

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาสำคัญในการพัฒนาเมืองที่อาจพบได้ทั่วไปในเมืองหลวง หรือเมืองใหญ่ต่างๆ ทั้งในประเทศไทยและในบางประเทศมีหลายประการ เช่น การพัฒนาของพื้นที่ในเขตเมืองโดยมิได้มีการวางผังเมืองที่มีประสิทธิภาพ การเพิ่มจำนวนอย่างรวดเร็วของประชากรที่เข้ามาอยู่อาศัยหรือเข้ามาประกอบอาชีพในเมือง ทำให้เกิดความแออัดของประชาชนซึ่งส่งผลกระทบต่อทั้งในด้านการจัดหาที่พักอาศัยและการให้บริการทางด้านสาธารณสุขภาค รวมทั้งโครงสร้างพื้นฐานของรัฐในเมืองเหล่านั้นที่ไม่สามารถจัดทำเพื่อรองรับได้อย่างเหมาะสม หรือปัญหาความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมและการขาดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเมือง เป็นต้น

การพัฒนาเมืองของประเทศไทยในปัจจุบันก็มีรูปแบบที่อาจสรุปได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ ได้แก่ การพัฒนาโดยภาครัฐ และการพัฒนาโดยภาคเอกชน ซึ่งลักษณะการพัฒนาทั้ง 2 ประเภทนี้ถือได้ว่ายังขาดการประสานให้เป็นหนึ่งเดียวกัน จึงเป็นการพัฒนาที่ยังไม่ได้มาซึ่งประโยชน์สูงสุด

1) การพัฒนาโดยภาครัฐบาล ในปัจจุบันได้แก่การเวนคืนที่ดินเพื่อการสร้างถนนเพื่อเปิดพื้นที่การพัฒนาที่ดิน วิธีการนี้ยังไม่สามารถตอบสนองการแก้ไขปัญหาการพัฒนาเมืองได้ทั้งระบบ เป็นเพียงการพัฒนาที่ดินเพื่อสร้างถนนให้ยานพาหนะสามารถเข้าถึงพื้นที่ได้เท่านั้น แต่ยังไม่สามารถทำให้การพัฒนาเมืองเป็นไปตามที่กำหนดในผังเมืองได้ และมีความไม่เป็นธรรมในการพัฒนา กล่าวคือมีทั้งผู้ได้ประโยชน์สูงสุดและเสียประโยชน์สูงสุด

2) การพัฒนาโดยภาคเอกชน วิธีการนี้ได้แก่การจัดสรรที่ดิน ซึ่งเป็นเครื่องมือที่สำคัญวิธีหนึ่งในการพัฒนาที่ดินให้เป็นไปตามผังเมือง แต่ส่วนใหญ่การจัดสรรที่ดินในประเทศไทยจะเป็นไปตามสิทธิในที่ดินของผู้จัดสรรเองและอยู่บนพื้นฐานของผลกำไรจากการจัดทำโครงการเป็นสำคัญ และเป็นการดำเนินการที่มุ่งถึงผลประโยชน์ของเจ้าของที่ดินเป็นหลัก¹

ในส่วนของการแก้ไขปัญหาด้านการสาธารณสุขภาคและโครงสร้างพื้นฐานในประเทศไทยที่ผ่านมา นั้น ภาครัฐเป็นผู้รับหน้าที่จัดทำและเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายเหล่านี้เองทั้งหมด และในกรณีที่มีการจัดทำระบบสาธารณสุขภาคหรือโครงสร้างพื้นฐานนั้นจำเป็นต้องใช้ที่ดินของเอกชนในการ

¹ กรมการผังเมือง, การผังเมืองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช (กรุงเทพฯ : เซเว่นพรินติ้ง กรุ๊ป, 2542), หน้า 172.

จัดทำ ส่วนมากรัฐจึงจำเป็นต้องใช้วิธีการเวนคืนที่ดินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ในการดำเนินการ ซึ่งการเวนคืนนั้นยังเป็นวิธีที่ไม่เหมาะสมและก่อให้เกิดปัญหาในหลายประการ เช่น การต่อต้านจากเจ้าของที่ดิน รัฐต้องเสียงบประมาณเป็นจำนวนมากในการเวนคืนที่ดินและจัดทำระบบสาธารณูปโภคหรือโครงสร้างพื้นฐาน ทำให้เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนต้องได้รับความเสียหายอย่างมาก หรือปัญหาการเกิดที่ดินแปลงเล็กที่เกิดขึ้นเนื่องจากการเวนคืนที่ดินส่วนใหญ่ไปซึ่งที่ดินเหล่านี้อาจมีขนาดเล็กมากไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้อีกต่อไป เป็นต้น

สำหรับประเด็นปัญหาเดียวกันนี้ในบางประเทศ เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน สาธารณรัฐจีนไต้หวัน และญี่ปุ่น ได้นำแนวคิดของการจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment) ซึ่งเป็นการพัฒนาพื้นที่โดยเป็นความร่วมมือกันระหว่างเอกชนกับเอกชนหรือระหว่างเอกชนกับรัฐ ด้วยการรวบรวมที่ดินในบริเวณพื้นที่ซึ่งต้องการจัดรูปเพื่อนำมาปรับปรุงหรือจัดทำระบบสาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับผังเมือง เช่น การทำถนน วางระบบไฟฟ้าและประปา การจัดทำสถานที่พักผ่อน เป็นต้น โดยเจ้าของที่ดินในบริเวณที่จัดรูปจะต้องมีส่วนร่วมในการเสียค่าใช้จ่ายและรับภาระในการจัดรูปดังกล่าว และมีการกระจายผลประโยชน์กันอย่างเป็นธรรมเพื่อให้เกิดประโยชน์ในด้านต่างๆ เช่น การใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เหมาะสมยิ่งขึ้น ส่งเสริมให้เกิดสิ่งแวดล้อมที่ดีขึ้น และทำให้มูลค่าของที่ดินในบริเวณที่จัดรูปมีมูลค่าเพิ่มมากขึ้น โดยในส่วนของการดำเนินการและค่าใช้จ่ายนั้น อาจเป็นภาระร่วมกันของเจ้าของที่ดินในบริเวณที่จัดรูป ภาครัฐ หรือองค์กรธุรกิจเอกชนหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเพียงฝ่ายเดียวก็ได้แล้วแต่กรณี

แนวคิดในการจัดรูปที่ดินในประเทศไทยนั้นปรากฏขึ้นครั้งแรกในพระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2495 แต่มิได้นำมาใช้จริงจรงในทางปฏิบัติจนกระทั่งกฎหมายฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกไป ในปัจจุบันแนวคิดดังกล่าวมีปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญคือการจัดรูปที่ดินให้ได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานและการสาธารณูปโภคโดยทั่วถึง และเมื่อจัดระบบชลประทานและสาธารณูปโภคเสร็จสิ้นแล้วก็จะมีการจัดรูปแบบแปลงที่ดินและการจัดสรรที่ดินคืนให้แก่เจ้าของที่ดิน อย่างไรก็ตามแม้ว่าขั้นตอนและรูปแบบของการจัดรูปในพระราชบัญญัติฉบับนี้จะมีลักษณะบางส่วนคล้ายกันกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองก็ตาม แต่วัตถุประสงค์และรูปแบบของการจัดรูปที่ดินในบริเวณพื้นที่เมืองและการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังคงมีความแตกต่างกันอยู่มาก พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงไม่อาจนำมาใช้กับการจัดรูปที่ดินในบริเวณพื้นที่เมืองได้

ด้วยประโยชน์ในด้านต่างๆ ของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองดังที่ได้กล่าวมา ทำให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย และสำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร ต่างได้พยายามหาทางผลักดันให้แนวคิดนี้เกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรมในประเทศไทย หน่วยงานเหล่านี้จึงได้ทดลองจัดทำโครงการจัดรูปที่ดินของแต่ละหน่วยงานเองขึ้นเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการศึกษาอย่างจริงจังอีกด้วย โดยกรุงเทพมหานครได้จัดทำโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อ

พัฒนาเมืองขึ้นในบริเวณหนองบัวมน (พื้นที่เขตบางเขนต่อเนื่องจากเขตสายไหม กรุงเทพมหานคร) และกรมโยธาธิการและผังเมืองได้จัดทำโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองขึ้นในบริเวณถนนพระราม 9 เขตห้วยขวาง กรุงเทพมหานคร และกำลังอยู่ในระหว่างเริ่มต้นการจัดทำในบริเวณพื้นที่ของจังหวัดลำปาง

การจัดทำโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองดังกล่าวแม้จะมีหน่วยงานรัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุนทั้งในด้านวิชาการ การดำเนินงาน และด้านการเงินในบางส่วนก็ตาม แต่ก็ยังประสบปัญหาบางประการโดยมีปัญหาลูกใหญ่ที่สืบเนื่องมาจากการไม่มีกฎหมายบังคับใช้ ดังนั้นเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้สนใจทั่วไปสามารถนำแนวคิดของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองไปดำเนินการได้โดยสะดวกราบรื่น จึงได้มีการเสนอให้มีการบัญญัติเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองขึ้น โดยมีการเสนอเค้าโครงการกฎหมายจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินในเมืองในการประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ 3/2535 วันที่ 1 ธันวาคม 2535 โดยที่ประชุมมีมติเห็นชอบในเค้าโครงการกฎหมายและอนุมัติให้จัดจ้างที่ปรึกษากร่างกฎหมายดังกล่าว² ซึ่งจนถึงปัจจุบันได้มีการจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ.... โดยอยู่ในระหว่างการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อนำมาประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

ขั้นตอนการดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ตามที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยทั่วไปแล้วจะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ แต่อย่างไรก็ดีในกรณีที่เป็นการจัดรูปที่ดินโดยหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมโยธาธิการและผังเมือง การเคหะแห่งชาติ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกรณีที่เป็นการจัดรูปที่ดินในกรณีที่เกิดเหตุเพลิงไหม้หรืออุบัติเหตุอื่นในพื้นที่ตั้งแต่ห้าไร่ขึ้นไป ร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดให้ดำเนินการจัดรูปที่ดินได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดิน จึงเห็นได้ว่าขั้นตอนเหล่านี้ล้วนส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในทรัพย์สินและเสรีภาพในเคหะสถานของเจ้าของที่ดิน ซึ่งเป็นสิทธิและเสรีภาพที่รัฐ ธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้ความคุ้มครองไว้ในมาตรา 48 และ 35 ตามลำดับ ดังนั้นจึงเป็นสิ่งที่น่าจะต้องได้รับการพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีบทบัญญัติที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองไว้มากน้อยเพียงใด และควรได้รับการแก้ไขหรือไม่อย่างไร เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและป้องกันมิให้กฎหมายที่จะออกใช้บังคับต้องขัดต่อรัฐธรรมนูญต่อไป

แม้การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองจะต้องดำเนินการโดยกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในบางประการก็ตาม แต่เมื่อคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะที่ประชาชนทั่วไปรวมทั้งเจ้าของที่ดินจะได้รับ

² ตักดา ทองอุทัยศรี, “สถานการณ์ปัจจุบันของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในประเทศไทย,” เอกสารในการสัมมนาทางวิชาการ การจัดรูปที่ดินและการพัฒนาเมืองครั้งที่ 1/2540 เสนอที่โรงแรมเรดิสตัน กรุงเทพฯ (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

ไม่ว่าจะเป็นการแก้ปัญหาเรื่องระบบโครงสร้างพื้นฐาน ถนน สวนสาธารณะ และระบบสาธารณสุข โภคอื่น ๆ และยิ่งสร้างเมืองให้น่าอยู่อันเป็นการเพิ่มคุณภาพชีวิตของประชาชน จะเห็นได้ว่าเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาเพื่อให้เกิดดุลยภาพของกฎหมาย โดยต้องประสานประโยชน์ของประชาชนและประโยชน์ของสาธารณะให้เหมาะสมและลงตัวที่สุด เพื่อให้กฎหมายจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ที่จะประกาศใช้ต่อไปในอนาคตได้รับการยอมรับจากประชาชน ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองอย่างแพร่หลาย อันจะช่วยแก้ปัญหาต่างๆ ของการพัฒนาเมืองในรูปแบบเก่าต่อไป

ดังนั้น การศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวทางการดำเนินการในการจัดรูปที่ดินรวมทั้งรูปแบบและวิธีในการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินในลักษณะที่เหมาะสม รวมทั้งวางกรอบของกฎหมายโดยอยู่บนพื้นฐานของการคุ้มครองสิทธิของประชาชนและมีการประสานประโยชน์ของสาธารณะกับประโยชน์ของประชาชนอย่างเหมาะสม จึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเจ้าของที่ดินในบริเวณโครงการจัดรูปที่ดินรวมทั้งผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ ทั้งนี้เพื่อให้การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จโดยก่อให้เกิดความขัดแย้งในสังคมน้อยที่สุด

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- (1) เพื่อศึกษาแนวคิด หลักการ กฎหมายที่ใช้บังคับ ตลอดจนวิธีการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมืองของต่างประเทศ
- (2) เพื่อศึกษาแนวคิดและการดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
- (3) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์บทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ.....
- (4) เพื่อศึกษาแนวคิด และทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินการจัดรูปที่ดิน เพื่อเสนอแนวทางและมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมกับการดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในประเทศไทย

3. ขอบเขตการวิจัย

- (1) ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดินทั้งในประเทศและต่างประเทศ

- (2) ศึกษาเนื้อหาและสาระสำคัญขององค์กรและการใช้อำนาจขององค์กรในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ตามที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ..... และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
- (3) ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เหมาะสม ซึ่งอาจนำมาประยุกต์ใช้กับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. สมมติฐานของการวิจัย

การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองเป็นเครื่องมือทางผังเมืองประเภทหนึ่งซึ่งได้ถูกนำมาทดลองใช้อยู่ในประเทศไทยแต่ยังไม่มียกกฎหมายบังคับใช้เป็นการเฉพาะ ทำให้ยังไม่มีโครงการจัดรูปที่ดินโครงการใดที่สำเร็จเป็นรูปธรรม แม้ว่าการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองจะเป็นการปรับปรุงพัฒนาเมืองและก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการด้วยความร่วมมือกันของทั้งภาครัฐและเอกชนโดยยังคงกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนไว้ ซึ่งเป็นการพัฒนาเมืองที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนน้อยกว่าการพัฒนาเมืองโดยวิธีเวนคืนที่ดินซึ่งเป็นวิธีที่ใช้อยู่ในปัจจุบันก็ตาม ดังนั้นการมีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองที่มีการกำหนดขั้นตอนและวิธีการดำเนินการที่ดี มีการควบคุมการใช้อำนาจรัฐและประสานประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของประชาชนที่เหมาะสมจะเป็นวิธีการสำคัญที่จะช่วยให้การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรมและได้รับการยอมรับจากประชาชนทั่วไป

5. วิธีดำเนินการวิจัย

- (1) การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารและบทความต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดินทั้งของไทยและของต่างประเทศ กฎหมายและร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการจัดรูปที่ดิน รวมทั้งทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐ การควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ การกระทำทางปกครอง การบริการสาธารณะ นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนและมหาชน สิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งการประสานสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับประโยชน์สาธารณะ

- (2) การวิจัยภาคสนาม (Field Research) เป็นการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงสนทนากับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดิน รวมทั้งเจ้าของที่ดินซึ่งอยู่ในโครงการจัดรูปที่ดิน

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

- (1) ทำให้ทราบถึงแนวคิด หลักการ และวิธีดำเนินการ ตลอดจนสภาพปัญหาของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองทั้งของไทยและของต่างประเทศ
- (2) ทำให้ทราบถึงแนวคิด หลักการ และวิธีดำเนินการจัดรูปที่ดินตามแนวทางของร่าง - พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ.....
- (3) ทำให้ทราบถึงแนวคิด และทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินการจัดรูปที่ดิน รวมทั้งแนวทางและมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมกับการดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในประเทศไทย
- (4) เพื่อเป็นข้อมูลและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย