



## การพัฒนาเมืองด้วยวิธีการจัดรูปที่ดิน

### วัตถุประสงค์ของการพัฒนาเมือง

การพัฒนาเมือง คือ การจัดสภาพแวดล้อมให้เหมาะสมกับการอยู่อาศัยของประชากรในเมือง เพื่อช่วยลดความแออัดของเมือง ช่วยสร้างความสะอาดสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม ความปลอดภัยของประชาชน ช่วยสร้างสวัสดิภาพสังคม โดยให้ผู้ที่อยู่อาศัยในเมืองได้รับผลกระทบน้อยที่สุด นอกจากนั้นแล้ว แนวทางการพัฒนาเมืองจะต้องเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานะและกาลเวลา กล่าวคือ การพัฒนาเมืองต้องสามารถปรับและแปรเปลี่ยนตอบรับกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองได้

#### 1. ความหมายของเมือง

คำว่า "เมือง" (Urban) ได้มีผู้ให้คำจำกัดความไว้ในหลายความหมายด้วยกัน อาทิ

สุวิธนา ชาคานิติ ได้ให้ความหมายของเมืองว่า เมือง (Urban Area) คือ บริเวณที่มีประชากรตั้งถิ่นฐานรวมกันอยู่หนาแน่นเป็นชุมชน (Community) และประชากรส่วนใหญ่มิได้มีอาชีพเป็นเกษตรกร หากแต่ประกอบอาชีพในการทำอุตสาหกรรมหรือให้บริการ<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> สุวิธนา ชาคานิติ, "แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับเมือง," ในเอกสารประกอบการเรียนของคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (อัดสำเนา)

พิชิต พัทธ์เทพสมบัติและสุนันทา สุวรรโณคม ได้ให้คำจำกัดความของ "เมือง" ไว้ว่า โดยทั่วไปแล้ว เมืองจะมีองค์ประกอบที่สำคัญดังนี้ คือ

1. เป็นอาณาบริเวณพื้นที่ธรรมชาติส่วนหนึ่ง ซึ่งมีประชากรเป็นโครงสร้างพื้นฐาน
2. จำนวนประชากรที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในพื้นที่ มีขนาดและสัดส่วนต่อขนาดที่ดินในลักษณะที่ถือได้ว่าหนาแน่นหรือค่อนข้างหนาแน่น
3. มีขอบเขตที่แบ่งแยกพื้นที่ส่วนนี้ออกจากพื้นที่ชนบท โดยอาศัยกฎเกณฑ์ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ประชากร การเมือง การปกครอง หรือขอบเขตทางภูมิศาสตร์ ภายภาค
4. ประชากรผู้อยู่อาศัยในพื้นที่มีวิถีการดำรงชีวิตในลักษณะคนเมือง เช่น ในเรื่องการประกอบอาชีพ บุคคลส่วนใหญ่จะต้องประกอบอาชีพนอกภาคเกษตรกรรม เป็นต้น <sup>2</sup>

ไพบูลย์ ช่างเรียน ได้ให้นิยามคำว่า "เมือง" ว่าจะต้องพิจารณาจากความหนาแน่นของประชากรที่อยู่รวมกันในพื้นที่หนึ่ง ซึ่งความหนาแน่นของประชากรนี้ จะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ นอกจากนั้นอาชีพของประชากรที่อยู่ในบริเวณนั้น ควรจะเป็นอาชีพอื่น ๆ ที่มีใช้เกษตรกรรม บริเวณดังกล่าวต้องมีอาคารบ้านเรือนหนาแน่นและมีลักษณะเจริญแล้ว ตลอดจนต้องเป็นบริเวณที่อยู่ในขอบเขตการปกครองแบบใดแบบหนึ่ง <sup>3</sup>

ศูนย์วิทยพัทยาการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>2</sup> พิชิต พัทธ์เทพสมบัติ และสุนันทา สุวรรโณคม, "การกระจายตัวของประชากรและความเป็นเมือง." ในเอกสารคำสอนชุดวิชาประชากรศาสตร์และประชากรวิทยา เล่มที่ 2 สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (กรุงเทพฯ : บริษัท สารมวลชน จำกัด, 2528), หน้า 524.

<sup>3</sup> ไพบูลย์ ช่างเรียน, การเพิ่มประชากรและการขยายตัวของเมืองในเขตนครหลวงกรุงเทพ-ธนบุรี คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร, 2515), หน้า 1 - 4.

ธงชัย โจรนกนันท์ ได้ให้ความหมายของ "เมือง" ไว้ว่า คือ ศูนย์รวมกิจกรรมของมนุษย์ ซึ่งมีความหลากหลายเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กัน สลับซับซ้อนมากน้อยตามบทบาทและหน้าที่ของเมือง กิจกรรมของมนุษย์เหล่านั้นถูกถ่ายทอดในรูปลักษณะต่าง ๆ เช่น สถาปัตยกรรม ศิลปกรรม และวัฒนธรรม<sup>4</sup>

ฉัตรชัย พงศ์ประยูร ได้สรุปหลักเกณฑ์ในการกำหนดเขตชุมชนและเมืองไว้ดังนี้

1. พิจารณาจากจำนวนและความหนาแน่นของประชากรเป็นหลัก แต่จำนวนและความหนาแน่นจะผดผกกันไปตามสภาพสังคม เศรษฐกิจ และความเป็นอยู่ของแต่ละประเทศ
2. พิจารณาจากความหนาแน่นของประชากรในเขตการตั้งถิ่นฐานหนึ่ง ๆ เพราะโดยทั่วไปเขตชุมชนย่อมมีความหนาแน่นของประชากรสูงกว่าเขตชนบท
3. ดูจากประวัติความเป็นมาในอดีต
4. พิจารณาจากตัวบทกฎหมายและลักษณะการปกครอง
5. สังเกตจากสภาพกายภาพทั่วไปของสถานที่แต่ละแห่ง ไม่ว่าจะเป็น บ้านเรือน ร้านค้า ถนนหนทาง ผู้คนและการใช้ที่ดิน ปรากฏการณ์ต่าง ๆ เหล่านี้ ย่อมเห็นได้เด่นชัดและผดผกกันไปตามสถานที่และเวลา แต่โดยทั่วไปแล้วจะพบสิ่งเหล่านี้ในเขตชุมชน
6. สังเกตจากปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ กล่าวคือ โดยทั่วไปผู้ที่อาศัยในเขตซึ่งจัดว่าเป็นแหล่งชุมชนนั้น อาจประกอบอาชีพต่าง ๆ ที่มีใช้การเกษตร
7. ในแง่วิถีชีวิตประจำวัน บริเวณที่จัดว่าเป็นเขตชุมชนนั้น มักเป็นศูนย์รวมของปัจจัยทางด้านวัฒนธรรมทั่วไป ตลอดจนวัฒนธรรมระดับสูงต่าง ๆ<sup>5</sup>

<sup>4</sup> ธงชัย โจรนกนันท์, "ทฤษฎีเมืองหลักกับการกระจายความเจริญ," ข่าวสาร สำนักผังเมือง ฉบับที่ 57/2535 : 34.

<sup>5</sup> ฉัตรชัย พงศ์ประยูร, ภูมิศาสตร์เมือง, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2527), หน้า 6 - 7.



ชาวลิต หมิ่นนุช ได้สรุปว่า ความเป็นเมือง หมายความว่า ถึง กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ ภูมิศาสตร์กายภาพ (Physical Geography) ระบบนิเวศ (Ecosystem) และวัฒนธรรมจากสังคมชนบทที่มีพื้นฐานโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเกษตร ไปเป็นสังคมเมืองที่มีโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ไม่ใช่การเกษตร (Non-Agriculture) รวมถึงการเปลี่ยนแปลงทางการกระจายของประชากรในลักษณะที่มีประชากรเพิ่มมากขึ้นด้วย<sup>6</sup>

นิธิ เอียวศรีวงศ์ ได้ให้ความหมายของเมืองไว้ว่า เป็นปรากฏการณ์ทางสังคมชนิดใหม่ ซึ่งเพิ่งเกิดขึ้นไม่นานในโลกและเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในทุกภูมิภาคของโลก หลังการปฏิวัติอุตสาหกรรม<sup>7</sup>

"เมือง" ตามความหมายในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 คือ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป โดยราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าสามพันคนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร<sup>8</sup>

โดยสรุปแล้ว "เมือง" คือ เขตชุมชนที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น ประชากรในแต่ละเมืองจะประกอบไปด้วยคนต่างเพศ ต่างวัย ต่างสถานภาพ อาชีพ และโดยพื้นฐานประชากรในเมือง จะไม่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม เมืองเป็นศูนย์รวมทางกิจกรรมของมนุษย์ที่มีความหลากหลายและสลับซับซ้อน และเป็นเขตที่มีความเจริญมากกว่าบริเวณรอบนอกที่เป็นชนบท เมืองเป็นศูนย์กลางของการผลิต การจำหน่ายสินค้าและบริการ ตลาดปัจจัย

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>6</sup> ชาวลิต หมิ่นนุช, "อิทธิพลและผลกระทบความเป็นเมือง แนวทางแก้ไขควบคุมระดับนโยบาย," จุฬาลงกรณ์วารสาร ปีที่ 5 เล่มที่ 19 (เมษายน - มิถุนายน 2536) : 55.

<sup>7</sup> นิธิ เอียวศรีวงศ์, "เมืองในอุดมคติ : มิติทางวัฒนธรรม," ใน สิ่งแวดล้อม 35 (กรุงเทพมหานคร, 2535), หน้า 381.

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 10.



การผลิต การคมนาคมขนส่ง การติดต่อสื่อสาร การบริการสาธารณสุข ภาครัฐ เมืองจะต้องมี  
 อาณาเขตที่แน่นอน เพื่อง่ายต่อการบริหารปกครอง ลักษณะที่เด่นชัดอีกประการหนึ่งก็คือ เมือง  
 จะประกอบด้วยองค์กรทางสังคมต่าง ๆ มากมาย นอกจากนี้เมืองยังเป็นศูนย์รวมของ  
 วัฒนธรรมและชนบทรวมเนืองประเพณีต่าง ๆ อีกด้วย

## 2. วิวัฒนาการของเมือง

เมืองที่เก่าแก่ที่สุดคือกานีนิคมราวกว่า 5,500 ปีมาแล้ว ในดินแดน  
 เมโสโปเตเมีย บริเวณลุ่มแม่น้ำไทกริสและยูเฟรติส โดยเริ่มต้นที่หมู่บ้าน และต่อมาก็กลายเป็น  
 เมืองขนาดย่อม ผู้ที่อยู่อาศัยในเมืองประกอบอาชีพเกษตรกร กสิกร รวมทั้งผู้ประกอบอาชีพใน  
 ด้านอื่นๆแต่ละเมืองจะมีกำแพงเมืองค้ำย หอรบ เป็นแนวป้องกันข้าศึกศัตรู ต่อมาเมื่อเมือง  
 หลาย ๆ เมืองรวมกันเป็นอาณาจักร ไม่ว่าจะโดยการมีสัมพันธไมตรีต่อกัน หรือโดยการศึก  
 สงคราม ขอบเขตของเมืองก็ขยายตัวออกไป โดยที่ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม กสิกรรม ก็  
 แยกตัวออกไปอยู่ในบริเวณชนบทนอกเมืองซึ่งมีพื้นที่อุดมสมบูรณ์กว่า ปรากฏการณ์นับเป็นจุด  
 เริ่มต้นของการแยกชนบทกับเมืองออกจากกัน

เมื่อพวกสุเมเรียนได้คิดค้นตัวอักษรขึ้นใช้ในการขีดเขียน เก็บบัญชี และการ  
 วัดต่าง ๆ ทำให้มีชนชั้นใหม่เกิดขึ้นในเมือง คือ พวกเสนาชั้นพนักงาน มีการค้าเพิ่มมากขึ้น  
 จนทำให้พวกพ่อค้ากลายเป็นกลุ่มชนที่มีความสำคัญต่อเมือง ได้เริ่มมีกองทหารเพื่อทำหน้าที่รักษา  
 ความปลอดภัยของเมือง ตลอดจนการทำหน้าที่คุ้มครองพ่อค้า นอกจากนี้ภายในเมืองยังมีสถานที่  
 ประกอบพิธีกรรมทางศาสนาสำหรับชาวเมืองและชาวชนบท

ในราว 3,000 ปีก่อนคริสต์ศักราช เมืองที่มีลักษณะคล้ายเมืองในคาบสมุทร  
 เมโสโปเตเมีย ได้ขยายตัวสู่ชายฝั่งตะวันออกของทะเลเมดิเตอร์เรเนียน เช่น เกิดเมือง  
 Ugarit, Byblos, Tyre, Sidon รวมทั้งเมือง Knossos บนเกาะครีต ต่อมาเมืองได้  
 ขยายตัวไปรอบ ๆ ทะเลเมดิเตอร์เรเนียน และแผ่ขยายไปถึงเปอร์เซีย

### เมืองในยุคคลาสสิก

การที่พ่อค้าชาวโพนีเซียนและกรีก มีการติดต่อการค้ากับยุโรปและทาง ตะวันออกใกล้ เป็นผลให้เมืองขยายออกไปทางทะเลเมดิเตอร์เรเนียนและยุโรป ในสมัย พระเจ้าอเล็กซานเดอร์มหาราช กรีกประสบความสำเร็จในทางการค้า สามารถขยายอิทธิพล ทางวัฒนธรรมไปถึงอินเดียและเอเชียกลาง ทางด้านตะวันตกโรมันได้รับอารยธรรมของกรีก และได้ขยายเมืองสู่ภาคพื้นยุโรป มีการสร้างเมืองขึ้นตามลำดับความสำคัญ โดยมีโรมเป็น เมืองหลวงและศูนย์กลางของจักรวรรดิที่มีขนาดใหญ่ที่สุด ในสมัยที่เจริญที่สุดโรมกลายเป็น Megalopolis ที่ใหญ่ที่สุดเป็นแห่งแรกของโลก เมืองที่มีลำดับรองลงมาก็เป็นหัวเมืองสำคัญ ของแต่ละแคว้น เมืองอันดับสามและสี่ ก็คือ เมืองที่เป็นศูนย์กลางการบริหารในแต่ละเขต ซึ่ง ส่วนมากจะตั้งอยู่บริเวณลุ่มแม่น้ำไรน์และดานูบ ส่วนเมืองทางด้านตะวันออกของทะเล เมดิเตอร์เรเนียน มีขนาดใหญ่กว่าเมืองทางตะวันตก เพราะเป็นศูนย์กลางการค้าและ อุตสาหกรรม ซึ่งได้แก่ คอนสแตนติโนเปิล เอเธนส์ อเล็กซานเดรีย และแอนติออก เป็นต้น

### เมืองในสมัยกลาง

รูปแบบของเมืองในสมัยนี้มี 3 ลักษณะ คือ

1. เมืองที่ตกทอดมาจากสมัยโรมัน จะมีลักษณะเป็นรูปสี่เหลี่ยมอยู่ตรงใจกลาง เมือง และเมืองใหม่ที่เกิดขึ้นจะขยายตัวไปรอบ ๆ เมืองเก่า
2. เมืองที่เติบโตขึ้นมาเอง มักจะขาดระเบียบ เมืองมักจะมีพื้นฐานเป็นรูป วงรี มีถนนที่คดไปมาภายในเมือง
3. เมืองที่มีการวางแผนก่อนการตั้งถิ่นฐาน มักจะมีโครงสร้างแบบตาหมากรุก มีตลาดหรือที่ประชุมชาวเมืองอยู่ตรงกลางใจกลางเมือง

แต่โดยทั่วไปเมืองในสมัยกลางมักจะมีรูปแบบทั้ง 3 ลักษณะผสมผสานกัน ในระหว่างปี ค.ศ.1200 - 1400 จำนวนเมืองได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่ตัวเมืองมีขนาดไม่ใหญ่โตนัก และมักจะตั้งอยู่บริเวณใกล้ ๆ ปราสาท หรือบริเวณที่เป็นศูนย์กลางตลาดใหม่ เมื่อชาวเยอรมันได้ไปตั้งถิ่นฐานทางตะวันออก เมืองก็ได้เกิดขึ้นในยุโรปตอนกลางและแถบฝั่งทะเลบอลติก

ในตอนปลายสมัยกลางมีจำนวนเมืองถึง 3,000 แห่ง มีประชากรราว 1.2 ล้านคน และเป็นชาวเมืองประมาณร้อยละ 10 - 15 เมืองที่มีประชากร 10,000 คนขึ้นไป มี 12 - 15 เมือง เมืองที่มีประชากร 20,000 คนขึ้นไป มี 6 เมือง ส่วนเมืองที่มีประชากรเกิน 30,000 คน คือ เมืองโคโลญและลึเบค

#### เมืองในสมัยฟื้นฟูศิลปวิทยา

ในสมัยฟื้นฟูศิลปวิทยา คือ ในระหว่างศตวรรษที่ 15 - 18 ได้เกิดเมืองใหม่ในบริเวณยุโรปตอนเหนือและยุโรปตะวันออก โดยในทางยุโรปตอนเหนือได้เกิดเมืองขึ้นในแถบคาบสมุทรสแกนดิเนเวียและรอบ ๆ ทะเลบอลติก ส่วนในทางยุโรปตะวันออกโดยเฉพาะในโปแลนด์ ได้มีการสร้างเมืองขนาดเล็กขึ้นเป็นจำนวนมากในระหว่างเมืองใหญ่ที่เป็นศูนย์กลางตั้งแต่สมัยกลาง

ภายหลังศตวรรษที่ 16 เมืองที่เจริญรุ่งเรือง คือ เมืองอันเป็นที่ประทับของผู้นำหรือกษัตริย์ เมืองเหล่านี้เป็นศูนย์กลางอำนาจทางเศรษฐกิจ และเป็นเมืองที่ได้รับการปรับปรุงมากกว่าเมืองอื่น ๆ ในสมัยนี้มีการสร้างถนนแบบ Avenue ขึ้น เมืองที่เกิดขึ้นในทวีปยุโรป มักเป็นที่ประทับของกษัตริย์และราชวงศ์ เช่น แวร์ซายส์ ปอร์ตสตัดัม



### เมืองสมัยพาณิชย์กรรม

การปฏิวัติอุตสาหกรรมในตอนปลายศตวรรษที่ 18 และต้นศตวรรษที่ 19 มีส่วนทำให้เมืองขยายตัวอย่างรวดเร็ว ในขณะที่เดียวกันประชากรได้ย้ายถิ่นเข้าไปประกอบอาชีพในเมือง มีการปรับปรุงเส้นทางคมนาคมโดยเริ่มด้วยการขุดคลองและรถไฟได้กลายเป็นพาหนะที่สำคัญในการขนส่ง องค์ประกอบที่สำคัญของเมืองคือโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งได้เกิดขึ้นตามเส้นทางสถานีรถไฟ ตามแหล่งวัตถุดิบ และลำน้ำที่สำคัญ

รูปแบบของเมืองก่อนสมัยปฏิวัติอุตสาหกรรมนั้น ไม่มีการเดินทางไปทำงานในระยะไกล เพราะว่าทุกสิ่งทุกอย่างอยู่ใกล้กัน ดังนั้นเมืองก่อนสมัยปฏิวัติอุตสาหกรรม มักจะมีแบบแปลนกลมหรือรูปวงรี เพราะว่ารูปแบบดังกล่าวจะมีรัศมีสั้นที่สุด นั่นคือ จากใจกลางเมืองออกไปสู่บริเวณรอบนอก เกือบจะกินเวลาพอ ๆ กันทุกทิศทาง และเป็นพื้นที่ที่ป้องกันได้สะดวกในยามฉุกเฉิน ต่อมาเมื่อมีการปรับปรุงการคมนาคม รูปแบบของเมืองก็ค่อย ๆ เปลี่ยนไป อันจะเห็นได้ว่าความเปลี่ยนแปลงในรูปแบบของการคมนาคม มีส่วนสัมพันธ์ต่อความเปลี่ยนแปลงในรูปแบบและโครงสร้างของเมือง

ในยุโรปและอเมริกาเหนือหลังจากมีการปฏิวัติอุตสาหกรรมแล้ว การปรับปรุงการคมนาคมมีผลกระทบต่อรูปแบบของเมือง การขนส่งภายในเมืองเริ่มต้นด้วยม้าลากรถและวิ่งตามเส้นทางที่กำหนดไว้ การคมนาคมในเมืองจึงเป็นไปด้วยความสะดวก รถม้าลากภายในเมืองมีตามถนนสายใหญ่ และทำให้เกิดธุรกิจขึ้นตามเส้นทางเหล่านั้น ราคาที่ดินบนเส้นทางดังกล่าวได้ถีบตัวสูงขึ้นอย่างมาก ในขณะที่เดียวกันรูปร่างของเมืองก็ค่อย ๆ เปลี่ยนไปเป็นรูปดาวเป็นแฉกๆ เนื่องมาจากลักษณะการเข้าถึงซึ่งเป็นไปอย่างสะดวกโดยเฉพาะตามเส้นทางที่มีรถม้าเท่านั้น

ต่อมาเมื่อได้มีการนำรถรางมาใช้แทนที่รถม้า รถรางได้ช่วยระบายนความแออัด  
ในเมืองไปสู่บริเวณชานเมือง มีชุมชนเมืองใหม่ ๆ เกิดขึ้นตามเส้นทางรถราง เมืองเล็ก ๆ  
เหล่านั้นค่อย ๆ เจริญขึ้น และมีฐานะปกครองตนเอง โดยได้ผนวกดินแดนรอบนอกเข้าไว้ใน  
เขตเมืองใหม่ด้วย เมืองได้ขยายตัวออกไป จนอาณาเขตของแต่ละเมืองได้ขยายเขตติดต่อ  
กันหมด

เมื่อรถยนต์ได้เข้ามามีบทบาทในฐานะเป็นพาหนะส่วนบุคคล รถยนต์ได้มีส่วนช่วย  
ในการกระจายประชากรในเมืองให้เบาบางลง ด้วยเหตุเพราะมีแหล่งพักอาศัยใหม่ ๆ เกิดขึ้น  
เป็นจำนวนมากบริเวณชานเมือง พื้นที่เมืองได้ขยายตัวโดยขาดการวางแผนและการควบคุม  
ที่ดี ทำให้เมืองในบริเวณรอบนอกมีลักษณะกระจัดกระจาย มีการใช้ที่ดินเพื่อการค้าบริการ  
และอุตสาหกรรมปนกับที่ดินในย่านที่พักอาศัย

### เมืองในประเทศไทย

เมืองส่วนใหญ่ในประเทศไทยมักจะเป็นเมืองที่มีมาแต่เดิม เช่น เมือง  
เชียงใหม่ เมืองโคราช เมืองปากน้ำโพ ฯลฯ และเมืองที่เป็นจุดศูนย์กลางของความเจริญทั้ง  
ในอดีตและในปัจจุบัน มักจะมีลักษณะโดยทั่ว ๆ ไปคล้ายคลึงกัน คือ ตัวเมืองจะตั้งอยู่ริมแม่น้ำ  
หรือตั้งอยู่ติดกับแหล่งน้ำใหญ่ เช่น เชียงใหม่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำปิง เมืองอุบลราชธานีตั้งอยู่ริม  
แม่น้ำมูล เมืองสุราษฎร์ธานีตั้งอยู่ริมแม่น้ำตาปี เมืองขอนแก่นตั้งอยู่ใกล้บึงแก่นนคร นอกจากนั้น  
แล้ว ปัจจัยหนึ่งที่จะเป็นตัวบ่งชี้ถึงความเจริญของเมืองก็คือ การที่เมืองนั้นตั้งอยู่ในภูมิศาสตร์ที่  
เหมาะสำหรับการเป็นชุมทางการคมนาคม เช่น เมืองโคราช เป็นชุมทางของการเดินทางทั้ง  
รถไฟและรถยนต์ไปสู่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เมืองหาดใหญ่ เป็นชุมทางของการเดินทางไปสู่  
ภาคใต้ เป็นต้น

การที่เมืองในประเทศไทยส่วนใหญ่จะเป็นเมืองที่มีมาแต่โบราณ ซึ่งก็มักจะมี  
กำแพงเมือง คูเมือง ประตูเมืองที่มีมาแต่เดิมปรากฏร่องรอยหลงเหลืออยู่ เช่น เมือง

เชียงใหม่ หรือแม้แต่เมืองหลวงอย่างกรุงเทพมหานครเองก็ตาม ดังนั้นการใช้ที่ดินภายในเมือง ก็จะมีข้อห้ามข้อจำกัดมากมาย ทำให้ไม่สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างเต็มที่ จากสภาพการณ์ดังกล่าวทำให้กิจกรรมบางอย่างกระจายตัวออกไปยังชานเมืองมากขึ้น ชานเมืองเติบโตไปอย่างขาดการควบคุมและขาดการวางแผนที่ดี การขยายตัวของเมือง (Urbanization) ดำเนินไปอย่างไม่มีแนวทาง ขึ้นอยู่กับสถานะของระบบเศรษฐกิจจะชักจูงไป ก่อให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจและความเสื่อมโทรมของคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น ก่อให้เกิดปัญหาการจราจร ปัญหามลภาวะ ปัญหาราคาที่ดินสูงขึ้นเกินกว่าความเป็นจริง เป็นต้น

### 3. ปัญหาของเมือง

จากการที่ประเทศไทยมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจค่อนข้างสูงในช่วงเวลาที่ผ่านมา ส่งผลให้ประชากรอพยพเข้ามาอยู่ในเมืองมากขึ้น เนื่องจากเมืองเป็นแหล่งการจ้างงานที่สำคัญ ธุรกิจการค้า การบริการ กิจกรรมอุตสาหกรรม ก่อแล้วแต่เข้ามาอยู่รวมกันในเมืองทั้งสิ้น จากปรากฏการณ์ดังกล่าวทำให้เมืองได้รับประโยชน์จากการประหยัด เพราะการเข้ามาอยู่รวมกันในเมือง (Agglomeration Economies) ซึ่งจะช่วยลดต้นทุนของการให้บริการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ แต่อย่างไรก็ตามเมื่อทุกสิ่งทุกอย่างเข้ามาอยู่รวมกันในเมือง ส่อมก่อให้เกิดปัญหาให้แก่เมืองมากมาย อาทิ

#### (1) ปัญหาที่อยู่อาศัย

การที่ผู้เข้ามาอาศัยอยู่ในเมืองมากขึ้น ทำให้ที่ดินในเมืองที่มีอยู่อย่างจำกัดมีราคาสูงขึ้น เมื่อราคาที่ดินสูงขึ้นย่อมส่งผลให้ราคาของที่อยู่อาศัยมีราคาแพงขึ้นด้วย ทำให้ผู้มีรายได้น้อยไม่สามารถมีบ้านเป็นของตนเองได้ หรือไม่อย่างนั้นต้องอยู่ห่างไกลจากสถานที่ทำงาน ยิ่งทำให้ต้องเสียเวลาในการเดินทางจากบ้านมายังสถานที่ทำงานเนื่องจากการจราจรติดขัด และปัญหาจากการขาดระบบการขนส่งมวลชนที่ดี



(2) ปัญหาชุมชนแออัด

เนื่องจากเมืองเป็นแหล่งอาชีพใหญ่ ฉะนั้น เมื่อมีการขยายตัวทาง เศรษฐกิจ คนก็จะหลั่งไหลเข้ามาสู่เมืองเพื่อหางานทำ ผู้มาหางานทำมักเป็นแรงงานจากภาค เกษตร ฉะนั้นงานที่ทำงานมักเป็นงานที่ใช้แรงงานซึ่งมีรายได้ต่ำ ในขณะที่เดียวกันราคาที่ดินสูงขึ้น ราคาที่อยู่อาศัยสูงขึ้น ทำให้ผู้คนจำนวนมากไม่ยอมขาดที่อยู่อาศัยที่ดี ก่อให้เกิดปัญหาชุมชนแออัด กระจายไปทั่วกรุงเทพมหานคร หรือแม้แต่ในเมืองอื่น ๆ ที่กำลังเจริญเติบโต ก็เริ่มมีสภาพ เช่นนี้เกิดขึ้น

(3) ปัญหาการใช้ที่ดิน

เมื่อเมืองขยายตัว ประชากรก็จะเริ่มออกไปอยู่อาศัยแถบชานเมือง (Suburb) แนวโน้มที่ก่อให้เกิดปัญหามาก ได้แก่ การสร้างที่อยู่อาศัยในเขตการเกษตร ที่มี การลงทุนในการชลประทานไปมาก เช่น แถบรังสิตในกรุงเทพมหานคร หรือในเขตสวนผลไม้ เช่น แถบนนทบุรี อัตราการใช้ที่ดินลักษณะนี้มีประมาณ 30,000 - 50,000 ไร่ต่อปี ในบาง กรณีการพัฒนาแหล่งที่อยู่อาศัยเหล่านี้อาจอยู่กระจัดกระจาย ทำให้การบริการสาธารณูปโภคและ สาธารณูปการมีต้นทุนสูง

นอกจากนี้ในบางกรณี อุตสาหกรรมบางอย่างอาจเข้าไปตั้งในพื้นที่ที่เป็น ที่อยู่อาศัย ซึ่งไม่ถูกสุขลักษณะ นอกจากนี้เมืองส่วนใหญ่โดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร ยังขาด พื้นที่สีเขียว หรือที่ว่าง หรือมีส่วนสาธารณะเพื่อการพักผ่อนไม่เพียงพอ

(4) ปัญหาที่ดินราคาแพง

ราคาที่ดินในเมืองมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว เนื่องจากการขยาย ตัวของระบบเศรษฐกิจโดยรวม ซึ่งทำให้ความต้องการที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม บริการและ

ที่อยู่อาศัยเพิ่มสูงขึ้นมาก ราคาที่ดินที่สูงขึ้นทำให้ราคาที่อยู่อาศัยสูงขึ้นด้วย อันนำไปสู่ปัญหา การขาดแคลนที่อยู่อาศัยในเมืองขยายตัวขึ้น

#### (5) ปัญหาสาธารณูปโภค สาธารณูปการ

เมื่อเมืองขยายตัว ความต้องการบริการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ก็เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะมีการแข่งขันกันระหว่างโรงงานอุตสาหกรรม สถานบริการ และประชาชนโดยทั่วไป อย่างไรก็ตาม บุคคลที่จะประสบปัญหาการขาดแคลนบริการขั้นพื้นฐานนี้ จะได้แก่ ผู้มีรายได้น้อยและแหล่งชุมชนแออัด ซึ่งมีอำนาจซื้อน้อยกว่ากลุ่มอื่น ๆ ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ นำประปาไฟฟ้าและโทรศัพท์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดแคลนน้ำประปา ทำให้มีการใช้น้ำบาดาลเพิ่มมากขึ้น จนทำให้เกิดปัญหาแผ่นดินทรุด

#### (6) ปัญหาการจราจร

ความคับคั่งของเมืองแสดงให้เห็นได้ชัดโดยสภาพการจราจร ซึ่งในเมืองใหญ่ ๆ ของประเทศไทย ล้วนแต่ประสบปัญหาการจราจรทั้งสิ้น เช่น เชียงใหม่ ภูเก็ต หาดใหญ่ เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียง ประสบปัญหานี้มากที่สุด ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจราจรมีมากที่สุดสำหรับกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีสภาพดังนี้ ปัจจุบัน กรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีประชากรประมาณ 8.2 ล้านคน จำนวนรถยนต์ประมาณ 850,000 คัน การเดินทางมีจำนวน 4.6 ล้านเที่ยวต่อวัน แต่พื้นที่ถนนมีเพียงประมาณ 140 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นเพียงร้อยละ 9 ของพื้นที่ทั้งหมด ซึ่งต่ำกว่าร้อยละ 20 - 25 ตามมาตรฐานสากล ความเร็วเฉลี่ยของการเดินทางในชั่วโมงเร่งด่วนในพื้นที่ธุรกิจชั้นในของ กรุงเทพมหานคร เท่ากับประมาณ 13 - 15 กิโลเมตรต่อชั่วโมง และความเร็วเฉลี่ยสำหรับ กรุงเทพมหานครทั้งหมดประมาณ 20 - 23 กิโลเมตรต่อชั่วโมง

ตามประมาณการของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ  
สังคมแห่งชาติ คาดว่า ใน 15 ปีข้างหน้า กรุงเทพมหานครและปริมณฑลจะมีประชากร 11.5  
ล้านคน จำนวนรถยนต์เพิ่มขึ้นเป็น 2.4 ล้านคัน การเดินทางเพิ่มเป็น 10 ล้านเที่ยวต่อวัน  
ความเร็วเฉลี่ยของชั่วโมงเร่งด่วนในเขตชั้นในของกรุงเทพมหานคร จะลดลงเหลือ 8 - 11  
กิโลเมตรต่อชั่วโมง และความเร็วเฉลี่ยโดยส่วนรวม จะเหลือเฉลี่ยประมาณ 15 - 17  
กิโลเมตรต่อชั่วโมง ซึ่งจะทำให้ต้องใช้เวลาในการเดินทางเพิ่มขึ้นเกือบสามเท่าตัว

#### (7) ปัญหาสิ่งแวดล้อม

ปัญหาสิ่งแวดล้อมในเมืองเกิดจากแหล่งอุตสาหกรรม ชุมชน การจราจร  
 ฯลฯ เนื่องจากความแออัดหรือขาดการควบคุมที่ถูกต้อง ปัญหาดังกล่าว ได้แก่ มลพิษทางน้ำ  
ทางอากาศ ทางเสียง ปัญหาขยะมูลฝอย เป็นต้น

ผลของการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พบว่า  
ลำคลองต่าง ๆ ในกรุงเทพมหานครส่วนใหญ่ขาดออกซิเจนอย่างรุนแรง โดยไม่มีลำคลองใดมี  
ออกซิเจนเกินกว่าร้อยละ 25 ของระดับน้ำสะอาดธรรมชาติ ในด้านเสียง พบว่า จากตัวอย่าง  
7 ใน 8 แห่งของริมเส้นทางจราจร มีค่าระดับสูงเฉลี่ยใน 24 ชั่วโมง สูงเกิน 70 เดซิเบล  
นอกจากนี้ฝุ่นละอองและก๊าซคาร์บอนมอนนอกไซด์ ก็มีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี และมักมีค่าเกิน  
มาตรฐาน ในปีเดียวกัน ข้อมูลเกี่ยวกับขยะมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร พบว่า มูลฝอยที่เกิด  
จากประชากรในกรุงเทพมหานครมีประมาณวันละ 4,500 ตันต่อวัน แต่กรุงเทพมหานครกำจัด  
ได้เพียงประมาณวันละ 3,900 ตัน เท่านั้น



(8) ปัญหาความเสื่อมถอยของวัฒนธรรมประเพณี

ปัญหาความเสื่อมถอยของวัฒนธรรมประเพณีของคนกรุงเทพฯทุกวันนี้ ทำให้สังคมไทยขาดเอกลักษณ์ อันได้แก่ ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ การให้อภัยและความมีน้ำใจ คนเมืองจึงต่างคนต่างอยู่ เหวงและไม่เข้าใจกัน<sup>๑</sup>

(9) ปัญหาการไม่ประหยัดต่อขนาด

ปัญหาการไม่ประหยัดต่อขนาด (Diseconomies of Scale) เนื่องจากมีจำนวนของผู้รับบริการเพิ่มขึ้น ทำให้กิจการสาธารณูปโภคต่าง ๆ เช่น น้ำประปา ไฟฟ้า โทรศัพท การเก็บขยะมูลฝอยต่าง ๆ ต้องเพิ่มปริมาณการให้บริการเพิ่มขึ้นจนเกินระดับที่ทำให้เกิดการประหยัดต่อขนาด และเข้าไปสู่ระดับของการไม่ประหยัดต่อขนาด ซึ่งหมายความว่า การผลิตอยู่ในช่วงที่ต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วยสูงขึ้น ดังนั้น ต้นทุนต่อหน่วยในการให้บริการสาธารณูปโภคจะสูงขึ้น<sup>๑๐</sup>

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๑</sup> นิธิ เอียวศรีวงศ์, "เมืองในอุดมคติ : มิติทางวัฒนธรรม," ใน สิ่งแวดล้อม, 35, หน้า 403.

<sup>๑๐</sup> วรุณี หิรัญรักษ์, "ผลกระทบภายนอกในทางลบจากการอยู่รวมกันในเมือง," ใน เอกสารการสอนชุดวิชาเศรษฐศาสตร์ภูมิภาคและเมือง สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2532), หน้า 427.



#### (10) ปัญหาสังคม

การที่คนในเมืองอยู่ในภาวะที่ต้องแข่งขันกันสูง ทั้งในด้านการประกอบอาชีพ การดำรงชีวิต จึงทำให้ชีวิตคนเมืองอยู่ในภาวะที่ต้องดิ้นรนเพิ่มขึ้น มีความเครียดในการดำรงชีวิตสูง ซากที่ฝังทางใจ เมื่อมีปัญหาที่มักจะหันไปพึ่งยาเสพติดแทนการเผชิญหน้ากับปัญหา บางครั้งก็แสวงหาทางออกด้วยการฆ่าตัวตาย บางคนก็หาทางออกโดยการระบายกับคนรอบข้าง จนทำให้มีปัญหาทางครอบครัว และมีปัญหาการหย่าร้างตามมาในที่สุด

การที่ประชากรและกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่าง ๆ เข้ามาอยู่รวมกันในเมือง ได้ก่อปัญหาต่างๆ ตามมามากมาย บางปัญหาก็รุนแรงจนยากที่จะแก้ไขได้โดยง่าย เช่น ปัญหาจราจร บางปัญหาก็สามารถบรรเทาให้ผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้นลดลงมาได้ แต่ทั้งนี้ต้องอาศัยความร่วมมือใจจากประชากรในเมืองเป็นสำคัญ เหตุปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่จะเป็นตัวกำหนดหรือควบคุมการขยายตัวของเมืองได้ ก็คือ รัฐต้องวางแนวนโยบายในการพัฒนาเมือง และจำเป็นที่จะต้องหามาตรการป้องกันมิให้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการขยายตัวของเมืองมีมากจนเกินไป

#### 4. นโยบายของรัฐในการพัฒนาเมือง

ในปี พ.ศ. 2504 รัฐบาลได้นำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาเป็นแนวนโยบายในการพัฒนาประเทศ แต่ไว้ในรายละเอียดของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรก ๆ นั้น ยังมุ่งเน้นการพัฒนาาระบบโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เช่น การสร้างถนน การสร้างเขื่อน การปรับปรุงท่าเรือและสนามบิน ภาครัฐยังไม่ได้กำหนดนโยบายการพัฒนาเมืองของประเทศไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะเมืองหลักในภูมิภาค นโยบายในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 - 3 ยังคงเป็นการมุ่งพัฒนาเมืองหลวงเสียเป็นส่วนใหญ่ ปัญหาที่ตามมาคือความแตกต่างทางด้านเศรษฐกิจและสังคมในระหว่างเมืองหลวงกับภูมิภาค ประชาชนเริ่มเข้ามาหางานทำในเมืองหลวงเพิ่มมากขึ้น ทำให้เมืองเริ่มแออัดคับคั่ง

และก่อปัญหาที่มีผลกระทบต่อเมืองในหลาย ๆ ประการ และมีแนวโน้มว่าปัญหาเหล่านี้จะก่อความรุนแรงให้แก่สภาวะของเมืองเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ รัฐบาลได้ตระหนักในปัญหาดังกล่าว จึงได้เริ่มกำหนดนโยบายในการพัฒนาเมืองขึ้นในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 เป็นต้นมา

(1) นโยบายการพัฒนาเมืองในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ฉบับที่ 4

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้กำหนดวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการพัฒนาเมือง 2 วัตถุประสงค์ คือ

ประการที่ 1 กระจายความเจริญออกไปจากกรุงเทพมหานคร โดยการพัฒนาเมืองหลักขึ้นในภูมิภาค เพื่อสกัดการอพยพของประชากรเข้ามาในกรุงเทพมหานคร และลดการขยายตัวของกรุงเทพมหานครให้อยู่ในอัตราที่ต่ำลง

ประการที่ 2 กำหนดขอบเขตการขยายตัวของกรุงเทพมหานครให้อยู่ในขนาดที่เหมาะสม เพื่อลดความแออัด และปรับปรุงสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรมในปัจจุบันให้ดีขึ้น

การพัฒนาเมืองหลัก

1. เร่งกระจายการพัฒนาเมืองหลักในภาคต่าง ๆ โดยปรับปรุงเมืองหลักให้เป็นนครขนาดกลาง (ประชากร 100,000 - 300,000 คน) เพื่อช่วยยั้งการขยายตัวของกรุงเทพมหานคร โดยกำหนดเมืองหลักที่มีลำดับความสำคัญเร่งด่วนในภาคต่าง ๆ ดังนี้



ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	- ขอนแก่น อุดรธานี นครราชสีมาและอุบลราชธานี
ภาคเหนือ	- เชียงใหม่ และพิษณุโลก
ภาคตะวันออก	- ชลบุรี
ภาคใต้	- สงขลา-หาดใหญ่ และภูเก็ต

## 2. แนวนโยบายและมาตรการ

- และผังเมืองเฉพาะ
- 1) การควบคุมการใช้ที่ดินในเมือง โดยการจัดทำผังเมืองรวม
  - 2) การพัฒนาบริการขั้นพื้นฐานของเมือง
  - 3) เร่งรัดการสร้างถนน ด้วยการพัฒนาอุตสาหกรรม
  - 4) พัฒนาภาคและชนบทพร้อม ๆ กันกับพัฒนาเมืองหลัก
- พาณิชย์กรรม

## การพัฒนานครหลวง แนวนโยบายและมาตรการการพัฒนานครหลวง

มีดังนี้

1. เร่งรัดการจัดทำแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 โดยเฉพาะแผนสาขารัฐประศาสนศาสตร์ การใช้ที่ดิน การปรับปรุงภาวะแวดล้อม สถานที่ขนส่งสินค้าในเมือง
2. การชลอการขยายตัวของนครหลวง
  - 1) กระจายแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมและสิ่งบริการบางประเภท ออกจากเขตนครหลวง ให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเมืองหลัก
  - 2) พัฒนาชุมชนชานเมืองรอบนอกนครหลวง ให้เกิดศูนย์ชุมชนหลายแห่งขึ้น พร้อมด้วยกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมในตัวเอง
  - 3) กระจายหน่วยงานและการจัดบริการด้านสาธารณูปการบางประเภทออกจากนครหลวง เพื่อลดความแออัดลง

3. การปรับปรุงกรุงเทพมหานคร
- 1) ปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการให้สอดคล้องกัน  
อย่างมีประสิทธิภาพ
  - 2) เร่งรัดปรับปรุงสภาวะแวดล้อมของนครหลวง
  - 3) รวมนนทบุรีและสมุทรปราการให้อยู่ในเขตการพัฒนานครหลวง
  - 4) วางรูปแบบการปกครองกรุงเทพมหานครให้มีอิสระเพิ่มมากขึ้น

(2) นโยบายการพัฒนาเมืองในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ฉบับที่ 5

1. การพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล

1. แนวนโยบาย

- 1) มุ่งการพัฒนาาระบบเมืองให้เกิดขึ้นในภาคต่าง ๆ เพื่อลดความแออัดของนครหลวง โดยกำหนดให้มีเมืองหลัก เมืองรอง และชุมชนชนบท
- 2) ประสานงานปรับปรุงกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามผังเค้าโครงกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยได้รวมเอาพื้นที่ของจังหวัดปริมณฑล ได้แก่ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร และนครปฐม เข้าอยู่ในโครงการพัฒนานครหลวงด้วย
- 3) จัดบริการพื้นฐานที่จำเป็นให้แก่ประชาชนที่อาศัยในเมือง โดยเน้นการจัดที่อยู่อาศัยและปรับปรุงชุมชนแออัด
- 4) กำหนดให้มีองค์กรพิเศษและกฎหมายข้อบังคับ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานตามผังเค้าโครงที่ได้กำหนดไว้เป็นผลสำเร็จ

## 2. มาตรการ

- 1) เร่งการกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมให้ออกไปอยู่ส่วนภูมิภาค
- 2) สนับสนุนการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก เพื่อเป็นแหล่งอุตสาหกรรมหลัก กระจายการสร้างงานออกไปจากกรุงเทพมหานคร
- 3) สนับสนุนการจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะของกรุงเทพมหานครและเมืองปริมณฑล
- 4) เร่งรัดการจัดบริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่สำคัญตามความต้องการของเมือง โดยให้การดำเนินงานสามารถเลี้ยงตัวเองได้
- 5) เร่งรัดปรับปรุงสภาพแวดล้อมของเมืองให้ดีขึ้น
- 6) จัดตั้งองค์การกลางประสานแผนพัฒนานครหลวงขึ้นให้มีประสิทธิภาพ ตลอดจนพิจารณาปรับปรุงระเบียบข้อบังคับที่เป็นข้อจำกัดของการพัฒนาเมือง
- 7) ส่งเสริมประชาชนให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาเพิ่มมากขึ้น

## 2. การพัฒนาเมืองหลัก

กำหนดเป้าหมายการพัฒนาเมืองหลักอย่างจริงจัง 5 เมือง คือ เชียงใหม่ ขอนแก่น นครราชสีมา ชลบุรี และสงขลา หาดใหญ่

1. แผนนโยบาย
    - 1) เร่งสร้างฐานเศรษฐกิจของเมืองหลักให้เป็นแหล่งจ้างงาน
    - 2) พัฒนาระบบขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมให้เพียงพอับความต้องการของเมือง
    - 3) เร่งควบคุมการใช้ที่ดินในเมืองให้มีประสิทธิภาพ
    - 4) ปรับปรุงประสิทธิภาพการคลัง การบริหารของเทศบาล
- รัฐบาลควรให้การสนับสนุนในระยะแรก



## 2. มาตรการ

- 1) เสริมบทบาทและกิจกรรมที่สำคัญของเมืองหลัก
- 2) เร่งพัฒนาอุตสาหกรรมแปรรูปการเกษตรธุรกิจการค้า และอุตสาหกรรมบริการขนาดย่อม เพื่อสนับสนุนการเกษตรในพื้นที่ชนบทใกล้เคียงควบคู่กันไปด้วย
- 3) เร่งการจัดบริการทางสังคมและโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น
- 4) เร่งให้มีการประกาศใช้ผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ และปรับปรุงเขตเทศบาลให้สอดคล้องกับการขยายตัวของเมือง
- 5) ปรับปรุงระบบภาษี จัดทำแผนที่ภาษี และพัฒนาสมรรถภาพของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง
- 6) ส่งเสริมให้เมืองหลักเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการของภาค และสนับสนุนการเผยแพร่และอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมของเมืองหลัก

### การพัฒนาเมืองรองและชุมชนชนบท

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ยังได้กำหนดแนวทางการพัฒนาระบบเมืองรองและชุมชนชนบทไว้ ด้วยความมุ่งหมายให้กระจายผลการพัฒนา จากเมืองหลักไปสู่ประชาชนในชนบท ผ่านทางเมืองรองและชุมชนชนบท

#### 1. กำหนดพื้นที่เป้าหมายเมืองรอง ไว้ดังนี้

ภาคเหนือ	- ลำปาง และเชียงใหม่
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	- อุบลราชธานี ร้อยเอ็ด และสุรินทร์
ภาคตะวันออก	- ระยอง และฉะเชิงเทรา
ภาคตะวันตก	- กาญจนบุรี และเพชรบุรี
ภาคใต้	- ปัตตานี

## 2. แนวนโยบายหลัก

พัฒนาเมืองรองให้เป็นแหล่งการจ้างงานเบื้องต้นในท้องถิ่น และให้ชุมชนชนบทล้อมรอบเป็นศูนย์กลางบริการสังคมและการเกษตรแก่ประชาชนในชนบท

## 3. มาตรการ

โดยให้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดย่อมเกิดขึ้นในเมืองรอง พร้อมด้วยการพัฒนาบริการขั้นพื้นฐานด้านเศรษฐกิจและสังคมที่จำเป็น สำหรับชุมชนชนบท โดยเน้นการจัดบริการด้านการศึกษาและสาธารณสุขเป็นหลัก และให้เป็นศูนย์กลางบริการทางการเกษตรและการตลาดของท้องถิ่น

### (3) นโยบายการพัฒนาเมืองในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

#### ฉบับที่ 6

การพัฒนาเมืองในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530 - 2534 อยู่ภายใต้กรอบนโยบายหลัก 4 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง รองรับนโยบายการกระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาค สืบเนื่องต่อไป

ประการที่สอง เสริมสร้างฐานเศรษฐกิจและการจ้างงานในเขตเมือง เพื่อสนับสนุนการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศ เข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการ

ประการที่สาม เสริมสร้างและปรับปรุงการบริการขั้นพื้นฐานในเมือง ให้มีประสิทธิภาพ และเพียงพอที่จะสามารถแข่งขันทางการค้ากับต่างประเทศได้

ประการที่สี่ ลดบทบาทการลงทุนของรัฐบาล โดยจัดทำแผนการลงทุน สนับสนุนให้ส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจและภาคเอกชน ช่วยแบ่งเบาภาระการเงินในการจัดบริการขั้นพื้นฐานของเมือง ในสัดส่วนที่เหมาะสมยิ่งขึ้น

## การพัฒนาภาคมหานครและเศรษฐกิจใหม่

### แนวนโยบาย

1. ดำเนินมาตรการด้านการบริหารมหานครให้มีความเป็นระเบียบแบบแผนและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยประสานแผนการลงทุนจัดบริการขั้นพื้นฐานหลักให้สอดคล้องกับมาตรการด้านการผังเมือง โดยเฉพาะการลงทุนด้านการจราจรและขนส่ง การป้องกันน้ำท่วม การประปา และที่อยู่อาศัย ให้สามารถเป็นตัวชี้นำรูปแบบการพัฒนาเมืองได้
2. กำหนดพื้นที่เป้าหมายการพัฒนาออกเป็น 4 พื้นที่ คือ
  - (1) พื้นที่ศูนย์กลางธุรกิจชั้นในเนื้อที่ 147 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยพื้นที่ 12 เขต ของกรุงเทพมหานคร เป็นศูนย์กลางด้านธุรกิจบริการ การบริหารราชการ และที่ตั้งทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม
  - (2) พื้นที่ชานเมืองที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว เป็นพื้นที่ล้อมรอบพื้นที่ศูนย์กลางธุรกิจชั้นในเนื้อที่ 1,065 ตารางกิโลเมตร เป็นชุมชนที่อยู่อาศัย แหล่งการค้า และที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรม และมีพื้นที่เกษตรอยู่ด้วย
  - (3) พื้นที่อุตสาหกรรม เนื้อที่ 75 ตารางกิโลเมตร เป็นย่านอุตสาหกรรมในเขตอุตสาหกรรม ตามผังเมืองรวม และนิคมอุตสาหกรรม
  - (4) พื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลรอบนอก เนื้อที่ 6,352 ตารางกิโลเมตร เป็นพื้นที่เขตเทศบาลและสุขาภิบาลของจังหวัดปริมณฑล และพื้นที่การเกษตรที่สำคัญ

### แนวทางการพัฒนาและแผนงานหลัก

1. การประสานแผนการจัดโครงสร้างบริการขั้นพื้นฐานและมาตรการด้านการผังเมืองใน 4 พื้นที่เป้าหมาย
  - (1) พื้นที่ศูนย์กลางธุรกิจชั้นใน มีปัญหาการจราจรติดขัดรุนแรง การขนส่งสาธารณะยังไม่เพียงพอ และควรมีการปรับปรุงการบริการให้ดีขึ้น ตลอดจนปัญหา



น้ำท่วมและปัญหาสภาพแวดล้อม ตลอดจนอาคารเก่าแก่ทรุดโทรม มาตรการบูรณะในบางบริเวณ

(2) พื้นที่ชานเมืองที่กำลังขยายตัวอย่างรวดเร็ว ประสบปัญหาที่สำคัญ คือ ลักษณะของการขยายตัวของชุมชนกระจายลามชานออกไปตามเส้นทางสายประธานสายหลัก ทำให้การใช้ที่ดินไม่มีประสิทธิภาพ อัตราการเพิ่มของประชากรสูง ปัญหาแผ่นดินทรุด การบริการขั้นพื้นฐานหลักยังไม่เพียงพอกับความต้องการที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ได้แก่ น้ำประปา ระบบป้องกันน้ำท่วม และโครงข่ายถนนเชื่อมโยงที่เหมาะสม

(3) พื้นที่อุตสาหกรรม ประกอบด้วย เขตอุตสาหกรรมเดิมและเขตอุตสาหกรรมใหม่ มีปัญหาแผ่นดินทรุดเนื่องจากขาดแคลนน้ำประปา มีการสูบน้ำบาดาลเกินควร การขยายโรงงานเข้าไปในพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตร และมีมลภาวะ

(4) พื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นแหล่งการเกษตรที่สำคัญ ความหนาแน่นของประชากรต่ำ มีปัญหาการชำรุดทรุดโทรมของถนนสายหลัก สายรอง ปัญหาการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นและส่วนกลาง ในการจัดบริการสาธารณูปโภคบางประเภท เช่น การประปา เป็นต้น

## 2. แนวทางแก้ปัญหาชุมชนแออัด และกลุ่มผู้มีรายได้น้อย

(1) จัดสร้างที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยและปรับปรุงชุมชนแออัด โดยเน้นการจัดบริการสาธารณะให้ทั่วถึง

(2) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมพัฒนาชุมชนของตนเองและจัดระบบการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(3) จัดแบ่งภาระการปรับปรุงชุมชนแออัด ระหว่างรัฐบาลและส่วนท้องถิ่น

(4) สนับสนุนการดำเนินงานสร้างความมั่นคงในสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย

### 3. การจัดตั้งองค์กรกลางการพัฒนาเมืองระดับชาติ และกองทุนพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล

องค์กรกลางระดับชาติ ทำหน้าที่กำหนดและประสานนโยบาย แผนงานและโครงการ รวมถึงการจัดสรรเงินลงทุนตามแผนงานที่กำหนดไว้ และพิจารณาจัดตั้งกองทุนพัฒนา โดยเฉพาะกองทุนแก้ไขปัญหาการจราจรและขนส่งในกรุงเทพมหานคร และกองทุนป้องกันน้ำท่วม ตลอดจนการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ ดำเนินงานพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล

#### แผนพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาค

การพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาค ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 6 เป็นการดำเนินงานต่อเนื่องจากแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 เพื่อสนองนโยบายการกระจายความเจริญ และการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น ให้สามารถพัฒนาฐานเศรษฐกิจและสังคมของเมืองหลัก เชื่อมโยงและสนับสนุนการพัฒนาชนบทได้ในอนาคต

#### แนวนโยบาย

1. มุ่งประสานการวางระบบโครงข่ายบริการพื้นฐานควบคู่กับมาตรการด้านการผังเมืองและกระตุ้นให้มีการลงทุน ตลอดจนปรับปรุงระบบการคลังส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีการแบ่งภาระการลงทุนพัฒนา ระหว่างรัฐบาลและส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสม เพื่อให้ส่วนภูมิภาคมีความพร้อมที่จะรองรับการกระจายความเจริญจากกรุงเทพมหานครและปริมณฑลได้

2. กำหนดเมืองศูนย์กลางความเจริญเพิ่มขึ้นในภูมิภาคเป็น 24 เมือง (25 เทศบาล) โดยพิจารณาองค์ประกอบทางเศรษฐกิจ ประชากร และการจ้างงาน ตลอดจนทั้งระดับของบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม

(1) โครงการเมืองหลักต่อเนื่อง 5 เมือง คือ เชียงใหม่ ขอนแก่น นครราชสีมา สงขลา-หาดใหญ่ และชลบุรี

(2) โครงการเมืองหลักใหม่อีก 6 เมือง คือ พิษณุโลก นครสวรรค์ อุตรดิตถ์ ราชบุรี สุราษฎร์ธานี และภูเก็ต มุ่งการจัดเตรียมการเพื่อดำเนินงาน ในช่วงครึ่งหลังของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

(3) เมืองศูนย์กลางความเจริญอื่น ๆ ที่จะเริ่มเตรียมการ พัฒนารวมอีก 13 เมือง ได้แก่ ลำปาง เชียงราย อุบลราชธานี ร้อยเอ็ด สุรินทร์ สกลนคร ระยอง ฉะเชิงเทรา สระบุรี กาญจนบุรี เพชรบุรี ปัตตานี และนครศรีธรรมราช

3. จัดบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมให้ สอดคล้องกับมาตรการทางผังเมือง

4. เร่งส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรม การท่องเที่ยวและระบบ การตลาดในเมืองศูนย์กลางความเจริญดังกล่าว ให้เป็นแหล่งจ้างงานที่เพิ่มขึ้น เพื่อรองรับ แรงงานชนบท

5. กำหนดการแบ่งภาระในการลงทุนพัฒนาบริการพื้นฐานของ เมือง ระหว่างรัฐบาลและส่วนท้องถิ่น จากเดิม 70 : 30 เป็น 60 : 40

(4) นโยบายการพัฒนาเมืองในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ ฉบับที่ 7

การพัฒนาภาคมหานครและเขตเศรษฐกิจใหม่ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 มุ่งที่จะพัฒนาโครงข่ายบริการพื้นฐาน เพื่อเป็นแกนนำการขยายตัวและการใช้ที่ดินใน เขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลให้เป็นไปในทิศทางที่เหมาะสม เป็นระเบียบ และให้สามารถ เชื่อมโยงเป็นระบบเข้ากับการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก โดยการวางแผนแก้ ปัญหาการขาดแคลนบริการพื้นฐานและพัฒนาคุณภาพชีวิต และสภาวะแวดล้อมของเมือง ตลอดจน การเพิ่มประสิทธิภาพระบบการบริหาร และกำหนดเป้าหมายการพัฒนาเป็นกลุ่มพื้นที่หลัก คือ

1. ภาคมหานครครอบคลุมพื้นที่ และแนวเชื่อมต่อระหว่าง "กรุงเทพมหานครและปริมณฑล" และ "พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก" ซึ่งมีเป้าหมายที่จะ พัฒนาให้เป็นระบบโครงข่ายชุมชนเมืองเดียวกัน



2. พื้นที่แหล่งอุตสาหกรรมของภาคกลางตอนบน ซึ่งจะต่อเชื่อมกับระบบเศรษฐกิจของภาคมหานคร โดยมีสระบุรีเป็นศูนย์กลาง

### กรุงเทพมหานครและปริมณฑล

กำหนดแนวทางการพัฒนาขยายตัวของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยประสานการลงทุนโครงสร้างบริการพื้นฐาน กับการจัดการด้านที่ดินและสิ่งแวดล้อม ให้การขยายตัวของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ไปเชื่อมต่อกับพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

#### (1) แนวทางการจัดการใช้ที่ดินและสิ่งแวดล้อมเมืองในเขต

#### มหานคร

1.1 ใช้ผังเค้าโครงพัฒนาภาคมหานครและผังเมืองรวมของแต่ละชุมชนเมือง เป็นแผนชี้นำการพัฒนาที่ดิน และขยายระบบโครงสร้างบริการพื้นฐานของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เพื่อให้การใช้ที่ดินของเมืองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้ จำเป็นจะต้องมีมาตรการเพื่อกระจายความแออัดออกจากใจกลางเมือง เช่น การสร้างเมืองใหม่และเมืองบริวาร การควบคุมการก่อสร้างอาคาร รวมทั้งการกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันการขยายตัวของเมืองตามแนวสวาของถนน

1.2 เพิ่มการใช้ประโยชน์พื้นที่ว่างเปล่าในเมือง เพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยจัดบริการพื้นฐานสนับสนุน โดยเฉพาะการก่อสร้างถนนเข้าสู่พื้นที่ให้สามารถเชื่อมโยงเข้ากับระบบถนนที่มีอยู่

1.3 กำหนดเขตส่งเสริมและความคุ้มครองการขยายตัวของอาคารในแนวสูง พร้อมกำหนดมาตรการให้ผู้ประกอบการต้องรับภาระการแก้ไขปัญหาด้านการจราจรการบำบัดน้ำเสีย และผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ และเร่งรัดให้เกิดผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว

1.4 ปรับปรุงฟื้นฟูชุมชนเมืองที่มีสภาพเสื่อมโทรม และกำหนดให้ท้องถิ่นเป็นองค์กรกลางในการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ พร้อมทั้งจัดทำผังเฉพาะชั้น เพื่อให้เป็นมาตรการในการฟื้นฟูชุมชนเมือง

1.5 การอนุรักษ์พื้นที่ทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม โดยเฉพาะในเขตกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งจะมีผลต่อการส่งเสริมการท่องเที่ยวอีกทางหนึ่งด้วย

1.6 ส่งเสริมให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ได้แก่ สวนสาธารณะและสนามกีฬาเพิ่มขึ้น และกระจายไปในพื้นที่ต่าง ๆ อย่างทั่วถึง

1.7 ส่งเสริมการพัฒนาระบบบำบัดน้ำเสียและกำจัดขยะมูลฝอยสำหรับชุมชน โดยเร่งจัดทำแผนแม่บท เพื่อใช้เป็นกรอบในการลงทุนดำเนินงานและจัดระบบดูแลบำรุงรักษา โดยให้รัฐบาลกลางท้องถิ่นและภาคเอกชน มีส่วนร่วมในการลงทุนและดำเนินการ

1.8 เร่งรัดออกกฎหมายบังคับใช้มาตรฐานน้ำทิ้งชุมชนและใช้ให้เกิดผลในการปฏิบัติ ตลอดจนควบคุมคุณภาพน้ำทิ้งชุมชน และน้ำทิ้งจากกิจกรรมอื่นบริเวณริมสองฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาอย่างเข้มงวดควบคู่กันไปด้วย

## (2) แนวทางการพัฒนาโครงสร้างบริการพื้นฐาน

2.1 เร่งแก้ไขปัญหาการจราจรและจัดระบบขนส่งในเมือง โดย

2.1.1 ส่งเสริมระบบการขนส่งมวลชนสาธารณะ เพื่อลดความแออัดคับคั่งของการจราจร เพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุมชนหนาแน่น โดยเฉพาะการเร่งก่อสร้างระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน การปรับปรุงบริการรถโดยสารประจำทางและจัดให้มีระบบทางวิ่งแยกเฉพาะสำหรับรถโดยสารประจำทาง ตลอดจนส่งเสริมการขนส่งผู้โดยสารทางน้ำให้เชื่อมโยงกับระบบรถโดยสารประจำทางและรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน

2.1.2 ประสานระบบทางด่วนให้สัมพันธ์กันและสอดคล้องกับโครงข่ายระบบถนนท้องถิ่น ตลอดจนเร่งรัดก่อสร้างโครงข่ายถนนสายหลักสายรองและถนนวงแหวนรอบเมืองหรือทางเลียบเมือง เพื่อลดความแออัดของการจราจรในเมือง และช่วยชี้้นำให้การขยายตัวของเมืองเป็นไปในกรอบและทิศทางที่เหมาะสม

2.1.3 เร่งรัดการก่อสร้างสถานีขนส่งสินค้า ขานเมือง ตลอดจนมีมาตรการควบคุมการจ่อรถบรรทุกในเขตชั้นใน

2.2 พัฒนาระบบทางด่วนระหว่างเมือง ตลอดจนเตรียมการจัดให้มีระบบการขนส่งที่มีประสิทธิภาพสูง เช่น ระบบรถไฟความเร็วสูงเชื่อมโยงกรุงเทวมหานครและปริมณฑล เข้ากับพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

2.3 พัฒนาท่าอากาศยานพาณิชย์สากลแห่งที่ 2 ในเขตพื้นที่ภาคมหานคร โดยมีบริการพื้นฐานด้านการจัดการที่ดินและสิ่งแวดลอม ให้สอดคล้องกับการขยายตัวของเมืองด้วย

2.4 ขยายบริการระบบสื่อสารให้สามารถให้บริการได้อย่างเพียงพอ มีคุณภาพที่ได้มาตรฐาน รวมทั้งสนับสนุนให้มีการนำบริการใหม่ ๆ เข้ามาให้บริการมากขึ้น โดยเฉพาะในพื้นที่เขตเศรษฐกิจใหม่

2.5 เร่งรัดการดำเนินงานตามแผนการป้องกันน้ำท่วมในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลให้เป็นระบบที่ถาวร ควบคู่ไปกับการอนุรักษ์พื้นที่น้ำหลากและการสงวนพื้นที่ลุ่ม เพื่อเก็บกักน้ำชั่วคราว

2.6 เร่งขยายโครงข่ายบริการประปาเข้าไปในพื้นที่ชานเมืองกรุงเทพมหานครและปริมณฑลที่ขยายตัวรวดเร็ว ควบคู่ไปกับการควบคุมการใช้ น้ำบาดาลของภาคเอกชน และการอนุรักษ์แหล่งน้ำดิบเพื่อการประปา

#### ปรับปรุงการบริหารงานพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล

(1) จัดให้มีกลไกระดับนโยบายเพื่อการวางแผนและประสานแผนโดยส่วนรวมในระดับชาติ ทำหน้าที่กำหนดนโยบายสั่งการ และประสานการปฏิบัติการขึ้นเป็นการเฉพาะ

(2) ปรับปรุงและเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรท้องถิ่นให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น ทั้งในด้านการวางแผน การบริหารการเงินและการจัดการ ตลอดจนวางผังเมือง

(3) พิจารณาปรับปรุงกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ให้เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาเมือง เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยกาเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เพื่อให้สามารถจ่ายค่าทดแทนได้สอดคล้องกับราคาตลาด พระราชบัญญัติรักษาคุคลอง พ.ศ. 2445 เพื่อเพิ่มบทลงโทษและค่าปรับผู้บุกรุกให้สูงขึ้น



(4) พิจารณาออกกฎหมายใหม่ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารการพัฒนาเมือง เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินและการบูรณะปรับปรุงฟื้นฟูเมือง เป็นต้น

### เป้าหมายการพัฒนาเมืองในส่วนภูมิภาค

การพัฒนาเมืองในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 และพื้นที่เขตเศรษฐกิจใหม่ บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกและภาคกลางตอนบน จะมุ่งพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญในส่วนภูมิภาคให้เป็นฐานเศรษฐกิจหลักของแต่ละภาค ตลอดทั้งจะเริ่มพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจใหม่เพิ่มขึ้น โดยใช้ศักยภาพและโอกาสที่มีอยู่ของแต่ละภาค เพื่อจะรองรับการกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคและลดความแออัดให้กรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมทั้งให้เมืองศูนย์กลางในแต่ละภาคเป็นฐานส่งทอดความเจริญออกสู่เมืองบริวารโดยรอบอย่างเป็นระบบ

### แนวทางการพัฒนาเมืองในส่วนภูมิภาค

#### แนวทางการพัฒนาภาคและพื้นที่เขตเศรษฐกิจใหม่

ภาคเหนือ วางแนวทางการพัฒนาในเรื่องหลัก ๆ ที่สำคัญ ดังนี้

(1) ส่งเสริมพัฒนาการท่องเที่ยว ทั้งในด้านแหล่งธรรมชาติและชนบทธรรมชาติประเพณีที่เป็นเอกลักษณ์ของภาค ควบคู่ไปกับดำเนินมาตรการป้องกันผลกระทบที่จะมีต่อสิ่งแวดล้อม เพื่ออนุรักษ์แหล่งต้นน้ำลำธารและสามารถใช้ประโยชน์เพื่อการท่องเที่ยวได้อย่างต่อเนื่องในระยะยาว

(2) ส่งเสริมการผลิตสินค้าหัตถกรรม อุตสาหกรรมการผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูป และอุตสาหกรรมเครื่องเคลือบดินเผาเซรามิค เพื่อสนองตอบความต้องการตลาดนักท่องเที่ยวภายในประเทศและตลาดส่งออกที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น

(3) สนับสนุนการผลิตทางการเกษตรให้ครบวงจรยิ่งขึ้น โดยเฉพาะให้มีการจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายสินค้าเกษตรกระจายในพื้นที่และจัดตั้งศูนย์ส่งออกพืชผลไม้เมืองหนาวเพื่อส่งออกไปสู่ตลาดโลกโดยตรง

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ วางแนวทางการพัฒนาในเรื่องหลัก ๆ

ที่สำคัญ ดังนี้

(1) ส่งเสริมการพัฒนาเทคนิคอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบในภาค และวัตถุดิบจากประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อเป็นฐานเศรษฐกิจหลักของภาคเชื่อมโยงเข้ากับตลาดนานาชาติ ผ่านประตูเศรษฐกิจใหม่ของประเทศที่พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกได้โดยตรง

(2) สนับสนุนการค้าและบริการของภาค โดยเฉพาะด้านการท่องเที่ยว แหล่งประวัติศาสตร์และศิลปวัฒนธรรม ที่จะเชื่อมโยงกับแหล่งท่องเที่ยวระดับโลกในประเทศใกล้เคียง เช่น เขาพระวิหารและนครวัด และพัฒนาศูนย์กลางการค้าและบริการ สนับสนุนการเปิดประเทศของกลุ่มอินโดจีน รวมตลอดทั้งเป็นศูนย์ประสานความช่วยเหลือทางด้านการเงิน วิชาการ และเทคโนโลยีจากนานาชาติ เพื่อฟื้นฟูบูรณะกลุ่มประเทศอินโดจีน

ภาคตะวันตก วางแนวทางการพัฒนาในเรื่องหลัก ๆ ที่สำคัญ ดังนี้

(1) ใช้ประโยชน์จากศักยภาพของทรัพยากรน้ำที่มีอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์ในลุ่มน้ำแม่กลอง เพื่อเพิ่มผลผลิตและเพิ่มมูลค่าผลผลิตทางการเกษตร โดยมีมาตรการทางด้านการตลาดและมีมาตรการการส่งเสริมอุตสาหกรรมแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรรองรับ

(2) ส่งเสริมให้เป็นศูนย์กลางการให้บริการทางด้านอุตสาหกรรม ซึ่งกำลังมีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอุตสาหกรรมประกอบตัวถังรถยนต์และเครื่องจักรกลเพื่อการเกษตร

ภาคใต้ วางแนวทางการพัฒนาในเรื่องหลัก ๆ ที่สำคัญ ดังนี้

(1) กำหนดมาตรการอนุรักษ์และฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อมผ่าน  
ทรัพยากรธรรมชาติมิให้เสื่อมโทรมลง โดยเน้นการกำหนดแนวทางการประสานการใช้  
ประโยชน์ทรัพยากรชายฝั่งทะเล เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์ในกิจกรรมเศรษฐกิจด้าน  
ต่าง ๆ ได้อย่างต่อเนื่อง ทั้งในด้านการท่องเที่ยว การประมง และการพัฒนาอื่น ๆ เช่น  
การก่อสร้างท่าเรือ นิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น ควบคู่ไปกับการกำหนดพื้นที่อนุรักษ์ป่าไม้ชายเลน  
และปะการัง

(2) เร่งรัดการขยายบริการพื้นฐาน โดยเฉพาะโครงข่ายระบบ  
คมนาคมขนส่งให้เชื่อมโยงกับโครงข่ายของประเทศ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาด้านการท่องเที่ยว  
ของตลาด ทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยเน้นการเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ ได้แก่  
เขตภูเก็ต-พังงา-กระบี่ รวมทั้งหมู่เกาะใกล้เคียง เขตเกาะสมุย-เกาะพะงัน หมู่เกาะอ่างทอง

(3) ส่งเสริมการพัฒนาเมืองชายฝั่งทะเลและเมืองชายแดนของ  
ภาค เพื่อเป็นประตูการค้ากับประเทศเพื่อนบ้าน รวมตลอดทั้งการพัฒนาเขตนิคมอุตสาหกรรม  
เพื่อเป็นฐานรองรับอุตสาหกรรมต่าง ๆ โดยเฉพาะการแปรรูปการเกษตร เช่น ยางพารา  
ปาล์มน้ำมัน อาหารทะเล

โดยสรุปแล้ว แนวนโยบายการพัฒนาเมืองของไทยในอดีต ภาครัฐไม่ได้กำหนด  
มาตรการและแนวทางการพัฒนาเมืองไว้อย่างเป็นระบบและไม่ได้นำข้อมูลเกี่ยวกับการกระจาย  
ตัวของประชากรและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์มาเป็นหลักในการพัฒนาเมือง เป็นผลให้การ  
ขยายตัวของเมืองเป็นไปอย่างไม่มีระเบียบแบบแผน ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อ  
สภาพของเมืองตามมามากมาย

แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-3 นั้น ไม่ได้วางนโยบายใน  
การพัฒนาเมืองไว้อย่างชัดเจน นอกเสียจากการเร่งพัฒนาปรับปรุงระบบโครงสร้างพื้นฐาน  
ซึ่งการเร่งพัฒนาในด้านนี้กลับกลายเป็นการเพิ่มปัญหาให้กับเมือง เช่น กรุงเทพมหานคร  
เหตุเพราะคนในชนบทอพยพเข้ามาในกรุงเทพมหานครมากยิ่งขึ้น



ถึงแม้ว่าแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 จะได้กำหนดนโยบายการพัฒนาเมืองหลักขึ้นมา แต่ผลการดำเนินงานเมื่อสิ้นสุดแผนฯแล้วไม่ประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติเท่าใดนัก ด้วยเหตุที่ว่า เมืองหลักไม่สามารถสกัดกั้นไม่ให้ชาวชนบทอพยพเข้าสู่กรุงเทพมหานครได้ และเป้าหมายในการลดความเจริญของกรุงเทพมหานครก็ประสบความสำเร็จล้มเหลวเพราะขาดหน่วยงานที่มีอำนาจแท้จริงในการประสานงาน ส่วนนโยบายการพัฒนาเมืองในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5-6-7 ก็เป็นการกำหนดนโยบายไว้อย่างกว้าง ๆ เท่านั้น ไม่มีการระบุให้หน่วยงานใดเป็นผู้ที่มีหน้าที่ปฏิบัติการตามนโยบายอย่างแท้จริง ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

## ปัญหาการพัฒนาเมืองที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินในเมือง

### 1. ปัญหาราคาที่ดินในเมือง

จากความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศ ในสมัยรัฐบาลอดีตนายกรัฐมนตรี พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นปัจจัยส่งเสริมให้ธุรกิจการค้าที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ขยายตัวอย่างมาก โดยเฉพาะในช่วงปี พ.ศ. 2530 - 2533 ราคาที่ดินในประเทศไทยทั้งในเขตเมืองและเขตชานเมืองสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยราคาที่ดินจะสูงขึ้นมากในบริเวณศูนย์กลางธุรกิจในเมือง (Central Business Area) เพราะมีความพร้อมในด้านสาธารณูปโภค การคมนาคม เช่น ในแถบสีลม สาทร วิทยุ โดยบริเวณย่านธุรกิจเหล่านี้จะมีการก่อสร้างอาคารสูง ทั้งอาคารสำนักงาน อาคารสำหรับพักอาศัยเป็นจำนวนมาก โดยจะตั้งราคาขายไว้ค่อนข้างสูง เนื่องจากต้นทุนในการก่อสร้างอาคารเหล่านี้ คือ ที่ดินมีราคาสูงมาก ต่อมา เนื่องจากราคาที่ดินในเมืองมีราคาแพง การก่อสร้างอาคารสูงจึงได้ขยายตัวไปตามแนวถนนพหลโยธิน-รัชดาภิเษก-ศรีนครินทร์ ตามลำดับ

การที่ธุรกิจการค้าอสังหาริมทรัพย์ขยายตัวมีการก่อสร้างอาคารสูง การก่อสร้างบ้านจัดสรรเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้นตามไปแล้ว ยังมีเหตุปัจจัยอื่น ๆ ที่ทำให้ที่ดินมีราคาแพง คือ





### (1) การกว้านซื้อที่ดิน

เมื่อราคาที่ดินสูงขึ้น ธุรกิจการค้าที่ดินพลอยได้รับความสนใจจากนักลงทุนทั้งรายใหญ่และนักลงทุนรายย่อย ด้วยหวังว่าจะได้รับผลกำไรจากการซื้อไปขายไป นอกจากจะให้ผลตอบแทนสูงแล้ว ยังแทบไม่ต้องลงทุนอะไรมากนัก

เมื่อการค้าที่ดินให้กำไรสูงกับผู้ลงทุน จึงส่งผลให้เกิดการกว้านซื้อที่ดินทั้งในเขตชานเมืองและชนบทที่มีภูมิทัศน์สวยงาม เพื่อนำมาจัดสรรแบ่งเป็นแปลงย่อยขายต่อให้กับผู้บริโภครอหรือกักตุนที่ดินนั้นไว้เพื่อเก็งกำไร เมื่อมีการกว้านซื้อที่ดินกันมาก จึงทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้นจนผิดปกติ

สาเหตุของการกว้านซื้อที่ดินที่เกิดจากนักลงทุนทั้งไทยและต่างชาติที่หวังผลกำไรแล้ว ยังมีเหตุปัจจัยอีกประการหนึ่งที่ช่วยสนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดการกว้านซื้อที่ดินคือ ในช่วงที่ธุรกิจการค้าที่ดินบูมขึ้น ธนาคารพาณิชย์หลาย ๆ แห่งได้มีนโยบายปล่อยสินเชื่อให้แก่ธุรกิจการค้าที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ บุคคลและนิติบุคคลที่ได้สินเชื่อประเภทนี้จากธนาคารแทนที่จะนำเงินมาลงทุนพัฒนาที่ดินและทำการค้าอสังหาริมทรัพย์ แต่กลับกลายเป็นว่าเม็ดเงินเหล่านั้นได้ถูกนำมาลงทุนในการกว้านซื้อที่ดินทั้งสิ้น จนธนาคารแห่งประเทศไทยต้องออกนโยบายจำกัดสินเชื่อในธุรกิจด้านนี้ เพราะการนำเงินสินเชื่อที่ได้มาไปซื้อที่ดินกักตุนไว้ ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อันใดในทางเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งในด้านการจ้างงานและการกระจายรายได้แก่คนจน

### (2) การเก็งกำไรที่ดิน

การกว้านซื้อที่ดินเป็นจำนวนมากกักตุนไว้โดยไม่ทำการพัฒนาให้ที่ดินนั้นมีมูลค่าเพิ่มขึ้นมา แล้วปล่อยขายออกไปในช่วงที่ที่ดินมีราคาดี ถือว่าเป็นการเก็งกำไรที่ดินที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อันใดในทางเศรษฐกิจ บางครั้งก็เป็นการกว้านซื้อที่ดินในบริเวณที่จะมีถนนสายใหม่ตัดผ่านหรือจะมีการก่อสร้างศูนย์ราชการเมืองใหม่แถบนั้น โดยอาศัยข้อมูลภายในจากบุคคล

ใกล้ขีดในวงราชการที่มีอำนาจในการกำหนดทิศทางเป้าหมายการดำเนินงาน การเก็งกำไรจากการค้าที่ดินโดยการขายในราคาที่สูงขึ้นเรื่อยๆ ในแต่ละทอด ย่อมทำให้ราคาที่ดินนั้นสูงขึ้นจนเกินจริง และทำให้ต้นทุนในการพัฒนาเมืองสูงขึ้นด้วย

### (3) การปั่นราคาที่ดิน<sup>11</sup>

คือ การสร้างอุปสงค์เทียม (False Demand) คือ ไม่มีความต้องการในที่ดินหรือในอสังหาริมทรัพย์นั้นอย่างจริงจัง หรือไม่มีความต้องการที่แท้จริง แต่มีการสร้างข่าวว่ามีความต้องการสูง ทำให้ผู้ไม่ทราบข้อเท็จจริงหลงเชื่อเข้าซื้อต่อหรือกว้านซื้อต่อในราคาที่สูงขึ้น แล้วเสนอขายที่ดินนั้นในราคาที่สูงขึ้นไปอีก หากมีผู้หลงเชื่อซื้อในทอดต่อไปก็จะทำให้ราคาที่สูงขึ้นไปอีก ในบางครั้งนักลงทุนเพื่อเก็งกำไรเหล่านี้อาจจะใช้วิธีการทำสัญญาซื้อขายในระหว่างกันเอง โดยการสร้างราคาขายสูง ๆ แต่ไม่มีการซื้อขายกันจริง ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้นจนผิดปกติ

กล่าวโดยสรุป สาเหตุที่ทำให้ราคาที่ดินในเมืองสูงขึ้นจนผิดปกติ นอกจากการกว้านซื้อที่ดิน การเก็งกำไรที่ดิน การปั่นราคาที่ดิน การขยายตัวของธุรกิจการก่อสร้างอาคารสำนักงาน อาคารพักอาศัยแล้ว ยังมีเหตุปัจจัยอีกหลายประการ เช่น มีชาวต่างชาติเข้ามาลงทุนในไทยเพิ่มมากขึ้น การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม ภาวะเงินเฟ้อ และประการสำคัญคือ การที่ดินมีอยู่อย่างจำกัด แต่ความต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดินมีเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เมื่ออุปสงค์มีมากกว่าอุปทานแล้ว ย่อมทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และอาจมีผลกระทบให้การพัฒนาเมืองหยุดชะงักไปได้ เนื่องจากมีต้นทุนในการพัฒนาที่สูงเกินไป

<sup>11</sup> สมศรี นิ่มเขียน, "มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมราคาที่ดินไม่ให้สูงขึ้นผิดปกติ," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 98.

2. ปัญหาความไม่ชัดเจนในการกำหนดบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบการดำเนินงานบริหารงานที่ดิน

การกำหนดแนวนโยบายที่ดินนับเป็นเรื่องที่สำคัญ แต่เรื่องที่สำคัญยิ่งกว่า ก็คือ การประสานงานของหน่วยงานราชการที่มีอำนาจหน้าที่บริหารงานที่ดิน ซึ่งมีประมาณทั้งสิ้น 33 หน่วยงาน ซึ่งอาจจะแยกหน้าที่และความรับผิดชอบตามลักษณะงานได้ 5 ประเภท คือ <sup>12</sup>

1. งานเกี่ยวกับนโยบายที่ดิน
2. งานเกี่ยวกับการจัดที่ดิน
3. งานเกี่ยวกับการสำรวจ จำแนก อนุรักษ์ ฟื้นฟูบำรุงดินและที่ดิน
4. งานเกี่ยวกับการก่อสร้างสาธารณูปการ
5. งานเกี่ยวกับสิทธิและกรรมสิทธิ์ที่ดิน

หน่วยงานราชการที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารที่ดินของประเทศไทยมีดังนี้

1. กรมพัฒนาที่ดิน
2. กรมที่ดิน
3. กรมประชาสัมพันธ์
4. กรมป่าไม้
5. กรมส่งเสริมสหกรณ์
6. กรมทรัพยากรธรณี
7. กรมชลประทาน
8. กรมทางหลวง

<sup>12</sup> ประทีภ์ สิมะพิชัยเศรษฐ, "นโยบายที่ดิน," (เอกสารการวิจัยตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรร่วมกับเอกชน (ปรอ.) รุ่นที่ 2 วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2533), หน้า 81 - 83.

9. กรมการผังเมือง
10. จังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่น
11. หน่วยงานราชการทหาร
12. กรมศิลปากร
13. กรมการศาสนาและวัด
14. กรมธนารักษ์
15. สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์
16. องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้
17. กรมประมง
18. การรถไฟแห่งประเทศไทย
19. กรมเจ้าท่า
20. กรมการbinพาณิชย์
21. สำนักงานพลังงานแห่งชาติ
22. การไฟฟ้าฝ่ายผลิต
23. สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท
24. กรมการชาวเขา
25. กรมการและอนุกรมการจำแนกที่ดิน
26. กรมการจัดที่ดินแห่งชาติ
27. กรมการเร่งรัดจัดที่ดินและกรมการส่วนจังหวัด
28. การเคหะแห่งชาติ
29. องค์การสวนยาง
30. สภาคมหทารผ่านศึก
31. คณะอนุกรมการอนุรักษ์ลุ่มน้ำ
32. คณะกรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
33. คณะกรมการปฏิรูปที่ดินแห่งชาติ (สปก.)



การที่มีจำนวนหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการบริหารงานที่ดินมากถึง 33 แห่ง ย่อมทำให้การดำเนินงานของหน่วยงานราชการด้วยกันเอง หรือการดำเนินงานของภาคเอกชน ประสบความยุ่งยากและมีอุปสรรคกับการติดต่อกับหน่วยงานเหล่านี้ เนื่องจากอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานทั้ง 33 แห่งนี้ มีความซ้ำซ้อนกัน จนบางครั้งก็หาหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในเรื่องที่ต้องการจะติดต่อไม่ได้ เพราะแนวนโยบายของภาครัฐเขียนขึ้นมาอย่างกว้าง ๆ ลอย ๆ ไม่ได้ให้อำนาจหน้าที่โดยเฉพาะเจาะจงแก่หน่วยงานใด จากการที่มีหน่วยงานบริหารงานที่ดินมากถึง 33 แห่งนี้ ก็นับเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การพัฒนาเมืองของไทยประสบปัญหาอยู่ตลอดเวลา

### 3. ปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และผลกระทบทางด้านสังคมจิตวิทยา

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 35 ได้วางหลักไว้ว่า สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ย่อมได้รับการรับรองคุ้มครองตามกฎหมาย การจำกัดสิทธิที่กฎหมายให้ความคุ้มครอง ก็ย่อมต้องอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายมารองรับเช่นกัน

เมื่อรัฐมีนโยบายในการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน หรือการพัฒนาเพื่อประโยชน์สาธารณะอื่น ๆ ในบางครั้งรัฐก็มีความจำเป็นที่จะต้องก้าวล่วงไปกระทบถึงสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล เช่นว่านั้น แต่การกระทำของรัฐก็ต้องเลือกใช้วิธีการที่ทำให้ประชาชนเดือดร้อนน้อยที่สุด และต้องหาทางชดเชยเยียวยาความเสียหายนั้นให้แก่ประชาชนอย่างเป็นธรรมและเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม การที่รัฐจะเวนคืนที่ดินแปลงใด ถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามนัยแห่งรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงต้องมีกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยเฉพาะอีกฉบับหนึ่ง วางหลักเกณฑ์ในการเวนคืนไว้

#### ขอบเขตของการเวนคืน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2524 มาตรา 36 ได้บัญญัติขอบเขตของการเวนคืนไว้ 8 กรณี ดังต่อไปนี้คือ

1. เวณคืนเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค
2. เพื่อการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ
3. เพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ
4. เพื่อการผังเมือง
5. เพื่อการพัฒนาการเกษตร
6. เพื่อการอุตสาหกรรม
7. เพื่อการปฏิรูปที่ดิน
8. เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

การกำหนดขอบเขตของการเวนคืนไว้เพียง 8 ประการนั้น ก็เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลใด ๆ มิให้ถูกริดรอนได้โดยง่ายจากภาครัฐ นอกจากนั้นแล้วขอบเขตหรือวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ก็ต้องตีความอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น เพราะ "เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น" มีความหมายกว้างมาก ถ้าเราไม่กำหนดขอบเขตให้แน่นอนแล้ว การเวนคืนที่ไม่เข้าข้อ 1 - 7 ประการข้างต้น ก็จะกลายเป็นการเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะไปเสียสิ้น เป็นผลให้รัฐสามารถทำการเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ได้โดยง่าย เพียงแต่อ้างว่าทำเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น ในกรณีนี้ศาลฎีกาได้เคยวินิจฉัยไว้ว่า การเวนคืนเพื่อกิจการฆ่าสัตว์เพื่อจำหน่ายเป็นการค้า มิใช่กิจการอันเป็นสาธารณูปโภค ทั้งโรงงานฆ่าสัตว์เป็นกิจการของบริษัทเอกชน การเวนคืนดังกล่าวมาเพื่อประโยชน์ของเอกชน ไม่ใช่เพื่อผลประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น<sup>13</sup>

<sup>13</sup> คำพิพากษาศาลฎีกา ประจำพุทธศักราช 2517 (กรุงเทพมหานคร : เนติบัณฑิตยสภา, 2517), หน้า 1673.

### หลักเกณฑ์ในการเวนคืน

1. ต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจในการเวนคืนไว้ กล่าวคือ เมื่อจะทำการเวนคืนที่ดินหรือสิ่งหาริมทรัพย์ใด ต้องมีกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยเฉพาะฉบับหนึ่งวางหลักเกณฑ์ในการเวนคืนไว้ นอกจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นอกจากนั้นแล้วยังมีกรณีของการเวนคืนตามกฎหมายอื่น ๆ ที่บัญญัติไว้เป็นพิเศษ เช่น การเวนคืนเพื่อสร้าง ขยายทางหลวง ตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางพิเศษ เช่น โครงการระบบทางด่วน โครงการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน โครงการทางด่วนยกระดับ ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 เรื่อง การจัดตั้งการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ยังมีกรณีของการเวนคืนตามกฎหมายอื่น ๆ อีกหลายฉบับที่บัญญัติให้นำหลักเกณฑ์ในเรื่องการเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาใช้โดยตรง เว้นแต่กฎหมายนั้น ๆ บัญญัติไว้โดยเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 36 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2525 มาตรา 43 พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 32 ฯลฯ

2. ต้องใช้ค่าทดแทนการเวนคืน ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ไม่ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า "ค่าทดแทน" ไว้ แต่ก็อาจสรุปได้ว่า หมายถึง เงินที่รัฐจ่ายเพื่อเป็นการชดเชยแก่เจ้าของที่ดิน เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ใดหรือผู้มั่งคั่งในอสังหาริมทรัพย์ตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อเป็นการชดเชยค่าเสียหายที่เกิดจากการเวนคืนนั้น

นอกจากที่กล่าวมาข้างต้น การกำหนดค่าทดแทนหากไม่มีกฎหมายฉบับใดบัญญัติไว้เป็นพิเศษแล้ว พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 21 ให้กำหนดค่าทดแทนโดยคำนึงถึง

(1) ราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่<sup>๑</sup>เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา<sup>๒</sup>ที่ออกตาม มาตรา 6



- (2) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การ  
เสียภาษีบำรุงท้องที่
- (3) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียน  
สิทธิและนิติกรรม
- (4) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ
- (5) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

การกำหนดเงินค่าทดแทนโดยให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ข้อ (1) - (5) ข้างต้น  
มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม ถ้าหากเจ้าของหรือผู้ครอบ  
ครองอสังหาริมทรัพย์นั้น ได้ทำการค้าขายหรือใช้สถานที่ที่ถูกเวนคืนเป็นสำนักงานด้วย หาก  
บุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายจากการถูกเวนคืน ก็จะได้รับเงินค่าทดแทนความเสียหายใน  
ส่วนนี้ด้วยเช่นกัน

#### ผลของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

เมื่อพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีผลบังคับใช้แล้ว กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่  
ถูกเวนคืนนั้นตกเป็นของรัฐ และกลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่ง  
และพาณิชย์ มาตรา 1304 ทั้งนี้ โดยไม่ต้องไปทำการโอนทางทะเบียนกันอีก แต่เจ้าหน้าที่  
ของรัฐจะเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นได้ ก็ต่อเมื่อได้ใช้หรือวางเงินค่าทดแทนแล้วสิทธิต่าง ๆ  
ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินที่ถูกเวนคืนย่อมสิ้นสุดลงแม้จะเป็นสิทธิที่ได้จดทะเบียนไว้ก็ตาม เจ้าของที่ดิน  
หรืออสังหาริมทรัพย์ใดจะนำสิทธิที่ว่ามีมาอ้างยันกับเจ้าหน้าที่ไม่ได้ มีข้อสังเกตอีกประการหนึ่ง  
ก็คือ หากมีการตราพระราชกฤษฎีกาที่กำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนไว้ก่อน ที่ดินนั้นยังไม่ตกเป็น  
ของรัฐโดยทันที เมื่อมีพระราชบัญญัติเวนคืนออกมาภายหลัง ที่ดินนั้นจึงตกเป็นของรัฐนับตั้งแต่นั้น  
วันที่ได้ออกพระราชบัญญัติเวนคืน



### ผลกระทบด้านสังคมจิตวิทยา

ไม่ว่ามนุษย์ชาติภาษาใด ย่อมมีความรู้สึกผูกพันกับถิ่นที่อยู่ของตนเอง เมื่อจะต้องถูกโยกย้ายจากที่อยู่โดยไม่มีสมัครใจ ก็จะมีความรู้สึกต่อต้านไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลง ดังกล่าว แต่ในบางครั้งเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ประชาชนส่วนน้อยก็ต้องยอมรับกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

เมื่อรัฐมีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินในบริเวณใดเพื่อประโยชน์สาธารณะ รัฐก็อาจทำการเวนคืนพื้นที่บริเวณนั้นได้ โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 หรือกฎหมายที่บัญญัติไว้เป็นพิเศษ

การเวนคืนเมื่อได้มีขึ้นในท้องที่ใด ย่อมส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งทางด้านบวกและลบต่อผู้เกี่ยวข้องไม่มากนักขอ ทั้งเจ้าของที่ดินผู้ถูกเวนคืนที่ดิน เจ้าของที่ดินข้างเคียง นักเก็งกำไร นอกจากนี้แล้วยังมีผลไปถึงวิถีชีวิตความเป็นอยู่ สังคม ของผู้คนในแถบนั้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

### ผลกระทบทางด้านจิตใจ

เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนที่ดินนั้น บางรายก็อยู่อาศัยในถิ่นนั้นมานานจนเกิดความรู้สึกผูกพันกับบริเวณนั้นและไม่อยากโยกย้ายไปที่ใด บางรายก็ได้รับที่ดินเป็นมรดกตกทอดมาจากบรรพบุรุษ บางรายก็มีชีวิตอดออมจนกว่าจะได้ที่ดินนั้นมา เมื่อต้องย้ายจากที่อยู่โดยถูกบังคับก็ต้องรู้สึกต่อต้าน ไม่พอใจเป็นธรรมดา ไม่ว่าด้วยเหตุเพราะเหตุไม่อยากจะโยกย้ายเพราะอยู่ที่เดิมมานาน การเดินทางไปมาระหว่างที่ทำงานกับบ้านสะดวก เมื่อไปอยู่ในที่ใหม่แล้วต้องเดินทางไกลกว่าเดิม หรือว่าความเคยชิน คนเคยกับถิ่นนั้น ไม่ว่าจะเพื่อนบ้านที่เคยพึ่งพาอาศัยกัน บางรายอาจมีบ้านริมน้ำ เมื่อถูกเวนคืนเพื่อสร้างสะพาน ก็ต้องย้ายไปซึ่งอาจจะไม่ได้อยู่ริมน้ำเหมือนเดิม เพราะที่ริมน้ำมีราคาแพง

### ผลกระทบจากการได้รับค่าทดแทนไม่เป็นธรรม

ค่าทดแทนที่ได้รับเมื่อถูกเวนคืน เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับค่าชดเชย ค่าปลูกสร้างบ้านหลังใหม่ ค่าซื้อบ้านหลังใหม่ และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับจิตใจแล้วจะไม่คุ้มกัน เพราะเจ้าของที่ดินมักจะได้รับค่าทดแทนในอัตราที่ต่ำกว่าราคาที่เป็นจริง แต่ในส่วนนี้หากเจ้าของที่ดินไม่พอใจค่าทดแทนที่ได้รับ ก็สามารถอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกา หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนี้ได้ ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่ หากรัฐมนตรีวินิจฉัยมาแล้วไม่พอใจคำวินิจฉัยนั้น ก็ต้องนำเรื่องฟ้องต่อศาลภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยจากรัฐมนตรี จะเห็นได้ว่าการเวนคืนนอกจากผู้ถูกเวนคืนจะต้องย้ายที่อยู่อาศัยแล้ว ยังอาจต้องเสียเวลาขึ้นศาลอีกเมื่อไม่พอใจเงินค่าทดแทนที่ได้รับ

### ผลกระทบจากการที่ต้องเปลี่ยนอาชีพ

ผู้ถูกเวนคืนบางรายอาจประกอบอาชีพทำสวนทำไร่ เมื่อถูกเวนคืนที่นาที่สวนไปก็ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ส่งผลให้ต้องเปลี่ยนไปประกอบอาชีพอื่น ซึ่งอาจจะไม่มีความชำนาญมาก่อน บางรายไม่รู้จักเก็บออมเงินค่าทดแทนที่ได้มา เงินก็หมดลงอย่างรวดเร็ว จนต้องไปกู้ยืมเงินเพื่อนมาใช้สอย และท้ายสุดเมื่อหมดทางทำมาหากิน อาจกลายเป็นอาชญากรและสร้างภาระแก่สังคมในที่สุด

กล่าวโดยสรุป การพัฒนาในเขตเมืองที่ขยายตัวไปโดยขาดการควบคุมจากรัฐมีอุปสรรคมากมาย ทั้งจากสภาพการขยายตัวของเมืองที่กระจายไปโดยรอบ เมื่อรัฐเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ในบริเวณใด ก็จะมีการต่อต้านจากประชาชนที่ได้รับผลกระทบดังกล่าว เพราะต้องโยกย้ายจากถิ่นเดิม การได้รับค่าทดแทนที่ต่ำกว่าความเป็นจริง แนวทางใหม่ในการพัฒนาเมืองที่มีปัญหาการขาดแคลนระบบโครงสร้างพื้นฐาน การปรับปรุงพื้นที่ในชุมชนเมืองที่มีความหนาแน่น โดยประชาชนไม่ต้องโยกย้ายไปหาที่อยู่ใหม่ ก็คือ "การจัดรูปที่ดิน" ซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งในการช่วยแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นในเมืองให้บรรเทาลงได้

## การนำวิธีการจัดรูปที่ดินมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาในการพัฒนาเมือง

### 1. หลักการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมือง

การจัดรูปที่ดินในเมือง (Land Readjustment) เป็นโครงการพัฒนาพื้นที่ในเมือง (Urban Land) ที่มีความหนาแน่น มีปัญหาในการจัดบริการระบบโครงสร้างพื้นฐานและสภาพแวดล้อม โดยทำการรวบรวมที่ดินจากเจ้าของที่ดินในพื้นที่โครงการมาจัดรูปที่ดินใหม่ โดยการปรับเปลี่ยนรูปร่างและลักษณะของที่ดิน พร้อมทั้งทำการพัฒนาระบบบริการพื้นฐานของชุมชนให้ดีขึ้น โดยเจ้าของที่ดินจะจัดสรรที่ดินส่วนหนึ่งเป็นที่ดินกองกลาง เพื่อจัดสร้างบริการพื้นฐาน เช่น ถนน สวนสาธารณะ ทางระบายน้ำ ระบบไฟฟ้า ระบบประปา และที่ดินอีกส่วนหนึ่งจะจัดสรรไว้สำหรับจัดหาผลประโยชน์โดยการจำหน่ายที่ดินแก่เอกชนอื่น ๆ หรือนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเงินรายได้จากการจำหน่ายที่ดินนี้ จะนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างถนน และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ในการดำเนินโครงการต่อไป เมื่อก่อสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐานเสร็จแล้ว จะแบ่งแปลงที่ดินโดยจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินใหม่ ให้ที่ดินทุกแปลงมีถนนตัดผ่าน โดยจะคงสภาพและเงื่อนไขใกล้เคียงของเดิมเพื่อไม่ให้เกิดการได้เปรียบและเสียเปรียบขึ้น แม้ที่ดินแปลงใหม่จะมีขนาดเล็กกว่าเดิมอันเนื่องมาจากเจ้าของที่ดินได้จัดสรรที่ดินบางส่วนเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่มูลค่าของที่ดินจะเพิ่มสูงขึ้นอันเป็นผลมาจากการจัดรูปที่ดินนั้น

### 2. วิธีดำเนินการจัดรูปที่ดิน

ขั้นตอนในการดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง มีขั้นตอนดำเนินงานเบื้องต้น

ดังนี้

1. กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการดำเนินงาน
2. ประกาศชักชวนเจ้าของที่ดินให้เข้าร่วมในโครงการและสำรวจความเห็นของเจ้าของที่ดิน
3. ทำการสำรวจทางกายภาพพื้นที่โครงการ เช่น จำนวนเจ้าของที่ดินที่อยู่ในพื้นที่โครงการ จำนวนพื้นที่ที่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน ของรัฐ องค์กรหรือมูลนิธิต่าง ๆ



มูลค่าที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ การให้บริการระบบสาธารณูปโภคในพื้นที่และสภาพพื้นที่

4. เจ้าของที่ดินให้ความเห็นชอบกับโครงการจัดรูปที่ดินและทำสัญญาเข้าร่วมในโครงการ
5. จัดตั้งองค์กรนิติบุคคลขึ้นเพื่อควบคุมโครงการ (ซึ่งอาจจะประกอบไปด้วยผู้แทนกลุ่มเจ้าของที่ดินหรือผู้แทนสถาบันการเงินที่สนับสนุนโครงการ)
6. นักลงทุนจากภาคเอกชนทำสัญญาในการพัฒนาพื้นที่โครงการ
7. ทำการจัดรูปที่ดินแปลงใหม่
8. ก่อสร้างและจัดบริการโครงสร้างพื้นฐาน
9. ออกโฉนดที่ดินใหม่
10. จำหน่ายที่ดินที่สำรองไว้เพื่อจัดหาผลประโยชน์ เพื่อนำเงินนั้นมาเป็นค่าใช้จ่ายในโครงการ
11. จัดตั้งองค์การบริหารให้เป็นไปตามโครงการ

### 3. ประโยชน์ของการจัดรูปที่ดิน

การจัดรูปที่ดินก่อให้เกิดประโยชน์แก่ 3 ฝ่าย คือ ภาคเอกชน ภาครัฐและเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม

#### ประโยชน์ต่อภาคเอกชนผู้เป็นเจ้าของที่ดิน

1. เจ้าของที่ดินยังสามารถอาศัยอยู่ในพื้นที่เดิมต่อไปได้ โดยไม่ต้องโยกย้ายไปก่อน
2. สามารถพัฒนาที่ดินตามอดีให้มีทางออกสู่ถนนสายหลักได้ และได้รับการสาธารณูปโภค อันได้แก่ บริการสาธารณูปโภคที่ดีได้มาตรฐาน
3. เจ้าของที่ดินทุกคนได้รับประโยชน์โดยเท่าเทียมกันและยุติธรรม หลังจากการพัฒนาแล้ว ราคาที่ดินในโครงการมีราคาสูงขึ้นในสัดส่วนใกล้เคียงกัน
4. สภาพแวดล้อมของที่อยู่อาศัยและชุมชนใหม่ดีขึ้น
5. ช่วยแก้ปัญหาหนี้สินของบ้านหรือที่ดินเพื่อเก็งกำไร



### ประโยชน์ต่อภาครัฐ

1. ประหยัดงบประมาณในการลงทุนจัดสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐาน โดยรัฐไม่ต้องใช้งบประมาณเพื่อการนี้เป็นจำนวนมาก
2. ทำให้การบริการสาธารณสุขปฐมภูมิและสาธารณสุขการมีประสิทธิภาพสูงขึ้นและจัดบริการได้อย่างเพียงพอแก่ประชาชนในโครงการ
3. ลดปัญหาในการดำเนินงานซ้ำซ้อนในการจัดบริการระบบโครงสร้างพื้นฐานของหน่วยงานต่าง ๆ
4. ช่วยแก้ปัญหาการจราจร เพราะมีพื้นที่ถนนขนาดมาตรฐานเพิ่มขึ้นอย่างเป็นระบบและจัดให้มีพื้นที่จอดรถสาธารณะได้เพิ่มขึ้น
5. ช่วยแก้ปัญหาน้ำท่วมและการระบายน้ำ เพราะได้สร้างระบบระบายน้ำและระบบบำบัดน้ำเสียในโครงการ
6. ทำให้เกิดการพัฒนากว้างขวางในเมืองและลดการขยายตัวของเมืองตามแนวถนนสายหลัก

### ประโยชน์ต่อส่วนรวม

1. ช่วยที่บ้านเมืองเป็นระเบียบ มีสภาพแวดล้อมที่ดี และประชาชนมีคุณภาพชีวิตดีขึ้น
2. ทำให้เกิดการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพและลดการขยายตัวตามแนวสองข้างถนนสายหลัก
3. ทำให้มีพื้นที่ว่างในเมือง ได้แก่ พื้นที่เพื่อการนันทนาการ สวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น

4. ข้อเปรียบเทียบระหว่างการเวนคืนที่ดินกับการจัดรูปที่ดิน

การเวนคืนที่ดิน	การจัดรูปที่ดิน
<p>1. เมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขึ้นเพื่อเวนคืนที่ดินในพื้นที่ใดแล้ว โดยผลของกฎหมายฉบับนี้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นในสังคม กล่าวคือ จะมีทั้งผู้ที่เสียประโยชน์และผู้ที่ได้รับประโยชน์ควบคู่กันไป โดยที่ผู้ที่ถูกเวนคืนที่ดินทั้งหมดจะเป็นผู้เสียผลประโยชน์ ส่วนผู้ที่ถูกเวนคืนเล็กน้อยหรือเพียงบางส่วน จะเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการที่ราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้น (เช่น ในกรณีการเวนคืนเพื่อสร้างถนน ผู้เป็นเจ้าของที่ดินนั้นถูกเวนคืนเพื่อสร้างถนน ไม่ได้รับประโยชน์อันใดเลยจากการตัดถนนสายนี้ นอกจากเงินค่าทดแทนที่รัฐจ่ายให้ แต่ผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดินซึ่งตั้งอยู่สองฟากถนน กลับได้รับประโยชน์มากมายจากการที่ราคาที่ดินของตนเพิ่มสูงขึ้น)</p>	<p>1. ในโครงการจัดรูปที่ดิน เจ้าของที่ดินในพื้นที่โครงการ จะได้รับประโยชน์จากการที่ราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้นอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการได้เปรียบเสียเปรียบกันเกิดขึ้นในระหว่างผู้ที่เข้าร่วมโครงการด้วยกัน</p>

การเวนคืนที่ดิน	การจัดรูปที่ดิน
<p>2. รูปแปลงที่ดินภายหลังจากถูกเวนคืน (เช่น จากการตัดถนน) ที่ดินที่เหลือบางส่วนจะเป็นที่ดินผืนเล็กผืนน้อย ไม่มีคุณค่าทางเศรษฐศาสตร์และไม่มีประโยชน์ต่อการพัฒนา</p>	<p>2. สภาพแปลงที่ดินหลังจากการพัฒนาจะมีรูปแปลงที่ดินที่เหมาะสมต่อการพัฒนาและง่ายต่อการเข้าถึง</p>
<p>3. เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนต้องย้ายออกพื้นที่</p>	<p>3. ผู้เป็นเจ้าของที่ดินในโครงการจัดรูปที่ดินทุกคนสามารถอาศัยอยู่ในที่ดินของตนต่อไปได้ตามเดิม โดยไม่ต้องโยกย้ายไปอาศัยในพื้นที่อื่น</p>
<p>4. ในการเวนคืน เจ้าของที่ดินบางคนต้องสละที่ดินของตนทั้งหมดเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ก็มีเจ้าของที่ดินบางส่วนได้รับประโยชน์โดยที่ไม่ต้องสละที่ดินของตนเอง</p>	<p>4. เจ้าของที่ดินต้องสละที่ดินบางส่วนของตนในสัดส่วนที่เหมาะสมเพื่อจัดสร้างระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการและเพื่อจัดหารายได้เข้าโครงการ</p>
<p>5. ก่อให้เกิดการเก็งกำไรที่ดินอย่างกว้างขวาง</p>	<p>5. ช่วยลดปัญหาการเก็งกำไรที่ดินได้</p>
<p>6. รัฐต้องสูญเสียงบประมาณจำนวนมากในการเวนคืน ทั้งจากการจ่ายค่าทดแทนในอาคารที่ดิน และยังคงต้องเสียค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างระบบ</p>	<p>6. ช่วยประหยัดงบประมาณของรัฐ เพราะรัฐไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเวนคืนที่ดินและอาคารบางส่วน รวมทั้งช่วยประหยัดงบประมาณในการ</p>



การเวนคืนที่ดิน	การจัดรูปที่ดิน
<p>บริการสาธารณะต่าง ๆ ด้วย</p>	<p>ก่อสร้างบริการสาธารณะ เพราะงบประมาณในการจัดสร้างบางส่วนได้มาจากการขายที่ดินที่กันไว้เพื่อขายเพื่อจัดหารายได้มาดำเนินโครงการ</p>
<p>7. มีผลกระทบต่อสภาพจิตใจของประชาชนในพื้นที่ เพราะต้องโยกย้ายไปจากแหล่งที่คุ้นเคย ทั้ง ๆ ที่ยังผูกพันกับที่อยู่เดิม</p>	<p>7. ไม่มีผลกระทบต่อจิตใจของประชาชน แต่ประชาชนจะมีสภาพจิตใจที่ดีขึ้น เพราะได้อยู่อาศัยในสภาพแวดล้อมที่ดีกว่าเดิม</p>

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย