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) เนื้อที่ของประเทศไทย

ในปี พ.ศ. 2521 กรมแผนที่ทหาร (2521: 1-4) ได้รายงานไว้ว่าประเทศไทยมีเนื้อที่ 320,696,893.125 ไร่ และ กรมแผนที่ทหาร (2521-1-4) ได้เปรียบเทียบเนื้อที่ของประเทศไทยของส่วนราชการและสถาบันอื่นๆ ไว้ดังนี้

(1.1) อักษรานุกรมฉบับ ราชบัณฑิตสถาน (2509) มีเนื้อที่ 323,077,756.875 ไร่

(1.2) กระทรวงมหาดไทย (2517) มีเนื้อที่ 336,811,887.5 ไร่

ต่อมาในปี 2558 กรมป่าไม้ (2558: 2) ในโครงการจัดทำข้อมูลสภาพพื้นที่ป่าไม้ ปีพ.ศ. 2556-2557 ได้อ้างข้อมูลจากกระทรวงมหาดไทย (2552) ซึ่งเป็นข้อมูลพื้นที่ประเทศไทยในระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ ที่จัดทำโดยสำนักบริหารการปกครองท้องที่ กรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย ว่าประเทศไทยมีเนื้อที่ 323,518,861.06 ไร่ ดังรายละเอียดในตารางที่ 4-28 หากเปรียบเทียบเนื้อที่ประเทศไทยระหว่างกรมแผนที่ทหาร (2521: 1-4) กับกระทรวงมหาดไทย (2522) แล้วเนื้อที่ จะต่างกัน 2,829,967,935 ไร่ จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับการอ้างอิงของส่วนราชการต่างๆ

ตารางที่ 4-28 เปรียบเทียบเนื้อที่ของประเทศไทยของส่วนราชการและสถาบันต่างๆ

กรมแผนที่ทหาร	อักษรานุกรมฉบับราชบัณฑิตสถาน (2509)	กระทรวงมหาดไทย 2517	กระทรวงมหาดไทย 2552
320,696,893,125 ไร่ ¹⁾	323,077,756,875 ไร่ ¹⁾	336,811,887.5 ไร่ ¹⁾	323,518,861.06 ไร่ ²⁾

ที่มา :

¹⁾ กรมแผนที่ทหาร (2521: 1-4)

²⁾ กระทรวงมหาดไทย (2552) อ้างถึงโดยกรมป่าไม้ (2558: 2)

(2) ระบบข้อมูลที่ดินของรัฐ

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติได้มีโครงการจัดทำระบบข้อมูลที่ดินของรัฐ 2 โครงการ คือ

(2.1) แนวทางการปรับปรุงเขตพื้นที่ป่าไม้ (Reshape) โครงการจัดทำแผนที่ฐานในการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ที่ดิน คณะกรรมการเพื่อปรับปรุงเขตพื้นที่ป่าไม้ (2549: 1) ซึ่งดำเนินในช่วง พ.ศ. 2549

(2.2) โครงการเร่งด่วน เพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทย (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2552: 1) ซึ่งดำเนินการในช่วง พ.ศ. 2552

ผลการดำเนินการทั้ง 2 โครงการ ไม่ได้เผยแพร่ต่อสาธารณะแต่อย่างใด
ต่อมาเมื่อวันที่ 22 กันยายน 2556 คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เรื่องการปรับปรุงแนว
เขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการมาตราส่วน 1:4,000 หรือโครงการ OneMap ซึ่งยังไม่มีมีการประกาศใช้
เช่นเดียวกัน ดังรายละเอียดในรูปตารางที่ 4-29 และรูปที่ 4-14

ตารางที่ 4-29 การดำเนินโครงการจัดทำระบบข้อมูลที่ดินของรัฐ

แผนพัฒนา	พ.ศ.	การดำเนินการ
ฉบับที่ 9	2549	แนวทางการปรับปรุงเขตพื้นที่ป่าไม้ (Reshape) โครงการจัดทำแผนที่ฐานในการกำหนดเขต การใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ดิน ¹⁾
ฉบับที่ 10	2552	โครงการเร่งด่วน เพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ของประเทศ ²⁾
ฉบับที่ 11	2558	การปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการมาตราส่วน 1: 4000 ³⁾

ที่มา:

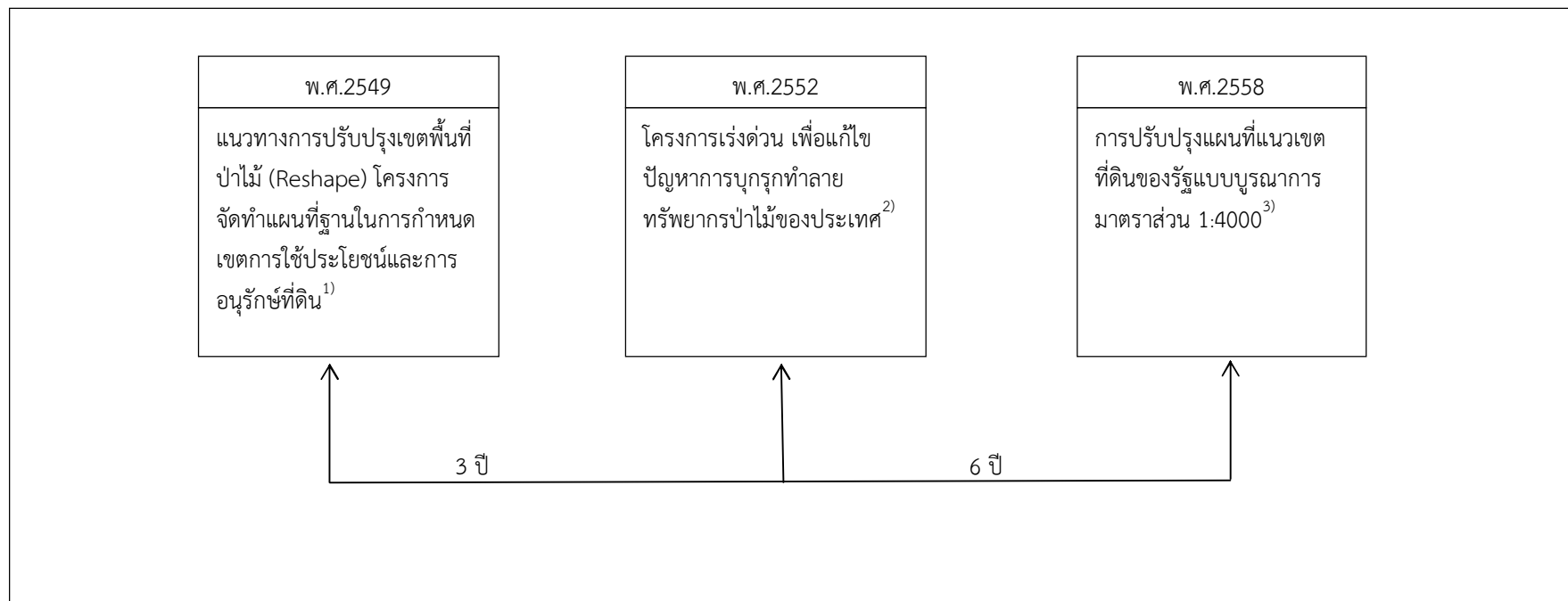
- ¹⁾ คณะกรรมการเพื่อปรับปรุงเขตพื้นที่ป่าไม้ (2549 : 1)
- ²⁾ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2552 : 1)
- ³⁾ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 กันยายน 2556

(3) ระบบข้อมูลที่ดินของประเทศไทยในภาพรวม

คณะรัฐมนตรีได้มีมติที่สำคัญเรื่องระบบข้อมูลที่ดินของประเทศไทยในภาพรวม 3 ครั้ง

ดังนี้

1. มติ ครม. วันที่ 1 กันยายน 2530 เรื่อง “นโยบายที่ดิน” มีกลยุทธ์ให้นโยบาย
ที่ดินมีความเป็นไปได้คือ การปรับปรุงระบบข้อมูลที่ดิน
2. มติ ครม. วันที่ 10 มิถุนายน 2556 เรื่อง ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการ
บูรณาการ การบริหารจัดการที่ดินเชิงระบบเห็นชอบในหลักการแผนงานตามโครงการศูนย์ข้อมูลที่ดินและ
แผนที่แห่งชาติ กรมที่ดิน ระยะที่ 1
3. มติ ครม. วันที่ 7 เมษายน 2558 เรื่อง ข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันทุจริตที่เกิด
จากการอนุญาตให้ราษฎรครอบครองที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน ข้อ 1.3 ให้เร่งรัดการจัดตั้ง
ศูนย์ข้อมูลกลางที่รวบรวมข้อมูลที่ดินของทุกหน่วยงานให้เป็นระบบและมาตรฐานเดียวกัน



ที่มา :

- 1) คณะกรรมการเพื่อปรับปรุงเขตพื้นที่ป่าไม้ (2549: 1)
- 2) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2552: 1)
- 3) มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 กันยายน 2556

รูปที่ 4-14 การดำเนินโครงการจัดทำระบบข้อมูลที่ดินของรัฐ

จากมติคณะรัฐมนตรีครั้งแรกในปี พ.ศ. 2530 ถึง มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 7 เมษายน 2558 เป็นเวลา 28 ปี ยังไม่สามารถมีศูนย์ข้อมูลกลางที่รวบรวมข้อมูลที่ดินของทุกหน่วยงานให้เป็นระบบและมาตรฐานเดียวกันได้

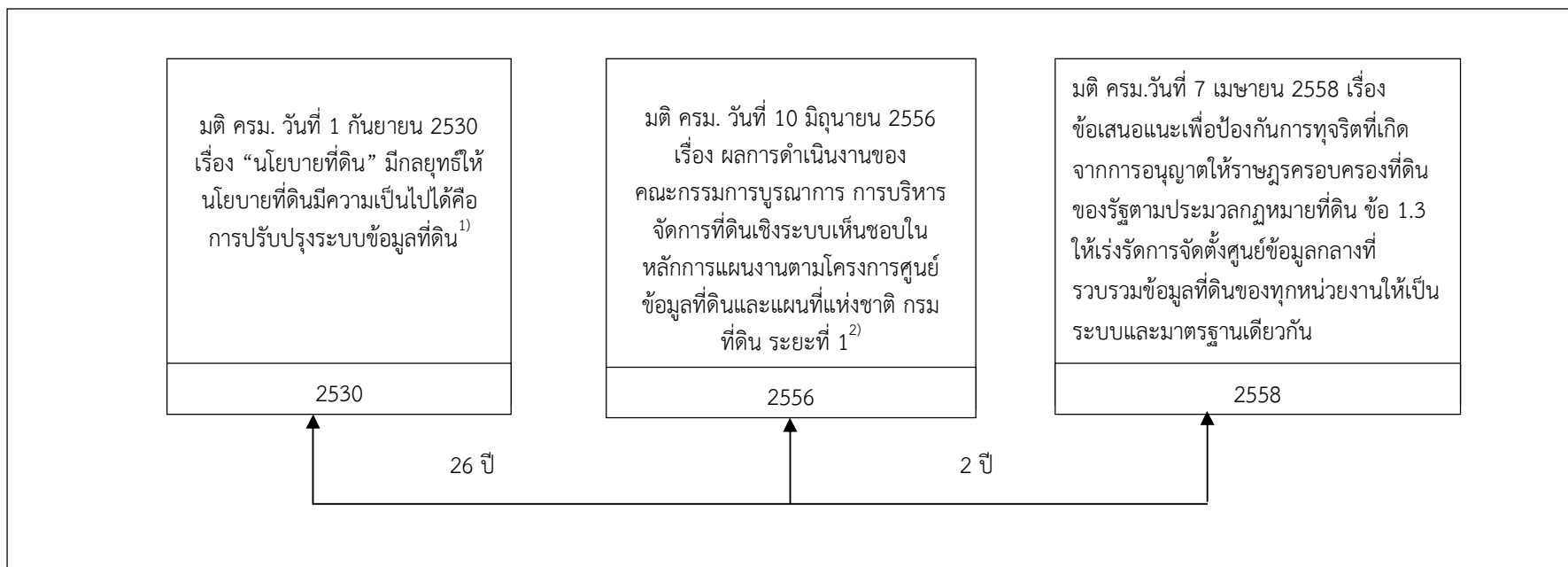
ดังรายละเอียดในตารางที่ 4-30 รูปที่ 4-15

ตารางที่ 4-30 มติคณะรัฐมนตรีเรื่องระบบข้อมูลที่ดินของประเทศในภาพรวม

2530	2556	2558
มติ ครม. วันที่ 1 กันยายน 2530 เรื่อง “นโยบายที่ดิน” มีกลยุทธ์ให้นโยบายที่ดินมีความเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ การปรับปรุงระบบข้อมูลที่ดิน ¹⁾	มติ ครม. วันที่ 10 มิถุนายน 2556 เรื่อง ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการบูรณาการ การบริหารจัดการที่ดินเชิงระบบเห็นชอบในหลักการแผนงานตามโครงการศูนย์ข้อมูลที่ดิน และแผนที่แห่งชาติ กรมที่ดิน ระยะที่ 1 ²⁾	มติ ครม. วันที่ 7 เมษายน 2558 เรื่อง ข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันการทุจริตที่เกิดจากการอนุญาตให้ราษฎรครอบครองที่ดินของรัฐ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ข้อ 1.3 ให้เร่งรัดการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลกลางที่รวบรวมข้อมูลที่ดินของหน่วยงานให้เป็นระบบและมาตรฐานเดียวกัน ³⁾

ที่มา :

- ¹⁾ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 1 กันยายน 2530
- ²⁾ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 มิถุนายน 2556
- ³⁾ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 7 เมษายน 2558



ที่มา :

- 1) มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 1 กันยายน 2530
- 2) มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 มิถุนายน 2556
- 3) มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 7 เมษายน 2558

รูปที่ 4-15 มติคณะรัฐมนตรีเรื่องระบบข้อมูลที่ดินของประเทศไทยในภาพรวม

4.3.12 ผลจากนโยบายการถือครองที่ดินของต่างชาติในประเทศไทย

เพื่อให้ทราบถึงนโยบายของรัฐในการดำเนินการเรื่องนี้และแนวโน้มในอนาคต จึงได้ทบทวนสาระสำคัญรวม 2 เรื่อง คือ (1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดินของต่างชาติ และ (2) ผลจากนโยบายและช่วงเวลาการดำเนินงาน โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดินของคนต่างชาติ

ตามข้อเท็จจริงประเทศไทยได้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดินของคนต่างชาติ มาตั้งแต่ พ.ศ. 2399 ในสมัยพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4 ในราชวงศ์จักรี) ที่ได้ประกาศไว้ว่าที่ดินที่อยู่ภายในพระนคร 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 เพื่อเกษตรกรรมได้ไม่เกิน 10 ไร่ เป็นต้น

ถึงปัจจุบันกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดินของต่างชาติที่ขอบด้วยกฎหมายมี 6 ฉบับ ได้แก่

(1.1) ประมวลกฎหมายที่ดิน

มีสาระสำคัญคือ

1.1.1 การถือครองโดยการรับมรดกในฐานะทายาทโดยธรรม ซึ่งต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย และจะต้องไม่เกินตามที่กฎหมายกำหนด (หมวด 8 การกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว และ หมวด 9 การกำหนดสิทธิในที่ดินของนิติบุคคลบางประเภท เหมือนกับคนต่างด้าว)

1.1.2 การถือครองเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย ต้องเป็นไปตามเงื่อนไข มาตรา 96 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคนต่างด้าวต้องนำเงินมาลงทุน 40 ล้านบาท โดยให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยได้ไม่เกิน 1 ไร่ และต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี

(1.2) พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

มีสาระสำคัญคือ

กำหนดให้ผู้ที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนสามารถถือครองกรรมสิทธิ์ในกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนตามจำนวนที่คณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควร แม้ว่าจะเกินกำหนดที่จะพึงมีได้ตามกฎหมายอื่น (มาตรา 27 วรรคแรก)

(1.3) พระราชบัญญัตินิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

มีสาระสำคัญคือ

อนุญาตให้ผู้ประกอบอุตสาหกรรมและผู้ประกอบพาณิชยกรรมที่เป็นคนต่างด้าว อาจได้รับอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินในนิคมอุตสาหกรรมหรือในเขตประกอบการเสรีเพื่อประกอบกิจการได้ตามจำนวนเนื้อที่ที่คณะกรรมการเห็นสมควร แม้ว่าจะเกินกำหนดที่จะพึงมีได้ตามกฎหมายอื่น (มาตรา 44 วรรคหนึ่ง)

(1.4) พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535

มีสาระสำคัญคือ

คำจำกัดความ “บริษัท” หมายความว่ารวมถึง “หน่วยงานหรือองค์การของรัฐของต่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศ และนิติบุคคล ตามกฎหมายต่างประเทศ”

(1.5) พระราชบัญญัติการเข้าสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542

มีสาระสำคัญคือ

คนต่างด้าวสามารถเข้าสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมหรืออุตสาหกรรมในประเทศไทยเกิน 30 ปี แต่ไม่เกิน 50 ปี (มาตรา 4) และสิทธิการเข้ายังสามารถนำไปใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้โดยการจำนองได้ (มาตรา 6) รวมทั้งสิทธิการเข้ายังตกทอดแก่ทายาทได้ และให้เข้าช่วงหรือหรือโอนกรรมสิทธิ์การเข้าไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วนให้แก่บุคคลภายนอกก็ได้ เว้นแต่จะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นในสัญญาเช่า (มาตรา 7)

(1.6) พระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542

มีสาระสำคัญคือ

คนต่างด้าวและนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวอาจถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดได้ไม่เกินร้อยละ 49 ของเนื้อที่ของห้องชุดทั้งหมดในอาคารชุดนั้น (มาตรา 19 มาตรา 19 ทวิ)

(2) ผลจากนโยบายและช่วงเวลาการดำเนินงาน

เพื่อป้องกันการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรเพื่อการเกษตรของคนต่างชาติ ดังกล่าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีคำสั่งที่ 786/2551 ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2551 แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดแนวทางและยกร่างกฎหมายการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมขึ้น ด้วยเหตุผลที่ว่า โดยที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีภารกิจสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ประกอบกับปัจจุบันมีแนวโน้มว่าชาวต่างชาติจะเข้ามาใช้ที่ดินพื้นที่เกษตรกรรมของประเทศไทย ในการประกอบธุรกิจเพื่อเป็นแหล่งผลิตพืชผลทางการเกษตรเพื่อการส่งออก ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกร และความมั่นคงด้านอาหารของประเทศไทย ดังนั้น การป้องกันไม่ให้ชาวต่างชาติเข้ามาใช้ประโยชน์หรือถือครองที่ดินของประเทศไทยให้คงอยู่ในมือของคนไทยตลอดไป ถือเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องดำเนินการแก้ไขโดยเร่งด่วน

ซึ่งต่อมาได้มีการร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมจนแล้วเสร็จ แต่ไม่ได้ดำเนินการจนมีผลบังคับใช้

ในขณะเดียวกันกระทรวงพาณิชย์ โดยกรมพัฒนาธุรกิจการค้าได้ตรวจสอบการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรของต่างชาติ แต่ไม่พบหลักฐานที่ชัดเจน รวมทั้งรายงานจากส่วนราชการอื่นๆ ที่ระบุชัดเจนว่ามีการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรก็ยังไม่ปรากฏอย่างเด่นชัด

ร่างพระราชบัญญัติการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ดำเนินการนั้น มีบทบัญญัติตามมาตรา 17 และมาตรา 18 กำหนดมิให้ต่างชาติถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม โดยมีรายละเอียดดังนี้

“มาตรา 17 ผู้ใดกระทำการใดๆ ให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อคนต่างด้าว หรือเป็นเจ้าของที่ดินแทนคนต่างด้าว โดยกรณีมิได้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ต่างๆ ตามที่กฎหมายอื่น หรือพระราชบัญญัตินี้กำหนด ให้ถือว่า การได้มาซึ่งที่ดินเป็นโมฆะ

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบได้ความปรากฏว่า ผู้ใดได้มาซึ่งที่ดินแห่งใดในฐานะเป็นคนต่างด้าว หรือเป็นเจ้าของที่ดินแทนคนต่างด้าว ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจัดซื้อที่ดินแปลงนั้นได้ในทันที และสำหรับการกำหนดราคาที่ดินที่จัดซื้อต้องเป็นราคาประเมินของกรมธนารักษ์กำหนด

ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งนั้น โดยให้ถือว่าเป็นที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย ตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

เมื่อคณะกรรมการมีมติให้จัดซื้อที่ดินแปลงนั้นแล้ว ผู้นั้นหรือเจ้าของที่ดินจะต้องปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการ และมติคณะกรรมการให้ถือเป็นที่สุด

มาตรา 18 การเช่าที่ดินทั้งที่มีลายลักษณ์อักษรหรือไม่มีลายลักษณ์อักษร หรือเช่าซื้อที่ดินของคนต่างด้าวในเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมให้ถือว่าเป็นโมฆะ”

ได้มีประกาศและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดินของคนต่างชาติ ซึ่งอาจจะแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ (1) ประกาศและพระราชบัญญัติที่ควบคุมการถือครองที่ดินของคนต่างชาติ ซึ่งมี 4 ฉบับ ดังรายละเอียดในตารางที่ 4-31 และรูปที่ 4-16 และ (2) พระราชบัญญัติที่ผ่อนปรนให้คนต่างชาติถือครองที่ดินในประเทศไทย ซึ่งมี 6 ฉบับ ดังรายละเอียดในตารางที่ 4-32 และรูปที่ 4-17

ลำดับเวลาของการใช้ประกาศและพระราชบัญญัติที่ควบคุมการถือครองที่ดินของคนต่างชาติ ซึ่งเริ่มจาก พ.ศ. 2399 ถึง พ.ศ. 2515 เป็นเวลา 116 ปี

ส่วนลำดับการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ผ่อนปรนให้ต่างชาติถือครองที่ดินในประเทศไทย เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2520 ถึง พ.ศ. 2542 เป็นเวลา 22 ปี

ลำดับเวลาการดำเนินการเกี่ยวกับการถือครองที่ดินของคนต่างชาติที่ได้ทบทวนดังกล่าวนี้ จาก พ.ศ. 2399 ถึง พ.ศ. 2542 จะเป็นเวลา 143 ปี แต่ยังมีได้มีการดำเนินการป้องกันการถือครองที่ดินของคนต่างชาติในพื้นที่เกษตรที่จริงจังแต่อย่างใด

ตารางที่ 4-31 ช่วงเวลาการประกาศใช้กฎหมายควบคุมการถือครองที่ดินของคนต่างชาติ

แผนพัฒนาฯ	พ.ศ.	ประกาศ/พระราชบัญญัติ
ก่อนมีแผนพัฒนาฯ	พ.ศ. 2399	ประกาศเรื่องที่ดินที่อยู่ภายในครและห่างกำแพงออกไป 200 เส้น ห้ามมิให้ขายแก่คนนอกประเทศที่เข้ามาอยู่ไม่ถึง 10 ปี แต่จะเช่าอยู่ไม่ห้าม ¹⁾
	พ.ศ. 2493	ประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ดิน (ฉบับที่ 2) กำหนดขนาดที่ดินที่คนต่างด้าวถือครอง ²⁾
	พ.ศ. 2497	ประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน บพบัญญัติมาตรา 86 กำหนดสิทธิของคนต่างด้าวในการถือครองที่ดินในประเทศไทย ³⁾
ฉบับที่ 3	พ.ศ. 2515	คำสั่งคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 กำหนดธุรกิจที่ห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจ ⁴⁾

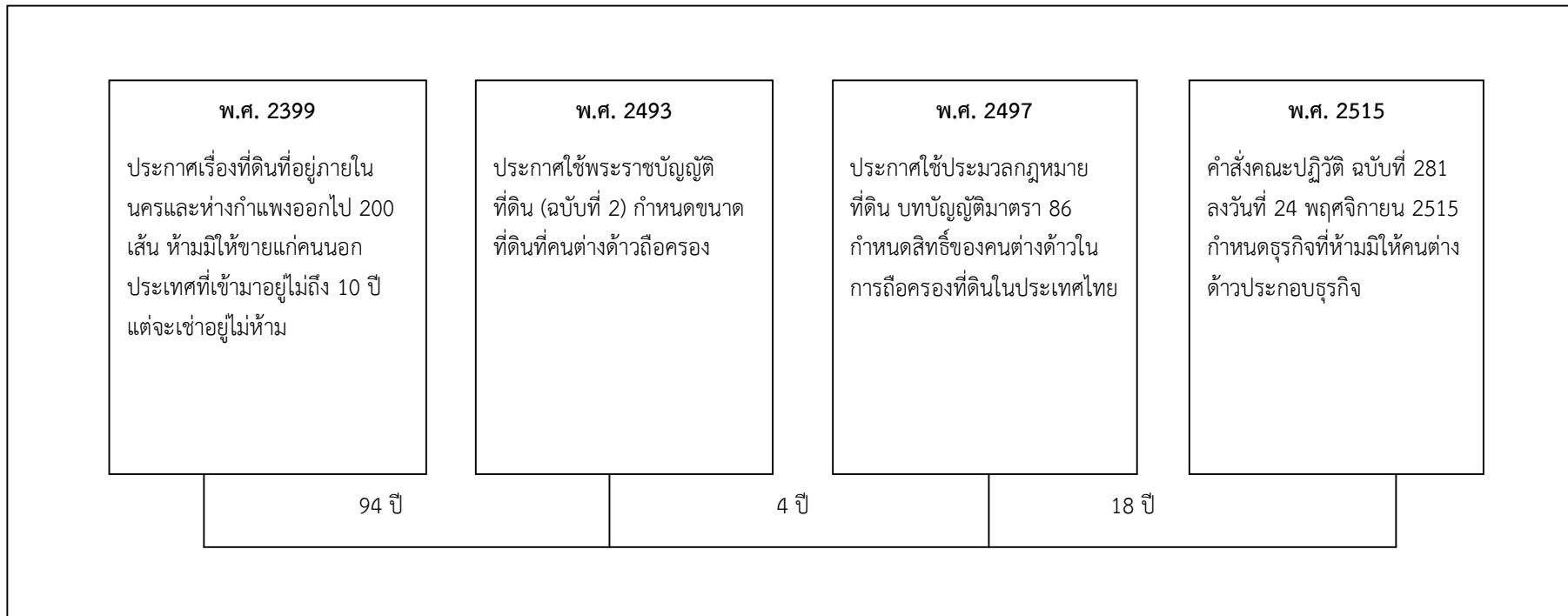
ที่มา :

¹⁾ กรมที่ดิน (2544: 6-7)

²⁾ กรมที่ดิน (2544: 196)

³⁾ ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 71 ตอนที่ 78 ฉบับพิเศษ ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2497

⁴⁾ ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 90 ตอนที่ 59 ลงวันที่ 29 พฤษภาคม 2516



ที่มา :

- 1) ¹⁾ กรมที่ดิน (2544: 6-7)
- 2) ²⁾ กรมที่ดิน (2544: 196)
- 3) ³⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 71 ตอนที่ 78 ฉบับพิเศษ ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2497
- 4) ⁴⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 90 ตอนที่ 59 ลงวันที่ 29 พฤษภาคม 2516

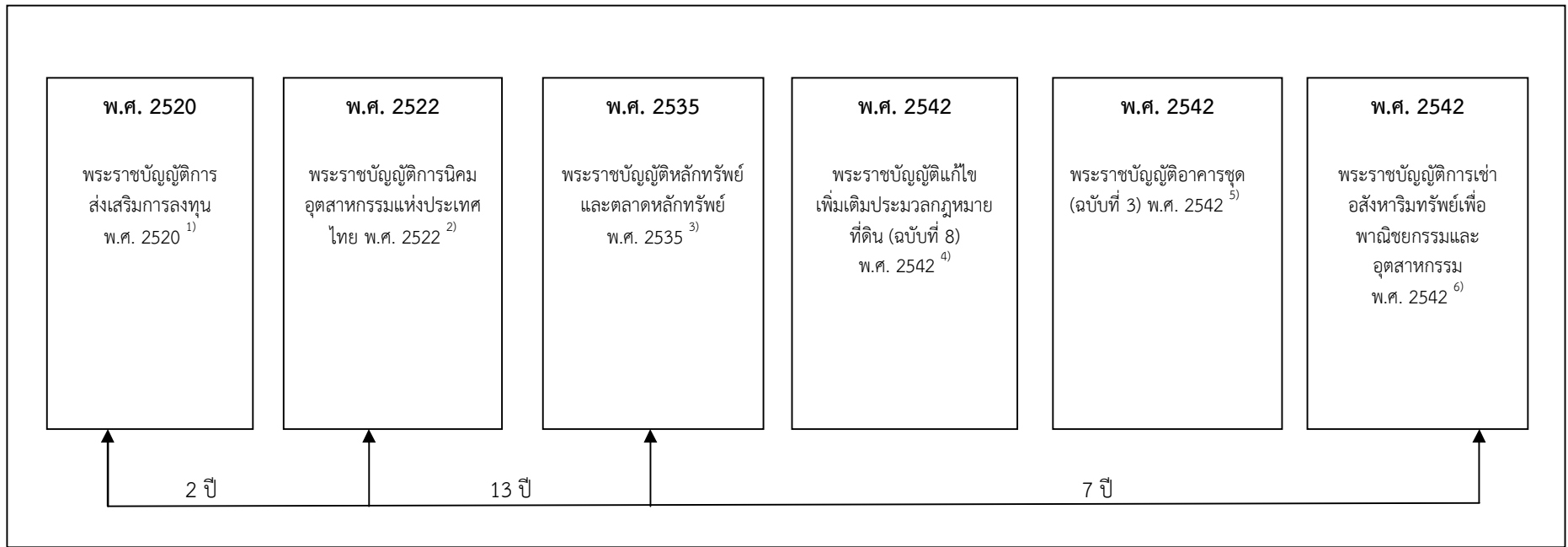
รูปที่ 4-16 ช่วงเวลาการประกาศใช้กฎหมายควบคุมการถือครองที่ดินของคนต่างชาติ

ตารางที่ 4-32 ช่วงเวลาการประกาศใช้กฎหมายที่ผ่อนปรนให้คนต่างชาติถือครองที่ดินในประเทศไทย

แผนพัฒนาฯ	พ.ศ.	ประกาศ/พระราชบัญญัติ
ฉบับที่ 4	2520	พระราชบัญญัติการส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ¹⁾
	2522	พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ²⁾
ฉบับที่ 7	2535	พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ³⁾
ฉบับที่ 8	2542	พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2542 ⁴⁾ พระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ⁵⁾ พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 ⁶⁾

ที่มา :

- ¹⁾ ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 94 ตอนที่ 38 (ฉบับพิเศษ) หน้า1/4 พฤษภาคม 2520
- ²⁾ ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 96 ตอนที่ 41 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 24 มีนาคม 2522
- ³⁾ ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 109 ตอนที่ 22 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2535
- ⁴⁾ ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 116 ตอนที่ 39ก ลงวันที่ 18 พฤษภาคม 2542
- ⁵⁾ ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 116 ตอนที่ 31ก ลงวันที่ 27 เมษายน 2542
- ⁶⁾ ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 116 ตอนที่ 31ก ลงวันที่ 18 พฤษภาคม 2542



ที่มา :

- ¹⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 94 ตอนที่ 38 (ฉบับพิเศษ) หน้า 1/4 พฤษภาคม 2520
- ²⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 96 ตอนที่ 41 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 24 มีนาคม 2522
- ³⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 22 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2535
- ⁴⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 39ก ลงวันที่ 18 พฤษภาคม 2542
- ⁵⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 31ก ลงวันที่ 27 เมษายน 2542
- ⁶⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 31ก ลงวันที่ 18 พฤษภาคม 2542

รูปที่ 4-17 ช่วงเวลาการประกาศใช้กฎหมายที่ผ่อนปรนให้คนต่างชาติถือครองที่ดินในประเทศไทย

4.4 ผลจากนโยบายน้ำและช่วงเวลาการพัฒนา

การทบทวนผลจากนโยบายน้ำและลำดับเวลาการพัฒนามีสาระสำคัญรวม 3 เรื่อง (1) ผลจากนโยบายน้ำในอดีตถึงปัจจุบัน (2) ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการน้ำไทย และ(3) การวิเคราะห์สถานการณ์น้ำในปัจจุบันโดยระบบ DPRIS โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.4.1 ผลจากนโยบายน้ำในอดีตถึงปัจจุบัน

จากการทบทวนนโยบายน้ำของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศรวม 61 คณะนั้น ได้มีการกำหนดนโยบายน้ำไว้รวม 7 ประการ คือ

- (1) การบริหาร
 - (2) การพัฒนาแหล่งน้ำ
 - (3) การขยายพื้นที่ชลประทาน
 - (4) การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำ
 - (5) การเก็บค่าน้ำชลประทาน
 - (6) ระบบข้อมูลทรัพยากรน้ำ
 - (7) การเสนอร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ
- โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(1) การบริหาร

จากการทบทวนนโยบายการบริหารจัดการน้ำของไทย จะสรุปสาระสำคัญได้ 2 เรื่อง คือ (1) องค์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไทยและช่วงเวลาการจัดตั้ง และ(2) คณะกรรมการระดับนโยบายในการบริหารจัดการน้ำ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ

(1.1) องค์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไทยและช่วงเวลาการจัดตั้ง

(1.1.1) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำและช่วงเวลาในการจัดตั้ง

กรณีการจัดตั้งหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำนั้น ได้มีมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ พ.ศ. 2439 ในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่มีการจัดตั้งกรมป่าไม้เพื่อการอนุรักษ์น้ำ โดยการกำกับดูแลพื้นที่ต้นน้ำลำธาร และกรมเจ้าท่าขึ้นควบคุมการใช้ประโยชน์พื้นที่ลำน้ำ ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 ในปี พ.ศ. 2464 ได้มีการจัดตั้งกรมอุทกศาสตร์กองทัพบกเพื่อขึ้นรวบรวมข้อมูลด้านอุทกวิทยาเพื่อจัดทำระบบเตือนภัย ในช่วงรัชกาลที่ 7 พ.ศ. 2470 ได้มีการเปลี่ยนชื่อกรมทดน้ำเป็นกรมชลประทานเพื่อพัฒนาและบริหารจัดการแหล่งเก็บกักน้ำและการจัดหาน้ำ รวมทั้งพัฒนาพื้นที่ชลประทาน โดยวิวัฒนาการจากกรมคลองที่จัดตั้งในปี พ.ศ. 2445 และกรมทดน้ำที่จัดตั้ง พ.ศ. 2457 ในสมัยรัชกาลที่ 8 ในปี พ.ศ. 2485 ได้มีการจัดตั้งกรมอุตุวิทยามหาวิทยาลัยเพื่อพยากรณ์ภูมิอากาศและการเตือนภัย ในภาคอุตสาหกรรมได้มีการจัดตั้งกรมโรงงานอุตสาหกรรม ในสมัยรัชกาลที่ 9 พ.ศ. 2493 ได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาประเทศ ซึ่งรวมการพัฒนาทรัพยากรน้ำเพื่อกิจกรรมต่างๆ ในการพัฒนาประเทศ ต่อมาเมื่อเริ่มแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ได้มีการจัดตั้งกรมพัฒนาที่ดินขึ้นในกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ เพื่อรับผิดชอบการอนุรักษ์ดินและน้ำ ในปัจจุบันรับผิดชอบการก่อสร้างแหล่งน้ำขนาดเล็กและสระน้ำในไร่นา ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 2 ได้มีการจัดตั้งการประปานครหลวงเพื่อจัดหาน้ำสะอาดในปี 2510 และในปี พ.ศ. 2511 ได้มีการจัดตั้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งได้ทำการก่อสร้างเขื่อนหลายแห่งทั้งเพื่อการพลังงานและการเกษตรรวมทั้งการอุปโภคบริโภค

ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 มีการจัดตั้งกรุงเทพมหานคร โดยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับเรื่องน้ำ ก็คือการป้องกันอุทกภัยในเขตกรุงเทพมหานคร ต่อมาในแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 ได้มีการจัดตั้งการประปาภูมิภาคในปี 2522 เพื่อจัดหาน้ำสะอาดให้ประชาชนในจังหวัดต่างๆ ในปี 2535 ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 7 ได้มีการจัดตั้งกรมควบคุมมลพิษขึ้นจัดการและควบคุมน้ำเสีย ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 ได้มีการจัดตั้งสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิศาสตร์สารสนเทศ ขึ้นเพื่อศึกษาและจัดทำฐานข้อมูลภูมิสารสนเทศ ในปี พ.ศ. 2543 ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 9 ในปี พ.ศ. 2545 ได้มีการจัดตั้งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เพื่อรับผิดชอบการจัดการภัยแล้งและอุทกภัยโดยเฉพาะการช่วยเหลือประชาชน กรมทรัพยากรน้ำเพื่อจัดทำนโยบายและแผนการพัฒนาน้ำของประเทศ กรมทรัพยากรน้ำบาดาลเพื่อพัฒนาแหล่งน้ำบาดาลมาใช้เพื่อกิจกรรมต่างๆ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ที่อนุรักษ์แหล่งน้ำ โดยเฉพาะในเขตต้นน้ำในเขตอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่รับผิดชอบเรื่องสิ่งแวดล้อมในการพัฒนาทรัพยากรน้ำ โดยเฉพาะการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) และการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ (EHIA) และองค์การน้ำเสียที่รับผิดชอบเรื่องการจัดการน้ำเสีย ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 10 ในปี พ.ศ. 2551 ได้มีการจัดตั้งสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร ที่ทำหน้าที่ศึกษารวบรวมข้อมูลที่สำคัญในการพยากรณ์น้ำเพื่อการเกษตร ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 11 ได้มีการจัดตั้งสำนักนโยบายและบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย (สบอช.) ซึ่งปัจจุบันทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลให้กับคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และในปี พ.ศ. 2556 ได้มีการจัดตั้งกรมฝนหลวงและการบินเกษตร เพื่อจัดทำฝนเทียมเพิ่มน้ำในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศ ต่อมาในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 12 ในปี พ.ศ. 2561 ได้มีการจัดตั้งสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สทนช.) เพื่อกำหนดนโยบายการบริหารจัดการน้ำของประเทศในภาพรวมขึ้นลำดับการจัดตั้งหน่วยงานต่างๆ เหล่านี้ได้แสดงถึงนโยบายของรัฐที่จะแก้ปัญหาหลักทั้ง 3 ด้าน คือ การขาดแคลนน้ำ อุทกภัย และคุณภาพน้ำ มาอย่างต่อเนื่อง แต่หน่วยงานต่างๆ ดังที่กล่าวมานั้นต่างก็มีที่มาของอำนาจหรือกฎหมายที่ให้อำนาจเฉพาะด้าน ซึ่งอาจจะไม่สอดคล้องเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ แต่ขาดหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาทรัพยากรน้ำที่เป็นกลางเป็นการเฉพาะ จึงไม่สามารถกำหนดนโยบายและแผนงานที่เป็นเอกภาพได้

หน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรน้ำในปัจจุบันมีจำนวน 24 หน่วยงาน ดังรายละเอียดในตารางที่ 4-33

ตารางที่ 4-33 หน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและช่วงเวลาการจัดตั้ง

ช่วงเวลาการจัดตั้ง	พ.ศ.	หน่วยงาน ¹⁾
กรุงเทพมหานคร (รัชกาลที่ 5)	2439	กรมป่าไม้ ¹⁾
		กรมเจ้าท่า ¹⁾
กรุงเทพมหานคร (รัชกาลที่ 6)	2464	กรมอุทกศาสตร์กองทัพเรือ ¹⁾
กรุงเทพมหานคร (รัชกาลที่ 7)	2470	กรมชลประทาน (วิวัฒนาการจากกรมคลองที่จัดตั้ง พ.ศ. 2445 และกรมท่อน้ำที่จัดตั้ง พ.ศ. 2457) ¹⁾
กรุงเทพมหานคร (รัชกาลที่ 8)	2485	กรมอุตุนิยมวิทยา ¹⁾
		กรมโรงงานอุตสาหกรรม ¹⁾
กรุงเทพมหานคร (รัชกาลที่ 9)	2493	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ¹⁾
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509)	2506	กรมพัฒนาที่ดิน ¹⁾
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514)	2510	การประปานครหลวง ¹⁾
	2511	การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ¹⁾
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519)	2515	กรุงเทพมหานคร ¹⁾
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524)	2522	การประปาภูมิภาค ¹⁾
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)	2535	กรมควบคุมมลพิษ ¹⁾
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2545)	2543	สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิศาสตร์สารสนเทศ ¹⁾
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549)	2545	กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ¹⁾
		กรมทรัพยากรน้ำ ¹⁾
		กรมทรัพยากรน้ำบาดาล ¹⁾
		กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ¹⁾
		สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ¹⁾
		องค์การน้ำเสีย ¹⁾
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)	2551	สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร ¹⁾
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2554-2559)	2555	สำนักงานนโยบายและบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย (สบอช.) ¹⁾
	2556	กรมฝนหลวงและการบินเกษตร ¹⁾
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)	2561	สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สทนช.) ²⁾

ที่มา:

1) โสภณ ชมชาญ และคณะ (2559: 17-6)

2) คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 64/2561 ลงวันที่ 29 มกราคม 2561

(1.1.2) คณะกรรมการระดับนโยบายในการบริหารจัดการ

คณะกรรมการระดับนโยบายในการบริหารจัดการน้ำในปัจจุบันคือ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ โดยมีลำดับความเป็นมาดังนี้

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2525-2530) นั้น ได้กำหนดเป็นนโยบายให้มีหน่วยงานกลางระดับสูง เพื่อศึกษาและวางแผนการจัดทำโครงการพัฒนาทรัพยากรน้ำ ในปี พ.ศ. 2526 จึงได้เริ่มมีการแต่งตั้งคณะกรรมการแหล่งน้ำแห่งชาติขึ้นเป็นคณะแรก และได้มีการแต่งตั้งอีกหลายคณะมาจนถึงปัจจุบัน ดังนี้

(1) คณะกรรมการแหล่งน้ำแห่งชาติ

คณะกรรมการแหล่งน้ำแห่งชาติมีการแต่งตั้งโดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี รวม 4 ครั้ง ดังนี้

(1.1) คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 118/2526 ลงวันที่ 26 มิถุนายน 2526

(1.2) คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 58/2530 ลงวันที่ 13 พฤษภาคม 2530

(1.3) คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 87/2530 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2530

(1.4) คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 96/2530 ลงวันที่ 20 กรกฎาคม 2530

(2) คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

คณะกรรมการแหล่งน้ำแห่งชาติมีการกำหนด โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติหลายฉบับ ดังนี้

(2.1) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2531

(2.2) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2531

(2.3) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

(2.4) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550

(2.5) คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 145/2558 ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2558

โดยอาศัยอำนาจจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ฉบับต่างๆ ดังกล่าวนี้นี้ ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งบุคคลในคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติอีกครั้งหนึ่ง

(3) คณะกรรมการนโยบายน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (กนอช.)

กนอช. กำหนดขึ้นโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2555

(4) คณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (กบอ.)
กบอ. กำหนดขึ้นโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหาร
จัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2555

(5) คณะกรรมการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (กนย.)
กนย. แต่งตั้งโดยคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 85/2557 ลงวันที่ 15
กรกฎาคม 2557

(6) คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ
คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ในปัจจุบันแต่งตั้งโดยคำสั่งสำนัก
นายกรัฐมนตรี ที่ 145/2558 ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2558

(1.2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไทย

จากการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำที่มีในปัจจุบันพบว่ามีจำนวน
33 ฉบับ ที่ประกาศใช้ในช่วงเวลาต่างๆ ดังรายละเอียดในตารางที่ 4-34

ตารางที่ 4-34 ช่วงเวลาการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำที่มีในปัจจุบัน

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.
	2494	(6) พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494	ร.มว.คค.
	2496	(7) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496	ร.มว.มท.
	2499	(8) ประมวลกฎหมายอาญา	ร.มว.ยธ.
ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514)	2510	(9) พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510	ร.มว.ทส.
		(10) พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510	ร.มว.มท.
	2511	(11) พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511	ร.มว.พน.
ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524)	2520	(12) พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520	ร.มว.ทส.
	2522	(13) พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522	ร.มว.มท.
		(14) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522	ร.มว.มท.
ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)	2526	(15) พระราชบัญญัติรักษาคล่องประปา พ.ศ. 2526	ร.มว.มท.
ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)	2535	(16) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535	ร.มว.อก.
		(17) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535	ร.มว.สธ.
		(18) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ บ้านเมือง พ.ศ. 2535	ร.มว.มท. และ ร.มว.สธ.
		(19) พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550	ร.มว.มท.
ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)		(20) พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2561 รอการประกาศใช้	

(2) การพัฒนาแหล่งน้ำ

ผลจากนโยบายการพัฒนาแหล่งน้ำได้มีการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก โดยมีรายละเอียดดังนี้

(2.1) การพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่

โครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ที่มีความจุอ่างเก็บน้ำมากกว่า 100 ล้านลูกบาศก์เมตรในปัจจุบัน มีจำนวน 38 โครงการ มีปริมาณน้ำเก็บกัก 70,908.47 ล้านลูกบาศก์เมตร มีน้ำที่สามารถใช้งานได้จำนวน 47,312.86 ล้านลูกบาศก์เมตร (คณะกรรมการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (2558: 2-10) ดังรายละเอียดในตารางที่ 4-35

(2.2) ผลการดำเนินการก่อสร้างพื้นที่ชลประทาน

กรมชลประทาน (2559: 19) ได้สรุปผลการดำเนินงานการพัฒนาแหล่งน้ำ ตั้งแต่ต้นจนถึงสิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 โดยมีพื้นที่ชลประทานรวม 24,724,772 ไร่ ซึ่งมาจากโครงการขนาดใหญ่ 17,966,566 ไร่ ขนาดกลาง 6,758,206 ไร่ การพัฒนาพื้นที่ชลประทานขนาดใหญ่และขนาดกลางในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ถึง ฉบับที่ 12 ซึ่งมีรายละเอียดในตารางที่ 4-36 นั้น แสดงว่าก่อนมีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับนั้น มีพื้นที่ชลประทานจำนวน 5,561,027 ไร่ ถึงปี พ.ศ. 2560 มีพื้นที่ชลประทานจำนวน 32.66 ล้านไร่ (กรมชลประทาน, 2560: 140) ส่วนพื้นที่ชลประทานจากโครงการชลประทานขนาดเล็กมีจำนวน 5,720,045 ไร่ จากการก่อสร้างแหล่งน้ำสถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้า และโครงการแก้มลิง ดังรายละเอียดในตารางที่ 4-37

(3) นโยบายการขยายพื้นที่ชลประทาน

การขยายพื้นที่ชลประทานนั้นคณะรัฐมนตรีมีมติวันที่ 18 ธันวาคม 2550 เห็นชอบในหลักการตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอที่จะให้มีการพัฒนาเพิ่มพื้นที่ชลประทาน เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงด้านน้ำอันจะเป็นโครงสร้างพื้นฐานให้เกษตรกรสามารถเพิ่มพูนผลผลิตและรายได้ มีเป้าหมายในการเพิ่มพื้นที่ชลประทานทั้งหมดประมาณ 60 ล้านไร่ โดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์นำเรื่องนี้ไปพิจารณาทบทวนให้รอบคอบและเหมาะสม โดยให้คำนึงถึงปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วน เช่น ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วม การยอมรับและตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนและประชาชนในพื้นที่ เป็นต้น และให้ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปประกอบการพิจารณาเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและมีความยั่งยืน อาทิ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่มีความเห็นว่าแผนพัฒนาเพิ่มพื้นที่ชลประทานดังกล่าวยังขาดบูรณาการร่วมกับองค์ประกอบอื่นที่มีความเชื่อมโยงเกี่ยวข้องกันทั้งการพิจารณาความเหมาะสมในระบบลุ่มน้ำ ศักยภาพทางอุทกภูมิศาสตร์ ความต้องการใช้น้ำของภาคการใช้ต่างๆ โอกาสทางการตลาดของข้าวเทียบกับทางเลือกอื่น ผลกระทบที่มีต่อเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งการมีส่วนร่วมและการยอมรับของภาคประชาชนและท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังมีลักษณะเป็นโครงการลงทุนเพื่อก่อสร้างแหล่งน้ำและการผันน้ำโดยขาดแนวทางและมาตรการด้านการจัดการความต้องการเพื่อให้เกิดการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด และข้อสังเกตของสำนักงานงบประมาณที่เห็นให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทบทวนเป้าหมาย และระยะเวลาดำเนินงานตามแผนให้เหมาะสมและสอดคล้องกับขีดความสามารถของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และคำนึงถึงฐานะการเงินการคลังของประเทศ เป็นต้น

ตารางที่ 4-35 โครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ที่มีความจุอ่างเก็บน้ำมากกว่า 100 ล้านลูกบาศก์เมตร

อ่างเก็บน้ำ	พื้นที่รับน้ำฝน (ตร.กม.)	ปริมาณน้ำท่าเข้าอ่างเก็บน้ำ (ล้าน ลบ.ม.)	ระดับเก็บกักปกติ (ม.รทก.)	พื้นที่ผิวหน้า (ตร.กม.)	ความจุใช้งาน		ความจุใช้งานต่อปริมาณน้ำท่า	ก่อสร้างแล้วเสร็จ (พ.ศ.)
					ที่ระดับเก็บกักปกติ	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. กว๊าน	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. บางยาง	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 4-36 สรุปจำนวนโครงการ ปริมาณน้ำเก็บกัก และพื้นที่ชลประทานโครงการชลประทานขนาดใหญ่และขนาดกลาง จำแนกตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผน/ปี พ.ศ.	โครงการชลประทานขนาดใหญ่				โครงการชลประทานขนาดกลาง			รวมโครงการชลประทานขนาดใหญ่และขนาดกลาง				พื้นที่ ชลประทาน (ไร่)	
	จำนวน โครงการ (แห่ง)	ปริมาณน้ำเก็บกัก (ล้าน ม. ³)			พื้นที่ ชลประทาน (ไร่)		ปริมาตร เก็บกัก (ล้าน ม. ³)	พื้นที่ ชลประทาน (ไร่)	จำนวน โครงการ (แห่ง)	ปริมาณน้ำเก็บกัก (ล้าน ม. ³)			
		กรม ชลประทาน	กฟผ.	5,500,940						กรม ชลประทาน	กฟผ.		รวม
ก่อนมีแผนฯ	19	4.00	-	2,756.017	4,904,378	116	233.44	556,649	135	237.44		237.44	5,561,027
ฉบับที่ 1 (2505-2509)	12	-	13,627.48	934,084	2,449,874	24	113.08	306,144	36	113.08	13,627.48	13,740.56	2,756.017
ฉบับที่ 2 (2510-2514)	4	424.12	-	2,161,771	509,532	40	150.75	424,553	44	574.87	0.00	574.87	934,084
ฉบับที่ 3 (2515-2519)	10	940.20	9,698.00	2,527,464	1,842,053	32	255.03	319,718	42	1,195.23	9,698.00	10,893.23	2,161,771
ฉบับที่ 4 (2520-2524)	5	522.85	19,149.00	3,276,544	1,408,611	56	208.92	1,118,854	61	731.77	19,149.00	19,880.77	2,527,464
ฉบับที่ 5 (2525-2529)	15	5,361.18	13,090.00	1,378,014	2,763,442	72	319.45	511,102	87	5,680.63	13,090.00	18,770.63	3,276,544
ฉบับที่ 6 (2530-2534)	4	67.59	5,639.00	1,858,017	749,044	67	624.83	628,970	71	692.42	5,639.00	6,331.42	1,378,014
ฉบับที่ 7 (2535-2539)	10	1,026.27	-	1,329,195	1,313,343	79	473.32	544,674	89	1,499.59	-	1,499.59	1,858,017
ฉบับที่ 8 (2540-2545)	6	817.09	-	1,264,052	648,153	47	660.93	681,042	53	1,478.02	-	1,478.02	1,329,195
ฉบับที่ 9 (2545-2549)	4	579.03	-	842,858	745,716	47	605.95	558,250	51	1,202.98	-	1,202.98	1,303,965
ฉบับที่ 10 (2550-2554)	3	2,108.95	-	895,817	308,106	49	355.35	534,697	52	2,464.30	-	2,464.30	842,858
ฉบับที่ 11 (2554-2559)	2	143.98	-	24,724,772	322,262	105	1,327.26	573,554	107	1,471.24	-	1,471.24	895,817
รวมทั้งสิ้น	94	12,013.26	61,203.48	73,216.74	17,966,566	734	5,328.29	6,758,206	828	17,341.55	61,203.48	78,545.03	24,724,772

หมายเหตุ : แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 เป็นข้อมูลปี 2555-2558

ที่มา : กรมชลประทาน (2559: 4)

ตารางที่ 4-37 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 (2558: 138)

ทั้งนี้พื้นที่ที่จะขยายเป็นพื้นที่ชลประทานนั้นมีจำนวน 32,151,646 ไร่ กระจายไปในพื้นที่ 75 จังหวัด เพิ่มขึ้นจากเดิมที่มีอยู่ 28.8 ล้านไร่

ต่อมาเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2554 คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รายงานความก้าวหน้าการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ขออนุมัติหลักการ แผนพัฒนาเพิ่มพื้นที่ชลประทานให้เต็มศักยภาพ 60 ล้านไร่ สรุปได้ดังนี้

1. กรมชลประทานได้เสนอผลการดำเนินงานในการปรับปรุงแผนพัฒนาการเพิ่มพื้นที่ชลประทานให้เต็มศักยภาพ 60 ล้านไร่ ต่อคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติเพื่อทราบแล้ว เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2553 โดยแผนการพัฒนาการชลประทานอย่างเต็มศักยภาพฯ ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาและบริหารจัดการน้ำ แยกเป็นมาตรการด้านการใช้สิ่งก่อสร้าง ที่เน้นการพัฒนาโครงการและการใช้น้ำในลุ่มน้ำเป็นสำคัญ ก่อนที่จะพิจารณาแนวทางการผันน้ำระหว่างลุ่มน้ำในอันดับถัดไป โดยจะเน้นเฉพาะในพื้นที่ที่ประสบภาวะขาดแคลนน้ำและอุทกภัยก่อน และด้านการบริหารจัดการ เป็นการประยุกต์ใช้เทคโนโลยี การประสานงานกับภาคส่วนต่างๆ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแหล่งกักเก็บน้ำ และโครงการชลประทานภายในลุ่มน้ำและระหว่างลุ่มน้ำ รวมทั้งการกำหนดแผนการดำเนินการพัฒนาแหล่งน้ำ ออกเป็น 3 ระยะ คือ แผนระยะสั้น (ก่อสร้างในปี พ.ศ. 2553 - 2555) แผนระยะกลาง (ก่อสร้างในปี พ.ศ. 2556 - 2560) และแผนระยะยาว (ก่อสร้างตั้งแต่ปี พ.ศ. 2561 เป็นต้นไป)

2. จากแผนการพัฒนาการชลประทานอย่างเต็มศักยภาพฯ คาดว่าจะสามารถเก็บกักน้ำได้เพิ่มเติมอีกประมาณ 26,603 ล้านลูกบาศก์เมตร และมีพื้นที่ชลประทานเพิ่มขึ้นอีกประมาณ 34.04 ล้านไร่ เมื่อรวมกับปริมาณน้ำเก็บกักและพื้นที่ชลประทานที่มีอยู่ในปัจจุบันจะทำให้มีแหล่งเก็บกักน้ำไว้ใช้ 102,973 ล้านลูกบาศก์เมตร หรือประมาณร้อยละ 52 ของปริมาณน้ำท่าในประเทศ และถ้าสามารถดำเนินการได้ตามแผนจะทำให้มีพื้นที่ชลประทานเพิ่มขึ้น 62.4 ล้านไร่

จากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้พื้นที่ชลประทานที่จะขยายจะมีจำนวนเพิ่มจากเดิมคือ 34.04 ล้านไร่ และจะมีพื้นที่ชลประทานรวม 62.4 ล้านไร่

อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2558 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเรื่องแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (ปี พ.ศ. 2558-2569) โดยในยุทธศาสตร์ที่ (2) ยุทธศาสตร์การสร้างความมั่นคงของน้ำภาคการผลิต (เกษตรและอุตสาหกรรม) ได้กำหนดไว้ว่าจะเพิ่มพื้นที่ชลประทานในพื้นที่ที่มีศักยภาพชลประทานจำนวน 18.8 ล้านไร่ โดยพัฒนาแหล่งเก็บกักน้ำและระบบกระจายน้ำ ได้แก่ อ่างเก็บน้ำ ฝาย สถานีสูบ ประตุน้ำ เป็นต้น

อย่างไรก็ตามกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2559: 11) ได้จัดทำยุทธศาสตร์เกษตรและสหกรณ์ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) และกำหนดเป้าหมายไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 4 การบริหารจัดการทรัพยากรการเกษตรและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ให้มีการเพิ่มพื้นที่ชลประทานจำนวน 11.71 จาก 31.83 ล้านไร่ เป็น 43.09 ล้านไร่ ในปี พ.ศ. 2479

กรมชลประทาน (2560: 2) ได้รายงานไว้ในปีงบประมาณ 2559 สามารถดำเนินการขยายพื้นที่ได้ 1,125,828 ไร่

หากเปรียบเทียบกับยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (ปี พ.ศ. 2558-2569) ซึ่งมีเวลา 11 ปี มีเป้าหมาย 18.8 ล้านไร่ จะเฉลี่ยปีละ 1.709 ล้านไร่ ผลงานในปี 2559 การเพิ่มพื้นที่ชลประทานจะต่ำกว่าเป้าหมาย และเป้าหมายจากยุทธศาสตร์เกษตรและสหกรณ์ระยะ 20 ปี (2560-2579) ที่มีเวลา 20 ปี มีเป้าหมาย 11.71 ล้านไร่ จะเฉลี่ยปีละ 0.585 ล้านไร่ ผลงานในปี 2559 จะสูงกว่าเป้าหมาย

ดังรายละเอียดในรูปที่ 4-18

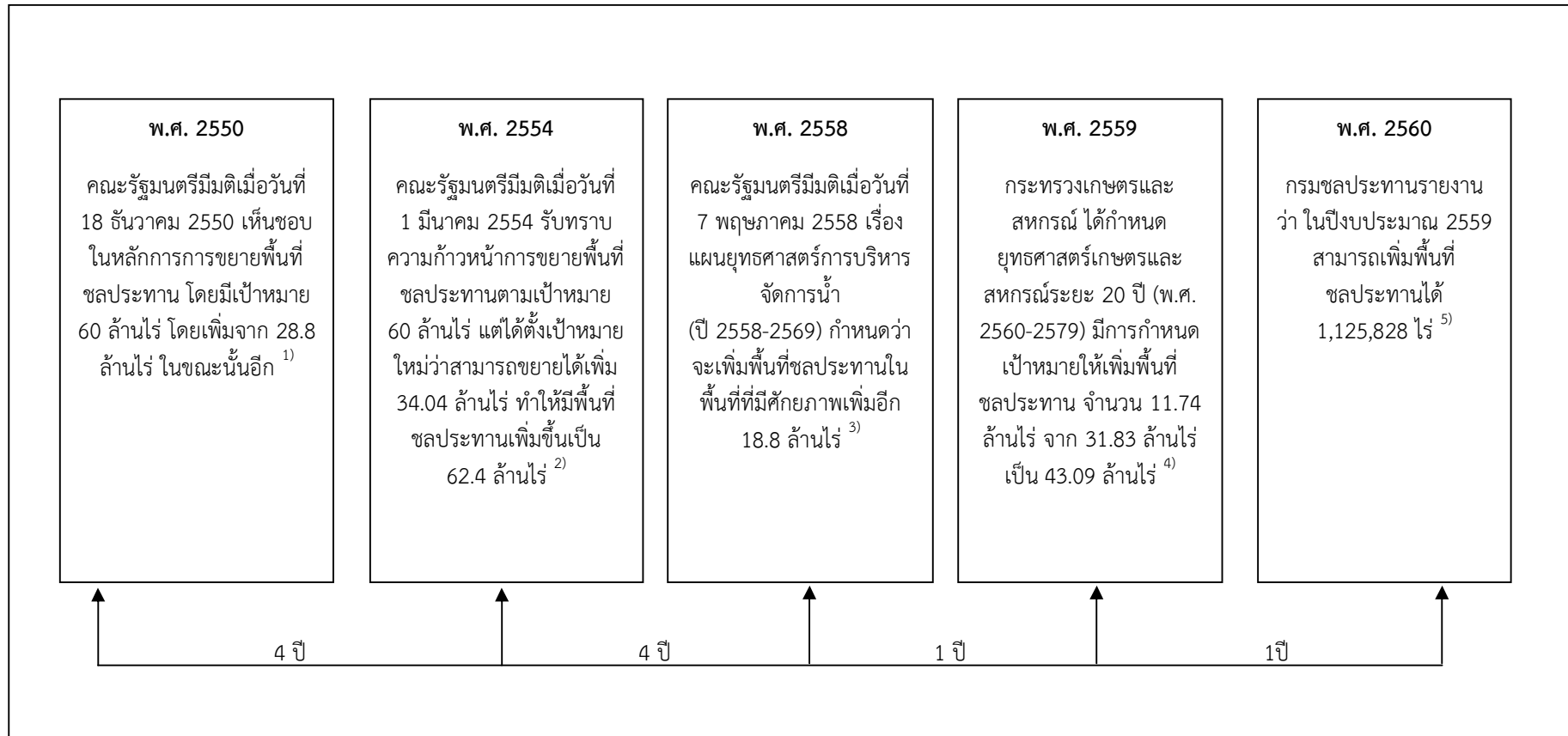
(4) การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำ

การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำเป็นประเด็นสำคัญด้านหนึ่งในการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งเป็นปัญหาที่ได้กล่าวถึงไว้มาเป็นเวลานาน ดังที่สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (2526: 45,55 ได้วิเคราะห์ไว้ดังนี้

“ประสิทธิภาพของการใช้น้ำ โครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดกลางและขนาดใหญ่ส่วนมากได้มีการศึกษาและออกแบบอย่างละเอียดก่อนการก่อสร้าง ซึ่งในการศึกษานั้นมีตัวแปรที่สำคัญตัวหนึ่งที่ใช้ในการพิจารณาความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐศาสตร์ของโครงการ คือ ค่าของประสิทธิภาพของการใช้น้ำ ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วค่าประสิทธิภาพของการใช้น้ำจะถูกกำหนดไว้สูงอันเป็นผลให้การประเมินผลตอบแทนมีค่าสูงตามไปด้วย จากข้อเท็จจริงที่ได้รับจากการศึกษาและติดตามโครงการต่างๆ ที่ได้ดำเนินการมาแล้ว ปรากฏว่าประสิทธิภาพของการใช้น้ำจะต่ำกว่าที่ได้กำหนดไว้ในการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการมาก ซึ่งจากข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ ถ้าหากได้มีการใช้พื้นที่เพาะปลูกเต็มที่ทั้งโครงการแล้วก็จะเกิดปัญหาขาดแคลนน้ำแต่เนื่องจากในปัจจุบันนั้นโครงการส่วนใหญ่ยังมีการใช้พื้นที่เพาะปลูกไม่เต็มตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ปัญหาดังกล่าวจึงยังไม่ปรากฏเด่นชัด แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้น้ำให้สูงขึ้นกว่าเดิมเพราะถ้าปล่อยให้เป็นอย่างนี้ต่อไปแล้ว นอกจากจะเป็นการสูญเสียน้ำอันเป็นทรัพยากรที่มีค่าโดยเปล่าประโยชน์แล้ว ยังจะเป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาระดับน้ำใต้ดินสูงขึ้น ซึ่งอาจนำมาถึงปัญหาดินเค็มหรือปัญหาการระบายน้ำในเขตที่ลุ่ม ส่วนโครงการขนาดเล็กซึ่งมีเป้าหมายเพื่อสนองความต้องการขั้นพื้นฐานนั้น ก็จำเป็นต้องมีมาตรการให้มีการใช้น้ำให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นเช่นกัน เพื่อจะได้มีน้ำใช้ได้ในช่วงเวลานานขึ้น”

ทั้งนี้ได้แสดงผลการศึกษาให้เห็นว่าประสิทธิภาพของโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาลำปาว จังหวัดกาฬสินธุ์ ในขณะนี้มีประสิทธิภาพโครงการเพียง 14% เท่านั้น

อาจจะด้วยจากสาเหตุการดังกล่าวจึงได้มีนโยบายจากเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำในเวลาต่อมา ซึ่งได้ปรากฏในการกู้เงินปรับโครงสร้างภาคเกษตรจากธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) โดยเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2542 คณะรัฐมนตรีพิจารณาเรื่องเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างภาคเกษตร ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ แล้วมีมติดังนี้



ที่มา :

¹⁾ คณะรัฐมนตรีมีมติ วันที่ 18 ธันวาคม 2550²⁾ คณะรัฐมนตรีมีมติ วันที่ 1 มีนาคม 2554³⁾ คณะรัฐมนตรีมีมติ วันที่ 7 พฤษภาคม 2558⁴⁾ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2559: 11)⁵⁾ กรมชลประทาน (2560: 2)

รูปที่ 4-18 ช่วงเวลาการขยายพื้นที่ชลประทาน

“1. ให้ความเห็นชอบร่างหนังสือแสดงนโยบายเพื่อการพัฒนา และมีมติรับหลักการในเรื่องต่างๆ ที่ปรากฏในกรอบมาตรการดำเนินนโยบาย

2. มอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือผู้ที่รัฐมนตรีทั้งสองมอบหมายเป็นผู้ลงนามในร่างหนังสือแสดงนโยบายเพื่อการพัฒนา เพื่อจกได้ส่งให้ธนาคารพัฒนาเอเชียต่อไป

ทั้งนี้ ธนาคารพัฒนาเอเชีย ได้หารือกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ให้มีการปรับปรุงข้อความและมาตรการบางส่วนให้สอดคล้องกับฝ่ายไทย ดังนี้

1) ข้อความที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายให้เปลี่ยนเป็นการสร้างพื้นฐานทางกฎหมาย (Establishment of Legal Foundation)

2) ข้อความเกี่ยวกับการคืนทุนระบบชลประทาน ซึ่งเป็นนโยบายที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการอยู่แล้วบางส่วนยังคงอยู่ได้ แต่จะไม่มีข้อความระบุถึงการกำหนดราคาน้ำ (Water Pricing)

3) การจัดตั้งสถาบันใหม่ให้มีข้อกำหนดว่า ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับนโยบายของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการเพิ่มเติมด้วย

4) นโยบายอัตราดอกเบี้ยของสินเชื่อให้แก่เกษตรกรในกรณี ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ใช้เงินกู้ก่อนนี้ไปดำเนินการในลักษณะเป็นกองทุนช่วยเหลือเกษตรกรแบบต่างๆ ธนาคารพัฒนาเอเชียนั้นให้เป็นไปตามอัตราตลาด (ไม่ต่ำกว่าอัตราให้กู้ยืมของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรที่ให้กู้ยืมแก่เกษตรกรรายย่อย)

หนังสือแสดงนโยบายการพัฒนา (Development Policy Letter: DPL) และกรอบมาตรการดำเนินนโยบาย (Policy Matrix) มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับโครงสร้างภาคเกษตร โดยมุ่งเน้นให้เกิดการเจริญเติบโตอย่างมั่นคงในภาคเกษตร ซึ่งมีมาตรการปฏิรูปที่สำคัญในเรื่องนี้ ดังนี้

(1) การสร้างพื้นฐานทางกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำและหน่วยงานนโยบายระดับสูงโดยกำหนดกรอบทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิการใช้น้ำ การจัดสรรน้ำ การบังคับใช้บทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนข้อปฏิบัติในการใช้น้ำ รวมทั้งการป้องกันและบรรเทาภาวะน้ำท่วม

(2) การจัดการทรัพยากรน้ำ

(3) การให้บริการจัดส่งน้ำ

(4) การคุ้มครองพื้นที่ต้นน้ำและการอนุรักษ์ดิน”

ต่อมาเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2542 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการที่จะรับความช่วยเหลือจากธนาคารพัฒนาเอเชีย (ASIAN DEVELOPMENT BANK - ADB) โดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงการคลังรับไปเจรจาเกี่ยวกับเงื่อนไขเงินกู้กับธนาคารพัฒนาเอเชียอีกครั้งหนึ่ง โดยให้รับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรี (เกี่ยวกับการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้สำหรับสินเชื่อแก่เกษตรกรภายใต้โครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างภาคเกษตร การปรับปรุงถ้อยคำใน POLICY MATRIX การปรับปรุงบทบาทและองค์การของสำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ในการบริหารน้ำ รวมทั้งการตรวจสอบเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของกระทรวงเกษตรฯ โดยปรับลดเงื่อนไขที่มีผลกระทบทางการเมือง) ไปประกอบการเจรจา

นอกจากนี้คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2561 เรื่องยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2558-2569 ในยุทธศาสตร์ที่ 2 ยุทธศาสตร์การสร้างความมั่นคงของน้ำเพื่อการผลิต (เกษตร/อุตสาหกรรม) ได้กำหนดการเพิ่มประสิทธิภาพในพื้นที่โครงการชลประทานเดิมจำนวน 30.22 ล้านไร่ โดยการเพิ่มปริมาณเก็บกักน้ำในระยะสั้น (พ.ศ. 2558-2559) 95 ล้านลูกบาศก์เมตร และในระยะกลาง (พ.ศ. 2560-2564) จะเพิ่มประสิทธิภาพโครงการอย่างน้อยร้อยละ 10

ซึ่งปัจจุบันยังมิได้มีการประเมินผลเป้าหมายแต่อย่างใด

(5) การเก็บค่าน้ำชลประทาน

ถึงแม้ว่าจะมีนโยบายและแนวคิดการเก็บค่าน้ำชลประทานมาเป็นเวลานาน แต่จนถึงปัจจุบันยังไม่สามารถเก็บค่าน้ำชลประทานจากเกษตรกรได้ เพื่อให้เห็นลำดับของนโยบายและแนวคิดดังกล่าว รวมทั้งข้อเสนอที่เห็นด้วยและการคัดค้าน ตลอดจนตัวอย่างที่สามารถนำมาปฏิบัติได้ จึงได้สรุปนโยบายและแนวคิดการเก็บค่าน้ำที่ได้ปรากฏตามลำดับเวลาดังรายละเอียดในตารางที่ 4-38 และรูปที่ 4-19

(6) ระบบข้อมูลทรัพยากรน้ำไทย

เนื่องจากระบบข้อมูลทรัพยากรน้ำมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการวางแผนการพัฒนาทรัพยากรน้ำในอนาคต รวมทั้งการเตือนภัยพิบัติต่างๆ ในหัวข้อนี้จะทบทวนและวิเคราะห์รวม 3 เรื่อง คือ (1) ช่วงเวลาการกำหนดนโยบายการพัฒนาระบบข้อมูลทรัพยากรน้ำไทย (2) องค์การที่เกี่ยวข้องกับระบบข้อมูลทรัพยากรน้ำไทย (3) ปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำระบบข้อมูลทรัพยากรน้ำไทย

(6.1) ลำดับนโยบายการพัฒนาระบบข้อมูลทรัพยากรน้ำไทย

การพัฒนาระบบข้อมูลทรัพยากรน้ำไทย ได้ปรากฏเป็นนโยบายตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ และนโยบายของรัฐบาลคณะต่างๆ ตามลำดับดังนี้

(1) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) ได้กำหนดไว้ว่า “ให้มีการศึกษาและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งน้ำให้ครบถ้วน เพื่อประโยชน์ในการวางแผนพัฒนาแหล่งน้ำ” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2519: 172)

(2) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ได้กำหนดไว้ว่า “สนับสนุนให้มีการพัฒนาระบบข้อมูลทรัพยากรแหล่งน้ำให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2529: 137)

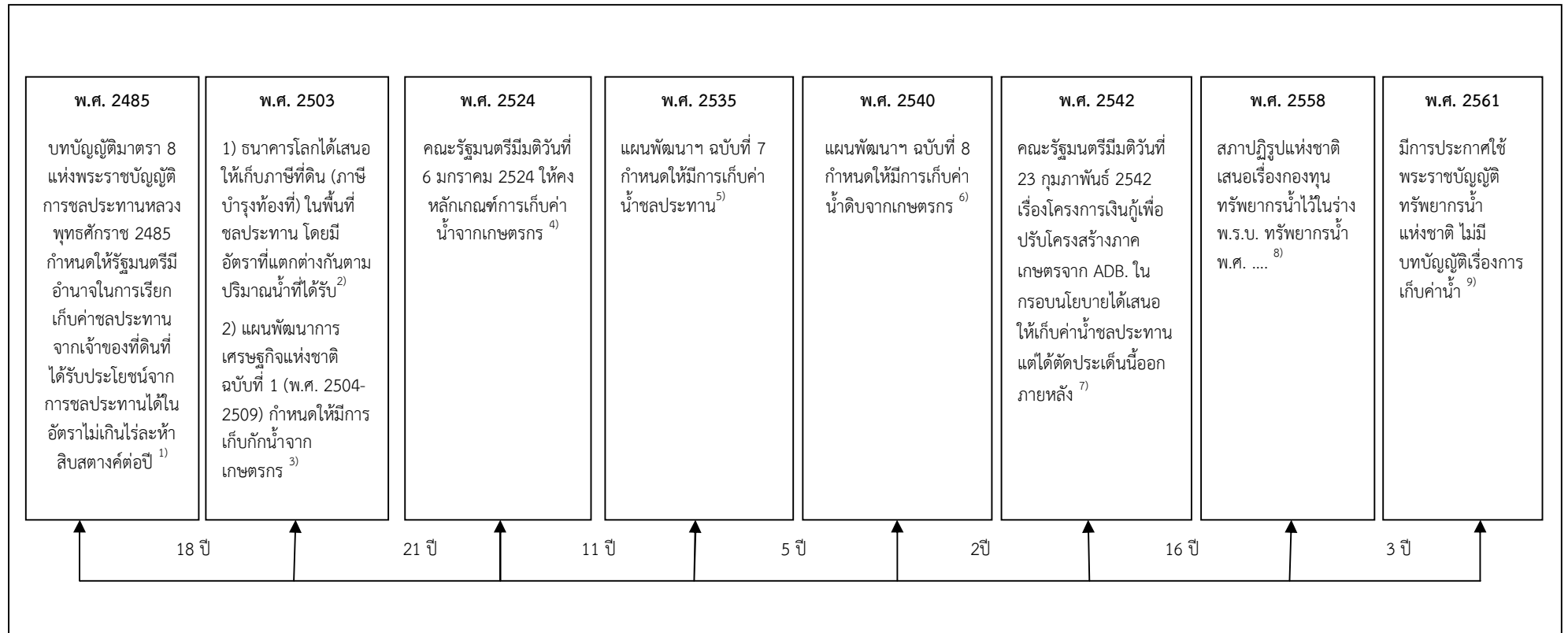
(3) คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2530 ให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่รับผิดชอบการก่อสร้างแหล่งน้ำจัดส่งข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งน้ำขนาดต่างๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบให้คณะกรรมการแหล่งน้ำแห่งชาติ เพื่อให้มีข้อมูลที่ครบถ้วนสำหรับดำเนินงาน ให้คณะกรรมการแหล่งน้ำแห่งชาติรับผิดชอบในการประสานแผนปฏิบัติการพัฒนาแหล่งน้ำของส่วนราชการต่างๆ

ตารางที่ 4-38 ช่วงเวลาการกำหนดนโยบายและแนวคิดการเก็บค่าน้ำชลประทาน

แผนพัฒนาฯ	ลำดับเวลา	รายละเอียด
ก่อนมีแผนพัฒนาฯ	2485	บทบัญญัติมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจในการเรียกเก็บค่าชลประทานจากเจ้าของที่ดินที่ได้รับประโยชน์จากการชลประทานได้ในอัตราไม่เกินร้อยละห้าสิบสตางค์ต่อปี ¹⁾
	2503	1) ธนาคารโลกได้เสนอให้เก็บภาษีที่ดิน (ภาษีบำรุงท้องที่) ในพื้นที่ชลประทาน โดยมีอัตราที่แตกต่างกันตามปริมาณน้ำที่ได้รับ ²⁾ 2) แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) กำหนดให้มีการเก็บค่าน้ำจากเกษตรกร ³⁾
ฉบับที่ 4	2524	คณะรัฐมนตรีมีมติวันที่ 6 มกราคม 2524 ให้คงหลักเกณฑ์การเก็บค่าน้ำจากเกษตรกร ⁴⁾
ฉบับที่ 7	2535	แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 กำหนดให้มีการเก็บค่าน้ำชลประทาน ⁵⁾
ฉบับที่ 8	2540	แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 กำหนดให้มีการเก็บค่าน้ำดิบจากเกษตรกร ⁶⁾
	2542	คณะรัฐมนตรีมีมติวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2542 เรื่องโครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างภาคเกษตรจาก ADB. ในกรอบนโยบายได้เสนอให้เก็บค่าน้ำชลประทานแต่ได้ตัดประเด็นนี้ออกภายหลัง ⁷⁾
ฉบับที่ 11	2558	สภาพัฒน์ฯ เสนอเรื่องกองทุนทรัพยากรน้ำไว้ในร่าง พ.ร.บ. ทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ⁸⁾
ฉบับที่ 12	2561	มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ไม่มีบทบัญญัติเรื่องการเก็บค่าน้ำ ⁹⁾

ที่มา :

- 1) ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 59 ตอนที่ 62ก ลงวันที่ 22 กันยายน 2485
- 2) ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ (2503: 64-66)
- 3) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (2503: 51-52)
- 4) มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 6 มกราคม 2524
- 5) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2534: 239)
- 6) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2539: 126)
- 7) มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2542
- 8) สภาพัฒน์ฯ (2558ก: 136)
- 9) สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (2561: 9)



ที่มา :

- 1) ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 59 ตอนที่ 62ก ลงวันที่ 22 กันยายน 2485
- 2) ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ (2503: 64-66)
- 3) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (2503: 51-52)
- 4) มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 6 มกราคม 2524
- 5) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2534: 239)

- 6) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2539: 126)
- 7) มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2542
- 8) สภาพัฒนาการแห่งชาติ (2558ก: 136)
- 9) สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (2561: 9)

รูปที่ 4-19 ลำดับเวลาการกำหนดนโยบายและแนวคิดการเก็บค่าน้ำชลประทาน

(4) คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ได้กำหนดนโยบายการพัฒนาทรัพยากรน้ำ โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 9 มกราคม 2533 ในแนวทางหลัก ข้อ 3.9 ได้กำหนดไว้ดังนี้ “สนับสนุนการพัฒนากระบวนข้อมูลทรัพยากรน้ำให้มีเอกภาพและประสิทธิภาพ” (สำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ, 2533: 3)

(5) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ได้กำหนดไว้ว่า “สนับสนุนการจัดทำระบบข้อมูลแหล่งน้ำเพื่อประโยชน์ในการวางแผนและการกำหนดนโยบายจัดสรรน้ำป้องกันและบรรเทาอุทกภัย” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2534: 238)

(6) วันที่ 31 ตุลาคม 2543 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเรื่องนโยบายน้ำแห่งชาติ ซึ่งในข้อ 9 ได้กำหนดไว้ดังนี้ “สนับสนุนงบประมาณสำหรับแผนปฏิบัติการตามนโยบาย รวมทั้งการวิจัย การประชาสัมพันธ์ การรวบรวมข้อมูลข่าวสารและการถ่ายทอดเทคโนโลยีเกี่ยวกับเรื่องน้ำต่อสาธารณชนอย่างเพียงพอและต่อเนื่อง

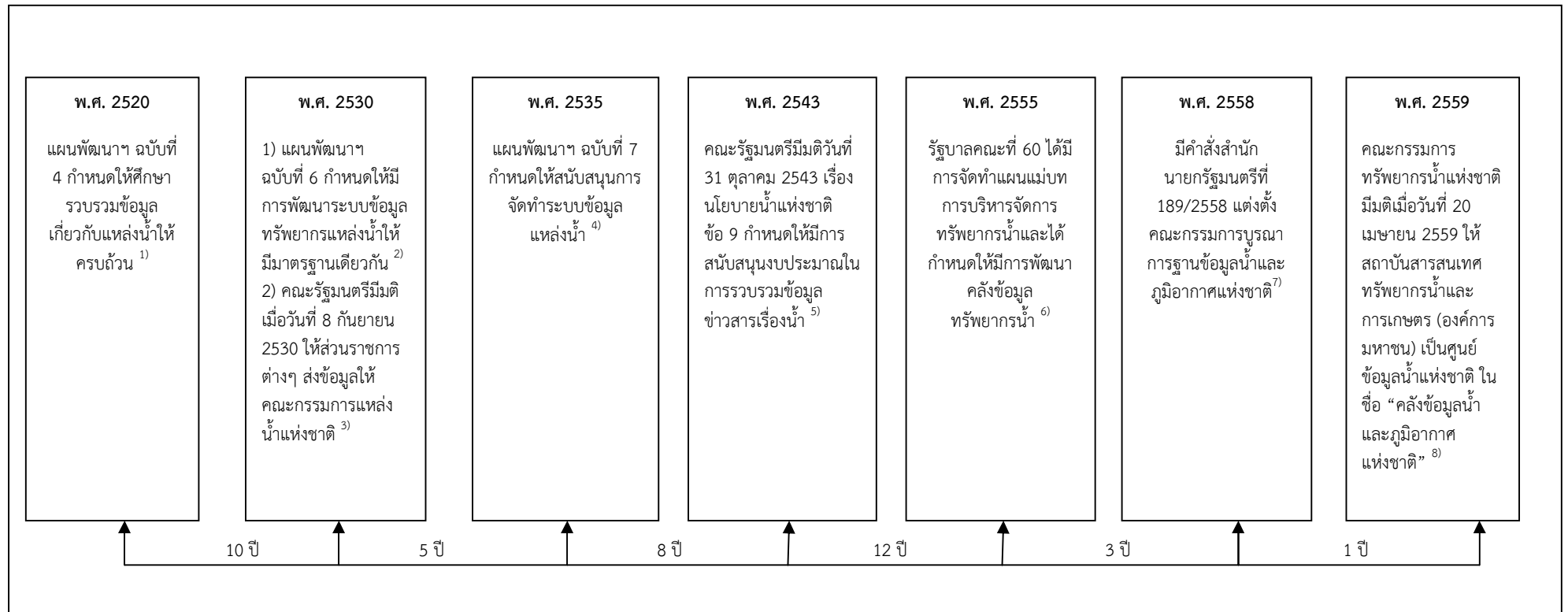
(7) ในช่วงรัฐบาลคณะที่ 60 พ.ศ. 2555 ได้มีการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ โดยมีการกำหนดแผนงานพัฒนาค้นข้อมูลระบบพยากรณ์และเตือนภัย ซึ่งต่อมาได้จัดทำเป็นโมดูล A-6 ในลุ่มน้ำเจ้าพระยา และโมดูล B-4 ในลุ่มน้ำอื่นๆ และได้มีการประมวลดำเนินการไปแล้ว แต่เนื่องจากการคัดค้านจากประชาชน จึงมิได้ดำเนินการ (คณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย, 2555: 3)

(8) วันที่ 27 พฤษภาคม 2558 กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ได้เสนอ “(ร่าง) พระราชบัญญัติสารสนเทศทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2558 ให้รวมสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำแห่งชาติไว้ในร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ซึ่งอยู่ในระหว่างการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(9) วันที่ 20 กรกฎาคม 2558 มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 189/2558 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการบูรณาการฐานข้อมูลน้ำและภูมิอากาศแห่งชาติ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นประธาน ผู้อำนวยการสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร (องค์การมหาชน) เป็นเลขานุการ โดยมีหน้าที่ในการกำหนดกรอบนโยบายและแผนการดำเนินงานในการบูรณาการฐานข้อมูลน้ำและภูมิอากาศ สนับสนุนการใช้ประโยชน์ข้อมูลร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งติดตาม ตรวจสอบ วิเคราะห์ คัดการณ์ สถานการณ์น้ำ เพื่อเป็นข้อสรุปสนับสนุนสั่งการของนายกรัฐมนตรี (คณะกรรมการขับเคลื่อนการบูรณาการฐานข้อมูลกลางภาครัฐ, 2559: 2)

(10) วันที่ 20 เมษายน 2559 ในการประชุมคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2559 คณะกรรมการฯ ได้มีมติให้สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร (องค์การมหาชน) หรือ สสนก. เป็นผู้รับผิดชอบ ศูนย์ข้อมูลน้ำแห่งชาติ ในชื่อ “คลังข้อมูลน้ำและภูมิอากาศแห่งชาติ” ทั้งนี้ให้ สสนก. ปรับปรุงกฎหมายจัดตั้ง สสนก. เพื่อทำหน้าที่ศูนย์ข้อมูลแห่งชาติ โดยไม่ขัดกับร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ (กรมทรัพยากรน้ำ, 2559: 3-4)

ดังรายละเอียดในรูปที่ 4-20



ที่มา :

- ¹⁾ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2519: 172)
- ²⁾ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2529: 137)
- ³⁾ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 8 กันยายน 2530
- ⁴⁾ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2534: 238)

- ⁵⁾ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 31 ตุลาคม 2543
- ⁶⁾ คณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย (2555: 3)
- ⁷⁾ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 189/2558 ลงวันที่ 20 กรกฎาคม 2558
- ⁸⁾ กรมทรัพยากรน้ำ (2559: 3-4)

รูปที่ 4-20 ช่วงเวลาในการกำหนดนโยบายเรื่องระบบข้อมูลทรัพยากรน้ำไทย

(6.2) องค์การที่เกี่ยวข้องกับระบบข้อมูลทรัพยากรน้ำไทย

องค์การที่เกี่ยวข้องกับระบบข้อมูลทรัพยากรน้ำไทยในปัจจุบันมีอยู่ 9 หน่วยงาน คือ กรมทรัพยากรน้ำ กรมชลประทาน กรมอุตุนิยมวิทยา กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมควบคุมมลพิษ กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมทรัพยากรน้ำบาดาล ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร ดังรายละเอียดในตารางที่ 4-39

(6.3) ปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำระบบข้อมูลทรัพยากรน้ำไทยจาก

การวิเคราะห์พบว่ามีปัญหาหลายประการที่สำคัญคือ (1) ข้อมูลกระจุกกระจายไม่เชื่อมโยงเป็นระบบ (2) มีความขัดแย้งของข้อมูลไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน (3) ขาดกฎระเบียบในการบริหารจัดการ (4) ขาดบุคลากร และ (5) การยอมรับของสาธารณะ

การขาดระบบข้อมูลทรัพยากรน้ำที่มาจากหน่วยงานที่มีความน่าเชื่อถือและเป็นกลางนั้น ได้ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการตามมา เช่น การพิจารณาเปิดโครงการพัฒนาแหล่งน้ำได้ล่าช้า และส่งผลกระทบต่อต้านโครงการ เพราะสังคมโดยรวมเข้าใจว่าข้อมูลที่สถาบันหรือบริษัทที่ปรึกษาต่างๆ เข้าไปรวบรวมและนำมาเสนอนั้นเป็นไปตามที่เจ้าของโครงการกำหนดมาให้ เมื่อมีการโต้แย้งก็ต้องเสียเวลาและงบประมาณศึกษาใหม่ เช่น กรณีแก่งเสือเต้น เรื่องแผ่นดินไหวและป่าไม้สักทอง กรณีเขื่อนแม่วงก์เรื่องเสือโคร่ง กรณีผืนน้ำโขง-ชี-มูล ปัญหาดินเค็มและความคุ้มทุน กรณีเขื่อนท่าแซะที่ประชาชนเห็นว่าไม่มีความต้องการน้ำเพื่อการเกษตรตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของโครงการ เป็นต้น ที่สำคัญประการหนึ่งก็คือความเชื่อมโยงของข้อมูลในระดับต่างๆ ตั้งแต่ระดับลุ่มน้ำสาขา ระดับลุ่มน้ำ และภาพรวมของประเทศที่จำเป็นต้องมีข้อมูลที่เชื่อมโยงจากระดับพื้นที่ลุ่มน้ำย่อย สู่พื้นที่ลุ่มน้ำกับระบบข้อมูลของหน่วยงานทุกหน่วยงานดังที่คณะกรรมการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำระบุไว้ว่ามีความขัดแย้งของข้อมูล ไม่มีการจัดกลุ่มข้อมูลอย่างเป็นระบบและอยู่ในมาตรฐานเดียวกัน ทำให้ยากต่อการนำไปใช้

(7) การเสนอร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ

ถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำซึ่งเป็นที่มาของอำนาจในการบริหารจัดการอยู่หลายฉบับดังที่กล่าวข้างต้นก็ตาม แต่กฎหมายที่มีอยู่จำนวนมากมีช่องว่างในการจัดการทรัพยากรน้ำโดยส่วนรวม จึงได้มีความพยายามที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำให้มีผลบังคับใช้เพื่อบูรณาการเกี่ยวกับการใช้ การพัฒนาการบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟู และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำให้เกิดความเป็นเอกภาพ และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำมาอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ได้มีการริเริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2536 ซึ่งอยู่ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 แต่ยังไม่สามารถผ่านการพิจารณาตามขั้นตอนต่างๆ จนมีผลบังคับใช้ได้โดยมีการร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำที่ดำเนินการมาแล้วหลายฉบับ ดังนี้

พ.ศ. 2536 สภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์ ได้จัดทำ “ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.” และมีการสัมมนา ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล เมื่อวันที่ 22 มกราคม 2536 ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีแต่มีการถอนร่างออกจากพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2537

ตารางที่ 4-39 ฐานข้อมูลทรัพยากรน้ำ : องค์การที่เกี่ยวข้องกับระบบข้อมูลทรัพยากรน้ำไทย

หน่วยงาน	ข้อมูลสำคัญ
กรมทรัพยากรน้ำ ¹⁾	1. มีข้อมูลด้านน้ำครบทุกด้าน เช่น ปริมาณน้ำฝน ปริมาณน้ำในอ่าง ระดับน้ำท่า คุณภาพน้ำ 2. มีข้อมูลเกี่ยวกับน้ำ เช่น การเปรียบเทียบข้อมูลปริมาณน้ำในแต่ละปี 3. มีการรายงานสถานการณ์น้ำในแต่ละสถานีโทรมาตรแหล่งน้ำสำคัญและภาพจากกล้อง CCTV 4. มีแนวทางในการบริหารจัดการภัยแล้ง รายงานผลทุกๆสัปดาห์ 5. มีการรายงานผลการเฝ้าระวังและติดตามสถานการณ์น้ำ 24 ชั่วโมง 6. มีการประสานข้อมูลต่างกับหน่วยงานอื่น เช่น สภาพะอากาศ สภาพน้ำฝน น้ำท่า ภาพถ่ายดาวเทียม สภาพน้ำในเขื่อน
กรมชลประทาน ¹⁾	1. ข้อมูลสถานการณ์น้ำท่ารายวันเป็นข้อมูลแบบ Real-time ทำให้ติดต่อผู้ใช้งานข้อมูล เช่น ปริมาณน้ำในเขื่อนทุกเขื่อนในประเทศ 2. ข้อมูลการติดตามสถานการณ์น้ำจากกล้อง CCTV เช่น ระดับน้ำในลุ่มน้ำเจ้าพระยา 3. มีการเชื่อมโยงข้อมูลจากหน่วยงานอื่นมากมาย เช่น กรมอุตุนิยมวิทยา กรมอุทกศาสตร์ ซึ่งข้อมูลส่วนใหญ่เป็นข้อมูลที่ทันสมัย 4. มีการคาดการณ์ปริมาณน้ำล้นหน้าในลุ่มน้ำหลัก 5. มีศูนย์วิเคราะห์สถานการณ์น้ำ
กรมอุตุนิยมวิทยา ¹⁾	1. มีข้อมูลเกี่ยวกับสภาพอากาศ ภูมิอากาศครอบคลุมเกือบทุกพื้นที่ซึ่งมีผลเกี่ยวกับการระเหยของน้ำความชุ่มชื้น 2. มีข้อมูลการพยากรณ์ฝนในอดีต เพื่อการศึกษาเปรียบเทียบ 3. มีแหล่งข้อมูลเตือนภัยทั้งในและต่างประเทศ เช่น พายุ น้ำท่วม และรายงานแผ่นดินไหว
กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ¹⁾	1. มีข้อมูลสารสนเทศภูมิศาสตร์เกี่ยวกับสภาพน้ำท่วมภาพถ่ายดาวเทียม 2. มีข้อมูลพื้นที่ภัยแล้งในแต่ละภูมิภาคของประเทศ
กรมควบคุมมลพิษ ¹⁾	1. มีข้อมูลคุณภาพอากาศรายวัน สถานการณ์หมอกควัน ซึ่งมีผลต่อคุณภาพน้ำ 2. มีข้อมูลคุณภาพน้ำผิวดิน น้ำทะเล 3. มีข้อมูลระดับเสียงรายวันในเขตกทม. สารเคมี และของเสียอันตราย 4. มีแนวทางในการบริหารจัดการคุณภาพแหล่งน้ำ
กรมโยธาธิการและผังเมือง ¹⁾	มีข้อมูลซึ่งอยู่ในรูปแบบที่แหล่งน้ำ เช่น แม่น้ำ หนองน้ำ อ่างเก็บน้ำ คลองส่งน้ำ
กรมทรัพยากรน้ำบาดาล ¹⁾	1. มีข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งน้ำบาดาล คุณภาพน้ำบาดาล ฐานข้อมูล วิเคราะห์น้ำบาดาลที่มีคุณภาพ 2. มีฐานข้อมูลระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์และการจัดทำระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ เพื่อการจัดการน้ำบาดาลในเขตวิกฤต
ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ ¹⁾	มีประกาศข่าวสารการเตือนภัย
สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร ²⁾	1. มีข้อมูลที่เป็นความรู้ด้านการเกษตรการผลิต 2. ระบบข้อมูลความเสี่ยงด้านต่างๆ

ที่มา : ¹⁾ สถาปณิรูปแห่งชาติ (2558ก: 106-107)²⁾ สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร (2559: 1)

ในปี พ.ศ. 2536 เช่นเดียวกัน คณะอนุกรรมการพิจารณาจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรน้ำ ในคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาภัยแล้ง สถาผู้แทนราษฎร ได้จัดทำ “ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่...) พ.ศ.” เสนอให้จัดตั้ง “กระทรวงทรัพยากรน้ำ” แต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ

ต่อมาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ในปี พ.ศ. 2540 สำนักงานคณะกรรมการน้ำแห่งชาติ ได้เสนอ “ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.” อีกครั้งหนึ่ง และให้มีการจัดตั้ง “สำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ” ในสำนักนายกรัฐมนตรีแต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติที่นำไปสู่การประกาศใช้เป็นกฎหมายได้

พ.ศ. 2542 คณะกรรมการการปกครอง สถาผู้แทนราษฎร ได้จัดทำ “ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.” โดยเสนอให้มีการจัดตั้ง “กระทรวงทรัพยากรน้ำ” แต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 ในปี พ.ศ. 2550 คณะอนุกรรมการทรัพยากรน้ำ ในคณะกรรมการการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้จัดทำ “ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.” ขึ้นแต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ

ในปี พ.ศ. 2550 เช่นเดียวกัน กรมทรัพยากรน้ำ ได้จัดทำ “ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.” ได้ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ 670/2550 และได้เข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ไม่ผ่านการพิจารณา

ในปี พ.ศ. 2554 สถาผู้แทนราษฎรได้จัดทำ “ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.” แต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 ในปี พ.ศ. 2556 กรมทรัพยากรน้ำ ได้จัดทำ “ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.” และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติที่จะนำไปสู่การประกาศใช้เป็นกฎหมายได้

ในปี พ.ศ. 2556 เช่นเดียวกันได้มี “ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.” ที่ร่างโดยภาคประชาชนเข้าชื้อกันซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้แก้ไขเพิ่มเติมและได้เสนอต่อนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 มกราคม 2558

ต่อมาในปี พ.ศ. 2558 กรมทรัพยากรน้ำ ได้เสนอ “ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.” เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2558 ต่อมาเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2558 สภาปฏิรูปแห่งชาติได้เสนอวาระปฏิรูปให้แก่รัฐบาล ซึ่งมีวาระปฏิรูปที่ 25 : ระบบการบริหารจัดการทรัพยากร : การปฏิรูปกลไกการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำรวมอยู่ด้วย

หลังจากนั้นคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2558 รับทราบข้อเสนอเรื่องการปฏิรูปกลไกการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และร่างพระราชบัญญัติบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ของสภาปฏิรูป และมอบหมายให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานหลักรับไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อพิจารณาศึกษาแนวทางและความเหมาะสมของข้อเสนอดังกล่าว และสรุปผลการพิจารณาหรือผลการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว และส่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

ในเดือนกันยายน 2558 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาเป็นเรื่องเสร็จที่ 1427/2558 ซึ่งรัฐบาลได้ส่งให้กับสภานิติบัญญัติแห่งชาติดำเนินการ ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 30 กันยายน 2558

ในเดือนมิถุนายน 2559 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเรื่องการปฏิรูปกลไกการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและร่างพระราชบัญญัติบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พ.ศ. โดยมีความเห็นจากส่วนราชการต่างๆ และมีมติให้คณะกรรมการประสานงาน รวม 3 ฝ่าย คือ คณะรัฐมนตรี สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ พิจารณาความสอดคล้องและความเหมาะสมกับการปฏิรูปประเทศต่อไป

วันที่ 4 ตุลาคม 2561 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ได้มีมติรับหลักการในวาระที่ 3 ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ให้สมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย

โดยมีรายละเอียดลำดับเวลาในตารางที่ 4-40 และรูปที่ 4-21

ตารางที่ 4-40 ช่วงเวลาในการเสนอร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ

แผนพัฒนาฯ	พ.ศ.	การเสนอร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ
ฉบับที่ 7	2536	สภาวิจัยแห่งชาติได้จัดทำ “ร่าง พ.ร.บ. ทรัพยากรน้ำ พ.ศ.” ได้มีการเสนอต่อคณะรัฐมนตรี แต่มีการถอนออกเมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2537 ¹⁾
ฉบับที่ 8	2542	สภาผู้แทนราษฎรได้จัดทำ “ร่าง พ.ร.บ. ทรัพยากรน้ำ พ.ศ.” แต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ ²⁾
ฉบับที่ 10	2550	1) สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้จัดทำ “ร่าง พ.ร.บ. ทรัพยากรน้ำ พ.ศ.” แต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ ¹⁾ 2) กรมทรัพยากรน้ำ ได้จัดทำ “ร่าง พ.ร.บ. ทรัพยากรน้ำ พ.ศ.” เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ไม่ผ่านการพิจารณา ¹⁾
	2554	สภาผู้แทนราษฎรได้จัดทำ “ร่าง พ.ร.บ. ทรัพยากรน้ำ พ.ศ.” แต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ ¹⁾
ฉบับที่ 11	2556	ภาคประชาชนเข้าชื่อกันเสนอ “ร่าง พ.ร.บ. ทรัพยากรน้ำ พ.ศ.” ซึ่ง คปก. ได้แก้ไขเพิ่มเติมและเสนอต่อนายกรัฐมนตรี แต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ ¹⁾
	2558	(1) กรมทรัพยากรน้ำ เสนอ “ร่าง พ.ร.บ. ทรัพยากรน้ำ พ.ศ.” ต่อ ครม. และ ครม. มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2558 (2) สภาปฏิรูปแห่งชาติได้เสนอ “ร่าง พ.ร.บ. บริหารจัดการทรัพยากร
	2559	คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่อง “ร่าง พ.ร.บ. ทรัพยากรน้ำ พ.ศ.” ที่เสนอโดยสภาปฏิรูปแห่งชาติให้คณะรัฐมนตรีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศพิจารณาความสอดคล้อง ¹⁾
ฉบับที่ 12	2561	วันที่ 4 ตุลาคม 2560 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ รับหลักการในวาระที่ 3 ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ²⁾

ที่มา : ¹⁾ โสภณ ชมชาญ และคณะ (2559: 4-11)

²⁾ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (2561: 9)

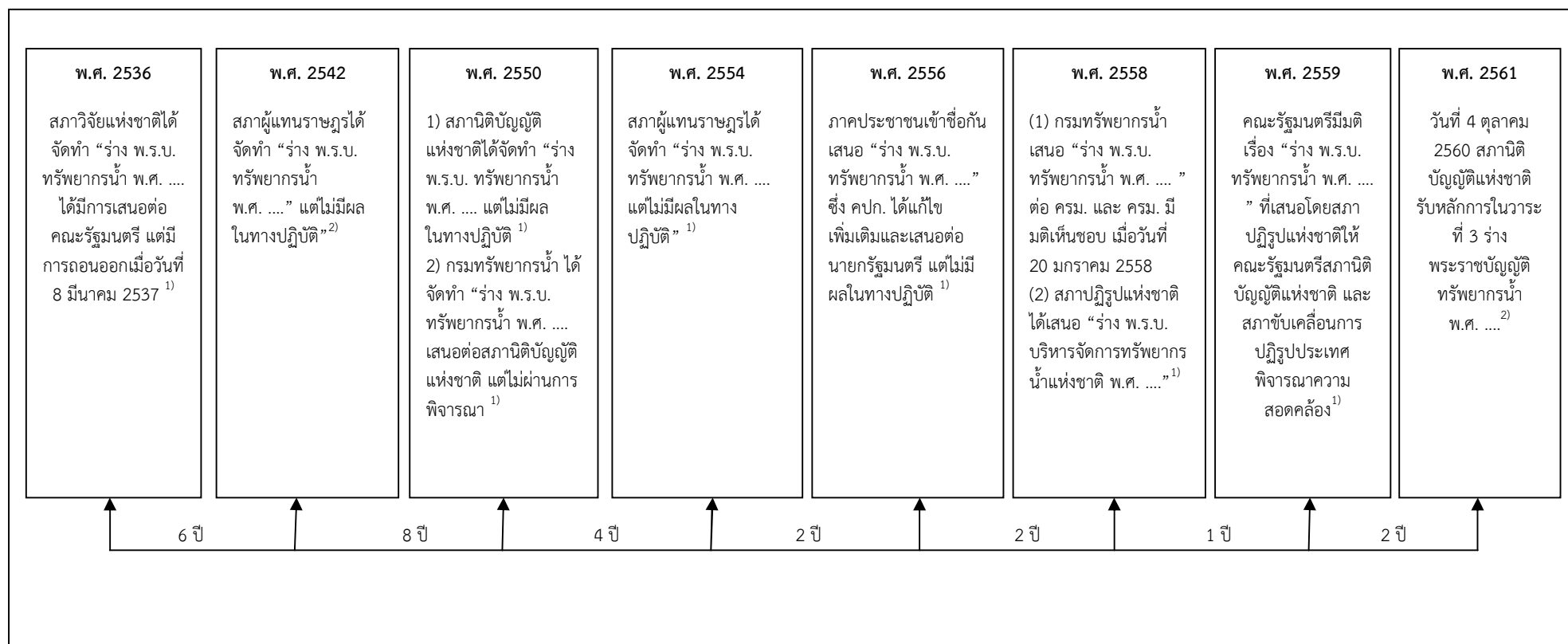
สืบเนื่องจากองค์การบริหารจัดการน้ำที่มีจำนวนมาก รวมทั้งคณะกรรมการระดับนโยบายที่มีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลที่เป็นผู้รับผิดชอบ ตลอดจนที่มาของอำนาจในการบริหารจัดการ และการขาดระบบฐานข้อมูลน้ำที่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้เกิดปัญหาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไทยขึ้น

4.4.2 ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไทย

(1) ปัญหาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไทย

ปัญหาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไทย จากการทบทวนงานวิจัย และรายงานของส่วนราชการ สถาบันวิจัย และนักวิชาการ ซึ่งจัดเป็นผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่างๆ พบว่ามีปัญหา 10 ประการ คือ

- (1) ขาดนโยบายที่เป็นเอกภาพ
- (2) ขาดแผนหลัก
- (3) ขาดกฎหมายแม่บท
- (4) หน่วยงานมีจำนวนมากขาดความเชื่อมโยง
- (5) ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน/ขาดการกระจายอำนาจ



ที่มา : ¹⁾ โสภณ ขมชาญ และคณะ (2559: 4-11)

²⁾ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (2561: 9)

รูปที่ 4-21 ช่วงเวลาในการเสนอร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ

- (6) จัดงบประมาณเป็นรายหน่วยงาน
- (7) ขาดความเชื่อมโยงของข้อมูลระหว่างหน่วยงาน/ขาดองค์ความรู้
- (8) องค์กลุ่มน้ำขาดความเข้มแข็ง/ความขัดแย้ง
- (9) พรรคการเมืองไม่เข้มแข็ง/มีข้อต่อรอง
- (10) ขาดเครื่องมือในการจัดสรรน้ำ/สิทธิการใช้น้ำเสรี

(2) สาเหตุของปัญหาในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

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 ส่งผลต่อเนื่องต่อโครงสร้างการบริหารจัดการและงบประมาณ เพราะการพัฒนาทรัพยากรน้ำต้องใช้เวลาในการดำเนินการที่ต่อเนื่อง การเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้งทำให้การขับเคลื่อนนโยบายเป็นการแก้ไขปัญหเฉพาะหน้า ถึงแม้ว่านโยบายที่กำหนดไว้ในอดีตกับนโยบายในปัจจุบันจะคล้ายคลึงกันมาก ดังที่ได้วิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างนโยบายน้ำแห่งชาติซึ่งเป็นมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 31 ตุลาคม 2543 กับยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำ (พ.ศ. 2558-2569) ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 7 พฤษภาคม 2558 แล้วจะพบว่ามีสาระสำคัญที่มีความแตกต่างกันน้อยมาก แต่ช่วงเวลาของการบริหารประเทศของรัฐบาลที่ได้กำหนดนโยบายแต่ละครั้งมีเวลาบริหารสั้นมาก คือไม่เกิน 2 ปี ทำให้ไม่สามารถขับเคลื่อนให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดขึ้นได้ จึงสรุปได้ว่าการเมืองเป็นสาเหตุของปัญหาหนึ่งในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

(2.2) เงื่อนไขทางสังคม (Social)

สาเหตุที่สำคัญประการต่อมาคือ เงื่อนไขทางสังคมที่ปรากฏในลักษณะการต่อต้านโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ ที่เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2531 กรณีของเขื่อนน้ำโจน และต่อเนื่องด้วยเขื่อนแก่งกรุง เขื่อนแก่งเสือเต้น เขื่อนแม่วงก์ การต่อต้านโครงการต่างๆ ดังกล่าวนี้นี้ ได้มีเหตุผลในการต่อต้านหลายประการ เช่น (1) มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะพื้นที่ป่าไม้ที่อุดมสมบูรณ์ในกรณีของเขื่อนน้ำโจน และแก่งเสือเต้นที่ต้องการสงวนป่าไม้สักทองเอาไว้ ผลกระทบต่อที่อยู่อาศัยของเสือโคร่งและค่างควมูกเล็กทองขาว ในกรณีของเขื่อนแม่วงก์ ผลกระทบที่จะเกิดการขยายตัวของดินเค็มในกรณีโครงการโขง-ชี-มูล เป็นต้น ที่มาของสาเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การอพยพโยกย้ายราษฎรที่ได้รับผลกระทบไป

ตั้งถิ่นฐานใหม่ มีคุณภาพชีวิตที่แย่ลงกว่าเดิมเพราะที่ตั้งถิ่นฐานใหม่ ดินไม่ค่อยจะเหมาะสมต่อการเกษตร ขาดโครงสร้างพื้นฐาน เช่น กรณีของนิคมสร้างตนเองลำน้ำน่านที่ตั้งติดอยู่กับเขื่อนสิริกิติ์ แต่ขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตร จนต้องมีการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำห้วยน้ำรีส่งน้ำมาให้ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 20 เมษายน 2554 เป็นต้น เหตุการณ์ที่ปรากฏเชิงประจักษ์เช่นนี้ทำให้การต่อต้านโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่จึงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่วนการต่อต้านการเก็บค่าน้ำชลประทานนั้น เกษตรกรเกรงว่าจะเป็นการเพิ่มภาระ และต้นทุนในการผลิตรวมทั้งเงินที่จะเก็บนั้นจะไปเป็นรายได้แผ่นดิน ทั้งๆ ที่มีตัวอย่างที่ชัดเจน กรณีโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษากระเสียวที่เกษตรกรจัดเก็บเงินมาเป็นค่าใช้จ่ายของกรรมการ และถ้าเงินเหลือจะนำไปปรับปรุงโครงสร้างชลประทาน แต่รัฐไม่มีนโยบายว่าให้เกษตรกรรวมกลุ่มกันจัดเก็บค่าน้ำชลประทานและบริหารกันเองในแต่ละโครงการย่อยในเขตชลประทาน 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 คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติโครงการและเงินกู้สำหรับโครงการเงินกู้เพื่อพัฒนาระบบบริหารจัดการน้ำและระบบขนส่งทางถนน 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 และสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการมาอย่างต่อเนื่อง จนเป็นกรมทรัพยากรน้ำในปัจจุบัน

(2.5) วิชาการ (Technical)

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

จากการวิเคราะห์ถึงปัจจัยทั้ง 5 ประการ ซึ่งเป็นกรอบในการบริหารจัดการนั้น พบว่าปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น เชื่อมโยงไปถึง “องค์ประกอบของโครงสร้างการบริหาร” ว่าเป็นสาเหตุหลักที่จำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงและแก้ไข

4.4.3 การวิเคราะห์สถานการณ์น้ำในปัจจุบันโดยระบบ DPSIR

เพื่อให้เห็นความเชื่อมโยงระหว่างสถานการณ์ในปัจจุบันกับการแก้ไขในอนาคตอย่างชัดเจน ได้นำสถานการณ์ทุกด้านที่ได้พบทวนมาในบทนี้มาวิเคราะห์โดยใช้ระบบ DPSIR (Kristensen, 2004: 1) การวิเคราะห์โดยใช้ระบบ DPSIR นั้นเป็นการวิเคราะห์ความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงของปัจจัยขับเคลื่อน ปัจจัยกดดัน สถานการณ์ ผลกระทบและการตอบสนองเพื่อดำเนินการแก้ไข โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) ปัจจัยขับเคลื่อน (Driving Force : D) ที่มีผลต่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไทยมีหลายประการ เช่น ประชากรเพิ่ม การขยายตัวทางเศรษฐกิจสาขาต่างๆ ทั้งอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การเกษตร การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ และพื้นที่ป่าต้นน้ำถูกทำลาย

(2) แรงกดดัน (Pressure : R) จากปัจจัยขับเคลื่อนที่กล่าวข้างต้น ทำให้เกิดแรงผลักดันเกิดขึ้น คือ ความต้องการน้ำเพิ่มขึ้น ปริมาณที่เก็บกักต่ำกว่าความต้องการใช้ น้ำเสียจากอุตสาหกรรม การเกษตรและชุมชนมีมากขึ้น และ

(3) สถานการณ์ (State : S) ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันคือ การเกิดภัยแล้งหรือขาดแคลนน้ำ เกิดอุทกภัยบ่อยครั้ง มีปัญหาในการบำบัดน้ำเสีย มีปัญหาคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำธรรมชาติ และเกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้น้ำกลุ่มต่างๆ

(4) ผลกระทบ (Impact : I) ที่เกิดขึ้นคือ กระทบต่อรายได้ประชาชนที่ลดลง รวมทั้งประชาชนได้รับความเดือดร้อนทั้งจากภัยแล้งและอุทกภัย รวมทั้งแหล่งน้ำธรรมชาติเสื่อมโทรม

(5) การตอบสนอง (Response : R) ได้มีการตอบสนองของรัฐบาลในปัจจุบัน โดยมีการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำรวม 6 ด้าน คือ (5.1) การจัดหาอุปโภคและบริโภค (5.2) การสร้างความมั่นคงของน้ำภาคการผลิต (5.3) การจัดการน้ำท่วมและอุทกภัย (5.4) การจัดการคุณภาพน้ำ (5.5) การอนุรักษ์ฟื้นฟูสภาพป่าต้นน้ำและการป้องกันการพังทลายของดิน และ (5.6) การบริหารจัดการ มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ ซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีนโยบายในการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลน้ำและภูมิอากาศแห่งชาติ รวมทั้งการแต่งตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

การตอบสนองของรัฐบาลดังกล่าวนี้โดยเฉพาะการจัดทำยุทธศาสตร์ 6 ด้าน เป็นการรองรับแรงกดดันและแก้ไขผลกระทบที่เกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบัน การเร่งรัดทำพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ และพระราชบัญญัติปรับปรุงหน้าที่ของสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำให้มีอำนาจหน้าที่เป็นศูนย์ข้อมูลน้ำและภูมิอากาศแห่งชาติจะเป็นการแก้จุดอ่อนที่เป็นปัญหาในการบริหารจัดการในอดีต รวมทั้งการที่นายกรัฐมนตรีมาทำหน้าที่ประธานกรรมการในคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ได้สร้างแรงผลักดันโครงการต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในการขับเคลื่อน ดังรายละเอียดในรูปที่ 4-21

4.5 ผลจากนโยบายการเกษตรและช่วงเวลาการพัฒนา

สาระสำคัญของผลจากนโยบายการเกษตรและช่วงเวลาพัฒนามี 2 เรื่อง คือ (1) ผลจากนโยบายการเกษตร และ(2) สถานการณ์ในปัจจุบัน โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.5.1 ผลจากนโยบายการเกษตร

จากการทบทวนวรรณกรรมเรื่องนโยบายการเกษตรจากสมัยสุโขทัยถึงปัจจุบัน จะสรุปได้ว่าการกำหนดนโยบายการเกษตรที่สำคัญรวม 9 เรื่อง คือ (1) การบริหาร (2) การกำหนดเป้าหมายการผลิตสาขาเกษตร (3) การส่งเสริมสถาบันเกษตร (4) การเพิ่มผลผลิต (5) การค้นคว้าวิจัย (6) การจัดหาปัจจัยการผลิต (7) อุตสาหกรรมเกษตร (8) การประกันภัยพืชผลทางการเกษตร (9) การพยุงราคา การประกันราคา การแทรกแซงตลาด และการรับจำนำพืชผลทางการเกษตร

โดยมีรายละเอียดดังนี้

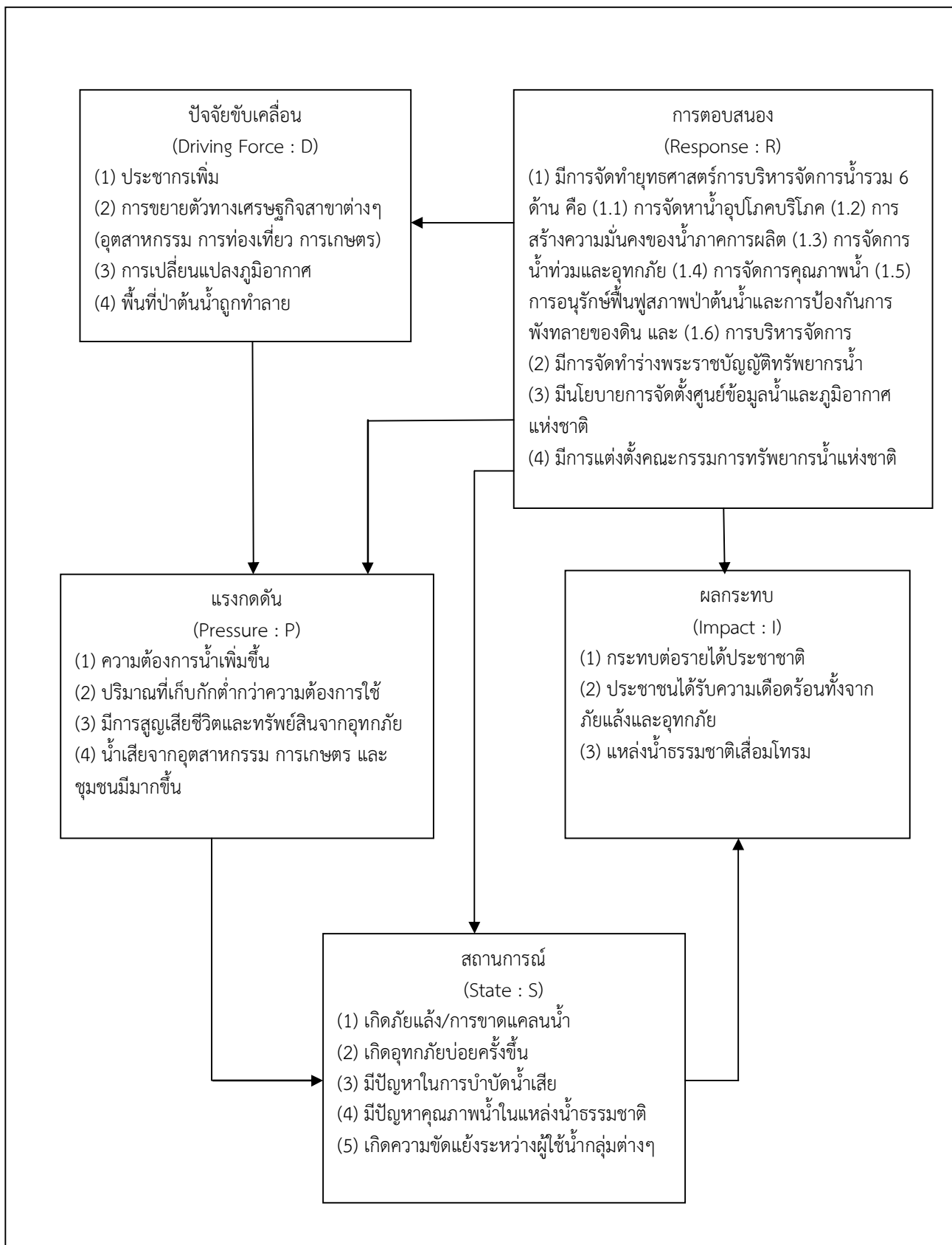
(1) การบริหาร

การบริหารการเกษตรไทยเป็นหน้าที่หลักของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งมีองค์กรและกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

1.1 องค์กร

ปัจจุบันกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีโครงสร้างดังนี้

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



รูปที่ 4-22 การวิเคราะห์สถานการณ์การบริหารจัดการน้ำโดยใช้ระบบ DPSIR

รัฐวิสาหกิจ

1. การยางแห่งประเทศไทย
2. องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย
3. องค์การสะพานปลา
4. องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร

องค์การมหาชน

1. สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง
2. สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร

1.2 กฎหมาย

กฎหมายด้านการเกษตรมีจำนวน 23 ฉบับ ดังรายละเอียดในตารางที่ 4-41

1.3 คณะกรรมการ

มีคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรจำนวนมากที่สำคัญมี 9 คณะ คือ

1. คณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์
2. คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ
3. คณะกรรมการปาล์มน้ำมันแห่งชาติ
4. คณะกรรมการการยางแห่งประเทศไทย
5. คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย
6. คณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการมันสำปะหลัง
7. คณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าวโพดเลี้ยงสัตว์
8. คณะกรรมการการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ
9. คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

(2) การกำหนดเป้าหมายการผลิตสาขาเกษตร

ในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) ได้ประมาณการผลิตสาขาเกษตรให้เพิ่มขึ้น ร้อยละ 3 ต่อปี (สำนักสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2503: 9)

ในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514) ได้ประมาณการผลิตสาขาการเกษตรให้เพิ่มขึ้น ร้อยละ 4.3 ต่อปี (สำนักสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2509: 39)

ในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) ได้กำหนดเป้าหมายการผลิตสาขาเกษตรให้เพิ่มขึ้นร้อยละ 5.1 ต่อปี (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2514: 98)

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) ได้กำหนดเป้าหมายการผลิต สาขาการเกษตร ให้ขยายตัวในอัตราเฉลี่ย ร้อยละ 5.0 ต่อปี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2519: 37)

