สถานการณ์การใช้ที่ดิน พ.ศ. 2543

ในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมานี้คุณภาพสิ่งแวดล้อมของไทยได้เสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว เนื่องจากมีการใช้จนเกินขีดความสามารถในการรองรับ (Carrying Capacity) โดยเฉพาะที่ดินนั้นมีปัญหาใหญ่ 2 ประการ คือ ปัญหาการใช้ที่ดิน และการถือครองที่ดิน ในส่วนของปัญหาการใช้ที่ดินนั้นรวมถึงการใช้ที่ดินไม่เหมาะสมต่อสมรรถนะของที่ดิน ความเสื่อมโทรมจากการชะล้างพังทลายของดิน และการแพร่กระจายของดินเค็ม ปัญหาการถือครองเป็นปัญหาที่ต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน ทั้งการไร้กรรมสิทธิ์ ไร้ที่ดินทำกิน และการเช่าที่ดิน ผลรวมของปัญหาทั้ง 2 ประการ ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างบุคคลในอาชีพต่าง ๆ เป็นเพราะการจัดการที่ไม่เหมาะสม ถึงแม้จะมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินจำนวนมาก รวมทั้งกฎและระเบียบที่เป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน รายงานนี้จะวิเคราะห์ถึงการใช้ที่ดินที่เกินขีดความสามารถในการรองรับของที่ดิน ส่งผลให้เกิดความเสื่อมโทรมต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความเคลื่อนไหวของสถานการณ์ที่ดินไทย ในช่วง พ.ศ. 2541-2543

1.ความสามารถในการรองรับของที่ดินในประเทศไทย

ความสามารถในการรองรับเป็นแนวความคิดทางด้านนิเวศวิทยาที่มองว่าโลกซึ่งสิ่งมีชีวิตรวมทั้งมนุษย์อาศัยอยู่นั้นมีขอบเขตจำกัดความสามารถในการรองรับสิ่งมีชีวิตจึงมีขอบเขต Vogt (1948) ได้ให้แนวคิดในเรื่องนี้โดยสมการที่ว่า

$$C = B : E$$

เมื่อ C = ขีดความสามารถในการรองรับ (Carrying Capacity) คือ ความสามารถสูงสุดในการตอบสนองความต้องการของมนุษย์ ในการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งการผลิตและที่อยู่อาศัย

B = ศักยภาพในการผลิตทางชีวภาพ (Biotic Potential) คือ ขีดความสามารถของที่ดินในการผลิตอาหารและวัตถุดิบเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม

E = ข้อจำกัดทางด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Resistance) คือ ข้อจำกัดที่มีผลให้ศักยภาพทางชีวภาพลดลง เช่น คุณสมบัติของดิน ภูมิอากาศ ฯลฯ

นอกจากนี้ Vogt ได้เน้นให้เห็นถึงข้อจำกัดด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นหลักในการใช้ที่ดิน โดยระบุว่า “เราไม่สามารถบังคับที่ดินให้เป็นไปตามที่การใช้ที่เราต้องการ แต่ต้องใช้ให้เหมาะสมกับสมรรถนะและข้อจำกัดของที่ดินนั้น”

ในแนวทางเดียวกันนี้ ประเทศไทยได้เริ่มศึกษาความสามารถในการรองรับของที่ดิน โดยเริ่มทำการสำรวจดินมาตั้งแต่ พ.ศ. 2479 ผลการสำรวจดินดังกล่าว ได้นำมาจัดหมวดหมู่เพื่อกำหนดศักยภาพของที่ดินหรือสมรรถนะหรือความเหมาะสมของดิน (ตารางที่ 1-2) นอกจากนั้นได้มีการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างกว้าง โดยเริ่มตั้งแต่การจำแนกประเภทที่ดินของประเทศไทยออกเป็น 2 ส่วน คือ พื้นที่ป่าไม้ครึ่งหนึ่งของประเทศ ที่เหลือเป็นพื้นที่เกษตรกรรม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2503) หลังจากนั้นก็ได้มีการจัดทำแผนการใช้ที่ดินระดับประเทศของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ (2526) กรมพัฒนาที่ดิน (2528,2526) นโยบายป่าไม้แห่งชาติ (2528) นโยบายที่ดิน ซึ่งเป็นมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2530 และนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 เมื่อ พ.ศ. 2540 นอกจากยังได้มีการจัดทำแผนการใช้ที่ดินระดับภาค จังหวัด และลุ่มน้ำ โดยกรมพัฒนาที่ดินจนถึงปัจจุบัน

2. การใช้ที่ดิน : การเปลี่ยนแปลงที่ขาดการควบคุม

จากแนวคิดเรื่องความสามารถในการรองรับ ซึ่งนำมากำหนดเป็นนโยบายที่ดิน จะเห็นได้ว่าเฉพาะที่ดินการเกษตรนั้นไม่มีนโยบายหรือแผนใดกำหนดไว้ให้เกิน 168 ล้านไร่ (ตารางที่ 3)

ที่มา: สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2543.

ตารางที่ 1 ความเหมาะสมของที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมของประเทศ

ประเภทของความเหมาะสมของที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออก	ภาคใต้	รวม
1.พื้นที่เหมาะสมสำหรับพืชไร่ทั่ว ๆไป	20,036,318	30,894,340	11,485,471	5,308,758	160,642	67,863,529
2.พื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการทำนา	16,434,526	40,520,843	14,873,477	5,583,579	7,057,075	84,469,300
3.พื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับไม้ยืนต้นในเขตฝนตกชุก	-	-	702,428	960,385	14,696,933	16,359,806
4.พื้นที่ที่โดยทั่ว ๆไปไม่เหมาะสมสำหรับการปลูกพืชเศรษฐกิจต่าง ๆแต่อาจนำมาใช้ได้สำหรับการปลูกพืชบางอย่างได้ ถ้ามีมาตรการที่เหมาะสม แต่โดยทั่ว ๆไปแนะนำให้ใช้ทำทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์หรือสงวนไว้เป็นป่า ถ้าจำเป็นต้องนำมาใช้ปลูกพืชควรมีการสำรวจอย่างละเอียดอีกครั้งหนึ่งเพื่อกันเนื้อที่ที่ไม่เหมาะสมออกมา	14,724,446	21,250,255	3,355,121	5,565,188	4,933,812	49,828,820
5.พื้นที่ที่ดินไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการกสิกรรมต้องสงวนไว้เป็นป่า เพื่อรักษาต้นน้ำลำธารหรือคงไว้ ซึ่งระบบนิเวศที่เหมาะสม	54,241,443	12,092,402	12,647,168	3,988,102	18,707,570	99,876,685
6.พื้นที่น้ำ	590,947	796,323	156,838	83,802	640,300	2,478,810
รวม	106,027,680	105,533,963	43,450,503	21,487,714	44,196,332	320,696,950

ที่มา : กรมพัฒนาที่ดิน, 2527.

ตารางที่ 2 พื้นที่ชั้นสมรรถนะที่ดินอย่างกว้าง

ชั้นสมรรถนะของดิน	พื้นที่ (ล้านไร่)
ที่นาชั้น 1	12.63
ที่นาชั้น 2	25.65
ที่นาชั้น 3	22.32
ที่นาชั้น 2 หรือที่ไร่ชั้น 2	4.77
ที่นาชั้น 3 หรือที่ไร่ชั้น 3 และ 4	30.81
ที่ไร่ชั้น 2 และ 3	11.57
ที่ไร่ชั้น 3 และ 4	85.11

หมายเหตุ : ชั้นดิน หมายถึง ขีดความสามารถในการรองรับการเพาะปลูก

ชั้น 1 = ดินที่มีความเหมาะสมสำหรับการทำนา มีข้อจำกัดน้อยในการเพาะปลูก

ชั้น 2,3 และ 4 = ดินที่มีข้อจำกัดในการทำการเกษตรมากกว่าชั้น 1 (ตามลำดับ)

ที่มา : กรมพัฒนาที่ดิน, 2527.

ตารางที่ 3 แนวคิดความสามารถในการรองรับการใช้ที่ดิน

(หน่วย:ล้านไร่)

แนวคิด	พ.ศ.	การใช้ที่ดิน	
		ป่าไม้	เกษตรกรรม
แผนพัฒนาฯฉบับที่ 1	2503	160.0	160.0
นโยบายที่ดิน (คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ)	2526	128.3	153.9
การจำแนกความเหมาะสมของดิน (กรมพัฒนาที่ดิน)	2527	-	168.0
นโยบายที่ดิน (กรมพัฒนาที่ดิน)	2528	128.3	147.0
นโยบายป่าไม้แห่งชาติ (มติ ครม. 3 ธ.ค.30)	2528	128.3	-
นโยบายที่ดิน(มติ ครม. 1 ก.ย.30)	2530	128.3	-
แผนการใช้ที่ดิน	2536	101.0	168.0
นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม)	2540	160.0	112.0

ที่มา : โสภณ ชมชาญ, 2543.

กรมพัฒนาที่ดินได้ดำเนินการสำรวจ การใช้ที่ดินระดับประเทศ เมื่อ พ.ศ. 2542 โดยใช้ภาพดาวเทียม LANDSAT-TM มาตราส่วน 1:500,000 ซึ่งใช้ภาพใน พ.ศ. 2541 ผลการสำรวจพบว่า มีการใช้ที่ดิน (ตารางที่ 4) ดังนี้

พื้นที่เกษตรกรรม	174,858,853 ไร่
พื้นที่ป่าไม้	105,507,602 ไร่
พื้นที่เบ็ดเตล็ด	32,158.383 ไร่
พื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้าง	4,663,923 ไร่
พื้นที่น้ำ	3,508,125 ไร่

ตารางที่ 4 การใช้ที่ดินของประเทศไทย พ.ศ. 2541

สัญลักษณ์	ประเภทการใช้ที่ดิน	เนื้อที่		
		ตารางกิโลเมตร	ไร่	ร้อยละ
U	พื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้าง	7,462.277	4,663,923	1.454
	พื้นที่เกษตรกรรม	279,774.164	174,858,853	54.525
A1	นาข้าว	127,905.352	79,940,845	24.927
A2	พืชไร่	81,014.648	50,634,155	15.789
A3	ไม้ยืนต้น	41,500.158	25,937,599	8.088
A4	ไม้ผล	12,736.211	7,960,132	2.482
A5	พืชสวน	116.050	72,531	0.023
A6	ไร่หมุนเวียน	14,153.363	8,845,852	2.758
A7	ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์	86.622	54,139	0.017
A9	สถานที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ	2,261.163	1,413,600	0.441
	พื้นที่ป่าไม้	168,812.163	105,507,602	32.899
F1	ป่าไม้ผลัดใบ	85,393.963	583,371,227	16.642
F105	ป่าพรุ	387.283	242,052	0.076
F106	ป่าชายเลน	1,653.064	1,033,165	0.322
F2	ป่าผลัดใบ	80,565.248	50,353,280	15.701
F3	สวนป่า	812.605	507,878	0.158
W	พื้นที่น้ำ	5,613.000	3,508,189	1.094
	พื้นที่เบ็ดเตล็ด	51,453.413	32,158,383	10.028
M1	ทุ่งหญ้าธรรมชาติ	47,835.152	29,896,970	9.323
M2	พื้นที่ลุ่ม	2,783.234	1,739,521	0.542
M3	เหมืองแร่ บ่อขุด	599.680	374,800	0.117
M4	นาเกลือ หาดทราย	235.347	147,092	0.046
เนื้อที่รวม		513,115.017	320,696,950	100

หมายเหตุ : 1. ข้อมูลการใช้ที่ดินจัดทำการแผนที่การใช้ที่ดินระดับลุ่มน้ำและระดับจังหวัดปีล่าสุด และวิเคราะห์จากภาพดาวเทียม LANDSAT-TM มาตราส่วน 1:500,000 บันทึกข้อมูล พ.ศ. 2541

2. พื้นที่ป่าไม้รวมทั้งพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมด้วย

3. พื้นที่สวนป่ารวมอยู่ในพื้นที่บางส่วนของไม้ยืนต้นด้วย

4. ไร่หมุนเวียนเป็นการเพาะปลูกพืชอายุสั้นบนพื้นที่ลาดชันการปลูกพืชจะย้ายหมุนเวียนพื้นที่เพาะปลูกให้ดินพักตัวและมีความอุดมสมบูรณ์เหมาะสมในการปลูกพืช

5.ทุ่งหญ้าธรรมชาติ อาจเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ หรือพื้นที่เคยถูกใช้ทำประโยชน์มาก่อนมีสภาพเป็นทุ่งหญ้าสลับไม้พุ่มหรือมีไผ่ขึ้น

6. พื้นที่ลุ่มเป็นพื้นที่ไม่ใช้ประโยชน์มีสภาพเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำขังมีหญ้าหรือวัชพืชน้ำขึ้นปกคลุม

ที่มา : กรมพัฒนาที่ดิน, 2542(ก).