

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่

จักรี อุดุนิรัตน์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต

คณะนิติศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

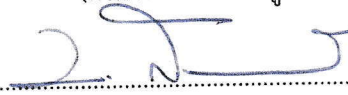
2562

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่
จักรี อดุลนิรัตน์
คณะนิติศาสตร์

ศาสตราจารย์..........อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต

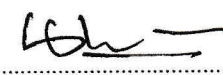
ศาสตราจารย์..........ประธานกรรมการ
(ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์)

ศาสตราจารย์..........กรรมการ
(ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ)

รองศาสตราจารย์..........กรรมการ
(ดร.ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์..........กรรมการ
(ดร.พิชชวรรณ นุชประยูร)

..........กรรมการ
(ดร.ประสาธ พงษ์สุวรรณ)

รองศาสตราจารย์..........คณบดี
(นเรศร์ เกษะประกร)

เมษายน ๒๕๖๓

บทคัดย่อ

ชื่อวิทยานิพนธ์	ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่
ชื่อผู้เขียน	นายจักรี อดุลนิรัตน์
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต
ปีการศึกษา	2562

การศึกษาเรื่องนี้เป็นการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงรูปแบบของการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) รวมทั้งศึกษาถึงปัญหาการปรับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมืองในปัจจุบันกับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่

การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) คือ การฟื้นฟูเมืองบริเวณใดบริเวณหนึ่งที่มีสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรม หรือไม่ได้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มศักยภาพ โดยการรื้อถอนอาคารและโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่เดิมแล้วก่อสร้างขึ้นมาใหม่แตกต่างจากเดิมเพื่อให้มีลักษณะทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่ดีขึ้น และเพื่อตอบรับวัตถุประสงค์ของการฟื้นฟูบริเวณพื้นที่นั้น ๆ

ปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมืองได้แก่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 เป็นมาตรการที่สำคัญของการนำที่ดินมาพัฒนาขึ้นใหม่ อย่างไรก็ตามกฎหมายที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นยังมีปัญหาขาดมาตรการทางกฎหมายที่จะนำไปใช้กับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) ในหลายประการ ทั้งนี้ผู้เขียนเห็นว่าปัญหาสำคัญ 3 ประการที่ควรจะศึกษา ประการแรก เรื่องการอ้างประโยชน์สาธารณะกับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ ประการที่สอง การขาดมาตรการทางกฎหมายเพื่อฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ ประการสุดท้าย การขาดมาตรการทางการเงินในการสนับสนุนการดำเนินการ

การศึกษานี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายฟื้นฟูเมืองของประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น เพื่อใช้ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบลักษณะและวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)

จากการศึกษาปรากฏแนวทางการแก้ปัญหาดังกล่าว ดังนี้ ประการแรก เสนอแก่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ให้นำอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนไปหาประโยชน์ให้เช่า หรือหาประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นเพื่อช่วยชดเชยความเสียหายแก่ผู้ถูกเวนคืนนอกเหนือจากค่าชดเชยตามมูลค่าที่ดินที่สูงขึ้น ประการที่สอง ขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของการเคหะแห่งชาติให้ดำเนินการ

ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมแล้วพัฒนาในเชิงพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม และประเภทอื่น ๆ ได้ ประการที่สาม ออกกฎหมายฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ โดยนำเอาหลักการแปลงสิทธิและจัดสรรสิทธิ (Right Conversion Method) มาบัญญัติไว้เพื่อนำไปใช้กับการฟื้นฟูเมืองในบริเวณเขตพื้นที่ชั้นใน ประการที่สี่ จัดตั้งองค์กรฟื้นฟูและพัฒนาเมือง และประการสุดท้าย ออกบทบัญญัติกฎหมายที่สนับสนุนให้เจ้าของที่ดินที่ได้รับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่มีส่วนร่วมทางการเงิน ทำให้ภาครัฐมีงบประมาณที่จะไปใช้ในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการฟื้นฟูเมือง

ABSTRACT

Title of Dissertation	Legal Problems Regarding the Urban Redevelopment
Author	Mr.Chakri Adunnirat
Degree	Doctor of Laws
Year	2019

This study is a legal inquiry concerning new modes of urban redevelopment. Its objective is to study new patterns for urban redevelopment including a study of problems in applying relevant laws to urban redevelopment projects.

Urban Redevelopment is a reconstruction of an urban area – whose environmental conditions have become degraded or where an area is not fully utilised - by demolishing the buildings and existing infrastructures and then reconstructed them in order to improve the area's physical, economic, social and ecological outlooks and 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-mention legislations still do not correspond to many aspects of urban redevelopment. In this regard, the author considers that there are three important problems that should be tackled. First, issues pertaining to public interest and Urban Redevelopment. Second, the lack of legal tools needed for new modes of Urban Redevelopment. Finally, the lack of financial tools to carry out the operations.

This study is a qualitative research carried out by making a comparative study of redevelopment legislations from various countries, namely the UK, the United States and Japan. By analyzing and comparing relevant legislations, the author hopes to discern the characters and the methods for urban redevelopment relied on in foreign jurisdictions.

From the study, the guideline solutions emerge as follows: Firstly, it is proposed that Town Planning Act B.E. 2562 be amended by allowing the appropriated property to be leased out or commercially exploited in other ways to generate revenues necessary for the redevelopment operations and to compensate

those whose lands have been expropriated – in addition to the remunerations for the rise of land values. Secondly, the National Housing Authority's authority should be expanded so that it is able to revitalize blighted areas through commercial, industrial and other forms of developments. Thirdly, it is suggested that a new urban redevelopment be enacted – for the regulation of inner-city redevelopment – by integrating the principle of Right Conversion Method therein. Finally, enacting a legislation that encourages the property owners who would benefit from the redevelopments to make financial contributions to the projects, thus allowing the government to reallocate funds to the constructions of other essential infrastructures.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ สำเร็จลุล่วงได้ ผู้เขียนต้องขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ ผู้อำนวยการหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ให้การสนับสนุน ให้กำลังใจ ให้คำปรึกษา และให้ความเมตตาแก่ผู้เขียนตลอดมา และเป็นแบบอย่างของความเป็นครูแก่ผู้เขียน

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ดร.ประสาธ พงษ์สุวรรณ ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พัชรพรรณ นุชประยูร รองคณบดีคณะนิติศาสตร์ฝ่ายบริหาร สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และรองศาสตราจารย์ ดร.ต่อพงศ์ กิตติยานพงศ์ รองคณบดีฝ่ายวิจัยและบริการสังคม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่าให้คำปรึกษาที่เป็นประโยชน์ ให้ข้อคิดและข้อเสนอแนะในการทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้

ขอขอบคุณ คุณณัฐธิดา สุภาพงษ์ นักวิชาการศึกษา และเพื่อนร่วมรุ่นนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิตรุ่นที่ 3 ทุกท่าน ที่ให้ความช่วยเหลือและให้กำลังใจตลอดมา ขอขอบคุณ คุณนารีจติ ศรีแสงฉาย เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ที่ช่วยเหลือแนะนำเรื่องรูปแบบวิทยานิพนธ์

และท้ายที่สุดนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณนายประยุทธ์ อดุลนิรัตน์ และนางนงมล พลายน้อย บิดาและมารดาของข้าพเจ้า ที่ช่วยสนับสนุน ส่งเสริม และให้กำลังใจที่สำคัญแก่ผู้เขียนตลอดมา ทำให้การศึกษาปริญญาเอกของผู้เขียนประสบความสำเร็จ

ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่า วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จักมีคุณค่าและเป็นประโยชน์ต่อวงการนิติศาสตร์ในการศึกษาค้นคว้าและพัฒนาต่อยอดความรู้ทางวิชาการ โดยยกความดีงามทั้งหลายบังเกิดแก่บุพการี และครูบาอาจารย์ทุกท่าน แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับความผิดพลานั้นไว้แต่เพียงผู้เดียว และขออภัยไว้ ณ ที่นี้

จักรี อดุลนิรัตน์

เมษายน 2563

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(3)
ABSTRACT	(5)
กิตติกรรมประกาศ	(7)
สารบัญ	(8)
สารบัญตาราง	(14)
สารบัญภาพ	(15)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
1.3 สมมติฐานของการศึกษา	3
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	3
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	3
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
บทที่ 2 แนวความคิดและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)	5
2.1 หลักการทั่วไปและแนวคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูเมือง	5
2.1.1 แนวคิดและหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการฟื้นฟูเมือง	5
2.1.1.1 ความหมายของคำว่า “การฟื้นฟูเมือง”	5
2.1.1.2 รูปแบบของวิธีการฟื้นฟูเมือง	11
2.1.1.3 มิติของการปรับปรุงฟื้นฟูเมือง	14
2.1.1.4 ประโยชน์ของการฟื้นฟูเมือง	17
2.1.2 แนวคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูเมือง	18
2.1.2.1 หลักประโยชน์สาธารณะ (Public Interest)	18
2.1.2.2 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ	25
2.2 แนวคิดและมาตรการทางกฎหมายของการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)	33

2.2.1	แนวคิดและหลักการทั่วไปของการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)	33
2.2.2	มาตรการทางกฎหมายของการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่	37
2.2.2.1	อำนาจตามกฎหมายและผู้ดำเนินโครงการ	37
2.2.2.2	การกำหนดพื้นที่และวางผังโครงการ	38
2.2.2.3	การดำเนินการเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน	45
2.2.2.4	การบริหารจัดการทรัพย์สินที่พัฒนาขึ้นใหม่	46
2.2.2.5	งบประมาณในการดำเนินการ	46
บทที่ 3	มาตรการทางกฎหมายในการฟื้นฟูเมืองของต่างประเทศ	50
3.1	มาตรการทางกฎหมายในการฟื้นฟูเมืองของประเทศไทย	50
3.1.1	ความเป็นมาและนโยบายในการฟื้นฟูเมือง	50
3.1.1.1	ความเป็นมา	51
3.1.1.2	นโยบายในการฟื้นฟูเมือง	56
3.1.2	วิธีการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)	57
3.1.3	มาตรการทางกฎหมายในการฟื้นฟูเมืองด้วยวิธีการพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)	58
3.1.3.1	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมือง	58
3.1.3.2	ผู้ดำเนินการฟื้นฟูเมือง	65
3.1.3.3	การกำหนดพื้นที่และวางผังโครงการ	72
3.1.3.4	การดำเนินการเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน	76
3.1.3.5	การบริหารจัดการทรัพย์สินที่พัฒนาขึ้นใหม่	78
3.1.3.6	มาตรการทางการเงินเพื่อการฟื้นฟูเมือง	80
3.2	มาตรการทางกฎหมายในการฟื้นฟูเมืองของสหรัฐอเมริกา	82
3.2.1	ความเป็นมาและนโยบายในการฟื้นฟูเมือง	82
3.2.1.1	ความเป็นมา	82
3.2.1.2	นโยบายในการฟื้นฟูเมือง	83
3.2.2	วิธีการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)	84
3.2.3	มาตรการทางกฎหมายในการฟื้นฟูเมืองด้วยวิธีการพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)	85
3.2.3.1	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมือง	85
3.2.3.2	ผู้ดำเนินการฟื้นฟูเมือง	92
3.2.3.3	การกำหนดพื้นที่และวางผังโครงการ	93
3.2.3.4	การดำเนินการเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน	102
3.2.3.5	การบริหารจัดการทรัพย์สินที่พัฒนาขึ้นใหม่	104

3.2.3.6	มาตรการทางการเงินเพื่อการฟื้นฟูเมือง	104
3.3	มาตรการทางกฎหมายในการฟื้นฟูเมืองของประเทศไทย	108
3.3.1	ความเป็นมาและนโยบายในการฟื้นฟูเมือง	108
3.3.1.1	ความเป็นมา	108
3.3.1.2	นโยบายในการฟื้นฟูเมือง	113
3.3.2	วิธีการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)	114
3.3.2.1	ความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นโดยไม่ต้องออกจากพื้นที่	114
3.3.2.2	อาคารพาณิชย์กรรมหรือคอนโดมิเนียม	114
3.3.2.3	ความต้องการทำให้พื้นที่เป็นพาณิชย์กรรมทันสมัย	114
3.3.2.4	ความต้องการจัดทำโซนใหม่และขยายเขตของโครงการ	114
3.3.2.5	ความต้องการที่จะปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ปัจจุบัน	115
3.3.3	มาตรการทางกฎหมายในการฟื้นฟูเมืองด้วยวิธีการพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)	116
3.3.3.1	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมือง	116
3.3.3.2	ผู้ดำเนินการฟื้นฟูเมือง	121
3.3.3.3	การกำหนดพื้นที่และวางผังโครงการ	123
3.3.3.4	การดำเนินการเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน	127
3.3.3.5	การบริหารจัดการทรัพย์สินที่พัฒนาขึ้นใหม่	127
3.3.3.6	มาตรการทางการเงินเพื่อการฟื้นฟูเมือง	135
บทที่ 4	มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) ของไทย	141
4.1	หลักการทางผังเมืองกับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่	141
4.1.1	แนวคิดและหลักการทางกฎหมายผังเมือง	141
4.1.2	หลักการทางกฎหมายผังเมืองกับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่	145
4.2	หลักกฎหมายในการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)	148
4.2.1	แนวคิดหลักประโยชน์สาธารณะ	149
4.2.1.1	แนวคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะที่ตั้งอยู่บนความขัดแย้งระหว่างประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ส่วนตัว	149
4.2.1.2	แนวคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะที่ตั้งอยู่บนแนวคิดเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ	151
4.2.2	หลักประโยชน์สาธารณะภายใต้รัฐธรรมนูญ	151
4.2.3	การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ	154
4.2.3.1	ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม	155

4.2.3.2	ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร แก่เหตุ	155
4.2.3.3	กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้	156
4.2.3.4	ต้องระบุเหตุผลผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ ด้วย	156
4.3	มาตรการทางกฎหมายปัจจุบันที่อาจนำมาใช้ในการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)	156
4.3.1	มาตรการทางกฎหมายในการจัดทำผังเมืองเฉพาะตามพระราชบัญญัติ การผังเมือง พ.ศ. 2562	156
4.3.1.1	กฎหมายผังเมืองกับการฟื้นฟูเมือง	156
4.3.1.2	การจัดทำผังเมืองเฉพาะกับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)	158
4.3.2	มาตรการทางกฎหมายในการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ตามพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522	162
4.3.2.1	กฎหมายควบคุมอาคารกับการฟื้นฟูเมือง	163
4.3.2.2	การปรับปรุงเขตเพลิงไหม้กับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)	164
4.3.3	มาตรการทางกฎหมายในการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดิน เพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547	166
4.3.3.1	กฎหมายจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่กับการฟื้นฟูเมือง	167
4.3.3.2	การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่กับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนา ขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)	169
4.3.4	มาตรการทางกฎหมายในการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมตาม พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537	169
4.3.4.1	กฎหมายการเคหะแห่งชาติกับการฟื้นฟูเมือง	170
4.3.4.2	การปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมกับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนา ขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)	171
4.3.5	มาตรการทางกฎหมายในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการฟื้นฟูเมือง	172
4.3.5.1	กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กับการฟื้นฟูเมือง	174
4.3.5.2	กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กับการฟื้นฟูเมืองแบบ พัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)	175
4.4	มาตรการทางกฎหมายในปัจจุบันที่ใช้ในการฟื้นฟูเมือง	176
4.4.1	องค์กรและอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ของการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)	176

4.4.1.1	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	177
4.4.1.2	การเคหะแห่งชาติ	180
4.4.2	การนำกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้ในการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)	181
4.4.2.1	การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อพัฒนาขึ้นใหม่	181
4.4.2.2	การหาประโยชน์จากทรัพย์สินที่ได้จากการเวนคืน	182
4.4.3	แหล่งที่มาทางการเงินในการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่	183
4.4.3.1	งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	183
4.4.3.2	ทุนของการเคหะแห่งชาติ	185
4.5	ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมือง	186
4.5.1	ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ.	186
4.5.1.1	การออกกฎหมายรองรับการจัดตั้งองค์กรพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ	187
4.5.1.2	การกำหนดพื้นที่	187
4.5.1.3	การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์	188
4.5.1.4	องค์การพัฒนาเมือง	188
4.5.1.5	ทุนและทรัพย์สิน	189
4.5.2	ร่างพระราชบัญญัติพัฒนาเมือง พ.ศ.	189
4.5.2.1	การออกกฎหมายรองรับการจัดตั้งองค์กรพัฒนาเมือง	190
4.5.2.2	การกำหนดพื้นที่	190
4.5.2.3	องค์การพัฒนาเมือง	190
4.5.2.4	การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์	190
4.5.2.5	กองทุนเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเมือง	191
บทที่ 5	ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)	192
5.1	ปัญหาทางรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการอ้าง “ประโยชน์สาธารณะ” เพื่อนำที่ดินมาใช้ในการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)	192
5.2	ปัญหาเกี่ยวกับการขาดมาตรการทางกฎหมายในปัจจุบัน	196
5.2.1	ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดพื้นที่และการเลือกใช้วิธีการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)	196
5.2.1.1	การกำหนดพื้นที่และบริเวณฟื้นฟูเมือง	196
5.2.1.2	การเลือกใช้วิธีการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)	200

5.2.2	ปัญหาเกี่ยวกับผู้ดำเนินการและอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ของการฟื้นฟูเมือง แบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)	204
5.2.2.1	การเคหะแห่งชาติ	206
5.2.2.2	บริษัทฟื้นฟูเมือง	210
5.2.2.3	องค์การมหาชน	213
5.2.2.4	สมาคม	215
5.2.2.5	บริษัทเอกชน	217
5.2.3	ปัญหาเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อฟื้นฟูเมืองแบบ พัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)	222
5.2.3.1	การนำอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนไปพัฒนาขึ้นใหม่	222
5.2.3.2	การหาประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืน	226
5.2.4	ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนในการฟื้นฟูเมือง แบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)	231
5.2.4.1	การกระจายกรรมสิทธิ์ถือครองที่ดินและแปลงที่ดินขนาดเล็ก	232
5.2.4.2	การขาดกฎหมายรวมแปลงที่ดินเพื่อพัฒนาขึ้นใหม่	233
5.3	ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางการเงินในการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)	236
5.3.1	ขาดมาตรการทางกฎหมายในการสนับสนุนทางการเงิน	237
5.3.2	ขาดมาตรการทางกฎหมายที่ทำให้เจ้าของมีส่วนร่วมทางการเงินที่ใช้ใน การฟื้นฟูเมือง	241
5.3.3	การระดมทุนโดยออกพันธบัตร	245
5.3.4	ขาดมาตรการทางภาษีเพื่อสนับสนุนการฟื้นฟูเมืองของเอกชน	249
5.3.5	การสร้างหุ้นส่วนภาครัฐและภาคเอกชน (Public Private Partnership)	250
บทที่ 6	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	254
6.1	บทสรุป	254
6.2	ข้อเสนอแนะ	264
	บรรณานุกรม	268
	ประวัติผู้เขียน	279

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2.1	วิธีการทำให้บรรลุเป้าหมายของ Urban Regeneration
2.2	เปรียบเทียบแนวทางของการฟื้นฟูเมือง
2.3	ประโยชน์ที่ได้รับจากการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่
3.1	กฎหมายและเนื้อหากฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูเมือง
3.2	ประเภทของโครงการฟื้นฟูเมือง
3.3	ตัวอย่าง ขั้นตอนและวิธีการฟื้นฟูเมืองประเภทที่ 1
3.4	ตัวอย่าง ขั้นตอนและวิธีการฟื้นฟูเมืองประเภทที่ 2
3.5	รูปแบบการแปลงและจัดสรรสิทธิก่อนและหลังดำเนินโครงการฟื้นฟูเมือง
3.6	ประโยชน์และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในโครงการพัฒนาเมืองในญี่ปุ่น
3.7	งบดุลโครงการ
3.8	เปรียบเทียบวิธีการฟื้นฟูเมืองของประเทศ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
3.1 การแปลงสิทธิแบบพื้นฐาน	129
3.2 การแปลงสิทธิแบบทุกคนเห็นชอบ	130
3.3 การแปลงสิทธิแบบไม่กำหนดสิทธิเหนือพื้นดิน	131

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรในเขตเมืองก่อให้เกิดความหนาแน่นมากเกินไปในขณะที่พื้นที่ในเมืองมีเท่าเดิม ความหนาแน่นและแออัดเป็นสาเหตุให้สภาพแวดล้อมของเมืองตกอยู่ในสภาพเสื่อมโทรม นอกจากความหนาแน่นของประชากรในเมืองแล้วความเสื่อมโทรมของเมืองเกิดอีกหลายประการ ได้แก่ เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่ปรับปรุงอาคารที่พักอาศัย หรือปล่อยทิ้งร้าง ทำให้เกิดความชำรุดทรุดโทรมไม่ได้มาตรฐานและขาดความปลอดภัย สิ่งปลูกสร้าง สาธารณูปโภค สาธารณูปการ และโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ของเมืองล้าสมัย ไม่ได้มาตรฐาน ขาดความปลอดภัย ไม่เหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ และไม่สามารถรองรับความเจริญเติบโตของเมืองได้

จากสาเหตุที่กล่าวมาข้างต้นทำให้พื้นที่ในเขตเมืองดังกล่าวมานี้กลายเป็น “พื้นที่เสื่อมโทรม” ก่อให้เกิดปัญหาตามมาแก่เมืองและชุมชนเมืองในทุกมิติ ได้แก่ ความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ด้านสาธารณสุข สิ่งแวดล้อม อาชญากรรม เศรษฐกิจ นอกจากสาเหตุความเสื่อมโทรมของเมืองที่กล่าวมาข้างต้นแล้วยังมีสภาพปัญหาอื่นที่เกิดขึ้นในเมืองชั้นใน (Inner City) ได้แก่ การกระจายกรรมสิทธิ์ของแปลงที่ดิน และแปลงที่ดินมีขนาดเล็กเป็นอุปสรรคต่อการก่อสร้างอาคารตามข้อกำหนดอัตราส่วนพื้นที่อาคารต่อที่ดิน Floor Area Ratio (FAR) อาคารมีขนาดเล็กและมีสภาพเสื่อมโทรมแต่ไม่สามารถรื้อถอนและสร้างใหม่ได้ ถนนคับแคบและไม่ต่อเนื่องเป็นโครงข่ายที่สมบูรณ์ เป็นข้อจำกัดในการก่อสร้างอาคารทำให้การใช้ประโยชน์ที่ดินต่ำกว่าประสิทธิภาพ ดังนั้นเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น และส่งเสริมให้เกิดความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชนพลเมือง จึงมีความจำเป็นที่รัฐต้องเข้าไปแก้ปัญหาดังกล่าว

วิธีการที่จะนำไปใช้แก้ปัญหาดังกล่าวได้แก่ การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) คือ การฟื้นฟูเมืองบริเวณใดบริเวณหนึ่งที่มีสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรม หรือไม่ได้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มศักยภาพ โดยการรื้อถอนอาคารและโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่เดิมแล้วก่อสร้างขึ้นมาใหม่แตกต่างจากเดิม การพัฒนาพื้นที่ที่เป็นเมืองอยู่แล้วโดยเพิ่มความหนาแน่นของประชากรหรือกิจกรรมเข้าไป เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์พื้นที่ได้เต็มศักยภาพกว่าที่เคยเป็นมาในอดีต โดยการพัฒนาขึ้นใหม่นั้นไม่จำกัดแค่อาคารที่อยู่อาศัยเท่านั้น แต่เป็นการพัฒนาขึ้นใหม่ในอาคารประเภทอื่น เช่น ศูนย์การค้า หรือ อาคารพาณิชย์ต่าง ๆ และนำออกให้เช่าหรือขาย ทั้งนี้เพื่อนำเงินที่ได้นั้นมาเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ

การให้รัฐเข้าไปฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) ต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมืองหลายฉบับได้แก่ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 อาศัยการวางแผนและจัดทำผังเมืองเฉพาะกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและวางผังโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เพื่อการฟื้นฟูเมือง พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ใช้ในการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 ใช้ในการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้และอุบัติเหตุที่เป็นเหตุให้อาคารเสียหายอย่างร้ายแรง และพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 ใช้ในการปรับปรุง รื้อ ย้ายแหล่งเสื่อมโทรม สร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อย ทั้งนี้การวางแผนและจัดทำผังเมืองเฉพาะ การปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ และการรื้อ ย้าย แหล่งเสื่อมโทรม ที่กล่าวมานั้นอาศัยพระราชบัญญัติการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 เป็นมาตรการทางกฎหมายที่จะนำเอาอสังหาริมทรัพย์ที่มีใช้ของรัฐมาดำเนินการ อย่างไรก็ตามกฎหมายที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นยังมีปัญหาไม่สอดคล้องและไม่สนับสนุนรูปแบบการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) ในหลายประการ ทั้งนี้ผู้เขียนเห็นว่ามีความสำคัญ 3 ประการที่ควรจะศึกษา ประการแรก เรื่องการอ้างประโยชน์สาธารณะกับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ ประการที่สอง การขาดมาตรการทางกฎหมายเพื่อฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ในปัจจุบัน ได้แก่ การกำหนดพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ การขาดผู้ดำเนินการที่มีความเชี่ยวชาญ มีอิสระ คล่องตัวและมีอำนาจตามกฎหมาย การนำอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนไปพัฒนาขึ้นใหม่ การรวมแปลงที่ดินและจัดการสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน ประการสุดท้าย มาตรการทางการเงินในการสนับสนุนการดำเนินการ ผู้เขียนต้องการนำเสนอถึงความจำเป็นต้องมีกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) เพื่อนำไปใช้ในการฟื้นฟูเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมืองที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่อาจนำไปใช้กับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ได้อย่างบรรลุวัตถุประสงค์และเกิดผลสำเร็จ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

วัตถุประสงค์ของการศึกษาเพื่อศึกษาการฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal) ในรูปแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment) และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นนำไปสู่การเสนอแนะสำหรับกฎหมายหรือมาตรการทางกฎหมายที่จะนำมาใช้กับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)

1. เพื่อศึกษาแนวคิด และหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)

2. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 นำมาวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ เพื่อให้ทราบว่าจะนำไปปรับใช้กับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) ได้หรือไม่

3. เพื่อศึกษาแนวคิด หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) ตลอดจนมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเทศไทยและต่างประเทศ

4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์แนวคิดและวิธีการ หลักเกณฑ์ และมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม ซึ่งนำมาปรับใช้กับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมืองและเป็นมาตรการในการฟื้นฟูเมืองที่สำคัญ 4 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินและพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 อย่างไรก็ตามกฎหมายที่กล่าวมาทั้งหมดขาดวิธีการและมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) ที่เหมาะสม ดังนั้นจึงสมควรที่จะศึกษาว่า มาตรการ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูเมือง ที่ส่งเสริม สนับสนุน และเหมาะสม สามารถนำไปปฏิบัติได้มากกว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมืองที่มีอยู่เดิม ซึ่งจะทำให้การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) ของไทยเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศมากยิ่งขึ้น รวมทั้งส่งเสริมความเป็นธรรมในสังคมอย่างแท้จริง

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

1. ศึกษากฎหมาย กฎระเบียบ เอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) ของไทยและต่างประเทศ

2. ศึกษานโยบาย รูปแบบกระบวนการในการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) การบริหารจัดการและองค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการฟื้นฟูเมืองของไทยและต่างประเทศ

3. เพื่อศึกษาแนวคิด หลักการ และมาตรการที่เหมาะสมทางกฎหมาย ที่สามารถนำมาปรับใช้เป็นแนวทางการในการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิธีดำเนินการศึกษา ประกอบด้วยขั้นตอนการดำเนินงาน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การศึกษาทฤษฎี แนวคิด เอกสารวิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลสื่ออิเล็กทรอนิกส์ โดยรวบรวมเอกสารงานวิชาการและวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ

ขั้นตอนที่ 2 การดำเนินการวิเคราะห์ถึงปัญหา อุปสรรคต่าง ๆ เกี่ยวกับการฟื้นฟูเมือง

ขั้นตอนที่ 3 นำข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์สภาพปัญหา เกี่ยวกับกฎหมาย รูปแบบการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) และการบริหารจัดการของประเทศ

ต่าง ๆ มาเปรียบเทียบวิเคราะห์ กำหนดแนวทางและรูปแบบที่เหมาะสมในการฟื้นฟูเมืองในประเทศไทยต่อไป

ขั้นตอนที่ 4 การสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงกฎหมายที่เหมาะสม หรือเสนอหลักการในกฎหมายฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)

เป็นการสรุปสิ่งที่ค้นพบจากการศึกษา ประกอบด้วยเนื้อหา สำคัญ ข้อบกพร่อง ข้อเสนอแนะ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้ทราบลักษณะและสภาพที่เป็นปัญหาทางกฎหมายตลอดจนอุปสรรคในการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) ของไทย
2. เพื่อให้ทราบมาตรการและวิธีการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) ตลอดจนรูปแบบการฟื้นฟูเมืองในต่างประเทศ
3. เพื่อเป็นข้อมูลและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายหรือร่างกฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) ที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

บทที่ 2

แนวความคิดและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)

การฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal) เกิดจากความต้องการเข้าไปปรับปรุงและพัฒนาพื้นที่เสื่อมโทรมของเมืองให้ดีขึ้นทั้งด้าน กายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้พลเมืองในบริเวณพื้นที่นั้น ๆ มีความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นทั้งด้านสุขอนามัย ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สภาพแวดล้อมที่ดี ตลอดจนสภาพเศรษฐกิจและสังคมของคนในชุมชนบริเวณนั้น ๆ ทั้งนี้การเข้าไปปรับปรุงฟื้นฟูและพัฒนาดังกล่าวอาศัยแนวความคิดและหลักการของการฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal) โดยมีวิธีการและรูปแบบในการฟื้นฟูเมืองที่แตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหาของเมือง (Urban) ขึ้นอยู่กับปัญหาของแต่ละพื้นที่ และขนาดของการเข้าไปแทรกแซงการจัดการเมืองในลักษณะต่าง ๆ ตลอดจนต้องอาศัยแนวคิดทางกฎหมายที่สอดคล้องกับการฟื้นฟูเมืองและวิธีการดำเนินการต่าง ๆ ที่จะนำไปใช้กับการฟื้นฟูเมือง

2.1 หลักการทั่วไปและแนวคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูเมือง

2.1.1 แนวคิดและหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการฟื้นฟูเมือง

แนวคิดเกี่ยวกับการฟื้นฟูเมืองนั้นเกิดจากสาเหตุหลายประการที่ทำให้เมืองเสื่อมโทรมจึงจำเป็นต้องมีรูปแบบและวิธีการเข้าไปจัดการทางกายภาพของเมืองให้ดีขึ้น การเข้าไปจัดการทางกายภาพของเมืองนั้นไม่ว่ารูปแบบใดจะกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในบริเวณนั้นซึ่งต้องพิจารณาถึงแนวคิดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้แนวคิดที่กล่าวมาแล้วการฟื้นฟูเมืองต้องอาศัยวิธีการทางผังเมืองและมาตรการทางกฎหมายที่นำไปใช้ในการฟื้นฟูเมืองอีกด้วย

2.1.1.1 ความหมายของคำว่า “การฟื้นฟูเมือง”

นับตั้งแต่โบราณการดำรงชีวิตของมนุษย์นั้นรวมตัวอยู่กันเป็นกลุ่มเพื่อทำกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกัน เช่น เพื่อการดำรงชีพ เพื่อสังคม และเพื่อความปลอดภัย ดังนั้นมนุษย์จึงตั้งถิ่นฐานอยู่ร่วมกันเพื่อทำกิจกรรมดังกล่าว การตั้งถิ่นฐานของมนุษย์เมื่อมีจำนวนมากขึ้นจึงเกิดเป็น “เมือง” (Urban) ประวัติศาสตร์คำว่า “Urban” เกี่ยวข้องกับคำว่า Orbis ซึ่งหมายถึงวงกลม (Circle) เหมือนคำว่า Town ในภาษาอังกฤษ อาจกล่าวได้ว่า เมือง (Urban) คือ พื้นที่ที่ถูกล้อมรอบด้วยรั้ว หรือกำแพงเป็นพื้นที่ในเขตรัศมีที่แยกตัวจากพื้นที่ชนบทและมีแบบแผนของการจัดองค์กร

ภายในที่แน่นอน¹ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ให้ความหมายของคำว่า “เมือง” หมายถึง แดน² นักวิชาการได้ให้ความหมายและอธิบาย “เมือง” หมายถึง การตั้งถิ่นฐานถาวรขนาดใหญ่ที่ประกอบด้วยสิ่งปลูกสร้างถาวร อันได้แก่ อาคารบ้านเรือน มีสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการสาธารณูปโภค เช่น ประปา ไฟฟ้า และถนนเป็นต้น³ เมืองจะเป็นที่อยู่อาศัยของพลเมืองจำนวนมากมีความหนาแน่นของประชากรอยู่ในระดับสูง ประชากรของแต่ละเมืองจะประกอบไปด้วยคนต่างเพศ ต่างวัย ต่างสถานภาพ ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพนอกภาคเกษตรกรรม เมืองจะมีระบบการบริหารและการปกครองเป็นของตนเอง⁴ และลักษณะเด่นที่เห็นชัดอีกประการหนึ่ง คือ เมืองจะประกอบด้วยองค์กรทางสังคมต่าง ๆ มากมาย นอกจากนั้นเมืองยังเป็นศูนย์รวมของขนบธรรมเนียมประเพณีต่าง ๆ อีกด้วย หากพิจารณาเมืองในเชิงประวัติศาสตร์ อาจกล่าวได้ว่าเมืองในอดีตนั้นเป็นศูนย์กลางของการเรียนรู้และศึกษา เป็นศูนย์กลางของการตลาดและการพาณิชย์กรรมเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการแผ่นดิน และเป็นศูนย์กลางของการบริหารของภาคเอกชนต่าง ๆ ตลอดจนเป็นศูนย์กลางของการศาสนาและประเพณี⁵

การให้คำนิยามของ “เมือง” จึงอาจนิยาม ได้จาก⁶

1. จำนวนประชากร (Population Definition) เช่น สหรัฐอเมริกา กำหนดว่าพื้นที่หนึ่งจะต้องมีประชากรจำนวน 2,500 คนขึ้นไปจึงระบุว่าเป็นพื้นที่เมือง (Urban Place) และศูนย์กลางของมหานครต้องมีประชากรอย่างน้อย 50,000 คนขึ้นไป
2. ความหนาแน่น (Density Definition) ซึ่งมาตรฐานความหนาแน่นที่กำหนดจะแตกต่างกันไปแต่ละประเทศ โดยดูจากจำนวนประชากรและขนาดของพื้นที่
3. นิยามโดยใช้กฎหมายและการบริหาร (Legal and Administration Definition) นิยามของเมืองอาจปรากฏในกฎหมายที่เขียนเป็นลายลักษณ์อักษร
4. นิยามโดยบทบาท (Functional Definition) เช่น บทบาทของเมืองพักผ่อน เมืองเศรษฐกิจ เมืองอุตสาหกรรม

¹ Brian J. L. Berry and Frank E. Horton, **Geographic Perspectives on Urban System** (New Jersey: Printice-Hall, 1970), p. 440.

² ราชบัณฑิตยสถาน, **พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554** (กรุงเทพมหานคร: ราชบัณฑิตยสถาน, 2554), หน้า 921.

³ Noel P. Gist and Sylvia Fleis, **Urban Society**, 5th ed. (New York: Crowell, 1964), p. 95.

⁴ Weber Max, **The City**, Translated by Don Martindale and Gertrud Neuwirth (New York: Free, 1958), p. 65.

⁵ วรณรินทร์ พิชนะเอนก, **วิวัฒนาการชุมชนและการผังเมือง** (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรังสิต, 2543), หน้า 2-1.

⁶ ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์ เจริญเมือง, **เมืองและการผังเมืองในประเทศไทย** (เชียงใหม่: โรงพิมพ์เมือง, 2541), หน้า 24-28.

5. นิยามโดยปัจจัยอื่น ๆ เช่น ประวัติความเป็นมา แผนการดำรงชีวิต การพึ่งพา และการเป็นศูนย์กลาง

การก่อตัวขึ้นของเมืองหรือที่เรียกว่า (Urbanization) เป็นกระบวนการของโครงสร้างทางสังคมเกิดขึ้นจากเศรษฐกิจชนบทเปลี่ยนแปลงไปสู่เศรษฐกิจแบบเมืองเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพประชากร กระบวนการผลิต และสภาพแวดล้อมทางสังคม การเมือง การพัฒนาด้านอุตสาหกรรม เทคโนโลยีและสิ่งประดิษฐ์ที่ทันสมัย ความชำนาญเฉพาะในการผลิตสินค้าและบริการ การพัฒนาอุตสาหกรรมและกระบวนการเกิดเป็นเมืองเป็นสิ่งที่ควบคู่กันไปด้วยพึ่งพากัน เป็นกระบวนการของการเปลี่ยนแปลงทางพื้นที่ (Spatial) ควบคู่ไปกับการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทางสังคมและเศรษฐกิจ⁷ กระบวนการเกิดเป็นเมือง (Urbanization) มีความเกี่ยวข้องกับการตั้งหลักแหล่งหรือถิ่นฐานของมนุษย์ ดังที่ Constantinos A. Doxiadis ได้เสนอต้นแบบ Ekistics model พิจารณาการรวมตัวของมนุษย์ในฐานะเป็นปัจเจกบุคคล ครอบครัวและสังคมเข้ากับปัจจัยแวดล้อมด้านกายภาพที่มีอยู่ตามธรรมชาติ โดยประกอบไปด้วย ธรรมชาติ (Nature) คน (Man or Anthropolos) สังคม (Society) โครงสร้างทางกายภาพ (Shells) และโครงข่าย (Networks) เป้าหมายเพื่อให้คนเป็นอยู่อย่างผาสุกและปลอดภัยในชุมชน⁸ ดังนั้น คำว่า Urban Places⁹ หมายถึง ความเข้มข้นเชิงพื้นที่ของกิจกรรมทางเศรษฐกิจสังคมวัฒนธรรมและการเมืองของมนุษย์ที่แตกต่างจากสถานที่อื่นที่ไม่ใช่ในเมืองหรือสถานที่ชนบท โดยพิจารณาในแง่ของทางกายภาพเช่น ความหนาแน่นของประชากรหรือการบริหารและลักษณะการดำเนินชีวิต Robert E. Park นักวิชาการด้านสังคมวิทยาฝั่งเมืองแห่งมหาวิทยาลัยชิคาโกได้สรุปว่า “เมือง” เป็นผลผลิตจากธรรมชาติของมนุษย์¹⁰

จากนิยามความหมายดังกล่าวข้างต้นพอสรุปได้ว่า “เมือง” เป็นพื้นที่ตั้งถิ่นฐานรวมกันของมนุษย์ เพื่ออยู่อาศัย เพื่อความปลอดภัยและทำกิจกรรมร่วมกันทางเศรษฐกิจ สังคม มีโครงสร้างการปกครองเป็นของตนเอง เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจและสังคม วัฒนธรรมประเพณีของชุมชน

เมื่อทราบความหมายของเมืองแล้วการฟื้นฟูเมืองนั้นมีความหมายอย่างไร โดยพิจารณาคำว่า “ฟื้นฟู” พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ให้ความหมายของคำว่า

⁷ Allan R. Pred, *The Spatial Dynamics of U.S. Urban-Industrial Growth, 1800-1914* (Cambridge, Mass.: M.I.T., 1966), p. 2.

⁸ กฤษ เพิ่มทันจิตต์, *อาคารพักอาศัยในเมืองสำหรับผู้มีรายได้ปานกลาง กรุงเทพมหานคร* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2517), หน้า 40-47.

⁹ Michael Pacione, *Urban Geography: Urban Geography: A Global Perspective*, 2nd ed. (London; New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2005), p. 676.

¹⁰ Burgess E., “The City,” In *The City*, Park R. E. and Burgess E. W., eds. 4th ed. (Chicago, IL: University of Chicago Press, 1925), p. 1

“ฟื้นฟู” หมายถึง การทำให้กลับเจริญงอกงามขึ้นใหม่¹¹ การฟื้นฟูเมือง จึงเป็นการทำให้เมืองกลับมาเจริญงอกงามขึ้นใหม่ ในขณะที่คำว่า “การฟื้นฟูเมือง” ในภาษาต่างประเทศมีคำที่เกี่ยวข้องและแสดงความหมายถึงการฟื้นฟูเมืองหลายคำ ได้แก่

Urban Renewal หมายถึง กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพหรือการเปลี่ยนแปลงของการใช้ที่ดินและอาคารอันเนื่องมาจากสภาพเศรษฐกิจและสังคมซึ่งเกิดขึ้นในเมือง¹²

Urban Redevelopment หมายถึง การแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในปัจจุบัน ซึ่งไม่เป็นที่ต้องการในพื้นที่นั้นโดยการรื้อถอน และสร้างขึ้นใหม่ในรูปแบบที่แตกต่างจากเดิม โดยปฏิบัติตามการวางแผนขั้นสมบูรณ์ (Comprehensive Plan)¹³ การรื้อถอนของโครงสร้างเมือง เช่น พื้นที่สลัม หรือเสื่อมโทรม ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงทางเศรษฐกิจหรือทางสิ่งแวดล้อม

Urban Revitalization หมายถึง การฟื้นฟูเมืองเป็นกระบวนการที่ประกอบด้วยชุดของกลยุทธ์การจัดการเมืองเพื่ออำนวยความสะดวกทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม การพัฒนาทางวัฒนธรรม และประวัติศาสตร์ของพื้นที่ที่มีปัญหาถูกกัดกร่อนและถูกทิ้งร้าง¹⁴

Urban Regeneration หมายถึง การฟื้นฟูเมืองที่ครอบคลุมและบูรณาการเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการฟื้นฟูเมืองเพื่อให้การดำเนินการนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของเมืองและแสวงหาทางที่จะทำให้เกิดความยั่งยืนในทางเศรษฐกิจ กายภาพ สังคมและสิ่งแวดล้อมของพื้นที่ที่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลง¹⁵

ปัจจุบันการฟื้นฟูเมืองในลักษณะ Regeneration เป็นคำที่นิยมใช้อย่างมากเป็นแนวคิดมีลักษณะคล้ายร่ม (Umbrella) กล่าวคือ ครอบคลุมองค์ประกอบหลายอย่างของกระบวนการวางแผนเมืองในรูปแบบบูรณาการการกระทำทั้งหมด ภายใต้แนวคิดร่มนี้แบ่งแยกการเข้าไปดำเนินการในพื้นที่เป็นประเภทต่าง ๆ การฟื้นฟูเมือง Urban Regeneration ประกอบด้วยวิธีการและการดำเนินงานที่แตกต่างกันซึ่งมุ่งสู่การสร้างสภาพแวดล้อมต่าง ๆ รวมกันเข้ากับแนวทางที่สร้างสรรค์ การฟื้นฟูเมือง Urban Regeneration จะครอบคลุมการดำเนินงาน

¹¹ ราชบัณฑิตยสถาน, *เรื่องเดิม*, หน้า 860.

¹² Couch C., *Urban Renewal Theory and Practice* (London: Macmillan Education, 1990), p. 1.

¹³ Wilfred Burns, *New Towns for Old: The Technique of Urban Renewal* (London: Leonard Hill, 1963), p. 14.

¹⁴ Spandou M., Garcia C. and Macario R., *Urban Revitalization and Transport: Local Factors and Driving Forces from a Stakeholders' View*, Retrieved September 7, 2019 from https://www.academia.edu/1405703/URBAN_REVITALIZATION_LAND_USE_AND_TRANSPORT_PARTICIPATORY_SCENARIO_BUILDING_PROCESS_IN_PORTUGAL

¹⁵ Robert P., “The Evolution, Definition and Purpose of Urban,” In *Regeneration: A Handbook*, P. Roberts and H. Sykes, eds. (Urban, London: Sage, 2000), p. 17.

และวิธีการตั้งแต่การกำจัดสลิไปจนถึงการอนุรักษ์เมือง เช่น การฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal) การฟื้นฟูแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) การปรับปรุงฟื้นฟูสภาพ (Urban Rehabilitation) การกวาดล้าง (Clearance) การปรับปรุง (Improvement) การอนุรักษ์ (Conservation) การบูรณะ (Restoration) การก่อสร้างใหม่ (Reconstruction) การฟื้นฟูเมืองแบบ Urban Regeneration จึงเปรียบเสมือนร่มที่รวมวิธีและการปฏิบัติที่จะสร้างสภาพแวดล้อมจากการอนุรักษ์ไปถึงการสร้างสรรค์ขึ้นใหม่ ลักษณะของการเข้าไปดำเนินการนั้นจะส่งผลโดยตรงกับสภาพแวดล้อมทุกอย่างของเมือง อย่างไรก็ตามการเข้าไปดำเนินการในพื้นที่จะมีจุดมุ่งหมายหรือยุทธศาสตร์ในการเปลี่ยนแปลง 3 ประการหลัก ๆ ได้แก่ โครงสร้างทางกายภาพ สภาพสังคม และสภาพเศรษฐกิจด้วย

1. ปรับปรุงกายภาพ ได้แก่ การเข้าไปดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์ปรับปรุงที่อยู่อาศัย เป็นการตอบสนองสิ่งจำเป็นพื้นฐานของสภาพแวดล้อมของเมืองและการอยู่อาศัยจึงเป็นการแทรกแซงที่มียุทธศาสตร์ดังนี้

- 1) เปลี่ยนความหนาแน่นและสร้างพื้นที่เปิดโล่ง
- 2) ปรับปรุงที่อยู่อาศัยที่มีสภาพเสื่อมโทรม
- 3) ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานของเมือง เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา ฯลฯ
- 4) แก้ปัญหาการจราจรและเพิ่มการเดินทางเข้าถึงเมืองโดยสะดวก

2. ปรับปรุงโครงสร้างทางสังคม ได้แก่ การเข้าไปดำเนินการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงโครงสร้างด้านต่าง ๆ ของสังคม มียุทธศาสตร์ดังนี้

- 1) ลดอาชญากรรม
- 2) เพิ่มโอกาสในการทำงาน
- 3) เพิ่มโอกาสทางการศึกษาและวัฒนธรรม
- 4) ลดการกีดกันทางสังคมและลดความตึงเครียดในสังคม
- 5) กำจัดโรคภัยต่างและการจัดหาที่อยู่อาศัยให้เพียงพอ

3. เสริมสร้างเศรษฐกิจ การเข้าไปดำเนินการที่มีวัตถุประสงค์ในการเสริมสร้างเศรษฐกิจ มียุทธศาสตร์ดังนี้

- 1) สร้างงานใหม่หรือปรับปรุงงานเดิม
- 2) สร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจใหม่
- 3) สร้างเมืองและภูมิภาคที่น่าสนใจและดึงดูดการท่องเที่ยวและการลงทุน

โดยสรุปแล้ว Urban Regeneration ในทางทฤษฎี คือความสมดุลขององค์ประกอบทั้งสามรวมกัน ได้แก่ ประชาชน เศรษฐกิจ สถานที่ เพื่อรักษาความปลอดภัยของเมืองในระยะยาวและยั่งยืน ทั้งนี้ มิติของการฟื้นฟูเมืองแบบ Urban Regeneration นั้นอาจอธิบายได้อย่างกว้าง ๆ ว่าประกอบไปด้วย 1. เศรษฐกิจ (Economic) 2. สังคมและวัฒนธรรม (Social and Cultural) 3. กายภาพและสิ่งแวดล้อม (Physical and Environment) 4. ธรรมชาติสิ่งแวดล้อม¹⁶

¹⁶ Andrew Tallon, *Regeneration in the UK* (Oxon: Routledge, 2010), p. 5.

ตารางที่ 2.1 วิธีการทำให้บรรลุเป้าหมายของ Urban Regeneration¹⁷

มิติ	เกี่ยวข้อง
เศรษฐกิจ	การสร้างงาน รายได้ การจ้างงาน การพัฒนาทักษะ
สังคมและวัฒนธรรม	คุณภาพชีวิต สุขภาพอนามัย การศึกษา อาชญากรรม ที่อยู่อาศัย คุณภาพของบริการสาธารณะ
กายภาพของเมืองและ สิ่งแวดล้อม	โครงสร้างพื้นฐาน สิ่งปลูกสร้างและสิ่งแวดล้อม การคมนาคม ขนส่ง
ธรรมาภิบาล	ธรรมชาติของการตัดสินใจในท้องถิ่นการมีส่วนร่วมของชุมชน ท้องถิ่นการมีส่วนร่วมของกลุ่มอื่น ๆ รูปแบบของการเป็นผู้นำ ชุมชน

คำศัพท์ที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นเกิดขึ้นจากนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งเน้นการกำจัดแหล่งเสื่อมโทรมและการเสื่อมถอยที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในเมืองที่เคยเจริญรุ่งเรืองในอดีตและเคยเกิดขึ้นในประเทศสำคัญ ๆ ของโลก เช่น ในสหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา¹⁸ ปัจจุบันการใช้คำว่า การฟื้นฟูเมืองแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศทั่วโลก เช่น ในสหราชอาณาจักรปัจจุบันจะใช้คำว่า Urban Regeneration ในขณะที่สหรัฐอเมริกาใช้คำว่า Urban Redevelopment

สำหรับประเทศไทยความหมายของคำว่า “การฟื้นฟูเมือง” (Urban Renewal) มักใช้ในความหมายรวม ๆ อย่างไรก็ตามอาจให้คำนิยามความหมายอย่างกว้าง ๆ คือ กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพของเมืองหรือส่วนของเมืองที่เกิดความเสียหาย เสื่อมโทรม หรือเสื่อมถอย ให้มีสภาพที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมร่วมสมัย¹⁹

การเคหะแห่งชาติให้คำนิยามของคำว่า การฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal) หมายถึง การพัฒนาพื้นที่ในเมืองที่สภาพทางกายภาพ และกิจกรรมด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของผู้อยู่อาศัยได้เสื่อมลง จึงทำให้มีการฟื้นฟูขึ้นอย่างเหมาะสมกับความเจริญของเมือง เพื่อให้เกิด

¹⁷ *Ibid.*, p. 6.

¹⁸ Kara Lamb, “Revitalization from the Inside Out: The Attempts to Move Towards an Urban Renaissance in the Cities of the United States and the United Kingdom,” *Connecticut Journal of International Law*, 19 (2003): 159-164.

¹⁹ ยงฉนิษฐ์ พิมลเสถียร, *การปรับปรุงฟื้นฟูเมืองและการอนุรักษ์เมือง* (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), หน้า 12.

ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจหรือคงไว้ซึ่งวัฒนธรรมประวัติศาสตร์ โดยให้ผู้อยู่อาศัยเดิมมีโอกาสได้ประโยชน์จากการฟื้นฟูเมืองมากที่สุด²⁰

สรุปจากนิยามความหมายและลักษณะของการฟื้นฟูเมืองที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น อาจพอสรุปความหมายของการฟื้นฟูเมือง (Renewal) หมายถึง การกระทำที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมของเมืองผ่านการปรับพื้นที่ขนาดใหญ่ของเมือง (Redevelopment) ที่มีอยู่ตามแผนผังปัจจุบันให้กลับมาใช้ได้ใหม่สำหรับการใช้ชีวิตและการทำงานในเมือง การปรับปรุงบูรณะอาคารเดิมให้กลับมาใช้ได้ใหม่ (Rehabilitation) ทั้งนี้อาจขยายไปถึงพื้นที่อื่นที่ไม่ใช่ที่อยู่อาศัย และฟื้นฟูสภาพพื้นที่ซึ่งถูกทำลายหรือต้องการเก็บรักษาไว้เนื่องจากสภาพแวดล้อมทางประวัติศาสตร์และค่านิยมทางวัฒนธรรม (Conservation) ซึ่งอยู่ในกรอบของแผนทั้งหมดสำหรับการพัฒนาเมือง²¹

2.1.1.2 รูปแบบของวิธีการฟื้นฟูเมือง

จากนิยามความหมายของการฟื้นฟูเมือง (Renewal) จะประกอบไปด้วยรูปแบบและวิธีการฟื้นฟูเมืองในลักษณะต่าง ๆ ตามแต่วัตถุประสงค์ของการฟื้นฟูบริเวณพื้นที่ต่าง ๆ ในการจัดทำโครงการฟื้นฟูเมืองอาจทำในพื้นที่ส่วนใดส่วนหนึ่งของเมืองก็ได้ซึ่งในการจัดทำโครงการฟื้นฟูเมืองมักมีสาเหตุมาจากการเตรียมที่อยู่อาศัย แหล่งงาน และการบริการต่าง ๆ สำหรับรองรับการขยายตัวของประชากรในชุมชนเมืองเดิม การพัฒนาพื้นที่เพื่อรองรับการขยายตัวของเมือง และการแก้ไขปัญหาของเมืองที่สะสมมาเป็นเวลานาน²² การฟื้นฟูเมืองนั้นอาจจำแนกแบ่งลักษณะรูปแบบของการฟื้นฟูเมืองได้ 3 รูปแบบ²³ ได้แก่ 1). การอนุรักษ์สิ่งที่มีคุณค่า (Conservation) หรือ (Preservation) 2) การปรับปรุงฟื้นฟูสภาพ (Rehabilitation) 3) การพัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment)

1) การอนุรักษ์สิ่งที่มีคุณค่า (Conservation)

การอนุรักษ์สิ่งที่มีคุณค่าไว้ (Conservation) หมายถึง การกระทำเพื่อป้องกันความเสื่อมโทรมซึ่งรวมถึงกิจกรรมอื่น ๆ ที่ทำเพื่อการยืดอายุของมรดกทางวัฒนธรรม²⁴ การอนุรักษ์และรักษาพื้นที่บริเวณใดบริเวณหนึ่ง ไม่ให้ความเจริญเติบโตของเมืองเข้าไปทำลายสิ่งที่มีคุณค่าในบริเวณนั้นโดยส่วนมากพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การอนุรักษ์จะเป็นพื้นที่ศูนย์กลางของ

²⁰ การเคหะแห่งชาติ, ฝ่ายโครงการเมืองใหม่, กองผังเมืองและโครงการ, การปรับปรุงฟื้นฟูชุมชนเมือง (กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ, 2535), หน้า 23-24.

²¹ Grebler L., *Urban Renewal in European Countries: Its Emergence and Potentials* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1964), p. 13.

²² ภัทรจิตร แก้วอิม, *มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ที่ดินภายใต้กรอบผังเมืองรวม* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2552), หน้า 37-38.

²³ Woodbury Coleman, ed., *Urban Redevelopment: Problem and Practices* (Chicago: The University of Chicago Press, 1962), p. 6.

²⁴ Bernard M. Feilden and Jukka Jokilehto, *Management Guideline for World Cultural Heritage Sites* (Rome: ICCROM, 1993), p. 14.

เมือง (City Center) เป็นการป้องกันมิให้เสื่อมสภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ วิธีการนี้มักใช้กับอาคารที่มีคุณค่าความสำคัญสูง สภาพอาคารและองค์ประกอบต่าง ๆ ยังมีความสมบูรณ์ วิธีการป้องกันขึ้นอยู่กับสภาพของแต่ละอาคาร บางอาคารจะต้องมีการรักษาโครงสร้างและฐานรากด้วยนอกเหนือจากการรักษาพื้นผิวและองค์ประกอบอาคาร

2) การปรับปรุงฟื้นฟูบูรณะ (Rehabilitation)

การปรับปรุงฟื้นฟูบูรณะ (Rehabilitation) เป็นกระบวนการปรับปรุงอาคาร หรือ บริเวณพื้นที่ที่ล้าสมัยและกำลังเสื่อมสภาพให้มีลักษณะที่ดีขึ้นโดยไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก สามารถกลับมาใช้ใหม่ และยังคงรักษาสภาพเดิมไว้เป็นส่วนใหญ่ โดยมีมาตรการต่าง ๆ เช่น การลดความหนาแน่นของประชากร การเวนคืนกลุ่มอาคารและพื้นที่รกร้าง การปรับปรุงสาธารณูปโภค การตัดถนนใหม่ การสร้างสวนสาธารณะ ทั้งนี้พื้นที่เหล่านี้เป็นพื้นที่ยังไม่พร้อมที่จะทุบทิ้งและสร้างใหม่แบบ Redevelopment เพราะโครงสร้างเดิมยังใช้งานได้ เพียงแต่เสื่อมโทรมล้าสมัย ขาดการดูแลจนมีสภาพทรุดโทรม²⁵ การบูรณะส่วนของอาคารที่มีคุณค่า ในขณะเดียวกันก็ให้มีการเพิ่มเติมพื้นที่ใช้สอยได้ด้วยการต่อเติมอาคารให้เป็นไปตามมาตรฐานและความต้องการ

3) การพัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment)

การพัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment) คือ การแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในปัจจุบัน ซึ่งไม่เป็นที่ปรารถนาในพื้นที่นั้นโดยการรื้อถอนและสร้างใหม่ในรูปแบบที่แตกต่างไปจากเดิม โดยปฏิบัติการตามการวางแผนขั้นสมบูรณ์ (Comprehensive Plan)²⁶ เป็นกระบวนการซึ่งเกี่ยวข้องกับการสะสม รื้อที่ดินและอาคารที่เสื่อมโทรมลง ให้มีโครงสร้างใหม่ทั้งหมดโดยกระทำตามแผนที่ได้เตรียมไว้ ซึ่งโครงสร้างใหม่นี้จะมีความแตกต่างโดยสิ้นเชิงกับโครงสร้างเดิมก่อนที่จะมีการทำใหม่โดยทั่วไปจะใช้นับกับพื้นที่ที่มีลักษณะทางกายภาพเสื่อมโทรมและมีศักยภาพสำหรับการสร้างงานหรือกิจกรรมใหม่ ๆ การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment) มีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนรูปแบบทั่วไปของพื้นที่โดยการจัดเรียงอาคารและถนนใหม่เพราะรูปแบบเดิมไม่เหมาะสมสำหรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจหรือสภาพความเป็นอยู่ที่น่าพอใจอีกต่อไปซึ่งเป็นการปรับปรุงฟื้นฟูในเขตเมืองเดิม วัตถุประสงค์ของการพัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment) คือ การเพิกถอนโครงสร้างและรูปแบบที่มีอยู่เดิม รวมถึงการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินและการกระจายตัวของประชากรเดิมให้มีรูปแบบใหม่ โดยการเวนคืนที่ดินรื้อโครงสร้างเดิมออกและสร้างสิ่งที่ยอมรับประชากรและกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ได้²⁷ ดังนั้นการพัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment) คือเทคนิคของ Renewal ที่เน้นถึงการรื้อโครงสร้างเก่าออกหมด แล้วสร้างโครงสร้างใหม่ขึ้นมาโดยมีความแตกต่างจากโครงสร้างเดิม เพื่อเพิ่ม

²⁵ ยงธนิศร์ พิมลเสถียร, *เรื่องเดิม*, หน้า 73.

²⁶ Wilfred Burns, *op. cit.*, p. 14.

²⁷ F. Stuart Chapin and Edward J. Kaiser, *Urban Land Use Planning*, 3rd ed. (Chicago: University of Illinois Press, 1979) อ้างถึงใน ยงธนิศร์ พิมลเสถียร, *เรื่องเดิม*, หน้า 72.

ประสิทธิภาพของการรองรับจำนวนประชากร (Capacity) ให้มีสภาพเหมาะสมกับความต้องการในยุคนั้น ๆ²⁸ การฟื้นฟูเมืองประเภทนี้มีการนำมาเป็นนโยบายในการดำเนินการมากขึ้นเรื่อย ๆ

การเปรียบเทียบแนวทางฟื้นฟูเมือง การฟื้นฟูบูรณะ (Rehabilitation) การพัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment) การอนุรักษ์ (Conservation)²⁹

ตารางที่ 2.2 เปรียบเทียบแนวทางของการฟื้นฟูเมือง

เปรียบเทียบ	การฟื้นฟูบูรณะ (Rehabilitation)	การพัฒนาฟื้นฟู (Redevelopment)	การอนุรักษ์ (Conservation)
1. ความหมาย	แก้ไขปัญหาคความเสื่อมโทรมให้พื้นที่กลับคืนสภาพเดิม	การสร้างสภาพแวดล้อมและสภาพทางกายภาพขึ้นมาใหม่	ป้องกันการเสื่อมโทรมมิให้แผ่เข้าครอบงำพื้นที่
2. สภาพทั่วไปของพื้นที่ก่อนการพัฒนา	มีสภาพเสื่อมโทรมมีปัญหาในการใช้งานจำเป็นต้องแก้ไขซึ่งไม่อาจใช้วิธี Redevelopment หรือ Conservation ได้	มีสภาพเสื่อมโทรมมากหรือเป็นโครงการที่มีโอกาสได้รับผลตอบแทนจากการลงทุน	ยังใช้งานได้ดีอยู่ แต่มีปัญหาบางประการจากสภาพแวดล้อม
3. การเปลี่ยนแปลงสภาพทั่วไปทางกายภาพ	มักมีการรื้อถอนหรือปรับปรุงอาคารบางส่วนที่ทรุดโทรมเพื่อนำมาใช้ใหม่เป็นสิ่งที่ชุมชนยังขาด	รื้ออาคารและสภาพแวดล้อมทั้งหมดหรือเกือบทั้งหมด โดยสร้างอาคารและสภาพแวดล้อมใหม่ที่ต้องการ	มักไม่มีการรื้อถอนอาคาร นอกจากการซ่อมแซม

²⁸ ยงฉนิศร์ พิมลเสถียร, *เรื่องเดิม*, หน้า 73.

²⁹ รหัตร์ โรจนประดิษฐ์, *การฟื้นฟูเมืองเบื้องต้น The Fundamental of Urban Renewal* (กรุงเทพมหานคร: คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546) อ้างถึงใน เมธพร ศรีพลาวงษ์, *การฟื้นฟูบูรณะพื้นที่ย่านสะพานพระราม 8 ธนบุรี* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า 10.

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

เปรียบเทียบ	การฟื้นฟูบูรณะ (Rehabilitation)	การพัฒนาฟื้นฟู (Redevelopment)	การอนุรักษ์ (Conservation)
4. ระยะเวลาในการ ที่ทำให้เสียโอกาส ในเชิงพาณิชย์	เสียเวลาไม่มากนัก เฉพาะในบริเวณที่รัฐ ปรับปรุงบริการ สาธารณะสุข	ทำการค้าไม่ได้เป็น เวลานานจนโครงการ แล้วเสร็จ	ไม่เสียเวลาส่วนรวม แต่จะเสียเวลาส่วน บุคคลในการปรับปรุง
5. ผู้จัดการหรือ ผู้ดำเนินการใน การพัฒนา	รัฐมีบทบาทในการ ฟื้นฟูบูรณะเป็นหลัก	รัฐและเอกชนจะต้อง ร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด โดยรัฐจะเตรียมที่ดิน และเอกชนจะทำการ ก่อสร้าง	ส่วนใหญ่จะเป็น เจ้าของอาคาร รัฐอาจ ช่วยในการปรับปรุง บางอย่าง เช่น ถนน ทางเดินเท้า ที่จอดรถ เป็นต้น
6. การย้ายเข้า-ออก ของประชากร	มีประชาชนบางส่วน ต้องย้ายออกแต่ไม่มี การย้ายเข้า	มีประชาชนที่ไม่ได้ทำ การค้าจะต้องย้ายออก จำนวนมากประชาชน ที่ทำการค้าจะย้ายเข้า มาแทนมาก	ไม่มีประชากรย้าย ออกหรือย้ายเข้า เนื่องจากการพัฒนา

2.1.1.3 มิติของการปรับปรุงฟื้นฟูเมือง

1) แนวคิดมิติเชิงพื้นที่ (Spatial Dimension)

แนวคิดการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองในมิติเชิงพื้นที่โดยคำนึงถึงสภาพปัจจุบันทางกายภาพของพื้นที่ที่จะปรับปรุงเป็นหลัก เป็นการพัฒนาพื้นที่ที่มีจุดมุ่งหมายให้เกิดการใช้ประโยชน์ได้เต็มที่ ส่งผลให้เศรษฐกิจดีขึ้น โดยแบ่งพื้นที่ที่จะต้องมีการปรับปรุงออกเป็น 3 ลักษณะ³⁰ ได้แก่

- (1) พื้นที่ที่ต้องมีการรื้อถอนทั้งหมดและให้มีการสร้างใหม่ขึ้นมา
- (2) พื้นที่ที่มีความก้ำกึ่งระหว่างการเสื่อมสภาพทั้งหมดกับคง

ประโยชน์ใช้สอยไว้

³⁰ F. Stuart Chapin and Edward J. Kaiser, *op. cit.* อ้างถึงใน ยงจินทร์ พิมลเสถียร, *เรื่องเดิม*, หน้า 23-24.

(3) พื้นที่ที่มีอาคารและสิ่งก่อสร้างที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ นอกจากการแบ่งพื้นที่ในการปรับปรุงออกเป็นลักษณะเน้นพื้นที่เฉพาะดังกล่าวแล้วยังมีการจัดแบ่งพื้นที่เพื่อปรับปรุงพื้นที่ออกเป็นอีกลักษณะหนึ่ง กล่าวคือ แบ่งเป็น 4 ประเภท³¹

(1) พื้นที่ที่มีความล้าสมัยโดยสิ้นเชิง (Absolute Obsolete Area) หมายถึง พื้นที่ที่มีความทรุดโทรมมาก ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการเสื่อมโทรมล้าสมัยจนต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงในการซ่อมบำรุง โครงข่ายถนนไม่สามารถรองรับได้ในปัจจุบัน จำเป็นต้องฟื้นฟูใหม่ทั้งหมด

(2) พื้นที่ที่มีความล้าสมัยบางส่วน (Partly Obsolete Area) พื้นที่อาคารและสิ่งปลูกสร้างที่สภาพส่วนใหญ่เสื่อมโทรมมากขณะที่บางส่วนยังใช้งานได้ สภาพถนนบางแห่งที่แคบเกิน อาจมีการซ่อมแซมให้ทันสมัยขึ้น

(3) พื้นที่ที่ยังใช้ประโยชน์ได้ (Usable Area) ได้แก่ บริเวณอาคาร ถนน ที่ยังมีสภาพใช้งานได้ สาธารณูปโภค สาธารณูปการที่ยังไม่ล้าสมัย ยังมีประสิทธิภาพในการให้บริการ

(4) พื้นที่ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ (Historic Area) พื้นที่บริเวณหรือโครงสร้างคมนาคมล้าสมัยแต่มี อาคารเก่าแก่ มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์แต่ไม่มีการใช้งานหรือมีการใช้สอยแต่ไม่สมประโยชน์

2) แนวคิดมิติเชิงการบริหารจัดการ (Management Dimension)

จากทศวรรษที่ 90 แนวคิดกระแสอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม กระแสโลกาภิวัตน์ และกระแสการพัฒนาที่ยั่งยืนได้กลายเป็นแนวคิดหลักของการพัฒนาด้านต่าง ๆ รวมทั้งเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารจัดการที่เน้นกระจายอำนาจ หลักการประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้การดำเนินการปรับปรุงฟื้นฟูเมือง ที่เน้นด้านกายภาพได้เปลี่ยนมาคำนึงถึงด้านต่าง ๆ หลายด้านทั้งด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม รวมทั้งการเมืองไปพร้อม ๆ กัน โดยเสนอให้มีการบริหารจัดการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองด้วยวิธีการสำคัญ 7 ประการ³²

วิธีที่ 1 การแทรกแซงด้วยยุทธศาสตร์ (Strategic Intervention) คือการพัฒนาโครงการโดยรัฐบาลมีนโยบายและยุทธศาสตร์ที่ดึงดูดให้คนหันมาสนใจในพื้นที่ที่กำลังเสื่อมโทรม เช่น เมืองบาร์เซโลน่า (Barcelona) ในประเทศสเปน โดยการเป็นเจ้าภาพกีฬาโอลิมปิก ได้ใช้โอกาสในการปรับปรุงและก่อสร้างสิ่งก่อสร้างที่เป็นเรือธงหลายแห่งในเมือง ทำให้บาร์เซโลน่าเป็นเมืองที่มีชื่อเสียงระดับนานาชาติมาจนถึงปัจจุบัน

³¹ Perenyi Lmre, *Town Centres Planning and Renewal* (Budapest: Akademiai Kido, 1973), pp. 59-61.

³² Roberts Marion, "Urban Design and Regeneration, Chapter 5," In *Introducing Urban Design: Interventions and Responses*, Clara Greed and others, eds. (Singapore: Longman, 1998), pp. 90-100.

วิธีที่ 2 การเปลี่ยนตำแหน่งและบทบาทของเมือง (Repositioning) หมายถึง การเปลี่ยนรูปลักษณะของเมือง ด้วยการสร้างโครงการขนาดใหญ่ เช่น การออกแบบศูนย์ระบบขนส่งใหม่ในเมือง Euralille ในประเทศฝรั่งเศส

วิธีที่ 3 การมีส่วนร่วมของชุมชน (Community Involvement) การได้รับการสนับสนุนจากประชาชนทั้งด้านการเมือง การให้คำปรึกษา การให้ประชาชนมากำหนดทิศทางของโครงการ เช่น โครงการที่ต้องรื้อย้ายเปลี่ยนแปลง ให้ประชาชนรวมตัวกันเสนอรูปแบบในการฟื้นฟูตลาดและบรรยากาศในเมือง เช่น โครงการสร้างสถานีรถไฟฟ้ที่โคเวนท์ การ์เดน (Covent Garden) ในกรุงลอนดอน

วิธีที่ 4 การพัฒนาแบบผสมผสานงบประมาณ (Mixed Development, mixed finance) หมายถึง การพัฒนาโครงการที่มีผู้ร่วมดำเนินการด้วยหลายฝ่าย โดยแต่ละฝ่ายจะใช้ทรัพยากรของตนให้เหมาะสมและดำเนินผลประโยชน์แบ่งกัน เป็นลักษณะการร่วมลงทุนเพื่อลดความเสี่ยง ซึ่งเหมาะกับรูปแบบกระจายอำนาจ เนื่องจากรัฐบาลไม่มีงบประมาณเพียงพอในการลงทุนทุกโครงการ ในขณะที่ชุมชนส่วนหนึ่งนั้นพร้อมที่จะลงทุนด้วย

วิธีที่ 5 การสร้างความต่อเนื่อง (Continuity) หมายถึงการนำประวัติศาสตร์เมืองขึ้นในเกือบทุกเมืองที่เด่นชัด มาสร้างความต่อเนื่องกับการพัฒนาในปัจจุบัน เป็นการเอาประวัติศาสตร์มาก่อให้เกิดประโยชน์ในชุมชนร่วมสมัย เช่น ปรับปรุงทางเดินเท้า พร้อมข้อมูลเชิงประวัติศาสตร์ นำอาคารเก่ามาใช้ให้เหมาะสมกับชีวิตร่วมสมัย

วิธีที่ 6 การผสมผสานหรือบูรณาการ (Integration) หมายถึง การนำเอากิจกรรมที่มาจากพฤติกรรมที่หลากหลายของเมืองมาเชื่อมโยงกัน ทำให้เกิดความน่าสนใจในเมือง

วิธีที่ 7 การสร้างสรรค์ (Creativity) การปรับปรุงโดยเน้นความคิดสร้างสรรค์ใหม่ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับศิลปะ วัฒนธรรม เช่นรูปแบบอาคารและการใช้สอย การปรับใช้สอยที่ว่างในเมืองที่ไม่ค่อยมีคุณค่าให้เกิดพื้นที่สำหรับงานศิลปะ

วิธีการทั้ง 7 ประการเป็นองค์ประกอบในการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองในยุคปัจจุบัน ซึ่งมีความซับซ้อนกว่าสมัยก่อน เนื่องจากมีผู้เข้ามามีส่วนร่วมมากและต้องสอดคล้องกับลักษณะของสภาพสังคมและประชากรด้วย

3) แนวคิดมิติเชิงสังคมเศรษฐกิจ (Socio-Economic Dimension)

การปรับปรุงฟื้นฟูเมืองในด้านสังคมเศรษฐกิจ ได้แบ่งประเภทไว้ 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ³³

(1) กลุ่มที่เน้นการพัฒนาคน (Individual-Based Approach) หมายถึง การปรับปรุงสภาพการอยู่อาศัยของประชาชนโดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยในเขตเมืองชั้นในให้ดีขึ้น รวมถึงการเพิ่มสมรรถนะของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีมีรายได้สูงขึ้นจากงานและกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยแบ่งเป็น 3 วิธี

(1.1) พัฒนาสังคม เช่น สร้างสาธารณูปโภค สาธารณูปการในพื้นที่เสื่อมโทรมหรือชุมชนแออัด เช่น โรงเรียน ศูนย์ฝึกอาชีพ

³³ ยงธนีสร์ พิมลเสถียร, *เรื่องเดิม*, หน้า 27-30.

(1.2) พัฒนาเศรษฐกิจด้วยโครงการต่าง ๆ เช่น การก่อสร้างโครงการต่าง ๆ ให้เกิดการสร้างงานและกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ฝึกอบรมคนในชุมชนให้มีความสามารถในแหล่งงานและเป็นการเพิ่มรายได้และคุณภาพชีวิต

(1.3) การส่งเสริมเศรษฐกิจทางอ้อม หมายถึง การสนับสนุนหรือส่งเสริมการค้าหรือการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคมากกว่าระดับพื้นที่ในเมืองชั้นใน แต่มีการกำหนดมาตรการจูงใจ เช่น การลดภาษีให้แก่กลุ่มทุนที่รับพนักงานในชุมชนแออัด หรือ มีการลดภาษีสำหรับพนักงานที่ขึ้นทะเบียนเป็นผู้มีรายได้น้อย

(2) กลุ่มที่เน้นพัฒนาพื้นที่ (Place-Based Approach) หมายถึง การเน้นการเพิ่มมูลค่าให้กับอสังหาริมทรัพย์มากกว่าคิดเรื่องคุณภาพชีวิตของคน โดยมี 3 วิธีการ

(2.1) Gentrification หมายถึง การมีนโยบายให้คนที่มั่งคั่งย้ายเข้ามาอยู่ในพื้นที่ โดยกลุ่มคนเหล่านี้ ให้มาอาศัยอยู่ในเขตเมืองชั้นใน

(2.2) การฟื้นฟูโดยคนในชุมชน หมายถึง การที่คนในชุมชนพัฒนาพื้นที่ด้วยตนเองไม่ต้องให้บุคคลภายนอกเข้ามา วิธีการนี้มักเกิดขึ้นในชุมชนที่มีเอกภาพด้านเชื้อชาติ เป็นการปกป้องนักลงทุนจากภายนอก

(2.3) การปรับการใช้สอย หมายถึง การนำเอาอาคารเก่ามาใช้ใหม่โดยมีการปรับปรุงให้เหมาะสมกับการดำรงชีวิตและสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน โดยคำนึงถึงคุณค่ามรดกทางวัฒนธรรมของอาคารเก่า เช่น ปรับเปลี่ยนอาคารเก่าให้เป็นร้านอาหาร

2.1.1.4 ประโยชน์ของการฟื้นฟูเมือง

ปัจจุบันมีการขยายตัวของเมืองเพิ่มขึ้นเรื่อยและการอพยพของคนในชนบทเข้ามาในเมืองยังมีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง “เมือง” จึงเป็นแหล่งรวมของกิจกรรมที่หลากหลายและเป็นพื้นที่ชุมชนที่มีความต้องการทั้งทางรูปธรรมและนามธรรมเพิ่มขึ้นตลอดเวลา หากไม่มีการวางแผนรองรับไว้อาจส่งผลให้เมืองเติบโตอย่างไร้ทิศทาง นอกจากนั้นเมืองที่เกิดขึ้นเป็นระยะเวลานานเกิดความชำรุดทรุดโทรม เกิดแหล่งเสื่อมโทรม เกิดปัญหา ความปลอดภัย ในชีวิตทรัพย์สิน สุขภาพ อนามัย สิ่งแวดล้อม อื่น ๆ ตามมา ดังนั้นจึงควรฟื้นฟูพื้นที่เสื่อมโทรมและพัฒนาการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดพร้อมทั้งปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ การขนส่งมวลชน และสภาพแวดล้อมของเมืองให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และ วัฒนธรรมที่เจริญเติบโตควบคู่กันไป เกิดการสร้างงาน เกิดความเจริญทางเศรษฐกิจแก่ชุมชน และมีผลต่อความเจริญทางเศรษฐกิจของชาติ

การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) เป็นวิธีการหนึ่งในการปรับปรุงฟื้นฟูและพัฒนาเมือง ให้เกิดความสอดคล้องกับวิถีชีวิตสังคมคนเมืองและ สภาพเศรษฐกิจที่แปรเปลี่ยนไปตามยุคสมัย เป้าหมายของการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) คือ การทำให้เกิดเมืองน่าอยู่ การวางผังที่ดี อาคารบ้านเรือนสวยงามได้มาตรฐานความปลอดภัย พลเมืองมีความปลอดภัยในการดำเนินชีวิตและสุขภาพที่ดี มีถนนหนทางสวยงามและสาธารณูปโภค สาธารณูปการเพียงพอและเหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ร่วมกันของพลเมือง ทั้งหมดนี้เพื่อพลเมืองที่อาศัยมีความสุข เมืองจะน่าอยู่ต้องอาศัยการบริหารจัดการที่ดำเนินการอย่างโปร่งใสทั้งภาครัฐและเอกชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้นประโยชน์ของ

การฟื้นฟูเมือง คือ ประชาชนพลเมืองจะได้รับการดำรงชีวิตในเมืองที่ดีขึ้น กล่าวคือ มีสภาพที่อยู่อาศัยและที่ทำงานที่ดี สภาพแวดล้อมที่ดี มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดี เกิดชุมชนที่เอื้ออำนวยต่อการอยู่ร่วมกันในสังคมและวัฒนธรรมเดียวกัน

ตารางที่ 2.3 ประโยชน์ที่ได้รับจากการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่

เจ้าของที่ดินหรือผู้ประกอบการ	รัฐ
1. เกิดการใช้อาคารและที่ดินอย่างได้มาตรฐานความปลอดภัยและมีประสิทธิภาพเหมาะสมกับพื้นที่	1. บรรลุวัตถุประสงค์ในการวางผังเมืองในการฟื้นฟูและพัฒนาเมือง
2. เจ้าของที่ดินได้รับบริการโครงสร้างพื้นฐานที่ดีขึ้น	2. การบริการพื้นฐานสาธารณะได้มาตรฐานเพิ่มขึ้น
3. ส่งเสริมคุณภาพชีวิตและสภาพแวดล้อมชุมชนดีขึ้น	3. มีรูปแบบและการจัดเรียงอาคารเป็นระเบียบสวยงามและได้มาตรฐาน
4. เกิดกิจกรรมและความรับผิดชอบขึ้นในสังคม	4. ลดภาวะที่ดินและสิ่งปลูกสร้างไม่ได้ใช้ประโยชน์และการเก็งกำไรที่ดิน
5. ฟื้นฟูและส่งเสริมเศรษฐกิจในพื้นที่ เกิดการจ้างงาน	5. สามารถจัดเก็บภาษีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างเพิ่มขึ้น

2.1.2 แนวคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูเมือง

2.1.2.1 หลักประโยชน์สาธารณะ (Public Interest)

หลักประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) เป็นหลักการที่สำคัญในกฎหมายมหาชนเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนและกำหนดภารกิจของรัฐที่จะต้องดำเนินการภายใต้หลักการดังกล่าว

1) ความหมายของประโยชน์สาธารณะ

คำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” เป็นคำผสมในความหมายทั่วไปตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน หมายถึง สิ่งที่มีผลใช้ได้ดี สิ่งที่เป็นผลดีหรือเป็นคุณกับประชาชน³⁴ ส่วนในกฎหมายและตำรากฎหมายต่าง ๆ นั้น ใช้คำว่า “ประโยชน์สาธารณะ หรือ ประโยชน์มหาชน หรือ สาธารณะประโยชน์” ซึ่งทุกคำที่กล่าวมานั้นไม่ได้กำหนดหรือนิยามความหมายไว้ในเป็นการเฉพาะ นักนิติศาสตร์ผู้ทรงคุณวุฒิได้อธิบายและให้คำจำกัดความของคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” หรือ “ประโยชน์มหาชน” ไว้ดังนี้

³⁴ ราชบัณฑิตยสถาน, *เรื่องเดิม*.

ขุนประเสริฐ ศุภมาตรา ได้อธิบายว่า “ประโยชน์มหาชน คือ ประโยชน์ส่วนรวมของคนทุกคน ไม่ใช่ประโยชน์ของคนใด ๆ โดยเฉพาะเจาะจง คนบางคนต้องเสียประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์มหาชน ซึ่งเท่ากับเสียประโยชน์ในทางหนึ่งแต่ได้ประโยชน์อีกทางหนึ่ง”³⁵

รองศาสตราจารย์ สมยศ เชื้อไทย ได้อธิบายว่า

ประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะเป็นนิติสมบัติ (Rechtsgut) หรือคุณธรรมทางกฎหมายของกฎหมายมหาชน คือ เป็นวัตถุหรือสิ่งที่กฎหมายมุ่งจะคุ้มครองป้องกัน เช่นเดียวกับกับชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ซึ่งเป็นสิ่งที่กฎหมายอาญาต้องการจะคุ้มครอง ประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะคือประโยชน์ส่วนรวมของทุก ๆ คน ไม่ใช่เป็นประโยชน์ของเอกชนคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลหรืออีกนัยหนึ่งคือ ความต้องการร่วมกันของคนในสังคมนั่นเอง³⁶

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ให้ความหมายของคำว่า ประโยชน์สาธารณะไว้ว่า

การให้ความหมายของประโยชน์สาธารณะทางกฎหมายนั้นทำได้ยากแต่เราจะเห็นภาพได้ง่ายขึ้นถ้าเราหยิบยกเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นมาเป็นตัวอย่าง เช่น การป้องกันประเทศ ในการป้องกันประเทศจะต้องมีปัจจัยหลายประการคือ ประการแรก ปัจจัยทางองค์กร ต้องมีหน่วยงานรับผิดชอบ ต้องมีบุคลากร ซึ่งได้แก่ ต้องมีวิธีดำเนินการ คือ ต้องใช้อำนาจเกณฑ์ทหาร ประกาศกฎอัยการศึก ซื้ออาวุธต้องมีวัตถุประสงค์ คือ ป้องกันความมั่นคงของประเทศมิให้ถูกรุกราน และมีกิจกรรม คือ การลงมือดำเนินการ ของการดำเนินการของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่³⁷

ศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิชาพิชญ์ ให้ความหมายประโยชน์สาธารณะว่า “สิ่งที่เรียกกันว่าประโยชน์ส่วนรวม (General Interest) หรือ “ประโยชน์มหาชน” (Public Interest) นั้นแท้ที่จริงแล้วก็คือความต้องการอันร่วมกันของราษฎรนั่นเอง ซึ่งมีใช้ผลรวมของความ

³⁵ ขุนประเสริฐ ศุภมาตรา, กฎหมายปกครอง: คำสอนชั้นปริญญาตรี (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2480), หน้า 75.

³⁶ สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2555), หน้า 35.

³⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2538), หน้า 333.

ปราถนาและความต้องการของราษฎรแต่ละคนเสมอไป และมีใช้สิ่งเดียวกันกับนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลคณะใดคณะหนึ่ง ตัวอย่างเช่นเราทุกคนมีความต้องการความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน ต้องการกินดีอยู่ดี ทั้งในกายภาพและทางจิตใจ ฯลฯ ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของราษฎรแต่ละคนจะมีได้ก็ต่อเมื่อประเทศมีความมั่นคงปลอดภัยจากการรุกรานของต่างชาติ มีความสงบเรียบร้อยภายใน มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ จึงนับว่าเป็นประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์มหาชน³⁸

คำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” หรือ “ประโยชน์มหาชน” ตรงกับคำว่า Public Interest พจนานุกรมของ Henry C. Black หรือ Balck’s law Dictionary ให้คำจำกัดความของคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” ดังนี้

Public Interest หมายถึง สิ่งที่เกี่ยวข้องกับสังคมโดยรวมขนาดใหญ่ อาจเป็นผลประโยชน์ทางการเงินหรือผลประโยชน์อื่นที่ทำให้สิทธิหรือความรับผิดชอบทางกฎหมายของประชาชนส่วนใหญ่ถูกระทบ ไม่ได้หมายถึงสิ่งใดที่มีความหมายอย่างแคบเพียงแค่ความสงสัยอยากรู้หรือเป็นเพียงผลประโยชน์ของท้องถิ่นซึ่งถูกระทบจากเรื่องราวที่พิพาทอยู่เท่านั้น³⁹

2) ลักษณะทั่วไปของประโยชน์สาธารณะ

ประโยชน์สาธารณะคือวัตถุประสงค์ในการอยู่ร่วมกันของสังคมมนุษย์ และการดำรงอยู่ของรัฐ การพิจารณาใช้อำนาจปกครองของรัฐอาศัยประโยชน์สาธารณะเป็นตัวกำหนดว่าสิ่งใดควรจะทำสิ่งใดไม่ควรทำ ดังนั้นประโยชน์สาธารณะจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งและอาจแบ่งแยกลักษณะได้ดังนี้

(1) เป็นสิ่งสะท้อนความต้องการของคนส่วนมากในสังคม

ประโยชน์สาธารณะแสดงถึงความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม หรือเป็นความต้องการส่วนรวม มิใช่เป็นความต้องการของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือความต้องการของกลุ่มบุคคลใดกลุ่มบุคคลหนึ่ง ความต้องการของบุคคลเป็นคุณลักษณะที่สำคัญของประโยชน์สาธารณะนำไปสู่การเรียกร้องให้รัฐต้องดำเนินการตอบสนองความต้องการ ความต้องการอันเป็นประโยชน์สาธารณะนำไปสู่การกำหนดภารกิจของรัฐ⁴⁰

³⁸ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, **หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง** (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2540), หน้า 21.

³⁹ Henry C. Back, **Black ‘s Law Dictionary**, 6th ed. (Minn: West, 1990), p. 1299; “Public interest. Something in which the public, the community at large, has some pecuniary interest, or some interest by which their legal rights or liabilities are affected. It does not mean anything so narrow as mere curiosity, or as the interests of the particular localities, which may be affected by the matters in question”

⁴⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ**, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า 334.

(2) ตอบสนองความจำเป็นส่วนรวมของประชาชน

ประโยชน์สาธารณะ คือ ความต้องการเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม เป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมายและเป็นสวัสดิการรวม (General Welfare) ที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน กล่าวคือ ความต้องการของทุกคนเป็นความต้องการของส่วนรวม เช่น ความต้องการความปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองและสวัสดิการต่าง ๆ ที่จะส่งเสริมคุณภาพชีวิตของบุคคลในสังคม เป็นความต้องการที่รัฐมีหน้าที่ต้องตอบสนอง

(3) เป็นพลวัตรและสัมพัทธ์

เมื่อประโยชน์สาธารณะเป็นเรื่องความต้องการส่วนใหญ่ของคนในสังคม ธรรมชาติของมนุษย์มีความเปลี่ยนแปลงทางความคิด ค่านิยม กฎเกณฑ์บรรทัดฐานทางสังคม อยู่ตลอดเวลา ดังนั้นประโยชน์สาธารณะจึงไม่หยุดอยู่กับที่แต่เปลี่ยนแปลงผันแปรตลอดเวลาไปตามกาลเวลา ที่เรียกว่าเป็น “พลวัต” (Dynamic) และ จะสัมพันธ์ไปกับปัจจัยที่แวดล้อมมนุษย์ เช่น คตินิยม เวลา ยุคสมัย การเปลี่ยนแปลงของประโยชน์สาธารณะจึงเป็นการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย

3) ประเภทของประโยชน์สาธารณะ

เกณฑ์ที่ใช้ในการแบ่งแยกประเภทของประโยชน์สาธารณะนั้นหลายลักษณะ ซึ่งสามารถแยกประเภทประโยชน์สาธารณะได้ดังนี้

(1) แบ่งแยกตามภารกิจของรัฐ⁴¹

การจำแนกประโยชน์สาธารณะในลักษณะภารกิจของรัฐจะพิจารณาจากภารกิจที่รัฐดำเนินการเพื่อให้ประโยชน์สาธารณะบรรลุผล

(1.1) ภารกิจพื้นฐานของรัฐ (Primary Function) คือ ภารกิจที่มีความจำเป็นต่อการดำรงอยู่ของรัฐ การดูแลรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการรักษาความปลอดภัยภายในรัฐไม่ให้คนในสังคมกระทำละเมิดต่อกัน รวมทั้งการรักษาความมั่นคงปลอดภัยภายนอกโดยมิให้รัฐอื่น ๆ มารุกรานทั้งในทางเศรษฐกิจและการเมือง

(1.2) ภารกิจลำดับรอง (Secondary Function) คือ ภารกิจที่รัฐจัดทำเพื่อส่งเสริมสวัสดิภาพของประชาชน เพื่อกระจายความเสมอภาคกัน ในด้านการศึกษา การมีสภาพแวดล้อมที่ดี มีสาธารณูปโภคที่พร้อม คุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนภายในรัฐ เป็นต้น

(2) แบ่งแยกจากบุคคลผู้รับผลประโยชน์

การแบ่งแยกด้วยเกณฑ์นี้จะพิจารณาจากผู้รับผลประโยชน์ว่าเป็นประโยชน์แก่บุคคลทั่วไปหรือเป็นประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้⁴²

⁴¹ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย: ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 5.

⁴² บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน, 2552), หน้า 212-213.

(2.1) ประโยชน์สาธารณะทั่วไป หมายถึง ประโยชน์สาธารณะส่วนรวม หรือประโยชน์โดยรวมของรัฐหรือประโยชน์ร่วมกันอื่น ๆ ของสังคม โดยแยกเป็น

(2.1.1) ประโยชน์สาธารณะในทางข้อเท็จจริง คือ ประโยชน์ร่วมกันของสังคมในทางข้อเท็จจริง หรือ ผลประโยชน์ในทางข้อเท็จจริงของรัฐ บางกรณีผลประโยชน์นั้นมีผลโดยตรงต่อสาธารณะ เช่น การออกเสียงประชามติเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือความคิดเห็นของสาธารณะต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

(2.1.2) ประโยชน์สาธารณะโดยแท้ คือ ประโยชน์ของสังคมที่มีความมุ่งหมายเพื่อการดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสงบเรียบร้อยในสังคม เพื่อการรักษาศักดิ์ศรีเกียรติยศ ของมนุษย์ บุคคลสามารถใช้สิทธิของตนก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์กันได้ เพื่อสนับสนุนการศึกษา วัฒนธรรม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม ประโยชน์สาธารณะโดยแท้สร้างเพื่อปกป้องคุ้มครองสภาพการณ์ในทางกฎหมายให้สอดคล้องกับความสัมพันธ์ในเรื่อนั้น ๆ หลักการนี้ถือเป็นหลักการที่เป็นนามธรรมและเป็นหลักการพื้นฐานในการใช้กฎหมายและการบัญญัติกฎหมายทุกประเภท

(2.2) ประโยชน์สาธารณะเฉพาะเรื่อง แยกเป็น “ประโยชน์หลายฝ่าย” และ “ประโยชน์สาธารณะเฉพาะเรื่องทางข้อเท็จจริง”

(2.2.1) ประโยชน์สาธารณะหลายฝ่าย เป็นประโยชน์สาธารณะเฉพาะเรื่องของท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งหรือผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ผลประโยชน์หลายฝ่าย โดยทั่วไปมักเกี่ยวกับผลประโยชน์ของบุคคลที่ไม่อาจกำหนดได้แน่นอนชัดเจน เช่น ผลประโยชน์ของผู้เดินทางโดยรถยนต์ ผลประโยชน์ของผู้อยู่อาศัยส่วนใดส่วนหนึ่งของเมือง เป็นต้น

(2.2.2) ประโยชน์สาธารณะเฉพาะเรื่องในทางข้อเท็จจริง หมายถึง ผลประโยชน์สาธารณะเฉพาะเรื่องที่เป็นเพียงผลประโยชน์ในทางข้อเท็จจริงร่วมกันของบุคคลที่ประกอบขึ้นเป็นสังคมกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ความสำคัญของประโยชน์สาธารณะประเภทนี้ขึ้นอยู่กับอำนาจและอิทธิพลของกลุ่มอิทธิพลหรืออำนาจของบุคคลที่อยู่เบื้องหลังผลประโยชน์สาธารณะดังกล่าว แต่ถ้าหากผลประโยชน์สาธารณะนั้นเป็นผลประโยชน์โดยแท้ของบุคคลกรณีเช่นนี้ย่อมเป็นเรื่อง ประโยชน์สาธารณะเฉพาะเรื่องโดยแท้

4) ขอบเขตของประโยชน์สาธารณะ

ขอบเขตของประโยชน์สาธารณะไม่อาจกำหนดขอบเขตให้ตายตัวได้คงกำหนดขอบเขตได้ในลักษณะอย่างกว้าง โดยต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์กับเนื้อหา เวลา สถานที่ เป็นบริบทประกับกัน ดังนี้⁴³

(1) ขอบเขตในแง่เนื้อหา

เนื้อหาของประโยชน์สาธารณะพิจารณาจากปรัชญาในการดำเนินการกิจของรัฐในแต่ละยุคแต่ละสมัย ในอดีตปรัชญาของรัฐเป็นแบบเสรีนิยมและปัจเจกชนนิยม เนื้อหาของประโยชน์สาธารณะจึงมีลักษณะค่อนข้างแคบและจำกัด มุ่งเฉพาะตอบสนองความต้องการของบุคคลเฉพาะเรื่องที่ปัจเจกชนไม่สามารถดำเนินการเองได้ หรือปัจเจกชนไม่ได้ดำเนินการ

⁴³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, หน้า 339-342.

เอง เช่น ประโยชน์สาธารณะอันเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ภายหลังเมื่อรัฐพัฒนาเข้าสู่การเป็นรัฐสวัสดิการ ภารกิจของรัฐเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยมีภารกิจด้านต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นและต้องสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในยุคนั้น ๆ เพื่อให้การดำรงชีวิตและคุณภาพชีวิตของคนภายในรัฐมีความเท่าเทียมกันหรือใกล้เคียงกันมากที่สุด ประโยชน์สาธารณะจึงมีเนื้อหาที่กว้างครอบคลุมภารกิจของรัฐในหลายลักษณะ

(2) ขอบเขตในแง่เวลา

ลักษณะสำคัญอย่างหนึ่งของประโยชน์สาธารณะคือ เป็นความต้องการของบุคคลที่มีการผันแปรเปลี่ยนแปลงตามกาลเวลา ดังนั้น สิ่งหนึ่งอาจเป็นประโยชน์สาธารณะในช่วงเวลาหนึ่ง เมื่อเวลาผ่านไปสิ่งนั้นอาจไม่ใช่ประโยชน์สาธารณะอีกต่อไป เช่นเดียวกันกับสิ่งหนึ่งในอดีตอาจไม่ใช่ประโยชน์สาธารณะแต่เมื่อเวลาผ่านไปความต้องการของคนในสังคมนั้นเปลี่ยนไป สิ่งนั้นอาจกลายเป็นประโยชน์สาธารณะในเวลาต่อมาก็เป็นไปได้

(3) ขอบเขตในแง่สถานที่

ประโยชน์สาธารณะในแง่ของสถานที่แบ่งออกได้เป็น “ประโยชน์สาธารณะของรัฐ” และ “ประโยชน์สาธารณะท้องถิ่น”⁴⁴ ประโยชน์สาธารณะของรัฐเป็นประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไป ไม่จำกัดเฉพาะพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ส่วนประโยชน์สาธารณะท้องถิ่นเป็นประโยชน์แก่พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง

5) ผู้กำหนดของประโยชน์สาธารณะ

ในการดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐต้องมีผู้กำหนดว่าความต้องการใดเป็นประโยชน์สาธารณะและมีผู้วินิจฉัยว่าความต้องการใดเป็นประโยชน์สาธารณะเนื่องจากการดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐย่อมต้องมีผู้ได้รับประโยชน์และผู้เสียประโยชน์ สามารถแบ่งได้ดังนี้

(1) องค์กัรนิติบัญญัติ

ในระบอบประชาธิปไตยขององค์กัรนิติบัญญัติหรือรัฐสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนเมื่อรัฐสภามีผู้แทนจากปวงชนจึงมีหน้าที่ในการสะท้อนความต้องการของประชาชนหรือสะท้อนเจตจำนงร่วมกันของประชาชนด้วยการบัญญัติกฎหมายเพื่อใช้ในการปกครองประเทศ เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติได้ตรากฎหมายเรื่องใดแล้วเรื่องนั้นคือความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคมอันเป็นประโยชน์สาธารณะ กฎหมายที่บัญญัติออกมาจึงเป็นการกำหนดประโยชน์สาธารณะ สามารถแบ่งลักษณะได้ดังนี้

(1.1) การบัญญัติกฎหมายที่กำหนดประโยชน์สาธารณะไว้โดยตรง กรณีนี้้องค์กัรนิติบัญญัติจะบัญญัติกฎหมายที่มีเนื้อหากำหนดวัตถุประสงค์ที่เป็นประโยชน์สาธารณะไว้ชัดเจน โดยจะกำหนดว่าสิ่งใดเป็นประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายมุ่งจะคุ้มครองหรือสิ่งใดเป็นประโยชน์สาธารณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องดำเนินการออกกฎหมายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น เพื่อให้ประโยชน์สาธารณะกลายเป็นภารกิจของรัฐที่ฝ่ายปกครองไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

⁴⁴ อิศสระ นิติทัณฑ์ประภาส, *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ*, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2527), หน้า 42.

กฎหมายที่กำหนดประโยชน์สาธารณะไว้ชัดแจ้งจะไม่เปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารหรือผู้บังคับใช้กฎหมายได้แย้งสิ่งที่เป็นประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายฉบับนั้นกำหนดไว้

(1.2) การบัญญัติกฎหมายให้อำนาจฝ่ายบริหารเป็นผู้พิจารณา กำหนดประโยชน์สาธารณะ กรณีนี้องค์กรนิติบัญญัติจะออกกฎหมายโดยมิได้กำหนดสิ่งที่เป็นประโยชน์สาธารณะไว้ แต่จะบัญญัติกฎหมายโดยมอบอำนาจดุลพินิจให้ฝ่ายปกครองหรือผู้บังคับใช้กฎหมายฉบับนั้นเป็นผู้พิจารณาและกำหนดประโยชน์สาธารณะแทน โดยให้องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจกำหนดหน้าที่ของตนด้วยตนเองได้⁴⁵

(2) องค์กรฝ่ายบริหาร

ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองเป็นองค์กรที่มีหน้าที่โดยตรงในการ ปฏิบัติภารกิจของรัฐเป็นผู้มีหน้าที่ดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยทั่วไปแล้วฝ่ายปกครอง เป็นผู้ปฏิบัติภารกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะด้วยความเป็นอิสระในฐานะที่เป็นคนกลางในกลุ่มต่าง ๆ ของสังคม องค์กรนิติบัญญัติจะบัญญัติกฎหมายที่เปิดให้ฝ่ายบริหารหรือผู้บังคับใช้กฎหมายกำหนด ความเป็นประโยชน์สาธารณะได้ด้วยตนเอง โดยเปิดให้ใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าสิ่งใดหรือการกระทำ ใดที่จะทำให้ประโยชน์สาธารณะนั้นบรรลุผล

ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลมีหน้าที่ดำเนินนโยบายต่าง ๆ ในการบริหาร ราชการแผ่นดินและประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการดังกล่าวตกเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติ อย่างไรก็ดีตามการที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนดประโยชน์สาธารณะหากมีข้อบกพร่อง กล่าวคือ การ ดำเนินการของรัฐบาลมีผลประโยชน์ขัดแย้งทางการเมืองกับประชาชนโดยรวม นโยบายของรัฐบาล อาจกลายเป็นเครื่องมือทางการเมือง ซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อประชาชน การตรวจสอบการ ดำเนินงานของรัฐบาลจึงมีความจำเป็นเพื่อให้รัฐบาลกล่าวอ้างประโยชน์สาธารณะมาสร้าง ความชอบธรรมแก่นโยบายของตน

(3) องค์กรตุลาการ

ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจนั้นองค์กรตุลาการเป็นองค์กรที่ ตรวจสอบและถ่วงดุล มีหน้าที่ใช้กฎหมายในการวินิจฉัยคดีต่าง ๆ หากเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวกับ ประโยชน์สาธารณะ องค์กรตุลาการจะมีหน้าที่ตัดสินว่าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตาม กฎหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ และมีหน้าที่ชี้ขาดถึงประโยชน์สาธารณะในกรณีที่กฎหมายไม่ได้ กำหนดประโยชน์สาธารณะเอาไว้หรือกำหนดประโยชน์สาธารณะไม่ชัดแจ้ง ประเทศไทยมีศาล ปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจในการวินิจฉัยคดีที่เกิดจากการกระทำทางปกครองต่าง ๆ โดยต้อง ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ในคดีปกครองนั้น แม้ว่าศาลจะมี อำนาจในการวินิจฉัยคดีเพียงอย่างเดียวแต่ผลของคดีอาจส่งผลกระทบในวงกว้างต่อคนในสังคม

⁴⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุค ต่างๆ, หน้า 335.

2.1.2.2 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ

1) ความหมายของสิทธิและเสรีภาพ

ความหมายและประเภทของสิทธิและเสรีภาพมีความสำคัญ กฎหมายที่จะตราขึ้นมาเพื่อฟื้นฟูเมืองนั้นต้องถูกต้องตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ การฟื้นฟูเมืองเป็นการจำกัดและแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สิน เคหสถานของบุคคล นักกฎหมายได้ให้ความหมายและแบ่งประเภทของสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ดังนี้

ศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย ให้ความหมาย “สิทธิ” ได้แก่ ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้⁴⁶

“เสรีภาพ” หมายถึง สิ่งที่บุคคล อาจกระทำการได้โดยไม่ถูกบังคับ⁴⁷

ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ให้ความหมาย “สิทธิ” หมายถึง อำนาจที่จะให้ผู้อื่นต้องกระทำหรืองดเว้นกระทำการบางอย่างตามที่เรามีสิทธิอันเป็นการบังคับให้คนอื่นต้องกระทำตามสิทธิของเรา

“เสรีภาพ” หมายถึง อำนาจที่จะทำอะไรก็ได้ คือ มีอำนาจที่จะเลือกประพฤติหรือไม่ประพฤติอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งก่อให้เกิดหน้าที่เชิงปฏิเสธแก่ผู้อื่นที่จะไม่เข้ามารบกวนการใช้อำนาจเลือกประพฤติของเรา และในทำนองเดียวกันก็ก่อหน้าที่ให้เราไม่สามารถไปรบกวนการใช้อำนาจเลือกประพฤติของผู้อื่น⁴⁸

ศาสตราจารย์วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ให้ความหมาย “สิทธิ” หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้บุคคลอื่นที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วย

“เสรีภาพ” หมายถึง สภาพการณ์ที่บุคคลมีอิสระในการที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ของตน เสรีภาพเป็นอำนาจที่บุคคลมีอยู่เหนือตนเอง⁴⁹

ความแตกต่างระหว่างสิทธิและเสรีภาพ อยู่ที่ว่า “สิทธิ” เป็นอำนาจที่บุคคลมีเพื่อเรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำการหรือละเว้นกระทำการอันใดอันหนึ่ง แต่ในขณะที่ “เสรีภาพ” นั้นเป็นอำนาจที่บุคคลมีอยู่เหนือตนเองในการตัดสินใจที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยปราศจากการแทรกแซงครอบงำจากบุคคลอื่น เสรีภาพ

⁴⁶ หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 17 (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), หน้า 168.

⁴⁷ หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (กรุงเทพมหานคร: ประกายพริก, 2545), หน้า 225-226.

⁴⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, หน้า 348.

⁴⁹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2538), หน้า 21.

จึงไม่ก่อให้เกิดหน้าที่ต่อบุคคลอื่นแต่อย่างใด สรุปแล้วเสรีภาพ ก่อให้เกิดหน้าที่แก่ผู้อื่นที่จะไม่เข้ามารบกวนการใช้อำนาจในการกระทำการหรือไม่กระทำการของบุคคลนั้น⁵⁰

2) การแบ่งประเภทของสิทธิและเสรีภาพ

การแบ่งประเภทของสิทธิและเสรีภาพโดยนักกฎหมายมหาชนแบ่งแยกได้หลายลักษณะ อาศัยหลักเกณฑ์ในการแบ่งที่แตกต่างกัน เช่น การแบ่งสิทธิเสรีภาพในลักษณะของการใช้สิทธิตามแนวคลาสสิกของเยอรมัน การแบ่งสิทธิเสรีภาพโดยพิจารณาจากผู้ทรงสิทธิและการแบ่งประเภทของสิทธิและเสรีภาพโดยพิจารณาจากเงื่อนไขจำกัดสิทธิ ในที่นี้จึงขอการแบ่งประเภทของสิทธิและเสรีภาพโดยพิจารณาจากการจำกัดสิทธิและเสรีภาพซึ่งกำหนดรูปแบบเงื่อนไขของกฎหมายไว้ 3 รูปแบบดังนี้⁵¹

(1) สิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขของกฎหมายทั่วไป (Grundrechte Mit Einfachem Gestzvorbehalt) ในกรณีนี้รัฐธรรมนูญเพียงแต่เรียกร้องว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นอาจกระทำได้โดยบทบัญญัติของกฎหมาย สิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขของกฎหมายทั่วไปนี้ไม่ได้เรียกร้องเงื่อนไขพิเศษในการจำกัดเสรีภาพประการอื่น เช่น เสรีภาพในเคหสถาน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 33 วรรคแรกและวรรคสอง บุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคหสถาน การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือการค้นเคหสถานหรือที่รื้อฐานจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดเงื่อนไขใด ๆ เกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถานไว้แต่อย่างใด

(2) สิทธิเสรีภาพกับเงื่อนไขกฎหมายพิเศษ (Grundrechte Mit Qualifiziertem) ในกรณีนี้รัฐธรรมนูญเรียกร้องว่าการแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพโดยกฎหมายนั้นจะต้องผูกพันอยู่กับสถานการณ์หนึ่งหรือต้องผูกพันอยู่กับวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่ง หรือจะต้องดำเนินการโดยวิธีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น เช่น เสรีภาพในการเดินทาง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 38 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือการผังเมือง หรือเพื่อรักษาสถานภาพของครอบครัว หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์ ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพมากขึ้น กล่าวคือการจำกัดเสรีภาพในการเดินทางจะกระทำมิได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น

(3) สิทธิและเสรีภาพที่ปราศจากเงื่อนไขของกฎหมาย (Grundrechte Ohne Gesetzesvorbehalt) เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่อยู่ภายใต้การจำกัดสิทธิโดยกฎหมายใด ๆ ทั้งสิ้น เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนาและย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติหรือประกอบพิธีกรรมตามหลักศาสนาของ

⁵⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ, *เรื่องเดิม*, หน้า 51-52.

⁵¹ Bodo Pieroth and Bernhard Schlink, *Grundrechte- Staatsrechte II* (Heidenlberg: C. F. Muller, 1993), p. 68 อ้างถึงใน บรรเจิด สิงคะเนติ, *เรื่องเดิม*, หน้า 54-55.

ตามมาตรา 31 บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ มาตรา 29 การเนรเทศบุคคลสัญชาติไทยออกจากราชอาณาจักร หรือห้ามมิให้ผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักร จะกระทำมิได้ การถอนสัญชาติของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด จะกระทำมิได้ มาตรา 39

ทั้งนี้ การแบ่งสิทธิและเสรีภาพประเภทนี้ เป็นประโยชน์ในการตรวจสอบอำนาจนิติบัญญัติในการบัญญัติกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิต่าง ๆ ว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือไม่

3) การรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญ

สิทธิและเสรีภาพมีพื้นฐานมาจากธรรมชาติของมนุษย์เป็นสิทธิตามธรรมชาติอันมีอยู่โดยธรรมชาติและมีลักษณะเป็นเอกเทศแยกออกมาจากกฎหมาย พัฒนาการของสิทธิตามธรรมชาติต่อมาเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ในทางประวัติศาสตร์ของยุโรปและสหรัฐอเมริกาได้เกิดการต่อสู้เรียกร้องเพื่อที่จะนำเอาแนวคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานนี้มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็น Magna Carta ในปี ค.ศ. 1215 จนถึง Bill of Right ค.ศ. 1689 ของประเทศอังกฤษ คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ของประเทศฝรั่งเศสและ คำประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ. 1776 การนำเอาแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพที่เดิมเป็นเพียงสมมุติฐานที่ตั้งขึ้นมา หรือคำประกาศ หรือข้อเรียกร้องทางปรัชญา แปลสภาพจากสิทธิตามธรรมชาติ (Natural Rights) มาเป็นสิทธิตามกฎหมาย (Juristic Rights) มีนัยสำคัญทางนิติศาสตร์⁵² การรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นการทำให้ประชาชนสามารถเรียกร้องเอาสิทธิและเสรีภาพกับรัฐได้ และในขณะเดียวกันก็ได้รับการประกันจากรัฐไปพร้อมกันด้วย การนำสิทธิและเสรีภาพมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทำให้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวกลายมาเป็นส่วนหนึ่งของความเป็นรัฐ อันเป็นการเปิดช่องให้มนุษย์สามารถดำเนินชีวิตได้อย่างเสรีภายในประชาคม⁵³

4) เจตนารมณ์ในการแทรกแซงและจำกัดสิทธิเสรีภาพ

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น ต้องกำหนดขอบเขตแดนของเสรีภาพก่อน หากมีการล่วงล้ำเข้าไปในแดนสิทธิและเสรีภาพจึงกล่าวได้ว่าเป็นการแทรกแซงที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพ เหตุผลของการแทรกแซงและจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะทำได้เพียงใดภายใต้รัฐธรรมนูญ อาจพิจารณาความมุ่งหมายที่สำคัญในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ 3 ประการ⁵⁴

⁵² บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2546), หน้า 41.

⁵³ สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2535), หน้า 127.

⁵⁴ Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band III/2 Allgemeine Lehren der Grundrechte, Munchen 1994, S. 302.; บรรเจิด สิงคะเนติ, *เรื่องเดิม*, หน้า 204-215.

(1) เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลอื่น เมื่อเกิดรัฐขึ้น “สิทธิของบุคคลอื่น” จึงได้รับการรับรองโดยกฎหมายของรัฐ ถูกกำหนดให้เป็นกฎหมายซึ่งออกโดยอำนาจของรัฐ ขึ้นอยู่กับเจตจำนงของฝ่ายนิติบัญญัติที่ได้รับเลือกตั้งจากสังคมในการกำหนดขอบเขต “สิทธิของบุคคลอื่น” แต่อย่างไรก็ตามมิได้หมายความว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะกำหนดเรื่องดังกล่าวอย่างใดก็ได้ ซึ่งสาระสำคัญของ “สิทธิ” นั้นเป็นอิสระจากเจตจำนงของฝ่ายนิติบัญญัติ “สิทธิ” เป็นผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลที่กฎหมายต้องให้ความคุ้มครอง การจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยอาศัยเหตุผลเพื่อการคุ้มครอง “สิทธิของบุคคลอื่น” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เช่น มาตรา 34 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น . . .”

(2) เพื่อการดำรงอยู่และเพื่อความสามารถในการทำภาระหน้าที่ของรัฐ (Sicherung der Existenz und der Funktionsfähigkeit des Staates) รัฐถือว่าเป็นบุคคลในกฎหมายระหว่างประเทศ การมีอยู่ของรัฐและดำรงอยู่ของรัฐจะต้องมั่นคงปลอดภัยจากการรุกรานจากศัตรูภายนอกประเทศ ส่วนภายในประเทศจะต้องเกิดเหตุลักษณะรุนแรง เช่น การจลาจลในรัฐ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพอันมีพื้นฐานมาจากรัฐมีหน้าที่ป้องกันประเทศได้รับการยอมรับและบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญยุคปัจจุบัน เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 50 บุคคลมีหน้าที่ (2) ป้องกันประเทศ พิทักษ์รักษาเกียรติภูมิ ผลประโยชน์ของชาติ และสาธารณสมบัติของแผ่นดินรวมทั้งให้ความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มาตรา 37 วรรคสองและวรรคสาม “ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ . . .” ส่วนความสามารถในการทำภาระหน้าที่นั้นเป็นวัตถุประสงค์ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งอาจกำหนดรูปแบบของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในลักษณะของการกำหนดหน้าที่ให้แก่พลเมือง เช่น การกำหนดให้บุคคลมีหน้าที่เสียภาษี

(3) เพื่อประโยชน์สาธารณะ (Gemeinwohl) หรือเพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน (Öffentliche Ordnung) ประโยชน์สาธารณะเป็นเหตุผลสำคัญในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ วัตถุประสงค์ของกิจกรรมของรัฐต้องตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ โดยลักษณะของประโยชน์สาธารณะต้องตอบสนองคนส่วนใหญ่ที่ไม่ใช่ผู้ดำเนินการนั่นเอง มีรัฐสภาเป็นผู้ที่บอกว่าอะไรคือประโยชน์สาธารณะ เมื่อเป็นประโยชน์สาธารณะแล้วฝ่ายปกครองมีหน้าที่ตอบสนองจะใช้ดุลพินิจทำหรือไม่ทำไม่ได้ โดยขอบเขตของประโยชน์สาธารณะขึ้นอยู่กับรัฐสภาจะกำหนดในกฎหมายต่าง ๆ⁵⁵

⁵⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, หน้า 333.

การฟื้นฟูเมืองจำเป็นต้องมีการแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยเหตุผลของการฟื้นฟูนั้นต้องเป็นไปด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ประโยชน์สาธารณะเป็นเหตุผลที่สำคัญอย่างยิ่งในการจำกัดหรือแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมือง หากไม่มีเหตุผลเพื่อประโยชน์สาธารณะแล้วการฟื้นฟูเมืองย่อมเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

5) หลักเกณฑ์ว่าด้วยการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยทางกฎหมายแบ่งการพิจารณาออกเป็น 2 เงื่อนไข คือ 1) หลักเกณฑ์ในทางรูปแบบของกฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ และ 2) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยเงื่อนไขทางเนื้อหาของกฎหมาย

(1) หลักเกณฑ์ในทางรูปแบบของกฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ในทางรูปแบบแล้วการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องประกอบไปด้วยเงื่อนไข 2 ประการ คือ

(1.1) เงื่อนไขในการดำเนินกระบวนการตรากฎหมาย กฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นต้องเป็นกฎหมายที่ผ่านกระบวนการตรากฎหมายอย่างถูกต้อง ตั้งแต่สิทธิของผู้เสนอร่างกฎหมายจนถึงขั้นตอนกระบวนการตรากฎหมายที่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญและจนถึงขั้นตอนนำเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น ทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้เป็นกฎหมายซึ่งต้องถูกต้องตามรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด หากกฎหมายดังกล่าวไม่ดำเนินการตามขั้นตอนและกระบวนการดังกล่าว ย่อมมีผลทำให้กฎหมายฉบับดังกล่าวไม่เข้าเงื่อนไขทางรูปแบบของกฎหมายส่งผลให้กฎหมายฉบับดังกล่าวไม่มีผลบังคับใช้กับประชาชนทั่วไป

(1.2) เงื่อนไขระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพ การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้กฎหมายที่ออกมามีลักษณะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นต้องระบุไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธินั้น ก็เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีความรอบคอบและพิจารณาไตร่ตรองก่อนที่จะตรากฎหมายเพื่อออกมาแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การไม่ระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพย่อมขัดต่อรัฐธรรมนูญ

(2) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยเงื่อนไขทางเนื้อหาของกฎหมาย

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยเงื่อนไขทางเนื้อหาของกฎหมายสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ 2 ประการ (2.1) หลักเกณฑ์ลักษณะทั่วไปของกฎหมาย (2.2) ลักษณะตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

(2.1) หลักเกณฑ์ลักษณะทั่วไปของกฎหมาย หลักเกณฑ์พื้นฐานที่สำคัญของกฎหมายอันมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนต้องเป็นกฎหมายที่มีลักษณะดังนี้

(2.1.1) มีความแน่นอนชัดเจน กฎหมายนั้นต้องบัญญัติกำหนดไว้ให้แจ้งชัดว่าบังคับหรือห้ามมิให้บุคคลประเภทใด กระทำการอะไร ในกรณีใดและเพื่อประโยชน์อะไร หรือให้อำนาจฝ่ายบริหารออกคำสั่งบังคับหรือห้ามมิให้บุคคลประเภทใดกระทำการอะไร ในกรณีใด และเพื่อประโยชน์อะไร⁵⁶ หลักเกณฑ์เรื่องความแน่นอนชัดเจนของกฎหมายมุ่งหมายให้ประชาชนภายในรัฐสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองอย่างมั่นใจที่จะกระทำการหรือละเว้นกระทำการอันใดที่มีผลในทางกฎหมาย กฎหมายที่ออกโดยองค์กรของรัฐไม่ว่าฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารที่ผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนต้องเป็นกฎหมายที่มีความแน่นอนชัดเจนในเนื้อหา

(2.1.2) ไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลัง กฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนต้องไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลัง จะต้องประกาศโฆษณากฎหมายนั้นให้ราษฎรทราบเป็นการล่วงหน้าในราชกิจจานุเบกษาก่อนที่จะนำไปใช้บังคับแก่ราษฎร และจะใช้กฎหมายนั้นบังคับแก่การกระทำหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและสิ้นสุดลงแล้วก่อนวันที่ได้มีการประกาศโฆษณากฎหมายนั้นในราชกิจจานุเบกษาไม่ได้⁵⁷

(2.2) ลักษณะตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

กฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติประกาศออกมาใช้บังคับกับประชาชนอันมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นต้องมีเนื้อหาที่สมบูรณ์และสอดคล้องเกณฑ์การจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 26 บัญญัติไว้ดังนี้

การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

⁵⁶ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2543), หน้า 120.

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 125.

การตรากฎหมายใดที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะกระทำได้อต่อเมื่อเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

เกณฑ์เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นการตรวจสอบอำนาจนิติบัญญัติในการบัญญัติกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิต่าง ๆ ว่าเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือไม่ เช่น มาตรา 38 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือการผังเมือง หรือเพื่อรักษาสถานภาพของครอบครัว หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์ กล่าวคือรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้บุคคลมีเสรีภาพในการเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่ รัฐไม่สามารถจำกัดเสรีภาพในการเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่ของประชาชนได้ เว้นแต่ ต้องตรากฎหมายเพื่อมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพ และต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ คือ 1. เพื่อความมั่นคงของรัฐ 2. ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน 3. การผังเมือง 4. เพื่อรักษาสถานภาพของครอบครัว 5. เพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์ ดังนั้นกฎหมายฉบับใดออกมาโดยไม่ได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ ตามมาตรา 5⁵⁸

2. ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

เกณฑ์การจำกัดสิทธิและเสรีภาพนี้มาจากหลักความเสมอภาค ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 บัญญัติรับรองไว้⁵⁹ วัตถุประสงค์ในการห้ามมิให้ตรากฎหมายออกมาเพื่อใช้บังคับกับกรณีใดกรณีหนึ่งนั้นเพื่อหลีกเลี่ยงการออกคำสั่งทางปกครองใน

⁵⁸ มาตรา 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560) “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”

⁵⁹ มาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560) บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

รูปของกฎหมาย เพราะคำสั่งทางปกครองเป็นเครื่องมือหลักที่องค์กรฝ่ายปกครองใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองให้สำเร็จลุล่วงไปได้ ซึ่งถือเป็นภาระหน้าที่โดยแท้ของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง⁶⁰ การยอมให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพเพื่อใช้บังคับกับกรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเท่ากับเป็นการยอมให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้าไปแทรกแซงอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองอันเป็นการขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งถือว่าเป็นสาระสำคัญในระบอบประชาธิปไตย⁶¹ และเพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อปัจเจกบุคคลแต่ละคนโดยตรากฎหมายเฉพาะกรณีขึ้นใช้บังคับซึ่งขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 27

3. ต้องไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล

นักนิติศาสตร์ได้ใช้เกณฑ์ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” มาเป็นเกณฑ์การพิจารณาสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพหรือสิทธิขั้นพื้นฐาน การแทรกแซงใดที่เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ย่อมเป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิขั้นพื้นฐานด้วยการพิจารณาว่าละเมิดหรือไม่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะพิจารณาจากความรู้สึกของผู้ถูกระทำ หรือความรู้สึกของวิญญูชนความเห็นส่วนใหญ่ถือเอาความรู้สึกของวิญญูชนทั่วไปมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่าเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือไม่ การกระทำที่ถือว่าเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์คือ การลดคุณค่าของมนุษย์มาเป็นเพียงวัตถุแห่งการกระทำของรัฐหรือของบุคคลอื่น ดังนั้นหากกฎหมายฉบับใดออกมาจากฝ่ายนิติบัญญัติมีเนื้อหาสาระที่ขัดต่อหลัก “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ย่อมพิจารณาได้ว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวขัดต่อ มาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญและมีผลทำให้กฎหมายดังกล่าวเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ตามมาตรา 5 แห่งรัฐธรรมนูญ

4. ต้องไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกิน

สมควรแก่เหตุ

หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็นหรือหลักพอสมควรแก่เหตุ หรือ หลักความได้สัดส่วน หรือ หลักห้ามมิให้กระทำเกินกว่าเหตุ เป็นหลักที่มีความสำคัญในการนำมาใช้ควบคุมการใช้อำนาจของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หลักความได้สัดส่วนนี้เป็นหลักกฎหมายมหาชนมิได้มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรถือเป็นหลักกฎหมายมหาชนทั่วไปและได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง เมื่อพิจารณาจากมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้นำเอาหลักความได้สัดส่วนหรือหลักพอสมควรแก่เหตุซึ่งเป็นหลักการย่อยของนิติรัฐมาบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อจำกัดการใช้อำนาจรัฐ

⁶⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน: “มาตร” ในการควบคุมตรวจสอบความชอบธรรมด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย,” *วารสารนิติศาสตร์* 30, 2 (มิถุนายน 2543): 184-193 อ้างถึงใน บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552), หน้า 239.

⁶¹ บรรเจิด สิงคะเนติ, *เรื่องเดิม*, หน้า 239.

ไม่ให้ใช้ไปตามอำเภอใจ ดังนั้นเมื่อองค์กรนิติบัญญัติจะตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกฎหมายนั้นต้องสองคล้องกับหลักความได้สัดส่วน ซึ่งมีหลักการย่อยอยู่ 3 หลัก คือ⁶²

1. หลักความเหมาะสม หมายความว่า มาตรการที่องค์กรนิติบัญญัติตราขึ้นเป็นกฎหมายจะต้องอยู่ในวิสัยที่จะทำให้วัตถุประสงค์ในการตรากฎหมายนั้นสามารถบรรลุผลได้

2. หลักความจำเป็น หมายความว่า มาตรการที่องค์กรนิติบัญญัติตราขึ้นเป็นกฎหมายนั้นจะต้องเป็นมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยองค์กรนิติบัญญัติจะต้องนำมาตรการที่เหมาะสมหลาย ๆ มาตรการมาเปรียบเทียบกันว่ามาตรการใดมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด และเลือกเอามาตรการนั้นมาบัญญัติเป็นกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

3. หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ หมายความว่า มาตรการที่องค์กรนิติบัญญัติตราขึ้นเป็นกฎหมายนั้น นอกจากเป็นมาตรการที่เหมาะสมและจำเป็นแล้ว การที่องค์กรนิติบัญญัติจะนำเอามาตรการนั้นมาบัญญัติเป็นกฎหมาย องค์กรนิติบัญญัติต้องชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ที่มหาชนจะได้รับกับประโยชน์ที่เอกชนจะสูญเสียไป เนื่องมาจากการปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าว หากมาตรการใดถ้าปรากฏเมื่อมีการปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรการนั้นแล้ว ก่อให้เกิดประโยชน์กับมหาชนน้อยกว่าประโยชน์ที่เอกชนจะต้องสูญเสียไป องค์กรนิติบัญญัติจะต้องละเว้นไม่ใช้มาตรการนั้นไปบังคับกับประชาชนแม้มาตรการนั้นจะมีความเหมาะสมหรือจำเป็นก็ตาม

หลักความได้สัดส่วนหรือความพอสมควรแก่เหตุนี้ ประเทศไทย ได้นำมาเป็นเกณฑ์ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

2.2 แนวคิดและมาตรการทางกฎหมายของการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)

2.2.1 แนวคิดและหลักการทั่วไปของการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)

การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) คือ การฟื้นฟูเมืองบริเวณใดบริเวณหนึ่งที่มีสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรม หรือไม่ได้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มศักยภาพ โดยการรื้อถอนอาคารและโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่เดิมแล้วก่อสร้างขึ้นมาใหม่แตกต่างจากเดิมเพื่อให้มีลักษณะทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่ดีขึ้น และเพื่อตอบรับวัตถุประสงค์ของการฟื้นฟูบริเวณพื้นที่นั้น ๆ

การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ เป็นแนวทางการฟื้นฟูเมืองรูปแบบหนึ่งนอกเหนือไปจากรูปแบบการอนุรักษ์ (Conservation) และการปรับปรุงฟื้นฟูบูรณะ (Rehabilitation) อาจกล่าวได้

⁶² เรื่องเดียวกัน, หน้า 284-285.

ว่าเป็นแนวทางการพัฒนาเมืองในอีกลักษณะหนึ่งนอกเหนือจากการสร้างเมืองใหม่ (New Town) หรือพัฒนาพื้นที่ชานเมือง มหานครและเมืองขนาดใหญ่หลายประเทศทั่วโลกประสบปัญหาการย้ายถิ่นฐานอพยพเข้ามาของจำนวนประชากรในชนบทซึ่งเป็นกระบวนการของการเป็นเมือง (Urbanization) เพื่อแสวงหางานทำในภาคอุตสาหกรรม ภาคธุรกิจ การค้าและการบริการ เมืองเหล่านี้จึงต้องขยายและเติบโตเพื่อรองรับจำนวนประชากรมากขึ้น การดำรงอยู่ของเมืองเป็นระยะเวลานานและผ่านเหตุการณ์ต่าง ๆ อย่างมากมายจึงทำให้บางบริเวณพื้นที่เขตเมืองเกิดการเสื่อมถอยหรือเกิดความเสื่อมโทรม สาเหตุและความจำเป็นของการฟื้นฟูเมืองเกิดจากปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นมี นักวิชาการผังเมืองได้สรุปสาเหตุหลัก ๆ อยู่ 5⁶³ ประการ ได้แก่ 1) การขยายตัวของเมืองอย่างไร้ระเบียบ 2) การจราจรและระบบการคมนาคมขนส่ง 3) สิ่งก่อสร้างทรุดโทรม 4) การเปลี่ยนแปลงค่านิยมของประชาชน 5) ทศนคติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เมื่อพิจารณาถึงสาเหตุของการเสื่อมถอยหรือเสื่อมโทรมของเมืองตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันนั้นอาจเกิดจากหลายปัจจัย ได้แก่⁶⁴

1. สงคราม (War)

ในอดีตสงครามเป็นสาเหตุให้เกิดการทำลายเมืองเป็นอันมาก ภายหลังเกิดสงครามมีความจำเป็นต้องปรับปรุงฟื้นฟูเมืองในหลายประเทศ สงครามก่อให้เกิดปัญหา เช่น ความอดอยาก การขาดแคลนที่อยู่อาศัย โรคภัยไข้เจ็บ ในยุโรปมีการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองหลายแนวทาง เช่น การสร้างเมืองขึ้นใหม่ให้เหมือนของเดิม เช่น กรุงวอซอร์ ประเทศโปแลนด์ ในขณะที่บางเมืองถูกทำลายเกือบหมด จึงสร้างเมืองขึ้นมาใหม่ให้ทันสมัย เช่น กรุงรอตเตอร์ดัม ประเทศเนเธอร์แลนด์ อย่างไรก็ตามในปัจจุบันไม่มีสงครามโลกแล้ว แต่ความขัดแย้งทางการเมือง ศาสนา ก็ทำให้เกิดสงครามกลางเมืองยืดเยื้อส่งผลต่อการพัฒนาเมืองและการฟื้นฟูเศรษฐกิจ

2. ภัยพิบัติ (Disaster)

ภัยพิบัติมีผลต่อการทำลายเมืองเป็นอันมากมีที่มาจากฝีมือมนุษย์และจากธรรมชาติ ภัยพิบัติจากมนุษย์ เช่น การก่อจลาจล อุบัติภัย อัคคีภัย ส่วนภัยพิบัติตามธรรมชาติ เช่น น้ำท่วม แผ่นดินไหว คลื่นสึนามิ ภัยพิบัติทั้งจากฝีมือมนุษย์และตามธรรมชาติส่งผลต่อการทำลายสิ่งก่อสร้างชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนซึ่งต้องใช้งบประมาณจากรัฐบาลในการฟื้นฟูด้านกายภาพ เศรษฐกิจและสังคม

3. การเปลี่ยนบทบาทและรูปแบบฐานการผลิต

ในช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 เมืองจะมีรายได้หลักจากกิจการอุตสาหกรรมซึ่งมีที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมอยู่ในเมืองหรือชานเมือง ภายหลังได้กลายเป็นเขตเมืองจากการเติบโตต่อมาการพัฒนาของเมืองอาจมีรายได้หลักมาจากการค้าและบริการ โรงงานอุตสาหกรรมจึงลดความสำคัญลงไป ปัญหาสิ่งแวดล้อม ราคาที่ดินสูงขึ้นทำให้มีการย้ายโรงงานอุตสาหกรรมออกไปนอกเมือง หรือสร้างนิคมอุตสาหกรรมที่อื่น การย้ายโรงงานอุตสาหกรรมหากไม่มีการวางแผนจะทำให้พื้นที่เดิมถูกทิ้งร้าง การถูกทิ้งร้างของย่านอุตสาหกรรม ทำให้เกิดความเสื่อม (Decline) ใน

⁶³ Wilfred Burns, *op. cit.*, p. 14.

⁶⁴ ยงธนีสร์ พิมเสถียร, *เรื่องเดิม*, หน้า 12-17.

บางพื้นที่มีการปนเปื้อนของสารพิษจากกิจการอุตสาหกรรม ก่อให้เกิดปัญหาการใช้ที่ดินไม่สมประโยชน์ ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อมลพิษและการเกิดอาชญากรรมในพื้นที่

4. การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่ง

ปัญหาการจราจรติดขัดอันเนื่องมาจากระบบการขนส่งไม่สัมพันธ์กับการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และปัญหาการจราจรอย่างเดียวก็สามารถเป็นแรงผลักดันสำคัญที่จะต้องทำให้มีการปรับปรุงฟื้นฟู เพราะปัญหาการจราจรเป็นปัญหาที่เห็นชัดในสายตาคนทั่วไปในขณะที่ความเกะกะอย่างบางอย่างเกือบจะเป็นที่ไม่สังเกตเลยก็ได้⁶⁵ จากปัญหาการจราจรติดขัดทำให้รัฐต้องพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งหลายรูปแบบ เช่น การเพิ่มพื้นที่จราจรโดยการสร้างถนนเพิ่ม ทางด่วน การสร้างระบบขนส่งมวลชนทางราง เช่น รถไฟฟ้า ผลจากการสร้างและพัฒนาระบบการคมนาคมและขนส่งดังกล่าวทำให้การพัฒนาพื้นที่นั้นเปลี่ยนแปลงไปกล่าวคือ เกิดจุดที่ทำให้เข้าถึงชุมชนได้ง่ายและเข้าถึงได้ยาก พื้นที่ที่เป็นจุดตัดของการคมนาคมขนส่งจะเป็นพื้นที่ที่ต้องจัดให้มีการปรับปรุงฟื้นฟู

5. ที่อยู่อาศัยที่ไม่ได้มาตรฐาน

ใจกลางเมืองมักมีชุมชนที่อยู่อาศัยที่เกิดจากการอพยพของประชาชนในชนบทที่เข้ามาทำงานในเมือง ชุมชนเหล่านี้ส่วนมากจะบุกรุกและขาดแคลนที่อยู่อาศัย สภาพบ้านไม่ถาวร ส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงสาธารณูปโภคและบริการสังคมได้ นอกจากนั้นยังมีชุมชนดั้งเดิมที่พัฒนามาแต่อดีตแต่ผ่านไปแล้วอาคารบ้านเรือนดั้งเดิมถูกละเลยไปหรือล้าสมัยและกลายเป็นอาคารร้างหรืออาคารที่ไม่ได้มาตรฐาน การขยายตัวของเมืองอย่างไร้ระเบียบ (Urban Blight) และไม่สามารถควบคุมได้ทำให้เกิดสิ่งก่อสร้างหรืออาคารที่ชำรุดทรุดโทรม อันเนื่องมาจากอายุการใช้งานและการขาดการบำรุงรักษา

6. สาธารณูปโภคล้าสมัย

ในพื้นที่ที่มีการพัฒนามานานมักมีระบบสาธารณูปโภคที่ล้าสมัย ไม่สามารถรองรับการใช้งานในปัจจุบันได้ เป็นความไร้ประสิทธิภาพ (Obsolescence) เช่น ระบบท่อประปาเล็กเกินกว่าให้บริการชุมชนที่เติบโตได้ ท่อระบายน้ำขนาดไม่ครอบคลุมพื้นที่ ระบบไฟฟ้า โทรศัพท์ เกิดการชำรุดทรุดโทรม การมีโครงการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองจึงมักมีวัตถุประสงค์ของการพัฒนาสาธารณูปโภคด้วยเสมอ

7. การขาดแคลนที่ว่างและบริการชุมชน

ผลจากการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมการผลิตในหลายศตวรรษที่ผ่านมาทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมแก่ประชากรเป็นอันมาก มนุษย์ต้องเจ็บป่วยและเสียชีวิตจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษเป็นจำนวนมาก ทศนคติของมนุษย์ต่อสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไปมนุษย์เริ่มตระหนักและให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การเกิดมลพิษเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่กระทบต่อการดำรงชีวิตและการอยู่อาศัยของประชาชน โดยเฉพาะในเขตเมืองชั้นในที่มีราคาที่ดินสูง มักไม่ค่อยมีสวนสาธารณะ นันทนาการ ทั้งนี้เพราะการพัฒนาที่ผ่านมาไม่ได้วางแผนไว้และการเปลี่ยนแปลงของจำนวนประชากรได้เพิ่มขึ้น ในโครงการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองจึงจำเป็นต้องรู้อาคารที่เสื่อมโทรมและไม่ได้ใช้ประโยชน์ออกเพื่อให้เกิดที่โล่งและเพิ่มพื้นที่สีเขียวในการเพิ่มคุณภาพชีวิตในเมือง

⁶⁵ Wilfred Burns, *op. cit.*, p. 194.

รวมทั้งจัดหาพื้นที่สำหรับการบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการของลักษณะและจำนวนประชากรที่เปลี่ยนไปด้วย

8. การขยายตัวของแหล่งเสื่อมโทรมและชุมชนแออัด

การอพยพย้ายถิ่นฐานของประชากรเข้ามาทำงานในเมืองจำนวนมากทำให้เกิดความแออัด ที่อยู่อาศัยและสาธารณูปโภค สาธารณูปการไม่เพียงพอในการรองรับจำนวนประชากรจำนวนมากที่เข้ามาอาศัยจำนวนมากนี้ได้ทำให้เกิดปัญหาชุมชนแออัด (Slum) ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับเมืองใหญ่ ๆ และสำคัญของโลกที่ตั้งขึ้นมานานนับตั้งแต่การปฏิวัติอุตสาหกรรม ในบริเวณชุมชนแออัดประชากรจะอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นและสร้างสิ่งปลูกสร้างที่ไม่ได้มาตรฐานขาดความปลอดภัย มีระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่ไม่ได้มาตรฐาน เมื่อเกิดความหนาแน่นของประชากรทำให้การบริหารจัดการด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการไม่เพียงพอเกิดปัญหาตามมาได้แก่ ขยะหรือสิ่งปฏิกูล เกิดน้ำเน่าเสียอันเป็นผลมาจากขยะสิ่งปฏิกูล เกิดปัญหาความยากจน ปัญหาสาธารณสุข ปัญหามลพิษและสิ่งแวดล้อม ปัญหาเกี่ยวกับผังเมืองในเรื่องที่อยู่อาศัยที่ดิน น้ำ การกักตุนน้ำเสีย อาชญากรรม ซึ่งปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนำมาซึ่งการปรับปรุงที่อยู่อาศัยและกวาดล้างสลัมเพื่อกำจัดที่อยู่อาศัยที่ไม่เหมาะสมที่เกิดขึ้นในเมืองชั้นใน (Inner City) เป็นสาเหตุให้เกิดการฟื้นฟูเมืองและพัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment)⁶⁶ โดยปกติการแก้ปัญหาสลัมมีหลายวิธี เช่น การรื้อและย้ายสลัมแล้วสร้างแฟลตรองรับ หรือ อาจมีการปรับปรุงสลัม การจัดรูปที่ดินใหม่ การปันส่วนที่ดิน การสร้างที่อยู่อาศัยในที่ดินเดิม และการรื้อย้ายไปสร้างที่ใหม่

สำหรับสาเหตุการเปลี่ยนแปลงค่านิยมของประชาชนเป็นปัจจัยหนึ่งในปัจจุบันที่ร่วมสมัยในการทำให้เกิดความต้องการฟื้นฟูเมือง เช่น แต่เดิมประชาชนนิยมจับจ่ายซื้อสินค้าจากร้านขายของชำ เปลี่ยนมาเป็นซื้อสินค้าในห้างสรรพสินค้า หรือ ความนิยมของประชาชนในเมืองที่อาศัยอยู่อาคารประเภทคอนโดมิเนียมมากกว่าอาศัยอยู่บ้านเดี่ยวซึ่งจะอยู่บริเวณชานเมืองเนื่องจากบริเวณคอนโดมิเนียมจะอยู่ใกล้บริเวณสถานีขนส่งมวลชนสะดวกในการเดินทางเพื่อทำกิจกรรมในเมืองมากกว่าอยู่บ้านเดี่ยวบริเวณชานเมือง ทำให้เมืองขนาดใหญ่จำเป็นต้องดำเนินการเพื่อรองรับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจึงใช้วิธีการรองรับโดยการขยายพื้นที่เมืองในแนวนราบ (Horizontal) และการเพิ่มความหนาแน่นของจำนวนประชากรในแนวตั้ง (Vertical) ซึ่งอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการปรับปรุงฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal)

รูปแบบหรือแนวทางของการฟื้นฟูเมืองนั้นมีหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และวิธีการที่จะเข้าไปแก้ปัญหาในด้านใดดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น การฟื้นฟูเมืองในลักษณะต้องเข้าไปแก้ไขพื้นที่ที่สภาพทางกายภาพของเมือง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมจนเกินกว่าจะแก้ไขปรับปรุง (Rehabilitation) จำเป็นต้องมีการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและโครงสร้างพื้นฐานเดิมแล้วสร้างขึ้นใหม่ให้แตกต่างจากเดิม ในวิทยานิพนธ์นี้ผู้เขียนจะศึกษาเฉพาะการฟื้นฟูเมืองในรูปแบบการพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)

⁶⁶ J. A. Yelling, *Slum and Redevelopment Policy and Practice in England, 1918-1945* (London: UCL, 1992), p. 1.

2.2.2 มาตรการทางกฎหมายของการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่

การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) ต้องอาศัยกฎหมายกลไกผู้ดำเนินการ กระบวนการขั้นตอนในการดำเนินการ มาตรการทางกฎหมาย มาตรการทางการเงิน เพื่อที่จะดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จ ซึ่งในต่างประเทศจะบัญญัติไว้ในกฎหมาย⁶⁷ ประกอบด้วยองค์ประกอบต่าง ๆ ดังนี้

2.2.2.1 อำนาจตามกฎหมายและผู้ดำเนินโครงการ

1) อำนาจตามกฎหมาย

การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) เป็นการเข้าไปดำเนินการจัดการทรัพย์สินเพื่อปรับปรุง เปลี่ยนแปลง รื้อ ย้าย ถอน หรือที่เรียกว่า รื้อถอนและสร้างใหม่ในบริเวณพื้นที่เสื่อมโทรม (Blighted area) ทั้งนี้การดำเนินการดังกล่าวเพื่อพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) อาศัยวิธีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนซึ่งกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในบริเวณพื้นที่พัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment Area) และประชาชนบริเวณใกล้เคียง สิทธิในทรัพย์สินของเอกชนได้รับการรับรองและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญของประเทศในระบบเสรีประชาธิปไตย ดังนั้นการดำเนินการฟื้นฟูเมืองโดยเอกชนเพียงลำพังไม่อาจกระทำให้การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่สำเร็จลงได้ เนื่องจากเอกชนด้วยกันย่อมอยู่บนพื้นฐานความเท่าเทียมกัน เอกชนไม่อาจจะออกกฎหมายหรือบังคับการให้ไปกระทบสิทธิของเอกชนด้วยกันเองโดยไม่ได้รับความยินยอมเพราะหากทำไปโดยพลการแล้วเป็นการละเมิดต่อกฎหมาย การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ จึงจำเป็นต้องอาศัยอำนาจรัฐเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการกับทรัพย์สินของเอกชนโดยรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างเดิมและสร้างสิ่งปลูกสร้างใหม่ลงในบริเวณพื้นที่ที่พัฒนาขึ้นใหม่ อย่างไรก็ตามเนื่องจากสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินของเอกชนได้รับการรับรองและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิดังต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้นการที่รัฐจะดำเนินการใด ๆ ไปกระทบสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจหรืออนุญาตให้ดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อเป็นการประกันสิทธิและเสรีภาพของเอกชนที่จะได้รับความคุ้มครองมิให้รัฐใช้อำนาจไปโดยอำเภอใจ การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่จึงจำเป็นต้องอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายและต้องเป็นกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาและอยู่ในรูปของพระราชบัญญัติ ทั้งนี้บทกฎหมายหรือเนื้อหาของกฎหมายจะต้องให้อำนาจหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐเข้าไปดำเนินการในการจัดการทรัพย์สินของเอกชนไม่ว่าจะการเข้าไปสำรวจในพื้นที่ของเอกชน หรือเพื่อการเตรียมการรื้อถอน หรือเวนคืนทรัพย์สินของเอกชนที่อยู่ในบริเวณพื้นที่โครงการฟื้นฟูเมืองเพื่อนำมาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทางกายภาพ

2) ผู้ดำเนินการโครงการ

โดยทั่วไปแล้วบทบาทหน้าที่หลักในการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) เป็นหน้าที่ของภาครัฐที่จะดำเนินการ เนื่องจากการดำเนินการต้อง

⁶⁷ Georgia Department of Community Affairs, **A Guide to Using Georgia's Urban Redevelopment Act** (Atlanta, GA.: Georgia Department of Community Affairs, 2005).

กระทบกับสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินของเอกชนดังกล่าวมาแล้ว ดังนั้นองค์กรหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบต้องมีกฎหมายให้อำนาจให้ดำเนินการด้วย โดยองค์กรที่ดำเนินการฟื้นฟูเมืองนี้จะใช้อำนาจของรัฐเข้าไปดำเนินการกับทรัพย์สินของเอกชน อำนาจรัฐที่จะดำเนินการคือ ฝ่ายปกครอง (Administration) หมายถึง หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ขึ้นอยู่กับการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินว่าจะแบ่งอำนาจในการปกครองท้องถิ่นแบบใด องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐที่กล่าวมามีหน้าที่ทั่วไปในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน โดยปฏิบัติตามกฎหมาย นโยบายและคำสั่งของรัฐบาล เป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ฝ่ายบริหารโดยอยู่ใต้บังคับบัญชาของรัฐบาล

องค์กรที่มีบทบาทและหน้าที่หลักในการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ ได้แก่ องค์ปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบหมายให้องค์กรหรือนิติบุคคลอื่นที่เหมาะสมเป็นผู้ดำเนินการฟื้นฟูพัฒนาขึ้นใหม่ ในเขตพื้นที่ฟื้นฟูเมือง (Redevelopment Area) ได้ เช่น มอบหมายให้องค์การพัฒนาเมือง (Urban Redevelopment Agency) การเคหะ (Housing Authority) เป็นผู้ดำเนินการดังกล่าว อย่างไรก็ตามองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจนี้มีอำนาจเท่าที่กฎหมายฟื้นฟูเมืองบัญญัติไว้เท่านั้น

2.2.2.2 การกำหนดพื้นที่และวางผังโครงการ

1) การกำหนดพื้นที่

การกำหนดพื้นที่เพื่อฟื้นฟูเมืองเป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการฟื้นฟูเมืองคือการ ปรับปรุง แก้ไข พื้นฟู แหล่งเสื่อมโทรมให้มีสภาพที่ดีขึ้นกว่าเดิม ประกอบกับการการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) ต้องเข้าไปรื้อถอนและสร้างใหม่ในบริเวณพื้นที่กระทบกับสิทธิในทรัพย์สินเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจำนวนหลายราย ดังนั้นจึงต้องมีเหตุผลหรือความจำเป็นที่จะต้องฟื้นฟูบริเวณพื้นที่เหล่านั้นว่าเหมาะสมที่จะนำวิธีการฟื้นฟูแบบพัฒนาขึ้นใหม่นี้มาใช้กับพื้นที่ดังกล่าว ทั้งนี้ในการพิจารณาว่าพื้นที่เสื่อมโทรมใดมีความจำเป็นหรืออยู่ในเกณฑ์ที่ต้องเข้าไปฟื้นฟูรื้อถอนเพื่อเปลี่ยนแปลงทางกายภาพให้ดีขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์แก่เมืองและชุมชน เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม นักวิชาการได้กล่าวถึงพื้นที่ที่ควรฟื้นฟู ได้แก่ของสลัม (Slum) และ พื้นที่เสื่อมโทรม (Blighted Area)

สลัม (Slum) หมายถึงพื้นที่อยู่อาศัยของคนยากจนและหนาแน่นซึ่งอยู่ในเมือง⁶⁸ นักวิชาการได้ให้คำนิยามของคำว่า สลัม (Slum) หมายถึง พื้นที่ทรุดโทรมล้าสมัยความแออัดยัดเยียดการจัดเรียงหรือการออกแบบที่ไม่ดีขาดการระบายอากาศแสงหรือสิ่งอำนวยความสะดวก

⁶⁸ Cambridge Dictionary, **English Dictionary**, Retrieved September 7, 2019 from <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/slum> very poor and crowded area, especially of a city

สะดวกด้านสุขอนามัยหรือการรวมกันของปัจจัยเหล่านี้เป็นอันตรายต่อความปลอดภัย สุขภาพ ศีลธรรมและความสะดวกสบายของประชาชน⁶⁹

พื้นที่เสื่อมโทรม “Blight” ได้แก่ พื้นที่ที่เกิดจากการขาดการชั้นนำ เนื่องจากการเติบโตของเมืองที่ขาดการวางแผนและการผสมระหว่างบ้านเรือน โรงงาน คลังสินค้า ร้านค้า และปริมาณขยะที่ส่งผลให้เกิดมูลค่าทรัพย์สินที่ต่ำลงส่งผลต่อความเสื่อมถอยของเมืองทำให้เมืองเสียหาย โดยอาคารในพื้นที่เหล่านี้มีลักษณะ “ล้าสมัย” พื้นที่ดินกลายเป็นถนนและตรอกซอย ความหนาแน่นของประชากรในพื้นที่เหล่านี้สูงกว่าที่ยอมรับได้ภายใต้หลักการของการวางผังเมืองสมัยใหม่⁷⁰

พื้นที่สลัม (Slum) จำเป็นต้องเข้าไปดำเนินการรื้อถอนเพื่อสร้างใหม่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพที่ดีขึ้น ถูกสุขอนามัย มีความปลอดภัยของสิ่งปลูกสร้างและรักษาสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการฟื้นฟูเมืองในยุคแรก ในขณะที่พื้นที่เสื่อมโทรม (Blighted Area) เป็นสิ่งเลวร้ายสำหรับเมืองด้วยเหตุผลหลายประการ ประการแรก สร้างความเสียหายให้กับผู้อยู่อาศัยและทรัพยากรในเมือง ค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้นของการให้บริการทางสังคม รวมกับการสูญเสียรายได้ภาษีเนื่องจากผู้คนออกจากเมืองทำให้รัฐบาลมีค่าใช้จ่ายอย่างมาก ในขณะที่เมืองที่ทันสมัยจะแสดงให้เห็นถึงการเติบโตทางเศรษฐกิจของพื้นที่⁷¹ ประการที่สอง พื้นที่เสื่อมโทรมจะขัดขวางการสร้างเมืองสมัยใหม่และขัดขวางการเติบโตทางเศรษฐกิจของพื้นที่⁷² ประการที่สาม “Blight” ถูกมองว่าเป็นอันตรายและไม่ก่อผลดีซึ่งต้องไม่เกิดขึ้นเพื่อรักษาเมือง⁷³

อย่างไรก็ตามแม้จะมีคำอธิบายที่ชัดเจนของสิ่งที่ก่อให้เกิดความเสียหายในเมืองแต่ผู้ให้การสนับสนุนการฟื้นฟูเมืองไม่ค่อยพินิจพิเคราะห์อย่างเป็นระบบว่าเป็นพื้นที่เสื่อมโทรม (Blight) หรือไม่ บ่อยครั้งที่ผู้ให้การสนับสนุนด้านการฟื้นฟูเมืองมักจะอธิบายว่า “พื้นที่เสื่อมโทรม” (Blight) เป็นพื้นที่ระหว่างทางที่จะไปสู่ “ชุมชนแออัด” (Slum) หรือรวมคำอธิบายของ “ชุมชนแออัด” และ “พื้นที่เสื่อมโทรม” เข้าด้วยกัน⁷⁴

คำว่าพื้นที่เสื่อมโทรม นั้น นอกจากคำว่า Blight แล้ว ยังใช้คำที่มีความหมายในลักษณะเดียวกันอีก ได้แก่ คำว่า Deteriorated หมายถึงพื้นที่ที่มีอาคารหรือส่วน

⁶⁹ Mabel Walker, *Urban Blight and Slums 3* (Harvard: Harvard University Press, 1936), p. 3.

⁷⁰ Arthur Hillman and Robert Casey, *Tomorrow's Chicago* (Chicago: University of Chicago Press, 1950), p. 70.

⁷¹ Edith Elmer Wood, *Slums and Blighted Areas in the United States* (Washington: Government Printing Office, 1935): pp. 16-21.

⁷² *Ibid.*

⁷³ Mabel Walker, *op. cit.*, pp. 6-7.

⁷⁴ Wendell E. Pritchett, “The “Public Menace” of Blight: Urban Renewal and the Private Uses of Eminent Domain,” *Yale Law & Policy Review* 21, 1 (Winter 2003): 18.

ปรับปรุงไม่ว่าจะเป็นที่อยู่อาศัยหรือไม่ใช่ที่อยู่อาศัยซึ่งเกิดจากการทรุดโทรมเสื่อมสภาพอายุหรือล้าสมัย สภาพที่ไม่เหมาะสมสำหรับการระบายอากาศการเปิดเข้าของแสง ความหนาแน่นสูงของประชากรและความแออัดยัดเยียดหรือการอาศัยอยู่ในสภาพที่เป็นอันตรายต่อชีวิตหรือทรัพย์สินจากไฟไหม้และสาเหตุอื่น ๆ หรือการรวมกันของปัจจัยดังกล่าวไม่ดีต่อสุขภาพที่เกิดการแพร่กระจายของโรค การตายของทารก และเป็นอันตรายต่อสาธารณสุข ความปลอดภัย ศีลธรรมหรือสวัสดิการ⁷⁵ นอกจากนี้ที่กล่าวมารวมถึงพื้นที่ที่โครงสร้างอาคารที่เสื่อมสภาพหรือเสื่อมสภาพอย่างมาก รวมถึงลักษณะที่เห็นได้ชัดของรูปแบบถนนที่มีข้อบกพร่องหรือไม่เพียงพอตลอดจนการออกแบบของพื้นที่อาคารที่ผิดพลาดซึ่งไม่สัมพันธ์กับขนาดความเพียงพอความสามารถในการเข้าถึงหรือประโยชน์ มีผลต่อการเจริญเติบโตของเมือง⁷⁶

จากคำนิยามของสลัม (Slum) และพื้นที่เสื่อมโทรม (Blight) เห็นได้ว่าเป็นพื้นที่ที่เป็นอันตรายต่อการดำรงชีวิต ความเป็นอยู่ สุขภาพอนามัยของชุมชนทำให้การแพร่กระจายของโรคและอาชญากรรมเพิ่มขึ้น เกิดปัญหาการจราจร ทำให้เศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นไม่เจริญ ทำให้รายได้จากภาษีของรัฐและเทศบาลน้อยลงต้องใช้รายได้ส่วนเกินจากการเก็บภาษีไปกับบริการพิเศษที่จำเป็นสำหรับบริการสาธารณะ เช่น ตำรวจดับเพลิง โรงพยาบาลและการคุ้มครองสาธารณะรูปแบบอื่น ๆ บริการและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ

โดยทั่วไปแล้วในการฟื้นฟูแบบพัฒนาขึ้นใหม่มีการกำหนดความหมายของสลัม (Slum) และพื้นที่เสื่อมโทรม (Blight) ในบริบทของเศรษฐกิจในท้องถิ่นเองและชุมชนที่กว้างขึ้นเพื่อกำหนดขอบเขตพื้นที่เป้าหมายที่เหมาะสม ซึ่งเป็นอำนาจของท้องถิ่นที่จะพิจารณาถึงความเหมาะสมและความจำเป็นที่จะฟื้นฟูพื้นที่ชุมชนดังกล่าวโดยขึ้นอยู่กับแผนพัฒนาเมืองและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาของท้องถิ่นนั้นด้วย

การกำหนดตัวชี้วัดของพื้นที่พื้นที่เสื่อมโทรม (Blight) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาประกอบการพิจารณาเพื่อฟื้นฟูเมือง ทั้งนี้การตรวจสอบข้อมูลต่อไปนี้ช่วยชุมชนระบุและกำหนดเป้าหมายพื้นที่พัฒนาขึ้นใหม่ให้เหมาะสมได้แก่⁷⁷

1. การเจริญเติบโตต่ำกว่าค่าเฉลี่ยในการประเมินมูลค่าภาษี
2. มูลค่าอสังหาริมทรัพย์ต่ำ
3. จำนวนใบอนุญาตก่อสร้างต่ำกว่าพื้นที่โดยรอบ
4. ปริมาณที่อยู่อาศัยที่เสื่อมสภาพหรือได้รับการดูแลไม่ดี
5. อาคารหรือสิ่งอำนวยความสะดวกที่ล้าสมัย

⁷⁵ Law Insider, **Definition of Deteriorated Area**, Retrieved September 7, 2019 from <https://www.lawinsider.com/dictionary/deteriorated-area>

⁷⁶ 2018 Georgia Code Title 36 - Local Government Provisions Applicable to Counties and Municipal Corporations Chapter 61 - Urban Redevelopment § 36 - 61-2. Definitions (15) “Pocket of blight”.

⁷⁷ A Guide to Using Georgia’s Urban Redevelopment Act Prepared by the Georgia Department of Community Affairs April 14, 2005, p. 6.

6. ทำลายภาพลักษณ์ ตัวอย่าง เช่น อาจรวมถึงอาคารพาณิชย์คุณภาพต่ำ ทางเดินเท้าที่เสียหาย หรือไม่มีการระบายน้ำ หรือมีการระบายน้ำที่ไม่ดี ป้ายหรือเสาที่ได้รับ การบำรุงรักษาที่ไม่ดี และสายไฟระโยงระยาง ตลอดจนปริมาณขยะที่มากจนเกิดมลภาวะ

7. สถิติอาชญากรรมสูง

8. ค่าเช่าต่ำกว่าค่าเฉลี่ย (ต่อตารางฟุต)

9. อัตราตำแหน่งที่ว่างให้เช่าสูง

10. ร้อยละของประชากรที่อยู่อาศัยในพื้นที่ต่ำกว่าระดับความยากจน

11. กิจการในพื้นที่ล้มละลายมากและปิดกิจการ

12. โครงสร้างพื้นฐานสาธารณะต่ำกว่ามาตรฐาน (ขาดทางเท้าและสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนเดินเท้า ขาดแสงสว่าง ขาดสถานที่พักผ่อนหย่อนใจหรือพื้นที่เปิดโล่ง คุณภาพน้ำหรือการระบายน้ำไม่ดี)

13. รูปแบบถนนที่สับสนเป็นอันตรายหรือไม่มีประสิทธิภาพ (ดูสถิติ อุบัติเหตุ) รูปแบบการสร้าง

14. ความเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ไม่ชัดเจน เกิดการยับยั้งการลงทุนในพื้นที่

15. อัตราภาษีทรัพย์สินที่ค้างชำระสูง

16. ที่ดินมีมูลค่าสูงเกินค่าแก่การทำให้োসงหาริมทรัพย์มีคุณสมบัติเชิง เศรษฐกิจสำหรับการพัฒนาขึ้นใหม่

องค์กรท้องถิ่นจำเป็นต้องรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นเพื่อนำไปประกอบการจัดทำแผนโครงการ อย่างไรก็ตามต้องตรวจสอบข้อมูลเพื่อป้องกันความผิดพลาดของพื้นที่ชุมชนแออัด (Slum) หรือ (Blight) โดยการตรวจสอบตัวบ่งชี้และแนวโน้มเหล่านี้ วิธีการที่สมเหตุสมผลและสมดุลในเรื่องนี้คือการพิจารณาข้อมูลทั้งหมดที่มีอยู่อย่างรอบคอบแล้วสรุปผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในการแก้ปัญหาและแผนการดำเนินการ

2) การวางแผนผังโครงการ

การวางแผนผังโครงการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment Plan) เป็นสิ่งจำเป็นที่การฟื้นฟูเมืองต้องจัดทำ ทั้งนี้แผนผังโครงการจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีเหตุผลเพียงพอที่จะระบุว่าการได้มาซึ่งที่ดิน การรื้อถอนและสร้างโครงสร้างการพัฒนาขึ้นใหม่ การปรับปรุงและการฟื้นฟูสภาพตามที่เสนอเพื่อดำเนินการในพื้นที่พัฒนาขึ้นใหม่ในเมือง การแบ่งเขต (Zoning) และการวางแผนการเปลี่ยนแปลง (Planning Change) หากมีการใช้ประโยชน์ที่ดินความหนาแน่นสูงสุด ข้อกำหนดของอาคาร และความสัมพันธ์ของแผนเพื่อวัตถุประสงค์ในท้องถิ่นที่ชัดเจนเกี่ยวกับการใช้ที่ดินที่เหมาะสม การจราจรที่ดีขึ้น การขนส่งสาธารณะ สาธารณูปโภค การสันถนาการ ชุมชน และการปรับปรุงสาธารณะอื่น ๆ

(1) องค์ประกอบของแผนผังโครงการได้แก่

(1.1) คำแถลงว่าแผนฟื้นฟูเมืองสอดคล้องกับผังเมืองรวมของเมือง

(1.2) ขอบเขตที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนของพื้นที่ฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)

(1.3) คำอธิบายของวัตถุประสงค์และความจำเป็นและข้อเสียของพื้นที่เป็นสาเหตุให้จำเป็นต้องมีการรื้อถอนสร้างใหม่และการอธิบายว่าพื้นที่ตรงตามคำจำกัดความของสลัม (Slum) และ พื้นที่เสื่อมโทรม (Blighted Area)

(1.4) วัตถุประสงค์การใช้ที่ดินของเมืองสำหรับพื้นที่ (ประเภทการใช้งานข้อกำหนดของอาคารการเปลี่ยนแปลงการแบ่งเขตและความหนาแน่นของการพัฒนา)

(1.5) รายละเอียดของที่ดินที่จะเอามารื้อถอนสร้างใหม่ด้วยการซื้อหรือเวนคืน

(1.6) โครงสร้างที่จะรื้อถอน (Demolished) หรือปรับปรุง (Rehabilitated)

(1.7) แผนการสำหรับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของภาคเอกชนเพื่อพัฒนาพื้นที่ใหม่

(1.8) วิธีการสำหรับการย้ายที่อยู่ (Relocation) ของผู้ต้องออกจากพื้นที่

(1.9) ข้อตกลงหรือข้อจำกัด ใด ๆ ที่จะจัดวางไว้ในทรัพย์สินในพื้นที่พัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment area) เพื่อดำเนินการตามแผน

(1.10) โครงสร้างพื้นฐานสาธารณะที่จะให้ การขนส่ง, แหล่งน้ำ, ท่อระบายน้ำ, ทางเท้า, แสงสว่าง, สภาพถนน, พื้นที่นันทนาการ สวนสาธารณะ, ที่จอดรถ, ฯลฯ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาขึ้นใหม่ของพื้นที่

(1.11) กลยุทธ์ที่ใช้การได้สำหรับการดำเนินการตามแผน
แผนผังโครงการต้องจัดทำวิธีการย้ายครอบครัวที่จะถูกย้ายเข้าไปอยู่ในที่อยู่อาศัยที่ดีปลอดภัยและถูกสุขลักษณะและต้องเปิดโอกาสให้เอกชน (Private Enterprise) ปรับปรุง (Rehabilitation) หรือพัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment)

โดยทั่วไปชุมชนที่ถูกรื้อถอนเพื่อพัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment) จะได้รับข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในแผนผังโครงการรวมถึงการใช้กราฟิกที่เหมาะสมและภาพประกอบแนวคิดและผลลัพธ์การพัฒนาขึ้นใหม่ที่ต้องการ เนื่องจากแผนดังกล่าวอาจมีข้อจำกัดเกี่ยวกับการใช้ทรัพย์สินของเอกชน ดังนั้นสิ่งสำคัญคือการออกแบบแนวความคิดที่มีรายละเอียดอย่างสมเหตุสมผลและการผสมผสานการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามความต้องการของพื้นที่ นอกจากนี้เพื่อให้แน่ใจว่าวิสัยทัศน์ (Vision) ของชุมชนในด้านการพัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment) สามารถสร้างขึ้นมาในแผนที่เป็นจริงและสามารถใช้งานได้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีหน้าที่ต้องพิจารณาการใช้งบประมาณในการวางแผนในการวิเคราะห์เชิงพาณิชย์ในเขตพัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment Area) และประเมินผลกระทบของสภาพที่อยู่อาศัยใน

ท้องถิ่น การตัดสินใจที่จะใช้รูปแบบวิธีการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) ควรเริ่มต้นด้วยการระบุพื้นที่ปัญหาและพัฒนาเป้าหมายที่ชัดเจนและมีวิสัยทัศน์ระยะยาวที่ใช้ร่วมกันสำหรับแต่ละพื้นที่ภายใต้การพิจารณาและควรมีฉันทามติทั่วไปเกี่ยวกับผลลัพธ์สุดท้ายที่ต้องการ

(2) อาศัยความร่วมมือหลายฝ่าย

การจัดทำแผนผังโครงการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment Plan) ต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานหลายฝ่าย ทั้งผู้อยู่อาศัยในชุมชนที่ยินยอมพร้อมใจในการฟื้นฟู องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือความช่วยเหลือจากที่ปรึกษา ผู้มีอำนาจตัดสินใจที่สำคัญในท้องถิ่นควรมีส่วนร่วม โดยการปรึกษาหารือกันตั้งแต่เริ่มต้น เพื่อเป้าหมายเฉพาะของการพัฒนาขึ้นใหม่ ซึ่งประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการเลือกตั้ง ผู้ว่าการเมือง เจ้าหน้าที่ผังเมือง สมาชิกคณะกรรมการวางแผนหน่วยงานที่ผู้อยู่อาศัยและงานสาธารณะที่ปรึกษากฎหมาย นักวางแผนทางการเงิน นักเขียนและผู้บริหารอุทยานและนันทนาการ จำเป็นที่จะต้องร่วมมือกันในช่วงระหว่างขั้นตอนการวางแผนหรือการนำไปปฏิบัติของกระบวนการฟื้นฟู การประชุมระดมสมองกับบุคคลในท้องถิ่นเหล่านี้ก่อนที่จะตัดสินใจใช้กฎหมายฟื้นฟูเมือง (Urban Redevelopment Act)

ในช่วงต้นของขั้นตอนดำเนินการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสื่อสารและขอความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญเช่น กลุ่มผู้สนับสนุนในพื้นที่ที่อยู่ในแผนผังฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment Plan) สมาคมพ่อค้าผู้มีอำนาจในการพัฒนาต่าง ๆ เจ้าของทรัพย์สินรายใหญ่และนายจ้างที่ตั้งอยู่ในหรือใกล้กับพื้นที่พัฒนาเมือง

ในการนำแผนพัฒนาเมืองมาใช้ในการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จในระยะยาวจะต้องได้รับการสนับสนุนจากสาธารณะชนในวงกว้าง ชุมชนที่อยู่ในโครงการมีวิสัยทัศน์สำหรับแผนพัฒนาเมือง แผนผังที่แสดงถึงการปฏิบัติและมีรายละเอียดสามารถช่วยกำหนดลำดับความสำคัญและกำหนดเวลาและส่งเสริมการทำงานร่วมกันและการทำงานอย่างหนักที่จะต้องทำให้วิสัยทัศน์นั้นเป็นจริง

ขั้นตอนสำคัญในการสร้างฉันทามติร่วมกันของชุมชนเพื่อให้เกิดแผนการฟื้นฟูคือ

1. การกำหนดและการสื่อสารกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญ
2. การตรวจสอบอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นในการวางแผนการดำเนินงาน
3. การทำงานกับองค์กรใกล้เคียงและองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรที่ให้บริการในพื้นที่
4. การสร้างความกระตือรือร้น การประชุมเชิงปฏิบัติการ
5. การพัฒนาข่าวประชาสัมพันธ์และการให้ความรู้แก่สื่อ
6. การสร้างความมั่นใจว่าเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการเลือกตั้งและผู้นำชุมชนและอาสาสมัครอื่น ๆ ที่สนับสนุนแผนได้รับความน่าเชื่อถือแก่สาธารณะว่าจะทำงานได้ดี

(3) การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ

สิ่งสำคัญคือรัฐบาลท้องถิ่นต้องประชุมลงมติด้วย “การค้นหาความจำเป็น” ก่อนที่จะมีการใช้แผนฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment Plan) และเปิดรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ หลังการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะรัฐบาลท้องถิ่นมีอิสระที่จะยอมรับแผนดังกล่าว เมื่อถึงจุดนี้รัฐบาลท้องถิ่นจะต้องกำหนดหน่วยงานดำเนินการอย่างเป็นทางการสำหรับแต่ละพื้นที่พัฒนาขึ้นใหม่และระบุขอบเขตเขตพัฒนาขึ้นใหม่อย่างชัดเจน

(4) คำนึงถึงความเป็นธรรมของผู้ถูกระทบสิทธิ

แผนฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่นั้นต้องสามารถแก้ไขได้ทำให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจหรือความกังวลของสาธารณชนได้อย่างเหมาะสม การเปลี่ยนแปลงแก้ไขแผน เช่น การแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนโดยการให้เช่าหรือขายโดยเขตเทศบาลหรือเขตอสังหาริมทรัพย์ในพื้นที่โครงการพัฒนาเมือง การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้สิทธิตามกฎหมายหรือโดยคำนึงถึงเป็นธรรมแก่ผู้เช่าหรือผู้ซื้อหรือผู้สืบทอดหรือผู้สืบทอดมรดกซึ่งมีสิทธิในพื้นที่ฟื้นฟู ควรใช้ความระมัดระวังเพื่อเคารพภาระผูกพันหรือสัญญาที่ดำเนินการตามที่วางแผน การเปลี่ยนแปลงแผนผังจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะและการตัดสินใจเพื่อแก้ไขแผนฯ

(5) การแก้ไขบทบัญญัติของท้องถิ่นเพื่อเข้ากับแผน

การสร้างหรือแก้ไขกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง ซึ่งมักจะล้าสมัย เช่นแนวทางการออกแบบประเภทของอาคาร การแบ่งเขต (Zoning) และหรือการแก้ไขขั้นตอน การทบทวนเพื่อพัฒนาวิธีการฟื้นฟูของชุมชนในลักษณะที่ก่อให้เกิดการพัฒนาประเภทที่ต้องการและสร้างลักษณะทางสุนทรีย์อันเป็นที่ต้องการของพื้นที่ อย่างไรก็ตามหากกฎข้อบังคับการพัฒนาที่ดินของชุมชนโดยทั่วไปทันสมัยและบัญญัติได้ดีอาจเป็นไปได้ที่การแก้ไขเพียงเล็กน้อย

(6) ขนาดของโครงการ

โดยทั่วไปแล้วไม่มีการจำกัดขนาดหรือจำนวนของพื้นที่ฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment Area) ซึ่งรวมอยู่ในแผนฟื้นฟูพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment Plan) อย่างไรก็ตามเนื่องจากหลักการซึ่งบัญญัติไว้ในกฎหมายจะระบุถึงชุมชนแออัดและความเสื่อมโทรมของชุมชน พื้นที่เห็นได้ชัดว่าพื้นที่ที่เสื่อมโทรมมากขึ้นของชุมชนนั้นซึ่งปริมาณของพื้นที่หรือขนาดนั้นขึ้นอยู่กับระดับของความเสื่อมโทรม ดังนั้นในการพิจารณาขอบเขตหรือขนาดของแผนโครงการจึงควรระมัดระวังเกี่ยวกับการรวมส่วนที่เจริญรุ่งเรืองของชุมชนหรือมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาพื้นที่สีเขียวเป็นเป้าหมายการพัฒนา พื้นที่เหล่านี้จึงไม่ควรอยู่ในแผนผังฟื้นฟูหรือถอนสร้างใหม่

แผนฟื้นฟูพัฒนาขึ้นใหม่ของโครงการเดียวอาจถูกแบ่งเป็นช่วง ๆ เพื่อให้ชุมชนสามารถมุ่งเน้นไปที่พื้นที่ที่สำคัญที่สุดก่อน ในขณะที่วางแผนความคืบหน้าระยะยาวสำหรับพื้นที่เป้าหมายที่สามารถนำมาใช้โดยการวางแผนเป็นระยะ โดยทั่วไปแล้วกฎหมายฟื้นฟูเมืองไม่ได้กำหนดตารางเวลาหรือกำหนดเวลาที่เข้มงวดสำหรับการดำเนินการตามแผนอย่างสมบูรณ์ อย่างไรก็ตามชุมชนควรเตรียมพร้อมที่จะแสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าอย่างต่อเนื่องของการฟื้นฟูเมืองแบบ

พัฒนาขึ้นใหม่ที่เสนอ เนื่องจากแผนฟื้นฟูเมืองพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment Plan) จะมีข้อจำกัดบางประการเกี่ยวกับตัวเลือกการพัฒนาสำหรับทรัพย์สินส่วนตัวในพื้นที่เป้าหมาย

นอกเหนือจากการทบทวนข้อเสนอแนะแผนครอบคลุมท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรปรึกษาเจ้าหน้าที่พัฒนาและคณะกรรมการวางแผนและทบทวนกฎหมายและกระบวนการบริหารปัจจุบันอย่างรอบคอบ (ซึ่งมักจะมีบทบัญญัติที่ล้าสมัยที่ไม่อนุญาตหรือไม่สนับสนุนแนวคิดใหม่ที่ดีที่สุดในแบบดั้งเดิม การออกแบบชุมชนเมือง)

2.2.2.3 การดำเนินการเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน

การดำเนินการเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเพื่อฟื้นฟูเมืองในรูปแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) อาจดำเนินการได้ 2 วิธี ได้แก่ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และการแปลงสิทธิและจัดสรรสิทธิ (Right Conversion Method) ซึ่งมีความแตกต่างกันในเรื่องการกระทบสิทธิในทรัพย์สินหรือกรรมสิทธิ์ของเอกชน วิธีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นวิธีการที่นิยมใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา ในขณะที่วิธีการแปลงและจัดสรรสิทธิจะใช้ในประเทศญี่ปุ่น

1) การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ความจำเป็นจะต้องได้มาซึ่งทรัพย์สินของเอกชนเพื่อดำเนินการรื้อถอนและสร้างขึ้นใหม่ให้แตกต่างจากเดิม โดยทั่วไปแล้วองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจตามกฎหมายที่จะซื้ออสังหาริมทรัพย์หรือเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หากจำเป็นต้องเวนคืนแล้วต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายการว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และต้องใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่เจ้าของและผู้ทรงสิทธิที่ได้รับความเสียหายจากการถูกเวนคืน การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนตามรัฐธรรมนูญและต้องนำหลักความได้สัดส่วนมาพิจารณาถึงการดำเนินการดังกล่าวด้วย

2) การแปลงสิทธิและจัดสรรสิทธิ (Rights Conversion Method)

วิธีการดำเนินการกับอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนอีกวิธีหนึ่งที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเพื่อดำเนินการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) ได้แก่การแปลงสิทธิและจัดสรรสิทธิ (Rights Conversion Method) เป็นกลไกสำคัญในการจัดสรรสิทธิประโยชน์ในอาคารที่ก่อสร้างขึ้นใหม่ ภายใต้พื้นฐานของมูลค่าก่อนเริ่มโครงการ เป็นความร่วมมือยินยอมของประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณที่ตั้งโครงการ โดยมีวิธีการคล้ายกับการเวนคืนเพื่อกิจการสาธารณูปโภคสาธารณูปการ โดยรัฐจะจ่ายเป็นค่าชดเชยให้แก่ผู้ถือสิทธิในทรัพย์สินเพื่อแลกกับการที่รัฐมีสิทธิอันชอบด้วยกฎหมายในการดำเนินการตามกิจการนั้น ๆ โดยกำหนดว่าเจ้าของผู้ครอบครองสิทธิตามกฎหมายในทรัพย์สินเดิมจะได้รับการชดเชยโดยการจัดสรรเป็นสิทธิในอาคารของโครงการเมื่อก่อสร้างเสร็จ ทั้งนี้ตามสิทธิที่มีอยู่เดิมก่อนการดำเนินโครงการว่ามีมูลค่าเท่าใด เรียกว่า “การแปลงสิทธิ” (Conversion of Rights) ซึ่งจะมีการกันพื้นที่ในอาคารของโครงการบางส่วนไว้เป็นพื้นที่สำรองเพื่อจัดหาประโยชน์ ผลประโยชน์ที่

ได้รับจากพื้นที่ดังกล่าวนั้นจะถูกนำมาสมทบเป็นเงินลงทุนของโครงการ หากไม่มีผู้ประสงค์เข้าร่วมโครงการก็จะมีภาระจากรัฐเพื่อให้รับเงินค่าชดเชยสิทธิเท่ากับมูลค่าทรัพย์สินที่มีอยู่เดิม⁷⁸

2.2.2.4 การบริหารจัดการทรัพย์สินที่พัฒนาขึ้นใหม่

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายดำเนินการกอบกู้สิทธิทรัพย์สินของเอกชนโดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือได้มาโดยวิธีการอื่น เช่น ซื้อ รับโอน ขั้นตอนต่อไป คือการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างเดิมและสร้างสิ่งปลูกสร้างใหม่ และจัดทำสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ในบริเวณพื้นที่โครงการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment Area) การพัฒนาขึ้นใหม่นั้นได้จัดสร้างอาคารที่อยู่อาศัย หรืออาคารที่ใช้ประกอบกิจกรรมอื่น ๆ เช่น ร้านค้า อาคารสำนักงาน ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่พัฒนาขึ้นใหม่ในบริเวณโครงการ กรณีเช่นนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจตามกฎหมาย สามารถนำออกหาประโยชน์ โดยการขาย ให้เช่าหรือโอนทรัพย์สินในพื้นที่พัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment Area) เพื่อใช้สำหรับอยู่อาศัย พาณิชยกรรม หรือการใช้งานอื่น ๆ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายสามารถกำหนดข้อเสนอสำหรับคุณสมบัติของผู้ที่จะซื้อ เช่า หรือรับโอนทรัพย์สินดังกล่าวและยอมรับข้อเสนอที่เห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายฟื้นฟูเมือง

ทรัพย์สินที่ได้มาและพัฒนาแล้ว (Redevelopment) ภายใต้กฎหมายฟื้นฟูเมือง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับการฟื้นฟูเมือง จะต้องขายในมูลค่าราคาตลาดอย่างยุติธรรม เงื่อนไขของการซื้อขายจะถูกแนบไปกับการจำกัดการพัฒนาของทรัพย์สินซึ่งระบุไว้ในแผนพัฒนาเมือง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกำหนดเงื่อนไขที่เฉพาะเจาะจงมากขึ้นจากคำขอสำหรับข้อเสนอ (หรือเจรจาต่อรองในภายหลัง) การขายทรัพย์สินในโครงการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment Area) โดยทั่วไปแล้วขายให้กับบุคคลทั่วไปและจะไม่โอนขายให้แก่องค์กรที่ทำหน้าที่ฟื้นฟูเมือง

2.2.2.5 งบประมาณในการดำเนินการ

เครื่องมือทางการเงินถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของการฟื้นฟูเมือง การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานถือเป็นค่าใช้จ่ายที่สำคัญของภาครัฐ เนื่องจากมีมูลค่าการลงทุนจำนวนมากทั้งในการก่อสร้างและการให้บริการ การลงทุนนั้นมีผลต่อรูปแบบของการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่แล้วยังอาจมีผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นและของประเทศ

แนวทางพื้นฐานในการลงทุนและจัดเตรียมในการพัฒนาขึ้นใหม่ โดยงบประมาณในการดำเนินการฟื้นฟูเมืองอาจแบ่งได้ดังนี้

⁷⁸ ศูนย์อาคารของญี่ปุ่น, คู่มือโครงการพัฒนาเมือง โครงการฟื้นฟูเมืองและโครงการจัดรูปที่ดิน (ญี่ปุ่น: พัฒนาที่อยู่อาศัยและพัฒนาเมือง, 2534), หน้า 1-8 อ้างถึงใน นิพัทธ์ ทวนนวรรณ์, แนวทางการรื้อย้ายสำหรับโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 48.

1) แหล่งรายได้ ซึ่งจะมาจากการจัดเก็บภาษีทั่วไป หรือมาจากค่าธรรมเนียมในการใช้บริการ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้หลายทาง เช่น ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ รายได้จากทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รายได้จากการสาธารณูปโภคและการพาณิชย์

2) การระดมทุน มาจากการกู้ยืม หรือจากงบประมาณตามรายได้และเงินออมของภาครัฐหรือท้องถิ่นที่มีอยู่ในช่วงเวลานั้น เช่น เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่าง การออกพันธบัตร หรือ เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้

3) หน่วยงานที่จัดสร้างและให้บริการ อาจเป็นได้ทั้งภาครัฐและเอกชน เช่น

รัฐจัดตั้งกองทุนฟื้นฟูเมือง ทั้งนี้รัฐบาลอาจจัดตั้งกองทุนฟื้นฟูเมืองขึ้นมาเพื่อใช้เป็นงบประมาณในการช่วยสนับสนุนการฟื้นฟูเมือง หรือ เอกชนผู้อยู่ในพื้นที่ฟื้นฟูเมือง หรือ เอกชนที่ร่วมลงทุนในโครงการฟื้นฟูเมืองเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการในโครงการ

การลงทุนด้านการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่นำหลักการผู้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiary Pays Principle) กล่าวคือ ผู้ที่ทำให้เกิดความจำเป็นในการขยายบริการสาธารณะคือผู้รับภาระในการลงทุนเพิ่มเติม⁷⁹ หลักการผู้รับประโยชน์เป็นผู้จ่ายเกี่ยวข้องกับปัญหาที่เรียกว่าการ เพิ่มราคาที่ดินหรือทรัพย์สินที่เกิดขึ้นมาจากการกระทำของผู้อื่นที่ไม่ใช่เจ้าของที่ดิน (Betterment) จึงถือเป็นการเพิ่มมูลค่าที่ดินที่ไม่ได้มีการลงทุนลงแรง (Unearned Increment)

เครื่องมือทางการเงินในการจัดเตรียมโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการฟื้นฟูเมือง ได้แก่ การเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษจากการเพิ่มราคาที่ดิน (Betterment Charge) เป็นการเก็บค่าธรรมเนียมจากที่ดินที่มีมูลค่าสูงขึ้น เนื่องจากภาครัฐได้ลงทุนปรับปรุงสภาพแวดล้อมในเขตที่ได้รับ การฟื้นฟูหรือยกระดับการบริการพื้นฐาน ดังนี้⁸⁰

1) การระดมทุนจากส่วนเพิ่มภาษี (Tax Increment Financing)

การใช้รายได้ส่วนเพิ่มจากภาษีในอนาคตในการลงทุนเพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานขึ้นมาใหม่ หรือปรับปรุงและยกระดับการบริการพื้นฐานที่มีอยู่เดิม การระดมทุนจากส่วนเพิ่มภาษีนี้นี้โดยมากมักมาจาก ภาษีทรัพย์สิน แต่อาจรวมถึงภาษีประเภทอื่นที่มีการจัดเก็บในท้องถิ่น โดยมีการออกกฎหมายที่กำหนดให้มีการจัดสรรรายได้จากส่วนเพิ่มของภาษีมาจ่ายหนี้สินที่เกิดขึ้นจากโครงการ องค์กรท้องถิ่นจะกำหนดพื้นที่เขตที่ต้องการฟื้นฟูแล้วประเมินมูลค่าทรัพย์สินในพื้นที่ดังกล่าวเพื่อกำหนดระดับมูลค่าทรัพย์สินขั้นพื้นฐาน หลังจากที่ได้ดำเนินโครงการพัฒนาในพื้นที่ดังกล่าวแล้ว มูลค่าที่ดินและทรัพย์สินจะเพิ่มขึ้นตามกลไกตลาด ซึ่งมูลค่าส่วนที่เพิ่มขึ้นมานี้จะถูก

⁷⁹ อภิวัฒน์ รัตนวราหะ, เครื่องมือการเงินเพื่อการฟื้นฟูเมือง, ใน เอกสารประกอบการประชุมวิชาการด้านการวางแผนภาคและเมืองประจำปี 2550 เรื่องการฟื้นฟูเมือง, วันที่ 14 ธันวาคม 2550, ห้องประชุม 329 คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 26.

⁸⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27-30.

เก็บเป็นค่าธรรมเนียมเพื่อใช้ชำระหนี้สินที่ได้กู้ยืมมาโดยการออกพันธบัตรเพื่อใช้ลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานในโครงการฟื้นฟูเมือง โดยจัดเก็บในช่วงระยะเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งอาจนานถึง 20 ถึง 30 ปี ในช่วงเวลานี้ท้องถิ่นจะนำภาษีส่วนเพิ่มนี้ไปใช้ในการลงทุนด้านอื่นไม่ได้จึงเป็นการจำกัดระดับการใช้จ่ายของเมืองไปโดยปริยาย

2) การประเมินพิเศษ (Special Assessment Levy)

เป็นการเก็บค่าธรรมเนียมจากเจ้าของที่ดินที่ได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากการสร้างหรือขยายบริการพื้นฐานไม่ว่าจะเป็นการสร้างหรือ ขยายถนน การต่อท่อน้ำประปา การบำบัดน้ำเสีย หรือสาธารณูปโภค สาธารณูปการประเภทอื่น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับรายละเอียดที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายของแต่ละเมือง การเก็บค่าธรรมเนียมจะทำให้เฉพาะภายในพื้นที่ที่กำหนดไว้คือเขตประเมินพิเศษ (Special Assessment District) หรือเขตบริการ (Service District) เขตพิเศษประเภทแรกครอบคลุมที่ดินเฉพาะพื้นที่ได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายซึ่งจะได้รับผลประโยชน์เฉพาะจากการปรับปรุงและยกระดับการบริการพื้นฐาน ในขณะที่ประเภทที่สอง รวมทั้งดินทุกผืนที่อยู่ในเขตบริเวณที่มีการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานนั้นจึงมักครอบคลุมพื้นที่กว้างกว่าประเภทแรก การกำหนดว่าการประเมินพิเศษจะครอบคลุมพื้นที่ในลักษณะใดนั้น ขึ้นอยู่กับประเภทของโครงสร้างพื้นฐาน และขอบเขตของผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น องค์การปกครองท้องถิ่นจะดำเนินการประเมินพิเศษนี้หลังจากที่ได้มีการฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่แล้ว เกณฑ์การประเมินพิเศษจะเน้นที่ความจำเป็นในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งภาระด้านการเงินที่เจ้าของที่ดินต้องจ่ายเป็นสัดส่วนที่เหมาะสมตามระดับประโยชน์ที่ได้โดยเจ้าของที่ดินแต่ละคนจะร่วมกันแบ่งรับภาระซึ่งทำให้ระดับภาระของแต่ละคนแตกต่างกันออกไป เครื่องมือการเงินในรูปแบบนี้สามารถระดมทุนได้ในทันทีและเป็นการสร้างความเป็นธรรมในการพัฒนา เพราะผู้รับประโยชน์เป็นผู้รับภาระด้านการเงิน ดังนั้นภาระในต้นทุนการจัดเตรียมโครงสร้าง พื้นฐานจึงเป็นไปตามระดับผลประโยชน์ที่ได้รับซึ่งถือว่าการสร้างประสิทธิภาพในการให้บริการ

3) การเวนคืนส่วนเพิ่ม (Excess Condemnation)

เวนคืนที่ดินส่วนเพิ่ม หรือมีอีกชื่อเรียกหนึ่งคือการเวนคืนเสริม (Supplemental Condemnation) เครื่องมือนี้เป็นการเวนคืนที่ดินไว้มากกว่าที่จำเป็นในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานหรือปรับปรุงพื้นที่โดยอาจเป็นที่ดินผืนที่อยู่ติดกันหรือใกล้เคียง หลังจากที่ได้ดำเนินโครงการโดยจัดทำโครงสร้างพื้นฐานหรือฟื้นฟูเมืองไปแล้ว ราคาที่ดินในพื้นที่ฟื้นฟูจะสูงกว่าเดิม ภาครัฐก็จะนำพื้นที่ที่ได้เวนคืนเพิ่มไว้มายกต่อ และนำรายได้ที่จะได้ในส่วนนั้นมานำลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานในโครงการฟื้นฟูเมือง วิธีการนี้เป็นไปตามหลักการของการเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษจากการเพิ่มราคาที่ดินเพราะการลงทุนภาครัฐในการฟื้นฟูเมืองได้ทำให้ที่ดินในบริเวณดังกล่าวเพิ่มสูงขึ้น

4) ออกพันธบัตรเทศบาล (Bond)

การออกพันธบัตรเทศบาลเป็นเครื่องมือการระดมทุนที่สำคัญที่ใช้กันมากในต่างประเทศเพื่อนำเงินมาลงทุนโครงสร้างพื้นฐานโดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกา พันธบัตรเทศบาลมักมีการยกเว้นภาษีรายได้บางส่วนให้กับผู้ซื้อพันธบัตร จึงทำให้ท้องถิ่นสามารถออกพันธบัตรที่มี

อัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราทั่วไปในตลาด เป็นผลให้สามารถลดต้นทุนโดยรวมของเงินลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน พันธบัตรเทศบาลสามารถแบ่งได้ 2 ประเภทใหญ่คือ

(1) พันธบัตรภาษี (General Obligation Bonds) เป็นตราสารที่ออกโดยองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเพื่อนำเงินที่ระดมได้ไปใช้ในโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเมือง พันธบัตรประเภทนี้มีลักษณะเฉพาะคือ ท้องถิ่นที่ออกพันธบัตรมีอำนาจจัดเก็บภาษีและสามารถนำรายได้จากภาษีนี้นมาทำการไถ่ถอนพันธบัตรและชำระดอกเบี้ย ความสามารถที่จะออกพันธบัตรได้จึงขึ้นอยู่กับความหลากหลายของประเภทภาษี ฐานภาษี และการจัดเก็บในแต่ละเมือง ดังนั้นเมืองที่ใหญ่กว่าอาจมีช่องทางที่จะออกพันธบัตรมากกว่าเมืองขนาดเล็ก พันธบัตรภาษีรูปแบบนี้เหมาะสำหรับการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่มีอายุการใช้งานนานและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในเมืองโดยรวม พันธบัตรประเภทนี้ผู้ที่รับภาระด้านการเงินที่ต้องลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานคือประชาชนที่เสียภาษีทุกคนในเมืองนั้นจึงอาจไม่เหมาะสมสำหรับโครงการฟื้นฟูเมืองที่เกิดขึ้นพื้นที่บางส่วนของเมือง

(2) พันธบัตรรายได้ (Revenue Bonds) ออกเพื่อเป็นเงินทุนสำหรับโครงการใดโครงการหนึ่งโดยเฉพาะโดยมีการจัดสรรรายได้จากการเก็บค่าใช้บริการพื้นฐานนั้นหรือจากการเก็บภาษีเฉพาะในพื้นที่ที่ได้รับการพัฒนาเพื่อชำระดอกเบี้ยและเงินต้น พันธบัตรรายได้นี้เหมาะสำหรับโครงการโครงสร้างพื้นฐานที่แยกเดี่ยวและไม่ขึ้นอยู่กับส่วนอื่นในระบบมาก และสามารถสร้างรายได้ด้วยตนเองจากการให้บริการ ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบของค่าผ่านทางหรือค่าธรรมเนียมการให้บริการ การออกพันธบัตรรายได้มักเป็นส่วนหนึ่งของการร่วมมือระหว่างภาครัฐกับเอกชน (Public-Private Partnerships) และการระดมทุนแบบสินเชื่อโครงการ (Project Finance)

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายในการฟื้นฟูเมืองของต่างประเทศ

ในอดีตมหานครและเมืองใหญ่ของโลกต่างประสบกับปัญหาการอพยพของประชากรเข้ามาทำงานในเมืองทำให้เกิดความหนาแน่น เกิดชุมชนแออัด และความเสื่อมโทรมขึ้นในเขตเมือง เป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาคุณภาพในการดำรงชีวิตและสุขอนามัยของประชาชน รัฐบาลต่าง ๆ ได้จัดการแก้ปัญหาเหล่านั้นด้วยนโยบายและวิธีการกวาดล้างสลัม และฟื้นฟูเมือง อย่างไรก็ตามในปัจจุบันการดำรงอยู่อย่างเมือง (Urbanization) อัตราส่วนของประชากรทั่วโลกที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่เมือง (Urban) มีอัตราสูงกว่าในเขตพื้นที่ชนบท (Rural) และปัญหาพื้นที่เสื่อมโทรมที่เกิดจากอาคาร สิ่งปลูกสร้าง โครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ที่ชำรุดทรุดโทรม ล้าสมัย ไม่ได้มาตรฐานความปลอดภัยและความเหมาะสมกับสภาพการใช้งานในปัจจุบันยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง ดังนั้นปัญหาความหนาแน่นและความเสื่อมโทรมของเมืองจึงยังเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบถึงการพัฒนาเมืองในมิติอื่น ๆ เช่น สุขภาพ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) เป็นหนึ่งในวิธีการฟื้นฟูเมืองที่สำคัญของหลาย ๆ ประเทศทั่วโลก วิธีการดังกล่าวจะดำเนินการได้จะต้องใช้มาตรการทางกฎหมายสนับสนุนเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสบผลสำเร็จ

ในต่างประเทศ เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น จะมีมาตรการทางกฎหมายที่นำมาใช้เพื่อสนับสนุนวิธีการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ที่ต่างกันไปตามสภาพสังคม เศรษฐกิจ และสภาพภูมิศาสตร์ของเมือง ซึ่งในแต่ละประเทศจะมีลักษณะเด่นในการดำเนินการแตกต่างกันไป เช่น ประเทศอังกฤษใช้วิธีการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมือง (Urban Development Corporation) เป็นองค์กรผู้ดำเนินการฟื้นฟูเมือง ประเทศสหรัฐอเมริกาออกกฎหมายฟื้นฟูเมือง (Urban Redevelopment Law) เพื่อใช้ในการฟื้นฟูเมืองและมีมาตรการทางการเงินที่หลากหลายในการสนับสนุนการฟื้นฟูเมือง ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่นจะมุ่งเน้นแก้ปัญหาพื้นที่เมืองชั้นใน (Inner City) โดยออกกฎหมายฟื้นฟูเมืองโดยใช้วิธีการแปลงสิทธิและจัดสรรสิทธิ (Rights Conversion Method) เข้ามาจัดการฟื้นฟูบริเวณเขตพื้นที่เมืองชั้นใน

3.1 มาตรการทางกฎหมายในการฟื้นฟูเมืองของประเทศไทย

3.1.1 ความเป็นมาและนโยบายในการฟื้นฟูเมือง

ประเทศไทยมีประวัติศาสตร์อันยาวนานผ่านการเจริญเติบโตและความเสื่อมโทรมของเมืองมานับศตวรรษ การศึกษาความเป็นมาและนโยบายในการฟื้นฟูเมืองจะทำให้เข้าใจถึงวิวัฒนาการและปัญหาที่เกิดขึ้นในเมืองตลอดจนนโยบายในการฟื้นฟูเมืองที่นำมาปรับใช้เพื่อแก้ปัญหาความเสื่อมโทรมของเมืองให้กลายเป็นเมืองที่สวยงามเป็นระเบียบ ปัจจุบันเมืองหลวงและเมืองใหญ่

ของอังกฤษเป็นเมืองที่ประชากรในยุโรปอพยพไปอยู่เพื่ออาศัย ทำงาน ตลอดจนเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ชาวต่างชาตินิยมเดินทางไปพักผ่อน

3.1.1.1 ความเป็นมา

แนวความคิดในการฟื้นฟูเมืองของประเทศไทยมีมาเป็นเวลานานตั้งแต่สมัยปฏิวัติอุตสาหกรรม เริ่มตั้งแต่การอพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานในเมืองของประชากรเพื่อทำงานในโรงงานทำให้จำนวนประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงและการขยายตัวของพื้นที่เมืองจำนวนมาก เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินและอาคารตลอดจนการครอบครองที่ดินเพิ่มขึ้นเป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาความแออัดของประชากรที่อาศัยอยู่ในเมืองนำมาซึ่งปัญหาสิ่งแวดล้อมและปัญหาสังคมด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงเกิดแนวความคิดในการฟื้นฟูเมืองเพื่อปรับสภาพสิ่งแวดล้อมในเมืองให้ถูกสุขอนามัย แนวคิดการฟื้นฟูเมืองของอังกฤษปรับเปลี่ยนไปตามนโยบายของรัฐบาลในแต่ละยุคที่ใช้แก้ปัญหาเกี่ยวกับเมืองและประชากรที่อาศัยอยู่ในเมือง⁸¹ โดยเน้นพัฒนาทางกายภาพของเมืองนำพื้นที่เสื่อมโทรมกลับมาใช้ใหม่ การพัฒนาสาธารณูปโภค สาธารณูปการ การพัฒนาชุมชน การส่งเสริมการลงทุน เริ่มตั้งแต่การกวาดล้างสลัม (Slum Clearance) การสร้างขึ้นใหม่ (Reconstruction) การฟื้นฟูกลับสู่สภาพเดิม (Revitalization) การฟื้นฟูเมือง (Renewal) การฟื้นฟูพัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment) และท้ายสุดคือการปฏิรูปเมือง Urban Regeneration ปัญหาเรื่องสาธารณสุขสุขเป็นพื้นฐานหรือจุดเริ่มต้นของการฟื้นฟูเมืองในประเทศไทย ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นต้นแบบของการฟื้นฟูเมืองในประเทศอื่น ๆ ทั้งในทวีปยุโรปและอเมริกา วิวัฒนาการของการฟื้นฟูเมืองของอังกฤษจึงสามารถศึกษาได้เป็นลำดับดังนี้

1) ยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมและการกวาดล้างสลัม (Slum Clearance)

การปฏิวัติอุตสาหกรรมในอังกฤษทำให้เมืองเติบโตทางเศรษฐกิจเกิดการขนส่งระบบรางเพื่อขนส่งทั้งคนและวัตถุดิบเข้าสู่เมือง⁸² ความเจริญของภาคอุตสาหกรรมทำให้ประชาชนอพยพเข้ามาทำงานในเมือง เมื่อปริมาณคนจำนวนมากอพยพเข้ามาในเมืองเพื่อทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมและอาศัยอยู่ใกล้โรงงาน⁸³ ทำให้เกิดความแออัดและเกิดปัญหาที่พักอาศัยไม่เพียงพอต่อความต้องการ เมื่อเกิดความหนาแน่นของจำนวนประชากรทำให้การบริการ การจัดการด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการไม่เพียงพอเกิดปัญหาขยะหรือสิ่งปฏิกูล เกิดน้ำเน่าเสียอันเป็นผลมาจากขยะสิ่งปฏิกูลจากโรงงานอุตสาหกรรม น้ำประปาเกิดการปนเปื้อนเชื้อโรคทำให้ขาดน้ำสะอาดที่สะอาดเป็นสาเหตุให้เกิดโรคระบาด อหิวาตกโรค ประชากรเสียชีวิตจำนวนมากโดยเฉพาะทารก

การเสียชีวิตของประชาชนเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากเป็นสาเหตุให้รัฐจำเป็นต้องมีมาตรการเพื่อควบคุมและคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและสุขอนามัยของประชาชน จึงตราพระราชบัญญัติสาธารณสุข ค.ศ. 1848 (Public Health Act 1848) มีวัตถุประสงค์ให้

⁸¹ Andrew Tallon, *op. cit.*, p. 4.

⁸² Powell C. G., *An Economic History of the British Building Industry 1815-1979* (London: Architectural, 1980), p. 27.

⁸³ Couch C., *op. cit.*, p. 6.

คณะกรรมการด้านสุขภาพ (General Board of Health) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐแต่งตั้งคณะกรรมการสุขภาพระดับท้องถิ่น (Local Board of Health) เข้าไปจัดการกับปัญหาที่อยู่อาศัยที่แออัดในเมือง พร้อมจัดการด้านสาธารณสุขโรค เช่น การประปา การบำบัดน้ำเสีย และอื่น ๆ ⁸⁴ นอกจากนั้นต่อมายังได้ตราพระราชบัญญัติกำจัดความรำคาญ ค.ศ. 1855 (Nuisance Removal Act 1855) และ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล ค.ศ. 1866 (Sanitary Act 1866) เพื่อช่วยควบคุมปัญหาด้านสุขาภิบาลมากยิ่งขึ้น และต่อมาจึงควบคุมมาตรฐานอาคาร รัฐสภาได้ตรากฎหมายออกมามากมายฉบับที่เพื่อจัดการที่อยู่อาศัยให้เกิดสุขอนามัยและความปลอดภัย ได้แก่ พระราชบัญญัติที่อยู่อาศัยร่วมสำหรับชนชั้นแรงงาน ค.ศ. 1851 (Laboring Classes Lodging Houses Act 1851) กฎหมายนี้ได้มอบอำนาจให้เทศบาล (Borough Council) และคณะกรรมการสาธารณสุขท้องถิ่นสามารถสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ชนชั้นแรงงานได้⁸⁵

ในปี ค.ศ. 1868 ด้วยสภาพอาคารที่สกปรกและเสื่อมโทรมเกิดขึ้นในเมือง แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจบังคับให้เจ้าของทำการปรับปรุง ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติทอเรนส์ ค.ศ. 1868 (Torrens Act 1868) ขึ้นใช้บังคับ พระราชบัญญัตินี้ (ได้รับการตั้งชื่อตาม Mr. W. M Torren สมาชิกสภาของฟินส์เบอร์รี) ให้ผู้มีอำนาจในท้องถิ่น เช่น เจ้าหน้าที่สาธารณสุขตรวจสอบและรายงานบ้านที่ไม่ได้มาตรฐานด้านสุขอนามัยต่อความเป็นอยู่ของประชาชน (Unfit House) สั่งให้เจ้าของบ้านปรับปรุงแก้ไขหรือรื้อถอนอาคารที่พักอาศัยด้วยค่าใช้จ่ายของตนเอง ⁸⁶ รัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยที่อยู่อาศัยสำหรับช่างฝีมือและแรงงาน ค.ศ. 1868 (The Artisans and Labourers Dwellings Act 1868) กำหนดให้เจ้าของที่อยู่อาศัยมีหน้าที่ดูแลรักษาอาคารที่อยู่อาศัยของตนเองให้อยู่ในสภาพดีและมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบังคับให้เจ้าของที่อยู่อาศัยที่มีสภาพทรุดโทรมต้องซ่อมแซมหรือรื้อถอนอาคารนั้นเพื่อให้สภาพแวดล้อมโดยรวมดีขึ้น ทั้งนี้เจ้าของอาคารต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายด้วยตัวเอง

การฟื้นฟูเมืองและสภาพแวดล้อมตลอดจนสุขอนามัยของพลเมืองเริ่มเมื่อรัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติสาธารณสุข ค.ศ. 1871 (Public Health Act 1871) กำหนดเขตสุขาภิบาลเมืองและเขตสุขาภิบาลชนบทขึ้นทั่วประเทศเพื่อจัดการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานในชุมชนเพื่อยกระดับคุณภาพด้านสาธารณสุขของประชาชน หลังจากนั้นได้ตราพระราชบัญญัติสาธารณสุขปี ค.ศ. 1875 (Public Health Act 1875) ปฏิรูปรัฐบาลท้องถิ่นในอังกฤษและเวลส์ ประเทศถูกแบ่งออกเป็นเขตสุขาภิบาลเมืองและชนบทซึ่งจะถูกควบคุมโดยศูนย์กลางและให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกบทบัญญัติท้องถิ่นเพื่อควบคุมอาคาร รวมถึง ถนน การ

⁸⁴ Elizabeth Fee and Theodore M. Brown, The Public Health Act of 1848, *Bulletin of the World Health Organization* 83, 11 (November 2005): 866.

⁸⁵ E. R. L. Gould, *The Housing of the Working People* (Washington: Government Printing Office, 1895), p. 156.

⁸⁶ Peter Hall, *Urban and Regional Planning*, 4th ed. (London: Routledge, 2002), p. 16.

ระบายน้ำ และอื่น ๆ ทั้งนี้เพื่อฟื้นฟูสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยให้ดีขึ้น การเกิดขึ้นของสลัม (Slum) ในช่วง ค.ศ. 1830 ถึง 1870 (ซึ่งส่วนใหญ่ถูกกวาดล้างออกไปในระหว่างปี ค.ศ.1955 ถึง ค.ศ.1970) ต่อมาในปี ค.ศ. 1875 รัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติเรียกคืนอาณาเขต (Cross Acts 1875) อนุญาตให้ทางการท้องถิ่นเรียกคืนพื้นที่เตรียมแผนการปรับปรุงพื้นที่สลัม (Slum) เพื่อให้มีการจัดเรียงอาคารบ้านเรือนตามกฎหมายโดยจ่ายค่าทดแทนความเสียหายแก่เจ้าของพื้นที่ดังกล่าว⁸⁷ รัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยที่อยู่อาศัยสำหรับช่างฝีมือและแรงงาน ค.ศ. 1875 (Artisan's and Laborers' Dwelling Improvement Act 1875) เพิ่มอำนาจให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถกำหนดแผนงาน ที่ระบุเขตการรื้อถอนอาคารที่อยู่อาศัยทรุดโทรม โดยการใช้อำนาจบังคับเวนคืนอาคารจากเจ้าของปัจจุบัน นับเป็นครั้งแรกที่มีการกำหนดขอบเขตพื้นที่เพื่อการฟื้นฟูเขตที่อยู่อาศัยในรูปแบบดังกล่าว⁸⁸

กฎหมายฉบับที่ตราขึ้นในปีต่อ ๆ มา ยิ่งเพิ่มอำนาจให้กับภาครัฐมากขึ้น จนถึงพระราชบัญญัติที่อยู่อาศัยสำหรับชนชั้นแรงงาน ค.ศ.1890 (Housing of the Working Classes Act 1890) ได้ให้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จกับภาครัฐเพื่อสำรวจที่อยู่อาศัย ปิดกั้นอาคาร รื้อทำลาย รวมไปถึงการใช้เงินงบประมาณของรัฐซื้อหรือเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ให้กับชนชั้นแรงงาน⁸⁹ นับเป็นจุดเริ่มต้นของโครงการฟื้นฟูเมืองแบบรื้อถอนสลัม (Slum) อย่างเต็มรูปแบบ ต่อมาเริ่มมีการนำรูปแบบของกฎหมายมาใช้ในการก่อสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ที่อยู่อาศัยตามกฎหมาย โดยพระราชบัญญัติการเคหะ การวางผังเมือง ค.ศ. 1919 (Housing, Town Planning, Etc. Act 1919) ตราขึ้นเพื่อสนับสนุนให้ท้องถิ่นช่วยเหลือในการสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนและพระราชบัญญัติการเคหะ ค.ศ. 1919 (Housing Act 1919) หรือ Addison Act ให้กระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจอนุมัติการออกแบบบ้าน ซึ่งเป็นที่รู้จักกันและได้รับการยอมรับในเมืองใหญ่ของอังกฤษ อาคารบ้านเรือนประกอบด้วยระเบียงหรือแถวของที่อยู่อาศัยสองชั้นโดยใช้วัสดุก่อสร้างท้องถิ่น ถนนมีความกว้างขึ้นต่ำสม่ำเสมอเพื่อรับประกันปริมาณแสงและอากาศ แต่ละบ้านมีห้องน้ำแยกต่างหากภายนอก ต่อมารัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติการเคหะ ค.ศ. 1930 (Housing Act 1930) ซึ่งกำหนดให้มีการกวาดล้างอาคารสลัม (Slum) ในพื้นที่ปรับปรุงที่กำหนดอันมีสาเหตุมาจากการเป็นพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมแก่การอยู่อาศัยและเป็นอันตรายต่อสุขภาพของพลเมือง⁹⁰ เป็นยุคที่รัฐให้ความสำคัญการสาธารณสุขและสุขภาพอนามัยของประชาชนอันเป็นผลมาจากการเติบโตของการปฏิวัติอุตสาหกรรม ซึ่งไปสู่การวางแผนเมืองเกิดเป็นพระราชบัญญัติการผังเมืองและชนบท ค.ศ. 1932 (Town and Country Planning Act 1932) เป็นการวางแผนแม่บทเพื่อเป็นการขึ้นนำการพัฒนาเมืองอันมีจุดเริ่มต้นมาจากการจัดการที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากปัญหาสาธารณสุข

⁸⁷ J. A. Yelling, *op. cit.*, p. 12.

⁸⁸ E. R. L. Gould, *op. cit.*, p. 156.

⁸⁹ Martin Stilwell, **Housing the Workers in London Housing Legislation 1850-1914** (London: Housing the Workers of London, Housing Legislation, 2015), p. 4.

⁹⁰ J. Clarke John, "Slums and the Housing Act, 1930," **The Town Planning Review** 14, 3 (1931): 163-193.

2) ยุคสร้างขึ้นมาใหม่ (Reconstruction) ทศวรรษที่ 1950's

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 สภาพเมืองของประเทศอังกฤษได้รับความเสียหายจากสงคราม อาคารบ้านเรือนสิ่งปลูกสร้างตลอดจนสถานที่สำคัญถูกทำลายและเสียหายจากสงคราม การบูรณะฟื้นฟูเมืองจึงจำเป็นต้องสร้างขึ้นใหม่ แนวคิดในการฟื้นฟูเมืองในยุคนี้นำไปสู่การฟื้นฟูที่อยู่อาศัยเป็นการฟื้นฟูพื้นที่พาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมในเมือง รัฐมีความจำเป็นในการวางแผนที่ครอบคลุมเพื่อสร้างเมืองที่ได้รับความเสียหายจากระเบิดและเพื่อช่วยจัดระเบียบอุตสาหกรรมใหม่ รัฐสภามีแนวคิดในการฟื้นฟูกายภาพของเมือง ในยุคนี้นำการรื้อถอนอาคารเดิมที่ชำรุดทรุดโทรมแล้วสร้างขึ้นใหม่ให้เหมือนเดิม จนถึง การอนุรักษ์และบูรณะอาคารภายนอกไว้และปรับใช้ประโยชน์พื้นที่ภายในอาคารให้สอดคล้องกับความต้องการที่เปลี่ยนไปตามยุคสมัย พร้อมกับเน้นการปรับปรุงทัศนียภาพและเพิ่มพื้นที่สีเขียว พระราชบัญญัติผังเมืองและชนบท (The Town and Country Planning Act 1947) ได้นำเสนอพื้นฐานของระบบการวางผังเมืองและนำการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญสองประการ คือ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นต้องจัดทำแผนท้องถิ่นให้เสร็จสิ้นกำหนดนโยบายโดยละเอียด และข้อเสนอเฉพาะสำหรับการพัฒนาและการใช้ที่ดินในเขตเมือง มีการควบคุมการใช้ที่ดินและต้องได้รับอนุญาตในการวางแผนสำหรับการพัฒนา ทิศทางของรัฐคือเดินไปข้างหน้า ผลประโยชน์ส่วนตัวในที่ดินจะต้องยอมจำนนต่อผลประโยชน์สาธารณะ⁹¹

3) ยุคฟื้นฟูให้กลับสู่สภาพเดิม (Revitalization) 1960's

การปรับปรุงฟื้นฟูเมืองในยุคนี้นำไปสู่การฟื้นฟูเมืองต่อเนื่องจากยุคสร้างขึ้นมาใหม่ (Reconstruction) ชานเมืองเริ่มมีการเจริญเติบโตมีการลงทุนและมีแนวโน้มให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนเพิ่มมากขึ้น โครงการฟื้นฟูเมืองมีขนาดใหญ่ขึ้น บางโครงการมีขนาดใหญ่ในระดับภาค ในด้านสังคมมีการจัดหาและพัฒนาด้านสวัสดิการสังคมมากขึ้นในรูปของ สาธารณูปโภค สาธารณูปการ มีการฟื้นคืนสภาพสิ่งก่อสร้างเดิมโดยไม่ทำลาย (Rehabilitation) รัฐออกนโยบายประสานงานทางด้านกายภาพ ด้านเศรษฐกิจและด้านสังคมของเมือง⁹²

4) ยุคฟื้นฟูชุมชนเมือง (Renewal) 1970's

การฟื้นฟูเมืองในยุคนี้นำไปสู่การฟื้นฟูเมืองในพื้นที่ชั้นใน (Inner City) และบริเวณใกล้เคียง เช่น ในบล็อก (Block) ในอาคาร (Building) มีการจัดทำแผนฟื้นฟูชุมชนแต่ก็ยังคงพัฒนาพื้นที่รอบนอก การเพิ่มบทบาทให้รัฐบาลท้องถิ่น มีการดำเนินการโดยชุมชน (Community-Based Action) มีการรื้อสร้างใหม่ในเมืองเก่า มีความคิดใหม่ในการปรับปรุงภูมิทัศน์และสภาพแวดล้อม นโยบายของเมืองในช่วงทศวรรษที่ 1970 มุ่งเน้นที่การจัดการกับปัญหาสำคัญต่าง ๆ ได้แก่⁹³ ความยากจนในเมืองที่เพิ่มขึ้นความต้องการที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยและการว่างงาน การว่างงานระยะยาวของผู้ชายและการเพิ่มขึ้นของการสูญเสียงานในเขตเมืองชั้นใน และการอาศัยอยู่จำนวนมากของชนกลุ่มน้อยต่างเชื้อชาติในใจกลางเมืองใหญ่ ตัวอย่างเช่น ลอนดอน (London) และ

⁹¹ Barnekov T. R. Boyle and D. Rich, *Privatism and Urban Policy in Britain and the United States* (Oxford: Oxford University Press, 1989), p. 31.

⁹² *Ibid.*

⁹³ *Ibid.*, p. 197.

เบอร์มิงแฮม (Birmingham) สิ่งที่มีความสำคัญในช่วงทศวรรษนี้คือการเปลี่ยนแปลงที่เน้นจากแนวทางการพัฒนาทางกายภาพ เป็นนโยบายสำหรับเมืองชั้นให้ความสำคัญกับความยากจนที่เกิดขึ้นในเมืองและการฟื้นฟูเศรษฐกิจ นโยบายหลักของเมืองได้แก่ที่อยู่อาศัยและการวางแผนและสถานที่ตั้งพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมอยู่ในหลักการที่จะเชื่อมโยงกับความเสื่อมโทรมของเมืองชั้นในเป็นครั้งแรกและนโยบายหลังสงคราม ปี ค.ศ. 1977 รัฐได้ออกนโยบายเกี่ยวกับเมืองชั้นใน (White Paper) นำไปสู่การแก้ไขเมืองและการเริ่มต้นของโครงการความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนเป็นกลยุทธ์ในการรื้อฟื้นเมืองชั้นในจากปัญหาความยากจนและเศรษฐกิจ⁹⁴ นอกจากนี้ รัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติเขตเมืองชั้นใน ค.ศ. 1978 (Inner Urban Area Act 1978) รัฐบาลกลางและตัวแทนของท้องถิ่นร่วมมือเป็นหุ้นส่วนกัน (Partnership) เพื่อจัดการลงทุนโครงการเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจในพื้นที่ตกต่ำทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในเมืองชั้นใน Inner City⁹⁵

5) ยุคฟื้นฟูพัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment) 1980's

ในช่วงทศวรรษนี้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลที่กำกับการวางผังเมืองของเมืองชั้นใน (Inner Cities) โครงการและกลยุทธ์คือการให้ทุกหน่วยงานภาครัฐ องค์กรไม่แสวงหาผลกำไร องค์กรชุมชนและภาคเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในโครงการฟื้นฟูเมืองซึ่งพัฒนาขึ้นจากแนวคิดที่ว่ารัฐบาลกลางไม่สามารถจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการฟื้นฟูเมืองได้เพียงพอจึงควรให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการฟื้นฟูเมือง⁹⁶ แนวคิดของการเป็นเจ้าของกิจการและการมุ่งเน้นที่การยกระดับและการพัฒนาเชิงพาณิชย์ทำให้เกิดวัฒนธรรมองค์กรที่ประสบความสำเร็จ ในยุคนี้นายกรัฐมนตรีหญิง นางมาการีต แทตเชอร์ (Margaret Thatcher) ได้สร้างเครื่องมือที่ใช้ในการดำเนินการฟื้นฟูและพัฒนาเมืองภายใต้พระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การวางแผนและที่ดิน 1980 (Local Government, Planning and Land Act 1980) ได้แก่ บริษัท พัฒนาเมือง (Urban Development Corporations) (UDC) เป็นรูปแบบองค์กรพัฒนาเมืองใหม่กับการฟื้นฟูเมือง ซึ่งเกิดขึ้นสองแห่งได้แก่ London Docklands และ Liverpool และเขตพื้นที่องค์กรธุรกิจ (Enterprise Zones) ภายในเขตพื้นที่นี้ให้ผู้นครอบครองได้รับการลดหย่อนภาษี และผ่อนคลายจากการควบคุมของรัฐ⁹⁷ เป็นสองโครงการที่สำคัญที่สุดที่เร่งกระบวนการพัฒนาเมืองและการฟื้นฟูชุมชน

⁹⁴ Sasha Tsenkova, *Urban Regeneration Learning from the British Experience* (Canada: Faculty of Environmental Design University of Calgary, 2002), p. 11.

⁹⁵ Couch C., *op. cit.*, p. 46.

⁹⁶ Sasha Tsenkova, *op. cit.*, p. 12.

⁹⁷ Couch C. *op. cit.*, p. 46.

6) ยุคฟื้นฟูปฏิรูป (Regeneration) 1990's

แนวทางการฟื้นฟูและพัฒนาเมืองจากบนลงล่าง (Top-Down) ในช่วงทศวรรษที่ 1980 ทำให้เกิดการประเมินผลสัมฤทธิ์ใหม่และเกิดการปรับเปลี่ยนโครงสร้างนโยบายที่ตามมาสู่กลยุทธ์แบบบูรณาการ (Integrated) การฟื้นฟูปฏิรูป (Regeneration) เป็นการฟื้นฟูเมืองที่ครอบคลุมการดำเนินการหลายด้านนำไปสู่การแก้ไขปัญหาในเมืองพร้อมทั้งหาทางปรับปรุงทางเศรษฐกิจ กายภาพ สังคมและสิ่งแวดล้อมของพื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลง⁹⁸ นโยบายเพิ่มการมีส่วนร่วมมากขึ้น แนวคิดของ "ท้องถิ่นใหม่" (New Localism) ซึ่งเป็นแนวทางการจัดการเกี่ยวกับผู้ดำเนินการฟื้นฟู และการจัดสรรเงินทุน ด้วยเหตุนี้การกำหนดนโยบายและการปฏิบัติจึงทำให้เกิดการบูรณาการความหลากหลายทางสังคม แนวทางการเป็นหุ้นส่วนมีความสำคัญเกิดพันธมิตรผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับการฟื้นฟูเมืองโดยได้รับการสนับสนุนผ่านการจัดสรรเงินทุน การดำเนินงานฟื้นฟูเมืองต้องการความร่วมมือระหว่างภาคอุตสาหกรรม หน่วยงานภาครัฐในระดับท้องถิ่นระดับชาติ และชุมชน⁹⁹ ปัจจุบันการฟื้นฟูเมืองของอังกฤษจะอยู่ในรูปของ Urban Regeneration

3.1.1.2 นโยบายในการฟื้นฟูเมือง

ทิศทางของนโยบายการฟื้นฟูเมืองของประเทศไทยเปลี่ยนไปในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา การเริ่มต้นฟื้นฟูพื้นที่ทางกายภาพอันเนื่องมาจากปัญหาสาธารณสุขไปสู่การฟื้นฟูทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะเพื่อครอบคลุมเชิงกลยุทธ์ระดับภูมิภาคและระดับประเทศ การฟื้นฟูเมืองโดยรัฐบาลที่มีนโยบายมุ่งเน้นเฉพาะด้านเศรษฐกิจของเมือง ในอดีตได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จำนวนมากโดยข้ออ้างดังกล่าวคือ นโยบายที่ผ่านมาไม่สามารถรับรู้ถึงปัญหาสังคมและปัญหาสิ่งแวดล้อม ตลอดจนความต้องการขั้นพื้นฐานของผู้อยู่อาศัยในเมือง ดังนั้นทิศทางนโยบายการฟื้นฟูเมืองต่อมาจึงมีลักษณะของบูรณาการผสมผสานระหว่าง ทางกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม อยู่ในรูปของ Urban Regeneration

ภาครัฐของประเทศไทยมีบทบาทต่อการฟื้นฟูเมืองและเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยขึ้นอยู่กับนโยบายของพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาบริหารประเทศ ในอดีตรัฐบาลกลางมีบทบาทชัดเจนต่อการรื้อถอนสลัม (Slum) ในเมืองใหญ่และดำเนินโครงการด้านเคหะสงเคราะห์หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 องค์การวางแผนส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการฟื้นฟูเมืองเรื่อยมาโดยได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง จนกระทั่งในหลัง ค.ศ. 1980 เมื่อนางมากาเร็ต แทตเชอร์ (Margaret Thatcher) จากพรรคอนุรักษนิยมเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจึงได้แก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวางผังเมือง การฟื้นฟูและพัฒนาเมือง โดยมีสาระสำคัญคือการลดบทบาทภาครัฐและเน้นการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนให้มีส่วนร่วมลงทุนในด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาพื้นที่เพื่อฟื้นฟู พื้นที่เมืองชั้นใน เกิดบริษัทพัฒนาเมือง (Urban Development Corporation) และพื้นที่พัฒนาธุรกิจ (Enterprise Zone) ขึ้นหลายแห่งทั่วประเทศ โดยมีมาตรการทางการเงินการคลังที่ใช้คือ เงินสนับสนุนเพื่อเสริมรายได้ท้องถิ่น (Rate Support Grant) ที่รัฐบาลจัดสรรค่าใช้จ่ายเพื่อบริการพื้นฐานให้กับรัฐบาลท้องถิ่น เนื่องมาจากรายได้จากท้องถิ่นไม่สามารถจ่ายได้ทั้งหมด รวมทั้งให้มี

⁹⁸ Roberts Marion, *op. cit.*, p. 17.

⁹⁹ Sasha Tsenkova, *op. cit.*, p. 13.

ระบบการให้กองทุนเงินสนับสนุน (Block Grant System) ด้วยนโยบายของรัฐที่สนับสนุนให้เกิดการฟื้นฟูเมืองเป็นผลให้พื้นที่เสื่อมโทรมหลายแห่งได้รับการบูรณะฟื้นฟูให้มีสภาพเศรษฐกิจและทางกายภาพดีกว่าเดิม

นโยบายเรื่องการปรับปรุงฟื้นฟูเมือง¹⁰⁰ (Urban Regeneration) จะมีการกำหนดไว้ในแผนผังโครงสร้างการพัฒนาเมืองในหลาย ๆ เมืองทั่วประเทศ แต่ละภูมิภาคจะมีการกำหนดกรอบกลยุทธ์แนวทางการพัฒนาพื้นที่เสื่อมโทรม ซึ่งหน่วยงานผังเมืองท้องถิ่นจะนำไปบรรจุไว้ในแผนผังโครงสร้าง (Structure Plan) และแผนพัฒนารวม (Unitary Development Plan: UDP) ของแต่ละท้องถิ่น เป็นการนำนโยบายและแผนกลยุทธ์มาแปลงให้อยู่ในรูปของแผนผังการใช้ที่ดิน Urban Regeneration เป็นการทำให้พื้นที่เดิมหรือพื้นที่รกร้าง พื้นที่มีปัญหาได้รับการพัฒนาใช้ประโยชน์ให้คุ้มค่าเศรษฐกิจมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ เช่น การพัฒนาอุตสาหกรรม ที่อยู่อาศัย สวนสาธารณะ และพื้นที่โล่งแก่เมือง เป้าหมายของการปรับปรุงและฟื้นฟูเมือง คือ การส่งเสริมให้การลงทุนและสร้างอาคารใหม่เกิดขึ้นในพื้นที่ที่เป็นชุมชนเมืองอยู่แล้ว จำกัดการขยายตัวของอาคารไว้แค่ขอบเขตเมือง ไม่ขยายตัวไปสู่พื้นที่ชนบทรอบนอก การพัฒนาปรับปรุงฟื้นฟูพื้นที่รกร้างว่างเปล่า ใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้มีประโยชน์มากที่สุดในการสร้างเมือง ส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชน กำหนดแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น พัฒนาและส่งเสริมให้มีสาธารณูปโภค สาธารณูปการให้เกิดความเจริญในพื้นที่

3.1.2 วิธีการฟื้นฟูเมืองแบบแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)

การฟื้นฟูเมืองของประเทศอังกฤษมีวิวัฒนาการตั้งแต่การกวาดล้างสลัม (Slum) จนถึงการฟื้นฟูแบบปฏิรูป (Urban Regeneration) ผ่านนโยบายของรัฐบาลและกฎหมายหลายฉบับ ประเทศอังกฤษใช้วิธีการฟื้นฟูเมืองแบบรื้อถอนและสร้างใหม่หรือเรียกว่าพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) มาตั้งแต่ยุคกวาดล้างสลัม (Slum) และสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ชนชั้นแรงงานจนถึงปัจจุบันใช้ในการส่งเสริมเศรษฐกิจและสังคม วิธีการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฟื้นฟูแบบปฏิรูป (Urban Regeneration) โดยมีลักษณะสำคัญคือ การลดบาทองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการฟื้นฟูและพัฒนาเมือง เครื่องมือฟื้นฟูเมืองที่สำคัญคือการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมือง (Urban Development Corporation) ขึ้นตามกฎหมายมีอำนาจดำเนินโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเมือง อำนาจในการจัดหาที่ดินโดยวิธีการซื้อหรือเวนคืนที่ดินเพื่อนำมาปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางกายภาพจัดทำสาธารณูปโภค สาธารณูปการและโครงสร้างพื้นฐานภายในโครงการให้เหมาะสมกับแนวทางพัฒนาของเมือง โดยมีกระทรวงสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ควบคุมบริษัทพัฒนาเมืองที่สร้างขึ้น

¹⁰⁰ กรมโยธาธิการและผังเมือง, รายงานการศึกษาฉบับสุดท้าย โครงการ “หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา ประเทศสหราชอาณาจักร (อังกฤษ และ เวลส์) (กรุงเทพมหานคร: กรมโยธาธิการและผังเมือง ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 4, 156-157.

3.1.3 มาตราการทางกฎหมายในการฟื้นฟูเมืองด้วยวิธีการพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)

3.1.3.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมือง

การฟื้นฟูเมืองของประเทศไทยอังกฤษนั้นอาศัยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมืองหลายฉบับ ดังนี้

1) พระราชบัญญัติการเคหะ (Housing Act)

กฎหมายที่ใช้การกวาดล้างสลัม (Slum) ด้วยวิธีการรื้อถอนที่อยู่อาศัยที่อันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยในชีวิตของประชาชนโดยสร้างที่อยู่อาศัยขึ้นใหม่ที่ได้มาตรฐานและถูกสุขอนามัยแทนได้แก่ พระราชบัญญัติการเคหะ (Housing Act) รัฐสภาได้ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับหลายฉบับตั้งแต่ ค.ศ. 1875 เป็นต้นมา กฎหมายฉบับแรกได้แก่พระราชบัญญัติการอยู่อาศัยของช่างฝีมือและกรรมกร (Artisans' and Labourers' Dwellings Act 1875) ให้อำนาจแก่หน่วยงานท้องถิ่นในการซื้อและพัฒนาพื้นที่สลัม ต่อมาได้ออกกฎหมายอีกหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการเคหะ ค.ศ. 1930 (Housing Act 1930)¹⁰¹ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศพื้นที่ที่ไม่ถูกสุขอนามัย (Unhealthy Area) และให้กวาดล้างพื้นที่ดังกล่าว ต่อมาได้ตรากฎหมายขึ้นอีกหลายฉบับในปี ค.ศ. 1957 ได้ตรากฎหมายพระราชบัญญัติการเคหะ ค.ศ. 1957 (Housing Act 1957) พระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) มีอำนาจจัดการกับที่อยู่อาศัยที่ไม่ได้มาตรฐาน ไม่ถูกสุขอนามัย หรือไม่เหมาะสมแก่การอยู่อาศัย โดยมีอำนาจกวาดล้างรื้อถอน สร้างขึ้นใหม่เพื่อให้ได้บ้านที่ได้มาตรฐานและถูกสุขอนามัยในบริเวณพื้นที่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีอำนาจในการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อนำไปรื้อถอนและสร้างใหม่เป็นที่อยู่อาศัย กฎหมายที่ตราออกมาแต่ละฉบับให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการกับแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้ใช้แรงงานในเมือง ปัจจุบันพระราชบัญญัติการเคหะ ค.ศ. 2004 (Housing Act 2004) บัญญัติเกี่ยวกับการรื้อถอนและกวาดล้าง (Demolition Orders and Slum Clearance) โดยการรื้อถอน กำหนดว่าถ้าเป็นที่แน่ใจว่าอาคารที่อยู่อาศัยในพื้นที่เป็นผลมาจากการจัดเรียงอาคารที่ไม่ดี คับแคบ หรือการจัดถนนที่ไม่ดี หรืออาคารที่อันตราย ต่อสุขภาพหรือความปลอดภัยของผู้อยู่อาศัยในพื้นที่เหล่านั้น¹⁰²

2) พระราชบัญญัติการวางผังเมืองและชนบท (Town and Country Planning Act)

วิวัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวางผังเมืองและการฟื้นฟูเมืองเริ่มจาก พระราชบัญญัติที่อยู่อาศัยและการวางผังเมือง ค.ศ. 1909 (The Housing, Town Planning Act 1909) พระราชบัญญัตินี้ตราขึ้นโดยรัฐสภาเพื่อขัดขวางไม่ให้มีการสร้างบ้านในลักษณะ “หลัง - ต่อ - หลัง” (Back-to-Back) หน่วยงานท้องถิ่นจะต้องแนะนำระบบการผังเมืองและการสร้างบ้าน

¹⁰¹ Housing Act 1930 Part I section 1. A.D. 1930.

¹⁰² Housing Act 2004 Part I Chapter 4 Demolition Orders and Slum Clearance Declarations Section 47 Clearance Area.

ตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ ให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในการอนุญาตให้สร้างบ้านตามที่กำหนดและรื้อถอนบ้านที่มีลักษณะต่ำกว่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนด¹⁰³

ต่อมารัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติที่อยู่อาศัยและการวางผังเมือง ค.ศ. 1919 (Housing and Town Planning Act 1919) พระราชบัญญัตินี้มีชื่อเรียกว่า กฎหมายแอดดิสัน (Addison Act) ตามชื่อของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ดร.คริสโตเฟอร์แอดดิสัน (Dr. Christopher Addison) กฎหมายฉบับนี้อุญาตให้มีการสร้างบ้านขึ้นแบบใหม่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่งและเป็นจุดเริ่มต้นของประเพณีการครอบครองที่ดินของรัฐในศตวรรษที่ยี่สิบที่ยาวนานซึ่งต่อมาจะมีการพัฒนาไปสู่สังหาริมทรัพย์ที่สร้างโดยสภาท้องถิ่น (Council Estate) ประกอบไปด้วยบ้านหลากหลายประเภท รวมถึงแฟลต บ้าน และทาวน์เฮ้าส์ สร้างขึ้นระหว่างปี ค.ศ. 1919 ถึงปลายปี ค.ศ. 1970 สภาท้องถิ่นเป็นเจ้าของ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นที่พักสำหรับชนชั้นแรงงานขนาดใหญ่ของอังกฤษ¹⁰⁴

ต่อมารัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติการวางผังเมืองและชนบท ค.ศ. 1932 (Town and Country Planning Act 1932) กฎหมายฉบับนี้อุญาตให้มีการจัดทำแผนการเกี่ยวกับการพัฒนาและการวางแผนที่ดินทั้งในเมืองและชนบท เพื่อจัดให้มีการคุ้มครองสิ่งอำนวยความสะดวกและการเก็บรักษาอาคารและสิ่งอื่น ๆ ที่น่าสนใจหรือสวยงาม เพื่ออำนวยความสะดวกในการซื้อที่ดิน เช่น เมืองในสวน (Garden City) อย่างไรก็ตามกฎหมายฉบับนี้ยังไม่เอื้ออำนวยให้การจัดทำผังเมืองให้เป็นไปด้วยความมีประสิทธิภาพจนต่อมาได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อศึกษาปรับปรุงกฎหมายผังเมือง ผลการศึกษาได้ถูกนำมาใช้ในกฎหมายผังเมืองฉบับถัดมาได้แก่พระราชบัญญัติการวางผังเมืองและชนบท ค.ศ. 1947 (Town and Country Planning Act 1947)

พระราชบัญญัติการวางผังเมืองและชนบท ค.ศ. 1947 (Town and Country Planning Act 1947) มีวัตถุประสงค์เพื่อการวางแผนพัฒนาการใช้ที่ดินและการควบคุมการใช้ประโยชน์ประโยชน์ที่ดิน ได้ให้อำนาจเพิ่มเติมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการจัดหาและพัฒนาที่ดิน และตราออกมาเพื่อแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการชดเชยการได้มาซึ่งที่ดิน โดยจัดให้มีการชำระเงินจากกองทุนส่วนกลางเป็นค่าใช้จ่ายของหน่วยงานท้องถิ่นในการวางแผนพัฒนาเมืองเพื่อประโยชน์ของชุมชน พระราชบัญญัตินี้ถือว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกที่วางโครงสร้างของการวางผังเมืองในกฎหมายฉบับต่อ ๆ มา โดยให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการผังเมืองและชนบท (Minister of Town and Country Planning) รักษาการตามกฎหมายนี้¹⁰⁵ และมีคณะกรรมการที่ดินกลาง (Central Land

¹⁰³ Victor Moore, *A Practical Approach to Planning Law*, 11th ed. (New York: Oxford University Press, 2010), p. 1

¹⁰⁴ Katie Beswick, "The Council Estate: Representation, Space and the Potential for Performance, Research in Drama Education," *The Journal of Applied Theatre and Performance* 16, 3 (2011): 421-435.

¹⁰⁵ Town and Country Planning Act 1947, Part I Article 1 The Minister for the purposes of this Act shall be the Minister of Town and Country Planning, . . .

Board) เป็นผู้ดำเนินการตามกฎหมาย¹⁰⁶ นอกจากนี้ให้มีหน่วยงานวางแผนท้องถิ่น (Local Planning Authority) เป็นผู้ที่มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายนี้ กฎหมายอนุญาตให้ผู้มีอำนาจในท้องถิ่นจัดการกับปัญหาพื้นที่เสื่อมโทรมในเมืองและป้องกันมิให้เกิดการพัฒนาที่ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ตลอดจนมีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาพื้นที่ตามแผนให้สอดคล้องกันต่อไปในอนาคต เป็นกฎหมายที่นำระบบที่ครอบคลุมในการวางแผนและควบคุมการวางแผนตามแผนการพัฒนาจัดทำโดยหน่วยงานวางแผนในท้องถิ่นและได้รับการอนุมัติจากรัฐบาลกลาง แผนพัฒนานี้ต้องระบุวิธีการที่หน่วยงานวางแผนท้องถิ่นเสนอว่าควรใช้ที่ดินในพื้นที่และขั้นตอนที่จะต้องดำเนินการพัฒนาอย่างไร¹⁰⁷ ทั้งนี้หน่วยงานท้องถิ่นผู้วางผังเมืองเป็นผู้กำหนดพื้นที่เพื่อให้บรรลุผลครอบคลุมการพัฒนา

วัตถุประสงค์ของการฟื้นฟูเมืองตามพระราชบัญญัติการวางผังเมืองและชนบท ค.ศ. 1947 (Town and Country Planning Act 1947) เป็นการบูรณะและพัฒนาพื้นที่เมืองที่ได้รับความเสียหายจากสงครามโลกครั้งที่ 1 และอาคารบ้านเรือนสิ่งก่อสร้างที่ชำรุดทรุดโทรมตามกาลเวลา พร้อมกันนี้ภาครัฐจะเป็นผู้กำหนดแผนการพัฒนาเมือง ซึ่งเป็นวิธีพัฒนาแบบพื้นที่ครอบคลุม โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถซื้อหรือเวนคืนที่ดินที่ต้องการพัฒนาจากเอกชน แล้วรื้อถอนอาคารเดิมทั้งหมดพร้อมกับสร้างขึ้นใหม่ อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติการวางผังเมืองและชนบท ค.ศ. 1947 (Town and Country Planning Act 1947) เป็นกฎหมายผังเมืองในระบบเก่า (Old-Style-Development Plans) ไม่สามารถสนองตอบความต้องการของจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในด้านที่อยู่อาศัยและสาธารณูปโภคต่าง ๆ ระบบผังเมืองแบบเก่านั้นเน้นการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยไม่ได้นำเรื่องเศรษฐกิจและสังคมมาประสานไว้ในแผนพัฒนา รัฐบาลจึงได้แก้ไขข้อบกพร่องของผังเมืองระบบเก่าโดยแก้ไขเปลี่ยนแปลงเป็นผังแบบ 2 ระดับ (Two-Tier Development Plan System) ปรากฏในพระราชบัญญัติการวางผังเมืองและชนบท ค.ศ. 1968 (Town and Country Planning Act 1968)¹⁰⁸ โดยให้ท้องถิ่นจัดทำแผนพัฒนา 2 ระดับ ได้แก่

Structure Plan คือ ได้แก่มัธยบทกำหนดกรอบการพัฒนาอย่างกว้าง ๆ แผนนี้จัดทำขึ้นในระดับเขตเพื่ออธิบายนโยบายและกลยุทธ์ระยะยาวของการพัฒนาและการอนุรักษ์ของเขต มีการกำหนดแผนท้องถิ่นเกี่ยวกับประชากรที่อยู่อาศัยสิ่งแวดล้อมการค้าอุตสาหกรรม ฯลฯ

Local Plan คือ แผนการใช้ประโยชน์ที่ดินและแต่ละเขต (District) กำหนดแผนนี้เพื่อสอดคล้องกับ Structure Plan หลังจากกำหนดร่างแล้วจะได้รับอนุญาตผ่านการตรวจสอบสาธารณะอภิปรายกับฝ่ายตรงข้ามและการให้คำปรึกษาสาธารณะ แผนดังกล่าวได้รับอนุมัติจากสภา

¹⁰⁶ Town and Country Planning Act 1947, Part I Article 1 For the purpose of the performance of the function assigned to them by the following provision for this Act and by any corresponding provision which may be enacted in relation to Scotland, there shall be established a board to be called the Central Land Board which shall be a body corporate by that name, with perpetual succession and a common seal.

¹⁰⁷ Victor Moore, "Planning in Britain: The Changing Scene," *Urban Law Annual* 89 (1972): 89.

¹⁰⁸ กรมโยธาธิการและผังเมือง, *เรื่องเดิม*, หน้า 5-4.

ประเทศหรือกระทรวงสิ่งแวดล้อม ระดับการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินและการพัฒนาให้เป็นไปตามกรอบการพัฒนาที่กำหนดขึ้นเรียกว่า

อย่างไรก็ตามในเขตเมืองหลวง แผน Unitary Development Plans (UDP) ถูกกำหนดโดยการเสริมความแข็งแกร่งด้านการวางแผน Unitary Development Plans คือเป็นแผนที่ใช้เฉพาะในเขตพิเศษของกรุงลอนดอนและเขตปริมณฑล 6 แห่งกำหนดแผนนี้ครอบคลุมทั้ง Structure Plan และ Local Plan

ปัจจุบันการวางผังเมืองและชนบทอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการวางผังเมืองและชนบท ค.ศ.1990 (Town and Country Planning Act 1990) เกิดจากการรวบรวมกฎหมายผังเมืองที่กระจัดกระจายมาอยู่ในกฎหมายฉบับเดียว โดยกฎหมายฉบับนี้ให้รัฐมนตรี (Secretary of State) เป็นผู้มีอำนาจในการออกกฎระเบียบหรือคำสั่งที่เป็นรายละเอียดตลอดจนใช้เครื่องมือทางกฎหมายในการวางแผนและพัฒนาเมือง ภายใต้มาตรา 333¹⁰⁹ ของพระราชบัญญัตินี้ รัฐมนตรีมีอำนาจในการออกกฎระเบียบและคำสั่งที่สำคัญเพื่อเป็นการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ การใช้อำนาจนี้อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภา (Parliamentary Control)¹¹⁰ สารสำคัญของกฎหมายฉบับนี้คือให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนพัฒนา (Development Plans) อย่างเป็นระบบ ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการก่อสร้างหรือพัฒนาต่าง ๆ เป็นไปตามผังเมืองที่จัดทำขึ้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเมืองหลักหรือเมืองมหานคร (Metropolitan Countries) จะจัดทำ “แผนพัฒนารวม” (Unitary Development Plan: UDP) ทั้งนี้ปรับปรุงพื้นที่ที่บริเวณต่าง ๆ จะบรรจุไว้ในแผนผังพัฒนารวมนี้¹¹¹

ในส่วนของพื้นที่พัฒนาเมือง (Urban Development Areas) พระราชบัญญัติการวางผังเมืองและชนบท (Town and Country Planning Act 1990) มาตรา 7 บัญญัติให้อำนาจดำเนินการไว้โดยอาศัยมาตรา 149 พระราชบัญญัติการปกครองส่วนท้องถิ่น การวางแผนและที่ดิน ค.ศ. 1980 (Local Government, Planning and Land Act 1980) ให้อำนาจบริษัทเพื่อการพัฒนาเมือง (Urban Development Corporation) ในฐานะหน่วยงานวางแผนหรือเป็นองค์กรพัฒนาเมืองที่ระบุไว้ในคำสั่งจะเป็นผู้มีอำนาจในการวางแผน

¹⁰⁹ Section 333 Regulations and orders. Town and Country Planning Act 1990.

(1) The Secretary of State may make regulations under this Act—

(a) for prescribing the form of any notice, order or other document authorized or required by this Act to be served, made or issued by any local authority.

(b) for any purpose for which regulations are authorized or required to be made under this Act (other than a purpose for which regulations are authorized or required to be made by another Minister).

(1) Any power conferred by this Act to make regulations shall be exercisable by statutory instrument

¹¹⁰ Victor Moore, *A Practical Approach to Planning Law*, p. 11.

¹¹¹ กรมโยธาธิการและผังเมือง, *เรื่องเดิม*, หน้า 4-156.

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการวางผังเมืองและชนบท (Town and Country Planning Act) ตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน เห็นได้ว่าการวางผังเมืองของประเทศอังกฤษมีพัฒนาการมาอย่างยาวนานเริ่มตั้งแต่ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 1 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีส่วนในการฟื้นฟูและพัฒนาเมืองภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 และ 2 ภายหลังจากสิ้นสุดสงครามกฎหมายฉบับนี้ได้มุ่งเน้นไปที่การวางผังและการพัฒนาเมืองประกอบกับการควบคุมใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาเมือง ในส่วนของการฟื้นฟูเมืองให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการดำเนินการฟื้นฟูเมืองทั้งนี้ต้องอยู่ในกรอบของแผนพัฒนารวม (Unitary Development Plan UDP) ภายใต้อำนาจพระราชบัญญัติการวางผังเมืองและชนบท (Town and Country Planning Act) นี้และเชื่อมโยงกับกฎหมายฉบับอื่นได้แก่พระราชบัญญัติการปกครองส่วนท้องถิ่น การวางผังและที่ดิน ค.ศ. 1980 (Local Government, Planning and Land Act 1980) โดยมอบหมายให้บริษัทพัฒนาเมืองหรือองค์กรพัฒนาเมืองเข้ามาเป็นผู้พัฒนาพื้นที่เมืองที่ต้องการฟื้นฟู

3) พระราชบัญญัติการปกครองส่วนท้องถิ่นการวางผังและการใช้ที่ดิน ค.ศ. 1980 (Local Government, Planning and Land Act 1980)

กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อผ่อนปรนหรือลดการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้อำนาจเจ้าหน้าที่แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเผยแพร่ข้อมูล การดำเนินงานและจัดการบริหารเงินของท้องถิ่นได้สะดวกและคล่องตัวขึ้น การชดเชยที่ดิน การพัฒนาที่ดิน การจำหน่ายที่ดินและที่สาธารณะ การได้มาและซื้อที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ที่กล่าวมาแล้ว เพื่อแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองและเมืองใหม่ มาตรา 149 ของกฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจในการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมือง (Urban Development Corporation) หรือชื่อย่อ UDC¹¹² เพื่อดำเนินการฟื้นฟูเมืองและพัฒนาเมือง

¹¹² 135 Urban development corporations.

(1) For the purposes of regenerating an urban development area, the Secretary of State shall by order made by statutory instrument establish a corporation (an urban development corporation) for the area.

(2) An order under this section may be made at the same time as an order under [section 134(1)] above.

(3) No order under this section shall have effect until approved by a resolution of each House of Parliament.

(4) An urban development corporation shall be a body corporate by such name as may be prescribed by the order establishing it.

(5) Schedule 26 below shall have effect with respect to urban development corporations.

4) พระราชบัญญัติการเคหะและการฟื้นฟู (Housing and Regeneration Act 2008)

ในการดำเนินการจัดให้มีการเคหะและการฟื้นฟูเมือง รัฐสภาตราพระราชบัญญัติปฏิรูปสิทธิการเช่า การเคหะและการพัฒนาเมือง ค.ศ. 1993 (Leasehold Reform, Housing and Urban Development Act 1993) จัดตั้งหน่วยงานที่เรียกว่า องค์การฟื้นฟูเมือง (Urban Regeneration Agency) ดำเนินการฟื้นฟูเมืองมีอำนาจกว้างขวาง ได้แก่ อำนาจในการจัดหาที่ดิน ถือครอง จัดการ เรียกกลับ ปรับปรุง พัฒนา พัฒนาขึ้นใหม่ และจำหน่ายที่ดิน และคณะกรรมการเมืองใหม่ (Commission for the New Towns) ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดสร้างเมืองใหม่ รัฐมนตรี (Secretary of State) ได้รับมอบอำนาจในการกำหนดพื้นที่การฟื้นฟูเมือง (Urban Regeneration Areas) โดยพื้นที่ตามกฎหมายนี้มีความตั้งใจที่จะให้คล้ายกับพื้นที่การพัฒนาเมือง (Urban Development Areas) ที่กำหนดไว้ภายใต้พระราชบัญญัติรัฐบาลส่วนท้องถิ่นการวางผังและการใช้ที่ดิน ค.ศ.1980 (Local Government, Planning and Land Act 1980) ว่าการฟื้นฟูพื้นที่จะต้องดำเนินการโดยสำนักงานฟื้นฟูเมือง (Urban Regeneration Agency) มากกว่าบริษัทพัฒนาเมือง (Urban Development Corporation) ที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อดำเนินการเป็นการเฉพาะ¹¹³ ต่อมากฎหมายฉบับนี้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติการเคหะและการฟื้นฟูเมือง (Housing and Regeneration Act 2008) กฎหมายฉบับนี้จัดตั้งหน่วยงานที่เรียกว่า สำนักงานการเคหะและชุมชน (Homes and Communities Agency) หรือเรียกโดยย่อว่า HCA และสำนักงานสำหรับผู้เช่าและสังคมเจ้าของบ้าน (Tenants and Social Landlords: TSA) โดยยกเลิกองค์การฟื้นฟูเมือง (Urban Regeneration Agency) และคณะกรรมการเมืองใหม่ (Commission for the New Towns) ที่มีอยู่เดิม ทั้งนี้อำนาจของสำนักงานการเคหะและการฟื้นฟู (HCA) รับโอนมาจากหน่วยงานสำนักงานฟื้นฟูเมือง (Urban Regeneration Agency) โดยจะทำหน้าที่แทนองค์กรเหล่านั้นในการฟื้นฟูเมืองและพัฒนาเมืองและหน้าที่บางอย่างของ Housing Corporation ที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนในที่อยู่อาศัย¹¹⁴ ทั้งนี้รัฐบาลให้ความสำคัญกับอาคารที่อยู่อาศัยปัจจุบันที่ราคาไม่แพงเป็นอันดับแรก พระราชบัญญัติการเคหะและการฟื้นฟูฉบับนี้มีเป้าหมายคือการปรับปรุงการจัดหาและที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพ เพื่อความปลอดภัยของผู้อยู่อาศัยและการฟื้นฟูชุมชน หรือการพัฒนาที่ดินหรือโครงสร้างพื้นฐานในอังกฤษ ในการฟื้นฟูหรือการพัฒนาชุมชนในประเทศอังกฤษให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดียิ่งขึ้น ต่อเนื่องและนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน กฎหมายฉบับนี้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานการเคหะ

(6) It is hereby declared that an urban development corporation is not to be regarded as the servant or agent of the Crown or as enjoying any status, immunity or privilege of the Crown and that the corporation's property is not to be regarded as the property of, or property held on behalf of, the Crown.

¹¹³ Victor Moore, **A Practical Approach to Planning Law**, pp. 28-29.

¹¹⁴ Introductory Text, Housing and Regeneration Act 2008, Chapter 17, 22nd July 2009.

และการฟื้นฟูที่จะดำเนินการสร้างที่อยู่อาศัยหรือฟื้นฟูชุมชนโดยพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการอยู่อาศัยเป็นหลัก ปัจจุบันมีการปรับปรุงหน่วยงานขึ้นอีกครั้งในปี ค.ศ. 2018 ได้ถ่ายโอนงานเกี่ยวกับการควบคุมของสำนักงานการเคหะและชุมชน (HCA) ให้แก่หน่วยงานใหม่ได้แก่ สำนักงานควบคุมเคหะชุมชน (The Regulator of Social Housing)¹¹⁵ เป็นผู้ดำเนินการควบคุมและให้บริการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

5) พระราชบัญญัติเคหะสงเคราะห์ การก่อสร้างและการฟื้นฟู ค.ศ. 1996 (Housing Grants, Construction and Regeneration Act 1996)

พระราชบัญญัตินี้ตราออกมาโดยมีวัตถุประสงค์ในการให้เงินช่วยเหลือและความช่วยเหลืออื่น ๆ เพื่อจัดหาที่อยู่อาศัยและการดำเนินการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยที่ไม่เหมาะสมหรือไม่ได้มาตรฐาน นอกจากนั้นยังมอบทุน (Grant) และความช่วยเหลือ (Assistant) อื่น ๆ สำหรับการฟื้นฟูเมือง (Regeneration) และการพัฒนาเมือง (Development) และการเชื่อมโยงกับพื้นที่ที่ต้องถูกกวาดล้าง (Clearance Area) กฎหมายฉบับนี้อ่อนุญาตให้จัดตั้งคณะกรรมการสำหรับเมืองใหม่ (New Town)¹¹⁶

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมืองของประเทศอังกฤษกระจายอยู่ในหลายฉบับไม่มีกฎหมายฟื้นฟูเมืองเป็นกฎหมายกลาง โดยเริ่มจากการกวาดล้างสลัม (Slum) และจัดให้มีที่อยู่อาศัยที่ปลอดภัยต่อชีวิตและสุขภาพของผู้ใช้แรงงานในเมือง ได้แก่ พระราชบัญญัติการเคหะ (Housing Act) ต่อมาเมื่อมีการจัดทำผังเมืองอย่างเป็นระบบจึงได้นำการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองซึ่งเป็นนโยบายหรือกลยุทธ์ของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นที่จะบรรจุไว้ในแผนพัฒนารวมของท้องถิ่นบัญญัติในพระราชบัญญัติผังเมืองและชนบท (Town and Country Planning Act 1990) การดำเนินการฟื้นฟูและพัฒนาเมืองนั้นจะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลในระดับชาติ ระดับท้องถิ่น ผ่านกฎหมาย Housing Grants, Construction and Regeneration Act 1996 Local Government and Housing Act 1989 โดยทั่วไปอำนาจหน้าที่ในการฟื้นฟูเมืองเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมาย Local Government, Planning and Land Act 1980 ในขณะเดียวกันกฎหมายฉบับนี้ในเรื่องการดำเนินการฟื้นฟูเมืองจะจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเป็นพิเศษเฉพาะเพื่อการดำเนินการฟื้นฟูเมือง ได้แก่ บริษัทพัฒนาเมือง (Urban Development Corporation) นอกจากนั้นแล้วได้ตราพระราชบัญญัติการเคหะและการฟื้นฟู (Housing and Regeneration Act 2008) เพื่อจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมามีอำนาจดำเนินการฟื้นฟูเมืองโดยการก่อสร้างเคหะให้แก่ผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่นด้วยเช่นกัน

¹¹⁵ The Legislative Reform (Regulator of Social Housing) (England) Order 2018 2 Part 1.

¹¹⁶ Introductory Text, Housing Grants, Construction and Regeneration Act 1996, Chapter 53, 24th July 1996.

3.1.3.2 ผู้ดำเนินการฟื้นฟูเมือง

การวางแผนและพัฒนาเมืองของอังกฤษนั้นโดยทั่วไปแล้วเป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในการฟื้นฟูเมืองนั้นนอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วกฎหมายได้ให้อำนาจแก่บริษัทพัฒนาเมือง (Urban Development Corporation) ที่ไม่ได้ขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ได้รับมอบอำนาจจากกฎหมายให้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการฟื้นฟูเมืองซึ่งเป็นผลจากการต้องการฟื้นฟูเมืองชั้นใน (Inner Cities) ในช่วงปี ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา นอกจากนี้กฎหมายก่อตั้งหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดหาที่อยู่อาศัยรวมถึงการพัฒนาและฟื้นฟูเมืองได้แก่ องค์กรการฟื้นฟูเมือง (Urban Regeneration Agency)

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยเป็นไปตามระบบแองโกล-แซกซอน (Anglo-Saxon System) ระบบนี้มีรากฐานและวิวัฒนาการมาจากประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นอันยาวนานของอังกฤษ ซึ่งถือว่าการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการรวมตัวกันเป็นรัฐชาติ (Nation-State) และประเทศอังกฤษเกิดจากการรวมตัวของท้องถิ่นต่าง ๆ โดยท้องถิ่นยังคงสงวนอำนาจบางประการของท้องถิ่นเอาไว้ การปกครองท้องถิ่นภายใต้ระบบนี้จึงเป็นแบบอย่างของการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของอย่างกว้างขวาง แต่ละท้องถิ่นมีอำนาจตนเองและมีความเป็นอิสระ มีรูปแบบ และวิธีการในการดำเนินการปกครองตามแบบอย่างของตนเองตามจารีตประเพณีของท้องถิ่นซึ่ง ถือปฏิบัติสืบทอดกันมาเป็นผลทำให้การปกครองท้องถิ่นตามระบบนี้มีความแตกต่างหลากหลาย ไม่มีรูปแบบที่แน่นอนตายตัว แต่จะมีลักษณะเด่นที่การมีอำนาจปกครองตนเองและความเป็นอิสระของท้องถิ่น การปกครอง ท้องถิ่นตามระบบนี้จึงได้ชื่อว่าเป็นการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Self Government) ประเทศต่าง ๆ ที่ใช้การปกครองท้องถิ่นระบบนี้นอกจากอังกฤษแล้ว ยังได้แก่ประเทศที่เคยเป็นอาณานิคมของอังกฤษและประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ เช่น สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์¹¹⁷

ประเทศอังกฤษเป็นส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักรหรือ United Kingdom (UK) ประกอบด้วย 4 ประเทศ ได้แก่ อังกฤษ เวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือแต่ละประเทศจะมีรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่คล้ายคลึงกัน แบ่งโครงสร้างการบริหารราชการเป็น 1 ส่วนคือ ส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น (Two Tier System) ระบบการปกครองท้องถิ่นในอังกฤษมีการเปลี่ยนแปลงหลายครั้งก่อนการปฏิรูปใหม่ในยุคทศวรรษที่ 1990 ระบบการปกครองท้องถิ่นในอังกฤษจะใช้โครงสร้างแบบ สองชั้น (Two Tier) ครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ โดยมีโครงสร้างชั้นบนคือ สภาเขต (County Councils) และโครงสร้างชั้นล่างคือ สภาแขวง (District Councils) ซึ่งรูปแบบนี้ใช้ทั้งในเขตเมืองและเขตชนบท (ยกเว้นแต่การ ปกครองท้องถิ่น ในเขตเมืองใหญ่และมหานครลอนดอนที่มีโครงสร้างแบบชั้นเดียว (Single Trier) ภายหลังการยุบส่วนที่ เป็นโครงสร้างชั้นบนในปี ค.ศ. 1986¹¹⁸

¹¹⁷ ชำนาญ จันทรเรือง, “กระจายอำนาจ” หรือ “คืนอำนาจ” สู่ท้องถิ่น, คำนวณที่ 11 พฤษภาคม 2561 จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1803>

¹¹⁸ Victor Moore, *A Practical Approach to Planning Law*, p. 26.

ประเทศอังกฤษแบ่งรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็น 6 รูปแบบ ได้แก่ เขต อำเภอก เขตมหานคร เขตอำนาจรวม หน่วยการปกครองทั้งหมดของเวลส์และเมืองลอนดอน ดังนี้¹¹⁹

ในพื้นที่ มีความรับผิดชอบงานด้านการศึกษา ทางหลวง การขนส่ง ดูแล สังคม ห้องสมุด การกำจัดของเสีย และการวางแผนเชิงนโยบาย

ที่อยู่อาศัยเพื่อการพักผ่อนและนันทนาการอนามัยสิ่งแวดล้อม เก็บขยะ การวางแผน และการจัดเก็บ
ภาชีท้องถิ่น

เขตขนาดเล็กรวมกัน กล่าวคือเขตเมือง เขตเลือกตั้ง เขตเทศบาล หรืออำเภอ มีความรับผิดชอบด้านการศึกษาทางหลวง การขนส่ง ดูแล ส่งคม ที่อยู่อาศัย ห้องสมุดอนามัยสิ่งแวดล้อม เก็บขยะการกำจัดของเสีย การวางแผนเชิงนโยบาย และการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น

เทศบาลนคร เทศบาลเมืองหรือเทศบาลเมืองนคร เขตปริมณฑล รับผิดชอบงานด้านการศึกษา ทาง
หลวง การขนส่ง ดูแลสังคมที่อยู่อาศัย ห้องสมุดการอนามัยสิ่งแวดล้อม เก็บขยะการกำจัดของเสียการ
วางแผน เงินนโยบายและการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น

จัดเก็บภาษีอากร การวางแผน การขนส่ง การดูแลสังคม ที่อยู่อาศัย ห้องสมุด เพื่อการพักผ่อนและ
นันทนาการอนามัยสิ่งแวดล้อม เก็บขยะ การกำจัดของเสีย การวางแผนเชิงนโยบายในท้องถิ่น
นอกจากนี้ยัง รับผิดชอบทางหลวง การวางแผนและการขนส่ง

(2) อำนาจหน้าที่ทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ในระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศอังกฤษจะดำเนิน
ได้ต่อเมื่อได้รับมอบอำนาจโดยกฎหมาย เมื่อกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึง
ให้เป็นอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยถือว่ารัฐสภาให้อำนาจตามกฎหมายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ตามความจำเป็นและรัฐสภาสามารถ ปรับ เปลี่ยน แก้ไข หรือยกเลิกอำนาจของท้องถิ่นนั้นได้ตามที่
เห็นสมควร¹²⁰ ความรับผิดชอบหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอยู่กับลักษณะของพื้นที่โดยมี

¹²⁰ ปรัชญา เวสารัชช์, **การปกครองท้องถิ่นประเทศอังกฤษ** (กรุงเทพมหานคร: โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น สำนักงาน ก.พ., 2543), หน้า 18.

หน้าที่ดูแลรับผิดชอบ เช่น การศึกษา การขนส่งสาธารณะ ถนน การเคหะ สวัสดิการสังคม การวางผัง และกลยุทธ์ ตำรวจ ดับเพลิง สิ่งแวดล้อมและภาษี

พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 2000 (Local Government Act 2000) เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการใด ๆ ก็ตามที่เป็นส่งเสริมและยกระดับคุณภาพชีวิตภายในชุมชน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยให้อิสระแก่ท้องถิ่นมากขึ้น¹²¹ เช่น อิสระในการใช้จ่ายงบประมาณมากขึ้น เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นให้การบริการสาธารณะในรูปแบบใหม่ ให้ท้องถิ่นได้รวมทำงานกับองค์กรอื่น ๆ ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและชุมชน เช่น หน่วยงานรัฐบาล บริษัทเอกชน องค์กรอาสาสมัคร และ การทำงานภายใต้รูปแบบหุ้นส่วนหรือพันธมิตร (Partnership) พระราชบัญญัติวางผังเมืองและชนบท ค.ศ. 1990 (Town and Country Planning Act 1990) ในเขตที่ไม่ใช่เขตเทศบาลเมืองหลวง ให้ Council of a county และ Council of a district เป็นผู้วางผังเมือง สำหรับในเขตเทศบาลเมืองหลวงให้สภาเทศบาลเป็นหน่วยงานวางแผน และให้ สภาลอนดอนเป็นหน่วยงานวางผังเมือง¹²²

ปัจจุบันการบริหารจัดการกิจการสาธารณะของท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงจากระบบที่องค์กรปกครองท้องถิ่นจัดตั้งแผนกต่าง ๆ ขึ้นมาดูแลกิจการหนึ่ง ๆ โดยอาศัยบุคลากรของตนเอง (Departmentalism) ไปสู่รูปแบบใหม่ ๆ ในรูปแบบ "พันธมิตรหุ้นส่วน" (Partnership Model) โดยองค์กรปกครองท้องถิ่นจะร่วมมือกับองค์กรใดองค์กรหนึ่งหรือหลาย ๆ องค์กร การร่วมกันดำเนินงานระหว่างหน่วยงานจากรัฐบาลกลางกับหน่วย การปกครองท้องถิ่น และในบางกรณีอาจรวมถึงองค์กรประเภทอื่น ๆ ในท้องถิ่นด้วยก็ได้ จัดการ มีการบริหารในลักษณะของ คณะกรรมการร่วม (Joint Board) ซึ่งจะร่วมกันทำงานใน 3 ลักษณะคือ การจัดทำแผน การงบประมาณ และการจัดการ นอกเหนือจากนี้ท้องถิ่นอาจจะดำเนินการส่งมอบบริการสาธารณะในรูปแบบอื่น ๆ เช่น การว่าจ้างบริษัทเอกชนดำเนินการ การยกบริการบางอย่างให้องค์กรอื่นทำการแทนโดยท้องถิ่นเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณ การร่วมกับ หน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ จัดตั้งองค์กรความร่วมมือเพื่อดูแลบริการสาธารณะเฉพาะด้าน (Joint Authorities) เป็นต้น

(3) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการฟื้นฟูเมือง

โดยปกติแล้วองค์กรปกครองท้องถิ่นจะไม่ได้เป็นผู้ดำเนินการฟื้นฟูเมืองเองแต่จะมอบอำนาจโดยอาศัยกฎหมายพระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การวางแผนและที่ดิน ค.ศ. 1980 (Local Government, Planning and Land Act 1980)¹²³ ให้องค์กรอื่นเป็นผู้ดำเนินการแทน เช่น บริษัทพัฒนาเมือง (Urban Development Corporation) เป็นเจ้าหน้าที่วางผัง (Local Planning Authority) ตลอดจนดำเนินการฟื้นฟูเมือง

¹²¹ Local Government Act 2000 Part 1 Promotion of economic, social or environmental well-being etc, Section 2 Promotion of well being.

¹²² Town and Country Planning Act 1990, Part I Planning Authority, section 1 Local planning authorities: General.

¹²³ Town and Country Planning Act 1990 Part I Planning Authority Section 7.

2) บริษัทพัฒนาเมือง (Urban Development Corporation)

ในปี ค.ศ. 1977 เอกสารรายงาน (White Paper) ที่รัฐบาลอังกฤษออกมาเพื่อให้ข้อมูลหรือข้อเสนอแนะในการจัดตั้งบริษัทขึ้นมาเพื่อพัฒนาเมืองในรูปแบบใหม่เพื่อแก้ปัญหาเมืองชั้นใน (Inner cities) ทั้งนี้เป็นที่ถกเถียงโดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นหน่วยงานสำคัญของงานฟื้นฟูเมือง ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งไม่เชื่อมั่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะดำเนินการได้ ข้อโต้แย้งที่สำคัญทำให้เกิดขึ้นได้แก่ การฟื้นฟูเมืองคือผลประโยชน์ของชาติทำให้ชุมชนได้ประโยชน์จากการฟื้นฟูเมือง¹²⁴ ท่ามกลางนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาเมืองและแก้ปัญหาเศรษฐกิจในช่วงทศวรรษ 1980 บริษัทพัฒนาเมือง (Urban Development Corporation) เกิดขึ้นในรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีหญิงมากาเร็ตแทตเชอร์ (Margaret Thatcher)¹²⁵ บริษัทพัฒนาเมือง (Urban Development Corporation) หรือ UDC เกิดขึ้นโดยอาศัยพระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการวางแผนและจัดการที่ดิน ค.ศ.1980 (Local Government Planning and Land Act 1980) ได้รับการแนะนำโดย Michael Heseltine ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบกระทรวงสิ่งแวดล้อม วัตถุประสงค์หลักของบริษัทพัฒนาเมือง (UDC) คือ การฟื้นฟูพื้นที่บริเวณพื้นที่ของเมืองโดยการนำที่ดินและอาคารมาใช้ประโยชน์เพื่อส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ที่มีอยู่และการสร้างสภาพแวดล้อมที่น่าดึงดูดแก่เอกชน มีสิ่งอำนวยความสะดวกทางสังคมเพื่อส่งเสริมให้พลเมืองใช้ชีวิตดีขึ้นและทำงานในพื้นที่¹²⁶

บริษัทพัฒนาเมือง (UDC) เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความใกล้เคียงกับรัฐวิสาหกิจ ลักษณะของบริษัท¹²⁷ คือ เป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ มีวัตถุประสงค์ทำกิจการที่เกี่ยวกับการจัดทำสาธารณูปโภคอันมีลักษณะผูกขาด และมีความสำคัญทางเศรษฐกิจ รัฐจะจัดตั้งขึ้นในรูปบริษัทซึ่งมีลักษณะพิเศษ มีการกำหนดวัตถุประสงค์ โครงสร้าง และการจัดหาเงินทุนเพื่อดำเนินกิจการของบริษัท โดยกิจการที่จัดทำนั้นรัฐบาลเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการสาธารณูปโภคโดยตรงแยกต่างหากจากระบบองค์การรัฐอื่น ๆ แต่ด้านความสัมพันธ์กับ

¹²⁴ Taner O. C. and Steven Tiesdell, "The London Docklands Development Corporation 1981-1991: A Perspective on the Management of Urban Regeneration," *Town Planning Review* 62, 3 (1991): 313.

¹²⁵ Parkinson M. and Evans R., "Urban Development Corporations," In *Economic Policy*, M. Campbell, ed. (London: Cassell, 1990), p. 66.

¹²⁶ Rob Imrie and Huw Thomas, "Assessing urban policy and the Urban Development Corporations," In *British Urban Policy: An Evaluation of the Urban Development Corporations*, R. Imrie and H. Thomas, eds. (London: Sage, 1999), pp. 3-39.

¹²⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, รายงานสรุปผลการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2547), หน้า 168-169.

รัฐบริษัทยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง บริษัทจะไม่มีทุนจดทะเบียนและผู้ถือหุ้น แต่จะดำเนินกิจการโดยใช้เงินกู้หรือกำไรจากการประกอบการ กฎหมายจัดตั้งบริษัทจะกำหนดให้บริษัทสามารถกู้ยืมเงินเพื่อใช้ในการดำเนินกิจการจากภาครัฐหรือเอกชนโดยรัฐเป็นผู้ค้ำประกัน รวมทั้งอนุญาตให้บริษัทนำกำไรมาใช้ในการดำเนินกิจการต่อไปของบริษัทได้ด้วย

บริษัทพัฒนาเมือง (UDC) ถูกตั้งขึ้นโดยกฎหมายพระราชบัญญัติ ในหมวดที่ 16 มาตรา 135¹²⁸ ของพระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการวางผังและการใช้ที่ดิน ค.ศ. 1980 (Local Government, Planning and Land Act 1980) รัฐมนตรีได้รับมอบอำนาจภายใต้การอนุมัติของสภาทั้งสองแห่งเพื่อทำหน้าที่กำหนดเขตการพัฒนาเมืองและจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมือง (UDC) เพื่อพื้นที่ที่ความต้องการพัฒนา (Urban development area) บริษัทพัฒนาเมืองสามารถปรึกษารื้อหรือกับหน่วยงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการใช้อำนาจของตน "หน่วยงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง" หมายถึงหน่วยงานท้องถิ่นทั้งหมดหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพื้นที่ที่รวมอยู่ในเขตพัฒนาเมือง¹²⁹ อาศัยมาตรา 149 ของพระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการวางผังและการใช้ที่ดิน ค.ศ.

¹²⁸ 135 Urban development corporations.

(1) For the purposes of regenerating an urban development area, the Secretary of State shall by order made by statutory instrument establish a corporation (an urban development corporation) for the area.

(2) An order under this section may be made at the same time as an order under [section 134(1)] above.

(3) No order under this section shall have effect until approved by a resolution of each House of Parliament.

(4) An urban development corporation shall be a body corporate by such name as may be prescribed by the order establishing it.

(5) Schedule 26 below shall have effect with respect to urban development corporations.

(6) It is hereby declared that an urban development corporation is not to be regarded as the servant or agent of the Crown or as enjoying any status, immunity or privilege of the Crown and that the corporation's property is not to be regarded as the property of, or property held on behalf of, the Crown.

¹²⁹ Section 140

(1) An urban development corporation shall prepare a code of practice as to consultation with the relevant local authorities about the exercise of its powers.

(2) In this section "the relevant local authorities" means local authorities the whole or any part of whose area is included in the urban development area.

1980 (Local Government, Planning and Land Act 1980) บริษัทพัฒนาเมืองเป็นหน่วยงานวางแผนท้องถิ่น (Local Planning Authority) เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของบริษัท

ลักษณะของบริษัทพัฒนาเมือง (UDC) ในอังกฤษจะตั้งขึ้นในพื้นที่ที่กำหนดและมีหน้าที่รับผิดชอบในการฟื้นฟูพื้นที่ที่กำหนดดำเนินการโดยคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากชุมชนธุรกิจในพื้นที่เป็นส่วนใหญ่ การอนุญาตให้จัดตั้งบริษัทพัฒนาเมือง (UDC) เพื่อสนับสนุนให้ภาคเอกชนกลับไปพัฒนาพื้นที่เมืองขึ้นในโดยใช้วิธีการที่มุ่งเน้นการตลาดและการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการฟื้นฟูพื้นที่บริษัทพัฒนาเมือง (UDC) ได้รับมอบอำนาจในการได้มา ถือครองจัดการคืนและจำหน่ายที่ดินและทรัพย์สินอื่น ๆ เพื่อดำเนินการก่อสร้างและดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง สร้างสภาพแวดล้อมการจัดหาน้ำ ไฟฟ้า ก๊าซ การระบายน้ำทิ้ง และบริการอื่น ๆ จัดหาโครงสร้างพื้นฐานการขนส่ง ดำเนินธุรกิจใด ๆ หรือดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์ในการฟื้นฟูเมือง และสร้างแรงจูงใจทางการเงินสำหรับภาคเอกชน¹³⁰ บริษัทพัฒนาเมืองมีความรับผิดชอบในการวางแผนโครงการฟื้นฟูเมืองที่กว้างมากและเป็นอิสระจากหน่วยงานท้องถิ่นและรับผิดชอบต่อรัฐบาลกลางเท่านั้นโครงสร้างและอำนาจจะอยู่ที่ประสบการณ์ของของบริษัทพัฒนาเมืองซึ่งจะดำเนินการจนเสร็จสิ้นโครงการและปิดตัวลง¹³¹

ในอดีต บริษัทพัฒนาเมือง (UDC) ถูกจัดตั้งขึ้นในหลายพื้นที่รวมถึงท่าเรือลอนดอน ลิเวอร์พูล มหานครแมนเชสเตอร์ ลีดส์ เชฟฟิลด์ แฮมปตัน บริสตอล เบอร์มิงแฮม และพลีมัธ ซึ่งแตกต่างจากย่านองค์กรธุรกิจ (Enterprise Zone) ไม่มีการกำหนดอายุของบริษัทไว้เฉพาะสำหรับบริษัทพัฒนาเมือง (UDC) ขึ้นอยู่กับพื้นที่การพัฒนาบางแห่งก็เจ็ดปีบางแห่งก็สิบปี และในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมาสิ่งเหล่านี้ทั้งหมดได้รับการกระทบกระเทือนอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นอำนาจการวางแผนได้ถูกส่งคืนไปยังผู้มีอำนาจในท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่¹³²

ปี ค.ศ. 2006 ประเทศอังกฤษจัดการแข่งขันกีฬาโอลิมปิกลอนดอนและพาราลิมปิกเกมส์ เพื่อให้การจัดการแข่งขันประสบความสำเร็จ ได้จัดตั้ง Olympic Delivery Authority เป็นองค์กรจัดการเกี่ยวกับการฟื้นฟูโดยอาศัยพระราชบัญญัติสถานที่ประกอบการแข่งขันกีฬาโอลิมปิกลอนดอนและพาราลิมปิกเกมส์ ค.ศ. 2006 เป็นองค์กรผู้มีอำนาจภายใต้พระราชบัญญัติในการดำเนินการแทนภาครัฐเพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการแข่งขันกีฬาโอลิมปิกซึ่งจัดขึ้นในปี ค.ศ. 2012 ภายใต้พระราชบัญญัติ Olympic Delivery Authority ได้รับอำนาจการวางแผนเช่นเดียวกับบริษัทพัฒนาเมือง (UDC)

ปี ค.ศ. 2014 รัฐบาลโดยกรมชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Department for Communities and Local Government) ได้พิจารณาที่จะจัดสร้างโครงการ Garden City ที่ Ebbsfleet ในเมือง Kent โดยมีวัตถุประสงค์ดำเนินการฟื้นฟูพื้นที่จัดให้มีเคหะและทำให้เกิดการสร้างงานใหม่ กล่าวคือใน Ebbsfleet และ Eastern Quarry จะเป็นที่ตั้งของบ้านใหม่

¹³⁰ Rob Imrie and Huw Thomas, *op. cit.*, pp. 3-39.

¹³¹ Barry Cullingworth and Vincent Nadin, *Town & Country Planning in The UK* (London: Routledge, 2006), p. 364.

¹³² Victor Moore, *A Practical Approach to Planning Law*, p. 28.

10,000 หลังพื้นที่เชิงพาณิชย์ 5.5 ล้านตารางฟุตและพื้นที่ค้าปลีกพักผ่อนชุมชนและพื้นที่สนับสนุน 2 ล้านตารางฟุต โครงการนี้จะดำเนินการโดยบริษัทพัฒนาเมือง ที่ชื่อว่า Ebbsfleet Development Corporation เป็นองค์กรตามกฎหมายรับผิดชอบต่อรัฐมนตรีกรมชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Department for Communities and Local Government) ถูกสร้างขึ้นเป็นเครื่องมือตามกฎหมายภายใต้การอนุมัติของรัฐสภาเพื่อให้บริษัทสามารถดำเนินการ วัตถุประสงค์ทางกฎหมายและอำนาจของ บริษัทพัฒนาเมืองกำหนดไว้ในมาตรา 136 ของการปกครองส่วนท้องถิ่น การวางผังและที่ดิน ค.ศ. 1980 ได้แก่ ดำเนินการฟื้นฟูพื้นที่ โดยดำเนินการให้สำเร็จด้วยการนำที่ดินและอาคารมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ที่มีอยู่และที่มีอยู่เดิม การสร้างสภาพแวดล้อมที่น่าดึงดูด สร้างความมั่นใจว่ามีการอยู่อาศัยและสิ่งอำนวยความสะดวกทางสังคมเพื่อส่งเสริมให้ผู้คนใช้ชีวิตและทำงานในพื้นที่ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการฟื้นฟูพื้นที่นั้น บริษัทพัฒนาเมืองมีอำนาจจัดหา ถูกรอเรียกคืน และจำหน่ายที่ดินและทรัพย์สินอื่น ๆ ดำเนินการเกี่ยวกับอาคารและการดำเนินงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องจัดหา น้ำ ไฟฟ้า แก๊ส การระบายน้ำทิ้งและบริการอื่น ๆ ดำเนินธุรกิจหรือดำเนินการใด ๆ บริษัทพัฒนาเมือง Ebbsfleet, Development Corporation จะทำงานร่วมกับพันธมิตรในท้องถิ่นรวมถึงเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นได้แก่สภามณฑลเคนต์ (Kent County Council) สภาดาร์ตฟอร์ดโบโรห์ (Dartford Borough Council) และสภากราวเซแฮม (Gravesham Borough Council) และเจ้าของที่ดินเพื่อทำหน้าที่ฟื้นฟูและสร้าง Garden city ให้เกิดขึ้น

โดยสรุปแล้วบริษัทพัฒนา (UDC) เป็นองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมายให้เวนคืน ครอบครอง จัดการ เรียกคืนและจำหน่ายที่ดินเพื่อดำเนินการก่อสร้าง ดำเนินธุรกิจหรือเพื่อทำสิ่งที่จำเป็นหรือเกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมือง หรือใช้เวนคืน (Compulsory Purchase) ในการได้มาซึ่งที่ดินจากเอกชน พระราชบัญญัติให้อำนาจบริษัทพัฒนาเมือง (UDC) ให้สินเชื่อจำนอง ให้เงินช่วยเหลือในการจัดหาที่อยู่อาศัยและอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการสาธารณสุข¹³³

3) องค์การฟื้นฟูเมือง (Urban Regeneration Agency)

องค์การฟื้นฟูเมืองจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติปฏิรูปสิทธิการเช่า การเคหะและการพัฒนาเมือง ค.ศ. 1993 (Leasehold Reform, Housing and Urban Development Act 1993) มีวัตถุประสงค์ในการฟื้นฟูที่ดินที่ว่างหรือไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือใช้การไม่ได้ หรือมีสิ่งเจือปน หรือถูกทิ้งร้าง หรือไม่ได้รับการดูแล หรือน่าเกลียด หน่วยงานนี้มีอำนาจกว้างขวาง ได้แก่ อำนาจในการได้มา เป็นเจ้าของ ถูกรอเรียกคืน ปรับปรุง พัฒนา พัฒนาขึ้นใหม่ และจำหน่าย ซึ่งที่ดิน ในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้มีอำนาจในการวางแผนท้องถิ่น (Local Authority Planning) หน่วยงานจำเป็นต้องดำเนินการอย่างเป็นกลางในการจัดการกับปัญหา¹³⁴ พระราชบัญญัติการเคหะและการฟื้นฟูเมือง ค.ศ. 2008 ได้ยกเลิกองค์การฟื้นฟูเมือง (Urban Regeneration Agency) ต่อมากรมชุมชนและการปกครองส่วนท้องถิ่น (Department for Communities and Local Government) หรือ DCLG ในสังกัดกระทรวงการวางแผนและที่อยู่อาศัย (Ministry of State for

¹³³ Nicholas Oatley, "Evaluation an Urban Development Corporations," *Planning Practice and Research* 4, 3 (1989): 6-12.

¹³⁴ Victor Moore, *A Practical Approach to Planning Law*, p. 29.

Housing and Planning) ได้จัดตั้งสำนักงานเคหะและชุมชน (Homes and Communities Agency: HCA) ทำหน้าที่กำกับดูแลและสนับสนุนการจัดให้มีพื้นที่จัดสร้างที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพ และมาตรฐาน และฟื้นฟูเมืองตลอดจนพัฒนาที่ดินและโครงสร้างพื้นฐานในบริเวณพื้นที่ดังกล่าว อย่างไรก็ตามปัจจุบันตั้งแต่ปี ค.ศ. 2018 หน่วยงานดังกล่าวได้ถูกปรับปรุงโดยแบ่งเป็น Home England และสำนักงานควบคุมเคหะชุมชน (The Regulator of Social Housing) โดยได้ถ่ายโอนอำนาจหน้าที่บางส่วนไปยังหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ดังกล่าว

3.1.3.3 การกำหนดพื้นที่และวางแผนโครงการ

โดยทั่วไปพื้นที่ที่เสื่อมโทรมไม่เหมาะสำหรับอยู่อาศัยหรือเป็นพื้นที่ที่จำเป็นต้องได้รับการฟื้นฟูเพื่อให้ได้มาตรฐานสำหรับอยู่อาศัยของพลเมืองหรือชุมชน ตลอดจนเกิดสภาพแวดล้อมที่ดี และเกิดความเป็นระเบียบสวยงามและความเจริญทางเศรษฐกิจ การกำหนดพื้นที่ที่จำเป็นต้องได้รับการฟื้นฟูเมืองจึงเป็นสิ่งสำคัญเพื่อผู้ดำเนินการฟื้นฟูเมืองจะได้วางแผนโครงการฟื้นฟูและพัฒนาบริเวณพื้นที่ดังกล่าว

1) การกำหนดพื้นที่ตามพระราชบัญญัติที่อยู่อาศัย (Housing Act)¹³⁵

ด้วยสภาพความเสื่อมโทรมของเมืองอันเกิดจากที่อยู่อาศัยไม่ได้มาตรฐาน หรือไม่เหมาะสมกับการอยู่อาศัย (Unfit House) ก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพอนามัยและความปลอดภัย ในการอยู่อาศัยแก่พลเมืองตามมา จึงจำเป็นต้องเข้าไปฟื้นฟูเพื่อจะจัดการให้ที่อยู่อาศัยดังกล่าวเหมาะสมแก่การอยู่อาศัยและเกิดความปลอดภัยในชีวิตและสุขภาพของพลเมือง ทั้งนี้การเข้าไปจัดการกับพื้นที่เสื่อมโทรมดังกล่าวจำเป็นต้องประกาศเขตฟื้นฟูเมืองเพื่อเข้าไปรื้อถอนและสร้างใหม่ กฎหมายของอังกฤษที่ใช้ในการกวาดล้างสลัมหรือพื้นที่เสื่อมโทรมตั้งแต่ในอดีตได้แก่ พระราชบัญญัติการเคหะ (Housing Act) ทั้งนี้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการประกาศพื้นที่เสื่อมโทรมที่จำเป็นต้องเข้าไปฟื้นฟูโดยการรื้อถอนและสร้างขึ้นใหม่ เช่น พระราชบัญญัติการเคหะ ค.ศ. 1957 ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศพื้นที่ที่จะรื้อถอนและสร้างใหม่โดยพิจารณาว่า

บ้านในพื้นที่นั้นไม่เหมาะสำหรับการอยู่อาศัยของมนุษย์ หรือด้วยเหตุผลของการจัดเรียงที่ไม่ดีหรือคับแคบหรือการจัดถนนที่ไม่ดีเป็นอันตรายหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้อยู่อาศัยในพื้นที่และอาคารอื่น ๆ หากมีในบริเวณนั้นและเป็นสาเหตุให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้อยู่อาศัยดังกล่าว และวิธีการที่น่าพอใจที่สุดในการจัดการกับสภาพในพื้นที่คือการรื้อถอนอาคารทั้งหมดในพื้นที่¹³⁶

¹³⁵ การเคหะแห่งชาติ, **โครงการจัดทำเครื่องมือทางกฎหมายในการฟื้นฟูเมืองสำหรับประเทศไทย** (กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ, 2553), หน้า 79-83.

¹³⁶ Housing Act 1957 Section 42 Power to declare an area to be a clearance area (1) (a).

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำแผนที่กำหนดพื้นที่อาคารใด ๆ ที่ไม่เหมาะสำหรับการอยู่อาศัยของมนุษย์หรือเป็นอันตรายหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพและจะต้องมีการลงมติประกาศพื้นที่ที่กำหนดให้กวาดล้าง พื้นที่ดังกล่าวคือพื้นที่ที่จะทำการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างทั้งหมดตามข้อกำหนดที่ อย่างไรก็ตามจะต้องพิจารณาที่พักที่เหมาะสมสำหรับผู้ที่ถูกรื้อถอนและไม่มีที่อยู่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดหาที่พักดังกล่าวล่วงหน้าก่อนที่จะเข้ารื้อถอนอาคาร¹³⁷

การวางโครงการเพื่อพัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment) ในพื้นที่เสื่อมโทรมนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาว่าเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ได้แก่¹³⁸

1. พื้นที่นั้นมีบ้านพักแรงงานห้ำสับหลังขึ้นไป
2. อย่างน้อยหนึ่งในสามของบ้านชนชั้นแรงงานในพื้นที่นั้นอัดแน่นเกินไปหรือไม่เหมาะสำหรับการอยู่อาศัยของบุคคลและไม่สามารถจ่ายค่าใช้จ่ายตามสมควรในการจัดให้เหมาะสมหรือจัดให้เป็นที่พักแออัด
3. สภาพความเป็นอยู่ของสังคมและอุตสาหกรรมในเขตปกครองของตนควรใช้พื้นที่เพื่อที่อยู่อาศัยชนชั้นแรงงาน และ
4. สมควรที่จะจัดหาที่พักอาศัยสำหรับชนชั้นแรงงานโดยพื้นที่นั้นควรได้รับการพัฒนาใหม่ (Redevelopment) ทั้งหมด

ในการจัดทำแผนโครงการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงบทบัญญัติของแผนพัฒนาใด ๆ ภายใต้ความหมายของพระราชบัญญัติการวางผังเมืองและชนบท ค.ศ. 1947 (Town and Country Planning Act, 1947) ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ที่กำหนดหรือที่ดินในละแวกใกล้เคียง¹³⁹

เมื่อได้มีการกวาดล้างส้วม รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและสร้างที่อยู่อาศัยขึ้นมาใหม่พร้อมทั้งจัดเรียงอาคารในรูปแบบที่กำหนดตามกฎหมายการเคหะแห่ง กฎหมายการเคหะจึงมุ่งไปในลักษณะของการดูแลผู้ที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยโดยรัฐสภาได้ตรากฎหมายพระราชบัญญัติการเคหะ ค.ศ. 1996 (Housing Act 1996) ขึ้นเพื่อบัญญัติข้อกำหนดเกี่ยวกับสังคมของผู้เช่าบ้าน ที่อยู่อาศัยของผู้ประกอบอาชีพต่าง ๆ เจ้าของบ้านและผู้เช่า การบริหารงานที่อยู่อาศัย การดำเนินการของผู้เช่า การจัดสรรที่พักอาศัยในท้องถิ่น หน่วยงานที่อยู่อาศัยและคนเร่ร่อน กฎหมายได้คุ้มครองช่วยเหลือไปถึงบุคคลที่มีความอ่อนไหวเนื่องจากอายุมาก ความเจ็บป่วยทางจิตหรือความพิการหรือความพิการทางร่างกายหรือเหตุผลพิเศษอื่น ๆ

¹³⁷ Housing Act 1957 Section 42 Power to declare an area to be a clearance area (1) (b).

¹³⁸ Housing Act 1957 Section 55 Duty of local authority to secure re-development (1) (a) (b) (c) (d).

¹³⁹ Housing Act 1957 Section 56 Re-development plan (2).

2) การกำหนดพื้นที่ตามพระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการวางผังและการใช้ที่ดิน ค.ศ. 1980 (Local Government, Planning and Land Act 1980)

อำนาจในการกำหนดพื้นที่โครงการพัฒนาเมือง (Urban Development Areas) เป็นของรัฐมนตรี (Secretary of States) หากเห็นว่าเพื่อประโยชน์ของประเทศจำเป็นต้องพัฒนาเมืองจะอาศัยอำนาจของกฎหมายเพื่อกำหนดให้พื้นที่ต่าง ๆ เป็นเขตพัฒนา (Urban Development Areas)¹⁴⁰ ทั้งนี้รัฐมนตรีจะมอบอำนาจบริษัทพัฒนาเมืองได้ภายใต้มาตรา 149¹⁴¹ พระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการวางผังและการใช้ที่ดิน ค.ศ.1980 (Local Government, Planning and Land Act 1980) ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีในการจัดทำคำสั่งเพื่อให้บริษัทพัฒนาเมือง (UDC) เป็นหน่วยงานวางแผนท้องถิ่นสำหรับพื้นที่ทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้ อำนาจดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ส่วนที่ 3 (Part 3) ของพระราชบัญญัติการผังเมืองและชนบท ค.ศ. 1990 (Town and Country Planning Act 1990) เช่น การดำเนินการควบคุมการพัฒนา และที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาตามที่กำหนดไว้ เมื่อคำสั่งเช่นนี้ได้รับการปฏิบัติแล้วบริษัทพัฒนาเมือง UDC¹⁴² เป็นผู้มียอำนาจในการวางแผนท้องถิ่น อำนาจของบริษัทพัฒนาเมืองจำกัดโดยรัฐมนตรีโดย

¹⁴⁰ Local Government, Planning and Land Act 1980, Part XVI Urban development Section 134 Urban development areas.

¹⁴¹ (1) If the Secretary of State so provides by order, an urban development corporation shall be the local planning authority for the whole or any portion of its area F297 for such purposes of [F298Part III of the 1990 Act], and in relation to such kinds of development, as may be prescribed.

(2) The order may provide—

(a) that any enactment relating to local planning authorities shall not apply to the corporation; and

(b) that any such enactment which applies to the corporation shall apply to it subject to such modifications as may be specified in the order.

¹⁴² Section 7.

(1) Where an order is made under subsection (1) of section 149 of the Local Government, Planning and Land Act 1980 (urban development corporation as planning authority), the urban development corporation specified in the order shall be the local planning authority for such area as may be so specified in place of any authority who would otherwise be the local planning authority for that area for such purposes and in relation to such kinds of development as may be so specified.

(1) Where an order under subsection (3)(a) of that section confers any functions on an urban development corporation in relation to any area the corporation shall

รัฐมนตรีจะเป็นผู้แนะนำยินยอมให้บริษัทพัฒนาเมืองใช้อำนาจในการฟื้นฟูเมือง¹⁴³ บริษัทพัฒนาเมืองที่จัดตั้งขึ้นมาแล้วอาจโอนไปยังบริษัทพัฒนาเมืองแห่งใหม่ได้ตามมาตรา 139¹⁴⁴

have those functions in place of any authority (except the Secretary of State) who would otherwise have them in that area.

¹⁴³ Section 138.

(1) Without prejudice to any provision of this Act requiring the consent of the Secretary of State to be obtained for anything to be done by an urban development corporation, he may give directions to such a corporation for restricting the exercise by it of any of its powers under this Act or for requiring it to exercise those powers in any manner specified in the directions.

(2) Before giving a direction under subsection (1) above, the Secretary of State shall consult the corporation, unless he is satisfied that because of urgency consultation is impracticable.

(3) A transaction between a person and an urban development corporation acting in purported exercise of its powers under this Act shall not be void by reason only that it was carried out in contravention of a direction given under subsection (1) above, and such a person shall not be concerned to see or enquire whether a direction under that subsection has been given or complied with

¹⁴⁴ Section 139.

(1) If it appears to the Secretary of State, in the case of an urban development area, that there are exceptional circumstances which render it expedient that the functions of an urban development corporation under this Part of this Act should be performed by the urban development corporation established for the purposes of any other area instead of by a separate corporation established for the purpose, he may, instead of establishing such a separate corporation, by order direct that those functions shall be performed by the urban development corporation established for the other area.

(2) If it appears to the Secretary of State that there are exceptional circumstances which render it expedient that the functions of an urban development corporation established for one area should be transferred to the urban development corporation established for the purposes of another area, or to a new urban development corporation to be established for the first-mentioned area, he may, by order, provide for the dissolution of the first-mentioned corporation and for the transfer of its functions, property, rights and liabilities to the urban development

พื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ฟื้นฟู (Regeneration Area) ได้แก่ พื้นที่ในเมืองที่วางแผนไว้แต่เดิมแต่ไม่ได้มีการดำเนินโครงการ พื้นที่ซึ่งแต่เดิมเป็นโรงงานอุตสาหกรรมเก่าถูกปล่อยร้างไว้ไม่ได้ใช้ประโยชน์ เกณฑ์ที่นำมาใช้สำหรับการเลือกพื้นที่ดังกล่าวคือระดับการว่างงาน จำนวนที่ดินที่ถูกทิ้งร้างและที่ดินว่างเปล่าพิจารณาจากระดับที่กองทุนของภาครัฐมีแนวโน้มที่จะยกระดับการลงทุนของภาคเอกชนเพื่อฟื้นฟูพื้นที่

3.1.3.4 การดำเนินการเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน

ในอดีตที่ผ่านมาภาครัฐของประเทศอังกฤษได้ใช้อำนาจในการเวนคืนที่ดินและสิ่งปลูกสร้างโดยการรื้อถอนสลับเป็นหลัก ปัจจุบันการเวนคืนที่ดินในลักษณะดังกล่าวลดน้อยลง มาตรการทางกฎหมายที่รัฐบาลกลางหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ในฟื้นฟูเมืองตลอดมาคือ การเวนคืน (Compulsory Purchase)¹⁴⁵ การใช้อำนาจเวนคืน (Compulsory Purchase Power) เป็นมาตรการทางกฎหมายที่ให้แกหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานอื่น ๆ มีอำนาจในการรวบรวมที่ดินที่จำเป็นนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงทางสังคม สิ่งแวดล้อม และเศรษฐกิจ เพื่อใช้ในการฟื้นฟูเมือง สร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นการฟื้นฟูชุมชนและการส่งเสริมธุรกิจซึ่งนำไปสู่การปรับปรุงคุณภาพชีวิตของ

corporation established for the purposes of the other area or (as the case may be) to a new corporation established for the purposes of the first-mentioned area by the order.

(3) Without prejudice to section 14 of the M77 Interpretation Act 1978, an order under this section providing for the exercise of functions in relation to an area by the urban development corporation established for the purposes of another area, or for the transfer of such functions to such a corporation, may modify the name and constitution of that corporation in such manner as appears to the Secretary of State to be expedient, and for the purposes of this Act that corporation shall be treated as having been established for the purposes of each of those areas.

(4) Before making an order under this section providing for the transfer of functions from or to an urban development corporation or for the exercise of any functions by such a corporation, the Secretary of State shall consult that corporation.

(5) An order under this section shall make, with regard to a corporation on which functions are conferred by the order, the same provision as that which may be made with regard to a corporation under section 137 above.

(6) An order under this section shall be made by statutory instrument.

(7) No order under this section shall have effect until approved by a resolution of each House of Parliament.

¹⁴⁵ Byran A. Garner, **Black's Law Dictionary** (United of America: West Thomson, 2004), p. 306.

ประชาชน อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจเวนคืนนี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) หน่วยงานที่ดำเนินการใช้เวนคืนจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายและจะต้องจ่ายค่าทดแทนความเสียหายให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน การใช้อำนาจเวนคืนนั้นขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่ได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายและวัตถุประสงค์ของหน่วยงานที่เวนคืนที่ดินดังกล่าว พระราชบัญญัติส่วนใหญ่จะกำหนดขั้นตอนตาม พระราชบัญญัติการได้มาซึ่งที่ดิน ค.ศ. 1981 (The Acquisition of Land Act 1981) หน่วยงานผู้มีอำนาจต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายฉบับนี้¹⁴⁶

องค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมายในการใช้อำนาจเวนคืนมีหลายองค์กร ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมาย หรือ Home England เป็นหน่วยงานที่ปรับปรุงจากสำนักงานการเคหะและชุมชน (Homes and Communities Agency: HCA) หรือ บริษัทพัฒนาเมือง (Urban Development Corporation)

องค์กรปกครองส่วนมีอำนาจเวนคืนภายใต้กฎหมายพระราชบัญญัติการวางผังเมืองและชนบท ค.ศ. 1990 (Town and Country Planning Act 1990) อำนาจนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เครื่องมือแก่หน่วยงานมีอำนาจในการวางแผนรวบรวมที่ดินที่มีความจำเป็นในการดำเนินการตามข้อเสนอในแผนท้องถิ่นสามารถนำมาใช้เพื่อรวบรวมที่ดินเพื่อการพัฒนาเมือง การพัฒนาขึ้นใหม่ การปรับปรุงพื้นที่¹⁴⁷

Homes England มีอำนาจเวนคืนภายใต้พระราชบัญญัติการเคหะและการฟื้นฟูเมือง ค.ศ. 2008 (Housing and Regeneration Act 2008) เพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินและสิทธิเหนือที่ดิน¹⁴⁸ มีวัตถุประสงค์ในการนำมาฟื้นฟูเมืองหรือพัฒนาที่ดิน หรือ โครงสร้างพื้นฐานในอังกฤษ¹⁴⁹ Homes England มีหน้าที่สนับสนุนหน่วยงานภาครัฐและเอกชนในที่อยู่อาศัยและการฟื้นฟูเมืองทั่วประเทศอังกฤษโดยจัดหาที่ดินเงินทุนและความเชี่ยวชาญ อำนาจในการได้มาซึ่งที่ดินทำให้มั่นใจได้ว่าการพัฒนาและการฟื้นฟูเมืองสามารถเกิดขึ้นได้ในเวลาที่เหมาะสม

บริษัทพัฒนาเมือง (Urban Development Corporation) ภายใต้พระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การวางแผนและที่ดิน (Local Government, Planning and Land Act

¹⁴⁶ Ministry of Housing, Communities and Local Government London, **Guidance on Compulsory Purchase Process and The Crichel Down Rules** (London: Ministry of Housing, Communities and Local Government, 2019), pp. 6-11.

¹⁴⁷ Town and Country Planning Act 1990 Part IX Acquisition and Appropriation of Land for Planning Purposes, etc. Compulsory acquisition of land for development and other planning purposes. (section 226a (1)) (section 226a (1)).

¹⁴⁸ Housing and Regeneration Act 2008. subsections (2) and (3) of section 9.

¹⁴⁹ Housing and Regeneration Act 2008 section 2 of the Housing and Regeneration Act 2008) as amended)

1980) มีอำนาจเวนคืนที่ดินและสิทธิเหนือที่ดิน¹⁵⁰ ในเขตพัฒนา หรือที่ดินอื่นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา ทั้งนี้ที่ดินที่ได้มาเพื่อพัฒนานั้นจะตกเป็นของใครให้รัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งโดยจะให้ตกเป็นขององค์กรของรัฐหรือบริษัทพัฒนา ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสม¹⁵¹ ทำได้โดยรับมอบอำนาจจากรัฐมนตรีในการเวนคืนที่ดินแปลงดังกล่าว บริษัทพัฒนาเมืองมีอำนาจเวนคืนโดยออกคำสั่งเวนคืน CPO (Compulsory Purchase Order) เพื่อได้ที่ดินจำนวนมากในเขตพัฒนา (Urban Development Area) และได้รับมอบที่ดินจากองค์กรภาครัฐอื่น ๆ การรวบรวมแปลงที่ดินขนาดใหญ่สำหรับการพัฒนาพื้นที่เพื่อนำไปใช้และจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ โครงการของบริษัทพัฒนาเมืองขึ้นอยู่กับสถานะตลาดสามารถสร้างรายรับจากการขายที่ดินที่สามารถนำไปลงทุนในที่ดินและทรัพย์สินได้ การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินของบริษัทพัฒนาเมืองสามารถกระตุ้นให้เกิดความเชื่อมั่นว่าการฟื้นฟูเมืองจะเกิดขึ้นและช่วยให้เกิดความมั่นใจในการลงทุน บริษัทพัฒนาเมืองรวบรวมที่ดินและจัดหาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสนับสนุนหรือส่งเสริมการพัฒนาของบริเวณในโครงการฟื้นฟูเมืองที่ได้ดำเนินการ

3.1.3.5 การบริหารจัดการทรัพย์สินที่พัฒนาขึ้นใหม่

เมื่อองค์กรหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายได้ออกคำสั่งเวนคืน (Compulsory Purchase Order) กับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อมาดำเนินการฟื้นฟูเมืองแล้ว และดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายแล้วจะดำเนินการฟื้นฟูและพัฒนาที่ดินตามแผนที่ได้วางไว้ หากการฟื้นฟูเมืองนั้นเป็นการดำเนินการโดยบริษัทพัฒนาเมืองเมื่อมีคำสั่งจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองใน

¹⁵⁰ Section 142 (4) An urban development corporation which may be authorised by the Secretary of State, by means of a compulsory purchase order, to purchase any land compulsorily for any purpose may be authorised by him, by means of such an order, to purchase compulsorily for that purpose such new rights over the land as are specified in the order: and in this subsection “new rights” means rights which are not in existence when the order specifying them is made.

¹⁵¹ Section 141.

(1) Subject to subsection (2) below, the Secretary of State may by order made by statutory instrument provide that land specified in the order which is vested in a local authority, statutory undertakers or other public body or in a subsidiary of a public body shall vest in an urban development corporation established or to be established by an order under section 135 above for an area in which the land is situated.

(2) An order under subsection (1) above may not specify land vested in statutory undertakers which is used for the purpose of carrying on their undertakings or which is held for that purpose.

(3) In the case of land vested in statutory undertakers the Secretary of State and the appropriate Minister shall make any order under this section.

พื้นที่ (Urban Development Area) บริษัทพัฒนาเมืองมีอำนาจในการบริการจัดการทรัพย์สินที่พัฒนาขึ้นใหม่ตามวัตถุประสงค์และมีอำนาจตามกฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 136¹⁵² ดังนี้

- 1) นำที่ดินและอาคารมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ
 - 2) สนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ที่มีอยู่และพัฒนาขึ้นใหม่
 - 3) การสร้างสภาพแวดล้อมที่น่าดึงดูด
 - 4) สร้างความมั่นใจว่ามีที่อยู่อาศัยและสิ่งอำนวยความสะดวกทางสังคมที่พร้อมให้บริการเพื่อส่งเสริมให้ผู้คนใช้ชีวิตและทำงานในพื้นที่
- เพื่อให้บรรลุการฟื้นฟูพื้นที่ บริษัทพัฒนาเมืองจะสามารถที่จะดำเนินการได้ดังนี้
- 1) ได้มา ถือครอง จัดการคืนและจำหน่ายที่ดินและทรัพย์สินอื่น ๆ
 - 2) ดำเนินการเกี่ยวกับอาคารและการดำเนินงานอื่น ๆ
 - 3) จัดหาน้ำไฟฟ้าแก๊สการระบายน้ำทิ้งและบริการอื่น ๆ
 - 4) ดำเนินธุรกิจใด ๆ หรือเข้าดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์
 - 5) ดำเนินการทั่วไปที่จำเป็นหรือสมควรเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์เหล่านั้น

¹⁵² 136 Objects and general powers.

(1) The object of an urban development corporation shall be to secure the regeneration of its area.

(2) The object is to be achieved in particular by the following means (or by such of them as seem to the corporation to be appropriate in the case of its area), namely, by bringing land and buildings into effective use, encouraging the development of existing and new industry and commerce, creating an attractive environment and ensuring that housing and social facilities are available to encourage people to live and work in the area.

(3) Subject to sections 137 and 138 below, for the purpose of achieving the object an urban development corporation may— (a) acquire, hold, manage, reclaim and dispose of land and other property; (b) carry out building and other operations; (c) seek to ensure the provision of water, electricity, gas, sewerage and other services; (d) carry on any business or undertaking for the purposes of the object; and (e) generally do anything necessary or expedient for the purposes of the object or for purposes incidental to those purposes.

จากบทบัญญัติดังกล่าวบรรษัทพัฒนาเมืองมีอำนาจตามกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพย์สินในบริเวณพื้นที่หรือโครงการฟื้นฟูพัฒนาเมือง อำนาจดังกล่าวรวมถึงการได้มาถือครอง และจำหน่ายที่ดินและทรัพย์สินอื่น ๆ ในโครงการ ทั้งนี้ยังมีอำนาจดำเนินธุรกิจใด ๆ ในโครงการฟื้นฟูเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการฟื้นฟูเมือง

3.1.3.6 มาตรการทางการเงินเพื่อการฟื้นฟูเมือง

สำหรับการฟื้นฟูเมืองของอังกฤษนั้น แต่เดิมรัฐบาลกลางได้ให้เงินสนับสนุนแก่รัฐบาลท้องถิ่นเพื่อฟื้นฟูเมือง โดยเฉพาะโครงการเคหะสงเคราะห์ที่รื้อถอนสลัม (Slum) แต่ในระยะหลัง ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา รัฐบาลได้ให้เงินสนับสนุนให้กับบรรษัทพัฒนาเมืองมากขึ้น โครงการฟื้นฟูเมืองไม่ว่าจะเป็นระดับใดต้องพึ่งเงินช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ จากทางรัฐบาลประเทศอังกฤษ ระยะหลังในปี ค.ศ. 1980 มาตรการด้านเงินช่วยเหลือ หรือเงินสนับสนุนแบ่งเป็นประเภทได้ดังนี้¹⁵³

1) เงินสนับสนุนการพัฒนาเมือง (Urban Development Grant) นโยบายด้านการช่วยเหลือด้านการเงินกับโครงการฟื้นฟูเมืองได้เปลี่ยนแปลงไปหลังช่วง ค.ศ. 1980 จากที่แต่เดิมเป็นการให้เงินสนับสนุนแก่รัฐบาลท้องถิ่นเพื่อดำเนินแผนงานพัฒนาเมือง (Urban Programme) เป็นการเงินสนับสนุนให้กับภาคเอกชนในรูปแบบเงินสนับสนุนการพัฒนาเมือง (Urban Development Grant) ที่เน้นไปที่โครงการพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม ที่อยู่อาศัย การพัฒนาชุมชน หรือโครงการนันทนาการ โดยมีหลักเกณฑ์สำคัญคือ การสร้างโอกาสการจ้างงานให้กับประชาชนในพื้นที่เมืองชั้นใน รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบให้เงินสนับสนุน แต่เงินสนับสนุนร้อยละ 75 มาจากกระทรวงสิ่งแวดล้อม เงินสนับสนุนจะเน้นที่โครงการพัฒนาที่บริษัทเอกชนลงทุนมากกว่าครึ่งหนึ่ง ดังนั้นโครงการลักษณะนี้จึงมีความเสี่ยงมากกว่า โครงการฟื้นฟูเมืองโดยทั่วไปของภาครัฐ สัดส่วนและจำนวนเงินสนับสนุนพิจารณาจากความเป็นไปได้ทางการเงิน กำไร และความเสี่ยงของแต่ละโครงการ ทำให้ต้องพิจารณาเป็นรายโครงการ โดยคาดหวังว่าเงินสนับสนุนจะทำให้เอกชนลงทุนเพิ่มขึ้นกว่าเงินประเดิมจากการอุดหนุนของรัฐ

2) เงินสนับสนุนการฟื้นฟูเมือง (Urban Regeneration Grant) การให้ความช่วยเหลือในแผนงานพัฒนาเมือง (Urban Programme) ได้แก่การให้เงินสนับสนุนการฟื้นฟูเมือง (Urban Regeneration Grant) ซึ่งเริ่มมาตั้งแต่ ค.ศ. 1987 เงินสนับสนุนการฟื้นฟูเมืองแตกต่างจากเงินสนับสนุนการพัฒนาเมือง (Urban Development Grant) ตรงที่ว่า รัฐบาลกลางไม่ได้ให้เงินสนับสนุนผ่านรัฐบาลท้องถิ่น แต่กระทรวงสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ให้เงินสนับสนุนหรือเงินลงทุนโดยตรงกับโครงการเอกชนที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจและกายภาพในพื้นที่เมืองชั้นในให้กลับฟื้นเจริญเติบโตมากยิ่งขึ้น

3) เงินก้อนอุดหนุน (Block Grant) ตามพระราชบัญญัติรัฐบาลท้องถิ่น ค.ศ. 1966 (Local Government Act 1966) รัฐบาลกลางจะให้เงินสนับสนุนเพื่อเสริมรายได้จากภาษีท้องถิ่น (Rate Support Grant) ที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้กับรัฐบาลท้องถิ่นเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการให้บริการพื้นฐาน เมื่อรายได้จากภาษีท้องถิ่นไม่สามารถจ่ายได้ทั้งหมด แต่ในภายหลังได้ เปลี่ยนเป็น

¹⁵³ การเคหะแห่งชาติ, โครงการจัดทำเครื่องมือทางกฎหมายในการฟื้นฟูเมืองสำหรับประเทศไทย, หน้า 87-88.

ระบบการให้เงินก้อนอุดหนุน (Block Grant System) เพื่อควบคุมการใช้จ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นนอกจากนี้ รัฐบาลกลางยังได้เพิ่มอำนาจลดเงินสนับสนุนให้กับรัฐบาลท้องถิ่นที่ใช้จ่ายมากเกินไปอีกด้วย

4) งบประมาณการฟื้นฟูเมืองแบบเดี่ยว (Single Regeneration Budget: SRB)

งบประมาณการฟื้นฟูแบบเดี่ยว (The Single Regeneration Budget: SRB) เริ่มดำเนินการใน ค.ศ. 1994 โดยมีแนวคิดในการลดความซับซ้อนในระบบของเงินทุนซึ่งแตกต่างจากโครงการที่อิงกับบริษัทพัฒนาเมืองหรือแผนการระดมทุน¹⁵⁴ เป็นส่วนหนึ่งของมาตรการเพื่อให้กิจกรรมของรัฐบาลตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นในอังกฤษได้มากขึ้น SRB ได้รับการออกแบบมาเพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างผู้ที่มีส่วนร่วมในการฟื้นฟูท้องถิ่นโดยทำหน้าที่เป็นแหล่งเงินทุนที่ยืดหยุ่นให้กับโครงการหลัก (SRB) นำออกมาใช้เพื่อฟื้นฟูเมืองตั้งแต่ปี ค.ศ. 1994-2001 มีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ที่ถูกกีดกันโดยเฉพาะโครงการจะต้องบรรลุเป้าหมายเชิงกลยุทธ์อย่างน้อยหนึ่งในเจ็ดประการ ดังนี้¹⁵⁵

- (1) การปรับปรุงโอกาสและทักษะการจ้างงาน
- (2) ส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน
- (3) การปรับปรุงที่อยู่อาศัย
- (4) เอื้อประโยชน์ชนกลุ่มน้อย
- (5) การแก้ปัญหอาชญากรรมและความปลอดภัย
- (6) การปกป้องและการปรับปรุงสภาพแวดล้อม และ
- (7) ยกระดับคุณภาพชีวิต

การฟื้นฟูเมืองเป็นนโยบายของรัฐบาลที่จะสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาพื้นที่เพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของพลเมืองในแต่ละท้องถิ่นและพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชนตลอดจนสร้างงานให้แก่พลเมือง รัฐบาลจึงให้การสนับสนุนทางการเงินแก่โครงการฟื้นฟูเมืองที่เกิดขึ้น โดยผลตอบแทนของโครงการฟื้นฟูเมืองแต่ละโครงการจะช่วยฟื้นฟูเศรษฐกิจและเกิดรายได้ให้แก่ท้องถิ่น

มาตรการทางกฎหมายในการฟื้นฟูเมืองของอังกฤษในระยะแรกเน้นการรื้อถอนและสร้างอาคารที่อยู่อาศัยขึ้นใหม่ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้คนเมืองเนื่องมาจากปัญหาด้านสาธารณสุข การรื้อย้ายสลัม (Slum Clearance) เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่ถูกสุขลักษณะ กฎหมายที่ตราขึ้นจึงเป็นการจัดการปัญหาที่อยู่อาศัยและสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวโดยเป็นการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อมาจึงได้เริ่มรื้อถอนและก่อสร้างใหม่ครอบคลุมตั้งแต่พื้นที่อุตสาหกรรมและท่าเรือเก่าที่ทรุดโทรมลงและถูกปล่อยให้รกร้าง ไปจนถึงพื้นที่เมืองชั้นใน

¹⁵⁴ Jones Phil and James Evans, **Urban Regeneration in the UK** (London: SAGE, 2008), p. 12.

¹⁵⁵ John Rhodes, Peter Tyler and Angela Brennan, **The Single Regeneration Budget: Final Evaluation** (Cambridge: Department of Land Economy, Cambridge University, 2007), p. 6, Retrieved May 16, 2019 from http://www.landecon.cam.ac.uk/pdf-files/cv/pete-tyler/SRB_RESEARCHSUMMARY_2007.pdf

ที่มีย่านพาณิชยกรรมเดิมที่เริ่มตกต่ำและจำเป็นต้องมีการฟื้นฟูและกระตุ้นการลงทุนด้านธุรกิจและการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ในระยะหลังเริ่มให้ความสำคัญกับพื้นที่นอกอาคารและสภาพแวดล้อมทั่วไป การฟื้นฟูเมืองจึงขยายขอบเขตเป็นระดับย่านและเขตมากขึ้น ระยะหลังเริ่มตระหนักเห็นปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่เมืองชั้นในทำให้มีการปรับเปลี่ยนแนวคิดและนโยบายฟื้นฟูเมืองให้ครอบคลุมปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น มาตรการทางกฎหมายที่ตราขึ้นจึงเป็นการส่งเสริมสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการฟื้นฟูเมืองและชุมชนเพื่อสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจได้แก่การจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมือง (UDC) ขึ้นมาช่วยดำเนินการ เนื่องด้วยการฟื้นฟูเมืองของอังกฤษเกิดขึ้นมาเป็นเวลานานตั้งแต่สมัยปฏิวัติอุตสาหกรรมทำให้สภาพเมืองเป็นระเบียบสวยงามและได้มาตรฐานสำหรับอยู่อาศัยขอบเขตเนื้อหาของโครงการฟื้นฟูเมืองในระยะหลังจึงไม่ได้จำกัดที่การปรับปรุง ซ่อมแซมที่อยู่อาศัยหรือสภาพแวดล้อมทางกายภาพเท่านั้น การดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับการฟื้นฟูเมืองเน้นการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การฟื้นฟูเมืองและพัฒนาพื้นที่ให้ความสำคัญมากขึ้นกับการกระตุ้นระบบเศรษฐกิจโดยเฉพาะการลงทุนทางเศรษฐกิจของภาคเอกชน นอกจากนี้แนวทางการฟื้นฟูเมืองในระยะหลังเริ่มให้ความสำคัญกับเรื่องอื่น ๆ มากขึ้น เช่น ด้านศิลปวัฒนธรรม ด้านกิจกรรมสร้างสรรค์ ฯลฯ มาตรการและกลไกที่ใช้ดำเนินงานฟื้นฟูเมืองได้ปรับเปลี่ยนเรื่อยมาและอยู่ในรูปของ Urban Regeneration ระยะแรกได้เน้นบทบาทของภาครัฐโดยเฉพาะรัฐบาลท้องถิ่นและหน่วยงานด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัย แต่แนวคิดและนโยบายในระยะหลังได้เริ่มเน้น การเป็นหุ้นส่วนกับภาคเอกชน (Public Private Partnerships) โดยรัฐบาลกลางเข้ามามีบทบาทต่อการจัดการกับปัญหาพื้นที่เมืองชั้นในโดยตรงมากขึ้นนอกจากนี้ เครื่องมือและวิธีการฟื้นฟูเมืองก็ได้ให้ความสำคัญกับการลงทุนภาคเอกชนมากขึ้น

3.2 มาตรการทางกฎหมายในการฟื้นฟูเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกา

3.2.1 ความเป็นมาและนโยบายในการฟื้นฟูเมือง

ประเทศสหรัฐอเมริกาเกิดขึ้นภายหลังประเทศอังกฤษและหลายประเทศในยุโรปแต่ผ่านการเจริญเติบโตและความเสื่อมโทรมของเมืองมานานนับศตวรรษ การศึกษาความเป็นมาและนโยบายในการฟื้นฟูเมืองจะทำให้เข้าใจถึงสภาพของปัญหาที่เกิดขึ้นในเมืองตลอดจนนโยบายในการฟื้นฟูเมืองที่นำมาปรับใช้เพื่อแก้ปัญหาความเสื่อมโทรมของเมืองทำให้ปัจจุบันเมืองใหญ่ ๆ หลายเมืองมีความสำคัญทางเศรษฐกิจและสังคม

3.2.1.1 ความเป็นมา

นโยบายการกวาดล้างสลัม (Slum) ของสหรัฐอเมริกาเกิดขึ้นในช่วงต้นทศวรรษ 1900 ทำให้เกิดแนวคิดพื้นฐานมากมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งความคิดในการรื้อถอนและสร้างพื้นที่ใหม่ในเมืองที่มองว่าเป็นประโยชน์ต่อสังคม แนวคิดเบื้องหลังการกวาดล้างสลัม (Slum) คือความเชื่อที่ว่า สภาพที่อยู่อาศัยส่งผลต่อสุขภาพและผลลัพธ์ทางสังคมของผู้ที่อาศัยในพื้นที่สลัม พื้นที่ที่ไม่ปลอดภัยหรือเสื่อมโทรมและมีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดปัญหาความไม่ปลอดภัย ความเจ็บป่วย อาชญากรรม นักปฏิรูปรู้สึกว่าหนทางเดียวที่จะแก้ปัญหานี้คือการรื้อถอนสลัมที่มีอยู่เพื่อให้สามารถสร้างที่อยู่อาศัยที่ดีขึ้นใหม่และปลอดภัยขึ้นเพื่อปรับปรุงชีวิตของผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เหล่านั้น

1) การฟื้นฟูเมืองระหว่างปี ค.ศ. 1949-1974¹⁵⁶

การฟื้นฟูเมืองของสหรัฐอเมริกาย้อนไปในช่วงเวลาระหว่างปี ค.ศ.1949 ถึงปี 1974 เมื่อมีนโยบายในระดับชาติต้องการทำลายแหล่งเสื่อมโทรมและความยากจนออกจากพื้นที่โดยรอบเขตศูนย์กลางธุรกิจ ผู้กำหนดนโยบายอ้างว่าการรื้อย้ายแหล่งเสื่อมโทรม (Blight Area) และการพัฒนาพื้นที่สลัม (Slum) จะช่วยให้เมืองต่าง ๆ มีสภาพเศรษฐกิจดีขึ้น การรื้อและการพัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment) จะสร้างกลไกทางเศรษฐกิจผ่านการดึงดูดผู้มีรายได้ระดับกลางเข้ามาในเมือง การฟื้นฟูเมืองเกิดขึ้นโดยกฎหมายการเคหะ ค.ศ. 1949 (Housing Act 1949) กฎหมายฉบับนี้เกิดจากสถานการณ์พิเศษภายหลังจากทศวรรษที่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำและเกิดสงคราม¹⁵⁷ กฎหมายฉบับนี้มาจากความมุ่งมั่นของรัฐบาลกลางใน ค.ศ. 1937 ที่จะจัดที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมให้แก่ประชาชนชาวอเมริกันทุกคน กฎหมายฉบับนี้อนุมัติให้รัฐบาลกลางมอบเงินจำนวนกว่าพันล้านให้แก่หน่วยงานท้องถิ่นในการกวาดล้างสลัม (Slum Clearance) และพัฒนาพื้นที่เสื่อมโทรม (Blighted area) เกิดขึ้นในระหว่างปี ค.ศ. 1949 ถึงปี ค.ศ. 1964 โดยรัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกาออกค่าใช้จ่ายทั้งหมดให้แก่หน่วยงานท้องถิ่นไปในการพัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment) ด้วยวิธีการรวบรวมที่ดิน กวาดล้าง จำหน่าย ให้เช่าที่ดินเพื่ออยู่อาศัย สร้างบ้านให้แก่ผู้มีรายได้น้อยและใช้ในการย้ายครอบครัวและบุคคลที่ออกจากพื้นที่แหล่งเสื่อมโทรม กฎหมายฉบับนี้ปฏิรูปที่อยู่อาศัยของประชาชน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของพลเมืองโดยเฉพาะในเมืองชั้นใน

2) การฟื้นฟูเมืองระหว่างปี ค.ศ. 1992-2007¹⁵⁸

การฟื้นฟูเมืองในสมัยนี้เงินทุนของรัฐบาลกลางหลายพันล้านถูกนำไปใช้เพื่อกระตุ้นโครงการ Economic Zone ทำให้การฟื้นฟูเมืองขึ้นในทั่วประเทศง่ายขึ้น ความตั้งใจของรัฐบาลกลางในการแทรกแซงคือการกำจัดแหล่งเสื่อมโทรม (Blight Area) และความยากจน (Poverty) ด้วยการรื้อถอนอาคารสาธารณะและดึงดูดครอบครัวชนชั้นกลางไปสู่การพัฒนาแบบใหม่ที่มีรายได้หลากหลายและกระตุ้นการเคลื่อนไหวของทุนธุรกิจเอกชนสู่เมืองชั้นใน เช่น ศูนย์การค้า อาคารสำนักงาน สถานบันเทิง เกิดย่านศูนย์กลางธุรกิจ (Central Business District)

ในปัจจุบันการฟื้นฟูเมืองและพัฒนาเมืองเปลี่ยนแปลงไปสู่การจัดการเติบโตของเมืองอย่างไร้ทิศทาง (Urban Spawn) โดยหันมาวางแผนและจัดการเมืองให้มีลักษณะเป็นเมืองอัดแน่น (Compact Cities) และ การเจริญเติบโตของเมืองในแบบ (Smart Growth) เพื่อเข้ากับวิถีชีวิตของพลเมืองในปัจจุบัน

3.2.1.2 นโยบายในการฟื้นฟูเมือง

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นระบบที่รัฐบาลกลางออกนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ที่สร้างแรงจูงใจให้ภาคเอกชนลงทุนในโครงการฟื้นฟูพื้นที่เมืองชั้นใน (Inner Cities) ที่มีทั้งสภาพเสื่อม

¹⁵⁶ Derek S. Hyra, “Conceptualizing the New Urban Renewal: Comparing the Past to the Present,” *Urban Affairs Review*, 48, 4 (2012): 498-527.

¹⁵⁷ Alexander von Hoffman, “A Study in Contradictions: The Origins and Legacy of the Housing Act of 1949,” *Housing Policy Debate* 11, 2 (2000): 322.

¹⁵⁸ Derek S. Hyra, *op cit.*, p. 504.

โทรมและประสบปัญหาด้านเศรษฐกิจและ สังคม รัฐบาลในระดับมลรัฐเป็นผู้ออกกฎหมายและสร้างกลไกของการฟื้นฟูเมืองในระดับมลรัฐ ส่วนรัฐบาลแต่ละท้องถิ่นมีหน้าที่ด้านการผังเมือง แต่การฟื้นฟูเมืองด้วยรัฐบาลท้องถิ่นมักเกิดขึ้นเฉพาะในเมืองขนาดใหญ่และขนาดกลางที่มีฐานภาษีมากพอสำหรับเมืองที่ไม่มีรายได้มากพอกับงบประมาณที่ต้องนำไปใช้จำเป็นต้องพึ่งพาเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลมลรัฐและรัฐบาลกลาง เนื่องจากการฟื้นฟูเมืองในระยะแรกมักเกี่ยวข้องกับ การเคหะสงเคราะห์ เนื่องจากปัญหาหลักที่อยู่ที่ความแออัดของที่อยู่อาศัย รัฐบาลกลางจึงได้มีบทบาทสำคัญในการตรากฎหมายที่อยู่ออาศัยและการให้เงินสนับสนุนแก่รัฐบาลมลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นในโครงการฟื้นฟูเมือง ในระยะหลังรัฐบาลกลางได้ขยายบทบาทครอบคลุมไปถึงการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ แก่องค์กรที่สำคัญคือ รัฐบาลในระดับมลรัฐและรัฐบาลของเมืองขนาดใหญ่ รัฐบาลกลางได้ให้เงินสนับสนุนกับมลรัฐและท้องถิ่นเป็นจำนวนมากเพื่อบูรณะฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้ท้องถิ่นบางแห่งได้ใช้เงินสนับสนุนบางส่วนไปในการซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐานและสร้างโอกาสในการจ้างงานในพื้นที่เมืองขึ้นในที่ยังคงมีปัญหาเศรษฐกิจสังคมและกายภาพที่เสื่อมโทรมอยู่ อย่างไรก็ตามการฟื้นฟูเมืองในเขตเมืองของสหรัฐอเมริกาจะสิ้นสุดลงเมื่อเกือบ 40 ปีที่แล้ว แต่ปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นและจากการพยายามใช้นโยบายในการจัดการฟื้นฟูและพัฒนาเมืองและเครื่องมือทางกฎหมายในการเวนคืน (Eminent Domain) สนับสนุนและอำนวยความสะดวกในการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) ของเอกชนนั้นยังคงเป็นที่ถกเถียงกันอย่างมากในสหรัฐอเมริกา¹⁵⁹

3.2.2 วิธีการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)

วิธีการฟื้นฟูเมืองในรูปแบบการพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) ในสหรัฐอเมริกาเป็นการย้ายธุรกิจ การรื้อโครงสร้างพื้นฐาน การย้ายถิ่นฐานของผู้คนและการใช้การเวนคืน (Eminent Domain) เป็นมาตรการทางกฎหมายในการในการเข้าถือครองทรัพย์สินของเอกชนเพื่อใช้ในโครงการพัฒนาที่ริเริ่มโดยหน่วยงานทางปกครองของเมือง รูปแบบการฟื้นฟูเมืองในสหรัฐอเมริกาอาจพิจารณาได้จากบทบัญญัติของกฎหมาย เช่น มลรัฐนิวยอร์ก (New York) กฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูเมืองของมลรัฐนิวยอร์กได้ให้คำจำกัดความ (Definition) ของการฟื้นฟูเมืองไว้ดังนี้

การฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal)¹⁶⁰ หมายถึง โครงการที่จัดตั้งขึ้นดำเนินการและวางแผนโดยเทศบาลสำหรับการพัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment) ผ่านการกวาดล้าง (Clearance) การทำซ้ำ (Replanting) การสร้างใหม่ (Reconstruction) การปรับปรุงฟื้นฟูสภาพ (Rehabilitation) การรวมกันของวิธีการเหล่านี้และวิธีอื่น ๆ ที่จัดการกับพื้นที่ที่ไม่ได้มาตรฐานและถูกสุขอนามัยของของ

¹⁵⁹ William J. Collins and Katharine L. Shester, “Slum Clearance and Urban Renewal in the United States,” *American Economic Journal: Applied Economics* 5, 1 (2013): 239-273.

¹⁶⁰ 2018 New York Laws GMU - General Municipal Article 15 - Urban Renewal 502 - Definitions.

เทศบาลดังกล่าวและเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ รวมถึง การอนุรักษ์ (Conservation) บูรณะซ่อมแซม (Restoration) หรือ การปรับปรุง (Improvement)

จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่าวิธีการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment) เป็นรูปแบบหนึ่งของการฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal) ที่บัญญัติอยู่ในนิยามของกฎหมายฟื้นฟูเมืองของมลรัฐนิวยอร์ก

3.2.3 มาตรการทางกฎหมายในการฟื้นฟูเมืองด้วยวิธีการพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)

การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้วางแผนส่วนใหญ่พร้อมกับอำนาจในการดำเนินการตามแผนการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ตามระดับของรัฐบาล โครงสร้างการบริหารมีสามระดับ ได้แก่ ระดับสหพันธรัฐ (Federal) มลรัฐ (States) และรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า เทศบาล (Municipal) แบ่งออกเป็น 4 รูปแบบได้แก่ เทศมณฑล (County) นคร (City) เมือง (Town) และเขตพิเศษ (Special District) ซึ่งทั้งหมดนั้นต้องเข้าใจและประสานงานร่วมกันเกี่ยวกับระบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน รัฐบาลท้องถิ่นคือหน่วยงานหลักที่จะรับและปรับใช้กฎหมายและเครื่องมือต่าง ๆ ที่ได้รับการสนับสนุนเพื่อนำไปควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน บทบาทของรัฐบาลกลาง (Federal) ในการใช้ที่ดินถูกจำกัดโดยกฎหมาย อำนาจในการควบคุมการใช้ที่ดินนั้นรัฐธรรมนูญไม่ได้ให้แก่รัฐบาลกลาง รัฐบาลระดับมลรัฐมีอำนาจที่จะออกกฎหมายควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วจะมอบอำนาจให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้ควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในหลายมลรัฐผู้มีอำนาจของรัฐบาลท้องถิ่นใช้ประโยชน์ที่ดินและฟื้นฟูเมืองผ่านการดำเนินการตามกฎหมาย “Home Rule”¹⁶¹ เป็นการถ่ายโอนอำนาจนิติบัญญัติจากส่วนกลาง (Legislative Devolution) ไปยังพื้นที่หรือท้องถิ่นเพื่อให้ชุมชนที่ได้รับการโอนอำนาจสามารถปกครองตนเองผ่านการจัดตั้งสถาบันการเมืองในรูปแบบสภา (Assembly) ของตนเองเพื่อออกกฎหมายและกำหนดนโยบายต่าง ๆ เพื่อใช้บังคับในพื้นที่ของตน การถ่ายโอนอำนาจนี้ช่วยให้เทศบาลที่จะนำกฎหมายภายในมาใช้ขอบเขตที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลของมลรัฐ ดังนั้นรัฐบาลท้องถิ่นหรือเทศบาลมีอำนาจอิสระที่จะออกและปรับใช้กฎหมายที่ดินและควบคุมการใช้ในขอบเขตของตนเอง กฎหมายฟื้นฟูเมือง (Urban Redevelopment) เป็นกฎหมายที่ออกโดยสภานิติบัญญัติของท้องถิ่นเพื่อช่วยให้รัฐบาลท้องถิ่นนำไปใช้ในการฟื้นฟูเมืองในขอบเขตของตนเอง

3.2.3.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมือง

กฎหมายฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) อาศัยมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญได้แก่การเวนคืน (Eminent Domain) รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาให้อำนาจ

¹⁶¹ Byran A. Garner, *op. cit.*, p. 750.; Home Rule “State legislative provision or action allocating a measure of autonomy to local government, conditional on its acceptance of certain terms.

รัฐบาลที่จะเวนคืนที่ดินของเอกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ The Fifth Amendment of the United States ให้รัฐบาลเวนคืนทรัพย์สินของเอกชนถ้าเป็นไปตามเงื่อนไข ได้แก่ การใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Use) และ การจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรม (Just Compensation)¹⁶² การเวนคืนเพื่อการใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Use) มีความหมายชัดเจนในตัวเอง คือการนำที่ทรัพย์สินของเอกชนมาใช้เพื่อสาธารณะ ได้แก่ การเวนคืนเพื่อนำไปสร้างถนน ทางรถไฟ ซึ่งถนน และทางรถไฟนั้นใช้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนทั่วไป¹⁶³

คำว่า การใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Use) สัมพันธ์กับการฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal) อย่างเช่นในคดีที่เกี่ยวกับการฟื้นฟูเมืองคดี Berman v. Parker ข้อเท็จจริงในคดีนี้สภากรอสแห่งโคลัมเบียออกกฎหมายฟื้นฟูเมืองโดยให้อำนาจองค์การฟื้นฟูเมืองโคลัมเบียฟื้นฟูพื้นที่เสื่อมโทรมในวอชิงตัน ดีซี เวนคืนที่ดินที่เสื่อมโทรม Blighted Area และถูกคัดค้านโดย Berman ซึ่งเป็นเจ้าของห้างสรรพสินค้าที่อยู่ในโครงการฟื้นฟูเมือง (Redevelopment Project Area) คัดค้านว่าที่ดินดังกล่าวไม่ได้อยู่ในพื้นที่เสื่อมโทรม “Non-Blighted” การนำที่ดินดังกล่าวไปฟื้นฟูนั้นไม่เป็นการใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Use) ศาลสูงสหรัฐตัดสินโดยให้เหตุผลว่า แนวความคิดเกี่ยวกับสวัสดิการของประชาชน (Public Welfare) มีคุณค่าที่แสดงออกทั้งทางจิตวิญญาณร่างกายของชุมชน ทางกายภาพของเมืองและเศรษฐกิจ โดยศาลตัดสินว่าชุมชนควรจะสวยงามและมีสุขภาพดีอย่างถ้วนหน้า สะอาดและมีความปลอดภัย”¹⁶⁴ การตัดสินในคดีนี้มีความสำคัญและส่งผลต่อมาแก่อำนาจของรัฐบาลในการเวนคืนทรัพย์สินของเอกชนเพื่อการฟื้นฟูเมือง

ต่อมาการตีความคำว่า การใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Use) นั้นได้ขยายกว้างออกไปอีกในคดี Kelo v. City of New London¹⁶⁵ ข้อเท็จจริงในคดี เมืองนิวลอนดอน (New London) ในมลรัฐคอนเนตทิคัต (Connecticut) เนื่องจากเศรษฐกิจไม่ดีจึงเวนคืนทรัพย์สินของเอกชนเพื่อขายให้กับนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เอกชน โดยเทศบาลเมืองกล่าวว่าการเวนคืนเพื่อไปฟื้นฟูและพัฒนาที่ดินจะสร้างงานและเพิ่มรายได้จากภาษี นาง Susette Kelo และคนอื่น ๆ ที่ถูกเวนคืนฟองเมืองนิวลอนดอนในศาลของรัฐ โดยโต้แย้งว่าเมืองละเมิดข้อกำหนดหลักการรับรองสิทธิในทรัพย์สินที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (The Fifth Amendment's Takings Clause) ซึ่งยืนยันว่ารัฐบาลจะไม่นำทรัพย์สินเอกชนไปใช้เพื่อสาธารณะโดยไม่ได้รับค่าชดเชย โดยเฉพาะเจ้าของทรัพย์สินแย้งว่าการขายทรัพย์สินเอกชนให้กับนักพัฒนาเอกชนไม่ใช่การใช้ประโยชน์สาธารณะ (Public Use)

คดีนี้ศาลสูงสุดของสหรัฐ (The Supreme Court of the United States) ได้ให้อำนาจรัฐในการเวนคืนที่ดินของเอกชนที่เป็นพื้นที่เสื่อมโทรมเพื่อฟื้นฟูเมืองและเศรษฐกิจ (Urban

¹⁶² The Fifth Amendment provide that “. . .nor shall private property be taken for a public use without just compensation. . .”

¹⁶³ Brent Nicholson and Sue Ann Mota, “From Public Use to Public Purpose: The Supreme Court Stretches the Takings Clause in Kelo v. City of New London,” *Gonzaga Law Review* 41, 1 (2005): 84.

¹⁶⁴ Berman v. Parker, 348 U.S. 26, 1954.

¹⁶⁵ Kelo v. City of New London, 545 U.S. 469 (2005).

Economic Development) ของเมืองแล้วโอนต่อไปให้แก่เอกชนเป็นประโยชน์ให้เกิดการสร้างงาน และรายได้จากภาษีแก่เมือง เกิดการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน และเป็นประโยชน์สาธารณะ (Public Use) ภายใต้รัฐธรรมนูญ (The Fifth Amendment) แม้ว่าส่วนของที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้นจะไม่ได้เป็นพื้นที่เสื่อมโทรม (Blight Area) ก็ตาม ทั้งนี้ศาลสูงสหรัฐให้เหตุผลว่าการเวนคืนดังกล่าวนั้นเป็นการใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Use) เนื่องจากการฟื้นฟูเมืองนั้นจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่เมือง New London ไม่ใช่แก่เอกชนคนใดคนหนึ่ง โดยการเวนคืนนี้เป็นการฟื้นฟูเศรษฐกิจของเมืองและฟื้นฟูสภาพของเมืองซึ่งต้องเผชิญกับภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจ การเวนคืนเพื่อฟื้นฟูเมืองและเศรษฐกิจดังกล่าวยังเป็นการบรรลุวัตถุประสงค์สาธารณะ (Public Purpose) เป็นการขยายความหมายของการใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Use)¹⁶⁶ คำตัดสินในคดีนี้มีผู้พิพากษาและนักวิชาการหลายคนไม่เห็นด้วยและคัดค้านจำนวนมากโดยเห็นว่าเป็นการให้อำนาจรัฐที่จะเข้ายึดถือทรัพย์สินของประชาชนมากเกินไปซึ่งไม่น่าจะอยู่ในนิยามความหมายของ “การใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ” (Public Use) แม้ว่าจะเป็น การสนับสนุนฟื้นฟูเศรษฐกิจของเมืองก็ตาม¹⁶⁷ ศาลสูงของสหรัฐได้รับรองสองเหตุการณ์ที่จะใช้การเวนคืนเพื่อให้เอกชนได้ครอบครองที่ดินและเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ได้แก่ การกวาดล้างแหล่งเสื่อมโทรมและการแก้ไขตลาดที่อยู่อาศัย¹⁶⁸

ต่อมาในคดี ใน Bailey v. Myers¹⁶⁹ ศาลอุทธรณ์ (Court of Appeal) รัฐแอริโซนา ได้ตัดสินว่าโครงการฟื้นฟูเมืองเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของหน่วยงานผู้มีอำนาจไม่เป็น “การใช้ประโยชน์สาธารณะ” (Public Use) ภายใต้รัฐธรรมนูญของรัฐแอริโซนา ด้วยข้อเสนอโครงการพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment Project) ก่อให้เกิดกรรมสิทธิ์ในเชิงพาณิชย์และการดำเนินการ ซึ่งรัฐธรรมนูญรัฐแอริโซนาต้องการให้ผลประโยชน์สาธารณะที่คาดการณ์ได้ต้องมีความมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนและเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง¹⁷⁰

“ประโยชน์สาธารณะ” ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญของการใช้อำนาจเวนคืนในประเทศสหรัฐอเมริกา แต่อย่างไร้การกำหนดนิยามความหมายที่แน่นอนไว้ การแปลความโดยศาลจึงค่อนข้างมีความยืดหยุ่นตามสมควรและขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป ความยากในการกำหนดความหมายทำให้คำวินิจฉัยของศาลในแต่ละมลรัฐไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน แม้กระทั่งมลรัฐเดียวกันคำวินิจฉัยก็ยังไม่ลงรอยกัน การแปลความตามตัวอักษรแทบจะเป็นไปไม่ได้ คำว่า “การใช้ประโยชน์” (Use) อาจแปลความหมายได้เป็น 2 นัย นัยแรก แสดงลักษณะของ Public Employment และนัยที่

¹⁶⁶ Brent Nicholson and Sue Ann Mota, *op. cit.*, p. 97.

¹⁶⁷ John R. Nolan and Patricia E. Salkin, **Land Use in Nutshell** (St. Paul, MN: West Group, 2006), p. 140.

¹⁶⁸ Elizabeth F. Gallagher, “Breaking New Ground: Using Eminent Domain for Economic Development,” **Fordham Law Review** 73, 4 (2005): 1842.

¹⁶⁹ Bailey v. Myers, 206 Ariz. 76 P.3d 898 (Ariz. Ct. App 2003).

¹⁷⁰ David Schultz, **Evicted! Property Rights and Eminent Domain in America** (California: ABC-CLIO, 2010), p. 182.

สองแสดงลักษณะของ Public Advantage คำวินิจฉัยของศาลในสหรัฐอเมริกาที่ให้ความหมายของประโยชน์สาธารณะว่าเป็นการ ใช้น้อยโดยสาธารณชน (Use by Public) นั้นเป็นการมองในแง่ Public Employment ในกรณีเช่นนี้ สาธารณชนมีสิทธิเข้าใช้น้อยและได้รับประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน โดยรัฐสามารถที่จะวางข้อกำหนดการใช้สอยทรัพย์สินนั้นได้ หากมองประโยชน์สาธารณะในแง่ที่เป็น Public Advantage จะพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่สาธารณชนจะได้รับจากการเวนคืน เช่น ความสะดวกสบาย การกระจายทรัพยากร การเพิ่มพูนพลังงานด้านอุตสาหกรรม การส่งเสริมกำลังผลิต การเจริญเติบโตขึ้นของเมือง การหาแหล่งทรัพยากรใหม่ การจ้างงานที่มีมากขึ้น และความเจริญรุ่งเรืองของสังคมโดยรวม ประโยชน์สาธารณะตามนัยนี้จึงมีขอบเขตที่ค่อนข้างกว้าง และศาลแปลความประโยชน์สาธารณะโดยให้ความหมายทั้งสองนัยข้างต้น¹⁷¹

คำจำกัดความของ “การใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ” (Public Use) เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของโครงการฟื้นฟูเมืองนั้นถูกตีความอย่างกว้างและแตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐแต่ต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Fifth Amendment) อย่างไรก็ตามศาลยังคงคล้อยตามการตัดสินใจของสภานิติบัญญัติเกี่ยวกับ “ประโยชน์สาธารณะ” กล่าวคือในการบัญญัติกฎหมายอย่างน้อยจะต้องมีเป้าหมายเพื่อสาธารณะที่ชัดเจนเว้นแต่การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal) ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ The Fifth Amendment

การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) เกิดขึ้นในมลรัฐต่าง ๆ ทั่วประเทศสหรัฐอเมริกา และอยู่ภายใต้กฎหมายของแต่ละมลรัฐ ตัวอย่างเช่น ในมลรัฐนิวยอร์ก (New York State) การฟื้นฟูเมืองในรูปแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) อาศัยกฎหมายหลายฉบับ ได้แก่

1. รัฐธรรมนูญมลรัฐนิวยอร์ก (New York State Constitution) Article 1 Section 7 ว่าด้วยการได้มาซึ่งทรัพย์สินเอกชนและการจ่ายค่าทดแทน¹⁷² การอนุญาตให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินของเอกชนเพื่อใช้สาธารณะนั้นต่อเมื่อมีความจำเป็น นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญนิวยอร์ก Article 9 (e) ให้อำนาจองค์กรผู้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องใช้อำนาจดำเนินการต่าง ๆ เป็นการใช้น้อยเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Use)¹⁷³ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญของนิวยอร์กที่บัญญัติให้อำนาจรัฐใน

¹⁷¹ นัยยา เกิดวิชัย, รายงานวิจัย เรื่อง การใช้ประโยชน์จากที่ดินที่รัฐเวนคืนจากประชาชน (รายงานการวิจัย เสนอต่อสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2549), หน้า 23.

¹⁷² Article 1 Bill of Right Section 7, Compensation for Taking private Property; Private Roads; Drainage of Agricultural Lands.

¹⁷³ Article 9 Local Government (e) Local governments shall have power to take by eminent domain private property within their boundaries for public use together with excess land or property but no more than is sufficient to provide for appropriate disposition or use of land or property which abuts on that necessary for such public use, and to sell or lease that not devoted to such use. The legislature may authorize

ฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) ได้แก่ รัฐธรรมนูญของมลรัฐนิวยอร์ก Article 18 Section 1 อนุญาตให้บัญญัติกฎหมายเพื่อกวาดล้าง การสร้างใหม่และการฟื้นฟูสภาพของพื้นที่ที่ต่ำกว่ามาตรฐานและสกปรกไม่ถูกสุขอนามัย¹⁷⁴

2. กฎหมายว่าด้วยขั้นตอนวิธีการเวนคืนของเมืองนิวยอร์ก (The New York State Eminent Domain Procedure Law: EDPL) โดยกฎหมายฉบับนี้จะกล่าวถึงกระบวนการขั้นตอนในการเวนคืนทรัพย์สินเอกชนและการเวนคืนนั้นจะต้องเป็นการใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Use)¹⁷⁵ กฎหมายนิยามการเข้าถือเอาทรัพย์สินเอกชนไว้ Article 1 Section 103¹⁷⁶ ว่าการใช้อำนาจเวนคืนเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดิน สิทธิ หรือประโยชน์อื่นใดเกี่ยวกับทรัพย์สินนั้นต้องเป็นการใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Use) ดังนั้นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการฟื้นฟูเมืองจะต้องผ่านการพิจารณาองค์ประกอบในเรื่อง การใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Use) ก่อนจึงจะดำเนินการได้

and regulate the exercise of the power of eminent domain and excess condemnation by a local government outside its boundaries.

¹⁷⁴ Article xviii Housing Section 1. Subject to the provisions of this article, the legislature may provide in such manner, by such means and upon such terms and conditions as it may prescribe for low rent housing and nursing home accommodations for persons of low income as defined by law, or for the clearance, replanning, reconstruction and rehabilitation of substandard and insanitary areas, or for both such purposes, and for recreational and other facilities incidental or appurtenant thereto.

¹⁷⁵ Section 101. Purpose. It is the purpose of this law to provide the exclusive procedure by which property shall be acquired by exercise of the power of eminent domain in New York state; to assure that just compensation shall be paid to those persons whose property rights are acquired by the exercise of the power of eminent domain; to establish opportunity for public participation in the planning of public projects necessitating the exercise of eminent domain; to give due regard to the need to acquire property for public use as well as the legitimate interests of private property owners, local communities and the quality of the environment, and to that end to promote and facilitate recognition and careful consideration of those interests; to encourage settlement of claims for just compensation and expedite payments to property owners; to establish rules to reduce litigation, and to ensure equal treatment to all property owners.

¹⁷⁶ Section 103, Definitions. As used in this law:

(A) “Acquisition” means the act of vesting of title, right or interest to, real property for a public use, benefit or purpose, by virtue of the condemner’s exercise of the power of eminent domain.

3. กฎหมายว่าด้วยอำนาจทั่วไปของเทศบาลเมืองนิวยอร์ก (New York General Municipal Law: NYGML) Article 15 (Urban Renewal) ให้อำนาจเทศบาลมลรัฐมีอำนาจในการแก้ปัญหา ป้องกันการเกิดขึ้นของแหล่งเสื่อมโทรมต่าง ๆ โดยการกวาดล้าง ทำให้เหมือนเดิม สร้างขึ้นใหม่ พัฒนาขึ้นใหม่ ปรับปรุง อนุรักษ์ พื้นที่อยู่อาศัย พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม ชุมชนหรือพื้นที่สาธารณะ โดยดำเนินการเพื่อการใช้ประโยชน์สาธารณะและมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ

4. อำนาจของเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจทั่วไปของเทศบาลเมืองนิวยอร์ก (New York General Municipal Law: NYGML) Article 15-A สำนักงานฟื้นฟูเมืองเทศบาลและอำนาจหน้าที่ (Municipal Urban Renewal Agencies, Organization and Powers) ให้มีองค์กรต่าง ๆ ที่มีอำนาจในการฟื้นฟูเมือง ส่งเสริมการดำเนินการด้วยการจัดหาเงินทุนให้แก่โครงการฟื้นฟูเมืองในเขตเทศบาลเมือง โดยการสร้างหน่วยงานฟื้นฟูเมืองในเขตเทศบาลให้เป็นหน่วยงานของรัฐและเครื่องมือต่าง ๆ มีสิทธิและอำนาจของหน่วยงานที่ให้ไว้ในกฎหมาย การใช้สิทธิและอำนาจดังกล่าวเพื่อวัตถุประสงค์สาธารณะที่จำเป็นและเพื่อประโยชน์สาธารณะ

5. อำนาจของเทศบาลในการฟื้นฟูเมือง Article 18-C - Municipal Redevelopment Law กำหนดรายละเอียดของกฎหมายเพื่อการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) พื้นที่ในเขตเทศบาลมีแนวโน้มที่จะล้มเลิกการเสื่อมสภาพและการเลิกใช้ต่อไปและการแก้ไขเงื่อนไขดังกล่าวมีความจำเป็นต่อการพัฒนาเชิงพาณิชย์และอุตสาหกรรมเพื่อรักษาและขยายอุปทานที่อยู่อาศัยระดับต่ำและปานกลาง ขยายโอกาสการจ้างงานสำหรับผู้ว่างงานผู้ที่ทำงานไม่ถึงเกณฑ์และผู้มีรายได้น้อย

กฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูเมืองในระดับเมือง (City Level)

เทศบาลได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายกฎหมายว่าด้วยอำนาจทั่วไปของเทศบาลเมืองนิวยอร์ก (New York General Municipal Law) Article 15 Urban Renewal Section 503¹⁷⁷ และ Section 506¹⁷⁸ ได้แก่ การกักเงิน การออกพันธบัตร และการประสานงานกับรัฐบาลกลางหรือกับหน่วยงานฟื้นฟูเมืองและการได้มาซึ่งที่ดินและโอนต่อไปยังบุคคลภายนอกตามแผนของโครงการ การดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองของเทศบาลนครนิวยอร์กต้องเป็นไปตามเงื่อนไขความต้องการพื้นฐานตาม Article 15 กฎหมายว่าด้วยอำนาจทั่วไปของเทศบาลเมืองนิวยอร์ก (New York General Municipal Law) เรื่องฟื้นฟูเมือง และหมวด 9 เรื่อง (Urban Renewal Assistance Program) ของประมวลกฎหมายและกฎระเบียบของนิวยอร์ก (New York Codes and Rules and Regulations) การดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองในระดับท้องถิ่นในชั้นแรกเทศบาลต้องเตรียมเรื่องกฎหมายว่าด้วยการแบ่งพื้นที่ Zoning Law และการจัดแบ่งที่ดินแปลงย่อย ทั้งนี้เทศบาลจะใช้มาตรการที่รัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐจัดให้ไม่ว่าเงินสนับสนุนโดยตรงหรือภาษีเพื่อใช้ในการดำเนินโครงการฟื้นฟูเมือง

¹⁷⁷ New York Laws GMU - General Municipal Article 15 - Urban Renewal Powers of Municipalities Section 503 (a).

¹⁷⁸ New York Laws GMU - General Municipal Article 15 - Urban Renewal Powers of Municipalities Section 506.

กฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของเมืองนิวยอร์ก ได้แก่ กฎบัตรเมืองนิวยอร์ก (The New York City Charter) ประมวลการปกครองเมืองนิวยอร์ก (City Administrative Code) การปกครองและกฎเกณฑ์ข้อบังคับเมืองนิวยอร์ก (The New York City Rules and Regulations) โดยกรมผังเมืองและคณะกรรมการผังเมือง (Department of City Planning and the City Planning Commission) มีอำนาจในการริเริ่มการฟื้นฟูเมืองโดยมอบหมายอำนาจให้กับบริษัทผู้แทนโดยให้การสนับสนุนด้านการบริหารอื่น ๆ เช่นใบอนุญาตพิเศษและอื่น ๆ และการแบ่งเขตตลอดจนออกกฎระเบียบเกี่ยวกับเขตที่มีอยู่

ตารางที่ 3.1 กฎหมายและเนื้อหากฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูเมือง

กฎหมาย		เนื้อหาของกฎหมาย
New York Constitution	Article I, S 7	การได้มาซึ่งทรัพย์สินของเอกชนและการจ่ายค่าทดแทน
	Article IX, s 1(e)	อำนาจในการเวนคืนทรัพย์สิน
	Article XVIII	อำนาจของมลรัฐในการ กวาดล้าง ทำให้กลับสภาพเดิม เปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ฟื้นฟูความเสียหายของพื้นที่เสื่อมโทรมและไม่ถูกสุขอนามัย
New York Eminent Domain Procedure Law	Article 1- 7	กระบวนการขั้นตอนวิธีการเวนคืนทรัพย์สินของเอกชน
New York General Municipal Law	Article 15 Urban Renewal	วัตถุประสงค์และเงื่อนไขการฟื้นฟูเมือง
	Article 15 A Urban Renewal Agencies	ที่มาการจัดตั้งหน่วยงานฟื้นฟูเมืองและอำนาจในการดำเนินโครงการฟื้นฟูเมือง
	Article 18 C Municipal Redevelopment Law	วัตถุประสงค์และเงื่อนไขของเทศบาลในการฟื้นฟูพัฒนาเมือง
New York Codes, Rule and Regulations	Title 9 Subtitle S, Chapter V	กฎระเบียบสำหรับการใช้บังคับและการควบคุมการฟื้นฟูในเมืองในรัฐนิวยอร์ก

นอกจากมลรัฐนิวยอร์ก (New York) แล้วในมลรัฐอื่น ๆ เช่น มลรัฐจอร์เจีย (Georgia State) มีกฎหมายฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment Act)¹⁷⁹ มลรัฐโคโรลาโด (Colorado State) กฎหมายฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal Law)¹⁸⁰ เป็นต้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) ของสหรัฐอเมริกาอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของสหรัฐ (Fifth Amendment) ในเรื่องการเวนคืน (Eminent Domain) ที่ดินของเอกชนจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและจ่ายค่าทดแทนความเสียหาย ในขณะที่รัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐจะคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนจากการเวนคืน (Eminent Domain) สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญของสหรัฐ (Fifth Amendment) ในเรื่องประโยชน์สาธารณะ (Public Use) เช่นเดียวกัน กฎหมายฟื้นฟูเมืองจะบัญญัติภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งสองโดยมีจุดประสงค์ในการกวาดล้างแหล่งเสื่อมโทรมในลักษณะต่าง ๆ และฟื้นฟูพัฒนาขึ้นใหม่ จัดหาเงินทุนให้แก่เทศบาลท้องถิ่น ตั้งองค์กรหรือหน่วยงานเพื่อมีอำนาจหรือรับมอบอำนาจเพื่อดำเนินการฟื้นฟูเมือง

3.2.3.2 ผู้ดำเนินการฟื้นฟูเมือง

กฎหมายฟื้นฟูเมืองในแต่ละมลรัฐจะให้เทศบาล (Municipal) เป็นผู้มีความอำนาจในการฟื้นฟูเมืองและอาจมอบอำนาจดังกล่าวให้แก่องค์กรหรือหน่วยงานที่ตั้งขึ้นมาเพื่อฟื้นฟูเมืองโดยเฉพาะ เรียกว่า องค์กรการฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal Agency) เช่น กฎหมายว่าด้วยอำนาจทั่วไปของเทศบาลเมืองนิวยอร์ก (New York General Municipal Law: NYGML) Article 15 Urban Renewal ให้อำนาจในการจัดตั้งองค์การพัฒนาเมืองขึ้นใหม่ (Agency)¹⁸¹ เป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย เช่น Mount Vernon Urban Renewal Agency จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย NYGML Article 15-B Title 28 598¹⁸² White Plains Urban Renewal Agency จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย NYGML

¹⁷⁹ Georgia Code Title 36 - Local Government Provisions Applicable to Counties and Municipal Corporations Chapter 61 - Urban Redevelopment.

¹⁸⁰ 2018 Colorado Revised Statutes Title 31 - Government – Municipal Powers and Functions of Cities and Towns Article 25 - Public Improvements.

¹⁸¹ New York Laws GMU - General Municipal Article 15 - Urban Renewal Section 502 - Definitions. “Agency.” The officer, board, commission, department, or other agency of the municipality designated by the governing body, or as otherwise provided by law, to carry out the functions vested in the agency under this article or delegated to the agency by the governing body in order to carry out the purpose and provisions of this article. The term “agency” shall include a corporate governmental agency established pursuant to article fifteen-A of this chapter.

¹⁸² Justia, 2018 New York Laws: GMU - General Municipal Article 15-B - Municipal Urban Renewal Agencies, Created Title 28 - Mount Vernon Urban Renewal Agency 598 - Mount Vernon Urban Renewal Agency, Retrieved May 16, 2019 from <https://law.justia.com/codes/new-york/2018/gmu/article-15-b/title-28/598/>

Article 15-B Title 14 583¹⁸³ โดยมีวัตถุประสงค์ในการฟื้นฟูเมืองและดำเนินการฟื้นฟูเมืองให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย NYGML Article 15-A องค์การที่ตั้งขึ้นมานี้เป็นกลไกอย่างหนึ่งในการฟื้นฟูเมืองโดยได้รับมอบอำนาจที่จำเป็นในการดำเนินโครงการฟื้นฟูให้ประสบความสำเร็จ องค์การหรือหน่วยงาน (Agency) ดังกล่าวมียุทธศาสตร์สำคัญในการขับเคลื่อนโครงการฟื้นฟูเมืองให้ประสบความสำเร็จ องค์การที่ได้รับการจัดตั้งโดยกฎหมายนี้สามารถใช้ประโยชน์จากแผนงานหรือมาตรการต่าง ๆ ของรัฐ โดยองค์การดังกล่าวได้รับอำนาจเพิ่มเติมในการออกพันธบัตรที่ได้รับการยกเว้นภาษีและมีอำนาจดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้ได้พื้นที่และการจัดเตรียมการขายและให้เช่า ตลอดจนได้รับการยกเว้นภาษีอสังหาริมทรัพย์¹⁸⁴

เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งรัฐได้มอบหมายให้เทศบาลเป็นผู้ดำเนินการและเทศบาลได้มอบความรับผิดชอบที่แท้จริงให้องค์การฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal Agency) การมอบอำนาจให้แก่องค์การที่ดำเนินการดังที่กล่าวมานั้นอยู่ในกฎหมายอำนาจทั่วไปของเทศบาลตามกฎหมาย NYGML Article 15-A มาตรา 554¹⁸⁵ อำนาจขององค์การฟื้นฟูเมือง (Power of an Agency) เป็นการให้อำนาจแก่ผู้ดำเนินการฟื้นฟูเมืองที่จะวางแผนและเข้าดำเนินการโครงการฟื้นฟูเมืองในโครงการเดียวหรือหลายโครงการและมีอำนาจดำเนินการที่จำเป็นเพื่อให้ได้ผลตามที่วางแผนไว้ องค์การหรือหน่วยงานนี้มีชื่อเรียกหลากหลายและลักษณะแตกต่างกันไปตามเขต เช่น มีชื่อเรียกต่าง ๆ กันไป เช่น Urban Redevelopment Agency Urban Renewal Agency Urban Renewal Authority Urban Development Corporation Industrial Development Agency Economic Development Corporation

3.2.3.3 การกำหนดพื้นที่และวางแผนโครงการ

1) การกำหนดพื้นที่

ก่อนที่จะเริ่มโครงการหรือกระบวนการในการฟื้นฟู จะต้องมีการประเมินพื้นที่ที่จำเป็นต้องได้รับการฟื้นฟูเมืองว่าเป็นพื้นที่เสื่อมโทรมหรือไม่ หรือที่เรียกว่า “Blighted area”

¹⁸³ Justia, 2018 New York Laws: GMU - General Municipal Article 15-B - Municipal Urban Renewal Agencies, Created Title 14 - White Plains Urban Renewal Agency 583 - White Plains Urban Renewal Agency, Retrieved May 16, 2019 from <https://law.justia.com/codes/new-york//2018gmu/article--15b/title-/583/14>

¹⁸⁴ John Nolan and Patricia Salkin, *op. cit.*, p. 244.

¹⁸⁵ Section 554. Powers of an agency. Subject to the provisions of article fifteen of this chapter, an agency is authorized to plan and undertake one or more urban renewal projects and shall have the powers necessary or convenient to carry out and effectuate such project or projects and the purposes and provisions of this article and article fifteen of this chapter, including but not limited to the following powers: . . .

ในการให้คำนิยามหรือความหมายของ Blighted area นั้นขึ้นอยู่กับกฎหมายพื้นฟูเมืองจะกำหนดนิยามให้ครอบคลุมพื้นที่หรือเงื่อนไขต่าง ๆ ที่จะเข้าไปฟื้นฟูเมืองซึ่งจะแตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ

กฎหมายมลรัฐนิวยอร์กว่าด้วยอำนาจทั่วไปของเทศบาลเมืองเมืองนิวยอร์ก General Municipal Article 18-C Municipal Redevelopment Law 970-C - ให้คำนิยามคำว่า “Blighted Area” ได้แก่ พื้นที่ที่ต้องประกอบไปด้วยเงื่อนไขอย่างหนึ่งหรือมากกว่านี้¹⁸⁶

(1) เป็นที่ปรากฏชัดว่าอาคารและโครงสร้างที่เสื่อมสภาพหรือไม่เหมาะสมหรือไม่ปลอดภัยสำหรับการใช้งานหรือการพักอาศัย

(2) เป็นที่ปรากฏชัดว่าที่ดิน อาคาร หรือ โครงสร้างพื้นฐานนั้นไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ จำเป็นต้องมีการพัฒนาขึ้นใหม่เพื่อป้องกันมิให้ทรุดโทรมต่อไปซึ่งจะส่งผลเสียต่อความเป็นอยู่ที่ดีทางเศรษฐกิจของประชาชน

กฎหมายมลรัฐจอร์เจีย Georgia Code Title 36 ได้ให้คำนิยามของคำว่า พื้นที่เสื่อมโทรม (Pocket of Blight) คือพื้นที่ประกอบไปด้วย¹⁸⁷

¹⁸⁶ 970-c. Definitions. (a) “Blighted Area” means an area within a municipality in which one or more of the following conditions exist:

(i) a predominance of buildings and structures which are deteriorated or unfit or unsafe for use or occupancy; or

(ii) a predominance of economically unproductive lands, buildings or structures, the redevelopment of which is needed to prevent further deterioration which would jeopardize the economic well-being of the people.

¹⁸⁷ Local Government Provisions Applicable to Counties and Municipal Corporations Chapter - 61 Urban Redevelopment § .2-61-36 Definitions (15) "Pocket of blight" means an area in which there is a predominance of buildings or improvements, whether residential or nonresidential, which by reason of dilapidation, deterioration, age, or obsolescence; inadequate provision for ventilation, light, air, sanitation, or open spaces; high density of population and overcrowding; existence of conditions which endanger life or property by fire and other causes; or any combination of such factors, are conducive to ill health, transmission of disease, infant mortality, juvenile delinquency, or crime and detrimental to the public health, safety, morals, or welfare. Pocket of blight also means an area which by reason of the presence of a substantial number of deteriorated or deteriorating structures; predominance of defective or inadequate street layout; faulty lot layout in relation to size, adequacy, accessibility, or usefulness; unsanitary or unsafe conditions; deterioration of site or other improvements; tax or special assessment delinquency exceeding the fair value of the land; the existence of conditions which endanger life or property by fire and other

(1) พื้นที่ที่มีอาคารหรือโครงสร้างที่เห็นได้ชัดไม่ว่าจะเป็นที่อยู่อาศัยหรือไม่ใช่ที่อยู่อาศัยซึ่งทรุดโทรมเสื่อมสภาพโดยอายุหรือล้าสมัย การระบายอากาศ แสง อากาศ สุขาภิบาล พื้นที่เปิดโล่ง ไม่เพียงพอ

(2) พื้นที่ความหนาแน่นสูงของจำนวนประชากรและความแออัดทำให้เป็นอันตรายต่อชีวิตหรือทรัพย์สินจากอัคคีภัยและสาเหตุอื่น ๆ

(3) พื้นที่ที่มีการรวมกันของปัจจัยต่าง ๆ ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เกิดการแพร่กระจายของโรค เกิดการตายของทารก และปัญหาสาธารณสุข

(4) พื้นที่ที่ขาดความปลอดภัย หรือสวัสดิภาพ

(5) พื้นที่ที่มีจำนวนโครงสร้างพื้นฐานเสื่อมสภาพหรือทรุดโทรมจำนวนมาก เช่น รูปแบบของถนนที่มีข้อบกพร่องหรือไม่เพียงพอ รูปที่ผิดพลาดที่เกี่ยวข้องกับขนาดของถนน ความเพียงพอการเข้าถึงหรือการใช้ประโยชน์

(6) พื้นที่สกปรกหรือไม่ปลอดภัยอันเกิดจากการเสื่อมสภาพของบริเวณ

(7) การจัดเก็บภาษีหรือการหลีกเลี่ยงการประเมินพิเศษ สูงกว่ามูลค่าที่เป็นธรรมของที่ดิน

(8) พื้นที่อยู่อาศัยที่เป็นอันตรายต่อชีวิตหรือทรัพย์สินอันอาจเกิดจากอัคคีภัยและสาเหตุอื่น ๆ มีเกิดจากความบกพร่องของสนามบินหรือเสียง การขนส่งหรืออันตรายต่อสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ

กฎหมายมลรัฐโคโรลาโด (Colorado) ได้ให้คำนิยามของ Blighted Area¹⁸⁸ ไว้ดังนี้

causes; having development impaired by airport or transportation noise or other environmental hazards; or any combination of such factors, substantially impairs or arrests the sound growth of a municipality or county, retards the provisions of housing accommodations, or constitutes an economic or social liability and is a menace to the public health, safety, morals, or welfare in its present condition and use.

¹⁸⁸ Colorado Revised Statutes Title - 31 Government – Municipal Powers and Functions of Cities and Towns Article - 25 Public Improvements Part - 1 Urban Renewal § .103-25-31 Definitions “Blighted area” means an area that, in its present condition and use and, by reason of the presence of at least four of the following factors, substantially impairs or arrests the sound growth of the municipality, retards the provision of housing accommodations, or constitutes an economic or social liability, and is a menace to the public health, safety, morals, or welfare:

- (a) Slum, deteriorated, or deteriorating structures;
- (b) Predominance of defective or inadequate street layout;
- (c) Faulty lot layout in relation to size, adequacy, accessibility, or usefulness;

พื้นที่ที่พิจารณาจากสภาพและการใช้งานในปัจจุบันด้วยเหตุแล้วที่มีปัจจัยอย่างน้อยสี่ปัจจัยดังต่อไปนี้ที่พิสูจน์ได้ว่าทำให้เทศบาลตกต่ำขาดความเจริญเติบโต การเพิ่มขึ้นของที่พักอาศัยอย่างช้า หรือการเกิดขึ้นของเศรษฐกิจหรือความรับผิดชอบต่อสังคมและเป็นภัยต่อสุขภาพ ความปลอดภัย คุณธรรม หรือสวัสดิการ:

- (1) ชุมชนแออัด ความทรุดโทรม โครงสร้างทรุดโทรม
- (2) รูปแบบถนนที่มีข้อบกพร่องอย่างเห็นได้ชัดหรือมีปริมาณไม่เพียงพอ
- (3) ค่าโครงสร้างพื้นฐานที่ผิดพลาดอย่างมากเกี่ยวกับขนาด ความเพียงพอ ความสามารถในการเข้าถึงหรือประโยชน์
- (4) สภาพที่ไม่สะอาดหรือไม่ปลอดภัย
- (5) ความทรุดโทรมของสถานที่ตั้งหรือการปรับปรุงอื่น ๆ;

-
- (d) Unsanitary or unsafe conditions;
 - (e) Deterioration of site or other improvements;
 - (f) Unusual topography or inadequate public improvements or utilities;
 - (g) Defective or unusual conditions of title rendering the title nonmarketable;
 - (h) The existence of conditions that endanger life or property by fire or other causes;

(i) Buildings that are unsafe or unhealthy for persons to live or work in because of building code violations, dilapidation, deterioration, defective design, physical construction, or faulty or inadequate facilities;

(j) Environmental contamination of buildings or property;

(k) (Deleted by amendment, L. 2004, p. 1745, § 3, effective June 4, 2004.)

(k.5) The existence of health, safety, or welfare factors requiring high levels of municipal services or substantial physical underutilization or vacancy of sites, buildings, or other improvements; or

(l) If there is no objection by the property owner or owners and the tenant or tenants of such owner or owners, if any, to the inclusion of such property in an urban renewal area, "blighted area" also means an area that, in its present condition and use and, by reason of the presence of any one of the factors specified in paragraphs (a) to (k.5) of this subsection (2), substantially impairs or arrests the sound growth of the municipality, retards the provision of housing accommodations, or constitutes an economic or social liability, and is a menace to the public health, safety, morals, or welfare. For purposes of this paragraph (l), the fact that an owner of an interest in such property does not object to the inclusion of such property in the urban renewal area does not mean that the owner has waived any rights of such owner in connection with laws governing condemnation.

(6) การทำแผนที่ผิดปกติหรือความไม่เพียงพอในการปรับปรุงพื้นที่สาธารณะและการใช้ประโยชน์

(7) ความบกพร่องหรือความผิดปกติของกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ไม่สามารถขายได้

(8) การดำรงอยู่ของสภาพที่เป็นอันตรายต่อชีวิตหรือทรัพย์สินอันเกิดจากอัคคีภัยหรือสาเหตุอื่น

(9) อาคารที่ไม่ปลอดภัยต่อชีวิต หรือไม่ปลอดภัยสุขภาพสำหรับบุคคลที่จะอาศัย หรือทำงานเนื่องจากการละเมิดกฎหมายอาคาร อาคารทรุดโทรมเสื่อมสภาพจากการออกแบบที่มีข้อบกพร่องการก่อสร้างทางกายภาพ หรือสิ่งอำนวยความสะดวกที่บกพร่องหรือไม่เพียงพอ

(10) การปนเปื้อนทางสิ่งแวดล้อมของอาคารหรือทรัพย์สิน

(11) ถูกลบโดยการแก้ไข, L. 2004, p. 1745, § 3, มีผล 4 มิถุนายน 2004 (k.5)

(12) มีปัจจัยด้านสุขภาพ ความปลอดภัยหรือสวัสดิการที่ต้องการการบริการอย่างมากจากเทศบาลหรือการใช้ประโยชน์ทางกายภาพอย่างมาก หรือตำแหน่งที่ว่างของที่ตั้งอาคารหรือการปรับปรุงอื่น ๆ หรือ

หนึ่งในขั้นตอนแรกในการดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองคือการกำหนด "พื้นที่เสื่อมโทรม" "Blighted Area" ที่จะได้รับการพัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment) เรื่องพื้นที่เสื่อมสภาพนี้มักจะถูกนำมาใช้ในการพัฒนาเมืองหรือการเคหะ การใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายจากสภานิติบัญญัติ กฎหมายยังให้สิทธิแก่ผู้มีอำนาจในการกำหนด "พื้นที่เสื่อมสภาพ" แก่สภานิติบัญญัติแห่งของเทศบาลและต้องมีความเป็นไปได้ของโครงการในพื้นที่ที่กำหนดและแผนเบื้องต้นสำหรับโครงการเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาขึ้นใหม่

เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาว่าพื้นที่นั้นเสื่อมสภาพหรือไม่ ศาลนิวยอร์กมีปัจจัยหลายประการในการค้นหาเหตุผล เช่น แผนการฟื้นฟูเมืองที่ผิดปกติ ถนนที่ไม่เพียงพอ การใช้ที่ดินที่ไม่สอดคล้องกันความแออัดของชุมชนและการสุขาภิบาลไม่เพียงพอที่จะตัดสินว่าเป็น "พื้นที่เสื่อมสภาพ" และเหมาะสมหรือไม่ที่จะได้รับการฟื้นฟูและพัฒนา ศาลยังต้องใช้การตัดสินระดับสูงด้วยสามัญสำนึกและดุลยพินิจที่ตีบนพื้นฐานของข้อเท็จจริงที่ชัดเจนชัดเจนเพื่อสนับสนุนการค้นหาเหตุผลประกอบการพิจารณาถึงพื้นที่เสื่อมโทรม

2) การวางผังโครงการ

(1) พื้นที่โครงการ (Project Area)¹⁸⁹

ในการดำเนินการฟื้นฟูเมืองพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) ต้องมีการกำหนดพื้นที่โครงการ (Project Area) มลรัฐนิวยอร์กได้ให้คำจำกัดความของ พื้นที่โครงการ

¹⁸⁹ 2018 New York Laws GMU - General Municipal Article 18-C - Municipal Redevelopment Law 970-C - Definitions.

(Project Area)¹⁹⁰ หมายถึง พื้นที่ของชุมชนที่เสื่อมสภาพ การพัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment) เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ พื้นที่โครงการไม่จำเป็นต้องจำกัดแค่อาคาร การปรับปรุงหรือที่ดินที่เป็นอันตรายหรือเป็นอันตรายต่อประชาชน สุขภาพ ความปลอดภัยหรือ สวัสดิภาพ อาจประกอบไปด้วยพื้นที่ที่โดยสภาพแล้วมีครอบคลุมและส่งผลกระทบต่อพื้นที่ทั้งหมด พื้นที่โครงการอาจรวมถึงที่ดินอาคารหรือส่วนปรับปรุงที่ไม่เป็นอันตรายหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ของประชาชนความปลอดภัยหรือสวัสดิการ แต่เทศบาลมีความจำเป็นที่จะต้องมีการผนวกรวมเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการพัฒนาพื้นที่นั้นรวมเข้าเป็นส่วนหนึ่ง ที่ดินทั้งหมด อาคารหรือการปรับปรุงที่ รวมอยู่ในพื้นที่โครงการจำเป็นสำหรับการพัฒนาขึ้นใหม่ที่มีประสิทธิภาพและจะไม่รวมอยู่ใน วัตถุประสงค์ของได้รับการจัดสรรรายได้เพิ่มภาษีโดยไม่แสดงเหตุผลสำหรับการรวมของพื้นที่ เหล่านั้น พื้นที่โครงการไม่รวมที่ดินใช้สำหรับการผลิตทางการเกษตร

บางมลรัฐอาจกำหนดพื้นที่โครงการฟื้นฟูเมืองโดยให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ใช้ดุลพินิจพิจารณาถึงความเหมาะสม อย่างเช่น มลรัฐโคโลราโด (Colorado) กฎหมายฟื้นฟูเมืองกำหนดให้ “พื้นที่ฟื้นฟู”¹⁹¹ หมายถึงพื้นที่สลัมหรือพื้นที่ที่มีความเสียหายหรือการ รวมกันโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดตามความเหมาะสมสำหรับโครงการฟื้นฟูเมือง

¹⁹⁰ New York Laws GMU - General Municipal Article 18- C - Municipal Redevelopment Law 970-C – Definitions.

g) “Project area” means an area of a community which is a blighted area, the redevelopment of which is necessary to effectuate the purposes of this article. A project area need not be restricted to buildings, improvements or lands which are detrimental or inimical to the public health, safety or welfare, but may consist of an area in which such conditions predominate and adversely affect the entire area. A project area may include lands, buildings or improvements which are not detrimental or inimical to the public health, safety or welfare, but whose inclusion is found necessary by the municipality for the effective redevelopment of the area of which they are a part. All lands, buildings or improvements included in a project area shall be necessary for effective redevelopment and shall not be included for the purposes of obtaining the allocation of tax increment revenue without clear justification for their inclusion. A project area shall not include land utilized for agricultural production.

¹⁹¹ Colorado Revised Statutes Title - 31 Government – Municipal Powers and Functions of Cities and Towns Article - 25 Public Improvements Part - 1 Urban Renewal § .103-25-31 Definitions (8) “Urban renewal area” means a slum area, or a blighted area, or a combination thereof which the local governing body designates as appropriate for an urban renewal project

(2) แผนพัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment Plan)

เมื่อกำหนดพื้นที่โครงการ (Project Area) แล้วจะต้องจัดทำแผนพัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment Plan) ซึ่งแล้วแต่มลรัฐจะบัญญัติไว้ในกฎหมายถึงรายละเอียดของแผน เช่น แผนพัฒนาเมืองขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment Plan) ของมลรัฐจอร์เจีย (Georgia)¹⁹² หมายถึงแผนตามที่มีอยู่กำหนดขั้นตอนเป็นระยะ สำหรับโครงการพัฒนาขึ้นใหม่ในเมืองซึ่งแผนจะต้องประกอบไปด้วยลักษณะดังนี้

(2.1) สอดคล้องกับแผนทั่วไปของเทศบาลหรือมณฑลโดยรวม และ

(2.2) มีความสมบูรณ์เพียงพอที่จะระบุการได้มาซึ่งที่ดิน การรื้อถอนและการรื้อถอนโครงสร้างการพัฒนาขึ้นใหม่ การปรับปรุงและการฟื้นฟูสภาพตามที่เสนอเพื่อดำเนินการในพื้นที่พัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment Area) ในเมือง การแบ่งเขตและการวางแผนการเปลี่ยนแปลงหากมีการใช้ที่ดิน ความหนาแน่นสูงสุด ข้อกำหนดของอาคาร และความสัมพันธ์ของแผนเพื่อวัตถุประสงค์ในท้องถิ่นที่ชัดเจนเกี่ยวกับการใช้ที่ดินที่เหมาะสม การจราจรที่ดีขึ้น การขนส่งสาธารณะ สาธารณูปโภค การสนทนากันและชุมชน และการปรับปรุงสาธารณะอื่น ๆ

(3) โครงการพัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment Project)

การจัดทำโครงการพัฒนาขึ้นใหม่ต้องมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการซึ่งมลรัฐต่าง ๆ จะกำหนดไว้ในกฎหมาย เช่น มลรัฐจอร์เจีย (Georgia) โครงการพัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment Project)¹⁹³ หมายถึง การดำเนินการของเทศบาลหรือเคาน์ตีในพื้นที่พัฒนาขึ้น

¹⁹² Georgia Code Title 36 - Local Government Provisions Applicable to Counties and Municipal Corporations Chapter 61 - Urban Redevelopment § 36-61-2. Definitions (24) "Urban redevelopment plan" means a plan, as it exists from time to time, for an urban redevelopment project, which plan shall:

(A) Conform to the general plan for the municipality or county as a whole; and

(B) Be sufficiently complete to indicate such land acquisition, demolition and removal of structures, redevelopment, improvements, and rehabilitation as may be proposed to be carried out in the urban redevelopment area; zoning and planning changes, if any; land uses; maximum densities; building requirements; and the plan's relationship to definite local objectives respecting appropriate land uses, improved traffic, public transportation, public utilities, recreational and community facilities, and other public improvements.

¹⁹³ 2018 Georgia Code Title 36 - Local Government Provisions Applicable to Counties and Municipal Corporations Chapter 61 - Urban Redevelopment § 36-61-2. Definitions (25) "Urban redevelopment project" may include undertakings or activities of a municipality or county in an urban redevelopment area for the elimination and

ใหม่ (Redevelopment Area) ในเมืองเพื่อการกำจัดและการป้องกันการเติบโตหรือการแพร่กระจายของชุมชนแออัด (Slum) แหล่งเสื่อมโทรม (Blight area) และการกวาดล้าง (Clearance) และรื้อถอนและสร้างใหม่ (Redevelopment) ในการฟื้นฟูเมืองแบบ (Redevelopment) ในเมือง การปรับปรุงฟื้นฟูสภาพ (Rehabilitation) การอนุรักษ์ (Conservation) พื้นที่พัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)

ในขณะที่รัฐโคโลราโด (Colorado) “โครงการฟื้นฟูเมือง”¹⁹⁴ หมายถึง การเข้ารับการกิจและดำเนินการเพื่อการกำจัดและเพื่อป้องกันการเติบโตหรือการแพร่กระจายของ

for the prevention of the development or spread of pockets of blight and may involve pocket of blight clearance and redevelopment in an urban redevelopment area, rehabilitation or conservation in an urban redevelopment area, the implementation of public improvements, including, but not limited to, surface transportation projects, or any combination or part thereof, in accordance with an urban redevelopment plan

¹⁹⁴ Colorado Revised Statutes Title 31 - Government – Municipal Powers and Functions of Cities and Towns

Article 25 - Public Improvements Part 1 - Urban Renewal § 31-25-103. Definitions (" (10) Urban renewal project" means undertakings and activities for the elimination and for the prevention of the development or spread of slums and blight and may involve slum clearance and redevelopment, or rehabilitation, or conservation, or any combination or part thereof, in accordance with an urban renewal plan. Such undertakings and activities may include:

- (a) Acquisition of a slum area or a blighted area or portion thereof;
- (b) Demolition and removal of buildings and improvements;
- (c) Installation, construction, or reconstruction of streets, utilities, parks, playgrounds, and other improvements necessary for carrying out the objectives of this part 1 in accordance with the urban renewal plan;
- (d) Disposition of any property acquired or held by the authority as a part of its undertaking of the urban renewal project for the urban renewal areas (including sale, initial leasing, or temporary retention by the authority itself) at the fair value of such property for uses in accordance with the urban renewal plan;
- (e) Carrying out plans for a program through voluntary action and the regulatory process for the repair, alteration, and rehabilitation of buildings or other improvements in accordance with the urban renewal plan; and
- (f) Acquisition of any other property where necessary to eliminate unhealthful, unsanitary, or unsafe conditions, lessen density, eliminate obsolete or other uses

ชุมชนแออัดและพื้นที่เสื่อมโทรมและอาจเกี่ยวข้องกับการกวาดล้างสลัมและพัฒนาขึ้นใหม่หรือการฟื้นฟูสภาพหรือการอนุรักษ์หรือการรวมกันหรือเป็นส่วนหนึ่งสอดคล้องกับแผนฟื้นฟูเมือง การกีดและการดำเนินการดังกล่าวอาจรวมถึง 1. การได้มาซึ่งพื้นที่สลัมหรือพื้นที่เสื่อมหรือส่วนหนึ่งส่วนนั้น 2. การรื้อถอนและการรื้อถอนอาคารและ 3. การติดตั้งการก่อสร้างหรือการสร้างถนนสาธารณูปโภค สวนสาธารณะ สนามเด็กเล่นและการปรับปรุงอื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของส่วนที่ 1 ตามแผนฟื้นฟูเมือง 4. การจำหน่ายทรัพย์สินใด ๆ ที่ได้มาหรือมีอำนาจโดยหน่วยงานซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองในเขตพื้นที่เมือง (รวมถึงการขาย การให้เช่าเริ่มแรกหรือการเก็บรักษาชั่วคราวโดยหน่วยงานของตนเอง) ในมูลค่ายุติธรรมของทรัพย์สินสำหรับใช้ตามแผนฟื้นฟูเมือง 5. ดำเนินการตามแผนสำหรับโปรแกรมผ่านการกระทำโดยสมัครใจและกระบวนการกำกับดูแลสำหรับการซ่อมแซม ดัดแปลงและฟื้นฟูอาคารหรือการปรับปรุงอื่น ๆ ตามแผนฟื้นฟูเมือง และ 6. การได้มาซึ่งทรัพย์สินอื่นใดที่จำเป็นในการกำจัดเงื่อนไขที่ไม่ดีต่อสุขภาพ ไม่ดีหรือไม่ปลอดภัยลดความหนาแน่น กำจัดความล้าสมัยหรือการใช้อื่น ๆ ที่เป็นอันตรายต่อสวัสดิภาพของประชาชนหรือกำจัดหรือป้องกันการแพร่กระจายของความเสียหายหรือเสื่อมสภาพอันจำเป็นต้องมีสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ

สำหรับมลรัฐนิวยอร์ก (New York) แผนพัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment Plan)¹⁹⁵ ประกอบไปด้วย

1. จะต้องมีคำอธิบายทางกฎหมายถึงขอบเขตของโครงการ พื้นที่และจะต้องสอดคล้องกับแผนฟื้นฟูเมือง Redevelopment Plan
2. จะแสดงตามแผนภาพและโดยทั่วไปประกอบไปด้วย 1) จำนวนพื้นที่เปิดโล่งโดยประมาณที่จะให้มีและรูปแบบของถนน 2) ข้อจำกัดเกี่ยวกับประเภท ขนาด ความสูง จำนวนและการใช้ประโยชน์อาคาร 3) จำนวนหน่วยที่อยู่อาศัยโดยประมาณ และ 4) ทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะและลักษณะของวัตถุประสงค์ของการใช้ดังกล่าว
3. จะต้องมีคำแถลงการณ์ถึงผลกระทบต่อพื้นที่ใกล้เคียงซึ่งอธิบายถึงสภาพทางกายภาพสังคม และเศรษฐกิจที่มีอยู่ในพื้นที่ และอธิบายถึงผลกระทบของโครงการต่อผู้อยู่อาศัยในโครงการ พื้นที่และพื้นที่โดยรอบในด้านการเคลื่อนย้ายประชากร การจราจร การหมุนเวียนคุณภาพสิ่งแวดล้อม ความพร้อมของสิ่งอำนวยความสะดวกในชุมชน และผลกระทบต่อประชากรโรงเรียนและคุณภาพการศึกษา การประเมินทรัพย์สินและภาษีและเรื่องอื่น ๆ ที่มีผลต่อร่างกาย และคุณภาพทางสังคมของพื้นที่ใกล้เคียง
4. การได้มาซึ่งพื้นที่ชุมชนแออัด (Slum) หรือพื้นที่เสื่อมโทรม (Blight Area) หรือส่วนหนึ่งส่วนใด โดยวิธีการต่าง ๆ เช่น การรับการให้ การซื้อ การเช่า หรือการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทั้งหมดหรือบางส่วนในพื้นที่

detrimental to the public welfare, or otherwise remove or prevent the spread of blight or deterioration or to provide land for needed public facilities.

¹⁹⁵ New York Laws GMU-General Municipal Article- 18C - Municipal Redevelopment Law-970F- Redevelopment Plan.

5. การรื้อถอนอาคารและสิ่งปลูกสร้าง

6. การจัดให้เทศบาลดำเนินการให้เช่าหรือขายของทรัพย์สินทั้งหมดที่ได้มาจากพื้นที่โครงการใด ๆ ยกเว้นทรัพย์สินที่เก็บรักษาไว้โดยเทศบาลเพื่อวัตถุประสงค์สาธารณะตามที่กำหนดโดยการวางแผนพัฒนาขึ้นใหม่

7. จัดให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาขึ้นใหม่ของเจ้าของทรัพย์สินในพื้นที่โครงการทั้งหมดหรือบางส่วนของทรัพย์สินดังกล่าว ถ้าเจ้าของตกลงที่จะเข้าร่วมในการพัฒนาขึ้นใหม่โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาขึ้นใหม่นำโดยร่างกฎหมายสำหรับพื้นที่ อย่างเช่น แผนอาจขยายการตั้งเกณฑ์ที่สมเหตุสมผลให้กับบุคคลที่มีส่วนร่วมธุรกิจในพื้นที่โครงการเพื่อเข้าสู่ธุรกิจภายในพื้นที่ที่พัฒนาขึ้นใหม่ หากเป็นไปตามข้อกำหนดที่กำหนดโดยแผนพัฒนาขึ้นใหม่ ทุกแผนพัฒนาขึ้นใหม่ซึ่งพิจารณาการมีส่วนร่วมของเจ้าของทรัพย์สินในการพัฒนาพื้นที่โครงการใหม่จะต้องมีบทบัญญัติทางเลือกสำหรับการพัฒนาขึ้นใหม่ของทรัพย์สินหากเจ้าของไม่สามารถมีส่วนร่วมในการพัฒนาขึ้นใหม่ตามที่ตกลงไว้

8. อธิบายถึงวิธีการที่เสนอในการจัดหาเงินทุนเพื่อการพัฒนาขึ้นใหม่ของพื้นที่โครงการโดยละเอียดเพียงพอที่จะกำหนดทางเศรษฐกิจความเป็นไปได้ของแผน

9. อาจจัดให้มีการออกพันธบัตรโดยเทศบาลและสำหรับการใช้เงินจากการขายของในการดำเนินการ แผนพัฒนาขึ้นใหม่ หากมีการออกเอกสารดังกล่าวให้แผนพัฒนาขึ้นใหม่จะต้องมีการเตรียมการที่เพียงพอสำหรับการชำระเงินเงินต้นและดอกเบี้ยเมื่อถึงกำหนดชำระ

10. จัดทำแผนสำหรับการอพยพครอบครัวและบุคคลจากที่อยู่อาศัยในพื้นที่โครงการไปอยู่ที่อื่นเป็นการชั่วคราวหรือถาวร

ขั้นตอนต่อไปคือ การนำแผนการพัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment Plan) หรือแผนฟื้นฟูเมือง (Renewal Plan) ซึ่งได้รับรองตามกฎหมายและได้ผ่านการเปิดรับฟังสาธารณะ (Public Hearings) แผนฟื้นฟูนี้รวมถึงการใช้ประโยชน์ที่ดิน แผนการฟื้นฟูจะต้องรวมถึงการใช้ที่ดิน ลักษณะการได้มาซึ่งทรัพย์สิน โครงสร้างที่เสนอเพื่อการรื้อถอนและการกำจัด หลักวิชาในการฟื้นฟูเมือง สิ่งอำนวยความสะดวก ข้อเสนอเกี่ยวกับกฎระเบียบใหม่ที่เสนอหรือประมวลและตารางเวลางานระยะเวลาในการดำเนินโครงการ¹⁹⁶

3.2.3.4 การดำเนินการเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน

การฟื้นฟูเมืองจำเป็นต้องใช้มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนซึ่งได้แก่ การเวนคืน (Eminent Domain) ในอดีตของสหรัฐจะใช้อำนาจกฎหมายเวนคืนที่ดินเพื่อรื้อถอนสลัมและ สร้างเคหะสงเคราะห์ให้แก่ครอบครัวอเมริกัน แต่ในระยะหลังการเวนคืนเพื่อสร้างเคหะหรือที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนนั้นน้อยลงมาก ปัจจุบันการเวนคืนที่ดินจึงเป็นไปเพื่อฟื้นฟูแหล่งเสื่อมโทรมตามที่ได้กำหนดนิยามความหมายไว้ในกฎหมายฟื้นฟูเมืองของแต่ละมลรัฐ และต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Fifth Amendment) กล่าวคือต้องเป็นการใช้เพื่อประโยชน์

¹⁹⁶ Real Estate Institute of the Land Use Law Center, **Pace University School of Law, Reinventing Redevelopment Law** (New York: Pace University School of Law, 2005), p. 59.

สาธารณะ (Public Use) และ จ่ายค่าทดแทนความเสียหาย (Compensation) ซึ่งในแต่ละมลรัฐจะรับเอาหลักการนี้ในรัฐธรรมนูญ (Fifth Amendment) มาไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐด้วย ในโครงการฟื้นฟูเมืองจะให้อำนาจเทศบาลหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบอำนาจให้ฟื้นฟูเมืองมีอำนาจเวนคืนที่ดินเพื่อมาใช้ในการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment) อย่างไรก็ตามการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อฟื้นฟูเมืองนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจใช้วิธีอื่นนอกจากการเวนคืน เช่น การซื้อ หรือรับบริจาค กรณีตัวอย่างมลรัฐนิวยอร์ก (New York) เมื่อมีการนำแผนการนี้ไปใช้จะเริ่มกระบวนการซื้อที่ดิน กฎหมายว่าด้วยอำนาจทั่วไปของเทศบาลนิวยอร์ก (NYGML) มาตรา 555¹⁹⁷ ให้อำนาจเทศบาลหรือองค์การพัฒนาเมือง (Urban Renewal Agencies) ดำเนินการให้ได้มาซึ่งที่ดินหรือรวบรวมที่ดินโดยการซื้อ รับบริจาคหรือ เวนคืนที่ดินโดยมีวัตถุประสงค์สาธารณะ แต่ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาประเด็นเรื่องการเวนคืน (Eminent Domain) เป็นที่เป็นที่ถกเถียงกันมากและเป็นคดีที่ต้องฟังการตัดสินในชั้นศาลสูงสุดของสหรัฐ (Supreme Court) คืออำนาจเวนคืนที่ดินครอบคลุมถึงการเวนคืนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจที่มุ่งสร้างประโยชน์ด้านการจ้างงานและการเติบโตเศรษฐกิจของเมืองและชุมชนและโอนไปยังเอกชนได้หรือไม่ ศาลสูงสุดได้ตัดสินว่าผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจถือเป็นการใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Use) ที่ให้อำนาจกับรัฐที่สามารถเวนคืนที่ดินและโอนไปให้เอกชนได้ แต่ต่อมาในภายหลังหลายมลรัฐได้ออกกฎหมายขึ้นมาเพื่อจำกัดอำนาจการเวนคืนที่ดินในลักษณะดังกล่าวเนื่องจากไม่ต้องการให้ใช้ประโยชน์ของการเวนคืนนี้เอาที่ดินของเอกชนไปใช้เพื่อประโยชน์ของเอกชนเองโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง

¹⁹⁷ New York Laws GMU - General Municipal Article 15-A - Municipal Urban Renewal Agencies, Organization and Powers Section 555 Acquisition of property. 1. (a) Real property or any interest therein, including but not limited to air rights, and easements or other rights of user necessary for the use and development of such air rights, to be developed as air rights sites for the elimination of the blighting influences over an area or areas consisting principally of land in streets, alleys, highways, and other public rights of way, railway or subway tracks, bridge or tunnel approaches or entrances, or other similar facilities which have a blighting influence on the surrounding area necessary for or incidental to any urban renewal program or part thereof in accordance with an urban renewal plan may be acquired by an agency by gift, grant, devise, purchase, condemnation or otherwise and by a municipality for and on behalf of an agency by condemnation. Property may be acquired by condemnation by an agency or by a municipality for an agency pursuant to the condemnation law or pursuant to the laws relating to the condemnation of land by the municipality for which the agency is acting or the municipality, as the case may be.

3.2.3.5 การบริหารจัดการทรัพย์สินที่พัฒนาขึ้นใหม่

กฎหมายฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) ให้อำนาจเทศบาลหรือองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายเพื่อฟื้นฟูเมืองดำเนินการ¹⁹⁸ ขาย ให้เช่าหรือโอนทรัพย์สินทั้งหมดในพื้นที่โครงการ เพื่อที่อยู่อาศัย การพาณิชย์ อุตสาหกรรม หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้การขาย ให้เช่า หรือดำเนินการใด ๆ ในการโอนทรัพย์สินที่อยู่ในพื้นที่พัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment Area) ต้องประกาศขายในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นเป็นเวลาสองอาทิตย์ ผู้มีอำนาจพิจารณาจะต้องพิจารณาข้อเสนอและคุณสมบัติดังกล่าวและยอมรับข้อเสนอที่เห็นว่าเป็นประโยชน์สาธารณะและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ทรัพย์สินที่เสนอขายโดยเทศบาลไม่จำเป็นต้องขายไปในราคาสูงสุดของการประมูล สิ่งนี้จะช่วยให้หน่วยงานพัฒนาสามารถอธิบายการใช้ที่ดินที่ต้องการและเลือกผู้พัฒนาที่น่าเสนองานสร้างที่ดึงดูดที่สุดในการทำข้อเสนอการพัฒนาขึ้นใหม่ ทรัพย์สินที่ได้มาจากการพัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment) โดยเทศบาลภายใต้กฎหมายฟื้นฟูเมืองจะต้องขายในราคาตลาดที่เป็นธรรม ควรแนบเงื่อนไขกับข้อจำกัดในการพัฒนาทรัพย์สินเพื่อการใช้งานระบุไว้ในแผนฟื้นฟูเมืองพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment Plan) กฎหมายระบุว่าข้อกำหนดเหล่านี้มีผลบังคับใช้กับการขายให้กับเอกชน แต่ไม่ได้รับอนุญาตการขายหรือการโอนไปยังหน่วยงานที่เป็นองค์กรฟื้นฟูเมือง (Redevelopment Agency) อื่น ๆ เนื่องจากหน่วยงานดังกล่าวได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยการใช้อำนาจในฐานะองค์กรฟื้นฟูเมือง (Redevelopment Agency) จะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัตินี้ในการจัดการทรัพย์สินของเอกชนพลเมือง กล่าวคือหน่วยงานดังกล่าวมีอำนาจในการฟื้นฟูพัฒนาขึ้นใหม่แต่ไม่มีอำนาจในการซื้อหรือได้มาซึ่งทรัพย์สินดังกล่าวโดยตรง¹⁹⁹

ทรัพย์สินที่เก็บรักษาไว้โดยเทศบาลเพื่อวัตถุประสงค์สาธารณะตามที่กำหนดโดยการวางแผนพัฒนาขึ้นใหม่จะทำได้ ทั้งนี้เทศบาลอาจมอบหมายหรือมอบอำนาจให้องค์กรฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal Agencies) เป็นผู้ดำเนินการกับทรัพย์สินของเอกชนในโครงการฟื้นฟูแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) ได้ ทั้งนี้การบริหารจัดการทรัพย์สินที่พัฒนาขึ้นใหม่จะต้องดำเนินการไปตามแผนการและโครงการที่ได้กำหนดไว้

3.2.3.6 มาตรการทางการเงินเพื่อการฟื้นฟูเมือง

ในโครงการพัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment Project) จะเห็นได้ว่าในโครงการจะต้องมีแผนทางการเงินหรือวิธีการทางการเงินที่จะให้อำนาจเทศบาลหรือบริษัทพัฒนาเมืองใช้เครื่องมือทางการเงินการคลังในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อนำมาเป็นงบประมาณในการดำเนินโครงการ สหรัฐอเมริกามีเครื่องมือด้านการเงินการคลังที่หลากหลาย โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่น ดังนี้

¹⁹⁸ URS Community Planning and Urban Design Group, *Olde Town Station Urban Renewal Plan* (Denver: URS, 2010), p. 7.

¹⁹⁹ Georgia Department of Community Affairs, *op. cit.*, pp. 18-19.

1) Community Development Block Grant Funds: CDBG

Community Development Block Grant ที่เรียกว่า CDBG เป็นเครื่องมือทางการเงินประเภทหนึ่งที่น่ามาใช้สนับสนุนการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองและการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้เกิดประสิทธิภาพโดยกระทรวงการพัฒนาเมืองของสหรัฐอเมริกา United States Department of Housing Urban Development (HUD) ไปถึงชุมชนท้องถิ่น²⁰⁰ โดยกระทรวงฯ นำมาจัดทำเป็นโปรแกรมสนับสนุนการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับประชาชนทุกระดับรายได้ (Affordable Housing) ซึ่งให้ความสำคัญต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนรายได้ระดับกลางและระดับล่าง โปรแกรม CDBG เป็นการจัดสรรเงินของรัฐบาลกลางให้กับชุมชนในการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมและราคาไม่แพง โดยทั่วไปแล้วเงินช่วยเหลือเหล่านี้จะช่วยผู้อยู่อาศัยที่มีรายได้น้อยถึงปานกลางเพื่อให้สามารถหาสภาพแวดล้อมการอยู่อาศัยที่เหมาะสม เช่น ที่อยู่อาศัยใกล้ที่ทำงาน ซูเปอร์มาร์เก็ตหรือการขนส่งสาธารณะ เทศบาลเมือง ชุมชนและองค์กรต่าง ๆ นำไปใช้หรือการค้าประกันเงินกู้เพื่อช่วยในการพัฒนาโครงการดังกล่าว

นอกจากนั้นแล้ว CDBG ถูกนำไปใช้ในกิจกรรมการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน การบริหารจัดการเมืองและการวางแผนเมือง การให้บริการสาธารณะ การพัฒนาเศรษฐกิจและอื่น ๆ

2) การระดมทุนจากส่วนเพิ่มภาษี (Tax Increment Financing)

การระดมทุนจากส่วนเพิ่มภาษี (Tax Increment Financing) หรือ TIF คือ²⁰¹ การเพิ่มภาษีการจัดหาเงินทุนเป็นวิธีการที่ใช้โดยเทศบาลเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่น การระดมทุนส่วนเพิ่มภาษีใช้ในกิจกรรมการพัฒนาในพื้นที่เสื่อมโทรม (Blighted)²⁰² ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายแต่ละมลรัฐที่กำหนดไว้ โดยจัดสรรรายได้จากภาษีทรัพย์สินที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นเรียกว่า “การเพิ่มขึ้น” (Increment) การระดมทุนจากส่วนเพิ่มภาษีกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาใหม่และการเพิ่มมูลค่าของอสังหาริมทรัพย์ที่พัฒนา องค์ประกอบหลักของ TIF ได้แก่ 1. ขอบเขตที่กำหนดทางภูมิศาสตร์ 2. ระยะเวลาดำเนินการที่กำหนดและสิ้นสุด 3. ค่าใช้จ่ายที่กระตุ้นเศรษฐกิจการพัฒนา 4. รายได้ส่วนเพิ่มภาษีทรัพย์สินจากมูลค่าที่เพิ่มขึ้นของอสังหาริมทรัพย์ที่สร้างขึ้นใหม่

การระดมทุนจากส่วนเพิ่มภาษี (Tax Increment Financing) เป็นวิธีการส่วนหนึ่งของภาษีทรัพย์สินที่เรียกเก็บภายในเขตการจัดหาเงินทุนเพิ่มภาษี ได้แก่ เขตฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal Area) จะถูกจัดสรรใหม่ให้กับเทศบาลที่ดำเนินโครงการฟื้นฟูเมือง การเรียกเก็บภาษีอสังหาริมทรัพย์บางประเภทได้รับการยกเว้นจากการจัดสรรให้เทศบาล ภายใต้การระดมทุนจากส่วนเพิ่มภาษี เทศบาลจะกำหนดเขตพื้นที่ฟื้นฟูเมืองแล้วประเมินมูลค่าทรัพย์สินขั้นพื้นฐาน ภาษีทรัพย์สินที่รวบรวมจากอัตราภาษีรวมที่เรียกเก็บจากการเพิ่มขึ้นของการประเมินมูลค่าที่ต้องเสียภาษี

²⁰⁰ *Ibid.*, p. 25.

²⁰¹ David Merriman, **Improving Tax Increment Financing (TIF) for Economic Development** (USA: Lincoln Institute of Land Policy, 2018), p. 8.

²⁰² Richard F. Dye and David F., “The Effects of Tax Increment Financing on Economic Development,” **Journal of Urban Economics** 47, 2 (March 2020): 309.

มากกว่าการประเมินมูลค่าทรัพย์สินชั้นพื้นฐานในเขตฟื้นฟูเมืองจะถูกแบ่งออกจากภาษีที่เก็บ เงินภาษีทรัพย์สินแบ่งออกเป็นเงินพิเศษในเขตเทศบาลและนำไปใช้จ่ายภาระผูกพันที่เกิดขึ้นเพื่อการฟื้นฟูเมือง²⁰³ กล่าวคือหลังจากได้ดำเนินการฟื้นฟูเมืองแล้วมูลค่าของที่ดินและทรัพย์สินในเขตฟื้นฟูเมืองจะเพิ่มขึ้นตามกลไกตลาด ซึ่งมูลค่าส่วนที่เพิ่มขึ้นมานี้จะถูกเก็บเป็นค่าธรรมเนียมและนำไปชำระหนี้สินที่กู้ยืมมาเพื่อใช้ในการฟื้นฟูเมืองซึ่งอาจใช้วิธีการออกพันธบัตร (Bond)

มีข้อเงื่อนไขเบื้องต้นทางกฎหมายสองประการสำหรับการใช้ TIF สำหรับการพัฒนา²⁰⁴ ประการแรกพื้นที่จะต้องถือว่าเสื่อมโทรมตามที่กำหนดโดยรัฐแต่ละรัฐ ประการที่สองเทศบาลจะต้องพิสูจน์ให้รัฐเห็นว่า พื้นที่ที่มีปัญหาไม่สามารถพัฒนาใหม่ได้ เว้นแต่ การใช้ TIF และการพัฒนาจะไม่เสร็จสมบูรณ์หากไม่มีการระดมทุนจากส่วนเพิ่มภาษี (TIF) เมื่อเงื่อนไขทางกฎหมายเหล่านี้มีเป็นที่พอใจแผนจะถูกนำเสนอจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและเทศบาลสามารถกำหนดเขตการพัฒนา TIF ขึ้นได้

3) การออกพันธบัตร (Bond)

การฟื้นฟูเมืองในสหรัฐอเมริกาโครงการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment) ใช้วิธีการระดมทุนจากส่วนเพิ่มภาษี (Tax Increment Financing) โดยการออกพันธบัตรภาษีโดยเงื่อนไข วิธีการนั้นเป็นไปตามกฎหมาย²⁰⁵ หน่วยงานของรัฐในท้องถิ่น เช่น เทศบาล (Municipal) ได้รับอนุญาตให้ออกพันธบัตรภาษี (General Obligation Bond) ขึ้นอยู่กับอำนาจในการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลท้องถิ่น พันธบัตรเป็นหลักประกันการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ย อีกประเภทหนึ่งคือ พันธบัตรรายได้ (Revenue Bond) หน่วยงานท้องถิ่นของรัฐ (Local Government Entities) และหน่วยงานสาธารณะ (Public Authorities) การออกพันธบัตรรายได้ ออกเพื่อเป็นเงินทุนเฉพาะโครงการที่ได้รับเงินสนับสนุนจากพันธบัตรรายได้จะถูกใช้เพื่อชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยตามที่จะครบกำหนดอายุของพันธบัตร ตัวอย่างเช่น มลรัฐจอร์เจีย กฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือบริษัทพัฒนาเมืองออกพันธบัตรเพื่อใช้ในโครงการฟื้นฟูเมือง²⁰⁶

²⁰³ Legislative Guide Legal Services Division, **Urban Renewal and Tax Increment Financing**, Retrieved May 16, 2019 from <https://www.legis.iowa.gov/docs/publications/LG/802031.pdf>

²⁰⁴ Rachel Weber, Tax Increment Financing in Theory and Practice, In **Financing Economic Development in the 21st Century**. Armonk, Sammis B. White, Richard D. Bingham and Edward W. Hill, eds. (New York: M.E. Sharpe, 2000), pp. 54-55.

²⁰⁵ New York Laws GMU - General Municipal Article - 1 8 C - Municipal Redevelopment Law -9700 - Tax Increment Bonds.

²⁰⁶ William A. Holby and Robert E. Gordon, **Fundamentals of Bond Financing in Georgia** (Georgia: Development Authority, n.d.), p. 106.

4) เขตพัฒนาธุรกิจ (Business Improvement District: BIDS)²⁰⁷

เขตการพัฒนาธุรกิจ (BID) เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจในเมือง เป็นการเก็บค่าธรรมเนียมจากเจ้าของที่ดินที่ได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากการสร้างหรือขยายบริการพื้นฐาน การเก็บค่าธรรมเนียมจะทำใน เขตประเมินพิเศษ ซึ่งเรียกว่าเขตพัฒนาธุรกิจ (BIDS) ประกอบด้วยเจ้าของทรัพย์สินและเจ้าของธุรกิจภายในพื้นที่ที่กำหนดซึ่งมีการประเมินภาษีหรือค่าธรรมเนียมพิเศษเพื่อจ่ายสำหรับการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานและบริการ เขตพัฒนาธุรกิจ (BIDS) สามารถดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานหลายประเภทและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจ เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจ การจัดสวน การตกแต่งและการบำรุงรักษาและการตลาดเพื่อเสริมบริการและโครงการที่ดำเนินการโดยรัฐบาล เขตพัฒนาธุรกิจแบบ BID นั้นได้รับการร้องขอจากเจ้าของทรัพย์สินและธุรกิจในพื้นที่จากนั้นได้รับอนุมัติจากกฎหมายของเมือง เขตพัฒนาธุรกิจ (BIDS) จะได้รับเงินทุนเป็นหลักผ่านการประเมินพิเศษ (Special Assessments) นอกจากนี้ เขตพัฒนาธุรกิจ (BIDS) สามารถใช้ประโยชน์จากรายได้การประเมินของพวกเขาดำเนินการด้วยทุนรัฐบาลกลางหรือรัฐหรือการลงทุนภาคเอกชนสำหรับเงินทุนโครงการเฉพาะ เขตพัฒนาธุรกิจ (BIDS) มีประโยชน์ที่สำคัญดังต่อไปนี้ ประการแรกการสร้าง BID นั้นค่อนข้างยืดหยุ่นและสร้างขึ้นโดยฉันทามติของเจ้าของทรัพย์สินส่วนใหญ่ภายในเขตพัฒนาธุรกิจ ประการที่สองเจ้าของทรัพย์สินและธุรกิจเป็นผู้จ่ายเงินสำหรับการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจใน เขตพัฒนาธุรกิจ (BIDS) ประการที่สาม เขตพัฒนาธุรกิจ (BIDS) ใช้ในการฟื้นฟูธุรกิจในเมืองดึงดูดธุรกิจใหม่และเพิ่มมูลค่าทรัพย์สิน เขตพัฒนาธุรกิจนี้เป็นธรรมเพราะผู้รับประโยชน์เป็นผู้รับภาระทางการเงิน

5) การลดหย่อนภาษี (Tax Abatement)²⁰⁸

การลดหย่อนภาษีได้รับการอนุมัติโดยรัฐบาลท้องถิ่นให้กับธุรกิจเอกชนสำหรับโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมหรือโครงการฟื้นฟูเมืองการพัฒนาเมือง การลดหย่อนภาษีอสังหาริมทรัพย์เป็นรูปแบบที่ใช้มากที่สุด การลดหย่อน คือ การตรึงราคาประเมินทรัพย์สินที่มูลค่าก่อนการฟื้นฟูเมือง การลดอัตราภาษีในช่วงระยะเวลาหนึ่ง (ปกติ 5 ถึง 25 ปี) หรือการยกเว้นจากส่วนหนึ่งของค่าที่ประเมิน ตัวอย่างเช่น แคนซัสเสนอ 10 ปีของการลดหย่อนภาษีบางส่วน หรือทั้งหมดในการปรับปรุงอสังหาริมทรัพย์ ประโยชน์หลักของการลดหย่อนภาษี คือ เป็นการส่งเสริมเงินทุนภาคเอกชน และกระตุ้นการลงทุนภาคเอกชนในการปรับปรุงอาคารหรือการก่อสร้างใหม่ในพื้นที่ที่กำหนดเป็นพิเศษ

วิวัฒนาการด้านฟื้นฟูเมืองในสหรัฐอเมริกามีส่วนคล้ายกับอังกฤษในระยะแรก เนื่องจากมีปัญหาพื้นที่เมืองชั้นในอันเกิดจากความแออัดของการอยู่อาศัย สลัม (Slum) และแหล่งเสื่อมโทรมต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดปัญหาสุขภาพและอนามัยของพลเมืองคล้ายคลึงกัน การฟื้นฟูเมืองในระยะแรกจึงเน้นการรื้อถอนและสร้างอาคารที่อยู่อาศัยขึ้นใหม่เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของพลเมืองด้วยการรื้อย้ายสลัมเพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่ถูกละเลย โดยออกกฎหมายว่าด้วยการเคหะ

²⁰⁷ Can Chen and Carol Ebdon, **Financing Tools for Urban Redevelopment** (Nebraska: University of Nebraska at Omaha School of Public Administration, 2013), p. 14.

²⁰⁸ *Ibid.*, p. 4.

(Housing Act) และเครื่องมือที่ใช้ในการดำเนินการได้แก่การเวนคืน (Eminent Domain) ในระยะหลังเริ่มให้ความสำคัญกับพื้นที่นอกอาคารและสภาพแวดล้อมทั่วไปเป็นระดับย่านและเขตมากขึ้น ต่อมาเกิดปัญหาเศรษฐกิจสังคมที่เกี่ยวพันกันอย่างซับซ้อน นโยบายการฟื้นฟูเมืองจึงเปลี่ยนแปลง โดยเริ่มตระหนักเห็นถึงสาเหตุด้านเศรษฐกิจและสังคมของปัญหาพื้นที่เมืองชั้นใน จึงทำให้มีการปรับเปลี่ยนแนวคิดและแนวนโยบายฟื้นฟูเมืองให้ครอบคลุมปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น ขอบเขตเนื้อหาของโครงการฟื้นฟูเมืองในระยะหลังจึงไม่ได้จำกัดอยู่กับการปรับปรุงซ่อมแซมที่อยู่อาศัย และสภาพแวดล้อมทางกายภาพเท่านั้นแต่ได้ให้ความสำคัญมากขึ้นกับการกระตุ้นระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการลงทุนทางเศรษฐกิจของภาคเอกชนไปพร้อมกับการวางแผนพัฒนาชุมชนในเมืองผ่านการวางแผนและการจัดทำโครงการฟื้นฟูเมืองในเขตเทศบาลต่าง ๆ รัฐบาลกลางของสหรัฐได้มีบทบาทสำคัญกับการกำหนดนโยบายการฟื้นฟูเมืองเรื่อยมา ในขณะที่รัฐบาลระดับมลรัฐและเทศบาลท้องถิ่นก็มีบทบาทสำคัญเนื่องจากการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานต้องพึ่งรายได้ที่มาจากภาษีท้องถิ่น ในแต่ละมลรัฐได้ออกกฎหมายฟื้นฟูเมืองได้แก่ Urban Redevelopment Law หรือ Urban Renewal Law แม้ชื่อของกฎหมายจะต่างกันแต่เป็นกฎหมายที่ใช้ในการฟื้นฟูเมืองกำหนดเนื้อหาวิธีการในการฟื้นฟูเมือง กฎหมายฟื้นฟูเมืองจะให้อำนาจแก่เทศบาลท้องถิ่นและองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่ได้รับมอบอำนาจจากเทศบาลเป็นผู้ดำเนินการโครงการฟื้นฟูเมืองและพัฒนาเมือง ทั้งนี้เงินที่ใช้ในการฟื้นฟูเมืองจะมาจากเงินกองทุนที่รัฐจัดสรรให้ การระดมทุนจากส่วนเพิ่มภาษี และการออกพันธบัตร

3.3 มาตรการทางกฎหมายในการฟื้นฟูเมืองของประเทศญี่ปุ่น

3.3.1 ความเป็นมาและนโยบายในการฟื้นฟูเมือง

การฟื้นฟูเมืองของญี่ปุ่นมีปัจจัยต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องหลายประการ ทั้งด้านการเมืองระหว่างประเทศ ได้แก่ การทำสงคราม การตกเป็นอาณานิคม และปัจจัยภายในประเทศ ได้แก่ การเติบโตด้านอุตสาหกรรมทำให้เกิดความหนาแน่นของประชากรและปัญหาด้านสาธารณสุข ความเหลื่อมล้ำทางฐานะเศรษฐกิจของประชาชน การป้องกันอัคคีภัยเนื่องมาจากที่อาคารอยู่อาศัยของประชาชนทำจากไม้ และการเติบโตอันรวดเร็วทางเศรษฐกิจของเมืองหลวง ปัจจัยต่าง ๆ หลอมรวมให้ประเทศญี่ปุ่นมีวิธีการดำเนินการฟื้นฟูเมืองที่แตกต่างจากประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา

3.3.1.1 ความเป็นมา

1) ยุคอารยธรรมตะวันตก Westernization (1868-1887)²⁰⁹ การล่าอาณานิคมของมหาอำนาจตะวันตกได้เกิดขึ้นในสมัยปฏิรูปเมจิ ประมาณปี ค.ศ. 1868 ประเทศญี่ปุ่นได้พยายามสร้างความเจริญรุ่งเรืองให้แก่ชาติ สร้างกองทัพที่แข็งแกร่งและส่งเสริมการเติบโตอย่างรวดเร็วของอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ ในยุคนีรัฐบาลญี่ปุ่นถูกบังคับให้สร้างเมืองที่มีลักษณะสถาปัตยกรรมแบบตะวันตกและสร้างท่าเรือให้แก่คนต่างชาติในโครงการ Tsukiji Settlement มีทาง

²⁰⁹ Hiromichi Ishizuka, "The Slum Dwellings and the Urban Renewal Scheme in Tokyo, 1923-1868," *The Developing Economies* 19, 2 (March 2007): 170-171.

รถไฟเชื่อมโยงไปยังเมืองชิมบาชิ Shimbashi เมือง Tokyo ในปี ค.ศ. 1871 รัฐบาลญี่ปุ่นตัดสินใจสร้างถนนอิฐ Brick-Street (Renga-Gai) แบบตะวันตกขึ้นใจกลางเมืองในบริเวณย่านกินซ่า Ginza ใกล้เมืองซึกิจิ (Tsukiji) สร้างเสร็จในปี ค.ศ. 1877 ถนนอิฐกินซ่ามีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับชื่อเสียงของประเทศไม่ให้ตกเป็นเมืองขึ้นของมหาอำนาจชาติตะวันตก ต่อมาในปี ค.ศ. 1871 เกิดไฟไหม้ครั้งใหญ่ในเขตเมืองของกินซ่า (Ginza) เคียวบาชิ (Kyobashi) และซึกิจิ (Tsukiji) กระทรวงการคลังและรัฐบาลโตเกียวเข้าไปจัดการกับภัยพิบัติดังกล่าวโดยถือโอกาสในการสร้างศักดิ์ศรีให้แก่ชาติและทำให้เกิดความทันสมัยขึ้นเพื่อเป็นเมืองหลวงของจักรพรรดิ (Imperial Capital) ส่งเสริมการก่อสร้างถนน Brick ใน Ginza อย่างแข็งขันซึ่งกลายเป็นโครงการฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal Project) แห่งแรกได้มีการออกข้อกำหนดการปรับปรุงพื้นที่กรุงโตเกียวขึ้นเพื่อปรับปรุงและยกระดับโครงสร้างพื้นฐานของเมืองในบริเวณรอบพระราชวังโดยเน้นการออกแบบเมืองตามสถาปัตยกรรมของประเทศยุโรปตะวันตก (Western Style) เพื่อให้ ซึกิจิ (Tsukiji) และ กินซ่า (Ginza) และเมือง โตเกียว (Tokyo) มีอาคารบ้านเรือนทันสมัยสไตล์ยุโรป

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1871 เป็นต้นมาความคิดในการลดขนาดเมืองของโตเกียวเกิดการแยกคนรวยและคนจนออกจากกัน เป็นแนวความคิดของผู้เชี่ยวชาญด้านการฟื้นฟูเมืองของรัฐบาลกลุ่มผู้ปกครองมีเจตนาชัดเจนที่จะขับไล่คนยากจนจากใจกลางเมืองเพื่อสนับสนุนให้เกิดความทันสมัยหรือความเป็นอยู่แบบตะวันตก (Westernization) ดังนั้นชนชั้นล่างจึงถูกเพิกเฉย นโยบายการฟื้นฟูเมืองจึงอยู่ในรูปแบบของการป้องกันอัคคีภัย การก่อสร้างถนน และการดำเนินการตามกฎหมายระเบียบของการพัฒนาที่อยู่อาศัย การพัฒนาที่อยู่อาศัยของคนจนอยู่ในระดับความสำคัญท้ายสุด หลังจากเริ่มต้นเมจิรัฐบาลได้ตรากฎหมายหลายฉบับเพื่อป้องกันอัคคีภัย ได้แก่ Fire Prevention Building Control Regulation 1870 the Rental Inspection Regulation 1872 the Housing Regulation for Districts Affected by Fires 1873 Firebreak and Roof Control Regulation 1881 ต่อมาได้มีการตรากฎหมายเพื่อควบคุมการก่อสร้าง The Regulation concerning the Structural Control of Row Tenements 1907 และได้ตรากฎหมายควบคุมอาคารในปี 1979 ในเวลาต่อมาการตรากฎหมายที่กล่าวมาทั้งหมดก็เพื่อป้องกันปัญหาเพลิงไหม้ซึ่งเกิดจากชุมชนแออัด ตลอดจนการควบคุมอาคาร และถนน เพื่อให้ดับเพลิงได้ง่าย

2) ยุคปฏิรูปอาคารของเมือง City Block Reform (1880-1919) โครงการฟื้นฟูในเมืองเริ่มต้นขึ้นอย่างจริงจังในปี ค.ศ. 1880²¹⁰ ด้วยการจัดตั้งหน่วยงานปกครองของรัฐ เรียกว่า Urban Renewal Bureau หลักการสำคัญของแผนการฟื้นฟูเมืองของนายมัตสึดะ นายเทศมนตรีเมืองโตเกียว (Matsuda's Urban Renewal Scheme) คือการแยกคนรวยและคนจนออกจากกันและสร้างโครงการกวาดล้างสลัม (Slum Clearance) ที่อยู่ในศูนย์ธุรกิจแห่งใหม่ใจกลางกรุงโตเกียวเพื่อเป็นที่อยู่แก่ชนชั้นสูงต่อมาแนวความคิดของนักวิชาการทางเศรษฐศาสตร์ Ukichi Taguchi เสนอแนวคิดเกี่ยวกับเมืองโตเกียวคือ การลดการขยายของมหานครโตเกียว การขยายถนนและทางสัญจรและสร้างเมืองใหม่ด้วยอิฐและอาคารสูง แนวความคิดการสร้างอาคารสูงเรียกว่า five-story building กล่าวคือ ประกอบไปด้วยวิธีการแยกการใช้งานแต่ละชั้น ชั้นล่างเป็นร้านค้า ชั้น

²¹⁰ *Ibid.*, pp. 176-177.

ที่สองเป็นที่ยูอาศัย ชั้นที่สามเป็นที่อาศัยของนักเรียนนักศึกษา ส่วนชั้นที่สี่และห้าสำหรับผู้มีฐานะยากจน แนวความคิดนี้เป็นข้อเสนอในการปฏิรูปเมือง กวาดล้างสลัมโดยนำแนวคิดรูปทรงอาคารแยกการใช้งานตามอาชีพและฐานะ ความคิดในการลดการขยายเมืองของโตเกียวและแยกคนรวยและคนจนออกถือเป็นแนวความคิดของผู้เชี่ยวชาญด้านการฟื้นฟูเมืองของรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง การเติบโตของโตเกียวอันเนื่องมาจากการเพิ่มมากขึ้นของจำนวนประชากร การเติบโตของโรงงานอุตสาหกรรมทำให้เกิดปัญหาที่ตามมาคือปัญหาชุมชนแออัด (Slum) ในเมือง เกิดปัญหาคนยากจน ปัญหาสาธารณสุข มลพิษและสิ่งแวดล้อม ปัญหาเกี่ยวกับผังเมืองในเรื่องที่อยู่อาศัย ที่ดิน น้ำ การก่อกำจัดน้ำเสีย อาชญากรรม ปัญหาที่อยู่อาศัยชุมชนแออัดคนยากจน (Slum) อันเกิดมาจากการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมซึ่งปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนำมาซึ่งการฟื้นฟูเมือง

3) ยุคการวางระบบผังและการพัฒนา Development of an Urban Planning System (1910-1935)²¹¹

ยุคนี้ญี่ปุ่นต้องเผชิญกับปัญหาทางกายภาพและสังคมอันเกิดจากการเติบโตของเมืองอย่างรวดเร็ว รัฐจึงได้ตรากฎหมายวางผังเมือง (City Planning Act) กฎหมายควบคุมอาคาร (Urban Building Act) แม้จะมีพระราชบัญญัติการวางผังเมือง และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร แต่กฎระเบียบอ่อนแอเกินไปที่จะควบคุมการใช้ที่ดินที่ไม่พึงประสงค์ การวางผังเมืองตามพระราชบัญญัติกำหนดเขตพื้นที่สามเขตเท่านั้น ได้แก่ เขตที่อยู่อาศัย เขตอุตสาหกรรมและเชิงพาณิชย์ ในขณะที่กฎการแบ่งเขต (Zone) ระบุประเภทอาคารที่สามารถสร้างได้ในพื้นที่ที่กำหนดเขตพื้นที่สามารถสร้างอาคารประเภทใดก็ได้ในอุตสาหกรรม ปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติการวางผังเมืองและพระราชบัญญัติควบคุมอาคารในเมืองไม่ได้กำหนดพื้นที่ทั้งหมดอยู่ในเงื่อนไขการควบคุมการแบ่งเขต พื้นที่ที่ไม่มีการควบคุมถูกเรียกว่า Shiraji Chiiki กล่าวคือที่ดินจำนวนมากนั้นยังคงไม่ได้รับผลจากกฎหมายการแบ่งเขตอย่างจริงจัง ผลของการแบ่งเขตการควบคุมในญี่ปุ่นยังไม่เกิดประสิทธิผลในช่วงก่อนสงคราม

ในยุคสมัยนี้การจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment) กลายเป็นมาตรการสำคัญในการควบคุมการใช้ที่ดินของญี่ปุ่น ในช่วงก่อนสงครามการปรับโครงสร้างที่ดินทำกินได้รับความนิยมนอกจากรัฐบาลสนับสนุนเรื่องดอกเบี้ยและเงินช่วยเหลือแก่เจ้าของที่ดินเพื่อการปรับปรุงที่ดินทำกิน วิธีการจัดรูปที่ดินทำให้เจ้าของที่ดินมีส่วนร่วมมอบที่ดินให้ทำถนน สวนสาธารณะ และพื้นที่สาธารณะอื่น ๆ การขายที่ดินที่เวนคืนมาเพื่อใช้ครอบคลุมการบริหารโครงการและการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะพื้นที่ที่พัฒนาโดยโครงการจัดรูปที่ดินนี้มีโครงสร้างพื้นฐานของเมืองครบถ้วนทำให้มูลค่าของที่ดินภายในพื้นที่เพิ่มขึ้นและเจ้าของที่ดินจะได้ประโยชน์จากการเพิ่มขึ้นของมูลค่าของที่ดินจากการถือครอง แม้ว่าทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินจะลดขนาดลงเนื่องจากการมีส่วนร่วมในพื้นที่สาธารณะก็ตาม รัฐบาลญี่ปุ่นถือว่าระบบนี้มีความสมเหตุสมผลและคุ้มค่าและเป็นวิธีการป้องกันการแผ่ขยายของเมืองที่ไม่มีการควบคุมและส่งเสริมประสิทธิภาพในการใช้ที่ดิน

อย่างไรก็ตาม วิธีการวางแผนนี้มีข้อบกพร่อง ประการแรก ไม่ได้บังคับสำหรับเจ้าของที่ดินในเขตเมือง (Inner City) โครงการนี้เหมาะสำหรับแปลงพื้นที่การเกษตรไม่เหมาะสม

²¹¹ *Ibid.*, p. 189.

สำหรับการใช้งานในเมือง ประการที่สองการจัดรูปที่ดินอาจใช้เวลานานมากและกระบวนการที่ซับซ้อนต้องมีการประสานงานและการเจรจาต่อรองระหว่างเจ้าของที่ดิน ประการที่สามเนื่องจากเหตุผลในทางปฏิบัติ พื้นที่จัดรูปที่ดินบางพื้นที่เป็นพื้นที่ค่อนข้างเล็ก

4) ยุควางแผนเมืองเพื่อสงคราม War time Planning (1931-1954)

ในช่วงทศวรรษที่ 1930 ญี่ปุ่นเริ่มทำสงครามเป็นเวลาสิบห้าปี ระหว่างปี 1930-1945 สงครามโลกครั้งที่สอง รัฐบาลญี่ปุ่นให้การสนับสนุนการผลิตเสบียงเพื่อสงครามโดยเพิ่มจำนวนโรงงานและขยายกำลังการผลิตที่มีอยู่ ดังนั้นความต้องการที่อยู่อาศัยสำหรับชนชั้นแรงงานเพิ่มขึ้นและรัฐบาลตอบสนองต่อเรื่องนี้ด้วยนโยบายจัดให้มีที่พักอาศัย กฎระเบียบใหม่และนโยบายรวมถึงการปรับปรุงที่อยู่ได้แก่ พระราชบัญญัติที่อยู่อาศัยเพื่อคนจน ค.ศ. 1927 (Poor Housing Improvement Act 1927) พระราชบัญญัติควบคุมการเช่า ค.ศ. 1939 (Rent Control Act 1939) พระราชบัญญัติบริษัทจัดหาที่พักอาศัย ค.ศ. 1941 (Housing Corporation Act 1941) และการแก้ไขทั้งพระราชบัญญัติการเช่าที่อยู่อาศัย (Housing Tenancy Act) และพระราชบัญญัติการเช่าที่ดิน (Land Tenancy Act) กฎหมายทั้งหมดที่กล่าวมานี้ได้รับการแก้ไขเพื่อปกป้องครอบครัวของทหารที่ไปต่อสู้เพื่อสงคราม

5) ยุครื้อฟื้นหลังสิ้นสุดสงคราม Postwar Reconstruction (1945-1954)

ความพ่ายแพ้ของญี่ปุ่นในสงครามปี ค.ศ. 1945²¹² นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงต่อสังคมญี่ปุ่น รัฐธรรมนูญปี 1946 ของญี่ปุ่นประกาศความมุ่งมั่นอย่างแรงกล้าต่อการสร้างสังคมที่ค้ำคูณและสัญญาสร้างโอกาสใหม่ให้ประชาชน การได้รับความเสียหายจากสงครามอย่างมากทำให้ประชาชนเกือบเก้าล้านคนไม่มีบ้านอยู่ในระหว่างสงครามจนถึงก่อนสงครามสิ้นสุดลง การขาดแคลนที่อยู่อาศัยเกิดขึ้นหลังจากเกิดสงครามเป็นปริมาณมากถึง 4.2 ล้านหน่วย²¹³ นโยบายฟื้นฟูความเสียหายจากสงครามได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่ทั่วประเทศโดยใช้แผนระดับภูมิภาคโดยละเอียด²¹⁴ แผนฟื้นฟูยังรวมถึงแนวทางในการออกแบบรายละเอียดออกข้อกำหนดความกว้างของถนนและพื้นที่เปิดโล่ง รวมถึงแนวคิดพื้นที่สีเขียว (Green Belt) เพื่อป้องกันการขยายตัวของเมืองโตเกียวออกไปโดยไร้ทิศทาง อย่างไรก็ตามความล้มเหลวของแผนฟื้นฟูเมืองเกิดจากการขาดการสนับสนุนทางการเงินและการขาดกฎหมายที่มีประสิทธิภาพที่ใช้เป็นเครื่องมือให้ปฏิบัติได้จริง กล่าวคือ แม้ว่าจะมีการควบคุมการใช้ที่ดินหลายแห่งแต่ยังไม่มีกฎหมายการวางผังเมืองใหม่

²¹² John W. Dower, "Peace and Democracy in Two Systems: External Policy and Internal Conflict," In *Postwar Japan as History*, Gordon A., ed. (Berkeley: University of California Press, 1993), pp. 47-48.

²¹³ Yorifusa Ishida, *Nihon Kindai Toshi Keikaku no Hyakunen: A Hundred Years of Japan's Modern City Planning* (Tokyo: Jichitai Kenkyusha, 1987), p. 210.

²¹⁴ Nick Tiratsoo, *Urban Reconstruction in Britain and Japan, 1945-1955: Dreams, Plans and Realities* (Luton: University of Luton Press, 2002), p. 49.

6) ยุคการขยายของเมือง Urban Expansion (1955-1968)

ช่วงเวลาระหว่างปี 1955 ถึงปี 1973²¹⁵ ญี่ปุ่นมักถูกเรียกว่าความมหัศจรรย์ทางเศรษฐกิจ รัฐบาลญี่ปุ่นสนับสนุนให้จัดตั้งบริษัทจำนวนมากเพื่ออำนวยความสะดวกในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานยกระดับอุตสาหกรรม เช่น Nihon Doro Kodan (บริษัท มหาชนแห่งญี่ปุ่น) และ Nihon Toshi SeibikiKodan (บริษัท พัฒนาที่อยู่อาศัยและเมือง) ดำเนินการด้านที่ดินและพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงก่อสร้าง กระทรวงได้อนุญาตให้ก่อตั้งบริษัทจำนวนมากเพื่อสนับสนุนการพัฒนา สถาบันการเงินสาธารณะหรือสถาบันการเงินกึ่งสาธารณะหลายแห่งเช่น นิฮอน Kaihatsu Ginko (ธนาคารเพื่อการพัฒนาประเทศญี่ปุ่น) หรือ Chukin (ศูนย์กลางการเงิน) สถาบันสหกรณ์การเกษตรป่าไม้และการประมง Shoko Chukin (บริษัท พิเศษสำหรับการช่วยเหลือธุรกิจขนาดเล็ก) ภาครัฐมีบทบาทนำในการเปลี่ยนแปลงของบริษัทเหล่านี้ การสร้างบริษัทสำหรับการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน รัฐบาลให้อำนาจแก่บริษัทในการซื้อที่ดิน บริษัทดำเนินการวางแผนโครงการพัฒนาต่าง ๆ เช่น การฟื้นฟูเมืองการพัฒนาเมืองใหม่ และการสร้างเมืองอุตสาหกรรมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการเติบโตทางเศรษฐกิจเพื่อฟื้นฟูหลังสงคราม รัฐบาลญี่ปุ่นได้กำหนดอุตสาหกรรมหลักและที่ตั้งของอุตสาหกรรม สำหรับสถานที่ตั้งให้บริการอุตสาหกรรมที่สำคัญเหล่านั้นเช่น โรงงานเหล็ก โรงต่อเรือ โรงกลั่นน้ำมันการผลิตและเครื่องจักรปิโตรเคมี²¹⁶ การเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของอุตสาหกรรมก่อให้เกิดการสร้างถนน ทางด่วน ทางรถไฟเชื่อมโยง รถไฟความเร็วสูง การคมนาคมขนส่งสะดวกรวดเร็ว ทั้งนี้ส่วนหนึ่งของการสร้างเพื่อรองรับการแข่งขันกีฬาโอลิมปิก ในปี ค.ศ. 1964

การเติบโตของเมืองกลายเป็นเมืองที่ไม่มีการควบคุมการวางแผนอย่างมีประสิทธิภาพนำไปสู่ความวุ่นวายการใช้ที่ดินในเขตเมือง นอกเหนือจากการแพร่ขยายตัวของเมืองโดยไม่มีโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น บ้านเดี่ยวและอพาร์ทเมนต์สูง อาคารสำนักงานและร้านค้าปลีกขนาดใหญ่มักถูกสร้างขึ้นติดกันบางครั้งเกิดขึ้นในพื้นที่การเกษตรในเขตเมือง ดังนั้นสภาพเหล่านี้ทำให้เกิดข้อพิพาทระหว่างเพื่อนบ้านเกี่ยวกับแสงแดด เสียง กลิ่น การจราจรและทัศนียภาพ พื้นที่โล่งและถนนไม่เพียงพอในพื้นที่ที่สร้างขึ้นของญี่ปุ่น อพาร์ทเมนต์ไม้ที่ทรุดโทรมในเมืองชั้นในมักจะไม่ได้รับการเหลียวแลในขณะที่คนด้อยโอกาสทางสังคมยังคงอาศัยอยู่ที่นั่นต่อไป อาคารที่ทรุดโทรมเหล่านี้กลายเป็นอันตรายด้านความปลอดภัยในกรณีที่เกิดไฟไหม้และแผ่นดินไหว คุณภาพชีวิตของคนเมืองไม่ดีแม้ประเทศชาติจะมีความมั่งคั่งเพิ่มขึ้น

พระราชบัญญัติผังเมือง ค.ศ. 1919 ไม่มีผลใด ๆ กับการใช้ที่ดินในเขตเมืองของญี่ปุ่นในช่วงยุคของการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วผลที่ตามมาของการใช้ที่ดินที่ไม่มีการควบคุมและขาดการปกป้องสิ่งแวดล้อมเห็นได้ชัดว่าเป็นอันตรายต่อสุขภาพและแม้กระทั่งชีวิตของผู้อยู่อาศัย ปัญหาที่ตามมาคือ ปัญหามลพิษและสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมและที่

²¹⁵ Beasley W. G., *The Rise of Modern Japan Political, Economic and Social Change Since 1950*, 3rd ed. (Great Britain: St. Martin's, 2000), pp. 243-249.

²¹⁶ David Komhauser, *Urban Japan: Its Foundations and Growth* (London: Longman, 1976), pp. 125-133.

อยู่อาศัยที่หนาแน่นและไม่ได้มาตรฐาน ผลกระทบจากปัญหามลพิษทำให้ประชาชนออกมาประท้วง เพื่อต้องการให้กำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาท้องถิ่น การร้องเรียนในเรื่อง มลพิษในน้ำ จากเสียงรบกวน จากอาคารสูงที่บดบังแสงอาทิตย์ และจากกลิ่นและมลพิษในอากาศ ประชาชนต้องการให้ปรับปรุงสภาพแวดล้อมของชุมชน มีสนามเด็กเล่น และสวนสาธารณะ ห้องสมุด โรงเรียน สถานรับเลี้ยงเด็ก ระบบน้ำเสีย ถนนลาดยาง และระบบป้องกันภัยพิบัติ ความต้องการสิทธิในการเข้าร่วมในกระบวนการวางแผนเกี่ยวกับเมือง

7) ยุคเกิดขึ้นของกฎหมายหลักในการวางผังเมืองและฟื้นฟูเมือง The New Basic Act (1968-1985)

เพื่อแก้ปัญหาการเติบโตของเมืองอย่างรวดเร็วตั้งแต่ปี ค.ศ. 1960 กฎหมายพระราชบัญญัติผังเมือง (City Planning Act 1919) ถูกแทนที่ด้วยพระราชบัญญัติผังเมือง (City Planning Act 1968) กฎหมายควบคุมอาคาร (Building Standard Law 1950) ได้รับการแก้ไขในปี ค.ศ. 1970 ในขณะที่การแก้ไขกฎหมายทั้งสองฉบับมี นอกจากนี้ยังบัญญัติเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูพัฒนาเมือง (The Urban Redevelopment Law) ใช้บังคับในปี 1969 เพื่อปรับปรุงพื้นที่ที่สร้างขึ้น กฎหมายทั้งสามนี้เป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการควบคุมการวางผังเมืองหลักของญี่ปุ่นมักถูกเรียกว่ากฎหมายสามข้อต่อ หรือกฎหมายเพื่อการพัฒนาเมืองในประเทศญี่ปุ่น

3.3.1.2 นโยบายในการฟื้นฟูเมือง

รัฐบาลมีนโยบายในการวางแผนการปรับปรุงอย่างเต็มรูปแบบ โดยใช้การฟื้นฟูเมือง ได้แก่ การสร้างใหม่ทั้งหมด (Urban Redevelopment) หรือบางส่วน (Rehabilitation) หรือการอนุรักษ์ (Conservation) ในพื้นที่เขตเมืองที่เป็นอุปสรรคต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจเนื่องจากโครงสร้างอาคารเสื่อมโทรม อาคารสาธารณะเก่าหรือที่ไม่ได้ใช้งาน การใช้งานเมืองไม่ได้ประสิทธิภาพ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนาและการใช้ที่ดิน และเพื่อเพิ่มความปลอดภัยและสวัสดิการสาธารณะ วัตถุประสงค์ของการพัฒนาเมืองส่วนใหญ่รวมถึงการปรับปรุงคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม ป้องกันภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นในเมืองและจัดหาที่อยู่อาศัยในเมือง และสาธารณสุขปภค สาธารณูปการ²¹⁷

การฟื้นฟูเมืองของประเทศญี่ปุ่นตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันจะดำเนินการโดยรัฐบาลกลาง เป็นผู้มีบทบาทในการฟื้นฟูเมืองเรื่อยมา แต่ในปัจจุบันกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน การขนส่ง และการท่องเที่ยว (Ministry of Land, Infrastructure, Transport, and Tourism) เป็นผู้กำหนดภาพรวมของกรอบนโยบายและเป็นผู้ดำเนินการดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองต่อผู้ดำเนินโครงการ โดยเฉพาะสหกรณ์การฟื้นฟูเมืองที่ตั้งขึ้นเฉพาะกิจสำหรับโครงการฟื้นฟูเมืองโดยองค์กรภาครัฐ เช่น องค์การฟื้นฟูเมือง (Urban Renaissance Agency) และบริษัทพัฒนาแต่ละท้องถิ่นได้ดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองสำคัญหลายแห่งทั่วประเทศ นักลงทุนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเป็นภาคเอกชนได้พัฒนาพื้นที่เมืองขึ้นในเพื่อดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองตามกรอบที่ภาครัฐได้กำหนดไว้

²¹⁷ Study on Urban Renewal Policies of Other Cities in Asia a Supplementary Study Report on Development Rights in Taipei and Tokyo, Urban Renewal Authority (Final Version) (N.p.: n.p., 2009), p. 26.

3.3.2 วิธีการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)

การฟื้นฟูเมืองของญี่ปุ่นโดยทั่วไปเกิดขึ้นจากภาคเอกชนอย่างบริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์จะซื้อที่ดินและรื้อถอนอาคารเก่าพร้อมกับสร้างอาคารใหม่ขึ้นมาในพื้นที่ที่มีศักยภาพและเหมาะสมกับการลงทุน ดังนั้นการฟื้นฟูเมืองโดยภาคเอกชนจึงเป็นไปตามกลไกตลาดที่ดิน ไม่ได้พึ่งพามาตรการด้านกฎหมายและการเงินจากรัฐ แต่กรณีที่ดินแปลงย่อยที่เกิดขึ้นในเมือง การรวมแปลงที่ดินเพื่อพัฒนาจึงต้องใช้เงินลงทุนสูงเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ภาคเอกชนจึงไม่มีแรงจูงใจที่จะลงทุนฟื้นฟูเมืองให้ดีขึ้น ภาครัฐจึงต้องเข้าไปกระตุ้นให้เกิดการฟื้นฟูลักษณะทางกายภาพของเมืองขึ้นใน โดยให้เครื่องมือต่าง ๆ ตามกฎหมาย²¹⁸

เหตุจูงใจสำหรับการฟื้นฟูเมืองของญี่ปุ่นนั้นคือความพยายามที่จะตอบสนองความต้องการ 5 ประการ ได้แก่²¹⁹

3.3.2.1 ความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นโดยไม่ต้องออกจากพื้นที่

เนื่องจากเป็นบริเวณที่มีความสะดวกในการอยู่อาศัย เช่น ใกล้กับสถานีรถไฟ ซึ่งมีแนวโน้มที่จะขายหรือให้เช่าที่ดินในอาคารของตน บริเวณดังกล่าวสามารถเปลี่ยนเป็นถนนหนาแน่นประกอบด้วยอาคารสูง ผู้อยู่อาศัยในบริเวณนี้ไม่ชอบกับการอยู่อาศัยในสภาพแวดล้อมที่เลวร้าย แต่ยังคงประสงค์จะอยู่อาศัยในบริเวณเดิม ผู้อยู่อาศัยเหล่านี้จึงมีความต้องการที่จะได้เงินทุนสำหรับการก่อสร้างบ้านใหม่ โดยการขายหรือให้เช่าทรัพย์สินบางส่วนหรือทั้งหมด เพื่อที่จะได้อยู่อาศัยในที่เดิม

3.3.2.2 อาคารพาณิชย์กรรมหรือคอนโดมิเนียม

มักจะสร้างบริเวณที่ดินว่างของเอกชนหรือสร้างในที่ตั้งที่เป็นโรงงานอุตสาหกรรมเดิมซึ่งย้ายออกแล้ว จึงเป็นอุปสรรคกับสิทธิที่จะได้แสงแดด และการเข้าถึงยาก เนื่องจากถนนมีความกว้างไม่เพียงพอ สภาพเหล่านี้จึงขาดความปลอดภัยในกรณีของการเกิดเพลิงไหม้ หรือแผ่นดินไหว การก่อสร้างมักจะถูกคัดค้านหรือการใช้ประโยชน์ในแปลงที่ดินว่างสามารถถูกอุทธรณ์ได้โดยผู้อยู่อาศัยท้องถิ่น

3.3.2.3 ความต้องการทำให้พื้นที่เป็นพาณิชย์กรรมทันสมัย

เช่น การก่อสร้างศูนย์การค้า หรือพลาซ่า เพื่อให้ให้มีการปรับปรุงถนนให้เป็นที่จับจ่ายซื้อสินค้าและบริการ ในบริเวณเขตเมืองขึ้นใน

3.3.2.4 ความต้องการจัดทำโซนใหม่และขยายเขตของโครงการ

เป็นความต้องการของผู้อยู่อาศัยในการก่อสร้างอาคารเชื่อมเพื่อปรับปรุงพื้นที่โครงการฟื้นฟูเมืองจะช่วยให้มีการขยายเขตโดยการจัดโซนใหม่ เนื่องจากการยากที่จะสร้าง

²¹⁸ การเคหะแห่งชาติ, โครงการจัดทำเครื่องมือทางกฎหมายในการฟื้นฟูเมืองสำหรับประเทศไทย, หน้า 110.

²¹⁹ มาซานาริ ฮากิตะ, การฟื้นฟูเมืองในประเทศญี่ปุ่นและข้อเสนอแนะโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง, บริษัทพัฒนาที่อยู่อาศัยและพัฒนาเมือง (กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติญี่ปุ่น, 2540), หน้า 1-2-1, 1-2-7.

ศูนย์การค้าหรือที่อยู่อาศัยให้เกิดความพอใจสำหรับพื้นที่อาคารที่เป็นสัดส่วนสำหรับเจ้าของอาคารเก่าที่เป็นอาคารชั้นเดียวหรือสองชั้น เมื่อที่ดินบางส่วนถูกซื้อไปแล้ว หรือเมื่อรูปร่างของที่ดินมีลักษณะที่แปลกและยากต่อการขยายถนน ทรัพย์สินส่วนที่เหลือจึงไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เจ้าของที่ดินเหล่านี้หากต้องการอยู่อาศัยในบริเวณที่ตั้งปัจจุบัน ก็อาจจะก่อสร้างอาคารทางเชื่อมโดยได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

3.3.2.5 ความต้องการที่จะปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ปัจจุบัน

ในบริเวณที่ก่อสร้างอาคารหนาแน่นและการใช้แบบปะปนกัน ในพื้นที่ที่เป็นที่พักอาศัยแบบอพาร์ทเมนต์ทำด้วยไม้และบริเวณที่ก่อสร้างเป็นโรงงานหนาแน่น ผู้อยู่อาศัยอาจมีเสียงดังและไม่ได้รับแสงแดดที่เพียงพอ ในกรณีนี้เจ้าของบ้านอาจต้องการสร้างอาคารที่ปลอดภัยมีคุณภาพสูง โดยได้รับความร่วมมือจากเจ้าบ้านรายอื่นในบริเวณนั้น ในขณะที่ผู้เช่าบ้านอาจเห็นพ้องกับการฟื้นฟูเนื่องจากได้ย้ายเข้ามาอยู่ในอาคารที่สร้างขึ้นใหม่ในโครงการฟื้นฟูเมือง

จะเห็นได้ว่า ความต้องการต่าง ๆ ที่เป็นเหตุจูงใจให้จัดทำโครงการฟื้นฟูเมืองนั้นจะเกิดในพื้นที่ชั้นในของเมือง (Inner Cities) และความต้องการที่จะอาศัยอยู่ในบริเวณที่อยู่อาศัยเดิมนอกจากนั้นแล้วยังต้องการให้เกิดการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้ได้มาตรฐานและมีความทันสมัยมีศูนย์การค้าเพื่อเสริมสร้างเศรษฐกิจในบริเวณพื้นที่นั้น ๆ รัฐจึงต้องหาวิธีการที่จะทำให้ความต้องการต่าง ๆ นั้นบรรลุผลผ่านการฟื้นฟูเมือง ดังนั้นหลักการพื้นฐานของการฟื้นฟูเมือง²²⁰ ของญี่ปุ่น ได้แก่ การรวมแปลงที่ดินย่อยเข้าด้วยกันเพื่อเพิ่มความหนาแน่นของการใช้ประโยชน์ที่ดินไปพร้อมกับการสร้างและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน และการสร้างพื้นที่โล่งภายในพื้นที่ของโครงการ การเข้าร่วมโครงการฟื้นฟูเมืองนั้นเป็นไปตามความสมัครใจ หากผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและอาคารภายในโครงการไม่ต้องการเข้าร่วมโครงการมีสิทธิได้รับค่าชดเชยตามมูลค่าของที่ดินก่อนดำเนินโครงการ เมื่อมีการรวบรวมที่ดินและรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในพื้นที่ของโครงการแล้วจะสร้างอาคารขึ้นใหม่ในพื้นที่ของโครงการฟื้นฟูเมือง พื้นที่ในอาคารใหม่จะจัดสรรตามมูลค่าที่มูลค่าเดิมของที่ดินและทรัพย์สินก่อนดำเนินโครงการ ในบริเวณพื้นที่โครงการนั้นหากมีการประกอบธุรกิจ เช่น ร้านค้า ให้ดำเนินต่อไปในพื้นที่ชั่วคราวที่จัดหาไว้ ค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างอาคาร สิ่งปลูกสร้างและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่ใช้ในการดำเนินโครงการจะมาจากเงินสนับสนุนจากรัฐและรายได้จากการขายพื้นที่อาคารเพื่อจัดหาประโยชน์ภายหลังจากการจัดสร้างอาคารใหม่เสร็จเรียบร้อยแล้วจะดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลเพื่อบริหารจัดการพื้นที่อาคาร หลักการฟื้นฟูเมืองของญี่ปุ่นจึงมีวิธีการดำเนินการที่จัดอยู่รูปแบบของการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) กล่าวคือ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างเดิมและสร้างอาคารและสิ่งปลูกสร้างเดิมลงบนที่ดินแปลงเดิมเพื่อพัฒนาขึ้นใหม่ พร้อมทั้งสร้างอาคารที่อยู่อาศัย ศูนย์การค้า พาณิชยกรรมและโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เพื่อรองรับสิ่งปลูกสร้างที่พัฒนาขึ้นใหม่ด้วย

²²⁰ การเคหะแห่งชาติ, โครงการจัดทำเครื่องมือทางกฎหมายในการฟื้นฟูเมืองสำหรับประเทศไทย, หน้า 112.

3.3.3 มาตรการทางกฎหมายในการฟื้นฟูเมืองด้วยวิธีการพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)

3.3.3.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมือง²²¹

1) พระราชบัญญัติผังเมือง (The City Planning Law)

พระราชบัญญัติผังเมือง (City Planning Law 1919) ประกาศใช้เป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1919 ปัจจุบันกรอบกฎหมาย (Legal Framework) ของการวางผังเมืองญี่ปุ่นอยู่ภายใต้กฎหมายการวางผังเมืองของปี ค.ศ. 1968 (The City Planning Law 1968) ที่มาของการบัญญัติกฎหมาย ในช่วงทศวรรษที่ 1960 เนื่องจากการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงความเข้มข้นของประชากรจำนวนมากในเขตเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่มหานครเกิดการพัฒนาลอยแนวเขตเมืองรุกล้ำพื้นที่ฟาร์มและป่าไม้ พื้นที่ในเมืองมีการขยายอย่างไม่เป็นระเบียบและปัญหาต่อไปนี้มีผลสำคัญทำให้รัฐตรากฎหมาย ได้แก่ การเกิดขึ้นจำนวนมากของพื้นที่ไม่ได้มาตรฐานโดยปราศจากสาธารณูปโภคขั้นต่ำ เช่น ทางเข้าถนน และการระบายน้ำทิ้ง ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมและมลภาวะเนื่องจากการพื้นที่อุตสาหกรรมบกรวนพื้นที่อยู่อาศัย ความแออัดของการจราจรซึ่งเป็นผลมาจากความล้มเหลวในการพัฒนาด้านให้สอดคล้องกับการขยายตัวของเมืองและปริมาณการใช้รถยนต์ที่เพิ่มขึ้น

พระราชบัญญัติผังเมือง ค.ศ. 1968 (City Planning Act 1968) มีวัตถุประสงค์

1. เพื่อให้การใช้อำนาจในการวางแผนการใช้ที่ดินถูกต้องตามกฎหมาย
2. จัดหาอาคารจำนวนมากในเขตเมืองใหม่
3. กำหนดกฎระเบียบและคำแนะนำการใช้ที่ดินโดยผ่านระบบการขอ

อนุญาตพัฒนาที่ดิน

4. เพื่อแสดงความรับผิดชอบอย่างชัดเจนในการแบ่งปันสาธารณูปโภคระหว่างภาครัฐและเอกชนและการส่งเสริมการพัฒนาหรือปรับปรุงสาธารณูปโภค

5. การกระจายอำนาจในการวางผังเมืองให้กับรัฐบาลท้องถิ่นและการนำกระบวนการประชาธิปไตยใช้ในการวางผังเมือง

ลักษณะเนื้อหาของพระราชบัญญัติผังเมือง ค.ศ. 1968 (City Planning Act 1968) ได้แก่

1. วางและกำหนดเขตพื้นที่ในการจัดทำผังเมือง
2. วางนโยบายเกี่ยวกับการปรับปรุงการพัฒนาและการอนุรักษ์พื้นที่ผังเมือง
3. แบ่งเขตทั้งส่งเสริมและพัฒนาและควบคุมการพัฒนา
4. การกำหนดย่าน (Zone) และเขต (District) การควบคุมการใช้ที่ดิน

และอาคารในพื้นที่ต่าง ๆ

²²¹ Nishioka Seiji, *Urban Planning System in Japan*, 2nd ed. (Japan: Japan International Cooperation Agency in Cooperation with Ministry of Land, Infrastructure and Transport, 2007), p. 4.

5. ระบบขออนุญาตพัฒนาที่ดินมุงมั่นที่จะสนับสนุนให้มีการจัดตั้งพื้นที่ตามแบบแผนที่ต้องการสร้างการพัฒนาที่ลือที่สูงกว่าขนาดที่กำหนดเพื่อได้รับการอนุมัติจากรัฐบาลท้องถิ่น

6. การวางผังเมืองของสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ

7. การวางผังเมืองในโครงการพัฒนาเมือง การพัฒนาพื้นที่ในเมืองที่เพียงพอก็ไม่ได้รับการส่งเสริมโดยอาศัยการพัฒนาที่ริเริ่มโดยเจ้าของที่ดินเท่านั้น ด้วยเหตุนี้จึงมอบอำนาจให้กับภาครัฐที่สามารถดำเนินการพัฒนาเขตเมืองโดยไม่คำนึงถึงความตั้งใจของเจ้าของที่ดินหรือผู้เช่า ภายใต้ระบบโครงการพัฒนาเมือง

8. การมอบอำนาจร่างผังเมืองและขั้นตอนการตัดสินใจให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

9. เพิ่มเติมแผนผังเขต (District Plan) เพื่อแสดงรายละเอียดของอาคารและสาธารณูปโภค (แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1980)

10. เพิ่มแผนพัฒนาพิเศษเพื่อการพัฒนาขึ้นใหม่ (Special District Plan for Redevelopment) (แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1988)

11. การเสียภาษีในพื้นที่การเกษตรเพื่อการใช้ประโยชน์ที่ดินในเมือง และเขตพื้นที่สีเขียว (แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1991)

12. การวางผังเมืองเสมือนเมือง (Quasi City Planning Area) และการมีส่วนร่วมของสาธารณะ (Public Participation) (แก้ไขเพิ่มเติม ปี ค.ศ. 2000)

13. การเสริมความเข้มแข็งของแผนแม่บทสำหรับการวางผังเมือง (แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2000)

14. เขตภูมิทัศน์ (แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2004)

15. กฎระเบียบที่เสริมสร้างความเข้มแข็งในสิ่งอำนวยความสะดวกดึงดูดนักท่องเที่ยวขนาดใหญ่ (แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2006)

การปรับปรุงการจัดทำผังเมืองของประเทศญี่ปุ่นเป็นการกำหนดพื้นที่เพื่อควบคุมหรือ ส่งเสริมแบบซ้อนทับ (Overlay Control) สำคัญของกฎหมายผังเมือง (City Planning Act 1968) ฉบับนี้มีองค์ประกอบ 4 ประการ ได้แก่ การกำหนดขอบเขตพื้นที่เมือง การแบ่งประเภทการใช้ประโยชน์ ที่ดิน การควบคุมเพิ่มเติมอื่น ๆ และโครงการพัฒนาเมือง²²²

1. การกำหนดขอบเขตพื้นที่เมือง โดยกำหนดพื้นที่สำหรับวางผังเมือง (City Planning Area: CPA) แบ่งออกเป็นพื้นที่ส่งเสริมการพัฒนาเมือง (Urbanization Promotion Area: UPA) ซึ่งหมายรวมถึงพื้นที่ที่ความเป็นเมืองและพื้นที่ที่คาดว่าจะพัฒนาเป็นเมืองในช่วงเวลา

²²² จุฑารัตน์ โชติเวชศิลป์, **มาตรการจูงใจทางผังเมือง: กรณีศึกษาการเพิ่มอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (FAR Bonus) ในโตเกียวเปรียบเทียบกับกรุงเทพมหานคร** (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), หน้า 21-25.

10 ปี และพื้นที่ควบคุมการพัฒนาเมือง (Urbanization Control Area: UCA) ซึ่งหมายรวมถึงพื้นที่ที่ควรแก่การอนุรักษ์ และพื้นที่ที่เก็บรักษาไว้เพื่อการพัฒนาในอนาคต

2. ย่านการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land Use Zone) โดยมีการแบ่งประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินเพิ่มขึ้นจาก 4 ประเภท เป็น 8 ประเภท และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็น 12 ประเภท ในปี 1992 ประกอบด้วยการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยต่าง ๆ 7 ประเภท²²³ การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทพาณิชยกรรม 2 ประเภท²²⁴ และการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอุตสาหกรรม 3 ประเภท²²⁵

3. เขตการควบคุมเพิ่มเติม (Other Zones and Districts) เป็นการกำหนดย่านการควบคุมเพิ่มเติมจากการย่านการใช้ประโยชน์ที่ดินพื้นฐาน 12 ประเภท โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะ เช่น เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ หรือเพื่อส่งเสริมให้เกิดการสร้างสิ่งแวดล้อมที่ดี เป็นต้น ข้อกำหนดในย่านการใช้ประโยชน์ที่ดินพื้นฐานจะใช้กฎเกณฑ์เดียวกันทั่วประเทศ แต่ในเขตการควบคุมเพิ่มเติม สามารถปรับเปลี่ยนข้อกำหนดได้ตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ โดยการออกเทศบัญญัติ เขตการควบคุมเพิ่มเติมอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ใน City Planning Act ประกอบด้วย 15 เขต และมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่น ๆ²²⁶

-
- ²²³ 1. Category I exclusively low-rise residential zone
2. Category II exclusively low-rise residential zone
3. Category I mid/high-rise oriented residential zone
4. Category II mid/high-rise oriented Residential zone
5. Category I residential zone
6. Category II residential zone
7. Quasi-residential zone

- ²²⁴ 8. Neighborhood commercial zone
9. Commercial zone
10. Quasi-industrial zone
11. Industrial zone
12. Exclusively industrial zone

- ²²⁵ 10. Quasi-industrial zone
11. Industrial zone
12. Exclusively industrial zone

- ²²⁶ 1. Special use districts (Special use restriction district, exceptional floor area ratio district, high-rise residential attraction district)
2. Height control district or high-level use district
3. Specified block (Special urban renaissance districts ตามกฎหมาย Urban Renaissance Act มาตรา 36 บรรคแรก)

4. ผังพัฒนาพื้นที่เฉพาะ (District Plans) เป็นเครื่องมือในการควบคุมเพิ่มเติมอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งจะครอบคลุมรายละเอียดมากกว่า โดยไม่จำกัดเพียงการควบคุมอัตราส่วนอาคารปกคลุมดิน อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน ระยะถอยร่น เท่านั้น แต่ลงถึงรายละเอียดโดยเฉพาะ เช่น ลักษณะทางสถาปัตยกรรม รูปแบบรั้ว ขนาดและรูปแบบของถนน ตลอดจนสาธารณูปการอื่น ๆ ผังพัฒนาพื้นที่เฉพาะจะประกอบด้วย 2 ส่วน คือ วิสัยทัศน์ของเมืองในอนาคต (Policy Direction) และกฎข้อบังคับในรูปแบบของผังการปรับปรุงพื้นที่ (District Improvement Plan) โดยผังพัฒนาพื้นที่เฉพาะนี้จะแสดงถึงเอกลักษณ์และสะท้อนถึงมุมมองและวิสัยทัศน์ของชุมชน

-
4. Fire prevention districts or quasi-fire prevention district
 5. Landscape zone (ตามกฎหมาย Landscape Act มาตรา 61 วรรคแรก)
 6. Scenic district
 7. Parking place development zone (ตามกฎหมาย the Parking Place Act มาตรา 3 วรรคแรก)
 8. Port zone
 9. Special Historic natural features conservation zones (ตามกฎหมาย the Act on Special Measures Concerning Conservation of historic natural features of ancient cities act มาตรา 6 วรรคแรก)
 10. Category I or Category II Special Historic natural features conservation zones (ตามกฎหมาย the Act on Special Measures Concerning Conservation of historic natural features and development of living environment มาตรา 3 วรรคแรก)
 11. Green space conservation district (ตามกฎหมาย Urban Green Space Conservation Act มาตรา 5)
 12. Distribution business zone (ตามกฎหมาย the Act Concerning the Improvement of Urban Distribution Centers มาตรา 4 วรรคแรก)
 13. Productive green zone (ตามกฎหมาย the Productive Green Space Act มาตรา 3 วรรคแรก)
 14. Conservation zone for clusters of traditional structures (ตามกฎหมาย The Cultural Properties Protection Act มาตรา 83-3 วรรคแรก).
 15. Aircraft noise control zone or aircraft noise control special zone (ตามกฎหมาย the Act on Special Measures Concerning Countermeasures against Aircraft Noise around specified Airports มาตรา 4 วรรคแรก) Special use districts (Special use restriction district, exceptional.

2) กฎหมายฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal Law)

ความเป็นมาของพระราชบัญญัติฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal Act)²²⁷

หรือ (Urban Redevelopment Act) เกิดจากการควมรวมของพระราชบัญญัติการปรับปรุงที่ดิน (Land Redevelopment Act) และพระราชบัญญัติฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal Act) ประกาศใช้ในปี 1969 โดยมีวัตถุประสงค์ในการรวมกันมุ่งเน้นไปที่การสาธารณูปโภค สาธารณูปการโดยเฉพาะ สถานีรถไฟ ถนน และพระราชบัญญัติการก่อสร้างอาคารบล็อกป้องกันอัคคีภัย โดยมุ่งเน้นไปที่การส่งเสริมการก่อสร้างอาคารกันอัคคีภัย จะเห็นได้ว่าโครงการพัฒนาเมืองที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติใหม่นี้มุ่งเน้นไปที่การบูรณาการและการพัฒนาที่ครอบคลุมของบล็อกที่มีอยู่ในโครงการ

พระราชบัญญัติการพัฒนาที่ดิน (Land Redevelopment) ของญี่ปุ่นได้รวมกับพระราชบัญญัติการฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal Act) และพระราชบัญญัติการก่อสร้างตึกป้องกันภัยพิบัติ (Disaster Prevention Building Block Construction Act) ในปี 1969 เพื่อสะท้อนการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคมและเพื่อตอบสนองความต้องการของการก่อสร้างและพัฒนาเมือง อย่างไรก็ตามกฎหมายฟื้นฟูเมืองดังกล่าวได้รับการแก้ไขหลายครั้งใน 40 ปีของการตรากฎหมาย เนื่องจากพระราชบัญญัติฟื้นฟูเมืองเดิมไม่มีกฎระเบียบสำหรับการขอที่ดินสำหรับจัดทำสาธารณูปโภคที่จำเป็นและพื้นที่ที่อยู่ติดกันจึงเล็กมากกว่าพื้นที่ขนาดใหญ่ในเขตเมืองที่จะสามารถดำเนินการปรับปรุงได้ และเนื่องจากพระราชบัญญัติการก่อสร้างอาคารป้องกันภัยพิบัติแบบเดิมจะดำเนินการได้ด้วยความยินยอมของผู้รับภาระทั้งหมดในพื้นที่ป้องกันภัยพิบัติการปรับปรุงที่ดินขนาดใหญ่ใด ๆ ก็ไม่สามารถดำเนินการได้เช่นกัน ดังนั้นการปรับปรุงกฎหมายพระราชบัญญัติการพัฒนาที่ดินจึงได้รับคำแนะนำให้แก้ไขและแก้ไขกฎหมายเพื่อเปิดใช้การปรับปรุงบล็อกแบบรวม เพื่อให้การดำเนินการก่อสร้างปรับปรุงที่ดินขนาดใหญ่ทำได้จริง “พระราชบัญญัติการปรับปรุงที่ดิน” จึงนำวิธีการ “แลกเปลี่ยนสิทธิ” (Right Exchange) ของ “การแลกเปลี่ยนที่เท่าเทียมกัน” (Equivalent Exchange) มาใช้ในการจัดการกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออาคารที่ฟื้นฟูขึ้นใหม่

ความเป็นมาของกฎหมายฟื้นฟูเมืองจะเห็นได้ว่านโยบายในการปรับปรุงการฟื้นฟูเมืองในพื้นที่เมืองชั้นในไม่มีมาตรการทางกฎหมายเพียงพอ พื้นที่หรือเขตที่มีประชากรหนาแน่นหลายแห่งเป็นที่ยู่ออาศัยแนวราบลักษณะการก่อสร้างด้วยไม้ พื้นที่เหล่านี้มักเกิดไฟไหม้ตั้งแต่ยุคทศวรรษที่ 60 และ 70 รัฐจึงได้ออกกฎหมายพระราชบัญญัติฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal Act 1969) โดยมีวัตถุประสงค์ 1. สร้างสภาพแวดล้อมให้น่าอยู่ 2. ป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติ 3. เพิ่มจำนวนที่อยู่อาศัยที่น่าอยู่ได้มาตรฐานและเหมาะสมกับวิถีชีวิตในปัจจุบันแก่ประชาชนในเมืองและอยู่ใกล้แหล่งงานมากที่สุด 4. เพื่อจัดให้มีสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่จำเป็นและเพียงพอแก่ประชาชนเมือง²²⁸ กฎหมายฟื้นฟูเมืองนี้ไม่เพียงแต่พัฒนาสาธารณูปโภค สาธารณูปการ

²²⁷ Study on Urban Renewal Policies of Other Cities in Asia a Supplementary Study Report on Development Rights in Taipei and Tokyo, Urban Renewal Authority (Final Version), *op. cit.*, p. 26.

²²⁸ สุขุมารณ์ จงภักดี, Urban Renewal in Japan (กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ, ม.ป.ป.), หน้า 1.

ต่าง ๆ เท่านั้น แต่ จัดให้มีการรวบรวมสิทธิในที่อยู่อาศัยและแปลงสิทธิดังกล่าวนั้นไปอยู่บนพื้นที่ในแต่ ละชั้นของอาคารที่สร้างขึ้นใหม่ วิธีการดังกล่าวอาจเรียกในอีกชื่อหนึ่งว่า การแปลงสิทธิ (Right Conversion Method)

วิธีการฟื้นฟูเมืองที่บัญญัติอยู่ในกฎหมายฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal Act) มีลักษณะของการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างเดิมและสร้างสิ่งปลูกสร้างใหม่ทดแทนลงไปในพื้นที่ดิน แปลงเดิม ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค สาธารณูปการ ในบริเวณที่เขตโครงการฟื้นฟู เมืองนั้น กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจกับองค์กรที่ดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองในการบังคับให้เจ้าของที่ดิน บางคนที่ไม่เห็นด้วยกับโครงการต้องยอมรับการแปลงและจัดสรรสิทธิ (Right Conversion Method) ด้วยวิธีการดังกล่าวโดยต้องเป็นไปตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย อย่างไรก็ตามส่วนมาก แล้วผู้ดำเนินโครงการจะพยายามสร้างความตกลงร่วมกันอย่างฉันทามติกับเจ้าของที่ดินภายใน โครงการ หากยังไม่สามารถตกลงกันได้ ก็จะใช้วิธีการให้เงินชดเชยกับเจ้าของที่ดินที่ต้องย้ายออก จากโครงการ วิธีการแปลงและจัดสรรสิทธิ (Right Conversion Method) ช่วยให้เจ้าของที่ดิน หรือ อาคาร หรือสิทธิในที่ดินหรืออาคารอาศัยอยู่ในพื้นที่เดิมต่อไปแล้ว ยังนำพื้นที่ส่วนเกินไปหา รายได้เพื่อดำเนินโครงการซึ่งสอดคล้องกับรูปแบบวิธีการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)

3.3.3.2 ผู้ดำเนินการฟื้นฟูเมือง

พระราชบัญญัติการฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal Act 1969) เปิดโอกาสให้ผู้ดำเนิน โครงการในหลายรูปแบบด้วยกัน ตั้งแต่รายบุคคล สมาคม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บริษัทพัฒนา ที่อยู่อาศัยส่วนท้องถิ่น และองค์การฟื้นฟูเมือง และต่อมาได้เพิ่มบริษัทเอกชนเข้าไปในกฎหมายนี้ด้วย ทั้งนี้ สมาคมถือเป็นผู้ดำเนิน โครงการหลักของการฟื้นฟูเมืองในญี่ปุ่น รองลงมาคือ โครงการ รายบุคคลและรัฐบาลท้องถิ่น แต่รัฐบาลท้องถิ่นมักดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองที่มีขนาดพื้นที่ที่ใหญ่กว่า ผู้ดำเนินโครงการประเภทอื่น

กฎหมายฟื้นฟูเมืองของญี่ปุ่นกำหนดประเภทผู้ดำเนินโครงการไว้ 5 ประเภท²²⁹ ดังนี้

1) บุคคลทั่วไป (Individual Executor) ได้แก่ เจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิ เช่าที่ดินหรือผู้ที่ได้รับการเห็นชอบจากเจ้าของที่ดินหรือผู้เช่าภายในพื้นที่โครงการอาจเป็น ผู้ดำเนินการหรือผู้บริหารโครงการฟื้นฟูเมืองได้ ทั้งนี้ต้องทำข้อตกลงยินยอมร่วมกันและจัดทำแผน โครงการโดยได้รับความยินยอมเป็นเอกฉันท์จากผู้ถือสิทธิภายในพื้นที่และต้องได้รับอนุญาตให้ ดำเนินการจากผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ที่ไม่มีสิทธิในที่ดินภายในพื้นที่อาจกลายเป็นผู้ดำเนินโครงการโดย การได้รับความยินยอมเป็นเอกฉันท์จากผู้มีกรรมสิทธิ์ภายในพื้นที่โครงการฟื้นฟูเมือง

2) สมาคมฟื้นฟูเมือง (Urban Redevelopment Association) ได้แก่ เจ้าของที่ดินหรือผู้เช่าที่ดินและอาคารภายในพื้นที่โครงการมากกว่า 5 คนขึ้นไป สามารถรวมตัวกัน ก่อตั้งสมาคมภายใต้คำสั่งและความช่วยเหลือจากหน่วยงานรัฐบาลส่วนกลาง หรือรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อ ดำเนินโครงการฟื้นฟูเมือง ผู้ก่อตั้งสมาคมจะต้องดำเนินการตามเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้

²²⁹ การเคหะแห่งชาติ, โครงการจัดทำเครื่องมือทางกฎหมายในการฟื้นฟูเมืองสำหรับ ประเทศไทย, หน้า 117-118.

เงื่อนไขที่สำคัญอย่างหนึ่งคือ ต้องได้รับการเห็นชอบจากผู้มีสิทธิในพื้นที่โครงการมากกว่าสองในสาม ทั้งนี้เจ้าของที่ดินหรือผู้เช่าที่อยู่ในพื้นที่โครงการทุกคนจะสามารถเป็นสมาชิกสมาคมได้แม้ว่าจะไม่เห็นด้วยกับโครงการก็ตาม เมื่อได้รับการเห็นชอบเกินเกณฑ์ขั้นต่ำแล้วก็สามารถนำเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อขออนุมัติให้จัดตั้งเป็นสมาคมได้ นอกจากนี้ในโครงการฟื้นฟูเมืองที่ดำเนินการโดยสหกรณ์ฟื้นฟูเมือง บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ไม่ได้เป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน และหรืออาคารในพื้นที่ แต่มีความตั้งใจที่จะซื้อพื้นที่จัดหาประโยชน์ของอาคารสร้างใหม่ ก็สามารถเข้าร่วมเป็น “สมาชิกร่วม” ในสมาคมในโครงการฟื้นฟูเมืองตามระเบียบของสมาคมฟื้นฟูเมืองได้ โดยจะรับภาระด้านการเงิน ตั้งแต่ต้น ตามสัดส่วนของมูลค่าพื้นที่อาคารที่ตั้งใจจะซื้อเมื่อโครงการแล้วเสร็จ

3) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Governments) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองได้ และเทศบาลอาจเป็นผู้ดำเนินการโดยได้รับการอนุมัติโครงการจากรัฐมนตรีกระทรวงที่ดินโครงสร้างพื้นฐานการขนส่งและการท่องเที่ยว (Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism: MLIT) และเขตการปกครองผู้ว่าราชการจังหวัดตามลำดับ โดยเฉพาะในกรณีที่เป็นโครงการเพื่อสาธารณประโยชน์ อาทิเช่น ลานโล่งหน้าสถานีรถไฟ ถนน สวนสาธารณะ ฯลฯ

4) บริษัทฟื้นฟูเมืองของเอกชน (Redevelopment Companies) กฎหมายฟื้นฟูเมืองได้รับการปรับปรุงใน ค.ศ. 2002 ได้อนุญาตให้มีการจัดตั้งบริษัทเพื่อดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองได้ ทั้งนี้ ผู้ถือหุ้นมีอำนาจลงคะแนนเสียงมากกว่าครึ่งหนึ่งในบริษัทดังกล่าวต้องมีกรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของที่ดินหรือเป็นผู้เช่าที่ดินคิดเป็นพื้นที่มากกว่าสองในสามภายในพื้นที่โครงการ

5) องค์การฟื้นฟูเมือง (Urban Renaissance Agency) โครงการฟื้นฟูเมืองอาจดำเนินการได้โดยองค์การด้านการพัฒนาเมืองและพัฒนาที่อยู่อาศัย อาทิเช่น องค์การฟื้นฟูเมือง (Urban Renaissance Agency) และบริษัทพัฒนาที่อยู่อาศัยของแต่ละท้องถิ่น องค์การฟื้นฟูเมือง (Urban Renaissance Agency) เป็นองค์กรอิสระที่อยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน คมนาคม และการท่องเที่ยว (Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism) ซึ่งมีหน้าที่หลักคือ การปรับปรุงและจัดเตรียมพื้นที่เมืองเพื่อการพัฒนาภายในมหานครและเมืองใหญ่ ในภูมิภาค การจัดสร้าง และจัดหาที่อยู่อาศัยให้กับประชาชน องค์การฟื้นฟูเมืองก่อตั้งขึ้นใน ค.ศ. 2004 โดยเป็นการรวมองค์กรเดิมสองแห่งเข้าด้วยกันคือ บริษัทพัฒนาเมือง (Urban Development Corporation) กับฝ่ายพัฒนาเมือง ภูมิภาคของบริษัทพัฒนาภูมิภาค (Regional Development Corporation)

องค์การฟื้นฟูเมือง (Urban Renaissance Agency) มีกฎหมายว่าด้วยองค์การฟื้นฟูเมืองเป็นกฎหมายกำกับโครงสร้างและขอบเขตหน้าที่องค์การฟื้นฟูเมืองสามารถดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองได้ในพื้นที่ที่เห็นว่าการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน และหรือพื้นที่ที่ควรมีการจัดสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อการเข้าไปพร้อมกัน ส่วนบริษัทพัฒนาที่อยู่อาศัยของแต่ละท้องถิ่นนั้น ถือเป็นนิติบุคคลพิเศษที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายพัฒนาที่อยู่อาศัยท้องถิ่นโดยมีจุดมุ่งหมายหลักคือ การสร้างที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพและถูก สุขลักษณะให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อย โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ดำเนินงานหลัก องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถก่อตั้งบริษัทที่อยู่อาศัยของท้องถิ่นได้

ต้องมีประชากรไม่น้อยกว่า 50,000 คน โครงการฟื้นฟูเมืองที่ดำเนินการโดยบริษัทพัฒนาที่อยู่อาศัยของท้องถิ่นจะเกิดขึ้นเมื่อมีความจำเป็นต้องสร้างหรือปรับปรุงสภาพที่อยู่อาศัยภายในท้องถิ่นนั้น

3.3.3.3 การกำหนดพื้นที่และวางผังโครงการ

1) การกำหนดพื้นที่

กฎหมายฟื้นฟูเมืองได้กำหนดเงื่อนไขในการเลือกพื้นที่สำหรับการดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองดังต่อไปนี้²³⁰

- (1) พื้นที่โครงการตั้งอยู่ในเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินมีความหนาแน่นสูง เขตพิเศษเพื่อการฟื้นฟูเมือง หรือเป็นพื้นที่ภายในเขตวางผังเฉพาะย่าน (District Plan)
- (2) พื้นที่โครงการมีอาคารที่เสี่ยงต่อเพลิงไหม้มากกว่าสองในสาม
- (3) แปลงที่ดินในพื้นที่โครงการมีขนาดเล็กมาก การใช้ประโยชน์ที่ดินไม่ถูกสุขลักษณะและไม่ปลอดภัย

(4) การเพิ่มความหนาแน่นของการใช้ประโยชน์ที่ดินจะส่งเสริมกิจกรรมเศรษฐกิจและสังคมในเมืองกลับมาเจริญขึ้น

2) แผนการฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal Program)

แผนการฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal Program) เป็นแผนแม่บทแบบบูรณาการที่ส่งเสริมการพัฒนาเมืองใหม่ เป็นตัวบังคับและอนุญาตพื้นที่เฉพาะสำหรับการพัฒนาขึ้นใหม่ด้วยกลยุทธ์ที่สอดคล้องกันเพื่อส่งเสริมการฟื้นฟูและพัฒนาเมือง กฎหมายการฟื้นฟูเมืองกำหนดให้เมืองที่มีประชากรมีส่วนคนตัดสินใจโครงการฟื้นฟูเมืองซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนแม่บทตามกฎหมายที่เรียกว่า “นโยบายการพัฒนาการพัฒนาและการอนุรักษ์” (The Policies on Improvement, Development and Conservation) แผนการประกอบด้วย 2 ขั้นตอน

ขั้นตอนแรกให้กำหนดเขตเมืองของแผนการ (ประกอบไปด้วยรายการและรายละเอียดต่าง ๆ ซึ่งบัญญัติอยู่ในกฎหมายฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal Act 1969) ในพื้นที่ที่จำเป็นต้องมีการดำเนินการปรับปรุงบางอย่าง ในพื้นที่เหล่านี้ต้องอธิบายปัญหาของเมืองและกลยุทธ์ที่สอดคล้องกันในแผนการ การดำเนินการฟื้นฟูเมืองนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นแผนการพัฒนาขึ้นใหม่ แต่เป็นแผนการที่สามารถฟื้นฟูหรือสร้างใหม่ตามลำดับของแต่ละอาคาร

ขั้นตอนถัดไปภายในเขตเมืองในโครงการ กำหนดเขตตามรายการต่าง ๆ เพื่อระบุพื้นที่ที่ควรมีการส่งเสริมโครงการพัฒนาขึ้นใหม่ พื้นที่เหล่านี้เทียบเท่ากับพื้นที่ปฏิบัติการที่คาดว่าแผนการฟื้นฟูเมือง (Urban Redevelopment) จะมีผลไปดำเนินการเป็นโครงการใช้บังคับกับพื้นที่เหล่านี้ แผนการฟื้นฟูเมืองรวมอยู่ในกรอบแผนแม่บท โดยกระบวนการของการกำหนดปัญหาและวิสัยทัศน์จะถูกนำเสนอให้กับผู้อยู่อาศัย กระบวนการจัดทำโปรแกรมอำนวยความสะดวกในการสร้างฉันทามติในหมู่ประชาชน นอกจากนี้โปรแกรมเป็นเครื่องมือที่นำไปปฏิบัติงานได้จริงเป็นไปตามนโยบายของการฟื้นฟูเมือง

²³⁰ Study on Urban Renewal Policies of Other Cities in Asia a Supplementary Study Report on Development Rights in Taipei and Tokyo, Urban Renewal Authority (Final Version), *op. cit.*, p. 28.

3) โครงการฟื้นฟูเมือง (Urban Redevelopment Project)

การกำหนดโครงการฟื้นฟูเมือง (Urban Redevelopment Project) เป็นวิธีการดำเนินงานที่มุ่งใช้ที่ดินอย่างเข้มข้นให้เกิดประโยชน์สูงสุด โครงการดังกล่าวผ่านกระบวนการผังเมืองโดยมีอำนาจดำเนินการตามกฎหมาย มีมาตรการจูงใจด้านภาษีพิเศษเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนสิทธิในทรัพย์สิน (Right Exchange) จะได้รับและค่าใช้จ่ายของการวิจัยและการออกแบบการรื้อถอนอาคารที่มีอยู่ การพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะและการพัฒนาโครงสร้างการใช้งานทั่วไปจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลท้องถิ่นและรัฐบาลแห่งชาติ อย่างไรก็ตามโครงการฟื้นฟูเมืองในเมืองจัดทำในสามพื้นที่ ได้แก่ 1. เขตการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เกิดประสิทธิภาพ 2. เขตส่งเสริมให้มีการฟื้นฟูเมือง 3. เขตพิเศษสำหรับฟื้นฟูเมือง Urban Renaissance นอกจากนี้จำเป็นต้องมีเงื่อนไขอื่น ๆ เช่น

(1) ในเขตเมืองที่มีอยู่แม้จะมีสถานที่ใจกลางเมืองหลายพื้นที่ที่ขาดโครงสร้างพื้นฐานเช่นถนนที่มีประสิทธิภาพ การใช้ที่ดินต่ำและสภาพแวดล้อมในเมืองที่ไม่ดีเนื่องจากการใช้ที่ดินที่อยู่อย่างกระจุกกระจายและผู้ที่มีความเสี่ยงจากภัยพิบัติเนื่องจากมีความเข้มข้นสูงบ้านไม้

(2) อัตราส่วนพื้นที่พื้นจริงต่ำเกินไป เหตุผลสำหรับการดำเนินโครงการที่มีสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคลที่จำกัด นั้นขึ้นอยู่กับความวางผังเมืองเนื่องจากรัฐบาลมีหน้าที่รับผิดชอบในการปรับปรุงเมืองและทำให้มีประสิทธิภาพการทำงานและปราศจากภัยพิบัติ

โครงการฟื้นฟูเมือง (Urban Redevelopment Project) อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal Act 1969) ซึ่งดำเนินการพัฒนาขึ้นใหม่ตามกฎหมายฉบับบางประการของกฎหมายโดยกำหนดแนวทางการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ (เช่นถนน) และการรวมชุมชนของอาคารเป็นโครงการที่เหมือนกันในขณะเดียวกันก็จำกัดการสร้างสิ่งปลูกสร้างใหม่

โครงการฟื้นฟูเมือง (Urban Redevelopment Project) ตามกฎหมายมี 2 ประเภท

1. โครงการฟื้นฟูพัฒนาใหม่ (Urban Redevelopment Project) ดำเนินการโดยวิธีการที่เรียกว่าการแปลงสิทธิ (Exchange Property Rights) หรือ (Right Conversion Method) การแปลงสิทธิเป็นวิธีการแลกเปลี่ยนที่เท่าเทียมกันระหว่างสิทธิ (ทรัพย์สินดั้งเดิม) เช่น กรรมสิทธิ์ สิทธิการเช่า และสิทธิการเช่าของที่ดินและอาคารก่อนการดำเนินโครงการและสิทธิในที่ดินและอาคารหลังการดำเนินโครงการ (สินทรัพย์ที่เป็นผลลัพธ์ = ชั้นที่มีสิทธิ) ในบรรดาชั้นอาคารที่สร้างโดยโครงการ (รวมถึงชั้นส่วนของที่ดินที่สอดคล้องกับชั้น) พื้นที่ที่มีสิทธิเหนือพื้นเรียกว่าชั้นสงวนที่ขายเพื่อขอรับเงินทุนเพื่อครอบคลุมค่าใช้จ่ายในการเปิดตัวโครงการ นอกจากนี้ผู้ที่ไม่ชอบการแปลงสิทธินั้นมีสิทธิได้รับการชดเชยจากผู้บริหารโครงการเพื่อย้ายออกไปที่อื่น ในกรณีนี้การจัดหาเงินทุนสำหรับอาคารใหม่นั้นจัดหาโดยการขายส่วนหนึ่งของอาคารเนื่องจากพื้นที่ของอาคารมีขนาดใหญ่ขึ้นเนื่องจากความหนาแน่นที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้การแลกเปลี่ยนที่ดินและอาคารที่มีอยู่ในที่ดินเดิมเกิดเป็นกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินใหม่ การแลกเปลี่ยนจะต้องทำทั้งหมดในครั้งเดียวก่อนที่จะเริ่มการก่อสร้าง เมื่อโครงการเสร็จแล้วจะมีการจัดสรรพื้นที่อาคารคืนให้กับเจ้าของเดิม แล้วจึงขายพื้นที่จัดหาประโยชน์

เพื่อนำเงินรายได้ในส่วนที่ขายมาเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการและการก่อสร้าง ผู้ดำเนินโครงการได้แก่ รายบุคคล สมาคม บริษัท และหน่วยงานภาครัฐ

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือบริษัทที่ได้รับการอนุมัติโดยเฉพาะในฐานะหน่วยงานดำเนินการของโครงการสามารถประกาศอาคารเป็นพื้นที่พัฒนาขึ้นบังคับ หลังจากการก่อสร้างอาคารใหม่และการปรับปรุงสภาพทางกายภาพของพื้นที่ทรัพย์สินอาจถูกส่งต่อไปยังเจ้าของเดิม โครงการประเภทที่สองสามารถใช้ได้เฉพาะในกรณีเร่งด่วนเพื่อจัดสิ่งที่เป็นอันตรายสำหรับการป้องกันภัยพิบัติหรือเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสาธารณะที่สำคัญ ดำเนินการโดยวิธีการที่ผู้ดำเนินโครงการซื้อที่ดินและอาคารภายในพื้นที่โครงการ ผู้ดำเนินโครงการเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บริษัทพัฒนาเมืองใหม่หรือ Urban Renaissance Agency เท่านั้นที่มีสิทธิได้รับตำแหน่งผู้บริหาร หากผู้ถือสิทธิตั้งใจที่จะอยู่หรือดำเนินธุรกิจภายในพื้นที่ซึ่งเทียบเท่ากับทรัพย์สินดั้งเดิมจะได้รับการประกันโดยการขอล่วงหน้าสำหรับการได้รับชั้นของอาคารที่จะสร้างภายในพื้นที่

ตารางที่ 3.2 ประเภทของโครงการฟื้นฟูเมือง

รูปแบบ	โครงการฟื้นฟูเมืองประเภทที่ 1	โครงการฟื้นฟูเมืองประเภทที่ 2
ผู้ดำเนินโครงการ	สมาคมฟื้นฟูเมือง บริษัทฟื้นฟูเมือง บุคคลทั่วไป องค์กรฟื้นฟูเมือง	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรฟื้นฟูเมือง บริษัทพัฒนา ที่อยู่อาศัยในท้องถิ่น
วิธีการ	การแปลงสิทธิ (Right Conversion Method)	การซื้อ การเวนคืนที่ดิน
กระบวนการ	มีการสำรวจมูลค่าทรัพย์สินในโครงการ เช่น ที่ดินและอาคารที่มีอยู่ในปัจจุบัน เพื่อนำมาคำนวณเป็นสัดส่วนของพื้นที่ อาคารที่จะจัดสรรเมื่อโครงการเสร็จ	ผู้ดำเนินโครงการจะใช้วิธีการซื้อ หรือเวนคืนที่ดินและอาคาร ทั้งหมดในโครงการ แล้วเริ่ม ก่อสร้างอาคารและโครงสร้าง พื้นฐาน

ตารางที่ 3.3 ตัวอย่าง ขั้นตอนและวิธีการฟื้นฟูเมืองประเภทที่ 1

ลำดับ	รายการ
1	กำหนดเขตการฟื้นฟูเมือง โดยพิจารณาตามเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินความหนาแน่นสูง เขตพิเศษเพื่อการฟื้นฟูเมือง หรือเขตการวางแผนผังเฉพาะย่าน
2	วางแผนโครงการฟื้นฟูเมืองประเภทที่ 1
3	กำหนดรายละเอียดของโครงการ โดยขออนุมัติจากราชการ พร้อมขอตั้งสมาคมฟื้นฟูเมือง
4	กำหนดการแปลงและจัดสรรสิทธิ (Rights Conversion) และขออนุมัติ
5	ดำเนินการแปลงและจัดสรรสิทธิ (เจ้าของสิทธิจะสูญเสียสิทธิเดิมและจะได้รับสิทธิใหม่ที่ได้แปลงเมื่อจัดสรรแล้ว) และขออนุมัติ
6	ดำเนินการรื้อถอนและเริ่มก่อสร้าง
7	เสร็จสิ้นการก่อสร้าง (เจ้าของสิทธิจะได้รับพื้นที่ในอาคาร)
8	ปิดบัญชี ยกเลิกสมาคม

ตารางที่ 3.4 ตัวอย่าง ขั้นตอนและวิธีการฟื้นฟูเมืองประเภทที่ 2

ลำดับ	รายการ
1	กำหนดเขตการฟื้นฟูเมือง โดยพิจารณาตามเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินความหนาแน่นสูง เขตพิเศษเพื่อการฟื้นฟูเมือง หรือเขตการวางแผนผังเฉพาะย่าน
2	วางแผนโครงการฟื้นฟูเมืองประเภทที่ 2
3	กำหนดรายละเอียดของโครงการ โดยขออนุมัติจากราชการ
4	กำหนดการเวนคืนที่ดิน
5	ดำเนินการซื้อหรือเวนคืนที่ดิน (เจ้าของสิทธิในที่ดินจะสูญเสียสิทธิที่มีแต่เดิม แต่จะได้รับสิทธิการโอน)
6	ดำเนินการรื้อถอนและเริ่มก่อสร้าง
7	เสร็จสิ้นการก่อสร้าง (เจ้าของสิทธิจะได้รับที่ดินและพื้นที่ในอาคาร)
8	ปิดบัญชี

3.3.3.4 การดำเนินการเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน

รัฐบาลญี่ปุ่นใช้อำนาจเวนคืนที่ดินของเอกชนได้ตามกฎหมายเวนคืนที่ดิน ปี ค.ศ. 1951 (Land Expropriation Law 1951) ซึ่งในมาตรา 3 กำหนดประเภทกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะที่สามารถเวนคืนและใช้ประโยชน์จากที่ดินที่เวนคืนได้ เช่น การก่อสร้างถนน ทางรถไฟ สนามบิน ระบบประปา ระบบกักเก็บน้ำเสียและขยะ เป็นต้น โดยทั่วไปแล้วภาครัฐจะเลี่ยงไม่ใช้กฎหมายเวนคืน แต่หากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องไม่สามารถตกลงกันได้ในการได้มาซึ่งที่ดินในการดำเนินโครงการจัดทำสาธารณูปโภค ก็จะมีคณะกรรมการในการไกล่เกลี่ยเพื่อหาทางออก สำหรับวัตถุประสงค์ของการเวนคืนจะต้องนำไปใช้ประโยชน์ในกิจการนั้นเท่านั้น²³¹

โครงการฟื้นฟูเมืองในประเทศญี่ปุ่นมีการเวนคืนเกิดขึ้นค่อนข้างน้อย แม้ว่าในกฎหมายฟื้นฟูเมืองได้ให้อำนาจภาครัฐเวนคืนที่ดิน กรณีเป็นพื้นที่ฟื้นฟูเมืองที่ต้องมีการดำเนินการเร่งด่วนและเป็นสาธารณประโยชน์สูงทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องเวนคืนที่ดิน เช่น กรณีต้องวางผังเขตพื้นที่เพลิงไหม้

โครงการพัฒนาพื้นที่ที่อยู่อาศัยใหม่ (The New Residential Area Development Project) ได้ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นกรอบทางกฎหมายในการดำเนินการ เป็นมาตรการในการพัฒนาที่อยู่อาศัยขนาดใหญ่ในเขตชานเมืองของเมืองใหญ่ โครงการดำเนินการโดยการซื้อทั้งหมดรวมถึงการเวนคืนที่ดิน ทั้งนี้โดยผู้ดำเนินโครงการอาจได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ บริษัทมหาชน

3.3.3.5 การบริหารจัดการทรัพย์สินที่พัฒนาขึ้นใหม่

เขตการฟื้นฟูเมืองจะถูกกำหนดไว้ในนโยบายและแผนแม่บทการฟื้นฟูเมืองที่รัฐบาลได้กำหนดขึ้น การดึงดูดการพัฒนาจึงต้องเป็นไปตามแผนดังกล่าว แต่ระบบให้เงินสนับสนุนและ เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำที่ให้กับโครงการฟื้นฟูเมืองเป็นแรงจูงใจที่สำคัญในการพัฒนาของภาคเอกชน อย่างไรก็ตามเงินสนับสนุนอันเนื่องมาจากความสำเร็จของโครงการฟื้นฟูเมืองตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูเมืองคือ รายได้จากการจำหน่ายพื้นที่หลังจากการจัดทำโครงการเสร็จ ดังนั้น แรงจูงใจในการฟื้นฟูเมืองในรูปแบบนี้อยู่ที่ความต้องการพื้นที่อาคารในตลาดอสังหาริมทรัพย์เป็นหลัก ถ้าเศรษฐกิจมีการเติบโตและมีความต้องการพื้นที่อาคารสำหรับสำนักงานหรือที่อยู่อาศัยมาก โครงการก็เกิดขึ้นได้ง่ายและมีความเสี่ยงน้อย ถ้าเศรษฐกิจไม่ดีและความต้องการพื้นที่อาคารน้อย ความเสี่ยงในการดำเนินโครงการสูง เครื่องมือสำคัญที่ทำให้เจ้าของที่ดินเข้าร่วมโครงการฟื้นฟูเมือง ได้แก่ การแปลงสิทธิ (Rights Conversion) ซึ่งใช้กับการฟื้นฟูเมืองในเขตชั้นในเมือง

²³¹ ศักดิ์สิทธิ์ เอลิมพงศ์ และอภิวัฒน์ รัตนวราหะ, รายงานการวิจัย พัฒนาและวิศวกรรมโครงการย่อย 3 แนวทางการปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบเพื่อสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนในประเทศไทย (รายงานการวิจัย เสนอต่อคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติและสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, 2559), หน้า 2-14.