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ได้กำหนดเป้าหมายการผลิตภาคการเกษตรเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.5 ต่อปี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2524: 16)

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาสาขาการเกษตรให้เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 2.9 ต่อปี (สำนักคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2529: 35)

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ได้กำหนดเป้าหมายให้สาขาเกษตรกรรมขยายตัวเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3.4 ต่อปี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2534: 12)

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ได้ปรับเปลี่ยนทิศทางการพัฒนาตามรายสาขาเศรษฐกิจ และสังคมมาเป็นองค์รวม จึงไม่มีเป้าหมายรายสาขา (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2539: 7)

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549) ได้กำหนดเป้าหมายให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศของภาคเกษตรขยายตัวเฉลี่ยประมาณร้อยละ 2.0 ต่อปี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2544: 18)

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ได้กำหนดเป้าหมายโครงสร้างเศรษฐกิจให้สัดส่วนภาคการผลิตเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรเพิ่มขึ้นร้อยละ 15 ภายในปี 2554 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2549: 40)

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) ได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาในภาพรวมไม่ต่ำกว่า ร้อยละ 3.0 ต่อปี โดยไม่มีเป้าหมายในสาขาต่างๆ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554: 22)

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ได้กำหนดเป้าหมายการขยายตัวของภาคเกษตรในอัตราไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3 ต่อปี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559: 84) ดังรายละเอียดในตารางที่ 4-42

ตารางที่ 4-41 ช่วงเวลาในการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร

ระยะเวลา		ด้านการเกษตร
แผนพัฒนาฯ	พ.ศ.	
ก่อนมีแผนพัฒนาฯ	2482	พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ.2482 ¹⁾
	2489	พระราชบัญญัติการค้าข้าวพุทธศักราช 2489 ²⁾ พระราชบัญญัติสำรวจและห้ามกักกันข้าว พ.ศ.2489 ³⁾
	2490	พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 ⁴⁾
	2499	พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ.2499 ⁵⁾
	2503	พระราชบัญญัติส่งเสริมสินค้าขาออก พ.ศ.2503 ⁶⁾
	2499	พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ.2499 ⁵⁾
	2503	พระราชบัญญัติส่งเสริมสินค้าขาออก พ.ศ.2503 ⁶⁾
ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509)	2507	พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ.2507 ⁷⁾
	2509	พระราชบัญญัติส่งเสริมการค้า พ.ศ.2509 ⁸⁾ พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509 ⁹⁾
ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515-2519)	2517	พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ.2517 ¹⁰⁾
	2518	พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ.2518 ¹¹⁾
ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524)	2522	พระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ.2522 ¹²⁾ พระราชบัญญัติการส่งออกปศุสัตว์และการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.2522 ¹³⁾
ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529)	2525	พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ.2525 ¹⁴⁾
	2527	พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล พ.ศ.2527 ¹⁵⁾
ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539)	2535	พระราชบัญญัติควบคุมการค้าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.2535 ¹⁶⁾
ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544)	2542	พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 ¹⁷⁾ พระราชบัญญัติการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า พ.ศ.2542 ¹⁸⁾ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 ¹⁹⁾ พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ.2542 ²⁰⁾ พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ.2542 ²¹⁾ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.2542 ²²⁾
ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554)	2553	พระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.2553 ²³⁾
รวม 23 ฉบับ		

ที่มา :

- ¹⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 50 ลงวันที่ 30 กันยายน 2482
- ²⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 63 ตอนที่ 29 ก ลงวันที่ 9 พฤษภาคม 2489
- ³⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 63 ตอนที่ 14 ก ลงวันที่ 12 มีนาคม 2489
- ⁴⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 63 ตอนที่ 81 ลงวันที่ 14 มกราคม 2490
- ⁵⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 73 ตอนที่ 78 ลงวันที่ 2 ตุลาคม 2499
- ⁶⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 77 ตอนที่ 31ก (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 13 เมษายน 2503
- ⁷⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 81 ตอนที่ 27ก (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 23 มีนาคม 2507
- ⁸⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 83 ตอนที่ 38ก ลงวันที่ 26 เมษายน 2509
- ⁹⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 83 ตอนที่ 117ก ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2509
- ¹⁰⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 91 ตอนที่ 175ก (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 18 ตุลาคม 2517
- ¹¹⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 40 ก (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2518
- ¹²⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 96 ตอนที่ 40 ก (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 23 มีนาคม 2522
- ¹³⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 96 ตอนที่ 74 ก (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 9 พฤษภาคม 2522
- ¹⁴⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 99 ตอนที่ 111ก (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 11 สิงหาคม 2525
- ¹⁵⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 101 ตอนที่ 103 ก (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2527

- ¹⁶⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 45 ก ลงวันที่ 9 เมษายน 2535
- ¹⁷⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 30 ก ลงวันที่ 23 เมษายน 2542
- ¹⁸⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 98 ก ลงวันที่ 15 ตุลาคม 2542
- ¹⁹⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 22 ก ลงวันที่ 31 มีนาคม 2542
- ²⁰⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 105 ก ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2542
- ²¹⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 39 ก ลงวันที่ 18 พฤษภาคม 2542
- ²²⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 118 ก ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2542
- ²³⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอนที่ 71 ก ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2553

ตารางที่ 4-42 การกำหนดเป้าหมายการผลิตสาขาเกษตร

แผนพัฒนา	ประมาณการผลิตต่อปี (%)
ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509)	3
ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514)	4.3
ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519)	5.1
ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524)	5.0
ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)	4.5
ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)	2.9
ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)	3.4
ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544)	ไม่มีเป้าหมายรายสาขา
ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549)	2.0
ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)	15
ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559)	3.0
ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)	3

ที่มา:

- 1) สำนักสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2503: 9)
- 2) สำนักสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2509: 39)
- 3) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2514: 98)
- 4) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2519: 37)
- 5) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2524: 16)
- 6) สำนักคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2529: 35)
- 7) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2534: 12)
- 8) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2539: 7)
- 9) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2544: 18)
- 10) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2549: 40)
- 11) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2554: 22)
- 12) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2559: 84)

(3) นโยบายการส่งเสริมสถาบันเกษตรกร

นโยบายการส่งเสริมสถาบันเกษตรกรที่มีมาอย่างต่อเนื่องนั้น ถึงปัจจุบันมีสหกรณ์การเกษตรจำนวน 3,575 แห่ง สมาชิก 6,350,919 ราย (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2560: 69) มีกลุ่มเกษตรกรทั้งสิ้น 4,924 กลุ่ม (www.office.cpd.go.th)

ในยุทธศาสตร์เกษตรและสหกรณ์ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) ได้กำหนดในยุทธศาสตร์ที่ 1 สร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเรื่องการเข้าถึงข้อมูลเพื่อนำมาใช้ประโยชน์และการรวมกลุ่มให้เข้มแข็ง โดยมีเป้าหมายที่สำคัญคือ ร้อยละของเกษตรกรที่เป็น Smart farmer ต่อเกษตรกรในวัยแรงงาน (อายุ 18-64 ปี) ทั้งหมดร้อยละ 100 ในปี พ.ศ. 2579 มีรายได้ 390,000 บาท/คน มีเกษตรกรที่เป็นสมาชิกสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรจำนวน 8.10 ล้านราย จำนวนวิสาหกิจชุมชนด้านการเกษตรจำนวน 40,000 กลุ่ม โดยเฉลี่ยกลุ่มละ 15 คน (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2559: 8)

(4) นโยบายการเพิ่มผลผลิต

นโยบายการเกษตรที่ได้ทบทวนวรรณกรรมจากอดีตถึงปัจจุบันได้เน้นการสนับสนุนและส่งเสริมการผลิตเพื่อให้มีปริมาณมากขึ้นทั้งโดยวิธีขยายเนื้อที่เพาะปลูกและเพิ่มผลผลิตต่อไร่ เพื่อให้วัตถุประสงค์ของนโยบายอื่นๆ เช่น เพิ่มรายได้ เพิ่มปริมาณการส่งออก เพื่อทดแทนการนำเข้า เพื่อลดต้นทุนการผลิตให้สามารถแข่งขันกับตลาดต่างประเทศได้

นโยบายของรัฐที่เป็นมติคณะรัฐมนตรีเรื่องการเพิ่มผลผลิตปรางกฐมาตั้งแต่แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เช่น มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2504 เรื่องส่งเสริมการปลูกปอ วันที่ 10 กรกฎาคม 2505 เรื่องส่งเสริมการปลูกกาแฟ 29 ตุลาคม 2506 การส่งเสริมการปลูกข้าวสาลี วันที่ 28 เมษายน 2507 เรื่องส่งเสริมการทำนาปีละ 2 ครั้ง วันที่ 29 มีนาคม 2509 เรื่องโครงการขอความช่วยเหลือจากกองทุนพิเศษสหประชาชาติในการจัดตั้งสถาบันวิจัยเกษตร (Agricultural Research Institute) และต่อมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเรื่องการเพิ่มผลผลิตหลายครั้ง เช่น มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 28 เมษายน 2513 เรื่องโครงการเพิ่มผลผลิตข้าวและฝ้าย วันที่ 7 เมษายน 2514 เรื่องการส่งเสริมผลิตใบยาสูบ เป็นต้น

มติคณะรัฐมนตรีเรื่องการเพิ่มผลผลิตมีอีกหลายครั้งในเวลาต่อมา เช่น วันที่ 7 ธันวาคม 2515 เรื่องการส่งเสริมการทำนาครั้งที่ 2 เพื่อเพิ่มปริมาณข้าว วันที่ 7 มกราคม 2518 เรื่องการเพิ่มการผลิตน้ำตาลทรายขาว วันที่ 24 มีนาคม 2524 เรื่องโครงการส่งเสริมการทำนาหว่านน้ำตามแผนใหม่ ปี 2524 เป็นต้น

การเพิ่มผลผลิตทั้งโดยการขยายเนื้อที่เพาะปลูก หรือเพิ่มผลผลิตต่อไร่ นั้น ถึงแม้จะมีนโยบายโดยตรงไม่มากนักแต่รัฐได้มีการสนับสนุนด้านต่างๆ เช่น การวิจัยค้นคว้า การให้การส่งเสริม การจัดหาปัจจัยการผลิต ทั้งที่ดิน น้ำ ปุ๋ย เมล็ดพันธุ์ การจัดหาสินเชื่อ และจัดหาสาธารณูปโภคต่างๆ เช่น ตลาดเส้นทางคมนาคม เป็นต้น

การผลิตสินค้าเกษตรได้เพิ่มขึ้นทั้งปริมาณและชนิด จนบางพืชได้มีปัญหาราคาตกต่ำเนื่องจากความต้องการของตลาดโลกลดลง เช่น ยางพารา หรือเกินกว่าความต้องการในประเทศ เช่น กรณีของปาล์มน้ำมัน

นโยบายการเกษตรของรัฐที่ต้องการเพิ่มผลผลิตโดยการขยายเนื้อที่ คือ ยางพารา ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 26 พฤษภาคม 2546 ที่เดิมมีอยู่ 12.125 ล้านไร่ มาเป็น 23.34 ล้านไร่ ในปี 2560 (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2560: 95)

(5) นโยบายการค้นคว้าวิจัย

การค้นคว้าวิจัยทางการเกษตรได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องทุกช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งด้าน พืช สัตว์ และการประมง ในด้านพืชนั้น มีการค้นคว้าทั้ง ข้าว ข้าวโพด เลี้ยงสัตว์ มันสำปะหลัง ยางพารา อ้อย ปาล์มน้ำมัน และพืชอื่นๆ

ในกรณีการผสมพันธุ์ข้าวนั้น มีความก้าวหน้าอย่างยิ่ง ในปี พ.ศ. 2512 ได้มีการรองรับพันธุ์ข้าว กข1 ซึ่งเป็นข้าวเจ้าลูกผสมต้นเตี้ยได้จากการผสมพันธุ์ระหว่างพันธุ์เหลืองทอง พันธุ์ข้าวนาปรังของไทยกับพันธุ์ข้าว IR8 ของ IRRI ประเทศฟิลิปปินส์ เป็นข้าวที่ไม่ไวต่อช่วงแสง ส่วนข้าว กข2 เป็นข้าวเหนียวลูกผสมระหว่างข้าวเหนียวพันธุ์กำแพง 15 กับข้าวเจ้าพันธุ์ไทซุงเนทิพวัน เกษะได้หวั่น โดยผสมที่ IRRI และนำมาคัดพันธุ์ที่ประเทศไทย ข้าวทั้งสองพันธุ์นี้ได้รับรองให้ขยายพันธุ์ได้เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2512 (กรมวิชาการเกษตร, 2520: 18-19) และได้ดำเนินการอย่างก้าวหน้ามาตามลำดับ

ส่วนข้าวโพดเลี้ยงสัตว์นั้น กัมปนาท วิจิตร วิจิตรศรีกมล และคณะ (2558: 78) ได้สรุปถึงการพัฒนาพันธุ์ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ไว้ว่า

“จากการศึกษาประวัติศาสตร์การพัฒนาพันธุ์ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์พบว่า การพัฒนาพันธุ์ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ของไทยนั้นมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยเริ่มต้นในปี พ.ศ. 2496 ประเทศไทยนำข้าวโพดพันธุ์ทิกิสเตโกลเดน เอลโลว์ (Tiquisate Golden Yellow) หรือพันธุ์แก้วเตมาลาแนะนำให้เกษตรกรปลูกเพื่อใช้เป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ ซึ่งสามารถสร้างผลผลิตและรายได้จากการขายในประเทศและส่งออกไปยังต่างประเทศได้มากมาย ต่อมาในปี 2517 กรมวิชาการเกษตรได้นำข้าวโพดพันธุ์ดังกล่าวนี้มาปรับปรุงสายพันธุ์จนได้สายพันธุ์ใหม่คือ พันธุ์พระพุทธรบาท 12

ซึ่งได้ผลผลิตสูงและค่อนข้างสม่ำเสมอ และต่อมาได้เกิดโรคราน้ำค้างระบาดในข้าวโพด ทำให้ผลผลิตลดลงเป็นอย่างมาก จึงทำให้เกิดการปรับปรุงพันธุ์ข้าวโพดขึ้นอีกครั้งที่มีความสามารถในการต้านทานโรคราน้ำค้าง ได้แก่ พันธุ์สุวรรณ 1 ซึ่งเป็นพันธุ์ที่ได้รับความนิยมอย่างสูงในช่วงเวลานั้น เกษตรกรปลูกกันอย่างแพร่หลายจึงทำให้ข้าวโพดสายพันธุ์นี้มีบทบาทสำคัญในการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ของข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในประเทศไทย และถือได้ว่าข้าวโพดสายพันธุ์สุวรรณ 1 เป็นจุดเริ่มต้นของธุรกิจเมล็ดพันธุ์ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ของไทย และเป็นจุดเริ่มต้นของการร่วมมือกันในระดับนานาชาติในการวิจัยในด้านวิธีการเพาะปลูก และการปรับปรุงพันธุ์ โดยมีองค์กรต่างประเทศที่เข้ามาในยุคนั้น คือ มูลนิธิรีโอกี้เฟลเลอร์ ศูนย์วิจัยข้าวโพดและข้าวสาลีนานาชาติ (CIMMYT) ร่วมมือกับมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ กรมวิชาการเกษตร กรมส่งเสริมการเกษตร”

ส่วนการวิจัยด้านดินมีปัญหาต่อการเกษตร เช่น ดินเค็ม นั้นพืชบางพันธุ์ไม่สามารถทนต่อความเค็มได้ 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 อาจปลูกหญ้าชอบเกลือ และไม่ทนเค็มจัด เช่นพันธุ์หญ้าชอบเกลือที่แนะนำได้แก่ ดิกซี (*Sporobolus virginicus*) สเมียร์นา (*Sporobolus virginicus*) ชิบรุก (*Distichlis spicata*) จอร์เจียร์ (*Spartina patens*) คาลล่า (*Leptochloa fusca*)

หญ้าเหล่านี้ถ้าปลูกในพื้นที่ที่ไม่เค็มหรือเค็มน้อย ไม่สามารถจะแข่งกับหญ้าพื้นเมืองได้ และในที่สุดจะตายไป

ไม้ทนเค็มจัด : กระถินออสเตรเลีย (*Acacia ampliceps*) ซึ่งเป็นตระกูลถั่วใบคล้ายๆ กระถินณรงค์ รากของกระถินออสเตรเลียเกิดปมได้ จึงตรึงไนโตรเจนจากอากาศได้ช่วยปรับปรุงคุณสมบัติทางเคมีและกายภาพได้ นอกจากนี้รากจะแตกหน่อได้ขยายพันธุ์ง่าย (สมศรี อรุณินท์, 2539: 65, 70-71)

กรณีของปุ๋ยพืชสดนั้น มีหลายชนิดที่ขึ้นได้ในดินเค็ม คือ โสนอัฟริกัน (*Sesbania rostrata*) โสนคางคก (*Sesbania aculeate*) โสนจีนแดง (*Sesbania cannabina*) โสนอินเดีย (*Sesbania speciosa*) (สมศรี อรุณินท์, 2539: 62)

ในส่วนเมล็ดพันธุ์พืชที่ทนแล้งนั้น จเร สดากร และบริบูรณ์ สัมฤทธิ์ (2536: 90-91) ได้รายงานไว้ว่ามีพันธุ์ข้าวที่ทนแล้งหลายพันธุ์ เช่น ขาวดอกมะลิ 105 เล็บมือนาง 111 กข6 กข8 กข15 พัทลุง 60 เป็นต้น ข้าวสาลี พันธุ์ฟาง 60 ข้าวฟ่าง พันธุ์อุทอง 1 อ้อยพันธุ์ชัยนาท 1 เป็นต้น

ส่วนการวิจัยเรื่องน้ำเพื่อการเกษตรนั้น มีการวิจัยเรื่องความต้องการน้ำของพืชแต่ละชนิด (สำนักชลประทาน เขต 6, 2558: 1) ประสิทธิภาพการใช้น้ำในเขตชลประทาน (สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย, 2526: 55)

งานค้นคว้าวิจัยด้านการเกษตรนอกจากดำเนินการในส่วนราชการต่างๆ แล้ว ยังมีมหาวิทยาลัยที่ปัจจุบันมีการเรียนการสอนด้านการเกษตรอยู่มากถึง 47 แห่ง (www.wikipedia.org.th) สถาบันชีวศึกษาเกษตร 4 ภาค คือ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ รวม 41 แห่ง

นอกจากนี้ยังมีสถาบันวิจัยอีกหลายแห่งที่สนับสนุนการวิจัยด้านการเกษตร เช่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สภาวิจัยแห่งชาติ สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (องค์การมหาชน) (สวก.) และสถาบันวิจัยที่ทำการวิจัยเรื่องการเกษตร เช่น สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ เป็นต้น

(6) นโยบายการจัดหาปัจจัยการผลิต

นโยบายการจัดหาปัจจัยการผลิตให้แก่เกษตรกรนั้น ได้มีมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ซึ่งมีการจัดหาทั้งน้ำชลประทาน ปุ๋ยเคมี ปุ๋ยอินทรีย์ เมล็ดพันธุ์พืช และสินเชื่อ โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

การจัดหาน้ำเพื่อการเกษตรตามที่ได้วิเคราะห์ไว้ในผลจากนโยบายน้ำหัวข้อ 4.4.1 หน้า 4-97 นั้น ในปี 2560 มีพื้นที่ชลประทานรวม 32.66 ล้านไร่ และมีนโยบายจะขยายเพิ่มให้ครบ 60 ล้านไร่ ในอนาคต น้ำที่เก็บกักไว้ได้ในปัจจุบันทั้งในแหล่งน้ำขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก นั้นใช้เพื่อการเกษตรประมาณร้อยละ 80 และมีแผนจะเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำในเขตชลประทานอย่างน้อยร้อยละ 10

ส่วนปุ๋ยเคมีนั้น รัฐได้มีนโยบายสนับสนุนทั้งจัดหาปุ๋ยเคมีมาจำหน่ายในราคาถูกให้เกษตรกร การรับซื้อข้าวเปลือกเพื่อชားหนี้ค่าปุ๋ย การสนับสนุนสินเชื่อเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในการจัดหาปุ๋ย เป็นต้น นโยบายด้านนี้มีมาอย่างต่อเนื่องดังตัวอย่างมติคณะรัฐมนตรีบางเรื่องในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับต่างๆ ในตารางที่ 4-43

กรณีปุ๋ยอินทรีย์นั้น ได้มีนโยบายการรณรงค์ลดการใช้ปุ๋ยเคมีลงในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเรื่อง นโยบายดินและปุ๋ย เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2534 ต่อมาได้มีนโยบายการใช้ปุ๋ยชีวภาพและปุ๋ยอินทรีย์ เพื่อกอบกู้เศรษฐกิจ ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2543

ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเกี่ยวกับปุ๋ยอินทรีย์อีกหลายครั้ง เช่น วันที่ 14 ธันวาคม 2547 เรื่องการส่งเสริมการใช้ปุ๋ยชีวภาพ วันที่ 4 มกราคม 2548 เรื่องยุทธศาสตร์เกษตรอินทรีย์แห่งชาติ วันที่ 16 สิงหาคม 2548 เรื่องผลการดำเนินงานโครงการนวัตกรรมเชิงยุทธศาสตร์ด้านเกษตรอินทรีย์ของสำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ วันที่ 16 พฤษภาคม 2551 เรื่อง ร่างแผนปฏิบัติการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ พ.ศ. 2551-2554 วันที่ 29 พฤศจิกายน 2554 เรื่องการขับเคลื่อนการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ และวันที่ 11 เมษายน 2560 เรื่อง (ร่าง) ยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ พ.ศ. 2560-2564

ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการดำเนินการอย่างต่อเนื่องตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 เป็นต้นมา ดังรายละเอียดในตารางที่ 4-44

การสนับสนุนพันธุ์พืชเป็นนโยบายที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากพันธุ์พืชเป็นปัจจัยหลักในการพัฒนาการเกษตร โดยเฉพาะการนำมาปลูกในดินที่มีปัญหา เช่น ดินเค็ม หรือสภาพอากาศที่แห้งแล้ง รัฐได้มีนโยบายสนับสนุนในเรื่องนี้ ทั้งการแจกให้เปล่า หรือผลิตมาเพื่อขายให้เกษตรกร

นโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในปี 2559 จะมีการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวเพื่อซื้อขายในตลาดจำนวน 441,852 ตัน จากการผลิตของ

1. กรมการข้าวโดยศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าว 23 แห่ง จำนวน 78,000 ตัน
2. สหกรณ์ผู้ผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว 86 แห่ง จำนวน 37,500 ตัน
3. ชมรม สมาคมผู้ผลิตและจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ 287 แห่ง จำนวน 250,000 ตัน
4. ศูนย์ข้าวชุมชน 1,650 แห่ง จำนวน 76,352 ตัน
5. ส่งเสริมการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวไว้ในครัวเรือน จำนวน 30,392 ตัน
6. โครงการธนาคารเมล็ดพันธุ์ข้าว 73 แห่งจำนวน 14,600 ตัน
7. โครงการส่งเสริมการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวในครัวเรือน 29 จังหวัด จำนวน 15,792 ตัน

(กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2559: 1)

ตารางที่ 4-43 ตัวอย่างความต่อเนื่องของนโยบายเรื่องนโยบายปุ๋ยและเหตุการณ์ที่สำคัญในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ

แผนพัฒนาฯ	มติคณะรัฐมนตรี	
	วันที่	เรื่อง
ฉบับที่ 1	13 พฤศจิกายน 2505	โครงการทำปุ๋ย
	12 ตุลาคม 2508	โครงการจัดตั้งโรงงานปุ๋ยเคมีจากผลิตภัณฑ์เหลือใช้ของโรงกลั่นน้ำมันศรีราชา
ฉบับที่ 2	17 สิงหาคม 2514	การอนุญาตให้บริษัทปุ๋ยเคมี จำกัด นำปุ๋ยเข้ามาในราชอาณาจักร
ฉบับที่ 3	30 เมษายน 2517	นโยบายอุตสาหกรรมปุ๋ยเคมี
	22 เมษายน 2518	โครงการอุดหนุนราคาปุ๋ยให้แก่เกษตรกร
ฉบับที่ 4	20 เมษายน 2520	การรับซื้อข้าวเปลือกเพื่อชำระหนี้ค่าปุ๋ย
	25 เมษายน 2521	การจัดหาปุ๋ยในปี 2521/2522 ให้แก่เกษตรกร
ฉบับที่ 5	5 กรกฎาคม 2526	กำหนดราคาจำหน่ายปุ๋ยเคมี (ปุ๋ยนา)
	5 กุมภาพันธ์ 2528	การจัดหาปุ๋ยเคมีเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรฤดูการผลิตปี 2528/2529
ฉบับที่ 6	19 เมษายน 2531	การจัดหาปุ๋ยเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร
	10 กรกฎาคม 2533	การลดราคาจำหน่ายปุ๋ยเคมี
ฉบับที่ 7	17 มีนาคม 2535	การจัดหาปุ๋ยช่วยเหลือเกษตรกร
	12 ตุลาคม 2536	รายงานการลงนามแลกเปลี่ยนพาราไทยกับปุ๋ยของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน
ฉบับที่ 8	4 มีนาคม 2540	การจัดหาปุ๋ยเคมีเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรปี 2539/40
	25 มกราคม 2543	แลกปุ๋ยเคมีกับยางพาราของโครงการแทรกแซงยางพารา
ฉบับที่ 9	11 กุมภาพันธ์ 2546	โครงการสนับสนุนสินเชื่อเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในการจัดหาปุ๋ยปีเพาะปลูก 2545-46
	31 มกราคม 2549	โครงการสนับสนุนสินเชื่อเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในการจัดหาปุ๋ยปีเพาะปลูก 2549/50
ฉบับที่ 10	10 มิถุนายน 2551	แนวทางแก้ไขปัญหปุ๋ยเคมีราคาแพง
	26 เมษายน 2554	โครงการส่งเสริมการใช้ปุ๋ยสั่งตัดเพื่อลดต้นทุนการผลิตของเกษตรกร
ฉบับที่ 11	11 ตุลาคม 2554	ขอขยายระยะเวลาการชำระหนี้โครงการจัดหาปุ๋ยเคมีนำเข้าจากต่างประเทศ

ตารางที่ 4-44 นโยบายที่เกี่ยวข้องกับปุ๋ยอินทรีย์

ช่วงแผนพัฒนาฯ	มติคณะรัฐมนตรี	เรื่อง
ฉบับที่ 7	วันที่ 24 ธันวาคม 2534	นโยบายการใช้ปุ๋ยชีวภาพและปุ๋ยอินทรีย์ เพื่อกอบกู้เศรษฐกิจ
ฉบับที่ 9	วันที่ 14 ธันวาคม 2547	การส่งเสริมการใช้ปุ๋ยชีวภาพ
	วันที่ 4 มกราคม 2548	ยุทธศาสตร์เกษตรอินทรีย์แห่งชาติ
	วันที่ 16 สิงหาคม 2548	ผลการดำเนินงานโครงการนวัตกรรมเชิงยุทธศาสตร์ด้านเกษตรอินทรีย์ของสำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ
ฉบับที่ 10	วันที่ 16 พฤษภาคม 2551	ร่างแผนปฏิบัติการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ พ.ศ. 2551-2554
ฉบับที่ 11	วันที่ 29 พฤศจิกายน 2554	การขับเคลื่อนการพัฒนาเกษตรอินทรีย์
ฉบับที่ 12	วันที่ 11 เมษายน 2560	(ร่าง) ยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ พ.ศ. 2560-2564

จากจำนวนการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวดังกล่าวนี้เป็นของชมรม สมาคมผู้ผลิตและจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ สูง ถึง ร้อยละ 56.5 ของจำนวนเมล็ดพันธุ์ทั้งหมด และหน่วยงานของรัฐ คือ กรมการข้าวผลิตได้เพียงร้อยละ 17.65 ซึ่งมูลนิธิชีววิถี (2554: 1) ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า วัฒนธรรมและวิถีในการเก็บรักษาพันธุ์พืชไปปลูกต่อได้ค่อยๆ หายไปเมื่อมีการตั้งสถาบันวิจัยระหว่างประเทศผสมพันธุ์พืชชนิดใหม่ขึ้น และต่อมาอยู่ในความดูแลของหน่วยงานรัฐ ซึ่งปรับเปลี่ยนไปดำเนินการโดยภาคเอกชนรวมทั้งบริษัทข้ามชาติในปัจจุบัน

การสนับสนุนสินเชื่อเป็นนโยบายที่ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องก่อนที่จะมีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยที่มีการตั้งสหกรณ์หาทุนแบบไรซ์ไฟเซ็น ที่อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2459 และได้มีการจัดตั้งธนาคารเพื่อการสหกรณ์ขึ้น ในปี พ.ศ. 2490 (พระประกาศสหกรณ์, 2510: 11-12) ต่อมาได้มีการจัดตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ขึ้น ในปี พ.ศ. 2509 ขึ้นดำเนินการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรและสหกรณ์การเกษตรจนถึงปัจจุบัน

(7) นโยบายอุตสาหกรรมเกษตร

อุตสาหกรรมต่อเนื่องจากการเกษตรเป็นอุตสาหกรรมที่จะมีส่วนช่วยในด้านการเพิ่มมูลค่า สำหรับสินค้าเกษตรอื่นจะทำให้เกิดความต้องการในตลาดทั้งในประเทศและต่างประเทศมากยิ่งขึ้น รัฐจึงได้มีนโยบายมาอย่างต่อเนื่อง อุตสาหกรรมเกษตรได้ขยายตัวมาอย่างต่อเนื่อง จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่ามีอุตสาหกรรมเกษตรหลายประเภทประกอบประกอบอยู่ในปัจจุบัน เช่น

- (1) อุตสาหกรรมอาหาร
- (2) อุตสาหกรรมน้ำมันพืช
- (3) อุตสาหกรรมอาหารทะเลกระป๋อง
- (4) อุตสาหกรรมสับปะรดกระป๋อง
- (5) ผลิตภัณฑ์เนื้อสัตว์แช่แข็ง
- (6) อุตสาหกรรมน้ำตาล
- (7) ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง
- (8) อุตสาหกรรมอาหารสัตว์
- (9) อุตสาหกรรมไม้แปรรูป
- (10) อุตสาหกรรมยาง
- (11) โรงสีข้าว

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2560: 66-67) ได้รายงานจำนวนโรงงานที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมบางประเภท ในปี 2560 เช่น โรงสีข้าว มีจำนวน 38,136 โรง โรงผลิตน้ำตาลทรายมีจำนวน 55 โรง โรงงานผลิตแป้งมันสำปะหลังมีจำนวน 249 โรง และมีข้อมูลจากศูนย์สารสนเทศโรงงานอุตสาหกรรม, 2533: 3) ว่ามีโรงงานสกัดน้ำมันปาล์มดิบในภาคใต้ จำนวน 70 แห่ง

(8) นโยบายการประกันภัยพืชผลทางการเกษตร

การประกันภัยพืชผลทางการเกษตรได้เริ่มมีการทดลองจัดทำโครงการประกันภัยฝ่ายครั้งแรกที่อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา มาตั้งแต่ พ.ศ. 2521 (วัลลาภ นุตะมาน, 2547: 129) ต่อมาได้มีการร่างพระราชบัญญัติประกันภัยทางการเกษตร พ.ศ. ขึ้นในปี 2547 (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2547: 151)

จากแนวคิดดังกล่าวคณะรัฐมนตรีได้มีมติหลายครั้ง เช่น เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2555 เรื่องโครงการประกันภัยข้าวนาปี ปีการผลิต 2555 วันที่ 20 สิงหาคม 2556 เรื่องโครงการประกันภัยข้าวนาปี ปีการผลิต 2556 วันที่ 24 มิถุนายน 2557 เรื่องโครงการประกันภัยข้าวนาปี ปีการผลิต 2557 วันที่ 28 เมษายน 2558 เรื่องโครงการประกันภัยข้าวนาปี ปีการผลิต 2558 และวันที่ 24 ตุลาคม 2561 เรื่องขออนุมัติการประกันข้าวจังหวัดและทบทุนการชดเชยดอกเบี้ยให้กับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ตามโครงการสานพลังประชารัฐเพื่อสนับสนุนการปลูกข้าวโพดหลังฤดูทำนา

อย่างไรก็ตามถึงแม้จะมีมติคณะรัฐมนตรีในการประกันภัยข้าวนาปีและข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ก็ตาม ยังไม่มีการตราพระราชบัญญัติประกันภัยพืชผลทางการเกษตรแต่อย่างใด ถึงแม้ว่าได้มีการศึกษาของ นักวิชาการและสถาบันต่างๆ ที่สนับสนุนการประกันภัยพืชผล เช่น โสมรศมี จันทรัตน์ (2559: 1-7); สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2553: VIII-ix) ; สภาพัฒนาเศรษฐกิจ (2558: 5-7) และสันติ ธิรพัฒน์ และ นรพงศ์ ศรีวิศาล (2560: 6-7) และมีการสนับสนุนให้มีกฎหมายประกันพืชผลทางการเกษตร เช่น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (2559: 11) เป็นต้น

(9) นโยบายการพยุงราคา การประกันราคา การแทรกแซงตลาดและการรับจำนำพืชผล การเกษตร

การพยุงราคาผลิตผลทางการเกษตรได้มีมาตั้งแต่ พ.ศ. 2476 ในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 2 ซึ่งมีพระยามโนปกรณนิติธาดา เป็นนายกรัฐมนตรีต่อรัฐสภาว่าจะช่วยเหลือชาวนาที่ประสบปัญหาจากข้าว ราคาถูก นโยบายการช่วยเหลือปรากฏเป็นคำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา และมีมติคณะรัฐมนตรีมาอย่างต่อเนื่องโดยใช้วิธีการต่างๆ เช่น มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 28 ธันวาคม 2508 ที่รับหลักการโครงการพยุงราคาข้าวระยะเร่งรัด มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 13 ธันวาคม 2511 ที่เห็นชอบกับร่างประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องการพยุงราคาข้าวฤดูใหม่ ปี 2511/2512 มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 20 มกราคม 2519 ที่รับทราบรายงานของกระทรวงพาณิชย์เกี่ยวกับการซื้อข้าวในราคาประกันของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 17 พฤศจิกายน 2524 ที่เห็นชอบในแผนการแทรกแซงราคาตลาดข้าวเปลือกปี 2524/2525 ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ เป็นต้น

ตั้งแต่ พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา รัฐบาลได้มีประกาศนโยบายพยุงราคาในช่วงการเก็บเกี่ยว ข้าวนาปี โดยกำหนดราคาประกันสูงกว่าราคาตลาด วัตถุประสงค์ของการพยุงราคาคือการยกระดับราคา ข้าวเปลือกตอนต้นฤดู (โสภณ ทองปาน, 2531: 70) โดยรัฐบาลรับซื้อข้าวในราคาสูงกว่าตลาด หลังจากนั้น รัฐบาลจะขายข้าวคืนให้โรงสีในราคาตลาด

ในปี 2524/25 รัฐบาลเริ่มให้ออกส. กู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ จำนวน 4.5 พันล้านบาท เพื่อนำมาพยุงราคา แต่หลังจากนั้น 3 ปี เมื่อตัวสัญญาใช้เงินครบกำหนด ออกส. ไม่สามารถใช้หนี้ รัฐบาลจึงต้อง รับภาระโดยการยืดระยะเวลาชำระหนี้ 10 ปี และนำเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรมาชำระหนี้ ดังนั้น โครงการพยุงราคาในปี 2526 จึงเป็นโครงการใหญ่ครั้งสุดท้าย ตั้งแต่ ปี 2527 รัฐบาลจึงหันมา ให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ดำเนินการ โดยใช้งบประมาณเพียง 200 ล้านบาท กระทรวงมหาดไทยใช้วิธีรับ ดำเนินการซื้อข้าวจากพื้นที่ที่เริ่มมีปัญหาการประท้วงของชาวนาเพื่อระงับการประท้วงแต่ต้นทาง (นิพนธ์ พัวพงศกร และ จิตรกร จารุพงษ์, 2554: 6)

โครงการรับจำนำข้าวเปลือกได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปีการผลิต 2524/25 และได้ดำเนินการ เรื่อยมา แต่มีการเพิ่มเป้าหมายการรับจำนำที่สูงมากถึง 9 ล้านตัน ในฤดูการผลิต 2548/49 สมัยที่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี จนกระทั่งถึงเดือนกรกฎาคม 2552 ในช่วงที่นาย อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็น นายกรัฐมนตรี ได้ประกาศใช้นโยบายประกันราคา ต่อมาเมื่อนางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เข้าดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 60 ต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2554 ในนโยบายเร่งด่วน ข้อ 1.11 ว่าจะ “นำระบบรับจำนำสินค้าเกษตรมาใช้ในการสร้างความมั่นคงด้านรายได้ให้แก่เกษตรกร เริ่มต้น จากการรับจำนำข้าวเปลือกเจ้าและข้าวเปลือกหอมมะลิ ความชื้นไม่เกินร้อยละ 15 ที่ราคาเกวียนละ 15,000 บาท และ 20,000 บาท ตามลำดับ” ต่อมาเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2554 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่อง โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/55 โดยให้กระทรวงการคลังรับไปบริหารจัดการและระดม เงินทุนหมุนเวียน ในการรับจำนำตามโครงการ ให้เหมาะสมเพียงพอต่อไป

ภายหลังการดำเนินการโครงการรับจำนำข้าวเปลือกตั้งแต่ ปี 2554/55 มีการคัดค้านจากภาคธุรกิจการค้าข้าว นักวิชาการจากสถาบันวิชาการต่างๆ จนกระทั่งมีการยื่นคำร้องโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 43 และ 84 (1) ต่อศาลรัฐธรรมนูญแต่รัฐบาลมิได้ยุติโครงการแต่อย่างใด จนกระทั่งมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 9 ธันวาคม 2556

4.5.2 สถานการณ์ในปัจจุบัน

สาระสำคัญของสถานการณ์ในปัจจุบันจะมี 5 เรื่อง คือ (1) การถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร (2) การเปลี่ยนแปลงพื้นที่การปลูกพืชเศรษฐกิจ (3) การใช้ที่ดินของประเทศไทย (4) ที่ดินกับประชาชน และ (5) การวิเคราะห์สถานการณ์การเกษตรไทยโดยกรอบแนวคิด DPSIR โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) การถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร

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

(1.1) ภาคเหนือ

เนื้อที่ถือครองทางการเกษตรในภาคเหนือในช่วง 63 ปี ที่ผ่านมามีการเปลี่ยนแปลงในแต่ละปี โดยในปี พ.ศ. 2497 มีเนื้อที่ถือครองทางการเกษตรจำนวน 3,437,000 ไร่ และมาเพิ่มสูงสุดในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530 – 2534) เป็น 34,020,778 ไร่ และลดลงมาเหลือจำนวน 32,491,759 ไร่ ในปี 2559 การเพิ่มขึ้นของเนื้อที่ถือครองทางการเกษตรจากปี พ.ศ. 2497 ถึงปี พ.ศ.2559 มีจำนวน 29,054,759 ไร่ ดังรายละเอียดในตารางที่ 4-45

(1.2) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

เนื้อที่ถือครองทางการเกษตรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือในช่วง 63 ปี ที่ผ่านมามีการเปลี่ยนแปลงในแต่ละปี โดยในปี พ.ศ.2497 มีเนื้อที่ถือครองทางการเกษตรจำนวน 26,563,000 ไร่ ซึ่งมากกว่าภาคอื่นๆ ในขณะนั้น และมีการเปลี่ยนแปลงในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (2530-2534) ที่มีเนื้อที่ถือครองทางการเกษตรจำนวนมากถึง 60,827,495 ไร่ และในปี 2559 มีจำนวน 63,846,932 ไร่ การเพิ่มขึ้นของเนื้อที่ถือครองทางการเกษตรจากปี พ.ศ.2497 ถึงปี พ.ศ.2559 มีจำนวน 37,283,932 ไร่ ดังรายละเอียดในตารางที่ 4-45

(1.3) ภาคกลาง

เนื้อที่ถือครองทางการเกษตรในพื้นที่ภาคกลางในช่วง 63 ปี มีการเปลี่ยนแปลงในแต่ละปี โดยในปี พ.ศ. 2497 มีเนื้อที่ถือครองทางการเกษตรจำนวน 24,750,000 ไร่ มาเพิ่มขึ้นสูงสุดในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530–2534) โดยมีเนื้อที่ 33,962,885 ไร่ และในปี 2559 มีเนื้อที่ถือครองทางการเกษตรจำนวน 31,130,944 ไร่ การเพิ่มขึ้นของเนื้อที่ถือครองทางการเกษตรจากปี พ.ศ. 2497 ถึง พ.ศ. 2559 นั้น มีเพียง 6,380,944 ไร่ ซึ่งน้อยกว่าการเพิ่มขึ้นของเนื้อที่ถือครองทางการเกษตรกว่าภาคอื่นๆ ดังรายละเอียดในตารางที่ 4-45

(1.4) ภาคใต้

เนื้อที่ถือครองทางการเกษตรในพื้นที่ภาคใต้ ในช่วง 63 ปี ที่ผ่านมามีการเปลี่ยนแปลงในแต่ละปี โดยในปี พ.ศ. 2497 มีเนื้อที่ถือครองทางการเกษตรจำนวน 7,110,110 ไร่ มีการเพิ่มขึ้นจำนวนมากตั้งแต่แผนพัฒนาการเศรษฐกิจฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) ซึ่งเพิ่มขึ้นเป็น 13,385,000 ไร่

และในปี 2559 มีเนื้อที่ถือครองทางการเกษตรจำนวน 21,770,423 ไร่ ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2497 จำนวน 14,660,313 ไร่ ดังรายละเอียดในตารางที่ 4-45

ในขณะที่เนื้อที่ถือครองเพื่อการเกษตรเพิ่มขึ้นเนื้อที่ป่าไม้กลับลดลง เช่นในปี พ.ศ. 2504 มีเนื้อที่ป่าไม้ 174.8 ล้านไร่ เนื้อที่ถือครองเพื่อการเกษตร 64.5 ล้านไร่ แต่ในปี พ.ศ. 2559 เนื้อที่ป่าไม้ลดลงเหลือ 102.17 ล้านไร่ เนื้อที่ถือครองเพื่อการเกษตรเพิ่มขึ้นเป็น 149.236 ล้านไร่ ดังรายละเอียดในตารางที่ 4-46

(2) การเปลี่ยนแปลงพื้นที่การปลูกพืชเศรษฐกิจ

พืชเศรษฐกิจที่สำคัญ 6 ชนิดคือ ข้าว ยางพารา ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ มันสำปะหลัง อ้อย และ ปาล์มน้ำมัน เนื้อที่การปลูกมีการเปลี่ยนแปลงในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ ดังนี้

(2.1) ข้าว (นาปี)

พื้นที่ปลูกข้าวทั้งประเทศได้เพิ่มขึ้นโดยในปี พ.ศ. 2497 มีเนื้อที่ปลูก 37,647,000 และเพิ่มขึ้นสูงสุดในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2554-2559) ซึ่งมีโครงการรับจำนำข้าวโดยมีเนื้อที่ 64,951,000 ไร่ และลดลงมาเหลือ 58,427,000 ไร่ ในปี 2559 ดังรายละเอียดในตารางที่ 4-47

ในขณะเดียวกันจากการเปลี่ยนแปลงพื้นที่นาข้าวดังกล่าวในภาคต่างๆ นั้นในปี พ.ศ.2555 มีโรงสีข้าวทั่วประเทศ 38,642 โรง ต่อมาในปีพ.ศ. 2559 ได้ลดลงเหลือ 38,215 โรง อยู่ในภาคเหนือ 4,856 โรง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 28,867 ซึ่งมากที่สุด ภาคกลาง 1,982 โรง และภาคใต้ 2,510 โรง โดยจำนวนโรงสีข้าวลดลงทุกภาครวมทั้งประเทศจำนวน 427 โรง (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2560ข: 67)

(2.2) ยางพารา

พื้นที่ปลูกยางพาราได้เพิ่มขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2497 มีเนื้อที่ปลูก 2,098,000 ไร่ และเพิ่มขึ้นตลอดเวลาโดยเฉพาะในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545 – พ.ศ. 2549) และต่อเนื่องมาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 และ พ.ศ.2554) เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายขยายพื้นที่ปลูกยางพาราในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2546 และเพิ่มขึ้นมาเป็น 23,340,325 ไร่ ในปี พ.ศ. 2559 ดังรายละเอียดในตารางที่ 4-47

(2.3) ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์

พื้นที่ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในปี พ.ศ. 2497 มีจำนวน 332,000 ไร่ และเพิ่มขึ้นมาจำนวนมาก ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) จนมีเนื้อที่ 10,940,000 ไร่ หลังจากนั้นพื้นที่ปลูกข้าวโพดได้ลดลงเหลือ 6,516,587 ไร่ ในปี 2560 ดังรายละเอียดในตารางที่ 4-47

(2.4) มันสำปะหลัง

พื้นที่ปลูกมันสำปะหลังในปี พ.ศ. 2497 มีจำนวน 248,000 ไร่ และเพิ่มขึ้นมาเป็น 9,323,451 ไร่ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2540-2545) และเพิ่มขึ้นเป็น 9,442,459 ไร่ ในปี พ.ศ. 2560 ตารางที่ 4-47

ในปี พ.ศ. 2559 มีโรงงานผลิตแป้งมันสำปะหลัง รวม 246 โรง อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากที่สุด 106 โรง รองลงมาคือ ภาคกลาง 100 โรง ภาคเหนือ 34 โรง และ ภาคใต้ 6 โรง เพิ่มขึ้น 17 โรง จากปี พ.ศ. 2555 ที่มีจำนวน 229 โรง (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2560ข: 68)

(2.5) อ้อย

พื้นที่ปลูกอ้อยในปี พ.ศ. 2497 มีจำนวน 599,000 ไร่ และเพิ่มขึ้นตลอดเวลา ถึง พ.ศ. 2560 มีพื้นที่ปลูกอ้อยรวม 9,860,892 ไร่ เพิ่มขึ้นจำนวน 9,261,892 ไร่ ในช่วงเวลา 63 ปี (ตารางที่ 15-9) ในปีพ.ศ. 2560 พื้นที่ปลูกอ้อยมีมากที่สุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยเพิ่มจาก 229,000 ไร่ ในปี 2497 มาเป็น 1,022,099 ไร่ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) และเพิ่มมาเป็น 4,393,215 ไร่ ในปี พ.ศ. 2560 ซึ่งมีผลจากนโยบายของรัฐในการ Zoning ที่ต้องการเปลี่ยนพื้นที่นาข้าวที่ไม่เหมาะสมมาปลูกอ้อยแทน (ตารางที่ 4-47)

ในปี 2559 มีโรงงานผลิตน้ำตาลทรายทั่วประเทศ 53 โรง โดยอยู่ในภาคกลาง 24 โรง รองลงมาคือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 20 โรง และภาคเหนือ 9 โรง ซึ่งเพิ่มขึ้นจำนวน 7 โรง จาก พ.ศ. 2555 ที่มีจำนวนทั่วประเทศ 46 โรง (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2560: 68)

(2.6) ปาล์มน้ำมัน

ปาล์มน้ำมันเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญอีกชนิดหนึ่งที่เดิมปลูกอยู่ในพื้นที่ภาคใต้ ในปี พ.ศ. 2520 มีพื้นที่ปลูกทั่วประเทศ 69,600 ไร่ และเพิ่มขึ้นตลอดเวลาจนมีพื้นที่ปลูกรวม 4,563,895 ไร่ ในปี พ.ศ. 2560 (ตารางที่ 4-47)

ในปี พ.ศ. 2553 มีโรงงานสกัดน้ำมันปาล์มดิบในภาคใต้ จำนวน 70 แห่ง (ศูนย์สารสนเทศโรงงานอุตสาหกรรม, 2553: 3)

(3) การใช้ที่ดินของประเทศไทย

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

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

ไม้ผล 10,298,430 ไร่ พืชไร่หมุนเวียน 4,333,190 สถานที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ 2,680,772 ไร่ และพื้นที่อื่นๆ 1,916,371 ไร่ ดังรายละเอียดในตารางที่ 4-48

(4) ที่ดินกับประชาชน

จากการใช้ที่ดินดังที่กล่าวข้างต้น เมื่อพิจารณาถึงค่าเฉลี่ยที่ดินทั้งประเทศต่อประชากรในปัจจุบันแล้วจะมีค่าเฉลี่ยคนละ 4.86 ไร่ ลดลงจาก พ.ศ. 2497 ซึ่งมีค่าเฉลี่ย 15.91 ไร่ต่อคน ส่วนค่าเฉลี่ยเฉพาะที่เหมาะสมต่อการเกษตรมีถึง 8.36 ไร่ต่อคน ลดลงเหลือเพียง 2.55 ไร่ต่อไร่ต่อคน ดังรายละเอียดในตารางที่ 4-49

ตารางที่ 4-45 เนื้อที่ถือครองทางการเกษตรในภาคต่างๆ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-11

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

ที่มา : ¹⁾ กองเศรษฐกิจการเกษตร (2499: 123)
²⁾ กองเศรษฐกิจการเกษตร (2508: 162)
³⁾ กองเศรษฐกิจการเกษตร (2517: 169)
⁴⁾ กองเศรษฐกิจการเกษตร (2520: 202)

⁵⁾ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2528: 192)
⁶⁾ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2530: 213)
⁷⁾ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2538: 224)
⁸⁾ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2545: 111)

⁹⁾ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2550: 110)
¹⁰⁾ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2553: 156)
¹¹⁾ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2558: 170)

ตารางที่ 4-46 เปรียบเทียบเนื้อที่ป่าไม้กับเนื้อที่ถือครองเพื่อการเกษตร

ปี	เนื้อที่ป่าไม้ (ไร่)	เนื้อที่ถือครองเพื่อการเกษตร(ไร่)
2504	174,806,100 ¹⁾	64,531,000 ²⁾
2510	154,700,000 ²⁾	82,963,000 ²⁾
2516	138,566,875 ³⁾	104,499,000 ²⁾
2519	124,010,625 ³⁾	113,796,000 ²⁾
2521	109,515,000 ³⁾	116,441,234 ⁴⁾
2525	97,875,000 ³⁾	123,586,793 ⁴⁾
2528	94,291,250 ³⁾	128,603,472 ⁴⁾
2531	89,876,875 ³⁾	131,772,759 ⁵⁾
2532	89,635,625 ³⁾	131,831,185 ⁵⁾
2534	85,436,250 ³⁾	133,076,188 ⁵⁾
2536	83,471,250 ³⁾	131,270,893 ⁶⁾
2538	82,178,125 ³⁾	132,478,570 ⁶⁾
2541	81,076,250 ³⁾	130,393,525 ⁷⁾
2543	106,319,239 ³⁾	131,195,913 ⁷⁾
2547	104,744,360 ³⁾	130,480,283 ⁸⁾
2548	100,625,813 ³⁾	150,275,993 ⁸⁾
2549	99,157,869 ³⁾	130,290,717 ⁹⁾
2551	107,241,031 ³⁾	131,785,667 ¹⁰⁾
2556	102,119,538 ³⁾	149,236,233 ¹¹⁾
2557	102,285,400 ³⁾	149,225,195 ¹¹⁾
2558	102,240,982 ³⁾	149,242,393 ¹¹⁾
2559	102,174,805 ³⁾	149,236,233 ¹¹⁾

ที่มา : ¹⁾ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 เรื่องการจำแนกประเภทที่ดิน²⁾ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2535: 4)³⁾ กรมป่าไม้ (2560: 1)⁴⁾ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2530: 208)⁵⁾ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2538: 214)⁷⁾ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2548: 111)⁸⁾ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2550: 107)⁹⁾ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2553: 153)¹⁰⁾ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2558: 175)¹¹⁾ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2560: 170)

ตารางที่ 4-47 เนื้อที่การปลูกพืชเศรษฐกิจในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-12

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

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

ตารางที่ 4-48 สรุปประเภทการใช้ที่ดิน ประเทศไทย ปี พ.ศ. 2558/2559

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

ที่มา : กรมพัฒนาที่ดิน (2559: 1)

อย่างไรก็ตามจากการคาดประมาณประชากรของประเทศไทย ในอนาคตถึง พ.ศ. 2583 ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2556: 16) พบว่าประชากรจะมีจำนวน 63.864 ล้านคน ซึ่งเท่ากับประชากรในปี 2553 (กรมการปกครอง, 2554: 1) และจากการฉายภาพประชากรไทยของ ปีพมา ว่าพัฒนาวงศ์ และปราโมทย์ ประสาทกุล (มปป.: 4) พบว่าในปี 2578 จะมีประชากรจำนวน 63.4 ล้านคน จากการคาดประมาณและฉายภาพจากทั้งสองสถาบัน จะมีข้อสังเกตว่า ประชากรไทยจะลดลงจาก พ.ศ. 2559 ซึ่งมีจำนวน 65.93 ล้านคน และจะมีจำนวนใกล้เคียงกับประชากรในปี พ.ศ.2551 (กรมการปกครอง, 2552: 1) โดยลดลงประมาณ 2.5 ล้านคน

ในส่วนประชากรเกษตรนั้นก็เป็นไปในทำนองเดียวกันจากการศึกษาของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2552: 34) พบว่าประชากรเกษตรลดลงจาก 26.353 ล้านคน ในปี 2541/2542 ลงมาเหลือ 22.724 ล้านคน ในปี 2549/2550

การลดลงของประชากรไทยและประชากรเกษตรดังกล่าวนี้ อาจจะทำให้ลดแรงกดดันต่อความต้องการที่ดินทำกินในอนาคตได้บ้าง แต่ประเด็นที่สำคัญคือ การแก้ปัญหาในปัจจุบัน ซึ่งมีทั้งผู้ไร้ที่ดินทำกิน ผู้ไร้กรรมสิทธิ์ และผู้ที่เช่าที่ดินทำกิน โดยมีข้อมูลดังกล่าวไม่ชัดเจนว่ามีจำนวนมากน้อยเพียงใด ข้อมูลในอดีตจากการสำรวจของกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย ในปี 2547 พบว่ามีจำนวน 1.303 ล้านราย (กรมการปกครอง, 2551: 1) และข้อมูลจากการขึ้นทะเบียนผู้ไร้ที่ดินทำกิน ที่รายงานต่อคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2559 ซึ่งมีการขึ้นทะเบียนที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีจำนวน 372,036 ราย และกรมที่ดิน 28,386 ราย รวมทั้งหมด 400,422 ราย (คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ, 2559: 23)

ตารางที่ 4-49 ประชากร ความหนาแน่น และค่าเฉลี่ยต่อที่ดินของประเทศไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2497 - ปีพ.ศ. 2559

ปีพ.ศ.	ประชากร (ล้านคน)	ความหนาแน่น (คน/ตร.กม.)	เฉลี่ยที่ดินทั้งประเทศ ⁸⁾ (ไร่/คน)	เฉลี่ยเฉพาะที่เหมาะสมการเกษตร ⁹⁾ (ไร่/คน)
2497 ¹⁾	20.153	39.20	15.91	8.36
2503 ²⁾	26.257	51.10	12.21	6.42
2510 ³⁾	32.468	63.28	9.87	5.19
2515 ³⁾	38.359	74.76	8.36	4.39
2520 ⁴⁾	44.272	86.28	7.24	3.80
2525 ⁴⁾	48.846	95.20	6.56	3.45
2530 ⁴⁾	53.873	104.99	5.95	3.12
2535 ⁴⁾	57.788	112.62	5.54	2.91
2540 ⁴⁾	60.816	118.52	5.27	2.77
2545 ⁴⁾	62.799	122.39	5.11	2.68
2550 ⁴⁾	63.038	122.85	5.08	2.67
2555 ⁵⁾	64.45	125.61	4.97	2.61
2557 ⁶⁾	65.12	126.92	4.92	2.58
2559 ⁷⁾	65.93	128.49	4.86	2.55

ที่มา : ¹⁾ กองเศรษฐกิจการเกษตร (2499: 129)

²⁾ สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2514: 40)

³⁾ สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2534: 23)

⁴⁾ กรมการปกครอง (2551: 1)

⁵⁾ กรมการปกครอง (2556: 1)

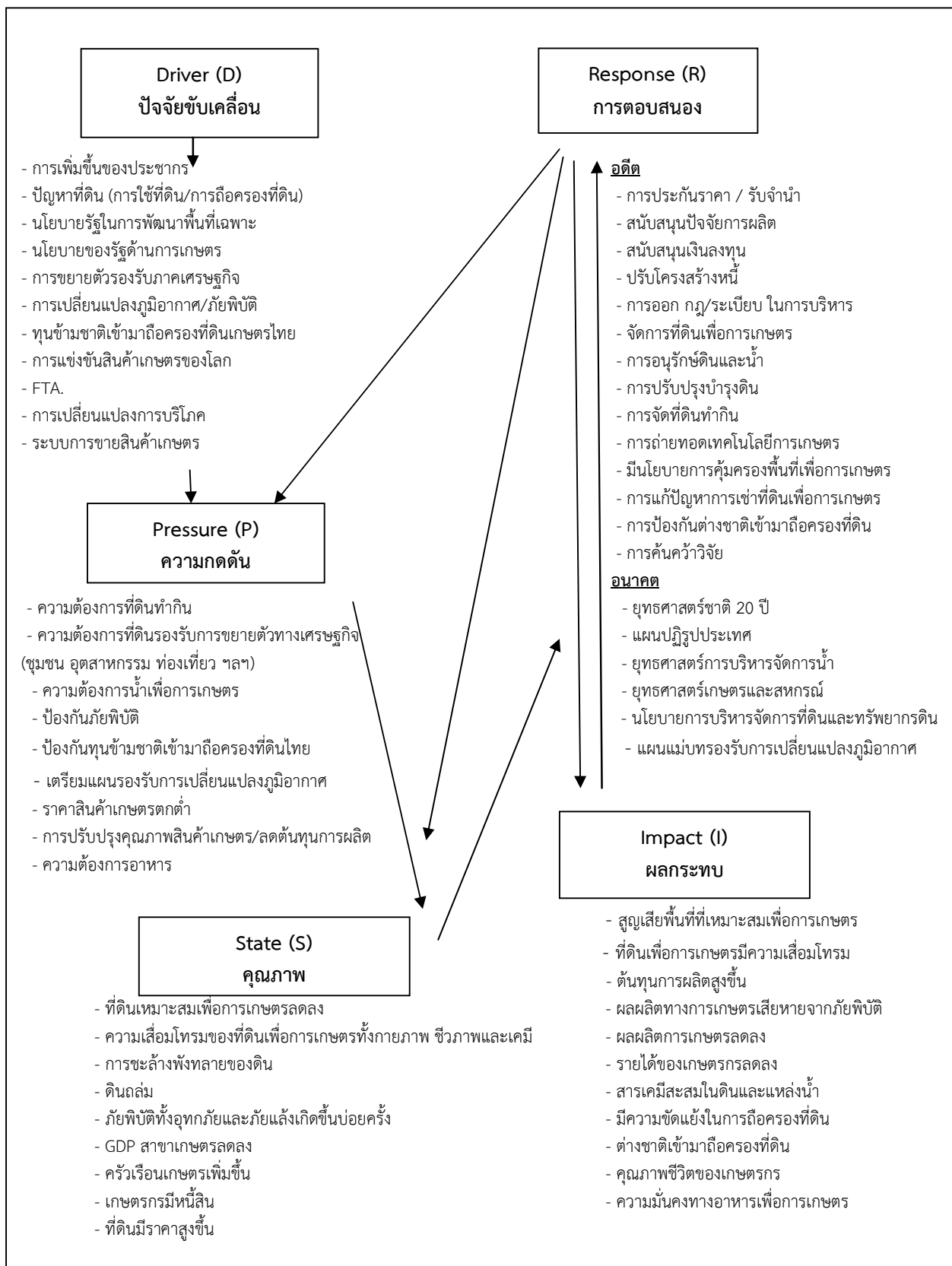
⁶⁾ กรมการปกครอง (2557: 1)

⁷⁾ กรมการปกครอง (2560: 1)

⁸⁾ เนื้อที่ประเทศไทย 320,696,950 ไร่ (513,115 ตารางกิโลเมตร)

⁹⁾ ที่ดินที่เหมาะสมต่อการเกษตร 168,512,635 ไร่

(5) การวิเคราะห์สถานการณ์โดยกรอบแนวคิด DPSIR ใช้ปัจจัย 5 ประการ คือ (1) ปัจจัยขับเคลื่อน (2) ความกดดัน (3) คุณภาพ (4) ผลกระทบ และ (5) การตอบสนอง โดยมีรายละเอียดในรูปที่ 4-23 และตารางที่ 4-50



รูปที่ 4-23 การวิเคราะห์สถานการณ์การเกษตรไทยโดยกรอบแนวคิด DPSIR

ตารางที่ 4-50 การวิเคราะห์สถานการณ์การเกษตรไทยแต่ละปัจจัยตามระบบ DPSIR

ปัจจัยขับเคลื่อน Driver (D)	ความกดดัน Pressure (P)	คุณภาพ State (S)	ผลกระทบ Impact (I)	การตอบสนอง Response (R)
1. การเพิ่มของประชากร - ประชากรไทย - แรงงานต่างชาติด - นักท่องเที่ยว	ความต้องการที่ดินเพื่อกิจกรรมต่างๆ - ที่อยู่อาศัย - ที่ดินทำกิน - โครงสร้างพื้นฐาน - ความต้องการอาหาร - งบประมาณในการดำเนินการรองรับความต้องการ	ประชากร (พ.ศ.2559) - ประชากรไทย (65.931 ล้านคน) ¹⁾ - แรงงานต่างชาติด (1.4 ล้านคน) ²⁾ - นักท่องเที่ยวต่างชาติด (32 ล้านคน) ³⁾ “มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น”		การตอบสนองในอดีต - การประกันราคา / รับจำนำ - สนับสนุนปัจจัยการผลิต - สนับสนุนเงินลงทุน - ปรับโครงสร้างหนี้ - การออก กฎ/ระเบียบ ในการบริหาร - จัดการที่ดินเพื่อการเกษตร
2. ปัญหาที่ดิน 2.1 ปัญหาการใช้ที่ดิน - ทำการเกษตรบนพื้นที่สูงชัน - ขาดการปรับปรุงบำรุงดิน - สูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมที่เหมาะสม 2.2 ปัญหาการถือครองที่ดิน - ไร่น้ำท่วม - ไร่น้ำท่วม - การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	- รักษาสมดุลของระบบนิเวศของประเทศ - ใช้ปุ๋ยเคมีและปุ๋ยอินทรีย์ - สูญเสียพื้นที่เกษตรกรรม ต้องการที่ดินทำกิน	การใช้ที่ดิน - ทำการเกษตรบนที่สูงชัน 8.6 ล้านไร่ ⁴⁾ - ะเลาะพังทลายของดิน 108 ล้านไร่ ⁵⁾ - ดินถล่ม - ความอุดมสมบูรณ์ลดลง - มีโอกาสขยายตัวของดินเค็ม - สูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมที่เหมาะสม การถือครองที่ดิน - ไร่น้ำท่วม 412,632 ราย ⁶⁾ - ไร่น้ำท่วม 400,422 ราย ⁷⁾ - เช่าที่ดิน 29 ล้านไร่ ⁸⁾	การใช้ที่ดิน - ที่ดินเสื่อมโทรมจากการชะล้างพังทลายของดิน - ความอุดมสมบูรณ์ของดินลดลง - สูญเสียพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเกษตรไปเพื่อกิจกรรมนอกการเกษตร - ดินเค็มมีโอกาสขยายตัวในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การถือครองที่ดิน - ขัดแย้งระหว่างราษฎรกับหน่วยงานของรัฐ จากการเรียกร้องที่ดินทำกิน - ขัดแย้งระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้เช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเรื่องระยะเวลาและค่าเช่า	- การอนุรักษ์ดินและน้ำ - การจัดที่ดินทำกิน - การถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร - มีนโยบายการคุ้มครองพื้นที่เพื่อการเกษตร - การแก้ปัญหาการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร - การป้องกันต่างชาติเข้ามามีถือครองที่ดิน - การค้นคว้าวิจัย การตอบสนองในอนาคต 1. แผนแม่บทการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2560-2579 (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 6 มิถุนายน 2560) 2. แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558-2593 (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 14 กรกฎาคม 2558) 3. แผนแม่บทแก้ปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

ตารางที่ 4-50 การวิเคราะห์สถานการณ์การเกษตรไทยแต่ละปัจจัยตามระบบ DPSIR (ต่อ)				
ปัจจัยขับเคลื่อน Driver (D)	ความกดดัน Pressure (P)	คุณภาพ State (S)	ผลกระทบ Impact (I)	การตอบสนอง Response (R)
3. นโยบายรัฐในการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ - โครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก (ESB) - โครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (EEC) - เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน (SEZ)	ต้องการที่ดินเพื่อ - นิคมอุตสาหกรรม - ที่อยู่อาศัย - สูญเสียพื้นที่เกษตรกรรม	นโยบายของรัฐในการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ - โครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก (ESC) ใช้พื้นที่อุตสาหกรรม 1,077,740 ไร่ ⁹⁾ - เขตเศรษฐกิจชายแดน (SEZ) เนื้อที่ 3,887,500 ไร่ ¹⁰⁾ - ระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (EEC) เนื้อที่ 30,000 ไร่ ¹¹⁾ “ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตรกรรม”	นโยบายรัฐในการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ - สูญเสียพื้นที่การเกษตรไปเพื่อก่อสร้างนิคมอุตสาหกรรมและโรงงานอุตสาหกรรม - เกิดมลพิษจากภาคอุตสาหกรรม เช่น กรณีมาบตาพุด	(กรมฯ และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกาศใช้วันที่ 6 สิงหาคม 2557 4. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำ พ.ศ. 2558-2569(มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 7 พฤษภาคม 2558) 5. ยุทธศาสตร์เกษตรและสหกรณ์ระยะ 20 ปี พ.ศ. 2560-2579 (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์,) 6. (ร่าง) นโยบายการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน (มติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2560) รออนุมัติคณะรัฐมนตรี 7. (ร่าง) พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 20 มกราคม 2560)อยู่ในระหว่างการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ 8. แผนการปฏิรูปประเทศ ด้านที่ 7 : ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 15 สิงหาคม 2560) อยู่ในระหว่างดำเนินการของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ 9. ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ด้านที่ 5 การสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
4. นโยบายของรัฐด้านการเกษตร - ยางพารา - การประกันราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ - การใช้เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าจากพลังงานลม	- ขยายพื้นที่โดยบุกรุกป่าไม้ - สูญเสียพื้นที่เกษตรกรรม	นโยบายของรัฐด้านการเกษตร - การขยายพื้นที่ปลูกยางพาราเพิ่มจาก 12.52 ล้านไร่ ในปี 2545 เป็น 23.34 ล้านไร่ ในปี 2560 ¹²⁾ อยู่ในพื้นที่ป่าไม้ 4.5 ล้านไร่ ¹³⁾ - การประกันราคาข้าวโพดทำให้สูญเสียพื้นที่ป่าไม้ เช่น จ.น่าน พื้นที่ป่าไม้ลดลง 769,940ไร่ จากปี พ.ศ. 2550 ถึงปี พ.ศ. 2559 ¹⁴⁾ - สูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลม ¹⁵⁾	นโยบายของรัฐด้านการเกษตร - พื้นที่ป่าไม้ในที่สูงถูกบุกรุกเพราะการประกันราคาข้าวโพด จ.น่าน มากถึง 769,940 ไร่	
5. การขยายตัวรองรับภาคเศรษฐกิจ - โครงสร้างพื้นฐาน - ที่อยู่อาศัย - นิคมอุตสาหกรรม/โรงงานอุตสาหกรรม - สนามกอล์ฟ	- สูญเสียพื้นที่เกษตรกรรม	การรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ - ใช้พื้นที่เป็นท่าอากาศยาน จำนวน 47,183 ไร่ ¹⁶⁾ - ทางหลวงแผ่นดิน - ทางหลวงชนบท - นิคมอุตสาหกรรม - โรงงานอุตสาหกรรม - สนามกอล์ฟ 256 สนาม ¹⁷⁾	การขยายตัวรองรับภาคเศรษฐกิจ - สูญเสียพื้นที่เกษตรกรรม เป็นโครงสร้างพื้นฐาน ที่อยู่อาศัย นิคมอุตสาหกรรม โรงงานอุตสาหกรรม สนามกอล์ฟ ฯลฯ - ผลผลิตทางการเกษตรเสียหายจากภัยพิบัติและการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ - ต้นทุนการใช้ที่ดินเพื่อการผลิตสูงขึ้นจากการจัดหาแหล่งน้ำ	

ตารางที่ 4-50 การวิเคราะห์สถานการณ์การเกษตรไทยแต่ละปัจจัยตามระบบ DPSIR (ต่อ)				
ปัจจัยขับเคลื่อน Driver (D)	ความกดดัน Pressure (P)	คุณภาพ State (S)	ผลกระทบ Impact (I)	การตอบสนอง Response (R)
6. การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ/และภัยพิบัติ - น้ำท่วม (2554, 2559, 2560) - ภัยแล้ง (2558) - การขาดแคลนน้ำ	- ประสิทธิภาพการใช้ที่ดินลดลง - ป้องกันภัยพิบัติทั้งอุทกภัยและภัยแล้ง - ปรับตัวและบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ - ความมั่นคงทางอาหาร	การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ - น้ำท่วม พ.ศ. 2554 เสียหาย 1.4 ล้านล้านบาท ¹⁸⁾ - ภัยแล้ง พ.ศ. 2558 เสียหาย 1 แสนล้านบาท - ขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตรอยู่ในปัจจุบัน 48,961 ล้าน ม ^{3 (19)} “ต้องลงทุนป้องกันภัยพิบัติและวิจัยรองรับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ”	- เกษตรกรได้รับความเสียหายจากภัยแล้งและอุทกภัย - มีความเสียหายจากอุทกภัยปี 2554 เป็นเงิน 1.4 ล้านล้านบาท - มีความเสียหายจากภัยแล้งปี 2558 1 แสนล้านบาท - กระทบต่อความมั่นคงทางอาหาร	
7. ทุนข้ามชาติเข้ามาถือครองที่ดินไทย - ตลาดหลักทรัพย์ - ต่างชาติเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม - ต่างชาติลงทุนทำการเกษตร - สิทธิของต่างชาติในการถือครองที่ดินตามกฎหมาย	- ป้องกันทุนข้ามชาติเข้ามาถือครองที่ดินไทย	ทุนข้ามชาติเข้ามาถือครองที่ดินไทย - มีกองทุนอสังหาริมทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์จำนวนมาก - ต่างชาติเช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตรที่ จ. เชียงราย ²¹⁾ - ต่างชาติใช้ตัวแทนในการทำการเกษตรที่จังหวัดกาญจนบุรี ²²⁾ - ต่างชาติมีสิทธิถือครองที่ดิน ถ้าเข้ามาลงทุนในประเทศไทย ²³⁾	ทุนข้ามชาติเข้ามาถือครองที่ดินไทย - สามารถซื้อที่ดินมาสำรองไว้เป็นโครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ - มีการปฏิบัติที่ผิดกฎหมายของต่างชาติ - ต่างชาติครอบครองที่ดินไทย	

ที่มา :

- ¹⁾ กรมการปกครอง (2560: 1)
- ²⁾ สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2559: 1)
- ³⁾ กรมการท่องเที่ยว (2560: 1)
- ⁴⁾ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 7 กรกฎาคม 2558
- ⁵⁾ กรมพัฒนาที่ดิน (2543: 37)
- ⁶⁾ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (2559: 23)
- ⁷⁾ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ(2559: 23)
- ⁸⁾ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2560: 180)
- ⁹⁾ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 25 พฤศจิกายน 2523
- ¹⁰⁾ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2559ก: 3)

- ¹¹⁾ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2559ข: 1)
- ¹²⁾ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2560: 95)
- ¹³⁾ กระทรวงมหาดไทย (2560: 4)
- ¹⁴⁾ กรมพัฒนาที่ดิน (2550: 2 ; 2559: 2)
- ¹⁵⁾ โพสต์ทูเดย์ วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2560
- ¹⁶⁾ กรมการขนส่งทางอากาศ (2550: 1-3)
- ¹⁷⁾ ศูนย์ข้อมูลอสังหาริมทรัพย์ (2559: 160)
- ¹⁸⁾ เดลินิวส์ นิคมบริรักษ์ (2558: 4)
- ¹⁹⁾ คณะกรรมการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (2558: 2-18)
- ²⁰⁾ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (2557: 1-2)
- ²¹⁾ ไทยทรีบูน (2559: 1)
- ²²⁾ mgronline.com.local
- ²³⁾ Ranawaraha and Chomchan (2014: 6)

เอกสารอ้างอิง

1. กรมการขนส่งทางอากาศ. 2550. **บัญชีประเมินทรัพย์สินท่าอากาศยาน 26 แห่ง ของกรมการขนส่งทางอากาศ**. กรุงเทพฯ (เอกสารอัดสำเนา).
2. กรมการท่องเที่ยว. 2560. **จำนวนนักท่องเที่ยวที่เข้ามาในประเทศไทย จำแนกตามสัญชาติ พ.ศ. 2550-2559**.
3. กรมการปกครอง. 2551. **จำนวนประชากรแยกอายุทั่วประเทศ เดือนธันวาคม 2550**.
4. กรมการปกครอง. 2552. **จำนวนประชากรแยกอายุทั่วประเทศ เดือนธันวาคม 2551**.
5. กรมการปกครอง. 2554. **จำนวนประชากรแยกอายุทั่วประเทศ เดือนธันวาคม 2553**.
6. กรมการปกครอง. 2556. **จำนวนประชากรแยกอายุทั่วประเทศ เดือนธันวาคม 2555**.
7. กรมการปกครอง. 2557. **จำนวนประชากรแยกอายุทั่วประเทศ เดือนธันวาคม 2556**.
8. กรมการปกครอง. 2560. **จำนวนประชากรแยกอายุทั่วประเทศ เดือนธันวาคม 2559**.
9. กัมปนาท วิจิตรศรีกมล เอมอร อังสุรัตน์ ชูศักดิ์ จอมพุก ณัฐพล พจนาประเสริฐ และอัจฉรา ปทุมนากุล. 2558. **ห้าทศวรรษการพัฒนาพันธุ์ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในประเทศไทย**. สมพร อิศวิลานนท์ ปิยะทัศน์ พาพอนุรักษ์ บรรณธิการ. สถาบันคลังสมองแห่งชาติ.
10. กิ่งกร นรินทรกุล ณ อยุธยา. 2538. **ปัญหาการอพยพและผลกระทบ : กรณีชาวเขา อ.คลองลาน จ.กำแพงเพชร**. เอกสารประกอบการประชุมสัมมนา เรื่องทิศทางการจัดการพื้นที่อนุรักษ์ของประเทศไทยในศตวรรษหน้า จัดโดยความร่วมมือของศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ และมูลนิธิสืบนาคะเสถียร วันที่ 22-23 เมษายน 2538 ณ โรงแรมชิกมา รีสอร์ท พัทยา.
11. กรมชลประทาน. 2558. **ข้อมูลสารสนเทศโครงการชลประทาน ประจำปี 2557**.
12. กรมชลประทาน. 2559. **แผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน รายงานฉบับสุดท้าย**. สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง.
13. กรมชลประทาน. 2560. **รายงานประจำปี 2560**.
14. กรมป่าไม้. 2525. **โครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ ในรูปหมู่บ้านป่าไม้**. กองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ.
15. กรมป่าไม้. 2527. **โครงการออกหนังสืออนุญาตให้สิทธิทำกินชั่วคราว (สทก.) ในเอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน วันที่ 13 มิถุนายน 2527**. ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
16. กรมป่าไม้. 2534ก. **สถิติป่าไม้ 2534**. www.forestinfo.forest.go.th สืบค้นวันที่ 14 เมษายน 2558.

17. กรมป่าไม้. 2534ข. *ป่ารอยต่อ 5 จังหวัด ภาคตะวันออก*. สถาบันวิจัยสัตว์ป่าและเขิงเทรา.
18. กรมป่าไม้. 2539. *สถิติป่าไม้ 2539*. www.forestinfo.forest.go.th สืบค้นวันที่ 12 เมษายน 2558.
19. กรมป่าไม้. 2544. *สถิติป่าไม้ 2544*. www.forestinfo.forest.go.th สืบค้นวันที่ 12 เมษายน 2558.
20. กรมป่าไม้. 2550. www.forestinfo.forest.go.th สืบค้นวันที่ 7 มีนาคม 2558.
21. กรมป่าไม้. 2558ก. *การจัดการป่าไม้ที่ยั่งยืน*. เอกสารเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติในการประชุมครั้งที่ 1/2558 วันที่ 19 มีนาคม 2558.
22. กรมป่าไม้. 2558ข. *บทสรุปสำหรับผู้บริหาร โครงการจัดทำข้อมูลสภาพพื้นที่ป่าไม้ ปี พ.ศ. 2556-2557*. สำนักจัดการที่ดินป่าไม้.
23. กรมป่าไม้. 2560. *เนื้อที่ป่าไม้ในประเทศไทย*. www.forest.info.go.th สืบค้น 10 สิงหาคม 2560.
24. กรมป่าไม้. 2561. *สถิติป่าไม้ พ.ศ. 2560*.
25. กรมประชาสัมพันธ์. 2528. *กฎหมาย คำสั่ง ระเบียบ เกี่ยวกับการดำเนินงานนิคมสร้างตนเอง กองนิคมสร้างตนเอง*.
26. กรมประชาสัมพันธ์. 2535. *แผนแม่บทการถอนสภาพนิคมสร้างตนเองฉบับที่ 1 พ.ศ. 2535*. กองนิคมสร้างตนเอง.
27. กรมที่ดิน. 2544. *รวมกฎหมายเก่าเกี่ยวกับที่ดิน 100 ปี กรมที่ดิน 17 กุมภาพันธ์ 2544*.
28. กรมที่ดิน. 2560. *ปริมาณเอกสารสิทธิในที่ดินทั่วประเทศ ตั้งแต่เริ่มออกโฉนดครั้งแรก (2444) ถึงเดือนกันยายน 2560*. กลุ่มข้อมูลและสถิติ กองแผนงาน.
29. กรมทรัพยากรธรณี. 2548. *บันทึกเหตุการณ์ดินถล่มและความเสียหายที่เกิดขึ้นภายในประเทศระหว่าง พ.ศ. 2531-ปัจจุบัน*.
30. กรมทรัพยากรน้ำ. 2559. *สรุปการประชุมคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2559*. วันที่ 11 มกราคม 2559.
31. กรมแผนที่ทหาร. 2521. *หนังสือที่ กษ.0306/20168 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2521 เรื่องขอทราบเนื้อหาและการแบ่งภูมิศาสตร์ ถึงอธิบดีกรมแผนที่ดิน*.
32. กรมโยธาธิการและผังเมือง. 2560. *รายงานความก้าวหน้าการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมจังหวัด*. วันที่ 25 มกราคม 2560.
33. กรมพัฒนาที่ดิน. 2524. *การชะล้างพังทลายของดินในประเทศไทย*.
34. กรมพัฒนาที่ดิน. 2543. *การชะล้างพังทลายของดินในประเทศไทย* ห้างหุ้นส่วนจำกัด เฟิร์สเพรส กรุงเทพฯ.

35. กรมพัฒนาที่ดิน. 2550. **สรุปผลการดำเนินงานการฟื้นฟูพื้นที่การเกษตรที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากอุทกภัยและดินถล่มจังหวัดอุดรดิตถ์ ปี พ.ศ. 2549**. สถานีพัฒนาที่ดินอุดรดิตถ์ สำนักงานพัฒนาที่ดิน เขต 8.
36. กรมพัฒนาที่ดิน. 2558ก. **ยุทธศาสตร์กรมพัฒนาที่ดิน ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)**.
37. กรมพัฒนาที่ดิน. 2558ข. **สถานภาพทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศไทย**. ISBN 978-616-358-105-1 โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด กรุงเทพฯ.
38. กรมพัฒนาที่ดิน. 2559. **สรุปประเภทการใช้ที่ดินประเทศไทยปี พ.ศ. 2558/2559**.
39. กรมศิลปากร. 2515. **ประชุมศิลาจารึก ภาคที่ 1 จารึกกรุงสุโขทัย**. พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระประสิทธิ์คุณ ณ สุสานวัดราชธานี จังหวัดสุโขทัย 8 เมษายน 2515.
40. กรมส่งเสริมสหกรณ์. 2540. **25 ปี กรมส่งเสริมสหกรณ์**. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
41. กรมส่งเสริมสหกรณ์. 2556. **เรื่องน่ารู้เกี่ยวกับการจัดที่ดินในรูปนิคมสหกรณ์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์**. www.cpd.go.th สืบค้นวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2558.
42. กรมวิชาการเกษตร. 2520. **การขยายพันธุ์ข้าว**. กรมการข้าว โรงพิมพ์ ฟันนิพัลธิขิง กรุงเทพฯ.
43. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช. 2556. **ข้อมูลสถิติอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช 2556**. www.dnp.go.th สืบค้น วันที่ 12 เมษายน 2558.
44. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช .2561. **ข้อมูลสถิติอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่า และพันธุ์พืช 2560**. www.dnp.go.th สืบค้นวันที่ 20 พฤษภาคม 2561.
45. กองเศรษฐกิจการเกษตร. 2499. **สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2497**. โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ.
46. กองเศรษฐกิจการเกษตร. 2508. **สถิติการเกษตรของประเทศไทย พ.ศ. 2506**. สำนักปลัดกระทรวงกระทรวงเกษตร โรงพิมพ์ศาลา พระนคร.
47. กองเศรษฐกิจการเกษตร. 2517. **สถิติการเกษตรของประเทศไทยปีเพาะปลูก 2515/2516**. สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงเกษตร โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรและการซื้อแห่งประเทศไทย จำกัด กรุงเทพฯ.
48. กองเศรษฐกิจการเกษตร. 2520. **สถิติการเกษตรของประเทศไทยปีเพาะปลูก 2519/20**. สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงเกษตร เอกสารสถิติการเกษตรเล่มที่ 72 พ.ศ. 2520. โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์แห่งประเทศไทย กรุงเทพฯ.
49. กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2557. **แผนแม่บทแก้ไขปัญหการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน**.

50. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2525. **วิวัฒนาการด้านการเกษตรกรุงรัตนโกสินทร์**. จัดพิมพ์เป็นที่ระลึกในงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี ห้างหุ้นส่วนจำกัด ภาควิพิมพ์ กทม.
51. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2535. **หนึ่งร้อยปีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 1 เมษายน 2535**.
52. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2559. **หนังสือที่ กษ. 0303/3176 ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2559 เรื่อง รายงานผลการพิจารณาข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา 31 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (เรื่องการปฏิรูปกลไกบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและร่างพระราชบัญญัติบริหารจัดการน้ำ พ.ศ.)**.
53. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2551. **เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการตัดไม้ทำลายป่าแห่งชาติ (คปป.) ครั้งที่ 1/ 2551 วันพุธ ที่ 21 พฤษภาคม 2551 ณ ห้องประชุมกรมป่าไม้**.
54. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2552. **โครงการเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ของประเทศ**. สำนักปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
55. กระทรวงมหาดไทย. 2552. **ข้อมูลพื้นที่ประเทศไทยในระบบสารสนเทศ**. สำนักบริหารการปกครอง ท้องที่ กรมการปกครอง.
56. กระทรวงมหาดไทย. 2560. **ข้อมูลนโยบายด้านการเกษตรปี 2560**. สำนักนโยบายและแผน. สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย.
57. คณะกรรมการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ. 2558. **แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ**.
58. คณะกรรมการขับเคลื่อนการบูรณาการฐานข้อมูลกลางภาครัฐ. 2559. **เอกสารการประชุม คณะกรรมการขับเคลื่อนการบูรณาการฐานข้อมูลกลางภาครัฐ ครั้งที่ 1/2559**. วันจันทร์ที่ 4 มกราคม 2559 ณ ตึกสันติไมตรี (หลังใน) ทำเนียบรัฐบาล.
59. คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ. 2526. **นโยบายและมาตรการ การจัดที่ดิน การใช้ที่ดินหรือการพัฒนาที่ดินและสถานการณ์ที่ดินในปัจจุบัน**. ครั้งที่ 5 เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2525 กรมที่ดิน.
60. คณะกรรมการเตรียมการปฏิรูปประเทศ. 2561. **ข้อเสนอระบบการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ป่าไม้**. เอกสารเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ วันที่ 18 มกราคม 2561.
61. คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ. 2559. **รายงานการประชุมคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2559 วันที่ 31 สิงหาคม 2559. วาระที่ 4.2**.
62. คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ. 2560. **ระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2560 วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2560**. ณ ห้องสีเขียว ตึกไทยคู่ฟ้า ทำเนียบรัฐบาล วาระที่ 4.1 (ร่าง) นโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ.

63. คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ. 2561ก. **ระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2561 วันที่ 18 มิถุนายน 2561 เรื่องที่ 4.1.**
64. คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ. 2561ข. **ระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2561 วันที่ 18 มกราคม 2561 เรื่องที่ 3.1.**
65. คณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย. 2555. **แผนงานพัฒนาล้างข้อมูลระบบพยากรณ์และเตือนภัย.** ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 6 มีนาคม 2555.
66. คณะกรรมการปฏิรูป (คปร). 2554. **ปฏิรูปการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ.** ในแนวทางการปฏิรูปประเทศไทย ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง. สำนักงานปฏิรูป. นนทบุรี.
67. คณะกรรมการปฏิรูปด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2561. **ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องการประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ วันที่ 6 เมษายน 2561 (ฉบับที่ 4).**
68. คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน. 2528. **นโยบายการใช้ที่ดิน มติคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ในการประชุม ครั้งที่ 7/2528 วันที่ 28 ตุลาคม 2528.** กรมพัฒนาที่ดิน.
69. คณะกรรมการเพื่อปรับปรุงเขตพื้นที่ป่าไม้ (Reshape). 2549. **แนวทางการปรับปรุงเขตพื้นที่ป่าไม้ (Rrshape).** โครงการจัดทำแผนที่ฐานในการกำหนดแนวเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินและการอนุรักษ์ที่ดิน. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
70. เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย. 2552. **ข้อเสนอแนวทางและมาตรการการกระจายการถือครองที่ดินไทย.** เอกสารเสนอต่อคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 2/2552 วันที่ 31 กรกฎาคม 2552 กรุงเทพฯ.
71. จเร สดากร และบริบูรณ์ สัมฤทธิ์. 2536. **ทรัพยากรพันธุ์พืชและการพัฒนาพันธุ์พืชด้านทาน.** ในเกษตรยั่งยืนอนาคตของการเกษตรไทย. กรมวิชาการเกษตร.
72. เจ้าพระยาวงษาอนุประพัทธ์. 2584. **ประวัติกระทรวงเกษตรราธิการ.** พิมพ์ครั้งที่ 3 พ.ศ. 2550 อมรินทร์พรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด กรุงเทพฯ.
73. ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. 2533. **สิทธิในที่ดิน.** เอกสารประกอบเล่มที่ 2 นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
74. ไชยงค์ ชูชาติ. 2520. **การปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายความมั่นคงไปสู่เกษตรกรไทยผู้ยากจน.** สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โรงพิมพ์ ฟีนี พับลิชชิ่ง จำกัด.
75. ซูพินิจ เกษมณี. 2553. **การศึกษาภูมิหลังการเสริมพลังทางกฎหมายของคนจนสำหรับชนส่วนน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย.** เอกสารเสนอต่อสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย (UNDP). กรุงเทพฯ.
76. เตือนเด่น นิคมบริรักษ์. 2558. **การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศกับการจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศไทย.**

77. ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. 2557. **หลักทรัพย์และมูลค่าหลักทรัพย์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์.**
78. ไทยทริบูน. 2559. **จีนเข้าที่เชียงรายปลูกกล้วยหอมเริ่มมีปัญหาน้ำ-นำคนงานตรวจเลือดหาสารเคมี CP หนูนจีนทำซีสร้างรายได้อย่าไปไล่เขา.** วันที่ 2 เมษายน 2559.
79. ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ (ธนาคารโลก). 2503. **โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย.** กองการพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาล.
80. นิพนธ์ พัวพงศกร และจิตรกร จารุพงษ์. 2554. **โครงการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดข้าวเปลือกเพื่อป้องกันการทุจริต การแสวงหาค่าตอบแทนส่วนเกินทางเศรษฐศาสตร์การเมืองของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก.** ผลงานวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. โรงพิมพ์สยามคัลเลอร์พริ้น จำกัด.
81. ประเวศ วะสี. 2553. **ปฏิรูปประเทศไทย รายการเรื่องที่ควรปฏิรูป.** สำนักงานปฏิรูป. นนทบุรี.
82. ประเสริฐ มลินีทางกูร. 2533. **อุทกภัย.** ในเอกสารการประชุมวิชาการ ประจำปี 2533 จัดโดยสมาคมภูมิศาสตร์แห่งประเทศไทย เรื่อง ภัยธรรมชาติในประเทศไทย หน้า 27 วันที่ 11-14 พฤศจิกายน 2533 โรงแรมเอเชีย กรุงเทพมหานคร.
83. ปรีดี พนมยงค์. 2542. **โครงการเศรษฐกิจ.** จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสฉลองครบรอบ 100 ปี นายปรีดี พนมยงค์ รัฐบุรุษอาวุโส โรงพิมพ์ กังหัน กรุงเทพฯ.
84. ปัทมา ว่าพัฒนางษ์ และปราโมทย์ ประสาทกุล. มปป. **ประชากรไทยในอนาคต.** www.ipsr.mahidol.ac.th สืบค้นวันที่ 8 สิงหาคม 2560.
85. พัทฒช เหาตะวานิช. 2560. **ภาษีที่ดิน เครื่องมือลดความเหลื่อมล้ำ แต่ต้องทำให้เป็น.** หนังสือพิมพ์แนวหน้า วันที่ 28 มีนาคม 2558.
86. พระประกาศสหกรณ์. 2510. **ประสบการณ์ของข้าพเจ้าเกี่ยวกับการจัดสหกรณ์ในประเทศไทย.** หนังสือพิมพ์แจกในงานวันเฉลิมฉลองครบ 50 ปี ของขบวนการสหกรณ์.
87. โพสต์ทูเดย์. 2560. **สปก. ล้ม “พลังงานลม” ฉัตรชัยสั่งเลิกให้เอกชนเช่าที่กว่า 20 ราย.** วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2560.
88. มณจี โพธิ์ทัย. 2532. **การปลูกสร้างสวนป่า.** องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้.
89. มูลนิธิสืบนาเคเสถียร. 2551. **โครงการจอมป่า: เพื่อรักษาป่าใหญ่ในตำนาน.**
90. มูลนิธิชีววิถี. 2554. **นโยบายเกี่ยวกับพันธุ์พืชของประเทศไทย.** Biothai Briefing วันที่ 1 เมษายน 2554.
91. มติชน. 2561. **เปิด “แม่แจ่มโมเดลลัส” ลดพื้นที่พืชเชิงเดี่ยวเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ วันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2561.**
92. ราชบัณฑิตสถาน. 2509. **อักขรานุกรมฉบับบัณฑิตสถาน.**

93. รัชนี มณีกุล. 2545. **ความขัดแย้งของความคิด (Dissonance) และปฏิกิริยาตอบสนองของชาวบ้าน**
ข้าฝักหนามที่อาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติภูผาม่าน จังหวัดขอนแก่น. ข่าวสารป่ากับชุมชน ปีที่ 9
(ฉบับที่ 16) เดือนมีนาคม 2545. โรงพิมพ์จุดทองจำกัด กรุงเทพฯ.
94. วัลลาภ นุตมาน. 2547. **การประกันภัยทางการเกษตร.** สำนักวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร สำนักงาน
เศรษฐกิจการเกษตร.
95. ศูนย์ข้อมูลลอสฮาร์ิมทรัพยากร. 2559. **จำนวนและพื้นที่สนามกอล์ฟเปิดให้บริการสะสมทั่วประเทศ**
ณ ปี 2558. รายงานประจำปีธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2558.
96. ศูนย์สารสนเทศโรงงานอุตสาหกรรม. 2553. **ข้อมูลโรงงานสกัดน้ำมันปาล์มดิบในภาคใต้จำแนกราย**
จังหวัด. กระทรวงอุตสาหกรรม.
97. สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา. 2535. **ป่าที่ดิน และ คจก: ทางออกที่เป็นธรรม.** โรงพิมพ์ตลาด-โยธกา กรุงเทพฯ.
98. สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย. 2526. **รายงานฉบับสมบูรณ์การศึกษาวิเคราะห์นโยบายการพัฒนาการ**
เกษตรและกิจกรรมที่ต่อเนื่อง เล่มที่ 3.
99. สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร. 2559. **ประวัติความเป็นมา.** www.haii.or.th.
สืบค้นวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2559.
100. สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. 2559. **การปฏิรูปการประกันภัยการเกษตร.** สำนักงานเลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎร.
101. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. 2561. **ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ.**
102. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. 2561. **ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง.**
103. สภาปฏิรูปแห่งชาติ. 2558ก. **วาระปฏิรูปที่ 25: รวมการบริหารจัดการทรัพยากร: การปฏิรูปกลไก**
การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ. สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
กรุงเทพมหานคร.
104. สภาปฏิรูปแห่งชาติ. 2558ข. **รายงานของสภาการปฏิรูปแห่งชาติ เรื่องรายงานการศึกษานาการ**
ที่ดินและพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ.
105. สภาปฏิรูปแห่งชาติ. 2558ค. **วาระปฏิรูปพิเศษ 12 : แนวทางการปฏิรูปการประกันภัยพิพล.**
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
106. สมศรี อรุณินท์. 2539. **ดินเค็มในประเทศไทย.** กรมพัฒนาที่ดิน.
107. สมาน พาณิชพงษ์ และอึ้ง ชะระไสย. 2515. **แผนที่การใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างกว้าง มาตราส่วน**
1: 1,250,000. กรมพัฒนาที่ดิน.
108. สันติ อธิพัฒน์ และนราพงศ์ ศรีวิศาล. 2560. **การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมจัดการ**
ความเสี่ยงครัวเรือนและการซื้อประกันภัยข้าวนาปีของเกษตรกรชาวนาไทย. จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.

109. สุนทร นิคมรัตน์. 2525. *กลยุทธ์ของการอนุรักษ์ดินและน้ำในสวนยางพารา*. รายงานการประชุมอนุรักษ์ดินและน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2525 ณ โรงแรมบางแสน จ.ชลบุรี 24-29 พฤษภาคม พ.ศ. 2525.
110. เสทื้อน ศุภโสภณ. 2507. *ประวัติศาสตร์ไทย ฉบับพัฒนาการ*. ห้างหุ้นส่วนจำกัด อักษรเจริญทัศน์ พรนคร.
111. โสภณ ชมชาญ และดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. 2555. *รายงานการศึกษา เรื่องแนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดิน*. เอกสารเสนอต่อสำนักงานปฏิรูป (สปร.).
112. โสภณ ชมชาญ. 2556. *ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมด้านที่ดินและป่าไม้*. ปาฐกถาเสาสหลักของแผ่นดิน ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
113. โสภณ ชมชาญ กรณิศ นพรัตน์ โสภณ ทองปาน. 2558. *รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเรื่อง “ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดการที่ดินทำกิน : ยุทธศาสตร์ที่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความมั่นคงของชาติ”*. เอกสารหลัก. รายงานเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
114. โสภณ ชมชาญ และคณะ. 2559. *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเรื่อง “นโยบายน้ำไทยฐานความรู้เพื่ออนาคต”*. เอกสารประกอบเล่มที่ 4 สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
115. โสภณ ทองปาน. 2531. *นโยบายเกษตร หลักและนโยบายของไทย*. โรงพิมพ์ฟีนี. กทม.
116. โสมรัตน์ จันทรัตน์. 2559. *ทำไมระบบประกันภัยพืชผลที่ยั่งยืนจึงยังไม่เกิดในประเทศไทย*. สถาบันวิจัยเศรษฐกิจ ป๋วย อึ๊งภากรณ์.
117. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. 2558. *กฎหมายปฏิรูปที่ดิน*. www.alro.go.th สืบค้นวันที่ 14 เมษายน 2558.
118. สำนักชลประทาน เขต 6 .2558. *การศึกษางานด้านชลประทานเบื้องต้นด้วยตนเอง*. กรมชลประทาน.
119. สำนักงานโหนดชุมชน. 2554. *กำหนดการมอบโหนดชุมชนให้แก่ชุมชนคลองโยง อำเภอพุทธมณฑลและอำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม*.
120. สำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ. 2533. *นโยบายการพัฒนาทรัพยากรน้ำ*. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี.
121. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2519. *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (2520-2524)*.
122. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2524. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525-2529)*.
123. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2529. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2530-2534)*.

124. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2534. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2535-2540).**
125. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2539. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540-2544).**
126. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2544. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (2545-2549).**
127. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2549. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554).** โรงพิมพ์ ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี เจ พรินต์ติ้ง กรุงเทพฯ.
128. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2554. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559).** โรงพิมพ์ สหมิตรพรินต์ติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด กรุงเทพฯ.
129. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ .2556. **การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2553-2583.** โรงพิมพ์เดือนตุลา กรุงเทพฯ.
130. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2559. **เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน.** สำนักยุทธศาสตร์และวางแผนพัฒนาพื้นที่. โรงพิมพ์บริษัท 21 เซ็นจูรี่ จำกัด นนทบุรี.
131. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2559. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ 2560 –2564).**
132. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2559ก. **แผนงานพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (พ.ศ. 2560-2564).**
133. สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. 2559. **สถิติแรงงานข้ามชาติ.** เอกสารประมวลสถิติด้านสังคม.
134. สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ .2559. **สถิติแรงงานข้ามชาติ.** เอกสารประมวลสถิติด้านสังคม.
135. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2544. **คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาโดย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544.**
136. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2548. **คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาโดย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี วันที่ 23 มีนาคม 2548.**
137. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2549. **คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดย พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี วันที่ 3 พฤศจิกายน 2549.**
138. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2551ก. **คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา โดย นายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2551.**

139. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2551ข. **คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา โดย นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ นายกรัฐมนตรี วันที่ 7 ตุลาคม 2551.**
140. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2551ค. **คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา โดย นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี วันที่ 29 ธันวาคม 2551.**
141. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2554. **คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา โดย นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี วันที่ 23 สิงหาคม 2554.**
142. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2557. **คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดย พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี. วันที่ 12 กันยายน 2557.**
143. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2540. **รวมคำแถลงนโยบายรัฐบาลตั้งแต่แรกจนถึงปัจจุบัน.**
144. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2530. **สถิติการเกษตรของประเทศไทยปี เพาะปลูก 2529/30** เอกสารสถิติการเกษตรของประเทศไทย ปีเพาะปลูก 2529/30 เอกสารสถิติการเกษตรเลขที่ 375 โรงพิมพ์ชวนพิมพ์ กรุงเทพฯ.
145. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2538. **สถิติการเกษตรของประเทศไทยปีเพาะปลูก 2537/2538.** เอกสารสถิติการเกษตรเลขที่ 6/2539. ไม่ระบุที่พิมพ์.
146. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2539. **สถิติการเกษตรของประเทศไทยปีเพาะปลูก 2538/2539.** เอกสารสถิติการเกษตรเลขที่ 28/2539.
147. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2545. **สถิติการเกษตรของประเทศไทยปีเพาะปลูก 2544/2545.** เอกสารสถิติการเกษตรเลขที่ 3/2545. โรงพิมพ์ เจ. เอ็นที. กทม.
148. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2547. **สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี 2546.**
149. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2548. **สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี 2547.** เอกสารสถิติการเกษตรเลขที่ 410 โรงพิมพ์สหมิตรพรินต์ติ้ง. นนทบุรี.
150. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2550. **สถิติการเกษตรของประเทศไทย 2549.** เอกสารสถิติการเกษตรเลขที่ 401. โรงพิมพ์สหมิตรพรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง กรุงเทพฯ.
151. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2552. **การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรและแรงงานเกษตร.** เอกสารวิจัยเศรษฐกิจการเกษตรเลขที่ 118.
152. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2553. **สถิติการเกษตรของประเทศไทยปีเพาะปลูก 2551.** ISSN 0857-6610.
153. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2556. **สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี 2556.** ISSN 0857-6610.
154. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2558. **สถิติการเกษตรของประเทศไทยปี 2557.** โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ จำกัด. ISSN 0857-6610.

155. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2560. *สถิติการเกษตรของประเทศไทยปี 2559*. โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด. ISSN 0857-6610.
156. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2561. *สถิติการเกษตรของประเทศไทยปี 2560*. ISSN 0857-6610.
157. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2503. *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509)*. มปท.
158. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2509. *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514)*. สำนักนายกรัฐมนตรี มปท.
159. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2514. *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519)*. สำนักนายกรัฐมนตรี มปท.
160. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2559. *กฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง : การปฏิรูปโครงสร้างภาษีเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ*. สำนักวิชาการ ISBN 2287-0520.
161. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ .2503. *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 -2509)*. มปท.
162. สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2514. *สมุดสถิติรายปีประเทศไทย (2513-2514)*. โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี กรุงเทพฯ.
163. สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2534. *สมุดสถิติรายปีประเทศไทย 2534*. โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย กรุงเทพฯ.
164. ALRO. 1980. *Soil Conservation*. In Land Reform Areas Development Project Annex 5.
165. Department of Land Development and ILACO. 1975. *Agro- Economic Evaluation of the Chanasutr Land Consolidation Project 1970-1974*. Bangkok, June 1975.
166. Ranawaraha, A. and Chomchan, S. .2014. *Exploring the Trade Parttern and Developmental Implication of Land Concession: the Case of Cambodia, Lao PDR and Thailand*. ESCAP. Bangkok, Thailand
167. REDECON. 1974. *Land Classification and Master Planning of Southern Land Settlement Volume 3, In Soils and Land Classification*.
168. World Bank. 1984. *Thailand-Land Titling Project. Report No.4627*. Washington,D.C.

บทที่ 5

ความเชื่อมโยงและเส้นเวลา (Timeline)
ในการกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติ
เพื่อการเกษตรและนโยบายการเกษตร

บทที่ 5

ความเชื่อมโยงและเส้นเวลา (Timeline) ในการกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อการเกษตรและนโยบายการเกษตร

จากการวิเคราะห์ผลจากนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรกับนโยบายการเกษตร รวมทั้งช่วงเวลาการพัฒนา ในบทที่ 4 แล้วนั้นได้ปรากฏให้เห็นว่านโยบายแต่ละด้านทั้ง นโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน และนโยบายน้ำที่มีต่อการเกษตร มีการกำหนดที่ทั้งเชื่อมโยงและไม่เชื่อมโยง รวมทั้งการกำหนดนโยบายที่เป็นและไม่เป็นไปตามเส้นเวลา (Timeline) ดังนั้นในบทนี้จะเป็นการวิเคราะห์สาระสำคัญรวม 2 เรื่อง คือ (1) ความเชื่อมโยงของนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรและนโยบายการเกษตร และ (2) เส้นเวลา (Timeline) ในการกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรและนโยบายการเกษตร โดยมีรายละเอียดดังนี้

5.1 ความเชื่อมโยงของนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรและนโยบายการเกษตร

จะมีสาระสำคัญ รวม 4 เรื่อง คือ (1) นโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรที่เชื่อมโยงกับนโยบายการเกษตร (2) นโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรที่ไม่เชื่อมโยงกับนโยบายการเกษตร (3) นโยบายการเกษตรที่ไม่เชื่อมโยงกับนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร (4) นโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรที่ไม่มีเอกภาพ (รูปที่ 5-1) โดยมีรายละเอียดดังนี้

5.1.1 นโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรที่เชื่อมโยงกับนโยบายการเกษตร

ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรจะจำแนกได้ 5 เรื่อง คือ (1) ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน กับนโยบายการเกษตร (2) ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน นโยบายน้ำ กับนโยบายการเกษตร (3) ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายน้ำ นโยบายที่ดิน กับนโยบายการเกษตร (4)) ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายทรัพยากรน้ำกับนโยบายการเกษตร และ(5) ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายทรัพยากรที่ดินกับนโยบายการเกษตร โดยมีรายละเอียดดังนี้

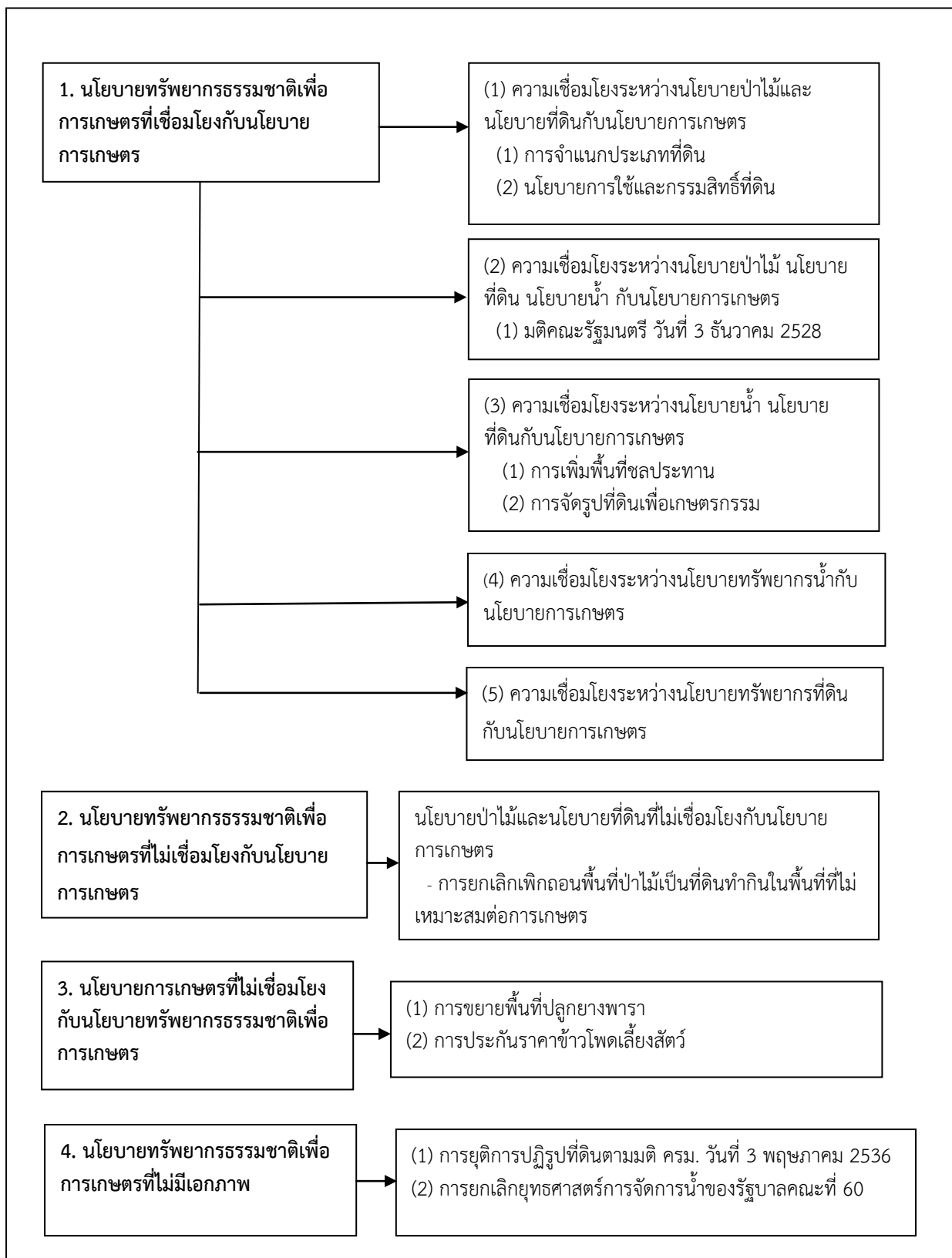
(1) ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน และนโยบายการเกษตร

จากการวิเคราะห์ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายป่าไม้และนโยบายที่ดิน พบว่ามีสาระสำคัญที่จะสรุปได้ 2 เรื่อง คือ (1) การจำแนกประเภทที่ดิน และ (2) นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(1.1) การจำแนกประเภทที่ดิน

ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) ได้กำหนดไว้ให้มีการจำแนกประเภทที่ดินโดยกำหนดพื้นที่ของประเทศออกเป็น 2 ส่วนๆ แรก เป็นพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 50 ของเนื้อที่ประเทศ และเพื่อการเกษตรและกิจการอื่นๆ อีกร้อยละ 50 ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 ให้ส่วนราชการต่างๆ ดำเนินการดังกล่าว ซึ่งในขณะนั้นมีพื้นที่ป่าไม้ 174.8 ล้านไร่

จากหลักการดังกล่าว ได้มีการดำเนินการจำแนกประเภทที่ดินมาอย่างต่อเนื่อง โดยพื้นที่ที่จำแนกออกส่วนแรกได้ประกาศสงวนหวงห้าม ซึ่งปัจจุบันได้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ดังที่ได้ทบทวนไว้ในบทที่ 4 หัวข้อ 4.2.10 หน้า 4-21-4-24



รูปที่ 5-1 ความเชื่อมโยงและความขัดแย้งระหว่างนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรและนโยบายการเกษตร

พื้นที่ที่จำแนกออกส่วนหนึ่งจากพื้นที่ป่าไม้ 174.8 ล้านไร่ ในปี พ.ศ. 2504 นั้นได้นำไปจัดให้กับประชาชน ภายใต้กฎหมายสำคัญ 3 ฉบับ คือ (1) ประมวลกฎหมายที่ดิน (2) พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และ (3) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งได้แสดงผลการจัดที่ดินไว้รวม 43.166 ล้านไร่ ให้แก่เกษตรกร รวม 2.71 ล้านราย ในบทที่ 4 หัวข้อ 4.3.6 (2) หน้า 4-47

การดำเนินการดังกล่าวนี้จะเป็นการดำเนินการที่เชื่อมโยงจากการจำแนกพื้นที่ป่าไม้ถาวรหรือพื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 ดังรายละเอียดในรูปที่ 5-2

อย่างไรก็ตามการดำเนินการในเรื่องการจำแนกประเภทที่ดินได้ดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2504 จนถึงปัจจุบันเป็นเวลา 57 ปี ยังคงมีป่าไม้ถาวรอีกจำนวนหนึ่งที่ยังมิได้มีการจำแนกออกให้เป็นพื้นที่ ป่าไม้หรือเป็นที่ดินทำกิน

“จากการวิเคราะห์ดังกล่าวนี้จะสรุปได้ว่ามีความเชื่อมโยงในหลักการมีเส้นเวลาการพัฒนา (Timeline) แต่ช่วงเวลาการพัฒนานานกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การประกาศเขตป่าไม้เป็นเขตสงวนหวงห้ามเป็นไปอย่างล่าช้า” ดังรายละเอียดรูปที่ 5-3

(1.2) นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน

สืบเนื่องจากการจำแนกประเภทที่ดินที่ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องแต่ดำเนินการมาอย่างล่าช้า โดยมีการประมาณว่ายังคงมีพื้นที่ป่าไม้ถาวรหรือป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรี ที่ยังมิได้มีการจำแนกประเภทที่ดินอีกประมาณ 30 ล้านไร่ และเกิดปัญหาความขัดแย้งในการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติว่าเป็นกรณี “ป่าทับคน หรือคนทับป่า” เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 เรื่อง นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยมติในข้อ ข ระบุไว้ดังนี้

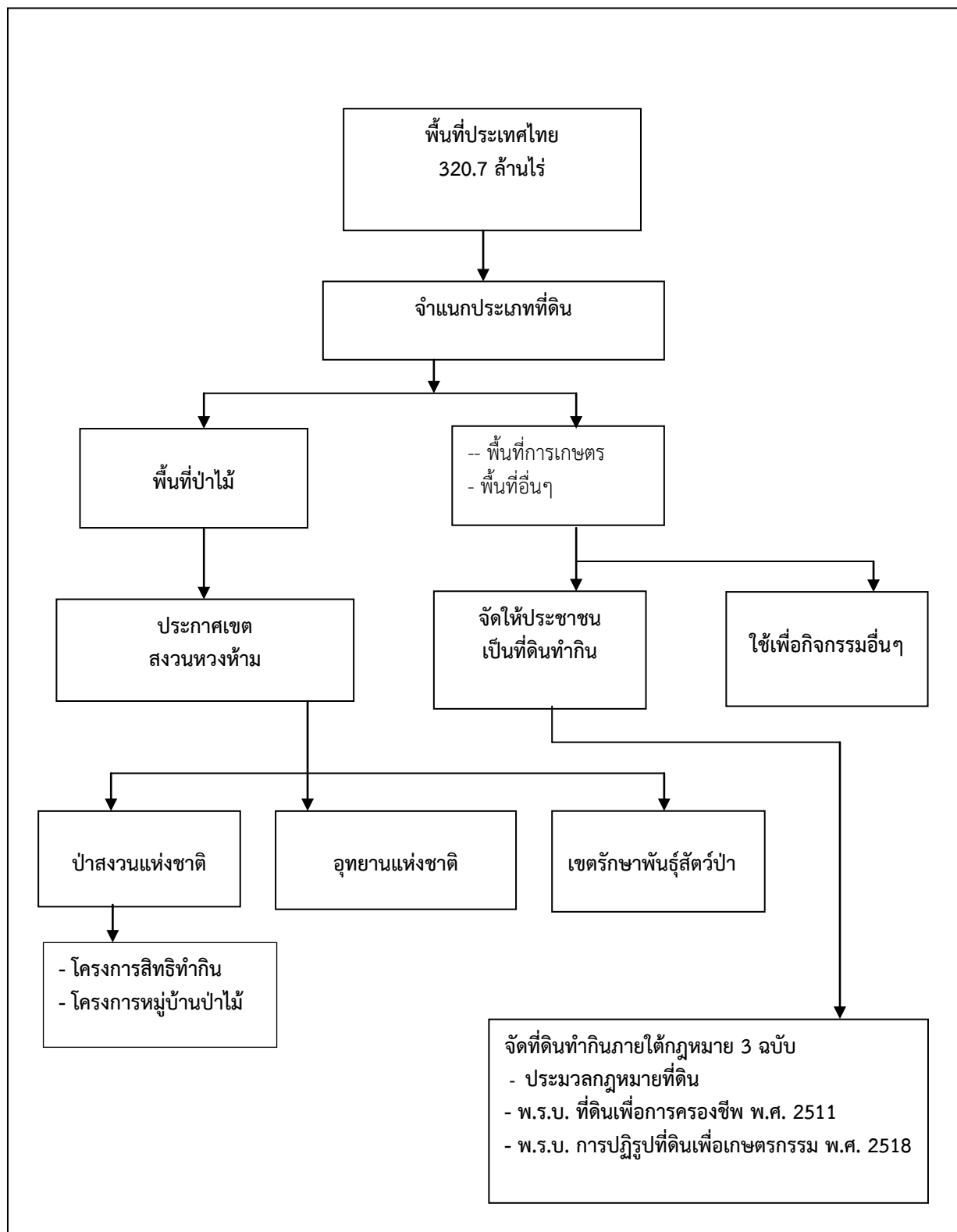
“ข. พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งมีราษฎรบุกรุกกรรมแล้วประมาณ 30 ล้านไร่ ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ให้จัดทำโครงการจำแนกประเภทที่ดิน (Land reclassification) ในพื้นที่ 30 ล้านไร่ ให้เสร็จสิ้นภายในสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2534) โดยให้เป็นโครงการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

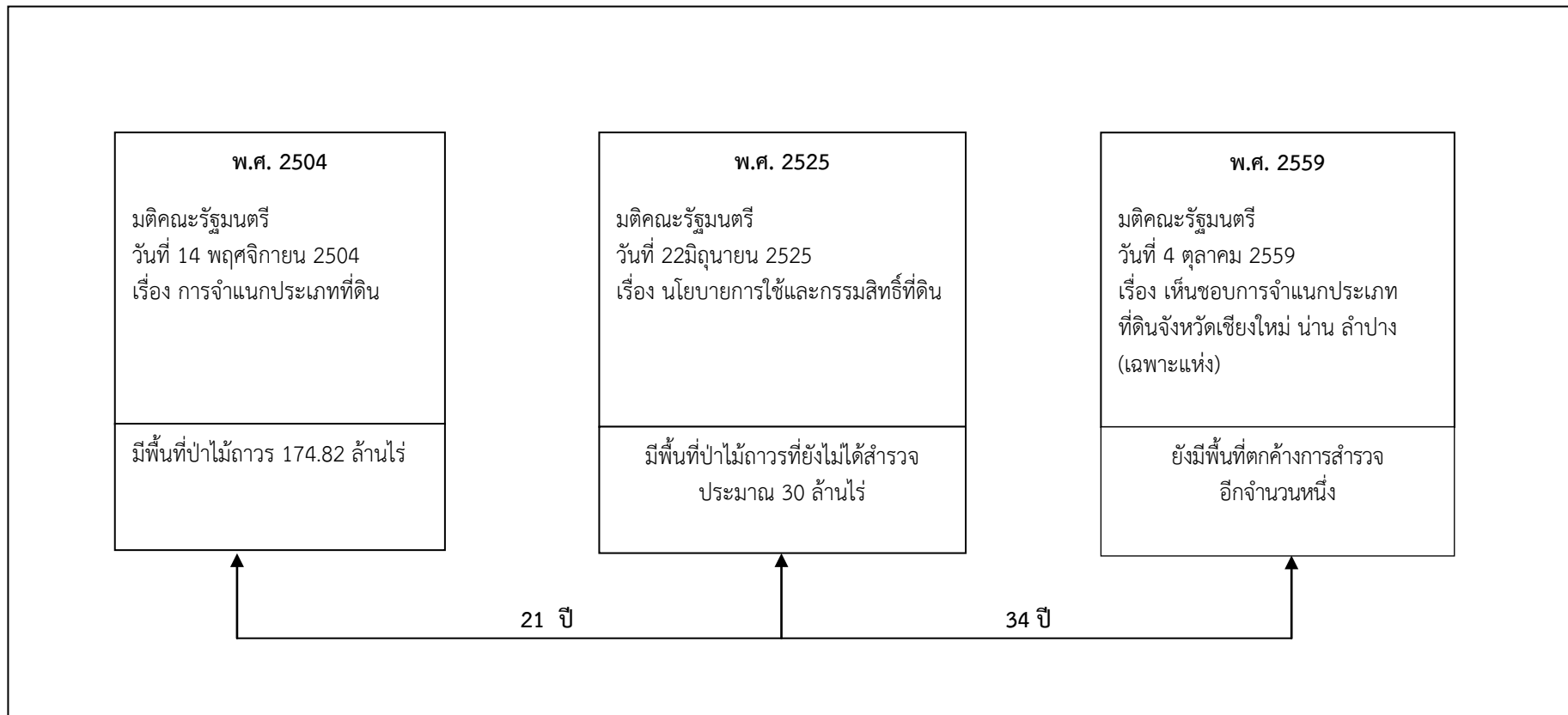
(2) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับกรมที่ดิน กรมแผนที่ทหาร และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน

(3) พื้นที่ที่ไม่เหมาะสมแก่การเกษตร ให้กรมป่าไม้หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำโครงการหมู่บ้านป่าไม้ และดำเนินการปลูกป่าต่อไป

(4) พื้นที่ที่เหมาะสมแก่การเกษตรให้กรมป่าไม้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจัดทำโครงการใช้ประโยชน์ที่ดินทำกิน โดยให้ดำเนินการสำรวจความเหมาะสมของดินเป็นหลักเกณฑ์ในการทำโครงการ”



รูปที่ 5-2 ความเชื่อมโยงของนโยบายป่าไม้กับนโยบายที่ดินโดยการจำแนกประเภทที่ดิน



หมายเหตุ :

- 1) ยังมีพื้นที่ตกค้างการสำรวจอีกจำนวนหนึ่ง
- 2) ดำเนินการมาแล้ว 55 ปี

รูปที่ 5-3 ระยะเวลาในการจำแนกประเภทที่ดิน

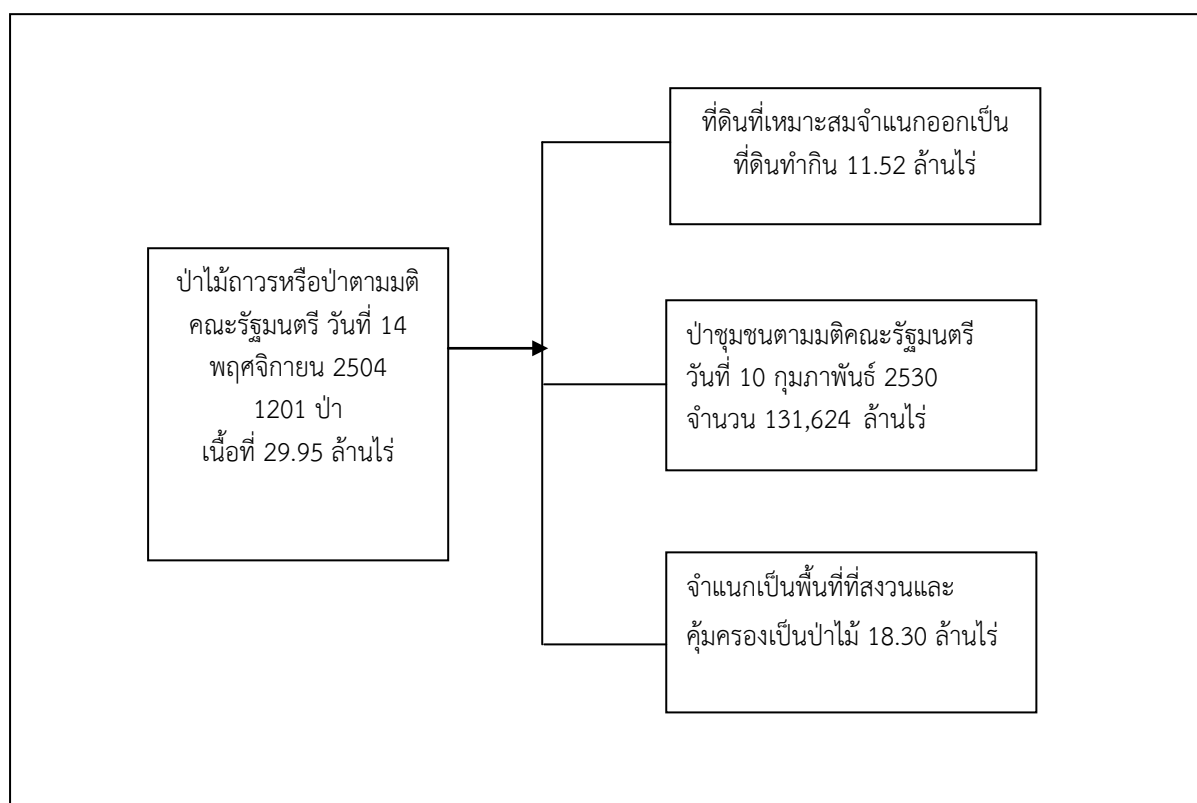
มติดังกล่าวนี้นี้แสดงให้เห็นว่า “มีการนำที่ดินที่เหมาะสมมาจัดให้แก่เกษตรกร เป็นที่ดินทำกิน หากที่ดินไม่เหมาะสมแก่การเกษตรและยังคงสภาพป่าให้รักษาไว้เป็นป่าไม้ต่อไป จึงสรุปได้ว่า มีความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรกับนโยบายการเกษตร

ผลการดำเนินการนั้น กรมพัฒนาที่ดิน (2556: 1) ได้รายงานว่าการดำเนินงานในช่วง พ.ศ. 2527-2555 ได้มีการสำรวจพื้นที่ป่าไม้ถาวรจำนวน 1,021 ป่า เนื้อที่ 29.95 ล้านไร่ ซึ่งมีการจำแนกออกเป็นที่ดินทำกิน 11.52 ล้านไร่ ป่าชุมชน 131,624 ไร่ ให้รักษาไว้เป็นป่าไม้ตามเดิมอีก 18.30 ล้านไร่ ดังรายละเอียดในตารางที่ 5-1 รูปที่ 5-4

ตารางที่ 5-1 ผลการจำแนกประเภทที่ดินตามนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน

จำแนกออกเป็นที่ดินทำกิน (ล้านไร่)	จำแนกออกเป็นป่าชุมชน (ล้านไร่)	จำแนกเป็นพื้นที่ที่ต้องสงวน คุ้มครองเป็นพื้นที่ป่าไม้ (ล้านไร่)	เนื้อที่รวม (ล้านไร่)
11.52	131,624	18.30	29.95

ที่มา : กรมพัฒนาที่ดิน (2556: 1)



รูปที่ 5-4 ผลการจำแนกประเภทที่ดินตามนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน

(2) ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน นโยบายน้ำ และนโยบาย

การเกษตร

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 เรื่อง นโยบายป่าไม้แห่งชาติ ที่กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ไว้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ลดลงจากที่กำหนดไว้เดิมตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจฉบับที่ 1 ร้อยละ 50 นั้น ได้พิจารณาจากปัจจัยหลัก 3 ประการ คือ (1) หลักการใช้ที่ดิน (2) หลักการจัดการป่าไม้ และ (3) หลักการจัดการลุ่มน้ำ

ปัจจัยหลักประการแรกคือ สภาพภูมิประเทศนั้นใช้พื้นที่ภูเขาและสูงชัน 35% เพื่อป้องกันการชะล้างพังทลายของดิน มีเนื้อที่ประมาณ 100 ล้านไร่ หรือร้อยละ 31% ของพื้นที่ประเทศนอกจากนี้ นโยบายป่าไม้แห่งชาติข้อ 17 ยังได้กำหนดมิให้นำพื้นที่ที่มีความลาดชันเกิน 35% มาออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ปัจจัยหลักประการที่สอง คือหลักการจัดการป่าไม้ที่ประมาณการใช้ไม้ของประชาชนในประเทศ โดยต้องใช้เนื้อที่ประมาณร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ

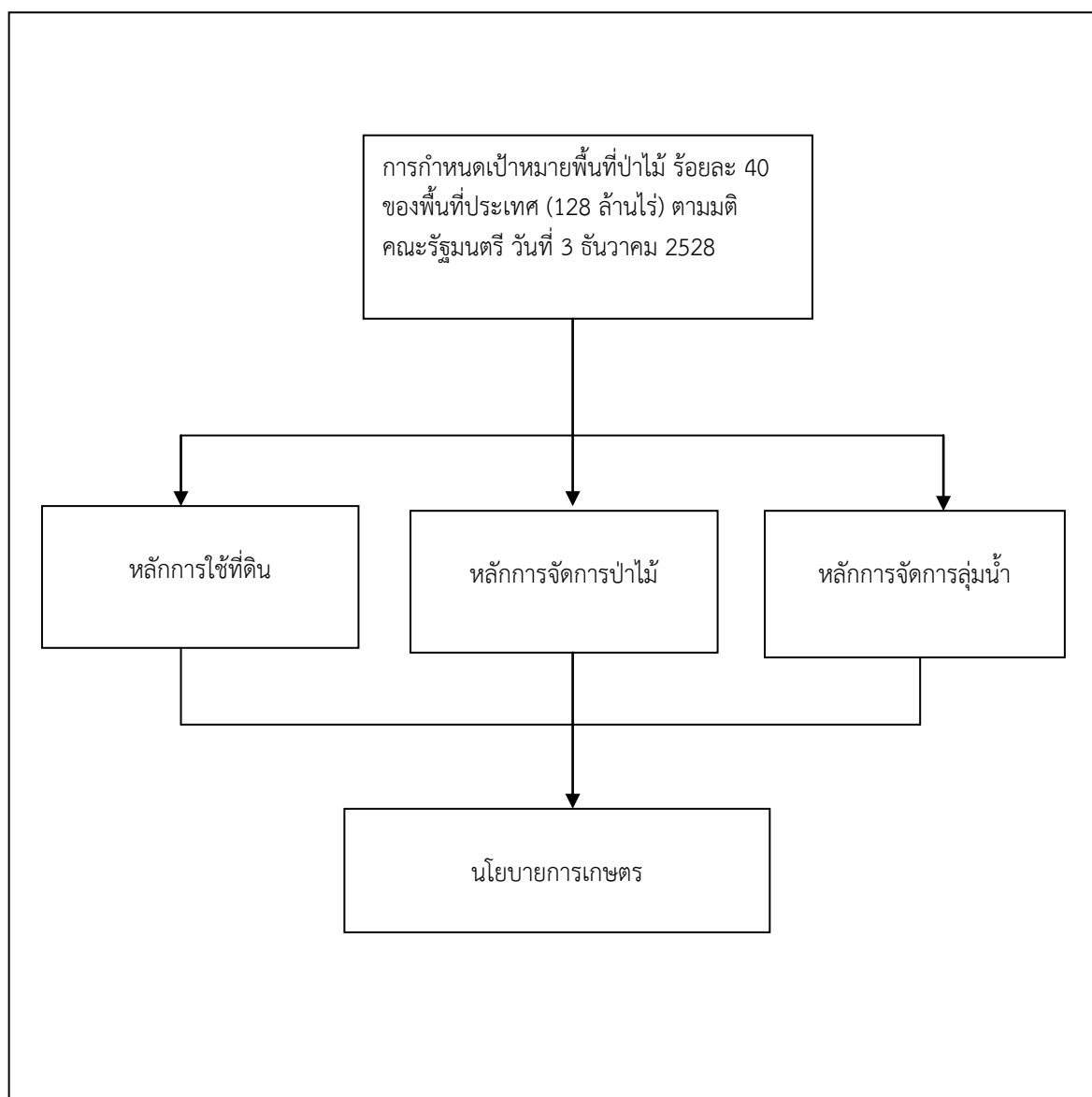
ปัจจัยหลักประการที่สาม คือหลักการจัดการลุ่มน้ำ กำหนดโดยการใช้ข้อมูลของสถาบันและหน่วยงานต่างๆ โดยการคำนวณพื้นที่ต้นน้ำ (พื้นที่ให้น้ำ) ประเมินไว้ร้อยละ 38.2 ของพื้นที่ประเทศ เพื่ออำนวยความสะดวกหรือต่อการใช้เพื่อกิจกรรมต่างๆ รวมทั้งเพื่อการเกษตร

การกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติให้กำหนดพื้นที่ป่าไม้ไว้ร้อยละ 40 ของเนื้อที่ประเทศ จึงเป็นการเชื่อมโยงระหว่างนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน และนโยบายน้ำ

มีรายละเอียดในรูปที่ 5-5

(3) ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายน้ำ นโยบายที่ดินและนโยบายการเกษตร

ภายหลังการก่อสร้างท่อน้ำเชื่อมเจ้าพระยาแล้วเสร็จในปี 2500 และการก่อสร้างเขื่อนภูมิพลแล้วเสร็จในปี 2507 (กรมชลประทาน, 2529: 366-367) ทำให้มีการขยายตัวของพื้นที่ชลประทานส่งผลต่อการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรในเวลาต่อมา ในปี 2512 ได้มีนโยบายพัฒนาที่ดินโดยการจัดทำแปลงตัวอย่างการจัดรูปที่ดิน ที่จังหวัดสิงห์บุรี หลังจากพบว่ามีประสิทธิภาพในการเกษตรเพิ่มขึ้น จึงได้ขยายพื้นที่ในโครงการเจ้าพระยาตอนบน ท้องที่อำเภอบางระจัน จังหวัดสิงห์บุรี และอำเภอสรรค์บุรี จังหวัดชัยนาท เนื้อที่ประมาณ 100,000 ไร่ และขยายเนื้อที่ออกไปอีกมากในเวลาต่อมา (Department of Land Development and ILACO, 1975: 2-3) ต่อมาในปี พ.ศ. 2517 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 (ซึ่งมีการยกเลิกและประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558) เป็นการแสดงถึงความต่อเนื่องของนโยบายน้ำ นโยบายที่ดินและนโยบายเกษตรที่เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตทางการเกษตร ปัจจุบันมีพื้นที่จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จำนวน 1.98 ล้านไร่ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2560 เห็นชอบแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมีเป้าหมาย 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) รวม 14.461 ล้านไร่



รูปที่ 5-5 ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน นโยบายน้ำ และนโยบายการเกษตร

(4) ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายน้ำและนโยบายการเกษตร

นโยบายน้ำมีความเชื่อมโยงกับนโยบายการเกษตรมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งมีการจัดตั้งกรมคลองขึ้นเมื่อ พ.ศ.2445 ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นกรมท่อน้ำ เมื่อพ.ศ. 2457 และกรมชลประทานในปี 2470 ได้มีการพัฒนาพื้นที่การเกษตรบริเวณ 2 ฝั่ง คลองที่ขุดขึ้น เช่น คลองหาสวัสดิ์ คลองภาษีเจริญ คลองเจดีย์บูชา และในปี พ.ศ.2433 ได้เริ่มการขุดคลองรังสิตประยูรศักดิ์ ซึ่งมีพื้นที่ที่พัฒนาเพื่อการเกษตรได้ประมาณ 1,000,000 ไร่ (กรมชลประทาน, 2529: 302-305) ต่อมาในปี พ.ศ.2500 ได้มีการเปิดเขื่อนเจ้าพระยาเพื่อท่อน้ำเข้าสู่พื้นที่นา 2 ฝั่งของแม่น้ำเจ้าพระยาในพื้นที่โครงการชลประทานเจ้าพระยาใหญ่ นโยบายการเกษตรได้ต่อเนื่องและเชื่อมโยงกับนโยบายน้ำโดยในปี พ.ศ. 2505 รัฐบาลไทยได้ทำการกู้เงินจากธนาคารโลกเพื่อพัฒนาการเกษตรและการชลประทานในพื้นที่ภาคกลางของประเทศ โดยมีเงื่อนไขให้ใช้ในโครงการก่อสร้างเขื่อนเจ้าพระยา ครั้งที่ 3 เป็นจำนวนเงิน 1,500 ล้านบาท นอกจากนั้นยังมีเงื่อนไขให้ใช้ในกิจการต่างๆ ด้วยดังนี้

1. ก่อสร้างคลองส่งน้ำเป็นระยะทาง 20,000 กิโลเมตร
2. ก่อสร้างเขื่อนกั้นน้ำขนาดเล็ก และทำการปรับปรุงระบบการชลประทานให้สามารถส่งน้ำไปยังไร่นาของเกษตรกร
3. ทำการปรับระดับพื้นที่แปลงนาของเกษตรกร เพื่อให้มีความสะดวกในการส่งน้ำและการระบายน้ำ
4. จัดตั้งสถานีทดลองการเกษตรขึ้นเพื่อทำการศึกษาค้นคว้า ทดลอง และวิจัยในด้านการเกษตรทุกสาขา ตลอดจนทำการส่งเสริมเผยแพร่เทคนิคและวิชาการเกษตรสมัยใหม่ออกสู่มือเกษตรกรที่อยู่ในเขตของโครงการให้ทั่วถึง

การดำเนินงานให้เป็นไปตามที่รัฐบาลได้ตกลงไว้กับธนาคารโลก รัฐบาลไทยได้แยกกิจกรรมดังกล่าวออกเป็น 2 ส่วน คือ กิจกรรมในข้อ 1-3 มอบให้กรมชลประทาน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติรับผิดชอบ ส่วนกิจกรรมในข้อ 4 กระทรวงเกษตรรับดำเนินการ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2525: 101-102)

ในระยะต่อมาได้มีการก่อสร้างเขื่อนหรือแหล่งน้ำขนาดใหญ่ที่เก็บกักน้ำเกิน 100 ล้านลูกบาศก์เมตรมาอย่างต่อเนื่องถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2561) มีจำนวน 38 โครงการ เก็บกักน้ำได้ 70,908.74 ล้านลูกบาศก์เมตร นอกจากนี้ยังมีแหล่งน้ำขนาดกลางและขนาดเล็กอีกจำนวนมากสามารถส่งน้ำให้แก่พื้นที่การเกษตรได้ถึงปัจจุบันรวม 32.66 ล้านไร่ (กรมชลประทาน, 2560: 140)

เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2550 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ขยายพื้นที่ชลประทานเพิ่มขึ้นจากที่มีอยู่เดิม 28.8 ล้านไร่ เป็น 60 ล้านไร่ และเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2554 คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบความก้าวหน้าในการขยายพื้นที่ชลประทาน โดยมีเป้าหมายเพิ่มพื้นที่ชลประทานอีก 34.04 ล้านไร่ จะทำให้มีพื้นที่ชลประทานในอนาคตเพิ่มขึ้นเป็น 62.4 ล้านไร่

หลังจากนั้นได้มีแผนขยายพื้นที่ชลประทานตามแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (พ.ศ.2558-2559) เพิ่มขึ้นอีก 18.8 ล้านไร่ (คณะกรรมการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (2558: 3) และมีการกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์เกษตรและสหกรณ์ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560-2579) ให้มีการขยายพื้นที่ชลประทานอีก 11.74 ล้านไร่ เพิ่มจากที่มีอยู่เดิมอีก 11.74 ล้านไร่ เป็น 43.09 ล้านไร่ ในปี พ.ศ. 2579 (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2559: 11)

นอกจากการจัดหาน้ำเพื่อการเกษตรแล้ว ยังมีการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำที่ดินเพื่อการเกษตรและประสิทธิภาพการใช้น้ำควบคู่กันไปด้วยโดยปรากฏในโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรที่ปัจจุบันมีเนื้อที่ 1.98 ล้านไร่ และมีแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (พ.ศ.2560-2579) ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 6 มิถุนายน 2560 โดยมีเป้าหมายขยายพื้นที่เป็น 14.461 ล้านไร่

“จากการวิเคราะห์ถึงนโยบายน้ำและนโยบายการเกษตร ดังกล่าวนี้นี้จะพบว่ามีความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายน้ำและนโยบายการเกษตร”

(5) ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายที่ดินกับนโยบายการเกษตร

นโยบายที่ดินกับนโยบายการเกษตรมีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกันมาอย่างต่อเนื่อง โดยการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรเพิ่มจาก 64.531 ล้านไร่ ในปี 2504 (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2535: 12) มาเป็น 149.242 ล้านไร่ ในปี 2560 (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2560: 170)

ที่มาของที่ดินที่ใช้เพื่อการเกษตรที่กรมพัฒนาที่ดินสำรวจในปี 2558/2559 จำนวน 177.689 ล้านไร่ (กรมพัฒนาที่ดิน, 2559: 1) นั้น ส่วนหนึ่งเป็นที่ดินที่รัฐจัดให้แก่เกษตรกรภายใต้พระราชบัญญัติ 4 ฉบับคือ (1) ประมวลกฎหมายที่ดิน (2) พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 (3) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2518 และ(4) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

การจัดที่ดินทำกินเริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2478 ในลักษณะต่างๆ มาจนถึง พ.ศ. 2558 จัดให้แก่เกษตรกรได้ 43.166 ล้านไร่ ให้แก่เกษตรกร 2.714 ล้านราย (โสภณ ชมชาญ และกรณี ศ นพรัตน์, 2558: 6-3) หรือประมาณร้อยละ 46.55 ของครัวเรือนเกษตรกรจำนวน 5.8 ล้านราย และยังคงดำเนินการอยู่จนถึงปัจจุบันเป็นเวลา 83 ปี

การจัดที่ดินทำกินในปัจจุบันนั้น ดำเนินการโดยหน่วยงานต่างๆ ตามที่มาแห่งอำนาจในการดำเนินการ แต่อยู่ภายใต้กรอบนโยบายของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ที่ให้จัดที่ดินให้แก่ “ชุมชนหรือสหกรณ์” แทนการจัดให้แก่ “ปัจเจก” เช่นในอดีต

“จากสาระสำคัญของทวิเคราะห์หามานี้จะถอดบทเรียนได้ว่านโยบายที่ดินกับนโยบายเพื่อการเกษตรมีความเชื่อมโยงมาอย่างต่อเนื่อง”

5.1.2 นโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรที่ไม่เชื่อมโยงกับนโยบายการเกษตร

ตัวอย่างกรณีนี้ก็คือนโยบายป่าไม้และนโยบายที่ดินที่ไม่เชื่อมโยงกับนโยบายการเกษตร ได้แก่ การมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติจำนวน 44 ล้านไร่ ให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 4 พฤษภาคม 2536 ซึ่งเป็นป่าจากการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535 โซน A และ โซน E ในโซน A นั้นเป็นพื้นที่ดินที่เหมาะสมต่อการเกษตร แต่ในโซน E เป็นที่ดินไม่เหมาะสมต่อการเกษตร ซึ่งพื้นที่ในโซน E นี้ หลังจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) ให้แก่เกษตรกรแล้วผู้รับมอบที่ดินได้ขายสิทธิไปเป็นจำนวนมาก (สถาบันราชภัฏนครราชสีมา, 2544:5-5; สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2555: 2-3; สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2554: 1) จะเห็นได้จากการยึดที่ดินที่ขายสิทธิไปคืนในช่วง พ.ศ. 2559-2560 ประมาณ 310,167 ไร่ (สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2560: 1) สาเหตุการขายที่ดินดังกล่าวนี้ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย(2551: 313)ได้สำรวจและรายงานไว้ว่า เกิดจากการขาดโครงสร้างพื้นฐานและปัจจัยการผลิต โดยเฉพาะแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร

เนื่องจากนโยบายดังกล่าวต้องการแก้ปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ โดยใช้การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร แต่ไม่มีการกำหนดนโยบายการเกษตรรองรับในพื้นที่ดังกล่าว ในลักษณะ “ความเชื่อมโยงของนโยบายและแผนปฏิบัติที่ดำเนินการตามเส้นเวลา (Timeline)” ถึงปัจจุบันพื้นที่ส่วนใหญ่ที่รัฐจัดเป็นที่ดิน ทำกินให้แก่เกษตรกรยังขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานโดยเฉพาะทรัพยากรน้ำเพื่อการเกษตร ดังรายละเอียดในรูปที่ 5-6

นอกจากกรณีตัวอย่างดังกล่าวแล้วยังมีเหตุการณ์ที่เกิดจากนโยบายที่ดินและนโยบายการเกษตรที่มีผลต่อนโยบายการอนุรักษ์ป่าไม้ ความไม่เชื่อมโยงของนโยบายป่าไม้และนโยบายที่ดิน ซึ่งมีผลต่อนโยบายการเกษตรนั้นจะปรากฏชัดเจนจากการเปรียบเทียบช่วงเวลาของนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และเหตุการณ์ที่ส่งผลการลดลงพื้นที่ป่าไม้โดยมีรายละเอียดในตารางที่ 5-2

5.1.3 นโยบายการเกษตรที่ไม่เชื่อมโยงกับนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร

การกำหนดนโยบายการเกษตรที่มีผลกระทบต่อนโยบายทรัพยากรเพื่อการเกษตร โดยเฉพาะพื้นที่ป่าไม้ซึ่งมีผลต่อการอำนวยความสะดวก ส่งผลกระทบต่อภาวะแห้งแล้ง น้ำท่วมการชะล้างพังทลายของดินและดินถล่ม กรณีดังกล่าวนี้มี 2 เรื่อง คือ (1) นโยบายการขยายพื้นที่ปลูกยางพารา และ (2) นโยบายการประกันราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ปี 2552/2553 โดยดังรายละเอียดดังนี้

(1) นโยบายการขยายพื้นที่ปลูกยางพารา

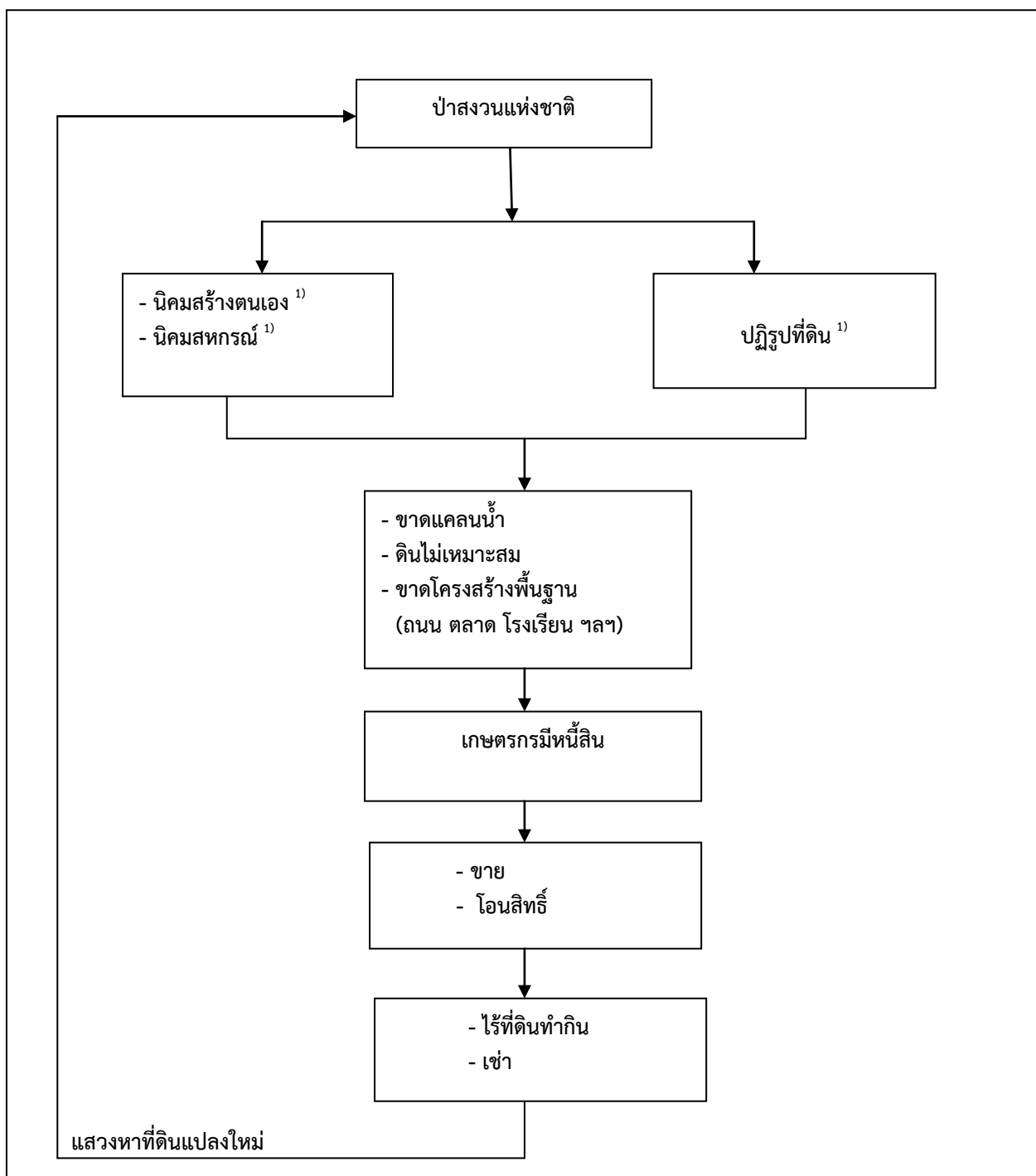
การปลูกยางพาราได้เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2442 การขยายตัวของพื้นที่ปลูกยางพาราได้มีมาอย่างต่อเนื่องจนถึงปี 2545 มีพื้นที่ปลูกทั่วประเทศ จำนวน 12.525 ล้านไร่ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2550: 53) ในช่วง พ.ศ. 2546 ได้มีนโยบายของรัฐในการส่งเสริมการขยายพื้นที่ปลูกยางจึงทำให้มีการขยายพื้นที่ปลูกยางในพื้นที่ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีรายละเอียดดังนี้

คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2546 เรื่อง โครงการปลูกยางเพื่อยกระดับรายได้และความมั่นคงให้แก่เกษตรกรในแหล่งปลูกยางใหม่ (การประชุม ครม. นัดพิเศษ) ให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2542 ที่กำหนดให้ขยายพื้นที่ปลูกยางของประเทศไม่เกิน 12 ล้านไร่ โดยให้ขยายพื้นที่ปลูกยางใหม่ในแต่ละปีได้เท่ากับพื้นที่ปลูกยางที่ลดลงในแหล่งปลูกยางเดิมและไม่ควรปลูกยางใหม่ในภาคเหนือรวมทั้งให้ขยายพื้นที่ปลูกยางได้ในทุกภาคของประเทศในพื้นที่ที่กระทรวงเกษตรฯ (กรมวิชาการเกษตร) กำหนดด้วยมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้กรมวิชาการเกษตรจึงได้จัดทำโครงการปลูกยางพาราเพื่อยกระดับรายได้และความมั่นคงให้แก่เกษตรกรในแหล่งปลูกยางพาราใหม่ ระยะที่ 1 (2547-2549)

กำหนดพื้นที่ดำเนินการเบื้องต้น 1 ล้านไร่ แบ่งเป็นพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 7 แสนไร่ และ ภาคเหนือ 3 แสนไร่ โดยใช้งบประมาณจากกองทุนโครงการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) ปลอดดอกเบี้ย ทั้งสิ้น 1,440 ล้านบาท

ต่อมาได้มีโครงการดำเนินการในระยะที่ 2 (พ.ศ.2550-2552) ส่งเสริมการปลูกยางพาราทดแทนพื้นที่ปลูกกระเทียมใน 7 จังหวัดภาคเหนือ คือ เชียงใหม่ เชียงราย ลำพูน พะเยา ลำปาง ตาก และแม่ฮ่องสอน โดยมีเป้าหมายปลูกยางพาราทดแทนจำนวน 13,000 ไร่ ด้วยงบประมาณทั้งสิ้น 16.95 ล้านบาท

หลังจากนั้นได้มีการเสนอโครงการปลูกยางพาราในที่แห่งใหม่ ระยะที่ 3 พ.ศ. 2553-2555 ตามพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง มาตรา 21 ทวิ ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2554 ให้ชะลอโครงการไว้ก่อน



ที่มา : คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2551 รับทราบการอนุญาตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติให้แก่ส่วนราชการและภาคเอกชนเข้าทำประโยชน์ ดังนี้ (1) อนุญาตภาคเอกชนรวม 10,289 ราย เนื้อที่ 5.3 ล้านไร่ (2) มอบให้ สปก. 44.3 ล้านไร่ (3) มอบให้นิคมสหกรณ์ 3.1 ล้านไร่ (4) มอบให้นิคมสร้างตนเอง 6.2 ล้านไร่

รูปที่ 5-6 สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในการจัดที่ดินทำกินที่เชื่อมโยงกับนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร

ตารางที่ 5-2 เปรียบเทียบช่วงเวลาของนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และเหตุการณ์ที่ส่งผลต่อการลดลงของพื้นที่ป่าไม้

ช่วงเวลา	นโยบายและเหตุการณ์ที่ส่งผลต่อการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้	เหตุการณ์ที่ส่งผลต่อการลดลงของพื้นที่ป่าไม้
ก่อน 2439	ประกาศพระบรมราชโองการเรื่องไม้สัก รวม 4 ฉบับ ¹⁾	
2439	สถาปนากรมป่าไม้ กระทรวงมหาดไทย ²⁾	
2456	ประกาศใช้ พ.ร.บ. รักษาป่า พ.ศ. 2456 ³⁾	
2481	ประกาศใช้ พ.ร.บ. คุ้มครองสงวนป่า พ.ศ. 2481 ⁴⁾	
2484	ประกาศใช้ พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. 2484 : ที่ดินที่ยังมิได้มีกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินเป็นพื้นที่ป่าไม้ ⁵⁾	
2504	ประกาศ พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ⁶⁾	
	มติ ครม. วันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 เรื่อง จำแนกพื้นที่ป่าไม้ไว้ 50% ⁷⁾	
2507	ประกาศใช้ พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ⁸⁾	
2518		คำสั่งนายกรัฐมนตรี วันที่ 4 เมษายน 2518 ห้ามมิให้จับกุมราษฎรในพื้นที่ป่าไม้ ²⁰⁾
2520		เพิกถอนพื้นที่ป่าไม้ให้ สปก. 740,000 ไร่ ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 10 สิงหาคม 2520 ²¹⁾
2525	มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 มิถุนายน 2525 เรื่อง นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน ⁹⁾	
2525	มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 27 กรกฎาคม 2525 เรื่อง การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ¹⁰⁾	
2528	ประกาศใช้ พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2528 ¹¹⁾	
2528	นโยบายป่าไม้แห่งชาติ กำหนดพื้นที่ป่าไม้ 40% ¹²⁾	
2531	ดินถล่มที่กะทูน อ.ร้อนพิบูลย์ จ.นครศรีธรรมราช ¹³⁾	
2532	ยกเลิกสัมปทานป่าไม้ ¹⁴⁾	
2532		ประกาศ พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ²²⁾
2535	มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535 เรื่อง จำแนกพื้นที่ป่าไม้เป็น Zone A, E และ C ¹⁵⁾	
2536		
2539	เสนอร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน ¹⁶⁾	เพิกถอนพื้นที่ป่าไม้ให้ สปก. 44.28 ล้านไร่ ²³⁾
2545	สถาปนา กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ¹⁷⁾ / กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง	

ตารางที่ 5-2 เปรียบเทียบช่วงเวลาของนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และเหตุการณ์ที่ส่งผลต่อการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ (ต่อ)

ช่วงเวลา	นโยบายและเหตุการณ์ที่ส่งผลต่อการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้	เหตุการณ์ที่ส่งผลต่อการลดลงของพื้นที่ป่าไม้
2546		มติ ครม. วันที่ 26 พฤษภาคม 2546 ส่งเสริมการขยายพื้นที่ปลูกยางพารา ²⁴⁾
2552		ประกันราคาข้าวโพดตามมติ ครม. วันที่ 11 สิงหาคม 2552 ²⁵⁾
2557	กอรมน. และ ทส. จัดทำแผนแม่บทการป่าไม้ กำหนดเป้าหมายพื้นที่ป่าไม้ 40% ¹⁸⁾	
2558-2559		คทช. นำพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมาจัดให้ชุมชน/สหกรณ์ 1.04 ล้านไร่ที่ดินยังเป็นของรัฐ ²⁶⁾
2559	ป่าไม้เหลือเพียง 102.17 ล้านไร่(80% ของเป้าหมาย) ¹⁹⁾	

ที่มา

¹⁾ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2529 :19-20)

²⁾ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2535 : 8)

³⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 30 หน้า 409 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2456

⁴⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 56 วันที่ 3 เมษายน 2482

⁵⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 65 วันที่ 30 พฤศจิกายน 2481

⁶⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 78 ตอนที่ 80 ลงวันที่ 3 ตุลาคม 2504

⁷⁾ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 14 พฤศจิกายน 2504(20) คำสั่งนายกรัฐมนตรี วันที่ 4 เมษายน 2518

⁸⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 81 ตอนที่ 38 ลงวันที่ 28 เมษายน 2507

⁹⁾ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 มิถุนายน 2525

¹⁰⁾ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 27 กรกฎาคม 2525

¹¹⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 102 ตอนที่ 124 ลงวันที่ 11 กันยายน 2528

¹²⁾ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 3 ธันวาคม 2528

¹³⁾ ประเสริฐ มลิินทางกูร (2533:27)

¹⁴⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 106 ตอนที่ 8 วันที่ 14 มกราคม 2532

¹⁵⁾ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535

¹⁶⁾ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 2 กรกฎาคม 2539

¹⁷⁾ ราชกิจจานุเบกษา อลัม 119 ตอนที่ 99 ก ลงวันที่ 2 ตุลาคม 2545

¹⁸⁾ กอรมน. และ ทส (2557: 1)

¹⁹⁾ กรมป่าไม้ (2560 : 1)

²¹⁾ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 สิงหาคม 2520

²²⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 106 ตอนที่ 149 ลงวันที่ 3 กันยายน 2531-2532

²³⁾ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 3 พฤษภาคม 2536

²⁴⁾ มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 26 พฤษภาคม 2546

²⁵⁾ มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 11 สิงหาคม 2552

²⁶⁾ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (2561: 129)

หลังจากรัฐบาลมีนโยบายการส่งเสริมการขยายพื้นที่ปลูกยางพาราในปี 2546 เป็นต้นมา จนถึง พ.ศ. 2559 พื้นที่ปลูกยางเพิ่มขึ้นจาก 12.525 ล้านไร่ ในปี 2545 เป็น 23.34 ล้านไร่ ในปีปัจจุบัน (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2560: 95) ซึ่งบางพื้นที่ได้บุกรุกพื้นที่ป่าไม้ในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศ โดยเฉพาะในพื้นที่ภาคใต้เกษตรกรที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์มีมากกว่า 500,000 ครัวเรือนหรือกว่า 2 ล้านคน ซึ่งนายกสมาคมเกษตรกรชาวสวนยาง 16 จังหวัดภาคใต้ ได้มายื่นหนังสือถึงนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2559 เพื่อให้ช่วยเหลือ (ประชาไท, 2016:1)

เหตุผลที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติในปี พ.ศ. 2546 นั้นอาจจะมาจากสาเหตุที่ ยางพารา มีราคากิโลกรัมละ 37.26 บาท และเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนถึงกิโลกรัม 124.00 บาท ในปี 2554 จึงทำให้ มีการขยายตัวของพื้นที่ปลูกยางอย่างรวดเร็ว

“กระทรวงมหาดไทย (2560:4) ได้รายงานว่าการปลูกยางพาราในพื้นที่ป่าไม้ จำนวน 4.5 ล้านไร่”

ผลจากการทำลายป่าไม้ในพื้นที่สูงนั้นในกรณีของ จังหวัดน่าน มีน้ำท่วมในช่วงฤดู ฝนเป็นประจำทุกปี ในปี 2561 มีดินถล่มที่อำเภอ บ่อเกลือ ทำให้มีผู้เสียชีวิตจำนวน 8 คน

(2) นโยบายการประกันราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์

ภายหลังที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2552 เห็นชอบในหลักการและแนวทางการ ประกันราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ปี 2552/53 ตามที่กระทรวงพาณิชย์เสนอ โดยมีสาระสำคัญ คือ

1. การประกาศราคาขั้นต่ำข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ปี 2552/53 กก.ละ 7.10 บาท โดยใช้ เกณฑ์ต้นทุนการผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ความชื้นไม่เกิน 14.5 % เฉลี่ยทั้งประเทศ เท่ากับกิโลกรัมละ 5.43 บาท ของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร รวมค่าขนส่งให้แก่เกษตรกรจากไร่นาไปยังผู้รับซื้อ เฉลี่ยกิโลกรัมละ 0.25 บาท และค่าตอบแทนให้แก่เกษตรกรร้อยละ 25

2. การทำสัญญาประกันราคา ตั้งแต่เดือนสิงหาคม-พฤศจิกายน 2552 โดย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ทำสัญญาฯ กับเกษตรกรที่กระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ ออกให้โดยในสัญญาประกันจะระบุมาตรฐานคุณภาพข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ราคา ประกันขั้นต่ำ ปริมาณ ที่จะทำประกัน และระยะเวลาประกัน

พื้นที่ปลูกข้าวโพดได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วในพื้นที่จังหวัดน่าน โดยเฉพาะบนพื้นที่ สูงชันจังหวัดน่านมีเนื้อที่ 7,170,045 ไร่ มีการบุกรุกทำลายป่าในที่สูงชันจำนวนมาก พื้นที่ป่าไม้เมื่อ พ.ศ. 2550 มีจำนวน 5,218,925 ไร่ (กรมพัฒนาที่ดิน, 2550: 2) ลดลงเหลือ 4,448,985 ไร่ ในปี พ.ศ. 2559 (กรมพัฒนาที่ดิน, 2559: 2)

ในส่วนของพื้นที่เกษตรกรรมนั้นได้เพิ่มจาก 1,737,088 ไร่ ในปี 2550 เป็น 2,518,952 ไร่ ในปี พ.ศ. 2559 พืชที่เนื้อที่เพาะปลูกเพิ่มขึ้นมากที่สุดคือ ข้าวโพด โดยมีเนื้อที่เพาะปลูกในปี 2550 จำนวน 431,147 ไร่ (กรมพัฒนาที่ดิน, 2550: 2) และเพิ่มมาเป็น 498,102 ไร่ ในปี พ.ศ. 2559 (กรมพัฒนา ที่ดิน, 2559: 2) เนื้อที่ดังกล่าวนี้เป็นข้าวโพดที่ปลูกในพื้นที่ราบ

ในกรณีของการปลูกข้าวโพดบนที่สูงชันหรือภูเขา นั้น กรมพัฒนาที่ดิน (2550: 2) ได้รายงานไว้ว่า ในปี 2550 มีไร่หมุนเวียนเนื้อที่ 724,958 ไร่ โดยเป็นพื้นที่ปลูก ข้าวโพด 348,760 ไร่ ข้าวไร่ 149,881 ไร่

ต่อมาในปี 2559 มีไร่หมุนเวียน 1,206,580 ไร่ เป็นพื้นที่ปลูกข้าวโพด 811,814 ไร่ ข้าวไร่ 111,720 ไร่ ดังรายละเอียดในตารางที่ 5-3

ตารางที่ 5-3 ไร่หมุนเวียนพื้นที่สูงชัน พ.ศ. 2550 และ 2559

รายการ	ปี	
	2550 ¹⁾	2559 ²⁾
ไร่หมุนเวียน	724,958	1,206,586
- ข้าวโพด	348,760	811,814
- ข้าวไร่	149,881	111,720
- ไร่ร้าง	195,198	283,062
- ไร่ผสม	31,119	-

ที่มา :

¹⁾ กรมพัฒนาที่ดิน (2550: 2)²⁾ กรมพัฒนาที่ดิน (2559: 2)

การขยายตัวของพื้นที่ปลูกข้าวโพดนี้ จากการวิจัยของนักวิชาการ และสถาบันทางวิชาการ ได้ระบุไว้ว่า สาเหตุสำคัญก็คือ การประกันราคาข้าวโพดของรัฐบาล (สิทธิเดช พงศ์กิจวรสิน และเขมรัฐ เถลิงศรี, 2558: 76; สุทธิ สยามวาลา, 2559: 1-2; แนวหน้า, 2559:1; สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน), 2560: 19; โพสทูเดย์, 2556: A-6)

“นโยบายเกษตรทั้ง 2 กรณีนี้ส่งผลให้พื้นที่ป่าไม้ถูกบุกรุกทำลาย ที่มีผลต่อนโยบายน้ำ ทั้งน้ำท่วมภัยแล้ง และนโยบายที่ดินคือการชะล้างพังทลายของดิน และดินถล่ม”

5.1.4 นโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรที่ไม่มีเอกภาพ

นอกจากจะมีความขัดแย้งระหว่างนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรกับนโยบายการเกษตร แล้ว ยังมีความขัดแย้งของนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรเกิดขึ้นด้วย ทั้งในกรณีนโยบายที่ดิน และนโยบายน้ำ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(1) ความขัดแย้งกรณีนโยบายที่ดิน

นโยบายที่ดินที่สำคัญด้านหนึ่งที่ได้พบทวนมาข้างต้นคือการจัดที่ดินทำกิน ซึ่งมีความไม่ต่อเนื่องไม่เชื่อมโยงและไม่มีเอกภาพ เช่น กรณีของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมีกรณีดังนี้

วันที่ 4 พฤษภาคม 2536 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเรื่องการพิจารณาแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้ โดยมีสาระสำคัญในวิธีการ ดังนี้

1. ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเขตป่าไม้ถาวร (ยกเว้นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายหรือตามมติคณะรัฐมนตรี) ที่กรมป่าไม้มอบให้ ส.ป.ก. ให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น

2. เมื่อราษฎรได้รับเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ตามวิธีการปฏิรูปที่ดินแล้วเห็นว่าตนเองมีสิทธิครอบครองมาก่อนกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือเขตป่าไม้ถาวรมีสิทธิยื่นคำร้องขอพิสูจนสิทธิของตนต่อคณะกรรมการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะแต่งตั้งขึ้น

3. คณะกรรมการที่รัฐมนตรีจะแต่งตั้งขึ้นประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ป่าไม้จังหวัด นายอำเภอประจำท้องที่ และกรรมการอื่นที่รัฐมนตรีเห็นสมควรไม่เกิน 3 นาย โดยมีปฏิรูปที่ดินจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ

4. การพิจารณาหลักฐานของราษฎรในการพิสูจน์สิทธิ์ ให้พิจารณาจากหลักฐานที่เป็นเอกสารของทางราชการ หากหลักฐานไม่ชัดเจนให้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศโครงการ VAP-21 เป็นหลักฐานในการพิสูจน์สิทธิ์

5. ในกรณีที่คณะกรรมการ มีมติว่าราษฎรผู้ครอบครองที่ดินมาก่อนการกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือเขตป่าไม้ถาวร ให้ ส.ป.ก. ส่งบัญชีรายชื่อพร้อมทั้งเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินให้แก่ผู้ร้องต่อไป การส่งเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ให้ดำเนินการภายใน 30 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการมีมติ

6. ที่ดินเขตชุมชนที่เป็นหมู่บ้านถาวร ชุมชนพาณิชยกรรม สถานที่ราชการ ศาสนสถานสาธารณูปโภคต่างๆ ให้ ส.ป.ก. ออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ให้ และส่งเอกสารนั้นให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ภายใน 30 วัน นับจากคณะรัฐมนตรีมีมติ ส่วนเขตเทศบาล และสุขาภิบาลถือว่าแยกเว้นจากเขตปฏิรูปที่ดิน

7. กรมป่าไม้ กรมที่ดิน และ ส.ป.ก. อาจจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการให้ราษฎรปลูกป่า หรือไม้ยืนต้นตามความเหมาะสมในที่ดินที่ ส.ป.ก. ออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ก่อนส่งเอกสารดังกล่าวให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

8. ให้มีคณะกรรมการติดตามผลการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีนี้ ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะแต่งตั้งประกอบด้วย ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีประจำเขตท้องที่ ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยประจำเขตท้องที่ และผู้ตรวจกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประจำเขตท้องที่

ผลจากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว กรมป่าไม้ได้มอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ Zone A และ Zone E ให้กับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จำนวน 45 ล้านไร่

ต่อมามีปัญหากรณีการแจกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินหรือ ส.ป.ก. 4-01 ที่จังหวัดภูเก็ต เนื่องจากผู้ที่ได้รับ ส.ป.ก. 4-01 บางรายมีคุณสมบัติที่ไม่ใช่เกษตรกร ได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในเดือนกรกฎาคม 2538 และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2538 ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 เรื่องการพิจารณาแก้ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้

“การเร่งรัดการแก้ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้จึงได้ยุติลง”

(2) ความไม่ต่อเนื่องของนโยบายน้ำไทย

สืบเนื่องจากการทบทวนนโยบายน้ำในภาพรวมและนโยบายและการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีเฉพาะเรื่อง ซึ่งพบว่ามีความไม่ต่อเนื่องของนโยบายน้ำไทยที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ถึงแม้ว่าวัตถุประสงค์ของนโยบายน้ำดังกล่าวมีบางส่วนที่สอดคล้องกันก็ตาม เพื่อให้เห็นข้อเท็จจริงดังกล่าว หัวข้อนี้จะวิเคราะห์ ความไม่ต่อเนื่องของนโยบายน้ำที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล

นโยบายน้ำที่เป็นมติคณะรัฐมนตรีที่นำมาเป็นกรณีตัวอย่างมี 4 ครั้ง คือ

(1) มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 31 ตุลาคม 2543 เรื่อง ผลการประชุมคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

(2) มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 14 มิถุนายน 2548 เรื่อง โครงการลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐ (Mega project)

(3) มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 10 มิถุนายน 2551 เรื่อง แผนการลงทุนพัฒนาและการบริหารจัดการน้ำและการชลประทาน

(4) มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 10 มกราคม 2555 เรื่อง แผนแม่บทการบริหารจัดการน้ำ

โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) ในสมัยรัฐบาลคณะที่ 53 คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2543 เห็นชอบ “นโยบายน้ำแห่งชาติ” ซึ่งมีทั้งหมด 9 ข้อ หลังจากคณะรัฐมนตรีมีมติแล้ว ได้มีเวลาบริหารประเทศอีกประมาณ 5 เดือนเศษ ก็มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในเดือนกุมภาพันธ์ 2544

(2) เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2548 ในสมัยรัฐบาลคณะที่ 55 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเรื่อง โครงการลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐ (Mega Project) โดยมีสาขาทรัพยากรน้ำที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศในภาพรวมให้เป็นไปอย่างมีระบบและยั่งยืน วงเงินลงทุนรวม 221,214 ล้านบาท ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติสาขาทรัพยากรน้ำอีกครั้งหนึ่ง เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2548 หลังจากคณะรัฐมนตรีมีมติแล้ว ได้มีเวลาบริหารประเทศอีกประมาณ 10 เดือน ก็มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในเดือนกันยายน 2549

(3) ในสมัยรัฐบาลคณะที่ 57 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2551 “แผนการลงทุนพัฒนาและบริหารจัดการน้ำและการชลประทาน” ที่เสนอโดยคณะกรรมการพัฒนาและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและการชลประทาน โดยมีวงเงินลงทุนในปีงบประมาณ 2552-2554 เป็นเงินรวม 322,703 ล้านบาท หลังจากคณะรัฐมนตรีมีมติแล้ว ได้มีเวลาบริหารประเทศอีกประมาณ 3 เดือนเศษ ก็มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในเดือนกันยายน 2551

(4) ในสมัยรัฐบาลคณะที่ 60 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2555 เห็นชอบ “แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ แผนปฏิบัติการเพื่อบรรเทาปัญหาอุทกภัยระยะเร่งด่วน และแผนปฏิบัติการอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำแบบบูรณาการและยั่งยืน (กรณีลุ่มน้ำเจ้าพระยา) ในวงเงิน 3.5 แสนล้าน” ซึ่งมีการประมูลในลักษณะออกแบบและก่อสร้าง ในเดือนพฤษภาคม 2556 แต่ได้มีเวลาบริหารประเทศอีกประมาณ 1 ปี ก็มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในเดือน พฤษภาคม 2557 ก็ได้ยกเลิกแผนแม่บทดังกล่าวนี้

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2553 เห็นชอบ “การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (พ.ศ. 2558-2569) ขึ้นดำเนินการแทน และได้ดำเนินการมาจนถึงปัจจุบันเป็นเวลา 3 ปีเศษ

ตารางที่ 5-4 ความไม่ต่อเนื่องของนโยบายน้ำที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล

รัฐบาล คณะที่	มติคณะรัฐมนตรี	นโยบาย	ช่วงเวลาในการบริหารประเทศ หลังจากมีมติ
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 แผนปฏิบัติ การเพื่อบรรเทาปัญหาอุทกภัยระยะเร่งด่วน และ แผนปฏิบัติการอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำแบบบูรณาการและ ยั่งยืน (กรณีลุ่มน้ำเจ้าพระยา) 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) การ สร้างความมั่นคงของน้ำภาคการผลิต (3) การจัดการน้ำ ท่วมและอุทกภัย (4) การจัดการคุณภาพน้ำ (5) การ อนุรักษ์ฟื้นฟูสภาพป่าต้นน้ำและการป้องกันการพังทลาย ของดิน และ (6) การบริหารจัดการ ในยุทธศาสตร์ฉบับนี้ ไม่มีการระบุวงเงินลงทุน	ถึงปัจจุบัน 3 ปีเศษ

5.2 เส้นเวลา (Timeline) ในการกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรและ นโยบายการเกษตร

ความหมายของ “การกำหนดนโยบายเป็นเส้นเวลา Timeline” ในการวิจัยโครงการนี้ คือการกำหนดนโยบายที่เป็นไปในลักษณะที่ควรเป็นไปตามลำดับก่อน-หลัง โดยยึดหลักการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร เช่น ควรกำหนดนโยบายป่าไม้เป็นลำดับแรกแล้วกำหนดนโยบายที่ดินตามมา โดยเฉพาะกรณีที่น่าที่ดินป่าไม้มาใช้ในการเกษตร เมื่อได้ที่ดินมาแล้ว ต้องกำหนดนโยบายน้ำเป็นขั้นตอนต่อมาเพื่อให้สามารถทำการเกษตรได้ ขั้นตอนสุดท้ายคือการกำหนดนโยบายการเกษตรที่รองรับทั้งนโยบายที่ดินและนโยบายน้ำโดยกำหนดการผลิตที่สอดคล้องกับความเหมาะสมของดินและปริมาณน้ำที่จัดหาได้

จากการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายเป็น “เส้นเวลา” ของนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร คือ นโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน นโยบายน้ำ รวมทั้งนโยบายการเกษตรแล้ว พบว่าไม่มี “เส้นเวลา” ในการกำหนดนโยบายทั้ง 4 ด้าน ตามลำดับก่อนหลังมีแต่การกำหนดนโยบายที่เป็น “เส้นเวลา” ระหว่างนโยบายบางด้าน เช่น นโยบายป่าไม้กับนโยบายที่ดิน หรือนโยบายน้ำ กับนโยบายการเกษตร โดยมีสาระสำคัญที่จะสรุปได้ 4 กรณี ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

5.2.1 กรณี “เส้นเวลา”ในการกำหนดนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดินและนโยบายการเกษตร

ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) ได้บรรจุเรื่อง “การจำแนกประเภทที่ดิน” ซึ่งเป็นนโยบายให้จำแนกพื้นที่ประเทศออกเป็น 2 ส่วน คือ พื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 50 อีกส่วนหนึ่งเป็นที่ดินทำกินและเพื่อกิจกรรมอื่น และคณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 ในเรื่องเดียวกัน

จากการกำหนดนโยบายดังกล่าวนี้เกี่ยวข้องกับนโยบายป่าไม้และนโยบายที่ดิน ในส่วนนโยบายป่าไม้ หลังจากมีนโยบายดังกล่าวข้างต้นแล้วเมื่อพื้นที่ใดได้จำแนกประเภทที่ดินให้เป็นพื้นที่ป่าไม้ก็ได้มีการเร่งรัด สงวนหวงห้ามพื้นที่ป่าไม้โดยการตราพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2506 และ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 โดยยกเลิกพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 ส่วนพระราชบัญญัติที่บังคับใช้ในการ สงวนหวงห้ามพื้นที่ป่าไม้ที่มีอยู่แล้วในขณะนั้น คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 ซึ่งมีการยกเลิกในปี พ.ศ. 2535 และตราพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ขึ้นใช้บังคับแทนโดยอาศัยอำนาจดังกล่าว จึงมีการประกาศสงวนหวงห้ามพื้นที่ ป่าไม้อย่างต่อเนื่องในเวลาต่อมา แต่การดำเนินการดังกล่าวใช้เวลามากเกินควร ดังที่ได้วิเคราะห์ไว้ในหัวข้อ 5.1.1

การสงวนหวงห้ามพื้นที่ป่าไม้ มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายเกษตรในกรณีที่เป็นที่มาของการอำนวยความสะดวกเพื่อการเกษตร ลดการชะล้างพังทลายของดิน บรรเทาความแห้งแล้งและน้ำท่วมในพื้นที่เกษตร

ในด้านนโยบายที่ดินนั้น เมื่อพื้นที่ส่วนใดได้จำแนกออกเป็นที่ดินทำกินหรือพื้นที่การเกษตรแล้ว ได้มีการเร่งรัดโครงการจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติและมติคณะรัฐมนตรีที่มีอยู่เดิมคือ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 ประมวลกฎหมายที่ดินและมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 กรกฎาคม 2502 เรื่องโครงการจัดสรรที่ดินแปลงใหญ่ หลังประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจฉบับที่ 1 ในปี พ.ศ.2504 แล้วได้มีการเร่งรัดจัดที่ดินทำกินโดยมีการตราพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ขึ้นและยกเลิกพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2485 และมีมติคณะรัฐมนตรีในระยะต่อมาที่เป็นนโยบายที่ดินเรื่องที่ดินทำกินหลายครั้ง เช่น มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 10 มิถุนายน 2510 เรื่อง โครงสร้างปลูกสร้างสวนป่าของ อ.อ.ป วันที่ 8 กรกฎาคม 2512 การจัดที่ดินให้ราษฎรที่ไม่มีที่ทำกินและที่บุกรุกไปทำกินในที่สงวนหวงห้าม เป็นต้น

การกำหนดนโยบายที่ดินดังกล่าวนี้เป็นการดำเนินการที่เป็นขั้นตอนต่อกันนโยบายป่าไม้ภายใต้ นโยบายการจำแนกประเภทที่ดิน

อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่านโยบายการจำแนกประเภทที่ดิน ไม่มีการกำหนดนโยบายน้ำไว้ในพื้นที่ที่จำแนกออกเป็นพื้นที่การเกษตรโดยตรงก็ตาม แต่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 3 กันยายน 2506 เรื่อง โครงการขยายงานอนุรักษ์ดินและน้ำโดยการจัดตั้งศูนย์พัฒนาที่ดินขึ้นในจังหวัดต่างๆ ของประเทศ และมีมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 4 สิงหาคม 2507 เรื่องตั้งกรมการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดการลุ่มน้ำ ซึ่งเป็นหลักการให้มีการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำในเวลาต่อมา¹⁾

ขั้นตอนดังกล่าวนี้เป็นขั้นตอนต่อกันนโยบายที่ดินในด้านการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรแล้ว

¹⁾ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเรื่อง การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2525

ในกรณีของการกำหนดนโยบายการเกษตรนั้น รัฐบาลได้มีมติให้ส่งเสริมการปลูกพืชอื่นที่นอกเหนือจากข้าว เช่นมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2504 เรื่องการส่งเสริมการปลูกปอ วันที่ 12 กันยายน 2504 เรื่องส่งเสริมสินค้าออก วันที่ 10 กรกฎาคม 2505 เรื่อง การส่งเสริมการปลูกกาแฟ วันที่ 13 พฤศจิกายน 2505 เรื่องโครงการทำปุ๋ย และวันที่ 9 เมษายน 2506 เรื่องการจัดตั้งศูนย์การเกษตรกลางขอนแก่น เป็นต้น มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการเกษตร ในที่ดินที่มีผลจากการจำแนกประเภทที่ดินออกเป็นพื้นที่การเกษตร

นโยบายการจำแนกประเภทที่ดินดังกล่าว จึงเป็นตัวอย่างของการ “กำหนดนโยบายเป็นเส้นเวลา” ทั้งนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน และ นโยบายการเกษตร

5.2.2 กรณี “เส้นเวลา” ในการกำหนดนโยบายน้ำและนโยบายการเกษตร

นโยบายน้ำและนโยบายการเกษตรนั้นได้กำหนดเป็นเส้นเวลามาตั้งแต่สมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ โดยมีการขุดคลองจำนวนมากทั้งเพื่อการคมนาคมและเพื่อขยายพื้นที่การเกษตร ต่อมาเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2398 ได้มีการทำสนธิสัญญาเบาริง (Bowring Treaty) กับประเทศอังกฤษ มีผลให้ประเทศไทยส่งข้าวเป็นสินค้าออกได้ หลังจากนั้นได้มีการขุดคลองเพื่อเพิ่มพื้นที่การเกษตรจำนวนมาก เช่น คลองภาษีเจริญ คลองบางลี่ คลองยี่สาน คลองเปรมประชากร ที่สำคัญคือคลองรังสิตประยูรศักดิ์ ที่เริ่มขุดในปี พ.ศ.2433 แล้วเสร็จในปี พ.ศ.2447 ซึ่งเพิ่มพื้นที่นาข้าวในพื้นที่ทุ่งรังสิตประมาณ 2 ล้านไร่ (อุดม สกุลพราหมณ์ และนิพนธ์ ปัจฉิมพิพงส์, 2537: 241)

ในช่วงต้นสมัยรัตนโกสินทร์นี้ ด้านนโยบายการเกษตรได้มีการประกาศพันธุ์ข้าวครั้งแรกของประเทศไทยที่ ธัญบุรี ซึ่งตั้งอยู่ในเขตทุ่งรังสิตที่ได้พัฒนามาเป็นพื้นที่เกษตร การประกวดพันธุ์ข้าวทั้งสองนั้นเป็นนโยบายที่สำคัญในการปรับปรุงพันธุ์ข้าวและส่งเสริมการเกษตรของประเทศไทยภายหลังเมื่อ พ.ศ.2550 และมีการประกวดพันธุ์ข้าวครั้งที่ 2 ที่วัดสุทัศน์เทพวราราม ในปี พ.ศ.2552 (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2525: 43) ต่อมาในปี พ.ศ. 2459 กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ได้ทรงสร้างสถานีทดลองข้าวรังสิตเป็นแห่งแรกของประเทศไทย ซึ่งตั้งอยู่ในบริเวณทุ่งรังสิตที่ได้พัฒนาขึ้น

การกำหนดนโยบายน้ำในช่วงต่อมา ได้มีการเปิดเขื่อนพระรามหกในปี พ.ศ.2467 (กรมชลประทาน, 2529: 319) ในปี พ.ศ.2470 ได้เปลี่ยนชื่อ กรมตมน้ำเป็นกรมชลประทาน ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 และพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 มีการเปิดเขื่อนเจ้าพระยาในปี พ.ศ. 2500 และในปี พ.ศ. 2505 รัฐบาลไทยได้กู้เงินจากธนาคารโลกมาเพื่อพัฒนาการเกษตรและชลประทานโดยมีวัตถุประสงค์ วงเงิน 1,500 ล้านบาท เพื่อการชลประทาน ดังนี้ (1) ก่อสร้างคลองส่งน้ำเป็นระยะทาง 20,000 กิโลเมตร (2) ก่อสร้างเขื่อนกั้นน้ำขนาดเล็กและทำการปรับปรุงระบบการชลประทานให้สามารถส่งน้ำไปยังไร่นาของเกษตรกร ต่อมาในปี พ.ศ.2507 ได้มีการเปิดเขื่อนภูมิพล

ภายหลังจากการกำหนดนโยบายน้ำดังกล่าวแล้วได้มีการกำหนดการเกษตรตามมา คือในการกู้เงินจากธนาคารโลกดังกล่าวข้างต้นนั้นได้มีเงื่อนไขในการพัฒนาการเกษตรอยู่ด้วย 2 ประการคือ (1) ทำการปรับระดับพื้นที่แปลงนาของเกษตรกร เพื่อให้มีความสะดวกในการส่งน้ำและการระบายน้ำ และ (2) จัดตั้งสถานีทดลองการเกษตรขึ้นเพื่อทำการศึกษาค้นคว้า ทดลอง และวิจัยในด้านการเกษตรทุกสาขาลดจนทำการส่งเสริมเผยแพร่เทคนิคและวิชาการเกษตรสมัยใหม่ออกสู่มือเกษตรกรที่อยู่ในเขตของโครงการให้ทั่วถึง

ต่อมาเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2507 คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเรื่องการส่งเสริมการทำนา ปีละ 2 ครั้ง และในปี พ.ศ.2508 ได้มีมติให้จัดงานปีข้าวสากล จากการมีน้ำจากเขื่อนภูมิพล เขื่อนทดน้ำเจ้าพระยา และการสร้างคลองส่งน้ำไปยังไร่นาของเกษตรกร ในปี พ.ศ. 2512 รัฐบาลได้เริ่มดำเนินโครงการตัวอย่างจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่โครงการชลประทาน จ.สิงห์บุรี ชันสูตรเนื้อที่ 1,000 ไร่ (Department of Land Development and ILACO,1975: 2-3) ซึ่งพบว่าเป็นการเพิ่มผลผลิตและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำและการใช้ที่ดิน จึงได้ขยายพื้นที่ดำเนินการ ในปี พ.ศ. 2517 ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ขึ้นเพื่อให้อำนาจรัฐในการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งดำเนินการมาถึง พ.ศ. 2558 ได้พื้นที่ 1.98 ล้านไร่ และในปี พ.ศ.2558 ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2558 โดยยกเลิกพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 และเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2560 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (พ.ศ.2560-2579) ซึ่งมีเป้าหมาย 14.461 ล้านไร่

การจัดหาน้ำเพื่อการเกษตรได้ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบันมีแหล่งน้ำขนาดใหญ่ที่เก็บกักน้ำได้มากกว่า 100 ล้านลูกบาศก์เมตรจำนวน 38 แห่ง แหล่งน้ำขนาดกลาง 6.71 แห่ง เก็บน้ำได้รวม 77,435 ล้านลูกบาศก์เมตร ส่งน้ำให้เก็บพื้นที่ชลประทานได้ 32.66 ล้านไร่ (กรมชลประทาน,2560: 140) และมีนโยบายที่จะขยายออกให้มีจำนวน 60 ล้านไร่ ในอนาคตตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติไว้เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2550

จากการวิเคราะห์ถึงนโยบายน้ำและนโยบายเกษตรดังกล่าวนี้ จะแสดงถึง “เส้นเวลา” ในการกำหนดนโยบายทั้ง 2 ด้าน ที่เป็นมาตั้งแต่สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ จึงถึงปัจจุบัน

5.2.3 การจัดทำแผนแม่บทที่กำหนดนโยบายเป็น “เส้นเวลา”

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 21 กันยายน 2519 เห็นชอบหลักการนโยบายการพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ ต่อมาได้มีการจัดทำแผนแม่บท และเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้ให้ความเห็นชอบแผนแม่บทโครงการพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2522 โดยมีแนวทางการพัฒนา 3 แนวทางคือ (1) การพัฒนาเส้นทางคมนาคม (2) การพัฒนาแหล่งน้ำ (3) การพัฒนาอาชีพ

ทั้งนี้มีการกำหนด “เส้นเวลา” การพัฒนาไว้ 2 ระยะคือ

ระยะแรก ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 4 ใช้เวลา 3 ปี (พ.ศ.2522-2524) เพื่อยกระดับทุ่งกุลาร้องไห้จากที่มีปัญหาแห้งแล้ง น้ำท่วม ดินเค็ม ขาดโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตร ให้เข้าสู่ระดับปกติ เป็นการปูพื้นฐานการพัฒนาสาขาอื่นๆ ที่จะตามมา โดยเน้น การพัฒนาเส้นทางคมนาคม และการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก ควบคู่ไปกับเริ่มงานวิจัยด้านการพัฒนาการเกษตร

ระยะที่สอง ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ใช้เวลา 5 ปี (พ.ศ. 2525-2529) จะเร่งรัดการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กต่อเนื่องให้แล้วเสร็จ แล้วจึงเริ่มประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน จัดคนลง แล้วเริ่มการพัฒนาอาชีพ

ในด้านการบริหารโครงการ นั้นมีทั้งการประสานนโยบายและประสานแผนระหว่างส่วนราชการต่างๆ และมีการจัดตั้งงบประมาณร่วมกันในลักษณะโครงการ (กรมพัฒนาที่ดิน, 2558: 45-78)

ผลจากการดำเนินการตาม “เส้นเวลา” ในแผนแม่บทตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้นนี้ ผลผลิตที่สำคัญของทุ่งกุลาร้องไห้ จึงได้รับการขึ้นทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ (Geographical Indicator: GI) ตามประกาศกรมทรัพย์สินทางปัญญา เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2550

5.2.4 กรณีการกำหนดนโยบายป่าไม้และนโยบายที่ดินที่ไม่เป็น “เส้นเวลา”

คณะรัฐมนตรีวันที่ 10 สิงหาคม 2520 ได้มีมติให้กรมป่าไม้ดำเนินการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ รวม 6 ป่า รวมเนื้อที่ประมาณ 740,000 ไร่ และได้มีมติเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 เรื่องการแก้ไขปัญหเกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้ ซึ่งมีผลให้กรมป่าไม้ส่งมอบที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามเนื้อที่ประมาณ 45 ล้านไร่ ให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำไปปฏิรูปที่ดินนั้น มิได้เป็นการกำหนดนโยบายที่เป็น “เส้นเวลา” ด้วยเหตุผล 2 ประการ คือ

ประการที่ 1 พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้ได้เพิกถอนและส่งมอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรวม 2 ครั้ง เนื้อที่ประมาณ 45.74 ล้านไร่ นั้น เป็นพื้นที่ที่ได้จำแนกประเภทที่ดิน และได้ประกาศเป็น “ป่าสงวนแห่งชาติ” แล้ว แต่นำกลับมาเป็นที่ดินทำกินโดยไม่มีการคำนึงถึงความเหมาะสมของดินตามขั้นตอนที่ต้องดำเนินการในขบวนการจำแนกประเภทที่ดิน เพราะพื้นที่ป่าไม้ที่มอบในครั้งที่สองตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 4 พฤษภาคม 2536 เป็นพื้นที่ใน Zone A และ Zone E ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535 แต่พื้นที่ Zone A ซึ่งเป็นที่ดินที่เหมาะสมต่อการเกษตรมีเนื้อที่เพียง 7.2 ล้านไร่ ที่เหลือเป็นพื้นที่ป่าไม้ Zone E ซึ่งไม่เหมาะสมต่อการเกษตรอีกประมาณ 38 ล้านไร่ จึงเป็นการนำพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตรเป็นส่วนใหญ่ไปจัดให้เกษตรกรไปทำการเกษตร ซึ่งส่งผลกระทบต่อารดำรงชีวิตในเวลาต่อมา

ประการที่ 2 พื้นที่ป่าไม้ที่ยกเลิกเพิกถอน และมอบให้กับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำไปปฏิรูปนั้น นอกจากที่ดินไม่มีความเหมาะสมต่อการเกษตรแล้ว ยังขาดโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งเส้นทางคมนาคม แหล่งน้ำ ตลาดสินค้าเกษตร โรงเรียน และโรงพยาบาล ซึ่งตามหลักการจัดที่ดินที่ถูกต่อนั้น จะต้องดำเนินการ “จัดหาโครงสร้างพื้นฐาน” ดังกล่าวข้างต้นไว้ก่อน แต่จนถึงปัจจุบันยังไม่สามารถจัดหาและก่อสร้างได้ครบทุกพื้นที่ จึงเป็นสาเหตุของการขายและโอนสิทธิ์ของผู้ที่ได้รับการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินจำนวนมาก ดังที่สำนักปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2560: 1) ได้รายงานว่ามีกรยึดคืนที่ดินที่ขายหรือโอนสิทธิ์ในเขตปฏิรูปที่ดินไปจำนวนมากถึงสามแสนไร่เศษ สาเหตุที่สำคัญคือ ที่ดินไม่เหมาะสมต่อการเกษตร และขาดโครงสร้างพื้นฐานที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิต มีหนี้สินเพราะรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2551: 27-31 ; สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2538: 73; สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2554: 1)

การจัดที่ดินทำกินอีกกรณีหนึ่งของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ที่นำพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมาจัดให้แก่ประชาชนที่บุกรุกเข้าทำกินและอยู่อาศัยที่มีเป้าหมาย 1.04 ล้านไร่ โดยการจัดตั้งคณะอนุกรรมการขึ้น 4 คณะคือ (1) คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน (2) คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน (3) คณะอนุกรรมการพัฒนาอาชีพ และ (4) คณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด ขึ้นเพื่อดำเนินการตามขั้นตอนคือ จัดหาที่ดิน จัดที่ดินหรือจัดคนลงแล้วพัฒนาอาชีพ ถึงแม้ว่าจะมีขั้นตอนที่เป็นหลักการที่ชัดเจนก็ตาม แต่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตร ซึ่งเป็นหน้าที่ของคณะอนุกรรมการพัฒนาอาชีพก็เป็นการดำเนินการหลังจากที่มีการจัดที่ดินแล้วเป็นบางกิจกรรม ซึ่งไม่มีการกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนว่าจะแล้วเสร็จในเวลาใด ขั้นตอนดังกล่าวนี้ ก็เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานที่จัดที่ดินทำกินได้เคยจัดทำไว้ในแผนปฏิบัติการเช่นเดียวกันมาแล้วในอดีต แต่ขาดงบประมาณที่นำมาดำเนินการให้ทั่วถึง เป็นงานที่ดำเนินการตามจำนวนงบประมาณที่ได้รับในแต่ละปี สถานการณ์ของโครงการจัดที่ดินทำกินจึงไม่บรรลุตามเป้าหมาย

จากการวิเคราะห์ข้างต้นนี้จะสรุปได้ว่า การกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร ในลักษณะ “เส้นเวลา” หรือเป็นไปตามลำดับ ก่อน-หลัง เช่น กรณีของ “การจำแนกประเภทที่ดิน” “การพัฒนาแหล่งน้ำ” และ “โครงการทุ่งกุลาร้องไห้” ที่ได้วิเคราะห์ไว้ข้างต้นนี้ ดำเนินการในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 และฉบับที่ 3

ต่อมาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ได้เริ่มแนวทางการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติในลักษณะ “บูรณาการ” หรือ “ผสมผสาน” (โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์, 2534: 40) การกำหนดนโยบายพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรจึงได้เริ่มกำหนดเป็นโครงการที่บูรณาการกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทรัพยากรแต่ละด้านทั้งป่าไม้ ที่ดิน น้ำ และการเกษตรเข้าไว้ด้วยกัน ซึ่งอาจจะไม่เป็นการบูรณาการทรัพยากรทุกด้าน ขึ้นอยู่กับลักษณะและวัตถุประสงค์ของโครงการ เช่นการดำเนินนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 3 ธันวาคม 2528 ที่ยึดหลักการ การใช้ที่ดิน การจัดการ ป่าไม้ และการจัดการน้ำ ที่มีได้ครอบคลุมถึงนโยบายการเกษตร แต่ส่งผลต่อการเกษตรทั้งทางตรงและทางอ้อม

จากการวิเคราะห์นโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรและนโยบายการเกษตรในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 ถึงฉบับที่ 12 พบว่าการจัดทำโครงการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรและนโยบายการเกษตร ถึงแม้ว่าส่วนใหญ่ได้จัดทำขึ้นในลักษณะการบูรณาการ หรือผสมผสาน การกำหนดเวลาการปฏิบัติงานของแต่ละกิจกรรมไว้ก็ตาม แต่ไม่สามารถดำเนินการตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้เป็นส่วนใหญ่ จากสาเหตุของปัญหาและอุปสรรคที่วิเคราะห์ไว้ข้างต้น 4 ประการคือ การเมืองงบประมาณ สถาบัน และวิชาการ

เอกสารอ้างอิง

1. กรมชลประทาน. 2529. **84 ปี ชลประทาน**. โรงพิมพ์บริษัทสารมวลชน จำกัด กทม.
2. กรมชลประทาน. 2560. **รายงานประจำปี 2560**.
3. กรมป่าไม้. 2560. **สถิติป่าไม้ พ.ศ. 2560**.
4. กรมพัฒนาที่ดิน. 2550. **การใช้ที่ดินจังหวัดฉะเชิงเทรา ระยอง ชลบุรี และจังหวัดน่าน พ.ศ. 2549**.
5. กรมพัฒนาที่ดิน. 2556. **โครงการปรับปรุงระบบการจำแนกและกรรมสิทธิ์ที่ดิน (ป่าไม้ถาวร) จำนวน 64 จังหวัด 1,044 ป่า**.
6. กรมพัฒนาที่ดิน. 2558. **องค์ความรู้สู่ปดินสากล 2558**. โครงการเสวนาวิชาการ “องค์ความรู้สู่ปดินสากล 2558”
7. กรมพัฒนาที่ดิน. 2559. **สรุปประเภทการใช้ที่ดิน ปี 2558/2559**
8. กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2557. **แผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน**.
9. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2525. **วิวัฒนาการด้านการเกษตรกรุงรัตนโกสินทร์**. จัดพิมพ์เป็นที่ระลึกในงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี ห้างหุ้นส่วนจำกัด ภาควิพิมพ์ กทม.
10. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2535. **หนึ่งร้อยปีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 1 เมษายน 2535**.
11. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2559. **ยุทธศาสตร์เกษตรและสหกรณ์ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579)**.
12. กระทรวงมหาดไทย. 2560. **ข้อมูลนโยบายด้านการเกษตรปี 2560**. สำนักนโยบายและแผน. สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย.
13. คณะกรรมการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ. 2558. **แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ**.
14. คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ. 2561. **ระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2561 วันที่ 18 มกราคม 2561 เรื่องที่ 3.1**.
15. โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์. 2534. **นโยบายการเกษตรกับความเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่**.
16. แนวหน้า. 2559. **รายงานพิเศษ: น่านวางแนวทางลดการปลูกข้าวโพดเพิ่มพื้นที่ป่า ใช้เศรษฐกิจพอเพียงร่วมมือเอกชนช่วงเกษตรกร**. หนังสือพิมพ์รายวัน วันที่ 26 เมษายน 2559.
17. ประชาไท. 2559. **ชาวสวนยางได้ขอประยุทธ์ช่วยเกษตรกรที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ด้วย**. www.prachatai.com/2016-01-20. สืบค้นวันที่ 10 สิงหาคม 2560.

18. ประเสริฐ มลิณทางกูร. 2533. **อุทกภัย**. ในเอกสารการประชุมวิชาการ ประจำปี 2533 จัดโดยสมาคม ภูมิศาสตร์แห่งประเทศไทย เรื่อง ภัยธรรมชาติในประเทศไทย หน้า 27 วันที่ 11-14 พฤศจิกายน 2533 โรงแรมเอเชีย กรุงเทพมหานคร.
19. โพสท์ทูเดย์. 2556. **จี๊จับกลุ่มนายหน้ารุกป่าจ้างปลูกข้าวโพด จังหวัดน่าน**. หนังสือพิมพ์รายวัน วันที่ 30 กันยายน 2556.
20. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2529. **รายงานการศึกษาเรื่องนโยบายที่ดิน**. เอกสารประกอบ เล่มที่ 6 นโยบายปฏิบัติการปฏิรูปที่ดินและการจัดการที่ดิน รายงานเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
21. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2551. **รายงานการศึกษาโครงการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน : การวางแผนการถือครองที่ดินและการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ**. รายงานเสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โรงพิมพ์วิบูลย์การปก จำกัด กรุงเทพฯ.
22. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2555. **รายงานฉบับสุดท้าย โครงการศึกษาและพัฒนาสิทธิ การถือครองที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อนำไปสู่กรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐ**. เอกสารเสนอ ต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โรงพิมพ์วิบูลย์การปก กรุงเทพฯ.
23. สถาบันวิจัยและพัฒนาบนพื้นที่สูง (องค์การมหาชน). 2560. **ยุทธศาสตร์สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน) ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560-2564)**.
24. สถาบันราชภัฏ นครราชสีมา. 2544. **โครงการศึกษาเขตเศรษฐกิจเกษตรจำเพาะวังน้ำเขียวเพื่อผลิต ผลผลิตการเกษตรกึ่งเมืองหนาว**. รายงานเสนอสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (ส.ป.ก.) สถาบันราชภัฏนครราชสีมา สมบูรณ์การพิมพ์ จ.นครราชสีมา.
25. สิทธิเดช พงศ์กิจวรสิน และเขมรัฐ เถลิงศรี. 2558. **ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์กับการสูญเสีย พื้นที่ป่า : ปัญหา และทางออก**. บรรณาธิการ สมพร อิศวิลานนท์ ปิยะทัศน์ พาพอนุรักษ์. เอกสารเผยแพร่สำนัก ประสานงานชุดโครงการ “งานวิจัยเชิงนโยบายเกษตรและเสริมสร้างเครือข่ายงานวิจัยเชิงนโยบาย” สถาบันคลังสมองของชาติร่วมกับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
26. สุหฤท สยามวาลา. 2559. **ดีเจสุหฤทเผยภาพ เขาหัวล้านเมืองน่าน ระบบที่ล้มเหลวกลืนกินทุกอย่าง**. www.news.ch7.com.
27. ไสภณ ชมชาญ กรณิศ นพรัตน์ ไสภณ ทองปาน. 2558. **รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเรื่อง “ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดการที่ดินทำกิน : ยุทธศาสตร์ที่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อ ความมั่นคงของชาติ”**. เอกสารหลัก. รายงานเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
28. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. 2554. **การชี้แจงกรณีการขายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน อำเภอวังน้ำเขียว วันที่ 8 สิงหาคม 2554**. www.alro.go.th สืบค้นวันที่ 10 สิงหาคม 2554.

29. สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2560. *กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดย ส.ป.ก. จัดงานครบรอบวันคล้ายวันสถาปนา ภายใต้แนวคิดสืบสานพระราชปณิธาน บนผืนดินของพ่อ*. กองเกษตรสารนิเทศ.
30. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2535. *สถิติการเกษตรของประเทศไทยปีเพาะปลูก 2534/2535*. เอกสารสถิติการเกษตรเลขที่ 411 โรงพิมพ์ชวนพิมพ์.
31. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2550. *สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี 2549*. เอกสารสถิติการเกษตรเลขที่ 401 โรงพิมพ์สมมิตรพรินติ้ง นนทบุรี.
32. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2560. *สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี 2559*. ศูนย์สารสนเทศการเกษตร ISSN 0857-6610.
33. อุดม สกุลพราหมณ์ และนิพัทธ์ ปัจฉิมพิหงส์. 2537. *กรมชลประทานกับการดูแลรักษาคลอง : คลองเปรมประชากร*. ในเอกสารอาศรมความคิดเรื่อง คลองในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 241-242.
34. Department of Land Development and ILACO. 1975. *Agro- Economic Evaluation of the Chanasutr Land Consolidation Project 1970-1974*. Bangkok, June 1975.

บทที่ 6

การถอดบทเรียนนโยบายทรัพยากรธรรมชาติ
เพื่อการเกษตรและนโยบายการเกษตร

บทที่ 6

การถอดบทเรียนนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรและนโยบายการเกษตร

จากการทบทวนนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรและนโยบายการเกษตรที่กำหนดขึ้นตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยจนถึงช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 รวมทั้งการวิเคราะห์ถึงความเชื่อมโยงและเส้นเวลา (Timeline) ของนโยบายทรัพยากรแต่ละด้านและภาพรวมที่ส่งผลต่อนโยบายการเกษตรที่ปรากฏเป็นสถานการณ์ในปัจจุบันนั้นพบว่ามีปัญหาอยู่หลายประการ

เมื่อวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาจากการกำหนดนโยบายและส่งผลต่อการพัฒนาการเกษตรในปัจจุบันแล้วสามารถถอดบทเรียนจากสาเหตุของปัญหาได้ 10 ประการ ดังนี้

1. มีหลักการในการกำหนดนโยบายที่เชื่อมโยงสอดคล้องและเป็นไปตาม “เส้นเวลา” (Timeline) แต่ใช้เวลาปฏิบัติงานเกินกว่าที่ควรจะเป็น เช่น การจำแนกประเภทที่ดิน การประกาศสงวนหวงห้ามพื้นที่ป่าไม้

2. มีการกำหนดนโยบายที่ต่อเนื่องแต่ไม่มีการปฏิบัติและบังคับใช้ เช่น การวางแผนการใช้ที่ดิน การคุ้มครองพื้นที่การเกษตร

3. มีการกำหนดนโยบาย ที่มีหลักการในการปฏิบัติแต่ไม่มีเป้าหมายที่ชัดเจน เช่น การจัดที่ดินทำกิน การอนุรักษ์ดินและน้ำ

4. มีการกำหนดนโยบาย ที่มีหลักการและมีการปฏิบัติแต่ไม่เป็นไปตาม “เส้นเวลา (Timeline)” ที่ควรจะเป็น เช่น การจัดหาสาธารณูปโภคในโครงการจัดที่ดินทำกิน

5. การกำหนดนโยบายการเกษตรโดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะด้านแต่มีผลกระทบต่อนโยบายทรัพยากรธรรมชาติด้านอื่น เช่น การขยายพื้นที่ปลูกยางพารา การประกันราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์

6. การไม่มีเอกภาพของนโยบายแต่ละด้านที่กำหนดขึ้น ในแต่ละช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและช่วงเวลาการบริหารของรัฐบาลคณะต่างๆ มีผลต่อความเชื่อมโยงของนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรกับนโยบายเกษตรทั้งทางตรงและทางอ้อม

7. การใช้นโยบายที่กำหนดมาตรการเพียงด้านใดด้านหนึ่งจะไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร เช่น การบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันการบุกรุกทำลายป่าไม้ หรือนโยบายน้ำที่เน้นการจัดหาน้ำแต่ขาดการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำ

8. ขาดการประสานนโยบายและแผนระหว่างส่วนราชการในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร

9. การกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรในอดีตที่เชื่อมโยงและสอดคล้องกับนโยบายการเกษตรและมีการปฏิบัติตามเส้นเวลาจนประสบความสำเร็จ เช่น โครงการพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้

10. การประสานนโยบายและแผนของรัฐบาลคณะที่ 61

โดยมีรายละเอียด ดังนี้

6.1 มีหลักการในการกำหนดนโยบายที่เชื่อมโยงสอดคล้องและเป็นไปตามเส้นเวลา (Timeline) แต่ใช้เวลาการปฏิบัติงานเกินกว่าที่ควรจะเป็น

บทเรียนในกรณีนี้ ได้แก่ การจำแนกประเภทที่ดินและการประกาศสงวนหวงห้ามพื้นที่ป่าไม้

การจำแนกประเภทที่ดินได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2503 ได้บรรจุลงในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 เรื่องการจำแนกประเภทที่ดิน

หลักการของการจำแนกประเภทที่ดิน คือ จำแนกพื้นที่ของประเทศไทยออกเป็น 2 ส่วนๆ แรก คือ พื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 50 หรือ 160.35 ล้านไร่ ส่วนที่ 2 เป็นที่ดินทำกินและเพื่อกิจกรรมอื่นๆ อีก 160.35 ล้านไร่ จากหลักการดังกล่าวจึงมีการปฏิบัติที่เป็น “เส้นเวลา” คือ

(1) จำแนกประเภทที่ดินออกเป็นพื้นที่ป่าไม้และที่ดินทำกิน

(2) มีการตรากฎหมายเพื่อสงวนหวงห้ามพื้นที่ที่จำแนกเป็นพื้นที่ป่าไม้หลายฉบับ ได้แก่ (2.1) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 ซึ่งยกเลิกเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 (2.2) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2506 (2.3) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 โดยยกเลิกพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่า พ.ศ. 2481

(3) พื้นที่ที่จำแนกออกเป็นที่ดินทำกิน ได้นำเข้าสู่การจัดที่ดินทำกินภายใต้พระราชบัญญัติหลายฉบับทั้งที่ประกาศมาก่อนการจำแนกประเภทที่ดิน เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน และหลังการจำแนกประเภทที่ดิน จึงเป็นการปฏิบัติที่เป็น “เส้นเวลา (Timeline)” เพียงแต่ใช้เวลานานเกินกว่าที่ควรจะเป็น กล่าวคือ จากการเริ่มต้นการจำแนกประเภทที่ดินในปี พ.ศ. 2504 จนถึงปัจจุบัน เป็นเวลา 57 ปี การดำเนินการยังไม่สิ้นสุด เป็นเพราะไม่ได้กำหนดเวลาการดำเนินงานหรือเป้าหมายว่าจะให้แล้วเสร็จภายในกี่ปี การสงวนหวงห้ามที่กำหนดไว้เป็น “เส้นเวลา” จึงไม่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมายอย่างรวดเร็ว เมื่อดำเนินการได้ล่าช้า การประกาศป่าสงวนแห่งชาติตั้งแต่ พ.ศ. 2507 ถึง พ.ศ. 2539 เป็นเวลา 32 ปี จึงจะสามารถประกาศพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติได้ครบตามเป้าหมาย แต่พื้นที่ป่าไม้จริงมีเพียง 81.8 ล้านไร่ ดังที่ได้วิเคราะห์และแสดงไว้ในตารางที่ 4-7 (หน้า 4-22) รูปที่ 4-2 (หน้า 4-23)

“บทเรียนในการกำหนดนโยบายในกรณีนี้คือ การไม่กำหนดระยะเวลาการดำเนินงาน”

6.2 มีการกำหนดนโยบายที่ต่อเนื่องแต่ไม่มีการปฏิบัติและบังคับใช้

บทเรียนในกรณีนี้ ได้แก่ การวางแผนการใช้ที่ดิน และการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

6.2.1 การวางแผนการใช้ที่ดิน

นโยบายการวางแผนการใช้ที่ดิน ได้เริ่มมาตั้งแต่แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) ที่ได้กำหนดให้มีการจำแนกประเภทที่ดินเพื่อจำแนกพื้นที่ประเทศออกเป็น 2 ส่วนๆ แรก คือพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 50 ของเนื้อที่ประเทศ ที่เหลืออีกร้อยละ 50 ของเนื้อที่ประเทศเป็นที่ดินทำกินและกิจกรรมอื่นๆ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 2-12 ได้มีนโยบายการวางแผนการใช้ที่ดินตลอดมา แต่ไม่มีการประกาศแผนการใช้ที่ดินของชาติและบังคับใช้แต่อย่างใด ดังที่ได้วิเคราะห์ไว้ในหัวข้อ 4.3.5 (1) หน้า 4-31

นโยบายการวางแผนการใช้ที่ดินได้ปรากฏในคำแถลงของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาของรัฐบาลคณะที่ 5, 50, 51, 53 และ 54 ดังที่ได้วิเคราะห์ไว้ในหัวข้อ 4.3.5 (2) หน้า 4-34

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หมวด 6 นโยบายแห่งรัฐ มาตรา 72(1) บัญญัติว่า “วางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพื่อให้ทบบัญญัติดังกล่าวมีผลในทางปฏิบัติในแผนการปฏิรูปประเทศซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2561 ได้กำหนดไว้ในข้อ 2 ทฤษฎาการดินไว้ ดังนี้

“เป้าหมาย

1.2) ทฤษฎาการดิน

1.2.1) ประเทศไทยมีแผนการใช้ที่ดินของชาติทั้งระบบที่สอดคล้องและเหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

1.2.2) ที่ดินการเกษตรมีความสมบูรณ์และมีการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

1.2.3) เกษตรกรมีความรู้ความเข้าใจในการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสมและยั่งยืน

ตัวชี้วัด

(1) มีแผนการใช้ที่ดินของชาติทั้งระบบที่สอดคล้องและเหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศและมีการประเมินผลการปฏิบัติตามแผน

(2) ขนาดของที่ดินเกษตรอินทรีย์ของประเทศเพิ่มขึ้น

(3) ขนาดของที่ดินที่มีผลกระทบจากการใช้ที่ดินไม่เหมาะสมลดลง”

ผลจากการขาดแผนการใช้ที่ดินของชาติ ทำให้การใช้ที่ดินของประเทศไทยมีปัญหา เช่น การใช้พื้นที่สูงทำการเกษตรแต่นำพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเกษตร เช่น ในเขตชลประทานที่รัฐได้ลงทุนไปแล้วจำนวนมากมาใช้เป็นโรงงานอุตสาหกรรม สนามกอล์ฟ ที่อยู่อาศัย เป็นต้น

“บทเรียนจากกรณีนี้คือการละเลยเครื่องมือที่สำคัญที่สุดในการกำหนดการใช้ที่ดินของประเทศที่ยั่งยืนทำให้เกิดปัญหาทั้งการใช้ที่ดินและการถือครองที่ดิน”

6.2.2 การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

นโยบายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมได้ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) จนถึงฉบับที่ 12 รวมเป็นเวลา 25 ปี

คณะรัฐมนตรีมีมติหลายเรื่อง ตั้งแต่ พ.ศ. 2523 จนถึงปัจจุบันเป็นเวลา 37 ปี

ได้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมรวม 3 ฉบับๆ แรก เมื่อ พ.ศ. 2538 ฉบับที่ 2 เมื่อ พ.ศ. 2543 และฉบับที่ 3 เมื่อ พ.ศ. 2551 แต่ทั้ง 3 ฉบับไม่ผ่านการตราเป็นกฎหมายบังคับใช้ได้

ผลจากการขาดกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ทำให้สูญเสียพื้นที่การเกษตรที่เหมาะสม โดยเฉพาะในเขตชลประทานที่รัฐได้ลงทุนพัฒนาไว้แล้วจำนวนมาก ทั้งๆ ที่พื้นที่ที่เหมาะสมเพื่อการเกษตรมีจำนวนจำกัด

“บทเรียนในกรณีนี้คือการละเลยการบริหารจัดการต่อทรัพยากรที่ดินที่เหมาะสมที่สุดต่อการเกษตร และเป็นพื้นที่ที่จะสามารถใช้เพื่อการเกษตรได้อย่างยั่งยืน”

6.3 มีการกำหนดนโยบายที่มีหลักการในการปฏิบัติแต่ไม่มีเป้าหมายที่ชัดเจน

บทเรียนกรณีนี้ได้แก่ การจัดที่ดินทำกิน และการอนุรักษ์ดินและน้ำ

6.3.1 การจัดที่ดินทำกิน¹⁾

การจัดที่ดินทำกินได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2478 จนถึงปัจจุบัน เป็นเวลา 83 ปี ถึง พ.ศ. 2560 จัดให้แก่ประชาชนได้ 43,160 ล้านไร่ 2,714 ครัวเรือน

การจัดที่ดินทำกินได้จัดให้แก่ ผู้ไร้กรรมสิทธิ์ ผู้ไร้ที่ดินทำกิน และผู้เช่าที่ดิน ซึ่งไม่มีเป้าหมายสุดท้าย ไม่ว่าจะยึดจำนวนพื้นที่หรือจำนวนผู้รับการจัดที่ดินทำกินเป็นหลัก

ผู้ไร้กรรมสิทธิ์ที่ดิน คือผู้อยู่ในอาศัยและทำกินในที่ดินของรัฐ ซึ่งในปี พ.ศ. 2525 มีรายงานว่ามีจำนวน 1 ล้านราย ในปี 2560 ยังคงมีผู้ไร้กรรมสิทธิ์จำนวน 446,632 ราย

กรณีผู้ไร้ที่ดินทำกินนั้นในปี 2530 มีรายงานว่ามีจำนวน 572,755 ราย ในปี 2560 ยังคงมีผู้ไร้ที่ดินทำกินจำนวน 400,422 ราย

ในปี พ.ศ. 2560 คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติมีแผนจะจัดที่ดินของรัฐให้ทั้งผู้ไร้กรรมสิทธิ์และผู้ไร้ที่ดินทำกินจำนวน 1.04 ล้านราย ซึ่งไม่มีกำหนดที่แน่นอนว่าจะแล้วเสร็จเมื่อใด

ส่วนการเช่าที่ดินในปี 2493 มีเนื้อที่ 5.98 ล้านไร่ ในปี 2560 มีเนื้อที่ 29 ล้านไร่

การดำเนินการจัดที่ดินทำกินที่มีมาอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานาน 83 ปี โดยปราศจากเป้าหมายนั้น รัฐอาจจะมองว่าการจัดที่ดินของรัฐให้แก่ประชาชนเป็นการกระจายการถือครองที่ดิน สร้างความเป็นธรรมในสังคม รวมทั้งรองรับความยากจน แต่ถึงปัจจุบันที่ดินของรัฐมีเหลือน้อยโดยเฉพาะพื้นที่ป่าไม้ที่มีต่ำกว่าเป้าหมาย 128 ล้านไร่ ที่ดินของรัฐประเภทอื่นๆ ที่มีอยู่ก็มีจำนวนน้อยมาก หากมีนโยบายที่ดินโดยนำที่ดินของรัฐมาจัดตามความต้องการของเกษตรกรทั้งไร้กรรมสิทธิ์ ไร้ที่ดินทำกิน และผู้ที่เช่าที่ดินอยู่ในปัจจุบัน โดยปราศจากเป้าหมายแล้วมีโจทย์ที่จะต้องตอบคือ “จะนำที่ดินจากไหนมาจัดให้แก่ประชาชนที่มีความต้องการไม่สิ้นสุด”

บทเรียนกรณีนี้คือ หากมีการนำที่ดินของรัฐมาจัดให้ประชาชนดังที่ปฏิบัติมาจากอดีตถึงปัจจุบันจะไม่มีที่ดินของรัฐเหลืออยู่โดยเฉพาะหากนำพื้นที่ป่าไม้มาจัดไปอย่างต่อเนื่องในอนาคต ระบบสิ่งแวดล้อมของประเทศจะถูกทำลายลงอย่างสิ้นเชิง จำเป็นต้องเปลี่ยนเป็นนำที่ดินเอกชนเข้ามาแทนที่ดินของรัฐ โดยระบบธนาคารที่ดิน

6.3.2 การอนุรักษ์ดินและน้ำ

การอนุรักษ์ดินและน้ำได้เริ่มมาตั้งแต่แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) โดยในปี พ.ศ. 2506 ได้มีการจัดตั้งกรมพัฒนาที่ดินขึ้นมารับผิดชอบทั้งการวิจัยและการปฏิบัติ ในปี 2524 ได้มีการศึกษาความรุนแรงของการสูญเสียดินจากการชะล้างพังทลายของดิน พบว่ามีเนื้อที่ของประเทศที่มีการชะล้างพังทลายของดินในอัตราต่างๆ รวม 108 ล้านไร่ หลังจากนั้นประมาณ 20 ปี ได้มีการศึกษาการสูญเสียดินจากการชะล้างพังทลายของดินอีกครั้งหนึ่ง พบว่ามีเนื้อที่ของประเทศที่มีการชะล้างพังทลายของดินรวม 108 ล้านไร่เช่นเดิม และมีการชะล้างพังทลายของดินรุนแรงและรุนแรงมาก ในพื้นที่ลาดเชิงเขาที่มีความลาดชันน้อยกว่า 35% รวมกันมีเนื้อที่ 2,975,848 ไร่ ส่วนในพื้นที่สูงคือพื้นที่ภูเขาและในพื้นที่ลาดหุบเขาซึ่งมีความลาดชันมากกว่า 35% มีการชะล้างพังทลายของดินรุนแรง และรุนแรงมากรวมกันมีเนื้อที่ 13,332,737 ไร่ รวมทั้งสองพื้นที่ 16,308,584 ไร่ พื้นที่ส่วนอื่นๆ มีการชะล้างพังทลายของดินน้อยมากถึงปานกลาง

¹⁾ สรุปจากบทวิเคราะห์ในบทที่ 4 หัวข้อ 4.3.6 (2) หน้า 4-41

การชะล้างพังทลายของดินดังกล่าวนี้เป็นปัญหาที่สำคัญต่อการพัฒนาการเกษตร ดังนั้นในปี พ.ศ. 2551 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 โดยบทบัญญัติมาตรา 13 ได้กำหนดให้มีการประกาศเขตอนุรักษ์ดินและน้ำในพื้นที่ที่เสี่ยงต่อการชะล้างพังทลายของดินและดินถล่ม

ในปี 2559 กรมพัฒนาที่ดินได้รายงานว่าในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจฉบับที่ 1 ถึง ฉบับที่ 10 ดำเนินการอนุรักษ์ดินและน้ำได้ 14.65 ล้านไร่ และในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ดำเนินการได้ 4.66 ล้านไร่ รวมเป็น 19.31 ล้านไร่ และมีแผนจะดำเนินการในช่วง 4 ปี ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 คือ พ.ศ. 2560-2563 จำนวน 4.09 ล้านไร่ รวมกับของเดิม 19.31 ล้านไร่ เป็น 23.4 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 21.66 ของพื้นที่ที่มีการชะล้างพังทลายของดิน จำนวน 108 ล้านไร่

จากการที่มีพื้นที่เสี่ยงต่อการชะล้างพังทลายของดินจำนวนมาก เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2561 ได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่อง แผนการปฏิรูปประเทศ ในแผนการปฏิรูปประเทศ เล่มที่ 4 แผนการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น มีเรื่องทรัพยากรดินอยู่ในประเด็นพัฒนาที่ 2 ซึ่งได้กำหนดให้มีการจัดทำระบบอนุรักษ์ดินและน้ำ ปีละ 120,000 ไร่ รวม 5 ปี จำนวน 600,000 ไร่ ซึ่งแผนดังกล่าวนี้ก็ยังไม่ครอบคลุมพื้นที่เสี่ยงทั้งประเทศดังกล่าวข้างต้น

บทเรียนกรณีนี้แสดงให้เห็นว่ารัฐได้ละเลยความสำคัญของปัญหาที่สูญเสียดินบนซึ่งเป็นแหล่งธาตุอาหารที่สำคัญในการเจริญเติบโตของพืชที่ถูกน้ำพัดพาไปในช่วงฤดูฝน หรือบางพื้นที่เกิดดินถล่มสร้างความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สิน แต่ไม่มีการจัดทำแผนแม่บทเพื่อกำหนดเป้าหมายว่าจะดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเวลาเท่าใด

6.4 มีการกำหนดนโยบายที่มีหลักการและมีการปฏิบัติแต่ไม่เป็นไปตาม “เส้นเวลา (Timeline)” ที่ควรจะเป็น

บทเรียนในกรณีนี้คือ การจัดหาสาธารณูปโภคในโครงการจัดที่ดินทำกิน

โครงการจัดที่ดินทำกินทั้งโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน พระบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 นั้น ในการจัดทำแผนปฏิบัติ มีแผนงานการจัดหาสาธารณูปโภคทั้งสิ้น แต่เป็นการดำเนินการภายหลังจัดคนลงในพื้นที่แล้วเป็นส่วนใหญ่ ข้อมูลที่ยืนยันการดำเนินการดังกล่าวมาจากการศึกษาถึงสาเหตุของการขายที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเอง และเขตปฏิรูปที่ดินของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2538: 73) และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2551: 12) ที่ระบุว่าการขายที่ดินของผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินทำกินเกิดจากการขาดสาธารณูปโภคทั้ง ถนน โรงเรียน โรงพยาบาล ไฟฟ้า น้ำเพื่อการการผลิตตลาดสินค้าเกษตรทำให้ไม่สามารถประกอบอาชีพให้มีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีวิต

ข้อมูลที่ชัดเจนในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 คือการที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีคำสั่งให้ตรวจสอบการโอนสิทธิของผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินพบว่าพื้นที่ที่ได้โอนสิทธิไปจำนวนมากกว่าสามแสนราย ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวนี้เป็นพื้นที่ป่าไม้ Zone E ที่กรมป่าไม้มอบให้กับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 ป่าไม้ Zone E ดังกล่าวนี้นี้ เป็นพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตร ไม่มีสาธารณูปโภคใดๆ เพราะเป็นพื้นที่ป่าไม้ ถึงแม้จะเป็นการจัดให้กับประชาชนที่ทำกินอยู่เดิมก็ตาม การเปลี่ยนจากสภาพการไร้กรรมสิทธิ์ ให้มีสิทธิทำกินในรูปการอนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินก็ไม่ได้ทำให้คุณภาพชีวิตของประชาชนกลุ่มนี้ดีขึ้น จึงมีการขายหรือโอนสิทธิไปดังกล่าว

บทเรียนกรณีนี้มีสาระสำคัญที่ว่า ถึงแม้การจัดที่ดินทำกินในประเทศไทยจะมีหลักการและแผนปฏิบัติ ในการจัดหาสาธารณูปโภคในพื้นที่ต่างๆ ก็ตาม แต่เป็นการดำเนินการภายหลังจากที่ได้บรรจุคนลงไปก่อนแล้ว แทนการดำเนินการจัดหาสาธารณูปโภคให้พร้อมก่อนที่จะจัดคนลง การจัดที่ดินในประเทศไทยเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้จึงไม่ประสบความสำเร็จ

6.5 การกำหนดนโยบายการเกษตรโดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะด้านแต่มีผลกระทบต่อนโยบายทรัพยากรธรรมชาติด้านอื่น

บทเรียนในกรณีนี้มี 2 เรื่อง คือ นโยบายการขยายพื้นที่ปลูกยางพารา และการประกันราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์

6.5.1 นโยบายการขยายพื้นที่ปลูกยางพารา

คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2546 เรื่อง โครงการปลูกยางเพื่อยกระดับรายได้และความมั่นคงให้แก่เกษตรกรในแหล่งปลูกยางใหม่ (การประชุม ครม. นัดพิเศษ) ให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2542 ที่กำหนดให้ขยายพื้นที่ปลูกยางของประเทศไม่เกิน 12 ล้านไร่ โดยให้ขยายพื้นที่ปลูกยางใหม่ในแต่ละปีได้เท่ากับพื้นที่ปลูกยางที่ลดลงในแหล่งปลูกยางเดิมและไม่ควรปลูกยางใหม่ในภาคเหนือรวมทั้งให้ขยายพื้นที่ปลูกยางได้ในทุกภาคของประเทศในพื้นที่ที่กระทรวงเกษตรฯ (กรมวิชาการเกษตร) กำหนด ด้วยมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้กรมวิชาการเกษตรจึงได้จัดทำโครงการปลูกยางพารา เพื่อยกระดับรายได้และความมั่นคงให้แก่เกษตรกรในแหล่งปลูกยางพาราใหม่ ระยะที่ 1 (2547-2549) กำหนดพื้นที่ดำเนินการเบื้องต้น 1 ล้านไร่ แบ่งเป็นพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 7 แสนไร่ และภาคเหนือ 3 แสนไร่ โดยใช้งบประมาณจากกองทุนโครงการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) ปลอดดอกเบี้ยทั้งสิ้น 1,440 ล้านบาท

ต่อมาได้มีโครงการดำเนินการในระยะที่ 2 (พ.ศ.2550-2552) ส่งเสริมการปลูกยางพาราทดแทนพื้นที่ปลูกกระเทียมใน 7 จังหวัดภาคเหนือ คือ เชียงใหม่ เชียงราย ลำพูน พะเยา ลำปาง ตาก และแม่ฮ่องสอน โดยมีเป้าหมายปลูกยางพาราทดแทนจำนวน 13,000 ไร่ ด้วยงบประมาณทั้งสิ้น 16.95 ล้านบาท

หลังจากรัฐบาลมีนโยบายการส่งเสริมการขยายพื้นที่ปลูกยางพาราในปี 2546 เป็นต้นมา จนถึง พ.ศ. 2559 พื้นที่ปลูกยางเพิ่มขึ้นจาก 12.525 ล้านไร่ ในปี 2545 เป็น 23.34 ล้านไร่ ในปัจจุบัน (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2560: 95) ซึ่งบางพื้นที่ได้บุกรุกพื้นที่ป่าไม้ในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศ โดยเฉพาะในพื้นที่ภาคใต้เกษตรกรที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์มีมากกว่า 500,000 ครัวเรือนหรือกว่า 2 ล้านคน ซึ่งนายกสมาคมเกษตรกรชาวสวนยาง 16 จังหวัดภาคใต้ ได้มายื่นหนังสือถึงนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2559 เพื่อให้ช่วยเหลือ (ประชาไท, 2016: 1) และกระทรวงมหาดไทย (2560: 2) ได้รายงานว่ามีพื้นที่ปลูกยางพาราในเขตป่าไม้ จำนวน 4.5 ล้านไร่

“บทเรียนจากกรณีนี้ก็คือ การดำเนินนโยบายการเกษตรที่ไม่ได้มีการพิจารณาร่วมกับนโยบายด้านอื่นไปพร้อมกัน”

6.5.2 การประกันราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์

ภายหลังที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2552 เห็นชอบในหลักการและแนวทางประกันราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ปี 2552/53 ตามที่กระทรวงพาณิชย์เสนอ โดยมีสาระสำคัญ คือ

1. การประกาศราคาขั้นต่ำข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ปี 2552/53 กก.ละ 7.10 บาท โดยใช้เกณฑ์ต้นทุนการผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ความชื้นไม่เกิน 14.5 % เฉลี่ยทั้งประเทศ เท่ากับกิโลกรัมละ 5.43 บาท ของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร รวมค่าขนส่งให้แก่เกษตรกรจากไร่นาไปยังผู้รับซื้อ เฉลี่ยกิโลกรัมละ 0.25 บาท และค่าตอบแทนให้เกษตรกรร้อยละ 25

2. การทำสัญญาประกันราคา ตั้งแต่เดือนสิงหาคม – พฤศจิกายน 2552 โดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ทำสัญญาฯ กับเกษตรกรที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ออกให้โดยในสัญญาประกันจะระบุมาตรฐานคุณภาพข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ราคา ประกันขั้นต่ำ ปริมาณที่จะทำประกัน และระยะเวลาประกัน

จากนโยบายดังกล่าว พื้นที่ปลูกข้าวโพด ได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วในพื้นที่ภาคเหนือ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นพื้นที่สูงชันหรือภูเขา

ในกรณีของจังหวัดน่านพื้นที่ปลูกข้าวโพดได้เพิ่มจาก 348,760 ไร่ ในปี 2550 เป็น 811,814 ไร่ ในปี 2559 (กรมพัฒนาที่ดิน, 2550: 2 ; กรมพัฒนาที่ดิน, 2559: 2) ทำให้มีการบุกรุกทำลายป่าไม้ในที่สูงชันจำนวนมาก โดยพื้นที่ป่าไม้เมื่อ พ.ศ. 2550 มีจำนวน 5,218,925 ไร่ (กรมพัฒนาที่ดิน, 2550: 2) ลดลงเหลือ 4,448,985 ไร่ ในปี พ.ศ. 2559 (กรมพัฒนาที่ดิน, 2559: 2) ปัญหาที่ตามมาคือหมอกควันจากการเผาเตรียมพื้นที่ในฤดูแล้ง การชะล้างพังทลายของดินและดินถล่มในฤดูฝน ดังที่เกิดขึ้นในเดือนกรกฎาคม 2561 ที่บ้านห้วยขาบ อำเภอบ่อเกลือ จังหวัดน่าน จนมีผู้เสียชีวิตจำนวน 8 ราย และทรัพย์สินเสียหายจำนวนมาก

การขยายตัวของพื้นที่ปลูกข้าวโพดนี้ จากการวิจัยของนักวิชาการ และสถาบันทางวิชาการได้ระบุไว้ว่า สาเหตุสำคัญก็คือ การประกันราคาข้าวโพดของรัฐบาล (สิทธิเดช พงศ์กิจวรสิน และ เขมรัฐ เกลิงศรี, 2558: 76; สุหฤท สยามวาลา, 2559: 1-2; แนวหน้า, 2559: 1; สถาบันวิจัยและพัฒนาบนพื้นที่สูง (องค์การมหาชน), 2560: 19; โพสทูเดย์, 2556: A-6)

บทเรียนในกรณีนี้มีสาระสำคัญให้เห็นว่านโยบายการเกษตรเรื่องการประกันราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ส่งผลให้พื้นที่ป่าไม้ถูกทำลาย ที่มีผลต่อนโยบายน้ำทั้งน้ำท่วมภัยแล้ง และนโยบายที่ดินคือการชะล้างพังทลายของดิน และดินถล่มซึ่งควรพิจารณาควบคู่กันไป

6.6 การไม่มีเอกภาพของนโยบายแต่ละด้านที่กำหนดขึ้น ในแต่ละช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและช่วงเวลาการบริหารของรัฐบาลต่างๆ มีผลต่อความเชื่อมโยงของนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรกับนโยบายเกษตรทั้งทางตรงและทางอ้อม

บทเรียนในกรณีนี้ได้แก่ การเร่งรัดการปฏิรูปที่ดิน และการไม่มีเอกภาพของนโยบายน้ำไทย

6.6.1 การเร่งรัดการปฏิรูปที่ดิน

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 เรื่องการพิจารณาแก้ไขปัญหาด้านที่ดินในเขตป่าไม้โดยมีสาระที่สำคัญคือ ต้องการแก้ปัญหาการบุกรุกเข้าอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้ของราษฎร โดยให้กรมป่าไม้มอบที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเขตป่าไม้ถาวร (ยกเว้นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายหรือตามมติคณะรัฐมนตรี) ให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเป็นการจัดระเบียบการใช้ที่ดินในเขตป่าไม้ โดยการให้สิทธิในการเข้าใช้ประโยชน์ที่ถูกต้องตามกฎหมายแก่ผู้ไร้กรรมสิทธิ์

จากนโยบายดังกล่าว กรมป่าไม้ได้มอบที่ดินจำนวน 45 ล้านไร่ ซึ่งเป็นป่าที่จำแนกไว้ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535 เป็น Zone A และ Zone E ให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ต่อมามีปัญหากรณีการแจกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินหรือ ส.ป.ก. 4-01 ที่จังหวัดภูเก็ต เนื่องจากผู้ที่ได้รับ ส.ป.ก. 4-01 บางรายมีคุณสมบัติที่มีใช้เกษตรกร ภายหลังการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในเดือนกรกฎาคม 2538 และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2538 ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 เรื่องการพิจารณาแก้ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้

“การเร่งรัดการแก้ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้จึงได้ยุติลงอีกครั้งหนึ่ง”

อย่างไรก็ตามในการแถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 51 ต่อสภา ซึ่งมีนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2538 ได้มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินในนโยบายด้านเกษตรกรรม ข้อ 4.2.10 ดังนี้

“4.2.10 เร่งรัดการปฏิรูปที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ยากจนและไม่มีที่ดินทำกินเพียงพอ ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”

เนื่องจากการบริหารประเทศของรัฐบาลคณะที่ 51 มีเวลาเพียง 1 ปีเศษ (13 กรกฎาคม -25 พฤศจิกายน 2539) การเร่งรัดการปฏิรูปที่ดินตามที่แถลงต่อรัฐสภาจึงไม่มีผลในทางปฏิบัติมากนัก

“บทเรียนจากกรณีนี้ สรุปได้ว่าการไม่มีเอกภาพของนโยบายมีผลต่อการแก้ปัญหาการพัฒนาการเกษตรของประเทศ”

6.6.2 การไม่มีเอกภาพของนโยบายน้ำไทย

จากการทบทวนนโยบายน้ำในภาพรวมและนโยบายที่กำหนดโดยคณะรัฐมนตรีพบว่ามีความไม่ต่อเนื่องของนโยบายน้ำไทยที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ถึงแม้ว่าวัตถุประสงค์ของนโยบายน้ำดังกล่าวมีบางส่วนที่สอดคล้องกันก็ตาม เพื่อให้เห็นข้อเท็จจริงดังกล่าว จะวิเคราะห์ความไม่ต่อเนื่องของนโยบายน้ำที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลจากมติคณะรัฐมนตรี รวม 4 ช่วงเวลาดังนี้

(1) ในสมัยรัฐบาลคณะที่ 53 ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2543 เห็นชอบ “นโยบายน้ำแห่งชาติ” ซึ่งมีทั้งหมด 9 ข้อ หลังจากคณะรัฐมนตรีมีมติแล้ว ได้มีเวลาบริหารประเทศอีกประมาณ 5 เดือนเศษ ก็มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในเดือนกุมภาพันธ์ 2544

(2) เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2548 ซึ่งอยู่ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ในสมัยรัฐบาลคณะที่ 55 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเรื่องโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐ (Mega Project) โดยมีสาขาทรัพยากรน้ำที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศในภาพรวมให้เป็นไปอย่างมีระบบและยั่งยืน ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติสาขาทรัพยากรน้ำอีกครั้งหนึ่ง เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2548 หลังจากคณะรัฐมนตรีมีมติแล้ว ได้มีเวลาบริหารประเทศอีกประมาณ 10 เดือน ก็มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในเดือนกันยายน 2549

(3) ในสมัยรัฐบาลคณะที่ 57 ซึ่งอยู่ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2551 “แผนการลงทุนพัฒนาและบริหารจัดการน้ำและการชลประทาน” หลังจากคณะรัฐมนตรีมีมติแล้ว ได้มีเวลาบริหารประเทศอีกประมาณ 3 เดือนเศษ ก็มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในเดือนกันยายน 2551

(4) ในสมัยรัฐบาลคณะที่ 60 ซึ่งอยู่ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2555 เห็นชอบ “แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ แผนปฏิบัติการเพื่อบรรเทาปัญหาอุทกภัยระยะเร่งด่วน และแผนปฏิบัติการอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำแบบบูรณาการและยั่งยืน (กรณีลุ่มน้ำเจ้าพระยา)” ในวงเงิน 3.5 แสนล้าน ซึ่งมีการประมูลในลักษณะออกแบบและก่อสร้าง ในเดือนพฤษภาคม 2556 แต่ได้มีเวลาบริหารประเทศอีกประมาณ 1 ปี ก็มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในเดือน พฤษภาคม 2557

ต่อมาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2558 เห็นชอบ “การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (พ.ศ. 2558-2569) ขึ้นดำเนินการแทน และได้ดำเนินการมาจนถึงปัจจุบันเป็นเวลา 3 ปีเศษ

จากการวิเคราะห์วัตถุประสงค์ของแผนที่จัดทำขึ้นและคณะรัฐมนตรีมีมติทั้ง 4 ครั้ง พบว่ามี 3 ด้าน ที่เหมือนกันคือ (1) แก้ปัญหาน้ำขาดแคลน (2) แก้ปัญหาน้ำท่วม และ (3) แก้ปัญหาน้ำเสีย ซึ่งหากไม่ยกเลิกมติเดิมก็สามารถดำเนินการต่อไปได้ โดยอาจจะมียุทธวิธีปฏิบัติที่ต่างกัน แต่วัตถุประสงค์ไม่เปลี่ยนแปลง การยกเลิกมติทำให้การปฏิบัติขาดความต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลต่อนโยบายการพัฒนาการเกษตร

“สาระสำคัญที่ถอดเป็นบทเรียนในกรณีนี้ คือการขาดเอกภาพในการบริหารจัดการน้ำ ทั้งๆ ที่มีวัตถุประสงค์ที่เหมือนกัน ส่งผลต่อการพัฒนาการเกษตรทั้งทางตรงและทางอ้อม”

6.7 การใช้นโยบายที่กำหนดมาตรการเพียงด้านใดด้านหนึ่งจะไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร

บทเรียนในกรณีนี้ ได้แก่ (1) มาตรการป้องกันการบุกรุกทำลายป่าไม้ และ (2) การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำ

6.7.1 มาตรการป้องกันการบุกรุกทำลายป่าไม้

การแก้ไขและป้องกันการบุกรุกทำลายป่าไม้ที่ดำเนินการมาในอดีตมีหลายมาตรการ เช่น การบังคับใช้กฎหมายและการอพยพราษฎรออกจากพื้นที่ป่าไม้

การบังคับใช้กฎหมายเพื่ออนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้โดยใช้อำนาจจากพระราชบัญญัติ 4 ฉบับ คือ (1) พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 (2) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2506 (3) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และ (4) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 แต่จากสถิติการจับกุมดำเนินคดีจากการบุกรุกทำลายป่าไม้ในปี 2559 สูงถึง 3,939 คดี รวมเนื้อที่ 106,283 ไร่ (กรมป่าไม้, 2560: 1) ซึ่งแสดงว่ามาตรการการบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ในกรณีของการอพยพราษฎรออกจากพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งมีหลายครั้งเช่น (1) การอพยพชาวเขาอำเภอลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร (2) การอพยพชนเผ่าจากอุทยานแห่งชาติดอยหลวง จังหวัดลำปาง (3) การอพยพราษฎรออกจากป่ารอยต่อ 5 จังหวัด ภาคตะวันออก (4) อพยพชาวบ้านออกจากป่าดงลานในโครงการจัดที่ดินทำกินให้ผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม และ (5) การอพยพชนเผ่า อำเภोज้ำห่ม จังหวัดลำปาง ได้ยุติลงเพราะไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากไม่มีการเตรียมพื้นที่อพยพที่เหมาะสมไว้ก่อน

มาตรการป้องกันการบุกรุกทำลายป่าไม้ ทั้ง 2 มาตรการไม่มีผลต่อการลดการบุกรุกทำลายป่าไม้ได้แต่อย่างใด สาเหตุที่สำคัญ คือ ขาดมาตรการที่สำคัญมาสนับสนุนโดยเฉพาะ “การมีส่วนร่วมของประชาชน”

“สาระสำคัญที่ถอดเป็นบทเรียน กรณีนี้คือการใช้มาตรการด้านใดด้านหนึ่งจะไม่ประสบผลสำเร็จในการแก้ปัญหาการบุกรุกทำลายป่าไม้ จำเป็นต้องมีมาตรการอื่นๆ ร่วมด้วย”

