

บทที่ 3

ความเป็นมา หลักการ และสภาพปัญหาในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง

1. ความเป็นมาของแนวคิดในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง

เทคนิคและแนวคิดเรื่องการจัดรูปที่ดินนั้นเริ่มมีขึ้นและนำมาใช้กับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมตั้งแต่ช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 18 โดยมุ่งหมายให้เกิดความเป็นระเบียบของการใช้ที่ดินในระบบศักดินาสวามิภักดิ์ (Feudal system) และเพิกถอนพื้นที่ซึ่งเป็นท้องทุ่งสาธารณะ¹ ต่อมา เทคนิคดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้เพื่อพัฒนาพื้นที่เมืองและถูกนำมาบัญญัติเป็นกฎหมายขึ้นใช้ครั้งแรกในเมือง Frankfurt am Main ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน โดยได้มีการออกกฎหมาย “Act of Concerning the Land Readjustment in Frankfurt a.M.” หรือที่รู้จักกันในนามของ “Lex Adickes” ขึ้นใช้บังคับในปี ค.ศ.1902 หลังจากนั้นแนวคิดดังกล่าวก็ได้แพร่หลายไปยังประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐจีนไต้หวัน เกาหลีใต้ และในอีกหลายประเทศในเวลาต่อมา

ในส่วนของประเทศไทยนั้น อาจกล่าวได้ว่าแนวคิดในเรื่องการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองได้เริ่มก่อตัวขึ้นในระหว่างการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) ซึ่งมุ่งที่จะประสานการลงทุนในระบบ บริการพื้นฐานเข้ากับมาตรการทางผังเมือง เพื่อให้การเจริญเติบโตของเมืองและการใช้ที่ดินมีประสิทธิภาพมากขึ้น และสนับสนุนให้มีการลงทุนจากองค์กรท้องถิ่นและภาคเอกชนให้มากขึ้นเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐ แต่อย่างไรก็ดี แนวคิดเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองได้ถูกบรรจุไว้อย่างเป็นรูปธรรมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในฉบับต่อมาคือในฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) โดยบรรจุไว้ในส่วนของแนวทางการพัฒนาภาคมหานครและเขตเศรษฐกิจใหม่ ให้มีการพิจารณาออกกฎหมายใหม่ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารพัฒนาเมือง เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินและการบูรณะปรับปรุงฟื้นฟูเมือง เป็นต้น

การนำแนวคิดในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองไปก่อให้เกิดผลขึ้นในทางปฏิบัติในประเทศไทยนั้น เริ่มขึ้นเมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2531 ให้กระทรวง

¹ Rainer Muller – Jokel, “ The development of the legal land readjustment system in Germany : Consequences for developing countries,” Paper presented at the 9 th International seminar on Land Readjustment & Urban Development, Bangkok, Thailand, November 1997. P. 44.

มหาดไทยเป็นหน่วยงานกลางประสานการปฏิบัติงาน เรื่องแนวทางการประสานงานความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและภาคธุรกิจเอกชนในการร่วมลงทุนพัฒนาระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการที่จำเป็น สำหรับการพัฒนาที่อยู่อาศัย และให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในสังกัดกระทรวงมหาดไทยรับไปเร่งรัดดำเนินการในส่วนที่รับผิดชอบ² และต่อมารัฐบาลญี่ปุ่นได้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการในโครงการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้ในการวางผังเมือง และได้มีการเผยแพร่ความรู้และจัดสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองทั้งแก่ประชาชนทั่วไปและในระดับประเทศอีกหลายครั้ง จนกระทั่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2535 อนุมัติให้สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินในเมืองให้สามารถนำมาปฏิบัติได้ ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินในเมืองซึ่งมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน และได้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ... เพื่อออกเป็นกฎหมายบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

2. ความเป็นมาและวิวัฒนาการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคของการจัดรูปที่ดินในต่างประเทศ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในเรื่องความเป็นมาของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองว่า แนวคิดเรื่องการจัดรูปที่ดินเริ่มต้นนำมาใช้กับพื้นที่ทางการเกษตรตั้งแต่ประมาณคริสต์ศตวรรษที่ 18 และได้นำมาใช้ในการพัฒนาพื้นที่เมืองครั้งแรกที่เมือง Frankfurt am Main ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน และมีการออกกฎหมาย Lex Adickes ขึ้นใช้บังคับในปี ค.ศ.1902 แนวคิดดังกล่าวได้ถูกนำไปใช้และประสบความสำเร็จอย่างมากในประเทศญี่ปุ่น หลังจากนั้นเมื่อประเทศญี่ปุ่นได้เข้ายึดครองเกาหลีและไต้หวันในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง แนวคิดดังกล่าวจึงได้ถูกนำไปใช้ในทั้งสองประเทศนี้ด้วย นอกเหนือจากประเทศที่ได้กล่าวมาแล้ว ปัจจุบันแนวคิดเรื่องการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองนี้ได้ถูกนำไปใช้หรืออยู่ในระหว่างการทดลองใช้ในหลายประเทศทั่วโลก เช่น ประเทศไทย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย สวีเดน เนเธอร์แลนด์ และออสเตรเลีย เป็นต้น

แม้ในสาระสำคัญของวิธีดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในแต่ละประเทศจะมีลักษณะใกล้เคียงกันก็ตาม แต่ด้วยปัจจัยต่างๆ ทั้งด้านประวัติศาสตร์ สภาพสังคม เศรษฐกิจ และกฎหมาย ทำให้การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในแต่ละประเทศล้วนแต่มีรายละเอียดปลีกย่อยวิธีดำเนินการ และเนื้อหาของกฎหมายที่แตกต่างกันออกไป ในหัวข้อนี้จึงขอยกตัวอย่างวิธีดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง และกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องของบางประเทศมาศึกษาและพิจารณาประกอบด้วยคือ

² ศักดา ทองอุทัยศรี, สถานการณ์ปัจจุบันของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในประเทศไทย, หน้า 1.

2.1 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

2.1.1 ความเป็นมาและวิวัฒนาการของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

การจัดรูปที่ดินได้ถูกนำมาใช้เพื่อพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมตั้งแต่ช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 18 โดยมุ่งหมายให้เกิดความเป็นระเบียบของการใช้ที่ดินในระบบศักดินาสวามิภักดิ์ (Feudal system) และเฟิกถอนพื้นที่ซึ่งเป็นท้องทุ่งสาธารณะ จนกระทั่ง Franz Adickes ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีนครแฟรงเฟิร์ต (Lord Mayor of the city of Frankfurt am Main) ในช่วงปี 1890 – 1912 ได้ร่วมมือกับ Gusty Lube ซึ่งเป็นผู้อำนวยการสำนักการสำรวจของเทศบาล (The head of the Municipal Survey Office) นำแนวคิดของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองมาใช้ โดยในช่วงแรกเป็นการดำเนินการโดยขอความร่วมมือตามความสมัครใจของเจ้าของที่ดิน เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายใช้บังคับ จนกระทั่งต่อมา ในปี ค.ศ. 1902 จึงได้มีการผลักดันให้เกิดเป็นกฎหมาย “Act of Concerning the Land Readjustment in Frankfurt a.M.” ขึ้นใช้บังคับเฉพาะในเมือง Frankfurt ซึ่งต่อมาเป็นที่รู้จักและถูกนำไปใช้ในเมืองต่างๆ ของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันในชื่อของ Lex Adickes หรือ Adickes’ Act ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองฉบับแรกของโลก

กฎหมายฉบับดังกล่าวมีทั้งสิ้น 58 มาตรา เกิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยเนื่องจากการอพยพย้ายเข้าเมืองของประชาชนตามความเจริญทางด้านอุตสาหกรรม โดยมีสาระสำคัญคือ

- เจ้าของที่ดินต้องสละที่ดินจำนวนร้อยละ 30³ ให้แก่รัฐโดยไม่ได้รับค่าตอบแทน เพื่อใช้ในการสร้างถนน สวนสาธารณะ และโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ แต่หากมีการใช้ที่ดินเกินกว่าที่กำหนดรัฐจะต้องเสียค่าตอบแทนให้แก่เจ้าของที่ดิน
- เจ้าของที่ดินจะได้รับที่ดินภายหลังการจัดรูปที่ดินตามส่วน และหากมีการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างไปก็จะได้รับค่าทดแทน
- อำนาจในการดำเนินการขึ้นอยู่กับคณะกรรมการจัดรูปที่ดินซึ่งเป็นองค์กรอิสระ

³ ต่อมาในการแก้ไขกฎหมายฉบับนี้ในปี ค.ศ.1907 ได้แก้ไขเป็น ร้อยละ 35 ในกรณีที่ต้องกรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำโครงการ และร้อยละ 40 ในกรณีที่เจ้าของที่ดินเป็นผู้จัดทำโครงการ

- มีการกำหนดให้ต้องมีผังการก่อสร้างก่อนการจัดรูปที่ดิน ซึ่งอาจแก้ไขได้ในระหว่างการจัดรูปที่ดิน⁴

ต่อมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเป็นฝ่ายพ่ายแพ้สงครามและบ้านเมืองได้รับความเสียหายอย่างหนัก ในระหว่างปี ค.ศ. 1948 – 1950 จึงได้มีการออกกฎหมาย Reconstruction Laws (*Aufbaugesetze der Lander*) ซึ่งใช้หลักการจัดรูปที่ดินเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการดำเนินการ

หลังจากนั้นได้มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองขึ้นอีกหลายฉบับด้วยกันคือ ในปี ค.ศ. 1960 ได้มีการออกกฎหมาย The Federal Building Law (*Bundesbaugesetz – Bbaug*) และ The Urban Renewal and Town Development Act (*stadtebauforderungsgesetz – StBauFG*) ในปี ค.ศ. 1971

ในปี ค.ศ. 1986 ได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายอาคาร หรือ The Building Law Code (*Baugesetzbuch – Bau GB*) โดยเป็นกฎหมายที่รวมเอากฎหมาย The Federal Building Law และ The Urban Renewal and Town Development Act เข้าไว้ด้วยกัน กฎหมายฉบับนี้ได้มีการแก้ไขในปี ค.ศ. 1998 โดยเพิ่มเติมในเรื่องของการชดเชยด้านสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศน์วิทยาในแผนการพัฒนาเมือง

2.1.2 องค์การที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

องค์การที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองที่สำคัญได้แก่

(1) การรวมตัวกันของเจ้าของที่ดิน

เจ้าของที่ดินสามารถรวมตัวกันเพื่อดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินได้โดยความสมัครใจในรูปแบบของ Private Land Readjustment แต่เนื่องจากต้องอาศัยความสมัครใจของเจ้าของที่ดินทั้งหมดในบริเวณที่จะจัดรูปที่ดิน ดังนั้นการจัดรูปที่ดินในรูปแบบนี้ส่วนใหญ่จึงเป็นโครงการที่มีจำนวนเจ้าของที่ดินน้อยและมีการแบ่งปันผลประโยชน์กันได้อย่างเหมาะสม

(2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมีอำนาจดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินในรูปแบบของ Public Land Readjustment โดยการจัดรูปที่ดินในรูปแบบนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากเจ้าของที่ดินก่อน ซึ่ง

⁴ Rainer Muller – Jokel, " The development of the legal land readjustment system in Germany : Consequences for developing countries," Paper presented at the 9 th International seminar on Land Readjustment & Urban Development, Bangkok, Thailand, November 1997.

แตกต่างจากการจัดรูปที่ดินโดยเจ้าของที่ดิน และในโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองแต่ละโครงการนั้นจะต้องเป็นการดำเนินการในรูปแบบของ Private Land Readjustment หรือ Public Land Readjustment อย่างไม่อย่างหนึ่งเท่านั้น⁵

(3) คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง (The land readjustment board)

เป็นองค์กรที่มีบทบาทมากที่สุดในการจัดรูปที่ดินของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ประกอบไปด้วยกรรมการรวม 5 คน ซึ่งเป็นนักกฎหมาย 1 คน ผู้รังวัดและสำรวจ 1 คน ผู้ประเมินราคาที่ดิน 1 คน และสมาชิกสภาท้องถิ่น 2 คน มีหน้าที่สำคัญคือ การพิจารณาตัดสินปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินซึ่งเจ้าหน้าที่จัดรูปที่ดินของท้องถิ่นหรือเจ้าของที่ดินเสนอขึ้นมา

2.1.3 ขั้นตอนการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

การพัฒนาเมืองในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมีขั้นตอนสำคัญอยู่ 3 ขั้นตอนคือการวางผังเมือง การจัดการที่ดิน และการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานของเมือง โดยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองเป็นเพียงส่วนหนึ่งในขั้นตอนของการจัดการที่ดิน ซึ่งการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองมีขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญคือ

(1) สภาส่วนท้องถิ่นมีคำสั่งให้จัดรูปที่ดิน

โครงการจัดรูปที่ดินจะเริ่มต้นเมื่อสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคำสั่งให้จัดรูปที่ดินในบริเวณใด โดยอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจโดยอิสระของสภาซึ่งอาจตัดสินใจโดยคำนึงถึงความเหมาะสมและกฎระเบียบต่างๆ ของแต่ละท้องถิ่น

อย่างไรก็ดีอำนาจของสภาส่วนท้องถิ่นจะมีเพียงการมีคำสั่งให้จัดรูปที่ดินในบริเวณใดหรือไม่เท่านั้น แต่เมื่อมีคำสั่งให้ดำเนินโครงการแล้ว ในการพิจารณากำหนดเขตพื้นที่ของโครงการ หรือในกรณีที่มีปัญหาใดๆ ที่สำคัญเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน ปัญหาดังกล่าวจะถูกส่งมายังคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองเพื่อพิจารณา

(2) จัดทำและประกาศผังและแผนการดำเนินโครงการต่อสาธารณชน

แม้การจัดรูปที่ดินจะสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องอาศัยความยินยอมจากเจ้าของที่ดิน แต่เมื่อมีคำสั่งให้มีการจัดรูปที่ดินแล้วก็จะต้องมีการจัดทำผังพื้นที่โครงการ แผนการ

⁵ Rainer Muller – Jokel, “Land readjustment in The Federal Republic of Germany – Strategies and case studies,” Paper presented at the 6 th International seminar on Land Readjustment & Urban Development, Bangkok, Thailand, November 1991.

ดำเนินงาน ลักษณะของการพัฒนา รวมถึงสิทธิต่างๆ ของเจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิพิเศษอื่นๆ เพื่อประกาศต่อสาธารณชนด้วย และเมื่อมีการประกาศเพื่อบังคับใช้ผังโครงการแล้วเจ้าของที่ดินจะถูกห้ามและระงับการพัฒนาพื้นที่ไว้ชั่วคราว โดยเจ้าของที่ดินที่ได้รับผลกระทบสามารถอุทธรณ์ต่อศาลได้

อย่างไรก็ดีแผนการดำเนินงานและผังโครงการนั้น แม้ยังไม่ถูกประกาศใช้อย่างเป็นทางการก็อาจมีการเริ่มดำเนินการจัดรูปที่ดินได้ แต่อย่างน้อยที่สุดจะต้องถูกประกาศใช้ก่อนการจัดรูปที่ดินในขั้นสุดท้ายด้วย

(3) ดำเนินการตามผังโครงการ

ในการดำเนินการตามผังโครงการจะต้องมีการสำรวจแปลงที่ดินและรายละเอียดของพื้นที่ทั้งหมด รวมทั้งประเมินราคาที่ดินในโครงการ เพื่อใช้ในการออกแบบออกแบบแปลงที่ดินใหม่และการก่อสร้างสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และสิ่งก่อสร้างอื่นๆ ซึ่งการก่อสร้างเหล่านี้ แม้ยังไม่มีการประกาศใช้ผังโครงการก็อาจมีการดำเนินการไปก่อนได้หากเจ้าของที่ดินยินยอม

ในการดำเนินการนั้นจะต้องมีการปรึกษาหารือกันระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการและเจ้าของที่ดินเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของเจ้าของที่ดิน และอาจมีการแก้ไขผังโครงการอีกก็ได้หากได้รับความยินยอมจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง

ในส่วนของค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เช่น ถนน หรือพื้นที่สีเขียว เจ้าของที่ดินจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบประมาณร้อยละ 90 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด แต่ไม่รวมถึงบางอย่าง เช่น โรงเรียน

การอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญในการดำเนินโครงการ โดยกฎหมายกำหนดให้ต้องระบุไว้ในผังโครงการและต้องดำเนินงานโดยมีมาตรการในการป้องกันรักษาธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงแนวทางในการทดแทนธรรมชาติในส่วนที่ถูกทำลายไปด้วย⁶

(4) จัดรูปแปลงที่ดินขั้นสุดท้าย

เมื่อดำเนินการก่อสร้างต่างๆ เสร็จสิ้นแล้วจะต้องมีการรังวัดและประเมินราคาที่ดินอีกครั้ง รวมทั้งคำนวณค่าใช้จ่ายทั้งหมดเพื่อนำมาประกอบการจัดรูปแปลงที่ดินขั้นสุดท้าย หลังจากนั้นจึงส่งมอบที่ดินและเอกสารสิทธิ์ที่ได้แก้ไขแล้วให้แก่เจ้าของที่ดิน และเจ้าของที่ดินต้องชำระค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการหรือจำหน่ายพื้นที่จัดหาประโยชน์เพื่อนำมาชดเชยค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่อไป

⁶ Rainer Muller – Jokel, “ The development of the legal land readjustment system in Germany : Consequences for developing countries,” Paper presented at the 9 th International seminar on Land Readjustment & Urban Development, Bangkok, Thailand, November 1997. P. 50-52.

ในส่วนของขั้นตอนการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่นั้นมีวิธีดำเนินการ 2 วิธี ได้แก่⁷

1) การจัดรูปแปลงที่ดิน โดยพิจารณาจากขนาดของที่ดิน (redistribution by size) การจัดรูปแปลงที่ดินในรูปแบบนี้เป็นระบบที่ใช้กันมาแต่เดิมใน สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน และเป็นวิธีที่ไม่ซับซ้อน กล่าวคือเจ้าของที่ดินแต่ละรายจะต้องเสียสละที่ดินในอัตราส่วนที่เท่ากัน เพื่อใช้ก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคและขายให้แก่บุคคลภายนอกเพื่อเป็นทุนในการดำเนินโครงการ เมื่อดำเนินการจัดรูปที่ดินเสร็จเรียบร้อยแล้วเจ้าของที่ดินจะได้รับที่ดินตามอัตราส่วนหลังจากหักที่ดินส่วนที่ต้องสละไป

2) การจัดรูปแปลงที่ดินโดยพิจารณาจากราคาที่ดิน (redistribution by value) โดยการจัดรูปแปลงที่ดินในรูปแบบนี้จะต้องมีการประเมินราคาที่ดินและสิ่งปลูกสร้างทั้งก่อนและภายหลังการดำเนินโครงการ โดยในการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่จะนำราคาประเมินก่อนการจัดรูปที่ดินมาพิจารณาและกำหนดจำนวนเนื้อที่ของที่ดินแปลงใหม่ตามสัดส่วนของราคา

2.1.4 ปัญหาและอุปสรรคในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับภาระในเกือบทุกขั้นตอนของการจัดรูปที่ดิน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น ทำให้ในระยะหลังจึงต้องมีการถ่ายโอนการดำเนินการบางส่วนไปให้บริษัทเอกชนเป็นผู้ดำเนินการมากขึ้น เช่น ในการจัดทำผังโครงการ หรือการก่อสร้างบางประเภท เป็นต้น

(2) เจ้าของที่ดินในโครงการเลือกที่จะได้รับที่ดินขนาดเล็กกว่าที่ดินมีสิทธิได้รับเพื่อที่จะชำระค่าใช้จ่ายในโครงการให้น้อยลง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับที่ดินเพิ่มมากขึ้นซึ่งบางครั้งก็อาจสร้างปัญหาในการขายที่ดินเหล่านั้น⁸

⁷ Ibid. p. 48-50.

⁸ Rainer Muller – Jokel, “ Management aspect in land readjustment and urban development in Germany,” Paper presented at the 10th International seminar on Land Readjustment & Urban Development, Bali, Indonesia, November 2000.

2.2 ประเทศญี่ปุ่น

2.2.1 ความเป็นมาและวิวัฒนาการของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในประเทศญี่ปุ่น

การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในประเทศญี่ปุ่นมีชื่อเรียกว่า Kukaku-Seiri มีจุดเริ่มต้นมาจากการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมโดยได้รับอิทธิพลจากกฎหมายของเยอรมัน โดยในปี ค.ศ. 1872 ได้มีการจัดทำโครงการจัดรูปที่ดินขึ้นเป็นครั้งแรก ต่อมาจึงได้มีการตรากฎหมาย The Law Concerning Land Readjustment ขึ้นใช้บังคับเมื่อปี ค.ศ. 1897 และตรากฎหมาย The Agricultural Land Consolidation Law ขึ้นใช้บังคับในปี ค.ศ. 1899 ตามลำดับ

อย่างไรก็ดี การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองได้ถูกนำมาใช้ภายหลังพื้นที่เกษตรเป็นเวลาหลายปี โดยประเทศญี่ปุ่นได้ตรากฎหมาย City Planning Law ขึ้นใช้บังคับในปี ค.ศ. 1919 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้นำเทคนิคการจัดรูปที่ดินมาใช้เพื่อพัฒนาเมืองด้วย ต่อมาเมื่อประเทศญี่ปุ่นต้องประสบกับปัญหาแผ่นดินไหวครั้งใหญ่ในภูมิภาค Kanto ในปี ค.ศ. 1923 รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้ออกกฎหมาย Special City Planning Law ขึ้นใช้บังคับเพื่อจัดรูปที่ดินและปรับปรุงฟื้นฟูเมืองในบริเวณที่เกิดแผ่นดินไหว ต่อมาภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงและประเทศญี่ปุ่นเป็นฝ่ายพ่ายแพ้สงครามจึงส่งผลให้สภาพบ้านเมืองของประเทศญี่ปุ่นก็ได้รับความเสียหายอย่างมาก จึงได้นำกฎหมาย Special City Planning Law มาใช้เป็นเครื่องมือในการฟื้นฟูและพัฒนาเมืองที่ได้รับความเสียหายจากสงครามอีกครั้ง

ในปี ค.ศ. 1954 ประเทศญี่ปุ่นได้ตรากฎหมาย Land Readjustment Law ขึ้นใช้บังคับ โดยแยกเรื่องการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองออกมาเป็นกฎหมายเฉพาะ และในปี ค.ศ. 1968 ก็ได้แก้ไขกฎหมาย City Planning Law ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินอีกครั้งเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศในขณะนั้น

การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองประสบความสำเร็จอย่างมากในประเทศญี่ปุ่น โดยมีโครงการจัดรูปที่ดินที่ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วและอยู่ในระหว่างดำเนินการมากกว่า 11,200 โครงการ คิดเป็นพื้นที่มากกว่า 3800,000 เฮกตาร์ หรือมีพื้นที่ประมาณร้อยละ 30 ของพื้นที่เมืองทั้งหมดในประเทศญี่ปุ่น⁹ ทำให้มีคำกล่าวว่าการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองเป็นแม่บทของการวางผังเมืองในประเทศญี่ปุ่น (Land readjustment is the mother of city planning)

⁹ 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.

2.2.2 องค์การที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในประเทศไทย

องค์กรสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองของประเทศไทย ได้แก่ กลุ่มเอกชนเจ้าของที่ดิน สมาคมจัดรูปที่ดิน รัฐบาลท้องถิ่นระดับอำเภอและเทศบาล หน่วยงานด้านการบริหาร และหน่วยงานของรัฐในระดับประเทศ¹⁰ โดยอาจแบ่งได้เป็น¹¹

(1) กลุ่มของเจ้าของที่ดินที่ร่วมมือกันจัดรูปที่ดิน (Individual implementation bodies)

เป็นองค์กรที่มีสภาพเป็นนิติบุคคลโดยต้องจดทะเบียนตามกฎหมายจัดรูปที่ดิน เกิดขึ้นจากการที่เจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดินทั้งหมดในบริเวณนั้นมีความประสงค์ร่วมกันและให้ความยินยอมในการจัดรูปที่ดิน และยื่นคำร้องขออนุญาตจัดรูปที่ดินพร้อมกับการขอตั้งองค์กรจากหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยองค์กรนี้จะดำเนินโครงการได้เมื่อได้รับการอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว มีหน้าที่สำคัญหลายประการ เช่น จัดทำผังโครงการเพื่อเสนอต่อเจ้าของที่ดินและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง จัดสร้างระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการบางอย่าง เป็นต้น โครงการรูปแบบนี้เจ้าของที่ดินจึงเป็นผู้ริเริ่มและเป็นผู้ดำเนินโครงการเองและต้องอาศัยความยินยอมทั้งหมดของเจ้าของที่ดินจึงเป็นรูปแบบโครงการที่ดำเนินการน้อยที่สุดในประเทศไทย

(2) องค์กรที่ร่วมมือกันเพื่อการจัดรูปที่ดินหรือสมาคมจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment cooperative)

เป็นองค์กรที่มีสภาพเป็นนิติบุคคลโดยต้องจดทะเบียนตามกฎหมายจัดรูปที่ดิน โดยการจัดตั้งจะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดินอย่างน้อย 2 ใน 3 ของเจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดินทั้งหมด และต้องยื่นคำร้องขออนุญาตจัดรูปที่ดินพร้อมกับการขอตั้งองค์กรเช่นเดียวกับการจัดรูปที่ดินโดยความร่วมมือกันของเจ้าของที่ดิน นอกจากนี้ องค์กรเหล่านี้ยังมีสิทธิพิเศษและสามารถใช้อำนาจทางมหาชน (Public power) บางอย่างในขอบเขตที่จำกัดไว้ตามกฎหมายได้อีกด้วย

องค์กรนี้มีหน้าที่สำคัญหลายประการคล้ายกับการจัดรูปที่ดินโดยความร่วมมือกันของเจ้าของที่ดิน แต่ในการดำเนินการเรื่องสำคัญต่างๆ จะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดินอย่างน้อย 2 ใน 3 ของเจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดินทั้งหมด เช่น การกำหนดผังแปลงที่ดินใหม่ แต่หากเป็นเรื่องที่ไม่สำคัญมากนัก เช่น การแก้ไขผังโครงการเล็กน้อย ก็สามารถดำเนินการได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดินอย่างน้อย

¹⁰ www.dtcp.go.th/html/Lr/page_11.html

¹¹ Yukihisa Tokunaka, "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, November 1997.

กึ่งหนึ่งเท่านั้น ทั้งนี้หากมีจำนวนเจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดินเป็นจำนวนมาก ก็อาจมีการจัดตั้งตัวแทนเข้ามาเพื่อตัดสินใจแทนในเรื่องทั่วไป แต่หากเป็นเรื่องสำคัญก็ต้องให้เจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดินตัดสินใจเอง นอกจากนี้อาจมีการว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาในการจัดรูปที่ดินมาดำเนินโครงการบางส่วนด้วยก็ได้ โดยโครงการจัดรูปที่ดินประมาณครึ่งหนึ่งในประเทศญี่ปุ่นจะดำเนินโครงการในรูปแบบนี้

(3) หน่วยงานรัฐ (Public sector)

หน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานก็มีอำนาจดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินได้ เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (Municipalities , Local Government) หน่วยงานของรัฐบาลกลาง (Administrative Agencies) องค์การพัฒนาเมือง (Urban Development Corporation – UDC.) องค์การเพื่อการพัฒนาในระดับภาคของประเทศญี่ปุ่น (Japan Regional Development Corporation – JRDC.) หรือ องค์การสาธารณะของท้องถิ่น (Local Public Corporation) โดยหน่วยงานเหล่านี้มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายที่จัดตั้งหรือกฎหมายมหาชนทั่วไป (Local Government Act , Public Corporation Law)¹² มีอำนาจจัดรูปที่ดินได้ในบางกรณีตามที่กฎหมายกำหนดไว้แม้เจ้าของและผู้เช่าที่ดินไม่ยินยอมก็ตาม เช่น ในกรณีที่พื้นที่นั้นมีความจำเป็นต้องจัดรูปที่ดินเพื่อประโยชน์ทางการผังเมือง หรือเมื่อเกิดภัยพิบัติต่างๆ โดยในการดำเนินงานจะต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินร่วมภาครัฐและเอกชน (Land readjustment council) ซึ่งมีกรรมการที่มาจากกรรมการเลือกตั้งของเจ้าของและผู้เช่าที่ดินจำนวน 2 ใน 3 ของกรรมการทั้งหมด และกรรมการส่วนที่เหลือจะเป็นผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์ในการจัดรูปที่ดินจากหน่วยงานที่จัดรูปที่ดินนั้น ทำหน้าที่พิจารณาแผนการจัดรูปที่ดิน และพิจารณาเรื่องสำคัญอื่นๆ แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วการจัดรูปที่ดินโดยที่เจ้าของและผู้เช่าที่ดินส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยก็เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยากมาก

นอกจากบทบาทในฐานะของผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินแล้ว หน่วยงานของรัฐบางส่วนยังมีหน้าที่ในฐานะเป็นองค์กรผู้ควบคุมดูแลการจัดรูปที่ดินอีกด้วย โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่หลายประการ เช่น การพิจารณาอนุมัติแผนโครงการในกรณีที่เป็นการจัดรูปที่ดินของเจ้าของที่ดินหรือสมาคมจัดรูปที่ดิน การช่วยเหลือสนับสนุนด้านงบประมาณ และการก่อสร้างสาธารณูปโภคและสาธารณูปการบางอย่าง ติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน เป็นต้น

ในส่วนของหน่วยงานของรัฐบาลกลางจะมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการจัดรูปที่ดินด้วยเช่นกัน โดยมีอำนาจหน้าที่หลายประการ เช่น การติดต่อประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาอนุมัติแผนโครงการและให้ความช่วยเหลือด้านงบประมาณรวมทั้งการก่อสร้างสาธารณูปโภคและสาธารณูปการบางอย่างทั้งในกรณีที่เจ้าของที่ดิน สมาคม หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินโครงการ การเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน การ

¹² Ibid.,p.85.

พิจารณาและตัดสินข้อโต้แย้งของเจ้าของที่ดินกับองค์กรที่ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินโดยมีคณะกรรมการผังเมือง (The city planning council) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานและขนส่ง (Minister of Land , Infrastructure , Transportation) เป็นผู้พิจารณาเป็นต้น



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางแสดงการจัดรูปที่ดินขององค์กรต่าง ๆ ในประเทศไทยปี

ข้อมูล ณ วันที่ 31

มีนาคม 2543

กฎหมายและหน่วยงาน ที่จัดรูปที่ดิน	โครงการทั้งหมด		โครงการที่แล้วเสร็จ		โครงการที่อยู่ ระหว่างดำเนินการ	
	จำนวน	พื้นที่(ha)	จำนวน	พื้นที่(ha)	จำนวน	พื้นที่(ha)
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 โดยความร่วมมือ กันของเจ้าของที่ดิน	1,272	21,496	1,224	20,615	48	880
2.2 โดยสมาคมจัดรูป ที่ดิน	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
- องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	2,706	131,843	1,851	95,778	885	36,065
- หน่วยงานของ รัฐบาลกลาง	321	33,652	318	33,447	3	205
- องค์กรพัฒนาเมือง	193	24,304	122	15,284	71	9,020
- องค์กรเพื่อการ พัฒนาในระดับภาค	18	1,648	6	215	12	1,433
- องค์กรสาธารณะ ของท้องถิ่น	18	778	5	297	13	480
รวม	11,234	382,036	9,207	306,119	2,057	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.

2.2.3 ขั้นตอนการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองของประเทศไทย

ระบบการผังเมืองตามกฎหมายของประเทศไทยประกอบด้วย 3 ส่วน ได้แก่ การใช้ที่ดิน (Land Use) ระบบสาธารณูปโภค (Urban Facilities) และโครงการพัฒนาเมือง (Urban Development) โดยโครงการจัดรูปที่ดินถือเป็นส่วนหนึ่งของโครงการพัฒนาเมือง¹³ ซึ่งการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองมีขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญดังนี้¹⁴

(1) การวางผังเมือง

เนื่องจากการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับผังเมือง และต้องอยู่ภายใต้กฎหมายผังเมืองที่ใช้บังคับในพื้นที่นั้น ในขั้นต้นจึงต้องมีการวางผังเมืองในพื้นที่นั้นๆ ก่อน จึงจะมีดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินได้ และโดยปกติแล้วการวางแผนด้านโครงสร้างพื้นฐานจะถูกกำหนดไปพร้อมๆ กันกับการวางผังเมือง

(2) การจัดทำผังโครงการ

หน่วยงานที่ทำการจัดรูปที่ดินจะต้องระบุรายละเอียดเกี่ยวกับขอบเขตของพื้นที่และตัวหน่วยงานที่จะดำเนินโครงการไว้ในผังโครงการ โดยระบุไว้พอสังเขปเกี่ยวกับถนน โครงสร้างพื้นฐาน การใช้ประโยชน์ในพื้นที่ และด้านการเงิน และนำผังโครงการนั้นไปเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายและต้องประกาศต่อสาธารณะชนด้วย โดยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถคัดค้านผังโครงการดังกล่าวได้ภายในเวลาที่กำหนด

การวางผังโครงการชั่วคราวซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปบังคับใช้นั้นถือเป็นมาตรการทางปกครองอย่างหนึ่ง (Administrative measures) โดยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถคัดค้านประกาศดังกล่าวได้ภายในเวลาที่กำหนด โดยมีคณะกรรมการผังเมือง (The city planning council) ซึ่งประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญในการจัดรูปและผู้เชี่ยวชาญในการสอบสวนเป็นผู้พิจารณา ถ้าองค์กรนี้เห็นว่าควรแก้ไขก็สามารถส่งไปยังหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้ตรวจสอบและแก้ไขเรื่องราวเหล่านั้น แต่หากองค์กรนี้ไม่เห็นด้วยและถ้าเจ้าของที่ดินที่ไม่พอใจก็อาจร้องทุกข์ต่อไปได้อีกตามกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางปกครอง (Administrative Acts

¹³ Tochihiro Ito, "โครงการจัดรูปที่ดินในประเทศไทยและบทบาทของผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินกับหน่วยงานท้องถิ่น," เอกสารในการสัมมนาเพื่อเผยแพร่ความรู้พื้นฐานและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นการพัฒนาเมืองโดยวิธีการจัดรูปที่ดินฯ เสนอที่โรงแรมบางกอกพาเลซ 28 สิงหาคม 2544. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

¹⁴ Yukihisa Tokunaka, "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, November 1997.

Inquiries Act) เพื่อให้หน่วยงานระดับสูงของรัฐตลอดจนไปถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการก่อสร้าง (Minister of Construction) เพื่อพิจารณาต่อไป

ในกรณีที่เจ้าของที่ดินยังไม่พอใจคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีก็สามารถดำเนินคดีทางศาลต่อไปได้ตามกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาคดีทางปกครอง (Administrative Litigation Law)

(3) การจัดรูปแปลงที่ดินใหม่

การจัดรูปแปลงที่ดินใหม่จะต้องมีการสำรวจขนาดและสภาพของที่ดินรวมทั้งประเมินราคาที่ดินและสิ่งปลูกสร้างก่อนดำเนินโครงการ เพื่อใช้เป็นฐานในการคำนวณขนาดแปลงที่ดินที่เจ้าของที่ดินแต่ละรายจะได้รับคืนภายหลังการจัดรูป เพื่อนำไปกำหนดเป็นแผนผังรูปแบบแปลงที่ดินใหม่เพื่อเสนอต่อเจ้าของที่ดินต่อไป

(4) การออกแบบผังการจัดรูปที่ดินชั่วคราว

เมื่อได้ขนาดและรูปแบบแปลงที่ดินใหม่แล้วก็ต้องนำไปกำหนดไว้ในผังการจัดรูปที่ดินชั่วคราว ซึ่งจะกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับแผนผัง ขนาด และที่ตั้งของที่ดินแต่ละแปลงซึ่งต้องพยายามให้มีที่ตั้งและมีสภาพต่างๆ ใกล้เคียงกับที่ดินแปลงเดิมให้มากที่สุด รวมทั้งกำหนดที่ตั้งและรายละเอียดของโครงสร้างพื้นฐานและส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนข้อห้ามการใช้ที่ดินตามเวลาและเงื่อนไขที่กำหนด เพื่อเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาและแจ้งไปยังผู้ถือกรรมสิทธิ์และผู้เช่าที่ดินต่อไป

การจัดรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่นจะใช้ระบบที่เรียกว่า “การกำหนดแปลงที่ดินใหม่ หรือ replotting system” ซึ่งเป็นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเมืองโดยการแบ่งแปลงที่ดินใหม่ภายหลังการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และดำเนินการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่แล้ว แต่ในขณะที่ดำเนินการยังถือว่าที่ดินแต่ละส่วนเป็นของเจ้าของที่ดินเดิมแต่ละรายอยู่ ซึ่งต่างกับ “ระบบการรวมแปลงที่ดิน หรือ pooling system” ซึ่งจะต้องมีการรวมที่ดินของเจ้าของที่ดินเป็นแปลงเดียวกันก่อนและเมื่อดำเนินการเสร็จแล้วจึงแบ่งแปลงที่ดินใหม่

(5) การก่อสร้างและการย้ายที่อยู่ใหม่

เมื่อได้ผังโครงการซึ่งผ่านความเห็นชอบจากหน่วยงานและประชาชนที่เกี่ยวข้องมาแล้ว หน่วยงานที่ทำการจัดรูปที่ดินก็จะดำเนินการก่อสร้างและพัฒนาพื้นที่ไปตามแผนงานและรูปแบบของผังโครงการนั้น เช่น ก่อสร้างถนน สวนสาธารณะ ระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่างๆ ในระหว่างดำเนินการเจ้าของที่ดินบางส่วนอาจต้องย้ายที่อยู่ชั่วคราวโดยเจ้าของที่ดินจะได้รับเงินค่าใช้จ่ายในการย้ายที่อยู่ แต่หากเจ้าของที่ดินไม่ยินยอมให้ย้ายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ต้องดำเนินการดังกล่าวเอง และที่ดินดังกล่าวจะถูกนำไปก่อสร้างและดำเนินการตามผังโครงการจนแล้วเสร็จ

(6) การบังคับใช้ผังจัดรูปที่ดิน

เมื่อได้ก่อสร้างและดำเนินการตามผังโครงการเสร็จสิ้นแล้วจะต้องมีการกำหนดและประกาศผังจัดรูปแปลงที่ดินอีกครั้ง เนื่องจากในระหว่างดำเนินการอาจมีการเปลี่ยนแปลงหรือมีความแตกต่างไปจากผังโครงการเดิมไปได้บ้าง และเมื่อประกาศผังจัดรูปแปลงที่ดินใหม่แล้วสิทธิของเจ้าของที่ดินเดิมจะถูกย้ายและเปลี่ยนแปลงไปจากการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ โดยมีการออกโฉนดที่ดินใหม่ให้แก่เจ้าของที่ดินแต่ละรายพร้อมกับชำระมูลค่าเพิ่ม - ลด ของที่ดินที่เจ้าของที่ดินแต่ละรายได้รับไปหลังจากการจัดรูป และโอนสาธารณูปโภคและสาธารณูปการไปให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยในการโอนที่ดินคืนแก่เจ้าของที่ดินนั้นจะไม่ต้องเสียภาษีการโอนที่ดินอีก เนื่องจากถือว่าสิทธิในความเป็นเจ้าของที่ดินยังคงมีอยู่เช่นเดิมไม่มีการเปลี่ยนแปลงจึงไม่ถือเป็นการโอนที่ดินให้แก่กัน แม้ว่าในทางรูปธรรมแล้วที่ดินที่ได้รับจะไม่ใช้ที่ดินในบริเวณเดิมก็ตาม

ในการบังคับใช้ผังจัดรูปที่ดินนี้ก็เช่นเดียวกับการวางผังชั่วคราว โดยเจ้าของที่ดินหรือผู้เช่าที่ดินที่ไม่พอใจก็สามารถคัดค้านและร้องทุกข์ไปตามขั้นตอนที่กล่าวมาแล้วได้

2.2.4 ปัญหาและอุปสรรคในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองของประเทศญี่ปุ่น

โครงการจัดรูปที่ดินของประเทศญี่ปุ่นประสบความสำเร็จอย่างมากเนื่องจากปัจจัยหลายประการ เช่น ระบบกฎหมายที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับสภาพและสถานการณ์ของประเทศในแต่ละช่วงเวลา และเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีพื้นฐานมาจากประสบการณ์ในการจัดรูปที่ดินที่ได้ดำเนินการมาในอดีต¹⁵ การได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐบาลและของชุมชนเป็นอย่างดี ตลอดจนมีระบบการประเมินมูลค่าที่ดินและทรัพย์สินทั้งก่อนและหลังการจัดรูปที่ดินที่มีความชัดเจนแน่นอนและยุติธรรม

แต่อย่างไรก็ดีในการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินของประเทศญี่ปุ่นก็ยังประสบกับปัญหาอีกหลายประการ คือ¹⁶

(1) แม้ว่าจะมีโครงสร้างทางกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาและจัดรูปที่ดินเป็นอย่างดี แต่ในแง่ปฏิบัติการควบคุมการใช้ที่ดินโดยหน่วยงานต่างๆ ยังมีข้อบกพร่อง

¹⁵ Yukihisa Tokunaka, "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, November 1997.

¹⁶ Bijayanand Misra , Transferability of Development Experience Case studied on Japan, p.155. อ้างถึงใน อุษณีย์ อุเทน, การศึกษาเพื่อเสนอแนะแนวทางการประยุกต์ใช้การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ : กรณีศึกษาการตัดถนนเชื่อมระหว่างถนนสี่พระยา - ถนนสุรวงศ์, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิตภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 40.

(2) เจ้าของที่ดินที่ร่ำรวยมักใช้อิทธิพลบีบบังคับเจ้าหน้าที่ของรัฐทำการยกย้ายที่ดินแปลงใหม่ให้ได้ตำแหน่งดีที่สุด

(3) กระบวนการจัดรูปที่ดินของญี่ปุ่นไม่ได้ระบุระยะเวลาในด้านการก่อสร้างอาคารลงในพื้นที่ที่ได้รับการพัฒนาแล้ว เจ้าของที่ดินซึ่งไม่ได้อาศัยอยู่บนพื้นที่นั้นก็จะไม่กระตือรือร้นที่จะปลูกสร้างอาคารหรือขายแปลงที่ดิน ดังนั้นเมื่อเวลาผ่านไปจะเกิดช่องว่างระหว่างบริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่เสร็จสมบูรณ์กับกิจกรรมการก่อสร้างอาคาร ทำให้ประสิทธิภาพของบริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่ก่อสร้างแล้วนั้นเสื่อมลงเรื่อยๆ ถือว่าเป็นการลงทุนที่สูญเปล่า และบริเวณที่ดินที่ไม่ได้นำไปใช้ยังก่อให้เกิดปัญหาอค์คิภัย อาชญากรรม ฯลฯ อีกด้วย

(4) ขาดมาตรฐานที่จะกำหนดขนาดของแปลงที่ดินที่ใหญ่ที่สุดได้ และไม่สามารถควบคุมการเก็งกำไรจากที่ดิน

2.3 สาธารณรัฐจีนไต้หวัน

2.3.1 ความเป็นมาและวิวัฒนาการของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในสาธารณรัฐจีนไต้หวัน

การจัดรูปที่ดินในสาธารณรัฐจีนไต้หวันได้รับอิทธิพลโดยตรงจากการจัดรูปที่ดินของญี่ปุ่นในขณะที่ญี่ปุ่นได้เข้าครอบครองไต้หวันช่วงสงคราม¹⁷ การจัดรูปที่ดินของสาธารณรัฐจีนไต้หวันเกิดขึ้นครั้งแรกในรูปแบบของการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยเป็นการดำเนินงานขั้นตอนต่อเนื่องจากโครงการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ไถคราด (Land to the Tiller) ซึ่งเป็นหนึ่งในโครงการปฏิรูปที่ดินซึ่งรัฐบาลจีนคณะชาตินำมาใช้เพื่อปรับปรุงและยกฐานะความเป็นอยู่ของเกษตรกรให้สูงขึ้น อันเป็นการป้องกันภัยจากลัทธิคอมมิวนิสต์ในสมัยนั้น โดยมีการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นครั้งแรก ที่เมืองชงหัว (Changhua) และเมืองไทจง (Taichung) เมื่อปี ค.ศ. 1959 โดยมีหลักการดำเนินงานที่สำคัญคือ เป็นการรวมพื้นที่เกษตรกรรมหลายแปลงให้เป็นที่ดินแปลงใหญ่แปลงเดียวแล้วจัดสรรแบ่งพื้นที่ให้เจ้าของที่ดินเดิมได้รับที่ดินคืนในสัดส่วนตามมูลค่าที่ดิน โดยค่าใช้จ่ายในโครงการนั้นรัฐและเจ้าของที่ดินจะรับผิดชอบร่วมกัน¹⁸ โดยต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินในพื้นที่โครงการไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 จึงจะดำเนินการได้

¹⁷ ทศนะ สิงห์ศิริรักษ์, “การศึกษาจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองสำหรับนำมาใช้ในประเทศไทย,” เอกสารประกอบการประเมินผลงานเพื่อดำรงตำแหน่งนักผังเมือง 10 ชช., กรกฎาคม 2541.

¹⁸ กอบแก้ว พลเจริญ, “การจัดรูปที่ดินในเมือง (Urban Land Consolidation) ในประเทศสาธารณรัฐจีนไต้หวัน,” ข่าวสารสำนักผังเมือง ฉบับที่ 53 (2533) : 16

ส่วนการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เมืองในสาธารณรัฐจีนไต้หวันหรือที่เรียกว่า Urban Land Consolidation เป็นเครื่องมือในการเร่งให้เกิดการพัฒนาพื้นที่เมืองซึ่งเหมาะแก่การอยู่อาศัยและใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพโดยต้องสอดคล้องกับผังเมือง รวมทั้งเป็นการประหยัดงบประมาณของรัฐในการจัดสร้างระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ แนวคิดดังกล่าวพัฒนามาจากการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยเริ่มดำเนินการครั้งแรกที่เมืองเกาซิง (Kaohsiung City) เมื่อปี ค.ศ.1958 และเมื่อสิ้นสุดปี ค.ศ. 1996 สาธารณรัฐจีนไต้หวันมีโครงการจัดรูปที่ดินที่ดำเนินการแล้วเสร็จและอยู่ในระหว่างการดำเนินการรวมทั้งสิ้น 13,630 เฮกตาร์ แบ่งเป็นโครงการที่ดำเนินการโดยรัฐจำนวน 9,582 เฮกตาร์ โดยเจ้าของที่ดินจำนวน 943 เฮกตาร์ อยู่ในระหว่างการดำเนินการโดยรัฐจำนวน 2,088 เฮกตาร์ และโดยเจ้าของที่ดินจำนวน 1,017 เฮกตาร์ หรืออาจกล่าวได้ว่ามีการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองเฉลี่ยปีละ 341 เฮกตาร์

ปัจจุบันการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในสาธารณรัฐจีนไต้หวันเป็นการดำเนินการภายใต้กฎหมายและมาตรการหลายฉบับ คือ กฎหมายว่าด้วยความเสมอภาคในที่ดิน (Equalization of Land Rights Act) มาตรการบังคับใช้สำหรับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง (Enforcement Measure for Urban land Consolidation) และมาตรการสนับสนุนสำหรับเจ้าของที่ดินในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง (The Measure for Encouragement of Landowners to carry out Urban Land Consolidation)¹⁹ รวมทั้งกฎหมายที่ดิน (Land Law) และกฎหมายผังเมือง (City Planning Law)

2.3.2 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในสาธารณรัฐจีนไต้หวัน

องค์กรสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองของสาธารณรัฐจีนไต้หวัน ได้แก่

(1) องค์กรของรัฐบาลกลางที่ดูแลรับผิดชอบและดำเนินการจัดรูปที่ดินทั้งในระดับประเทศและในระดับจังหวัด โดยมีการตั้งคณะกรรมการจัดรูปที่ดิน (Taiwan Provincial Government) ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มาจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้แทนจากหน่วยงานด้านการเงินการคลังของรัฐ ผู้แทนจากหน่วยงานเกี่ยวกับการจัดการที่ดินของรัฐ ผู้แทนจากองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น ผู้ชำนาญการเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน เป็นต้น มีหน้าที่สำคัญหลายประการ เช่น ตรวจสอบขอบเขต ผังผัง และแผนการพัฒนาพื้นที่ เป็นตัวกลางในการระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินขององค์กรที่ทำหน้าที่จัดรูปที่ดิน เป็นต้น²⁰

¹⁹ Per C.R. Hsieh, "The legal system of the urban land consolidation in Taiwan, The Republic of China," Paper presented at the 9 th International seminar on Land Readjustment & Urban Development, Bangkok, Thailand, November 1997.

²⁰ Ibid., p.64.

(2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแลรับผิดชอบและดำเนินการจัดรูปที่ดิน โดยองค์การเหล่านี้มีหน้าที่ใน 2 ส่วนที่สำคัญคือ หน้าที่ในการควบคุมดูแลการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง ในกรณีที่เป็นการจัดรูปที่ดินโดยเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ และในกรณีที่เป็นการจัดรูปที่ดินโดยองค์การสมาคมของเจ้าของที่ดิน นอกจากนั้นยังมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการจัดรูปที่ดินได้ในกรณีที่ ต้องมีการจัดรูปที่ดินโดยรัฐ

(3) องค์การที่เกิดจากการรวมตัวกันของเจ้าของที่ดินเพื่อดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน โดยเจ้าของที่ดินอาจรวมตัวกันในรูปของสมาคมเพื่อดำเนินโครงการ หรืออาจเข้ามาร่วมกัน ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินโดยไม่มีการจัดตั้งเป็นสมาคมก็ได้

2.3.3 ขั้นตอนการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองของสาธารณรัฐจีนไต้หวัน

ในปัจจุบันการดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในสาธารณรัฐจีนไต้หวันมีรูปแบบของการจัดรูปที่ดินอยู่ 3 ประเภท ตาม Equalization of Land Right Act ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท ในการจัดรูปที่ดินคือ²¹

(1) การจัดรูปที่ดินโดยรัฐ

การจัดรูปที่ดินประเภทนี้หน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่ดำเนินการสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากเจ้าของที่ดินก่อนในบางกรณี เช่น เพื่อความปลอดภัย สาธารณะ การสาธารณสุข การขนส่งสาธารณะ หรือเพื่อการพัฒนาชุมชนใหม่ในพื้นที่เมือง เป็นต้น โดยเมื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้จัดทำแผนการจัดรูปที่ดินและได้รับอนุญาตจากหน่วยงานระดับสูงของรัฐแล้วจะต้องนำแผนการจัดรูปที่ดินมาแสดงต่อสาธารณชนเป็นเวลา 30 วัน โดยหากมีเจ้าของที่ดินในพื้นที่โครงการจำนวนเกินกว่าครึ่งหนึ่งและเป็นเจ้าของที่ดินที่มีเนื้อที่ รวมกันเกินกว่าครึ่งหนึ่งร้องคัดค้านโครงการ รัฐบาลก็ต้องนำโครงการนั้นมาพิจารณาทบทวน ใหม่อีกครั้ง แต่รัฐก็ยังทรงไว้ซึ่งอำนาจที่จะให้มีการจัดรูปที่ดินในโครงการนั้นได้ แต่อย่างไรก็ดี ส่วนมากแล้วหากโครงการใดมีผู้คัดค้านเกินกว่าครึ่งหนึ่ง รัฐก็มักจะยกเลิกการจัดรูปที่ดินใน โครงการนั้น

(2) การจัดรูปที่ดินโดยเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่

การจัดรูปที่ดินประเภทนี้สามารถดำเนินการได้โดยเจ้าของที่ดินจำนวนเกินกว่าครึ่ง หนึ่งและเป็นเจ้าของที่ดินที่มีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าครึ่งหนึ่งยื่นคำขอต่อหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่

²¹ Ibid., p. 65 - 66.

ดำเนินการจัดรูปที่ดินได้ และเมื่อหน่วยงานรัฐพิจารณาแล้วเห็นสมควรให้มีการจัดรูปก็จะให้สิทธิพิเศษต่าง ๆ ในการจัดรูปที่ดินในโครงการนั้นโดยภาครัฐไม่ต้องดำเนินการอะไรมากนัก

(3) การจัดรูปที่ดินโดยองค์กรสมาคมของเจ้าของที่ดิน

เจ้าของที่ดินจำนวนเกินกว่าครึ่งหนึ่งและเป็นเจ้าของที่ดินที่มีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าครึ่งหนึ่ง ก็สามารถรวมตัวกันเป็นสมาคมเพื่อดำเนินการจัดรูปที่ดินได้โดยขออนุญาตจากหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่ โดยรัฐจะให้สิทธิพิเศษหรือดำเนินการบางอย่างให้ เช่น การยกเว้นค่าธรรมเนียมในการรังวัดหรือออกโฉนดที่ดินใหม่ ให้การสนับสนุนเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินมาจัดทำโครงการ ให้สิทธิพิเศษเกี่ยวกับการก่อสร้างบางอย่าง เป็นต้น การจัดรูปที่ดินประเภทนี้รัฐจะเป็นเพียงผู้ควบคุมดูแลการดำเนินการของสมาคมในกิจการบางอย่างที่รัฐเห็นว่าสำคัญเท่านั้น

การจัดรูปที่ดินในรูปแบบนี้หน่วยงานท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่รัฐจะเป็นผู้จัดทำผังเมืองและผังโครงการแล้วเสนอขอความเห็นชอบไปยังหน่วยงานระดับสูงต่อไป โดยผังโครงการดังกล่าวจะระบุถึงสิ่งต่าง ๆ เช่น สภาพปัจจุบันของพื้นที่ ศักยภาพในการพัฒนาของพื้นที่ ความยินยอมของเจ้าของที่ดินในโครงการ แผนการเงิน และเรื่องสำคัญอื่น ๆ

การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในสาธารณรัฐจีนได้หวั่นมีขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญดังนี้

1) คัดเลือกพื้นที่จัดทำโครงการและเสนอขอความเห็นชอบจากหน่วยงานระดับสูงที่เกี่ยวข้อง

2) จัดทำผังโครงการเพื่อเสนอต่อหน่วยงานระดับสูงที่เกี่ยวข้องและประกาศต่อสาธารณะ โดยต้องมีเนื้อหาตามที่กำหนดไว้ เช่น ขอบเขตของพื้นที่โครงการ พื้นที่ของเอกชนและของรัฐรวมทั้งเจ้าของที่ดิน รายการของสาธารณูปโภคและพื้นที่ซึ่งต้องใช้ในการจัดทำสาธารณูปโภค อัตราส่วนเฉลี่ยภาระของเจ้าของที่ดิน แผนการเงิน แหล่งทุนและการผ่อนชำระ

3) การสำรวจพื้นที่และประเมินราคาที่ดินในโครงการ โดยต้องตรวจสอบขอบเขตสภาพพื้นที่และการใช้ประโยชน์ในพื้นที่โครงการให้ชัดเจน จากนั้นจึงประเมินราคาที่ดินทั้งก่อนและหลังการพัฒนาพื้นที่ โดยคำนึงถึงทำเลที่ตั้ง ระบบการคมนาคม การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ฯลฯ

4) การก่อสร้างและดำเนินการตามแผนงาน เช่น การก่อสร้างถนน การย้ายสิ่งปลูกสร้าง การก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การจัดทำสวนสาธารณะ เป็นต้น

5) การจัดรูปและกำหนดแปลงที่ดินใหม่ และนำเสนอต่อเจ้าของที่ดินและต่อสาธารณะเป็นเวลา 30 วันหลังจากการกำหนดแปลงที่ดินใหม่เสร็จสิ้น โดยเจ้าของที่ดินสามารถคัดค้านการกำหนดแปลงที่ดินดังกล่าวได้

2.3.4 ปัญหาและอุปสรรคในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองของสาธารณรัฐจีน

ไต้หวัน

(1) การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในสาธารณรัฐจีนไต้หวันก็เช่นเดียวกับอีกหลายประเทศที่ต้องจัดรูปที่ดินให้สอดคล้องและเป็นไปตามผังเมืองในท้องที่นั้นๆ แต่เนื่องจากผังเมืองในสาธารณรัฐจีนไต้หวันเป็นผังเมืองที่เก่าและมีได้ปรับปรุงให้สอดคล้องกับความเจริญของบ้านเมืองในปัจจุบัน ทำให้การจัดรูปที่ดินต้องถูกบังคับให้เป็นไปตามผังเมืองที่ล้าสมัยนั้น ส่งผลให้การพัฒนาเมืองไม่ดีเท่าที่ควร

(2) เมื่อมีการจัดรูปที่ดินเสร็จสิ้นแล้ว ผลของการดำเนินการอย่างหนึ่งคือที่ดินในบริเวณนั้นจะมีราคาสูงขึ้นมาก ส่งผลให้อัตรากำไรที่เรียกเก็บจากเจ้าของที่ดินภายหลังการจัดรูปที่ดินสูงขึ้นมาก ทำให้ประชาชนไม่ค่อยอยากเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดิน

(3) การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในสาธารณรัฐจีนไต้หวัน มีข้อกำหนดบังคับเกี่ยวกับการจัดทำระบบสาธารณูปโภคไว้ว่าอย่างน้อยต้องมีอะไรบ้าง เช่น ต้องมีโรงเรียนประถมและมัธยม ซึ่งการจัดทำสิ่งเหล่านี้ทำให้เจ้าของที่ดินต้องเสียสละที่ดินเพิ่มขึ้นในขณะที่ระบบสาธารณูปโภคหรือสิ่งสาธารณะประโยชน์นั้นอาจมิได้มีขึ้นเพื่อประโยชน์ของคนในชุมชนนั้นๆ แต่เพียงกลุ่มเดียว ทำให้เจ้าของที่ดินไม่ต้องการเสียสละที่ดินหรือเสียค่าใช้จ่ายเพื่อบุคคลกลุ่มอื่นหรือในประโยชน์ซึ่งตนไม่ได้รับ

(4) การจัดแปลงที่ดินใหม่โดยการประเมินราคาที่ดินให้มีความเสมอภาคกันระหว่างเจ้าของที่ดินแต่ละรายนั้นเป็นเรื่องที่ทำได้ค่อนข้างยากในทางปฏิบัติ

(5) เจ้าของที่ดินในพื้นที่ซึ่งมีการประกาศผังเมืองขึ้นใช้บังคับแล้ว แต่เป็นพื้นที่ซึ่งยังไม่ได้รับการพัฒนาหรือจัดวางระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน เจ้าของที่ดินมีอำนาจปลูกสร้างสิ่งต่างๆ ขึ้นในพื้นที่ของตน ส่งผลให้เกิดความยุ่งยากเมื่อจะมีการพัฒนาหรือจัดรูปที่ดินในบริเวณนั้นในภายหลัง

(6) เจ้าของที่ดินในโครงการจัดรูปที่ดินจะต้องเสียสละที่ดินของตนประมาณ 45% เพื่อใช้ในการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ รวมถึงเพื่อนำไปขายเป็นเงินทุนในการจัดรูปที่ดิน ซึ่งทำให้เจ้าของที่ดินต้องเสียผลประโยชน์ไปจำนวนมาก

(7) นโยบายรัฐในการจัดรูปที่ดินที่แตกต่างกันก็อาจส่งผลต่อความสำเร็จหรือไม่ของโครงการจัดรูปที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดรูปที่ดินโดยหน่วยงานของรัฐ²²

(8) การจัดรูปที่ดินต้องอาศัยการพิจารณาและการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย เช่น การสร้างถนน การสร้างสถานที่ราชการ ดังนั้นหากการประสานงานกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมิได้เป็นไปด้วยดีแล้ว ก็จะส่งผลให้การจัดรูปที่ดินต้องดำเนินไปอย่างล่าช้าและมีอุปสรรคมากขึ้น

(9) ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน ในขณะที่การประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ไม่ประสบความสำเร็จมากนัก ทำให้ประชาชนบางกลุ่มไม่ให้ความร่วมมือและเกิดการต่อต้านโครงการจัดรูปที่ดิน

(10) การขาดเงินลงทุนในโครงการเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่สำคัญ เนื่องจากการจัดรูปที่ดินต้องใช้เงินลงทุนมาก ในขณะที่เงินที่จะได้กลับมาส่วนใหญ่มักจะต้องมาจากการขายที่ดินบางส่วนในโครงการซึ่งก็ต้องรอให้จัดรูปที่ดินเสร็จสิ้นไปบางส่วนแล้ว เงินทุนส่วนใหญ่ในช่วงแรกจึงต้องมาจากแหล่งเงินกู้ต่าง ๆ ซึ่งก่อภาระด้านดอกเบี้ยตามมา

(11) การขายที่ดินที่สงวนไว้เพื่อขายให้แก่บุคคลภายนอกในบางครั้งก็อาจมีอุปสรรคบางประการ เช่น เกิดภาวะซบเซาของตลาดอสังหาริมทรัพย์ หรืออยู่ในทำเลที่ไม่ดี เป็นต้น ทำให้เกิดที่ดินเหล่านี้บางส่วนไม่ได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่²³

2.4 ประเทศออสเตรเลีย

2.4.1 ความเป็นมาและวิวัฒนาการของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในประเทศออสเตรเลีย

การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองหรือ Land Pooling ในประเทศออสเตรเลีย เป็นรูปแบบการพัฒนาเมืองรูปแบบหนึ่งที่ใช้กันอยู่ในบริเวณออสเตรเลียตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เมืองและการพัฒนา (Town Planning and Development Act) เมื่อปี Perth แนวคิดดังกล่าวถูกนำมาบัญญัติเป็นกฎหมายใช้บังคับเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติผังเมือง ค.ศ. 1928

²² Ibid., p.72-75.

²³ Shen Li – Jane, “Land Pooling/Readjustment in Taipei , Taiwan, (Master’s Thesis, Human Settlement Division. Graduate School Asian Institute of Technology, 1986) , pp. 36-37.

อย่างไรก็ดีการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินได้เริ่มต้นขึ้นจริงภายหลังจากการออกกฎหมายใช้บังคับเป็นเวลานาน โดยในปี ค.ศ. 1951 จึงได้มีการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองขึ้นเป็นครั้งแรกในออสเตรเลียที่เขตการปกครอง Belmont ในเมือง Perth โดยเป็นการพัฒนาพื้นที่ซึ่งไม่มีระบบโครงสร้างพื้นฐานจำนวน 9 เฮกเตอร์ ให้เป็นพื้นที่สำหรับการพักอาศัยจำนวน 99 หลังคาเรือน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการและพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน²⁴ และในปี ค.ศ. 1976 ก็ได้มีการนำแนวคิดดังกล่าวมาบัญญัติเพิ่มเติมในข้อบังคับทางผังเมือง (Town Planning Regulation)

การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในประเทศออสเตรเลียอาจดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือโดยเอกชนก็ได้ ส่วนมากแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดรูปที่ดินในกรณีที่พื้นที่นั้นมีปัญหา เช่น แผนการจัดสรรที่ดินแบบเดิมไม่สามารถใช้ได้แล้ว เป็นพื้นที่ลุ่มน้ำท่วมขังซึ่งต้องการระบบระบายน้ำเป็นพิเศษ หรือเป็นการพัฒนาพื้นที่ขนาดเล็กซึ่งถูกปิดกั้นจากโครงการพัฒนาพื้นที่ขนาดใหญ่²⁵ และส่วนใหญ่จะเป็นการพัฒนาที่ดินขนาดเล็กซึ่งอยู่ในเขตพาณิชย์กรรมหรืออุตสาหกรรมมากกว่าเขตที่พักอาศัย เนื่องจากราคาที่ดินภายหลังการพัฒนาจะมีอัตราสูงกว่าการพัฒนาในเขตที่พักอาศัยจึงทำให้เจ้าของที่ดินต้องการเข้าร่วมโครงการได้ง่ายกว่า

2.4.2 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในประเทศออสเตรเลีย

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในออสเตรเลียตะวันตกจะมีการกระจายอำนาจทางปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในแต่ละท้องถิ่นจะมีคณะรัฐบาลท้องถิ่นประมาณ 10 – 12 คน ซึ่งได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนในท้องถิ่น²⁶ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดสร้างและดูแลระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่างๆ กำหนดเขตพื้นที่ในการประกอบกิจการ (District Zoning Scheme) รวมทั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองด้วย

²⁴ Ray w. Archer, "Land Pooling by Government for Planned Urban Development in Perth," in *Land readjustment*, ed. William A. Doebele (Toronto, 1982). P.36.

²⁵ William A. Doebele, "Synopsis," in *Land readjustment*, ed. William A. Doebele (Toronto, 1982). P.12.

²⁶ Colin R Evans, "Urban land use planning and management in Western Australia," Paper presented at the 10 th International seminar on Land Readjustment & Urban Development, Bali, Indonesia, November 2000.

(2) คณะกรรมการผังเมือง (Town planning board)

คณะกรรมการผังเมืองมีหน้าที่สำคัญในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง คือเป็นหน่วยงานที่ควบคุมดูแลการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำผังโครงการเสร็จสิ้นแล้วก็ต้องเสนอเรื่องมาให้คณะกรรมการชุดนี้เพื่อพิจารณา และเจ้าของที่ดินที่ไม่เห็นด้วยกับโครงการก็สามารถคัดค้านมายังคณะกรรมการเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาอนุมัติโครงการ เมื่อพิจารณาแล้วคณะกรรมการก็จะส่งเรื่องและความเห็นไปยังรัฐมนตรีเพื่อสั่งการต่อไป

(3) กระทรวงด้านการผังเมือง (Ministry for planning)

ประเทศออสเตรเลียแบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็นมลรัฐต่างๆ ซึ่งมีรัฐบาลระดับมลรัฐปกครองกันเอง โดยในส่วนของมลรัฐออสเตรเลียตะวันตกนั้นจะมีกระทรวงด้านการผังเมืองเป็นหน่วยงานที่ดูแลด้านการวางผังเมือง การพัฒนาเมือง และควบคุมความเจริญของเมือง โดยมีรัฐมนตรีด้านการผังเมืองเป็นหัวหน้าหน่วยราชการมีหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินงานในด้านต่างๆ ของกระทรวงและอนุมัติโครงการสำคัญต่างๆ รวมทั้งโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง

(4) เจ้าของที่ดินและบริษัทเอกชน

เจ้าของที่ดินอาจรวมตัวกันเพื่อจัดรูปที่ดินได้ในรูปแบบของ Private Land Pooling โดยเจ้าของที่ดินที่ต้องการจัดรูปที่ดินจะว่าจ้างบริษัทเอกชนให้เข้ามาเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งการจัดรูปที่ดินในรูปแบบนี้ส่วนมากจะเกิดขึ้นในกรณีที่ดินมีขนาดเล็กและมีพื้นที่โครงการไม่มากนัก เนื่องจากต้องอาศัยความยินยอมของเจ้าของที่ดินทุกรายในการดำเนินโครงการ

2.4.3 ขั้นตอนการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองของประเทศออสเตรเลีย

การดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศออสเตรเลียมีขั้นตอนดำเนินการคือ

(1) การจัดทำผังโครงการ

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าควรให้มีการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองขึ้นในบริเวณใดแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้จัดทำแผนผังและขั้นตอนการดำเนินโครงการเพื่อนำเสนอต่อรัฐมนตรี โดยรูปแบบ แผนผัง และขั้นตอนการดำเนินงานที่จำเป็นต้องระบุไว้ในผังโครงการนั้นจะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับทางผังเมือง (Town Planning Regulation) สำคัญที่ต้องระบุไว้ในแผนมีหลายประการ เช่น แผนที่แสดงสภาพพื้นที่ในบริเวณโครงการ การถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน วัตถุประสงค์และรายละเอียดขั้นตอนในการดำเนินโครงการ จำนวนพื้นที่ซึ่งเจ้าของที่ดินจะได้รับคืน และจำนวนที่นำมาใช้ในโครงการ เป็นต้น โดยใน

ระหว่างการจัดทำผังโครงการนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องนำรายละเอียดโครงการไปเผยแพร่ต่อเจ้าของที่ดินในบริเวณโครงการด้วย เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและเพื่อนำมากำหนดขอบเขตพื้นที่โครงการ โดยเจ้าของที่ดินในโครงการแต่ละรายสามารถจัดทำเอกสารรายละเอียดด้านราคา และผลประโยชน์ที่ต้องการได้รับเพื่อเสนอต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้²⁷ นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องแจ้งถึงความก้าวหน้าในการจัดทำผังโครงการให้เจ้าของที่ดินทราบเป็นระยะๆ อีกด้วย

ในการจัดทำผังโครงการจะต้องมีการประเมินราคาที่ดินทั้งหมดในโครงการด้วยการประเมินราคาจะมีเพียงครั้งเดียวในการจัดทำโครงการ โดยจะประเมินราคาในขณะที่จะดำเนินโครงการรวมทั้งราคาของที่ดินที่คาดว่าจะป็นภายหลังการจัดรูปที่ดินด้วย เพื่อนำมากำหนดขนาดแปลงที่ดินซึ่งจะได้รับคืนภายหลังการจัดรูปที่ดินเสร็จสิ้นแล้ว ซึ่งในขั้นตอนนี้หากเจ้าของที่ดินไม่พอใจในราคาประเมินที่ดินของตนหรือในขนาดของที่ดินซึ่งตนจะได้รับก็สามารถอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ได้ และหากยังไม่เป็นที่พอใจยังสามารถอุทธรณ์ต่ออนุญาโตตุลาการซึ่งแต่งตั้งขึ้นมาได้ หรือในกรณีที่เจ้าของที่ดินนั้นไม่เห็นด้วยกับการดำเนินโครงการ เจ้าของที่ดินก็สามารถขายที่ดินให้บุคคลอื่นเองหรือเรียกค่าตอบแทนจากการที่โครงการได้ขายที่ดินดังกล่าว ภายหลังจากการจัดรูปที่ดินเสร็จสิ้น แต่ส่วนใหญ่แล้วเจ้าของที่ดินจะสนใจเข้าร่วมโครงการเพราะจะได้รับประโยชน์มากกว่า

(2) ขอความเห็นชอบในการดำเนินโครงการ

เมื่อได้จัดทำผังโครงการพร้อมกับรับฟังความเห็นจากเจ้าของที่ดินแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องนำผังโครงการไปประกาศต่อสาธารณะและนำเสนอต่อคณะกรรมการผังเมือง (Town planning board) และรัฐมนตรีด้านการผังเมือง โดยเจ้าของที่ดินที่ไม่เห็นด้วยกับโครงการก็สามารถยื่นคำคัดค้านโครงการต่อคณะกรรมการผังเมืองได้ ซึ่งจะพิจารณาข้อคัดค้านและเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณาอนุมัติโครงการต่อไป และหากรัฐมนตรีอนุมัติให้ดำเนินโครงการในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็จะมีผลผูกพันตามกฎหมาย

(3) ดำเนินการจัดรูปที่ดิน

เมื่อได้รับการอนุมัติผังโครงการแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้าดำเนินการตามผังโครงการดังกล่าว โดยขั้นตอนในการจัดรูปที่ดินในประเทศออสเตรเลียจะใช้ระบบการรวมที่ดินให้เป็นแปลงเดียวกันก่อนแล้วจึงจัดรูปที่ดิน (Pooling) โดยที่ดินที่รวมเข้ามานั้นรัฐมนตรีโยธาสาธารณะ (Minister of public works) จะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ไว้ชั่วคราว²⁸ ในขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะดำเนินการและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อจัด

²⁷ William A. Doebele, "Synopsis," in *Land readjustment*, ed. William A. Doebele (Toronto, 1982), P. 11 - 12.

²⁸ *Ibid.*, P. 12.

ทำระบบโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เช่น ถนน หรือสวนสาธารณะ เป็นต้น เพื่อให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในผังโครงการที่ได้รับอนุมัติแล้ว โดยเงินทุนที่ใช้ในการดำเนินการจะมาจากเงินกู้ของธนาคารพาณิชย์

(4) ส่งมอบที่ดินคืนแก่เจ้าของที่ดินและจำหน่ายที่ดินซึ่งกันไว้จัดหาประโยชน์

เมื่อได้ก่อสร้างและจัดรูปที่ดินเสร็จสิ้นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องส่งมอบที่ดินคืนแก่เจ้าของที่ดินเดิมตามส่วนเฉลี่ยที่ได้กำหนดไว้ในขณะจัดทำผังโครงการ และส่งมอบระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการ และสวนสาธารณะต่างๆ ให้แก่หน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง สำหรับที่ดินบางส่วนที่กันไว้เพื่อจัดหาประโยชน์ก็จะถูกนำมาขายให้แก่บุคคลภายนอก เพื่อนำเงินที่ได้มาชำระคืนค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการต่อธนาคาร และหากมีเงินเหลืออยู่ก็จะนำมาเฉลี่ยคืนแก่เจ้าของที่ดินทุกราย

สำหรับกรณีที่เป็นการจัดรูปที่ดินโดยเอกชนนั้นก็มีความคล้ายกับการจัดรูปที่ดินโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือเมื่อได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินแล้ว ก็จะมีการจัดทำบันทึกความยินยอมและขอบเขตการดำเนินโครงการ หลังจากนั้นจึงเสนอเรื่องไปยังหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาอนุมัติ โดยในการรวมที่ดินเพื่อจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ (Pooling) บริษัทเอกชนจะเป็นผู้รับโอนที่ดินทั้งหมดไว้ในโฉนดที่ดินเดียวกัน และนำไปวางเป็นหลักประกันต่อธนาคารเพื่อกู้ยืมเงินมาใช้ดำเนินโครงการ²⁹ หลังจากดำเนินการจัดรูปที่ดินเสร็จแล้วก็จะนำที่ดินจัดสรรคืนให้แก่เจ้าของที่ดินรวมทั้งขายให้แก่บุคคลภายนอกเช่นเดียวกับการจัดรูปที่ดินโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.4.4 ปัญหาและอุปสรรคในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองของประเทศออสเตรเลีย

การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองของประเทศออสเตรเลียประสบความสำเร็จเนื่องจากปัจจัยหลายประการ ได้แก่ การที่ภาครัฐมีความพร้อมในการให้การสนับสนุนในหลายๆ ด้าน ตั้งแต่การแสดงแผนผังโครงการ กฎและระเบียบต่างๆ เพื่อสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชน มีการปรึกษาหารือกับเจ้าของที่ดินเพื่อรับฟังความคิดเห็นและชี้แจงข้อมูลความก้าวหน้าของโครงการอย่างต่อเนื่องทำให้ประชาชนเข้าใจและเต็มใจเข้าร่วมโครงการ นอกจากนี้ยังมีการจัดการเรื่องงบประมาณได้อย่างรัดกุมและยุติธรรม ตลอดจนมีการใช้เทคนิคต่างๆ ในการบังคับซื้อที่ดินเพื่อการรวบรวมที่ดินที่กระจัดกระจายกันให้เป็นผืนเดียว แต่ทั้งนี้ก็ยังมีความท้าทายอีกบางประการในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองของประเทศออสเตรเลียคือ

²⁹ Colin R. Evans, "Urban Land Readjustment in Western Australia," Paper presented at the 9th International seminar on Land Readjustment & Urban Development, Bangkok, Thailand, November 1997.

(1) การคิดต้นทุนค่าใช้จ่ายและนโยบายทางด้านราคายังไม่รัดกุมพอ

(2) โครงการส่วนมากเป็นโครงการขนาดเล็กทำให้ไม่ได้รับประโยชน์มากนัก³⁰

(3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่กล้าดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน เนื่องจากเหตุผลหลายประการ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศออสเตรเลียไม่มีความเข้มแข็งมากนัก และมีอำนาจจำกัดอยู่ในพื้นที่ส่วนของตน และหน่วยงานของรัฐบาลมลรัฐก็ไม่ให้การส่งเสริมในเรื่องนี้เท่าที่ควร

(4) หน่วยงานภาครัฐยังไม่มีความรู้อย่างถูกต้องและแพร่หลายในเรื่องการจัดรูปที่ดิน เนื่องจากยังไม่มีตำราหรือบทความทางวิชาการในด้านนี้มากนัก หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งผู้มีวิชาชีพในด้านการผังเมืองยังมีความเข้าใจผิดว่าการจัดรูปที่ดินก็คือการวางผังเมืองหรือเข้าใจว่าเป็นการปรับปรุงพื้นที่เมืองซึ่งเคยได้รับการพัฒนามาแล้ว (Redevelopment schemes) ทำให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสี่ยงต่อการผิดพลาดในการบริหารจัดการโครงการ ซึ่งทำให้ถูกคัดค้านจากเจ้าของที่ดินมากยิ่งขึ้น³¹

2.5 ข้อเปรียบเทียบการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองของต่างประเทศ

เมื่อได้พิจารณารูปแบบและขั้นตอนของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองของต่างประเทศแล้วจะเห็นได้ว่าแต่ละประเทศก็มีรูปแบบและขั้นตอนที่แตกต่างกันไปบ้าง ทั้งนี้เนื่องจากสภาพความเป็นมาทางสังคมและประวัติศาสตร์ซึ่งสะท้อนออกมาทางบทบัญญัติของกฎหมาย ในหัวข้อนี้จึงได้นำรูปแบบและขั้นตอนของแต่ละประเทศมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกันในระดับที่สำคัญ เพื่อให้เห็นถึงข้อดีและข้อเสียเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองของประเทศไทยต่อไป โดยในการวิเคราะห์และเปรียบเทียบอาจแบ่งประเด็นได้ดังนี้

2.5.1 การมีกฎหมายเฉพาะ

การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองให้ประสบความสำเร็จโดยประสบปัญหาน้อยที่สุด จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการใช้มาตรการทางกฎหมาย ในแต่ละประเทศที่ประสบความสำเร็จใน

³⁰ www.dtcp.go.th

³¹ Ray w. Archer, "Land Pooling by Government for Planned Urban Development in Perth," in *Land readjustment*, ed. William A. Doebele (Toronto, 1982). P.38 - 39.

การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองจึงได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินไว้ โดยอาจบัญญัติไว้ในรูปของกฎหมายเฉพาะอย่างเช่น Land Readjustment Law ของประเทศญี่ปุ่น หรืออาจรวมอยู่ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เช่น The Building Law Code ของประเทศ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เป็นต้น

เป็นที่น่าสังเกตว่าในแต่ละประเทศที่ได้กล่าวมานั้น นอกจากจะมีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองเป็นเครื่องมือในการดำเนินการแล้ว ประเทศเหล่านี้ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือส่งเสริมการจัดรูปที่ดินอีกด้วย เช่น City Planning Law ของประเทศญี่ปุ่น หรือ Enforcement Measure for Urban land Consolidation และ The Measure for Encouragement of Landowners to carry out Urban Land Consolidation ของสาธารณรัฐจีนไต้หวัน เป็นต้น และในบางกรณีที่เป็นต้องมีการบูรณะหรือพัฒนาเมืองอย่างเร่งด่วนหรือเป็นกรณีพิเศษก็อาจมีการออกกฎหมายเฉพาะสำหรับกรณีนั้นๆ ด้วย เช่น การออกกฎหมาย Special City Planning law ขึ้นใช้บังคับเพื่อจัดรูปที่ดินและปรับปรุงฟื้นฟูเมืองในบริเวณที่เกิดแผ่นดินไหวของประเทศญี่ปุ่น หรือ การออกกฎหมาย Reconstruction Laws เพื่อบูรณะเมืองที่ได้รับความเสียหายจากสงครามของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เป็นต้น ดังนั้นการที่ประเทศไทยจะนำแนวความคิดการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองมาใช้จึงต้องมีการออกกฎหมายขึ้นใช้บังคับ ตลอดจนมีมาตรการหรือกฎหมายอื่นๆ ที่สอดคล้องกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองด้วย เช่น การกำหนดมาตรการทางภาษีการโอนที่ดิน หรือค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนจำนองที่ดินในกรณีที่เป็นการกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์เพื่อเป็นทุนในการดำเนินโครงการ เป็นต้น

2.5.2 องค์การที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง

รูปแบบขององค์กรแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันทั้งในส่วนขององค์กรรัฐ และองค์กรของเอกชน องค์กรที่มีหน้าที่ดำเนินโครงการ และองค์กรที่มีหน้าที่ควบคุมดูแล ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) องค์กรที่มีอำนาจดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง

โดยในส่วนขององค์กรรัฐนั้นประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันรวมทั้งประเทศออสเตรเลียจะให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองท้องถิ่นในฐานะของผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเป็นอย่างมาก ในขณะที่สาธารณรัฐจีนไต้หวันแม้บทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่นในการจัดรูปที่ดินจะไม่มากเท่ากับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน แต่ก็ยังนับว่ามากกว่าประเทศญี่ปุ่นเมื่อเปรียบเทียบกับระหว่างดำเนินการโดยเอกชนกับโดยรัฐ ทั้งนี้เป็นผลโดยตรงจากเงื่อนไขของกฎหมายที่แตกต่างกัน บทบาทของภาครัฐในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมีมากกว่าเอกชนมากเนื่องจากมีอำนาจจัดทำโครงการในลักษณะของ Public Land Readjustment ซึ่งไม่ต้องอาศัยความยินยอมของเจ้าของที่ดินเช่นเดียวกับของออสเตรเลีย ในขณะที่การดำเนินโครงการ

ของเอกชนกลับต้องใช้ความยินยอมทั้งหมดของเจ้าของที่ดิน ทำให้บทบาทของภาคเอกชนถูกตัดทอนออกไปมาก ก่อให้เกิดปัญหาเรื่องภาระงานที่มากเกินไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเทศญี่ปุ่นมีองค์กรรัฐที่มีอำนาจดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินที่หลากหลายมากกว่าประเทศอื่นๆ แต่กลับมีการดำเนินโครงการโดยองค์กรรัฐที่น้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น สาเหตุสำคัญเนื่องมาจากองค์กรรัฐเหล่านี้จะดำเนินโครงการได้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายระบุไว้เท่านั้น เช่น เมื่อเกิดภัยพิบัติต่างๆ หรือเพื่อประโยชน์ทางการผังเมือง

สาธารณรัฐจีนไต้หวันนั้นเป็นที่น่าสังเกตว่าการดำเนินโครงการโดยองค์กรรัฐจะทำได้โดยมีเงื่อนไขคล้ายกับประเทศญี่ปุ่น แต่กลับปรากฏว่าการดำเนินโครงการของภาครัฐก็ยังมีมากกว่าของภาคเอกชนถึงประมาณ 1 เท่าตัว ซึ่งน่าจะมาจากหลายสาเหตุประกอบกัน เช่น อัตราการเสียสละที่ดินซึ่งสูงถึงประมาณร้อยละ 45 ทัศนคติและความรู้ความเข้าใจของประชาชน นโยบายของภาครัฐตลอดจนเรื่องของภาษี

(2) องค์กรที่มีอำนาจควบคุมตรวจสอบการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง สำหรับการควบคุมดูแลการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองนั้นแต่ละประเทศจะมีรูปแบบที่คล้ายคลึงกันในแง่ที่มีการควบคุมในรูปแบบของคณะกรรมการหรือคณะผู้วินิจฉัยตัดสินปัญหา โดยในกรณีที่เป็นการจัดรูปที่ดินที่ดำเนินการโดยภาครัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องได้โต้แย้งคัดค้านต่อองค์กรรัฐนั้นเองก่อนและหากไม่พอใจก็สามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการในระดับสูงกว่าได้

ส่วนในกรณีที่เป็นการจัดรูปที่ดินโดยเอกชนนั้นหากเป็นการจัดรูปที่ดินซึ่งต้องอาศัยความสมัครใจของเจ้าของที่ดินทั้งหมดในโครงการเช่นสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันและออสเตรเลียก็จะไม่มีปัญหาเรื่องการโต้แย้งคัดค้าน แต่ในกรณีที่กำหนดให้เอกชนสามารถดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองได้โดยไม่ต้องอาศัยความยินยอมทั้งหมดของเจ้าของที่ดินเช่นกรณีของญี่ปุ่นและสาธารณรัฐจีนไต้หวันนั้น ก็จะต้องมีระบบการควบคุมการดำเนินการใน 2 ระดับ กล่าวคือจะมีองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลและพิจารณาแก้ไขปัญหาในระดับทั่วไปซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรรัฐในระดับท้องถิ่น เนื่องจากใกล้ชิดและรับทราบข้อมูลของปัญหาและการดำเนินการมากกว่าและรวดเร็วกว่า และมีคณะกรรมการระดับสูงหรือระดับประเทศอีกคณะหนึ่งซึ่งมีหน้าที่พิจารณาปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่สำคัญบางอย่าง เพื่อเป็นการกลั่นกรองและวินิจฉัยปัญหาต่างๆ ให้ละเอียดถี่ถ้วนมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดีนอกจากองค์กรควบคุมดูแลโครงการจัดรูปที่ดินตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบางกรณีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องก็อาจโต้แย้งปัญหาบางประการในทางศาลได้อีกด้วยซึ่งเป็นรายละเอียดในเรื่องกระบวนการพิจารณาคดีของศาลแต่ละประเทศ

ผู้วิจัยเห็นว่าการกำหนดรูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่จัดรูปที่ดินให้หลากหลายโดยมีทั้งองค์กรในภาครัฐและภาคเอกชนดังเช่นประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐจีนไต้หวัน จะมีส่วนช่วยให้แนวคิดในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองมีความแพร่หลายและมีการจัดทำโครงการ

มากกว่าการกำหนดบทบาทให้ภาครัฐเป็นองค์กรหลักแต่เพียงฝ่ายเดียว นอกจากนั้นการกำหนดบทบาทของภาคเอกชนให้มีมากกว่าภาครัฐในการดำเนินโครงการยังมีความเหมาะสมกับสภาพและลักษณะสังคมและระบบราชการของไทยซึ่งต้องการลดบทบาทและค่าใช้จ่ายของภาครัฐและต้องการจำกัดจำนวนบุคลากรที่จะมาเป็นข้าราชการได้อย่างดีอีกด้วย

หากกำหนดให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองมากกว่าภาครัฐแล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องกำหนดให้การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองของภาคเอกชนสามารถกระทำได้แม้ไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินทั้งหมดในโครงการก็ตาม ซึ่งย่อมส่งผลถึงความขัดแย้งต่างๆ ของเจ้าของที่ดินจะมีเพิ่มมากยิ่งขึ้น ดังนั้นรูปแบบขององค์กรควบคุมดูแลการจัดรูปที่ดินจึงควรกำหนดให้มีตั้งแต่ระดับท้องถิ่นไปจนถึงระดับประเทศ เช่นเดียวกับในประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐจีนไต้หวัน เพื่อให้การควบคุมดูแลการจัดรูปที่ดินมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2.5.3 การดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง

ในแต่ละประเทศที่ได้ยกมาเป็นตัวอย่างล้วนแต่มีการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินทั้งโดยภาครัฐและโดยภาคเอกชน ซึ่งในส่วนของ การจัดรูปที่ดินโดยภาครัฐนั้นส่วนมากจะดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาจไม่มีการกำหนดเงื่อนไขในการดำเนินการไว้ดังเช่นประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐจีนไต้หวัน กล่าวคือองค์กรรัฐจะดำเนินการจัดรูปที่ดินได้เฉพาะบางกรณี เช่น เพื่อประโยชน์ทางผังเมือง เพื่อความปลอดภัยของชุมชน หรือเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น

ส่วนการจัดรูปที่ดินโดยภาคเอกชนนั้นก็มีความแตกต่างกันของแต่ละประเทศในแง่ของจำนวนของเจ้าของที่ดินที่ให้ความยินยอมในการดำเนินโครงการ ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่ทำให้การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองของภาคเอกชนแพร่หลายและประสบความสำเร็จได้มากนักน้อยเพียงใด ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการกำหนดให้ภาคเอกชนจัดรูปที่ดินได้โดยไม่ต้องอาศัยความยินยอมของเจ้าของที่ดินทั้งหมดเช่นกรณีของญี่ปุ่นและสาธารณรัฐจีนไต้หวันเป็นวิธีการที่ดีกว่าเพราะจะช่วยส่งเสริมการจัดรูปที่ดินและเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะมากขึ้น

ในส่วนของภาครัฐนั้นผู้วิจัยเห็นว่าการกำหนดให้องค์กรรัฐมีอำนาจในการจัดรูปที่ดินโดยต้องกำหนดเงื่อนไขไว้หรือไม่ ปัจจัยสำคัญต้องพิจารณาจากความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเทศและประชาชนในท้องถิ่นว่ามีบทบาทในฐานะผู้ตรวจสอบและชี้้นำการดำเนินงานขององค์กรรัฐนั้นได้มากนักน้อยเพียงใด เพราะหากเป็นการจัดรูปที่ดินได้โดยไม่มีเงื่อนไขในขณะที่ประชาชนไม่มีบทบาทมากนักก็อาจทำให้การพัฒนาเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่บุคคลบางกลุ่มหรือเป็นไปโดยไม่คำนึงถึงสิทธิหรือความพอใจของประชาชนได้โดยง่าย

3. ความเป็นมาและวิวัฒนาการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในประเทศไทย

3.1 ความเป็นมาและวิวัฒนาการของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในประเทศไทย

แนวคิดของการจัดรูปที่ดินในประเทศไทย ปรากฏขึ้นครั้งแรกในพระราชบัญญัติการผังเมือง และผังชนบท พ.ศ. 2495 ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา 25 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งมีสาระสำคัญคือ ในกรณีที่ทำเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจจัดแบ่งที่ดินโดยรวมเอาที่ดินของเอกชนและที่ดินสาธารณะเข้าด้วยกัน และจัดสรรพื้นที่ไว้สำหรับถนน ตรอกหลังอาคาร และที่โล่ง จากนั้นจึงมอบที่ดินแปลงหนึ่งหรือหลายแปลงให้แก่เจ้าของที่ดินเดิม โดยให้ได้รับส่วนแบ่งในชั้นที่สุดเท่ากับหรือตามส่วนขนาดและราคาที่ดินเดิมหรือทั้งสองประการเท่าที่จะเป็นไปได้ รวมทั้งเรียกให้เจ้าของที่ดินชำระเงินเนื่องจากการได้รับประโยชน์พิเศษใดๆ ในที่ดินที่ได้รับมอบในชั้นที่สุดด้วย

อย่างไรก็ดีกฎหมายดังกล่าวก็มิได้นำมาใช้จริงจังในทางปฏิบัติจนกระทั่งกฎหมายฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกไปโดยมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการจัดการการใช้ที่ดินในเขตเมืองเพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายเพื่อให้มีหรือทำให้ดีขึ้นซึ่งสุขลักษณะ ความสะอาดสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ส่งเสริมเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ³² แต่กฎหมายดังกล่าวกลับไม่มีบทบัญญัติในเรื่องของการจัดรูปที่ดินไว้แต่ประการใด

แนวคิดเรื่องการจัดรูปที่ดินกลับไปปรากฏและถูกนำมาใช้ในทางปฏิบัติเป็นครั้งแรกในการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และได้มีการออกกฎหมายขึ้นใช้บังคับ คือ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์คือ เพื่อดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเสียใหม่ เพื่อให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทาน และการสาธารณสุขโดยทั่วถึง และเพื่อให้เกษตรกรได้มีที่ดินของตนเองสำหรับประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งจะมีผลช่วยให้ฐานะในทางเศรษฐกิจของประเทศและของเกษตรกรมั่นคงขึ้น เป็นการส่งเสริมเกษตรกรรมของประเทศให้เจริญก้าวหน้า และส่งเสริมให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้นและมีมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น

³² อธิพิล ศรีเสาวลักษณ์, “กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินในประเทศไทย,” วารสารกฎหมาย 20 (พฤศจิกายน 2543) : 160.

สำหรับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองนั้น สืบเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) ได้กำหนดแนวทางสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองไว้บางประการซึ่งแสดงถึงแนวคิดในการให้ภาคเอกชนและหน่วยงานอื่นๆ นอกเหนือจากส่วนราชการในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเมือง กล่าวคือ³³

1. จัดให้มีการประสานแผนการลงทุนขยายเครือข่ายบริการพื้นฐานกับมาตรการทางผังเมือง และสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยในมหานคร เมืองหลัก และชุมชนใหม่ต่างๆ
2. กำหนดแนวนโยบายการลงทุนพัฒนาขยายโครงข่ายบริการพื้นฐานของเมือง โดยแบ่งเบาภาระระหว่างรัฐบาล องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจและภาคเอกชนมากขึ้น

ซึ่งต่อมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) จึงได้มีการกำหนดให้มีการพิจารณาออกกฎหมายใหม่เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารพัฒนาเมือง ซึ่งรวมถึงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง อันเป็นส่วนหนึ่งของแนวทางการพัฒนาภาคมหานครและเขตเศรษฐกิจใหม่ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 นั้นเอง

ในส่วนของการนำแนวคิดเรื่องการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองไปดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัตินั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2531 ให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานกลางประสานการปฏิบัติงาน เรื่องแนวทางการประสานงานความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและภาคธุรกิจเอกชนในการร่วมลงทุนพัฒนาระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการที่จำเป็น สำหรับการพัฒนาที่อยู่อาศัย และให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในสังกัดกระทรวงมหาดไทยรับไปเร่งรัดดำเนินการในส่วนที่รับผิดชอบ³⁴

ต่อมารัฐบาลญี่ปุ่นได้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการในโครงการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้ในการวางผังเมือง ในช่วงระหว่างเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2530 – กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2532 และจากการศึกษาพบว่าเป็นไปได้ในการนำวิธีการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองมาใช้ในประเทศไทย และเห็นสมควรให้มีโครงการทดลองจัดรูปที่ดินในเมืองขึ้น สำนักผังเมืองจึงได้มีการจัดสัมมนาทางวิชาการเรื่อง การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในประเทศไทย ครั้งที่ 1 ขึ้นเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2533 เพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองให้แก่ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทั่วไป หลังจากนั้นเมื่อวันที่ 25 – 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2534 สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ได้เป็นเจ้าภาพดำเนินการจัดสัมมนาทางวิชาการนานาชาติ ครั้งที่ 6 เรื่องการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง และการพัฒนาชุมชนเมือง โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมเป็นผู้แทนจากประเทศต่างๆ รวม 15 ประเทศ เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐจีนไต้หวัน เป็นต้น ผลการสัมมนาสรุปได้ว่า การจัดรูปที่ดินในเมืองเป็นวิธีการที่

³³ วิโรจน์ สารรัตนะ, “สาระสำคัญแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530 - 2534,” (กรุงเทพฯ : อักษรบัณฑิต, 2530) หน้า 22 - 23.

³⁴ ศักดา ทองอุทัยศรี, สถานการณ์ปัจจุบันของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในประเทศไทย, หน้า 1.

เหมาะสมในการพัฒนาเมืองทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนา สามารถนำไปใช้ในวัตถุประสงค์ได้หลายประเภทต่างกัน เช่น การพัฒนาชุมชนเมือง การพัฒนาฟื้นฟูสภาพแวดล้อมของเมือง การพัฒนาโครงข่ายระบบคมนาคมเพื่อแก้ปัญหาจราจร และการพัฒนาที่อยู่อาศัยเพื่อแก้ปัญหาชุมชนแออัด เป็นต้น³⁵

หลังจากนั้นคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2535 อนุมัติให้สำนักผังเมืองกระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินในเมืองให้สามารถนำมาปฏิบัติได้ ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินในเมืองซึ่งมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน โดยสำนักงบประมาณได้สนับสนุนเงินงบประมาณเพื่อจัดตั้งเป็นเงินทุนหมุนเวียนเพื่อดำเนินการจัดรูปที่ดินจำนวน 50,000,000 บาท และเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535 คณะกรรมการจัดรูปที่ดินในเมืองในการประชุมครั้งที่ 2/2535 ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง³⁶ เพื่อให้สามารถดำเนินการโครงการจัดรูปที่ดินได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ได้ผ่านการตรวจพิจารณาจากคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้วและอยู่ในระหว่างการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาก่อนนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาต่อไป และได้มีการจัดตั้งสำนักงานจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองขึ้นเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2536 เพื่อเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการจัดรูปที่ดินในเมืองและเผยแพร่ความรู้ดังกล่าวต่อไป

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

3.2 การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

3.2.1 ความเป็นมาและวิวัฒนาการของการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย

การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย เริ่มต้นขึ้นในปี พ.ศ. 2509 โดยรัฐบาลได้ให้กรมชลประทานทำการศึกษาและดำเนินการ และได้มีการขอความช่วยเหลือไปยังรัฐบาลประเทศเนเธอร์แลนด์ ซึ่งได้จัดส่งผู้เชี่ยวชาญจากองค์การเนเดโตนมาทำการศึกษา และต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2512 จึงได้มีโครงการทดลองจัดรูปที่ดินขึ้นคือโครงการชลประทานชั้นสูตร

³⁵ กระทรวงมหาดไทย, “โครงการจัดรูปที่ดินในเมือง,” หน้า 11.

³⁶ ศักดา ทองอุทัยศรี, สถานการณ์ปัจจุบันของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในประเทศไทย, หน้า 3.

ในเขตท้องที่ตำบลพัททันและตำบลสระแจง อำเภอบางระจัน จังหวัดสิงห์บุรี มีเนื้อที่ประมาณ 1,000 ไร่ ต่อมาเมื่อโครงการประสบความสำเร็จจึงได้มีการขยายพื้นที่โครงการเพิ่ม เดิมเป็น 11,576 ไร่ และได้มีการออกกฎหมายคือ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 91 ตอนที่ 155 ลงวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2517 แต่เนื่องจากการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเจ้าของที่ดินต้องชำระค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเอง ในขณะที่เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรมีฐานะยากจนทำให้โครงการจัดรูปที่ดินไม่สำเร็จเท่าที่ควร จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบางส่วนโดย พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 108 ตอนที่ 211 เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2534 โดยจัดตั้งกองทุนจัดรูปที่ดินไว้ในกฎหมายดังกล่าวเพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนในการดำเนินการ ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวยังคงใช้บังคับอยู่จนถึงปัจจุบัน

3.2.2 ความหมายและแนวคิดของการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 หมายความว่า การดำเนินงานพัฒนาที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมให้สมบูรณ์ทั่วถึงที่ดินทุกแปลงเพื่อเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิต โดยทำการรวบรวมที่ดินหลายแปลงในบริเวณเดียวกันเพื่อวางแผนจัดรูปที่ดินเสียใหม่ การจัดระบบชลประทานและการระบายน้ำ การจัดสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดิน การบำรุงดิน การวางแผน การผลิตและการจำหน่ายผลิตผลการเกษตรรวมถึงการแลกเปลี่ยน การโอน การรับโอนสิทธิในที่ดิน การให้เช่าซื้อที่ดิน และการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินตลอดจนการจัดเขตที่ดินสำหรับอยู่อาศัย

จากความหมายของการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและบทบัญญัติของกฎหมายแสดงถึงแนวคิดที่สำคัญหลายประการคือ

(1) เป็นรูปแบบหนึ่งของการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมด้วยการรวบรวมที่ดินหลายแปลงในบริเวณพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดิน เพื่อนำมาจัดระบบชลประทานและการระบายน้ำ การจัดสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา เพื่อให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานและการสาธารณสุขโดยทั่วถึง รวมทั้งการปรับระดับพื้นที่ดินและพัฒนาพื้นที่ให้มีสภาพเหมาะแก่การทำเกษตรกรรม แล้วจึงจัดแบ่งที่ดินซึ่งได้วางแผนจัดรูปที่ดินใหม่แล้วคืนให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมตามสัดส่วน

(2) เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาการกระจายของพื้นที่ทำกินของเกษตรกร โดยเกษตรกรที่เป็นเจ้าของที่ดินหลายแปลงซึ่งไม่อยู่ติดกันก็สามารถรวมที่ดินเป็นแปลงเดียวเพื่อความสะดวกในการทำการเกษตรและเพิ่มผลผลิตให้มากขึ้น

(3) เป็นเครื่องมือที่ช่วยให้การจัดการน้ำเพื่อการเกษตรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์ต่อเกษตรกรในโครงการทุกคน

(4) เป็นการช่วยเหลือเกษตรกรซึ่งส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ให้สามารถปรับปรุงพื้นที่ทำการเกษตรของตนได้ก่อน เพื่อให้การใช้ที่ดินมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์มากยิ่งขึ้น แล้วจึงผ่อนชำระคืนค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงหรือจัดรูปที่ดินนั้น

การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีประโยชน์ทั้งต่อเกษตรกรเองและต่อรัฐในหลายประการ เช่น ทำให้การใช้น้ำทางการเกษตรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและลดปัญหาการแย่งชิงน้ำ ทำให้เกษตรกรสามารถขนส่งผลผลิตและปัจจัยการผลิตเข้าสู่พื้นที่เกษตรกรรมของตนได้สะดวกยิ่งขึ้น ช่วยทำให้เกษตรกรเพาะปลูกและใช้ประโยชน์ในที่ดินได้อย่างเต็มที่อันส่งผลถึงรายได้และชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของเกษตรกรต่อไป รวมทั้งทำให้เกิดการรวมกลุ่มกันของเกษตรกรซึ่งง่ายต่อการถ่ายทอดเทคโนโลยีหรือความรู้ทางการเกษตรให้แก่เกษตรกรโดยตรง

3.2.3 ขั้นตอนการดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นในทางปฏิบัติอาจเกิดขึ้นจากการกำหนดนโยบายและแผนงานจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง หรืออาจเกิดจากการร้องขอของเกษตรกรในพื้นที่ต่างๆ ก็ได้ เช่น การจัดรูปที่ดินตามคำร้องขอของเกษตรกรในท้องที่หมู่ 5-6 ตำบลบางซุด อำเภอสรรคบุรี จังหวัดชัยนาท เป็นต้น โดยในการดำเนินการจัดรูปที่ดินในแต่ละโครงการนั้นจะมีรูปแบบที่แตกต่างกันไปตามความเหมาะสมของสภาพพื้นที่และความต้องการของเกษตรกร โดยแบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ

(1) การพัฒนาแบบสมบูรณ์แบบ (Intensive Development) เป็นการพัฒนาพื้นที่โดยมีคูส่งน้ำและถนนหรือทางลำเลียงผ่านที่ดินทุกแปลงหรือเกือบทุกแปลง และปรับระดับพื้นที่ รวมทั้งมีการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ทั้งหมด

(2) การพัฒนาบางส่วน (Extensive Development) การพัฒนาประเภทนี้จะไม่ดำเนินการพัฒนาทุกๆ ส่วนเหมือนการพัฒนาแบบสมบูรณ์แบบ เช่น ไม่มีการปรับระดับพื้นที่หรือไม่มีการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่หรือจัดใหม่ให้น้อยที่สุด ทั้งนี้เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่และสภาพทางเศรษฐกิจของเกษตรกรในพื้นที่ อีกทั้งยังสามารถดำเนินการได้รวดเร็วและมีค่าใช้จ่ายที่ต่ำกว่า ดังนั้นในปัจจุบันการจัดรูปที่ดินของสำนักงานจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงเป็นการจัดรูปที่ดินในแบบนี้ทั้งหมด

ในทางปฏิบัตินั้นสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางกำหนดให้ขั้นตอนการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมี 15 ขั้นตอน คือ³⁷

- 1) กำหนดนโยบายและโครงการจัดรูปที่ดินในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ
- 2) ตรวจสอบสภาพพื้นที่และพิจารณาความเหมาะสมในด้านต่าง ๆ เพื่อวางโครงการ เช่น ปริมาณน้ำและการกระจายน้ำในพื้นที่ว่ามีเพียงพอหรือไม่ ขนาดและสภาพการถือครองที่ดินว่ามีขนาดพื้นที่ที่เหมาะสมกับการดำเนินการหรือไม่ เป็นต้น
- 3) วางโครงการและกำหนดแผนการดำเนินงาน และนำเสนอต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเพื่อขออนุมัติโครงการ
- 4) สอบถามความสมัครใจของเจ้าของที่ดินในพื้นที่โครงการและทำบันทึกความยินยอม โดยจะดำเนินการจัดรูปที่ดินได้เมื่อได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินเกินกว่ากึ่งหนึ่งของเจ้าของที่ดินทั้งหมด
- 5) ออกประกาศกำหนดท้องที่ที่จะสำรวจเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน โดยจัดทำร่างประกาศและแผนที่แนบท้ายเพื่อเสนอต่อรัฐมนตรี³⁸ ลงนามและประกาศในราชกิจจานุเบกษา
- 6) การสำรวจข้อมูลเพื่อใช้ในการออกแบบพื้นที่ เช่น ใช้ภาพถ่ายทางอากาศสำรวจระดับรายละเอียดภูมิประเทศและระดับน้ำต้นทุน
- 7) ดำเนินการออกแบบโครงการ โดยกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับระบบชลประทาน การระบายน้ำ รูปแบบแปลงที่ดินใหม่ และประชุมชี้แจงเพื่อขอความเห็นชอบจากเจ้าของที่ดิน และแก้ไขแบบโครงการ รูปแบบแปลงที่ดินให้สอดคล้องกับความต้องการของเกษตรกรและตามหลักวิชาการเพื่อกำหนดเป็นแบบขั้นสุดท้ายต่อไป
- 8) เสนอรายละเอียดโครงการต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อออกประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินและประกาศในราชกิจจานุเบกษา
- 9) นำพระราชกฤษฎีกาและแผนผังโครงการ รวมทั้งรายชื่อเจ้าของที่ดินไปปิดประกาศไว้ที่ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการตำบล และที่ชุมชนในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน โดยผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิตรวจสอบและคัดค้านเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินได้ภายใน 60 วัน นับแต่วันปิดประกาศ
- 10) ดำเนินการก่อสร้างตามแผนผังโครงการ
- 11) จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับโฉนดที่ดินใหม่เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดพิจารณา จากนั้นจึงแจ้งไปยังเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเพื่อขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินฉบับใหม่ให้แก่เจ้าของที่ดิน

³⁷ สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง, "ขั้นตอนการดำเนินงานจัดรูปที่ดิน," 2543. (เอกสารอัดสำเนา)

³⁸ ในกรณีที่มีได้ระบุไว้เฉพาะ รัฐมนตรีในหัวข้อที่ 3.2 นั้น หมายถึงรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517 ซึ่งได้แก่รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

12) จัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำ โดยจัดประชุมเจ้าของที่ดินให้เข้าใจข้อบังคับ การดำเนินงาน การซ่อมแซมบำรุงรักษาระบบการชลประทานและการระบายน้ำ ถนน และสิ่งสาธารณประโยชน์อื่น ๆ

13) ดำเนินการสนับสนุนการเกษตรในด้านต่าง ๆ

14) ตรวจสอบ ติดตามผลงานและประเมินผลการจัดรูปที่ดิน

15) แจงให้เกษตรกรเจ้าของที่ดินผ่อนชำระค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดิน และติดตามทวงถามจากเจ้าของที่ดินที่ไม่ชำระ

3.2.4 องค์การที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ได้กำหนดถึงรูปแบบ และหน้าที่ขององค์การที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ดังนี้

(1) คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง

ในมาตรา 6 กำหนดให้มีคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางขึ้นโดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานกรรมการ และกรรมการอื่นซึ่งมาจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง 19 คน และบุคคลที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกิน 7 คน มีหน้าที่สำคัญคือควบคุมดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางและสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด รวมทั้งอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) วางโครงการจัดรูปที่ดินในท้องที่ต่าง ๆ และกำหนดแผนการดำเนินงานนั้น
- 2) พิจารณา กำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเสนอให้รัฐมนตรีออกประกาศกำหนดท้องที่ที่จะสำรวจเพื่อกำหนดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน
- 3) ดำเนินการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน
- 4) เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับการจัดซื้อที่ดิน หรือการเวนคืนที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน
- 5) ให้ความเห็นชอบในแผนผังการจัดแปลงที่ดิน ระบบชลประทานและการระบายน้ำ การสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดิน การแลกเปลี่ยน การแลกเปลี่ยน การรับโอนสิทธิในที่ดิน การให้เช่าซื้อที่ดินและการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดเสนอ
- 6) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สินอื่นในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน
- 7) ให้ความเห็นชอบในงบประมาณค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดเสนอ

8) ให้ความเห็นชอบในการกำหนดที่ดินตอนใดเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

9) วินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับปัญหาการจัดรูปที่ดินตามคำร้องหรือคำอุทธรณ์ของเจ้าของที่ดิน หรือบุคคลผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

10) ให้ความเห็นหรือคำปรึกษาแก่รัฐมนตรีในการแต่งตั้งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด และในเรื่องเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน

11) วางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานทางการเงิน และกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินของสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางและสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด

12) วางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงิน การเบิกจ่ายเงินและการเก็บรักษาเงินของกองทุนจัดรูปที่ดิน โดยความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

13) ดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน

(2) คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดและคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกรุงเทพมหานคร เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินขึ้นใช้บังคับในบริเวณใดในจังหวัดใดแล้ว กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดขึ้น โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ และกรรมการซึ่งมาจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ อีก 13 คน และต้องมีเจ้าของที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้เป็นกรรมการอีกไม่เกิน 5 คน มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) จัดให้มีการสำรวจบริเวณที่ดินที่เห็นสมควรจะกำหนดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินและสอบถามความสมัครใจของเจ้าของที่ดินว่าจะให้ดำเนินการจัดรูปที่ดินหรือไม่ และให้จัดทำบันทึกแสดงความยินยอมหรือไม่ยินยอมไว้เป็นหลักฐาน

2) ประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สินอื่นในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนด

3) จัดทำงบประมาณค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินแต่ละโครงการเพื่อเสนอคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง

4) พิจารณาวางแผนผังการจัดแปลงที่ดิน ระบบชลประทานและการระบายน้ำ การสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดิน การแลกเปลี่ยน การโอน การรับโอนสิทธิในที่ดิน การให้เช่าซื้อที่ดิน และการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเสนอคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง

5) จัดให้มีการประชุมเจ้าของที่ดินและผู้มีสิทธิได้รับที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อชี้แจงให้เข้าใจความมุ่งหมาย วิธีการจัดรูปที่ดิน สิทธิหน้าที่ ความรับผิดชอบและประโยชน์ที่เจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจะพึงได้รับและทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน

6) ดำเนินการสอบสวนและวินิจฉัยคำร้อง ประนีประนอมหรือไต่ถอนการจำนองหรือการขายฝาก

7) ดำเนินการเกี่ยวกับการเงินและการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินตามระเบียบหรือข้อบังคับหรือมติของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง หรือตามที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมาย

8) วางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบหรือข้อบังคับ หรือมติของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง

9) วางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเปิดหรือปิดประตูกั้นน้ำ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำเข้าสู่ที่ดินของเจ้าของที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

10) แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประจำเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามที่สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเสนอ

11) ดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดรูปที่ดิน

(3) สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางและสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด

สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางและสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเป็นหน่วยราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางและหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดแล้วแต่กรณีเป็นผู้บริหารกิจการ ซึ่งเป็นข้าราชการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้ง โดยมีหน้าที่ดำเนินการจัดรูปที่ดินตามที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางและคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดกำหนด สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางมีหน้าที่เป็นสำนักงานจัดรูปที่ดินกรุงเทพมหานครและมีหน้าที่ดำเนินการจัดรูปที่ดินในเขตกรุงเทพมหานคร และหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางมีอำนาจหน้าที่ควบคุมสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดด้วย

ส่วนสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดมีหน้าที่ดำเนินการจัดรูปที่ดินในเขตพื้นที่จังหวัดนั้น แต่ในกรณีที่ได้กำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินคลุมที่ดินในเขตของสองจังหวัดขึ้นไปรวมอยู่ในเขตโครงการเดียวกัน คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางจะมอบหมายให้สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดใดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการจัดรูปที่ดินตลอดเขตโครงการนั้นก็ได้ ไม่ว่าจะไม่มีสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดในจังหวัดที่เกี่ยวข้องนั้นหรือไม่ และให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดและนายอำเภอและปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ในจังหวัด อำเภอและกิ่งอำเภอที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดด้วย

(4) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์นอกจากจะเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางและสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด และมีหน้าที่โดยตรงในการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

แล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 อีกบางประการคือ

1) มีทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ ถูกรวมสิทธิ์ ครอบครอง จัดให้ได้มา เชื้อ เช่า เช่าซื้อ คุ้มยืม จัดสรร จำหน่าย จำนอง จำนำ ทำการแลกเปลี่ยน รับโอน รับโอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อ ด้วยประการใด ๆ ซึ่งที่ดินหรือทรัพย์สินอื่น

2) ให้อำนาจ ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ให้สินเชื่อบริการ รับจำนอง รับจำนำโอน โอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อ ด้วยประการใด ๆ ซึ่งที่ดินหรือทรัพย์สินอื่น

ทั้งนี้เป็นเพราะกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นนิติบุคคลจึงมีอำนาจถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและทำนิติกรรมใด ๆ ได้ ในขณะที่องค์กรตาม (1) – (3) ที่กล่าวมามีได้มีฐานะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลแต่อย่างใด

3.2.5 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(1) การขอความยินยอมจากเจ้าของที่ดินในเขตพื้นที่โครงการซึ่งมาตรา 28 กำหนดให้ต้องได้รับความยินยอมเกินกึ่งหนึ่งของบรรดาเจ้าของที่ดินทั้งหมดนั้น จะเห็นได้ว่ามิได้มีบทบัญญัติกล่าวถึงจำนวนพื้นที่ของผู้ให้ความยินยอมไว้แต่อย่างใด จึงอาจมีกรณีที่เจ้าของที่ดินเกินกึ่งหนึ่งนั้นอาจมีที่ดินรวมกันเพียงเล็กน้อยหรือไม่เกินกึ่งหนึ่งของพื้นที่โครงการทั้งหมด ซึ่งเมื่อพิจารณาจากประโยชน์ที่เกษตรกรจะได้รับภายหลังจากการจัดรูปที่ดินกับการรื้อถอนสิทธิเสรีภาพของเกษตรกรที่ไม่ได้ให้ความยินยอมแล้ว จะเห็นได้ว่าเกษตรกรที่เป็นเจ้าของที่ดินจำนวนมากว่าและต้องถูกกระทบสิทธิในจำนวนที่ดินที่มากกว่า อาจต้องถูกกระทบสิทธิตามความต้องการของเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินจำนวนน้อยกว่า ซึ่งอาจขัดต่อหลักความได้สัดส่วนตามที่กล่าวมาแล้วได้ จึงควรกำหนดให้การจัดรูปที่ดินต้องได้รับความยินยอมทั้งจากเจ้าของที่ดินเกินกว่ากึ่งหนึ่งของเจ้าของที่ดินทั้งหมดและต้องเป็นเจ้าของที่ดินที่มีพื้นที่รวมกันเกินกว่ากึ่งหนึ่งของพื้นที่โครงการด้วย

(2) รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการ ซึ่งทำให้มีขั้นตอนการดำเนินการมากและเกิดความล่าช้า ประกอบกับขั้นตอนการดำเนินการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงน่าจะกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติแต่เพียงผู้เดียว

(3) การกำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้นตามมาตรา 24 กำหนดให้ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาก็คือต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีด้วย ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าและมีขั้นตอนมากเกินความจำเป็น ทั้งนี้เพราะการกำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้นต้องได้รับความ

ยินยอมจากเจ้าของที่ดินเกินกว่าครึ่งหนึ่งอันเป็นการตรวจสอบความเหมาะสมและความต้องการของเกษตรกรในระดับหนึ่งอยู่แล้ว จึงควรกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เข้ามามีบทบาทในส่วนนี้เพิ่มขึ้น โดยอาจกำหนดขนาดพื้นที่ซึ่งรัฐมนตรีสามารถอนุมัติโครงการได้เองและพื้นที่ขนาดใหญ่จึงให้ผ่านคณะรัฐมนตรีซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาดังกล่าวได้ในระดับหนึ่ง

(4) กฎหมายกำหนดให้เรียกเก็บเงินค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินจากเจ้าของที่ดิน หรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินไว้โดยให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินผ่อนชำระเป็นรายปี ปีหนึ่งไม่น้อยกว่าร้อยละสิบ และต้องเริ่มชำระงวดแรกอย่างช้าในปีที่สามนับแต่ปีที่ได้ดำเนินการจัดรูปที่ดินสำเร็จตามโครงการแล้ว โดยค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้รัฐบาลจ่ายเป็นเงินอุดหนุนไม่น้อยกว่าร้อยละสิบ แต่ทั้งนี้ค่าใช้จ่ายดังกล่าวไม่รวมถึงค่าใช้จ่ายในการปรับระดับที่ดิน ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวอาจทำให้เกษตรกรที่ยากจนไม่มีความสามารถผ่อนชำระได้ในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสิบไม่อาจเข้าร่วมโครงการได้ อีกทั้งการปรับที่ดินก็เป็นขั้นตอนหนึ่งของการจัดรูปที่ดินจึงควรกำหนดให้ค่าใช้จ่ายในการปรับระดับที่ดินเป็นค่าใช้จ่ายส่วนหนึ่งที่รัฐสามารถให้การสนับสนุนได้

(5) กฎหมายฉบับนี้ยังไม่มีมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ดีเท่าที่ควร ประกอบกับปัญหาความยากจนของเกษตรกร ทำให้ที่ดินซึ่งรัฐได้ลงทุนพัฒนาเพื่อใช้ประโยชน์ด้านเกษตรกรรมในเขตจัดรูปที่ดินต้องเปลี่ยนมือไปยังผู้ที่ไม่ได้ใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทำให้สูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมและเงินลงทุนเป็นจำนวนมหาศาล³⁹

(6) การจัดรูปที่ดินโดยเฉพาะในโครงการขนาดใหญ่ อาจมีกรณีที่ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมในบริเวณนั้นไม่มากนัก แต่ในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 มิได้มีบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการดูแลสิ่งแวดล้อมไว้ และในส่วนของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกรุงเทพมหานคร และคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด ก็มีได้มีผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือความขัดแย้งในเชิงนโยบายเกี่ยวกับหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมได้

³⁹ อธิพิณ ศรีเสาวลักษณ์, “กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินในประเทศไทย,” วารสารกฎหมาย 20: 166.

3.3 การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง และโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองซึ่งอยู่ระหว่างการดำเนินการในประเทศไทย

3.3.1 โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองบริเวณถนนพระราม 9 เขตห้วยขวาง โดยกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย

(1) ความเป็นมาของโครงการ

เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2535 คณะกรรมการจัดรูปที่ดินในเมืองในการประชุมครั้งที่ 1/2535 ได้มอบหมายให้สำนักงานจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง กรมการผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ทำการศึกษาและดำเนินโครงการนำร่องการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองบริเวณถนนพระราม 9 มีพื้นที่ประมาณ 104 ไร่ เศษ เพื่อเป็นศูนย์พาณิชย์กรรมและที่อยู่อาศัยแห่งใหม่ของกรุงเทพมหานคร โดยเป็นการดำเนินการภายใต้ผังเมืองรวมของกรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 116 พ.ศ. 2535

สำนักงานจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองซึ่งได้รับความช่วยเหลือทางด้านผู้เชี่ยวชาญและงบประมาณจากองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศญี่ปุ่น (JICA) จึงได้ดำเนินเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินและชักชวนให้ประชาชนในพื้นที่เข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดินเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2536 ซึ่งจากการดำเนินการดังกล่าวได้มีเจ้าของที่ดินในโครงการที่สนใจจำนวนหนึ่ง ได้รวมตัวกันเพื่อจัดตั้งสมาคมจัดรูปที่ดินและได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติเมื่อวันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2537 และจดทะเบียนสมาคมเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2538 ซึ่งนับเป็นสมาคมจัดรูปที่ดินแห่งแรกในประเทศไทย

(2) สถานที่ตั้งและสภาพทั่วไปของโครงการ

โครงการตั้งอยู่บริเวณถนนพระราม 9 เขตห้วยขวาง กรุงเทพมหานคร ใกล้กับกรมโยธาธิการและผังเมือง มีเนื้อที่ทั้งสิ้น 104 ไร่ 69.1 ตารางวา โดยเป็นที่ดินของเอกชนประมาณ 37 ราย หรือประมาณ 65 แปลง สภาพพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ว่างเปล่าและบางส่วนเป็นพื้นที่เกษตรกรรม มีบ้านพักอาศัยจำนวนเล็กน้อย ไม่มีถนนสาธารณะในโครงการทำให้พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ตาบอด (รูปที่ 1)

(3) ขั้นตอนที่ได้ดำเนินการไปแล้วและที่อยู่ระหว่างดำเนินการ

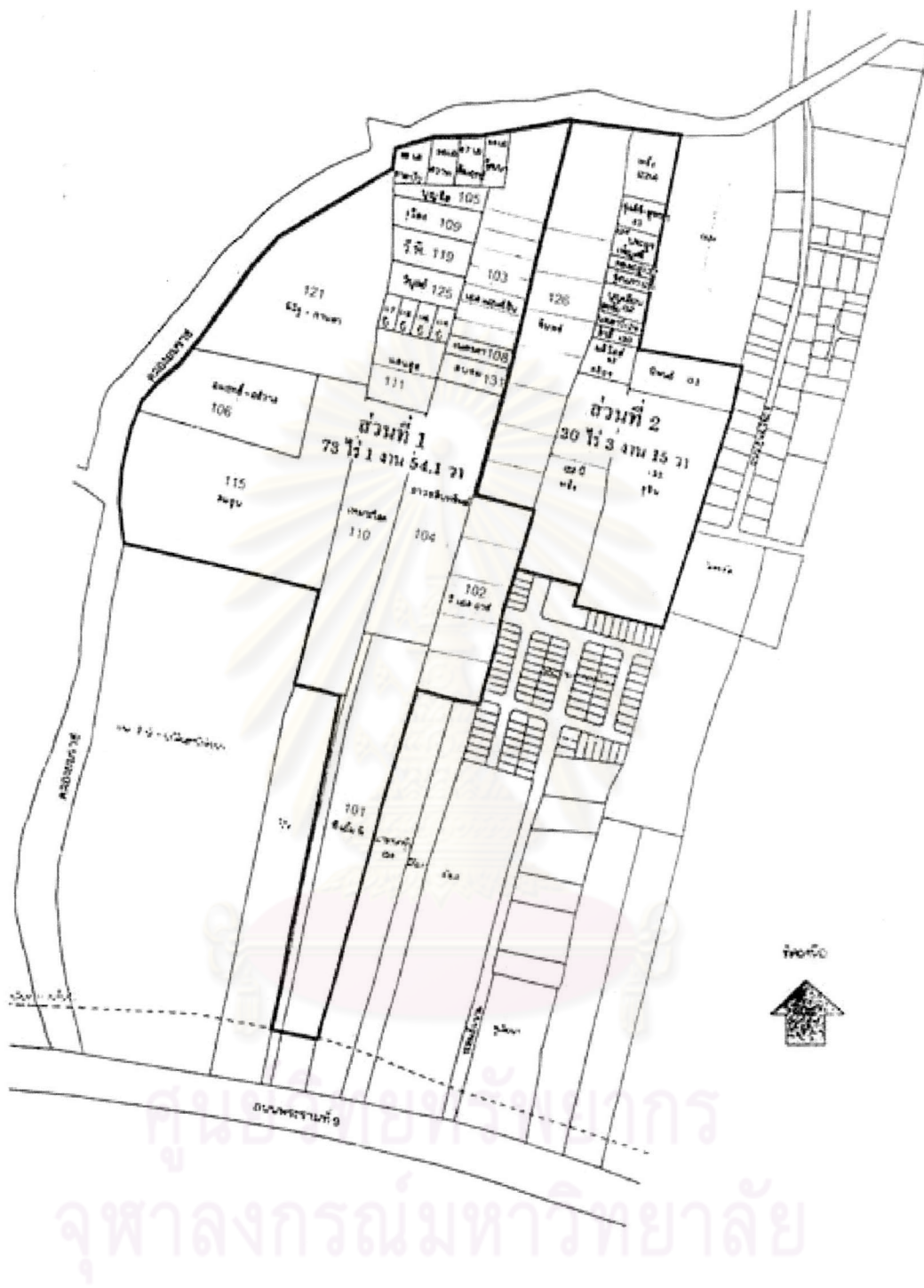
1) ขั้นตอนที่ได้ดำเนินการแล้วในโครงการนี้ได้แก่

- การสำรวจสภาพพื้นที่และผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินทั้งหมดในโครงการ
- ประชุมชี้แจงและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมาแล้วมากกว่า 50 ครั้ง

- จัดตั้ง “สมาคมจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองโครงการพระรามที่ 9 (ทิศตะวันออก)”
 - จัดให้มีการประชุมสมาคมอย่างต่อเนื่อง
 - ประเมินมูลค่าที่ดินและคำนวณอัตราค่าเช่าที่ดิน
 - จัดทำผังแม่บท ผังการใช้ประโยชน์ที่ดินและผังจัดรูปแปลงที่ดินใหม่
 - ขออนุญาตยืมยืมเข้าโครงการจัดรูปที่ดินจากเจ้าของที่ดิน โดยได้มาแล้วบางส่วนประมาณ 20 ราย
- 2) ขั้นตอนที่อยู่ระหว่างการดำเนินการ⁴⁰
- พิจารณาปรับเปลี่ยนผังแนวความคิด โดยแบ่งพื้นที่โครงการออกเป็น 2 ส่วน โดยเริ่มต้นดำเนินการจากส่วนที่ 1 พื้นที่ฝั่งตะวันตกซึ่งมีเนื้อที่ 73 ไร่ เศษ และส่วนที่ 2 พื้นที่ฝั่งตะวันออกของโครงการ เนื้อที่ 30 ไร่ เศษ (รูปที่ 2 และ 3)
 - เติรียกว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาทำการสำรวจ รั้ววัด สอบเขตแปลงที่ดิน ทำแผนที่ และจัดเก็บข้อมูลด้านกายภาพในพื้นที่อย่างละเอียดด้วยระบบคอมพิวเตอร์
 - ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาเพื่อดำเนินการวางผังจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ รั้ววัดแปลงที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินใหม่
 - ว่าจ้างก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการในโครงการ

ศูนย์วิทยพัทยาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴⁰ กรมการผังเมือง, “ข้อคิดเห็นและประสบการณ์การจัดรูปที่ดินในประเทศไทย,” เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง เสนอที่ โรงแรมริเวอร์แคว จังหวัดกาญจนบุรี 14 มิถุนายน 2545. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)



รูปที่ 1 สถานที่ตั้งและสภาพทั่วไปของโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองถนนพระรามที่ 9

3.3.2 โครงการจัดรูปที่ดินบริเวณหนองบัวมน โดยกรุงเทพมหานคร

(1) ความเป็นมาของโครงการ

สืบเนื่องจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินในเมืองในการประชุมครั้งที่ 2/2535 เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535 ได้มีมติให้กรุงเทพมหานครทดลองดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินในเมืองในพื้นที่เขตบางเขนขึ้น ประกอบกับแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2535 - 2539) และฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2540 - 2544) ได้กำหนดเป้าหมายให้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในบริเวณที่เหมาะสมให้ได้อย่างน้อย 1 บริเวณ เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพตลอดจนพัฒนาสาธารณูปโภค สาธารณูปการให้ทั่วถึง ได้มาตรฐาน ประหยัด และสอดคล้องกับการพัฒนาที่ดิน สามารถรองรับความเจริญเติบโตของการพัฒนาเมืองได้อย่างเหมาะสมทันต่อสถานการณ์ กรุงเทพมหานครจึงได้พิจารณาคัดเลือกพื้นที่บริเวณหนองบัวมน แขวงท่าแร้ง เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร เป็นโครงการนำร่องสำหรับดำเนินการจัดรูปที่ดิน ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกรุงเทพมหานครได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ. 2541 โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เป็นศูนย์กลางชุมชนระดับย่าน (District Center) ด้านพาณิชยกรรม และพักอาศัย⁴¹ โดยแบ่งการใช้ประโยชน์ที่ดินออกได้ดังนี้

- 1) ที่ดินประเภทพาณิชยกรรม ประมาณร้อยละ 40 ของพื้นที่โครงการ
- 2) ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย ประมาณร้อยละ 30 ของพื้นที่โครงการ
- 3) ที่ดินเพื่อก่อสร้างสถานที่ราชการ และระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ประมาณร้อยละ 20 ของพื้นที่โครงการ
- 4) ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมบริการที่เกี่ยวข้องกับชุมชนและไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ประมาณร้อยละ 5 ของพื้นที่โครงการ
- 5) ที่ดินเพื่อการนันทนาการ ที่โล่ง และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ประมาณร้อยละ 5 ของพื้นที่โครงการ

(2) สถานที่ตั้งและสภาพทั่วไปของโครงการ

โครงการดังกล่าวมีเนื้อที่ประมาณ 1,030 ไร่ ตั้งอยู่บนพื้นที่หมู่ 2 และหมู่ 5 แขวงท่าแร้ง เขตบางเขน และบางส่วนของหมู่ 7 แขวงออเงิน เขตสายไหม กรุงเทพมหานคร โดยเป็นที่สาธารณะ 7 ไร่ 3 งาน 24 ตารางวา และเป็นที่ดินของเอกชน 1,022 ไร่ 1 งาน 89.5 ตารางวา มีจำนวนแปลงที่ดินทั้งหมดประมาณ 314 แปลง และมีเจ้าของที่ดินประมาณ 217 ราย แปลงที่ดินส่วนใหญ่มีขนาดประมาณ 101 - 200 ตารางวา โดยส่วนใหญ่จะเป็นที่ดินซึ่งไม่มีถนนเข้าออก พื้นที่ส่วนใหญ่ยังเป็นพื้นที่เกษตรกรรมและที่ว่างเปล่า มีบางพื้นที่มีลักษณะเป็นบึงน้ำขนาดใหญ่ และมีลำคลองและลำน้ำสาธารณะอยู่ในบริเวณพื้นที่ การใช้ประโยชน์ในที่ดิน

⁴¹ สำนักพัฒนาชุมชน, "เอกสารประกอบรายงานการประชุมผู้เริ่มการจัดตั้งสมาคมจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองโครงการหนองบัวมน ครั้งที่ 1/2544," 21 มกราคม 2544.

ส่วนใหญ่จึงเป็นพื้นที่นาและที่ว่างและบางส่วนเป็นสวนผลไม้ มีประชากรพักอาศัยประมาณ 10 หลังคาเรือน (รูปที่ 4)

(3) ขั้นตอนที่ได้ดำเนินการไปแล้วและที่อยู่ระหว่างดำเนินการ

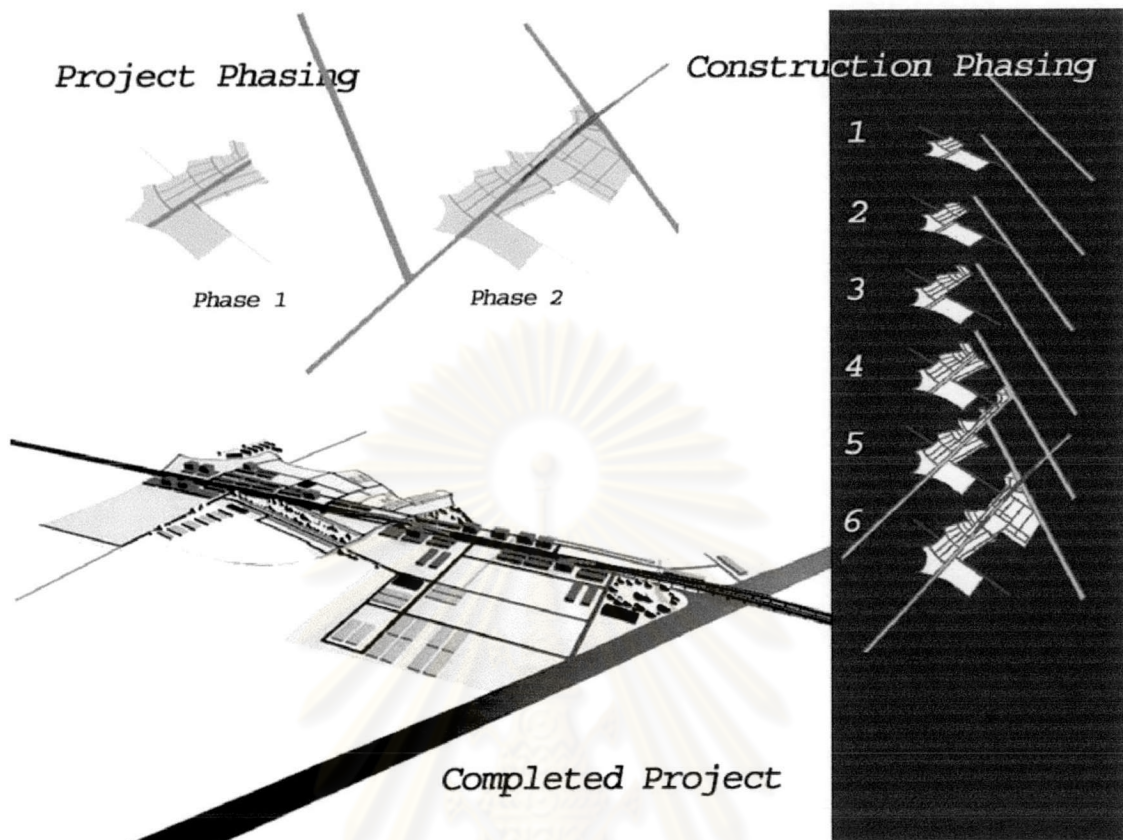
1) ขั้นตอนที่ได้ดำเนินการแล้วในโครงการนี้ได้แก่

- การสำรวจสภาพพื้นที่และผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินทั้งหมดในโครงการ
- จัดทำผังแนวความคิด ผังแม่บทโครงการ เพื่อเสนอต่อเจ้าของที่ดินในพื้นที่โครงการ
- ประชุมชี้แจงและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
- จัดตั้ง “สมาคมจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองโครงการหนองบัวมน” ต่อสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2544
- จัดทำผังแม่บท ผังการใช้ประโยชน์ที่ดินและผังจัดรูปแปลงที่ดินใหม่
- ขออนุญาตยินยอมเข้าโครงการจัดรูปที่ดินจากเจ้าของที่ดิน โดยได้มาแล้วบางส่วนประมาณ 109 ราย คิดเป็นที่ดินจำนวน 180 แปลง

2) ขั้นตอนที่อยู่ระหว่างการดำเนินการ

- ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของขนาดแปลงที่ดินและผู้ถือกรรมสิทธิ์ ประเมินราคาที่ดินและอสังหาริมทรัพย์แต่ละแปลง และประมาณราคาค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการ
- พิจารณาปรับเปลี่ยนผังแนวความคิด โดยแบ่งการดำเนินงานออกเป็น 2 ระยะ โดยเริ่มต้นดำเนินการจากระยะที่ 1 พื้นที่ฝั่งตะวันตกเนื้อที่ 480 ไร่ เศษ และระยะที่ 2 พื้นที่ฝั่งตะวันออกของโครงการ เนื้อที่ 544 ไร่ เศษ (รูปที่ 5)
- หารือกับกรมที่ดินและกรมสรรพากรเพื่อขอทราบแนวทางในการลดหย่อนค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน

คู่มือการถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



รูปที่ 5 การแบ่งพื้นที่ดำเนินการ โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองโครงการหนองบัวมน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3.3.3 โครงการอื่นๆ

นอกจากโครงการจัดรูปที่ดินบริเวณถนนพระราม 9 และบริเวณหนองบัวมนแล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งได้แก่ กรมโยธาธิการและผังเมือง กรุงเทพมหานคร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ก็ได้เริ่มต้นดำเนินการจัดรูปที่ดินไว้อีกหลายโครงการ เช่น

(1) โครงการจัดรูปที่ดินบริเวณสวนหลวง ร.9

โครงการนี้กรุงเทพมหานครได้เริ่มดำเนินโครงการในปี พ.ศ. 2542 พื้นที่โครงการตั้งอยู่บริเวณสวนหลวง ร.9 แขวงหนองบอน เขตประเวศ กรุงเทพมหานคร เนื้อที่รวม 61 ไร่ 2 งาน 93 ตารางวา สภาพพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ว่างและที่น้ำท่วมขัง โดยส่วนใหญ่จะเป็นที่ตาบอดซึ่งไม่มีทางเข้าออกเนื่องจากถูกปิดล้อมด้วยพื้นที่ของสวนหลวง ร.9 และมีที่ดินของกรุงเทพมหานครปิดกั้นแนวถนนไว้ ที่ดินทั้งหมดในโครงการมีผู้ถือกรรมสิทธิ์ประมาณ 35 ราย หรือ 55 แปลง โดยส่วนใหญ่เป็นที่ดินขนาด 200 – 400 ตารางวา (รูปที่ 6)

กรุงเทพมหานครมีแนวคิดในการจัดรูปที่ดินบริเวณดังกล่าวให้เป็นที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยเพื่อให้สอดคล้องกับผังเมืองรวมของกรุงเทพมหานครในบริเวณดังกล่าว การวางผังจึงเน้นไปที่โครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งการจัดทำระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา และพื้นที่สีเขียว

ผลการดำเนินงานโครงการนี้ ส่วนใหญ่ยังอยู่ในขั้นตอนของการเตรียมโครงการ โดยได้สำรวจสภาพพื้นที่ การถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน และได้จัดทำผังแนวความคิดและผังการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่เบื้องต้น เพื่อเสนอต่อเจ้าของที่ดินโดยได้มีการจัดประชุมเจ้าของที่ดินในโครงการแล้วหลายครั้ง ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากเจ้าของที่ดินเป็นส่วนใหญ่ แต่ยังคงติดปัญหาความไม่ร่วมมือของเจ้าของที่ดินแปลงใหญ่เนื่องจากเจ้าของที่ดินไม่ต้องการรับภาระค่าภาษี

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(2) โครงการจัดรูปที่ดินในเขตเทศบาลนครลำปาง

โครงการนี้สำนักงานจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองและโครงการเมืองใหม่ กรมโยธาธิการและผังเมือง ผู้เชี่ยวชาญชาวญี่ปุ่นจากองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศญี่ปุ่น (JICA) และสำนักงานผังเมืองจังหวัดลำปาง ได้ร่วมกับเทศบาลนครลำปาง ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2542 โดยโครงการตั้งอยู่ในเขตตำบลหัวเวียง อำเภอเมือง จังหวัดลำปาง มีพื้นที่ประมาณ 80 ไร่ แบ่งเป็นที่ดินประมาณ 36 แปลง โดยมีเจ้าของที่ดินประมาณ 25 ราย สภาพพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ว่างเปล่าที่มีระดับต่ำ มีบ้านเรือนของประชาชนอยู่ประมาณ 6 หลังคาเรือน (รูปที่ 7)

โครงการดังกล่าวมีแนวคิดในการพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวให้เป็นบริเวณที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลางเพื่อให้สอดคล้องกับผังเมืองรวมของจังหวัดลำปาง โดยจะมีการจัดทำโครงสร้างพื้นฐาน ระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่าง ๆ เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา และมีพื้นที่จัดหาประโยชน์ โดยให้สอดคล้องกับผังเมืองรวมและนโยบายการพัฒนาของเทศบาลและจังหวัดลำปาง โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตที่ดีในการอยู่อาศัยของประชาชน

ผลการดำเนินงานในโครงการส่วนใหญ่ยังอยู่ในช่วงเริ่มต้นโครงการ โดยได้ประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สินทั้งหมดในโครงการแล้ว ขณะนี้อยู่ระหว่างการรังวัดสอบเขตพื้นที่และจัดทำแผนผังโครงการต่อไป



รูปที่ 7 สถานที่ตั้งและสภาพทั่วไปของโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองเขตเทศบาลนครลำปาง

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3.4 ปัญหาในการดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองของประเทศไทยในปัจจุบัน

3.4.1 การขาดกฎหมายเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง

การดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองโดยที่ยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องบังคับใช้นั้น ส่งผลให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมาอีกหลายประการ เช่น

การจัดรูปที่ดินต้องได้รับความร่วมมือและความยินยอมจากเจ้าของที่ดินในโครงการทั้งหมด เพราะเจ้าหน้าที่รัฐไม่อาจเข้าไปรังวัด ตรวจสอบพื้นที่ ใช้ประโยชน์ จัดรูปแปลงที่ดินหรือบังคับให้เจ้าของที่ดินเข้าร่วมโครงการได้ เนื่องจากการรื้อถอนสิทธิเสรีภาพในการตัดสินใจและในทรัพย์สินของประชาชนโดยไม่มีกฎหมายรองรับ การจัดรูปที่ดินในแต่ละโครงการจึงมีอุปสรรคสำคัญในการขอความยินยอมจากเจ้าของที่ดิน

ภาษีและค่าใช้จ่ายอื่นที่เจ้าของที่ดินต้องเสียให้แก่ภาครัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินและค่าอากรต่างๆ ก็เป็นอุปสรรคที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ทั้งนี้เพราะการจัดรูปที่ดินจำเป็นจะต้องจัดแปลงที่ดินและจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินของตนเองใหม่ ซึ่งต้องเสียค่าธรรมเนียมและค่าอากรให้แก่รัฐแม้โดยหลักการแล้วจะเป็นการจัดรูปแปลงที่ดินและจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงในที่ดินของตนเองก็ตาม แต่เมื่อมิได้มีกฎหมายบัญญัติยกเว้นค่าใช้จ่ายดังกล่าวไว้เจ้าของที่ดินก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายดังกล่าวด้วย ทำให้เจ้าของที่ดินไม่ยอมเข้าร่วมโครงการและรับภาระดังกล่าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าของที่ดินแปลงใหญ่ซึ่งต้องเสียค่าธรรมเนียมและค่าอากรมากเนื่องจากเป็นเงินเรียกเก็บที่รัฐประเมินจากราคาของที่ดิน

เจ้าของที่ดินไม่ยอมเข้าร่วมโครงการเนื่องจากขาดความเชื่อมั่นในการดำเนินงานเนื่องจากไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เฉพาะจึงเป็นเรื่องของความยินยอมและความสมัครใจของเจ้าของที่ดินเอง ทำให้ไม่มีหลักประกันที่แน่นอนว่าเมื่อเข้าร่วมโครงการแล้วโครงการจะดำเนินต่อไปได้จนสำเร็จลุล่วง

3.4.2 ขาดการสนับสนุนทางนโยบายจากภาครัฐอย่างต่อเนื่อง

โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองแต่ละโครงการต้องใช้ระยะเวลานานและใช้เงินทุนจำนวนมาก ประกอบกับเป็นเทคนิคการจัดการที่ยังใหม่และมีผู้ที่มีความรู้ในเรื่องดังกล่าวในวงจำกัด ทำให้ไม่ได้รับความสนใจจากฝ่ายการเมือง หรือแม้จะได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองในบางครั้ง แต่การที่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองบ่อยครั้งก็ทำให้ขาดความต่อเนื่องในเชิงนโยบาย ส่งผลให้การผลักดันกฎหมายเป็นไปอย่างล่าช้า ดังจะเห็นได้ว่าร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ได้เริ่มต้นร่างกฎหมายกันมาตั้งแต่ประมาณปี พ.ศ. 2535 แต่จนถึงปัจจุบันเป็นเวลาประมาณ 10 ปี แล้ว กฎหมายดังกล่าวก็ยังไม่ได้นำมาประกาศใช้แต่อย่างใด

3.4.3 ขาดองค์กรดำเนินการที่เหมาะสม

ปัจจุบันองค์กรที่ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองอาจแบ่งได้เป็นสองส่วนคือ องค์กรรัฐและองค์กรเอกชน ในส่วนขององค์กรรัฐนั้นดูจะไม่เป็นปัญหามากนักเนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือกรมโยธาธิการและผังเมือง สำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่โครงการ ก็มีบุคลากรที่มีความรู้เชี่ยวชาญในเรื่องการจัดรูปที่ดินพอสมควรและร่วมกันดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ แต่เนื่องจากการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองนั้นบทบาทสำคัญในการดำเนินโครงการจะอยู่ที่ภาคเอกชนเจ้าของที่ดิน ซึ่งยังขาดความรู้และการร่วมมือกันอย่างจริงจัง นอกจากนี้รูปแบบขององค์กรที่ภาคเอกชนใช้ในการดำเนินโครงการในปัจจุบันเป็นรูปแบบของสมาคมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยผลของกฎหมายองค์กรดังกล่าวจึงเป็นเพียงนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนทั่วไป ไม่มีความสามารถหรือสิทธิพิเศษใดๆ อันเป็นการช่วยให้การดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินสำเร็จไปโดยสะดวกได้

3.4.4 ขาดงบประมาณในการดำเนินโครงการนำร่อง

การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองจะเป็นเรื่องที่ประชาชนให้การยอมรับและรู้จักกันอย่างแพร่หลายหรือไม่ ปัจจัยอย่างหนึ่งก็คือตัวอย่างโครงการที่ประสบความสำเร็จเป็นรูปธรรม ซึ่งในเรื่องนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งกรมโยธาธิการและผังเมืองและกรุงเทพมหานครก็ได้ตระหนักและดำเนินการอยู่อย่างต่อเนื่อง แต่กลับปรากฏว่าไม่มีเงินสนับสนุนที่ดีเพียงพอทำให้โครงการต้องหยุดชะงักหรือติดขัดไปบ้าง เช่น กรณีที่มีผู้ไม่ยอมเข้าร่วมกับโครงการแต่ได้เสนอขายที่ดินให้กับโครงการแต่ก็ไม่อาจดำเนินการได้เนื่องจากสมาคมจัดรูปที่ดินในปัจจุบันและหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องไม่มีงบประมาณเพียงพอ หรือในเรื่องของการชำระค่าธรรมเนียมและค่าอากรการโอนที่ดิน เป็นต้น

ในเรื่องของการขาดงบประมาณนี้แม้กรมโยธาธิการและผังเมืองมีเงินกองทุนที่ได้รับอนุมัติมาให้เป็นจำนวน 50,000,000 บาท ก็ตาม แต่เงินจำนวนดังกล่าวก็ยังไม่อาจนำมาใช้สนับสนุนโครงการได้เนื่องจากยังไม่มั่นใจว่าโครงการจะประสบความสำเร็จแน่นอนหรือไม่ เพราะหากนำเงินไปสนับสนุนโดยที่โครงการไม่ประสบความสำเร็จก็จะทำให้รัฐสูญเงินเปล่า

3.4.5 เจ้าของที่ดินไม่ยอมเข้าร่วมโครงการ

การที่เจ้าของที่ดินไม่ยอมเข้าร่วมโครงการนั้นมีสาเหตุหลายประการ เช่น การไม่เข้าใจหลักการจัดรูปที่ดิน ไม่ต้องการเสียค่าใช้จ่ายหรือเสียที่ดินบางส่วนของตน การไม่มั่นใจในโครงการว่าจะสำเร็จหรือไม่อย่างไร ฯลฯ

3.4.6 การจัดรูปที่ดินต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยราชการหลายฝ่าย

การจัดรูปที่ดินมีขั้นตอนมากและในบางส่วนต้องไปเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายหน่วย โดยเฉพาะในการจัดการด้านกรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งต้องร่วมกับกรมที่ดินและกรมสรรพากรในการจัดเก็บภาษี ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีความเป็นอิสระไม่เกี่ยวข้องต่อกันทำให้การประสานงานไม่ดีเท่าที่ควร ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการทำงาน



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย