

# 4

## มาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมเกษตรกรรมในเมือง ในกรุงเทพมหานคร

Legal Measures of Promoting Urban Agriculture in Bangkok

---

เปี่ยมศศิมาศ ชูวงศ์

Piamsasimas Chuvongs





# มาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมเกษตรกรรมในเมือง ในกรุงเทพมหานคร

Legal Measures of Promoting Urban Agriculture in Bangkok

เปี่ยมศศิมาศ ชูวงศ์<sup>1</sup>

Piamsasimas Chuvongs

<sup>1</sup>คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ถนนพระจันทร์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200 ประเทศไทย

e-mail : piamsasimas@gmail.com

Faculty of Law Thammasat University, Phra Chan Road, Phra Nakhon District, Bangkok 10200, Thailand

e-mail : piamsasimas@gmail.com

*Received : February 21, 2020 Revised : June 1, 2020 Accepted : June 4, 2020*

4

## บทคัดย่อ

สถานการณ์ความมั่นคงทางอาหารในพื้นที่เขตเมืองทำให้แนวคิดการทำเกษตรกรรมในเมืองกลับมามีบทบาทขึ้นอีกครั้งในหลายเมืองทั่วโลก รวมถึงในกรุงเทพมหานคร แต่ก็ประสบปัญหาอุปสรรค คือ การจัดการที่ดิน จากการศึกษา พบว่า ประเทศไทยไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ให้มีการทำหรือส่งเสริมด้านเกษตรกรรมในพื้นที่กรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะมาตรการทางกฎหมายที่บังคับใช้อยู่เป็นการจัดการในลักษณะภาพรวมของประเทศ ทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น บทความนี้จึงมุ่งศึกษามาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการทำเกษตรกรรมในเมืองในพื้นที่กรุงเทพมหานครเพื่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรมต่อไป

**คำสำคัญ :** เกษตรกรรมในเมือง ; ความมั่นคงทางอาหาร ; เมืองยั่งยืน ; การจัดการที่ดิน

## Abstract

The concept of urban agriculture has been reinvigorated to cope with food security issues in many cities around the world including Bangkok. However, land tenure is the major challenge for the agricultural movement in urban area. This research argues that in the case of Bangkok, the lack of specific legal frameworks in municipal level, apart from those implemented in national level, in promoting urban agriculture enhances myriads of problems regarding law enforcement. Therefore, this research attempts to study the significance of legal measures as an essential part in promoting urban agriculture for Bangkok in a concrete way in the future.

**Keywords :** Urban Agriculture; Food Security; Sustainable City; Land Management

## บทนำ

องค์การสหประชาชาติคาดการณ์ว่าในปี พ.ศ. 2593 ประชากรโลกจำนวนร้อยละ 68 จะอาศัยอยู่ในเขตเมือง (United Nations, 2018) ซึ่งในประเทศไทยก็ได้มีการคาดการณ์ประชากรของกรุงเทพมหานครว่าในปี พ.ศ. 2575 จะมีจำนวนถึง 8,124,793 คน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2556) จำนวน

ประชากรของกรุงเทพมหานครที่เพิ่มขึ้น ทำให้พื้นที่ผลิตอาหารของคนกรุงเทพมหานครเริ่มถูกผลักดันออกไปให้อยู่ห่างไกลจากเมือง ระยะทางอาหารที่ไกลขึ้น ส่งผลกระทบต่อต้นทุนของอาหาร (กนกวลี สุธีธร, 2555) คนกรุงเทพมหานครจึงกำลังเผชิญปัญหาความมั่นคงทางอาหารอย่างไม่รู้ตัว แม้ปัจจุบันการเข้าถึงอาหารของคนกรุงเทพมหานครจะมีความหลากหลายขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการซื้ออาหารสำเร็จรูป หรือการสั่งอาหารผ่านทางมือถือ แต่ก็มีคนบางกลุ่มที่กำลังประสบปัญหาโดยตรง เช่น กลุ่มคนที่มีรายได้น้อยที่ไม่สามารถเข้าถึงอาหารทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพเนื่องจากอาหารมีราคาที่สูงขึ้น

ข้อจำกัดความมั่นคงทางอาหารที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้คนเมืองบางกลุ่มสนใจแนวคิดการมีพื้นที่ผลิตอาหารภายในเมือง โดยการพัฒนาพื้นที่ในเมืองที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือที่มีข้อจำกัดการใช้ประโยชน์เปลี่ยนให้กลายเป็นพื้นที่ผลิตอาหารในเมือง เรียกว่า เกษตรกรรมในเมือง (Urban Agriculture) เนื่องจากเล็งเห็นประโยชน์ด้านต่างๆ เช่น เพิ่มความมั่นคงทางอาหาร บรรเทารายจ่ายค่าอาหาร สามารถช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อยในเมือง อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มพื้นที่สีเขียวในเมือง

แนวคิดเกษตรกรรมในเมืองของกรุงเทพมหานครเริ่มเกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย เช่น ที่ว่างริมทางรถไฟบริเวณหลักสี่ เจ้าหน้าที่เขตหลักสี่ร่วมกับอาสาสมัคร กทม. ได้ปรับปรุงพื้นที่ว่างริมทางรถไฟประมาณ 1 ไร่ บริเวณถนนวิภาวดีรังสิต พัฒนาเป็นแปลงปลูกพืชผักสวนครัวสำหรับบริโภคในครัวเรือนและแจกจ่ายให้กับชุมชนที่อาศัยโดยรอบ (เดลินิวส์, 2559)

อย่างไรก็ดี การลงมือทำเกษตรกรรมในเมืองก็มีข้อจำกัดด้านพื้นที่ซึ่งเป็นปัญหาอุปสรรคและเป็นตัวชี้วัดประการที่สำคัญว่าการทำเกษตรกรรมในพื้นที่เมืองจะสามารถเกิดขึ้นได้หรือไม่ เนื่องจากพื้นที่ในกรุงเทพมหานครมีมูลค่าสูงและมีความต้องการใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์มากกว่าประโยชน์ด้านเกษตรกรรม ประกอบกับการเข้าถึงที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ทำเกษตรกรรมในกรุงเทพมหานครจำเป็นต้องพิจารณาข้อกำหนดเป็นสำคัญ และแม้ว่าบทบัญญัติกฎหมายที่มีอยู่จะไม่ได้ปฏิเสธการทำเกษตรกรรมในพื้นที่เขตเมือง แต่อาจไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ความต้องการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในพื้นที่ว่างเปล่าเพื่อนำมาทำเกษตรกรรมในกรุงเทพมหานครในปัจจุบันก็ได้

ทั้งนี้ เนื่องจากเมื่อปี พ.ศ. 2558 กรุงเทพมหานครมีพื้นที่ว่างเปล่าถึง 75,319 ไร่ (สำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร, 2559) ดังนั้น จากปัญหาความมั่นคงทางอาหารของกรุงเทพมหานคร สถานการณ์ความต้องการมีพื้นที่อาหารภายในเมือง และจำนวนพื้นที่ว่างเปล่าในกรุงเทพมหานคร ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาวิจัยเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายรวมถึงปัญหาอุปสรรคด้านที่ดินที่เกี่ยวข้องกับการทำเกษตรกรรมในกรุงเทพมหานคร เพื่อนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมเกษตรกรรมในเมืองในพื้นที่กรุงเทพมหานคร

## แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

### 1) ความทั่วไปของเกษตรกรรมในเมือง

เกษตรกรรมในเมือง (Urban Agriculture) เป็นอุตสาหกรรมประเภทหนึ่งอันเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการเพาะปลูกหรือเลี้ยงสัตว์ที่ถูกทำขึ้นภายในหรือโดยรอบเมืองชั้นในและพื้นที่ชานเมืองซึ่งผลผลิตที่ได้จากการดังกล่าวอาจเป็นอาหารหรือไม่ใช่อาหารก็ได้ และให้หมายความรวมถึงกระบวนการต่างๆ การกระจายผลผลิต ตลอดจนการใช้แรงงานคน บริการ และทรัพยากรที่มีอยู่หรือหาได้จากในท้องที่โดยรอบเมืองชั้นใน และพื้นที่ชานเมืองดังกล่าวเพื่อการทำเกษตรกรรมด้วย (Mougeot, 2000)



เกษตรกรรมในเมืองมีรูปแบบหลายประเภทไม่ว่าจะเป็นการทำสวนหลังบ้าน สวนของชุมชน สวนเชิงพาณิชย์ ทั้งแนวราบบนพื้นดิน แนวตั้ง ในตึก หรือบนหลังคาตึก โดยอาจแบ่งแยกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ เกษตรกรรมในเมืองเพื่อการดำรงชีพ เกษตรกรรมในเมืองเพื่อการตลาดและกระจายอาหารผลิตผล เกษตรกรรมในเมืองเพื่อการพักผ่อนและสันทนาการ และเกษตรกรรมในเมืองแบบผสมผสาน (Cabannes, 2012)

## 2) ความมั่นคงทางอาหาร (Food Security)

ความมั่นคงทางอาหาร หมายถึง สภาวะที่คนทุกคนและทุกขณะเวลามีความสามารถทั้งกายภาพและทางเศรษฐกิจที่สามารถเข้าถึงอาหารที่เพียงพอ ปลอดภัย และมีคุณค่าทางโภชนาการ เพื่อตอบสนองความต้องการและความพึงพอใจด้านอาหาร เพื่อให้เกิดชีวิตที่ดีและสุขภาพที่แข็งแรง ประกอบด้วย 4 มิติ ได้แก่ การมีอาหารที่เพียงพอทั้งคุณภาพและปริมาณ ความสามารถในการเข้าถึงอาหาร การใช้ประโยชน์จากอาหาร และการมีเสถียรภาพด้านอาหาร (Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2008)

ความมั่นคงทางอาหารมีความสัมพันธ์กับการทำเกษตรกรรมในเมืองโดยตรง เนื่องจากมนุษย์ทุกคนต้องมีหลักประกันด้านความมั่นคงทางอาหารครบทุกมิติ กล่าวคือ ทุกคนต้องได้รับอาหารที่เพียงพอทั้งปริมาณและคุณภาพ โดยต้องสามารถเข้าถึงและสามารถใช้ประโยชน์จากอาหารเพื่อสุขอนามัยที่ดีได้ทุกเมื่ออย่างมีเสถียรภาพ ซึ่งการดำเนินการตามแนวคิดเกษตรกรรมในเมืองจะสามารถช่วยแก้ปัญหาความมั่นคงทางอาหารที่เกิดขึ้นในเมืองได้โดยเฉพาะกับคนเมืองที่มีรายได้น้อยหรือเพื่อบรรเทาค่าใช้จ่ายในชนชั้นกลางในเมืองอันเป็นการลดความเหลื่อมล้ำด้านอาหาร เช่น หากเมืองสามารถนำพื้นที่ว่างเปล่าหรือไม่ได้ใช้ประโยชน์ต่างๆ ทั้งแนวราบและแนวสูงมาเป็นพื้นที่ผลิตอาหารเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมเป็นผู้ผลิตด้วยตัวเอง หรือใช้สำหรับแจกจ่ายและจำหน่ายให้แก่คนในเมืองเองต้นทุนอาหารย่อมลดลง

## 3) อธิปไตยทางอาหาร (Food Sovereignty)

อธิปไตยทางอาหาร หมายถึง สิทธิของประชาชนที่จะผลิตอาหารที่ดีต่อสุขภาพและมีความสอดคล้องกับวัฒนธรรม ด้วยวิธีการที่ดำรงรักษา ระบบนิเวศ และสิทธิในการกำหนดระบบอาหารและเกษตรของพวกเขาเอง (The International Nyéléni Newsletter, 2007)

การขยายตัวของเมืองในหลายประเทศทั่วโลกทำให้เกษตรกรรมรายย่อยโดยเฉพาะผู้ผลิตอาหารในเมืองถูกรุกรานและถูกกลบตบทาบทลง พื้นที่เกษตรกรรมในเมืองกลายเป็นบ้านเรือนและอาคาร ดังนั้น หากเมืองสามารถดำเนินการคงหรือเพิ่มพื้นที่ผลิตอาหารตามแนวคิดเกษตรกรรมในเมืองได้แล้ว ย่อมเป็นการปกป้อง รักษาสิทธิและอธิปไตยทางอาหารของผู้ผลิตอาหารภายในเมืองที่กำลังเลือนหายไปจากเมือง อีกทั้งยังเป็นการทำให้ระบบอาหารของเมืองสามารถคงอยู่ได้

## 4) การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development)

การพัฒนาที่ยั่งยืน หมายถึง การพัฒนาที่สนองความต้องการของคนในรุ่นปัจจุบัน โดยไม่ทำให้ความสามารถในการตอบสนองความต้องการของคนรุ่นต่อไปต้องลดลง ประกอบด้วย 3 เสาหลักที่สำคัญ ได้แก่ การเติบโตทางเศรษฐกิจ ความเท่าเทียมกันทางสังคม และการรักษาสิ่งแวดล้อม (United Nations, 1987)

องค์การสหประชาชาติได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) เมื่อปี พ.ศ. 2558 จำนวน 17 เป้าหมาย เพื่อให้ประเทศต่างๆ นำไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จในช่วงระยะเวลา 15 ปี ซึ่งเกษตรกรรมในเมืองถือเป็นแนวคิดหนึ่งที่จะมีส่วนผลักดันให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว เช่น

ในเป้าหมายที่ 2 มีเป้าประสงค์ต้องการขจัดความหิวโหยและความอดอยากให้หมดไป ต้องการสร้างหลักประกันให้ทุกคนโดยเฉพาะคนยากจนและอยู่ในภาวะเปราะบางสามารถเข้าถึงอาหารที่ปลอดภัย มีโภชนาการ และเพียงพอตลอดทั้งปี เพิ่มผลิตผลทางการเกษตรและรายได้ของผู้ผลิตอาหารรายเล็ก รวมถึงการเข้าถึงที่ดินเพื่อการผลิตอาหาร หรือในเป้าหมายที่ 11 มีเป้าประสงค์ในการพัฒนาเมืองและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์อย่างยั่งยืน ต้องการยกระดับชุมชนแออัด วางแผนการบริหารจัดการการตั้งถิ่นฐานอย่างมีส่วนร่วมบูรณาการอย่างยั่งยืน ลดผลกระทบทางลบต่อสิ่งแวดล้อมในเมือง จัดให้มีการเข้าถึงพื้นที่สาธารณะสีเขียวที่ปลอดภัย

ดังนั้น การดำเนินการตามแนวคิดเกษตรกรรมในเมืองจะสามารถบรรเทาความหิวโหยและความมั่นคงทางอาหารของคนเมือง โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยรวมถึงผู้ที่มิภาวะเปราะบางในเมืองให้สามารถเข้าถึงอาหารที่มีคุณค่าทั้งในแง่ปริมาณและคุณภาพได้มากขึ้น ซึ่งเป็นการลดปัญหาความไม่เท่าเทียมด้านอาหารของเมืองลง และเป็นการเพิ่มบทบาทผู้ผลิตทางการเกษตรรายย่อยของเมืองให้สามารถดำรงอยู่ได้ อีกทั้งทำให้เมืองเกิดการพัฒนาย่างยั่งยืนและเกิดพื้นที่สีเขียวทั้งพื้นที่ส่วนตัวและพื้นที่สาธารณะเพิ่มมากขึ้น อันเป็นการลดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและเป็นการเพิ่มการเข้าถึงพื้นที่ผลิตอาหารทางตรงได้อีกทางหนึ่งด้วย

### 5) ข้อจำกัดด้านที่ดินเพื่อทำเกษตรกรรมในเมือง

ข้อจำกัดด้านที่ดินเพื่อทำเกษตรกรรมในเมืองมี 3 ประการ ได้แก่

- 1) การมีอยู่ของที่ดิน คือ มีที่ดินว่างเปล่าสามารถนำมาใช้ประโยชน์ด้านเกษตรได้หรือไม่
- 2) การเข้าถึงที่ดิน คือ จะสามารถเข้าถึงที่ดินที่ว่างเปล่าซึ่งสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้หรือไม่ ติดปัญหาข้อจำกัดทางกฎหมาย เช่น ที่ดินนั้นอยู่ในครอบครองของบุคคลใด รัฐหรือเอกชน ข้อกฎหมายที่มีอยู่เปิดช่องให้สามารถเข้าถึงที่ดินดังกล่าวเพื่อทำการเกษตรได้หรือไม่ หรือติดข้อจำกัดอื่น เช่น ค่าใช้จ่ายมีราคาสูง
- 3) การใช้ประโยชน์ที่ดิน คือ หากสามารถเข้าถึงที่ดินว่างเปล่าได้แล้ว ที่ดินนั้นอยู่ภายใต้ข้อจำกัดการใช้ประโยชน์ตามกฎหมายใดหรือไม่ การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรมีหลักประกันทางกฎหมายคุ้มครองหรือไม่ หรือที่ดินนั้นมีปัญหาด้านคุณภาพดินการเข้าถึงน้ำในเชิงกายภาพอย่างไร (Quon, 1999)

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายด้านที่ดินที่เกี่ยวข้องกับการทำเกษตรกรรมในเมืองในพื้นที่กรุงเทพมหานคร

### วิธีการดำเนินการวิจัย

บทความวิจัยฉบับนี้ จะศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำเกษตรกรรมในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ด้วยวิธีการวิจัยทางเอกสาร อาทิ บทความ ตำรา งานวิจัย บทบัญญัติกฎหมาย ฯลฯ รวมถึงข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ของหน่วยงานและองค์กรต่างๆ โดยการวิเคราะห์ตีความกฎหมาย

### ผลการวิจัย

เกษตรกรรมในเมืองมีประโยชน์หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการยกระดับความมั่นคงทางอาหาร การลดปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การลดการใช้พลังงานจากขนส่ง ผู้บริโภคได้บริโภคอาหารที่ใหม่ สด ทำให้มีสุขภาพที่ดีขึ้น อีกทั้งยังทำเป็นแหล่งเรียนรู้



สำหรับมาตรการของประเทศไทย พบว่า มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งสามารถใช้บังคับและปรับใช้ได้ เพื่อจัดการและส่งเสริมให้มีการทำเกษตรกรรมในพื้นที่กรุงเทพมหานครได้ แต่ยังคงมีปัญหาการบังคับใช้และไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ความต้องการในปัจจุบัน ดังนี้

## 1) มาตรการจัดหาที่ดิน

### 1.1 การได้มาซึ่งที่ดินโดยรัฐ

รัฐสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินและนำมาทำกิจกรรมด้านการเกษตรโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 6 เพิกถอนสิทธิที่ดินของเอกชนที่ว่างเปล่า หากเอกชนไม่ทำประโยชน์ในที่ดินตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ กรณีโฉนดที่ดินเกินสิบปีติดต่อกัน ส่วนกรณีที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกินห้าปีติดต่อกัน ให้ถือว่าบุคคลมีเจตนาสละสิทธิในที่ดินนั้น

จากการวิจัย พบว่า บทบัญญัติดังกล่าวเกิดผลบังคับใช้ยากในทางปฏิบัติ (ไชยยศ เหมรัชตะ, 2530) เนื่องจากการเพิกถอนที่ดินต้องพิจารณาเงื่อนไข “การใช้ประโยชน์ที่ดิน” ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งมีหลักเกณฑ์ว่าต้องได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่นตลอดจนสภาพกิจการที่ได้ทำประโยชน์ แต่ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าให้ตกเป็นของรัฐ พ.ศ. 2522 ข้อ 2 วางแนวทางปฏิบัติแก่เจ้าหน้าที่ว่า กรณีที่ดินในเขตเมืองเพียงแค่อ้อมรั้วหรือเสียภาษีบำรุงท้องที่แล้ว ก็ถือว่าทำประโยชน์อยู่ในที่ดินแล้ว

การเพิกถอนสิทธิในที่ดินว่างเปล่าที่ถูกทิ้งร้างของเอกชนในกรุงเทพมหานครจึงกระทำได้ยากประกอบกับระเบียบปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ไม่สอดคล้องกับกฎกระทรวง เนื่องจากหากเจ้าของที่ดินในกรุงเทพมหานครได้ล้อมรั้วหรือเสียภาษียอมถือว่าทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว

อย่างไรก็ดี ปัจจุบันกฎกระทรวงกำหนดที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ทิ้งว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพ พ.ศ. 2562 อาศัยความตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ได้กำหนดลักษณะและหลักเกณฑ์ที่ดินที่ทิ้งว่างเปล่าว่ามีลักษณะและหลักเกณฑ์เป็นเช่นไร ดังนั้น มาตรการในการเพิกถอนสิทธิในที่ดินของเอกชนจึงอาจมีผลในทางปฏิบัติมากขึ้น ซึ่งส่งผลดีต่อรัฐในการนำเอาที่ดินเอกชนมาใช้ประโยชน์ให้เกิดประโยชน์

### 1.2 การเข้าถึงที่ดินโดยเอกชน

พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 มาตรา 55 มีมาตรการให้เช่าที่นาว่างเปล่าของเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์มาเช่าทำนาได้ มีเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ว่า

1) ที่ดินนั้นต้องเป็นที่ทิ้งว่างโดยไม่ได้ให้เช่า หรือไม่ได้ทำประโยชน์อย่างอื่น หรือทำประโยชน์เพียงเล็กน้อยไม่สมควรแก่สภาพที่ดิน

2) ผู้ขอเช่าานั้นต้องเป็นผู้ที่ไม่มีที่ทำนาหรือมีอยู่แล้วแต่ไม่พอเลี้ยงชีพของตนเองและครอบครัว โดยต้องยื่นคำขอต่อคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตำบล

3) เจ้าของที่นาว่างเปล่านั้นสามารถคัดค้านการขอเช่าได้ โดยให้คณะกรรมการการเช่าที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมตำบลเป็นผู้วินิจฉัย

จากการวิจัย พบว่า บทบัญญัติดังกล่าวไม่สอดคล้องสถานการณ์ในกรุงเทพมหานคร เนื่องจากผู้ประสงค์ขอเช่าที่ดินในกรุงเทพมหานครอาจมีรายได้พอเลี้ยงชีพ แต่มีความสนใจเช่าที่ว่างเปล่าเพื่อทำเกษตรกรรม หรือ

อาจเป็นกลุ่มองค์กรชุมชนที่รวมตัวกัน ประกอบกับบทบัญญัติดังกล่าวอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 มาตรา 21 และ 47 จึงทำให้ผู้ประสงค์เช่าที่นาว่างเปล่าต้องทำนาตามความหมายของกฎหมายฉบับนี้ กล่าวคือ ต้องปลูกข้าวหรือพืชไร่เป็นส่วนใหญ่ โดยไม่ได้รวมถึงการเพาะปลูกพืชเพื่อการบริโภคในครัวเรือน

ดังนั้น แม้ว่าพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 จะมีมาตรการที่ดูเหมือนเอื้อให้สามารถเช่าที่นาว่างเปล่าเพื่อทำการเกษตรได้ อันเป็นการส่งเสริมให้มีการทำเกษตรกรรม แต่มาตรการและเงื่อนไขหลักเกณฑ์ของกฎหมายดังกล่าวอาจไม่เหมาะสมกับการเกษตรกรรมในเมืองในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ซึ่งมีลักษณะทางกายภาพที่แตกต่างกับการทำเกษตรกรรมตามต่างจังหวัดซึ่งเป็นภาพรวมของประเทศ

### 1.3 การเข้าถึงฐานข้อมูลที่ดิน

หากหน่วยงานรัฐเปิดเผยข้อมูลพื้นที่ที่หน่วยงานรัฐยังไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์หรือยังไม่มีโครงการใช้ในอนาคตอันใกล้ ย่อมทำให้ผู้สนใจทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถเข้าถึงข้อมูลที่ดินและขออนุญาตใช้ประโยชน์ที่ดินได้มากขึ้น

จากการวิจัย พบว่า พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ไม่ได้ปรากฏเป็นการเฉพาะให้หน่วยงานรัฐหรือส่วนราชการต้องเปิดเผยข้อมูลที่ดินต่างๆ ที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐครอบครองอยู่ว่าใช้ประโยชน์และยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ทางราชการเท่าไรเพียงใด ดังนั้น การเข้าถึงข้อมูลที่ดินในครอบครองของรัฐจึงกระทำได้อย่าง

อย่างไรก็ตาม ข้อมูลที่ดินในครอบครองของรัฐอาจเข้าข่ายเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต้องเปิดเผย โดยเป็นข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานต้องจัดให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบได้ตามที่กฎหมายได้กำหนดและตามที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด ซึ่งประชาชนสามารถขอตรวจสอบข้อมูลดังกล่าวได้ ไม่ว่าจะตนจะมีส่วนได้เสียในเรื่องนั้นหรือไม่ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 9 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยอาจพิจารณาเทียบเคียงกับกรณีที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้ออกประกาศเรื่อง กำหนดให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์เป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนตรวจสอบได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (8) พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดให้หน่วยงานรัฐซึ่งจัดทำ จัดให้มี หรือครอบครองดูแลข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ ต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารสำหรับสืบค้นอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น ทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ หรือหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง หรือเอกสารแสดงพิกัดและตำแหน่งที่ตั้ง หรือเอกสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบได้

ดังนั้น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 9 จึงถือเป็นบทบัญญัติที่เปิดช่องให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการสามารถเพิ่มเติมข้อมูลที่ดินในครอบครองหน่วยงานรัฐที่ยังไม่ได้ทำประโยชน์เพื่อให้ประชาชนผู้สนใจตรวจสอบเพื่อขออนุญาตทำประโยชน์ได้

## 2) มาตรการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน

### 2.1 การผังเมือง

ผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 มี 2 รูปแบบ ดังนี้

1) ผังนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ (ระดับประเทศ ระดับภาค และระดับท้องถิ่น) เพื่อเป็นกรอบในการกำหนดนโยบายการพัฒนาพื้นที่ ซึ่งถือว่ามีประโยชน์ต่อแนวคิดการทำเกษตรกรรมในเมือง



## 2) ผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน (ผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ)

ผังเมืองรวมกำหนดให้มีมาตรการข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อระบุว่าที่ดินประเภทใดจะสามารถทำเกษตรกรรมได้ และยังสามารถกำหนดให้มีมาตรการอื่นๆ เช่น มาตรการทางการเงินหรือการคลัง เป็นต้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวมนั้นๆ จึงทำให้สามารถกำหนดมาตรการเพื่อส่งเสริมการทำเกษตรกรรมในผังเมืองรวมได้ ส่วนผังเมืองเฉพาะกำหนดให้มีการจัดทำแผนผังต่างๆ ไม่ว่าจะแนวเขตการแบ่งที่ดินเป็นประเภทและย่าน แผนผังแสดงบริเวณทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งได้เพิ่มเติมให้ระบุต้นไม้เดี่ยวหรือต้นไม้หมู่ที่จะส่งเสริมหรือบำรุงรักษา รวมถึงให้จัดทำแผนผังแสดงพื้นที่สีเขียวและพื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งถือได้ว่าผังเมืองเฉพาะจะมีส่วนสำคัญในการผลักดันแนวคิดการเพิ่มพื้นที่เกษตรกรรมในกรุงเทพมหานคร

ปัจจุบันกรุงเทพมหานครบังคับใช้กฎกระทรวง ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 ซึ่งสามารถทำการเพาะปลูกได้ในที่ดินทุกประเภทโดยกรุงเทพมหานครได้กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยเฉพาะ ปรากฏในที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรมและที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม แต่พื้นที่ดังกล่าวกลับไม่ได้ใช้ตามวัตถุประสงค์แต่ถูกนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น นอกจากนี้ยังปรากฏมาตรการจูงใจระบบโบนัส (FAR Bonus) กล่าวคือ หากเจ้าของที่ดินหรือผู้ประกอบการจัดให้มีพื้นที่โล่งเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือสวนสาธารณะ จะสามารถมีอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินเพิ่มขึ้นมากกว่าในข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่เกินร้อยละ 20 ได้ ซึ่งเป็นมาตรการส่งเสริมที่มีประโยชน์ต่อการพัฒนาพื้นที่ที่มีอยู่ให้เป็นพื้นที่แหล่งอาหารได้

จากการวิจัย พบว่า กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองมีมาตรการที่เอื้อและส่งเสริมให้เมืองมีพื้นที่เกษตรกรรมในเมืองโดยให้กรุงเทพมหานครในฐานะท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดมาตรการรายละเอียดให้สอดคล้องกับเมือง ซึ่งในส่วนของกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 ก็ได้กำหนดพื้นที่สำหรับทำเกษตรกรรมเป็นการเฉพาะและมีมาตรการส่งเสริมซึ่งเอื้อต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อทำเกษตรกรรมในพื้นที่กรุงเทพมหานครอีกด้วยหากแต่สิ่งพึงต้องพิจารณา คือ การบังคับใช้ผังเมืองสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างแท้จริงหรือไม่

### 2.2 การควบคุมอาคารและการจัดการสิ่งแวดล้อม

กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร มีมาตรการกำหนดให้ผู้ขออนุญาตก่อสร้างอาคารต้องจัดให้มี “ที่ว่างภายนอกอาคาร” ซึ่งปรากฏความหมายและมาตรการอยู่ในกฎหมายลำดับรองหลายฉบับ เช่น กฎกระทรวงฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543) ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีความหมายว่า พื้นที่อันปราศจากหลังคาหรือสิ่งก่อสร้างปกคลุม ซึ่งอาจจะจัดให้เป็นบ่อน้ำ สระว่ายน้ำ บ่อพักน้ำเสีย ที่พักมูลฝอยที่พกรวมมูลฝอย หรือที่จอดรถที่อยู่ภายนอกอาคารก็ได้ และให้หมายความรวมถึงพื้นที่ของสิ่งก่อสร้างหรืออาคารที่สูงจากระดับพื้นดินไม่เกิน 1.2 เมตร และไม่มีหลังคาหรือสิ่งก่อสร้างปกคลุมเหนือระดับนั้น

ทั้งนี้ แม้กฎหมายจะกำหนดให้มีการเว้นว่างพื้นที่จากการใช้งานด้านอาคาร แต่ยังไม่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องพื้นที่สีเขียวหรือพื้นที่เพาะปลูก

สำหรับกฎหมายว่าด้วยการจัดการสิ่งแวดล้อม ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 48 กำหนดมาตรการให้การดำเนินการโครงการหรือการดำเนินการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องจัดทำ “รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม” โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งสำนักนโยบายและ



แผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้จัดทำแนวทางการจัดทำรายงานดังกล่าว กำหนดว่า การดำเนินโครงการหรือกิจการเกี่ยวกับอาคารต้องจัดให้มีพื้นที่สีเขียวโดยได้กำหนดแนวทางเป็นมาตรฐานขั้นต่ำไว้ เช่น การก่อสร้างอาคารอยู่อาศัยรวมและโรงแรมตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป หรือมีพื้นที่ใช้สอยตั้งแต่ 40,000 ตารางเมตรขึ้นไป ต้องจัดให้มีสัดส่วนของพื้นที่สีเขียวต่อผู้อยู่อาศัยภายในโครงการไม่น้อยกว่า 1 ตารางเมตร ต่อ 1 คน และต้องจัดให้มีพื้นที่สีเขียวบริเวณชั้นล่างไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของพื้นที่สีเขียว โดยต้องเป็นไม้ยืนต้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของพื้นที่สีเขียวชั้นล่างที่ต้องจัดให้มีและหากจัดเป็นพื้นที่สีเขียวบนอาคารจะต้องเป็นพื้นที่สีเขียวที่ผู้พักอาศัยทุกคนสามารถเข้าใช้ประโยชน์ได้ และต้องจัดให้มีพื้นที่สีเขียวยั่งยืนในที่ว่างโครงการซึ่งต้องจัดให้มีตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยกำหนดให้มีพื้นที่สีเขียวยั่งยืนอย่างน้อย ร้อยละ 50 ของที่ว่างที่ต้องจัดให้มี (สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2560)

จากการวิจัย พบว่า การจัดให้มีพื้นที่สีเขียวข้างต้นไม่ได้หมายความรวมถึงพื้นที่เพาะปลูกเพื่อความมั่นคงทางอาหาร เนื่องจากการจัดให้มีพื้นที่สีเขียวตามแนวปฏิบัติของผู้ประกอบการตามหลักเกณฑ์การพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระบุว่าต้องเป็นไม้ยืนต้นหรือความหมายของ “พื้นที่สีเขียวยั่งยืน” ซึ่งหมายถึง พื้นที่สีเขียวที่มีไม้ยืนต้นขนาดใหญ่ ต้นไม้ที่มีอายุยืนหลายปี เมื่อโตเต็มที่จะมีทรงพุ่มไม่น้อยกว่า 5 ตารางเมตร มีความสูงไม่น้อยกว่า 5 เมตร มีเส้นรอบวงโคนต้นไม้ไม่น้อยกว่า 50 เซนติเมตร เป็นองค์ประกอบหลัก และได้รับการดูแล บำรุงรักษาให้คงอยู่อย่างยั่งยืน (สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2550)

ดังนั้น แม้หน่วยงานรัฐจะได้กำหนดให้มีมาตรการจัดให้มีพื้นที่สีเขียวในที่ว่างภายนอกอาคารแต่ยังไม่มีแนวคิดเกี่ยวกับเรื่องเกษตรกรรมในเมือง เนื่องจากหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติของผู้ประกอบการรวมถึงหน่วยงานภาครัฐที่กำกับดูแลไม่ได้มีแนวคิดที่หมายความรวมถึงพื้นที่เพาะปลูกกสิกรรมหรือพื้นที่อาหาร

### 2.3 การจัดสรรที่ดิน

พระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มีมาตรการควบคุมการจัดสรรที่ดินของเอกชนซึ่งมีมาตรการจัดสรรที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการจัดสรรที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยและพาณิชย์กรรมซึ่งมีมาตรการที่ส่งผลดีต่อการทำเกษตรกรรมในพื้นที่กรุงเทพมหานครเพื่อเป็นแหล่งผลิตอาหาร ดังนี้

การจัดสรรที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในกรุงเทพมหานครเป็นไปตามประกาศข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549 มี 2 ขนาด คือ ขนาดเล็ก ต้องมีจำนวนแปลงย่อยไม่เกิน 79 แปลง หรือเนื้อที่ทั้งโครงการไม่เกิน 500 ไร่ และขนาดใหญ่ ต้องมีจำนวนแปลงย่อยตั้งแต่ 80 แปลงขึ้นไป หรือเนื้อที่ทั้งโครงการเกินกว่า 500 ไร่ โดยได้กำหนดเนื้อที่ขั้นต่ำของที่ดินแปลงย่อยที่จัดสรรว่าต้องไม่น้อยกว่า 2.5 ไร่ ต่อแปลง

จากการวิจัย พบว่า แม้จะมีบทบัญญัติให้เอกชนขอจัดสรรที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในกรุงเทพมหานครได้ แต่บทบัญญัตินี้ดังกล่าวก็ไม่สามารถบังคับใช้ได้จริง เนื่องจากไม่ปรากฏว่ามีเอกชนขออนุญาตจัดสรรที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในกรุงเทพมหานคร (กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย, 2563) ซึ่งหากพิจารณาหลักเกณฑ์เนื้อที่ขั้นต่ำของที่ดินแปลงย่อยในการขอจัดสรรเพื่อทำเกษตรกรรมต้องมีไม่น้อยกว่า 2.5 ไร่ จะพบว่า เนื้อที่ขั้นต่ำดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ที่มีอยู่อย่างจำกัดในกรุงเทพมหานครประกอบกับคงไม่มี นักลงทุนขอจัดสรรที่ดินเพื่อขายให้ประชาชนใช้เพื่อทำการเพาะปลูกในกรุงเทพมหานครหรือหากจะมีผู้ใดลงทุนการจัดสรรที่ดินดังกล่าวในพื้นที่กรุงเทพมหานครย่อมต้องมีราคาสูง



ส่วนการจัดสรรที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยและพาณิชย์กรรม เป็นไปตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยและพาณิชย์กรรมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2550 กำหนดให้ผู้ขอจัดสรรต้องกันพื้นที่ไว้เพื่อจัดทำสวนสนามเด็กเล่น หรือสนามกีฬา หรือปลูกไม้ยืนต้น ดังนั้น ข้อกำหนดการจัดสรรที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยและพาณิชย์กรรมจึงมีมาตรการเพิ่มพื้นที่สีเขียวในพื้นที่โครงการจัดสรรเพื่อที่อยู่อาศัยและพาณิชย์กรรม แม้จะยังไม่มีแนวคิดเรื่องพื้นที่ผลิตอาหารในโครงการ แต่ก็ถือว่าเอื้อต่อการมีพื้นที่เกษตรกรรมในที่ดินเอกชนแล้ว

### 3) มาตรการทางภาษี

พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มาตรา 37 กำหนดว่า หากใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมจะเสียภาษีในอัตราไม่เกินร้อยละ 0.15 ซึ่งมีอัตราภาษีต่ำกว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอื่น เนื่องจากกรณีที่ดินรกร้างว่างเปล่าจะมีอัตราภาษีถึงร้อยละ 1.2 และจะมีอัตราภาษีเพิ่มขึ้นทุก 3 ปี

นอกจากนี้ ในมาตรา 6 ประกอบมาตรา 8 (8) ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพื่อยกเว้นการจัดเก็บภาษีได้ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การพิจารณาทรัพย์สินของเอกชนเฉพาะส่วนที่ยินยอมให้ทางราชการจัดให้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ เมื่อ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2562 เพื่อยกเว้นการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง หากเอกชนยินยอมให้ทางราชการจัดให้ใช้ทรัพย์สินเพื่อสาธารณประโยชน์ตลอดปีภาษี โดยประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินนั้นร่วมกัน

จากการวิจัย พบว่า พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 เป็นมาตรการจัดเก็บภาษีรูปแบบใหม่ของประเทศไทยโดยจัดเก็บภาษีจากการประโยชน์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่เอื้อต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อทำเกษตรกรรมเนื่องจากมีอัตราการจัดเก็บภาษีกรณีใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่ำกว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินกรณีอื่น และการที่จัดเก็บอัตราภาษีที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่สูงขึ้นย่อมทำให้การใช้ประโยชน์ที่ดินมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ประกอบกับได้มีการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อยกเว้นการจัดเก็บภาษีตามพระราชบัญญัติดังกล่าว หากเอกชนยินยอมให้ทางราชการจัดให้ใช้ทรัพย์สินเพื่อสาธารณประโยชน์ จึงถือว่าเป็นมาตรการส่งเสริมด้านภาษีที่มีประโยชน์ที่เอื้อต่อการที่ภาครัฐจะสามารถนำที่ดินของเอกชนมาใช้ทำประโยชน์โดยเฉพาะเป็นพื้นที่อาหารอย่างมาก

### 4) มาตรการบริหารจัดการของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครสามารถดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89 รวมทั้งสิ้น 27 กิจการ ซึ่งไม่ปรากฏหน้าที่การจัดการเกี่ยวกับเรื่องเกษตรกรรมภายในกรุงเทพมหานครเองเป็นการเฉพาะ แต่ก็มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นการผังเมือง (มาตรา 89 (5)) การดูแลรักษาที่สาธารณะ (มาตรา 89 (10)) การควบคุมอาคาร (มาตรา 89 (11)) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย (มาตรา 89 (12)) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ (มาตรา 89 (13)) หรือการพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (มาตรา 89 (14)) โดยกรุงเทพมหานครสามารถอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 97 และ 98 ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครได้

จากการศึกษา พบว่า การที่กรุงเทพมหานครไม่มีบทบัญญัติกฎหมายเป็นการเฉพาะเรื่องการทำเกษตรกรรม ทำให้กรุงเทพมหานครไม่สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายบริหารจัดการเรื่องเกษตรกรรมได้โดยตรง กล่าวคือ หากกรุงเทพมหานครต้องการจะดำเนินการเกษตรกรรมในเมืองคงจะต้องอาศัยอำนาจหน้าที่ตามที่

ปรากฏในมาตรา 89 ที่เกี่ยวข้องซึ่งได้กล่าวไปข้างต้น แต่กรุงเทพมหานครคงจะไม่สามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารจัดการเรื่องเกษตรกรรมเป็นการเฉพาะได้ กรุงเทพมหานครจึงไม่สามารถจัดการและส่งเสริมเกษตรกรรมได้เท่าที่ควร

นอกจากนี้กรุงเทพมหานครไม่มีแนวนโยบายหรือแผนเกษตรกรรมในเมืองที่เป็นรูปธรรมชัดเจน โดยการจัดการเรื่องเกษตรกรรมในกรุงเทพมหานครจะอยู่ภายใต้แนวนโยบายและการดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งจัดการเรื่องเกษตรกรรมในลักษณะภาพรวมของประเทศแนวนโยบายการทำเกษตรกรรมของกรุงเทพมหานครจึงไม่ได้มีแนวนโยบายที่แตกต่างกับแนวนโยบายการทำเกษตรกรรมในต่างจังหวัดแต่อย่างใด แม้ว่าบริบทการทำเกษตรกรรมของกรุงเทพมหานครจะมีบริบทที่ต่างออกไป (อลิศรา มีนะกนิษฐ, 2562)

อย่างไรก็ดีกรุงเทพมหานครสามารถดำเนินการจัดสรรเพิ่มพื้นที่เกษตรกรรมในสวนสาธารณะภายใต้ความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานครโดยให้บุคคลอื่นมาใช้พื้นที่สวนสาธารณะเพื่อการเพาะปลูกโดยเก็บค่าบริการได้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 89 (13) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ค่าบริการ พ.ศ. 2543 ข้อ 4 (6) - (7) และข้อ 5 ประกอบกับอาศัยอำนาจตามระเบียบว่าด้วยการดำเนินงานของสวนสาธารณะ พ.ศ. 2562 เพื่อจัดการสวนสาธารณะในความดูแลและรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร ซึ่งกำหนดวัตถุประสงค์การดำเนินงานของสวนสาธารณะไว้ 2 ประการ ได้แก่ เพื่อเป็นสถานที่เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ และเพื่อเป็นศูนย์กลางส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้ด้านวิชาการเกษตร ด้านพฤกษศาสตร์และด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการตกแต่งต้นไม้และไม้ประดับแก่สวนราชการ เยาวชน และประชาชนทั่วไป แต่ทั้งนี้ เนื่องจากระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยอัตราค่าบริการ และหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการยกเว้นหรือลดหย่อนค่าบริการ พ.ศ. 2544 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การเก็บค่าบริการกรณีขออนุญาตใช้พื้นที่เพื่อการเพาะปลูกหรือการกสิกรรมภายในสวนสาธารณะไว้ ผู้ขออนุญาตใช้สวนสาธารณะเพื่อทำการเพาะปลูกจึงต้องขออนุญาตผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นกรณีๆ ไป

4

**สรุปและอภิปรายผล**

ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการด้านที่ดินเพื่อทำเกษตรกรรมในกรุงเทพมหานคร แต่มาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันมีข้อจำกัดเนื่องจากมีเจตนารมณ์จัดการที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในภาพรวมของประเทศ จึงทำให้ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากสภาพข้อเท็จจริงเชิงพื้นที่ของกรุงเทพมหานครแตกต่างกับพื้นที่เกษตรกรรมในต่างจังหวัด ส่วนกฎหมายระดับกรุงเทพมหานครยังไม่มีบทบัญญัติในการจัดการหรือส่งเสริมด้านเกษตรกรรมในระดับท้องถิ่นหรือภายในกรุงเทพมหานครโดยเฉพาะเช่นเดียวกัน

**ข้อเสนอแนะ**

จากการวิจัยข้างต้น ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางไปใช้ประโยชน์โดยเห็นควรปรับปรุงกลไกของกฎหมายที่มีอยู่ให้สามารถบังคับใช้ได้จริงอย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากการตรากฎหมายขึ้นใหม่อาจไม่จำเป็นและอาจเพิ่มปัญหาความซับซ้อนระหว่างหน่วยงานมากขึ้น ดังนี้

- 1) เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่บริหารจัดการของกรุงเทพมหานครให้มีอำนาจจัดการเรื่องเกษตรกรรมภายในกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89 ซึ่งเมื่อกรุงเทพมหานครมีอำนาจจัดการด้านเกษตรกรรมโดยตรงเองแล้ว จะสามารถใช้อำนาจในการตราข้อ



บัญญัติที่ท้องถิ่นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 97 และ 98 ส่วนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็ยอมใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 49 วางระเบียบหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องต่อไปได้

ทั้งนี้ กรุงเทพมหานครอาจจัดแบ่งพื้นที่สวนสาธารณะสำหรับเพาะปลูกเป็นพื้นที่อาหาร โดยเพิ่มเติมระเบียบในค่าบริการขออนุญาตให้ใช้พื้นที่สวนสาธารณะในระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยอัตราค่าบริการและหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการยกเว้นหรือลดหย่อนค่าบริการ พ.ศ. 2544 เป็นการเฉพาะ

2) คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการสามารถพิจารณาออกประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 9 ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลที่ดินที่อยู่ในครอบครองของหน่วยงานรัฐต่างๆ รวมถึงที่ดินที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ได้ว่าที่ดินที่รัฐยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ มีเนื้อที่เท่าใด อยู่ตำแหน่งหรือพิกัดใด เพื่อเป็นการเพิ่มมูลค่าให้กับที่ดินนั้นต่อไป

3) เพิ่มเติมแนวคิดพื้นที่สีเขียวกินได้ในแนวปฏิบัติของหน่วยงานรัฐหรือในกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง เช่น ประกาศคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง เรื่อง กำหนดนโยบายการจัดสรรที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและพาณิชย์กรรม หรือแนวทางการพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในการพิจารณามาตรฐานขั้นต่ำของการจัดให้มีพื้นที่สีเขียวตามรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือเพิ่มเติมในคำนิยามของ “ที่ว่างภายนอกอาคาร” ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เป็นต้น

4) เพิ่มเติมมาตรการจูงใจทางภาษีโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มาตรา 6 และ 8 (8) ยกเว้นการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง หากเอกชนนำที่ดินออกให้เช่าทำเกษตรกรรมในพื้นที่เขตเมือง หรือหากเอกชนนำที่ดินเข้าร่วมโครงการทำเกษตรกรรมในเมืองร่วมกับภาครัฐ

## เอกสารอ้างอิง

- กนกวลี สุธีธร. (2555). ผลกระทบของระยะทางอาหารที่มีต่อรูปแบบอาณานิคมของแหล่งอาหารของกรุงเทพฯ. *หน้าจั่ว ว่าด้วย สถาปัตยกรรม การออกแบบ และสภาพแวดล้อม*, (26), 71-93.
- กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย. (2563). *สถิติการให้บริการการออกใบอนุญาตจัดสรรที่ดิน*. (12 กุมภาพันธ์ 2563) สืบค้นจาก [https://www.dol.go.th/Pages/page2\\_4\\_4.aspx](https://www.dol.go.th/Pages/page2_4_4.aspx).
- ไชยยศ เหมรัชตะ. (2530). *มาตรการทางกฎหมายในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*. (รายงานผลการวิจัย) กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เดลินิวส์. (2559). *เขตหลักสี่เปิดสวนผักริมทางรถไฟกินได้*. (8 กุมภาพันธ์ 2563) สืบค้นจาก <https://www.dailynews.co.th/bangkok/542654>.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2556). *การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2553-2583*. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ.
- สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร. (2559). *รายงาน : การเปรียบเทียบพื้นที่ว่างเปล่าในเขต กรุงเทพมหานคร ระหว่าง พ.ศ.2549 และ พ.ศ.2558*. (12 กุมภาพันธ์ 2563) สืบค้นจาก <http://cpd.bangkok.go.th:90/web2/SAT/%E0%B8%9E%E0%B8%B7%E0%B9%89%E0%B8%99%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%A7%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%87.pdf>.

- สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2560). *แนวทางการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการหรือกิจการด้านอาคาร การจัดสรรที่ดิน และบริการชุมชน*. (12 กุมภาพันธ์ 2563) สืบค้นจาก <http://www.onep.go.th/eia/%E0%B9%81%E0%B8%99%E0%B8%A7%E0%B8%97%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%88%E0%B8%B1%E0%B8%94%E0%B8%97%E0%B8%B3%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%87%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%81%E0%B8%B2-3/>.
- สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2550). *แผนปฏิบัติการเชิงนโยบายด้านการจัดการพื้นที่สีเขียวชุมชนเมืองอย่างยั่งยืน*. กรุงเทพฯ : สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- อลิศรา มีนะกนิษฐ. (2562). เกษตรกรรมในเมือง : ช่องว่างในการบริหารจัดการกรุงเทพมหานคร. *Humanities Social Sciences and Arts*, 12(1), 1136-1154.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2008). *An Introduction to the Basic Concepts of Food Security*. (February 8, 2020) Retrieved from <http://www.fao.org/3/al936e/al936e00.pdf>.
- Mougeot, L. J.A. (2000). *Urban Agriculture : Definition, Presence, Potential and Risks, and Policy Challenge*. (February 8, 2020) Retrieved from <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/26429/117785.pdf?sequence=12>.
- Quon, S. (1999). *Planning for Urban Agriculture : A Review of Tools and Strategies for Urban Planners*. (May 5, 2020) Retrieved from <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/33697/114252.pdf?sequence=4>.
- The International Nyéléni Newsletter. (2007). *Food Sovereignty : A Right For All*. (February 8, 2020) Retrieved from <https://nyeleni.org/spip.php?article125>.
- United Nations. (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development : Our Common Future*. (February 8, 2020) Retrieved from <https://sustainabledevelopment.un.org/milestones/wced>.
- United Nations. (2018). *World Urbanization Prospects : The 2018 Revision*. (February 8, 2020) Retrieved from <https://www.un.org/development/desa/publications/2018-revision-of-world-urbanization-prospects.html>.
- Cabannes, Y. (2012). *Pro-Poor Legal and Institutional Frameworks for Urban and Peri-Urban Agriculture*. (February 8, 2020) Retrieved from <http://www.fao.org/3/i3021e/i3021e.pdf>.

