



### มาตรการทางกฎหมายในการจัดรูปที่ดินโดยเอกชน

แนวความคิดของการจัดรูปที่ดินเพื่อให้มีการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินในเมืองให้มีประสิทธิภาพ และช่วยบรรเทาปัญหาทางกายภาพต่าง ๆ ของเมือง มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ เพื่อส่งเสริมให้เจ้าของที่ดินพัฒนาพื้นที่ของตนเองและใช้ที่ดินที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งเจ้าของที่ดินจะจัดสรรที่ดินส่วนหนึ่งของตนเองแก่โครงการ โดยที่ดินส่วนหนึ่งจะนำไปใช้จัดสร้างระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการพื้นฐาน และอีกส่วนหนึ่งจะนำไปจัดหาประโยชน์ เพื่อหารายได้ไว้เป็นทุนในการดำเนินโครงการ

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า การจัดรูปที่ดินในเมือง ซึ่งได้ดำเนินการในต่างประเทศและประสบผลสำเร็จมาแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการจัดรูปที่ดินที่ได้ดำเนินการในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสาธารณรัฐจีนไต้หวัน หรือการทดลองดำเนินงานจัดรูปที่ดินในประเทศไทย การดำเนินงานให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของการจัดรูปที่ดินนั้น ต้องอาศัยเทคนิคในการดำเนินงานในหลาย ๆ ด้านประกอบกัน ซึ่งได้แก่ เทคนิคในการประชาสัมพันธ์และทำความเข้าใจกับเจ้าของที่ดิน เทคนิคในการจัดแปลงที่ดินให้มีรูปร่างและขนาดที่เหมาะสม เทคนิคในการคิดและวิเคราะห์มูลค่าเพิ่มของทรัพย์สินในเชิงเศรษฐศาสตร์ นอกจากที่กล่าวมาทั้งหมดแล้ว ยังมีเทคนิคทางด้านกฎหมายซึ่งจะเป็นมาตรการที่สำคัญประการหนึ่ง เพื่อเป็นกลไกที่ช่วยในการทำงานสำเร็จลุล่วงไปได้

ในการดำเนินงานในต่างประเทศและในประเทศไทย ในระยะเริ่มต้นนั้น จะใช้วิธีดำเนินการโดยการส่งเสริมเอกชนโดยความสมัครใจของเจ้าของที่ดิน แต่ในที่สุดก็มีความจำเป็นต้องใช้มาตรการทางกฎหมายเข้าไปช่วยสนับสนุน จึงทำให้การจัดรูปที่ดินสำเร็จลงอย่างมีประสิทธิภาพ ในการสนับสนุนให้เอกชนเข้ามาดำเนินการจัดรูปที่ดิน มาตรการทางกฎหมายยังมีความจำเป็นที่จะต้องใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารโครงการ จัดการเกี่ยวกับทรัพย์สิน สาธารณประโยชน์ให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์

### ความสำคัญของการจัดรูปที่ดินโดยเอกชน

ภารกิจของรัฐในสมัยใหม่ (Modern State) สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ภารกิจพื้นฐาน (Primary Function of The State) และภารกิจลำดับรอง (Secondary Function of The State)

ในด้านการบริการของรัฐหรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า การจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) เป็นภารกิจที่รัฐจัดทำเพื่อส่งเสริมสวัสดิภาพของประชาชนหรือเพื่อสนองความต้องการของประชาชน ในอดีตนั้น การจัดทำบริการสาธารณะจะเป็นภาระหน้าที่ของรัฐแต่เพียงผู้เดียว ต่อมาเมื่อรัฐมีภาระในการพัฒนาประเทศมากขึ้น จึงได้มีนโยบายส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการจัดบริการขั้นพื้นฐานด้วย

สำหรับการพัฒนาเมืองซึ่งเป็นบริการสาธารณะ แต่เดิมรัฐมีภาระหน้าที่ในการจัดระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อบริการแก่ชุมชนเมือง โดยผ่านองค์กรหน่วยงานราชการและองค์กรรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เช่น กรมทางหลวง การประปาฯ การเคหะแห่งชาติ องค์การขนส่งมวลชน องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย หรือกรุงเทพมหานคร เป็นต้น จากการที่ชุมชนเมืองเจริญเติบโตไปอย่างรวดเร็วตามกระแสการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ ทำให้หน่วยงานของภาครัฐไม่อาจแบกรับภาระหน้าที่ในการให้บริการระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการและดูแลในเรื่องของการพัฒนาเมืองได้อย่างทั่วถึงด้วยข้อจำกัดในด้านงบประมาณและบุคลากร

ด้วยตระหนักถึงปัญหาดังที่กล่าวมาข้างต้น ทางภาครัฐจึงได้มีนโยบายที่จะให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนในการจัดสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นระบบโทรศัพท์หรือไฟฟ้า เช่น การให้เอกชนเข้ามาร่วมงานในการจัดบริการโทรศัพท์ 2 ล้านเลขหมายในส่วนกลาง และจัดบริการโทรศัพท์ 1 ล้านเลขหมายในส่วนภูมิภาค และเพื่อเป็นการสนับสนุนให้เอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการของรัฐ ในสมัยรัฐบาลของอดีตนายกรัฐมนตรีอานันท์ ปันยารชุน จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นแนวทางการปฏิบัติ

และใช้บังคับแก่การให้สัมปทาน หรือการร่วมงาน หรือดำเนินงานในกิจการของรัฐ โดยเฉพาะในโครงการที่มีการลงทุนหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป

นอกจากการที่เอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดให้บริการระบบโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ระบบโทรศัพท์แล้ว อีกบทบาทหนึ่งของเอกชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่เมืองก็คือ การเข้ามาประกอบธุรกิจการจัดสรรที่ดิน โดยทำการรวบรวมแปลงที่ดินในบริเวณหนึ่งแล้วทำการแบ่งแยกแปลงที่ดินให้มีขนาดและรูปร่างเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2535 รวมทั้งการจัดระบบโครงสร้างพื้นฐานในโครงการ เช่น ระบบระบายน้ำ ระบบการประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ ระบบการบำบัดน้ำเสีย ระบบถนนและทางเท้า เป็นต้น หรือการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมที่ดำเนินงานโดยเอกชน เช่น นิคมอุตสาหกรรมบางปะกง เป็นกรณีที่เอกชนเข้ามาจัดสรรที่ดินเพื่อให้เป็นนิคมอุตสาหกรรม โดยได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมฯ และเอกชนจะเข้ามาพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานในโครงการ ทำการวางแผนจัดแปลงที่ดินใหม่แล้วแบ่งขาย ให้เช่า หรือให้เช่าซื้อแก่ธุรกิจอุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่ต้องการเข้ามาจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในนิคมอุตสาหกรรมแห่งนี้

จุดร่วมที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการจัดสรรที่ดินและการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมโดยเอกชน ก็คือ ที่ดินในโครงการนั้นจะเป็นที่ดินของเอกชน จะไม่มีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาเกี่ยวข้องด้วยเลย และภาครัฐจะเป็นเพียงผู้ควบคุมดูแลการดำเนินการของเอกชนให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 เท่านั้น

ในเมื่อเอกชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเมืองในรูปแบบของการจัดสรรที่ดินได้แล้ว การพัฒนาเมืองในรูปแบบของการจัดรูปที่ดิน เอกชนก็มีขีดความสามารถเพียงพอที่จะเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการแบ่งเบาภาระของรัฐในการจัดระบบโครงสร้างพื้นฐานในเมืองได้ นอกจากนี้การจัดรูปที่ดินที่ส่งเสริมให้เจ้าของที่ดินมีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่ของตนเอง เอกชนจึงนับว่ามีบทบาทอย่างสำคัญต่อการจัดรูปที่ดินในเมืองในอนาคต

### ความหมายของเอกชนที่เข้าร่วมในโครงการจัดรูปที่ดิน

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ความหมายของคำว่า "เอกชน" ในวิถิชานพันธฉบับนี้ ควรมีความหมายครอบคลุมทั้งเจ้าของที่ดิน องค์กรพัฒนาเอกชน และนักพัฒนาที่ดิน-อสังหาริมทรัพย์

โดยเจ้าของที่ดินนั้นจะหมายถึงผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครองและสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ด้วยเหตุที่เจ้าของที่ดินมีที่ดินอยู่ในพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิในที่ดินของเขาโดยตรง ดังนั้น เจ้าของที่ดินจึงควรเป็นผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานจัดรูปที่ดินด้วยตนเอง

องค์กรพัฒนาเอกชน (Non Government Organization) เป็นองค์กรที่เกิดจากการรวมตัวกันของเอกชน เพื่อพัฒนาสังคมโดยไม่มีหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเกี่ยวข้อง

นักพัฒนาที่ดิน-อสังหาริมทรัพย์ (Developer) เนื่องจากเป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ในธุรกิจการค้าที่ดิน มีทุนและจำนวนบุคลากรเพียงพอที่จะร่วมดำเนินโครงการได้

โดยทั้งสามฝ่ายที่กล่าวมาข้างต้น จะดำเนินการจัดรูปที่ดินโดยจะรวมตัวกันหรือจะดำเนินงานอย่างเป็นเอกเทศเฉพาะฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งก็ได้

### รูปแบบขององค์กรนิติบุคคลในการจัดรูปที่ดิน

การจัดทำบริการสาธารณะนั้น นอกจากรัฐจะเป็นผู้จัดทำเองโดยผ่านทางส่วนราชการหรือองค์กรปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรมหาชนแล้ว รัฐอาจมอบหมายให้เอกชนที่เป็นนิติบุคคลเป็นผู้ดำเนินการด้วย ดังนั้น องค์กรของเอกชนที่จะดำเนินการเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน จึงควรพัฒนาจากพื้นฐานของวิสาหกิจเอกชนทั่วไป

## 1. ลักษณะสำคัญขององค์กรวิสาหกิจเอกชน (Enterprise)

โดยทั่วไปองค์กรวิสาหกิจเอกชนที่จะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะต้อง  
มีลักษณะที่สำคัญ 2 ประการ คือ <sup>1</sup>

ประการแรก จะต้องมีความสามารถในเชิงเศรษฐกิจ เพื่อที่จะ  
นำเอาบุคลากร กองทรัพย์สินและวัตถุดิบมาประสานเข้าด้วยกันอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อทำกิจกรรม  
การผลิตสินค้าและให้บริการ เพื่อขาย แลกเปลี่ยนกับราคา ในลักษณะที่เรียกว่าเป็นหน่วยใน  
ทางเศรษฐกิจ (Economic Entity)

ประการที่สอง การมีสภาพนิติบุคคลของตนเอง เพื่อจะสามารถกำหนดวัตถุประสงค์  
ประสงค์เป็นของตนเองมีความสามารถในอันที่จะมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย ตลอดจนใช้สิทธิ  
และปฏิบัติหน้าที่เหล่านั้นด้วยตนเองเป็นต้นว่าการทำนิติกรรม การเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ใน  
ทรัพย์สินใช้สิทธิทางศาล ในลักษณะที่เรียกว่าเป็นหน่วยในทางกฎหมาย (Legal Entity)

หากองค์กรใดขาดลักษณะประการใดประการหนึ่งข้างต้น เช่น ไม่มีสภาพเป็น  
นิติบุคคล ก็จะไม่มีความสามารถตามกฎหมาย ในอันที่จะมีสิทธิและหน้าที่ในการใช้สิทธิและ  
สมรรถภาพตามหน้าที่ หรือการนำเอากองทรัพย์สินและวัตถุดิบมารวมกันในนิติบุคคล

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> จันจิรา เอี่ยมมยุรา, "วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย :  
ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร  
มหาวิทาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 20.

การที่กฎหมายยอมรับให้องค์กรใดเป็นนิติบุคคล ก็คือ การที่กฎหมายถือว่า กลุ่มชนที่รวมตัวกันหรือรวมทรัพย์สินเข้าด้วยกันเพื่อดำเนินกิจการอันใดอันหนึ่ง เป็นบุคคลหนึ่งในทางกฎหมาย (Personne Juridique Unique) ซึ่งสภาพบุคคลใหม่นี้ แยกจากสภาพบุคคลของสมาชิกของกลุ่มชน หรือเจ้าของกรรมสิทธิ์นั้น จะมีผลทำให้มีความสามารถของตนเอง

การที่องค์กรเป็นนิติบุคคล ซึ่งเป็นการยอมรับสภาพว่าเป็นบุคคล (Personality) ในทางกฎหมายจะมีผลดังต่อไปนี้ คือ <sup>2</sup>

1. มีความต่อเนื่อง ความเป็นอยู่ขององค์กรที่เป็นนิติบุคคล จะต้องอยู่โดยต่อเนื่องไป (Continuity) หากเมื่อใดมีสิทธิหน้าที่อย่างใดเกิดขึ้นกับองค์กร สิทธิหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะต้องมีอยู่ตลอดไปคู่กับองค์กรนั้น และองค์กรนั้นย่อมเป็นวัตถุในทางกฎหมาย (Subject of Law)

2. ความมีเอกภาพเฉพาะ กลุ่มชนหรือบุคคล อาจมีความสัมพันธ์ทางกฎหมายโดยตรงกับนิติบุคคลได้ แต่นิติบุคคลจะต้องมีความเป็นอยู่ของตนเอง อันเป็นเอกภาพเฉพาะ (Distinct Entity) แยกต่างหากจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง เสมือนสิ่งที่เป็นนิติบุคคลนั้นเป็นอีกบุคคลหนึ่ง ความรับผิดชอบและการถือสิทธิจะแยกต่างหากออกไปเช่น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ถือหุ้นกับบริษัท เป็นต้น

การจัดรูปที่ดินโดยพื้นฐานแต่เดิมแล้ว จะเป็นงานบริหารราชการด้านการพัฒนาเมืองที่เป็นภารกิจของรัฐและดำเนินการโดยหน่วยราชการ แต่เนื่องจากข้อจำกัดของการบริหารงานในส่วนราชการ จึงควรให้เอกชนเข้ามาช่วยดำเนินการซึ่งหากจะให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแล้ว ในเบื้องต้นที่สุดจึงควรพิจารณาถึงรูปแบบขององค์กร ซึ่งก็ควรจะเป็นนิติบุคคล เพื่อที่จะทำให้องค์กรนั้นมีเอกภาพในการดำเนินงาน และมีความต่อเนื่องคงอยู่ขององค์กร เพื่อเป็นหลักประกันการดำเนินงานจัดรูปที่ดินให้แล้วเสร็จตามวัตถุประสงค์

<sup>2</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของอังกฤษ," วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 6 (สิงหาคม 2530) : 318-319.

## 2. รูปแบบนิติบุคคลในกฎหมายไทย

สำหรับองค์กรนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีอยู่หลายรูปแบบด้วยกัน เช่น ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคลจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคม มูลนิธิ ในชั้นต่อไปจะเป็นการพิจารณาว่ารูปแบบองค์กรนิติบุคคลประเภทใดที่มีความเหมาะสมจะเป็นองค์กรบริหารงานโครงการจัดรูปที่ดินมากที่สุด

องค์กรแรกที่จะพิจารณา คือ ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล ซึ่งเป็นสัญญาซึ่งบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปตกลงนำหุ้นมาลงทุนกระทำกิจการร่วมกัน ด้วยประสงค์จะแบ่งปันกำไรอันจะพึงได้แต่กิจการที่ทำนั้น และบุคคลผู้เป็นหุ้นส่วนทั้งหมดทุกคนรับผิดชอบร่วมกันเพื่อหนึ่งปวงของห้างหุ้นส่วนโดยไม่มีจำกัด<sup>3</sup>

เมื่อพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่า ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล เป็นกิจการซึ่งเกิดขึ้นจากการตกลงทำสัญญาของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป เพื่อทำธุรกิจร่วมกันโดยมุ่งหวังผลกำไรจากกิจการที่ทำนั้น และเพื่อจะได้นำผลกำไรที่ได้มานั้นมาแบ่งปันกันในระหว่างผู้ร่วมลงทุน ซึ่งส่วนใหญ่ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นมา ก็มักจะเป็นกิจการเล็ก ๆ ที่มีโครงสร้างไม่ซับซ้อน และดำเนินธุรกิจในรอบคร่าวเสียเป็นส่วนใหญ่ แต่วัตถุประสงค์หลักของการดำเนินการจัดรูปที่ดินคือ เพื่อปรับปรุงสภาพแวดล้อมของชุมชนเมืองให้ดีขึ้น พร้อมทั้งจัดให้มีการบริการสาธารณูปการอย่างเพียงพอ ไม่ได้มุ่งหวังการแบ่งปันกำไรที่ได้จากการดำเนินงานจัดรูปที่ดิน ดังนั้น จะเห็นได้ว่า นิติบุคคลในรูปแบบของห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล ไม่เหมาะสมที่จะเป็นองค์กรที่ดำเนินการบริหารงานจัดรูปที่ดิน เนื่องจากโดยลักษณะของห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคลนั้น เหมาะที่จะใช้กับกิจการที่ไม่ใหญ่โตมากนัก อีกทั้งการดำเนินกิจการของห้างฯ ยังเป็นการแสวงหากำไรจากการประกอบกิจการ เพื่อมาแบ่งปันกันในระหว่างผู้ถือหุ้น ซึ่งขัดกับเป้าหมายหลักของการจัดรูปที่ดิน

<sup>3</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1012 มาตรา 1025 และมาตรา

รูปแบบขององค์กรนิติบุคคลที่จะพิจารณาต่อไปคือ ห้างหุ้นส่วนจำกัด ซึ่งห้างหุ้นส่วนจำกัดนี้มีลักษณะโดยพื้นฐานทั่วไปเหมือนกับห้างหุ้นส่วนสามัญ แต่มีข้อแตกต่างที่พิเศษออกไปตรงที่ห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้นมีหุ้นส่วนอยู่ 2 ประเภท คือ ประเภทหนึ่ง เป็นหุ้นส่วนประเภทรับผิดชอบไม่จำกัดจำนวน เช่นเดียวกับผู้เป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนสามัญ อีกประเภทหนึ่งเป็นหุ้นส่วนที่รับผิดชอบจำกัด คือ รับผิดชอบตามจำนวนเงินที่ได้ลงทุนไว้หรือรับว่าจะลงทุน<sup>4</sup>

เมื่อวิเคราะห์ดูแล้วเห็นว่า หากองค์กรนิติบุคคลที่ดำเนินงานจัดรูปที่ดินจะอยู่ในรูปแบบของห้างหุ้นส่วนจำกัด ดูจะไม่เหมาะสมนัก ด้วยเหตุที่ว่า ห้างหุ้นส่วนจำกัด มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการเพื่อหากำไรเป็นประการสำคัญ และจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยความใกล้ชิดของผู้ร่วมลงทุน ซึ่งแตกต่างจากวัตถุประสงค์ของการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน ที่ต้องการพัฒนาพื้นที่ในบริเวณใดบริเวณหนึ่ง โดยการวางผังจัดแปลงที่ดินใหม่ และจัดให้มีการบริการขั้นพื้นฐานอย่างเพียงพอแก่ผู้ที่อยู่อาศัยในโครงการ และต้องการปรับปรุงชุมชนให้มีสภาพแวดล้อมที่ดีขึ้นหากดำเนินการไปแล้วจะได้ผลกำไรหรือไม่ ไม่ใช่เป้าหมายหลักของการจัดรูปที่ดิน แม้ว่าห้างหุ้นส่วนจำกัดจะประกอบไปด้วยหุ้นส่วนที่จำกัดความรับผิดกับหุ้นส่วนที่ไม่จำกัดความรับผิดก็ตาม แต่ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการงานของห้างฯ กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของหุ้นส่วนจำพวกไม่จำกัดความรับผิดเท่านั้น (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1087) ในประเด็นนี้ไม่เป็นปัญหาในแง่ที่ว่าหุ้นส่วนที่จำกัดความรับผิด จะเข้ามาเป็นผู้บริหารจัดการโครงการจัดรูปที่ดิน เมื่อดำเนินการอันใดไปในทางที่เป็นผลเสียหายต่อโครงการแล้ว จะไม่ต้องรับผิดชอบต่อโครงการ

จากที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมดก็พอจะพิจารณาได้ว่า องค์กรนิติบุคคลที่ดำเนินงานบริหารโครงการจัดรูปที่ดิน ไม่ควรจะอยู่ในรูปแบบของห้างหุ้นส่วนจำกัด เพราะมีความไม่เหมาะสมในหลาย ๆ ประการ ดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว

<sup>4</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1077.



รูปแบบขององค์กรต่อไปที่จะนำมาพิจารณา คือ บริษัทจำกัด ซึ่งเป็นรูปแบบของธุรกิจการค้า ซึ่งต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับและการควบคุมของทางราชการมากกว่าธุรกิจการค้าในรูปแบบอื่น ทั้งในด้านการก่อตั้ง การบริหารงานและการเลิกกิจการ ทั้งยังต้องมีการส่งรายงานและเปิดเผยข้อมูลบางประการด้วย บริษัทเป็นนิติบุคคลต่างหากจากผู้ถือหุ้น จึงสามารถมีทรัพย์สิน และทำนิติกรรมได้ในนามของตนเอง สามารถดำเนินคดีและเสียภาษีในนามบริษัท<sup>5</sup>

การดำเนินธุรกิจในรูปแบบบริษัท คือ การที่บุคคลอย่างน้อยเจ็ดคนขึ้นไป ได้ตกลงเข้ากันเพื่อทำกิจกรรมร่วมกัน ด้วยประสงค์จะแบ่งปันกำไรที่จะได้จากการดำเนินกิจการ โดยบริษัทจำกัดจะมีผู้ถือหุ้นไม่ถึงหนึ่งร้อยคน และบริษัทจำกัดใดหากมีผู้ถือหุ้นเกินหนึ่งร้อยคน ก็ต้องแปรสภาพเป็นบริษัทมหาชน ตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด<sup>6</sup>

ลักษณะสำคัญของบริษัทจำกัด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พอสรุปได้ดังนี้

1. ต้องมีผู้เริ่มก่อการอย่างน้อยตั้งแต่ 7 คนขึ้นไป แต่ไม่เกิน 100 คน
2. ต้องเป็นกิจการที่มุ่งจะหากำไร
3. แบ่งทุนออกเป็นหุ้น มีมูลค่าหุ้นละเท่า ๆ กัน
4. ผู้ถือหุ้นรับผิดชอบจำกัดเพียงมูลค่าหุ้นที่ตนยังส่งใช้ไม่ครบ
5. ต้องจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล

<sup>5</sup> โสภณ รัตนากร, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยหุ้นส่วนและบริษัท, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2532), หน้า 35.

<sup>6</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1012 มาตรา 1096 และมาตรา 1097.

เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์และองค์ประกอบอื่น ๆ ของบริษัทจำกัดแล้ว เห็นได้ว่า บริษัทนั้นตั้งขึ้นโดยผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่ยังอยู่ในวงจำกัด และเป็นกิจการในระหว่างญาติมิตรหรือบุคคลในครอบครัวเดียวกันเป็นส่วนใหญ่ หุ้นโดยส่วนใหญ่ของบริษัทก็มิได้มีการจำหน่ายแพร่หลายไปยังบุคคลทั่วไป ทั้งยังมีเป้าหมายในการแบ่งปันผลกำไรที่ได้จากการดำเนินการของบริษัท และเมื่อพิจารณาในด้านของโครงการจัดรูปที่ดินประกอบเข้าด้วยกันพบว่า โครงการดำเนินการจัดรูปที่ดินเป็นแหล่งที่รวมของเจ้าของที่ดินหลากหลายอาชีพ ไม่ได้สนิทเป็นส่วนตัวมากนัก โดยเจ้าของที่ดินเหล่านั้นมารวมตัวกันเพื่อต้องการพัฒนาชุมชนของตนให้มีสภาพที่ดีขึ้น ดังนั้น เมื่อพิจารณารายละเอียดต่าง ๆ แล้ว เห็นว่าองค์กรนิติบุคคลที่ดำเนินงานจัดรูปที่ดิน ไม่เหมาะสมที่จะอยู่ในรูปแบบของบริษัทจำกัด ดังเหตุผลที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

องค์กรนิติบุคคลต่อไปที่จะนำมาพิจารณา คือ มูลนิธิ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ให้คำจำกัดความของมูลนิธิไว้ว่า คือ ทรัพย์สินที่ได้จัดสรรไว้โดยเฉพาะสำหรับการกุศลสาธารณะ การศาสนา วิทยาศาสตร์ วรรณคดี หรือเพื่อสาธารณประโยชน์อื่น ๆ โดยไม่ได้มุ่งหาผลประโยชน์มาแบ่งปันกัน และได้จดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว เมื่อพิจารณาความมุ่งหมายหลักของมูลนิธิและวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานจัดรูปที่ดินแล้ว ดูจะไม่สอดคล้องกัน เพราะมูลนิธิมีเป้าหมายในการดำเนินงานเพื่อสาธารณกุศลมากกว่าเพื่อกิจการอื่น ๆ และไม่ได้หมายความกำไร หากเมื่อดำเนินงานโครงการจัดรูปที่ดินในรูปแบบของมูลนิธิแล้วเมื่อได้มีการจำหน่ายที่ดินที่ได้กันส่วนไว้จากเจ้าของที่ดิน เพื่อนำเงินมาใช้จ่ายในการดำเนินโครงการแล้ว หากขายที่ดินนั้นได้กำไร ก็จะเป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งมูลนิธิไป ดังนั้น องค์กรนิติบุคคลในรูปแบบของมูลนิธิ จึงไม่เหมาะสมที่จะเป็นองค์กรที่จะทำหน้าที่บริหารงานจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมือง

รูปแบบขององค์กรนิติบุคคลต่อไปที่จะนำมาพิจารณาเปรียบเทียบกับเหมาะสมที่จะเป็นองค์กรหลักในการดำเนินงานจัดรูปที่ดินหรือไม่ ก็คือ สมาคม ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น สมาคมจัดตั้งขึ้นมาเพื่อกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะต่อเนื่องร่วมกัน และมีใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน สมาคมจะต้องมีข้อบังคับและต้องจดทะเบียนตามกฎหมายด้วย

เมื่อพิจารณาในเบื้องต้นแล้วเห็นว่า สมาคมนั้นไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหาผลกำไร หากเมื่อดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินไปแล้วและมีผลกำไรจากการดำเนินงาน กำไรที่ได้มานั้นอาจขัดกับเจตนารมณ์ของการจัดตั้งสมาคมได้ นอกจากนั้นแล้ว การดำเนินงานของสมาคม อาจมีอุปสรรคและปัญหาบางประการ เพราะอำนาจของสมาคมในการดำเนินการจัดรูปที่ดินอาจมีข้อจำกัดตามกฎหมายหรือกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้ และจะส่งผลให้ไม่อาจดำเนินงานในหลาย ๆ ประการได้

รูปแบบองค์กรนิติบุคคลที่จะนำมาพิจารณาต่อไป คือ สหกรณ์ ตามความหมายในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 สหกรณ์ หมายถึง คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการ เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันและได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้

เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสหกรณ์ เปรียบเทียบกับเป้าหมายหลักของการจัดรูปที่ดินแล้ว เห็นได้ว่า ไม่สอดคล้องกันในหลาย ๆ ประการ อาทิ สหกรณ์เป็นกิจการที่สามารถรับฝากเงินประเภทออมทรัพย์หรือฝากประจำได้ ให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมเงิน ชื้อหุ้นของสหกรณ์อื่น ให้การสงเคราะห์ตามควรแก่สมาชิกที่ประสบภัยพิบัติ ฯลฯ แต่การดำเนินงานจัดรูปที่ดิน ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการให้กู้ยืมเงินหรือให้การช่วยเหลือผู้เข้าร่วมโครงการในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง แต่การจัดรูปที่ดินเป็นการพัฒนาพื้นที่เมืองและช่วยบรรเทาปัญหาทางกายภาพของเมือง ดังนั้น เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่า องค์กรนิติบุคคลที่ทำหน้าที่บริหารงานของโครงการจัดรูปที่ดิน ไม่ควรจะอยู่ในรูปแบบของสหกรณ์ เพราะมีความไม่เหมาะสมในหลาย ๆ ประการ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น

### 3. รูปแบบของนิติบุคคลที่เหมาะสมในการจัดรูปที่ดิน

ในหัวข้อนี้จะแยกพิจารณาออกเป็น 2 ประเด็นด้วยกัน กล่าวคือ ประเด็นแรก จะศึกษาว่า ในปัจจุบันขณะที่ยังไม่มีกฎหมายจัดรูปที่ดินโดยเฉพาะ หากเอกชนประสงค์จะเข้ามา ร่วมกันจัดรูปที่ดิน องค์กรนิติบุคคลประเภทใดที่มีความเหมาะสมที่จะเป็นองค์กรบริหารงานจัดรูปที่ดิน ประเด็นที่สองจะศึกษาว่า รูปแบบขององค์กรนิติบุคคลประเภทใดที่มีความเหมาะสมที่สุดที่จะเป็น องค์กรบริหารงานโครงการจัดรูปที่ดิน



(ก) รูปแบบขององค์กรนิติบุคคลที่เหมาะสมในการดำเนินงานจัดรูปที่ดิน  
ในกรณีที่ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะ

ในกรณีที่ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะมารองรับในเรื่องการจัดรูปที่ดิน ผู้  
เขียนมีความเห็นว่า เอกชน ไม่ว่าจะเป็นเจ้าของที่ดิน องค์กรพัฒนาเอกชนอื่น ๆ นักพัฒนาที่ดิน  
อสังหาริมทรัพย์ สามารถรวมตัวกันดำเนินงานจัดรูปที่ดินได้ในรูปแบบของบริษัทจำกัด ตาม  
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะมีความเหมาะสมมากที่สุด ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้คือ

1. บริษัทเมื่อจดทะเบียนแล้ว จะมีสภาพเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจาก  
ผู้ถือหุ้น มีความเป็นเอกภาพเฉพาะเป็นของตนเอง มีสิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบ แยกต่างหากจาก  
ผู้เป็นหุ้นส่วน

2. การดำเนินงานของบริษัท จะแบ่งทุนออกเป็นหุ้น มีมูลค่าหุ้นละ  
เท่า ๆ กัน โดยบริษัทจะมีแหล่งทุนจากผู้ถือหุ้นและเจ้าของที่ดิน องค์กรพัฒนาเอกชนอื่น ๆ  
นักพัฒนาที่ดิน-อสังหาริมทรัพย์ จะเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทจัดรูปที่ดิน โดยมีสิทธิในการควบคุมการ  
ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามกฎหมาย

3. การบริหารงานของบริษัท อยู่ภายใต้การดำเนินงานของคณะ  
กรรมการ (Board of Directors) โดยวิธีการปฏิบัติงานของกรรมการ จะต้องเป็นไป  
ตามข้อบังคับของบริษัทที่ได้กำหนดไว้ หากกรรมการปฏิบัติงานขัดกับข้อบังคับของบริษัท ที่ประชุม  
ใหญ่ผู้ถือหุ้นมีอำนาจที่จะถอดถอนกรรมการผู้นั้นได้

4. หากทำการจัดรูปที่ดินในรูปแบบของบริษัทแล้ว ผู้ถือหุ้นมีสิทธิเข้าไป  
ดูแลการบริหารงานของบริษัทได้ โดยการตรวจสอบเอกสารและหลักฐานต่าง ๆ เช่น สมุด  
ทะเบียนผู้ถือหุ้น บันทึกรายงานการประชุม เอกสารทางการเงินของบริษัท โดยผู้ถือหุ้นมีสิทธิ  
ตรวจสอบสำเนาของบัญชีของบริษัทได้ในระหว่างเวลาทำการของบริษัท รวมทั้งมีสิทธิขอตรวจหรือคัด  
สำเนาเอกสารอื่น ๆ ของบริษัทที่อยู่สำนักงานทะเบียนของทางราชการได้ด้วย

5. การประกอบการจัดรูปที่ดินในรูปแบบของบริษัท จะมีการสอบบัญชี  
และบัญชีของบริษัท คือ การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลทางบัญชีของบริษัท โดยมีผู้เข้าไป  
ทำหน้าที่สอบบัญชี โดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด การสอบบัญชีของบริษัท  
จึงเป็นการควบคุมการบริหารงานของกรรมการว่าทำไปโดยถูกต้องหรือไม่

นอกจากนั้นแล้ว กรรมการมีหน้าที่ในการกำกับดูแล ซึ่งเป็นบัญชีแสดงจำนวนสินทรัพย์และหนี้สินของบริษัท พร้อมทั้งบัญชีกำไรขาดทุน โดยงบดุลนั้นต้องทำอย่างน้อยหนึ่งครั้งในรอบปีในทางบัญชีของบริษัท โดยกรรมการต้องจัดให้มีผู้สอบบัญชีตรวจสอบงบดุล เพื่อนำเสนออนุมัติในที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น ในกรณีที่ผู้ถือหุ้นสามารถเข้ามาควบคุมการบริหารงานของบริษัทได้ โดยการอนุมัติหรือไม่อนุมัติงบดุลในที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในกรณีที่ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะในเรื่องการจัดรูปที่ดิน หากเอกชนจะรวมตัวกันเพื่อดำเนินการจัดรูปที่ดิน ควรจะรวมตัวกันเป็นนิติบุคคลในรูปแบบของบริษัทจำกัด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะเหตุว่า การดำเนินงานในรูปแบบของบริษัทจำกัด ผู้ถือหุ้นซึ่งอาจจะเป็นเจ้าของที่ดินหรือองค์การพัฒนาเอกชน หรือนักพัฒนาที่ดิน-อสังหาริมทรัพย์ สามารถตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการได้ อีกทั้งการดำเนินงานในรูปแบบของบริษัท ยังมีระบบการสอบบัญชีและงบดุลเป็นประจำทุกปี ซึ่งระบบการควบคุมการบริหารงานของบริษัทที่กฎหมายกำหนดไว้นั้น จะช่วยสร้างความมั่นใจแก่ผู้เข้าร่วมในโครงการจัดรูปที่ดินได้เป็นอย่างดี

### (ข) รูปแบบขององค์กรนิติบุคคลที่เหมาะสมในการดำเนินงานจัดรูปที่ดิน

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า นิติบุคคลประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล ห้างหุ้นส่วนจำกัด มูลนิธิ สมาคมหรือสหกรณ์ ยังมีรูปแบบไม่เหมาะสมที่จะเป็นองค์กรดำเนินงานจัดรูปที่ดิน ด้วยมีวัตถุประสงค์ เป้าหมายในหลาย ๆ ประการที่ขัดกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน

ดังนั้น รูปแบบขององค์กรนิติบุคคลที่เห็นว่าเหมาะสมกับการจัดรูปที่ดินนั้น ควรจะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นมาเป็นพิเศษโดยกฎหมายเฉพาะ ไม่ใช่ใช้นิติบุคคลที่มีอยู่ตามประมวลกฎหมายแพ่งฯ หรือตามพระราชบัญญัติอื่น ๆ โดยนิติบุคคลนี้อาจจะใช้ชื่อว่า "นิติบุคคลจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมือง" มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เจ้าของที่ดิน องค์การพัฒนาเอกชน นักพัฒนาที่ดิน-อสังหาริมทรัพย์ มีส่วนร่วมในการพัฒนาเมือง โดยทำการรวบรวมที่ดินในพื้นที่โครงการมาจัดรูป

แปลงที่ดินใหม่ พร้อมทั้งทำการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานของชุมชนให้ดีขึ้น ซึ่งนิติบุคคลจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมืองนี้ ควรจะได้มีอำนาจหน้าที่นอกเหนือไปจากนิติบุคคลธรรมดาโดยทั่วไป เนื่องจากว่าการดำเนินงานจัดรูปที่ดินนั้น เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้างอื่น รวมทั้งต้องทำการจัดการดูแลทรัพย์สินส่วนกลาง และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับงานจัดรูปที่ดินด้วย โดยนิติบุคคลจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมืองนี้ จะมีคณะกรรมการดำเนินงานอันประกอบไปด้วยกรรมการจากเจ้าของที่ดินหรือนักธุรกิจด้านอสังหาริมทรัพย์ หรือจากองค์กรอื่น ๆ เป็นต้น

### การส่งเสริมให้เอกชนเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดิน

ดังที่กล่าวมาแล้ว การจัดรูปที่ดินในเมืองเป็นมาตรการในการพัฒนาเมืองที่ช่วยส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาในพื้นที่ของตนเอง และใช้พื้นที่ที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด ด้วยการจัดขนาดพื้นที่ รูปทรง และตำแหน่งที่ตั้งใหม่ให้เหมาะสม เจ้าของที่ดินจะจัดสรรที่ดินส่วนหนึ่งเพื่อนำไปใช้จัดสร้างระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการขั้นพื้นฐาน และจะจัดสรรที่ดินอีกส่วนหนึ่งไปจัดหาผลประโยชน์ เพื่อนำเงินนั้นมาใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการ

การจัดรูปที่ดินที่ได้ดำเนินการมาแล้วในต่างประเทศ เช่น ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสาธารณรัฐจีนไต้หวัน หรือในประเทศเกาหลีใต้ และประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี โดยได้ใช้วิธีส่งเสริมให้เอกชน คือ เจ้าของที่ดินเข้าร่วมดำเนินโครงการด้วยความสมัครใจ ดังนั้น การส่งเสริมการจัดรูปที่ดินโดยเอกชน จึงเป็นวิธีการที่จะทำให้การดำเนินการจัดรูปที่ดินบรรลุตามวัตถุประสงค์

แต่อย่างไรก็ตามการที่ภาคเอกชนจะดำเนินการจัดรูปที่ดินนั้น หากไม่ได้รับการส่งเสริมจากรัฐแล้ว การดำเนินการก็มีความยุ่งยากและไม่สามารถดำเนินการได้สำเร็จ จึงต้องอาศัยการส่งเสริมและจูงใจในเรื่องต่าง ๆ เพื่อให้เอกชนเห็นความสำคัญและประโยชน์ที่จะได้รับจากการจัดรูปที่ดินในแต่ละพื้นที่

โดยทั่วไปการดำเนินวิสาหกิจ (Enterprise) จะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. ต้องเป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อการมีอิสระในทางกฎหมาย
2. ต้องมีอิสระในการดำเนินการหรือในการบริหารงานและมีระบบงบประมาณของตนเอง
3. ต้องสามารถดำเนินกิจกรรมทางการผลิตเพื่อขายแลกกับราคา

องค์ประกอบทั้ง 3 ประการข้างต้นนี้ เป็นหลักการสำคัญซึ่งหากรัฐจะมีนโยบายที่จะสนับสนุนเอกชนในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองแล้ว จะต้องส่งเสริมในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้ คือ

#### 1. ส่งเสริมการรวมตัวเป็นองค์กรนิติบุคคล

ในการส่งเสริมให้เอกชนดำเนินการจัดรูปที่ดินในเมืองนั้น รัฐจะต้องส่งเสริมให้เอกชนรวมตัวกันเป็นนิติบุคคลตามรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งที่เหมาะสม ซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เห็นว่า องค์กรที่ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินนั้น ควรจะเป็นองค์กรในลักษณะที่เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้น และมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเป็นพิเศษกว่านิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การส่งเสริมให้องค์กรจัดรูปที่ดินในเมืองซึ่งดำเนินงานโดยเอกชนซึ่งเป็นองค์กรนิติบุคคลจะมีผลให้องค์กรจัดรูปที่ดินโดยเอกชนนั้น มีความสามารถของตนเองแตกต่างหากจากบุคคลเจ้าของที่ดินมารวมกัน การมีฐานะเป็นนิติบุคคลจะสามารถสร้างเอกภาพให้แก่องค์กร และคำนวณความเป็นอิสระขององค์กรได้

และเนื่องจากการจัดรูปที่ดินเป็นงานที่ต้องใช้ระยะเวลาดำเนินงานและต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง การส่งเสริมให้เอกชนจัดรูปที่ดินรวมตัวกันเป็นนิติบุคคล จะทำให้สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง

## 2. ส่งเสริมให้มีอิสระในการดำเนินงานจัดรูปที่ดิน

ในด้านการดำเนินงานขององค์กรจัดรูปที่ดิน รัฐควรส่งเสริมเกี่ยวกับเรื่อง การมีทุน (Capital) สำหรับการดำเนินงานและการบริหารงาน (Management) ของ องค์กร ซึ่งทั้งสองประการที่กล่าวมาเป็นสิ่งสำคัญที่รัฐจะดำเนินการส่งเสริมให้แก่เอกชนได้ นอกจากเทคโนโลยี แรงงาน และอื่น ๆ ซึ่งหากจะมองในแง่ของกฎหมายแล้ว ทั้งสองสิ่งที่ กล่าวมานั้น ได้มาจากการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และได้มาจากการพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ ของนิติบุคคลนั้น ๆ

ในด้านการบริหารองค์กร (Organize) โดยในองค์กรหลักองค์กรหนึ่ง จะ มีคณะกรรมการชุดหนึ่งที่ทำหน้าที่ในการบริหารโดยเฉพาะ เช่น ในบริษัทก็จะมีคณะกรรมการ บริหารชุดหนึ่ง ที่มีอำนาจเต็มในการที่จะบริหารงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีเอกภาพ ซึ่งในด้านการบริหารงานนั้น จะต้องส่งเสริมให้คณะกรรมการมีอำนาจปฏิบัติงานโดยอิสระ และมีอำนาจในการวินิจฉัยเรื่องราวต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็ว แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องมีการ กำหนดความสัมพันธ์ที่จะให้มีการประสานงาน และการควบคุมระหว่างเจ้าของที่ดินในโครงการ จัดรูปที่ดินให้เหมาะสม โดยไม่ทำให้คณะกรรมการบริหารนั้นเสียความเป็นอิสระในการบริหาร โครงการ

สิ่งสำคัญประการหนึ่งในการบริหารโครงการจัดรูปที่ดิน ก็คือ ทุนในการดำเนิน โครงการ ซึ่งทุนในการดำเนินโครงการอาจแบ่งแยกได้ 2 ส่วน ด้วยกัน คือ

1. ทุนที่ต้องใช้ในระยะเริ่มต้นของการดำเนินโครงการ เป็นทุนที่ต้องใช้ในการรวมตัวเพื่อเป็นองค์กรจัดรูปที่ดิน ซึ่งในระยะนี้โครงการจะยังไม่มีรายได้จากการดำเนินงาน แต่มีรายได้ในการเตรียมการต่าง ๆ อาทิ ค่าใช้จ่ายในการประชุมเจ้าของที่ดิน ค่าใช้จ่ายในการร่างผังแม่บท ค่าใช้จ่ายในการสำรวจพื้นที่โครงการเบื้องต้น ฯลฯ หากภาครัฐอาจจะ ส่งเสริมให้เอกชนเข้าดำเนินการจัดรูปที่ดินและเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของภาครัฐ ในการพัฒนาเมือง ภาครัฐก็ต้องจัดหางบประมาณมาก่อนหนึ่ง เพื่อเป็นทุนอุดหนุนในการดำเนิน



งานเบื้องต้นแก่เจ้าของที่ดิน ซึ่งเงินทุนที่ให้แก่เจ้าของที่ดินนี้ ภาครัฐอาจจะจัดตั้งกองทุนชั้น กองทุนหนึ่ง เพื่อเป็นทุนในการจัดรูปที่ดิน โดยใช้เป็นทุนหมุนเวียนและค่าใช้จ่ายในการจัดรูป ที่ดิน และเป็นค่าใช้จ่ายอื่น ๆ

2. ในระยะที่สองเมื่อได้เริ่มดำเนินโครงการไปแล้ว ภาคเอกชนจะต้องได้ รับการส่งเสริมเงินทุนดำเนินงานจากรัฐในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน อาทิ โครงข่ายถนน ในโครงการ ระบบไฟฟ้า-ประปา ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบโทรศัพท์ ฯลฯ เพราะปกติ แล้วหน้าที่ในการให้บริการระบบโครงสร้างพื้นฐานยังเป็นภาระของภาครัฐ การส่งเสริมของรัฐ ในส่วนนี้อาจจะออกมาในรูปแบบของการให้เงินทุนช่วยเหลือในการก่อสร้างหรือการช่วยก่อสร้าง ระบบขั้นพื้นฐาน

3. ในระยะที่สามเมื่อโครงการจัดรูปที่ดินมีรายได้เป็นของตนเอง เช่น อาจ มีรายได้จากการขายที่ดินที่กันไว้เพื่อหาประโยชน์เข้าโครงการหรือค่าเช่าที่ดิน ฯลฯ ในส่วนนี้ โครงการจะอยู่ได้ด้วยตนเอง มีทุนในการดำเนินงานเป็นของตนเอง ก็อาจจะไม่ต้องพึ่งพา เงินทุนจากรัฐในการดำเนินการอีก

### 3. การส่งเสริมให้องค์กรสามารถมีรายได้เลี้ยงองค์กรได้

การจัดรูปที่ดินนั้น จัดว่าเป็นการบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง ซึ่งแต่เดิมหน้าที่ ในส่วนนี้เป็นภาระของรัฐในการดำเนินงาน โดยอาจดำเนินงานโดยหน่วยราชการหรือองค์การ บริหารส่วนท้องถิ่น การดำเนินการจัดบริการสาธารณะดังกล่าว จึงเป็นการบริการของรัฐที่ให้ แก่ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่า และไม่คำนึงถึงผลตอบแทนที่จะได้รับกลับคืนมา

สำหรับจุดมุ่งหมายที่สำคัญที่สุดของการดำเนินงานโดยวิสาหกิจเอกชน ก็คือ เพื่อแสวงหาประโยชน์ของเอกชนเอง ซึ่งก็คือการแสวงหากำไร การจะมีประโยชน์สาธารณะ เข้ามาเกี่ยวข้องบ้าง ก็เป็นเพียงทางอ้อมเท่านั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการ ดำเนินการจัดรูปที่ดินแล้ว ก็คือ การรวบรวมที่ดินจากเจ้าของที่ดินมาจัดรูปแปลงใหม่ โดย เจ้าของที่ดินจะจัดสรรที่ดินส่วนหนึ่งเพื่อทำการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ส่วน สาธารณะ ทางระบายน้ำ ระบบไฟฟ้า ระบบประปา และต้องจัดสรรที่ดินอีกส่วนหนึ่งเพื่อกัน

ไว้ขายเพื่อหารายได้เข้าโครงการ โดยอาจจะจำหน่ายที่ดินแก่เอกชนอื่น ๆ หรือนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์

รายได้จากการจำหน่ายที่ดินนี้ จะนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างถนน ส่วนสาธารณะ ระบบไฟฟ้า-ประปา ฯลฯ และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ในการดำเนินโครงการต่อไป ดังนั้น การดำเนินการจัดรูปที่ดิน จึงมีจุดมุ่งหมายในการดำเนินงานที่แตกต่างไปจากการจัดให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนของหน่วยราชการและแตกต่างไปจากการแสวงหากำไรแต่เพียงประการเดียวของภาคเอกชน

การจัดรูปที่ดินมีจุดมุ่งหมายหลักที่สำคัญ คือ เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น โครงการจัดรูปที่ดินจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมียาจัดได้และสามารถเลี้ยงตนเองได้ ซึ่งในกรณีนี้รัฐต้องเข้ามาสนับสนุนให้โครงการจัดรูปที่ดินมียาจัดได้เป็นของตน โดยการออกพันธบัตรหรืออาจต้องดำเนินงานในเชิงพาณิชย์อื่น ๆ

#### การจูงใจให้เอกชนร่วมในการจัดรูปที่ดิน

จากการศึกษาถึงแนวทางและมาตรการในการจัดรูปที่ดินของต่างประเทศ พบว่า ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ของการดำเนินงานจัดรูปที่ดินมีดังนี้

(1) ในการเริ่มจัดทำโครงการจัดรูปที่ดิน มักจะได้รับการต่อต้านจากเจ้าของที่ดินบางส่วน ที่ไม่เข้าใจในแนวความคิดของการจัดรูปที่ดิน ซึ่งปัญหานี้อาจจะมีส่วนทำให้เจ้าของที่ดินรายอื่นไม่สนใจที่จะเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดินหรือคิดริเริ่มทำโครงการจัดรูปที่ดิน เพราะไม่อยากเสียเวลาและมีปัญหากับผู้ที่อยู่อาศัยข้างเคียง

ในกรณีนี้ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้ตรากฎหมายขึ้นมาใช้บังคับฉบับหนึ่ง ชื่อว่า The Federal Building Act ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีสาระสำคัญ คือ จะให้อำนาจแก่เทศบาลเข้าไปดำเนินการรวบรวม และยึดถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินอันเป็นของเอกชนในบริเวณใดบริเวณหนึ่งไว้ชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง เมื่อได้จัดแปลงที่ดินใหม่ตามผังที่กำหนดแล้ว ก็

ทำการมอบที่ดินนั้นกลับคืนให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมต่อไป ซึ่งโครงการนี้จะดำเนินไปได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินเกินกว่ากึ่งหนึ่งของเจ้าของที่ดินทั้งหมดในพื้นที่โครงการ และเป็นเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินอยู่ในความครอบครองเกินกว่ากึ่งหนึ่งของที่ดินทั้งหมดในพื้นที่โครงการด้วย

ในการจัดรูปที่ดิน หากมีการใช้อำนาจรัฐเข้าแทรกในบางกรณีในการดำเนินการ โดยอาศัยความเห็นของเจ้าของที่ดิน และจำนวนเสียงส่วนมากของเจ้าของที่ดินเป็นหลัก การพื้นฐานในการดำเนินการนั้น อาจถือว่าเป็นแรงจูงใจที่สำคัญอันหนึ่งในการที่จะทำให้เอกชนเจ้าของที่ดินสนใจเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการ

(2) ในการดำเนินการจัดรูปที่ดินในประเทศไทยที่ถือว่าเป็นโครงการนำร่อง ซึ่งดำเนินงานโดยหน่วยงานของรัฐนั้น พบว่า มีปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากข้อจำกัดทางกฎหมายหลายประการ และนับว่าเป็นปัญหาที่ไม่จูงใจให้เอกชนเข้ามาริเริ่มหรือดำเนินการจัดรูปที่ดิน เพราะอาจเห็นว่าแม้แต่การดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐยังมีปัญหา ซึ่งหากเอกชนจะเข้ามาดำเนินการจะมีปัญหามากยิ่งขึ้น เช่น

ปัญหากฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินงานจัดรูปที่ดิน เช่น ในกรณีการเข้าไปในบริเวณที่ดินของผู้อื่น เพื่อทำการสำรวจสภาพพื้นที่ หากเข้าไปโดยผลการหรือไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าของ อาจทำให้ผู้นั้นมีความผิดฐานบุกรุกหรือละเมิดได้

ซึ่งปัญหาที่กล่าวมาแล้วข้างต้น อาจแก้ไขได้โดยการแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายในการให้ความคุ้มครองและให้อำนาจเอกชนสามารถเข้าไปดำเนินการในพื้นที่ได้และจะเป็นการจูงใจให้เห็นถึงความมีเอกภาพในการบริหารโครงการ

ปัญหาด้านการจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่เข้าร่วมในโครงการ เช่น ในกรณีที่ที่ดินในโครงการมีทรัพย์สินหรือภาระติดพันต่าง ๆ หากจะนำที่ดินเหล่านั้นมาทำการจัดรูปที่ดินด้วย ก็อาจทำให้ต้องใช้เวลาในการปลดเปลื้องภาระต่าง ๆ เหล่านั้น ตามกระบวนการทางกฎหมายนานพอสมควร หากสามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ โดยการบัญญัติกฎหมายที่เสนอแนวทางแก้ไขในเรื่องนี้ไว้แล้ว วิธีการนี้อาจมีส่วนช่วยสนับสนุนและจูงใจให้เจ้าของที่ดินเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการโครงการได้

ปัญหาในเรื่องค่าธรรมเนียมในการรังวัดที่ดิน ออกโฉนดที่ดิน เนื่องด้วยพื้นที่ในโครงการจัดรูปที่ดินมีบริเวณกว้างดังนั้น ในการรังวัดเพื่อจะทำการออกโฉนดที่ดิน ต้องเสียค่าธรรมเนียมมากและต้องใช้ระยะเวลาออกโฉนดที่ดินนาน และหากใช้บริการของช่างรังวัดเอกชนแล้ว ก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก ดังนั้น ปัญหาเรื่องค่าธรรมเนียมในการออกโฉนดที่ดิน ค่าธรรมเนียมในการรังวัดที่ดิน หากรัฐมีมาตรการในการสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการจัดรูปที่ดินแล้ว ก็ควรจะมีบทบัญญัติยกเว้นในเรื่องค่าธรรมเนียมในส่วนนี้ รวมทั้งการสนับสนุนเร่งรัดให้มีการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่โครงการโดยเร็ว ซึ่งอาจจะขอความร่วมมือจากกรมที่ดินได้

ดังนั้น จึงควรมีมาตรการพิเศษเพื่อแก้ปัญหาในจุดต่าง ๆ ก็จะเป็นการสร้างสิ่งจูงใจให้เอกชนหันมาให้ความสนใจ ริเริ่มหรือเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดินในเมืองด้วยความมั่นใจ

นอกจากการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ๆ เพื่อให้การดำเนินงานของเอกชนสามารถดำเนินไปได้โดยมีประสิทธิภาพแล้ว วิธีการจูงใจให้เอกชนมาให้ความสนใจริเริ่มโครงการจัดรูปที่ดินได้แก่ การให้สิทธิพิเศษในการดำเนินโครงการ (Incentive) เช่น

การยกเว้นภาษีโรงเรือนและภาษีที่ดินให้กับสิ่งปลูกสร้างและที่ดินในพื้นที่โครงการ โดยเห็นว่ารัฐนั้นควรบัญญัติกฎหมายว่า เมื่อโครงการจัดรูปที่ดินได้รับอนุมัติจากรัฐให้ดำเนินการได้แล้ว โดยให้นับจากวันจดทะเบียนดำเนินโครงการจนถึงระยะเวลาที่โครงการแล้วเสร็จ เป็นระยะเวลาอย่างน้อย 10 ปี รัฐจะยกเว้นภาษีโรงเรือนภาษีที่ดินให้ หรือการได้รับสิทธิลดหย่อนชำระค่าไฟฟ้า ค่าน้ำประปาแก่พื้นที่โครงการ

การจูงใจโดยการให้สิทธิพิเศษเช่นนี้ อาจจะสามารถมีส่วนชักจูงใจให้เอกชนเข้ามาช่วยรัฐพัฒนาเมืองเพื่อแก้ไขปัญหาสภาพแวดล้อม ปัญหาการจราจร ปัญหาการใช้ที่ดินผิดประเภท ฯลฯ เป็นต้น ในกรณีดังกล่าวนี้ หากไม่แก้ไขปัญหามองเมืองด้วยวิธีการจัดรูปที่ดินแล้ว มูลค่าที่จะต้องสูญเสียไป เพราะปัญหาของเมืองจะมีจำนวนมหาศาล และหากรัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ๆ เหล่านี้ด้วยตนเองแล้ว ก็ต้องใช้งบประมาณเพื่อการนี้เป็นจำนวนมาก

โดยมูลค่าที่รัฐต้องสูญเสียไปกับปัญหาของเมือง หากนำมาเปรียบเทียบกับสิทธิพิเศษที่รัฐให้กับโครงการจัดรูปที่ดินแล้ว จะมีส่วนต่างกันมาก กล่าวคือ มูลค่าที่รัฐสูญเสียไปกับปัญหาของเมือง จะเทียบไม่ได้เลยกับสิทธิพิเศษที่รัฐมีให้กับโครงการจัดรูปที่ดิน และกรณีที่รัฐให้สิทธิพิเศษแก่ผู้เข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดิน ก็นับว่าเป็นการชักจูงใจให้เจ้าของที่ดินเข้ามาร่วมในโครงการจัดรูปที่ดิน

### มาตรการทางกฎหมายสนับสนุนการจัดรูปที่ดินโดยเอกชน

การดำเนินงานจัดรูปที่ดินในเมือง จะมีลักษณะของการดำเนินงานแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรกเป็นการดำเนินงานในเชิงพาณิชย์กรรม เพื่อให้ได้มาซึ่งผลกำไรของโครงการ เพื่อเก็บไว้เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ลักษณะประการที่สอง คือ เป็นการดำเนินงานในเชิงบริการสาธารณะ เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของเมืองให้มีสภาพที่ดีขึ้น

การจัดรูปที่ดินในเมือง จึงถือได้ว่าเป็นการประกอบกิจกรรมเชิงพาณิชย์กรรมกึ่งการบริการสาธารณะ แต่เมื่อมาพิจารณาถึงจุดมุ่งหมายของผู้ที่จะเข้ามาดำเนินการร่วมกัน คือ เจ้าของที่ดินแล้ว จุดมุ่งหมายลำดับแรกสุดที่มุ่งหวังก็คือประโยชน์ที่ตนเองพึงจะได้รับจากการเข้าร่วมในโครงการ ซึ่งหากเจ้าของที่ดินเห็นถึงประโยชน์ที่จะได้รับตอบแทนแล้ว ก็จะได้ตัดสินใจเข้าร่วมโครงการ ส่วนประโยชน์ต่อสาธารณะที่จะได้รับนั้นเป็นผลพลอยได้ทางอ้อม

แม้ว่าเจ้าของที่ดินที่จะเข้าร่วมโครงการ จะคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตนเป็นลำดับแรก แต่การส่งเสริมให้เอกชนเข้ามาดำเนินการจัดรูปที่ดินในเมือง ก็เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐในการพัฒนาเมือง ดังนั้น จึงจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้าไปมีส่วนสนับสนุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านมาตรการทางกฎหมาย ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐที่ประชาชนไม่มี

เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับกฎหมายที่จะไปใช้ในเรื่องการจัดรูปที่ดินในเมือง จะเห็นว่าเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมายการพัฒนา ซึ่งจะต้องมีสาระทางกฎหมายในเชิงธุรกิจที่จะเอื้อต่อการดำเนินการให้ได้ผลกำไรและการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ ในขณะที่หากันจะต้องมีกฎหมายที่ให้อำนาจมหาชนบางส่วน เป็นกลไกในการกำหนดกรอบนโยบายสาธารณะ

กฎหมายเพื่อการพัฒนาโดยทั่วไป ตัวบทบัญญัติของกฎหมายนั้น จะมีสถานะเป็นตัวกำหนดกรอบและนโยบายในการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งการกำหนดหน้าที่และสอดคล้องกับเป้าหมายของการพัฒนา เช่น การจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมือง กฎหมายควรมีเนื้อหา กำหนดขอบเขตของอำนาจขององค์กรที่จะบริหารองค์กร หลักเกณฑ์ เงื่อนไข การตัดสินใจ ชัดแจ้งในกระบวนการจัดรูปที่ดิน โดยมุ่งเน้นการคุ้มครองสมาชิกขององค์กรควบคู่ไปกับการส่งเสริมการบริหารงานเชิงธุรกิจอย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการจัดรูปที่ดิน กระบวนการจัดรูปที่ดินการบริหารงานจัดรูปที่ดิน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ผ่านมา มาตรการทางกฎหมายที่จะสนับสนุนเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดรูปที่ดิน ซึ่งจะสอดคล้องกับการจัดรูปที่ดินในเมือง จะต้องมีความกำกับ ส่งเสริม และจูงใจ ให้สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาหลัก และประโยชน์ของเอกชนในกรณีดังต่อไปนี้

#### 1. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดกรอบนโยบาย

มาตรการทางกฎหมายด้านนี้ จะเป็นการกำหนดในลักษณะเป็นการ กำกับดูแลเกี่ยวกับเป้าหมายของโครงการจัดรูปที่ดิน เช่น กำหนดไว้เป็นนโยบายว่า โครงการจัดรูปที่ดินในเมืองนั้น จะต้องทำการจัดรูปที่ดินให้สอดคล้องกับข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมือง เพื่อเป็นกรอบให้ทราบว่าในพื้นที่ใดของเมืองกำหนดไว้อย่างไร การดำเนินงานจัดรูปที่ดินต้องทำให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ เพราะไม่เช่นนั้นแล้วจะเกิดความขัดแย้งในนโยบายของรัฐ เช่น ในบริเวณที่จะทำโครงการจัดรูปที่ดินถูกกำหนดไว้เป็นย่านที่อยู่อาศัย แต่เจ้าของที่ดินได้เสนอโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อนำพื้นที่ซึ่งจัดรูปที่ดินแล้ว ไปทำการจัดสรรที่ดินเพื่อประกอบกิจการอุตสาหกรรม เป็นต้น

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดกรอบนโยบายนี้ จะต้องเป็นการกำหนดให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดรูปที่ดินในประเด็นหลัก ๆ เช่น การต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดรูปที่ดินเป็นไปด้วยความสมัครใจของเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ การต้องกำหนด

หลักเกณฑ์ให้สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาของรัฐในด้านต่าง ๆ หรือต้องกำหนดแนวนโยบาย การสนับสนุนจากรัฐ เพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่เจ้าของที่ดิน

(1) กรอบ นโยบายในการจัดรูปที่ดิน ต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจของ เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ ซึ่งในกรณีนี้จะต้องมีมาตรการทางกฎหมายกำหนดไว้ว่า การจะดำเนิน โครงการจัดรูปที่ดินนั้น เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่จะต้องมีมาตรการทางกฎหมายกำหนดไว้ว่า การ จะดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินนั้น จะต้องมีการเห็นชอบเป็นสัดส่วน เท่าใด จึงจะดำเนินการจัดรูปที่ดินได้ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัด รูปที่ดิน และเพื่อป้องกันการข่มขู่เจ้าของที่ดินให้เข้าร่วมโครงการด้วยความไม่สมัครใจ ซึ่งใน ส่วนนี้ผู้เขียนเห็นว่าควรจะให้เจ้าของที่ดินให้ความยินยอมไม่ต่ำกว่าร้อยละ 70 ของเจ้าของที่ ดินในพื้นที่โครงการ และมีเนื้อที่ที่ดินที่จะเข้าร่วมโครงการมากกว่าร้อยละ 60 ของที่ดินทั้งหมด ในโครงการ

(2) กรอบ นโยบายในการจัดรูปที่ดิน ควรเป็นไปอย่างสอดคล้องกับนโยบาย การพัฒนาเมืองของรัฐที่ดำเนินงานโดยส่วนราชการ จึงควรกำหนดว่าโครงการจัดรูปที่ดินจะ ดำเนินงานได้ ต้องสอดคล้องกับผังเมืองในแต่ละบริเวณที่ได้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย เพราะ ผังเมืองเป็นพื้นฐานของการพัฒนาเมือง ดังนั้นอย่างน้อยที่สุดที่จะต้องมีการกำหนดกรอบนโยบาย ว่า โครงการจะต้องดำเนินไปอย่างสอดคล้องกับนโยบายด้านการวางผังเมือง

(3) กรอบ นโยบายในการได้รับการสนับสนุนจากรัฐ ในเรื่องนี้จะต้อง กำหนดให้ชัดเจน เพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่เจ้าของที่ดินที่จะเข้ามาดำเนินโครงการว่า เขาได้ รับการสนับสนุนจากรัฐในเรื่องใดบ้าง เมื่อได้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน เพราะในเรื่องนี้ ถือว่าเอกชนมีส่วนช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐในการแก้ไขปัญหาของเมือง ซึ่งนโยบายเกี่ยวกับ เรื่องนี้ ควรจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการให้ความสนับสนุนทางการเงิน การได้รับการยกเว้น ภาษี ตลอดจนค่าธรรมเนียมต่าง ๆ

## 2. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชน

เนื่องจากการจัดรูปที่ดินมีลักษณะที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในสองส่วน คือ ประชาชนที่เข้าร่วมโครงการและประชาชนนอกโครงการที่อยู่ในบริเวณพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดิน ซึ่งประชาชนทั้งสองส่วนนี้ จะมีความเกี่ยวพันและได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการที่แตกต่างกัน ดังนั้น จึงควรมีมาตรการทางกฎหมายกำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งสองกลุ่มนี้ไว้ด้วย

### (1) ประชาชนที่เป็นเจ้าของที่ดินที่อยู่ในพื้นที่โครงการ

ประชาชนกลุ่มนี้จะมีทั้งกลุ่มที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยในการเข้าร่วมในโครงการจัดรูปที่ดินในขั้นตอนแรก และเมื่อเข้าร่วมในโครงการแล้วและได้ดำเนินโครงการต่อไปอีกระยะหนึ่ง อาจจะไม่เห็นด้วยกับการวางผัง การจัดแปลงที่ดินในพื้นที่โครงการ ดังนั้น เพื่อคุ้มครองประชาชนกลุ่มนี้ จะต้องมีมาตรการทางกฎหมายเข้ามาพิจารณาหลักเกณฑ์และวิธีการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งหลักเกณฑ์ควรจะต้องใกล้เคียงกับการดำเนินงานในลักษณะหุ้นส่วนของบริษัทของภาคเอกชน มากกว่าการกำหนดหลักเกณฑ์การบังคับในระบบราชการ

### (2) ประชาชนที่อยู่อาศัยในเมือง ซึ่งจะมีการจัดรูปที่ดิน

ประชาชนกลุ่มนี้จะไม่ใช่ว่าเจ้าของที่ดินโดยตรง แต่จะได้รับผลกระทบจากผลของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการพัฒนาเมือง ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงทางด้านกายภาพแล้ว เช่น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างถนน แม่น้ำลำคลอง ซึ่งในการดำเนินโครงการอาจเกิดผลดีต่อเจ้าของที่ดินผู้เข้าร่วมโครงการเท่านั้น แต่มีประชาชนบางส่วนได้รับผลกระทบในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านสังคม และสภาพแวดล้อม เป็นต้น



การกำหนดมาตรการทางกฎหมายให้ประชาชนกลุ่มนี้ได้เข้ามีส่วนร่วมในการพิจารณาแผนผังการจัดรูปที่ดิน จะช่วยให้ได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการจัดรูปที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการจัดรูปที่ดินขนาดใหญ่ ซึ่งจะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพทางกายภาพ ดังนั้น จึงควรให้ประชาชนที่จะได้รับผลกระทบ ได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมที่จะช่วยให้ประชาชนทุกกลุ่มได้รับประโยชน์โดยทั่วถึงกัน

### 3. มาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมโครงการจัดรูปที่ดิน

โครงการจัดรูปที่ดินในเมือง โดยวัตถุประสงค์ คือ เป็นการส่งเสริมให้เอกชนเข้ามาพัฒนาพื้นที่ของตนเองด้วยการใช้พื้นที่นั้นให้เกิดประโยชน์สูงสุด แต่ในการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน มีลักษณะงานที่ต้องบริหารในรูปแบบขององค์กรที่มีความสามารถทางกฎหมายที่จะบริหารงานจัดรูปที่ดินไปอย่างต่อเนื่องจนเสร็จสิ้นโครงการ และในกระบวนการจัดรูปที่ดินจะต้องไปเกี่ยวข้องกับกรอบของกฎหมายในเรื่องอื่น ๆ เช่น ภาระผูกพันในทรัพย์สินกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่เป็นสาธารณประโยชน์

ดังนั้น การดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน จึงจำเป็นที่จะต้องได้รับการส่งเสริมจากภาครัฐ ในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อเป็นการส่งเสริมในด้านต่าง ๆ จึงจะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

#### (1) มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมให้เอกชนรวมตัวกันเป็นนิติบุคคล

ควรจะต้องมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายส่งเสริมว่า ในการจัดรูปที่ดิน เจ้าของที่ดินควรรวมตัวกันเป็นนิติบุคคล ในลักษณะของนิติบุคคลที่ต่างจากนิติบุคคล โดยทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ เป็นองค์กรที่อยู่ในรูปของนิติบุคคล ซึ่งมีความสามารถทางกฎหมายที่จะดำเนินการในการบริหารจัดการโครงการในด้านต่าง ๆ ได้ เช่น การดูแลในเรื่องบัญชีและการเงิน การมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อื่น ๆ ซึ่งการมีฐานะเป็นนิติบุคคลนี้ จะสามารถสร้างเอกภาพแก่องค์กรที่จะดำเนินงานจัดรูปที่ดินนี้ได้

## (2) มาตรการทางกฎหมายที่ส่งเสริมให้มีอิสระในการดำเนินงานจัดรูปที่ดิน

มาตรการทางกฎหมายในเรื่องนี้ จะเกี่ยวข้องกับกำหนดมาตรการทางด้านการจัดการให้มีความคล่องตัว มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานในโครงการจัดรูปที่ดิน โดยในด้านการบริหาร (Management) นั้น มาตรการทางกฎหมายควรกำหนดไปในทิศทางที่ว่า จะให้ความเป็นอิสระในการดำเนินงานแก่คณะกรรมการบริหารโครงการจัดรูปที่ดิน แต่ความเป็นอิสระนั้นต้องอยู่ภายใต้การประสานงานและความคุ้มครองจากเจ้าของที่ดินเป็นสำคัญ

## (3) มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมในเรื่องทุนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

ในการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินในขณะเริ่มโครงการ และขณะดำเนินโครงการ ต้องใช้ทุนในการดำเนินงาน ซึ่งในขณะนี้ภาครัฐอาจเข้ามาช่วยเหลือให้ทุนในการดำเนินงานเบื้องต้น เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เช่น ค่าใช้จ่ายในการประชุมจัดเตรียมการ ค่าใช้จ่ายในการสำรวจที่ดินในโครงการ ฯลฯ เป็นต้น นอกจากนั้นแล้ว ยังมีค่าใช้จ่ายในขณะดำเนินโครงการ ซึ่งรัฐอาจต้องเข้ามาให้การสนับสนุนช่วยเหลือในส่วนนี้ เช่น ค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างถนน การจัดสร้างระบบไฟฟ้า-โทรศัพท์ และการจัดสร้างสวนสาธารณะ ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งโดยปกติแล้วภาระหน้าที่ในส่วนนี้จะเป็นของรัฐ แต่ในกรณีนี้เป็นกรณีที่รัฐเข้ามาให้การสนับสนุนในการก่อสร้างเป็นบางส่วนเท่านั้น

โดยสรุปแล้ว ภาครัฐควรเข้ามาส่งเสริมในการที่เอกชนเจ้าของที่ดินให้เข้ามาร่วมในโครงการจัดรูปที่ดิน โดยการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อสนับสนุนในด้านค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการ

(4) มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมให้สามารถมีรายได้เลี้ยงองค์กรได้

การจัดรูปที่ดินเป็นการดำเนินงานเพื่อสาธารณประโยชน์และจำเป็นที่จะต้องมีรายได้เป็นของตนเองสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ซึ่งมาตรการในการหารายได้มาเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการนั้น อาจมาจากการเงินที่ได้จากการขายที่ดินที่กันไว้เพื่อจัดหาประโยชน์ หรือมาจากค่าเช่าที่ดิน ค่าเช่าอาคารต่าง ๆ การส่งเสริมให้องค์กรมีรายได้เป็นของตนเอง อาจออกมาในรูปของการที่รัฐให้การส่งเสริมให้มีการออกพันธบัตรเพื่อจัดหารายได้เข้าองค์กร หรือภาครัฐอาจกำหนดมาตรการในรูปแบบเชิงพาณิชย์เพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรสามารถหารายได้เพื่อเลี้ยงตนเองได้

4. มาตรการทางกฎหมายเพื่อจูงใจให้เอกชนเข้าร่วมในโครงการจัดรูปที่ดิน

นอกจากมาตรการทางกฎหมายในการให้การส่งเสริมเอกชนเข้าร่วมในโครงการจัดรูปที่ดินแล้ว ต้องมีมาตรการที่จะจูงใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการด้วย

(1) มาตรการในการยึดถือความเห็นจำนวนของเจ้าของที่ดินเสียข้างมากเป็นหลักเกณฑ์สำคัญในการดำเนินโครงการ ซึ่งในแง่หนึ่งเป็นการบ่งชี้ว่าโครงการจัดรูปที่ดินนี้ ได้ดำเนินไปโดยให้ความสำคัญแก่เจ้าของที่ดินในพื้นที่โครงการเป็นหลักสำคัญ

(2) มาตรการกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เช่น ค่าธรรมเนียมในการรังวัดที่ดิน ค่าธรรมเนียมในการออกโฉนดที่ดิน และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เนื่องจากโครงการจัดรูปจะต้องมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานมาก การที่เจ้าของที่ดินเข้ามาจัดทำโครงการจัดรูปที่ดิน ถือเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐในการพัฒนาเมืองได้ส่วนหนึ่ง ดังนั้น ภาครัฐควรจะได้มีมาตรการทางกฎหมายในการสนับสนุนส่งเสริมแก่เอกชนด้วย เช่น อาจมีมาตรการทางกฎหมายในการยกเว้นค่าธรรมเนียมในการรังวัดที่ดิน หรือค่าธรรมเนียมในการออกโฉนดที่ดิน เป็นต้น รวมทั้งควรมีมาตรการเร่งรัดและการประสานงานให้มีการออกโฉนดที่ดินโดยเร็ว

(3) ในกรณีในพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินรวมอยู่ด้วย รัฐควรจะกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้ไว้เป็นพิเศษ เพราะหากจะดำเนินการตามกระบวนการรัฐสภา ในการถอนสภาพที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ต้องใช้ระยะเวลาอันนานและมีปัญหาต่าง ๆ มากมาย จึงควรมีมาตรการทางกฎหมายที่วางแนวทางแก้ไขไว้ เช่น อาจให้สิทธิผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ เป็นต้น

(4) ในกรณีที่ที่ดินในพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดิน มีทรัพย์สินและอยู่ภายใต้สิทธิการเช่าต่าง ๆ ควรมีมาตรการทางกฎหมายที่วางหลักและแนวทางแก้ไขในเรื่องนี้ไว้ด้วย เช่น อาจจะให้ทรัพย์สินและสิทธิการเช่าของที่ดินแปลงเดิมนั้น ยังติดตามไปเป็นทรัพย์สินและสิทธิการเช่าของที่ดินแปลงใหม่ เป็นต้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย