

การประเมินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง



นายปณณสิน มณีนันทน์

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2549

ISBN : 974-14-2556-2

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE EVALUATION OF AN URBAN LAND READJUSTMENT PROGRAM



Poonnasin Maninan

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirement
for the Degree of Master of Arts Program in Political Economy

Faculty of Economics

Chulalongkorn University

Academic Year 2006

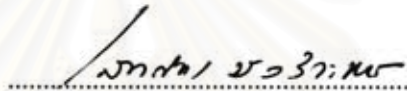
ISBN : 974-14-2556-2

Copyright of Chulalongkorn University

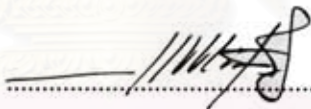
หัวข้อวิทยานิพนธ์
โดย
สาขาวิชา
อาจารย์ที่ปรึกษา

การประเมินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง
นายปณณสิน มณีนันท์
เศรษฐศาสตร์การเมือง
รองศาสตราจารย์ ดร. อิศรา สานติศาสน์

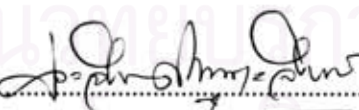
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ



.....คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร. โสติดิธร มัลลิกะมาส)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


.....ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ)


.....อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร. อิศรา สานติศาสน์)


.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. ประจักษ์ สุกนตะลักขณ์)


.....กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อาจารย์สมบูรณ์ รัตนพนากุล)

ปฐมนิเทศ มณีนันทน์ : การประเมินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง

(THE EVALUATION OF AN URBAN LAND READJUSTMENT PROGRAM)

อ.ที่ปรึกษา: รองศาสตราจารย์ ดร.อิสรา ศานติศาสตร์, 147 หน้า. ISBN 974-14-2556-2.

แนวคิดของการจัดรูปที่ดินเป็นการพัฒนาพื้นที่โดยเน้นความร่วมมือกันระหว่างเอกชนกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับรัฐ ด้วยการรวบรวมที่ดินในบริเวณพื้นที่ ที่ต้องการจัดรูปที่ดินเพื่อนำมาปรับปรุง หรือจัดทำระบบสาธารณูปโภคและ โครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับผังเมือง เช่น การทำ ถนน วางระบบไฟฟ้า ประปา สวนสาธารณะโดยเจ้าของที่ดินในบริเวณ โครงการจะต้องมีส่วนร่วมในการ เสียค่าใช้จ่ายและรับภาระ โดยแต่ละฝ่ายได้รับประโยชน์อย่างเป็นธรรม และสามารถใช้ที่ดิน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ให้มีสิ่งแวดล้อมที่ดีขึ้น มีมูลค่าที่ดินที่เพิ่มมากขึ้น เอื้ออำนวยความสะดวกสบายต่อการอยู่อาศัยและประกอบกิจกรรมต่างๆ การวิจัยเริ่มจากการศึกษารายละเอียดของโครงการจัดรูปที่ดิน การ ดำเนินการในการจัดรูป รูปแบบและวิธีการดำเนินโครงการในลักษณะที่เหมาะสม เพื่อประโยชน์ในการ ค้ำครองสิทธิและเสรีภาพ รวมทั้งเหตุจูงใจการเข้าร่วมโครงการของเจ้าของที่ดิน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ทั้งนี้เพื่อให้โครงการดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสบความสำเร็จโดยก่อให้เกิดความ ชัดแย้งในสังคมน้อยที่สุด

ผลการศึกษาตรวจสอบโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในเขตเทศบาลนครลำปางโดยมีการทำ ถนนและสาธารณูปโภคต่างเข้าไปในโครงการ และทำให้การประเมินราคาที่ดินใน โครงการบริเวณ โคจรอบสูงชันนั้น จะเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้เจ้าของที่ดินในโครงการยินดีเข้าร่วมโครงการ แต่เมื่อมีการ ตรวจสอบต่อไป ว่าถ้ามีการต้องเสียสละที่ดินที่มีค่าของเจ้าของที่ดินแต่เป็นการเสียสละในอัตรา การเสียสละที่เจ้าของที่ดินคิดแล้วว่ายัง ได้รับประโยชน์มากกว่าก็อาจทำให้โครงการประสบความสำเร็จ แต่ถ้า มีเจ้าของที่ดินบางส่วนได้รับประโยชน์ที่น้อยกว่าหรือไม่ได้รับประโยชน์เลย เกิดการเปรียบเทียบกับอัตรา การเสียสละแล้วก็จะถอนตัวออกไป การเจรจาต่อรองเพื่อให้ได้ผลประโยชน์สูงสุดของรัฐและเอกชน จะต้องคิดถึงผลประโยชน์ที่ทั้ง 3 ฝ่ายจะได้รับ เพื่อให้ทั้งสามฝ่ายไม่ว่าจะเป็นฝ่ายรัฐที่จะต้องเสีย งบประมาณน้อยและค้ำค่าที่สุด ฝ่ายเจ้าของที่ดินในโครงการก็ได้ราคาประเมินที่สูงขึ้น โอกาสในการทำ กิจกรรมทำธุรกิจหรือมีสาธารณูปโภคที่ดีขึ้นและสุดท้ายชุมชนผู้อยู่อาศัยโดยรอบได้รับประโยชน์จากการ แก้ไขปัญหาทางภาครัฐในแง่ความสะดวกสบาย ลดปัญหาการจราจร มีคุณภาพชีวิตที่ดี แต่ถ้ามีเจ้าของ ที่ดินรายใดถอนตัวเพราะไม่พอใจทางสมาคมจัดรูปที่ดินก็อาจจะคัดรายนั้นออกจากโครงการฯ และ ดำเนินการตามจำนวนแปลงที่ดินที่ตกลงกันได้ หรือทำร่วมมติส่วนใหญ่ 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิก 2 ใน 3 ของจำนวนพื้นที่ตามกฎหมาย พรบ. จัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง พ.ศ. 2547

สาขาวิชา.....เศรษฐศาสตร์การเมือง.....
ปีการศึกษา.....2549.....

ลายมือชื่อผู้สอน.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

##4588521829 : MAJOR POLITICAL ECONOMY

KEYWORD : LAND READJUSTMENT/ URBAN DEVELOPMENT / LAMPANG

POONNASI MANINAN : THE EVALUATION OF AN URBAN LAND READJUSTMENT

PROGRAM. THESIS ADVISOR : ASSOC. PROF. ISRA SARNTISART, Ph.D. 147 pp.

ISBN 974-14-2556-2

The idea of land readjustment is helpful in development of land that requires the agreement between private entities, and/or between the government and private entities. The land around the immediate area of the project is included for the purpose of land improvement such as; changing the shape of the boundaries of the original land, adding public utilities, extending roads or other such projects for the public sector. Land is selected that connects the ongoing projects such as roads, electrical systems, water, parks. These facilities help improve the value of the land therefore the owner of the land should share some of the expense and responsibility for their construction. The public sector and the private sector must receive an equal benefit for the use of these facilities. The facilities being constructed should also help improve the environment thereby increasing the value of the land. These public facilities to be constructed must also be helpful to the original project that is to be constructed. There will be an original research plan carried out before any decisions are made and the owner of the land and the shareholders of the projects will be called on to help make the best decisions on how to construct the project by using the most efficient and economical way and which will cause the least negative effect towards the people in the society.

The results of a research helps determine an urban land readjustment, especially land in the immediate area of Municipality of Lampang, land which is to be used for construction of roads and/or other public utilities that will benefit the original project and city development. The research also helps determine the value of the land in the marketing aspect and is aimed at increasing the market value of the land. Increasing the value of the land promotes the idea of the land owners joining in on the expenses of building public projects. Should the research point out that the land loses its value or the owner does not receive equal benefits then the land owner can remove himself from the negotiations. The negotiations can begin anew aimed the three parties receiving equal benefit. 1. the government whom must spend its budget (and whom also appraises the land at a higher value due to the availability of public utilities and roads etc.) 2. the owner whom must share in the expense and 3. finally the tenants whom will live on the land where the project is being constructed, these three parties must receive an equal share of benefit from the proposed public utilities or roads project etc. which will improve the quality of their living standards in the immediate area of the project to be constructed. (win, win, win situation) Agreeing beforehand helps all parties come to a satisfactory and fair conclusion and makes it easier to negotiate. In the event the owner of the land decides to remove himself from the negotiations then the city development committee that is instrumental in deciding decide the shape of a plot of land and the government can remove the land and the owner of the land from the negotiations and make a decision on the remaining land that has been agreed upon between the city community and the government. Or, two out of the original three parties can make a final decision between themselves- the majority rules. This is accordance with the law concerning arranging the shape of land for the purpose of city development in 2004.

Field of Study.....Political Economy..... Student's Signature.....*Poonnasi Maninan*.....
 Academic Year.....2006..... Advisor's Signature.....*Isra Sarntisart*.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะสำเร็จไม่ได้ถ้าขาดความกรุณาจากหลาย ๆ ท่านที่ได้ให้คำแนะนำ ชี้แนะ แก้ไขข้อผิดพลาดและให้กำลังใจ คอยช่วยเหลือในหลาย ๆ ด้าน ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.อิศรา สานติศาสตร์ ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ที่ได้เสียสละเวลาคอยให้คำปรึกษา แนะนำ ตรวจแก้ไขข้อผิดพลาดวิทยานิพนธ์

ขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ รองศาสตราจารย์ ดร. ประจักษ์ สุคนตะลักษณ์ และอาจารย์สมบูรณ์ รัตนพนากุล ที่ช่วยเป็นกำลังใจและคอยช่วยเหลือ ปรับแก้ไขและให้แนวคิดเพิ่มเติมทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะ กรมการผังเมือง คุณไววุฒิ ศรีรัตน นักผังเมือง ว.7 กรมการผังเมือง เทศบาลนครลำปาง กรมทางหลวง และกระทรวงมหาดไทย ที่เอื้อเฟื้อข้อมูล ทั้งเอกสารและข้อมูลอื่น ๆ

ขอขอบพระคุณ พี่น้องชาวลำปาง พนักงานบริษัท นอร์ทเทอรัน สตาร์ ออยล์ จำกัด ที่เสียสละเวลาเป็นกำลังใจ ร่วมมือร่วมใจในการเก็บรวบรวมแบบสอบถามร่วมมือในการสัมภาษณ์ วิเคราะห์ ช่วยเหลือ ทางด้านการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติมาโดยตลอด

ท้ายที่สุดนี้ หากมีสิ่งขาดตกบกพร่องหรือผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขออภัยเป็นอย่างสูง ในข้อบกพร่องและข้อผิดพลาดนั้น และผู้เขียนหวังว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้คงมีประโยชน์บ้างไม่มากนักน้อยสำหรับประชาชน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตลอดจนผู้ที่สนใจที่จะศึกษาถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้ที่ดิน การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองต่อไป

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฎ
สารบัญภาพ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	6
1.3 ขอบเขตของการวิจัย.....	7
1.4 ขอบเขตของการวิจัย	7
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8
บทที่ 2 กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง.....	9
2.1 แนวคิดเรื่องเศรษฐศาสตร์สถาบันและความสำคัญของพฤติกรรมกลยุทธ์และทฤษฎี เกมส์.....	9
2.2 แนวคิดในการขยายตัวของเมือง.....	13
2.2.1 แนวคิดการใช้ที่ดินในเมือง	17
2.3 ทฤษฎีพื้นฐานของราคาที่ดิน.....	20
2.3.1 ปัจจัยพื้นฐานของราคาที่ดิน.....	21
2.3.2 ความสัมพันธ์ระหว่างราคาที่ดินกับปัจจัยพื้นฐาน.....	23
2.3.3 ความสัมพันธ์ระหว่างราคาที่ดินและค่าเช่า	26
2.3.4 การเลือกเวลาที่เหมาะสมในการพัฒนาที่ดิน	28
2.3.5 การเสียสละ (Contributien).....	29
2.4 ทฤษฎีสังคมชุมชนและการเปลี่ยนแปลงของชุมชน.....	30
2.4.1 ทฤษฎีระบบสังคมชุมชน	31
2.4.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับการตั้งถิ่นฐานของชุมชน.....	32
2.4.3 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงสังคมและวัฒนธรรม	33

2.4.4 ทฤษฎีการรับสิ่งใหม่.....	34
2.4.5 ทฤษฎีความขัดแย้งของชุมชน	34
2.4.6 ปัจจัยที่เกี่ยวกับการยอมรับ หรือต่อต้านการเปลี่ยนแปลง.....	35
2.4.7 แนวคิดเรื่องการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ทางสังคม	36
บทที่ 3 ความเป็นมา หลักการ และสภาพปัญหาในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง	38
3.1. ความเป็นมาของแนวคิดการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง.....	38
3.2. ความหมายของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง	39
3.2.1 ขั้นตอนของการดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง.....	40
3.2.2 ประโยชน์ต่อเจ้าของที่ดิน	41
3.2.3 ประโยชน์ต่อภาคราชการ.....	41
3.2.4 ประโยชน์ต่อส่วนรวม.....	42
3.2.5 ข้อเสียและปัญหาจากการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง	42
3.2.6 บทบาทของภาครัฐต่อการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง	43
3.3. ความเป็นมาวิวัฒนาการ ปัญหาและอุปสรรคของการจัดรูปที่ดินในต่างประเทศ.....	44
3.3.1 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน.....	45
3.3.2 ประเทศญี่ปุ่น	50
3.3.3 สาธารณรัฐจีนไต้หวัน	56
3.3.4 ประเทศออสเตรเลีย.....	61
3.3.5 ประเทศเกาหลี.....	64
3.3.6 ประเทศบังคลาเทศ.....	66
3.3.7 ข้อเปรียบเทียบการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองของต่างประเทศ	66
3.4. ความเป็นมา วิวัฒนาการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในประเทศไทย	70
3.4.1 ความเป็นมาและวิวัฒนาการของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในประเทศไทย	70
3.4.2 การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.....	72
3.4.3 ปัญหาในการดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในเขตเทศบาลนครลำปางในปัจจุบัน.....	73

บทที่ 4	กฎหมาย และ โครงการที่เกี่ยวข้องกับ การจัดรูปที่ดิน	75
4.1	วิธีการเวนคืนที่ดิน	75
4.2	การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ : มิติใหม่ของการพัฒนาประเทศ	78
4.2.1	แนวคิดและวิธีการของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่	79
4.2.2	ลักษณะสำคัญของวิธีการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่	80
4.3	สรุปสาระสำคัญของร่างกฎหมายจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่	81
4.4	โครงการนำร่องจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่	82
4.5	การเสียสละ (Contribution)	88
4.6	การหาอัตราส่วนของการเสียสละที่ดิน	89
4.7	การเปรียบเทียบ วิธีการเวนคืนที่ดิน และวิธีการจัดรูปที่ดิน	89
บทที่ 5	วิธีการวิจัยและการวิเคราะห์การดำเนินโครงการ	93
5.1	การประเมินราคาตลาดของที่ดิน	93
5.2	ประเภทของการประเมินราคาที่ดิน	94
5.2.1	ที่ดินติดถนนพหลโยธิน	96
5.2.2	ที่ดินติดถนนสุขุมวิทไฮเวย์ลำปาง – งาว (ทล. 1)	98
5.2.3	ที่ดินติดถนนพหลโยธิน (ส่วนที่ 1)	100
5.2.4	ที่ดินติดถนนเรือนแพ (พหลโยธินเชื่อมสุขุมวิทไฮเวย์ลำปาง – งาว (ทล. 1)	101
5.2.5	ที่ดินทางด้านทิศตะวันออกของถนนสุขุมวิทไฮเวย์ลำปาง – งาว (ทล. 1)	102
5.2.6	ที่ดินทางด้านทิศตะวันตกของถนนสุขุมวิทไฮเวย์ลำปาง – งาว (ทล. 1)	103
5.2.7	ที่ดินติดถนนซอยเล็ก	104
5.2.8	ที่ดินตาบอด	104
5.2.9	ความลึกของที่ดิน	106
5.2.10	ความกว้างของที่ดิน	108
5.2.11	รูปร่างที่ดินไม่เป็นปกติ	111
5.2.12	หน้ากว้างที่ดินติดถนน 2 ด้าน	113
5.2.13	ขนาดที่ดิน	115
5.2.14	การประมาณมูลค่าของที่ดินครั้งสุดท้าย	116
5.2.15	แบบจำลองประมาณมูลค่าของที่ดิน	118

บทที่ 6 ผลของการศึกษา.....	125
6.1 สภาพโครงการและการกำหนดพื้นที่ของการดำเนินโครงการฯ	125
6.2 วิธีการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน.....	126
6.2.1 วิธีเริ่มโครงการฯ	126
6.2.2 การวางแผนดำเนินการจัดรูปฯ	127
6.2.3 ผลการดำเนินโครงการจัดรูปฯต่อเจ้าของที่ดิน.....	127
6.2.4 วิธีการเจรจาต่อรอง	128
6.3 ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินการจัดรูปที่ดิน.....	129
6.3.1 การกำหนดของขนาดขอบเขตพื้นที่ดินและจำนวนเจ้าของที่ดิน.....	129
6.3.2 วิธีการประเมินราคาที่ดิน	129
6.3.3 อัตราการเสียสละที่ดิน และลำดับขั้นตอนการจัดรูปที่ดิน	130
6.3.4 ระเบียบและจำนวนครั้งในการเจรจากับเจ้าของที่ดิน.....	133
6.3.5 ระยะเวลาดำเนินโครงการฯ.....	133
6.3.6 พฤติกรรมของเจ้าของที่ดิน	133
6.4 การสร้างมาตรการประสานประโยชน์	134
6.5 สภาพ วิธีชีวิต ความสัมพันธ์ในชุมชน	134
บทที่ 7 สรุปผลของการศึกษาและข้อเสนอแนะ	135
7.1 สรุปผลของการศึกษา.....	135
7.1.1 การกำหนดราคาประเมินที่ดินและพฤติกรรมการเล่นเกมส์ของเจ้าของที่ดิน...135	
7.1.2 การกำหนดขอบเขตพื้นที่ของโครงการจัดรูปที่ดินในเขตจังหวัดลำปาง.....136	
7.1.3 การกำหนดรูปแบบและขั้นตอนการเจรจาต่อรอง	137
7.1.4 การใช้เครื่องมือในการคำนวณอัตราการเสียสละที่ดิน	137
7.1.5 ระยะเวลาในการดำเนินการจัดรูปที่ดิน	138
7.1.6 มาตรฐานการประชุม รูปแบบ จำนวนครั้ง ลำดับขั้นตอนต่างๆ	138
7.1.7 การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินและชุมชน.....	138
7.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน.....	139
7.3 เหตุการณ์ที่ไม่มีการวิเคราะห์ในวิทยานิพนธ์.....	140
รายการอ้างอิง	142
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	147

สารบัญตาราง

หน้า

3.1 ตารางแสดงการจัดรูปที่ดินขององค์กรต่าง ๆ ในประเทศญี่ปุ่น.....53

4.1 ตารางแสดงการเปรียบเทียบวิธีการเวนคืนที่ดินและการจัดรูปที่ดิน.....90

5.1 ตารางเปรียบเทียบอาคารพาณิชย์ติดถนนพลโยธิน.....96

5.2 สมมติฐานการพัฒนาที่ดินติดถนนพลโยธิน.....98

5.3 เปรียบเทียบอาคารพาณิชย์ติดถนนซูปเปอร์ไฮเวย์ลำปาง-งาว (ทล.1).....99

5.4 สมมติฐานการพัฒนาที่ดินติดถนนซูปเปอร์ไฮเวย์ลำปาง-งาว (ทล.1).....100

5.5 สมมติฐานการพัฒนาที่ดินติดถนนพลโยธิน (ส่วนที่ 1).....101

5.6 ตารางเปรียบเทียบราคาที่ดินอยู่อาศัยบนถนนเรือนแพ.....102

5.7 เปรียบเทียบราคาที่อยู่อาศัยทางด้านทิศตะวันออกของถนนซูปเปอร์ไฮเวย์-งาว (ทล.1)
(ทาวน์เฮาส์ในหมู่บ้านเดียวกัน).....103

5.8 เปรียบเทียบราคาที่อยู่อาศัยทางด้านทิศตะวันตกของถนน (ทล.1)104

5.9 สมมติฐานการพัฒนาที่ดินตาดอดและที่ดินมีทางเข้า – ออก.....105

5.10 Negative Exponential Function for Plot Depth
(Starting figure, say Bath 10,000/sp.wah for the first 17 methres).....107

5.11 การวิเคราะห์สมมติฐานมูลค่าที่ดินที่หน้ากว้างต่างกัน.....109

5.12 Negative Exponential Function for Plot Width.....110

5.13 มูลค่าของที่ดินรูปร่างไม่ปกติกับรูปร่างปกติ.....111

5.14. การผันแปรของขนาดที่ดินกับมูลค่าของที่ดิน.....115

5.15 การประมาณมูลค่าของที่ดินครั้งสุดท้าย Final Estimate of Value of land.....116

5.16 รายละเอียดการถือครองที่ดิน ลำดับที่ 1-18(พื้นที่จัดรูปที่ดิน จ.ลำปาง).....120

5.17 รายละเอียดการถือครองที่ดิน ลำดับที่ 19-36 (พื้นที่จัดรูปที่ดิน จ.ลำปาง).....121

5.18 แสดงข้อมูลที่ดินในโครงการจัดรูปที่ดินในเขตเทศบาลนครลำปาง.....122

6.1 แสดงข้อมูลที่ดินในโครงการจัดรูปที่ดินในเขตเทศบาลนครลำปาง.....132

สารบัญภาพ

หน้า

2.1	เส้นแสดงผลตอบแทนของการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ ตามระยะทางออกจากเมือง.....	15
2.2	กระบวนการตัดสินใจเลือกที่อยู่อาศัย.....	16
2.3	การใช้ที่ดินลักษณะเป็นสัดส่วนรูปพาย.....	18
2.4	แบบจำลองโครงสร้างการใช้ที่ดินขององค์กรต่าง ๆ ในประเทศญี่ปุ่น.....	19
4.2	แสดงราคาที่ดินก่อนการจัดรูปที่ดินและราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้นหลังการจัดรูปที่ดิน.....	81
4.3	ผังเมืองรวมเมืองลำปาง.....	84
4.4	โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่นครลำปาง.....	86
4.5	โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในเขตเทศบาลนครลำปาง.....	87
5.1	ทำเลที่ตั้งของอาคารพาณิชย์.....	95
5.2	ถนนผ่านหน้าที่ดิน.....	105
5.3	ความลึกของที่ดิน.....	106
5.4	ความกว้างของที่ดิน.....	108
5.5	มูลค่าของที่ดินรูปร่างไม่ปกติกับรูปร่างปกติ.....	112
5.6	หน้ากว้างที่ดินติดถนน 2 ด้าน.....	113
5.7	หน้ากว้างติดถนนทางด้านหน้าและด้านหลัง.....	114
5.18	แบบจำลองประมาณมูลค่าของที่ดิน.....	118

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

บ้านหรือที่อยู่อาศัยถือเป็น 1 ใน 4 ปัจจัยที่สำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ เมื่อคนมาอยู่รวมกันเป็นจำนวนมาก เมื่อที่อยู่อาศัยมาอยู่รวมกันเป็นเมือง จึงเกิดคำถามว่าเราจะทำอะไรให้เมืองน่าอยู่

เมืองน่าอยู่ หมายถึง เมืองที่ได้รับการพัฒนาทั้งด้านกายภาพ (สาธารณูปโภคและสาธารณสุข) เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างดี ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในกิจกรรม การวางแผน แก้ไขปัญหา และพัฒนา เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความสงบสุขในสังคม

องค์การอนามัยโลกมีแนวคิดที่สำคัญ ในการพัฒนาเขตเมือง และการบริหารจัดการ ทั้งด้านสาธารณสุข พลังงาน อาหาร การเกษตร เศรษฐกิจ ที่อยู่อาศัย การใช้ที่ดิน การคมนาคม และกิจกรรมด้านอื่นๆ ซึ่งต้องพิจารณาถึงผลกระทบต่อด้านสุขภาพของประชาชนและสิ่งแวดล้อม แนวคิดเรื่องเมืองน่าอยู่ขององค์การอนามัยโลกได้เชื่อมโยงการพัฒนาส่วนต่างๆ ของเมืองให้มีความสอดคล้องกัน ตั้งแต่ที่อยู่อาศัย ถนน น้ำประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ ฯลฯ โดยถือว่า การที่มีที่อยู่อาศัยที่ดี และมีบริการสาธารณูปโภคเพียงพอเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคน (รุ่งทวี เฉลิมศรีภิญโญ, 2546)

การขยายตัวทางเศรษฐกิจและอสังหาริมทรัพย์ในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ปริมาณเงินทุนจากญี่ปุ่นและไต้หวันที่ไหลเข้าสู่ประเทศไทยได้ส่งผลให้เศรษฐกิจไทยขยายตัวในอัตราสูงสุดอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ประกอบกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 และ 6 มุ่งเร่งรัดพัฒนาภาคอุตสาหกรรมในเขตเมือง ทำให้การก่อสร้างบ้าน อาคารสำนักงาน โรงงานอุตสาหกรรม และกิจการที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งการเร่งรัดพัฒนาภาคอุตสาหกรรมได้ส่งผลให้เกิดการอพยพแรงงานจากชนบทสู่เมืองเป็นจำนวนมาก ความต้องการที่อยู่อาศัยที่เพิ่มมากขึ้น ประกอบกับราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้น

อย่างรวดเร็ว ได้ทำให้ราคาที่ดินและอสังหาริมทรัพย์เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว และมีการเก็งกำไรให้เห็นกันทั่วไป ส่งผลให้นักลงทุนขยายโครงการที่อยู่อาศัยออกไปบริเวณชานเมือง ในรูปแบบบ้านจัดสรร ทาวน์เฮาส์ และตึกแถว นี่คือการขยายตัวของเมืองในแนวราบสู่ชานเมือง ในขณะที่พื้นที่ชั้นในของเมืองมีลักษณะการพัฒนาไปในแนวดิ่ง ในรูปแบบอาคารสำนักงาน ขนาดใหญ่ คอนโดมิเนียม และแฟลต ซึ่งส่วนใหญ่ดำเนินการโดยภาคเอกชน

แต่การพัฒนาเมืองทั้งหมดขาดการชี้นำหรือควบคุมจากภาครัฐ ทำให้การใช้ที่ดินเป็นไปอย่างไร้ระเบียบ ที่ดินจะถูกพัฒนาอย่างอิสระ ไม่สัมพันธ์กับที่ดินแปลงอื่นๆ ส่งผลให้เกิดการกระจุกตัวของประชากร และก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ในเมืองมากมาย เช่น ปัญหาระบบระบายน้ำ ปัญหาการกำจัดขยะมูลฝอย ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย ปัญหาการวางแผนพัฒนาพื้นที่ ปัญหาการควบคุมที่อยู่อาศัย ปัญหาการขยายตัวของที่อยู่อาศัยอย่างไม่เป็นระเบียบ ปัญหาด้านธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ปัญหาที่ดินตาบอดไม่มีทางเข้าออก ฯลฯ ล้วนเกิดขึ้นจากการขาดการวางแผนการใช้ที่ดิน

สำหรับการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาเมืองของประเทศไทยในปัจจุบัน อาจสรุปได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ

1. การพัฒนาโดยภาครัฐ ได้แก่ การเวนคืนที่ดินสร้างถนนเพื่อเปิดพื้นที่ การพัฒนาที่ดิน วิธีนี้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทั้งระบบ เป็นเพียงการพัฒนาที่ดินเพื่อสร้างถนนให้ยานพาหนะเข้าถึงพื้นที่ได้เท่านั้น ไม่ได้มีการวางแผนผังการพัฒนาเมืองหรือการวางแผนพัฒนาพื้นที่ ความไม่เป็นธรรมจากการพัฒนาโดยภาครัฐจึงเกิดขึ้นเองที่ดิน 2 ผังถนนจึงกลายเป็นผู้ได้ประโยชน์สูงสุดจากการสร้างถนน

2. การพัฒนาโดยภาคเอกชน ได้แก่ การจัดสรรที่ดิน ซึ่งตามปกติเป็นเรื่องมือสำคัญหนึ่งในการพัฒนาที่ดินให้เป็นที่ไปตามผังเมือง แต่ในประเทศไทยการจัดสรรที่ดินส่วนใหญ่เป็นไปตามความต้องการของผู้มีสิทธิในที่ดิน การจัดสรรที่ดินจึงต้องอยู่บนพื้นฐานของผลกำไรจากการจัดทำโครงการเป็นสำคัญ และเป็นการดำเนินการที่มุ่งถึงผลประโยชน์ของเจ้าของที่ดินเป็นหลัก

โดยปกติแนวคิดของการจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment) เป็นการพัฒนาพื้นที่โดยเน้นความร่วมมือกันระหว่างเอกชนกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับรัฐ ด้วยการรวบรวมที่ดินในบริเวณพื้นที่ ซึ่งต้องการการจัดรูปเพื่อนำมาปรับปรุงหรือจัดทำระบบสาธารณูปโภค และโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับผังเมือง เช่น การทำถนน วางระบบประปา ไฟฟ้า สวนสาธารณะ โดยเจ้าของที่ดินในบริเวณที่จัดรูปจะต้องมีส่วนร่วมในการเสียค่าใช้จ่ายและรับภาระในการจัดรูปดังกล่าว และแต่ละฝ่ายได้รับผลประโยชน์กันอย่างเป็นธรรม ซึ่งการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองสามารถหลีกเลี่ยงปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นเหล่านี้ได้ ในประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างประเทศเยอรมัน

ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และไต้หวัน ได้ใช้แนวความคิดนี้ ในการจัดรูปที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ส่งเสริมให้เกิดสิ่งแวดล้อมที่ดีขึ้น มูลค่าที่ดินหลังจัดรูปมีมูลค่าเพิ่มขึ้น เอื้ออำนวยการอยู่อาศัยหรือ ประกอบกิจกรรมในเมืองมีสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่ได้มาตรฐาน

การพัฒนาเมืองตามแนวคิดการจัดรูปที่ดิน สามารถสรุปลักษณะสำคัญได้ดังนี้

1. สามารถพัฒนาเมืองได้สมบูรณ์

การจัดรูปที่ดินเป็นมาตรการในการพัฒนาเมือง ที่จะใช้ก่อสร้างโครงสร้าง พื้นฐานต่าง ๆ ของเมือง อาทิ ถนน สวนสาธารณะ และสาธารณูปโภค อีกทั้งยังรวมถึงการพัฒนา แปลงที่ดินในพื้นที่โครงการให้อยู่ในสภาพที่สามารถใช้ประโยชน์ได้ดีขึ้นกว่าเดิม และสามารถ ประยุกต์มาตรการการจัดรูปที่ดินได้อย่างหลากหลายวัตถุประสงค์ ขนาดพื้นที่ และระดับของการ พัฒนา จึงเป็นที่นิยมใช้อย่างกว้างขวาง

2. สามารถกระจายประโยชน์และต้นทุนในการดำเนินงานได้อย่างเป็นธรรม

ในการดำเนินการเจ้าของที่ดินหรือผู้มิตี้อื่น ๆ ในที่ดินจะต้องสละที่ดินเพื่อ ใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ และผลประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนา จะต้องกระจายให้ผู้เข้าร่วมโครงการทุกรายอย่างเป็นธรรม หลักการสำคัญประการหนึ่งของ โครงการจัดรูปที่ดินก็คือ จะต้องเป็นโครงการที่พึ่งตนเองได้

3. เจ้าของที่ดินสามารถคงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

ภายใต้โครงการจัดรูปที่ดิน สิทธิในที่ดินก่อนโครงการจะถูกถ่ายโอนไปยัง แปลงจัดรูปที่ดินใหม่ (Replots) ดังนั้นสิทธิในแปลงที่ดินจะถูกรักษาไว้ให้กับเจ้าของที่ดินรายเดิม ระหว่างโครงการ เพื่อเป็นการรักษาสภาพแวดล้อมชุมชนเดิมไว้

4. ดำเนินการภายใต้ความยินยอมของเจ้าของที่ดิน

การจัดรูปที่ดินจะดำเนินการแบบประชาธิปไตย เจ้าของที่ดินหรือผู้มิตี้อื่น ในที่ดินสามารถที่จะแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการ ๆ ได้

5. กระบวนการชัดเจนและยุติธรรม

การจัดรูปที่ดินมีระเบียบการดำเนินการชัดเจน โปร่งใส ในกรณีที่โครงการ ดำเนินการโดยท้องถิ่น จะจัดให้มีผู้แทนจากเจ้าของที่ดินหรือผู้มิตี้อื่นติดตามและตรวจสอบ การดำเนินการโครงการ ๆ หากดำเนินการโดยสมาคมจัดรูปที่ดิน ก็จะจัดให้มีการประชุมร่วมกัน กับเจ้าของที่ดิน

ในประเทศไทยแนวคิดการจัดรูปที่ดิน ปรากฏขึ้นครั้งแรกในพระราชบัญญัติการผังเมืองและ ผังชนบท พ.ศ. 2495 แต่มิได้นำมาใช้จริงจัง จนกระทั่งกฎหมายฉบับนี้ ถูกยกเลิกไป ในปัจจุบัน

แนวคิดดังกล่าวมีปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญคือ การจัดรูปที่ดินให้ได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานและการสาธารณสุขโดยทั่วถึง และเมื่อจัดระบบชลประทานและสาธารณสุขโรคเสร็จสิ้นแล้วก็จะมีการจัดรูปแบบแปลงที่ดินและการจัดสรรที่ดินคืนให้แก่เจ้าของที่ดิน อย่างไรก็ตาม แม้ขั้นตอนและรูปแบบของการจัดรูปที่ดินในพระราชบัญญัติฉบับนี้จะมีลักษณะบางส่วนคล้ายกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง แต่วัตถุประสงค์และรูปแบบของการจัดรูปที่ดินในพื้นที่เมืองยังคงมีความแตกต่างจากการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอยู่มาก พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงไม่อาจนำมาใช้กับการจัดรูปที่ดินในพื้นที่เมืองได้

ด้วยประโยชน์ต่างๆ ของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง หน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย และสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร ต่างพยายามผลักดันให้แนวคิดนี้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในประเทศไทย หน่วยงานเหล่านี้จึงทดลองจัดทำโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการศึกษาอย่างจริงจัง โดยกรุงเทพมหานครจัดทำโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองขึ้นในบริเวณหนองบัวมน (พื้นที่เขตที่ต่อเนื่องกับเขตสายไหม กรุงเทพมหานคร) และกรมโยธาธิการและผังเมืองได้จัดทำ

1. โครงการนำร่องจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองบริเวณถนนพระราม 9 เขตห้วยขวาง กรุงเทพมหานคร
2. โครงการนำร่องจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในเขตเทศบาลนครลำปาง จังหวัดลำปาง
3. โครงการนำร่องจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในเขตเทศบาลนครยะลา จังหวัดยะลา

การจัดทำโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองดังกล่าว แม้หน่วยงานรัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุน ทั้งในด้านวิชาการ การดำเนินงาน และด้านการเงินบางส่วน แต่ก็ยังประสบปัญหาบางประการ โดยมีปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากการไม่มีกฎหมายบังคับใช้ ดังนั้นเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้สนใจทั่วไปสามารถนำแนวคิดการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองไปดำเนินการได้โดยสะดวกราบรื่น จึงมีการเสนอให้มีการบัญญัติเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองขึ้น โดยมีการเสนอเค้าโครงกฎหมายจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินในเมือง ในการประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ 3/2535 วันที่ 1 ธันวาคม 2535 โดยที่ประชุมมีมติเห็นชอบในเค้าโครงกฎหมายและอนุมัติให้จัดจ้างที่ปรึกษาร่างกฎหมายดังกล่าว (ศักดิ์ ทองอุทัยศรี, 2540) จนถึงปัจจุบันได้มีการจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 เป็นที่เรียบร้อยและนำมาประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป และเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้โครงการจัดรูปที่ดินล่าช้าออกไปเพราะใช้เวลามากหลายปีในการออกกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม การขยายขอบเขตเมืองออกไป หรือการพัฒนาปรับปรุงพื้นที่เดิมให้ดีขึ้น จะต้องเป็นไปอย่างเหมาะสมและมีทิศทางที่ถูกต้องและสอดคล้องกับผังเมืองรวมที่วางไว้ รวมทั้งต้องคำนึงถึงความประหยัดในแง่เศรษฐกิจที่เป็นไปได้ในทางปฏิบัติอีกด้วย ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว อาจกล่าวได้ว่า ในการพัฒนาพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดนั้น มีแนวคิดหลัก ๆ 2 ประการ คือ

1. การพัฒนาโดยการเปิดพื้นที่ใหม่แล้วจึงนำความเจริญเข้าไปสู่พื้นที่ด้วยการก่อสร้างบริการสาธารณะต่าง ๆ
2. การพัฒนาพื้นที่โดยเพิ่มเติมหรือปรับปรุงพื้นที่ที่มีความพร้อมอยู่แล้วในระดับหนึ่งให้มีความพร้อมสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ในการตัดสินใจ ซึ่งเป็นการพัฒนาพื้นที่ตามแนวคิดประการที่สองนั้น รัฐจะต้องสูญเสียงบประมาณเป็นจำนวนมากเพื่อการเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ นอกจากจะก่อให้เกิดความเสียหายและความเดือดร้อนทางด้านทรัพย์สินแล้ว ยังเกิดผลเสียต่อสภาพจิตใจของประชาชนที่ถูกเวนคืนอีกด้วย นอกจากนั้น กระบวนการเวนคืนในปัจจุบันยังเป็นการสร้างความไม่เป็นธรรมในสังคม ในขณะที่ผู้ถูกเวนคืนที่ดินทั้งหมดหรือผู้ถูกเวนคืนที่ดินปริมาณมากๆ จะเป็นผู้เสียสละและเสียประโยชน์มากกว่าผู้ไม่ถูกเวนคืนหรือผู้ถูกเวนคืนน้อย ถึงแม้ว่าผู้ถูกเวนคืนจะได้รับการชดเชยค่าเสียหายจากการเวนคืนก็ตาม แต่เป็นที่ทราบกันดีว่า การชดเชยค่าเสียหายดังกล่าวอยู่ในอัตราที่ไม่สอดคล้องกับสภาพที่เป็นจริง ผู้ที่ถูกเวนคืนที่ดินอาจจะยื่นอุทธรณ์หรือรวมตัวคัดค้านเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเอง แต่วิธีการนี้ต้องสิ้นเปลืองเวลาเป็นอันมาก และยังสามารถส่งผลกระทบต่อโครงการนั้น ๆ ทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงานหรืออาจทำให้โครงการนั้นๆ หยุดชะงักลงได้ ถ้าหากมีเรื่องเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย

ในอีกด้านหนึ่ง มูลค่าของที่ดินภายหลังโครงการจัดรูปที่ดินสิ้นสุดลงจะมีมูลค่าสูงขึ้นกว่าเดิมเสมอ เพราะพื้นที่ใหม่ที่ถูกจัดรูปจะมีความพร้อมในด้านต่างๆ มากขึ้นกว่าเดิม เช่น มีการเข้าถึงที่สะดวกกว่า มีบริการสาธารณูปโภค – สาธารณูปการที่ดีกว่า เป็นต้น นอกจากนั้นพื้นที่ดินส่วนหนึ่งของโครงการอาจจะถูกกันไว้เพื่อนำไปขายให้กับบุคคลอื่น เพื่อนำเงินรายได้มาเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการ หรืออาจนำกำไรที่ได้จากการขายนั้นมาแบ่งปันในหมู่สมาชิกของโครงการ

จะเห็นได้ว่าแม้การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองจะดำเนินการโดยกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในบางประการก็ตาม แต่เมื่อคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะที่ประชาชนทั่วไปรวมทั้งเจ้าของที่ดินจะได้รับ ไม่ว่าจะเป็นการแก้ปัญหาเรื่องระบบโครงสร้างพื้นฐาน ถนน สวนสาธารณะ และระบบสาธารณูปโภคอื่นๆ ซึ่งถือเป็นการสร้างเมืองให้น่าอยู่ เป็นการเพิ่มพูนคุณภาพชีวิตของ

ประชาชน การดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองจึงเกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย เพื่อจะช่วยแก้ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาเมืองอย่างไร้ระเบียบในอดีต

ดังนั้น การศึกษาวิเคราะห์แนวทางการดำเนินการจัดรูปที่ดิน รวมทั้งรูปแบบและวิธีการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินในลักษณะที่เหมาะสม จึงเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเจ้าของที่ดินในพื้นที่โครงการ รวมทั้งผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ ทั้งนี้เพื่อให้การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จโดยก่อให้เกิดความขัดแย้งในสังคมน้อยที่สุด

โครงการนำร่องจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในเขตเทศบาลนครลำปาง จังหวัดลำปาง ภายใต้อาณัติความรับผิดชอบของสำนักงานจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองและโครงการเมืองใหม่ กรมการผังเมือง สำนักงานผังเมืองจังหวัดลำปาง และเทศบาลเมืองลำปาง เริ่มต้นขึ้นจากการสัมมนาการพัฒนาเมืองด้วยการจัดรูปที่ดิน ภายใต้อำนาจ “ราษฎรและรัฐ ประสานการพัฒนาเมืองลำปางในยุควิกฤต เศรษฐกิจไทย ด้วยวิธีการจัดรูปที่ดิน” โดยมีผู้เชี่ยวชาญชาวญี่ปุ่น จาก JICA เป็นผู้ทำการศึกษา และคัดเลือกพื้นที่

นับตั้งแต่ ปี 2544 ที่เริ่มต้นโครงการจนถึงปัจจุบัน โครงการดำเนินการอย่างล่าช้า ส่งผลกระทบต่อชาวบ้านในพื้นที่ เช่น ไม่กล้าปลูกพืช ไม่สามารถสร้างหรือปรับปรุงบ้าน เพราะเกรงว่าจะอยู่ในเขตเวนคืนที่ดิน เป็นต้น จนทำให้ชาวบ้าน รู้สึกไม่พึงพอใจต่อการดำเนินการโครงการ และอาจส่งผลกระทบต่อความร่วมมือในระยะยาว ดังนั้น ผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาขั้นตอนการดำเนินโครงการ เพื่อค้นหาสาเหตุแห่งความล่าช้านี้ โดยมีคำถามสำคัญว่า แนวทางการจัดรูปที่ดินที่เหมาะสมเป็นอย่างไร และการประสานประโยชน์ระหว่างภาครัฐและประชาชนที่เกี่ยวข้องควรมีรูปแบบอย่างไร

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการดำเนินงานที่ทำให้เกิดความล่าช้าของโครงการฯ ในรูปสถาบันหรือหน่วยงาน
2. เพื่อนำข้อมูลและข้อเท็จจริงของค่าเสียโอกาสและการตั้งเงื่อนไขของทั้งภาครัฐและภาคเอกชนนำมาเสนอกับสาธารณะ
3. เพื่อศึกษานโยบาย แนวคิดการจัดรูปที่ดินของชุมชนเมืองลำปาง

1.3 ข้อสมมุติของการวิจัย

1. ถนนและสาธารณูปโภคเป็นสาเหตุให้ราคาประเมินที่ดินหลังการจัดรูปมีราคาสูงขึ้นซึ่งมีผลต่อความสำเร็จของโครงการ
2. การเสียสละที่ดินในอัตราส่วนที่น้อยของโครงการจัดรูปที่ดินเป็นแรงจูงใจในการเข้าร่วมดำเนินการให้สำเร็จ
3. การที่รัฐเข้ามาช่วยสนับสนุนรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการสร้างสาธารณูปโภคและยกเว้นค่าธรรมเนียมจะสามารถทำให้โครงการจัดรูปที่ดินมีโอกาสดำเนินการให้สำเร็จได้มากขึ้น
4. การออกกฎหมายจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองทำให้เจ้าของที่ดินเข้าร่วมโครงการเพราะมีความเชื่อมั่นในความยุติธรรม
5. ระยะเวลาในการดำเนินโครงการที่ล่าช้าจากการทำงานของภาครัฐทำให้เกิดความไม่เชื่อมั่นในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีโครงการจัดรูปที่ดินในเขตเทศบาลนครลำปางและเจ้าของที่ดินต้องการเข้ามาศึกษาข้อมูลและตั้งเงื่อนไขที่เป็นประโยชน์ต่อตนเองและกลุ่มการขอจัดโซนผังเมืองให้เป็นสีแดง

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

พื้นที่กรณีศึกษาคือ โครงการนำร่องจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในเขตเทศบาลนครลำปาง จังหวัดลำปาง ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 80 ไร่ มีที่ดิน 36 แปลง เจ้าของที่ดิน 25 ราย สภาพพื้นที่ว่างเปล่า ตั้งอยู่ในเขต ตำบลหัวเวียง อำเภอเมือง จังหวัดลำปาง โดยทิศเหนือติดถนนพหลโยธิน ทิศตะวันออกติดร้านอาหารเรือนแพ ทิศใต้ติดถนนซูเปอร์ไฮเวย์ สายลำปาง-งาว (ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1) ทิศตะวันตกติดวิทยาลัยพยาบาลและผดุงครรภ์ลำปาง เริ่มดำเนินการโครงการตั้งแต่ปี 2541 โดยสำนักงานจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองและโครงการเมืองใหม่ กรมการผังเมือง และสำนักงานผังเมืองจังหวัดลำปาง ร่วมกับเทศบาลเมืองลำปาง เป็นผู้รับผิดชอบ

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารและบทความต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดิน ทั้งของไทยและของต่างประเทศ

2. การวิจัยภาคสนาม (Field Research) เป็นการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงสนทนากับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดิน รวมทั้งเจ้าของที่ดินซึ่งอยู่ในโครงการจัดรูปที่ดิน

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิดและวิธีดำเนินการ ตลอดจนทราบปัญหาของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง
2. สามารถนำเสนอข้อมูลและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัจจัยและวิธีการดำเนินการ รวมทั้งผลได้ผลเสียของผู้เกี่ยวข้องในโครงการจัดรูปที่ดินของภาครัฐ
3. ค้นพบแนวทางในการจัดรูปที่ดินที่เหมาะสม และเป็นแนวทางที่จะนำไปสู่การพัฒนาเมืองให้น่าอยู่ต่อไป



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาการประเมิน โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองผู้วิจัยได้ทำการศึกษาแนวคิด และทฤษฎีต่าง ๆ เพื่อพัฒนาเป็นกรอบความคิดในการศึกษา (research conceptual framework) หรือข้อสมมุติโดยมี แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องมีดังนี้

1. แนวคิดเรื่องเศรษฐศาสตร์สถาบันและความสำคัญของพฤติกรรมกลยุทธ์ และทฤษฎีเกมส์
2. แนวคิดในการขยายตัวของเมือง
3. ทฤษฎีพื้นฐานของราคาที่ดิน
4. ทฤษฎีสังคมชุมชนและการเปลี่ยนแปลงของชุมชน

2.1. แนวคิดเรื่องเศรษฐศาสตร์สถาบันและความสำคัญของพฤติกรรมกลยุทธ์และทฤษฎีเกมส์

เศรษฐศาสตร์สถาบันสำนักคิดทางเศรษฐศาสตร์ซึ่งเป็นที่รู้จักกันในสหรัฐอเมริกาใน ทศวรรษที่ 1920 โดยมีความคิดบางส่วนของ นักเศรษฐศาสตร์และสังคมชาวอเมริกัน ผู้เขียน Theory of the Leisure Class ในปี ค.ศ. 1899 T.B. Veblen (1857-1929) ได้กล่าวถึงสำนักคิดนี้ว่ามี แนวคิดว่า นักเศรษฐศาสตร์จะไม่เข้าใจพฤติกรรมทางเศรษฐศาสตร์ของคนได้ ถ้าหากไม่เอาปัจจัยที่ ไม่ใช่เศรษฐกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยทางด้านสถาบันสังคมที่เกี่ยวข้องมาวิเคราะห์ด้วย เพราะ นอกเหนือจากความซับซ้อนทางสังคมในปรากฏการณ์ด้านที่ดินและที่อยู่อาศัย จะไม่ใช่เรื่องของการใช้ตัวแปร 1-2 ตัวในการศึกษา แต่มีความจำเป็นที่จะต้องมึมุมมองในเรื่องโอกาส และอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันในทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองด้วย ที่สะท้อนออกมาในรูปผู้ที่ถือครองและไม่ถือ ครองทรัพย์สิน

ในหนังสือ Whose City? Pahl (1975) ได้สรุปงานเขียนหลายๆ ชิ้นของเขาที่ให้ความสนใจ กับข้อจำกัดที่ต่อ “โอกาสชีวิต” ของผู้คนในเมือง โดยเฉพาะคำถามที่ว่า ใครเป็นผู้ที่ได้รับทรัพยากร และบริการเหล่านั้นจะถูกจัดสรรอย่างไร? และใครควรจะเป็นผู้กำหนดการจัดสรรเหล่านั้น? (Pahl, 1975: 185) และในการพิจารณาว่า “เมืองเป็นของใคร? Pahl ได้ให้ความสนใจเป็นพิเศษกับผู้จัดการ เมือง (Urban Manager) โดยเฉพาะในกรณีของอังกฤษซึ่งผู้จัดการเมืองได้แก่เหล่าข้าราชการที่มี บทบาทสำคัญในการพัฒนาเมือง พวกเขาทำหน้าที่เสมือนเป็น “คนเฝ้าประตู” ที่คอยเปิดปิดและ

อนุญาตให้ผู้คนบางกลุ่มผ่านเข้ามาได้ ภายใต้แนวคิดรัฐสวัสดิการที่รัฐมีอิทธิพลต่อความกินดีอยู่ดีของประชาชนเป็นอย่างมาก ในงานเขียนของ Pahl (1977) ได้ให้ทัศนะว่า “ผู้จัดการเหล่านี้ได้ใช้อิทธิพลของตนอย่างอิสระในการจัดสรรทรัพยากรและบริการต่างๆ ที่มีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งการจัดสรรดังกล่าวนี้อาจเป็นการตอกย้ำ สะท้อนหรือลดทอนความไม่เท่าเทียมกันในสังคมที่เกิดจากโครงสร้างอาชีพที่มีความแตกต่างกัน”ใน (Pahl, 1975: 50) และ “ลัทธิผู้จัดการเมือง” (Urban Managerialism) ยังขยายวงการศึกษาออกไปในเรื่องของผู้จัดการในสาขาอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นตัวแทนหรือผู้จัดการของบริษัทพัฒนาที่ดินและที่อยู่อาศัย เป็นต้น

คำว่าพฤติกรรมกลยุทธ์ (Strategic Behavior) หมายถึง แผนการดำเนินงานหรือพฤติกรรมของผู้ขายน้อยรายหลังจากที่ได้คำนึงถึงปฏิกริยาในทุกๆ ด้านที่เป็นไปได้ของกลุ่มแข่งขันแล้ว และเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาพฤติกรรมกลยุทธ์ดังกล่าวก็คือ ทฤษฎีเกมส์ (Game Theory) ดังนั้นสถาบันถูกกำหนดขึ้นมาเสมือนเป็นระบบบรรทัดฐานในกิจกรรมที่มนุษย์ได้ทำกิจกรรมบางส่วน นักคิดกลุ่มนี้ นำโดย Douglass C. North (1990) ได้ถือเอาสถาบันเป็นเสมือนกติกาของเกมส์ (Rules of the Game) ซึ่งมุ่งประเด็นไปในเรื่องของค่าดำเนินการ (Transaction Cost) กรรมสิทธิ์ (Property Right) เศรษฐกิจการเมือง (Political Economy) ทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) เศรษฐศาสตร์เชิงประวัติศาสตร์ปริมาณ (Quantitative Economics History) ไปจนถึงเรื่องอุดมคติในบทบาทที่พึ่งพาด้วยกัน (Ideology and the Role of Path Dependence) โดยตัวสถาบันเปรียบเสมือนกับปัจเจกบุคคล (Individual) ซึ่งไม่ว่าจะเป็นองค์กรทางเศรษฐกิจ องค์กรทางสังคม หรือองค์กรทางการเมืองล้วน ถูกทำให้กลายเป็นปัจเจกบุคคลทั้งสิ้น และปัจเจกบุคคลก็ต้องการประโยชน์สูงสุด เมื่อปัจเจกบุคคลหลายๆคนมาอยู่รวมกันโดยมีวัตถุประสงค์เดียวกันก็กลายเป็นสถาบันและมีการกำหนดโครงสร้างการปฏิสัมพันธ์ (ปฏิบัติต่อกันและกัน) เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ของการประสานงานกัน โดยที่สถาบันเหล่านี้มีพฤติกรรมในตัวเองและมีเป้าหมายสูงสุดในตัวเอง ซึ่งก็คือสถาบันมิได้ทำหน้าที่ทำให้ตลาดเกิดความสมบูรณ์หรือไม่ แต่สถาบันเป็นผู้ทำให้เกิดโครงสร้างทางองค์กรเศรษฐกิจ องค์กรทางสังคม และองค์กรทางการเมือง ซึ่งสถาบันตามแนวคิดของ North ประกอบด้วย กฎที่เป็นทางการ การบังคับอย่างไม่เป็นทางการ และลักษณะการบังคับใช้ซึ่งมีประสิทธิภาพ

กฎที่เป็นทางการ คือ กฎหรือข้อบังคับที่รัฐเป็นผู้บัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมสมาชิกในสังคม ได้แก่ กฎหมาย รัฐธรรมนูญ เพื่อควบคุมสังคมที่มีความซับซ้อน

การบังคับอย่างไม่เป็นทางการ คือ กฎหรือข้อบังคับที่ผูกติดมากับสังคม โดยทางความรู้สึกนึกคิด จากความเคยชิน ซึ่งการบังคับใช้จะต้องเป็นไปอย่างไม่เป็นทางการโดยสมาชิกในสังคมจะมีการลงโทษสมาชิกที่กระทำผิดด้วยกันหลายระดับ ตั้งแต่ใช้ สายตา วาจา เช่น หัวเราะเยาะ นินทา ประณาม ไม่คบค้าสมาคม เป็นต้น

ลักษณะการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ การบังคับใช้จะสำเร็จได้ทั้งบุคคลที่ 1 คือผู้ปฏิบัติเอง บุคคลที่ 2 คือคู่กรณีที่ได้ทำธุรกรรมต่าง ๆ ด้วยกัน และบุคคลที่ 3 คือคนกลางที่เป็นผู้ดูแลการปฏิบัติของทั้ง 2 ฝ่าย เช่นการบังคับใช้กฎหมายโดยตำรวจ (North, 1997: 6)

นอกเหนือสถาบันยังมี “องค์กร” โดยหมายถึงกลุ่มต่าง ๆ เช่นกลุ่มการเมือง กลุ่มเศรษฐกิจ กลุ่มวิชาชีพ เป็นต้น กลุ่มเหล่านี้ถูกผูกติดกันไว้ด้วยเจตนาเพื่อการบรรลุเป้าประสงค์เดียวกันของแต่ละปัจเจกบุคคล

องค์กรแตกต่างกับสถาบัน กล่าวคือองค์กรเป็นผู้เล่นหรือเป็นผู้ปฏิบัติ ในขณะที่สถาบันเป็นฐานหรือกติกาที่ต้องกระทำตาม โดยองค์กรมุ่งเน้นที่บทบาทในการเป็นตัวแทนที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างสถาบัน (North, 1990: 4-5) ดังนั้นเศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่จึงเน้นไปที่ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและสถาบัน

เนื่องจากความไม่แน่นอนมีมากมายเกิดขึ้นในสังคม สถาบันจึงมีหน้าที่หลักอีกด้านที่มุ่งเข้าไปลดความไม่แน่นอนอันเนื่องจากโครงสร้างที่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ซึ่งถูกตั้งขึ้นมาเพราะพฤติกรรมของมนุษย์ ในสถาบันนั้นมีวิวัฒนาการและมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาตามทางเลือกของมนุษย์ เพื่อการรับรู้โลกแห่งการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วเชิงสถาบัน (North, 1990: 6)

ในสถาบันก็มีต้นทุนในการดำเนินการในตัวสถาบันหรือองค์กร ซึ่งต้นทุนที่สำคัญที่ทำให้สถาบันต้องจ่ายออกไปเพื่อมุ่งหวังประสิทธิผลของสถาบันก็คือ ค่าดำเนินการหรือต้นทุนทางธุรกรรม (Transaction Cost) นี้เป็นตัวตัดสินใจในการดำเนินการในระบบเศรษฐกิจ (North, 1990 : 7) โดยในระบบเศรษฐกิจที่มีค่าธุรกรรมที่สูงจะส่งผลต่อการดำเนินการในระบบเศรษฐกิจทำให้เศรษฐกิจเติบโตได้ช้า สถาบันมีความสัมพันธ์กับต้นทุนการดำเนินการ โดยมีกฎระเบียบที่สลับซับซ้อนภายในสถาบันก่อให้เกิดค่าเสียหายหรือการฮั้วเกิดขึ้นในสถาบันจนทำให้เกิดการแสวงหาความมั่นคงในสังคมต้องลดลง ต้นทุนทางธุรกรรมถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนในตลาด เช่น ค่าใช้จ่ายที่ถูกกฎหมาย ค่านายหน้า ค่าประกัน เพราะการที่ตลาดอยู่ในลักษณะที่ไม่ใช่เป็นตลาดแข่งขันสมบูรณ์ จึงทำให้ต้องพยายามทำให้มีต้นทุนที่ต่ำสุดในการดำเนินการโดยมุ่งหวังว่าจะมีประสิทธิภาพสูงสุดให้เกิดขึ้นในสถาบัน

Stewart (Miller and Form, 1964) ได้ศึกษาเรื่องของ อำนาจและความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างทางสังคมกับการใช้ที่ดิน พบว่า ตลาดมีอิสระ ปราศจากการจัดการ-จัดตั้ง และการถูกรอบงำโดยองค์กรที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน แต่ละองค์กรล้วนมีจุดมุ่งหมายขององค์กรแตกต่างกันและถึงแม้ว่าแต่ละองค์กรจะมีความขัดแย้งระหว่างคุณค่าและผลประโยชน์ แต่ก็สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุขพอสมควรในช่วงระยะหนึ่ง ๆ อย่างไรก็ตาม

เพื่อให้ได้ผลประโยชน์สูงสุด บางครั้งพฤติกรรมในตลาดก็อาจมีการรวมตัวกัน หรือในบางครั้งก็อาจแข่งขันกันอย่างรุนแรง

ทฤษฎีเกมส์ ได้ถูกคิดค้นโดยนักคณิตศาสตร์ John Von Neumann และนักเศรษฐศาสตร์ Oskar Morgenstern ในหนังสือ Theory of Games and Economic Behavior (1953) ทั้งสองได้อธิบายพฤติกรรมทางเลือกกลยุทธ์ที่ให้ผลตอบแทนสูงสุดในสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งเกิดขึ้น ในตลาดผู้ขายน้อยราย ทฤษฎีเกมส์จะช่วยให้ผู้บริหารหน่วยธุรกิจตัดสินใจได้ว่า ในสถานการณ์ใด การลดราคาสินค้าให้ต่ำลงจะไม่นำไปสู่สงครามราคา หรือหน่วยธุรกิจควรหรือไม่ควรที่จะขยายกำลังการผลิตเพื่อขัดขวางการเข้าแข่งขันของผู้ผลิตรายใหม่แม้ว่าจะทำให้กำไรในระยะสั้นต่ำลง หรือการชี้ให้เห็นว่า ในการรวมตัวกันเพื่อให้ได้ผลประโยชน์สูงสุดของกลุ่มในการจัดตั้งสมาคมจัดรูปที่ดิน เพื่อพัฒนาพื้นที่ในเขตเทศบาลนครลำปาง สมาคมจะต้องดูแลความยุติธรรมในกลุ่ม รักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมในระหว่างสมาชิกของสมาคมฯกันเอง เช่น การเลือกทำเลที่ตั้งพื้นที่สาธารณะ รูปแบบโครงการสาธารณูปโภคที่รัฐจะต้องจัดให้ รวมถึงการต่อรองกับภาครัฐเพื่อขอการสนับสนุนจากภาครัฐ เพื่อลดต้นทุนค่าใช้จ่ายของสมาคมฯ เพื่อให้เกิดผลประโยชน์กับสมาคมฯ และชุมชนโดยรอบและภาครัฐ เป็นต้น กล่าวอย่างสั้น ๆ ทฤษฎีเกมส์ช่วยบอกให้หน่วยธุรกิจรู้ว่าตนควรจะใช้กลยุทธ์ใดเพื่อให้เกิดความได้เปรียบคู่แข่ง หรือทำอะไรจึงจะลดผลกระทบจากการดำเนินกลยุทธ์ของคู่แข่ง ในทฤษฎีเกมส์ ทุกทฤษฎีจะประกอบด้วย ผู้เล่นเกมส์ กลยุทธ์ และผลของกลยุทธ์ ผู้เล่นเกมส์ (Players) ก็คือผู้ที่ทำการตัดสินใจ (คือสมาชิก สมาคม ภาครัฐ ชุมชน) ซึ่งเป็นผู้ที่เรากำลังพยายามอธิบายและทำนายถึงพฤติกรรมที่จะเกิดขึ้น กลยุทธ์ (Strategies) ก็คือทางเลือกต่างๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงสินค้า การนำเสนอสินค้าใหม่ๆ การโฆษณา หรือการกระทำการใด ที่จะมีผลต่อยอดขายและกำไรของทั้งหน่วยธุรกิจ (เช่น การเลือกทำเลที่ตั้ง ขอมเสียดสละที่ดิน เพื่อให้ได้มาซึ่ง ถนน สาธารณูปโภค และราคาที่ดินที่เพิ่มมากขึ้น การหลอกให้ผู้อื่นดำเนินการตามที่ตกลง การถอนตัว การเข้าร่วม) ส่วนผลของกลยุทธ์ (Payoff) คือผลที่เกิดจากการดำเนินการจากกลยุทธ์หนึ่ง ๆ ซึ่งสำหรับแต่ละกลยุทธ์ของหน่วยธุรกิจ โดยปกติจะมีกลยุทธ์ที่คู่แข่งจะได้ตอบโต้คืออยู่เป็นจำนวนมาก ผลของกลยุทธ์จึงเป็นผลที่เกิดจากแต่ละส่วนประกอบของกลยุทธ์ของทั้งสองหน่วยธุรกิจ โดยปกติผลของกลยุทธ์มักจะแสดงอยู่ในรูปของกำไรหรือขาดทุนของหน่วยธุรกิจ และตารางที่แสดงผลของกลยุทธ์จากการพิจารณากลยุทธ์ของหน่วยธุรกิจและคู่แข่งพร้อมๆกัน เราเรียกว่า ตารางผลของกลยุทธ์ (Payoff Matrix) (ที่เดียวกัน)

Miller and Form (1964) เสนอว่า ตัวแบบในการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในเขตการใช้ที่ดิน (zone) จะต้องประกอบด้วย 1. จำนวนและชนิดของทรัพยากรทางเศรษฐกิจ ที่แต่ละกลุ่มใช้ในการหนุนหลังการตัดสินใจใช้ที่ดินของเขา ในขณะที่เจ้าของที่รายใหญ่อาจมีทรัพย์สิน

มากที่สุด แต่ข้าราชการก็มีอำนาจในการเวนคืนที่ดินและเก็บภาษี 2. หน้าที่ของแต่ละกลุ่มที่มีในตลาดที่อยู่อาศัย ในขณะที่ธุรกิจก่อสร้างและที่ดินมีหน้าที่ในการสร้างกำไรและให้ข้อมูล ข้าราชการมีหน้าที่สร้างความเรียบร้อย และแก้ปัญหาให้กับเมือง และเจ้าของที่อยู่อาศัยขนาดเล็กมีหน้าที่ป้องกันการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินไม่ให้ถูกรุกล้ำจากกลุ่มอื่นๆ 3. การจัดองค์กรภายในของแต่ละกลุ่ม ที่มีความแตกต่างกัน 4. ความรับผิดชอบต่อผลของการกระทำ ธุรกิจที่ดินสนใจต่อตัวเองและรับผิดชอบต่อลูกค้ารายใหญ่ ส่วนข้าราชการรับผิดชอบต่อประชาชน 5. ภาพพจน์ที่แต่ละกลุ่มมีต่อเมืองที่ตนอยู่อาศัย ข้าราชการไม่ได้มองว่าเมืองเป็นเรื่องของตลาด ส่วน “พลเมือง” มองภาพเมืองเป็นส่วนต่อกันของย่านต่างๆ และ 6. ปัจจัยอื่นๆ อาทิ การให้ความสำคัญต่อคุณค่าที่แต่ละกลุ่มมีให้ต่อการใช้ที่ดิน เช่น ข้าราชการจะให้ความสำคัญต่อการให้บริการต่อชุมชนเป็นลำดับแรก พวกธุรกิจที่ดินสนใจกำไร ผู้อยู่อาศัยสนใจการป้องกันชุมชนและสภาพแวดล้อมที่ดี

จากแง่มุมในการศึกษาของสำนักพฤติกรรมนิยมในยุคหลังทำให้เราเห็นว่า ความซับซ้อนทางสังคมในปรากฏการณ์ด้านที่ดินและที่อยู่อาศัยไม่ใช่เรื่องการใช้ตัวแปรเพียง 1-2 ตัวในการศึกษา อีกทั้ง การก่อตัวขึ้นของแนวคิดที่ให้ความสำคัญเรื่องอำนาจและความขัดแย้งยังทำให้เรามองเห็นความสำคัญของ “สถาบัน” ต่างๆ ที่มีต่อกระบวนการพัฒนาที่ดินและที่อยู่อาศัยในเมืองในมิติที่ลุ่มลึกขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องการจัดองค์กรและผลประโยชน์ต่างๆ ขององค์กรที่อาจมีความขัดแย้งกับองค์กรอื่นๆ

2.2. แนวคิดในการขยายตัวของเมือง

พฤติกรรมของประชากรมีแนวโน้มที่จะทำให้ชุมชนเมืองขยายตัวเพิ่มขึ้นเพราะฐานหลักในการพิจารณาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหลายๆ ฉบับมักจะมุ่งเน้นการพัฒนาในพื้นที่ชุมชนเมือง ทำให้ประชากรส่วนใหญ่ของสังคมไทย อพยพย้ายถิ่นฐานจากชนบทสู่ตัวเมืองมากขึ้น จนทำให้เกิดปัญหาที่สลับซับซ้อนและทำให้รัฐต้องใช้งบประมาณจำนวนมากเพื่อแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ เช่น ปัญหาคนว่างงาน ปัญหาคนจรจัด ปัญหายาเสพติด ปัญหาเด็กเร่ร่อน ปัญหาโสเภณีเด็ก ปัญหาที่อยู่อาศัยไม่เพียงพอ รวมถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษที่เกิดจากการไหลบ่าของประชากรสู่เมือง ปัจจัยที่สำคัญของการที่ขยายตัวของเมืองเริ่มต้นมาจากนโยบายของรัฐที่มุ่งเน้นการผลิตแบบอุตสาหกรรม โดยเฉพาะการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมหรือสินค้าเกษตรแปรรูป มีการส่งเสริมการลงทุนในหลาย ๆ รูปแบบให้แก่ผู้ประกอบการ เช่น เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ ระบบส่งคืนยาว และมีช่วงปลอดดอกเบี้ย เป็นต้น เหตุผลดังกล่าวทำให้โครงข่ายของธุรกิจเติบโตอย่างรวดเร็ว แต่ภาคประชาชนไม่ได้รับการดูแลจากรัฐในเรื่องการจัดสรรและการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้

ถูกต้องและพอเพียง ซึ่งส่งผลกระทบต่อชัดเจนในช่วง 20 ปีหลัง การกระจุกตัวของประชากรเป็นที่มาของการขยายตัวของเมืองที่เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ ก่อให้เกิดความสูญเสียโอกาสในการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนา เพราะประชาชนและผู้ประกอบการต่างมุ่งเน้นความอยู่รอดและผลกำไรในธุรกิจ จึงได้พยายามสร้างโอกาสของปัจเจกชน รัฐบาลการวางแผน ขาดระบบและระเบียบ จนทำให้ชุมชนต่าง ๆ สูญเสียโอกาสในการพิจารณาศักยภาพไปโดยแทบไม่รู้ตัว

เสน่ห์ ญาณสาร (2543) กล่าวว่า รูปแบบการขยายตัวของประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่มีลักษณะของการขยายตัวของการใช้ที่ดินแบบแถบหรือแนวยาว และขยายตัวอย่างไม่เป็นระเบียบ เมื่อมีการเพิ่มประชากรอย่างรวดเร็วทำให้เกิดความสับสนในการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ ทั้งที่อยู่อาศัย ร้านค้า อาคารสำนักงาน โรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น การขยายตัวไปตามชานเมืองมีลักษณะการขยายตัวทางกายภาพเป็นแนวยาวหรือบริเวณสองฟากถนนที่เข้าออกจากชุมชนเมือง จึงทำให้การใช้ที่ดินถูกพัฒนาอย่างอิสระ ไม่สัมพันธ์กับที่ดินแปลงอื่น ๆ เป็นการขยายตัวที่เกิดตามสาธารณูปโภค เช่น ถนน สถานีจ่ายไฟฟ้าย่อย ทางรถไฟ และท่อส่งน้ำประปา ที่สร้างขึ้นตามบริเวณชานเมือง

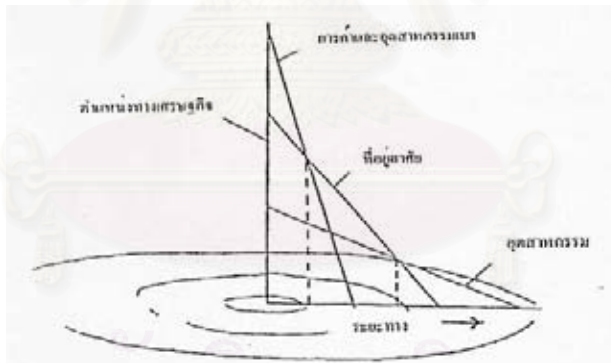
Jones H.R. (1990) เสนอว่า การอพยพย้ายถิ่นของประชากรเข้าสู่เมืองทำให้เมืองขยายตัวแตกต่างกันไป โดยเฉพาะการย้ายถิ่นฐานจากชนบทสู่เมือง ทำให้พื้นที่ภายในเมืองมีความหนาแน่นสูงขึ้น การย้ายถิ่นเกี่ยวข้องกับแรงจูงใจหลาย ๆ ด้าน เช่น เส้นทางคมนาคม แหล่งงาน แหล่งน้ำ ธุรกิจการค้าอุตสาหกรรม สถานที่ราชการ ปัจจัยเหล่านี้ดึงดูดให้ประชาชนอพยพ/หลั่งไหลเข้าสู่เมืองมากขึ้น

เมืองลำปางเป็นตัวอย่างหนึ่งที่ได้รับผลกระทบจากการขยายตัวของเมือง อย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นช่วงเริ่มต้น ช่วงที่ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เริ่มคงตัว จนถึงระดับอิ่มตัว และสุดท้ายคือ การชะงักงันในยุคฟองสบู่แตก ทุกขั้นตอนล้วนก่อให้เกิดผลกระทบต่อปัจจุบันนโยบายของรัฐ ส่งเสริมเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย สถาบันการเงินต่าง ๆ แข่งขันให้ดอกเบี้ยแก่ผู้ประกอบการ และด้วยเงื่อนไขเด่นหลายประการ ธุรกิจบ้านจัดสรรจึงเบ่งบานอีกครั้ง ในทางผู้บริโภครัฐก็กระตุ้นด้วยมาตรการเอื้ออาทรต่าง ๆ เพื่อจูงใจให้ประชาชนเชื่อมั่น ส่งผลให้การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองเปลี่ยนแปลงไปด้วยความรวดเร็วเมืองลำปางก็ได้รับผลกระทบจากนโยบายดังกล่าวเช่นเดียวกัน ประชาชนที่ต้องการโอกาสได้พยายามเรียกร้องให้รัฐบาลและหน่วยงานท้องถิ่นรับผิดชอบต่อโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาในเขตเทศบาลนครลำปาง ส่วนโครงการจัดรูปที่ดิน เพื่อพัฒนาเมืองบริเวณถนนพระราม 9 เขตห้วยขวาง กรุงเทพมหานคร จำนวน 104 ไร่ 69.1 ตารางวา มีสมาชิกผู้ร่วมเพื่อเสียดสละที่ดินในโครงการรัฐราษฎร์ร่วมมือกันสร้างชุมชนเพื่อพัฒนาเมืองจำนวน 39 ราย

Rhoda (1982) กล่าวว่า ผลกระทบจากการขยายตัวของเมืองได้ก่อให้เกิดอิทธิพลและผลกระทบที่พึงปรารถนานั้นย่อมถือเป็นส่วนดีที่มีประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ ทำให้เกิดความสะดวกสบาย เกิดโอกาสทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ อันจะนำพาสังคมเมืองไปสู่สภาวะความเจริญก้าวหน้าและทันสมัย และเป็นที่ยืนยันทั่วไปว่าประเทศที่มีความเป็นเมืองสูงจะมีการพัฒนา และมีเศรษฐกิจที่ก้าวหน้า นอกจากนี้ ความเป็นเมืองก่อให้เกิดกระบวนการพิเศษและกิจกรรมการบริการที่กว้างขวาง อันจะทำให้เกิดการขยายตัวของเศรษฐกิจ ทำให้ผู้บริโภคและธุรกิจต่าง ๆ สามารถแสวงหาผลผลิตได้ง่าย สะดวก ไม่แพง

ขณะที่แนวคิดการขยายตัวของเมืองอีกด้านหนึ่งมีมุมมองแตกต่างกันไป ในทำนองของ เฮอร์ชุนันด์สมี 2 ด้านเสมอ สำหรับด้านบวกนั้นมีรายละเอียดที่กล่าวข้างต้น แต่อีกมุมมองหนึ่งหรือ เฮอร์ชุนันด์สอีกด้านคือด้านลบ Rondinebli (อ้างใน ชวลิต หมิ่นนุช, 2536:54-63) กลับมองว่า การขยายตัวของเมืองมีผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม มลพิษ การจราจร ชุมชนแออัด และอาชญากรรม เป็นต้น

แนวคิดการพัฒนาที่อยู่อาศัย เหล่านี้มีผลต่อการใช้ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยของประชาชนซึ่งถือเป็นปัจจัยหลักของดำรงอยู่ของมนุษย์ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการขยายตัวของเมืองถูกจัดลำดับเพื่อที่อยู่อาศัยเป็นประเด็นระดับต้น ๆ รองลงมาคือ ย่านการค้า อุตสาหกรรมเบา และอุตสาหกรรมหนัก (ดูรูปที่ 2.1) ตามลำดับ



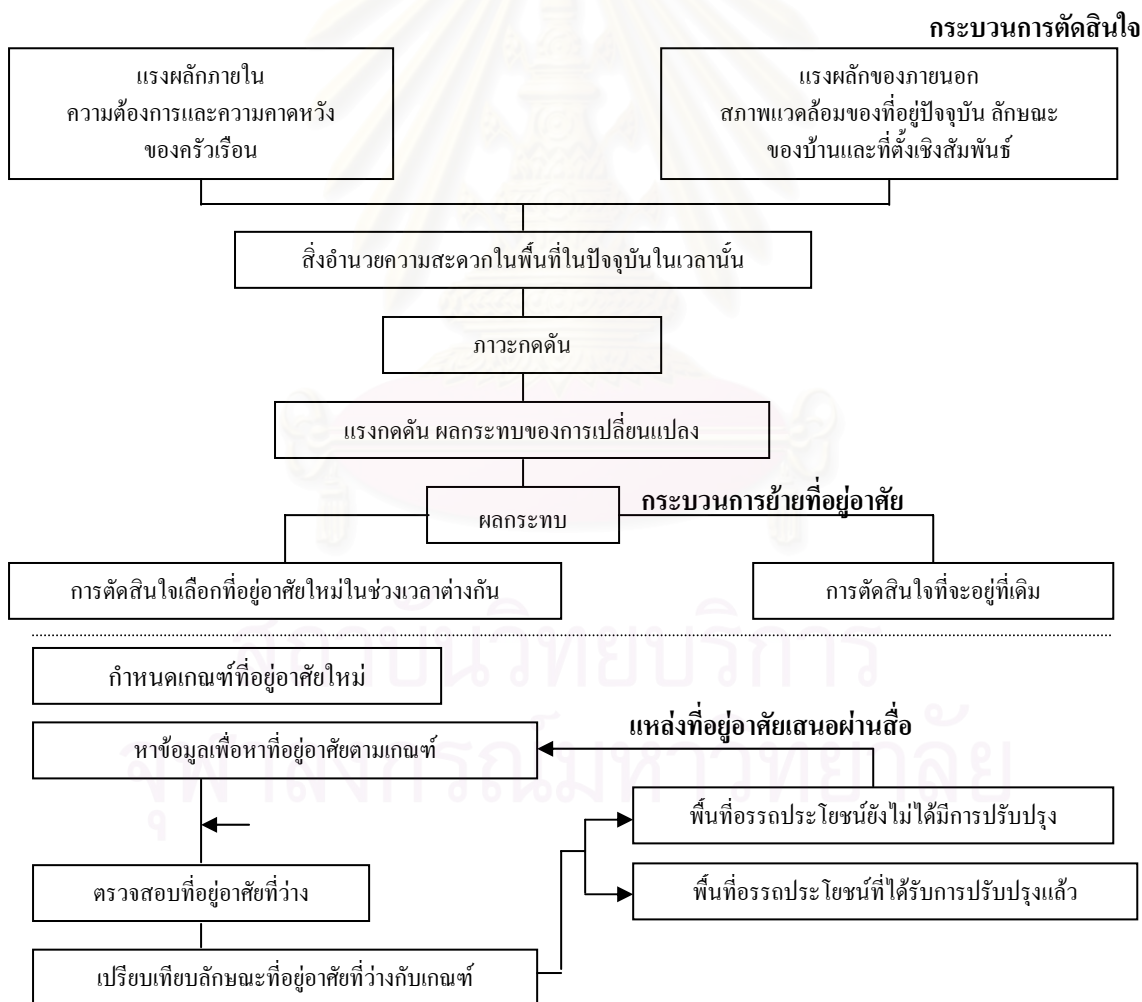
รูปที่ 2.1 เส้นแสดงผลตอบแทนของการใช้ที่ดินประเภทต่างๆ ตามระยะทางออกจากเมือง

ที่มา : David T. Herbert and Colin J. Thomas. *Urban Geography : A First Approach*. Chichester : John Wiley, 1982, p. 214.

นอกจากนี้ Michael Pacione (2001b: 189-209) ได้ให้แง่คิดว่า วิวัฒนาการของการตัดสินใจเลือกที่อยู่อาศัยของคนนั้น (ดูรูปที่ 2.2) พัฒนามาจากแนวคิดของฐานที่อยู่เก่า และเป็นการตัดสินใจที่มีแรงผลักดันทั้งภายในและภายนอก โดยมีความคาดหวังว่าที่อยู่ใหม่ต้องสมบูรณ์กว่าที่อยู่อาศัยเดิม และผู้เลือกจะตัดสินใจตามสภาพเศรษฐกิจของเขาเป็นหลักว่าจะเลือกแบบ คอนโดมิเนียม ทาวน์เฮาส์ บ้านเดี่ยว หรือรูปแบบไหน ก็พิจารณาจากความสามารถทางด้านเศรษฐกิจเป็นตัวตั้ง ดังนั้นแรงผลักดันจากภายในจึงก่อให้เกิดกระบวนการตัดสินใจดังกล่าว

ในภาวะเศรษฐกิจ ปัจจุบันประชาชนส่วนใหญ่ต้องหันมาอยู่อาศัยในตัวเมืองมากขึ้น นอกจากจะตัดสินใจเลือกที่อยู่อาศัยตามสภาพทางเศรษฐกิจแล้ว การตัดสินใจของประชาชนยังต้องคำนึงถึงสาธารณูปโภคต่างๆ ด้วย ความสะดวกสบายในการคมนาคมเป็นส่วนสำคัญในการตัดสินใจเลือกที่อยู่อาศัยไม่แพ้ปัจจัยอื่น ๆ เพราะการขึ้นราคาน้ำมันที่ส่งผลกระทบต่อราคาสินค้าบริการ และการขนส่ง ทำให้ผู้อยู่อาศัยนอกตัวเมืองต้องรับภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น ในเรื่องการคมนาคม ความไม่สะดวกในการเดินทางเข้ามาทำงานในตัวเมือง การขาดแคลนบริการสาธารณะที่จำเป็นบริเวณชานเมือง เป็นเหตุให้ประชาชนต้องมาหาที่พักในเมือง ซึ่งเป็นแหล่งรวมของงานรายได้ และความสะดวกสบายทุกด้านจากการบริการสาธารณะ

Pacione (2001 a) ได้อธิบายถึงกระบวนการตัดสินใจของการเลือกที่อยู่อาศัยดังรูปที่ 2.2



รูปที่ 2.2 กระบวนการตัดสินใจเลือกที่อยู่อาศัย

ที่มา : Michael Pacione. *Urban Geography*. (New York : Routledge Taylor & Francis Group, 2001 a.) p. 193.

สำหรับแนวคิดการขยายตัวของเมืองในแนวสถาบันมองว่า รัฐเป็นตัวจัดตั้งกระบวนการ และแนวคิดที่จะพัฒนาเมืองให้ตรงตามแนวทางที่ถูกตั้งหรือได้ผลประโยชน์สูงสุดต่อชุมชน ซึ่งควร จะได้รับ การดูแลให้เป็นไปตามรูปแบบสากล แต่รัฐกลับมองหาผลประโยชน์จากภาคเอกชนเพียงแค ่ภาษีเล็ก ๆ น้อย ๆ โดยไม่ได้คำนึงถึงระบบหรือ โครงข่ายความสัมพันธ์ที่จะก่อให้เกิดศักยภาพสูงสุด ของทรัพยากรนั้น หากเปรียบเทียบกับประเทศเยอรมันและญี่ปุ่นซึ่งเป็นประเทศที่รัฐทุ่มเทเพื่อพัฒนา ศักยภาพของชุมชนอย่างแท้จริง ไม่ว่าจะเป็ นทางด้านการออกกฎหมาย เพื่อความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย และด้านเงินทุน ที่สนับสนุนเพื่อพัฒนาการจัดรูปที่ดินให้เกิดคุณค่าในระยะยาว เพราะสภาพปัญหาที่ จะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ นี้ ได้แก่ การอัดแน่นของคนในชุมชน การขาดแคลนสาธารณูปโภค แหล่ง พักผ่อนหย่อนใจ การศึกษา ปัญหาคนว่างงาน เป็นต้น ประกอบกับการฟื้นฟูเศรษฐกิจในปัจจุบัน ภาค ธุรกิจอุตสาหกรรมเร็วขยายตัวเพื่อตอบรับการผลิตแบบ Mass Product ก่อให้เกิดการรุกคืบของการ ก่อสร้างโรงงาน อาคาร บ้านพักคนงาน รวมถึงการสร้างความเสี่ยงให้กับที่ดินข้างเคียง เพื่อนำไปสู่ กระบวนการคิดครอบครองที่ดินในบริเวณใกล้เคียงของ โครงการขนาดใหญ่ตลอดมา กิจกรรมต่าง ๆ ที่ กล่าวข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคในการขยายตัวของเมือง ถ้ารัฐผู้ซึ่งรับผิดชอบ โดยตรงได้มีส่วนเกี่ยวข้องในเบื้องต้น ปัญหาดังกล่าวจะสามารถคลี่คลายได้ดีกว่าการแก้ปัญหาเฉพาะ หน้า เช่น การเวนคืนที่ดิน ทำให้รัฐเสียเวลา เสียค่าใช้จ่ายและมีค่าเสียโอกาสต่าง ๆ มากมายจนไม่ สามารถประเมินค่าได้ แต่เนื่องจากประเทศไทยเดินตามกระแสโลกาภิวัตน์ว่าด้วยการเปิดเสรีทางการ ค้าตามแนวทางของ WTO ดังนั้นกรอบคิดของการตลาดต้องมุ่งสู่กลไกการแข่งขัน แต่ปัญหา การคมนาคมและปัญหาการสร้างสาธารณูปโภคก่อให้เกิดการฉุดรั้งทางด้านเศรษฐกิจอย่างเห็น ได้ชัด ดังนั้นการจัดรูปที่ดินนั้นรัฐต้องเป็นเจ้าภาพที่ดี เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรเกิด ประสิทธิภาพสูงสุด

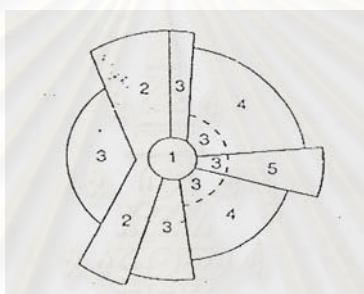
2.2.1 แนวคิดการใช้ที่ดินในเมือง

แนวคิดการใช้ที่ดินในเมืองเกี่ยวข้องกับประเภทการใช้ที่ดินและการ เปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน ดังต่อไปนี้

1. ประเภทการใช้ที่ดิน การใช้ที่ดินในเมืองมีหลายประเภท และมักปะปนกันไป ทั้งการใช้ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย การค้า การอุตสาหกรรม สถานที่ราชการ สถานที่พักผ่อน เป็นต้น Paicionc (2001a) อธิบายว่า การใช้ที่ดินในเมืองมีลักษณะการขยายพื้นที่เป็นสัดส่วนรูปพาย (Sector Concept or Sector Theory) ซึ่งมีความใกล้เคียงกับรูปแบบการใช้ที่ดินของเมืองลำปาง เพราะตัว เมืองมีแม่น้ำวังไหลผ่าน แบ่งเมืองเป็น 2 ส่วน และลักษณะพื้นที่มีรูปร่างเป็นแนวยาวตามถนนสาย หลัก ทำให้การขยายตัวของเมืองมีลักษณะแบบเลี้ยว โดยตัวเมืองแผ่จากศูนย์กลางเมืองออกไปตาม

ถนน การใช้ที่ดินจะขยายตัวไปตามถนน พื้นที่เปิดโล่ง หรือไปตามแนวแม่น้ำ ซึ่งการใช้ที่ดินที่ขยายส่วนใหญ่เป็นการใช้ที่ดินเพื่ออยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย เพื่อหลีกเลี่ยงความแออัด โดยเลือกไปตั้งที่อยู่อาศัยตามชานเมือง ซึ่งอธิบายได้ตามรูปที่ 2.3 ดังนี้

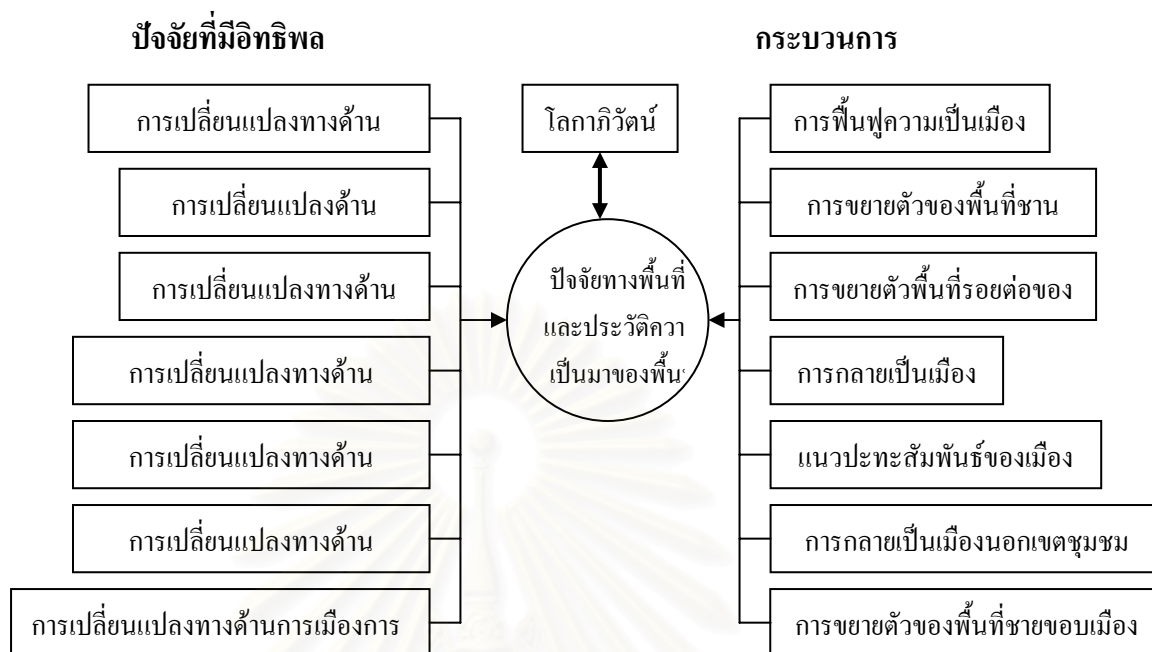
1. เขตศูนย์กลางย่านธุรกิจการค้า (CBD)
2. เขตการผลิตขนาดกลางและการขายส่ง
3. เขตที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย
4. เขตที่อยู่อาศัยของผู้ที่มีรายได้ปานกลาง
5. เขตที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย



รูปที่ 2.3 การใช้ที่ดินลักษณะเป็นสัดส่วนรูปพาย

ที่มา : Michael Pacione, *Urban Geography*. (New York : Routledge Taylor & Francis Group, 2001a,) p. 136.

2. การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในเมืองของประเทศกำลังพัฒนา มีปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้เกิดการพัฒนามือเมืองและเป็นพลวัตใหม่ของกระบวนการเกิดเมือง แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของเมืองในตะวันตกกับเมืองในประเทศกำลังพัฒนา โดยปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการใช้ที่ดินในเขตเมืองนั้นประกอบด้วย ตัวแปรทางด้านเศรษฐกิจ เทคโนโลยี การเมือง การปกครอง ประชากร สังคม และสิ่งแวดล้อม ปัจจัยเหล่านี้ทำให้เกิดกระบวนการต่าง ๆ ของเมืองที่ดีขึ้นในประเทศกำลังพัฒนา อีกทั้งยังสามารถคาดการณ์ในอนาคตได้



รูปที่ 2.4 แบบจำลองโครงสร้างการใช้ที่ดินของเมืองในประเทศกำลังพัฒนา

ที่มา : Michael Pacione. "The Internal Structure of Cities in the Third World", *Geography and International Journal*, 86 (July 2001 b), p. 191.

Pacion (2001b) ได้สรุปโครงสร้างการใช้ที่ดินของเมืองในประเทศกำลังพัฒนา (รูปที่ 2.4) ว่าความสัมพันธ์ของปัจจัยแต่ละตัวมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินซึ่งส่งผลให้เกิดกระบวนการเป็นเมืองขึ้น เช่น เมื่อประชากรเพิ่มขึ้น การใช้ที่ดินในเขตเมืองจะเปลี่ยนแปลง เพราะความหนาแน่นของประชากรมีมากขึ้นไป ทำให้เกิดการกระจายตัวของประชากรออกสู่พื้นที่บริเวณชานเมือง อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงจากสังคมชนบทสู่ความเป็นเมือง ทำให้พื้นที่บริเวณชานเมืองเกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเพิ่มมากขึ้น เช่น การเปลี่ยนพื้นที่เกษตรกรรมเป็นหมู่บ้านจัดสรร ประกอบกับการพัฒนาเส้นทางคมนาคมให้สะดวกรวดเร็ว การส่งเสริมระบบเศรษฐกิจและกระตุ้นการพัฒนาพื้นที่ต่าง ๆ การส่งเสริมการลงทุน และการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมเข้ามาในพื้นที่ ปัจจัยเหล่านี้ล้วนส่งเสริมให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในเมืองเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อเมือง และสะท้อนถึงโลกาภิวัตน์มีปฏิสัมพันธ์กับปัจจัยเฉพาะของท้องถิ่นจนเกิดเป็นกระบวนการต่าง ๆ ของเมืองในแต่ละช่วงเวลา เช่น การฟื้นฟูความเป็นเมือง การขยายตัวของเมือง การขยายตัวในพื้นที่รอยต่อของเมือง กระบวนการกลายเป็นเมือง กระบวนการความเป็นเมืองในพื้นที่แนวปะทะสัมพันธ์ของเมือง กับการกลายเป็นเมืองนอกเขตชุมชนเมืองเดิมและการกลายเป็น

เมืองของพื้นที่ชานเมือง เป็นต้น ในแต่ละกระบวนการจะเกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินที่เป็นผลมาจากหลาย ๆ ปัจจัยในแต่ละพื้นที่ (Pacione, 2001b)

2.3 ทฤษฎีพื้นฐานของราคาที่ดิน

การตอบรับหรือปฏิเสธการเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดินของเจ้าของที่ดินย่อมขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ โดยราคาที่ดินหรือการกำหนดกิจกรรมการใช้ที่ดินเป็นตัวแปรสำคัญในการกำหนดทางเลือก ทั้งนี้ วันชัย ริมวิทยากร (2525) ได้สรุปแนวคิดเรื่องราคาที่ดินไว้ดังนี้

1. แนวคิด Classic โดย David Ricardo สรุปว่า ค่าเช่าที่ดิน คือ รายรับส่วนที่เหลือภายหลังจากการหักค่าตอบแทนให้กับปัจจัยอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ที่ดินทุกอย่างแล้ว แปลงที่ดินที่มีความอุดมสมบูรณ์สามารถให้ผลผลิตมากจะมีค่าเช่าสูงกว่าแปลงที่ดินที่มีความอุดมสมบูรณ์น้อยกว่าต่อมานักคิดกลุ่มแนวคิดนี้ได้คัดแปลงข้อสรุปดังกล่าว ไปใช้กับแปลงที่ดินในเขตเมืองโดยเปรียบเทียบความอุดมสมบูรณ์ของที่ดินจากระยะทางระหว่างศูนย์กลางเมือง (CBD) กับที่ตั้งของแปลงที่ดิน หากอยู่ใกล้ต้นทุน/ค่าใช้จ่ายในการขนส่งจะต่ำ ค่าเช่าของที่ดินก็จะสูง หมายความว่า ค่าเช่าที่ดินเป็นสัดส่วนกลับของระยะทางระหว่างที่ตั้งกับศูนย์กลางเมือง ภายใต้อสมมติที่ว่า ถ้าความสมบูรณ์ของที่ดินเท่ากัน ค่าเช่าที่ดินจะมีค่าลดลงตามสัดส่วนของระยะทางจากศูนย์กลางเมืองเป็นวงแหวนที่กว้างขึ้น

2. แนวคิด Neo Classic ใช้ผลผลิตหน่วยสุดท้าย (Marginal Product) เป็นตัวกำหนดราคาปัจจัยการผลิต นั่นคือค่าเช่าที่ดินเท่ากับมูลค่าผลผลิตหน่วยสุดท้ายของที่ดิน เนื่องจากเมื่อใช้พื้นที่ดินมากขึ้นในการผลิต ผลผลิตหน่วยสุดท้ายจะเพิ่มขึ้นตามความสัมพันธ์ที่เพิ่มขึ้นถึงจุดสูงสุด ปริมาณที่ดินจำนวนหนึ่ง เมื่อเพิ่มปริมาณที่ดินขึ้นอีก ผลผลิตจะลดลง ตามกฎการลดน้อยถอยลงของผลผลิต

3. แนวคิดอื่น ๆ เช่น Henry George กล่าวว่า ค่าเช่าที่ดิน คือผลจากความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจที่ตกอยู่กับเจ้าของที่ดิน โดยเจ้าของที่ดินไม่ได้ทำการลงทุนใด ๆ ในที่ดินเพราะที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ได้เกิดจากการลงทุนในการผลิต ค่าเช่าที่ดินจึงถูกกำหนดจากอุปสงค์ที่เพิ่มสูงขึ้นตามความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ ทั้ง 3 แนวคิดพิจารณาให้ปริมาณที่ดินเป็นทรัพยากรคงที่ อุปทานของที่ดินไม่มีความยืดหยุ่น ราคาเช่าจึงถูกกำหนดจากอุปสงค์เพียงด้านเดียว แต่ในปัจจุบันปริมาณความต้องการใช้ที่ดินมีเพิ่มขึ้น ทำให้เจ้าของที่ดินต้องการทำการปรับปรุงที่ดินให้มีปริมาณเพิ่มมากขึ้นตามอุปสงค์ โดยการสามารถปรับปรุงเปลี่ยนจากที่ดินไม่เหมาะสมให้มีความเหมาะสมกับความต้องการใช้ที่ดิน อุปทานของที่ดินจึงมีความยืดหยุ่น ตามขนาดของค่าเช่าและราคา

ที่ดินที่เพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้เจ้าของที่ดินมีความยืดหยุ่นตามขนาดของค่าเช่าและราคาที่ดินที่เพิ่มมากขึ้นด้วย

ปัจจัยในการตัดสินใจเลือกทำเลที่ตั้งในเขตเมือง William Alonso (อ้างใน วันชัย ริมวิทยากร , 2525) ตัวกำหนดการเลือกที่ตั้งของหน่วยผลิตของกิจกรรมใช้ที่ดิน ต้องพิจารณาจากความสามารถเข้าถึงได้ของแปลงที่ดิน ซึ่งแบ่งเป็น 1.ความสามารถเข้าถึงง่ายโดยทั่วไป หมายถึงเส้นทางการขนส่ง และ 2.ความสามารถเข้าถึงง่ายโดยลักษณะพิเศษ หมายถึง ต้นทุนการใช้สิ่งอำนวยความสะดวกที่ประกอบกันในการดำเนินธุรกิจ เช่น การสร้างสาธารณูปโภคในลักษณะเป็นโครงข่ายที่มีต้นทุนต่ำลงเมื่อมีจำนวนผู้ใช้มากขึ้น ความประหยัดภายนอกที่เป็นบวกเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่เกิดจากการรวมตัวกันของหน่วยธุรกิจที่มีการดำเนินการส่งเสริมกัน เช่น สำนักงานบัญชีกับธนาคาร หรือร้านขายผ้ากับร้านตัดเสื้อผ้า เป็นต้น

2.3.1 ปัจจัยพื้นฐานของราคาที่ดิน

การตัดสินใจเลือกใช้ที่ดินเพื่อดำเนินกิจการใด ๆ ผู้ประกอบการยังต้องใช้ราคาที่ดินเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจ ณ ความพอใจระดับหนึ่ง เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงราคาที่ดินจากอุปสงค์ที่มากขึ้น ทำให้เกิดมีการพัฒนาที่ดินเป็นอุปทานให้เหมาะสมและสมดุลกับอุปสงค์ คุณภาพที่เกิดขึ้น คือ ราคาตลาดของที่ดินซึ่งมี องค์ประกอบของปัจจัยพื้นฐานที่ทำให้เกิดราคาที่ดินดังต่อไปนี้

1. การเข้าถึงแปลงที่ดินทั่วไป หมายถึงการคมนาคม ต้นทุนในการติดต่อสื่อสาร การขนส่ง หรือการเดินทาง รวมถึงระยะเวลาที่ใช้ในการเดินทาง จากแปลงที่ดินถึงจุดศูนย์กลางเมือง (CBD) หรือย่านธุรกิจที่กระจายเป็นจุดตามบริเวณต่าง ๆ รอบขอบเขตของศูนย์กลางเมือง ตามรูปแบบของผังเมือง ธุรกิจการค้าต่าง ๆ ที่ต้องการกำลังซื้อสูง สมควรที่ตั้งอยู่ใกล้ศูนย์กลางเมือง หรือย่านชุมชน ธุรกิจ โรงงาน ต้องการขนาดของพื้นที่ดินมากเพื่อใช้เป็นที่ตั้งโรงงาน ในขณะที่เดียวกันต้องพิจารณาถึงความต้องการแรงงานที่มีต้นทุนในการเลือกสถานที่ทำงานเป็นต้นทุนในการเดินทาง เมื่อโรงงานตัดสินใจตั้งอยู่ห่างไกลจากชุมชนเพราะราคาที่ดินต่ำสามารถกำหนดขนาดของพื้นที่ดินได้มาก แต่จะต้องจ่ายค่าแรงให้กับแรงงานสูงเพื่อเป็นการชดเชยให้กับแรงงานต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางที่สูงกว่าโรงงานที่ตั้งอยู่ใกล้ชุมชน ดังนั้นทฤษฎีเบื้องต้นของราคาที่ดิน จึงกำหนดให้ราคาที่ดินมีค่าลดลงเมื่อแปลงที่ดินอยู่ห่างจาก CBD มากขึ้น

2. การเข้าถึงแปลงที่ดินลักษณะพิเศษ ต้นทุนการใช้ประโยชน์ที่ดินมีต้นทุนทางอ้อมที่เกิดจากการตัดสินใจดำเนินกิจกรรมบนที่ดินแปลงอื่น ๆ ที่อาจมีผลกระทบประกอบหรือส่งเสริมกัน หรือขัดแย้งกัน อาทิ การที่ธุรกิจหลาย ๆ ประเภทรวมตัวกันในบริเวณใด ๆ มีผลทำ

ให้เกิดการประหยัดต่อขนาดในการใช้สินค้าสาธารณะขนาดใหญ่บางประเภท เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ฯลฯ เพราะการมีผู้ใช้จำนวนมากทำให้ต้นทุนในการติดตั้งมีน้อยกว่าการลงทุนเพียงลำพัง หรืออาจทำให้ไม่มีต้นทุนในการติดตั้งเพราะชุมชนนั้นมีการติดตั้งเรียบร้อยแล้ว อีกทั้งยังช่วยลดต้นทุนในการติดต่อสื่อสารระหว่างธุรกิจเป็นธุรกิจที่ประกอบกัน เช่น ธุรกิจการโฆษณากับธุรกิจการพิมพ์ ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์กับธุรกิจการเงินการธนาคาร ฯลฯ ด้านแรงงาน ธุรกิจสามารถลดต้นทุนในการเลือกสรรหรือฝึกอบรมแรงงานที่มีประสิทธิภาพและมีประสพการณ์ เพราะแรงงานมีทางเลือกในการเลือกทำงานในธุรกิจที่ให้รายได้สูงสุด ด้านผู้บริโภคก็สามารถเลือกสรรเปรียบเทียบสินค้าและบริการที่ดีที่สุดจากธุรกิจที่รวมกลุ่มกัน แต่ในทางกลับกันการรวมกลุ่มจะทำให้เกิดต้นทุนของการแออัดและการแข่งขัน เช่น การจรรยาบรรณ ความเสี่ยงจากอภิศักย์ ต้นทุนของการเกิดอาชญากรรม ฯลฯ ในด้านการใช้ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย การรวมกลุ่มอย่างมีระเบียบจะทำให้คุณภาพชีวิตดีขึ้นจากการลงทุนด้านบริการสาธารณะที่จำเป็นต่อชีวิตประจำวัน เช่น ผังบริเวณที่เหมาะสม โรงพยาบาล สถานที่พักผ่อน การบริการของเทศบาล การเก็บขยะ ฯลฯ

3. ปัจจัยเพิ่มเติมที่ทำให้เจ้าของที่ดินมีการตัดสินใจในการใช้ที่ดินที่แตกต่างกัน คือ

ก. ประวัติการพัฒนาและการใช้ที่ดินตั้งแต่อดีต ในแต่ละชุมชนที่สืบเนื่องมาจากบรรพบุรุษ

ข. ลักษณะภูมิประเทศ ของแปลงที่ดิน เช่น ความสูง-ต่ำของพื้นที่ดิน รูปทรงของแปลงที่ดิน ธุรกิจบนแปลงที่ดินที่อยู่ข้างเคียง สภาพอากาศ ฯลฯ

ค. ขนาดพื้นที่ของแปลงที่ดินแต่ละแปลง มีความเหมาะสมกับกิจกรรมที่แตกต่างกัน จึงต้องมีการกำหนดขนาดพื้นที่ดินที่ต้องการ ทำให้มีต้นทุนในการแบ่งแยกแปลงที่ดินหรือต้นทุนการเจรจาในการรวมแปลงที่ดิน เพื่อให้ได้ขนาดของพื้นที่ดินที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการดำเนินกิจกรรมการใช้ที่ดิน

4. การเปลี่ยนแปลงที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้แน่นอน เช่น การเปลี่ยนแปลงวิธีการพัฒนา ที่มีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน อาทิ เมื่อประชาชาติมีรายได้เพิ่มขึ้นสูง จะมีกำลังซื้อยานพาหนะ ส่งผลกระทบให้การใช้ที่ดินเพื่ออยู่อาศัยสามารถกระจายตัวออกนอกเมืองได้กว้าง ทำให้ต้องมีการพัฒนาถนนและการคมนาคมอื่นๆ เพิ่มมากขึ้น ส่วนความก้าวหน้าของเทคโนโลยีทำให้ต้นทุนในการก่อสร้างลดลง สามารถสร้างได้ปริมาณเพิ่มขึ้นและรวดเร็วขึ้น

5. ปัจจัยด้านสถาบันทางกฎหมาย ที่มีผลมาจากการตัดสินใจของรัฐบาล ในการวางแผนและนโยบาย กำหนดแผนที่เป็นแนวทางในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การสร้างถนน โรงเรียน สาธารณูปโภคต่างๆ ที่มีผลต่อขยายตัวของเมือง รวมถึงการกำหนดข้อบังคับต่างๆ ในการก่อสร้าง

2.3.2 ความสัมพันธ์ระหว่างราคาที่ดินกับปัจจัยพื้นฐาน

ปัจจัยพื้นฐานถูกกำหนดให้เป็นตัวแปรอิสระที่มีผลต่อการกำหนดราคาที่ดิน ปัจจัยพื้นฐานหลายๆ ตัวแปร (ประเภท) จึงเป็นคุณสมบัติประกอบของแปลงที่ดิน ซึ่งเป็นตัวกำหนดราคาที่ดิน

$$P(z) = P(z_1, z_2, z_3, \dots, z_n)$$

โดยที่ $P(z)$ เป็นราคาที่ดินที่ถูกกำหนดด้วยคุณสมบัติ (ปัจจัยพื้นฐาน) ของแปลงที่ดิน $z_1, z_2, z_3, \dots, z_n$ จำนวน n คุณสมบัติ ที่ผู้ซื้อและผู้ขายตลอดจนเจ้าของที่ดินใช้พิจารณาในการซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนสิทธิในการใช้ที่ดิน ราคาที่ดิน $P(z)$ แสดงความสัมพันธ์เหมือนกับสินค้าชนิดหนึ่งที่มีการกำหนดราคาโดยการคาดคะเนจากการเปรียบเทียบกับราคาสินค้าที่เป็นมาตรฐานชนิดเดียวกันในตลาดแห่งหนึ่งตามทฤษฎีของฟังก์ชัน ที่ดินเป็นผลผลิตของปัจจัยพื้นฐานเพราะปัจจัยพื้นฐานเป็นตัวแปรอิสระที่ทำให้เกิดราคาที่ดินที่เป็นตัวแปรตาม และราคาที่ดินสองหน่วยพื้นที่ไม่จำเป็นต้องเท่ากับสองเท่าของราคาที่ดินต่อหนึ่งหน่วยพื้นที่ อันเป็นข้อแตกต่างจากสินค้าอื่น ๆ ที่ราคาสินค้าจำนวนสองหน่วยต้องมีค่าเท่ากับสองเท่าของราคาสินค้าต่อหนึ่งหน่วย $P(z)$ ของแปลงที่ดินแต่ละแปลงมีลักษณะหรือคุณสมบัติที่ต่อเนื่อง เพราะราคาที่ดินมีค่าได้ทุก ๆ ค่าของปัจจัยพื้นฐาน และสามารถหาค่าอนุพันธ์อันดับที่สองได้ สมการ $P(z)^5$ จึงมีคุณสมบัติที่สมควรเป็น non-linear function ในทางเศรษฐศาสตร์เรียกสมการนี้ว่า *Hendonic function* มีลักษณะเป็น concave เพื่อสามารถสัมพันธ์กับเส้นมูลค่าประมูล (Bid function) ณ ระดับความพอใจของผู้บริโภคระดับหนึ่ง เป็นจุดดุลยภาพแสดงราคาที่ดินกับปริมาณของปัจจัยพื้นฐาน เส้นราคาที่ดินจึงสามารถใช้หาความสัมพันธ์ระหว่างคุณสมบัติของแปลงที่ดินและตัวเงินได้ รูปแบบของความสัมพันธ์ทดลองได้จากการสำรวจข้อมูลในตลาดที่อยู่ในบริเวณเดียวกัน ดังนั้นอัตราการเปลี่ยนแปลงของราคาที่ดินต่อการเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของแปลงที่ดินหนึ่งหน่วย จึงแสดงถึงความยินดีที่จะจ่ายเงินเพื่อแลกกับการบริโภคคุณสมบัติของแปลงที่ดินหนึ่งหน่วย ในขณะที่คุณสมบัติของตัวแปรอื่น ๆ คงที่ แต่ไม่ได้มีการกำหนดรูปแบบของความสัมพันธ์ที่แน่นอน ทำให้มีการประมาณค่าความสัมพันธ์ระหว่างราคาที่ดินกับปัจจัยพื้นฐานของแปลงที่ดินอย่างกว้างขวาง โดยพิจารณาตัวแปร (คุณสมบัติ) ของราคาที่ดินเป็น 2 ส่วนคือ

1. ขนาดของปัจจัยการผลิต เป็นตัวแปรหลัก คือ ขนาดของพื้นที่ดินมีขนาดไม่เท่ากันและมีความเหมาะสมกับกิจกรรมการใช้ที่ดินไม่เหมือนกัน จึงมีการเปลี่ยนแปลงขนาดพื้นที่ โดยการแบ่งแยกและการรวมแปลงที่ดิน ในการวิเคราะห์แปลงที่ดินทุกแปลงที่มีศักยภาพในการ

ก่อให้เกิดผลผลิต (รายได้) ตามความอุดมสมบูรณ์ของที่ดินสำหรับภาคเกษตร หรือบริเวณที่ตั้งของแปลงที่ดินสำหรับเขตเมือง เช่น ที่ดินว่างเปล่าในเขตเมืองจะมีราคาที่ดินสูงกว่าที่ดินในเขตนอกเมือง ราคาที่ดินควรมีค่าเท่ากับศูนย์เมื่อขนาดของพื้นที่ดินเท่ากับศูนย์ ความสัมพันธ์ในการใช้ที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตที่มีลักษณะถดถอย หมายความว่า การก่อให้เกิดรายได้ใด ๆ มีความสัมพันธ์ในทางบวกกับการเพิ่มขนาดของพื้นที่ดิน จนถึงระดับหนึ่งการเพิ่มขนาดของพื้นที่ดินมีผลทำให้ผลผลิตลดลง ขนาดพื้นที่ดินจึงมีความสัมพันธ์กับราคาที่ดินซึ่งไม่มีทิศทางที่แน่นอน อาจเป็นไปได้ ทิศทางบวกหรือทิศทางลบก็ได้ ขึ้นอยู่กับกิจกรรมของการใช้ที่ดินปริมาณคุณสมบัติของแปลงที่ดินเป็นตัวแปรประกอบ ที่มีส่วนทำให้ที่ดินมีประสิทธิภาพในการผลิตมากขึ้น เช่น ที่ตั้งแปลงที่ดินอยู่ห่างจากศูนย์กลางเมือง หน้ากว้างของแปลงที่ดิน ภูมิประเทศ และอื่น ๆ ที่ผู้วิเคราะห์สนใจภายใต้ข้อสมมติ คุณสมบัติของแปลงที่ดินมีความสัมพันธ์ในลักษณะเป็น Exponential กับราคาที่ดิน (ราคาที่ดินไม่มีโอกาสเท่ากับศูนย์ ถึงแม้ว่าปริมาณคุณสมบัติของแปลงที่ดินจะเป็นศูนย์)

Colewill และ Sirmans (1978: 514-519) ได้ใช้การประมาณสมการถดถอย แสดงความสัมพันธ์แบบ log-log from หาความสัมพันธ์ระหว่างมูลค่าที่ดินที่แปลงกับขนาดของพื้นที่ดิน ระยะห่างจากศูนย์กลางเมือง และเวลาที่ดำเนินการขายที่ดิน ผลของการทดสอบสามารถตรวจสอบว่าที่ดินบริเวณนั้นสามารถเพิ่มมูลค่าของแปลงที่ดินได้โดยการรวมแปลงที่ดินหรือแบ่งแยกแปลงที่ดิน และมูลค่าที่ดินยังคงมีความสัมพันธ์ในสัดส่วนกลับกับระยะทางศูนย์กลางเมือง

David L. Chicoice (1981: 353-361) ใช้รูปแบบความสัมพันธ์เหมือนกับ Colewill และ Sirmans แต่เปลี่ยนตัวแปรมูลค่าราคาที่ดินต่อหน่วยพื้นที่ หาความสัมพันธ์กับตัวแปรที่เป็นปัจจัยของการซื้อ-ขายที่ดินย่านเกษตรกรรม โดยการเพิ่มตัวแปรประกอบ เช่น ขนาดหน้ากว้างของแปลงที่ดิน ความอุดมสมบูรณ์ โดยใช้ปริมาณปุ๋ยที่ใช้กับการเพาะปลูกบนแปลงที่ดินนั้น อีกทั้งใช้ Dummy Variable ในการแยกประเภทของผู้ซื้อ (บุคคลหรือบริษัท) การมีถังเก็บน้ำหรือไม่มีถังเก็บน้ำบนแปลงที่ดิน เป็นต้น เพื่อตรวจสอบความสัมพันธ์ต่อราคาที่ดิน

Kowaiski and Paraskevopovlos (1990: 16-24) ใช้ความสัมพันธ์ Hedonic กับการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างคุณสมบัติของแปลงที่ดินกับราคาที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรม มีการตัดแปลงความสำคัญของตัวแปร คือ หน้ากว้างของแปลงที่ดินที่ติดถนนมีอิทธิพลเหมือนกับขนาดพื้นที่ดินเป็นตัวแปรหลัก หมายความว่า ถ้าแปลงที่ดินใดไม่มีหน้ากว้างติดถนนแปลงที่ดินนั้นจะไม่มีราคาที่ดิน ไม่สามารถใช้ในการงานอุตสาหกรรมได้

การพิจารณาใช้ตัวแปรที่มีความสัมพันธ์ต่อสมการ Hedonic ได้ขยายออกไปสู่จำนวนของตัวแปรที่กว้างขึ้น โดยการพิจารณาตัวแปรที่มีลักษณะเฉพาะของแปลงที่ดิน เช่น ที่ตั้งของแปลงที่ดินอยู่ใกล้กับสาธารณูปโภคหรือสถานที่สาธารณะ เช่น สถานีดับเพลิง สถานีรถไฟ ฯลฯ

Peiser (1987: 340-360) ใช้ตัวแปรที่กว้างขวางมากขึ้น เป็นการพิจารณาอิทธิพลของนโยบายรัฐบาลการใช้ที่ดินของแปลงข้างเคียง และตัวแปรที่เกี่ยวข้องการคาดการณ์ในอนาคต การทดสอบดำเนินการโดยแยกกิจกรรมการใช้ที่ดินออกเป็นกิจกรรมต่างๆ 3 ประเภท คือ ที่อยู่อาศัย พาณิชยกรรม และอาคารสำนักงาน ผลการทดสอบสรุปว่า อิทธิพลของตัวแปรบางตัวมีระดับนัยสำคัญต่อการใช้ที่ดินประเภทหนึ่ง แต่กลับไม่มีระดับนัยสำคัญกับการใช้ที่ดินอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งแสดงถึงความสำคัญของตัวแปร ไม่มีความสัมพันธ์ที่แน่นอนต่อราคาที่ดิน เนื่องจากกิจกรรมการใช้ที่ดินมีผลต่อการกำหนดราคาที่ดิน และเสนอให้มีการประเมินราคาที่ดินว่างเปล่าในเขตเมืองจากสมการถดถอยที่ทดลองได้

Maser , Riker and Rosett (1974: 111-132) สนใจเพิ่มตัวแปรของราคาที่ดินเกี่ยวกับการก่อสร้างที่เป็นต้นทุนในการใช้ที่ดิน แล้วใช้ Hedonic ทดสอบการมีผลกระทบต่อราคากำหนดเขตการใช้ที่ดิน ซึ่งพบว่า ตัวแปรของผลกระทบต่อราคากำหนดเขตการใช้ที่ดินไม่มีนัยสำคัญต่อราคาที่ดิน เพราะเจ้าของที่ดินตัดสินใจดำเนินการใช้ที่ดินด้วยขนาดของต้นทุนในการก่อสร้างที่ดำเนินการแล้ว

การใช้สมการ Hedonic เป็นการพิจารณาที่ดินเป็นผลผลิตที่เกิดจากองค์ประกอบของตัวแปรต่าง ๆ ที่เป็นตัวแปรอิสระในสมการ และราคาที่ดินเป็นตัวแปรตาม หมายความว่าในการพิจารณาซื้อที่ดินที่เป็นเหมือนสินค้าทั่วไป คุณสมบัติของแปลงที่ดินถูกนำไปเทียบกับมูลค่าของตัวแปรต่าง ๆ จึงเกิดเป็นการพิจารณาด้านอุปสงค์ขึ้น ณ ระดับความพอใจของผู้บริโภค โดยไม่มีการพิจารณาปัจจัยทางด้านอุปทาน (เจ้าของที่ดิน)

เมื่อราคาที่ดินสูงขึ้น เจ้าของที่ดินจะทำการพัฒนาที่ดินหรือยอมขายที่ดิน เพื่อสนองความต้องการของอุปสงค์ในระดับหนึ่ง ๆ แต่ถ้าราคาที่ดินสูงมากขึ้นเจ้าของที่ดินกลับมีความยินดีจะพัฒนาที่ดินหรือขายที่ดินในปริมาณลดลง เจ้าของที่ดินพอใจจะถือครองที่ดินต่อไปเพื่อรอเวลาให้ราคาที่ดินสูงขึ้น จนกระทั่งราคาที่ดินสูงกว่าต้นทุนค่าเสียโอกาสในการถือครองที่ดินจึงยอมขายหรือเปลี่ยนการครอบครองกรรมสิทธิ์ ซึ่งไม่มีตัวแปรดังที่กล่าวปรากฏอยู่ในสมการถดถอยที่ทำการประมาณ อีกประเด็นเกี่ยวกับราคาที่ดินที่ใช้ในตลาดที่ดินเป็นราคาต่อหนึ่งหน่วยพื้นที่ที่มีหน่วยใหญ่ เช่น พันบาท หมื่นบาท การซื้อขายจึงมีการปิดเศษเพื่อให้ลงตัวเป็นหน่วยใหญ่ไม่ต่อเนื่อง การใช้สมการ Hedonic ที่มีความสัมพันธ์แบบต่อเนื่อง แต่ราคาที่ดินมีค่าแบบช่วง เมื่อดำเนินการหาค่าอัตราการเปลี่ยนแปลงของคุณสมบัติของแปลงที่ดินต่อหนึ่งหน่วยเทียบกับราคาที่ดินจึงให้ราคาที่ดินไม่สามารถกำหนดได้ในปฏิบัติการซื้อ-ขายจริง และคุณสมบัติของแปลงที่ดินก็ไม่สามารถแยกออกเป็นส่วน ๆ ที่เป็นอิสระต่อกันตามขนาดของตัวเงินได้ อีกทั้งการพิจารณาค่าคุณสมบัติของแปลงที่ดินมีความแตกต่างกันในการนำไปใช้เป็นปัจจัยการผลิตของกิจกรรมต่าง ๆ ตัวแปรที่ใช้ในสมการ

ใดสมการหนึ่งจึงไม่มีความคงที่ ผลของสมการ Hedonic จึงเหมาะสมกับการวิเคราะห์ที่เป็นเพียงทิศทางของความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรกับตัวเงินเท่านั้น ส่วนการประมาณค่าราคาที่ดินมีการใช้ตัวแปรที่ไม่จำเป็นต้องเหมือนกันทุกครั้ง เนื่องจากความแตกต่างของการใช้ที่ดิน

2.3.3 ความสัมพันธ์ระหว่างราคาที่ดินและค่าเช่า

ในสภาวะจริงปัจจุบัน การพัฒนาที่ดินไม่ได้หมายความว่า เจ้าของที่ดินต้องการขายที่ดินแล้วออกจากพื้นที่ดังกล่าว แต่เจ้าของที่ดินและผู้รับซื้อที่ดิน (นักพัฒนาที่ดิน) สามารถพัฒนาโดยการร่วมมือกับเจ้าของที่ดินแปลงอื่น ๆ โดยเจ้าของที่ดินเดิมยังคงถือครองที่ดินแปลงนั้นต่อไป การใช้ Hedonic function เป็นการพิจารณาที่คุณภาพ ณ เวลาหนึ่งที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ และเป็นราคาที่ดิน ณ เวลาในขณะที่มีการซื้อขายเหมือนกับสินค้าประเภทอื่น ๆ เช่นรถยนต์ ผลไม้ เป็นต้น ลักษณะสมการการผลิตจึงไม่สามารถใช้กับสภาวะปัจจุบันที่การถือครองกรรมสิทธิ์บนที่ดินสามารถใช้ประโยชน์บนที่ดินเพื่อสร้างมูลค่าที่ดินเพิ่มขึ้นในอนาคต ดังนั้นที่ดินจึงเป็นสินทรัพย์ที่สามารถหาผลตอบแทนได้ทุก ๆ คาบเวลา ตามความเหมาะสมของคุณสมบัติของแปลงที่ดินและราคาที่ดินคือคุณภาพที่เจ้าของที่ดินต้องการให้เกิดความพอใจสูงสุดในการบริโภคทั้งในปัจจุบันและอนาคต โดยมีทางเลือก คือ

1. บริโภคผลตอบแทนที่เกิดขึ้นบนแปลงที่ดินในทุก ๆ คาบเวลา
2. ขายที่ดิน แล้วออกจากพื้นที่ไปหาที่ดินบริเวณใหม่

ภายใต้เงื่อนไขความพอใจจากการบริโภคที่ลดลง เนื่องจากการนำผลตอบแทนไปซื้อที่ดินเพิ่มหนึ่งหน่วยต้องได้รับการชดเชยเท่ากับความพอใจที่คาดว่าจะได้รับจากการบริโภคบนแปลงที่ดินนั้นในอนาคต ราคาที่ดินจึงเท่ากับผลรวมของผลตอบแทนบนแปลงที่ดินที่คาดว่าจะได้รับในอนาคต ซึ่งถูกทอนให้เป็นมูลค่าปัจจุบัน การพัฒนาที่มีการนำที่ดินไปสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่มีผลกระทบภายนอกเป็นบวก ถ้ามีการดำเนินการ โดยรัฐบาลกลางที่มีการจัดเก็บภาษีให้สมดุลกับต้นทุนในการก่อสร้าง ราคาที่ดินที่เจ้าของที่ดินได้รับตามเงื่อนไขที่กำหนดข้างต้นต้องประกอบด้วย ส่วนที่หนึ่งเกิดจากผลตอบแทนที่คาดการณ์ว่าจะเกิดขึ้นบนแปลงที่ดินทุก ๆ คาบเวลาในอนาคต และทอนให้เป็นมูลค่าปัจจุบัน ส่วนที่สองคือ ผลตอบแทนที่เกิดจากผลกระทบของโครงสร้างพื้นฐานที่เจ้าของแปลงที่ดินได้รับตามสัดส่วนของระยะทางที่ห่างจากโครงสร้างพื้นฐาน และเจ้าของที่ดินต้องรับภาระต้นทุนเท่ากับจำนวนการเสียภาษีตามสัดส่วนของผลประโยชน์ที่จะได้รับเท่านั้น

การหาราคาที่ดินนอกจากการพิจารณาคูณสมบัติประจำแปลงที่ดินที่มีผลถึงการ ใช้ที่ดินในอนาคตแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ตัวอย่างการเปลี่ยนแปลงจากการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรเป็นการใช้ที่ดินเพื่อความเป็นเมือง เนื่องจากการเติบโตของประชากรที่มีการขยายตัวของการใช้ที่ดินสู่ชานเมือง ภายใต้ข้อที่การเติบโตของเมืองเป็นแบบศูนย์กลาง ในบริเวณชานเมืองขนาดแปลงที่ดินมีพื้นที่มากและมีความหนาแน่นของประชากรต่ำ ดังนั้นที่ตั้งของแปลงที่ดินที่อยู่ห่างไกลจากศูนย์กลางการจ้างงานย่อมมีผลทำให้ค่าเช่าของที่ดินลดลงเพื่อชดเชยกับต้นทุนการขนส่งที่เพิ่มขึ้นตามระยะทาง อย่างไรก็ตามในปัจจุบันที่ดินบางแห่งก็มีค่าเช่าสูงขึ้นและความหนาแน่นของประชากรมีมากขึ้น ทั้งๆที่ตั้งของแปลงที่ดินมีระยะห่างจากศูนย์กลางเมืองมากอาจเป็น เพราะสถานะทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไปของเจ้าของที่ดินในบริเวณนั้นซึ่งมีรายได้เพิ่มขึ้น หรืออาจเกิดจากต้นทุนในการขนส่งลดลง เนื่องจากความเติบโตของเมือง รวมถึงความก้าวหน้าของเทคโนโลยี แต่เจ้าของที่ดินไม่สามารถรื้อถอนที่พักอาศัยได้ เนื่องจากต้นทุนที่สูงและการตัดสินใจสร้างที่พักอาศัยเกิดจากการไม่สามารถคาดการณ์ทางเศรษฐกิจได้ ถูกต้อง(Harrison, David and Kain, 1981: 61-98) ตามทฤษฎีของเมือง

การพัฒนาที่ดินจึงไม่มีความจำเป็นต้องเกิดขึ้นตามลำดับที่เรียงอย่างต่อเนื่องตามระยะทางออกจากศูนย์กลางเมือง เพราะในปัจจุบันมีการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมบนแปลงที่ดินที่แตกต่างกัน ในกรณีที่ดินมีราคาสูงมากในเขตเมือง กิจกรรมการใช้ที่ดินที่อยู่อาศัยจะกระจายสู่ชานเมือง ทำให้เกิดที่ว่างที่สามารถพัฒนาให้เป็นกิจกรรมเพื่อพาณิชย์กรรมในช่วงเวลาต่อมา ดังจะให้เห็นได้จากเหตุการณ์แบบนี้ในเมืองที่มีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว (ดูเพิ่มเติมใน James and David, 1975: 224-234) เจ้าของที่ดินต้องตัดสินใจว่าจะพัฒนาที่ดินหรือถือครองที่ดินไว้ ทำให้เกิด Urban Sprawl (แปลงที่ดินที่ล้อมรอบด้วยแปลงที่ดินที่มีการพัฒนาแล้ว) ดังนั้นบริเวณที่ดินใดที่มีความหนาแน่นสูงและมีการคาดการณ์ใช้ที่ดินมากในอนาคตราคาที่ดินในบริเวณดังกล่าวจะมีราคาสูง (John R. Oftensman, 1977: 389-399) การจัดการพัฒนาในอนาคตสามารถคาดการณ์ได้จากจำนวนการเพิ่มของประชากรตามชุมชนต่าง ๆ เพราะความหนาแน่นและรายได้ของประชากรมีผลต่อมูลค่าของที่ดิน การคาดการณ์เกี่ยวกับการใช้ที่ดินในอนาคตให้ถูกต้องเป็นสิ่งยาก เพราะมีปัจจัยมากมายและซับซ้อน David E. Mills (1981: 201-226) เสนอให้มีการคาดการณ์การใช้ที่ดินโดยการวางแผนก่อนแล้วพยายามจะดำเนินการตามแผนนั้น เช่น การดำเนินการของรัฐบาลในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานควรมีการขยายให้ทั่วถึง ไม่เกิดเป็นที่ว่าง เพราะผู้ต้องการใช้ที่ดินจะละเลยที่ว่างดังกล่าว เนื่องจากต้องมีการลงทุนสูงในโครงสร้างพื้นฐานบนแปลงการใช้ที่ดินดังกล่าว ดังนั้นการพัฒนาที่ดินจึงไม่เป็นไปตามรูปแบบที่กำหนด มีการเคลื่อนย้ายการใช้ที่ดินไปสู่บริเวณที่มีต้นทุนในโครงสร้างพื้นฐานต่ำ ทำให้เกิดที่ว่างเปล่าไม่สามารถใช้ที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพตามประเภทของกิจกรรมที่ให้ผลตอบแทนสูงสุด

2.3.4 การเลือกเวลาที่เหมาะสมในการพัฒนาที่ดิน

การเติบโตของเมืองทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินจากภาคเกษตรกรรม เป็นภาคของเมือง ราคาที่ดิน ณ เวลาที่ทำการพิจารณาจึงประกอบด้วย 4 ส่วนสำคัญ ที่เจ้าของที่ดิน สามารถคาดการณ์และไม่สามารถเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินได้ภายหลังจากการตัดสินใจทำการ พัฒนาที่ดินแล้ว ส่วนที่หนึ่ง คือ มูลค่าภาคเกษตรกรรมที่ได้รับจากค่าเช่าที่ดิน เจ้าของที่ดินได้รับ จนกระทั่งถึงเวลาตัดสินใจพัฒนาที่ดินหรือขายที่ดิน ขนาดของค่าเช่าหรือรายรับสุทธิขึ้นอยู่กับ ความอุดมสมบูรณ์ของคุณภาพดิน ราคาผลผลิต และระยะทางที่มีผลต่อต้นทุนของการขนส่ง เมื่อ ความเติบโตของเมืองเพิ่มขึ้นค่าเช่าของที่ดินในเขตเมืองจะเพิ่มขึ้น เจ้าของที่ดินจะต้องการพัฒนา ที่ดินเพื่อรองรับความเป็นเมือง ส่วนที่สอง คือ ต้นทุนที่ต้องลงทุนในการเปลี่ยนการใช้ดิน เช่น การ ก่อสร้างอาคาร การสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ฯลฯ ณ เวลาที่ทำการพัฒนา ส่วนที่สามคือ ต้นทุนใน การเข้าถึงแปลงที่ดินที่เปลี่ยนแปลงกับระยะทางจากศูนย์กลาง เช่น การขนส่ง การคมนาคม สาธารณูปโภคที่มีลักษณะเป็น โครงข่าย ฯลฯ ส่วนที่สี่ การคาดการณ์ค่าเช่าที่ดินเมื่อมีการพิจารณา ที่ดินแล้วจากเวลาที่ทำการพัฒนาถึงอนาคต ผลรวมของค่าเช่าทั้งหมดถูกทอนให้เป็นค่าเช่าปัจจุบัน ส่วนประกอบทั้งสี่ สามารถใช้อธิบายเหตุผลของความแตกต่างของราคาที่ดิน โดยเฉพาะการใช้ ที่ดินในอนาคตที่มีการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมที่แตกต่างกัน

ราคาที่ดินมีความแตกต่างกันเนื่องจากการดำเนินกิจกรรมการใช้ที่ดินต่างประเภท กันในการลงทุนบนแปลงที่ดินใดจึงต้องมีการเลือกกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลตอบแทนสูงสุดแก่ผู้ ดำเนินโครงการ ค่าเช่าที่ดินในเขตเมืองจึงมีความไม่แน่นอน เนื่องจากประเภทของกิจกรรมที่ ทำการลงทุน อีกทั้งความไม่แน่นอนที่เกิดจากราคาค่าเช่าของกิจกรรมและของต้นทุนในอนาคตที่อาจ มีการเปลี่ยนแปลงเนื่องจากสภาวะเศรษฐกิจ เจ้าของที่ดินต้องทำการเปรียบเทียบราคาที่ดินระหว่าง ที่ดินซึ่งมีการพัฒนาที่ราคาที่ดินว่างเปล่า (ไม่พัฒนา) โดยเจ้าของที่ดินต้องทำการตัดสินใจว่าจะใช้ กิจกรรมใดบนแปลงที่ดิน มีต้นทุนของการก่อสร้างในปริมาณเท่าไรจึงจะทำให้เกิดกำไรสูงสุด และสามารถคำนวณมูลค่าของที่ดิน ณ เวลาปัจจุบันเมื่อทำการพัฒนา การพิจารณาความไม่แน่นอน เนื่องจากสภาวะเศรษฐกิจมีการพิจารณาสองทางเลือก คือ เศรษฐกิจดีและไม่ดี ต่อจากนั้นมีการ ประเมินว่าถ้าสภาวะเศรษฐกิจเป็นไปตามสภาวะทั้งสอง เจ้าของที่ดินมีโอกาสได้รับต้นทุนคืน เท่าไรเมื่อมีการลงทุนหนึ่งหน่วย เพื่อคำนวณหามูลค่าที่ดินว่างเปล่า จากผลการวิเคราะห์พบว่า ถ้ามี การแปรผันของระบบเศรษฐกิจมาก เจ้าของที่ดินถือครองที่ดินว่างเปล่า แต่การแปรผันของ เศรษฐกิจ ไม่ได้เกิดจากราคาผลผลิตเพียงอย่างเดียว แต่จะมีการแปรผันของราคาค่าที่ดินที่มีการ เปลี่ยนแปลงทุก ๆ เวลา การตัดสินใจพัฒนาที่ดินจึงต้องพิจารณาด้วยตัวแปรมากขึ้น และเมื่อ ตัดสินใจพัฒนาแล้วก็ไม่สามารถจะเปลี่ยนแปลงประเภทการใช้ที่ดินได้อีก เพราะต้องมีต้นทุนการ รื้อถอนของกิจกรรมเก่าเจ้าของที่ดินต้องทำการตัดสินใจว่าจะพัฒนาการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมใดใน

ปริมาณความหนาแน่นของทุนเท่าไร และจะทำการพิจารณา ณ เวลาใด โดยราคาที่ดินขึ้นอยู่กับมูลค่าการใช้ที่ดินเพื่อสร้างอาคาร เจ้าของที่ดินต้องทำการตัดสินใจพัฒนาที่ดินเมื่ออัตราส่วนของต้นทุนในการก่อสร้างเพื่อกิจกรรมใด ๆ ต่อมูลค่าของทรัพย์สินรวมทั้งหมด เท่ากับอัตราส่วนของผลต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยและอัตราการเพิ่มขึ้นของค่าเช่าต่ออัตราดอกเบี้ย ซึ่งหมายความว่าเจ้าของที่ดินหรือนักพัฒนาที่ดินจะรอเวลาจนกว่าดอกเบี้ยของต้นทุนเท่ากับการสูญเสียค่าเช่าในช่วงคาบเวลาหนึ่ง เมื่อมีการเคลื่อนที่ของเวลาที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของต้นทุนและค่าเช่าตามภาวะเศรษฐกิจ ทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงกิจกรรมการใช้ที่ดินอีกครั้งหนึ่ง โดยเกณฑ์การตัดสินใจเมื่อผลตอบแทนจากกิจกรรมใหม่มากกว่าผลตอบแทนจากกิจกรรมเดิมเท่ากับหรือมากกว่าต้นทุนการรื้อถอน นักพัฒนาที่ดินจึงทำการพัฒนาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งหมายความว่าเวลาจะเคลื่อนที่จนกระทั่งอัตราส่วนระหว่างผลตอบแทนสุทธิต่อมูลค่าการลงทุนมีค่ามากกว่าหนึ่ง แสดงถึงผลตอบแทนคือกำไรที่ต้องเพิ่มสูงขึ้น นักพัฒนาที่ดินจึงตัดสินใจดำเนินการพิจารณา การพัฒนาที่ดินจึงมีปัจจัยของความเสี่ยงของทางเลือกที่จะเกิดตามผลของการคาดการณ์ในอนาคต ถ้ามีการคาดคะเนอย่างสมเหตุสมผล แต่ผลของเหตุการณ์ในอนาคตไม่เกิดขึ้นตรงตามที่คาดคะเน คงเป็นปรากฏการณ์ที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ แต่สมควรเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่ต้องควบคุมและพยายามดำเนินนโยบายของรัฐให้เป็นไปตามการวางแผนการพัฒนาที่กำหนดไว้ เพราะนักพัฒนาที่ดินสามารถใช้ข้อมูลจากแผนฯเป็นข้อมูลในการคาดคะเน

2.3.5 การเสียสละ (Contributien)

เจ้าของที่ดินในโครงการจัดรูปที่ดินฯต้องรับภาระต้นทุนในการเสียสละที่ดิน แต่ก็ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาที่ดิน ซึ่งโดยหลักการ มูลค่าของผลตอบแทนต้องมากกว่ามูลค่าของต้นทุน แต่เนื่องจากโครงสร้างพื้นฐานของการพัฒนาที่ดินเป็นสินค้าสาธารณะ ทำให้เกิดการบิดเบือนของระบบราคา เพราะ

1. ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงขนาดของโครงสร้างพื้นฐานให้มีปริมาณตามสัดส่วนของผู้ใช้บริการ แต่ต้นทุนของโครงสร้างพื้นฐานมีขนาดค่าเมื่อมีผู้ใช้บริการจำนวนมาก
2. โครงสร้างพื้นฐานมีโครงสร้างภายนอกเป็นบวก ทำให้สภาพแวดล้อมดีขึ้นการก่อสร้างมีผลทำให้ที่ดินบริเวณนั้นเป็นที่ต้องการของตลาด หรือมีกิวานซื้อที่ดินเพื่อการใช้ที่ดินในอนาคต
3. โครงสร้างพื้นฐานเป็นสินค้าสาธารณะที่ไม่สามารถกีดกันหรือหวงห้ามในการบริโภคการดำเนินการจึงต้องมีการสร้างกฎข้อบังคับ ในการเจรจาเพื่อสร้างความร่วมมือกันระหว่างเจ้าของที่ดินอย่างเป็นทางการจึงต้องมีการสร้างกฎข้อบังคับ ในการเจรจาเพื่อสร้างความร่วมมือกันเท่าเทียมกัน ดังนั้นเจ้าของที่ดินแต่ละรายจึงต้องรับภาระในการเสียสละที่ดิน ซึ่งน่าจะกำหนดให้เจ้าของที่ดินทุกรายต้องเสียสละที่ดินตามสัดส่วนของมูลค่าเพิ่มของที่ดินที่จะเกิดขึ้นหลังการพัฒนา

ทั้งนี้การเจรจาต่อรองระหว่างสมาชิกในกลุ่มต้องกระทำครั้งเดียวพร้อมกันทุกราย และต้องเป็นไปอย่างเสรี เพราะถ้ามีการเจรจาในเวลาต่างกัน ความสำเร็จในการเจรจาครั้งแรกจะมีผลต่อความสำเร็จในการเจรจาครั้งหลัง ถ้าการเจรจาครั้งแรกสำเร็จ เจ้าของที่ดินที่เจรจาที่หลังจะมีข้อมูลต่อรองมากกว่า โดยมีความสำเร็จในการต่อรองครั้งแรกเป็นต้นทุนในการเจรจา อีกทั้งเจ้าของที่ดินที่เจรจาที่หลังยังสามารถได้รับผลของสำเร็จจากการเจรจาครั้งแรก ซึ่งเป็นพฤติกรรมแบบ free rider การใช้กฎหมายบังคับในการเจรจาต่อรองจะให้ผลไม่ต่างจากการใช้กฎหมายในการเวนคืนที่ดิน เพราะการพยายามใช้กฎหมายดำเนินการต่อคู่เจรจา ถ้าการดำเนินการมีผลประโยชน์ที่เจ้าของที่ดินทุกรายในโครงการต้องการ การล้มเลิกการเจรจาต่อรองจะเป็นสิ่งที่เจ้าของที่ดินต้องป้องกัน เพราะเป็นเงื่อนไขที่เจ้าของที่ดินทั้งหมดไม่ได้รับประโยชน์ แต่การตกลงพร้อมกันของเจ้าของที่ดินเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยาก การดำเนินการจริงจึงอาจได้ผลการเจรจา 3 แนวทาง คือ

- 1) เจ้าของที่ดินทุกรายปฏิเสธการเข้าร่วมโครงการฯ โครงการล้มเลิก ไม่มีเจ้าของที่ดินรายใดได้ประโยชน์ และเจ้าของที่ดินจะสูญเสียโอกาสไม่ถ้วน
- 2) เจ้าของที่ดินบางรายเข้าร่วม และบางรายไม่เข้าร่วมโครงการฯ โครงการอาจจะล้มเลิกเพราะไม่สามารถหาผู้รับภาระต้นทุนได้ตามที่กำหนด แต่โครงการฯก็อาจจะดำเนินการสำเร็จ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเจ้าของที่ดินที่ยินดีเสียสละให้ผู้อื่นได้รับประโยชน์โดยไม่ได้ลงทุน
- 3) เจ้าของที่ดินทุกรายเข้าร่วมโครงการฯ โครงการดำเนินการได้ แต่จะประสบความสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับจำนวนต้นทุนที่เจ้าของที่ดินทุกรายยินยอมเสียสละ โครงการจัดรูปที่ดินฯเป็นโครงการที่มีการกำหนดขนาดของต้นทุนจากปริมาณโครงสร้างพื้นฐานและขนาดของผลตอบแทนที่เจ้าของที่ดินได้รับ การตอบรับและปฏิเสธการเข้าร่วมโครงการฯมีกฎเกณฑ์ที่แน่นอน ความสำเร็จของโครงการฯขึ้นอยู่กับเจ้าของที่ดินทุกรายต้องเข้าร่วม ถ้ามีเจ้าของที่ดินรายใดรายหนึ่งปฏิเสธ เจ้าของที่ดินรายนั้นอาจถูกตัดออกจากโครงการฯ หรือโครงการอาจล้มเลิก เจ้าของที่ดินทุกรายจะไม่ได้ประโยชน์

2.4 ทฤษฎีสังคมชุมชนและการเปลี่ยนแปลงของชุมชน

มีนักสังคมวิทยาและนักมานุษยวิทยาจำนวนมากพยายามทำความเข้าใจกับสังคมชุมชนหรือความเป็นชุมชน รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงและปรับตัวของชุมชน ในที่นี้ผู้วิจัยจะกล่าวถึงทฤษฎีและแนวคิดย่อย ๆ จำนวน 7 ทฤษฎีด้วยกัน เพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับสังคมชุมชนและการเปลี่ยนแปลงของชุมชนดังนี้

2.4.1 ทฤษฎีระบบสังคมชุมชน

ระบบสังคม หมายถึง หน่วยที่มีได้มีการจัดระเบียบและความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างบุคคลหรือกลุ่มองค์กร ได้แก่ ครอบครัว สถาบันต่าง ๆ หรือชุมชน ระบบสังคมอาจจะมองเป็นเรื่องแบบแผนพฤติกรรมของการกระทำของบุคคลและวัฒนธรรม ซึ่งเกี่ยวข้องหรือมีความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหลายคนกับปรากฏการณ์ของวัฒนธรรม

ชุมชน ประกอบด้วยระบบสังคม ซึ่งมีส่วนประกอบของสถานภาพ บทบาท กลุ่มและสถาบันต่าง ๆ ซึ่งกลุ่มเหล่านั้นมีความสัมพันธ์กัน โดยมีความเกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมของชุมชนด้วย (สมศักดิ์ ศรีสันติสุข, 2537: 38 อ้างถึงใน ชาญชัย สิทธิประเสริฐ, 2540 : 8)

ขณะที่นักสังคมวิทยาบางท่านให้ความหมายของระบบสังคมคือ ระบบความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล การที่มนุษย์มาอยู่รวมกัน ทำให้เกิดแบบแผนการปฏิบัติของสมาชิกทุกคนในกลุ่มนั้น ๆ จะต้องยึดถือปฏิบัติจนกลายเป็นแบบแผนประเพณีปฏิบัติเกิดเป็นระบบสังคมขึ้น (โสภา ชูพิกุลชัย, 2522: 40)

จากความหมายซึ่งมีผู้ให้คำนิยามไว้ต่าง ๆ พอสรุปได้ว่า ชุมชนจะมีส่วนประกอบทางภูมิศาสตร์ ความเป็นระบบสังคม รูปแบบ ขนบธรรมเนียม ประเพณี การดำเนินชีวิตอย่างเดียวกันและมีความสัมพันธ์ระหว่างกัน

โสภา ชูพิกุลชัย (2522: 40) ได้ให้ความหมายของสังคม คือ การที่คนกลุ่มหนึ่ง ไม่จำกัดอายุ ไม่จำกัดเพศ มาอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม มีการสืบต่อไปเรื่อย ๆ มีสถาบันและมีวัฒนธรรมซึ่งมีเอกลักษณ์ของตนเอง สังคมมนุษย์ประกอบด้วยสังคมหลาย ๆ ระบบ เป็นต้นว่า ระบบครอบครัว ระบบเศรษฐกิจ ระบบการเมือง ระบบการศึกษา และระบบความเชื่อ

สมศักดิ์ ศรีสันติสุข (2537: 39) ได้จำแนกคุณลักษณะของกลุ่มสังคมไว้ดังนี้

1. ประกอบด้วยคนจำนวนหนึ่งซึ่งมากกว่า 2 คนขึ้นไป
2. กลุ่มคนที่มีรวมกันนั้นมีความรู้สึกเป็นพวกเดียวกัน
3. มีการติดต่อกระทำระหว่างกัน
4. มีความสัมพันธ์กัน
5. มีการจัดระเบียบทางสังคม

วราคม ทีสุกะ (2535: 5) ได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการศึกษาทางสังคม

4 ประการ คือ

1. เพื่อเข้าใจชีวิตสังคม พร้อมทั้งกระบวนการชีวิตสังคม ในขณะเดียวกันก็ค้นหากฎสากลที่แฝงเร้นอยู่เบื้องหลังกระบวนการเหล่านั้นด้วย
2. เพื่อประสานความสัมพันธ์ระหว่างเพื่อนมนุษย์

3. เพื่อค้นหาวิธีแก้ปัญหาสังคม และวางแผนพัฒนาสังคม

4. เพื่อควบคุมทางสังคม ทั้งในรูปที่เป็นบุคคลและในรูปที่เป็นสิ่งของหรือเหตุการณ์

จะเห็นได้ว่ากลุ่มสังคมประกอบด้วยคนจำนวนหนึ่งที่มีจุดมุ่งหมายเดียวกัน มีการกระทำติดต่อกัน การพบปะพูดคุย การคบค้าสมาคมที่จะทำให้มีความสัมพันธ์แบบปฐมภูมิ และทฤษฎีกับสมาชิกภายในกลุ่ม ซึ่งจะดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ไปสู่จุดมุ่งหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในการรวมกลุ่มมีความจำเป็นต้องกำหนดสถานภาพ บทบาท และกฎเกณฑ์ต่าง ๆ อันเป็นแนวทางปฏิบัติร่วมกัน อีกทั้งยังมีการถ่ายทอด สืบทอดระหว่างสมาชิกรุ่นต่อไป

2.4.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับการตั้งถิ่นฐานของชุมชน

สมศักดิ์ ศรีสันติสุข (2537: 26) กล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับการตั้งถิ่นฐานของชุมชนว่าสามารถแยกได้เป็น 2 รูปแบบใหญ่ ๆ ดังนี้

1. การตั้งถิ่นฐานที่ไม่มีการวางแผนเป็นการตั้งถิ่นฐานของชุมชนที่สามารถแยกได้เป็น 3 รูปแบบคือ

1) การตั้งถิ่นฐานแบบกลุ่ม การตั้งถิ่นฐานที่ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ของกลุ่มคนกับปัจจัยธรรมชาติหรือกายภาพเป็นหลัก

2) การตั้งถิ่นฐานแบบกระจาย การตั้งถิ่นฐานขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านนิเวศวิทยาหรือธรรมชาติที่เหมาะสมกับอาชีพเป็นหลัก

3) การตั้งถิ่นฐานแบบสุมหรือแบบผสม เป็นการตั้งถิ่นฐานแบบกลุ่มที่เป็นการผสมผสานระหว่างความสัมพันธ์ทางสังคมกับพื้นที่และเฉพาะพื้นที่อย่างเดียว

2. การตั้งถิ่นฐานแบบมีแบบแผน เป็นลักษณะการตั้งถิ่นฐานที่เน้นการวางแผนล่วงหน้าเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากที่ดินให้เหมาะสมและเป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากที่สุด ส่วนปัจจัยทางสังคมเป็นลำดับรองหรือไม่ได้เกี่ยวข้องเลย การตั้งถิ่นฐานแบบนี้มักเป็นเรื่องโครงการของรัฐที่จะจัดสรรที่ดินทำกินให้เกษตรกร เช่น โครงการนิคมสร้างตนเอง โครงการเขื่อนต่าง ๆ อย่างไรก็ตามการตั้งถิ่นฐานในรูปแบบนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของโครงการที่จัดตั้งถิ่นฐานนั้น ซึ่งสามารถจะแบ่งได้หลายรูปแบบดังนี้

- การตั้งถิ่นฐานกลางพื้นที่การเกษตร
- การตั้งถิ่นฐานบริเวณสี่แยกเส้นทางคมนาคม

- การตั้งถิ่นฐานบริเวณเส้นทางคมนาคม เป็นการตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนตามสองฝั่งของถนน
- การตั้งถิ่นฐานเป็นรูปวงกลม เป็นการตั้งถิ่นฐานที่มีศูนย์กลางของหมู่บ้านเป็นรูปแบบวงกลมอยู่ตรงกลางพื้นที่
- การตั้งถิ่นฐานแบบชุมชนใหญ่เป็นศูนย์กลาง

2.4.3 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงสังคมและวัฒนธรรม

ปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรมอาจกล่าวได้กว้าง ๆ

2 ปัจจัย คือ

1. ปัจจัยภายนอก เป็นปัจจัยที่เกิดขึ้นภายนอกชุมชน แต่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรม เช่น การสาธารณสุขโลก เมื่อรัฐบาลได้ดำเนินการพัฒนาโดยการเร่งสร้างถนน ไฟฟ้า โรงเรียน ทำให้ชุมชนชนบทได้รับการพัฒนาที่ดีขึ้น การแพร่กระจายทางวัฒนธรรมเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรม ทั้งนี้เพราะการแพร่กระจายทางวัฒนธรรมจากสังคมเมืองไปสู่สังคมชนบทเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นและต่อเนื่องอยู่ตลอดเวลา ความสัมพันธ์ระหว่างสังคมชนบทและสังคมเมืองมีอยู่มากมาย ซึ่งต้องพึ่งพาอาศัยกันในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และการสื่อสารมวลชน มีอิทธิพลอย่างมากและรวดเร็วต่อชุมชนชนบท ที่จะทำให้ชาวชนบทได้รับข่าวสารต่าง ๆ อยู่ตลอดเวลา ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรม

2. ปัจจัยภายใน เป็นปัจจัยที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ในชุมชนซึ่งส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงทางสังคมได้ ปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ปัจจัยทางนิเวศวิทยาเช่น สิ่งแวดล้อม ที่ตั้งของหมู่บ้าน ที่ดิน และอื่น ๆ ถ้าหากชุมชนตั้งอยู่ในสภาพนิเวศวิทยาที่ดีก็อาจจะพัฒนาชุมชนของตนให้ดีขึ้น ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรม ปัจจัยด้านบุคลิกภาพของปัจเจกบุคคลหรือสมาชิกแต่ละคนก็มีส่วนที่จะช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรม ทั้งนี้เพราะถ้าบุคคลได้รับการศึกษาสูงมีประสบการณ์ต่าง ๆ ก็อาจทำให้เกิดการยอมรับสิ่งใหม่ได้ง่ายกว่าบุคคลอื่น ๆ ตลอดจนความเป็นผู้นำของชุมชนที่มีความรู้ความสามารถอาจมีส่วนในการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรมได้เช่นกัน (สนิท สมักรการ , 2525: 42)

2.4.4 ทฤษฎีการรับสิ่งใหม่

การรับสิ่งใหม่ หรือการรับของใหม่ มีความหมายถึงวัตถุในด้านที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีและไม่ใช่วัตถุอันได้แก่ ความรู้สึนึกคิด ทักษะ และอุดมการณ์ในชุมชนหนึ่ง ๆ การมีสิ่งใหม่ ๆ เกิดขึ้นได้นั้นจะต้องมีแหล่งที่มาอยู่ 3 ประการคือ

1. การค้นพบ
2. การคิดค้นประดิษฐ์
3. การแพร่กระจาย

ในขณะที่กระบวนการยอมรับสิ่งใหม่ ๆ มีอยู่ 5 ขั้นตอน คือ

1. การรับข่าวสาร เป็นขั้นที่สมาชิกได้ทราบว่าสิ่งใหม่ ๆ เกิดขึ้น แหล่งข่าวที่ได้จะมาจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น พ่อ แม่ ญาติพี่น้อง เพื่อน พ่อค้า และสื่อมวลชนต่าง ๆ
2. ขั้นของความสนใจในรายละเอียด
3. ขั้นของการประเมินผล
4. ขั้นของการทดลอง
5. ขั้นของการยอมรับ

ทฤษฎีการรับสิ่งใหม่กล่าวถึงการที่ชุมชนได้รับรู้ข่าวสารใหม่จากแหล่งที่มาใด ๆ ก็ตาม ถ้าเป็นข้อมูลข่าวสารที่น่าสนใจก็จะศึกษารายละเอียดเพื่อประเมินถึงผลดีผลเสีย และพิจารณาถึงการปฏิบัติและทดลองปฏิบัติก็จะดูผลว่าดีหรือไม่ นั่น คือ มีการประเมินอีกครั้ง ถ้าได้ผลดีและสามารถนำมาปฏิบัติได้ก็就会有การยอมรับ

2.4.5 ทฤษฎีความขัดแย้งของชุมชน

ความขัดแย้งเป็นพลังนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง เป็นสิ่งที่เกิดจากโครงสร้างของสังคม และการจะเข้าใจโครงสร้างของสังคมและความขัดแย้งของสังคมก็ต้องดูจากวิถีการผลิตของสังคมนั้น มาร์กซไม่เคยให้คำจำกัดความอย่างแน่นอนว่า วิถีการผลิตหมายถึงอะไร แต่อาจเข้าใจได้กว้าง ๆ ว่าเป็นระบบผลิตหลักของสังคม ซึ่งสังคมใดจะมีวิถีการผลิตแบบใดก็ขึ้นอยู่กับแรงงานทุน และระดับความรู้วิชาการ ซึ่งสามารถนำไปใช้ในการผลิต ดังนั้น การผลิตที่แตกต่างกันย่อมนำไปสู่วิถีการผลิตที่ต่างกัน และในแต่วิถีการผลิตก็จะมีความสัมพันธ์ในการผลิต คือความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคนในสังคมที่ต่างกัน แต่ที่คล้ายคลึงกันสำหรับในเกือบทุกวิถีการผลิตก็คือความสัมพันธ์ในการผลิตในแต่ละวิธีนั้นจะเป็นภาพสะท้อนของความขัดแย้งระหว่างชนชั้นซึ่งเป็นผู้ผลิตโดยตรงคือชนชั้นที่ทำการผลิตด้วยแรงงานของตน กับชนชั้นซึ่งไม่ได้เป็นผู้ผลิตโดยตรงคือไม่ได้ใช้แรงงานของตนในการผลิตแต่เป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์ส่วนใหญ่จากการผลิต ความขัดแย้ง

ระหว่างสองชนชั้นนี้ย่อมก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่คลี่คลายไปสู่รูปแบบของสังคมใหม่ และความสัมพันธ์ของการผลิตแบบใหม่ อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงไปสู่วิถีการผลิตแบบใหม่จะสำเร็จหรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับความพร้อมของกำลังการผลิตของสังคมนั้น ๆ ด้วย (จามะรีพิทักษ์วงศ์, 2529: 85)

สมศักดิ์ ศรีสันติสุข (2537: 85) ได้สรุปทฤษฎีความขัดแย้งของมาร์กซ์ไว้ดังนี้

1. ขณะที่ความสัมพันธ์ทางสังคมมีลักษณะเป็นระบบ ความสัมพันธ์ทางสังคมเริ่มจะมีการขัดแย้งกับผลประโยชน์

2. ข้อเท็จจริงจะเปิดเผยให้รู้ว่าระบบสังคมเดิมจะก่อให้เกิดความขัดแย้ง

3. ความขัดแย้งจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งเป็นลักษณะของระบบสังคม

4. ความขัดแย้งนั้นมีแนวโน้มที่เห็นเด่นชัดในรูปการมีผลประโยชน์ขัดแย้งกัน

จนกระทั่งกลายเป็นสองฝ่ายที่เข้ากันไม่ได้

5. ความขัดแย้งส่วนมากจะเกิดขึ้นบ่อย ๆ ยิ่งเมื่อการกระจายทรัพยากรที่หายากได้หมดไป

6. ความขัดแย้งดังกล่าวก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดขึ้นในระบบสังคมต่างๆ

7. ความขัดแย้งเกิดขึ้นและมีอยู่ตลอดเวลา

เราสามารถจะสรุปทฤษฎีความขัดแย้งได้ว่า การจัดระเบียบทางสังคมในชุมชนเกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มทางสังคมต่าง ๆ ครอบคลุมที่กลุ่มทางสังคมเหล่านั้นไม่มีอะไรเป็นผลประโยชน์ต่อกันของกัน หรือบุคคลเอาผลประโยชน์มาเป็นของตัวเอง ความขัดแย้งที่รุนแรงจะไม่เกิดขึ้น แต่ถ้าเกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มหรือชนชั้นแล้ว เมื่อถึงขั้นรุนแรงก็จะมีการจัดระเบียบสังคมขึ้นใหม่ อย่างไรก็ตามความขัดแย้งอาจจะมองในอีกแง่หนึ่งว่าทำให้เกิดประโยชน์ ทำให้มีการปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมและช่วยกันแก้ไขปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ เพื่อมุ่งไปสู่สังคมที่สมาชิกส่วนใหญ่ปรารถนาต่อไป

2.4.6 ปัจจัยที่เกี่ยวกับการยอมรับ หรือต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

การเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดขึ้น ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าจะทำให้เกิดความพอใจและไม่พอใจ สิ่งเหล่านั้น เสวทคอนซ์ สูดสวาท (2524: 48) ได้กล่าวไว้ว่ามีปัจจัยที่ทำให้เกิดการยอมรับหรือการต่อต้านอยู่ 6 ประการคือ

1. ความต้องการในการเปลี่ยนแปลง การที่บุคคลยังไม่ตระหนักหรือเห็นความสำคัญของการเปลี่ยนแปลงอัตราการยอมรับย่อมจะช้า ในการที่บุคคลจะยอมรับสิ่งใหม่นั้น

จะต้องเป็นสิ่งที่คุณคลั่งในสังคมเห็นว่ามิใช่ประโยชน์ สามารถบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของตน หรือสังคมได้

2. การได้รับความพึงพอใจอย่างสูง ผลของการยอมรับการเปลี่ยนแปลงนั้นจะต้องทำให้เกิดความพึงพอใจต่อบุคคลอย่างสูง ทั้งด้านสภาพทางสังคม เศรษฐกิจ และจะต้องชัดเจนอย่างสมน้ำสมเนื้อกับปัญหาหรือความยากลำบากในการสนับสนุนและเปลี่ยนแปลงนั้น

3. การสาธิตผลประโยชน์ การสาธิตให้เห็นประโยชน์อย่างมีคุณค่าจะทำให้การยอมรับการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นได้สะดวก จึงเป็นเกณฑ์สำคัญในการยอมรับการเปลี่ยนแปลงทั้งในรูปแบบของวัฒนธรรมและอวัตรธรรม

4. การเข้ากันได้กับวัฒนธรรมที่มีอยู่ หากการเปลี่ยนแปลงไม่ขัดกับกระแสวัฒนธรรม วิถีประเพณี กฎศีลธรรมเดิมของสังคมแล้ว การยอมรับย่อมเกิดขึ้นได้โดยปรับให้เข้ากันได้กับวัฒนธรรมเดิม มิฉะนั้นก็จะปฏิเสธ

5. ต้นทุนของการเปลี่ยนแปลง หากเสียค่าใช้จ่ายมากก็ยอมรับน้อยลงไป

6. ผู้นำในการเปลี่ยนแปลง หากผู้นำการเปลี่ยนแปลงมียุทธวิธีที่ดี เข้าใจชาวบ้าน รู้จักวิธีการเสนอการเปลี่ยนแปลง รู้จักเนื้อหาของการเปลี่ยนแปลงได้ดีพอ ประกอบกับการชำนาญในการใช้เทคนิค วิธีการชวนหรือเสนอแนะเพื่อให้เกิดความต้องการในการเปลี่ยนแปลง รวมทั้งมีบุคลิกภาพ ภูมิหลังที่ดี ก็ย่อมทำให้การเปลี่ยนแปลงเป็นไปได้ง่ายขึ้น

2.4.7 แนวคิดเรื่องการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ทางสังคม

การพัฒนา ไม่ว่าจะเป็นการสร้างถนนสายใหม่ การสร้างโรงเรียนขึ้นในชุมชน การตั้งกลุ่มออมทรัพย์ หรือการมีกระแสไฟฟ้าเข้ามาในหมู่บ้าน ล้วนแล้วแต่มีผลกระทบต่อระบบความสัมพันธ์ในชุมชนทั้งสิ้น เสน่ห์ จามริก (2537: 266) กล่าวถึงแนวคิดเรื่องการพัฒนาแบบอุตสาหกรรมตามแผนพัฒนาที่ไม่เข้าใจชุมชนได้ก่อปัญหาให้กับความสัมพันธ์ทางสังคมของคนในชุมชนดังนี้

การจัดรูปที่ดินนับเป็นปรากฏการณ์ใหม่ เป็นวิธีการที่ประเทศไทยกำลังนำมาใช้ โดยหน่วยงานทางราชการเป็นผู้ดำเนินการ แต่แล้วจะเป็นไปด้วยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์หรือเพราะผลประโยชน์ร่วมกันก็ตาม ที่สถาบันราชการเองจะค่อนข้างมั่นใจและคล้อยตามไปกับประโยชน์และกระแสการจัดรูปฯ แต่เราต้องพิจารณาในด้านผลกระทบอื่น ๆ ที่จะเกิดหลังจัดรูปด้วยว่าจะมีผลต่อ แผนวิถีชีวิต เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ของชุมชนเดิมหรือไม่ เพราะชุมชนย่อมดำรงความเป็นตัวตนและพลวัตสร้างสรรค์ของตนเอง แต่แล้วเมื่อภายหลังการจัดรูปเสร็จ โดยที่รัฐเข้ามาจัดการกับการพัฒนาเศรษฐกิจ คุณค่า และวิถีชีวิตของคนส่วนใหญ่ อาจต้องกลายเป็นเพียงมรดก

หรือเครื่องมือของกลุ่มคนส่วนน้อยในรูปแบบของการพัฒนาเมือง ความก้าวหน้าของเมือง แต่ทว่า ยังผลให้เกิดความไร้ความสมดุลในแผนวิถีชีวิต ความเป็นอยู่ เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยเฉพาะในสัมพันธภาพทางสังคม ขนบธรรมเนียมประเพณี ตลอดจนสิ่งแวดล้อม เพราะที่สำคัญเหนือสิ่งอื่นใดก็คือ สังคมชุมชนเดิม วัฒนธรรมกระแสหลัก ซึ่งเคยยึดอยู่ในหลักความสัมพันธ์อันที่เครือญาติ ก็ต้องโน้มเอียงไปสู่สังคมแบบใหม่ แบบสังคมในเมือง ที่ต่างคนต่างอยู่ ไม่สนใจกันและกัน โดยถนนและสิ่งสาธารณูปโภคที่จะสร้างใหม่ในโครงการ มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของคนในชุมชนหรือไม่ โดยนำทฤษฎีระบบสังคมชุมชนมาใช้



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

ความเป็นมา หลักการ

และสภาพปัญหาในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง

ในบทนี้จะ เป็นรายละเอียดประวัติความเป็นมาของการจัดรูปที่ดิน แนวความคิดหลักของการจัดรูปที่ดิน รวมทั้งขั้นตอนการดำเนินงานจัดรูปที่ดิน ประเภทขององค์กรที่จะทำการจัดรูปที่ดิน ข้อดี – ข้อเสีย ปัญหา และอุปสรรค ของการจัดรูปที่ดิน จากประเทศที่มีพัฒนาการและประสบการณ์ในการจัดรูปที่ดินมาก่อน เช่น เยอรมัน ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย เกาหลี บังคลาเทศ เป็นต้น

3.1 ความเป็นมาของแนวคิดการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง

แนวคิดเรื่องการจัดรูปที่ดินนั้นเริ่มมีขึ้นตั้งแต่ช่วงศตวรรษที่ 18 เพื่อนำมาใช้กับการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรม โดยมุ่งหมายให้เกิดความเป็นระเบียบของการใช้ที่ดินในระบบศักดินาสวามิภักดิ์ และเปิดถนนพื้นที่ซึ่งเป็นท้องทุ่งสาธารณะ (Rainer Muller – Jokel, 1997: 44) ต่อมาเทคนิคดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้เพื่อพัฒนาพื้นที่เมืองและถูกนำมาบัญญัติเป็นกฎหมายขึ้นใช้ครั้งแรกในเมือง Frankfurt am Main ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน โดยได้มีการออกกฎหมาย “Act of Concerning the Land Readjustment in Frankfurt A.M.” หรือที่รู้จักกันในนามของ “Lex Adickes” ขึ้นใช้บังคับในปี ค.ศ. 1902 หลังจากนั้นแนวคิดดังกล่าวก็ได้แพร่หลายไปยังประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐประชาชนจีน ไต้หวัน เกาหลีใต้ และอีกหลายประเทศในเวลาต่อมา

สำหรับประเทศไทย แนวคิดเรื่องการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองได้เริ่มก่อตัวขึ้นในช่วง พ.ศ.2530 – 2534 ระหว่างการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 โดยแสดงออกจากความพยายามที่จะประสานการลงทุนในระบบ บริการพื้นฐานเข้ากับมาตรการทางผังเมือง เพื่อให้การเจริญเติบโตของเมืองและการใช้ที่ดินมีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมถึงการสนับสนุนให้มีการลงทุนจากองค์กรท้องถิ่นและภาคเอกชนให้มากขึ้นเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐ แต่อย่างไรก็ดี แนวคิดเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองได้ถูกกำหนดไว้อย่างเป็นรูปธรรมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 – 2539) ดังที่แสดงไว้ส่วนของแนวทางการพัฒนาภาคมหานครและเขตเศรษฐกิจใหม่ที่อนุญาตให้มีการพิจารณาออกกฎหมายใหม่ เพื่อใช้เป็น

เครื่องมือในการบริหารพัฒนาเมืองในหัวข้อดังกล่าวได้รวมกฎหมายเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินและการบูรณะปรับปรุงฟื้นฟูเมืองเอาไว้ด้วย

แนวคิดดังกล่าวถูกนำมาปฏิบัติครั้งแรกตามมติคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2531 สั่งการให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานกลางเพื่อประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและภาคธุรกิจเอกชน ในการร่วมลงทุนพัฒนาระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่จำเป็นต่อการพัฒนาที่อยู่อาศัย และได้สั่งการให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในสังกัดกระทรวงมหาดไทยเร่งรัดดำเนินการในส่วนที่รับผิดชอบ(ศักดิ์ ทงอุทัยศรี, 1.) และต่อมารัฐบาลญี่ปุ่นได้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการในโครงการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้ในการวางผังเมืองทั้งแก่ประชาชนทั่วไปและในระดับประเทศอีกหลายครั้ง จนกระทั่ง คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2535 อนุมัติให้สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินในเมือง ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินในเมืองซึ่งมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน และได้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 เพื่อออกเป็นกฎหมายบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

3.2 ความหมายของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง

สำนักงานจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองและโครงการเมืองใหม่ กรมการผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ได้ให้ความหมายของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองว่าหมายถึง การนำที่ดินหลาย ๆ แปลงมารวมกัน เพื่อจัดเป็นรูปชิ้นใหม่ให้มีระเบียบและสวยงาม มีระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ได้มาตรฐานอย่างครบถ้วนและเพียงพอ การจัดรูปที่ดินจะสามารถดำเนินการได้ก็ด้วยความร่วมมือของเจ้าของที่ดิน โดยทางภาครัฐจะเป็นผู้ให้การสนับสนุนคือเป็นการประสานความร่วมมือระหว่างโดยภาครัฐและเอกชน

จากความหมายข้างต้น แสดงให้เห็นถึงหลักการและแนวคิดพื้นฐานที่สำคัญของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองดังนี้

1. เป็นรูปแบบหนึ่งของการพัฒนาด้วยวิธีการทางผังเมือง โดยการนำที่ดินหลาย ๆ แปลงมารวมกันและวางผังจัดรูปที่ดินใหม่ให้สอดคล้องกับผังเมือง พร้อมทั้งปรับปรุงหรือจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐาน (เมื่อเสร็จสิ้นจึงกระจายคืนให้กับเจ้าของที่ดิน)

2. เป็นการพัฒนาพื้นที่ซึ่งยังคงไว้ซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินเดิม เนื่องจากเป็นเพียงการนำแปลงที่ดินมาจัดรูปใหม่เท่านั้น ถือเป็นลักษณะสำคัญประการหนึ่งที่แตกต่างกันไปจากเวนคืนที่ดิน

3. มีการร่วมรับภาระและกระจายผลตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยในการดำเนินการเจ้าของที่ดินแต่ละรายจะต้องเสียสละที่ดินของตนเพื่อใช้ในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานซึ่งต้องมีสัดส่วนที่เท่าเทียมกันทุกราย แต่หากมีกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการได้ก็จะต้องมีการจ่ายค่าชดเชยให้แก่ผู้เสียประโยชน์ด้วย

4. เป็นการดำเนินการที่เป็นการมีส่วนร่วมและความเห็นชอบของเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ในโครงการ ผู้มีอำนาจดำเนินการอาจแบ่งได้เป็นสองส่วนคือเอกชนเจ้าของที่ดินที่รวมตัวกัน หรือหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยความร่วมมือกันของเอกชนเอง หรือเอกชนกับรัฐ

3.2.1 ขั้นตอนของการดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง

ในทางปฏิบัติการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองมีขั้นตอนและรายละเอียดที่ค่อนข้างซับซ้อน งานวิจัยชิ้นนี้จึงหยิบยกถึงเฉพาะส่วนที่เป็นขั้นตอนสำคัญมาศึกษา

R.W. Archer กำหนดให้การจัดรูปที่ดินมี 12 ขั้นตอน คือ

- 1) กำหนดกลุ่มเจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมกันเพื่อกำหนดเป็นพื้นที่จัดทำโครงการ
- 2) กำหนดและประเมินราคาที่ดินที่เจ้าของที่ดินแต่ละแปลงถือครองอยู่
- 3) กำหนดร่างของแผนการดำเนินโครงการ เพื่อก่อสร้าง การเงิน และจัดสรรพื้นที่สาธารณะประโยชน์ เช่น ถนน สาธารณูปโภค เพื่อเสนอต่อสาธารณะ
- 4) ตรวจสอบและปรับปรุงแผน โครงการฉบับร่างกับข้อกำหนดหรือเงื่อนไขของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง จนได้แผนโครงการขั้นสุดท้ายและประกาศต่อสาธารณะ
- 5) ดำเนินการก่อสร้างตามรูปแบบที่กำหนดไว้
- 6) รวบรวม หรือบังคับเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินในพื้นที่โครงการที่กำหนดไว้
- 7) หาเงินกู้ระยะสั้นเพื่อใช้เป็นทุนในการดำเนินโครงการ
- 8) ให้ผู้ก่อสร้างเข้าดำเนินการในพื้นที่
- 9) ดำเนินการทางกายภาพและทางกฎหมายในพื้นที่ส่วนย่อยต่าง ๆ เพื่อจัดสร้างให้เป็นถนน สวนสาธารณะ และอาคารต่าง ๆ
- 10) ขายพื้นที่ซึ่งถูกกำหนดไว้ที่นำมาเป็นพื้นที่จัดหาประโยชน์ เพื่อนำมาใช้เป็นค่าใช้จ่ายและจ่ายคืนเงินกู้
- 11) แบ่งพื้นที่ส่วนอื่น ๆ ให้แก่เจ้าของที่ดินเดิม
- 12) จัดแบ่งเงินส่วนที่เหลืออยู่ในอัตราที่ยุติธรรมให้แก่เจ้าของที่ดินแต่ละคน

การจัดรูปที่ดินและปรับปรุงพื้นที่ในเมืองตามข้อกำหนดของ สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร กำหนดให้มี 4 ขั้นตอนใหญ่ๆ คือ

1. ขั้นตอนการเตรียมโครงการ มีขั้นตอนที่สำคัญ คือ การกำหนดขอบเขตและสำรวจพื้นที่ศึกษาเบื้องต้น การจัดทำผังแนวความคิด การเสนอรายละเอียดและสอบถามความเห็นในการเข้าร่วมโครงการจากต่อเจ้าของที่ดิน

2. ขั้นตอนการวางผังและแผนการดำเนินงาน มีขั้นตอนที่สำคัญ คือ สำรวจพื้นที่และประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ การวางผังแม่บทโครงการ การประชุมรับฟังความคิดเห็นของเจ้าของที่ดินและสรุปผังแม่บท โครงการเพื่อจัดทำงบประมาณค่าก่อสร้าง

3. ขั้นตอนการก่อสร้าง มีขั้นตอนที่สำคัญ คือ การออกแบบและวางผังการจัดรูปแปลงที่ดินและการออกเอกสารสิทธิชั่วคราว และโยกย้ายประชาชนไปยังที่อยู่ชั่วคราว จากนั้นจึงเริ่มการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐาน

4. ขั้นตอนสุดท้าย มีขั้นตอนที่สำคัญ คือการจัดเลขแปลงและรูปที่ดินขั้นสุดท้าย การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การจดทะเบียนและทำนิติกรรมสำหรับที่ดินแปลงใหม่ การขายพื้นที่จัดหาประโยชน์ และชำระค่าชดเชยอย่างเป็นธรรม

3.2.2 ประโยชน์ต่อเจ้าของที่ดิน

1. เจ้าของที่ดินและผู้อยู่อาศัยยังคงอยู่ในพื้นที่เดิม โดยไม่ต้องย้ายไปที่อื่น
2. แก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินตาบอด โดยที่ดินจะได้รับการพัฒนาออกสู่ถนนสายหลักและรับบริการสาธารณูปโภคที่ดีขึ้น
3. สภาพแวดล้อมของที่อยู่อาศัยดีขึ้น
4. ราคาที่ดินหลังการจัดรูปพัฒนามีมูลค่าสูงขึ้น
5. เกิดความเป็นธรรมในสังคมที่ทุกคนได้รับประโยชน์โดยเสมอภาคและ

ยุติธรรม

6. แก้ปัญหาการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร
7. ลดปัญหาการระดมทุนจำนวนมาก
8. ทำให้เกิดความมั่นคงในการลงทุน และได้ผลตอบแทนที่แน่นอน

3.2.3 ประโยชน์ต่อภาครัฐ

1. ประหยัดค่าใช้จ่ายในการลงทุนจัดบริการพื้นฐานให้แก่ชุมชน
2. เพิ่มประสิทธิภาพของการจัดบริการพื้นฐานแก่ชุมชนให้สูงขึ้น

3. ลดปัญหาการซ้ำซ้อนในการจัดบริการขั้นพื้นฐาน
4. ช่วยลดปัญหาเรื่องการเก็งกำไร ทำให้ราคาที่ดินไม่สูงขึ้นอย่างรวดเร็ว
5. ช่วยลดปัญหาการจราจรเนื่องจากการตัดถนนเพิ่มขึ้น
6. ช่วยลดปัญหาน้ำท่วม เนื่องจากได้สร้างระบบระบายน้ำเพิ่มขึ้น
7. ช่วยลดปัญหาด้านที่อยู่อาศัย

3.2.4 ประโยชน์ต่อส่วนรวม

1. ทำให้เกิดสิ่งแวดล้อมที่ดีต่อชุมชนทั้งในบริเวณโครงการและชุมชนโดยรอบ
 2. ทำให้เกิดการพัฒนาพื้นที่ว่างในเมืองและลดการขยายตัวตามถนนสายหลัก
 3. ทำให้มีพื้นที่เพื่อการนันทนาการ
 4. การเพิ่มบริการพื้นฐาน อาทิ ถนน ทางระบายน้ำมีส่วนในการช่วยลดปัญหาการจราจร และขยายระบบระบายน้ำของชุมชนเมืองโดยส่วนรวม
 5. เพิ่มชุมชนเมืองที่ได้มาตรฐาน หากมีการพัฒนาในลักษณะนี้หลาย ๆ โครงการย่อมทำให้เมืองนั้นเป็นเมืองที่น่าอยู่อาศัยและทำให้ประชากรในเมืองมีคุณภาพชีวิตดีขึ้น
- นอกจากนี้การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองยังเป็นการส่งเสริมให้เกิดความเข้มแข็งของชุมชนในการรวมตัวกันดำเนินโครงการ อีกทั้งการที่เจ้าของที่ดินส่วนน้อยต้องยอมคล้อยตามความเห็นของเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่จากการออกเสียงแสดงความเห็นในการประชุมโครงการต่าง ๆ ย่อมเป็นจิตสำนึกประชาธิปไตยที่ดีอีกด้วย

3.2.5 ข้อเสียและปัญหาจากการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง

โดยทั่วไปแล้วการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองยังมีปัญหาและข้อเสียบางประการคือ

1. ต้องใช้เวลาในการดำเนินการมาก ทำให้เจ้าของที่ดินไม่เห็นและลังเลที่จะเข้าร่วมโครงการเพราะเป็นการก่อให้เกิดภาระกับที่ดินของตนและอาจกังวลว่าที่ดินของตนจะถูกเปลี่ยนแปลง กรรมสิทธิ์ผู้ถือครอง
2. การจัดรูปที่ดินต้องกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งอาจทำให้เกิดการต่อต้านจากเจ้าของที่ดินบางรายรวมถึงผู้ที่เสียประโยชน์
3. ในการจัดรูปที่ดินแต่ละโครงการต้องเสียค่าใช้จ่าย หากไม่มีการกันส่วนที่ดินไว้ขายเพื่อนำเงินมาชดเชย หรือกรณีที่ดินซึ่งสงวนไว้ขายไม่มีผู้สนใจซื้อหรือขายได้ซ้าก็จะเกิดภาระดอกเบี้ยตามมา

4. เนื่องจากก่อนการจัดรูปราคาที่ดินแต่ละแปลงมีได้อยู่ในระดับราคาเดียวกันทั้งหมด เจ้าของที่ดินอาจต่อรองราคาที่ดินเพื่อให้ได้ราคาสูงที่สุด อันส่งผลให้ความร่วมมือกันลดน้อยลง เกิดความขัดแย้งระหว่างเจ้าของที่ดินจึงยากที่จะกำหนดมาตรฐานการประเมินทรัพย์สินที่แน่นอนชัดเจนและยุติธรรมทำให้การดำเนินการล่าช้าออกไป

5. การจัดรูปที่ดินส่วนใหญ่จะดำเนินการเฉพาะการพัฒนาให้เป็นไปตามโครงการเท่านั้น มิได้มีแผนหรือข้อกำหนดที่สามารถรับมือกับปัญหาที่อาจเกิดขึ้นต่อไปภายหลัง เช่น การแก่งำไรที่ดิน การปลูกสร้างสิ่งที่ไม่เหมาะสมต่อสภาพแวดล้อมโครงการ เป็นต้น

6. ในบางประเทศที่ไม่มีการจัดการผังเมืองที่ดีอาจก่อให้เกิดปัญหาความเจริญเฉพาะพื้นที่ขาดความสอดคล้องกับพื้นที่ข้างเคียงได้ และความไม่เท่าเทียมกันของระบบโครงสร้างพื้นฐาน โดยผลประโยชน์จะเกิดขึ้นเฉพาะเจ้าของที่ดินในโครงการเท่านั้น

3.2.6 บทบาทของภาครัฐต่อการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง

การจัดรูปที่ดินจะมีขึ้นเพื่อสาธารณประโยชน์แต่บางครั้งการดำเนินการอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งในและนอกเขตพื้นที่โครงการเอกชนโดยลำพังอาจไม่มีอำนาจและเครื่องมือที่จะจัดการกับความขัดแย้งบางประการ “รัฐ” จึงจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง โดยถือเป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งจึงจำเป็นต้องศึกษาความสัมพันธ์และการถ่ายโอนอำนาจรัฐให้แก่องค์กรซึ่งทำหน้าที่ในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง

กรอบหน้าที่ของรัฐบาลหรือฝ่ายปกครอง คือ การบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดนโยบายและวางแผนแนวทางการปกครองประเทศ ส่วนหน่วยงานราชการทั้งส่วนกลาง, ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ด้วยโครงสร้างอำนาจตามแนวทางการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองเป็นภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครองด้วยเช่นกัน

ในการดำเนินการปกครองต้องใช้วิธีการอันอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกับเอกชน ย่อมทำให้ฝ่ายปกครองไม่อาจจัดทำบริการสาธารณะอย่างสะดวกรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ หากถือว่าการจัดทำบริการสาธารณะเป็นการดำเนินการเพื่อสาธารณประโยชน์ ฝ่ายปกครองอาจมีความชอบธรรมพอ “หลักอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครอง”

หลักอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองอนุญาตให้รัฐบาลบริหารงานเบ็ดเสร็จได้หลายประการ เช่น การมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองหรือนิติกรรมทางปกครอง มีอำนาจในการเวนคืนทรัพย์สินของเอกชนมีสิทธิพิเศษในการยกเว้นภาษีอากรในบางกรณี มีอำนาจเข้าไปใช้ทรัพย์สิน

ของเอกชนได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอม หรือการมีอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือคำสั่งได้ทันทีโดยไม่ต้องขออำนาจจากศาล เป็นต้น

นอกจากอำนาจดังกล่าวดำรงอยู่กับฝ่ายปกครอง ในทางกรณีเอกชนก็อาจได้รับหรือมีอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองได้ เช่น การเวนคืนโดยเอกชนเพื่อจัดทำกิจกรรมโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยก็ยอมรับและได้นำหลักอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองมาใช้ด้วยเช่นกัน โดยมีการเสนอเค้าโครงกฎหมายจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินในเมืองต่อที่ประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ 1 ธันวาคม 2535 โดยที่ประชุมมีมติเห็นชอบเค้าโครงกฎหมายและอนุมัติให้จัดจ้างที่ปรึกษากร่างกฎหมายดังกล่าว มีผลทำให้ ร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 ได้ถูกประกาศใช้เป็นกฎหมายในเวลาต่อมา เพื่อให้การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองสำเร็จลุล่วงได้โดยสะดวกรวดเร็ว จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องใช้กฎหมายและอำนาจรัฐเป็นเครื่องมือสนับสนุนในการดำเนินการ ทั้งนี้เนื่องจากการอาศัยความร่วมมือของเจ้าของที่ดินแต่เพียงอย่างเดียวย่อมก่อปัญหาในหลายประการ เช่น ปัญหาเรื่องความไม่ยินยอมพร้อมใจของเจ้าของที่ดินบางแปลง ปัญหาเรื่องค่าภาษีในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ยังต้องมีการศึกษาและพัฒนาหลักการ วิธีการและรูปแบบการดำเนินการที่สามารถลดความขัดแย้งทางสังคมให้เหลือน้อยที่สุด

3.3 ความเป็นมาวิวัฒนาการ ปัญหาและอุปสรรคของการจัดรูปที่ดินในต่างประเทศ

หลักจากมีการจัดรูปที่ดินครั้งแรกในประเทศเยอรมันประมาณคริสต์ศตวรรษที่ 18 แนวคิดดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้และประสบความสำเร็จอย่างมากในประเทศญี่ปุ่น และขยายไปสู่ประเทศเกาหลีและไต้หวันในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ปัจจุบันแนวคิดเรื่องการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองนี้ได้นำไปใช้หรืออยู่ระหว่างการทดลองใช้ในหลายประเทศทั่วโลก เช่น ประเทศไทย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย สวีเดน เนเธอร์แลนด์ และออสเตรเลีย เป็นต้น

แม้ในสาระสำคัญของวิธีการดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในแต่ละประเทศจะมีลักษณะใกล้เคียงกัน แต่ด้วยปัจจัยต่าง ๆ ทั้งด้านประวัติศาสตร์ สภาพสังคม เศรษฐกิจและกฎหมาย ทำให้การจัดรูปที่ดินในแต่ละประเทศมีรายละเอียดปลีกย่อยของวิธีดำเนินการ และเนื้อหาของกฎหมายที่แตกต่างกันออกไป งานวิจัยชิ้นนี้จะศึกษากรณีตัวอย่าง ประกาศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ญี่ปุ่น สาธารณรัฐประชาชนจีน ไต้หวัน ออสเตรเลีย เกาหลี และบังคลาเทศ ตามลำดับ

3.3.1 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

3.3.1.1 ความเป็นมาและวิวัฒนาการของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

การจัดรูปที่ดินได้ถูกนำมาใช้เพื่อพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมตั้งแต่ช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 18 โดยมุ่งหมายให้เกิดความเป็นระเบียบของการใช้ที่ดินในระบบศักดินาสวามิภักดิ์ และเพิกถอนพื้นที่ซึ่งเป็นท้องทุ่งสาธารณะ จนกระทั่ง Franz Adickes ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีนครแฟรงเฟิร์ต ในช่วงปี 1890–1912 ได้ร่วมมือกับ Gusty Lube ซึ่งเป็นผู้อำนวยการสำนักการสำรวจของเทศบาล (The Head of the Municipal Survey Office) นำแนวคิดของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองมาใช้ โดยในช่วงแรกเป็นโดยขอความร่วมมือตามความสมัครใจของเจ้าของที่ดินต่อมากฎหมาย “ Act of Concerning the Land Readjustment in Frabnkfurt A.M.” ถูกกำหนดขึ้นใช้บังคับเฉพาะในเมือง Frankfurt หลังจากนั้นก็เป็นที่ยึดและถูกนำไปใช้ในเมืองต่าง ๆ ของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันในชื่อของ Lex Adickes หรือ Adickes Act ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองฉบับแรกของโลก

กฎหมายฉบับดังกล่าวมีทั้งสิ้น 58 มาตรา มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยเนื่องจากการอพยพย้ายเข้าเมืองของประชาชนตามความเจริญทางด้านอุตสาหกรรม โดยมีสาระสำคัญคือ

- เจ้าของที่ดินต้องสละที่ดินจำนวนร้อยละ 30* ให้แก่รัฐโดยไม่ได้รับค่าตอบแทน เพื่อใช้ในการสร้างถนน สวนสาธารณะ และโครงสร้างพื้นฐานอื่น ๆ แต่หากมีการใช้ที่ดินเกินกว่าที่กำหนดรัฐจะต้องเสียค่าตอบแทนให้แก่เจ้าของที่ดิน
- ภายหลังจากจัดรูปเจ้าของที่ดินได้รับที่ดินคืนตามส่วน และหากมีการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างไปก็จะได้รับค่าทดแทน
- อำนาจในการดำเนินการขึ้นอยู่กับคณะกรรมการจัดรูปที่ดินซึ่งประกอบด้วยองค์กรอิสระ
- มีการกำหนดให้ต้องมีผังการก่อสร้างก่อนการจัดรูปที่ดินซึ่งอาจแก้ไขได้ในระหว่างการจัดรูปที่ดิน

* ต่อมาในการแก้ไขกฎหมายฉบับนี้ในปี ค.ศ.1907 ได้แก้ไขเป็น ร้อยละ 35 ในกรณีที่ต้องกรบปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำโครงการ และร้อยละ 40 ในกรณีที่เจ้าของที่ดินเป็นผู้จัดทำโครงการ

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเป็นฝ่ายพ่ายแพ้สงครามและบ้านเมืองได้รับความเสียหายอย่างหนัก ในระหว่างปี ค.ศ. 1948 - 1950 จึงได้มีการออกกฎหมาย Reconstruction Laws (Aufbaugesetze der Lander) ซึ่งใช้หลักการจัดรูปที่ดินเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการดำเนินการ

หลังจากนั้นได้มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองขึ้นอีกหลายฉบับด้วยกันได้แก่ The Federal Building Law (Bundesbaugesetz - Bbaug) ในปี ค.ศ.1960 และ The Urban Renewal and Town Development Act (stadtebau - fordeungsgesetz - StBauFG) ในปี ค.ศ. 1971

ปี ค.ศ. 1986 ได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายอาคาร หรือ The Building Law Code (Baugesetzbuch - Bau GB) โดยเป็นกฎหมายที่รวมเอา The Federal Building Law และ The Urban Renewal and Town Development Act เข้าไว้ด้วยกัน กฎหมายฉบับนี้ได้มีการแก้ไขในปี ค.ศ. 1998 โดยเพิ่มเติมเรื่องการชดเชยด้านสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศวิทยาในแผนการพัฒนาเมือง

3.3.1.2 องค์การที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

องค์การที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองที่สำคัญได้แก่

1. องค์การที่เกิดจากการรวมตัวกันของเจ้าของที่ดิน

เจ้าของที่ดินสามารถรวมตัวกันเพื่อดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินได้โดยความสมัครใจในรูปแบบของ Private Land Readjustment แต่เนื่องจากต้องอาศัยความสมัครใจของเจ้าของที่ดินทั้งหมดในบริเวณที่จะจัดรูปที่ดิน ดังนั้นการจัดรูปที่ดินในรูปแบบนี้ส่วนใหญ่จึงเป็นโครงการที่มีจำนวนเจ้าของที่ดินน้อยและมีการแบ่งปันผลประโยชน์กันอย่างเหมาะสม

2. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมีอำนาจดำเนินโครงการการจัดรูปที่ดินในรูปแบบของ Public Land Readjustment โดยการจัดรูปที่ดินในรูปแบบนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากเจ้าของที่ดินก่อนซึ่งแตกต่างจากการจัดรูปที่ดินโดยเจ้าของที่ดิน ในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองแต่ละครั้งจะต้องเป็นการดำเนินการในรูปแบบของ Private Land Readjustment หรือ Public Land Readjustment อย่างไม่อย่างหนึ่งเท่านั้น

3. คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง

เป็นองค์กรที่มีบทบาทมากที่สุดในการจัดรูปที่ดินของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันประกอบไปด้วยคณะกรรมการรวม 5 คน ซึ่งเป็นนักกฎหมาย 1 คน ผู้รังวัดและสำรวจ 1 คน ผู้ประเมินราคาที่ดิน 1 คน และสมาชิกสภาท้องถิ่น 2 คน มีหน้าที่สำคัญคือการพิจารณาตัดสินปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินซึ่งเจ้าหน้าที่จัดรูปที่ดินของท้องถิ่นหรือเจ้าของที่ดินเสนอขึ้นมา

3.3.1.3 ขั้นตอนการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

การพัฒนาเมืองในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมี ขั้นตอนสำคัญคือ การวางผังเมือง การจัดการที่ดิน และการก่อสร้างโครงการพื้นฐานของเมือง โดยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองเป็นเพียงส่วนหนึ่งในขั้นตอนของการจัดการที่ดิน ซึ่งการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองมีขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญคือ

1. สภาส่วนท้องถิ่นมีคำสั่งให้จัดรูปที่ดิน

โครงการจัดรูปที่ดินจะเริ่มต้นเมื่อสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคำสั่งให้จัดรูปที่ดินในบริเวณใดบริเวณหนึ่งสภามีอำนาจอย่างอิสระในการตัดสินใจโดยคำนึงถึงความเหมาะสมและกฎระเบียบต่าง ๆ ของแต่ละท้องถิ่น

อย่างไรก็ดี อำนาจของสภาส่วนท้องถิ่นจะออกเพียงการมีคำสั่งให้จัดรูปที่ดินในบริเวณที่กำหนดเท่านั้นในทางปฏิบัติคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองจะทำหน้าที่พิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินด้วยตนเอง

2. การจัดทำผังและแผนการดำเนินโครงการและประกาศต่อสาธารณชน

แม้การจัดรูปที่ดินจะสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องอาศัยความยินยอมจากเจ้าของที่ดิน แต่เมื่อมีคำสั่งให้มีการจัดรูปที่ดินแล้วก็จะต้องมีการจัดทำผังพื้นที่โครงการแผนการดำเนินงาน ลักษณะของการพัฒนา รวมถึงสิทธิต่าง ๆ ของเจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิพิเศษอื่น ๆ เพื่อประกาศต่อสาธารณชนด้วย และเมื่อมีการประกาศเพื่อบังคับใช้ผังโครงการแล้วเจ้าของที่ดินจะถูกห้ามและระงับการพัฒนาพื้นที่ไว้ชั่วคราว โดยเจ้าของที่ดินที่ได้รับผลกระทบสามารถอุทธรณ์ต่อศาลได้

อย่างไรก็ตามแผนการดำเนินงานและผังโครงการนั้น แม้ยังไม่ถูกประกาศใช้อย่างเป็นทางการก็อาจมีการเริ่มดำเนินการจัดรูปที่ดินได้ แต่อย่างน้อยที่สุดจะต้องถูกประกาศใช้ก่อนการจัดรูปที่ดินขั้นตอนสุดท้าย

ในปัจจุบัน ถ้าเจ้าของที่ดินไม่เต็มใจที่จะเข้าร่วมในโครงการจัดรูปที่ดินรัฐบาลอาจใช้อำนาจบังคับใน 3 รูปแบบ ดังนี้ (Asian Institute of Technology, 1981: 12-18)

ก. การบังคับให้มีการจัดรูปที่ดิน มักใช้กับพื้นที่เขตชานเมืองโดยใช้เวลาประมาณ 1-2 ปี สำหรับการจัดรูปที่ดินใหม่ และใช้เวลาอีกประมาณ 2 ปี สำหรับการจัดสร้างบริการสาธารณะต่างๆ หลังจากนั้นจะมีการคืนที่ดินพร้อมกับบริการสาธารณะที่สร้างเสร็จเรียบร้อยแล้วให้แก่เจ้าของที่ดิน และเจ้าของที่ดินจะต้องปลูกสร้างอาคารลงบนพื้นที่ภายในระยะเวลา 3 ปี ต่างจากประเทศญี่ปุ่นซึ่งไม่อนุญาตให้มีการก่อสร้างตึกต่างๆ ภายหลังจากการจัดสร้างบริการสาธารณะต่างๆ เสร็จสิ้นทันที การบังคับจัดรูปที่ดินจะทำโดยรัฐบาลท้องถิ่น และจะไม่คำนึงถึงคำแนะนำ, คำทักท้วง จากเจ้าของที่ดิน

ข. การบังคับเวนคืนที่ดิน หรือการบังคับซื้อ มักจะใช้กับพื้นที่ Promotion urban development หรือเมืองใหม่โครงการที่ดำเนินงานโดยวิธีนี้ จะใช้เวลานานกว่าวิธีแรก คือ ประมาณ 6 ปี และถ้าเป็นที่ดินของเอกชนที่ไม่ขึ้นอยู่กับตลาดที่ดิน เช่น ที่ดินใกล้ ๆ เมืองบอนน์ (Bonn) อาจจะใช้เวลามากกว่า 10 ปี อำนาจในการดำเนินงานจะอยู่ที่ฝ่ายรัฐบาลในระดับรัฐหรือระดับท้องถิ่น หรือหน่วยงานทางด้านการพัฒนา

ค. การขาย หรือรวมที่ดิน เพื่อพื้นที่เกษตรกรรมหรือป่าไม้ มักจะใช้กับพื้นที่ที่ทำการเกษตรกรรม

โดยสรุป การจัดรูปที่ดินในเยอรมันส่วนใหญ่จะเป็นการบังคับไปใช้โดยรัฐบาลท้องถิ่น และไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าของที่ดิน โอกาสที่เจ้าของที่ดินจะคัดค้านหรือโต้แย้งจึงทำได้น้อยมาก อย่างไรก็ตาม กฎหมายก็ได้ระบุให้เจ้าของที่ดินได้รับค่าชดเชยจากความเสียหายและค่าธรรมเนียมตามกฎหมาย การจัดรูปที่ดินจึงเป็นไปอย่างราบรื่น

นอกจากนั้น เจ้าของที่ดินโดยมากจะเฉลี่ยหรือแบ่งปันต้นทุนในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ในรูปเงินสด แต่โดยทั่วไปนิยมทำในรูปของการให้ที่ดินเพื่อทำเป็นที่ดินที่สงวนไว้เพื่อขาย เพราะการทอนแปลงที่ดินเข้าสู่ส่วนกลางนั้นมีขั้นตอนน้อย และการประเมินมูลค่าที่ดินนั้นทำได้ง่ายกว่าการจ่ายเป็นเงินสดซึ่งต้องคำนวณออกมาให้ถูกต้อง ทั้งนี้การทอนคืนแปลงที่ดินให้ส่วนกลางเพื่อสร้างบริการสาธารณะ และเพื่อขายเป็นทุนดำเนินการจะต้องไม่มากกว่า 30% ของมูลค่าตลาดของที่ดิน

3. การดำเนินการตามผังโครงการ

การดำเนินการตามโครงการเริ่มจากการสำรวจแปลงที่ดินและรายละเอียดของพื้นที่ทั้งหมด รวมทั้งประเมินราคาที่ดินในโครงการ เพื่อใช้ในการออกแบบแปลงที่ดินใหม่และการก่อสร้างสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และสิ่งก่อสร้างอื่น ๆ ซึ่งการก่อสร้าง

เหล่านี้แม้ยังไม่มีการประกาศใช้ผังโครงการก็อาจมีการดำเนินการไปก่อนได้หากเจ้าของที่ดินยินยอม ทั้งนี้ยังคงต้องมีการปรึกษาหารือกันระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการและเจ้าของที่ดินเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของเจ้าของที่ดิน และอาจมีการแก้ไขผังโครงการอีกก็ได้หากได้รับความยินยอมจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง

ในส่วนของค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เช่น ถนน หรือพื้นที่สีเขียว เจ้าของที่ดินจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบประมาณร้อยละ 90 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมดแต่ไม่รวมถึงสิ่งปลูกสร้างบางอย่าง เช่น โรงเรียน เป็นต้น

การอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นหนึ่งที่สำคัญในการดำเนินโครงการ โดยกฎหมายกำหนดให้ต้องระบุไว้ในผังโครงการและต้องดำเนินงานโดยมีมาตรการในการป้องกันรักษาธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงแนวทางในการทดแทนธรรมชาติในส่วนที่ถูกทำลายไปด้วย

4. การจัดรูปแปลงที่ดินขั้นสุดท้าย

เมื่อดำเนินการก่อสร้างต่าง ๆ เสร็จสิ้น จะต้องมีการรังวัดและประเมินราคาที่ดินอีกครั้ง รวมทั้งคำนวณค่าใช้จ่ายทั้งหมดเพื่อนำมาประกอบการจัดรูปแปลงที่ดินขั้นสุดท้าย หลังจากนั้นจึงส่งมอบที่ดินและเอกสารสิทธิ์ที่ได้แก้ไขแล้วให้แก่เจ้าของที่ดิน และเจ้าของที่ดินต้องชำระค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการหรือจำหน่ายพื้นที่จัดหาประโยชน์เพื่อนำมาชดเชยค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่อไป

Rainer Muller – Jokel, (1997.P:50-52) ได้อธิบายดำเนินการจัดรูปแปลงที่ดินไว้ 2 วิธีได้แก่

1) การจัดรูปแปลงที่ดินโดยพิจารณาจากขนาดของที่ดิน การจัดรูปแปลงที่ดินในรูปแบบนี้เป็นระบบที่ใช้กันมาแต่เดิมในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันและเป็นวิธีที่ไม่ซับซ้อน กล่าวคือ เจ้าของที่ดินแต่ละรายจะต้องเสียสละที่ดินในอัตราส่วนที่เท่ากันเพื่อใช้ก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคและขายให้แก่บุคคลภายนอกเพื่อเป็นทุนในการดำเนินโครงการเมื่อดำเนินการจัดรูปที่ดินเสร็จเรียบร้อยแล้วเจ้าของที่ดินจะได้รับที่ดินหลังจากหักส่วนที่ตนสละไปแล้วคืน

2) การจัดรูปแปลงที่ดินโดยพิจารณาจากราคาที่ดิน โดยการจัดรูปแปลงที่ดินในรูปแบบนี้จะต้องมีการประเมินราคาที่ดินและสิ่งปลูกสร้างทั้งก่อนและภายหลังการดำเนินโครงการโดยในการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่นำราคาประเมินก่อนการจัดรูปที่ดินมาพิจารณาและกำหนดเนื้อที่ของที่ดินแปลงใหม่ตามสัดส่วนของราคา

3.3.1.4 ปัจจัยที่ทำให้การจัดรูปที่ดินในเยอรมันประสบความสำเร็จ

1. ระบอบการปกครอง ที่ให้อำนาจแก่รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นอย่างมากมายในการดำเนินการจัดรูปที่ดินได้ตามที่ต้องการ โดยไม่ต้องรับฟังข้อคิดเห็นใด ๆ จากประชาชน
2. โครงสร้างทางกฎหมายเอื้ออำนวยเนื่องจาก มีกฎหมายที่ออกมาเพื่อรองรับการจัดรูปที่ดินและทำการปรับปรุงแก้ไขอย่างต่อเนื่อง ยกตัวอย่าง เช่น กฎหมาย เกี่ยวกับการโยกย้ายที่ดิน (Law of Land Transfer) เป็นต้น
3. ความร่วมมือและการยอมรับจากประชาชน รวมถึงความสนใจอย่างแท้จริงของหน่วยงานของรัฐในการที่จะแก้ไขปัญหาทางด้านการพัฒนาพื้นที่ ที่ทำให้การจัดรูปที่ดินสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้แก่เยอรมันได้ เช่น ทำให้การพัฒนาเมืองเป็นไปอย่างมีเป้าหมายและถูกทิศทาง ลดปัญหาด้านต้นทุนการจัดหาบริการสาธารณะให้แก่พื้นที่ใหม่ ๆ

3.3.1.5 ปัญหาและอุปสรรคในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองของประเทศสหพันธ์

สาธารณรัฐเยอรมัน คือ

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับภาระในเกือบทุกขั้นตอนของการจัดรูปที่ดินทำให้ในระยะหลังมีการถ่ายโอนการดำเนินการบางส่วนไปให้บริษัทเอกชนเป็นผู้ดำเนินการมากขึ้น เช่น ในการจัดทำผังองค์การหรือการก่อสร้างบางประเภท เป็นต้น
2. เจ้าของที่ดินในโครงการเลือกที่จะสละที่ดินส่วนหนึ่งเพื่อลดค่าใช้จ่ายที่ต้องชำระในการดำเนินการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแบกรับภาระค่าบริหารจัดการเพื่อจำหน่ายที่ดินเหล่านั้น
3. มีความไม่เหมาะสมในการใช้มาตรการบางอย่างของหน่วยงาน
4. การประเมินราคาที่ดินไม่ตรงตามความเป็นจริง กล่าวคือ การจ่ายเงินชดเชยค่าเวนคืน หรือบังคับซื้อนั้นมักต่ำกว่าความเป็นจริง
5. การเร่งรีบในการดำเนินงาน

3.3.2 ประเทศญี่ปุ่น

3.3.2.1 ความเป็นมาและวิวัฒนาการของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในประเทศญี่ปุ่น การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในประเทศญี่ปุ่นมีชื่อเรียกว่า Kukaku – Seiri มีจุดเริ่มต้นมาจากการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรม โดยได้รับอิทธิพลจากกฎหมายของเยอรมัน โดยในปี ค.ศ. 1872 ได้มีการจัดทำโครงการจัดรูปที่ดินขึ้นเป็นครั้งแรก ต่อมาจึงได้มีการ

ตรากฎหมาย The Law Concerning Land Readjustment ขึ้นใช้บังคับเมื่อปี ค.ศ. 1897 และตรา
กฎหมาย The Agricultural Land Consolidation Law ขึ้นใช้บังคับในปี ค.ศ. 1899 ตามลำดับ

อย่างไรก็ตาม การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองได้ถูกนำมาใช้ภายหลังพื้นที่เกษตร
เป็นเวลาหลายปีโดยประเทศญี่ปุ่นได้ตรากฎหมาย City Planning Law ขึ้นใช้บังคับในปี ค.ศ.
1919 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้นำเทคนิคการจัดรูปที่ดินมาใช้ ต่อมาเมื่อประเทศญี่ปุ่นต้องประสบกับ
ปัญหาแผ่นดินไหวครั้งใหญ่ในภูมิภาค Kanto ในปี ค.ศ. 1923 รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้ออกกฎหมาย
Special City Planning Law ขึ้นใช้บังคับเพื่อจัดรูปที่ดินและปรับปรุงฟื้นฟูเมืองในบริเวณที่เกิด
แผ่นดินไหวภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สองลดลง สภาพบ้านเมืองของประเทศญี่ปุ่นผู้เป็นฝ่าย
แพ้สงครามก็ได้รับความเสียหายอย่างมากจึงมีการนำกฎหมาย Special City Planning Law มาใช้
เป็นเครื่องมือในการฟื้นฟูและพัฒนาเมืองอีกครั้ง

ในปี ค.ศ. 1954 ประเทศญี่ปุ่นได้ตรากฎหมาย Land Readjustment Law ขึ้นใช้
บังคับ โดยแยกเรื่องการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองออกมาเป็นกฎหมายเฉพาะ และในปี ค.ศ. 1968
มีการแก้ไขกฎหมาย City Planning Law อีกครั้งเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศใน
ขณะนั้น

การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองประสบความสำเร็จอย่างมากในประเทศญี่ปุ่น
โครงการจัดรูปที่ดินที่ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วและอยู่ในระหว่างการดำเนินการมากกว่า 11,200
โครงการคิดเป็นพื้นที่มากกว่า 3,800,000 เฮกตาร์ หรือประมาณร้อยละ 30 ของพื้นที่เมือง
ทั้งหมดในประเทศญี่ปุ่น (Rainer Muller – Jokel, 2000.) ให้มีคำกล่าวว่าการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนา
เมืองเป็นแม่บทของการวางผังเมืองในประเทศญี่ปุ่น

3.3.2.2 องค์การที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในประเทศญี่ปุ่น

องค์การสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในประเทศญี่ปุ่น ได้แก่ กลุ่มเอกชน
เจ้าของที่ดิน สมาคมจัดรูปที่ดิน รัฐบาลท้องถิ่นระดับอำเภอและเทศบาล หน่วยงานด้านการบริหาร
และหน่วยงานของรัฐในระดับประเทศ (Yukihisa Tokunaka, 1997.) มีรายละเอียดดังนี้

1. องค์การที่เกิดจากการรวมกลุ่มเจ้าของที่ดิน

เกิดขึ้นจากการที่เจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดินทั้งหมดในบริเวณนั้นมี
ความประสงค์และให้ความยินยอมร่วมกันในการจัดรูปที่ดินและยื่นคำขออนุญาตจัดรูปที่ดิน
พร้อมกับการขอจัดตั้งองค์กรนิติบุคคลผ่านการจดทะเบียนตามกฎหมายจัดรูปที่ดิน โดยดำเนิน
โครงการใดใดขององค์กรต้องผ่านความเห็นชอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยทั่วไปองค์กรจะมี
หน้าที่สำคัญหลายประการ เช่น จัดทำผังโครงการเพื่อเสนอต่อเจ้าของที่ดินและหน่วยราชการที่

เกี่ยวข้อง การจัดสร้างระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการบางอย่าง เป็นต้น โครงการรูปแบบนี้ เจ้าของที่ดินเป็นผู้ริเริ่มและเป็นผู้ดำเนินโครงการเองอีกทั้งต้องอาศัยความยินยอมทั้งหมดของเจ้าของที่ดินทั้งหมด จึงเป็นรูปแบบโครงการที่ดำเนินการน้อยที่สุดในประเทศญี่ปุ่น

2. องค์กรที่ร่วมมือเพื่อการจัดรูปที่ดินหรือสมาคมจัดรูปที่ดิน

สมาชิกขององค์กรนี้ประกอบด้วยเจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดิน ในเขตที่จะทำการจัดรูปที่ดินโดยการจัดตั้งจะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากสมาชิกอย่างน้อย 2 ใน 3 จำนวนสมาชิกองค์กรทั้งหมด และต้องยื่นคำร้องขออนุญาตจัดรูปที่ดินพร้อมกับการขอตั้งองค์กรเช่นเดียวกับการจัดรูปที่ดิน โดยความร่วมมือกันของเจ้าของที่ดิน สมาคมเหล่านี้มีสิทธิพิเศษ และสามารถใช้อำนาจทางมหาชน บางอย่างในขอบเขตที่จำกัดได้ตามกฎหมาย

การดำเนินการของสมาคมในเรื่องสำคัญบางเรื่องจะกระทำต่อเมื่อได้รับความยินยอมอย่างน้อย 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เช่น การกำหนดผังแปลงที่ดินใหม่ สำหรับเรื่องที่มีความสำคัญรองลงมา เช่น การแก้ไขผังโครงการเล็กน้อยสามารถดำเนินการได้หากได้มีเสียงสนับสนุนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ทั้งนี้ หากมีจำนวนเจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดินเป็นจำนวนมาก ก็อาจมีการจัดตั้งตัวแทนเข้ามาเพื่อตัดสินใจแทนในเรื่องทั่วไป นอกจากนี้อาจมีการว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษามาดำเนินโครงการบางส่วนด้วยก็ได้ ร้อยละ 50 ของโครงการจัดรูปที่ดินทั้งหมดในประเทศญี่ปุ่นดำเนินโครงการในรูปแบบนี้

3. หน่วยงานรัฐ

หน่วยงานของรัฐของประเทศญี่ปุ่นบางหน่วยงานก็มีอำนาจดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินได้ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐบาลกลาง องค์กรพัฒนาเมือง (Urban Development Corporation - UDC.) องค์กรเพื่อการพัฒนาในระดับภาคของประเทศญี่ปุ่น (Japan Regional Development Corporation -JRDC.) หรือ องค์กรสาธารณะของท้องถิ่น (Local Public Corporation) หน่วยงานเหล่านี้มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายที่จัดตั้งหรือกฎหมายมหาชนทั่วไป (Local Government Act , Public Corporation Law) มีอำนาจจัดรูปที่ดินได้ในบางกรณีตามที่กฎหมายกำหนดไว้แม้เจ้าของและผู้เช่าที่ดินไม่ยินยอมก็ตาม เช่น ในกรณีที่พื้นที่นั้นมีความจำเป็นต้องจัดรูปที่ดินเพื่อประโยชน์ทางการผังเมือง หรือเมื่อเกิดภัยพิบัติต่าง ๆ เป็นต้น การดำเนินงานจะต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชนที่มาจากการเลือกตั้งของเจ้าของและผู้เช่าที่ดินเป็นจำนวน 2 ใน 3 ของคณะกรรมการทั้งหมด ส่วนที่เหลือเป็นผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์ในการจัดรูปที่ดินจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการจะทำหน้าที่พิจารณาแผนการจัดรูปที่ดินและเรื่องสำคัญอื่น ๆ แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติแล้ว การจัดรูปที่ดินโดยที่เจ้าของและผู้เช่าที่ดินส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยก็เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยากมาก

นอกจากบทบาทในฐานะของผู้ดำเนินโครงการแล้ว หน่วยงานของรัฐบางส่วนยังมีหน้าที่ในฐานะเป็นองค์กรผู้ควบคุมดูแลการจัดรูปที่ดินอีกด้วย โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว หลายประการ เช่น การพิจารณาอนุมัติแผนโครงการในกรณีที่เป็นการจัดรูปที่ดินของเจ้าของที่ดินหรือสมาคมจัดรูปที่ดิน การช่วยเหลือสนับสนุนด้านงบประมาณและการก่อสร้างสาธารณูปโภคและสาธารณูปการบางอย่าง การติดตามตรวจสอบการดำเนินงาน การเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน เป็นต้น

หน่วยงานส่วนกลางของรัฐบาลกลางจะมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการจัดรูปที่ดินในหลายประการ เช่น การติดต่อประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพิจารณาอนุมัติแผนโครงการและให้ความช่วยเหลือด้านงบประมาณ รวมทั้งการก่อสร้างสาธารณูปโภคและสาธารณูปการบางอย่างทั้งในกรณีที่เจ้าของที่ดิน สมาคม หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินโครงการ การเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน การพิจารณาและตัดสินใจโต้แย้งเจ้าของที่ดินกับองค์กรจัดรูปที่ดินโดยมีคณะกรรมการผังเมืองและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานและขนส่ง เป็นผู้พิจารณา เป็นต้น

ตาราง 3.1 แสดงการจัดรูปที่ดินขององค์กรต่าง ๆ ในประเทศญี่ปุ่น

กฎหมายและหน่วยงานที่จัดรูปที่ดิน	โครงการทั้งหมด		โครงการที่แล้วเสร็จ		โครงการที่อยู่ระหว่างดำเนินการ	
	จำนวน	พื้นที่	จำนวน	พื้นที่	จำนวน	พื้นที่
1. โดยกฎหมายผังเมือง	1,183	49,101	1,183	49,101	-	-
2. โดยกฎหมายจัดรูปที่ดิน	10,051	332,935	8,024	257,018	2,057	75,915
2.1 โดยความร่วมมือกันของเจ้าของที่ดิน	1,272	21,496	1,224	20,615	48	880
2.2 โดยสมาคมจัดรูปที่ดิน	5,523	119,214	4,498	91,382	1,025	27,832
2.3 โดยหน่วยงานรัฐ	3,256	192,225	2,302	145,021	984	47,203
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	2,706	131,843	1,851	95,778	885	36,065
- หน่วยงานของรัฐบาลกลาง	321	33,652	318	33,447	3	205
- องค์กรพัฒนาเมือง	193	24,304	122	15,284	71	9,020
- องค์กรเพื่อการพัฒนาในระดับภาค	18	1,648	6	215	12	1,433
- องค์กรสาธารณะของท้องถิ่น	18	778	5	297	13	480
รวม	11,234	382,036	9,207	306,119	2057	75,915

ที่มา : Hideo Matsuda, "Emerging issues for Japanese urban development and prospective role of land readjustment project," Paper presented at the 10 th International seminar on Land Readjustment & Urban Development, Bali, Indonesia, November 2000.

3.3.2.3 ขั้นตอนการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองของประเทศญี่ปุ่น

ระบบการผังเมืองตามกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นประกอบด้วย 3 ส่วน ได้แก่ การใช้ที่ดิน ระบบสาธารณูปโภค และโครงการพัฒนาเมือง โดยโครงการจัดรูปที่ดินถือเป็นส่วนหนึ่งของโครงการพัฒนาเมือง (Tochihiko ito, 2544) การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองมีขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญดังนี้ (Yukihisa Tokunaka, 1997)

1. การวางผังเมือง

เนื่องจากการจัดรูปที่ดินจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับผังเมือง และต้องอยู่ภายใต้กฎหมายผังเมืองที่บังคับใช้ในพื้นที่นั้น ในขั้นต้นจึงต้องมีการวางผังเมืองในพื้นที่นั้นก่อน และโดยปกติแล้วการวางแผนด้านโครงสร้างพื้นฐานจะถูกกำหนดไปพร้อม ๆ กันกับการวางผังเมือง

2. การจัดทำผังโครงการจัดรูปที่ดิน

หน่วยงานที่ทำการจัดรูปที่ดินจะต้องระบุรายละเอียดเกี่ยวกับขอบเขตของพื้นที่ หน่วยงานที่จะดำเนินโครงการ โครงสร้างพื้นฐาน การใช้ประโยชน์ในพื้นที่ และด้านการเงิน และนำผังโครงการนั้นไปเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายจากนั้นต้องมีการประกาศและเปิดรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณชน โดยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถคัดค้านประกาศดังกล่าวได้ภายในเวลาที่กำหนด โดยคณะกรรมการผังเมือง จะทำหน้าที่พิจารณาข้อเรียกร้องดังกล่าว และหากผู้คัดค้านไม่พอใจผลการพิจารณาก็สามารถร้องทุกข์ต่อไปได้อีกตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางปกครอง เพื่อให้หน่วยงานระดับสูงของรัฐรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการก่อสร้างตลอดจนการร้องต่อศาลให้ดำเนินการตามกฎหมาย

3. การจัดรูปแปลงที่ดินใหม่

การจัดรูปแปลงที่ดินใหม่จะต้องมีการสำรวจขนาดและสภาพของดินรวมทั้งประเมินราคาที่ดินและสิ่งปลูกสร้างก่อนดำเนินโครงการ เพื่อใช้เป็นฐานในการคำนวณขนาดแปลงที่ดินใหม่ ที่ดินแต่ละรายได้รับคืนภายหลังการจัดรูปและนำไปกำหนดเป็นแผนผังรูปแบบแปลงที่ดินใหม่เพื่อเสนอต่อเจ้าของที่ดินต่อไป

4. การออกแบบผังการจัดรูปที่ดินชั่วคราว

ขั้นต่อมาคือการนำขนาดและรูปแบบแปลงที่ดินใหม่ที่ได้มาไปกำหนดไว้ในผังการจัดรูปที่ดินชั่วคราว ซึ่งจะกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับแผนผัง ขนาด ที่ตั้งของที่ดินแต่ละแปลง โครงสร้างพื้นฐานและส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนรวมข้อห้ามการใช้ที่ดินตามเวลาและเงื่อนไขที่กำหนด จากนั้นจึงนำแบบผังนี้เสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาและแจ้งไปยังผู้ถือกรรมสิทธิ์และผู้เช่าที่ดินต่อไป

การจัดรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่นจะใช้ระบบ “การกำหนดแปลงที่ดินใหม่” หรือ “replotting system” ซึ่งเป็นวิธีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเมืองโดยการแบ่งแปลงที่ดินใหม่ภายหลังการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และดำเนินการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่แล้ว และถือว่าในขณะดำเนินการเจ้าของที่ดินยังคงกรรมสิทธิ์ถือครองอยู่ จุดนี้ต่างจาก “ระบบการรวมแปลงที่ดิน” หรือ “pooling system” ซึ่งจะต้องมีการรวมที่ดินของเจ้าของที่ดินเป็นแปลงเดียวกันก่อนและเมื่อดำเนินการเสร็จแล้วจึงแบ่งแปลงที่ดินใหม่

5. การก่อสร้างและการย้ายที่อยู่ใหม่

เมื่อผังโครงการผ่านความเห็นชอบจากหน่วยงานและประชาชนที่เกี่ยวข้องแล้ว หน่วยงานที่ทำการจัดรูปที่ดินจะเริ่มดำเนินการก่อสร้างและพัฒนาพื้นที่ไปตามแผนงานและรูปแบบผังโครงการ ระหว่างดำเนินการเจ้าของที่ดินบางส่วนอาจต้องย้ายที่อยู่ชั่วคราว โดยจะได้รับเงินค่าใช้จ่ายในการย้ายที่อยู่ แต่หากเจ้าของที่ดินไม่ยินยอมให้ย้าย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อให้แผนการก่อสร้างสำเร็จลุล่วง

6. การบังคับใช้ผังจัดรูปที่ดิน

เมื่อการก่อสร้างการเสร็จสิ้นขั้นตอนสุดท้าย คือ การกำหนดและประกาศผังจัดรูปแปลงที่ดินอีกครั้ง เนื่องจากในระหว่างดำเนินการอาจมีการเปลี่ยนหรือมีข้อแตกต่างไปจากผังโครงการเดิมบ้าง ทั้งนี้สิทธิของเจ้าของที่ดินเดิมจะถูกย้ายและเปลี่ยนแปลงไปตามรูปแปลงที่ดินใหม่ โดยมีการออกโฉนดที่ดินใหม่ให้แก่เจ้าของที่ดินแต่ละรายพร้อมกับชำระมูลค่าเพิ่ม – ลด ของที่ดินและโอนที่ไปปรับกรรมสิทธิ์ในที่ดินใหม่ โดยการโอนที่ดินคืนจะไม่เสียภาษีในการโอนที่ดินอีก เนื่องจากถือว่าสิทธิในความเป็นเจ้าของที่ดินยังคงอยู่เช่นเดิม จึงไม่ถือเป็นการโอนที่ดินให้แก่กัน แม้ว่าแล้วที่ดินที่ได้รับจะไม่ใช่ที่ดินในบริเวณเดิมก็ตาม

3.3.2.4 ปัจจัยที่ทำให้การจัดรูปที่ดินในญี่ปุ่นประสบความสำเร็จ

1. โครงสร้างทางกฎหมาย ที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับสภาพและสถานการณ์ของประเทศในแต่ละช่วงเวลา อีกทั้งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นจากพื้นฐานประสบการณ์ในอดีต (Yukihisa Tokunaka, 1997.) ในญี่ปุ่นมีพระราชบัญญัติที่ให้แนวทางเพื่อการพัฒนาที่ดิน ถึง 27 ฉบับ โดยกฎหมายที่ถือว่าเป็นแม่บทเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน คือ Tokyo City Word Improvement Ordinance 1888 หลังจากนั้นมีการแก้ไขเพิ่มเติมและออกกฎหมายผังเมืองมาบังคับใช้ คือ พระราชบัญญัติผังเมือง ปี 1919 (City Planning Act, 1979) ภายใต้กฎหมายผังเมืองนี้ ได้มีการออกกฎหมายปลีกย่อยที่ควบคุมการใช้ที่ดินและอาคาร เช่น กฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายพื้นที่เกษตรกรรม , กฎหมายควบคุมการใช้ที่ดินเพื่อจัดทำสวนสาธารณะ ฯลฯ จนกระทั่งปี 1954 ได้มีการออกกฎหมายการจัดรูปที่ดิน (Kukaku-Seiri) คือ ซึ่งกฎหมายนี้ได้มีการแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริง และเป็นที่ยอมรับของชุมชนให้มากที่สุด

2. ระบบความยุติธรรม และความเท่าเทียมกัน ของการประเมินมูลค่าที่ดิน ทั้งก่อนและหลังโครงการจัดรูปที่ดิน ทั้งนี้โดยการพิจารณาจากสภาพเงื่อนไขในปัจจุบันเป็นเกณฑ์
3. การสนับสนุนจากหน่วยงานรัฐบาล ที่สนับสนุนทั้งในด้านการเงินการช่วยเหลือและให้คำแนะนำแก่เอกชน สมาคมการจัดรูปที่ดิน หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
4. ระบบกฎหมาย ระบบการประเมินมูลค่าที่ดินได้รับการยอมรับจากชุมชนต่างๆ เพราะชุมชนเหล่านั้นพอใจและมั่นใจว่าโครงการจัดรูปที่ดินให้ผลประโยชน์แก่พวกเขา
5. การให้เงินช่วยเหลือสนับสนุนของรัฐจากส่วนกลาง รวมทั้งการจัดสรรเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ

3.3.2.5 ปัญหาและอุปสรรคในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองของประเทศญี่ปุ่น

การดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินของประเทศญี่ปุ่นก็ยังคงประสบกับปัญหาหลายประการ คือ (Bijayanand Misra , 2535: 40.)

1. แม้จะมีโครงการทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพปฏิบัติงานควบคุมการใช้ที่ดิน โดยหน่วยงานต่าง ๆ ยังมีข้อบกพร่อง
2. เจ้าของที่ดินที่ร่ำรวยมักใช้อิทธิพลบีบบังคับเจ้าหน้าที่ของรัฐทำการย้ายที่ดินแปลงใหม่ให้ได้ตำแหน่งที่ดีที่สุด
3. กระบวนการจัดรูปที่ดินของญี่ปุ่นไม่ได้กำหนดให้เจ้าของที่ดินก่อสร้างอาคารลงในพื้นที่ที่ได้รับการพัฒนาแล้ว ผู้ที่ไม่ได้อาศัยอยู่บนพื้นที่นั้นก็จะไม่กระตือรือร้นที่จะปลูกสร้างอาคารหรือขายแปลงที่ดินสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่สร้างไว้จึงไม่ได้ถูกใช้งานและเสื่อมสภาพโดยเปล่าประโยชน์
4. ขาดมาตรฐานในการกำหนดขนาดของแปลงที่ดินที่ใหญ่ที่สุด และไม่สามารถควบคุมการเก็งกำไรจากที่ดิน

3.3.3 สาธารณรัฐจีนไต้หวัน

3.3.3.1 ความเป็นมาและวิวัฒนาการของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในสาธารณรัฐจีนไต้หวัน

การจัดรูปที่ดินในสาธารณรัฐจีนไต้หวันได้รับอิทธิพลโดยตรงจากญี่ปุ่น ในซึ่งได้เข้าครอบครองไต้หวันช่วงสงคราม (ทัศนะ ลิงห์ศิลารักษ์, 2541.) ดังนั้นการจัดรูปที่ดินของสาธารณรัฐจีนไต้หวันจึงเกิดขึ้นครั้งแรกเพื่อเกษตรกรรม เป็นการดำเนินงานขั้นตอนต่อเนื่องจากโครงการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ไถคราด ซึ่งถือเป็นหนึ่งในโครงการปฏิรูปที่ดิน รัฐบาลจีน

คณะชาตินำมาใช้เพื่อปรับปรุงและยกฐานะความเป็นอยู่ของเกษตรกรให้สูงขึ้น โดยมีเป้าหมายเพื่อป้องกันภัยจากลัทธิคอมมิวนิสต์ในสมัยนั้น การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกิดขึ้นครั้งแรก ณ เมืองเกาซง (Kaohsiung City) ปี ค.ศ.1985 และ เมืองชังหัว (Changhua) และเมืองไทจง (Taichung) เมื่อปี ค.ศ. 1959 โดยมีหลักการที่สำคัญคือ การรวมพื้นที่เกษตรกรรมหลายแปลงให้เป็นที่ดินแปลงใหญ่แปลงเดียว แล้วจึงจัดสรรพื้นที่ให้เจ้าของที่ดินเดิมได้รับที่ดินคืนในสัดส่วนตามมูลค่าที่ดิน โดยรัฐและเจ้าของที่ดินจะรับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมดร่วมกัน (กอบแก้ว พลเจริญ, 2533 : 16.)

สำหรับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เมืองในสาธารณรัฐจีนไต้หวันหรือ Urban Land Consolidation ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการเร่งให้เกิดการพัฒนาพื้นที่เมืองซึ่งเหมาะแก่การอยู่อาศัยและใช้ดินอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับผังเมือง รวมถึงช่วยประหยัดงบประมาณในการจัดสร้างระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ปี ค.ศ.1996 สาธารณรัฐจีนไต้หวันมีพื้นที่ในโครงการจัดรูปที่ดินที่ดำเนินการแล้วเสร็จและอยู่ระหว่างการดำเนินการรวมทั้งสิ้น 13,630 เฮกตาร์ แบ่งเป็นโครงการที่ดำเนินการโดยรัฐจำนวน 9,582 เฮกตาร์ โดยเจ้าของที่ดิน 943 เฮกตาร์ อยู่ระหว่างการดำเนินการโดยรัฐ 2,088 เฮกตาร์ และโดยเจ้าของที่ดินจำนวน 1,017 เฮกตาร์ หรืออาจกล่าวได้ว่ามีการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองเฉลี่ยปีละ 341 เฮกตาร์

ปัจจุบันการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในสาธารณรัฐจีนไต้หวันดำเนินการภายใต้กฎหมายและมาตรการหลายฉบับ อาทิเช่น กฎหมายว่าด้วยความเสมอภาคในที่ดิน มาตรการบังคับใช้สำหรับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง และมาตรการสนับสนุนเจ้าของที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง (Per C.R. Hsieh November 1997.) รวมไปถึงกฎหมายที่ดิน และกฎหมายผังเมือง เป็นต้น

3.3.3.2 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในสาธารณรัฐจีนไต้หวัน

องค์กรสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองของสาธารณรัฐจีนไต้หวัน ได้แก่

1. องค์กรของรัฐบาลกลางที่ดูแลรับผิดชอบและดำเนินการจัดรูปที่ดินทั้งในระดับประเทศและในระดับจังหวัด โดยมีการตั้งคณะกรรมการจัดรูปที่ดิน ซึ่งเป็นผู้แทนที่มาจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น หน่วยงานด้านการเงินคลังของรัฐ หน่วยงานเกี่ยวกับการจัดการที่ดินของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้เชี่ยวชาญการจัดรูปที่ดิน เป็นต้น คณะกรรมการมีหน้าที่ตรวจสอบขอบเขต แผนผัง และแผนการพัฒนาพื้นที่ รวมทั้งเป็นตัวกลางในการระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดิน เป็นต้น

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแลรับผิดชอบและดำเนินการจัดรูปที่ดิน องค์กรเหล่านี้มีหน้าที่ใน 2 ส่วน ที่สำคัญคือ หน้าที่ในการควบคุมดูแลการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง ในกรณีที่เป็นการจัดรูปที่ดินโดยเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ และโดยองค์กรสมาคมของเจ้าของที่ดิน นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการจัดรูปที่ดินได้ในกรณีที่ต้องมีการจัดรูปที่ดิน โดยรัฐ
3. องค์กรที่เกิดจากการรวมตัวกันของเจ้าของที่ดินเพื่อดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน โดยดำเนินการได้ทั้งในรูปแบบสมาคมและไม่ใช่สมาคม

3.3.3.3 รูปแบบ ขั้นตอนการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองของสาธารณรัฐจีนไต้หวัน

ในปัจจุบันการดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในสาธารณรัฐจีนไต้หวันแบ่งได้เป็น 3 ประเภท ตาม Equalization of Land Right Act ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการจัดรูปแบบที่ดิน

1. การจัดรูปที่ดินโดยรัฐ

การจัดรูปที่ดินประเภทนี้หน่วยงานรัฐสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากเจ้าของที่ดินก่อนในบางกรณี เช่น เพื่อป้องกันสาธารณภัย การสาธารณสุข การขนส่งสาธารณะ หรือเพื่อการพัฒนาชุมชนใหม่ในพื้นที่เมือง เป็นต้น โดยขั้นตอนเริ่มจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าวจัดทำแผนการจัดรูปที่ดินและขออนุญาตจากหน่วยงานระดับสูงของรัฐ จากนั้นจึงนำแผนดังกล่าวมาแสดงต่อสาธารณชนเป็นเวลา 30 วัน โดยหากมีเจ้าของที่ดินในพื้นที่โครงการจำนวนเกินกว่าครึ่งหนึ่งและมีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าครึ่งหนึ่งคัดค้านโครงการ รัฐบาลก็จะต้องนำโครงการนั้นมาพิจารณาทบทวนใหม่อีกครั้ง อย่างไรก็ตาม แม้รัฐจะมีอำนาจดำเนินโครงการต่อไปได้ แต่ในทางปฏิบัติโครงการที่มีเสียงคัดค้านเกินครึ่งหนึ่งมักจะถูกละทิ้งไป

2. การจัดรูปที่ดินโดยเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่

การจัดรูปที่ดินประเภทนี้สามารถดำเนินการได้โดยเจ้าของที่ดินจำนวนเกินกว่าครึ่งหนึ่งและมีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าครึ่งหนึ่งยื่นคำขอต่อหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่ดำเนินการจัดรูปที่ดินได้ และเมื่อได้รับการอนุมัติจัดตั้งแล้ว องค์กรนี้จะมีสิทธิพิเศษต่าง ๆ ในการจัดรูปที่ดินในโครงการนั้น โดยภาครัฐไม่ต้องดำเนินการอะไรมากนัก

3. การจัดรูปที่ดินโดยองค์กรสมาคมของเจ้าของที่ดิน

เจ้าของที่ดินจำนวนเกินกว่าครึ่งหนึ่งและเป็นเจ้าของมีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าครึ่งหนึ่ง สามารถรวมตัวกันและขออนุญาตจัดตั้งเป็นสมาคมเพื่อดำเนินการจัดรูปที่ดิน โดยรัฐจะให้สิทธิพิเศษและการสนับสนุนบางอย่างแก่สมาคม เช่น ยกเว้นค่าธรรมเนียมในการรังวัด หรือออกโฉนดที่ดินใหม่ ให้การสนับสนุนเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินมาจัดทำโครงการ ให้สิทธิพิเศษ

เกี่ยวกับการก่อสร้างบางอย่าง เป็นต้น ทั้งนี้ รัฐบาลจะเป็นเพียงผู้ควบคุมดูแลการดำเนินการของสมาคม ในกิจการบางอย่างที่เห็นว่าสำคัญเท่านั้น

การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในสาธารณรัฐจีนไต้หวันมี ขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญดังนี้

1) คัดเลือกพื้นที่จัดทำโครงการและเสนอขอความเห็นชอบจาก หน่วยงานระดับสูงที่เกี่ยวข้อง

2) จัดทำผังโครงการเพื่อสนองต่อหน่วยงานระดับสูงที่เกี่ยวข้องและประกาศต่อสาธารณะ โดยต้องมีเนื้อหาตามที่กำหนดไว้ เช่น ขอบเขตของพื้นที่โครงการ พื้นที่ของเอกชนและของรัฐ เจ้าของที่ดิน รายละเอียดของสาธารณูปโภคและพื้นที่ที่ใช้ปลูกสร้าง อัตราส่วนเฉลี่ยภาระของเจ้าของที่ดิน แผนการเงิน แหล่งทุนและการผ่อนชำระ เป็นต้น

3) การสำรวจพื้นที่และประเมินราคาที่ดินในโครงการ โดยต้อง ตรวจสอบขอบเขต สภาพพื้นที่และการใช้ประโยชน์ในพื้นที่โครงการให้ชัดเจน จากนั้นจึงประเมินราคาที่ดินทั้งก่อนและหลังการพัฒนาพื้นที่ โดยคำนึงถึงทำเลที่ตั้ง ระบบการคมนาคม การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ฯลฯ

4) การก่อสร้างและดำเนินการตามแผนงาน เช่น การก่อสร้าง ถนน การย้ายสิ่งปลูกสร้าง การก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การจัดทำสวนสาธารณะ เป็นต้น

5) การจัดรูปและกำหนดแปลงที่ดินใหม่ และนำเสนอต่อ เจ้าของที่ดินและต่อสาธารณะเป็นเวลา 30 วัน โดยเจ้าของที่ดินสามารถคัดค้านการกำหนดแปลงที่ดินดังกล่าวได้

3.3.3.4 ปัจจัยที่ทำให้การจัดรูปที่ดินในประเทศไต้หวันประสบความสำเร็จ คือ โครงสร้างทางกฎหมาย กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน กฎหมายเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดิน ตลอดจนกฎหมายการผังเมือง ล้วนแล้วแต่ให้อำนาจแก่ฝ่ายรัฐบาลในการที่จะดำเนินการจัดรูปที่ดิน ได้โดยไม่ต้องรับฟังข้อคิดเห็นจากประชาชน

3.3.3.5 ปัญหาและอุปสรรคในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองของสาธารณรัฐจีนไต้หวัน

1. เนื่องจากผังเมืองในสาธารณรัฐจีนไต้หวันเป็นผังเมืองที่เก่าและมิได้ปรับปรุงให้สอดคล้องกับความเจริญของบ้านเมืองในปัจจุบัน ทำให้การจัดรูปที่ดินต้องถูกบังคับให้ เป็นไปตามผังเมืองที่ล้าสมัยนั้น ส่งผลให้การพัฒนาเมืองไม่ดีเท่าที่ควร

2. ที่ดินที่ผ่านการจัดรูปมีราคาสูงขึ้น ส่งผลให้ภาษีที่เรียกเก็บจากเจ้าของที่ดินสูงขึ้น ประชาชนจึงไม่นิยมเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดิน
3. เนื่องจากการจัดรูปที่ดินในสาธารณรัฐจีนได้หวั่น มีข้อกำหนดเกี่ยวกับมาตรฐานขั้นต่ำบางอย่างเอาไว้ เช่น ต้องมีโรงเรียนประถมและมัธยม ทำให้เจ้าของที่ดินต้องเสียสละที่ดินเพิ่มขึ้น ในขณะที่ระบบสาธารณูปโภคหรือสิ่งสาธารณประโยชน์นั้นอาจมิได้มีขึ้นเพื่อประโยชน์ของคนในชุมชนนั้น ๆ แต่เพียงกลุ่มเดียว
4. การจัดแปลงที่ดินใหม่โดยการประเมินราคาที่ดินให้มีความเสมอภาคกันระหว่างเจ้าของที่ดินแต่ละรายนั้นเป็นเรื่องที่ทำได้ยากในทางปฏิบัติ
5. เกิดความยุ่งยากจากการนำที่ดินตามผังเมืองเก่าซึ่งมีผู้อยู่อาศัยคับคั่งมาจัดรูปใหม่ภายหลัง
6. เจ้าของที่ดินต้องเสียผลประโยชน์ไปจำนวนมากจากการต้องเสียสละที่ดินของตนประมาณ 45 % เพื่อใช้ในการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ รวมถึงเพื่อนำไปขายเป็นเงินทุนในการจัดรูปที่ดิน
7. นโยบายรัฐในการจัดรูปที่ดินที่แตกต่างกันก็อาจส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของโครงการจัดรูปที่ดินโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อดำเนินการผ่านหน่วยงานรัฐ
8. ความผิดพลาดในการประสานงานกันของหน่วยงานที่ร่วมกันพิจารณาและการดำเนินงานจัดรูปที่ดินอาจเพิ่มอุปสรรคและส่งผลให้ดำเนินงานล่าช้า
9. การประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ไม่ประสบความสำเร็จมากนัก ทำให้ประชาชนบางกลุ่มที่ขาดความรู้ความเข้าใจ ไม่ให้ความร่วมมือและต่อต้านโครงการจัดรูปที่ดิน
10. ขาดเงินลงทุนในโครงการ เนื่องจากเงินที่จะได้กลับมาส่วนใหญ่มาจากการขายที่ดินบางส่วนในโครงการซึ่งต้องรอให้จัดการรูปที่ดินเสร็จสิ้นไปบางส่วนแล้ว เงินลงทุนส่วนใหญ่ในช่วงแรกจึงต้องมาจากแหล่งเงินกู้ต่าง ๆ ซึ่งก่อภาระด้านดอกเบี้ยตามมาก
11. เกิดอุปสรรคบางประการทำให้ไม่สามารถขายที่ดินบางส่วนที่เคยสงวนไปทำประโยชน์ เช่น เกิดภาวะชบเซาของตลาดอสังหาริมทรัพย์ หรืออยู่ในทำเลที่ไม่ดีเป็นต้น นอกจากนี้ที่ดินบางส่วนก็ไม่ได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ (Shen Li – Jane, 1986: 36-37).

3.3.4 ประเทศออสเตรเลีย

3.3.4.1 ความเป็นมาและวิวัฒนาการของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในประเทศออสเตรเลีย

การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองหรือ Land Pooling เป็นการพัฒนาเมืองรูปแบบหนึ่งที่ใช้กันอยู่ในออสเตรเลียตะวันตก แนวคิดดังกล่าวถูกนำมาใช้เป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติผังเมือง ค.ศ. 1928 แต่การดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินกลับเพิ่งเริ่มต้นขึ้นจริงครั้งแรกในปี ค.ศ. 1951 ณ เขตการปกครอง Belmont ในเมือง Perth ซึ่งเป็นการพัฒนาพื้นที่ที่ไม่มีระบบโครงสร้างพื้นฐานจำนวน 9 เฮกเตอร์ ให้เป็นพื้นที่สำหรับการพักอาศัยจำนวน 99 หลังคาเรือน มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ (Ray w. Archer, 1982: 36) จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1976 ได้มีการนำแนวคิดดังกล่าวมาบัญญัติเพิ่มเติมในข้อบังคับผังเมือง

การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในประเทศออสเตรเลียอาจดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเอกชนก็ได้ ส่วนมากแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดรูปที่ดินในกรณีที่พื้นที่นั้นมีปัญหา เช่น แผนการจัดสรรที่ดินแบบเดิมไม่สามารถใช้ได้แล้ว หรือเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำท่วมขังซึ่งต้องการระบบระบายน้ำเป็นพิเศษ หรือเป็นการพัฒนาพื้นที่ขนาดเล็กซึ่งถูกปิดกั้นจากโครงการพัฒนาพื้นที่ขนาดใหญ่ เป็นต้น (William A. Doebele, 1982 :12)

ทั้งนี้ การจัดรูปที่ดินในออสเตรเลียส่วนใหญ่จะเป็นการพัฒนาที่ดินขนาดเล็กซึ่งอยู่ในเขตพาณิชย์กรรมหรืออุตสาหกรรมมากกว่าเขตที่พักอาศัยจึงทำให้เจ้าของที่ดินต้องการเข้าร่วมโครงการได้ง่ายกว่า

3.3.4.2 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในประเทศออสเตรเลีย

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในออสเตรเลียตะวันตกจะมีการกระจายอำนาจทางปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในแต่ละท้องถิ่นจะมีคณะรัฐบาลท้องถิ่นประมาณ 10 - 12 คน ซึ่งได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนในท้องถิ่น (Colin R Evans, 2000.) องค์กรเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสร้างและดูแลระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่าง ๆ กำหนดเขตพื้นที่ในการประกอบกิจการ รวมทั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองด้วย

2. คณะกรรมการผังเมือง

คณะกรรมการผังเมืองเป็นหน่วยงานที่ควบคุมดูแลการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่รับพิจารณาอนุมัติผังโครงการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบคำร้องเรียนต่างๆจากเจ้าของที่ดิน จากนั้นจะส่งเรื่องพิจารณาและความคิดเห็นไปยังรัฐมนตรีเพื่อสั่งการต่อไป

3. กระทรวงการผังเมือง

ประเทศออสเตรเลียแบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็นมลรัฐซึ่งมีรัฐบาลระดับมลรัฐปกครองกันเอง โดยในส่วนของมลรัฐออสเตรเลียตะวันตกนั้นจะมีกระทรวงด้านการผังเมืองเป็นหน่วยงานที่ดูแลด้านการวางผังเมืองเป็นหัวหน้าหน่วยราชการมีหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ของกระทรวงและอนุมัติโครงการสำคัญต่าง ๆ รวมทั้งโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง

4. เจ้าของที่ดินและบริษัทเอกชน

เจ้าของที่ดินอาจรวมตัวกันเพื่อจัดรูปที่ดินได้ในรูปแบบ Private Land Pooling โดยว่าจ้างบริษัทเอกชนเข้ามาเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งการจัดรูปที่ดินในรูปแบบนี้ส่วนมากจะเกิดขึ้นในกรณีพื้นที่โครงการไม่มากนัก เนื่องจากต้องอาศัยความยินยอมของเจ้าของที่ดินทุกรายการในการดำเนินโครงการ

3.3.4.3 ขั้นตอนการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองของประเทศออสเตรเลีย

การดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศออสเตรียมีขั้นตอนการดำเนินการคือ

1. การจัดทำผังโครงการ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้จัดทำแผนผังและขั้นตอนการดำเนินโครงการที่สอดคล้องกับข้อกำหนดทางผังเมือง เพื่อนำเสนอต่อรัฐมนตรี โดยสาระสำคัญที่ต้องระบุไว้ในแผนมีหลายประการ เช่น แผนที่แสดงสภาพพื้นที่ในบริเวณโครงการ การถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน วัตถุประสงค์และรายละเอียดขั้นตอนในการดำเนินโครงการ จำนวนพื้นที่ซึ่งเจ้าของที่ดินจะได้รับคืน เป็นต้น ในระหว่างการจัดทำผังโครงการ องค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องนำรายละเอียดโครงการมาเผยแพร่ต่อเจ้าของที่ดินและสาธารณชน เพื่อรับฟังความคิดเห็น โดยเจ้าของที่ดินสามารถจัดทำเอกสารรายละเอียดด้านราคา และผลประโยชน์ที่ต้องการได้รับเสนอต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ (William A. Doebele, 1982 : 11-12)นอกจากนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องแจ้งถึงความก้าวหน้าในการจัดทำผังโครงการให้เจ้าของที่ดินทราบเป็นระยะ ๆ อีกด้วย

การจัดทำผังโครงการจะมีการประเมินราคาที่ดินทั้งหมดในคราวเดียว โดยคำนวณราคาปัจจุบันร่วมกับราคาคาดการณ์ภายหลังจัดรูป เพื่อนำมากำหนดการจัดสรรแปลงที่ดินใหม่ หากเจ้าของที่ดินไม่พอใจในราคาประเมินที่ดินหรือขนาดของที่ดินใหม่ที่จะได้รับก็สามารถอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่หรือสืบเนื่องถึงการอุทธรณ์ต่ออนุญาโตตุลาการซึ่งถูกแต่งตั้งขึ้นมา

กรณีที่เขาของที่ดินไม่เห็นด้วยกับการดำเนินโครงการ ก็สามารถขายที่ดินให้บุคคลเองหรือเรียกค่าตอบแทนจากการที่โครงการได้ขายที่ดินดังกล่าวหลังจากการจัดรูปที่ดินเสร็จสิ้นแล้ว

2. ขอความเห็นชอบในการดำเนินโครงการ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องนำผังโครงการไปประกาศต่อสาธารณะนำเสนอต่อคณะกรรมการผังเมืองและรัฐมนตรีด้านการผังเมือง โดยเจ้าของที่ดินที่ไม่เห็นด้วยกับโครงการก็สามารถยื่นคำคัดค้านโครงการต่อคณะกรรมการผังเมืองได้ ซึ่งจะพิจารณาข้อคัดค้านและเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณาอนุมัติโครงการต่อไป และหากรัฐมนตรีอนุมัติให้ดำเนินโครงการในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็จะมีผลผูกพันตามกฎหมาย

3. ดำเนินการจัดรูปที่ดิน

เมื่อได้รับการอนุมัติแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้าดำเนินการและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การจัดรูปที่ดินในประเทศออสเตรเลียจะใช้ระบบการรวมที่ดินให้เป็นแปลงเดียว โดยมีรัฐมนตรีการโยธาสาธารณะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ไว้ชั่วคราวโดยเงินทุนที่ใช้ในการดำเนินการจะมาจากเงินกู้ของธนาคารพาณิชย์

4. ส่งมอบที่ดินคืนแก่เจ้าของที่ดินและจำหน่ายที่ดินซึ่งกันไว้จัดหาประโยชน์

ภายหลังการก่อสร้างเสร็จสิ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะทำการส่งมอบที่ดินคืนแก่เจ้าของที่ดินเดิมตามส่วนที่ได้กำหนดไว้ และส่งมอบระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และสวนสาธารณะต่าง ๆ ให้แก่หน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำเงินที่ได้มาชำระคืนค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการต่อธนาคาร และหากมีเงินเหลืออยู่ก็จะนำมาเฉลี่ยคืนแก่เจ้าของที่ดินทุกราย

สำหรับกรณีที่เป็นการจัดรูปที่ดินโดยเอกชนนั้นก็ยังมีลักษณะขั้นตอนคล้ายกับการจัดรูปที่ดินโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยบริษัทเอกชนจะเป็นผู้รับโอนที่ดินทั้งหมดไว้ในโฉนดที่ดินเดียวกัน และนำไปวางเป็นหลักประกันต่อธนาคารเพื่อกู้ยืมเงินมาใช้ดำเนินโครงการ (Colin R.Evans , 1997)

3.3.4.4 ปัจจัยที่ทำให้ประสบผลสำเร็จ ปัญหาและอุปสรรคในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองของประเทศออสเตรเลีย

การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองของประเทศออสเตรเลียประสบความสำเร็จเนื่องจากปัจจัยหลายประการ ได้แก่ ความพร้อมของภาครัฐในการให้การสนับสนุนหลาย ๆ ด้าน ตั้งแต่การแสดงผลผังโครงการ กฎและระเบียบต่าง ๆ เพื่อสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชน มีการปรึกษารื้อกับเจ้าของที่ดินเพื่อรับฟังความคิดเห็นและชี้แจงข้อมูลความก้าวหน้า

ของโครงการอย่างต่อเนื่องทำให้ประชาชนเข้าใจและเต็มใจเข้าร่วมโครงการ นอกจากนี้ยังมีการจัดการเรื่องงบประมาณได้อย่างรัดกุมและยุติธรรม ตลอดจนมีการใช้เทคนิคต่าง ๆ ในการบังคับซื้อที่ดินเพื่อการรวบรวมที่ดินที่กระจัดกระจายกันให้เป็นผืนเดียว แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีปัญหาอีกบางประการในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองของประเทศออสเตรเลียคือ

1. การคิดต้นทุนค่าใช้จ่ายและนโยบายทางด้านราคายังไม่รัดกุมพอ
2. โครงการส่วนมากเป็นโครงการขนาดเล็กทำให้ไม่ได้รับประโยชน์มากนัก
3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศออสเตรเลียไม่มีความเข้มแข็งมากนักและมีอำนาจจำกัดอยู่ในพื้นที่ส่วนของตน และหน่วยงานของรัฐบาลมลรัฐก็ไม่ให้การส่งเสริมในเรื่องนี้เท่าที่ควร

ยิ่งไปกว่านั้น หน่วยงานภาครัฐยังไม่มีความรู้อย่างถูกต้องและแพร่หลายในเรื่องการจัดรูปที่ดิน เนื่องจากยังไม่มีตำราหรือบทความทางวิชาการในด้านนี้มากนัก หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งผู้มีวิชาชีพในการผังเมืองยังมีความเข้าใจผิดว่าการจัดรูปที่ดินคือการวางผังเมืองหรือเข้าใจว่าเป็นการปรับปรุงพื้นที่เมืองซึ่งเคยได้รับการพัฒนามาแล้ว ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสี่ยงต่อการผิดพลาดในการบริหารจัดการโครงการ และถูกคัดค้านจากเจ้าของที่ดินมากยิ่งขึ้น (Ray w. Archer, 1982 :39-39)

3.3.5 ประเทศเกาหลี

3.3.5.1 ความเป็นมาของการจัดรูปที่ดินในเกาหลี

การจัดรูปที่ดินถูกนำมาใช้ในเกาหลีภายใต้การครอบครองจากญี่ปุ่นช่วงปี ค.ศ. 1905-1945 ก่อนที่สงครามโลกครั้งที่สองจะสิ้นสุด และภายหลังสงครามเกาหลีช่วง ค.ศ. 1950-1953 เมืองหลวงเซอูลได้ถูกทำลายลง การจัดรูปที่ดินจึงถูกนำมาใช้ในโครงการเล็ก ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจะสร้างถนนให้กว้างขึ้น และให้ศูนย์กลางของเมืองได้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ และในช่วงปี 1960 เมืองต่างๆ ในเกาหลีมีการพัฒนาอย่างมาก มีการก่อสร้างถนนสายใหญ่ และมีการขยายโครงข่ายบริการสาธารณะของเมือง (Jin Kim, Chan Hnang และ A. Doebele, :19.)

ต่อมาในช่วงปี 1968-1978 ระบบเศรษฐกิจของเกาหลีขยายตัว มีการอพยพเข้าสู่เมืองเป็นอันมาก การวางผังเมืองจึงถูกจัดทำขึ้นและพบว่าพื้นที่ที่ใช้เพื่อการทำการจัดรูปที่ดินมีขนาดเนื้อที่ใหญ่ขึ้นกว่าเดิมทำให้ใช้เวลาดำเนินการนานขึ้น อีกทั้งพื้นที่ใกล้ทางด่วน ถูกจัดรูปใหม่ให้มีความเชื่อมโยงกับการก่อสร้าง นอกจากนี้รัฐบาลยังดำเนินการลดอัตราภาษีที่ดินลง ด้วยวิธีการที่ได้รับการยอมรับจากเจ้าของที่ดิน

3.3.5.2 องค์กรที่รับผิดชอบ ลักษณะสำคัญและระยะเวลาในการดำเนินการ

องค์กรที่รับผิดชอบ ตามกฎหมายโครงการจัดรูปที่ดินในเกาหลี มี 4 ประเภท คือ (1) กระทรวงโยธาธิการ (Ministry of Construction) โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการใหม่ ๆ (2) เทศบาล (3) หน่วยงานของรัฐบาลในระดับประเทศ เช่น การเคหะแห่งชาติ การนิคมอุตสาหกรรม และ (4) สมาคมเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีสมาชิกประมาณ 1,200 คน

เกาหลีจะใช้ระยะเวลาในการจัดรูปที่ดินส่วนใหญ่มากกว่า 10 ปีขึ้นไป และเกือบทั้งหมดเป็นโครงการขนาดใหญ่มีระบบการเงินเป็นของตนเอง ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การจัดรูปที่ดินในเกาหลีนั้นรัฐบาลจะให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เจ้าของที่ดินที่อยู่นอกโครงการด้วย ซึ่งจะมีผลทำให้ปริมาณของที่ดินที่เป็นที่ดินที่สงวนไว้เพื่อขาย (Reserve Land) ลดลง

3.3.5.3 ปัจจัยที่ทำให้การจัดรูปที่ดินในเกาหลีประสบความสำเร็จและปัญหาในการจัดรูปที่ดิน

เนื่องจากพื้นที่ที่ใช้ทำการจัดรูปที่ดินในเกาหลีส่วนมากจะทำในบริเวณพื้นที่เมืองใหญ่ เมืองรอง เขตพื้นที่รอบเมืองใหญ่ โดยเน้นพัฒนาย่านธุรกิจและการค้า

ปัจจัยที่ทำให้การจัดรูปที่ดินในเกาหลีประสบความสำเร็จ มีดังนี้

1. การยอมรับ และความร่วมมือของเจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมโครงการ
2. ความสนใจและความตั้งใจจริงของหน่วยงานรัฐบาล และหน่วยอื่นที่เกี่ยวข้อง

3. มีระบบการเงินที่ดี

4. ตลาดที่ดินมีความคล่องตัวสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งรอบ เมืองใหญ่ ๆ

ปัญหาที่พบเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในประเทศเกาหลี คือ

1. ปัญหาทางด้านการบริหาร โครงการจัดรูปที่ดิน
2. เจ้าของที่ดินรายใหญ่มักจะคำนึงผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าส่วนรวม

3. การประสานประโยชน์สอดคล้องกันระหว่างนโยบายของรัฐ กับผลประโยชน์ของเอกชนที่เป็นเจ้าของที่ดิน

4. มีการเก็งกำไรจากที่ดิน อันเนื่องมาจากราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้นมากกว่าภาวะเงินเฟ้อโดยทั่วไป

3.3.6 ประเทศบังกลาเทศ

ประเทศบังกลาเทศนั้นมีการจัดรูปที่ดินในหมู่บ้านโชโตบาโนแกรม (Choto Banogram) ซึ่งอยู่ใกล้กับพื้นที่ที่พัฒนาแล้วในเขตเทศบาลของเมืองซาฮีห์ (Rajshahi) (Sarker Islam, Md. Rafihul., 1986.) ปัญหาและอุปสรรคบางประการดังนี้

1. เจ้าของที่ดินจะต้องสละจำนวนที่ดิน 47.06% ของที่ดินแต่เดิมเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารโครงการ หรือคิดเป็น 56.74% ของพื้นที่สำหรับบริการสาธารณะ สัดส่วนการลดแปลงที่ดินดังกล่าวนี้สูงมากเนื่องจากเป็นที่ดินราคาถูก
2. กลุ่มชั้นกลางที่มีรายได้ค่อนข้างสูง นิยมที่จะซื้อที่ดินในเขตชานเมืองเอาไว้เพื่อการเก็งกำไรจากที่ดิน
3. จำนวนเจ้าของที่ดินเมื่อเปรียบเทียบกับ 1 เอเคอร์ของพื้นที่ พบว่ามีจำนวนสูงที่สุดในโลก ซึ่งจะเป็นปัญหามากในการจัดทำกรจัดรูปที่ดิน เพราะการเพิ่มขึ้นของจำนวนเจ้าของที่ดินก็เท่ากับเป็นการเพิ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้มากขึ้นด้วย
4. ขาดผู้นำที่มีความซื่อสัตย์ และให้ความมั่นใจได้ ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาอย่างยิ่งของการจัดตั้งสหกรณ์การจัดรูปที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชุมชนที่มีคนไม่รู้หนังสือ
5. การขาดแคลนเงินลงทุน และนักลงทุน
6. ระบบการจดบันทึกข้อมูลทางด้านที่ดินยังไม่ดีพอและไม่ทันสมัย
7. พื้นที่ในเขตเทศบาลกว้างมากเกินไป ทำให้เกิดปัญหาในการนำเอาการจัดรูปที่ดินไปใช้ในบังกลาเทศ เพราะเมื่อพื้นที่เกษตรกรรมในเขตชานเมือง ถูกเปลี่ยนให้เป็นพื้นที่ในเขตเทศบาล เจ้าของที่ดิน จะคาดหวังว่าเทศบาลจะต้องจัดหาบริการสาธารณะต่างๆ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลมาให้แก่พวกเขาอย่างแน่นอน

3.3.7 ข้อเปรียบเทียบการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองของต่างประเทศ

เมื่อได้พิจารณารูปแบบและขั้นตอนของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองของต่างประเทศจะพบความแตกต่างในรูปแบบและขั้นตอน ทั้งนี้เนื่องจากสภาพความเป็นมาทางสังคมและประวัติศาสตร์ซึ่งสะท้อนออกมาทางบทบัญญัติของกฎหมาย ในหัวข้อนี้จะประมวลรูปแบบและขั้นตอน เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบและชี้ให้เห็นถึงข้อดีและข้อเสีย

3.3.7.1 การมีกฎหมายเฉพาะ

การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองให้ประสบความสำเร็จโดยประสบปัญหา น้อยที่สุดจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการใช้มาตรการทางกฎหมาย ในแต่ละประเทศที่ประสบ

ความสำเร็จในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองจึงได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินไว้ โดยอาจบัญญัติไว้ในรูปของกฎหมายเฉพาะอย่างเช่น Land Readjustment Law ของประเทศ ญี่ปุ่นหรืออาจรวมอยู่ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เช่น The Building Law Code ของประเทศ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เป็นต้น

เป็นที่น่าสังเกตว่าในแต่ละประเทศที่ได้กล่าวมานั้น นอกจากจะมีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองเป็นเครื่องมือในการดำเนินการแล้ว ประเทศเหล่านี้ ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือส่งเสริมการจัดรูปที่ดินอีกด้วยเช่น City Planning Law ของประเทศ ญี่ปุ่น หรือ Enforcement Measure for Urban land Consolidation และ The Measure for Encouragement of Landowners to carry out Urban Land Consolidation ของสาธารณรัฐจีน ไต้หวัน เป็นต้น และในบางกรณีที่จำเป็นต้องมีการบูรณะหรือพัฒนาเมืองอย่างเร่งด่วนหรือเป็นกรณีพิเศษก็อาจมีการออกกฎหมายเฉพาะสำหรับกรณีนั้น ๆ ด้วย เช่น การออกกฎหมาย Special City Planning law ขึ้นใช้บังคับเพื่อจัดรูปที่ดินและปรับปรุงฟื้นฟูเมืองในบริเวณที่เกิดแผ่นดินไหวของประเทศ ญี่ปุ่น หรือการออกกฎหมาย Reconstruction เพื่อบูรณะเมืองที่ได้รับ ความเสียหายจากสงครามของ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เป็นต้น ดังนั้นการที่ประเทศไทยจะนำแนวคิดการจัดรูปที่ดิน เพื่อพัฒนาเมืองมาใช้จึงต้องมีการออกกฎหมายขึ้นใช้บังคับ ตลอดจนมีมาตรการหรือกฎหมายอื่น ๆ ที่สอดคล้องกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองด้วย เช่น การกำหนดมาตรการทางภาษีการโอน ที่ดิน หรือค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียน จำนองที่ดินในกรณีที่เป็น การกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ เพื่อเป็นทุนในการดำเนินโครงการ เป็นต้น

3.3.7.2 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง

รูปแบบขององค์กรแต่ละประเภทมีความแตกต่างกันทั้งในส่วนของ องค์กรรัฐและองค์กรเอกชน องค์กรที่มีหน้าที่ดำเนินโครงการ และองค์กรที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลซึ่ง อาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

1. องค์กรที่มีอำนาจดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง

โดยในส่วนขององค์กรรัฐ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ประเทศออสเตรเลียจะให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะของผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเป็นอย่างมาก ในขณะที่สาธารณรัฐจีน ไต้หวันแม้บทบาทขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในการจัดรูปที่ดินจะไม่มากเท่ากับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันแต่ก็ยังนับว่ามากกว่า ประเทศญี่ปุ่น ทั้งนี้เป็นผลโดยตรงจากเงื่อนไขของกฎหมายที่แตกต่างกัน บทบาทของภาครัฐที่มี มากกว่าเอกชนเนื่องจากรัฐมีอำนาจจัดทำโครงการในลักษณะของ Public Land Readjustment

ซึ่งไม่ต้องอาศัยความยินยอมของเจ้าของที่ดิน ในขณะที่การดำเนินโครงการของเอกชนกลับต้องใช้ความยินยอมทั้งหมดของเจ้าของที่ดิน เมื่อเป็นเช่นนี้ บทบาทของภาคเอกชนจึงถูกตัดทอนออกไปมาก ในขณะที่ภาระงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเพิ่มมากขึ้น

กรณี ประเทศญี่ปุ่นมีองค์กรรัฐที่มีอำนาจดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินที่หลายหลายกว่าประเทศอื่นๆ แต่กลับมีการดำเนินโครงการโดยองค์กรรัฐที่น้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น สาเหตุสำคัญเนื่องมาจากองค์กรรัฐเหล่านี้จะดำเนินโครงการภายใต้สถานการณ์เงื่อนไขที่กฎหมายระบุไว้เท่านั้น เช่น เมื่อเกิดภัยพิบัติต่าง ๆ หรือเพื่อประโยชน์ทางการผังเมือง

สำหรับสาธารณรัฐจีนไต้หวันนั้นเป็นที่น่าสังเกตว่าการดำเนินโครงการโดยองค์กรรัฐจะทำได้โดยมีเงื่อนไขคล้ายกับประเทศญี่ปุ่น แต่กลับปรากฏว่าการดำเนินโครงการของภาครัฐก็ยังมีมากกว่าของภาคเอกชนถึงประมาณ 1 เท่าตัว ทั้งนี้อาจมีหลายสาเหตุประกอบกัน เช่น อัตราการเสียสละที่ดินซึ่งสูงถึงประมาณร้อยละ 45 ทักษะคดีและความรู้ความเข้าใจของประชาชนนโยบายของภาครัฐตลอดจนเรื่องของภาษี เป็นต้น

2. องค์กรที่มีอำนาจควบคุมตรวจสอบการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง

สำหรับการควบคุมดูแลการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองโดยภาครัฐนั้นแต่ละประเทศจะมีรูปแบบที่คล้ายคลึงกัน เช่น การตั้งคณะกรรมการหรือคณะผู้วินิจฉัยตัดสินปัญหา อีกทั้งยังเปิดช่องทางให้ผู้เสียประโยชน์อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการในระดับที่สูงกว่าได้

ส่วนในกรณีที่เป็นการจัดรูปที่ดินโดยเอกชนนั้นหากเป็นการจัดรูปที่ดินซึ่งต้องอาศัยความสมัครใจของเจ้าของที่ดินทั้งหมด เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันและออสเตรเลียก็จะไม่มีปัญหาเรื่องการโต้แย้งคัดค้าน แต่ในกรณีที่กำหนดให้เอกชนสามารถดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองได้โดยไม่ต้องอาศัยความยินยอมทั้งหมดของเจ้าของที่ดินเช่นกรณีของญี่ปุ่นและสาธารณรัฐจีนไต้หวัน จำต้องมีระบบการควบคุมการดำเนินการใน 2 ระดับคือ (1)องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลและพิจารณาแก้ไขปัญหาระดับทั่วไป ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรรัฐในระดับท้องถิ่น เพราะใกล้ชิดและรับทราบข้อมูลของปัญหาได้ตรงจุดและรวดเร็ว และ(2)คณะกรรมการระดับสูงหรือระดับประเทศซึ่งทำหน้าที่พิจารณาปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่สำคัญเพื่อเป็นเพิ่มกลไกการกลั่นกรองและวินิจฉัยปัญหาต่างๆ ให้ละเอียดถี่ถ้วนมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ในบางกรณีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องก็อาจโต้แย้งปัญหาบางประการในทางศาลแต่ก็ขึ้นอยู่กับรายละเอียดในเรื่องกระบวนการพิจารณาตัดสินของศาลแต่ละประเทศ

ผู้วิจัยเห็นว่าการกำหนดรูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่จัดรูปที่ดินทั้งภาครัฐและเอกชนให้หลากหลาย ดังเช่นประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐจีนไต้หวัน จะมีส่วนช่วยให้แนวคิดในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองมีความแพร่หลายและมีการจัดทำโครงการมากกว่าจะเน้นบทบาทของภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว นอกจากนี้ การบทบาทของภาคเอกชนยังมีความเหมาะสมกับลักษณะสังคมและระบบราชการของไทย เพื่อเป็นการลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐและเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารจัดการอีกด้วย และหากเน้นบทบาทภาคเอกชนก็จำเป็นต้องกำหนดให้ภาคเอกชนสามารถกระทำการได้แม้ไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินทั้งหมด อย่างไรก็ตามกลไกดังกล่าวอาจส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเจ้าของที่ดิน ดังนั้น องค์กรควบคุมดูแลการจัดรูปที่ดินจึงควรถูกกำหนดให้มีตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ไปจนถึงระดับประเทศเช่นเดียวกับในประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐจีนไต้หวัน เพื่อให้การควบคุมดูแลการจัดรูปที่ดินมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3.3.7.3 การดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง

โครงการจัดรูปที่ดินที่ดำเนินการโดยภาครัฐอาจไม่มีการกำหนดเงื่อนไขในการดำเนินการไว้ดังเช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันและออสเตรเลีย กล่าวคือให้อำนาจแก่องค์กรรัฐในการพิจารณาความเหมาะสมในการดำเนินโครงการ หรืออาจกำหนดเงื่อนไขในการดำเนินการไว้ดังเช่นประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐจีนไต้หวัน ที่องค์กรรัฐจะดำเนินการจัดรูปที่ดินได้เฉพาะบางกรณี เช่น เพื่อประโยชน์ทางผังเมือง เพื่อความปลอดภัยของชุมชนหรือเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น

ส่วนการจัดรูปที่ดินโดยภาคเอกชนนั้นประเด็นสำคัญที่ชี้วัดความสำเร็จอยู่ที่การแสวงหาข้อสรุปร่วมและความยินยอมจากเจ้าของที่ดินในพื้นที่จัด ผู้วิจัยเห็นว่าการกำหนดให้ภาคเอกชนจัดรูปที่ดินได้โดยไม่ต้องอาศัยความยินยอมของเจ้าของที่ดินทั้งหมดเช่น กรณีของญี่ปุ่นและสาธารณรัฐจีนไต้หวันเป็นวิธีการที่ดีกว่า

ในส่วนของภาครัฐนั้นผู้วิจัยเห็นว่าระดับของอำนาจและขอบเขตขององค์กรรัฐขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่ว่ามีบทบาทในฐานะผู้ตรวจสอบและชี้้นำการดำเนินงานขององค์กรรัฐนั้นได้มากน้อยเพียงใด เพราะหากให้อำนาจเบ็ดเสร็จแก่องค์กรรัฐในขณะที่ประชาชนไม่มีบทบาทมาก อาจทำให้การพัฒนาเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่บุคคลบางกลุ่มโดยไม่คำนึงถึงสิทธิหรือความพอใจของประชาชนส่วนรวม

3.4 ความเป็นมา วิวัฒนาการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในประเทศไทย

3.4.1 ความเป็นมาและวิวัฒนาการของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในประเทศไทย

แนวคิดของการจัดรูปที่ดินในประเทศไทย ปรากฏขึ้นครั้งแรกในพระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2495 ดังปรากฏในมาตรา 25 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งมีสาระสำคัญคือ ในกรณีที่ทำเป็น เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจจัดแบ่งที่ดิน โดยรวมเอาที่ดินของเอกชนและที่ดินสาธารณะเข้าด้วยกัน และจัดสรรพื้นที่ไว้สำหรับถนน ตรอกหลังอาคารและที่โล่ง จากนั้นจึงมอบที่ดินแปลงหนึ่งหรือหลายแปลงให้แก่เจ้าของที่ดินเดิม โดยให้ได้รับส่วนแบ่งในชั้นที่สุดเท่ากับหรือตามส่วนขนาดและราคาที่ดินเดิมทั้งสองประการเท่าที่จะเป็นไปได้ รวมทั้งเรียกให้เจ้าของที่ดินชำระเงินเนื่องจากการได้รับประโยชน์พิเศษใด ๆ ในที่ดินที่ได้รับมอบในชั้นที่สุดด้วย

อย่างไรก็ดี กฎหมายดังกล่าวก็มิได้นำมาใช้จริงในทางปฏิบัติจนกระทั่งถูกยกเลิกไปโดยมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดการการใช้ที่ดินในเขตเมืองเพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายเพื่อให้มีหรือทำให้ดีขึ้นซึ่งสุขลักษณะ ความสะอาดสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ส่งเสริมเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, 2543 : 160.) แต่กฎหมายฉบับนี้กลับไม่มีบทบัญญัติในเรื่องของการจัดรูปที่ดินไว้แต่ประการใด

แนวคิดเรื่องการจัดรูปที่ดินกลับไปปรากฏและถูกนำไปใช้ในทางปฏิบัติเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ซึ่งถูกตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเสียใหม่ เพื่อให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานและการสาธารณสุขโดยทั่วถึง และเพื่อให้เกษตรกรได้มีที่ดินของตนเองสำหรับประกอบอาชีพเกษตรกรรม อันจะมีผลช่วยให้ฐานะในทางเศรษฐกิจของประเทศและของเกษตรกรมั่นคงขึ้น และถือเป็นการส่งเสริมเกษตรกรรมของประเทศให้เจริญก้าวหน้า ให้เกษตรกรมีรายได้และมาตรฐานการครองชีพที่สูงขึ้น

สำหรับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองนั้น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ได้กำหนดแนวทางสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองไว้บางประการซึ่งแสดงถึงแนวคิดที่จะให้ภาคเอกชนและหน่วยงานอื่น ๆ นอกเหนือจากส่วนราชการในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเมือง (รจน์ สารรัตนะ, 2530: 3)

1. จัดให้มีการประสานแผนการลงทุนขยายเครือข่ายบริการพื้นฐานกับมาตรการทางผังเมือง และสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยในมหานคร เมืองหลัก และชุมชนใหม่ต่าง ๆ

2. กำหนดแนวนโยบายการลงทุนพัฒนาขยายโครงข่ายบริการพื้นฐานของเมือง โดยแบ่งเบาภาระระหว่างรัฐบาล องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจและภาคเอกชนมากขึ้น

ต่อมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ได้กำหนดให้มีการพิจารณาออกกฎหมายใหม่เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารพัฒนาเมือง ซึ่งรวมถึงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง อันเป็นส่วนหนึ่งของแนวทางการพัฒนาภาคมหานครและเขตเศรษฐกิจใหม่

สำหรับการดำเนินการในทางปฏิบัติ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2531 ให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานกลางประสานการปฏิบัติงาน เรื่องแนวทางการประสานงานความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและภาคธุรกิจเอกชน ในการร่วมลงทุนพัฒนาระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาที่อยู่อาศัย และให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในสังกัดกระทรวงมหาดไทยรับไปเร่งรัดดำเนินการในส่วนที่รับผิดชอบ (ศักดิ์ฯ ทองอุทัยศรี:1)

ต่อมารัฐบาลญี่ปุ่นได้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการเพื่อนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้ในการวางผังเมือง ในช่วงระหว่างเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2530 – กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2532 และเห็นถึงความจำเป็นไปได้ในการนำวิธีการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองมาใช้ในประเทศไทย สำนักผังเมืองจึงได้ริเริ่มโครงการทดลองและจัดการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในประเทศไทย ครั้งที่ 1 ขึ้นเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2533 เพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองให้แก่ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้อง

หลังจากนั้นเมื่อวันที่ 25 – 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2534 สำนักผังเมืองกระทรวงมหาดไทย ได้เป็นเจ้าภาพดำเนินการจัดสัมมนาทางวิชาการนานาชาติครั้งที่ 6 เรื่องการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง และการพัฒนาชุมชนเมือง โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมเป็นผู้แทนจากประเทศต่าง ๆ รวม 15 ประเทศ เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐจีนไต้หวัน เป็นต้น ผลการสัมมนาสรุปได้ว่า การจัดรูปที่ดินในเมืองเป็นวิธีการที่เหมาะสมต่อการพัฒนาเมืองทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนา โดยสามารถสนองตอบวัตถุประสงค์หลายประการ เช่น การพัฒนาชุมชนเมือง การพัฒนาฟื้นฟูสภาพแวดล้อมของเมือง การพัฒนาโครงการจ่ายระบบคมนาคมเพื่อแก้ไขปัญหาจราจร และการพัฒนาที่อยู่อาศัยเพื่อแก้ปัญหาชุมชนแออัด เป็นต้น (กระทรวงมหาดไทย: 11)

ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2535 อนุมัติให้สำนักผังเมืองกระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินในเมืองภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินในเมืองซึ่งมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน โดยมีสำนักงบประมาณได้สนับสนุนเงินเพื่อจัดตั้งเป็นเงินทุนหมุนเวียนดำเนินการจำนวน 50,000,000 บาท และเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535 คณะกรรมการจัดรูปที่ดินในเมืองในการประชุมครั้งที่ 2/2535 ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง (ศักดิ์ ทงอุทัยศรี:3) เพื่อให้สามารถดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ และได้มีการจัดตั้งสำนักงานจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองขึ้นเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2536 เพื่อเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการจัดรูปที่ดินในเมืองและเผยแพร่ความรู้ดังกล่าวต่อไป โดยล่าสุดร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 ได้ผ่านการตรวจพิจารณาจากคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้วและอยู่ในระหว่างการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาก่อนนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาต่อไป

ในส่วนของการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินนั้น คณะกรรมการจัดรูปที่ดินในเมืองในการประชุมครั้งที่ 1/2535 เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2535 มีมติให้สำนักผังเมืองดำเนินการศึกษาเพื่อทดลองจัดทำโครงการจัดรูปที่ดินในพื้นที่เขตห้วยขวางและบางกะปิ ต่อมาในการประชุมครั้งที่ 2/2535 เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535 คณะกรรมการก็ได้มีมติให้กรุงเทพมหานครทดลองดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินในเมืองในพื้นที่เขตบางเขนขึ้น โดยมีรายละเอียดซึ่งจะได้เสนอในส่วนต่อไป

3.4.2 การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย เริ่มต้นขึ้นในปี พ.ศ. 2509 โดยรัฐบาลได้ให้กรมชลประทานทำการศึกษาและดำเนินการ ขณะเดียวกันก็ได้ขอความช่วยเหลือไปยังรัฐบาลประเทศเนเธอร์แลนด์ ที่ได้จัดส่งผู้เชี่ยวชาญจากองค์การเนเดโธมาทำการศึกษา โครงการทดลองจัดรูปที่ดินแห่งแรก คือ เริ่มต้นปี พ.ศ. 2512 โครงการชลประทานชดสูตรในเขตท้องที่ตำบลหันและตำบลสระแจง อำเภอบางระจัน จังหวัดสิงห์บุรี มีเนื้อที่ประมาณ 1,000 ไร่ ต่อมาเมื่อโครงการประสบความสำเร็จจึงได้มีการขยายพื้นที่โครงการเพิ่มเติมเป็น 11,576 ไร่ และได้มีการออกพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 91 ตอนที่ 155 ลงวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2517 แต่เนื่องจากการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เจ้าของที่ดินต้องชำระค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเอง ในขณะที่เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรมีฐานะยากจนทำให้โครงการจัดรูปที่ดินไม่สำเร็จเท่าที่ควร จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบางส่วนโดยพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 เพิ่มเติมเรื่องการ

จัดตั้งกองทุนจัดรูปที่ดินไว้ในกฎหมายดังกล่าวเพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนดำเนินการ พระราชบัญญัติดังกล่าวยังคงใช้บังคับอยู่จนถึงปัจจุบัน

3.4.3 ปัญหาในการดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในเขตเทศบาลนครลำปางที่ผ่านมา

1. การขาดกฎหมายเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง

ในการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองโดยที่ยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องบังคับใช้นั้น ส่งผลให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมาอีกหลายประการ

ที่ผ่านมาการจัดรูปที่ดินต้องได้รับความร่วมมือและความยินยอมจากเจ้าของที่ดินในโครงการทั้งหมด ซึ่งถ้าเจ้าของที่ดินรายใดรายหนึ่งในโครงการไม่ยินยอม ย่อมไม่สามารถดำเนินโครงการได้เนื่องจากเกิดไม่ได้เพราะจะขัดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้การรับรองคุ้มครอง ในขณะที่การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองแม้ทำไปเพื่อสาธารณประโยชน์ แต่อาจต้องกระทบต่อสิทธิของเจ้าของที่ดิน ในเบื้องต้นของโครงการจัดรูปที่ดินยังไม่มีกฎหมายรองรับ ดังนั้นเจ้าหน้าที่รัฐไม่อาจเข้าไปรังวัด ตรวจสอบพื้นที่ ใช้ประโยชน์ จัดรูปแปลงที่ดินหรือบังคับให้เจ้าของที่ดินเข้าร่วมโครงการได้ การจัดรูปที่ดินในเขตเทศบาลนครลำปางและโครงการอื่นๆ จึงมีอุปสรรคสำคัญในการขอความยินยอมจากเจ้าของที่ดิน

อุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่งค่าใช้จ่ายอื่น ๆ และภาษี ที่เจ้าของที่ดินต้องเสียให้แก่ภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินและค่าอากรต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะการจัดรูปที่ดินจำเป็นต้องจัดแปลงที่ดินและจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินของตนเองใหม่ จึงต้องเสียค่าธรรมเนียมและค่าอากรให้แก่รัฐ แม้โดยหลักการจะเป็นการจัดรูปแปลงที่ดินและจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงในที่ดินของตนเองก็ตาม แต่เมื่อมิได้มีกฎหมายบัญญัติยกเว้นเจ้าของที่ดินก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายดังกล่าวด้วย และเนื่องจากไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เฉพาะ ทำให้ไม่มีหลักประกันที่แน่นอนว่าเมื่อเข้าร่วมโครงการแล้วโครงการจะดำเนินต่อไปได้จนสำเร็จลุล่วงและยุติธรรมทำให้เจ้าของที่ดินไม่ต้องการเข้าร่วมการจัดรูปที่ดิน

2. ขาดการสนับสนุนทางนโยบายจากภาครัฐอย่างต่อเนื่อง

โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองแต่ละโครงการต้องใช้ระยะเวลาอันยาวนานและใช้เงินทุนจำนวนมาก ประกอบกับต้องการเทคนิคสมัยใหม่ ซึ่งผู้ที่มีความรู้ในเรื่องดังกล่าวในวงจำกัด ทำให้ไม่ได้รับความสนใจจากฝ่ายการเมือง หรือแม้จะได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองในบางครั้ง แต่ความผันผวนทางการเมืองส่งผลให้ขาดความต่อเนื่องในเชิงนโยบาย การผลักดันกฎหมายเป็นไปอย่างล่าช้า เช่น พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เมืองใช้เวลา 12 ในการร่างกฎหมายและนำมาประกาศบังคับใช้ ทำให้โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในเขตจังหวัดลำปางที่เริ่มโครงการตั้งแต่ ปี 2541 จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้โครงการจัดรูปที่ดินล่าช้าออกไป

3. ขาดงบประมาณในการดำเนินโครงการนำร่อง

การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองจะเป็นเรื่องที่ประชาชนให้การยอมรับและรู้จักกันอย่างแพร่หลายหรือไม่ ปัจจัยอย่างหนึ่งก็คือตัวอย่างโครงการที่ประสบความสำเร็จเป็นรูปธรรมในเรื่องนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งกรมโยธาธิการและผังเมืองและกรุงเทพมหานครก็ได้ตระหนักและดำเนินการอยู่อย่างต่อเนื่อง แต่ปรากฏว่าไม่มีเงินทุนสนับสนุนที่เพียงพอ ทำให้โครงการต้องหยุดชะงัก แม้เจ้าของที่ดินเสนอขายที่ดินให้กับโครงการแต่ก็ไม่อาจดำเนินการ

4. ขาดองค์กรดำเนินการที่เหมาะสม

ปัจจุบันองค์กรที่ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองอาจแบ่งได้เป็น 2 ส่วนคือ องค์กรรัฐและองค์กรเอกชน ในส่วนขององค์กรรัฐนั้นประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือกรมโยธาธิการและผังเมือง สำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่โครงการ ซึ่งก็มีบุคลากรที่มีความรู้เชี่ยวชาญในเรื่องการจัดรูปที่ดินพอสมควรและร่วมกันดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ตาม องค์กรเอกชนซึ่งเป็นเจ้าของที่ดิน ยังขาดความรู้และการร่วมมือกันอย่างจริงจัง นอกจากนี้การรวมตัวรูปแบบสมาคมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทำให้องค์กรเอกชนเป็นเพียงนิติบุคคลทั่วไป ไม่มีความสามารถหรือสิทธิพิเศษใด ๆ อันเป็นการสนับสนุนต่อการดำเนินการโครงการจัดรูปที่ดิน

5. เจ้าของที่ดินไม่ยอมเข้าร่วมโครงการ

การที่เจ้าของที่ดินไม่ยอมเข้าร่วมโครงการนั้นมีสาเหตุหลายประการ เช่น การไม่เข้าใจหลักการจัดรูปที่ดิน ไม่ต้องการเสียค่าใช้จ่ายหรือเสียที่ดินบางส่วนของตน การไม่มั่นใจในโครงการจะสามารถทำสำเร็จ หรืออาจดำเนินการล่าช้าจนผิดสังเกต นอกจากนี้ในบางกรณีเจ้าของที่ดินไม่พอใจที่ดินไม่สามารถต่อเติมบ้านหรือแม้แต่ปลูกต้นไม้เศรษฐกิจในบริเวณที่ตนที่อยู่ในเขตจัดรูปที่ดินได้เนื่องจาก ทางเทศบาลไม่อนุญาตให้ต่อเติมอาคารสิ่งปลูกสร้างในที่ดินบางแปลงที่เป็นแนวถนน และในบริเวณโครงการจัดรูปที่ดิน นับตั้งแต่เริ่มโครงการนับเป็นเวลา 8 ปีจนถึงปัจจุบันที่เจ้าของที่ดินยังลังเลที่จะเข้าร่วม ในขณะที่จำนวนผู้ถือกรรมสิทธิ์ขยายตัวอยู่ตลอดเวลา ซึ่งหมายถึงต้นทุน การจัดรูปที่ดินที่กำลังสูงขึ้นเรื่อย ๆ

6. การจัดรูปที่ดินต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยราชการหลายฝ่าย

การจัดรูปที่ดินมีขั้นตอนมากและเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน โดยเฉพาะในการจัดการด้านกรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งต้องร่วมกับกรมที่ดินและกรมสรรพากรในการจัดเก็บภาษี ซึ่งสภาพทางปฏิบัติของราชการไทยที่มีความเป็นอิสระ ทำให้เกิดความล่าช้าในการจัดดำเนินการจัดรูปที่ดิน

บทที่ 4

กฎหมาย และ โครงการที่เกี่ยวข้องกับ การจัดรูปที่ดิน

ในบทนี้คือการกล่าวถึงกฎหมาย และ โครงการที่เกี่ยวข้องกับ การจัดรูปที่ดิน ซึ่งจะได้กล่าวถึง ความหมาย ขั้นตอนการเวนคืนและการจัดรูปที่ดิน สาระสำคัญของร่างกฎหมาย และ โครงการนำร่องของภาครัฐ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ลึกซึ้งซึ่งเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ตลอดจนทราบถึงลักษณะเด่น ลักษณะด้อยอื่น ๆ เพื่อใช้ประกอบการศึกษาในลำดับต่อไป

4.1 วิธีการเวนคืนที่ดิน

1. ความหมาย

การเวนคืน คือ การที่รัฐออกกฎหมายเวนคืนเอาทรัพย์สินของเอกชนมาดำเนินการอันจำเป็นเพื่อประโยชน์ของรัฐ (อุทัย นามสกุล , 2529 : 16.) และตามคำจำกัดความที่บัญญัติไว้ในมาตราที่ 4 แห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 “เวนคืน” หมายความว่า บังคับเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นตามเงื่อนไขแห่งพระราชบัญญัตินี้ (สัก กอแสงเรือง , 2530 : 2) โดยมาตราที่ 5 อธิบายขอบเขตของการเวนคืนไว้ กล่าวคือ เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

2. ประเภทของกิจการที่รัฐใช้วิธีการเวนคืน

ภายใต้ขอบเขตของการเวนคืนตามมาตราที่ 5 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ปี 2530 กิจการที่รัฐจะอ้างการเวนคืนได้แบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ

1. กิจการอันจำเป็นเพื่อการสาธารณูปโภค เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น
2. กิจการอันจำเป็นเพื่อการป้องกันประเทศ เช่น การสร้างป้อมค่ายที่พัทธการ เป็นต้น

3. กิจการอันจำเป็นเพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การสำรวจแหล่งแร่ หรือน้ำมันปิโตรเลียม เป็นต้น

4. กิจการอันจำเป็นเพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น เช่น การผังเมือง การพัฒนาเกษตรกรรม การอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น

3. กฎหมายที่ให้อำนาจในการเวนคืนที่ดิน ในปัจจุบันนี้มี 2 ฉบับ คือ

1. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กฎหมายฉบับนี้ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์ของรัฐโดยทั่วไป

2. พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2481 กฎหมายฉบับนี้ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์ในการสร้าง หรือขยายทางหลวงโดยเฉพาะ

4. ขั้นตอนของการดำเนินงานเวนคืนที่ดิน โดยสรุปมีดังนี้

1. เมื่อรัฐเห็นว่ามิกิจการอันใดที่จำเป็น หรือสอดคล้องกับที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ปี 2530 มาตราที่ 5 ได้ระบุและให้อำนาจไว้ มาตราที่ 6 กำหนดให้รัฐจะต้องตราพระราชกฤษฎีกาสำรวจและกำหนดเขตที่ดินบริเวณที่คิดว่าจะเวนคืนนั้นขึ้นฉบับหนึ่งก่อนโดยระบุ

ก. ความประสงค์ของการเวนคืน

ข. เจ้าหน้าที่เวนคืน

ค. กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเท่าที่จำเป็น และให้มีแผนที่หรือแผนผังประเมินเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน และแสดงเขตที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่ประเมินนั้น ดัดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น แผนที่หรือแผนผังดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับได้มีกำหนด 2 ปี หรือตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น แต่ต้องไม่เกิน 4 ปี แล้วแต่จะเห็นว่าจำเป็นเพื่อทำการสำรวจที่ดินที่จะต้องเวนคืนนั้น

2. เมื่อพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตราที่ 6 ใช้บังคับแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ ปิดประกาศสำเนาแห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว พร้อมแผนที่ หรือแผนผังท้ายพระราชกฤษฎีกาไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ดังต่อไปนี้ คือ

ก. ที่ทำการของเจ้าหน้าที่

ข. ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร สำนักงานเขต และที่ทำการแขวงหรือ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการตำบล และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแล้วแต่กรณี แห่งท้องที่ที่อสังหาริมทรัพย์ซึ่งจะต้องเวนคืนนั้นตั้งอยู่

ค. สำนักงานที่ดินจังหวัด และที่ทำการที่ดินอำเภอ แห่งท้องที่ที่อสังหาริมทรัพย์ซึ่งจะต้องเวนคืนนั้นตั้งอยู่

ภายในกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา มาตราที่ 8 ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐมีสิทธิที่จะเข้าไปกระทำการใด ๆ ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ซึ่งอยู่ภายในเขตตามแผนที่ต่อท้ายพระราชกฤษฎีกาได้ แต่ต้องบอกกล่าวให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นทราบล่วงหน้าก่อนวันเริ่มทำการ ไม่น้อยกว่า 15 วัน และถ้าเกิดการเสียหายขึ้นจากการกระทำนั้น ต้องคิดค่าเสียหายทดแทนให้แก่เจ้าของและผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นด้วย

3. เมื่อได้ทำการสำรวจที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์ซึ่งจะต้องเวนคืนตลอดทั้งหมด หรือเฉพาะส่วนใดส่วนหนึ่งแล้ว จะมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อีกฉบับหนึ่ง เพื่อให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น และต้องระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องเวนคืน พร้อมทั้งรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นไว้ด้วย นอกจากนั้น ให้มีแผนที่ หรือแผนผังแสดงเขตทรัพย์สินที่เวนคืนอย่างชัดเจนไว้ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืน การคิดประกาศสำเนาพระราชบัญญัติเวนคืน จะติดตามสถานที่ดังได้กล่าวมาแล้วในข้อ 2

4. กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่เวนคืนจะตกมาเป็นของรัฐ หรือของเจ้าหน้าที่ นับตั้งแต่วันที่ได้ประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น แต่เจ้าหน้าที่จะมีสิทธิเข้าครอบครองทรัพย์สินนั้นได้ต่อเมื่อได้ใช้เงินค่าทำขวัญ หรือวางเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิต่างๆ บนที่ดินนั้นเรียบร้อยแล้ว

สำหรับรายละเอียดปลีกย่อย เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การจ่ายเงินค่าทดแทนตลอดจนวิธีเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ดูได้ที่ภาคผนวกหน้า 230

5. ผลที่เกิดจากการเวนคืนที่ดิน เมื่อมีการเวนคืนที่ดินเกิดขึ้น มักจะพบว่า มีทั้งข้อดีและข้อเสีย สำหรับผลดีในทางเศรษฐศาสตร์ ธิติมา ไชยเผือก (2529 : 27) ให้เหตุผลสนับสนุนการเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ เพื่อกิจการสาธารณูปโภคอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติเอาไว้ดังนี้

1) พื้นที่ที่ได้รับการเวนคืนจะถูกพัฒนาให้เป็นเส้นทางคมนาคมที่ทันสมัยอันเป็นกลไกที่จะกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งเป็นการอำนวยความสะดวกทางการค้า การอุตสาหกรรม การบริการ

2) เป็นการส่งเสริมให้มีการจ้างงานเพิ่มขึ้น ทั้งด้านแรงงานที่มีความรู้ และแรงงานระดับกรรมกร

3) เป็นการอำนวยความสะดวกทางการพัฒนาประเทศ ก่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างกรุงเทพและปริมณฑล รวมทั้งภูมิภาคต่างๆ เป็นการขยายความเจริญออกสู่ชนบทมากขึ้น

ในขณะที่เดียวกัน ก็เกิดผลเสียที่ได้รับจากการเวนคืนที่ดินในหลายด้าน ยกตัวอย่างเช่น

1) ด้านจิตใจ ประชาชนที่ถูกเวนคืนที่ดิน ย่อมได้รับความเดือนร้อนจากการสูญเสียปัจจัยที่สำคัญในการดำรงชีวิตไป รวมทั้งเกิดความเครียดเนื่องจากมีความรักและความผูกพันต่อถิ่นที่อยู่อาศัยเดิมและเพื่อนบ้านใกล้เคียง ผลเสียทางด้านจิตใจนี้ไม่สามารถจะประเมินหรือตีค่าออกมาเป็นตัวเงินได้ การโยกย้ายเพื่อหาแหล่งที่พักอาศัยใหม่อาจก่อให้เกิดความไม่สะดวกสบาย นอกจากนั้นจะต้องมีการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมแห่งใหม่ด้วย

2) ความไม่ยุติธรรมในด้านการจ่ายเงินชดเชยหรือค่าทดแทน เมื่อมีการเวนคืนที่ดินเกิดขึ้น ประชาชนมักจะรวมตัวกันคัดค้านการจ่ายเงินชดเชยของรัฐบาล เนื่องจากราคาที่ประเมินโดยสำนักงานคณะกรรมการประเมินราคาทรัพย์สิน กระทรวงมหาดไทย มักจะมีต่ำกว่าราคาจริงที่ซื้อขายกันในตลาด

3) ความไม่ยุติธรรมทางสังคม ในการเวนคืนครั้งหนึ่ง ๆ จะต้องมีทั้งผู้ที่ได้รับประโยชน์และผู้ที่เกี่ยวข้องในการเวนคืนอยู่เสมอ

4) ความล่าช้า โดยทั่วไป ฝ่ายรัฐบาลและประชาชนผู้ถูกเวนคืนที่ดินไม่สามารถใกล้เคียงหาข้อสรุปร่วมกันได้ง่าย จำเป็นต้องอาศัยอำนาจทางตุลาการเข้ามาตัดสินหรือบางกรณีอาจจะมีการประท้วงและต่อต้านอำนาจของรัฐในรูปแบบต่างๆ เช่น เดินขบวนเปิดการอภิปราย ฯลฯ ทำให้การเวนคืนที่ดิน หรือ โครงการนั้น ๆ จะต้องหยุดชะงักลง และอาจใช้เวลานานจึงจะสามารถดำเนินงานใหม่ได้

4.2 การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ : มิติใหม่ของการพัฒนาประเทศ

การจัดรูปที่ดิน เป็นวิธีการพัฒนาพื้นที่เมืองและชนบท แบบ “ประชาร่วมใจ” หรือ “ราษฎร์-รัฐร่วมพัฒนา” (Public-Private Partnership) กล่าวคือ เป็นการพัฒนาโดยความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน หรือระหว่างภาคเอกชนกับภาคเอกชน ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินด้วยตนเอง

ในปัจจุบัน การพัฒนาพื้นที่มีปัญหาอยู่หลายประการ เช่น ปัญหาที่เกิดจากข้อจำกัดทางด้านงบประมาณของภาครัฐในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ปัญหาความเดือดร้อนหรือผลกระทบจากการเวนคืนที่ดิน ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาในรูปแบบที่ต่างคนต่างทำของภาคเอกชน ปัญหาพื้นที่ตาบอด ปัญหาความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยของเมืองและชุมชน ปัญหาสภาพแวดล้อมเสื่อมโทรม ปัญหาการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลืองไม่คุ้มค่า เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อให้การพัฒนาบ้านเมืองในอนาคตสามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ดังกล่าวได้อย่างเบ็ดเสร็จ จึงจำเป็นที่จะต้องนำวิธีการพัฒนาพื้นที่แบบบูรณาการมาใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนา และ “วิธีการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่” เป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพที่สุดในปัจจุบัน ซึ่งกรมโยธาธิการและผังเมือง โดยการสนับสนุนจากรัฐบาลญี่ปุ่นได้ทำการศึกษาพัฒนาอย่างจริงจังมาเป็นเวลานานแล้ว

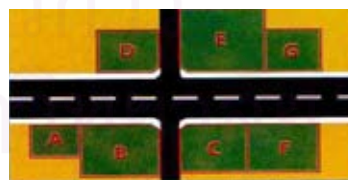
4.2.1 แนวคิดและวิธีการของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

1. รวบรวมแปลงที่ดินในพื้นที่ที่จะดำเนินการพัฒนาเข้าด้วยกัน ทั้งที่ดินของรัฐและเอกชน
2. ออกแบบวางผังเพื่อพัฒนาพื้นที่ดังกล่าว ตามหลักการและมาตรฐานการผังเมืองที่ดี โดยจะต้องสอดคล้องกับผังเมืองที่วางไว้ และเป็นไปตามความต้องการของเจ้าของที่ดิน
3. จัดรูปแปลงที่ดินใหม่ให้เหมาะสมสำหรับการพัฒนา และศักยภาพ
4. ปันส่วนที่ดินตามสัดส่วนที่ตกลงกันอย่างยุติธรรม สำหรับเป็นโครงสร้างพื้นฐานและอื่นๆ ด้วยวิธีการประเมินมูลค่าที่ดินก่อนจัดทำโครงการและหลังจากจัดทำโครงการแล้ว
5. พัฒนา ก่อสร้าง และจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ให้สวยงาม เป็นไปตามแผนผังโครงการที่วางไว้อย่างสมบูรณ์แบบ โดยใช้เงินทุนจากการปันส่วนที่ดินในโครงการ หรือการสนับสนุนจากภาครัฐหรือแหล่งเงินทุนอื่นๆ
6. จัดกรรมสิทธิ์ที่ดินให้กับเจ้าของที่ดินทุกคน ตามแปลงที่ดินที่ได้จัดรูปใหม่เรียบร้อยแล้ว

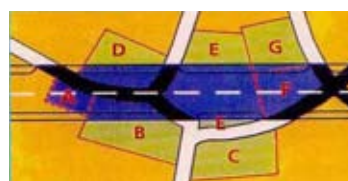
ตำแหน่งและรูปแปลงที่ดินก่อนการพัฒนา



การพัฒนาโดยวิธีการจัดรูปที่ดิน



การพัฒนาโดยการเวนคืนที่ดิน



รูปที่ 4.1 แผนภาพเปรียบเทียบการพัฒนาโดยการจัดรูปที่ดินกับการเวนคืนฯ

4.2.2 ลักษณะสำคัญของวิธีการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

1. เป็นวิธีการพัฒนาที่คงไว้ซึ่งทรัพย์สินส่วนบุคคล กล่าวคือ ทรัพย์สินของทุกคนในพื้นที่โครงการจะยังคงอยู่ เพียงแต่อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงขนาด รูปร่าง หรือเคลื่อนที่ไปบ้างตามแผนผังที่จัดทำใหม่ แต่มูลค่าจะไม่ต่ำกว่าเดิม

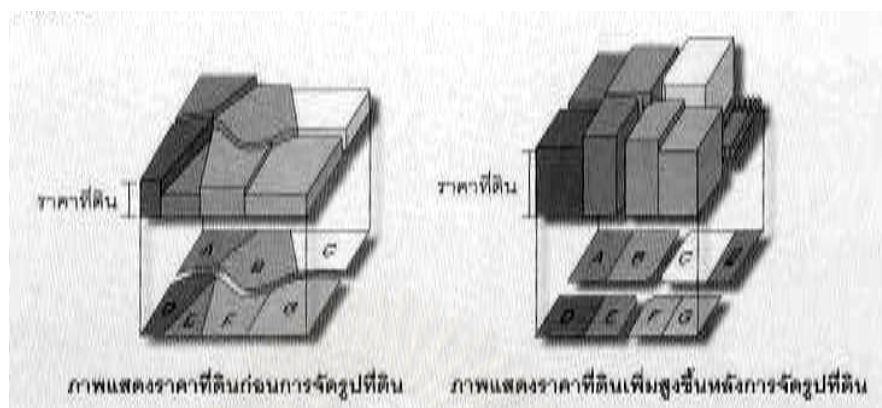
2. กระบวนการจัดทำโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เปิดโอกาสให้เจ้าของที่ดินทุกรายสามารถมีส่วนร่วมจะต้องได้แสดงความต้องการ ข้อคิดเห็นในทุกขั้นตอน

3. เจ้าของที่ดินทุกรายมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ และภาระอย่างเท่าเทียมกัน กล่าวคือ เจ้าของที่ดินจะได้รับประโยชน์จากราคาที่ดินที่สูงขึ้น มีโครงสร้างพื้นฐานสมบูรณ์ สภาพแวดล้อมที่ดี ฯลฯ ซึ่งทำให้ที่ดินมีโอกาสและศักยภาพสูงขึ้นในการใช้ประโยชน์ แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องร่วมรับภาระของการปันส่วนที่ดินสำหรับนำมาใช้ก่อสร้างถนน หรือพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ ตามสัดส่วนที่ตกลงกันได้

การพัฒนาพื้นที่ด้วยวิธีการจัดรูปที่ดินจะดำเนินการในพื้นที่ใดก็ได้ ที่มีนโยบายที่จะใช้ประโยชน์เพื่อการพัฒนา ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ที่เป็นเมืองอยู่แล้ว หรือพื้นที่ที่กำลังเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเมือง หรือพื้นที่ชนบท หรือพื้นที่ว่างเปล่า แต่เมื่อพัฒนาแล้วจะมีความสมบูรณ์ของโครงสร้างพื้นฐานในทุกๆ ด้าน มีศักยภาพพร้อมที่จะพัฒนาในเชิงเศรษฐกิจต่อไปได้ทันที

การพัฒนาด้วยวิธีนี้ รัฐไม่จำเป็นต้องทุ่มงบประมาณเวนคืนที่ดินอีกต่อไป เจ้าของที่ดินก็ไม่ต้องกังวลที่จะถูกเวนคืนที่ดิน ไม่ต้องย้ายไปอยู่ในที่ห่างไกลจากที่อยู่เดิมเหมือนกับการเวนคืนในอดีตที่ผ่านมา อีกทั้งไม่ต้องรอให้ภาครัฐเข้ามาช่วยพัฒนาแต่เพียงฝ่ายเดียว เจ้าของที่ดินสามารถรวมตัวกันพัฒนาที่ดินของตนเองได้ตามหลักการและวิธีการจัดรูปที่ดินที่กำหนดไว้ โดยทุกภาคส่วนจะได้รับประโยชน์โดยถ้วนหน้า (Win-Win Solution) มูลค่าทรัพย์สินจะเพิ่มสูงขึ้นเป็นอย่างมาก

การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ได้ดำเนินการกันอย่างแพร่หลายในหลายประเทศทั่วโลก ทั้งในยุโรป เอเชีย และออสเตรเลีย โดยเฉพาะในประเทศญี่ปุ่น ได้ดำเนินการมานานนับเป็นเวลา 100 ปี และมีโครงการมากกว่า 10,000 โครงการ



รูปที่ 4.2 แผนภาพแสดงราคาที่ดินก่อนจัดรูปที่ดินและราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้นหลังการจัดรูป

4.3 สรุปสาระสำคัญของร่างกฎหมายจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

ร่างกฎหมายจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ได้ยกร่างมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 ขณะนี้อยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร คาดว่าจะสามารถประกาศใช้บังคับได้ในระยะเวลาอันใกล้

ร่างกฎหมายฉบับนี้ จะเป็นเครื่องมือสำหรับรองรับการพัฒนาพื้นที่ด้วยวิธีการจัดรูปที่ดิน ซึ่งเป็นแนวทางใหม่ในการพัฒนาพื้นที่ให้เป็นไปตามผังเมืองที่ได้วางไว้ โดยมีสาระสำคัญพอสรุปได้ ดังนี้

ร่าง พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 ประกอบด้วย 8 หมวด 88 มาตรา คือ

หมวด 1 ว่าด้วย คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการจัดรูปที่ดิน เพื่อพัฒนาพื้นที่ในระดับชาติ คณะหนึ่งทำหน้าที่กำกับดูแล ออกกฎระเบียบ และมาตรฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ และงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

หมวด 2 ว่าด้วย คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัด โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการจัดรูปที่ดิน เพื่อพัฒนาพื้นที่ขึ้นในทุกจังหวัด รวมทั้งในกรุงเทพมหานครด้วย ทำหน้าที่กำกับดูแล อนุมัติ อนุญาต โครงการจัดรูปที่ดินในแต่ละจังหวัด

หมวด 3 ว่าด้วย สมาคมจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ซึ่งกำหนดให้มีสมาคมจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ขึ้น โดยการรวมตัวกันของเจ้าของที่ดิน เป็นนิติบุคคล จดทะเบียนต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัด เป็นสมาคมที่แตกต่างหากจากกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

หมวด 4 ว่าด้วย บททั่วไป เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ สาระสำคัญในหมวดนี้ จะกล่าวถึงผู้ดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ อันประกอบด้วยสมาคม กรม โยธาธิการและผังเมือง การเคหะแห่งชาติ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ หรือนิติบุคคลอื่นใด ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการจัดรูปที่ดิน รวมทั้งเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องต่างๆ

หมวด 5 ว่าด้วย การเสนอโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ โดยจะกล่าวถึงรายละเอียดของการเสนอโครงการ และส่วนที่เกี่ยวข้อง

หมวด 6 ว่าด้วย การดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ในหมวดนี้จะกล่าวถึงกระบวนการและขั้นตอนทั้งหมด ของการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

หมวด 7 ว่าด้วย กองทุนจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ จะกล่าวถึงรายละเอียดของกองทุน การบริหารจัดการกองทุน อำนาจและหน้าที่ของกองทุน และส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับกองทุนจัดรูปที่ดิน เพื่อพัฒนาพื้นที่

หมวด 8 ว่าด้วย บทลงโทษและบทเฉพาะกาลซึ่งบทกำหนดโทษได้กำหนดทั้งโทษจำและปรับ

4.4 โครงการนำร่องจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

โครงการนำร่องจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ขณะนี้จำนวน 3 โครงการ

1. โครงการนำร่องจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ถนนพระราม 9 กรุงเทพมหานคร
ที่ตั้งโครงการ : ตั้งอยู่ริมถนนพระราม 9 ปากเหนือ เขตห้วยขวาง กรุงเทพมหานคร
พื้นที่โครงการ : มีพื้นที่ 68 ไร่ จำนวนแปลงที่ดิน 35 แปลง เจ้าของที่ดิน 20 ราย
การดำเนินโครงการ : โครงการเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2537 มีผู้เข้าร่วมโครงการแล้ว จำนวน 19 ราย จำนวนแปลงที่ดิน 36 แปลง รวมพื้นที่ 68 ไร่ ขณะนี้ได้มีการออกแบบ วางผัง และจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ เบื้องต้นแล้ว อัตราส่วนที่ดินเฉลี่ยประมาณ 19 เปอร์เซ็นต์
2. โครงการนำร่องจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในเขตเทศบาลนครลำปาง จ.ลำปาง
ที่ตั้งโครงการ : ชุบเปอร์ไฮเวย์ (ลำปาง-งาว) กับถนนพหลโยธิน (สายเก่า) ตำบลหัวเวียง อำเภอเมือง จังหวัดลำปาง

พื้นที่โครงการ : มีพื้นที่ 80 ไร่ จำนวนแปลงที่ดิน 36 แปลง เจ้าของที่ดิน 34 ราย

การดำเนินโครงการ : โครงการเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2543 มีผู้เข้าร่วมโครงการแล้ว จำนวน 27 ราย จำนวนแปลงที่ดิน 34 แปลง รวมพื้นที่ 74 ไร่ ขณะนี้ได้มีการออกแบบ วางผัง และจัดรูปแปลงที่ดินใหม่เบื้องต้นแล้ว อัตราส่วนที่ดินเฉลี่ยประมาณ 25 เปอร์เซ็นต์

3. โครงการนำร่องจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในเขตเทศบาลนครยะลา จ.ยะลา

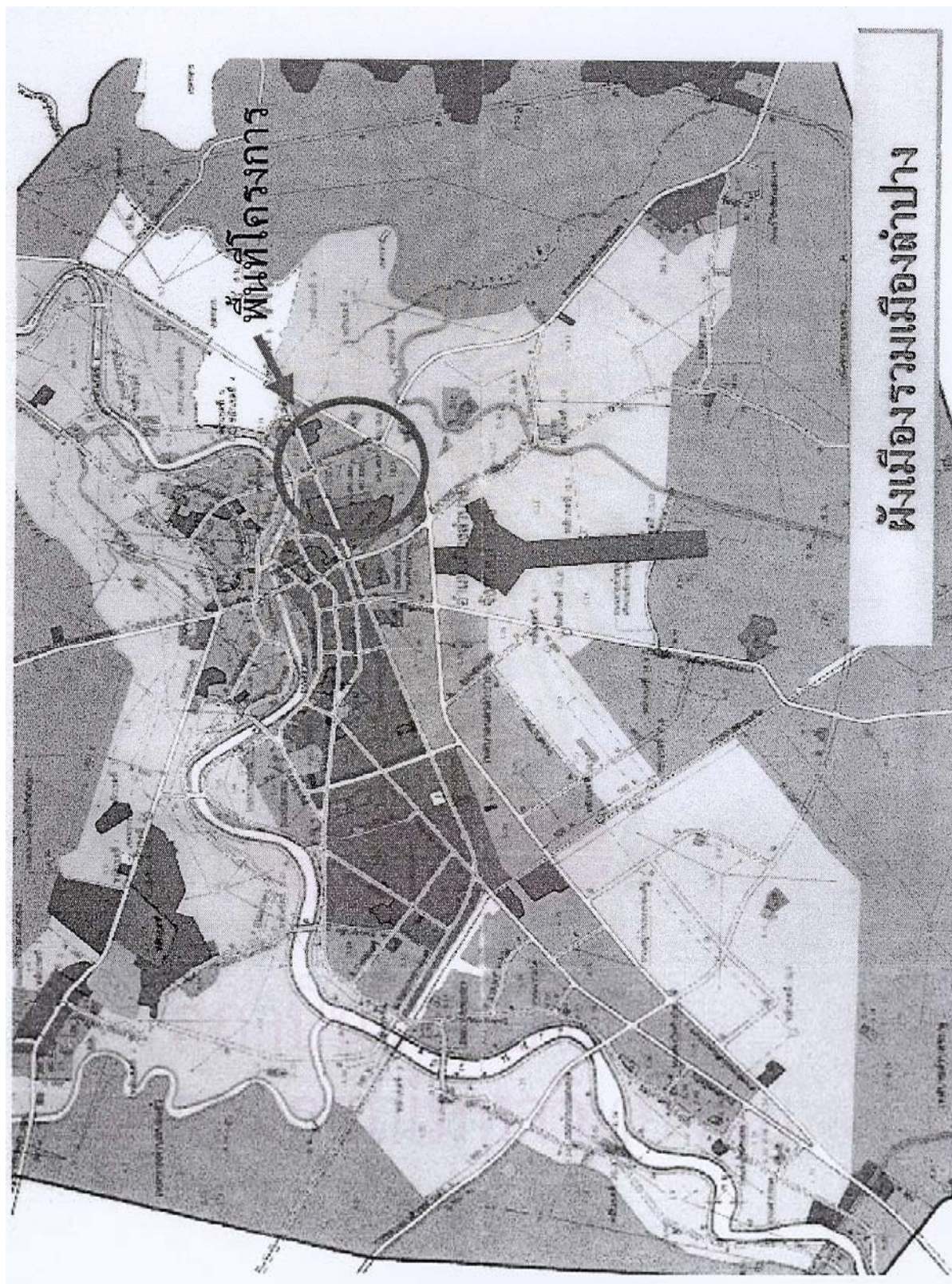
ที่ตั้งโครงการ : ตั้งอยู่บนถนนสาย ก ตามผังเมืองรวมเมืองยะลา ระหว่างถนนสิโรธรศ กับสวนขวัญเมือง อำเภอเมือง จังหวัดยะลา

พื้นที่โครงการ : มีพื้นที่ 350 ไร่ จำนวนแปลงที่ดิน 257 แปลง เจ้าของที่ดิน 110 ราย

การดำเนินโครงการ : โครงการเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2547 มีผู้เข้าร่วมโครงการแล้ว จำนวน 98 ราย จำนวนแปลงที่ดิน 242 แปลง รวมพื้นที่ 340 ไร่ ขณะนี้ได้มีการออกแบบ วางผัง และจัดรูปแปลงที่ดินใหม่เบื้องต้นแล้ว อัตราส่วนที่ดินเฉลี่ยประมาณ 20 เปอร์เซ็นต์

นอกจากนี้ กรุงเทพมหานคร ได้จัดทำโครงการนำร่องจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ขึ้นจำนวนหลายโครงการเช่นกัน และที่มีความก้าวหน้าในการดำเนินการอย่างชัดเจน ได้แก่โครงการนำร่องจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่บริเวณหนองบัวมน เขตบางเขน และเขตสายไหม และโครงการนำร่องจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่บริเวณสวนหลวง ร.9 เขตประเวศ เป็นต้น

การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ เป็นมิติใหม่ของการพัฒนาเมืองและชนบทสำหรับประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศที่มีทรัพยากรทางด้านที่ดินอย่างมหาศาล แต่ยังไม่ใช้อย่างมีประสิทธิภาพและไม่คุ้มค่าเท่าที่ควร โดยเฉพาะที่ดินในเขตเมืองและชุมชน ต่อจากนี้ไป การจัดรูปที่ดินจะเป็นเครื่องมือของการสร้างมูลค่าเพิ่มในที่ดิน สร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ สร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเมืองและชุมชน สร้างสภาพแวดล้อมที่ดี สร้างความสะดวกสบาย สร้างสังคมที่น่าอยู่อาศัยอย่างยั่งยืน



ที่มา : กรมผังเมืองจังหวัดลำปาง

รูปที่ 4.3 ผังเมืองรวมเมืองลำปาง

รูปที่ 4.4.1 โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่นครลำปาง



ที่มา : กรมการผังเมืองจังหวัดลำปาง

4.5 การเสียสละ (Contribution)

เจ้าของที่ดินในโครงการจัดรูปที่ดินต้องรับภาระของต้นทุนโดยการเสียสละที่ดิน การแบ่งสัดส่วนในการรับภาระตามขนาดของการ โครงสร้างพื้นฐานที่เจ้าของที่ดินแต่ละแปลง ได้รับผลประโยชน์ โดยหลักการมูลค่าผลตอบแทนต้องมากกว่ามูลค่าต้นทุน แต่โครงสร้างพื้นฐานเป็น สินค้าสาธารณะ ทำให้เกิดความบิดเบือนของระบบราคา เพราะ

1. ความจำกัดของอุปทานที่ดิน ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงขนาดของโครงการพื้นฐาน ให้มีปริมาณตามสัดส่วนของผู้ใช้บริการ แต่ต้นทุนของโครงสร้างพื้นฐานมีขนาดต่ำเมื่อมี ผู้ใช้บริการจำนวนมาก

2. โครงสร้างพื้นฐานมีผลกระทบภายนอกที่เป็นบวก คือการทำให้สภาพแวดล้อมดีขึ้น การก่อสร้างมีผลทำให้ที่ดินบริเวณนั้นเป็นที่ต้องการของตลาด หรือมีกวางซื้อที่ดินเพื่อการใช้ที่ดิน รายอื่น ๆ และสามารถบริโภคโครงสร้างพื้นฐานตามปริมาณที่เจ้าของที่ดินรายอื่น ๆ ร่วมกันดำเนินการ

การเจรจาต่อรองระหว่างสมาชิกในกลุ่มเรื่องกำหนดอัตราส่วนการเสียสละที่ดิน ต้อง กระทำครั้งเดียวพร้อมกันทุกรายเพื่อให้สมาชิกทุกคนยึดมติเดียวกัน ไม่อาจบิดเบือนหรือเรียกร้อง เพิ่มในการเจรจาครั้งต่อไป อีกทั้งการเจรจาต่อรองต้องเป็นไปอย่างเสรี ถ้ามีการดำเนินการเจรจาใน เวลาที่ต่างกัน ความสำเร็จในการเจรจาครั้งแรกจะเป็นแรงผลักดันและตัวอย่างที่ดีให้การเจรจาครั้ง ต่อๆ ไปเกิดประสิทธิผล (Yasushi Asami and Akihiro Teraki, 1990: 537-556.) หากการเจรจาครั้งแรก ไม่สำเร็จอาจทำให้การเจรจาครั้งต่อไปล้มเหลวด้วย เพราะเจ้าของที่ดินที่ถูกเจรจาที่หลังจะมี ข้อมูลต่อรองมากกว่าโดยมีความสำเร็จในการต่อรองครั้งแรกเป็นต้นทุนในการเจรจา และยังสามารถร่วมรับผลประโยชน์จากการเจรจาครั้งแรกทั้งที่ตนไม่ได้มีส่วนร่วมใดเลยซึ่งเป็น พฤติกรรมแบบ free rider

อย่างไรก็ตาม ควรหลีกเลี่ยงการนำกฎหมายมาสร้างเงื่อนไขในการเจรจา เพราะผลที่ ตามมาอาจไม่ต่างจากการบังคับใช้กฎหมายเวนคืนที่ดิน ยิ่งไปกว่านั้น หากมีความพยายามจะใช้ กฎหมายดำเนินการกับคู่เจรจา อาจส่งผลให้การเจรจาล้มเหลว สถานการณ์เช่นนี้ย่อมไม่มีผู้ใดได้รับ ประโยชน์ (อารยะ ปรีชาเมตตา, 2537 : 43-63)

ในขณะเดียวกัน ความเห็นพ้องต้องกันของเจ้าของที่ดินทั้งหมดได้ยากโดยเฉพาะในกรณี ที่มีเจ้าของที่ดินจำนวนมาก จึงควรริบการดำเนินการพัฒนาที่ดินเมื่อเจ้าของที่ดินบางส่วนสามารถ ตกลงกันได้ หรือเมื่อผลประโยชน์ที่ได้รับมีค่าสูงกว่าราคาที่ดินที่ยังไม่สามารถเจรจาได้สำเร็จ (Brendan O'Flaherty, 1994 :287-300) ทั้งนี้ ผลของการเจรจาอาจแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ

- ก. เจ้าของที่ดินทุกรายปฏิเสธการเข้าร่วมโครงการฯ โครงการล้มเลิกไม่มีเจ้าของที่ดิน รายใดได้ประโยชน์ แต่เจ้าของที่ดินจะสูญเสียโอกาสในระดับที่ไม่เท่ากัน

ข. เจ้าของที่ดินบางรายเข้าร่วม และบางรายไม่เข้าร่วมโครงการฯ โครงการอาจล้มเลิก เพราะไม่สามารถหาผู้รับภาระต้นทุนได้ตามที่กำหนด แต่ถ้าโครงการไม่มีการกำหนดขนาดของต้นทุนก็อาจดำเนินการสำเร็จ ทั้งนี้ได้ขึ้นอยู่กับเจ้าของที่ดินที่ยินดีเสียสละให้ผู้อื่นได้รับผลประโยชน์โดยไม่ได้ลงทุน (Irwin Lopnowski and Sholomo Maital. 1983: 381-386.)

ค. เจ้าของที่ดินทุกรายเข้าร่วมโครงการฯ โครงการดำเนินการได้ แต่จะประสบความสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับจำนวนต้นทุนที่เจ้าของที่ดินทุกรายยินยอมเสียสละ

4.6 การหาอัตราส่วนของการเสียสละที่ดิน

แม้จุดประสงค์ของการเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดินคือการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การปรับปรุงภูมิทัศน์ และการประหยัดต่อขนาดจากการรวมกลุ่ม แต่เจ้าของที่ดินยอมเล็งประโยชน์จากราคาที่ดินที่สูงขึ้น แต่ด้วยความแตกต่างของแต่ละพื้นที่ อาจทำให้การดำเนินโครงการเกิดปัญหา เช่น กรณีแปลงที่ดินซึ่งตั้งอยู่บริเวณย่านกลางของพื้นที่โครงการจะมีส่วนต่างของราคาที่ดินมากกว่าแปลงที่ดินที่ตั้งอยู่บริเวณริมโครงการ เช่นนี้ เจ้าของที่ดินบริเวณริมโครงการซึ่งเป็นผู้เสียเปรียบจะได้รับส่วนต่างของราคาที่ดินที่น้อยกว่า และอาจถอนตัวออกจากการร่วม มีผลทำให้การดำเนินโครงการจัดรูปฯ ต้องเปลี่ยนแปลงหรือล้มเลิก เป็นต้น

4.7 การเปรียบเทียบ วิธีการเวนคืนที่ดิน และวิธีการจัดรูปที่ดิน

การเปรียบเทียบจะกระทำในประเด็น 6 คือ

1. ระยะเวลาดำเนินงาน
2. ความประหยัดด้านงบประมาณ
3. ความเป็นระเบียบเรียบร้อยด้านผังเมือง
4. การดำเนินการบริหารโครงการ
5. ความยุติธรรม
6. ผลกระทบต่อสภาพจิตใจของประชาชน

ตารางที่ 4.1 แสดงการเปรียบเทียบวิธีการเวนคืนที่ดิน และการจัดรูปที่ดิน

วิธีการเวนคืนที่ดิน	วิธีการจัดรูปที่ดิน
<p>1) ระยะเวลาในการดำเนินงาน</p> <p>จะใช้ระยะเวลาในการดำเนินงานโดยเฉลี่ยประมาณ 2-10 ปี หรืออาจจะมากกว่าเล็กน้อย ขึ้นอยู่กับขนาดของโครงการหรือพื้นที่และความยินยอมของประชาชน แต่อย่างไรก็ตาม การเวนคืนที่ดินจะใช้เวลาในการดำเนินงานน้อยกว่าการจัดรูปที่ดิน</p> <p>2) ความประหยัดด้านงบประมาณ</p> <p>รัฐจะต้องสูญเสียงบประมาณส่วนหนึ่งไปกับการซื้อที่ดิน และอาคารสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ในแปลงที่ดินเหล่านั้น นอกจากนี้ ยังต้องเสียค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างบริการสาธารณะต่างๆ รวมทั้งการบำรุงรักษาสิ่งเหล่านั้นด้วย</p>	<p>จะใช้ระยะเวลาดำเนินงานค่อนข้างยาวนานมาก ขึ้นอยู่กับขนาดของพื้นที่โครงการ จำนวนเจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมในโครงการ การเจรจาตกลงต่อรองกันระหว่างเจ้าของที่ดินและผู้จัดทำโครงการ การโยกย้ายหรือถอนอาคาร ฯลฯ ระยะเวลาในการจัดรูปที่ดินจะกินเวลาโดยเฉลี่ยตั้งแต่ 6-80 ปี</p> <p>รัฐสามารถประหยัดงบประมาณในการซื้อที่ดินและหรือถอนอาคารในบางส่วนได้ (อาคารบางอาคารสามารถที่จะโยกย้ายได้โดยไม่ต้องรื้อถอน) รวมทั้งการก่อสร้างบริการสาธารณะต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะการจัดรูปที่ดินเป็นการนำเอาแปลงที่ดินที่มีอยู่ในโครงการมารวมกันแล้วตัดทอนคืนไปให้เจ้าของที่ดิน ภายหลังจากที่ได้มีการคำนวณประเมินมูลค่าที่ดินและเจรจาตกลงต่อรองกันเป็นที่เรียบร้อยแล้ว นอกจากนี้ พื้นที่ที่ดินบางส่วนในโครงการจะถูกจัดสรรให้เป็นพื้นที่เพื่อก่อสร้างบริการสาธารณะ บางส่วนจะถูกกันเอาไว้เพื่อเป็นที่ดินที่สงวนไว้เพื่อขาย (Reserved Land) เพื่อหารายได้เข้าโครงการ ค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างบริการสาธารณะอาจได้มาจากการขายที่ดินที่สงวนไว้เพื่อขายนี้ก็ได้</p>

วิธีการเวนคืนที่ดิน	วิธีการจัดรูปที่ดิน
<p>3) ความเป็นระเบียบเรียบร้อยด้านผังเมือง</p> <p>การเวนคืน โดยมากเป็นการเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างถนน และส่วนใหญ่จะเวนคืนที่ดินในบริเวณที่เป็นที่พักอาศัยของประชาชนอยู่ก่อนแล้ว ภายหลังจากที่มีการสร้างถนนเสร็จสิ้นลงสองข้างของถนนมักจะมีอาคารพาณิชย์เกิดขึ้น และในบางครั้งพบว่าอาคารเหล่านี้มีการก่อสร้างที่ผิดหลักเทศบัญญัติอยู่เนื่อง ๆ ก่อให้เกิดปัญหาติดตามมา นอกจากนั้นในการสร้างถนนเข้าไปในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการใช้ที่ดินในพื้นที่นั้น ๆ ได้ เช่น การใช้ที่ดินที่เปลี่ยนจากย่านที่พักอาศัยที่เงียบสงบไปเป็นย่านธุรกิจการค้าที่พลุกพล่านจอแจเหล่านี้ เป็นต้น</p> <p>4) การดำเนินการบริหารโครงการ</p> <p>ในการเวนคืนที่ดิน มักจะทำโดยองค์กรรัฐหรือคณะรัฐบาล ถือเป็นการบริหารแบบรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง(Centralization) มีการตัดสินใจและการสั่งการต่างๆ มาจากผู้บังคับบัญชาระดับสูง เช่น คณะรัฐมนตรี หรือข้าราชการใน แต่เปิดโอกาสให้หน่วยงานระดับรองลงไปหรือประชาชนร่วมเสนอแนะแสดงความคิดเห็นต่างๆ ผู้ที่ถูกเวนคืนอาจได้รับผลเสียในขณะที่ผู้อื่นซึ่งถูกบริเวณใกล้เคียงถูกถนนตัดผ่านเพียงเล็กน้อยกลับได้รับประโยชน์จากราคาที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้น โดยที่ไม่มีการ</p>	<p>การจัดรูปที่ดินจะช่วยทำให้สภาพความเป็นอยู่ของประชาชน และสภาพของเมือง มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยสวยงามมากยิ่งขึ้น มีบริการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ แยกเป็นสัดส่วนจากที่พักอาศัยหรือย่านพาณิชยกรรม มีการแยกประเภทการใช้ที่ดินประเภทต่างๆ ออกจากกันได้อย่างชัดเจน ฯลฯ</p> <p>ถ้าเป็นการจัดรูปที่ดินในพื้นที่เขตชานเมืองก็จะช่วยให้การเจริญเติบโตของพื้นที่นั้น ๆ เป็นไปอย่างมีแบบแผนและเหมาะสมถูกต้องตามทิศทางที่ควรจะเป็น</p> <p>หน่วยงานหรือองค์กรที่หรือดำเนินการจัดรูปที่ดินมีหลายรูปแบบ เช่น หน่วยงานของรัฐ , เอกชน , รัฐวิสาหกิจ รัฐบาลและเอกชนร่วมมือกัน หรืออาจเป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในท้องถิ่น (เทศบาล, สุขาภิบาล) เป็นต้น นอกจากนั้น ในการดำเนินการบริหารโครงการ ก็จะใช้วิธีการเจรจา ตกลง และรับฟังความคิดเห็นร่วมกันในระหว่างเจ้าของที่ดินและผู้ดำเนินโครงการ ถือเป็นการกระจายอำนาจและอยู่บนวิถีทางของความเป็นประชาธิปไตย ผู้ที่รับประโยชน์จากราคาที่ดินที่สูงขึ้น อาจจะต้องจ่ายเงินชดเชย หรือทอนพื้นที่ที่ดินให้แก่</p>

วิธีการเวนคืนที่ดิน	วิธีการจัดรูปที่ดิน
<p>เฉลี่ย ๒๕๒๕ ผลที่ได้ที่เกิดขึ้นไปสู่ผู้ที่เสียประโยชน์แต่อย่างใด เป็นต้น</p> <p>ผลต่อสภาพจิตใจของประชาชน</p> <p>ประชาชนจะต้องโยกย้ายแหล่งที่อยู่อาศัย สูญเสียความเป็นเจ้าของทรัพย์สิน รวมทั้งความผูกพันกับถิ่นที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมเดิม อาจทำให้เกิดแรงกดดัน และความเครียดขึ้นได้</p>	<p>ส่วนกลาง เพื่อที่จะได้นำเอาเงินดังกล่าวนี้ไปจัดสรรหรือเฉลี่ยให้กับผู้ที่เสียประโยชน์ นับว่าเปิดโอกาสให้เกิดกลไกที่จะสร้างความยุติธรรมระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย</p> <p>เนื่องจากการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ ประชาชนมีโอกาสต่อรองเพื่อคงสภาพให้สอดคล้องและใกล้เคียงกับรูปร่าง ตำแหน่งที่ตั้ง และสภาพแวดล้อมอื่น ๆ ของแปลงที่ดินเดิมให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ จึงสามารถลดแรงกดดันจากการต้องปรับตัวให้เข้ากับสภาพชีวิตใหม่ ๆ ได้เป็นอย่างดี</p>

โดยสรุปแล้ว ในระยะยาววิธีการจัดรูปที่ดินจะให้ผลดีมากกว่าผลเสีย แม้ว่าจะต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินงานที่ยาวนานกว่า แต่ก็เปิดช่องทางให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้แสวงหาจุดร่วม และสร้างกลไกบริหารที่ช่วยประหยัดต้นทุน และลดผลกระทบที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินและจิตใจของประชาชน จากการประเมินด้านกฎหมายและแนวคิดที่ผ่านมา ในเบื้องต้นผู้วิจัยเห็นว่า ประเทศไทยควรนำเอาวิธีการจัดรูปที่ดินเข้ามาใช้พัฒนาพื้นที่แทนการเวนคืนที่ดินซึ่งเป็นวิธีการเก่าแก่ดั้งเดิม

สถาบันวิจัยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 5

วิธีการวิจัยและการวิเคราะห์การดำเนินโครงการ

บทนี้จะศึกษา วิธีการคำนวณราคาตลาดของที่ดิน ราคาประเมินที่ดิน ประเภทของการประเมินที่ดิน เพื่อวิจัยและการวิเคราะห์การดำเนินโครงการที่ใช้มูลค่าเพิ่มของแปลงที่ดินเป็นฐานในการแบ่งภาระต้นทุน โดยมีปัจจัยด้านราคาที่ดินเป็นปัจจัยหลัก ในการตัดสินใจ แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีปัจจัยอื่น ๆ ที่ต้องพิจารณา

5.1 การประเมินราคาตลาดของที่ดิน

การที่เจ้าของที่ดินถือครองที่ดินไว้ แสดงว่าเจ้าของที่ดินนั้นมีความพอใจสูงสุดในการใช้ที่ดินแปลงนั้น และเจ้าของที่ดินรายนั้นสามารถรอผลตอบแทนจากที่ดินหรือค่าเช่าที่ดินได้ทุก ๆ เวลา หากมีการตัดสินใจขายที่ดินหมายความว่า ราคาที่ดินที่เสนอซื้อต้องเท่ากับผลรวมของค่าเช่าที่ดินที่คาดว่าจะได้รับในอนาคตและแปลงกลับมาให้เป็นมูลค่าปัจจุบัน เพราะที่ดินเป็นสินทรัพย์ที่คงอยู่ตลอดไป สำหรับผลตอบแทนจากการถือครองที่ดิน หรือที่เรียกว่า ค่าเช่าที่ดิน ที่มีราคาเช่าแตกต่างกัน เนื่องจากปัจจัยด้านความอุดมสมบูรณ์ของแปลงที่ดินในภาคเกษตรกรรม หรือการรวมตัวเป็นกลุ่มและความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานสาธารณูปโภค อาจเรียกได้ว่าการใช้ที่ดินแบบเมืองจะมีความเหมาะสมในการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ

ดังนั้นด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้ค่าเช่าที่ดินในเขตเมืองจึงมีมูลค่าที่สูงกว่า เนื่องจากมีการแข่งขันในการได้มาซึ่งสิทธิของการใช้ที่ดินมาก ราคาที่ดินจึงถูกชดเชยด้วยการใช้ที่ดินให้มีขนาดพื้นที่ขนาดเล็กลง หรือมีการขยายหรือเคลื่อนที่ของการใช้ที่ดินในทิศทางอื่น ยกตัวอย่างเช่น การสร้างอาคารสูงในแนวตั้ง ส่วนในแนวราบมีการขยายการใช้ที่ดินออกจากศูนย์กลางไปตามชานเมืองที่ยังคงมีค่าเช่าที่ดินต่ำกว่าที่ดินในเมือง ทำให้ค่าเช่าที่ดินมีความแตกต่างกัน ซึ่งปัจจัยกำหนดต่าง ๆ เช่น ทำเลที่ตั้งที่มีผลของการใช้ที่ดินแตกต่างกันในชุมชน ตลอดจนการชดเชยของต้นทุนค่าขนส่งและต้นทุนของสาธารณูปโภค ทำให้ค่าเช่าที่ดินเขตเมืองสูงกว่าค่าเช่าในเขตชานเมือง

5.2 ประเภทของการประเมินราคาที่ดิน

สำหรับในส่วนของการประเมินราคาที่ดินพบว่า มีหลักการและวัตถุประสงค์ในการประเมินราคาที่ดินที่แตกต่างกันไปในแต่ละโครงการ ยกตัวอย่างเช่น การประเมินราคาที่ดินเพื่อการลงทุน เพื่อการเวนคืนที่ดิน เป็นต้น การหาข้อมูลที่เป็นต้องใช้ในการประเมินฯ เพื่อนำไปใช้ในวิธีการคำนวณ จะแตกต่างกัน ดังเช่น

- Income Approach จะพิจารณาจาก *ผู้ลงทุนบนที่ดิน ที่ต้องการแสวงหารายได้สูงสุด จากการดำเนินกิจกรรมใดบนแปลงที่ดิน* ในขนาดของการลงทุนที่มีการประมาณได้อย่างแน่นอน การประเมินจะอยู่ภายใต้เงื่อนไขกิจกรรมที่ที่ดินดังกล่าวนั้นดำเนินการ ขนาดการดำเนินการ ต้นทุนในการก่อสร้างและตลอดจนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ มูลค่าที่ดินรวมถึงอาคารก่อสร้างที่ได้จากการประเมินมีองค์ประกอบทั้ง 4 ส่วน แต่เมื่อนำหลักการนี้มาใช้กับโครงการจัดรูปที่ดินฯ ราคาที่ดินก่อนดำเนินโครงการฯ จะไม่สามารถประเมินค่าได้เนื่องจากแปลงที่ดินแต่ละแปลงไม่มีคุณสมบัติในการใช้ที่ดินแบบเมือง นั่นคือราคาที่ดินก่อนโครงการฯ ควรมีค่าเท่ากับศูนย์

เมื่อมีการกำหนดกิจกรรมบนแปลงที่ดินเพื่อแสวงหารายได้หรือค่าเช่าของกิจกรรมนั้นแล้ว จำนวนหาราคาที่ดิน พบว่าราคาที่ดินนั้นควรเป็นราคาที่ดินหลังการดำเนินโครงการฯ อีกทั้งมีความไม่แน่นอนและไม่สามารถคาดการณ์ได้ ถึงประเภทของกิจกรรมในแปลงที่ดินหลังจากการจัดรูปแล้ว

ในสถานะเศรษฐกิจภายหลังการจัดรูปฯ แปลงที่ดินในกรณีศึกษายังคงเป็นที่ดินว่างเปล่าหรือไม่มีการเปลี่ยนแปลงประเภทของการใช้ที่ดิน อีกทั้งเจ้าของที่ดินไม่สามารถระบุขนาดของการลงทุนได้ ทำให้วิธีการประเมินไม่ถูกต้องตามสถานะเป็นจริง แต่ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ของการจัดรูปที่ดินฯ เป็นการพัฒนาการใช้ที่ดินขนาดใหญ่ ที่กำหนดการก่อสร้างและดำเนินการในแปลงที่ดินทุกแปลงในโครงการ วิธีนี้จะให้ผลงานที่เหมาะสม

- Cost Approach จะพิจารณาตัว *การลงทุนในการสร้างทรัพย์สิน* ให้เหมือนกับทรัพย์สินที่ต้องการประเมิน สำหรับที่ดินเป็นทรัพย์สินที่ต้องการประเมิน คงไม่สามารถดำเนินการสร้างทดแทนได้ ดังนั้นวิธีนี้จึงไม่เหมาะสมกับการประเมินราคาในที่ดินในโครงการจัดรูปที่ดินฯ โดยสิ้นเชิง ถึงแม้ว่ามีการใช้เทคนิคการประเมินโดยใช้อาคารที่คาดว่าจะทำการก่อสร้างใหม่ให้ใกล้เคียงกับอาคารที่ต้องการประเมิน แล้วปรับแก้ความเสี่ยงของอาคารและหักด้วยต้นทุนแล้ว สุทธิเหลือเป็นราคาที่ดินสมควรเป็นราคาที่ดินหลังการดำเนินโครงการฯ สำหรับราคาที่ดินก่อนดำเนินโครงการฯ จะมีค่าเป็นศูนย์ เพราะยังไม่มีการใช้ที่ดินแบบเดียวกับตัวอย่างที่เปรียบเทียบ

- Direct Market Comparison Approach *เปรียบเทียบทรัพย์สิน หรือที่ดินที่ต้องการประเมินกับทรัพย์สินหรือที่ดินที่มีการตกลงกันระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย* ในการดำเนินการต้องมีการหาตัวอย่างราคาที่ดินหรือข้อมูลราคาที่ดินที่มีการซื้อขายแล้วในตลาดที่ดิน ซึ่งเป็นราคาตลาดในการเลือกตัวอย่าง ข้อมูลที่ต้องคำนึงถึงได้แก่

1. ทำเลที่ตั้งของแปลงที่ดิน ต้องอยู่ใกล้เคียงกันหรือบริเวณที่มีลักษณะการใช้ที่ดินและรูปแบบ (pattern) การใช้ที่ดินเหมือนกัน จึงเป็นการพิจารณาถึงการใช่ประโยชน์ที่ดินที่นำไปสู่การประเมินราคาได้ การที่มีลักษณะที่เหมือนกัน เนื่องจากสาเหตุที่อยู่ใกล้กัน อีกทั้งรูปแบบในการพิจารณามีแนวโน้มที่เหมือนกัน เป็นการพิจารณาการใช้ที่ดินในภาพกว้างโดยไม่สามารถกำหนดกิจกรรมที่แน่นอนบนที่ดินได้เนื่องจากเป็นที่ดินว่างเปล่า

2. ช่วงเวลาในการซื้อขายข้อมูลตัวอย่าง ควรเกิดขึ้นในระยะเวลาที่ใกล้เคียงกับเวลาที่ทำกรประเมิน เพื่อลดความผันผวน เนื่องจากสภาวะแวดล้อมและนโยบายของรัฐบาล ตลอดจนจนเกิดสภาวะเศรษฐกิจที่จะมีผลต่อราคาที่ดิน ดังนั้นจึงสมควรพิจารณาว่าการเกิดของราคาที่ดินเกิดขึ้นในเวลาเดียวกัน

3. การเปรียบเทียบระหว่างตัวอย่างหรือข้อมูล กับทรัพย์สินที่ต้องการประเมิน จะต้องปรับแก้ปัจจัยต่าง ๆ ที่ไม่เหมือนกันด้วยตัวเงินในแต่ละกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของแปลงที่ดินอันมีผลต่อต้นทุนการใช้ที่ดิน เช่น ระยะทาง หน้ากว้างติดถนนของแปลงที่ดิน ฯลฯ

ดังนั้นการประเมินราคาที่ดินด้วย Direct Market Comparison Approach จึงมีความเหมาะสมต่อการประเมินราคาที่ดินสำหรับโครงการจัดรูปที่ดินฯ เนื่องจากสามารถประเมินราคาที่ดินก่อนและหลังการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินฯ ได้โดยการเปรียบเทียบกับราคาที่ดินตัวอย่าง แต่สำหรับการแก้ไขคุณสมบัติของแปลงที่ดินก่อนการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินจะไม่มีมีการพิจารณาในส่วน of ค่าเช่าที่ดินที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เนื่องจากแปลงที่ดินไม่มีคุณสมบัติเช่นเดียวกันกับแปลงที่ดินที่ใช้ในการเปรียบเทียบ

ในด้านเศรษฐกิจนั้น การมีเส้นทางคมนาคมใหม่ตัดผ่านชุมชน นับได้ว่าเป็นตัวกระตุ้นทางเศรษฐกิจ (Economic Trigger) ที่มีอิทธิพลที่สุดอย่างหนึ่งต่อการเปลี่ยนแปลงของกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในชุมชนและในชุมชนข้างเคียง (อภิชัย พันธเสน, 2541) ดังนั้นทันทีที่มีการประกาศว่าจะมีการสร้างเส้นทางถนนตัดผ่าน ได้ส่งผลทำให้ราคาของที่ดินในบริเวณที่แนวถนนตัดผ่านมีราคาขยับสูงขึ้นอย่างน้อยร้อยละห้าสิบ และรวมไปถึงราคาที่ดินโดยรวมของชุมชนทั้งหมดนั้นได้ปรับตัวสูงขึ้นอย่างน้อยร้อยละสิบถึงยี่สิบ โดยยังไม่นับรวมกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ในชุมชนที่ขยับตัวและความพร้อมที่จะเข้าร่วมระบบเศรษฐกิจที่ใหญ่ขึ้น เช่น แรงงานในชุมชน ร้านค้า ร้านอาหาร กิจกรรมการขนส่ง การว่าจ้าง และอื่น ๆ

โครงการจัดรูปที่ดินในเขตจังหวัดลำปางมีลักษณะเช่นกัน การสร้างเส้นทางถนนตัดใหม่ที่จะเกิดในโครงการ ย่อมทำให้ราคาที่ดินปรับตัวสูงขึ้น โครงสร้างสภาพแวดล้อมดีขึ้น การก่อสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ทั้งหมดนั้นจะทำให้ที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นที่ต้องการของตลาด เจ้าของที่ดินต่างมีความพึงพอใจที่จะรอให้โครงการก่อสร้างถนนแล้วเสร็จ ซึ่งจะเป็นเหตุให้ราคาประเมินที่ดินเพิ่มสูงขึ้น มีมูลค่ามากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับช่วงก่อนการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน เพราะฉะนั้นการที่มีราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้นจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการตัดสินใจเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดินของเจ้าของที่ดินแต่ละราย และในการวิเคราะห์ราคาที่ดินมีรายละเอียดดังนี้

5.2.1 ที่ดินติดถนนพหลโยธิน

วิเคราะห์จากมูลค่าของที่ดินที่ใช้ประโยชน์เพื่อประกอบการพาณิชย์กรรมริมถนนพหลโยธิน โดยพิจารณาอาคารพาณิชย์เป็นตัวอย่าง ตามตาราง 5.1 แสดงการเปรียบเทียบดังนี้ โดยตัวอย่างนี้มาจากการซื้อขายจริง ในบริเวณใกล้โครงการ เมื่อปี พ.ศ. 2537

ตารางที่ 5.1 เปรียบเทียบอาคารพาณิชย์ติดถนนพหลโยธิน

ตาราง 5.1: เปรียบเทียบอาคารพาณิชย์ติดถนนพหลโยธิน					
รายละเอียด	แปลงเปรียบเทียบ				
ลำดับที่	3	4	5	6	7
ประเภททรัพย์สิน	อาคารพาณิชย์ ถนนพหลโยธิน				
ถนน					
จำนวนหน่วย	1	1	2	1	1
ผิวจราจร	ลาดยาง				
ขนาดผิวจราจร (ม.)	14	14	14	14	14
เขตทาง (ม.)	20	20	20	20	20
ขนาดที่ดิน (ตรว.)	17	17	78.5	82	17
รูปร่างที่ดิน	สี่เหลี่ยมผืนผ้า	สี่เหลี่ยมผืนผ้า	ตัวแอล	สี่เหลี่ยมผืนผ้า	สี่เหลี่ยมผืนผ้า
หน้ากว้าง (ม.)	4	4	8	4	4
ลึก (ม.)	17	17	39.25	32	17
จำนวนชั้น	3.5	3.5	3.5	3.5	4
ขนาดอาคาร (ตรม.)	160	160	320	160	216
สภาพอาคาร	ดี	ดี	ดี	ดี	ดี
ราคา / หน่วย (บาท)	1,800,000	1,950,000	2,500,000	2,500,000	1,800,000
เงื่อนไข	เสนอขาย	ขายแล้ว	ขายแล้ว	ขายแล้ว	เสนอขาย
ปีที่ขาย	-	2538	2541	2537	-

ที่มา : โดย บ.จ.ก. เอเจนซี พอร์ เรียวเอสเตท แอฟเฟร์ส เสนอต่อ สำนักงานจัดรูปที่ดิน กรมการผังเมือง ปี 2543

จากตารางแสดงข้อมูลเปรียบเทียบพบว่า

1. อาคารพาณิชย์ 3.5 ชั้น ขนาดอาคาร 17 ตารางวา ดิถนพหลโยธิน ราคาที่มีการซื้อ-ขายอยู่ที่ 2,500,000 บาท เมื่อปี พ.ศ. 2537 (แปลงที่ 6) และราคาที่มีการปรับตัวลดลงมาเป็น 1,950,000 บาท (แปลงที่ 4) และในปัจจุบันมีการเสนอขายอยู่ที่ราคา 1,800,000 บาท (แปลงที่ 3) อย่างไรก็ตามราคาเสนอขายที่ 1,800,000 บาทนี้สำหรับอาคารพาณิชย์ 4.5 ชั้น (แปลงที่ 7) ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับราคาเสนอขายของแปลงที่ 3 ควรจะเป็นราคา 1,604,000 บาท หรือลดลงมา 196,000 บาท โดยปรับลดจากขนาดของอาคารของแปลงที่ 7 มากกว่า แปลงที่ 3 ประมาณ 56.00 ตารางเมตร (216.00-160.00 ตารางเมตร) ซึ่งมีราคาค่าก่อสร้าง ประมาณ ตารางเมตรละ 3,500 บาท ($56 \times 3,500 = 196,000$ บาท)

2. ประมาณจากราคาที่เสนอขายราคา 1,604,000 บาท เป็นราคาที่สูงกว่าราคาตลาดที่แท้จริง ซึ่งขึ้นอยู่กับสถานการณ์ตลาดปัจจุบัน มูลค่าราคาตลาดควรมีการปรับลด 10% ประกอบด้วย(ค่านายหน้าหรือ ค่าทางการตลาด 3% ต่อรอง 5% และอัตราเสี่ยง 2%) ดังนั้นราคาตลาดที่แท้จริงควรเป็นราคา 1,444,600 บาท

3. ขั้นต่อไปเป็นการประเมินมูลค่าของที่ดินเปล่า โดยพิจารณาจากทำเลที่ตั้งของอาคารพาณิชย์ตามรูป

ตัวอย่างแสดงการพัฒนาที่ดินเป็นแปลง ๆ เพื่อก่อสร้างอาคารพาณิชย์

รูปที่ 5.1 ทำเลที่ตั้งของอาคารพาณิชย์

ถนนพหลโยธิน									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

จากตารางข้างบนเป็นตัวอย่างแสดงการพัฒนาที่ดินเป็นแปลง ๆ เพื่อก่อสร้างอาคารพาณิชย์ และวิเคราะห์มูลค่าของที่ดินดิบ ที่จะแบ่งแปลงที่ดิน ปลูกอาคารพาณิชย์ ได้ตามตารางนี้

ตารางที่ 5.2 สมมติฐานการพัฒนาที่ดินติดถนนพหลโยธิน

แถว	สมมติฐานการพัฒนาที่ดินติดถนนพหลโยธิน		
2	รายละเอียด	รูป	-
3	ราคาอาคารพาณิชย์ (บาท)	1,443,600	ประมาณจากข้อ 1.2
4	ขนาดที่ดิน / หน่วย (ตรว.)	17	จากส่วนใหญ่ของข้อมูล
5	ปรับลดเนื่องจากมีจำนวนหน่วยมาก	5%	จากประมาณการ
6	ราคาสุทธิ	1,371,420	= C3*(1-C5)
7	จำนวนหน่วยทั้งหมด	10	สมมติฐาน
8	มูลค่าการพัฒนา	13,714,200	= C6*C7
9	ขนาดอาคาร / หน่วย (ตรม.)	160	จากส่วนใหญ่ของข้อมูล
10	ราคาต้นทุนค่าก่อสร้าง (บาท/ตรม.)	3,500	มาตรฐานราคาก่อสร้าง
11	ต้นทุนค่าก่อสร้างทั้งหมด	5,600,000	= C7*C9*C10
12	% ของมูลค่าราคาต้นทุน	70%	ราคาค่าก่อสร้าง
13	ต้นทุนการพัฒนาทั้งหมด	9,599,940	= C8*C12
14	ต้นทุนราคาที่ดินทั้งหมด	3,999,940	= C13-C11
15	ราคาที่ดิน / ตรว.	23,529	= C14 / (C4*C7)
16	ราคาประมาณ	23,500	

ที่มา : โดย บ.จ.ก. เอเจนซี ฟอว์ เรียดเอสเตท แอฟเฟร์ส เสนอต่อ สำนักงานจัดรูปที่ดิน กรมการผังเมือง ปี 2543

5.2.2 ที่ดินติดถนนชูปเปอร์ไฮเวย์ลำปาง – กาว (ทล. 1)

วิเคราะห์จากมูลค่าของที่ดินที่ใช้ประโยชน์เพื่อประกอบการพาณิชย์กรรมริมถนนชูปเปอร์ไฮเวย์ลำปาง – กาว (ทล. 1) และถนนลำปาง – แม่เมาะ (ทล. 11) โดยพิจารณาอาคารพาณิชย์เป็นตัวอย่าง ตามตารางเปรียบเทียบดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 5.3 เปรียบเทียบราคาพาณิชย์ที่ดินนชุมชนเปอร่าไฮเวย์ลำปาง – กาว (ทล. 1)

เปรียบเทียบราคาพาณิชย์ที่ดินนชุมชนเปอร่าไฮเวย์ลำปาง – กาว (ทล. 1)									
รายละเอียด	แปลงเปรียบเทียบ								
ลำดับที่	31	32	33	34	35	36	37	40	43
ประเภททรัพย์สิน	อาคารพาณิชย์								
ถนน	ทล. 1	ทล. 11	ทล. 11	ทล. 11	ทล. 11	ทล. 11	ทล. 11	ทล. 1	ทล. 1
จำนวนหน่วย	1	2	2	2	2	2	1	1	2
ผิวจราจร	ลาดยาง								
ขนาดผิวจราจร (ม.)	15	12	12	12	12	12	12	15	15
เขตทาง (ม.)	30	24	24	24	24	24	24	30	30
ขนาดที่ดิน (ตรว.)	16	17	17	17	16	16	16	21	16
รูปร่างที่ดิน	สี่เหลี่ยมผืนผ้า								
หน้ากว้าง (ม.)	4	4	4	4	4	4	4	4	4
ลึก (ม.)	16	17	17	17	16	16	16	21	16
จำนวนชั้น	3	3	3	3	3	3	3	3	3
ขนาดอาคาร (ตรม.)	144	144	144	144	144	144	144	160	160
สภาพอาคาร	ดี								
ราคา / หน่วย (บาท)	1.6			1.2				1.7	
เงื่อนไข	1.2	2.0	1.2		2.0	1.5	1.9		1.2
ปีที่ขาย	2534	2537	2535		2539	2536	2538		2535

ที่มา : โดย บ.จ.ก. เอเจนซี ฟอร์ เรียลเอสเตท แอฟแฟร์ส เสนอต่อ สำนักงานจัดรูปที่ดิน กรมการผังเมือง ปี 2543

1. ในเบื้องต้น เมื่อศึกษาจากราคาอาคารพาณิชย์ริมถนน (ทล. 11) และพบว่าราคาอาคารพาณิชย์เมื่อปี พ.ศ. 2535 ราคา 1,200,000 บาท ในปี พ.ศ. 2536 ราคาเพิ่มขึ้นเป็น 1,500,000 บาท และราคาที่ดินสูงสุดเป็น 1,900,000 – 2,000,000 บาท ในปี พ.ศ. 2538 และพ.ศ. 2539 ใดๆก็ตามยังมีการเสนอขายเพียง 1,200,000 บาท หมายถึงราคาตกต่ำมาก ซึ่งเป็นข้อสังเกตว่าในพื้นที่นี้ราคาที่ดินได้ลดต่ำลงอย่างมาก ดังนั้น ราคาตลาดที่แท้จริงควรมีการปรับลดลงอีก 15% (ควรปรับลดมากกว่า ในข้อ 1.2) สรุปอาคารพาณิชย์บริเวณริมถนน (ทล. 11) นี้ควรมีราคา 120,000 บาท
2. พิจารณาจากราคาอาคารพาณิชย์ที่ตั้งอยู่ริมถนน (ทล. 1) ทำเลที่ตั้งดีกว่า (ทล. 11) เนื่องจากบนถนนเส้นนี้ค่อนข้างคึกคักกว่า ดังนั้นราคาอาคารพาณิชย์บริเวณนี้ควรมีราคาสูงกว่าประมาณ 10% หรือราคาหน่วยละ 1,122,000 บาท จากการวิเคราะห์ข้อมูลเปรียบเทียบที่ตั้งอยู่บน

(ทล. 1) ราคาเสนอขาย 1,600,000 – 1,700,000 บาท อย่างไรก็ตามเมื่อเปรียบเทียบกับราคาเริ่มต้น 1,200,000 บาท เมื่อปี 2534 และปี 2535 ไม่สามารถเทียบกันได้เนื่องจากสถานการณ์เศรษฐกิจปัจจุบันไม่ดีเท่า เมื่อปี 2534 และราคาที่เสนอขายปัจจุบันไม่สามารถนำมาพิจารณาได้

3. เหมือนข้อ 1.3 เป็นการวิเคราะห์ราคาที่ดิน สำหรับที่ดินแปลงที่มีขนาดใหญ่ ตามสมมติฐานการพัฒนาดังนี้

ตารางที่ 5.4 สมมติฐานการพัฒนาที่ดินติดถนนรูปเปอร์ไฮเวย์ลำปาง – กาว (ทล. 1)

แถว	สมมติฐานการพัฒนาที่ดินติดถนนรูปเปอร์ไฮเวย์ลำปาง – กาว (ทล. 1)		
2	รายละเอียด	รูป	-
3	ราคาอาคารพาณิชย์ (บาท)	1,122,000	ประมาณจากข้อ 1.2
4	ขนาดที่ดิน / หน่วย (ตรว.)	16	จากส่วนใหญ่ของข้อมูล
5	ปรับลดเนื่องจากมีจำนวนหน่วยมาก	5%	จากประมาณการ
6	ราคาสุทธิ	1,065,900	= C3*(1-C5)
7	จำนวนหน่วยทั้งหมด	10	สมมติฐาน
8	มูลค่าการพัฒนา	10,659,000	= C6*C7
9	ขนาดอาคาร / หน่วย (ตรม.)	144	จากส่วนใหญ่ของข้อมูล
10	ราคาต้นทุนค่าก่อสร้าง (บาท/ตรม.)	3,300	มาตรฐานราคาก่อสร้าง
11	ต้นทุนค่าก่อสร้างทั้งหมด	4,752,000	= C7*C9*C10
12	% ของมูลค่าราคาต้นทุน	70%	ราคาค่าก่อสร้าง
13	ต้นทุนการพัฒนาทั้งหมด	7,461,300	= C8*C12
14	ต้นทุนราคาที่ดินทั้งหมด	2,709,300	= C13-C11
15	ราคาที่ดิน / ตรว.	16,933	= C14 / (C4*C7)
16	ราคาประมาณ	17,000	

ที่มา : โดย บ.จ.ก. เอเจนซี ฟอว์ เรียลเอสเตท แอฟแฟร์ส เสนอต่อ สำนักงานจัดรูปที่ดิน กรมการผังเมือง ปี 2543

5.2.3 ที่ดินติดถนนพหลโยธิน (ส่วนที่ 1)

พิจารณาจากข้อมูลพบว่ามีกลุ่มทาว์นเฮาส์ ตั้งอยู่บนถนนเส้นนี้ ซึ่งใช้เป็นตัวแทน การตั้งสมมติฐานการพัฒนาที่อยู่อาศัยบนถนนเส้นนี้

ตารางที่ 5.5 สมมติฐานการพัฒนาที่ดินติดถนนพหลโยธิน (ส่วนที่ 1)

แถว	สมมติฐานการพัฒนาที่ดินติดถนน พหลโยธิน (ส่วนที่ 1)		
2	รายละเอียด	รูป	-
3	ราคาอาคารพาณิชย์ (บาท)	600,000	ประมาณจากข้อ 1.2
4	ขนาดที่ดิน / หน่วย (ตรว.)	18	จากส่วนใหญ่ของข้อมูล
5	ปรับลดเนื่องจากมีจำนวนหน่วยมาก	5%	จากประมาณการ
6	ราคาสุทธิ	570,000	= C3*(1-C5)
7	จำนวนหน่วยทั้งหมด	10	สมมติฐาน
8	มูลค่าการพัฒนา	5,700,000	= C6*C7
9	ขนาดอาคาร / หน่วย (ตรม.)	80	จากส่วนใหญ่ของข้อมูล
10	ราคาต้นทุนค่าก่อสร้าง (บาท/ตรม.)	3,400	มาตรฐานราคาก่อสร้าง
11	ต้นทุนค่าก่อสร้างทั้งหมด	2,720,000	= C7*C9*C10
12	% ของมูลค่าราคาค่าต้นทุน	75%	ราคาค่าก่อสร้าง
13	ต้นทุนการพัฒนาทั้งหมด	4,275,000	= C8*C12
14	ต้นทุนราคาที่ดินทั้งหมด	1,555,000	= C13-C11
15	ราคาที่ดิน / ตรว.	8,639	= C14 / (C4*C7)
16	ราคาประมาณ	8,600	

ที่มา : โดย บ.จ.ก. เอเจนซี ฟอรั่ เรียลเอสเตท แอฟเฟร์ส เสนอต่อ สำนักงานจัดรูปที่ดิน กรมการผังเมือง ปี 2543

ในกรณีนี้ ราคาที่ดินสำหรับเป็นที่อยู่อาศัย (ทาวน์เฮาส์ หรือ บ้านเดี่ยว) ที่ไม่ได้ตั้งอยู่บนถนนสายหลัก ควรมีราคาประมาณตารางวาละ 8,600 บาท

5.2.4 ที่ดินติดถนนเรือนแพ (พหลโยธินเชื่อมชูปเปอร์ไฮเวย์ลำปาง – งาว (ทล. 1)

พบว่าข้อมูลเปรียบเทียบหลายประเภทเช่น ที่ดินเปล่า บ้านเดี่ยว และอาคารพาณิชย์

ตารางที่ 5.6 เปรียบเทียบราคาที่อยู่อาศัยบนถนนเรือนแพ

A	B	C	D	E	F	G	H
2	เปรียบเทียบราคาที่อยู่อาศัยบนถนนเรือนแพ						
3	แปลงที่	2	8	9	10	11	16
4	ประเภททรัพย์สิน	อาคารพาณิชย์	ที่ดินเปล่า	ที่ดินเปล่า	ที่ดินเปล่า	บ้านเดี่ยว	อาคารพาณิชย์
5	ขนาดที่ดิน (ตรว.)	17	57	180	80	91	180
6	ขนาดอาคาร (ตรม.)	96				200	360
7	ราคาต้นทุนค่าก่อสร้าง (บาท/ตรม.)	3,500				3,500	3,500
8	ราคา (บาท)	650,000	500,000	1,500,000	600,000	1,500,000	3,200,000
9	เมื่อปี	2536	offered	offered	2541	offered	offered
10	ราคาที่ดิน (บาท / ตรว.)	7,000	8,772	8,333	7,500	8,791	7,222
11	สูตร (ที่มาของบรรทัดที่ 10)	$= ((C8*0.7))/C5$	$= D8/D5$	$= E8/E5$	$= F8/F5$	$= (G8-(G6*G7))/G5$	$= ((H8*0.8)-(H6*H7))/H5$
12	%การปรับแก้ (ถ้ามีการซื้อ-ขายณ. วัน)	0%	10 %	10 %	0%	10 %	10 %
13	ค่าที่ปรับแก้แล้ว	7,000	7,895	7,500	7,500	7,912	6,500

ที่มา : โดย บ.จ.ก. เอเจนซี่ ฟอร์ เรียลเอสเตท แอฟเฟร์ส เสนอต่อ สำนักงานจัดรูปที่ดิน กรมการผังเมือง ปี 2543

จากตารางข้างบนนี้สามารถที่จะประมาณราคาที่ดินในขอบบริเวณเรือนแพได้ราคาประมาณ 75,000 บาท ยกเว้นข้อมูลแปลงที่ 16 ซึ่งมีราคาตารางวาละ 6,500 บาท ไม่ควรนำมาพิจารณาด้วย เนื่องจากมีราคาแตกต่างจากแปลงอื่น ๆ มาก

5.2.5 ที่ดินทางด้านทิศตะวันออกของถนนชูปเปอร์ไฮเวย์ลำปาง – กาว (ทล. 1)

พบว่ามีการทาวนเฮาส์ตั้งอยู่ใกล้โครงการที่จัดรูปที่ดิน โดยตั้งอยู่ห่างจากถนนชูปเปอร์ไฮเวย์ลำปาง – กาว (ทล. 1) ไม่มากนัก อย่างไรก็ตามผู้วิจัยได้พยายามคำนวณมูลค่าของที่ดินที่ไม่ติดถนนหลักเพื่อใช้ในการประเมินราคาที่ดินโครงการจัดรูป

ตารางที่ 5.7 เปรียบเทียบราคาที่อยู่อาศัยทางด้านทิศตะวันตกของถนนชูปเปอร์ไฮเวย์-จาว (ทล.1)(ทาวเฮาส์ในหมู่บ้านเดียวกัน)

A	B	C	D	E	F	G	H
2	เปรียบเทียบราคาที่อยู่อาศัยทางด้านทิศตะวันตกของถนนชูปเปอร์ไฮเวย์ลำปาง – จาว (ทล. 1) (ทาวเฮาส์ในหมู่บ้านเดียวกัน)						
3	แปลงที่	26	n.a.	29	30		
4	ประเภททรัพย์สิน	แถวหน้า	แถวหน้า	แถวหน้า	ด้านใน	ด้านใน	ด้านใน
5	ขนาดที่ดิน (ตรว.)	52	52	52	32	32	32
6	ขนาดอาคาร (ตรม.)	96	96	110	96	96	96
7	ราคาต้นทุนค่าก่อสร้าง (บาท/ตรม.)	2,700	2,200	3,500	2,200	3,000	3,200
8	ราคา (บาท)	580,000	450,000	1,000,000	450,000	650,000	700,000
9	เมื่อปี	2543	2534	2542	2534	2537	offered
10	ราคาที่ดิน (บาท / ตรว.)	7,208	5,204	7,404	4,228	6,641	7,244
11	สูตร (ที่มาของบรรทัดที่ 10)	$=((C8*0.77)/C5$	$=((D8*0.77)-(D6*D7))/D5$	$=((E8*0.77)-(E6*E7))/F5$	$=((F8*0.77)-(F6*F7))/F5$	$=((G8*0.77)-(G6*G7))/G5$	$=((H8*0.77)-(H6*H7))/H5$
12	%การปรับแก้ (ถ้ามีการซื้อ-ขาย ณ. วันนี้)	5%	n.a.	0 %	n.a.	n.a.	-5 %
13	เหตุผล	ขายถูกมาก	นานมากแล้ว	-	นานมากแล้ว	นานมากแล้ว	ราคาที่เหมาะสม
14	ค่าที่ปรับแก้แล้ว	7,568	n.a.	7,404	n.a.	n.a.	6,882

ที่มา : โดย บ.จ.ก. เอเจนซี พอร์ เรียดเอสเตท แอฟแฟร์ส เสนอต่อ สำนักงานจัดรูปที่ดิน กรมการผังเมือง ปี 2543

จากข้อมูลเปรียบเทียบ มูลค่าของที่ดินที่ไม่ติดถนน (ทล. 1) ซึ่งเหมาะสำหรับเป็นพื้นที่อยู่อาศัย ควรมีราคาประมาณ ตารางวาละ 7,000 บาท (ดูในคอลัมน์ H ของตารางข้างบน และราคาที่ดินแปลงเล็กที่ตั้งอยู่ห่างจากถนนสายหลัก (ทล. 1) ราคาควรมากกว่าตารางวาละ 7,500 บาท ดังนั้นราคาที่ดินในทำเลที่ห่างจากถนนสายหลัก ตามเหตุผลที่เกี่ยวข้องกับระยะทาง ควรมีราคาตารางวาละ 7,000 บาท

5.2.6 ที่ดินทางด้านทิศตะวันตกของถนนชูปเปอร์ไฮเวย์ลำปาง – จาว (ทล. 1)

ในพื้นที่นี้การใช้ประโยชน์ของที่ดินไม่ค่อยคึกคักมากนัก พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่อยู่อาศัย ไม่ค่อยมีลักษณะของการพัฒนาด้านอื่น ๆ รวมทั้งเป็นชอยแคบ จากข้อมูลเปรียบเทียบตามตารางข้างล่าง แสดงว่าราคาที่ดินประมาณตารางวาละ 6,500 บาท อย่างไรก็ตามมีแปลงที่ดินบางแปลงที่ตั้งอยู่กับพื้นที่โครงการ ที่มีลักษณะชอยแคบและเป็นชอยตัน ดังนั้นราคาที่ดินก็ยิ่งถูกลง ซึ่งตามความเห็น ราคาที่ดินของแปลงที่ตั้งอยู่ติดกันกับพื้นที่โครงการควรมีราคาประมาณ ตารางวาละ 6,000 บาท เช่นแปลงข้อมูลที่ 47 ตามตารางแสดงการเปรียบเทียบข้างล่าง

ตารางที่ 5.8 เปรียบเทียบราคาที่อยู่อาศัยทางด้านทิศตะวันตกของถนน (ทล.1)

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
2	เปรียบเทียบราคาที่อยู่อาศัยทางด้านทิศตะวันตกของถนน (ทล. 1)								
3	แปลงที่	17	18	19	20	21	23	24	47
4	ประเภททรัพย์สิน	ที่ดินเปล่า	ทาวน์เฮ้าส์	ทาวน์เฮ้าส์	ที่ดินเปล่า	ที่ดินเปล่า	บ้านเดี่ยว	ที่ดินเปล่า	ทาวน์เฮ้าส์
5	ขนาดที่ดิน (ตรว.)	80	23	20	350	90	50	170	20
6	ขนาดอาคาร (ตรม.)		108	80			120		96
7	ราคาต้นทุนค่าก่อสร้าง(บาท/ตรม.)		3,100	4,200			3,000		3,200
8	ราคา (บาท)	500,000	600,000	650,000	2,200,000	600,000	800,000	1,700,000	600,000
9	เมื่อปี	2000	1993	1995	1992	1998	offered	1995	offered
10	ราคาที่ดิน (บาท / ตรว.)	6,250	6,313	7,575	6,286	6,667	8,800	10,000	7,140
11	สูตร (ที่มาของบรรทัดที่ 10)	= C8/C5	$= ((D8*0.8) - (D6*D7))/D5$	$= ((E8*0.75) - (E6*E7))/E5$	= F8/F5	= G8/G5	$= ((H8) - (H6*H7))/H5$	= I8/I5	$= ((J*0.75) - (J6*J7))/J5$
12	%การปรับแก้ (ถ้ามีการซื้อขาย ณ. วันนี้)	0 %	0 %	-10 %	0 %	0 %	-15 %	-25 %	25 %
13	เหตุผล	เพิ่งขาย	-	ช่วงบูรณะ	-	เพิ่งขาย	ปรับลด	ทำเลดีกว่า	ถนนแคบ
14	ค่าที่ปรับแก้แล้ว	6,250	6,313	6,818	6,286	6,667	7,480	7,500	6,069

ที่มา : โดย บ.จ.ก. เอเจนซี ฟอร์ เรียลเอสเตท แอฟเฟร์ส เสนอต่อ สำนักงานจัดรูปที่ดิน กรมการผังเมือง ปี 2543

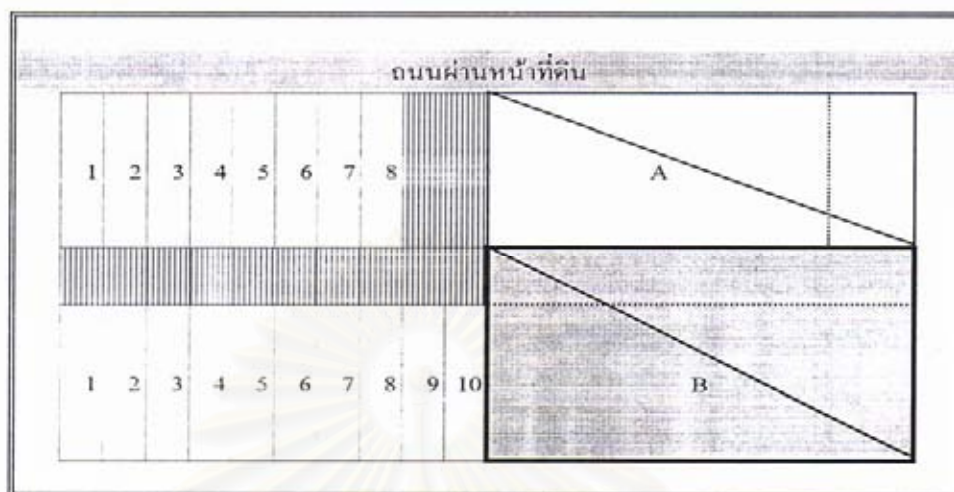
5.2.7 ที่ดินติดถนนซอยเล็ก

จากข้อมูลตารางข้างต้น สามารถคำนวณราคาที่ดินติดถนนซอยเล็กจากราคาตารางวาละ 6,000 บาท เช่นเดียวกับที่ดินติดซอยใหญ่ราคาที่ดินก็จะมีราคาประมาณ ตารางวาละ 6,500 บาท ซึ่งหมายความว่ามูลค่าของที่ดินแปลงที่ติดซอยเล็กเป็นสัดส่วนประมาณ 92% ของราคาที่ดินซอยใหญ่ ซึ่งบางกรณีหรือบางแปลงอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้

5.2.8 ที่ดินตาบอด

สำหรับในพื้นที่โครงการจัดรูปนี้ พบว่ามีพื้นที่บางส่วนที่เป็นที่ดินตาบอดด้วยกันทั้งสิ้น 4 แปลง คือ แปลงที่ 3,22,27 และ 29 ส่วนแปลงอื่น ๆ เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์เดียวกัน และมีบางแปลงที่หน้ากว้างที่ดินติดถนน จึงไม่พิจารณาเป็นที่ดินตาบอดตามตาราง 5.10

รูปที่ 5.2 ถนนผ่านหน้าที่ดิน



ตารางที่ 5.9 สมมติฐานการพัฒนาที่ดินตาบอดและที่ดินมีทางเข้า - ออก

แถว	สมมติฐานการพัฒนาที่ดินตาบอด และที่ดินมีทางเข้า - ออก			
2	รายละเอียด	แถวหน้า	แถวหลัง	หมายเหตุ
3	ขนาดที่ดิน / หน่วย (ตรว.)	1,400,000	1,120,000	D ~80% of C
4	ราคาอาคารพาณิชย์ (บาท)	17	17	จากข้อมูลส่วนใหญ่
5	จำนวนหน่วยในแต่ละแถว	10	10	สมมติฐาน
6	มูลค่าการพัฒนาทั้งหมด	14,000,000	11,200,000	= C3*C5
7	ขนาดอาคาร / หน่วย (ตรม.)	160	160	จากข้อมูลส่วนใหญ่
8	ราคาต้นทุนค่าก่อสร้าง (บาท/ตรม.)	3,500	3,500	มาตรฐานการก่อสร้าง
9	ราคาต้นทุนค่าก่อสร้างทั้งหมด(บาท)	5,600,000	5,600,000	= C5*C7*C8
10	% มูลค่าราคาต้นทุน	70%	70%	ต้นทุนการก่อสร้าง
11	ต้นทุนการพัฒนาทั้งหมด	9,800,000	7,840,000	= C6*C10
12	ต้นทุนราคาที่ดิน	4,200,000	2,240,000	= C11-C9
13	ต้นทุนราคาที่ดินสำหรับก่อสร้าง (บาท/ตรว.)	24,706	13,176	= C12/(C4*C5)
14	ขนาดที่ดินสุทธิ	170	250	D= C+ small road
15	ต้นทุนราคาที่ดินสุทธิ (บาท/ตรว.)	2,4706	8,960	= C12/C14
16	(D 12) เป็นมูลค่าแปลงที่ดิน ไม่ติดถนน (แปลง B) ซึ่งเป็นราคาสำหรับซื้อทางเข้า - ออก			
17	มูลค่าทางเข้า - ออก = (c13*c14*c2 หน่วย)		840,000	= C13*C4*2
18	ดังนั้นมูลค่าที่ดินแปลง B (ถ้าตาบอด)		1,400,000	= D12-D17
19	ดังนั้นมูลค่าที่ดินแปลง B (ไม่ถ้าตาบอด)		62.5%	= D18/D12

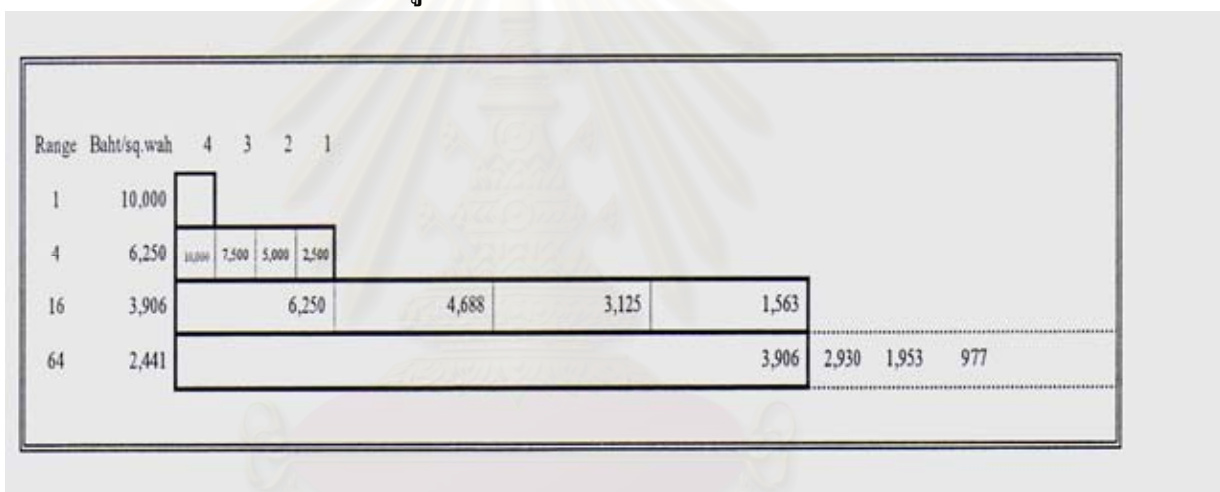
ที่มา : โดย บ.จ.ก. เอเจนซี ฟอว์ เรียวเอสเตท แอฟเฟร์ส เสนอต่อ สำนักงานจัดรูปที่ดิน กรมการผังเมือง ปี 2543

เราได้ทำการศึกษาสัดส่วนราคาที่ดินของที่ดินตาบอด และไม่บอด โดยการวิเคราะห์จากสมมติฐานการพัฒนา ซึ่งได้แสดงให้เห็นอย่างละเอียดตามรูปและตารางข้างบน จะได้ผลรวมมูลค่าของที่ดินตาบอดประมาณ 62.5% ของแปลงที่ดินที่ติดกับทางเข้าออก

5.2.9 ความลึกของที่ดิน

สิ่งที่ควรพิจารณาอื่น ๆ คือแปลงที่ดินขนาดใหญ่และรูปร่างยาว จะมีผลกับมูลค่าของที่ดินด้วย ถ้าแปลงที่ดินยังมีความลึก มูลค่าของที่ดินต่อตารางวา ก็จะยิ่งต่ำลง เราจึงได้พยายามสร้างสมมติฐานเพื่อความลึกของที่ดินแต่ละแปลง ตามตัวอย่าง

รูปที่ 5.3 ความลึกของที่ดิน



ประยุกต์ใช้หลักการ 4:3:2:1 เพื่อพิจารณาการเปลี่ยนแปลงมูลค่าของที่ดิน ถ้าแบ่งแปลงที่ดินออกเป็น 4 ส่วนต่อเนื่อกัน มูลค่าของที่ดินเป็น 4:3:2:1 ตามลำดับ ตัวอย่างเช่น ถ้าที่ดินส่วนที่ 1 มีราคาตารางวาละ 10,000 บาท ส่วนที่ 3 ราคา 7,500 , 5,000 และ 2,500 บาท ตามลำดับ

ซึ่งหมายความว่าราคาที่ดินเฉลี่ยต่อตารางวา ของทั้ง 4 ส่วนเป็นราคา 6,250 บาท ถ้าที่ดินมีลักษณะลึกเข้าไป มูลค่าของที่ดินก็จะยิ่งลดลงไปด้วย การลดลงนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของฟังก์ชัน negative exponential function ตามตารางแสดงการประมาณการที่ลดลง

ตัวอย่าง เช่น ถ้าแปลงที่ดินมีขนาดลึกมาตรฐาน 17.00 เมตร มูลค่าที่ดินมีราคาตารางวาละ 20,000 บาท และถ้าที่ดินลึก 170.00 เมตร (10 เท่า ของความลึกมาตรฐาน 17.00 เมตร ราคาที่ดินตารางวาละ 9,162.7922 บาท) (ตารางวาละ 20,000 บาท คูณด้วยฟังก์ชันที่ 0.458103961)

ตารางที่ 5.10 Negative Exponential Function for Plot Depth (Starting figure, say Baht 10,000/sq.wah for the first 17 metres)

A	B	C	D	E	F	G	H
1	Table 10: Negative Exponential Function for Plot Depth (Starting figure, say Baht 10,000/sq.wah for the first 17 metres)						
2	Times	Starting Figure	Calculation	Formula	Negative Exponential Function	Computed	Formula
3	1	10,000	1	=B4^\$F\$4	-0.339035953	10,000	=D4*10000
4	2		0.790569415	=B5^\$F\$4		7,906	=D5*10000
5	3		0.689030967	=B6^\$F\$4		6,890	=D6*10000
6	4	6,250	0.625	=B7^\$F\$4		6,250	=D7*10000
7	5		0.579460769	=B8^\$F\$4		5,795	=D8*10000
8	6		0.544726808	=B9^\$F\$4		5,447	=D9*10000
9	7		0.516989093	=B10^\$F\$4		5,170	=D10*10000
10	8		0.494105884	=B11^\$F\$4		4,941	=D11*10000
11	9		0.474763673	=B12^\$F\$4		4,748	=D12*10000
12	10		0.458103961	=B13^\$F\$4		4,581	=D13*10000
13	11		0.443537596	=B14^\$F\$4		4,435	=D14*10000
14	12		0.430644354	=B15^\$F\$4		4,306	=D15*10000
15	13		0.419114951	=B16^\$F\$4		4,191	=D16*10000
16	14		0.408715765	=B17^\$F\$4		4,087	=D17*10000
17	15		0.399266414	=B18^\$F\$4		3,993	=D18*10000
18	16	3,906	0.390625	=B19^\$F\$4		3,906	=D19*10000
19	17		0.382678072	=B20^\$F\$4		3,827	=D20*10000
20	18		0.375333639	=B21^\$F\$4		3,753	=D21*10000
21	19		0.368516175	=B22^\$F\$4		3,685	=D22*10000
22	20		0.36216298	=B23^\$F\$4		3,622	=D23*10000
23	21		0.356221494	=B24^\$F\$4		3,562	=D24*10000
24	22		0.350647258	=B25^\$F\$4		3,506	=D25*10000
25	23		0.345402364	=B26^\$F\$4		3,454	=D26*10000
26	24		0.340454255	=B27^\$F\$4		3,405	=D27*10000
27	25		0.335774783	=B28^\$F\$4		3,358	=D28*10000
28	26		0.331339462	=B29^\$F\$4		3,313	=D29*10000
29	27		0.327126873	=B30^\$F\$4		3,271	=D30*10000
30	28		0.323118183	=B31^\$F\$4		3,231	=D31*10000
31	29		0.319296752	=B32^\$F\$4		3,193	=D32*10000
32	30		0.315647815	=B33^\$F\$4		3,156	=D33*10000
33	31		0.312158214	=B34^\$F\$4		3,122	=D34*10000
34	32		0.308816177	=B35^\$F\$4		3,088	=D35*10000
35	33		0.305611139	=B36^\$F\$4		3,056	=D36*10000
36	34		0.302533579	=B37^\$F\$4		3,025	=D37*10000
37	35		0.299574897	=B38^\$F\$4		2,996	=D38*10000
38	36		0.296727296	=B39^\$F\$4		2,967	=D39*10000
39	37		0.293983688	=B40^\$F\$4		2,940	=D40*10000
40	38		0.291337616	=B41^\$F\$4		2,913	=D41*10000
41	39		0.28878318	=B42^\$F\$4		2,888	=D42*10000
42	40		0.286314975	=B43^\$F\$4		2,863	=D43*10000
43	41		0.283928042	=B44^\$F\$4		2,839	=D44*10000
44	42		0.281617818	=B45^\$F\$4		2,816	=D45*10000
45	43		0.279380098	=B46^\$F\$4		2,794	=D46*10000
46	44		0.277210998	=B47^\$F\$4		2,772	=D47*10000
47	45		0.275106923	=B48^\$F\$4		2,751	=D48*10000
48	46		0.273064545	=B49^\$F\$4		2,731	=D49*10000
49	47		0.271080769	=B50^\$F\$4		2,711	=D50*10000
50	48		0.269152721	=B51^\$F\$4		2,692	=D51*10000
51	49		0.267277722	=B52^\$F\$4		2,673	=D52*10000
52	50		0.265453274	=B53^\$F\$4		2,655	=D53*10000
53	51		0.263677042	=B54^\$F\$4		2,637	=D54*10000
54	52		0.261946844	=B55^\$F\$4		2,619	=D55*10000
55	53		0.260260636	=B56^\$F\$4		2,603	=D56*10000
56	54		0.25861165	=B57^\$F\$4		2,586	=D57*10000
57	55		0.257012637	=B58^\$F\$4		2,570	=D58*10000
58	56		0.255447353	=B59^\$F\$4		2,554	=D59*10000
59	57		0.253919056	=B60^\$F\$4		2,539	=D60*10000
60	58		0.252426247	=B61^\$F\$4		2,524	=D61*10000
61	59		0.250967509	=B62^\$F\$4		2,510	=D62*10000
62	60		0.249541509	=B63^\$F\$4		2,495	=D63*10000
63	61		0.248146982	=B64^\$F\$4		2,481	=D64*10000
64	62		0.246782736	=B65^\$F\$4		2,468	=D65*10000
65	63		0.245447641	=B66^\$F\$4		2,454	=D66*10000
66	64	2,441	0.244140625	=B67^\$F\$4		2,441	=D67*10000

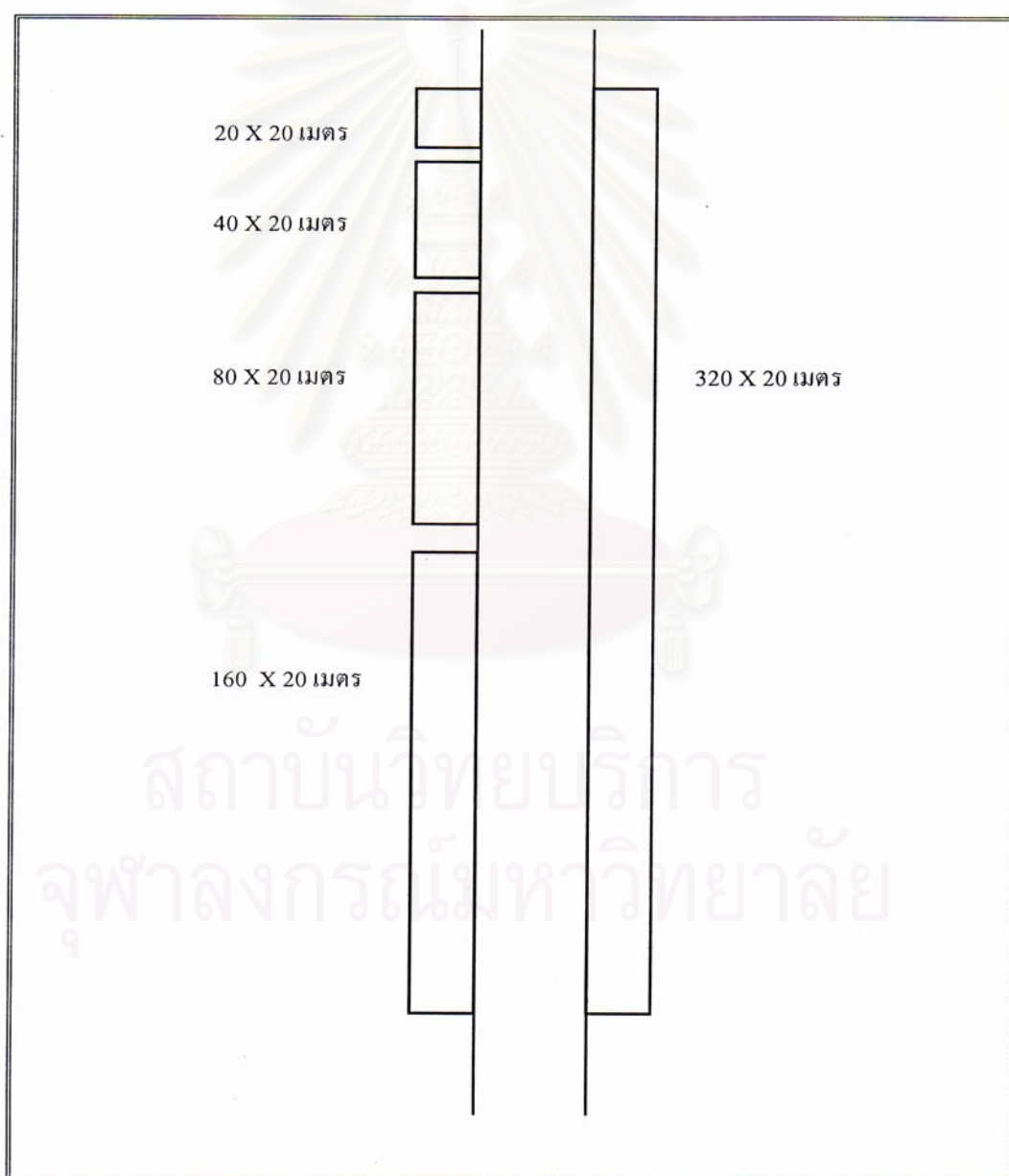
ที่มา : โดย บ.จ.ก. เอเจนซี ฟอรั่ เรียลเอสเตท แอฟเฟร์ส เสนอต่อ สำนักงานจัดรูปที่ดิน กรมการผังเมือง ปี 2543

5.2.10 ความกว้างของที่ดิน

เราได้ตั้งสมมติฐานการวิเคราะห์เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงมูลค่าของที่ดินที่มีความกว้างต่างกัน ดังนี้

เปรียบเทียบราคาที่อยู่อาศัยที่มีความกว้างของที่ดิน

รูปที่ 5.4 ความกว้างของที่ดิน



จากตารางแสดงการคำนวณมูลค่าของที่ดินดิบที่มีความกว้างต่างกัน ค่าที่คำนวณได้จึงนำมาใช้ในการวิเคราะห์สมมติฐานการพัฒนา

ตารางที่ 5.11 การวิเคราะห์สมมติฐานมูลค่าที่ดินที่หน้ากว้างต่างกัน

A	B	C	D	E	F	G	H
2	การวิเคราะห์สมมติฐานมูลค่าที่ดินที่หน้ากว้างต่างกัน						
3	รายละเอียด	Opt 1	Opt 2	Opt 3	Opt 4	Opt 5	Note
4	หน้ากว้างที่ดิน (เมตร)	20	40	80	160	320	สมมติฐาน
5	ความลึก (เมตร)	100	200	400	800	1600	= C4*C5/4
6	ขนาดที่ดินรวม (ตรว.)						
7	ประเภทอาคาร	อาคารพาณิชย์					จากข้อมูล
8	หน้ากว้างอาคาร (เมตร)	4	4	4	4	4	จากข้อมูล
9	จำนวนหน่วย	5	10	20	40	80	= C4/C8
10	ราคา / หน่วย (ล้านบาท)	4.000	3.800	3.610	3.430	3.258	ประมาณการ
11	มูลค่ารวม (ล้านบาท)	20.0	38.0	72.2	137.2	260.6	= C9*C10
12	% ต้นทุนการพัฒนา	70 %	70 %	70 %	70 %	70 %	ประมาณการ
13	ต้นทุนทั้งหมด	14	26.6	50.54	96.026	182.4494	= C11*C12
14	ต้นทุนค่าก่อสร้าง (ล้านบาท / หน่วย)	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	ประมาณการ
15	ต้นทุนค่าก่อสร้างทั้งหมด (ล้านบาท)	5.0	10.0	20.0	40.0	80.0	= C9*C14
16	มูลค่าที่ดินทั้งหมด (ล้านบาท)	9.0	16.6	30.5	56.0	102.4	= C12-C15
17	มูลค่าที่ดิน (บาท / ตรว.)	90.000	83.000	76.350	70.033	64.031	= C16/C6*1000000

ที่มา : โดย บ.จ.ก. เอเจนซี ฟอร์ เรียลเอสเตท แอฟเฟร์ส เสนอต่อ สำนักงานจัดรูปที่ดิน กรมการผังเมือง ปี 2543

จากตารางข้างบน ผลลัพธ์การคำนวณมูลค่าของที่ดินลดน้อยลงตามสัดส่วนของความกว้าง (บรรทัดที่ 17) และจากตารางข้างล่างนี้ ได้ผลลัพธ์ดังนี้

ตารางที่ 5.12 Negative Exponential Function for Plot Width

A	B	C	D	E	F	G
2	Table 5.12 : Negative Exponential Function for Plot Width					
3	Times	Metres	Strat Figure	Computed	Formula	Negative Exponential Function
4	1	20	10,000	10,000	= B4(^SGS4)*10000	-0.12275
5	2	40	9,222	9,184	= B5(^SGS4)*10000	
6	3	60		8,738	= B6(^SGS4)*10000	
7	4	80	8,483	8,435	= B7(^SGS4)*10000	
8	5	100		8,207	= B8(^SGS4)*10000	
9	6	120		8,026	= B9(^SGS4)*10000	
10	7	140		7,875	= B10(^SGS4)*10000	
11	8	160	7,781	7,747	= B11(^SGS4)*10000	
12	9	180		7,636	= B12(^SGS4)*10000	
13	10	200		7,538	= B13(^SGS4)*10000	
14	11	220		7,450	= B14(^SGS4)*10000	
15	12	240		7,371	= B15(^SGS4)*10000	
16	13	260		7,299	= B16(^SGS4)*10000	
17	14	280		7,233	= B17(^SGS4)*10000	
18	15	300		7,172	= B18(^SGS4)*10000	
19	16	320	7,115	7,115	= B19(^SGS4)*10000	
20	17	340		7,063	= B20(^SGS4)*10000	
21	18	360		7,013	= B21(^SGS4)*10000	
22	19	380		6,967	= B22(^SGS4)*10000	
23	20	400		6,923	= B23(^SGS4)*10000	
24	21	420		6,882	= B24(^SGS4)*10000	
25	22	440		6,843	= B25(^SGS4)*10000	
26	23	460		6,805	= B26(^SGS4)*10000	
27	24	480		6,770	= B27(^SGS4)*10000	
28	25	500		6,736	= B28(^SGS4)*10000	

ที่มา : โดย บ.จ.ก. เอเจนซี ฟอร์ เรียลเอสเตท แอฟเฟร์ส เสนอต่อ สำนักงานจัดรูปที่ดิน กรมการผังเมือง ปี 2543

5.2.11 รูปร่างที่ดินไม่เป็นปกติ

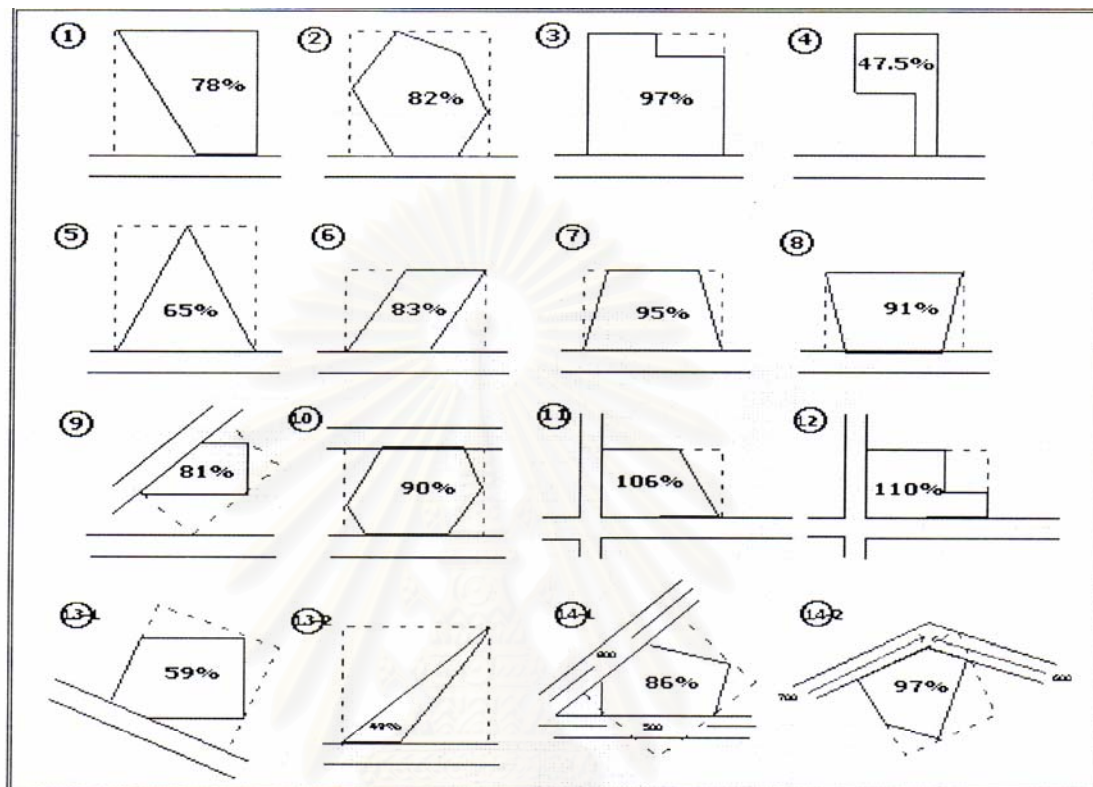
ซึ่งเช่นเดียวกันกับการศึกษางาน JICA รอบก่อน ตามที่ได้วิจัยไว้สัดส่วนมูลค่าของที่ดินที่รูปร่างไม่ปกติแตกต่างกับรูปร่างที่ดินปกติ (ตามรูป)

ตารางที่ 5.13 มูลค่าของที่ดินรูปร่างไม่ปกติกับรูปร่างปกติ

มูลค่าของที่ดินรูปร่างไม่ปกติกับรูปร่างปกติ			
By Shape No.	% to	By % to Nomal Shape	% to
Shape	Nomal	Shape	Nomal
1	78%	4	48%
2	82%	13-2	49%
3	97%	13-1	59%
4	48%	5	65%
5	65%	1	78%
6.	83%	-	81%
7.	95%	2	82%
8	91%	6	83%
9.	81%	14-1	86%
10	90%	10	90%
11	106%	8	91%
12	110%	7	95%
13-1	59%	3	97%
13-2	49%	14-2	97%
14-1	86%	11	106%
14-2	97%	12	110%

ที่มา : โดย บ.จ.ก. เอเจนซี ฟอร์ เรียลเอสเตท แอฟเฟร์ส เสนอต่อ สำนักงานจัดรูปที่ดิน กรมการผังเมือง ปี 2543

รูปที่ 5.5 มูลค่าของที่ดินรูปร่างไม่ปกติกับรูปร่างปกติ



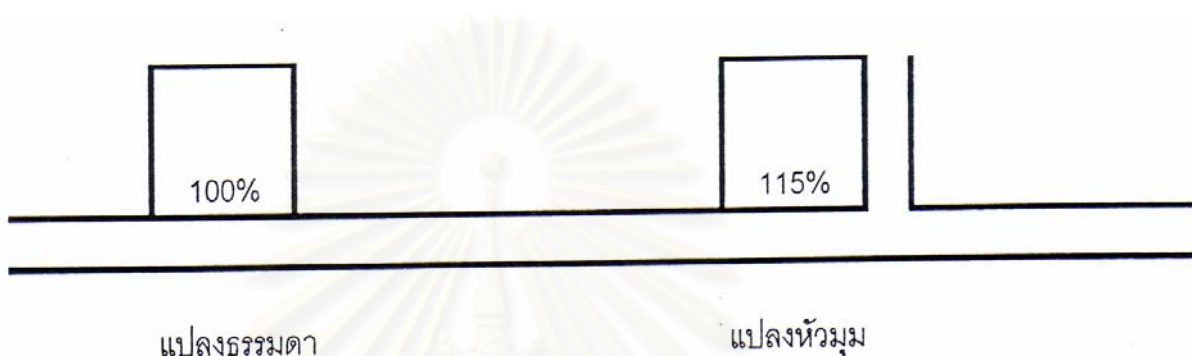
ที่มา : โดย บ.จ.ก. เอเจนซี่ ฟอร์ เรียลเอสเตท แอฟเฟร์ส เสนอต่อ สำนักงานจัดรูปที่ดิน กรมการผังเมือง ปี 2543

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

5.2.12 หน้ากว้างที่ดินติดถนน 2 ด้าน

มูลค่าของที่ดินต่อตารางวาจะผันแปรสอดคล้องกับถนนและทางเข้า – ออก (ตามรูป)

รูปที่ 5.6 หน้ากว้างที่ดินติดถนน 2 ด้าน

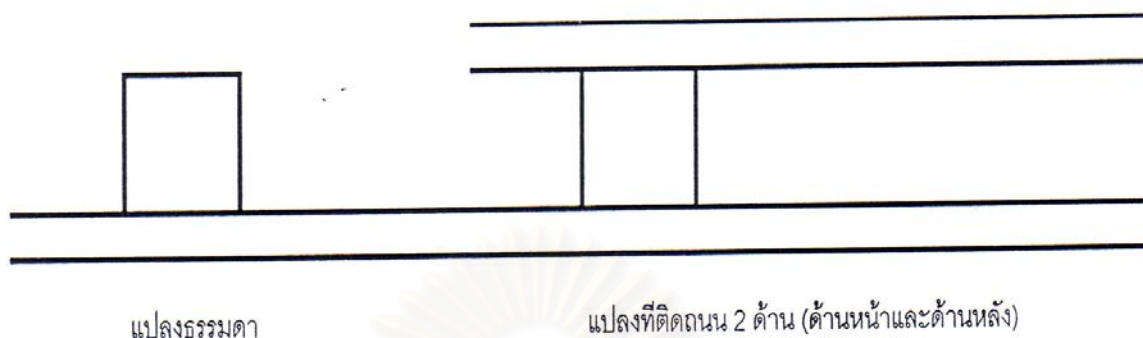


โดยจะเห็นได้จากบทวิเคราะห์ การศึกษาราคาที่ดินให้กับ JICA ในรอบก่อน ซึ่งพบว่าแปลงหัวมุมจะมีมูลค่ามากกว่าแปลงธรรมดาประมาณ 15% ดังนั้นแปลงหัวมุมควรมีค่าเป็น 11% อย่างไรก็ตามราคาทั้งสองแปลงจะลดลง ตามลำดับ ตามตัวอย่าง

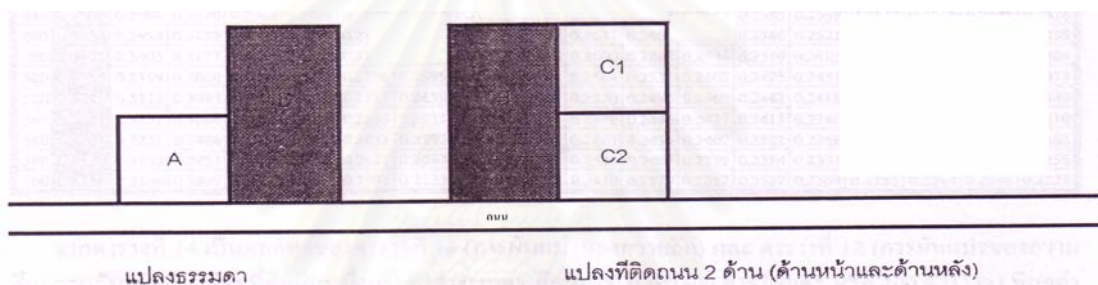
	1	2	3	4	5	6
	115%	100%	100%	100%	100%	100%
มูลค่า	115%	108%	105%	104%	103%	103%
	1	(1,2).....				(1..6)

ดังนั้น ถ้าแปลงที่ 1 มีมูลค่าเป็น 115% ของแปลงธรรมดา ซึ่งมีหน้ากว้างติดถนนด้านเดียว อย่างไรก็ตามถ้าที่ดินมีหน้ากว้างเพิ่มมากขึ้น (แปลงที่ 1 และ 2 รวมกัน) มูลค่าของทั้งสองแปลง จะมีค่าเป็น 107.5% และแปลงธรรมดาจะมีค่าเป็น 100% ทำนองเดียวกัน ถ้ายังกว้างมากแปลงที่ 1-6 รวมกัน มูลค่าจะเป็นเพียง 102.5% เท่านั้น

รูปที่ 5.7 หน้ากว้างติดถนนทางด้านหน้าและด้านหลัง



แบบ B : หน้ากว้างติดถนนทางด้านหน้าและด้านหลัง



จากการพิจารณา แบบ B ซึ่งมีหน้ากว้างติดถนน 2 ด้าน คือ ทั้งด้านหน้าและด้านหลัง ตามความเห็น แปลงที่มีรูปร่างมาตรฐานจะมีขนาด 20×20 เมตร ซึ่งราคาจะไม่แตกต่างกัน ถ้าแปลงที่ดินนั้นใช้สำหรับทำอาคารพาณิชย์ได้หน้ากว้างควรจะไม่มียกสำคัญในการเปลี่ยนแปลงมูลค่า ซึ่งไม่ทำให้ได้เปรียบกันในเชิงพาณิชย์กรรม

อย่างไรก็ตาม ถ้าแปลงที่ดินยังเล็ก สามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วน และติดถนนทั้ง 2 ด้าน มูลค่าของที่ดินก็จะยิ่งสูงขึ้น (ตามรูป)

ในกรณีถ้าราคาที่ดินต่อตารางวาของแปลง A เป็น 10,000 บาท แปลง B ก็เป็น 10,000 บาทด้วย นี่เป็นสาเหตุที่แปลง B สามารถที่จะแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ แปลง C 1 และ C 2 ซึ่งหมายความว่า ราคาของแปลง D ควรจะต่ำกว่าแปลง B เนื่องจากหน้ากว้างติดถนนเพียงด้านเดียว

ตามรูปแบบนี้ควร จะเป็นรูปแบบสำหรับการเปลี่ยนแปลงของราคาที่ดินที่มีความลึกไม่เกิน 32 เมตร เพราะสามารถแบ่งเป็น 2 ส่วน เพื่อพัฒนาเป็นอาคารพาณิชย์ได้ทั้ง 2 ส่วน ซึ่งมีความลึกต่ำสุด 16 เมตร ตามขนาดมาตรฐานของการแบ่งแปลงอาคารพาณิชย์

5.2.13 ขนาดที่ดิน

มูลค่าของที่ดินต่อตารางวาจะผันแปรสอดคล้องตามขนาดของแปลงที่ดินด้วย คือ ถ้าขนาดแปลงที่ดินใหญ่มูลค่าของแปลงที่ดินก็จะยิ่งลดต่ำลงไปด้วย

ตารางที่ 5.14 การผันแปรของขนาดที่ดินกับมูลค่าของที่ดิน

ตาราง 14: การผันแปรของขนาดที่ดินกับมูลค่าของที่ดิน																		
ความลึก แปลงที่ดิน (เมตร)	ความกว้างของแปลงที่ดิน (เมตร)																	
	20	40	60	80	100	120	140	160	180	200	220	240	260	280	300	320	340	
20	1	0.9184	0.8738	0.8435	0.8207	0.8026	0.7875	0.7747	0.7636	0.7538	0.7450	0.7371	0.7299	0.7233	0.7172	0.7115	0.7063	
40	0.7906	0.7906	0.7261	0.6908	0.6669	0.6488	0.6345	0.6226	0.6125	0.6037	0.5959	0.5890	0.5827	0.5770	0.5718	0.5670	0.5625	0.5583
60	0.6890	0.6890	0.6328	0.6021	0.5812	0.5655	0.5530	0.5426	0.5338	0.5261	0.5194	0.5133	0.5079	0.5029	0.4984	0.4942	0.4903	0.4866
80	0.6250	0.6250	0.5740	0.5462	0.5272	0.5130	0.5016	0.4922	0.4842	0.4773	0.4711	0.4656	0.4607	0.4562	0.4521	0.4482	0.4447	0.4414
100	0.5795	0.5795	0.5322	0.5064	0.4888	0.4756	0.4651	0.4563	0.4489	0.4425	0.4368	0.4317	0.4271	0.4229	0.4191	0.4156	0.4123	0.4092
120	0.5447	0.5447	0.5003	0.4760	0.4595	0.4471	0.4372	0.4290	0.4220	0.4160	0.4106	0.4058	0.4015	0.3976	0.3940	0.3907	0.3876	0.3847
140	0.5170	0.5170	0.4748	0.4518	0.4361	0.4243	0.4149	0.4071	0.4005	0.3948	0.3897	0.3852	0.3811	0.3774	0.3739	0.3708	0.3679	0.3651
160	0.4941	0.4941	0.4538	0.4318	0.4168	0.4055	0.3966	0.3891	0.3828	0.3773	0.3725	0.3681	0.3642	0.3606	0.3574	0.3544	0.3516	0.3490
180	0.4748	0.4748	0.4360	0.4149	0.4005	0.3897	0.3810	0.3739	0.3678	0.3625	0.3579	0.3537	0.3500	0.3465	0.3434	0.3405	0.3378	0.3353
200	0.4581	0.4581	0.4207	0.4003	0.3864	0.3760	0.3677	0.3608	0.3549	0.3498	0.3453	0.3413	0.3377	0.3344	0.3313	0.3285	0.3260	0.3235
220	0.4435	0.4435	0.4074	0.3876	0.3741	0.3640	0.3560	0.3493	0.3436	0.3387	0.3343	0.3304	0.3269	0.3237	0.3208	0.3181	0.3156	0.3133
240	0.4306	0.4306	0.3955	0.3763	0.3633	0.3534	0.3456	0.3391	0.3336	0.3288	0.3246	0.3208	0.3174	0.3143	0.3115	0.3089	0.3064	0.3041
260	0.4191	0.4191	0.3849	0.3662	0.3535	0.3440	0.3364	0.3301	0.3247	0.3200	0.3159	0.3122	0.3089	0.3059	0.3031	0.3006	0.2982	0.2960
280	0.4087	0.4087	0.3754	0.3572	0.3448	0.3354	0.3280	0.3219	0.3166	0.3121	0.3081	0.3045	0.3013	0.2983	0.2956	0.2931	0.2908	0.2887
300	0.3993	0.3993	0.3667	0.3489	0.3368	0.3277	0.3204	0.3144	0.3093	0.3049	0.3010	0.2975	0.2943	0.2914	0.2888	0.2864	0.2841	0.2820
320	0.3906	0.3906	0.3588	0.3413	0.3295	0.3206	0.3135	0.3076	0.3026	0.2983	0.2944	0.2910	0.2879	0.2851	0.2825	0.2802	0.2779	0.2759
340	0.3827	0.3827	0.3515	0.3344	0.3228	0.3141	0.3071	0.3014	0.2965	0.2922	0.2885	0.2851	0.2821	0.2793	0.2768	0.2745	0.2723	0.2703
360	0.3753	0.3753	0.3447	0.3280	0.3166	0.3080	0.3012	0.2956	0.2908	0.2866	0.2829	0.2796	0.2767	0.2740	0.2715	0.2692	0.2671	0.2651
380	0.3685	0.3685	0.3385	0.3220	0.3109	0.3025	0.2958	0.2902	0.2855	0.2814	0.2778	0.2746	0.2716	0.2690	0.2665	0.2643	0.2622	0.2603
400	0.3622	0.3622	0.3326	0.3165	0.3055	0.2972	0.2907	0.2852	0.2806	0.2765	0.2730	0.2698	0.2670	0.2643	0.2619	0.2597	0.2577	0.2558
420	0.3562	0.3562	0.3272	0.3113	0.3005	0.2924	0.2859	0.2805	0.2760	0.2720	0.2685	0.2654	0.2626	0.2600	0.2577	0.2555	0.2535	0.2516
440	0.3506	0.3506	0.3220	0.3064	0.2958	0.2878	0.2814	0.2761	0.2717	0.2678	0.2643	0.2612	0.2585	0.2559	0.2536	0.2515	0.2495	0.2476
460	0.3454	0.3454	0.3172	0.3018	0.2914	0.2835	0.2772	0.2720	0.2676	0.2637	0.2604	0.2573	0.2546	0.2521	0.2498	0.2477	0.2458	0.2439
480	0.3405	0.3405	0.3127	0.2975	0.2872	0.2794	0.2732	0.2681	0.2638	0.2600	0.2566	0.2536	0.2510	0.2485	0.2462	0.2442	0.2422	0.2404
500	0.3358	0.3358	0.3084	0.2934	0.2832	0.2756	0.2695	0.2644	0.2601	0.2564	0.2531	0.2502	0.2475	0.2451	0.2429	0.2408	0.2389	0.2371
520	0.3313	0.3313	0.3043	0.2895	0.2795	0.2719	0.2659	0.2609	0.2567	0.2530	0.2498	0.2469	0.2442	0.2418	0.2397	0.2376	0.2358	0.2340
540	0.3271	0.3271	0.3004	0.2859	0.2759	0.2685	0.2625	0.2576	0.2534	0.2498	0.2466	0.2437	0.2411	0.2388	0.2366	0.2346	0.2328	0.2310
560	0.3231	0.3231	0.2968	0.2824	0.2724	0.2652	0.2593	0.2545	0.2503	0.2467	0.2436	0.2407	0.2382	0.2358	0.2337	0.2317	0.2299	0.2282
580	0.3193	0.3193	0.2933	0.2790	0.2693	0.2621	0.2563	0.2515	0.2474	0.2438	0.2407	0.2379	0.2354	0.2331	0.2309	0.2290	0.2272	0.2255
600	0.3156	0.3156	0.2899	0.2758	0.2663	0.2591	0.2533	0.2486	0.2445	0.2410	0.2379	0.2352	0.2327	0.2304	0.2283	0.2264	0.2246	0.2229

ที่มา : โดย บ.จ.ก. เอเจนซี ฟอร์ เรียลเอสเตท แอฟเฟร์ส เสนอต่อ สำนักงานจัดรูปที่ดิน กรมการผังเมือง ปี 2543

จากตารางที่ 14 เป็นผลลัพธ์ของตารางที่ 10 (การผันแปรของความลึก) และตารางที่ 12 (การผันแปรของความลึก) รวมกัน เช่นตัวอย่าง ที่ดินผืนหนึ่งกว้าง 20.00 เมตร ลึก 20.00 เมตร (400 ตารางเมตร หรือ 100 ตารางวา) มีมูลค่าตารางวาละ 10,000 บาท เพราะฉะนั้น ขนาดที่ดินประมาณ 2,500 ตารางวา (กว้าง 100.00 เมตร และ ลึก 100.00 เมตร ควรจะมีมูลค่าตารางวาละ 4,756 บาท

ตารางที่ 5.15 Final Estimate of Value of Land (ต่อ)

A	B	D	AE	AG	AI	AK	AM	AO	AQ	AS	AU	AW	AY	BA
Table 15: Final Estimate of Value of Land														
3	Plot		23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	34	36
5	Value Estimate (Baht/sq.wah)		13,328	13,012	13,012	3,190	1,463	5,544	2,904	5,272	5,790	5,980	4,429	4,187
6	Location of the site	On Phahonyothin Road												
7		On Hwy.1	1	1	1									
8		Off Phahonyothin												
9		Off Phahonyothin-Hwy 1												
10		Off Hwy.1 (East)				1	1							
11		For new road (20-m width)												
12		For new road (14-m width)												
13		Off Hwy.1 (West)						1	1	1	1	1	1	1
14	On Smaller Soi	Yes					1	1	1	1	1	1	1	1
15		No	1	1	1	1								
16	Blind land	Yes					1	1						
17		No	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1
18	Plot width (metres)	If <20, put 20	20	20	20	20	20	20	26	20	20	20	20	35
19	Plot Depth (metres)	If <20, put 20	41	44	44	57	44	25	29	29	22	20	27	20
20	Shape of the plot	Normal shape	1	1	1			1		1	1	1		
21		Shape 1												
22		Shape 2											1	
23		Shape 3												
24		Shape 4					1							
25		Shape 5												
26		Shape 6												
27		Shape 7												
28		Shape 8							1					
29		Shape 9												
30		Shape 10												
31		Shape 11												
32		Shape 12												
33		Shape 13-1												
34		Shape 13-2												
35		Shape 14-1												
36		Shape 14-2												
37		Other Shape					1							1
Remark :			AK10: Because it is located nearby the main road, so we use the land price per sq.wah at Baht 7,000.											

ที่มา : โดย บ.จ.ก. เอเจนซี ฟอร์ เรียลเอสเตท แอฟเฟร์ส เสนอต่อ สำนักงานจัดรูปที่ดิน กรมการผังเมือง ปี 2543

เพื่อให้ดีที่มาของมูลค่า เราได้หาวิธีสร้างตารางสำหรับการประมาณมูลค่าของที่ดิน ตามความเห็นของผู้ประเมินสำหรับมูลค่าของที่ดินที่ติดถนนโครงการที่มีขนาดกว้าง 20.00 เมตร นั้น ควรมีราคาตารางวาละ 17,000 บาท ที่เป็นเช่นนี้ เพราะ 1) ถนนโครงการที่จะสร้างกว้าง 20.00 เมตร เมื่อเปรียบเทียบกับถนนซูปเปอร์ไฮเวย์ (ทล. 1) จะมีลักษณะคล้ายกัน 2) มูลค่าของที่ดินที่ติดถนนเส้นนี้ ไม่ควรมีมูลค่าที่ต่ำกว่าที่ดินที่ติดถนนซูปเปอร์ไฮเวย์ (ทล. 1) เพราะเป็นถนนที่

เชื่อมระหว่างถนนพหลโยธินกับถนนซูปเปอร์ไฮเวย์ (ทล. 1) , 3) มูลค่าควรต่ำกว่าที่ดินที่ติดถนนพหลโยธิน เนื่องจากเป็นถนนที่แยกออกจากถนนพหลโยธินซึ่งเป็นถนนสายหลัก

รวมทั้งมูลค่าของที่ดินที่ติดถนนโครงการที่มีขนาดกว้าง 14.00 เมตร ควรมียราคาราวงวาระ 15,300 บาท หรือลดลง 10% จากถนนโครงการขนาด 20.00 เมตร ตามความเห็นเนื่องจากถนนนี้เป็นถนนสายรอง

5.2.15 แบบจำลองประมาณมูลค่าของที่ดิน

ซึ่งประกอบด้วยตัวแปรหลาย ๆ ตัวที่ต่างกัน โดยใช้โปรแกรม Visual Basic ซึ่งแสดงตามรายการดังนี้

รูปที่ 5.8 รูปแบบจำลองประมาณมูลค่าของที่ดิน

รูปที่ 5.8 รูปแบบจำลองประมาณมูลค่าของที่ดิน (ต่อ)

Value of land at Lampang Land Readjustment Site

Final Value Estimate (Baht/sq.wah) = 4.688

Location of the site ?

On Phahonyothin Road Off Hwy.1 (East)
 On Hwy.1 Off Hwy.1 (West)
 Off Phahonyothin For new road (14m-width)
 Off Phahonyothin-Hwy.1 For new road (20m-width)

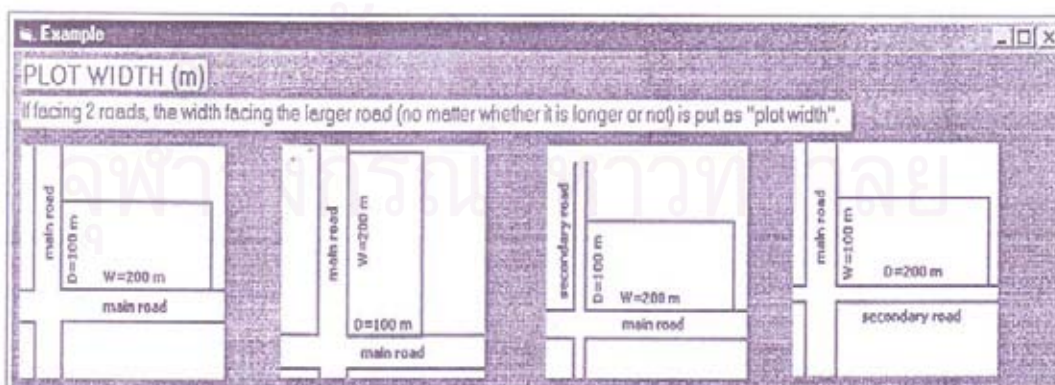
On Smaller Soi ?
 Yes No

Blind Land ?
 Yes No

Plot Width (m)

Plot Depth (m)

Other Shape %



ตารางที่ 5.16 รายละเอียดการถือครองที่ดิน (พื้นที่จัดรูปที่ดิน จ.ลำปาง)

ลำดับ	ชื่อ-สกุล	ชื่อผู้ถือครอง	โทรศัพท์	ประเภทที่ดิน	เนื้อที่ (ไร่)	โฉนดที่ดิน	เลขที่โฉนด	เลขที่โฉนดที่ดิน	จำนวน	รวมที่ดิน		พื้นที่ (ไร่)	ชนิด	ราคาประเมิน (บาท)	มูลค่าที่ดิน (บาท)	ราคาซื้อขาย (บาท)		
										ไม่	มี							
1	นางสาวสมศรี นามศิริ	9318 สวนสมศรี	054-222584	โฉนดที่ดิน	3159	00250	054-222584	054-222584	3	0	3	309	2,308	686	29,800.0	11,000-12,000		
2	นางสาวสมศรี นามศิริ	9318 สวนสมศรี	054-222584	โฉนดที่ดิน	3141	44	054-222584	054-222584	7	1	6	3,909	-	772.0	11,000.0	4,000		
3	นางสาวสมศรี นามศิริ	9318 สวนสมศรี	054-222584	โฉนดที่ดิน	9987	00270	054-222584	054-222584	0	2	2	268	268.0	32.0	36.0	1,562.2	6,000	
4	นางสาวสมศรี นามศิริ	9318 สวนสมศรี	054-222584	โฉนดที่ดิน	3140	0181	054-222584	054-222584	0	0	0	42.9	3,442.9	44.6	200.0	16,890.0	4,000-4,500	
5	นางสาวสมศรี นามศิริ	9318 สวนสมศรี	054-222584	โฉนดที่ดิน	3338	45	054-222584	054-222584	1	3	4	84.0	3,344.0	93.0	258.8	21,344.0	6,000	
6	นางสาวสมศรี นามศิริ	9318 สวนสมศรี	054-222584	โฉนดที่ดิน	3337	47	054-222584	054-222584	1	2	3	66.0	4,096.9	72.0	252.8	21,344.0	6,000	
7	นางสาวสมศรี นามศิริ	276 สวนสมศรี	054-222584	โฉนดที่ดิน	2484	27046	054-222584	054-222584	1	0	1	29.1	1,239.1	17.6	165.3	15,235.9	11,000-12,000	
8	นางสาวสมศรี นามศิริ	2902 สวนสมศรี	054-222584	โฉนดที่ดิน	9138	37721	054-222584	054-222584	1	2	3	60.0	660.0	85.0	277.00	3,290.0	11,000-12,000	
9	นางสาวสมศรี นามศิริ	346 สวนสมศรี	054-222584	โฉนดที่ดิน	4286	2132677	054-222584	054-222584	0	0	0	40.9	80.9	-	-	-	22,000	
10	นางสาวสมศรี นามศิริ	195 สวนสมศรี	054-222584	โฉนดที่ดิน	3300	28319	054-222584	054-222584	0	0	0	52.9	52.9	12.0	17.0	60.0	52,500	6,500
11	นางสาวสมศรี นามศิริ	346 สวนสมศรี	054-222584	โฉนดที่ดิน	8842	24079	054-222584	054-222584	2	2	4	66.3	1,066.0	65.0	54.0	6,677.8	4,500-4,500	
12	นางสาวสมศรี นามศิริ	195 สวนสมศรี	054-222584	โฉนดที่ดิน	4378	43049	054-222584	054-222584	1	1	2	80.0	2,732.0	43.0	186.0	11,130.0	4,500-4,500	
13	นางสาวสมศรี นามศิริ	195 สวนสมศรี	054-222584	โฉนดที่ดิน	3376	48	054-222584	054-222584	1	0	1	16.0	12,150.0	30.0	156.0	-	15,272.0	4,500-4,500
14	นางสาวสมศรี นามศิริ	346 สวนสมศรี	054-222584	โฉนดที่ดิน	7230	381	054-222584	054-222584	1	0	1	40.0	40.0	36.0	60.0	37,225	1,700.13	6,000
15	นางสาวสมศรี นามศิริ	295 สวนสมศรี	054-222584	โฉนดที่ดิน	2073	286973	054-222584	054-222584	0	0	0	47.0	47.0	7.5	56.0	-	290.0	6,000
16	นางสาวสมศรี นามศิริ	195 สวนสมศรี	054-222584	โฉนดที่ดิน	2969	286389	054-222584	054-222584	1	2	3	80.0	66.0	24.0	126.0	-	4,000.0	6,000
17	นางสาวสมศรี นามศิริ	195 สวนสมศรี	054-222584	โฉนดที่ดิน	2471	153233	054-222584	054-222584	0	1	1	25.0	125.0	6.0	25.0	352.50	22,500	6,000-6,000
18	นางสาวสมศรี นามศิริ	195 สวนสมศรี	054-222584	โฉนดที่ดิน	464	24883	054-222584	054-222584	2	0	2	60.0	60.0	14.0	190.0	-	2,100.0	6,000
19	นางสาวสมศรี นามศิริ	346 สวนสมศรี	054-222584	โฉนดที่ดิน	834	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	

ที่มา : สำนักงานจัดรูปที่ดิน กรมการผังเมือง

ตารางที่ 5.18 แสดงข้อมูลที่ดินในโครงการจัดรูปที่ดินในเขตเทศบาลนครลำปาง

ลำดับ	ชื่อ-สกุล	ที่อยู่	โฉนดที่ดิน	ประเภทที่ดิน	เนื้อที่ (ไร่)	มูลค่าที่ดิน (บาท)	จำนวนที่ดิน	งบที่ดิน		มูลค่าที่ดิน (บาท)	มูลค่าที่ดิน (บาท)	มูลค่าที่ดิน (บาท)	มูลค่าที่ดิน (บาท)	มูลค่าที่ดิน (บาท)	มูลค่าที่ดิน (บาท)	มูลค่าที่ดิน (บาท)	มูลค่าที่ดิน (บาท)	มูลค่าที่ดิน (บาท)	
								งบที่ดิน	งบที่ดิน										
19	1. นายเจริญ นวลอุทา 2. นายวิจิตร นวลอุทา	133 อ. ไตรลดาบึง- 87	054-221404	ไม่มี	24476	153(1298)	5473	49455-5420-1	0	0	77.0	77.0	77.0	77.0	77.0	77.0	77.0	77.0	77.0
20	นางสมศรี นวลอุทา	665 อ. ไตรลดาบึง		ไม่มี	43421	108(1644)	8831	49455-5420-1	0	1	52.9	152.9	152.9	152.9	152.9	152.9	152.9	152.9	152.9
21	นางสมศรี นวลอุทา	665 อ. ไตรลดาบึง		ไม่มี	9705	126(536)	2135	49455-5420-1	0	0	81.2	81.2	81.2	81.2	81.2	81.2	81.2	81.2	81.2
22	นางสมศรี นวลอุทา	663 อ. ไตรลดาบึง		ไม่มี	40336	124(1877)	8796	49455-5420-1	0	1	20.0	120.0	120.0	120.0	120.0	120.0	120.0	120.0	120.0
23	นางกัญญา นวลอุทา	659 อ. ไตรลดาบึง	054-221173	จำนอง	9099	110(230)	2129	49455-5420-1	0	2	9.0	29.0	29.0	29.0	29.0	29.0	29.0	29.0	29.0
24	นางเจษฎา นวลอุทา	653 อ. ไตรลดาบึง	054-229226	จำนอง	15999	111(238)	3797	49455-5420-1	0	2	24.0	234.0	234.0	234.0	234.0	234.0	234.0	234.0	234.0
25	พันตรียศศักดิ์ ทนนิม	651 อ. ไตรลดาบึง	054-229206	ไม่มี	9700	112(531)	2130	49455-5420-1	0	2	20.0	230.0	230.0	230.0	230.0	230.0	230.0	230.0	230.0
26	นางศรีวรรณ ทนนิม	641 อ. ไตรลดาบึง		ไม่มี	9704	121(535)	2134	49455-5420-1	0	3	22.0	322.0	322.0	322.0	322.0	322.0	322.0	322.0	322.0
27	นางชัชวาลย์ นวลอุทา	659 อ. ไตรลดาบึง		ไม่มี	9703	123(534)	2133	49455-5420-1	0	2	0.0	200.0	200.0	200.0	200.0	200.0	200.0	200.0	200.0
28	นางชัชวาลย์ นวลอุทา	768 อ. ไตรลดาบึง		จำนอง	12966	129	3481	48455220-14	0	1	1.0	101.0	101.0	101.0	101.0	101.0	101.0	101.0	101.0
29	1. นายวิจิตร นวลอุทา 2. นางสาววิมลวรรณ นวลอุทา	657 อ. ไตรลดาบึง		ไม่มี	26337	125(424)	9929	49455-5420-1	0	1	79.0	179.0	179.0	179.0	179.0	179.0	179.0	179.0	179.0
30	นายวิจิตร นวลอุทา	328 ม. ๓ พระบาท		ไม่มี	26336	128(423)	9928	49455-5420-1	0	0	29.0	29.0	29.0	29.0	29.0	29.0	29.0	29.0	29.0
31	นางระวีศิต นวลอุทา	153 อ. ไตรลดาบึง	054-220937	ไม่มี	24475	131(297)	5472	49455-5420-1	0	0	83.0	83.0	83.0	83.0	83.0	83.0	83.0	83.0	83.0
32	1. นายวิจิตร นวลอุทา 2. นางสาววิมลวรรณ นวลอุทา	153 อ. ไตรลดาบึง	054-221404	ไม่มี	24470	136(292)	5467	49455-5420-1	0	0	88.0	88.0	88.0	88.0	88.0	88.0	88.0	88.0	88.0
33	นางชัชวาลย์ นวลอุทา	94 อ. พระบาท		ไม่มี	24472	134(294)	5469	49455-5420-1	0	0	82.0	82.0	82.0	82.0	82.0	82.0	82.0	82.0	82.0
34	นางสมศรี นวลอุทา	94 อ. พระบาท		จำนอง	4747	133(102)	603	49455-5420-1	0	1	67.0	167.0	167.0	167.0	167.0	167.0	167.0	167.0	167.0
35	1. นายวิจิตร นวลอุทา 2. นางสาววิมลวรรณ นวลอุทา	34 อ. ไตรลดาบึง	054-220173	จำนอง	7282	29(322)	1784	48455-5420-2	0	3	66.0	366.0	366.0	366.0	366.0	366.0	366.0	366.0	366.0
36	นางสมศรี นวลอุทา	155 อ. ไตรลดาบึง		ไม่มี	21365	132(103)	5940	49455-5420-4	0	1	1.0	101.0	101.0	101.0	101.0	101.0	101.0	101.0	101.0

ที่มา : ประเมินโดยผู้วิจัย

จะเห็นได้ว่าการคำนวณ เจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดินจะได้ราคาที่ดินจากการประเมินราคาที่ดินหลังโครงการจัดรูปเสร็จเพิ่มขึ้นเฉลี่ย 59 % แต่จะได้พื้นที่ที่ลดลงเนื่องจากต้องหักค่าอัตราสละที่ดินเฉลี่ยที่ต้องเสียสละอีกเฉลี่ย 23.5 % (มาจากอัตราการปันส่วนที่ดินของพื้นที่จัดหาประโยชน์ และอัตราการปันส่วนที่ดินเพื่อสาธารณูปการ โดยผลรวมของอัตราทั้งสองเป็นอัตราการปันส่วนที่ดินทั้งหมด) เจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมโครงการก็จะได้มูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นอีกเฉลี่ยอีก 20 % การมีมูลค่าที่ดินที่มากขึ้นกว่าก่อนการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน โครงสร้างสภาพแวดล้อมดีขึ้น และการมีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานทำให้ที่ดินบริเวณนั้นเป็นที่ต้องการของตลาด เพราะฉะนั้นการที่มีราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้นจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการตัดสินใจเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดินของเจ้าของที่ดินในเขตจังหวัดลำปางแต่ละราย

ข้อสังเกตที่ผู้เขียนได้ ค่าของตัวเลขที่ได้จากตารางแสดงข้อมูลที่ดินในโครงการจัดรูปที่ดินในเขตเทศบาลนครลำปาง กับตารางรายละเอียดการถือครองที่ดิน (พื้นที่จัดรูปที่ดิน จ.ลำปาง) นำมาเปรียบเทียบขนาดที่ดิน และเนื้อที่มีการคลาดเคลื่อนจากการวัดระยะทางต่างๆ ของแผนที่การใช้ที่ดิน และแผนที่ระวางที่ดิน และถ้านำตัวเลขมาคำนวณสูตร เพื่อหาค่าสัมประสิทธิ์ก็ จะไม่สอดคล้องกับสภาพการใช้ที่ดิน

ส่วนต่างของราคาที่ดินของแต่ละแปลงที่ดินนั้นจะมีค่าไม่เท่ากัน เนื่องจากที่ตั้งของแปลงที่ดินเอง แปลงที่ดินที่ตั้งอยู่บริเวณกลางของพื้นที่โครงการจะมีส่วนต่างของราคาที่ดินมากกว่าแปลงที่ดินที่ตั้งอยู่บริเวณริมโครงการเพราะคุณสมบัติและปัญหาในการใช้ที่ดินของแปลงที่ดินดังกล่าวไม่เหมือนกัน เจ้าของที่ดินบริเวณริมโครงการจึงต้องเป็นผู้ได้ประโยชน์น้อยหรือเสียเปรียบในการเข้าร่วมโครงการแก่เจ้าของที่ดินบริเวณกลาง โดยได้รับส่วนต่างของราคาที่ดินที่น้อยกว่า ดังนั้นเจ้าของที่ดินบริเวณริมโครงการอาจให้ความร่วมมือน้อยกว่า หรือถอนตัวออกจากการร่วมโครงการ หรือไม่ให้ความสนใจกับโครงการ นอกจากนี้เจ้าของที่ดินที่ต้องเสียสละที่ดินในอัตราที่สูง อาจปฏิเสธผลการจัดรูปได้ อย่างไรก็ตามเกมส์ในการดำเนินโครงการก็สามารถดำเนินต่อไปได้ เพราะราคาที่ดินยังไม่ใช้ปัจจัยหลักในการต่อรองที่จะเข้าร่วมโครงการฯ แต่เกมส์การต่อรองอาจอยู่ในรูปปัจจัยการเลือกที่ตั้งของแปลงที่ดินใหม่และปริมาณการเสียสละที่ดินที่มีผลต่อราคาที่ดินซึ่งมีความคัดแย้งกัน เช่น เจ้าของที่ดินต้องการตำแหน่งและคุณสมบัติของแปลงที่ดินที่ดีกว่า แต่ต้องการเสียสละน้อย อาจมีโอกาสมำให้โครงการดำเนินการต่อไป ดังนั้นราคาประเมินของที่ดินไม่สามารถสรุปได้ว่าเป็นผลทำให้การจัดรูปที่ดินล้ม และยังคงรอ มติจากสมาคมจัดรูปที่ดินในเขตเทศบาลนครลำปางด้วย ว่ามีเสียงยินยอมมากกว่า 2 ใน 3 ของพื้นที่ และ 2 ใน 3 ของ เจ้าของที่ดินฯ ยินยอม ซึ่งเป็นร่างกฎหมายใช้บังคับได้

ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในเขตจังหวัดลำปาง

โครงการจัดรูปที่ดินฯ เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2541 โดยสำนักงานจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองและโครงการเมืองใหม่ กรมการผังเมือง และสำนักงานผังเมืองจังหวัดลำปาง ร่วมกับเทศบาลเมืองลำปาง ในสมัยนั้น จัดสัมมนาการพัฒนาเมืองด้วยวิธีการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองให้แก่ ประชาชน และองค์กรต่างๆ ในเทศบาลเมืองลำปาง ภายใต้หัวข้อ “ ราษฎร และ รัฐ ประสานการพัฒนาเมืองลำปาง ในยุควิกฤตเศรษฐกิจไทย ด้วยวิธีการจัดรูปที่ดิน ” ซึ่งการสัมมนาครั้งนั้น หน่วยงานท้องถิ่น ได้ให้ความสนใจ และต้องการให้มีการจัดทำโครงการจัดรูปที่ดินฯ ขึ้นในเขตเทศบาลนครลำปาง เนื่องจากเห็นว่าวิธีการดังกล่าวเป็นวิธีการพัฒนาเมืองที่ก่อประโยชน์ต่อชุมชนได้เป็นอย่างดี ในปี 2542 กรมการผังเมือง ได้ส่งเจ้าหน้าที่และผู้เชี่ยวชาญญี่ปุ่นจาก JICA มาศึกษาและคัดเลือกพื้นที่ เพื่อจะได้ขอการสนับสนุนทางด้านวิชาการจากรัฐบาลญี่ปุ่นต่อไป ในปี 2543 สำนักงานจัดรูปที่ดินฯ และผู้เชี่ยวชาญญี่ปุ่น ได้เดินทางมาร่วมประชุม ปรึกษาหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้บริหารของเทศบาลนครลำปาง ได้ร่วมพิจารณากำหนดโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในเขตเทศบาลนครลำปางขึ้น ประกอบด้วยผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ จากจังหวัดลำปาง เทศบาลนครลำปาง กรมการผังเมือง และผู้เชี่ยวชาญจาก JICA โดยมีสำนักงานโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง (ชั่วคราว) ตั้งอยู่ที่สำนักงานเทศบาลนครลำปาง เพื่อการดำเนินการโครงการดังกล่าว

กรมการผังเมืองรับเป็นผู้ดำเนินการเพื่อเป็นโครงการตัวอย่างและนำร่องสำหรับประเทศไทย การดำเนินการเริ่มจากการออกแบบสอบถามหาความต้องการและปัญหาในการใช้ที่ดินเพื่อเป็นการแนะนำและเผยแพร่โครงการปรัชญาของการจัดรูปที่ดินฯ ต่อจากนั้นกำหนดขอบเขตแปลงที่ดินที่ควรเข้าร่วมโครงการฯ และทำการชักชวนเข้าร่วมประชุมทำความเข้าใจกับหลักการจัดรูปที่ดิน และมีการแต่งตั้งตัวแทนในการดำเนินงานก่อตั้งเป็นสมาคมฯ มีคณะกรรมการที่เลือกจากเจ้าของที่ดินส่วนหนึ่งและอื่นๆตามข้อกำหนดของสมาคมฯ การกำหนดการจัดรูปที่ดินเริ่มจากพฤติกรรมของเจ้าของที่ดินที่เห็นด้วยกับการพัฒนาที่ดินในบริเวณกรณีศึกษาเพราะแปลงที่ดินในบริเวณกรณีศึกษาส่วนมากเป็นที่ว่างเปล่าและมีการคมนาคมที่ไม่สะดวก เจ้าของที่ดินมีการรู้จักกันเป็นส่วนตัวเพราะความเป็นเครือญาติ ถือครองที่ดินระยะเวลานาน จึงมีการชักชวนให้เข้าร่วมประชุมกันที่วัดป่าขาม เพราะความใหม่ของโครงการ โครงการฯ จึงเริ่มจากการร่วมกันวางแผนที่แนวถนน เจ้าของที่ดินเห็นชอบแต่ไม่มีหลักฐานรับรอง คณะกรรมการฯ จัดส่งให้บริษัทเอกชนเป็นผู้ประเมินราคาที่ดินเพื่อเฉลี่ยการรับภาระต่อต้นทุน และนำเสนอต่อเจ้าของที่ดินเพื่อลงนามยินยอมเข้าร่วมโครงการเป็นหลักฐาน ผลการเจรจาจึงเกิดขึ้นตามลำดับของระยะเวลาที่สามารถสรุปได้จากรายงานการประชุมของเจ้าของที่ดินที่ร่วมโครงการและการประชุมของคณะกรรมการฯ การเจรจาเพื่อต่อรองเป็นการเจรจาระหว่างเจ้าของที่ดินกับเจ้าหน้าที่ และตัวแทนที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการฯ

บทที่ 6

ผลของการศึกษา

โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง ในเขตเทศบาลนครลำปาง นับว่าเป็นโครงการนำร่อง 3 แห่งแรกในประเทศไทย ซึ่งอยู่ภายใต้การศึกษาความเป็นไปได้ของคณะผู้เชี่ยวชาญจากประเทศ ญี่ปุ่น โดยกรมการผังเมือง เนื่องจากสาเหตุที่การก่อสร้าง โครงสร้างสาธารณูปโภคโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของถนน ได้ก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมจากการเวนคืนที่ดินและการจัดสรรผลประโยชน์ที่มีความล่าช้า ดังนั้นการจัดรูปที่ดินจึงเป็นวิธีการใหม่ที่คาดว่าจะเป็วิธีการที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

6.1 สภาพโครงการและการกำหนดพื้นที่ของการดำเนินโครงการฯ

การกำหนดพื้นที่ของการดำเนินโครงการ อาศัยเกณฑ์กำหนดว่าเป็นพื้นที่ที่ตั้งอยู่ในเขตผังเมืองรวมเป็นแนวทางในการพัฒนา และมีถนนสาธารณะขนาดใหญ่ตัดผ่านพื้นที่ทั้งด้านหน้าและด้านหลัง คือถนนพหลโยธินและถนนชูเปอร์ลำปาง – งาว สำหรับพื้นที่ส่วนกลางนั้นเป็นพื้นที่ว่างเปล่าเป็นจำนวนมากและมีการใช้พื้นที่ดังกล่าวทำการเกษตรเพื่อเลี้ยงชีพ โดยประชาชนผู้อยู่อาศัยบนที่ดินผืนดังกล่าวนั้นได้รับอนุญาตให้ทำการเช่าที่จากเจ้าของที่ดิน ซึ่งพบว่าเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ไม่ได้พักอาศัยอยู่ในแปลงที่ดิน แต่ได้มีสิทธิถือครองที่ดินผ่านการรับมรดกหรือสิทธิในการใช้ที่ดินดังกล่าวในอนาคต เจ้าของที่ดินบางรายที่ได้พักอาศัยอยู่บนแปลงที่ดินและมีแปลงที่ดินที่ว่างเปล่าเป็นจำนวนมาก ในขณะที่สภาพ โดยรอบของแปลงที่ดินนั้นได้มีการสร้างเป็นที่อยู่อาศัยบางส่วน ที่อยู่อาศัยมีลักษณะเป็นอาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่เป็นจำนวนมาก ขนาดพื้นที่ในโครงการมีความเหมาะสมสำหรับการพัฒนา

นอกจากนี้ การพัฒนาจะสามารถเกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็วและอยู่ภายใต้การนำของภาครัฐ เนื่องจากพื้นที่โครงการดังกล่าวอยู่นั้นอยู่ในเขตตัวเมือง มีสาธารณูปโภคและ โครงสร้างพื้นฐานเป็นตัวชี้หน้าที่สำคัญต่อการพัฒนา ยิ่งไปกว่านั้นยังอยู่ใกล้สถานที่ราชการที่สำคัญต่างๆ อาทิเช่น โรงพยาบาลศูนย์ โรงเรียน 6 แห่ง ตลาด สถานีตำรวจ วิทยาลัย วัด กรมประชาสัมพันธ์ นอกจากนี้ยังพบว่ามิตินมีความแตกต่างกัน มีที่ตาบอด โดยหมายถึง ที่ดินที่มีขนาดและการเรียงตัวของแปลงที่ดินอย่างไม่เป็นระเบียบ รูปทรงบางแปลงที่ดินไม่มีมาตรฐานเป็นสี่เหลี่ยม และอีกทั้งยังเป็นแปลง

ที่ดินที่ไม่สามารถใช้บริการจากถนนหลวงสายหลักได้โดยตรง จำต้องตัดผ่านที่ดินแปลงอื่น ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาปัจจัยด้านการใช้บริการจากถนนหลวงดังกล่าวไม่มีความจำเป็นมากนัก เนื่องจากเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นอาศัยความอุดมสมบูรณ์ของที่ดิน เป็นหลัก

ในปัจจุบันราคาที่ดินดังกล่าวจึงมีราคาต่ำกว่าแปลงที่ดินที่ตั้งอยู่โดยรอบ และเนื่องจากการใช้ประโยชน์บนแปลงที่ดินนั้นให้ผลตอบแทนที่มากกว่าการใช้ที่ดินในบริเวณกรณีศึกษา จึงมีความเหมาะสมในการพัฒนาคุณสมบัติที่ดินให้มีประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์เช่นเดียวกันกับที่ดินในบริเวณโดยรอบ แต่เนื่องจากโครงการพัฒนาดังกล่าวเป็นโครงการขนาดใหญ่และไม่สามารถดำเนินการได้โดยอาศัยที่ดินเป็นจำนวนน้อย ต้องอาศัยความร่วมมือกันพิจารณาที่ดินในบริเวณใกล้เคียงให้เป็นแปลงที่ดินขนาดใหญ่ จะทำให้โครงการสามารถดำเนินการต่อไปได้

ปรัชญาการจัดรูปที่ดินจึงมีความเหมาะสมกับพื้นที่โครงการเนื่องจากพื้นที่ส่วนมากเป็นพื้นที่ว่างเปล่า เป็นการลดความแตกต่างของมูลค่าที่ดินอันเกิดจากคุณสมบัติที่ตั้งของที่ดินแต่ละแปลงซึ่งมีความแตกต่างกัน สำหรับในส่วนของมูลค่าการใช้ที่ดินนั้น พบว่าเจ้าของที่ดินมีการคาดการณ์เช่นเดียวกันกับการใช้ที่ดินในบริเวณโดยรอบ คือเป็นไปเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยกึ่งพานิช

6.2 วิธีการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน

6.2.1 วิธีเริ่มโครงการฯ

การกำหนดขอบเขตของโครงการต้องเป็นแปลงที่ดินอันมีขอบเขตต่อเนื่องกันเป็นพื้นที่ขนาดใหญ่ซึ่งประกอบด้วยแปลงที่ดินที่มีปัญหาการใช้ที่ดินลักษณะเดียวกันเช่น

1. แปลงที่ดินที่ไม่มีเส้นทางออกสู่ถนนใหญ่
2. แปลงที่ดินที่มีภูมิประเทศที่ต่ำ จำต้องทำการถมดิน
3. แปลงที่ดินที่ไม่มีสาธารณูปโภค
4. แปลงที่ดินที่มีรูปทรงไม่ได้มาตรฐาน เป็นต้น

เมื่อมีการชักชวนให้ร่วมมือกันพัฒนาที่ดิน ไม่มีเจ้าของที่ดินรายใดไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการ เนื่องจากโครงสร้างพื้นฐานเป็นสินค้าสาธารณะที่แปลงที่ดินของเจ้าของทุกคนต่างได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน แปลงที่ดินในบริเวณโครงการจึงประกอบไปด้วยแปลงที่ดินที่มีทางออกติดกับถนนสาธารณะ และแปลงที่ดินที่ไม่ติดถนน (ตาบอด)

เจ้าของที่ดินในโครงการได้ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการจัดรูปฯ ในฐานะของสมาคมที่มีการร่างข้อบังคับตามความเหมาะสมของโครงการ ปัจจัยสำคัญหลักในการ

พัฒนาเพื่อแก้ปัญหาจึงอยู่ที่ การมีแปลงที่ดินซึ่งมีหน้ากว้างติดถนน โดยมีปัจจัยอื่นๆ เช่น ทำเลที่ตั้ง ขนาดของที่ดิน การมีสวนสาธารณะ การมีสภาวะแวดล้อมที่ดีขึ้นเป็นปัจจัยรองลงมา

ในอนาคตพบว่า ที่ดินบางแปลงอาจมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการใช้ที่ดินที่ต่างไปจาก ในปัจจุบัน ยกตัวอย่างเช่น จากเดิมได้มีการใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย จากนั้นได้เปลี่ยนแปลงเป็นการ ใช้ที่ดินกึ่งอาศัยกึ่งเชิงพานิชในอนาคต หรือในอีกกรณีเช่น เดิมมีที่อยู่อาศัยไม่ติดถนนใหญ่ แต่ใน ปัจจุบันต้องการที่อยู่อาศัยที่ติดถนนใหญ่ เป็นต้น ดังนั้นแปลงที่ดินที่มีทางออกถนนอยู่แล้วจึงถูก พิจารณาว่าไม่ได้รับผลประโยชน์เพิ่มขึ้นจากเดิมแต่อย่างใด ไม่ว่าโครงการสามารถดำเนินการ สำเร็จหรือไม่ก็ตาม ดังนั้น การพยายามที่เจรจาขอพื้นที่ที่ตั้งอยู่ริมถนนเดิมก็อาจเป็นปัญหาหนึ่งที่ทำให้ โครงการไม่สามารถดำเนินต่อไปได้

6.2.2 การวางแผนดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง

เมื่อกำหนดขอบเขตของพื้นที่เป็นที่เรียบร้อยแล้ว สมควรมีการจัดรูป ที่ดินเพื่อ พัฒนาเมืองฯ โดยแปลงที่ดินจะมีลักษณะเป็นแปลงที่ดินที่ตั้งอยู่ริมโครงการฯ มีขอบเขตติดถนน และติดคลองสาธารณะ และมีที่ตั้งอยู่บริเวณย่านกลางของพื้นที่โครงการ การดำเนินการเป็นการวางแผนผังแปลงที่ดินใหม่รวมถึงการกำหนดแนวนถนน ตลอดจนสวนสาธารณะและพื้นที่ดินซึ่ง สามารถใช้หาประโยชน์ส่วนกลาง ภายใต้ความเห็นของคณะกรรมการฯ หลังจากนั้นจะทำการ คำนวณหาภาระต้นทุนที่เจ้าของที่ดินแต่ละแปลงต้องเสียสละที่ดิน โดยการว่าจ้างบริษัทเอกชนทำ การประเมินราคาที่ดินทั้งก่อนและหลังการดำเนินโครงการฯ เพื่อหาผลต่างของราคา ตามหลักการ แปลงที่ดินใดมีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นภายหลังจากการดำเนินโครงการแล้ว จะต้องเสียสละที่ดินในอัตรา สูง เมื่อดำเนินการสรุปผลเป็นที่เรียบร้อยแล้ว จึงมีการนำเสนอต่อเจ้าของที่ดินเพื่อลงนามแสดง ความยินยอม โดยที่ผลการศึกษาวิธีประเมินราคาที่ดินที่ใช้ในการจัดรูปที่ดินเมื่อ ปี พ.ศ. 2547 เป็น การสะท้อนถึงราคาตลาดและสามารถเชื่อถือได้

6.2.3 ผลการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองต่อเจ้าของที่ดิน

สิ่งที่เจ้าของที่ดินจะได้รับจากข้อเสนอของการดำเนินโครงการคือ ตำแหน่งที่ตั้ง และขนาดของพื้นที่ดินภายหลังการจัดรูปฯ อัตราการเสียสละ ราคาที่ดินก่อนและหลังโครงการฯ โดยนักประเมินราคาที่ดินเอกชน เจ้าของที่ดินสามารถจะโต้แย้งต่อรองราคาที่ดินที่ได้รับการ ประเมินได้ตามเหตุผลและการคาดการณ์ของเจ้าของที่ดินแต่ละแปลง

ในการดำเนินการจะมีการชี้แจงราคาที่ดินและทำการเปลี่ยนแปลงจนกระทั่ง ไม่มี ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับราคาที่ดิน แต่เจ้าของที่ดินสามารถโต้แย้งในประเด็นของอัตราการเสียสละที่ดิน

และตำแหน่งที่ตั้งของแปลงที่ดินได้ ซึ่งทั้งสองส่วนนั้นเป็นแหล่งที่มาของราคาที่ดิน หากเจ้าของที่ดินไม่ยอมรับในราคาที่ดินที่ได้เสนอ การนำเสนอผลการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง จึงควรจะนำเสนอในทำเลที่ตั้งของแปลงที่ดินใหม่จนให้เป็นที่พอใจของเจ้าของที่ดิน แล้วจึงนำเสนอราคาและอัตราการเสียสละที่ดิน ของเจ้าของที่ดินก่อนจะดำเนินโครงการจัดรูป แต่อย่างไรก็ตามวิธีการจะไม่อยู่ในขอบเขตของการศึกษานี้ สำหรับการนำเสนอการจัดรูปที่ดินที่ผ่านมาเป็นการนำเสนอข้อมูลแก่เจ้าของที่ดิน โดยมีทางเลือกว่าจะรับข้อเสนอหรือจะปฏิเสธ ในขณะที่ผู้วางแผนไม่มีทางเลือกเพราะเป็นแผนที่การตกลงของคณะกรรมการเรียบร้อยแล้ว

6.2.4 วิธีการเจรจาต่อรอง

เมื่อเสนอผลการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองต่อเจ้าของที่ดิน เจ้าของที่ดินอาจมีข้อโต้แย้งหรือเงื่อนไขต้องนำเสนอต่อคณะกรรมการฯ ดังนั้นการเจรจาจึงเป็นการต่อรองระหว่างผู้เข้าร่วมโครงการในรูปของคณะกรรมการฯ กับเจ้าของที่ดินรายบุคคล พบว่าอำนาจในการต่อรองของเจ้าของที่ดินนั้นสูงกว่าคณะกรรมการฯ เนื่องจากคณะกรรมการฯ ต้องประกอบไปด้วยเจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมอยู่จำนวนหนึ่ง หากการเจรจาไม่สำเร็จ จะก่อให้เกิดการสูญเสียผลประโยชน์ของเจ้าของที่ดินกลุ่มหนึ่งซึ่งจะมีค่ามากกว่า การสูญเสียผลประโยชน์ของเจ้าของที่ดินเพียงรายเดียว

นอกจากนี้การเจรจาได้ดำเนินไปตามผังที่ดินที่ได้วางแผนเป็นที่เรียบร้อยแล้ว เจ้าของที่ดินรู้ข้อมูลโครงการทั้งหมดที่สามารถตั้งเงื่อนไขตามความต้องการได้ แต่หากคณะกรรมการฯ ได้รับหนังสือแสดงความยินยอมของเจ้าของที่ดินไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของเจ้าของที่ดินทั้งหมดและเป็นเจ้าของที่มีเนื้อที่รวมกันไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของที่ดินในบริเวณนั้น คณะกรรมการฯ จะมีอำนาจในการเจรจาต่อรองมากขึ้น สำหรับเจ้าของที่ดินบางรายที่มีแปลงที่ดินที่มีความจำเป็นต่อการดำเนินการอันเนื่องมาจากเป็นแปลงที่ดินริมโครงการ พบว่าได้รับผลตอบแทนจากการเข้าร่วมโครงการไม่มากนัก กลุ่มดังกล่าวนี้มักจะไม่สนใจที่จะให้ความร่วมมือในการเจรจา อีกทั้งการรับหรือปฏิเสธของเจ้าของที่ดินกลุ่มดังกล่าวนี้ไม่มีต้นทุนในการเจรจาแต่อย่างใด และในกรณีเช่นนี้สมควรจะเสนอโครงการกับเจ้าของที่รายใหญ่ก่อนเพราะมีพื้นที่ ถึง 2 ใน 3 ของที่ดินในบริเวณนั้น

6.3 ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในเขตเทศบาลนครลำปาง

6.3.1 การกำหนดของขนาดขอบเขตพื้นที่ดินและจำนวนเจ้าของที่ดิน

บริเวณพื้นที่โครงการนั้น ประกอบไปด้วยเจ้าของที่ดินจำนวนมากราย และเป็นแปลงที่ดินที่มีลักษณะปัญหาของการใช้ที่ดินที่แตกต่างกันไป รวมถึงการคาดคะเนการใช้ที่ดินในอนาคตที่ต่างกันและไม่สามารถกำหนดประเภทของการใช้ที่ดินได้เนื่องจากความผันผวนของการใช้ที่ดินตามสภาวะทางเศรษฐกิจ

สำหรับที่ดินบางแปลงซึ่งอยู่ติดถนนริมโครงการเป็นแปลงที่เจ้าของที่ดินที่มีอายุมาก มีกลุ่มญาติพี่น้องที่มีแปลงที่ดินร่วมกันอยู่ 3 หลัง สำหรับพื้นที่ริมโครงการจัดรูปพบว่าใช้เป็นที่อยู่อาศัยเช่นเดียวกับพื้นที่แปลงที่อยู่ติดถนนริมโครงการ นอกจากนี้พบว่าแปลงที่ดินย่านกลางบริเวณโครงการนั้น เจ้าของที่ดินหลายแปลงต้องการพัฒนาพื้นที่ให้เป็นสนามไดร์กอล์ฟในเวลาที่มีการเริ่มโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองฯ แต่บางแปลงที่ดินต้องการพัฒนาต่อไปในอนาคตจึงเกิดจากการล่าช้าในการดำเนินการ เนื่องจากความพร้อมในการพัฒนาที่ไม่พร้อมเพรียงกัน

แปลงที่ดินจำนวนมากต้องการพัฒนาเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยกึ่งพานิชและอยู่บริเวณหลังแปลงที่ดินริมโครงการติดถนนซูปเปอร์ไฮเวย์ ลำปาง-งาว บางแปลงที่ดินก็ต้องการขาย ดังนั้นการกำหนดขอบเขตและจำนวนแปลงที่ดินจึงควรขึ้นอยู่กับความต้องการของเจ้าของที่ดิน โดยเฉพาะแปลงที่ดินรายที่อยู่ริมโครงการ และเจ้าของที่รายใหญ่ เพราะหากกำหนดแปลงที่ดินแปลงดังกล่าวเข้าร่วมโครงการก็จะมีปัญหาในการตั้งเงื่อนไขดังตัวอย่าง เช่น แปลงที่ดินที่อยู่ริมโครงการ 23,24,25,1 และ เจ้าของแปลงที่ดินรายใหญ่ 4,5,6,7,12,13,14,15 และ 16

6.3.2 วิธีการประเมินราคาที่ดิน

ในขั้นแรกต้องเลือกแปลงที่ดินซึ่งจะเป็นตัวแทนแปลงที่ดินแต่ละแปลงที่มีการใช้ประโยชน์ได้เช่น ทางด้านที่อยู่อาศัย และพาณิชยกรรมเพื่อทำการประมาณราคาที่ดิน หลังจากนั้นจะต้องทำการสำรวจราคาที่ดินที่มีการซื้อขายจริงในพื้นที่ใกล้เคียงที่ตั้งโครงการ ซึ่งมีสภาพและที่ตั้งเหมือนหรือใกล้เคียงกับพื้นที่โครงการ และประเมินราคาที่ดินตามแปลงที่ดินโดยประเมินว่าภายหลังจากการดำเนินโครงการแล้วจะมีมูลค่าเท่าไร

จากการดำเนินโครงการที่มีการประเมินราคาที่ดินโดยนักประเมินอาชีพที่เสนอราคาที่ดินที่มีผลทำให้การคำนวณอัตราการเสียสละของแต่ละแปลงที่ดินอาจไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับมูลค่าของแปลงที่ดินก่อนการจัดรูปที่ดิน ยกตัวอย่างเช่น แปลงที่ดินที่มีมูลค่ามาก เช่นแปลงที่ดินติดถนนใหญ่ริมโครงการ จะ เสียสละที่ดินน้อย ส่วนแปลงที่ดินที่มีมูลค่าที่ดินน้อย เช่นแปลงที่ดินที่

ดาบอคในโครงการ เสียสละที่ดินมาก ซึ่งการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองจะใช้มูลค่าที่ดินก่อนการจัดรูปเป็นเกณฑ์ในการเสียสละ ด้วยเหตุนี้อาจไม่เป็นที่ยอมรับของเจ้าของที่ดินบางแปลงที่ต้องเสียสละที่ดินมากเกินไป จนมีขนาดแปลงที่ดินที่เล็กเกินไปจนเกิดการเสื่อมเสียต่อมาตรฐานการดำรงชีวิตและสิ่งแวดล้อม เช่นแปลงที่ 19 มีที่ดินก่อนจัดรูปที่ดินอยู่ 46 ตารางวา ต้องเสียสละที่ดินเฉลี่ยอีก ร้อยละ 25 จะเหลือที่ดินเพียง 35 ตารางวาโดยประมาณ ซึ่งหมายความว่า การดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง ไม่สามารถใช้ราคาตลาดเป็นฐานในการคำนวณอัตราการเสียสละที่ดินเพียงปัจจัยเดียว และอาจไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินบางราย ทั้งนี้ อาจจะต้องรับความเห็นชอบจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินส่วนจังหวัดในการพิจารณา โดยผู้ที่ได้รับประโยชน์ในสัดส่วนที่น้อยกว่า มีสิทธิ์ได้รับค่าชดเชยจากโครงการจัดรูปที่ดิน หรือผู้ที่ได้รับประโยชน์ในสัดส่วนที่มากกว่าหรือผู้ที่ได้ราคาที่ดินที่สูงขึ้นแล้วแต่กรณีจ่ายค่าผลต่างของประโยชน์ที่ตนได้รับให้กับโครงการจัดรูปที่ดิน

จากผลการตรวจสอบเป็นที่ยอมรับว่าการประเมินราคาที่ดินโดยบริษัทเอกชน มีวิธีการแตกต่างจากราคาตลาดประเมินของกรมที่ดินและรวมไปถึงความถูกต้องของข้อมูล การไม่ยอมรับอัตราการเสียสละที่ดินจึงไม่ใช่มาจากเหตุผลด้านราคาที่ดิน แต่อาจเนื่องมาจากเหตุผลอื่น เช่น การมีจำนวนของเจ้าของที่ดินจำนวนน้อยไป การกำหนดต้นทุนในการพัฒนาที่สูงเกินไป กล่าวคือมีขนาดถนนใหญ่ กว้าง 20 เมตร และยาว 750 เมตร อัตราการเสียสละที่ดินเพื่อใช้เป็นพื้นที่สร้างถนนจึงต้องสูงตามไปด้วย ถ้าหากมีการลดความกว้างของถนนลงเหลือเพียง 14-16 เมตร อัตราการเสียสละที่ดินดังกล่าวจะอยู่ในเกณฑ์ที่ลดลงมา

ความถูกต้องและแม่นยำของการจัดทำแผนที่การใช้ที่ดิน และแผนที่ระวางที่ดิน ยังไม่มีความถูกต้องและแม่นยำเพียงพอ ยกตัวอย่างเช่น ตำแหน่งที่ตั้งของอาคาร ความกว้างของถนน รูปร่างของแปลงที่ดิน ความชัดเจนของขอบเขตแปลงที่ดิน เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อเรื่องไปยังความคลาดเคลื่อนจากการวัดระยะทางต่างๆ ในแผนที่ และทำให้ตัวเลขทางด้านระยะทางความห่างต่างๆ ของบริการสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่าง ๆ หรือความกว้างความยาวถนน ตลอดจน ความลึกของแปลงที่ดิน ฯลฯ ผิดพลาดไปจากความเป็นจริง ทำให้การคำนวณประเมินมูลค่าที่ดินทั้งก่อนและหลังการจัดรูปที่ดินบิดเบือนไปและไม่เป็นไปตามทฤษฎีหรือหลักการของการจัดรูปที่ดิน

6.3.3 อัตราการเสียสละที่ดิน และลำดับขั้นตอนการจัดรูปที่ดิน

อัตราการเสียสละที่ดิน ได้คำนวณจากความแตกต่างของราคาที่ดินระหว่างก่อนและหลังการดำเนินโครงการฯ ในรูปของมูลค่าที่ดินที่ปรับเปลี่ยนสูงขึ้น ดังนั้นอัตราการเสียสละจึงขึ้นอยู่กับขนาดของพื้นที่ดิน ในกรณีการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในเขตเทศบาลนครลำปางมี

อัตราการเสียสละอยู่เฉลี่ย 25% และค่าความต่างระหว่างราคาก่อนและหลังการดำเนินโครงการฯ รวมถึงต้นทุนในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน (โปรดดูตารางที่ 6.1)

โดยปกติแล้ว เจ้าของที่ดินจะมีความพอใจต่ออัตราการเสียสละที่น้อย แต่ต้องการเลือกทำเลที่ตั้งที่ใกล้ที่สุดหรือทำเลที่ดีกว่าเดิมที่มีราคาที่ดินสูง จึงเป็นการไม่มีสมเหตุสมผลของการตั้งเงื่อนไข การต่อรองอัตราการเสียสละที่ดินให้มีอัตราส่วนตามที่เจ้าของที่ดินต้องการจึงควรหาจุดดุลยภาพให้เกิดขึ้นเช่น ในการดำเนินการจัดรูปที่ดินที่ผ่านมาได้กำหนดขั้นตอนการจัดรูปที่ดินจากการกำหนดแผนที่ตั้งของแปลงที่ดินใหม่ ประเมินราคาที่ดิน กำหนดหาอัตราการเสียสละที่ดิน เสนอต่อเจ้าของที่ดิน เมื่อข้อเสนอดังกล่าวไม่เป็นที่พอใจของเจ้าของที่ดิน การดำเนินการต้องล้มเลิก หรือ กลับไปเริ่มต้นออกแบบวางแผนใหม่ทุกครั้ง จนกระทั่งเจ้าของที่ดินมีความเชื่อในราคาที่ดินที่เสนอ

ดังนั้นการเสนอต่อเจ้าของที่ดินควรจะเริ่มต้นจากความพอใจในทำเลที่ตั้งของแปลงที่ดินใหม่แล้วจึงคำนวณอัตราการเสียสละที่ดิน หากมีการปฏิเสธผลการคำนวณ เจ้าของที่ดินต้องสูญเสียความพอใจในทำเลที่ตั้งของแปลงที่ดิน ซึ่งจะเป็นเครื่องมือที่ดีกว่าวิธีดำเนินการที่ผ่านมา ซึ่งเจ้าของที่ดิน ไม่มีต้นทุนในการเข้าร่วมโครงการในช่วงแรกและถอนตัวในภายหลัง

ตารางที่ 6.1 แสดงข้อมูลที่ดินในโครงการจัดรูปที่ดินในเขตเทศบาลนครลำปาง

ตารางแสดงข้อมูลที่ดินในโครงการจัดรูปที่ดินในเขตเทศบาลนครลำปาง

เลข วอล์	ผู้ถือครองสิทธิ์	เลขที่ โฉนด	พื้นที่		พื้นที่รวม (ตร.ม.)	ที่ผลิตเชื้อ เพลิง	ราคาประเมิน โครงการ	พื้นที่ดิน ก่อนจัดรูป ตร.ว Ab	พื้นที่ดิน หลังจัด รูป ตร.ว Aa	มูลค่าที่ดิน ก่อนจัดรูป (B-X Ab) Vb	มูลค่าที่ดิน หลังจัดรูป (A-XA) Va	เพิ่มขึ้น %	Ix ที่ดินที่ อิสระ/คร.ว. สถานะที่ดินก่อนจัด รูป	Ix ที่ดินที่ อิสระ/คร.ว. สถานะที่ดิน หลังจัด รูป	หลังจัด-Ix x ที่ดินหลังจัด	%
			ไร่	ตร.ว												
2	นางสุภาวดี แซ่เมี้ยน	27	3	0	5,024.00	3,279.18	11,000.00	819.8	627.1	9,017.45	16,305,722.6	80%	2,209,900	5,233,400	11,072,322	22
3	นางสาวณัชชา คุ้มสุภา	28(8042)	2	2	4,184.00	2,281.99	11,000.00	571.2	437.0	6,283,722.5	10,925,108.4	73%	1,406,900	3,197,500	7,727,608	23
4	นางคันฉิม คุ้มสุภา	28(3360)	0	0	212.00	151.86	11,000.00	38.0	29.0	417,613.0	726,080.6	73%	93,500	212,500	513,586	22.9
5	1.นางคันฉิม แซ่เมี้ยน 2.นางคันฉิม แซ่เมี้ยน	43	6	1	10,080.00	90,015.95	11,000.00	2254.0	1,734.3	34,793,862.5	44,831,811.4	80%	6,076,300	14,339,800	30,472,011	22.9
6	1.นางคันฉิม แซ่เมี้ยน 2.นางคันฉิม แซ่เมี้ยน	43	9	1	14,812.00	14,779.93	11,000.00	3695.0	2,826.7	40,644,807.5	73,493,201.9	80%	9,938,300	23,337,800	49,555,401	22.4
7	1.นางคันฉิม แซ่เมี้ยน 2.นางคันฉิม แซ่เมี้ยน	45	8	1	13,300.00	1,234.59	11,000.00	308.60	236.1	3,395,122.5	6,375,114.1	87%	903,100	2,216,700	4,138,414	22.4
8	1.นางคันฉิม แซ่เมี้ยน 2.นางคันฉิม แซ่เมี้ยน	47(3337)	11	3	20,184.00	17,802.96	11,000.00	4450.7	3	48,938,140.0	91,630,034.7	87%	13,027,300	31,976,100	59,353,934	22.4
9	1.นางคันฉิม แซ่เมี้ยน 2.นางคันฉิม แซ่เมี้ยน	48(3376)	8	2	13,712.00	12,983.41	11,000.00	3345.9	404.8	35,784,377.5	67,043,083.4	87%	9,590,700	23,319,900	43,723,183	22.4
10	1.นางคันฉิม แซ่เมี้ยน 2.นางคันฉิม แซ่เมี้ยน	286	0	0	236.00	4.65	11,000.00	1.2	0.9	12,787.5	24,011.4	87%	3,000	8,100	1,591,121	22.4
35	นางศรีจันทร์ คุ้มสุภา	46	0	2	2,692.00	1,017.82	11,000.00	254.5	194.7	2,799,005.0	5,255,768.0	87%	446,820	1,827,900	3,427,868	60
36	1.นางคันฉิม แซ่เมี้ยน 2.นางคันฉิม แซ่เมี้ยน 3.นางคันฉิม แซ่เมี้ยน	44	7	0	11,394.00	11,394.00	11,000.00	2826.0	2,161.9	31,000,000.0	51,885,360.0	67%	11,464,000	13,756,800	38,128,560	22.6
37	1.นางคันฉิม แซ่เมี้ยน 2.นางคันฉิม แซ่เมี้ยน	8	5	3	9,530.00	9,520.00	20,000.00	2380.0	1,820.7	47,600,000.0	63,724,500.0	33%	4,888,400	15,534,000	48,170,500	2
38	1.นางคันฉิม แซ่เมี้ยน 2.นางคันฉิม แซ่เมี้ยน	15	0	0	134.00	134.00	11,000.00	33.5	25.6	368,590.0	512,590.0	39%	44,000	80,000	432,250	17
39	น.ส.วิภาวรรณ โค้ชคุ้ม	285	0	0	135.60	135.60	11,000.00	33.9	25.9	372,900.0	518,670.0	39%	44,000	80,000	438,670	17
40	นางคันฉิม แซ่เมี้ยน	14	0	2	893.60	893.60	11,000.00	223.4	170.9	2,457,400.0	4,101,624.0	67%	498,300	1,087,200	3,014,424	22
41	นางคันฉิม แซ่เมี้ยน	16	1	3	2,053.60	2,053.60	11,000.00	513.4	392.8	5,647,400.0	9,426,024.0	67%	1,145,100	2,498,400	6,927,624	22
42	น.ส.วิภาวรรณ โค้ชคุ้ม	9	0	0	290.00	290.00	22,000.00	72.5	55.5	1,595,000.0	1,386,562.5	+13%	+123,400	-142,500	1,955,000	7.8
43	น.ส.วิภาวรรณ โค้ชคุ้ม	10	0	0	128.00	128.00	22,000.00	32.0	24.5	704,000.0	489,600.0	-30%	-129,800	-118,000	607,600	24
44	น.ส.วิภาวรรณ โค้ชคุ้ม	11	0	0	128.00	128.00	22,000.00	32.0	24.5	704,000.0	489,600.0	-30%	-129,800	-118,000	607,600	24
45	นางคันฉิม แซ่เมี้ยน	12	0	0	128.00	128.00	22,000.00	32.0	24.5	704,000.0	587,520.0	-17%	-70,400	-67,200	634,720	1.4
46	น.ส.ศรีจันทร์ แซ่เมี้ยน	13	0	0	128.00	128.00	22,000.00	32.0	24.5	704,000.0	587,520.0	-17%	-70,400	-67,200	634,720	1.4
47	น.ส.คันฉิม แซ่เมี้ยน	226	0	0	128.00	128.00	22,000.00	32.0	24.5	704,000.0	587,520.0	-17%	-70,400	-67,200	634,720	1.4
48	1.นางคันฉิม แซ่เมี้ยน 2. น.ส.วิภาวรรณ โค้ชคุ้ม	28	2	0	3,360.00	3,360.00	11,000.00	840.0	642.6	9,240,000.0	15,422,400.0	8%	1,874,000	4,089,600	11,332,800	22.6
	รวม				113,804.86	91,954.24		22,988.54	17,585.2	775,516,385.0	478,531,502.1					

ที่มา : ประเมินโดยผู้วิจัย

6.3.4 ระเบียบและจำนวนครั้งในการเจรจากับเจ้าของที่ดิน

สำหรับในส่วนของระเบียบและจำนวนครั้งในการเจรจากับเจ้าของที่ดิน พบว่าการดำเนินการที่ผ่านมาเป็นการเจรจาระหว่างกลุ่มตัวแทนที่มีการวางแผน โครงการเรียบร้อยแล้วกับเจ้าของที่ดินเป็นราย ๆ ดังนั้นจึงมีต้นทุนความสูญเสียจากความล้มเหลวในการเจรจาไม่เท่ากัน ส่งผลทำให้เจ้าของที่ดินแต่ละรายมีอำนาจในการต่อรองสูง เนื่องจากหากการเจรจาไม่สำเร็จเจ้าของที่ดินจะมีต้นทุนในการเจรยาน้อยกว่าต้นทุนของส่วนรวม นอกจากนี้เจ้าของที่ดินแต่ละรายยังทราบข้อมูลว่าตัวแทนกลุ่มต้องเลือกการเจรจาที่สำเร็จเพียงทางเลือกเดียว ดังนั้นเจ้าของที่ดินจึงสามารถตั้งเงื่อนไขตามที่ตนเองต้องการ ยิ่งไปกว่านั้นหากจำนวนครั้งของการเจรจายิ่งมากครั้งในระยะเวลาที่ดำเนินการล่าช้า จะมีผลทำให้การเจรจาทั้งหมดไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากเจ้าของที่ดินรายดังกล่าวมีความสำคัญต่อการดำเนินการ และทำให้ในส่วนเจ้าของที่ดินรายอื่น ๆ ที่ตกลงแล้วเกิดความไม่แน่นอนที่ต้องเปลี่ยนตามผลการเจรจาในแต่ละครั้ง

6.3.5 ระยะเวลาดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง

การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองฯ ที่ใช้ราคาที่ดินเป็นฐานการคำนวณอัตราค่าเสียหาย ต้องมีการกำหนดระยะเวลา เนื่องจากราคามีการเปลี่ยนแปลงไม่แน่นอนตามมูลค่าของการใช้ที่ดินอันเนื่องจากสภาวะทางเศรษฐกิจ เมื่อเจ้าของที่ดินตัดสินใจเข้าร่วมโครงการฯ นั้นหมายถึงการต้องคงสภาพแปลงที่ดินไว้ระยะเวลาหนึ่ง ถ้าระยะเวลาในการดำเนินการล่าช้า เจ้าของที่ดินอาจตัดสินใจเปลี่ยนแปลงและนำที่ดินดังกล่าวไปดำเนินการในทางเลือกอื่น ๆ ที่มีผลต่อราคาที่ดิน อีกทั้งยังมีเวลาในการหาข้อมูลเพิ่มเติมมากขึ้น อันมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจ สำหรับเจ้าของที่ดินบางแปลงที่ดินอาจรู้สึกเบื่อหน่ายกับระยะเวลานานเกินไป เนื่องจากโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในเขตเทศบาลนครลำปางนั้น (บริเวณ ถนนบังคับตามผังเมืองรวม สาย ก) ได้เริ่มต้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 มาจนถึงปัจจุบัน นับเป็นเวลากว่า 8 ปี แล้ว เจ้าของที่ดินบางแปลงมีความต้องการขยายบ้าน ต่อเติมบ้าน หรือสร้างบ้านใหม่ แต่เกรงจะเกิดความสูญเสียเปล่า นอกจากนี้ยังพบว่าที่ดินบางแปลงซึ่งติดกับแนวถนนนั้น ได้ติดพระราชบัญญัติเวนคืน ถนน สาย ก

6.3.6 พฤติกรรมของเจ้าของที่ดิน

เจ้าของที่ดินทุกแปลงมีความเห็นชอบร่วมกันในการพัฒนาที่ดินแบบการจัดรูปที่ดิน เนื่องจากแปลงที่ดินทั้งหมดนั้นมีปัญหาการใช้ที่ดิน คือ ไม่มีโครงสร้างขั้นพื้นฐาน การคมนาคมไม่สะดวก และความคาดหวังของเจ้าของที่ดินว่าได้รับผลประโยชน์จากถนนและราคาประเมินที่สูงขึ้น หากไม่ได้รับผลตามแทนที่ต้องการ เจ้าของที่ดินมีสิทธิต่อรองในการถอนตัวโดยไม่ต้องมีต้นทุนใด ๆ หรือรวมตัวหรือหลอกให้เจ้าของที่ดินรายอื่น ๆ ที่เสียประโยชน์ร่วมกัน ดำเนินการตามที่ตกลงกันได้ เพื่อต่อรอง หลอกหลอให้ซื้อที่ของตน หรือ มีการกีดกันในการเข้าร่วมโครงการ

เจ้าของที่ดินประเภทนี้เป็นพฤติกรรมแบบ free rider อย่างชัดเจน นอกจากนี้ยังพบว่า มีเจ้าของที่ดินอีกประเภทหนึ่งซึ่งต้องการเข้าร่วมก่อนแล้วจะถอนตัวในภายหลังหากผลที่ได้รับไม่เป็นที่ต้องการ เพราะในการเข้าร่วมโครงการฯ นั้น เจ้าของที่ดินคาดคะเนแล้วว่าต้องมีการซื้อ ขาย หรือลงทุนจากแปลงที่ดินใหม่ๆ หลายๆ แปลงรวมกัน จากนั้นลงทุนรายใหญ่มากกว่าลงทุนโดยลำพัง จึงพยายามที่จะเจรจาต่อรองเพื่อให้ได้รับผลตอบแทนในอนาคตที่ดีขึ้น เมื่อพิจารณาแล้ว เจ้าของที่ดินที่ยินดีเข้าร่วมโครงการฯ ทุกรายล้วนแล้วแต่มีพฤติกรรมในการแสวงหาข้อมูล แต่เมื่อมีการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองฯ ครั้งแรก ประกอบกับลักษณะแปลงที่ดินที่ได้รับเป็นที่พอใจ เนื่องจากไม่ถูกย้ายแปลง เจ้าของที่ดินจึงมีความมั่นใจในโครงการและพยายามที่จะทำให้โครงการสามารถดำเนินต่อไปได้

6.4 การสร้างมาตรการประสานประโยชน์

สำหรับมาตรการที่ใช้และสามารถให้โครงการสามารถดำเนินการต่อได้ คือมาตรการคัดเจ้าของที่ดินที่ไม่สามารถยอมรับเงื่อนไขได้ออกจากโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองฯ เพราะการต่อรองมีส่วนทำให้เกิดความล่าช้าของโครงการ มาตรการการรวมตัวกันซื้อแปลงที่ดินที่มีเงื่อนไขที่ไม่สามารถตกลงได้ มาตรการการเจรจาระหว่างเจ้าของที่ดินกันเองเพื่อตกลงแลกเปลี่ยนเงื่อนไขโดยไม่ต้องกระทบกับการตัดสินใจของเจ้าของแปลงที่ดินที่มีการตกลงกันแล้ว มาตรการตัดสินใจพัฒนาเป็นส่วน ๆ ที่เจ้าของที่ดินสามารถตกลงกันได้ ทั้งหมดเป็นมาตรการที่ใช้ในการดำเนินการจัดรูปฯ ในปัจจุบัน

6.5 สภาพ วิถีชีวิต ความสัมพันธ์ในชุมชน

ในส่วนของสภาพ ความเป็นอยู่ วิถีชีวิต และ ความสัมพันธ์ในชุมชนที่โครงการจัดรูปที่ดินในเขตเทศบาลนครลำปาง ตั้งอยู่นั้น เจ้าของที่ดินและชาวบ้านในชุมชนมีความสัมพันธ์รู้จักกันเป็นอย่างดี เพราะส่วนใหญ่เป็นคนในพื้นที่ อาศัยอยู่กันมานาน มีการพึ่งพาอาศัยกัน ร่วมมือกันจะสังเกตได้จาก การจัดงานประเพณีที่สำคัญที่สืบต่อกันมานานเช่น ประเพณีพ่อนผีปู่ยา ณ ศาลเจ้าพ่อมุย ที่ชาวบ้านเคารพบูชาอยู่ในบริเวณ โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง และ งานกิจกรรมต่างๆ ของชุมชน มีการใช้พื้นที่โล่งทำกิจกรรมต่างๆ เช่น การเล่นฟุตบอลของเด็กๆ การออกกำลังกายของชมรมผู้สูงอายุ ชาวบ้านมีอาชีพเป็นข้าราชการเป็นส่วนใหญ่

บ้านพักที่อยู่อาศัยในบริเวณ โครงการฯ ส่วนใหญ่ มีลักษณะ เป็นบ้านปูนกึ่งไม้ 2 ชั้น มีพื้นที่โล่งโดยรอบมีการปลูกผักสวนครัว ทำการเกษตรเล็กๆ ปลูกพันธุ์ไม้สวยงาม ในบริเวณริมรั้วบ้าน มีลาน หน้าบ้านสำหรับเด็กๆ เล่น และมีพื้นที่จอดรถ

บทที่ 7

สรุปผลของการศึกษาและข้อเสนอแนะ

7.1 สรุปผลของการศึกษา

ในการวิเคราะห์การศึกษาแนวทางการดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในเขตเทศบาลนครลำปางผู้วิจัยได้ทำการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิ จากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามด้วยตนเอง ในการเก็บรวบรวมข้อมูลใช้วิธีวิจัย โดยการสังเกต การสัมภาษณ์ และการสนทนากลุ่มย่อย

7.1.1 การกำหนดราคาประเมินที่ดินและพฤติกรรมการเล่นเกมสล็อตของเจ้าของที่ดิน

โครงการจัดรูปที่ดินฯ มีหลักการที่ใช้มูลค่าเพิ่มของแปลงที่ดินเป็นฐานในการแบ่งภาระต้นทุน โดยใช้ราคาที่ดินเป็นปัจจัย หากคำนวณแล้ว เจ้าของที่ดินได้ประโยชน์มากกว่าในส่วนของราคาที่ดินที่สูงขึ้น เมื่อหักค่าอัตราการเสียสละแล้วเจ้าของที่ดินก็ยินดีเข้าร่วมโครงการจะเห็นได้ว่าจากการคำนวณ เจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดินจะได้ราคาที่ดินจากการประเมินราคาที่ดินหลังโครงการจัดรูปเสร็จเพิ่มขึ้นเฉลี่ย 59 % แต่จะได้พื้นที่ที่ลดลงเนื่องจากต้องหักค่าอัตราการที่ดินเฉลี่ยที่ต้องเสียสละอีกเฉลี่ย 23.5 % โดยมาจากอัตราการปันส่วนที่ดินของพื้นที่จัดหาประโยชน์ และอัตราการปันส่วนที่ดินเพื่อสาธารณูปการโดยผลรวมของอัตราทั้งสองเป็นอัตราการปันส่วนที่ดินทั้งหมด

แต่อย่างไรก็ตามเจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมโครงการยังได้มูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นอีกเฉลี่ยอีก 20 % การมีมูลค่าที่ดินที่มากขึ้นโดยเปรียบเทียบกับก่อนการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน โครงสร้างสภาพแวดล้อมดีขึ้น และการมีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานทำให้ที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นที่ต้องการของตลาด เพราะฉะนั้นการที่มีราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้นจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการตัดสินใจเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดินของเจ้าของที่ดินในเขตจังหวัดลำปางแต่ละราย แต่ความสามารถดำเนินโครงการต่อไปได้ของโครงการจัดรูปที่ดินไม่ได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยราคาที่ดินเพียงประการเดียว แต่ยังมีปัจจัยอื่น ๆ ที่ต้องพิจารณาอีกคือ ขั้นตอนต่างๆ ของการเจรจาต่อรอง

ส่วนต่างของราคาที่ดินของแต่ละแปลงที่ดินนั้นจะมีค่าไม่เท่ากัน เนื่องจากที่ตั้งของแปลงที่ดินเอง แปลงที่ดินที่ตั้งอยู่บริเวณกลางของพื้นที่โครงการจะมีส่วนต่างของราคาที่ดินมากกว่าแปลงที่ดินที่ตั้งอยู่บริเวณริมโครงการเนื่องจากคุณสมบัติและปัญหาในการใช้ที่ดินของแปลงที่ดินดังกล่าวไม่เหมือนกัน เจ้าของที่ดินบริเวณริมโครงการจึงเป็นผู้ได้ผลประโยชน์น้อยหรือเสียเปรียบในการเข้าร่วมโครงการเมื่อเปรียบเทียบกับเจ้าของที่ดินบริเวณกลาง เนื่องจากได้รับส่วนต่างของราคาที่ดินที่น้อยกว่า ดังนั้นเจ้าของที่ดินบริเวณริมโครงการอาจให้ความร่วมมือน้อยกว่า ถอนตัวออกจากการร่วมโครงการ หรือไม่ให้ความสนใจกับโครงการ

นอกจากนี้เจ้าของที่ดินที่เป็นผู้ต้องเสียสละที่ดินในอัตราที่สูง อาจปฏิเสธผลการจัดรูปได้ อย่างไรก็ตามเกมส์ (Games) ในการดำเนินโครงการก็สามารถดำเนินต่อไปได้ เพราะราคาที่ดินยังไม่ใช่ปัจจัยหลักในการต่อรองที่จะเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง แต่เกมส์การต่อรองอาจอยู่ในรูปปัจจัยการเลือกที่ตั้งของแปลงที่ดินใหม่และปริมาณการเสียสละที่ดินที่มีผลต่อราคาที่ดินซึ่งมีความขัดแย้งกัน เช่น เจ้าของที่ดินต้องการตำแหน่งและคุณสมบัติของแปลงที่ดินที่ดีกว่า แต่ต้องการเสียสละน้อย อาจมีโอกาสมำให้โครงการดำเนินการต่อไปได้ ดังนั้นราคาประเมินของที่ดินไม่สามารถเป็นปัจจัยที่สรุปชี้ชัดได้ว่าเป็นผลทำให้การจัดรูปที่ดินล้ม ซึ่งยังต้องรอดูมติจากสมาคมจัดรูปที่ดินในเขตเทศบาลนครลำปางด้วย ว่ามีเสียงยินยอมจากเจ้าของที่ดินที่ถือครองที่ดินมากกว่า 2 ใน 3 ของพื้นที่ดำเนินโครงการทั้งหมด และเป็น 2 ใน 3 ของเจ้าของที่ดินฯทั้งหมดยินยอม ซึ่งจะเป็นร่างกฎหมายใช้บังคับได้

7.1.2 การกำหนดขอบเขตพื้นที่ของโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในเขตเทศบาลนครลำปาง

การตัดสินใจของแปลงที่ดินที่ตั้งอยู่ริมโครงการที่มีหน้ากว้างของแปลงที่ดินติดถนนสาธารณะ และเจ้าของที่ดินรายใหญ่ มีผลต่อการดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในเขตเทศบาลนครลำปาง เนื่องจากหากเจ้าของที่ดินแปลงดังกล่าวปฏิเสธการเข้าร่วมโครงการ จะมีผลทำให้แปลงที่ดินที่เหลือของโครงการฯนั้นไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ และจะเสียโอกาสสำหรับโครงการทั้งหมด และในที่สุดแปลงที่ดินทั้งหมดจะกลายเป็นที่ตบอด หากไม่ได้รับการเข้าร่วมจากแปลงที่ดินริมโครงการ หรือในกรณีทำให้เกิดความล่าช้าในการเจรจาต่อรองกับเจ้าของที่ดินที่ไม่ต้องการเข้าร่วมโครงการฯแต่มีความสำคัญต่อการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง ดังนั้นการกำหนดขอบเขตโครงการ จึงควรมีการกำหนดแปลงที่ดินที่มีความต้องการเข้าร่วมโครงการอย่างตั้งใจ หรือมีมาตรการป้องกันไม่ให้เข้าร่วมโครงการเพื่อมาหาข้อมูลที่ทำให้เกิดความได้เปรียบกับเจ้าของที่ดินแปลงอื่น เนื่องจากอาจถอนตัวในภายหลัง เมื่อผลประโยชน์ไม่เป็นไปตามความต้องการ

7.1.3 การกำหนดรูปแบบและขั้นตอนการเจรจาต่อรอง

การเจรจาขอความเห็นชอบจากเจ้าของที่ดินภายหลังจากจัดรูปที่ดินเรียบร้อยแล้ว มีผลทำให้เจ้าของที่ดินมีอำนาจในการต่อรองมากกว่า เนื่องจากทราบทางเลือกของคู่เจรจาที่ถูกกำหนดไว้แล้วในแผนการพัฒนา ทุกครั้งเกิดการเปลี่ยนแปลงการจัดรูปที่ดิน โดยเจ้าของที่ดินทำการเปลี่ยนเงื่อนไขนั้น มีผลทำให้เกิดอำนาจในการต่อรองสูง เพราะเจ้าของที่ดินไม่มีต้นทุนการพัฒนาที่ไม่สามารถประสพผลตามแผนที่กำหนดไว้

ดังนั้นเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้น การเจรจาขอความเห็นชอบจากเจ้าของที่ดิน ควรกระทำเมื่อมีการออกแบบตำแหน่งทำเลที่ตั้งของแปลงที่ดินใหม่เป็นที่เรียบร้อยแล้ว เมื่อเจ้าของที่ดินพอใจในการออกแบบผังใหม่แล้ว จึงมีการคำนวณอัตราการเสียสละที่ดินตามหลักการที่กำหนดไว้โดยใช้ราคาที่ดิน สำหรับการเจรจาต่อรองควรจะเป็นการต่อรองในประเด็นของราคาที่ดิน ไม่มีการเปลี่ยนผังอีก หรือหากมีการขอเปลี่ยนผังหรือไม่สามารถตกลงกันได้ระหว่างเจ้าของที่ดิน ให้ระบุว่าเป็นการเจรจาระหว่างเจ้าของที่ดินกันเอง โดยไม่เกี่ยวข้องกับแปลงที่ดินที่เหลือ และไม่มีการถอนตัวเมื่อมีการตกลงในการวางผังใหม่แล้ว

ด้วยเหตุดังกล่าวลำดับการเจรจามีลำดับการเจรจากับเจ้าของที่ดินที่มีจำนวนน้อยและมีความจำเป็นสูงต่อโครงการ ยกตัวอย่างเช่น เจ้าของที่ดินบริเวณริมโครงการให้สำเร็จแล้วจึงเจรจากับเจ้าของที่ดินที่อยู่ย่านกลางที่มีจำนวนมากราย โดยมีผลการตกลงของเจ้าของที่ดินริมโครงการเป็นต้นทุนในการปฏิเสธไม่เข้าร่วมโครงการ

7.1.4 การใช้เครื่องมือในการคำนวณอัตราการเสียสละที่ดิน

ในการทำการตกลงระหว่างเจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดิน จำเป็นต้องตัดสินใจว่าจะใช้เกณฑ์ด้านราคาที่ดิน ก่อนการจัดรูปที่ดินเป็นฐานในการคำนวณ เนื่องจากงานวิจัยไม่มีหลักฐานว่าการประเมินราคาตลาดของที่ดิน โดยบริษัทเอกชนไม่ใช่ราคาเดียวกันกับราคาประเมินของกรมที่ดิน แต่ความแตกต่างที่เกิดขึ้นนั้นเนื่องมาจาก การให้ค่าตัวเงินที่แตกต่างกัน ดังนั้นความแตกต่างของราคาที่ดินจะมาจากระบบฐานคิดเดียวกัน ในระหว่างกลุ่มเจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมโครงการ และเมื่อนำส่วนต่าง ๆ ของราคาที่ดินมาคำนวณอัตราการเสียสละที่ดินแล้วจะให้ค่าที่ใกล้เคียงกัน ซึ่งรวมไปถึงการใช้ดัชนีชี้คุณค่าที่ดินตามทฤษฎีกำหนดการใช้ที่ดินทั้งก่อนและหลังการดำเนินโครงการที่ให้ค่าอัตราการเสียสละที่ดินไม่ต่างจากการใช้เกณฑ์ราคาที่ดิน

7.1.5 ระยะเวลาในการดำเนินการจัดรูปที่ดิน

ในการดำเนินการ โครงการทั้งหมดนี้จะต้องกระทำด้วยความรวดเร็วที่สุด และสามารถเห็นผลของการดำเนินการได้ชัดเจน เนื่องจากเจ้าของที่ดินทุกรายต่างมีความเสี่ยงในการเข้าร่วมโครงการไม่เท่ากัน ระยะเวลาที่ล่าช้าอาจทำให้เจ้าของที่ดินบางรายตัดสินใจถอนตัว เพื่อทางเลือกอื่นที่มีผลดำเนินการที่รวดเร็วกว่า เช่น การขายที่ดินต่อให้กับผู้ซื้อรายอื่น และความไม่แน่ใจว่าจะมีการจัดรูปเนื่องจากการเข้าร่วมโครงการเจ้าของที่ดินไม่มีหลักประกันในการดำเนินการทั้งทางกฎหมาย การเงิน และการใช้ประโยชน์ในด้านการเกษตร การต่อเติมบ้านเพื่อที่อยู่อาศัย การประกอบกิจกรรมในเชิงพานิชย์ อื่นๆ ในแปลงที่ดินของตน และการล่าช้าต่างๆ ที่เกิดขึ้นทำให้ชาวบ้านหรือเจ้าของที่ดินเกิดความไม่มั่นใจเนื่องจากข่าวลือต่างๆ ที่เกิดขึ้น เช่น การจัดรูปไม่ได้รับความยุติธรรม เจ้าของที่ดินรายใหญ่จะได้ประโยชน์แต่เพียงผู้เดียว หรือ โครงการถูกตัดงบประมาณ เพราะรัฐบาลไม่มีเงิน รัฐบาลรักษากรุงไม่มีอำนาจ ข่าวต่างๆ เหล่านี้อาจทำให้เจ้าของที่ดินอาจไม่สามารถรอได้ และตัดสินใจขายที่ดินให้กับผู้ซื้อรายอื่นไป

7.1.6 มีมาตรฐานการประชุมชน รูปแบบ จำนวนครั้ง ลำดับขั้นตอนต่างๆ

การกำหนดจำนวนครั้งในการเจรจาต่อรองเพื่อป้องกันการแสวงหาข้อมูลที่สามารถนำมาตัดสินใจและตั้งเงื่อนไขที่ได้เปรียบของเจ้าของที่ดิน การตกลงกับเจ้าของที่ดินทุกรายนั้นจะต้องกระทำพร้อมกันในเวลาเดียวกัน การตัดสินใจของเจ้าของแปลงที่ดินใดแปลงหนึ่งเพียงแปลงเดียวหรือจำนวนน้อยรายไม่สามารถล้มเลิกโครงการ และควรมีมาตรการขั้นเด็ดขาดในการตัดออกจากโครงการและดำเนินการแยกเป็นส่วนๆ ตามจำนวนเจ้าของที่ดินที่ตกลงกันได้ อีกทั้งมาตรการชดเชยที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินบางราย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับเจ้าของที่ดินริมโครงการที่มีคุณสมบัติที่ดีอยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้องเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดิน หรือหาแปลงที่ดินริมโครงการรายใหม่

7.1.7 การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินและชุมชน

ผู้เขียนคาดว่าลักษณะของชุมชนอาจมีการเปลี่ยนแปลงไปในบางประเด็น ยกตัวอย่างเช่นเปลี่ยนแปลงทางกายภาพ เนื่องจากพื้นที่ส่วนหนึ่งถูกนำไปเป็นพื้นที่สาธารณะ เช่น สวนสาธารณะ และ ถนน เจ้าของที่ดินจึงจำเป็นต้องหาพื้นที่ใหม่มาทดแทนพื้นที่เดิม หรือต้องใช้พื้นที่ที่เหลืออยู่อย่างคุ้มค่า หรือ อาจสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ในแนวโค้ง บ้านเรือนที่จะสร้างใหม่อาจมีการปรับรูปแบบหรือโครงสร้างให้มีลักษณะเป็นร้านขายของเชิงพานิชย์มากขึ้น

สำหรับการมีถนนใหม่ในโครงการจะทำให้การคมนาคมเป็นไปได้สะดวกรวดเร็วขึ้น ที่ดินในบริเวณโครงการจะดูดี สะอาด สวยงาม ประชาชนออกมาใช้เส้นทางนี้มากขึ้น มีนักธุรกิจหรือกลุ่มทุนจากภายนอกเข้ามาลงทุนในโครงการ

ความเชื่อ ความสัมพันธ์ของชุมชนจะเป็นความสัมพันธ์เชิงธุรกิจมากขึ้น วัฒนธรรมสังคมเมืองอาจเข้ามาทำให้ ขนบธรรมเนียม วิถีชีวิตความเป็นเอกลักษณ์ของชุมชน การพึ่งพาอาศัยกันในชุมชนลดลงบ้าง

7.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน

การเลือกบริเวณของโครงการจัดรูปที่ดินมีเหตุมาจากที่ราคาที่ดินในบริเวณมีค่าต่ำกว่าราคาที่ดินในบริเวณข้างเคียงและต้องมีค่าความต่างของราคาที่ดินมากกว่าต้นทุนในการเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของแปลงที่ดิน การดำเนินโครงการฯควรจะเริ่มเมื่อมีการรวมแปลงที่ดินเพื่อเป็นแปลงที่ดินเดียวกัน โดยทำสัญญากันระหว่างเจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมโครงการ หากเจ้าของที่ดินแปลงใดแปลงหนึ่งถอนตัว เนื่องจากไม่สามารถตกลงได้ ในภายหลังเจ้าของที่ดินผู้อื่นๆในโครงการสามารถรวมตัวกันซื้อที่ดินแปลงที่มีการถอนตัวตามราคาตลาดในขณะนั้น

การเจรจาควรดำเนินการเพียงสองครั้งโดยเริ่มจากการเสนอต่อเจ้าของที่ดิน ถ้าเจ้าของที่ดินปฏิเสธ กำหนดให้เจ้าของที่ดินทำการเสนอเงื่อนไขที่ต้องการ หากเป็นเงื่อนไขที่คณะกรรมการฯรับได้จะตัดสินใจให้มีการดำเนินการต่อไป และทำการเสนอราคาตามความต้องการดังกล่าวต่อเจ้าของที่ดินอีกครั้งหนึ่ง หากเจ้าของที่ดินยังคงทำการปฏิเสธ ให้ดำเนินการตามระเบียบที่กำหนดของสัญญาเข้าร่วมโครงการ หากไม่สัญญาเข้าร่วมโครงการ เจ้าของที่ดินจะเข้าร่วมเพื่อเข้ามาหาข้อมูลในของการดำเนินการจัดรูปที่ดิน เพื่อวางเงื่อนไขที่สามารถได้เปรียบเจ้าของที่ดินรายอื่นที่ทำการตกลงเรียบร้อยแล้ว

ควรมีการกำหนดเงื่อนไขในการเจรจาต่อรองของการดำเนินการจัดรูปที่ดินในแต่ละโครงการว่าสมควรเป็นเงื่อนไขด้านทำเลที่ตั้งของแปลงที่ดินหรือเงื่อนไขในส่วนของอัตราค่าเสียสละที่ดิน เพราะทั้งสองเงื่อนไขต่างมีผลทำให้การจัดรูปที่ดินไม่มีความแน่นอน

มาตรการเสนอแนะในการกำจัด พฤติกรรมแสวงหาข้อมูลของเจ้าของที่ดินบางแปลงที่เข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองเพื่อหาข้อมูลและตั้งเงื่อนไขที่ไม่สมเหตุสมผล ถ้าไม่มีการทำสัญญาเข้าร่วมโครงการตามที่กล่าวมาแล้ว เสนอให้มีการเก็บค่าธรรมเนียมในการเข้าร่วมโครงการ เพราะถ้าการดำเนินการไม่สามารถตกลงกันได้และมีการถอนตัว เจ้าของที่ดินต้องเสียค่าธรรมเนียมในการเข้าร่วม อีกทั้งยังเป็นการป้องกันเจ้าของที่ดินบางแปลงที่เข้าร่วมฯเพื่อมาหา

ข้อมูลและตั้งเงื่อนไขที่ไม่สมเหตุสมผล การทำสัญญาหรือการเก็บค่าธรรมเนียมยังสามารถกำหนดเจ้าของที่ดินที่มีความต้องการพัฒนาที่ดินอย่างตั้งใจ ทำให้โครงการสามารถดำเนินการได้รวดเร็ว ซึ่งเป็นกรลดความไม่แน่นอนของโครงการ

สมาคมจัดรูปที่ดินที่เป็นตัวแทนของเจ้าของที่ดินควรมีตัวแทนไปเป็นคนต่อรองกับฝ่ายรัฐบาล และเทศบาลนครลำปางในเรื่องเกี่ยวกับอัตราการเสียสละ โดยขอให้มีการเสียสละที่ดินของเจ้าของที่ดินในโครงการน้อยลง เพื่อเป็นการจูงใจให้บุคคลหรือเจ้าของที่ดินใกล้เคียงเข้ามาร่วมในโครงการมากขึ้น โดยเทศบาลนครลำปาง อาจยอมรับภาระเพิ่มขึ้นอีกส่วนหนึ่ง หรือทางเทศบาลนครลำปางอาจนำเรื่องโครงการนำร่องในการจัดรูปที่ดินมาของงบประมาณอุดหนุนจากภาครัฐบาลเพิ่มมากขึ้นเพื่อเป็นการส่งเสริมสนับสนุนให้โครงการประสบความสำเร็จ แต่อย่างไรก็ตามต้องยังคงมีการเสียสละที่ดินของเจ้าของที่ดินไว้ในการมีส่วนร่วมในค่าจ่ายของโครงการ

การเพิ่มขึ้นของราคาที่ดินหลังการจัดรูปที่ดิน ส่งผลดีต่อภาครัฐบาลเอง โดยที่ภาครัฐบาลจะได้รับการจัดเก็บภาษีที่ดินเพิ่มจากการเพิ่มขึ้นของราคาประเมินที่ดินของกรมที่ดินอีกต่อ เท่ากับว่า รัฐบาลได้ใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่า สามารถแก้ไขปัญหาต่างให้กับชาวบ้านในชุมชน นอกจากนี้จะมีผลดีจากการจัดเก็บภาษีที่ดินที่เพิ่มขึ้น เทศบาลนครลำปางซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบยังได้ผลงานจากการกระตุ้นเศรษฐกิจในจังหวัด แก้ไขปัญหาทางสังคม และได้คะแนนเสียง ส่วนเจ้าของที่ดินได้รับการแก้ไขปัญหา ถึงแม้จะเสียสละที่ดินบ้าง แต่ราคาประเมินที่ดินที่ได้ก็สูงขึ้น มีแปลงที่ดินติดกับถนน และมีสาธารณูปโภคที่ดี

7.3 มุลเหตุอื่น ๆ ที่มีการวิเคราะห์ในวิทยานิพนธ์นี้

นอกจากปัจจัยของราคาที่ดินแล้วยังมีเหตุผลและสาเหตุอื่น ๆ ที่ทำให้โครงการไม่สามารถประสบความสำเร็จ และควรนำไปวิจัยต่อไปในอนาคต

1. ขนาดของการเสียสละที่ดิน ที่มีขนาดแปรผันตามขนาดของมูลค่าเพิ่มของที่ดิน แต่เนื่องจากโครงสร้างพื้นฐานเป็นสินค้าสาธารณะที่ไม่สามารถกีดกันการใช้ประโยชน์ที่ประชากรทั่วไปสามารถบริโภคได้ ในกรณีที่มีต้นทุนที่สูงมากของที่ดินอาจไม่ยอมรับ รัฐบาลควรให้ความร่วมมือในการรับภาระของต้นทุนบางส่วน เนื่องจากในส่วนอัตราการเสียสละของเจ้าของที่ดินนั้น รัฐบาลต้องการให้เอกชนมีส่วนร่วมในค่าใช้จ่าย ถึงแม้ว่าจะออกกฎหมายยกเว้น

ค่าธรรมเนียมและภาษีเพื่อจูงใจแล้วก็ตาม การเสียสละที่ดินของเจ้าของที่ดินนั้นต่างก็เป็นไปเพื่อการแก้ไขปัญหาของชุมชน ปัญหาการจราจร และปัญหาสังคมด้วย

2. กำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมในการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินฯ เมื่อมีการกำหนดค่าธรรมเนียมในการเข้าร่วมโครงการ ตลอดจนจำนวนครั้ง, รูปแบบ, ลำดับของการต่อรอง เพื่อให้การวิจัยถูกต้องตามความจริงมากขึ้น เพราะการดำเนินโครงการใด ๆ ต้องมีการใช้เวลาที่ก่อให้เกิดต้นทุน เจ้าของที่ดินไม่สามารถดำเนินการและเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินจนกว่าโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองสำเร็จ อาจทำให้เจ้าของโครงการเกิดความเปลี่ยนแปลงไม่เข้าร่วมโครงการภายหลัง

3. ความสำเร็จและความไม่แน่นอนของโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองส่วนหนึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากการคาดคะเนเกี่ยวกับค่าเช่าที่ดิน ราคาที่ดินในตลาดภายหลังจากการดำเนินโครงการฯ ถ้าต้องการลดความไม่แน่นอนในส่วนนี้โดยการกำหนดและวางแผนพัฒนาการใช้ที่ดินที่มีขนาดของกิจกรรมบนแปลงที่ดินที่มีขนาดที่เป็นรูปธรรมในการใช้ที่ดิน ที่มีลักษณะการพัฒนาโครงการอสังหาริมทรัพย์ขนาดใหญ่ ร่วมกับเอกชน และ ภาครัฐ เช่น จังหวัด เทศบาล โดยสมควรทำการวิจัยความเป็นไปได้ของโครงการฯ และสนับสนุนโครงการเพื่อพัฒนาโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง เพื่อให้เกิดผลสำเร็จ เป็นตัวอย่าง ที่ยั่งยืน เมื่อมีการกำหนดและก่อสร้างตามแผนการใช้ที่ดินเมื่อสิ้นสุดโครงการฯ

4. ประเด็นกฎหมายรับรองโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง ให้การดำเนินการยกเว้นภาษีทางกฎหมายมีส่วนช่วยให้ความสำเร็จของโครงการฯเกิดขึ้นอย่างเป็นธรรมชาติ โดยมูลค่าของผลประโยชน์ที่ได้รับมากกว่าหรือเท่ากับมูลค่าของการลงทุนต่อเจ้าของที่ดินที่เจ้าของที่ดินเกิดความมั่นใจในการเข้าร่วมโครงการฯ และสามารถลดต้นทุนจากผลทางกฎหมาย

5. ข้อกำหนดในการใช้บริการของรัฐบาล และควบคุมการก่อสร้าง มีผลต่อการตัดสินใจที่เจ้าของที่ดินต้องร่วมมือกันทำการปรับปรุงให้ถูกต้องตามข้อกำหนดของกฎหมายเกิดความยุติธรรม เป็นมาตรการในทางอ้อม เพื่อลดเงื่อนไขในการเจรจาต่อรองระหว่างเจ้าของที่ดิน

6. รัฐให้การสนับสนุนในการทำสาธารณูปโภคต่างๆ และ ส่วนเอกชนยอมเสียสละที่ดินเพื่อนำไปทำถนน และสวนสาธารณะ โดยรัฐร่วมมือกับเอกชน โดยไม่หักค่าใช้จ่าย (ตรงที่ดินจัดหาประโยชน์)

โดยสรุป การจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment) เป็นวิธีการอันหนึ่งที่รัฐสามารถเข้ามา มีบทบาทในการพัฒนาพื้นที่เพื่อรองรับการขยายตัวของเมือง และทำให้การขยายตัวเป็นไปอย่าง มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับผังเมืองรวม เกิดผลประโยชน์เป็นธรรมและสูงสุดต่อสังคมโดย ส่วนรวม รัฐบาลสูญเสียงบประมาณเพื่อการพัฒนาน้อยและคุ้มค่าที่สุด สิ่งที่สำคัญที่สุดอีกประการ หนึ่ง คือ การสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นแก่สังคมส่วนรวมด้วยการประสานประโยชน์ระหว่าง รัฐ และประชาชนในแนวทางแห่งการพัฒนาผังเมือง



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กรมโยธาธิการ และผังเมือง กระทรวงมหาดไทย การจัดรูปที่ดิน: ความสำเร็จของการผังเมืองและการพัฒนาเมืองของประเทศญี่ปุ่น.

กระทรวงมหาดไทย, “โครงการจัดรูปที่ดินในเมือง,” หน้า 11.

กอบแก้ว พลเจริญ. “การจัดรูปที่ดินในเมือง (Urban Land Consolidation) ในประเทศสาธารณรัฐจีนไต้หวัน,” ข่าวสารสำนักผังเมือง ฉบับที่ 53 : 16, 2533.

จามะรี พิทักษ์วงศ์. การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรม. เชียงใหม่ : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. :85, 2529.

จิตรานุช ณ มา. พลวัตของการใช้ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย: กรณีศึกษาชุมชนเมืองลำปาง. วิทยานิพนธ์ วิทยาศาสตร์บัณฑิต สาขาวิชาภูมิศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2547.

ชวลิต หมีนุช และคนอื่นๆ. ครู อาจารย์ นักบริหารการศึกษาและนักบริหารการพัฒนา : ภาควิชาการ. ประทีป ม. โกมลมาศ. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, 2536.

ทวงทอง ศิริมงคล. การวิเคราะห์แนวทางการดำเนินโครงการนำร่องจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในเขตเทศบาลนครลำปาง จังหวัดลำปาง. ผลงานชิ้นที่ 2 .สำนักงานจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง

ทัศนะ สิงห์ศิลารักษ์. “การศึกษาจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองสำหรับนำมาใช้ในประเทศไทย.” เอกสารประกอบการประเมินผลงานเพื่อดำรงตำแหน่งนักผังเมือง 10 ชช.กรกฎาคม , 2546.

ธิดิมา ไชยเผือก. “การเวนคืนปัญหาใหญ่ของคนกรุงเทพฯ” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 33 (ฉบับที่ 25 , 7- 13 ธันวาคม) : 27, 2539.

นราทิพย์ ชูติวงศ์ . เศรษฐศาสตร์การจัดการ. พิมพ์ครั้งที่ 1. คณะเศรษฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นราทิพย์ ชูติวงศ์. ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์จุลภาค. พิมพ์ครั้งที่ 7. สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์. พรมแดนแห่งความรู้ของการศึกษาแนวเศรษฐศาสตร์การเมือง เรื่องที่ดินและที่อยู่อาศัยในบริเวณเมือง. วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองปีที่ 9. ฉบับที่ 1 (มกราคม-มีนาคม) 72- 92, 2541.

รุ่งทวี เฉลิมศรีภิญโญ. กรุงเทพธุรกิจ. 17 กุมภาพันธ์ 2546 น. 11 ยุทธศาสตร์สร้างฐานการเมือง บทเรียนบ้านคนจนในสิงคโปร์, 2546.

วราคม ที่สุกะ. ชุมชนชนบทไทย. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. : 5, 2535.

- วันชัย ริมวิทยากร “เศรษฐศาสตร์การขนส่ง” กรุงเทพฯ: บริษัท ประชาชน จำกัด , 2525.
- วิโรจน์ สารรัตน์. “สาระสำคัญแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530 – 2534.” (กรุงเทพฯ : อักษรบัณฑิต) หน้า 22-23 , 2530.
- วุฒินันท์ อุเทศนันท์. ปัจจัยทางเศรษฐศาสตร์ที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จของโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง: กรณีศึกษาโครงการจัดรูปที่ดินบริเวณถนนพระรามที่ 3. เศรษฐศาสตร์มหบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541.
- ศักดิ์ ทงอุทัยศรี, สถานการณ์ปัจจุบันของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในประเทศไทย, หน้า 1.
- ศักดิ์ ทงอุทัยศรี, สถานการณ์ปัจจุบันของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในประเทศไทย, หน้า 3.
- สนิท สมัครการ. การเปลี่ยนแปลงสังคมกับการพัฒนาการสังคม. กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์. : 42, 2525.
- สภาทอโลกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนาและองค์กรเซเบโม ประเทศเนเธอร์แลนด์. รายงานวิจัย การดำรงอยู่ของชุมชน : กระบวนการต่อสู้และการพัฒนา กรณีศึกษากลุ่มพัฒนาเขตจอมทอง ศูนย์สังคมพัฒนาเชียงใหม่. ท.ป.ท. : ม.ป.พ. , 2533.
- สมพงษ์ ชิวสันต์. ผลกระทบต่อการสร้างถนนบนพื้นที่สูงในภาคเหนือของไทย. เชียงใหม่ : สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2531.
- สมศักดิ์ ศรีสันติสุข. การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรม : แนวทางศึกษาวิเคราะห์และวางแผน. ขอนแก่น : ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2536.
- ลัก กอแสงเรือง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ) , หน้า 2, 2530.
- สุรายุทธ์ เตชะวุฒิพันธ์. แนวคิดทางกฎหมายในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.
- เสน่ห์ จามริก. สังคมไทยกับการพัฒนาที่ก่อปัญหา. กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.และยศ สันตสมบัติ. 2534. โครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการ “ป่าชุมชน” : แนวทางและข้อเสนอแนะเบื้องต้น. กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา. : 266, 2537.
- เสน่ห์ ญาณสาร “โครงการประยุกต์ใช้ข้อมูลการสำรวจระยะไกลและระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์เพื่อสำรวจตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแม่เลา แม่สะ : รายงานฉบับสมบูรณ์” กรุงเทพฯ : กรมป่าไม้ , 2543.
- เสาวคนธ์ สุดสาวท. ความเคลื่อนไหวทางสังคมกับการสร้างความมั่นคงของชีวิต กรณีโรงไฟฟ้าลิกไนต์แม่เมาะ. กรุงเทพฯ : คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขาสังคมวิทยา และสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2546.

- โสภณ ชูพิกุลชัย. ชนบทไทยในกระแสแห่งความขัดแย้ง. กรุงเทพฯ : มิตรนราการพิมพ์. : 40, 2522.
- อารยะ ปรีชาเมตตา. “พฤติกรรมการต่อรองของเจ้าของที่ดิน ในกรณีของการจัดรูปที่ดินใหม่:
การวิเคราะห์เชิงทฤษฎี.” ว. เศรษฐศาสตร์ธรรมชาติ, ปีที่ 12 , ฉบับที่ 4 : 43-63, 2537.
- อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์. “กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินในประเทศไทย.” วารสาร
กฎหมาย 20 (พฤศจิกายน) : 160 , 2543.
- อุทัย นามสกุล . “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์” วารสารที่ดิน 22 (ฉบับที่ 1 ม.ค. – ก.พ.) : 16, 2529.

ภาษาอังกฤษ

- Asian Institute of Technology . Human Settlements Division. Land Pooling / Readjustment in Taipei, Taiwan, 1981: 12-18 ต่อมาในการแก้กฎหมายฉบับนี้ในปี ค.ศ.1907 ได้แก้ไขเป็นร้อยละ 35 ในกรณีที่ยังคงครอบครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำโครงการ และร้อยละ 40 ในกรณีที่เจ้าของที่ดินเป็นผู้จัดทำโครงการ
- Bijayanand Misra . Transferability of Development Experience Case studied on Japan, p.155.
อ้างถึงใน อุษณีย์ อุเทน, “การศึกษาเพื่อเสนอแนะแนวทางการประยุกต์ใช้การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ : กรณีศึกษากการตัดถนนเชื่อมระหว่างถนนสี่พระยา- ถนนสุรวงศ์.” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตศึกษาคณะศึกษาศาสตร์ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 40, 2535.
- Colwell, P. and Sirmans, C.F. Area, Time, Centrality and the Value of Urban Land. Land Economics 54,4 (November 1978), pp.514-519.
- Evans ,Colin R . “Urban Land Readjustment in Western Australia,” Paper presented at the 9 th International seminar on Land Readjustment & Urban Development. Bangkok, Thailand ,1997.
- Harrison, David and Kain, John F. “Cumulative Urban Growth and Urban Density Functions,” Journal of Urban Economics, 1,1 (1974), pp.61-98.
- Ik – Jin Kim, Myong – Chan Hnang และ William A. Doebele “Land Readjustment in South Korea.” Copied Paper,19.
- James C, Ohls and David, Pines. “Discontinuous Urban Development and Economic Efficiency,” Land Economic 3 :224-234, 1975.
- Jane ,Shen Li, . “Land Pooling/Readjustment in Taipei , Taiwan, (Master’s Thesis, Human Settlement Division. Graduate School Asian Institute of Technology),1986.

- Japan International Cooperation Agency. The Study on Application Scheme of Land Readjustment in National Urban Development Thrust, 1993.
- John R., Oftensman. "Urban Sprawl, Land Values and the Density of Development," Land Economic 53 : 389-399, 1977.
- Jokel., Rainer Muller, "Management aspect in land readjustment and urban development in Germany," Paper presented at the 10 th International seminar on Land Readjustment & Urban Development, Bali, Indonesia, 2000.
- Land Readjustment Handbook 1. Preparation for a Land
- Martin L., Osborne and Aric, Rubenstion, A. A Course in Games Theory. First printing the MTI press , 1994.
- Maser, Steven, Riker, William H., and Rosett, Richard N. The Effects of Zoning and Externalities on the Price of Land: An Empirical Analysis of Monroe County, New York. Law and Economics 20, pp. 111–132 ,1977.
- Mills ,David E, "Growth . Speculation and Sprawl in a Monocentric City," Journal of Urban Economic 10 :201-226,1981.
- North, D.C. "The New Institutional Economics and Third World Development" In Harris, John, Janet Hunter and Colin M. Lewis. New Institutional Economics and The World Development ,1995.
- O'Flaherty, Brendan, "Land Assembly and Urban Renewal," Regional Science and Urban Economic ,24 ,287-300 , 1994.
- Pahl, R.E. Whose city; and further essays on urban society. England: Penguin book , 1975.
- Peiser, R. The Determinants of Nonresidential Urban Land Values. Journal of Urban Economics 22: pp.340-60 , 1987.
- Rasmusen, Eric. Readings in Games and Information. first published Black Well Publishers Ltd. , 2001.
- Ray w. Archer. "Land Pooling by Government for Planned Urban Development in Perth," in Land readjustment , ed. William A. Doeblec .P.36, 1982.
- Readjustment Project. Japan International Cooperation Agency, 1997.
- Roger, Evertt. Modernization among Peasants. New York : Holt, Rinehart and Winston. www.dtcp.go.th/html/Lr/page11.html, 1969.

- Sarker Islam, Md. Rafihul. "A Draft Scheme for a co- operative Land Pooling/readjustment project in Rajshahi, Bangladesh." Master' s thesis, Human Settlements Division, Graduate School, Asian Institute of Technology , 1986.
- Sarker, Md. Rafiqul Islam. A draft scheme for a cooperative land pooling/readjustment project in Rajshahi, Bangladesh. Master's Thesis, Division of Human Settlement, School of Environment, Resources and Development. Bangkok : Asian Institute of Technology, 1986.
- Tochihiko Ito. "โครงการจัดรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่นและบทบาทของผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินกับหน่วยงานท้องถิ่น", เอกสารในการสัมมนาเพื่อเผยแพร่ความรู้พื้นฐานและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นการพัฒนาเมืองโดยวิธีการจัดรูปที่ดินฯ เสนอที่โรงแรมบางประกอกพาเลซ 28 สิงหาคม . (เอกสารแปลไม่ตีพิมพ์เผยแพร่) , 2544.
- Tokunaka.,Yukihisa. "The legal system of land readjustment in Japan : Its social background and development process," Paper presented at the 9 th International seminar on Land Readjustment & Urban Development, Bangkok, Thailand , 1997.
- Walzer, Norman and Chicoine, David L, ed. Financing State and Local Government in the 1980s: Issues and Trends. Massachusetts, Gunn & Hain, 1981.

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายปณณสิน มณีนันทน์ เกิดเมื่อ วันที่ 1 ธันวาคม 2514 ที่กรุงเทพมหานคร จบการศึกษาระดับปริญญาตรีจาก มหาวิทยาลัยกรุงเทพฯ สาขานิเทศศาสตร์ จบการศึกษาระดับปริญญาโทจาก มหาวิทยาลัย DOMINICAN UNIVERSITY สาขาบริหารธุรกิจ

ปัจจุบันทำธุรกิจส่วนตัว โดยเป็นตัวแทนจำหน่ายน้ำมันหล่อลื่น ยี่ห้อคาสตอล บีพี และและที่อบกั้น ในจังหวัดลำปาง

เข้าศึกษาหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง ภาคปลาย การศึกษา 2545 สำเร็จการศึกษาภาคต้นปีการศึกษา 2549



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย