



การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม: ทรัพยากรดินและการใช้ที่ดิน

The Natural Resources and environmental Management: Soil Resource and Land Use

นายรัตนะ สวามีชัย

ผู้อำนวยการสำนักแผนงานและโครงการพิเศษ
สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

Mr. Ratana Sawamechai

Director of Bureau of Planning and Special Projects
E-mail: ratana2563@gmail.com

**และคณะนักศึกษาหลักสูตรป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 57
กลุ่มการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**

The Natural Resources and Environmental Management Group
in the National Defence Course, Class 57, National Defence College



บทคัดย่อ

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นส่วนสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศ แต่ ณ ปัจจุบัน ประเทศไทย ต้องเผชิญกับภัยธรรมชาติโดยเฉพาะภัยแล้งที่ถือว่าเป็นปัญหาระดับประเทศ ที่ส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากการตัดไม้ทำลายป่า การบุกรุกที่ดินทำกิน และสภาวะ อากาศของโลกที่เปลี่ยนแปลง ก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำอุปโภคบริโภค ผลผลิตที่ลดลง การอพยพแรงงานเข้ามาสู่เมืองใหญ่ รัฐต้องสูญเสียงบประมาณ จำนวนสูง

บทความฉบับนี้ได้ประมวลสรุปสถานการณ์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมที่สำคัญของประเทศ และเพื่อเป็นประโยชน์ในเชิงนโยบาย จึงเสนอ แนวทางการแก้ไขปัญหา ทรัพยากรดินและการใช้ที่ดิน ควรผลักดันกฎหมาย กำหนดเขตการใช้ที่ดินและทรัพยากรที่เกี่ยวข้องโดยใช้ฐานข้อมูลดินและที่ดิน ที่ทันสมัยเป็นมาตรฐานเดียวกัน รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับ ที่ดินและการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย นอกจากนี้ รัฐบาลควรเร่งดำเนินการออกเอกสารสิทธิ์หรือให้สิทธิที่ทำกินในบริเวณที่มีศักยภาพ และสามารถทำประโยชน์ได้ภายใต้การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างถูกต้อง เหมาะสม ตลอดจนควรเร่งรัดการนำข้อมูลสารสนเทศภูมิศาสตร์มากำหนดเขต การปลูกพืชเศรษฐกิจ การวางแผนการผลิต การบริหารจัดการผลผลิตด้วย

คำสำคัญ: ทรัพยากรธรรมชาติ, สิ่งแวดล้อม, ทรัพยากรดิน, การใช้ที่ดิน

ABSTRACT

Natural resources and the environment are essential foundations of Thailand's economic and social development that also have ramifications for the wellbeing of its people. Thailand has faced many natural disasters, especially droughts, which are considered a national threat caused by deforestation, land invasion and the changing global climate. Such activities cause water supply shortages, reduced productivity, and migration to cities, at an excessive cost to the government.

This article collects and summarizes the important situations in Thai natural resources and the environment. To develop the policy making, the article describes the solutions to soil resource and land use. The government should push forward the regulations of land use and relevant resources based on the same standard of the soil database and the updated land database. The regulations and rules regarding the land should also be modified, while the integration of related agencies and law enforcement should be implemented. Moreover, the government should urge the issue of Land Title Deed or provide the rights of the land owners on the potential areas, which could be utilized under the proper land use control. In addition, the Geographic Information System (GIS) data should be rapidly implemented in order to set up the agricultural economic zones, production planning and productivity management.

Keywords: Natural Resources, Environment, Soil Resource, Land Use

ความสำคัญของทรัพยากรดินและที่ดิน

ทรัพยากรที่ดินมีความสำคัญต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อมในระบบนิเวศวิทยาเป็นอย่างมาก ซึ่งความหมายของดินและที่ดินพอสรุปได้ ดังนี้

ดิน (Soil) ตามความหมายทางปฐพีวิทยา หมายถึง เทหวัตถุทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นบนผิวโลก ช่วยค้ำจุนการทรงตัวของพืช ดินประกอบด้วย แร่ธาตุ และอินทรีย์วัตถุต่าง ๆ มีลักษณะชั้นแตกต่างกันตามวัตถุต้นกำเนิดของดิน แต่มีความสัมพันธ์ต่อกันโดยกระบวนการกำเนิดดิน การกระทำของสภาพอากาศระยะเวลา ฯลฯ

ที่ดิน (Land) มีความหมายต่างไปจากดิน (Soil) เพราะว่าคำว่าที่ดิน หมายถึง สิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ มีที่อยู่เฉพาะแน่นอน เคลื่อนย้ายไม่ได้ มีปริมาณจำกัด ไม่สามารถเพิ่มขึ้นหรือลดลงได้ตามความต้องการของมนุษย์ เป็นพื้นที่ที่สามารถเข้าถือครองกรรมสิทธิ์ทางกฎหมายที่ดินที่มีอยู่ตามธรรมชาติ อันอาจใช้ประโยชน์สนองความต้องการของมนุษย์ในทางต่าง ๆ โดยคำนึงถึงผลตอบแทนจากการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นเป็นประการสำคัญ

มีคำกล่าวที่ว่า “ทรัพยากรที่ดินเป็นสมบัติอันล้ำค่าที่โลกมอบไว้ให้แก่สัตว์โลกเพื่อดำรงชีพ ซึ่งมีอาจหาสิ่งหนึ่งสิ่งใดมาทดแทนได้” คำกล่าวนี้เป็นความจริงเนื่องจากดินและที่ดินมีประโยชน์แก่มนุษย์หลายประการดังจะยกมากล่าว ดังนี้

1) เป็นแหล่งสะสมของน้ำ แร่ธาตุ และพลังงาน ในดินจะมีน้ำแทรกอยู่ระหว่างอนุภาคของดินประมาณ 25% โดยประมาณ ใต้ผิวดินลงไปก็จะมีแหล่งเก็บกักสะสมน้ำอยู่ที่เรียกว่าน้ำบาดาล (Groundwater) สามารถที่จะนำมาใช้ประโยชน์ได้เช่นเดียวกับน้ำผิวดิน โดยทั่วไป มีแร่ธาตุต่าง ๆ ที่ให้ประโยชน์ในการดำรงชีวิตและมีคุณค่าทางเศรษฐกิจ เช่น เหล็ก ดีบุก สังกะสี ทองแดง อะลูมิเนียม เงิน ทองคำ น้ำมันดิบ ฯลฯ ล้วนแล้วแต่ฝังอยู่ภายใต้ผิวดินทั้งสิ้น

2) เป็นทรัพยากรและทรัพยากรฐาน (Base

Resource) ที่ให้ปัจจัยที่จำเป็นในการดำรงชีวิตของสิ่งมีชีวิตทุกชนิดทั้งทางตรงและทางอ้อม ไม่ว่าจะเป็นพืช สัตว์ และจุลินทรีย์ต่าง ๆ ล้วนต้องอาศัยอยู่บนดิน หรืออาศัยผลผลิตต่าง ๆ จากดินในการดำรงชีวิตด้วยกันทั้งสิ้น ในขณะที่มนุษย์นอกจากจะอาศัยอยู่บนดินเช่นเดียวกับพืชและสัตว์แล้ว ยังอาศัยพืชและสัตว์เป็นอาหาร เมื่อเกิดการเจ็บป่วยก็ต้องการยารักษาโรคที่ได้มาจากดิน หิน แร่ พืช และสัตว์ ในทำนองเดียวกับการได้มาซึ่งวัสดุก่อสร้างต่าง ๆ เครื่องนุ่งห่ม ผลผลิตทางการเกษตรหรืออุตสาหกรรม เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีทั้งหลาย นักนิเวศวิทยาจึงถือว่าดินเป็นที่รวมขององค์ประกอบในระบบนิเวศบกทั้งหมด

3) เป็นภูมิทัศน์ (Landscape) ที่มีความสวยงามให้ความสุขทางจิตใจ และเป็นอาหารทางสายตาของมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นทิวทัศน์ของภูเขา หุบเขา แม่น้ำ ชายฝั่งทะเล เกาะแก่งต่าง ๆ ตลอดจนป่าไม้ พืชพันธุ์ สวนดอกไม้ต่าง ๆ เป็นต้น

4) เป็นแหล่งดูดซับและกรองสารพิษต่าง ๆ เช่น สารพิษกำจัดศัตรูพืช โลหะหนัก สารกัมมันตรังสี เป็นต้น คนทั่วไปมักจะมองว่าที่ดินเป็นทรัพย์สินสมบัติอันมีค่ามหาศาล จึงต้องการที่จะเข้าครอบครองสะสมไว้เพื่อการใช้ประโยชน์หรือจำหน่ายในโอกาสอันเหมาะสม ในขณะที่เกษตรกรมีมุมมองที่แตกต่างออกไปว่า ที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิตของตนเองและครอบครัว ทั้งยังเป็นมรดกตกทอดอันมีคุณค่ายิ่งต่อลูกหลาน ส่วนนักวิชาการเห็นว่าที่ดินเป็นทรัพยากรของประเทศ เป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของประชากรในประเทศ ประชากรทุกกลุ่มในประเทศต้องได้รับการจัดสรรในการใช้ประโยชน์อย่างยุติธรรม และในขณะเดียวกันก็ต้องช่วยกันบำรุงรักษาให้เป็นสมบัติอันล้ำค่าของประเทศชาติต่อไปตราบนานเท่านาน โดยที่ดินเป็นสิ่งแวดล้อมที่สามารถจะอำนวยความสะดวกแก่มนุษย์ได้นานัปการดังกล่าว่า ที่ดินจึงจัดเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าอย่างมหาศาลแก่มนุษย์

ถ้าพิจารณาจากการแบ่งประเภทของทรัพยากรที่เป็นที่ยอมรับของนักวิชาการ ทรัพยากรที่ดินจัดอยู่ในประเภททรัพยากรที่สูญสิ้น แต่สามารถที่จะหมุนเวียนหรือฟื้นฟูคุณสมบัติได้ กล่าวคือ อัตราการเกิดดินตามธรรมชาติเกิดขึ้นช้ากว่าอัตราการชะล้างพังทลายของดิน อัตราการสูญเสียความสมบูรณ์ของดินสูงกว่าอัตราการฟื้นคืนสภาพตามธรรมชาติ แต่ถ้ามนุษย์รู้จักการใช้ที่ดินอย่างฉลาด เมื่อดินเกิดการเสื่อมโทรมลงก็รู้จักฟื้นฟูความอุดมสมบูรณ์ของดิน รู้จักนำเอาระบบการปลูกพืชที่จะช่วยคงความอุดมสมบูรณ์ของดินมาใช้ มีการจัดการและวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดี เมื่อทรัพยากรที่ดินมีอยู่อย่างจำกัด แต่ความต้องการใช้ประโยชน์เพิ่มขึ้น ก็รู้จักการนำเอาที่ดินที่ไม่เคยใช้ประโยชน์มาก่อน เช่น ที่ดินชายทะเล ป่าชายเลนที่เสื่อมโทรม ที่รกร้างว่างเปล่า ที่ลุ่มน้ำขัง ฯลฯ มาใช้ประโยชน์ให้แก่มนุษย์อย่างต่อเนื่องไม่มีที่สิ้นสุด

ประเทศไทยมีเนื้อที่ทั้งหมด 320,696,888 ไร่ จากสถิติของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เมื่อ พ.ศ. 2555 ปรากฏว่าประเทศไทยมีเนื้อที่ถือครองทางการเกษตรอยู่ที่ 149,240,058 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 46.54 ของเนื้อที่ทั้งประเทศ เป็นเนื้อที่ป่าไม้ 107,241,030 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 33.44 ของเนื้อที่ทั้งประเทศ เนื้อที่ที่เหลือเป็นเนื้อที่ไม่ได้จำแนกมีจำนวน 64,215,800 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 20.02 ของเนื้อที่ทั้งประเทศ

การใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ทางการเกษตรของไทยส่วนใหญ่ใช้เพื่อทำนา รองลงมาคือปลูกไม้ผล และไม้ยืนต้น ทำไร่ โดยจำแนกออกเป็นที่นาประมาณ 69,967,975 ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 46.88 ของเนื้อที่ถือครองทางการเกษตร ไม้ผลและไม้ยืนต้นประมาณ 34,914,614 ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 23.40 ของเนื้อที่ถือครองทางการเกษตร พืชไร่ประมาณ 31,154,880 ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 20.87 ของเนื้อที่ถือครองทางการเกษตร สวนผัก ไม้ดอกและไม้ประดับประมาณ 1,397,163 ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 0.93 ของเนื้อที่ถือ

ครองทางการเกษตร ที่เหลือประมาณ 11,805,426 ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 7.91 ของเนื้อที่ถือครองทางการเกษตร ใช้ประโยชน์ทางด้านเป็นที่อยู่อาศัย ที่ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ที่รกร้าง และที่อื่น ๆ

การผลิตทางการเกษตรที่เปลี่ยนแปลงจากแบบยังชีพมาสู่แบบการค้า ทำให้รูปแบบการใช้ที่ดินทางการเกษตรเปลี่ยนไปจากรูปแบบเกษตรแบบยังชีพที่เคยทำการเพาะปลูกในบางฤดู และปลูกพืชหลากหลายชนิดเพียงเพื่อการบริโภคภายในครัวเรือนมา เป็นรูปแบบเกษตรแบบการค้าที่มีการใช้ที่ดินอย่างเข้มข้น มีการทำการเกษตรแบบไร่นาขนาดใหญ่ และเน้นการปลูกพืชเฉพาะอย่าง ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมตามมาหลายประการ โดยเฉพาะปัญหาต่อเนื่องที่เกิดจากการใช้ที่ดินที่ไม่เหมาะสมกับศักยภาพพื้นที่ เช่น ปัญหาการชะล้างพังทลายของหน้าดิน ปัญหาดินเค็ม ปัญหาน้ำท่วม และปัญหาผลผลิตต่ำกว่าที่ควรจะได้รับ เป็นต้น

ดินเป็นปัจจัยหลักในการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะทางด้านเกษตรกรรมที่เป็นอยู่ในอดีต จนถึงปัจจุบันชี้ให้เห็นว่าปัญหาทรัพยากรดินและการใช้ที่ดิน ซึ่งได้แก่ ปัญหาการจัดการที่ดิน ปัญหาการถือครองที่ดินทางการเกษตร ปัญหาความเสื่อมโทรมและดินมีปัญหาพิเศษนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเร่งด่วน โดยใช้มาตรการและวิธีการต่าง ๆ ผสมผสานกัน เพื่อฟื้นฟูทรัพยากรดินให้สมบูรณ์ รวมทั้งให้เกิดการใช้ที่ดินที่ถูกประเภท

สถานการณ์ของปัญหาและแนวโน้มของปัญหา

1. ปัญหาการจัดการที่ดิน

1) การใช้ที่ดินที่ไม่เหมาะสมกับสมรรถนะที่ดิน หรือการใช้ที่ดินผิดประเภท

ความเหมาะสมของที่ดินของประเทศไทย พบว่ามีการใช้ที่ดินที่ไม่ถูกต้องตามสมรรถนะที่ดิน โดยส่วนใหญ่เป็นการทำนาข้าวบนดินที่ไม่เหมาะสม การ

ปลูกพืชไม่ผลและบนดินที่ไม่เหมาะสม และการปลูกพืช ไร่บนที่ลาดเขาสูงกว่า 35% นอกจากนี้ที่ดินบางแห่ง เหมาะที่จะใช้ทางการเกษตรแต่กลับนำไปใช้ประโยชน์ ในด้านอื่น ๆ เช่น สร้างโรงงานอุตสาหกรรม บ้าน จัดสรร เป็นต้น

2) การใช้ที่ดินโดยปราศจากการบำรุงรักษา

พื้นที่เกษตรกรรมได้ถูกใช้มาเป็นเวลานาน แล้ว ทำให้ธาตุอาหารพืชซึ่งแต่เดิมมีน้อยอยู่แล้วถูกพืช ดูดใช้ไปในการเจริญเติบโตเสียเป็นส่วนใหญ่ บางส่วน ถูกชะล้างพังทลาย หรือถูกน้ำพัดพาไปจากดิน พื้นที่ การเกษตรที่ใช้เครื่องมือหนักทำการเกษตรจะทำให้ โครงสร้างของดินเสียไป โดยดินจะจับตัวกันแน่นกลายเป็นชั้นดาน

3) การใช้ที่ดินไม่เกิดประโยชน์สูงสุดต่อหน่วย พื้นที่

การเกษตรส่วนใหญ่ของประเทศไทยยังคง อาศัยน้ำฝนเป็นหลัก ที่ดินส่วนใหญ่จะถูกใช้ในฤดูฝน เท่านั้น ส่วนฤดูแล้งจะถูกทิ้งว่างเปล่าประโยชน์ อาจ เนื่องมาจากการขาดแคลนน้ำ และราคาผลผลิตตกต่ำ

4) การบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

เนื่องจากพื้นที่ทางการเกษตรที่เหมาะสมในพื้นที่ ราบมีจำกัด ตรงกันข้ามกับอัตราการเพิ่มขึ้นของ ประชากรที่นับวันจะมีมากขึ้น ความต้องการกรรมสิทธิ์ ในที่ดินทำกินและการผลิตการเกษตรเพื่อการค้า และ การพัฒนาเทคโนโลยีทางการเกษตร สาเหตุต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นสาเหตุให้มีการบุกรุกพื้นที่ป่าและขยาย พื้นที่การเกษตรโดยไม่มีการควบคุม หรือมีการป้องกัน เพียงบางส่วน ส่งผลต่อความเสื่อมโทรมของทรัพยากร ดินและที่ดินอย่างรวดเร็ว ที่เห็นได้ชัดคือการสูญเสีย หน้าดินที่มีความอุดมสมบูรณ์ การปนเปื้อนของสารพิษ ในดินและแหล่งน้ำ และการเกิดภัยแล้ง เป็นต้น

5) การบังคับใช้กฎหมาย

แม้ว่าในปัจจุบันจะมีกฎหมายที่บังคับใช้ในการ ควบคุมและป้องกันการอนุรักษ์ทรัพยากรดินอยู่บ้าง แล้วก็ตาม แต่ปัญหาที่ยังคงพบเห็นและไม่สามารถ

แก้ไขให้หมดไปได้ ได้แก่ การบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าไม้ เช่น ป่าสงวนแห่งชาติ และพื้นที่ต้นน้ำลำธาร ซึ่งส่ง ผลกระทบต่อทรัพยากรดิน นอกจากนี้ยังมีปัญหาการ ถือครองที่ดินที่ได้มาโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย รวมทั้ง การเผาป่าหรือหลีกเลี่ยงกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ ประโยชน์ที่ดินเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าส่วน รวม เป็นต้น

2. ปัญหาการถือครองที่ดินทางการเกษตร

การเพิ่มขึ้นของประชากรนับว่าเป็นตัวแปรที่ สำคัญตัวแปรหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาการใช้ที่ดินและ ทรัพยากรธรรมชาติ จากการศึกษาพบว่าจำนวนครัว เรือนเกษตรมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี ซึ่งเป็นไปตาม สัดส่วนของการเพิ่มประชากร ในขณะที่ที่ดินมีอยู่ อย่างจำกัด จึงทำให้ขนาดเนื้อที่ถือครองต่อครัวเรือนมี แนวโน้มลดลงเล็กน้อย

นอกจากปัญหาการถือครองที่ดินเฉลี่ยต่อครัว เรือนค่อนข้างน้อยแล้ว ยังพบว่าประชากรไม่ได้ทำกิน ในที่ดินของตนเอง ซึ่งเกษตรกรบางรายที่ไม่มีสิทธิ์ใน ที่ดินที่ทำการเกษตรอยู่เนื่องจากพื้นที่ที่ใช้ทำการเกษตร ได้มาโดยผิดกฎหมาย เช่น การบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ การใช้ที่สาธารณประโยชน์ เป็นต้น จึงทำให้ไม่เกิด ความสนใจที่จะดูแลรักษา หรืออนุรักษ์พื้นที่ดินนั้น ๆ ให้คงสภาพที่ดีตลอดไป

3. ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดินและที่ดิน

1) ลักษณะของความเสื่อมโทรม

(1) การชะล้างพังทลายของดิน เป็น สาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความเสื่อมโทรมของดิน โดยเฉพาะการพัดพาเอาหน้าดินที่มีความอุดมสมบูรณ์และ ธาตุอาหารพืชในดินสูงออกไปจากพื้นที่ ซึ่งส่งผลต่อการ สูญเสียธาตุอาหารในดิน

ปัญหาการชะล้างพังทลายของดิน โดยธรรมชาติ กระบวนการชะล้างพังทลายของดินจะเกิดขึ้นอยู่แล้ว น้ำเป็นตัวการสำคัญที่สุดที่ทำให้เกิดการกัดเซาะชะล้าง

พังทลายของดินในประเทศไทย นำมีอิทธิพลต่อการชะล้างนับตั้งแต่อยู่ในสภาพของเม็ดฝนที่ตกมากระทบผิวดิน น้ำที่มีอยู่ในดินทำให้ดินอ่อนตัว อิ่มตัว ง่ายต่อการถูกชะล้าง และทำให้น้ำซึมลงดินต่อไปอีกไม่ได้ จึงเกิดการไหลบ่าของน้ำลงสู่ที่ต่ำ มีการกัดเซาะชะล้าง และทำให้น้ำซึมลงดินต่อไปอีกไม่ได้ จึงเกิดการไหลบ่าของน้ำลงสู่ที่ต่ำ มีการกัดเซาะชะล้าง และทำให้น้ำซึมลงดินต่อไปอีกไม่ได้ จนถึงกลายเป็นแม่น้ำลำธาร การชะล้างพังทลายที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติจะมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป ต่อเมื่อมีมนุษย์เข้าไปเกี่ยวข้อง มนุษย์จะเป็นตัวเร่งทำให้อัตราการชะล้างพังทลายสูงกว่าที่เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติหลายเท่าตัว กิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ที่เป็นตัวเร่งให้เกิดความเสื่อมโทรมของดินมีหลายประการ ได้แก่ การตัดไม้ทำลายป่า การทำไร่เลื่อนลอย การใช้ที่ดินไม่ตรงตามสมรรถนะของดิน การทำการเกษตรผิดวิธี การตัดถนน การก่อสร้างต่าง ๆ เป็นต้น

(2) ความเสื่อมโทรมทางกายภาพ การทำการเกษตรแผนใหม่ นำมาซึ่งการใช้เครื่องมือเครื่องจักรที่มีน้ำหนักมากเข้าไปในพื้นที่เกษตรกรรม มีการไถพรวนบ่อยครั้งขึ้น ทำให้โครงสร้างของดินถูกทำลาย ดินอัดตัวแน่นขึ้น ส่งผลให้เกิดชั้นดานเชื่อมแข็งในชั้นดินไถพรวน ยกต่อการให้น้ำซึมผ่านลงไปใต้ดิน เมื่อเวลาฝนตกดินจะดูดซับน้ำได้ลดลง เกิดน้ำเอ่อที่ผิวน้ำดิน เป็นผลให้เกิดน้ำไหลบ่าที่ผิวน้ำดินมากขึ้น จึงเป็นสาเหตุให้เกิดการชะล้างพังทลายของดินมากขึ้น

(3) ความเสื่อมโทรมทางเคมี การใช้ประโยชน์ที่ดินในบริเวณที่มีความเปราะบางทางด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะบริเวณที่มีกระบวนการทางเคมีสูง เช่น บริเวณชายฝั่งทะเล บริเวณที่มีการสะสมของเกลือในดินสูง จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเคมีเนื่องจากกระบวนการเคลื่อนย้ายของสาร เช่น การเคลื่อนที่ของเกลือในชั้นดินด้วยน้ำพบมากในพื้นที่ดินเค็มภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การเพิ่มขึ้นของพื้นที่ดินกรดกำมะถันในพื้นที่ราบภาคกลาง เนื่องจากการระบายน้ำออกจากพื้นที่ การเพิ่มขึ้นของดินเค็ม และดินเป็นกรดกำมะถัน เนื่องจากกิจกรรมการเพาะเลี้ยง

สัตว์น้ำชายฝั่งทะเล ทั้งหมดนี้เกิดขึ้นจากกระบวนการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทางเคมี

2) สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศเกิดความเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็วเนื่องมาจากมนุษย์นำดินและที่ดินมาใช้ประโยชน์โดยขาดความรู้และการจัดการที่ดี ดังนี้

(1) การขาดความรู้เรื่องดินและการจัดการที่ดินที่ดี

เกษตรกรมีความรู้ในเรื่องดินและที่ดินน้อยมาก โดยเฉพาะเรื่องการไถพรวน ระบบการปลูกพืช การจัดการพื้นที่ การใช้ปุ๋ยเคมีและสารเคมีต่าง ๆ การทำการเกษตรในพื้นที่สูงและพื้นที่ดอนยังนิยมการเพาะปลูกขึ้นลงตามแนวความลาดชันของพื้นที่ ซึ่งมีความสะดวกในการดูแลรักษาพื้นที่ จึงเป็นเหตุให้มีอัตราการชะล้างพังทลายหน้าดิน และธาตุอาหารในดินบางส่วนถูกชะล้างพัดพาออกไปจากพื้นที่เป็นปริมาณสูง ผลผลิตต่าง ๆ ลดลงอย่างรวดเร็วเนื่องจากธาตุอาหารพืชในดินลดลง เป็นเหตุให้ต้องมีการใส่ปุ๋ยเคมีในปริมาณที่มากขึ้น หรือบุกรุกเข้าไปในพื้นที่ป่าไม้เพื่อให้มีพื้นที่ผลิตมากขึ้น หรือมีพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ดีกว่าเดิม

(2) องค์กรดูแลทรัพยากรดินและที่ดิน

เป็นที่ทราบว่ามีหน่วยงานหลักที่ดูแลเรื่องการใช้ทรัพยากรดินและที่ดินหลายหน่วยงาน ได้แก่ กรมพัฒนาที่ดิน กรมป่าไม้ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมประมง สก. สก. สก. กรมโยธาธิการและผังเมือง และหน่วยงานต่าง ๆ อีกหลายหน่วยงาน ในหลายกระทรวง ซึ่งปัจจุบันหน่วยงานหลักได้ดำเนินการสำรวจขอบเขต จำแนกชนิด ประเมินศักยภาพของที่ดิน กำหนดเขตการใช้ประโยชน์ หรือแม้แต่วางแผนการใช้ที่ดินไว้บ้างแล้ว ปัญหาที่เกิดขึ้นกับการดูแล การจัดการทรัพยากรดินและที่ดินยังไม่บรรลุผลอย่างแท้จริง เนื่องจากอุปสรรคต่าง ๆ ดังนี้

- บุคลากรและงบประมาณมีจำกัด จึงเป็นข้อจำกัดในการส่งเสริมความรู้เพื่อการพัฒนาบุคลากร

ในด้านการจัดการและการปรับปรุงบำรุงดิน การเผยแพร่และฝึกอบรมแก่เกษตรกร

- ข้อมูลฐานเรื่องดินและที่ดินของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไม่สอดคล้องกัน ทั้งในด้านขอบเขต มาตรการส่วน และวิธีการที่ได้มาซึ่งข้อมูล และข้อมูลไม่ทันสมัย

- กฎระเบียบและกฎหมายไม่สอดคล้องกัน ทั้งทางด้านวิธีการดำเนินการ และระเบียบวิธีปฏิบัติ บางหน่วยงานไม่มีกฎหมายที่จะสามารถบังคับใช้ได้ จึงทำให้ไม่มีมาตรการในการควบคุม ออกกฎระเบียบการใช้ดินและที่ดินได้ตามหลักวิธีการจัดการที่ดีได้

3) การใช้ปุ๋ยเคมี

ปุ๋ยเป็นปัจจัยการผลิตที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาผลผลิตทางการเกษตร การเพิ่มประสิทธิภาพของการผลิตโดยการใช้ปุ๋ยเคมีเป็นวิธีเร่งด่วนและให้ผลเร็ว ปุ๋ยเคมียังเป็นปัจจัยการผลิตที่จำเป็นและมีแนวโน้มมีความต้องการเป็นปริมาณมากขึ้นทุกปี การใช้ปุ๋ยเคมีของเกษตรกรอย่างไม่ถูกต้องทั้งในด้านปริมาณ ชนิดของปุ๋ย และเวลาที่เหมาะสมในการใส่ปุ๋ย ได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในการซื้อปุ๋ยจากต่างประเทศ เพิ่มปริมาณการปนเปื้อนของธาตุอาหารพืชและสารเคมีในแหล่งน้ำ ทำให้ดินเสื่อมโทรมลง ปริมาณปุ๋ยที่ไม่เป็นประโยชน์จะสูญเสียไปโดยการถูกชะล้างลงไปในแหล่งน้ำธรรมชาติ ทำให้เกิดมลภาวะทางน้ำตามมา

4) การปนเปื้อนของสารพิษในดิน

ดินเป็นแหล่งรองรับสิ่งปฏิกูลที่ได้จากวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร ทางอุตสาหกรรม และจากชุมชน นอกจากนี้ดินยังได้รับผลกระทบทางตรงและทางอ้อมจากการใช้สารเคมีทางการเกษตร รวมทั้งสารกำจัดศัตรูพืช ได้แก่ สารกำจัดแมลง สารกำจัดไร สารรมคว้นพืช สารกำจัดหนู สารกำจัดโรคพืช สารกำจัดวัชพืช สารควบคุมการเจริญเติบโตของพืช สารกำจัดหอยทาก และอื่น ๆ สารเคมีกำจัดศัตรูพืชเหล่านี้ซึ่งส่วนใหญ่มีสารประกอบของธาตุโลหะหนักต่าง ๆ เช่น ทองแดง ตะกั่ว สังกะสี แคดเมียม สารหนู และปรอท

เป็นต้น ผลของโลหะหนักเหล่านี้ถ้ามีการสะสมเป็นปริมาณมากในดิน และอาจถูกพัดพาสู่แหล่งน้ำ อาจมีผลโดยตรงต่อมนุษย์ และเข้าสู่ระบบห่วงโซ่อาหาร เมื่อมีการสะสมมากทำให้เกิดเป็นพิษต่อดัชนี ไต และสารก่อมะเร็ง

ผลกระทบจากความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดินและการใช้ที่ดิน ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดินและการใช้ที่ดินส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ กรมพัฒนาที่ดิน (2542) ได้รายงานและแบ่งผลกระทบไว้เป็น 3 ด้าน ได้แก่

1. ผลกระทบทางด้านกายภาพ

เกิดจากการใช้ที่ดินและการจัดการที่ดินที่ไม่เหมาะสม โดยเฉพาะการทำให้เกิดการชะล้างพังทลายของหน้าดินซึ่งเป็นส่วนที่มีความอุดมสมบูรณ์สูง หน้าดินเหล่านี้จะถูกชะล้างทับถมเป็นตะกอนแหล่งน้ำ ซึ่งก่อให้เกิดการตื้นเขินตามแหล่งน้ำ ภาคครัวต้องเสียค่าใช้จ่ายในการขุดลอกตะกอน และเกษตรกรต้องใช้ปุ๋ยเคมีในการบำรุงดินเพิ่มขึ้น ส่งผลให้มีการปนเปื้อนของสารเคมีทั้งในดินและน้ำมีมากขึ้น

2. ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ

ความเสื่อมโทรมของดินส่งผลกระทบต่อผลผลิตทางการเกษตร และกระทบต่อเกษตรกรซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศจะได้รับผลผลิตต่ำ เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกษตรกรมีรายได้ต่ำและยากจน

3. ผลกระทบทางด้านสังคม

เกษตรกรมีรายได้ทางการเกษตรลดลง เนื่องจากทางเลือกในการผลิตและรายได้ลดลง มีการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้มากขึ้นเพื่อขยายพื้นที่ทำกิน และต้องการพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์สูง บางกลุ่มต้องอพยพเข้าเมืองเพื่อหางานทำ ทั้งสองประเด็นดังกล่าวเป็นเหตุทำให้เกิดปัญหาและผลกระทบทางด้านสังคมต่าง ๆ ตามมา

สภาพที่ดินของประเทศไทย

การพัฒนาเศรษฐกิจในระบบทุนนิยมที่ผ่านมาของไทยเป็นแรงผลักดันทางเศรษฐกิจ การเมือง ที่นำไปสู่การพัฒนาประเทศเพื่อความทันสมัย โดยการสร้างแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรก และทำให้รัฐต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจ การส่งออก ส่งผลกระทบต่ออย่างใหญ่หลวงต่อสังคมไทย ที่นำไปสู่ปัญหาการสูญเสียที่ดินของเกษตรกร จากการจัดการที่ดินโดยเน้นระบบกรรมสิทธิ์แบบปัจเจก ทำให้เกิดปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินทั้งส่วนของรัฐและนายทุน กลายเป็นวิกฤตปัญหาความยากจนอย่างรุนแรง และทั้งนี้ ในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากที่ดินระหว่างประชาชนกับรัฐ และการกระจายการถือครองที่ดินที่ไม่เป็นธรรม มีแนวโน้มว่าจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น

ปัจจุบันที่ดินของประเทศไทยที่มีเอกสารสิทธิ์ตามกฎหมายครอบครองโดยประชาชนทั่วไปมี 130 ล้านไร่ ที่ดินส่วนใหญ่อยู่ในมือของคนส่วนน้อย กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2549 ที่ดินร้อยละ 10 ของคนทั้งประเทศเป็นผู้ถือครองที่ดินมากกว่า 100 ไร่ ส่วนที่เหลือร้อยละ 90 เป็นผู้ถือครองที่ดินน้อยกว่าหรือเท่ากับ 1 ไร่ เท่านั้น และปี พ.ศ. 2551 ผู้ถือครองที่ดิน 50 รายแรกจาก 1.46 ล้านราย ถือครองที่ดินร้อยละ 10 ของที่ดินในกรุงเทพมหานคร ในขณะที่ในปี พ.ศ. 2549 คริวเรือนในภาคเกษตรมากกว่าร้อยละ 40 ไม่มีที่ดินเลยหรือถือครองที่ดินน้อยกว่า 10 ไร่ (ดวงมณี เลาวกุล และเอี่ยมพร พิชัยสนธิ: 2551) ขณะเดียวกันมีที่ดินรกร้างว่างเปล่าถึง 48 ล้านไร่ (กฤษฎา บุญชัย: 2554) การถือครองที่ดินโดยไม่ได้ใช้ประโยชน์เป็นประเด็นที่มีการนำเสนอว่าเป็นปัญหาสำคัญในสังคมไทย โดยที่ดินที่มีการถือครองในประเทศไทยถูกปล่อยทิ้งไว้ให้รกร้างว่างเปล่า ซึ่งเกิดจากการซื้อขายที่ดินและการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ หากใช้มูลค่าเพิ่มภาคเกษตรเป็นข้อมูลในการประเมิน ซึ่งถือว่าเป็นการประเมินขั้นต่ำ ในรายงาน

วิจัยของวารินทร์ วงศ์หาญเชาว์ และคณะ ศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุดพบว่า ในปี พ.ศ. 2541 ประเทศไทยมีพื้นที่ที่ใช้ทำการเกษตร 132.5 ล้านไร่ มูลค่าเพิ่มของการเกษตรปี พ.ศ. 2541 มีประมาณ 619,350 ล้านบาท จากข้อมูลสามารถคำนวณได้ว่าการประมาณการขั้นสูงเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินอยู่ที่ระดับร้อยละ 70.5 และหากสามารถทำให้ที่ดินใช้ประโยชน์เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 85 มูลค่าเพิ่มทางเกษตรจะสูงถึง 746,734.03 ล้านบาท หรือทำให้เกิดมูลค่าเพิ่มได้อีก 127,384.03 ล้านบาทต่อปี (รศ.ดร.วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์ และคณะ: 2557)

เมื่อมาพิจารณาการถือครองที่ดินในประเทศไทยตามข้อมูลการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินทั่วประเทศปี พ.ศ. 2555 พบว่ามีการออกเอกสารสิทธิ์จำนวน 33,082,303 แปลง แบ่งเป็นโฉนดที่ดินจำนวน 28,475,046 แปลง น.ส.3 ก จำนวน 3,391,523, น.ส.3 จำนวน 1,076,223 แปลง ใบจองจำนวน 139,511 แปลง (ดวงมณี เลาวกุล. 2557)

การครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายนั้นมี 4 แนวทาง คือ (1) ซื้อจากเอกชนโดยทั่วไป โดยรัฐออกเอกสารสิทธิ์คือ น.ส.3 หรือโฉนดที่ดินให้ เนื่องจากมีหลักฐานแสดงการครอบครอง (2) รัฐอนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์โดยการเช่า เช่น ที่ราชพัสดุ ที่สาธารณประโยชน์ (3) การเป็นสมาชิกของโครงการจัดที่ดินของรัฐ ภายใต้ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (4) รัฐอนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์ในช่วงเวลาที่กำหนดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เช่น โครงการออกหนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว (สทท.)

จากรายงานการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2551-2552 ร้อยละ 53.51 เป็นพื้นที่

เกษตรกรรม และรองลงมา (ร้อยละ 35.29) เป็นพื้นที่ป่าไม้ โดยมีพื้นที่ชุมชนร้อยละ 4.71 และมีพื้นที่ทิ้งร้างร้อยละ 2.86 (สำนักสำรวจดินและวางแผนการใช้ที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน. 2556) แต่เมื่อพิจารณาการถือครองที่ดินของครัวเรือนที่ดินระหว่าง 10-19 ไร่ มากที่สุด (1,013,918 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 24.91) และมีครัวเรือนที่ทำการเกษตรที่มีที่ดินมากกว่า 40 ไร่ จำนวน 402,145 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 9.88 ในขณะที่มีครัวเรือนที่ทำการเกษตรที่ไม่มีที่ดินเลย 789,599 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 18.42

อย่างไรก็ตาม ยังมีประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งที่ขาดโอกาสการเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน เนื่องจากราคาที่ดินที่สูงขึ้น ซึ่งจากการประเมินราคาทุนทรัพย์ที่ดินทั่วประเทศของกรมธนารักษ์ ปี พ.ศ. 2551 พบว่าราคาที่ดินในภูมิภาคเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 6.5 ต่อปี ส่วนราคาที่ดินในกรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 1.5 ต่อปี โดยสาเหตุที่ราคาที่ดินเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องนั้นเกิดจากปัญหาการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดิน การกักตุนที่ดินไว้โดยไม่ได้ใช้ประโยชน์เพื่อเก็งกำไร ทำให้ราคาที่ดินเป็นไปตามอัตราลอยตัว เกิดปัญหาราคาที่ดินแพง (สันดา อุตมะโกคิน: 2553) ทำให้เกษตรกรไม่สามารถซื้อที่ดินมาครอบครองได้ แต่เพื่อความอยู่รอดในการดำรงชีวิตจึงได้หักล้างถางพงเช่าทำกินในที่ดินของรัฐ เอกชน หรือป่าสงวนแห่งชาติเพื่อใช้เป็นที่ทำกิน ปัญหาคนไร้ที่ทำกินบุกรุกพื้นที่ป่าหรือพื้นที่รกร้างของรัฐ เอกชน หรือป่าสงวนแห่งชาติ โดยข้อมูลเมื่อปี พ.ศ. 2543 มีผู้อยู่อาศัยในป่าสงวนแห่งชาติซึ่งเนื้อที่ 6.4 ล้านไร่ จำนวน 450,000 ราย อาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ซึ่งมีเนื้อที่ 2,243,943 ไร่ จำนวน 185,916 ราย และอาศัยอยู่ในพื้นที่ราชพัสดุซึ่งเนื้อที่ 2,120,196 ไร่ จำนวน 161,932 ราย (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์: 2553)

โอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรของประชาชนผู้ยากไร้ สะท้อนปัญหาการถือครองที่ดินในประเทศไทยที่ว่า

1) การไร้กรรมสิทธิ์ เป็นปัญหาของผู้ที่ทำกินในที่ดินของรัฐ ทั้งพื้นที่ป่าไม้ ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ที่ราชพัสดุ และที่ดินในโครงการจัดที่ดินของรัฐ เป็นต้น โดยในปี พ.ศ. 2535 กระทรวงมหาดไทยได้สำรวจพบว่า มีประชาชนเช่าทำกินและอยู่อาศัยในเขตป่าไม้ทั้งเขตป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้อาคารจำนวน 5.3 ล้านคน ในพื้นที่ 37.6 ไร่

2) การไร้ที่ดินทำกิน ข้อมูลจากการขึ้นทะเบียนคนจนในปี พ.ศ. 2547 พบว่าผู้ที่มาลงทะเบียนคนจนไม่มีที่ดินทำกินรวม 1,303,360 ราย และมีผู้ที่มีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอจำนวน 1,651,922 ราย รวมเป็นจำนวนทั้งสิ้น 2,955,282 ราย (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม: 2551)

3) การเช่าที่ดิน แม้จะมีพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพื่อแก้ไขปัญหาเกษตรกรที่กำลังประสบความเดือดร้อนเนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร แต่ในปี พ.ศ. 2544 พบรายงานของกรมพัฒนาที่ดินว่าคนไทยประมาณ 811,871 ครอบครัว ยังไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง ส่วนเกษตรกรที่มีที่ดินทำกินไม่เพียงพอต้องเช่าที่ดินทำกินมีจำนวน 1-1.5 ล้านครอบครัว (ดวงมณี เลาวกุล และ เอี่ยมพร พิชัยสนธิ: 2551) และข้อมูลจากการขึ้นทะเบียนคนจนในปี พ.ศ. 2547 พบว่าผู้ที่มาลงทะเบียนเป็นผู้เช่าที่ดิน 678,077 ราย ยืมผู้อื่น 314,090 ราย และเป็นผู้รับจ้างทำการเกษตร จำนวน 311,193 ราย ซึ่งข้อเสียของพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 คือข้อเสียจากกฎหมายฉบับนี้ก็คือบทบัญญัติมาตรา 26 ได้กำหนดเวลาการเช่าไว้ นานเกินไป และหากยกเลิกการเช่าจะต้องแจ้งล่วงหน้า 1 ปี รวมทั้งบทบัญญัติมาตรา 53 และ 54 กำหนดไว้ว่าเมื่อเจ้าของที่ดินจะขายที่ดินที่มีผู้เช่าอยู่จะต้องให้สิทธิแก่ผู้เช่าก่อน เมื่อผู้เช่าไม่ซื้อถึงจะขายให้แก่ผู้อื่นได้ ส่วนใหญ่มีปัญหาราคาที่ดินที่ผู้เช่าต้องการซื้อในราคา

ถูกกว่าท้องตลาด เจ้าของที่ดินส่วนหนึ่งจึงไม่ยอมให้เช่า และทิ้งไว้โดยไม่ได้ทำประโยชน์ (สำนักงานนโยบาย และแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม: 2551)

4) การถือครองที่ดินรายใหญ่พบว่า ที่ดินผืนใหญ่ที่มีเอกสารสิทธิ์ประเภทโฉนดที่มีขนาดเกิน 50 ไร่ ต่อแปลง มีร้อยละ 1.02 หรือคนจำนวน 162,004.00 ราย และที่มีขนาดเกิน 500 ไร่ขึ้นไป มีร้อยละ 0.02 หรือ 2,398.00 ราย และขนาดของที่ดินผืนใหญ่โดยเฉลี่ยคือ 249.8 ไร่ต่อแปลง

5) จากการรวบรวมการถือครองที่ดินของคณะรัฐมนตรี จากบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่แสดงต่อ ป.ป.ช. ในปี พ.ศ. 2551 มีมูลค่าของที่ดินรวมกันมากกว่า 10,000 ล้านบาท และมีที่ดินรวมกันประมาณ 9,000 ไร่ (กฤษฎา บุญชัย: 2554)

6) มีการทำกำไรเกินปกติจากการขายที่ดินในโครงการจัดที่ดินของรัฐ เช่น การขายที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเองลำตะคอง

สถานการณ์ปัญหาการจัดการที่ดินของประเทศไทย

รากฐานของปัญหาที่ดินคือการเข้าไม่ถึงทรัพยากรที่ดิน โดยหลักคือ “ความไม่เป็นธรรมทางโครงสร้าง” ทั้งประเด็นกฎหมายที่ดินและป่าไม้ รวมทั้งการประกาศเขตพื้นที่ป่า และพื้นที่สาธารณประโยชน์ของรัฐ ไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของสิทธิชุมชน และวิถีการทำมาหากินของท้องถิ่น ซึ่งเป็นข้อจำกัดในการเข้าถึงที่ดินของประชาชนผู้ยากไร้ และอีกด้านหนึ่งเป็นผลพวงมาจากการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ดำเนินการต่อเนื่องมาเป็นเวลาหลายทศวรรษ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้กำหนดนโยบายที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดิน เช่น นโยบายเร่งรัดออกโฉนดที่ดิน และเอกสารสิทธิ์ที่ดินการส่งเสริมการท่องเที่ยว การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การเพิ่ม

พื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้ได้ร้อยละ 25 ของเนื้อที่ประเทศ การอนุรักษ์พื้นที่สาธารณประโยชน์ การส่งเสริมการทำสวนป่าในที่ดินของรัฐ เพื่อทำสวนป่าในเชิงพาณิชย์ การหวงห้ามที่ราชพัสดุไว้ให้กับหน่วยงานของรัฐใช้ประโยชน์ เป็นต้น จึงทำให้เกิดปัญหาที่สำคัญคือการกระจายการถือครองที่ดินที่ไม่เป็นธรรม และความขัดแย้งในการใช้ที่ดินของรัฐและป่าไม้ระหว่างประชาชนกับรัฐ และนำไปสู่การกระจุกตัวของ การถือครองที่ดิน

ที่ดินทั้งหมดของประเทศไทยซึ่งมีเนื้อที่ประมาณ 320 ล้านไร่ แบ่งเพื่อนำมาใช้ทำการเกษตร 120 ล้านไร่ และที่เหลือกำหนดไว้เพื่อการอนุรักษ์ แต่การกระจายการถือครองที่ดินในประเทศไทย มากกว่าร้อยละ 40 ของครัวเรือน ภาคเกษตรไม่มีที่ดินเลย หรือถือครองที่ดินน้อยกว่า 10 ไร่ และจำนวนครัวเรือนที่ไม่ได้ถือครองที่ดินเลยนับวันยิ่งเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะที่ดินเพื่อการเกษตรเป็นปัจจัยสำคัญต่อความมั่นคงทางอาหาร เนื่องจากเนื้อที่การเกษตรส่วนใหญ่ไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์เพื่อการผลิตที่แท้จริง แต่เป็นการซื้อที่ดินของนายทุนเพื่อการเก็งกำไร นอกจากนี้ที่ดินส่วนใหญ่ได้ถูกนำไปใช้เพื่อค้ำประกันการกู้ยืมเงินเพื่อไปประกอบธุรกิจด้านอสังหาริมทรัพย์ โดยเฉพาะในช่วงฟองสบู่แตกระหว่างปี พ.ศ. 2540-2543 มูลค่าหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิต (NPL) มีขนาดสูงมากที่ประมาณ 2.92 พันล้านบาท (ดวงฉวี เลาวกุล และ เอื้อมพร พิชัยสนธิ: 2556)

ซึ่งการถือครองที่ดินของไทยในอนาคต การปล่อยให้ที่ดินเป็น “สินค้า” ที่สามารถซื้อขายกันอย่างเสรีให้เกิดการซื้อขายที่ดินเพื่อการลงทุนและพัฒนา ที่นำไปสู่ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศ ที่ดินจะถูกครอบครองโดยชาวต่างประเทศ โดยเฉพาะนายทุนไทยเองที่เป็นสาเหตุสำคัญ รวมทั้งการทำเกษตรอุตสาหกรรม โดยเฉพาะที่ดินซึ่งมีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูง เช่น พักยา ภูเก็ต ชะอำ (อนุสรณ์ ธรรมใจ: 2556) จากการปล่อยให้ที่ดินเป็น

สินค้าทำให้ (1) ราคาที่ดินในพื้นที่เกษตรกรรมสูงขึ้นจนเกษตรกรไม่สามารถซื้อมาทำการเกษตรได้ และทำให้เกษตรกรที่มีที่ดินต้องการขายเพราะได้ราคาดี (2) เกิดการแข่งขันทางการค้า สร้างการกระจุกตัวของกำไรเกินปกติในกลุ่มผู้ประกอบการ การเก็งกำไรในโครงการก่อสร้างพื้นฐาน การบังคับใช้กฎหมาย 2 มาตรฐานกับที่ดินบางแปลงที่ไม่ควรออกเอกสารสิทธิ์ เช่น เกาะหรือภูเขา (3) ความไม่เป็นธรรมของกฎหมายการเช่าที่ดิน เช่น กฎหมายครอบครองปรปักษ์ที่นำไปสู่การไม่ให้ผู้อื่นได้ใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือการปล่อยที่ดินให้ว่างเปล่าเกิดการสูญเสียทางเศรษฐกิจทั่วประเทศ

การแก้ไขปัญหาและการดำเนินการของภาครัฐ

1. ด่านดิน

หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรดินและที่ดิน ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาทั้งระยะสั้นและระยะยาวในด้านการจัดการดินและการใช้ที่ดิน การถือครองที่ดินทางการเกษตร การแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดินและดินที่มีปัญหาพิเศษ โดยมีรายละเอียดการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานดังนี้

1. ด้านการจัดการดินและการใช้ที่ดิน

กรมพัฒนาที่ดินได้ดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องจำนวน 6 เรื่อง ได้แก่ จัดที่ดินทำกินและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กำหนดแผนปฏิบัติการพัฒนาในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การกำหนดพื้นที่เพาะปลูกเพื่อการผลิตการเกษตร และการเพิ่มประสิทธิภาพในเขตชลประทาน การจัดการด้านการผลิต การจัดการหลังการเก็บเกี่ยวและการตลาด โครงการเกษตรยั่งยืน สนับสนุนเรื่องสารตัวเร่งการทำปุ๋ยหมักแก่เกษตรกร โครงการสระเก็บน้ำขนาดเล็กเพื่อการเกษตรผสมผสาน และศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล นอกจากนี้ยังมีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลด้วยระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์

เพื่อพัฒนาระบบฐานข้อมูลดิน ทั้งข้อมูลพื้นที่และข้อมูลคุณลักษณะของดิน ให้มีข้อมูลที่ถูกต้อง ทันสมัย สามารถสืบค้น ปรับปรุง และวิเคราะห์ข้อมูลได้อย่างรวดเร็ว

กรมป่าไม้ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ แฝวถางป่าและเผาป่าเพื่อครอบครองที่ดิน ตามนโยบายด้านการจัดระบบบริหารการจัดการที่ดินในเขตพื้นที่ป่าไม้ โดยได้ประสานงานร่วมกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในการสอดส่องดูแลการบุกรุก แฝวถางป่า และให้ป่าไม้เขต ป่าไม้จังหวัดเข้าร่วมประชุมกับคณะอนุกรรมการที่จัดการเรื่องที่ดินระดับจังหวัด ทุกครั้ง เพื่อประสานนโยบายและแนวทางปฏิบัติให้สอดคล้องกับภารกิจของกรมป่าไม้ สำหรับการป้องกันการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติเพื่อปลูกสวนยางพารา ให้ประสานกับกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง เพื่อป้องกันไม่ให้ราษฎรบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติได้รับการสงเคราะห์จากกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง นอกจากนี้ยังจัดตั้งสำนักงานเพื่อจัดการที่ดินในเขตพื้นที่ป่าไม้ รับผิดชอบภารกิจเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินในเขตพื้นที่ป่าไม้ และติดตามประเมินการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ โดยรวมหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องมาไว้ภายใต้โครงการที่จะจัดตั้งใหม่

2. ด้านการถือครองที่ดินทางการเกษตร

หน่วยงานภาครัฐได้ดำเนินการเกี่ยวกับการถือครองที่ดินทางการเกษตร โดยกรมที่ดินมีโครงการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน ส่วนสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรได้ประกาศเขตปฏิรูปเพื่อมอบเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ให้กับเกษตรกรเพื่อใช้ทำประโยชน์ในการเกษตร ดังนี้

กรมที่ดินได้ดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการที่ดินของประชาชนเพื่อที่อยู่อาศัยและทำกิน และได้สิทธิ์ครอบครองที่ดินตามกฎหมาย ซึ่งมีแผนงานที่เกี่ยวข้อง 2 ด้าน ได้แก่ แผนงานด้านการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน เช่น น.ส. 3ก โฉนดที่ดินเป็นต้น และแผนงานด้านการกำกับดูแลและจัดการ

ที่ดินของรัฐ โดยมีการรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง งานจัดที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรได้ดำเนินงานจัดที่ดินในที่ดินของรัฐ โดยได้มอบเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 แก่เกษตรกร โดยพื้นที่ที่มีการมอบให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ส่วนใหญ่ ได้แก่ ที่ดินของรัฐ จำนวนมากที่สุดคือพื้นที่ป่าไม้เสื่อมสภาพ ส่วนที่ดินของเอกชนถูกนำมาประกาศเขตปฏิรูปน้อยมาก

3. ด้านความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดินและการใช้ที่ดิน

กรมพัฒนาที่ดินเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยฐานของการผลิตทางการเกษตร จึงมีงานที่ต้องเข้าไปดำเนินการร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อดำเนินการตามแนวพระราชดำริต่าง ๆ เช่น โครงการรณรงค์การใช้หญ้าแฝก โครงการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำปากพนัง โครงการจัดการลุ่มน้ำป่าสัก และโครงการศูนย์ศึกษาการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เป็นต้น

การจัดการการใช้ที่ดินแต่ละด้าน มีวิธีในการจัดการดังนี้

1. ความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติ

ปัญหาความอุดมสมบูรณ์ของดินตามธรรมชาติต่ำของประเทศไทยต้องใช้ระบบการเกษตรกรรมที่เหมาะสมกับสมรรถนะที่ดิน ทั้งยังหาวิธีการที่จะช่วยในการปรับปรุงและบำรุงดิน รู้จักการอนุรักษ์ดินและน้ำให้มีคุณสมบัติและคุณภาพเหมาะสมแก่การนำมาใช้ประโยชน์ในแต่ละด้านแต่ละพื้นที่ไป

- การใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมกับสมรรถนะของที่ดิน เป็นการใช้ที่ดินอย่างฉลาด นอกจากจะช่วยลดความเสื่อมโทรมของดินแล้ว ยังช่วยสร้างความอุดมสมบูรณ์ให้แก่ดิน และไม่เกิดปัญหาที่ต้องเสียเวลาเสียเงินทองมากมายในการปรับปรุงและแก้ไขในอนาคต ทำให้ได้รับผลผลิตเพิ่มขึ้น สามารถใช้ประโยชน์จากดินได้นานและคงความอุดมสมบูรณ์อยู่ตลอดไป

- การปรับปรุงดิน หมายถึง การทำให้ที่ดิน

ที่ไม่เหมาะสมสำหรับการเกษตรสามารถนำไปใช้ประโยชน์ทางการเกษตรได้ เช่น การปรับปรุงโครงสร้างของดินทราย ดินตื้น และดินปนกรวด โดยใส่อินทรีย์วัตถุ เช่น เศษพืช แกลบ รวมทั้งปุ๋ยอินทรีย์ ปุ๋ยหมัก เป็นต้น อินทรีย์วัตถุนอกจากจะทำให้ดินร่วนซุยแล้วยังเพิ่มธาตุอาหารให้แก่พืชด้วย การใช้ปุ๋ยเคมีร่วมกับปุ๋ยอินทรีย์เพื่อปรับปรุงโครงสร้างของดินไปพร้อม ๆ กับการเพิ่มความอุดมสมบูรณ์ให้แก่ดิน การใช้ปูนขาวเพื่อปรับค่า pH ของดินให้อยู่ในระดับที่พอเหมาะแก่การเจริญเติบโตของพืช เป็นต้น การนำความรู้ความชำนาญด้านดินและพืชมาใช้ร่วมกัน จะทำให้การปรับปรุงดินมีประสิทธิภาพมากขึ้น

- การบำรุงดิน หมายถึง การทำให้ดินมีความอุดมสมบูรณ์เพิ่มขึ้น โดยการเพิ่มธาตุอาหารในดินด้วยการใส่ปุ๋ย การใช้ปุ๋ยเคมีให้ธาตุอาหารแก่พืชมากกว่า แต่ปุ๋ยเคมีบางชนิดเมื่อใส่ไปนาน ๆ จะทำให้ดินเป็นกรด เช่น ปุ๋ยแอมโมเนีย ทำให้ดินแน่นแข็ง มีสภาพไม่เหมาะแก่การเจริญเติบโตของพืช

การจัดการระบบการปลูกพืชก็เป็นวิธีที่ช่วยบำรุงความอุดมสมบูรณ์ของดินได้วิธีหนึ่ง เป็นวิธีช่วยลดธาตุอาหารในดินที่พืชนำไปใช้ ทำให้ดินคงความอุดมสมบูรณ์ได้ตลอดไป ระบบการปลูกพืชที่ดีควรมีพืชตระกูลถั่วรวมอยู่ด้วย เพราะจะทำให้ดินได้รับธาตุไนโตรเจนซึ่งเป็นธาตุอาหารหลักเพิ่มขึ้น การปลูกพืชตระกูลถั่วต้องคำนึงถึงลักษณะและคุณภาพของดินด้วยการปรับปรุงและบำรุงดินปกติจะต้องกระทำไปพร้อม ๆ กัน กล่าวคือ ภายหลังจากการปรับปรุงดินจนสามารถนำมาใช้ทำการเกษตรได้แล้ว ก็จะต้องทำการบำรุงดินเพื่อช่วยให้ดินมีสภาพเหมาะสมแก่การเจริญเติบโตของพืช และมีความสามารถในการผลิตมากขึ้น

- การอนุรักษ์ดินและน้ำ หมายถึง การป้องกันมิให้ดินและน้ำเกิดการชะล้างพังทลายสูญสลายไป เพื่อรักษาความสมบูรณ์ของดินไว้ให้ใช้ประโยชน์ได้ในระยะเวลายาวนานตลอดไป การอนุรักษ์ดินและน้ำสามารถทำได้หลายวิธี ซึ่งแต่ละวิธีย่อมเหมาะสม

สำหรับพื้นที่แต่ละแห่งและให้คุณประโยชน์ต่างกัน ที่เหมาะสมสำหรับเกษตรกรในเขตชนบทของประเทศไทย ได้แก่ การอนุรักษ์ดินและน้ำด้วยระบบการปลูกพืช เช่น การปลูกพืชตามแนวระดับขวางลาดเขา การปลูกข้าวไร่ในพื้นที่ลาดเท 20-50% แล้วใส่ปุ๋ยวิทยาศาสตร์ ทำให้ข้าวโตเร็วลดการสูญเสียดินได้ถึง 74% การปลูกพืชสลับเป็นแถบ ซึ่งเหมาะสำหรับพื้นที่ที่มีความลาดเทมาก เพื่อลดปริมาณและความเร็วของน้ำที่ไหลบ่าลงมา และเก็บกักน้ำไว้ให้พืชซึ่งปลูกในระหว่างตัดดินมีน้ำใช้ตลอดฤดูกาลเพาะปลูก นอกจากนี้การไถพรวนดินให้ถูกต้องจะช่วยลดการสูญเสียดินได้ เช่น การไถพรวนที่ระดับความลึกต่างกัน เป็นต้น การใช้วัสดุคลุมดิน เช่น เศษพืชต่าง ๆ จะช่วยรักษาความชื้นในดินและช่วยเพิ่มอินทรีย์วัตถุในดินได้อีกด้วย

2. การใช้ประโยชน์ที่ดิน

- การใช้ประโยชน์ที่ดินไม่เต็มที่ ต้องให้เกษตรกรปรับเปลี่ยนเสียใหม่ให้เป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบประณีตหรือแบบเข้มข้น ซึ่งเป็นการเพาะปลูกแบบเพิ่มผลผลิตด้วยการเพาะปลูกมากและต่าง ๆ ชนิด มีการใช้ปัจจัยการผลิตในระดับสูง โดยเฉพาะการคัดเลือกพันธุ์พืช การปรับปรุงระบบการปลูกพืชให้เป็นแบบร่วมหลายชนิด แบบหมุนเวียน

- การใช้ที่ดินผิดประเภทหรือไม่เหมาะสมต่อสมรรถนะที่ดิน การบังคับให้เจ้าของที่ดินหรือเกษตรกรใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสมกับสมรรถนะที่ดินทำได้ยาก แม้แต่การใช้กฎหมายบังคับก็ยังมีปัญหาวิธีที่เหมาะสมที่จะดำเนินการในขณะนี้ ได้แก่ การสร้างความตระหนักถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้ประโยชน์ที่ดินให้ตรงกับสมรรถนะที่ดิน และผลเสียจากการใช้ประโยชน์ที่ไม่ตรงกับสมรรถนะที่ดิน ทั้งในระดับเจ้าของที่ดินหรือเกษตรกร

การวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน

เป็นการกำหนดทางเลือกในการจัดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งถือว่าเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด

ในการพัฒนาตนเองให้ได้ประโยชน์สูงสุด ไปจนถึงคนในรุ่นต่อ ๆ ไป การใช้ประโยชน์ที่ดินให้ได้ประโยชน์สูงสุดมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

- คำนึงถึงคุณสมบัติทางกายภาพ ทางเคมี และทางชีวภาพของที่ดินนั้น ๆ
- มีการจัดการแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับที่ดินให้ลุล่วง หรือมีอยู่น้อยในระดับที่เป็นที่ยอมรับได้
- คำนึงถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อประโยชน์หลาย ๆ ด้านพร้อมกันไป
- นำหลักการทางนิเวศวิทยามาใช้ประโยชน์ในการวางแผนการใช้ที่ดิน
- คำนึงถึงลักษณะทางสังคมและเศรษฐกิจของผู้เป็นเจ้าของที่ดิน
- มุ่งการพัฒนาประเทศและยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีของประชากรโดยส่วนรวม

หลักการที่สำคัญในการใช้ดินคือ

1. ใช้ที่ดินอย่างประหยัดเท่าที่จำเป็น ในอันที่จะสนองความต้องการของประชาชนตามความเหมาะสม อาทิ เมื่อได้บุกรุกที่ดินสำหรับนำมาใช้ประกอบอาชีพทางการเกษตรในทีใดแล้ว ก็สมควรจะต้องใช้ที่ดินนั้นตลอดไป ไม่ละทิ้งหรือทิ้งวางไว้ และบุกรุกที่ดินแห่งใหม่เรื่อย ๆ

2. ใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์ต่อหน่วยพื้นที่สูงที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ถือครองพื้นที่ได้รับผลตอบแทนจากการใช้ที่ดินนั้นในระดับสูง เพียงพอที่จะเลี้ยงชีวิตตนเองและครอบครัวให้มีความสุขตามสมควรแก่อัตราภาพ ด้วยการเพิ่มจำนวนปัจจัยการผลิตอื่น ๆ ตามความเหมาะสมโดยใช้ที่ดินจำนวนเท่าเดิม

3. รักษาความอุดมสมบูรณ์ของที่ดินที่นำมาใช้ในระยะเวลายาวนาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดินสำหรับนำมาใช้ประกอบอาชีพทางการเกษตร มักจะทำให้ความอุดมสมบูรณ์ของที่ดินลดลงหลังจากใช้ปลูกพืช ดังนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องดำเนินการรักษาความอุดมสมบูรณ์ของดินให้สามารถใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

ในระยะเวลาอันยาวนาน ซึ่งอาจกระทำได้ด้วยกรรไกร ไม้จิ้มฟัน หรือการปลูกพืชบำรุงดิน เป็นต้น

ระบบสารสนเทศกับการจัดการการใช้ที่ดิน

ข้อมูลที่จะช่วยให้การตัดสินใจเกี่ยวกับแผนงาน และโครงการมีความถูกต้องและเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ คือ ข้อมูลที่สามารถแสดงถึงสถานการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้นและปัจจัยที่เกี่ยวข้อง หรือเป็นสาเหตุของปัญหา ดังนั้น ข้อมูลที่จะใช้สนับสนุนการวางแผนจึงต้องเป็นข้อมูลที่มีความทันสมัย ถูกต้อง มีรายละเอียดที่ครบถ้วนสมบูรณ์ ด้วยเหตุนี้การวางแผน การจัดการใช้ที่ดินแต่ละครั้ง หรือแต่ละโครงการ จึงจำเป็นต้องใช้ข้อมูลจำนวนมาก ซึ่งเมื่อมีข้อมูลจำนวนมาก ๆ การค้นหาข้อมูลต้องใช้เวลามาก บางครั้งจึงไม่สามารถตัดสินใจเกี่ยวกับแผนงานได้ทันเวลา หรือทันเหตุการณ์ ดังนั้น การจัดการกับข้อมูลจำนวนมากที่มีอยู่ให้สามารถเรียกใช้ได้ง่ายและรวดเร็วจึงเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่จะช่วยให้การตัดสินใจเกี่ยวกับแผนงาน โครงการ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและทันเหตุการณ์ ซึ่งเทคโนโลยีที่ใช้ในการจัดการข้อมูลให้อยู่ในระบบที่เรียกใช้ได้ง่าย รวดเร็ว สอดคล้องกับความต้องการใช้งานของผู้ใช้คือ เทคโนโลยีสารสนเทศ โดยเทคโนโลยีดังกล่าวจะช่วยจัดการกับข้อมูลที่รวบรวมได้ให้อยู่ในระบบที่เรียกว่า “ระบบสารสนเทศ”

การดำเนินงานโครงการใด ๆ ก็ตามมักจะต้องเกี่ยวกับที่ดินหรือพื้นที่ ดังนั้น นักวางแผนจัดการที่สามารถเข้าใจหรือมองเห็นสถานการณ์ของปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้อย่างชัดเจน ถูกต้อง ในเวลาอันรวดเร็ว ก็จะสามารถตัดสินใจเกี่ยวกับวิธีการแก้ปัญหา หรือการป้องกันปัญหา รวมทั้งกำหนดแผนงาน โครงการได้ถูกต้องเหมาะสมมากยิ่งขึ้น แต่โดยทั่วไปการทำความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่มักจะเป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากและซับซ้อนพอสมควร เนื่องจากจะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับพื้นที่นั้น ๆ ทั้งในด้านภูมิศาสตร์ ประชากร สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ซึ่งก็

หมายถึงว่านักวางแผนจัดการจะต้องทราบข้อมูลทั้งด้านกายภาพของพื้นที่และข้อมูลที่แสดงลักษณะต่าง ๆ ในพื้นที่ การวางแผนเกี่ยวกับพื้นที่จึงมีข้อมูลที่ต้องใช้จำนวนมาก และต้องใช้เทคนิคในด้านการจัดทำแผนที่เข้ามาช่วยในการจัดการข้อมูล ดังนั้น การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อหาข้อสรุปเกี่ยวกับสถานการณ์ของปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่จึงใช้เวลาค่อนข้างมาก ทำให้การวางแผนงานและโครงการเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่มักล่าช้าไม่ทันเหตุการณ์ นักวางแผนจัดการที่ต้องปฏิบัติงานในพื้นที่จึงจำเป็นต้องมีเครื่องมือที่จะช่วยในการจัดการข้อมูลเชิงพื้นที่ที่สามารถประมวลผลวิเคราะห์ และแสดงผลบนแผนที่ได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งเทคโนโลยีที่ใช้ในการจัดการข้อมูลเชิงพื้นที่ที่ใช้กันในปัจจุบันคือเทคโนโลยีสารสนเทศภูมิศาสตร์ หรือที่เรียกโดยทั่วไปว่า “GIS” โดยระบบข้อมูลที่พัฒนาขึ้นเรียกว่า “ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์” ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์จึงเป็นทั้งฐานข้อมูลและเครื่องมือในการจัดเก็บ ประมวลผล วิเคราะห์ และแสดงผลของข้อมูล ซึ่งผู้ใช้จะต้องเรียนรู้วิธีการใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ที่ตนเองเลือกใช้ และต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลของโปรแกรมสารสนเทศภูมิศาสตร์ที่เลือกใช้ จึงจะสามารถใช้ประโยชน์จากระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ในการจัดการการใช้ที่ดินได้

การใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ปัญหาที่เกิดขึ้นกับการจัดการการใช้ที่ดินคือการขาดข้อมูลที่เป็นระบบ เนื่องจากข้อมูลอยู่กระจัดกระจายตามหน่วยงานต่าง ๆ ข้อมูลที่ใช้ในการวางแผน ได้แก่ แผนที่ชุดดิน หรือลักษณะสมบัติของดิน ธรณีสัณฐาน ความลาดชันของพื้นที่ แหล่งน้ำ การกระจายตัวของฝน การใช้ที่ดินในปัจจุบัน เป็นต้น เพื่อให้การบริหารและการจัดการทรัพยากรเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ในส่วนของกระทรวง

เกษตรและสหกรณ์ได้ดำเนินงานด้านการใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ โดยเฉพาะเรื่องการพิจารณา กำหนดขอบเขตพื้นที่ถือครองทางการเกษตรออกจากพื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติให้ชัดเจน รวมทั้งกำหนดการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยจัดตั้งคณะทำงานด้านทรัพยากรระดับจังหวัดตามคำสั่งคณะอนุกรรมการจัดทำแผนที่พัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ระดับจังหวัด ประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้แก่ กรมส่งเสริมการเกษตร กรมชลประทาน กรมวิชาการเกษตร กรมป่าไม้ และกรมพัฒนาที่ดิน โดยมีศูนย์สำรวจทรัพยากรการเกษตรด้วยดาวเทียม สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร เป็นหน่วยงานกลาง ทำหน้าที่หลักในการประสานงานโครงการกับหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

2 ด้านที่ดิน

นโยบายของรัฐกับการจัดการที่ดิน

1) พัฒนาการทางนโยบายและผลกระทบ

พัฒนาการนโยบายของรัฐต่อการจัดการที่ดินสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศและของโลก ในปี พ.ศ. 2398 ประเทศไทยเริ่มเข้าสู่ระบบทุนนิยม และมีการออกประกาศกำหนดให้ขาย ให้เช่าที่ดินแก่คนต่างด้าวในปี พ.ศ. 2399 เพื่อป้องกันไม่ให้ชาวต่างชาติถือครองที่ดินได้อย่างเสรี และเริ่มมีการนำระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินแบบใหม่เข้ามา โดยออกเป็นประกาศเอนดที่ดิน ร.ศ. 120 รับรองกรรมสิทธิ์ปัจเจกเป็นครั้งแรก ทำให้ชนชั้นสูงครอบครองเป็นนายทุนจับจองที่ดินเฉพาะที่รัฐมีการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการสังคมนที่ดินของเจ้าขุนมูลนายและเกิดภาวะการณ์ไร้ที่ดินทำกินของชาวนาชาวไร่

กระทั่งการเปิดประเทศของไทยในช่วงรัตนโกสินทร์ รัชสมัยที่ 4 เรื่อยมาจนถึงรัชกาลที่ 5 รัฐได้ผูกพันการเกษตรไว้กับตลาดต่างประเทศ ทำให้เมื่อ

เกิดวิกฤตการณ์ในตลาดโลกทำให้ชาวนาประสบกับภาวะหนี้สินและที่ดินหลุดมือ รัฐได้มีการดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาชาวนาไร้ที่ดินทำกิน โดยออกประมวลกฎหมายที่ดินในปี พ.ศ. 2497 ในสาระสำคัญได้มีมาตรการจำกัดการถือครองที่ดินไว้ชัดเจน โดยห้ามคนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ที่ดินห้ามถือครองที่ดินเกิน 50 ไร่ แต่เนื่องจากชั้นผู้นำต่างก็ยึดกุมที่ดินไว้จำนวนมาก ทำให้มาตรการเหล่านี้ไม่มีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติ

2) จุดเปลี่ยนการถือครองที่ดิน

จุดเปลี่ยนที่ทำให้ที่ดินทำกินของเกษตรกรหลุดจากมือของเกษตรกรอย่างรวดเร็วคือ การที่รัฐออกกฎหมายสำคัญ 2 ฉบับ ที่เอื้อให้ต่างประเทศเข้ามาลงทุนและครอบครองที่ดินทำกินเพื่อประกอบอุตสาหกรรมคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 และพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ซึ่งเงินทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนเกี่ยวกับที่ดินมากถึงร้อยละ 50 ของการลงทุนทั้งหมด โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2534-2535 สมัยรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ รวมถึงวิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 ที่มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการถือครองที่ดินคือ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 เพื่อให้คนต่างด้าวสามารถถือครองที่ดินเพื่อประกอบธุรกิจได้ จึงทำให้ที่ดินไม่ใช่แค่ปัจจัยการผลิตแบบเดิม แต่เป็นสินค้าโดยตนเอง นำไปสู่ปัญหาการกระจุกตัวของที่ดิน (กฤษฎา บุญชัย: 2554)

ด้วยความต้องการที่ดินทั้งในและนอกเขตป่าเพื่อเป้าหมายทางเศรษฐกิจของรัฐ และกลุ่มทุนที่เชื่อมโยงกับนโยบายการจัดการป่าของรัฐที่ผูกขาดการครอบครองพื้นที่ป่า และเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 อำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรป่าอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐส่วนกลาง รวมถึงวิวัฒนาการ

ด้านกฎหมายและนโยบายหลายประเภทที่รัฐสร้างความมั่นคงต่อป่าครอบคลุมทั่วประเทศ จากเดิมคนที่เข้าไปอยู่ในเขตป่าก่อนการประกาศใช้กฎหมาย ซึ่งเรียกว่าเป็น “ผู้บุกเบิก” เมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้จึงประกาศป่าอนุรักษ์โดยไม่ได้สำรวจการดำรงอยู่ของคนในพื้นที่ ทำให้เกิดการทับซ้อนที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน ชาวบ้านกลายเป็น “ผู้บุกรุก” และเกิดปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินระหว่างรัฐและประชาชนอย่างรุนแรงจากการมีบทบัญญัติเรื่อง “สิทธิชุมชน” กับกฎหมายด้านป่าไม้ ทั้งในพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวน พ.ศ. 2507 (บัณฑิต เศรษฐศิริโรจน์: 2553)

3) การทับซ้อนของกฎหมายหลายฉบับ

เมื่อที่มีการบังคับใช้กฎหมายก็ทำให้เกิดปัญหาที่สำคัญคือ การทับซ้อนของกฎหมายหลายฉบับจากการที่รัฐได้มีความพยายามแก้ไขปัญหาที่ดิน จึงได้มีการออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้หลายฉบับ อาทิ

1. นโยบายระบบสิทธิที่ดิน และการแก้ปัญหา

การกระจุกตัวที่ดิน ประกอบด้วย

- ประกาศออกโฉนด ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444)

- พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484

- พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

- พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

- พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

- พ.ร.บ.สวนป่า พ.ศ. 2535

- ประมวลกฎหมายที่ดิน

- นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

- รัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 58

- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี โฉนด

ที่ดินชุมชน พ.ศ. 2553

2. นโยบายจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรและ

แก้ปัญหาค่าเช่านา ประกอบด้วย

- นิคมสหกรณ์เช่าซื้อที่ดิน พ.ศ. 2478

- พ.ร.บ.สหกรณ์นิคม พ.ศ. 2483

- พ.ร.บ.การจัดการที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 แก้ไข พ.ศ. 2511

- พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไข พ.ศ. 2532 ซึ่งการปฏิบัติตามกฎหมายข้างต้นขัดแย้งกันเอง และไม่สามารถปฏิบัติได้จริง ทำให้การปฏิรูปที่ดินในสังคมไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ (ศยามล ไกรยูรวงศ์ และคณะ: 2548)

- พ.ร.บ.ควบคุมค่าเช่านา พ.ศ. 2517

- กองทุนที่ดิน พ.ศ. 2535

3. นโยบายส่งเสริมการลงทุนและต่างชาติครอบครองที่ดิน

- พ.ร.บ.ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

- พ.ร.บ.นิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2532

- พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2542

- นโยบายส่งเสริมพืชพาณิชย์

4) ปัญหาด้านนโยบายที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ได้แก่ (คณะทำงานศึกษามาตรการการกระจายการถือครองที่ดิน: 2552)

1. ระบบกฎหมายเปิดโอกาสให้มีการถือครองที่ดินของเอกชนโดยเสรี มีการเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ในอัตราที่ต่ำ ส่งผลให้ระบบภาษีที่มีอยู่ไม่เป็นภาระแก่ผู้ที่ถือครองที่ดินจำนวนมาก ทำให้มีการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร และการซื้อที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิในราคาต่ำก่อนนำไปออกเอกสารสิทธิโดยกระบวนการที่มีชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งการขอรับสิทธิในที่ดินซึ่งรัฐจัดสรรให้เกษตรกรโดยที่ไม่มีสิทธิ

2. ไม่มีกระบวนการตรวจสอบการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างจริงจัง ทำให้มีที่ดินถูกทิ้งร้างเป็นจำนวนมาก และมีการโอนสิทธิในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากการปฏิรูปที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

3. กฎหมายผังเมืองมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง

ได้ง่าย และการจำกัดกิจกรรมในแต่ละพื้นที่ไม่สามารถบังคับได้จริง ส่งผลให้เกิดความสูญเปล่า เช่น การเปลี่ยนพื้นที่เกษตรกรรมเป็นหมู่บ้านจัดสรร ทำให้การลงทุนในระบบชลประทานเกิดการสูญเปล่า

4. การเลือกปฏิบัติและการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ ทำให้มีการออกเอกสารสิทธิ์ที่ผิดกฎหมาย รวมทั้งความล่าช้าของกลไกการแก้ไขปัญหาในการพิสูจน์สิทธิ์ในที่ดิน

แม้ว่ารัฐจะมีนโยบายที่ดินในปี พ.ศ. 2530 ที่กำหนดให้มีกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม การจัดเก็บภาษีอัตราก้าวหน้า การจัดตั้งธนาคารที่ดิน เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในที่ดิน แต่นโยบายก็ไม่ได้ถูกนำมาแก้ไขอย่างจริงจัง เช่น การตั้งกองทุนที่ดินปี พ.ศ. 2535 เป็นต้น และจากแรงผลักดันทางด้านเศรษฐกิจและกลุ่มทุน ส่งผลให้มาตรการเพื่อการปฏิรูปที่ดินไร้ผลและส่งผลเสีย เช่น การเร่งออกโฉนด กลับกลายเป็นแรงจูงใจทำให้ชาวบ้านขายที่ดินกันมากขึ้นเพราะที่ดินราคาสูง และทำให้ที่ดินหลุดมือจากเกษตรกรเร็วยิ่งขึ้นอีกด้วย (ปิยะพร อรุณพงษ์: 2555)

การแสวงหาทางออกในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดิน-ป่า บนพื้นฐานแนวคิดเรื่อง “สิทธิร่วม” (Collective Rights) ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยขอเสนอแนะสิทธิของชุมชนในลักษณะ “สิทธิเชิงซ้อน” ในการใช้ประโยชน์ที่ดิน มีรายละเอียดดังนี้

1. ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน

มีการผลักดันยกร่างกฎหมายป่าชุมชนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 แต่ไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาครั้งหลังสุดได้นำเสนอผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อปี พ.ศ. 2550 แต่สมาชิกสภานิติบัญญัติจำนวนหนึ่งได้ร่วมกันลงชื่อยื่นเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเนื้อหาในกฎหมายขัดต่อบทบัญญัติเรื่องสิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญหรือไม่ เนื่องจากคณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายจำนวนหนึ่งนำโดยข้าราชการฝ่ายกรมป่าไม้และกรมอุทยาน

แห่งชาติได้เสนอให้ตัดสิทธิชุมชนในการจัดป่าชุมชนซึ่งอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ออกไปและสภานิติบัญญัติแห่งชาติเสียงส่วนใหญ่เห็นชอบ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยออกมาในปี พ.ศ. 2553 ว่าร่างกฎหมายป่าชุมชนผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติโดยมิชอบเนื่องจากจำนวนสมาชิกของสภานิติบัญญัติไม่ครบองค์ประชุมตามกำหนด ร่างกฎหมายป่าชุมชนจึงตกไปโดยมิได้มีการพิจารณาวินิจฉัยว่าเนื้อหากฎหมายขัดกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากมีการผ่านกฎหมายป่าชุมชนออกมาใช้บังคับ นอกจากจะเป็นการอนุรักษ์เรื่องสิทธิชุมชนในการร่วมบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้วยังจะเป็นการช่วยป้องกันและลดความขัดแย้งจากปัญหาเรื่องที่ดิน-ป่าได้อย่างมาก เนื่องจากกฎหมายป่าชุมชนจะเป็นกติการ่วมของสังคมในการดูแลจัดการทรัพยากรป่า ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญที่ชุมชนท้องถิ่นพึ่งพาทั้งในทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งรัฐจะได้องค์กรชุมชนจำนวนมากที่มีความเข้มแข็งมาร่วมดูแลรักษาป่าอีกทางหนึ่ง

2. ร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชน

การผลักดันกฎหมายสิทธิชุมชนกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีมาตั้งแต่หลักการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ในปี พ.ศ. 2546 มีการจัดตั้งคณะกรรมการยกร่างกฎหมายสิทธิชุมชน โดยคำสั่งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่การดำเนินงานยุติไปเมื่อมีการปรับเปลี่ยนตัวบุคคลผู้เป็นรัฐมนตรี ต่อมามีการศึกษาและยกร่างกฎหมายสิทธิชุมชนภายใต้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (สมัชชาศาลทักษิณ) ได้จัดทำร่างกฎหมาย “พ.ร.บ.การมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการใช้อำนาจของรัฐที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น พ.ศ.” สำหรับในภาคประชาสังคม มีการจัดทำกฎหมายสิทธิชุมชนโดยมีคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) เป็นองค์กรประสาน ได้ยกร่างกฎหมายภายใต้ชื่อ “พระราชบัญญัติ

ส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชน พ.ศ.” ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้มอบหมายให้คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ดำเนินโครงการจัดทำกฎหมายรับรองสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน มีการยกร่างกฎหมายสิทธิชุมชนภายใต้ชื่อ “พระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งเสริมการใช้สิทธิของชุมชน พ.ศ.” ในปัจจุบันยังมีความเคลื่อนไหวผลักดันกฎหมายสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญอยู่ ทางสถาบันพระปกเกล้าได้รับการมอบหมายจากรัฐสภาให้ทำการศึกษาและยกร่างกฎหมายสิทธิชุมชนมีการจัดตั้ง “คณะกรรมการยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมายว่าด้วยสิทธิชุมชน 6 มาตรา 66-67) เริ่มดำเนินงานมาตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2553 ในขณะเดียวกัน ทาง กป.อพช. ได้พยายามผลักดันร่างกฎหมายสิทธิชุมชนอีกครั้ง จัดทำเป็น “โครงการพัฒนากฎหมายสิทธิชุมชน ตามมาตรา 66 และ 67 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550” ได้การสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ร่างกฎหมายสิทธิชุมชนที่ยกร่าง โดยองค์กรต่าง ๆ มีแนวคิดและหลักการร่วมกันว่า กฎหมายสิทธิชุมชนมีลักษณะเป็นกฎหมายกลาง เป็นข้อบัญญัติขั้นต่ำที่อนุรักษ์หลักการสิทธิชุมชนกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไปสู่การปฏิบัติ หากกฎหมายด้านทรัพยากรธรรมชาติฉบับใดขัดหรือแย้งกับกฎหมายสิทธิชุมชน ให้ยึดถือข้อบัญญัติในกฎหมายสิทธิชุมชน แนวทางนี้จะช่วยแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างชุมชนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน กับหน่วยงานภาครัฐ และลดปัญหาการต้องปรับแก้ไขพระราชบัญญัติด้านทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ของประเทศไทยซึ่งมีกว่า 50 ฉบับเพื่อให้สอดคล้องและไม่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ

3. โฉนดชุมชน

“โฉนดชุมชน” เป็นรูปธรรมอันหนึ่งของแนวคิดเรื่อง “สิทธิร่วม” ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ซึ่งสะท้อนอยู่ในคำนิยามของคำว่าโฉนดชุมชนตามที่ปรากฏอยู่ในร่างกฎหมายฉบับที่เครือข่ายองค์กรภาคประชาชนในนาม “เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย” ซึ่งเป็นผู้ผลักดันแนวคิดเรื่องโฉนดชุมชนได้จัดทำร่างไว้ตามร่างกฎหมายดังกล่าว “โฉนดชุมชน” หมายความว่าสิทธิร่วมกันของชุมชนในการบริหารจัดการ การครอบครองที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินเพื่อสร้างความมั่นคงในการถือครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน และเป็นการรักษาพื้นที่เกษตรในการผลิตพืชอาหารเพื่อสร้างความมั่นคงด้านอาหาร โดยการเลือกรูปแบบการผลิตที่สอดคล้องกับภูมิปัญญาท้องถิ่นและระบบภูมินิเวศ รวมทั้งการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สมดุล เรื่องโฉนดชุมชนนับว่ามีความก้าวหน้ามากกว่าเรื่องอื่น ๆ มีการทดลองดำเนินงานและศึกษาวิจัยมาเป็นระยะหนึ่งแล้วในหลายพื้นที่ เป็นนโยบายเรื่องหนึ่งที่รัฐบาลชุดปัจจุบันได้กำหนดไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา ทางเครือข่ายปฏิรูปที่ดินได้ผลักดันให้รัฐบาลประกาศ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน 2553” มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2553 ขณะนี้มีการทดลองนำร่องอยู่ในหลายพื้นที่ การดำเนินงานในเรื่องนี้จะ เป็นบทบาทพิสูจน์ให้สังคมได้เข้าใจและยอมรับเรื่องสิทธิร่วมในการจัดการทรัพยากรของชุมชนและสิทธิชุมชนมากขึ้น (บัณฑิต เศรษฐศิริโรตม์: 2553)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2553 สมัชชาปฏิรูประดับชาติ มีข้อเสนอด้านการปฏิรูปที่ดินในมติสมัชชาปฏิรูปครั้งที่ 1 พ.ศ. 2553 มติที่ 1 และมติที่ 3 คือการปฏิรูปการจัดสรรทรัพยากรที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน การคืนความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนกรณีที่ดินและทรัพยากร และมติสมัชชาปฏิรูปครั้งที่ 2 พ.ศ. 2554 มติที่ 5 การปฏิรูปโครงสร้างและกฎหมายด้านที่ดิน: การบริหารจัดการที่ดิน ในการขับเคลื่อนดังกล่าวได้ยกร่างกฎหมายเพื่อคนจน 4 ฉบับ และรณรงค์รวบรวมรายชื่อเพื่อผลักดันกฎหมาย ในงานสมัชชาปฏิรูปครั้งที่ 2 พ.ศ. 2554

ข้อสรุปและเสนอแนะ

การดำเนินงานเพื่อการใช้ทรัพยากรดินและที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดและใช้ได้อย่างยั่งยืนนั้น ควรมีการวางแผนการใช้และการจัดการทรัพยากรดินและที่ดินอย่างเหมาะสมและเป็นระบบ โดยมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ทรัพยากรดิน เป็นแหล่งสะสมของน้ำ แร่ธาตุ และพลังงาน เป็นทรัพยากรที่ให้อุปโภคจำเป็นในการดำรงชีวิตของสิ่งมีชีวิตทุกชนิดทั้งทางตรงและทางอ้อม การฟื้นฟูดินเสื่อมโทรมต้องใช้เวลา การใช้ทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศควรผลักดันกฎหมายกำหนดเขตการใช้ที่ดินและทรัพยากรที่เกี่ยวข้องนำมาบังคับใช้ โดยใช้ฐานข้อมูลดินและที่ดินที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน เป็นข้อมูลสาธารณะ ทันสมัย ที่พร้อมสำหรับนำไปขยายผลการใช้ประโยชน์ที่ดินและเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจ และสร้างความตระหนักให้ผู้ใช้ทรัพยากรที่ดินและประชาชนมีความรู้ในการใช้ การจัดการปรับปรุงบำรุงดินและที่ดิน

2. ประเทศไทยมีการประกาศใช้กฎหมายที่ดินและกฎหมายที่เกี่ยวกับที่ดินมาเป็นเวลานาน ควรมีการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับที่ดิน การบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายสร้างกลไกทางกฎหมายให้มีการเรียกคืนที่ดินของรัฐทุกประเภท ที่หน่วยงานหรือประชาชนไม่ใช้ประโยชน์หรือไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ที่ขอ รวมทั้งมาตรการจูงใจเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์และปกป้องอนุรักษ์ที่ดิน เช่น ภาษีที่ดิน การเข้าถึงธนาคารที่ดิน หรือกองทุนที่ดิน

3. ประเทศไทยมีเนื้อที่ทั้งหมด 320,696,888 ไร่ มีเนื้อที่ถือครองทางการเกษตรร้อยละ 46.54 เป็นเนื้อที่ป่าไม้ร้อยละ 33.44 ของเนื้อที่ทั้งประเทศ การใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ทางการเกษตรส่วนใหญ่ใช้เพื่อทำนา ร้อยละ 46.88 รองลงมาคือปลูกไม้ผลและไม้ยืนต้นทำไร่ พบปัญหาการถือครองที่ดินโดยไม่ได้ใช้ประโยชน์ ซึ่งเป็นที่ดินของนายทุน หรือที่ดินติดจำนอง ในขณะที่

มีคนไทยประมาณ 811,871 ครอบครัว ยังไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง เกษตรกรมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอต้องเช่าที่ดินทำกินมีจำนวน 1-1.5 ล้านครอบครัว จากข้อมูลปี พ.ศ. 2541 พบว่าหากสามารถใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 70.5 เป็นร้อยละ 85 มูลค่าเพิ่มทางการเกษตรจะสูงถึง 746,734.03 ล้านบาท จากปัญหาดังกล่าวภาครัฐควรเร่งดำเนินการออกเอกสารสิทธิ์ หรือให้สิทธิ์ที่ทำกินในบริเวณที่มีศักยภาพและสามารถทำประโยชน์ได้ โดยการควบคุมให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างถูกต้องและเหมาะสมตามสมรรถนะของดิน และเร่งศึกษาวิจัยในประเด็นต่าง ๆ เช่น การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการสงวนและอนุรักษ์ทรัพยากรดินในบริเวณที่มีความเปราะบางต่อผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ การกำหนดเขตเพื่อการจัดเก็บภาษีที่ดินอย่างเป็นธรรมตามประเภทการใช้ประโยชน์และศักยภาพของที่ดิน

4. ประเทศไทยประสบปัญหาราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ เนื่องจากการปลูกพืชไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดและผู้บริโภค ภาครัฐควรเร่งรัดการนำข้อมูลสารสนเทศภูมิศาสตร์ที่มีการวิเคราะห์พื้นที่เหมาะสมและมีศักยภาพในการเพาะปลูกพืชมา กำหนดเขตปลูกพืชเศรษฐกิจ วางแผนการผลิต การบริหารจัดการผลผลิต และมีแผนรองรับความเสี่ยงของเกษตรกร

เอกสารอ้างอิง

กฤษฎา บุญชัย. (2554). รายงานประมวลองค์ความรู้ และข้อเสนอการปฏิรูปฐานทรัพยากรเพื่อความยั่งยืนและเป็นธรรม. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปฏิรูป.

คณะทำงานศึกษามาตรการการกระจายการถือครองที่ดิน. (2552). “ข้อเสนอแนวทางและมาตรการการกระจายการถือครองที่ดินในสังคมไทย” เอกสารประกอบการประชุมของคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยครั้งที่ 2/2552 ณ ห้อง 501 ตึกบัญชาการ ทำเนียบรัฐบาล, วันที่ 3 กรกฎาคม 2552. กรุงเทพมหานคร.

ดวงมณี เลาวกุล. (2556). การกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย. ในรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ “สู่สังคมไทยเสมอหน้าการศึกษา โครงสร้าง ความมั่งคั่ง และโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป. กรุงเทพมหานคร.

ดวงมณี เลาวกุล และเอื้อมพร พิชัยสนธิ. (2551). นโยบายและมาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมในการกระจายรายได้. ศูนย์บริการวิชาการ เศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร.

บัณฑิต เศรษฐศิริโรจน์. (2553). “ความขัดแย้งปัญหาที่ดิน-ป่า: แง่มุมปัญหาด้านโครงสร้างกฎหมายและนโยบายรัฐ” ประกอบการประชุม วันที่ 29-30 พฤศจิกายน 2553 ณ ห้องบางกอกคอนเวนชันเซ็นเตอร์ บี โรงแรมเซนทาราแกรนด์ เซ็นทรัลเวิลด์. กรุงเทพมหานคร.

ปิยะพร อรุณพงษ์. (2555). คู่มือการปฏิรูปที่ดิน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เดือนตุลา. รศ.ดร. วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์ และคณะ: 2557

ลันตา อุดมะโกคิน. (2553). ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง: ก้าวต่อไปของการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินของประเทศไทยอย่างมีประสิทธิภาพ. วารสาร

จุลนิตี เดือนกันยายน-ตุลาคม 2553.

ศยามล ไกรยูรวงศ์ และคณะ. (2549). ข้อพิพาทและความขัดแย้ง ปัญหาที่ดินในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2551). รายงานการศึกษาโครงการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน: การวางแผนการถือครองที่ดิน การสงวนและพัฒนาที่ดิน และการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินรัฐ. กรุงเทพมหานคร.

สำนักสำรวจดินและวางแผนการใช้ที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน. (2556). ข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินประเทศไทย. ออนไลน์

สุริย์ บุญญานุกพงศ์ และคณะ. แนวทางการใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์เพื่อการวางแผน. สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2541

สุเพชร จิรขจรกุล. เอกสารประกอบการเรียนการสอนวิชา ทย.272 ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์, ภาควิชาเทคโนโลยีชนบท คณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

อุไรวรรณ ตันกิมยง, เสมอ ลิ้มชูวงศ์ และแคทริน กิโลกลี (2537). การวางแผนการใช้ที่ดินอย่างมีส่วนร่วม: เครื่องมือสำหรับการพัฒนาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ. เชียงใหม่: โครงการพัฒนาที่สูงดอยสามหมื่น หน่วยอนุรักษ์ต้นน้ำและกรมป่าไม้.

อนุสรณ์ ธรรมใจ. (2555). “ที่ดินอีโวจากรัฐไม่สนใจแก้ปัญหาคดียึดที่ดินคนจน” (ออนไลน์).

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์. (2553). “ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ...” จัดโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง วันที่ 30 กันยายน 2553 ณ ห้องคอนเวนชันเซ็นเตอร์ โรงแรมรามารการ์เด็นส์ กรุงเทพมหานคร.