

2.1 ประวัติความเป็นมาของบ้านจัดสรรในประเทศไทย

ในช่วงระยะเวลาก่อนปี พ.ศ.2510 คำว่า "บ้านจัดสรร" ซึ่งนับเป็นคำสามัญที่รู้จักกันทั่วไปในปัจจุบันยังไม่เป็นที่คุ้นเคยของประชาชนในประเทศไทย เนื่องจากในช่วงเวลานั้นประชาชนมักจะสร้างบ้านกันเอง หรือใช้วิธีว่าจ้างผู้รับเหมาก่อสร้างให้เป็นผู้สร้างบ้านให้ การดำเนินการจัดสรรเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยเท่าที่ปรากฏอยู่ประปรายได้แก่ การจัดสรรที่ดินเปล่า นักจัดสรรที่ดินจะหาซื้อที่ดินแปลงใหญ่แถบชานเมืองจากเจ้าของที่ดินซึ่งมักเป็นเกษตรกรมาแบ่งเป็นแปลงย่อยเพื่อขายให้แก่ผู้ที่สนใจจะซื้อไว้สร้างบ้านเอง โดยที่นักจัดสรรที่ดินมิได้นำที่ดินนั้นมาพัฒนาก่อนการแบ่งขาย การขายที่ดินนั้นเป็นเพียงที่ดินเปล่าไม่มีอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่จะใช้เป็นที่อยู่อาศัยบนที่ดินนั้น รูปแบบของการซื้อขายมีทั้งชนิดที่ชำระเป็นเงินสดและเงินผ่อน ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเจ้าของที่ดินก็เป็นผู้รับผ่อนชำระจากลูกค้าด้วยตนเอง ไม่มีสถาบันการเงินเข้าไปมีบทบาทเกี่ยวข้อง

ในเวลาต่อมา ปรากฏว่าผู้ซื้อที่ดินส่วนมากประสบกับความไม่สะดวกในการก่อสร้างที่อยู่อาศัย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะดำเนินการด้วยตนเองหรือว่าจ้างผู้รับเหมาก่อสร้างให้ดำเนินการให้ก็ล้วนแต่เป็นวิธีที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงทั้งสิ้น เนื่องจากการที่ต่างคนต่างสร้าง จึงขาดการพึ่งพาหรือเฉลี่ยต้นทุนซึ่งกันและกันในการก่อสร้าง ในปี พ.ศ.2510 ได้เกิดธุรกิจบ้านจัดสรรขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทยโดยบริษัทข้ามชาติจากสหรัฐอเมริกาสองรายเข้ามาร่วมทุนกับบริษัทในประเทศไทย เพื่อดำเนินธุรกิจสร้างบ้านจัดสรรตามแนวนโยบายส่งเสริมให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองอันจะทำให้เกิดความรู้สึกร่วมในการเป็นเจ้าของประเทศชาติ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นปรากฏการณ์ที่จะต่อต้านการแผ่ขยายอิทธิพลของลัทธิคอมมิวนิสต์ในช่วงสงครามอินโดจีน ในขณะนั้น รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้มีนโยบายให้กู้เงินเพื่อการดังกล่าว ช่วยให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัยในราคาที่ไม่สูงนัก กล่าวคือ ราคาหลังละ 10,000 เหรียญสหรัฐอเมริกา และใน

ภายหลังยังลดลงไปอีกเหลือเพียง 8,000 เหรียญสหรัฐอเมริกา¹ โดยมีเงื่อนไขการผ่อนชำระที่เอื้ออำนวยต่อผู้ซื้อบ้านจัดสรรจนอาจกล่าวได้ว่าเป็นราคา "มิตรภาพ" สอดคล้องกับชื่อของหมู่บ้านแห่งนั้น

ความสำเร็จในการดำเนินโครงการบ้านจัดสรรของเอกชนเป็นครั้งแรกนี้ ได้ส่งผลกระทบต่อในทางบวกต่อโครงการบ้านจัดสรรอื่น ๆ อีกมากในแถบชานเมืองของกรุงเทพมหานคร ธุรกิจบ้านจัดสรรได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วไปตามการขยายตัวของภาวะเศรษฐกิจของประเทศ สถาบันการเงินในประเทศในขณะนั้นมีสภาพคล่องสูง จึงขยายการให้สินเชื่อแก่ธุรกิจทางด้านนี้เพิ่มขึ้น จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2516 อันเป็นปีที่ทั่วโลกได้รับผลกระทบจากวิกฤตการณ์น้ำมัน ส่งผลให้ธุรกิจบ้านจัดสรรมีต้นทุนการก่อสร้างสูงขึ้นไปด้วย ในขณะที่อำนาจการซื้อของประชาชนลดลง ด้วยเหตุนี้ รูปแบบของบ้านจัดสรรซึ่งเคยเป็นบ้านเดี่ยวหนึ่งหลัง มีเนื้อที่โดยประมาณไม่ต่ำกว่า 100 ตารางวา ตามมโนภาพของคนทั่วไป ก็เริ่มเปลี่ยนแปลงไปโดยมีเนื้อที่น้อยลง ประกอบกับสภาพการจราจรที่เริ่มแออัดมากขึ้น ผู้คนต้องใช้เวลามากขึ้นในการเดินทาง ไปกลับระหว่างบ้านซึ่งอยู่ชานเมืองและสถานที่ทำงานซึ่งอยู่ในตัวเมือง ผู้ประกอบธุรกิจบ้านจัดสรรจึงเริ่มหันไปสร้างทาวน์เฮ้าส์ในย่านใจกลางเมืองแทน เพื่อให้สามารถลดเนื้อที่ในการก่อสร้างได้มากในขณะที่ราคาขายก็จะใกล้เคียงกับบ้านจัดสรรแถบชานเมือง

ภาวะของการก่อสร้างซบเซาอย่างต่อเนื่องจนถึงปี พ.ศ. 2517 และกระเตื้องขึ้นในปี พ.ศ. 2518 หลังจากนั้นซบเซาลงอีกตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2522 เนื่องมาจากวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 และวิกฤตการณ์ทางการเงิน ประกอบกับการมีพระราชบัญญัติอาคารชุดเกิดขึ้น ทำให้มีนักจัดสรรบางรายหันไปทำโครงการอาคารชุดในใจกลางเมือง บางรายก็หันไปสร้างทาวน์เฮ้าส์ในบริเวณชานเมือง ในปี พ.ศ. 2526 ธุรกิจบ้านจัดสรรเริ่มมีแนวโน้มที่จะขยายตัวดีขึ้นเนื่องจากผลของอัตราดอกเบี้ยที่มีแนวโน้มลดลง

¹ "พลิกคัมภีร์พัฒนาที่ดิน ซิคอน 3 ชั่วอายุคน," ใน ประชาชาติธุรกิจ ฉบับ
อสังหาริมทรัพย์ (กรุงเทพมหานคร: 2536), หน้า 43-44.

นับจากปี พ.ศ.2529 ประเทศไทยเริ่มมีแนวโน้มที่จะมีพัฒนาการทางเศรษฐกิจเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (Newly Industrialized Countries - NICs) อย่างชัดเจน จากข้อมูลที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้รวบรวมไว้ จะเห็นว่าผลผลิตของภาคอุตสาหกรรมสูงกว่าผลผลิตของภาคเกษตรกรรมอย่างเด่นชัด² ผลผลิตทางอุตสาหกรรมประมาณหนึ่งในสี่ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ ส่วนใหญ่ผลิตโดยคนไทย 10 % ที่รวมตัวกันอาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเป็นหลัก รูปแบบของบ้านหรือที่อยู่อาศัยในประเทศอุตสาหกรรมมักมีลักษณะเป็นที่พักอาศัยเพื่อการหลับนอนในตอนกลางคืน และออกไปทำงานในวันใหม่มากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากภาวะบีบคั้นทางด้านการงานจะมีมากขึ้น ขนาดของบ้านจะเล็กลงแต่มีประสิทธิภาพหรือประโยชน์ในการใช้สอยสูงสุด เนื่องจากราคาที่ดินแพงขึ้น มีคนมากขึ้น มีความต้องการสูงขึ้น และที่ดินจะถูกใช้ประโยชน์ในทางอื่นที่สร้างผลผลิตได้มากกว่าการเป็นบ้าน ระบบที่อยู่อาศัยของเมืองต่าง ๆ แบ่งออกได้เป็นสองกลุ่มใหญ่ คือ ที่อยู่อาศัยภาคใหม่เป็นทางการซึ่งมีมาแต่เดิม หรือที่เรียกกันว่า พวกนอกระบบ อันได้แก่บ้านที่สร้างกันเองแบบตามมีตามเกิด และที่อยู่อาศัยภาคทางการซึ่งถือว่าเป็นที่อยู่อาศัยในระบบ อันได้แก่บ้านจัดสรรที่สร้างตามมาตรฐานที่กำหนด ในปี พ.ศ.2500 บ้านในกรุงเทพมหานครประมาณ 45 % เป็นบ้านที่ไม่ได้มาตรฐาน ส่วนในปี พ.ศ.2517 จากการแปรภาพถ่ายทางอากาศพบว่า สัดส่วนนี้ลดลงเหลือประมาณ 24 % ของบ้านทั้งหมด ปัจจุบันสัดส่วนดังกล่าวลดลงไปอีก คงเหลือเพียงประมาณ 9 % ของบ้านทั้งหมดเท่านั้น³ เนื่องมาจากในช่วงปีหลัง ๆ ได้เกิดบ้านจัดสรรขึ้นอย่างมากมาย สัดส่วนของบ้านที่ไม่ได้สร้างตามมาตรฐานกำหนดจึงลดลงเรื่อย ๆ ตลอดเวลาเกือบสี่ปีที่ผ่านมา อัตราการเพิ่มขึ้นของที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครสูงกว่าอัตราการเติบโตของประชากรกรุงเทพมหานครอยู่เสมอ ซึ่งอาจแสดงให้เห็นว่าแต่เดิมที่อยู่อาศัยยังไม่ได้มาตรฐาน จึงมีความต้องการที่อยู่อาศัยใหม่ ๆ ที่ได้มาตรฐานมากกว่าเป็นจำนวนมาก จนกระทั่งสูงกว่าอัตราการเพิ่มของประชากร

²พิภพ รอดภัย และ โสภณ พรโชคชัย, อ่านก่อนซื้อบ้าน, พิมพ์ครั้งที่ 1

(กรุงเทพมหานคร: ด้านสหวิชาการพิมพ์, 2536) หน้า 12.

³เรื่องเดียวกัน, หน้า 29.

ในช่วงปี พ.ศ.2530 - พ.ศ.2533 บ้านมีราคาแพงขึ้นประมาณ 5 - 6 เท่าตัว การแก้ปัญหาที่สำคัญของผู้จัดสรรในช่วงนั้น เป็นเรื่องการบริหารการก่อสร้างให้ทันกำหนดเวลา ที่ได้ให้สัญญาไว้กับลูกค้า เนื่องจากเป็นช่วงที่วัสดุก่อสร้างมีปัญหาขาดแคลนโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในปี พ.ศ.2531 นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2534 ซึ่งได้รับผลกระทบจากสงครามอ่าวเปอร์เซียใน กลางปี พ.ศ.2533 นั้น ธุรกิจบ้านจัดสรรค่อนข้างซบเซากว่าแต่ก่อน ราคาของบ้านจึงไม่สูง ขึ้นมากเท่ากับในยามที่ธุรกิจประเภทนี้เฟื่องฟู มีการนำกลยุทธ์ทางการตลาดออกมาใช้กันมาก รวมถึงการจูงใจผู้บริโภคด้วยการเสนอสิ่งอำนวยความสะดวก ตลอดจนบริการหลังการขาย ในรูปแบบต่าง ๆ ให้ผู้บริโภคมีโอกาสเปรียบเทียบกันระหว่างโครงการจัดสรรแต่ละโครงการ ธุรกิจบ้านจัดสรรซึ่งเคยเริ่มต้นขึ้นในทำเลแถบชานเมืองของกรุงเทพมหานครนั้น ปัจจุบันกำลัง มีพัฒนาการขยายตัวต่อเนื่องออกไปจากกรุงเทพมหานครมากขึ้นทุกทีโดยขยายออกไปยังจังหวัด ข้างเคียง เช่น ปทุมธานี นนทบุรี สมุทรปราการ สมุทรสาคร นครปฐม อยุธยา ชลบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา จันทบุรี เป็นต้น ส่วนในจังหวัดใหญ่ ๆ ก็เช่น เชียงใหม่ นครราชสีมา เป็นต้น จากข้อมูลเกี่ยวกับเงินให้สินเชื่อแก่ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของธนาคารพาณิชย์ไทยในช่วงหลายปี ที่ผ่านมา ได้แสดงให้เห็นว่าธุรกิจประเภทบ้านจัดสรรได้รับสินเชื่อสูงเป็นอันดับแรก สอดคล้อง กันกับข้อมูลเกี่ยวกับเงินให้สินเชื่อแก่ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของบริษัทเงินทุนที่ได้แสดงให้เห็นว่า ธุรกิจประเภทการจัดสรรที่ดินและ/หรือบ้านนั้นได้รับสินเชื่อสูง เป็นอันดับแรกเช่นกัน⁴

ในการประกอบธุรกิจบ้านจัดสรรนั้น แม้จะมีกฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดินอันได้แก่ ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ออกมาใช้บังคับตลอดจนมีการแก้ไขปรับปรุง ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินเป็นครั้งคราว แต่ในทางปฏิบัติกลับปรากฏว่า ผู้ประกอบการ บางรายในธุรกิจประเภทนี้ได้พยายามพลิกแพลงดัดแปลงรูปแบบบ้านและเงื่อนไขในการซื้อขาย บ้านจัดสรรในรูปแบบต่าง ๆ เป็นอันมากจนกระทั่งยากที่จะพิจารณาได้ว่าเป็นการดำเนินการ เพื่อให้ผู้บริโภคมีทางเลือกและได้รับบริการที่ดีขึ้น หรือว่าเป็นการผลัดภาระของผู้ประกอบการ เพื่อให้ต้นทุนของตนลดลง เนื่องจากการหลีกเลี่ยงที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย ในแง่ของภาครัฐแล้ว ไม่ว่าจะประชาชนผู้อยู่อาศัยในภาคทางการหรือภาคไม่เป็นทางการก็ตาม รัฐมีภาระหน้าที่

⁴ฐานเศรษฐกิจ (25-27 มีนาคม 2536).

ที่จะต้องดูแลให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมอยู่แล้ว โดยหาแนวทางบัญญัติกฎหมายที่เหมาะสม เพื่อมารองรับให้ทันต่อความเจริญก้าวหน้าทางด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อช่วยให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีและอาศัยอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข

2.2 ความแตกต่างระหว่างบ้านจัดสรรและบ้านที่ไม่อยู่ในบังคับต้องขออนุญาตจัดสรร

ในอดีต เมื่อใดก็ตามที่เรากล่าวถึง "บ้าน" คนส่วนใหญ่ก็นึกถึงภาพของบ้านเดี่ยว หนึ่งหลัง ปัจจุบัน บ้านมีรูปแบบต่าง ๆ กันออกไปนับตั้งแต่บ้านเดี่ยว บ้านแฝด อาคารพาณิชย์ ทาวน์เฮ้าส์ อาคารชุด ซึ่งบางรูปแบบก็มีรูปแบบย่อยแตกต่างกันไป อาทิเช่น บ้านทรงอิสระ บ้านสวนเกษตร ตึกแถวหรือทาวน์เฮ้าส์ที่ตัดแปลงให้ใช้ประกอบการค้าได้ด้วยที่นิยมเรียกกันว่า "โฮมออฟฟิศ" เป็นต้น

หากเราจะมองรูปแบบของบ้านหรือที่อยู่อาศัยเป็นรูปแบบใหญ่ ๆ โดยพิจารณาจากการจัดสร้างแล้ว จะแบ่งออกได้เป็นสองประเภท คือ บ้านหรือที่อยู่อาศัยที่สร้างเองประเภทหนึ่ง และบ้านหรือที่อยู่อาศัยซึ่งจัดสร้างโดยการจัดสรรหรือโดยผู้ประกอบการอีกประเภทหนึ่ง ในช่วงระยะเวลา 2 - 3 ปีที่ผ่านมา สัดส่วนของจำนวนที่อยู่อาศัยซึ่งจัดสร้างโดยการจัดสรรมีอยู่ประมาณ 75 % ของจำนวนที่อยู่อาศัยทั้งหมด⁵ บ้านที่จัดสร้างโดยการจัดสรรหรือที่นิยมเรียกกันอย่างสั้น ๆ ว่า "บ้านจัดสรร" มีความแตกต่างกับบ้านที่ไม่อยู่ในบังคับต้องขออนุญาตจัดสรรในประเด็นสำคัญคือ ขนาดและเนื้อที่ของที่ดิน กล่าวคือ บ้านจัดสรรมีการกำหนดขนาดความกว้าง ความยาว หรือเนื้อที่ขั้นต่ำของที่ดินแปลงย่อยในกรณีที่กำหนดเฉพาะที่ดิน ส่วนในกรณีที่กำหนดที่ดินพร้อมอาคารนั้นจะกำหนดขนาดและเนื้อที่ของที่ดินแปลงย่อยแยกตามประเภทบ้านเดี่ยว บ้านแฝด บ้านแถว และอาคารพาณิชย์แตกต่างกันออกไป นอกจากนี้ ยังมีความแตกต่างทางด้านสภาพแวดล้อมของตัวบ้านกล่าวคือ ในโครงการบ้านจัดสรรจะมีสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะตามที่จำเป็น เช่น สนามกีฬา หรือสวนสาธารณะ ส่วนบ้านที่ไม่อยู่ในบังคับ

⁵ที่มา : ที่ว่าการเขตในกรุงเทพมหานคร เทศบาล และสำนักงานต่างจังหวัด

ต้องขออนุญาตจัดสรรจะไม่มีข้อกำหนดต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว

รายละเอียดเกี่ยวกับขนาดและเนื้อที่ของที่ดินที่ทำการจัดสรรเพื่อจำหน่ายพร้อมอาคารจะมีปรากฏอยู่ในข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2535 หมวด 3 ข้อ 12*

อนึ่ง ตามตัวบทกฎหมายเท่าที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้ หากได้มีนิยามโดยตรงของคำว่า "บ้านจัดสรร" แต่ประการใดไม่ คงมีแต่เพียงการให้ความหมายของ "การจัดสรรที่ดิน" ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ซึ่งได้ให้ความหมายว่าเป็นการจัดจำหน่ายที่ดินติดต่อกันเป็นแปลงย่อยมีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปไม่ว่าด้วยวิธีใด โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมเป็นค่าตอบแทน และมีการให้คำมั่น หรือแสดงออกโดยปริยายว่าจะจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ หรือปรับปรุงให้ที่ดินเป็นที่อยู่อาศัยที่ประกอบการพาณิชย์ หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม⁶

ในระยะแรกที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) มีผลบังคับใช้นั้น มีผู้ประกอบการธุรกิจบ้านจัดสรรหลายรายถือเอาประโยชน์จากการแปลความหมายของคำว่า "การจัดสรรที่ดิน" ดังกล่าวไปใช้ในทางที่ว่าธุรกิจบ้านจัดสรรไม่เข้าข่ายที่จะต้องขออนุญาตจัดสรรที่ดิน เป็นผลให้ธุรกิจชนิดนี้ไม่ต้องถูกควบคุมในเรื่องมาตรฐานของสาธารณูปโภคต่าง ๆ ด้วยเหตุนี้ กรมที่ดินจึงได้มีการตีความโดยการวิเคราะห์ความหมายของการจัดสรรที่ดินขึ้นใหม่ ทั้งยังพยายามปรับปรุงถ้อยคำให้รัดกุมยิ่งขึ้นโดยต่อเนื่องตลอดระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา เพื่อ

*ข้อ 12 ในการจัดสรรที่ดินเพื่อการจัดจำหน่ายพร้อมอาคาร ที่ดินแปลงย่อยจะต้องมีขนาดและเนื้อที่ของที่ดิน แยกเป็นประเภท ดังนี้

12.1 บ้านเดี่ยว ที่ดินแต่ละแปลงต้องมีความกว้างและความยาวไม่ต่ำกว่า 10.00 เมตร และมีเนื้อที่ไม่ต่ำกว่า 50 ตารางวา หากความกว้างหรือความยาวไม่ได้ขนาดดังกล่าว ต้องมีเนื้อที่ไม่ต่ำกว่า 60 ตารางวา

12.2

⁶ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ข้อ 1

แก้ไขและป้องกันปัญหาการหลีกเลี่ยงกฎหมาย เพื่อให้การดำเนินธุรกิจบ้านจัดสรรเข้าลักษณะเป็นการจัดสรรที่ดินซึ่งต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน

2.3 สาระสำคัญของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515)

ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการควบคุมการจัดสรรที่ดิน เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรรให้ได้รับความเป็นธรรม ป้องกันการทุจริตฉ้อโกงของผู้จัดสรรที่ดิน และเป็นการวางแผนการจัดสรรที่ดินของเอกชนให้เป็นที่เรียบร้อย เพื่อประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรและเพื่อผลในทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง

สาระสำคัญของประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) มีดังนี้

- (1) กำหนดลักษณะของการกระทำที่ถือว่าเป็นการจัดสรรที่ดิน
- (2) ไม่ใช่บังคับแก่การจัดสรรที่ดินของการเคหะแห่งชาติและของทางราชการหรือองค์การของรัฐบาลซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทำการจัดที่ดินตามกฎหมาย
- (3) มีการควบคุมในรูปคณะกรรมการ เรียกว่า "คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน" โดยมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน
- (4) กำหนดวัตถุประสงค์ในการวางข้อกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการจัดทำแผนผัง โครงการ และวิธีการในการจัดการที่ดิน เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ในการอนามัย การคมนาคม ความปลอดภัย และการผังเมือง
- (5) ผู้ใดจะทำการจัดสรรที่ดินมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ นอกจากนี้ยังมีการกำหนดระวาง โทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนด้วย
- (6) ในกรณีที่ผู้ขอทำการจัดสรรที่ดินยังไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินจัดสรร หรือมีกรรมสิทธิ์แต่มีภาระผูกพันอยู่ คณะกรรมการจะออกใบอนุญาตให้มิได้
- (7) ผู้ขอทำการจัดสรรที่ดินต้องจัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงินที่คณะกรรมการเห็นชอบ มาทำสัญญาค้ำประกันการจัดให้มีสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะ หรือปรับปรุงที่ดินนั้นตามโครงการและแผนผังที่ได้รับอนุญาตก่อน จึงจะออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอได้
- (8) ผู้จัดสรรที่ดินจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนผัง โครงการ หรือวิธีการที่

คณะกรรมการอนุญาตมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ

(9) ถ้ามิได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการ ผู้ได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการจะทำนิติกรรมกับบุคคลใดอันก่อให้เกิดภาวะแก่ที่ดินนั้นมิได้

(10) การซื้อขายที่ดินระหว่างผู้จัดสรรที่ดินกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรรต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ และให้ที่ดินตามหนังสือสัญญาที่โอนไปยังผู้ซื้อที่ดินจัดสรรโดยให้ผู้จัดสรรที่ดินมีบุริมสิทธิในมูลซื้อขายอสังหาริมทรัพย์สำหรับราคาที่ดินเท่าที่ยังค้างชำระอยู่ และให้ถือว่า เป็นบุริมสิทธิที่ได้จดทะเบียนไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว

(11) สาธารณูปโภคซึ่งผู้จัดสรรได้จัดให้มีขึ้น เพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต เช่น ถนน สวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น ให้ถือว่าตกอยู่ในการจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร และให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปที่จะบำรุงรักษากิจการดังกล่าวให้คงสภาพดังที่ได้จัดทำขึ้นโดยตลอดไป จะกระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งการจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้

(12) ไม่บังคับผู้ทำการจัดสรรที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และได้จำหน่ายที่ดินจัดสรรไปแล้วบางส่วน หรือได้จัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ หรือได้ปรับปรุงที่ดินจัดสรรให้เป็นที่อยู่อาศัย ที่ประกอบพาณิชย์ หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรมไปแล้วบางส่วน แต่ทั้งนี้ผู้นั้นจะต้องยื่นรายการและแสดงหลักฐานต่อคณะกรรมการภายในวันที่ 29 มีนาคม 2516

(13) กำหนดโทษสำหรับการฝ่าฝืนบทบัญญัติในเรื่องการควบคุมการจัดสรรที่ดิน

2.4 แนวความคิดในการคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรร

ความบารณาโดยทั่วไปของผู้ซื้อบ้านจัดสรรคือการไม่ถูกล่อโก่งในการซื้อ ได้บ้านที่ดีสำหรับอยู่อาศัย ไม่มีปัญหาตามมาในภายหลัง กรมที่ดินเคยแนะนำผู้บริโภคนในการซื้อที่ดินและบ้านจัดสรรให้ทำการตรวจสอบและระมัดระวังในเรื่องดังต่อไปนี้⁷

⁷"ซื้อบ้าน-คอนโดอย่างไรไม่ให้ถูกหลอก," ในมหกรรมบ้านและคอนโด 3 (กรุงเทพมหานคร: 2537), หน้า 31-35.

(1) ผู้ดำเนินการ

หลักการของการซื้อที่ดินและบ้านจัดสรรอยู่ที่การตรวจสอบเกี่ยวกับผู้ดำเนินการ เป็นอันดับแรก โดยจะต้องตรวจสอบว่าผู้ใดเป็นผู้ดำเนินการในหมู่บ้านที่กำลังติดต่อขอซื้อนี้ ผู้ดำเนินการมีฐานะความมั่นคงทางการเงินเพียงใด และมีผลงานทางด้านการจัดสรรที่ดิน และบ้านมาก่อนหรือไม่ ถ้าขาดองค์ประกอบทั้งสองประการนี้แล้วก็ไม่ควรซื้อ หรือถ้าซื้อก็ต้องใช้ความระมัดระวังให้มากเป็นพิเศษ หากผู้ประกอบกิจการเคยดำเนินการมาแล้วก็ต้องพิจารณาว่าสภาพของโครงการที่ได้ดำเนินการไปแล้วนั้นเป็นอย่างไร ทำตามโครงการหรือสัญญาครบถ้วนหรือไม่ มีการส่งมอบงานหรือโอนบ้านตามกำหนดหรือไม่

(2) ที่ตั้งโครงการ

ต้องตรวจสอบที่ตั้งโครงการว่ามีปัญหาเรื่องน้ำท่วมหรือไม่ การเดินทางไปกลับระหว่างบ้านและสถานที่ทำงานสะดวกหรือไม่ ระยะทางไกลเกินไปหรือมีปัญหานในเรื่องการจราจรหรือไม่

(3) การขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินและการโฆษณาแผนผัง

การขออนุญาตนี้เป็นเรื่องที่สำคัญมาก หากผู้ดำเนินการไม่กระทำให้ถูกต้องตามกฎหมายในเบื้องต้นแล้ว ก็ย่อมเป็นการยากที่จะดำเนินการตามที่ให้สัญญาไว้กับลูกค้าได้ นอกจากนี้ การที่หมู่บ้านจัดสรรแห่งใดได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน ย่อมหมายความว่าหมู่บ้านจัดสรรแห่งนั้นได้ผ่านการตรวจสอบพิจารณาจากเจ้าหน้าที่และคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินมาแล้วในเบื้องต้นก่อนที่จะออกใบอนุญาตให้ และจากใบอนุญาตนี้เองจะช่วยให้เครื่องมือให้ผู้ซื้อใช้เป็นหลักฐานอ้างอิงประกอบการร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่และคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคต่อไปได้ในกรณีที่ผู้ประกอบการผิดสัญญาที่ได้ทำไว้ อนึ่ง แผนผังโครงการและวิธีการในการจัดสรรที่ดินก็เป็นสิ่งที่ต้องตรวจสอบเช่นกันว่าจะทำการจัดสรรที่ดินเป็นที่อยู่อาศัยที่ประกอบการพาณิชย์ หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม การจัดทำสาธารณูปโภคเป็นอย่างไร ได้มาตรฐานและตรงตามที่ได้รับอนุญาตหรือไม่ การบริการสาธารณะเป็นอย่างไร มีการค้าประกันการจัดทำสาธารณูปโภคหรือไม่ วิธีการจัดจำหน่ายเป็นอย่างไร วิธีการก่อสร้างตลอดจนวัสดุที่ใช้ในการก่อสร้างมีคุณภาพเพียงใด

(4) การทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินและบ้านจัดสรร

ผู้ซื้อต้องเข้าใจความหมายทุกตัวอักษรก่อนที่จะลงลายมือชื่อของตนในหนังสือสัญญาฉบับนั้น รายละเอียดของแบบบ้านต้องตรงกันทั้งในสัญญาและตามตัวอย่างที่ได้โฆษณาไว้ หรือกรณีที่โฆษณาว่าขายที่ดินพร้อมบ้านจัดสรร แต่เวลาทำสัญญากับผู้ซื้อกลับแยกทำสัญญาขายเฉพาะที่ดินออกจากสัญญาว่าจ้างให้ก่อสร้างบ้านอันจะทำให้มีปัญหาในการโอนกรรมสิทธิ์บ้านให้แก่ผู้ซื้อ บางครั้งผู้ซื้อไม่อาจจดทะเบียนจำนองหรือขายบ้านต่อไปได้ เพราะไม่มีหลักฐานแสดงการได้กรรมสิทธิ์ในบ้านหลังนั้นมาเป็นของผู้ซื้อ การทำเช่นนั้นเป็นการหลีกเลียงค่าธรรมเนียมและค่าภาษีในการโอนกรรมสิทธิ์บ้าน ย่อมมีความผิดต้องรับโทษในทางอาญา นอกจากนี้ ที่ดินและบ้านที่ตกลงทำสัญญาจะซื้อจะขายจะต้องตรงตามแปลงที่ผู้ซื้อจองตามผังจัดสรร รวมทั้งควรมีการกำหนดระยะเวลาการสร้างบ้านแล้วเสร็จสามารถส่งมอบให้ผู้ซื้อได้ ส่วนการกำหนดเบี้ยปรับในกรณีผิดนัดควรมีทั้งสองฝ่าย มิใช่มีแต่กรรมที่ผู้ซื้อผิดนัดโดยไม่ระบุงถึงกรรมที่ผู้ขายผิดนัดไว้เลย

(5) ข้อจำกัดการใช้ที่ดินบริเวณนั้น

ผู้ซื้อควรตรวจสอบว่าทางราชการมีโครงการจะดำเนินการเป็นประการใดในบริเวณนั้น มีผังเมืองกำหนดการใช้ที่ดินไว้อย่างไรบ้างหรือไม่ หรือบริเวณดังกล่าวรัฐกำลังดำเนินการเวนคืนหรือไม่

เนื่องจากภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจมีความกดดันมากขึ้น ประกอบกับบรรณนิยมและความ เป็นอยู่ในสังคม ทำให้ประชาชนต้องการความคล่องตัวในการดำเนินชีวิตประจำวันและการ ประกอบอาชีพ บ้านแต่ละประเภทไม่ว่าจะเป็นบ้านจัดสรร ทาวน์เฮ้าส์ ตึกแถว แฟลต อาคารชุด หรือบ้านและห้องเช่าอื่น ๆ มีแนวโน้มที่จะทดแทนกันได้มากขึ้นในระยะยาว การแข่งขันของผู้ประกอบการในธุรกิจเหล่านี้ย่อมเป็นไปอย่างรุนแรงมากขึ้นเช่นกัน และมีแนวโน้มที่จะ หันเหจากตลาดกิ่งผูกขาดไปสู่ตลาดแข่งขันสมบูรณ์มากขึ้น⁸ การส่งเสริมการขายในแบบต่าง ๆ จะถูกนำมาใช้เพื่อให้ตนเป็นผู้ประกอบการที่มีส่วนครองตลาดสูงสุด ผู้ประกอบการบางรายอาจ

⁸บริสุทธิ์ กาสินพิลา, "แนวโน้มการตลาดและกลยุทธ์การตลาดบ้าน" ใน ผ่าธุรกิจบ้านจัดสรรและคอนโดมิเนียม, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สมิต, 2532), หน้า 43.

มุ่งผลในการขายมากเกินไปจนทำให้การผลิตไม่มีคุณภาพเพียงพอ หรือไม่ถูกต้องตรงตามที่ได้โฆษณาหรือทำสัญญาไว้ ทำให้ประชาชนผู้บริโภคเสียเปรียบ หรือเสี่ยงต่อความเสียหาย รัฐจึงต้องกำหนดนโยบายและมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคที่ซื้อบ้านอย่างชัดเจนและรัดกุม แนวความคิดในการคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรร อาจกล่าวได้ดังนี้

2.4.1 ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ข้อ 9 ได้ระบุให้คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำแผนผัง โครงการ และวิธีการในการจัดสรรที่ดิน เพื่อประโยชน์ในการรอนามัย การคมนาคม ความปลอดภัย และการผังเมือง รวมทั้งเงื่อนไขในสิ่งต่อไปนี้ทุกประการหรือบางประการ คือ

- (1) ขนาดความกว้างและความยาวต่ำสุด หรือเนื้อที่จำนวนน้อยที่สุดของที่ดิน แปรลงย่อยที่จะจัดสรรได้
- (2) ระบบและมาตรฐานของถนนประเภทต่าง ๆ ทางเดินและทางเท้าในที่ดินจัดสรรทั้งหมด รวมทั้งการต่อเชื่อมกับถนน หรือทางสายนอกที่ดินจัดสรร
- (3) ระบบการระบายน้ำ
- (4) ระบบและมาตรฐานของสิ่งอันเป็นสาธารณูปโภค และบริการสาธารณะตามที่จำเป็น

ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินได้วางข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินที่ใช้บังคับในปัจจุบัน คือ ฉบับลงวันที่ 17 สิงหาคม 2535 ได้แก้ไขข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2535 ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

- 2.4.1.1 ขนาดและเนื้อที่ของที่ดินที่ทำการจัดสรร
- 2.4.1.2 ระบบและมาตรฐานของถนนและทางเท้า
- 2.4.1.3 ระบบการระบายน้ำ
- 2.4.1.4 ระบบการบำบัดน้ำเสีย
- 2.4.1.5 ระบบไฟฟ้า
- 2.4.1.6 ระบบประปา

2.4.1.7 ระบบโทรศัพท์

2.4.1.8 สาธารณูปโภคและบริการสาธารณะตามที่จำเป็น

2.4.2 การโฆษณา

ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ข้อ 39 กำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดิน ต้องโฆษณารายละเอียด แผนผัง โครงการ และวิธีการจัดสรรที่ดินตามที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินเท่านั้น หากโฆษณาผิดไปจากที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ สำหรับกรณี ที่โฆษณา แผนผัง โครงการ หรือวิธีการจัดสรรที่ดินในที่ดินซึ่งคณะกรรมการยังมีได้ออกใบอนุญาตให้จัดสรรนั้น ต้องระวางโทษตามที่กำหนดไว้ในข้อ 40 กล่าวคือ จำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

แผนผังการจัดสรรที่ดินมี 4 ประเภท ดังนี้⁹

(1) แผนผังสังเขป ได้แก่ แผนผังแสดงที่ตั้งบริเวณการจัดสรรที่ดินและลักษณะ บริเวณที่ดินโดยรอบ รวมทั้งเส้นทางที่เข้าออกสู่บริเวณการจัดสรรที่ดินจากทางหลวงหรือทาง สาธารณะภายนอกตามสภาพความเป็นจริงในพื้นที่ให้สามารถตรวจสอบได้

(2) แผนผังบริเวณรวม ได้แก่ แผนผังที่แสดงรูปต่อของเอกสารสิทธิ์ที่ดินทุกแปลง ที่นำมาทำการจัดสรรที่ดิน และรายละเอียดของที่สาธารณประโยชน์ต่าง ๆ ที่อยู่ภายในบริเวณ และบริเวณที่ติดต่อกัน รวมทั้งเงื่อนไขที่เกี่ยวกับที่ดินทั้งของทางราชการและของทางส่วนบุคคล

(3) แผนผังการแบ่งแปลงที่ดิน ได้แก่ แผนผังแสดงการแบ่งที่ดินออกเป็นที่ดินแปลง ย่อยเพื่อการจัดจำหน่ายแยกประเภท และแปลงที่ดินเพื่อจัดทำสาธารณูปโภค บริการสาธารณะ และเส้นทางถนน

(4) แผนผังระบบสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ ได้แก่ แผนผังแสดง รายละเอียดของระบบสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะที่จะจัดให้มีขึ้นในบริเวณการจัดสรร ที่ดินตามนัยข้อ 30 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ซึ่งประกอบไปด้วยแผนผัง ระบบ

⁹ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2535 ข้อ 5

การระบายน้ำ แผนผังระบบการประปา แผนผังระบบการบำบัดน้ำเสีย แผนผังระบบถนนและทางเท้า และแผนผังอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

โครงการและวิธีการในการจัดสรรที่ดินที่ต้องแสดงมี 7 รายการดังนี้¹⁰

- (1) วิธีการในการปรับปรุงพื้นที่ดินโดยการรวม การปรับแต่งให้พื้นที่ดินเกิดความเหมาะสมในการปลูกสร้างอาคาร ทั้งนี้ต้องกำหนดระดับความสูงต่ำของพื้นที่ดินและวัสดุที่นำมาใช้ในการถมปรับที่ดินทั้งบริเวณทั้งส่วนจำหน่ายและส่วนสาธารณูปโภค
- (2) วิธีการในการจัดจำหน่ายที่ดิน อาคารและสิ่งปลูกสร้างรวมทั้งระบบวิธีการชำระค่าที่ดิน อาคาร และสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว
- (3) วิธีการในการบำรุงรักษา และการบริการสิ่งสาธารณูปโภค และบริการสาธารณะ
- (4) วิธีการบริการและการจัดเก็บเงินค่าบริการ ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการในข้อ (3) จากผู้ซื้อ
- (5) สิทธิของผู้ซื้อในการใช้หรือได้รับบริการจากบริการสาธารณะที่ผู้จัดสรรจัดให้มีในบริเวณการจัดสรรที่ดิน
- (6) ภาระผูกพันต่าง ๆ ที่บุคคลอื่นมีส่วนได้เสียเกี่ยวกับที่ดินที่ขอจัดสรรนั้น
- (7) สัญญาหรือเงื่อนไขในการใช้ประโยชน์ที่ดินในที่ดินแปลงย่อยที่ผู้ซื้อจะต้องปฏิบัติเพื่อประโยชน์ต่อชุมชนทางด้านความสงบสุข ความปลอดภัย ความสวยงาม ความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความเพิ่มพูนมูลค่าในทรัพย์สิน และขนบธรรมเนียมประเพณี

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดเกี่ยวกับการใช้ข้อความโฆษณาบ้านจัดสรรเอาไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2528) ว่า การโฆษณาขายที่ดินโดยการแบ่งขายเป็นแปลงย่อย ไม่ว่าจะเป็นการขายพร้อมทั้งอาคารหรือไม่ก็ตาม ทางหนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์ หรือป้ายโฆษณา ต้องระบรายละเอียดดังต่อไปนี้

¹⁰ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2535 ข้อ 9

1. ชื่อผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ตำแหน่งที่ดิน และเลขที่โฉนดที่ดินดังกล่าวหรือเลขที่ของใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรร
2. ชื่อผู้ประกอบการซื้อขายที่ดินที่โฆษณาขายที่ดินในกรณีที่ผู้ประกอบการดังกล่าวมิใช่ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน
3. ทุนจดทะเบียน ทุนที่ชำระแล้ว และชื่อกรรมการผู้จัดการ หรือหุ้นส่วนผู้จัดการของผู้ประกอบการซื้อขายที่ดินที่โฆษณาขายที่ดินซึ่งเป็นนิติบุคคล
4. ภาระผูกพันเกี่ยวกับที่ดินและอาคารดังกล่าว (ถ้ามี)

นอกจากนี้ ข้อความโฆษณาที่ดินและบ้านจัดสรรยังต้องให้ความเป็นธรรมต่อผู้บริโภค ตามหลักเกณฑ์การใช้ข้อความโฆษณาสินค้าทั่วไปที่กำหนดไว้ใน มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่กำหนดว่า "การโฆษณาจะต้องไม่ใช่ข้อความที่เป็นการไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค หรือใช้ข้อความที่อาจจะก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ ไม่ว่าข้อความดังกล่าวนั้นจะเป็นข้อความที่เกี่ยวกับแหล่งกำเนิด สภาพ คุณภาพหรือลักษณะของสินค้า หรือบริการตลอดจนการส่งมอบ การจัดหา หรือการใช้สินค้าหรือบริการ" ตัวอย่าง เช่น การให้รายละเอียดต่าง ๆ ที่บังคับในข้อความโฆษณา ต้องให้รายละเอียดที่ตรงกับข้อเท็จจริงหรือถ้าหากจะโฆษณาขายบ้านจัดสรรโดยจัดให้มีของแถมก็ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน กฎกระทรวงฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2526) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น

อนึ่ง นอกจากจะคำนึงถึงข้อจำกัดทางกฎหมายแล้ว ผู้ใช้ข้อความโฆษณาควรต้องมีความเข้าใจถึงจรรยาบรรณตามที่สมาคมธุรกิจโฆษณาแห่งประเทศไทยได้กำหนดจรรยาบรรณของวิชาชีพโฆษณาไว้ 4 ข้ออีกด้วย คือ¹¹

1. โฆษณาทุกชิ้นต้องถูกต้องตามกฎหมาย มีความสุภาพ ซื่อสัตย์ และเป็นจริง
2. โฆษณาทุกชิ้นต้องผลิตขึ้นด้วยความรู้สึกรับผิดชอบต่อผู้บริโภค

¹¹ ชวนะ ภวกันท์, "ข้อจำกัดทางกฎหมายของการใช้ข้อความโฆษณา อสังหาริมทรัพย์" เอกสารในการสัมมนาเรื่องนิติบุคคลบ้านจัดสรร เสนอที่ โรงแรมเจ้าพระยา บาร์ค 3 กันยายน 2536. (อัดสำเนา)

3. โฆษณาทุกชิ้นต้องปฏิบัติตามกฎแห่งการแข่งขันด้วยความยุติธรรมโดยเป็นที่ยอมรับในวงการธุรกิจ
4. ต้องไม่มีโฆษณาชนิดที่จะก่อให้เกิดการเสียชื่อเสียง หรือลดความมั่นคงของการโฆษณาลง

2.4.3 การทำนิติกรรมสัญญา

การทำสัญญาถือเป็นเสรีภาพระหว่างคู่สัญญา คือ ผู้ซื้อและผู้ขายที่จะตกลงกันภายใต้บทบังคับของกฎหมายแม้ว่าข้อสัญญานั้นจะทำให้อีกฝ่ายหนึ่งเสียเปรียบก็ตาม ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักสัญญาต้องได้รับการปฏิบัติ (Pacta Sunt Servanda) ในสภาพความเป็นจริงแล้วอำนาจต่อรองระหว่างผู้ซื้อกับผู้ขายซึ่งเป็นผู้ประกอบธุรกิจบ้านจัดสรรนั้นไม่เท่าเทียมกัน คณะอนุกรรมการฝ่ายกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้เคยศึกษารูปแบบของสัญญาต่าง ๆ ที่มีอยู่ พบว่าสัญญาที่ผู้บริโภคทำกับผู้ประกอบธุรกิจบ้านจัดสรรมักจะระบุแต่เพียง "หน้าที่" ของผู้ซื้อฝ่ายเดียว เช่น ระบุให้ต้องชำระเงินเป็นจำนวนเท่าใดภายในระยะเวลาเท่าใด หากไม่ชำระหรือชำระไม่ตรงตามกำหนดแม้ว่าค่างวดหนึ่งก็อาจจะถูกริบเงินค่าที่ดินที่ได้ชำระไว้แล้ว หรือต้องเสียเบี้ยปรับ เป็นต้น แต่จะไม่กล่าวถึง "หน้าที่" ของผู้ขายหรือเจ้าของโครงการจัดสรรที่ดินว่าต้องพัฒนาที่ดินอย่างไร สาธารณูปโภค บริการสาธารณะอื่น ๆ หรือสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่ได้โฆษณาไว้จะดำเนินการอย่างไร จะแล้วเสร็จเมื่อใด และเมื่อใดจึงจะโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้ซื้อ

เพื่อเป็นการป้องกันและบรรเทาความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นต่อผู้บริโภค เนื่องจากความไม่รู้กฎหมายในการต่อรองกับผู้ประกอบธุรกิจ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้จัดให้มีการกำหนดรูปแบบมาตรฐานของหนังสือสัญญา เผยแพร่ให้ประชาชนทั่วไปทราบถึงตัวอย่างของสัญญาที่เป็นกลางทั้งฝ่ายผู้ประกอบการและผู้บริโภค เพื่อให้ผู้บริโภคได้ศึกษาถึงข้อดี ข้อเสีย ข้อได้เปรียบ หรือข้อเสียเปรียบในการทำสัญญา เพื่อลดความไม่เข้าใจในข้อกำหนดของผู้บริโภคลงชั้นหนึ่ง¹² ตัวอย่างสัญญามาตรฐานที่คณะอนุกรรมการฝ่ายกฎหมาย

¹² "สัญญามาตรฐาน บ้าน-ที่ดิน-อาคารชุด (1), วารสารการบริโภค 1 (สิงหาคม 2536): 108.

ได้จัดทำร่างแบบสัญญามาตรฐานไว้ได้แก่ สัญญาจอง สัญญาจะซื้อจะขายที่ดิน สัญญาว่าจ้างก่อสร้างอาคาร สัญญาจะซื้อจะขายที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง เป็นต้น

2.4.4 การป้องกันการสูญเสียเงินที่ชำระล่วงหน้า

ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ข้อ 19 ถึงข้อ 26 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการทำสัญญาซื้อขายที่ดินจัดสรรไว้ว่าผู้จัดสรรและผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจะต้องปฏิบัติตามอย่างใดบ้าง เพื่อคุ้มครองประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรรให้ได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินจัดสรรทันที แม้ว่าจะชำระราคายังไม่ครบถ้วนก็ตาม และเพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้จัดสรร มาตรการดังกล่าวก็ได้ให้มีการจดทะเบียนนิติกรรมในมูลซื้อขายที่ดินจัดสรรนั้นสำหรับราคาของที่ดินที่ค้างชำระอยู่ โดยให้ถือเป็นนิติกรรมที่ได้จดทะเบียนไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในทางปฏิบัติการได้มาซึ่งที่ดินจัดสรรระหว่างผู้จัดสรรและผู้ซื้อมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด เมื่อทำสัญญาจะซื้อจะขายกันแล้ว ก็มักตกลงให้ผู้ซื้อผ่อนชำระเงินดาวน์ให้แก่ผู้จัดสรรในระหว่างที่ผู้จัดสรรดำเนินการแบ่งแยกที่ดินหรือสร้างบ้านยังไม่แล้วเสร็จ เมื่อใดที่ผู้จัดสรรดำเนินการแล้วเสร็จก็จะทำการโอนที่ดินจัดสรรพร้อมบ้านให้แก่ผู้ซื้อ โดยให้ผู้ซื้อจดทะเบียนจำนองที่ดินนั้นกับธนาคารหรือสถาบันการเงินซึ่งทางผู้จัดสรรได้เตรียมการไว้ก่อนแล้ว ธนาคารหรือสถาบันการเงินดังกล่าวจะจ่ายเงินให้แก่ผู้จัดสรรตามจำนวนเงินที่ผู้ซื้อจดทะเบียนจำนองไว้ ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ ในช่วงระยะเวลาที่ผู้ซื้อผ่อนชำระราคาบางส่วนอยู่นั้น นอกจากหนังสือสัญญาจะซื้อจะขายและใบเสร็จรับเงินที่ผู้จัดสรรออกมาให้ในแต่ละงวดนั้นแล้ว ผู้ซื้อสิ่งใดเป็นหลักประกันได้บ้างว่าตนจะได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวอย่างแน่นอน การที่รัฐกำหนดมาตรการที่ดีเพื่อช่วยป้องกันการสูญเสียเงินที่ชำระล่วงหน้า เช่นนี้ จะสัมฤทธิ์ผลสมดังเจตนารมณ์ได้ก็แต่โดยการมีบทบังคับให้ต้องปฏิบัติตามด้วย เท่านั้น

ทางเลือกประการอื่นนอกจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น น่าจะได้แก่การนำระบบที่ใช้องค์การหนึ่งที่เป็นตัวกลางในการประสานงานระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายมาใช้ ระบบนี้มีการใช้แพร่หลายอยู่ในสหรัฐอเมริกาโดยมีตัวแทนที่เรียกว่า Escrow Agent ซึ่งอาจจะเป็นนิติบุคคลหรือบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบอาชีพนี้ ทำหน้าที่ในการดูแลเงินที่ผู้บริโภคจะต้องจ่ายให้กับผู้ประกอบการตามสัญญา โดยการเปิดบัญชีกับสถาบันการเงิน และเบิกจ่ายให้กับผู้ประกอบการตามความคืบหน้าของผลงาน นอกจากนี้ ระบบดังกล่าวยังทำหน้าที่ตรวจสอบข้อมูลทั้งของผู้ซื้อ

และผู้ขายอย่างละเอียด ทำให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้อง ทบทวนให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทำตามสัญญาโดยเคร่งครัดจนกระทั่งมีการโอนเปลี่ยนมือในที่สุด อัตราค่าบริการเท่าที่คิดกันอยู่ในต่างประเทศนั้นค่อนข้างต่ำมาก เช่น ในสหรัฐอเมริกาคิดเพียงไม่ถึงร้อยละหนึ่งของราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ซื้อขายกัน ปัจจุบันได้เริ่มมีการนำเสนอระบบนี้เข้ามาในวงการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของไทยแล้ว แต่คาดว่าจะยังไม่ได้รับการยอมรับให้นำมาใช้ ทั้งนี้เนื่องจากบุคคลที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายไม่ว่าจะเป็นนักวิชาการ ผู้ประกอบการ เจ้าหน้าที่จากสถาบันการเงิน หรือผู้บริโภค ต่างก็มีความเห็นว่าในประเทศไทยคงเกิดการประกั้นในลักษณะนี้ได้ยาก คนทั่วไปยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ และประโยชน์จากการประกั้นด้วยวิธีนี้¹³ ผู้ประกอบการรายย่อยอาจขาดประโยชน์ที่เคยได้รับจากการนำเงินดาวน์มาใช้เป็นเงินสดหมุนเวียน เป็นผลให้ต้นทุนในการประกอบการสูงขึ้น ผู้ซื้อที่มักจะยืดระยะเวลาการโอนอสังหาริมทรัพย์ออกไปก็จะไม่สามารถทำเช่นนั้นได้อีกต่อไป อย่างไรก็ตาม หลักการของระบบ Escrow ก็ได้รับการยอมรับจากหลายฝ่ายเช่นกันว่าน่าจะช่วยให้ผู้บริโภคได้รับความคุ้มครองมากขึ้น ลดความเสี่ยงในการสูญเสียเงินที่ชำระล่วงหน้าลง¹⁴

2.4.5 การบำรุงรักษาสาธารณูปโภค

หลังจากที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้ซื้อที่ดินจัดสรรแล้ว ปัญหาประการหนึ่งที่ผู้ซื้อได้พบเห็นเป็นประจำได้แก่ ปัญหาของระบบสาธารณูปโภค กล่าวคือ สิ่งอำนวยความสะดวกในโครงการหาผู้รับผิดชอบไม่ได้ ขาดผู้ดูแล ไม่มีบริการหลังการขาย ปัญหานี้เป็นเรื่องที่สะสมซับซ้อนกันมานานแทบทุกหมู่บ้าน ตัวอย่างเช่น

1. ปัญหาเกี่ยวกับถนน

ถนนในหมู่บ้านจัดสรรอาจเกิดการชำรุดหลังจากที่ได้ใช้มานานทำให้การสัญจรไปมาไม่สะดวก หรืออาจมีการปิดกั้นกีดขวางถนนโดยวิธีต่าง ๆ เช่นการปลูกสร้างสิ่งกีดขวางทำให้ถนนแคบลง การเอาถนนไปใช้เพื่อการค้า การเอาคานเหล็กปิดกั้นในทางสูงมิให้รถเข้าออกได้โดยสะดวก เป็นต้น

¹³ผู้จัดการรายวัน (11-12 กันยายน 2536): 3.

¹⁴ประชาชาติธุรกิจ (9-11 ธันวาคม 2536): 24.

2. ปัญหาเกี่ยวกับสัญลักษณ์อนามัย

ท่อระบายน้ำอาจเกิดการอุดตันทำให้การระบายน้ำไม่สะดวก ไม่มีการเดินเครื่องเพื่อใช้บ่อบำบัดน้ำเสีย ขยะไม่มีที่ทิ้ง ไม่มีใครเก็บ ส่งกลิ่นเหม็นและเป็นแหล่งเพาะเชื้อโรค หมู่บ้านจัดสรรบางแห่งอยู่ใกล้โรงงานอุตสาหกรรม ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องเสียง กลิ่น คิววัน เขม่า หรือถ้าถ่าน เป็นต้น ผู้ซื้อบ้านจัดสรรบางรายก็ใช้บ้านเป็นร้านค้าขายอาหาร หรือซ่อมรถยนต์ ทำให้เกิดความสกปรกในหมู่บ้าน สาธารณูปโภคเสื่อมโทรมเร็ว

ปัญหาเกี่ยวกับการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคทำให้ทั้งผู้ซื้อบ้านจัดสรร และผู้ประกอบการต่างมีความหนักใจ ต่างฝ่ายต่างแก้ปัญหาของตนเท่าที่จะสรรหาวิธีการได้ บางครั้งก็ใช้วิธีการร้องเรียนผ่านทางสื่อมวลชนหรือผ่านทางองค์กรของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องนั้น ๆ แต่ละฝ่ายมีการกล่าวโทษกันไปมาอยู่เนือง ๆ อาทิเช่น ผู้ซื้ออ้างว่าผู้จัดสรรที่ดินเอาเปรียบมุ่งแต่ผลกำไร ขาดคุณธรรม ผลักภาระการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคให้ผู้ซื้อ ส่วนผู้จัดสรรอ้างว่าคนในหมู่บ้านไม่มีระเบียบวินัย ไม่ค่อยให้ความร่วมมือ ขาดความรับผิดชอบในการอยู่ร่วมกัน และอ้างว่าหน่วยงานของรัฐ เช่นกรุงเทพมหานครหรือเทศบาล ไม่อยากรับผิดชอบแต่ที่ตนยกให้ไปทำถนน แม้จะรับไว้ก็ไม่รับทำถนนเนื่องจากไม่มีงบประมาณเพียงพอ ทางกรุงเทพมหานครหรือเทศบาลก็อ้างว่าถนนในหมู่บ้านจัดสรรมิได้ยกให้เป็นถนนสาธารณะไม่อาจเข้าไปซ่อมแซม ส่วนที่ชำรุดได้เนื่องจากเกรงว่าจะถูกกล่าวหาว่ามีส่วนได้ส่วนเสียกับผู้ประกอบการ

ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ข้อ 30 ได้บัญญัติให้สาธารณูปโภค ซึ่งผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้น เพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผัง โครงการที่ได้รับอนุญาต เช่น ถนน สวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น ให้ถือว่าตกอยู่ในการจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร และให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปที่จะบำรุงรักษากิจการดังกล่าวให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นโดยตลอดไป และจะกระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งการจำยอมลดไป หรือเสื่อมความสะดวกมิได้

หน้าที่ในการบำรุงรักษาตามวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับในกรณีที่มีผู้จัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปได้อุทิศทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์ หรือได้โอนให้แก่เทศบาล สุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งท้องที่ที่ดินจะจัดสรรอยู่ในเขต

ปัญหาในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคยังคงเกิดขึ้นเสมอในโครงการบ้านจัดสรร เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่มีสภาพบังคับเกี่ยวกับผลที่ผู้จัดสรรที่ดินจะได้รับในกรณีที่ไม่ดูแลรักษาสาธารณูปโภคดังกล่าว ผู้ประกอบการบางรายมีเงินลงทุนไม่มากพอ บ้างก็ขาดความรับผิดชอบ บางรายเป็นนักลงทุนชั่วคราวซึ่งจะเพิกถอนสำนักงานออกจากโครงการไปเมื่อโครงการสิ้นสุดลง ผู้ประกอบการประเภทนี้มักไม่ใส่ใจที่จะรักษาชื่อเสียงและค่านิยมของโครงการไว้ โครงการบ้านจัดสรรแห่งใดได้นักจัดสรรมืออาชีพหรือผู้ที่มีความรับผิดชอบหรือผู้ประกอบการประเภทที่ทำโครงการขนาดใหญ่ต่อ เนื่องจากหลายโครงการก็มักจะได้รับการดูแลในด้านสาธารณูปโภคให้บ้าง ผู้ประกอบการบางรายอาจกำหนดแผนล่วงหน้าไว้ว่าเมื่อถึงเวลาอันสมควรจะให้ผู้ซื้อบ้านจัดสรรตั้งคณะกรรมการขึ้นมาดูแลกันเองในหมู่บ้าน โดยรับโอนหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคไปซึ่งนับเป็นทางออกทางหนึ่งในการบรรเทาภาระของผู้ประกอบการ ขณะเดียวกันก็ช่วยให้ไม่จำเป็นต้องอุทิศสาธารณูปโภคของหมู่บ้านให้เป็นสาธารณูปโภคพิเศษด้วย แต่การตั้งคณะกรรมการหมู่บ้านขึ้นมาดูแลกันเองนั้น ต้องอาศัยความสมัครใจและความร่วมมือระหว่างบรรดาลูกบ้านด้วยกัน ไม่มีกฎหมายฉบับใดมารองรับการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน ดังนั้น หากลูกบ้านรายใดไม่ให้ความร่วมมือ อาทิ ไม่ชำระค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคในโครงการตามส่วนที่กำหนดไว้ ก็ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้บังคับเอาแก่ลูกบ้านรายนั้นได้ ในทางปฏิบัติคงทำได้แต่เพียงการประณามเท่านั้น ถ้ามีผู้ไม่ให้ความร่วมมือหลาย ๆ ราย ในที่สุดคงต้องยุติการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคภายในโครงการบ้านจัดสรรไป ทำให้มีปัญหาแหล่งเสื่อมโทรมเพิ่มขึ้น

กลไกอันหนึ่งที่มีผู้เห็นว่าน่าจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ได้แก่ นิติบุคคลบ้านจัดสรร หรือนิติบุคคลโครงการจัดสรรที่ดินโดยการเสนอให้นิติบุคคลบ้านจัดสรรทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะ และบำรุงรักษาสาธารณูปโภคในโครงการบ้านจัดสรร ในช่วงระยะเวลา 1 - 2 ปีที่ผ่านมาได้มีการแสดงความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับเรื่องนี้¹⁵ ทั้งยังมีการเสนอให้บรรจุลงในร่างพระราชบัญญัติควบคุมการจัดสรรที่ดินด้วย ปรากฏว่ามีความเห็นแตกออกเป็นหลายทาง ฝ่ายที่สนับสนุนอ้างว่าจะช่วย

¹⁵ ฐานเศรษฐกิจ (3-6 ตุลาคม 2536).

แก้ปัญหาซึ่งคณะกรรมการหมู่บ้านพบอยู่เสมอเกี่ยวกับการที่ลูกบ้านบางรายไม่ให้ความร่วมมือชำระค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ช่วยให้นักในโครงการจัดสรรไม่ต้องตกเป็นสาธารณประโยชน์ทำให้ผู้อยู่อาศัยในโครงการไม่สูญเสียความเป็นส่วนตัวอันเนื่องมาจากการที่มีรถภายนอกมาใช้เส้นทางภายในโครงการเป็นเส้นทางลัดและช่วยบรรเทาภาระอันหนักหน่วงของผู้ประกอบการในการดูแลสาธารณูปโภคตลอดไป ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยอ้างว่าการนำวิธีการดังกล่าวมาใช้จะมีปัญหา เช่นเดียวกับนิติบุคคลอาคารชุดในเรื่องของการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายส่วนกลางจากผู้ที่อยู่อาศัยทั้งหมด การที่โอนกรรมสิทธิ์สาธารณูปโภคส่วนกลางให้รัฐเป็นผู้ดูแลนั้น หน่วยงานของรัฐจะได้บูรณะซ่อมแซมสาธารณูปโภคเหล่านั้นให้ โดยเฉพาะโครงการบ้านจัดสรรในกรุงเทพมหานคร ถ้าให้ทางกรุงเทพมหานครรับผิดชอบจะสามารถแก้ปัญหาเรื่องการจราจรที่แออัดได้โดยการตัดถนนเชื่อมทะเลสาบต่าง ๆ ถึงกัน นอกจากนี้ ยังเสนอแนะให้ใช้วิธีการค้าประกันการดูแลสาธารณูปโภคแทนการใช้นิติบุคคลบ้านจัดสรรอีกด้วย

2.5 การบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรร

ที่อยู่อาศัยอันนับเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในบรรดาปัจจัยที่มีความจำเป็นต่อมนุษย์นั้น มีอยู่ด้วยกันหลายประเภทให้ผู้บริโภคเลือกเอาตามความเหมาะสมของตน ผู้ที่เลือกซื้อบ้านจัดสรรมักจะมุ่งหวังความมั่นคง ความสะดวกสบาย ตลอดจนความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน นอกเหนือจากบ้านและที่ดินแล้ว ผู้ซื้อมักมีความคาดหวังที่จะได้รับการหลังการขายด้วย ผู้ซื้อบ้านจัดสรรแต่ละคนมาจากที่ต่าง ๆ กัน มีอุปนิสัยและความต้องการที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมักจะรักความเป็นอิสระ ชอบที่จะทำตามใจตนเอง ทำให้ค่อนข้างขาดความมีระเบียบวินัยในการอยู่ร่วมกัน การบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรรจึงเป็นวิถีทางหนึ่งที่จะช่วยให้คนหมู่มาในสังคมบ้านจัดสรรสามารถอยู่อาศัยร่วมกันอย่างมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดี

การบริหารและการจัดการเป็นศาสตร์ที่มีขอบเขตนี้ออกกว้างมาก หลักการบริหารและการจัดการมีสี่ประการ คือ การวางแผน (Planning) การจัดสายงาน (Organizing)

การปฏิบัติขั้นดำเนินการ (Operating) และการควบคุม (Controlling)¹⁶ แต่ละประการต่างประกอบด้วยรายละเอียดปลีกย่อยมากมาย การบริหารและการจัดการเกี่ยวข้องกับปัจจัยที่สำคัญมากคือ มนุษย์และสิ่งของที่แวดล้อมอยู่ทั้งภายในและภายนอกองค์กร ดังนั้น จึงเป็นเรื่องละเอียดอ่อนที่ต้องการการมองอย่างเป็นระบบ มิใช่ที่จะพิจารณาเพียงจุดใดจุดหนึ่ง หากแต่ต้องมองดูทุกสิ่งว่ามีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันอย่างไรบ้าง จึงจะช่วยทำให้เราพบปัญหา และสามารถแก้ปัญหานั้นได้โดยที่ไม่รบกวนตัดสินใจในเรื่องใดเร็วเกินไปจนไม่พิจารณาถึงผลกระทบอื่น ๆ ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้จากการตัดสินใจของเรา

"ชุมชน" (Community) หมายถึง 17 กลุ่มคนที่มีชีวิตอยู่ในอาณาเขตบริเวณเดียวกัน มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกัน มีฐานะและอาชีพที่เหมือนหรือคล้ายคลึงกัน มีลักษณะของการใช้ชีวิตร่วมกัน มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ผู้ที่อยู่อาศัยใน "ชุมชน" มีความรู้สึกว่าเป็นคนในชุมชนเดียวกัน นอกจากนี้ยังมีการดำรงรักษาและสืบทอดคุณค่ามรดกทางวัฒนธรรมและศาสนาถ่ายทอดไปยังลูกหลาน

ตามหลักทฤษฎีแล้ว ชุมชนจะดำรงอยู่ได้นั้น จะมีตัวบ่งชี้ดังนี้

- (1) จะต้องมีความเกี่ยวเนื่องกันอยู่ หรือใช้ศัพท์ทางสังคมวิทยาได้ว่า จำต้องมีความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างบุคคลอยู่ ต้องมีทั้งในทางปฏิบัติในชีวิตประจำวันและมีทั้งสถาบัน (Institution) ที่คอยสร้างความสัมพันธ์นี้ให้เกิดใหม่อยู่ตลอดเวลา
- (2) ต้องมีความเพียงพอในแง่ปัจจัยการดำรงชีวิต
- (3) ลักษณะการจัดการภายในชุมชน กระบวนการตัดสินใจ จะต้องมีความเป็นอิสระอยู่ ไม่ว่าจะเป็นการจัดการและการตัดสินใจในมิติใดก็ตาม

¹⁶Terry R. George, Principles of Management p. 4 อ้างถึงใน เกาวัลย์ นันทากิวัฒน์, หลักการจัดการ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 2.

¹⁷รายงานการวิจัย "การดำรงอยู่ของชุมชน กระบวนการต่อสู้และการพัฒนา" หน้า 1-2.

การบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรร ต้องนำหลักการบริหารและการจัดการทั่วไปมาใช้โดยประยุกต์ให้เข้ากับได้กับมนุษย์ และ สังคมที่แวดล้อมอยู่ทั้งภายในและภายนอกบ้านจัดสรร เนื่องจากมนุษย์เป็นสัตว์สังคม ไม่อาจหลีกเลี่ยงสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ได้ ในเมื่อเรามีคนมากขึ้น มีที่ดินและมีทรัพยากรธรรมชาติน้อยลง วิธีทางที่เราพึงกระทำก็คือ การแสวงหาวิธีการอยู่ร่วมกันและวิธีการบริหารการอยู่ร่วมกันนั้นให้ถูกต้อง เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อความเจริญของตนเองและมวลมนุษย์ เพื่อความอยู่รอดของสรรพสิ่งในวันข้างหน้า การบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรรจะแลดูคล้ายกับระบบการเมือง หรือระบบการปกครองแบบหนึ่งซึ่งมีความเป็นประชาธิปไตย กล่าวคือ เป็นการบริหารและการจัดการของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน การบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรรที่ดี จะมีส่วนช่วยให้ผู้อยู่อาศัยในหมู่บ้านจัดสรรมีความเข้าใจระบบประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วม ตลอดจนพัฒนาตนให้เป็นผู้มีวินัย มีความรับผิดชอบ รู้จักการใช้และเรียกร้องสิทธิของตนในทางที่ถูกต้อง รู้จักวิถีและสำนึกในความจำเป็นที่จะต้องรักษาสิทธิของผู้อื่น ปกป้องหรือป้องกันสิทธิและประโยชน์ของส่วนรวมร่วมกัน การบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรรจะต้องมีจุดเริ่มต้นมาจากกฎระเบียบ หรือข้อบังคับเพื่อให้เกิดความมีวินัยในการอยู่ร่วมกัน เนื่องจากเป็นเรื่องของคนหมู่มาก การที่จะใช้หลักทางรัฐศาสตร์เข้ามาแก้ปัญหาอย่างประณีตระโนมนั้น อาจจะได้ผลบ้างไม่ได้ผลบ้าง ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับการกระทำของบรรดาผู้อยู่อาศัยในหมู่บ้านจัดสรรแห่งนั้น ในกรณีที่ยังไม่อาจแก้ปัญหาได้วิธีสุดท้ายที่จำต้องใช้ก็คือการนำตัวบทกฎหมายเข้ามาช่วยคลี่คลายปัญหา

โครงการบ้านจัดสรรแต่ละโครงการย่อมประกอบด้วยผู้อยู่อาศัยจำนวนมากอยู่ร่วมกัน บางโครงการอาจเป็นชุมชนขนาดใหญ่ บางโครงการก็อาจเป็นชุมชนขนาดเล็ก แม้ว่าผู้อยู่อาศัยในโครงการบ้านจัดสรรจะมีความเป็นอิสระต่อกันมากกว่าผู้อยู่อาศัยในอาคารชุด แต่ก็ยังมีสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ผู้อยู่อาศัยในโครงการบ้านจัดสรรยังคงต้องใช้ประโยชน์ร่วมกัน อาทิเช่น ถนน ไฟฟ้า ท่อระบายน้ำ ทางสาธารณะ บ่อบำบัดน้ำเสีย สโมสร สนามเด็กเล่น เป็นต้น การบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรรก็คือ การบริหารและการจัดการเกี่ยวกับสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ เหล่านี้ที่ทุกคนในหมู่บ้านจัดสรรต้องใช้ร่วมกันให้เป็นไปโดยสงบ เรียบร้อย มีความเป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ตลอดจนสามารถอำนวยความสะดวกแก่ผู้อยู่อาศัยในโครงการบ้านจัดสรรและสังคมที่แวดล้อม