



สถาบันวิจัยสังคม
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY
SOCIAL RESEARCH INSTITUTE

วารสารวิจัยสังคม

JOURNAL OF SOCIAL RESEARCH



วารสารวิจัยสังคม มีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ผลงานวิจัยของสถาบันฯ วิทยานิพนธ์ งานวิจัยหรือบทความที่เกี่ยวข้องกับสาขาวิชาด้านสังคมศาสตร์ และรายงานข่าวจากสถาบันฯ ทั้งนี้เพื่อเป็นการเผยแพร่ความรู้แก่คณาจารย์ หรือผู้ที่มีความสนใจเกี่ยวกับการวิจัย วารสารนี้ได้รับเงินสนับสนุนการพิมพ์จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เจ้าของ สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บรรณาธิการ นิตยา กัทสิทธิ์พันธุ์

กองบรรณาธิการ อมรา พงศาพิชญ์
สุวรรณา เกரியงไกรเพชร
จาริต ดิงศภัทย์
จัสส์ ชัมโยต์
กอบกุล ภูธรภรณ์
สุรียา วีรวงศ์
นภัส ฑอรรถอน
วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์
อาภา ศิริวงศ์ ณ อยุธยา
ประโยชน์ เจริญสุข
นฤมล บรรจงจิตร
สุดริดา วงศ์สถาพรพัฒน์

ผู้จัดการ เนาวรัตน์ นิยมบุบผา

กำหนดออก ปีละ 2 ฉบับ

วารสารวิจัยสังคม
ผังเมือง : วิชาการจัดการเมือง

คำนำ

ยุคสมัยของการวางแผนจัดการเพื่อให้สอดคล้องกับเมืองและสมาชิกของเมือง เป็นความจำเป็นที่จะต้องวางแผนการใช้ที่ดินและวางผังเมืองอย่างรอบคอบ หมายถึง จัดระเบียบเมือง โดยอาศัยกระบวนการทางกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนแนวคิด ทฤษฎีและประสบการณ์ การพัฒนาเมือง เข้ามาผสมผสานกลมกลืนกันเพื่อสร้างกฎเกณฑ์ต่อสังคมเมืองส่วนรวม ทั้งยังโยงใยไปถึงชนบทด้วยในบางภาวะการณ์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

วารสารวิจัยสังคมฉบับนี้ นำเสนอบทความวิชาการที่น่าสนใจทางผังเมือง 3 บทความ จากมุมมองของนักผังเมืองและกฎหมายผังเมือง บทความแรกคือ การวางแผนการใช้ที่ดิน : นโยบายที่ดินแห่งชาติกับปัญหาการบังคับใช้กฎหมายควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดย ภานุพันธ์ ชัยรัตน์ หัวหน้าสำนักงานผังเมืองจังหวัดชลบุรี บทความที่สอง เรื่องการใช้อำนาจในการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวม โดย เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล นิตินทร กองนิติการ สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย และบทความที่สาม เรื่องทฤษฎีเมืองหลักกับการกระจายความเจริญ : ประสบการณ์การพัฒนาเมืองประเทศไทย โดย ธงชัย โรจนกันันท์ นักผังเมือง กองผังเมืองเฉพาะ สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย

วารสารวิจัยสังคมฉบับนี้ยังได้ผนวกบทความที่น่าสนใจอีกฉบับหนึ่ง ซึ่งแสดงความสัมพันธ์กันระหว่างเมืองและชนบทที่ต้องพึ่งพากันในมิติของแรงงานนอกระบบเศรษฐกิจทุนนิยม คือบทความที่ดี เรื่องภาวะเมืองและความสัมพันธ์กับชนบท โดย อมรา พงศาพิชญ์ นักมานุษยวิทยา ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วารสารวิจัยสังคม

Journal of Social Research

ปีที่ 13 ฉบับที่ 2 2533

Vol. 13 No. 2 1990

สารบัญ

Contents

คำนำ

การวางแผนการใช้ที่ดิน : นโยบายที่ดินแห่งชาติกับปัญหา
การบังคับใช้กฎหมายควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน

กานุพันธ์ ชัยรัต 1

การใช้อำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองรวม

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล 42

ทฤษฎีเมืองหลักกับการกระจายความเจริญ : ประตบการณ์
การพัฒนาเมืองประเทศไทย

ธงชัย โรจนกนันท์ 56

ภาวะเมืองและความสัมพันธ์กับชนบท

อมรา พงศาพิชญ์ 61

การวางแผนการใช้ที่ดิน : นโยบายที่ดินแห่งชาติ กับปัญหาการบังคับใช้กฎหมายควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ภาณุพันธ์ ชัยรัตน์*

บทนำ

ทรัพยากรที่ดิน (LAND) เป็นปัจจัยพื้นฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จึงมีผลต่อความมั่นคงในการพัฒนาประเทศระยะยาว และจากการที่ดินเป็นทรัพยากรร่วม (COMMON RESOURCE) ของคนทั้งชาติ รัฐจึงเข้ามามีบทบาทแทรกแซงจัดการทรัพยากรที่ดินให้อธิปไตยต่อส่วนรวม และการพัฒนาประเทศให้มากที่สุด การวางแผนการใช้ที่ดิน (LAND USE PLANNING) เป็นวิธีการสำคัญอันหนึ่งที่ใช้เป็นเครื่องมือจัดระบบการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐให้เหมาะสมกับสภาพการณ์การพัฒนาประเทศ เพื่อให้การให้ประโยชน์จากที่ดินอันเป็นทรัพยากรที่มีจำกัดเป็นไปอย่างมีระบบและสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

การวางแผนการใช้ที่ดินในระดับประเทศ จะเป็นการกำหนดบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสมกับสมรรถนะของดินและศักยภาพการพัฒนาพื้นที่ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องระหว่างการตั้งถิ่นฐาน การจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ และการรักษาสภาพแวดล้อม โดยการจัดแบ่งเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน (LAND USE ZONING) ออกเป็นประเภทหลัก ๆ ที่สำคัญได้แก่ พื้นที่ป่าไม้ พื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่ชุมชนอยู่อาศัย นันทนาการ แหล่งน้ำ และแหล่งพลังงาน เป็นต้น

ในหลายประเทศจัดให้มีการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเป็นระบบทั้งระดับชาติ ระดับภาคและระดับท้องถิ่น ตลอดจนตรากฎหมายออกมารองรับ เป็นกรอบดำเนินงานในรายละเอียดอย่างชัดเจน ซึ่งส่งผลให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตัวอย่างประเทศญี่ปุ่นได้ตรา 'พระราชบัญญัติวางแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติ' ขึ้นในปี 2517 (NATIONAL LAND USE PLANNING LAW 1974) เพื่อจัดทำแผนการใช้ที่ดินของประเทศโดยการกำหนดเขตชุมชนเมือง เขตเกษตรกรรม เขตป่าไม้และเขตอนุรักษ์ทรัพยากร เป็นกรอบของการจัดทำแผนพัฒนาระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น¹ ตลอดจนได้เตรียมการตรากฎหมาย และแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่มีความสัมพันธ์กับพระราชบัญญัติวางแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติ พ.ศ.2517 อย่างเป็นระบบ เช่น ตราพระราชบัญญัติแหล่งน้ำ พ.ศ.2516 พระราชบัญญัติที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ.2516

* นักผังเมือง หัวหน้าหน่วยวางผังที่ 2 ฝ่ายวางผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครและปริมณฑล กองผังเมืองรวม สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย

¹ ดร.สุนทร ลักกิตโร, ความเป็นมาและลักษณะพิเศษของการพัฒนาภูมิภาค : กรณีของประเทศไทย, ชาวสาร สำนักผังเมือง, ฉบับที่ 51, 2531 กรุงเทพมหานคร, หน้า 61.

พระราชบัญญัติพัฒนาพื้นที่ที่พัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำ พ.ศ.2517 และแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พระราชบัญญัติฟื้นฟูเมือง พระราชบัญญัติฟื้นฟูเทศบาลในเมืองใหญ่ และ พระราชบัญญัติป่าไม้ เป็นต้น

การตรากฎหมายวางแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติ สามารถแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศ โดยสำนักงานที่ดินแห่งชาติญี่ปุ่นจะเป็นผู้จัดทำแผนการใช้ที่ดินเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เพื่อเป็นแนวทางสำหรับท้องถิ่นไปทำแผนในรายละเอียด ซึ่งมีการจัดทำแผนในรายละเอียดที่มุ่งไปสู่เป้าหมาย การเพิ่มผลผลิตการเกษตรกรรม การขยายที่อยู่อาศัยและเขตอุตสาหกรรม การสาธารณสุขภิบาล และ นันทนาการ เป็นต้น การดำเนินงานจะเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นผลดีต่อการพัฒนาประเทศตามสมควร¹

สำหรับประเทศไทย ไม่มีกฎหมายว่าด้วยการวางแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติโดยตรง แต่แผนการใช้ที่ดินของชาติกำหนดขึ้นโดยมติของคณะรัฐมนตรี และกำหนดขึ้นเป็นครั้งแรกในปี 2504 ตามมติคณะรัฐมนตรีเรื่อง "นโยบายสำรวจและจำแนกประเภทที่ดิน" ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการสนองนโยบายมาตามลำดับ จนกระทั่งถึงปี 2525 คณะรัฐมนตรีได้มีมติกำหนด "นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน" เรงรัดการดำเนินงานตามนโยบายสำรวจและจำแนกประเภทที่ดินอีกครั้ง เพื่อให้การดำเนินงานประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ และการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินแก่ราษฎรแล้วเสร็จทั่วประเทศ ภายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534)

ต่อมาในปี 2530 คณะรัฐมนตรีได้ประกาศ "นโยบายที่ดินแห่งชาติ" (NATIONAL LAND POLICY) ขึ้นมา ประกอบด้วยนโยบายที่ดิน 2 ด้าน คือ "ด้านการใช้ที่ดิน" และ "ด้านการถือครองที่ดิน" โดยแบ่งออกเป็นนโยบายเฉพาะด้าน ได้แก่ นโยบายที่ดินเพื่อเศรษฐกิจ นโยบายที่ดินเพื่อสังคม นโยบายที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ นโยบายที่ดินเพื่อความมั่นคง และนโยบายที่ดินพิเศษสำหรับชาวเขา เพื่อกำหนดนโยบายที่ดินแห่งชาติให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายพัฒนาประเทศ คือ เพิ่มประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรที่ดิน การกระจายรายได้ให้มีความเท่าเทียมกันมากขึ้น ให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม การอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดินสำหรับการใช้ประโยชน์ในอนาคตและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

นโยบายที่ดินแห่งชาติ "ด้านการใช้ที่ดิน" มีสาระสำคัญเกี่ยวกับ การวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกำหนดขอบเขตบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดินหลัก ๆ ของประเทศ คือ บริเวณเพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ บริเวณเพื่อการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม และบริเวณเพื่อการตั้งถิ่นฐานและอยู่อาศัย

โดยทั่วไป เมื่อรัฐบาลได้กำหนดนโยบายเพื่อการพัฒนาประเทศด้านใดด้านหนึ่งแล้ว จำเป็นจะต้องตรากฎหมายขึ้นมากำหนดกรอบนโยบาย และเป็นเครื่องมือให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติงานสนองนโยบาย

¹ JICA, JAPANESE EXPERIENCE IN PHYSICAL DEVELOPMENT AND LAND MANAGEMENT, 1983
 อ้างใน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, รายงานการศึกษาเรื่องนโยบายที่ดิน, เล่ม 9, การบริหารงานที่ดิน, พฤศจิกายน 2529, หน้า 43.

ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากการศึกษากฎหมายแม่บทที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวข้างต้นพบว่า มีการตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อสนองนโยบายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐในช่วงเวลาที่ต่างกัน และมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินงานจัดการเกี่ยวกับที่ดินเป็นการเฉพาะเรื่อง มากกว่าการตรากฎหมายออกมาใช้บังคับเพื่อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเป็นระบบ สอดคล้องกับกระบวนการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศ และนอกจากการบัญญัติกฎหมายแล้วรัฐบาลยังได้จัดตั้งองค์กรซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับที่ดินขึ้นมาตามอำนาจกฎหมายเฉพาะเรื่องและตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินอีกมากมาย จนกระทั่งถึงปลายปี 2529 มีองค์กรหลักเกี่ยวกับการวางแผนและข้อมูลที่ดินรวม 21 หน่วยงานใน 8 กระทรวง และองค์กรเกี่ยวกับการใช้ที่ดินและควบคุมรวม 39 หน่วยงาน ใน 7 กระทรวง^๑ ลักษณะการตรากฎหมายเฉพาะเรื่องมอบให้องค์กรต่าง ๆ รับผิดชอบดำเนินการนั้น ก่อให้เกิดปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติของประเทศไทย ซึ่งจะต้องปรับปรุงให้สอดคล้องกับกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และจัดให้มีองค์กรดำเนินการปฏิรูปกฎหมายให้เหมาะสม^๒

ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมาย (LAW ENFORCEMENT) ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน (LAND USE CONTROL) เพื่อสนองนโยบายที่ดินแห่งชาติ (NATIONAL LAND POLICY) จึงเป็นประเด็นปัญหาของกฎหมายปกครองโดยตรง เนื่องจากว่าการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่รัฐมุ่งหมายในการตราพระราชบัญญัติแต่ละฉบับนั้น ขึ้นอยู่กับอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ที่มีหน้าที่ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพราะภายใต้ระบบกฎหมายปกครองอันซับซ้อนรัฐบังคับการหรือทำให้กฎหมายปกครองมีสภาพบังคับ โดยการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรต่าง ๆ จำนวนมาก มีอำนาจสั่งการ วินิจฉัยปัญหา หรือตรากฎหมายลำดับรองในเรื่องต่าง ๆ

จากสถานการณ์การใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศไทยที่ผ่านมา จนกระทั่งมีการกำหนดนโยบายที่ดินแห่งชาติจะสามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายของชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด มีความสัมพันธ์กับแนวความคิดการบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองอย่างใกล้ชิด การศึกษาครั้งนี้จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาแนวคิดของฝ่ายปกครอง จากการศึกษาความกฎหมายแม่บทในคำวินิจฉัยทางปกครองเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินตามนโยบายที่ดินแห่งชาติ 'ด้านการใช้ที่ดิน' เพื่อกำหนดบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม การตั้งถิ่นฐานและอยู่อาศัย เนื่องจากปัจจุบันคำวินิจฉัยทางปกครองใช้เป็นบรรทัดฐาน และเป็นตัวกำหนดระเบียบปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะเป็นพื้นฐานสำหรับการแก้ไขปัญหาต่อไป

^๑ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, รายงานการศึกษาเรื่องนโยบายที่ดิน เล่ม 9 ระบบการบริหารงานที่ดิน, พฤศจิกายน 2529, หน้า 83-85

^๒ SURAKIART SATHIRATHAI, LAW AND REGULATIONS CONCERNING NATURAL RESOURCES, FINANCIAL INSTITUTIONS AND EXPORT : THEIR EFFECTS ON ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT, FACULTY OF LAW, CHULALONGKORN UNIVERSITY, SEPTEMBER 1987, PP 126.

นโยบายและการกำหนดบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศไทยในอดีต

นโยบายที่ชัดเจนของประเทศไทยเกี่ยวกับการวางแผน การใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งได้กล่าวถึงการใช้นโยบายของประเทศไทยอย่างเป็นระบบทั้ง พื้นที่ป่าไม้ พื้นที่เกษตรกรรมและพื้นที่เพื่อการตั้งถิ่นฐานและอยู่อาศัย เริ่มขึ้นในปี พ.ศ.2503 เมื่อมีประกาศพระบรมราชโองการเรื่องแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1¹ (พ.ศ.2504-2509) โดยมีรายละเอียดของนโยบายการจัดการด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศไทยไว้ว่า

ประเทศไทยมีเนื้อที่ทั้งหมด 320 ล้านไร่ เป็นเนื้อที่เพาะปลูกในปัจจุบัน 60 ล้านไร่ และเนื้อที่ป่า 187 ล้านไร่ ในจำนวนเนื้อที่เพาะปลูกนี้ มีเกษตรกรทำมาหาเลี้ยงชีพอยู่เกือบ 20 ล้านคน ซึ่งในจำนวนนี้ ร้อยละ 13 ไม่มีที่ทำนาของตนเอง และมีบางส่วนจำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ล้านคน รวมทั้งชาวเขาด้วย ไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่งเคลื่อนที่ทำลายป่าไม้ของชาติอยู่เรื่อย ๆ ลักษณะของการเพาะปลูกในปัจจุบันก็เป็นวิธีเพิ่มปริมาณการผลิตโดยการขยายพื้นที่ออกไป และมีการบุกรุกลักลอบตัดฟันไม้มีค่าเป็นจำนวนมาก โดยเหตุนี้ป่าอันเป็นทรัพยากรสำคัญของชาติที่ให้ความอุดมสมบูรณ์แก่ดิน แหล่งกำเนิดของน้ำและแหล่งผลิตไม้ ถูกทำลายหมดไปในอัตราสูงเกินสมควรซึ่งเป็นผลร้ายต่อการเศรษฐกิจของประเทศในที่สุด ความจำเป็นทางเศรษฐกิจขั้นแรกจึงได้แก่การจำแนกที่ดิน ออกเป็นที่ทำมาหากินและป่าสงวนทั่วประเทศ กับการจัดสรรที่ดินให้ประชาชนซึ่งไม่มีที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง จำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ล้านคน โดยให้ดำเนินการดังนี้

(1) ให้กรมที่ดิน กรมป่าไม้และกรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องดำเนินการจำแนกที่ดินทั่วประเทศ เพื่อให้มีเขตป่าสงวนในขั้นต้น ประมาณ 250,000 ตารางกิโลเมตร หรือ 156 ล้านไร่ ขณะนี้มีเขตที่เป็นป่าอยู่ 187 ล้านไร่ ผลของการจำแนกประเภทที่ดิน จะทำให้มีเนื้อที่จัดสรรให้เกษตรกรได้เพิ่มขึ้นประมาณ 30 ล้านไร่ ใน 6 ปีข้างหน้าควรจะต้องดำเนินการจำแนกประเภทที่ดินให้สำเร็จบริบูรณ์

(2) สงวนป่าไม้ไว้เป็นสมบัติของชาติเป็นเนื้อที่ 156 ล้านไร่ หรือประมาณ 250,000 ตารางกิโลเมตร ต่อไปเมื่อพลเมืองเพิ่มขึ้นอาจลดลงได้เหลือ 125 ล้านไร่ หรือประมาณ 200,000 ตารางกิโลเมตร แยกเป็น ป่าต้นน้ำลำธาร 100,000 ตารางกิโลเมตร

(3) จัดสรรที่ดินให้ประชาชนที่ประสงค์จะทำการเพาะปลูก แต่ไม่มีที่ดินของตนเองเป็นพื้นที่ 30 ล้านไร่ ในอนาคตเมื่อประชาชนต้องการที่ดินทำการเพาะปลูกเพิ่มขึ้นอีก ก็ยังมีที่ดินสำรองอีก 30 ล้านไร่

การจำแนกประเภทที่ดินและการสงวนป่าไม้ถือเป็นการพัฒนาการเศรษฐกิจที่เร่งด่วนอันมีความสำคัญเป็นอันดับแรก และจะต้องเร่งดำเนินการโดยได้ผลในระยะ 6 ปีข้างหน้า และงานด้านนี้ จำเป็นต้องมีการร่วมมือและประสานงาน ระหว่างกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงเกษตรอย่างใกล้ชิด ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้จะต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพของเหตุการณ์

รัฐบาลในสมัยนั้นมึนโยบายที่จะดำเนินการอย่างจริงจังโดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายป่า จึงพยายามกำหนดให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศไทย เป็นสัดส่วนอย่างเหมาะสม และได้มอบนโยบายให้

¹ ประกาศพระบรมราชโองการเรื่องแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 77 ตอน 85 ฉบับพิเศษ, 20 ตุลาคม 2503, หน้า 37-40.

สภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงเกษตร ดำเนินการพิจารณาหาแนวทางแก้ไข ซึ่งมีการจัดทำโครงการสำรวจและจำแนกประเภทที่ดินขึ้นและคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ตั้งศูนย์อำนวยการสำรวจและประมวลผล การจำแนกประเภทที่ดินขึ้นในกรมที่ดิน พร้อมกับแต่งตั้งคณะอนุกรรมการอำนวยการจำแนกและประมวลผล มีรองปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน กรรมการประกอบด้วย ส่วนราชการต่าง ๆ คือ กรมที่ดิน กรมป่าไม้ กรมกสิกรรม กรมการข้าว กรมชลประทาน กรมประมง กรมปศุสัตว์ กรมโลหกิจ กระทรวงกลาโหม และสภาพัฒนาเศรษฐกิจ รวม 19 คน^๕ การดำเนินงานดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นของนโยบายวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศไทยที่สำคัญในเวลาต่อมา ได้แก่ นโยบายสำรวจและจำแนกประเภทที่ดิน นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน และนโยบายที่ดินแห่งชาติ

1. นโยบายสำรวจและจำแนกประเภทที่ดิน

เมื่อเริ่มต้นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศภายใต้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) รัฐบาลได้ประกาศนโยบายการใช้ที่ดินแห่งชาติขึ้นเป็นครั้งแรกในปี 2504 โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 เห็นชอบและให้ดำเนินการตามความเห็นของ "คณะกรรมการสำรวจและจำแนกประเภทที่ดิน" คือ สมควรให้สงวนคุ้มครองป่าในท้องที่ 60 จังหวัด ประมาณ 1,300 แปลง เนื้อที่ประมาณ 279,689 ตารางกิโลเมตรหรือร้อยละ 54 ของพื้นที่ประเทศ ป่าที่สมควรจัดสรรเพื่อเกษตรกรรมและใช้ประโยชน์อย่างอื่น ประมาณ 51,196 ตารางกิโลเมตร และให้ดำเนินการดังนี้^๖

(1) ให้จังหวัดประกาศเขตป่าที่จะสงวนคุ้มครองและป่าที่ควรเปิดจัดสรรเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ โดยการประมาณในแผนที่ให้ราษฎรและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องทราบ

(2) ให้สำรวจการครอบครองที่ดินราษฎร ในเขตป่าที่จะคุ้มครองไว้เป็นหลักฐานประกอบการพิจารณาว่า ที่ดินซึ่งราษฎรได้ครอบครองอยู่นั้นสมควรจะสงวนคุ้มครองไว้หรือควรกันเขตออกให้ราษฎรประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพต่อไป

(3) ให้สำรวจป่าที่สมควรจะเปิดจัดสรรสำหรับการเกษตรกรรมให้ทราบถึงความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่ เพื่อความเหมาะสมในการดำเนินงานตามโครงการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินซึ่งกำหนดไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

(4) บริเวณป่า ที่คณะอนุกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัดเห็นสมควรกำหนดเป็นป่าสงวนคุ้มครองรักษาไว้เป็นสมบัติของชาติโดยถาวร หากทบวงการเมืองใดประสงค์จะเข้าใช้ประโยชน์ ต้องทำความตกลงกับกระทรวงเกษตรฯ และได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเป็นราย ๆ ไป

(5) ป่าที่เห็นสมควรเปิดจัดสรร เพื่อเกษตรกรรมและใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่น ให้จังหวัดและอำเภอท้องที่ดำเนินการจัดสรรให้ประชาชนตามโครงการและระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชนของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ โดยไม่ต้องขอรับความเห็นชอบจากกระทรวงเกษตร

^๕ อนันต์ โกเมศ, โครงการปรับปรุงการจำแนกประเภทที่ดิน, (กรุงเทพฯ: กรมพัฒนาที่ดิน, 2527), หน้า 2-5.

^๖ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ สร.13828/2504," 14 พฤศจิกายน 2504.

^๗ กระทรวงมหาดไทย, "หนังสือที่ มท.9911/2524," 23 มิถุนายน 2504.

ในปี 2511 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ขอให้คณะรัฐมนตรีเปลี่ยนแปลงหลักการขอเช่าใช้ประโยชน์ในเขตป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติ ให้รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติเสียใหม่ เนื่องจากได้รับรายงานจากกรมป่าไม้ว่ามีหน่วยราชการยื่นเรื่องราขอเช่าใช้ประโยชน์ในเขตป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้เป็นจำนวนมากเป็นการขอใช้ประโยชน์เป็นการชั่วคราวและถาวร บางรายขอให้กันพื้นที่ป่าตามจำนวนที่ต้องการออกจากเขตป่าดังกล่าว ซึ่งเมื่อเสนอขออนุมัติไปแล้วคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาอนุมัติทุกราย กรมป่าไม้จึงเสนอความเห็นว่าเป็นการแบ่งเบาภาระเรื่องที่จะเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้น้อยลง และเพื่อให้การพิจารณาเรื่องดังกล่าวเป็นไปอย่างรวดเร็ว จึงเห็นสมควรเปลี่ยนแปลงหลักการขอเช่าใช้ประโยชน์ในเขตป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติเสียใหม่ดังนี้^๑

(1) บริเวณป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ หากทบวงการเมืองใดประสงค์จะเช่าใช้ประโยชน์โดยไม่กันพื้นที่ขอใช้ประโยชน์ออกจากเขตป่า ที่ได้จำแนกไว้แล้ว ให้เป็นอำนาจของกระทรวงเกษตรฯ พิจารณาอนุมัติได้โดยไม่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

(2) การขอเช่าใช้ประโยชน์ในเขตป่าดังกล่าวข้างต้น หากจำเป็นต้องกันพื้นที่ขอใช้ประโยชน์ออกจากเขตป่า จะต้องทำความตกลงกับกระทรวงเกษตรฯ และต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเป็นราย ๆ ไป

คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาและมีมติเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2511 เห็นชอบตามที่กระทรวงเกษตรเสนอ^๒

2. นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน

2.1 สถานการณ์การใช้ประโยชน์ที่ดิน

ภายใต้ต้นนโยบาย "การสำรวจและจำแนกประเภทที่ดิน" หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบได้ดำเนินการเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ และกรรมสิทธิ์ที่ดินในลักษณะต่าง ๆ มาตามลำดับ จนถึงปี 2525 "คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ" ได้สรุปสถานการณ์การใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศเสนอนายกรัฐมนตรี (พลเอกเปรม ติณสูลานนท์) ว่า^๓

(1) ในพื้นที่ป่าไม้ถาวร 161 ล้านไร่ กรมป่าไม้ได้ประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์และอื่น ๆ เป็นพื้นที่ประมาณ 116 ล้านไร่ ซึ่งยังมีพื้นที่ป่าไม้ถาวรที่ยังไม่ได้ประกาศเป็นป่าสงวนอีกประมาณ 45.9 ล้านไร่ เรียกว่าป่าเตรียมการสงวน

(2) ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งอยู่ในความดูแลของกรมป่าไม้ 116 ล้านไร่ ประมาณว่ามีราษฎรบุกรุกเข้าไปใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อทำการเกษตรกรรมประมาณ 30 ล้านไร่

(3) ในพื้นที่ทำการเกษตรกรรม 161 ล้านไร่ ราษฎรได้บุกเบิกพื้นที่เป็นจำนวนมาก แต่กรมที่ดินยังไม่สามารถออกเอกสารสิทธิ์ภายหลังการบุกเบิกได้ทุกพื้นที่ แม้จะดำเนินโครงการเร่งรัดการออกน.ส. 3 ก. ยังมีพื้นที่ตกค้างการออกเอกสารสิทธิ์อีกประมาณ 30 ล้านไร่

^๑ กระทรวงเกษตร, "หนังสือ ที่ กษ.0703/37," 4 มกราคม 2511.

^๒ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ สร.0403/1211," 29 มกราคม 2511.

^๓ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ สร.0202/9939," 18 มิถุนายน 2525.

2.2 มติคณะรัฐมนตรีเรื่องนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมพิจารณาสรุปสถานการณ์การใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศตามที่คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติเสนอ เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 และมีมติกำหนดนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน ดังนี้⁷

2.2.1 พื้นที่ป่าไม้ถาวรซึ่งยังไม่ได้ประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

- 1) พื้นที่ป่าไม้ถาวรซึ่งยังไม่ได้ประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่มีประมาณ 45.9 ล้านไร่ ให้กรมป่าไม้ดำเนินการสอบสวนเพื่อประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี
- 2) ในพื้นที่ซึ่งมีผู้บุกรุกทำกินเป็นเวลานานแล้วและไม่สามารถคืนเป็นสภาพป่าได้อีกต่อไป ให้กรมป่าไม้ดำเนินการสอบสวนและออกเอกสารสิทธิ (ส.ท.ก.) โดยเร็ว
- 3) ในพื้นที่ซึ่งเหมาะสมต่อการเกษตรกรรมแต่ยังคงสภาพป่าไม่อยู่ให้รักษาไว้เป็นป่าต่อไปไม่ควรจำแนกเป็นพื้นที่ทำกิน
- 4) ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับกรมที่ดิน กรมแผนที่ทหาร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำการสำรวจและจำแนกประเภทที่ดินอย่างละเอียด ให้แล้วเสร็จในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534)

2.2.2 พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติซึ่งมีราษฎรบุกรุก ที่มีอยู่ประมาณ 30 ล้านไร่ ให้ดำเนินการดังนี้

- 1) จัดทำโครงการจำแนกประเภทที่ดินในพื้นที่ 30 ล้านไร่ ให้แล้วเสร็จในสิ้นแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534)
- 2) พื้นที่ซึ่งไม่สามารถทำการเกษตรกรรมได้ ให้กรมป่าไม้หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำโครงการหมู่บ้านป่าไม้ และดำเนินการปลูกป่าให้เต็มพื้นที่
- 3) พื้นที่ซึ่งเหมาะสมต่อการทำเกษตรกรรม ให้กรมป่าไม้หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำโครงการภาษีที่ดิน (ส.ท.ก.)

2.2.3 พื้นที่ซึ่งราษฎรยังไม่ได้บุกรุกและยังมีสภาพป่าที่สมบูรณ์ ให้กรมป่าไม้รักษาไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.2.4 ผลการจำแนกประเภทที่ดิน ตาม ข้อ 2.2.1,4) และ ข้อ 2.2.2,3) ให้เสนอคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายต่อไป

2.2.5 การดำเนินงาน ตามข้อ 2.2.1,2) และข้อ 2.2.2,3) ให้ดำเนินการโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับจำนวนที่ดินที่จะให้ถือครอง

2.2.6 การจัดที่ดิน ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบันให้ดำเนินการต่อไป แต่ไม่ให้ขยายพื้นที่ดำเนินการและให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทำแผนปฏิบัติการ หรือโครงการในการจัดที่ดินที่เหลืออยู่ให้แล้วเสร็จภายใน 5 ปี

⁷ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ สร.0202/4962," 29 มิถุนายน 2525.

2.2.7 **ให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบจัดทำแผนปฏิบัติการหรือโครงการ** โดยให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประสานงานดูแลและเร่งรัด และคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (ก.ช.ช.) ควบคุมและติดตามการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว

นโยบายที่ดินแห่งชาติปัจจุบัน

ในปี 2528 ‘คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ’ เห็นว่าที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาชนบท และเป็นพื้นฐานของการประกอบการเกษตรกรรมซึ่งเป็นอาชีพของประชาชนส่วนใหญ่ในชนบท ประกอบกับรัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหาที่ดินของชาติ ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการแก้ไข จึงมีมติให้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติว่าจ้างสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการกำหนดนโยบายที่ดินของประเทศ ทั้งนี้โดยการกำกับดูแลของคณะอนุกรรมการที่ดิน¹³

ในการศึกษาเพื่อกำหนดนโยบายที่ดินของประเทศ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ดินให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายประเทศ คือ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรที่ดิน เพื่อให้การกระจายรายได้มีความเท่าเทียมกันมากขึ้น เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้มีการอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดิน สำหรับการใช้ประโยชน์ในอนาคต และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยแบ่งนโยบายที่ดินออกเป็น 2 ด้านอย่างกว้าง ๆ ได้แก่ ‘ด้านการใช้ที่ดิน’ และ ‘ด้านการถือครองที่ดิน’

ปี 2530 คณะอนุกรรมการที่ดินได้พิจารณารายงานการศึกษาและมีมติว่า การแก้ไขปรับปรุงปัญหาที่ดินและการพัฒนาที่ดินของประเทศให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ควรจะมีนโยบายที่ดินที่มีเอกภาพชัดเจน ไม่ขัดแย้งกับนโยบาย กฎหมายและมติต่าง ๆ ที่มีอยู่ เพื่อเป็นแนวทางกำหนดหน่วยงานเกี่ยวกับที่ดิน ปฏิบัติงานให้เกิดผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่เป็นธรรมแก่สังคมและความมั่นคงสูงสุด และได้เสนอนโยบายที่ดินของประเทศต่อคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติพิจารณา ซึ่งได้ให้ความเห็นชอบ เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2530 ต่อมาได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นชอบและอนุมัติให้ดำเนินการเกี่ยวกับนโยบายที่ดิน ตามมติของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติโดยกำหนดให้เป็น ‘นโยบายที่ดินของชาติ’ เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2530 ซึ่งมีสาระสำคัญคือ¹⁴

การแก้ไขปรับปรุงปัญหาที่ดินและการพัฒนาที่ดินของประเทศไทย ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ควรจะมีนโยบายที่ดินที่มีเอกภาพชัดเจน ไม่ขัดแย้งกับนโยบายกฎหมายและมติต่าง ๆ ที่มีอยู่ เพื่อเป็นแนวทางกำหนดหน่วยงานเกี่ยวกับที่ดินในการปฏิบัติงาน และเพื่อให้เกิดผลตอบแทนทางเศรษฐกิจเกิดความเป็นธรรมแก่สังคม และเกิดความมั่นคงสูงสุด จึงได้กำหนดนโยบายที่ดินของประเทศ โดยจำแนกออกเป็นนโยบายเฉพาะด้าน ตลอดจนกลยุทธ์และมาตรการในการดำเนินการ ดังนี้

¹³ มติคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ, ครั้งที่ 1/2528, 19 กุมภาพันธ์ 2528.

¹⁴ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ‘หนังสือที่ สร.0202/16060,’ 2 กันยายน 2530.

1. นโยบาย

1.1 นโยบายที่ดินเพื่อเศรษฐกิจ

1.1.1 *ที่ดินของเอกชน* ในที่ดินที่เอกชนถือครองซึ่งให้ประโยชน์เป็นที่ทำการเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และที่อยู่อาศัยนั้น ให้มีนโยบายดังนี้

1.1.1.1 เร่งรัดออกเอกสารสิทธิ ในที่ดินที่เอกชนถือครอง ให้มีสิทธิครอบครองอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยให้ความสนับสนุนโครงการพัฒนากรรมที่ดินและเร่งรัดออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศซึ่งกำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

1.1.1.2 ปรับปรุงโครงสร้างระบบภาษีที่ดิน โดยกำหนดแนวทางการประเมินราคาทรัพย์สิน ในเขตการใช้ที่ดินต่าง ๆ ให้ตรงกับหลักวิชาการและข้อเท็จจริง กำหนดอัตราภาษีก้าวหน้าตามจำนวนเนื้อที่ถือครอง โดยไม่ให้กระทบกระเทือนต่อเกษตรกรขนาดเล็ก และกำหนดอัตราภาษีในอัตราที่สูง เพื่อจัดเก็บต่อผู้ที่ครอบครองที่ดินโดยละทิ้งไว้มิได้ใช้ทำประโยชน์หรือมิได้เพื่อประสงค์จะเก็งกำไร เพื่อเป็นมาตรการเสริมในการแก้ปัญหา การถือครองที่ดินจำนวนมากและมีได้ใช้ทำประโยชน์ป้องกันการซื้อเพื่อการเก็งกำไร และช่วยให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้น ในการบำรุงรักษาวิชาศึกษาพื้นฐานต่าง ๆ ที่เชื้ออำนาจให้แก่การใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ ในพื้นที่นั้น ๆ

1.1.1.3 ออกกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม เพื่อสงวนพื้นที่ทำการเกษตรที่มีความอุดมสมบูรณ์ไว้มิให้เปลี่ยนสภาพการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมอื่น ๆ

1.1.1.4 เร่งดำเนินการพัฒนาการเกษตรโดยแบ่งพื้นที่ออกเป็น 2 ส่วน คือ

1) พื้นที่การเกษตร ในเขตชลประทานประมาณ 21 ล้านไร่ ให้ปรับโครงสร้างการผลิตสินค้าเกษตรบางชนิด เช่น ข้าว อ้อยและหาพืชชนิดใหม่มาปลูกแทน ลดต้นทุนในการผลิต และสร้างกิจกรรมที่เพิ่มมูลค่าของสินค้าเกษตร ซึ่งจะเป็นระบบเกษตรครบวงจรโดยสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมในการพัฒนา

2) พื้นที่เขตเกษตรน้ำฝน ในบริเวณพื้นที่ที่ดินมีความอุดมสมบูรณ์ ปริมาณน้ำฝนสม่ำเสมอ ให้มีการกระจายการผลิต โดยการปลูกพืชที่ให้ผลตอบแทนสูง เช่น ไม้ผลและไม้ยืนต้น และเร่งรัดการวิจัยในการเพิ่มผลผลิตของพืชให้สูงขึ้น ส่วนในบริเวณที่ดินไม่ค่อยเหมาะสมต่อการเกษตร ปริมาณน้ำฝนไม่สม่ำเสมอ ให้เลิกปลูกพืชที่ให้ผลตอบแทนต่ำ เร่งรัดการวิจัยเกี่ยวกับพันธุ์พืชที่จะนำมาปลูกทดแทน และระบบการปลูกพืชที่เหมาะสมกับแต่ละท้องถิ่น

1.1.1.5 ปรับปรุงและแก้ไขดินที่มีปัญหาพิเศษ เช่น ดินเปรี้ยว ดินเค็ม ดินยึดหดตัวสูง ดินทรายจัด ดินตื้น ซึ่งมีเนื้อที่รวมถึง 63 ล้านไร่ โดยเร่งรัดดำเนินการวิจัย เพื่อหาวิธีแก้ไขและปรับปรุง ตลอดจนแนวทางในการนำที่ดินเหล่านี้ มาใช้ประโยชน์ในอนาคตเพื่อแก้ปัญหาขาดแคลนที่ดินทำกิน

1.1.1.6 จัดทำโครงการอนุรักษ์ดินและน้ำ โดยใช้วิธีการที่ไม่ยุ่งยากและลงทุนน้อย สามารถถ่ายทอดให้เกษตรกรแต่ละราย สามารถนำไปปฏิบัติได้เอง โดยรัฐเป็นผู้ให้คำแนะนำทางด้านวิชาการ ส่วนในพื้นที่ที่มีปัญหารุนแรงเกินขีดความสามารถของเกษตรกรนั้น ให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการ

1.1.1.7 เร่งรัดดำเนินการและประกาศใช้ผังเมืองรวม ที่อยู่ในระหว่างดำเนินการให้แล้วเสร็จ เพื่อให้การใช้ที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและชุมชนตรงกับหลักการวางผังเมือง และให้รัฐและเอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาภาคและเมืองหลัก

1.1.2 ที่ดินในเขตป่าไม้

1.1.2.1 ให้มีการพัฒนาในเขตป่าเศรษฐกิจจำนวน 30 ล้านไร่ โดยเน้นหนักให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา โดยเฉพาะในการปลูกสร้างสวนป่า

1.1.2.2 เพิกถอนสภาพป่าไม้ถาวร และป่าสงวนแห่งชาติ บริเวณที่ราษฎรบุกรุกเข้าอยู่อาศัยจนมีอาคารบ้านเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างถาวร หรือเป็นที่ตั้งของสถานที่ราชการ และให้กรรมสิทธิ์แก่ผู้ที่ครอบครองอยู่ในปัจจุบันตามขั้นตอนที่เหมาะสม และตามสภาพของพื้นที่

1.1.2.3 แบ่งพื้นที่ป่าชายเลน จำนวน 1.67 ล้านไร่ ออกเป็น เขตสงวน เขตอนุรักษ์ และเขตพัฒนาอย่างชัดเจน และดำเนินการพัฒนาตามเขตที่กำหนดไว้

1.2 นโยบายที่ดินเพื่อสังคม

จากข้อมูลที่มีอยู่ประชากรจำนวนไม่น้อยกว่า 2.5 ล้านครอบครัว หรือ 12 ล้านคน มีปัญหาในเรื่องที่ดินทำกิน ซึ่งสามารถจำแนกออกเป็นผู้บุกรุกทำกิน ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ผู้เช่าที่ดิน และผู้ไร้ที่ดินทำกิน เป็นต้น ประชากรเหล่านี้มีความอ่อนแอทางเศรษฐกิจ และมีสภาพยากจน และเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานในเรื่องที่ดินทำกินให้สามารถเลี้ยงชีพได้ตามอัตภาพ โดยมีนโยบายดังนี้

1.2.1 โครงการจัดที่ดินที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

1.2.1.1 ให้กรมประมงและกรมส่งเสริมสหกรณ์เร่งดำเนินการจัดที่ดินที่ยังเหลืออยู่ประมาณ 1.8 ล้านไร่ ให้แล้วเสร็จ ภายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 โดยให้ความสำคัญกับการสำรวจรังวัดการบรรจุสมาชิกนิคม และการออกเอกสารสิทธิ์

1.2.1.2 เร่งดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ในเขตที่ดินของเอกชนที่ประกาศเขตปฏิรูปไว้แล้ว และในที่ดินของรัฐให้แล้วเสร็จ ภายใน 10 ปี และ 15 ปี ตามลำดับ โดยในที่ของรัฐให้เร่งกระจายสิทธิการถือครองเป็นอันดับแรกก่อนการพัฒนา และขยายการปฏิรูปที่ดินในที่ของเอกชนให้มากขึ้น

1.2.1.3 ให้ดำเนินโครงการ ส.ท.ก. ให้แล้วเสร็จภายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 โดยให้ใช้ผลการจำแนกประเภทที่ดินเป็นหลักในการดำเนินงาน และปรับปรุงระบบแผนที่ให้เป็นระบบเดียวกัน

1.2.1.4 ทบทวนและแก้ไข ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ มติต่าง ๆ และองค์การในการจัดที่ดิน เพื่อแก้ไขความแตกต่างในด้านสิทธิที่ดิน ขนาดของที่ดิน ระดับในการพัฒนา และปัญหาในการจัดที่ดิน

1.2.2 โครงการจัดที่ดินในอนาคต

1.2.2.1 นำพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกบุกรุกที่เลิกจากการกำหนดเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และป่าเศรษฐกิจ ที่สาธารณประโยชน์และที่รกร้างว่างเปล่า ที่มีประชาชนบุกรุกเข้าทำกินมาจัดให้แก่ราษฎร โดยคำนึงถึงความเหมาะสมของดินเป็นหลัก

1.2.2.2 ในพื้นที่ที่กรมป่าไม้ดำเนินโครงการ ส.ท.ก. ไว้แล้ว และอยู่นอกเขตที่กำหนดให้เป็นป่าไม้ตามนโยบายการป่าไม้แห่งชาติ ให้ดำเนินการจัดโครงการที่ดินทำกินต่อไป โดยทำการปรับปรุงระบบแผนที่ในส่วนที่ดำเนินการไปแล้วในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ให้เป็นระบบเดียวกันกับกรมที่ดิน ทำการโยกย้ายเกษตรกรที่อาศัยทำกินอยู่ในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตร หรือเขตสงวน

หวงห้ามไปอยู่ในที่ที่เหมาะสม พื้นที่ส่วนนี้ควรยึดหลักให้สิทธิการทำประโยชน์ประมาณ 5-10 ปี เพื่อให้การพัฒนาปัจจัยพื้นฐานโดยรัฐเสร็จสิ้น จึงจะให้กรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับพื้นที่ที่จะดำเนินการจัดที่ดินส่วนอื่น ๆ โดยหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการระดับชาติ ซึ่งได้เสนอให้มีการจัดตั้งขึ้นในอนาคต เป็นผู้ดำเนินการในพื้นที่ส่วนนี้ต่อเนื่องจากกรมป่าไม้

1.2.2.3 ให้มีการพัฒนาปัจจัยขั้นพื้นฐาน ควบคู่ไปกับการจัดที่ดิน

1.2.2.4 ชลอการให้กรรมสิทธิ์ที่ดินในระยะแรก โดยควรให้สิทธิการทำประโยชน์ประมาณ 5-10 ปี แล้วจึงให้กรรมสิทธิ์ที่สมบูรณ์ หรือกำหนดเงื่อนไขที่เหมาะสม

1.2.2.5 ให้จัดโครงการ เป้าหมาย และแผนงานรวม จัดที่ดินของประเทศ และแบ่งให้แต่ละหน่วยงานรับผิดชอบตามความเหมาะสม ทั้งนี้ให้ดำเนินงานหลังจากได้มีการปรับปรุง การจำแนกประเภทที่ดิน และกรมป่าไม้กำหนดพื้นที่ป่าไม้ จำนวน 123 ล้านไร่ เสร็จแล้ว

1.2.2.6 ปรับปรุงการเรียกเก็บเงินค่าพัฒนาที่ดินในการจัดที่ดิน ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 มาตรา 10 ให้สูงขึ้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม ที่ได้นำภาษีอากรจากส่วนอื่น ๆ มาใช้จ่ายในการจัดที่ดิน และก่อให้เกิดภาวะผูกพันในที่ดิน และสอดคล้องกับโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่จัดซื้อที่ดินมาแล้วให้เกษตรกรเช่าซื้อ

1.2.2.7 จัดตั้งสถาบันการเงินในรูปของธนาคารที่ดิน เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสนับสนุนการดำเนินงานจัดที่ดินและการปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้การจัดที่ดินและการปฏิรูปที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และช่วยให้ราษฎรที่ไร้ที่ดิน ได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ตลอดจนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างถูกต้องตามกฎหมายต่อไป

1.3 นโยบายที่ดินเพื่อการอนุรักษ์

กำหนดให้มีพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์จำนวนร้อยละ 15 ของเนื้อที่ทั้งประเทศ หรือ ประมาณ 45 ล้านไร่ ซึ่งจะรวมถึงเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตต้นน้ำลำธารโดยมีนโยบาย ดังนี้

1.3.1 ให้มีการป้องกัน ควบคุม การบุกรุกทำลายต้นน้ำลำธาร อย่างเข้มงวด และเร่งรัดการปลูกป่าทดแทน ตลอดจนการดำเนินงานวิจัย เพื่อหาวิธีการฟื้นฟูเขตต้นน้ำลำธาร

1.3.2 จัดทำแผนแม่บทในการพัฒนาเขตอุทยานแห่งชาติ จำนวน 16 ล้านไร่ ให้สามารถใช้เป็นทั้งอุทยานแห่งชาติ และสถานที่ท่องเที่ยวพักผ่อน และส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา

1.3.3 ทบทวนแก้ไขกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ตลอดจนรวมเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเข้ากับเขตอุทยานแห่งชาติ เพื่อให้การจัดเก็บเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

1.4 นโยบายที่ดินเพื่อความมั่นคง

กำหนดให้มีการใช้ที่ดินส่วนหนึ่ง เพื่อกิจกรรมที่สนับสนุนความมั่นคงของชาตินอกเหนือจากที่ดินที่ใช้ในราชการทหารในปัจจุบันเพื่อจัดตั้งเป็นนิคมชายแดน หรือโครงการเพื่อความมั่นคงในพื้นที่ต่าง ๆ ตามความเหมาะสม

1.5 นโยบายชาวเขา

โดยที่ปัญหาเกี่ยวกับชาวเขาที่เป็นที่อยู่ในขณะนี้ มีความเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ สังคม การอนุรักษ์ และความมั่นคงของชาติเป็นอย่างยิ่ง จึงไม่สามารถกำหนดนโยบายในการแก้ปัญหา เกี่ยวกับ

ชาวเขาไว้ในนโยบายทั้ง 4 ประการ ดังกล่าวข้างต้นได้ ฉะนั้น นโยบายเกี่ยวกับชาวเขาจึงกำหนดให้แบ่งชาวเขาออกเป็น 2 ประเภท ตามวัฒนธรรมและประเพณี และดำเนินการ ดังนี้

1.5.1 กลุ่มที่ 1 คือ พวกที่สามารถกำหนดให้อยู่เป็นหลักแหล่งได้นั้น ให้จัดให้อยู่ในชุมชนเดิม และจัดให้มีกิจกรรมปลูกป่า และรักษาป่าในบริเวณดังกล่าว

1.5.2 กลุ่มที่ 2 คือ ชาวเขา ที่ชอบอพยพเคลื่อนย้าย เพื่อทำไร่เลื่อนลอย ให้จัดทำโครงการจัดที่ดินให้อยู่อย่างถาวรในพื้นที่ราบพร้อมทั้งให้มีการควบคุมการเคลื่อนย้ายอย่างใกล้ชิดตลอดจนสกัดกั้นและป้องกันการอพยพเข้ามาใหม่

2. กลยุทธ์และมาตรการ

เพื่อให้นโยบายที่ดินดังกล่าวมีความเป็นไปได้ ให้มีกลยุทธ์และมาตรการ ดังนี้

2.1 การปรับปรุงการจำแนกประเภทที่ดิน

2.1.1 เร่งรัดการปรับปรุงการจำแนกประเภทที่ดิน เพื่อให้ทราบถึงสถานการณ์ที่แท้จริงของที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และป่าเตรียมการสงวนให้แล้วเสร็จภายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เพื่อให้สามารถกำหนดกิจกรรม และแนวทางการดำเนินงานในพื้นที่เหล่านั้นได้อย่างเหมาะสม

2.1.2 ปรับปรุงระบบแผนที่ในการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินให้เป็นระบบแผนที่ U.T.M. (UNIVERSAL TRANSVERSE MERCATOR) เช่นเดียวกับกรมแผนที่ทหาร กรมที่ดิน และกรมป่าไม้ เพื่อให้มีมาตรฐานเดียวกันทุกหน่วยงาน

2.2 การปรับปรุงระบบข้อมูลที่ดิน

ให้รัฐบาลสนับสนุนให้มีการปรับปรุงระบบข้อมูลที่ดิน โดยวิธีที่ทุกหน่วยงานยอมรับให้มีระบบแผนที่ที่เป็นระบบเดียวกัน โดยให้การสนับสนุนด้านการนำเทคโนโลยีและจัดหาเครื่องมือ เครื่องใช้ ในการดำเนินงาน ตลอดจนถึงอบรมบุคลากร

กฎหมายแม่บทกำหนดบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดิน

จากสาระสำคัญของนโยบายเกี่ยวกับที่ดินของประเทศไทยที่ผ่านมาจะเห็นว่า ก่อนปี 2504 ปัญหาด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศยังไม่รุนแรงมาก ทั้งนี้เนื่องจากประชากรของประเทศยังมีน้อยไม่ถึง 25 ล้านคน และยังมีพื้นที่สำหรับขายอีกมาก นโยบายเกี่ยวกับที่ดินของรัฐบาลจึงมุ่งเน้นเรื่อง 'การกระจายการถือครองที่ดิน' เป็นหลัก ด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินเน้นแต่เฉพาะพื้นที่ป่าไม้เพียงอย่างเดียว เพิ่งจะมีการกล่าวถึงการใช้ที่ดินของประเทศอย่างเป็นระบบตามกระบวนการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน คือ การกำหนดพื้นที่ป่าไม้ พื้นที่เกษตรกรรม และพื้นที่เพื่อการตั้งถิ่นฐานและอยู่อาศัย ในนโยบายที่ดินแห่งชาติปี 2530 นี้เอง โดยกำหนดสาระไว้ดังนี้

ข้อ 1.3 การกำหนดบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้

ข้อ 1.1.1.3 การกำหนดบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

ข้อ 1.1.1.7 การกำหนดบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการตั้งถิ่นฐานและอยู่อาศัย

สำหรับนโยบายที่ดินแห่งชาติเพื่อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละบริเวณข้างต้น ปัจจุบันมีกฎหมายซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับการกำหนดขอบเขตพื้นที่และการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ดินแห่งชาติ 5 ฉบับ คือ

กฎหมายที่เป็นแม่บทกำหนดขอบเขตบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ คือ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507

กฎหมายที่เป็นแม่บทกำหนดขอบเขตบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม คือพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.2526

กฎหมายที่เป็นแม่บทกำหนดขอบเขตบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการตั้งถิ่นฐานและอยู่อาศัย คือพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา มีการนำกฎหมายแม่บททั้งห้าฉบับข้างต้นไปบังคับใช้และมีกรณีความขัดแย้งปัญหาข้อกฎหมายในประเด็นสำคัญที่น่าสนใจหลายประการ คือ

1. พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503

1.1 เจตนารมณ์ของกฎหมาย

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่จะสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าไว้เพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชนส่วนรวม เนื่องจากสัตว์ป่าเป็นทรัพยากรธรรมชาติซึ่งมีค่ายิ่งของประเทศชนิดหนึ่งที่อยู่อาศัยทางเศรษฐกิจ วิทยาการ และการรักษาความงามตลอดจนคุณค่าตามธรรมชาติไว้ ดังนั้นเมื่อรัฐบาลเห็นสำคัญกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยพลัดภัยเพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่าก็กระทำได้โดย ‘ประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า’ ซึ่งที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้นต้องเป็นที่ดินที่ไม่อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใด ซึ่งไม่ใช่ทบวงการเมือง¹⁵ และการขยายหรือการเพิกถอนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนให้กระทำโดย ‘พระราชกฤษฎีกา’ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503 มีทั้งหมด 48 มาตรา

สำหรับการดำเนินงานจัดตั้ง ‘เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า’ ได้ประกาศเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแห่งแรกของประเทศไทยเมื่อปี 2508 คือ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าสลักพระ อยู่ในท้องที่อำเภอศรีสวัสดิ์ และอำเภอเมืองกาญจนบุรี จังหวัดกาญจนบุรี ปัจจุบัน (2529) มีการประกาศเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าไปแล้ว รวม 28 แห่ง ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 20,654 ตารางกิโลเมตร¹⁶ ซึ่งเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเหล่านี้อยู่ในความรับผิดชอบดำเนินงานของกองอนุรักษ์สัตว์ป่า กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

1.2 ประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

การดำเนินงานเพื่อกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า มีการวินิจฉัยปัญหากฎหมาย ซึ่งมีข้อสงสัยเกิดว่านักกฎหมายเข้าใจสิ่งต่าง ๆ ตรงกันหรือไม่ ในการให้น้ำหนักกับปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งทำให้ผลการ

¹⁵ มาตรา 19, พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503

¹⁶ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, ประมวลทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมของไทย (กรุงเทพมหานคร สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ, 2531, หน้า 98.

ตีความแตกต่างกันไป ดังกรณีคำวินิจฉัยทางปกครอง เรื่องการกำหนดที่ดินให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า¹⁷ ซึ่งกรมป่าไม้หรือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เนื่องจากเจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ไม่เห็นเกี่ยวกับการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ ทับพื้นที่ป่าไม้ซึ่งทางราชการได้อนุญาตให้บุคคลเข้าไปทำไม้ เก็บหาของป่า ฯลฯ ตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ รวม 4 ฉบับ แตกต่างกันเป็นสองฝ่าย คือ

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า การที่บุคคลใดได้รับอนุญาตให้เข้าไปมีสิทธิเหนือพื้นที่ป่าไม้โดยชอบด้วยกฎหมาย เป็นเพียงบุคคลสิทธิเหนือพื้นดินที่ได้รับอนุญาต ฯลฯ เท่านั้น ยังไม่ถือว่าเป็นการครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ทางราชการจึงตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทับพื้นที่ดังกล่าวได้โดยไม่ขัดต่อมาตรา 19 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า การที่บุคคลใดได้รับอนุญาต ฯลฯ จากทางราชการดังกล่าว ถือว่าเป็นการอนุญาตให้ครอบครองพื้นที่แห่งนั้นเพื่อทำการตามที่ได้รับอนุญาต ฯลฯ โดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งถือได้ว่าบุคคลนั้นได้สิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทางราชการจึงตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทับพื้นที่ดังกล่าวไม่ได้ เพราะขัดกับมาตรา 19 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 8) ได้ประชุมพิจารณาและมีความเห็นว่า

(1) การที่ทางราชการอนุญาตหรือให้สัมปทานแก่บุคคลใดให้เข้าไปทำไม้ เก็บหาของป่า ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราว ทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือให้ประทานบัตรแก่บุคคลใดให้เข้าไปทำเหมืองแร่ในพื้นที่ป่าไม้ หรืออนุญาตให้บุคคลใดเข้าไประเบิดและย่อยหินในพื้นที่ป่าไม้ได้โดยถูกต้อง ตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการนั้น เป็นการอนุญาตให้บุคคลนั้น ‘ครอบครอง’ พื้นที่ที่ได้รับอนุญาตเพื่อดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตได้เป็นการชั่วคราวภายในกำหนดเวลาที่ได้รับอนุญาตได้รับสัมปทานหรือได้รับประทานบัตร แม้มิได้มีผลถึงขนาดเป็น ‘สิทธิครอบครอง’ ซึ่งเป็นการครอบครองโดยมีเจตนาจะยึดถือเพื่อตน แต่ที่ดินดังกล่าวก็เป็นที่ดินที่อยู่ใน ‘ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย’ ของบุคคลนั้น ตามมาตรา 19 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ ซึ่งต้องห้ามมิให้กำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

(2) เมื่อที่ดินที่บุคคลใดได้รับอนุญาต ได้รับสัมปทานหรือได้รับประทานบัตรดังกล่าว เป็นที่ดินที่อยู่ใน ‘ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย’ ของบุคคลนั้นตามนัยมาตรา 19 วรรคสอง และไม่มีผลทำให้สิทธิตามใบอนุญาต สัมปทาน หรือประทานบัตรต้องสิ้นสภาพไปแต่อย่างใด ผู้รับอนุญาต ผู้รับสัมปทาน หรือผู้ถือประทานบัตร ยังคงมีสิทธิดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้วต่อไปได้ โดยไม่เป็นการฝ่าฝืนมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ

¹⁷ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คำวินิจฉัยทางปกครองเรื่อง การกำหนดที่ดินให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า, วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 6 ตอน 3, ธันวาคม 2530, หน้า 650-721.

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา) มีความเห็นบางประการแตกต่างจากกรรมาการร่างกฎหมาย คณะที่ 8 ดังนี้

(1) การอนุญาตตามกฎหมายต่าง ๆ ย่อมมีวัตถุประสงค์ของการอนุญาตเป็นการเฉพาะเรื่องแต่ละเรื่องไป และมีความจำเป็นต้องพิจารณาถึงขอบเขตของการอนุญาตของทางราชการแต่ละเรื่องนั้นเองว่าการอนุญาตในเรื่องใดจะมีผลถึงกับเป็นการให้สิทธิเข้าครอบครองพื้นที่เพื่อกระทำการที่ได้รับอนุญาตหรือไม่ ถ้าปรากฏว่า การใช้พื้นที่เพื่อประโยชน์ในกิจการของเอกชนตามที่ได้รับอนุญาตจากทางราชการนั้น ไม่ถึงกับเป็นการขัดหรือเป็นอุปสรรคต่อการประกาศให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้ว รัฐก็สามารถที่จะกำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้

(2) ทางราชการอาจตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทับซ้อนกับพื้นที่ที่ทางราชการได้อนุญาตให้บุคคลเข้าไปดำเนินการทำไม้ ร่อนแร่ สักรวงแร่ ฯลฯ ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยแร่ ประมวลกฎหมายที่ดินได้ และเห็นว่า การใช้สิทธิของผู้รับอนุญาตที่กระทำอยู่ภายในขอบเขตของการอนุญาตตามกฎหมาย ย่อมไม่เป็นการฝ่าฝืนมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503 และนอกจากนั้น ทางราชการอาจกำหนดเงื่อนไขจำกัดการใช้สิทธิของผู้รับอนุญาตนั้นได้ ทั้งนี้เพื่อให้สิทธิและประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนมีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการสงวนและรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้ตามสมควร

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามความเห็นของคณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 8 กับความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกามีสาระสำคัญแตกต่างกัน สมควรพิจารณาทบทวนอีกครั้งหนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาศัยอำนาจตามข้อ 14(2) ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมาการร่างกฎหมาย พ.ศ.2522 จัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมาการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาข้อหารื้อของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมาการร่างกฎหมาย) พิจารณาแล้วเห็นพ้องกับความเห็นของกรรมาการร่างกฎหมาย คณะที่ 8 และเนื่องจากเลขาธิการฯ ยังคงมีความเห็นแตกต่างไปจากความเห็นของกรรมาการร่างกฎหมาย และโดยที่เลขาธิการฯ เห็นว่าปัญหานี้เป็นปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงเห็นควรที่จะเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อวินิจฉัยต่อไป ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ประชุมพิจารณาและมีมติ ดังนี้

(1) รับทราบความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมาการร่างกฎหมาย) ซึ่งเห็นว่า 'พื้นที่' ที่ทางราชการได้อนุญาตให้เอกชนเข้าไปดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ไม่สามารถตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่าได้

(2) เพื่อประโยชน์ของทางราชการ ทางราชการขอที่จะกำหนดให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้ และให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการตรวจสอบว่ามีข้อกำหนดให้ทางราชการเพิกถอนการอนุญาต สัมปทาน และประทานบัตรให้ถูกต้องเสียก่อน หากไม่มีก็ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องแก้ไขหรือกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว สำหรับรายได้ที่ได้รับอนุญาต สัมปทาน และประทานบัตรไปแล้ว ให้เชิญผู้รับอนุญาตดังกล่าวมาเจรจาทำความเข้าใจความตกลงเป็นราย ๆ ไป แล้วจึงดำเนินการประกาศเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตพื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า ซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นแตกต่างจากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพราะหากมีการปฏิบัติราชการตามแนวความคิดของคณะกรรมการร่างกฎหมายดังกล่าวแล้ว จะมีผลทำให้ทางราชการไม่สามารถตราพระราชกฤษฎีกากำหนด 'พื้นที่' ที่ทางราชการได้อนุญาตให้เอกชนเข้าไปดำเนินกิจการตามบทกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็น 'เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า' ได้ ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวจะรวมถึงพื้นที่ที่ทางราชการได้อนุญาตให้เอกชนทำกิจการเล็กน้อย ซึ่งแนวทางปฏิบัติดังกล่าวย่อมจะเป็นอุปสรรคแก่การปฏิบัติราชการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และอาจไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า

ต่อปัญหากรณีนี้ นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนคานต์ ผู้อำนวยการกองร่างกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เขียนข้อสังเกตไว้ว่า กรณีนี้ยังไม่มีข้อยุติทางกฎหมายที่ตายตัว และมีความเห็นจำเป็นที่จำเป็นต้องพิจารณาถึงผลต่อการตีความในเรื่องนี้คือ 'ประโยชน์ของเอกชนที่มีในสัมปทานหรือการอนุญาตกับประโยชน์ของรัฐ (ของสาธารณชน)' ซึ่งในการหาข้อยุติว่าแนวทางใดจะถูกต่อนั้นควรนำวิชาการคุ้มครองสัตว์สงวนมาเป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยก่อนเสมอ ว่าควรมีลักษณะเช่นใดและมีน้ำหนักต่อความสำคัญของสังคมเพียงใด เพราะการให้น้ำหนักกับปัจจัยที่เกี่ยวข้องจะมีผลทำให้การตีความแตกต่างกันไปได้ ดังนั้น แม้นักกฎหมายจะมีความเป็นกลางและกระทำโดยสุจริตก็ตาม แต่ก็ต้องยอมรับว่าทัศนคติของนักกฎหมายมีผลในการกำหนดแนวทางการตีความกฎหมายอย่างมาก นักกฎหมายต่างคนจึงตีความกฎหมายเกิดผลแตกต่างกันได้เสมอ จนมีการเปรียบเทียบว่า *'บทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นเพียงบทเพลง แต่ผู้บรรเลงคือผู้ตีความกฎหมาย'*

2. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504

2.1 เจตนารมณ์ของกฎหมาย

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนหินวิเศษ ป่าและภูเขา ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม ไม่ให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป เพื่ออำนวยประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชน ดังนั้น เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม เพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชนก็ให้อำนาจกระทำได้โดย 'ประกาศพระราชกฤษฎีกา' กำหนด 'เขตอุทยานแห่งชาติ' ขึ้น ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่ไม่ได้อยู่เป็นกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใด ซึ่งไม่ใช่ทบวงการเมือง การขยายหรือการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 มีทั้งหมด 30 มาตรา

สำหรับการดำเนินการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ได้ประกาศอุทยานแห่งชาติแห่งแรกของประเทศขึ้นเมื่อปี 2505 คืออุทยานแห่งชาติ น้ำหนาวและอุทยานแห่งชาติดงระดู่ จนกระทั่งปี 2529 มีการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติรวมทั้งสิ้น 52 แห่ง" ซึ่ง

" สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, ประมวลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทย, หน้า 107.

อุทยานแห่งชาติจะอยู่ในความดูแลของกองอุทยานแห่งชาติ กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

2.2 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ

การดำเนินงานเกี่ยวกับการกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติมีปัญหาข้อกฎหมาย ซึ่งก่อให้เกิดอุปสรรคต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานสนองนโยบายการใช้ที่ดินของชาติจากความเข้าใจคลาดเคลื่อนและไม่กระจ่างในเรื่องอำนาจหน้าที่ของรัฐ ดังเช่น กรณีการโอนทางหลวงจังหวัดให้แก่กรมป่าไม้*

ข้อเท็จจริง ทางหลวงจังหวัดหมายเลข 2296 ตัดผ่านอุทยานแห่งชาติแก่งตะนะ แต่ไม่เป็นพื้นที่ของอุทยานแห่งชาติเพราะได้ ‘กันส่วน’ ทางหลวงสายนี้ออกจากพื้นที่ของอุทยานแห่งชาติไว้ ต่อมาเมื่อผู้อาศัยทางหลวงดังกล่าวเป็นทางผ่านเข้าไปทำสายป่าไม้ในเขตอุทยานแห่งชาติ กรมป่าไม้จึงขอผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของอุทยานแห่งชาติฯ เพื่อเจ้าหน้าที่กรมป่าไม้จะเข้าไปดำเนินการตามกฎหมายอุทยานแห่งชาติบนถนนสายนี้ได้ กรณีมีปัญหาว่า การออกกฎหมายโอนทางหลวงจังหวัด ซึ่งอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมทางหลวงตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 295 ให้แก่กรมป่าไม้ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการป้องกันการตัดไม้ทำลายป่าของกรมป่าไม้ ตามกฎหมายอุทยานแห่งชาติ จะกระทำได้อหรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 3) มีความเห็นว่า เส้นทางที่เป็นปัญหานั้นนอกจากจะใช้เป็นเส้นทางเข้าออกโครงการป่ากมุลแล้ว ยังได้ให้ประชาชนใช้เป็นทางเข้าแก่งตะนะ ซึ่งเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจของจังหวัดอุบลราชธานีด้วย สภาพของการใช้ประโยชน์ในเส้นทาง จึงเป็นการใช้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชนมาแต่แรกแล้ว ดังนั้นทางที่สำนักงานพลังงานแห่งชาติสร้างจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา 1304(2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และไม่ใช้ที่ราชพัสดุตามข้อยกเว้นในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ

สำหรับการโอนทางหลวงจังหวัดหมายเลข 2296 ให้แก่กรมป่าไม้นั้น ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 กำหนดให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจเกี่ยวกับการป่าไม้ การโอนทางหลวงจังหวัดซึ่งเป็นทางจราจรสาธารณะให้กรมป่าไม้ดูแลรักษาต่อไป น่าจะไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้ เว้นแต่จะได้ถอนสภาพทางหลวงสายนี้ให้พ้นจากการเป็นทางสาธารณะเสียก่อนจึงจะผนวกเข้าเป็นอุทยานแห่งชาติได้ แต่การกระทำเช่นนั้น ต้องดำเนินการตามนัยมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งกรมป่าไม้จะต้องจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้แทนเสียก่อน และการที่จะต้องทำลายพื้นที่ป่าไม้ส่วนหนึ่งเพื่อนำไปสร้างทางทดแทนทางหลวงจังหวัดหมายเลข 2296 นั้นน่าจะไม่มีเหตุผล

และเห็นว่าการป้องกันรักษาทรัพยากรป่าไม้ตามความประสงค์ของกรมป่าไม้ในพื้นที่ดังกล่าวนี้ ยังอาจแก้ไขปัญหาโดยวิธีการบริหารได้โดยร่วมมือกับกรมทางหลวงขอปลูกสร้างด้านตรวจบนเส้นทางหรือแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอุทยานแห่งชาติได้ ไม่มีความจำเป็นจะต้องตราพระราชบัญญัติโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ฯลฯ ให้แก่กรมป่าไม้

* สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คำวินิจฉัยทางปกครองเรื่องการโอนทางหลวงจังหวัด, วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 6 ตอน 2, สิงหาคม 2530, หน้า 413-438

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา) มีข้อสังเกตเกี่ยวกับ การโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินข้างต้น โดยมีความเห็นว่าแม้เลขาธิการฯ จะมีความเห็นตรงกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 3) ที่ว่า ในการแก้ปัญหของกรมป่าไม้เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งการล่าสัตว์ป่าในเขตอุทยานแห่งชาติ โดยกรมป่าไม้จะรวมเขตทางหลวงจังหวัดหมายเลข 2296 (เฉพาะส่วนที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติแก่งตะนะ) เข้าเป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ทางราชการไม่มีความจำเป็นจะต้องตรา ‘พระราชบัญญัติโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ฯลฯ ให้แก่กรมป่าไม้’ ก็ตาม แต่เลขาธิการฯ ก็มีความเห็นแตกต่างจากคณะกรรมการฯ ในสาระสำคัญ ซึ่งเป็นทฤษฎีของกฎหมายปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับ ‘ที่ดินของรัฐ’ และมีความเห็นแตกต่างเกี่ยวกับวิธีดำเนินการที่กรมป่าไม้สมควรปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว กล่าวคือ เลขาธิการฯ เห็นว่า กรมป่าไม้สมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาที่กำหนดเขตของอุทยานแห่งชาติแก่งตะนะ โดยแก้ไขแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าดาดหินกอง ในท้องที่ตำบลโขงเจียมและตำบลคำเขื่อนแก้วอำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานีให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2524 ให้ครอบคลุมแนวเขตพื้นที่ของทางหลวงจังหวัดหมายเลข 2296 ไปด้วย

และเลขาธิการฯ เห็นว่า ความสับสนและความเข้าใจเกี่ยวกับ ‘อำนาจหน้าที่’ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดูแลรักษา ที่ดินของรัฐ ซึ่งเป็นผลให้กรมทางหลวงเสนอ ‘ร่างพระราชบัญญัติโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ฯลฯ ให้แก่กรมป่าไม้ พ.ศ.....’ เกิดจากความเข้าใจคลาดเคลื่อนในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับ การเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐ และอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินของรัฐ 2 ประการด้วยกัน คือ

ประการแรก ความเข้าใจผิดหรือคลาดเคลื่อนเกิดจากการเข้าใจว่าการที่ส่วนราชการแห่งใดแห่งหนึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐ ณ ที่ใดที่หนึ่งนั้น ที่ดินของรัฐนั้นจะต้องตกเป็นของหน่วยราชการนั้นด้วย ซึ่งอันที่จริงแล้วการที่ส่วนราชการ (เช่นกรมป่าไม้) จะมีอำนาจหน้าที่ดูแลที่ดินของรัฐ (เช่นเขตอุทยานแห่งชาติ) ส่วนราชการนั้น (เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการนั้น) ย่อมสามารถมีอำนาจดูแลที่ดินของรัฐนั้นได้ แม้ว่าส่วนราชการนั้นจะไม่มี ‘ชื่อ’ เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นเลย

เช่น การที่อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่ ดูแลรักษาบรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ฯลฯ ตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติไว้ ก็มีได้หมายความว่า ที่ดินดังกล่าวเป็นของกรมที่ดิน หรือการที่อธิบดีกรมทางหลวงมีอำนาจหน้าที่กำกับ ตรวจตรา และควบคุม ทางหลวง ฯลฯ ตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงก็มีได้หมายความว่าที่ดินนั้นเป็นของกรมทางหลวง ที่ดินประเภทต่าง ๆ ของรัฐไม่ว่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (ที่รกร้างว่างเปล่า ทรัพย์สินสำหรับพลเรือนใช้ร่วมกัน) หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินและไม่ว่าที่ดินดังกล่าวจะมีการขึ้นทะเบียนทรัพย์สินฯ หรือไม่ก็ตาม ‘ที่ดินนั้นต้องถือว่าเป็นทรัพย์สินของรัฐทั้งสิ้น’ สำหรับปัญหาว่าส่วนราชการ (กระทรวง ทบวง กรม ฯลฯ) ไฉนจะมีอำนาจหน้าที่ดูแลที่ดินของรัฐอย่างใด เป็นคนละปัญหากับเรื่องการเป็นเจ้าของที่ดิน และส่วนราชการแต่ละแห่งย่อมมีอำนาจหน้าที่ดูแลที่ดินของรัฐตามที่กฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจไว้โดยไม่ต้องเป็น ‘เจ้าของที่ดิน’

การประกาศกำหนดให้ เขตใดเขตหนึ่งเป็นอุทยานแห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติก็มิได้หมายความว่า ที่ดินภายในเขตอุทยานแห่งชาตินั้นเป็นของกรมป่าไม้ หากแต่เป็นการกำหนด "เขตความรับผิดชอบ" ของกรมป่าไม้ ในการดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ รวมทั้งเป็นการกำหนดเขตบังคับใช้กฎหมาย สำหรับกรณีที่มีผู้กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยอุทยานด้วย และในทำนองเดียวกันกับการประกาศกำหนดแนวทางหลวงแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง ก็มีได้หมายความว่า ที่ดินที่อยู่ในแนวทางหลวงนั้นจะเป็นของกรมทางหลวงแต่เป็นการกำหนด "เขตความรับผิดชอบ" ของกรมทางหลวง ฯลฯ

ประการที่สอง ความเข้าใจผิดหรือคลาดเคลื่อนเกิดจากการเข้าใจว่าเมื่อส่วนราชการแห่งใดแห่งหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา "เขตพื้นที่ตามที่กำหนดโดยกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งแล้ว" ส่วนราชการอีกแห่งหนึ่งย่อมไม่สามารถมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา "เขตพื้นที่ฯ" นั้นได้อีกเพราะจะเป็นการซ้อนกัน ตัวอย่างเช่น เขตทางหลวงย่อมไม่สามารถอยู่ภายในเขตพื้นที่ของป่าสงวนหรือเขตพื้นที่ของอุทยานแห่งชาติได้

ในปัญหานี้เลขาธิการฯ เห็นว่า ความเข้าใจข้างต้นอาจเป็นสิ่งที่ถูกต้องในบางกรณี แต่ในบางกรณีก็ไม่ถูกต้อง เช่น ในกรณีที่กฎหมายสองฉบับมีความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์แตกต่างกัน อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายทั้งสองฉบับย่อมจะมีเขตอำนาจซ้อนกันได้ เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายแต่ละฉบับย่อมใช้อำนาจ โดยมีความมุ่งหมายแตกต่างกัน ฉะนั้น เขตทางหลวงแผ่นดินจึงสามารถผ่านเข้าไปในเขตป่าสงวนหรือเขตอุทยานแห่งชาติได้ โดยไม่จำเป็นต้องเพิกถอนเขตทางหลวงชกจากเขตป่าสงวนหรือเขตอุทยานแห่งชาติแต่อย่างใด และการที่เจ้าหน้าที่ของกรมทางหลวงจะปฏิบัติหน้าที่ของตนภายในขอบเขตของกฎหมายว่าด้วยทางหลวง เจ้าหน้าที่กรมทางหลวงย่อมไม่มีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนหรือกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ

โดยนัยกลับกัน เจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้อาจกระทำการใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของตนตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนหรือกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติได้ โดยเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้อาจไม่มีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงเช่นเดียวกัน และนอกจากนั้นเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้อาจ (ต้อง) ยินยอมให้เจ้าหน้าที่ของกรมทางหลวงกระทำการตามอำนาจหน้าที่โดยชอบตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงอีกด้วย (เช่น ทำการก่อสร้างทางหลวงตามแนวทางที่ได้มีการกำหนดไว้แล้วโดยถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง) ทั้งนี้โดยไม่ถือว่าเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของตนแต่อย่างใด "กฎหมายของรัฐทุกฉบับ" ย่อมมีค่าบังคับเสมอกันและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายดังกล่าวย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทัดเทียมกัน ทั้งนี้เว้นแต่จะมีบทบัญญัติของกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

ดังนั้น ในปัญหาของกรมป่าไม้ที่ เลขาธิการฯ จึงเห็นว่ากรมป่าไม้อาจกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ ให้ครอบคลุมทางหลวงจังหวัดหมายเลข 2296 ได้โดยไม่จำเป็นต้องยกเลิกพื้นที่ดังกล่าวออกจากทะเบียนทางหลวงจังหวัดแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม หากราชการ คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) กับกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) เห็นว่าเป็นการเหมาะสม โดยไม่สมควรปล่อยให้ มีทางหลวงดังกล่าวอยู่ในพื้นที่ของเขตอุทยานแห่งชาติด้วยเหตุผลอย่างใดอย่างหนึ่ง ทางราชการก็อาจดำเนินการยกเลิกการขึ้นทะเบียนทางหลวงจังหวัดดังกล่าว (เฉพาะส่วนที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ) เสียได้และเมื่อ

ได้มีการยกเลิกการขึ้นทะเบียนทางหลวงจังหวัดดังกล่าวแล้ว อำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมทางหลวงในเขตอุทยานแห่งชาติก็จะสิ้นสุดลง

แต่หากทางราชการเห็นไม่สมควรที่จะยกเลิกทางหลวงจังหวัดดังกล่าวออกจากเขตอุทยานแห่งชาติ เจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้และเจ้าหน้าที่ของกรมทางหลวง ก็จะมีอำนาจหน้าที่ในส่วนของตนตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง และในกรณีเช่นนี้ เพื่อประโยชน์ในการประสานงานระหว่างส่วนราชการ (กรมป่าไม้และกรมทางหลวง) และเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการทั้งสองสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้สำเร็จ ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายทั้งสองฉบับ ส่วนราชการดังกล่าวก็อาจทำความตกลงและวางระเบียบปฏิบัติร่วมกัน เพื่อเป็นแนวทางให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ภายในเขตอุทยานปฏิบัติตามความเหมาะสมได้

3. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507

3.1 เจตนารมณ์ของกฎหมาย

เนื่องจากในปี 2504 รัฐบาลในสมัยนั้นได้กำหนดเป้าหมายไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ว่า จะสงวนป่าไม้ไว้เป็นเนื้อที่ประมาณร้อยละ 50 ของเนื้อที่ทั้งประเทศ คือ เป็นพื้นที่ป่าสงวนรวมประมาณ 150,000 ตารางกิโลเมตร หรือ 156 ล้านไร่ แต่ปรากฏว่า ป่าไม้ซึ่งได้สงวนคุ้มครองไว้แล้ว และยังไม่ได้สงวนคุ้มครองได้ถูกบุกรุกแผ้วถางเผาทำลายไปเป็นอันมาก ซึ่งเป็นสาเหตุทำให้เกิด ความแห้งแล้ง ดินพังทลาย ลำน้ำตื้นเขิน หรือเกิดอุทกภัยอันเป็นผลเสียหายแก่การเกษตรและเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลเห็นว่ากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสงวนป่าที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น มีวิธีการไม่รัดกุมเหมาะสม ต้องเสียเวลาดำเนินการเป็นเวลานาน จึงจะประกาศกำหนดเป็นป่าสงวนหรือเป็นป่าคุ้มครองได้ เป็นเหตุให้บุคคลบางจำพวกขวยโอกาสทำลายป่าได้กว้างขวางยิ่งขึ้น นอกจากนี้บทกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนไม่เหมาะสม ทำให้ผู้กระทำผิดไม่เข็ดหลาบเป็นช่องทางให้มีการบุกรุกทำลายป่ามากขึ้น รัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงกฎหมายเรื่องนี้เสียใหม่ เพื่อให้สามารถดำเนินการคุ้มครองป้องกัน เพื่อรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติอันมีค่าของชาติ และเพื่อไม่ให้อาชีพเกษตรกรรมของประชาชนส่วนใหญ่และเศรษฐกิจของประเทศถูกกระทบกระเทือนจากผลของการทำลายป่าไม้ จึงได้ตราพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ขึ้นมา มีทั้งหมด 38 มาตรา

ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เห็นสมควรกำหนดป่าอื่นใดเป็น 'ป่าสงวนแห่งชาติ' เพื่อรักษาสภาพป่าไม้ของป่าทรัพยากรธรรมชาติอื่น ให้กระทำได้โดยออก 'กฎกระทรวง'^๖ และต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย สำหรับป่าที่เป็นป่าสงวนอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่า ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ก็ให้ถือเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้ การเปลี่ยนแปลงเขตหรือการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติป่าใด ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนให้กระทำได้โดยการออกกฎกระทรวง

การควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาตินั้น บัญญัติว่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออาศัยอยู่ในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า

^๖ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507.

หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่ ทำไม้หรือเก็บหาของป่า ตามมาตรา 15 เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยตามมาตรา 16 มาตรา 16 ทวิ หรือมาตรา 16 ตริ กระทำตาม มาตรา 17 ใช้ประโยชน์ตามมาตรา 18 กระทำตาม มาตรา 19 หรือมาตรา 20 หรือทำไม้หวงห้าม หรือ เก็บหาของป่าหวงห้าม ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

3.2 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการที่ดินพื้นที่ป่าไม้

การจัดการพื้นที่ป่าไม้เป็นปัญหาที่ยังมีความขัดแย้งจากนโยบายด้านป่าไม้ตลอดมา เพราะ ปัญหาการนำที่ดินไปใช้ไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ของการวางแผนการใช้ที่ดินพื้นที่ป่าไม้ กรณีปัญหาข้อโต้แย้ง สิทธิเกี่ยวกับการตัดไม้ในเขตสัมปทานในบริเวณที่น้ำจะท่วมเพราะการสร้างเขื่อนระหว่างสิทธิของรัฐวิสาหกิจ (องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้) กับสิทธิของเอกชนผู้สัมปทาน แสดงให้เห็นความพยายามจะนำหลักเกณฑ์ เกี่ยวกับ ‘สัญญาทางปกครอง’ มาใช้เพื่อคุ้มครองและประสานผลประโยชน์ระหว่างประโยชน์ของส่วนรวม และประโยชน์ของเอกชนดังตัวอย่างคำวินิจฉัยทางปกครอง เรื่อง สิทธิทำไม้ในเขตป่าสัมปทาน¹¹

ข้อเท็จจริง ระหว่างปี พ.ศ.2502-2503 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้กำหนดนโยบาย การทำไม้นอกเขตป่าโครงการไว้สำหรับ 7 กรณีด้วยกัน ได้แก่ ไม้ตายแห้งฯ นอกป่าโครงการที่ให้ทำไม้โดย สัมปทาน ไม้ในที่ดินครอบครองที่มี น.ส.3 ไม้ที่พนักงานเจ้าหน้าที่กันออกจากป่าสงวนฯ ไม้ในเขตชลประ- ทานราษฎร์ฯ ไม้ในที่ดินที่เปิดเป็นนิคมฯ ไม้บริเวณหัวไร่ปลายนาฯ และไม้ในที่ประทานบัตรเหมืองแร่ โดยจะได้มอบให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นผู้นำไม้ออกทั้งไม้สักและไม้กระยาเลย” และต่อมาได้มีการ เปิดป่าใช้ที่ดินเพื่อทำประโยชน์อย่างอื่นของรัฐในกรณีต่าง ๆ เพิ่มขึ้นอีก และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ มอบให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ทำไม้ออกตามแนวนโยบายดังกล่าวด้วย

ในปี 2515 สภาบริหารคณะปฏิวัติได้มีมติว่า กรมป่าไม้จะต้องมอบให้องค์การ อุตสาหกรรมป่าไม้เป็นผู้ทำไม้ออกใน ‘ป่านอกโครงการ’ และทำไม้ออกในกรณีแผ้วถางป่าในบริเวณที่จะสร้าง เป็นอ่างเก็บน้ำของกรมชลประทาน การพลังงานแห่งชาติ และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

ในปี 2517 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เห็นชอบ ตามที่กรมป่าไม้เสนอ กำหนด หลักเกณฑ์ให้ผู้รับสัมปทานเป็นผู้ทำไม้ออกจากพื้นที่ปลูกสร้างสวนป่าและให้รวมถึงการทำไม้ในป่าในเขต สัมปทานที่เปิดใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้ด้วย (เช่นการจัดสงวนที่ดิน หรือการสร้างทาง) และกรมป่าไม้ได้ถือ เป็นหลักปฏิบัติตั้งแต่ต้นปี 2518¹² มีสาระสำคัญ คือ ไม้ที่จำเป็นต้องตัดออกในกรณีการเปิดที่ดินใช้ ประโยชน์ในเขตป่าสัมปทาน ให้ผู้รับสัมปทานทำออกตามหลักเกณฑ์ เช่นเดียวกับการทำไม้ในบริเวณที่จะ ปลูกสร้างสวนป่า ตามเงื่อนไขในสัมปทาน

¹¹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คำวินิจฉัยทางปกครองเรื่องสิทธิทำไม้ในเขตสัมปทาน, วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 1 ตอน 3, ธันวาคม 2525, หน้า 839-869.

¹² กรมป่าไม้, ‘หนังสือที่ กส.7743/2502,’ 6 สิงหาคม 2502.

¹³ กรมป่าไม้, ‘หนังสือที่ กส.0704/ว 2816,’ 14 กุมภาพันธ์ 2518.

ในปี 2523 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เปลี่ยนนโยบาย และมอบให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เป็นผู้ทำให้ออกจากบริเวณป่าที่เปิดใช้ประโยชน์ในเขตป่าสัมปทาน แทนการมอบให้ผู้รับสัมปทานทำไม้ ออกตามหลักการเดิม ตามนโยบายใหม่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กำหนดเป็นนโยบายของกระทรวงฯ ว่า ‘กรณีการเปิดที่ดินใช้ประโยชน์ในเขตป่าสัมปทาน ให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นผู้ทำไม้ ออกตามมติสภาบริหารคณะปฏิวัติ (พ.ศ.2515)’ จากนโยบายดังกล่าวได้มีการร้องเรียนขอความเป็นธรรมตามสิทธิในสัมปทานจากผู้รับสัมปทานป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ‘การสั่งการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในเรื่องนี้ถือว่า เป็นการโต้แย้งสิทธิของผู้รับสัมปทานหรือไม่ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะสั่งการเช่นนั้นหรือไม่’

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5) มีความเห็นว่า เมื่อพิจารณาจากข้อความในสัมปทานข้อ 11²⁴ แล้วจะเห็นว่า ผู้รับสัมปทานมีสิทธิทำไม้ดังกล่าวเฉพาะไม้ที่มีความโตจำกัด (ขนาดตัดฟัน) และเป็นไม้ที่กรมป่าไม้ได้ทำบัญชีแสดงชนิด และจำนวนไว้แล้วตามข้อ 4 โดยกรมป่าไม้จะกำหนดแปลงการทำไม้ไว้ 30 แปลง ให้หัวแปลงละหนึ่งปีตามลำดับก่อนหลัง ตามข้อ 9²⁵

การเปิดป่า (ในแปลงสัมปทานที่ผู้รับสัมปทานยังทำไม้ไม่ถึง) เพื่อนำพื้นที่ไปใช้เพื่อทำประโยชน์อย่างอื่น มิใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายเวนคืนสิทธิการทำไม้หรือถอนสภาพป่าแต่อย่างใด ‘ดังนั้นการเปิดป่าฯ’ จึงไม่ทำให้บริเวณที่เปิดป่าดังกล่าวหมดสภาพความเป็นป่าและหลุดพ้นจากการทำไม้ตามเงื่อนไขในสัมปทานแต่อย่างใด และผู้รับสัมปทานยังอ้างสิทธิการทำไม้ตามสัมปทานได้ ด้วยเหตุนี้หลักเกณฑ์ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดไว้เมื่อต้นปี 2518 ว่า ‘ในกรณีการเปิดที่ดินใช้ประโยชน์ในเขตป่าสัมปทาน เช่น การจัดสรรที่ดินให้ผู้รับสัมปทานทำไม้ ออกเฉพาะไม้ที่มีความโตได้ขนาดจำกัด จึงเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ถูกต้องแล้วและผู้รับสัมปทานอาจขอผ่อนผันทำไม้ข้ามแปลงในกรณีนี้ได้’

กรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5 เห็นว่า หลักเกณฑ์การทำไม้ที่ได้กำหนดขึ้นใหม่ในปี 2523 ซึ่งถือตามมติของสภาบริหารคณะปฏิวัติ (พ.ศ.2515) เป็นการโต้แย้งสิทธิของผู้รับสัมปทาน เพราะมติ

²⁴ ข้อ 11 ‘นอกจากการทำไม้เพื่อปลูกบำรุงป่าและดูแลรักษาป่าไม้หวงห้ามที่ผู้รับสัมปทานจะทำไม้ได้ตามสัมปทานนี้ต้องเป็นไม้ยืนต้น ไม้ยืนต้นตายเองหรือไม้ที่ล้มโค่นเองที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ประทับตราอนุญาตตัดโค่นไว้แล้ว และที่ปรากฏอยู่ในบัญชีไม้ที่ส่งให้ตาม ข้อ 4’

²⁵ ข้อ 9 ‘ผู้รับสัมปทานต้องทำไม้ในแต่ละแปลงก่อนหลังตามลำดับ และตามระยะเวลาที่กำหนดในข้อ 4 เมื่อสิ้นกำหนดระยะเวลาการทำไม้ในแปลงหนึ่งแปลงโตแล้ว ผู้รับสัมปทานต้องหยุดทำไม้ทั้งแปลงนั้นทันที นอกจากไม้ที่ซุกลากถึงสถานที่รวมไม้เพื่อตรวจวัดคำนวณค่าภาคหลวงแล้ว’

ถ้าผู้รับสัมปทานมีเหตุผลอันสมควรขอให้ผ่อนผันการปฏิบัติใดๆ ตามวรรคหนึ่ง เมื่อผู้ให้สัมปทานได้พิจารณาเห็นเป็นการสมควรแล้ว ก็มีอำนาจผ่อนผันโดยอนุญาตเป็นหนังสือให้ผู้รับสัมปทานปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดที่เป็นพิเศษ โดยจะกำหนดเงื่อนไขประการใดด้วยหรือไม่ก็ได้

สำหรับไม้ยืนต้นหรือไม้อื่นโตที่ยังคงเหลืออยู่ โดยที่ผู้รับสัมปทานหมดสิทธิที่จะทำไม้ต่อไปแล้วนั้น ผู้ให้สัมปทานจะปฏิบัติประการใดแก่ไม้เหล่านั้น หรือมอบให้ผู้อื่นทำไม้เหล่านั้นก็ย่อมทำได้ โดยไม่ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องใดๆ แก่ผู้รับสัมปทาน’

ของสภาบริหารคณะปฏิวัติไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย อันจะสามารถอ้างข้อ 7* แห่งสัมปทานได้

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีหนังสือขอทบทวนความเห็นของคณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5 และให้ข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ในการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับป่าไม้ นอกจากจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายแล้ว ยังต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินด้วย และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เห็นว่าการที่มอบให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐบาลเป็นผู้ทำไม้ออกในกรณีนี้ เป็นการสมประโยชน์ของทางราชการเพราะรัฐสามารถควบคุมการดำเนินการได้อย่างรัดกุม ป้องกันการลักลอบตัดไม้จากป่าอื่นมาสวมรอยใบอนุญาตทำไม้ในเขตอ่างเก็บน้ำ นอกจากนั้นสำหรับในกรณีอื่น (ซึ่งมีเขตกกรณีอ่างเก็บน้ำและเขื่อน) เช่น กรณีทำไม้สองข้างทางหลวง ทางราชการก็ได้มอบให้ผู้รับสัมปทานเป็นผู้ทำไม้ออก ทั้งที่อยู่ในขนาดจำกัดและต่ำกว่าขนาดจำกัด กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เห็นว่ามติคณะรัฐมนตรีเป็น 'กฎ' ตามนัยข้อ 7 ของสัมปทาน และยิ่งกว่านั้นมติของสภาบริหารคณะปฏิวัติในขณะนั้นก็มีข้อสงสัยได้ว่า จะมีฐานะเป็น 'กฎหมาย' เพราะสภาบริหารคณะปฏิวัติ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติในขณะเดียวกัน (ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จะต้องปฏิบัติตาม)

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดให้มีการประชุมใหญ่เพื่อพิจารณา และเห็นพ้องกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5 โดยมีความเห็นว่า การกำหนดให้ผู้รับสัมปทานเป็นผู้ทำไม้ออกสำหรับไม้ที่มีขนาดความโตได้ขนาดจำกัด ฯลฯ เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ถูกต้องแล้ว และเห็นว่าหลักเกณฑ์ใหม่ of กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตามที่กำหนดในปี 2523 ซึ่งให้มอบไม้ทั้งหมดที่จะต้องทำ ออกจากที่ดินที่เปิดใช้ประโยชน์ให้แก่ 'องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้' ทำออกแต่ผู้เดียวโดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีและมติสภาบริหารคณะปฏิวัติ (พ.ศ.2515) เป็นการโต้แย้งสิทธิการทำไม้ของผู้รับสัมปทาน และไม่สามารถอ้างสัมปทานข้อ 7 ได้ เพราะมติคณะรัฐมนตรีมิใช่ 'กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ' และ 'มติของสภาบริหารคณะปฏิวัติ' ก็มิใช่กฎหมาย เพราะสภาบริหารคณะปฏิวัติเป็นเพียงองค์กรฝ่ายบริหารตามนัย ประมวลของคณะปฏิวัติ ฉบับ 34 ลงวันที่ 31 ธันวาคม 2514 เท่านั้น"

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาปัญหาในทางบริหารของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในเรื่องนี้แล้วเห็นว่า เนื่องจากความเห็นของที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายขัดแย้งกับความเห็น

* ข้อ 7 'สัมปทานนี้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย กฎ และข้อบังคับทั้งปวงที่ประกาศใช้บังคับอยู่แล้วในขณะนี้ และที่จะได้ประกาศใช้บังคับต่อไปข้างหน้า ผู้รับสัมปทานจะอ้างเอาข้อกำหนดหรือเงื่อนไขใด ๆ ในสัมปทานนี้เป็นข้อยกเว้นมิให้ต้องถูกบังคับตามบทบัญญัติของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับนั้น ๆ หรือจะอ้างเหตุที่ได้รับหรือจะได้รับโทษตามกฎหมายมาเป็นเหตุไม่ต้องถูกบังคับตามสัมปทานนี้หาได้ไม่'

" ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 34 ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับ 8 ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ.2514 ให้บรรดาอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายได้บัญญัติว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะปฏิวัติ หรือผู้ซึ่งหัวหน้าคณะปฏิวัติมอบหมายนั้น บัดนี้ได้จัดตั้งสภาบริหารคณะปฏิวัติ ซึ่งประกอบด้วย จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นประธานสภาบริหารคณะปฏิวัติ และกรรมการสภาบริหารคณะปฏิวัติอีก 15 คน ขึ้นแล้วตามคำสั่งกองบัญชาการคณะปฏิวัติ ที่ 32/2514 และคำสั่งที่ 39/2514 จึงมีคำสั่งตั้งต่อไปนี้

ในระหว่างที่ยังไม่มีมติคณะรัฐมนตรี บรรดาอำนาจหน้าที่กฎหมาย ระเบียบ ประกาศหรือข้อบังคับ บัญญัติว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสภาบริหารคณะปฏิวัติ'

ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงควรพิจารณาทบทวนปัญหาโดยการกำหนดประเด็นอย่างเหมาะสม เพื่อให้สามารถมองเห็นสภาพของปัญหาและความเป็นธรรมของทั้งสองรวม (สาธารณะ) และของเอกชน ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะใช้ประกอบการพิจารณาและหากพิจารณาเห็นสมควรประการใดก็อาจเสนอขอให้คณะรัฐมนตรีมีมติในทางหนึ่งทางใดได้ตามเหตุผลสมควร ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้กำหนด 'ประเด็น' เพื่อเป็นข้อพิจารณา 3 ประเด็น ดังนี้

1) ประเด็นแรก การให้สัมปทาน รัฐ (ผู้ให้สัมปทาน) มีความมุ่งหมายจะให้สิทธิแก่ผู้รับสัมปทานเพียงใด

การพิจารณาในประเด็นนี้ จะต้องระลึกว่า สัมปทานเป็นสัญญาที่รัฐในฐานะผู้ใช้อำนาจเป็นผู้กำหนดข้อสัญญาว่าจะให้สัมปทานอย่างไร (ภายในขอบเขตของกฎหมาย) ดังนั้น โดยพิจารณาจากพื้นฐานแล้วสัมปทานไม่ได้เกิดจากผลของการเจรจาต่อรองระหว่างคู่สัญญาที่ต่างฝ่ายมีเจตนาตรงกันและตกลงทำสัญญากันขึ้น ตามหลักกฎหมายแพ่งและการตีความสัญญาองค์หรือผู้ตีความมีหน้าที่ต้องแสวงหา 'เจตนาที่แท้จริง' ของคู่สัญญาซึ่งย่อมนำมาใช้ในกรณีการตีความในสัมปทาน (สัญญาฝ่ายปกครอง) ไม่ได้ สิ่งที่องค์หรือผู้ตีความในสัญญาสัมปทานจะต้องแสวงหาในเบื้องต้นก็คือ 'รัฐมีเจตนาจะให้สัมปทานแก่เอกชนในขอบเขตเพียงใด' และสำหรับในกรณีที่เป็นปัญหาอยู่ ณ หน้าที่เบื้องต้นที่องค์หรือผู้ตีความจะต้องกระทำก็คือ พยายามแสวงหาเจตนาของผู้ให้สัมปทานว่าในขณะที่กำหนดสัมปทานรัฐ (ซึ่งหมายถึงเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนี้) มีเจตนาจะให้สิทธิการทำไม้แก่ผู้รับสัมปทานในกรณี 'เปิด' ที่ดินในเขตป่าสัมปทานเพื่อใช้ประโยชน์ในการสร้างเขื่อน ฯลฯ เพียงใด

เจตนาของฝ่ายบริหารในเรื่องนี้ อาจทราบได้จากการพิจารณา 2 ด้าน คือ พิจารณาจากข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่ปรากฏจากรายงานและเอกสารต่าง ๆ ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทำการพิจารณา ในขณะที่พิจารณาและยกร่างสัมปทาน ด้านหนึ่ง และพิจารณาจากความหมายที่ปรากฏจากข้อกำหนดต่าง ๆ ในสัมปทานนั่นเอง อีกด้านหนึ่ง

จากการตรวจสอบเอกสารที่เกี่ยวข้องและจากข้อความในข้อกำหนดต่าง ๆ ของสัมปทานดังกล่าวแล้ว น่าจะเชื่อได้ว่าในขณะที่ยกร่างสัมปทานนั้น ฝ่ายบริหาร (และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง) ไม่ได้พิจารณาไปถึง 'สิทธิของผู้รับสัมปทานในกรณีที่มีการเปิดป่า' เพราะหากฝ่ายบริหาร ฯลฯ พิจารณาไปถึงเรื่องนี้ก็น่าจะปรากฏข้อกำหนดในสัมปทาน กล่าวถึงสิทธิของผู้รับสัมปทานในกรณีที่เปิดป่าไว้ด้วยไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง ดังนั้นการตีความใด ๆ โดยพยายามนำเอาข้อกำหนดต่าง ๆ มาใช้กับกรณีนี้ จึงอาจนอกเหนือไปจากเจตนาและความมุ่งหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย) ที่ได้ให้สัมปทานไปในขณะนั้น

2) ประเด็นที่สอง ในกรณีที่ข้อกำหนดในสัมปทานไม่ชัดเจน ผู้รับสัมปทานจะได้รับความคุ้มครองหรือสามารถอ้างเอาประโยชน์จากสัมปทานได้เพียงใด

ประเด็นนี้หากเชื่อได้ว่า ในขณะที่ให้สัมปทาน ฝ่ายบริหารไม่ได้มีเจตนาจะกำหนดให้สิทธิในกรณีนี้แก่ผู้รับสัมปทาน รัฐย่อมพึงให้ความคุ้มครองแก่ผู้รับสัมปทานได้เท่าที่ผู้รับสัมปทานได้รับความเสียหายอันเกิดขึ้นเนื่องจากความเข้าใจผิดโดยสุจริต แต่ผู้รับสัมปทานไม่น่าจะได้รับประโยชน์ใด ๆ ได้จากข้อความที่ไม่ชัดเจนของข้อกำหนดในสัมปทาน การที่จะอาศัยความในข้อ 3 (เพียงข้อเดียว) ซึ่งเป็น

การกำหนดกว้าง ๆ ว่า ข้อ 3 นี้ได้ 'ให้สิทธิ' แก่ผู้รับสัมปทานในการตัดไม้ในพื้นที่ดังกล่าวในทุกกรณี (โดยไม่พิจารณาถึงข้อกำหนดอื่น ๆ หรือไม่พิจารณาถึงหลักฐาน ซึ่งเป็นที่มาของสัมปทาน) จึงอาจมีน้ำหนักน้อยลง

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้รับสัมปทานซึ่งมีความสุจริตและอาจเสียหายเพราะความเข้าใจผิดเพราะความในข้อ 3 ของสัมปทาน (ซึ่งไม่ชัดเจน) โดยหลักการแล้ว หากผู้รับสัมปทานมีความเสียหายเกิดขึ้นรัฐก็ควรชดเชยคืนให้

3) ประเด็นที่สาม กฎหมาย กฎ และข้อบังคับ ตามความในข้อ 7 ของสัมปทาน มีความหมายรวมถึง มติคณะรัฐมนตรีหรือมติของสภาพบริหารคณะปฏิบัติด้วยหรือไม่

ประเด็นนี้เนื่องจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ยกขึ้นและคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการคณะที่ 5 และที่ประชุมใหญ่) ได้วินิจฉัยว่า 'มติของคณะรัฐมนตรีไม่ใช่กฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และมติของสภาพบริหารคณะปฏิบัติ 'ไม่ใช่กฎหมาย' สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นด้วยกับความเห็นของที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการร่างกฎหมายว่า มติคณะรัฐมนตรีและมติของสภาพบริหารคณะปฏิบัติ 'ในกรณีนี้' ไม่ใช่กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับตามข้อ 7 ของสัมปทาน ด้วยเหตุผลดังนี้

'มติคณะรัฐมนตรี' ไม่ใช่กฎหมาย เพราะไม่ใช่เป็นสิ่งที่รัฐสภาตราขึ้นหรือเป็นสิ่งที่ฝ่ายบริหารได้ตราขึ้นโดยอาศัยกฎหมายแม่บท ปัญหาที่ต้องพิจารณาคือ มติของคณะรัฐมนตรี เป็น กฎ หรือ ข้อบังคับ หรือไม่

การสั่งการของฝ่ายบริหารอาจกระทำกรได้หลายรูปแบบ ในบางกรณีกฎหมายอาจกำหนดให้การสั่งการของฝ่ายบริหาร กระทำในรูปแบบของ 'กฎ' หรือ 'ข้อบังคับ' ก็ได้ แต่ในหลาย ๆ กรณีกฎหมายก็ไม่ได้กำหนดรูปแบบของการสั่งการทางบริหารไว้ ดังนั้นโดยทั่ว ๆ ไปการสั่งการของฝ่ายบริหารจึงจะกระทำในรูปแบบของ 'คำสั่ง' (หรือ 'การสั่งการ') และ 'คำสั่ง' นั้น ย่อมมีลักษณะเป็นกฎหรือข้อบังคับที่จะต้องมีการปฏิบัติตาม แต่สิ่งที่จะต้องคำนึงถึงในเรื่องนี้ก็คือ กฎหรือข้อบังคับนั้นใช้บังคับแก่ผู้ใด เช่น ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่กระทรวงใดกระทรวงหนึ่งโดยเฉพาะ หรือใช้บังคับแก่ข้าราชการทั่ว ๆ ไป หรือใช้บังคับแก่บุคคลภายนอกด้วย เป็นต้น ฉะนั้น มติคณะรัฐมนตรี (ซึ่งเป็นการสั่งการของฝ่ายบริหารอย่างหนึ่ง) ที่มีผลเป็นกฎหรือข้อบังคับ จึงอาจมีได้ในหลายเรื่องหลายลักษณะ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า 'มติคณะรัฐมนตรี' ในเรื่องนี้อาจมีลักษณะเป็น 'กฎ' หรือ 'ข้อบังคับ' ตามความเห็นของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ แต่ก็เพียง 'กฎ' หรือ 'ข้อบังคับ' ที่ใช้บังคับต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น (หากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดไม่ปฏิบัติตามย่อมผิดวินัยข้าราชการ) แต่มติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้มีใช่เป็นกฎหรือข้อบังคับ ตามนัยข้อ 7 ของสัมปทาน เพราะคำว่า 'กฎหรือข้อบังคับ' ในที่นี้จะต้องเข้าใจความหมายให้สอดคล้องกับคำว่า 'กฎหมาย' ซึ่งเป็นถ้อยคำที่ใช้ควบคู่กันอยู่ในข้อ 7 กล่าวคือ ต้องหมายถึงกฎหรือข้อบังคับที่ใช้บังคับเป็นการทั่ว ๆ ไป ในลักษณะของ 'กฎหมาย' แต่มติคณะรัฐมนตรี (และมติของสภาพบริหารคณะปฏิบัติ) ในเรื่องนี้เป็นมติที่เกี่ยวกับนโยบายเฉพาะคราว และบังคับเฉพาะเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารจึงไม่น่าจะอยู่ในความหมายของคำว่า 'กฎ' หรือ 'ข้อบังคับ' ตามนัยข้อ 7 แห่งสัมปทานนี้

กรณีคำวินิจฉัยทางปกครอง เรื่องสิทธิการทำไม้ในพื้นที่เปิดทำประโยชน์ในเขตป่าสัมปทาน แสดงให้เห็นลักษณะของสัญญาฝ่ายปกครอง ตามทฤษฎีของกฎหมายปกครอง เนื่องจาก สัญญา 'สัมปทาน' เป็นสัญญาฝ่ายปกครอง ("ADMINISTRATIVE CONTRACT) ซึ่งรัฐในฐานะผู้ที่เป็นเจ้าของทรัพยากรของชาติได้ให้ 'สิทธิพิเศษ' แก่เอกชนบางคนในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรของชาติ ซึ่งจะเห็นได้จากบทบัญญัติมาตรา 63 วรรคหนึ่งของพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 ซึ่งกำหนดว่า 'ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ รัฐบาลมีอำนาจให้สัมปทานในการทำไม้ชนิดใดหรือเก็บหาของป่าอย่างใดในป่าโดยมีขอบเขตเพียงใด และในสัมปทานนั้นจะให้มีข้อกำหนดและเงื่อนไขอย่างใดก็ได้' และนอกจากนั้นในสัญญาสัมปทานข้อ 7 ก็ได้ระบุไว้ว่า 'สัมปทานนี้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย กฎ และข้อบังคับทั้งปวง ที่ประกาศใช้บังคับอยู่แล้วในขณะนี้และที่จะประกาศใช้บังคับต่อไปในภายหน้า.....'

บทบัญญัติของกฎหมายและข้อกำหนดของสัมปทาน แสดงให้เห็นถึง 'อำนาจรัฐ' ในฐานะที่เป็นผู้มีอำนาจฝ่ายเดียวในการให้สัมปทานไว้โดยชัดเจน การดำเนินงานบังคับใช้กฎหมาย เพื่อจัดการที่ดินพื้นที่ป่าไม้ให้บรรลุนโยบายที่ดินแห่งชาติ จึงจะต้องพัฒนาแนวความคิดพื้นฐาน หรือทฤษฎีของกฎหมายปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง จึงจะสามารถรักษาประโยชน์สาธารณะตามนโยบายที่ดินแห่งชาติได้อย่างเหมาะสม

4. พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.2522

4.1 เจตนารมณ์ของกฎหมาย

แต่เดิมประเทศไทยไม่มีกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาที่ดิน ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศรวมทั้งปัญหาการเกษตรอุตสาหกรรมและด้านอื่น ๆ แม้จะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินใช้อยู่หลายฉบับแล้วก็ตาม แต่กฎหมายแต่ละฉบับต่างก็มีเจตนารมณ์แตกต่างกัน และเน้นหนักเฉพาะเรื่อง เช่น กรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินหรือการจัดสรรที่ดินให้ประชาชนเป็นต้น ยังไม่มีกฎหมายฉบับใดที่ตราขึ้นเพื่อมุ่งปรับปรุงส่งเสริมอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรมของประเทศและรักษาความอุดมสมบูรณ์ของดินโดยตรง หรือเพื่อพัฒนาและฟื้นฟูพื้นที่เสื่อมคุณภาพหรือให้ผลผลิตต่ำให้ใช้ประโยชน์ตอบแทนอย่างสูงสุด เพื่อเพิ่มผลผลิตต่อหน่วยพื้นที่ให้ทันต่ออัตราการเพิ่มของประชากรของประเทศ ดังนั้นรัฐบาลจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.2526 ขึ้นมา

พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.2526 มีทั้งหมด 17 มาตรา ได้นิยาม 'การพัฒนาที่ดิน' ไว้ว่า เป็นการกระทำใด ๆ ต่อดินหรือที่ดินเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพของดินหรือที่ดิน หรือเพื่อเพิ่มผลผลิตทางเกษตรให้สูงขึ้น และหมายความรวมถึงการปรับปรุงดินหรือที่ดินที่ขาดความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติหรือขาดความอุดมสมบูรณ์เพราะการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ดินและน้ำ เพื่อรักษาคุณลักษณะหรือเพื่อความเหมาะสมในการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนั้นการพัฒนาที่ดินตามพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดินฉบับนี้จึงแบ่งออกได้ 3 นัยคือ"

* กรมพัฒนาที่ดิน คำอธิบายพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.2526 (กรุงเทพฯ : กองนโยบายที่ดินและแผนงาน) 2527 หน้า 12

(1) การพัฒนาที่ดิน ซึ่งหมายถึงการกระทำใด ๆ ต่อดิน หรือที่ดินหรือน้ำเพื่อมุ่งประสงค์จะเพิ่มคุณภาพของดิน หรือเจตนาเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรให้สูงขึ้น

(2) การพัฒนาที่ดิน ซึ่งหมายถึง การปรับปรุงดินหรือที่ดิน หรือน้ำที่ขาดความอุดมสมบูรณ์อยู่ตามธรรมชาติ หรือที่ขาดความอุดมสมบูรณ์เพราะการประโยชน์

(3) การพัฒนาที่ดิน ซึ่งหมายถึง การกระทำที่ดินที่เสื่อมโทรมขาดความอุดมสมบูรณ์จากการใช้ประโยชน์ โดยวิธีการอนุรักษ์ดินและน้ำ และแก้ไขเพื่อรักษาตุลย์ธรรมชาติให้ใช้ได้ หรืออนุรักษ์ดินและน้ำในบริเวณที่เสื่อมโทรมเพราะใช้ที่ดินไม่ถูกลักษณะ

เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงกำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นรองประธาน เลขานุการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมวิชาการเกษตร เลขานุการสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม เลขานุการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินสามคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ และอธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน เป็นกรรมการและเลขานุการ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน กำหนดไว้ในมาตรา 5(1) ถึง (7) เป็นอำนาจค่อนข้างกว้าง โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ตาม (1) 'ที่มีอำนาจพิจารณากำหนดการจำแนกประเภทที่ดิน การวางแผนการใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดิน และการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดินเสนอขอรับความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ' ดังนั้น เมื่อได้กำหนดให้มีการจำแนกประเภทที่ดินให้ถูกต้องเหมาะสมกับสมรรถนะของดินหรือเมื่อมีการกำหนดนโยบายการวางแผนการใช้ที่ดินในส่วนใดของประเทศเป็นอย่างไรแล้วก็สามารถนำเสนอ 'คณะรัฐมนตรี' เพื่อพิจารณาเห็นชอบ จากนั้นก็จะมอบให้กระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น โดยอาศัยกฎหมายเฉพาะเรื่องตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาที่ดินตาม (2) ถึง (7) เป็นเรื่องการพิจารณาตัดสินโดยคณะกรรมการเป็นสิทธิ์เด็ดขาดโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ตั้งแต่ (1) ถึง (7) คณะกรรมการพัฒนาที่ดินอาจมอบหมายให้กรมพัฒนาที่ดินเป็นผู้ปฏิบัติหรืออาจพิจารณามอบหมายให้หน่วยงานอื่น ๆ ที่มีหน้าที่นั้น ๆ นำไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชากรได้ เช่น การกำหนดนโยบายและวางแผนการใช้ที่ดินแล้ว โดยได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้สำนักผังเมืองหรือกรมทางหลวงหรือจังหวัดนำที่ดินนั้นไปดำเนินการใช้ที่ดิน เพื่อจัดเป็นแหล่งชุมชนหรือทำถนน เป็นต้น"

สำหรับกรมพัฒนาที่ดินเป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีหน้าที่ในการสำรวจ วิเคราะห์ วิจัย ดินหรือที่ดิน และสภาพเศรษฐกิจสังคมของที่ดิน เพื่อการจำแนกประเภทที่ดิน การกำหนดเขตที่ดิน การพัฒนาที่ดิน การวางแผนการใช้ที่ดิน ตลอดจนดำเนินการพัฒนาที่ดินและวิทยาศาสตร์ทางดิน

^๖ กรมพัฒนาที่ดิน, คำอธิบายพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.2526, หน้า 37.

เพื่อให้การใช้ที่ดินเป็นไปอย่างเหมาะสมเกิดประโยชน์สูงสุดอย่างถาวร^{๖๖} และปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัติที่ดิน พ.ศ.2526

4.2 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับกรยังคับใช้พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน

การวางแผนการใช้ที่ดิน ซึ่งเป็นงานที่เป็นการดำเนินงานที่สำคัญของกรมพัฒนาที่ดิน และเป็นพื้นฐานของการดำเนินงานสนองนโยบายที่ดินแห่งชาติ ที่จะคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ตามความหมายในพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน หมายถึง การวางแผนนโยบายและแผนการใช้ที่ดินซึ่งหมายรวมถึงการกำหนดขอบเขตบริเวณการใช้ที่ดินตามความแตกต่างของลำดับชั้นแห่งการใช้ประโยชน์ของดิน จำเป็นที่ต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการพัฒนา และอนุรักษ์ไว้ตามสภาพแวดล้อมหรือสถานการณ์ในระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้การใช้ทรัพยากรที่ดินให้เป็นไปอย่างประหยัด แต่ต้องบังเกิดประโยชน์ตอบแทนต่อหน่วยพื้นที่อย่างสูงสุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และสามารถใช้อย่างมีประสิทธิภาพได้ตลอดไปในระยะเวลายาวนาน

ดังนั้นการกำหนดนโยบาย และวางแผนการใช้ที่ดินจึงเป็นแผนงานหรือวิธีการที่ประสงค์จะเสนอแนะและนำไปปฏิบัติ โดยการประสานงานกับหน่วยราชการอื่นที่จะใช้ทรัพยากรที่ดินของประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยคำนึงถึงผลที่จะกระทบต่อสภาวะแวดล้อมธรรมชาติให้น้อยที่สุด ด้วยการศึกษาสำรวจวิเคราะห์ข้อมูลและข้อสนเทศเกี่ยวกับลักษณะภูมิประเทศ ภูมิอากาศ ทรัพยากรธรรมชาติ สภาพทางธรณีวิทยา ระบบการคมนาคม สภาวะทางเศรษฐกิจและสังคม สภาพการใช้ที่ดิน ลักษณะและสมรรถนะของดิน และการถือครองที่ดิน ฯลฯ แล้วนำมากำหนดเป็นนโยบาย การใช้ที่ดินระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับโครงการ และระดับไร่นาต่าง ๆ นำเสนอคณะกรรมการพัฒนาที่ดินหรือคณะกรรมการกำหนดนโยบายและแผนการใช้ที่ดิน พิจารณากลับกรองตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้มติของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ที่จะมอบหมายให้หน่วยราชการได้นำไปปฏิบัตินั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีด้วย^{๖๗}

จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.2526 มาตรา 5(1) นั้น ในทางปฏิบัติเฉพาะอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ไม่อาจจะนำไปสู่ขั้นบังคับใช้ได้เองโดยตรง จะต้องมีการประสานงาน หรือร่วมมือกับหน่วยราชการที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะเรื่องอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติการผังเมือง พระราชบัญญัติป่าไม้ หรือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นต้น นำไปดำเนินการให้สอดคล้องกันแต่ในทางปฏิบัติประเทศไทยมีความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ในที่ดินมีสูงมาก และเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป แม้แต่การดำเนินงานของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติและคณะกรรมการพัฒนาที่ดินก็ไม่สอดคล้องกันเท่าที่ควร และไม่ได้ขยายขอบเขตให้แน่ชัดลงไปถึงการวางแผนการใช้ที่ดินทุกประเภท ดำเนินงานเพียงแต่การจำแนกที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและป่าไม้เท่านั้น การใช้ที่ดินเพื่อการอื่นจึงมีเข้าไปปะปนและสร้างปัญหา หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับนโยบายสำหรับการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ มีกันไม่น้อยกว่า 24 แห่ง แม้ว่าจะมีตัวแทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องมาร่วมพิจารณา แต่แท้จริงแล้วไม่ได้มีการประสานงานกันอย่างจริงจังทั้งระดับที่จะเป็นรูปแผนได้^{๖๘}

^{๖๖} กรมพัฒนาที่ดิน, รายงานประจำปีกรมพัฒนาที่ดิน 2532, หน้า 13.

^{๖๗} กรมพัฒนาที่ดิน, รายงานประจำปีกรมพัฒนาที่ดิน 2532, หน้า 29.

^{๖๘} สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, รายงานการศึกษาเรื่องนโยบายที่ดิน, หน้า 43.

สำหรับการบังคับใช้แผนการใช้ที่ดินโดย ‘มติคณะรัฐมนตรี’ นั้น จะมีผลใช้บังคับเฉพาะกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น เพราะคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายที่ประชุมใหญ่) เคยมีความเห็นไว้ว่า ‘มติของคณะรัฐมนตรี’ ไม่ใช่กฎหมายเพราะไม่ใช่สิ่งที่รัฐสภาตราขึ้นหรือเป็นสิ่งที่ฝ่ายบริหารได้ตราขึ้นโดยอาศัยกฎหมายแม่บท แต่อย่างไรก็ตามสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่ แม้มติของคณะรัฐมนตรีจะไม่ใช่มติกฎหมาย แต่ ‘มติคณะรัฐมนตรี’ อาจเป็น ‘กฎ’ หรือ ‘ข้อบังคับ’ ได้ เพราะว่าการสั่งการของฝ่ายบริหารอาจกระทำได้หลายรูปแบบ ในบางกรณีกฎหมายอาจกำหนดให้การสั่งการของฝ่ายบริหารกระทำในรูปแบบของ ‘กฎ’ หรือ ‘ข้อบังคับ’ ก็ได้ ในหลาย ๆ กรณีกฎหมายก็ไม่ได้กำหนดรูปแบบของการสั่งการทางบริหารไว้ ดังนั้นโดยทั่วไปการสั่งการของฝ่ายบริหารจึงจะกระทำในรูปแบบของ ‘คำสั่ง’ (หรือ ‘การสั่งการ’) และคำสั่งนั้นเองก็ย่อมมีลักษณะเป็น ‘กฎ’ หรือ ‘ข้อบังคับ’ ที่จะต้องมีการปฏิบัติตาม แต่สิ่งที่จะต้องคำนึงถึงในเรื่องนี้ก็คือ กฎหรือข้อบังคับนั้นใช้บังคับแก่ผู้ใด เช่น ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของกระทรวงใด กระทรวงหนึ่งโดยเฉพาะ หรือใช้บังคับแก่ข้าราชการทั่ว ๆ ไป หรือใช้บังคับแก่บุคคลภายนอกด้วย เป็นต้น ‘มติคณะรัฐมนตรี’ (ซึ่งเป็นการสั่งการของฝ่ายบริหารอย่างหนึ่ง) ที่มีผลเป็นกฎหรือข้อบังคับ จึงอาจมีได้ในหลายเรื่อง หลายลักษณะ แต่อย่างไรก็ตาม มติคณะรัฐมนตรีไม่ใช่ กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ และมีผลใช้บังคับในทางบริหารเฉพาะกับข้าราชการเท่านั้น”

ดังนั้น ในปัจจุบันนี้ในทางปฏิบัติแผนการใช้ที่ดินระดับต่าง ๆ ซึ่งทางกรมพัฒนาที่ดินได้ดำเนินการจัดทำขึ้น จึงยังไม่สามารถนำไปใช้บังคับ เพื่อการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.2526 เพื่อสนองนโยบายที่ดินแห่งชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5. พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518

5.1 เจตนารมณ์ของกฎหมาย

การประกาศใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 แทนพระราชบัญญัติการผังเมืองของผังชนบท พ.ศ.2495 ก็เนื่องจากใช้บังคับมานานกว่ายี่สิบปี ประกอบกับมีการพัฒนาในด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม รวมทั้งการเพิ่มของจำนวนประชากรในท้องที่ต่าง ๆ มากขึ้น มาตรการและโครงการที่กำหนดไว้เดิมไม่เหมาะสม จึงได้ปรับปรุงให้สอดคล้องกับความก้าวหน้าของวิชาการผังเมืองและสภาพท้องที่

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มีทั้งหมด 84 มาตรา เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เปิดกว้างและมองการณ์ไกลในอันที่จะให้มีการวางแผนพัฒนาพื้นที่ประเทศทั้งเมืองและชนบทอย่างเป็นระบบ และสอดคล้องกัน เพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและสภาพแวดล้อม การบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าทางธรรมชาติ การพัฒนาเมืองให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย มีสุขลักษณะ ความสะอาดสงบสุข เพื่อความปลอดภัยและสวัสดิภาพของสังคม ตลอดจนการบำรุงรักษาสถานที่หรือวัตถุที่มีประโยชน์ หรือมีคุณค่าทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี”

¹¹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คำวินิจฉัยชี้แจงทางปกครอง เรื่องสัมปทานป่าไม้, วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 1 ตอน 3, ธันวาคม 2525, หน้า 867-868.

¹² มาตรา 4, พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518.

เพื่อบรรลุตามเจตนารมณ์ กำหนดให้มีการวางผังเมืองเป็นสองลักษณะ คือ ‘การวางผังเมืองรวม’ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้เป็นแผนผังเค้าโครงกว้าง ๆ และ ‘การวางผังเมืองเฉพาะ’ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้เป็นแผนผังรายละเอียดเฉพาะบางบริเวณ เมื่อพิจารณาตามเนื้อหาแล้ว ‘ผังเมืองรวม’ เป็นการวางผังที่มีเนื้อหาสอดคล้องต่อการนำมาดำเนินการบังคับใช้กำหนดบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อการตั้งถิ่นฐานของนโยบายที่ดีแห่งชาติมากที่สุด

‘ผังเมืองรวม’ เป็นการวางผังซึ่งกฎหมายมีเจตนารมณ์จะให้ดำเนินการออกมาในรูปแบบแผนผัง นโยบายและโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเมืองและชนบท ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและขนส่ง การสาธารณสุขปโภค บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อม

ผังเมืองรวม ใช้บังคับเป็นกฎหมายในรูปแบบ ‘กฎกระทรวง’ กำหนดให้มีเนื้อหาประกอบด้วยรายละเอียดต่าง ๆ ดังนี้”

- (1) วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม
- (2) แผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวม
- (3) แผนผังซึ่งทำขึ้นเป็นฉบับเดียว หรือหลายฉบับพร้อมด้วยข้อกำหนด โดยมีสาระสำคัญทุกประการหรือบางประการ ดังต่อไปนี้
 - (ก) แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท
 - (ข) แผนผังแสดงที่โล่ง
 - (ค) แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง
 - (ง) แผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณสุขปโภค
 - (จ) รายการประกอบแผนผัง
 - (ฉ) นโยบาย มาตรการและวิธีดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม

การจัดทำผังเมืองรวมกำหนดให้เป็นหน้าที่โดยตรงของสำนักผังเมือง แต่หากองค์กรท้องถิ่นประสงค์จะวางและจัดทำผังเมืองรวมเอง กฎหมายกำหนดให้ต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการผังเมืองเสียก่อน” และเพื่อให้การวางและจัดทำผังเมืองรวมดำเนินการอย่างสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และเป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ บัญญัติให้มี ‘คณะกรรมการผังเมือง’ เป็นองค์กรทำหน้าที่กลั่นกรองซึ่งประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่าย ดังนี้

ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ ผู้ทรงคุณวุฒิทางการผังเมือง หรือที่เกี่ยวข้องเจ็ดคน

¹⁷ มาตรา 17, พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518.

¹⁸ มาตรา 18, พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518.

ผู้แทนสถาบันองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องของเจ็ดคน ผู้อำนวยการสำนักผังเมือง เป็นกรรมการและเลขานุการ

จะเห็นว่ากรรมการโดยตำแหน่งนั้น เป็นข้าราชการประจำระดับสูงสุดของกระทรวงต่าง ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ วางนโยบายการพัฒนาเกษตรและอุตสาหกรรม วางแผนสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ วางแผนจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน และเป็นผู้บังคับบัญชาผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศ นับเป็นองค์กรที่ประกอบด้วยผู้มีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจ ในเรื่องการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศครบตามกระบวนการวางแผน

ลักษณะเด่นที่สำคัญของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ที่แตกต่างจากกฎหมายอื่น ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คือ ในสาระที่เกี่ยวกับการกำหนด 'การมีส่วนร่วมของประชาชนตลอดจนการกำหนดวิธีการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน ตามกระบวนการของกฎหมายปกครอง' เพราะเป็นพระราชบัญญัติฉบับเดียวที่มีอยู่ในขณะนี้ ซึ่งเปิดกว้างให้ประชาชนและท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม ในการกำหนดแผนและตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของข้าราชการประจำมากที่สุด

ประการแรก กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง 'คณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมจังหวัด' ขึ้นในจังหวัดที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวม ประกอบด้วย ผู้แทนองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ผู้แทนสำนักผังเมือง และส่วนราชการต่าง ๆ และบุคคลอื่นที่เห็นสมควร มีจำนวนรวมทั้งสิ้นไม่น้อยกว่าสิบคนและไม่เกินสิบห้าคน มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและความคิดเห็นเกี่ยวกับผังเมืองรวมที่สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะวางแผนจัดทำขึ้น"

ประการที่สอง บัญญัติขั้นตอนตามกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติ ในการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมโดยเฉพาะบัญญัติให้ต้องโฆษณาให้ประชาชนทราบ และจัดการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นที่จะทำการวางผังไม่น้อยกว่าสองครั้ง" ซึ่งในทางปฏิบัติของการวางและจัดทำผังเมืองรวมมีขั้นตอน ดังนี้

- (1) ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมจังหวัด
- (2) ประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อวางและจัดทำผังเมืองรวม (จะประกาศหรือไม่ก็ได้)
- (3) จัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบถึงการวางและจัดทำผังเมืองรวมทางวิทยุและหนังสือพิมพ์ ติดต่อกันไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน
- (4) ปิดประกาศไม่น้อยกว่า 30 วัน เชิญชวนประชาชนในเขตที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวมมาแสดงความคิดเห็น ครั้งที่ 1
- (5) ประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมจังหวัด
- (6) ประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นประชาชน ครั้งที่ 1 ภายในไม่น้อยกว่ายี่สิบห้าวัน แต่ไม่เกินหกสิบวัน นับแต่วันปิดประกาศ

¹⁹ มาตรา 21, พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518.

²⁰ มาตรา 19, พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518.

- (7) ประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการวางและจัดทำผังเมืองรวม (ประชุมประสานแผนหน่วยราชการ)
- (8) ปักประกาศไม่น้อยกว่า 30 วัน เชิญชวนประชาชนในเขตที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวมมาแสดงความคิดเห็น ครั้งที่ 2
- (9) ประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมจังหวัด
- (10) ประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นประชาชน ครั้งที่ 2 และครั้งต่อ ๆ ไป (ภายในระยะเวลาที่เห็นสมควร)
- (11) เสนอคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาร่างผังเมืองรวม
- (12) นำแผนผังและข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งคณะกรรมการผังเมืองเห็นชอบไปติดประกาศให้ผู้มีส่วนได้เสียตรวจสอบ และยื่นคำร้องฯ ไม่น้อยกว่า 90 วัน
- (13) เสนอคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาคำร้อง และแก้ไขแผนผังและข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามมติคณะกรรมการ
- (14) เสนอคณะกรรมการร่างกฎหมายกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาร่างกฎกระทรวง
- (15) เสนอที่ประชุมกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาร่างกฎกระทรวง
- (16) เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อรับหลักการร่างกฎกระทรวง
- (17) เสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาร่างกฎกระทรวง
- (18) เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบร่างกฎกระทรวง
- (19) เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลงนามในกฎกระทรวง
- (20) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

โครงสร้างของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 เป็นกฎหมายที่ได้ผสมผสานหลักการด้านการวางแผนพัฒนาพื้นที่ที่มีมิติชัดเจน สามารถถ่ายทอดนโยบายลงสู่พื้นที่ได้อย่างเป็นรูปธรรม เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและท้องถิ่น ตามหลักรัฐศาสตร์เข้ากับวิธีการตามหลักกฎหมายปกครอง เพื่อยุติความเดือดร้อนของประชาชนที่อาจได้รับจากการดำเนินงานของข้าราชการ นับได้ว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาที่กำหนดดุลยภาพระหว่างสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผลประโยชน์ของรัฐค่อนข้างจะเหมาะสม

5.2 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง

ตามหลักการแล้วที่ดินหรือทรัพย์สินของรัฐ ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ เป็นผู้ดูแลหรือครอบครองมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อใช้ประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นภารกิจหลักของรัฐ แต่การใช้ประโยชน์ที่ดินยังต้องอยู่ภายใต้เจตนารมณ์ของกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ คำวินิจฉัยทางปกครองกรณีการรถไฟแห่งประเทศไทยให้เอกชนเช่าที่ดิน เพื่อปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ในที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ” แสดงให้เห็นการตีความซึ่งมีผลต่อการวางและจัดทำผังเมืองในเขตที่ดินของรัฐ อาจไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “หนังสือที่ นร.0601/725.” 14 กันยายน 2531.

ข้อเท็จจริงสำนักผังเมืองเคยทำเรื่องหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการรถไฟแห่งประเทศไทย ได้อนุญาตให้เอกชนเช่าที่ดินของการรถไฟเพื่อปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ขึ้นเดี่ยว อายุสัญญาเช่า 1 ปี เพื่อการรถไฟแห่งประเทศไทยจะได้รับผลประโยชน์เป็นการแบ่งเบาภาระของการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ แต่เขตที่ดินของการรถไฟดังกล่าวตั้งอยู่ในบริเวณที่ดินที่กฎกระทรวงฉบับที่ 17 (พ.ศ.2529) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 (ผังเมืองรวมเมืองอุดรธานี) กำหนดให้เป็นที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ (สีน้ำเงิน) ให้ใช้ประโยชน์เพื่อกิจการของรัฐกิจการเกี่ยวกับการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการหรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น เทศบาลเมืองอุดรธานีได้หารือสำนักผังเมืองว่า การอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ดังกล่าวจะเป็นการขัดต่อกฎกระทรวงข้างต้นหรือไม่

ซึ่งสำนักผังเมืองมีความเห็นว่า การพิจารณาว่าอาคารที่จะก่อสร้าง หรือการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นขัดกับกฎกระทรวงหรือไม่ ย่อมจะต้องดูการใช้ประโยชน์ของอาคารที่จะก่อสร้างในพื้นที่นั้น ถ้าไม่ใช่การใช้ประโยชน์เพื่อกิจการของรัฐ เช่น เพื่อกิจการพาณิชย์ของเอกชนก็ย่อมจะขัดกับข้อกำหนดดังกล่าว กรณีที่การรถไฟแห่งประเทศไทยแจ้งว่า การรถไฟแห่งประเทศไทยได้รับประโยชน์เป็นคุณละเรื่องกับการใช้ประโยชน์ที่ดินตามข้อกำหนดในกฎกระทรวง เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมาย สำนักผังเมืองจึงหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า

(1) การที่การรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจได้ให้เอกชนเช่าที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ โดยได้รับค่าเช่าเป็นผลประโยชน์เพื่อกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทย จะถือได้หรือไม่ว่าการปลูกสร้างอาคารพาณิชย์และใช้ประโยชน์เพื่ออาคารพาณิชย์ดังกล่าว เป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการของรัฐกิจการเกี่ยวกับการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการหรือสาธารณประโยชน์

(2) ในการวินิจฉัยว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินจะขัดต่อกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมหรือไม่นั้น จะถือหลักเกณฑ์วินิจฉัยจากการใช้ประโยชน์ที่ดินของอาคารที่จะก่อสร้างในพื้นที่นั้นจริง ๆ หรือจะต้องพิจารณาด้วยว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยได้รับประโยชน์จากการใช้ที่ดินนั้นเพื่อกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 1) ได้พิจารณาและฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักผังเมือง) และผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและการรถไฟแห่งประเทศไทย) แล้วมีความเห็นว่า การรถไฟแห่งประเทศไทยได้จัดตั้งขึ้นเป็นเอกเทศโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 ซึ่งกำหนดให้มีสภาพเป็นนิติบุคคลโดย มีวัตถุประสงค์ให้การรถไฟแห่งประเทศไทย จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และกำหนดให้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจให้เช่า ถิ่นกรรมสิทธิ์ ครอบครอง จำหน่าย หรือดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใด ๆ ก็ได้ ดังนั้นการที่การรถไฟแห่งประเทศไทยอนุญาตให้เอกชนเช่าที่ดินของการรถไฟที่สถานีอุดรธานีเพื่อปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ แม้การรถไฟแห่งประเทศไทยจะไม่ได้ใช้ประโยชน์จากอาคารที่ก่อสร้างขึ้นเพื่อกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทยโดยตรง แต่การให้เช่าที่ดินโดยได้รับประโยชน์ตอบแทน ก็เป็นการแบ่งเบาภาระของการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐได้ทางหนึ่ง ย่อมถือ

ได้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยได้ใช้ประโยชน์ที่ดินแปลงนี้เพื่อกิจการของรัฐ ตามนัยข้อ 16 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ.2529)⁴⁰ ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 การรถไฟแห่งประเทศไทยย่อมมีอำนาจกระทำได้ตามมาตรา 6(2)⁴¹ และมาตรา 9(2)⁴² แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา) มีความเห็นแตกต่างกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 1) โดยเลขาธิการฯ มีความเห็นว่า ถ้อยคำในข้อ 16 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ.2529) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มีความหมายที่ค่อนข้างจำกัด กล่าวคือ คำว่า "ที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ" นั้น ย่อมหมายถึงในเบื้องต้นว่า การใช้ที่ดินจะต้องอยู่ในลักษณะที่เป็น "สถาบันราชการ" หรือเป็น "การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ" ทั้งนี้ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อ "กิจการ" ตามที่กฎกระทรวงระบุไว้ คือ เพื่อกิจการของรัฐ หรือเพื่อกิจการที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ หรือเพื่อสาธารณประโยชน์ ฉะนั้นการรถไฟแห่งประเทศไทยไม่มีอำนาจให้เอกชนเช่าที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย เพื่อนำมาสร้างอาคารพาณิชย์ในบริเวณที่ดินที่กฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ได้กำหนดให้เป็นที่ดิน "ประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ" ได้ เพราะการใช้ประโยชน์ที่ดิน (ของการรถไฟ) ในลักษณะเป็นอาคารพาณิชย์ ไม่ใช่เป็นที่ดินประเภทสถาบันราชการฯ ซึ่งต่อมาเลขาธิการฯ ได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 1) พิจารณา ทบทวนในปัญหาของสำนักผังเมืองอีกครั้งหนึ่ง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 1) ได้พิจารณาความเห็นในนัยที่แตกต่างของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว มีความเห็นว่า การใช้ประโยชน์ที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย เพื่อกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ จะจำกัดความหมายในลักษณะที่ค่อนข้างจำกัดตามความเห็นของเลขาธิการฯ ว่าจะต้องอยู่ในลักษณะที่เป็นสถาบันราชการ น่าจะไม่ขัดด้วยวัตถุประสงค์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งมีบัญญัติไว้ในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2484 ว่า "การรถไฟแห่งประเทศไทย มีภาระกิจในอันที่จะต้องดำเนินกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทย เพื่อนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และ

⁴⁰ ข้อ 16 ที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ให้ใช้ประโยชน์เพื่อกิจการของรัฐ กิจการเกี่ยวกับการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ หรือสาธารณประโยชน์ เท่านั้น

⁴¹ มาตรา 6 ให้จัดตั้งการรถไฟขึ้นเรียกว่า การรถไฟแห่งประเทศไทย มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(2) จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟและธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟ

⁴² มาตรา 9 ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจที่จะกระทำการต่าง ๆ ภายในของวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 6 อำนวยเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(2) สร้าง ซ่อม จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่า และดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้ บริการ และความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการรถไฟ

ดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของการรถไฟ และธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟด้วย และการที่ การรถไฟแห่งประเทศไทยได้ให้เอกชนเช่าที่ดินของการรถไฟที่สถานีอุดรธานี และผู้เช่าสัญญาว่า จะยกกรรม- สิทธิในอาคารที่สร้างให้แก่การรถไฟแห่งประเทศไทยนั้น เป็นการที่การรถไฟแห่งประเทศไทยได้ให้เอกชนเช่า ที่ดินเพื่อธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6(2) แห่งพระราชบัญญัติการ รถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 ดังนั้นการใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงนี้ของการรถไฟแห่งประเทศไทย จึงเป็น การใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการของรัฐตาม ข้อ 16 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ.2529) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 1) จึงยื่นตามความเห็นเดิม

กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ^๑ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณา ทบทวนความเห็นในปัญหานี้อีกครั้งหนึ่ง โดยกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นดังนี้

(1) กฎกระทรวงบังคับใช้ผังเมืองรวม กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในที่ดิน ประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้ใช้ประโยชน์ เพื่อกิจการของรัฐ กิจการ เกี่ยวกับการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ หรือสาธารณูปโภคอื่นเท่านั้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ ที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นศูนย์ราชการ อาคารที่จะอยู่ได้ในที่ดินประเภทนี้จึงต้องเป็นที่ทำการของราชการ รัฐ- วิสาหกิจ ไม่ใช่อาคารเพื่อประกอบกิจการพาณิชย์หรือการอยู่อาศัย ซึ่งได้กำหนดให้อยู่ได้ในที่ดินบริเวณอื่นแล้ว

(2) การพิจารณาว่า กิจการที่จะอยู่อาศัยได้ในที่ดินประเภทสถาบันราชการฯ ตามที่ กำหนดในกฎกระทรวง จะต้องพิจารณาถึงการใช้ประโยชน์เพื่อกิจการของรัฐ แต่เป็นกิจการพาณิชย์ของ เอกชนย่อมขัดกับข้อกำหนดในกฎกระทรวง

(3) ความเห็นที่คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยจะมีผลต่อการวางและจัดทำผังเมืองใน เขตที่ดินของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจทุกแห่งซึ่งอาจนำไปให้เอกชนเช่าทำกิจการอื่นได้ นอกเหนือไปจากสถาบัน ราชการตามที่กฎกระทรวงกำหนดไว้ ย่อมมีผลให้การกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎกระทรวงผัง- เมืองรวมไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมืองได้

ดังนั้นเลขาธิการฯ ได้อาศัยอำนาจตามข้อ 14(2)^๒ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ด้วยการประชุมของคณะกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ.2522 จัดให้มีการประชุมใหญ่ กรรมการร่างกฎหมายเพื่อ พิจารณาปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหา ดังกล่าวพร้อมทั้งฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและการรถไฟแห่งประเทศไทย)

^๑ กระทรวงมหาดไทย, "หนังสือที่ มท.1309/9197," 14 กรกฎาคม 2531.

^๒ ข้อ 14 เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา อาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ ใน กรณีดังต่อไปนี้

(2) เมื่อส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจขอให้ทบทวนปัญหาที่กรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งได้วินิจฉัยไป แล้ว

ประเทศไทย) แล้ว เห็นว่า ตามข้อ 6 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ.2529) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ได้กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก และ ข้อ 6(10) กำหนดไว้เป็นที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ และตามข้อ 9 แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว กำหนดว่า ที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก ให้ใช้ประโยชน์เพื่อพาณิชยกรรมและการอยู่อาศัยเป็นส่วนใหญ่ ส่วนข้อ 16 แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว กำหนดว่า ที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ให้ใช้ประโยชน์เพื่อกิจการของรัฐ กิจการเกี่ยวกับการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ หรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น และมาตรา 27 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ก็ได้บัญญัติว่า ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น *

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่) จึงเห็นพ้องกับความเห็นของเลขาธิการฯ ว่า การตีความข้อ 6(10) แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 17 (พ.ศ.2529) ต้องตีความโดยเคร่งครัด การใช้ที่ดินของถาวรไฟฟ้าแห่งประเทศไทยที่เอกชนเข้ามาจากการรถไฟแห่งประเทศไทย เพื่อก่อสร้างอาคารพาณิชย์ไม่อาจกระทำได้ เพราะเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวมตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ.2529) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ซึ่งได้กำหนดให้ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้ใช้ประโยชน์เพื่อกิจการของรัฐ กิจการเกี่ยวกับการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการหรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น

สรุปและเสนอแนะ

เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2530 รัฐบาลได้กำหนด 'นโยบายที่ดินแห่งชาติ' ขึ้น ประกอบด้วยนโยบายสำคัญ 2 ด้าน คือ 'ด้านการใช้ที่ดิน' และ 'ด้านการถือครองที่ดิน' ซึ่งแยกเป็นนโยบายเฉพาะด้าน ได้แก่ นโยบายที่ดินเพื่อเศรษฐกิจ นโยบายที่ดินเพื่อสังคม นโยบายที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ นโยบายที่ดินเพื่อความมั่นคง และนโยบายชาวเขา

สำหรับ 'นโยบายด้านการใช้ที่ดิน' มีวัตถุประสงค์เพื่อวางแผนการใช้ที่ดินจำแนกขอบเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินของพื้นที่ประเทศออกเป็นบริเวณที่สำคัญ ๆ คือ การกำหนดขอบเขตบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ การกำหนดขอบเขตบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม และการกำหนดขอบเขตบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการตั้งถิ่นฐานและอยู่อาศัย

การกำหนดขอบเขตบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นเรื่องสำคัญต่อการพัฒนาประเทศในอนาคต เพราะจากการคาดประมาณจำนวนประชากรของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่า ในปี 2528 หากเป็นไปตามสมมติฐานการเกิดระดับต่ำ ประเทศไทยจะมีประชากรประมาณ 71 ล้านคน และหากเป็นไปตามสมมติฐานการเกิดระดับสูง ประเทศไทยจะมีจำนวนประชากรประมาณ 81 ล้านคน จะเห็นว่าในอีก 25 ปีข้างหน้า ประเทศไทยอาจจะมีจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นถึง 24 ล้านคน ซึ่งจะเกิดความต้องการใช้ที่ดินภายในประเทศเพื่อประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อการตั้งถิ่นฐาน เพื่อเป็นแหล่งผลิต หรือเพื่อการ

อนุรักษสภาพแวดล้อมเพิ่มขึ้น ดังนั้นการเพิ่มประชากรบนพื้นที่อันจำกัดของประเทศจะต้องได้รับการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม ซึ่งจะสนองการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การดำเนินงานวางแผนการใช้ที่ดินสนองนโยบายที่ดินแห่งชาติ กฎหมายในฐานะปัจจัยหลักภายใต้ระบบนิติรัฐและกลไกของฝ่ายปกครองเป็นตัวแปรที่สำคัญอย่างยิ่ง เพราะการบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement) จะมีส่วนทั้งที่เป็นอุปสรรคและช่วยส่งเสริมความมีประสิทธิภาพของการดำเนินงานไปสู่เป้าหมาย ดังนั้นการบังคับใช้กฎหมายจึงต้องวางอยู่บนรากฐานของความเป็นจริงในสังคมเศรษฐกิจปัจจุบัน โดยเฉพาะกฎหมายวางแผนจัดสรรทรัพยากรที่ดินซึ่งเป็นกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ รูปแบบจะต้องสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะเรื่อง หรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งจะเอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศอย่างแท้จริง

การบังคับใช้กฎหมายแม่บทที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการใช้ที่ดินตามนโยบายที่ดินแห่งชาติ ปี 2530 ข้างต้น ประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่ฝ่ายปกครองได้หยิบยกขึ้นมาหรือเพื่อหาแนวทางปฏิบัติราชการสะท้อนให้เห็นแนวความคิดและการสั่งการของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปรากฏในคำวินิจฉัยทางการปกครอง เพื่อบังคับใช้กฎหมายควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินสนองนโยบายที่ดินแห่งชาติค่อนข้างหลากหลาย ซึ่งในการพิจารณาความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือความเห็นของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง มีความเห็นที่แตกต่างกันและยังไม่มีข้อยุติทางกฎหมายที่ตายตัว และในหลาย ๆ กรณีเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติราชการ

จากการวิเคราะห์คำวินิจฉัยทางปกครอง ซึ่งเป็นการให้ความเห็นทางกฎหมายของนักกฎหมายในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกฎหมายแม่บทกำหนดบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าไม้ การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมและการตั้งถิ่นฐาน จะพบว่า ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อสนองนโยบายที่ดินแห่งชาติ เกิดจากหลายปัจจัย เช่น

ประการแรก เกิดจากความบกพร่องของวิธีการร่างกฎหมายและมาตรการในการใช้บังคับ เพราะกฎหมายแม่บทที่กล่าวมามีโครงสร้างหรือกลไกที่ไม่สมบูรณ์และเหมาะสม เช่น พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.2526 ซึ่งมีเพียง 17 มาตรา มีบทบัญญัติไม่เพียงพอที่จะแสดงให้เห็นวิธีการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดผลตามความมุ่งหมายของการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมได้

ประการที่สอง เกิดจากปัญหาความไม่เข้าใจหลักกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ จึงไม่พยายามออกกฎระเบียบหรือข้อบังคับ เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปโดยสอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งบทบัญญัติของพระราชบัญญัติ เช่น กรณีการออกกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวม ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ซึ่งมีการเว้นว่างพื้นที่โดยไม่มีการกำหนดการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินแก่ที่ดินของหน่วยราชการบางแห่ง เป็นต้น

ประการที่สาม เกิดจากการตีความของไทยบัญญัติมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ เป็นการเฉพาะเรื่อง และหน่วยงานของรัฐเหล่านั้นเกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อน และมีแนวความคิดว่าหน่วยงานของรัฐ กระทรวง ทบวง กรม มีอิสระดำเนินงานของตนเองเพราะมีสภาพนิติบุคคลตามที่กฎหมายรองรับ

และขยายกว้างออกไปจนบางครั้งคิดว่าเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากออกไปจากรัฐ ซึ่งสืบเนื่องมาจากอิทธิพลของการนำหลักกฎหมายแพ่งไปสอดแทรกในระบบกฎหมายโครงสร้างทางปกครองของไทยมาแต่เดิม จึงทำให้เกิดการนำหลักกฎหมายมหาชนและหลักกฎหมายแพ่งไปใช้ปะปนกัน

ดังนั้นการบังคับใช้กฎหมายควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อสนองนโยบายที่ดินแห่งชาติ จะเกิดประสิทธิภาพต่อการนำนโยบายที่ดินของชาติไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงทางการเมืองของประเทศไทยในอนาคตนั้น สิ่งสำคัญประการแรก จะต้องทำให้เกิดความเข้าใจในหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญบางเรื่องแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย คือ 'หลักความเป็นนิติบุคคลของรัฐ'

ตามหลัก 'กฎหมายมหาชน' ที่ยอมรับว่า 'รัฐเป็นนิติบุคคลโดยสภาพ' ซึ่งทำให้รัฐมีอำนาจทางการปกครองสูงสุด และอยู่เหนือนิติบุคคลอื่น ๆ ทุกประเภท เมื่อรัฐเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจะก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายที่สำคัญ 3 ประการคือ

1) **หลักความเป็นเอกภาพ** กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ทุกอย่างที่องค์กรภายในรัฐทำย่อมขึ้นต่อนิติบุคคลรัฐเพียงหนึ่งเดียว ไม่ว่าจะการกระทำนั้นจะเป็นการกระทำภายในหรือระหว่างประเทศ โดยวิธีดำเนินการตามกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายมหาชนก็ตาม ถือว่าเป็นการกระทำของรัฐทั้งสิ้น เพราะรัฐเป็นผู้แทนผลประโยชน์ทั้งหลายของชาติ และวัตถุประสงค์ของรัฐก็คือ คุ่มครองผลประโยชน์ส่วนรวมของสังคม

ดังนั้น การจัดโครงสร้างทางปกครองภายในรัฐจึงต้องสอดคล้องกับหลักความเป็นเอกภาพของรัฐ การกระทำขององค์กรภายในรัฐถือเป็นการกระทำเพียงองค์กรเดียวคือ 'รัฐ' การจัดองค์กรภายในรัฐจะไม่ก่อให้เกิดสภาพนิติบุคคลแยกจากรัฐ ความขัดแย้งระหว่างองค์กรจะนำไปฟ้องร้องกันไม่ได้ ต้องแก้ไขปัญหาความขัดแย้งกันภายใต้ระบบบริหาร

2) **หลักความเป็นเฉพาะของรัฐหรือหลักสาธารณประโยชน์** กล่าวคือ รัฐจะต้องดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อประโยชน์สาธารณะภายใต้กฎหมาย ดังนั้นจึงถือว่า 'นิติบุคคลรัฐ' มีความสามารถที่จะดำเนินการใด ๆ ได้ทั้งสิ้นโดยไม่มีข้อจำกัดภายใต้หลักนิติรัฐ

3) **หลักนิติรัฐ** กล่าวคือ เมื่อรัฐเป็นนิติบุคคลย่อมเท่ากับรัฐยอมลดสภาพอยู่ภายใต้กฎหมายเหมือนบุคคลธรรมดา จึงเท่ากับว่ารัฐยอมรับความสัมพันธ์กับเอกชนตามทฤษฎี 'นิติรัฐ' (LEGAL STATE) โดยการกระทำของรัฐต้องชอบด้วยกฎหมาย ถ้ารัฐก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เอกชนมีสิทธิฟ้องรัฐให้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย หรือให้เพิกถอนการกระทำของรัฐได้

จากหลักความเป็นนิติบุคคลของรัฐดังที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าภายใต้ระบบโครงสร้างทางการปกครอง ทุกองค์กรของทางราชการล้วนเป็นส่วนหนึ่งของรัฐทั้งสิ้น และจำเป็นต้องดำเนินงานไปอย่างสอดคล้องกัน และสามารถจัดตั้งเปลี่ยนแปลงหรือยุบเลิกได้เสมอตามเหตุผลในการจัดการที่มุ่งให้เกิดประโยชน์แก่รัฐ(ประชาชน)

เอกสารอ้างอิง

พระราชบัญญัติ

ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 71 ตอนที่ 78,

ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2497.

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 77 ตอนที่ 108,

ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2503.

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 78 ตอนที่ 80,

ลงวันที่ 3 ตุลาคม 2504.

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 81 ตอนที่ 38,

ลงวันที่ 20 เมษายน 2507.

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 92 ตอนที่ 33,

ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2518.

พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.2526, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 100 ตอนที่ 160,

ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2526.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 95 ตอนที่ 146

ลงวันที่ 22 ธันวาคม 2521.

คำวินิจฉัยทางปกครอง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คำวินิจฉัยทางปกครอง เรื่องกำหนดที่ดินให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า, พฤษภาคม 2529.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คำวินิจฉัยทางปกครอง เรื่องการโอนทางหลวงจังหวัดให้แก่กรมป่าไม้, สิงหาคม 2528.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คำวินิจฉัยทางปกครอง เรื่องสิทธิทำไม้ในเขตป่าสัมปทาน มกราคม 2526.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คำวินิจฉัยทางปกครอง เรื่องการรถไฟแห่งประเทศไทย ให้เอกชนเช่าที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคารพาณิชย์, กันยายน 2531.

มติคณะรัฐมนตรี

เรื่อง 'การสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน' วันที่ 14 พฤศจิกายน 2524

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ กษ 13828/2504 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน 2504

เรื่อง 'การสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน' วันที่ 12 พฤศจิกายน 2506

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ มท 14591/2506 ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2506

เรื่อง 'การขอเข้าใช้ประโยชน์ในเขตป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ'

วันที่ 26 มกราคม 2511 หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร 0403/1211 ลงวันที่ 24 มกราคม 2511

- เรื่อง 'นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน' วันที่ 29 มิถุนายน 2525
หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร 0202/ 8962 ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2525
- เรื่อง 'มติคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ' ครั้งที่ 1/2530 วันที่ 1 กันยายน 2530
หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นว 0202/16060 ลงวันที่ 2 กันยายน 2530
- เรื่อง 'โครงการศึกษาเพื่อกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำที่สำคัญของประเทศไทย'
วันที่ 27 กรกฎาคม 2525 หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร 0202/14791 ลงวันที่ 3 สิงหาคม 2525
- เรื่อง 'มาตรการการใช้ประโยชน์ในป่าชายเลน' วันที่ 19 สิงหาคม 2523
หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร 0202/24391 ลงวันที่ 25 สิงหาคม 2523
- เรื่อง 'การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนประเทศไทย' วันที่ 15 ธันวาคม 2530
หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นว 0202/23283 ลงวันที่ 17 ธันวาคม 2530.

บทความและหนังสือภาษาไทย

- ดร.ไชยยศ เหมรัชตะ, ที่ดินของรัฐในเขตปฏิรูปที่ดิน, วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กันยายน 2530, หน้า 60-83.
- ดร.ชุมพร ปัจจุบันนท์, กฎหมายกับการพัฒนา, วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กันยายน 2530, หน้า 29-57.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, ปัญหาที่ดินมือเปล่า, วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พฤศจิกายน 2529, หน้า 79-105.
- ดร.อัมมาร สยามวาลา, บทนำว่าด้วยกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน, วารสารธรรมศาสตร์, ปีที่ 15 ฉบับที่ 3, หน้า 5-7.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, ทิ้งอกริมตลิ่ง, วารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กันยายน 2531, หน้า 124-151.
- สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายเพื่อการพัฒนา, รพี 31 คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สิงหาคม 2531, หน้า 29-41.
- สุนทร ลักกิตโร, ความเป็นมาและลักษณะพิเศษของการพัฒนาภูมิภาค : กรณีของประเทศไทย, ข่าวสารสำนักผังเมือง ฉบับที่ 51/2531, หน้า 2-11.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, นโยบายที่ดิน เล่ม 3 นโยบายที่ดินป่าไม้, พฤศจิกายน 2529.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, นโยบายที่ดิน เล่ม 9 ระบบการบริหารงานที่ดิน, พฤศจิกายน 2529.
- ดร.วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2530.
- ดร.โกคิน พลกุล, ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย, กรุงเทพมหานคร : ศูนย์การพิมพ์พลชัย, 2530.
- สนธิ บางยี่ขัน, การเมืองและการจัดที่ดิน, กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523.
- กฤษ สมบัติศิริ, เศรษฐศาสตร์ของประเทศกำลังพัฒนา, กรุงเทพมหานคร : ศูนย์หนังสือธุรกิจ, 2527.

จิรัชมน ศรีสวัสดิ์เล็ก, หลักสูตรศาสตร์ทรัพยากร, กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2525.

อมร จันทรมบูรณ์, ประมวลพระราชบัญญัติแห่งกฎหมายปกครอง, กรุงเทพมหานคร : รุ่งศิลป์การพิมพ์, 2525.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, เศรษฐกิจการเกษตร, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เคเค็ดไทย, 2517.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-6 (พ.ศ.2504-2534).

หนังสือภาษาอังกฤษ

United Nation, Urban Land Policies and Land Use Control Measures, Newyork : Department of Economic and Social Affairs, 1973.

Stuart Meck & Edith M.Netter, A Planner's Guide to Land Use Law, Chicago : American Planning Association, 1981.

Stephan Renart, A Synopsis of the Planning Legislation in Sever Countries, Amsterdam : International Federation for Housing and Planning, 1975.

The Tokyo Metropolitan Government, City Planning of Tokyo, Tokyo : Johoku Kosoku Insatu Kyogyo Kumiai 1983.

Albert C.Worrell, Principles of Forest Policy, Newyork : Yale University, 1970.

Surakiart Sathirathai, Law and Regulations Concerning Natural Resources, Financial Institutions and Export : Their Effects on Economic and Social Development, Faculty Law, Chulalongkorn University, September, PP/126.

การใช้อำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองรวม

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล*

โดยทั่วไปแล้วเรื่องของการผังเมืองไม่ว่าจะเป็นการวางและจัดทำผังเมืองเพื่อแก้ไขเมืองเก่า หรือวางผังเมืองใหม่ก็ตาม วัตถุประสงค์ที่สำคัญก็คือ การประสานประโยชน์มหาชน (Public Interest) และประโยชน์ส่วนตัว (Private Interest) ในการใช้ที่ดิน (Land Use) โดยพยายามแก้ข้อขัดแย้ง และข้อเสียหายต่าง ๆ อันพึงจะเกิดขึ้นจากการใช้ที่ดินให้ได้ผลดีโดยวางโครงการการใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งในปัจจุบันและอนาคตให้กลมกลืนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งจะต้องคำนึงถึงสถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจทั้งในปัจจุบันและอนาคต ทรัพยากร จำนวนประชากร และบริการสาธารณะต่าง ๆ เช่น ถนน สะพาน สวนสาธารณะ น้ำ ไฟ ตลอดจนแหล่งอุตสาหกรรม แหล่งการค้า เคหะสถาน และการกสิกรรม' เรื่องของการผังเมืองจึงเป็นเรื่องที่มีลักษณะเป็น Policy-making' ซึ่งไม่ใช่เรื่องทางวิชาการเท่านั้น แต่ยังมีลักษณะทางการเมือง (Political Nature) อยู่ด้วย เช่น วัตถุประสงค์หนึ่งของการผังเมือง คือเรื่องความสวยงาม (Aesthetics) เป็นเรื่องของ value judgement เพราะความเห็นของแต่ละคนในเรื่องความสวยงามของบ้านเมืองย่อมไม่เหมือนกัน จึงเป็นเรื่องที่ต้องตัดสินกันในเวทีทางการเมือง โดยหาประชามติส่วนใหญ่' ซึ่งทำให้อาจถูกแทรกแซงด้วยอำนาจการเมืองได้'

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าเรื่องของการผังเมืองเป็นเรื่องที่มีความยืดหยุ่นอยู่มาก ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถตรากฎหมายให้ละเอียดในทุกเรื่องได้ องค์กรผู้มีอำนาจวางและจัดทำผังเมืองจึงผูกพันกับกฎหมายอย่างยืดหยุ่นด้วย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งขององค์กรผู้มีอำนาจมีดุลพินิจ (Discretion) ในการวางและจัดทำผังเมือง ซึ่งหากเราพิจารณาพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 แล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้ให้อำนาจแก่องค์กรผู้มีอำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองไว้กว้างขวางพอสมควร ทำให้้องค์กรผู้มีอำนาจมีดุลพินิจในการวางและจัดทำผังเมือง ซึ่งก็เป็นเรื่องที่ยอมรับไม่ได้เพราะการให้องค์กรผู้มีอำนาจมีดุลพินิจนี้อาจนำไปสู่การใช้อำนาจตามอำเภอใจ (arbitrary power) หรือการใช้อำนาจในทางที่ผิด (abuse of power) อันอาจกระทบต่อสิทธิต่าง ๆ ของราษฎรได้ จึงจำเป็นต้องสร้างหรือกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อเป็นแนวทางในการใช้อำนาจเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของราษฎร โดยในบทความนี้ จะได้กล่าวถึงการใช้อำนาจวางและ

* นิตกร 5 กองนิติการ สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย

1 ชัยยา พูนศิริวงศ์, 'ความหมายของการผังเมือง', ข่าวสารสำนักผังเมือง ฉบับที่ 1 (กรกฎาคม 2506), น. 20

2 Andreas Faludi, *A Reader in Planning Theory*, 5 ed. Pergamon Press Ltd., 1978 p.1

3 อาทร์ สุทธิปกู, 'การผังเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกา', ข่าวสารสำนักผังเมือง ฉบับที่ 23 (ตุลาคม 2513), น.41

4 Taisuke Masage and Denzill Millichap, "Administrative Discretion in Anglo-American Planning Law: Discretionary System v. Zoning System?", 11 *Kwansei Gakuin Law Review*, 7, 9 (1985)

จัดทำผังเมืองรวมเท่านั้น เนื่องจากในปัจจุบันได้มีการประกาศกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นจำนวนหลายฉบับแล้วผู้เขียนจึงเห็นควรที่จะได้กล่าวถึงเรื่องนี้เป็นการเฉพาะ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับองค์กรผู้มีอำนาจในอันที่จะใช้อำนาจ และเป็นแนวทางสำหรับราษฎรผู้อยู่ภายใต้บังคับผังเมืองรวมในอันที่จะมีส่วนช่วยตรวจสอบการใช้อำนาจ โดยจะจำกัดเนื้อหาด้วยการไม่วิเคราะห์วิจารณ์ผังเมืองรวมที่ได้มีการดำเนินการมาแล้ว

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าเรื่องของการผังเมืองเป็นเรื่องที่มีความยืดหยุ่นจึงจำเป็นต้องให้องค์กรผู้มีอำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองรวมมีอำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power) แต่อย่างไรก็ตาม การที่กฎหมายให้องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจยังมีความมุ่งหมายที่สำคัญ คือ เพื่อให้องค์กรฝ่ายปกครองสามารถอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่บุคคลทุกคน (Individualization of Justice) ในทุกกรณี⁵ ด้วยเหตุนี้ การที่องค์กรผู้มีอำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองรวมมีดุลพินิจในการใช้อำนาจจึงไม่ได้หมายความว่า จะใช้อำนาจอย่างไรก็ได้ หากแต่ในการใช้อำนาจดุลพินิจนั้นจะต้องใช้อย่างมีเหตุผลภายใต้ข้อจำกัดของกฎหมายและไม่ใช้ใช้ตามความคิดเห็นของตนเอง⁶ ทั้งนี้เพราะว่าเมื่อสิ่งใดมีเหตุและผลสมควรแล้วจึงย่อมชี้ได้ว่าถูกหรือผิด⁷ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าโดยทั่วไปแล้วการใช้อำนาจดุลพินิจขององค์กรผู้มีอำนาจนั้น จะต้องใช้ภายใต้เงื่อนไขหรือขอบเขตที่กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจกำหนด ต้องใช้อย่างแท้จริง และต้องใช้อย่างมีเหตุผล ดังนั้นจึงแยกพิจารณาการใช้อำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองรวมเป็น 3 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 การใช้อำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองรวมภายใต้เงื่อนไขหรือขอบเขตที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดไว้

ส่วนที่ 2 การใช้อำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองรวมอย่างแท้จริง

ส่วนที่ 3 การใช้อำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองรวมอย่างมีเหตุผล

ส่วนที่ 1 การใช้อำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองรวมภายใต้เงื่อนไขหรือขอบเขตที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดไว้

การที่องค์กรผู้มีอำนาจตามกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งจะต้องใช้อำนาจภายใต้เงื่อนไขหรือขอบเขตที่กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจกำหนดก็เนื่องมาจากหลักกฎหมายที่สำคัญหลักหนึ่ง คือ หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย (Principle of the Legality of the Administrative Actions) ซึ่งหมายความว่า องค์กรฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจจะสามารถใช้อำนาจกระทำการใด ๆ อันมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิต่าง ๆ ของราษฎรได้ต่อเมื่อมีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจไว้ และจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในขอบเขตที่กฎหมาย

⁵ วรพจน์ วิศุรตสิขญ์, 'การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ' ใน *รวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร. ปรีดี เถษมทรัพย์* (กรุงเทพมหานคร : ที. เค. พรินต์ติ้งเฮาส์, 2531), น.197 สมยศ เชื้อไทย, 'การกระทำทางปกครอง', *วารสารนิติศาสตร์* ฉบับที่ 3 ปีที่ 17 (กันยายน 2530), น.57

⁶ Mahendra P. Singh, *German Administrative Law in Common Law Perspective* (Berlin : Springer-Verlag, p. 83)

⁷ ปรีดี เถษมทรัพย์, 'ศาลปกครอง บทความและบทวิเคราะห์ข้อถกเถียงที่อภิปรายในสภานิติบัญญัติ,' *คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง*, 2517, น.100

กำหนดไว้ ด้วยเหตุนี้ การใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายปกครองจะชอบด้วยกฎหมายก็ต่อเมื่อได้ใช้อำนาจโดยปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือขอบเขตทั้งหลายที่กฎหมายกำหนด^๑

ในการใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมก็เช่นเดียวกัน กล่าวคือ จะต้องตกอยู่ภายใต้หลักดังกล่าว อันจะยังผลให้องค์กรผู้ใช้อำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองรวมต้องใช้อำนาจภายใต้เงื่อนไขหรือขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ซึ่งตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดเงื่อนไขหรือขอบเขตในการใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมที่สำคัญ ๆ ไว้ เช่น

1. การริเริ่มใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวม

ในการริเริ่มใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายปกครองนั้นโดยทั่วไปแล้วจะต้องพิจารณากฎหมายฉบับที่ให้อำนาจว่าได้กำหนดให้องค์กรผู้ใช้อำนาจสามารถริเริ่มใช้อำนาจด้วยตนเอง หรือกำหนดให้จะต้องรอให้ผู้ยื่นร้องขอโดยทำเป็นคำร้อง หรือเสนอแนะโดยทำเป็นข้อเสนอแนะขึ้นมาเสียก่อนจึงจะใช้อำนาจได้ เพราะในการใช้อำนาจกรณีหลังนี้คำร้องหรือข้อเสนอแนะนี้เป็นเงื่อนไขสำคัญในการใช้อำนาจ กล่าวคือ จะใช้อำนาจได้ต่อเมื่อมีคำร้องหรือข้อเสนอแนะเท่านั้น การใช้อำนาจจึงจะชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับการริเริ่มใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้นกฎหมายได้บัญญัติไว้ว่า ‘เมื่อเห็นสมควรวางและจัดทำผังเมืองรวม ณ ห้องที่ใด สำนักผังเมืองจะวางและจัดทำผังเมืองรวมของห้องที่นั้นขึ้น หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นของห้องที่นั้นจะวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมในห้องที่ของตนขึ้นก็ได้ ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะวางและจัดทำเองต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการผังเมืองก่อน’^๒ จึงเห็นได้ว่าการใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมนี้ องค์กรผู้ใช้อำนาจสามารถริเริ่มใช้อำนาจได้ด้วยตนเองโดยไม่จำเป็นต้องให้มีใครร้องขอหรือเสนอแนะก่อน เว้นแต่ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะวางและจัดทำเองจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการผังเมือง^๓ ก่อนเท่านั้น หากไม่ได้รับอนุมัติแล้วก็ไม่สามารถใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมได้

แต่อย่างไรก็ตาม การริเริ่มใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมได้เองนี้มีได้หมายความว่า จะริเริ่มใช้อำนาจเมื่อใดหรือในกรณีอย่างไรก็ได้ แม้กฎหมายจะใช้คำว่า ‘เมื่อเห็นสมควร’ ก็ตามแต่หากพิจารณาให้ละเอียดแล้วการที่กฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรใดโดยใช้คำว่า ‘เมื่อเห็นสมควร’ แล้วอาจทำให้เข้าใจได้ว่า องค์กรผู้ใช้อำนาจสามารถใช้อำนาจโดยไม่มีเงื่อนไขทางข้อเท็จจริงของการใช้อำนาจ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งสามารถใช้อำนาจเมื่อไรก็ได้ตามแต่คนจะเห็นสมควร แต่ความจริงแล้วกฎหมายที่ให้อำนาจจะกำหนดเงื่อนไขทางข้อเท็จจริงของการใช้อำนาจไว้เสมอเพียงแต่ว่าจะบัญญัติไว้ชัดเจนเพียงใดเท่านั้น ซึ่งในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นนี้หากเราพิจารณาจากเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมาย ฉบับที่ให้อำนาจแล้วเรา

^๑ สมยศ เชื้อไทย และวราพงษ์ วิศรุตพิชญ์, ‘แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย’, วารสารนิติศาสตร์ ฉบับที่ 3 ปีที่ 14 (กันยายน 2527), น.59

^๒ H.W.R. Wade, *Administrative Law*, 5 ed., (Oxford: Clarendon Press, 1983) p.22

^๓ มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

^๔ คณะกรรมการผังเมืองประกอบด้วยบุคคลได้บ้าง ดู มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518

ก็จะพบเงื่อนไขทางข้อเท็จจริงของการใช้อำนาจได้¹² เพราะฉะนั้น ในการริเริ่มใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมก็เช่นเดียวกัน องค์การผู้มีอำนาจจะริเริ่มใช้อำนาจได้ก็ต่อเมื่อได้คำนึงหรือพิจารณาถึงเงื่อนไขทางข้อเท็จจริงของการใช้อำนาจแล้ว กล่าวคือ จะริเริ่มใช้อำนาจได้ต่อเมื่อได้พิจารณาเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายผังเมืองตลอดจนวัตถุประสงค์ของการผังเมืองที่กฎหมายให้บัญญัติไว้¹³ ซึ่งจะทำให้เห็นได้ว่าองค์การผู้มีอำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมนี้จะริเริ่มใช้อำนาจได้หลังจากได้พิจารณาเหตุผลและความเหมาะสมอย่างแท้จริงแล้วว่าเป็นไปตามเงื่อนไขทางข้อเท็จจริงของการใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ มิใช่ว่าจะริเริ่มใช้อำนาจเมื่อใดหรือในกรณีใดก็ได้ตามตัวอักษรที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่า ‘เมื่อเห็นสมควร’ เท่านั้น

2. การใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดขั้นตอนต่าง ๆ ที่องค์การผู้มีอำนาจวาง และจัดทำผังเมืองรวมจะต้องใช้อำนาจวางและจัดทำโดยปฏิบัติตามขั้นตอนต่าง ๆ การใช้อำนาจวางและจัดทำจึงจะชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งขั้นตอนที่สำคัญ ๆ เช่น

2.1 การโฆษณาให้ราษฎรทราบ¹⁴ เพื่อให้ราษฎรได้ทราบถึงการที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวม ซึ่งจะต้องมีการโฆษณาทั้งทางวิทยุกระจายเสียงและทางหนังสือพิมพ์ (ทั้งนี้ก็โดยจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการโฆษณาที่ได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวง (พ.ศ. 2518) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

2.2 การประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นจากราษฎร¹⁵ เพื่อให้ราษฎรได้มีส่วนร่วมในการวาง และจัดทำผังเมืองรวมโดยแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับผังเมืองรวมเพื่อรวบรวมความคิดเห็นต่าง ๆ อันจะทำให้องค์การผู้มีอำนาจสามารถใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมโดยทราบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องทั้งหมด อันจะทำให้ผังเมืองรวมนั้นเหมาะสมกับสภาพข้อเท็จจริงที่มีอยู่ในเวลาใช้อำนาจ โดยจะต้องจัดให้มีการประชุมไม่น้อยกว่าสองครั้ง และจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการประชุมและการแสดงข้อคิดเห็นที่กำหนดในกฎกระทรวง (พ.ศ. 2518) และกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2530) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

2.3 การปรึกษาหารือคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม¹⁶ เพื่อรับฟังคำปรึกษาหรือความคิดเห็นของคณะที่ปรึกษาเกี่ยวกับผังเมืองรวมที่จะวางและจัดทำขึ้น โดยมีหลักทั่วไปในการปรึกษาหารือ ดังนี้¹⁷

¹² คดี C.E.,9 juillet 1943, Tabeuret et Laroche, Rec. 182

¹³ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

¹⁴ มาตรา 19 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

¹⁵ มาตรา 19 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และโปรดดูรายละเอียดใน สุมาลี อึ้งตระกูลไทย, ‘กระบวนการรับฟังทางมหาชน’ วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533

¹⁶ มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

¹⁷ โปรดดูรายละเอียดใน เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล ‘การปรึกษาหารือ (Consultation) ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ‘ข่าวสารสำนักผังเมือง’ ฉบับที่ 48 (2530), น.9-12 และ น.20-23

ก. จะต้องมีคำปรึกษาหารือ หากมีการใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวม โดยไม่มีการปรึกษาหารือ การใช้อำนาจนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข. คำปรึกษาหารือนั้นต้องมาจากองค์กรที่กฎหมายกำหนดซึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้แทนองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ผู้แทนสำนักผังเมืองและส่วนราชการต่าง ๆ และบุคคลอื่นที่เห็นสมควร มีจำนวนรวมทั้งสิ้นไม่น้อยกว่าสิบคนและไม่เกินสิบห้าคน¹⁶ โดยรายละเอียดของการแต่งตั้งและการปฏิบัติหน้าที่นั้นจะต้องเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การแต่งตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะที่ปรึกษา

ค. เวลาที่ใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมกับเวลาที่รับฟังคำปรึกษาหารือจะต้องไม่ห่างกันเกินไป เพราะหากห่างกันเกินไปแล้วคำปรึกษาหารือนั้นอาจไม่มีประโยชน์ต่อการใช้อำนาจแล้ว เนื่องจากข้อเท็จจริงในขณะที่ปรึกษาหารือกับข้อเท็จจริงในขณะที่ใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมเป็นคนละข้อเท็จจริงกันแล้วจึงถือไม่ได้ว่าได้ใช้อำนาจโดยมีคำปรึกษาหารือ ทำให้การใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

2.4 การเสนอคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาดังเมืองรวมที่วางและจัดทำเสร็จแล้ว¹⁷

2.5 การปิดประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูผังเมืองรวมเป็นเวลาเก้าสิบวัน¹⁸ เพื่อให้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสร้องขอให้แก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมซึ่งการปิดประกาศนี้จะต้องดำเนินการตามวิธีการที่ได้กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผัง พ.ศ. 2518

2.6 การเสนอคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาคำร้องในกรณีที่มีผู้มีส่วนได้เสียร้องขอให้แก้ไข หรือเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมภายในกำหนดเวลาเก้าสิบวัน¹⁹

การที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดขั้นตอนต่าง ๆ เหล่านี้ขึ้น โดยส่วนใหญ่ก็มุ่งหมายที่จะประกันคุณภาพหรือประสิทธิภาพของการใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวม และประกันสิทธิต่าง ๆ ของราษฎรที่จะถูกกระทบกระเทือนจากการใช้อำนาจดังกล่าว ซึ่งมีลักษณะเป็นการควบคุมองค์กรฝ่ายปกครองแบบหนึ่งในระยะเตรียมการก่อนที่องค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือที่เรียกกันว่าการควบคุมแบบป้องกัน²⁰ เพราะฉะนั้น ในการใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมองค์กร

¹⁶ มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

¹⁷ มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

¹⁸ มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

¹⁹ มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

²⁰ โภคิน พลกุล, 'รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง', วารสารนิติศาสตร์ ฉบับที่ 1 ปีที่ 12 (พ.ศ. 2524),

ผู้มีอำนาจจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่กฎหมายได้กำหนดไว้ มิฉะนั้น การใช้อำนาจนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3. การใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมโดยมีเนื้อความตามที่กฎหมายกำหนด

โดยทั่วไปแล้วกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรฝ่ายปกครองจะต้องกำหนดเนื้อความของการใช้อำนาจเสมอ ซึ่งในการใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมนี้กฎหมายได้บัญญัติไว้ว่าผังเมืองรวมประกอบด้วย²³

3.1 วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม

3.2 แผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวม

3.3 แผนผังซึ่งทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับพร้อมด้วยข้อกำหนด โดยมีสาระสำคัญ

ทุกประการหรือบางประการ ดังต่อไปนี้

ก. แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท

ข. แผนผังแสดงที่โล่ง

ค. แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง

ง. แผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณูปโภค

3.4 รายการประกอบแผนผัง

3.5 นโยบาย มาตรการและวิธีดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม

ในการใช้อำนาจนั้นเมื่อกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจได้กำหนดเนื้อความของการใช้อำนาจไว้ อย่างไรก็ตามแล้วองค์กรผู้มีอำนาจจะต้องใช้อำนาจให้มีเนื้อความตามที่กฎหมายกำหนด แม้องค์กรผู้มีอำนาจ จะมีดุลพินิจในการเลือกเนื้อความก็ตาม หากเนื้อความของการใช้อำนาจไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ย่อมเป็นการใช้อำนาจที่บกพร่องเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด²⁴ ทำให้การใช้อำนาจนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะฉะนั้น ในการใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมก็ต้องใช้อำนาจโดยมีเนื้อความตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ดังกล่าวข้างต้นด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ในเรื่องเนื้อความของผังเมืองรวมนี้ หากพิจารณาจาก ต้อยคำที่กฎหมายบัญญัติไว้แล้วจะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องที่มีความยากในการพิจารณาขอบเขตของเนื้อความเป็น อย่างยิ่ง เพราะกฎหมายกำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ ด้วยเหตุนี้การกำหนดเนื้อความของผังเมืองรวมจึงเป็น เรื่องที่ละเอียดอ่อน จะต้องใช้ความระมัดระวังและความรอบคอบอย่างมากในการกำหนด เพื่อมิให้ กระทบกระเทือนต่อสิทธิต่าง ๆ ของราษฎรเกินกว่าความจำเป็นที่จะรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชน

จากที่กล่าวมาจึงเห็นได้ว่าการทำความเข้าใจลักษณะ (Nature) ของผังเมืองรวมเพื่อเป็นข้อ ความคิดพื้นฐาน (Basic Concept) ในการพิจารณาขอบเขตของเนื้อความของผังเมืองรวมนั้นเป็น สิ่งสำคัญอย่างยิ่ง ซึ่งหากเราพิจารณาเปรียบเทียบนิยามของผังเมืองรวมที่หมายถึง แผนผัง นโยบายและ

²³ มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

²⁴ กมลชัย รัตนสากวรงค์, 'ความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับดุลพินิจฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน', *บทบัญญัติ* ตอน 3 เล่ม 42 (พ.ศ. 2529) น.61

โครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทาง ในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมืองและ บริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุข ปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง²⁶ กับนิยามของผังเมือง เฉพาะที่หมายถึง แผนผังและโครงการการดำเนินการ เพื่อพัฒนา หรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง หรือ กิจกรรมที่เกี่ยวข้อง ในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทเพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง²⁷ เราจะเห็นได้ ว่าผังเมืองรวมนั้นเป็นผังเมืองที่กำหนดแนวทางการพัฒนาใหญ่ ๆ ไว้ก่อน โดยแสดงเพียงแต่แผนผังและ โครงการใหญ่ ๆ ยังไม่มีรายละเอียด ส่วนผังเมืองเฉพาะนั้นเป็นผังเมืองที่จะนำไปใช้บังคับจริง ๆ ซึ่งความ แตกต่างนี้ เราจะเห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้นเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบบทบัญญัติที่กำหนดเนื้อหาของผังเมืองรวม กับผังเมืองเฉพาะ เช่น ในผังเมืองรวมให้กำหนดแผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง²⁸ แต่ในผังเมือง เฉพาะให้กำหนดแผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่งพร้อมทั้งรายละเอียดแสดงแนวและขนาดเขตทาง สาธารณะ²⁹ เป็นต้น เพราะฉะนั้น ผังเมืองรวมที่ใช้บังคับโดยทำเป็นกฎกระทรวง³⁰ จึงน่าจะเป็นกฎหมายที่มี ได้มุ่งที่จะให้มีผลบังคับต่อสิทธิหน้าที่ของราษฎรโดยตรง แต่เป็นกฎหมายที่บ่งบอกถึงนโยบายและเป้าหมายของรัฐ ตลอดจน มาตรการที่พึงให้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายเท่านั้น ดังนั้น ในการกำหนดเนื้อหาของผังเมืองรวมจึงควรที่จะ พิจารณาดำเนินข้อความคิดพื้นฐานดังกล่าวว่าจะกำหนดในเรื่องใดได้บ้าง และในแต่ละเรื่องนั้นจะสามารถ กำหนดได้ในขอบเขตเพียงใด มิใช่กำหนดเรื่องที่ถูกกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจหรือกำหนดเรื่องที่ถูกกฎหมาย ให้อำนาจไว้แต่กำหนดรายละเอียดมากเกินไปจนเกินกว่าขอบเขตที่ควรจะเป็นไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม การใช้อำนาจวาง และจัดทำผังเมืองรวมนั้นก็ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

4. การใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมให้เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของ กฎหมาย

เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเรื่องหนึ่งต่อการใช้อำนาจ ขององค์กรฝ่ายปกครอง เพราะในการใช้อำนาจนั้นนอกจากองค์กรผู้มีอำนาจจะต้องใช้อำนาจเพื่อรักษาไว้ ซึ่งประโยชน์มหาชนแล้ว ยังจะต้องใช้อำนาจเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชนแขนงที่อยู่ในความมุ่งหมาย ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจด้วย³¹ การใช้อำนาจเพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายส่วนตัวที่ดีหรือบรรลุความ มุ่งหมายที่จะรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชนแต่เป็นประโยชน์มหาชนแขนงอื่นที่ไม่ใช่แขนงที่กฎหมายฉบับที่ให้ อำนาจกำหนดก็ถือว่าการกระทำนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย (abuse of power)³²

²⁶ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

²⁷ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

²⁸ มาตรา 17(3) (ค) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

²⁹ มาตรา 28 (3) (ข) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

³⁰ มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

³¹ Jean-Marie Auby, "The Abuse of Power in French Administrative Law", 18 No. 3, *The American Journal of Comparative Law*, 549,554 (1970) Bernard Schwartz, *French Administrative Law and the Common-Law World* (New York : New York University Press, 1954), pp. 216-217

³² *ibid.*

จากที่กล่าวมาจึงเห็นได้ว่า ในการใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมทั้งองค์กรผู้มีอำนาจ จะต้องใช้อำนาจวางและจัดทำให้เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 การใช้อำนาจนั้นจึงชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการพิเคราะห์ถึงเจตนารมณ์ หรือความมุ่งหมายของกฎหมายก็ต้องพิจารณาถึงเหตุผลความความเป็นมาของการมีกฎหมายและนิยามต่าง ๆ ตลอดจนการพิเคราะห์ถึงตำแหน่งแห่งที่ของตัวบทมาตราต่าง ๆ ระบบและหลักกฎหมายที่อยู่เบื้องหลังการออกกฎหมาย หรือสภาพการณ์ในขณะที่ใช้กฎหมายด้วย³² เพราะฉะนั้น ในการใช้อำนาจวาง และจัดทำผังเมืองรวมทั้งจะต้องพิจารณาถึงเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 แล้ววางและจัดทำผังเมืองรวมทั้งให้เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายนั้นเพื่อให้การใช้อำนาจนั้นเป็นไปเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชนแห่งที่กฎหมายได้กำหนดไว้ หากใช้อำนาจวาง และจัดทำผังเมืองรวมทั้งเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายส่วนตัวก็ดี เพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายที่จะรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์มหาชนแห่งอื่นที่มีใช้แห่งที่กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจกำหนดก็ดี การใช้อำนาจนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จากที่กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่าในการใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมทั้งจะชอบด้วยกฎหมายต่อเมื่อได้ดำเนินการตามเงื่อนไขหรือขอบเขตที่กฎหมายกำหนดแล้วเท่านั้น

ส่วนที่ 2 การใช้อำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองรวมทั้งอย่างแท้จริง

การที่องค์กรฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในการใช้อำนาจนั้น องค์กรฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องใช้ดุลพินิจนั้น³³ และในการใช้ดุลพินิจนั้นองค์กรฝ่ายปกครองจะต้องใช้ดุลพินิจอย่างแท้จริงด้วย เพราะการที่กฎหมายให้องค์กรฝ่ายปกครององค์กรใดมีดุลพินิจก็ด้วยมุ่งหมายที่จะให้องค์กรนั้นใช้วิจรรณญาณของตนตัดสินใจว่าในกรณีเฉพาะเรื่องกรณีใดกรณีหนึ่งสมควรจะใช้อำนาจอย่างไรจึงจะเหมาะสมแก่กรณีเฉพาะเรื่องกรณินั้น³⁴ ด้วยเหตุนี้ องค์กรฝ่ายปกครองผู้มีดุลพินิจจึงต้องใช้อำนาจอย่างอิสระ และคำนึงถึงข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีอย่างรอบด้าน

ในการใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมทั้งได้กล่าวมาแล้วว่าองค์กรผู้มีอำนาจมีดุลพินิจเช่นกัน ซึ่งองค์กรผู้มีอำนาจจะต้องใช้อำนาจอย่างแท้จริงด้วย เพื่อให้การใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมทั้งเกิดขึ้นจากการพิจารณาด้วยวิจรรณญาณขององค์กรผู้มีอำนาจด้วยความเหมาะสมตามความมุ่งหมายที่กฎหมายให้อำนาจ โดยจะต้องใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมทั้ง ดังนี้

1. องค์กรผู้มีอำนาจจะต้องใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมทั้งอย่างอิสระ

การที่องค์กรผู้มีอำนาจไม่ได้ใช้อำนาจของตนอย่างอิสระหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ใช้อำนาจโดยผูกพันตนเองอย่างเคร่งครัดกับสิ่งใดสิ่งหนึ่งแล้วย่อมมีแนวโน้มที่องค์กรนั้นจะไม่ได้พิเคราะห์

³² ปรีดี เกษมทรัพย์, กฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 5 กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ภาพพิมพ์, 2526, น. 69-71

³³ กมลชัย รัตนสการวงศ์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 24, น. 67.

³⁴ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5, น. 203

บรรดาข้อเท็จจริงทั้งหลายที่ประกอบกันขึ้นเป็นกรณีเฉพาะเรื่องซึ่งเท่ากับว่าองค์กรผู้มีอำนาจนั้นไม่ได้ใช้ดุลพินิจของตนเลย เพราะฉะนั้น การใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมจึงต้องใช้อย่างอิสระ กล่าวคือ

1.1 การใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมโดยไม่ผูกพันตนเองอย่างเคร่งครัดกับคำปรึกษาหารือหรือข้อเสนอนั้นขององค์กรอื่น

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าในการใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมจะต้องมีการรับฟังคำปรึกษาหรือความคิดเห็นของคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ซึ่งตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มิได้กำหนดให้องค์กรผู้มีอำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมจะต้องใช้อำนาจโดยผูกพันตามคำปรึกษาหรือความคิดเห็นของคณะที่ปรึกษา นอกจากนี้แล้วในทางปฏิบัติองค์กรผู้มีอำนาจอาจรับฟังคำปรึกษาหรือข้อเสนอนั้นจากองค์กรอื่นก็ได้แต่คำปรึกษาหรือข้อเสนอนั้น เช่นนี้ย่อมไม่มีผลผูกพันให้องค์กรผู้มีอำนาจต้องใช้อำนาจให้สอดคล้องกับคำปรึกษาหรือข้อเสนอนั้นนั้น เพราะฉะนั้น องค์กรผู้มีอำนาจจะต้องใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมโดยไม่ผูกพันตนเองอย่างเคร่งครัดกับคำปรึกษาหรือข้อเสนอนั้น เนื่องจากในการใช้อำนาจนั้นจะชอบด้วยกฎหมายก็ต่อเมื่อได้ใช้อำนาจโดยองค์กรที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจเท่านั้น” การที่องค์กรผู้มีอำนาจได้ใช้อำนาจโดยผูกพันตนเองอย่างเคร่งครัดกับคำปรึกษาหรือข้อเสนอนั้นขององค์กรอื่นก็ย่อมมีผลเสมือนหนึ่งเป็นการมอบหมายให้องค์กรที่ให้คำปรึกษาหรือเสนอนั้นเป็นผู้ใช้อำนาจแทนตนโดยทางอ้อม” จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจที่ให้องค์กรใด องค์กรหนึ่งมีดุลพินิจก็โดยเจตนาให้องค์กรนั้นใช้อำนาจด้วยตนเองเพราะไว้ใจองค์กรนั้นเป็นพิเศษ จึงได้ให้อำนาจ”

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ในการใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมนี้หากมีการรับฟังคำปรึกษาหรือข้อเสนอนั้นแล้ว องค์กรผู้มีอำนาจจะต้องไม่ผูกพันตนเองอย่างเคร่งครัดกับคำปรึกษา หรือข้อเสนอนั้น แต่จะต้องใช้วิจารณญาณของตนตัดสินว่าในกรณีนั้น ๆ สมควรจะใช้อำนาจอย่างไรจึงจะเหมาะสม

1.2 การใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมโดยไม่ผูกพันตนเองอย่างเคร่งครัดกับแนวปฏิบัติ (Guideline) หรือ ‘ยี่ต็อก’ ที่ตนเองหรือองค์กรอื่นกำหนดขึ้น

กล่าวโดยทั่วไปแล้วเมื่อกฎหมายให้ดุลพินิจแก่องค์กรฝ่ายปกครองในอันที่จะใช้อำนาจแล้ว องค์กรผู้มีอำนาจนั้นก็มิมีแนวโน้มที่จะกำหนดแนวปฏิบัติหรือที่นิยมเรียกกันว่า ‘ยี่ต็อก’ เพื่อเป็นแนวทางการใช้อำนาจของตน” หรือบางกรณีผู้บังคับบัญชาอาจกำหนดแนวปฏิบัติเพื่อเป็นแนวทางการใช้อำนาจของผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งการกำหนดแนวปฏิบัตินี้เป็นที่ยอมรับว่าเป็นเรื่องที่สามารถกระทำได้” เพราะเป็นประโยชน์ทั้งฝ่ายผู้ใช้อำนาจและฝ่ายราษฎร กล่าวคือ ในส่วนของฝ่ายผู้ใช้อำนาจทำให้สามารถประหยัดเวลาในการ

¹⁵ พนม เขียมประยูร, ‘การมอบอำนาจในฝ่ายปกครอง,’ วารสารนิติศาสตร์ ฉบับที่ 3 ปีที่ 18 (กันยายน 2818) น. 15

¹⁶ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้วเชิงบรรณที่ 5, น. 204

¹⁷ ศดี C.E., 3 octobre 1964, Wallut, R.D.P. 1965, p. 188 และศดี Lavender v. Minister of Housing and Local Government (1970) W.L.R. p. 1231

¹⁸ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้วเชิงบรรณที่ 5, น. 204

¹⁹ ศดี C.E., 11 décembre 1970, Credit Foncier de France v. Demoiselle Gaupillet et Dame Ader, Rec. Lebon, p. 750, ศดี R. v. Port of London Authority, ex parte Kynoch (1919) 7 K.B. p. 176 และคำพิพากษาฎีกาที่ 575/2502

ตัดสินใจใช้อำนาจให้เป็นไปด้วยความรวดเร็วโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นการใช้อำนาจเกี่ยวกับคนหมู่มาก รวมทั้งยังทำให้การใช้อำนาจเป็นไปในแนวเดียวกันไม่ขัดแย้งกัน ทำให้การใช้อำนาจสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพสำหรับในส่วนของฝ่ายราชการนั้นทำให้ราชการได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน (Equality of Treatment) หากให้องค์กรใช้อำนาจใช้อำนาจเป็นกรณี ๆ ไป (case by case) โดยปราศจากแนวปฏิบัติใด ๆ ย่อมจะทำให้ราชการเกิดความรู้สึกว่าคุณไม่ได้รับความเป็นธรรมขึ้นได้⁴⁰ แต่อย่างไรก็ตาม การยอมรับให้มีการกำหนดแนวปฏิบัติได้นี้ มิได้หมายความว่าสามารถกำหนดแนวปฏิบัติอย่างไรก็ได้กล่าวคือแนวปฏิบัติที่กำหนดจะต้องชอบด้วยกฎหมาย⁴¹ ซึ่งหมายความว่าแนวปฏิบัติจะต้องไม่มีเนื้อความขัดหรือแย้งกับกฎหมายหรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย⁴²

จากที่กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า การยอมรับให้องค์กรผู้มีอำนาจสามารถใช้อำนาจโดยอ้างอิงแนวปฏิบัติได้อาจก่อให้เกิดปัญหาขึ้นได้ เนื่องจากการที่องค์กรผู้มีอำนาจสามารถใช้อำนาจของตนโดยอ้างอิงแนวปฏิบัติได้นั้นทำให้องค์กรผู้มีอำนาจมีความโน้มเอียงตามธรรมชาติที่จะผูกพันกับแนวปฏิบัติที่มีการกำหนดขึ้นอย่างเคร่งครัด ซึ่งหากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า การที่องค์กรผู้มีอำนาจผูกพันตนเองอย่างเคร่งครัดกับแนวปฏิบัติย่อมทำให้องค์กรผู้มีอำนาจไม่อยู่ในวิสัยที่จะใช้อำนาจโดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงเฉพาะเรื่องเฉพาะกรณีได้ เพราะฉะนั้น หากองค์กรผู้มีอำนาจใช้อำนาจโดยผูกพันอย่างเคร่งครัดกับแนวปฏิบัติของตนแล้ว ย่อมถือได้ว่าองค์กรผู้มีอำนาจมิได้ใช้อำนาจอย่างแท้จริง การใช้อำนาจนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁴³ ทั้งนี้เพราะเป็นไปไม่ได้เลยที่การใช้อำนาจโดยผูกพันอย่างเคร่งครัดนี้จะเหมาะสมแก่กรณีเฉพาะเรื่องกรณีนั้นได้

ในการใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมก็เช่นเดียว หากมีการกำหนดแนวปฏิบัติขึ้นมาโดยองค์กรผู้มีอำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมเองหรือโดยผู้บังคับบัญชาขององค์กรผู้มีอำนาจ การใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมตามแนวปฏิบัตินั้นย่อมสามารถกระทำได้ถ้าแนวปฏิบัตินั้นชอบด้วยกฎหมายและองค์กรผู้มีอำนาจได้ใช้อำนาจโดยไม่ผูกพันตนเองอย่างเคร่งครัดกับแนวปฏิบัตินั้น เพราะหากได้ใช้อำนาจอย่างผูกพันโดยเคร่งครัดแล้วการวางและจัดทำผังเมืองรวมย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากองค์กรผู้มีอำนาจไม่อยู่ในวิสัยที่จะใช้อำนาจโดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีจึงถือไม่ได้ว่าได้มีการใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมอย่างแท้จริง

2. องค์กรผู้มีอำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมจะต้องใช้อำนาจโดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีอย่างรอบด้าน

การที่องค์กรฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในการใช้อำนาจนั้นไม่ว่าองค์กรฝ่ายปกครองจะต้องปรึกษาหารือหรือรับฟังข้อเสนอแนะหรือมีการกำหนดแนวปฏิบัติหรือไม่ก็ตาม องค์กรฝ่ายปกครองก็ต้องใช้อำนาจ

⁴⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5, น.204

⁴¹ D.J. Galligan, "The Nature and Function of Policies within Discretionary Power", *Public Law*, 332-336-343 (winter 1976)

⁴² วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5, น.205

⁴³ คดี C.E., 24 juillet 1942. Piron, *Rec. Lebon*, p. 233 และคดี *The King v. London County Council, ex parte Corrie*, (1981)

อย่างอิสระปราศจากการผูกพันใด ๆ ซึ่งก็ยังมีปัญหาที่ตามมาคือ องค์กรฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจอย่างไรดังต่อไปนี้

2.1 องค์กรฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจอย่างอิสระปราศจากการผูกพัน แต่ไม่ต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องใด ๆ เลย

2.2 องค์กรฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจอย่างอิสระปราศจากการผูกพัน โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องบางกรณีเท่านั้น

2.3 องค์กรฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจอย่างอิสระปราศจากการผูกพัน โดยนำเอาข้อเท็จจริงทั้งหลายที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณา

หากเราพิจารณาจากการที่กฎหมายให้อำนาจตุลพิณิจแก่องค์กรฝ่ายปกครองด้วยความมุ่งหมายที่จะให้องค์กรฝ่ายปกครองนั้นใช้อำนาจโดยสามารถตอบสนองข้อเรียกร้องต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่สุด และขณะเดียวกันก็มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิต่าง ๆ ของราษฎรน้อยที่สุดแล้ว ย่อมเป็นที่เห็นได้ว่าองค์กรฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจในลักษณะนี้ได้ก็โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ประกอบกันขึ้นเป็นกรณีเฉพาะเรื่องอย่างรอบด้านเท่านั้น⁴⁴ ดังนั้น องค์กรฝ่ายปกครองจึงต้องใช้อำนาจอย่างอิสระปราศจากการผูกพันโดยนำเอาข้อเท็จจริงทั้งหลายที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณา การนำข้อเท็จจริงที่ไม่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาหรือการไม่นำเอาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาจึงทำให้การใช้อำนาจนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁴⁵

ในการใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวม องค์กรผู้มีอำนาจจะต้องใช้อำนาจโดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีอย่างรอบด้านด้วยเพื่อให้ได้ผังเมืองรวมที่มีความเหมาะสมที่สุด เพราะฉะนั้นในการใช้อำนาจนั้นองค์กรผู้มีอำนาจจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงที่เป็นข้อมูลในการวางและจัดทำผังเมืองรวมแต่ละผังอย่างรอบด้าน รวมทั้งจะต้องนำข้อเท็จจริงเหล่านั้นมาพิจารณาประกอบกับหลักเกณฑ์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมด้วย ซึ่งในทางวิชาการผังเมืองนั้นมีทฤษฎีในการวางและจัดทำผังเมืองแตกต่างกันไปไม่ว่าจะเป็นการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ดี การกำหนดโครงการคมนาคมและขนส่งที่ดี หรือเรื่องอื่น ๆ ก็ดี เพราะฉะนั้น การนำทฤษฎีการวางและจัดทำผังเมืองมาใช้จึงต้องเลือกให้เหมาะสมกับเมืองหรือท้องที่ที่จะวางและจัดทำ ซึ่งจะทำให้ได้ก็โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงหรือข้อมูลทางด้านกายภาพ (Physical) สังคม (Social) เศรษฐกิจ (Economic) การคลัง (Financial) และกฎหมาย (Legal) ประกอบด้วย ซึ่งข้อเท็จจริงหรือข้อมูลแต่ละด้านก็มีรายละเอียดที่แตกต่างกันไป⁴⁶ องค์กรผู้มีอำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมจึงต้องพิจารณาข้อเท็จจริงหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหลายมาประกอบการพิจารณาผังอย่างแท้จริง การนำข้อเท็จจริงหรือข้อมูลที่ไม่เกี่ยวข้องมาพิจารณาหรือการไม่นำเอาข้อเท็จจริงหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา เช่น การกำหนดให้ที่ดินบริเวณใดเป็นที่ดินประเภทอุตสาหกรรมโดยคำนึงถึงประโยชน์ของเจ้าของโรงงานมากเกินไป หรือการกำหนดที่ดินบริเวณใด

⁴⁴ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5, น.203

⁴⁵ Mahendra P. Singh, *supra* now 6, p.92 C.E., 23 janvier 1976, Societes mutualistes Padfield v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food (1968) 7 All E.R.p. 694

⁴⁶ ดู Donald H. Webster, *Urban Planning and Municipal Public Policy*, (New York:Harper & Row, 1958) p.124

ให้เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยทั้ง ๆ ที่รู้ว่าที่ดินบริเวณนั้นเป็นที่ลุ่มหรือเป็นพื้นที่รองรับน้ำ เป็นต้น ย่อมเป็นการใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ องค์การผู้ใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมจึงต้องใช้อำนาจโดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีอย่างรอบด้านด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อให้ผังเมืองรวมที่ได้ดำเนินการนี้บรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมืองและก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนมากที่สุด ในขณะที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิต่าง ๆ ของราษฎรให้น้อยที่สุด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือเหมาะสมแก่เมืองหรือท้องที่ได้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้นที่สุด

ส่วนที่ 3 การใช้อำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองรวมอย่างมีเหตุผล

ในการใช้อำนาจดุลพินิจขององค์การฝ่ายปกครองนอกจากจะต้องใช้อำนาจอย่างแท้จริงแล้ว องค์การฝ่ายปกครองยังจะต้องใช้อำนาจอย่างมีเหตุผล (reasonable) ด้วย กล่าวคือ การใช้อำนาจให้เป็นไปตามหลักแห่งความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) เพื่อให้การจำกัดสิทธิเสรีภาพของราษฎรเป็นไปเพียงพอที่จำเป็นต่อการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชน ซึ่งหลักการแห่งความได้สัดส่วนนี้มีสาระสำคัญประกอบด้วยหลักเกณฑ์ย่อย ๆ 3 หลัก คือ⁴⁷

1. หลักแห่งความเหมาะสม (Principle of Suitability) เป็นหลักที่บังคับให้องค์การฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจเลือกกระทำการที่อยู่ในวิสัยจะทำให้เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจปรากฏเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ การกระทำการใดซึ่งไม่อาจทำให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจปรากฏเป็นจริงขึ้นมาได้ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบ เช่น ในกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันให้อำนาจขององค์การฝ่ายปกครองออกคำสั่งมาตรการโน้มน้ำหนักให้เกษตรกรปลูกพืชชนิดใดชนิดหนึ่งในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง มาตรการเช่นนี้มีใช้มีลักษณะบังคับ เพียงแต่ว่าราษฎรคนใดปลูกพืชชนิดที่ฝ่ายปกครองกำหนดไว้ในท้องที่นั้นก็จะได้รับความช่วยเหลือบางอย่างจากรัฐบาล ถ้าองค์การฝ่ายปกครองออกมาตรการโน้มน้ำหนักให้ราษฎรปลูกพืชชนิดหนึ่งในท้องที่ซึ่งสภาพอากาศไม่อำนวยให้พืชออกงามได้ ก็แสดงให้เห็นว่ามาตรการนี้ไม่สามารถดำเนินการตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้⁴⁸

2. หลักแห่งความจำเป็น (Principle of Necessity) หมายความว่าบรรดาการกระทำหลาย ๆ การกระทำซึ่งล้วนแล้วแต่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจได้ อย่างมีประสิทธิภาพด้วยกัน องค์การฝ่ายปกครองจะต้องใช้ดุลพินิจเลือกการกระทำที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎรน้อยที่สุด เช่น ในกฎหมายของฝรั่งเศสให้อำนาจนายกเทศมนตรีออกคำสั่งห้ามบุคคลใดบุคคลหนึ่งจัดงานชุมนุมสาธารณะ ถ้าปรากฏว่าการชุมนุมสาธารณะที่มุ่งหมายจะจัดนั้น อาจจะนำมาซึ่งความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในเขตเทศบาล นาย Benjamin จะจัดการประชุมโฆษณาความคิดบางอย่างในเขตเทศบาลหนึ่งซึ่งเคยจัดมาแล้วในท้องที่อื่น ๆ และปรากฏว่ามีชาวบ้านมาประท้วง นายกเทศมนตรีจึงห้ามมิให้จัดโดยอ้างว่าการชุมนุมสาธารณะนั้นน่าจะนำมาซึ่งความไม่สงบเรียบร้อยในเขตเทศบาล ศาลปกครองของฝรั่งเศส (Conseil d'Etat) พิพากษาเพิกถอนคำสั่งห้ามดังกล่าวโดยให้เหตุผลว่า จริงอยู่การ-

⁴⁷ Mahendra P. Singh, *supra* note 6, pp. 88-92

⁴⁸ Decision of 5 May 1908, 52 PrOvG, p.419

ชุมชนสาธารณะอาจนำมาซึ่งความไม่สงบเรียบร้อยในเขตเทศบาล แต่นายกเทศมนตรีสามารถรักษาความสงบเรียบร้อยในเขตเทศบาลได้โดยใช้มาตรการอื่นที่จำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นน้อยกว่า การออกคำสั่งห้ามชุมนุมสาธารณะ การห้ามชุมนุมจึงไม่ใช่มาตรการที่จำเป็นอันจะขาดเสียมิได้ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในเขตเทศบาล ยังมีมาตรการอื่นที่จำกัดเสรีภาพการชุมนุมน้อยกว่านี้ แต่สามารถรักษาความสงบเรียบร้อยได้เช่นกัน^{๑๖}

3. หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality in the narrow sense) เป็นหลักที่เรียกร้องให้กระทำการโดยอยู่ในภาวะสมดุลง่าย กล่าวคือ ประโยชน์ที่ได้รับจากการดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งหรือมาตรการนั้นจะต้องไม่น้อยกว่าความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งหรือมาตรการนั้น นั่นคือ องค์กรฝ่ายปกครองจะต้องนั่งชั่งน้ำหนักผลได้และผลเสีย แล้วเลือกเอาคำสั่งหรือมาตรการที่สมดุลง่ายกัน เช่น กรณีที่รัฐบาลฝรั่งเศสมีนโยบายที่จะลดความแออัดเมือง ๆ หนึ่ง ซึ่งเป็นเมืองมหาวิทยาลัยที่มีนักศึกษาอยู่เป็นจำนวนมากลงโดยการย้ายการเรียนการสอนระดับมหาวิทยาลัยออกไปอยู่นอกเมือง จึงได้จัดทำโครงการสร้างศูนย์การศึกษาระดับมหาวิทยาลัยซึ่งสามารถรับนักศึกษาได้มากกว่าสามหมื่นคนและสร้างเมืองใหม่ ซึ่งจะมีประชากรอยู่อาศัยได้ประมาณสองหมื่นหลังคาเรือนโดยใช้งบประมาณหนึ่งพันล้านฟรังก์ และจำเป็นต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และรื้อถอนบ้านเรือนของราษฎรสองร้อยห้าสิบหลัง ซึ่งบางหลังเพิ่งจะสร้างเสร็จใหม่ ๆ แต่เมื่อถูกราษฎรต่อต้านอย่างหนักจึงได้มีการแก้ไขโครงการเสียใหม่ซึ่งต้องรื้อถอนบ้านเรือนของราษฎรเพียงแปดสิบแปดหลังเท่านั้น แต่ได้มีการปฏิเสธข้อเสนอของสมาคมผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ของราษฎรในบริเวณดังกล่าวที่เสนอให้เปลี่ยนแนวถนนเสียใหม่ อันจะทำให้สามารถลงถนนบ้านเรือนของราษฎรไว้ได้อีกแปดสิบหลัง ในที่สุดรัฐมนตรีกระทรวงเคหะได้ออกประกาศลงวันที่ 3 เมษายน 1968 ว่าโครงการที่ได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงแล้วนี้เป็นโครงการเพื่อสาธารณประโยชน์อันเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ สมาคมผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง (Conseil d'Etat) ขอให้เพิกถอนประกาศของรัฐมนตรีฉบับนี้ โดยอ้างว่าการรื้อถอนบ้านเรือนของราษฎรร่วมร้อยหลังซึ่งสามารถจะหลีกเลี่ยงได้โดยการเปลี่ยนแนวถนนที่ปรากฏอยู่ในโครงการเสียใหม่นั้นเป็นเหตุให้ต้นทุนการดำเนินการตามโครงการสูงเกินเหตุศาลปกครองได้วางหลักไว้ในคดีนี้ว่า องค์กรฝ่ายปกครองจะประกาศว่าโครงการใดโครงการหนึ่งเป็นโครงการ เพื่อสาธารณประโยชน์ได้ก็ต่อเมื่อปรากฏว่า ผลกระทบต่อกรรมสิทธิ์ของเอกชน ค่าใช้จ่าย ตลอดจนความเสียหายทางสังคมประการอื่นอันเนื่องมาแต่การดำเนินการตามโครงการนั้นไม่มากเกินขนาดเมื่อเทียบกับประโยชน์อันจะพึงได้รับจากการนั้น^{๑๗}

การใช้อำนาจวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมเป็นการใช้อำนาจที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิต่าง ๆ ของราษฎรอย่างมากไม่ว่าจะเป็นการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือการกำหนดโครงการคมนาคมและขนส่งก็ตาม เพราะฉะนั้น ในการใช้อำนาจวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมจึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่องค์กรผู้มีอำนาจจะต้องใช้อำนาจนั้นอย่างมีเหตุผลให้เป็นตามหลักแห่งความได้สัดส่วนดังกล่าวข้างต้น กล่าวคือ การกำหนด

^{๑๖} คดี C.E., 19 mai 1933, Benjamin, Rec. Lebon, p.541

^{๑๗} คดี C.E., 28 mai 1971, ministre de l'équipement et du Logement c. Fédération de défense des personnes concernées par Le projet actuellement dénommé "Ville Nouvelle-Est, Rec. Lebon, p.409

มาตรการใด ๆ ก็ตามจะต้องพิจารณาให้มาตรการนั้น ๆ มีความเหมาะสม (suitable) และจำเป็น (necessary) แก่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ การผังเมืองฯ และจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิต่าง ๆ ของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น (proportion) เช่น ในการกำหนดถนนโครงการลงในผังเมืองรวม องค์การผู้มิอำนาจจะต้องพิจารณาเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ ว่ามีประการใดบ้างและในผังเมืองรวมที่จะวางและจัดทำนั้น มีเป้าหมายเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ใด จากนั้นในการกำหนดก็จะต้องพิจารณาว่าแนวดถนนที่จะกำหนดนั้น สามารถทำให้เจตนารมณ์นั้นปรากฏเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติหรือไม่ ถ้าได้ก็ถือได้ว่าแนวดถนนนั้นมีความเหมาะสมแล้ว จากนั้นก็ต้องพิจารณาว่าการกำหนดแนวดถนนทำนองดังกล่าวนั้นมีแนวทางอื่น ๆ ให้เลือกหรือไม่ ถ้ามีก็ต้องพิจารณาว่าแนวทางใดสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพกว่ากัน หากมีประสิทธิภาพด้วยกันก็ต้องพิจารณาแนวที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิต่าง ๆ ของราษฎรน้อยที่สุด นอกจากนี้แล้วยังจะต้องพิจารณาด้วยว่าประโยชน์ที่ได้รับจากแนวดถนนที่กำหนดนั้น จะต้องไม่น้อยกว่าความเสียหายของราษฎรที่ได้จากการบังคับตามแนวดถนนนั้น

นอกจากตัวอย่างที่กล่าวข้างต้นแล้ว การพิจารณาวางและจัดทำผังเมืองรวมจะต้องพิจารณาตามหลักดังกล่าวเสมอเพื่อให้การใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นการประกันสิทธิต่าง ๆ ของราษฎรไม่ให้อันตรายจากผลกระทบกระเทือนจากการใช้อำนาจเกินกว่าเหตุจำเป็นที่จะรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชน

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจึงเห็นได้ว่า ในการใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้นแม้จะพิจารณาจากตัวบทกฎหมายที่ให้อำนาจ คือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 แล้วจะเห็นว่ากฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจแก่องค์กรผู้มิอำนาจได้อย่างกว้าง ๆ แต่ก็มีได้หมายความว่าจะให้อำนาจอย่างไรก็ได้ตามอำเภอใจ หรือจะใช้อำนาจโดยพิจารณาแต่ประโยชน์ของฝ่ายรัฐเพียงฝ่ายเดียวโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์หรือความเสียหายของราษฎรประกอบด้วย ยิ่งกว่านั้น เราจะเห็นได้ว่ากาใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมนี้เป็นการใช้อำนาจที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิต่าง ๆ ของราษฎรได้เป็นอย่างมาก เพราะฉะนั้น องค์การผู้มิอำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมจึงควรที่จะได้ตระหนักถึงผลกระทบกระเทือนต่าง ๆ ให้มากซึ่งการที่จะพิจารณาดังนั้นได้จำเป็นที่จะต้องมีความคิดพื้นฐานที่ดีประกอบกับการสร้างกฎเกณฑ์หรือหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจให้มากเพื่อถือเป็นระเบียบปฏิบัติราชการในการใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมเพื่อนำไปสู่ผังเมืองรวมที่มีคุณภาพและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย และที่สำคัญคือ เพื่อให้การวางและจัดทำผังเมืองรวมบรรลุความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติการผังเมืองอย่างแท้จริง ซึ่งจากการศึกษาถึงการใช้อำนาจดุลพินิจโดยทั่วไปขององค์กรฝ่ายปกครองแล้ว ผู้เขียนจึงเห็นว่ากาใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้นองค์การผู้มิอำนาจจะต้องใช้อำนาจภายใต้เงื่อนไขหรือขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ต้องใช้อย่างแท้จริง และต้องใช้อย่างมีเหตุผล ดังได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว สิ่งทีคาดหวังต่อไปก็คือ การสร้างหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจแต่ละกรณี ๆ เพื่อเป็นแนวทางการใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมอย่างสมบูรณ์ต่อไป และในท้ายที่สุดนี้ ผู้เขียนหวังว่าข้อเขียนนี้คงจะช่วยให้ผู้ที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของผังเมืองรวมทุกท่านได้ตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ของตนมากขึ้นในการที่จะมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมในแต่ละขั้นตอนที่กฎหมายได้เปิดโอกาสให้เพื่อเป็นการปกป้องสิทธิต่าง ๆ ของตนเองและช่วยตรวจสอบการใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมอีกส่วนหนึ่งด้วย

ทฤษฎีเมืองหลัก กับ การกระจายความเจริญ : ประสบการณ์ การพัฒนาเมืองประเทศไทย

GROWTH POLE THEORY & DEVELOPMENT DECENTRALIZATION :
Thai Experience in Urban Development

ธงชัย วิจารณ์ันท์*

บทคัดย่อ

ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับเมือง มีพื้นฐานมาจากความขัดแย้ง และความไม่สมดุลของการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับองค์ประกอบใด ๆ ของเมืองย่อมมีผลกระทบต่อมนุษย์ และความเป็นอยู่ของมนุษย์ในเมืองด้วย เมื่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 นำแนวความคิดและทฤษฎีเมืองหลักมาเป็นนโยบายสำคัญสำหรับการพัฒนาเมืองและภาค โครงการพัฒนาจำนวนมากถูกจัดทำขึ้นเพื่อพัฒนาเมืองหลักในภาคต่าง ๆ ให้เป็นศูนย์กลางกระจายความเจริญและชลอการเติบโตของกรุงเทพมหานคร แต่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลยังคงแนวโน้มที่จะขยายตัวรวดเร็วต่อไป หากโครงการพัฒนาเมืองหลักไม่บรรลุวัตถุประสงค์อย่างแท้จริงเราควรวิเคราะห์สาเหตุ อุปสรรค ข้อบกพร่อง และผลกระทบของการประยุกต์ทฤษฎีเมืองหลัก ในการพัฒนาเมืองและภาคในประเทศไทย เพื่อเป็นแนวทางปรับปรุงแก้ไขการพัฒนาเมือง ลดปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับเมือง และพัฒนากลไกหรือกระบวนการพัฒนาเมืองให้ตอบรับกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดกับเมืองและองค์ประกอบของเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพในอนาคต

ความหมายของเมือง

'เมือง' คือ ศูนย์รวมกิจกรรมของมนุษย์ ซึ่งมีความหลากหลายเกี่ยวร้อยสัมพันธ์กัน สลับซับซ้อน มากน้อยตามบทบาทและหน้าที่ของเมือง กิจกรรมของมนุษย์เหล่านั้น ถูกถ่ายทอดในรูปลักษณะต่าง ๆ เช่น สถาปัตยกรรม ศิลปกรรม และวัฒนธรรม

องค์ประกอบของเมืองมีมากมาย แต่ที่สำคัญที่สุดคือมนุษย์ที่อาศัยอยู่ในเมือง การพัฒนาเมืองที่ดีควรหมายถึง การสร้างสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมกับการอยู่อาศัยอย่างเป็นสุขและสะดวกสบาย ด้วยเหตุที่เมืองไม่เคยหยุดนิ่งแต่เปลี่ยนแปลง เคลื่อนไหวตลอดเวลาตามสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง พัฒนาการของเมืองจึงเปรียบเสมือนกระจกเงาบานใหญ่ ที่สะท้อนถึงวิวัฒนาการต่าง ๆ แสดงเหตุและผลของการเปลี่ยนกิจกรรมมนุษย์ในแต่ละช่วงเวลา สัจธรรมข้อหนึ่งของเมืองที่เราควรระลึกถึง คือวัฏจักรของความเจริญรุ่งเรือง และความเสื่อม ซึ่งปรากฏให้เห็นอยู่บ่อยครั้งในประวัติศาสตร์

* นักผังเมือง 5 กองผังเมืองเฉพาะ สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย

แนวทางการพัฒนา ตลอดจนหลักการ ขบวนการ หรือ วิธีการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับเมือง จึงต้องเหมาะสม และ สอดคล้องกับสถานะและกาลเวลา หรืออีกนัยหนึ่ง แนวทางการพัฒนาเมืองต้องมีความยืดหยุ่นพอควร สามารถปรับและแปรเปลี่ยนตอบรับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ในระดับภูมิภาค หรือ อาจถึงระดับนานาชาติ (ALBRECHTS, 1989)

ทฤษฎีเมืองหลัก (Growth Pole or Growth Centre Theory)

ราวต้น คริสตศตวรรษที่ 20 แนวความคิดในการพัฒนาเมืองเน้นหนักไปในการแก้ปัญหาผลกระทบจากการขาดแคลนสาธารณูปโภคสาธารณูปการและความขัดแย้งการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งเกิดจากการพัฒนาอุตสาหกรรมในเมือง การกำหนดและจัดแบ่งประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land Use Zoning) เพื่อให้กิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์เป็นระเบียบ และสอดคล้องกับระบบสาธารณูปโภค อันเป็นรากฐานสำคัญของการผังเมือง (City Planning) และการวางผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land Use Planning) ในเวลาต่อมา ดังนั้นชุมชนเมืองใหม่ในยุโรป ระหว่างปี 1900 - 1940 จึงมีรูปแบบการแบ่งพื้นที่เมืองเป็นสัดส่วนอย่างชัดเจน ทั้งแนวความคิดแบบ Garden City และ Industrial Town ซึ่งตอบสนองและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตด้านอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตามความไม่สมดุลของการพัฒนาเมืองและระบบชุมชน เมืองยังไม่ได้รับการแก้ไข และกลายเป็นปัญหาที่สะสมหนักขึ้นจนถึงขั้นวิกฤตในหลายภูมิภาคในปัจจุบัน

การกระจุกตัวของกิจกรรมมนุษย์ ในชุมชนเมืองอุตสาหกรรมมีอัตราขยายตัวสูง ทำให้เกิดช่องว่างของการพัฒนาระหว่างชุมชนเมืองและชุมชนเกษตรกรรม ทำให้เกิดแนวความคิดและความพยายามที่จะสร้างความสมดุลของการพัฒนา โดยการกระจายความเจริญ (Development Decentralization) ไปสู่พื้นที่ลำห้วยในภูมิภาคต่าง ๆ

ในปี ค.ศ. 1949 FRANCOIS PERROUX นักเศรษฐศาสตร์ชาวฝรั่งเศสได้เสนอ 'ทฤษฎีเมืองหลัก' Growth Pole Theory (ตามนิยามด้านเศรษฐศาสตร์) หรือ Growth Centre Theory (ตามนิยามด้านภูมิศาสตร์) ซึ่งอธิบายถึง 'การสร้างศูนย์กลางเศรษฐกิจขึ้นในภูมิภาคและพัฒนาให้มีศักยภาพสูงจนมีผลให้ ชุมชนหรือพื้นที่ข้างเคียงเติบโตตามไปด้วย

ทฤษฎีนี้ ได้ถูกตีพิมพ์อย่างเป็นทางการในปี 1955 และได้รับการวิจารณ์อย่างกว้างขวางทั้งด้านเศรษฐศาสตร์การวางผังเมือง และ ผังภาค ระหว่างทศวรรษที่ 1950 - 1970 ทฤษฎีนี้ถูกนำไปใช้และ ประยุกต์ใช้กำหนดเป็นนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจในหลายประเทศ บางประเทศนำไปปรับปรุงพัฒนา ให้เหมาะสมกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมตนเองประสบความสำเร็จ เช่น ญี่ปุ่น และเกาหลี บางประเทศนำไปใช้โดยปราศจากความเข้าใจในแก่นแท้ของทฤษฎีจนประสบความสำเร็จล้มเหลว สิ้นเปลือง งบประมาณโดยเปล่าประโยชน์ เช่น แทนซาเนีย ในแอฟริกา

ทฤษฎีเมืองหลักนี้ เริ่มเสื่อมความนิยมลงในราวกลางทศวรรษที่ 70 แต่ได้รับการศึกษา พัฒนาปรับปรุงโดยนักผังเมืองหลายท่านเป็นแนวความคิดใหม่ ๆ เช่น Agropolitan Approach โดย John Friedmann ซึ่งพยายามแก้ไขข้อบกพร่องให้เหมาะสมกับสภาพชุมชนเมืองในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา และทดลองใช้ในบางประเทศ เช่น อินเดีย และ ศรีลังกา

หากพิจารณาสาระสำคัญของทฤษฎีเมืองให้ละเอียด เราอาจสรุปจุดอ่อนข้อบกพร่องได้ดังนี้

1. ทฤษฎีนี้ มีรากฐานทางความคิดจากประเทศที่มีโครงสร้างทางเศรษฐกิจ เน้นหนักไปทางด้านอุตสาหกรรมที่มีพัฒนาการมากกว่าร้อยละยี่สิบ ดังนั้นความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่ตอบรับกับรูปแบบของการพัฒนาเมืองทำให้แนวทางการพัฒนาเมืองที่มีลักษณะผสมผสานระหว่าง กายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม สอดคล้องและเป็นไปได้บนพื้นฐานของการผลิตเชิงอุตสาหกรรม แต่เมื่อรูปแบบของการพัฒนาอุตสาหกรรมเปลี่ยนแปลงไปการกำหนดให้เมืองเป็นศูนย์กลางความเจริญจะไม่ประสบความสำเร็จ หากภาคอุตสาหกรรมประสบปัญหา เช่น การเลิกกิจการหรือโยกย้ายฐานการผลิตด้านอุตสาหกรรมออกไปจากเมืองนั้น ซึ่งปรากฏตัวอย่างเห็นชัดในทวีปยุโรประหว่างปี 1965-1980

2. ทฤษฎีนี้ มิได้กล่าวถึงเกณฑ์ในการเลือกที่ตั้งศูนย์กลางความเจริญ ตลอดจนระยะห่างของศูนย์กลางแต่ละแห่ง ดังนั้นเมื่อนำไปปฏิบัติทำให้เกิดความสับสนในการเลือกที่ตั้งที่เหมาะสม และเป็นปัญหาสำคัญสำหรับประเทศกำลังพัฒนาที่นำทฤษฎีนี้ไปประยุกต์ใช้ เพราะขีดจำกัดในการลงทุนพัฒนาสาธารณูปโภคสาธารณูปการ เมืองที่มีศักยภาพ และมีความเหมาะสมจริง ๆ เท่านั้นที่ถูกพัฒนาเป็นเมืองหลัก บางครั้งเมืองเหล่านี้มีระยะห่างกันมากจนไม่สามารถเชื่อมโยงกิจกรรมเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. ไม่มีหลักประกันได้ว่า เมืองหลักที่มีบทบาทหน้าที่เป็นศูนย์กลางกระจาย ความเจริญและจะสามารถทำให้พื้นที่ข้างเคียง เติบโตเป็นสัดส่วนตามศูนย์กลางนั้น จากประสบการณ์ในหลายประเทศชุมชนเมืองที่มีขนาดกลางในรัศมี 100 กม. จากเมืองหลักได้รับการกระตุ้นให้เศรษฐกิจท้องถิ่นเติบโตตามแต่อย่างใด ตรงกันข้ามเมืองบริวารเหล่านั้นกลับสูญเสียทรัพยากรให้แก่เมืองหลัก และต้องพึ่งพาเมืองหลักมากขึ้น

4. การกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค (Regional Development Decentralization) โดยแนวทางทฤษฎีนี้ ต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจอย่างเป็นระบบ โครงสร้างทางสังคมที่เหมาะสม เช่น ประชากรที่มีคุณภาพในการผลิตและโครงสร้างทางการเมือง และการบริหารที่อำนวยความสะดวกการพัฒนาเมือง (Stohr & Taylor 1981) ในทางปฏิบัติจริงมีเพียงไม่กี่ประเทศเท่านั้นที่สามารถพัฒนาโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองได้อย่างสอดคล้องกัน สำหรับในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ปัญหาเหล่านี้เป็นอุปสรรคสำคัญ โดยเฉพาะโครงสร้างทางการเมืองจกต้องมั่นคงและมีศักยภาพการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเพียงพอ

5. กลไกและกระบวนการพัฒนาเมืองหลักในภาครัฐบาล ไม่สามารถก้าวตามโครงการพัฒนาโดยภาคเอกชน ซึ่งมียุทธวิธีและแผนปฏิบัติการรวดเร็วคล่องตัวกว่ามาก ตรงข้ามกับการดำเนินงานและระเบียบของทางราชการต่าง ๆ เช่น ขั้นตอนทางกฎหมายของถาวรวางผังเมือง และการเวนคืนเพื่อการพัฒนาสาธารณูปโภคสาธารณูปการ ทำให้การพัฒนาเมืองหลักไม่สามารถตอบรับโครงการพัฒนาโดยภาคเอกชนในช่วงระยะเวลาที่เศรษฐกิจของประเทศขยายขีดสุด

ผลกระทบจากการไม่บรรลุผลของการพัฒนาเมืองหลัก

ระยะเวลา 10 ปี ของการพัฒนาเมืองหลัก ผลกระทบที่สำคัญอาจประเมินโดยย่อได้ดังนี้

1. กรุงเทพมหานครและปริมณฑลยังคงบทบาทศูนย์กลางเศรษฐกิจและแหล่งจ้างงานขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศที่รองรับแรงงานอพยพจากภูมิภาคต่อไป ทำให้เพิ่มปัญหาแออัดคับคั่งของกิจกรรมมนุษย์ ปัญหาจราจรและปัญหามลภาวะรุนแรงจนถึงขั้นวิกฤต และยังมีผลกระทบข้างเคียงต่าง ๆ อีกมากมาย เช่นปัญหาที่อยู่อาศัย และปัญหาสังคม

2. ด้วยเหตุที่เมืองหลักไม่มีศักยภาพดึงดูดการลงทุนเพียงพอทำให้พื้นที่ชานเมืองขนาดกลาง รอบกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เช่น อยุธยา ราชบุรี นครปฐม สมุทรสาคร และ ฉะเชิงเทรา กลายเป็นพื้นที่รองรับการลงทุนด้านอุตสาหกรรม ผลกระทบที่ร้ายแรงที่สุดของการพัฒนาเมืองและภูมิภาค คือการเสียพื้นที่เกษตรชนบทที่อุดมสมบูรณ์มากที่สุดของประเทศให้แก่โรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างไม่หยุดยั้ง การใช้ที่ดินผิดประเภทและไม่เหมาะสมเช่นนี้ นับเป็นความเสียหายทางเศรษฐกิจครั้งสำคัญอีกครั้งในประเทศไทย

3. หากกล่าวถึงปรัชญาการวางผังเมืองและภาค เมืองหลักควรมีบทบาทและหน้าที่สำคัญที่ต้องนำพัฒนาการใหม่ไปเชื่อมโยง และสร้างสมดุลย์ของเมืองและชนบทสมดุลย์ของอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม แต่เมืองหลักเหล่านี้กลับเป็นพาหะนำวัฒนธรรมใหม่ที่ไม่พึงประสงค์จากกรุงเทพมหานคร เช่น พฤติกรรมการบริโภคเกินควร (Over Consumption) เผยแพร่ไปสู่ภูมิภาค ผลกระทบที่สำคัญ ได้แก่ การสูญเสียเอกลักษณ์ และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

4. เมื่อเมืองหลักไม่สามารถแสดงบทบาทเป็นศูนย์กลางกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค ก่อให้เกิดปัญหาการกระจายรายได้และความแตกต่างของรายได้ประชากรระหว่างชุมชนเมืองและชนบท หรืออีกนัยหนึ่งระหว่างภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมรุนแรงมากขึ้น ผลกระทบโดยตรงคือ กระตุ้นให้เกิดการอพยพแรงงานจากภูมิภาคเข้าสู่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล

อนึ่ง ในช่วงทศวรรษของการเติบโตอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ซึ่งได้รับการสนับสนุนอย่างแข็งขันโดยรัฐบาล ชุมชนเมืองขนาดเล็กที่มีศักยภาพด้านการท่องเที่ยวสูงหลายเมือง เช่น ชะอำ สมุย และระยอง เป็นต้น กลับมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว และแสดงบทบาทในการพัฒนาโดดเด่นกว่าเมืองหลักและเมืองรองหลายเมือง ชุมชนเมืองขนาดเล็กเหล่านี้ต่างมีปัญหาด้านการควบคุมการเจริญเติบโต ปัญหาความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมธรรมชาติ การพัฒนาชุมชนเมืองไม่ประสานสอดคล้อง และเป็นโครงข่ายสัมพันธ์กันเป็นระบบ แน่นอเนกที่สุดที่สิ่งทีหลีกเลี่ยงไม่ได้ในอนาคต คือเราต้องเปลี่ยนแปลงงบประมาณอย่างมหาศาล เพื่อพัฒนาสาธารณูปโภคสาธารณูปการ และแก้ปัญหาต่าง ๆ ของเมืองอย่างไม่จบสิ้น

บทสรุป

ทฤษฎีหรือแนวคิดใด ๆ ที่จะนำมาประยุกต์ใช้กับการพัฒนาในกลุ่มประเทศโลกที่สามควรได้รับการศึกษา วิเคราะห์ และพิจารณาให้ถ่องแท้ถึงข้อดี ข้อเสีย และความเหมาะสมกับโครงสร้าง เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศนั้น ทฤษฎีหรือแนวความคิดหนึ่งอาจประสบ ความสำเร็จเป็นอย่างดี ในภูมิภาคหนึ่งของโลก แต่อาจไม่ได้ผลหรือประสบความล้มเหลวในอีกหลายประเทศ

จากประสบการณ์ 10 ปี ของการพัฒนาเมืองหลักและเมืองรองในประเทศไทย เราได้เรียนรู้และเผชิญปัญหาต่าง ๆ ของเมืองที่ทวีความรุนแรงขึ้นทุกขณะโดยเฉพาะกรุงเทพมหานครและปริมณฑลซึ่งกำลังประสบปัญหาด้านสาธารณูปโภคสาธารณูปการถึงขั้นวิกฤต ความพยายามต่าง ๆ ยังมุ่งแก้ปัญหาเฉพาะหน้าขาดการประสานงาน และมีได้มุ่งความสำคัญไปยังต้นเหตุของปัญหาที่แท้จริงของเมือง

การพัฒนาเมืองที่ดีและเป็นระบบควรมีแผนพัฒนาแม่บทที่ครอบคลุมสาระทางกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม ควรมีมาตรการควบคุมการขยายตัวของเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถควบคุมจำนวนประชากรให้มีสัดส่วนกับสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และสามารถควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจหรือบทบาทหน้าที่ของเมืองให้เหมาะสมกับกาลเวลาและสถานการณ์ ทั้งนี้ แผนพัฒนาเมืองจักต้องมีแนวทางที่ชัดเจน และมีผลปฏิบัติอย่างจริงจัง นำเสียดายเป็นอย่างยิ่ง ที่การพัฒนาเมืองในประเทศไทยอย่างเป็นระบบยังไม่ปรากฏเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนจนเป็นตัวอย่างหรือต้นแบบที่ดีสำหรับการศึกษาและพัฒนา ปัจจุบันปัญหาใหม่ ๆ ของเมืองกำลังเกิดขึ้นในหลายแห่งในกลุ่มประเทศตะวันตก เช่น BRANCH PLANT ECONOMY และยังไม่มีการแก้ไข การพัฒนาเมืองในประเทศไทย ยังไม่มีการศึกษา และเตรียมการป้องกันปัญหาใหม่ ๆ เหล่านี้แต่อย่างใด กลไกและกระบวนการพัฒนาเมืองยังคงมุ่งแก้ปัญหาเฉพาะหน้าต่อไปจนเป็นวัฏจักรไม่มีวันสิ้นสุด

เอกสารอ้างอิง

- ALBRECHTS, L. et al 1989. *Regional Policy at the Crossroads* Jessica Kingsley Publishers, London, U.K. 199 pp.
- COOKE, P. 1983. *Theories of Planning and Spatial Development*. Hutchinson, London, U.K. 285 pp.
- FRIEDMANN, J. & WEAVER, C. 1980. *Territory and Function* University of California Press. C.A. U.S.A. 277 pp.
- Dawent, D.F. 1969. "Growth Poles and Growth Centres in Regional Planning - a Review", *Environment and Planning*, 1 : 3-32.
- Kaplinsky, R. 1984. *Thrid World Industrilization in the 1980s* CASS, London, U.K. 133 pp.

ภาวะเมืองและความสัมพันธ์กับชนบท*

อมรา พงศาพิชญ์

คำนำ

ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองและชนบทเมืองเป็นความสัมพันธ์ที่มีมุมมองหลากหลาย ในที่นี้จะมองจากเรื่องการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาในประเทศไทย โดยพิจารณาถึงความสัมพันธ์ของการเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรม ซึ่งเกิดขึ้นพร้อมกับการกลายเป็นเมือง และการพัฒนาภาคเกษตรกรรม ซึ่งเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับการพัฒนาชนบท แต่ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้เมืองและชนบทยังคงต้องพึ่งพาท้องถิ่นและกันและกันและแยกออกจากกันไม่ได้ การศึกษาภาวะเมืองจากแง่มุมสังคมศาสตร์ไม่ใช่เรื่องใหม่ มีมาพร้อม ๆ กับสาขาวิชาสังคมวิทยา คือ เป็นการศึกษาสภาพเมืองในสังคมตะวันตกจากแง่มุมต่าง ๆ เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างเมืองและชนบท และชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างเมืองและชนบทด้วย แต่ปรากฏว่าหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 การศึกษาเมืองในประเทศในโลกล้มมีมากขึ้น นักวิชาการหลายคนได้ชี้ให้เห็นว่า การศึกษา เรื่องเมืองและรูปแบบการพัฒนานั้น จะใช้ทฤษฎีของสังคมตะวันตกวิเคราะห์ไม่ได้ เพราะรูปแบบการพัฒนาและการขยายตัวของเมือง และภาวะความเป็นเมืองในสังคมตะวันตก และสังคมของโลกที่สามนั้นมีการพัฒนาการที่ไม่เหมือนกัน ถึงแม้ว่าในทั้งสองกรณีจำเป็นจะต้องมองภาวะเมือง และการขยายตัวของเมืองว่าเป็นกระบวนการที่เกิดควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม แต่เนื่องจากกระบวนการพัฒนาแตกต่างกันกรอบที่จะนำมาใช้วิเคราะห์จึงจำต้องต่างกันด้วย

บทความนี้มองความสัมพันธ์ระหว่างเมืองและชนบทจากมุมมองที่ใช้คนเป็นหลัก การเคลื่อนย้ายของคนระหว่างเมืองและชนบทมีผลทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองและชนบทเป็นความสัมพันธ์ที่แยกออกจากกันไม่ได้

1. การศึกษาเรื่องเมืองในประเทศตะวันตก

การศึกษาเรื่องเมืองนั้น อาจมองย้อนหลังว่าเริ่มในสมัย Tonnies, Simmel, Weber, Durkheim และ Marx โดยที่นักวิชาการมองสภาพความเป็นเมืองว่าเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาอุตสาหกรรม และการพัฒนาทุนนิยม Marx และ Engel เสนอข้อคิดเห็นชัดเจนว่าระบบทุนนิยมทำให้ความเหลื่อมล้ำทางชนชั้นในเมืองมีมากขึ้น กรรมกรโรงงานเป็นผู้ที่ถูกขูดรีดแรงงาน ในขณะที่นายทุนเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งเกิดขึ้นพร้อม ๆ กับความเป็นเมืองกรรมกรในเมืองเป็นผู้ที่ถูกตัดสิทธิและเสรีภาพ ส่วนคนที่อยู่ในชนบทมีโอกาสที่จะเลือกวิถีทางการผลิตและมีเสรีภาพมากกว่าคนในเมือง Marx เสนอคำนิยาม alienation ซึ่งเป็นภาวะแปลกแยกของคนในเมืองที่ไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพของการพัฒนาอุตสาหกรรมในเมือง

* ปรับปรุงจากบทความ "ความเชื่อมโยงระหว่างเมืองและชนบท : กรณีศึกษาแรงงานนอกระบบเศรษฐกิจทุนนิยม" เสนอต่อที่ประชุม "อาศรมความคิดทางสังคมศาสตร์" คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2532

ในทำนองเดียวกัน Durkheim มองสภาพชีวิตของคนในเมืองที่ต้องพบกับความแปลกใหม่แตกต่างไปจากเดิม และมีปัญหาการปรับตัวว่าอยู่ในภาวะ anomie หรือที่เรียกว่า ภาวะไร้บรรทัดฐาน ค่านิยมและบรรทัดฐานของคนในเมืองแตกต่างไปจากค่านิยมและบรรทัดฐานที่คนส่วนมากเคยชิน ในสายตาของ Durkheim ในอดีตมนุษย์สามารถอยู่ด้วยกันได้โดยมีความผูกพันทางเครือญาติ มีความเห็นใจกันเข้าใจกัน (organic solidarity) การพัฒนาอุตสาหกรรมและการกลายเป็นเมืองทำให้มนุษย์มีความสนใจและผูกพันกันจากแง่มุมของการผลิต (mechanical solidarity) การพัฒนาอุตสาหกรรมและการกลายเป็นเมืองทำให้ความสัมพันธ์ของมนุษย์เปลี่ยนไป

ความแตกต่างในรูปแบบการใช้ชีวิตประจำวันของคนในชนบทและคนในเมืองนั้น มีการกล่าวถึงในงานของ Tonnies ชัดเจน โดย Tonnies มองว่าคนมีวิถีชีวิตแบบ Gemeinschaft ซึ่งเป็นวิถีชีวิตแบบเรียบง่าย มีความสัมพันธ์ระหว่างที่อยู่อาศัย ชุมชนและจิตใจ ส่วนคนในเมืองมีวิถีชีวิตแบบ Gesellschaft หรือวิถีชีวิตของผู้ที่มีการศึกษาอยู่ในชนชั้นสูงกว่าชาวไร่ชาวนาในชนบท ความสัมพันธ์ส่วนบุคคลในสังคมระดับนี้จะมีน้อยลงเมื่อสังคมพัฒนาขึ้น วิถีชีวิตแบบ Gemeinschaft จะมีให้เห็นน้อยลง วัฒนธรรมซึ่งผูกมัดคนในสังคมไว้ด้วยกันค่อย ๆ มีบทบาทน้อยลงด้วย วิถีชีวิตแบบ gesellschaft หมายถึงการที่คนที่อยู่ในสังคมเดียวกันจะอยู่ร่วมกันในสังคมนั้นโดยไม่ได้มีวัฒนธรรมหรือวิถีชีวิตและแนวคิดร่วมกัน ต่างคนต่างมีรูปแบบการใช้ชีวิตและความสนใจที่อาจจะขัดแย้งกันก็ได้ ในทำนองเดียวกัน George Simmel วิเคราะห์สภาพสังคมเมืองว่า มีลักษณะเป็นสังคมประกอบด้วยคนจำนวนมาก ซึ่งทำให้คนเป็นตัวของตัวเอง ไม่เกี่ยวข้องกับคนอื่น มีการแบ่งงานกันทำชัดเจน ไม่พึ่งพาอาศัยกัน และเนื่องจากเป็นสังคมนั้นเงินตรา ทำให้คนกร้าวและมีินชา ไม่มีชีวิตจิตใจหรืออารมณ์มาก ซึ่งทั้งหมดนี้นักวิชาการบางคนวิจารณ์ว่า Simmel มองสังคมเมืองได้ถูกต้อง แต่ชอบรับสภาพเหล่านี้เหมือนว่าไม่มีปัญหา ในขณะที่นักวิชาการอื่น ๆ มักจะประนามสภาพสังคมเมืองว่า มีลักษณะไม่พึงปรารถนา

งานชิ้นหนึ่งซึ่งมักถูกอ้างอิงเสมอในฐานะที่เป็นงานชิ้นแรก ๆ คืองานของ Loise Wirth อาจกล่าวได้ว่าเป็นตัวแทนของสำนักชิคาโกที่สนใจเรื่องเมือง แนวคิดของ Wirth ไม่ได้แตกต่างไปจากแนวคิดของนักวิชาการรุ่นก่อนมากนัก ข้อแตกต่างที่สำคัญคือการเน้นเรื่องการเก็บข้อมูลเชิงประจักษ์ (empirical data) นอกจากนี้กลุ่มชิคาโกยังเน้นรายละเอียดในเรื่องนิเวศวิทยา เห็นได้ในคำนิยามคำว่า นคร (city) ของ Wirth ว่าคือชุมชนขนาดใหญ่ที่มีคนอาศัยอยู่หนาแน่น และตั้งถิ่นฐานอยู่ถาวร โดยที่กลุ่มมีลักษณะทางวัฒนธรรมและกายภาพแตกต่างกัน ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเป็นความสัมพันธ์แบบ τυติภูมิ และไม่ลึกซึ้ง ฯลฯ อย่างไรก็ตาม Wirth เชื่อว่า urbanism as a way of life คือวิถีชีวิตรูปแบบหนึ่งซึ่งเป็นรูปแบบที่ซับซ้อน ถึงแม้ว่าในเมืองจะมีปัญหาหลาย ๆ อย่างเช่น สลัม ภัยรุม ใจผู้ร้าย ฯลฯ แต่คนที่อยู่ในเมืองก็มีโอกาสประสบพบกับกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งน่าตื่นเต้นและน่าสนใจ

เป็นที่ยอมรับว่า กลุ่มนักวิชาการที่มหาวิทยาลัยชิคาโก มีส่วนช่วยทำให้การศึกษาเรื่องเมืองก้าวหน้าขึ้น กลุ่มนี้มีนักสังคมวิทยาที่สำคัญอยู่ เช่น Park และ Burgess ซึ่งเน้นการมองชุมชนเมืองจากแง่ของนิเวศวิทยา รวมมนุษย์ สัตว์ พืช ที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน อาศัยอยู่บนพื้นที่เดียวกัน การเน้นเรื่องปัญหาด้านสภาพแวดล้อมของเมืองของนักวิชาการกลุ่มนี้ สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงเพราะเมืองชิคาโกที่เขาอาศัยอยู่เป็นเมืองที่มีสภาพแวดล้อมและได้รับอิทธิพลของการพัฒนาอุตสาหกรรมมาก

นอกจากนี้ ยังมีการศึกษาเรื่องกระบวนการกลายเป็นเมือง เช่น การเกิดกลุ่มอาสารสมัคร สมาคมกลุ่มอาชีพ ซึ่งเกิดขึ้นได้จากการที่มีการเน้นเรื่องเสรีภาพและประชาธิปไตย สังคมเมืองเป็นพหุสังคม แต่มีลักษณะเฉพาะเป็นเอกลักษณ์ การศึกษาเรื่องเมืองจำเป็นจะต้องศึกษาจากทุกแง่มุม เพื่อที่จะเข้าใจเมืองอย่างสมบูรณ์ ทั้งนี้รวมทั้งการเข้าใจถึงความเ็นมาและอิทธิพลทางการเมือง และการพัฒนาเศรษฐกิจ การเข้าใจเมืองหรือส่วนใดส่วนหนึ่งเกี่ยวกับเมืองย่อมหลีกเลี่ยงการมีความรู้เกี่ยวกับเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วยไม่ได้

การศึกษาเรื่องเมืองที่สำนักชิคาโก มีการเปลี่ยนความสนใจขึ้นอยู่กับช่วงเวลาและเหตุการณ์รอบด้านด้วยแรกที่เดียวความสนใจเน้นที่ชุมชนเมือง และเมื่อเมืองขยายใหญ่ขึ้น จึงมีการศึกษาเรื่องชุมชนย่อยในเมือง ความแบ่งแยก การอพยพเข้าเมือง การผสมกลมกลืนของผู้อพยพเข้ามาใหม่กับผู้ที่กรากอยู่เดิม และปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยในเมือง เป็นต้น นอกจากนี้ เนื่องจากปัญหาบางเรื่องถูกถือว่าเป็นปัญหาของสังคมศาสตร์สาขาอื่นด้วย นักสังคมวิทยาส่วนใหญ่จึงศึกษาเรื่องปัญหาสังคม และถูกวิจารณ์ว่า ศึกษาปัญหาของชนชั้นกลาง

นักวิชาการอีกกลุ่มหนึ่ง คือนักมานุษยวิทยา ซึ่งมักศึกษาสังคมด้อยพัฒนา หรือสังคมที่ยังไม่เจริญ ได้หันมาสนใจศึกษาเรื่องเมืองด้วย คนแรก ๆ ที่ทำการศึกษาคือ Gideon Sjoberg ซึ่งเขียนเรื่อง *The Preindustrial City* หมายถึงเมืองโบราณสมัยก่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม Oscar Lewis เขียนเรื่อง *The Culture of Poverty* หรือวิถีชีวิตของครอบครัวในสลัม นอกจากนี้ยังมี James Spradley ซึ่งศึกษาเรื่อง ชีวิตของอินเดียแดงที่อาศัยอยู่ในเมืองใหญ่ในสหรัฐอเมริกา Oscar Lewis และ James Spradley ได้นำภาพของชีวิตของคนจนในเมืองมาเสนอให้คนทั่วไปเข้าใจ และเห็นใจว่าถูกสภาพเศรษฐกิจและสังคมบีบคั้นอย่างไร

ที่อังกฤษ นักวิชาการเน้นเรื่องทรัพยากร และความขัดแย้งที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดในเมือง ทั้งนี้รวมถึงพื้นที่ เครื่องสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่าง ๆ ที่อยู่อาศัย เป็นที่ยอมรับกันว่า ผลการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับเมือง ทั้งในอเมริกาและในอังกฤษ ได้มีส่วนผลักดันให้เกิดการออกกฎหมาย และการปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และสภาพความเป็นอยู่โดยทั่วไปของคนในเมืองให้ดีขึ้น นอกจากนี้ยังกล่าวกันว่า การศึกษาเกี่ยวกับเรื่องเมืองในอเมริกาและอังกฤษนั้นเกิดจากการที่มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ การเมืองและการปรับตัวทางสังคม มีการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพ การเรียกร้องให้รัฐแก้ปัญหาความยากจนและให้สวัสดิการแก่ประชาชน และบทบาทของรัฐในสังคมสมัยใหม่ ซึ่งมีส่วนสร้างความยากลำบากให้กับประชาชน ผลของการศึกษาและวิจารณ์รัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับท้องถิ่นทำให้เห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการวางแผนและวางผังเมืองอย่างมีระบบ มีการปฏิรูประบบการบริหารเมือง และการจัดสวัสดิการให้กับประชาชน

2. แนวทางการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างเมืองและชนบทในประเทศตะวันตก

ในระยะต้นศตวรรษที่ 20 การศึกษาถึงความสัมพันธ์ และการเปรียบเทียบเมืองกับชนบทนี้ ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดของ Tonnies เรื่อง *gemeinschaft* และ *gesellschaft* เพราะมีการชี้ให้เห็นชัดเจนว่ารูปแบบของวิถีชีวิตสองรูปแบบนี้ เป็นแม่แบบ (*ideal type*) ที่แตกต่างกันเปรียบเทียบอยู่กันคนละขั้ว ข้อแตกต่างอาจเปรียบเทียบได้ดังต่อไปนี้

gemeinschaft

การตัดสินใจตามธรรมชาติ
 ตัวตน (self)
 ความชำนาญ ความสามารถ (profession)
 กฎภายในครอบครัว (family law)
 ความสัมพันธ์ที่เน้นเครือญาติ (organic)
 ชีวิตส่วนตัว
 ความสามานสามัคคี
 ระบบเศรษฐกิจสังคมมี 3 ระดับคือ
 1) เศรษฐกิจแบบครอบครัว
 2) เศรษฐกิจแบบหมู่บ้านเกษตรกรรม
 3) ชีวิตเมืองเล็ก มีการประสานทาง
 ศาสนาและวัฒนธรรม
 สถานภาพตามกำเนิด
 วัตถุประสงค์ของชีวิตไม่ชัดเจน
 ความรับผิดชอบไม่ชัดเจน
 พฤติกรรมสะท้อนความคิดเห็น

gesellschaft

การตัดสินใจด้วยหลักการและเหตุผล
 บุคคล (person)
 ทรัพย์สิน (wealth)
 ข้อตกลงทางกฎหมาย (law of contracts)
 ความสัมพันธ์ที่เน้นการผลิต (mechanical)
 ชีวิตส่วนรวม
 ความแบ่งแยก
 ระบบเศรษฐกิจสังคมมี 3 ระดับคือ
 1) การค้าขายในเมืองเล็ก
 2) อุตสาหกรรมในเมืองใหญ่
 3) ชีวิตเมืองใหญ่ ถูกควบคุมด้วย
 เทคโนโลยีสมัยใหม่
 สถานภาพตามผลงาน
 วัตถุประสงค์ของชีวิตชัดเจน
 ความรับผิดชอบตามสัญญา
 ความคิดเห็นไม่สำคัญ พฤติกรรมสำคัญ

ความสัมพันธ์ที่เกิดจากพัฒนาการหรือวิวัฒนาการของชุมชนที่ทำให้เกิดการพึ่งพาทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม

ในเมืองคิดประดิษฐ์สินค้าขึ้น เพื่อแลกเปลี่ยนกับอาหารจากชนบท ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมสนับสนุน การพึ่งพานี้มากขึ้น ๆ มีผลทำให้ระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งตนเองสูญหายไป การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่าง เมืองและชนบทนี้ มีเอกสารเขียนไว้มากมาย ซึ่งอาจสรุปคร่าว ๆ ไว้ ณ ที่นี้ได้ว่า มีรูปแบบความสัมพันธ์ ระหว่างเมืองและชนบทพอแบ่งได้ดังนี้

1) Primate city (เอกนคร) คือ กิจการที่มีเมืองใหญ่มากอยู่เมืองเดียว บริเวณชนบทและเมืองเล็กอื่น ๆ ต้องพึ่งพิงเมืองใหญ่ทางด้านบริการและบริหาร ในขณะที่เดียวกัน เมืองใหญ่ก็ดูดซึมทรัพยากรจากชนบท มารวมไว้ในเมืองหมด ทำให้สภาพพื้นที่ข้างเคียงเลวร้ายลง

2) Urban hierarchy คือ การที่มีเมืองหลายเมืองที่มีระดับความสำคัญแตกต่างกัน มีการพึ่งพาซึ่งกัน และกัน และการมีเมืองหลายเมืองทำให้ความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองและชนบทมีไม่สูงมากนัก

3) Central Place คือ การที่มีเมืองหลายเมือง แต่ละเมืองมีความสำคัญหรือลักษณะเฉพาะแตกต่างกันไปในลักษณะที่เป็นความชำนาญเฉพาะ (specialized) เช่น เมืองมหาวิทยาลัย เมืองท่า เมืองศูนย์กลาง สินค้าเกษตร เมืองศูนย์กลางสินค้าประมง เมืองศูนย์กลางการบริหาร เมืองท่องเที่ยว ฯลฯ การมีหลายเมืองที่มี ลักษณะเฉพาะนี้ ทำให้แต่ละเมืองมีความแตกต่างกัน และอาจพึ่งพากันได้บ้าง ความเหลื่อมล้ำระหว่างเมือง มีไม่สูงนัก และความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองกับชนบทถึงแม้จะมีบ้างแต่ก็ไม่รุนแรงเท่ากรณีแรก

4) Micropolitan/Agropolitan คือ รูปแบบการเกิดเมืองแบบกระจายศูนย์จุดนคร หรือ micropolitan คือการทำให้ศูนย์กลางเล็ก ๆ ที่มีประชากรประมาณ ๕๐,๐๐๐ คน มีบริการทางด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และอื่น ๆ พร้อม พอที่จะพึ่งตัวเองได้ และไม่ต้องเข้าไปหาบริการในเมือง ส่วนศูนย์กลางการเกษตร หรือ agropolitan ก็มีลักษณะเป็นจุดนครที่มีกิจกรรมทางด้านเกษตรเป็นกิจกรรมหลัก ศูนย์กลางการเกษตรต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้วนั้น ถ้ามีบริการทางด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และมีโรงเรียน โรงพยาบาลครบถ้วน ก็จะเป็นเมืองที่พึ่งตัวเองได้ และเป็นรูปแบบการกระจายศูนย์ที่สมบูรณ์ การกระจายศูนย์ในรูปแบบ micropolitan และ agropolitan นี้ เป็นรูปแบบที่มีความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองและชนบทน้อยที่สุด เพราะจะมีเมืองเป็นจำนวนมากกระจายอยู่บนพื้นที่ซึ่งคนในชนบทจะเข้ามาบริการได้บ่อยและโดยไม่สิ้นเปลือง และบริการต่าง ๆ ที่มีอยู่ในเมืองก็จะกระจายไปสู่ชนบทได้อย่างรวดเร็ว ทำให้ความเหลื่อมล้ำมีน้อยที่สุด

3. การศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างเมืองและชนบทในประเทศด้อยพัฒนา

จากที่กล่าวมาแล้วว่า การศึกษาเรื่องเมืองมักจะต้องศึกษาควบคู่ไปกับเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาอุตสาหกรรม ทั้งนี้เพราะการพัฒนาที่เกิดขึ้นในยุโรปและอเมริกา เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ซึ่งมีผลทำให้เมืองขยายใหญ่ขึ้น แต่ในประเทศด้อยพัฒนา การเกิดเมืองหรือการขยายตัวของเมืองไม่ได้เกิดขึ้นพร้อมกับการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม จะเห็นได้ว่า ประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลายมีเมืองใหญ่เกิดขึ้น ทั้ง ๆ ที่ตัวเลขทางเศรษฐศาสตร์แสดงให้เห็นว่า ไม่ได้เกิดการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม

นักวิชาการค่ายเศรษฐศาสตร์การเมือง เช่น A.G. Frank, Wallerstein และ Samir Amin ชี้ให้เห็นว่า ปัญหาของประเทศด้อยพัฒนามักคือการที่ลัทธิล่าอาณานิคมและระบบทุนนิยมในยุโรปและอเมริกาได้ขยายตัวมายังประเทศในโลกที่สาม มีผลทำให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจในยุโรปและอเมริกา โดยการใช้ทรัพยากรจากโลกที่สาม แต่ไม่ได้ทำให้เกิดการพัฒนาในโลกที่สาม ในขณะที่เดียวกันเมืองในโลกที่สามก็ขยายใหญ่ขึ้น และมีปัญหามากขึ้น ระบบทุนนิยมโลก ซึ่งเริ่มในยุโรปขยายไปอเมริกา และขยายไปโลกที่สามนี้ ทำให้เกิดการพึ่งพาระหว่างโลกที่หนึ่งและโลกที่สาม โดยโลกที่หนึ่งพึ่งพา (ซูดริต) ทรัพยากรของโลกที่สาม และโลกที่สามพึ่งพาเงินลงทุนและหันไปผลิตเพื่อการส่งออก ทำให้โลกที่สามเปลี่ยนจากระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งพาตัวเองไปเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมโลก ทำให้มีระบบบริโภคแบบพึ่งพาและไม่สามารถอยู่ตามลำพังได้

เมืองในโลกที่สามจึงเปลี่ยนรูปแบบและพัฒนาการไปมีลักษณะสนับสนุนระบบทุนนิยมโลก ซึ่งเป็นการดึงทรัพยากรออกไปจากเมืองในโลกที่สามไปยังยุโรปและอเมริกาแทนที่จะเป็นการพัฒนาเพื่อตัวเมืองเองหรือเพื่อชนบทข้างเคียง นักวิชาการวิจารณ์ว่าลักษณะของการพัฒนาของเมืองในโลกที่สามแตกต่างจากรูปแบบการเกิดและขยายเมืองในยุโรปและอเมริกา การพัฒนาเมืองในโลกที่สามมีลักษณะผิดปกติ (abnormal) ตัวอย่างของเอกนคร หรือ primate city คือตัวอย่างของการพัฒนาแบบหัวโตตัวลีบ เพราะความเจริญรวมอยู่ที่จุดเดียว ทรัพยากรถูกดึงจากชนบทมาสนับสนุนเมืองเอกนคร ซึ่งถูกนำไปสนับสนุนประเทศนายทุนต่อไป ฉะนั้น ทฤษฎีเกี่ยวกับเรื่องการพัฒนาเมืองที่นักสังคมวิทยาตะวันตกศึกษากัน จึงนำมาใช้ในประเศโลกที่สามได้ลำบาก

การศึกษาเรื่องเมืองในประเทศด้อยพัฒนาคงจะจำเป็นที่จะต้องศึกษาแนวการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นในเมืองนั้น เพื่อจะได้เข้าใจถึงความเป็นมาหรือสาเหตุของการเกิดปรากฏการณ์ทาง

สังคม Geertz ชี้ให้เห็นว่า การพัฒนาเศรษฐกิจในอินโดนีเซียเป็นการผนวกรบบเศรษฐกิจทุนนิยมเข้ามาในระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งตัวเองที่มีอยู่เดิมในอินโดนีเซีย โดย Geertz แยกข้อแตกต่างออกเป็น firm type กับ bazaar type (ศัพท์ทางเศรษฐศาสตร์เรียก formal sector กับ informal sector) ทั้งสองแบบรวมกันเป็นระบบเศรษฐกิจแบบทวินิยม หรือ dual economy แนวคิดเรื่องระบบเศรษฐกิจแบบทวินิยมได้มีการศึกษากันอย่างกว้างขวางและมีสมมุติฐานและทฤษฎีเพิ่มเติมขึ้น

การพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมหรือการพัฒนาอุตสาหกรรมนั้น ทำให้เกิดกิจกรรม ๓ ระดับ คือ

ระดับหนึ่ง (primary)	คือการผลิต
ระดับสอง (secondary)	คือการแปรรูปผลผลิต
ระดับสาม (tertiary)	คือการบริการ

T.G. McGee ได้เสนอตั้งแต่ 1971 ว่า กิจกรรมระดับสามหรือการบริการในรูปแบบต่าง ๆ ตั้งแต่การจัดจำหน่ายผลผลิต การให้บริการเรื่องซ่อมแซมเครื่องมือเครื่องจักร รวมทั้งการให้บริการส่วนบุคคลทางด้านความต้องการพื้นฐาน นันทนาการและอื่น ๆ คือ กิจกรรมที่รวมกระจุกตัวอยู่ในเมือง ฉะนั้นการขยายเมือง/การกลายเป็นเมือง (urbanization) คือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมระดับสาม (tertiary sector)

ถ้าพิจารณากิจกรรมทางเศรษฐกิจทุกระดับแล้ว จะพบว่า ในแต่ละระดับก็จะมีกิจกรรมแบบ firm type และแบบ bazaar type ประปนกันอยู่ กิจกรรมชนิดใดดำเนินการและมีเครื่องมือเครื่องใช้แบบทันสมัยก็เป็นกิจกรรมแบบ firm หรือแบบทุนนิยม ถ้าเป็นกิจกรรมแบบไม่มีระบบ ไม่เน้นเรื่องประสิทธิภาพ มีการลงทุนต่ำก็เป็นกิจกรรมแบบ bazaar หรือเป็นระบบนอกทุนนิยม ทำเองในครอบครัว

ในอดีต ถ้ายึดตามทฤษฎีตะวันตก ก็จะต้องพยายามพัฒนารูปแบบครอบครัวให้เป็นแบบธุรกิจแบบทุนนิยม แต่ปัจจุบันพบว่า ประเทศด้อยพัฒนาไม่มีความสามารถที่จะพัฒนาไปในรูปแบบนั้นได้ และตามความเป็นจริงแล้ว ไม่จำเป็น รูปแบบการพัฒนาของประเทศในโลกที่สามแตกต่างจากรูปแบบของประเทศพัฒนาแล้ว ฉะนั้นจึงควรที่จะพิจารณากันใหม่ นักวิชาการกลุ่มที่เน้นเรื่องทฤษฎีการพึ่งพิงและการพัฒนาของระบบทุนนิยมโลก ชี้ให้เห็นด้วยซ้ำไปว่า ในประเทศด้อยพัฒนา กิจกรรมแบบครอบครัวได้มีส่วนสนับสนุนกิจกรรมแบบทุนนิยมเห็นได้ชัดจากการที่คนงานโรงงานซึ่งเป็นส่วนของระบบทุนนิยม จำต้องพึ่งพาพ่อค้า แม่ค้า หาบเร่ ซึ่งเป็นกิจกรรมแบบครอบครัวเพื่อเลี้ยงปากเลี้ยงท้อง เพราะอาหารจากหาบเร่ราคาถูกกว่า อาหารจากร้านอาหาร หรือซูเปอร์มาเก็ตในระบบทุนนิยม

นอกจากนี้ McGee (1978) ยังพบว่า คนงานในโรงงานในระบบทุนนิยมก็อาจถูกออกจากรางาน แล้วเปลี่ยนมาขายของหาบเร่ได้เหมือนกัน ความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันของระบบทุนนิยม และระบบนอกทุนนิยม เป็นปรากฏการณ์ของประเทศด้อยพัฒนา ซึ่งทฤษฎีตะวันตกไม่สามารถอธิบายได้และเนื่องจากในสังคมตะวันตก การพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมมีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนจากสังคมเกษตรกรรมมาเป็นอุตสาหกรรม เป็นการเปลี่ยนแปลงที่ถาวรและตายตัวแล้ว แต่ในประเทศด้อยพัฒนาการเปลี่ยนจากสังคมเกษตรกรรมมาเป็นสังคมอุตสาหกรรมยังไม่เกิดขึ้นอย่างถาวร ยังมีการโยกย้ายระหว่างงานเกษตรกรรมในชนบทกับงานอุตสาหกรรมในเมืองและรูปแบบของครอบครัวแทนที่จะเปลี่ยนจากครอบครัวขยายมาเป็นครอบครัวเดี่ยวแบบตะวันตกจึงไม่เกิดขึ้น จะพบว่า เนื่องจากงานในเมืองเป็นงานรับจ้างซึ่งไม่ถาวรมีการตกงานกันเป็นประจำ

ระบบเครือญาติจึงยังเป็นระบบสำคัญ เป็นระบบที่คนงานยังยึดได้เป็นที่พึ่งในยามคับขัน ทฤษฎีเรื่องระบบเครือญาติในสังคมตะวันตกจึงไม่อาจนำมาวิเคราะห์สภาพการณ์ในประเทศด้อยพัฒนา เนื่องจากวิถีชีวิตแบบเดิมสิ้นเปลืองน้อยกว่า จึงพบว่า การเปลี่ยนเป็นวิถีชีวิตแบบทุนนิยมเป็นไปอย่างช้ามากเพราะคนงานในโรงงานถึงแม้จะเป็นส่วนของระบบทุนนิยมก็ไม่ได้ค่าจ้างมาก คนงานจึงจำเป็นต้องใช้วิถีชีวิตแบบนอกระบบทุนนิยม

ประเด็นสำคัญที่จะต้องเน้นคือ ทฤษฎีการกลายเป็นเมืองแบบตะวันตก มีสมมติฐานเบื้องต้นว่า กระบวนการนี้เป็นกระบวนการเดียวกันกับการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมในตะวันตก ซึ่งเป็นกระบวนการแบบวิวัฒนาการหรือพัฒนาการ เป็นการเปลี่ยนแปลงแบบถาวร ไม่มีการวกกลับ แต่กระบวนการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในโลกที่สามนี้เป็นกระบวนการแบบวนเวียน ความสัมพันธ์ระหว่างระบบเศรษฐกิจแบบเกษตรกรรมและแบบอุตสาหกรรมยังมีอยู่ ในขณะเดียวกัน คนที่อาศัยอยู่ในเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มคนงาน ก็ยังมีการอพยพโยกย้ายระหว่างเมืองกับชนบทอยู่ตลอดเวลา มีการเปลี่ยนอาชีพจากการเป็นลูกจ้างโรงงานอุตสาหกรรมมาเป็นรับจ้างทั่วไปในเมืองเป็นรับจ้างงานเกษตรกรรม จนกระทั่งทำเกษตรกรรมเอง รูปแบบการศึกษาเรื่องเมืองในประเทศในโลที่สาม จึงเป็นรูปแบบที่ซับซ้อนมาก เพราะการขยายตัวของระบบทุนนิยมมาสู่โลกที่สามมีลักษณะที่ก้าวหน้าจากการที่ได้พัฒนาจากระบบทุนนิยมที่ขยายตัวในยุโรป และอเมริกาในระยะแรก

4. ความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองและชนบทกรณีประเทศไทย

กรณีประเทศไทยการศึกษาเกี่ยวกับการเกิดชุมชนซึ่งกลายเป็นเมืองในที่สุด และความสัมพันธ์ระหว่างเมืองกับชนบทที่อยู่รอบเมือง รวมทั้งกระบวนการทางสังคมที่เกิดขึ้นจากการขยายเมืองเป็นเรื่องที่มีการศึกษากันมากในหมู่นักวิชาการตะวันตก และมีเอกสารวิชาการที่อาจใช้ศึกษาเป็นพื้นฐานได้ กระบวนการกลายเป็นเมืองที่เกิดขึ้นในประเทศไทยแตกต่างจากกระบวนการที่เกิดขึ้นในประเทศตะวันตกบ้างและแตกต่างจากกระบวนการที่เกิดขึ้นในประเทศโลกที่ 3 ที่อยู่ในระบบทุนนิยมในรายละเอียด ในขณะที่กระบวนการกลายเป็นเมืองมักเกิดขึ้นพร้อม ๆ กับกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรม ถึงแม้จะเป็นกระบวนการที่แตกต่างกัน แต่ก็มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด การพัฒนาชนบทมักจะเกิดขึ้นพร้อมกันหรือเนื่องจากการพัฒนาเกษตรกรรม ฉะนั้นจึงเห็นได้ว่า กระบวนการพัฒนาเมืองและกระบวนการพัฒนาชนบท ถ้าปล่อยให้ไปตามธรรมชาติแล้วจะเป็นกระบวนการที่ไม่มีความสัมพันธ์กันเท่าไรนัก เพราะการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นในระยะแรก ๆ มักจะเป็นอุตสาหกรรมสิ่งทอ หรืออุตสาหกรรมอื่น ๆ ซึ่งต่างก็ไม่ได้ใช้วัตถุดิบจากภาคเกษตรกรรมภายในประเทศ และเนื่องจากกระบวนการพัฒนาเมืองและกระบวนการพัฒนาชนบทไม่มีความสัมพันธ์กันนี้เองทำให้ช่องว่างระหว่างเมืองและชนบทเป็นช่องว่างที่จะเชื่อมให้ติดกันหรือทำให้แคบลงได้ยาก

สมชัย จิตสุชน¹ รายงานในจดหมายข่าว TDR1 เกี่ยวกับเรื่องการเปลี่ยนแปลงของการกระจายรายได้ว่า 'ในรอบสิบปีมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากในโครงสร้างประชากรและโครงสร้างของรายได้เฉลี่ยที่ประชากรแต่ละกลุ่มได้รับ โดย (1) สัดส่วนของประชากรนอกภาคเกษตรที่อาศัยอยู่ในเมืองเพิ่มขึ้น และสัดส่วน

¹ สมชัย จิตสุชน 'การเปลี่ยนแปลงแบบแผนการกระจายรายได้ของไทย จากปี 2518/19' ถึงปี 2528/29' จดหมายข่าวมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ปีที่ 3 ฉบับที่ 3 กันยายน 2531

ของประชากรภาคการเกษตรในเขตชนบทลดลง (2) รายได้เฉลี่ยของประชากรนอกภาคเกษตรในเมืองเพิ่มขึ้น 11.3 เปอร์เซ็นต์ต่อปี และรายได้เฉลี่ยของประชากรในภาคเกษตรในชนบทเพิ่มขึ้นเพียง 7.5 เปอร์เซ็นต์ต่อปี (3) รายได้ของประชากรในเมืองเพิ่มขึ้นจาก 26.6 เปอร์เซ็นต์ (ปี 2518/19) เป็น 47.1 เปอร์เซ็นต์ (ปี 2528/29)

การเปลี่ยนแปลงโดยการเปลี่ยนจากอาชีพเกษตรกรรมเป็นภาพที่เห็นได้ชัด จากรายงานฉบับนี้และจากการสังเกตสภาพทั่วไปของสังคมไทย นอกจากนี้รายงานยังชี้ให้เห็นความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองและชนบท และการกระจายรายได้ที่มีความไม่เท่าเทียมกันอย่างต่อเนื่องตลอดเวลาดังตัวเลขในตารางต่อไปนี้

	2518/29	2523/24	2528/29
Gini Coefficient	0.426	0.453	0.500
Variance of income log.	0.530	0.602	0.737

จากการที่สมัชชาชี้ให้เห็นความแตกต่างของรายได้ระหว่างคนในเมืองและในชนบท เราคงปฏิเสธไม่ได้ว่ามีความจำเป็นที่ต้องศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างชนบทและเมืองและกระบวนการเปลี่ยนแปลงจากระบบเศรษฐกิจแบบเกษตรกรรมไปเป็นระบบเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรม ในขณะที่เดียวกัน รายงานนี้ก็ทำให้เราเข้าใจได้ว่าทำไมคนต่างจังหวัดจึงอพยพเข้ามาหางานทำในเมือง

บทความนี้มุ่งจะพิจารณาสายใยระหว่างกรุงเทพฯกับชนบทในสภาพสังคมไทยปัจจุบัน ซึ่งกำลังก้าวเข้าสู่ระบบทุนนิยมอุตสาหกรรม ผู้เขียนไม่ปฏิเสธสภาพนี้ และไม่เรียกร้องให้เราเลิกพัฒนาเข้าสู่ระบบอุตสาหกรรม เพราะดูเหมือนจะเปล่าประโยชน์ ขบวนการไฟฟ้าเข้าสู่สังคมอุตสาหกรรมได้ออกจากสถานีแล้ว สิ่งที่จะต้องพิจารณาคือ ทำอย่างไรเราจึงจะเดินทางสู่จุดหมายปลายทางอย่างไม่ชอกช้ำนัก

รัฐบาลในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแผนพัฒนาฉบับที่ 4 และฉบับที่ 5 ได้มุ่งพัฒนาชนบท ประกาศพื้นที่ยากจน และพยายามพัฒนาพื้นที่ยากจนให้ก้าวหน้า โดยการเพิ่มโครงสร้างพื้นฐาน เช่น แหล่งน้ำ เป็นการพยายามกระจายการพัฒนาสู่ชนบท ป้องกันการเพิ่มของประชากรในเมือง ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในชนบท ทั้งหมดนี้อาจสรุปเป็นนโยบายของการพยายามพัฒนาชนบทให้เป็นเมือง (urbanization of rural areas) หลายๆ อย่างที่ได้ดำเนินการไปแล้วมีทั้งผลดีและผลเสีย มีทั้งผู้ชื่นชมและผู้วิจารณ์ และเป็นเรื่องใหญ่มีหลายประเด็นที่ถกเถียงกันได้ ในบทความนี้ผู้เขียนจะขอพิจารณาเพียงประเด็นเรื่องการพัฒนาแรงงานนอกระบบเศรษฐกิจทุนนิยม (informal sector) ในชนบทและในเมือง และเนื่องจากบทความนี้เป็นบทความสั้น ๆ ผู้เขียนไม่อาจปูพื้นเรื่องการพัฒนาเข้าสู่ระบบอุตสาหกรรมได้อย่างเต็มที่ จึงขอข้ามรายละเอียดหลาย ๆ ส่วนไปโดยไม่กล่าวถึง

การพัฒนาประเทศไทยให้เป็นสังคมอุตสาหกรรมนั้น ในขณะที่ทุกคนรู้ว่าเรายังไม่สามารถเรียกตัวเองว่าเป็นสังคมอุตสาหกรรมได้ และถ้าเราจะใช้สังคมอุตสาหกรรมในต่างประเทศเป็นตัวอย่างเพื่อเปรียบเทียบการแยกข้อแตกต่างระหว่างกิจกรรมในระบบและนอกระบบทุนนิยมนั้น (formal และ informal sectors) ก็ยังมีปัญหา เพราะในประเทศไทยแม้แต่ส่วนที่กำลังอ้างกันว่าเป็นอุตสาหกรรมและอยู่ในระบบเศรษฐกิจทุนนิยม ก็ยังเป็นระบบเศรษฐกิจทุนนิยมแบบไทย ๆ การจัดตั้งสหภาพแรงงานไม่เติบโตและการให้สวัสดิการสังคมแก่ผู้ที่อยู่ในระบบก็แทบจะไม่มี มีหน้าซำยังมีการคิดวิธีการลงทุนและลดต้นทุนการผลิตกัน และพลิกแพลงระบบเพื่อหารูปแบบใหม่ ๆ กันได้เรื่อย ๆ ฉะนั้นแม้แต่กิจกรรมในระบบก็ยังไม่ใช่ระบบแท้

สำหรับประเทศไทย สำเร็จ ศรีพงษ์กุล² ชี้ให้เห็นว่า มีลักษณะเดียวกับประเทศโลกที่สามอื่น ๆ คือ ความแตกต่างระหว่างผู้ที่อยู่ในระบบและนอกระบบมีอยู่น้อยมากจากผลงานของ Odhoeff (1983) และนิคม จันทวิฑูร (1973) อาจกล่าวได้ว่า คนงานสหภาพหรือคนงานฝีมือหาได้เป็นกลุ่มที่ได้รับการเอาอกเอาใจจากชนชั้นปกครองถึงแม้เขาจะมีรายได้ที่แตกต่างจากคนงานไร้สหภาพหรือไร้ฝีมือ แต่ก็ไม่มากพอที่จะทำให้พวกเขากลายเป็นกลุ่มซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างอย่างเห็นได้ชัด ในยุโรปรายได้ของคนงานในสหภาพสูงกว่ารายได้ของคนงานไร้สหภาพ 3 เท่า แต่ในประเทศไทยมีความแตกต่างทางรายได้เพียง 1.3 เท่าเท่านั้น ซึ่งอาจมองเป็นลักษณะที่พึงประสงค์ได้ ถ้าคิดว่าคนงานไร้สหภาพควรจะได้รับผลตอบแทนในเรื่องค่าจ้างเมื่อเปรียบเทียบกับคนงานในสหภาพ

5. การเกิดอุตสาหกรรมชนบทและแรงงานนอกระบบเศรษฐกิจทุนนิยมในเมือง

การพยายามพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นความตั้งใจของรัฐบาลและนักวางแผนมาหลายยุคหลายสมัยแล้ว แต่ผลเกิดขึ้นยาก เพราะปัจจัยพื้นฐานด้านการคมนาคม ขนส่ง การตลาด การธนาคาร ฯลฯ ยังอยู่ที่กรุงเทพฯ นักลงทุนคิดคำนวณต้นทุนการผลิตบวกค่าขนส่งแล้วก็ตัดสินใจสร้างโรงงานในบริเวณใกล้กรุงเทพฯ จะมีก็แต่ อุตสาหกรรมชนบทที่ใช้ทรัพยากรท้องถิ่นในการผลิตเท่านั้นที่เกิดขึ้นได้ ในระยะแรก ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็มี เฉพาะอุตสาหกรรมเกษตร เช่น โรงงานผลิตอาหารกระป๋อง ส่วนการผลิตแร่หรือวัสดุก่อสร้างก็มีโรงปูน โรงเลื่อย เหมืองแร่ และโรงผลิตสังกะสี เป็นต้น เมื่อรัฐบาลใช้นโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า และต่อมาหันมาใช้นโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อส่งออก สิ่งที่ผลิตได้ในชนบทและอาจเรียกได้ว่าเป็นอุตสาหกรรมชนบทก็เปลี่ยนรูปแบบไป ไม่ว่าจะเป็นอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าหรืออุตสาหกรรมเพื่อส่งออก สิ่งที่เราทำก็คือ สิ่งที่ไม่ใช่อุตสาหกรรมพื้นฐาน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมที่แท้จริง

การส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อส่งออกได้มีส่วนช่วยสร้างอุตสาหกรรมชนบท ในลักษณะนอกระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเป็นอย่างมาก ต้นทุนการผลิตที่ต่ำเพราะค่าแรงต่ำนับเป็นปัจจัยที่สำคัญมาก การที่นายทุนหันเข้ามาหาแรงงานชนบท นอกจากประโยชน์ที่นายทุนได้รับโดยตรงคือเสียค่าจ้างแรงงานในอัตราที่ต่ำแล้ว ยังเป็นการช่วยหาทางออกให้เกษตรกรที่เลือกที่จะเปลี่ยนอาชีพจากเกษตรกรรมมาเป็นอาชีพรับจ้าง ในภาวะที่สินค้าทางเกษตรมีปัญหาด้านราคา เกษตรกรส่วนใหญ่ยินดีเปลี่ยนอาชีพ เพราะในสังคมไทยปัจจุบัน งานรับจ้างสามารถประกันรายได้ได้ดีกว่างานเกษตรกรรม ค่าจ้างที่ได้ถึงแม้จะต่ำก็ยังดีกว่าไม่มีรายได้ นักพัฒนากลุ่มอนุรักษนิยมมักจะรู้สึกเสียดายที่เกษตรกรไม่ยึดอาชีพเกษตรกรรม หันเข้ามาหาอุตสาหกรรม ทั้งนี้เป็นเพราะนักพัฒนากลุ่มอนุรักษนิยมยังอยากที่จะเห็นเกษตรกรเป็นเกษตรกรที่เพาะปลูกเพื่อยังชีพได้ไม่อดตาย ถ้ามีผลผลิตเหลือจากการบริโภคก็สามารถขายเอาเงินตรามาเก็บไว้ และการที่เกษตรกรหันเข้ามาหาอาชีพรับจ้างทำให้ไม่สามารถผลิตเพื่อยังชีพ และอาจจะอดตายได้ แต่อย่างไรก็ดี การที่เกษตรกรหันเข้ามาหาชีพนอกภาคเกษตรไม่ได้หมายความว่ารายได้จากค่าจ้างนั้นสูงพอที่จะแก้ปัญหาความยากจนของคนชนบทได้

² สำเร็จ ศรีพงษ์กุล 'บทวิเคราะห์เบื้องต้นเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างคนงานโรงงาน และผู้ค้าขายรายย่อยในสังคมเมือง' จุลสารวิชาการ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 พฤศจิกายน 2528

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาคือ การที่สังคมไทยจะเปลี่ยนจากสังคมเกษตรกรรมมาเป็นสังคมอุตสาหกรรม หรือการที่ส่วนหนึ่งของคนไทยจะเปลี่ยนจากการเป็นเกษตรกรมามีอาชีพรับจ้างนั้น เป็นการเปลี่ยนที่เหมาะสมหรือพึงประสงค์หรือไม่ เรื่องนี้ถกเถียงกันได้นาน แต่สิ่งที่เกิดขึ้นแล้วคือ เกษตรกรส่วนหนึ่งหันเข้าหาอาชีพรับจ้าง โดยได้รับค่าจ้างที่ต่ำมาก ถึงแม้จะมีกฎหมายค่าแรงขั้นต่ำอยู่แล้วก็ตาม ลักษณะนี้หมายความว่า นายทุนเอาเปรียบคนงานลูกจ้างใช่หรือไม่ มีทางแก้ไขอย่างไร

ประวัติศาสตร์ของการพัฒนาอุตสาหกรรมในยุโรปได้ผ่านขั้นตอนนี้มาเช่นกัน สังคมอุตสาหกรรมขณะนี้สามารถพัฒนาระบบสหภาพ/สหพันธ์แรงงาน เพื่อเป็นพลังต่อสู้กับนายทุน ในสังคมไทยที่กำลังพยายามแต่ยังไม่สามารถพัฒนาเข้าสู่ระบบนั้นได้ เราควรจะทำอย่างไรดี

นายทุนบางคนในบางกิจกรรม ใช้วิธีการจ้างเหมาโดยจ่ายค่าจ้างตามจำนวนที่ผลิตได้ และให้ลูกจ้างนำวัตถุดิบไปทำที่บ้านได้ การจ้างเหมานี้เป็นตัวอย่างของลักษณะของอุตสาหกรรมนอกระบบที่เห็นได้ชัด ถ้าเป็นการจ้างคนงานในโรงงานเรียกว่าอยู่ในระบบเศรษฐกิจทุนนิยม แต่การจ้างเหมาเป็นการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมนอกระบบเศรษฐกิจทุนนิยม เพราะกลไกของระบบอุตสาหกรรมนำมาใช้ไม่ได้ กฎหมายค่าแรงขั้นต่ำไม่เกี่ยวข้องกับการทำงานและสภาพประกอบการขึ้นอยู่กับผู้รับจ้าง ตามความพอใจของผู้รับจ้าง ลักษณะการจ้างเหมาเรียกว่าเป็นวิธีการกดค่าแรงให้อยู่ในขั้นต่ำสุด ผู้รับจ้างรับทำงานตามข้อตกลง บางคนด้วยความยินดี บางคนด้วยความอดทน บางคนเพราะเห็นว่าเป็นรายได้พิเศษนอกเหนือจากรายได้ทางการเกษตร ทั้งหมดนี้ก็เพราะต้องการรายได้ คำถามคือว่า ลักษณะโครงสร้างของความสัมพันธ์ทางการผลิตแบบนี้เหมาะสมสำหรับสังคมไทยปัจจุบันหรือไม่ นายทุนเอาเปรียบลูกจ้างใช่หรือไม่ ถ้ารัฐสร้างกลไกให้นายทุนจ่ายค่าตอบแทนให้ลูกจ้างสูงกว่านี้ ราคาสินค้าจะสูงกว่านี้ และการพัฒนาอุตสาหกรรมจะไปได้ช้ากว่านี้ แต่ถ้ารายได้ของคนชนบทสูงขึ้น การกระจายรายได้ก็ดีขึ้น ความเหลื่อมล้ำระหว่างนายทุนกับลูกจ้างก็จะน้อยลง ทางเลือกของสังคมไทยอยู่ที่ไหน

สภาพความสัมพันธ์ในกิจการจ้างเหมา คือความสัมพันธ์ระหว่าง นายทุน ผู้รับงานคนกลาง และผู้รับจ้างเหมารายย่อย อาจมีเป็น 3 ระดับ โดยที่นายทุนและผู้รับจ้างเหมารายย่อยไม่จำเป็นต้องรู้จักกัน ความสัมพันธ์ที่สำคัญคือ ความสัมพันธ์ระหว่างคนกลางและผู้รับจ้างทำของ โครงสร้างความสัมพันธ์ตรงนี้ ถ้าจะวิเคราะห์ได้ด้วยแนวคิด 3 แนวที่กล่าวแล้วข้างต้น ก็อาจพิจารณาได้ทั้ง 3 รูปแบบ คือ พิจารณาว่า (1) โครงสร้างหลวมหรือโครงสร้างกระชับแบบมีสัญญา (2) ในความสัมพันธ์ของระบบอุปถัมภ์ คนกลางอาจหางานให้ลูกจ้างทำ การติดต่อมีลักษณะของการทำบุญคุณให้กัน ลูกจ้างมีความรู้สึกอยู่ภายใต้ความอุปถัมภ์ของคนกลาง เพราะหวังพึ่งรายได้จากคนกลาง มีการยืมเงินหรือวัตถุดิบในการผลิต ฯลฯ (3) ความสัมพันธ์แบบสัญญาข้อตกลงรับค่าจ้างตามจำนวนชิ้น ถ้าทำผิดสัญญาหรือทำของเสีย ถูกปรับ คนกลางพยายามกดราคาค่าจ้างให้ต่ำสุด ผู้รับจ้างจำใจทำงานเพื่อรายได้ ฯลฯ แท้ที่จริงแล้วการพิจารณาในข้อ (2) และ (3) แตกต่างกันตรงความรู้สึกของผู้ที่เกี่ยวข้องว่าอุปถัมภ์กันหรือเขาเปรียบกัน งานวิจัยของสถาบันวิจัยสังคม จุฬาฯ เรื่อง สตรีกับการรับงานไปทำที่บ้าน ชี้ให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างผู้จ้างและผู้รับจ้างยังมีลักษณะผสมผสาน ข้อตกลงในการทำงานเป็นข้อตกลงด้วยปากไม่มีสัญญา ความสัมพันธ์มีทั้งลักษณะของระบบอุปถัมภ์และเครือญาติ และนายจ้างลูกจ้าง มีการเสียค่าปรับหรือหักค่าเสียหายด้วย อย่างไรก็ตามผู้รับงานไปทำยังมีลักษณะเป็นหนี้บุญคุณผู้ให้งานทำอยู่ เพราะช่วยให้เขามีรายได้ (Amara Pongsapich et.al., 1989).

จะเห็นได้ว่า ในการพิจารณาระบบการจ้างเหมา ซึ่งเป็นรูปแบบการผลิตที่เกิดขึ้นในขั้นตอนของการปรับเปลี่ยน เมื่อสังคมกำลังเปลี่ยนจากสังคมเกษตรกรรมเข้าสู่สังคมอุตสาหกรรมนั้น อาจวิเคราะห์โดยใช้รูปแบบโครงสร้างความสัมพันธ์ทั้ง 3 รูปแบบขึ้นอยู่กับความถนัดหรือความผูกพันที่ผู้วิเคราะห์มีต่อทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่ง คำตอบที่ได้มาก็จะเป็นในลักษณะของการตอบคำถามว่า ข้อตกลงของคนกลางกับผู้รับจ้าง (1) เป็นข้อตกลงที่หลวมหรือมีกฎเกณฑ์มีสัญญา (2) เป็นการพึ่งพาเกื้อหนุนอุปถัมภ์ซึ่งกันและกันหรือไม่ และ (3) มีการเอาใจเอาเปรียบของคนระหว่างชนชั้นหรือไม่

ถ้าคำตอบที่ได้ชี้ให้เห็นรูปแบบของการเอาใจเอาเปรียบไม่เกื้อหนุน ไม่อุปถัมภ์ช่วยต่อผู้ที่ยากไร้ และขาดมนุษยธรรม รัฐก็คงจำเป็นที่จะต้องเข้าไปก้าวเข้ามาเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่รัฐมุ่งมันให้เกิดขึ้นเป็นไปในรูปแบบที่มีผลกระทบที่ดีต่อคุณภาพชีวิตและจิตใจของคนโครงสร้างสังคมที่จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนเมื่อเปลี่ยนจากสังคมเกษตรกรรมเป็นสังคมอุตสาหกรรมนั้น ไม่จำเป็นต้องเป็นการหันเข้าสู่ระบบสังคมอุตสาหกรรมที่มนุษย์มุ่งหวังประโยชน์ส่วนตน จนไม่ดูแลสมาชิกคนอื่น ๆ ในสังคม เมื่อรัฐมุ่งหวังให้ประเทศไทยเป็นประเทศอุตสาหกรรม รัฐต้องปรับให้เกิดกลไกที่จะตอบสนองความต้องการในเรื่องสวัสดิการ ซึ่งมีอยู่ในระบบอุปถัมภ์แบบเดิม และในโครงสร้างสังคมชนบทไทยแบบเดิม ความเหลื่อมล้ำทางชนชั้นซึ่งมักเกิดขึ้นในสังคมช่วงเปลี่ยนผ่านนี้ รัฐควรจะจัดการให้มันน้อยที่สุด ต้องถือเป็นความรับผิดชอบของรัฐ เพราะรัฐเป็นผู้กำหนดให้เกิดการพัฒนาสังคมไทยจากสังคมเกษตรกรรมไปสู่สังคมอุตสาหกรรม

ประเด็นที่จะต้องหาคำตอบคือ ลักษณะการจ้างเหมาในต่างจังหวัด ซึ่งสามารถรองรับเกษตรกรที่ต้องการเปลี่ยนอาชีพได้กลุ่มหนึ่ง สามารถชักจูงให้คนกลุ่มนี้ไม่ย้ายเข้ากรุงเทพฯ ถือได้ว่าตอบสนองนโยบายของรัฐในการกระจายกิจกรรมการผลิตภาคอุตสาหกรรมให้อยู่นอกกรุงเทพฯ ถ้ารัฐพอใจในสภาพที่เกิดขึ้นเกษตรกรพอใจว่ามีรายได้ดีกว่าไม่มี การมองส่วนนี้ของสังคมไทยโดยใช้แนวคิดที่กล่าวในหัวข้อก่อน ให้คำตอบทางวิชาการที่พอเพียงหรือไม่

การพัฒนาอุตสาหกรรมและการกลายเป็นเมือง (urbanization) มักเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นพร้อม ๆ กัน และไปด้วยกันเหมือนกับเป็นกระบวนการเดียวกัน เมื่อประเทศต่าง ๆ ในโลกที่สามพัฒนาเข้าสู่ระบบอุตสาหกรรมช้ากว่าประเทศในทวีปยุโรป อเมริกา และออสเตรเลีย เราจึงอาจเรียนรู้จากประวัติศาสตร์เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ปัจจุบันเราค้นพบว่า การพัฒนาเข้าสู่ระบบอุตสาหกรรม ซึ่งหมายถึงอุตสาหกรรมในระบบทุนนิยมนั้น ในประเทศต่าง ๆ ในโลกที่สามมีการพัฒนานอกระบบเศรษฐกิจทุนนิยมอยู่ด้วย รูปแบบของอุตสาหกรรมในลักษณะของการจ้างเหมาที่กล่าวถึงในหัวข้อที่แล้วก็เป็นตัวอย่างของการพัฒนานอกระบบเศรษฐกิจทุนนิยม เพราะกลไกของระบบทุนนิยมไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่างมีขั้นตอนและตรงไปตรงมา ในประเทศกำลังพัฒนา การพัฒนาในระบบและนอกระบบทุนนิยมเกิดขึ้นพร้อม ๆ กัน บางครั้งการพัฒนานอกระบบเกิดขึ้นได้รวดเร็วกว่าในสังคมเมือง คนที่ทำงานในลักษณะนอกระบบทุนนิยมนี้มักเป็นผู้ยากจน อาศัยอยู่ในชุมชนแออัด และไม่สามารถหางานในโรงงานหรือห้างร้านธุรกิจการค้าได้ จึงต้องหางานอื่นในลักษณะธุรกิจภาคบริการทำเพื่อหารายได้ แม่ค้าหาบเร่ คนเก็บขยะ (ที่ไม่ใช่ลูกจ้าง กทม.) ลูกจ้างรายวันทั่วไปที่ไม่ได้อยู่ภายใต้กฎหมายแรงงาน พนักงานเสิร์ฟ ไสเบณีย์ ฯลฯ นับเป็นผู้ทำงานในธุรกิจภาคบริการทั้งสิ้น

สำหรับสังคมไทย การพิจารณาคนงานว่าอยู่ในระบบหรือนอกระบบดูจะเป็นปัญหา ในประเทศอุตสาหกรรมคนงานส่วนใหญ่อยู่ในระบบเพราะเป็นลูกจ้างของบริษัทห้างร้านที่มีกฎหมายแรงงานควบคุมอยู่ มีสวัสดิการของรัฐให้ แต่สำหรับสังคมไทย ถึงแม้ว่าคนงานจะทำงานในโรงงานก็อาจเป็นโรงงานเถื่อนที่ไม่ได้จดทะเบียน และไม่มีกฎหมายแรงงานคุ้มครอง ระดับของการพัฒนาประเทศในปัจจุบันยังอยู่ในขั้นที่มีคนงานทำงานนอกระบบมากกว่าในระบบกฎหมายแรงงานยังให้ความคุ้มครองคนงานส่วนใหญ่ในกรุงเทพฯ ยังไม่ได้

คนงานเหล่านี้ส่วนใหญ่มีภูมิลำเนาอยู่ต่างจังหวัด ลักษณะอีกลักษณะหนึ่งของคนงานในกรุงเทพฯ ก็คือ มีความผูกพันอยู่กับชนบทสูง และการอพยพเคลื่อนย้ายเกิดขึ้นเป็นประจำ การอพยพเคลื่อนย้ายแบบที่เรียกว่า circular migration คือ ย้ายไปย้ายมา วนเวียนอยู่ระหว่างเมืองชนบท ในรูปของการย้ายตามฤดูกาลหรือไม่ตามฤดูกาลแล้วแต่ตลาดแรงงาน เป็นรูปแบบที่พบอยู่มาก อีกรูปแบบหนึ่งคือ relay migration คือการย้ายเป็นทอด ๆ เริ่มจากรุ่นพ่อแม่แล้วต่อมาจึงมีรุ่นลูกย้ายมาทำงานแบบเดียวกันต่อ ความสัมพันธ์ระหว่างชนบทและเมืองยังเป็นความสัมพันธ์ที่แนบแน่น ระบบเครือญาติและระบบอุปถัมภ์ในสลัมยังทำงานได้ดี ผู้มาใหม่ พักพิงกับผู้ที่อยู่เดิมก่อนที่จะขยับขยายหาที่อยู่ของตนเองต่อไป¹ อิทธิพลของวัฒนธรรมเดิมในชนบทยังมีอยู่ สูงดังได้กล่าวมาแล้ว สำเร็จ ศรีพงษ์กุล ให้ข้อสังเกตว่า

ในประเทศไทย 'คนงานไม่ใช่ 'วัตถุดิบ' ที่สามารถถูกหล่อหลอมจากระบบการผลิตโรงงานให้เกิดความสำนึกทางชนชั้น แต่คือเลือดเนื้อเชื้อไขชาวไทยที่ถูกหล่อหลอมทางด้านแนวคิดและปฏิบัติจากพื้นเพดั้งเดิมในชนบท และยังมีความสัมพันธ์กับบ้านเดิมหนาแน่น ไม่ว่าจะ เป็นในรูปของการกลับไปเยี่ยมเยียนพ่อแม่หรือญาติที่ยังมีภูมิลำเนาอยู่ในชนบท ----- นอกจากนั้น ความสัมพันธ์ทางเครือญาติและเพื่อนฝูงยังมีอยู่มากในหมู่คนงานและผู้ประกอบกิจกรรมย่อยอื่น ๆ ในเมือง ไม่ว่าจะ เป็นด้านการช่วยเหลือทางานให้ทำ ด้านเงินทองหรือสวัสดิการอื่น ๆ การให้ความช่วยเหลือทางด้านที่พักอาศัย สิ่งเหล่านี้ถึงแม้จะเน้นให้เห็นถึงความเกี่ยวข้องกันอย่างลึกซึ้งระหว่างคนงานในระบบและนอกระบบเศรษฐกิจ แต่ก็เข้ามามีอิทธิพลอย่างมากต่อจิตสำนึกทางชนชั้นของเหล่าคนงาน' (สำเร็จ, 2528 หน้า 7)

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในโลกที่สาม ทำให้คนชนบทยากจนจำเป็นต้องอพยพเข้าเมืองเพื่อหารายได้ในขณะเดียวกันยังพยายามรักษาโครงสร้างสังคมและความสัมพันธ์ในชนบทไว้ ระบบการเกษตรเพื่อยังชีพและระบบการเกษตรพืชไร่เพื่อส่งออกเสริมซึ่งกันและกัน ในสังคมปัจจุบัน คนต้องการอาหารและเงินตราทั้งสองอย่าง ดังนั้นความจำเป็นที่จะต้องมียัง 2 ระบบจึงมีอยู่ เกษตรกรทั่วไปต้องหาวิธีการหาเงินตรามาใช้จ่าย ถ้าไม่รับจ้างทำงานในกิจการพืชไร่ก็ต้องรับจ้างทำงานบริหารในรูปแบบอื่น และงานในภาคบริการนับเป็นทางเลือกที่คนส่วนใหญ่เลือก

ในลักษณะนี้แรงงานในอุตสาหกรรมภาคบริการจึงเกิดขึ้น เพื่อทดแทนการเกษตรและเสริมอุตสาหกรรมทุนนิยมไปด้วยพร้อม ๆ กัน การเกิดระบบนี้ในช่วงของการเปลี่ยนผ่านจากสังคมเกษตรกรรมสู่ระบบ

¹ T.G. McGee "Labour Mobility in Fragmented Labour Markets : the Role of Circulatory Migration in Rural-Urban Relations in Asia" and Lourdes Arizpe "Relay Migration and the Survival of the Peasant Household" in *Towards a Political Economy of Urbanization in Third World Countries* edited by Helen J. Safa. Delhi : Oxford University Press, 1982.

อุตสาหกรรมจึงเป็นสิ่งที่คาดหวังได้ ยิ่งไปกว่านั้นถ้าพิจารณาอย่างลึกซึ้งแล้วจะพบว่า การเกิดรูปแบบของแรงงานนอกระบบเศรษฐกิจทุนนิยมนี้เป็นวิธีเดียวที่สังคมจะสามารถปรับตัวได้อย่างมีปัญหาน้อยที่สุด

ประเด็นสำคัญคือ การเกิดอุตสาหกรรมภาคบริการนอกระบบเศรษฐกิจทุนนิยมในเมือง เช่น กิจการหาบเร่⁴ หรือระบบการผลิตสินค้าราคาถูก แม้จะมีคุณภาพไม่ดีก็ช่วยให้ผู้มีรายได้น้อยมีอาหารบริโภคและมีเสื้อผ้าใช้ ในสังคมอุตสาหกรรมที่ไม่มีอาหารและสินค้าราคาถูก ผู้มีรายได้น้อยจะไม่สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้นอกเสียจากว่ารัฐจะให้สวัสดิการ

อาชีพแรก ๆ ที่ชาวชนบททำเมื่อย้ายเข้ามาอยู่ในเมืองก่อนยึดอาชีพอื่น คือขายอาหาร หาบเร่ เพราะเป็นอาชีพที่ลงทุนน้อยที่สุด มีรายได้เป็นเงินสด มีเงินทุนหมุนเวียนประจำวัน มีอิสระ และเคลื่อนย้ายได้ง่าย เมื่ออยู่ในเมืองได้พักหนึ่งก็สามารถหางานอื่นทำต่อไป งานก่อสร้างก็เป็นงานที่มีการเคลื่อนย้ายสูง การจ้างงานในกิจการก่อสร้างมีทั้งในระบบและนอกระบบ ถ้าเป็นคนงานของบริษัทใหญ่จดทะเบียนก็อาจถือเป็นงานในระบบได้แต่ส่วนใหญ่คนงานก่อสร้างมักเป็นคนงานทั่วไปไม่มีความสามารถเฉพาะ ผีงานไปทำงานไป ค่าจ้างแรงงานอาจมีทั้งที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติค่าแรงขั้นต่ำและต่ำกว่า กล่าวได้ว่าคนงานก่อสร้างมีทั้งที่อยู่ในระบบและนอกระบบ⁵

ถ้าสามารถหางานในโรงงานทำได้ คนงานมักจะยึดอาชีพนั้น และเรียกได้ว่าเข้าเป็นคนงานในระบบ แต่บางครั้งโรงงานมีนโยบายให้ลูกจ้างชั่วคราวมากกว่าลูกจ้างประจำ การตกงานเกิดขึ้นได้เสมอ และแรงงานบางคนก็อาจหันเข้าหางานนอกระบบได้อีก การเปลี่ยนไปเปลี่ยนมาระหว่างการทำงานในระบบและนอกระบบเกิดขึ้นได้เสมอ การหมุนเวียนของคนงานจากระบบหนึ่งไปสู่อีกระบบหนึ่งจึงเป็นเรื่องที่พบกันในสังคมกึ่งอุตสาหกรรมของโลกที่สาม ในขณะเดียวกันก็มักมีการย้ายระหว่างเมืองและชนบทด้วย เมื่องานหมดคนงานก็จะเดินทางกลับชนบท และเมื่อได้ข่าวว่ามีงานใหม่ก็จะเดินทางมาในเมือง ความสัมพันธ์จึงเป็นความสัมพันธ์ที่ยาวนานและสืบเนื่อง

6. สรุป

จากการพิจารณาแรงงานนอกระบบเศรษฐกิจ ในลักษณะการจ้างเหมาซึ่งอาจถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบท และการทำงานภาคบริการในเมือง ทำให้เราเห็นว่า การพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดย่อมหรือจิวในประเทศไทยปัจจุบันนี้นั้น เรียกได้ว่ามีรูปแบบเฉพาะ อาจเป็นรูปแบบของสังคมในขั้นตอนของการเปลี่ยนผ่านจากสังคมเกษตรกรรมไปสู่สังคมอุตสาหกรรม การมองว่าสังคมไทยในช่วงเปลี่ยนผ่านนี้มีโครงสร้างที่อธิบายได้ด้วยความคิดเรื่องระบบอุปถัมภ์ คนจนคนรวยยังพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันเห็นใจกันอาจทำให้ผู้บริหารประเทศสรุปว่า สังคมและวัฒนธรรมไทยเกื้อหนุนให้การเปลี่ยนจากสังคมเกษตรกรรม

⁴ Christina Szanton and Napat Sirisambhand, *Street Foods in Chonburi*. Bangkok : Chulalongkorn University Social Research Institute, 1984.

⁵ Napat Sirisambhand "The Improvement of Working Conditions and Worker's Welfare in the Urban Informal Sector" a report prepared for ILO, Bangkok : CUSRI, 1984.

Sinpom Skrobaneck "Skill Training Programs for the Self-Promotion of Women at Construction Sites in Bangkok" a report prepared for Fieldrich Ebert-Stiftung, Bangkok : CUSRI, 1984.

ไปสู่สังคมอุตสาหกรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว แต่ในขณะเดียวกัน คนไทยทั่วไปก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าทุกวันนี้มีการเอา
รัดเอาเปรียบแข่งขันกันอยู่ตลอดเวลา การวิเคราะห์สังคมไทยคงต้องมองถึงความขัดแย้ง ความเหลื่อมล้ำและ
ปัญหาความยากจน

ตามตำรา การพัฒนาอุตสาหกรรมคือการเกิดและขยายตัวของชนชั้นกลาง สำหรับประเทศไทยเราสิ่ง
ที่เกิดขึ้นคือ การขยายตัวของชนชั้นล่างในรูปแบบของการขยายตัวของแรงงานนอกระบบเศรษฐกิจทุนนิยม
(informal sector) อย่างน้อยในรูปแบบของการจ้างเหมาและการให้บริการราคาถูกในเมือง ถ้าจุดนี้เป็นจุด
เปลี่ยนผ่านแรงงานนอกระบบเศรษฐกิจนี้จะผันแปรไปเป็นชนชั้นกลางหรือไม่

คำถามคือ สังคมไทยในยุคเปลี่ยนผ่านนี้ทำอย่างไรจึงจะดีขึ้น ความสัมพันธ์ระหว่างคนชนบทและคน
ในเมือง ระหว่างคนรวยกับคนจนเหมาะสมหรือยัง และความเหลื่อมล้ำที่มีอยู่จะได้รับการแก้ไขโดยกลไก
ของรัฐหรือไม่

บรรณานุกรม

ฉลาดชาย รมิตานนท์

2533 ระบบจิตสำนึกกับความยากจนในชนบทไทย. *วารสารสังคมศาสตร์*. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 หน้า 68-86.

จักรทิพย์ นาดสุภา

2527 *เศรษฐกิจหมู่บ้านไทยในอดีต*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สร้างสรรค์.

ชยัน วรธนะภูติ

2524 "การศึกษาสังคมไทยเชิงมานุษยวิทยา : แนวการศึกษาและความเป็นจริงในสังคม". *วารสารสังคมศาสตร์*. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ปีที่ 4, ฉบับที่ 2.

เศรษฐสยาม

2529 *หมายเหตุจากโพนม่วง : วิถีแห่งสังคมท้องถิ่นตนเอง*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เคล็ดไทย.

สมชัย จิตสุชน

2531 "การเปลี่ยนแปลงแบบแผนการกระจายรายได้ของไทยจากปี 2518/19 ถึงปี 2528/29". *จดหมายข่าวมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย*. ปีที่ 3 ฉบับที่ 3, กันยายน.

สำเร็จ ศรีพงษ์กุล

2528 "บทวิเคราะห์เบื้องต้นเกี่ยวกับสัมพันธระหว่างคนงานโรงงานและผู้ค้าขายรายย่อยในสังคมเมือง". *จุลสารวิชาการ*. สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ปีที่ 1 ฉบับที่ 1, พฤศจิกายน.

อมรา พงศาพิชญ์

2524 "การวิจัยเพื่อการพัฒนาในประเทศไทย". *วารสารสังคมศาสตร์*. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปีที่ 18 ฉบับที่ 1.

Amara Pongsapich et. al.

1989 "*Women Homeworkers in Rural Thailand*" A draft report Submitted to ILO, Bangkok : Chulalongkorn University Social Research Institute.

Amin, Samir

1973 *Neo-colonialism in West Africa*. Harmondsworth : Penguin.

Arizpe, Lourdes

1982 "Relay Migration and the Survival of the Peasant Household". in Helen I. Safa (ed.) *Towards a Political Economy of Urbanization in Third World Countries*. Delhi : Oxford University Press.

Embree, John

1950 "Thailand--a Loosely Structured Social System". *American Anthropologist*, 52, pp. 181-193.

Frank, Andre Gunder

1971 *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*. Harmondsworth : Penguin.

Geertz, Clifford.

1963 *Peddlers and Princes : Social Development and Economic Change in Two Indonesian Towns*. Chicago: University of Chicago Press.

Glass, R.

1962 "Urban Sociology" in *Society : Problems and Methods of Study*. A.T. Welfard (ed.) London : Routledge & Kegan Paul.

Hanks, Lucien

1962 "Merit and Power in Thai Social Order". *American Anthropologist*, 64, pp. 1247-1261.

1975 "The Thai Social Order as Entourage and Circle" in *Change and Persistence in Thai Society*. Skinner and Kirsch (eds.), Ithaca : Cornell University Press.

Kemp, Jeremy

1982 "A Tail Wagging the Dog : the Patron-Client Model in Thai Studies" in C. Chapman (ed.), *Private Patronage and Public Power*, London.

1985 "The Manipulation of Personal Relations : From Kinship to Patron-Clientage" in H.T. Brummelhius and J.H. Kemp (eds.), *Strategies and Structures in Thai Society*, Amsterdam.

Keyes, Charles F.

1978 "Ethnography and Anthropological Interpretation in the Study of Thailand" in *The Study of Thailand : Analyses and Knowledge, Approaches, and Prospects in Anthropology, Art History, Economics, History, and Political Sciences*. edited by Eliezer B. Ayal, Ohio University Center for International Studies.

Korff, Rudiger

1988 "Urban or Agrarian Based? The Modern Thai State". Paper presented at Bielefeld Colloquium on Cities and Peasants held by the Sociology of Development Research Center, University of Bielefeld, January 29-30.

Lewis, Oscar

1966 "The Culture of Poverty", *Scientific American*, 215.

Lipset, Seymour Martin and Bendix, Reinhardt.

1959 *Social Mobility in Industrial Society*. Berkeley : University of California Press.

McGee, T.G.

1971 *The Urbanization Process in the Third World*. London : G. Bell and Sons, Ltd.

1982 "Labour Mobility in Fragmented Labour Markets : The Role of Circular Migration in Rural-Urban Relations in Asia" in *Towards a Political Economy of Urbanization in Third World Countries*. Helen J. Safa (ed.) Delhi : Oxford University Press.

Pask, R.E. and Burgess E.W. (eds.)

1926 *The City*. Chicago : University of Chicago Press.

Popkin, Samuel

1979 *The Rational Peasant : The Political Economy of Rural Society in Vietnam*. Berkeley, Los Angeles, London : University of California Press.

Rabibhadana, Akin

1969 *The Organization of Thai Society in the Early Bangkok Period (1782-1873)*. Ithaca : Cornell Data Paper No. 74.

1975 "Clientship and Class Structure in the Early Bangkok Period" in *Change and Persistence in Thai Society*. edited by Skinner and Kirsch. Ithaca and New York : Cornell University Press.

Redfield, Robert

1930 *The Folk Culture of Yucatan*. Chicago : University of Chicago Press.

1956 *Peasant Society and Culture*. Chicago : University of Chicago Press.

- Rex, J and Moore, R. Race
1967 *Community and Conflict*. London : Oxford University Press.
- Scott, James C.
1976 *The Moral Economy of the Peasant : Rebellion and Subsistence in SE Asia*. New Haven and London : Yale University Press.
- Sharp, Lauriston et. al.
1953 *Siamese Rice Village : a Preliminary Study of Bang Chan, 1948-1949*. Bangkok : Cornell Research Center.
- Simmel G.
1950 "Metropolis and Mental Life" (1903) in *The Sociology of Georg Simmel*. K.H. Wolff (ed.), Chicago : The Free Press.
- Sirisambhand, Napat
1984 "The Improvement of Working Conditions and Workers Welfare in the Urban Informal Sector" a report prepared for ILO, Bangkok : Chulalongkorn University Social Research Institute.
- Sjoberg, Gideon
1960 *The Preindustrial City*. N.Y. : The Free Press.
- Skrobaneck, Siriporn
1984 "Skill Training Programs for the Self-Promotion of Women at Construction Sites in Bangkok" a report prepared for Federic Ebert Stiftung. Bangkok : Chulalongkorn University Social Research Institute.
- Spradley, James
1970 *You Owe Yourself a Drink*. Boston : Little, Brown and Co.
- Szanton, Christina and Napat Sirisambhand
1984 *Street Foods in Chonburi*. Bangkok : Chulalongkorn University Social Research Institute.
- Tonnies, F.
1963 *Community and Society*. (1887) N. Y. : Harpet & Row.
- Turton, Andrew
1976 "Northern Thai Peasant Society : Twentieth-Century Transformation in Political and Rural Structure". *Journal of Peasant Studies* III, 3.
- Wallerstein, Imanuel
1974 *The Modern World System*. N.Y. and London : Academic Press.
- Warner, W. Lloyd.
1963 *Yankee City*. New Haven : Yale University Press.
- Weber, Max.
1958 *The City (1920)*. Chicago : The Free Press.
- Wirth, Louis.
1938 "Urbanism as a Way of Life" *American Journal of Sociology*. 44, pp. 1-24.

พิมพ์ที่โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โทร.2153812

นางวัฒนา ศิวะเกื้อ ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา สิงหาคม 2534

3311-284 (F) 500/4

สิ่งพิมพ์ของสถาบัน

- | | | |
|------|--|--|
| 2531 | นภัส สิริสัมพันธ์
ปรีดา ศิริสวัสดิ์ | การประสานความร่วมมือระหว่างรัฐกับองค์กรเอกชน
ในการให้บริการแก่สตรี |
| 2531 | สถาบันวิจัยสังคม | สัมมนาวิชาการ คนกับป่าไม้ : สถานการณ์ ปัญหา
และอนาคต |
| 2532 | วิสูตร วิเศษจินดา | คู่มือการใช้ Micro TSP |
| 2532 | อามา ศิริวงศ์ ณ อยุธยา | รูปแบบการบริการจัดการประปาชุมชน (รายงานการ
ศึกษา) |
| 1986 | Napat Sirisambhand | Thailand's street Vending : The Urban Informal Sector
and Traditional Fast Foods. |
| 1988 | Amara Pongsapich | Occasional Papers on Women in Thailand |
| 1989 | CUSRI | Indigenous Knowledge and Learning |
| 1989 | Napat Sirisambhand | A Case Study of two mobile daycare centres at construc-
tion sites in the city of Bangkok |
| 1989 | Rudiger Korff | Bangkok and Modernity |
| 1989 | Ubonrat Sriyuvusak | The Dynamics of Audience Media Activities : An
Ethnography of Women Textile Workers. |

