

บทที่ 2

บททั่วไป



แนวคิดของการจัดรูปที่ดิน

คือ การพัฒนาการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้มีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์ในการวางแผนพัฒนาสภาพที่อยู่อาศัย แหล่งธุรกิจ เพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมของเมืองที่เสื่อมโทรม ตลอดจนการคมนาคมขนส่ง และยังหมายความรวมถึงการพัฒนาาระบบโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) เช่น ระบบประปา ไฟฟ้า โทรศัพท ฯลฯ ให้มีคุณภาพและปริมาณเพียงพอ โดยเป็นการประสานประโยชน์และความร่วมมือระหว่างเจ้าของที่ดิน ภาคธุรกิจ เอกชน และการสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐ เป็นการส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือกันในการพัฒนา เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนโดยรวมมากกว่าการพัฒนาโดยลำพัง โดยการเปิดโอกาสให้เจ้าของที่ดินมีส่วนร่วมในการพัฒนาที่ดินของตนเอง และร่วมรับภาระการลงทุนในการก่อสร้างบริการโครงสร้างพื้นฐาน โดยเจ้าของที่ดินที่เห็นชอบในโครงการจะจัดสรรที่ดินบางส่วนเพื่อจัดสร้างระบบบริการสาธารณะและบางส่วนเพื่อจัดหาผลประโยชน์ เพื่อใช้เป็นงบประมาณในการพัฒนาตามโครงการ และภายหลังจากการดำเนินโครงการแล้ว ผู้ที่เข้าร่วมในโครงการจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนอย่างเสมอภาคกัน

ความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายจัดรูปที่ดิน

ด้วยเหตุที่นโยบายการพัฒนาเมืองของประเทศไทยยังไม่มีเป้าหมายที่ชัดเจน ชุมชนเมืองต่าง ๆ เติบโตอย่างรวดเร็วตามกระแสการพัฒนาการด้านเศรษฐกิจ การใช้ที่ดินในเมืองเป็นไปโดยขาดการวางแผนที่ดี จากเหตุดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ขึ้นในเมืองมากมาย นอกจากนั้นแล้วการจัดบริการระบบโครงสร้างพื้นฐาน ยังคงเป็นภาระอันหนักของรัฐบาล การได้มาซึ่งที่ดินของภาครัฐในการขยายการบริการระบบโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าว ยังใช้วิธี

การเวนคืนที่ดินจากประชาชน และส่งผลให้มีผู้ต้องโยกย้ายจากถิ่นเดิม รวมทั้งการได้รับค่าทดแทนจากการเวนคืนที่ไม่เป็นธรรมและไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม

การจัดรูปที่ดินเป็นมาตรการในการพัฒนาเมืองแนวใหม่ที่ได้นำไปใช้ในการแก้ปัญหาของเมืองได้ผลมาแล้วในต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นเยอรมัน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และออสเตรเลีย สำหรับความเป็นมาของแนวคิดและหลักการของการจัดรูปที่ดินในประเทศไทยนั้น ได้ปรากฏเป็นครั้งแรกในร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.... ที่ได้มีการยกร่างขึ้นเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2511¹ แต่ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.... อยู่ในระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น ทางสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาและให้ความเห็นชอบผ่านร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.... อีกฉบับหนึ่งออกมาใช้บังคับเป็นกฎหมายแทน ซึ่งก็คือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ฉบับปัจจุบัน ซึ่งในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 นี้ ไม่ได้กำหนดในรายละเอียดของเรื่องการจัดรูปที่ดินไว้และก่อนหน้านั้นในปี พ.ศ. 2517 ได้มีการประกาศใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินฉบับหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ซึ่งมีหลักการคล้ายกันกับการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมือง แต่ยังมีข้อแตกต่างในเรื่องของวัตถุประสงค์ เทคนิคและวิธีการดำเนินการอยู่มาก ดังนั้น จึงไม่สามารถนำกฎหมายจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาปรับใช้กับการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมืองได้ เพราะอาจทำให้เกิดความสับสน เนื่องจากมีวัตถุประสงค์ที่ต่างกัน

เมื่อไม่สามารถนำพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีอยู่แล้วมาปรับใช้กับการดำเนินงานจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมืองได้ เนื่องจากยังมีข้อแตกต่างในเรื่องของวัตถุประสงค์และรายละเอียด เทคนิคการดำเนินงานดังกล่าวมาแล้ว ดังนั้น การจะดำเนินงานจัด

¹ เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, "เค้าโครงกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมือง," เอกสารในการสัมมนาทางวิชาการเรื่องการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมือง ครั้งที่ 2 เสนอที่โรงแรมดุสิตธานี 18-19 มีนาคม 2536. (อัดสำเนา)

รูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมืองโดยไม่ต้องมีกฎหมายเฉพาะมารองรับ จะทำได้หรือไม่ อย่างไร ในประเด็นนี้เมื่อพิจารณาแล้ว จะเห็นว่าสามารถทำได้โดยอาศัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นพื้นฐานในการดำเนินงาน แต่ในกรณีที่เกิดเงื่อนไขอย่างใดขึ้นในระหว่างการดำเนินงานแล้ว อาจกลายเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินโครงการได้ เพราะไม่มีบทกฎหมายเฉพาะวางแนวทางและหลักการในบางเรื่องไว้ ดังนั้น การดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมืองในลักษณะนี้ จึงไม่สามารถส่งเสริมสนับสนุนในการดำเนินงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์การจัดรูปที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อสังเกตประการต่อไป ก็คือ หากจะแก้ไขเพิ่มเติมโดยบัญญัติเรื่องการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมืองไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 จะทำได้หรือไม่ และจะมีข้อยุ่งยากประการใด ในกรณีนี้เห็นว่าเรื่องการจัดรูปที่ดินเป็นเรื่องการพัฒนาชุมชนเมืองเฉพาะในบริเวณใดบริเวณหนึ่งของเมืองเท่านั้น ไม่ใช่การพัฒนาพื้นที่โดยรวม หากจะนำเรื่องการจัดรูปที่ดินบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ก็คงต้องกำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ในส่วนของผังเมืองเฉพาะ ซึ่งขั้นตอนในการให้ผังเมืองเฉพาะมีผลบังคับใช้นั้น ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติที่ต้องผ่านขั้นตอนและกระบวนการทางรัฐสภาที่ใช้เวลาดูแลค่อนข้างมาก และจนถึงขั้นก็ยังไม่มีการประกาศพระราชบัญญัติใช้บังคับผังเมืองเฉพาะในท้องที่ใดในประเทศไทยเลย ดังนั้น หากจะทำการแก้ไขเพิ่มเติมโดยนำเรื่องการจัดรูปที่ดินไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 นั้น อาจส่งผลให้การดำเนินโครงการต้องล่าช้าออกไป

จากที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมดจะเห็นได้ว่า การจะนำกฎหมายที่มีอยู่ ไม่ว่าจะเป็นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 หรือพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาปรับใช้กับการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมืองโดยตรงนั้น ไม่สามารถทำได้โดยง่ายเนื่องจากกฎหมายแต่ละฉบับก็มีแนวคิด หลักการ ที่ต่างกัน ประมวลกฎหมายแพ่งฯเองก็วางหลักเฉพาะแต่ในเรื่องทั่ว ๆ ไปเท่านั้น ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมืองดำเนินไปอย่างรวดเร็ว เหมาะสม และเอื้อประโยชน์ต่อชุมชนส่วนรวมและผู้เข้าร่วมโครงการ จึงจำเป็นต้องตรากฎหมายจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมืองขึ้น เพื่อเป็นหลักในการดำเนินโครงการต่อไป

ประวัติความเป็นมาและวิวัฒนาการของการจัดรูปที่ดินในต่างประเทศ

1. การจัดรูปที่ดินในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

การจัดรูปที่ดินในเมืองในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เริ่มมีขึ้นเมื่อประมาณหนึ่งร้อยปีที่ผ่านมามี โดยมีวิวัฒนาการมาจากการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และนับตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมาเมืองเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในเมืองที่ขยายตัวอย่างรวดเร็วนั้น ก็ไม่สามารถแก้ไขให้ลุล่วงลงได้

ในปี ค.ศ.1891 Franz Adickes นายกเทศมนตรีแห่งนครแฟรงเฟิร์ต และเพื่อนร่วมงานที่ชื่อ Gustav Lube ซึ่งดำรงตำแหน่ง The Head of Survey Department ได้ริเริ่มโครงการจัดรูปที่ดินโดยอาศัยความสมัครใจของผู้เข้าร่วมในโครงการเป็นหลักที่สำคัญ แม้ว่าโครงการนี้จะได้นำเงินงานด้วยความสมัครใจของเจ้าของที่ดิน แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะถูกต่อต้านจากเจ้าของที่ดินบางส่วน ต่อมาในปี ค.ศ. 1893 Adickes ได้จัดให้มีการร่างกฎหมายจัดรูปที่ดินขึ้น แต่ก็ไม่สามารถประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายได้

ในปี ค.ศ.1902 Adickes ประสบความสำเร็จในการผลักดัน "Act Concerning The Land Readjustment in Frankfurt a.m." ให้มีผลใช้บังคับในเมืองแฟรงเฟิร์ตเป็นผลสำเร็จ ภายหลังจากนั้นนับตั้งแต่ปี ค.ศ.1918 เป็นต้นมา เมืองอื่น ๆ ในเยอรมันก็ได้นำกฎหมายฉบับนี้ไปใช้และเรียกว่า "Lex Adickes"

ความเสียหายที่เยอรมันได้รับจากผลของสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้งานจัดรูปที่ดินมีความสำคัญขึ้นมาในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของการฟื้นฟูบูรณะเมือง ในปี ค.ศ. 1937 มีการตรากฎหมาย "German Reich Readjustment Ordinance" เพื่อใช้ในการจัดรูปที่ดินในเขตชนบท ไม่ก็ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูบูรณะเมืองของเยอรมัน ก็ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน และในปีค.ศ. 1960มีการตรากฎหมาย The Federal Building Act ขึ้น และมีการบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการจัดรูปที่ดินไว้ด้วย

สาระสำคัญของ Lex Adickes

Lex Adickes ให้อำนาจแก่เทศบาลในการเข้าดำเนินการรวบรวมและยึดถือกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นของเอกชนในบริเวณใดบริเวณหนึ่งไว้ชั่วคราวระยะหนึ่ง' โดยเอามาจัดแบ่งแปลงที่ดินใหม่ให้เป็นไปตามแผนผังที่ได้วางกำหนดไว้ แล้วจึงมอบกรรมสิทธิ์กลับคืนให้แก่เจ้าของเดิมต่อไป ทั้งนี้จะต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินเป็นจำนวนเกินกว่ากึ่งหนึ่ง และเป็นเจ้าของที่ดินซึ่งมีเนื้อที่รวมกันเกินกว่ากึ่งหนึ่งของที่ดินทั้งหมดในบริเวณเขตดังกล่าวด้วย

เมื่อได้รับความยินยอมพร้อมใจจากเจ้าของที่ดิน เทศบาลก็จะดำเนินการสร้างถนนขึ้นใหม่พร้อมด้วยสวนสาธารณะหรือที่โล่งแจ้ง และยังมีบริเวณที่ใช้เพื่อประโยชน์อื่น ๆ อีกด้วยเท่าที่จำเป็น แต่เนื้อที่ที่จะกันเอาไว้สร้างถนนและใช้ประโยชน์ร่วมกันดังกล่าว รวมแล้วจะต้องไม่เกินกว่า 40 เปอร์เซ็นต์ของบริเวณเขตที่ดินที่ได้กำหนดไว้ นั้น เมื่อการดำเนินการดังกล่าวได้เสร็จสิ้นลงแล้วตามกำหนดเวลา เทศบาลจะมอบที่ดินกลับคืนให้เป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินตามเนื้อที่เท่าเดิม แต่หักออกด้วยเนื้อที่ส่วนที่แบ่งออกไปจัดเป็นสาธารณประโยชน์ร่วมกัน ทั้งนี้โดยมีต้องจ่ายเงินชดเชยค่าที่ดินส่วนที่หักออกไปนี้แต่ประการใด ²

ประเภทของการจัดรูปที่ดิน

ในปัจจุบัน กฎหมาย Building Law Code 1986 ถือว่าเป็นบทบัญญัติพื้นฐานที่รองรับในเรื่องของการจัดรูปที่ดินประเภท Public Land Readjustment โดยกฎหมายฉบับนี้จะมีรายละเอียดครอบคลุมในเรื่องของการวางแผน การก่อสร้าง การฟื้นฟูบูรณะเมืองใหม่ การเวนคืน และการประเมินราคาที่ดิน ซึ่งการจัดรูปที่ดินนี้ จะเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนและการก่อสร้าง และสามารถแบ่งการจัดรูปที่ดินได้เป็น 2 ประเภท คือ

² นิจ วิทยุระนันท์, "Lex Adickes," ข่าวสารสำนักผังเมือง ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 (ตุลาคม 2506) : 31-33.

(1) Private Land Readjustment หรือ การจัดรูปที่ดินโดยความสมัครใจ ซึ่งการจัดรูปที่ดินประเภทนี้จะประสบความสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อมีเจ้าของที่ดินในพื้นที่โครงการจำนวนน้อย และได้รับผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมกัน

(2) Public Land Readjustment หรือ การบังคับให้มีการจัดรูปที่ดิน ซึ่งการบังคับให้มีการจัดรูปที่ดินนี้ จะทำได้ต่อเมื่อไม่สามารถดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินที่ดำเนินการด้วยความสมัครใจได้ผล

และในการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินหนึ่ง ๆ จะต้องดำเนินงานในรูปแบบ Private Land Readjustment หรือ Public Land Readjustment แบบใดแบบหนึ่งเท่านั้น กฎหมายวางหลักห้ามดำเนินการทั้ง 2 ประเภทในโครงการเดียวกัน

วัตถุประสงค์ของการจัดรูปที่ดินแบบ Public Land Readjustment

1. Building Law Code 1986 นั้น ได้บัญญัติถึงวัตถุประสงค์ของการจัดรูปที่ดิน คือ การจัดรูปแปลงที่ดินให้เหมาะสมกับการก่อสร้างหรือการใช้ประโยชน์อื่น ๆ รวมทั้งสถานที่ รูปร่างและขนาดของที่ดิน การจัดรูปที่ดินเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้เจ้าของที่ดินทุกคนต้องจัดสรรที่ดินบางส่วนเพื่อประโยชน์สาธารณะเพื่อจัดสร้างถนน พื้นที่สีเขียว และที่โล่ง

2. การแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงย่อยภายใต้กฎหมายควบคุมการก่อสร้างและกฎข้อบังคับของท้องถิ่นนั้น ๆ โดยการจัดรูปที่ดินนี้จะเป็นการประสานประโยชน์ของรัฐและเอกชนเข้าด้วยกัน

องค์กรที่รับผิดชอบการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน

ได้แก่ รัฐบาลกลาง (State Government) รัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) หรือองค์กรในระดับเทศบาล (Municipality)

มาตรการในการจัดสรรที่ดินเพื่อส่วนกลางในการจัดรูปที่ดินแบบ Public

Land Readjustment

1. ในเขตนอกเมืองของเยอรมัน จะพบว่าการจัดรูปที่ดินโดยการจัดแบ่งพื้นที่ (Land Readjustment by area) อยู่ทั่วไป ซึ่งจะดำเนินการแบบนี้ได้ต่อเมื่อราคาที่ดินไม่ต่างกันมากนัก และกรณีนี้การจัดสรรที่ดินเพื่อส่วนกลางจะมีไม่เกิน 30 เปอร์เซ็นต์ของที่ดินที่เจ้าของที่ดินมีอยู่ และการจัดสรรที่ดินเพื่อส่วนกลางจะขึ้นอยู่กับมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นจากการจัดรูปที่ดิน

2. ในเขตเมืองของเยอรมัน จะพบว่าการจัดรูปที่ดินแบบ Land Readjustment by value เป็นส่วนใหญ่ โดยภายหลังจากดำเนินการจัดรูปที่ดินสิ้นสุดแล้ว เจ้าของที่ดินจะได้รับที่ดินที่มีมูลค่าเท่ากับที่ดินที่ตนเองมีอยู่ก่อนการจัดรูปที่ดิน

การดำเนินการจัดรูปที่ดินแบบ Public Land Readjustment นี้ จะทำได้ก็โดยอาศัยคำสั่งของคณะกรรมการท้องถิ่น ความคิดเห็นของเจ้าของที่ดินไม่ใช่ปัจจัยที่สำคัญ นอกจากนั้นแล้ว หน่วยงานอื่น ๆ ก็สามารถดำเนินการจัดรูปที่ดินได้ เช่น เทศบาล หรือโดย Independent Readjustment Board ส่วนในเรื่องค่าใช้จ่ายในการบริหารงานนั้น เป็นภาระของหน่วยงานของรัฐ เช่น เทศบาล หากเป็นการจัดรูปที่ดินในแบบ Land Readjustment by value นั้น เมื่อมูลค่าของที่ดินเพิ่มขึ้น เจ้าของที่ดินก็ต้องจ่ายเงินเพื่อโครงการจัดรูปที่ดิน ในขณะที่หากเป็นการดำเนินการแบบ Land Readjustment by area เจ้าของที่ดินจะสามารถให้การสนับสนุนโครงการ โดยการจัดสรรที่ดินเพื่อส่วนกลาง นอกจากนั้นแล้ว เทศบาลสามารถจัดหาทุนเพื่อสนับสนุนในการดำเนินการ โดยขายที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากเจ้าของที่ดินที่ไม่จำเป็นต้องใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ

มาตรการทางกฎหมายของการดำเนินงานจัดรูปที่ดินแบบ Public Land

Readjustment

การจัดรูปที่ดินหากเจ้าของที่ดินเห็นชอบในโครงการ ก็จะเป็นหนทางหนึ่งที่ทำให้การจัดรูปที่ดินดำเนินไปอย่างรวดเร็ว แต่อย่างไรก็ตาม หากเจ้าของที่ดินไม่เห็นชอบด้วยก็สามารถยื่นอุทธรณ์ได้ในขณะที่เริ่มดำเนินโครงการ หรือเมื่อโครงการได้เสร็จสมบูรณ์แล้ว ซึ่งการอุทธรณ์ต่อ Special Courts นี้จะทำได้เมื่อเจ้าของที่ดินได้ยื่นข้อทักท้วงที่แสดงความไม่เห็นด้วยนั้นต่อเทศบาลที่มีหน้าที่รับผิดชอบแล้ว แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ

ผลภายหลังจากการจัดรูปที่ดิน

1. สามารถปรับปรุงพื้นที่ของเมืองที่ได้รับความเดือดร้อน โดยทำการโยกย้ายโรงงานออกจากบริเวณที่พักอาศัย ช่วยสร้างพื้นที่สีเขียวให้กับเมือง
2. สามารถแบ่งเขตที่ดินที่ใช้เพื่อการอยู่อาศัย การพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม และใช้เพื่อประโยชน์อื่น ๆ ออกจากกันได้
3. ช่วยทำให้ราคาที่ดินไม่เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว
4. เทศบาลสามารถเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้น

ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน การจัดรูปที่ดินเป็นมาตรการที่สำคัญในการพัฒนาพื้นที่เมือง โดยใน 90 ปีที่ผ่านมา ได้จัดทำโครงการจัดรูปที่ดินเสร็จสิ้นไปแล้วถึง 90 โครงการ ในพื้นที่ 365 เอเคอร์ และในปัจจุบันมีโครงการจัดรูปที่ดินที่อยู่ระหว่างดำเนินงาน 30 โครงการ ในพื้นที่ 150 เอเคอร์ ³

³ Rainer Muller-Jokel, "Land Readjustment in Federal Republic of Germany-Strategies and Case Studies," Paper presented at the 6 th International Seminar on Land Readjustment and Urban Development; 'Bangkok 91', November 1991.

2. การจัดรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่น

การจัดรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่น หรือ Kukaku-Seiri มีวิวัฒนาการมาจากการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ได้เริ่มขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ.1872 เป็นต้นมา โดยเป็นการจัดรูปแปลงที่ดินให้เหมาะสมกับการเกษตรกรรม รวมทั้งมีการขยายถนนสู่ไร่นาและขยายทางลำเลียงน้ำให้กว้างขึ้น

ในปี ค.ศ. 1897 ได้มีการตรากฎหมาย Law Concerning Land Readjustment ขึ้น โดยมีหลักว่าการจัดรูปที่ดินจะทำได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินทั้งหมดในพื้นที่โครงการ ต่อมาในปี ค.ศ.1908 ได้มีการแก้ไขกฎหมายฉบับนี้ โดยการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขสำหรับผู้เข้าร่วมในโครงการ กล่าวคือ การจัดรูปที่ดินนั้นสามารถดำเนินโครงการไปได้ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมเป็นสัดส่วน 2 ใน 3 จากเจ้าของที่ดินทั้งหมดในพื้นที่โครงการ และหลักเกณฑ์ในเรื่องความยินยอมของเจ้าของที่ดินนี้ ได้ใช้มาจนกระทั่งในปัจจุบัน

ในปี ค.ศ.1919 ได้มีการตรากฎหมาย City Planning Law หรือพระราชบัญญัติการผังเมืองขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศญี่ปุ่น และได้มีการบัญญัติเรื่องการจัดรูปที่ดินไว้ในกฎหมายฉบับนี้ด้วย และนับเป็นครั้งแรกที่ได้มีการบัญญัติเรื่องการจัดรูปที่ดินไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมืองของประเทศญี่ปุ่น

เมื่อเกิดแผ่นดินไหวที่เมืองคันโตและการสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ.1945 เมืองต่าง ๆ กว่า 120 เมืองทั่วประเทศถูกทำลาย จึงได้เริ่มใช้โครงการจัดรูปที่ดินในพื้นที่ทั้งสิ้น 3,300 ตารางกิโลเมตร และในปี ค.ศ.1923 ได้เริ่มใช้การจัดรูปที่ดินในการปรับปรุงและวางผังใหม่บริเวณโตเกียวและโยโกฮาม่า รวมพื้นที่ทั้งสิ้น 21,500 ไร่ ภายหลังจากนั้นการจัดรูปที่ดินก็ได้มีบทบาทครอบคลุมไปทั่วเมืองใหญ่ ๆ และบริเวณโดยรอบ โดยมี Land Readjustment Association เป็นผู้ดำเนินการ และในปี ค.ศ.1954 ได้มีการตราพระราชบัญญัติ Land Readjustment Law ขึ้นใช้บังคับเป็นครั้งแรก

วัตถุประสงค์ของการจัดรูปที่ดินในประเทศไทย

1. คือการปรับปรุงบริเวณและกำหนดพื้นที่สำหรับบริการด้านสาธารณประโยชน์ เช่น ถนน ทางรถไฟ ท่าเรือ โรงเรียน ส่วนสาธารณะ ย่านพักอาศัย ระบบไฟฟ้า ระบบประปา ฯลฯ โดยจัดวางผังให้เหมาะสมกับการใช้ที่ดินในแต่ละบริเวณ
2. เป็นการปรับปรุงแก้ไขหรือจัดวางผังใหม่ เพื่อปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมหรือบริเวณที่มีแนวโน้มไปทางแหล่งเสื่อมโทรม ชาติบริการสาธารณะต่าง ๆ บริเวณที่ได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติ แผ่นดินไหว หรือจากสงคราม
3. เป็นโครงการที่สามารถบรรลุผลในด้านการดำเนินงาน ด้วยความร่วมมือจากเจ้าของที่ดินทั้งหลาย โดยกฎหมาย Land Readjustment Law จะมีบทบัญญัติบังคับให้เจ้าของที่ดินจะต้องยกที่ดินของตนส่วนหนึ่งเพื่อจัดสร้างบริการสาธารณะ

การดำเนินโครงการ

1. พิจารณาบริเวณที่จำเป็นสำหรับการจัดรูปที่ดิน
2. ทำการสำรวจและวิจัยเกี่ยวกับสภาพความเป็นอยู่เดิมในบริเวณจัดทำโครงการ
3. พิจารณาจัดเตรียมโครงการ ประกอบด้วย การวางผัง จัดหางบประมาณ ทำตารางแผนงาน และนำออกแสดงต่อประชาชนเพื่อเจ้าของที่ดินและผู้มีสิทธิในที่ดินสามารถออกความเห็นหรือโต้แย้งได้
4. แต่งตั้งคณะที่ปรึกษาในการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน ซึ่งตามกฎหมายบัญญัติว่าจะต้องประกอบไปด้วยคณะกรรมการ 2 คณะด้วยกัน คือ ผู้แทนที่ได้รับความเห็นชอบและแต่งตั้งจากบรรดาเจ้าของที่ดินในพื้นที่ดำเนินการ กับคณะกรรมการที่แต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความสามารถในการดำเนินการด้านนี้ โดยคณะกรรมการทั้ง 2 คณะนี้จะเป็นผู้พิจารณาจัดวางผังและแบ่งแปลงที่ดินใหม่ รวมทั้งรับฟังและพิจารณาข้อคิดเห็นจากบรรดาเจ้าของที่ดินและผู้มีสิทธิในที่ดิน

5. โครงการจัดรูปที่ดินจะดำเนินไปโดยมิให้กระทบกระเทือนสิทธิในการครอบครองที่ดิน แม้สิทธิการครอบครองที่ดินจะเปลี่ยนไปจากเดิม แต่ก็ยังเป็นไปโดยสัดส่วนที่ยุติธรรม เพอร์เซ็นต์ของที่ดินส่วนที่ลดน้อยลงของเจ้าของที่ดินแต่ละบุคคลแม้จะไม่เท่ากัน แต่เมื่อเปรียบเทียบด้านราคาที่ดินจะไม่มีภาระเสียเปรียบกัน เพราะราคาที่ดินจะสูงขึ้น

6. หลักการในการจัดแบ่งแปลงที่ดิน กฎหมายบัญญัติว่าการกำหนดแปลงที่ดินจะต้องเป็นไปอย่างยุติธรรมและใกล้เคียงกับสภาพเดิมที่สุด เช่น สภาพดิน น้ำ และสภาพแวดล้อม

7. การบริหารงาน เมื่อการจัดแบ่งแปลงที่ดินเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงเริ่มจัดทำบริการสาธารณะ ก่อสร้างถนน ส่วนสาธารณะ การประปา ระบบไฟฟ้า ระบบการระบายน้ำ ฯลฯ สำหรับตัวอาคารหรือสิ่งก่อสร้างที่เกิดขวางการดำเนินงาน จะถูกย้ายหรือเลื่อนออกไปยังที่ดินแปลงใหม่ ในกรณีที่ต้องจ่ายเงินชดเชยแก่เจ้าของหรือผู้มีสิทธิในที่ดิน จะเป็นความรับผิดชอบของผู้ดำเนินโครงการ

8. การกำหนดแปลงที่ดินในบริเวณที่จัดวางผังใหม่ภายหลังจากการก่อสร้างสาธารณูปการต่าง ๆ เสร็จเรียบร้อยแล้ว ผู้ดำเนินโครงการจะกำหนดแปลงที่ดินให้ตามสัดส่วนของที่ดินเดิมที่เจ้าของที่ดินมีอยู่

เงินทุนสำหรับโครงการ

เงินทุนนี้จะได้มาจากการขายที่ดินที่ได้กันไว้เพื่อขายสำหรับเป็นรายได้ในการดำเนินโครงการ หากโครงการจัดรูปที่ดินนั้นเป็นโครงการใหม่ที่ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการปรับปรุงระบบโครงสร้างพื้นฐาน ก็จะได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลกลางหรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่น หรือในบางกรณีรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลส่วนท้องถิ่น ยังให้ความช่วยเหลือในด้านเทคนิคและเงินกู้อีกด้วย

องค์กรดำเนินงาน

ตามกฎหมายได้กำหนดให้องค์กรต่อไปนี้สามารถดำเนินการจัดรูปที่ดินได้คือ

1. Private Initiators โดยเจ้าของที่ดินหรือผู้เช่าสามารถดำเนินการจัดรูปที่ดินได้ ทั้งร่วมมือกันหรือดำเนินการเอง โดยผู้ริเริ่มต้องวางโครงการขึ้นมา โดยได้รับความเห็นชอบจากเจ้าของที่ดินและผู้เช่าทั้งหมดในพื้นที่โครงการ และต้องได้รับอนุมัติจากผู้ปกครองในเขตนั้น ๆ ด้วย
2. A Land Readjustment Associations เป็นบริษัทที่จัดตั้งโดยเจ้าของที่ดินและผู้เช่าทั้งหมดในพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดิน สำหรับการปฏิบัติงานขององค์กรนี้ ต้องได้รับความเห็นชอบ 2 ใน 3 จากเจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดินทั้งหมดในพื้นที่โครงการก่อนจึงดำเนินการได้
3. Local Public Bodies (prefectures and municipalities) หน่วยงานส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย และได้รับอนุมัติจากหัวหน้าหน่วยงานในท้องถิ่นนั้น ๆ
4. Administrative Agencies (The Minister of Construction, Governors of Prefectures and Head of Municipalities) จะดำเนินโครงการที่มีความสำคัญมากต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติ และเป็นโครงการที่ต้องทำให้เสร็จโดยเร็ว
5. Public Corporation (Japan Housing Corporation, A Regional Development Corporation and Newtown Development Corporation) องค์กรประเภทนี้จะดำเนินการจัดรูปที่ดินได้เมื่อรัฐมนตรีเห็นชอบว่าโครงการนั้นมีความสำคัญและจำเป็นต่อประเทศ ⁴

⁴ Michino Miyazawa, "Land Readjustment in Japan," in Land Readjustment, ed. William A. Deobele (United States of America : D.C. Health and Company, 1992), pp. 91.

โครงการจัดรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่นมีกว่า 9,000 โครงการ (เมื่อสิ้นสุดเดือน มีนาคม ค.ศ.1991) โดยทำการจัดรูปที่ดินในพื้นที่ 334,000 เฮกตาร์ โดยดำเนินการแล้วเสร็จในพื้นที่ 259,000 เฮกตาร์ และอยู่ระหว่างดำเนินการอยู่ในพื้นที่ประมาณ 75,000 เฮกตาร์

3. การจัดรูปที่ดินในประเทศสาธารณรัฐจีนไต้หวัน

การจัดรูปที่ดินในประเทศสาธารณรัฐจีนไต้หวัน หรือ Land Consolidation เป็นมาตรการในการพัฒนาชุมชนเมืองและชนบทให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจสูงสุด

การจัดรูปที่ดินในเมืองมีที่มาจากการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (Farm Land Consolidation) ซึ่งการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นเกิดขึ้นเนื่องจากพื้นที่เกษตรกรรมส่วนใหญ่มีรูปร่างลักษณะแคบ ไม่เอื้ออำนวยต่อการเกษตรเท่าที่ควร ในปี ค.ศ.1953 รัฐบาลจีนไต้หวันได้กำหนดนโยบายพัฒนาการเกษตรที่เรียกว่า Land to-the-Tiller โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร ปรับปรุงระบบการชลประทานการระบายน้ำ รวมทั้งเส้นทางสำหรับลำเลียงผลผลิตทางการเกษตร ซึ่งการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนี้ จะต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินในพื้นที่โครงการมากกว่าร้อยละ 50 ก่อน ภายหลังจากการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว ผลผลิตทางการเกษตรในพื้นที่เพิ่มสูงขึ้น และยังช่วยลดต้นทุนในการจัดการได้อีกด้วย การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนี้ ได้ดำเนินการครั้งแรกที่เมืองซิงหัวและเมืองไทจง เมื่อ ค.ศ.1959

การจัดรูปที่ดินในเมือง (Urban Land Consolidation)

เป็นการจัดรูปที่ดินให้สอดคล้องกับการวางผังเมือง เพื่อเป็นการเร่งพัฒนาพื้นที่เมืองและใช้ประโยชน์ในพื้นที่เมืองให้ได้ประโยชน์สูงสุด โดยเป็นการช่วยลดงบประมาณสำหรับการให้บริการสาธารณูปโภคสาธารณูปการ ทั้งยังช่วยลดปัญหาความขัดแย้งระหว่าง

เจ้าของที่ดินด้วยตนเอง โครงการจัดรูปที่ดินนี้จะดำเนินการไปได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินในพื้นที่โครงการเกินกว่าร้อยละ 50 เช่นเดียวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การจัดรูปที่ดินในเมืองได้ดำเนินการเป็นครั้งแรกที่เมืองเกาชง หลังจากนั้นก็ได้พัฒนาไปยังเมืองอื่น ๆ โดยโครงการจัดรูปที่ดินที่ประสบความสำเร็จมากที่สุดแห่งหนึ่ง ก็คือการจัดรูปที่ดินที่เมืองไทจง จนถึงปัจจุบันนี้การจัดรูปที่ดินได้ดำเนินการไปแล้วทั่วประเทศกว่า 100 โครงการ รวมพื้นที่ที่ได้รับการพัฒนาจำนวน 29,758.7 ไร่

การเลือกพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดิน

ภาครัฐ

1. เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะเลือกพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง อาจจะเป็นพื้นที่อยู่ในเขตการวางผังเมือง พื้นที่ชุมชนเก่าที่ต้องการปรับปรุงในด้านความปลอดภัย การสุขาภิบาล การขนส่งและการใช้ประโยชน์ในที่ดิน หรือพื้นที่ที่มีศักยภาพในการพัฒนาให้กลายเป็นชุมชนใหม่
2. พื้นที่ที่ได้รับการคัดเลือกแล้ว จะถูกนำเสนอต่อเจ้าหน้าที่ระดับสูง เพื่อให้ความเห็นชอบ
3. ตัดประกาศให้ประชาชนในพื้นที่โครงการรับทราบเป็นเวลา 30 วัน หากมีคำร้องของเจ้าของที่ดินกว่าร้อยละ 50 เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องนำคำร้องมาพิจารณาทบทวน

ภาคเอกชน

เจ้าของที่ดินจะเลือกกลุ่มตัวแทนเพื่อรับผิดชอบในการเลือกพื้นที่ และนำเสนอต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อให้ความเห็นชอบ โดยรัฐจะช่วยเหลือเจ้าของที่ดินเหล่านี้โดยให้เงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำและได้รับการลดหย่อนหรือยกเว้นค่าธรรมเนียมในการรังวัดที่ดิน และภาษีที่ดินในขณะดำเนินการ

องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินงานจัดรูปที่ดินในสาธารณรัฐจีนไต้หวัน

1. The Department of Land Administration of The Central Government
2. The Provincelial Land Department of The Provincial Government
3. The Land Administration Division of The local/city governor

วิธีการจัดรูปที่ดิน

วิธีการจัดรูปที่ดินในประเทศสาธารณรัฐจีนไต้หวัน สามารถแบ่งได้เป็น 4 แนวทาง คือ

- (1) การจัดรูปที่ดินแบบ Non-Compulsory Urban Land Readjustment by Government

วิธีการจัดรูปที่ดินในรูปแบบนี้ รัฐบาลจะจัดเตรียมโครงการโดยจะสอบถามความคิดเห็นจากเจ้าของที่ดินก่อน โดยในกฎหมาย The Statue of the Enforcement of Equalization of Urban Rights ค.ศ. 1954-1964 บัญญัติให้การจัดรูปที่ดินนั้น จะทำได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากเจ้าของที่ดินอย่างน้อย 2 ใน 3 ก่อน ซึ่งในขณะนั้นแนวคิดของการจัดรูปที่ดินยังไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากเจ้าของที่ดิน และข้อบังคับของโครงการจัดรูปที่ดินก็ไม่สามารถนำมาใช้ได้อย่างราบรื่นนักในช่วงเวลานั้น

(2) การจัดรูปที่ดินแบบ Compulsory Urban Land Readjustment by Government

การบังคับให้ทำการจัดรูปที่ดิน สามารถทำได้โดยอาศัยอำนาจตาม Land Law The Urban Planning Law และ Equalization of Land Right Act โดยการออกแบบโครงการจัดรูปที่ดิน และการจัดการด้านการเงิน จะอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาล โครงการนี้สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องสอบถามความคิดเห็นจากเจ้าของที่ดิน แต่ถ้าเจ้าของที่ดินจำนวนเกินกว่าร้อยละ 50 และมีพื้นที่อยู่ในความครอบครองเกินกว่าร้อยละ 50 ไม่เห็นด้วยกับโครงการจัดรูปที่ดิน รัฐบาลก็ต้องพิจารณาความเห็นและข้อเสนอของเจ้าของที่ดินเหล่านั้น และจะต้องทำการแก้ไขในรายละเอียดของโครงการหรือจะหยุดดำเนินการก็ได้

(3) การจัดรูปที่ดินแบบ Applied Urban Land Readjustment by landowners

The Equalization Law และ Land Law บัญญัติไว้ว่า เจ้าของที่ดินสามารถยื่นข้อเสนอเพื่อทำการจัดรูปที่ดินในที่ดินของตนเองต่อภาครัฐได้ โดยมีข้อแม้ว่า เจ้าของที่ดินเกินกว่าร้อยละ 50 และถือครองที่ดินร้อยละ 50 ในพื้นที่นั้นได้ให้ความเห็นชอบกับข้อเสนอนั้นด้วย

(4) การจัดรูปที่ดินแบบ Urban Land Readjustment by landowners

ในกรณีนี้เจ้าของที่ดินสามารถทำการจัดรูปที่ดินได้ด้วยตนเอง โดยเจ้าของที่ดินจะได้รับการส่งเสริมให้รวมตัวกันเป็นกลุ่มเพื่อดำเนินงานต่าง ๆ แต่รัฐจะเป็นผู้ควบคุมในด้านการบริหารการเงินของโครงการ

ขั้นตอนในการดำเนินโครงการ⁵

1. เลือกพื้นที่เพื่อจัดทำโครงการจัดรูปที่ดิน โดยขึ้นอยู่กับข้อเสนอแนะของเจ้าหน้าที่ผังเมืองในท้องถิ่น ๆ ทั้งยังขึ้นอยู่กับความต้องการของเจ้าของที่ดิน การขยายตัวของประชากรและการใช้ที่ดิน
2. วางแผนและนำแผนงานเสนอต่อหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูง เพื่อให้ความเห็นชอบ โดยแผนงานดังกล่าวจะประกอบไปด้วยรายละเอียดของที่ตั้งและขนาดพื้นที่ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ จำนวนเจ้าของที่ดินในพื้นที่โครงการ จำนวนพื้นที่ที่อยู่ในกรรมสิทธิ์ของภาครัฐและเอกชน ผังร่างระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ งบประมาณค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างและบริหารโครงการ ประมาณการค่าใช้จ่ายของเจ้าของที่ดิน มูลค่าที่ดินและอาคาร หลักการจ่ายค่าชดเชย เป็นต้น
3. นำแผนที่บริเวณโครงการปิดประกาศ พร้อมเงื่อนไขในเรื่องสิทธิในที่ดิน อาคาร และอื่น ๆ
4. กำหนดงบประมาณการจัดทำโครงการ สำรวจ จัดทำแผนการใช้ที่ดินและออกแบบด้านวิศวกรรม ประเมินราคาที่ดินก่อนและภายหลังโครงการ คำนวณค่าชดเชยการใช้ที่ดิน อาคาร และทรัพย์สินที่ถูกรื้อถอน
5. ดำเนินการก่อสร้างทางวิศวกรรม
6. การแลกเปลี่ยนแปลงที่ดินให้กับเจ้าของที่ดินและคำนวณค่าใช้จ่าย
7. ติดประกาศรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
8. การสำรวจจริงวัดที่ดิน
9. การขึ้นทะเบียนสิทธิที่ดิน
10. การจัดทำงบประมาณและจัดทำรายงานการดำเนินการ

⁵ กอบแก้ว พลเจริญ, "การจัดรูปที่ดินในเมือง (Urban Land Consolidation) ในประเทศสาธารณรัฐจีนไต้หวัน," ข่าวสารสำนักผังเมือง ฉบับที่ 53 (2533) : 17-18.

ปัญหาและอุปสรรคของการจัดรูปที่ดินในต่างประเทศ

1. ปัญหาและอุปสรรคของการจัดรูปที่ดินในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

- (1) ในขณะที่เริ่มโครงการในบางพื้นที่ จะได้รับการต่อต้านจากเจ้าของที่ดินบางส่วนหรือเจ้าของที่ดินบางส่วนคัดค้านการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน
- (2) ประชาชนโดยทั่วไปยังไม่เข้าใจแนวคิด หลักการและประโยชน์ของการจัดรูปที่ดินอย่างถ่องแท้ ว่าการจัดรูปที่ดินนั้นจะช่วยให้ชุมชนเมืองของตนมีการพัฒนา ทั้งทางด้านที่อยู่อาศัย ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และผลประโยชน์ก็จะตกแก่เจ้าของที่ดินในที่สุด
- (3) มีการประเมินราคาที่ดินที่ไม่ตรงกับความเป็นจริง กล่าวคือ มีการจ่ายค่าชดเชยต่ำกว่าความเป็นจริง และราคาที่ยังค้างชื้อนั้นมักต่ำกว่าความเป็นจริง
- (4) หน่วยงานบางหน่วยงานใช้มาตรการที่ไม่เหมาะสม

2. ปัญหาและอุปสรรคของการจัดรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่น

- (1) ในการแบ่งแยกแปลงที่ดินหลังที่ได้จัดการพัฒนาพื้นที่แล้ว เจ้าของที่ดินที่มีอิทธิพลและร่ำรวย มักจะใช้อิทธิพลบังคับเพื่อให้ตนได้รับที่ดินที่มีทำเลที่ดีที่สุดโครงการ
- (2) ไม่สามารถควบคุมการเก็งกำไรในที่ดินได้
- (3) ขาดมาตรฐานที่จะกำหนดขนาดของแปลงที่ดินที่ใหญ่ที่สุดได้
- (4) การปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ยังมีข้อบกพร่องอยู่ แม้ว่าจะมีกฎหมายกำหนดแนวทางการพัฒนาและดำเนินการไว้แล้ว
- (5) ที่ดินที่ได้รับการพัฒนาแล้ว หากเจ้าของที่ดินไม่ปลูกสร้างอาคารหรือพัฒนาเพื่อใช้ประโยชน์ในด้านอื่น โดยปล่อยให้เป็นที่ว่างทิ้งไว้ ก็จะทำให้ประสิทธิภาพของระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการเสื่อมถอยลงได้

3. ปัญหาและอุปสรรคของการจัดรูปที่ดินในประเทศสาธารณรัฐจีนไต้หวัน^๕

(1) ปัญหาจากการขาดความร่วมมือและการประสานงานที่ดี

การทำการจัดรูปที่ดินและการออกแบบโครงการจัดรูปที่ดิน ต้องอาศัยข้อมูลเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาเมืองเป็นปัจจัยพื้นฐานในการกำหนดแนวทางการจัดรูปที่ดิน หากข้อมูลในเรื่องการพัฒนาเมืองไม่ดีพอ ผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการจัดรูปที่ดินก็จะลดน้อยลงไป ยกตัวอย่างเช่น ในการดำเนินโครงการ Chungshan ระยะที่ 2 ในปี ค.ศ. 1971 ซึ่งเจ้าของที่ดินได้ให้ความเห็นชอบในโครงการนี้แล้ว แต่ว่ามีปัญหาล่าช้าในการจัดทำแผนงานของโครงการจัดรูปที่ดิน จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1976 จึงเริ่มดำเนินการได้ การทำงานด้านวิศวกรรมของโครงการจัดรูปที่ดินนั้น รวมถึงการทำงานด้านบริการสาธารณะที่สำคัญบางอย่างในกรุงไทเป งานเหล่านี้ต้องอาศัยความช่วยเหลือทั้งทางด้านการวางแผนและการดำเนินงานจากหน่วยงานภายนอกโครงการด้วย เช่น โครงการจัดรูปที่ดิน Taan 1st Phase ได้ดำเนินการแล้วเสร็จในปี ค.ศ. 1975 แต่ถนนสายหลักในโครงการยังไม่ได้ก่อสร้างจนกระทั่งในปี ค.ศ. 1978 เพราะการก่อสร้างถนนสายหลักนั้นเป็นการดำเนินงานโดยหน่วยงานภายนอก การก่อสร้างถนนที่ล่าช้านี้ ทำให้ผู้ที่อยู่อาศัยในโครงการไม่ได้รับความสะดวกสบายในการเดินทางในระหว่างการก่อสร้างดังกล่าว และส่งผลให้การพัฒนาท้องถิ่นต้องล่าช้าออกไป และบางครั้งงานทางด้านวิศวกรรมของโครงการจัดรูปที่ดินพร้อมที่จะเริ่มต้น แต่การรื้อทำลายสิ่งปลูกสร้างในพื้นที่โครงการยังไม่แล้วเสร็จ จึงทำให้งานทางด้านวิศวกรรมต้องล่าช้าออกไปพร้อมกับต้นทุนของโครงการที่เพิ่มขึ้น

^๕ 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.

(2) ทิศนคติของประชาชนต่อโครงการจัดรูปที่ดิน

โครงการจัดรูปที่ดินมีประโยชน์ในหลาย ๆ ประการ และประโยชน์เหล่านี้ถือเป็นเทคนิคที่สำคัญในการประชาสัมพันธ์โครงการของหน่วยงานต่าง ๆ แต่สิ่งที่ถือว่าเป็นอุปสรรคอันสำคัญยิ่ง ก็คือ การขาดความรู้ความเข้าใจในประโยชน์ของโครงการของประชาชนโดยทั่วไป และการถกต่อต้านจากกลุ่มอนุรักษ์นิยมบางกลุ่ม

(3) ข้อจำกัดทางด้านภูมิประเทศ

พื้นที่ของสาธารณรัฐจีนไต้หวันโดยส่วนใหญ่จะเป็นแอ่งน้ำ และมีภูเขาล้อมรอบ และยังมีที่ราบเล็ก ๆ อยู่โดยทั่วไป ทำให้ยากต่อการเลือกพื้นที่ที่เหมาะสมเพื่อทำการจัดรูปที่ดิน โดยในระหว่างปี ค.ศ. 1965 - 1985 มีโครงการจัดรูปที่ดินเพียง 8 โครงการเท่านั้นที่มีพื้นที่มากกว่า 20 เฮกตาร์ และอีก 16 โครงการมีพื้นที่ต่ำกว่า 10 เฮกตาร์ ดังนั้นโครงการโดยส่วนมากจะมีขนาดเล็ก ด้วยข้อจำกัดทางด้านพื้นที่และภูมิประเทศของสาธารณรัฐจีนไต้หวันเอง

(4) ปัญหาในด้านเงินทุนในการดำเนินโครงการ

โดยทั่วไปเงินทุนเพื่อการจัดรูปที่ดิน จะมาจากเงินช่วยเหลือจากรัฐเงินกู้จากมูลนิธิ ธนาคาร การที่ต้องแบกรับภาระหนี้สินและอัตราดอกเบี้ย ทำให้โครงการจัดรูปที่ดินต้องล่าช้าในการดำเนินงาน เช่น โครงการระยะแรกของ Shungshan 1st Phase เริ่มโครงการในปี ค.ศ. 1965 แต่แล้วเสร็จในปี ค.ศ. 1976 อุปสรรคที่สำคัญ คือ การขาดแคลนเงินทุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการ และเงินทุนเพื่อการจัดรูปที่ดินยังมีจำกัด

(5) ปัญหาในด้านการจัดการที่ดินที่กันไว้เพื่อหารายได้เข้าโครงการ

ที่ดินที่สงวนไว้ขายเพื่อหารายได้เข้าโครงการ บางครั้งก็จำหน่ายได้ช้า เพราะอยู่ในทำเลไม่ดี ความล่าช้าในการขายที่ดินในส่วนนั้นๆ ทำให้โครงการต้องแบกรับภาระดอกเบี้ยที่สูงขึ้น และที่ดินที่ยังจำหน่ายไม่ได้นี้ จะถูกใช้ในการเพาะปลูกหรือปล่อยทิ้งไว้โดยเปล่าประโยชน์



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย