



หลักการและแนวความคิดที่เกี่ยวข้องในการศึกษา

ในบทนี้จะเป็นการศึกษาการจัดรูปที่ดิน ซึ่งเป็นแนวทางของการพัฒนาที่ดิน ซึ่งผู้ศึกษาคิดว่าความเหมาะสมและจะได้นำมาประยุกต์ใช้การศึกษาครั้งนี้โดยจะศึกษาถึงประวัติความเป็นมาของการจัดรูปที่ดินแนวความคิดหลักของการจัดรูปที่ดินรวมทั้งขั้นตอนการดำเนินการจัดรูปที่ดิน ประเภทขององค์กรที่จะทำการจัดรูปที่ดิน ประเภทของโครงการพัฒนาพื้นที่โดยใช้การจัดรูปที่ดิน และข้อดี-ข้อเสียของการจัดรูปที่ดิน ตลอดจนการศึกษาถึงประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ ที่ได้มีการนำเอาการจัดรูปที่ดินไปใช้ว่ามีความสำเร็จอย่างไรบ้าง มีปัจจัยอะไรที่ช่วยให้เกิดความสำเร็จขึ้นมาตลอดจนศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคที่พบจากการจัดรูปที่ดินในประเทศเหล่านั้นด้วย ซึ่งประเทศที่ได้ทำการคัดเลือกมาศึกษาในครั้งนี้บางประเทศมีพัฒนาการและประสบการณ์ในการจัดรูปที่ดินมาเป็นระยะเวลาช้านานพอสมควร เช่น เยอรมัน ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย เป็นต้น นอกจากนี้ จะได้ศึกษาถึงองค์ประกอบของชุมชนที่เหมาะสม เพื่อใช้เป็นแนวทางการวางผังที่ดินใหม่

การจัดรูปที่ดินในเขตเมือง (Land Readjustment)

(1.) ประวัติความเป็นมาของการจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment)

เมื่อประมาณ 100 ปีเศษ ประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศเคยประสบกับสภาวะและปัญหาการเปลี่ยนแปลงอย่างชานใหญ่ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมก่อนเข้าสู่เป็นประเทศอุตสาหกรรมมาแล้ว เมืองขยายตัวอย่างไร้ทิศทาง ไม่สามารถควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างเหมาะสมเกิดการขัดแย้งในการพัฒนาอย่างรุนแรง สภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชนในเมืองเสื่อมโทรมลงอย่างมาก ประเทศเหล่านี้ได้นำเอาการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองมาแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว และประสบผลสำเร็จ เมืองได้รับการพัฒนาและเป็นระเบียบเรียบร้อย

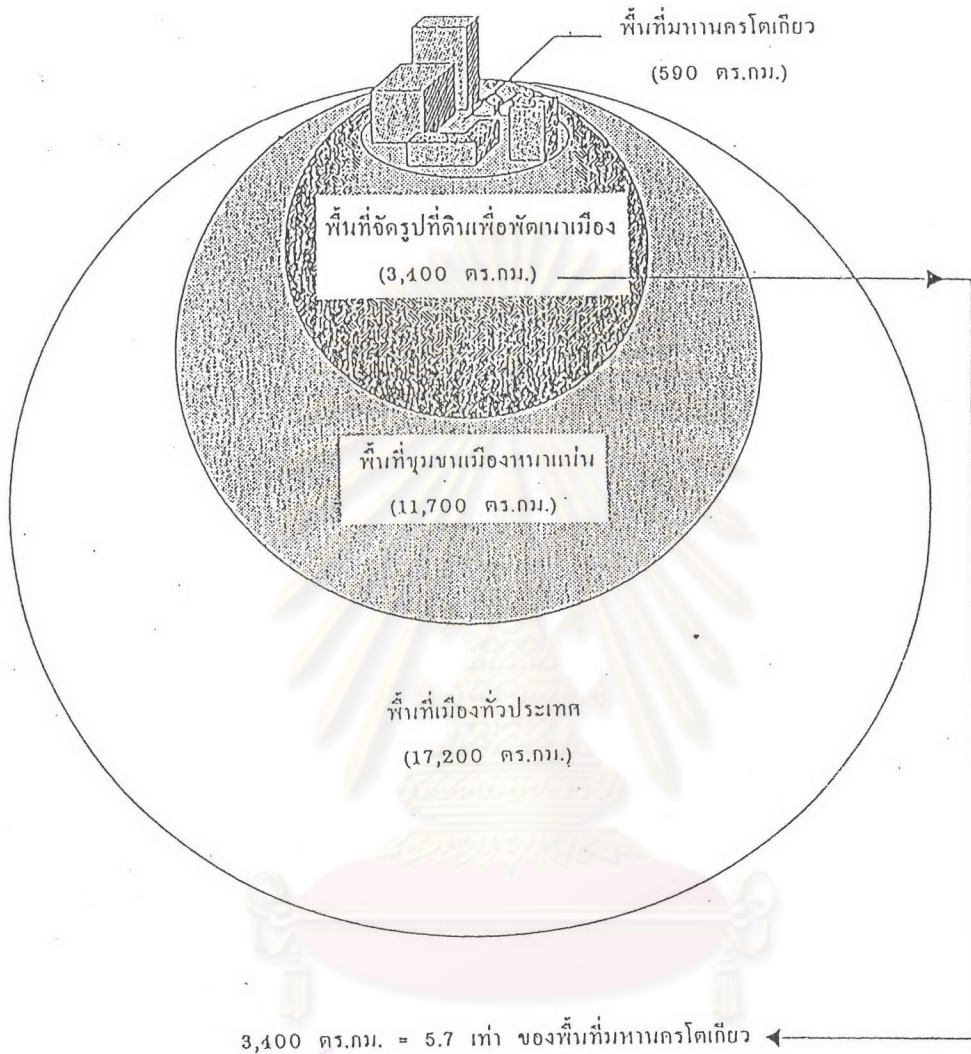
ในประเทศญี่ปุ่น ปัจจุบันนับว่าเป็นประเทศที่มีการนำเอาการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองมาดำเนินการมากที่สุด กล่าวคือมีมากกว่า 9,000 กว่าโครงการ คิดเป็นพื้นที่ประมาณ 3,290 ตารางกิโลเมตร ซึ่งแต่ละโครงการจะมีลักษณะที่ต่างกันไปตามความเหมาะสมของสภาพพื้นที่ สาเหตุใหญ่ที่ประเทศญี่ปุ่นมีโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองมาก เนื่องจากประเทศได้รับความเสียหายจากสงครามโลกครั้งที่ 2 หลาย ๆ เมืองถูกระเบิดพังยับเยินประกอบกับเกิด

แผ่นดินไหวบ่อยครั้ง เมืองจึงอยู่ในสภาพที่เสียหายและเสื่อมโทรม ภาครัฐจึงงบประมาณจำกัด ดังนั้นจึงได้นำเอาวิธีการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองมาใช้ในการปรับปรุงและพัฒนาเมืองขึ้นมาใหม่ ทำให้เมืองเกือบทั้งประเทศมีสภาพที่ด้อยแตกต่างจากเดิม ทั้งนี้ โดยความร่วมมือจากประชาชน เจ้าของที่ดิน ภาครัฐเองก็ให้ความสำคัญสนับสนุนในทุก ๆ ด้าน และประมาณว่าพื้นที่ 1/5 ของจำนวนรวมพื้นที่ชุมชนเมือง และพื้นที่ 1/3 ของพื้นที่ที่มีความหนาแน่นสูง ได้รับการพัฒนาโดยการจัดรูปที่ดิน³ (ดังภาพที่ 2.1)

ประเทศเยอรมัน ซึ่งถือได้ว่าเป็นต้นกำเนิดของแนวความคิดการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองสำคัญหลักเนื่องมาจาก ในช่วงกลางศตวรรษที่ 19 เมืองได้มีการขยายตัวและเติบโตอย่างรวดเร็ว ภาครัฐไม่สามารถควบคุมได้ทำให้บริการพื้นฐานไม่เพียงพอและไม่ทันต่อความต้องการดังกล่าว ดังนั้น ในปี 1891 Franz Adickes เทศมนตรีของเมืองแฟรงค์เฟิร์ต และ Gustav Lube หัวหน้าฝ่ายการสำรวจ ได้เริ่มดำเนินการทำการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง โดยเริ่มจากความสมัครใจของเจ้าของที่ดินก่อน แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากได้รับการต่อต้านจากเจ้าของที่ดินที่เกรงว่าตนเองจะสูญเสียผลประโยชน์ไป ต่อมาในปี 1893 Adickes ได้พยายามผลักดันให้มีกฎหมายขึ้นมารองรับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง แต่ก็ประสบผลล้มเหลวอีก แต่ในปี 1902 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินก็ได้ประกาศใช้อย่างเป็นทางการ โดยเริ่มในแห่งแรกคือเมืองแฟรงค์เฟิร์ต ชื่อ "Act Concerning the Land Readjustment in Frankfurt a.M" และได้เริ่มแพร่หลายในหลาย ๆ เมือง ในปี 1918 จนได้รับการขนานนามว่า "กฎหมาย Adickes" (Lex Adickes)⁴

³ ผิงเมือง, สำนักงานจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองไทย "โครงการจัดรูปที่ดิน เพื่อพัฒนาเมืองเอกสารสำหรับผู้บริหาร" ; หน้า 13

⁴ Rainer Muller-Jokel , Land Readjustment in the Federal Republic of Germany-Strategies and case Study - 6th International Seminar on Land Readjustment and Urban Development. Bangkok 91 ; page 3



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภาพที่ 2.1

ที่มา โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง เอกสารสำหรับผู้บริหาร สำนักผังเมือง หน้า 14



แนวทางใหม่ของการวางแผนการใช้ที่ดินในเขตเมือง Innovative Approaches to Land Planning in Urban Area		
แสดง	สัดส่วนพื้นที่การจัดรูปที่ดินในประเทศไทย	
สัญลักษณ์		

นอกจากนี้ทั้ง 2 ประเทศที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นประเทศอื่น ๆ ทั้งในยุโรปและเอเชีย เช่น ไต้หวัน เกาหลี อินโดนีเซีย เยอรมันและสวีเดน เป็นต้น

สำหรับในประเทศไทย ปัจจุบันอยู่ในระหว่างการทำแนวความคิดในการจัดรูปที่ดิน เพื่อพัฒนาเมือง มาทดลองดำเนินการในการแก้ปัญหาเมืองโดยเฉพาะในกรุงเทพมหานครกำลังประสบปัญหาเรื่องของการใช้ที่ดิน ปัญหาการจราจร ปัญหาการขาดแคลนระบบสาธารณูปโภคที่จะให้บริการ ตลาดคนเมืองขาดแคลนที่ดินที่จะนำมาพัฒนาเมือง ซึ่งปัญหาเหล่านี้ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากเกินกว่าที่รัฐบาลจะรับภาระได้ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน จึงได้ให้ความสนใจการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง เพื่อการจัดระเบียบและวางผังเมืองให้เรียบร้อย การตัดถนนและการจัดที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย และเป็นเมืองที่มีสิ่งแวดล้อมที่น่าอยู่อาศัย โดยใช้จ่ายงบประมาณน้อยและเป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดิน ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2535 เห็นชอบให้สำนักผังเมืองเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบดำเนินการร่วมกับองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศ (JICA) ในโครงการศึกษานวทางที่เหมาะสมในการจัดรูปที่ดินในเมือง เพื่อพัฒนาชุมชนเมืองในประเทศไทย (The study on Application Scheme of Land Readjustment in National Urban Development Thrust) โดยได้ทำการศึกษาโครงการนำร่อง การจัดรูปที่ดินในเมืองบริเวณถนนพระรามที่ 9 เขตห้วยขวาง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวให้เป็นศูนย์ธุรกิจแห่งใหม่ และสอดคล้องกับมาตรการบังคับใช้ผังเมืองรวม ซึ่งขณะนี้ได้ดำเนินการไปแล้วถึงขั้นตอนการประมาณราคาโครงการ⁵

(2.) ปรัชญาการจัดรูปที่ดินในเมือง

1.) ปรัชญาเพื่อการผังเมือง โดยความร่วมมืออย่างเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของภาครัฐและเอกชน โดยยึดหลักดังนี้

- ก. หลักการประชาธิปไตย (เสียงข้างมาก)
- ข. หลักการเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

⁵ การสัมมนาทางวิชาการ การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง ครั้งที่ 2 18-19 มีนาคม 2536 ณ โรงแรมดุสิตธานี กรุงเทพมหานคร หน้า 1

2.) ปรึกษาการร่วมพัฒนาและการคืนกำไรจากผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม

ก. ร่วมรับภาระในรูปของที่ดิน (ไม่ใช่ตัวเงิน)

ข. แบ่งผลประโยชน์ร่วมกัน

- เอกชน : มูลค่าที่ดินสูงขึ้น

- ภาครัฐ : บริการพื้นฐานและสภาพชุมชนดีขึ้น

3.) ปรึกษาการรักษาทรัพย์สินของประชาชน เพื่อดำรงสิทธิในที่ดินของเจ้าของที่ดินให้คงอยู่เช่นเดิม โดยให้ถือว่า "ที่ดินก่อนและหลังโครงการจัดรูปที่ดินเป็นเสมือนที่ดินผืนเดียวกัน"

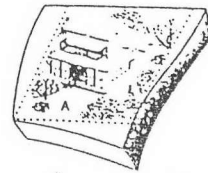
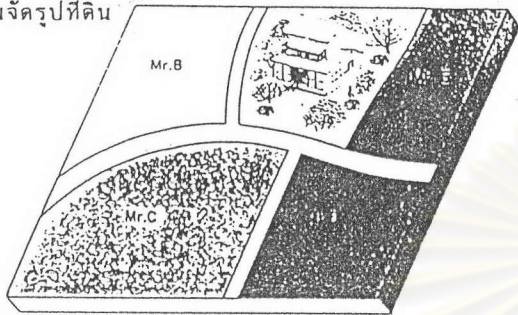
แนวความคิดหลักของการจัดรูปที่ดิน คือ ให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างประสิทธิภาพสูงสุด รวมทั้งเป็นการจัดสร้างบริการสาธารณะต่าง ๆ จากฝ่ายรัฐบาลไปสู่ประชาชน บริการสาธารณะดังกล่าวนี้ ได้แก่ ถนน ไฟฟ้า ประปา โรงเรียน สวนสาธารณะ เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนแต่เป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งสำหรับชุมชนในเขตเมืองและแถบชานเมือง โดยวิธีการจัดรูปที่ดินนี้รัฐบาลจะเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานแต่เพียงเล็กน้อย เพราะสามารถประหยัดงบประมาณทางด้านรายจ่ายในการซื้อหรือเวนคืนที่ดินเพื่อมาสร้างบริการสาธารณะดังกล่าวได้

ในการจัดรูปที่ดินนี้ รัฐบาลจะนำเอาที่ดินจากเจ้าของที่ดินต่าง ๆ ที่เต็มใจและยินดีจะเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดินนั้นมารวมกัน แล้วทำการแบ่งการกำหนดขนาด ที่ตั้ง ของแปลงที่ดินเสียใหม่ให้สอดคล้องกับแผนผังสาธารณะปโภค สาธารณูปการ ตามที่ได้วางแผนเอาไว้ การแบ่งและกำหนดแปลงที่ดินใหม่นั้นต้องมีความถูกต้องและยุติธรรมโดยเฉพาะในเรื่องของการประเมินมูลค่าของที่ดินทั้งก่อนและหลังโครงการจัดรูปที่ดิน และในเรื่องของการจ่ายเงินชดเชยแก่เจ้าของที่ดิน ลักษณะเฉพาะของการจัดรูปที่ดิน คือ สิทธิของเจ้าของ หรือสิทธิอื่น ๆ ของผู้ครอบครองที่ดินที่มีอยู่เดิม จะได้รับความคุ้มครองและจะไม่ได้รับผลกระทบลบข้างใด ๆ ทั้งสิ้น

การจัดรูปที่ดิน เป็นเครื่องมือที่นำไปพัฒนาพื้นที่ทั้งที่อยู่ในเขตเมือง และพื้นที่ในแถบชานเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ในแถบชานเมือง การจัดรูปที่ดินจะช่วยให้ความเจริญเติบโตของย่านนั้นเป็นไปอย่างเหมาะสมและถูกต้องทิศทางตามที่วางแผน/ผังเมืองเอาไว้ (ตามแผนภูมิ 2.2) จะพบว่าที่ดินที่ได้รับจากการเสียสละที่ดินให้แก่ส่วนกลาง (Contribution) โดยความร่วมมือและความตกลงใจของเจ้าของที่ดินทุกคนในโครงการจัดรูปที่ดิน จะสามารถแบ่งแยกได้เป็น 2 ส่วน คือ

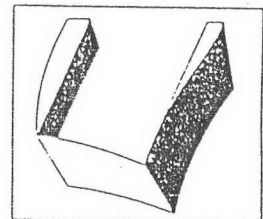
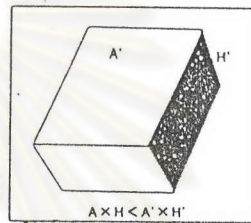
วิธีการจัดรูปที่ดิน

ก่อนจัดรูปที่ดิน



ที่ดินของนายเอ หลังการจัดรูปที่ดิน
(หลังการจัดแปลงที่ดินใหม่)

ที่ดินที่นายเอ สละออกมา



แม้ว่าพื้นที่จะลดลง แต่เนื่องจากมีการปรับปรุงสาธารณูปโภคต่าง ๆ ให้ดีขึ้น มูลค่าของที่ดินทั้งแปลงจะเพิ่มขึ้น

ที่ดินเพื่อจัดบริการพื้นฐาน (นำมาสร้างเป็น ถนน สวนสาธารณะ เป็นต้น)

ที่ดินส่วนที่สละ (CONTRIBUTION)

"ที่ดินเพื่อหาประโยชน์"

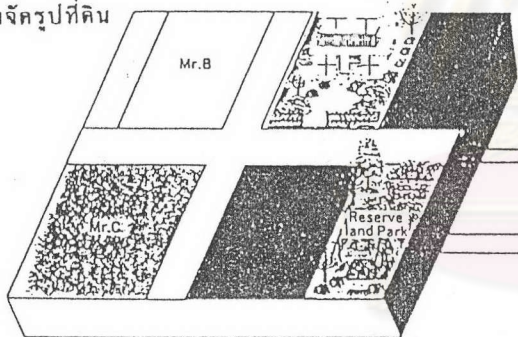
รวมจ่ายของโครงการ

- ค่าชดเชยการย้าย อาคาร สิ่งก่อสร้าง
- ค่าก่อสร้าง ถนน สวนสาธารณะ ฯลฯ
- ค่าสำรวจ ออกแบบ
- ค่าใช้จ่ายสำนักงาน
- อื่น ๆ

รายรับของโครงการ

- การขาย ที่ดินเพื่อหาประโยชน์
- เงินสมทบจากท้องถิ่น
- เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- เงินสมทบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

หลังจัดรูปที่ดิน



ศูนย์วิทยพัทยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ที่มา โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง เอกสารสำหรับผู้บริหาร สำนักผังเมือง หน้า 17.

แผนภาพที่ 2.2



แนวทางใหม่ของการวางแผนการใช้ที่ดินในเขตเมือง
Innovative Approaches to Land Planning in Urban Area

แสดง วิธีการจัดรูปที่ดิน

สัญลักษณ์

ส่วนที่ 1 จะถูกนำไปพัฒนาพื้นที่เพื่อจัดทำสาธารณูปโภค และสาธารณูปการเพื่อให้
เจ้าของที่ดินในพื้นที่โครงการได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ได้แก่ ถนน สวนสาธารณะ โรงเรียน ฯลฯ

ส่วนที่ 2 จะถูกนำไปขายให้แก่บุคคลภายนอก เพื่อนำเงินที่ได้จากการขายมาใช้
เป็นเงินทุนในการดำเนินการบริหารและก่อสร้างสิ่งต่าง ๆ ในโครงการต่อไป^๑

สำนักผังเมือง เป็นหน่วยงานซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้เป็นผู้ศึกษาการดำเนินการ
จัดรูปที่ดินในเมือง ได้ทำการศึกษาแนวความคิดและหลักการดังกล่าว ไว้ดังนี้

การจัดรูปที่ดิน เป็นโครงการซึ่งส่งเสริมสวัสดิการทางด้านสังคม ด้านการพัฒนาพื้นที่ใน
เมือง (Urban Area) โดยวิธีการเปลี่ยนรูปร่าง ขอบเขต และขนาด และสภาพของที่ดินแต่ละผืน
และจัดสร้างหรือจัดหาสาธารณูปโภคเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์ที่ดิน บริเวณใดก็ตามที่
กำหนดจะทำการพัฒนาให้เป็นเมือง จะต้องถูกเลือกให้ใช้วิธีการของการจัดรูปที่ดิน วิธีการ
ดำเนินงานในโครงการก็คือทำการเปลี่ยนแปลงของรูปร่างและสภาพของที่ดินในโครงการที่จะทำ
การปรับปรุง โดยการนำมารวมกันและจัดรูปที่ดินใหม่ เจ้าของที่ดินผู้เข้าร่วมโครงการจะมีส่วนรับ
ผิดชอบต่อการสร้างสรรค์สิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็น ดำเนินการด้วยความสมัครใจและแบ่งปัน
ผลตอบแทนคืนกลับให้เจ้าของที่ดิน และได้กล่าวถึงหลักการจัดรูปที่ดินในเมืองไว้ดังนี้

3.) หลักการจัดรูปที่ดินในเมือง

- (1) ดำเนินการเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม
- (2) เป็นการร่วมมือระหว่างเจ้าของที่ดิน ภาคธุรกิจ เอกชน และทางราชการ
- (3) เจ้าของที่ดินเห็นชอบในโครงการ โดยยินดียอมรับจากที่ดินบางส่วนของตน
เพื่อจัดสร้างบริการสาธารณะ เช่น ถนน ทางเท้า ทางระบายน้ำ ไฟฟ้า ประปา โรงเรียน และ
สวน และบางส่วนเพื่อจัดหาผลประโยชน์เพื่อใช้เป็นงบประมาณพัฒนาตามโครงการ
- (4) ทำการรวมแปลงที่ดิน และวางผังจัดรูปที่ดินใหม่ โดยให้ที่ดินทุกแปลงได้รับ
บริการเสมอภาคกันโดยยึดหลักการดังนี้

^๑ Bureau of city Planning of Nagoya , Introduction to land
readjustment (Kukaku-Seiri) Practice 1982 หน้า 1-6

- ที่ดินทุกแปลงต้องมีถนนผ่าน
- พยายามกำหนดที่ตั้งของที่ดินทุกแปลงให้อยู่ใกล้ที่เดิมมากที่สุด เท่าที่จะเป็นไปได้เพื่อไม่ให้เกิดการได้เปรียบและเสียเปรียบขึ้น และถึงแม้ว่าที่ดินแต่ละแปลงจะมีขนาดเล็กลง เนื่องจากต้องยกให้เป็นส่วนกลาง แต่เมื่อคิดในด้านมูลค่าแล้วกลับมีมูลค่าสูงขึ้น เนื่องจากที่ดินได้รับการพัฒนามีถนน ไฟฟ้า ประปา และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ไว้เรียบร้อยแล้ว (ตามแผนภาพที่ 2.3)

Kei Nagano ผู้เชี่ยวชาญการจัดการที่ดินของ Japan international Cooperation Agency (JICA) ได้กล่าวถึงหลักการจัดการที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองไว้ ดังนี้

การจัดการที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองพัฒนาเมือง รัฐไม่จำเป็นต้องจะเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่จะทำการพัฒนาประเทศใดดำเนินโครงการจะจัดการทรัพย์สินด้วยตัวเอง โดยมีหลักการขั้นพื้นฐานดังต่อไปนี้

1) ตระหนักถึงความสำคัญด้านการผังเมืองโดยรวม

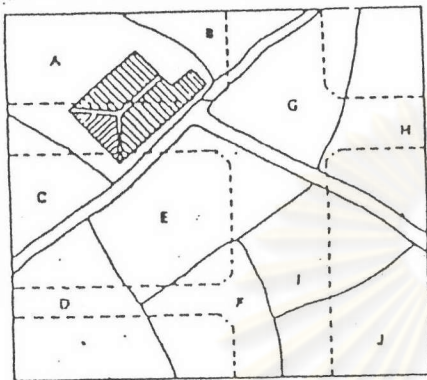
เป็นหลักการใหญ่ที่สำคัญไม่เพียงแต่สำหรับการจัดการที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองเท่านั้น แต่ยังเป็นการพัฒนาเมืองทางด้านอื่น ๆ อีกด้วย การจัดการที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองมีประสิทธิภาพมากที่สุดจะทำให้การดำเนินการโครงการบังเกิดผล เพราะว่าจะนำผลประโยชน์มาสู่สาธารณชนโดยผ่านกระบวนการวางผังเมือง อย่างไรก็ตาม เรื่องการมีส่วนร่วมของสาธารณชนด้วยการวางผังเมืองแล้วการจัดการที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองมีข้อดีอยู่บางประการกล่าวคือ เป็นการพัฒนาร่วมกันระหว่างเจ้าของที่ดิน นั่นก็คือวิสาหกิจ โดยตระหนักถึงการวางผังเมืองร่วมกัน

2) คงไว้ซึ่งทรัพย์สินส่วนตัว

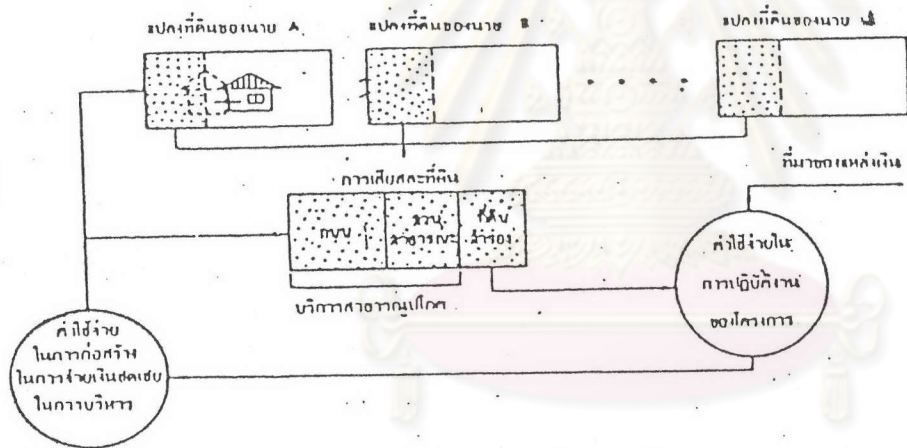
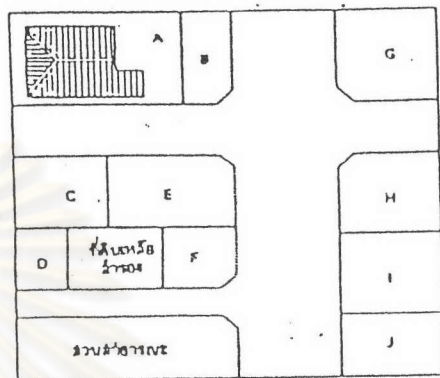
การจัดการที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองเป็นวิสาหกิจพัฒนาพื้นที่จนถึงการแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ต่าง ๆ ในที่ดิน ที่ดินทั้งหมดควรจะได้รับประโยชน์อย่างถูกต้อง และจะต้องทำการจัดการเปลี่ยนแปลงที่ดินใหม่ตามตำแหน่งที่ได้ทำการประเมินไว้ทรัพย์สินอื่น ๆ หรือกรรมสิทธิ์ต่าง ๆ บนที่ดินจะ

⁷ สำนักงานจัดการที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง สำนักงานผังเมือง โครงการจัดการที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง เอกสารเผยแพร่โครงการจัดการที่ดิน

รูปร่างแปลงที่ดินก่อนที่จะมีการจัดรูปที่ดิน



ภายหลังที่มีการจัดรูปที่ดินแล้ว



เป็นทรัพย์สินส่วนแห่งเดียวของประชาชน
 มีคนมีกรรมส่วนแห่งเดียวของเทศบาล
 เงินไม่เกิดมีมูลค่าเพิ่มขึ้น
 มีหนี้ผูกพันตลอดชีวิต

ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ที่มา : Introduction to Land Readjustment (Kukaku-Seiri) Practice 1982

แผนภาพที่ 2.3



แนวทางใหม่ของการวางแผนการใช้ที่ดินในเขตเมือง Innovative Approaches to Land Planning in Urban Area		
แสดง	หลักการจัดรูปที่ดิน	
สัญลักษณ์		

คงไว้ในพื้นที่ใหม่เพียงฝ่ายค่าเงินโครงการ การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองสามารถจัดการทรัพย์สินในส่วนตัวได้ ดังนั้นพวกเขาจะต้องใช้ความระมัดระวัง เป็นอย่างมากในเรื่องของทรัพย์สินต่าง ๆ และจะต้องดำเนินโครงการในลักษณะที่เป็นประชาธิปไตย

3) ให้เจ้าของที่ดินมีส่วนร่วมในค่าใช้จ่ายสำหรับพัฒนา

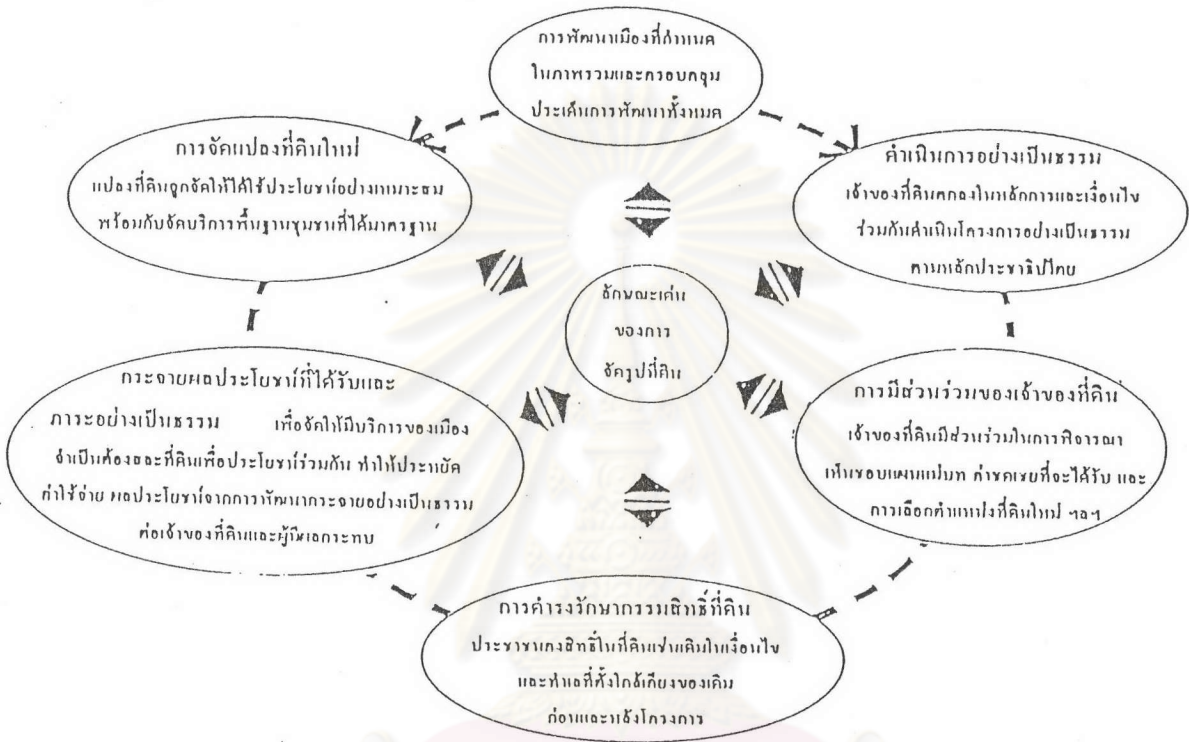
หลักการใหญ่ที่สำคัญของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองก็คือ การจัดเก็บภาษีที่ดินแก่เจ้าของที่ดินซึ่งได้รับผลประโยชน์จากโครงการควรจะจ่ายค่าใช้จ่ายภายในขอบเขตของผลประโยชน์ที่เจ้าของที่ดินต้องสละพื้นที่บางส่วนของตนสำหรับโครงการตามผลประโยชน์ (มูลค่าของที่ดินที่เพิ่มขึ้น) ที่พวกเขาจะได้รับบางส่วนของที่ดินที่ได้รับการจัดสรรก็จะเป็นที่ดินสำหรับสิ่งบริการพื้นฐาน และส่วนอื่น ๆ ก็จะเป็นที่ดินที่สงวนเอาไว้ เพื่อขายสำหรับคืนเงินกองทุนหมุนเวียน (ตามแผนภาพที่ 2.4)

นอกจากนี้ Nagano ยังได้กล่าวถึงลักษณะพิเศษเฉพาะของการจัดรูปที่ดิน คือมีประโยชน์ดังนี้

1. เป็นการช่วยเจ้าของที่ดินในพื้นที่ที่กำลังประสบปัญหาของการขาดแคลนสิ่งบริการพื้นฐาน และไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ด้วยตัวเองได้โดยลำพัง
2. สาธารณูปโภคที่เกิดขึ้นเนื่องจากการจัดรูปที่ดินในพื้นที่จะส่งผลถึงพื้นที่รอบ ๆ โครงการได้เป็นอย่างมาก ทำให้ประหยัดงบประมาณของรัฐที่จะต้องจัดหาให้กับพื้นที่โดยรอบดังกล่าว
3. ลดปัญหาความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างสาธารณูปโภค ซึ่งการเวนคืนบางครั้งจะทำให้เกิดที่ดินเศษเสี้ยวไม่สามารถใช้ประโยชน์อะไรได้⁸

Shin Hasegawa⁸ รองผู้อำนวยการฝ่ายการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง กระทรวงก่อสร้างของญี่ปุ่น ได้กล่าวถึงความคิดพื้นฐานของการจัดรูปที่ดิน (KUKAKU-SEIRI) ไว้ดังนี้

⁸ Kei Nagano, Basic Concepts of Land Readjustment. Land Readjustment Implementation Manual, (Bangkok, June 1994) ; p.4



การจัดรูปที่ดิน : นอกเหนือจากคือ "การจัดแปลงที่ดินใหม่" (Land Replotting) และ "การขดที่ดิน" (Land Contribution)

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ที่มา โตรงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง เอกสารสำหรับผู้บริหาร สำนักผังเมือง หน้า 1.

แผนภาพที่ 2.4

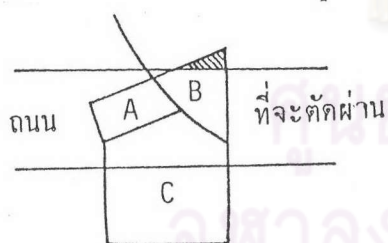
	แนวทางใหม่ของการวางแผนการใช้ที่ดินในเขตเมือง Innovative Approaches to Land Planning in Urban Area	
	แสดง ปรึกษาและกลไกการจัดรูปที่ดิน	
	สัญลักษณ์	

การจัดรูปที่ดิน เป็นวิธีการพัฒนาโดยการปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค เช่น ถนน ส่วนสาธารณะ การติดตั้งท่อระบายของเสีย และการจัดรูปวางที่ดินใหม่ให้ดีขึ้น เจ้าของที่ดินที่อยู่ในโครงการจะต้องสละที่ดิน (Contribute) ในอัตราส่วนที่เป็นธรรม ซึ่งส่วนที่สละไปจะกลายเป็นส่วนสำหรับจัดสร้างสาธารณูปโภค และส่วนที่จัดไว้เพื่อผลประโยชน์ของโครงการ ถึงแม้ว่าเจ้าของที่ดินจะเสียพื้นที่บางส่วนไป แต่สิ่งที่ได้รับกลับคืนมาคือ ที่ดินมีรูปร่างที่ง่ายขึ้น ทำให้ง่ายและสะดวกแก่การใช้ประโยชน์ ราคาที่ดินก็จะสูงขึ้นด้วย ซึ่งการสละที่ดินดังกล่าวถือได้ว่าเป็นหัวใจหลักของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง

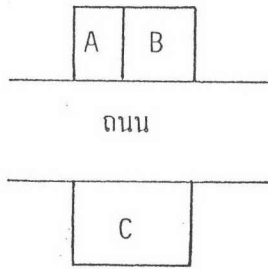
ส่วนสาระสำคัญอีกประการของการจัดรูปที่ดินอีกประการหนึ่ง คือ การจัดแปลงที่ดินใหม่ (Land Replotting) คือการนำเอาแปลงที่ดินจำนวนหลายแปลงในโครงการ มาจัดวางผังใหม่พร้อมกับจัดระบบบริการพื้นฐานใหม่ให้เข้าถึงทุกแปลง เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดและเป็นธรรม โดยให้มีสภาพที่ดินและเงื่อนไขทำเลที่ตั้ง ใกล้เคียงกับของเดิม เสมือนที่ดินก่อนและหลังโครงการเป็นสิ่งเดียวกัน

Hasegawa ได้เปรียบเทียบข้อได้เปรียบของการจัดรูปที่ดินกับการถือสิทธิเข้าครอบครองหรือการเวนคืนของรัฐไว้ดังนี้

รูป ก. วิธีการเข้าถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน



- นาย A จะต้องย้ายออกไปจากพื้นที่เดิม
- นาย B เหลือที่ดินเพียงเศษเสี้ยว ไม่สามารถใช้ประโยชน์อะไรได้
- นาย C ได้รับค่าชดเชยมากกว่า นาย A และนาย B



รูป ข. วิธีการจัดรูปที่ดิน

- นาย A สามารถอาศัยอยู่ในที่เดิม โดยไม่ต้องย้ายออก
- นาย B มีรูปร่างที่ดินที่ดัดขึ้น สามารถใช้ประโยชน์ได้
- นาย C มีมูลค่าที่ดินเพิ่มขึ้น เนื่องจากมีถนนตัดผ่าน⁹

Rainer Muller-Jokel ผู้เชี่ยวชาญการจัดรูปที่ดินของเยอรมันได้อธิบายหลักการสำคัญของการจัดรูปที่ดิน ไว้ว่ามี 3 ขั้นตอน ดังนี้

1. เป็นการรวมที่ดินของเจ้าของรายย่อยในโครงการ เพื่อเตรียมการรังวัดจัดแปลงใหม่
2. พื้นที่ว่างบางส่วนหลังจากที่ได้รวมแปลงแล้ว จะถูกกันไว้เพื่อ ใช้เป็นพื้นที่เพื่อสาธารณประโยชน์ เช่น ถนน พื้นที่สีเขียว เป็นต้น
3. พื้นที่สำหรับอยู่อาศัย จะถูกแบ่งแยกให้เจ้าของที่ดินตามสัดส่วนของขนาดที่ดินเดิม

นอกจากนี้ การจัดรูปที่ดินจะมีความหมายรวมถึงการเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการรักษาความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งตรงข้ามกับการเวนคืน ที่เอกชนมักจะไม่ได้รับความเป็นธรรม¹⁰

⁹ Shin Hasegawa , Basic Ideas of Land Readjustment (Kukaku-Seiri). Land Readjustment in Japan, 6th International Seminar on Land Readjustment and Urban Development , (Bangkok, 1991) pp.50-54

¹⁰ Rainer Muller-Jokel, Main Principle Of Land Readjustment in The Fedrral Republic of Germany, 6th International Seminar on Land Readjustment and Urban development, Bangkok 1991 pp. 91

4. สรุปหลักการการจัดรูปที่ดิน

จากการให้คำจำกัดความของผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้กล่าวมาทั้งหมด สามารถสรุปหลักการการจัดรูปที่ดิน ได้ดังนี้

1. ดำเนินการเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม และเพื่อการผังเมือง โดยเป็นการร่วมมือกันระหว่างเจ้าของที่ดินกับภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้พื้นที่ที่จะดำเนินการมีระบบบริการขั้นพื้นฐาน และสาธารณูปโภค ที่สมบูรณ์ มีสภาพแวดล้อมที่ดี
2. ภายหลังจากจัดรูปที่ดินแล้ว ในการจัดแปลงที่ดินใหม่ ทุกแปลงต้องมีถนนตัดผ่าน และอยู่บริเวณหรือใกล้เคียงพื้นที่เดิม
3. ยังคงกรรมสิทธิ์ที่ดินของเจ้าของเดิม

5. การพิจารณาเลือกพื้นที่สำหรับดำเนินการจัดรูปที่ดิน

1. โครงการจัดรูปที่ดินสามารถทำได้ในพื้นที่หลายขนาด ตั้งแต่สี่กว่าไร่ขึ้นไปจนถึงขนาดเป็นพันหรือหมื่นไร่ แต่ถ้าหากเป็นโครงการนำร่อง ไม่จำเป็นต้องเลือกพื้นที่ขนาดใหญ่ ควรพิจารณาพื้นที่ที่เจ้าของที่ดินมีความเข้าใจและตกลงเข้าร่วมโครงการ
2. ถ้าเป็นโครงการประเภทเพื่อพัฒนาเป็นชุมชนใหม่ ควรเลือกพื้นที่ง่ายต่อการดำเนินการ กล่าวคือ ไม่ต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างมากนัก
3. ในประเทศญี่ปุ่นขนาดพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินเฉลี่ยประมาณ 150 ไร่ (โครงการที่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาล)

6. ขั้นตอนการดำเนินการจัดรูปที่ดิน

มีขั้นตอนใหญ่ ๆ อยู่ 4 ขั้นตอน คือ

1. เตรียมโครงการและจัดทำผังแนวความคิดโครงการจัดรูปที่ดิน
 - เป็นการพิจารณารูปแบบและประเภทของโครงการให้เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ และการใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองรวม
2. สำรวจพื้นที่
 - เพื่อเสนอผังแนวความคิด ผังแม่บทที่มีการประสานกับโครงการของรัฐและเอกชนในพื้นที่โดยรอบ

3. การดำเนินโครงการ

- เป็นขั้นตอนที่อยู่ภายใต้ความร่วมมือจากเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ปัญหาและข้อขัดข้องต่าง ๆ จะถูกแจ้งให้ทุกคนรับทราบ และหาข้อสรุปร่วมกัน
- พิจารณาให้สามารถเลี้ยงตัวเองได้ (Self Financing) และพิจารณาขอรับเงินอุดหนุนจากหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบบริการพื้นฐานนั้น ๆ

4. พัฒนาด้านเทคนิคการจัดรูปที่ดิน

- ศึกษาจากโครงการนำร่อง แล้วนำมาปรับให้เหมาะสมกับพื้นที่

ส่วนขั้นตอนรายละเอียดได้ศึกษาจากหนังสือ Introduction to Land Readjustment (Kukaku-Seiri) Practice 1982 ของสำนักผังเมืองแห่งเมืองนาโกยา ประเทศญี่ปุ่น ในหน้า 10-11 โดยได้กล่าวถึงขั้นตอนการดำเนินการจัดรูปที่ดินโดยละเอียดดังต่อไปนี้ คือ

ขั้นตอนที่ 1 กำหนดหรือคัดเลือกพื้นที่ทำเป็นจะต้องจัดรูปที่ดิน ซึ่งหลักเกณฑ์ทั่วไปในการคัดเลือกพื้นที่จะทำการจัดรูปที่ดินนั้น R.W. Archer แห่ง Human Settlements Division ของ Asian Institute of Technology ได้อธิบายเพิ่มเติมไว้ในหนังสือชื่อ The Possible Use of Urban Land Pooling/Readjustment for the Planned-development of Bangkok ในหน้า 19 ว่ามีหลักเกณฑ์ดังนี้

- ก. พื้นที่นั้น รัฐบาลท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความสนใจอย่างแท้จริงในการจะพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของกฎหมาย เพื่อที่จะได้วางแผนรูปแบบการใช้ที่ดินในเมืองได้เป็นอย่างดี
- ข. ถ้าเป็นที่ดินในเขตชานเมือง ควรเป็นพื้นที่ที่มีการกระจกระบายเป็นอย่างมากในเรื่องการถือครองที่ดิน
- ค. เขตพื้นที่ชานเมือง มีความสุกงอม (Ripe) มากพอสำหรับการพัฒนาเมือง ความสุกงอมของพื้นที่จะพิจารณาจากการที่พื้นที่นั้น ๆ มีโครงข่ายสาธารณูปการอยู่ใกล้ ๆ และมีความต้องการของตลาดที่ต้องการบริการสาธารณะในการก่อสร้างสิ่งต่าง ๆ
- ง. คาดว่าที่ดินบริเวณนั้นจะมีค่าสูงขึ้น จากการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดินในการถือครองไปเป็นถนนและสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ซึ่งจะต้องมีความพอเพียงในแง่ของ
 1. การคืนทุนในด้านการจัดหาบริการสาธารณะ และการแบ่งช้อยที่ดินเพื่อจัดทำสิ่งต่าง ๆ ให้ได้มาตรฐานและบรรลุเป้าหมาย
 2. เจ้าของที่ดินจะต้องได้รับประโยชน์จากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้น

จ. พื้นที่ถูกปิดกั้น (Block) จากการพัฒนา เช่น ต้องการทางออก, ต้องการสะพานข้าม ต้องการอาศัยความร่วมมือจากเจ้าของที่ดินรายอื่น ๆ

ขั้นตอนที่ 2 สำรวจที่ดิน สภาพพื้นที่และสภาพปัจจุบันของพื้นที่โครงการอย่างละเอียด
ทั้งในแง่ภูมิศาสตร์, สังคม, ประชากร, เศรษฐกิจ การใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคาร

ขั้นตอนที่ 3 จัดทำแผนงานโครงการจัดรูปที่ดิน การจัดทำแผนงานโครงการจะหมาย
ความรวบไปถึง

1. การวางหรือออกแบบแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคต (เพื่อใช้ในการคำนวณและออกแบบแผนผังในข้อ 2)

2. แผนผังรูปร่างแปลงที่ดินใหม่

3. แผนการเงิน

และ 4. แผนการทำงานประจำปี ซึ่งแผนดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบจาก
เจ้าของที่ดิน และผู้ครอบครองสิทธิทั้งหมดเสียก่อน

ขั้นตอนที่ 4 จัดตั้งคณะที่ปรึกษาโครงการจัดรูปที่ดิน คณะที่ปรึกษาฯ นี้ ทำหน้าที่รับฟัง
ข้อคิดเห็น และความต้องการของเจ้าของที่ดิน หรือผู้ครอบครองสิทธิอื่น ๆ ในพื้นที่โครงการรวมทั้ง
ให้ข้อเสนอแนะต่าง ๆ แก่ผู้จัดทำโครงการจัดรูปที่ดินด้วย คณะที่ปรึกษาฯ ประกอบด้วยผู้แทนที่ได้รับ
เลือกจากทั้งฝ่ายเจ้าของที่ดินและผู้มีสิทธิครอบครองอื่น ๆ และผู้แทนที่มาจากนักวิชาการและผู้
ทรงคุณวุฒิ

ขั้นตอนที่ 5 ทำการประเมินมูลค่าของที่ดิน จากหลักการที่ว่า การจัดรูปที่ดินจะไม่มี
ผลลบข้างต่อสิทธิเกี่ยวกับที่ดินและสิ่งก่อสร้างในที่ดิน การประเมินมูลค่าที่ดินจะต้องกระทำอย่าง
ละเอียดรอบคอบอย่างยิ่ง โดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่มีความรู้และมีประสบการณ์ทางด้าน
การประเมินราคาโดยเฉพาะ จึงจะสามารถแปลงสิทธิที่มีอยู่ก่อนการจัดรูปที่ดินมาเป็นสิทธิที่ได้รับ
หลังจากการจัดรูปที่ดินอย่างถูกต้อง ทำให้การลดขนาดของแปลงที่ดินลงเป็นอย่างยุติธรรม เพราะ
มูลค่าของที่ดินที่เพิ่มขึ้นหลังจากการจัดรูปแล้ว จะสามารถชดเชยขนาดของแปลงที่ดินที่ลดลงได้

ขั้นตอนที่ 6 วางรูปแบบผังของแปลงที่ดินที่ถูกแบ่งใหม่ เมื่อมีการประเมินมูลค่าของ
ที่ดินตามแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินและแผนผังรูปร่างแปลงที่ดินใหม่ของขั้นที่ 3 และได้มีการ
ตัดสินใจในแบบหรือแผนผังรูปร่างที่ดินใหม่ขึ้นแล้ว แผนผังแปลงที่ดินใหม่จะถูกจัดทำขึ้น การกำหนด
ที่ตั้งของแปลงที่ดินที่แบ่งขึ้นใหม่จะต้องดำเนินการอย่างยุติธรรมที่สุด ในแง่ของการรักษามูลค่า

ตามสิทธิของผู้ถือสิทธิ และในแง่ของที่ตั้ง และสภาพแวดล้อมซึ่งจะจัดให้ใกล้เคียงกับสภาพเดิมมากที่สุด

ขั้นตอนที่ 7 บริหารโครงการการจัดรูปที่ดิน เมื่อแผนผังของแปลงที่ดินที่ถูกแบ่งใหม่ ได้ทำการกำหนดแล้ว จะมีการเริ่มลงมือก่อสร้างบริการสาธารณะต่าง ๆ ตัวอาคารและสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ ที่จะทำการโยกย้ายจะดำเนินการหลังสุด เพราะอาจมีเรื่องการชดเชยเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย

ขั้นตอนที่ 8 กำหนดที่ตั้งของแปลงที่ดินที่ถูกแบ่งขึ้นใหม่ เมื่อมีการก่อสร้างบริการสาธารณะต่าง ๆ เสร็จสิ้นแล้ว แปลงที่ดินที่ถูกแบ่งขึ้นใหม่ตามแผนผังจะถูกกำหนดที่ตั้งโดยสิทธิทั้งหมดที่มีอยู่แต่เดิม จะถูกแปลงเป็นพื้นที่ใหม่ และในกรณีที่มีมูลค่าใหม่ของที่ดินที่อาจจะขาดหรือเกินไปจากมูลค่าเดิมจะได้รับการชดเชยด้วยเงิน

สำหรับรายละเอียดปลีกย่อยอื่น ๆ ของขั้นตอนการจัดรูปที่ดิน สามารถพิจารณาได้ (ดูแผนภาพที่ 2.5 และ 2.6)

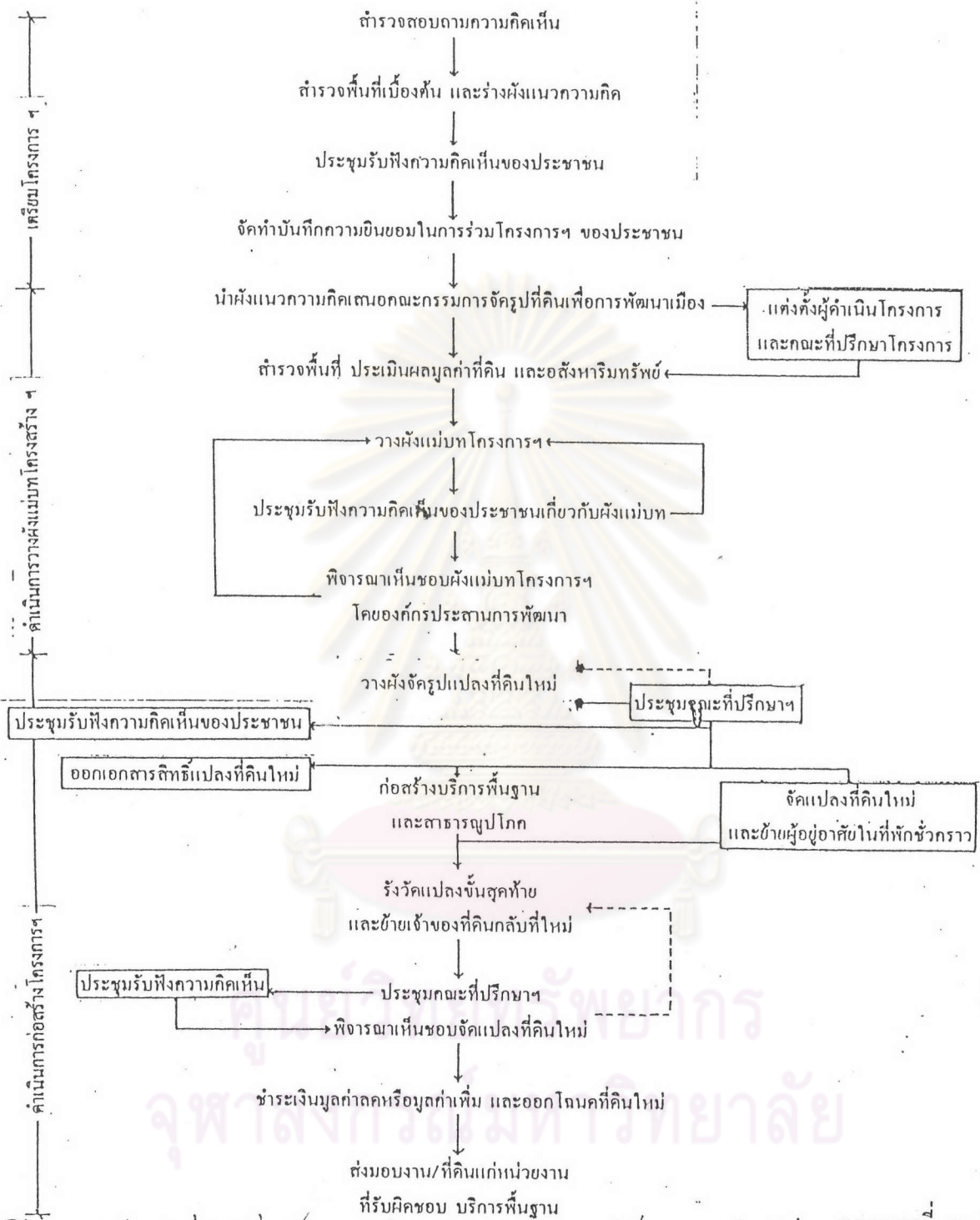
7. ประเภทขององค์กรที่จะจัดทำการจัดรูปที่ดิน

จากบทความเรื่อง การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในวารสารสำนักผังเมือง ปรีชาธรรมรงค์ นิตยสารเมืองทองจัดโครงการและประเมินผล สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ได้จัดแบ่งประเภทขององค์กรที่จะทำการจัดรูปที่ดินออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ


ก. องค์กรที่เป็นหน่วยงานของรัฐบาล ได้แก่ รัฐบาลกลาง, รัฐบาลท้องถิ่น หรือหน่วยงานท้องถิ่น เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ฯลฯ หรืออาจเป็นหน่วยงานราชการต่าง ๆ รัฐวิสาหกิจ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ขั้นตอนดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมือง



ที่มา โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง เอกสารเผยแพร่โครงการจัดรูปที่ดิน ส่วนผังเมือง แผนภาพที่ 2.5

	แนวทางใหม่ของการวางแผนการใช้ที่ดินในเขตเมือง Innovative Approaches to Land Planning in Urban Area	
	แสดง ขั้นตอนการจัดรูปที่ดิน	
	สัญลักษณ์ฯ	

ขั้นที่ 1 เตรียมโครงการ



1. ตรวจสอบความคิดเห็น



2. กำหนดเขตโครงการ
ในโครงการ ***

ขั้นที่ 2 การวางผังแม่บทโครงสร้าง



3. วางผังแม่บท



4. แต่งตั้งคณะกรรมการ
ที่ปรึกษาโครงการ ***

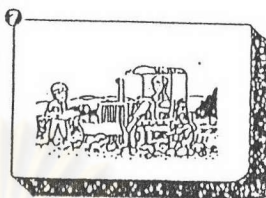


5. วางผังจัดแปลง
ที่ดินใหม่

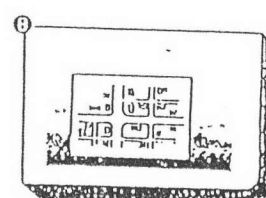


6. กำหนดแปลง
ที่ดินใหม่ ***


ขั้นที่ 3 การก่อสร้างโครงการ




7. ก่อสร้างบริการ -
พื้นฐาน ชั่วอาคาร
สิ่งก่อสร้างและจ่าย
ค่าชดเชย



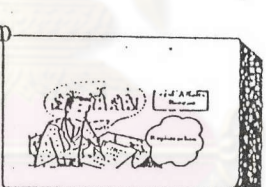
8. จัดเลขที่แปลง ตั้งชื่อถนน
ขอย พร้อมทั้งเรียงเลขที่
บ้านอย่างเป็นระเบียบ




9. รับฟังความคิดเห็น
ของประชาชน ***



10. กำหนดการจัดแปลง
ที่ดินใหม่(ขั้นสุดท้าย)




11. จัดทะเบียน
ทำนิติกรรม
หมายเหตุ *** ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการ



12. ชำระเงินมูลค่าลด
และมูลค่าเพิ่ม

ที่มา โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง (แผนผัง) สำนักผังเมือง หน้า 10-11

แผนภาพที่ 2.6

	แนวทางใหม่ของการวางแผนการใช้ที่ดินในเขตเมือง Innovative Approaches to Land Planning in Urban Area	
	แสดง ขั้นตอนการจัดรูปที่ดิน สัญลักษณ์	

ข. องค์กรที่เป็นเอกชน ได้แก่ กลุ่มของเจ้าของที่ดิน, สหกรณ์ หรือ สมาคมการ
จัดรูปที่ดินที่ดำเนินการโดยเจ้าของที่ดิน

ค. องค์กรที่เป็นความร่วมมือระหว่างรัฐบาล และเจ้าของที่ดินในพื้นที่โครงการ
ได้แก่ คณะกรรมการผู้จัดทำโครงการ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากทางฝ่ายหน่วยงานราชการ,
ผู้เชี่ยวชาญ, ผู้ทรงคุณวุฒิ กับผู้แทนจากกลุ่มเจ้าของที่ดิน¹¹

(8.) ประเภทของโครงการพัฒนาพื้นที่โดยใช้การจัดรูปที่ดิน

การจัดรูปที่ดินสามารถที่จะนำไปใช้พัฒนาพื้นที่เมืองได้อย่างกว้างขวางเช่น โครงการ
ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม, การพัฒนาศูนย์กลางการขนส่งและอุตสาหกรรม ฯลฯ นอกจากนี้
รูปแบบของโครงการอื่น ๆ ที่ใช้การจัดรูปที่ดิน ปรีชา รณรงค์ นักผังเมืองกองจัดโครงการและ
ประเมิณผล สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ได้กล่าวไว้ในบทความเรื่องการจัดรูปที่ดินเพื่อ
พัฒนาเมืองในวารสารข่าวสารสำนักผังเมือง (ฉบับที่ 47/2529 : หน้า 5) ว่ามี 5 ประเภทคือ

ก. โครงการพัฒนาพื้นที่เมืองปัจจุบัน ได้แก่ การปรับปรุงสาธารณูปโภค สาธารณูป-
การต่าง ๆ เช่น ถนน, สวนสาธารณะ ฯลฯ ซึ่งโครงการประเภทนี้ มักจะดำเนินการโดยหน่วย-
งานท้องถิ่น

ข. โครงการแก้ไขปัญหาในพื้นที่เมืองที่ขยายตัวออกไป จุดประสงค์ของโครงการนี้
ก็เพื่อที่จะป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากการขยายตัวของเมืองออกไปโดยไม่มีที่สิ้นสุด เช่น ถนนไม่
เพียงพอ, บริการสาธารณะไม่ทั่วถึง หรือมีการใช้ที่ดินสับสน เป็นต้น ซึ่งพื้นที่เหล่านี้จำเป็นต้อง
มีการจัดรูปที่ดินเสียใหม่ ตามลำดับความจำเป็นเร่งด่วน องค์กรที่รับผิดชอบจัดทำโครงการ

¹¹ ปรีชา รณรงค์ การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง วารสารสำนักผังเมือง ฉบับที่
47/2529 : หน้า 3

ประเภทนี้อาจได้แก่ หน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่น หรือสหกรณ์การจ้ดรูปที่ดินก็ได้

ค. โครงการพัฒนาพื้นที่ภาคีใหม่ โครงการนี้สามารถจะดำเนินการจ้ดรูปที่ดินได้เช่นกัน อาจจะทำโดยสหกรณ์ หรือสมาคมการจ้ดรูปที่ดินหรือการเคหะแห่งชาติ เป็นต้น

ง. โครงการพัฒนาศูนย์การค้าส่งสินค้าและอื่น ๆ เมื่อมีปัญหาทางด้านกาจ้ดรูปที่ดินเพื่อทำศูนย์การค้าส่งสินค้า ก็อาจจัดทำโครงการจ้ดรูปที่ดินขึ้นเพื่อจ้ดหาที่ดินให้เพียงพอและในขณะเดียวกันระบบโครงข่ายถนนและการระบายน้ำบริเวณโดยรอบก็จะได้รับการปรับปรุงยกระดับให้ดีขึ้น องค์การที่ดำเนินการอาจเป็นหน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่น เช่น เทศบาล เป็นต้น

จ. โครงการปฏิสังขรณ์หรือฟื้นฟูพื้นที่ที่ได้รับภัยพิบัติ การจ้ดรูปที่ดินสามารถที่จะจัดทำขึ้นขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะปรับปรุงปฏิสังขรณ์ หรือป้องกัน สำหรับพื้นที่ประสบภัยพิบัติ เช่น ไฟไหม้, น้ำท่วม, พายุ เป็นต้น หน่วยงานท้องถิ่นอาจเป็นผู้รับผิดชอบจัดทำโครงการนี้ได้

(9.) ข้อดีและข้อเสียของการจ้ดรูปที่ดิน

ข้อดี จากวิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต เรื่อง A Draft for a Cooperative Land Pooling/Readjustment Project in Rajshahi, Bangladesh ของ Md. Rafigul Sarker แห่ง Human Settlements Division ของ Asian Institute of Technology ได้สรุปถึงข้อดีต่าง ๆ ของการจ้ดรูปที่ดินเอาไว้ในหน้าที่ 27 ดังต่อไปนี้ คือ ¹²

1. ทำให้การถือครองที่ดินที่กระจัดกระจาย สามารถเข้ามารวมกันเป็นหมวดหมู่ ทำให้สะดวกต่อการวางแผน, การให้บริการและการออกแบบเพื่อแผนผังต่าง ๆ ทำให้ดีขึ้นทั้งในด้านการวางผังบริเวณ (Lay-Out) และวิศวกรรม

2. ทำให้วิธีการจัดหารบริการสาธารณูปโภค, สาธารณูปการให้กับพื้นที่นั้นๆ เป็น

¹² Md.Rafigul , "A Draft for a Cooperative Land Pooling Readjustment Project in Rajshahi , Bangladesh" (Master's , Asian Institute of technology , 1986) PP.27

ไปอย่างมีลำดับขั้นตอน มีประสิทธิภาพ และหน่วยงานของรัฐไม่สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายแต่อย่างใด และถ้าโครงการจัดรูปที่ดินจัดทำในพื้นที่ที่มีขนาดใหญ่มาก ก็จะสามารถช่วยให้การจัดหาบริการสาธารณะให้แก่พื้นที่นั้นเป็นไปอย่างสมเหตุสมผลเมื่อเทียบกับราคาของผู้บริโภคจะต้องเสียเงิน

3. เมื่อระบบการบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลแล้ว จะทำให้เกิดความยุติธรรมขึ้นในการที่จะเฉลี่ยหรือแบ่งปัน (Share) ต้นทุนกับผลที่จะได้รับกลับคืนมาจากการแบ่งที่ดิน รวมทั้งความเจริญเติบโตของเมือง นอกจากนี้ยังสามารถเก็บภาษีในส่วนของมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นได้ด้วย

4. การจัดรูปที่ดิน ทำให้การถือครองที่ดินในเขตพื้นที่ชานเมืองเป็นไปอย่างเหมาะสมกับระยะเวลา และส่งผลต่อการขยายตัวของเมืองที่จะเป็นไปอย่างมีระเบียบ นอกจากนี้ยังหลีกเลี่ยงวิธีการเก่า ๆ แต่ดั้งเดิมซึ่งมีผลลบมาตลอด เช่น การตัดถนน การจัดรูปที่ดินสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการชี้ทิศทางการพัฒนาเมืองได้ว่าควรจะเป็นไปในทิศทางใด

5. การจัดรูปที่ดิน สามารถรักษาและคุ้มครองสิทธิของบุคคลโดยเคร่งครัด ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์สำคัญของการจัดรูปที่ดิน พื้นที่ที่ได้มาเพื่อสาธารณะประโยชน์ต่าง ๆ จะต้องเคารพต่อสิทธิของบุคคลด้วย การลดขนาดของแปลงที่ดินลงตามผลประโยชน์ที่ได้รับเพิ่มขึ้นตามหลักเกณฑ์ที่บุคคลใดได้ผลประโยชน์ลดลงเนื่องจากการจัดทำโครงการดังกล่าว ก็จะได้รับชดเชยด้วยเงิน

6. การจัดรูปที่ดิน สามารถที่จะจัดทำได้ในเกือบทุกพื้นที่ เช่น พื้นที่เมืองปัจจุบัน, พื้นที่ในเขตชานเมืองที่กำลังขยายออกไป, พื้นที่ที่จะพัฒนาเป็นเมืองในอนาคต เป็นต้น นอกจากนี้ยังสามารถพลิกแพลงวิธีดำเนินการตามสถานการณ์ในแต่ละพื้นที่ด้วย

7. การจัดรูปที่ดิน ทำให้สภาพแวดล้อมโดยทั่ว ๆ ไปดีขึ้น นอกจากนั้นชีวิตประจำวันของประชาชนในพื้นที่ยังคงเหมือนเดิมไม่ถูกรบกวนมากนัก เมื่อโครงการจัดรูปที่ดินสำเร็จลงลักษณะความเป็นอยู่ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีต่าง ๆ จะถูกรักษาไว้

ข้อเสีย จากหนังสือ Transferability of Development Experience Case studies on Japan ซึ่งได้เก็บรวบรวมรายงานการสัมมนาเรื่องการจัดรูปที่ดินที่เมืองนาโกยา ประเทศญี่ปุ่นเมื่อปี 1984 เอาไว้ นั้น ได้กล่าวถึงข้อเสียของการจัดรูปที่ดินโดย

Bijayanand Misra และ Arturo Pacho ในหน้า 170 และ 189 ดังนี้ คือ¹³

1. ในการจัดทำโครงการจัดรูปที่ดิน โดยมากแล้วจะอาศัยระยะเวลาที่นานมาก บางโครงการอาจกินระยะเวลาเป็นร้อย ๆ ปี ถ้าเป็นโครงการขนาดใหญ่โดยเฉลี่ยแล้วโครงการจัดรูปที่ดินจะกินเวลาประมาณ 6 ปี
2. เจ้าของที่ดินที่ร่ำรวย มักจะมีอิทธิพลต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะพยายามผลักดันให้มีการพัฒนาในพื้นที่ซึ่งไม่มีความเหมาะสม
3. ในกรณีที่ดินที่สงวนไว้เพื่อ (Reserved Land) ราชการไม่ได้ ต้นทุนทางการเงินและการระดมเบี้ยต่าง ๆ จะตกอยู่กับผู้บริหารจัดทำโครงการ ซึ่งอาจจะเป็นเทศบาลหรือเจ้าของที่ดิน ก็ได้
4. แม้ว่าการจัดรูปที่ดิน จะสามารถได้มาซึ่งที่ดินในราคาถูก แต่ที่ดินทั้งหมดยังเป็นของเอกชน จึงไม่สามารถควบคุมไม่ให้มีการเก็งกำไรที่ดินได้
5. ในประเทศกำลังพัฒนา เช่น ฟิลิปปินส์ ไทย ฯลฯ การบริหารงานของฝ่ายท้องถิ่นอาจถูกจำกัดขอบข่าย ความรับผิดชอบ, การปฏิบัติงานต้องทำตามระเบียบที่กำหนด ทำให้แผนงานบางอย่าง ไม่สามารถปฏิบัติได้ นอกจากนี้ยังมีปัญหาทางด้านเงินทุน การบริหารโครงการจัดรูปที่ดินอาจหยุดชะงัก และขาดประสิทธิภาพได้
6. โดยหน้าที่ของการจัดรูปที่ดินแล้ว การจัดรูปที่ดินจะเป็นการพัฒนาบริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้แก่พื้นที่ รวมทั้งมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรูปร่างแปลงที่ดิน และสภาพเงื่อนไขอื่น ๆ ของแปลงที่ดิน แต่การจัดรูปที่ดินไม่สามารถที่จะควบคุมกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่โครงการได้ ดังนั้นการจัดแบ่งพื้นที่ดินต่อไปในอนาคตจึงเป็นสิ่งที่ไม่มีประโยชน์ อาคารและสิ่งปลูกสร้างอื่นจะถูกก่อสร้างขึ้น และปัญหาอื่นจะเกิดขึ้นตามมาภายหลังจากโครงการจัดรูปที่ดิน ซึ่งจะต้องมีการเตรียมมาตรการแก้ไขกับสิ่งซึ่งเป็นปัญหาดังกล่าว

¹³ Bijayanand Misra and Arturo Pacho , Transferability of Development Experience case studies on Japan (Nagoya , 1984) , PP.170-189

7. แม้ว่าตัวของโครงการจัดรูปที่ดิน จะเป็นการพัฒนาพื้นที่ที่ดินจริง ๆ ตามกรรมชาติที่มีอยู่แล้ว แต่พื้นที่ของโครงการก็จะผันแปรไปตามขนาดของพื้นที่ดินซึ่งมีข้อจำกัดในตัวเอง ดังนั้นพื้นที่เมือง อาจจะถูกพัฒนาไปโดยปราศจากการประสานหรือสอดคล้องซึ่งกันและกัน ในระหว่างพื้นที่ที่ดินเหล่านั้นถ้าหากว่าไม่มีแผนแม่บท (Master Plan) เป็นเครื่องชี้นำหรือแนะแนวทางที่เหมาะสมไว้ให้ อาจกล่าวได้ว่า การจัดรูปที่ดินเป็นการพัฒนาแต่เพียงบางส่วนเท่านั้น (Partial Development)

8. ผลประโยชน์ที่จะได้รับภายหลังจากการพัฒนาโดยวิธีการจัดรูปที่ดินซึ่งนำไปปฏิบัติการโดยฝ่ายรัฐบาล มีข้อจำกัดดังนี้ คือ

8.1 ผลประโยชน์ที่ย้อนกลับจะมีขอบเขตจำกัดเพียงแต่ภายในพื้นที่โครงการเท่านั้น

8.2 มีความไม่เท่าเทียมกันระหว่างพื้นที่ที่อยู่ในโครงการจัดรูปที่ดินกับพื้นที่ที่อยู่ภายนอกโครงการ

(10.) การนำเอาการจัดรูปที่ดินไปใช้ในประเทศต่าง ๆ

1. ประเทศเยอรมัน

จากวิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต เรื่อง Land Pooling/Readjustment in Teipei, Taiwan แห่ง Human Settlements Division ของ Asian Institute of Technology ได้กล่าวถึงความเหมาะสมของการจัดรูปที่ดินในประเทศเยอรมันเอาไว้ในหน้า 12-18 ดังนี้ คือ¹⁴

(1.) ความเหมาะสมของการนำการจัดรูปที่ดินไปใช้
เยอรมัน เป็นประเทศแรกที่ใช้การจัดรูปที่ดิน โดยใช้ที่เมือง Frankfurt-

¹⁴ Li-Jane Shen , "Land Pooling/Readjustment in Teipei , Taiwan" (Master's Thesis , Asian Institute of Technology , 1986) , PP.12-18

am-Main เริ่มต้นจากการรวมที่ดินทางเกษตรกรรมเพื่อเพิ่มผลผลิตให้สูงขึ้นเมื่อประมาณ 100 ปีมาแล้ว แต่ในปัจจุบันนี้ ถ้าเจ้าของที่ดินไม่เต็มใจที่จะเข้าร่วมในโครงการจัดรูปที่ดินสำหรับที่ดินในบริเวณที่รัฐบาลเห็นว่าสมควรที่จะต้องมีการพัฒนา ทางรัฐบาลจะบังคับให้มีการพัฒนาดังนี้

ก. โดยการบังคับให้มีการจัดรูปที่ดิน ซึ่งมักจะใช้กับพื้นที่เขตชานเมือง

ข. โดยการบังคับเวนคืนที่ดิน หรือการบังคับซื้อ มักจะใช้กับพื้นที่ที่เป็น

promotion urban development หรือ เมืองใหม่ (New Town)

ค. การขาย หรือรวมที่ดินเพื่อพื้นที่เกษตรกรรม หรือป่าไม้ มักจะใช้กับพื้นที่ทำการเกษตรกรรม

(2.) องค์กรที่รับผิดชอบ ได้แก่ รัฐบาลทั้งในระดับรัฐ (State), ระดับจังหวัด, ระดับท้องถิ่น (Local government) หรือหน่วยงานทางด้านการพัฒนา

(3.) ลักษณะสำคัญ (Key Feature) และระยะเวลาในการดำเนินงาน

ก. การบังคับให้มีการจัดรูปที่ดิน (Compulsory readjustment) จะใช้เวลาประมาณ 1-2 ปี สำหรับการจัดรูปที่ดินใหม่ และใช้เวลา 2 ปี (หรือน้อยกว่านี้) สำหรับการจัดสร้างบริการสาธารณะต่าง ๆ หลังจากนั้นจะมีการคืนที่ดินพร้อมกับบริการสาธารณะที่สร้างเสร็จเรียบร้อยแล้วให้แก่เจ้าของที่ดิน และเจ้าของที่ดินจะต้องปลูกสร้างอาคารลงบนพื้นที่ภายในระยะเวลา 3 ปี (ไม่เหมือนกับประเทศญี่ปุ่นซึ่งจะไม่กำหนดให้มีการก่อสร้างตึกต่าง ๆ ทันทีทันใดภายหลังจากการจัดสร้างบริการสาธารณะต่าง ๆ เสร็จสิ้นลง) การดำเนินงานที่ใช้ระบบการบีบบังคับ (compulsory) นี้จะทำโดยรัฐบาลท้องถิ่น (Local government) และจะไม่นำเงินถึงคำแนะนำ, คำทักท้วง หรือความเหมาะสมต่าง ๆ จากเจ้าของที่ดิน

ข. การบังคับเวนคืนที่ดิน หรือการบังคับซื้อ (Compulsory expropriation)

โครงการที่ดำเนินงานโดยวิธีนี้ จะใช้เวลานานกว่าวิธีแรก คือประมาณ 6 ปี และถ้าเป็นที่ดินของเอกชนที่ไม่ขึ้นอยู่กับตลาดที่ดิน เช่น ที่ดินใกล้ ๆ เมืองบอนน์ (Bonn) อาจจะใช้เวลามากกว่า 10 ปี อำนาจในการดำเนินงานจะอยู่ที่ฝ่ายรัฐบาลในระดับรัฐหรือระดับท้องถิ่น (Local government) หรือหน่วยงานทางด้านการพัฒนา

โดยสรุปแล้ว การจัดรูปที่ดินในเยอรมันส่วนใหญ่จะเป็นการบังคับและ

ถูกนำไปใช้โดยรัฐบาลท้องถิ่น ความเห็นชอบจากเจ้าของที่ดินไม่มีความจำเป็น โอกาสที่เจ้าของที่ดินจะคัดค้านหรือโต้แย้งทำได้น้อยมาก อย่างไรก็ตาม กฎหมายก็ได้ระบุให้เจ้าของที่ดินได้รับค่าชดเชยจากความเสียหายและค่าธรรมเนียมนตามกฎหมาย สิ่งนี้ทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจตั้งแต่เริ่มแรก การดำเนินงานในขั้นตอนต่าง ๆ ของการจัดรูปที่ดินจึงเป็นไปอย่างรวดเร็ว

นอกจากนี้ เจ้าของที่ดินโดยมากจะเฉลี่ยหรือแบ่งปัน (share) ต้นทุนในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ในรูปเงินสด ในขณะที่บางคนอาจจะทำในรูปของการให้ที่ดินเพื่อทำเป็นที่ดินสงวนไว้เพื่อขาย (Reserved Land หรือ Cost equivalent Land) เพราะการทอนแปลงที่ดินเข้าสู่ส่วนกลางนั้นมีขั้นตอนอยู่เพียง 2-3 ขั้นตอน และการประเมินมูลค่าที่ดินนั้นมีความถูกต้องเพียงเล็กน้อย เมื่อเทียบกับการจ่ายเป็นเงินสดซึ่งต้องคำนวณออกมาให้ถูกต้อง การทอนแปลงที่ดินให้ส่วนกลางเพื่อการสร้างบริการสาธารณะ และเพื่อขายแล้วนำเงินมาใช้ในการโครงการจะต้องไม่มากกว่า 30% ของมูลค่าตลาดของที่ดิน

(4.) พื้นที่ที่ใช้จัดทำโครงการ มีทั้งที่เป็นพื้นที่ในเขตชานเมือง, พื้นที่ที่จะพัฒนาเมืองใหม่ และพื้นที่เกษตรกรรม

(5.) ปัจจัยที่ทำให้การจัดรูปที่ดินในเยอรมันประสบความสำเร็จ ได้แก่

ก. ระบอบการปกครอง ซึ่งให้อำนาจแก่รัฐบาลกลาง, รัฐบาลท้องถิ่น อย่างมากมายในการที่จะดำเนินการจัดรูปที่ดินได้ตามที่ต้องการโดยไม่ต้องรับฟังข้อคิดเห็นใด ๆ จากประชาชน

ข. โครงการสร้างทางกฎหมาย มีกฎหมายที่ออกมาเพื่อรองรับการจัดรูปที่ดินตั้งแต่สมัยเริ่มแรกที่มีการนำเอาแนวความคิดมาใช้ตลอดจนมีกฎหมายฉบับอื่นออกมาอีก ซึ่งมีส่วนช่วยสนับสนุนการจัดรูปที่ดินเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาพื้นที่ ยกตัวอย่าง เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการโยกย้ายที่ดิน (Law of Land Transfer) หรือ The Federal Building Act, เป็นต้น

ค. ความร่วมมือ และการขอรับจากประชาชน และความสนใจอย่างแท้จริงของหน่วยงานของรัฐในการที่จะแก้ไขปัญหาทางด้านการพัฒนาพื้นที่ ทำให้การจัดรูปที่ดินสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้แก่เยอรมันได้ เช่น ทำให้การพัฒนาเมืองเป็นไปอย่างมีเป้าหมาย และถูกต้องทาง ลดปัญหาด้านต้นทุนการจัดหาบริการสาธารณะให้แก่พื้นที่ใหม่ ๆ

(6.) ปัญหาที่พบเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในประเทศเยอรมัน

Water Sulue ได้กล่าวถึงปัญหาดังกล่าวไว้ใน บทความชื่อ "Land Readjustment in the Federal Republic of Germany" (เอกสารโรเนียว) หน้า 192 ว่าการจัดรูปที่ดินในเยอรมันประสบกับปัญหาเหล่านี้ คือ¹⁵

- (1.) มีความไม่เหมาะสมในการใช้มาตรการบางอย่างของหน่วยงาน
- (2.) การประเมินราคาที่ดินไม่ตรงตามความเป็นจริง (Realistic) กล่าวคือ การจ่ายเงินชดเชยค่าเวนคืน หรือบังคับซื้อนั้นมีต่ำกว่าความเป็นจริง
- (3.) การเร่งรีบในการดำเนินงาน

2.) ประเทศญี่ปุ่น

จากวิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต เรื่อง A Draft Scheme ของ Md.Rafikul Sarker ที่ได้อ้างไว้แล้วในหัวข้อที่ 2.6 นั้น ในหน้าที่ 15-16 ของวิทยานิพนธ์ดังกล่าวเขาได้อธิบายถึงความเป็นมาของการนำเอาการจัดรูปที่ดินไปใช้ในประเทศญี่ปุ่น ดังนี้ คือ

(1.) ความเป็นมาของการนำการจัดรูปที่ดินไปใช้

การจัดรูปที่ดินในญี่ปุ่น ถูกเรียกว่า Mother of the city planning ซึ่งเป็นวิธีการวางแผนพัฒนาพื้นที่เก่าแก่ที่สุด และใช้อย่างกว้างขวางที่สุดในการปรับปรุงพื้นที่เมือง การจัดรูปที่ดินเริ่มมีการตั้งแต่หลังสมัยของราชวงศ์เมจิ (ปี 1867-1977) เมื่อญี่ปุ่นเริ่มเข้าสู่ยุคสมัยใหม่ และเมืองในญี่ปุ่นก็เจริญอย่างรวมเร็ว รัฐบาลสมัยเมจิส่งเสริมการจัดรูปที่ดินมากขึ้น เพื่อปรับปรุงพื้นที่การเกษตรให้มีผลผลิตที่สูงขึ้น โดยทำการจัดรูปที่ดินรอบ ๆ เมืองต่าง ๆ

โครงการการจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment Project) ภายใต้การวางผังเมืองที่ระบุไว้ใน The Tokyo City Word Improvement Ordinance 1888 มีจุดมุ่งหมายที่จะสร้างเมืองขึ้นมาใหม่ให้ทันสมัย และอำนวยความสะดวกให้กับธุรกิจต่าง ๆ รวมทั้งในเรื่องของระบบสุขาภิบาล, ระบบการป้องกันไฟ ฯลฯ ให้กับประชาชนที่อาศัยอยู่ในโตเกียว

¹⁵ Water Sulue , "Land Readjustment in the Federal Republic of Germany," Copied Paper , 1982.

ภายหลังจากยุคราชวงศ์เมจิ และโครงการการจัดรูปที่ดินนี้ถูกทำให้เป็นกฎหมาย โดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติผังเมืองปี 1919 (City Planning Act 1919)

ภายหลังจากที่ได้มีแผ่นดินไหวครั้งใหญ่ในปี 1923 ย่าน downtown ของโตเกียวและโยโกฮาม่าได้ถูกทำลายลง การจัดรูปที่ดินได้ถูกนำไปใช้ในพื้นที่ซึ่งมีเนื้อที่ทั้งหมด 3,438 เฮกเตอร์ โดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติผังเมืองปี 1923 ซึ่งออกเป็นกรณีพิเศษ (Special City Planning Act 1923) ต่อมา โครงการการจัดรูปที่ดินก็ถูกนำไปใช้อย่างกว้างขวางในเมืองใหญ่ ๆ เช่น โตเกียว, นาโกยา, โทโต และโยโกฮาม่าเริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 1930 ถึง 1940 โดยสมาคมการจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment Association)

ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง เมืองใหญ่ที่ถูกทำลายลง 120 เมือง การจัดรูปที่ดินถูกนำไปใช้ในการปรับปรุงที่อยู่อาศัยใน 112 เมือง โดยผ่านพระราชบัญญัติผังเมืองปี 1946 ซึ่งออกเป็นกรณีพิเศษ (Special City Planning Act, 1946) รวมพื้นที่ในการจัดรูปทั้งสิ้นในครั้งนั้น 330,000 เฮกเตอร์

และด้วยกบฏการทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดิน ปี 1954 (The Land Readjustment Act, 1954) ได้ถูกนำไปใช้ในการพัฒนาพื้นที่เมืองแทนที่จะใช้เฉพาะการจัดรูปที่ดินกับพื้นที่เกษตรกรรมอย่างที่เคยเป็นมาเท่านั้น โดยในตอนแรกได้อาศัยพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงพื้นที่เมือง ปี 1961 (Reformation of Urban Area Act, 1961) เป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติการฟื้นฟูและพัฒนาเมือง ปี 1969 (Urban Redevelopment Act, 1969) ออกมาช่วยสนับสนุนและเป็นฐานในการพัฒนาต่อไป

กฎหมายต่าง ๆ (พระราชบัญญัติ) ที่ได้กล่าวมาข้างต้นทั้งหมดนั้นได้ถูกร่างขึ้นมาและประกาศใช้ในการบริหารการจัดรูปที่ดินโดยกระทรวงโยธาธิการของญี่ปุ่นเป็นผู้ดำเนินการ อาจจะกล่าวได้ว่า จากเริ่มต้นจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีประสบการณ์ในการพัฒนาที่ดินโดยการจัดรูปที่ดินมานานถึง 120 ปี

(2.) องค์กรที่รับผิดชอบ

Michio Miyazawa ได้แบ่งประเภทขององค์กรที่รับผิดชอบการจัดรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่นเอาไว้ในบทความชื่อ "Land Readjustment in Japan" (เอกสารโรเนียว)

หน้า 94 ว่ามีอยู่ 5 ประเภทใหญ่ ๆ คือ¹⁶

- ก. กลุ่มเอกชนเจ้าของที่ดินที่เป็นผู้ริเริ่มโครงการ (Private initiators)
- ข. สมาคมการจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment Association)
- ค. รัฐบาลท้องถิ่นระดับอำเภอและเทศบาล
- ง. หน่วยงานทางด้านการบริหาร เช่น คณะรัฐมนตรี
- จ. หน่วยงานของรัฐบาลในระดับประเทศ เช่น การเคหะแห่งชาติ (Japan Housing Corporation) หรือคณะกรรมการพัฒนาวางแผนระดับภาค (A Regional Development Corporation)

(3.) ระยะเวลาในการดำเนินงาน

สำหรับระยะเวลาในการดำเนินงานของการจัดรูปที่ดินในญี่ปุ่น มีช่วงของเวลาแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับขนาดของโครงการจัดรูปที่ดิน ถ้าเป็นโครงการขนาดใหญ่ เช่น การจัดรูปที่ดินบริเวณที่เรียกว่า Showa Area ในเมืองนาโกยากินเวลานานถึง 46 ปี หรือการจัดรูปที่ดินบริเวณโทคุชิเกะ นัมบุ (Tokushike Nambu) ซึ่งอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ของเมืองนาโกยา มีพื้นที่โครงการ 80.11 เฮกเตอร์ ใช้เวลาในการดำเนินงานเพียง 9 ปี เป็นต้น

(4.) พื้นที่ที่ใช้จัดทำโครงการ

พื้นที่ใช้ในการจัดรูปที่ดิน มีทั้งพื้นที่บริเวณในกลางเมืองใหญ่ เช่น เมืองโตเกียว และพื้นที่ในเขตชานเมือง เช่น เมืองนาโกยา รวมทั้งพื้นที่ในเขตที่จัดให้เป็นเมืองใหม่ เช่น เมืองชูบุยะ, เมืองทาบะ เป็นต้น

(5.) ปัจจัยที่ทำให้การจัดรูปที่ดินในญี่ปุ่นประสบความสำเร็จ

จากวิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต เรื่อง A Draft Scheme ของ Md. Rafiqul Sarker ในหน้า 18 เขาได้กล่าวถึงปัจจัยต่าง ๆ เอาไว้ คือ

¹⁶ Micrio Miyazawa, "Land Readjustment in Japan," Copied Paper, 1982.

ก. โครงสร้างทางกฎหมาย ในญี่ปุ่นมีพระราชบัญญัติต่าง ๆ ถึง 27 พระราชบัญญัติที่ให้แนวทางเพื่อการพัฒนาที่ดิน กฎหมายที่ถือว่าเป็นแม่บทของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินตั้งแต่เริ่มแรก คือ Tokyo City Word Improvement Ordinance 1888 ภายหลังจากนั้นก็มีการแก้ไขเพิ่มเติมและออกกฎหมายผังเมืองขึ้นมาบังคับใช้ คือพระราชบัญญัติผังเมือง ปี 1919 (City Planning Act, 1979) ภายใต้ออกกฎหมายผังเมืองนี้ได้มีการออกกฎหมายปลีกย่อยที่ควบคุมการใช้ที่ดินและอาคาร เช่น กฎหมายควบคุมอาคาร (The Building Standard Law), กฎหมายพื้นที่เกษตรกรรม (The Farmland Law), กฎหมายควบคุมการใช้ที่ดินเพื่อจัดทำสวนสาธารณะ (The Natural Park Law) ฯลฯ ขึ้นมาอีก จนกระทั่งได้มีการออกกฎหมายการจัดรูปที่ดินขึ้นมาโดยตรงอีก คือ กฎหมายการจัดรูปที่ดิน (Kukaku-Seiri) เมื่อปี 1954 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวข้างต้นนี้ได้มีการแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริง และเป็นที่ยอมรับของชุมชนด้วย

ข. ระบบความยุติธรรม และความเท่าเทียมกัน ของการประเมินมูลค่าที่ดินทั้งก่อนและหลังโครงการจัดรูปที่ดิน ทั้งนี้โดยการพิจารณาจากสภาพเงื่อนไขในปัจจุบันเป็นเกณฑ์

ค. การสนับสนุนจากหน่วยงานรัฐบาล ที่สนับสนุนทั้งในด้านการเงิน, การช่วยเหลือทางการให้คำแนะนำต่าง ๆ ให้กับเอกชน, สมาคมการจัดรูปที่ดิน หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ง. การยอมรับของชุมชน ระบบกฎหมาย, ระบบการประเมินมูลค่าที่ดินของโครงการจัดรูปที่ดินเป็นที่ยอมรับของบรรดาชุมชนต่าง ๆ เพราะชุมชนเหล่านั้นพอใจและมั่นใจในการปฏิบัติการของโครงการจัดรูปที่ดินว่าจะนำมาซึ่งผลประโยชน์แก่พวกเขา

จ. การให้เงินช่วยเหลือสนับสนุนของรัฐจากส่วนกลาง รวมทั้งการจัดสรรเงินอุดหนุนค่า ล้วนเป็นสิ่งช่วยสนับสนุนให้การจัดรูปที่ดินดำเนินงานไปได้อย่างรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

(6.) ปัญหาที่พบเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่น

Bijayanand Misra ได้พูดถึงปัญหาเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่นไว้ในหนังสือ Transferability of Development Experience Case

studies on Japan หน้า 155 ดังนี้ ¹⁷

1. แม้ว่าจะมีโครงสร้างทางกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาและจัดรูปที่ดินเป็นอย่างดี แต่ในแง่ปฏิบัติการควบคุมการใช้ที่ดินโดยหน่วยงานต่าง ๆ ยังมีข้อบกพร่อง
2. เจ้าของที่ดินที่ร่ำรวยมักใช้สิทธิพล บีบบังคับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำการย้ายที่ดินแปลงใหม่ให้ได้ตำแหน่งที่ดีที่สุด
3. กระบวนการจัดรูปที่ดินของญี่ปุ่นไม่ได้ระบุดระยะเวลาในด้านการก่อสร้างอาคารลงในพื้นที่ที่ได้รับการพัฒนาแล้ว เจ้าของที่ดินซึ่งไม่ได้อาศัยอยู่บนพื้นที่นั้นก็จะไม่กระตือรือร้นที่จะปลูกสร้างอาคาร หรือขายแปลงที่ดิน ดังนั้นเมื่อเวลาผ่านไป จะเกิดช่องว่าง (gap) ระหว่างบริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่เสร็จสมบูรณ์กับกิจกรรมการก่อสร้างอาคาร ทำให้ประสิทธิภาพของบริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่ก่อสร้างแล้วเห็นผลลดลงเรื่อย ๆ ถือว่าเป็นการลงทุนที่สูญเปล่า และยังก่อให้เกิดปัญหาอสังหาริมทรัพย์, อาชญากรรม ฯลฯ อีกด้วย เพราะที่ดินในบริเวณนั้นไม่ได้ถูกใช้
4. มาตรฐานที่จะกำหนดขนาดของแปลงที่ดินที่ใหญ่ที่สุดได้ และไม่สามารถควบคุมการตั้งกำไรจากที่ดินได้

3. ประเทศออสเตรเลีย

จากวิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต เรื่อง A Draft Scheme ของ Md. Rafiqul Sarker หน้า 21 ได้กล่าวถึงการจัดรูปที่ดินในประเทศออสเตรเลียเอาไว้ในด้านความเป็นมาและองค์การที่รับผิดชอบ ดังนี้ ¹⁸

¹⁷ Misra and Pacho, Transferability of Development Experience Case studied on Japan, PP.155

¹⁸ Sarker, A Draft for a Cooperative Land Pooling/Readjustment Project in Rajshahi, Bangladesh, PP.27

(1.) ความเป็นมาของการนำเอาการจัดรูปที่ดินมาใช้ในออสเตรเลีย

เทคนิคการจัดรูปที่ดินในออสเตรเลีย รู้จักกันดีในนามของ Land Pooling และ ได้ถูกนำไปใช้ในออสเตรเลียตะวันตก โดยพระราชบัญญัติการพัฒนาและวางผังเมือง (Town Planning and Development Act 1928-1983) และถูกกำหนดใช้บังคับทางการผังเมือง 1976 (Town Planning Regulation 1976) ในการวางแผนระดับท้องถิ่นโครงการจัดรูปที่ดินนั้นส่วนมากจะถูกนำมาใช้ที่เมือง Perth โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการแก้ไขปัญหาการจัดสรรแบ่งแยกที่ดิน และในเรื่องของแนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัย และการจัดหาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่สำคัญ ๆ

(2.) องค์กรที่รับผิดชอบ

ในประเทศออสเตรเลียมีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานการจัดรูปที่ดินดังนี้ คือ

(1.) หน่วยงานของรัฐบาล ทั้งรัฐบาลส่วนกลางและรัฐบาลท้องถิ่น (Local municipal council) เช่น เทศบาล, หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ

(2.) นักพัฒนาเอกชน

(3.) ลักษณะสำคัญ และระยะเวลาในการดำเนินงาน

William A. Doebele ได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญและระยะเวลาในการดำเนินงานของการจัดรูปที่ดินในออสเตรเลียเอาไว้ในบทความชื่อ "Land Readjustment" (เอกสารโรเนียว) หน้า 11 ว่าการจัดรูปที่ดินในออสเตรเลียเป็นการวางแผนโดยรัฐบาลท้องถิ่น โดยทางฝ่ายรัฐบาลท้องถิ่นจะเป็นฝ่ายเตรียมแผนงาน บทความทางวิชาการ รายละเอียดงบประมาณ บริเวณที่จะทำการจัดรูป ฯลฯ รวมตลอดจนการจัดทำนิทรรศการ (Exhibition) ออกสู่สายตาประชาชนและเจ้าของที่ดิน ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนและเจ้าของที่ดินเหล่านั้นได้เสนอข้อคิดเห็นแก่ข้อคัดค้านต่าง ๆ ภายหลังจากนั้นจะมีการทบทวนแผนการจัดรูปที่ดินอีกครั้งโดยคณะกรรมการผังเมือง (Town Planning Board) และจึงรายงานต่อรัฐมนตรีทางด้านการพัฒนาและวางผังเมืองหลังจากที่แผนนั้นมีการพัฒนา ทบทวน และอนุมัติเรียบร้อยแล้ว แผนการการจัดรูปที่ดินนั้นจะ

มีผลผูกพันตามกฎหมายทันที¹⁰

นอกจากนี้ ลักษณะอีกประการหนึ่งของการจัดรูปที่ดินในออสเตรเลีย คือเจ้าของที่ดินสามารถที่จะเขียนรายละเอียดเกี่ยวกับต้นทุนและกำไร (ประโยชน์) ที่ตนควรจะได้รับ รวมทั้งข้อมูล ข่าวสารต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สูงสุดของตนเองไปยังหน่วยงานของรัฐบาลด้วย ระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินงานโครงการจัดรูปที่ดินในออสเตรเลีย จะกินเวลาประมาณ 6-10 ปี

(4.) พื้นที่ที่ใช้จัดทำโครงการ ส่วนมากมักจะใช้กับพื้นที่ดินในเขตเมือง

(5.) ปัจจัยที่ทำให้การจัดรูปที่ดินในประเทศออสเตรเลียประสบความสำเร็จ

R.W. Archer ได้กล่าวไว้ในบทความชื่อ "Land Pooling by Local Government for Planned Urban Development in Perth" (เอกสารโรเนียว) ในหน้า 42 ว่าปัจจัยข้างต้นนี้มีดังนี้ คือ²⁰

ก. งบประมาณทางการเงิน ที่สามารถครอบคลุมทั้ง ต้นทุนการใช้จ่ายในการดำเนินงาน และการจ่ายคืนให้กับเจ้าของที่ดิน

ข. มีการเตรียมพร้อมในด้านการจัดแสดงแผนผังให้แก่ประชาชนตลอดจนการชี้แจง กฎและระเบียบต่าง ๆ ให้เป็นที่เข้าใจแก่ประชาชน

ค. มีการปรึกษาหารือกับเจ้าของที่ดินเพื่อรับฟังความคิดเห็นของบุคคลเหล่านั้น รวมทั้งการบอกข้อมูล ข่าวสารต่าง ๆ ที่เป็นความก้าวหน้าของโครงการจัดรูปที่ดิน ซึ่งก่อให้เกิดความรู้สึกที่ดีแก่ประชาชน ที่จะเต็มใจเข้าร่วมในโครงการการจัดรูปที่ดินมากขึ้น

ง. มีการใช้เทคนิคต่าง ๆ ในการบังคับซื้อที่ดิน เพื่อรวบรวมการถือครองที่ดินที่กระจัดกระจายให้เป็นผืนเดียวกัน

¹⁰ William A. Doebele, "Land Readjustment," Copied Paper, PP.11

²⁰ R.W. Archer, "Land Pooling by Local Government for Planned Urban Development in Perth," Copied Paper, PP.42

นอกจากนั้น ในหน้า 45 ของเอกสารดังกล่าว Archer ได้กล่าวถึงปัญหาของการจัดรูปที่ดินในออสเตรเลียเอาไว้ดังปรากฏในหัวข้อถัดไป

(6.) ปัญหาที่พบเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในประเทศออสเตรเลีย

1. ระบบของการคิดต้นทุนค่าใช้จ่ายและนโยบายทางด้านราคา (Standard Costing and Pricing Policy) ยังไม่ดีพอ ต้องได้รับการแก้ไขปรับปรุง
2. ขนาดของโครงการจัดรูปที่ดินยังมีขนาดเล็ก ๆ ทำให้ได้รับประโยชน์ไม่มากพอ
3. การปฏิบัติงานเกี่ยวกับโครงการจัดรูปที่ดิน ยังไม่เป็นระบบที่สิ้นเชิงเมื่อนำไปปฏิบัติจึงขาดประสิทธิภาพในการที่จะบรรลุจุดมุ่งหมายของโครงการได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4.) ประเทศเกาหลี

Ik-Jin Kim, Myong-Chan Hwang และ William A. Doebele ได้กล่าวไว้ในบทความชื่อ "Land Readjustment in South Korea" (เอกสารโรเนียว) ในหน้า 128-130 ถึงเรื่องของการจัดรูปที่ดินในเกาหลีในประเด็นต่าง ๆ ดังที่จะปรากฏในหัวข้อที่ 1-6 กล่าวคือ²¹

(1.) ความเป็นมาของการจัดรูปที่ดินในเกาหลี

การจัดรูปที่ดินถูกนำมาใช้ในเกาหลีในระหว่างที่ญี่ปุ่นเข้ามาครอบครองอยู่ในช่วง ปี ค.ศ.1905-1945 ซึ่งเป็นช่วงก่อนที่สงครามโลกครั้งที่สองจะสิ้นสุดลง และเมื่อปี ค.ศ.1950-1953 เมื่อเริ่มมีสงครามเกาหลี เมืองหลวงคือเมืองเซอูลได้ถูกทำลายลง การจัดรูปที่ดินถูกนำมาใช้ในโครงการเล็ก ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจะสร้างถนนให้กว้างขึ้น และให้ศูนย์กลางของเมืองได้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ และในช่วงปี 1960 เมืองต่าง ๆ ในเกาหลีมีการพัฒนาอย่างมาก เช่น มีการก่อสร้างถนนสายใหญ่ ๆ , มีการขยายโครงข่ายบริการสาธารณะของเมือง

ต่อมาในช่วงปี 1968-1978 เป็นช่วงที่ระบบเศรษฐกิจของเกาหลีกำลังขยายตัว มีการอพยพเข้าสู่เมืองเป็นอันมาก การวางผังเมืองได้ถูกจัดทำขึ้น ซึ่งในช่วงนี้พบว่า

- ก. พื้นที่ที่ใช้เพื่อการทำการจัดรูปที่ดินมีขนาดเนื้อที่ใหญ่ขึ้นกว่าเดิม
- ข. พื้นที่ถนนที่ใกล้ทางด่วน ถูกจัดรูปใหม่ให้มีความเชื่อมโยงกับการก่อสร้าง
- ค. ลดอัตราการถือครองที่ดินลง ภายใต้วิสัยทัศน์ที่สมเหตุสมผลรัฐบาล และเจ้าของที่ดินได้รับประโยชน์ทั้ง 2 ฝ่ายจากโครงการ

ง. เวลาที่ใช้ในการจัดรูปที่ดินนั้นนานมาก เนื่องจากพื้นที่ที่จะทำการจัดรูปมีขนาดใหญ่

(2.) องค์กรที่รับผิดชอบ ตามกฎหมายโครงการจัดรูปที่ดินในเกาหลี มี 4 ประเภท คือ

²¹ IK-Jin Kim, Myong-Chan Hwang and Williaiw A Doebele, "Land Readjustment in South Korea" Copied Paper, PP.128-130

1. กระทรวงโยธาธิการ (Ministry of Construction) โดย
เฉพาะอย่างยิ่งโครงการใหม่ ๆ
2. เทศบาล
3. หน่วยงานของรัฐบาลในระดับประเทศ เช่น การเคหะแห่งชาติ
การนิคมอุตสาหกรรม
4. สมาคมเจ้าของที่ดิน (Association of private lan-
downers) ซึ่งมีสมาชิกประมาณ 1,200 คน



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(3.) ลักษณะสำคัญ และระยะเวลาในการดำเนินงาน

การจัดรูปที่ดินในเกาหลีเกือบทั้งหมด มีระบบการเงินเป็นของตนเอง (Self-financing) และจะเป็นโครงการที่มีขนาดใหญ่ โดยทั่ว ๆ ไปแล้ว เจ้าของที่ดินมักจะชักจูงถึงมูลค่าที่ดินสูงสุดที่เขาจะได้รับ นอกจากนั้นค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างบริการสาธารณะในโครงการที่มีการจัดรูปที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การก่อสร้างถนน จะพิจารณาจากเจ้าของที่ดินที่ได้รับประโยชน์จากถนนนั้น คือ บุคคลที่ที่ดินติดกับขอบถนน ไม่เหมือนกับประเทศอื่น ๆ ที่เจ้าของที่ดินทุกคนในโครงการจัดรูปที่ดินจะต้องร่วมกันในการเฉลี่ยคืนหรือแบ่งปัน (share) ค่าใช้จ่ายอันนั้น ในด้านของการเฉลี่ยหรือแบ่งปัน (share) ค่าใช้จ่ายการก่อสร้างบริการสาธารณะยังมีแนวความคิดเกี่ยวกับลักษณะทางธรรมชาติของที่ดินด้วย อย่างไรก็ตามในปัจจุบันหลักการพิจารณาค่าใช้จ่ายในด้าน การก่อสร้างบริการสาธารณะไม่ได้นำมาพิจารณาแล้ว แต่ให้ความสำคัญกับรายละเอียดของการใช้ที่ดินโดยมีแผนแม่บทเป็นแนวทาง ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การจัดรูปที่ดินในเกาหลี นั้น รัฐบาลจะให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เจ้าของที่ดินที่อยู่นอกโครงการด้วย ซึ่งจะมีผลทำให้ปริมาณของที่ดินที่เป็นที่ดินที่สงวนไว้เพื่อขาย (Reserve Land) ลดลง ระยะเวลาในการจัดรูปที่ดินในเกาหลีกินเวลามากกว่า 10 ปีขึ้นไป

(4.) พื้นที่ที่ใช้จัดทำโครงการ

พื้นที่ที่ใช้ทำการจัดรูปที่ดินในเกาหลีส่วนมากจะทำในบริเวณพื้นที่ในเขตเมือง ทั้งที่เป็นเมืองใหญ่และเมืองรอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมืองรอง ๆ นั้น จะเน้นทางด้านบทบาทของย่านธุรกิจและการค้า นอกจากนั้น ในเขตพื้นที่รอบ ๆ เมืองใหญ่ที่มีการจัดรูปที่ดินเช่นกัน

(5.) ปัจจัยที่ทำให้การจัดรูปที่ดินในประเทศเกาหลีประสบความสำเร็จ มีดังนี้คือ

- ก. การยอมรับ และความร่วมมือของเจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมโครงการ
- ข. ความสนใจและความตั้งใจจริงของหน่วยงานรัฐบาล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- ค. มีระบบการเงินที่ดี
- ง. ตลาดที่ดินมีความคล่องตัวสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งรอบ ๆ เมืองใหญ่ ๆ

(6.) ปัญหาที่พบเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในประเทศเกาหลี มีดังนี้ คือ

1. ปัญหาทางด้านการบริหารโครงการจัดรูปที่ดิน
2. เจ้าของที่ดินรายใหญ่มักจะคำนึงผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าส่วนรวม
3. การประสานประโยชน์ให้สอดคล้องกันระหว่างนโยบายของรัฐ กับผลประโยชน์ของเอกชนที่เป็นเจ้าของที่ดิน
4. มีการเก็งกำไรจากที่ดิน อันเนื่องมาจากราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้นมากกว่าภาวะเงินเฟ้อโดยทั่วไป

5.) ประเทศไต้หวัน

จากวิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต เรื่อง "Land Pooling/Readjustment in Taipei, Taiwan" ของ Shen Li-Jane แห่ง Human Settlements Division ของ Asian Institute of Technology ได้กล่าวถึงความเป็นมาของการจัดรูปที่ดินในไต้หวัน องค์การที่รับผิดชอบ ลักษณะสำคัญและระยะเวลาในการดำเนินงาน พื้นที่ที่ใช้จัดทำโครงการ ปัจจัยที่ทำให้การจัดรูปที่ดินในไต้หวันประสบความสำเร็จ รวมทั้งปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินของไต้หวัน เอาไว้ในหน้า 45-49 ดังนี้ คือ²²

(1.) ความเป็นมาของการนำเอาการจัดรูปที่ดินไปใช้ในไต้หวัน

การจัดรูปที่ดินในประเทศไต้หวันได้ถูกนำมาใช้ในระหว่างที่ญี่ปุ่นครอบครองไต้หวัน ในด้านการปฏิบัติ โครงการจัดรูปที่ดินในไต้หวันจะถูกแบ่งออกเป็นช่วง ๆ คือ

ก. ช่วงแรก (ปี 1958-1973) ในช่วงนี้ แนวความคิดการจัดรูปที่ดินไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากประชาชนและ The Statute for Enforcement of Equalization of Urban Right ได้ถูกกบฏทวน ในพระราชบัญญัตินี้ระบุว่า การนำการจัดรูปที่ดินไปใช้ปฏิบัติจริงจะต้องได้รับความเห็นชอบ 2 ใน 3 จากบรรดาเจ้าของที่ดิน และเกินกว่า 2 ใน 3 กากที่ดินเหล่านั้นเป็นของเอกชนทั้งหมด และในปี 1964 พระราชบัญญัตินี้ได้รับการแก้ไขอีกครั้งหนึ่ง โดยลดการ

²² Shen Li-Jane, Land Pooling/Readjustment in Taipei, Taiwan," PP.45-49

สับสนุนของเจ้าของที่ดินจะสับสนุนโครงการจัดรูปที่ดินลงเหลือครึ่งหนึ่งของเจ้าของที่ดินทั้งหมด และเกินกว่าครึ่งหนึ่งถ้าที่ดินทั้งหมดเป็นของเอกชน

ข. ช่วงที่สอง (ปี 1973-1979) ในช่วงนี้ กฎหมายผังเมือง (The Urban Planning Law) ได้ถูกทบทวนและแก้ไขอีกครั้งในวันที่ 6 กันยายน 1973 และ มาตราที่ 58 ของกฎหมายนี้ ได้กำหนดว่า รัฐบาลสามารถที่จะจัดทำโครงการจัดรูปที่ดินได้ โดยไม่ต้องรับความเห็นชอบจากเจ้าของที่ดิน

ต่อมาในเดือนกุมภาพันธ์ 1977 The Statue of Enforcement ถูกแก้ไขเป็น The Equalization of land Rights Act พระราชบัญญัตินี้สอดคล้องกับ กฎหมายผังเมือง กรมที่ดิน (The Land Administration Department) เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการนำเอาการจัดรูปที่ดินไปใช้ปฏิบัติ โดยไม่ต้องรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน

ค. ช่วงที่สาม (มิถุนายน 1979-1986) ในเดือนมิถุนายน 1979 มาตรการใหม่เกี่ยวกับการนำการจัดรูปที่ดินไปใช้ในการปฏิบัติได้ถูกประกาศใช้อย่างเป็นทางการ โดยให้อำนาจแก่หน่วยงานที่จะทำการจัดรูปที่ดิน และจะต้องมีการประชุมพบปะหารือกับบรรดาเจ้าของที่ดิน เพื่อรับฟังความคิดเห็น

โดยสรุปแล้ว การจัดรูปที่ดินถูกนำมาใช้ในได้หวันเป็นเวลา 28 ปีผ่านมาแล้ว

(2.) องค์กรที่รับผิดชอบ ในได้หวันมีองค์การที่ทำการจัดรูปที่ดิน ดังนี้ คือ

(1.) กรมการบริหารที่ดินของรัฐบาลกลาง

(2.) หน่วยงานทางที่ดินในระดับจังหวัด, ระดับท้องถิ่น, ระดับเมือง

(3.) กลุ่มของเจ้าของที่ดิน

(3.) ลักษณะสำคัญและระยะเวลาในการดำเนินงาน

การจัดรูปที่ดินในได้หวันมีลักษณะสำคัญ คือ ในการนำเอาการจัดรูปที่ดินไปใช้ในการปฏิบัติจริงนั้น จะมีรูปแบบแตกต่างกันออกไปถึง 4 รูปแบบ โดยใน 2 รูปแบบแรกจะเป็นการจัดรูปที่ดินโดยรัฐบาลเป็นผู้จัดทำโครงการซึ่งมีทั้งการใช้มาตรการบีบบังคับและไม่บีบบังคับ ใน 2 รูปแบบหลังเป็นการจัดรูปที่ดินโดยเจ้าของที่ดินทั้งในด้านการประยุกต์ใช้ และในด้านการลงมือปฏิบัติจริง ซึ่งจากรูปแบบ 4 รูปแบบที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ต่างจากประเทศอื่น ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งมักจะมีเพียง 2-3 รูปแบบเท่านั้น ได้แก่ การจัดรูปที่ดินโดยรัฐบาล, การจัด

รูปที่ดินโดยความร่วมมือระหว่างรัฐและเจ้าของที่ดิน, การจัดรูปที่ดินโดยสมาคมเจ้าของที่ดิน ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ เจ้าของที่ดินเข้าร่วมในโครงการจะจ่ายเงินเพื่อการจัดสร้างบริการสาธารณะต่าง ๆ ไม่เกิน 40% ของที่ดินทั้งหมดที่เขาเกี่ยวข้องกับ ระยะเวลาดำเนินการจัดรูปที่ดินในไต้หวัน เท่าที่มีการบันทึกข้อมูลไว้ ใช้เวลา 13 ปี ได้แก่โครงการจัดรูปที่ดินที่ตำบลซันชุง (Sun Shung) ชานเมืองของกรุงไทเป

(4.) พื้นที่ที่ใช้จัดทำโครงการ การจัดรูปที่ดินในไต้หวันจะถูกนำไปใช้กับพื้นที่ในเขตเมืองเป็นส่วนใหญ่ เช่น ที่เมืองเกาซุง ซึ่งเป็นเมืองที่มีการค้าและอุตสาหกรรมเจริญก้าวหน้ามาก หรือเมือง Nantzu เป็นต้น นอกจากนี้ก็ถูกนำไปใช้พัฒนาพื้นที่ในแถบชานเมือง เช่น โครงการจัดรูปที่ดินที่ ตำบลซันชุง (Sun-Chung) และ ตำบลเจ็งเจิน (Cheng-Jen) ของกรุงไทเป เป็นต้น

(5.) ปัจจัยที่ทำให้การจัดรูปที่ดินในประเทศไต้หวันประสบความสำเร็จ มีดังนี้คือ
โครงสร้างทางกฎหมาย กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน, กฎหมายเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดิน ตลอดจนกฎหมายการผังเมือง ล้วนแล้วแต่ให้อำนาจแก่ฝ่ายรัฐบาลในการที่จะดำเนินการจัดรูปที่ดินได้โดยไม่ต้องรับฟังข้อคิดเห็นจากประชาชน

(6.) ปัญหาที่พบเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในประเทศไต้หวัน พบว่ามีปัญหาต่อไปนี้คือ

1. ขาดการประสานงานในด้านการวางแผน และการปฏิบัติงานในระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
2. การขาดความเข้าใจอย่างแท้จริงในการจัดรูปที่ดิน ทำให้การกระตุ้นให้มีการใช้การจัดรูปที่ดินเป็นไปด้วยความยากลำบาก
3. เงินทุนที่จะจัดทำโครงการจัดรูปที่ดินมีจำกัด นอกจากเงินที่ได้รับจากการขายที่ดินที่สงวนไว้เพื่อขาย (Reserved Land หรือ Cost-Equivalent Land = CEL) จะไม่เพียงพอแล้ว ยังต้องมีภาระทางด้านดอกเบี้ยเงินกู้อีกด้วย
4. การออกกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ของการจัดรูปที่ดิน ไม่สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงในขณะนั้น และแนวโน้มในอนาคตด้วย
5. มีความล่าช้าในการขายที่ดินที่สงวนไว้เพื่อขาย (Reserved Land) ในโครงการจัดรูปที่ดิน ซึ่งมีสาเหตุจาก

- ก. อยู่ในทำเลที่ตั้งไม่ดี
- ข. ขนาด และรูปร่างไม่เหมาะสม
- ค. ตลาดการค้าขายที่คึกคักอยู่ในภาวะตกต่ำมาก ฯลฯ

แนวความคิดในการจัดชุมชนที่เหมาะสม

แนวความคิดในการจัดชุมชนที่เหมาะสม น่าจะนำมาจากของต่างประเทศ คือ Neighbourhood Concept ซึ่งเป็นแนวความคิดของนักสังคมวิทยามาก่อน โดยเชื่อว่ากลุ่มชนที่อาศัยอยู่ร่วมกันมีความผูกพันซึ่งกันและกันอยู่ภายใต้การควบคุมทางสังคม (Social Control) อันเดียวกัน จะมีอยู่ขนาดหนึ่งเป็นขนาดพอเหมาะ เรียกว่า Neighbourhood แนวความคิดนี้ได้รับความสนใจจากนักวางแผน (Planner) ที่จะเอามาใช้ในเรื่องของการจัดสาธารณูปโภคในย่านที่อยู่อาศัย โดยพยายามที่จะหารูปแบบของเมือง

Clarence Arthur Perry เป็นคนแรกที่กำหนดความหมายของ Neighbourhood โดยจำแนกพื้นฐานหลักการวางแผนทางกายภาพไว้ 4 ประการด้วยกัน คือ²³

1. ขนาด การพัฒนาหน่วยที่พักอาศัย (Residential Unit Development) ต้องจัดหาอาคารที่พักอาศัยสำหรับประชากร มีโรงเรียนประถมอยู่ด้วยขนาดของพื้นที่และโรงเรียนขึ้นอยู่กับความหนาแน่นของประชากร
2. ขอบเขต (Boundaries) หน่วยที่พักอาศัยควรอยู่ในขอบเขตโดยรอบของ arterial street ที่มีความกว้างเพียงพอ และแยกต่างหากจากถนนใหญ่
3. พื้นที่เปิดโล่ง (Open Space) ควรมีส่วนสาธารณะขนาดเล็กและที่ว่างเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ ไว้สนองความต้องการของชุมชน
4. สถานที่ตั้งสถาบัน ที่ตั้งของโรงเรียนและสถาบันอื่น ๆ ควรอยู่ในรัศมีที่จะบริการ

²³ Melvill C.Branch, "Urban Planning Thoery," (Pensylvania: HutchinsonRoss, Inc., 1975), pp. 45-46

หน่วยที่พักอาศัยได้นั้นก็ตั้งอยู่ตรงกลางพื้นที่

Perry ได้กล่าวเพิ่มเติมว่า หลักการ 4 ข้อนี้ ให้กับชุมชนขนาดเล็ก ยังไม่ได้รวมถึงลักษณะของ real estate development และ Urban Neighbourhood โดยทั่วไป เพราะเป็นที่ทราบกันอยู่แล้วว่า เมืองประกอบด้วยพื้นที่ลักษณะต่าง ๆ ซึ่งแต่ละแห่งมีการใช้สอยเฉพาะ เช่น ย่านอุตสาหกรรม ย่านสถาบัน ย่านธุรกิจ พื้นที่สำหรับเป็นส่วนสาธารณะ และอื่น ๆ Neighbourhood ก็เป็นพื้นที่ส่วนหนึ่งที่จะต้องมีการจัดการค้าปลีกระดับท้องถิ่น ถัดจากนั้นออกไปเมืองก็จำเป็นต้องมี Down Town หรือ Main Business District และ Subdiary Business Centre บริการในพื้นที่ใหญ่ ถ้าสามารถวางแผนผสมผสานกันใน Development Plan ได้ชุมชน Neighbourhood ซึ่งเป็นพื้นฐานความต้องการของชีวิตครอบครัว ก็จะพบความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ในปี 1929 คณะกรรมการวางผังเมืองของนิวยอร์กได้ตีพิมพ์รายงานการศึกษาจากทฤษฎี Neighbourhood ของ Perry โดยวางหลักการสำคัญ ๆ 6 ประการคือ

1. ถนนสายหลักและถนนที่ให้การจราจรวิ่งผ่านตลอด (Through traffic) ไม่ควรตัดผ่านเข้าไปในบริเวณที่พักอาศัย แต่ควรจัดให้ถนนเหล่านี้เป็นขอบเขตรอบนอกของ Neighbourhood
2. รูปแบบของถนนภายใน Neighbourhood ควรออกแบบและทำโครงสร้างให้มีลักษณะเป็นถนนปลายตันแบบก้นกู่ เพื่อให้รถผ่านเข้าและออกได้โดยไม่ต้องกลับรถ (cul-de-sacs) และมีผิวจราจรสำหรับรถยนต์ขนาดเบา ทั้งนี้ เพื่อให้มีความเงียบสงบปลอดภัย การจราจรอย่างเบาบาง เพื่อเป็นการรักษาสภาพอากาศของที่อยู่อาศัยไว้
3. ประชากรใน Neighbourhood ควรจะมีจำนวนเพียงพอที่จะสนับสนุนให้โรงเรียนประถมอยู่ได้ (ขณะนั้น Perry ประมาณไว้ 5,000 คน)
4. จุดศูนย์กลางของ Neighbourhood ควรจะเป็นโรงเรียนประถมและที่ตั้งของ Neighbourhood ควรจะตั้งอยู่ในที่ร่มรื่น และควรมีสถาบันอย่างอื่น ซึ่งให้บริการแก่ประชาชนในย่านนั้นอยู่ในอาณาบริเวณเดียวกันด้วย
5. Neighbourhood ควรมีอาณาเขตประมาณ 160 เอเคอร์ ความหนาแน่นของประชากรประมาณ 10 คนต่อ 1 เอเคอร์ และควรวางผังบริเวณเพื่อให้เด็กเดินไป

โรงเรียนในระยะทางไม่เกิน 1/2 ไมล์

6. แต่ละหน่วยของ Neighbourhood ควรจะมีแหล่งบริการด้านการค้า, โบสถ์, ห้องสมุด และศูนย์ชุมชนอื่น ๆ ซึ่งสิ่งอำนวยความสะดวกเหล่านี้ควรจะอยู่ใกล้โรงเรียน-ประถมนั่นเอง

นอกจากนี้ Perry ได้ถือเอาระยะทางเดินเท้า (Walking Distance) จากอาคารที่พักอาศัยไปยังอาคารประเภทอื่น ๆ เป็นหลักพิจารณาในการวางผังชุมชนระบบหมู่บ้านโดยกำหนดให้

- ระยะทางเดินจากอาคารที่พักอาศัยห่างจากโรงเรียนประถม 1/4 ไมล์
- โรงเรียนประถมตั้งอยู่บริเวณศูนย์กลางของหมู่บ้าน
- 6-8 หมู่บ้านรวมกลุ่มกันเป็น 1 เมืองเล็ก (Town ship) ซึ่งมีประชากรระหว่าง 56,000 - 80,000 คน
- ความหนาแน่นของประชากร 2-3 เท่าของ 20-25 คน ต่อ 1 เอเคอร์
- 4 หมู่บ้านจะต้องจัดโรงเรียนมัธยมตอนต้น 1 แห่ง
- 8 หมู่บ้านจะต้องจัดโรงเรียนมัธยมตอนปลาย 1 แห่ง
- สิ่งอำนวยความสะดวกไม่ว่าจะเป็นโรงเรียน หรือแหล่งบริการต่าง ๆ จะตั้งอยู่ศูนย์กลางของเมือง และโดยรอบจะล้อมรอบด้วยรั้วสีเขียว (Green - belt)
- หมู่บ้านจะมีโรงเรียนประถม, สถานที่เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียน, ที่ให้เด็กเล่น (Play-lots), สนามเด็กเล่น (Play ground), โบสถ์, ศูนย์การค้า, ห้องสมุด และคลินิก
- ศูนย์กลางเมืองเล็ก (Town ship Center) จะมีทั้งโรงเรียนมัธยมตอนต้นและตอนปลาย, ศาลาประชาคม, ห้องประชุม, ห้องแสดงดนตรี, โรงภาพยนตร์, ศูนย์การค้าหลัก, สถานที่พักผ่อนหย่อนใจและศูนย์ราชการ

การจัดการทางกายภาพในเรื่องกลุ่มของชุมชนผสมผสานกันด้วยระบบขนส่งมวลชนของเมือง มีความตั้งใจเพื่อแก้ปัญหาการเดินทางที่เป็นอยู่ในเวลานี้

การจัดการองค์ประกอบชุมชน ได้ให้แนวความคิดโดย N.L. Engelhardt, Jr. A แผนผังที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้นของชุมชนระบบหมู่บ้านรวมกลุ่มอย่างสัมพันธ์กัน มีโรงเรียนหลายระดับ

โดยกำหนดให้ระยะการเดินทางที่ไกลที่สุดจากบ้านถึงโรงเรียนเท่ากับ 1/2 ไมล์ แต่ถ้าเป็น
สนามเด็กเล่นและโรงเรียนอนุบาลสำหรับเด็กเล็ก กำหนดให้ระยะเดินทางอยู่ในรัศมี 1/4 ไมล์
สำหรับครอบครัวที่อยู่ใน Neighbourhood

การจัด Neighbourhood Unit ที่ดี ควรประกอบด้วย

1. มีโรงเรียนและสวนสาธารณะเพียงพออยู่ในรัศมีที่เดินไม่ไกลกว่า 1/2 ไมล์
2. ถนนสายหลักควรจะอยู่รอบ ๆ มากกว่าที่จะตัดผ่านเข้าไปใน Neighbourhood
3. ที่อยู่อาศัยควรจะแยกออกจากส่วนที่ไม่ใช่ที่อยู่อาศัย
4. ควรจะมีจำนวนประชากรเพียงพอที่จะสนับสนุนกิจกรรมของโรงเรียนประถม

โดยปกติ 5,000-10,000 คน

5. มีร้านค้าและบริการสำหรับผู้อาศัยใน Neighbourhood นั้น

Clarence Stein ถือเอาโรงเรียนประถมเป็นศูนย์กลาง โดยมีระยะทางเดินเท้า
จากที่พักอาศัยไปโรงเรียนในรัศมีไม่เกิน 1/2 ไมล์ มีศูนย์การค้าขนาดเล็กตั้งอยู่ใกล้โรงเรียน
เพื่อจำหน่ายสินค้าจำเป็นในชีวิตประจำวัน ถนนในบริเวณที่พักอาศัยเป็นลักษณะก้นถุง (cul-de-
sac) หรือปลายตัน (dead-end) ทั้งนี้ เพื่อจัดขยายถนนพาหนะต่าง ๆ ไม่ให้วิ่งทะลุผ่านบริเวณ
ที่พักอาศัย มีสวนสาธารณะ Neighbourhood รวมกลุ่มกัน 3 แห่ง มีโรงเรียนมัธยม 1 แห่ง
มีศูนย์การค้าขนาดใหญ่ 1-2 ศูนย์ อยู่ในรัศมีเดินเท้าไม่เกิน 1 ไมล์

C.S. Stein และ Merry Wright ได้เสนอแนะการวางผังย่านพักอาศัยแบบใหม่
โดยเริ่มต้นแนวความคิดเกี่ยวกับ "Super-block" เป็นลักษณะสำคัญ มีการแบ่งแยกทางเดินเท้า
และทางรถยนต์ใน Radburn บ้านจะมีการรวมกลุ่มกันรอบ ๆ วงจรของ "cul-de-sac" ซึ่ง
เชื่อมโยงกันด้วยทางเดินที่มีสวน, โรงเรียน, ร้านค้า และอื่น ๆ จะตั้งอยู่ภายใน Super-block
เป็นการแยกบริเวณที่พักอาศัยออกจากถนนสายหลัก

นโยบายการพัฒนาที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

สำนักงานทรัพย์สินฯ เป็นเจ้าของที่ดินและอาคารรายใหญ่รายหนึ่งในกรุงเทพมหานคร
และปริมณฑล คล้ายคลึงกับที่ดินราชพัสดุของกรมธนารักษ์ หรือที่ดินของกรมการศาสนา แต่สำนัก-

งานทรัพย์สินฯ มีลักษณะพิเศษที่แตกต่าง คือ ไม่สามารถขายหรือจำหน่ายที่ดินได้ หากจำเป็นต้องกระทำต้องได้รับพระบรมราชานุญาต เพราะเจ้าของที่ดิน คือ พระมหากษัตริย์ การจัดหารายได้จากสินทรัพย์ดังกล่าว จะอยู่ในรูปของการจัดให้เช่าในราคาที่ค่อนข้างต่ำ และลักษณะการเช่า จะมีลักษณะการเช่าที่มีมาช้านานหลายสิบปี และเป็นการสืบทอดการเช่า (มรดกการเช่า)

ในปัจจุบัน ที่ดินและอาคารของสำนักงานทรัพย์สินฯ หลายแห่งอยู่ในสภาพที่ทรุดโทรม สภาพแวดล้อมการอยู่อาศัยเสียบางแห่ง มีสภาพเป็นชุมชนแออัด เช่น บริเวณพื้นที่คลองไผ่สิงโต , เทพประทาน และชอยพระเจด เป็นต้น บางแห่งมีการใช้ประโยชน์ในที่ดินยังไม่เหมาะสม เนื่องจากการอยู่อาศัยมานาน ไม่มีการพัฒนา หรือบางแห่งเกิดเพลิงไหม้ หรือทางราชการเวนคืนเพื่อสาธารณประโยชน์ ซึ่งในกรณีหลัง สำนักงานทรัพย์สินฯ จะบอกเลิกการเช่ากับผู้เช่าทุกราย เพื่อวางผังแล้วจัดให้เช่าใหม่ แต่ยังไม่ได้ทำการวางผังให้แล้วเสร็จ ก็จะมีผู้บุกรุกเข้าไปอาศัยอยู่มากมาย และอาศัยอยู่กันอย่างไม่เป็นระเบียบ ทำให้เกิดเป็นชุมชนแออัด ในระยะ 3-5 ปี ที่ผ่านมานี้ สำนักงานทรัพย์สินฯ ได้ตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว จึงได้กำหนดนโยบาย เพื่อพัฒนาที่ดินของสำนักงานที่อยู่ในสภาพชุมชนแออัดและ/หรือ บริเวณที่มีการอยู่อาศัยที่ไม่มีมาตรฐาน ขาดบริการพื้นฐาน ทั้งนี้ ในการพัฒนาดังกล่าว สำนักงานทรัพย์สินฯ จะดำเนินการให้ผู้อยู่อาศัย (หรือผู้เช่า) ได้รับความเดือดร้อนน้อยที่สุด แต่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนามากที่สุด นอกจากนี้ ยังมีแนวคิดที่จะให้ผู้อยู่อาศัยได้เข้าร่วมในการพัฒนาดังกล่าวด้วย นอกจากจะพัฒนาผู้อยู่อาศัยให้มีการอยู่อาศัยที่ได้มาตรฐานและบริเวณพื้นที่สภาพแวดล้อมที่ดีแล้ว ในอีกด้านหนึ่ง สำนักงานฯ ก็จะต้องได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนานั้น ๆ ด้วย กล่าวคือ การพัฒนาจะแบ่งออกเป็น 2 ด้าน คือ พัฒนาผู้อยู่อาศัยให้มีการอยู่อาศัยที่ได้มาตรฐาน และสำนักงานฯ ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา เพื่อให้มีรายได้เลี้ยงตนเอง รายได้ส่วนหนึ่งสำนักงานฯ จะช่วยเหลือผู้อยู่อาศัย โดยจัดตั้งเป็นกองทุน ซึ่งอาจจะดำเนินการโดยสหกรณ์หรือกลุ่มนิติบุคคลที่จัดตั้งโดยผู้อยู่อาศัย ทั้งนี้ สำนักงานฯ จะต้องเห็นชอบด้วย

จากนโยบายดังกล่าว ได้นำผลไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลตามนโยบาย ซึ่งได้แก่ บริเวณชุมชนคลองไผ่สิงโต (ตรงข้ามตลาดคลองเตย) และบริเวณชุมชนเทพประทาน ทั้ง 2 แห่งมีการพัฒนาคล้ายคลึงกัน คือ จัดสรรที่ดินบางส่วนสร้างอาคารขนาดสูงรองรับผู้อยู่อาศัยเดิม ที่ดินส่วนที่เหลือสำนักงานฯ นำไปจัดประโยชน์ เพื่อนำรายได้ไปสนับสนุนการก่อสร้างอาคารสูงและจัดเป็น

เงินกองทุนให้แก่ผู้อยู่อาศัย อีกส่วนหนึ่งนำเข้าสำนักงานฯ เพื่อทูลเกล้าถวาย (ผู้ศึกษาเป็นบุคคล-
หนึ่งที่รับผิดชอบในการดำเนินการดังกล่าว ดังนั้น ข้อมูลที่ได้ จึงได้มาจากการปฏิบัติงานของ
ผู้ศึกษาเอง)

ที่ดินบริเวณคลองพลับพลา (พื้นที่ศึกษา) เป็นบริเวณหนึ่งที่มีการอยู่อาศัยที่ยังไม่ได้
มาตรฐาน ขาดแคลนบริการพื้นฐาน และสาธารณูปโภค และจัดเป็นพื้นที่หนึ่งๆ ที่เข้าข่ายจะต้องได้รับ
การพัฒนา แต่ยังคงอยู่ในระหว่างการพิจารณา วิธีการพัฒนาที่เหมาะสม ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงได้ทดลอง
นำพื้นที่ดังกล่าวมาศึกษาโดยใช้วิธีการจัดรูปที่ดินมาประยุกต์ใช้ เพื่อพัฒนาพื้นที่

จากการศึกษาและรวบรวมข้อมูลที่ได้กล่าวมาทั้งหมด ผู้ศึกษามีความเห็นว่า การจัดรูป
ที่ดินเป็นแนวทางที่ค้ำและเหมาะสมสำหรับการพัฒนาพื้นที่ในเขตเมืองในปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะการ
จัดรูปที่ดินเป็นการพัฒนาพื้นที่ที่คำนึงถึงผลประโยชน์จากส่วนรวม โดยเจ้าของที่ดิน หรือผู้อยู่อาศัย
ในพื้นที่ มีส่วนร่วมและได้รับผลประโยชน์ดังกล่าวด้วย โดยคือหลักความยุติธรรมในการดำเนินการ
และไม่มุ่งหวังผลกำไร นั่นคือ เป็นการพัฒนาพื้นที่ครบสมบูรณ์ในคราวเดียวกัน ดังนั้นจึงนับการ
จัดรูปที่ดินมีความเหมาะสมกับการพัฒนาพื้นที่ในเขตเมือง ผู้ศึกษา จึงได้นำวิธีการการจัดรูปที่ดินมา
ศึกษาและทดลองประยุกต์ใช้กับพื้นที่ศึกษา ซึ่งเป็นพื้นที่ในเขตเมือง ซึ่งรายละเอียดจะปรากฏ
อยู่ในบทที่ 4

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย