บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา

การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากรในเขตกรุงเทพมหานคร นอกเหนือไปจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรตามธรรมชาติแล้ว สาเหตุสำคัญประการหนึ่ง คือ การอพยพย้ายถิ่นของประชากรจากภาคต่าง ๆ เข้าสู่กรุงเทพมหานครมากขึ้น ทั้งนี้ก็เพื่อการแสวงหาโอกาสและช่องทางในการประกอบอาชีพที่ดีขึ้นกว่าเดิม

ในปัจจุบันนี้ จำนวนประชากรของกรุงเทพมหานครมีประมาณ 6 ล้านคน[1] แต่ในขณะเดียวกัน จำนวนพื้นที่ของกรุงเทพฯ มีเพียง 1,568.73 ตารางกิโลเมตร[2] จากสาเหตุที่มีประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและมีจำนวนมากดังกล่าวมาแล้ว ได้นำไปสู่ปัญหาสำคัญอื่น ๆ อีกเป็นอันมาก ตัวอย่างเช่น ปัญหาความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม ปัญหาความแออัดของประชากรและชุมชน ปัญหาด้านการขนส่งและจราจรติดขัด ปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เหล่านี้เป็นต้น

การบรรเทาความรุนแรงของปัญหานี้ในด้านหนึ่ง คือ การขยายพื้นที่ของเมืองให้มากขึ้นเพื่อรองรับประชากรที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคต ดังนั้น ที่ดินในแถบชานเมืองซึ่งเดิมเป็นพื้นที่เกษตรกรรมจะถูกเปลี่ยนเป็นพื้นที่เมืองมากขึ้น การจัดให้มีระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการพื้นฐานต่าง ๆ

---

[1] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ข้อเสนอการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล แนวทางการพัฒนาแผนหลัก และแผนการลงทุนในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 6 (2530-2534) (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2529), หน้า 8.

[2] ธิติมา ไชยเผือก, "การเวนคืนปัญหาใหญ่ของคนกรุงเทพ." สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 33 (7-13 ธันวาคม 2529) : 24.

เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา ตลาด ฯลฯ เป็นสิ่งจำเป็นตามมา ในขณะเดียวกันควรมีการปรับปรุงพื้นฟูพื้นที่ในเขตใจกลางเมืองให้อยู่ในสภาพดีขึ้น มีการใช้ประประโยชน์จากที่ดินให้คุ้มค่า และมีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การขยายขอบเขตของเมืองออกไป หรือในการพัฒนาปรับปรุงพื้นที่เดิมให้ดีขึ้น จะต้องเป็นไปอย่างเหมาะสมและมีทิศทางที่ถูกต้องและสอดคล้องกับผังเมืองรวมที่วางไว้ รวมทั้งต้องคำนึงถึงความประหยัด ในแง่เศรษฐกิจและความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติอีกด้วย

โดยทั่วไปแล้ว อาจกล่าวได้ว่า ในการพัฒนาพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดนั้น มีแนวคิดหลัก ๆ อยู่ 2 ประการ คือ

1. การพัฒนาโดยการเปิดพื้นที่ใหม่แล้วจึงนำความเจริญเข้าไปสู่พื้นที่ด้วยการก่อสร้างบริการสาธารณะต่าง ๆ

และ 2. การพัฒนาพื้นที่โดยเพิ่มเติม หรือปรับปรุงพื้นที่ที่มีความพร้อมอยู่แล้วในระดับหนึ่งให้มีความพร้อมสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ในการตัดถนน ซึ่งเป็นการพัฒนาพื้นที่ตามแนวความคิดประการที่สองนั้น รัฐจะต้องสูญเสียงบประมาณเป็นจำนวนมาก เพื่อการเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ นอกจากจะก่อให้เกิดความเสียหายและความเดือดร้อนทางด้านทรัพย์สินแล้ว ยังเกิดผลเสียต่อสภาพจิตใจของประชาชนที่ถูกเวนคืนอีกด้วย นอกจากนั้น กระบวนการเวนคืนในปัจจุบันยังเป็นการสร้างความไม่เป็นธรรมในสังคม ในขณะที่ผู้ที่ถูกเวนคืนที่ดินทั้งหมดหรือผู้ถูกเวนคืนมากจะเป็นผู้ที่เสียสละและเสียประโยชน์มาก ส่วนผู้ที่ไม่ถูกเวนคืนหรือผู้ถูกเวนคืนน้อยจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์อย่างมากจากการเวนคืนนั้น ๆ ถึงแม้ว่าผู้ที่ถูกเวนคืนจะได้รับการชดใช้ค่าเสียหายจากการเวนคืนก็ตาม แต่เป็นที่ทราบกันดีว่า การชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าวอยู่ในอัตราที่ไม่สอดคล้องกับสภาพที่เป็นจริง[3] ผู้ที่ถูกเวนคืนที่ดินอาจจะยื่นอุทธรณ์หรือรวมตัวคัดค้านเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเอง แต่วิธีการนี้ต้องสิ้นเปลืองเวลาเป็นอันมาก และยังอาจส่งผลกระทบต่อโครงการนั้น ๆ ทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน หรืออาจทำให้โครงการนั้น ๆ หยุดชะงักลงได้ ถ้าหากมีเรื่องเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย

---

[3] สำนักผังเมือง, กองผังเฉพาะ, "การจัดรูปที่ดิน ผังเมืองเฉพาะเพื่อการพัฒนาที่ดินรองรับการขยายตัวของเมือง," ข่าวสารสำนักผังเมือง ฉบับที่ 42-2526 : 6.

การจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment) เป็นวิธีการอันหนึ่งที่รัฐสามารถเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาที่เพื่อรองรับการขยายตัวของเมือง และทำให้การขยายตัวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับผังเมืองรวม เกิดผลประโยชน์ที่เป็นธรรมและสูงสุดต่อสังคมโดยส่วนรวม รัฐบาลสูญเสียงบประมาณเพื่อการพัฒนาน้อยที่สุด และสิ่งที่สำคัญที่สุด คือ การสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นแก่สังคมส่วนรวมด้วยการประสานประโยชน์ระหว่างรัฐ และประชาชนในแนวทางแห่งการผังเมือง[4]

วิธีการของการจัดรูปที่ดิน คือ หน่วยงานหรือองค์กรที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบจัดทำโครงการจะไปติดต่อเจรจากับเจ้าของที่ดิน เพื่อนำเอาที่ดินมาเข้าร่วมโครงการ หลังจากนั้นจะมีการชี้แจงและตกลงกันในเรื่องของรูปร่าง ขนาด ตำแหน่งของแปลงที่ดิน รวมทั้งมูลค่าของที่ดินทั้งก่อนการเข้าร่วมโครงการและหลังการเข้าร่วมโครงการ เมื่อเกิดความเข้าใจตรงกันและตกลงกันได้แล้ว แปลงที่ดินเหล่านั้นจะถูกจัดรูปเสียใหม่ให้มีความเหมาะสมกับแผนผังที่ได้วางไว้ ซึ่งในขั้นตอนนี้ที่ดินบางแปลงอาจถูกตัดทอนให้เล็กลง บางแปลงอาจเปลี่ยนรูปร่าง เปลี่ยนตำแหน่งที่ตั้ง ฯลฯ แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานดังกล่าวข้างต้นจะไม่มีผลกระทบลบล้างต่อสิทธิของเจ้าของที่ดินหรือสิทธิอื่น ๆ ของผู้ครอบครองที่มีอยู่เดิม ซึ่งสิ่งนี้เป็นลักษณะเฉพาะของวิธีการจัดรูปที่ดิน[5] อนึ่ง มูลค่าของที่ดินที่เข้าร่วมในโครงการจัดรูปที่ดินนี้ภายหลังโครงการสิ้นสุดลงจะมีมูลค่าสูงขึ้นกว่าเดิมเสมอ เพราะพื้นที่ใหม่ที่ถูกจัดรูป จะมีความพร้อมในด้านต่าง ๆ มากขึ้นกว่าเดิม เช่น มีการเข้าถึงที่สะดวกกว่า, บริการสาธารณูปโภค-สาธารณูปการ ที่ดีกว่า เป็นต้น นอกจากนั้นแล้วพื้นที่ดินส่วนหนึ่งของโครงการอาจจะถูกกันเอาไว้เพื่อนำไปขายให้กับบุคคลอื่น เพื่อนำเงินรายได้มาเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการ หรืออาจนำกำไรที่ได้จากการขายนั้นมาแบ่งปันในหมู่สมาชิกของโครงการ

---

[4] เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

[5] ปรีชา รฆรงค์, "การจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมือง", ข่าวสารสำนักผังเมือง (ฉบับที่ 47/2529) : 2.

การจัดรูปที่ดินเมื่อนำมาใช้กับการพัฒนาพื้นที่ในเมือง สามารถนำมาใช้ได้กับพื้นที่ที่มีปัญหาในหลายรูปแบบ อาทิ เช่น พื้นที่เมืองที่ขยายตัวออกไปแต่ถนนไม่เพียงพอ พื้นที่ที่ได้รับภัยพิบัติ พื้นที่ในเขตเมืองปัจจุบันที่มีการปรับปรุงสาธารณูปโภค-สาธารณูปการต่าง ๆ พื้นที่เพื่อพัฒนาจัดเป็นที่อยู่อาศัยใหม่ เป็นต้น[6] สำหรับองค์กรที่จะนำเทคนิคนี้ไปใช้ในการพัฒนาพื้นที่ อาจเป็นองค์กรของเอกชน เช่น สหกรณ์ หรือสมาคมเจ้าของที่ดิน หรือองค์กรของรัฐบาล เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ฯลฯ รวมทั้งรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนส่วนราชการที่รับผิดชอบในแต่ละกรณี นอกจากนั้นอาจจะเป็นองค์กรที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลและเอกชนเจ้าของที่ดินก็ได้ ประเทศแรกที่ริเริ่มใช้การจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่ คือ เยอรมัน โดยใช้กับการพัฒนาพื้นที่ป่าไม้และเกษตรกรรม หลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง ญี่ปุ่น เป็นประเทศที่สองที่นำเอาไปใช้ โดยนำไปใช้พัฒนาพื้นที่ที่ถูกลูกระเบิดทำลาย เช่น เมืองนาโกยา และใช้กับพื้นที่ในเขตชานเมืองเพื่อพัฒนาเมืองใหม่ เช่น เมืองทามะ เป็นต้น ภายหลังจากนั้นญี่ปุ่น ได้พยายามเผยแพร่การจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่ไปยังประเทศต่าง ๆ เช่น ไต้หวัน อินเดีย เกาหลี ฟิลิปปินส์ ฮาวาย ฯลฯ ซึ่งในบางประเทศก็ประสพความสำเร็จสามารถใช้การจัดรูปที่ดินแก้ไขปัญหาเรื่องพื้นที่ของตนเองได้ ในบางประเทศอยู่ในระหว่างการศึกษาความเป็นไปได้ และบางประเทศก็ได้มีการแก้ไข ปรับปรุงระบบกฎหมาย ข้อมูลที่จำเป็นทางที่ดิน เช่น แผนที่ ระวางที่ดินและโฉนดฯลฯ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้องกับเงื่อนไขต่าง ๆ ที่จำเป็น เพื่อความสำเร็จที่จะเกิดขึ้นในอนาคตต่อไป

ปัจจุบันนี้ ประเทศไทยได้ให้ความสนใจในเรื่องการจัดรูปที่ดินนี้เช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาของเมือง เช่น สำนักผังเมือง กระทรวง-มหาดไทย และกองผังเมือง สำนักงานปลัด กรุงเทพมหานคร เป็นต้น โดยหน่วยงานทั้งสองแห่งนี้ได้ว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญการจัดรูปที่ดินชาวญี่ปุ่นเข้ามาทำการศึกษาและวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของการนำเอาการจัดรูปที่ดินมาใช้กับพื้นที่บางแห่งของกรุงเทพมหานคร รวมทั้งจัดวางระบบ ต่าง ๆ ที่จำเป็นในเบื้องต้นของการจัดรูปที่ดิน

---

[6] เรื่องเดียวกัน, หน้า5.

อย่างไรก็ตาม แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินนี้ ประเทศไทยได้รู้จักและใช้หลักการนี้มานานแล้วนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2509 โดยมีสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้ดำเนินงานและรับผิดชอบ

การจัดรูปที่ดิน ซึ่งสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางจัดทำนั้น เป็นการนำเอาการจัดรูปที่ดินไปใช้พัฒนาพื้นที่ทางเกษตรกรรม โดยมีวัตถุประสงค์ คือ ต้องการให้ที่ดินทุกแปลงของเกษตรกรที่อยู่ในพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินสามารถได้รับน้ำอย่างทั่วถึงจากคลองส่งน้ำ และได้อาศัยหลักการจัดและปรับปรุงแปลงให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ ซึ่งหลักการและเหตุผลหรือวิธีการต่าง ๆ ก็คล้ายคลึงกับหลักการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในเมืองและชานเมืองของญี่ปุ่น

จากเอกสารเผยแพร่ของสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง พบว่าการจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรนี้สามารถดำเนินการบรรลุเป้าหมาย โดยสามารถเพิ่มผลผลิตของเกษตรกรและยกระดับฐานะความเป็นอยู่ของเขาให้สูงขึ้นได้ ฉะนั้น ผู้ศึกษามีความคิดเห็นว่า ในขณะที่การจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมสามารถดำเนินการจนเป็นผลสำเร็จและก่อให้เกิดประโยชน์เป็นอันมากในภาคเกษตรกรรมนั้น การนำเอาแนวความคิดการจัดรูปที่ดินเข้ามาพัฒนาพื้นที่ในเขตเมืองเป็นเรื่องที่ควรจะจัดทำและน่าจะกระทำให้สำเร็จและเกิดประโยชน์ต่อสังคมเมืองโดยส่วนรวมได้เช่นกัน

ดังนั้น ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงสนใจที่จะศึกษาแนวทางการประยุกต์ใช้ (Applied) การจัดรูปที่ดินกับพื้นที่เมือง เพื่อใช้เป็นทางเลือกอีกทางหนึ่งเพื่อทดแทนการเวนคืนที่ดิน โดยใช้การตัดถนนเชื่อมระหว่างถนนสี่พระยา และถนนสุรวงศ์เป็นกรณีศึกษา ซึ่งผู้ศึกษาคาดว่าจะเป็นประโยชน์กับงานผังเมืองของกรุงเทพมหานครเป็นอย่างมาก

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงแนวความคิด ขั้นตอนการดำเนินงาน ลักษณะเฉพาะ ประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ ข้อดี-ข้อเสีย ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ของการจัดรูปที่ดิน เพื่อนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับการเวนคืนที่ดิน

2. เพื่อศึกษาถึงความเป็นไปได้ของการนำเอาการจัดรูปที่ดินมาใช้กับการพัฒนาพื้นที่เมืองในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของ การประเมินมูลค่าที่ดินด้วยวิธีการเฉพาะที่

เรียกว่า "การประเมินมูลค่าที่ดินโดยวิธีพิจารณามูลค่าของถนน" ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญมากที่สุดขั้นตอนหนึ่งของการจัดรูปที่ดิน

3. เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการปฏิบัติโดยทั่ว ๆ ไป ภายใต้เงื่อนไขและสภาพแวดล้อมของการบริหารงานและองค์กรแบบไทย เมื่อจะมีการนำเอาการจัดรูปที่ดินมาใช้

4. เพื่อหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษา หรือการจัดทำการจัดรูปที่ดินต่อไปในอนาคต

1.3 วิธีการศึกษา

1. การศึกษาแนวความคิด ขั้นตอนการดำเนินงานต่าง ๆ ฯลฯ ของการจัดรูปที่ดิน จะศึกษาจากเอกสารทางวิชาการต่าง ๆ เช่น หนังสือ, บทความ, บันทึกรายงานการสัมมนา, วารสาร ฯลฯ รวมทั้งศึกษาจากการสัมภาษณ์และรับฟังข้อคิดเห็นต่าง ๆ จากบุคคลที่มีความรู้, ความสนใจในเรื่องการจัดรูปที่ดิน

2. ออกสำรวจภาคสนามเพื่อเก็บข้อมูลทางด้านกายภาพ เช่น การใช้ที่ดิน, อาคาร สิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ รวมทั้งข้อมูลทางเศรษฐกิจ, สังคม, ประชากร

3. นำเอาแนวความคิด, ทฤษฎีที่ได้จากการอ่านและสัมภาษณ์มาทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับข้อมูลที่ได้มาจากการสำรวจและเป็นอยู่จริง เพื่อวางแผนการจัดรูปที่ดินในพื้นที่ศึกษา รวมทั้งข้อคิดเห็นอื่น ๆ เพิ่มเติม เพื่อนำมาเขียนรายงานผลการศึกษาและการวิเคราะห์

1.4 กรณีศึกษา

จะใช้การตัดถนนสายใหม่ที่เชื่อมระหว่างถนนสี่พระยา และถนนสุรวงศ์เป็นกรณีศึกษา รวมทั้งจะได้ศึกษาถึงลักษณะทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม ประชากร ครอบคลุมไปในพื้นที่ซึ่งอยู่ในขอบเขตการล้อมรอบของถนนสายสำคัญ 4 สายอีกด้วย ถนน 4 สาย ดังกล่าวนั้นได้แก่

ทิศเหนือ	ถนนสี่พระยา
ทิศใต้	ถนนสุรวงศ์
ทิศตะวันออก	ถนนนเรศ
ทิศตะวันตก	ถนนเจริญกรุง (ดูแผนที่ที่ 1.1)

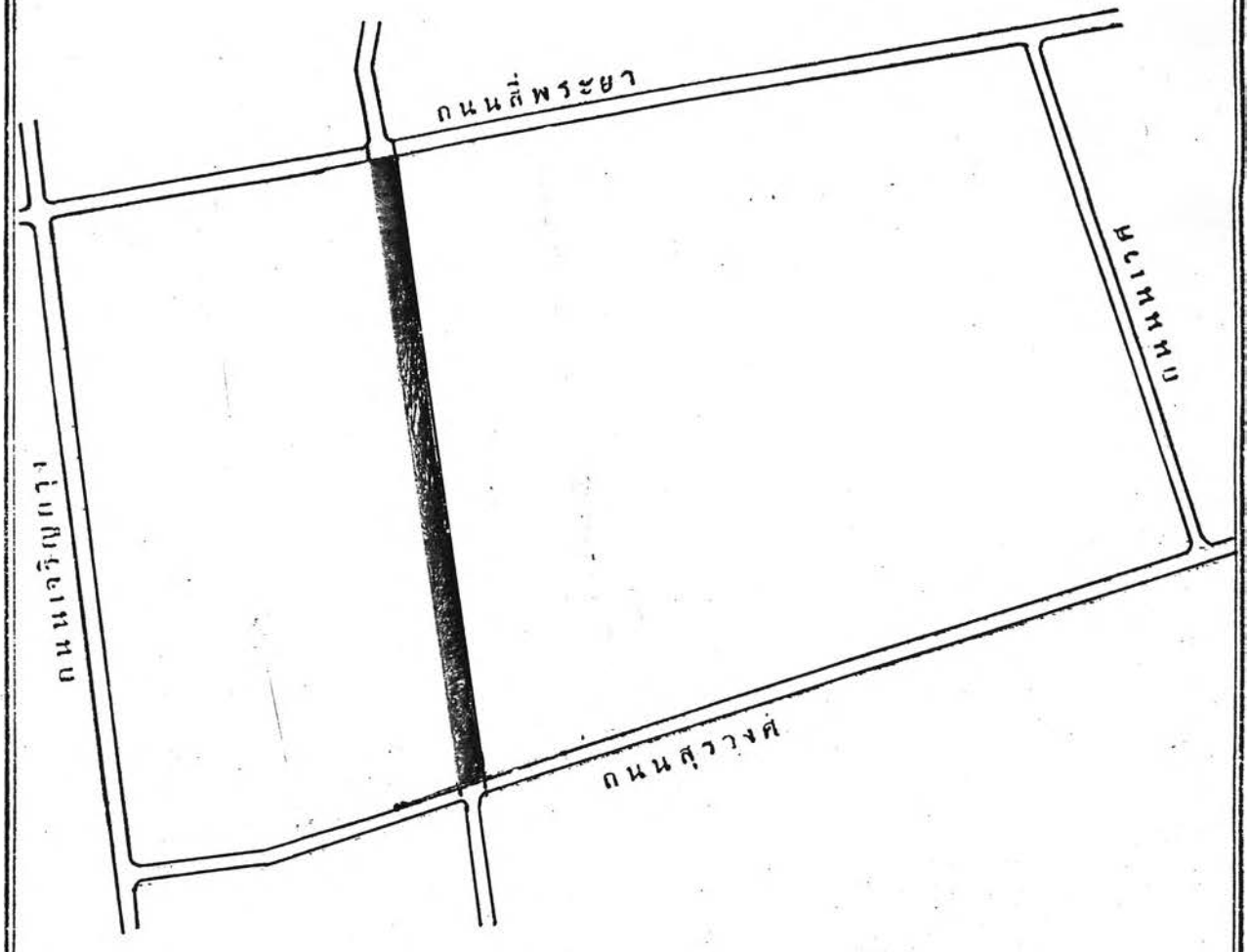
และในการศึกษาครั้งนี้ จะได้ทำการจัดรูปที่ดินในบริเวณพื้นที่ 2 ข้างถนนสายที่จะตัดใหม่ในรัศมี 60 เมตร (รัศมี 60 เมตรเป็นขอบเขตที่คาดว่าถนนสายใหม่จะส่งผลกระทบไปถึงโดยตรงในเรื่องของราคาที่ดินที่จะเพิ่มสูงขึ้น) ตลอดทั้งความยาวถนนซึ่งมีระยะทาง 550 เมตร และมีจำนวนแปลงที่ดินทั้งสิ้น 127 แปลง คิดเป็นเนื้อที่ทั้งสิ้น 105,000 ตารางเมตร หรือประมาณ 65.73 ไร่ รายละเอียดต่าง ๆ มีดังนี้ คือ

1. แปลงที่ดินที่ถูกเวนคืนเป็นถนนและทางเดินเท้า จำนวน 46 แปลง คิดเป็นเนื้อที่ 33,000 ตารางเมตร หรือประมาณ 21.16 ไร่

2. แปลงที่ดินด้านซ้ายมือของถนน ในรัศมี 20-60 เมตร จำนวน 33 แปลง คิดเป็นเนื้อที่ 35,000 ตารางเมตร หรือประมาณ 21.70 ไร่

3. แปลงที่ดินด้านขวามือของถนน ในรัศมี 20-60 เมตร จำนวน 48 แปลง คิดเป็นเนื้อที่ 37,000 ตารางเมตร หรือประมาณ 22.87 ไร่ (ดูแผนที่ที่ 1.2)

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านระยะเวลาและการเงิน ทำให้ไม่สามารถดำเนินการจัดรูปที่ดินได้หมดทั้ง 127 แปลง ผู้ศึกษาจึงได้ทำการศึกษาและทดลองจัดรูปที่ดินเพียง 30 แปลง โดยขอบเขตของพื้นที่ที่ใช้เป็นกรณีศึกษาในด้านทิศตะวันออกและตะวันตก คือ ระยะห่าง 60 เมตรจากขอบทางดินเท้า และขอบเขตทางทิศเหนือและใต้ คือ ถนนสี่พระยา และซอยศาลเจ้าเจ็ด เนื้อที่ที่ดินจำนวน 30 แปลงรวมกัน คือ 16,555.48 ตารางเมตร สำหรับแปลงที่ดินที่เหลืออีก 97 แปลงสามารถดำเนินการจัดรูปได้เช่นเดียวกันกับพื้นที่ที่ดิน 30 แปลงที่ถูกนำมาศึกษา (ดูแผนผังที่ 1.1)



การศึกษาเพื่อเสนอแนะแนวทางการประยุกต์ใช้การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เมือง
กรณีศึกษา : การตัดถนนเชื่อมระหว่างถนนสี่พระยา-ถนนสุรวงศ์

แสดง : **ขอบเขตพื้นที่และถนนที่เป็นกรณีศึกษา** | แผนที่ที่ 1.1

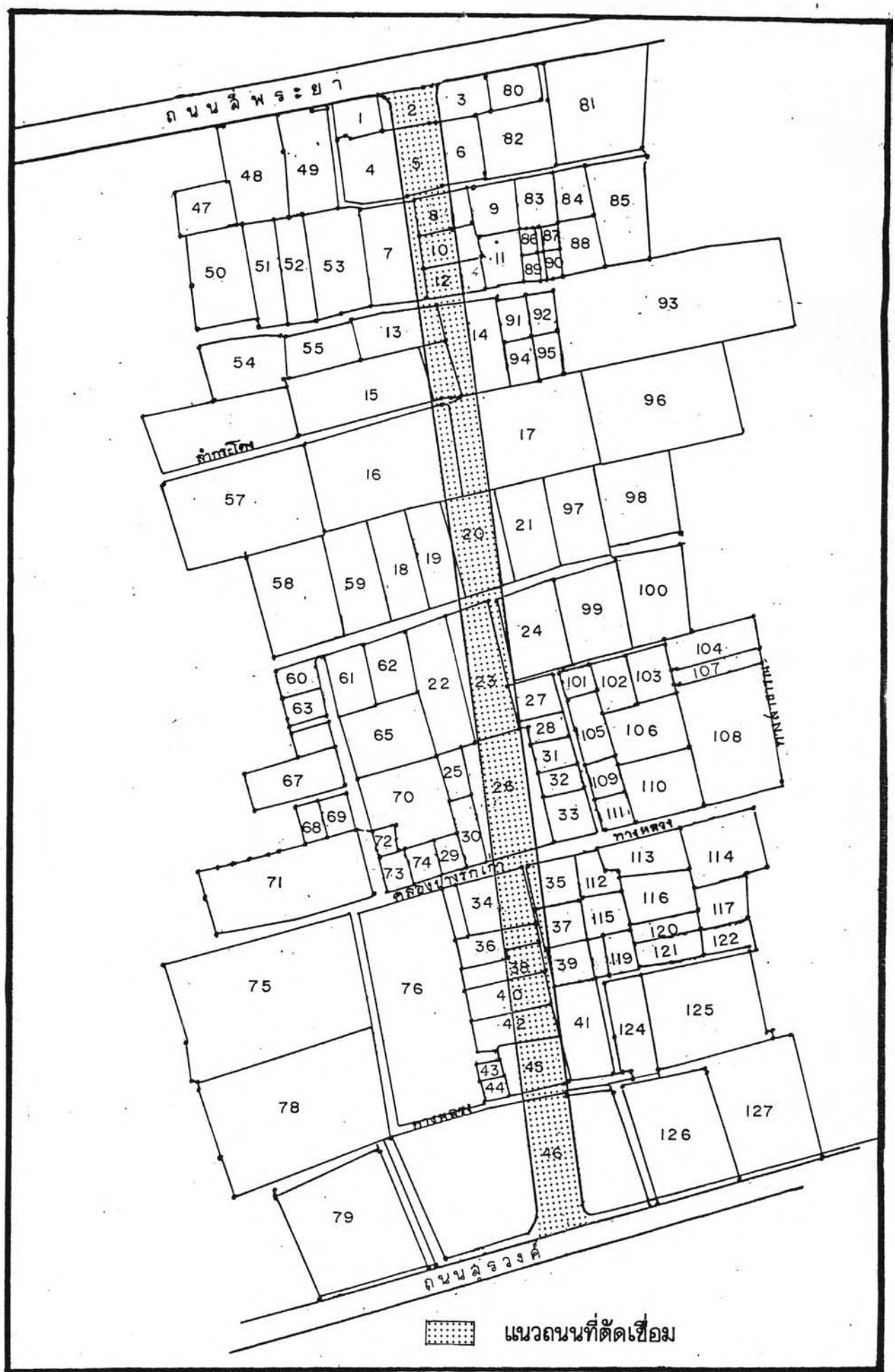
สัญลักษณ์

ถนนที่เป็นกรณีศึกษา

เหนือ

เครื่องหมาย

ที่มา : กองผังเมือง กรุงเทพมหานคร



แนวถนนที่ตัดเชื่อม

การศึกษาเพื่อเสนอแนะแนวทางการประยุกต์ใช้การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เมือง
กรณีศึกษา : การตัดถนนเชื่อมระหว่างถนนสี่พระยา- ถนนสุรวงศ์

แสดง แปลงที่ดินทั้งสองด้านของถนนในรัศมี ๖๐ เมตร | แผนที่ที่ 1.2

การศึกษาเพื่อเสนอแนะแนวทางการประยุกต์ใช้การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เมือง

กรณีศึกษา : การตัดถนนเชื่อมระหว่างถนนสี่พระยา - ถนนสุรวงศ์

แสดง : แปลงที่ดินก่อนการจัดรูปที่ดิน (จำนวน 30 แปลง) และแนวถนนที่จะตัดใหม่พร้อมทางเดินเท้า

แผนผังที่ 1.1

สัญลักษณ์

- แปลงที่ดิน
- แนวถนนที่จะตัดใหม่ (กว้าง 20 เมตร)
- ทางเดินเท้า (กว้างข้างละ 15 เมตร)

เหนือ

0 ๕ ๑๐ ๒๐ ๓๐

มิติ เมตร

ที่มา : กองรังวัดที่ดินและที่ดินสาธารณะ กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย

ตารางที่ 1.1 แสดงจำนวนพื้นที่ของที่ดินแต่ละแปลง ก่อนการจัดรูปที่ดิน

แปลงที่	พื้นที่ (ตรม.)	แปลงที่	พื้นที่ (ตรม.)	แปลงที่	พื้นที่ (ตรม.)
49	977	7	316	48	1,016
1	300	8	383.6	50	1,020
2	340	9	378	51	603
3	368	83	357	52	587
80	357	10	358.4	81	1,903
4	706.48	11	378	84	353
5	464	86	60	85	1,080
6	544	12	392	87	57
82	970	89	120	88	423
53	1,153	47	517	90	80

ที่มา : จากการศึกษา

1.4.1 รายละเอียดของถนนที่เป็นกรณีศึกษา

1.4.1.1 ความเป็นมาของการตัดถนน[7]

โครงการตัดถนนสี่พระยา-สุรวงศ์เป็นโครงการย่อยในโครงการขนาดใหญ่ที่ จะตัดถนนเชื่อมระหว่างพื้นที่กรุงเทพมหานครทางตอนเหนือ มายังพื้นที่กรุงเทพมหานครทางตอนใต้โครงการนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะทำให้การจราจรเป็นไปด้วยความคล่องตัวและสะดวกมากขึ้น โครงการจะเริ่มต้นตั้งแต่ย่านพหลโยธิน ผ่านมายัง ถนนพระรามที่ 6 จนถึงถนนเพชรบุรี ซึ่งพื้นที่บริเวณถนนเพชรบุรีนี้จะมีการตัดถนนอุรุพงษ์เชื่อมกับถนนพระรามที่ 1 ใกล้กับวัดชำนิ (วัดสามง่าม) และมีโครงการที่จะเชื่อมมาจนถึงกรุงเทพทางตอนใต้โดยการสร้างถนนรับกันเป็นช่วง ๆ จากเขตปทุมวันไปยังเขตบางรักและเขตยานนาวา การสร้างถนนรับกันเป็นช่วง ๆ มีรายละเอียดคือ

เขตพญาไท - สร้างถนนสาย x (ถนนนี้สร้างเสร็จแล้ว แต่ยังไม่ได้ตั้งชื่อถนน) เป็นเส้นทางถนนที่มาก่อนถึงถนนจารุเมือง

เขตปทุมวัน - สร้างถนนจารุเมือง

- สร้างถนนจรัสเมือง

และเข้าสู่ถนนมหานคร จากถนนมหานคร จะเชื่อมกับถนนที่จะตัดใหม่ คือถนนสี่พระยา-สุรวงศ์ ซึ่งจะบรรจบกับถนนมเหสักข์ โครงการตัดถนนดังกล่าวมาแล้วนั้นเป็นโครงการที่ทำมานานกว่า 40 ปี สำหรับถนนตัดใหม่ที่จะเชื่อมระหว่างถนนสี่พระยา-สุรวงศ์ได้เริ่มจ่ายเงินค่าเวนคืนที่ดินตั้งแต่ปี พ.ศ.2527 และได้ลงมือก่อสร้างจริงเมื่อ ปี พ.ศ.2529 จนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้ซึ่งการดำเนินการก่อสร้างยังไม่บรรลุผลสำเร็จ เนื่องจากโครงการนี้ต้องประสพกับปัญหาหลาย ๆ ประการ เช่น

---

[7] สัมภาษณ์ อัมพร คุ้มทอง, หัวหน้าฝ่ายจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินโครงการถนนสี่พระยา-สุรวงศ์ กองจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินและที่สาธารณะ สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร, 1 ตุลาคม 2530.

1. ปัญหาทางด้านการจ่ายเงินทดแทนค่าเวนคืนที่ดิน

ทางฝ่ายประชาชนมีความเห็นว่า จำนวนเงินชดเชยที่ทางราชการจ่ายให้นั้นต่ำกว่าความเป็นจริงและไม่มีความยุติธรรมพอ ในขณะเดียวกันทางราชการมีความคิดเห็นว่าได้จ่ายเงินไปตามที่กฎหมายได้ระบุและกำหนดวงเงินเอาไว้ และยึดถือความเป็นธรรมมากที่สุด ปัจจุบันนี้การจ่ายเงินทดแทนค่าเวนคืนที่ดินกระทำไปได้ร้อยละ 80

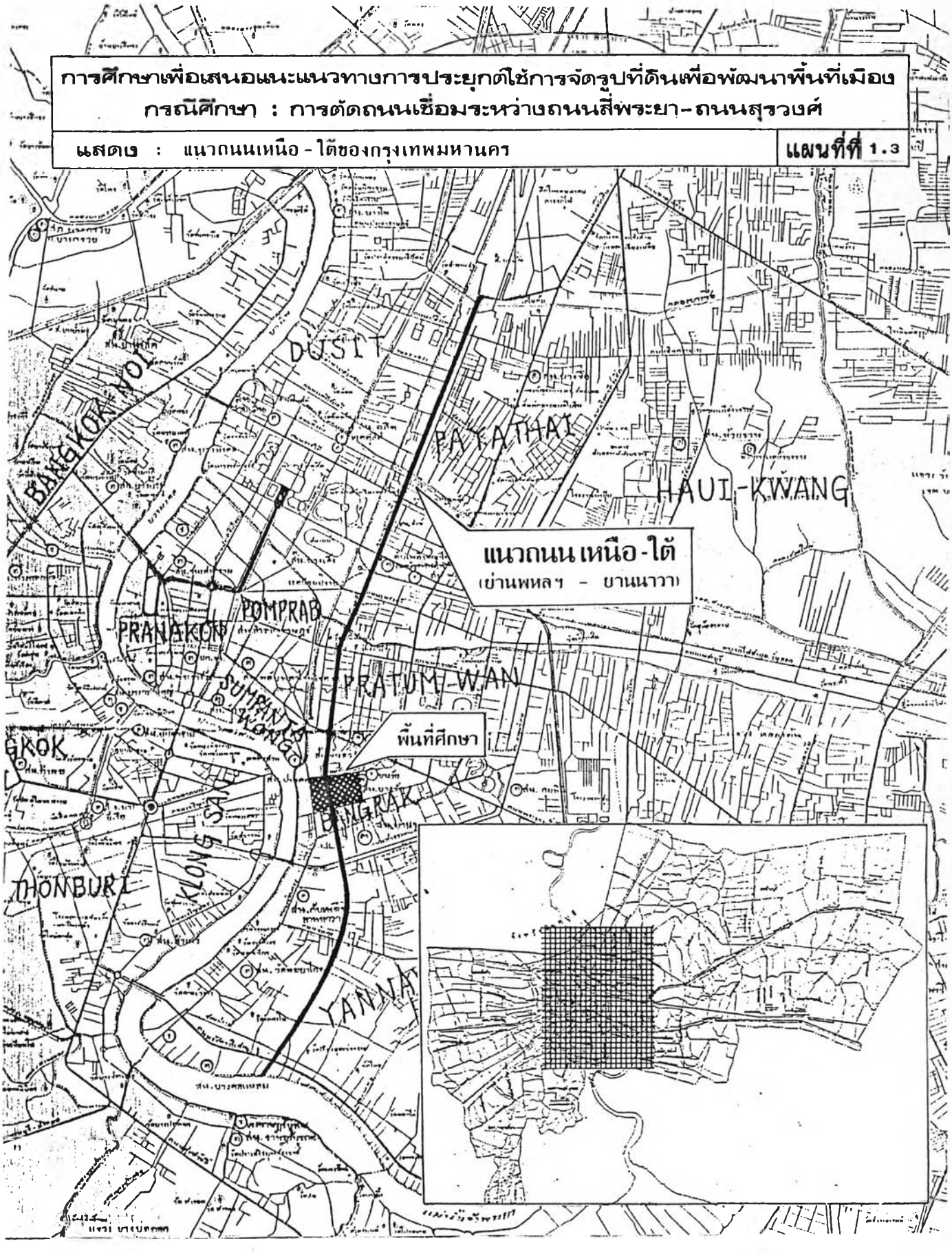
2. ปัญหากรณีบ้านทรงไทย

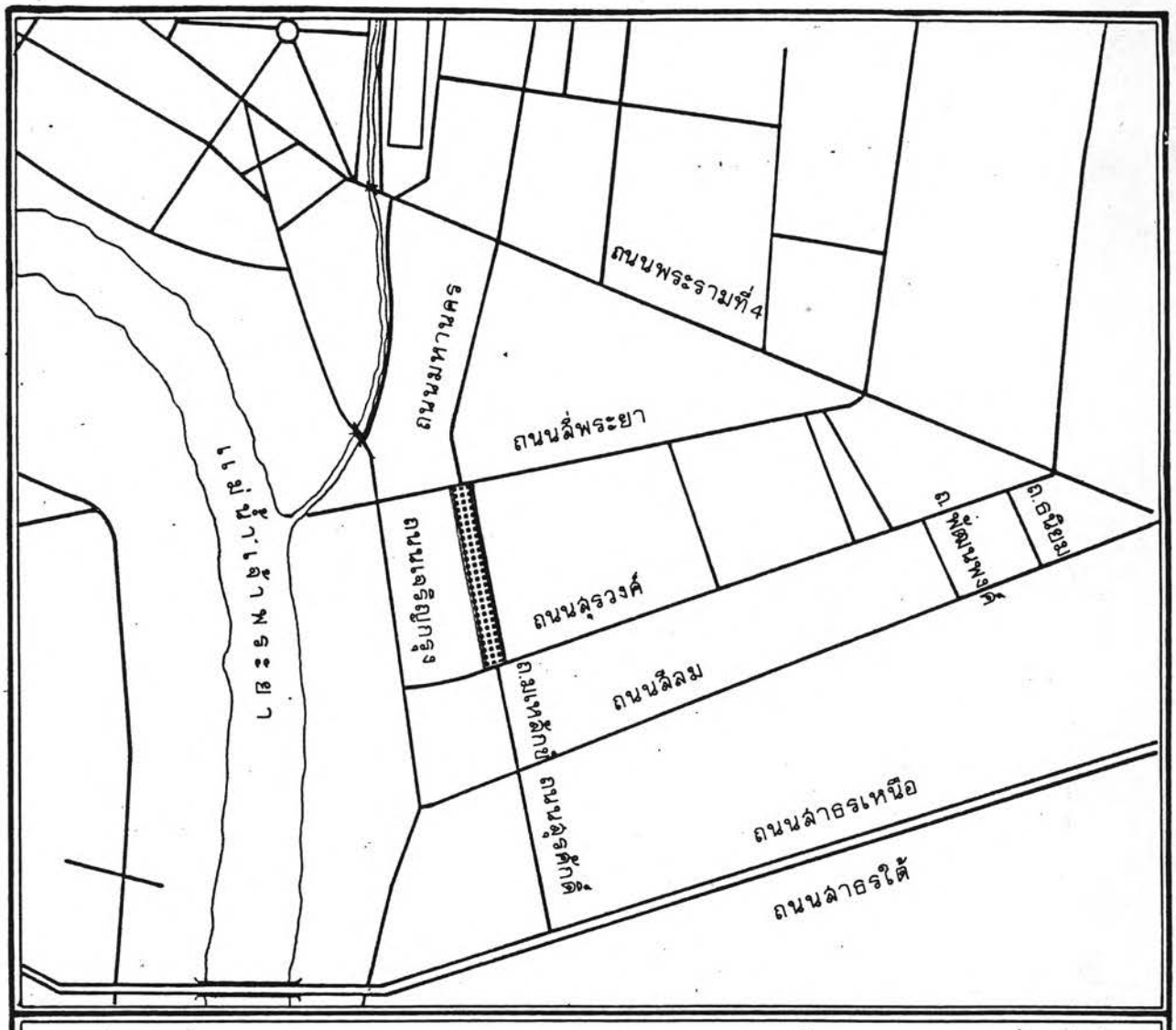
เนื่องมาจากถนนสายนี้จำเป็นจะต้องสร้างตัดผ่านบ้านทรงไทยของนายพรเทพ รุ่งวรรธนวงศ์ ซึ่งกรมศิลปากรเอาไปขึ้นทะเบียนเพื่อให้เป็นโบราณสถานทางศิลปวัฒนธรรมของชาติ และจะไม่รื้อถอนบ้านออกไปจากแนวถนนในขณะที่ทางกรุงเทพมหานครมีความต้องการไปในทางตรงข้าม ในปัจจุบันนี้คู่กรณีทั้งสองฝ่าย คือ กรุงเทพมหานครและกรมศิลปากรยังอยู่ในระหว่างการรอรับฟังคำสั่งศาลอาญา กรุงเทพมหานคร ที่จะตัดสินว่าบ้านทรงไทยจะต้องถูกรื้อถอนออกไปจากแนวถนน หรือแนวถนนจะต้องถูกเบี่ยงเบนออกไป สิ่งนี้เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การก่อสร้างถนนต้องหยุดชะงักลง

การศึกษาเพื่อเสนอแนะแนวทางการประยุกต์ใช้การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เมือง
กรณีศึกษา : การตัดถนนเชื่อมระหว่างถนนสี่พระยา-ถนนสุรวงศ์

แสดง : แนวถนนเหนือ-ใต้ของกรุงเทพมหานคร

แผนที่ที่ 1.3





การศึกษาเพื่อเสนอแนะแนวทางการประยุกต์ใช้การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เมือง
กรณีศึกษา การตัดถนนเชื่อมระหว่างถนนสี่พระยา-ถนนสุรวงศ์

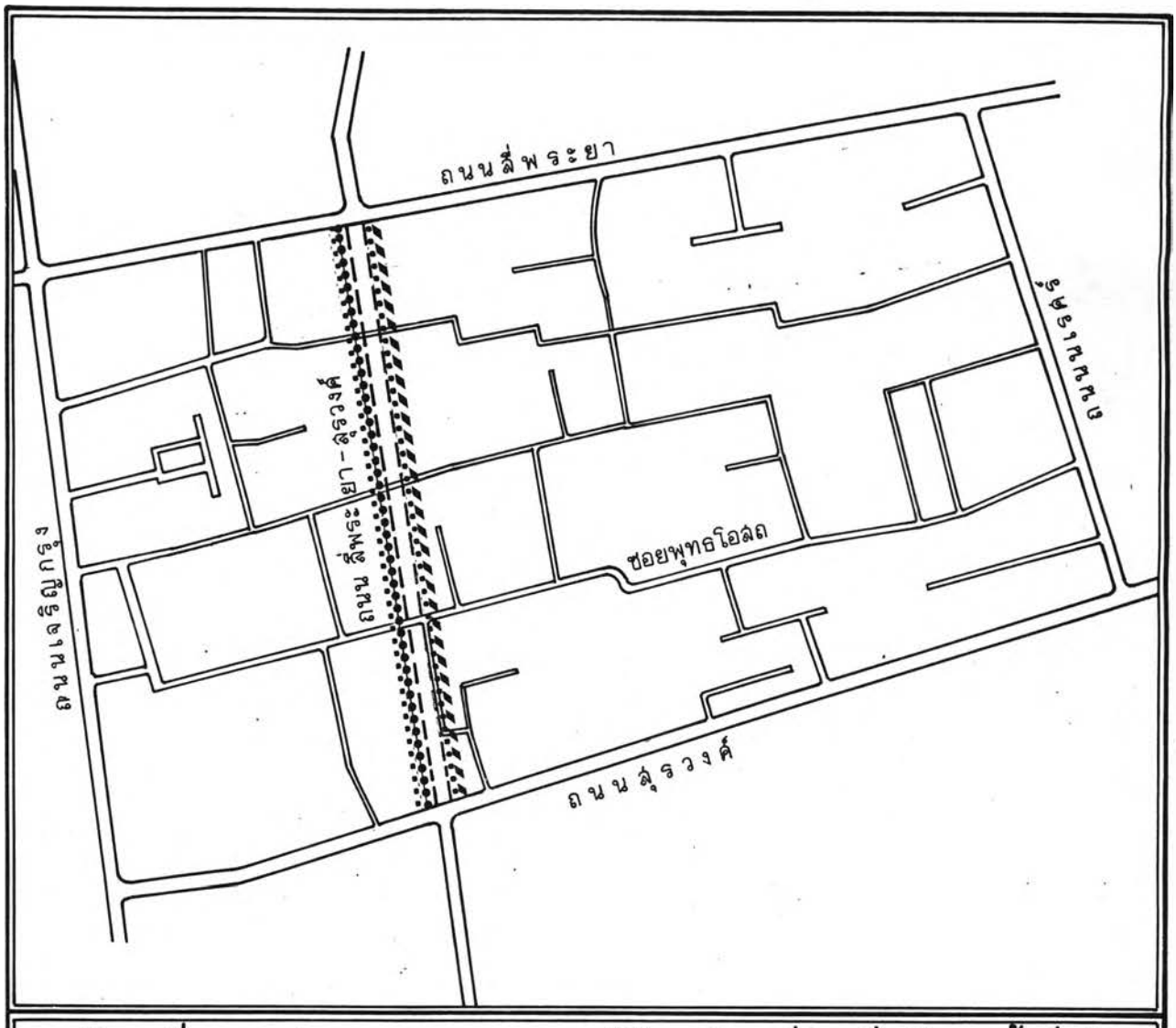
แสดง แนวถนนที่จะตัดใหม่ กับ ถนนสายอื่นๆในพื้นที่ใกล้เคียงโดยรอบ | แผนที่ที่ 1.4

สัญลักษณ์

แนวถนนที่จะตัดใหม่

ที่มา : กองผังเมือง กรุงเทพมหานคร

015842



การศึกษาเพื่อเสนอแนะแนวทาง การประยุกต์ใช้การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เมือง
กรณีศึกษา : การตัดถนนเชื่อมระหว่างถนนสี่พระยา-ถนนสุรวงศ์

แสดง : ตำแหน่งที่ตั้งของสาธารณูปโภคที่จะสร้างพร้อมถนน | แผนที่ที่ 1.5

สัญลักษณ์

แนวท่อร้อยสายโทรศัพท์ใต้ดิน

แนวท่อประปา

แนวสายไฟฟ้า

เหนือ

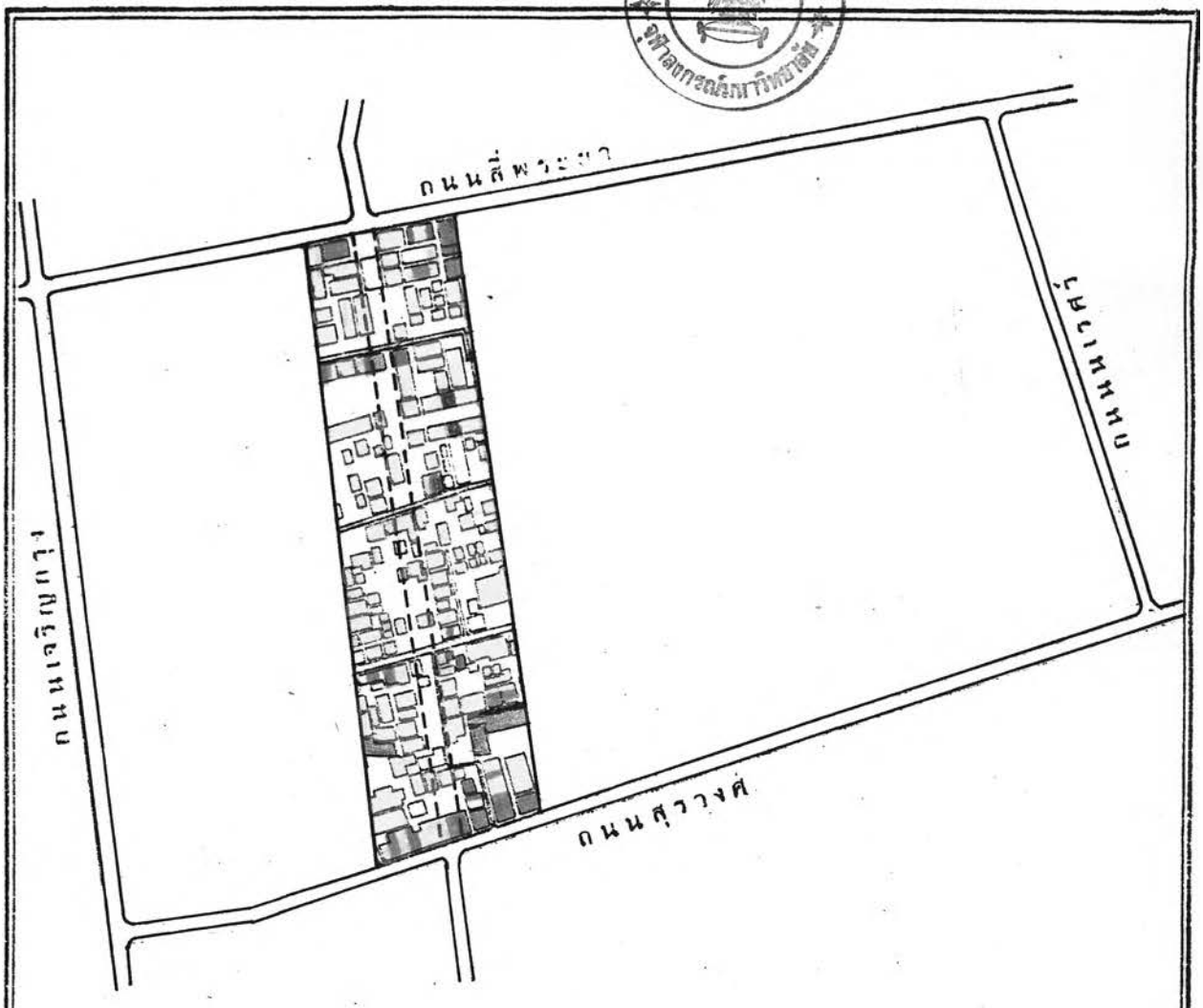
เครื่องหมาย

ถนน

ซอย

ที่มา : กองผังเมือง กรุงเทพมหานคร

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



การศึกษาเพื่อเสนอแนะแนวทางการประยุกต์ใช้การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เมือง
กรณีศึกษา : การตัดถนนเชื่อมระหว่างถนนสี่พระยา-ถนนสุรวงศ์

แสดง : สภาพการใช้ที่ดินในบริเวณที่จะตัดถนน | แผนที่ที่ 1.6

สัญลักษณ์

- ที่ดินประเภทพาณิชยกรรม
- ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย
- ที่ดินประเภทอุตสาหกรรม
- ที่ดินประเภทคลังสินค้า
- ที่ดินประเภทสถาบันศึกษา
- อาคารกำลังก่อสร้าง

ที่มา : กองผังเมือง กรุงเทพมหานคร

เหนือ

เครื่องหมาย

═══ ถนน

===== แนวถนนตัดใหม่

1.4.1.2 ขนาดของถนน

ถนนเชื่อมระหว่างถนนสี่พระยา-สุรวงศ์ มีขนาดบริเวณจัดกรรมสิทธิ์เป็นถนนกว้าง 20.00 เมตร ยาว 550 เมตร จำนวนทรัพย์สินที่ดินรวมทั้งสิ้น 46 แปลง อาคาร 91 เลขหมาย ค่าทดแทนที่ดิน 59,991,300 บาท อาคารและสิ่งปลูกสร้าง 10,534,766 บาท รวมทั้งสิ้น 70,526,066 บาท[8]

1.4.1.3 ลักษณะของถนน

ก. เป็นถนนที่มีทางเท้าแยกต่างหาก โดยมีทางเท้ากว้างข้างละ 3 เมตร ถนนจะสร้างพร้อมกับท่อระบายน้ำ, ไฟฟ้า, โทรศัพท์

ข. เป็นถนน By-Pass ที่ตรงและสั้นที่สุด

ค. เป็นถนนที่ไม่ลาดผิวจราจร แต่สร้างด้วยคอนกรีตเสริมเหล็ก (ค.ส.ล.) ผิวจราจรกว้าง 14 เมตร

ง. ทางเท้าปูกระเบื้องบล็อคสี เนื้อที่ 2,752 ตารางเมตร

จ. ความโค้งรอบถนนเป็นศูนย์

ฉ. ความลาดชันของถนน (Slope) เป็นศูนย์

1.4.1.4 ความจุปริมาณการจราจร

ถนนสายนี้ จะรับปริมาณการจราจรได้ทั้งสิ้น 19,200 คัน โดยแยกประเภทต่าง ๆ ของยวดยานได้ดังนี้

ก. มอเตอร์ไซด์	1,920	คัน
ข. รถยนต์	5,760	คัน
ค. รถสองแถว	960	คัน
ง. รถบรรทุก-เล็ก	2,880	คัน
จ. รถบรรทุก-ใหญ่	2,880	คัน

---

[8] "เปิดแผนเวนคืนที่ดินในกรุงเทพมหานคร," ฐานเศรษฐกิจ (30 ธันวาคม 2528-4 มกราคม 2529) : 19.

ฉ. รถโดยสาร 1,920 คัน

ช. แท็กซี่ 1,920 คัน

ซ. สามล้อเครื่อง 960 คัน

1.4.2 <u>เหตุผลในการเลือกถนนตัดใหม่ที่เชื่อมระหว่างถนนสี่พระยาและถนนสุรวงศ์เป็นกรณีศึกษา</u> คือ

1. เนื่องจากผู้ศึกษาต้องการศึกษาว่าการจัดรูปที่ดินจะสามารถใช้พัฒนาพื้นที่เมืองได้สำเร็จเหมือนกับการจัดรูปที่ดินที่ใช้ในการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมที่ผ่านมาหรือไม่ และอย่างไร

2. ต้องการจะศึกษาถึงความเป็นไปได้ของการนำเอาการจัดรูปที่ดินมาใช้แทนการเวนคืนที่ดินว่าจะเป็นไปได้มากน้อยแค่ไหนและมีผลดี-ผลเสียมากน้อยกว่ากันอย่างไร

และ 3. การเปลี่ยนแปลงราคาที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการจัดรูปที่ดิน และการตัดถนนทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้น

1.5 <u>ขอบเขตการศึกษา</u>

สำหรับการจัดรูปที่ดิน จะศึกษาเรื่องของแนวความคิด ขั้นตอนการดำเนินงานประเภทขององค์กรที่จัดทำการจัดรูปที่ดิน ประเภทของพื้นที่ที่จะพัฒนาด้วยวิธีการจัดรูปที่ดิน ข้อดี-ข้อเสีย ปัญหาและอุปสรรคที่พบจากการจัดรูปที่ดินของประเทศต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม ขั้นตอนการดำเนินงานของการจัดรูปที่ดินบางขั้นจำเป็นจะต้องมีการละเว้นไป เนื่องจากเป็นเรื่องของการนำไปปฏิบัติ และใช้เวลาในการดำเนินงานที่ยาวนานพอสมควร เช่น การรับฟังความคิดเห็นจากเจ้าของที่ดินและผู้ครอบครองสิทธิต่าง ๆ บนที่ดิน การบริหารโครงการอันได้แก่การลงมือก่อสร้างบริการสาธารณะต่าง ๆ หรือการโยกย้ายอาคาร การกำหนดที่ตั้งของแปลงที่ดินที่ถูกแบ่งขึ้นใหม่ ซึ่งจะต้องเกี่ยวข้องกับกฎหมายที่ดิน เป็นต้น

ในเรื่องการเวนคืนที่ดิน จะศึกษาวิธีการเวนคืนที่ดินว่ามีเนื้อหาสาระสำคัญอะไรบ้าง อาทิ เช่น ความหมายของคำว่าเวนคืนที่ดิน กฎหมายที่ให้อำนาจเวนคืน ฯลฯ นอกจากนั้นจะได้ศึกษาขั้นตอนในการเวนคืนที่ดิน ข้อดี-ข้อเสียของการเวนคืนที่ดิน ตลอดจนการเวนคืนที่ดินกับกรณีศึกษาในครั้งนี้

ภายหลังจากนั้น จะเป็นการนำเอาวิธีการทั้งสองวิธี คือ การจัดรูปที่ดินและการเวนคืนที่ดินมาเปรียบเทียบกันในเรื่องต่อไปนี้ คือ

1. ระยะเวลาในการดำเนินงาน
2. ความประหยัดทางด้านงบประมาณ
3. ความเป็นระเบียบเรียบร้อยทางด้านผังเมือง
4. การดำเนินการบริหารโครงการ
5. ความยุติธรรม

และ 6. ผลที่มีต่อสภาพจิตใจของประชาชน

1.6 <u>ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา</u>

ผลที่จะได้รับจากการศึกษาคาดว่าจะเป็นประโยชน์สำหรับหน่วยงาน หรือ องค์กรใดองค์กรหนึ่งที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบโครงการจัดรูปที่ดิน หรือองค์กรใด ๆ ซึ่งมีความสนใจการจัดรูปที่ดินในการที่จะรับทราบถึงปัจจัยและเงื่อนไขต่าง ๆ ที่จำเป็นจะต้องมี รวมทั้งรับทราบถึงปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ เพื่อที่จะได้หาลู่ทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว และจัดเตรียมข้อมูลต่าง ๆ ไว้ให้พร้อมโดยให้สอดคล้องกับปัจจัยและเงื่อนไขที่จะทำให้การจัดรูปที่ดินสำเร็จลงได้ นอกจากนั้นแล้วหน่วยงานเหล่านั้นยังสามารถจัดเตรียมการเกี่ยวกับทรัพยากรอื่น ๆ ที่จำเป็นในด้านการบริหารงาน เช่น เงินทุน, บุคคลากร, เวลา เป็นต้น ซึ่งจะช่วยให้เกิดความสำเร็จในการปฏิบัติงานด้านนี้ต่อไป

1.7 <u>แหล่งข้อมูล</u>

แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษามีดังนี้

1. กองผังเมือง กรุงเทพมหานคร
2. ห้องสมุดสำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย
3. ห้องสมุดคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
4. หอสมุดกลาง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
5. กองรังวัดที่ดินและที่สาธารณะ กรุงเทพมหานคร
6. สำนักงานเขตบางรัก, เขตพญาไท, เขตสัมพันธวงศ์