



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ความเจริญก้าวหน้าในภาคเศรษฐกิจของประเทศในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ส่งผลให้ชุมชนเมืองต่าง ๆ ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทั้งเมืองหลวงอย่างกรุงเทพมหานคร หรือเมืองหลักในภูมิภาค อย่างเช่น เชียงใหม่ หาดใหญ่ นครราชสีมา เป็นต้น

การที่เมืองขยายตัวอย่างรวดเร็วจนยากที่ภาครัฐจะตามไปควบคุมดูแลได้อย่างทั่วถึง เป็นผลให้ลักษณะการเติบโตและการพัฒนาของเมืองเป็นไปโดยไร้ทิศทางและขาดการวางแผนที่ดี เมืองมักจะขยายตัวไปตามแนวถนนสายหลัก การก่อสร้างบ้านเรือนของประชาชนก็เป็นไปอย่างไม่มีระเบียบ ระบบโครงข่ายถนนไม่ได้มาตรฐาน ในบางพื้นที่ที่ไม่มีถนนตัดผ่าน ก็ทำให้บริเวณนั้นกลายเป็นพื้นที่ตาบอดใจกลางเมือง

ด้วยเหตุที่เมืองเป็นศูนย์กลางของความเจริญและการพัฒนา กล่าวคือ นอกจากจะเป็นศูนย์กลางด้านการอุตสาหกรรม การพาณิชย์กรรม การบริการและการศึกษาแล้ว เมืองยังเป็นแหล่งการจ้างงานที่สำคัญอีกด้วย และการที่เมืองเป็นศูนย์กลางของกิจกรรมในแทบจะทุก ๆ ด้าน ย่อมเป็นสิ่งชักจูงใจให้ประชากรจากทั้งในเขตชนบทและเขตชานเมืองอพยพเข้ามาแสวงหาโอกาสในการประกอบอาชีพและเข้ามาศึกษาในเมืองมากขึ้น จึงทำให้พื้นที่เมืองที่มีอยู่อย่างจำกัดไม่มีศักยภาพเพียงพอที่รองรับประชากรที่เพิ่มปริมาณขึ้นอย่างรวดเร็วได้ทัน ส่งผลให้เมืองแออัดคับคั่งไปด้วยผู้คนและก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมามากมาย อาทิ ปัญหาการจราจร ปัญหาการขาดแคลนระบบโครงสร้างพื้นฐาน ปัญหาสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ประการสำคัญกลุ่มประชากรที่อพยพเข้ามาทำงานในเมือง มักจะเป็นแรงงานจากภาคเกษตรกรรม ฉะนั้นงานที่ทำมักเป็นงานที่ใช้แรงงานมีรายได้น้อย จึงทำให้ไม่มีขีดความสามารถเพียงพอที่จะจัดหาที่อยู่อาศัยที่ดีได้ กลุ่มคนเหล่านี้จึงสร้างที่พักอยู่ในบริเวณใต้สะพาน หรือบุกรุกเข้าไปปลูกบ้านในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ด้วยเหตุดังกล่าวจึงก่อให้เกิดปัญหาชุมชนแออัดกระจายไปทั่วกรุงเทพ

มหานครหรือเมืองอื่น ๆ ที่กำลังเจริญเติบโต นอกจากนั้นแล้วการใช้ที่ดินในเมืองมีแนวโน้มที่ก่อให้เกิดปัญหาการใช้ที่ดินผิดประเภทมากขึ้น อาทิ การที่อุตสาหกรรมบางประเภทเข้าไปตั้งในพื้นที่ที่กำหนดไว้ให้เป็นแหล่งพักอาศัย และการสร้างหมู่บ้านจัดสรรในพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับทำกาเกษตรกรรม เป็นต้น

ปัญหาการพัฒนาเมืองที่สำคัญก็คือ การที่ดินมีอยู่อย่างจำกัดแต่ความต้องการใช้ที่ดินมีเพิ่มขึ้นตามลำดับ การที่รัฐจะแก้ไข้ปัญหาของเมืองโดยการเวนคืนที่ดินมาเพื่อพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นั้น ไม่ใช่ทางออกที่ดีที่สุดในการแก้ปัญหาปัจจุบัน เนื่องจากรัฐจะต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก ทั้งยังสร้างความไม่เป็นธรรมในระหว่างผู้ที่ต้องโยกย้ายจากถิ่นที่อยู่ และผู้ที่ยังสามารถอาศัยอยู่ในพื้นที่เดิมของตนได้ รวมทั้งการได้รับเงินทดแทนจากการเวนคืนที่ไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ และภายหลังจากการเวนคืนแล้ว จะเหลือที่ดินเพียงเล็กน้อยไม่สามารถใช้ประโยชน์อะไรได้อีก

วิธีการหนึ่งในการพัฒนาการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพและช่วยบรรเทาปัญหาในการพัฒนาเมืองได้ก็คือ "การจัดรูปที่ดิน" (Land Readjustment) ซึ่งเป็นมาตรการทางผังเมืองที่ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาในพื้นที่ของตนเองและใช้พื้นที่ที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยการจัดขนาดพื้นที่ รูปทรงและตำแหน่งที่ตั้งใหม่ให้เหมาะสม เจ้าของที่ดินจะจัดสรรที่ดินส่วนหนึ่งไว้เพื่อพัฒนาระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการ และอีกส่วนหนึ่งจัดสรรไว้เพื่อนำไปจัดหาผลประโยชน์ เพื่อเป็นทุนในการดำเนินโครงการ ซึ่งวิธีการจัดรูปที่ดินนี้ ได้นำไปใช้จนประสบความสำเร็จมาแล้วในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐจีน ไต้หวัน และประเทศเกาหลีใต้

สำหรับประเทศไทยนั้น ได้นำวิธีการจัดรูปที่ดินมาใช้เป็นครั้งแรกในการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมเมื่อปี พ.ศ. 2512 ที่อำเภอบางระจัน จังหวัดสิงห์บุรี เพื่อให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานอย่างทั่วถึง เพื่อส่งเสริมภาคเกษตรกรรมของประเทศให้เจริญก้าวหน้า ส่งเสริมเกษตรกรให้มีรายได้เพิ่มขึ้น มีมาตรฐานในการครองชีพสูงขึ้น และได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ขึ้น เมื่อรัฐบาลมีนโยบายใน

การขยายงานจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้แพร่หลาย โดยโครงการนี้อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

สำหรับความก้าวหน้าของโครงการจัดรูปที่ดินในเมืองนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2535 อนุมัติให้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินในเมือง โดยให้สำนักผังเมืองเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบโครงการ และกระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินในเมืองขึ้น โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแนวทางในการพัฒนาระบบจัดรูปที่ดินในเมือง โดยในปัจจุบันได้มีการทดลองดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินขึ้นในบริเวณถนนพระราม 9 เขตห้วยขวาง ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักผังเมือง โครงการจัดรูปที่ดินบริเวณพื้นที่ด้านตะวันตกของโครงการเคหะชุมชนร่มเกล้า (ลาดกระบัง) โดยการเคหะแห่งชาติ และโครงการจัดรูปที่ดินบริเวณถนนพหลโยธิน-รัตนโกสินทร์สัมพันธ์ โดยกรุงเทพมหานคร

การจัดรูปที่ดินเป็นวิธีการพัฒนาเมืองแนวทางใหม่ที่จะทำให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดและเป็นเรื่องที่ค่อนข้างใหม่สำหรับประเทศไทย เพราะปัจจุบันการจัดรูปที่ดินยังไม่มีกฎหมายเฉพาะมารองรับ ดังนั้น ประเด็นปัญหาที่สำคัญก็คือรูปแบบของกฎหมายจัดรูปที่ดินในลักษณะใดที่จะมีส่วนส่งเสริมและชักจูงใจให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการจัดรูปที่ดิน ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงได้ศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับการดำเนินงานจัดรูปที่ดินโดยเอกชนในรูปแบบที่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนาเมืองของไทย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาวิวัฒนาการของเมืองและปัญหาที่เป็นข้อจำกัดของการพัฒนาเมืองในปัจจุบัน
- 2) เพื่อศึกษาแนวความคิด หลักการ และมาตรการทางกฎหมายในการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมืองของต่างประเทศ

3) เพื่อเสนอแนวทางและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมือง ซึ่งดำเนินงานโดยเอกชนในรูปแบบที่เหมาะสมและสอดคล้องกับการพัฒนาเมืองของไทย

สมมติฐานการวิจัย

ด้วยในปัจจุบันรัฐยังไม่มีแนวนโยบายและยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาเมืองที่ชัดเจน ส่งผลให้ชุมชนเมืองต่าง ๆ เจริญเติบโตอย่างรวดเร็วและเต็มไปด้วยปัญหาต่าง ๆ มากมาย ที่สำคัญที่สุดคือปัญหาการขาดแคลนระบบโครงสร้างพื้นฐาน การได้มาซึ่งที่ดินของภาครัฐมาจัดสร้างระบบบริการขั้นพื้นฐานดังกล่าว มักจะใช้วิธีการเวนคืนที่ดิน ซึ่งการเวนคืนที่ดินนี้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้ที่ต้องโยกย้ายจากที่ดินของตนเอง รวมทั้งการได้รับค่าทดแทนจากการเวนคืนไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม วิธีการหนึ่งที่จะช่วยบรรเทาปัญหาของชุมชนเมืองได้ ก็คือ การจัดรูปที่ดิน ซึ่งวิธีการนี้ได้นำไปใช้ในการแก้ไขปัญหาของเมืองจนประสบผลสำเร็จมาแล้วในต่างประเทศ และในขณะนี้ก็ได้มีการดำเนินการร่างกฎหมายจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองขึ้นแล้ว และในเรื่องของการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมืองโดยเอกชนก็เป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษาในประเด็นนี้ ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาถึงความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมือง และในเรื่องของการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมืองที่ดำเนินงานโดยเอกชน

วิธีดำเนินการวิจัย

วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษา ค้นคว้า รวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ เช่น จากเอกสารสัมมนาทางวิชาการเรื่องจัดรูปที่ดิน รวมทั้งบทความที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดินและการพัฒนาเมืองจากเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ประโยชน์ที่จะได้รับการวิจัย

- 1) ทำให้ทราบถึงปัญหาที่เป็นข้อจำกัดของการพัฒนาเมืองในปัจจุบัน
- 2) ทำให้ทราบถึงแนวความคิด หลักการ มาตรการทางกฎหมายของการจัดรูปที่ดิน
ในต่างประเทศ
- 3) เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน
เพื่อการพัฒนาเมืองที่ดำเนินงานโดยเอกชน



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย