

มาตรการทางกฎหมายในการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมืองโดยเอกชน



นางสาวศศิธร พงศ์พันธ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2538

ISBN 974-632-007-6

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

116๕51413

LEGAL MEASURE IN LAND READJUSTMENT FOR URBAN DEVELOPMENT

BY PRIVATE SECTOR

Miss Sasithorn Phongpanth

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

1995

ISBN 974-632-007-6

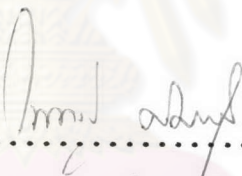
หัวข้อวิทยานิพนธ์ มาตรการทางกฎหมายในการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมืองโดยเอกชน
โดย นางสาวศศิธร พงศ์พันธ์
ภาควิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล





บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

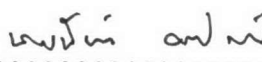

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร. สินติ กงสวรรค์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ไพฑูรย์ คงสมบูรณ์)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์มานพ พงศ์ทัต)


..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร. นพนันท์ ตาปานนท์)



ศศิธร พงศ์พันธุ์ : มาตรการทางกฎหมายในการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมืองโดยเอกชน
(LEGAL MEASURE IN LAND READJUSTMENT FOR URBAN DEVELOPMENT BY
PRIVATE SECTOR) อ.พี่รักษา : รศ.ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล, 139 หน้า.
ISBN 974-632-007-6

จากความเจริญก้าวหน้าในภาคเศรษฐกิจของประเทศในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ทำให้พื้นที่เมืองขยายตัวไปอย่างรวดเร็ว โดยภาครัฐนั้นยังไม่อาจที่จะควบคุมกำกับได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เนื่องมาจากการที่ยังไม่มีนโยบายในการพัฒนาเมืองที่ชัดเจน อีกทั้งกฎหมายที่มีอยู่นั้นก็ยังไม่สมบูรณ์และบางส่วนก็มีความซ้ำซ้อนกัน จากสาเหตุดังกล่าวส่งผลให้ชุมชนเมืองที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว นั้นเต็มไปด้วยปัญหาต่าง ๆ มากมาย และปัญหาที่สำคัญที่สุดก็คือ ปัญหาการขาดแคลนระบบโครงสร้างพื้นฐาน การได้มาซึ่งที่ดินของภาครัฐเพื่อจัดสร้างระบบบริการขั้นพื้นฐานดังกล่าวมักจะใช้วิธีการเวนคืนที่ดิน ซึ่งเป็นการก่อกวนให้แก่วิธีการในการจัดทางงบประมาณมาใช้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์และเจ้าของอสังหาริมทรัพย์เองก็มีความรู้สึกว่ายังไม่ได้รับการชดเชยที่เป็นธรรม

แนวทางหนึ่งที่ใช้ในการแก้ไขปัญหของชุมชนเมืองจนประสบผลสำเร็จมาแล้วในต่างประเทศ เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ญี่ปุ่น สาธารณรัฐจีนไต้หวันและเกาหลีใต้ คือ วิธีการจัดรูปที่ดิน ซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งในการพัฒนาเมือง โดยทำการรวบรวมที่ดินในพื้นที่โครงการมาปรับเปลี่ยนรูปร่างและลักษณะแปลงที่ดินใหม่ พร้อมทั้งทำการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานของชุมชนให้ดีขึ้น

ด้วยวิธีการจัดรูปที่ดินเป็นแนวทางในการพัฒนาเมืองที่ยึดหลักประชาธิปไตย ความเป็นธรรม การมีส่วนร่วมและหลักประกันให้เจ้าของที่ดินได้รับประโยชน์สูงสุด นอกจากนั้นยังเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่คุณภาพชีวิตของสมาชิกในชุมชน ปรับปรุงสภาวะแวดล้อม การวางแผนในด้านสาธารณูปโภค เพื่อให้เกิดประโยชน์ทางด้านผังเมืองและการจราจร ดังนั้นจุดมุ่งหมายของวิทยานิพนธ์นี้ก็คือ การเสนอมาตรการทางกฎหมายในการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมืองที่เอกชนร่วมกันดำเนินงานในรูปแบบขององค์กรนิติบุคคล ที่มีชื่อว่า นิติบุคคลจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมือง และได้เสนอมาตรการทางกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมชักจูงใจมากกว่าการควบคุมบังคับ เพื่อให้การจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมืองโดยภาคเอกชน ความเป็นไปได้ โดยอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวในการส่งเสริมเพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายนั้นได้รับความเป็นธรรมและประโยชน์สูงสุด

ภาควิชา นิติศาสตร์
สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2537

ลายมือชื่อนิติกร ศศิธร พงศ์พันธุ์
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

C370471 : MAJOR LAW

KEY WORD: LAW / LAND READJUSTMENT / PRIVATE SECTOR

SASITHORN PHONGPANTH : LEGAL MEASURE IN LAND READJUSTMENT FOR URBAN DEVELOPMENT BY PRIVATE SECTOR. THESIS ADVISOR :

ASSO.PROF. PRASIT KOVILAIKOOL, 139 pp. ISBN 974-632-007-6

As the result of the prosperity of Thailand economy during the recent years, urban areas of the country have rapidly expanded. Due to the lack of a clear policy in urban development and the incomplete and overlapping existing laws concerning urban development, the government authorities are not able to control such expansion efficiently. Accordingly, the urban areas which rapidly expand have a large number of problems. The most important problem is the lack of infrastructure. The acquisition of land by government authorities for construction of such infrastructure is usually performed by expropriation. Such expropriation imposes a duty on the government to procure enough money in the budget to reimbursement the owners of immovable properties. Further, the owners of immovable properties may experience an unfair reimbursement.

One of the methods, which has already applied in overseas countries such as Germany, Japan, Taiwan and South Korea, to solve problems of urban areas successfully is Land Readjustment. This is one of the measures in town development performed by collecting land into a designated project area, re-organising the allocation of land and improving the infrastructure system in that area.

Land Readjustment which is a measure based on federation, fairness, co-operation aims to provide securities to owners of land to obtain the greatest benefit and quality of life and to improve the environment and basic structure foundation for the purpose of town planning and transportation. The aim of this thesis is to propose legal measure in land readjustment for urban development by private sector. The private sector may operate the land readjustment by establishment of a juristic entity, namely Juristic Entity Engaging in Land Readjustment for Urban Development. Additionally, this thesis has proposed legal measure having supportive character. Such legal measure could be used to provide fairness to all related parties and to grant the possibility to idea of urban development by private sector.

ภาควิชา.....นิติศาสตร์

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์

ปีการศึกษา.....2537

ลายมือชื่อนิสิตร..... ศศิธร พงษ์พันธ์

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....



กิตติกรรมประกาศ

การที่ผู้เขียนไม่ได้ศึกษาในศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองมาโดยตรง และเพื่อ
ให้งานเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ได้ จึงต้องอาศัยคำแนะนำจาก
นักวิชาการและผู้มีประสบการณ์หลาย ๆ ท่านด้วยกัน

ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณท่าน รองศาสตราจารย์ประสิทธิ์ โขวิไลกุล เป็น
อย่างสูงที่ได้กรุณาสละเวลาว่างเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและแนะนำแนวทางการวิเคราะห์ปัญหาของ
วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นอย่างดียิ่งตลอดมา กราบขอบพระคุณ คุณภานุพันธ์ ชัยรัตน์ หัวหน้าสำนักงาน
ผังเมืองจังหวัดชลบุรี คุณสุดา ชัยรัตน์ หัวหน้าสำนักงานผังเมืองจังหวัดลำปาง สำหรับคำ
แนะนำและความช่วยเหลือในทุก ๆ ด้าน กราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ไพฑูรย์ คงสมบูรณ์
ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์มานพ พงศ์กิต อาจารย์ ดร.นพินทร์
ตาปานานนท์ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ที่ได้ให้คำแนะนำและแนวทางในเรื่องการจัดรูปที่ดินแก่
ผู้เขียน กราบขอบพระคุณคุณแม่ที่ได้ให้โอกาสในการศึกษาแก่นกสูงเสมอมา ขอคุณในน้ำใจและ
ความช่วยเหลือจากเพื่อน ๆ ทุกคน จนทำให้งานเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงด้วยดี

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ศศิธร พงศ์พันธ์

สารบัญ



หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ

บทที่

1 บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	3
สมมติฐานการวิจัย	4
วิธีดำเนินการวิจัย	4
ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย	5

2 บททั่วไป

แนวคิดของการจัดรูปที่ดิน	6
ความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดรูปที่ดิน	6
ประวัติความเป็นมาและวิวัฒนาการของการจัดรูปที่ดินในต่างประเทศ	9
1. การจัดรูปที่ดินในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน	9
2. การจัดรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่น	14
3. การจัดรูปที่ดินในประเทศสาธารณรัฐจีนไต้หวัน	18
ปัญหาและอุปสรรคของการจัดรูปที่ดินในต่างประเทศ	23
1. ปัญหาและอุปสรรคของการจัดรูปที่ดินในประเทศสหพันธ์ สาธารณรัฐเยอรมัน	23
2. ปัญหาและอุปสรรคของการจัดรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่น	23

3.	ปัญหาและอุปสรรคของการจัดรูปที่ดินในประเทศ	
	สาธารณรัฐจีนไต้หวัน	24
3	การพัฒนาเมืองด้วยวิธีการจัดรูปที่ดิน	
	วัตถุประสงค์ของการพัฒนาเมือง	27
	1. ความหมายของเมือง	27
	2. วิวัฒนาการของเมือง	31
	3. ปัญหาของเมือง	36
	4. นโยบายของรัฐในการพัฒนาเมือง	41
	ปัญหาการพัฒนาเมืองที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินในเมือง	58
	1. ปัญหาราคาที่ดินในเมือง	58
	2. ปัญหาความไม่ชัดเจนในการกำหนดบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงาน ที่รับผิดชอบภาคดำเนินการบริหารงานที่ดิน	61
	3. ปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และผลกระทบด้านสังคมจิตวิทยา	63
	การนำวิธีการจัดรูปที่ดินมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาในการพัฒนาเมือง	69
	1. หลักการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมือง	69
	2. วิธีดำเนินการจัดรูปที่ดิน	69
	3. ประโยชน์ของการจัดรูปที่ดิน	70
	4. ข้อเปรียบเทียบระหว่างการเวนคืนกับการจัดรูปที่ดิน	72
4	ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมืองและกรณีตัวอย่าง ของการจัดรูปที่ดินในประเทศไทย	
	การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	75
	1. รูปแบบของการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	75
	2. ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายของการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	86

การจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมืองและกรณีตัวอย่างของการจัดรูปที่ดิน เพื่อการพัฒนาเมือง	89
1. โครงการจัดรูปที่ดินในเมืองบริเวณถนนพระราม 9 เขตห้วยขวาง กรุงเทพมหานคร โดยสำนักผังเมือง	89
2. โครงการจัดรูปที่ดินในเมืองบริเวณพื้นที่ด้านตะวันตกของโครงการ เคหะชุมชนร่มเกล้า (ลาดกระบัง) โดยการเคหะแห่งชาติ	91
3. โครงการจัดรูปที่ดินในเมืองในเขตกรุงเทพมหานคร บริเวณโครงสร้างถนนพหลโยธิน-รัตนโกสินทร์สัมฤทธิ์ โดยกรุงเทพมหานคร	93
ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมือง	93
1. ปัญหากฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	96
2. ปัญหากฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน	98
5. มาตรการทางกฎหมายในการจัดรูปที่ดินโดยเอกชน	
ความสำคัญของการจัดรูปที่ดินโดยเอกชน	104
ความหมายของเอกชนที่เข้าร่วมในโครงการจัดรูปที่ดิน	106
รูปแบบขององค์กรนิติบุคคลในการจัดรูปที่ดิน	106
1. ลักษณะสำคัญขององค์กรวิสาหกิจเอกชน	107
2. รูปแบบของนิติบุคคลตามกฎหมายไทย	109
3. รูปแบบของนิติบุคคลที่เหมาะสมในการดำเนินงานจัดรูปที่ดิน	113
(ก) รูปแบบขององค์กรนิติบุคคลที่เหมาะสมในการดำเนินงาน จัดรูปที่ดินในกรณีที่ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะ	114
(ข) รูปแบบขององค์กรนิติบุคคลที่เหมาะสมในการดำเนินงาน จัดรูปที่ดิน	115

การส่งเสริมให้เอกชนเข้าร่วมในโครงการจัดรูปที่ดิน	116
1. ส่งเสริมให้รวมตัวกันเป็นองค์กรนิติบุคคล	117
2. ส่งเสริมให้มีอิสระในการดำเนินงานจัดรูปที่ดิน	118
3. ส่งเสริมให้องค์กรสามารถมีรายได้เลี้ยงตนเองได้	119
การจูงใจให้เอกชนเข้าร่วมในโครงการจัดรูปที่ดิน	120
มาตรการทางกฎหมายสนับสนุนการจัดรูปที่ดินโดยเอกชน	123
6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	131
รายการอ้างอิง	135
ประวัติผู้เขียน	139

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย