

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่

Legal Problems Regarding the Urban Redevelopment

จักรี อุดุนิรัตน์¹

คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ
กรุงเทพมหานคร 10240 เมล์ติดต่อ: Chakri.lawyer@gmail.com

Chakri Adunnirat

Graduate School of Law, National Institute of Development Administration,
118, Moo 3 Serithai Road, Klong-chan, Bangkapi, Bangkok, 10240, E-mail: Chakri.lawyer@gmail.com

Received: January 20, 2020; Revised: April 11, 2020; Accepted: April 14, 2020

บทคัดย่อ

การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) คือ การฟื้นฟูเมืองในบริเวณพื้นที่ที่สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมยากเกินกว่าจะแก้ไขปรับปรุง จึงจำเป็นที่จะต้องรื้อถอนอาคารและโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่เดิมแล้วก่อสร้างขึ้นมาใหม่เพื่อตอบรับวัตถุประสงค์ของการฟื้นฟูพื้นที่นั้นๆ ปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมือง ได้แก่ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 เป็นเครื่องมือสำคัญของการนำที่ดินมาพัฒนาขึ้นใหม่ อย่างไรก็ตามกฎหมายที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นยังมีปัญหาไม่สอดคล้องและไม่สนับสนุนรูปแบบการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) ในหลายประการ ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าปัญหาสำคัญ 3 ประการที่ควรจะศึกษาประการแรก เรื่องการอ้างประโยชน์สาธารณะกับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ ประการที่สอง การขาดเครื่องมือทางกฎหมายเพื่อฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ ประการสุดท้าย การขาดเครื่องมือทางการเงินในการสนับสนุนการดำเนินงาน ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นผู้เขียนเห็นว่าควรมีบทบัญญัติเรื่องการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่เป็นการเฉพาะขึ้นใหม่ เพื่อการฟื้นฟูเมืองที่มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพสำหรับประเทศไทยต่อไป

คำสำคัญ: ฟื้นฟูเมือง พัฒนาขึ้นใหม่ กฎหมายผังเมือง

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร (Assistant Professor, Faculty of Law Naresuan University)



Abstract

Urban Redevelopment is a reconstruction of an urban area whose environmental, social and economic conditions have become too degraded to improve, and must therefore be demolished and reconstructed in order to satisfy the goals of the urban revitalization program. At the moment, legislations pertaining to urban development in Thailand are: Town Planning Act B.E. 2562, Building Control Act of B.E. 2522, Land Readjustment Act of B.E. 2547, National Housing Authority Act B.E. 2537 and Expropriation and Acquisition of Immovable Property Act B.E. 2562. However, all of the above laws still do not correspond to many aspects of the urban redevelopment. In this regard, the author considers that there are three important problems that should be studied. First, Public interest and Urban Redevelopment. Second, the lack of legal tools to support Urban Redevelopment. Third, the lack of financial tools to support operations. The author suggests that a new legislation dealing specifically with the urban redevelopment should be enacted for suitable and effective urban redevelopment in Thailand.

Keywords: Urban Redevelopment, Redevelopment, Town Planning

1. บทนำ

การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรในเมืองเกิดจากการเคลื่อนย้ายที่อยู่อาศัยของคนจำนวนมากจากพื้นที่นอกเมืองเข้ามาสู่ในเมือง ในขณะที่พื้นที่ในเมืองมีเท่าเดิม ก่อให้เกิดความหนาแน่นและแออัด เป็นสาเหตุทำให้เกิดความเสื่อมโทรมของสภาพที่อยู่อาศัย นอกเหนือจากความแออัดแล้วยังมีสภาพปัญหาอื่นที่เกิดขึ้นในเมืองชั้นใน (Inner City) อันเนื่องมาจากความชำรุดทรุดโทรมของอาคารบ้านเรือน ถนน โครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ที่เข้ามาเป็นระยะเวลานาน หรือสภาพสังคมและสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป ทำให้ลักษณะเดิมของอาคารสิ่งปลูกสร้างในบริเวณพื้นที่เหล่านั้น ไม่เหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ในสภาพปัจจุบัน เช่น แปลงที่ดินมีขนาดเล็ก เป็นอุปสรรคต่อการก่อสร้างอาคารตามข้อกำหนดอัตราส่วนพื้นที่อาคารต่อที่ดิน Floor Area Ratio (FAR) อาคารมีขนาดเล็กและมีสภาพเสื่อมโทรม แต่ไม่สามารถรื้อและสร้างใหม่ได้ ถนนคับแคบและไม่ต่อเนื่องเป็นโครงข่ายที่สมบูรณ์เป็นข้อจำกัดในการก่อสร้างอาคาร และ การใช้ประโยชน์ที่ดินที่ขัดต่อสุขภาพและความปลอดภัย และสวัสดิภาพ วิธีการที่จะนำไปใช้แก้ปัญหาดังกล่าว ได้แก่ การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) เป็นวิธีการหนึ่งของหลักการฟื้นฟูเมือง กล่าวคือ เป็นกระบวนการระดม รื้อที่ดินและอาคารที่เสื่อมโทรมลง และจัดให้มีโครงสร้างใหม่ ซึ่งโครงสร้างใหม่นี้ จะแตกต่างจากโครงสร้างเดิมทั้งหมด โดยการพัฒนาขึ้นใหม่นั้นไม่จำกัดแค่ที่อยู่อาศัยเท่านั้น อาจเป็นศูนย์การค้า หรือ อาคารพาณิชย์ต่าง ๆ และนำออกให้เช่าหรือขาย ทั้งนี้เพื่อนำเงินที่ได้นั้นมาเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ อย่างไรก็ตามปัญหาพื้นที่เมืองชั้นใน (Inner City) ที่มีลักษณะของการกระจายการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินตลอดจนอุปสรรคในเรื่องการจัดทำถนนและสาธารณูปโภคต่าง ๆ ทำให้เอกชนนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ไม่อาจเข้าไปฟื้นฟูหรือพัฒนาบริเวณพื้นที่เสื่อมโทรมดังกล่าวได้ โดยเลือกที่จะพัฒนาเฉพาะแปลงที่ดินขนาดใหญ่เท่านั้นจึงจำเป็นที่รัฐต้องเข้าไปดำเนินการแก้ปัญหาเพื่อปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทางกายภาพของเมืองและปรับเปลี่ยนสภาพแวดล้อมบริเวณเสื่อมโทรมและบริเวณที่สมควรฟื้นฟูพัฒนาใหม่ให้ดีขึ้นเพื่อประโยชน์ทางสุขอนามัย เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ของเมืองและประชากรในเมือง

การให้รัฐเข้าไปฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) ต้องอาศัยกฎหมาย ปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมืองหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 อาศัยการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและวางผังโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เพื่อการฟื้นฟูเมือง พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 นำไปใช้กับการปรับปรุงเขตเพลิงใหม่เพื่อฟื้นฟูเมือง พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนา



พื้นที่ พ.ศ. 2547 นำไปใช้ในการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้และอุบัติเหตุที่เป็นเหตุให้อาคารเสียหายอย่างร้ายแรง และพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 นำไปใช้ในการปรับปรุง รื้อย้ายแหล่งเสื่อมโทรม สร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อยเป็นสำคัญ ทั้งนี้ การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ การปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ และการรื้อ ย้าย แหล่งเสื่อมโทรม นั้น อาศัยพระราชบัญญัติการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 เป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่จะนำเอาอสังหาริมทรัพย์ที่มีใช้ของรัฐมาดำเนินการ อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นยังมีปัญหาไม่สอดคล้องและสนับสนุนกับรูปแบบการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) ในหลายประการ ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่ามีปัญหาสำคัญ 3 ประการที่ควรจะศึกษา ประการแรก เรื่องการอ้างประโยชน์สาธารณะกับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ ประการที่สอง การขาดเครื่องมือทางกฎหมายเพื่อฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ในปัจจุบัน เช่น การกำหนดพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ การขาดผู้ดำเนินการที่มีความเชี่ยวชาญอิสระคล่องตัวและมีอำนาจตามกฎหมาย การนำอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนไปพัฒนาขึ้นใหม่ การจัดการสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนด้วยวิธีการแปลงและจัดสรรสิทธิ (Rights Conversion Method) ประการสุดท้าย เครื่องมือทางการเงินในการสนับสนุนการดำเนินการ ผู้เขียนต้องการนำเสนอถึงความจำเป็นต้องมีกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) เพื่อให้เหมาะสม สอดคล้องกับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ เนื่องด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมืองที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่อาจนำไปใช้กับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. แนวคิดและวิธีการเกี่ยวกับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)

2.1 ความหมายและรูปแบบของการฟื้นฟูเมือง

สำหรับประเทศไทย คำว่า “การปรับปรุงฟื้นฟูเมือง” มักใช้ในความหมายรวม ๆ ในขณะที่ภาษาอังกฤษใช้เรียกต่างกันตามสถานการณ์และวิธีการ เช่น Renewal, Revitalization, Regeneration จึงอาจให้ความหมายอย่างกว้าง ๆ คือ “กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพของเมืองหรือส่วนของเมืองที่เกิดความเสียหาย เสื่อมโทรม หรือเสื่อมถอยให้มีสภาพที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมร่วมสมัย”² สำหรับการฟื้นฟูเมืองแบบ

² ยงธนทร์ พิมลเสถียร, *การปรับปรุงฟื้นฟูเมืองและการอนุรักษ์เมือง* (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), 12.

พัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)³ หมายถึง การแก้ไขเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในปัจจุบันที่ไม่พึงปรารถนาในพื้นที่นั้น โดยการรื้อถอนเพื่อปรับเปลี่ยนให้มีโครงสร้างใหม่ที่แตกต่างจากเดิมตามแผนที่ได้เตรียมไว้ เป็นการดำเนินการเพื่อรองรับประชากร และกิจกรรมเป้าหมายให้เหมาะสมตามความต้องการในยุคนั้น ๆ การพัฒนาขึ้นใหม่นี้ มักจะใช้กับบริเวณพื้นที่ชั้นในของเมือง (Inner City) เพื่อเพิ่มพื้นที่รองรับความหนาแน่นเมืองชั้นในด้วย

2.2 แนวคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูเมือง

แนวคิดทางกฎหมายที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมือง ได้แก่ ประโยชน์สาธารณะ และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลภายใต้รัฐธรรมนูญ

2.2.1 ประโยชน์สาธารณะ

ประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะเป็นนิติสมบัติ (Rechtsgut) คือ ประโยชน์ส่วนรวมของทุก ๆ คน ไม่ใช่เป็นประโยชน์ของเอกชนคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง ซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลหรืออีกนัยหนึ่ง คือ ความต้องการร่วมกันของคนในสังคม⁴ ประโยชน์สาธารณะเป็นภารกิจลำดับรอง (Secondary Function) ของรัฐ คือ ภารกิจที่รัฐจัดทำเพื่อส่งเสริมสวัสดิภาพของประชาชน เพื่อกระจายความเสมอภาคกันในด้านต่าง ๆ มีสภาพแวดล้อมที่ดี มีสาธารณูปโภคที่พร้อม คุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนเป็นต้น⁵ การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมสวัสดิภาพของประชาชน การมีสภาพแวดล้อมที่ดี มีสาธารณูปโภคที่ดีเพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีถือเป็นประโยชน์สาธารณะที่อยู่ในส่วนของการผังเมืองอันเป็นภารกิจหนึ่งของรัฐ ดังนั้น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อฟื้นฟูเมืองจึงเป็นเรื่องของประโยชน์สาธารณะที่เป็นไปตามหลักการในรัฐธรรมนูญและให้อำนาจรัฐสภาตรากฎหมายให้อำนาจเวนคืนซึ่งอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาเป็นของรัฐได้

2.2.2 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการใช้สอยทรัพย์สินของประชาชน ดังนั้น เมื่อรัฐต้องตรากฎหมายเพื่อไปดำเนินการเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2562 มาตรา 26⁶ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

³ Wilfred Burns, *New Town for Old: The Technique of Urban Renewal* (London: Leonard Hill, 1963), 14.

⁴ สมยศ เชื้อไทย, *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555), 35.

⁵ หัสวุฒิ วิชิตวิริยกุล, “ทฤษฎีว่าด้วยการแบ่งแยกขอบเขตของกฎหมาย: ระหว่างกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชน,” *วารสารนิติศาสตร์* 20, ฉ. 2 (2533): 170.

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, มาตรา 26.



ที่จะไม่ถูกรัฐสภาใช้อำนาจตามอำเภอใจตรากฎหมายขึ้นมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สิน โดยขัดต่อต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิ หรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ตามหลักแห่งความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) เป็นไปตามหลักความเหมาะสม หลักความจำเป็น และหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบซึ่งได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นหลักการที่สำคัญอย่างยิ่งในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน⁷ ทั้งนี้ ในการตรากฎหมายฟื้นฟูเมืองต้องระบุนเหตุผล ความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ด้วย

2.3 วิธีการดำเนินการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment)

วิธีการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) มีองค์ประกอบหลายประการ ในการดำเนินการซึ่งในต่างประเทศ เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นมีวิธีการดำเนินการประกอบไปด้วย

1) อาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ให้รัฐเข้าดำเนินการกับสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนโดยริ้อถอนสิ่งปลูกสร้างเดิมและสร้างสิ่งปลูกสร้างใหม่ลงในบริเวณพื้นที่ที่พัฒนาขึ้นใหม่ตลอดจนกำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมือง ในต่างประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษไม่มีกฎหมายฟื้นฟูเมืองบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะแต่อยู่ในกฎหมายผังเมือง⁸ และกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกา⁹ และญี่ปุ่น¹⁰ จะมีบทบัญญัติว่าด้วยการฟื้นฟูเมืองเป็นการเฉพาะนอกเหนือจากกฎหมายผังเมือง

2) อาศัยองค์กรที่มีบทบาทและหน้าที่หลักในการฟื้นฟูพัฒนาขึ้นใหม่โดยทั่วไปแล้ว ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบหมายให้องค์กรหรือนิติบุคคลอื่นที่เหมาะสมเป็นผู้ดำเนินการได้ เช่น มอบหมายให้องค์กรพัฒนาเมือง การเคหะ หรือองค์กรอื่น ๆ ที่มีอำนาจตามกฎหมายเป็นผู้ดำเนินการ ในต่างประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษให้บรรษัทพัฒนาเมือง (Urban Development Corporation) เป็นผู้ดำเนินการ และสหรัฐอเมริกาจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรพัฒนาเมือง (Urban Redevelopment Agency)¹¹ เป็นผู้ดำเนินการ

⁷ บรรจิจิต สิงคะเนติ, *หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (กรุงเทพฯ: วิทยุชุมชน, 2552), 268.

⁸ Town and Country Planning Act 1990.

⁹ Urban Redevelopment Act Title 36 - Local Government Provisions Applicable to Counties and Municipal Corporation Chapter 61.

¹⁰ Urban Renewal Act 1969.

¹¹ Section 36-61-18. Creation of agency; appointment of board of commissioners; compensation, term, and certificate; annual report; removal of commissioners

ส่วนประเทศญี่ปุ่น นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วให้บุคคลธรรมดา สมาคม องค์กร
ฟื้นฟูและพัฒนาเมือง บริษัทเอกชน เป็นผู้ดำเนินการฟื้นฟูเมืองได้อีกด้วย¹²

3) กำหนดพื้นที่เสื่อมโทรมให้สอดคล้องและเหมาะสมกับวิธีการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้น
ใหม่ เนื่องจาก ต้องเข้าไปรื้อถอนและสร้างใหม่อันกระทบกับสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินและ
สิ่งปลูกสร้างจำนวนมากหลายราย ประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกาจะกำหนดบริเวณพื้นที่
ดังกล่าว ซึ่งได้แก่ ชุมชนแออัด (slum) และพื้นที่เสื่อมโทรม (blighted area) ได้แก่ อาคาร
สิ่งปลูกสร้างที่ชำรุดทรุดโทรม สร้างขึ้นต่ำกว่ามาตรฐาน ขาดสิ่งอำนวยความสะดวก ขาด
ความปลอดภัย บริเวณที่ถนน สาธารณูปโภค สาธารณูปการเสื่อมโทรมไม่เหมาะสมกับ
การใช้ประโยชน์ในสภาพปัจจุบัน¹³ ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่น กำหนดบริเวณพื้นที่ เพื่อเปลี่ยนแปลง
ย่านที่อยู่อาศัยหรือการค้า หรือการแทนที่ของสำนักงานด้วยการปรับปรุงพลาซาดานี้และ
ถนนสายหลัก การฟื้นฟูพื้นที่ของที่อยู่อาศัยที่เสื่อมโทรมโดยภายในและโครงสร้างเก่าล้ำสมัย
และเลิกเกินไปสำหรับที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม¹⁴

4) การดำเนินการเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนดำเนินการได้ 2 วิธี ได้แก่
การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และการแปลงสิทธิ ซึ่งวิธีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นวิธีการที่
นิยมใช้ในประเทศอังกฤษ (CPO)¹⁵ และสหรัฐอเมริกา (Eminent Domain)¹⁶ ในขณะที่วิธีการ
แปลงสิทธิและจัดสรรสิทธิ (Right Conversion Method) เป็นวิธีการของประเทศญี่ปุ่น ได้แก่
หลังจากจัดทำโครงการฟื้นฟูเมืองแล้ว เจ้าของที่ดินและ/หรือเจ้าของอาคารจะได้รับสิทธิในพื้นที่
ใช้สอยบนอาคารที่ได้รับการสร้างขึ้นใหม่และบนพื้นที่ตั้งอาคารนั้นตามสัดส่วนที่ขึ้นอยู่กับสิทธิ
ครอบครองก่อนการจัดทำโครงการ¹⁷ ทั้งนี้ อยู่ภายใต้กฎหมายที่กำหนด

5) อาศัยเงินรายได้จากการฟื้นฟูเมือง เมื่อได้ดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างเดิมและ
พัฒนาขึ้นใหม่แล้วหากได้จัดสร้างอาคารที่อยู่อาศัยหรืออาคารที่ใช้ประกอบกิจกรรมอื่น ๆ เช่น
ศูนย์การค้า อาคารสำนักงาน ผู้ดำเนินการสามารถนำออก ขาย ให้เช่าหรือโอนทรัพย์สินที่อยู่

¹² Hagita Masanari, *Urban Renewal in Japan & Suggestions on Din Daeng Urban Renewal Project, The Housing and Urban Development Corporation* (Bangkok: The Japan International Cooperation Agency, 1997), 1-1-9.

¹³ Mabel L. Walker, *Urban Blight and Slams* (Harvard: Harvard University Press, 1936), 3.

¹⁴ See eg. Hagita Masanari, 1-1-1.

¹⁵ Ministry of Housing, *Communities and Local Government, Guidance on Compulsory Purchase Process and the Crichel Down Rules* (Georgia: Ministry of Housing, 2019), 59.

¹⁶ Georgia Department of Community Affairs, *A Guide to Using Georgia's Urban Redevelopment Act, April 14* (Georgia: Georgia Department of Community Affairs, 2005), 19.

¹⁷ ทิพวรรณ บุณย์เพิ่ม, “มาตรการควบคุมกายภาพสำหรับการพัฒนาเมือง: กรณีศึกษาประเทศญี่ปุ่น,” *วารสารการจัดการสมัยใหม่ สาขาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช* 7, ฉ.2 (2552): 7.



ในพื้นที่พัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment area) เพื่อนำเงินที่ได้จากการให้เช่าหรือขายนั้น มาใช้ในการฟื้นฟูเมือง เช่น ประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา¹⁸ จะมีรายได้จากการให้เช่าหรือขายที่ดินและอาคารที่ได้พัฒนาแล้ว ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่นจะมีรายได้จากการแปลงสิทธิและจัดสรรสิทธิ ทั้งนี้ จะมีการคำนวณมูลค่าทรัพย์สินก่อนโครงการเทียบกับมูลค่าพื้นที่อาคารหลังโครงการฟื้นฟูเมืองดำเนินการเสร็จ เมื่อโครงการเสร็จและจัดสรรพื้นที่คืนเจ้าของเดิมแล้ว จึงขายหรือให้เช่าพื้นที่จัดหาประโยชน์เพื่อนำรายได้มาเป็นค่าใช้จ่ายของโครงการ¹⁹

6) อาศัยเครื่องมือทางการเงินเพื่อนำไปลงทุนก่อสร้างอาคารสิ่งปลูกสร้างและโครงสร้างพื้นฐาน โดยงบประมาณในการดำเนินการฟื้นฟูเมืองอาจมาจาก (1) การจัดเก็บภาษีทั่วไป หรือมาจากค่าธรรมเนียมในการใช้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) การระดมทุนจากการกู้ยืม หรือจากงบประมาณตามรายได้และเงินออมของภาครัฐหรือท้องถิ่นที่มีอยู่ในช่วงเวลานั้น เช่น เงินกู้จากหน่วยงานของรัฐ หรือนิติบุคคลเอกชน หรือ เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) การจัดตั้งกองทุนฟื้นฟูเมืองขึ้นมาเพื่อใช้เป็นงบประมาณในการช่วยสนับสนุนการฟื้นฟูเมือง (4) เอกชนผู้อยู่ในพื้นที่ฟื้นฟูเมือง หรือ เอกชนที่ร่วมลงทุนในโครงการฟื้นฟูเมืองเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการในโครงการ ประเทศอังกฤษจะใช้เงินที่ได้รับรับการสนับสนุนจากรัฐโดยตรงและผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเทศสหรัฐอเมริกาจะใช้เครื่องมือทางการเงินต่าง ๆ เช่น การระดมทุนจากส่วนเพิ่มภาษี (TIF) และการประเมินพิเศษ (Special Assessment Levy) การเวนคืนส่วนเพิ่ม (Excess condemnation)²⁰ ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่นจะได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐและเงินกู้จากแหล่งเงินทุนต่าง ๆ ตลอดจนเงินรายได้จากการแปลงและจัดสรรสิทธิ²¹

¹⁸ See eg. Georgia Department of Community Affairs, 18.

¹⁹ See eg. Hagita Masanari, 1-7-1 -12.

²⁰ อภิวัฒน์ รัตนวราหะ, “เครื่องมือการเงินเพื่อการฟื้นฟูเมือง, เอกสารประกอบการประชุมวิชาการด้านการวางแผนภาคและเมืองเรื่อง การฟื้นฟูเมือง,” (คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ, 2550, 27-28.

²¹ See eg. Hagita Masanari, 1-7-1 -12.

3. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)

3.1 มาตรการทางกฎหมายปัจจุบันที่นำมาใช้กับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมืองและนำมาใช้กับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) มีดังนี้

3.1.1 มาตรการทางกฎหมายในการจัดทำผังเมืองเฉพาะ

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 กำหนดให้มีผังเมือง 2 ประเภทด้วยกัน ได้แก่ ผังเมืองรวม²² และผังเมืองเฉพาะ โดยกำหนดให้การฟื้นฟูเมืองจึงต้องจัดทำเป็นผังเมืองเฉพาะใช้กับพื้นที่บริเวณใดบริเวณหนึ่ง เพื่อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่าง ๆ และวางโครงสร้างพื้นฐานในเขตผังเมืองเฉพาะ ฉะนั้นในส่วนของงานฟื้นฟูเมืองจะมีลักษณะเป็นการออกข้อกำหนดใช้ในผังเมืองเฉพาะ ได้แก่ ประเภท ชนิด ขนาด จำนวนและลักษณะของอาคารขำรดทรุดโทรม หรืออยู่ในสภาพอันเป็นที่น่ารังเกียจหรือน่าจะเป็นอันตรายแก่ผู้อยู่อาศัย หรือสัตว์จรไปมาซึ่งจะถูกสั่งให้รื้อหรือเคลื่อนย้ายตามคำสั่งของคณะกรรมการบริหารผังเมือง ส่วนท้องถิ่น²³ หากจำเป็นต้องมีการใช้ประโยชน์ที่ดินของเอกชนเพื่อประโยชน์แก่ผังเมืองเฉพาะต้องอาศัยกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นเครื่องมือในการนำที่ดินที่ถูกเวนคืนมาใช้ประโยชน์ เช่น วางโครงข่ายถนน พื้นที่กิจการสาธารณูปโภค พื้นที่บริการสาธารณะ พื้นที่โล่งเป็นไปตามผังเมืองเฉพาะ เห็นได้ว่าผังเมืองเฉพาะเป็นมาตรการทางผังเมืองที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินของราษฎรเป็นอย่างยิ่ง เช่น การเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์หรือการกำหนดให้ที่ดินของเอกชนเป็นที่อุปกรณด้วยเหตุนี้การบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติ²⁴

²² พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 “ผังเมืองรวม” หมายความว่า ผังเมืองรวมเป็นแผนผัง นโยบาย และโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุม โดยทั่วไปในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเมืองและการดำรงรักษาเมืองในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณูปโภค สาธารณูปการ บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อม, มาตรา 5.

²³ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518, มาตรา 28 (ค) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562, มาตรา 40 (5) (ง).

²⁴ เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับผังเมืองพร้อมด้วย พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518 และกฎหมายประกอบ* (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2538), 3.



3.1.2 มาตรการทางกฎหมายในการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมืองในเรื่องการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ กล่าวคือ เมื่อเกิดเพลิงไหม้และบริเวณดังกล่าวเข้าลักษณะเป็นเขตเพลิงไหม้²⁵ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการพิจารณาว่าพื้นที่ที่เข้าลักษณะเป็นเขตเพลิงไหม้ว่าสมควรมีการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้หรือไม่ ทั้งนี้โดยให้คำนึงถึงประโยชน์ต่าง ๆ เช่น การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง เป็นต้น กฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการฟื้นฟูเมืองโดยปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ การคมนาคมขนส่ง สาธารณูปโภค และสาธารณูปการในบริเวณพื้นที่นั้น ๆ ทั้งนี้ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องจัดให้ได้มาซึ่งที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใดเพื่อใช้ประโยชน์ตามที่กำหนดในแผนปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ ให้ดำเนินการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้นโดยให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม²⁶

3.1.3 มาตรการทางกฎหมายในการจัดรูปที่ดิน

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 ใช้ในกรณีที่เกิดเพลิงไหม้หรืออุบัติเหตุอย่างอื่นเป็นเหตุให้อาคารเสียหายร้ายแรงทำให้พื้นที่ดังกล่าวได้กลายสภาพเป็นพื้นที่ว่าง หรือพื้นที่ปราศจากอาคารและสิ่งก่อสร้าง กฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นเสนอความเห็นเพื่อนำเอาวิธีการจัดรูปที่ดินมาใช้ในเขตเพลิงไหม้หรืออุบัติเหตุร้ายแรงดังกล่าว²⁷ โดยทั่วไปการนำเอาวิธีการจัดรูปที่ดินมาใช้ในการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) เป็นการยุบรวมแปลงและจัดรูปที่ดินโดยก่อสร้างสิ่งที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานให้กับบริเวณโครงการจัดรูปที่ดิน วัตถุประสงค์ทั่วไปของการจัดรูปที่ดินเพื่อแก้ปัญหาที่ดินตาบอดที่ดินที่ต้องการพัฒนาเพื่อเชื่อมกับถนนหลวงหรือถนนหลักในบริเวณพื้นที่ หรือเพื่อปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานเป็นการเพิ่มมูลค่าให้แก่เจ้าของที่ดินในบริเวณดังกล่าว

3.1.4 มาตรการทางกฎหมายในการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม

พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 มีวัตถุประสงค์จัดให้มีการเคหะแก่ผู้มีรายได้น้อย และช่วยเหลือแก่ผู้ที่ประสงค์จะมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารหรือหาที่ดิน และปรับปรุง รื้อ หรือย้ายแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อให้มีสภาพการอยู่อาศัย สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคมดีขึ้น โดยให้การเคหะแห่งชาติ (กคช.) มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการดังกล่าว การดำเนินการปรับปรุง รื้อ ย้ายแหล่งเสื่อมโทรมที่กล่าวมานั้น

²⁵ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, มาตรา 4, “เขตเพลิงไหม้” หมายความว่า บริเวณที่เกิดเพลิงไหม้อาคารตั้งแต่สามสิบหลังคาเรือนขึ้นไปหรือมีเนื้อที่ตั้งแต่หนึ่งไร่ขึ้นไป รวมทั้งบริเวณที่อยู่ติดต่อกายในระยะสามสิบเมตร โดยรอบบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้ด้วย

²⁶ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, มาตรา 61.

²⁷ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547, มาตรา 45.

มีรูปแบบหรือคล้ายกับวิธีการฟื้นฟูเมืองในรูปแบบการพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) อย่างไรก็ตาม การเคหะแห่งชาตินั้นมุ่งหมายเฉพาะการจัดการแหล่งเสื่อมโทรมและจัดให้มีเคหะแก่ผู้อยู่อาศัยที่มีรายได้น้อยตามขอบเขตวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

3.1.5 มาตรการทางกฎหมายในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการฟื้นฟูเมือง

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562²⁸ เป็นเครื่องมือทางกฎหมายของ กฎหมายผังเมือง กฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายการเคหะแห่งชาติ ในการนำเอาอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ๆ เช่น การจัดทำผังเมืองเฉพาะ การปรับปรุงเขตเพลิงใหม่ และการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม

3.2 เครื่องมือทางกฎหมายปัจจุบันที่ใช้ในการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่

การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) จำเป็นต้องมีเครื่องมือทางกฎหมายที่จะใช้ในการดำเนินการ ซึ่งประกอบไปด้วย องค์การดำเนินการ วิธีการในการนำที่ดินมาพัฒนาขึ้นใหม่ และงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการ ดังนี้

3.2.1 องค์การผู้ดำเนินการ

ปัจจุบันองค์กรที่ทำหน้าที่ในการฟื้นฟูเมืองนั้น ได้แก่ กรมโยธาธิการและผังเมือง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการเคหะแห่งชาติ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดูแลการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะประโยชน์ เพื่อประชาชนในท้องถิ่น เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ สำหรับการฟื้นฟูเมืองจัดเป็นการบริการสาธารณะประเภทหนึ่งจึงเป็นอำนาจและหน้าที่โดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบหรือเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการเมืองของประเทศไทย ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และพัทยา ส่วนการเคหะแห่งชาติเป็นนิติบุคคลก่อตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 มีวัตถุประสงค์ตามมาตรา 6²⁹ ได้แก่ จัดให้มีเคหะเพื่อให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัย ตลอดถึงจัดให้มีสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ผู้อยู่อาศัย ทำนุบำรุง ปรับปรุง และพัฒนาบรรดาเคหะดังกล่าว รวมทั้ง พัฒนาให้ผู้อยู่อาศัยมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ทั้งในทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ปรับปรุง รื้อ หรือย้ายแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อให้มีสภาพการอยู่อาศัย สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคมดีขึ้น การเคหะ

²⁸ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547, มาตรา 7 เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการอันจำเป็นในกิจการสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น....

²⁹ พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537, มาตรา 6.



แห่งชาติเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจมีฐานะเป็นนิติบุคคล ดำเนินการต่าง ๆ ได้ภายในขอบวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนด

3.2.2 กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ใช้สำหรับการดำเนินการในแต่ละกรณีตามขอบเขตบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ โดยเฉพาะ การดำเนินการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) จำเป็นต้องการใช้อำนาจตามกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการฟื้นฟูเมืองเพื่อเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ มาดำเนินการรื้อถอนและสร้างสิ่งปลูกสร้างและโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ลงในที่ดินที่ถูกเวนคืน

3.2.3 แหล่งที่มาทางการเงิน

การดำเนินการตามกฎหมายผังเมืองและกฎหมายควบคุมอาคารนั้น ใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งงบประมาณที่นำมาดำเนินการจะมากหรือน้อยนั้นขึ้นอยู่กับขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสัมพันธ์กับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย ได้แก่ การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (เดิมภาษีโรงเรือนและที่ดิน) ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บตามกฎหมายตั้งองค์กรนั้น ๆ นอกจากนี้ ยังมีรายได้จาก ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตต่าง ๆ ค่าปรับ และรายได้จากทรัพย์สิน เช่น ค่าเช่า เป็นต้น สำหรับการเคหะแห่งชาติมีทุน คือ เงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน เงินหรือทรัพย์สิน ที่ได้รับจากรัฐบาลหรือบุคคลอื่น เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับความช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศ และรายได้จากการดำเนินงานของ กคช. เช่น การจัดสร้างที่อยู่อาศัยขายหรือให้เช่า

4. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)

4.1 ปัญหาทางรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการอ้าง “ประโยชน์สาธารณะ” เพื่อนำอสังหาริมทรัพย์มาใช้ในการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติถึงประโยชน์สาธารณะไว้ในกรณีเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ว่าต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นซึ่งเป็นคำที่มีความหมายกว้าง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ได้ขยาย

ความประโยชน์สาธารณะนั้นหมายความว่ารวมถึงการผังเมือง³⁰ ดังนั้น ประโยชน์สาธารณะจึงรวมถึงการฟื้นฟูเมืองด้วยเพราะเป็นส่วนหนึ่งของผังเมืองเฉพาะตามกฎหมายผังเมือง ประโยชน์สาธารณะเป็นเรื่องความต้องการ ส่วนใหญ่ ของคนในสังคม ธรรมชาติของมนุษย์มีความเปลี่ยนแปลงทางความคิด ค่านิยม กฎเกณฑ์บรรทัดฐานทางสังคม อยู่ตลอดเวลา ดังนั้น ประโยชน์สาธารณะจึงไม่หยุดอยู่กับที่แต่เปลี่ยนแปลงผันแปรตลอดเวลาไปตามกาลเวลาที่เรียกว่าเป็น “พลวัต” (Dynamic) และ จะสัมพันธ์ไปกับปัจจัยที่แวดล้อมมนุษย์ เช่น คตินิยม เวลา ยุคสมัย ประโยชน์สาธารณะเป็นภารกิจของรัฐที่จะจัดให้แก่ประชาชนในด้านต่าง ๆ ขอบเขตของประโยชน์สาธารณะไม่อาจกำหนดขอบเขตให้ตายตัวได้คงกำหนดขอบเขตได้ในลักษณะอย่างกว้าง โดยต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์กับเนื้อหา เวลา สถานที่ เป็นบริบทประกอบกัน³¹

การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) แม้จะเป็นประโยชน์โดยตรงกับประชากรบริเวณนั้นก็ตามแต่ก็ส่งผลต่อประชากรอื่น ๆ ทั่วไปและสังคม เศรษฐกิจของเมือง นอกจากนั้น การฟื้นฟูเมืองเป็นส่วนหนึ่งของการผังเมือง ซึ่งเป็นภารกิจของรัฐที่จะจัดให้แก่ประชาชนทั่วไปมิใช่แก่ผู้ดำเนินการนั่นเอง อีกทั้ง เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่นและเป็นประโยชน์สาธารณะหลายฝ่าย³² อย่างไรก็ตาม ข้อที่พิจารณาต่อไป คือ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่นั้น สามารถนำออกขาย หรือ ให้เช่าแก่ประชาชนในบริเวณที่ถูกเวนคืนและประชาชนทั่วไปได้ด้วย ทั้งนี้ ก็เพื่อนำเงินที่ได้มาช่วยในการก่อสร้างและก่อให้เกิดรายได้แก่ องค์กรท้องถิ่นและเศรษฐกิจของท้องถิ่น ปัญหาทางกฎหมาย คือ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายผังเมือง เมื่อตกเป็นของรัฐไม่อาจนำออกให้เช่าหรือโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่เอกชนได้ ข้อควรพิจารณารัฐจำเป็นต้องเวนคืนเพื่อจัดการรวมแปลงที่ดินนำไปฟื้นฟูและพัฒนาให้แก่ประชาชน อันเป็นประโยชน์สาธารณะ แต่ด้วยข้อจำกัดขององค์กรและงบประมาณดำเนินการ จึงจำเป็นต้องนำออกหาประโยชน์เช่น การให้เช่าระยะยาวหรือการขาย เพื่อนำรายได้มาเป็นงบประมาณให้สามารถดำเนินการได้สำเร็จ ทั้งนี้ ประโยชน์สาธารณะของการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่เป็นพลวัตปรับเปลี่ยนไปตามยุคสมัยซึ่งขึ้นอยู่กับรัฐสภาจะกำหนดหรือบอกว่าเป็นประโยชน์สาธารณะหรือไม่ ทั้งนี้ในการตรากฎหมายเพื่อฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่จะจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นไปเพียงเท่าที่จำเป็นต่อการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชนตามหลักแห่งความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality)

³⁰ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562, มาตรา 7 วรรคสอง.

³¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน ที่มาและนิติวิธี*, เล่ม 3 (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2538), 339-342.

³² จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, “วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย: ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), 5.



กฎหมายของสหรัฐอเมริกาให้หน่วยงานท้องถิ่นมีอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์³³ วัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูเมืองโดยทำเป็นศูนย์ประชุมและโรงแรม³⁴ การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Use) และโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่เอกชนพัฒนาก่อให้เกิดรายได้แก่องค์กรท้องถิ่นและเศรษฐกิจที่ดีขึ้นในท้องถิ่นนั้นอยู่ในความหมายของประโยชน์สาธารณะด้วยเช่นกัน³⁵

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการขาดเครื่องมือทางกฎหมายในการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่

กฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูเมืองที่มีอยู่ในปัจจุบันมีมาตรการทางกฎหมายที่มุ่งเฉพาะกับการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับเป็นหลัก เครื่องมือทางกฎหมายที่มีอยู่ไม่อาจนำไปปรับใช้ให้สอดคล้องกับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่เนื่องมาจากปัญหา ดังนี้

4.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดพื้นที่

กฎหมายผังเมืองไม่ได้กำหนดหรือให้คำนิยามลักษณะของพื้นที่ที่ต้องฟื้นฟูทั้งนี้เป็นครุพนิชของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะพิจารณาความเหมาะสม ในขณะที่กฎหมายควบคุมอาคารและกฎหมายจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่กำหนดเฉพาะพื้นที่เพลิงไหม้และอาคารที่ได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงเท่านั้นไม่ครอบคลุมพื้นที่เสื่อมโทรมอื่น ๆ ในส่วนของพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 มาตรา 6 ใช้คำว่า “ปรับปรุง รื้อ หรือย้ายแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อให้มีสภาพการอยู่อาศัย สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคมดีขึ้น” ซึ่งเป็นคำว่า “แหล่งเสื่อมโทรม” เป็นคำที่มีความหมายกว้างเมื่อดูบริบทของมาตรา 6 นั้นมุ่งไปที่ที่อยู่อาศัยเป็นหลักซึ่งอาจไม่ครอบคลุมถึงพื้นที่ที่อาคารอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ที่อยู่อาศัยหรือโครงสร้างพื้นฐานที่ล้าสมัย หรือขาดความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์กับสภาพปัจจุบันหรือไม่ได้มาตรฐาน การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) กระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนอย่างมากเพราะต้องเวนคืนหรือเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน กฎหมายฟื้นฟูเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดลักษณะของพื้นที่ที่ต้องได้รับการฟื้นฟูไว้ในกฎหมายเพื่อเป็นกรอบและแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การพัฒนาเมืองในการเข้าไปจัดการกับพื้นที่ดังกล่าว ดังนั้น การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่จึงควรกำหนดนิยามของพื้นที่เสื่อมโทรมที่จำเป็นต้องได้รับการฟื้นฟูแบบพัฒนาขึ้นใหม่หรือกำหนดเป็นวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจน

³³ การจำกัดอำนาจรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแก้ไขครั้งที่ 5 (The fifth Amendment of United States Constitution) บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะได้รับค่าชดเชยเมื่อได้รับความเสียหายจากการถูกเวนคืนทรัพย์สินไว้ดังนี้ “บุคคลไม่อาจถูกเวนคืนทรัพย์สินส่วนตัวเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Use) ได้โดยปราศจากการจ่ายค่าชดเชย

³⁴ Berman v Parker, 348 U.S. 26 (1954).

³⁵ Kelo v. City of New London, 545 U.S. -, 125 S. Ct. 2655 (2005).

ประกอบกับให้เจ้าของที่ดินได้ทราบลักษณะของพื้นที่และเข้าใจถึงเหตุผลในการเข้าไปจัดการฟื้นฟูแบบพัฒนาขึ้นใหม่ในบริเวณนั้น นอกจากนั้นแล้ว เพื่อให้หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรที่ได้รับความมอบอำนาจให้ดำเนินการแทนนำมาพิจารณาเพื่อกำหนดพื้นที่ในการใช้อำนาจตามกฎหมายเข้าไปดำเนินการฟื้นฟูพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) ต่อไป

4.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับผู้ดำเนินการ

การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่จะมีงานสำคัญ 2 ส่วน คือ งานพัฒนาพื้นที่ทางกายภาพซึ่งเป็นการใช้อำนาจมหาชนในการจัดการ ต้องคำนึงถึงสิทธิของประชาชนและประโยชน์ของชาติเป็นหลัก โดยอาจต้องเวนคืนที่ดิน หรือถอนสภาพที่สาธารณสมบัติ และการจัดการยุบรวมแปลงที่ดินและจัดสรรกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนขึ้นใหม่ และงานพัฒนาเชิงธุรกิจ ซึ่งเป็นการดำเนินงานในลักษณะเชิงพาณิชย์ต้องดำเนินการนำพื้นที่ที่พัฒนาขึ้นใหม่ออกขายให้เช่า หรือจำหน่าย เพื่อนำเงินมาทดแทนงบประมาณค่าใช้จ่ายในโครงการ ซึ่งภารกิจดังกล่าวต้องการความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ความเป็นอิสระในการตัดสินใจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบเป็นส่วนราชการที่อยู่ในสายการบังคับบัญชาและมีการตัดสินใจตามลำดับชั้นและมีภาระกิจมากมายหลายประการไม่น่าจะตอบสนองความต้องการเหล่านี้ได้ นอกจากนั้น แล้วยังขาดความเชี่ยวชาญหรือความชำนาญในการดำเนินการ ก่อสร้าง บริหารการจัดการในเชิงธุรกิจต่าง ๆ ในขณะที่การเคหะแห่งชาติเป็นองค์กรที่ใกล้เคียงกับการเป็นผู้ดำเนินการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่มากที่สุด แต่ก็ยังถูกจำกัดที่วัตถุประสงค์ของกฎหมายและการดำเนินการขององค์กรที่มุ่งจัดหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยและไม่อาจพัฒนาเมืองในรูปแบบอื่น ๆ นอกจากที่อยู่อาศัยเท่านั้น

เรื่ององค์กรดำเนินการนี้ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 บัญญัติไว้ใน มาตรา 5 “เจ้าหน้าที่ดำเนินการ” หมายความว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือองค์กรซึ่งมีหน้าที่และอำนาจหรือซึ่งได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่และอำนาจกระทำการให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะ และมาตรา 70 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นแห่งท้องถิ่นที่ซึ่งบังคับผังเมืองเฉพาะเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการ ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อให้การบริหารจัดการตามผังเมืองเฉพาะได้รับประโยชน์สูงสุดในด้านการใช้พื้นที่ คณะกรรมการผังเมืองจะเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้มีองค์กรเพื่อพัฒนาและบริหารจัดการภายในเขตผังเมืองเฉพาะและพื้นที่ต่อเนื่อง โดยมีหน้าที่และอำนาจเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการในท้องถิ่นนั้นได้ เมื่อพิจารณาสองมาตราดังกล่าวเห็นได้ว่ากฎหมายผังเมืองเห็นความสำคัญของการบริหารจัดการเพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุดในการใช้พื้นที่จึงเปิดโอกาสให้มีองค์กรที่จะดำเนินการเพื่อบริหารจัดการผังเมืองเฉพาะได้ ดังนั้น องค์กรที่จะดำเนินการบริหารจัดการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่จึงควรเป็นองค์กรบริหารและจัดการเฉพาะที่แตกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ที่กล่าวมาแล้วจะเห็นว่าประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา



และญี่ปุ่นได้โอนบทบาทอำนาจหน้าที่ในการฟื้นฟูเมืองให้แก่องค์กรอื่น ๆ เป็นผู้ดำเนินการฟื้นฟูเมืองเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการทำให้ประสบความสำเร็จในการฟื้นฟูเมือง

4.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) จำเป็นต้องเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์มาเพื่อดำเนินการดังกล่าว อาจพิจารณาปัญหาที่เกี่ยวข้องได้ดังนี้

1) องค์กร

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีตัวอย่างเช่น กรุงเทพมหานคร ได้ดำเนินการจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อฟื้นฟูเมืองในบริเวณพื้นที่หนึ่ง โดยต้องการเวนคืนที่ดินมาเพื่อปรับปรุงให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะ กล่าวคือ ต้องการจัดทำที่อยู่อาศัยและตลาด และจัดทำโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ด้วย แต่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปรับปรุงที่ดินและให้เช่าหรือหาประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาตามผังเมืองเฉพาะ ซึ่งแต่เดิมพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มีบทบัญญัติให้อำนาจกระทำ³⁶ จึงเป็นปัญหาว่ากรุงเทพมหานครจะปรับปรุงที่ดินที่ได้จากการเวนคืนแล้วนำออกให้เช่าได้หรือไม่ นอกจากนั้น แล้วอำนาจของกรุงเทพมหานครยังไม่อาจนำอสังหาริมทรัพย์ออกขายได้ไม่ว่าโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

การเคหะแห่งชาติ เป็นรัฐสาหกิจก่อตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ดำเนินการจัดให้มี “เคหะ” หมายความว่า “อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างและหรือที่ดิน ที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัย หรือเพื่อประโยชน์ในการอยู่อาศัย” รวมถึงตลอดถึงสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ผู้อยู่อาศัย ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนผู้ประสงค์จะมี “เคหะ” ของตนเอง การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อปรับปรุง รื้อ ย้ายแหล่งเสื่อมโทรมจึงสามารถทำได้ในขอบวัตถุประสงค์เพื่อเป็น “เคหะ” และที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ทั้งหมดที่กล่าวมา เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการเคหะแห่งชาติแล้วการฟื้นฟูเมืองและพัฒนาขึ้นใหม่ในเชิงพาณิชย์ เช่น การก่อสร้างอาคารศูนย์การค้า ตลาด อาคารพาณิชย์ ไม่อาจกระทำได้นี้เนื่องจากไม่อยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามกฎหมายของการเคหะแห่งชาติ

³⁶ มาตรา 43 วรรค 5 และวรรค 6 ในกรณีที่เป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อปรับปรุงให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะ เมื่อเจ้าหน้าที่ดำเนินการได้ ดำเนินการปรับปรุงแล้วและประสงค์จะให้เช่าหรือหาประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นต่อไปก็ให้กระทำได้ แต่จะกระทำการอันมี ผลเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นมิได้การโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนเพื่อปรับปรุงดังกล่าวจะกระทำได้อีกก็โดยการตราพระราชบัญญัติ

ในต่างประเทศ เช่น อังกฤษและสหรัฐอเมริกาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรฟื้นฟูเมืองนั้นจะมีอำนาจตามกฎหมายในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และนำไปฟื้นฟูพัฒนาขึ้นใหม่โดยการนำออกหาประโยชน์ในรูปแบบการให้เช่าหรือการขายซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการบริหารจัดการโครงการฟื้นฟูเมืองอย่างมาก

2) การเวนคืนส่วนเพิ่ม (Excess Condemnation) เพื่อทดแทนงบประมาณในการฟื้นฟูเมือง

การเวนคืนส่วนเพิ่ม (Excess condemnation) อีกรูปแบบหนึ่งของการเก็บค่าพัฒนาในพื้นที่ที่ได้รับการฟื้นฟู คือ การเวนคืนที่ดินส่วนเพิ่ม หรือมีอีกชื่อเรียกหนึ่ง คือ การเวนคืนเสริม (supplemental condemnation) เครื่องมือนี้เป็นการเวนคืนที่ดินไว้มากกว่าที่จำเป็นในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานหรือปรับปรุงพื้นที่ โดยอาจเป็นที่ดินผืนที่อยู่ติดกันหรือใกล้เคียง หลังจากที่ได้ดำเนินโครงการโครงสร้างพื้นฐานหรือฟื้นฟูเมืองไปแล้ว ราคาที่ดินในพื้นที่ฟื้นฟูพัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment Area) จะสูงกว่าเดิมภาครัฐก็จะนำพื้นที่ที่ได้เวนคืนเพิ่มไว้มายขายต่อ และนำรายได้ที่จะได้ในส่วนนั้นมาลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานในโครงการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ วิธีการนี้เป็นไปตามหลักการของการเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษจากการเพิ่มราคาที่ดิน เพราะการลงทุนภาครัฐในการฟื้นฟูเมืองได้ทำให้ที่ดินในบริเวณดังกล่าวเพิ่มสูงขึ้น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ในการวาง จัดทำ และดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะ มาตรา 43 วรรคแรก ได้กำหนดให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเอกชนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองและถูกกำหนดบังคับไว้ในผังเมืองเฉพาะเพื่อใช้เป็นทางหลวง หรือ เพื่อให้ให้เกิดประโยชน์แก่การผังเมือง ทั้งนี้เมื่อได้เวนคืนเพื่อวัตถุประสงค์เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะแล้ว เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการปรับปรุงแล้วสามารถให้เช่าหรือหาประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นต่อไปได้ตามมาตรา 43 วรรคห้าและหก แต่ไม่อาจโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นได้ ทั้งนี้การโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนเพื่อปรับปรุงนั้นจะกระทำได้โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ ดังนั้น กฎหมายผังเมืองฉบับ พ.ศ. 2518 จึงสามารถนำอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาจากการเวนคืนไปหาประโยชน์เพื่อให้ได้เงินมาทดแทนงบประมาณที่ใช้ในการฟื้นฟูเมืองได้ เป็นไปตามหลักการเวนคืนส่วนเพิ่ม (Excess condemnation) ปัจจุบันการเวนคืนส่วนเพิ่มไม่อาจดำเนินการได้เนื่องจากพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ได้ยกเลิกการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้วนำออกหาประโยชน์ดังกล่าวแล้ว และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ไม่ได้บัญญัติวิธีการเกี่ยวกับการเวนคืนส่วนเพิ่ม (Excess condemnation) ไว้ในกฎหมายแต่อย่างใด



4.2.4 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน

เนื่องจากแปลงที่ดินของเมืองชั้นในเป็นแปลงที่ดินขนาดเล็กและมีสภาพการกระจายกรรมสิทธิ์และการถือครองที่ดินทำให้ไม่สามารถก่อสร้างอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่ที่จะเพิ่มความหนาแน่นของประชากรลงในแปลงที่ดินดังกล่าวได้³⁷ การดำเนินการฟื้นฟูเมืองโดยรีดถอนและพัฒนาขึ้นใหม่จึงต้องอาศัยอำนาจของกฎหมายเพื่อให้หน่วยงานของรัฐ ได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ สามารถบริหารจัดการเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินของภาคเอกชนโดยวิธีการยุบรวมแปลงที่ดินขนาดเล็กต่าง ๆ ให้เป็นแปลงที่ดิน ขนาดใหญ่เพื่อให้สร้างอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่บนแปลงที่ดินดังกล่าวได้ ทั้งนี้ การนำวิธีการจัดรูปที่ดินมาใช้นั้นไม่อาจกระทำได้อีกเนื่องจากเมื่อนำมาจัดรูปแล้วทำให้ขนาดของที่ดินลดลงไม่อาจก่อสร้างอาคารตาม FAR³⁸ ที่กำหนดหรือติดปัญหาต้องเว้นระยะร่นจากแนวถนนเข้าไปในเขตที่ดินเนื่องจากถนนเดิมมีระดับแคบ การเว้นระยะร่นจึงกินพื้นที่เข้าไปในแปลงที่ดินทำให้ไม่อาจใช้ประโยชน์หรือนำมาใช้ประโยชน์ได้แต่ทำให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินเสียมูลค่าของที่ดินไปตามจำนวนที่ลดขนาดลง การแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้น ได้แก่ การนำเอาวิธีการแปลงสิทธิและจัดสรรสิทธิ (Rights Conversion Method) ของประเทศญี่ปุ่นมาใช้โดยการรวมแปลงที่ดินย่อยเข้าด้วยกันพร้อมกับการสร้างอาคารลงบนแปลงที่ดินและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและอาคารหรือสิทธิในที่ดินประเภทต่าง ๆ ที่อยู่ในบริเวณฟื้นฟูที่ไม่ต้องการเข้าร่วมสามารถได้รับเงินค่าชดเชยตามมูลค่าทรัพย์สิน เมื่อจัดสร้างเสร็จแล้วจึงจัดสรรพื้นที่ดินและพื้นที่ในอาคารให้แก่เจ้าของเดิมแล้วนำพื้นที่จัดหาประโยชน์ที่นอกเหนือไปจากการจัดสรรดังกล่าวออกขายหรือให้เช่า ทั้งนี้รายได้จากการขายพื้นที่จัดหาประโยชน์จะนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการประโยชน์ของวิธีการนี้ คือ การรวมกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงย่อยเพื่อให้ที่ดินมีขนาดที่เหมาะสมกับการพัฒนาขึ้นใหม่

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับเครื่องมือทางการเงิน

การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) จำเป็นต้องลงทุนไปกับการสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมืองจึงต้องมีงบประมาณมากพอสมควรที่จะดำเนินการ แต่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละพื้นที่มีรายได้และภาระค่าใช้จ่ายไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรและความเจริญทางเศรษฐกิจของพื้นที่นั้น ๆ การมีเครื่องมือทางการเงินเพื่อสนับสนุนการฟื้นฟูเมืองจึงเป็นสิ่งสำคัญ

³⁷ นพพันธ์ ตาปนานนท์, “เอกสารประกอบการประชุมวิชาการด้านการวางแผนภาคและเมือง ประจำปี 2550 เรื่องการฟื้นฟูเมือง,” (คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ: 2550), 10.

³⁸ FAR (Floor Area Ratio) หมายถึง อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน

1) กองทุนสนับสนุนการฟื้นฟูเมือง

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ไม่ได้จัดให้มีกองทุนเพื่อการผังเมืองและพัฒนาพื้นที่ ในขณะที่ปัจจุบันพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินและพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 กำหนดให้มี “กองทุนจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่” ในกรมโยธาธิการและผังเมือง มีวัตถุประสงค์เป็นค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนการดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่³⁹ มีฐานะเป็นนิติบุคคลและให้นำไปใช้จ่ายเพื่อกิจการที่กำหนด⁴⁰ เช่น ให้กู้ยืมเพื่อดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ การนำกองทุนที่มีอยู่เดิมมาใช้เป็นแหล่งเงินทุนนี้ควรพิจารณา⁴¹ วัตถุประสงค์ของกองทุน เพื่อให้กองทุนสามารถใช้จ่ายได้ตามระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง หากกฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ก็ไม่สามารถนำไปใช้ในกรณีอื่นได้ กองทุนจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่สนับสนุนเฉพาะการพัฒนาเมืองที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 เท่านั้น

2) เครื่องมือทางกฎหมายที่ทำให้เจ้าของมีส่วนร่วมทางการเงินที่ใช้ฟื้นฟูเมือง

อุปสรรคสำคัญของการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานในการฟื้นฟูและพัฒนาเมือง คือ การที่ภาครัฐไม่สามารถระดมทุนได้มากพอที่จะดำเนินโครงการ สิ่งที่สำคัญ คือ เรื่องความเป็นธรรมในการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานไปกับการฟื้นฟูเมืองพัฒนาขึ้นใหม่นั้นใครเป็นผู้รับผลประโยชน์ประชาชนที่ไม่ได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากการฟื้นฟูพัฒนาขึ้นใหม่ในพื้นที่ดังกล่าว จำเป็นต้องรับภาระในการสร้างและจัดสรรบริการให้กับพื้นที่ที่พัฒนาขึ้นใหม่หรือไม่ ในขณะที่เจ้าของที่ดินในพื้นที่โครงการฟื้นฟูเมืองมักได้รับประโยชน์จากการพัฒนา เนื่องจากมูลค่าที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้น ดังนั้น หลักการที่สำคัญที่ควรนำมาพิจารณาในการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ คือ ผู้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiary-pays principle) ที่ว่า ผู้ที่ทำให้เกิดความจำเป็นในพื้นที่ฟื้นฟูเมือง คือ ผู้ที่ควรรับภาระในการลงทุนเพิ่มเติม ซึ่งวิธีการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมในกรณีนี้ ได้แก่ การระดมทุนจากส่วนเพิ่มภาษี (Tax Increment Financing) เป็นเครื่องมือการเงินที่ช่วยรายได้ส่วนเพิ่มจากภาษีในอนาคต ในการลงทุนเพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานขึ้นมาใหม่ หรือปรับปรุงและยกระดับการบริการพื้นฐานที่มีอยู่เดิม การระดมทุนจากส่วนเพิ่มภาษีนี้นี้โดยมากมักมาจากภาษีทรัพย์สิน แต่อาจรวมถึงภาษีประเภทอื่นที่มีการจัดเก็บในท้องถิ่น โดยมีการออกกฎหมายที่กำหนดให้มีการจัดสรรรายได้จากส่วนเพิ่มของภาษีมาจ่ายหนี้สินที่เกิดขึ้นจากโครงการประเมินพิเศษ (Special Assessment Levy) เป็นการเก็บค่าธรรมเนียมจากเจ้าของที่ดินที่ได้

³⁹ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินและพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547, มาตรา 75.

⁴⁰ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินและพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547, มาตรา 79.

⁴¹ ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของกรมโยธาธิการและผังเมืองและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อรายงานการพิจารณาการศึกษาการตั้งถิ่นฐาน การผังเมือง และการพัฒนาเมืองของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐาน การผังเมือง และการพัฒนาเมือง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, หน้า 18-19.



รับผลประโยชน์โดยตรงจากการสร้างหรือขยายบริการพื้นฐานไม่ว่าจะเป็นการสร้าง หรือขยาย ถนน ประปา การบำบัดน้ำเสีย หรือสาธารณูปโภค สาธารณูปการประเภทอื่น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ รายละเอียดที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย การเก็บค่าธรรมเนียมจะทำให้เฉพาะพื้นที่ภายในพื้นที่ที่กำหนดไว้ คือ เขตประเมินพิเศษ (Special Assessment District) หรือเขตบริการ (Service District) เขตพิเศษประเภทแรกครอบคลุมที่ดินเฉพาะผืนที่ได้ถูกกำหนดไว้โดยกฎหมายว่าจะได้รับผลประโยชน์เฉพาะจาก การปรับปรุงและยกระดับการบริการพื้นฐาน ในขณะที่ประเภทที่สอง รวมทั้งดินทุกผืนที่อยู่ในเขตบริเวณที่มีการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานนั้น จึงมักครอบคลุมพื้นที่กว้างกว่าประเภทแรก การกำหนดว่าการประเมินพิเศษจะครอบคลุมพื้นที่ในลักษณะใดนั้น ขึ้นอยู่กับประเภทของโครงสร้างพื้นฐานและขอบเขตของผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นวิธีการให้เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ได้รับการฟื้นฟูมีส่วนร่วมทางการเงินทั้งสองที่กล่าวมาไม่ได้บัญญัติเป็นกฎหมายงบประมาณการลงทุนต่าง ๆ ในการฟื้นฟูเมือง จึงยังคงมาจากการเก็บภาษีทั่วไปซึ่งผู้รับภาระคือ ประชาชนที่เสียภาษี ไม่ว่าจะได้ใช้บริการพื้นฐานนั้นหรือไม่ก็ตาม

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการศึกษาถึงเหตุผลและความจำเป็นของการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) เพื่อให้ปรับปรุงฟื้นฟูบริเวณพื้นที่เสื่อมโทรมและพื้นที่ที่ควรแก่การพัฒนาขึ้นใหม่ให้สามารถรองรับการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรเมืองโดยการเพิ่มความหนาแน่นของประชากรในเขตพื้นที่ชั้นใน การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนโดยรวมมิใช่แก่ผู้ดำเนินการหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยวิธีการฟื้นฟูเมืองดังกล่าวต้องอาศัยกฎหมาย กลไกและวิธีการดำเนินการ ตลอดจนงบประมาณที่จะมาสนับสนุน ทั้งนี้การศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมืองในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า การจัดทำผังเมืองเฉพาะตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 เป็นการวางแผนผัง นโยบายและโครงการ ใช้เป็นแนวทางในการฟื้นฟูเมืองรวมโดยมีมาตรการควบคุมในการรื้อย้ายอาคารชำรุดทรุดโทรมไม่อาจบังคับให้เอกชนรื้อถอนและพัฒนาขึ้นใหม่แต่อย่างใด แม้จะมีกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นเครื่องมือในการได้มาซึ่งที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของเอกชนก็นำมาใช้ในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานเป็นหลัก แต่ยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับการรวบรวมกรรมสิทธิ์ที่ดินที่เป็นแปลงขนาดเล็กจำนวนมาก ให้เป็นแปลงขนาดใหญ่ที่มีความเหมาะสมต่อการก่อสร้างอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่ เพื่อที่จะสามารถรองรับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นในบริเวณพื้นที่นั้น และไม่อาจนำออกมา

ประโยชน์โดยการให้เช่าหรือโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือบุคคลทั่วไปเพื่อนำมาเป็นงบประมาณในการดำเนินการแต่อย่างใด ในขณะที่กฎหมายควบคุมอาคารและกฎหมายจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ก็จำกัดอยู่เฉพาะเขตเพลิงไหม้และอุบัติเหตุอย่างร้ายแรงเท่านั้น ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการเคหะแห่งชาติถูกกำหนดให้มีบทบาทหน้าที่ปรับปรุงชุมชนแออัดและแหล่งเสื่อมโทรมเป็นหลักและจัดทำที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อย ยังมีข้อจำกัดในเรื่องของการจัดทำอาคารศูนย์การค้าพาณิชย์ อาคารสำนักงานซึ่งไม่ได้อยู่ในขอบเขตของกฎหมายที่จะดำเนินการได้ การฟื้นฟูเมืองเป็นการดำเนินการเฉพาะพื้นที่บริเวณใดบริเวณหนึ่งของเมืองจึงเกิดประโยชน์ต่อประชาชนโดยเฉพาะที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินในบริเวณนั้นแต่งบประมาณในการดำเนินการมาจากหน่วยงานภาครัฐที่ได้มาจากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม ดังนั้น การฟื้นฟูเมืองจึงจำเป็นต้องการกำหนดให้มีเครื่องมือทางการเงินโดยเฉพาะเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม เมื่อพิจารณากฎหมายฟื้นฟูเมืองในต่างประเทศจะมีกลไกและเครื่องมือทางการเงินตลอดจนเครื่องมือทางการเงินเพื่อสนับสนุนให้เกิดการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) ซึ่งเมื่อพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูเมืองของไทยแล้วยังครอบคลุมไปถึง

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมืองที่ใช้ในปัจจุบันประกอบกับปัญหาที่จะนำไปปรับใช้กับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ ผู้เขียนเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันและตราบทบัญญัติเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดผลต่อการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ให้มีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย

1) การพิจารณาเพื่อคัดเลือกพื้นที่และกำหนดพื้นที่จัดทำโครงการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ควรนำเอานิยามคำว่า พื้นที่เสื่อมโทรมมาพิจารณาถึงความเหมาะสมที่จะทำการฟื้นฟูเมือง โดยพิจารณาจาก พื้นที่ที่มีปัญหามากที่สุด และ พื้นที่ที่มีศักยภาพในการฟื้นฟู เพื่อกำหนดพื้นที่ในการฟื้นฟูเมือง ทั้งนี้การให้คำนิยามหรือคำจำกัดความ “พื้นที่เสื่อมโทรม” ควรนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment Law)

2) แก่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 เรื่องการนำอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนไปหาประโยชน์ โดยนำการเวนคืนส่วนเกิน (Excess Condemnation) บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรที่บริหารและจัดการตามผังเมืองเฉพาะ นำอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนให้เช่า หรือหาประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์นั้น ซึ่งจะช่วยทดแทนงบประมาณในการดำเนินการฟื้นฟูเมืองในบริเวณท้องที่นั้น ๆ



3) การแก้ไขอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการเคหะแห่งชาติให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการฟื้นฟูเมืองที่กว้างขวางยิ่งขึ้นครอบคลุมถึงด้านอื่น ๆ นอกจากการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม เช่น การฟื้นฟูที่อยู่อาศัยที่มีอายุก่อสร้างนานล้ำสมัยไม่ได้มาตรฐาน การอยู่อาศัยในปัจจุบัน การฟื้นฟูย่านการค้าที่ล้ำสมัย หรือการฟื้นฟูถนน สาธารณูปโภคที่ไม่ได้มาตรฐานและให้อำนาจในการสร้างสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ ไม่จำกัดเฉพาะที่อยู่อาศัยเท่านั้น

4) จัดตั้ง “องค์การมหาชนเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาเมือง” โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะในการฟื้นฟูเมืองช่วยเหลือสนับสนุนหน่วยงานท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งองค์การฟื้นฟูเมืองนี้เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการในกฎหมายฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) และเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ในการจัดทำผังเมืองเฉพาะ

5) การตรากฎหมายฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment Law) ที่มีลักษณะคล้ายกับกฎหมายฟื้นฟูเมืองของญี่ปุ่น โดยนำวิธีการแปลงสิทธิและจัดสรรสิทธิ (Right Conversion Method) ตลอดจนรูปแบบและหลักเกณฑ์เงื่อนไขของการดำเนินการมาบัญญัติไว้ในกฎหมายเพื่อให้นำไปใช้กับการฟื้นฟูเมืองในเขตพื้นที่ชั้นใน มีลักษณะเป็นการรวมแปลงที่ดินและจัดสรรสิทธิในแนวตั้ง ซึ่งจะต่างจากกฎหมายจัดรูปที่ดินที่รวมแปลงที่ดินและจัดสรรสิทธิในแนวราบ ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับจะช่วยส่งเสริมการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่

6) ตราพระราชบัญญัติฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ และแก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 โดยกำหนดวิธีการทางการเงินแก่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้สามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมประเมินพิเศษ (Special Assessment Levy) จากเจ้าของทรัพย์สินในบริเวณที่ได้รับการฟื้นฟูเมือง และกำหนดวิธีการระดมทุนจากส่วนเพิ่มภาษี (Tax Increment Financing) เป็นเครื่องมือการเงินที่ใช้รายได้ส่วนเพิ่มจากภาษีในอนาคตให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรที่มีอำนาจหรือได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการฟื้นฟูเมืองใช้เครื่องมือทางการเงินนี้ไปดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองในเขตพื้นที่เสื่อมโทรม (Blighted area) และบริเวณที่มีการพัฒนาต่ำกว่าศักยภาพ



References

- Apiwat Rattanawaraha. "Financial Tools for Urban Renewal." The Urban and Regional Planning: The Urban Renewal Conference, Department of Urban and Regional Planning, Faculty of Architecture, Chulalongkorn University, Bangkok, 2007. [In Thai]
- Banjerd Singkaneti. *Principles of Rights, Liberties and Human Dignity*. Bangkok: Winyuchon, 2009. [In Thai]
- Bowonsak Uwanno. *Public Law No.3: Source and Juristic Method*. Bangkok: Nititham, 1995. [In Thai]
- Burns, Wilfred. *New Town for Old: The Technique of Urban Renewal*. London: Leonard Hill, 1963.
- Chantachira Iammayura. "Public Enterprises under Thai Laws: A Historical Study and an Analysis of Legal Concept." Master's thesis, Faculty of Law, Thammasat University, 1986. [In Thai]
- Eakaboon Wongsawatkul. *Introduction to Town Planning along with Town Planning Act B.E. 2518 and Relevant Laws*. Bangkok: Nititham, 1995. [In Thai]
- Georgia Department of Community Affairs *A Guide to Using Georgia's Urban Redevelopment Act, April 14*. Georgia: Georgia Department of Community Affairs, 2005.
- Hagita Masanari. "Urban Renewal in Japan & Suggestions on Din Daeng Urban Renewal Project." The Housing and Urban Development Corporation, The Japan International Cooperation Agency, The National Housing Authority of Thailand, February, 1997. [In Thai]
- Hassawut Withitwiryakun. "The Theory of Separation of the Legal Boundaries: Between Private Law and Public Law." *Thammasat Law Journal* 20, No. 2 (1990): 169-179. [In Thai]
- Ministry of Housing, Communities and Local Government, *Guidance on Compulsory Purchase process and the Crichton Down Rule*. Georgia: Ministry of Housing, 2019.



Nopanant Tapananont. "Provisions of Urban Renewal." *The Urban and Regional Planning: The Urban Renewal Conference*, Department of Urban and Regional Planning, Faculty of Architecture, Chulalongkorn University, Bangkok, 2007. [In Thai]

Somyot Chuathai. *Introduction to Public Law: Principle of Law*. Bangkok: Winyuchon, 2012. [In Thai]

Thippawam Boonperm. "Physical Control Measures for Urban Development: Case Study of Japan." *Modern Management Journal* 7, No. 2 (2009): 1-12. [In Thai]

Walker, Mabel L. *Urban Blight and Slums* 3. Harvard: Harvard University Press, 1936.

Yongthanit Phimonsathian. *Urban Restoration and Conservation*. Bangkok: Thammasat University Press, 2013. [In Thai]