

แนวทางการแก้ไขปัญหาประชาชนบุกรุกถือครองในที่ดินของรัฐ

โดย

นายอรรถพล เจริญชันษา

อธิบดีกรมป่าไม้

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๖๒

ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๖๒ - ๒๕๖๓

หนังสือรับรอง

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ได้อนุมัติให้เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เรื่อง “แนวทางการแก้ไขปัญหาประชาชนบุกรุกถือครองในที่ดินของรัฐ” ลักษณะวิชา สังคมจิตวิทยา ของ นาย อรรถพล เจริญชันษา เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๖๒ ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๖๒ – ๒๕๖๓

พลโท

(พิสิทธิ์ ปฐมอม)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

บทคัดย่อ

เรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาประชาชนบุกรุกถือครองในที่ดินของรัฐ
ลักษณะวิชา สังคมจิตวิทยา
ผู้วิจัย นายอรรถพล เจริญชันษา **หลักสูตร** วปอ. รุ่นที่ ๖๒

การศึกษาวิจัยแนวทางการแก้ไขปัญหาประชาชนบุกรุกถือครองในที่ดินของรัฐ มีวัตถุประสงค์ของการวิจัยเพื่อศึกษาสถานการณ์ปัญหาประชาชนบุกรุกถือครองในที่ดินของรัฐ และรวบรวมข้อมูลปัญหาและอุปสรรคของการแก้ไขปัญหาประชาชนบุกรุกถือครองในที่ดินของรัฐ ที่ผ่านมา เพื่อหาแนวทางการดำเนินการที่เหมาะสมในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาประชาชนบุกรุกถือครองในที่ดินของรัฐให้ประสบความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม ผลของการศึกษาพบว่า ปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐและการแก้ไขปัญหาการไม่มีที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนที่ไม่สามารถแก้ไขได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดนั้น มีสาเหตุสำคัญ ได้แก่ ปัญหาด้านกฎหมายและการบังคับใช้ ปัญหาการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ ปัญหาเชิงนโยบายและการบริหารจัดการที่ดินของรัฐและผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มไม่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดิน

แนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินของรัฐภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) กำหนดมาตรการในการบริหารที่ดินของรัฐอย่างประสิทธิภาพ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน ด้วยการจัดที่ดินทำกินให้ประชาชนผู้ยากไร้ในลักษณะแปลงรวม ไม่ให้กรรมสิทธิ์ แต่ให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นกลุ่มหรือชุมชน เพื่อลดปัญหาการซื้อขายที่ดินและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐในอนาคต และมีปัจจัยความสำเร็จของการแก้ไขปัญหา ดังนี้ ๑) สร้างความเป็นเอกภาพในการแก้ไขปัญหาการจัดการที่ดินของหน่วยงานภาครัฐ ๒) มีนโยบายในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่ชัดเจนที่สอดคล้องกับนโยบายด้านอื่นๆของรัฐบาล ๓) มีการจัดทำฐานข้อมูลสารสนเทศด้านที่ดินของประเทศ ๔) การกลั่นกรองกฎหมายการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ๕) การปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐ ๖) การมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ๗) กระจายการถือครองที่ดินทำ ๘) การพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีกับประชาชน และ ๙) เพิ่มความอุดมสมบูรณ์และรักษาความสมดุลของระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม

Abstract

Title Approaches for solving the problem of state land encroachment.

Field Social - Psychology

Name Athapol Charoenshunsu **Course** NDC **Class** 62

The objectives of this research are to study the situation and problem of state land encroachment by people and to collect information regarding problem and obstacles to resolve what had happened in the past, to find out the appropriate and practical approaches for successful solutions to drive the implementation regarding this issue. The results showed that the major causes of ineffective on solving the problems of state land encroachment and the problems of habitat and arable land providing for the people came from the lack of law enforcement, operations of government agencies, state land policy and management, and stakeholder involvement in land management.

The approaches for solving the problem of state owned land encroachment under the National Land Policy Committee (NLPC) had set measures for the efficient state land management in order to reduce the inequality of land ownership by providing arable land for poor people in the form of collective land, the people do not have the land right, but they are able to utilize the provided land in group or community basis to reduce state land trading problems and to prevent future encroachment. The success factors in problem solving are as follow; 1) unity creating to solve the problem in land management of government agencies under the NLPC, 2) clear policy to tackle the state land encroachment that is in line with other government policies, 3) database preparing of the country's land information, 4) moderating of land management laws to be in line with the current situation, 5) improving of state land demarcation map 6) people participation in the target area, 7) diversifying of arable land holding, 8) improving of quality of life for people, and 9) increasing of fertility and maintaining ecological and environmental balance.

คำนำ

ที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด เป็นฐานการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รัฐมีนโยบายในการบริหารจัดการที่ดินแตกต่างกันตามสถานการณ์ของบ้านเมือง ในการสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนรัฐได้สนับสนุนราษฎรบุกเบิกพื้นที่ทำกิน ขยายการเพาะปลูกและเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรเชิงพาณิชย์เพื่อการส่งออกเป็นหลัก แต่รัฐไม่สามารถออกเอกสารรับรองสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรได้อย่างทั่วถึง แต่การรับรองสิทธิในที่ดินรัฐยึดถือเอกสารสิทธิในที่ดินเป็นหลัก ในขณะที่รัฐก็รับรองการดำรงอยู่ของชุมชนด้วยการจัดตั้งหมู่บ้าน การจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ นโยบายและกฎหมายที่รัฐนำมาใช้จึงขัดแย้งกันอยู่ในตัว ก่อให้เกิดความสับสนและความไม่มั่นคงในการดำรงชีพของราษฎร ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐด้วยการจัดที่ดินทำกินให้ราษฎร รัฐมีหน่วยงานที่ดำเนินการหลายหน่วยและมีกฎหมายและระเบียบที่ถือปฏิบัติแตกต่างกันทำให้สิทธิที่ราษฎรได้รับจากการจัดสรรที่ดินทำกินไม่เท่าเทียมกัน และเกิดปัญหาความขัดแย้งแนวเขตที่ดินของรัฐทับที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย รวมถึงปัญหาการซื้อขายเปลี่ยนมือการถือครองที่ดิน ทำให้ประชาชนไร้ที่ดินทำกินและบุกรุกที่ดินของรัฐเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันนี้

ดังนั้นจึงเป็นที่มาของการวิจัย เรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาประชาชนบุกรุกถือครองในที่ดินของรัฐ ฉบับนี้ ที่มุ่งศึกษารูปแบบนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกินและอยู่อาศัยในที่ดินของรัฐ ตลอดจนปัญหาอุปสรรคของการดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ ในรัฐบาลที่ผ่านมา เปรียบเทียบกับนโยบายการแก้ไขปัญหารัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ภายใต้การดำเนินงานของ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) เพื่อเป็นข้อเสนอแนะในการดำเนินการแก้ไขปัญหการบุกรุกเข้าอยู่อาศัยทำกินของประชาชนในที่ดินของรัฐให้มีประสิทธิภาพและช่วยเหลือพี่น้องประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน ต่อไป

(นายอรรถพล เจริญชันษา)

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๒

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
Abstract	ข
คำนำ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ฉ
สารบัญแผนภาพ	ช
บทที่ ๑ บทนำ	๑
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๓
ขอบเขตของการวิจัย	๓
วิธีดำเนินการวิจัย	๓
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย	๔
คำจำกัดความ	๔
บทที่ ๒ แนวคิดและทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินของรัฐ	๕
ความหมายเกี่ยวกับที่ดิน	๕
ประเภทที่ดิน	๖
หน่วยงานที่มีความรับผิดชอบในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ	๑๐
กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินของประเทศ	๑๒
แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของรัฐที่ให้กับราษฎร	๑๘
การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	๑๕
กรอบแนวคิดของการวิจัย	๒๑
สรุป	๒๒

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ ๓ สถานการณ์และปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐ	๒๓
สถานการณ์ด้านที่ดินของประเทศไทย	๒๓
สาเหตุสำคัญของการปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐ	๒๕
ปัญหาและอุปสรรคของการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ	๓๔
นโยบายการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่ผ่านมา	๓๗
สรุป	๔๕
บทที่ ๔ การวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุก	
ถือครองที่ดินของรัฐในปัจจุบัน	๕๐
แนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐ	๕๑
ปัจจัยความสำเร็จของการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐตามนโยบาย	
ของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ	๖๗
สรุป	๗๓
บทที่ ๕ สรุปและข้อเสนอแนะ	๗๕
สรุป	๗๕
ข้อเสนอแนะ	๘๑
บรรณานุกรม	๘๓
ภาคผนวก	๘๖
ประวัติย่อผู้วิจัย	๑๐๔

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
๓ - ๑	ปริมาณเอกสารสิทธิในที่ดินทั่วประเทศ ตั้งแต่เริ่มออกโฉนดครั้งแรก (๒๔๔๔) ถึงเดือนกันยายน ๒๕๖๑	๒๔
๓ - ๒	ข้อมูลพื้นที่ป่าไม้ปี พ.ศ. ๒๕๖๒	๒๗
๓ - ๓	ข้อมูลพื้นที่ป่าอนุรักษ์ในประเทศไทย	๒๗
๓ - ๔	ข้อมูลการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้	๒๘
๓ - ๕	จำนวนผู้ขึ้นทะเบียนขอรับการจัดที่ดินทำกิน	๓๓
๓ - ๖	สรุปผลการดำเนินงานจัดที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	๔๑
๓ - ๗	สรุปผลการดำเนินการจัดที่ดินกรมที่ดิน ทุกโครงการ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๑ - ๒๕๖๓	๔๓
๔ - ๑	กระบวนการ (หลักเกณฑ์) การจัดที่ดิน	๖๒
๔ - ๒	พื้นที่เป้าหมายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๘-๒๕๖๓	๖๖

สารบัญแผนภาพ

	หน้า
แผนภาพที่	
๑-๑ ความสัมพันธ์ระหว่างพื้นที่ป่าไม้กับนโยบายระดับชาติ	๒๖
๑-๒ มาตรการแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าสงวน	๔๖
๔-๑ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.)	๕๕
๔-๒ ขั้นตอนการจัดที่ดินให้ชุมชน	๖๐

บทที่ ๑

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด เป็นปัจจัยพื้นฐานที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินชีวิตของทุกสรรพสิ่ง โดยที่ผ่านมามาประเทศไทยได้เร่งรัดการพัฒนาประเทศ และเพิ่มการขยายตัวทางเศรษฐกิจ พร้อมกับการแก้ไขปัญหาความยากจนให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ทำให้มีการใช้ประโยชน์จากที่ดินทั้งของภาครัฐและเอกชนสำหรับใช้เป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาประเทศ ทรัพยากรที่ดินถูกนำมาใช้ประโยชน์อย่างไม่มีขีดจำกัด การขยายตัวอย่างรวดเร็วของภาคการเกษตรที่เร่งผลิตสินค้าเพื่อการส่งออก และการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรทำให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้และพื้นที่ของรัฐเพื่อทำการเกษตรมากยิ่งขึ้น ประกอบกับปัจจุบันกระแสการท่องเที่ยวของประเทศไทยที่ได้รับความนิยมจากชาวต่างชาติและคนไทย ทำให้รูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศไทยเปลี่ยนแปลงจากพื้นที่เกษตรกรรม ไปเป็นการสร้างสถานที่ท่องเที่ยว บ้านพักตากอากาศ และรีสอร์ท โดยเฉพาะพื้นที่สูงที่มีทิวทัศน์สวยงาม ถูกซื้อขายถ่ายโอน เปลี่ยนมือการถือครองที่ดินไปเป็นของนายทุนและกลุ่มทุนมากยิ่งขึ้น ได้ส่งผลให้เกิดปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน สร้างความเหลื่อมล้ำทางสังคมมากขึ้นตามไปด้วย

ในหลายรัฐบาลที่ผ่านมาได้กำหนดแนวนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐอย่างต่อเนื่อง โดยมีการจัดสรรที่ดินทำกินให้ประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ แต่ก็ไม่สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาการซื้อขาย ถ่ายโอนเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดินได้ อันนำไปสู่ขยายพื้นที่การบุกรุกพื้นที่ของรัฐอย่างไม่จบสิ้น และเมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายและจับกุมดำเนินคดี ก็เกิดความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชน และที่สำคัญที่ดินของรัฐได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลและบริหารจัดการโดยหน่วยงานรัฐ และมีกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานเป็นการเฉพาะในการดูแลรักษา ปัจจุบันพบว่าหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ จำนวน ๗ กระทรวง ๑๕ กรม และ ๓ รัฐวิสาหกิจ โดยมีกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับที่ดินของรัฐ จำนวน ๑ ฉบับ ทำให้ขาดเอกภาพในการบริหารจัดการ การแก้ไขปัญหาจำเป็นต้องบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินงานการอย่างเป็นระบบร่วมกัน โดยมีการจัดทำแนวเขตที่ดินให้ชัดเจน เพื่อให้สามารถกระจายการอนุญาตให้ใช้

ประโยชน์ในที่ดินอย่างเป็นธรรม และส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างเต็มศักยภาพ พร้อมทั้งจัดทำมาตรการป้องกันการซื้อขาย ถ้ายโอน เปลี่ยนมือการถือครองที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ เพื่อป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐเพิ่มเติมในอนาคต และลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม สร้างความกินคือยุติให้กับพี่น้องประชาชนให้ได้อย่างทั่วถึง

รัฐบาลภายใต้การนำของ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๗ เห็นชอบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ให้มีคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เพื่อกำหนดแนวทางหรือมาตรการในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เป็นการดำเนินการในกรอบแนวคิดที่ต้องการให้พี่น้องประชาชนผู้ยากไร้ได้มีที่ดินทำกินและอยู่อาศัยอย่างมั่นคง และสร้างประโยชน์หรือหารายได้ให้เกิดขึ้นแก่ประชาชน ชุมชน ได้อย่างเป็นรูปธรรม โดย “มุ่งเน้นยุทธศาสตร์ด้านการจัดที่ดินทำกินให้ประชาชนผู้ด้อยโอกาสอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม” ด้วยการจัดที่ดินในลักษณะแปลงรวม โดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ แต่อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นกลุ่มหรือชุมชนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ คทช. กำหนดในรูปแบบสหกรณ์หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม แนวทางนี้จะช่วยลดปัญหาการจำหน่าย ถ้ายโอน การเปลี่ยนมือการถือครองที่ดินของประชาชน อันจะเป็นการแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำด้านที่ดินทำกินให้แก่พี่น้องประชาชนได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน และต่อมาได้ตราเป็น พ.ร.บ.คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๓๕ ก ลงวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๖๒

ดังนั้นจึงเป็นที่มาของงานวิจัยฉบับนี้ ที่มุ่งศึกษารูปแบบ นโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหา ประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกินและอยู่อาศัยในที่ดินของรัฐ ตลอดจนปัญหา อุปสรรคของการดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐก่อนปี พ.ศ. ๒๕๕๗ เปรียบเทียบกับนโยบายการแก้ไขปัญหาของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ภายใต้การดำเนินงานของ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) เพื่อเป็นข้อเสนอแนะในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกเข้าอยู่อาศัยทำกินของประชาชนในที่ดินของรัฐ ให้มีประสิทธิภาพและช่วยเหลือพี่น้องประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาสถานการณ์ปัญหาประชาชนบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐ
๒. เพื่อศึกษา รวบรวมข้อมูล ปัญหาและอุปสรรคของการแก้ไขปัญหาประชาชนบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐ
๓. เพื่อหาแนวทางการดำเนินการที่เหมาะสมในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาประชาชนบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐ ให้ประสบความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม

ขอบเขตของการวิจัย

๑. เป็นการศึกษาเกี่ยวกับสถานการณ์การบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐ ปัญหาและอุปสรรคการแก้ไขปัญหาบุกรุกที่ดินของรัฐในอดีตที่ผ่านมา และแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.)
๒. เสนอแนะแนวทางการขับเคลื่อนนโยบายการแก้ไขปัญหาการบุกรุกและอยู่อาศัยในที่ดินของรัฐ ให้ประสบความสำเร็จเป็นรูปธรรมและอย่างยั่งยืน

วิธีดำเนินการวิจัย

ดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ร่วมกับการวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) ดังนี้

๑. การรวบรวมข้อมูล

โดยการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากแหล่งต่าง ๆ เช่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านที่ดิน และศึกษาจากตำรา เอกสารวิชาการ เอกสารวิจัย ที่วิเคราะห์ข้อมูลแหล่งต่าง ๆ

๒. การวิเคราะห์ข้อมูล

จัดหมวดหมู่ข้อมูลและใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และการวิเคราะห์เปรียบเทียบ และสังเคราะห์ข้อมูลทฤษฎี และหลักการต่างๆ

๓. การนำเสนอข้อมูล

นำเสนอข้อมูลแบบรายงานวิจัยเชิงพรรณนาและวิเคราะห์ นำเสนอแนวคิดใหม่ๆ จากการวิจัย

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ทำให้ทราบถึงสถานการณ์ปัญหาประชาชนบุกรุกถือครองในที่ดินของรัฐ
๒. ทำให้ทราบปัญหา อุปสรรค ข้อขัดข้อง ของการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกเพื่อเข้าอยู่อาศัยทำกินในที่ดินของรัฐในอดีตที่ผ่านมา ซึ่งยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด
๓. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ให้ผู้สนใจนำไปต่อยอดในการศึกษาวิจัยในอนาคต และหน่วยงานของรัฐใช้เป็นแนวทางดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.)

คำจำกัดความ

ที่ดินของรัฐ	หมายถึง	ที่ดิน ที่รัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์รวมถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ
การบุกรุกครอบครอง	หมายถึง	การเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินนั้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
การจัดที่ดินทำกิน	หมายถึง	การดำเนินกิจกรรมการจัดที่ดินของหน่วยงานรัฐ ได้แก่ รังวัดที่ดิน สอบสวนสิทธิ การกระจายสิทธิ คัดเลือกประชาชนเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ส่งมอบการถือครองที่ดิน จัดประชาชนเข้าทำประโยชน์ในที่ดินมอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อให้ประชาชนได้มีที่ดินทำกิน

บทที่ ๒

แนวคิดและทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินของรัฐ

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาคำรา เอกสารวิชาการ เอกสารวิจัย ข้อมูลทฤษฎี หน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านที่ดินทำการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูล งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ การบุกรุกที่ดินที่ดินของรัฐ และการจัดที่ดินทำกินให้ประชาชน การทบทวนแนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สามารถกำหนดเป็นกรอบแนวคิดวิธีการในการศึกษาต่อไป ซึ่งสามารถแบ่งออกได้ ดังนี้

ความหมายเกี่ยวกับที่ดิน

ที่ดิน มีความหมายตามที่ระบุไว้ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ หมายถึง ผืนแผ่นดิน หรือพื้นดิน พื้นที่ดินทั่วไป และหมายรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ที่ดินเป็นปัจจัยพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ ถือเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอย่างจำกัดและคงที่ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗ มาตรา ๑ นั้น ได้บัญญัติความหมายของ คำว่า “ที่ดิน” ไว้ว่า หมายความว่าพื้นดินทั่วไปและให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย

และตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ได้บัญญัติ ความหมายคำว่า ที่ดินไว้ชัดเจนแต่มาตรา ๑๓๓๕ ที่ว่า “ ภายใต้งบับแห่งบทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้ท่านว่าแดนแห่งกรรมสิทธิ์นั้น กินทั้งเหนือพื้นดินและใต้พื้นดินด้วย” และ มาตรา ๑๓๕ “อสังหาริมทรัพย์ หมายความว่า ที่ดินและทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินมีลักษณะเป็นการถาวรหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้นด้วย เมื่อพิจารณาสองมาตรานี้ประกอบกัน ที่ดินตามความหมายนี้หมายถึง ที่ดิน ที่เป็น พื้น ที่เชิงปริมาณ สามารถวัดขนาดกว้างยาวได้ เป็นลักษณะ พื้นผิวโลก ซึ่งมนุษย์ใช้อาศัย (ประมวล สุวรรณสร,๒๕๒๕) หากมีการเคลื่อนย้ายหรือขุดที่ดินนั้นขึ้นมา ที่ดินนั้นก็ไม่ใช่เป็นอสังหาริมทรัพย์อีกต่อไปเป็นเพียงสังหาริมทรัพย์เท่านั้น (บัญญัติ สุชีวะ,๒๕๔๕)

สรุปได้ว่า ที่ดิน หมายถึง พื้นผิวโลกทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเล และพื้นดินซึ่งสามารถวัดขนาดกว้างและยาวได้

ประเภทที่ดิน

ประเทศไทยมีพื้นที่ประมาณ ๓๒๐.๓ ล้านไร่ และจากข้อมูลการใช้ที่ดินของกรมพัฒนาที่ดิน ปี พ.ศ. ๒๕๕๘/๒๕๕๙ พบว่าพื้นที่เกษตรกรรมมี ๑๗๗.๖๕ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๕๕.๔๒ ของพื้นที่ประเทศ รองลงมาคือ พื้นที่ป่าไม้ ๑๐๕.๘๔ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๓๓.๐๐ ของพื้นที่ประเทศ พื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้าง ๑๗.๕๒ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๕.๕๕ ของพื้นที่ประเทศ พื้นที่แหล่งน้ำ ๕.๑๘ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๒.๘๖ ของพื้นที่ประเทศ และพื้นที่เบ็ดเตล็ด ๑๐.๐๖ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๒.๘๖ ของพื้นที่ประเทศ ทั้งนี้สามารถจำแนกที่ดินของประเทศออกเป็น ๒ ประเภท หลักๆ คือ ที่ดินของเอกชนและที่ดินของรัฐ

๑. ที่ดินเอกชน

ที่ดินเอกชน หมายถึง ที่ดินที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายอื่น แบ่งเป็น ๒ ประเภท คือ

๑.๑ **ที่ดินกรรมสิทธิ์** ได้แก่ ที่ดินที่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินประเภท โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว

๑.๒ **ที่ดินที่บุคคลมีสิทธิครอบครอง** ได้แก่ ที่ดินที่ยังไม่มีกรรมสิทธิ์ ซึ่งได้แก่ที่ดินมือเปล่าทั้งหลายที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓, น.ส. ๓ก., น.ส.๓ข.) แบบหมายเลข ๓ ใบเทียบย่ำ ตราจอง รวมถึงที่ดินที่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ก.๑) เป็นต้น

ที่ดินที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามกฎหมาย กรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองมีความหมายเหมือนกันที่ผู้ครอบครองต่างมีความเป็นเจ้าของเสมอกัน สามารถจำหน่ายจ่ายโอน ซื้อขาย ให้ โอนมรดก ฯลฯ และมีสิทธิได้รับดอกผลตลอดจนมีสิทธิที่จะปกป้องคุ้มครองที่ดินของตนจากบุคคลภายนอก (ภาสกร ชุณหะวัณ, ๒๕๕๓) การถือครองที่ดินในประเทศไทยมีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นกฎหมายทั่วไปที่ใช้บังคับกับเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชน โดยในส่วนของที่เกี่ยวข้อกับที่ดินถือว่าเป็นทรัพย์สินที่สำคัญตามกฎหมายแพ่งและให้การคุ้มครองมากกว่าทรัพย์สินอื่น การคุ้มครองที่ดินมีการจัดระบบการจดทะเบียนที่มีฐานความคิดจากการส่งเสริมให้เปลี่ยนมือได้ หากผู้อื่นที่สุจริตได้ซื้อที่ดินนั้นไปจากผู้ที่มีชื่อในทะเบียน และได้จดทะเบียนเป็นของตนอย่างถูกต้องแล้วก็จะได้ที่ดินนั้นไปอย่างสมบูรณ์ ซึ่งการมีสิทธิในที่ดินในลักษณะเจ้าของในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีการแบ่งเป็นกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง โยงกับกฎหมายที่ดินว่าหากกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เจ้าของกรรมสิทธิ์ต้องมีเอกสารหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินประเภท โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง หรือตราจอง

ที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว หากมีสิทธิครอบครองต้องมีเอกสารหลักฐานประเภท ส.ค.๑ ใบจอง น.ส.๓ หรือ น.ส.๓ก. เป็นต้น

ตามความหมายของประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๕๗ การสงวน “สิทธิในที่ดิน” มี ๒ ประการ คือ กรรมสิทธิ์ และสิทธิครอบครอง

กรรมสิทธิ์ หมายถึง ความเป็นเจ้าของซึ่งบุคคลอาจเป็นเจ้าของที่ดินได้โดยการมีกรรมสิทธิ์โดยรัฐจะออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ให้

สิทธิครอบครอง หมายถึง สิทธิครอบครองในฐานะเป็นเจ้าของ โดยการทำประโยชน์หรือการถือครอง แต่ไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ โดยรัฐจะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือหลักฐานที่เรียกชื่ออย่างอื่นให้ การแย่งการครอบครองที่ดินกรรมสิทธิ์ต้องแย่งการครอบครองโดยสงบเปิดเผยและเจตนาเป็นเจ้าของติดต่อกันเป็นเวลา ๑๐ ปี จึงจะได้กรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๘๒ หรือการครอบครองปรปักษ์ สงวนที่ดินที่มีสิทธิครอบครองหากถูกแย่ง การครอบครองต้องฟ้องเรียกคืนภายใน ๑ ปี ไม่เช่นนั้นหมดสิทธิ์ฟ้องตามมาตรา ๑๓๗๕ และการที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ดินนั้นๆ ต้องมีลักษณะและอยู่ในหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

๑. ที่ดินที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน คือ โฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ น.ส. ๓ก. น.ส. ๓ข.) ได้จะต้องเป็นที่ดินที่มีลักษณะตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๗ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ข้อ ๑๔ กล่าวคือ

๑.๑ จะต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว

๑.๒ ไม่เป็นที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบที่ชายตลิ่ง ที่เลี้ยงสัตว์ สาธารณประโยชน์

๑.๓ ไม่เป็นที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินพุทธศักราช ๒๔๗๘

๑.๔ ไม่เป็นที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติสงวนและพัฒนาที่ดินเพื่อจัดให้แก่ประชาชน

๑.๕ ไม่เป็นที่ดินของรัฐที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติสงวนหรือหวงห้ามเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

๑.๖ ไม่เป็นที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

๒. ที่ดินที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้จะต้องอยู่ในเงื่อนไข ดังนี้

๒.๑ ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศหวงห้าม ตามมาตรา ๕ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้ครอบครองที่ดินจะต้องมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วย กฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน

๒.๒ ที่เกาะ จะต้องมีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) ใบจอง ใบเหยียบย่ำ น.ค. ๓ ก.ส.น. ๕ หรือเป็นที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือเป็นที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

๒.๓ เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่า หรือพื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร จะต้องมีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) หรือได้ออกใบจอง ใบเหยียบย่ำ ตราจอง ไว้ก่อนการสงวนหรือหวงห้ามที่ดิน

๒.๔ ที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ผู้ครอบครองที่ดินจะต้องมีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) ใบแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน ตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือมีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือมีหลักฐาน น.ค. ๓ ก.ส.น. ๕ ก่อนประกาศ เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

๒.๕ พื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ยร้อยละ ๓๕ ขึ้นไป ตามที่กำหนดไว้ในนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ผู้ครอบครองที่ดินจะต้องมีสิทธิครอบครองมาก่อน การบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน (ก่อนวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๗) หรือมีหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น มีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) เป็นต้น (กรมที่ดิน, ออนไลน์, ๒๕๖๓)

๒. ที่ดินของรัฐ

ที่ดินของรัฐ หมายถึง ที่ดินที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์รวมถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งมิได้มีผู้ใดเป็นเจ้าของหรือครอบครอง และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน “ที่ดินของรัฐ” ไม่มีบทนิยามกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยตรง คงมีแต่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔ เท่านั้น ที่ได้ให้ความหมาย “ที่ดินของรัฐ” ไว้ว่า หมายความถึง บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้บุคคลเข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ ส่วนในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๒

ได้บัญญัติไว้ว่า “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ” โดยในกฎหมายดังกล่าว ได้กำหนดให้ “ที่ดินของรัฐ” หมายถึง “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด และบรรดาที่ดินทั้งหลายที่เอกชนยังมีได้สิทธิ์ตามกฎหมาย โดยรวมไปถึงที่ดินที่มีผู้เข้าไปยึดถือครอบครองเองโดยพลการ และมีได้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์มหาชนที่กำหนดให้สิทธิในที่ดินแก่เอกชนด้วย” ซึ่งจากความหมายดังกล่าว สิริโนม พรหมโมม (ออนไลน์, ๒๕๖๓) ได้แบ่งที่ดินของรัฐออกกว้างๆ ได้ ๒ ประเภท คือ ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา กับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

๒.๑ ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา หมายถึง ที่ดินที่รัฐถือกรรมสิทธิ์ได้เช่นเดียวกับเอกชน และโดยทั่วไปหมายถึงที่ราชพัสดุ ซึ่งรวมถึงอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด และยังรวมถึง สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะด้วยสิทธิในทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา อาจโอนกันได้เช่นเดียวกับทรัพย์สินของเอกชน โดยอาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะ หรือพระราชกฤษฎีกาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ นอกจากนี้ ห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินเพื่อบังคับชำระหนี้ ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๖ และไม่อาจถูกครอบครองปรปักษ์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๘๒ ได้ ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพียงแต่ห้ามมิให้ยึดเท่านั้น สงวนการโอนโดยสมัครใจของรัฐกฎหมายมิได้ห้ามเอาไว้ เพียงแต่จะต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ (มาตรา ๘ และมาตรา ๑๒) ซึ่งกำหนดเรื่องการโอนไว้ว่า โดยทั่วไปจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการก่อน และการโอนเพื่อการปฏิรูปที่ดินตามกฎหมาย ที่กำหนดไม่ต้องได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการ

๒.๒ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ได้แก่ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติไว้ว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

๒.๒.๑ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

๒.๒.๒ ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

๒.๒.๓ ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อม และโรงพยาบาล สำนักการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

ผลของการเป็นที่ดินของรัฐ ที่ดินของรัฐประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งประกอบไปด้วยที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันและที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่มีไว้เพื่อบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชนและจัดไว้เพื่อประโยชน์ทางราชการกฎหมายจึงให้คุ้มครองเป็นพิเศษยิ่งกว่าทรัพย์สินอื่นๆของรัฐหรือทรัพย์สินของเอกชนธรรมดา กล่าวคือ (๑) ห้ามโอนที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (๒) ห้ามมิให้ยกเลิกอายุความมาต่อสู้กับแผ่นดิน และ (๓) ห้ามยึดทรัพย์ของแผ่นดินและไม่อยู่ในข่ายการบังคับคดี

หน่วยงานที่มีความรับผิดชอบในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

จากการศึกษาข้อมูล พบว่า ปัจจุบันประเทศไทยมีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินในระดับกระทรวง ๗ กระทรวง และระดับกรม จำนวน ๑๕ กรม และรัฐวิสาหกิจ ๓ แห่ง ดังนี้

๑. สำนักนายกรัฐมนตรี ได้แก่
 - ๑.๑ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
 - ๑.๒ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ
๒. กระทรวงมหาดไทย ได้แก่
 - ๒.๑ กรมที่ดิน
 - ๒.๒ กรมการปกครอง
 - ๒.๓ กรมโยธาธิการและผังเมือง
๓. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้แก่
 - ๓.๑ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
 - ๓.๒ กรมพัฒนาที่ดิน
 - ๓.๓ กรมวิชาการเกษตร
 - ๓.๔ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร
 - ๓.๕ กรมส่งเสริมสหกรณ์
 - ๓.๖ กรมชลประทาน
๔. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่
 - ๔.๑ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 - ๔.๒ กรมป่าไม้
 - ๔.๑ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

๔.๔ กรมทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลและ ชายฝั่ง

๔.๕ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๕. กระทรวงการคลัง ได้แก่

๕.๑ กรมธนารักษ์

๕.๒ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

๕.๓ ธนาคารอาคารสงเคราะห์

๖. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้แก่

๖.๑ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

๖.๒ การเคหะแห่งชาติ

๗. กระทรวงกลาโหม ได้แก่

๗.๑ องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก

โดยมีหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของที่ดินอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและบริหารจัดการ ซึ่งมีกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานเป็นการเฉพาะในการ ดูแลรักษา ได้แก่

๑. ที่ป่าไม้ มีหน่วยงานรับผิดชอบและมีอำนาจดูแล เช่น กรมป่าไม้ มีอำนาจดูแลพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มีอำนาจหน้าที่ดูแลอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๖

๒. ที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจดูแลตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๓. ที่นิคมสร้างตนเอง มีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจดูแลตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑

๔. ที่ราชพัสดุ มีกรมธนารักษ์เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจดูแลตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

๕. ที่ทางหลวง มีกรมทางหลวงเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจดูแลตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

๖. ที่แม่น้ำ มีกรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจดูแลตาม พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. ๒๕๔๖

๗. ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งหมายรวมถึงที่สาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่ามีกรรมการปกครองร่วมกับกรรมการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยนายอำเภอและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจดูแลตามพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๕๑)

กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินของประเทศ

๑. ประมวลกฎหมายที่ดิน

รัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินก่อนวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๗ มาแจ้งการครอบครองภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๗ (วันที่มีการตราประมวลกฎหมายที่ดิน) ผู้ที่มาแจ้งการครอบครองก็จะได้รับเอกสารฉบับหนึ่งเรียกว่า “ส.ค.๑” หรือแบบแจ้งการครอบครองที่ดินในปีดังกล่าว รัฐยังออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ สาระสำคัญ คือ การห้ามออกเอกสารสิทธิในที่เขาหรือภูเขา และที่สงวนหวงห้ามต่างๆ แต่เนื่องจากในอดีตการคมนาคมไม่สะดวก การสื่อสารก็ไม่ทั่วถึงจึงเป็นปัญหาอุปสรรคสำหรับประชาชนผู้อยู่ห่างไกลที่ไม่สามารถ มาแจ้งการครอบครองได้ ประชาชนบางคนก็คิดว่าไม่เดือดร้อนเพราะไม่มีใครจะมาแย่งที่ดินทำกินของตนได้จึงไม่ได้มาแจ้ง บางคนแจ้งเนื้อที่น้อยกว่าที่ทำกิน เพราะเกรงว่าจะเสียภาษีมาก เป็นต้น ผู้ที่ไม่มาแจ้งการครอบครองภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด รัฐถือว่าสละสิทธิ ทำให้ในปีดังกล่าวเกิดปัญหาขึ้น และมีผลต่อการออกเอกสารสิทธิในภายหลัง การที่รัฐกำหนดเขตหวงห้ามที่เป็นที่เขาหรือภูเขาต้องห้ามออกเอกสารสิทธิ เพราะรัฐมองในเรื่องของผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมเกรงว่าจะเกิดดินถล่ม จึงต้องห้ามบุคคลเข้าทำประโยชน์บนภูเขา เพราะจะเกิด ผลเสียหายต่อบุคคลที่เข้าครอบครองและทำประโยชน์ และเกิดผลกระทบต่อบุคคลที่อยู่ในพื้นที่ดินเขา ฉะนั้นไม่ว่าที่ดินดังกล่าวจะมีหลักฐานที่ดินเดิมหรือไม่ก็ตาม รัฐก็ไม่สามารถออกเอกสารสิทธิได้

๒. พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๒๔

พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๒๔ ขึ้น โดยมีเจตนารมณ์ที่จะป้องกันการตัดไม้ ทำลายป่า ถึงแม้รัฐจะได้มีการประกาศเขตป่าคุ้มครองขึ้นตั้งแต่ปี ๒๕๒๑ เป็นต้นมา แต่ก็ยังมีพื้นที่ของรัฐ อีกจำนวนมากที่ยังมีสภาพเป็นป่า จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติป่าไม้ขึ้นเพื่อคุ้มครองพื้นที่ป่าอีกชั้นหนึ่ง โดยมีการกำหนดคำนิยามของคำว่า “ป่า” คือ ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ฉะนั้นเขตป่า จึงไม่มีขอบเขต แต่อาศัยคำนิยามดังกล่าวในการบังคับใช้

กฎหมายสำหรับผู้ที่ถูกขูดถือครอบครองป่าโดยมิชอบ และป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ มุ่งคุ้มครองต้นไม้ที่มีลักษณะเป็นป่า และคุ้มครองที่ดินของรัฐ ที่ยังมีไม้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย ที่ดิน

๓. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มาตรา ๑๖ (๑) ซึ่งเป็นการ อนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้คราวละไม่น้อยกว่าห้าปี แต่ไม่เกินสามสิบปีโดยอำนาจในการอนุญาตเป็นของอธิบดีกรมป่าไม้โดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และในกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตเป็นส่วนราชการหรือ รัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ จะอนุญาตโดยให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมด หรือบางส่วนตามที่เห็นสมควรก็ได้ ทั้งนี้ การขออนุญาต และการอนุญาต เป็นไปตาม พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กฎกระทรวงและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

๔. พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑

ในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพขึ้น เพื่อให้กรมประชา สงเคราะห์ได้จัดตั้งนิคมสร้างตนเอง ต่อมาได้มีการแก้ไขปรับปรุง พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๔ และได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการ ครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๕ และ พ.ศ. ๒๕๑๔ โดยใช้พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ เพื่อนำบทบัญญัติที่ใช้ร่วมกันได้ซึ่งเคยกำหนดแยกไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการ จัดตั้งนิคมสร้างตนเอง หรือนิคมกสิกรรม และนิคมเกลือ ในรูปสหกรณ์ต่างๆ นั้น มารวมไว้ใน พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพฉบับใหม่นี้เสียด้วยกัน ส่วนพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการ จัดตั้งนิคมที่จะมีขึ้นในอนาคตต่อไปนั้น ต้องการให้มีแต่เพียงการกำหนดประเภทนิคมและแผนที่ กำหนดแนวเขตที่ดินที่จะจัดตั้งนิคมเท่านั้น

๕. พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๓

การดำเนินงานพัฒนาที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมให้สมบูรณ์ทั่วถึงที่ดินทุกแปลง เพื่อเพิ่มผลผลิต และลดต้นทุนการผลิต โดยทำการรวบรวมที่ดินหลายแปลงในบริเวณเดียวกันเพื่อ วางผังจัดรูปที่ดินเสียใหม่ การจัดระบบชลประทาน และการระบายน้ำ การจัดสร้างถนน หรือทาง ลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดิน การบำรุงดิน การวางแผน การผลิตและการจำหน่ายผลผลิต การเกษตร รวมตลอดถึงการแลกเปลี่ยน การโอน การรับ โอนสิทธิในที่ดิน การให้เช่าซื้อที่ดิน และ การอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน ตลอดจนการจัดเขตที่ดินสำหรับอยู่อาศัย

๖. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

รัฐจะได้นำเอาที่ดินของรัฐที่เหมาะสมไปจัดสรรให้ประชาชนได้ทำประโยชน์ โดยจะต้องมีการกำหนดพื้นที่ก่อนที่จะประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) โดยส่วนใหญ่จะมีการประกาศในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยออกกฎหมายยกเลิกเขตป่าสงวนแห่งชาติก่อน จะเห็นได้ว่าที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะพื้นที่ป่าประเภทต่างๆ ได้ประกาศมาภายหลังจากที่ได้มีการ ตราประมวลกฎหมายที่ดินทั้งสิ้น ฉะนั้นผู้ที่มีหลักฐาน ส.ค.๑ (ครอบครองและทำประโยชน์ก่อน ปี ๒๔๘๗) จึงเป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน หากพื้นที่เหล่านั้นได้มีการประกาศเป็นเขตสงวนหวงห้ามในภายหลัง เพราะได้ทำประโยชน์มาก่อน เว้นแต่ที่ดินของรัฐบางประเภทที่อาจประกาศก่อนปี ๒๔๘๗ ซึ่งจะทำให้ผู้ที่แจ้ง ส.ค.๑ ไม่มีสิทธิที่จะครอบครองและทำประโยชน์

๗. พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

เพื่อให้การวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมือง ขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับคามเสียหาย เพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งสุกัลักษณะความสะดวกสบายความเป็นระเบียบความสวยงามการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน สวัสดิภาพของสังคมเพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคมและสภาพแวดล้อมเพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์ หรือคุณค่าในทางศิลปกรรมสถาปัตยกรรมประวัติศาสตร์หรือโบราณคดีหรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติภูมิประเทศที่สวยงามหรือคุณค่าในทางธรรมชาติ

๘. พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔

ใช้บังคับกับการเช่าที่ผู้เช่าเป็นนิติบุคคล ปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และกำหนดระยะเวลาการเช่าและค่าเช่านา เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทั้งผู้เช่าและผู้ให้เช่า ตลอดจนการกำหนดห้ามคนต่างด้าวเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรม และหน้าที่ของนายอำเภอในการสำรวจนาที่ทิ้งว่างไว้โดยไม่ได้ให้เช่า เพื่อให้เกษตรกรสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๙. พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๖

โอนอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับการสำรวจจำแนกและทำสำมะโนที่ดินเพื่อให้ทราบถึงความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติและเหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การวางแผนการใช้ที่ดิน การกำหนดบริเวณการใช้ที่ดินและการกำหนดมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำมาเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาที่ดินและกรมพัฒนาที่ดิน และโดยที่เป็นการสมควรกำหนดวิธีการในการนำ

ผลงานทางวิชาการด้านการพัฒนาที่ดิน เช่น มาตรการเพื่อการปรับปรุงดินและที่ดิน และมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำไปใช้ในการปฏิบัติการให้เป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรรมของประเทศอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๑๐. พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗

เพื่อส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมร่วมกับภาครัฐในการจัดรูปที่ดินเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาสภาพที่อยู่อาศัย แหล่งธุรกิจ อุตสาหกรรมและเกษตรกรรม ปรับปรุงหรือจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมของเมืองและชนบทที่เสื่อมโทรม อันเป็นการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชนเมืองและชนบท

๑๑. พระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓

เพื่อกำหนดมาตรการในการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรร โดยเฉพาะการได้สิทธิในที่ดินจัดสรรและการกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ นอกจากนั้นเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจการจัดสรรที่ดินได้กระจายอำนาจการอนุญาตและการควบคุมดูแลการจัดสรรที่ดินไปสู่ระดับจังหวัดและกำหนดเวลาในการพิจารณาการอนุญาตให้แน่นอน

๑๒. พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๑

เนื่องจากพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๖ ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว มีบทบัญญัติบางประการไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันและโดยที่ปัจจุบันมีปัญหาความเสื่อมโทรมของดินเพราะไม่มีการอนุรักษ์ดินและน้ำทำให้เกิดการชะล้างพังทลายของดินก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งไม่มีบทบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐสามารถเข้าไปดำเนินการป้องกันรักษาสภาพพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดแผ่นดินถล่มและเกิดการชะล้างพังทลายของดินอย่างรุนแรง และเพื่อให้การใช้ที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดสมควรกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมเกี่ยวกับการสำรวจความอุดมสมบูรณ์ของดินตามธรรมชาติความเหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ที่ดิน และการกำหนดการอนุรักษ์ดินและน้ำ การวิเคราะห์ตรวจสอบตัวอย่างดินหรือการปรับปรุงดินหรือที่ดิน ตลอดจนกำหนดมาตรการห้ามกระทำการใด ๆ รวมถึงการทำให้ที่ดินเกิดการเปลี่ยนแปลงของสารเคมีหรือวัตถุอื่นใด

๑๓. พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒

โดยที่พระราชบัญญัติ ที่ราชพัสดุ พ. ศ. ๒๕๑๘ ได้บังคับใช้มาเป็นเวลานานมีบทบัญญัติบางประการไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันซึ่งทำให้การบริหารจัดการที่ราชพัสดุไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควรและขาดความคล่องตัวในการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุประกอบกับไม่มีหน่วยงานใดทำหน้าที่ในการปกครองดูแลและบำรุงรักษาที่ดิน ที่สงวนหรือหวงห้ามไว้

เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะหรือที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมายทำให้เกิดปัญหาการบุกรุกที่ดินดังกล่าวและยังขาดหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ นอกราชอาณาจักรและทรัพย์สิน นอกราชอาณาจักรสมควรปรับปรุงพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการบริหารจัดการที่ราชพัสดุให้เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ ทางเศรษฐกิจสังคมและนโยบายของรัฐบาลโดยกรณีจำเป็นที่ต้องให้มีคณะกรรมการที่ราชพัสดุเพื่อกำหนดหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ราชพัสดุเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทางราชการรวมทั้งกำหนดโทษอาญาสำหรับกรณีที่มีการบุกรุกที่ราชพัสดุเพื่อเป็นการรักษาที่ดินของรัฐไว้เพื่อใช้ประโยชน์ทางราชการต่อไป

๑๔. พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๑๒๑ ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สืบสวนการถือครองที่ดินของประชาชนที่อยู่อาศัยหรือทำกินในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่าแต่ละแห่งไว้แล้วเสร็จภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เมื่อพ้นระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง และรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายในการช่วยเหลือประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกินและได้อยู่อาศัยหรือทำกินในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่าที่มีการประกาศกำหนดมาก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจัดทำโครงการเกี่ยวกับการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติภายในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า โดยมีได้สิทธิในที่ดินนั้น เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสองต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือบุคคลที่ไม่มีที่ดินทำกิน และได้อยู่อาศัยหรือทำกินในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ภายใต้กรอบเวลาตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ เรื่องการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ หรือตามคำสั่งคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๖/๒๕๕๑ เรื่องเพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปราม หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสถานการณ์ปัจจุบัน ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๗ โดยต้องจัดให้มีแผนที่แสดงแนวเขตโครงการที่จะดำเนินการแนบท้ายพระราชกฤษฎีกา และมีระยะเวลาการบังคับใช้คราวละไม่เกินสี่สิบปี และอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การพิจารณาและคุณสมบัติของบุคคลที่อยู่อาศัย หรือทำกินในชุมชนภายใต้โครงการที่จะดำเนินการ หน้าที่ของบุคคลที่อยู่อาศัยหรือทำกินในชุมชนในการอนุรักษ์ ป่าไม้ ดูแลรักษา สัตว์ป่า ทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศ และความหลากหลายทางชีวภาพภายในเขตพื้นที่ดำเนิน

โครงการหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอยู่อาศัยหรือทำกิน และการสิ้นสุดการอยู่อาศัยหรือทำกิน และมาตรการในการกำกับดูแล การติดตาม และการประเมินผลการดำเนินโครงการ

๑๕. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๖๔ ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ดำเนินการถือครองที่ดินของประชาชนที่อยู่อาศัยหรือทำกินในอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งให้แล้วเสร็จภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเมื่อพ้นระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง และรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายในการช่วยเหลือประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกินและได้อยู่อาศัยหรือทำกินในอุทยานแห่งชาติที่มีการประกาศกำหนดมาก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจัดทำโครงการเกี่ยวกับการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติภายในอุทยานแห่งชาติโดยมิได้สิทธิในที่ดินนั้น เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสองต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือบุคคลที่ไม่มีที่ดินทำกินและได้อยู่อาศัยหรือทำกินในอุทยานแห่งชาติ ภายใต้กรอบเวลาดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ หรือตามคำสั่งคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๖/๒๕๕๗ เรื่อง เพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปราม หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสถานการณ์ปัจจุบัน ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๗ โดยต้องจัดให้มีแผนที่แสดงแนวเขตโครงการที่จะดำเนินการซึ่งจัดทำด้วยระบบภูมิสารสนเทศหรือระบบอื่นซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกันแนบท้ายพระราชกฤษฎีกา

๑๖. พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒

เพื่อกำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศในปัจจุบันมีการกำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับและการบังคับใช้กฎหมายจะอยู่ภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบรวมถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ๆ โดยไม่มีการทำงานร่วมกันทำให้การควบคุมดูแล และการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศไม่เป็นเอกภาพและไม่มีการรอบแนวทางเพื่อให้การกำหนดแนวทางการพัฒนา การกิจ และการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน สมควรให้มีคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติเพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดิน และทรัพยากรดินของประเทศ เพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจสังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงโดยการบูรณาการการกระจายอำนาจการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และภูมิสังคม ซึ่งจะทำการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัดมีประสิทธิภาพ

เกิดประโยชน์สูงสุด สมดุล เป็นธรรม และยั่งยืน แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของรัฐที่ให้กับราษฎร

กฎหมายให้สิทธิในที่ดินกับราษฎรให้สอดคล้องกับสถานการณ์และความจำเป็นตามช่วงเวลาที่แตกต่างกัน เนื่องจากในอดีตที่ดินยังมีมากรัฐก็เปิดให้ราษฎรจับจองและได้รับสิทธิในที่ดินไปโดยไม่ต้องมีค่าตอบแทนให้กับรัฐ ต่อมาเมื่อที่ดินมีจำกัดก็มีการหวงห้ามกันที่ดินไว้เพื่อใช้ในอนาคต แต่ก็ยังมีเปิดให้จับจองที่รกร้างว่างเปล่า ซึ่งก็เริ่มมีเงื่อนไขเกี่ยวกับจำนวนเนื้อที่ที่ได้รับและการห้ามโอนในช่วงเวลาหนึ่ง จนกระทั่งที่ดินดังกล่าวแทบไม่มีอีกต่อไป ก็เริ่มมีการจับจองทำประโยชน์ในที่หวงห้าม รัฐก็ยังคงมีนโยบายผ่อนผันให้สิทธิกับผู้นุรักษ์ตลอดมา จนกระทั่งถึงยุคที่ต้องการอนุรักษ์อย่างเด็ดขาด สิทธิในที่ดินที่ให้อาจมีเงื่อนไขเพิ่มขึ้น เสียค่าตอบแทน หรือไม่มีการให้กรรมสิทธิ์ วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์ และคณะ (๒๕๕๔) ได้จำแนกแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของรัฐที่ให้กับราษฎร เป็น ๓ แนวทาง ได้แก่

๑. **แนวคิดการอนุรักษ์** ที่ต้องการประเมินที่ดินของรัฐไว้จึงอนุญาตให้ราษฎรเข้าอยู่อาศัยในที่ดิน แต่ไม่สนับสนุนให้สิทธิใดๆ แก่ราษฎรเป็นเพียงให้สิทธิการเข้าทำประโยชน์

๒. **แนวคิดเชิงระบบทุน** โดยถือว่าที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตทางการเกษตรที่ทำให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจและที่ดินเป็นชุมทรัพย์ที่ผู้ประกอบการสามารถใช้จ่ายเองหรือค้าประกันเงินกู้ ผู้ประกอบการเป็นคนกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างสมบูรณ์เพื่อประโยชน์ในการประกอบกิจกรรมต่างๆ ดังนั้นที่ดินจึงควรมานำมาใช้ประโยชน์ทางการผลิตตามศักยภาพเพื่อให้เกิดผลตอบแทนสูงสุด

๓. **แนวคิดประสานแนวคิดทั้งสองด้าน** ที่มุ่งตอบสนองทั้งการอนุรักษ์ของรัฐและสอดคล้องกับความต้องการ โดยให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่ราษฎรและมีข้อจำกัดในการโอนสิทธิไปยังผู้อื่นเพื่อป้องกันให้เกษตรกรสูญเสียที่ดินทำกินไปแล้วต้องบุกรุกที่ทำกินผืนใหม่อีก

จากแนวคิดดังกล่าวสามารถจัดกลุ่มของตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็น ๓ กลุ่ม คือ

๑. การให้สิทธิทำกินหรือสิทธิใช้ประโยชน์ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ในรูปของสิทธิ สทก. หรือการอนุญาตหรือตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่เป็นเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ หรือ ส.ป.ก. ๔-๒๘ ในช่วงก่อนการเข้าอยู่อาศัยที่ดินจาก ส.ป.ก

๒. กรรมสิทธิ์บริบูรณ์ที่ได้ไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๕๗

๓. กรรมสิทธิ์โดยมีเงื่อนไขห้ามจำหน่ายจ่ายโอน โดยมีระยะเวลาหรือห้ามตลอดไปที่ได้ไปตามประมวลกฎหมาย พ.ศ. ๒๔๕๗ หรือพระราชบัญญัติจัดซื้อที่ดินเพื่อการครองชีพ

พ.ศ. ๒๕๑๑ ในช่วงห้ามโอน หรือตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ห้ามโอนสิทธิที่ได้รับไปจากการปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่ตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมหรือ โอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อใช้ประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ตามมาตรา ๒๕

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ไชยยศ เหมะรัชตะ (๒๕๓๐) ได้ศึกษาเรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการกระจาย สิทธิการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สรุปได้ว่า ปัญหาและอุปสรรคของการจัดที่ดินทำกิน ได้แก่

๑. ปัญหาภายใน ได้แก่ (๑) ปัญหาด้านนโยบายไม่ต่อเนื่องเพราะมีการเปลี่ยนแปลง รัฐบาลบ่อย (๒) ปัญหาด้านกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ในการเวนคืนที่ดินมีความล่าช้าและเสียค่าใช้จ่าย มาก (๓) ปัญหาด้านการบริหารงาน (๔) ปัญหาราคาประเมินที่ดิน วิธีการจ่ายค่าที่ดิน และการให้อัตรดอกเบี้ยพันธบัตรที่ดิน ไม่สนใจให้เจ้าของที่ดินร่วมมือเท่าที่ควร

๒. ปัญหาการดำเนินงานในรูปคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินทำให้เกิดความล่าช้าและทุก หน่วยงานก็มุ่งที่จะทำงานที่ตนรับผิดชอบโดยตรงของตนเองมากกว่า ผู้แทนจากส่วนราชการต่างๆ มีความเข้าใจการจัดที่ดินทำกินแตกต่างกันแนวทางแก้ไข (๑) สร้างความร่วมมือของส่วนราชการ ในการจัดที่ดินทำกิน (๒) สนับสนุนงบประมาณให้เหมาะสมกับเป้าหมายและปริมาณงานตาม แผนงาน (๓) เร่งรัดจัดที่ดินทำกินทั้งในที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชน (๔) ปรับปรุงภาษีที่ดินและ โรงเรือนในอัตราก้าวหน้าตามขนาดการถือครองที่ดินและการทำประโยชน์ (๕) ออกกฎหมายจำกัด การถือครองที่ดิน (๖) ควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างเข้มงวด (๗) ปรับปรุงมาตรการและ วิธีการจัดซื้อที่ดินเอกชน และนำมาตรการเวนคืนที่ดินมาใช้อย่างจริงจัง (๘) จัดตั้งธนาคารที่ดิน เพื่อสนับสนุนการจัดที่ดินทำกินและป้องกันการสูญเสียสิทธิในที่ดิน (๙) จัดตั้งศาลเกษตร และ ปรับปรุงกฎหมายที่ดินสนับสนุนการจัดที่ดินทำกิน

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (๒๕๓๓) ได้ศึกษาเรื่อง นโยบายการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย พบว่ามีปัญหาอุปสรรคของการจัดที่ดินทำกิน คือ (๑) นโยบายของรัฐบาลขาดความต่อเนื่อง (๒) พื้นที่ที่ได้รับมาดำเนินการมีราษฎรบุกรุกเข้า ครอบครอง (๓) สภาพพื้นที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตร ขาดแคลนแหล่งน้ำพื้นที่ที่มีความลาดชันสูง (๔) ประชาชนเป้าหมายที่จัดที่ดินทำกินให้มีหลายอาชีพ บางกลุ่มไม่มีความรู้ทางการเกษตร (๕) พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นป่าเสื่อมโทรม ต้องลงทุนพัฒนาพื้นฐานสูง (๖) งบประมาณที่ได้รับมีจำกัด (๗) อัตรากำลังไม่เพียงพอ (๘) กฎหมาย ขั้นตอนและหลักเกณฑ์ไม่ชัดเจน (๙) อิทธิพลท้องถิ่น/

ผู้ก่อการร้าย ชี้นำและขัดขวาง (๑๐) เอกสารสิทธิที่ดินไม่สามารถใช้เป็นหลักประกันเงินกู้จากสถาบันการเงิน

สมศักดิ์ โตรักษา (๒๕๕๒) ศึกษาเรื่อง กฎหมายเพื่อการคุ้มครองที่ดินของรัฐจากการบุกรุก พบว่าสาเหตุของการบุกรุกที่ดินของรัฐเกิดจากปัจจัยต่างๆเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันที่ออกมาบังคับใช้เกี่ยวกับที่ดินของรัฐและแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งมีบางนโยบายที่ขัดแย้งกับการบังคับใช้กฎหมายแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ มาตรการการคุ้มครองดูแลรักษาที่ดินของรัฐทั้ง ๕ ประเภท ได้แก่ ปัญหาการซ้ำซ้อนเกี่ยวกับนิยามและความหมาย ตลอดจนการทับซ้อนระหว่างองค์กร ส่งผลทำให้เกิดการปล่อยปละละเลยของเจ้าหน้าที่ที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐตามมา ในส่วนของการบังคับใช้กฎหมายแก่ผู้บุกรุกเช่นมาตรการทางอาญามาตรการเกี่ยวกับความผิดทางแพ่งมาตรการทางการปกครองและมาตรการเยียวยาไม่อยู่ในบรรทัดฐานเดียวกัน มีปัญหาและอุปสรรคทำให้ผู้บุกรุกไม่มีความเกรงกลัวต่อการบังคับใช้กฎหมาย ในส่วนของปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจสังคมก็เป็นสาเหตุหนึ่งนำไปสู่การบุกรุกที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ ได้แก่ ประชากรเพิ่มความยากจนไม่มีที่ดินทำกินและอยู่อาศัยการอพยพย้ายถิ่น ผู้มีอิทธิพลนายทุนนักการเมือง ตลอดจนข้าราชการและการบุกรุกที่ดินของรัฐดังกล่าวส่งผลกระทบทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐกับเอกชน และเอกชนกับเอกชน

นราชวรงค์ โลกะกะลิน (๒๕๓๕) ศึกษาเรื่อง นโยบายของรัฐและมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินกรณีศึกษาพื้นที่ป่าไม้ ผลการ ศึกษาพบว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากการที่รัฐมีนโยบายสนับสนุนให้ราษฎรบุกเบิกที่ทำกินแต่รัฐไม่สามารถออกเอกสารรับรองสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรได้อย่างทั่วถึง แม้ในที่ดินของรัฐเองก็ไม่มีหลักเขตกำหนดพื้นที่ให้ชัดเจน แม้ต่อมาจะมีนโยบายป้องกันการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินก็ตาม แต่ในระยะแรกรัฐไม่มีนโยบายป้องกันการบุกรุกอย่างจริงจัง คงปล่อยให้ราษฎรเข้าไปทำประโยชน์ในที่ดิน ในขณะที่เดียวกันหน่วยงานของรัฐก็เข้ามาสนับสนุนการดำรงอยู่ของชุมชนด้วยการจัดตั้งหมู่บ้าน การจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ในขณะที่ระบบการรับรองสิทธิในที่ดินของรัฐยึดถือเอกสารสิทธิในที่ดินเป็นหลัก โดยไม่รับรองความมีอยู่ของชุมชน นโยบายและกฎหมายที่รัฐนำมาใช้ จึงขัดแย้งกันอยู่ในตัวก่อให้เกิดความสับสนและความไม่มั่นคงในการดำรงชีพของราษฎร ในด้านนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินด้วยการจัด ที่ดินทำกินให้ราษฎรรัฐมีหน่วยงานที่ดำเนินการหลายหน่วย แต่ละหน่วยงานมีกฎหมายและระเบียบในการถือปฏิบัติที่แตกต่างกันมีผลทำให้สิทธิที่ราษฎรจะได้รับจากการจัดสรรที่ดินทำกินของรัฐไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกันเกิดความเกิดความไม่เท่าเทียมกัน

ในสิทธิที่ได้รับ อันเป็นปัญหาความขัดแย้งในการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ ด้วยเหตุดังกล่าว แนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินเท่าที่ผ่านมาจึงไม่ได้ผล รัฐจึงต้องปรับปรุงนโยบายและกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกันกับความเป็นจริงและกำหนดนโยบายในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ให้ชัดเจนและแน่นอนตลอดจนแก้ไขหลักเกณฑ์ในการจัด ที่ดินของรัฐให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

กรอบแนวคิดของการวิจัย

จากการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สามารถสังเคราะห์ปัจจัยการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐ แบ่งเป็น

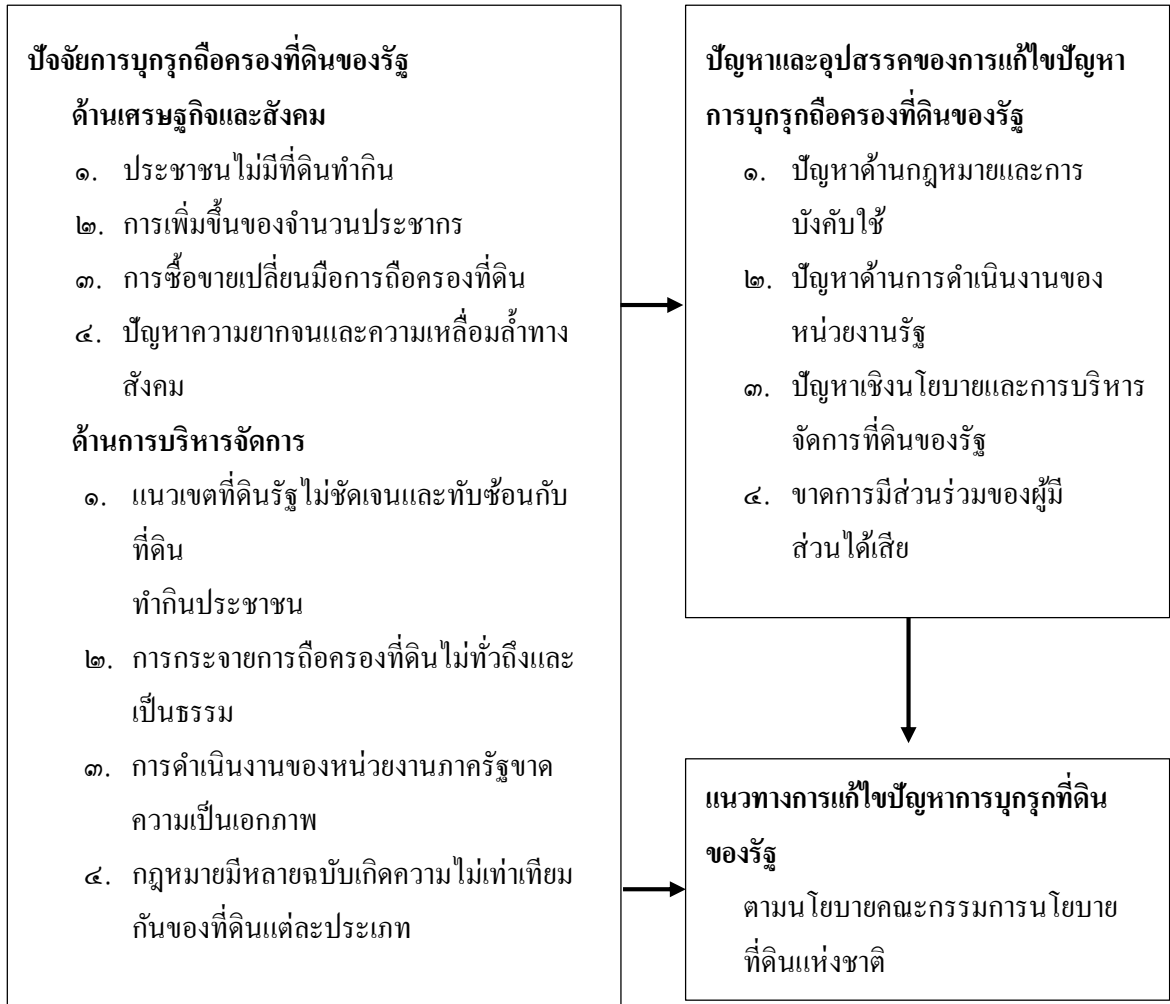
ด้านเศรษฐกิจและสังคม ๑) ประชาชน ไม่มีที่ดินทำกิน ๒) การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร ๓) การซื้อขายเปลี่ยนมือการถือครองที่ดิน ๔) ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางสังคม

ด้านการบริหารจัดการ ๑) แนวเขตที่ดินรัฐไม่ชัดเจนและทับซ้อนกับที่ดินทำกินประชาชน ๒) การกระจายการถือครองที่ดินไม่ทั่วถึงและเป็นธรรม ๓) การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐขาดความเป็นเอกภาพ ๔) กฎหมายมีหลายฉบับเกิดความไม่เท่าเทียมกันของที่ดินแต่ละประเภท

ปัญหาและอุปสรรคของการแก้ไขปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐ ๑) ปัญหาด้านกฎหมายและการบังคับใช้ ๒) ปัญหาด้านการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ ๓) ปัญหาเชิงนโยบายและการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ๔) ขาดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย

จากแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องตามที่ได้กล่าวมาแล้วสามารถวิเคราะห์และสังเคราะห์เป็นเรื่องที่จะนำไปสู่การศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐตามนโยบายของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและการจัดที่ดินทำกินให้ประชาชนได้อย่างยั่งยืนต่อไป

กรอบแนวคิดของการวิจัย



สรุป

การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจำเป็นต้องศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนศึกษานโยบายแนวทางแก้ไขปัญหาดินของรัฐและการจัดที่ดินทำกินให้ประชาชนในรูปแบบต่างๆ ที่ได้ดำเนินการมาแล้วในอดีต และปัญหาอุปสรรคที่ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐและการจัดที่ดินทำกินให้ประชาชนได้ จนเกิดปัญหาสะสมมาจนถึงมาปัจจุบัน เพื่อวิเคราะห์หาแนวทางแก้ไขปัญหการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐให้สำเร็จลุล่วงได้อย่างยั่งยืนต่อไป

บทที่ ๓

สถานการณ์และปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐ

รัฐบาลได้มีนโยบายในการพัฒนาประเทศ และบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินให้สามารถตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพื่อเปลี่ยนแปลงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนส่วนใหญ่ยังมีอาชีพเกษตรกรรมให้ดียิ่งขึ้น โดยได้พยายามแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและจัดสรรที่ดินที่เหมาะสมกับการทำการเกษตรให้เป็นที่อยู่อาศัยและทำกินของประชาชนทั่วประเทศอย่างต่อเนื่อง มุ่งหวังให้ประชาชนได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ทำให้มีความมั่นใจที่จะปรับปรุงหรือพัฒนาที่ดิน และสร้างรายได้โดยไม่ต้องเสียค่าเช่าที่ดิน แต่ปรากฏว่าที่ดินที่จัดสรรไปนั้น ส่วนใหญ่ถูกเปลี่ยนมือไปอยู่กับนายทุนซึ่งถูกต้องกฎหมายและไม่ถูกกฎหมาย เกษตรกรกลายเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกิน และมีการบุกรุกที่ดินของรัฐอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบันนี้

สถานการณ์ด้านที่ดินของประเทศไทย

๑. ประเภทที่ดิน

ประเทศไทยมีพื้นที่ประมาณ ๓๒๐.๗ ล้านไร่ จากข้อมูลรายงานการปฏิรูปที่ดินและการจัดการที่ดิน” ที่จัดทำโดยคณะกรรมการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยได้รับความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๘ และได้นำส่งให้คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๘ ได้จำแนกประเภทที่ดินไว้ดังนี้

๑.๑ ที่ดินมีเอกสารสิทธิ จำนวน ๑๒๗ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๔๐ ของที่ดินทั้งหมดของประเทศ

๑.๒ ที่ดินราชพัสดุ จำนวน ๘.๑ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๒.๕ ของที่ดินทั้งหมดของประเทศ

๑.๓ ที่ดินเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) ในที่ดินของรัฐที่ให้เกษตรกรเช่าใช้ประโยชน์ จำนวน ๓๓.๗ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๑๐.๕ ของที่ดินทั้งหมดของประเทศ

๑.๔ พื้นที่อุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ประกาศเป็นป่าอนุรักษ์ปี ๒๕๕๓ รวมแล้วประมาณ ๗๑ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๒๒ ของที่ดินทั้งหมดของประเทศ

๑.๕ พื้นที่ป่าเศรษฐกิจที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ยังไม่ได้หักเนื้อที่ทับซ้อนกับพื้นที่อนุรักษ์ต่างๆ) จำนวน ๖๔ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๒๐ ของที่ดินทั้งหมดของประเทศ

๑.๖ พื้นที่อื่นๆ ที่ไม่ได้จำแนก ๑๗.๒ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๕ ของที่ดินทั้งหมดของประเทศ

และจากข้อมูลกรมที่ดิน พบว่าประเทศไทยมีปริมาณเอกสารสิทธิที่ดินทั่วประเทศ ตั้งแต่เริ่มออกโฉนดครั้งแรก (พ.ศ. ๒๔๔๔) ถึงเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๖๑ จำนวน ๓๓,๔๕๔,๓๕๘ แปลง เนื้อที่รวม ๑๒๘.๒ ล้านไร่ แบ่งเป็น โฉนดที่ดิน จำนวน ๓๓,๓๓๘,๐๗๕ แปลง เนื้อที่ ๑๐๓,๐๐๕,๘๑๗ ไร่ น.ส.๓ ก จำนวน ๒,๕๕๑,๔๑๒ แปลง เนื้อที่ ๑๔,๕๓๔,๑๒๘ ไร่ น.ส.๓ จำนวน ๑,๐๑๒,๑๕๑ แปลง เนื้อที่ ๕,๒๗๕,๕๔๓ ไร่ และใบจอง จำนวน ๑๕๓,๑๑๖ แปลง เนื้อที่ ๑,๓๕๒,๗๕๓ ไร่ (กรมที่ดิน, ๒๕๖๑) รายละเอียดดังตารางที่ ๓-๑

ตารางที่ ๓-๑ ปริมาณเอกสารสิทธิในที่ดินทั่วประเทศ ตั้งแต่เริ่มออกโฉนดครั้งแรก (๒๔๔๔) ถึงเดือนกันยายน ๒๕๖๑

ประเภท	จำนวนเอกสารสิทธิ แปลง	จำนวนเนื้อที่		
		ไร่	งาน	วา
โฉนด	๓๓,๓๓๘,๐๗๕	๑๐๓,๐๐๕,๘๑๗	๓	๕๔.๓๘
น.ส.๓ ก	๒,๕๕๑,๔๑๒	๑๔,๕๓๔,๑๒๘	๓	๓๓.๒๕
น.ส.๓	๑,๐๑๒,๑๕๑	๕,๒๗๕,๕๔๓	๑	๒๕.๒๖
ใบจอง	๑๕๓,๑๑๖	๑,๓๕๒,๗๕๓	๒	๖.๕๕
รวม	๓๓,๔๕๔,๓๕๘	๑๒๘,๒๐๘,๖๘๓	๒	๒๔.๒๘

ที่มา : กรมที่ดิน, ๒๕๖๑

คนไทยประมาณร้อยละ ๕๐ ถือครองที่ดินไม่เกิน ๑ ไร่ ในขณะที่คนอีกร้อยละ ๑๐ ที่เหลือ ถือครองที่ดินคนละมากกว่า ๑๐๐ ไร่ และประมาณร้อยละ ๓๐ ของที่ดินที่มีผู้จับจอง ถูกปล่อยทิ้งให้รกร้าง ไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือใช้ไม่เต็มที่ การประเมินการสูญเสียโอกาสจากการใช้ประโยชน์จากที่ดินไม่เต็มที่ หากใช้มูลค่าเพิ่มภาคเกษตรเป็นข้อมูลในการประเมิน ซึ่งการประเมินนี้ ถือว่าเป็นการประเมินขั้นต่ำ ปัจจุบันประเทศไทยมีพื้นที่ที่ใช้เพื่อการเกษตร ๑๓๒.๕ ล้านไร่ มูลค่าเพิ่มของการเกษตรปี พ.ศ. ๒๕๕๑ มีประมาณ ๖๕๕,๒๕๐ ล้านบาท ประมาณการใช้ประโยชน์ที่ดินอยู่ที่ระดับร้อยละ ๗๐.๕ และหากสามารถทำให้ที่ดินใช้ประโยชน์เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๘๕

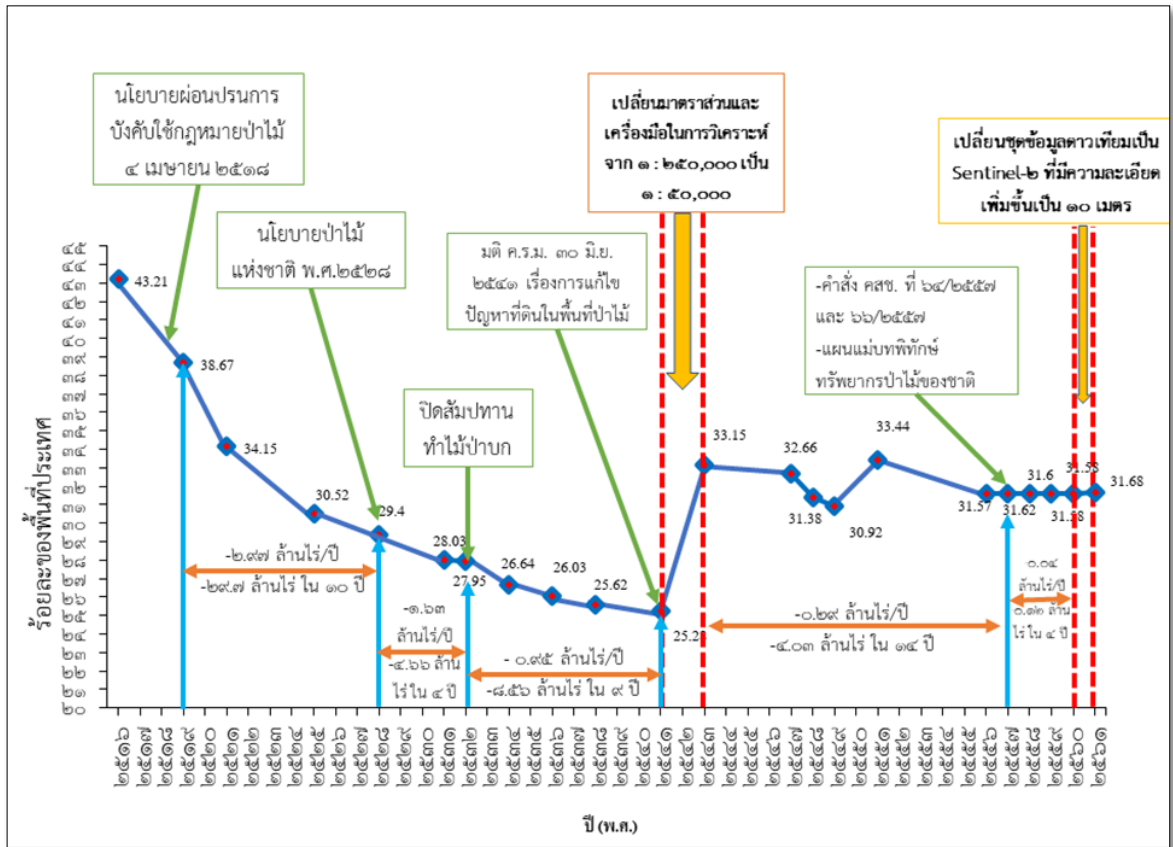
มูลค่าเพิ่มทางเกษตรจะสูงถึง ๗๔๖,๗๑๔ ล้านบาท ทำให้เกิดการสูญเสียมูลค่าทางเศรษฐกิจ ๑๒๗,๑๘๔ ล้านบาทต่อปี (มูลนิธิสถาบันที่ดิน, ๒๕๔๔)

ความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรที่ดิน มีแนวโน้มเพิ่มความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เพราะที่ดินมีจำกัด ขณะที่จำนวนประชากรเพิ่มสูงขึ้น การบริหารจัดการที่ดินของรัฐเพื่อกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง และไม่สามารถขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาที่เป็นรูปธรรมให้เป็นไปได้ตาม มาตรา ๗๒ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่กำหนดให้รัฐพึงดำเนินการจัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ดินทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

๒. ข้อมูลพื้นที่ป่าไม้

สำหรับสถานการณ์ด้านป่าไม้ของประเทศไทยนั้น อาจเรียกว่าได้เล็ยจุดภาวะวิกฤตไปแล้ว เพราะพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยมีจำนวนลดน้อยลงไปเรื่อย ๆ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๔ ที่เริ่มมีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยเหลืออยู่ราว ๑๗๑ ล้านไร่ หรือคิดเป็น ๕๓.๓๓ % ของพื้นที่ประเทศ และในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้ทั้งหมด ๑๓๘,๕๖๖,๔๘๗.๘ ไร่ หรือร้อยละ ๔๓.๒๑ ของพื้นที่ประเทศ ปี พ.ศ. ๒๕๓๘ พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยเหลืออยู่ประมาณ ๘๒ ล้านไร่ หรือคิดเป็น ๒๕.๖๒ % ของพื้นที่ประเทศ แม้ว่ารัฐบาลจะได้หามาตรการที่จะช่วยรักษาพื้นที่ป่าไม้โดยในปี พ.ศ. ๒๕๓๒ รัฐบาลได้ประกาศยกเลิกสัมปทานทำไม้ในพื้นที่ป่าบกทั้งหมด หรือที่เรียกกันว่า “ปิดป่า” แต่จากสถิติของการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ทั้งก่อนและหลังมีการประกาศยกเลิกสัมปทานป่า ก็พบว่าไม่ได้แตกต่างกันเลย จนถึง ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๘ ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้ทั้งหมด ๑๐๒,๒๔๐,๕๘๑.๘ ไร่ หรือร้อยละ ๓๑.๒ พื้นที่ประเทศ และมีแนวโน้มเริ่มคงที่ พื้นที่ที่ถูกบุกรุกทำลายมีอัตราส่วนที่ลดลง และเพื่อประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้ตามเป้าหมายของนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ. ศ. ๒๕๖๒ และตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๒ พ. ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔ ที่กำหนดให้ประเทศ ควรมีพื้นที่ป่าไม้อย่างน้อยร้อยละ ๔๐ ของพื้นที่ประเทศหรือเท่ากับ ๑๒๕,๔๑๔,๗๕๘.๕ ไร่ ดังนั้นการป้องกันและรักษาทรัพยากรป่าไม้เป็นหนึ่งในนโยบายเร่งด่วนที่สำคัญของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) และรัฐบาลดังจะเห็นได้จากการขับเคลื่อนนโยบายเกี่ยวกับการปฏิรูปป่าไม้ การปรับปรุงกฎหมายหรือระบบที่เกี่ยวข้องการ กำหนดแนวปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ในแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ รายละเอียดตามแผนภาพที่ ๓-๑

แผนภาพที่ ๓-๑ ความสัมพันธ์ระหว่างพื้นที่ป่าไม้กับนโยบายระดับชาติ



ที่มา : ร่างนโยบายป่าไม้แห่งชาติ, ๒๕๖๒

ภาพรวมของพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศในปัจจุบันพบว่า ในปี ๒๕๖๑ มีพื้นที่ป่า ๑๐๒,๔๘๘,๓๐๒.๑๕ ไร่ ร้อยละ ๓๑.๖๘ ของพื้นที่ประเทศและ ล่าสุดในปี ๒๕๖๒ พบว่ามีพื้นที่ป่าไม้ ๑๐๒,๔๘๔,๐๗๒.๗๑ ไร่ ร้อยละ ๓๑.๖๘ ของพื้นที่ประเทศ มีพื้นที่ป่าไม้ลดลง ๔,๒๕๕.๔๔ ไร่ แบ่งเป็นภาคเหนือ มีพื้นที่ป่าไม้กว่า ๓๘.๔๒ ล้านไร่หรือร้อยละ ๖๓.๕๕ พื้นที่ป่า ภาคกลาง มีพื้นที่ป่าไม้กว่า ๑๒.๒๒ ล้านไร่ หรือร้อยละ ๒๑.๔๗ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีพื้นที่ป่าไม้กว่า ๑๕.๗๕ ล้านไร่ หรือร้อยละ ๑๕.๐๓ ภาคตะวันออก มีพื้นที่ป่าไม้กว่า ๔.๗๒ ล้านไร่ หรือร้อยละ ๒๑.๕๓ ภาคตะวันตกมีพื้นที่ป่าไม้กว่า ๒๐.๑๓ ล้านไร่ หรือร้อยละ ๕๕.๑๕ และภาคใต้มีพื้นที่ป่าไม้กว่า ๑๑.๒๒ ล้านไร่ หรือร้อยละ ๒๔.๓๑ ซึ่งถึงแม้ภาพรวมจะมีพื้นที่ป่าไม้ลดลงไม่มากนัก แต่ถ้าดูข้อมูลพื้นที่ป่าไม้เป็นรายภาค จะพบว่าภาคเหนือมีพื้นที่ป่าไม้ลดลงมากที่สุดถึง ๑๑๑,๒๔๔.๓ ไร่ ส่วนในพื้นที่ภาคอื่นๆของประเทศมีสัดส่วนพื้นที่ป่าไม้เพิ่มมากขึ้น จึงเป็นหน้าที่ของภาครัฐในการกำหนดนโยบายหาแนวทางการบริหารจัดการต่อไป รายละเอียดข้อมูลพื้นที่ป่าไม้ตามตารางที่ ๓-๒

ตารางที่ ๓-๒ ข้อมูลพื้นที่ป่าไม้ปี พ.ศ. ๒๕๖๒

ภูมิภาค	พื้นที่ทั้งหมด (ไร่)	พื้นที่ป่าไม้ (ไร่)	ร้อยละพื้นที่ป่าไม้
ภาคกลาง	๕๖,๙๑๒,๖๔๕.๙๐	๑๒,๒๒๑,๓๐๘.๑๙	๒๑.๔๗
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๑๐๔,๘๒๓,๗๐๙.๒๒	๑๕,๗๕๑,๙๙๘.๔๒	๑๕.๐๓
ภาคตะวันออก	๒๑,๕๕๐,๘๘๓.๕๖	๔,๗๒๖,๖๙๖.๖๔	๒๑.๙๓
ภาคตะวันตก	๓๔,๐๓๘,๒๑๐.๔๓	๒๐,๑๓๔,๑๒๓.๙๐	๕๙.๑๕
ภาคใต้	๔๖,๑๕๔,๙๐๑.๔๐	๑๑,๒๒๗,๗๖๐.๔๖	๒๔.๓๓
ภาคเหนือ	๖๐,๐๔๘,๓๔๙.๑๔	๓๘,๔๒๒,๑๘๕.๑๐	๖๓.๙๙
รวม	๓๒๓,๕๒๘,๖๙๙.๖๕	๑๐๒,๔๘๔,๐๗๒.๗๑	๓๑.๖๘

ที่มา : กรมป่าไม้, ๒๕๖๒

ในส่วนพื้นที่ป่าอนุรักษ์ซึ่งกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ ที่มีเป้าหมายในเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ให้ได้ร้อยละ ๒๕ ของเนื้อที่ประเทศไทย ให้ได้ตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี (พ. ศ. ๒๕๖๐-๒๕๗๙) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔) และวิสัยทัศน์ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ซึ่งเท่ากับจำนวน ๘๐.๓๕ ล้านไร่ โดยปัจจุบันนี้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มีหน่วยงานภาคสนาม รวมจำนวน ๔๒๕ แห่ง พื้นที่ป่าอนุรักษ์ จำนวน ๖๗,๒๒๐,๕๖๔.๐๕ ไร่ คิดเป็นร้อยละ ๒๐.๗๘ ของพื้นที่ประเทศ รายละเอียดตามตารางที่ ๓-๓

ตารางที่ ๓-๓ ข้อมูลพื้นที่ป่าอนุรักษ์ในประเทศไทย

ประเภทพื้นที่อนุรักษ์	จำนวน (แห่ง)	พื้นที่ (ไร่)	ร้อยละของพื้นที่ประเทศ
อุทยานแห่งชาติ	๑๓๒	๓๕,๔๕๗,๖๐๕.๐๐	๑๒.๒๑
วนอุทยาน	๕๓	๗๒๐,๗๐๓.๓๕	๐.๒๒
เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า	๖๐	๒๓,๓๖๐,๖๕๗.๒๕	๗.๒๒
เขตห้ามล่าสัตว์ป่า	๗๓	๓,๕๘๕,๒๔๑.๔๑	๑.๑๑
สวนพฤกษศาสตร์	๑๘	๓๐,๕๐๐.๐๐	๐.๐๑
สวนรุกขชาติ	๕๓	๒๕,๔๑๗.๐๐	๐.๐๑
รวม	๔๒๕	๖๗,๒๒๐,๕๖๔.๐๕	๒๐.๗๘

ที่มา : กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, ๒๕๖๑

ซึ่งปัจจุบันนี้พบว่า มีประชาชนบุกรุกถือครองที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ เนื้อที่ ๒๒,๒๘๘,๕๓๐ ไร่ ๒,๒๐๐,๕๒๐ ครัวเรือน ๘,๗๗๒,๕๕๑ คน ๒๑,๘๖๑ ชุมชน โดยแบ่งเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เนื้อที่ ๑๒.๕ ล้านไร่ ๑.๒ ล้านครัวเรือน ๔.๘ ล้านคน ๑๒,๐๐๐ ชุมชน พื้นที่ป่าตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ เนื้อที่ ๕ ล้านไร่ ๐.๕ ล้านครัวเรือน ๒.๐ ล้านคน ๕,๐๐๐ ชุมชน พื้นที่ป่าอนุรักษ์ เนื้อที่ ๔,๗๕๕,๖๓๒ ไร่ ๔๖๒,๔๘๘ ครัวเรือน ๑,๘๔๕,๗๕๒ คน ๓,๕๗๓ ชุมชน พื้นที่ป่าชายเลน เนื้อที่ ๒๘,๘๙๘ ไร่ ๓๘,๔๗๒ ครัวเรือน ๑๒๒,๗๕๕ คน ๘๘๘ ชุมชน รายละเอียดตามตารางที่ ๓-๔

ตารางที่ 3-4 ข้อมูลการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้

ลำดับ	ประเภทที่ดิน	เนื้อที่ (โดยประมาณ)	รายละเอียด (ครัวเรือน/คน/ชุมชน)
1	พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ (ทุกชั้นลุ่มน้ำ)	12.5 ล้านไร่	1.2 ล้านครัวเรือน/4.8 ล้านคน/12,000 ชุมชน
2	พื้นที่ป่า ตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ 2484	5 ล้านไร่	0.5 ล้านครัวเรือน/2.0 ล้านคน/5,000 ชุมชน
3	พื้นที่ป่าอนุรักษ์	4,759,632 ไร่	462,448 ครัวเรือน/1,849,792 คน/ 3,973 หมู่บ้าน
4	ป่าชายเลน	28,898 ไร่	38,472 ครัวเรือน/122,759 คน/888 หมู่บ้าน
5	พื้นที่อื่น ๆ	-	อยู่ในระหว่างขอข้อมูล
รวมทั้งสิ้น		22,288,530 ล้านไร่	2,200,920 ครัวเรือน/8,772,551 ล้านคน/ 21,861 ชุมชน/หมู่บ้าน

ที่มา : ข้อมูลและแนวทางการตรวจราชการแบบบูรณาการในภาพรวมของผู้ตรวจราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓, ๒๕๖๓

สาเหตุสำคัญของการปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

จากปัญหาที่ดินดังกล่าวรัฐบาลทุกยุคสมัยได้พยายามแก้ไขสถานการณ์ด้วยมาตรการต่างๆ อาทิ นโยบายจำกัดการถือครองที่ดิน นโยบายในด้านการอพยพบุกรุกออกจากที่ดิน นโยบายในการรับรองสิทธิแก่ผู้บุกรุกที่ดิน เป็นต้น แต่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐได้ตามเจตนารมณ์ ซึ่งจากการศึกษานโยบายและทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินสามารถสรุปปัญหา ได้ดังนี้

๑. หน่วยงานภาครัฐขาดความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการที่ดิน

นโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัยในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐไม่เหมือนกัน รัฐบาลบางยุคแก้ปัญหาโดยยกเลิกบริเวณพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินำมาจัดให้ผู้ที่อยู่อาศัยทำประโยชน์ในพื้นที่ รัฐบาลบางยุคดำเนินนโยบายเคร่งครัดทำการจับกุมผู้ที่อยู่ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติฐานบุกรุก เป็นต้น โดยนโยบายเหล่านี้ส่วนใหญ่จะใช้มติคณะรัฐมนตรีเป็นตัวกำหนด ก่อให้เกิดความสับสนแก่ประชาชนที่เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่

การดำเนินการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยได้มีหลายหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน ซึ่งแต่ละหน่วยงานก็มีพื้นที่ ระเบียบ กฎหมาย หลักเกณฑ์ วิธีการปฏิบัติที่แตกต่างกัน รวมถึงการมีคณะกรรมการที่แต่งตั้งตามกฎหมายเพื่อบริหารจัดการที่ดินหลายคณะ เป็นผลทำให้เกิดการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนหรือปฏิบัติงานเฉพาะด้านตามอำนาจที่มีอยู่ ทำให้ขาดความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการที่ดินในภาพรวมของประเทศ การปฏิบัติงานในระดับพื้นมีความซ้ำซ้อนกันระหว่างหน่วยงานหรือปฏิบัติงานตามอำนาจที่มีอยู่ ขาดการบูรณาการปฏิบัติงาน ขาดระบบฐานข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงกลไกและเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดินยังไม่สามารถสร้างประสิทธิภาพและความเป็นธรรมในสังคม รัฐจำเป็นต้องมีเครื่องมือและมาตรการต่างๆ ในการดำเนินการ ไม่ว่าจะเป็นมาตรการทางกฎหมายหรือทางนโยบายเพื่อใช้กำกับควบคุมและดูแลบริหารจัดการที่ดินให้เป็นองค์รวม และกฎหมายที่มีอยู่ก็ยังคงขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ที่เพียงพอต่อการควบคุมการบริหารจัดการและการใช้ประโยชน์ที่ดินให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน

๒. การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

ประเทศไทยเข้าสู่ในช่วงการเปลี่ยนผ่านด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างต่อเนื่อง ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา เศรษฐกิจมีการเติบโตเพิ่มขึ้นกว่าในอดีตและ โครงสร้างทางการผลิตมีการเปลี่ยนแปลงจากภาคเกษตรไปสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการมากขึ้น ถึงแม้ว่าสัดส่วนของภาคเกษตรปรับตัวลดลงจากร้อยละ ๕.๕ ในปี ๒๕๓๓ เป็นร้อยละ ๕.๑ ในปี ๒๕๕๘ และสัดส่วนภาค

บริการปรับตัวลดลงจากร้อยละ ๖๔.๗ ในปี ๒๕๕๓ เป็นร้อยละ ๖๐.๕ ในปี ๒๕๕๘ ในขณะที่สัดส่วนภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๒๕.๔ ในปี ๒๕๓๓ เป็นร้อยละ ๓๐.๐ ในปี ๒๕๕๘ การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างการผลิตทำให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานและทรัพยากรการผลิตจากภาคการผลิตที่มีประสิทธิภาพต่ำไปสู่สาขาการผลิตที่มีประสิทธิภาพสูงอย่างต่อเนื่อง โดยสัดส่วนกำลังแรงงานในภาคเกษตรปรับตัวลดลงจากร้อยละ ๖๔.๐ ในปี ๒๕๓๓ เป็นร้อยละ ๓๑.๘ ในปี ๒๕๕๘ ในขณะที่สัดส่วนแรงงานในภาคอุตสาหกรรมและบริการเพิ่มขึ้น จากร้อยละ ๑๐.๓ เป็นร้อยละ ๒๕.๗ ร้อยละ ๑๖.๕ และร้อยละ ๕๑.๓ ในปี ๒๕๕๘ ตามลำดับ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๕๕) แต่การใช้พื้นที่ทำการเกษตรไม่ได้ลดลงตามจำนวนคน มีแต่จะเพิ่มจำนวนมากขึ้น โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบท ถึงแม้ปัจจุบันภาคเกษตรไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างครั้งสำคัญ เช่นเดียวกันกับทั่วโลก คือการลดลงของการใช้กำลังแรงงาน ซึ่งทดแทนด้วยการเพิ่มขึ้นของการใช้เครื่องจักรกลและเทคโนโลยีสมัยใหม่ และสารเคมี เราจะเห็นได้ว่ารูปแบบการเติบโตของภาคเกษตรได้เปลี่ยนจากเดิมที่เน้นการขยายตัวเชิงปริมาณ เช่น ขยายพื้นที่เพาะปลูก และการใช้ปัจจัยการผลิตที่มากขึ้น เป็นต้น เกษตรกรส่วนใหญ่ของเรายังคงทำการผลิตแบบเดิม ๆ โดยเฉพาะการปลูกพืชเชิงเดี่ยว เช่น ข้าวโพด ยางพารา เกษตรกรต้องแบกรับต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ มีรายได้สุทธิต่ำและเปราะบาง ตลอดถึงมีหนี้สินจำนวนมาก ต้องขยายพื้นที่เพาะปลูกมากขึ้นเพื่อสร้างรายได้ให้เพียงพอกับค่าใช้จ่ายสวนทางกับความพยายามของภาครัฐและงบประมาณที่ได้ทุ่มลงไปภาคเกษตรเป็นจำนวนมากทุก ๆ ปี

๓. ความขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ดิน

การกำหนดแนวเขตที่ดินของประเทศไทยให้เป็นพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ถึงแม้ว่าจะมีกระบวนการและขั้นตอนการปฏิบัติงานที่รัดกุมรอบคอบแต่ก็ยังคงปัญหาการกระทบกับสิทธิในที่ดินของประชาชน โดยพบว่า การกำหนดแนวเขตมีการทับซ้อนระหว่างพื้นที่ของหน่วยงานรัฐกับพื้นที่ของประชาชน มีความผิดพลาดและไม่ตรงตามข้อเท็จจริง รวมทั้งการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในกำหนดแนวเขตดังกล่าว ทำให้ประชาชนไม่ยอมรับ เพราะส่งผลกระทบต่อสิทธิในที่ดินที่ถือครองทำประโยชน์อยู่แต่เดิม และกลายเป็นผู้ทำผิดกฎหมาย รวมทั้งอาจถูกดำเนินคดีได้โดยประชาชนที่ได้รับผลกระทบดังกล่าว ได้ยื่นคำร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นจำนวนมากกว่า ๒๐๐ เรื่อง (สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ๒๕๕๕) ประกอบกับประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตการใช้ที่ดินหลายฉบับ รวมทั้งมีมติคณะรัฐมนตรีหลายเรื่อง ส่งผลให้มีแนวเขตที่ดินจำนวนมากที่ประกาศต่างกรรมต่างวาระ ความไม่ชัดเจนของขอบเขตของพื้นที่ป่า และเทคโนโลยีการจัดทำแผนที่ในอดีตไม่สามารถกำหนดรายละเอียดขอบเขตพื้นที่ป่าได้อย่างชัดเจน

จึงมีปัญหาตามมา คือ ไม่มีการกันพื้นที่ชุมชนและพื้นที่ทำกินของประชาชนที่อยู่ก่อนการประกาศเขตป่าไม้ออกจากพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ทำให้ประชาชนที่ควรเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินเหล่านี้ต้องกลายเป็นผู้บุกรุก จากการที่มีหน่วยงานจำนวนมากที่เกี่ยวข้องทำให้มีแผนที่ที่แนบท้ายประกาศมีมาตราส่วนแตกต่างกัน ทำให้มีปัญหาเขตที่ดินทับซ้อนและแนวเขตพื้นที่ป่าที่ไม่ชัดเจน ส่งผลให้มีข้อพิพาทเรื่องแนวเขตมาโดยตลอด ซึ่งเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ ทั้งระหว่างหน่วยงานของภาครัฐ ภาครัฐกับเอกชน และระหว่างภาคประชาชนด้วยกัน อย่างไรก็ตามปัจจุบันหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการบูรณาการด้านความร่วมมือในการแก้ไขปัญหา และมาสู่นโยบายการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน ๑ : ๔,๐๐๐ หรือ “One Map” ซึ่งเป้าหมายของการจัดทำ คือ การนำเอาเส้นแบ่งเขตแผนที่ที่ไม่ตรงกันของหน่วยงานรัฐมาทำให้เป็นเส้นเดียวกันเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินทับซ้อน การทุจริต ผลประโยชน์ การใช้พื้นที่ผิดวัตถุประสงค์ ซึ่งเป็นปัญหามาโดยตลอด เพื่อ (๑) แผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐที่ชัดเจน ถูกต้อง และเป็นรูปธรรม ในมาตรฐานเดียวกัน คือมาตราส่วน ๑ : ๔,๐๐๐ (๒) เพื่อหยุดยั้งการตัดไม้ทำลายป่า และการบุกรุกครอบครองพื้นที่ป่าไม้ (๓) เพื่อจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ ในที่ดินของรัฐ สำหรับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐต่อไปในอนาคต (๔) พื้นฟูสภาพป่าไม้ในพื้นที่เป้าหมาย ให้มีสภาพป่าที่สมบูรณ์อย่างน้อยร้อยละ ๔๐ ของพื้นที่ประเทศ และ (๕) สามารถนำแนวเขตที่ได้รับไปสู่การรับรองแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐให้มีผลทางกฎหมายและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับแนวเขตที่ปรับปรุงใหม่ เพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และปัญหาการทับซ้อนที่ดินของรัฐและประชาชน (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ๒๕๕๕)

๔. การกระจายการถือครองที่ดิน

ความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินถือเป็นอีกหนึ่งปัญหาของประเทศไทย โดยจากข้อมูลการถือครองที่ดินในประเทศไทยระบุว่า มีคนไทยเพียง ๑ ใน ๔ เท่านั้นที่มีที่ดินเป็นของตัวเอง ในขณะที่คนส่วนใหญ่กว่า ๓ ใน ๔ ไม่มีที่ดินในครอบครองเลยและหากดูเฉพาะกลุ่มคนที่มีที่ดิน ก็จะพบความเหลื่อมล้ำอยู่ในนั้นอีก โดยที่ดินที่มีโฉนด ร้อยละ ๘๐ ของประเทศเป็นของคนส่วนน้อยเพียง ร้อยละ ๕ ในขณะที่คนไทยที่เหลืออีก ร้อยละ ๒๐ ครอบครองที่ดินคิดเป็นพื้นที่เพียงแค่ ร้อยละ ๒๐ สำหรับคนไทยที่มีที่ดินนั้น กว่าครึ่งมีที่ดินเพียงผืนเล็กๆ ไม่เกิน ๑ ไร่ อีกร้อยละ ๒๒ มีที่ดินขนาด ๑-๒ ไร่ ส่วนคนไทยที่มีที่ดินเกิน ๕ ไร่คิดเป็นสัดส่วน ร้อยละ ๒๘ ของคนที่มีที่ดินทั้งหมด (ดวงมณี เถาวกุล, ๒๕๕๖) เกษตรกรมีที่ดินเป็นของตนเองรวม ๑๑.๖๔ ล้านไร่หรือคิดเป็นร้อยละ ๔๘ ของที่ดินเกษตร (๑๔๕.๒๔ ล้านไร่) และในส่วนนี้เป็นที่ดินติดงานองมากถึง ๒๕.๗๓๑ ล้านไร่ และเป็นที่ดินขายฝากจำนวน ๐.๑๑๖ ล้านไร่ รวมร้อยละ ๔๑.๖๖

ของเกษตรกรที่มีที่ดินของตนเองและเป็นเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง จำนวน ๗๗.๖๐ ล้านไร่ หรือร้อยละ ๕๒ ของที่ดินใช้ทำการเกษตร (อาทิตยา, สืบค้น เมื่อวันที่ ๓ ก.พ. ๖๓)

ปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินในประเทศไทยเกิดจากการที่มีที่ดินจำนวนจำกัด แต่ประชาชนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ทั้งจากการไหลทะลักของแรงงานและทุนจากประเทศอาเซียนตาม สัญญาประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ทำให้เกิดความต้องการที่ดินสำหรับที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน มากขึ้น การใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศไทยในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ มีเนื้อที่ถือครองทางการเกษตร ๑๓๐,๓๕๓,๓๐๕ ไร่ คิดเป็นร้อยละ ๔๐.๖๕ ของพื้นที่ประเทศ เนื้อที่นอกการเกษตร ๙๑,๑๘๕,๗๐๑ ไร่ คิดเป็นร้อยละ ๒๘.๔๑ ของพื้นที่ประเทศ และเนื้อที่ป่าไม้ ๙๘,๑๕๗,๘๗๘ ไร่ คิดเป็นร้อยละ ๓๐.๙๒ ของพื้นที่ประเทศ พื้นที่ถือครองทางการเกษตรของประเทศไทยมีแนวโน้มลดลงโดยตลอด จาก ๒๕.๖ ไร่ ต่อครัวเรือนในปี พ.ศ.๒๕๓๕ เป็น ๒๓.๔๖ ไร่ต่อครัวเรือน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ และ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ พบว่า มีครัวเรือนในชนบทจำนวน ๔๕๑,๓๑๒ ไร่ต่อครัวเรือน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ และในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ พบว่า มีครัวเรือนในชนบทจำนวน ๔๕๑,๓๑๒ ครัวเรือน ไม่มีที่ดินทำกิน (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๘)

๕. การไร้ที่ดินทำกิน

ในรัฐบาลทุกยุคทุกสมัยที่ผ่านมาปัญหาที่สำคัญที่สุดคือความยากจนของ ประชาชน อันเนื่องมาจากการไม่มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย หรือมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอและทำกิน โดยไม่มีสิทธิถูกต้องตามกฎหมาย ประชาชนส่วนหนึ่งเข้าบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อบุกเบิกทำที่อยู่อาศัย และที่ทำการ การปลูกพืชเศรษฐกิจ โดยเฉพาะเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติหรือพื้นที่ป่าไม้ จะถูกบุกรุกมากกว่าที่ดินของรัฐประเภทอื่นๆ ส่งผลให้เกิดการตัดไม้ทำลายป่าทำให้พื้นที่ป่าลดลงอันจะ ส่งผลให้เกิดปัญหาหลายด้านตามมา การแก้ปัญหาขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลในแต่ละสมัยซึ่ง แตกต่างกันไป ให้มีความสอดคล้องและเหมาะสมกับสถานะบ้านเมืองในขณะนั้นๆ จากนโยบาย การจัดหาที่ดินทำกินให้กับเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินที่มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องภายใต้ภารกิจ ของหลายหน่วยงาน โดยการจัดที่ดินในรูปแบบของนิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์รวมทั้งการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกร แต่ในสภาพความเป็นจริงที่ดินที่นำมาจัดให้กับเกษตรกร มีสภาพไม่เหมาะสม และขาดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้วยเหตุผลว่างงบประมาณที่ได้รับมาในแต่ละปี ไม่มากนัก การพัฒนาพื้นที่จึงเป็นไปได้ด้วยความล่าช้า ทำให้การดำรงชีวิตมีความยากลำบากส่งผลให้ราษฎรที่ ได้รับการจัดสรรที่ดินทำกินที่รัฐจัดให้ จนต้องกลับมาเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกินเช่นเดิม นอกจากนี้ การดำเนินงานตามนโยบายจัดหาที่ดินทำกินให้กับเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน ยังประสบกับปัญหา การขาดแคลนที่ดินของรัฐที่จะนำมาจัดให้กับประชาชน สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร (ส.ป.ก.) ได้รายงานผลการรวบรวมข้อมูลผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกิน ในการประชุม

คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ ๑/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๖๑ พบว่ามีประชาชนมาลงทะเบียนกับหน่วยงานต่างๆ ทั้งสิ้น ๘๔๑,๑๗๐ ราย แยกตามหน่วยงาน ได้ดังนี้ ๑) ส.ป.ก. จำนวน ๔๐๔,๓๗๐ ราย ๒) กรมที่ดิน จำนวน ๒๘,๖๒๐ ราย ๓) กรมป่าไม้ จำนวน ๓๑๖,๒๕๕ ราย และ ๔) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช จำนวน ๕๖,๕๘๕ ราย ซึ่ง ส.ป.ก. ได้ดำเนินการตรวจสอบความซ้ำซ้อนของข้อมูลในแต่ละหน่วยงาน โดยพิจารณาจาก ชื่อ-นามสกุล และเลขบัตรประชาชน ของประชาชนที่มาขึ้นทะเบียนดังกล่าวเรียบร้อยแล้ว รายละเอียดตามตาราง ๓-๕

ตารางที่ ๓-๕ จำนวนผู้ขึ้นทะเบียนขอรับการจัดที่ดินทำกิน

หน่วยงาน	จำนวนผู้ขอขึ้นทะเบียน (ราย)	คัดกรองรายชื่อซ้ำคงเหลือ (ราย) ดำเนินการโดยศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
๑. ส.ป.ก.	๔๐๔,๒๕๕	๔๐๔,๓๗๐
๒. กรมป่าไม้	๔๔๐,๐๕๓	๓๑๖,๒๕๕
๓. กรมที่ดิน	๓๐,๗๘๓	๒๘,๖๒๐
๔. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช	๕๖,๕๘๕	๕๖,๕๘๕
รวมคัดกรองรายชื่อซ้ำทั้ง ๔ หน่วยงาน		๘๔๑,๑๗๐

ที่มา : สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๖๐

๖. การสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อย

การสูญเสียที่ดินมีสาเหตุสำคัญมาจากเกษตรกรรายย่อยมีรายได้ไม่เพียงพอนำไปสู่หนี้สินและความยากจนหมุนเวียนเป็นวัฏจักร ซึ่งจะเห็นว่ารูปแบบการผลิตของเกษตรกรที่ทำงานกลายเป็นแบบแผนการใช้ที่ดินในประเทศไทยคือความนิยมปลูกพืชเชิงเดี่ยว การจัดการไม่ประณีตไม่ซับซ้อน จ้างคนอื่นทำแทน ทำตามกันมาจนเกิดความเคยชินโดยไม่ปรับเปลี่ยนแม้ว่าจะประสบปัญหาเดิมซ้ำๆ เช่นกรณี ข้าว ยางพารา มันสำปะหลัง ในขณะที่รัฐต้องแก้ไขเฉพาะหน้าโดยการรับซื้อผลผลิตและแจกจ่ายเงินค่าปัจจัยการผลิตและค่าชดเชย ช่องทางหลักในการสูญเสียที่ดินคือการขายและการถูกยึดจากเจ้าของหนี้ทั้งในระบบและนอกระบบซึ่งสาเหตุสำคัญมีหลายประการเช่นการมีหนี้สินมากไม่มีความสามารถในการจ่ายคืน รายได้ไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในครัวเรือนขาดเงินลงทุน เกษตรกรอายุมาก ขาดแรงงาน โดยเฉพาะวัยหนุ่มสาว สภาพดินไม่เหมาะสม ขาดน้ำเพื่อการเกษตร การเปลี่ยนอาชีพ การย้ายถิ่นฐานของผู้รับสิทธิ์ในที่ดิน ไม่มีทายาทรับมรดกที่ดิน

ขนาดถือครองน้อยหรือมากเกินไปไม่สัมพันธ์กับแรงงานและทุน แรงจูงใจจากราคาที่ดินสูงขึ้น ที่ดินที่สูงขึ้น ความต้องการที่ดินเพิ่มมากขึ้น การเพิ่มขึ้นของประชากรและการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ความต้องการผลผลิตจากภาคการเกษตรสูงขึ้น ความต้องการพื้นที่เกษตรกรรมเพิ่มขึ้น การปั่นราคาที่ดินจากนายทุนที่ดินภายในและจากภายนอกประเทศที่เข้ามา กว้างซื้อ หรือเช่าที่ดินระยะยาว เป็นต้น อย่างไรก็ตามเกษตรกรบางรายไม่ขายหรือถูกยึด แต่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินด้วยตนเองโดยปล่อยให้ผู้อื่นเช่า ใช้ประโยชน์บางส่วนและทิ้งร้างสถานการณ์ดังกล่าวนี้เกิดขึ้นในเขตปฏิรูปที่ดินและที่ดินของรัฐอื่นๆที่จัดสรรให้ประชาชนถือครองใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่องเช่นกัน การแก้ไขปัญหาคนไร้ที่ดินทำกินและการสูญเสียที่ดินเป็นปัญหาที่ต้องแก้ไขควบคู่กันไป คือแก้ไขคนไร้ที่ดินทำกินให้มีที่ดินและป้องกันการสูญเสียที่ดิน ทั้งเกษตรกรทั่วไปที่ยังไม่เคยมีที่ดินและเกษตรกรที่เป็นผู้ไร้ที่ดินทำกินแต่เคยได้รับการจัดสรรที่ดินไปแล้วทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดปัญหากลับมาวนซ้ำอีกครั้ง การแก้ไขปัญหาการสูญเสียที่ดินนั้นไม่สามารถเกิดขึ้นได้หากตัวเกษตรกรยังไม่มีความรู้ว่าปัจจัยที่แท้จริงคือตัวเกษตรกรเอง เช่นเดียวกับภาครัฐหากไม่ยอมรับความผิดพลาดของนโยบายและการดำเนินโครงการต่างๆ และยังเกิดความผิดพลาดแบบซ้ำซาก ขาดการมีส่วนร่วมของเกษตรกรและภาคส่วนต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นทางการก็แน่นอนว่าจะไม่มีทางแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริง

ปัญหาและอุปสรรคของการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

๑. ปัญหาด้านกฎหมายและการบังคับใช้

การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ไม่มีประสิทธิภาพ มีสาเหตุสำคัญได้แก่ บทบัญญัติของกฎหมายระเบียบและข้อบังคับของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับแนวเขตที่ดินของรัฐตามกฎหมายแต่ละฉบับที่การจัดทำแนวเขตในอดีตที่ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในพื้นที่ทำให้เกิดข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับหน่วยงานภาครัฐ สร้างความหวาดระแวงซึ่งกันและกัน ประกอบกับหน่วยงานภาครัฐมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายและทิศทางการดำเนินงานอยู่ตลอด โดยเฉพาะนโยบายและทิศทางการบริหารจัดการที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและป่าไม้ขาดการประสานงานและความร่วมมืออย่างจริงจังในการบังคับใช้กฎหมาย มีการปฏิบัติที่ซ้ำซ้อนหรือไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกันทำให้ประชาชนมีความรู้สึกที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม การบังคับใช้กฎหมายของภาครัฐไม่สามารถดำเนินการได้โดยเคร่งครัด เนื่องจากประชาชนไม่ยอมรับการเป็นที่ดินของรัฐ และการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ประกอบกับประชาชนส่วนใหญ่เป็นผู้ยากจนที่รัฐต้อง

ให้ความดูแลช่วยเหลือ รวมทั้งมีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในการบังคับใช้กฎหมายไปในทางที่เลือกปฏิบัติหรือเลือกประโยชน์ให้แก่ผู้กระทำผิด หรือมุ่งผลประโยชน์โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่

๒. ปัญหาการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ

การจัดที่ดินทำกินให้กับประชาชนในเขตที่ดินของรัฐ เป็นแนวทางหนึ่งของรัฐบาลทุกยุคที่ผ่านๆมา นำมาแก้ไขปัญหาค่าที่ดินของรัฐ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการช่วยให้ประชาชนมีที่ดินทำกินและควบคุมการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดิน และป้องกันมิให้มีการบุกรุกขยายพื้นที่เพิ่มเติม ลดปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินระหว่างรัฐกับราษฎร แต่จากข้อมูลที่ผ่านมาจำนวนที่ดินของรัฐที่ถูกแผ้วถางและบุกรุกกับมิได้ลดลงแต่อย่างใด และยังคงประสบปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับราษฎรที่เข้าไปบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐอย่างต่อเนื่อง การดำเนินการจัดการที่ดินของหน่วยงานรัฐยังไม่สามารถควบคุมพื้นที่มิให้มีการบุกรุกขยายพื้นที่เพิ่มเติมได้ เนื่องจากเกิดความล่าช้าของการดำเนินการ ส่งผลให้ราษฎรที่อยู่ในข่ายที่จะได้รับหนังสืออนุญาตไม่มีหลักประกันในการอยู่อาศัยหรือทำกิน เสียโอกาสในการเข้ารับความช่วยเหลือจากรัฐหรือร่วมโครงการของรัฐ รวมทั้งมีผู้ถือครองแปลงที่ดินขยายพื้นที่การใช้ประโยชน์เพิ่มเติมจากที่ได้รับการสำรวจจริงไว้แล้ว เมื่อระยะเวลาผ่านไปข้อมูลผู้ถือครองที่ดินและสภาพแปลงที่ดินที่จะออกหนังสืออนุญาตอาจมีการเปลี่ยนแปลง เช่น ผู้ถือครองที่ดินไม่ชำระรายเดิม จะต้องมีการกำหนดแผนและจัดสรรงบประมาณให้ดำเนินการในขั้นตอนนี้กล่าวซ้ำอีกครั้ง เพื่อให้ข้อมูลถูกต้องและเป็นปัจจุบัน

๓. ปัญหาเชิงนโยบายและการบริหารจัดการ

หน่วยงานรัฐ มีนโยบายการแก้ไขปัญหาค่าที่ดินทำกิน โดยมีการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินที่หลากหลาย ไม่มีเอกภาพ ไม่เป็นระบบเดียวกัน เกิดความสับสนแก่ประชาชนในสิทธิที่ดินที่มีอยู่ การกำหนดนโยบายของรัฐด้านที่ดินไม่มีความชัดเจนและมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้งทำให้เกิดความสับสนต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติและประชาชนผู้ถูกบังคับใช้กฎหมายต่างๆ หน่วยงานภาครัฐที่ดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินมีความหลากหลายขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน ส่งผลให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ นโยบายการจัดที่ดินทำกินให้แก่ประชาชนยังไม่สามารถทำให้ประชาชนมีที่ดินทำกินได้อย่างทั่วถึง และทำให้มีการใช้ที่ดินอย่างไม่เหมาะสม การดำเนินโครงการของหน่วยงานรัฐ เช่น การปลูกฟื้นฟูป่าไม้ หรือการให้สัมปทานต่างๆ ทำให้เกิดปัญหาทับซ้อนกับที่ดินของราษฎร รวมทั้งมีนโยบายผ่อนผันให้ราษฎรครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่าเป็นการชั่วคราว เพื่อการพิสูจน์สิทธิ์ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ แต่่นโยบายดังกล่าวขาดกลไกและกระบวนการที่เหมาะสม ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน การกำหนดมาตรการผ่อนผันให้ราษฎรอยู่อาศัยทำกินในเขตป่าต่อไปได้

เพื่อรอตรวจพิสูจน์การครอบครองที่ดิน ถ้าบุกรุกพื้นที่ใหม่หรือขยายพื้นที่เพิ่มเติมให้ดำเนินการตามกฎหมายโดยเด็ดขาด แต่ในการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวยังไม่ครบถ้วนทุกขั้นตอน และในบางกรณีบางพื้นที่ได้มีการคัดค้านและไม่ยอมรับแนวทางการพิสูจน์การครอบครองที่ดินของทางราชการ รวมทั้งความไม่สอดคล้องของนโยบายต่างๆที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับการใช้พื้นที่ซึ่งมีสภาพทางกฎหมายของพื้นที่แตกต่างกันมีความเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายแตกต่างกันแต่ราษฎรไม่รู้ไม่เข้าใจและไม่ยอมรับ เช่น การครอบครองที่ดินของราษฎรซึ่งอยู่ในพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ๑,๒ กรณีที่ราษฎรอยู่ก่อนวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรกแต่เป็นพื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศหรือหลังวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรกไม่มีความชัดเจนว่าจะดำเนินการอย่างไร กรณีไม่มีพื้นที่รองรับราษฎรที่ต้องเคลื่อนย้ายออกจากพื้นที่ ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายและการชุมนุมคัดค้านจากราษฎรที่ได้รับผลกระทบดังกล่าว

๔. ผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มไม่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดิน

การดำเนินมาตรการต่างๆ ของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและการบัญญัติกฎหมายต่างๆของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ดินนั้น ส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการต่อเนื่องมาจากอดีตเทียบทั้งสิ้น ซึ่งในขณะนั้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในดำเนินการต่างๆยังน้อยและไม่ทั่วถึง จึงส่งผลกระทบต่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐมาจนปัจจุบันนี้ โดยเฉพาะการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ที่มีการกำหนดขอบเขตโดยแผนที่แนบท้ายหรืออื่นๆที่เกี่ยวข้องที่สำคัญในการกำหนดแนวเขตกระทบสิทธิในที่ดินของประชาชนได้แก่ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๑ ของกรมที่ดิน พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ของกรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ของกรมป่าไม้ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๑๕ ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ของกรมธนารักษ์ ถึงแม้ว่าจะมีกระบวนการและขั้นตอนการปฏิบัติงานที่รัดกุมรอบคอบแต่ก็ยังเกิดปัญหาการกระทบกับสิทธิในที่ดินของประชาชน โดยพบว่าการกำหนดแนวเขตมีการทับซ้อนระหว่างพื้นที่ของหน่วยงานรัฐกับพื้นที่ของประชาชนมีความผิดพลาด และไม่ตรงตามข้อเท็จจริงรวมทั้งการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการกำหนดแนวเขตดังกล่าวทำให้

ประชาชนไม่ยอมรับเพราะส่งผลกระทบต่อสิทธิในที่ดิน ที่ถือครองทำประโยชน์อยู่แต่เดิมและกลายเป็นผู้ทำผิดกฎหมาย รวมทั้งอาจถูกดำเนินคดีได้

นโยบายการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่ผ่านมา

๑. การจำกัดการถือครองที่ดิน

รัฐบาลในอดีตเคยมีแนวคิดในการจำกัดการถือครองที่ดิน แต่ยังไม่เห็นผลบังคับใช้ ก็ถูกยกเลิก ทำให้จนถึงขณะนี้รัฐบาลยังไม่มียุทธศาสตร์นโยบายจำกัดการถือครองที่ดิน ทำให้ที่ดินมีราคาสูงขึ้น มีการสะสมที่ดินเพื่อขายหากำไรการสะสมที่ดินมีผลกระทบต่อกระจายการถือครองที่ดินของประชาชนส่วนใหญ่ เนื่องจากที่ดินในประเทศมีจำนวนจำกัด หากตกอยู่กับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดเป็นจำนวนมาก และมีผลกระทบต่อสังคมส่วนรวม ดังนั้นการกระจายการถือครองที่ดินด้วยการจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินจึงเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการสะสมที่ดินของนายทุนหรือผู้มีอำนาจ และเป็นการกระจายการถือครองที่ดินแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง ประเทศไทยเคยมีการจำกัดการถือครองที่ดินไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๓๔ โดยกำหนดให้บุคคลมีสิทธิในการถือครองที่ดินแต่ละประเภท ดังนี้ เพื่อเกษตรกรรมได้ไม่เกิน ๕๐ ไร่ เพื่ออุตสาหกรรมได้ไม่เกิน ๑๐ ไร่ เพื่อพาณิชย์กรรมไม่เกิน ๕ ไร่ และเพื่ออยู่อาศัยไม่เกิน ๕ ไร่ โดยมีวัตถุประสงค์ ให้คนไทยทุกคนมีที่อยู่อาศัย หรือที่ทำกิน โดยเฉลี่ยตาม ควรแก่อัตภาพ โดยไม่ยอมให้บุคคลใดถือที่ดินไว้มาก เพราะจะเป็นการเดือดร้อนแก่คนส่วนใหญ่ซึ่งเป็นเกษตรกรและจะเป็นภัยแก่เศรษฐกิจของประเทศด้วย และในมาตรา ๔๖ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ยึดหยุ่นในการกำหนดปริมาณเนื้อที่สำหรับ เกษตรกรรมในท้องที่ที่ให้ประโยชน์ในทางเกษตรกรรมได้น้อย ก็สามารถที่จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้บุคคลมีสิทธิในที่ดินเกินกว่า ๕๐ ไร่ ก็ได้ แต่ไม่เกิน ๑๐๐ ไร่ หลักเกณฑ์ในการจำกัดสิทธิในที่ดินที่ระบุไว้ในมาตรา ๓๔ ถึงมาตรา ๔๖ แห่ง ประมวลกฎหมายที่ดิน แม้จะมีการจำกัดการถือครองที่ดินตามกฎหมายดังกล่าวก็ตามแต่ กฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ยังไม่ทันได้มีผลในทางปฏิบัติก็ถูกยกเลิก โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๕ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๐๓ ซึ่งการยกเลิกการจำกัดขนาดการถือครองที่ดิน ดังกล่าว โดยได้ให้เหตุผลว่าเป็นการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินเป็นการบ่อนทำลายความเจริญก้าวหน้าในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ การกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินของคนไทยถูกยกเลิกไปและไม่มีการจำกัดอีกต่อไป ทำให้ประชาชนมีสิทธิถือครองที่ดินได้ตามกำลังของตน มีผลทำให้ให้ผู้ที่มิมีโอกาสทางการเงินหรือนายทุนกว้านซื้อที่ดินไว้เป็นจำนวนมากอันก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับที่ดินในเวลาต่อมา

๒. การอพยพผู้บุกรุกออกจากที่ดินของรัฐ

นโยบายป่าไม้แห่งชาติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๒๘ ได้กำหนดให้ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้อย่างน้อยร้อยละ ๔๐ ของพื้นที่ประเทศ ในจำนวนพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าว แบ่งออกเป็น ๒ ประเภทด้วยกันคือ ป่าเพื่อเศรษฐกิจ กำหนดให้มีเนื้อที่ร้อยละ ๒๕ และป่าเพื่อการอนุรักษ์ กำหนดให้มีเนื้อที่ร้อยละ ๑๕ ซึ่งการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้นั้นได้ มีนโยบายที่ดินแห่งชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๐ กำหนดนโยบายที่ดินเพื่อการอนุรักษ์โดยให้มีการป้องกัน ควบคุมการบุกรุกทำลายต้นน้ำลำธารอย่างเข้มงวด

จากนโยบายที่ป่าไม้แห่งชาติ รัฐบาลจึงได้มีนโยบายที่จะอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้แหล่งต้นน้ำลำธาร อันได้แก่ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ป่าที่เป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร โดยมีแนวความคิดว่าพื้นที่ป่าไม้เป็นพื้นที่ที่สำคัญขอความชุ่มชื้นของพื้นดินเป็นต้นกำเนิดของแม่น้ำลำธารสายต่าง ๆ หากให้ประชาชนเข้าไปอยู่อาศัยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อธรรมชาติเนื่องจากประชาชนจะเข้าไปตัดไม้ทำลายป่าทำให้ป่าเสื่อมโทรมอันจะมีผลกระทบ รัฐบาลจึงมีมาตรการที่จะอพยพประชาชนออกจากพื้นที่ป่า นำไปอยู่ในพื้นที่รองรับซึ่งจัดเตรียมไว้ให้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตได้เกณฑ์มาตรฐาน ตามความจำเป็นขั้นพื้นฐาน โดยจัดในรูปโครงการต่าง ๆ ดังนี้ ๑) โครงการหมู่บ้านป่าไม้ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๑๘ และ ๒) โครงการจัดที่ทำกินให้แก่ราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (คจก.) ตามมติคณะรัฐมนตรี ๒๗ สิงหาคม ๒๕๓๔

๓. การรับรองสิทธิแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ

รัฐได้ดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยใช้นโยบายอพยพผู้บุกรุกให้อยู่ในพื้นที่รองรับตามโครงการที่จัดขึ้น และใช้กฎหมายซึ่งมีโทษทางอาญาบังคับเอากับผู้บุกรุก แต่การดำเนินการดังกล่าวไม่ได้ผล ในขณะเดียวกันรัฐก็ได้กำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐด้วยการรับรองสิทธิแก่ ผู้บุกรุกในระบบให้กรรมสิทธิ์ และรับรองผู้บุกรุกในระบบสิทธิทำกินซึ่งเป็นนโยบายที่สวนทางกับการใช้กฎหมายบังคับแก่ผู้บุกรุกอย่างจริงจังดังต่อไปนี้

๓.๑ การรับรองในระบบกรรมสิทธิ์

การแก้ไขปัญหาที่ประชาชนไม่มีที่ดินทำกินเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ด้วยการรับรองโดยให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินวิธีหนึ่งคือ รัฐจัด ที่ดินเพื่อการครองชีพให้กับประชาชน โดยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๔๘๕ และตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ โดยมีการดำเนินการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์ ดังนี้

๓.๑.๑ นิคมสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ ได้มีการดำเนินงานเป็นแห่งแรกที่อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๘ และต่อมามีการจัดตั้งสหกรณ์นิคมตามพระราชบัญญัติจัดตั้งสหกรณ์นิคมในเขตที่ดินหวงห้ามในท้องที่จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๔๘๐ ซึ่งมีการเก็บเงินช่วยทุนรัฐบาลด้วย และได้รับการแก้ไข เป็นพระราชบัญญัติจัดตั้งสหกรณ์นิคม พ.ศ. ๒๔๘๓ และพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๔๘๕ (ซึ่งไม่มีการเก็บเงินช่วยทุนรัฐ แต่ห้ามโอนหลังจากได้กรรมสิทธิ์เป็นเวลา ๕ ปี เพื่อเป็นการส่งเสริมคนไทยให้มีที่ดินทำกิน) ปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งสมาชิกสหกรณ์นิคมที่ทำประโยชน์ได้ตามเกณฑ์ และชำระเงินช่วยทุนของรัฐแล้ว จะได้นั่งสิทธิ์แสดงการทำประโยชน์ (ก.ส.น.๕) ซึ่งเมื่อได้รับความยินยอมจากสหกรณ์แล้วก็จะอาจนำไปขออนุญาตออกโฉนดที่ดินหรือ น.ส. ๓ ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ แต่จะมีกำหนดเวลาห้ามโอน ๕ ปี ซึ่งมีผลการดำเนินงาน ดังนี้

- ๑) รูปแบบสหกรณ์การเช่าที่ดิน จำนวน ๑๓ แห่ง ๑๔ ป่า เนื้อที่ประมาณ ๑,๕๖๕,๔๕๕ ไร่
- ๒) รูปแบบสหกรณ์การเช่าซื้อที่ดิน มีจำนวน ๑๑ แห่ง เนื้อที่ทั้งสิ้นประมาณ ๕๘,๑๑๔ ไร่ ปัจจุบันเหลือ ๕ แห่ง
- ๓) รูปแบบนิคมสหกรณ์ มีจำนวน ๓๗ แห่ง เนื้อที่ประมาณ ๓,๐๗๑,๖๖๔ ไร่ ปัจจุบันคงเหลือ ๓๖ แห่ง เนื่องจากประกาศสิ้นสภาพนิคมสหกรณ์แล้ว ๑ แห่ง

๓.๑.๒ นิคมสร้างตนเอง พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ให้อำนาจกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (เปลี่ยนชื่อจากกรมประชาสงเคราะห์ เมื่อมีการปฏิรูประบบราชการในเดือนตุลาคม ๒๕๔๕) ดำเนินการจัดที่ดิน โดยการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองขึ้นในที่ดินของรัฐจำนวน ๓๒.๘๒ ล้านไร่ ซึ่งที่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินป่าเสื่อมโทรม โดยให้จัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎรที่ทำกินเป็นของตนเองหรือมีแต่เพียงเล็กน้อยที่ได้ยื่นสมัครเป็นสมาชิกนิคม และสมาชิกนิคมจะได้รับเอกสารสิทธิ์คือ หนังสือแสดงการทำประโยชน์หรือ น.ค.๓ ซึ่งสามารถนำไปขออนุญาตออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) ตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีเงื่อนไขว่าภายใน ๕ ปี นับแต่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) จะโอนสิทธิในที่ดินนั้นไม่ได้ เว้นแต่การตกทอดทางมรดก และภายในระยะเวลาดังกล่าว การจัดที่ดินให้ประชาชนในรูปแบบนิคมสร้างตนเองตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐให้ดำเนินการอีกต่อไป เนื่องจากไม่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ที่จะนำมาจัดให้แก่ประชาชน ประกอบกับนิคมสร้างตนเองก็ไม่สามารถเปิดพื้นที่ขึ้นใหม่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวได้ เพราะมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๒๕ ห้ามการดำเนินงานไว้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการได้เริ่มดำเนินการจัดที่ดินมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๘๔ จนถึงปัจจุบันมีการดำเนินการไปแล้ว ๕๕ นิคม และเพิกถอนสภาพนิคมไปแล้ว ๑๕ นิคม คงเหลือดำเนินอยู่ ๔๔ นิคม การจัดนิคม

สร้างตนเองยังไม่บรรลุผลตามความมุ่งหมาย คือ การออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่สมาชิกนิคมครบถ้วน จึงทำให้ทางราชการยังคงสภาพนิคมสร้างตนเองมาจนถึงปัจจุบันเกือบทั้งหมด หนังสือแสดงการทำประโยชน์เป็นเอกสารสิทธิที่แสดงถึงสิทธิครอบครองในที่ดินของรัฐ ด้วยการที่รัฐอนุญาตให้สมาชิกนิคมเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยไม่ถือว่าเป็นการบุกรุกครอบครองที่ดินของรัฐ อันถือว่าเป็นความผิดกฎหมายทำให้สมาชิกนิคมที่มีสิทธิครอบครองในที่ดินนั้นสามารถนำหลักการแห่งสิทธิหรือประโยชน์ที่เกี่ยวกับสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และตามประมวลกฎหมายที่ดินมาใช้ให้เป็นคุณประโยชน์แก่ตนเองได้ และเมื่อสมาชิกนิคมผู้ได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์แล้วก็สามารถนำไปขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินนั้น ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ต่อไป

๓.๒ การให้การรับรองในระบบสิทธิทำกิน การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐด้วยการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน มีผลทำให้ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินขายที่ดินที่ได้รับการจัดสรรให้แก่บุคคลภายนอก ส่วนหนึ่งก็เนื่องมาจากการที่ดินมีเอกสารสิทธิ์มีผลทำให้ที่ดินมีราคาสูงเป็นที่ต้องการของบุคคลภายนอก รัฐจึงแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐด้วยการรับรองในระบบสิทธิทำกิน โดยหลักแล้วผู้บุกรุกที่ดินของรัฐย่อมถือว่าเป็นผู้ฝ่าฝืนและกระทำผิดกฎหมาย แต่เนื่องจากปัญหาดังกล่าวถูกปล่อยทิ้งไว้เป็นระยะเวลานานส่งผลให้เกิดข้อพิพาทระหว่างรัฐกับราษฎรเกิดปัญหามวลชนหากไม่มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวก็จะสะสมขยายตัวออกไปไม่มีสิ้นสุด การดำเนินการตามโครงการดังกล่าวเป็นการจัดระเบียบการถือครองที่ดิน โดยผู้บุกรุกต้องยอมรับว่าการครอบครองอยู่ในที่ดินของรัฐ แต่สถานะที่ดินยังคงเป็นที่ดินของรัฐอยู่ตามเดิม พร้อมทั้งยอมรับและต้องดำเนินการตามข้อกำหนดและหลักเกณฑ์เงื่อนไขให้ผู้ได้รับการจัดที่ดิน ต้องไม่มีการขยายพื้นที่ออกไปอีกรวมทั้งห้ามมิให้ออนขายยกเว้นตกทอดทางมรดกเท่านั้น ดังนี้

๓.๒.๑ การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ และ ฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๓๒ โดยดำเนินการจัดที่ดินทำกินทั้งในที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชน ให้แก่เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองเพียงพอแก่การครองชีพ การจัดที่ดินทำกินในที่ดินของรัฐเป็นการรับรองสิทธิการถือครองที่ดินของเกษตรกรให้ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนในที่ดินเอกชนได้มาด้วยการจัดซื้อที่พระราชทานและที่บริจาคแต่ยังไม่ได้มีการเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่ไม่ได้ทำกินด้วยตนเอง และมีที่ดินเกินสิทธิที่กฎหมายปฏิรูปที่ดินกำหนดไว้ การจัดที่ดินทำกินมีปัญหาอุปสรรคบางประการ เช่น ผู้ถือครองไม่เข้าสู่กระบวนการจัดที่ดิน ที่ดินมีราคาสูงทำให้

ยากต่อการจัดซื้อที่ดิน เป็นต้น ซึ่งต้องได้รับการแก้ไขให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สามารถดำเนินการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินได้อย่างทั่วถึง โดย ส.ป.ก. ได้ดำเนินการจัดที่ดิน ทำกินไปแล้วทั่วประเทศ ในพื้นที่ ๗๒ จังหวัด ๗๒๕ อำเภอ ๓,๖๓๓ ตำบล รวมจำนวน ๒,๕๐๗,๕๘๓ ไร่ ๓,๗๑๘,๓๘๕ แปลง เนื้อที่ ๓๖,๑๘๒,๐๕๖ ไร่ โดยแบ่งเป็น ภาคเหนือ จำนวน ๑๗ จังหวัด ๑๗๗ อำเภอ ๕๕๑ ตำบล รวมจำนวน ๗๐๗,๕๒๒ ไร่ ๕๓๑,๓๒๔ แปลง เนื้อที่ ๘,๓๐๐,๓๐๗ ไร่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ๒๐ จังหวัด ๓๐๐ อำเภอ ๑,๖๕๔ ตำบล จำนวน ๑,๖๐๓,๗๔๓ ไร่ ๑,๕๕๘,๒๑๔ แปลง เนื้อที่ ๑๘,๔๐๕,๖๒๘ ไร่ ภาคกลาง ๒๑ จังหวัด ๑๒๖ อำเภอ ๕๓๔ ตำบล จำนวน ๓๓๔,๑๕๓ ไร่ ๔๒๔,๒๕๗ แปลง เนื้อที่ ๕,๖๖๑,๘๐๔ ไร่ ภาคใต้ ๑๔ จังหวัด ๑๒๒ อำเภอ ๔๕๔ ตำบล จำนวน ๒๖๑,๗๒๕ ไร่ ๓๖๔,๖๕๐ แปลง เนื้อที่ ๓,๘๑๐,๓๑๗ ไร่ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๖๓) รายละเอียดตามตารางที่ ๓-๖

ตารางที่ ๓-๖ สรุปผลการดำเนินงานจัดที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กิจกรรมจัดที่ดิน	รวมที่ดินทุกประเภท					
	จังหวัด	อำเภอ	ตำบล	ราย	แปลง	ไร่
รวมทั้งประเทศ	๗๒	๗๒๕	๓,๖๓๓	๒,๕๐๗,๕๘๓	๓,๗๑๘,๓๘๕	๓๖,๑๘๒,๐๕๖
ภาคเหนือ	๑๗	๑๗๗	๕๕๑	๗๐๗,๕๒๒	๕๓๑,๓๒๔	๘,๓๐๐,๓๐๗
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๒๐	๓๐๐	๑,๖๕๔	๑,๖๐๓,๗๔๓	๑,๕๕๘,๒๑๔	๑๘,๔๐๕,๖๒๘
ภาคกลาง	๒๑	๑๒๖	๕๓๔	๓๓๔,๑๕๓	๔๒๔,๒๕๗	๕,๖๖๑,๘๐๔
ภาคใต้	๑๔	๑๒๒	๔๕๔	๒๖๑,๗๒๕	๓๖๔,๖๕๐	๓,๘๑๐,๓๑๗

ที่มา : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๓.๒.๒ การจัดที่ดินของรัฐเพื่อจัดความยากจน

กรมที่ดินได้ดำเนินการจัดที่ดินเพื่อประชาชนเป็นภารกิจที่กรมที่ดิน มีหน้าที่รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายที่ดิน และตามนโยบายของรัฐบาล โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน อันเนื่องมาจากการไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินไม่เพียงพอแก่การทำกิน พร้อมทั้งจัดสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็น ได้แก่ ถนน และแหล่งน้ำ เพื่อให้ผู้รับการจัดที่ดินสามารถใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์มากที่สุด ซึ่งมีผลให้สามารถ ลดความรุนแรงในการบุกรุกที่ดินของรัฐ ประชาชนได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ทั้งยังเป็นการสร้างความมั่นคงและความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน

๓.๒.๒.๑ การจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินหมวด ๒

ของระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ไปจัดให้ประชาชนอยู่อาศัยและทำกินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๓

๑.๑. การจัดที่ดินผืนใหญ่ ได้แก่ การนำที่ดินของรัฐซึ่งมีเนื้อที่ติดต่อกันตั้งแต่ ๑,๐๐๐ ไร่ ไปจัดให้ราษฎร โดยดำเนินการรังวัดวางผังแบ่งแปลง และจัดสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน ได้แก่ ถนน ระบายน้ำ และบุกเบิกปรับพื้นที่ เพื่อส่งเสริมให้มีการใช้ที่ดินในการประกอบอาชีพมีรายได้ในการดำรงชีพตามควรแก่สภาพ

๑.๒ การจัดที่ดินแปลงเล็ก ได้แก่ การนำที่ดินของรัฐซึ่งมีเนื้อที่ต่ำกว่า ๑,๐๐๐ ไร่ และแปลงที่ดิน ตั้งอยู่กระจัดกระจายไม่ติดต่อกันหรือที่หัวไร่ปลายนาของราษฎร ไปให้ราษฎรจับจองเพื่ออยู่อาศัยและทำประโยชน์

๓.๒.๒.๒ การจัดที่ดินตามนโยบายของรัฐบาล การจัดที่ดินตามนโยบายของรัฐบาลปัจจุบันเป็นการนำที่ดินของรัฐซึ่งไม่สามารถ ออกหนังสือแสดงสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน ไปจัดให้ราษฎรที่ยากจนอยู่อาศัยและทำกิน ซึ่งผู้รับการจัดที่ดินจะได้รับสิทธิทำกิน โดยกรมที่ดินได้ดำเนินงานตามโครงการต่างๆ

๒.๑ โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริเป็นการจัดที่ดินแบบบูรณาการ โดยส่วนราชการ ที่เกี่ยวข้องประสานการดำเนินงานสนับสนุนปัจจัยด้านต่างๆ แก่ราษฎรในพื้นที่ที่อยู่ในท้องถิ่นทุรกันดาร ได้มีที่ดินสำหรับเป็นที่อยู่อาศัยและประกอบ การเกษตรกรรมเป็นหลักแหล่ง กรมที่ดินได้รับการประสานงานรับผิดชอบในการรังวัดทำแผนที่ แปลงที่ดินทำกินและอยู่อาศัย และจัดทำสาธารณูปโภคพื้นฐาน ได้แก่ ถนนลำลอง และระบายน้ำ

๒.๒ โครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคง เป็นการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรี เพื่อช่วย สนับสนุนการดำเนินงานด้านความมั่นคงในพื้นที่ตลอด แนวชายแดน ไทย-พม่า และชายแดน ไทย-ลาว และช่วยแก้ปัญหาของราษฎรที่ขาดแคลน ปัจจัยพื้นฐานในด้านแหล่งน้ำและที่ดินทำกิน รวมทั้งเป็นการสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลในด้าน การต่อต้านยาเสพติด การค้าสิ่งผิดกฎหมาย และการลักลอบเข้าเมือง

๒.๓ โครงการหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดน เป็นการ จัดที่ดินให้แก่ราษฎรที่อยู่ตามบริเวณแนวชายแดนเพื่อส่งเสริมให้ราษฎรมีรายได้และมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนในพื้นที่ดังกล่าว

โดยกรมที่ดินได้ดำเนินการจัดที่ดินให้ประชาชนในทุกโครงการมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๑ จนถึง เดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๖๓ ไปแล้วจำนวน ๓๑๗,๕๕๕ แปลง เนื้อที่ ๒,๔๓๓,๘๒๖ ไร่ (กรมที่ดิน, ๒๕๖๓) รายละเอียดตามตารางที่ ๓-๖

ตารางที่ ๓-๗ สรุปผลการดำเนินการจัดที่ดินกรมที่ดิน ทุกโครงการ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๑-๒๕๖๓

ลำดับ	ชื่อโครงการ	ระยะเวลา ดำเนินการ	แปลง	ไร่	งาน	ตารางวา	หมายเหตุ
๑.	โครงการจัดที่ดินผืนใหญ่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ๗๔ โครงการ	๒๕๐๑-๒๕๓๐	๖๕,๒๖๖	๖๐๕,๘๗๕	๐	๐๐	กรม.มิมคิเมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๕ ไม่ให้ขยายพื้นที่โครงการ ซึ่งดำเนินการแล้วเสร็จในปี ๒๕๓๐
๒.	โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ๒๓ โครงการ	๒๕๒๒-๒๕๕๐	๓๕,๖๓๗	๒๕๕,๖๕๗	๓	๐๘	ดำเนินการต่อในปีงบประมาณ ๒๕๕๐ มี ๒ หน่วย จำนวน ๑ โครงการ ในจังหวัดเชียงใหม่
๓.	โครงการจัดที่ดินน้ำพระทัยจากในหลวงเพื่อพัฒนาภาค ตะวันออกเฉียงเหนือตามแนวพระราชดำริ ๕ โครงการ (อีสานเขียว)	๒๕๓๒-๒๕๓๕	๔,๓๓๓	๒๕,๘๖๗	๐	๐๐	สิ้นสุดโครงการ ปี พ.ศ. ๒๕๓๕
๔.	โครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวน เสื่อมโทรม ๓ โครงการ (ชัยภูมิ อุตรดิตถ์ นครราชสีมา)	๒๕๓๔-๒๕๓๕	๒,๒๕๘	๒๖,๔๘๘	๐	๐๐	สิ้นสุดโครงการ ปี พ.ศ. ๒๕๓๕
๕.	โครงการพัฒนาที่สูงไทย-นอร์เวย์ ๑ โครงการ (ลำปาง)	๒๕๓๕-๒๕๓๗	๖๗๓	๓,๓๘๓	๐	๐๐	สิ้นสุดโครงการ ปี พ.ศ. ๒๕๓๗
๖.	โครงการจัดที่ดินอื่น ๒ โครงการ (ประจวบคีรีขันธ์ ลำพูน)	๒๕๒๐-๒๕๓๓	๗๗๐	๘,๕๗๖	๐	๐๐	สิ้นสุดโครงการ ปี พ.ศ. ๒๕๓๓
๗.	โครงการจัดที่ดินหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดน ๘๗ โครงการ	๒๕๒๐-๒๕๕๕	๘๗,๔๗๗	๗๑๕,๓๒๔	๐	๓๐	สิ้นสุดโครงการ ปี พ.ศ. ๒๕๕๕
๘.	โครงการจัดที่ดินพัฒนาเพื่อความมั่นคง ๒๔ โครงการ	๒๕๒๐-๒๕๕๕	๑๑๐,๒๑๓	๖๕๑,๐๑๑	๒	๔๐.๘๕	สิ้นสุดโครงการ ปี พ.ศ. ๒๕๖๐
๙.	โครงการหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง	๒๕๖๐-๒๕๖๑	๖,๕๓๒	๘๕,๖๔๔	๐	๗๕	(อยู่ระหว่างจัดทำแผน)
รวมทุกโครงการ			๓๑๗,๕๕๕	๒,๔๓๓,๘๒๖	๒	๕๗.๘๕	

๒๖

ที่มา : กรมที่ดิน, ๒๕๖๓

๓.๒.๒.๓ การให้สิทธิทำกินในพื้นที่ป่าไม้ กรมป่าไม้ได้

ดำเนินการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ เพื่อการอยู่อาศัยของราษฎรเป็นปัญหาสำคัญของทุกรัฐบาลที่ผ่านมา กรมป่าไม้ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินให้ประชาชนตามนโยบายรัฐบาล ซึ่งได้กำหนดเป็นมติคณะรัฐมนตรีตามสถานการณ์บ้านเมืองของแต่ละช่วงเวลา ดังนี้

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๑๘ แผนงานจัดที่ดินให้แก่ราษฎรในรูปแบบหมู่บ้านป่าไม้ ได้ดำเนินการแก้ไขในพื้นที่บุกรุกเป็นแห่งๆ โดยการจัดสรรที่ดินและจัดสาธารณูปโภคให้ซึ่งต้องใช้งบประมาณ จำนวนมาก ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหานั้นในวงกว้างได้

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๒๒ เรื่องการช่วยเหลือราษฎรที่บุกรุกอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และป่าไม้ถาวรของชาติ ให้มีที่ดินทำกินเป็นหลักแหล่ง และต่อมาได้มีการเพิ่มเติมกฎหมายใน มาตรา ๑๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ ออกมารองรับการดำเนินงาน ปรากฏผลการดำเนินงานออกหนังสืออนุญาต สทก. ให้ราษฎรสามารถอยู่อาศัยทำกินได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย จำนวน ๓๐๒,๔๒๖ ราย ๘๒๒,๐๖๑ แปลง ๓,๑๘๔,๕๓๑ ไร่ แต่การดำเนินงานต้องหยุดชะงักลง เนื่องจากรัฐบาลได้กำหนดนโยบายขึ้นใหม่ (สำนักงานช่วยเหลือราษฎรให้มีสิทธิทำกิน (สทก.), ๒๕๓๔)

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๘ เรื่อง หลักเกณฑ์การช่วยเหลือราษฎรตาม โครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชนเฉพาะในเขตป่าสงวนแห่งชาติยังไม่ทันได้ดำเนินการให้ปรากฏผล มตินี้ก็ถูกยกเลิกไป เนื่องจากรัฐบาลได้กำหนดนโยบายขึ้นใหม่

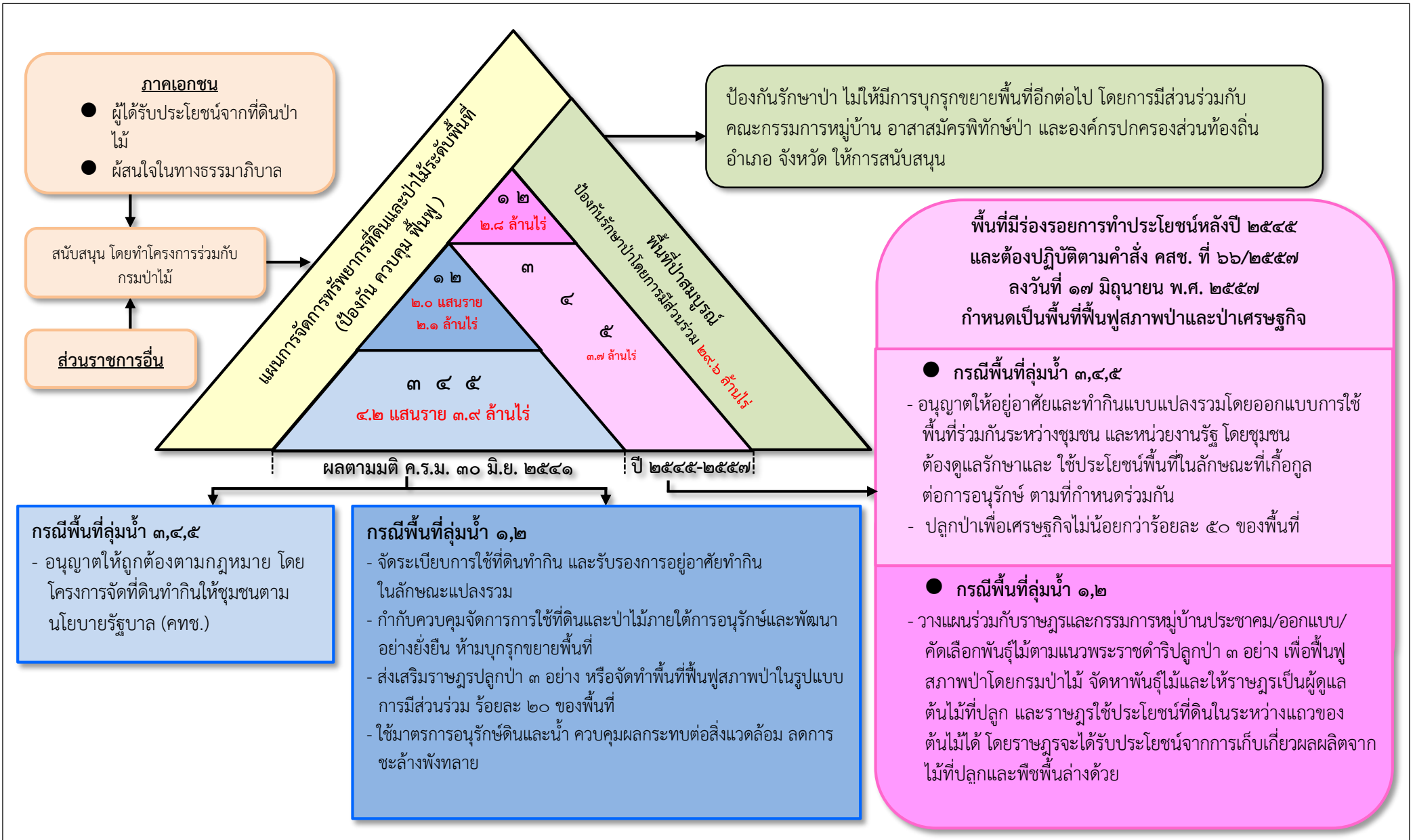
มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ เรื่องการพิจารณาแก้ไขปัญหากับที่ดินในเขตป่าไม้ ทำให้กรมป่าไม้ต้องสูญเสียพื้นที่ป่าไม้จำนวนมากและผลของมติคณะรัฐมนตรีนี้ไม่ได้มีผลในการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้แต่อย่างใด และเนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีมีปัญหาอันเกิดจากหลักการและวิธีการที่กำหนดไว้ไม่สอดคล้องกันรวมถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาขัดแย้งกันเองกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงได้เสนอให้ยกเลิกและคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้ยกเลิกในเวลาต่อมา

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ เป็นนโยบายที่แก้ไขปัญหากับที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ อันเนื่องมาจากมีราษฎรครอบครองอยู่อาศัยทำกิน ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเป็นจำนวนมาก ซึ่งไม่ถูกต้องตามกฎหมายทำให้เกิดความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินป่าไม้ ซึ่งการแก้ไขปัญหาเป็นไปในลักษณะยินยอมให้คนอยู่กับป่าไม้และควบคุมพื้นที่มิให้มีการขยายตัว โดยมีหลักการว่าจะต้องเป็นพื้นที่ที่ได้ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยมาแล้วอย่างต่อเนื่อง

มิใช่พื้นที่ที่ขยายเพิ่มเติมหรือแผ้วถางเปิดพื้นที่ใหม่ ถ้าเช่นนี้ถือว่าเป็นการบุกรุกจะถูกจับกุมดำเนินคดีตามกฎหมายอย่างเฉียบขาด

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ เห็นชอบให้ดำเนินการตามกรอบมาตรการแก้ไข ปัญหาการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้ (ทุกประเภท) โดยให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เร่งดำเนินการประชาสัมพันธ์ เพื่อสร้างการรับรู้แก่ประชาชนทั่วไป ประชาชนกลุ่มเป้าหมาย และเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน ถูกต้อง ตรงกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจตนารมณ์ หลักการ และเงื่อนไขในการจัดที่ดินของแต่ละกลุ่มพื้นที่ รวมทั้งการปฏิบัติตามข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง และสิทธิของผู้ได้รับจัดสรรที่ดินเพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งและข้อพิพาทในภายหลัง รวมทั้งให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณากำหนดมาตรการในการป้องกันและแก้ไขการบุกรุกพื้นที่ป่าให้ชัดเจนและดำเนินการป้องกันแก้ไขปัญหอย่างจริงจังเพื่อไม่ให้มีการบุกรุกพื้นที่ป่าเพิ่มเติมอีก กรมป่าไม้ได้ปฏิบัติตามนโยบายรัฐบาลในการจัดการที่ดินทำกินให้ชุมชนโดยเอาพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้รับการสำรวจรังวัดแปลงที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ เรื่องการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ในบริเวณที่ราษฎรอยู่อาศัยทำกินในกลุ่มน้ำ ๓, ๔, ๕ จำนวนประมาณ ๓.๕ ล้านไร่ มาอนุญาตให้ถูกต้องตามกฎหมายแต่ในข้อเท็จจริงพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ผ่านการสำรวจข้างต้นยังคงมีราษฎรอยู่อาศัยทำกินในชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ๑, ๒ จำนวนประมาณ ๒.๑ ล้านไร่ และนอกจากนี้ยังปรากฏว่ามีการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๗ อีกส่วนหนึ่งเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำ ๓, ๔, ๕ จำนวนประมาณ ๓.๗ ล้านไร่ และพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ๑, ๒ จำนวนประมาณ ๒.๘ ล้านไร่ ซึ่งเป็นพื้นที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๖๖/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งการดำเนินการตามกรอบมาตรการแก้ไข ปัญหาการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้ (ทุกประเภท) ดังกล่าวจะนำมาแก้ไขปัญหาประชาชนอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ป่าไม้ก่อน วันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๗ รวมจำนวน ๑๒.๕ ล้านไร่ (กรมป่าไม้, ๒๕๖๓) โดยมีรายละเอียดตามแผนภาพที่ ๓-๒

แผนภาพที่ ๓-๒ : มาตรการแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าสงวน



๓.๒.๒.๔ การให้ราษฎรทำกินในเขตป่าอนุรักษ์ ในอดีตที่ผ่านมา กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้ใช้แนวทาง มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ มาใช้ดำเนินการบริหารจัดการพื้นที่ชุมชนที่อยู่อาศัยในเขตป่าอนุรักษ์ เช่น เดียวกันกับ กรมป่าไม้ที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และต่อเนื่องมาในปัจจุบันนี้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ดินของราษฎรในเขตป่าอนุรักษ์ ตามหลักการอยู่กับป่า และหลักปรัชญา เศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริ โดยการมีส่วนร่วมของราษฎรผู้อาศัยในพื้นที่ ตามมติคณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ เห็นชอบในหลักการตามมติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๑ ในพื้นที่เป้าหมายและกรอบมาตรการแก้ไขปัญหา การอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้ (ทุกประเภท) โดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช รับผิดชอบ กลุ่มที่ ๔ ราษฎรผู้อยู่อาศัย ในเขตป่าอนุรักษ์ ก่อนและหลังมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ตามแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินของราษฎรในเขตป่าอนุรักษ์ เพื่อให้มีการสำรวจ เตรียมความพร้อมของชุมชน ก่อนที่จะมีการดำเนินการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ได้ตามกฎหมาย พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่ได้มีผลใช้บังคับ เพื่อให้ราษฎรสามารถอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์ อย่างเกื้อกูลธรรมชาติภายในเขตป่าอนุรักษ์ ได้อย่างสมบูรณ์และยั่งยืน

โดยมีแนวทางการจัดการพื้นที่ ประกอบด้วย ๒ ขั้นตอนหลัก คือ การสำรวจการครอบครองที่ดิน และการบริหารจัดการพื้นที่ (Zoning) เพื่อให้ได้ข้อตกลง “แนวเขต บริหารเพื่อการอนุรักษ์” เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย ในรูปแบบการประชาคมของชุมชน โดยมี คณะทำงาน/คณะกรรมการดำเนินการ ๒ ระดับ ที่แต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด คือ คณะทำงาน สำรวจการครอบครองที่ดิน ระดับพื้นที่ และคณะกรรมการพิจารณาผลการสำรวจการครอบครอง ที่ดิน ใน “เขตบริหารเพื่อการอนุรักษ์” ที่ได้รับความเห็นชอบร่วมกันแล้ว ทำการรังวัดฝั่งหลักเขต (ลักษณะแปลงรวม) พร้อมแผนผังแปลง ที่ดินและบัญชีรายชื่อราษฎร มาจัดทำเป็นโครงการอนุรักษ์ และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ เสนอให้คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติหรือคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า แล้วแต่กรณีให้ความเห็นชอบและเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ก่อนที่จะตราเป็น “พระราชกฤษฎีกา” มีระยะเวลาโครงการฯ ตามพระราชกฤษฎีกาคราวละไม่เกิน ๒๐ ปี เพื่อให้ราษฎรสามารถอยู่อาศัย และทำกินภายในเขตป่าอนุรักษ์ได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ตามมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ และมาตรา ๑๒๑ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒ ผลการดำเนินการตามแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินของราษฎรในเขตป่าอนุรักษ์ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๑

จากเป้าหมายพื้นที่ครอบครองของราษฎรในเขตป่าอนุรักษ์ทั้งประเทศ ๒๒๑ ป่า ๓,๕๓๓ หมู่บ้าน เนื้อที่ประมาณ ๔.๗ ล้านไร่ ในพื้นที่ ๖๔ จังหวัด ได้มีการดำเนินการสำรวจ และบริหารพื้นที่ไปแล้ว เป็นเนื้อที่ประมาณ ๖๗๖,๗๕๕.๗๓ ไร่ ๕๔๓ หมู่บ้าน คงเหลือพื้นที่ ดำเนินการในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ประมาณ ๓.๗ ล้านไร่ โดยได้เร่งรัดสำรวจพื้นที่ ตามแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินของราษฎรในเขตป่าอนุรักษ์ให้แล้วเสร็จภายใน ๒๔๐ วัน ตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อนำผลการดำเนินการมาพิจารณาเสนอตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ให้ราษฎรอยู่ทำกินได้ตามกฎหมายต่อไป (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, ๒๕๖๓)

สรุป

ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยทำกินของประชาชนเป็นปัญหาที่มีมาอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลในทุกยุคสมัยได้มีนโยบายและแนวทางแก้ไขปัญหาที่ต่างกันตามสถานการณ์ บ้านเมืองของแต่ละช่วงเวลา ปัญหาของการแก้ไขปัญหาที่ดินในอดีต คือ การออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และแนวทางปฏิบัติ ที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน การจัดทำแนวเขตแนวทำย กฎหมายทับซ้อนกับที่ทำกินของประชาชน โดยไม่ได้กันพื้นที่ออกก่อน ทำให้เกิดข้อพิพาท และความหวาดระแวงระหว่างหน่วยงานรัฐกับราษฎร บางส่วนไม่ให้ความร่วมมือและไม่ยอมรับการ ดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ และแนวทางปฏิบัติไม่สอดคล้องเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันและ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้รอบด้าน ประกอบกับที่ดินมีจำนวนจำกัด ขณะที่ประชากรเพิ่มมากขึ้น เรื่อย ๆ ส่งผลให้มีการบุกรุกที่ดินของรัฐมากยิ่งขึ้น และประเทศไทยเป็นประเทศเสรีไม่จำกัดการถือ ครองที่ดินทำให้เกิดการซื้อขายเปลี่ยนมือที่ดินเอกสารสิทธิ์ไปอยู่ กับนายทุน ประชาชนที่ไร้ที่ดินทำ กินก็บุกรุกที่ดินของรัฐต่อไปเรื่อยๆ และไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายกับประชาชนจำนวนมากที่บุกรุกที่ดินได้ ดังนั้นในการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ ต้องมีมาตรการการบริหารจัดการ ครอบคลุมในทุกมิติ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม และต้องลดปัญหาการจำหน่าย จ่ายโอน การเปลี่ยนมือการถือครองที่ดินของประชาชนอันจะเป็นการแก้ไขปัญหาคความยากจนลด ความเหลื่อมล้ำด้านที่ดินให้แก่พี่น้องประชาชนได้อย่างยั่งยืน

บทที่ ๔

การวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดิน ของรัฐในปัจจุบัน

ที่ผ่านมาประเทศไทยได้มีการจัดสรรที่ดินทำกินให้กับประชาชนมาอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง จะได้มีความมั่นใจในการปรับปรุงหรือพัฒนาที่ดิน สร้างรายได้ในที่ดินโดยไม่ต้องเสียค่าเช่าที่ดิน แต่ปรากฏว่าที่ดินที่จัดสรรไปนั้นส่วนใหญ่ถูกเปลี่ยนมือไปอยู่กับนายทุนทั้งที่ถูกต้องตามกฎหมายและไม่ถูกต้องกฎหมาย เกษตรกรกลายเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกิน และมีการบุกรุกที่ดินของรัฐมาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบันนี้ รัฐบาลภายใต้การนำของ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้จัดทำโครงการการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายของ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) เพื่อบูรณาการการดำเนินงานของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและให้ประชาชนผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย สร้างประโยชน์หรือรายได้ให้เกิดแก่ประชาชนและชุมชน ได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน โดยเป็นการอนุญาตให้ประชาชนผู้ยากไร้ได้อยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ของรัฐได้อย่างถูกกฎหมาย แต่ไม่ให้กรรมสิทธิ์ที่ดิน ในรูปแบบของชุมชน สหกรณ์ หรือกลุ่มเกษตรกร ซึ่งแตกต่างจาก แนวความคิดของรัฐบาลที่ผ่านมา ทำให้รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐสามารถเข้าไปให้ความช่วยเหลือหรือพัฒนาในด้านต่างๆ ให้แก่พี่น้องประชาชนได้อย่างเต็มที่ เช่น การจัดทำระบบ สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ไฟฟ้า ประปา และแหล่งน้ำต่างๆ การส่งเสริมและพัฒนาอาชีพที่เหมาะสม การจัดการตลาดหรือช่องทางการกระจายผลผลิตทางการเกษตร รวมทั้งเป็นการสร้างโอกาส ในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน ซึ่งแนวทางนี้จะช่วยลดปัญหาการจำหน่ายจ่ายโอน การเปลี่ยนมือการถือครองที่ดินของประชาชนอันจะเป็นการแก้ไขปัญหาความยากจนลดความเหลื่อมล้ำด้านที่ดินให้แก่พี่น้องประชาชนอย่างยั่งยืน

แนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐ

นโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศที่ผ่านมา มีการกำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับ และการบังคับใช้กฎหมายจะอยู่ภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบและตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นๆ โดยไม่มีการทำงานร่วมกัน ทำให้การควบคุมดูแลและบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศไม่เป็นเอกภาพ และไม่มีกรอบแนวทางที่ชัดเจน เพื่อให้การกำหนดแนวทางการพัฒนาภารกิจ และการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังนั้น รัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๗ เห็นชอบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ให้มีคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ซึ่งในปัจจุบันนี้ได้ออกเป็น พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยมี นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ทำหน้าที่ กำหนดนโยบายและแผนบริหารจัดการที่ดี และทรัพยากรดินของประเทศ กำหนดแนวทางการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ดำเนินการสำรวจรังวัด แปลงที่ดินที่มีประชาชนเข้าไปบุกรุกทำกิน ส่วนที่มีร่องรอยการอยู่อาศัยและทำประโยชน์มา ดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย ที่ผ่านมารัฐบาลดำเนินการแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐอย่างต่อเนื่อง ซึ่งนอกจากการสำรวจตรวจสอบและทำเขตที่ดินให้ชัดเจนเพื่อให้ง่ายต่อการพิสูจน์และ ป้องกันการรื้อถอนเพิ่มเติมแล้ว ยังมีนโยบายจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในลักษณะแปลงรวม ซึ่งเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรและประชาชนยากไร้ ด้วยอนุญาตให้ใช้ประโยชน์อยู่อาศัยและให้สิทธิ์ทำกิน แต่ไม่ให้เอกสารสิทธิ์ตกทอดให้ลูกหลานได้ และที่ดินยังเป็นของรัฐเพื่อป้องกันการซื้อขายเปลี่ยนมือ หากพบการกระทำผิดเงื่อนไข รัฐสามารถนำไปจัดให้ประชาชนรายอื่นได้ต่อไป และนำพื้นที่ บางส่วนมาปลูกต้นไม้และตั้งดูแลรักษาไม่ให้มีการบุกรุกเพิ่มเติม ทั้งนี้ผู้ทำกินในพื้นที่ต้อง รวมกลุ่มกันเพื่อร่วมการจัดตั้งองค์กร สหกรณ์ หรือให้ส่วนราชการระดับจังหวัด (กรณีเป็นพื้นที่ ป่าสงวนแห่งชาติ) ขออนุญาตใช้ประโยชน์พื้นที่ เจ้าหน้าที่จัดระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในรูปแบบการมีส่วนร่วม มีการควบคุมการใช้ที่ดินภายใต้การอนุรักษ์ดินและน้ำ ป้องกันและ ควบคุมผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลดการชะล้างพังทลาย โดยให้ตั้งคณะทำงานร่วมกันสำรวจการ ครอบครองที่ดินระดับพื้นที่ รับแจ้งการครอบครองที่ดินและร่วมกันสำรวจการครอบครองที่ดินของ ราษฎรทุกราย และร่วมกันพิจารณาจัดคนลงในพื้นที่ เพื่อป้องกันปัญหาการเกิดความขัดแย้ง ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

๑. กลไกการขับเคลื่อนการดำเนินงานจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน

๑.๑ **คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ** คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการ มีอำนาจและหน้าที่จัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ และกำหนดแนวทางมาตรการเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดิน และทรัพยากรดินอย่างสูง โดยมีหลักการเพื่อให้การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและพัฒนาศักยภาพการใช้ที่ดิน พัฒนาศักยภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เกิดประโยชน์ประโยชน์สูงสุด สมดุล เป็นธรรม และยั่งยืนทั้งในด้านสังคม สิ่งแวดล้อมและความมั่นคงของประเทศ โดยการบูรณาการการกระจายอำนาจการมีส่วนร่วมของประชาชนชุมชนและภูมิสังคม ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัดมีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์สูงสุด สมดุลเป็นธรรมและยั่งยืนแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

๑.๒ คณะอนุกรรมการภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

๑.๒.๑ **อนุกรรมการจัดหาที่ดิน** มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธาน และอธิบดีกรมป่าไม้เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจและหน้าที่สำรวจ ตรวจสอบจัดทำข้อมูลที่ดินและแผนที่ขอบเขตที่ดินพร้อมด้วยรายชื่อผู้ครอบครองเดิม(ถ้ามี)

๑.๒.๒ **คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน** มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย เป็นประธาน และอธิบดีกรมที่ดินเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจและหน้าที่ สำรวจ ตรวจสอบ และจัดทำข้อมูลผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ดินทำกินและอยู่อาศัย กำหนดหลักเกณฑ์การจัดที่ดินและหลักเกณฑ์อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

๑.๒.๓ **คณะอนุกรรมการส่งเสริมพัฒนาอาชีพและการตลาด** มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มอบหมายเป็นประธาน และอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจและหน้าที่ ส่งเสริมพัฒนาอาชีพและการตลาดในรูปแบบเศรษฐกิจชุมชนตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงภายใต้การใช้ระบบการอนุรักษ์ดินและน้ำ และพัฒนาระบบสาธิตปลูกพืชขึ้นพื้นฐาน

๑.๒.๔ **คณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด** มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะอนุกรรมการ และหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

มีอำนาจและหน้าที่ ขับเคลื่อนการปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ทั้งในด้าน การสำรวจขอบเขตที่ดิน การจัดคนลงในพื้นที่ และการบูรณาการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ

๑.๒.๕ คณะอนุกรรมการกลั่นกรองกฎหมาย การบริหารจัดการที่ดิน และทรัพยากรดิน มีรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) เป็นประธานอนุกรรมการ และข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติที่ได้รับมอบหมายเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจและหน้าที่ กลั่นกรองประเด็นข้อกฎหมาย และข้อเสนอแนะทางการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน การแก้ไขปัญหากรณีหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน

๑.๒.๖ คณะอนุกรรมการนโยบายแนวทางและมาตรการการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน มีรองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ) เป็นประธานอนุกรรมการ และข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติที่ได้รับมอบหมาย เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจและหน้าที่ กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดิน และทรัพยากรดิน กำหนดมาตรการและแนวทาง เพื่อส่งเสริม เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐภาคเอกชนและประชาชน กลั่นกรองการจัดทำ แผนงบประมาณ

๑.๒.๗ คณะอนุกรรมการกำกับติดตามและประเมินผล มีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานอนุกรรมการอนุกรรมการ และข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติที่ได้รับมอบหมาย เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ อำนาจและหน้าที่ กำหนดมาตรการในการติดตามการตรวจสอบและการประเมินผลการดำเนินการการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพที่ดินและศักยภาพดิน สนับสนุนหรือเร่งรัดการดำเนินงานของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง จัดทำรายงานผลการดำเนินงานและการประเมินผลการปฏิบัติงาน

๑.๒.๘ คณะอนุกรรมการสารสนเทศที่ดินและทรัพยากรดิน มีผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติเป็นประธาน และข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติที่ได้รับมอบหมาย เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ อำนาจและหน้าที่ กำหนดแนวทางการพัฒนาศูนย์ข้อมูล ที่สามารถเชื่อมต่อเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ เพื่อบูรณาการวางแผนพัฒนาการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ รวบรวมจัดเก็บพิมพ์เขียวข้อมูลที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ ศึกษาวิเคราะห์ กำหนดมาตรฐานกลาง การกำหนดระดับชั้นข้อมูลการใช้ และแผนการเผยแพร่ข้อมูล รายงานผลการดำเนินงานและเสนอแนะในการพัฒนาหรือปรับปรุงข้อมูลที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

**๑.๒.๕ คณะอนุกรรมการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบ
บูรณาการมาตราส่วน ๑:๕๐๐๐ (One Map) และการแก้ไขแนวเขตที่ดินของรัฐ**
มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นประธาน เลขานุการคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม
การทุจริตในภาครัฐเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ อำนาจและหน้าที่กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหา
แนวเขตที่ดินของรัฐ รวมทั้งเสนอแก้ไขกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้ถูกต้องตามข้อเท็จจริง เสนอแนะ
แก้ไขปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินในแผนที่แนบท้ายกฎหมายของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการ
ดูแลที่ดินของรัฐแต่ละประเภทให้สอดคล้องกับแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการมาตรา
ส่วน ๑:๕๐๐๐ (One Map) จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อให้ข้อมูลกรณีแนวเขตที่ดินของรัฐที่อยู่ในความ
ดูแลรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานทับซ้อนกันหรือไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด และเสนอ
มาตรการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบ
บูรณาการมาตราส่วน ๑:๕๐๐๐ (One Map) รายละเอียดตาม แผนภาพที่ ๔-๑

แผนภาพที่ ๔-๑ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.)

คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.)					
ระดับนโยบาย	ระดับการขับเคลื่อน				
คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.)	๑. คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน	๒. คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน	๓. คณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ	๔. คณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช. จังหวัด)	
ประธาน : นายกรัฐมนตรี เลขาธิการ : สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	ประธาน : รมว.ทส. เลขาธิการ : กรมป่าไม้	ประธาน : รมว.มท. เลขาธิการ : กรมที่ดิน	ประธาน : รมว.กษ. เลขาธิการ : กรมส่งเสริมสหกรณ์	ประธาน : ผู้ว่าราชการจังหวัด เลขาธิการ : สำนักงานจังหวัด	
จัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศที่หมุนอกคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติกำหนดแนวทางหรือมาตรการเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรอย่างเหมาะสม	สำรวจตรวจสอบจัดทำข้อมูลที่ดินและแผนที่ขอบเขตที่ดินที่กยตรีชียให้แกผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยพร้อมด้วยรายชื่อผู้ครอบครองรักส่งมอบให้อนุจัดที่ดินดำเนินการต่อไป	สำรวจตรวจสอบและจัดทำข้อมูลผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยกำหนดหลักเกณฑ์การจัดที่ดินและจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ไม่มีดินทำกินและที่อยู่อาศัย	ส่งเสริมพัฒนาอาชีพการตลาดพัฒนาระบบสาธารณูปโภคพัฒนาคุณภาพและสร้างรายได้ในรูปแบบมาก่อนหรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม	จัดทำแผนปฏิบัติการการจัดที่ดิน การส่งเสริมและพัฒนาอาชีพและการตลาดในระดับจังหวัดให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ดินและที่อยู่อาศัยโดยประสานกับคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง	
	จัดหาที่ดิน	จัดที่ดิน	พัฒนาและส่งเสริมอาชีพ	ประสานการปฏิบัติในพื้นที่	
	๕. คณะอนุกรรมการกลั่นกรองกฎหมายบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน	๖. คณะอนุกรรมการนโยบายแนวทาง และมาตรการการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน	๗. คณะอนุกรรมการกำกับ ติดตาม และประเมินผล	๘. คณะอนุกรรมการสารสนเทศที่ดินและทรัพยากรดิน	๙. คณะอนุกรรมการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการมาตราส่วน ๑ : ๔๐๐๐ (One map)
	ประธาน : รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) เลขาธิการ : เจ้าหน้าที่สำนักงาน คทช.	ประธาน : รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ) เลขาธิการ : เจ้าหน้าที่สำนักงาน คทช.	ประธาน : รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เลขาธิการ : เจ้าหน้าที่สำนักงาน คทช.	ประธาน : ผู้อำนวยการ คทช. เลขาธิการ : เจ้าหน้าที่สำนักงาน คทช.	ประธาน : รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เลขาธิการ : เลขาธิการ ป.ป.ท.
	แก้ไขปัญหากรณีน้ำที่และอำนาจของรัฐที่เกี่ยวข้องซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน	กำหนดนโยบายแผนงาน มาตรการและแนวทางสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน กลั่นกรองการจัดทำแผนงบประมาณ	กำหนดมาตรการในการติดตามการตรวจสอบและการประเมินผลการดำเนินงาน จัดทำรายงานผลการดำเนินงานและการประเมินผลการปฏิบัติงาน	กำหนดแนวทางการพัฒนาและเชื่อมต่อเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ รวบรวม จัดเก็บพิมพ์เขียวข้อมูลที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ	กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาแนวเขตที่ดินของรัฐ แก้ไขปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินในแผนที่แนบท้ายกฎหมายของหน่วยงาน มาตราส่วน 1:4000 และเพื่อให้ได้ข้อยุติกรณีแนวเขตที่ดินของรัฐทับซ้อนกันหรือไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด
กำหนดนโยบาย	กลั่นกรองกฎหมาย	กำหนดแนวนโยบาย แผนงาน งบประมาณ	ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล	พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศ	
				แก้ไขปัญหาแนวเขตที่ดินของรัฐ	

๒. แนวทางการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน

๒.๑ การจัดที่ดินทำกินให้แก่ผู้ยากไร้ โดยไม่ให้เกิดกรรมสิทธิ์แต่อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นกลุ่มหรือชุมชนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในรูปแบบสหกรณ์หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสมเพื่อร่วมกันบริหารจัดการที่ดินรวมทั้งการส่งเสริมการประกอบอาชีพตามศักยภาพของพื้นที่

๒.๒ ที่ดินของรัฐทุกประเภท ต้องป้องกันไม่ให้เกิดการบุกรุกกัดเซาะ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

๒.๒.๑ พื้นที่ต้นน้ำลำธารในเขตชั้นคุณภาพลุ่มน้ำที่ ๑ และ ๒ ซึ่งในหลักการต้องให้ผู้บุกรุกออกจากพื้นที่และให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาหาแนวทางแก้ไขที่เหมาะสมโดยน้อมนำแนวพระราชดำริที่เกี่ยวข้องมาปฏิบัติเช่น โครงการบ้านเล็กในป่าใหญ่ โครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่มาพัฒนาและดูแลหมู่บ้านที่อยู่ในพื้นที่ป่า

๒.๒.๒ พื้นที่กันชนรอบพื้นที่ป่าอนุรักษ์และพื้นที่ป่าสมบูรณ์ให้จัดในรูปแบบป่าชุมชนเพื่อป้องกันไม่ให้พื้นที่ป่าสมบูรณ์ถูกบุกรุก

๒.๒.๓ การจัดที่ดินให้แก่การจัดที่ดินของรัฐให้แก่ผู้ยากไร้ภายใต้การดำเนินงานของ คทช. ให้เป็นไปตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานและที่ คทช. กำหนด

๒.๒.๔ แนวทางการดำเนินงานของหน่วยงาน

๒.๒.๔.๑ การเร่งแก้ไขปัญหากรณีราษฎรหรือชุมชนที่ได้รับความสะดวกหรือการอยู่อาศัยและทำกินในเขตป่าโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย มาเป็นระยะเวลาเวลานานโดยพื้นที่ดังกล่าวไม่เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารหรือเขตอนุรักษ์ที่มีความอ่อนไหวให้มีการจัดที่ดินให้แก่ราษฎรกลุ่มนี้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติกำหนดเพื่อแก้ไขปัญหาและลดแรงกดดัน โดยให้ราษฎรกลุ่มดังกล่าวสามารถใช้ประโยชน์พื้นที่ในรูปแบบสหกรณ์แต่ไม่ให้เกิดกรรมสิทธิ์เนื่องจากเป็นที่ดินของรัฐ โดยมีหน่วยงานรับผิดชอบเรื่องการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพให้การสนับสนุนในทางด้านการพัฒนาอาชีพตามศักยภาพของพื้นที่การกำหนดรูปแบบอาชีพเพื่อให้ราษฎรมีรายได้และความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นเช่นส่งเสริมการปลูกพืชตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง โดยนำเรื่อง Zoning การเกษตรมาประกอบการพิจารณาการทํานาแปลงรวมสนับสนุนเรื่องเมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย รวมถึงการจัดวางผังการใช้ประโยชน์ การจัดระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปโภคพื้นฐาน

๒.๒.๔.๒ กรณีราษฎรหรือชุมชนที่อยู่ในเขตต้นน้ำลำธารหรือเขตอนุรักษ์ที่มีความอ่อนไหวซึ่งหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการเคลื่อนย้ายให้อยู่ในพื้นที่ที่เหมาะสมจะดำเนินการจัดที่ดินทำกินในที่ดินของรัฐที่มีความเหมาะสมภายในเขตจังหวัด

หรือจังหวัดใกล้เคียงให้อยู่เป็นกลุ่มหรือชุมชนในรูปแบบสหกรณ์หรือรูปแบบอื่น โดยไม่ให้เกิดกรรมสิทธิ์ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติกำหนด โดยระหว่างการจัดที่ดินทำกินแต่ต้องชี้แจงแก่ราษฎรเพื่อสร้างความเข้าใจและกำหนดมาตรการในการเยียวยาที่เหมาะสมเพื่อให้ราษฎรเข้าร่วมโครงการโดยสมัครใจ

๓. ที่ดินที่นำมาจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน

๓.๑ **ลักษณะที่ดิน** เป็นที่ดินของรัฐที่มีความเหมาะสมและมีศักยภาพในการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนจำแนกเป็น ๒ ลักษณะ คือ

๓.๑.๑ ที่ดินของรัฐที่มีราษฎรครอบครองจะเรียกการจัดที่ดินในแบบนี้ว่า “การจัดระเบียบ” คือ การนำที่ดินของรัฐที่มีผู้ครอบครอง (ที่มีการบุกรุก) มาจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดินของประชาชน ตามมติที่ประชุมคณะกรรมการจัดที่ดินครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๘

๓.๑.๒ ที่ดินของรัฐ พื้นที่ว่างเปล่าซึ่งไม่มีผู้ครอบครองและมีศักยภาพในการจัดที่ดิน เรียกการจัดที่ดินในแบบนี้ว่า “การจัดระบบ” คือ การนำเอาที่ดินของรัฐที่ไม่มีผู้ครอบครองที่ว่างมาบริหารจัดการอย่างเป็นระบบให้แก่ราษฎรได้ใช้ประโยชน์

๓.๒ ประเภทที่ดินที่นำมาจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน มี ๘ ประเภท ได้แก่

๓.๒.๑ ป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ โดยมีกรมป่าไม้เป็นหน่วยงานรับผิดชอบพื้นที่

๓.๒.๒ ป่าชายเลน ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยมีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบพื้นที่

๓.๒.๓ ป่าไม้ถาวรตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ โดยมีกรมป่าไม้เป็นหน่วยงานรับผิดชอบพื้นที่

๓.๒.๔ เขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยมีสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นหน่วยงานรับผิดชอบพื้นที่

๓.๒.๕ ที่ดินสาธารณประโยชน์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยมีนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจดูแลรักษา และคุ้มครองป้องกัน สำหรับการบริหารจัดการมีกรมที่ดินเป็นหน่วยงานรับผิดชอบพื้นที่

๓.๒.๖ ที่นิคมสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ โดยมีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นหน่วยงานรับผิดชอบพื้นที่

๓.๒.๗ ที่นิคมสร้างตนเองตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ และระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการทำไม้แร่และทรัพยากรธรรมชาติที่อื่นใน นิคมสร้างตนเอง พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยมีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเป็นหน่วยงานรับผิดชอบพื้นที่

๓.๒.๘ ที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยมีกรมธนารักษ์เป็นหน่วยงานรับผิดชอบพื้นที่

๔. ขั้นตอนการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน

หน่วยงานรับผิดชอบพื้นที่ ได้แก่ กรมป่าไม้ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมที่ดิน กรมธนารักษ์หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบที่ดินของ รัฐกำหนดพื้นที่ที่เหมาะสม และมีความพร้อมในการจัดที่ดิน ดำเนินการจัดทำข้อมูลพื้นที่ที่ประสาน คทช. จังหวัด เตรียมความพร้อมในการนำเสนอพื้นที่เป้าหมาย กรณี คทช. จังหวัด พิจารณาแล้วเห็น ว่ามีพื้นที่ที่เหมาะสมที่จะดำเนินการนอกเหนือจากพื้นที่เป้าหมายที่คณะกรรมการจัดหาที่ดิน กำหนดสามารถแจ้งให้หน่วยงานรับผิดชอบพื้นที่พิจารณานำเสนอคณะกรรมการจัดหาที่ดินเพื่อ พิจารณากำหนดเป็นพื้นที่เป้าหมายดำเนินการได้ โดยมีขั้นตอนการดำเนินงาน ดังนี้

๔.๑ หน่วยงานรับผิดชอบพื้นที่ เสนอข้อมูลพื้นที่พร้อมข้อมูลผู้ครอบครองที่ดิน เดิมที่หน่วยงานรับผิดชอบพื้นที่ได้สำรวจไว้แล้ว (ถ้ามี) เสนอต่อคณะกรรมการจัดหาที่ดิน

๔.๒ คณะกรรมการจัดหาที่ดินพิจารณาข้อมูลพื้นที่เพื่อคัดเลือก และกำหนด เป็นพื้นที่เป้าหมายที่จะดำเนินการแล้วแจ้งให้ คทช. จังหวัด พิจารณาดำเนินการ พร้อมทั้งแจ้ง กระทรวงมหาดไทยทราบเพื่อประสานการปฏิบัติและขับเคลื่อนการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง

๔.๓ คณะกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัดจังหวัดพิจารณาตั้งคณะทำงาน เพื่อ ลงพื้นที่และรับฟังความคิดเห็นประชาชนในพื้นที่พร้อมรวบรวมข้อมูลเสนอ คทช.จังหวัด

๔.๔ คทช.จังหวัด พิจารณาขอบเขตพื้นที่เป้าหมาย ที่จะดำเนินการและข้อมูลผู้ ครอบครองที่ดินเดิมที่หน่วยงานรับผิดชอบพื้นที่ได้สำรวจไว้แล้ว (ถ้ามี) และรายงานผลการดำเนิน ผลการพิจารณาข้อมูลต่อคณะกรรมการจัดหาที่ดิน

๔.๕ คณะกรรมการจัดหาที่ดินพิจารณาให้ความเห็นชอบพื้นที่เป้าหมายและ แจ้งผลการพิจารณาไปยัง คทช.จังหวัด เพื่อทราบ พร้อมทั้งส่งข้อมูลให้คณะกรรมการจัดที่ดิน เพื่อดำเนินการตามกระบวนการจัดที่ดิน รวมถึงแจ้งให้คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ และฝ่ายเลขานุการ คทช. ทราบเพื่อเป็นการประสานการปฏิบัติและดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง แล้วรายงานต่อ คทช. เพื่อรับทราบผลการดำเนินการ สำหรับพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าตาม พระราชบัญญัติ ป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และป่าชายเลน เมื่อ คทช.จังหวัด รับแจ้งผล

การพิจารณาเห็นชอบให้นำพื้นที่ไปดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนจากคณะกรรมการจัดที่ดินแล้ว ให้จังหวัดยื่นขออนุญาตตามกฎหมายของที่ดินแต่ละประเภท

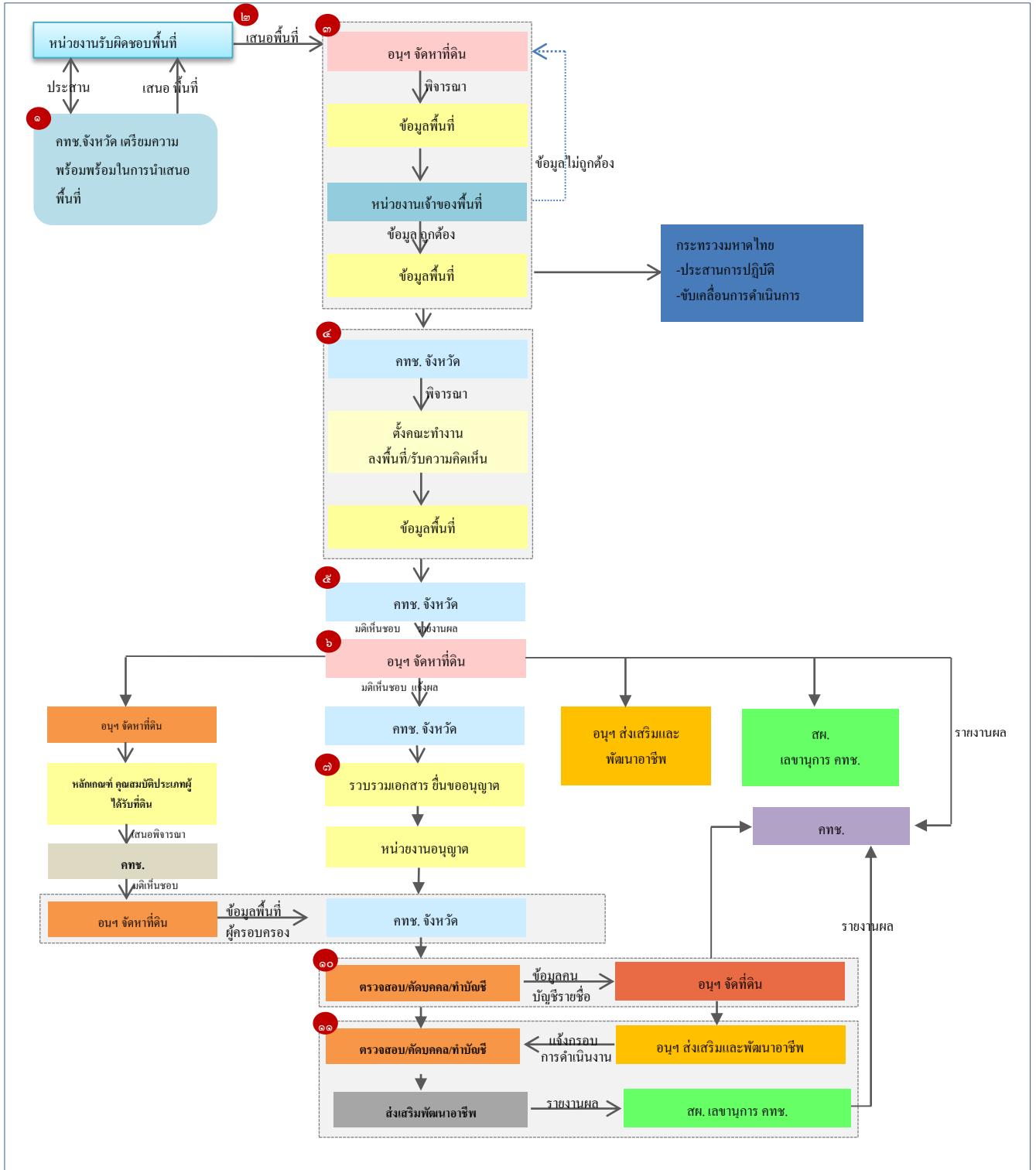
๔.๗ คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ คุณสมบัติ และประเภทของผู้ที่ได้รับการจัดที่ดิน ของที่ดินแต่ละประเภท และเสนอต่อ กรม. พิจารณาให้ความเห็นชอบ

๔.๘ คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน ส่งข้อมูลพื้นที่พร้อมข้อมูลผู้ครอบครองที่ดินเดิมที่หน่วยงานรับผิดชอบพื้นที่ได้สำรวจไว้แล้ว (ถ้ามี) ให้ คทช. จังหวัด ตรวจสอบ เพื่อคัดเลือกบุคคลตามหลักเกณฑ์ที่ คทช. เห็นชอบ และจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ได้รับการจัดที่ดินส่งให้คณะอนุกรรมการจัดที่ดินทราบแล้วรายงาน คทช. เพื่อทราบผลการดำเนินงาน

๔.๙ เมื่อ คทช.จังหวัด คัดเลือกบุคคลตามหลักเกณฑ์ในพื้นที่แล้ว ผู้ได้รับการจัดที่ดินรวมตัวกันจัดตั้งกลุ่มหรือชุมชนตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่ คทช. กำหนด ในรูปแบบสหกรณ์หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม หรือกรณีที่มีการจัดตั้งสหกรณ์แล้วสมาชิกส่วนใหญ่จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินเพื่อร่วมกันบริหาร กรณีพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ ให้มีการรวมกลุ่มเป็นองค์กรนิติบุคคล หรือจัดตั้งสหกรณ์แล้วยื่นขออนุญาต/อนุญาตให้ใช้ประโยชน์ /ให้เช่า/อื่นๆตามกฎหมายของที่ดินแต่ละประเภท

๔.๑๐ คณะอนุกรรมการจัดที่ดินส่งบัญชีรายชื่อผู้ที่ได้รับการจัดสรรที่ดินให้คณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ เพื่อแจ้งรายงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง คทช.จังหวัด ดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพตามกรอบการดำเนินงานที่คณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพกำหนดแล้วแจ้งฝ่ายเลขานุการ คทช. ทราบเพื่อรายงานต่อ คทช.รับทราบผลการดำเนินงานต่อไป ตามแผนภาพที่ ๔-๒

แผนภาพที่ ๔-๒ ขั้นตอนการจัดที่ดินให้ชุมชน



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๖๐

การอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ให้หน่วยงานรับผิดชอบพื้นที่ ได้แก่ กรมป่าไม้ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมที่ดิน กรมธนารักษ์หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบที่ดินของรัฐ โดยมีประเภทที่ดิน ได้แก่ ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าชายเลน ที่ราชพัสดุ ที่สาธารณประโยชน์ ปฏิรูปที่ดิน นิคมสร้างตนเอง ให้ไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติกำหนด ซึ่งการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าวให้หน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของประเภทที่ดินกำหนดระเบียบหลักเกณฑ์ ข้อกำหนดหรือเงื่อนไขภายใต้ความเห็นชอบของคณะกรรมการที่ดินแห่งชาติตามที่ ฝ่ายเลขานุการ คทช. เสนอ รายละเอียดตามตารางที่ ๔-๑

ตารางที่ ๔-๑ กระบวนการ (หลักเกณฑ์) การจัดที่ดิน

ประเภท	กระบวนการ	หลักฐาน อนุญาต	ระยะเวลา	คู่สัญญา	ค่าตอบแทน	จำนวน พื้นที่	กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง
ป่าสงวนแห่งชาติ	จัดระเบียบ จัดระบบ	หนังสืออนุญาต	ไม่เกิน ๓๐ ปี	กรมป่าไม้กับจังหวัด	ไร่ละ ๒๕ บาท/๑๕ ปี	ตาม ครอบครอง แต่ไม่เกิน ๒๐ ไร่	-พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ มาตรา ๑๖(๑)
ป่าชายเลน	จัดระเบียบ จัดระบบ	หนังสืออนุญาต	ไม่เกิน ๑๐ ปี	กรมทรัพยากรทาง ทะเลและชายฝั่งกับ จังหวัด	ยกเว้นค่าตอบแทน	ไม่เกิน ๓๐ ไร่	-พ.ร.บ.ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและ ชายฝั่ง พ.ศ.๒๕๕๘ มาตรา ๑๕ -พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ มาตรา ๑๖
ราชพัสดุ	จัดระเบียบ จัดระบบ	สัญญาเช่า	ไม่เกิน ๓ ปี	กระทรวงการคลังกับ สหกรณ์	ตามราคาประเมินที่ดิน ของกรมธนารักษ์แต่ละ จังหวัด	ที่ทำกินไม่ เกิน ๑๕ ไร่ ที่อยู่อาศัย ๑๐๐ ตร.วา	-พ.ร.บ.ที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ มาตรา ๖-๑๒ -กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๒๓ -ระเบียบกระทรวงการคลัง ข้อ ๑๕
สาธารณประโยชน์	จัดระเบียบ	หนังสืออนุญาต	ไม่เกิน ๕ ปี	ผู้ว่าราชการจังหวัด กับสหกรณ์	ไร่ละไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท ต่อปี	ไม่เกิน ๑๕ ไร่/ครอบครัว	-ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ประชาชน ใช้ประโยชน์ในดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๑๐ และข้อ ๑๑
ปฏิรูปที่ดิน	จัดระบบ	หนังสืออนุญาต (สหกรณ์) สัญญาเช่า (ประชาชน)	ไม่เกิน ๑ ปี	ส.ป.ก. กับสหกรณ์	ยกเว้น ๑ ปีแรกหลังจาก นั้นจ่ายแบบอัตรา ก้าวหน้าขึ้นอยู่กับ ศักยภาพของสมาชิก	ที่ทำกิน ๕ ไร่ ที่อยู่อาศัย ๑ ไร่	-กฎหมายของ ส.ป.ก. ในพื้นที่นั้นๆ ซึ่งได้รับความเห็นชอบ จาก คทช. จังหวัด
นิคมสร้างตนเอง	จัดระเบียบ	สัญญาอนุญาต	ไม่เกิน ๑ ปี	กรมพัฒนาสังคมและ สวัสดิการกับ สหกรณ์	ที่อยู่อาศัยไร่ละ ๑๐๐ บาท ที่เกษตรไร่ละ ๒๐๐ บาท	ตาม ครอบครอง	-พ.ร.บ.จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ มาตรา ๑๔-๑๗ -ระเบียบกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (กรม ประชาสงเคราะห์เดิม) พ.ศ.๒๕๑๗ ข้อ ๔๒ (ก)

ที่มา: สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ๒๕๖๓

๕. การดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใต้คณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ และ คทช.จังหวัด ดำเนินการในพื้นที่ดำเนินการเพื่อวางแผนและดำเนินการส่งเสริมพัฒนาอาชีพและการตลาด รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพชีวิต ในรูปแบบเศรษฐกิจชุมชนตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง ภายใต้การใช้ระบบการอนุรักษ์ดินและน้ำที่เหมาะสม โดยมีกรอบการดำเนินงาน ๖ ด้าน ดังนี้

๕.๑ ด้านการพัฒนาที่ดิน สำรวจ จำแนกพื้นที่ และกำหนดเขตการใช้ที่ดินทำกินในพื้นที่ ได้แก่ สภาพพื้นที่ พื้นที่ที่มีการใช้ประโยชน์เพื่อเกษตรกรรมทั้งในและนอกเขตชลประทาน พื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้าง และพื้นที่แหล่งน้ำรวมทั้งการทำแผนการพัฒนาที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดิน การให้การศึกษาอบรมองค์ความรู้ตามแผนการส่งเสริม ปรับปรุงบำรุงดินให้เหมาะสมกับการปลูกพืชในพื้นที่

๕.๒ ด้านการพัฒนาแหล่งน้ำและการพัฒนาปัจจัยพื้นฐาน สำรวจแหล่งน้ำปัจจัยพื้นฐาน และระบบสาธารณูปโภค เพื่อจัดทำแผนการปรับปรุงและพัฒนาแหล่งน้ำ รวมทั้งการจัดการและพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อสนับสนุนการเกษตรในพื้นที่โครงการ เช่น การขุดลอกแหล่งน้ำก่อสร้างฝายหรือระบบส่งน้ำ และก่อสร้างอ่างเก็บน้ำ ฯลฯ

๕.๓ ด้านการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ จัดทำเมนูอาชีพ เพื่อเป็นทางเลือกในการประกอบอาชีพ เช่น พืช ปศุสัตว์ ประมง เกษตรผสมผสาน เป็นต้น และสำรวจข้อมูล/จัดเวทีประชาคม เพื่อสอบถามความต้องการของชุมชนในพื้นที่ตามกลุ่มผู้ผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด เพื่อใช้ในการวางแผนการส่งเสริมพัฒนาอาชีพและการตลาดตามภารกิจของหน่วยงานให้สอดคล้องกับศักยภาพของดินและแผนการใช้ที่ดิน สำหรับการใช้น้ำที่ไม่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ หน่วยงานระดับจังหวัดจะดำเนินการจัดทำแผนการปรับเปลี่ยนกิจกรรมการผลิตในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมตามแผนที่เกษตรเพื่อการบริหารจัดการเชิงรุกออนไลน์ (Agri-map)

๕.๔ ด้านการส่งเสริมการรวมกลุ่ม ส่งเสริม สนับสนุนการรวมกลุ่มตามความสมัครใจของผู้ได้รับการจัดที่ดินเพื่อการรวมตัวกันจัดตั้งกลุ่มหรือชุมชน ตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่ คทช. กำหนด ในรูปแบบสหกรณ์หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม กรณีที่มีการจัดตั้งสหกรณ์แล้ว สมาชิกส่วนใหญ่จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับการจัดที่ดิน เพื่อร่วมกันบริหารจัดการที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ รวมทั้งจัดทำแผนการส่งเสริมการดำเนินงานกลุ่มหรือสหกรณ์เพื่ออำนวยความสะดวกแก่สมาชิกในการประกอบอาชีพและการดำรงชีวิต ตามความต้องการของสมาชิกและชุมชนในพื้นที่

๕.๕ ด้านการสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งทุนเพื่อการประกอบอาชีพ

๕.๕.๑ ตำรวจความต้องการของผู้ได้รับการจัดที่ดินในพื้นที่เกี่ยวกับ
เงินทุนในการประกอบอาชีพ

๕.๕.๒ แนวทางการสนับสนุนเงินทุนในการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ
ทางการเกษตรในพื้นที่

๕.๕.๒.๑ กรณีมีการจัดตั้งสหกรณ์ในพื้นที่ที่สามารถสนับสนุน
เงินทุนในการส่งเสริมพัฒนาอาชีพและการตลาดแก่เกษตรกรสมาชิกสหกรณ์

๕.๕.๒.๒ จากกองทุนพัฒนาสหกรณ์โดยผ่านกรมส่งเสริม
สหกรณ์ ให้สหกรณ์กู้ยืมโดยมีคณะกรรมการดำเนินการของสหกรณ์เป็นผู้ค้ำประกัน เพื่อให้
เกษตรกรสมาชิกของสหกรณ์กู้ยืมเป็นทุนในการประกอบอาชีพ มีช่องทางดังนี้ ๑) จากสถาบัน
การเงินให้สหกรณ์กู้ยืมโดยใช้หลักประกันตามระเบียบที่สถาบันการเงินกำหนด และ
๒) กรณีไม่มีการจัดตั้งสหกรณ์ในพื้นที่ เกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินในพื้นที่สามารถใช้แหล่ง
เงินทุนจาก ธ.ก.ส. โดยใช้หลักประกันเป็นบุคคล หรือกลุ่มบุคคลหรือใช้ผลผลิตทางการเกษตรเป็น
หลักประกัน

๕.๖ ด้านการส่งเสริมและจัดทำบัญชีครัวเรือน วางแผนเพื่อการพัฒนา
ศักยภาพของเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดิน รายบุคคล/ครัวเรือน ด้วยกระบวนการเรียนรู้ด้านบัญชี
ครัวเรือน จัดทำฐานข้อมูลเกษตรกร ส่งเสริมการจัดทำบัญชีต้นทุนการผลิต บูรณาการกับหน่วยงาน
ที่เกี่ยวข้องในการวางแผนประกอบอาชีพและการตลาดของเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินในการใช้
ข้อมูลทางบัญชีฯลฯ

๖. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

๑. ราษฎรผู้ยากไร้และไม่มีที่ดินทำกินในพื้นที่เป้าหมาย ได้รับการจัดที่ดินทำกิน
ในลักษณะแปลงรวม โดยรัฐรับรองสิทธิร่วมในการจัดการที่ดินของชุมชน ให้ถูกต้องตามกฎหมาย
ซึ่งที่ดินนั้นยังคงเป็นของรัฐ

๒. ป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

๓. ส่งเสริมและพัฒนาอาชีพให้ราษฎรมีรายได้ และความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ตามหลัก
ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ทำให้คนกับป่าอยู่ร่วมกันได้อย่างเป็นระบบ โดยเน้นด้านการอนุรักษ์
ควบคู่ไปกับการพัฒนาที่ยั่งยืนและร่วมกันดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้ที่เหลืออยู่ พื้นฟูป่าไม้ที่
เสื่อมสภาพให้ความสมบูรณ์กลับคืนมา

๔. การใช้ประโยชน์ที่ดินคงไว้ซึ่งสมดุลแห่งระบบนิเวศ เพื่อให้ราษฎรมีความ
มั่นคงในการใช้ที่ดินเป็นชุมชนเข้มแข็งที่มีศักยภาพและส่งผลดีต่อประเทศชาติโดยรวม

๗. พื้นที่เป้าหมายและผลการดำเนินงานที่ผ่านมา จากการดำเนินงานจัดที่ดินให้ชุมชน ที่ผ่านมาในทุกพื้นที่ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๖๓ สรุปได้ ดังนี้

๗.๑ กำหนดพื้นที่เป้าหมายทั้งสิ้น ๕๑๕ พื้นที่ ๗๐ จังหวัด เนื้อที่ ๑,๖๔๐,๓๗๓ ไร่

๗.๒ หน่วยงานเจ้าของพื้นที่อนุญาตแล้ว จำนวน ๒๑๕ พื้นที่ ๖๓ จังหวัด เนื้อที่ ๖๖๕,๕๑๖ ไร่

๗.๓ ความคืบหน้าการอนุญาต เฉพาะพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ คณะอนุกรรมการจัดที่ดินเห็นชอบให้ดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล จำนวน ๒๓๔ พื้นที่ ๖๑ จังหวัด เนื้อที่ ๑,๐๘๓,๓๖๖ ไร่ อนุญาตแล้ว จำนวน ๑๓๔ พื้นที่ ๕๖ จังหวัด เนื้อที่ ๖๓๗,๐๕๕ ไร่ จังหวัดยื่นขออนุญาตใช้พื้นที่แล้ว ๓๒ พื้นที่ ๑๘ จังหวัดเนื้อที่ ๑๖๘,๕๘๕ ไร่ จังหวัดยังไม่ยื่นขออนุญาต ใช้พื้นที่ ๗๑ พื้นที่ ๓๕ จังหวัดเนื้อที่ ๒๖๓,๔๐๑ ไร่

๗.๔ คทช.จังหวัด ยังไม่เห็นชอบให้ดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน ๘๗ พื้นที่ ๔๐ จังหวัดเนื้อที่ ๔๒๔,๐๖๒ ไร่ โดยมีรายละเอียดตามตารางที่ ๔-๒

๗.๕ จัดคนลงในพื้นที่แล้ว จำนวน ๔๒,๐๖๕ ใน ๑๘๐ พื้นที่ ๖๓ จังหวัด เนื้อที่ ๒๗๘,๑๖๕ ไร่

๗.๖ ส่งเสริมแล้วพัฒนาอาชีพแล้ว ๑๓๒ พื้นที่ ๕๘ จังหวัด เนื้อที่ ๔๗๔,๕๒๗ ไร่

ตารางที่ ๔-๒ พื้นที่เป้าหมายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๘-๒๕๖๓

ลำดับ	ประเภทที่ดิน	เป้าหมาย ปี ๒๕๕๘-๒๕๖๓			กทข.จังหวัด พิจารณาเห็นชอบ			ออกหนังสืออนุญาตแล้ว			ส่งเสริม และพัฒนา อาชีพ (พื้นที่)
		พื้นที่	จังหวัด	เนื้อที่ (ไร่)	พื้นที่	จังหวัด	เนื้อที่ (ไร่)	พื้นที่	จังหวัด	เนื้อที่ (ไร่)	
๑	ป่าสงวนแห่งชาติ	321	62	1,476,228-3-87.85	237	61	1,069,085-3-31.23	129	56	632,382-1-53.06	90
๒	ป่าชายเลน	458	22	23,351-1-58.20	238	17	7,402-1-80.20	48	7	14,878-1-72.20	2
๓	ที่ดินในเขตปฏิรูป ที่ดิน	73	16	73,024-2-92	46	11	31,351-2-67	20	7	13,180-2-85	22
๔	ที่ดิน สาธารณประโยชน์	29	12	10,744-2-01	20	12	9,970-1-29.70	11	6	4,716-0-05	16
๕	ที่ราชพัสดุ	7	6	6,822-1-94	7	6	6,864-0-48	2	2	41-3-00	2
๖	ที่ดินสงวนเพื่อ กิจการนิคมใน นิคมสร้างตนเอง	31	26	8,661-3-05.95	29	22	6,406-2-13.95	19	15	4,768-1-61	
รวมทั้งสิ้น		919	70	1,598,833-3-39	577	70	1,131,080-3-70.08	229	63	669,967-2-76.26	132

ที่มา: สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ๒๕๖๓

ปัจจัยความสำเร็จของการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐตามนโยบายของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐตามนโยบายของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ภายใต้พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ จะช่วยแก้ไขปัญหาการกำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศที่ในปัจจุบันมีการกำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับและการบังคับใช้กฎหมายจะอยู่ภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบรวมถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ๆ โดยไม่มีการทำงานร่วมกันทำให้การควบคุมดูแลและการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศไม่เป็นเอกภาพและไม่มีกรอบแนวทางเพื่อให้การกำหนดแนวทางการพัฒนา การกิจ และการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้เกิดประโยชน์ด้านเศรษฐกิจสังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคง โดยการบูรณาการการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และภูมิสังคม ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัดมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุด สมดุล เป็นธรรม และยั่งยืน แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม และการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐตามนโยบายของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) จะช่วยลดปัญหาต่างๆ ของการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในอดีตได้อย่างครอบคลุมมากยิ่งขึ้น ได้ดังนี้

๑. สร้างความเป็นเอกภาพในการแก้ไขปัญหาการจัดการที่ดินของหน่วยงานภาครัฐ

ภายใต้ภาวะเศรษฐกิจสังคมในปัจจุบันและภายใต้โครงสร้างการบริหารจัดการของภาครัฐทำให้ไม่สามารถดำเนินการการบริหารจัดการที่ดินตามสัดส่วนการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่างๆ อย่างเหมาะสม และเบ็ดเสร็จในหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง แต่จำเป็นต้องมีการประสานงานระหว่างหลายหน่วยงานด้วยกันเพื่อให้เป้าหมายการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปตามสัดส่วนที่เหมาะสม นำมาสู่การใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด ดังจะเห็นได้ว่าการบริหารจัดการที่ดินในภาพรวมนั้นมีความเชื่อมโยงในหลายๆ มิติ ได้แก่ การบริหารจัดการระดับกรมเพื่อให้มีการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ตามเป้าหมาย การกำหนดเขตพื้นที่เกษตรกรรม การกำหนดเขตอุตสาหกรรม หรือการพัฒนาสาธารณูปโภค ล้วนแต่ต้องมีการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ทั้งสิ้น นอกจากนั้นยังมีความจำเป็นต้องมีการประสานงานในระดับภูมิภาคต่างๆ ด้วย เช่น การบริหารจัดการลุ่มน้ำเพื่อให้เกิดการอนุรักษ์ระบบนิเวศที่ต้องอาศัยความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรดิน หรือทรัพยากรชายฝั่ง ท้ายสุดคือการประสาน

ความร่วมมือกับหน่วยงานในระดับท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการนำมาตรการและแนวทางการบริหารจัดการที่ดินไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับภาพรวมในระดับประเทศ

คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีกรรมการประกอบด้วยรองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการและปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ และมีผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่างๆ เพื่อให้การขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ และเกิดการประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้รับทราบและปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกัน รวมถึงได้จัดตั้งคณะอนุกรรมการ ทั้งในระดับส่วนกลางและระดับพื้นที่เพื่อร่วมกันกำหนดนโยบายและขับเคลื่อนแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐและความเดือดร้อนของประชาชน ได้ครอบคลุม และรอบด้านในทุกๆ มิติ

๒. นโยบายการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐชัดเจนและสอดคล้องกับนโยบายด้านอื่นๆ ของรัฐบาล

คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ มีอำนาจและหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผน มาตรการหรือแนวทาง ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับหลักการและยุทธศาสตร์ชาติที่ยึดหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในการสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรดิน และเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน และประชาชนในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน ตลอดจนการพิจารณา กลั่นกรอง การจัดทำแผนงบประมาณแบบบูรณาการให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

๓. การจัดทำฐานข้อมูลสารสนเทศด้านที่ดินของประเทศ

เพื่อให้การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ เป็นไปอย่างมีเอกภาพเกิดการบูรณาการในการวางแผน การพัฒนา การใช้ประโยชน์ และการอนุรักษ์ รวมถึงเชื่อมต่อระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศที่ดินและทรัพยากรดิน อันจะส่งผลให้ข้อมูลด้านที่ดินและทรัพยากรดินที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ มีความเป็นเอกภาพและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน และสามารถใช้ในการอ้างอิงซึ่งจะเป็นประโยชน์ทั้งแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนทั่วไป ได้กำหนดให้มีแนวทางการพัฒนาศูนย์ข้อมูลที่ดินและทรัพยากรดิน ที่สามารถเชื่อมต่อเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศทางด้านที่ดินและทรัพยากรดิน เพื่อบูรณาการวางแผนพัฒนาการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ตลอดจนรวบรวม จัดเก็บพิมพ์เขียวข้อมูลที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ รวมถึงมีการศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลที่ดินและทรัพยากรดิน เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของ

คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ และกำหนดมาตรฐานกลางของข้อมูลที่ดินและทรัพยากรดิน การกำหนดระดับชั้นข้อมูลการใช้และการเผยแพร่ข้อมูลด้านที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ การมีระบบฐานข้อมูลที่ดินเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารจัดการที่ดิน โดยระบบฐานข้อมูลที่ดินควรครอบคลุมข้อมูลสำคัญ ได้แก่ ข้อมูลการถือครองที่ดิน ข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดิน ข้อมูลฐานภาษีที่ดิน ข้อมูลราคาที่ดิน ข้อมูลศักยภาพที่ดิน หรือข้อมูลขอบเขตที่ดินรัฐ เป็นต้น ทั้งนี้ ฐานข้อมูลดังกล่าวควรมีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน และสามารถทำหน้าที่เป็นเครื่องมือเพื่อการตัดสินใจในระดับนโยบายได้

๔. การกลั่นกรองกฎหมายการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน

เพื่อให้การพิจารณากลั่นกรองกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน รวมทั้งการแก้ไขปัญหากรณีหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่น หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่ซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน จึงแต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองกฎหมายการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) โดยมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลั่นกรองประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย และเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน เสนอความเห็นให้มีการตรา แก้ไข ปรับปรุงหรือยกเลิก กฎหมาย และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน รวมทั้งเสนอความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหากรณีหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน ซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน มีการตรา แก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน ซึ่งประเทศไทยมีการประกาศใช้กฎหมายที่ดินและกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินมาเป็นเวลานาน โดยกฎหมายที่ดินเหล่านี้มีหลักการและเหตุผลประกอบการจัดทำตามรูปแบบกิจกรรมทางเศรษฐกิจและบริบทของสังคมในยุคสมัยนั้นๆ แต่เมื่อเวลาผ่านไปพบว่าพฤติกรรมของประชาชนต่อกฎหมายบางฉบับและพฤติกรรมทางเศรษฐกิจ หรือแม้แต่แนวคิดของสังคมอาจปรับเปลี่ยนไปจากในอดีต ทำให้กฎหมายที่เดิมเคยมีความเหมาะสมกลับเป็นกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินในยุคปัจจุบัน

๕. การปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐ

เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่มีการพิพาทหรือการพิสูจน์สิทธิ์ ส่วนหนึ่งเกี่ยวเนื่องมาจากปัญหาการทับซ้อนกันของแนวเขตที่ดินของรัฐ เพื่อให้แนวเขตที่ดินของหน่วยงานรัฐมีความถูกต้อง ตรงตามกฎหมาย และใช้แผนที่กลางมาตรฐานเดียวกัน รัฐบาลภายใต้ การนำของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีได้สั่งการให้ทุกหน่วยงานที่มีหน้าที่ เกี่ยวข้องกับที่ดินของรัฐเร่งรัดการดำเนินงาน และได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๘ เห็นชอบให้แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตรฐานส่วน ๑ : ๔๐๐๐ (One Map) ดำเนินการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตรฐานส่วน ๑ : ๔๐๐๐ (One Map) เพื่อให้ประเทศไทยมีแนวเขตที่ดินของรัฐที่ถูกต้อง ทันสมัย อยู่บนมาตรฐานแผนที่มาตรฐานส่วน ๑ : ๔๐๐๐ แนวเขตที่ดินไม่ว่าจะเป็นที่ดินของรัฐหรือที่ดินของ เอกชนต่อกันสนิท ไม่ทับซ้อนหรือมีช่องว่าง สามารถนำไปกำหนดเป็นแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน แบบบูรณาการในอนาคต การปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการมาตรฐานส่วน ๑ : ๔๐๐๐ แบบดิจิทัลเพื่อให้ทุกส่วนราชการใช้และยึดถือในแนวทางเดียวกันการปรับปรุงแนวเขต ที่ดินของรัฐแบบบูรณาการเป็นการประสานการทำงานของหน่วยงานรัฐในทุกระดับเพื่อให้ได้แผนที่ แนวเขตที่ดินของรัฐแบบดิจิทัล มาตรฐานส่วน ๑ : ๔๐๐๐ ซึ่งต่อไปจะเรียกว่าเส้น One Map โดยมี คณะอนุกรรมการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการฯ ระดับจังหวัด (รวมกรุงเทพมหานคร) รับผิดชอบการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐให้ได้เส้น One Map ด้วย ใช้หลักเกณฑ์และแนวทางที่คณะอนุกรรมการเทคนิคการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบ บูรณาการฯ กำหนดควบคู่กับแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศเก่า และสำรวจสภาพข้อเท็จจริงในภาคสนาม เพิ่มเติม ในด้านการกำกับดูแล จะมีคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดิน ของรัฐแบบบูรณาการฯ ประสานงาน ติดตาม กำกับดูแล เร่งรัดการดำเนินการ ตลอดจนดำเนินการ ยุติข้อพิพาทต่าง ๆ และการประชุมคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ครั้งที่ ๑/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๖๓ เห็นชอบแต่งตั้งคณะอนุกรรมการภายใต้ คทช. ๕ คณะ เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานตามภารกิจของ คทช. ในการแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมการใช้ที่ดินในปัจจุบัน โดยคณะอนุกรรมการปรับปรุงแผนที่แนว เขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตรฐานส่วน ๑ : ๔๐๐๐ (One Map) มีรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงกลาโหมเป็นประธาน และเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตใน ภาครัฐ (ป.ป.ท.) เป็นเลขานุการ เพื่อขับเคลื่อนการจัดทำการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐ แบบบูรณาการ มาตรฐานส่วน ๑ : ๔๐๐๐ (One Map) ให้แล้วเสร็จตามเป้าหมายเพื่อให้การบริหาร จัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ รวมทั้งการบริหารจัดการแนวเขตที่ดินของรัฐ

การตรวจสอบ และการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความชัดเจน อันจะส่งผลต่อการป้องกันและระงับการบุกรุกหรือเข้าถือครองที่ดินของรัฐ โดยมีขอบด้วยกฎหมาย และดำเนินการให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตรฐาน ๑ : ๕๐๐๐ (One Map) และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้ถูกต้องตามข้อเท็จจริง เสนอแนะการแก้ไขปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดิน หรือแผนที่แนบท้ายกฎหมายของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลที่ดินของรัฐแต่ละประเภท ให้สอดคล้องกับแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตรฐาน ๑ : ๕๐๐๐ (One Map) เพื่อให้ได้ข้อยุติกรณีแนวเขตที่ดินของรัฐที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานทับซ้อนกัน หรือไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งเสนอมาตรการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตรฐาน ๑ : ๕๐๐๐ (One Map)

๖. การมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่

ภายใต้การดำเนินการของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ได้จัดตั้งคณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะอนุกรรมการ และหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจและหน้าที่ในการขับเคลื่อนการปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ ทั้งในด้านการสำรวจขอบเขตที่ดิน การจัดคนลงในพื้นที่ และการบูรณาการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ การดำเนินงานของอนุกรรมการชุดนี้ต้องมีการจัดทำประชาพิจารณ์ในพื้นที่ก่อน ตั้งแต่ขั้นตอนการเสนอและคัดเลือกพื้นที่ และการจัดประชาชนลงในที่ดินแต่ละแปลง เพื่อป้องกันความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้น ประชาชนที่ได้รับการจัดที่ดินทำกินต้องเป็นประชาชนในพื้นที่ก่อนเป็นอันดับแรก ไม่มีที่ดินทำกินจริงและไม่เคยได้รับการจัดที่ดินจากรัฐมาก่อน

๗. กระจายการถือครองที่ดินทำกิน

ปัญหาที่ดินทำกินถือเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการแก้ไขปัญหาความยากจนของประเทศ เนื่องจากที่ดินทำกินมีอยู่อย่างจำกัดแต่จำนวนประชากรเพิ่มขึ้น และสภาพเศรษฐกิจและสังคมขยายตัว ทำให้ที่ดินทำกินที่มีอยู่ไม่เพียงพอ ดังนั้นการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดิน โดยสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์ที่ดินจึงมีความสำคัญเพื่อกระจายการถือครองสิทธิในที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน และปรับปรุงระบบที่ดินทำกิน เพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดิน โดยจัดสรรที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยให้แก่ราษฎรที่ยากไร้และเกษตรกรตามหลักการของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ การกระจายสิทธิการถือครองให้แก่ผู้ที่อยู่ในพื้นที่ที่ไม่ได้รื้อถอนและมีมาตรการป้องกันการเปลี่ยนมือไปอยู่ในครอบครองของผู้ที่มีใช้เกษตรกรและผู้ยากจน โดยนำที่ดินของรัฐและที่ดินที่ประชาชนบุกรุกครอบครองอยู่แล้วมาดำเนินการจัดระเบียบการถือครองให้แก่ราษฎรซึ่งเป็นผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือ

มีน้อยแต่ไม่เพียงพอที่ครอบครองทำประโยชน์อยู่ตามสภาพเดิม และจัดให้ชุมชนในลักษณะแปลงรวมในรูปแบบสหกรณ์หรือรูปแบบอื่นๆ ตามความเหมาะสมของพื้นที่โดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ แต่ให้สิทธิประชาชนที่อยู่อาศัยและทำกินในที่ดินของรัฐได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย และตกทอดให้กับลูกหลานได้เท่านั้น เป็นการจัดระเบียบการถือครองที่ดิน อีกทั้งยังเป็นการป้องกันไม่ให้มีการบุกรุกเพิ่มเติม ประชาชนผู้ยากไร้มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยอย่างมั่นคง

๘. การพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีกับประชาชน

การดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้ประชาชนผู้ยากไร้ตามนโยบายคณะกรรมการที่ดินแห่งชาติ โดยนำที่ดินของรัฐที่อยู่ในความดูแลของหน่วยงานราชการต่างๆ มาจัดระเบียบการถือครองที่ดินและให้ประชาชนผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกินที่อยู่อาศัยในที่ดินของรัฐเดิมอยู่แล้วอย่างผิดกฎหมายให้สามารถอยู่อาศัยได้ถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้หน่วยงานของรัฐเข้าไปช่วยเหลือประชาชนในด้านต่างๆ ได้อย่างเต็มที่ พร้อมทั้งสามารถจัดทำโครงสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานได้แก่ จัดทำถนนเพื่อขนส่งผลผลิตทางการเกษตร การจัดสร้างแหล่งน้ำเพื่อใช้ในการเกษตรและอุปโภคบริโภคจะทำให้ราษฎรที่มีที่ดินทำกินและอยู่อาศัยอย่างมั่นคงสร้างงานสร้างรายได้ สร้างความเป็นอยู่ของราษฎรให้ดีขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม อันเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของราษฎรให้ดีขึ้น เสริมสร้างสังคมในระดับครอบครัวให้เข้มแข็ง ลดปัญหาการอพยพเข้ามาทำงานในเมือง และรัฐบาลสามารถนำโครงการต่างๆ ที่เป็นประโยชน์กับประชาชนเข้าไปสู่ชุมชนได้ รวมถึงช่วยเหลือและลดข้อพิพาทและความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับภาครัฐป้องกันการขยายตัวของปัญหาทางสังคมและการเมือง

๙. เพิ่มความอุดมสมบูรณ์และรักษาความสมดุลของระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม

ประชาชนที่ได้รับการจัดที่ดินทำกิน ต้องดำเนินการตามมาตรการและแนวทางการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติกำหนด ตามแต่ละประเภทของที่ดิน โดยในส่วนที่เป็นพื้นที่ป่าไม้ซึ่งเป็นพื้นที่ส่วนใหญ่ที่นำมาดำเนินการตามนโยบายนี้ นั้นประชาชนต้องนำพื้นที่บางส่วนมาปลูกต้นไม้จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับระดับความลาดชันของพื้นที่ เพื่อป้องกันการชะล้างพังทลายและการสูญเสียหน้าดิน และเพิ่มความอุดมสมบูรณ์ รวมทั้งต้องลดการใช้สารเคมีและการปลูกพืชเชิงเดี่ยว และช่วยป้องกันและควบคุมไฟป่ารอบๆ พื้นที่ และห้ามมิให้มีการบุกรุกที่ดินเพิ่มเติมเป็นอันขาด

สรุป

รัฐบาลในอดีตที่ผ่านมาพยายามแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐมาโดยตลอด แต่เนื่องจากมีหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน และมีการกำหนดการบริหารจัดการที่ดินของรัฐไว้ในกฎหมายหลายฉบับ และการบังคับใช้กฎหมายจะอยู่ภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นๆ โดยไม่มีการทำงานร่วมกัน ทำให้การควบคุมดูแลและบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศไม่เป็นเอกภาพและไม่มีการรอบแนวทางที่ชัดเจน เพื่อให้การกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐได้อย่างเป็นรูปธรรม มีมาตรการบริหารจัดการครอบคลุมในทุกมิติ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) จึงมีแนวทางในดำเนินงานให้เกิดการบูรณาการของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดทำนโยบายในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่ชัดเจนที่สอดคล้องกับนโยบายด้านอื่นๆ ของรัฐบาล มีการกลั่นกรองกฎหมายการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน มีการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐเพื่อลดปัญหาความขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่มีการพิพาทหรือการพิสูจน์สิทธิส่วนหนึ่งเกี่ยวเนื่องมาจากปัญหาการทับซ้อนกันของแนวเขตที่ดินของรัฐ ให้แนวเขตที่ดินของหน่วยงานรัฐมีความถูกต้อง ตรงตามกฎหมาย และใช้แผนที่มาตราส่วนเดียวกัน เพื่อให้ประเทศไทยมีแนวเขตที่ดินของรัฐที่ถูกต้อง ทันสมัย อยู่บนมาตรฐานแผนที่ มาตราส่วน ๑ : ๕๐๐๐ แนวเขตที่ดินไม่ว่าจะเป็นที่ดินของรัฐหรือที่ดินของเอกชนต่อกันสนิท ไม่ทับซ้อนหรือมีช่องว่าง สามารถนำไปกำหนดเป็นแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบบูรณาการในอนาคต โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ และช่วยเหลือให้พี่น้องประชาชนผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย สร้างประโยชน์หรือรายได้ให้เกิดแก่ประชาชนชุมชน ได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน โดยเป็นการอนุญาตให้ประชาชนผู้ยากไร้ได้อยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ของรัฐได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย แต่ไม่ให้กรรมสิทธิ์ที่ดิน ในรูปแบบของชุมชน สหกรณ์ หรือกลุ่มเกษตรกร ซึ่งแตกต่างจากแนวความคิดของรัฐบาลที่ผ่านมา ทำให้รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐสามารถเข้าไปให้ความช่วยเหลือหรือพัฒนาด้านต่างๆ ให้แก่พี่น้องประชาชนได้อย่างเต็มที่ เช่น การจัดทำระบบสาธารณสุข ปลูกต้นไม้ พื้นฐาน ไฟฟ้าประปา แหล่งน้ำต่างๆ การส่งเสริมและพัฒนาอาชีพที่เหมาะสม การจัดการตลาดหรือช่องทางการกระจายผลผลิตทางการเกษตร รวมทั้งเป็นการสร้างโอกาส ในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนต่างๆ ซึ่งแนวทางนี้จะช่วยลดปัญหาการจำหน่ายไอออน การเปลี่ยนมือ การถือครองที่ดินของประชาชนอันจะเป็นการแก้ไขปัญหาความยากจนลดความ

เหลื่อมล้ำด้านที่ดินให้แก่พี่น้องประชาชนได้อย่างยั่งยืนและแท้จริง อีกทั้งยังก่อให้เกิดจิตสำนึก
ความรักและหวงแหนในที่ดินของตนเองอีกครั้งหนึ่งด้วย

บทที่ ๕

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

จากการศึกษาวิจัยและรวบรวมข้อมูลแนวทางและนโยบายการแก้ไขปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐในอดีตที่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาและสร้างความเป็นธรรมแก่ราษฎรได้อย่างมีประสิทธิภาพมีการซื้อขายเปลี่ยนมือการถือครองที่ดินไปอยู่กับนายทุน ประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกินและบุกรุกที่ดินของรัฐเป็นวัฏจักรเช่นนี้มาตลอด การบริหารจัดการที่ดินกระจายอยู่ในหน่วยงานและกฎหมายหลายฉบับ ไม่มีการเชื่อมโยงบริหารจัดการที่ดิน และที่ผ่านมาจะเป็นการเร่งรัดบังคับใช้กฎหมายปราบปรามผู้กระทำผิด ซึ่งได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งกับประชาชน และต่อมาเริ่มมีการยอมรับสิทธิของประชาชนและชุมชน เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น โดยมีการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดิน หากพบว่าประชาชนอยู่อาศัยและครอบครองทำกินก่อนมีการประกาศหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐก็มีการเพิกถอนที่ดินของรัฐนั้นๆและออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้กับประชาชน และในส่วนที่เป็นประชาชนผู้ยากไร้เข้ามาอยู่อาศัยและทำกินในที่ดินของรัฐภายหลังจากการประกาศเป็นพื้นที่สงวนหวงห้าม ยังดำเนินการรับรองสิทธิทำกินในที่ดินของรัฐแต่ไม่ให้กรรมสิทธิในที่ดินเพื่อป้องกันการซื้อขายเปลี่ยนมือและบุกรุกที่ดินของรัฐอีกต่อไปในอนาคต โดยสามารถสรุป สถานการณ์การบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐ ปัญหาและอุปสรรคของการแก้ไขปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐ ตลอดจนแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐ ได้ดังนี้

๑. สถานการณ์การบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐ

ประเทศไทยมีนโยบายในการพัฒนาประเทศ และบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินให้สามารถตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพื่อเปลี่ยนแปลงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนส่วนใหญ่ที่ยังมีอาชีพเกษตรกรรมให้ดีขึ้น โดยได้พยายามแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและจัดสรรที่ดินให้เป็นที่อยู่อาศัยและทำกินของประชาชนทั่วประเทศมาอย่างต่อเนื่อง มุ่งหวังให้ประชาชนได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ทำให้มีความมั่นใจที่จะปรับปรุงหรือพัฒนาที่ดิน และสร้างรายได้โดยไม่ต้องเสียค่าเช่าที่ดิน แต่ปรากฏว่าที่ดินที่จัดสรรไปนั้นส่วนใหญ่ถูกเปลี่ยนมือไปอยู่กับนายทุนทั้งที่ถูกกฎหมาย และไม่ถูกกฎหมาย เกษตรกรกลายเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกิน และมีการบุกรุกที่ดินของรัฐอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบันนี้

ปัจจุบันพบว่า มีประชาชนบุกรุกถือครองที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ เนื้อที่ ๒๒,๒๘๘,๕๓๐ ไร่ ๒,๒๐๐,๕๒๐ ครัวเรือน ๘,๗๗๒,๕๕๑ คน ๒๑,๘๖๑ ชุมชน โดยแบ่งเป็น พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เนื้อที่ ๑๒.๕ ล้านไร่ ๑.๒ ล้านครัวเรือน ๔.๘ ล้านคน ๑๒,๐๐๐ ชุมชน พื้นที่ป่าตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ เนื้อที่ ๕ ล้านไร่ ๐.๕ ล้านครัวเรือน ๒.๐ ล้านคน ๕,๐๐๐ ชุมชน พื้นที่ป่าอนุรักษ์ เนื้อที่ ๔,๗๕๕,๖๓๒ ไร่ ๔๖๒,๔๘๘ ครัวเรือน ๑,๘๔๕,๗๕๒ คน ๓,๕๗๓ ชุมชน พื้นที่ป่าชายเลน เนื้อที่ ๒๘,๘๕๗ ไร่ ๓๘,๔๗๒ ครัวเรือน ๑๒๒,๗๕๕ คน ๘๘๘ ชุมชน ในส่วนที่ดินของรัฐอื่นๆอยู่ระหว่างรวบรวมข้อมูล โดยพื้นที่เหล่านี้จะถูกกำหนดเป็นพื้นที่เป้าหมายของการดำเนินโครงการจัดที่ดินทำกินตามนโยบายคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ต่อไป และในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้รายงานผลการรวบรวมข้อมูลผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกินในการประชุมคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ ๑/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๖๑ พบว่ามีประชาชนมาลงทะเบียนกับหน่วยงานต่างๆ ทั้งสิ้น ๘๔๑,๑๗๐ ราย แยกตามหน่วยงาน ได้ดังนี้ ๑) ส.ป.ก. จำนวน ๔๐๔,๓๗๐ ราย ๒) กรมที่ดิน จำนวน ๒๘,๖๒๐ ราย ๓) กรมป่าไม้ จำนวน ๓๑๖,๒๕๕ ราย และ ๔) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช จำนวน ๕๖,๕๘๕ ราย

๒. ปัญหาและอุปสรรคของการแก้ไขปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐ

ปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐและการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนมีต่อเนื่องมายาวนานตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน รัฐบาลในทุกยุคสมัยได้พยายามแก้ไขปัญหาโดยตลอดแต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขได้อย่างเบ็ดเสร็จ โดยมีสาเหตุสำคัญ ดังนี้

๒.๑ ปัญหาด้านกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้

ที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันมีหลายฉบับ ซึ่งมีสภาพการบังคับใช้และความเข้มงวดที่แตกต่างกันตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เกิดความไม่เท่าเทียมกันในแต่ละพื้นที่ บางฉบับไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ไม่สามารถบังคับปฏิบัติได้เต็มที่ ประชาชนไม่ยอมรับการเป็นที่ดินของรัฐและการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เกิดข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนและหน่วยงานภาครัฐ และประชาชนส่วนใหญ่เป็นผู้ยากจนที่รัฐต้องให้ความดูแลช่วยเหลือ ไม่มีแนวทางปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาที่ชัดเจนและสามารถปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม ประชาชนบุกรุกขยายพื้นที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ เป็นการยากต่อการแก้ไขปัญหาให้แล้วเสร็จได้จนถึงปัจจุบันนี้

๒.๒ ปัญหาการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ

หน่วยงานรัฐไม่สามารถควบคุมพื้นที่ที่มีให้มีการบุกรุกที่ดินได้ เนื่องจากเกิดความล่าช้าของการดำเนินการไม่เป็นไปตามแผนงาน ปัญหาสะสมเป็นจำนวนมาก มีผู้ถือครองแปลงที่ดินขยายพื้นที่จากที่ได้รับการสำรวจจริงวัดไว้แล้ว เมื่อระยะเวลาผ่านไปข้อมูลผู้ถือครองที่ดินและสภาพแปลงที่ดินมีการเปลี่ยนแปลง จะต้องมีการสำรวจข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน ซึ่งต้องกำหนดแผนและจัดสรรงบประมาณดำเนินการในขั้นตอนดังกล่าวซ้ำอีกครั้ง

๒.๓ ปัญหาเชิงนโยบายและการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

การกำหนดนโยบายด้านที่ดินของรัฐไม่มีความชัดเจนและมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้งทำให้เกิดความสับสนต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่สามารถทำให้ประชาชนมีที่ดินทำกินได้อย่างทั่วถึง ไม่มีโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาอาชีพที่เหมาะสมและช่วยเหลือประชาชนอย่างรอบด้าน มีการคัดค้านและไม่ยอมรับแนวทางการแก้ไขปัญหาของทางราชการ โดยเฉพาะการครอบครองที่ดินของราษฎรซึ่งอยู่ในพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ๑ และ ๒ ซึ่งเป็นพื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ ไม่มีความชัดเจนในการดำเนินงาน

๒.๔ ผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มไม่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดิน

ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะการกำหนดขอบเขตแผนที่แนบท้ายกฎหมาย ซึ่งไปกระทบสิทธิในที่ดินของประชาชน ทำให้ประชาชนไม่ยอมรับเพราะส่งผลกระทบต่อสิทธิในที่ดินที่ถือครองทำประโยชน์อยู่แต่เดิม กลายเป็นผู้ทำผิดกฎหมายและอาจถูกดำเนินคดีได้ การคัดกรองประชาชนที่จะได้รับการจัดที่ดินทำกิน ที่ไม่มีการจัดทำประชาพิจารณ์ในพื้นที่ ได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งในชุมชนตามมาด้วยเช่นกัน

๓. แนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐ

การแก้ไขปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐและการจัดที่ดินทำกินให้ตามนโยบายของรัฐบาล (พลเอก ประยุทธ์ จันทร์ โอชา นายกรัฐมนตรี) ที่ต้องการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและการรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อสร้างการเติบโตอย่างยั่งยืน และการปรับปรุงระบบที่ดินทำกินและลดความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดิน โดยจัดสรรที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยให้แก่ราษฎรที่ยากไร้และเกษตรกรตามหลักการของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ กระจายสิทธิการถือครองให้แก่ผู้ที่อยู่ในพื้นที่ที่ไม่ได้รูกกล้าและมีมาตรการป้องกันการเปลี่ยนมือไปอยู่ในครอบครองของผู้ที่มีใจเกษตรกรและผู้ยากจน จัดทำระบบฐานข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการที่ดิน จัดทำหลักฐานการถือครองที่ดินของรัฐทุกประเภท จัดทำแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินของรัฐให้ชัดเจนและเร่งแก้ไขปัญหาเขตที่ดินทับซ้อนและแนวเขตพื้นที่ป่าที่ไม่ชัดเจนเพื่อลดข้อขัดแย้งระหว่าง

ประชาชนกับเจ้าหน้าที่รัฐ โดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้มี คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) โดยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน คทช. และมีอำนาจหน้าที่จัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ และกำหนดแนวทางหรือมาตรการเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

ในการประชุม คทช. ครั้งที่ ๑/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ เห็นชอบในหลักการกรอบยุทธศาสตร์ ๔ ด้าน ตามร่างนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ที่ ๑ ด้านการรักษาความสมดุลทางธรรมชาติ การอนุรักษ์ที่ดินและทรัพยากรดินอย่างยั่งยืน ยุทธศาสตร์ที่ ๒ ด้านการใช้ที่ดินและทรัพยากรดิน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ยุทธศาสตร์ที่ ๓ ด้านการจัดที่ดินให้ประชาชนผู้ยากไร้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ยุทธศาสตร์ที่ ๔ ด้านการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน โดยในระยะแรก ให้มุ่งเน้นการดำเนินงานในยุทธศาสตร์ที่ ๑ ด้านการจัดที่ดินให้ประชาชนผู้ยากไร้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรมก่อน เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลในการดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน

และต่อมาในการประชุม คทช. ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ ที่ประชุมเห็นชอบร่างนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๕) โดยนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนของ คทช. มีสาระสำคัญ ดังนี้ (๑) การจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้โดยไม่ให้กรรมสิทธิ์แต่อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นกลุ่มหรือชุมชน ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ คทช. กำหนด ในรูปแบบสหกรณ์ หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสมเพื่อร่วมกันบริหารจัดการที่ดิน รวมทั้งการส่งเสริมการประกอบอาชีพตามศักยภาพของพื้นที่ (๒) ที่ดินของรัฐทุกประเภท ต้องป้องกันไม่ให้เกิดการบุกรุกกัดเซาะ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง (๒.๑) พื้นที่ต้นน้ำในเขตชั้นคุณภาพลุ่มน้ำชั้นที่ ๑ และ ๒ ซึ่งในหลักการต้องให้ผู้บุกรุกออกจากพื้นที่และให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาหาแนวทางแก้ไขให้เหมาะสม โดยน้อมนำแนวพระราชดำริที่เกี่ยวข้องมาปฏิบัติ (๒.๒) พื้นที่กันชนรอบพื้นที่ป่าอนุรักษ์และพื้นที่ป่าสมบูรณ์ ให้จัดในรูปแบบป่าชุมชน เพื่อป้องกันไม่ให้พื้นที่ป่าสมบูรณ์ถูกบุกรุก (๓) การจัดที่ดินของรัฐให้แก่ผู้ยากไร้ ภายใต้การดำเนินงานของ คทช. ให้เป็นไปตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานของรัฐ (๔) แนวทางการดำเนินงานของหน่วยงาน (๔.๑) การเร่งแก้ไขปัญหา กรณีราษฎรหรือชุมชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการอยู่อาศัยและทำกินในเขตป่าโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน โดยพื้นที่ดังกล่าวไม่เป็นเขตพื้นที่ต้นน้ำลำธารหรือเขตอนุรักษ์ที่มีความอ่อนไหว ให้มีการจัดที่ดินให้แก่ราษฎรกลุ่มนี้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติกำหนด เพื่อแก้ไข

ปัญหาและลดแรงกดดัน โดยให้ราษฎรกลุ่มดังกล่าวสามารถใช้ประโยชน์พื้นที่ในรูปแบบสหกรณ์ แต่ไม่ให้เกิดกรรมสิทธิ์ เนื่องจากเป็นที่ดินของรัฐ โดยมีหน่วยงานรับผิดชอบเรื่องการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ ให้การสนับสนุนทางด้านการพัฒนาอาชีพตามศักยภาพของพื้นที่ที่กำหนดรูปแบบอาชีพ เพื่อให้ราษฎรมีรายได้และความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เช่น ส่งเสริมการปลูกพืชตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง โดยนำเรื่อง Zoning การเกษตร มาประกอบการพิจารณา การทำนาแปลงรวม สนับสนุนเรื่องเมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย รวมถึง การจัดวางผังการใช้ประโยชน์ การจัดระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการพื้นฐาน (๔.๒) กรณีที่ราษฎรหรือชุมชนที่อยู่ในเขตต้นน้ำลำธารหรือเขตอนุรักษ์ที่มีความอ่อนไหวซึ่งหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการเคลื่อนย้ายให้อยู่ในพื้นที่ที่เหมาะสม จะดำเนินการจัดที่ดินทำกินในที่ดินของรัฐที่มีความเหมาะสมภายในเขตจังหวัดหรือจังหวัดใกล้เคียง ให้อยู่เป็นกลุ่มหรือชุมชนในรูปแบบสหกรณ์หรือรูปแบบอื่น โดยไม่ให้เกิดกรรมสิทธิ์ตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติกำหนด โดยระหว่างการจัดที่ดินทำกินจะต้องชี้แจงแก่ราษฎรเพื่อสร้างความเข้าใจ และกำหนดมาตรการในการเยียวยาที่เหมาะสมเพื่อให้ราษฎรเข้าร่วมดำเนินการโดยสมัครใจ

คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ได้ตั้งคณะกรรมการภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ จำนวน ๕ คณะ เพื่อมาขับเคลื่อนการดำเนินโครงการจัดที่ดินทำกินให้ประชาชนผู้ยากไร้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล และดำเนินการในที่ดินของรัฐ ประเภทต่าง ๆ ดังนี้ ๑) ป่าสงวนแห่งชาติ (ร้อยละ ๕๐ ของพื้นที่ดำเนินการตามโครงการฯ) ๒) ป่าชายเลน ๓) ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ๔) ที่ดินสาธารณประโยชน์ ๕) ที่ราชพัสดุ และ ๖) ที่ดินสงวนเพื่อกิจการนิคมในนิคมสร้างตนเอง นอกเหนือจากการดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนของ คทช. ซึ่งดำเนินการตามโครงการจัดที่ดินทำกิน ให้ชุมชนข้างต้นในที่ดิน ๖ ประเภทแล้ว ในคราวประชุม คทช. ครั้งที่ ๒/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๑ ได้เห็นชอบพื้นที่เป้าหมาย และกรอบมาตรการแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ป่าไม้ (ทุกประเภท) ตามที่คณะกรรมการจัดหาที่ดินเสนอ และคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ ได้เห็นชอบ กรอบมาตรการฯ ดังกล่าว ซึ่งจะได้กำหนดมาตรการที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหามุมชนที่อาศัย/ทำกินในที่ดินของรัฐทั้งในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่ป่าอนุรักษ์ และพื้นที่ป่าชายเลน จากมาตรการดังกล่าว เห็นได้ว่าการแก้ไขปัญหามุมชนที่ที่ดินของรัฐ และการจัดที่ดินให้ราษฎร/ชุมชนได้รับการขยายไปยังพื้นที่ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ป่าอนุรักษ์ด้วย ดังนั้น ประเด็นนโยบายสำคัญในการจัดที่ดินให้ชุมชนจึงเป็นนโยบายสำคัญและเร่งด่วนที่มุ่งเน้นการจัดที่ดินให้ประชาชนผู้ด้อยโอกาสอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม รวมทั้งเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหามุมชนที่ป่า ซึ่งทั้งต้องอาศัยการทำงานร่วมกันของส่วนราชการหลายภาคส่วนในลักษณะของการบูรณาการ

เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนการดำเนินการประสพผลสัมฤทธิ์ในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ และการช่วยเหลือประชาชนให้มีที่ดินทำกินและอยู่อาศัยได้อย่างยั่งยืนต่อไป

๔. ปัจจัยความสำเร็จของการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐตามนโยบายของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.)

การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐตามนโยบายของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ภายใต้พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ จะช่วยแก้ไขปัญหาการกำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ ที่ในปัจจุบันมีการกำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับและการบังคับใช้กฎหมายจะอยู่ภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบรวมถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ๆ โดยไม่มีการทำงานร่วมกันทำให้การควบคุมดูแลและการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศไม่เป็นเอกภาพและไม่มีการรอบแนวทางเพื่อให้การกำหนดแนวทางการพัฒนา ภารกิจ และการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้เกิดประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคง โดยการบูรณาการการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และภูมิสังคม ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัดมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุด สมดุล เป็นธรรม และยั่งยืน แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม และการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐตามนโยบายของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) จะช่วยลดปัญหาต่างๆ ของการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในอดีตได้อย่างครอบคลุมมากยิ่งขึ้น ได้ดังนี้ ๑) สร้างความเป็นเอกภาพในการแก้ไขปัญหาการจัดการที่ดินของหน่วยงานภาครัฐคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ๒) มีนโยบายในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่ชัดเจนที่สอดคล้องกับนโยบายด้านอื่นๆ ของรัฐบาล ๓) มีการจัดทำฐานข้อมูลสารสนเทศด้านที่ดินของประเทศ โดยระบบฐานข้อมูลที่ดินครอบคลุมข้อมูลสำคัญ ได้แก่ ข้อมูลการถือครองที่ดิน ข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดิน ข้อมูลฐานภาษีที่ดิน ข้อมูลราคาที่ดิน ข้อมูลศักยภาพที่ดิน หรือข้อมูลขอบเขตที่ดินรัฐ ทั้งนี้ฐานข้อมูลดังกล่าวควรมีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน และสามารถทำหน้าที่เป็นเครื่องมือเพื่อการตัดสินใจในระดับนโยบายได้ ๔) การกลั่นกรองกฎหมายการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ๕) การปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐ เพื่อให้ประเทศไทยมีแนวเขตที่ดินของรัฐที่ถูกต้อง ทันสมัย อยู่บนมาตรฐานแผนที่มาตราส่วน ๑ : ๕๐๐๐ (One Map) สามารถนำไปกำหนดเป็นแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบบูรณาการในอนาคต เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ดินแนวเขตที่ดินของรัฐที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานทับซ้อนกัน หรือไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด ๖) การมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ได้จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด

ในการขับเคลื่อนการปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ ทั้งในด้านการสำรวจขอบเขตที่ดิน การจัดคนลงในพื้นที่ และการบูรณาการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ ๗) กระจายการถือครองที่ดินทำกิน เพื่อสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์ในที่ดินกระจายการถือครองสิทธิ์ในที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน ๘) การพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีกับประชาชน ให้สามารถอยู่อาศัยได้ถูกต้องตามกฎหมายทำให้หน่วยงานของรัฐเข้าไปช่วยเหลือประชาชนในด้านต่างๆ ได้อย่างเต็มที่ พร้อมทั้งสามารถจัดทำโครงสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน สร้างงานสร้างรายได้ สร้างความเป็นอยู่ของราษฎรให้ดีขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ๙) เพิ่มความอุดมสมบูรณ์และรักษาความสมดุลของระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม ประชาชนที่ได้รับการจัดที่ดินทำกินต้องนำพื้นที่บางส่วนมาปลูกต้นไม้ จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับระดับความลาดชันของแต่ละพื้นที่ เพื่อป้องกันการชะล้างพังทลายและการสูญเสียหน้าดิน และเพิ่มความอุดมสมบูรณ์ รวมทั้งต้องลดการใช้สารเคมีและการปลูกพืชเชิงเดี่ยว และช่วยป้องกันและควบคุมไฟป่ารอบๆพื้นที่ และห้ามมิให้มีการบุกรุกที่ดินเพิ่มเติมเป็นอันขาด

ข้อเสนอแนะ

๑. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๑.๑ เร่งรัดการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เพื่อให้เป็นหน่วยงานกลางในการขับเคลื่อนการดำเนินงานให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของโครงการต่อไป เพราะหากเกิดความล่าช้าปัญหาต่างๆจะมีการขยายตัวมากขึ้นยากในการแก้ไขปัญหาจะเป็นเหมือนกับในอดีตที่ผ่านมาที่ไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและการจัดที่ดินทำกินกับประชาชนให้แล้วเสร็จได้

๑.๒ เห็นควรให้มีการเปลี่ยนฝ่ายเลขานุการ คณะอนุกรรมการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการมาตราส่วน ๑:๕๐๐๐ (One Map) และการแก้ไขแนวเขตที่ดินของรัฐ ที่มีเลขธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเป็นอนุกรรมการ และเลขานุการ ให้เป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญด้านแผนที่และบริหารจัดการที่ดินของรัฐเป็นฝ่ายเลขานุการแทน ซึ่งจะมีความเหมาะสมและสามารถขับเคลื่อนการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐได้ดียิ่งขึ้น

๒. ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติ

๒.๑ ด้านการจัดที่ดิน ต้องเร่งรัดการดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว เนื่องจากการดำเนินการจัดที่ดินให้ราษฎรพบปัญหาจากข้อมูลราษฎรที่อยู่ในพื้นที่ไม่นิ่งและมีการเปลี่ยนแปลงของข้อมูลในลักษณะเพิ่มจำนวนขึ้นตลอดเวลา หากล่าช้าจะเป็นการทำงานที่ไม่มี

จุดสิ้นสุดและไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ และต้องดำเนินการประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจและสร้างการมีส่วนร่วมกับประชาชนในพื้นที่ เพราะการจัดที่ดินทำกินเกี่ยวข้องกับประชาชนเป็นจำนวนมาก แต่ที่ดินมีจำนวนจำกัดอาจเกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนในพื้นที่กับคนนอกพื้นที่ที่ต้องการที่ดินด้วย

๒.๒ ด้านการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการจัดหาแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคเป็นสิ่งสำคัญของการดำเนินโครงการ เพื่อประชาชนให้ที่ได้รับการจัดสรรที่ดินสามารถสร้างอาชีพและรายได้ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรร การจัดทำงบประมาณที่สอดคล้องและเหมาะสมของรัฐบาล จะทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าไปสนับสนุน ฝึกอบรมการประกอบอาชีพและการตลาดให้ได้อย่างครบวงจรและเกิดความยั่งยืนในการใช้ที่ดินในอนาคต

๓. ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

๓.๑ ดำเนินการศึกษาวิจัยและถอดบทเรียนจากพื้นที่ที่ดำเนินงานตามโครงการจัดที่ดินทำกินตามแนวทางคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติที่ประสบความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม เช่น ชุมชนแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ ให้ทราบปัจจัยของความสำเร็จในการดำเนินงานเพื่อนำไปขยายผลสำหรับเป็นแนวทางดำเนินงานในพื้นที่อื่นต่อไป

๓.๒. ควรมีการศึกษาวิจัยความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการจัดที่ดินทำกินตามแนวทางคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เช่น คณะอนุกรรมการชุดต่างๆ ผู้แทนประชาชนที่รอรับการจัดที่ดินและที่ได้รับการจัดที่ดินทำกินไปแล้ว เป็นต้น เพื่อประโยชน์ต่อการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานด้านการจัดที่ดินทำกินต่อไป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

บัญญัติ สุชีวะ. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยทรัพย์. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๑๔

ประมวล สุวรรณสร. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรณ ๑ ว่าด้วยทรัพย์. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พี่น้องการพิมพ์, ๒๕๑๑

ภาสกร ชุนหอุไร . คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรียงมาตราว่าด้วยหุ้นส่วนและบริษัท บรรพ ๓ มาตรา ๑๐๑๒ -๑๒๓๓/๔. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๓

วารสาร หนังสือพิมพ์

สิริโฉม พรหมโฉม. “สิทธิในที่ดิน”. จุดนิติ ปีที่ ๑๑ (ฉบับที่ ๔), กรกฎาคม – สิงหาคม ๒๕๕๗ . กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขานุการวุฒิสภา, ๒๕๕๗ หน้า ๑๓๕-๑๔๕.

วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เอกสารวิจัย

ที่ดิน,กรม “รายงานประจำปี ๒๕๖๑ กรมที่ดิน” . กองแผนงาน, กรมที่ดิน, ๒๕๖๑.

ป่าไม้,กรม “แนวทางการดำเนินงานตามกรอบมาตรการแก้ไขปัญหาคารอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๑”, กรมป่าไม้, ๒๕๖๒.

ป่าไม้,กรม. “รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการจัดทำข้อมูลสภาพพื้นที่ป่าไม้ปี พ.ศ. ๒๕๖๑-๒๕๖๒”. สำนักจัดการที่ดินป่าไม้, กรมป่าไม้, ๒๕๖๒.

อุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช,กรม. “แนวทางการแก้ไขปัญหาดินของราษฎรในเขตป่าอนุรักษ์”. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, ๒๕๖๓.

ไชยยศ เหมะรัชตะ. “มาตรการทางกฎหมายในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”. คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๐.

ดวงมณี เถาวกุล. “การกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย”. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์
โครงการ “สู่สังคมไทยเสมอหน้า การศึกษาโครงสร้างความมั่งคั่งและโครงสร้าง
อำนาจเพื่อการปฏิรูป”. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๕๖.

มูลนิธิสถาบันที่ดิน. “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน
และมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิด
ประโยชน์สูงสุด”. กรุงเทพมหานคร, ๒๕๔๔.

วารินทร์ วงศ์หาญเขาวัว และคณะ. “รายงานการวิจัยการศึกษาการถือครองและการใช้ประโยชน์
ที่ดิน และมาตรฐานทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิด
ประโยชน์สูงสุด”. มูลนิธิสถาบันที่ดิน, ๒๕๔๔.

สถาบัน วิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย “โครงการศึกษาและพัฒนาสิทธิการถือครองที่ดินของ
เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อนำไปสู่กรรมสิทธิ์ในที่ดินรัฐ”. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์
วิบูลย์การปก, ๒๕๓๓.

สมศักดิ์ ไตรรักษา. “กฎหมายเพื่อการคุ้มครองที่ดินของรัฐจากการบุกรุก”. นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต,
มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๒.

สุรพร เสียนสลาย. “การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ: ศึกษากรณี
นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรในประเทศไทย”. ปริญญาพัฒนบริหาร
ศาสตรดุษฎีบัณฑิต, สาขารัฐประศาสนศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์,
๒๕๓๕.

สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “รายงานประจำปี 2559
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ”. สำนักงาน
คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๕๙.

สำนักงาน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. “รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของ
ประชาชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ”. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิ
มนุษยชนแห่งชาติ, ๒๕๕๕.

สำนักงาน นโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. “การจัดทำที่ดินทำกินให้ชุมชน
ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ฉบับปรับปรุงครั้งที่ ๓”. ฝ่ายเลขานุการ
คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ, สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม, ๒๕๖๒.

สำนักงาน นโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. “นโยบายและแผนการบริหาร
จัดการที่ดินทรัพยากรดินของประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๕”. ฝ่ายเลขานุการ

คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ, สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ๒๕๕๘.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. “วาระปฏิรูปประเทศที่ ๑๑ : ปฏิรูปที่ดินและการจัดการที่ดิน”. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปประเทศ, ๒๕๕๘.

เอกสารไม่ตีพิมพ์

กรมที่ดิน. “สรุปผลการดำเนินการจัดที่ดินทุกโครงการ”. กรมที่ดิน, ๒๕๖๓.

ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

กรมที่ดิน. “มารู้จักเกี่ยวกับเอกสารสิทธิที่ดินกันดีกว่า”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <https://www.dol.go.th/Pagesมารู้จักเกี่ยวกับเอกสารสิทธิที่ดินกันดีกว่า.aspx>, ๒๕๖๓.

ศิริ โฉม พรหม โฉม. “สิทธิในที่ดิน”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/file/sub_Jun/12know/k117.pdf, ๒๕๖๓.

อาทิตยา พองพรหม. “สรุปสถานการณ์การถือครองที่ดินและสาเหตุการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อยของประเทศไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงจาก https://www.alro.go.th/tech_trans/ewt_dl_link.php?nid=733, ๒๕๖๓.

ภาคผนวก

ผนวก ก

พระราชบัญญัติ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒

เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๔๙ ก ราชกิจจานุเบกษา หน้า ๑ ๑๔ เมษายน ๒๕๖๒



พระราชบัญญัติ
คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ
พ.ศ. ๒๕๖๒

สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๒

เป็นปีที่ ๔ ในรัชกาลปัจจุบัน

สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร มีพระราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของ
สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“การบริหารจัดการที่ดิน” หมายความว่า การบูรณาการในการดูแลรักษา การสงวนหวงห้าม การอนุรักษ์ การฟื้นฟูและพัฒนาซึ่งที่ดิน การกระจายการถือครองที่ดิน การใช้ประโยชน์อย่างสมดุล หรือการแก้ไขปัญหาที่ดิน รวมทั้งการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้การใช้ที่ดินมีประสิทธิภาพ เกิดผลสัมฤทธิ์ เป็นธรรม และยั่งยืน

“ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย

“ทรัพยากรดิน” หมายความว่า ดิน และให้หมายความรวมถึง หิน กรวด ทราย แร่ธาตุ และอินทรีย์วัตถุต่าง ๆ ที่เจือปนกับเนื้อดินด้วย

มาตรา ๔ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ” เรียกโดยย่อว่า “คทช.” เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ ประกอบด้วย

(๑) นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ

(๒) รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการ

(๓) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวนแปดคน ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงคมนาคม และปลัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

(๔) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านการบริหารจัดการที่ดิน ด้านทรัพยากรดิน ด้านการปฏิรูปที่ดิน ด้านการผังเมือง ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านกฎหมาย ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ หรือ ด้านเศรษฐศาสตร์ จำนวนแปดคน เป็นกรรมการ

ให้ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ แต่งตั้งข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ จำนวนไม่เกินสองคน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานของ คทช.

กรรมการโดยตำแหน่งตาม (๓) จะมอบหมายให้ผู้อื่นมาประชุมแทนก็ได้ แต่ผู้ได้รับมอบหมาย ต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่าขึ้นไป

มาตรา ๕ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทย
 - (๒) ไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต
 - (๓) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
 - (๔) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เว้นแต่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งอาจารย์ประจำในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ
 - (๕) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง
- มาตรา ๖ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้
- เมื่อครบกำหนดตามวาระในวาระหนึ่ง หากยังมิได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่
- มาตรา ๗ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ
- (๑) ตาย
 - (๒) ลาออก
 - (๓) คณะรัฐมนตรีมีมติให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ
 - (๔) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
 - (๕) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๕

มาตรา ๘ ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้ดำเนินการแต่งตั้งผู้ยื่นดำรงตำแหน่งแทน เว้นแต่วาระของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเหลืออยู่ไม่ถึงเก้าสิบวัน และให้ผู้ได้รับการแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการแต่งตั้งไว้แล้ว

ในระหว่างที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่ง ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด และยังมีได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้ คทช. ประกอบด้วยกรรมการเท่าที่เหลืออยู่

มาตรา ๙ การประชุม คทช. ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุม คทช. ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้ารองประธานกรรมการไม่มาประชุม หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๑๐ คทช. มีหน้าที่และอำนาจกำกับดูแลการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน โดยทั่วไป รวมทั้งให้มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ เพื่อขอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี

(๒) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดมาตรการในการติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินผลการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

(๓) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพที่ดิน และศักยภาพที่ดิน

(๔) กำหนดมาตรการหรือแนวทางการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ซึ่งรวมถึงรูปแบบการจัดที่ดินในลักษณะแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ หรือรูปแบบในลักษณะอื่นตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่ คทช. กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

(๕) กำหนดมาตรการหรือแนวทางเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน และประชาชนในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน

(๖) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการตรา แก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน รวมทั้งเสนอความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหา กรณีหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน

(๗) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาแนวเขตที่ดินของรัฐ และ มาตรการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ

(๘) ติดตาม ประสานงาน สนับสนุน หรือเร่งรัดการดำเนินงานของคณะกรรมการ ตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ให้มีการดำเนินงานที่สอดคล้องกับนโยบายและ แผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ เพื่อรายงานต่อคณะรัฐมนตรี

(๙) ประสานงานและจัดให้มี รวมถึงการเชื่อมต่อบริการข้อมูลสารสนเทศของที่ดิน และทรัพยากรดินของประเทศเพื่อการวางแผนพัฒนาการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ รวบรวม จัดเก็บ วิเคราะห์ และเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

(๑๐) จัดทำรายงานผลการดำเนินงานและการประเมินผลการปฏิบัติงานของ คทช. เสนอ คณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อรัฐสภาเพื่อทราบอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง และให้เผยแพร่ต่อสาธารณชนด้วย

(๑๑) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจ ของ คทช. หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา ๑๑ นโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ ตามมาตรา ๑๐ (๑) ต้องกำหนดเป้าหมาย นโยบาย และทิศทางในการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดิน ของประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายการบริหาร ประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และแผนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้านการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน สิทธิ ในทรัพย์สินของประชาชน การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของ ประชาชน ชุมชน และหลักภูมิสังคม

นโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศตามวรรคหนึ่ง อย่างน้อยต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน เพื่อรักษาความสมดุลทางธรรมชาติ การอนุรักษ์ที่ดินและทรัพยากรดินอย่างยั่งยืน การกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และการบูรณาการให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปอย่างเหมาะสมตามศักยภาพของที่ดิน รวมทั้งวิธีปฏิบัติ และระยะเวลาในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

มาตรา ๑๒ ให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ จัดให้มีการทบทวนนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศทุกห้าปี หรือในกรณีที่มีความจำเป็น เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ หรือนโยบายการบริหารประเทศ หรือสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม จะจัดให้มีการทบทวนนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศก่อนระยะเวลาดังกล่าวก็ได้

มาตรา ๑๓ ในการดำเนินการจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ คทช. ประกาศกำหนด

มาตรา ๑๔ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศแล้ว ให้ คทช. ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และในการนี้ ให้คณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

ในกรณีที่คณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐใดไม่อาจดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศได้ ให้ คทช. เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาหาแนวทางแก้ไขต่อไป

มาตรา ๑๕ คทช. จะแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อพิจารณาศึกษา เสนอแนะ หรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่ คทช. มอบหมายก็ได้

ให้นำความในมาตรา ๙ มาใช้บังคับกับการประชุมของคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานด้วย โดยอนุโลม

มาตรา ๑๖ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คทช. คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงาน อาจเชิญบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริง ความเห็น หรือคำแนะนำทางวิชาการ หรือให้ส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามที่เห็นสมควร

มาตรา ๑๗ ในวาระเริ่มแรก ให้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๑๘ ในวาระเริ่มแรก ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมปฏิบัติหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ และให้เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติไปพลางก่อน จนกว่าจะมีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

มาตรา ๑๙ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระราชโองการ
พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา
นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่การกำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศในปัจจุบันมีการกำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับและการบังคับใช้กฎหมายจะอยู่ภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบรวมถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ๆ โดยไม่มีการทำงานร่วมกันทำให้การควบคุมดูแลและการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศไม่เป็นเอกภาพและไม่ครอบคลุมเพื่อให้การกำหนดแนวทางการพัฒนา ภารกิจ และการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน สมควรให้มีคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติเพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคง โดยการบูรณาการการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และภูมิสังคม ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัดมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุด สมดุล เป็นธรรม และยั่งยืน แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และลดความเหลื่อมล้ำในสังคม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ผนวก ข

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ เรื่อง พื้นที่เป้าหมาย
และกรอบมาตรการแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้
(ทุกประเภท)

สำเนา

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๕๐๕/ ๓๔ ๓๖๓

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๑

เรื่อง พื้นที่เป้าหมายและกรอบมาตรการแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้ (ทุกประเภท)

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

อ้างถึง หนังสือกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด่วนที่สุด ที่ ทส ๑๐๐๖.๔/๒๓๓๕
ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๖๑

สิ่งที่ส่งมาด้วย บัญชีสำเนาหนังสือที่ส่งมาด้วย

ตามที่ได้เสนอเรื่อง พื้นที่เป้าหมายและกรอบมาตรการแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยและทำกิน
ในพื้นที่ป่าไม้ (ทุกประเภท) ไปเพื่อดำเนินการ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงวิทยาศาสตร์
และเทคโนโลยี สำนักงานปรมาณู สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ และคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐได้เสนอความเห็นและข้อสังเกต
ไปเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย ความละเอียดปรากฏตามบัญชีสำเนาหนังสือที่ส่งมาด้วยนี้

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ ลงมติว่า

๑. เห็นชอบในหลักการตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ
และให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรับความเห็นของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์
กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สำนักงานปรมาณู และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ รวมทั้งข้อสังเกตของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไปพิจารณาดำเนินการต่อไปด้วย
ทั้งนี้ ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้ถูกต้อง
เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด

๒. ในการดำเนินการตามกรอบมาตรการแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้
(ทุกประเภท) ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
เร่งดำเนินการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างการรับรู้แก่ประชาชนทั่วไป ประชาชนกลุ่มเป้าหมาย และเจ้าหน้าที่รัฐ
ที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน ถูกต้อง ตรงกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจตนารมณ์ หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการจัดสรรที่ดิน
ของแต่ละกลุ่มพื้นที่ รวมทั้งการปฏิบัติตามข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องและสิทธิของผู้ได้รับจัดสรรที่ดิน เพื่อไม่ให้
เกิดความขัดแย้งและข้อพิพาทในภายหลัง

-๒-

๓. ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณา กำหนดมาตรการในการป้องกันและแก้ไขการบุกรุกพื้นที่ป่าให้ชัดเจนและดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหา อย่างจริงจังเพื่อไม่ให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่าเพิ่มเติมอีก

จึงเรียนยืนยันมา ทั้งนี้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องตามบัญชีแนบท้าย ทราบด้วยแล้ว

ขอแสดงความนับถือ

ปัญญาพล ศรีแสงแก้ว

(นายปัญญาพล ศรีแสงแก้ว)

ที่ปรึกษาประจำสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทน
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองพัฒนายุทธศาสตร์และติดตามนโยบายพิเศษ

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๑๖๔๓ (สมจิตร์) ๑๕๓๒ (ปภัตรา)

โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๑๔๔๖ www.soc.go.th

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ spt55@soc.go.th

บัญชีสำเนาหนังสือที่ส่งมาด้วย

เรื่อง พื้นที่เป้าหมายและกรอบมาตรการแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้ (ทุกประเภท)

๑. สำเนาหนังสือกระทรวงกลาโหม ด่วนที่สุด ที่ กท ๐๒๒๒/๑๐๖๘๗ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๖๑
๒. สำเนาหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๓๐๓/๑๗๕๖๕ ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๑
๓. สำเนาหนังสือกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ด่วนที่สุด ที่ พม ๐๒๐๘/๑๕๕๗๔ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๑
๔. สำเนาหนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๕/๖๘๕๐ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๑
๕. สำเนาหนังสือกระทรวงคมนาคม ด่วนที่สุด ที่ คค (ปคร) ๐๒๐๑/๔๑๓ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๑
๖. สำเนาหนังสือกระทรวงพาณิชย์ ด่วนที่สุด ที่ พณ ๐๔๐๗/๕๑๓๑ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๖๑
๗. สำเนาหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๒๑๑.๔/๑๘๔๕๔ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๖๑
๘. สำเนาหนังสือกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด่วนที่สุด ที่ วท (ปคร) ๐๒๑๑/๘๕๘๑ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๑
๙. สำเนาหนังสือสำนักงบประมาณ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๗๑๘/๖๐ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๖๑
๑๐. สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๘/๗๗๐ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๑
๑๑. สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๑๑๔/๗๒๒๐ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๑
๑๒. สำเนาหนังสือคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๐๒๐๗/๔๙๗ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๖๑

บัญชีรายชื่อผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งได้แจ้งเรื่อง พื้นที่เป้าหมายและกรอบมาตรการแก้ไขปัญหาคารอยู่อาศัย และทำกินในพื้นที่ป่าไม้ (ทุกประเภท) ให้ทราบ ดังนี้

๑. รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ)
ประธานกรรมการแก้ไขปัญหาคารบุกรุกที่ดินของรัฐ
๒. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม
๓. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
๔. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
๕. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
๖. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม
๗. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์
๘. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
๙. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
๑๐. ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ
๑๑. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑๒. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๑๓. รองปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (นายพงษ์บุญย์ ปองทอง)
กรรมการและเลขานุการคณะกรรมการแก้ไขปัญหาคารบุกรุกที่ดินของรัฐ

ด่วนที่สุด
ที่ ทส ๑๐๐๖.๔/๒๓๓๓



สาร. 348
วันที่ 9 ธ.ค. 61
เวลา 13.45

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รหัสเรื่อง: ศ29233
รับที่: ส17093/85
วันที่: 09 ต.ค. 61 เวลา: 13:02

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
๙๒ ซอยพหลโยธิน ๗ ถนนพหลโยธิน
แขวงพญาไท เขตพญาไท
กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐

๕ ตุลาคม ๒๕๖๑

เรื่อง พื้นที่เป้าหมายและกรอบมาตรการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศและทำกินในพื้นที่ป่าไม้ (ทุกประเภท)

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- สิ่งที่ส่งมาด้วย
๑. หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี
 ๒. สำเนาคำสั่งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ที่ ๑/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๗
 ๓. สำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการจัดหาที่ดิน ครั้งที่ ๑/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๖๑
 ๔. สำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการจัดหาที่ดิน ครั้งที่ ๒/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๑
 ๕. สำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ ๒/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๑
 ๖. สำเนาหนังสือกรมป่าไม้ ที่ ทส ๑๖๐๓.๗/๑๒๘๔๖ ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๑
 ๗. สำเนาหนังสือกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ด่วนที่สุด ที่ ทส ๐๙๐๖.๕๐๓/๑๙๓๖๖ ลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๑
 ๘. สำเนาหนังสือกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ด่วนที่สุด ที่ ทส ๐๔๐๕.๔/๓๑๐๕ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๑
 ๙. แนวทางการดำเนินงานตามกรอบมาตรการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศและทำกินในพื้นที่ป่าไม้ (ทุกประเภท)

ด้วยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ขอเสนอเรื่อง พื้นที่เป้าหมายและกรอบมาตรการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศและทำกินในพื้นที่ป่าไม้ (ทุกประเภท) มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๑) และ (๑๒) ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ) กำกับการบริหารราชการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เรื่องเดิม

๑.๑ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ มีคำสั่งที่ ๑/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๗ แต่งตั้งคณะกรรมการภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ โดยมีคณะกรรมการจัดหาที่ดิน ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธานอนุกรรมการ และอธิบดีกรมป่าไม้

เป็นอนุกรรมการ...



เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ในการสำรวจ ตรวจสอบ จัดทำข้อมูลที่ดิน และแผนที่ขอบเขตที่ดิน ที่จะจัดให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ทำกินและที่อยู่อาศัย พร้อมด้วยจัดทำรายชื่อผู้ครอบครอง กำกับ ติดตาม ดูแล และเร่งรัดการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ หรือคณะทำงาน ให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนงาน มาตรการที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติกำหนด และรายงานผลการปฏิบัติงานในการสำรวจ ตรวจสอบ และจัดหาที่ดินให้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติทราบ รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒

๑.๒ การประชุมคณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน ครั้งที่ ๑/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๖๑ ที่ประชุมมีมติรับทราบการนำพื้นที่ป่าไม้ ป่าสงวนแห่งชาติที่มีราษฎรอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ ๑,๒ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีราษฎรเข้ามาอยู่อาศัยทำกินในระหว่างปี ๒๕๔๕ - ๒๕๕๗ และต้องปฏิบัติตามคำสั่ง คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๖/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๗ และพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ได้แก่ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่าที่มีราษฎรถือครองครอบครองทำกินมาดำเนินการ โดยพื้นที่ดังกล่าวจะต้องมีการศึกษา วิเคราะห์ และเสนอแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาให้ราษฎรได้อยู่อาศัยในลักษณะให้คนอยู่ร่วมกับป่าได้ รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๓

๑.๓ การประชุมคณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน ครั้งที่ ๒/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๑ ที่ประชุมได้พิจารณามาตรการแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้ (ทุกประเภท) และกำหนดให้มีการเสนอแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาที่ดินที่มีราษฎรถือครองในเขตพื้นที่ป่าไม้ ในส่วนที่ไม่ได้ดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล ได้แก่ พื้นที่อุทยานแห่งชาติ พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่า พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ ๑,๒ และพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ ๓,๔,๕ ภายหลัมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ และพื้นที่ป่าชายเลน และมีมติให้นำเสนอคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยกำหนดมาตรการและเงื่อนไขที่เหมาะสม รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๔

๑.๔ การประชุมคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ ๒/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๑ ที่ประชุมมีมติเห็นชอบพื้นที่เป้าหมายและกรอบมาตรการแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้ (ทุกประเภท) และให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรับข้อสังเกตของประธานกรรมการและกรรมการไปพิจารณา และรวบรวมเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๕

๑.๕ กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ได้จัดทำข้อมูลพื้นที่เป้าหมายและกรอบมาตรการแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้ (ทุกประเภท) พร้อมรายละเอียดประกอบ เสนอสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๖ - ๘

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

ในคราวการประชุมคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ ๒/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๑ มีมติเห็นชอบพื้นที่เป้าหมายและกรอบมาตรการแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้ (ทุกประเภท) และให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรับข้อสังเกตของประธานกรรมการและกรรมการไปพิจารณา ก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงดำเนินการเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา เพื่อให้เป็นไปตามมติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติดังกล่าว



๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชน จึงเห็นควรเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาโดยด่วนต่อไป

๔. สารสำคัญ ข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย

ในการประชุมคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ ๒/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๑ ที่ประชุมได้พิจารณาและมีมติเห็นชอบพื้นที่เป้าหมายและกรอบมาตรการแก้ไขปัญหาคารอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้ (ทุกประเภท) และแนวทางการดำเนินงานตามกรอบมาตรการ โดยจำแนกออกเป็น ๕ กลุ่ม รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๙ สรุปสาระสำคัญดังนี้

พื้นที่เป้าหมาย	กรอบมาตรการแก้ไขปัญหา
<p>กลุ่มที่ ๑ ชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่อยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำ ชั้นที่ ๓, ๔ และ ๕ ก่อน มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑</p>	อนุญาตให้ถูกต้องตามกฎหมาย โดยโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล (คทช.)
<p>กลุ่มที่ ๒ ชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่อยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำ ชั้นที่ ๓, ๔ และ ๕ หลัง มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ และ ต้องปฏิบัติตามคำสั่งคณะกรรมการ ความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๖/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๗</p>	อนุญาตให้อยู่อาศัยและทำกินแบบแปลงรวม โดยออกแบบการใช้พื้นที่ร่วมกันระหว่างชุมชน และหน่วยงานรัฐ โดยชุมชนต้องดูแลรักษาและใช้ประโยชน์พื้นที่ในลักษณะที่เกื้อกูลต่อการอนุรักษ์ ตามที่กำหนดร่วมกัน
<p>กลุ่มที่ ๓ ชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่อยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำ ชั้นที่ ๑ และ ๒ - ก่อน มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ - หลัง มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ และต้องปฏิบัติตาม คำสั่งคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๖/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๗</p>	<ol style="list-style-type: none"> จัดระเบียบการใช้ที่ดินทำกิน และรับรองการอยู่อาศัยทำกินในลักษณะแปลงรวม กำกับควบคุมจัดการการใช้ที่ดินและป่าไม้ภายใต้การอนุรักษ์และพัฒนาอย่างยั่งยืน ห้ามบุกรุกขยายพื้นที่ ฟื้นฟูสภาพป่าในรูปแบบการมีส่วนร่วม ส่งเสริมราษฎรปลูกป่า ๓ อย่าง ใช้มาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำ ควบคุมผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การชะล้างพังทลาย <p>วางแผนร่วมกับราษฎรและกรรมการหมู่บ้าน ประชาคม/ออกแบบ/คัดเลือกพันธุ์ไม้ตามแนวพระราชดำริปลูกป่า ๓ อย่าง เพื่อฟื้นฟูสภาพป่า โดยกรมป่าไม้จัดหาพันธุ์ไม้และให้ราษฎรเป็นผู้ดูแลต้นไม้ที่ปลูก และราษฎรใช้ประโยชน์ที่ดินในระหว่างแถวของต้นไม้ได้ โดยราษฎรจะได้รับประโยชน์จากการเก็บเกี่ยวผลผลิตจากไม้ที่ปลูกและพืชพื้นล่างด้วย</p>

กลุ่มที่ ๔...



พื้นที่เป้าหมาย	กรอบมาตรการแก้ไขปัญหา
<p>กลุ่มที่ ๔ ชุมชนที่อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ - ก่อน มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ - หลัง มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑</p>	<p>แนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินของราษฎรในเขตป่าอนุรักษ์</p> <p>๑. หลักการจัดการพื้นที่ เพื่อให้คงเจตนารมณ์ของการกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ ชุมชนที่จะได้รับการพิจารณาต้องเป็นชุมชนที่อาศัยอยู่เดิม ไม่มีการจัดที่ดินให้แก่บุคคลภายนอกพื้นที่ มีการกำหนดขอบเขตพื้นที่ทำกินที่เป็นที่ยอมรับร่วมกัน และเป็นการให้สิทธิทำกินมิให้เอกสารสิทธิ</p> <p>๒. แนวทางการจัดการพื้นที่ ประกอบด้วย ๒ ขั้นตอนหลัก คือ การสำรวจการครอบครองที่ดิน และการบริหารจัดการพื้นที่ เพื่อให้ได้ข้อตกลงแนวเขตบริหารเพื่อการอนุรักษ์ ที่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย ในรูปแบบของการประชาคมของชุมชน โดยมีคณะกรรมการ/ คณะทำงาน ที่แต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ดำเนินการ ๒ ระดับ คือ</p> <p>๒.๑ คณะทำงานสำรวจการครอบครองที่ดินระดับพื้นที่ เพื่อร่วมกับชุมชนในการสำรวจและบริหารจัดการพื้นที่ร่วมกัน</p> <p>๒.๒ คณะกรรมการพิจารณาผลการสำรวจการครอบครองที่ดินระดับสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ หรือสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์สาขา เพื่อตรวจสอบผลการดำเนินการและแก้ไขปัญหาจากผลการดำเนินงานของคณะทำงานฯ ระดับพื้นที่ โดยนำผลการสำรวจตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ และการตรวจสอบผู้ครอบครองที่เป็นผู้ยากไร้ ผู้ที่มีรายได้น้อย และผู้ไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งได้อาศัยอยู่ในพื้นที่เดิม นั้น ๆ ตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๖/๒๕๕๗ มาตรวจสอบร่วมกับราษฎร เพื่อจัดระเบียบการครอบครองที่ดิน และกำหนดให้เป็นเขตบริหารเพื่อการอนุรักษ์</p> <p>๓. การดำเนินการดังกล่าวเป็นการเตรียมความพร้อมของชุมชนในการพิจารณาอนุญาต เมื่อร่างพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ได้รับการพิจารณาเห็นชอบและมีผลใช้บังคับแล้ว โดยสามารถนำแนวเขตบริหารเพื่อการอนุรักษ์ มาจัดทำเป็นโครงการ/แผนงาน เพื่อนำเสนอขออนุญาตใช้พื้นที่ได้ตามกฎหมายต่อไป</p>
<p>กลุ่มที่ ๕ ชุมชนในพื้นที่ป่าชายเลน - พื้นที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และพื้นที่เกษตรกรรม - พื้นที่เมืองและสิ่งก่อสร้างถาวร</p>	<p>๑. กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง</p> <p>๑.๑ ดำเนินการจัดทำเขตการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าชายเลน พร้อมทั้งกันพื้นที่ดินส่วนที่อยู่ห่างจากทะเลไม่น้อยกว่า ๑๐๐ เมตร และพื้นที่ที่อยู่ห่างจากริมคลองไม่น้อยกว่า ๒๐ เมตร เพื่อการอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าชายเลน</p> <p>๑.๒ ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับป่าชายเลน โดยให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ดำเนินการกำหนดอัตราและเรียกเก็บค่าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนในกรณีต่าง ๆ</p>



พื้นที่เป้าหมาย	กรอบมาตรการแก้ไข้ปัญหา
	<p>๑.๓ เสนอและรับฟังข้อคิดเห็นของคณะอนุกรรมการบูรณาการด้านการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนและป่าชายหาด</p> <p>๒. คณะทำงานสำรวจการครอบครองที่ดินระดับพื้นที่</p> <p>๒.๑ จัดประชุมชี้แจงราษฎรในพื้นที่เป้าหมายให้ทราบและเข้าใจวัตถุประสงค์ และแนวทางการดำเนินงานให้มีความถูกต้องตรงกันก่อนจะมีการดำเนินการขั้นต่อไป</p> <p>๒.๒ สำรวจ ตรวจสอบและจัดทำแผนผัง การใช้ประโยชน์ที่ดินรายแปลง</p> <p>๒.๓ จัดทำขอบเขต แผนผัง บริเวณที่ยังคงสภาพเป็นป่าชายเลน</p> <p>๓. คณะกรรมการบริหารจัดการพื้นที่ป่าชายเลนที่มีการครอบครองทำประโยชน์</p> <p>๓.๑ จัดทำแผนบริหารจัดการและโครงการเพื่อการอนุญาต</p> <p>๓.๒ รับฟังความคิดเห็นของคณะอนุกรรมการบูรณาการด้านการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนและป่าชายหาดและนำเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายและแผนบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ</p> <p>๓.๓ นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบและยกเว้นมติคณะรัฐมนตรี</p> <p>๓.๔ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งดำเนินการอนุญาตตามแผนบริหารจัดการพื้นที่และหลักเกณฑ์ที่ผ่านความเห็นชอบของคณะอนุกรรมการบูรณาการด้านการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนและป่าชายหาด และคณะกรรมการนโยบายและแผนบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ</p>

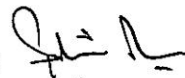
๕. ข้อเสนอของส่วนราชการ

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ขอเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อโปรดพิจารณาให้ความเห็นชอบพื้นที่เป้าหมายและกรอบมาตรการแก้ไข้ปัญหาการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้ (ทุกประเภท) ตามแนวมติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ ๒/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๑

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

พลเอก



(สุรศักดิ์ กาญจนรัตน์)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

โทร. ๐ ๒๒๖๕ ๖๕๕๑

โทรสาร ๐ ๒๒๖๕ ๖๕๔๔

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ onep.land@gmail.com



กระดาษนี้ผลิตจากเยื่อเวียนทำใหม่ ร้อยละ ๑๐๐

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	นายอรรถพล เจริญชันษา
วัน เดือน ปีเกิด	๕ กันยายน ๒๕๐๕
การศึกษา	เกษตรศาสตรมหาบัณฑิต (ส่งเสริมการเกษตรและสหกรณ์) มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมมาธิราช วิทยาศาสตรบัณฑิต (วนศาสตร์) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ปรัชญาคุษุบัณฑิตกิตติมศักดิ์ (สาขาวิชาการจัดการป่าไม้) มหาวิทยาลัยแม่โจ้
ประวัติการทำงานโดยย่อ	มี.ค. พ.ศ. ๒๕๕๗ ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมจังหวัดสมุทรสงคราม มี.ย. พ.ศ. ๒๕๕๗ ผู้อำนวยการสำนักป้องกันรักษาป่าและควบคุมไฟป่า มี.ย. พ.ศ. ๒๕๖๐ รองอธิบดีกรมป่าไม้
ตำแหน่งปัจจุบัน	ธ.ค. พ.ศ. ๒๕๖๑ อธิบดีกรมป่าไม้

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา สังคมจิตวิทยา

เรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาประชาชนบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐ

ผู้วิจัย นายอรรถพล เจริญชันษา หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๒

ตำแหน่ง อธิบดีกรมป่าไม้

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด ประเทศไทยได้เร่งรัดการพัฒนาประเทศและเพิ่มการขยายตัวทางเศรษฐกิจ พร้อมกับการแก้ไขปัญหาความยากจนให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ทำให้มีการใช้ประโยชน์จากที่ดินอย่างไม่มีขีดจำกัด ที่ดินถูกซื้อขาย ถิ่นโอน เปลี่ยนมือการถือครองที่ดินไปเป็นของนายทุนและกลุ่มทุน ได้ส่งผลให้เกิดปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน ทำให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้และพื้นที่ของรัฐมากขึ้นตามไปด้วย ที่ผ่านมาได้มีการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐมาอย่างต่อเนื่อง โดยมีการจัดสรรที่ดินทำกินให้ประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ แต่ก็ไม่สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาการซื้อขาย ถิ่นโอน เปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดินได้อันนำไปสู่ขยายพื้นที่การบุกรุกพื้นที่ของรัฐอย่างไม่จบสิ้น

การแก้ไขปัญหาที่ดินของประเทศ ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ได้กำหนดแนวทางหรือมาตรการในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ที่ต้องการให้ประชาชนผู้ยากไร้ได้มีที่ดินทำกินและอยู่อาศัยอย่างมั่นคง และสร้างประโยชน์หรือหารายได้ให้เกิดขึ้นแก่ประชาชน ชุมชน ได้อย่างเป็นรูปธรรม โดย “มุ่งเน้นยุทธศาสตร์ด้านการจัดที่ดินทำกินให้ประชาชนผู้ด้อยโอกาสอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม” ด้วยการจัดที่ดินในลักษณะแปลงรวม โดยไม่ใช้กรรมสิทธิ์ แต่อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นกลุ่มหรือชุมชนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ คทช. กำหนดในรูปแบบสหกรณ์หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม แนวทางนี้จะช่วยลดปัญหาการจำหน่าย ถิ่นโอน การเปลี่ยนมือการถือครองที่ดินของประชาชน อันจะเป็นการแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำด้านที่ดินทำกินให้แก่พี่น้องประชาชนได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาสถานการณ์ปัญหาประชาชนนุกรุกถือครองในที่ดินของรัฐ
๒. เพื่อศึกษา รวบรวมข้อมูล ปัญหาและอุปสรรคของการแก้ไขปัญหาประชาชนนุกรุกถือครองในที่ดินของรัฐ
๓. เพื่อหาแนวทางการดำเนินการที่เหมาะสม ในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาประชาชนนุกรุกถือครองในที่ดินของรัฐ ให้ประสบความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม

ขอบเขตของการวิจัย

๑. เป็นการศึกษาเกี่ยวกับสถานการณ์การนุกรุกถือครองที่ดินของรัฐ ปัญหาและอุปสรรคการแก้ไขปัญหาที่ดินของรัฐในอดีตที่ผ่านมา และแนวทางแก้ไขปัญหาการนุกรุกถือครองที่ดินของรัฐภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.)
๒. เสนอแนะแนวทางการขับเคลื่อนนโยบายการแก้ไขปัญหาการนุกรุกและอยู่อาศัยในที่ดินที่รัฐ ให้ประสบความสำเร็จเป็นรูปธรรมและอย่างยั่งยืน

วิธีดำเนินการวิจัย

ดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ร่วมกับการวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) ดังนี้

๑. การรวบรวมข้อมูล โดยการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากแหล่งต่าง ๆ เช่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านที่ดิน และศึกษาจากตำรา เอกสารวิชาการ เอกสารวิจัย ที่วิเคราะห์ข้อมูลแหล่งต่าง ๆ
๒. การวิเคราะห์ข้อมูล จัดหมวดหมู่ข้อมูลและใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และการวิเคราะห์เปรียบเทียบ และสังเคราะห์ข้อมูลทฤษฎี และหลักการต่างๆ
๓. การนำเสนอข้อมูล นำเสนอข้อมูลแบบรายงานวิจัยเชิงพรรณนาและวิเคราะห์นำเสนอแนวคิดใหม่ๆ จากการวิจัย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

๑. ทำให้ทราบถึงสถานการณ์ปัญหาประชาชนนุกรุกถือครองในที่ดินของรัฐ
๒. ทำให้ทราบปัญหา อุปสรรค ข้อขัดข้อง ของการดำเนินการแก้ไขปัญหาการนุกรุกเพื่อเข้าอยู่อาศัยทำกินในที่ดินของรัฐในอดีตที่ผ่านมา ซึ่งยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด

๓. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ให้ผู้สนใจนำไปต่อยอดในการศึกษาวิจัยในอนาคต และหน่วยงานของรัฐใช้เป็นแนวทางดำเนินการแก้ไขปัญหา ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.)

ผลการวิจัย

๑. ปัญหาและอุปสรรคของการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและการแก้ไขปัญหาการไม่มีที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนเป็นปัญหาที่มีต่อเนื่องมายาวนานตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน รัฐบาลในทุกยุคสมัยได้พยายามแก้ไขปัญหามาโดยตลอดแต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขได้อย่างเบ็ดเสร็จโดยมีสาเหตุสำคัญ ดังนี้ ๑) ปัญหาด้านกฎหมายและการบังคับใช้ ๒) ปัญหาการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ ๓) ปัญหาเชิงนโยบายและการบริหารจัดการที่ดินของ และ ๔) ผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มไม่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดิน

๒. แนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและการจัดที่ดินทำกินให้ประชาชนภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน คทช. ได้กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน โดยมีหลักการกรอบยุทธศาสตร์ ๔ ด้าน ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ที่ ๑ ด้านการรักษาความสมดุลทางธรรมชาติ การอนุรักษ์ที่ดินและทรัพยากรดินอย่างยั่งยืน ยุทธศาสตร์ที่ ๒ ด้านการใช้ที่ดินและทรัพยากรดินเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ยุทธศาสตร์ที่ ๓ ด้านการจัดที่ดินให้ประชาชนผู้ยากไร้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และยุทธศาสตร์ที่ ๔ ด้านการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน โดยในระยะแรกให้มุ่งเน้นการดำเนินงานในยุทธศาสตร์ที่ ๑ ด้านการจัดที่ดินให้ประชาชนผู้ยากไร้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรมก่อน

ต่อมาในการประชุม คทช. ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ ที่ประชุมเห็นชอบร่างนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๕) มีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. การจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้โดยไม่ให้กรรมสิทธิ์แต่อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นกลุ่มหรือชุมชน ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ คทช. กำหนด ในรูปแบบสหกรณ์หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสมเพื่อร่วมกันบริหารจัดการที่ดิน รวมทั้งการส่งเสริมการประกอบอาชีพตามศักยภาพของพื้นที่

๒. ที่ดินของรัฐทุกประเภท ต้องป้องกันไม่ให้เกิดการบุกรุกเด็ดขาด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พื้นที่ต้นน้ำในเขตชั้นคุณภาพลุ่มน้ำชั้นที่ ๑ และ ๒ ซึ่งในหลักการต้องให้ผู้บุกรุกออกจากพื้นที่และให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาหาแนวทางแก้ไขให้เหมาะสม โดยน้อมนำแนวพระราชดำริที่เกี่ยวข้องมาปฏิบัติ และพื้นที่กันชนรอบพื้นที่ป่าอนุรักษ์และพื้นที่ป่าสมบูรณ์ ให้จัดในรูปแบบป่าชุมชน เพื่อป้องกันไม่ให้พื้นที่ป่าสมบูรณ์ถูกบุกรุก

๓. การจัดที่ดินของรัฐให้แก่ผู้ยากไร้ ภายใต้การดำเนินงานของ คทช. ให้เป็นไปตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานของรัฐ

๔. แนวทางการดำเนินงานของหน่วยงาน

๔.๑ ราษฎรที่อยู่อาศัยและทำกินในเขตป่าที่ไม่ได้เป็นเขตพื้นที่ต้นน้ำลำธาร ให้มีการจัดที่ดินให้แก่ราษฎรตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ คทช. กำหนด โดยให้ใช้ประโยชน์พื้นที่ในรูปแบบสหกรณ์ แต่ไม่ให้กรรมสิทธิ์ เนื่องจากเป็นที่ดินของรัฐ ส่งเสริมและพัฒนาอาชีพตามศักยภาพของพื้นที่ เพื่อให้ราษฎรมีรายได้และความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น การจัดวางผังการใช้ประโยชน์การจัดระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการพื้นฐาน

๔.๒ กรณีที่ราษฎรที่อยู่ในเขตต้นน้ำลำธารให้ดำเนินการเคลื่อนย้ายให้อยู่ในพื้นที่ที่เหมาะสม จะดำเนินการจัดที่ดินทำกินในที่ดินของรัฐที่มีความเหมาะสมภายในเขตจังหวัดหรือจังหวัดใกล้เคียง ให้อยู่เป็นกลุ่มหรือชุมชนในรูปแบบสหกรณ์หรือรูปแบบอื่น โดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ คทช. กำหนด โดยระหว่างการจัดที่ดินทำกินจะต้องชี้แจงแก่ราษฎรเพื่อสร้างความเข้าใจ และกำหนดมาตรการในการเยียวยาที่เหมาะสมเพื่อให้ราษฎรเข้าร่วมดำเนินการโดยสมัครใจ

และเพื่อให้การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและการจัดที่ดินทำกินให้ประชาชนได้รับการแก้ไขปัญหาครอบคลุมในพื้นที่ป่าอนุรักษ์และพื้นที่ต้นน้ำลำธาร คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อ วันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ เห็นชอบตามที่คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดินเสนอ ให้ดำเนินการตามกรอบมาตรการแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ป่าไม้ (ทุกประเภท) โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งดำเนินการประชาสัมพันธ์ เพื่อสร้างการรับรู้แก่ประชาชนทั่วไป ประชาชนกลุ่มเป้าหมาย และเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน ถูกต้อง ตรงกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจตนารมณ์หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการจัดสรรที่ดิน ของแต่ละกลุ่มพื้นที่ รวมทั้งการปฏิบัติตามข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องและสิทธิของผู้ได้รับการจัดสรรที่ดินเพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้ง และข้อพิพาทในภายหลัง ทั้งนี้ประชาชนต้องอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ตามกรอบมาตรการที่กำหนดอย่างเคร่งครัด เพื่อป้องกันผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และให้เกิดการอนุรักษ์ดิน น้ำ และป่าไม้ให้ได้อย่างยั่งยืน

๓. ปัจจัยความสำเร็จของการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐตามนโยบายของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.)

๓.๑ สร้างความเป็นเอกภาพในการแก้ไขปัญหาการจัดการที่ดินของหน่วยงานภาครัฐคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

๓.๒ มีนโยบายในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่ชัดเจนและสอดคล้องกับนโยบายด้านอื่นๆ ของรัฐบาล

๓.๓ มีการจัดทำฐานข้อมูลสารสนเทศด้านที่ดินของประเทศ

๓.๔ การกลั่นกรองกฎหมายการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

๓.๕ การปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐ

๓.๖ การมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่

๓.๗ กระจายการถือครองที่ดินทำกิน

๓.๘ การพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีกับประชาชน

๓.๙ เพิ่มความอุดมสมบูรณ์และรักษาความสมดุลของระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม

ข้อเสนอแนะ

๑. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๑.๑ เร่งรัดการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เพื่อให้เป็นหน่วยงานกลางในการขับเคลื่อนการดำเนินงานให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของโครงการต่อไป เพราะหากเกิดความล่าช้าปัญหาต่างๆจะมีการขยายตัวมากขึ้นยากในการแก้ไขปัญหาจะเป็นเหมือนกับในอดีตที่ผ่านมาที่ไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและการจัดที่ดินทำกินกับประชาชนให้แล้วเสร็จได้

๑.๒ เห็นควรให้มีการเปลี่ยนฝ่ายเลขานุการ คณะอนุกรรมการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการมาตราส่วน ๑:๔๐๐๐ (One Map) และการแก้ไขแนวเขตที่ดินของรัฐ ที่มีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ ให้เป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญด้านแผนที่และบริหารจัดการที่ดินของรัฐเป็นฝ่ายเลขานุการแทน ซึ่งจะมีความเหมาะสมและสามารถขับเคลื่อนการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐ ได้ดียิ่งขึ้น

๒. ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติ

๒.๑ ด้านการจัดที่ดิน ต้องเร่งรัดการดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว เนื่องจากการดำเนินการจัดที่ดินให้ราษฎรพบปัญหาจากข้อมูลราษฎรที่อยู่ในพื้นที่ไม่นิ่งและมีการเปลี่ยนแปลงของข้อมูลในลักษณะเพิ่มจำนวนขึ้นตลอดเวลา หากล่าช้าจะเป็นการทำงานที่ไม่มีจุดสิ้นสุดและไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ และต้องดำเนินการประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจและสร้างการมีส่วนร่วมกับประชาชนในพื้นที่ เพราะการจัดที่ดินทำกินเกี่ยวข้องกับประชาชนเป็นจำนวนมาก แต่ที่ดินมีจำนวนจำกัดอาจเกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนในพื้นที่กับคนนอกพื้นที่ที่ต้องการที่ดินด้วย

๒.๒ ด้านการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการจัดหาแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคเป็นสิ่งสำคัญของการดำเนินโครงการ เพื่อประชาชนที่ได้รับการจัดสรรที่ดินสามารถสร้างอาชีพและรายได้ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรร การจัดทำงบประมาณที่สอดคล้องและเหมาะสมของรัฐบาล จะทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าไปสนับสนุน ฝึกอบรมการประกอบอาชีพ และการตลาดให้ได้อย่างครบวงจรและเกิดความยั่งยืนในการใช้ที่ดินในอนาคต

๓. ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

๓.๑ ดำเนินการศึกษาวิจัยและถอดบทเรียนจากพื้นที่ที่ดำเนินงานตามโครงการจัดที่ทำกินตามแนวทางคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติที่ประสบความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม เช่น ชุมชนแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ ให้ทราบปัจจัยของความสำเร็จในการดำเนินงานเพื่อนำไปขยายผลสำหรับเป็นแนวทางดำเนินงานในพื้นที่อื่นต่อไป

๓.๒ ควรมีการศึกษาวิจัยความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการจัดที่ทำกินตามแนวทางคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เช่น คณะอนุกรรมการชุดต่างๆ ผู้แทนประชาชนที่รอรับการจัดที่ดินและที่ได้รับการจัดที่ดินทำกินไปแล้ว เป็นต้น เพื่อประโยชน์ต่อการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานด้านการจัดที่ดินทำกินต่อไป