6.7.2 การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำ

จากการวิเคราะห์ถึงสถานภาพน้ำไทยพบว่าน้ำเพื่อการเกษตรเริ่มขาดแคลน และรัฐมีนโยบายก่อสร้างแหล่งน้ำเพิ่มขึ้น รวมทั้งการขยายพื้นที่ชลประทานเพิ่มเติมให้ครบ 60 ล้านไร่ ซึ่งสรุปได้ว่าการเน้นนโยบายการจัดหาน้ำเพิ่มเติมเพื่อมาพัฒนาการเกษตร

อย่างไรก็ตามจากการศึกษา ของสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (2526: 45) ประสิทธิภาพการใช้น้ำของโครงการลำปาวผ่านระบบการส่งน้ำต่างๆ นั้น มีเพียง 14% ต่อมาจากการศึกษาของกรมชลประทาน (2554) พบว่ามีประสิทธิภาพ 36% ดังนั้นในการกู้เงินเพื่อปรับปรุงโครงสร้างภาคเกษตรจากธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียในปี 2546 จึงได้กำหนดเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำ และในเวลาต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2558 เรื่องยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2558-2569 ให้เพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำ ในพื้นที่ชลประทานเดิมจำนวน 30.22 ล้านไร่ ขึ้นอย่างน้อยร้อยละ 10

ถึงแม้ว่าการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำจะมีประโยชน์ต่อการพัฒนาการเกษตรมากขึ้น แต่ นโยบายที่กำหนดในเรื่องนี้มีน้อยมาก

“สาระสำคัญที่ถือเป็นบทเรียนในกรณีคือ การขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตร ไม่สามารถจะเน้นมาตรการจัดหาน้ำเพียงด้านเดียวจำเป็นต้องมีการนำมาตรการด้านอื่นเข้ามาเสริม โดยเฉพาะการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำ”

6.8 ขาดการประสานนโยบายและแผนระหว่างส่วนราชการในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร

ด้วยเหตุที่ว่าพัฒนาการเกษตรมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติทั้ง ป่าไม้ ที่ดิน และน้ำ จึงมีความจำเป็นต้องประสานทั้งนโยบายและประสานทั้งแผนปฏิบัติ การจะดำเนินการได้เช่นนี้ ต้องจัดทำเป็นโครงการที่มีระบบทั้ง หน่วยงานรับผิดชอบ งบประมาณ กำหนดเวลาการปฏิบัติ การติดตามและประเมินผล งบประมาณ แต่เนื่องจากแต่ละหน่วยงานต่างก็มีโครงการในความรับผิดชอบที่มาจากกฎหมายของส่วนราชการนั้นๆ จึงทำให้การประสานทั้งนโยบายและแผนเกิดขึ้นได้ค่อนข้างยาก แม้แต่นโยบายที่สำคัญที่รัฐกำหนดขึ้นก็ตาม

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 และ ฉบับที่ 12 ได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรขึ้น 4 ด้าน โดยหน่วยงานต่างๆ คือ

- (1) ยุทธศาสตร์ป่าไม้ (พ.ศ. 2559-2564) กำหนดโดยกรมป่าไม้
- (2) ยุทธศาสตร์ที่ดิน (พ.ศ. 2560-2564) กำหนดโดยสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม
- (3) ยุทธศาสตร์น้ำ (พ.ศ. 2558-2569) กำหนดโดยคณะกรรมการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

(4) ยุทธศาสตร์เกษตรและสหกรณ์ (พ.ศ. 2560-2579) กำหนดโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ยุทธศาสตร์ทั้ง 4 ด้านนี้ กล่าวได้ว่ามียุทธศาสตร์ที่เป็นการประสานด้านนโยบายอยู่บ้าง แต่เมื่อวิเคราะห์ถึงแผนปฏิบัติการแล้วไม่ปรากฏการประสานที่ชัดเจน รวมทั้ง “เส้นเวลา” ของทั้งนโยบายและแผนปฏิบัติ ซึ่งไม่แตกต่างจากการกำหนดนโยบายในอดีต ที่ส่งผลให้การพัฒนาการเกษตรมีปัญหาอยู่จนถึงปัจจุบัน (ตารางที่ 6-1)

ตารางที่ 6-1 เปรียบเทียบยุทธศาสตร์ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรและยุทธศาสตร์เกษตรในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11-12

ยุทธศาสตร์ป่าไม้ ¹⁾ (พ.ศ.2559-2564)	ยุทธศาสตร์ที่ดิน ²⁾ (พ.ศ. 2560-2564)	ยุทธศาสตร์น้ำ ³⁾ (พ.ศ. 2558-2569)	ยุทธศาสตร์เกษตร ⁴⁾ (พ.ศ. 2560-2579)
ยุทธศาสตร์ที่ 1 ป้องกันรักษาพื้นที่ป่าที่เหลือให้คงอยู่และยั่งยืน	ยุทธศาสตร์ที่ 1 ด้านการรักษาความสมดุลทางธรรมชาติ การอนุรักษ์ที่ดินและทรัพยากรดินอย่างยั่งยืน	ยุทธศาสตร์ที่ 1 การจัดการน้ำอุปโภคบริโภค	ยุทธศาสตร์ที่ 1 สร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร
ยุทธศาสตร์ที่ 2 แก้ไขปัญหาราษฎรในพื้นที่ป่าไม้อย่างเป็นระบบและเป็นธรรม	ยุทธศาสตร์ที่ 2 ด้านการใช้ที่ดินและทรัพยากรดินเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด	ยุทธศาสตร์ที่ 2 การสร้างความมั่นคงของน้ำภาคการผลิต (เกษตรและอุตสาหกรรม)	ยุทธศาสตร์ที่ 2 เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและยกระดับมาตรฐานสินค้า
ยุทธศาสตร์ที่ 3 ปรับปรุงและบูรณาการด้านการพัฒนาองค์กรและกฎหมายให้มีประสิทธิภาพ	ยุทธศาสตร์ที่ 3 ด้านการจัดที่ดินให้ประชาชนผู้ยากไร้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม	ยุทธศาสตร์ที่ 3 การจัดการน้ำท่วมและอุทกภัย	ยุทธศาสตร์ที่ 3 เพิ่มความสามารถในการแข่งขันภาคการเกษตรด้วยเทคโนโลยีและนวัตกรรม
ยุทธศาสตร์ที่ 4 บูรณาการและส่งเสริมการมีส่วนร่วมทุกภาคส่วน	ยุทธศาสตร์ที่ 4 ด้านการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน	ยุทธศาสตร์ที่ 4 การจัดการคุณภาพน้ำ	ยุทธศาสตร์ที่ 4 บริหารจัดการทรัพยากรการเกษตรและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน
ยุทธศาสตร์ที่ 5 พื้นฟูป่าเสื่อมโทรมและป่าที่ถูกบุกรุกอย่างมีประสิทธิภาพ		ยุทธศาสตร์ที่ 5 การอนุรักษ์ฟื้นฟูสภาพป่าต้นน้ำที่เสื่อมโทรมและป้องกันการพังทลายของดิน	ยุทธศาสตร์ที่ 5 พัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ
ยุทธศาสตร์ที่ 6 เพิ่มพื้นที่ป่านอกเขตพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมาย		ยุทธศาสตร์ที่ 6 การบริหารจัดการ	
ยุทธศาสตร์ที่ 7 ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยเพื่อพัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้			

ที่มา :

- 1) กรมป่าไม้ (2559: 40)
- 2) คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (2560: 22-25)
- 3) มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 7 พฤษภาคม 2558
- 4) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2559: 7)

“สาระสำคัญที่ถอดเป็นบทเรียนในกรณีนี้คือ การพัฒนาการเกษตรขาดการประสานทั้ง ประสานนโยบายและประสานแผนที่ยืด “เส้นเวลา” ในการกำหนดทั้งนโยบายและแผน จึงมีปัญหาทั้ง ทางตรงและทางอ้อมในการพัฒนาการเกษตร”

6.9 การกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรในอดีตที่เชื่อมโยงและสอดคล้องกับ นโยบายการเกษตรและมีการปฏิบัติตามเส้นเวลาจนประสบความสำเร็จ

กรณีตัวอย่างคือ โครงการพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบโครงการพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2522 และให้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรับไปดำเนินการปรับปรุงและบรรจุไว้ใน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524) และ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ต่อไป ในแผนแม่บทได้กำหนด “เส้นเวลา” (Timeline) ในการปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจน รวม 3 แผนงาน คือ

1. พัฒนาเส้นทางคมนาคม
2. พัฒนาแหล่งน้ำ
3. พัฒนาอาชีพ

โดยในระยะแรกในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2522-2524) เป็นการปูพื้นฐานการพัฒนา ทุกสาขา ซึ่งรวมทั้งเส้นทางคมนาคมและการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก ในระยะที่สองในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) เป็นการเร่งรัดการพัฒนาทุกสาขาให้เสร็จสิ้นโดยเฉพาะการพัฒนาแหล่งน้ำและการพัฒนา อาชีพ

ในด้านการบริหาร ได้มีการประสานนโยบายและประสานแผนโดยการจัดตั้งคณะกรรมการ ดังนี้

1. คณะกรรมการบริหารโครงการ พัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร และสหกรณ์เป็นประธาน
2. คณะอนุกรรมการ ดำเนินการตามโครงการพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ส่วนกลาง
3. คณะอนุกรรมการ ดำเนินการตามโครงการพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ จังหวัดร้อยเอ็ด
4. คณะอนุกรรมการ ดำเนินการตามโครงการพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ จังหวัดสุรินทร์

การประสานแผนปฏิบัติเพื่อให้เป็นตามนโยบายนั้น ได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติมาจากท้องที่คือ จังหวัดร้อยเอ็ด และจังหวัดสุรินทร์มาจัดทำเป็นแผนรวมของโครงการโดยคณะอนุกรรมการดำเนินการตาม โครงการพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ส่วนกลาง ทั้งนี้ส่วนที่สำคัญที่สุดคือ การจัดตั้งงบประมาณนั้นมีผู้แทนจากสำนัก งบประมาณมาร่วมเป็นคณะอนุกรรมการคณะนี้ และร่วมพิจารณางบประมาณตามการปฏิบัติที่เป็น “เส้นเวลา (Timeline)” ซึ่งแผนแม่บทได้กำหนดไว้ ซึ่งทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับงบประมาณที่เป็นไปตามเวลาที่ควร จะเป็น จึงทำให้การพัฒนามีประสิทธิภาพ (กรมพัฒนาที่ดิน, 2558: 60)

ต่อมาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ได้มีการจัดทำแผนแม่บทโครงการพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โดยมีแผนพัฒนา 5 สาขา คือ

1. แผนพัฒนาสาขาทรัพยากรธรรมชาติ
2. แผนพัฒนาสาขาปรับปรุงประสิทธิภาพข้าวหอมมะลิ
3. แผนสาขาส่งเสริมอาชีพ
4. แผนสาขาประชาสัมพันธ์และการมีส่วนร่วมของประชาชน
5. แผนสาขาติดตามและประเมินผลการดำเนินงานพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้

จากการพัฒนาอย่างต่อเนื่องภายใต้การประสานนโยบายและแผนระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทำให้ทุ่งกุลาร้องไห้ที่มีปัญหา แห้งแล้ง น้ำท่วม และดินเค็ม ในอดีต มาเป็นพื้นที่ผลิตข้าวหอมมะลิ ซึ่งกรมทรัพยากรทางปัญญาได้ขึ้นทะเบียน “สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ (Geographical Index : GI) ในการผลิตข้าวหอมมะลิในพื้นที่ทุ่งกุลาร้องไห้เมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2550

สาระสำคัญที่จะถอดบทเรียนในกรณีนี้คือ การกำหนดนโยบายและการปฏิบัติที่เป็นเส้นเวลา (Timeline) มีความเชื่อมโยงระหว่างนโยบาย และมีการจัดสรรงบประมาณให้แก่ทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในลักษณะโครงการ หรือใช้หลักการ “หนึ่งนโยบาย หลายปฏิบัติ (Centralized Policy Decentralize Operation)”

6.10 การประสานนโยบายและแผนของรัฐบาลคณะที่ 61

รัฐบาลคณะที่ 61 ซึ่งมี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี มาตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2557 นั้น ได้กำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรที่เป็นการประสานนโยบายและแผนเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งสามารถใช้เป็นบทเรียนได้ในอนาคต โดยมีรายละเอียดดังนี้

เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรใน มาตรา 72 (1) (3) และ (4) ดังนี้

(1) วางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

(3) จัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ดินทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

(4) จัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชน รวมทั้งการประกอบเกษตรกรรม อุตสาหกรรมและการอื่น

นอกจากนี้บทบัญญัติมาตรา 65 ได้บัญญัติให้มีการทำยุทธศาสตร์ชาติ และบทบัญญัติมาตรา 257 ได้บัญญัติให้มีการดำเนินการจัดทำแผนปฏิรูปประเทศ และบทบัญญัติมาตรา 259 ได้กำหนดให้เริ่มดำเนินการปฏิรูปภายใน 1 ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ รวมตลอดทั้งผลสัมฤทธิ์ที่คาดหวังว่าจะบรรลุในระยะเวลา 5 ปี

จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ดังกล่าวข้างต้น ในเวลาต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติและมีประกาศตามลำดับเวลา ดังนี้

พระราชบัญญัติ/ประกาศ	วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา
1.รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560	ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40ก ลงวันที่ 6 เมษายน 2560
2.พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560	ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 79ก ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2560
3.พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ.2560	ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 79ก ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2560
4.ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องการประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ (เล่ม 4)	ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนที่ 24ก ลงวันที่ 6 เมษายน 2561
5.ประกาศ เรื่องยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ.2561-2580)	ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนที่ 82ก ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2561

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560 คือ **ให้มีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติและการประกาศให้ทำเป็นประกาศพระบรมราชโองการ ตามบทบัญญัติมาตรา 5 วรคสอง และให้มีการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล ตามบทบัญญัติมาตรา 25 และมาตรา 26 หากหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติให้มีการลงโทษ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในแต่ละเรื่อง**

ส่วนสาระสำคัญของพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560 นั้น บทบัญญัติมาตรา 6 ได้กำหนดให้ **“หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามแผนปฏิรูปประเทศ”**

ต่อมาเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2561 ได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรทั้ง ป่าไม้ ที่ดิน และน้ำ โดยกำหนดทั้ง นโยบาย แผนการพัฒนา กำหนดเวลา และงบประมาณที่ชัดเจน โดยมีการกำหนดเป้าหมายแต่ละด้านดังนี้

“1) ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า

1.1) ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้ที่เหมาะสมกับคุณสมบัติของระบบนิเวศและการใช้ประโยชน์

1.2) สามารถหยุดยั้งและป้องกันการทำลายทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่าของชาติอย่างยั่งยืน

1.3) มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่าอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม เพื่อเป็นฐานการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยคำนึงถึงคุณภาพทางสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม

1.4) ระบบการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่ามีประสิทธิภาพ บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ

2) ทรัพยากรดิน

2.1) ประเทศไทยมีแผนการใช้ที่ดินของชาติทั้งระบบที่สอดคล้องและเหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

2.2) ที่ดินทางเกษตรมีความสมบูรณ์และมีการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

2.3) เกษตรกรมีความรู้ความเข้าใจในการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสมและยั่งยืน

3. ทรัพยากรน้ำ

- 3.1) สร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และพัฒนา ลดภัยพิบัติเกิดความมั่นคง และยั่งยืน ด้านทรัพยากรน้ำ
- 3.2) เร่งรัดกลไกการพัฒนาแหล่งน้ำและปรับปรุงระบบการเก็บกักน้ำต้นทุน รวมทั้งระบบการกระจายน้ำ
- 3.3) เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการและการดูแลรักษาทรัพยากรน้ำ
- 3.4) ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ”

นอกจากเป้าหมายดังกล่าวแล้วได้กำหนดแผนดำเนินการที่ชัดเจน เช่น ตัวอย่างกรณีทรัพยากรดิน ที่กำหนดไว้ดังนี้

“2.1 จัดทำแผนการใช้ที่ดินของชาติทั้งระบบให้สอดคล้องและเหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ”

2.1.1 ปรับปรุงแผนการใช้ที่ดินระดับตำบลเพื่อรองรับเกษตร 4.0 โดยเริ่มในปี 2561 ถึงปี 2565 จำนวน 7,225 ตำบล

2.1.2 นำร่องการใช้แผนการใช้ที่ดินระดับตำบล ไปสู่การปฏิบัติ โดยดำเนินการในพื้นที่ไม่น้อยกว่า 1 ตำบล ต่อจังหวัดและเริ่มดำเนินการ ในปี 2563 ถึงปี 2565

2.2 ส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

2.2.5 จัดทำระบบอนุรักษ์ดินและน้ำ ในพื้นที่ที่เสี่ยงต่อการชะล้างพังทลายของดินไม่น้อยกว่า 120,000 ไร่ ตั้งแต่ปี 2561 ถึง 2565”

หลังจากนั้นเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2561 ได้มีประกาศพระบรมราชโองการ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ.2561-2580) ซึ่งมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรในด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งครอบคลุมสาระสำคัญที่ปรากฏในแผนการปฏิรูปประเทศดังที่กล่าวข้างต้น

สาระสำคัญในกรณีนี้ ที่สามารถจะถอดเป็นบทเรียนได้ก็คือ การกำหนดนโยบายแห่งรัฐ เริ่มต้นด้วยกฎหมายสูงสุดของประเทศ ที่มีบทบัญญัติทั้งยุทธศาสตร์ชาติและแผนปฏิรูปประเทศไว้ ในลำดับต่อมาได้มีการกำหนดเวลาการดำเนินการและบทลงโทษกรณีไม่มีการดำเนินงานตามกำหนดเวลา เป็นการกำหนดนโยบาย ที่มีระยะเวลาในการปฏิบัติงานตามนโยบายที่กำหนด มีความสอดคล้องเชื่อมโยงระหว่างแผนงานทั้ง ป่าไม้ ที่ดิน และน้ำที่มีผลต่อการเกษตรโดยตรง

เอกสารอ้างอิง

1. กรมชลประทาน. 2554. *คู่มือการคำนวณหาประสิทธิภาพการชลประทาน*.
2. กรมป่าไม้. 2559. *ยุทธศาสตร์กรมป่าไม้ พ.ศ. 2559-2564*. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
3. กรมป่าไม้. 2560. *ข้อมูลสถิติกรมป่าไม้ ปี 2560*.
4. กรมพัฒนาที่ดิน. 2550. *การใช้ที่ดินจังหวัดฉะเชิงเทรา ระยอง ชลบุรี และจันทบุรี พ.ศ. 2549*.
5. กรมพัฒนาที่ดิน. 2558. *องค์ความรู้สู่ปีดินสากล 2558*. โครงการเสวนา “องค์ความรู้สู่ปีดินสากล 2558”.
6. กรมพัฒนาที่ดิน. 2559. *สรุปประเภทการใช้ที่ดิน ปี 2558/2559*.
7. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2559. *หนังสือที่ กษ. 0303/3176 ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2559 เรื่อง รายงานผลการพิจารณาข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา 31 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (เรื่องการปฏิรูปกลไกบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและร่างพระราชบัญญัติบริหารจัดการน้ำ พ.ศ.) เรียนเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี*.
8. กระทรวงมหาดไทย. 2560. *ข้อมูลนโยบายด้านการเกษตรปี 2560*. สำนักนโยบายและแผน. สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย.
9. คณะกรรมการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการน้ำ. 2555. *แผนยุทธศาสตร์บริหารจัดการทรัพยากรน้ำ*.
10. คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ. 2560. *ระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2560 วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2560*. ณ ห้องสี่เหลี่ยม ตึกไทยคู่ฟ้า ทำเนียบรัฐบาล วาระที่ 4.1 (ร่าง) นโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ.
11. แนวหน้า. 2559. *โคราชระดมเร่งทำฝนหลวง หลังน้ำเขื่อนลำตะคองเหลือน้อย*. www.naewna.com สืบค้นวันที่ 7 กันยายน 2559.
12. ประชาไท. 2559. *ชาวสวนยางได้ขอประยุทธ์ช่วยเกษตรกรที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ด้วย*. www.prachatai.com/2016-01-20. สืบค้นวันที่ 10 สิงหาคม 2560.
13. โพสต์ทูเดย์. 2556. *จีจ๊บลุ่มนายหนารุกป่า้างปลูกข้าวโพด จังหวัดน่าน*. หนังสือพิมพ์รายวัน วันที่ 30 กันยายน 2556.
14. สถาบันบัณฑิตบริหารศาสตร. 2538. *รายงานการศึกษาเรื่องแนวทางการให้มีกฎหมายเพื่อคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม (ฉบับร่าง)*.
15. สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย. 2526. *รายงานฉบับสมบูรณ์การศึกษาวิเคราะห์นโยบายการพัฒนาการเกษตรและกิจการที่ต่อเนื่อง เล่มที่ 3*.

16. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2551. **รายงานการศึกษาโครงการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน : การวางแผนการถือครองที่ดินและการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ**. รายงานเสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โรงพิมพ์วิบูลย์การปก จำกัด กรุงเทพฯ.
17. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2552. **การใช้สิทธิพลในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ**. เอกสารเสวนาในการสัมมนาวิชาการประจำปี 2555. ณ โรงแรมเซนทาราแกรนด์ กทม. วันที่ 25-26 พฤศจิกายน 2552.
18. สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน). 2560. **ยุทธศาสตร์สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน) ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560-2564)** <https://www.hrdi.or.th>. สืบค้นวันที่ 16 สิงหาคม 2561.
19. สุหฤท สยามวาลา. 2559. **ดีเจสุหฤทเผยภาพ เขาหัวโล้นเมืองน่าน ระบบที่ล้มเหลวกลืนกินทุกอย่าง**. www.news.ch7.com.
20. สิทธิเดช พงศ์กิจวรสิน และเขมรัฐ เถลิงศรี. 2558. **ข่าวโศกเลื่องลือเกี่ยวกับการสูญเสีย พื้นที่ป่า : ปัญหาและทางออก**. บรรณาธิการ สมพร อิศวิลานนท์ ปิยะทัศน์ พาพอนุรักษ์. เอกสารเผยแพร่สำนักประสานงานชุดโครงการ “งานวิจัยเชิงนโยบายเกษตรและเสริมสร้างเครือข่ายงานวิจัยเชิงนโยบาย” สถาบันคลังสมองของชาติร่วมกับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
21. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2560. **สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี 2559**. ศูนย์สารสนเทศการเกษตร ISSN 0857-6610.

บทที่ 7

สรุป

บทที่ 7

สรุป

โครงการวิจัยเรื่อง นโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรไทย : ปรัชณสถานภาพความรู้ ได้ดำเนินการเนื่องจากในช่วงหกทศวรรษที่ผ่านมา ได้มีการนำทรัพยากรธรรมชาติทั้งป่าไม้ ที่ดิน และน้ำ มาใช้จำนวนมากจนเกิดความเสื่อมโทรม สาเหตุที่สำคัญมาจากการกำหนดนโยบายทั้งป่าไม้ ที่ดิน น้ำ และการเกษตร ขาดความเชื่อมโยงและขาดเส้นเวลาในการกำหนดนโยบาย ซึ่งมีความจำเป็นที่ควรจะมีการจัดกระบวนการการกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรที่จะดำเนินการในอนาคตเสียใหม่ เพื่อให้กระบวนการดังกล่าวนี้มีข้อมูลประกอบในการตัดสินใจ จึงได้มีข้อเสนอโครงการเพื่อทบทวน รวบรวมจัดทำฐานข้อมูลและวิเคราะห์ถึงผลจากนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรในอดีตจนถึงปัจจุบัน

ในบทนี้จะสรุปสาระสำคัญรวม 6 เรื่อง คือ (1) วัตถุประสงค์ (2) รายงานการวิจัย (3) สรุปนโยบาย ป่าไม้ นโยบายที่ดิน นโยบายน้ำและนโยบายการเกษตร ที่รัฐได้กำหนดทั้งก่อนและหลังการประกาศใช้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ (4) ความเชื่อมโยงและเส้นเวลา (Timeline) ในการกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรและนโยบายการเกษตร (5) การถอดบทเรียนนานาชาติกับการกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร และ (6) การถอดบทเรียนนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรและนโยบายการเกษตร

7.1 วัตถุประสงค์

โครงการวิจัยเรื่อง “นโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรไทย : ปรัชณสถานภาพความรู้” มีวัตถุประสงค์ 4 ประการ คือ

7.1.1 เพื่อรวบรวมนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรทั้ง 3 ด้าน ซึ่งประกอบด้วย นโยบาย ป่าไม้ นโยบายที่ดิน และนโยบายน้ำ พร้อมกับนโยบายเกษตรไทย จากอดีตถึงปัจจุบัน

7.1.2 จัดทำฐานนโยบายข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรในลักษณะตารางเปรียบเทียบ ระหว่างนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน และนโยบายน้ำ กับนโยบายเกษตรที่กำหนดขึ้นในช่วงเวลาเดียวกัน เพื่อใช้ในการค้นคว้าและอ้างอิง

7.1.3 วิเคราะห์ความเชื่อมโยง ระหว่างนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน และนโยบายน้ำ กับนโยบายเกษตร ว่านโยบายทั้ง 4 ด้าน ดังกล่าวนี้นี้มีการกำหนด นโยบายด้านใดในช่วงเวลาใดบ้างที่มีลักษณะเชื่อมโยง เป็น “เส้นเวลา (Timeline)” ที่นำไปสู่การจัดทำแผนการปฏิบัติที่ต่อเนื่องกัน หรือมีความขัดแย้ง

7.1.4 ถอดบทเรียนจากการกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรในอดีตที่เชื่อมโยงและสอดคล้องกับนโยบายการเกษตรจนมีผลในทางปฏิบัติและมีประสิทธิภาพต่อการพัฒนาเกษตรเพื่อเป็นแนวทางที่จะนำไปกำหนดนโยบายในอนาคต

7.2 รายงานการวิจัย

ได้มีการจัดทำรายงานการวิจัยรวม 6 เล่ม โดยเล่มที่ 1 เป็นเอกสารหลักซึ่งสรุปสาระสำคัญจากเอกสารประกอบเล่มที่ 1-5 รวมทั้งวิเคราะห์ความเชื่อมโยงของนโยบายทั้ง 4 ด้าน และเส้นเวลา (Timeline) ในการกำหนดนโยบาย รวมทั้งการถอดบทเรียน

กรอบ 2

สรุปผลการวิจัยกับวัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์ ข้อที่ 1 เพื่อรวบรวมนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรทั้ง 3 ด้าน ซึ่งประกอบด้วย นโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน และนโยบายน้ำ พร้อมกับนโยบายเกษตรไทย จากอดีตถึงปัจจุบัน

: ได้มีการรวบรวมนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรทั้ง นโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน นโยบายน้ำ และนโยบายการเกษตร ตั้งแต่ พ.ศ. 1762 ในสมัยกรุงสุโขทัย จนถึง พ.ศ. 2561 ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 โดยมีมติคณะรัฐมนตรีด้านป่าไม้ จำนวน 157 เรื่อง มติคณะรัฐมนตรีด้านที่ดินจำนวน 258 เรื่อง มติคณะรัฐมนตรีด้านน้ำ จำนวน 1,320 เรื่อง มติคณะรัฐมนตรีด้านการเกษตรรวม 2,358 เรื่อง รวมทั้ง 4 ด้าน จำนวน 4,093 เรื่อง ซึ่งอยู่ในรายงานการวิจัย เอกสารประกอบเล่มที่ 1-5

วัตถุประสงค์ ข้อที่ 2 จัดทำฐานนโยบายข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรในลักษณะตารางเปรียบเทียบระหว่างนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน และนโยบายน้ำ กับนโยบายเกษตรที่กำหนดขึ้นในช่วงเวลาเดียวกัน เพื่อใช้ในการค้นคว้าและอ้างอิง

: ผลจากการรวบรวมนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรและนโยบายการเกษตร ได้มีการจัดทำฐานข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรและนโยบายการเกษตรในลักษณะตารางเปรียบเทียบ (Matrix) นโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน นโยบายน้ำ และนโยบายการเกษตร ตามลำดับเวลา ตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย จนถึง พ.ศ. 2561 ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ซึ่งอยู่ในรายงานการวิจัย เอกสารประกอบเล่มที่ 1-5

วัตถุประสงค์ ข้อที่ 3 วิเคราะห์ความเชื่อมโยง ระหว่างนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน และนโยบายน้ำ กับนโยบายเกษตร ว่านโยบายทั้ง 4 ด้าน ดังกล่าวนี้น่ามีการกำหนด นโยบายด้านใดในช่วงเวลาใดบ้างที่มีลักษณะเชื่อมโยงเป็น “เส้นเวลา (Timeline)” ที่นำไปสู่การจัดทำแผนการปฏิบัติที่ต่อเนื่องกันหรือมีความขัดแย้ง

(1) ได้มีการวิเคราะห์ความเชื่อมโยงของการกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร และนโยบายการเกษตร โดยจำแนกออกเป็น 4 กรณี คือ (1) นโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรที่เชื่อมโยงกับนโยบายการเกษตร (2) นโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรที่ไม่เชื่อมโยงกับการเกษตร (3) นโยบายการเกษตรที่ไม่เชื่อมโยงกับนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร และ (4) นโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรที่ไม่มีเอกภาพ และได้สรุปสถานการณ์การใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร ซึ่งอยู่ในรายงานการวิจัย เอกสารหลัก บทที่ 5

(2) ได้วิเคราะห์ “เส้นเวลา” ในการกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรและนโยบายการเกษตร 4 กรณี คือ (1) กรณี “เส้นเวลา” ในการกำหนดนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน และนโยบายน้ำ กับนโยบายการเกษตร (2) กรณี “เส้นเวลา” ในการกำหนดนโยบายน้ำและนโยบายการเกษตร (3) การจัดทำแผนแม่บทที่กำหนดนโยบายเป็น “เส้นเวลา” และ (4) กรณีการกำหนดนโยบายป่าไม้และนโยบายที่ดินที่ไม่เป็นเส้นเวลา ซึ่งอยู่ในรายงานการวิจัย เอกสารหลักบทที่ 5

วัตถุประสงค์ ข้อที่ 4 ถอดบทเรียนจากการกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรในอดีตที่เชื่อมโยงและสอดคล้องกับนโยบายการเกษตรจนมีผลในทางปฏิบัติและมีประสิทธิภาพต่อการพัฒนาเกษตรเพื่อเป็นแนวทางที่จะนำไปกำหนดนโยบายในอนาคต

: ได้มีการถอดบทเรียนจากการกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร และนโยบายการเกษตร รวม 10 กรณี คือ (1) มีหลักการในการกำหนดนโยบายที่เชื่อมโยงสอดคล้องและเป็นไปตาม “เส้นเวลา” (Timeline) แต่ใช้เวลาปฏิบัติงานเกินกว่าที่ควรจะเป็น เช่น การจำแนกประเภทที่ดิน การประกาศสงวนหวงห้ามพื้นที่ป่าไม้ (2) มีการกำหนดนโยบายที่ต่อเนื่องแต่ไม่มีการปฏิบัติและบังคับใช้ เช่น การวางแผนการใช้ที่ดิน การคุ้มครองพื้นที่การเกษตร (3) มีการกำหนดนโยบาย ที่มีหลักการในการปฏิบัติแต่ไม่มีเป้าหมายที่ชัดเจน เช่น การจัดที่ดินทำกิน การอนุรักษ์ดินและน้ำ (4) มีการกำหนดนโยบาย ที่มีหลักการและมีการปฏิบัติแต่ไม่เป็นไปตาม “เส้นเวลา (Timeline)” ที่ควรจะเป็น เช่น การจัดหาสาธารณูปโภคในโครงการจัดที่ดินทำกิน (5) การกำหนดนโยบายการเกษตรโดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะด้านแต่ผลกระทบต่อนโยบายทรัพยากรธรรมชาติด้านอื่น เช่น การขยายพื้นที่ปลูกยางพารา การประกันราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ (6) การไม่มีเอกภาพของนโยบายแต่ละด้านที่กำหนดขึ้น ในแต่ละช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและช่วงเวลาการบริหารของรัฐมนตรีต่างๆ มีผลต่อความเชื่อมโยงของนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรกับนโยบายเกษตรทั้งทางตรงและทางอ้อม (7) การใช้นโยบายที่กำหนดมาตรการเพียงด้านใดด้านหนึ่งจะไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร เช่น การบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันการบุกรุกทำลายป่าไม้ หรือนโยบายน้ำที่เน้นการจัดหาน้ำแต่ขาดการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำ (8) ขาดการประสานนโยบายและแผนระหว่างส่วนราชการในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร (9) การกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรในอดีตที่เชื่อมโยงและสอดคล้องกับนโยบายการเกษตรและมีการปฏิบัติตามเส้นเวลาจนประสบความสำเร็จ เช่น โครงการพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ (10) การประสานนโยบายและแผนของรัฐบาลคณะที่ 61 ซึ่งอยู่ในรายงานการวิจัย เอกสารหลักบทที่ 6

เอกสารประกอบเล่มที่ 1-5 นั้น เป็นการทบทวนนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน นโยบายน้ำ และนโยบายการเกษตร โดยจัดทำเป็น Matrix เปรียบเทียบนโยบายทั้ง 4 ด้าน ในช่วงเวลาเดียวกัน ทั้งนี้เอกสารประกอบเล่มที่ 1 เป็นนโยบายที่ทบทวนในช่วงก่อนและเมื่อมีการประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจฉบับที่ 1 ถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 เอกสารประกอบเล่มที่ 2 เป็นนโยบายที่ทบทวนในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5-7 เอกสารประกอบเล่มที่ 3 เป็นนโยบายที่ทบทวนในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8-9 เอกสารประกอบเล่มที่ 4 เป็นนโยบายที่ทบทวนในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 เอกสารประกอบเล่มที่ 5 เป็นนโยบายที่ทบทวนในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11-12

7.3 สรุปนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน นโยบายน้ำ และนโยบายการเกษตร ที่รัฐได้กำหนดทั้งก่อนและหลังการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ

นโยบายที่ได้กำหนดขึ้นทั้งก่อนและหลังการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีรายละเอียดแต่ละด้าน ดังนี้

7.3.1 นโยบายป่าไม้

นโยบายป่าไม้ที่ได้กำหนดขึ้นทั้งก่อนและหลังการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มี 7 ด้าน คือ

1. การบริหาร
2. การกำหนดเป้าหมายพื้นที่ป่าไม้
3. การบังคับใช้กฎหมาย
4. การจัดที่ดินทำกิน
5. การอพยพคนออกจากป่า
6. การปลูกป่า
7. การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

โดยมีรายละเอียดในตารางที่ 7-1

ผลจากนโยบายที่สำคัญ สรุปได้ดังนี้

- (1) พื้นที่ป่าไม้ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ 128 ล้านไร่ ปัจจุบันมีจำนวน 102.7 ล้านไร่
- (2) มีผู้ทำกินอยู่บนพื้นที่สูง 8.6 ล้านไร่
- (3) มีผู้ทำกินอยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 5.99 ล้านไร่
- (4) คทช. มีแผนจัดที่ดินทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้ชุมชน/สหกรณ์ ในปี 2558-2561

เนื้อที่ 1.043 ล้านไร่

- (5) มีการจับกุมดำเนินคดีการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ในปี 2559 จำนวน 3,139 คดี เนื้อที่ 106,283 ไร่
- (6) ประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ 143.98 เมื่อ พ.ศ. 2539

โดยมีรายละเอียดในตารางที่ 7-2

ตารางที่ 7-1 สรุปนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน นโยบายน้ำ และนโยบายการเกษตร ที่รัฐได้กำหนดทั้งก่อนและหลังการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ

นโยบายป่าไม้	นโยบายที่ดิน	นโยบายน้ำ	นโยบายการเกษตร
1. การบริหาร 2. การกำหนดเป้าหมายพื้นที่ป่าไม้ 3. การบังคับใช้กฎหมาย 4. การจัดที่ดินทำกิน 5. การอพยพคนออกจากป่า 6. การปลูกป่า 7. การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน	1. การบริหาร 2. ที่มาแห่งอำนาจในการบริหาร 3. เป้าหมายของนโยบาย 4. ผลการดำเนินการตามเป้าหมาย 5. การวางแผนการใช้ที่ดิน 6. การถือครองที่ดิน 7. การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม 8. การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 9. การอนุรักษ์ดินและน้ำ 10. ภาษีที่ดิน 11. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง 12. ระบบข้อมูลที่ดิน 13. การถือครองที่ดินของต่างชาติ	1. การบริหาร 2. การพัฒนาแหล่งน้ำ 3. การขยายพื้นที่ชลประทาน 4. การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำ 5. การเก็บค่าน้ำชลประทาน 6. ระบบข้อมูลทรัพยากรน้ำ 7. การเสนอร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ	1. การบริหาร 2. การกำหนดเป้าหมายการผลิตสาขาเกษตร 3. การส่งเสริมสถาบันเกษตรกร 4. การเพิ่มผลผลิต 5. การค้นคว้าวิจัย 6. การจัดหาปัจจัยการผลิต 7. อุตสาหกรรมเกษตร 8. การประกันภัยพืชผลทางการเกษตร 9. การพยุงราคา การประกันราคา การแทรกแซงตลาด และการรับจำนำพืชผลทางการเกษตร

ตารางที่ 7-2 สรุปผลจากนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน นโยบายน้ำ และนโยบายการเกษตร

ผลจากนโยบายป่าไม้	ผลจากนโยบายที่ดิน	ผลจากนโยบายน้ำ	ผลจากนโยบายการเกษตร
(1) พื้นที่ป่าไม้ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ 128 ล้านไร่ ¹⁾ ปัจจุบันมีจำนวน 102.7 ล้านไร่ ²⁾ (2) มีผู้ทำกินอยู่บนพื้นที่สูง 8.6 ล้านไร่ ³⁾ (3) มีผู้ทำกินอยู่ในพื้นที่ป่าไม้ 15 ล้านไร่ ⁴⁾ (4) คพช. มีแผนจัดที่ดินทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้ ชุมชน/สหกรณ์ ในปี 2558-2561 เนื้อที่ 1.043 ล้านไร่ ⁵⁾ (5) มีการจับกุมดำเนินคดีการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ในปี 2559 จำนวน 3,139 คดี เนื้อที่ 106,283 ไร่ ⁶⁾ (6) ประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ 143.98 เมื่อ พ.ศ. 2539	(1) การถือครองที่ดิน 1.1 ไร่กรรมสิทธิ์ 412,632 ราย ⁷⁾ 1.2 ไร่ที่ดินทำกิน 400,422 ราย ⁷⁾ 1.3 เช่าที่ดิน 29 ล้านไร่ ⁸⁾ (2) การใช้ที่ดิน 2.1 มีการชะล้างพังทลายของดิน 108 ล้านไร่ ⁹⁾ 2.2 สูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมที่เหมาะสมไปใช้เพื่อ กิจกรรมอื่น (3) โครงการจัดที่ดินทำกินในอดีตถึงปัจจุบันจัดที่ดินทำกิน ให้แก่เกษตรกรได้ 2.7 ล้านครัวเรือน เนื้อที่ 43.2 ล้านไร่ ¹⁰⁾ (4) พื้นที่จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในปัจจุบันมีจำนวน 1.98 ล้านไร่ ¹¹⁾	(1) พื้นที่ชลประทาน 32.66 ล้านไร่ ¹²⁾ (2) เก็บกักน้ำไว้ได้ 70,908 ล้านลูกบาศก์เมตร ใช้ งานได้ 47,312 ล้านลูกบาศก์เมตร ¹³⁾ (3) ยังคงมีปัญหาอุทกภัยและภัยแล้งเกิดขึ้น (4) มีนโยบายจะขยายพื้นที่ชลประทานให้ครบ 60 ล้านไร่ ¹⁴⁾ (5) ปัจจุบันขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตรจำนวน 48,961 ล้านลูกบาศก์เมตร ¹⁵⁾ (6) เน้นการจัดหาน้ำมากกว่าการเพิ่มประสิทธิภาพ การใช้น้ำ	(1) นโยบายของรัฐด้านประกันราคา เช่น ข้าวโพดทำ ให้มีการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้เพิ่มขึ้น ¹⁶⁾ (2) นโยบายของรัฐในการขยายพื้นที่ปลูกยางพาราทำ ให้มีการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้เพิ่มขึ้น ¹⁷⁾ (3) ใช้ปุ๋ยเคมีไม่เหมาะสม (4) ใช้ยากำจัดวัชพืช กำจัดศัตรูพืชจำนวนมาก (5) นโยบายไม่ต่อเนื่องเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ของรัฐบาลแต่ละคณะ (6) มีปัญหาราคาส่งผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำ โดยเฉพาะยางพารา และปาล์มน้ำมัน (7) ต้นทุนการผลิตสูง ราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ มีหนี้สินส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของเกษตรกร (8) ขาดปัจจัยการผลิตโดยเฉพาะน้ำ (9) ขาดโครงสร้างพื้นฐาน (ตลาด ถนน ไฟฟ้า)
“มีการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้อยู่ในปัจจุบัน”	“มีปัญหาทั้งการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดิน”	“น้ำเพื่อการเกษตรขาดแคลน”	“มีปัญหาทั้งการผลิต ราคาพืชผลทางการเกษตร รายได้และคุณภาพชีวิตของเกษตรกร”

ที่มา :

- 1) มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 3 ธันวาคม 2528
- 2) กรมป่าไม้ (2560: 1)
- 3) มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 7 กรกฎาคม 2558
- 4) คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2561: 13)
- 5) คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (2560: 36)
- 6) กรมป่าไม้ (2560: 1)
- 7) คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (2561: 129)
- 8) สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2560ค: 180)
- 9) กรมพัฒนาที่ดิน (2543: 37)
- 10) ไสภณ ชมชาญ และคณะ (2558: 4-6)

- 11) กรมชลประทาน (2558: 1)
- 12) กรมชลประทาน (2560: 140)
- 13) คณะกรรมการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการน้ำ (2558: 2-18)
- 14) มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 18 ธันวาคม 2550
- 15) คณะกรรมการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการน้ำ (2558: 2-18)
- 16) มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 11 สิงหาคม 2522
- 17) มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 26 พฤษภาคม 2546

7.3.2 นโยบายที่ดิน

นโยบายที่ดินที่กำหนดขึ้นทั้งก่อนและหลังการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมี 13 ด้าน คือ

1. การบริหาร
2. ที่มาแห่งอำนาจในการบริหารหรือกฎหมาย
3. เป้าหมายของนโยบาย
4. ผลการดำเนินการตามเป้าหมาย
5. การวางแผนการใช้ที่ดิน
6. การถือครองที่ดิน
7. การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม
8. การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
9. การอนุรักษ์ดินและน้ำ
10. ภาษีที่ดิน
11. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง
12. ระบบข้อมูลที่ดิน
13. การถือครองที่ดินของต่างชาติ

โดยมีรายละเอียดในตารางที่ 7-1

ผลจากนโยบายที่สำคัญสรุปได้ดังนี้

(1) การถือครองที่ดิน มีปัญหา 3 ประการ คือ

- 1.1 การไร้กรรมสิทธิ์ 412,632 ราย
- 1.2 การไร้ที่ดินทำกิน 400,422 ราย
- 1.3 การเช่าที่ดิน 29 ล้านไร่⁸⁾

(2) การใช้ที่ดิน มีปัญหา 2 ประการ คือ

- 2.1 มีการชะล้างพังทลายของดิน 108 ล้านไร่
- 2.2 สูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมที่เหมาะสมไปใช้เพื่อกิจกรรมอื่น

(3) โครงการจัดที่ดินทำกินในอดีตถึงปัจจุบันจัดที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรได้ 2.7 ล้าน

ครัวเรือน เนื้อที่ 43.2 ล้านไร่

(4) พื้นที่จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในปัจจุบันมีจำนวน 1.98 ล้านไร่

โดยมีรายละเอียดในตารางที่ 7-2

7.3.3 นโยบายน้ำ

นโยบายน้ำที่ได้กำหนดขึ้นทั้งก่อนและหลังการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม มี 7 ด้าน คือ

1. การบริหาร
2. การพัฒนาแหล่งน้ำ
3. การขยายพื้นที่ชลประทาน
4. การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำ
5. การเก็บค่าน้ำชลประทาน

6. ระบบข้อมูลทรัพยากรน้ำ
 7. การเสนอร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ
- โดยมีรายละเอียดในตารางที่ 7-1

ผลจากนโยบายที่สำคัญสรุปได้ดังนี้

- (1) พื้นที่ชลประทาน 30.22 ล้านไร่
 - (2) เก็บกักน้ำไว้ได้ 70,908 ล้านลูกบาศก์เมตร ใช้งานได้ 47,312 ล้านลูกบาศก์เมตร
 - (3) ยังคงมีปัญหาดูทกภัยและภัยแล้งเกิดขึ้น
 - (4) มีนโยบายจะขยายพื้นที่ชลประทานให้ครบ 60 ล้านไร่
 - (5) ปัจจุบันขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตรจำนวน 48,961 ล้านลูกบาศก์เมตร
 - (6) เน้นการจัดหาน้ำมากกว่าการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำ
- โดยมีรายละเอียดในตารางที่ 7-2

7.3.4 นโยบายการเกษตร

นโยบายการเกษตรที่ได้กำหนดขึ้นทั้งก่อนและหลังการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม มี 9 ด้าน คือ

1. การบริหาร
 2. การกำหนดเป้าหมายการผลิตสาขาเกษตร
 3. การส่งเสริมสถาบันเกษตรกร
 4. การเพิ่มผลผลิต
 5. การค้นคว้าวิจัย
 6. การจัดหาปัจจัยการผลิต
 7. อุตสาหกรรมเกษตร
 8. การประกันภัยพืชผลทางการเกษตร
 9. การพยุงราคา การประกันราคา การแทรกแซงตลาด และการรับจำนำพืชผลทางการเกษตร
- โดยมีรายละเอียดในตารางที่ 7-1

ผลจากนโยบายที่สำคัญดังกล่าวสรุปได้ดังนี้

- (1) นโยบายของรัฐด้านประกันราคา เช่น ข้าวโพดทำให้มีการบุกรุกพื้นที่ป่าไม่เพิ่มขึ้น
 - (2) นโยบายของรัฐในการขยายพื้นที่ปลูกยางพาราทำให้มีการบุกรุกพื้นที่ป่าไม่เพิ่มขึ้น
 - (3) ใช้นโยบายที่ไม่เหมาะสม
 - (4) ใช้นโยบายจัดตั้งพืช กำหนดศัตรูพืชจำนวนมาก
 - (5) นโยบายไม่ต่อเนื่องเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าของรัฐบาลแต่ละคณะ
 - (6) มีปัญหาราคาผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำโดยเฉพาะยางพารา และปาล์มน้ำมัน
 - (7) ต้นทุนการผลิตสูง ราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ มีหนี้สินส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของเกษตรกร
 - (8) ขาดปัจจัยการผลิตโดยเฉพาะน้ำ
 - (9) ขาดโครงสร้างพื้นฐาน (ตลาด ถนน ไฟฟ้า)
- โดยมีรายละเอียดในตารางที่ 7-2

7.4 ความเชื่อมโยงและเส้นเวลา (Timeline) ในการกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรและนโยบายการเกษตร

สาระสำคัญในหัวข้อนี้จะสรุปได้เป็น 2 เรื่อง คือ (1) ความเชื่อมโยงของนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรและนโยบายการเกษตรและ (2) เส้นเวลา (Timeline) ในการกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรและนโยบายการเกษตร ดังรายละเอียดดังนี้

7.4.1 ความเชื่อมโยงของนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรและนโยบายการเกษตร

จากการวิเคราะห์ผลจากนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรกับนโยบายการเกษตร นั้นได้ปรากฏให้เห็นว่านโยบายแต่ละด้านทั้ง นโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน และนโยบายน้ำที่มีต่อการเกษตรนั้น มีการกำหนดที่ทั้งเชื่อมโยงและไม่เชื่อมโยง ซึ่งจำแนกออกได้เป็น 4 เรื่อง ดังนี้

- (1) นโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรที่เชื่อมโยงกับนโยบายเกษตร
 - (2) นโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรที่ไม่เชื่อมโยงกับนโยบายเกษตร
 - (3) นโยบายเกษตรที่ไม่เชื่อมโยงกับนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร
 - (4) นโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรที่ไม่มีเอกภาพ
- โดยมีรายละเอียดแต่ละเรื่อง คือ

(1) นโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรที่เชื่อมโยงกับนโยบายเกษตร

ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรจะจำแนกได้ 5 กรณี คือ

- (1.1) ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน กับนโยบายเกษตร
- (1.2) ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน นโยบายน้ำ กับนโยบายเกษตร
- (1.3) ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายน้ำ นโยบายที่ดิน กับนโยบายเกษตร
- (1.4) ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายน้ำกับนโยบายเกษตร
- (1.5) ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายกับนโยบายเกษตร

(1.1) ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน กับนโยบายเกษตร

จากการวิเคราะห์ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายป่าไม้และนโยบายที่ดิน พบว่ามีสาระสำคัญที่จะสรุปได้ 2 เรื่อง คือ (1) การจำแนกประเภทที่ดิน และ (2) นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(1.1.1) การจำแนกประเภทที่ดิน

ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) ได้กำหนดไว้ให้มีการจำแนกประเภทที่ดินโดยกำหนดพื้นที่ของประเทศออกเป็น 2 ส่วนๆ แรก เป็นพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 50 ของเนื้อที่ประเทศ และเพื่อการเกษตรและกิจกรรมอื่นๆ อีกร้อยละ 50 ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 ให้ส่วนราชการต่างๆ ดำเนินการดังกล่าว ซึ่งในขณะนั้นมีพื้นที่ ป่าไม้ 174.8 ล้านไร่

จากหลักการดังกล่าว ได้มีการดำเนินการจำแนกประเภทที่ดินมาอย่างต่อเนื่อง โดยพื้นที่ที่จำแนกออกส่วนแรกได้ประกาศสงวนหวงห้าม ซึ่งปัจจุบันได้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

พื้นที่ที่จำแนกออกส่วนหนึ่งจากพื้นที่ป่าไม้ 174.8 ล้านไร่ ในปี พ.ศ. 2504 นั้นได้นำไปจัดให้กับประชาชน รวม 43.166 ล้านไร่ ให้แก่เกษตรกร รวม 2.71 ล้านราย

(1.1.2) นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน

สืบเนื่องจากการจำแนกประเภทที่ดินที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่องแต่ดำเนินการมาอย่างล่าช้า โดยมีการประมาณว่ายังคงมีพื้นที่ป่าไม้ถาวรหรือป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรี ที่ยังมิได้มีการจำแนกประเภทที่ดินอีกประมาณ 30 ล้านไร่ และเกิดปัญหาความขัดแย้งในการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติว่าเป็นกรณี “ป่าทับคน หรือคนทับป่า” เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 เรื่อง นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยมีมติในข้อ ข ระบุไว้ดังนี้

“ข. พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งมีราษฎรบุกรุกกรรมแล้วประมาณ 30 ล้านไร่ ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

ให้จัดทำโครงการจำแนกประเภทที่ดิน (Land reclassification) ในพื้นที่ 30 ล้านไร่ ให้เสร็จสิ้นภายในสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2534) โดยให้เป็นโครงการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

พื้นที่ที่ไม่เหมาะสมแก่การเกษตร ให้กรมป่าไม้หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำโครงการหมู่บ้านป่าไม้ และดำเนินการปลูกป่าต่อไป

พื้นที่ที่เหมาะสมแก่การเกษตรให้กรมป่าไม้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจัดทำโครงการใช้ประโยชน์ที่ดินทำกิน โดยให้ดำเนินการสำรวจความเหมาะสมของดินเป็นหลักเกณฑ์ในการทำโครงการ”

มติดังกล่าวนี้นี้แสดงให้เห็นว่า **“มีการนำที่ดินที่เหมาะสมมาจัดให้แก่เกษตรกรเป็นที่ดินทำกิน หากที่ดินไม่เหมาะสมแก่การเกษตรและยังคงสภาพป่าให้รักษาไว้เป็นป่าไม้ต่อไป จึงสรุปได้ว่ามีความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรกับนโยบายการเกษตร”**

ผลการดำเนินการนั้น กรมพัฒนาที่ดิน (2556: 1) ได้รายงานว่าการดำเนินงานในช่วง พ.ศ. 2527-2555 ได้มีการสำรวจพื้นที่ป่าไม้ถาวรจำนวน 1,021 ป่า เนื้อที่ 29.95 ล้านไร่ ซึ่งมีการจำแนกออกเป็นที่ดินทำกิน 11.52 ล้านไร่ ป่าชุมชน 131,624 ไร่ ให้รักษาไว้เป็นป่าไม้ตามเดิมอีก 18.30 ล้านไร่

(1.2) ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน นโยบายน้ำกับนโยบายการเกษตร

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 เรื่อง นโยบายป่าไม้แห่งชาติ ที่กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ไว้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ลดลงจากที่กำหนดไว้เดิมตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจฉบับที่ 1 ร้อยละ 50 นั้น ได้พิจารณาจากปัจจัยหลัก 3 ประการ คือ (1) หลักการใช้ที่ดิน (2) หลักการจัดการป่าไม้ และ (3) หลักการจัดการลุ่มน้ำ

การกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติให้กำหนดพื้นที่ป่าไม้ไว้ร้อยละ 40 ของเนื้อที่ประเทศ จึงเป็นการเชื่อมโยงระหว่างนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน และนโยบายน้ำ ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการกำหนดนโยบายการเกษตร

(1.3) ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายน้ำ นโยบายที่ดินและนโยบายการเกษตร

ภายหลังการก่อสร้างเขื่อนเจ้าพระยาแล้วเสร็จในปี 2500 และการก่อสร้างเขื่อนภูมิพลแล้วเสร็จในปี 2507 (กรมชลประทาน, 2529: 366-367) ทำให้มีการขยายตัวของพื้นที่ชลประทาน ส่งผลต่อการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรในเวลาต่อมา หลังจากนั้นโดยมีโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้น

เป็นการแสดงถึงความต่อเนื่องของนโยบายน้ำ นโยบายที่ดินและนโยบายเกษตรที่เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตทางการเกษตร ปัจจุบันมีพื้นที่จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จำนวน 1.98 ล้านไร่ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2560 เห็นชอบแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมีเป้าหมาย 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) รวม 14.461 ล้านไร่

(1.4) ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายน้ำและนโยบายการเกษตร

นโยบายน้ำมีความเชื่อมโยงกับนโยบายการเกษตรอย่างต่อเนื่องตั้งแต่สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งมีการจัดตั้งกรมคลองขึ้นเมื่อ พ.ศ.2445 ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นกรมท่อน้ำ เมื่อพ.ศ. 2457 และกรมชลประทานในปี 2470 ได้มีการพัฒนาพื้นที่การเกษตรบริเวณ 2 ฝั่ง คลองที่ขุดขึ้น เช่น คลองหาสวัสดิ์ คลองภาษีเจริญ คลองเจดีย์บูชา และในปี พ.ศ.2433 ได้เริ่มการขุดคลองรังสิตประยูรศักดิ์ ซึ่งมีพื้นที่ที่พัฒนาเพื่อการเกษตรได้ประมาณ 1,000,000 ไร่ เมื่อแล้วเสร็จ ต่อมาในปี พ.ศ.2500 ได้มีการเปิดเขื่อนเจ้าพระยาเพื่อท่อน้ำเข้าสู่พื้นที่นา 2 ฝั่งของแม่น้ำเจ้าพระยาในพื้นที่โครงการชลประทานเจ้าพระยาใหญ่

ในระยะต่อมาได้มีการก่อสร้างเขื่อนหรือแหล่งน้ำขนาดใหญ่ที่เก็บกักน้ำเกิน 100 ล้านลูกบาศก์เมตรมาอย่างต่อเนื่องถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2561) มีจำนวน 38 โครงการ เก็บกักน้ำได้ 70,908.74 ล้านลูกบาศก์เมตร นอกจากนี้ยังมีแหล่งน้ำขนาดกลางและขนาดเล็กอีกจำนวนมากสามารถส่งน้ำให้แก่พื้นที่การเกษตรได้ถึงปัจจุบันรวม 32.66 ล้านไร่

เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2550 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ขยายพื้นที่ชลประทานเพิ่มขึ้นจากที่มีอยู่เดิม 28.8 ล้านไร่ เป็น 60 ล้านไร่ และเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2554 คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบความก้าวหน้าในการขยายพื้นที่ชลประทาน โดยมีเป้าหมายเพิ่มพื้นที่ชลประทานอีก 34.04 ล้านไร่ จะทำให้มีพื้นที่ชลประทานในอนาคตเพิ่มขึ้นเป็น 62.4 ล้านไร่

(1.5) ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายที่ดินกับนโยบายการเกษตร

นโยบายที่ดินกับนโยบายการเกษตรมีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกันมาอย่างต่อเนื่อง โดยการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรเพิ่มจาก 64.531 ล้านไร่ ในปี 2504 (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2535: 12) มาเป็น 149.242 ล้านไร่ ในปี 2560 (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2560ก: 170)

ที่มาของที่ดินที่ใช้เพื่อการเกษตรที่กรมพัฒนาที่ดินสำรวจในปี 2558/2559 จำนวน 177.689 ล้านไร่ (กรมพัฒนาที่ดิน, 2560: 1) นั้น ส่วนหนึ่งเป็นที่ดินที่รัฐจัดให้แก่เกษตรกร

การจัดที่ดินทำกินเริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2478 ในลักษณะต่างๆ มาจนถึง พ.ศ. 2558 จัดให้แก่เกษตรกรได้ 43.166 ล้านไร่ ให้แก่เกษตรกร 2.714 ล้านราย หรือประมาณร้อยละ 46.55 ของครัวเรือนเกษตรกรจำนวน 5.8 ล้านราย และยังคงดำเนินการอยู่จนถึงปัจจุบันเป็นเวลา 83 ปี

การจัดที่ดินทำกินในปัจจุบันนั้น ดำเนินการโดยหน่วยงานต่างๆ ตามที่มาแห่งอำนาจในการดำเนินการ แต่อยู่ภายใต้นโยบายของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ที่ให้จัดที่ดินให้แก่ “ชุมชนหรือสหกรณ์” แทนการจัดให้แก่ “ปัจเจก” เช่นในอดีต

“จากสาระสำคัญของทวิเคราะห์มานี้จะถอดบทเรียนได้ว่านโยบายที่ดินกับนโยบายเพื่อการเกษตรมีความเชื่อมโยงมาอย่างต่อเนื่อง”

(2) นโยบายป่าไม้และนโยบายที่ดินที่ไม่เชื่อมโยงกับนโยบายการเกษตร

ตัวอย่างกรณีนี้คือการมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติจำนวน 44 ล้านไร่ ให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 4 พฤษภาคม 2536 ซึ่งเป็นป่าจากการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535 โซน A และ โซน E ในป่าโซน A นั้นเป็นที่ดินที่เหมาะสมต่อการเกษตร แต่ในป่าโซน E เป็นที่ดินไม่เหมาะสมต่อการเกษตร ซึ่งพื้นที่ในป่าโซน E นี้ หลังจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) ให้แก่เกษตรกรแล้วผู้รับมอบที่ดินได้ขายหรือโอนสิทธิไปเป็นจำนวนมาก

สาเหตุการขายที่ดินดังกล่าวนี้ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2551: 313) ได้สำรวจและรายงานไว้ว่า เกิดจากการขาดโครงสร้างพื้นฐานและปัจจัยการผลิต โดยเฉพาะแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร เนื่องจากนโยบายดังกล่าวต้องการแก้ปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ โดยใช้การจัดการที่ดินเพื่อเกษตรกร แต่ไม่ได้มีการพิจารณาร่วมกันก่อนกำหนดนโยบาย

(3) นโยบายการเกษตรที่ไม่เชื่อมโยงกับนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร

การกำหนดนโยบายการเกษตรที่มีผลกระทบต่อนโยบายทรัพยากรเพื่อการเกษตร โดยเฉพาะพื้นที่ป่าไม้ซึ่งมีผลต่อการอำนวยน้ำ ส่งผลต่อภาวะแห้งแล้ง น้ำท่วมการชะล้างพังทลายของดินและดินถล่ม กรณีดังกล่าวนี้มี 2 เรื่อง คือ (1) นโยบายการขยายพื้นที่ปลูกยางพารา และ (2) นโยบายการประกันราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ปี 2552/2553

(3.1) นโยบายการขยายพื้นที่ปลูกยางพารา

คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2546 เรื่อง โครงการปลูกยางเพื่อยกระดับรายได้และความมั่นคงให้แก่เกษตรกรในแหล่งปลูกยางใหม่ (การประชุม ครม. นัดพิเศษ) ให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2542 ที่กำหนดให้ขยายพื้นที่ปลูกยางของประเทศไม่เกิน 12 ล้านไร่ โดยให้ขยายพื้นที่ปลูกยางใหม่ในแต่ละปีได้เท่ากับพื้นที่ปลูกยางที่ลดลงในแหล่งปลูกยางเดิมและไม่ควรปลูกยางใหม่ในภาคเหนือรวมทั้งให้ขยายพื้นที่ปลูกยางได้ในทุกภาคของประเทศในพื้นที่ที่กระทรวงเกษตรฯ (กรมวิชาการเกษตร) กำหนดหลังจากรัฐบาลมีนโยบายการส่งเสริมการขยายพื้นที่ปลูกยางพาราในปี 2546 เป็นต้นมา จนถึง พ.ศ. 2559 พื้นที่ปลูกยางเพิ่มขึ้นจาก 12.525 ล้านไร่ ในปี 2545 เป็น 23.34 ล้านไร่ ในปัจจุบัน (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2560ก: 95) ซึ่งบางพื้นที่ได้บุกรุกพื้นที่ป่าไม้ในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศ โดยเฉพาะในพื้นที่ภาคใต้เกษตรกรที่ไม่มีเอกสารสิทธิมีมากกว่า 500,000 ครัวเรือนหรือกว่า 2 ล้านคน

“กระทรวงมหาดไทย (2560:4) ได้รายงานว่ามีการปลูกยางพาราในพื้นที่ป่าไม้จำนวน 4.5 ล้านไร่”

(3.2) นโยบายการประกันราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ปี 2552/2559

ภายหลังที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2552 เห็นชอบในหลักการและแนวทางการประกันราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ปี 2552/53 ตามที่กระทรวงพาณิชย์เสนอ

การประกาศราคาขั้นต่ำข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ปี 2552/53 กก.ละ 7.10 บาท โดยใช้เกณฑ์ต้นทุนการผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ความชื้นไม่เกิน 14.5 % เฉลี่ยทั้งประเทศ เท่ากับกิโลกรัมละ 5.43 บาท ของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร รวมค่าขนส่งให้แก่เกษตรกรจากไร่นาไปยังผู้รับซื้อ เฉลี่ยกิโลกรัมละ 0.25 บาท และค่าตอบแทนให้เกษตรกรร้อยละ 25

ผลจากนโยบายดังกล่าวพื้นที่ปลูกข้าวโพดได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วในพื้นที่จังหวัดน่าน โดยเฉพาะบนพื้นที่สูงชัน

จังหวัดน่านมีเนื้อที่ 7,170,045 ไร่ มีการบุกรุกทำลายป่าในที่สูงชันจำนวนมาก พื้นที่ป่าไม้เมื่อ พ.ศ. 2550 มีจำนวน 5,218,925 ไร่ (กรมพัฒนาที่ดิน, 2550: 2) ลดลงเหลือ 4,448,985 ไร่ ในปี พ.ศ. 2559 (กรมพัฒนาที่ดิน, 2559: 2)

ในส่วนของพื้นที่เกษตรกรรมนั้นได้เพิ่มจาก 1,737,088 ไร่ ในปี 2550 เป็น 2,518,952 ไร่ ในปี พ.ศ. 2559 พืชที่เนื้อที่เพาะปลูกเพิ่มขึ้นมากที่สุดคือ ข้าวโพด โดยมีเนื้อที่เพาะปลูกในปี 2550 จำนวน 431,147 ไร่ (กรมพัฒนาที่ดิน, 2550: 2) และเพิ่มมาเป็น 498,102 ไร่ ในปี พ.ศ. 2559 (กรมพัฒนาที่ดิน, 2559: 2) เนื้อที่ดังกล่าวนี้เป็นข้าวโพดที่ปลูกในพื้นที่ราบ

การขยายตัวของพื้นที่ปลูกข้าวโพดนี้ จากการวิจัยของนักวิชาการ และสถาบันทางวิชาการได้ระบุไว้ว่า สาเหตุสำคัญก็คือ การประกันราคาข้าวโพดของรัฐบาล (สิทธิเดช พงศ์กิจวรสิน และเขมรัฐ เกลิงศรี, 2558: 76 ; สุหฤท สยามวาลา, 2559: 1-2 ; แนวหน้า, 2559: 1 ; สถาบันวิจัยและพัฒนาบนพื้นที่สูง (องค์การมหาชน), 2560: 19; โพสทูเดย์, 2556: A-6)

“นโยบายเกษตรทั้ง 2 กรณีนี้ส่งผลให้พื้นที่ป่าไม้ถูกบุกรุกทำลาย ที่ส่งผลต่อนโยบายน้ำทั้งน้ำท่วม ภัยแล้ง และนโยบายที่ดินคือการชะล้างพังทลายของดิน และดินถล่ม”

(4) นโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรที่ไม่มีเอกภาพ

นอกจากจะมีความขัดแย้งระหว่างนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรกับนโยบายการเกษตรแล้ว ยังมีความขัดแย้งของนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรเกิดขึ้นด้วย 2 กรณี คือ นโยบายที่ดินและนโยบายน้ำ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(4.1) การไม่มีเอกภาพของนโยบายที่ดิน

นโยบายที่ดินที่สำคัญด้านหนึ่งที่ได้พบทวนมาข้างต้นคือการจัดที่ดินทำกิน ซึ่งมีความไม่ต่อเนื่อง ไม่เชื่อมโยงและไม่มีเอกภาพ เช่น กรณีของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมีกรณีดังนี้

วันที่ 4 พฤษภาคม 2536 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเรื่องการศึกษาแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้ โดยมีสาระสำคัญในวิธีการที่สำคัญ คือ

ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเขตป่าไม้ถาวร (ยกเว้นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายหรือตามมติคณะรัฐมนตรี) ที่กรมป่าไม้มอบให้ ส.ป.ก. ให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น

ผลจากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว กรมป่าไม้ได้มอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ Zone A และ Zone E ให้กับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จำนวน 45 ล้านไร่

ต่อมามีปัญหากรณีการแจกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินหรือ ส.ป.ก. 4-01 ที่จังหวัดภูเก็ต เนื่องจากผู้ที่ได้รับ ส.ป.ก. 4-01 บางรายมีคุณสมบัติที่มีใช้เกษตรกร ได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในเดือนกรกฎาคม 2538 และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2538 ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 เรื่องการศึกษาแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้

“การเร่งรัดการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้จึงได้ยุติลง”

(4.2) ความไม่ต่อเนื่องของนโยบายน้ำไทย

สืบเนื่องจากการทบทวนนโยบายน้ำในภาพรวมและนโยบายและการดำเนินการของ คณะรัฐมนตรีเฉพาะเรื่อง ซึ่งพบว่ามีความไม่ต่อเนื่องของนโยบายน้ำไทยที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ถึงแม้ว่าวัตถุประสงค์ของนโยบายน้ำดังกล่าวมีบางส่วนที่สอดคล้องกันก็ตาม

นโยบายน้ำที่เป็นมติคณะรัฐมนตรีที่นำมาเป็นกรณีตัวอย่างมี 4 ครั้ง โดยมี รายละเอียด ดังนี้

(1) ในสมัยรัฐบาลคณะที่ 53 คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2543 เห็นชอบ “นโยบายน้ำแห่งชาติ” ซึ่งมีทั้งหมด 9 ข้อ หลังจากคณะรัฐมนตรีมีมติแล้ว ได้มีเวลาบริหารประเทศ อีกประมาณ 5 เดือนเศษ ก็มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในเดือนกุมภาพันธ์ 2544

(2) เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2548 ในสมัยรัฐบาลคณะที่ 55 คณะรัฐมนตรีได้ มีมติเรื่องโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐ (Mega Project) โดยมีสาขาทรัพยากรน้ำที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศในภาพรวมให้เป็นไปอย่างมีระบบและยั่งยืน วงเงินลงทุนรวม 221,214 ล้านบาท ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติสาขาทรัพยากรน้ำอีกครั้งหนึ่ง เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2548 หลังจากคณะรัฐมนตรีมีมติแล้ว ได้มีเวลาบริหารประเทศอีกประมาณ 10 เดือน ก็มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลใน เดือนกันยายน 2549

(3) ในสมัยรัฐบาลคณะที่ 57 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2551 “แผนการลงทุนพัฒนาและบริหารจัดการน้ำและการชลประทาน” ที่เสนอโดยคณะกรรมการพัฒนาและ บริหารจัดการทรัพยากรน้ำและการชลประทาน โดยมีวงเงินลงทุนในปีงบประมาณ 2552-2554 เป็นเงินรวม 322,703 ล้านบาท หลังจากคณะรัฐมนตรีมีมติแล้ว ได้มีเวลาบริหารประเทศอีกประมาณ 3 เดือนเศษ ก็มีการ เปลี่ยนแปลงรัฐบาลในเดือนกันยายน 2551

(4) ในสมัยรัฐบาลคณะที่ 60 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2555 เห็นชอบ “แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ แผนปฏิบัติการเพื่อบรรเทาปัญหาอุทกภัยระยะ เร่งด่วน และแผนปฏิบัติการอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำแบบบูรณาการและยั่งยืน (กรณีลุ่มน้ำเจ้าพระยา) ในวงเงิน 3.5 แสนล้าน” ซึ่งมีการประมูลในลักษณะออกแบบและก่อสร้าง ในเดือนพฤษภาคม 2556 แต่ได้มีเวลาบริหาร ประเทศอีกประมาณ 1 ปี ก็มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในเดือน พฤษภาคม 2557 ก็ได้ยกเลิกแผนแม่บท ดังกล่าวนี้นี้

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2558 เห็นชอบ “การบริหาร จัดการทรัพยากรน้ำ (พ.ศ. 2558-2569) ขึ้นดำเนินการแทน และได้ดำเนินการมาจนถึงปัจจุบันเป็นเวลา 3 ปีเศษ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ทำให้การพัฒนาทรัพยากรน้ำของประเทศเป็นไปอย่างล่าช้า

7.4.2 เส้นเวลา (Timeline) ในการกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรและ นโยบายการเกษตร

จากการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายเป็น “เส้นเวลา” ของนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อ การเกษตร คือ นโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน นโยบายน้ำ รวมทั้งนโยบายการเกษตรแล้ว พบว่าไม่มี “เส้นเวลา” ในการกำหนดนโยบายทั้ง 4 ด้าน ตามลำดับก่อนหลังมีแต่การกำหนดนโยบายที่เป็น “เส้นเวลา” ระหว่าง นโยบายบางด้าน เช่น นโยบายป่าไม้กับนโยบายที่ดิน หรือนโยบายน้ำ กับนโยบายการเกษตร โดยมี สารสำคัญที่จะสรุปได้ 4 กรณี ดังต่อไปนี้

(1) กรณี “เส้นเวลา” ในการกำหนดนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน และนโยบายการเกษตร

การกำหนดนโยบายที่เป็นเส้นเวลา คือ การจำแนกประเภทที่ดิน ที่มีวัตถุประสงค์ให้จำแนกพื้นที่ประเทศออกเป็น 2 ส่วนๆ แรกคือ พื้นที่ที่ต้องอนุรักษ์ไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 50 ของประเทศ ส่วนที่สองเป็นพื้นที่ทำกินและกิจกรรมอื่นๆ ต่อมาได้มีการกำหนดนโยบายป่าไม้ตามมา โดยการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตป่าไม้เพื่อการอนุรักษ์หลายฉบับ หลังจากนั้นได้มีการนำพื้นที่ส่วนที่สองคือ พื้นที่ทำกินและกิจกรรมอื่นๆ ไปจัดให้ประชาชนเข้าทำกิน โดยการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินเพื่อการเกษตรหลายฉบับ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ต่อเนื่องจากผลของการกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรกับนโยบายเกษตร

(2) กรณี “เส้นเวลา” ในการกำหนดนโยบายน้ำและนโยบายการเกษตร

การกำหนดนโยบายน้ำได้กำหนดเป็น “เส้นเวลา” กับการกำหนดนโยบายการเกษตร โดยเริ่มต้นจากการพัฒนาแหล่งน้ำหรือจัดหาน้ำมาใช้ในการเกษตร แล้วก่อสร้างระบบชลประทานส่งน้ำให้แก่พื้นที่การเกษตร การกำหนดนโยบายการเกษตร ได้มีการวิจัยและส่งเสริมการปลูกพืชในพื้นที่ชลประทาน มีการกำหนดนโยบายเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำและการใช้ที่ดินโดยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(3) การจัดทำแผนแม่บทที่กำหนดนโยบายเป็น “เส้นเวลา”

การจัดทำแผนแม่บทที่กำหนดเป็น “เส้นเวลา” คือ “โครงการพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้” ที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2522 โดยมีแนวทางการพัฒนา 3 แนวทางคือ (1) การพัฒนาเส้นทางคมนาคม (2) การพัฒนาแหล่งน้ำ (3) การพัฒนาอาชีพ

ทั้งนี้มีการกำหนด “เส้นเวลา” การพัฒนาไว้ 2 ระยะคือ

ระยะแรก ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 4 ใช้เวลา 3 ปี (พ.ศ. 2522-2524) เพื่อยกระดับทุ่งกุลาร้องไห้จากที่มีปัญหาแห้งแล้ง น้ำท่วม ดินเค็ม ขาดโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตรให้เข้าสู่ระดับปกติ เป็นการปูพื้นฐานการพัฒนาสาขาอื่นๆ ที่จะตามมา โดยเน้น การพัฒนาเส้นทางคมนาคม และการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก ควบคู่ไปกับเริ่มงานวิจัยด้านการพัฒนาการเกษตร

ระยะที่สอง ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ใช้เวลา 5 ปี (พ.ศ. 2525-2529) จะเร่งรัดการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กต่อเนื่องให้แล้วเสร็จ แล้วจึงเริ่มประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน จัดคนลง แล้วเริ่มการพัฒนาอาชีพ

ในด้านการบริหารโครงการ นั้นมีทั้งการประสานนโยบายและประสานแผนระหว่างส่วนราชการต่างๆ และมีการจัดตั้งงบประมาณร่วมกันในลักษณะโครงการ (กรมพัฒนาที่ดิน, 2558: 45-78)

ผลจากการดำเนินการตาม “เส้นเวลา” ในแผนแม่บทตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้นนี้ ผลผลิตที่สำคัญของทุ่งกุลาร้องไห้ ได้รับการขึ้นทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ (Geographical Indicator: GI) ตามประกาศกรมทรัพย์สินทางปัญญา เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2550

(4) กรณีการกำหนดนโยบายป่าไม้และนโยบายที่ดินที่ไม่เป็น “เส้นเวลา”

กรณีนี้คือการยกเลิกเพิกถอนพื้นที่ป่าไม้แล้วนำไปจัดที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกร โดยที่พื้นที่ป่าไม้ดังกล่าวไม่เหมาะสมต่อการเกษตร ไม่มีโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตร จึงมีผลต่อการดำรงชีวิตต่อเกษตรกร มีรายได้ไม่เพียงพอมีหนี้สินจนต้องขายหรือโอนสิทธิ์ในที่ดินที่ได้รับมาจากรัฐจำนวนมาก ทั้งๆ ที่ตามหลักการแล้วการจัดที่ดินทำกินควรจัดในพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเกษตรและมีการจัดหาโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตรไว้ก่อน ถึงแม้จะมีข้ออ้างว่าพื้นที่ที่นำมาจัดให้แก่เกษตรกรนั้นเกษตรกรได้ทำกินและอยู่อาศัยมาก่อน

ก็ตามแต่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดำเนินการได้ล่าช้ามาก ดำเนินการตามงบประมาณในแต่ละปี ไม่มีเป้าหมายที่ชัดเจนจึงเป็นการกำหนดนโยบายที่ไม่เป็น “เส้นเวลา” ส่งผลให้การจัดที่ดินทำกินไม่ประสบความสำเร็จ

7.4.3 สรุปสถานการณ์การใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร

จากผลการกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรทั้งนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน และนโยบายน้ำ จากอดีตถึงปัจจุบัน จะสรุปได้ดังนี้

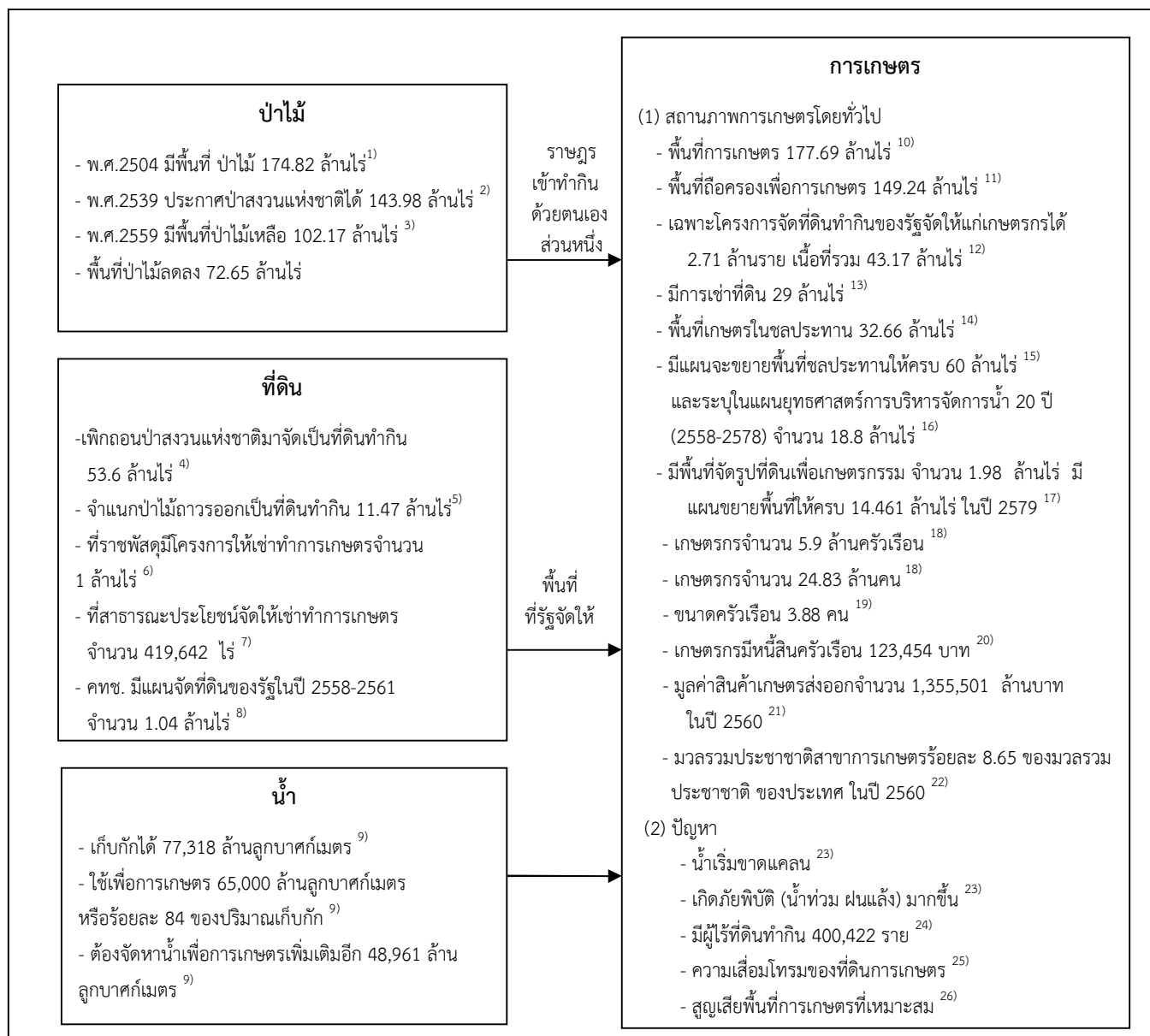
ทรัพยากรป่าไม้ ได้นำมาใช้เพื่อการเกษตรจำนวนมากทั้งที่รัฐนำมาจัดให้แก่เกษตรกรรวมทั้งที่บุกรุกเข้าทำกินด้วยตนเองทำให้พื้นที่ป่าไม้ลดลงจาก 174.82 ล้านไร่ในปีพ.ศ.2504 เหลือ 102.17 ล้านไร่ ในปัจจุบัน หรือลดลง 72.65 ล้านไร่

นโยบายที่ดิน ได้นำที่ดินที่ยกเลิกเพิกถอนพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 สิงหาคม 2520 และ วันที่ 4 พฤษภาคม 2536 มาทำการปฏิรูปที่ดิน นอกจากนั้นกรมป่าไม้ได้รายงาน คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2551 ว่าได้มอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติให้ไปจัดให้เกษตรกร 3.1 ล้านไร่ และนิคมสร้างตนเองอีก 6.2 ล้านไร่ อย่างไรก็ตามมีพื้นที่บางส่วนที่หน่วยงานที่ได้รับมอบส่งคืนกรมป่าไม้ในภายหลังแต่มีจำนวนไม่มากนักโครงการจัดที่ดินของรัฐจึงมีเนื้อที่เพียง 43.17 ล้านไร่ ที่จัดให้แก่เกษตรกร 2.71 ล้านราย นอกจากนี้ยังมีการจัดที่ดินราชพัสดุ และที่สาธารณประโยชน์ให้เกษตรกรเช่าอีกจำนวนหนึ่ง และในช่วง พ.ศ.2558-2561 คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) มีแผนจะจัดที่ดินของรัฐให้แก่ประชาชนจำนวน 1.04 ล้านไร่

นโยบายน้ำ จากการพัฒนาแหล่งน้ำมาอย่างต่อเนื่องสามารถเก็บกักน้ำไว้ได้จำนวน 77,318 ล้านลูกบาศก์เมตร ได้นำไปใช้เพื่อการเกษตรจำนวน 65,000 ล้านลูกบาศก์เมตร หรือ ร้อยละ 84 ของปริมาณเก็บกัก และมีพื้นที่การเกษตรนอกเขตชลประทาน ที่ต้องการน้ำอีก 48,961 ล้านลูกบาศก์เมตร

จากข้อมูลการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร ทั้งสามด้านเพื่อการเกษตรดังกล่าวนี้ จะสรุปได้ว่า พื้นที่ป่าไม้ซึ่งเป็นที่มาของที่ดินเพื่อการเกษตรในอดีตนั้น นอกจากไม่มีสำรองแล้วยังอยู่ในสภาพวิกฤติ โอกาสที่จะนำมาจัดให้แก่เกษตรกรเป็นพื้นที่แปลงใหญ่จะมีน้อยมาก ในด้านทรัพยากรที่ดินที่ใช้เพื่อการเกษตรมากถึง 177.69 ล้านไร่ ก็มีปัญหาคความเสื่อมโทรมของดิน สูญเสียพื้นที่ที่เหมาะสมเพื่อการเกษตร โดยเฉพาะในพื้นที่ชลประทานไปเพื่อกิจกรรมอื่นจำนวนมาก มีปัญหาการถือครองที่ดินทั้งผู้ไร้กรรมสิทธิ์ ผู้ไร้ที่ดินทำกินและการเช่าที่ดินที่เกิดขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง ทรัพยากรน้ำเพื่อการเกษตรก็เริ่มขาดแคลน มีภัยพิบัติเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ปัญหาต่างๆ เหล่านี้ทำให้เกษตรกรมีรายได้ค่อนข้างต่ำ มีหนี้สินส่งผลต่อคุณภาพชีวิต ในด้านมวลรวมประชาชาติสาขาเกษตรมีเพียงร้อยละ 8.19 ของมวลรวมประชาชาติของประเทศในปี พ.ศ.2560 เท่านั้น แต่ยังคงมีประชากรในภาคเกษตรจำนวนมากถึง 5.8 ล้านครัวเรือน จำนวน 24.83 ล้านคน ดังรายละเอียดในรูปที่ 7-1

การกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรและนโยบายการเกษตรในอนาคต
จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างกระบวนการทัศน์ ในการกำหนดนโยบายที่เชื่อมโยงและเป็นการกำหนดการ “ใช้เส้นเวลาเป็นหลัก”



ที่มา

- | | |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"> ¹⁾ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 14 พฤศจิกายน 2504) ²⁾ กรมป่าไม้ (2558ก: 1) ³⁾ กรมป่าไม้ (2558ข: 1) ⁴⁾ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 สิงหาคม 2520 และ 4 พฤษภาคม 2563 ⁵⁾ กรมพัฒนาที่ดิน (2556 : 1-3) ⁶⁾ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 28 กรกฎาคม 2552 ⁷⁾ กรมที่ดิน (2561: 1) ⁸⁾ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (2561: 36) ⁹⁾ คณะกรรมการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (2558: 2-18) ¹⁰⁾ กรมพัฒนาที่ดิน (2559: 1) ¹¹⁾ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2561ก: 170) ¹²⁾ โสภณ ชมชาญ และคณะ (2558ก: 46) ¹³⁾ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2560ก: 180) | <ol style="list-style-type: none"> ¹⁴⁾ กรมชลประทาน (2560: 140) ¹⁵⁾ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 18 ธันวาคม 2550 ¹⁶⁾ คณะกรรมการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (2558: 3-16) ¹⁷⁾ กรมชลประทาน (2559: 10) ¹⁸⁾ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2560ข : 1) ¹⁹⁾ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2560ค: 4) ²⁰⁾ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2560ง : 57) ²¹⁾ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2560ก : 185) ²²⁾ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2560ค : 1) ²³⁾ คณะกรรมการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (2558: 2-24) ²⁴⁾ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (2561: 129) ²⁵⁾ กรมพัฒนาที่ดิน (2558: 92) ²⁶⁾ กรมพัฒนาที่ดิน (2561: 1) |
|---|--|

รูปที่ 7-1 สถานการณ์การใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร

7.5 การถอดบทเรียนนานาชาติกับการกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร

จากการทบทวนประสบการณ์นานาชาติในเรื่องความเชื่อมโยงของทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรพบว่าสามารถถอดเป็นบทเรียนได้ 3 กรณี คือ (1) กรณีความเชื่อมโยงของนโยบายป่าไม้กับนโยบายการเกษตร (2) กรณีความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายน้ำและนโยบายการเกษตร และ (3) กรณีความเสื่อมโทรมของที่ดินจากการชะล้างพังทลายของดิน ดังนี้

(7.5.1) กรณีความเชื่อมโยงของนโยบายป่าไม้กับนโยบายการเกษตร

ความเชื่อมโยงของนโยบายป่าไม้กับนโยบายการเกษตรปรากฏอย่างชัดเจนในแผนปฏิบัติการ 21 (Keating, 1992: 25, 29, 31, 46-47) ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (UNFCCC, 2002: 7, 9) ตลอดจนนักวิชาการ เช่น Storer (1953: 86) Penman (1963: 110) Mohr et al. (1972: 72) Calder et al. (2007: 1) FAO (2016: 1) และพงษ์ศักดิ์ วิทวัสสุติกุล (2554: 2) โดยอธิบายให้เห็นว่าป่าไม้เป็นแหล่งกักเก็บน้ำเพื่อการเกษตร ป้องกันการชะล้างพังทลายของดิน ลดภาวะน้ำท่วมในพื้นที่ตอนล่างของกลุ่มน้ำ ลดความแห้งแล้งของภูมิอากาศจึงได้มีความพยายามที่จะปลูกต้นไม้มาแต่ในพื้นที่ทะเลทรายโกบีในประเทศสาธารณชนจีน (China Environment Science Press, 1999 : 184-185) หรือในประเทศสหรัฐอเมริกา (ICBA, 2012: 2-8) และประเทศอิสราเอล (Brand et al., 2002: 34) รวมทั้งการปฏิบัติที่เชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรป่าไม้ที่ดิน และน้ำ โดยการอนุรักษ์ดินและน้ำจากการเกษตรเชิงพหุภารกิจในประเทศเยอรมัน แคนาดา และญี่ปุ่น (ซพิกา สังขพิทักษ์, 2560: 16-17, 32, 53) และโครงการจ่ายเพื่อผลตอบแทนผลประโยชน์ระบบนิเวศ (PES) ในประเทศเวียดนาม (วินร็อค อินเทอร์เน็ต, 2554: 6) เป็นต้น

เมื่อเปรียบเทียบกับสถานการณ์ในประเทศไทยแล้วจะเห็นได้ว่าประเทศไทยเคยมีสภาพป่าไม้ที่สมบูรณ์ในอดีต แต่อยู่ในสภาพวิกฤติในปัจจุบัน เป็นเพราะขาดแผนการใช้ที่ดินที่ชัดเจนขาดการกำหนดนโยบายที่เชื่อมโยงระหว่างนโยบายป่าไม้กับนโยบายการเกษตร ตรงกันข้ามกับนานาชาติที่พยายามสร้างป่าเพื่อสร้างความชุ่มชื้น พยายามรักษาป่าที่มีอยู่แม้แต่จำนวนน้อย เช่น กรณีของกรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น¹⁾ หรือกรุงโอซากะ ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ Calder et al. (2007: 6)

กรณีนี้ควรจะเป็นบทเรียนที่สำคัญของประเทศไทยในการกำหนดนโยบายป่าไม้และนโยบายการเกษตรที่ควรเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน

(7.5.2) กรณีความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายน้ำและนโยบายการเกษตร

จากการทบทวนการจัดหาน้ำเพื่อการเกษตรในประเทศอิสราเอล และการทดลองใช้น้ำเค็มมาปลูกพืชในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นกรณีการดำเนินการที่ค่อนข้างยากและใช้งบประมาณที่สูงมาก เพราะอยู่ในภูมิภาคที่ขาดแคลนน้ำ การใช้น้ำเพื่อการเกษตรจึงมีประสิทธิภาพสูงโดยการใช้ระบบน้ำหยด รวมทั้งมีการเก็บค่าน้ำที่ใช้เพื่อการเกษตร ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาได้ใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการใช้น้ำทะเลในการปลูกพืช เป็นบทเรียนที่สำคัญของโลกโดยเฉพาะประเทศที่มีพื้นที่ทะเลทราย แต่ประเทศไทยยังมีน้ำต้นทุนที่ไม่ได้นำมาใช้ก็มาก น้ำที่เก็บกักไว้ที่นำไปใช้เพื่อการชลประทานก็มีประสิทธิภาพค่อนข้างต่ำดังที่วิเคราะห์ไว้ในบทที่ 4 หัวข้อ 4.4

¹⁾ www.ebd.int/financial/pes/japan-pesforest.pdf

กรณีนี้จะเป็บบทเรียนที่สำคัญของประเทศไทยในการกำหนดนโยบายการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำให้สูงขึ้นรวมทั้งการจัดหาน้ำเพื่อการเกษตรในพื้นที่นอกเขตชลประทานโดยวิธีต่างๆ

(7.5.3) กรณีความเสื่อมโทรมของที่ดินจากการชะล้างพังทลายของดิน

บทเรียนจากการล่มสลายของอารยธรรมการเกษตรที่เคยรุ่งเรืองในอดีต เช่น อารยธรรมเมโสโปเตเมีย อารยธรรมอียิปต์ อารยธรรมในอเมริกากลางนั้น นอกจากเกิดจากการใช้ที่ดินเกินขีดความสามารถ ตัดไม้ทำลายป่าในพื้นที่ต้นน้ำ การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศแล้ว สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือขาดระบบอนุรักษ์ดินและน้ำ (Lowdermilk, 1953: 4-6; Juo and Wilding, 2001: 14-15; Pringle, 2001: 60) แต่อารยธรรมการเกษตรที่ยั่งยืนในทวีปยุโรป ที่มีระบบอนุรักษ์ดินและน้ำสามารถใช้พื้นที่เดิมมาได้ถึง 1,000 ปี (Lowdermilk, 1953: 22) บทเรียนกรณีนี้เมื่อมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกรอนุรักษ์ดินและน้ำในประเทศไทย ที่การกำหนดนโยบายอนุรักษ์ดินและน้ำนั้นเป็นไปอย่างขาดเป้าหมายและไม่ให้ความสำคัญอย่างจริงจังจะส่งผลต่อความเสื่อมโทรมของที่ดินอย่างรุนแรงในอนาคต

7.6 การถอดบทเรียนนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรและนโยบายการเกษตร

จากการทบทวนนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรและนโยบายการเกษตรที่กำหนดขึ้นตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยจนถึงช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 รวมทั้งการวิเคราะห์ถึงความเชื่อมโยงและเส้นเวลา (Timeline) นโยบายทรัพยากรแต่ละด้านและภาพรวมที่ส่งผลต่อนโยบายการเกษตรที่ปรากฏเป็นสถานการณ์ในปัจจุบัน ในการกำหนดนั้นพบว่ามีปัญหาอยู่หลายประการ

เมื่อวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาและที่มาจากกาหนดนโยบายและส่งผลต่อการพัฒนาการเกษตรในปัจจุบันแล้ว สามารถถอดบทเรียนจากสาเหตุของปัญหาได้ 10 ประการ ดังนี้

1. มีหลักการในการกำหนดนโยบายที่เชื่อมโยงสอดคล้องและเป็นไปตาม “เส้นเวลา” (Timeline) แต่ใช้เวลาปฏิบัติงานเกินกว่าที่ควรจะเป็น เช่น การจำแนกประเภทที่ดิน การประกาศสงวนหวงห้ามพื้นที่ป่าไม้
2. มีการกำหนดนโยบายที่ต่อเนื่องแต่ไม่มีการปฏิบัติและบังคับใช้ เช่น การวางแผนการใช้ที่ดิน การคุ้มครองพื้นที่การเกษตร
3. มีการกำหนดนโยบาย ที่มีหลักการในการปฏิบัติแต่ไม่มีเป้าหมายที่ชัดเจน เช่น การจัดที่ดินทำกิน การอนุรักษ์ดินและน้ำ
4. มีการกำหนดนโยบาย ที่มีหลักการและมีการปฏิบัติแต่ไม่เป็นไปตาม “เส้นเวลา (Timeline)” ที่ควรจะเป็น เช่น การจัดหาสาธารณูปโภคในโครงการจัดที่ดินทำกิน
5. การกำหนดนโยบายการเกษตรโดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะด้านแต่มีผลกระทบต่อนโยบายทรัพยากรธรรมชาติด้านอื่น เช่น การขยายพื้นที่ปลูกยางพารา การประกันราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์
6. การไม่มีเอกภาพของนโยบายแต่ละด้านที่กำหนดขึ้น ในแต่ละช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและช่วงเวลาการบริหารของรัฐบาลต่างๆ มีผลต่อความเชื่อมโยงของนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรกับนโยบายเกษตรทั้งทางตรงและทางอ้อม
7. การใช้นโยบายที่กำหนดมาตรการเพียงด้านใดด้านหนึ่งจะไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร เช่น การบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันการบุกรุกทำลายป่าไม้ หรือนโยบายน้ำที่เน้นการจัดหาน้ำแต่ขาดการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำ

8. ขาดการประสานนโยบายและแผนระหว่างส่วนราชการในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร
9. การกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรในอดีตที่เชื่อมโยงและสอดคล้องกับนโยบายการเกษตรและมีการปฏิบัติตามเส้นเวลาจนประสบความสำเร็จ เช่น โครงการพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้
10. การประสานนโยบายและแผนของรัฐบาลคณะที่ 61

เอกสารอ้างอิง

1. กรมป่าไม้. 2529. **84 ปี ชลประทาน**. โรงพิมพ์บริษัทสารมวลชน จำกัด กทม.
2. กรมป่าไม้. 2558. **ข้อมูลสารสนเทศโครงการชลประทาน ประจำปี 2557**.
3. กรมชลประทาน. 2559. **แผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน รายงานฉบับสุดท้าย**. สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง.
4. กรมชลประทาน. 2560. **รายงานประจำปี 2560**.
5. กรมป่าไม้. 2558ก. **สถิติป่าไม้ พ.ศ. 2558**.
6. กรมป่าไม้. 2558ข. **บทสรุปสำหรับผู้บริหาร โครงการจัดทำข้อมูลสภาพพื้นที่ป่าไม้ ปี พ.ศ. 2556-2557**. สำนักจัดการที่ดินป่าไม้.
7. กรมป่าไม้. 2559. **ยุทธศาสตร์กรมป่าไม้ พ.ศ. 2559-2564**. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
8. กรมป่าไม้. 2560. **สถิติป่าไม้ พ.ศ. 2560**.
9. กรมที่ดิน. 2561. **ข้อมูลที่สามารถประโยชน์ซึ่งกรมจัดที่ดินให้แก่ราษฎร**.
10. กรมพัฒนาที่ดิน. 2543. **การชะล้างพังทลายของดินในประเทศไทย** ห้างหุ้นส่วนจำกัด เฟิร์สเพรส กรุงเทพฯ.
11. กรมพัฒนาที่ดิน. 2550. **การใช้ที่ดินจังหวัดฉะเชิงเทรา ระยอง ชลบุรี และจังหวัดน่าน พ.ศ. 2549**.
12. กรมพัฒนาที่ดิน. 2556. **โครงการปรับปรุงระบบการจำแนกและกรรมสิทธิ์ที่ดิน (ป่าไม้ถาวร) จำนวน 62 จังหวัด 1,044 ป่า**.
13. กรมพัฒนาที่ดิน. 2558. **องค์ความรู้สู่ปิตินสากล 2558**. โครงการเสวนาวิชาการ “องค์ความรู้สู่ปิตินสากล 2558”
14. กรมพัฒนาที่ดิน. 2559. **สรุปประเภทการใช้ที่ดิน ปี 2558/2559**.
15. กรมพัฒนาที่ดิน. 2561. **การเปลี่ยนแปลงพื้นที่การเกษตรในเขตปริมณฑลกรุงเทพมหานคร**.
16. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2559. **ยุทธศาสตร์เกษตรและสหกรณ์ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579)**.
17. กระทรวงมหาดไทย. 2560. **ข้อมูลนโยบายด้านการเกษตรปี 2560**. สำนักนโยบายและแผน. สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย.
18. คณะกรรมการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการน้ำ. 2558. **แผนยุทธศาสตร์บริหารจัดการทรัพยากรน้ำ**.
19. คณะกรรมการปฏิรูปด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2561. **ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ วันที่ 6 เมษายน 2561 (ฉบับที่ 4)**.

20. คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ. 2561. **รายงานการประชุมคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2561 วันที่ 18 มกราคม 2561 เรื่องที่ 3.1 และ 3.3.**
21. ชพิกา สังขพิทักษ์. 2560. **การเกษตรเชิงพหุภารกิจ : แนวคิดมาตรการการเกษตรเชิงอนุรักษ์ เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนและการเจริญเติบโตสีเขียวของประเทศไทย.** บรรณาธิการ ปิยะทัศน์ พาพอนุรักษ์ วรภัทร จิตรไพศาลศรี สมพร อิศวิลานนท์. เอกสารเผยแพร่ งานวิจัยเชิงนโยบายและเสริมสร้างเครือข่ายงานวิจัยเชิงนโยบาย สถาบันคลังสมองของชาติ ร่วมกับ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สำนักพิมพ์ฟิฟุเอสเบเคเกอร์ กรุงเทพฯ.
22. แนวหน้า. 2559. **รายงานพิเศษ: นำนววางแผนทางลดการปลูกข้าวโพดเพิ่มพื้นที่ป่า ใช้เศรษฐกิจพอเพียงร่วมมือเอกชนช่วงเกษตรกร.** หนังสือพิมพ์รายวัน วันที่ 26 เมษายน 2559.
23. พงศ์ศักดิ์ วิทวัสชุตกุล. 2554. **การให้น้ำของป่าต้นน้ำ.** ส่วนวิจัยต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์และการจัดการต้นน้ำ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช.
24. โพสต์ทูเดย์. 2556. **จี๊จับกลุ่มนายหน้ารุกป่า้างปลูกข้าวโพด จังหวัดน่าน.** หนังสือพิมพ์รายวัน วันที่ 30 กันยายน 2556.
25. วินร็อค อินเตอร์เนชั่นแนล. 2554. **การดูแลรักษาคุณภาพประโยชน์ระบบนิเวศด้วยกลไก PES กรณีโครงการนำร่องจังหวัดลพบุรี ประเทศเวียดนาม พ.ศ. 2549-2553.** อาร์คันโซ.
26. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2551. **รายงานการศึกษาโครงการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน : การวางแผนการถือครองที่ดินการสงวนและพัฒนาที่ดินและการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ.** เอกสารเสนอต่อ สำนักงานนโยบายและแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. โรงพิมพ์วิฑูรย์การปก กรุงเทพฯ.
27. สถาบันวิจัยและพัฒนาบนพื้นที่สูง (องค์การมหาชน). 2560. **ยุทธศาสตร์สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน) ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560-2564).**
28. สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2560. **กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดย ส.ป.ก. จัดงานครบรอบวันสถาปนา ภายใต้แนวคิดสืบสานพระราชปณิธาน บนผืนแผ่นดินของพ่อ.** กองเกษตรสารสนเทศ.
29. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2560ก. **สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี 2560.**
30. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2560ข. **สศก. เปิดตัวเลขคร้วเรือน เกาะติดหนี้เกษตรกรไทย.** www.chiangmainews.co.th.
31. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2560ค. **สารสนเทศเศรษฐกิจการเกษตรรายสินค้า.** เอกสารสถิติการเกษตรเลขที่ 402.
32. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2560ง. **ตัวชี้วัดเศรษฐกิจการเกษตรของประเทศไทยปี 2560.** เอกสารสถิติการเกษตรเล่มที่ 403.

33. สิทธิเดช พงศ์กิจวรสิน และเขมรัฐ เถลิงศรี. 2558. *ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์กับการสูญเสีย พื้นที่ป่า : ปัญหาและทางออก*. บรรณาธิการ สมพร อิศวิลานนท์ ปิยะทัศน์ พาพอนุรักษ์. เอกสารเผยแพร่สำนักประสานงานชุดโครงการ “งานวิจัยเชิงนโยบายเกษตรและเสริมสร้างเครือข่ายงานวิจัยเชิงนโยบาย” สถาบันคลังสมองของชาติร่วมกับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
34. สุหฤท สยามวาลา. 2559. *ดีเจสุหฤทเผยภาพ เขาหัวโล้นเมืองน่าน ระบบที่ล้มเหลวกลืนกินทุกอย่าง*. www.news.ch7.com.
35. โสภณ ชมชาญ และกรณีศ นพรัตน์. 2561. *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเรื่อง การจัดการที่ดินเกษตรไทย : จากวิกฤติสู่ยั่งยืน*. เอกสารหลักเสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
36. Brand, D., Kayemeth, K.L.; Moshe, I., Shaclak, M. 2015. *Functional Rehabilitation of Decertified Ecosystems in Israel :Ecological and Socioecological Perspectives*. In Living Land.UNCCD. Tudor Rose, Bonn.
37. Calder,T., Hofer, T., Vermon, S.and Warren, P.2007. *Towards a New Understanding of Forests and Water*. FAO Corporate Document Repository. Rome.
38. China Environment Science Press. 1999. *Traditional Knowledge and Practical Techniques for Combating Desertification in China*. Beijing.
39. FAO. 2016. *The State of Food and Agriculture. Climate Change, Agriculture and food Security*. Rome.
40. International Center for Biosaline Agriculture (ICBA). 2004. *Annual Report 2003 (1423-1424H)*. Dubai, United Arab Emirates
41. Juo, A.S.R. and Wilding, L.P.2001. *Land and Civitization : An Historical Perspective*. In Response to Land Degradation, Edited by Bridges, Et. al. Oxford & IBH Publishing. Co.,
42. Keating, M. 1993. *The Earth Summit's Agenda for Change*. The Center for Our Common Future. Switzerland.
43. Lowdermilk, W.C.1953. *Conquest of the Land Through Seven Thousand Years*. USDA.
44. Mohr, E.C.J; Van Baren, F.A. and Van Schuylenborgh. *Tropical Soils*.Geuze Dordreaht. Netherlands.
45. Penman, H.L.1963. *Vegetation and Hydrology*.Technical Communication No.53, Commonwealth Bureau of Soils.Harpenden.Lampor't Gilbert &Co.Ltd. England.
46. Pringle, H.2011. *Genius of the Inca*. National Geographic Vol 219 No.4 April 2011.
47. Storer, J.H. 1953. *The Web of Life*. Signet, Mentor and Plume Books. New York.

48. UNFCCC.2002. *Convention on Climate Change. GE*. 02-01881 October 2002. France.
49. www.ebd.int/financial/pes/japan-pesforest.pdf. สืบค้นวันที่ 10 มีนาคม 2561.

ภาคผนวก

ภาคผนวก 1 บทความสำหรับการเผยแพร่

ภาคผนวก 2 กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการนำผลจากโครงการไปใช้ประโยชน์

ภาคผนวก 3 ตารางเปรียบเทียบวัตถุประสงค์กิจกรรมที่วางแผนไว้และกิจกรรมที่ดำเนินการมาแล้ว

ภาคผนวก 1

บทความสำหรับการเผยแพร่

โครงการวิจัยเรื่อง“นโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรไทย : ปรัทัศน์สถานภาพความรู้”

Thai Natural Resources for Agriculture : State of Knowledge

โดย

โสภณ ขมชาญ และปานพิมพ์ นพรัตน์ศุภสิน

การพัฒนาการเกษตรของประเทศไทยในช่วงหกทศวรรษที่ผ่านมา ได้นำทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรที่อุดมสมบูรณ์มาใช้จำนวนมากโดยมิได้มีการบำรุงรักษาอย่างเพียงพอ ถึงปัจจุบันทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร ทั้งทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรที่ดิน และทรัพยากรน้ำ มีสภาพเสื่อมโทรมหรือขาดแคลน โดยพื้นที่ป่าไม้ที่มีอยู่ในปัจจุบันจำนวน 102.28 ล้านไร่ ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้จำนวน 128 ล้านไร่ ทรัพยากรที่ดินมีปัญหาการชะล้างพังทลายของดินจำนวนมากถึง 108 ล้านไร่ ทรัพยากรน้ำที่ใช้เพื่อการเกษตรถึงร้อยละ 80 ของน้ำที่เก็บกักไว้ในแต่ละปี ก็เริ่มขาดแคลน ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ ทำให้การผลิตทางการเกษตรลดลงส่งผลกระทบต่อรายได้และการดำรงชีวิตของเกษตรกรและคาดว่าจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ในขณะที่ยังคงมีประชากรไทยที่ต้องพึ่งพิงทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรในที่ดินเพื่อการเกษตรประมาณครึ่งหนึ่งของเนื้อที่ประเทศอยู่อีกจำนวนมากถึง 5.9 ล้านครัวเรือน จำนวน 25 ล้านคน และยังมีแรงงานภาคเกษตรอีกจำนวน 18 ล้านคน

จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้ความสนใจต่อการดำรงชีวิตของประชากรในภาคการเกษตรกลุ่มนี้

ด้วยหลักการแล้วทั้งทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรที่ดิน และทรัพยากรน้ำ มีส่วนที่เชื่อมโยงกับภาคการเกษตรเป็นอย่างยิ่ง เพราะพื้นที่ป่าไม้นอกจากทำหน้าที่อนุรักษ์ดินและน้ำแล้วยังเป็นแหล่งธาตุอาหารพืชที่ผุพังสลายตัวจากมวลชีวภาพป่าไม้และเป็นแหล่งอำวนยน้ำต่อพื้นที่เบื้องล่าง ทรัพยากรดินนอกจากเป็นที่ยึดเหนี่ยวของรากพืช แหล่งธาตุอาหารที่สลายตัวจากวัฏธุดันกำเนิดแล้ว ยังเป็นแหล่งเก็บกักน้ำในดินสำหรับพืช ส่วนทรัพยากรน้ำนั้นมีความจำเป็นต่อการเจริญเติบโตของพืช ปัจจัยการผลิตที่สำคัญอย่างยิ่งในภาคการเกษตรจึงมาจากทรัพยากรธรรมชาติทั้งสามประเภทดังกล่าวนี้

อย่างไรก็ตามในอดีตถึงปัจจุบัน รัฐได้มีการกำหนดนโยบายทั้งทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และนโยบายการเกษตรมาอย่างต่อเนื่อง แต่การกำหนดนโยบายดังกล่าวส่วนใหญ่มิได้มีแนวคิดที่เชื่อมโยงและสอดคล้องกัน นโยบายแต่ละด้านจะกำหนดขึ้นเฉพาะด้าน รวมทั้งนโยบายที่กำหนดแต่ละด้านก็ได้เป็นไปตามหลักการ “เส้นเวลา (Timeline)” ซึ่งกำหนดว่าแผนปฏิบัติด้านไหนที่ต้อง

ดำเนินการก่อนหลัง เพื่อให้ส่งผลต่อ “การผลิตทางการเกษตร” ในช่วงเวลาที่เหมาะสม จึงเกิดปัญหาทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรมและ ขาดแคลนขึ้นดังกล่าวข้างต้นที่ส่งผลโดยตรงต่อเกษตรกร

เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่เชื่อมโยง และไม่เป็นไปตามหลักการเส้นเวลา (Timeline) ดังกล่าวแล้ว การกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรและนโยบายการเกษตรในอนาคต จึงมีความจำเป็นจะต้องเปลี่ยนแปลงจากที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตามก่อนจะมีการดำเนินการควรจะมีการทบทวนนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรทั้งนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน นโยบายทรัพยากรน้ำ และนโยบายการเกษตร ที่กำหนดไว้ในอดีตจนถึงปัจจุบันที่มีอยู่จำนวนมากและไม่เคยมีการรวบรวมพร้อมกันมาก่อนทั้ง 4 ด้าน เพื่อให้สามารถนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบร่วมกัน แล้วถอดเป็นบทเรียนว่านโยบายด้านใดที่มีความเชื่อมโยงและกำหนดขึ้นในลักษณะ “เส้นเวลา (Timeline)” เพื่อให้สามารถนำมาใช้ในการกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในอนาคต

โครงการวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 4 ประการ คือ (1) เพื่อรวบรวมนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรทั้ง 3 ด้าน ซึ่งประกอบด้วย นโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน และนโยบายน้ำ พร้อมกับนโยบายเกษตรไทย จากอดีตถึงปัจจุบัน (2) จัดทำฐานนโยบายข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรในลักษณะตารางเปรียบเทียบระหว่างนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน และนโยบายน้ำ กับนโยบายเกษตรที่กำหนดขึ้นในช่วงเวลาเดียวกัน เพื่อใช้ในการค้นคว้าและอ้างอิง (3) วิเคราะห์ความเชื่อมโยง ระหว่างนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน และนโยบายน้ำ กับนโยบายเกษตร ว่านโยบายทั้ง 4 ด้าน ดังกล่าวนี้นับว่ามีกำหนด นโยบายด้านใดในช่วงเวลาใดบ้างที่มีลักษณะเชื่อมโยงเป็น “เส้นเวลา (Timeline)” ที่นำไปสู่การจัดทำแผนการปฏิบัติที่ต่อเนื่องกัน หรือมีความขัดแย้ง (4) ถอดบทเรียนจากการกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรในอดีตที่เชื่อมโยงและสอดคล้องกับนโยบายการเกษตรจนมีผลในทางปฏิบัติและมีประสิทธิภาพต่อการพัฒนาเกษตรเพื่อเป็นแนวทางที่จะนำไปกำหนดนโยบายในอนาคต

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

ที่มาของข้อมูลนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรที่จะทำการรวบรวมนั้น จะมาจากจดหมายเหตุ กฎและระเบียบที่ประกาศใช้ คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา มติคณะรัฐมนตรี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-12 มติของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ นโยบายของกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ และเหตุการณ์ที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ

ผลการศึกษา

การกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร ทั้งนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน และนโยบายน้ำ ซึ่งมีผลต่อนโยบายการเกษตรทั้งทางตรงและทางอ้อมนั้น ได้มีมาอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานานตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตามนโยบายที่กำหนดทั้ง 4 ด้านดังกล่าวนี้ได้เปลี่ยนแปลงไปตามสภาวะการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และจากนโยบายของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงปัจจุบันรวม 61 คณะ นโยบายที่กำหนดขึ้นทั้งช่วงก่อนและเมื่อมีการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-12 แล้วนั้นพบว่านโยบายแต่ละด้าน คือนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน และนโยบายน้ำขาดความเป็นเอกภาพ ไม่มีความต่อเนื่องในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ ทั้งๆ ที่มีวัตถุประสงค์เดียวกันในภาพรวม ซึ่งอาจจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ส่งผลให้นโยบายทั้ง 3 ด้านดังกล่าวนี้มีทั้งที่เชื่อมโยงและไม่เชื่อมโยงกับ

นโยบายการเกษตร นอกจากนี้การกำหนดนโยบายการเกษตรก็ไม่เชื่อมโยงและสอดคล้องกับนโยบายทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะนโยบายป่าไม้อีกด้วย การวิเคราะห์ความต่อเนื่องในรายละเอียดจึงดำเนินการ 4 ประการ คือ (1) นโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรที่เชื่อมโยงกับนโยบายเกษตร (2) นโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรที่ไม่เชื่อมโยงกับนโยบายเกษตร (3) นโยบายการเกษตรที่ไม่เชื่อมโยงกับนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร และ (4) นโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรที่ไม่มีเอกภาพ

อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าจะมีความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรกับนโยบายการเกษตรบางกรณีดังกล่าวข้างต้นก็ตามแต่ได้มีการปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนดขึ้นหรือมีการปฏิบัติที่เป็นและไม่เป็นไปตาม “เส้นเวลา (Timeline)” ที่ควรจะเป็น

ผลจากความไม่เชื่อมโยงของนโยบายทั้ง 4 ด้าน และไม่เป็นไปตามเส้นเวลาดังกล่าวข้างต้น ส่งผลต่อการพัฒนาการเกษตรที่ประสบปัญหาหลายประการอยู่ในปัจจุบัน

เมื่อวิเคราะห์ถึงสาเหตุของปัญหาที่มาจากการกำหนดนโยบายและส่งผลต่อการพัฒนาการเกษตรในปัจจุบันแล้ว สามารถถอดเป็นบทเรียนจากสาเหตุของปัญหาได้ 10 ประการ ดังต่อไปนี้

1. มีหลักการในการกำหนดนโยบายที่เชื่อมโยงสอดคล้องและเป็นไปตาม “เส้นเวลา” (Timeline) แต่ใช้เวลาปฏิบัติงานเกินกว่าที่ควรจะเป็น เช่น การจำแนกประเภทที่ดิน การประกาศสงวนหวงห้ามพื้นที่ป่าไม้
2. มีการกำหนดนโยบายที่ต่อเนื่องแต่ไม่มีการปฏิบัติและบังคับใช้ เช่น การวางแผนการใช้ที่ดิน การคุ้มครองพื้นที่การเกษตร
3. มีการกำหนดนโยบาย ที่มีหลักการในการปฏิบัติแต่ไม่มีเป้าหมายที่ชัดเจน เช่น การจัดที่ดินทำกิน การอนุรักษ์ดินและน้ำ
4. มีการกำหนดนโยบาย ที่มีหลักการและมีการปฏิบัติแต่ไม่เป็นไปตาม “เส้นเวลา” (Timeline) ที่ควรจะเป็น เช่น การจัดหาสาธารณูปโภคในโครงการจัดที่ดินทำกิน
5. การกำหนดนโยบายการเกษตรโดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะด้านแต่มีผลกระทบต่อนโยบายทรัพยากรธรรมชาติด้านอื่น เช่น การขยายพื้นที่ปลูกยางพารา การประกันราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์
6. การไม่มีเอกภาพของนโยบายแต่ละด้านที่กำหนดขึ้น ในแต่ละช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและช่วงเวลาการบริหารของรัฐบาลต่างๆ มีผลต่อความเชื่อมโยงของนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรกับนโยบายเกษตรทั้งทางตรงและทางอ้อม
7. การใช้นโยบายที่กำหนดมาตรการเพียงด้านใดด้านหนึ่งจะไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร เช่น การบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันการบุกรุกทำลายป่าไม้ หรือนโยบายน้ำที่เน้นการจัดหาน้ำแต่ขาดการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำ
8. ขาดการประสานนโยบายและแผนระหว่างส่วนราชการในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร
9. การกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรในอดีตที่เชื่อมโยงและสอดคล้องกับนโยบายการเกษตรและมีการปฏิบัติตามเส้นเวลาจนประสบความสำเร็จ เช่น โครงการพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
10. การประสานนโยบายและแผนของรัฐบาลคณะที่ 61

ภาคผนวก 2

กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการนำผลจากโครงการไปใช้ประโยชน์

- รายงานฉบับสมบูรณ์ ยังไม่มีการนำไปใช้ประโยชน์เพราะการจัดทำรายงานเพิ่งแล้วเสร็จ

ภาคผนวก 3

ตารางเปรียบเทียบวัตถุประสงค์กิจกรรมที่วางแผนไว้และกิจกรรมที่ดำเนินการมาแล้ว

Output	ผลสำเร็จ
1. ฐานข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรที่เป็นตารางเปรียบเทียบ นโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน นโยบายน้ำ นโยบายเกษตร ที่รัฐได้กำหนดในช่วงเวลาเดียวกัน โดยเรียงลำดับเวลาในลักษณะจดหมายเหตุ (Chronicle) พ.ศ. 1762 ถึง พ.ศ. 2561 2. ความเชื่อมโยงของนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรกับนโยบายการเกษตร บทเรียนจากการกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร ที่มีลักษณะเชื่อมโยงและสอดคล้องระหว่างนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน นโยบายน้ำ และนโยบายเกษตร ที่ใช้ “เส้นเวลา (Timeline)” เพื่อเป็นแนวทางที่จะนำไปกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรในอนาคต 3. ได้จัดทำรายงานการวิจัยรวม 6 เล่ม คือ 1. เอกสารหลัก ที่มีสาระสำคัญ คือ คือ บทที่ 1 บทนำ บทที่ 2 ประสพการณ์นานาชาติว่าด้วยความเชื่อมโยงของทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร บทที่ 3 วิชาการการเกษตรกับการปกครองของราชอาณาจักรไทย บทที่ 4 ผลจากนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรไทยกับช่วงเวลาการพัฒนา บทที่ 5 ความเชื่อมโยงและเส้นเวลา (Timeline) ในการกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร และนโยบายการเกษตร บทที่ 6 การถอดบทเรียนนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรไทย และบทที่ 7 สรุป 2. เอกสารประกอบเล่มที่ 1 : นโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน นโยบายน้ำ และนโยบายการเกษตรในช่วงสมัยกรุงสุโขทัยถึงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 1762- พ.ศ. 2524) 3. เอกสารประกอบเล่มที่ 2 : นโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน นโยบายน้ำ และนโยบายเกษตร ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5-7 (พ.ศ. 2525 ถึง พ.ศ. 2539) 4. เอกสารประกอบเล่มที่ 3 : นโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน นโยบายน้ำ และนโยบายการเกษตร ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8-9 (พ.ศ. 2540 ถึง พ.ศ. 2549) 5. เอกสารประกอบเล่มที่ 4 : นโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน นโยบายน้ำ และนโยบายการเกษตร ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 ถึง พ.ศ. 2554) 6. เอกสารประกอบเล่มที่ 5 : นโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน นโยบายน้ำ และนโยบายการเกษตร ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11-12 (พ.ศ. 2555 ถึง พ.ศ. 2561)	100%

ลงนาม

(นายโสภณ ชมชาญ)
หัวหน้าโครงการวิจัยผู้รับทุน
วันที่ มกราคม 2562