การแปลงสิทธิ (Right Conversion) เป็นการโอนสิทธิในที่ดินและอาคารไปยังสิ่งที่ยื่นเทียบเท่าบนพื้นอาคารที่สร้างขึ้นใหม่ในพื้นที่โครงการ (Urban Redevelopment Project) จะได้รับการยินยอมจากเจ้าของที่ดิน อย่างไรก็ตามโครงการดำเนินการของกลุ่มคนสามารถโอนสิทธิของผู้คัดค้านไม่กี่คนที่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนทางกฎหมาย โครงการพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment Project) ในเขตเมืองไม่เพียงแต่ช่วยในการพัฒนาสาธารณูปโภคเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการรวมและแบ่งปันสิทธิการเป็นเจ้าของโดยการแปลงให้เป็นกรรมสิทธิของพื้นที่ในอาคารที่สร้างขึ้น

การแปลงสิทธิอาจเรียกชื่ออีกอย่างว่า “การแลกเปลี่ยนสิทธิ” (Rights Exchange)²³² หมายถึงการแลกเปลี่ยนตามมูลค่าที่เท่ากันของสิทธิหรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่หรืออาคารที่สร้างใหม่โดยผู้รับภาระผูกพันและนักลงทุนในพื้นที่หลังจากโครงการพัฒนาขึ้นใหม่เสร็จสิ้นตามสินทรัพย์ที่ได้รับมอบจากนักลงทุน กล่าวสั้น ๆ ว่า “การแลกเปลี่ยนสิทธิ” (Right Exchange) หมายถึง การปรับสิทธิซึ่งความสัมพันธ์ด้านสิทธิก่อนที่จะมีการพัฒนาขึ้นใหม่เป็นความสัมพันธ์ด้านสิทธิใหม่

สำหรับค่าใช้จ่ายของโครงการฟื้นฟูเมืองนั้นได้ ผู้ลงทุน (นักพัฒนา) เป็นผู้จ่ายและจะต้องคืนให้กับนักลงทุน (นักพัฒนา) จากพื้นที่สงวนตามแผนแลกเปลี่ยนสิทธิ พื้นที่สงวนหมายถึงพื้นที่ส่วนที่เหลือที่เกิดจากการใช้ประโยชน์ที่ดินสูงในระหว่าง โครงการการฟื้นฟูเมืองหลังจากส่งมอบพื้นที่ให้กับเจ้าของที่ดินและอาคารดั้งเดิมตามสัดส่วนมูลค่าสิทธิดั้งเดิม²³³

รูปแบบของการแปลงและจัดสรรสิทธิ (Right Conversion) แบ่งเป็น 3 แบบ ได้แก่²³⁴

1. แบบพื้นฐาน เป็นวิธีการกำหนดสิทธิเหนือพื้นดินทั่วไป
2. แบบพิเศษ ทุกคนเห็นชอบในโครงการ
3. แบบไม่กำหนดสิทธิเหนือพื้นดิน

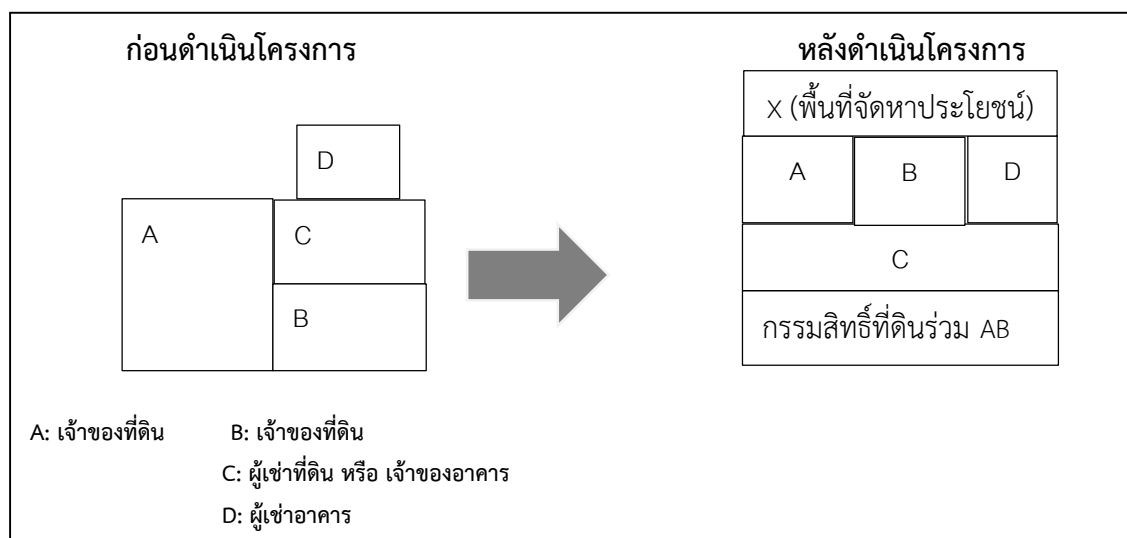
²³² Study on Urban Renewal Policies of Other Cities in Asia a Supplementary Study Report on Development Rights in Taipei and Tokyo, Urban Renewal Authority (Final Version), *op. cit.*, p. 29.

²³³ *Ibid.*, p. 42.

²³⁴ การเคหะแห่งชาติ, โครงการจัดทำเครื่องมือทางกฎหมายในการฟื้นฟูเมืองสำหรับประเทศไทย, หน้า 113.

รูปแบบของการแปลงและจัดสรรสิทธิแบ่งเป็น 3 แบบ ได้แก่

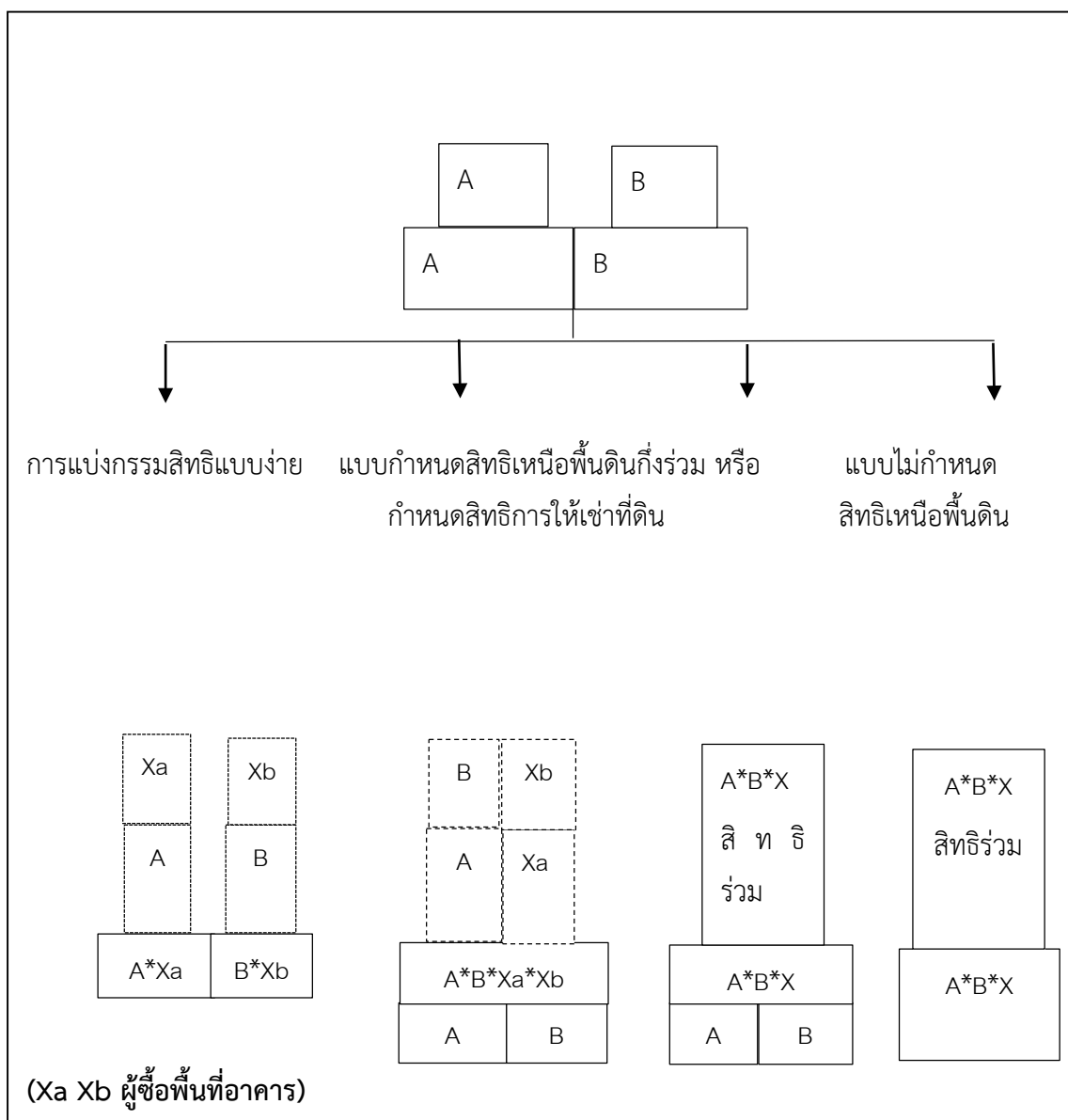
1. แบบพื้นฐาน เป็นวิธีการกำหนดสิทธิเหนือที่ดินแบบทั่วไป



ภาพที่ 3.1 การแปลงสิทธิแบบพื้นฐาน²³⁵

²³⁵ เรื่องเดียวกัน.

2. แบบการแปลงและจัดสรรสิทธิแบบพิเศษกรณีทุกคนเห็นชอบในโครงการ

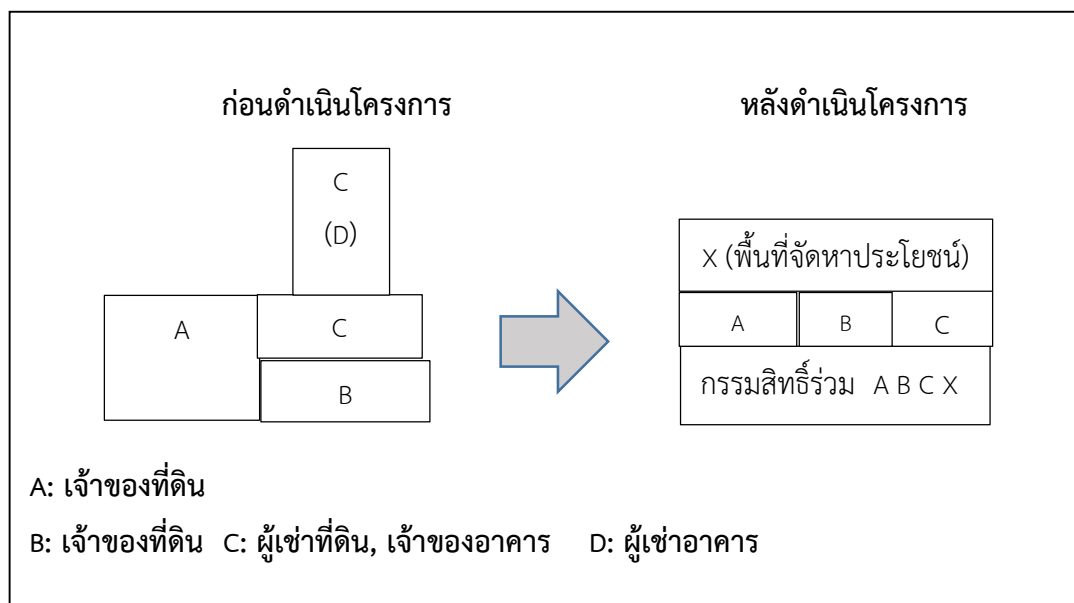


ภาพที่ 3.2 การแปลงสิทธิแบบทุกคนเห็นชอบ²³⁶

ในกรณีที่สอง หากผู้มีสิทธิในที่ดินและอาคารในพื้นที่โครงการฟื้นฟูเมืองทุกคนเห็นพ้องต้องกันหมดทุกคน สามารถตัดสินใจไม่ดำเนินการแปลงสิทธิตามหลักการพื้นฐานของการแปลงสิทธิและจัดสรรสิทธิได้ โดยสามารถกำหนดการจัดสรรสิทธิเกี่ยวกับที่ดินที่ได้รวมแปลงและอาคารสิ่งปลูกสร้างได้อย่างเสรี

²³⁶ เรื่องเดียวกัน.

3. การแปลงและจัดสรรสิทธิโดยไม่กำหนดสิทธิเหนือพื้นดิน



ภาพที่ 3.3 การแปลงสิทธิแบบไม่กำหนดสิทธิเหนือพื้นดิน²³⁷

ในกรณีที่สาม เป็นการไม่กำหนดสิทธิเหนือพื้นดิน แต่ให้มีการจัดสรรส่วนแบ่งกรรมสิทธิในแปลงที่ดินและในอาคารสิ่งปลูกสร้างใหม่ให้กับเจ้าของที่ดิน ผู้เช่าที่ดินและเจ้าของอาคารเดิม

²³⁷ เรื่องเดียวกัน.

ตารางที่ 3.5 รูปแบบการแปลงและจัดสรรสิทธิก่อนและหลังดำเนินโครงการฟื้นฟูเมือง²³⁸

	แบบพื้นฐาน (แบบกำหนดสิทธิเหนือ พื้นดิน)		แบบพิเศษ	
			แบบทุกคน เห็นชอบ	แบบไม่กำหนด สิทธิเหนือพื้นดิน
	ผู้ดำเนินโครงการ	ทุกประเภท	ทุกประเภท	ทุกประเภท
ประเภทสิทธิก่อนการแปลงและจัดสรรสิทธิ	กรรมสิทธิ์ในที่ดิน	แปลงเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมใน ที่ดินและอาคารสิ่งปลูก สร้างใหม่ที่ติดเป็นส่วน เดียวกัน และสิทธิบางส่วนใน อาคารสิ่งปลูกสร้างใหม่และ สิทธิเหนือพื้นดิน	กำหนดสิทธิ เกี่ยวกับที่ดินที่ได้ รวมแปลงและ อาคารสิ่งปลูก สร้างอย่างดี	ย้ายเป็น กรรมสิทธิ์ร่วมใน แปลงที่ดินรวม และสิทธิบางส่วน ในอาคารสิ่งปลูก สร้างใหม่
	สิทธิในการเช่า ที่ดินและ กรรมสิทธิ์ใน อาคาร	แปลงเป็นสิทธิบางส่วนใน อาคารสิ่งปลูกสร้างใหม่และ สิทธิเหนือพื้นดิน		
	สิทธิในการเช่า อาคาร	ย้ายไปเป็นสิทธิส่วนหนึ่งของ อาคารสิ่งปลูกสร้างใหม่		ย้ายไปเป็นสิทธิ ส่วนหนึ่งของ อาคารสิ่ง ปลูกสร้างใหม่
	สิทธิในการจ้าง	ย้ายไปตามสิทธิอื่น ๆ ที่ได้ แปลงและจัดสรรแล้ว	กำหนดตามการ วางแผนการ แปลงและจัดสรร สิทธิก่อนดำเนิน โครงการ	ย้ายไปตามสิทธิ อื่นที่ได้แปลงและ จัดสรรแล้ว

²³⁸ ศักดิ์สิทธิ์ เณริมพงศ์ และอภิวัดน์ รัตนวราหะ, *เรื่องเดิม*.

กฎหมายฟื้นฟูเมืองของญี่ปุ่นเปิดช่องให้ผู้มีสิทธิทุกประเภทสามารถตกลงกันได้ในเรื่องรูปแบบการแปลงและจัดสรรสิทธิก่อนและหลังดำเนินโครงการฟื้นฟูเมือง โดยทั่วไปโครงการฟื้นฟูเมืองของญี่ปุ่นจะแปลงและจัดสรรกรรมสิทธิตามแบบพื้นฐาน ซึ่งมีการกำหนดสิทธิเหนือพื้นดินเพื่อนำสิทธินั้นมาจัดสรรให้ผู้มีสิทธิแต่ละรายหลังจากได้สร้างอาคารใหม่แล้ว

สิทธิในทรัพย์สินในญี่ปุ่นรวมถึงสิทธิเหนือพื้นดินและสิทธิในอาคารและสิทธิในการเช่าอาคาร ดังนั้น "การแลกเปลี่ยนสิทธิ" อาจทำได้หลายวิธี วิธีการการแปลงสิทธินี้อาจจะทำได้กับพื้นที่ได้ 2 ลักษณะ คือ พื้นที่ที่มีอาคารสิ่งปลูกสร้างต่ำเพื่อเปลี่ยนแปลงไปเป็นอาคารที่อยู่อาศัยขนาดใหญ่ (Land to Apartment Floor) และ ทำกับพื้นที่ที่มีอาคารสิ่งปลูกสร้างสูงเปลี่ยนแปลงไปเป็นอาคารขนาดใหญ่และพื้นที่ประโยชน์ใช้สอยมากขึ้นกว่าเดิม (Apartment to Apartment)

การฟื้นฟูเมืองบริเวณเมืองชั้นในที่มีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่นต่ำ เช่น บ้านเรือนและอาคารแบบไม่สูง (Low Rise) เช่น อพาร์ทเมนต์ หรืออาคารพาณิชย์ เมื่อรัฐต้องการพัฒนาเชิงพาณิชย์และเศรษฐกิจรวมถึงการจัดสร้างระบบขนส่งมวลชนระบบรางขึ้นใหม่เพื่อรองรับจำนวนประชากรในพื้นที่อยู่อาศัยดังกล่าว การนำการฟื้นฟูเมืองมาใช้จะทำให้มีการพัฒนาที่ดินและพัฒนา ระบบขนส่งมวลชนควบคู่กันไปด้วย ทั้งนี้โดยการนำเอาวิธีการแปลงสิทธิจากพื้นที่ดิน โดยแปลงสิทธิจากพื้นที่ดินที่เป็นอาคารหนาแน่นไปเป็นที่อยู่อาศัยที่รองรับที่อยู่อาศัย และกิจกรรมต่าง ๆ ในทางพาณิชย์และระบบการขนส่งมวลชน ดังนี้

1. การแปลงสิทธิจากอาคารสิ่งปลูกสร้างต่ำเพื่อเปลี่ยนแปลงไปเป็นอาคารที่อยู่อาศัยขนาดใหญ่ (Land to Apartment Floor)

การฟื้นฟูเมืองมีแนวคิดคล้ายกับการจัดรูปที่ดินโดยแตกต่างตรงที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่เขตเมืองที่และมักจะเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ของย่าน (rezoning) โดยรัฐบาลจะกำหนดจากความหนาแน่นต่ำ (อาคารครอบครัวเดี่ยว) ถึงความหนาแน่นสูง หรือการพัฒนาเชิงพาณิชย์ มาพร้อมกับบทบัญญัติของการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน (ระบบขนส่งมวลชนเช่นสายรถไฟใต้ดิน) ที่สามารถรองรับการแบ่งเขตดังกล่าว กระบวนการฟื้นฟูเมืองนี้จะให้ผลตอบแทนแก่เจ้าของที่ดินแต่ละรายจากการพัฒนาใหม่ (Redevelopment) โดยรวมที่เทียบเท่ากับที่ดินดั้งเดิมหรือกรรมสิทธิในทรัพย์สิน และยังคงส่วนแบ่งของการพัฒนาใหม่ที่จะขายได้คืนค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน

2. การแปลงสิทธิจากอาคารที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อยไป อาคารที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก (Apartment Floor to Apartment Floor)

การก่อสร้างอาคารเก่าหรืออพาร์ทเมนต์ที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานความต้านทานแผ่นดินไหว โครงสร้างที่เจ้าของอพาร์ทเมนต์เก่าสามารถเป็นเจ้าของได้ใหม่ชั้นอพาร์ทเมนต์ชั้นอยู่กับสิทธิของระบบการแปลงสิทธิส่วนหนึ่งของอพาร์ทเมนต์ชั้นใหม่จะขายเป็น "สิทธิในชั้น" เพื่อครอบคลุมต้นทุนบางส่วนของการ

ประเทศญี่ปุ่นมีโครงการที่ครอบคลุมสำหรับการใช้เครื่องมือนี้ภายใต้กฎหมายฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal Act) โครงการนี้ช่วยให้เจ้าของที่ดินผู้เช่าและผู้พัฒนาสามารถใช้โอกาสในการพัฒนาระบบขนส่งใหม่ในพื้นที่ที่สร้างขึ้นเพื่อสร้างโอกาสในการพัฒนา รัฐบาลช่วยเหลือและได้รับ

ประโยชน์จากกระบวนการนี้โดยการเปลี่ยนโฉมการใช้ประโยชน์ที่ดินจากที่อยู่อาศัยเป็นการใช้แบบผสมในขณะเดียวกันก็อนุญาตให้มีการแบ่งเขตได้อีกด้วย

กรณีตัวอย่างของการฟื้นฟูเมืองโดยพัฒนาบริเวณสถานีรถไฟใต้ดิน โดยนำระบบ Transit-Oriented Development (TOD) มาใช้พัฒนาพื้นที่รอบระบบขนส่งทางราง เช่น รัฐบาลต้องการสร้างสถานีรถไฟใต้ดินใหม่ไปยังพื้นที่ใกล้เคียงซึ่งประกอบด้วยที่ดินผืนเล็ก ๆ ที่เป็นของบุคคลต่าง ๆ หรือให้เช่าโดยผู้เช่า แปลงที่ดินแต่ละแปลงมีขนาดเล็กและโดยทั่วไปมักเป็นแนวราบ ประกอบด้วยอาคารหนึ่งหรือสองชั้นที่หลากหลาย สถานีรถไฟใต้ดินใหม่สามารถสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจอย่างมากสำหรับที่ดินซึ่งบางแห่งสามารถใช้เป็นเงินทุนสำหรับรถไฟใต้ดินใหม่ อย่างไรก็ตามที่ดินผืนเดียวนั้นมีขนาดเล็กเกินกว่าที่จะสามารถใช้มูลค่าทางเศรษฐกิจทำให้หนาแน่นและจำเป็นต้องมีการรวมที่ดินบางประเภทด้วย รัฐบาลแห่งชาติให้เงินหนึ่งในสามของการสำรวจพื้นที่ การรวบรวมที่ดินและค่าใช้จ่ายพื้นฐานของพื้นที่เปิดโล่งโดยใช้งบประมาณทั่วไปของประเทศและครึ่งหนึ่งของค่าใช้จ่ายโครงสร้างพื้นฐานสาธารณะโดยใช้กองทุนพิเศษของถนน

การพัฒนาระบบขนส่งรัฐบาลจะทำการปรับปรุงพื้นที่เปลี่ยนโฉมการใช้ประโยชน์ที่ดินจากที่อยู่อาศัยเป็นการใช้แบบผสม (Mixed Use) และวางแผนการพัฒนาที่หนาแน่นขึ้นโดยใช้ผืนดินที่รวมรวมมาประกอบกัน การพัฒนาจะรวมถึงอาคารสูงสถานีรถไฟใต้ดินและโครงสร้างพื้นฐานสาธารณะที่เกี่ยวข้อง ถนนที่กว้างขึ้นพื้นที่สาธารณะและสิ่งอำนวยความสะดวก เจ้าของที่ดินและผู้เช่ามีสิทธิที่จะรักษาสถานะในทรัพย์สินของพื้นที่ว่างในอาคารใหม่ที่มีมูลค่าเท่ากับทรัพย์สินเดิม อย่างไรก็ตามเจ้าของที่ดินแต่ละคนยังสามารถขายสิทธิในทรัพย์สินของพวกเขาทั้งหมดให้กับนักพัฒนา พื้นที่ส่วนเกินที่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลและเทศบาลจะถูกขายเพื่อให้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายในการพัฒนาใหม่และสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ รูปด้านล่างแสดงให้เห็นถึงสถานการณ์สมมุตินี้และตารางสรุปการมีส่วนร่วมและผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการนี้

ตารางที่ 3.6 ประโยชน์และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในโครงการพัฒนาเมืองในญี่ปุ่น

ผู้มีส่วนได้เสีย	Contribution	Benefits
เจ้าของที่ดิน	แปลงสิทธิที่ดินเปล่าสำหรับสร้างอาคารใหม่	ร่วมเป็นเจ้าของที่ดินสำหรับอาคารใหม่ พร้อมการเข้าถึงที่สูงขึ้นและโครงสร้างพื้นฐานในท้องถิ่นที่ดีขึ้นและการให้บริการ
เจ้าของอาคาร	แปลงสิทธิอาคารเก่าและหน่วยที่อยู่อาศัย	เป็นเจ้าของอาคารใหม่ พร้อมการเข้าถึงที่สูงขึ้นและโครงสร้างพื้นฐานและการให้บริการในท้องถิ่นที่ดีขึ้น.
ผู้พัฒนา	ความเชี่ยวชาญด้านเงินทุนและการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์	กำไรจากส่วนที่ขายพื้นที่จัดสรรประโยชน์ และจาก FAR ที่มากขึ้น.
บริษัทขนส่ง	ก่อสร้างสถานีขนส่ง	สภาพแวดล้อมที่สนับสนุนการขนส่งและเพิ่มจำนวนผู้เดินทาง

ตารางที่ 3.6 (ต่อ)

ผู้มีส่วนได้เสีย	Contribution	Benefits
รัฐบาลแห่งชาติ	เงินอุดหนุนสำหรับการรวบรวมที่ดินและการก่อสร้างถนน	ประหยัดค่าใช้จ่ายการก่อสร้างถนนและโครงสร้างพื้นฐานสาธารณะอื่น ๆ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	เปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นแบบผสม (Mixed Use) กับ FAR ที่สูงกว่า)	ให้รายได้ภาษีอสังหาริมทรัพย์ที่สูงขึ้น ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น สร้างเมืองให้มีความยืดหยุ่นต่อภัยพิบัติทางธรรมชาติ

3.3.3.6 มาตรการทางการเงินเพื่อการฟื้นฟูเมือง

โครงการฟื้นฟูเมืองในประเทศญี่ปุ่นมีกลไกด้านการเงินที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะคือการนำเงินที่เป็นรายได้จากการขายพื้นที่ดินหรือการใช้ประโยชน์อาคารที่สร้างขึ้นใหม่เพื่อหารายได้เพื่อมาเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินโครงการ โดยภาครัฐเป็นผู้ให้เงินกู้ไม่มีดอกเบี้ย หรือดอกเบี้ยต่ำให้กับผู้ดำเนินโครงการฟื้นฟูเมือง การฟื้นฟูเมืองของญี่ปุ่นมีองค์ประกอบที่สำคัญคือ การใช้มาตรการด้านการเงินการคลังต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือการฟื้นฟูเมืองของผู้ดำเนินโครงการ โดยเฉพาะรายบุคคลและสมาคมที่จำเป็นต้องมีเงินทุนสำหรับดำเนินโครงการ มาตรการด้านการเงินที่ใช้มีหลายรูปแบบ ดังนี้

1) เงินสนับสนุน

รัฐบาลญี่ปุ่นให้เงินช่วยเหลือสนับสนุนโครงการฟื้นฟูเมืองแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ดำเนินการ เงินสนับสนุนที่รัฐบาลกลางมอบให้แก่ผู้ดำเนินการคือ เงินช่วยเหลือทางอ้อม กล่าวคือรัฐบาลกลางจัดสรรเงินสนับสนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจะจัดสรรเงินสนับสนุนนี้ให้แก่ผู้ดำเนินการ โดยมีอัตราส่วนเงินช่วยเหลือไม่เกินหนึ่งในสามของโครงการ แบ่งเป็น 2 รูปแบบ²³⁹

รูปแบบแรก คือ เงินสนับสนุนโดยมีอัตราส่วนเงินช่วยเหลือไม่เกินหนึ่งในสามของโครงการเงินในส่วนนี้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายที่จำเป็นสำหรับพื้นที่ฟื้นฟูเมือง ได้แก่ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการวางแผนโครงการ ออกแบบอาคาร และอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับวางแผนพื้นที่ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการรื้อถอนอาคารและสิ่งปลูกสร้างเดิม ค่าใช้จ่ายด้านการจัดสร้างสาธารณูปโภคส่วนกลางและพื้นที่โล่งว่าง ค่าชดเชยสำหรับเจ้าของที่ดินที่ไม่เข้าร่วมโครงการ

รูปแบบสอง คือ เงินสนับสนุนให้กับผู้ดำเนินการมีเป้าหมายเฉพาะของโครงการฟื้นฟูเมือง สำหรับการสร้างถนนตามผังเมือง โดยอัตราการสนับสนุนไม่เกินครึ่งหนึ่งของค่าใช้จ่ายทั้งหมด อย่างไรก็ตามกรณีเงินช่วยเหลือทั้งหมดจะต้องตรงตามเงื่อนไขการสนับสนุนของรัฐบาลกลาง

²³⁹ Study on Urban Renewal Policies of Other Cities in Asia a Supplementary Study Report on Development Rights in Taipei and Tokyo, Urban Renewal Authority (Final Version), *op. cit.*, p. 4.

2) เงินกู้ดอกเบี้ยยต่ำ

ในช่วงเริ่มต้นของการดำเนินโครงการฟื้นฟูเมื่อรัฐบาลญี่ปุ่นตระหนักว่า จะต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมากในการรื้อถอนอาคารเก่าและทรุดโทรมและแทนที่อาคารใหม่และอาคารที่แข็งแรงเป็นการลงทุนที่ใช้ระยะเวลาดำเนินการที่ยาวนาน แม้ว่าโครงการฟื้นฟูเมืองจะสามารถสร้างรายได้ที่มั่นคง แต่ก็ไม่สามารถได้รับผลตอบแทนสูง ในขณะที่ผู้ที่มีสิทธิในโครงการฟื้นฟูเมืองนั้นเสียเปรียบในด้านการเงินและความคุ้มค่าด้านเครดิตทางการเงิน ดังนั้น การให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำระยะยาวจึงเป็นกุญแจสู่ความสำเร็จของโครงการฟื้นฟูเมือง ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้สถาบันการเงินภาครัฐและเอกชนควรให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำระยะยาวเพื่อส่งเสริมโครงการฟื้นฟูเมือง²⁴⁰

3) มาตรการด้านภาษี

รัฐบาลญี่ปุ่นยังได้ออกมาตรการด้านภาษีที่สร้างแรงจูงใจที่จะฟื้นฟูเมืองให้กับผู้ดำเนินโครงการ เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินและอาคาร รวมทั้งผู้ซื้อพื้นที่อาคารที่ก่อสร้างขึ้นใหม่ภายในโครงการฟื้นฟูเมือง ยกตัวอย่างเช่น การแปลงสิทธิและจัดสรรสิทธิที่ดินและทรัพย์สินในโครงการฟื้นฟูเมืองถือว่าไม่ได้มีการเปลี่ยนผู้ถือกรรมสิทธิ์ทรัพย์สิน ผู้เกี่ยวข้องจึงไม่ต้องเสียภาษีรายได้บุคคลธรรมดา ภาษีรายได้นิติบุคคล หรือภาษีรายได้จากอสังหาริมทรัพย์ นอกจากนี้ ยังมีการลดหย่อนภาษีอื่น ๆ ทั้งภาษีทรัพย์สินภาษีห้างร้าน ภาษีการจดทะเบียน และใบอนุญาต เป็นต้น²⁴¹

4) ระบบประกันหนี้สิน

หากโครงการฟื้นฟูเมืองที่ริเริ่มโดย องค์การฟื้นฟูเมือง ผู้ดำเนินการส่วนบุคคล และสมาคม ตั้งใจที่จะรับเงินกู้จากสถาบันการเงินของรัฐและเอกชน สมาคมการฟื้นฟูเมืองแห่งญี่ปุ่น (Urban Renewal Association of Japan) ได้จัดตั้งระบบประกันหนี้สินเพื่อเอื้อให้ผู้ดำเนินโครงการสามารถจัดหาเงินทุนจากองค์การการเงินภาคเอกชนได้ง่ายและสะดวก สมาคมที่ตั้งขึ้นมานี้เพื่อค้ำประกันหนี้ที่ใช้ในการก่อสร้างทั้งหมดตั้งแต่ ค่าที่ปรึกษาในขั้นตอนการเตรียมการของแผนและค่าใช้จ่ายสำหรับการซื้อที่ดินและโครงการฟื้นฟูเมือง²⁴²

การฟื้นฟูเมืองโดยทั่วไปนั้น รายรับและรายจ่ายของโครงการสามารถแบ่งออกเป็นหมวดต่าง ๆ ได้ดังภาพ

²⁴⁰ *Ibid.*, p. 47.

²⁴¹ การเคหะแห่งชาติ, โครงการจัดทำเครื่องมือทางกฎหมายในการฟื้นฟูเมืองสำหรับประเทศไทย, หน้า 124.

²⁴² Study on Urban Renewal Policies of Other Cities in Asia a Supplementary Study Report on Development Rights in Taipei and Tokyo, Urban Renewal Authority (Final Version), *op. cit.*, p. 48.

ตารางที่ 3.7 งบดุลโครงการ

รายจ่าย	รายรับ
1. ค่าสำรวจ ออกแบบ วางแผน	1. เงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง
2. ค่าชดเชยให้แก่เจ้าของที่ดินผู้ไม่เข้าร่วม	2. เงินช่วยเหลือจากรัฐบาลท้องถิ่น
3. ค่าดำเนินการ	3. การขายพื้นที่จัดสรรประโยชน์
4. ดอกเบี้ยเงินกู้	4. อื่น ๆ
5. อื่น ๆ	

วิธีการฟื้นฟูเมืองของญี่ปุ่นภายใต้พระราชบัญญัติฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal Act) มีลักษณะเป็นการพัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment) ในพื้นที่เดิม โดยการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างเดิมและสร้างสิ่งปลูกสร้างใหม่แทน เป็นการพัฒนาขึ้นใหม่ทั้งที่อยู่อาศัย ศูนย์การค้า พาณิชยกรรม พื้นที่สาธารณะ สาธารณูปโภค ในบริเวณพื้นที่เดิม ทั้งนี้มีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา คือ การใช้วิธีการ แปลงสิทธิและจัดสรรสิทธิเป็นวิธีดำเนินการ ทั้งนี้ก็เพื่อแก้ปัญหาการรวบรวมแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดินผืนเล็กในเมืองชั้นในเพื่อนำไปพัฒนาขึ้นใหม่ นอกจากนั้นแล้วยังนำพื้นที่ส่วนที่เหลือของอาคารไปหาประโยชน์ในเชิงพาณิชย์เพื่อมาเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการได้ ที่สำคัญวิธีการฟื้นฟูเมืองในลักษณะนี้จะยังคงให้เจ้าของผู้มีสิทธิต่าง ๆ ในทรัพย์สินยังคงสามารถอยู่ในพื้นที่เดิม ขณะเดียวกันก็เป็นการสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการวางแผนชุมชน สามารถรักษาไว้ได้ซึ่งลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมเดิมของพื้นที่

วิธีการสำคัญที่ถือเป็นพื้นฐานของโครงการฟื้นฟูเมืองในประเทศญี่ปุ่นคือการแปลงและจัดสรรสิทธิ (Rights Conversion Method) ซึ่งบัญญัติไว้ในกฎหมายฟื้นฟูเมือง ที่ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการฟื้นฟูเมือง

ตารางที่ 3.8 เปรียบเทียบวิธีการฟื้นฟูเมืองของประเทศ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น

ประเทศ/วิธีการ	อังกฤษ	สหรัฐอเมริกา	ญี่ปุ่น
1. กฎหมาย	1. พระราชบัญญัติการเคหะ (Housing Act)	1. กฎหมาย Urban Redevelopment Law ของมลรัฐ	1. กฎหมายผังเมือง (City Planning Act 1968)
	2. พระราชบัญญัติการวางผังเมืองและชนบท (Town and Country Planning Act 1990)	2. กฎหมายว่าด้วยอำนาจของเทศบาล ในการมอบหมายหรือ	2. กฎหมายฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal Law 1969)

ตารางที่ 3.8 (ต่อ)

ประเทศ/วิธีการ	อังกฤษ	สหรัฐอเมริกา	ญี่ปุ่น
	3. พระราชบัญญัติ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นการวางผังและ การใช้ที่ดิน ค.ศ.1980 (Local Government, Planning and Land Act 1980)	จัดตั้งหน่วยงานฟื้นฟู เมือง องค์กรต่าง ๆ ที่มี อำนาจในการฟื้นฟู เมือง 3. กฎหมายว่าด้วย อำนาจของเทศบาลใน การฟื้นฟูเมือง	
	4. พระราชบัญญัติ เคหะสงเคราะห์ การ ก่อสร้างและการฟื้นฟู ค.ศ. 1996 (Housing Grants, Construction and Regeneration Act 1996)		
	5. พระราชบัญญัติ การเคหะและการฟื้นฟู (Housing and Regeneration Act 2008)		
	1. องค์กรท้องถิ่น	1. องค์กรท้องถิ่น	1. บุคคลธรรมดา
	2. บริษัทพัฒนาเมือง (Urban Development Corporation) เป็น ผู้ดำเนินการฟื้นฟูเมือง	(Municipal) 2. องค์กรฟื้นฟูเมือง ใหม่ (Urban Redevelopment Agency) ซึ่งได้รับมอบ	เจ้าของกรรมสิทธิ์ หรือผู้เช่า 2. สมาคม 3. องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 3.8 (ต่อ)

ประเทศ/วิธีการ	อังกฤษ	สหรัฐอเมริกา	ญี่ปุ่น
	โดยมีรัฐบาลกลางเป็นผู้วางนโยบาย	อำนาจจากท้องถิ่นและตั้งขึ้นตามกฎหมาย	4. บริษัทฟื้นฟูเมืองเอกชน 5. องค์การฟื้นฟูเมือง
3. การกำหนดพื้นที่และวางผังโครงการ	1. รัฐมนตรี (Secretary of States) เป็นผู้มีความอำนาจในการกำหนดพื้นที่โครงการพัฒนาเมือง (Urban Development Areas) โดยมอบอำนาจให้บรรษัทพัฒนาเมืองดำเนินการ	1. กฎหมายกำหนดบริเวณพื้นที่เสื่อมโทรม (Blighted Area) 2. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรพัฒนาเมืองใหม่ (Urban Redevelopment Agency) เป็นผู้กำหนดพื้นที่โดยอยู่ภายใต้อำนาจของกฎหมาย	1. กฎหมายกำหนดเงื่อนไขการเลือกบริเวณพื้นที่ฟื้นฟู 2. ผู้ดำเนินการฟื้นฟูเมืองตามกฎหมายเป็นผู้วางผังโครงการ
4. ลักษณะของพื้นที่ที่ต้องการฟื้นฟู	<u>อดีต</u> พื้นฟูเมืองโดยรื้อถอนสลัมและแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อสาธารณสุข <u>ปัจจุบัน</u> พื้นฟูเมืองโดยมากเป็นการฟื้นฟูพื้นที่เสื่อมโทรมเคยเป็นแหล่งอุตสาหกรรมเก่า ทำเรือเก่า หรือฟื้นฟูพื้นที่ที่ต้องการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม	<u>อดีต</u> พื้นฟูเมืองโดยรื้อถอนสลัม (Slum) และแหล่งเสื่อมโทรม และ (Blighted Area) อันเนื่องมาจากปัญหาสาธารณสุข <u>ปัจจุบัน</u> พื้นฟูเมืองสลัมและแหล่งเสื่อมโทรมโดยส่วนใหญ่จะอยู่เมืองชั้นในโดยพิจารณาถึงปัจจัยอื่น ๆ เช่น อาคาร สาธารณูปโภค ทางเท้าที่ไม่ได้มาตรฐาน การ	อดีต พื้นฟูเมืองโดยรื้อถอนอาคารไม้ที่อยู่ติดกันมีลักษณะเป็นชุมชนแออัดเพื่อแก้ไขปัญหาไฟไหม้ <u>ปัจจุบัน</u> พื้นฟูเมืองในเขตชั้นในเพื่อส่งเสริมการเพิ่มความหนาแน่นของประชากรในเมืองให้เข้าถึงการคมนาคมที่สะดวกตลอดจนเพิ่มมูลค่าของที่ดินและเศรษฐกิจในเมือง

ตารางที่ 3.8 (ต่อ)

ประเทศ/วิธีการ	อังกฤษ	สหรัฐอเมริกา	ญี่ปุ่น
		ว่างงานและรายได้ของ ท้องถิ่นประกอบ	
5. การได้ไปซึ่งสิทธิใน ทรัพย์สินของเอกชน	1. รัฐเวนคืนที่ดินใน พื้นที่ฟื้นฟูและที่ดินอื่น ๆ ตามวัตถุประสงค์ ของโครงการ 2. รัฐซื้อที่ดินในเขต พื้นที่ฟื้นฟู	1. รัฐเวนคืนที่ดินภายใน พื้นที่โครงการ 2. รัฐซื้อที่ดินจาก เอกชนในพื้นที่ของ โครงการ	1. รัฐเวนคืนที่ดิน ภายในพื้นที่ของ โครงการฟื้นฟูเมือง ประเภทที่ 2 พื้นที่ที่มี ความจำเป็นเร่งด่วน เพื่อฟื้นฟู 2. รัฐซื้อที่ดินจาก เอกชนพื้นที่ที่มีความ จำเป็นเร่งด่วนเพื่อ ฟื้นฟู
6. การบริหารจัดการ ทรัพย์สินจากการรื้อ ถอนสร้างใหม่	1. ขาย 2. ให้เช่า	1. ขาย 2. ให้เช่า	การแปลงและจัดสรร สิทธิ์ (Rights Conversion Method) และขายนำ เงินมาบริหาร โครงการ
7. วิธีการทางการเงิน เพื่อฟื้นฟูเมือง	1. เงินรายได้จากการ ขายที่ดินและสิ่งปลูก สร้างที่ได้ฟื้นฟูพัฒนา แล้ว 2. เงินสนับสนุนจากรัฐ ให้แก่บริษัทพัฒนา เมือง	1. การระดมทุนจาก ส่วนเพิ่มของภาษี (Tax Increment Financing) 2. Community Development Block Grant Funds (CDBG) 3. การออกพันธบัตร (Bond)	1. เงินรายได้จากการ ขายพื้นที่ของอาคารที่ ได้สร้างใหม่ 2. เงินทุนรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น 3. เงินกู้ 4. มาตรการภาษี

บทที่ 4

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) ของไทย

การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่เป็นภารกิจของรัฐที่กระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน ซึ่งได้รับการรับรองและคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้นจึงต้องดำเนินการภายใต้รัฐธรรมนูญโดยคำนึงถึง ประโยชน์สาธารณะ และหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพภายใต้รัฐธรรมนูญ ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมืองกระจายหลายฉบับซึ่งแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์ วิธีการในการฟื้นฟู และใช้บังคับในบริเวณพื้นที่แตกต่างกันไป สำหรับองค์กรหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบหลักในการฟื้นฟูเมืองและแก้ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรมได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และการเคหะแห่งชาติ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมืองของไทยแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์ ขอบเขตของกฎหมาย ลักษณะและวิธีการในการฟื้นฟูเมืองเกี่ยวกับการการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) แตกต่างกันไปดังนี้

4.1 หลักการทางผังเมืองกับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่

4.1.1 แนวคิดและหลักการทางกฎหมายผังเมือง

การผังเมืองเป็นบทบาทหน้าที่ของรัฐในการกำกับการพัฒนาด้านกายภาพของเมืองให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและยั่งยืน (Sustainability) โดยการกำหนดแนวทางการพัฒนาและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของประชาชนเพื่อให้ประชาชนสามารถอยู่อาศัยและทำงานในสภาพแวดล้อมที่ดีที่สุด และเพื่อให้การใช้ทรัพยากรต่าง ๆ อันมีอยู่อย่างจำกัดเกิดประโยชน์สูงสุด (Maximize profit) สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะ (Character) ของแต่ละเมือง²⁴³ หากประชาชนแต่ละคนที่อยู่อาศัยในเมืองใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยไม่มีข้อจำกัดแล้วเมืองจะพัฒนาอย่างไรทิศทางและก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาได้เนื่องจากประชาชนแต่ละคนมีแนวคิดแตกต่างกันมีฐานะทางเศรษฐกิจไม่เท่าเทียมกันและมีความสำนึกรับผิดชอบต่อสังคมแตกต่างกัน จึงอาจกล่าวได้ว่าการผังเมืองนั้นเป็นมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อ “นำ” การพัฒนา และเพื่อให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรอื่นที่จำเป็นเกี่ยวกับการอุปโภคบริโภค ตลอดจนการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของผู้อยู่อาศัยในชุมชนเกิดประโยชน์สูงสุด

การผังเมืองเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในชุมชนและการจัดสรรทรัพยากร ดังนั้นการจัดทำผังเมืองจึงต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง (Plan with Partners and Stakeholders) การส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Promote Market Responsiveness) รวมทั้ง

²⁴³ Karl B. Lohmann, *Principles of City Planning* (USA: McGraw-Hill Book Company, 1931), pp. 1-4.

ความสามารถในการรองรับความหลากหลายทางวัฒนธรรม (Recognize Cultural Diversity) ด้วย²⁴⁴ การใช้บังคับผังเมืองเป็นมาตรการหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหลายประการ เช่น สิทธิในการเลือกถิ่นที่อยู่ สิทธิเสรีภาพในการใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์ สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ การปฏิบัติตามมาตรการผังเมืองเป็นมาตรการของรัฐที่ลิดรอนสิทธิเสรีภาพของบุคคล ดังนั้นจะมีอำนาจกระทำได้เพียงเท่าที่บุคคลตกลงยอมสละสิทธิและเสรีภาพให้โดยผ่านกระบวนการทางสภาผู้แทนราษฎร การใช้บังคับผังเมืองจึงต้องมีกฎหมายรองรับอำนาจให้กระทำได้เท่าที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ²⁴⁵

การผังเมืองมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ การประสานประโยชน์มหาชน (Public Interest) และประโยชน์ส่วนตัว (Private Interest) ในการใช้ที่ดิน (Land Use) โดยพยายามแก้ไขข้อขัดแย้งและข้อเสียหายต่าง ๆ อันพียงจะเกิดขึ้นจากการใช้ที่ดินให้ได้ผลดีโดยวางโครงการใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งในปัจจุบันและอนาคตให้กลมกลืนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งจะต้องคำนึงถึงสถานการณ์ทางเศรษฐกิจทั้งในปัจจุบันและอนาคต จำนวนทรัพยากร จำนวนประชากร และบริการสาธารณะต่าง ๆ เช่น ถนน สะพาน สวนสาธารณะ น้ำ ไฟ ตลอดจนแหล่งอุตสาหกรรม แหล่งการค้า เคหสถาน และการกสิกรรม²⁴⁶ การผังเมืองเป็นการดำเนินการของรัฐภายใต้พระราชบัญญัติการผังเมืองเป็นกฎหมายที่ผลการดำเนินการไปกระทบกับสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนในเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดินและการควบคุมการก่อสร้าง

ประเทศไทยเริ่มนำแนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำผังเมืองมาประยุกต์ใช้ในปี 2478 โดยมีการจัดตั้งแผนผังเมืองขึ้นในกรมโยธาเทศบาล กระทรวงมหาดไทย แต่งานของแผนผังเมือง กรมโยธาเทศบาล ในขณะนั้นมุ่งเน้นการออกแบบผังบริเวณศาลากลางจังหวัดและสถานที่ราชการ ผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ ผังบริเวณวัด ที่เน้นความเป็นระเบียบเรียบร้อยเป็นหลักเท่านั้น ยังไม่มีลักษณะเป็นการจัดทำผังเมืองที่มุ่งกำกับการพัฒนาด้านกายภาพของเมืองให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและยั่งยืนตามหลักสากล ต่อมาในปี 2495 รัฐบาลจึงได้เสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2495 ประกาศใช้เป็นกฎหมายผังเมืองฉบับแรก โดยมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการจัดทำโครงการมอบให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ โครงการหมายความว่า โครงการที่ทำขึ้นเพื่อการผังเมืองหรือการบูรณะแห่งที่ดินเมือง หรือที่ดินชนบท แสดงผังและข้อความดังที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติ

ในการวางผังเมืองให้ระบุเขตท้องถิ่นที่จะใช้โครงการพร้อมด้วยแผนที่แสดงเขตดังกล่าวโดยสังเขป และวัตถุประสงค์ในการทำผังเพื่อสร้างเมืองใหม่ หรือเพื่อสร้างเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้น

²⁴⁴ UN-Habitat, *Planning Sustainable* (Kenya:UN-Habitat Practices and Perspectives, 2010), p. 3.

²⁴⁵ นิพันธ์ วิเชียรน้อย, *การผังเมืองและการพัฒนาเมือง: กฎหมายที่เกี่ยวข้อง* (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), หน้า 1.

²⁴⁶ ชันยา พูนศิริวงศ์, “ความหมายของการผังเมือง,” *ข่าวสารสำนักผังเมือง*, 1 (กรกฎาคม 2506): 20 อ้างถึงใน เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายผังเมือง พร้อมด้วย พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518 และกฎหมายประกอบ* (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2538), หน้า 6.

แทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายเพราะไฟไหม้ แผ่นดินไหว หรือภัยพิบัติอย่างอื่น หรือเพื่อบูรณะที่ดินเมืองหรือที่ดินชนบทอันระบุเขตไว้ หรือจัดให้มีหรือจัดให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสุขลักษณะ หรือความสะอาดสบายในเขตนั้น หรือเพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ หรือสงวนไว้ซึ่งอาคารที่มีอยู่ หรือวัตถุอันอันมีคุณค่าที่น่าสนใจในทางสถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือศิลปกรรม หรือภูมิประเทศที่งดงาม หรือที่มีคุณค่าที่น่าสนใจในทางธรรมชาติ รวมทั้งต้นไม้เดี่ยวหรือต้นไม้หมู่²⁴⁷

พระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2495 ได้ถูกใช้งานในทางปฏิบัติจริงเพียงครั้งเดียวใน พ.ศ. 2497 การตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2495 ขึ้นเพียงสองฉบับเท่านั้น คือ พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2495 ในท้องที่ตำบลในเมือง อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ พ.ศ. 2495 เพื่อสร้างส่วนของเมืองขึ้นแทนส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายเพราะไฟไหม้ กับพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2495 ในท้องที่ตำบลในเมือง อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ พ.ศ. 2497 เพื่อพัฒนาพื้นที่ตำบลในเมือง อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ บริเวณที่ต่อจากบริเวณเขตเพลิงไหม้ที่ได้ทำผังไปแล้ว เพื่อให้มีสุขลักษณะและความสะอาดสบายดียิ่งขึ้น ด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมีบทบัญญัติบางประการไม่เป็นธรรมแก่ราษฎรและบางกรณีเป็นการยากที่จะปฏิบัติตามบทบัญญัติ เช่น การคำนวณเงินสร้างถนนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งถ้าไม่มีให้ก็จะถูกยึดที่ดินแล้วขายทอดตลาด และกรณีที่ได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบทแห่งใดแล้ว ให้เวลาทำผังภายในไม่เกินหกเดือน ซึ่งถ้าเป็นโครงการขนาดใหญ่ เช่น สร้างเมืองใหม่ ก็ย่อมจะเป็นไปไม่ได้ตามเวลาที่กำหนด ด้วยเหตุนี้จึงทำให้การใช้บังคับกฎหมายดังกล่าวมีปัญหาและอุปสรรค²⁴⁸ หลังจากนั้นไม่เคยมีการใช้งานพระราชบัญญัตินี้

ต่อมาจึงได้มีความคิดที่จะปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ใช้บังคับกับการวางและจัดทำผังเมืองตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 จนถึงปี พ.ศ. 2562 คำว่า “การผังเมือง” พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ให้คำจำกัดความไว้ดังนี้²⁴⁹

“การผังเมือง” หมายความว่า การวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหาย เพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสุขลักษณะ ความสะอาดสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม

²⁴⁷ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2495.

²⁴⁸ เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายผังเมือง พร้อมด้วย พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518 และกฎหมายประกอบ (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2538), หน้า 1-2.

²⁴⁹ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

ปัจจุบัน รัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ใช้บังคับและยกเลิกพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 คำว่า “การผังเมือง” พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ได้ให้คำจำกัดความไว้ ดังนี้²⁵⁰

“การผังเมือง” หมายความว่า “การวาง จัดทำ และการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองในระดับต่าง ๆ สำหรับเป็นกรอบชี้แนะการพัฒนาทางด้านกายภาพในระดับประเทศ ระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับเมือง ระดับชนบท และพื้นที่เฉพาะควบคู่ไปกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อการพัฒนาเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบทให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสุขลักษณะ ความสะอาดสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง ความปลอดภัยของประชาชน สวัสดิภาพของสังคม การป้องกันภัยพิบัติ และการป้องกันความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี หรือบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ”

แต่เดิมพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดให้มีผังเมือง 2 ประเภทด้วยกัน คือ ผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ เมื่อตราพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ออกมาใช้บังคับได้แบ่งผังเมืองเป็น 2 ระดับ²⁵¹ ได้แก่ 1. ผังนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ คือ การกำหนดกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ของการพัฒนาประเทศในด้านการใช้พื้นที่ของหน่วยงานรัฐดำเนินการ แบ่งเป็นสามประเภท ได้แก่ ผังนโยบายระดับประเทศ ผังนโยบายระดับภาค และผังนโยบายระดับจังหวัด 2. ผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน คือ การกำหนดกรอบแนวทางและแผนงานการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ใดเพื่อการพัฒนาเมืองและการดำรงรักษาเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง และชนบท แบ่งเป็นสองประเภท ได้แก่ ผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 กำหนดนิยามของผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะไว้ในมาตรา 4 ดังนี้

ผังเมืองรวม หมายความว่า แผนผัง นโยบาย และโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุม โดยทั่วไปในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเมืองและการดำรงรักษาเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบท ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณูปโภค สาธารณูปการ บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

ผังเมืองเฉพาะ หมายความว่า แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบท เพื่อประโยชน์ในการสร้างเมืองใหม่ การพัฒนาเมือง การอนุรักษ์เมือง หรือการฟื้นฟูเมือง

²⁵⁰ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562

²⁵¹ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562

แนวคิดการผังเมืองเป็นการมุ่งกำกับการพัฒนาด้านกายภาพของเมืองให้เป็นไปอย่างเหมาะสมเพื่อประสานประโยชน์มหาชน (Public Interest) และประโยชน์ส่วนตัว (Private Interest) ในการใช้ที่ดิน (Land Use) เพื่อแก้ไขปัญหาเมืองในปัจจุบัน เพื่อหลีกเลี่ยงหรือป้องกันปัญหาของเมืองที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และเพื่อใช้บรรลุมัตถุประสงค์ที่ต้องการจะให้เกิดขึ้น โดยมีหลักการบัญญัติในกฎหมายได้แก่ ผังนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ และ ผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน

4.1.2 หลักการทางกฎหมายผังเมืองกับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่

หลักการทางผังเมืองที่บัญญัติอยู่ในผังเมือง ได้แก่ การวาง จัดทำ และการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองในระดับต่าง ๆ ซึ่งผังที่กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินถูกบัญญัติไว้ในผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ เป็นการกำหนดกรอบแนวทางและแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดเพื่อการพัฒนาเมืองและการดำรงรักษาเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง และชนบท

การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) คือ การแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในปัจจุบัน ซึ่งไม่เป็นที่ต้องการในพื้นที่นั้นโดยการรื้อถอน และสร้างขึ้นใหม่ในรูปแบบที่แตกต่างจากเดิม โดยปฏิบัติตามการวางแผนชั้นสมบูรณ์ การรื้อถอนของโครงสร้างเมือง เช่น ของพื้นที่สลัม หรือเสื่อมโทรม ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงทางเศรษฐกิจหรือทางสาธารณสุข

จากนิยามความหมายของการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่เห็นได้ว่า เป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ดังนั้นจึงต้องดำเนินการจัดทำผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน และอยู่ในรูปของผังเมืองเฉพาะ โดยพิจารณาจากพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ได้ให้นิยามความหมาย “ผังเมืองเฉพาะ” ไว้ในมาตรา 4 ดังนี้ ดังนี้

ผังเมืองเฉพาะ หมายความว่า แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบท เพื่อประโยชน์ในการสร้างเมืองใหม่ การพัฒนาเมือง การอนุรักษ์เมือง หรือการฟื้นฟูเมือง

จากนิยามความหมายดังกล่าวสามารถนำมากำหนดวัตถุประสงค์โดยทั่วไปของการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะได้ดังนี้

1. เพื่อพัฒนาเมืองหรือบริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบท
2. เพื่อดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมืองบริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบท
3. เพื่อประโยชน์ในการสร้างเมืองใหม่
4. เพื่อการอนุรักษ์เมือง
5. เพื่อการฟื้นฟูเมือง

เมื่อพิจารณาจากคำนิยามของผังเมืองเฉพาะที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่แล้วในการดำเนินการฟื้นฟูเมืองภายใต้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 นี้ต้องดำเนินการภายใต้การจัดทำ “ผังเมืองเฉพาะ” โดยทำในรูปของแผนผังโครงการดำเนินการมีวัตถุประสงค์ในการฟื้นฟูเมือง จากความหมายข้างต้นมีนักวิชาการอธิบาย “ผังเมืองเฉพาะ” หมายถึง แผนผังและโครงการพัฒนาในบริเวณพื้นที่เฉพาะเท่านั้น ไม่ครอบคลุมกว้างขวางดังผังเมืองรวม ดังนั้นผังเมืองเฉพาะต้องมีเป้าหมายเจาะจง

ชัดเจน ทั้งในเขตพื้นที่และประเด็นการพัฒนาตามกรอบที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม เป้าหมายของผังเมืองเฉพาะอาจมีเพียงประการเดียวได้ เช่น แผนผังปรับปรุงขยายเขตทาง หรือตัดถนนขึ้นใหม่ในบริเวณที่ถูกเพลิงไหม้ หรือ อาจมีเป้าหมายหลายประการก็ได้ เช่น แผนผังรื้อถอนแหล่งเสื่อมโทรมให้หมดไปและสร้างเป็นศูนย์การค้าขึ้นใหม่แทนซึ่งในโครงการนั้น อาจจะมีการสร้างโรงเรียน สนามเด็กเล่น อาคารชุด ขนาดใหญ่ ประกอบเป็นโครงการสมบูรณ์แบบก็ได้ เป็นต้น ผังเมืองเฉพาะที่เอกชนเป็นเจ้าของได้แก่ ผังบริเวณและการก่อสร้างศูนย์การค้า ผังการจัดสรรที่ดิน สำหรับผังที่ฝ่ายรัฐบาลเป็นเจ้าของโครงการ เช่น ผังบริเวณศูนย์ราชการ ผังการจัดการของเมือง เช่น ถนนหนทาง น้ำประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ ระบบระบายน้ำ ระบบการกำจัดของเสียและส่วนที่บริการให้แก่ชุมชน เช่น สถานี ตำรวจ โรงเรียน โรงพยาบาล ปรียญณี ห้างสรรพสินค้า ศูนย์วัฒนธรรม²⁵²

นอกจากนิยามความหมายของผังเมืองเฉพาะที่เป็นแผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษา บริเวณเฉพาะแห่งและกิจการที่เกี่ยวข้องในเมืองแล้ว อาจพิจารณาจากแนวคิดในการวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะก่อนตราพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เพื่อพิจารณาถึงลักษณะและวัตถุประสงค์ของผังเมืองเฉพาะ กล่าวคือ เมื่อปี พ.ศ. 2500 รัฐบาลไทยทำสัญญาและข้อตกลงในการดำเนินโครงการ “ผังนครหลวง หรือ Greater Bangkok Plan” กับบริษัท ลิซฟีลด์ (Litchfield Whiting Bowne & Associates) ลักษณะของงานเป็นการวางผังเมืองรวมที่ทำการศึกษาและจัดเก็บข้อมูลในปัจจุบันทุก ๆ มิติ (Comprehensive Plan) ประกอบไปด้วย ผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน ผังโครงการคมนาคมขนส่ง ผังสาธารณูปโภคสาธารณูปการ โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำผังพระนครนี้เป็นเวลา 30 ปี (พ.ศ. 2503-2533)²⁵³ ทั้งนี้ความหมายของผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะได้มีการอธิบายถึงเนื้อหาและความเชื่อมโยงระหว่าง Comprehensive Plan ซึ่งหมายถึงผังเมืองรวม และ Special Project Plan ซึ่งหมายถึงผังเมืองเฉพาะไว้ดังนี้²⁵⁴

²⁵² พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, “การจัดวางผังเมือง,” มนุษยศาสตร์สังคมศาสตร์ 12 (2537): 15.

²⁵³ ปานปิ่น ร่องหานาม, “วิวัฒนาการผังเมืองของประเทศไทย,” วารสารหน้าจั่ว 12 (2558): 260.

²⁵⁴ นพรัตน์ ตาปานานท์, บทบัญญัติว่าด้วยการฟื้นฟูเมือง, บทความอภิปราย 2549-6 (กรุงเทพมหานคร: ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 5.

(Comprehensive Plan) . . . provides a basis for control of future development and redevelopment involving land use, circulation, and physical facilities for major public and semi-public services.

In addition, its consists of s statement of the entire set of policies, principles, assumptions and reasoning underlying the plan proposals.

. . . ,

(ผังเมืองรวม) . . . เป็นผังทั่วไปสำหรับการควบคุมการพัฒนาในอนาคตและการพัฒนาขึ้นใหม่ที่เกี่ยวกับการใช้ที่ดิน การปรับเปลี่ยนหมุนเวียน และสิ่งอำนวยความสะดวกทางกายภาพสำหรับการบริการสาธารณะและกิจสาธารณะที่สำคัญ

นอกจากนี้ ยังประกอบด้วยคำแถลงนโยบายหลักการข้อสมมติฐานและเหตุผลทั้งหมดของข้อเสนอตามผัง

การใช้ผังเมืองรวมเป็นกรอบอ้างอิงเพื่อจัดเตรียม 'ผังเมืองเฉพาะ' (Special Project Plan)

1. ผังฟื้นฟูเมือง (โครงการในพื้นที่ที่สร้างขึ้น) เพื่อพัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment) การบูรณะปรับปรุง (Rehabilitation) หรือการอนุรักษ์ (Conservation) บางส่วนหรือส่วนหนึ่งของเมือง หรือเมืองที่มีอยู่แล้วกำหนดไว้ผังและรายงานการนำที่ดินกลับมาใช้ใหม่ ความกว้างของถนน พื้นที่เปิด พื้นที่ต้องการฟื้นฟูหรือการเปลี่ยนสาหรณูปโภค ฯลฯ ข้อเสนอเกี่ยวกับการพัฒนาและการวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจความเป็นไปได้ของโครงการและ หรือ

2. ผังพัฒนา (โครงการในชนบท) เพื่อขยายเขตเมือง การพัฒนาเมืองใหม่ ชุมชนโดยรอบ หรือนิคมอุตสาหกรรม ฯลฯ แสดงพื้นที่ที่อยู่อาศัย แหล่งงาน พื้นที่เปิดโล่ง สถาบัน และรายละเอียดสาหรณูปโภค ข้อตกลงว่าด้วยการบริหารและการจัดการระยะเวลาดำเนินการ ฯลฯ

จากคำอธิบายดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่าผังเมืองเฉพาะ (Special Project Plan) จะเป็นโครงการดำเนินการเพื่อการฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal) ซึ่งอาจกระทำโดย

1. การพัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment)
2. การบูรณะปรับปรุง (Rehabilitation)
3. การอนุรักษ์ (Conservation)

ผังเมืองเฉพาะจึงแบ่งเป็น 2 รูปแบบ 1. ผังเมืองเฉพาะที่ใช้ในการฟื้นฟูเมืองในโครงการในพื้นที่ที่สร้างขึ้นและดำเนินการในบริเวณเมือง เพื่อพัฒนาขึ้นใหม่ หรือบูรณะปรับปรุง หรืออนุรักษ์ ในขณะที่แผนพัฒนา และ 2. ผังพัฒนาซึ่งจะดำเนินการในชนบทเพื่อขยายเมือง การพัฒนาเมืองใหม่ ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากนิยามความหมาย “ผังเมืองเฉพาะ” จาก “ผังนครหลวง” แล้ว การฟื้นฟูเมือง

Using the comprehensive plan as a constant frame of reference, would also prepare the following ‘Special Project Plan:’

a An Urban Renewal Plan (Project in a built-up area) for the redevelopment, rehabilitation or conservation of a portion or portions of the existing town or city, setting forth in plans and report the proposed reuse of the land, street widening, open areas, rehabilitation or replacement of utilities, etc., the proposed development and economic analysis of the feasibility of the project and/or,

b. A Development Plan (Project in the country-side) for extension of the urban area, the development of a new town, satellite community or an industrial estate, etc., showing the residential areas, centers of employment, open spaces, institutions and utilities in details, suggested administrative arrangements and scheduling, etc.

แบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) จึงทำในรูปของผังเมืองเฉพาะในโครงการพื้นที่ที่สร้างขึ้นในบริเวณเมือง

อย่างไรก็ตามแม้ว่าในผังนครหลวง 2533 (Greater Bangkok Plan 2533) จะได้อธิบายไว้ว่า ผังเมืองเฉพาะ (Special Project Plan) เป็นโครงการดำเนินการเพื่อการฟื้นฟูเมืองแต่ก็ไม่ได้นำมาบัญญัติหรือปรากฏในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 แต่อย่างใด

นอกจากการให้คำนิยามความหมายของคำว่า ผังเมืองเฉพาะแล้ว พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2562 ได้เพิ่มเติมคำว่า “การพัฒนาเมือง” ขึ้นมาใหม่ และให้คำนิยามความหมายไว้ ดังนี้

“การพัฒนาเมือง” หมายความว่า “การดำเนินนโยบาย รวมทั้งการปรับปรุง พื้นฟู บูรณะ ดำรงรักษา หรือดำเนินการอื่นใดเพื่อพัฒนาที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ภายใต้กรอบของการผังเมือง เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต ความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนและความเจริญก้าวหน้าของเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง ชนบท ในด้านต่าง ๆ ”

จากคำจำกัดความ “การพัฒนาเมือง” ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 เป็นการเพิ่มเติมและอธิบายคำว่า “การพัฒนาเมือง” ที่ปรากฏอยู่ในนิยามคำว่า “การผังเมือง” ให้เกิดความชัดเจนเพื่อประโยชน์ในการจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ เมื่อพิจารณาจากคำจำกัดความ “การพัฒนาเมือง” กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดคำว่า “ฟื้นฟู” อยู่ในความหมายของ “การพัฒนาเมือง” ดังนั้นการ “ฟื้นฟู” จึงเป็น ส่วนหนึ่งของ “การพัฒนาเมือง” และเป็นส่วนหนึ่งของ “การผังเมือง” ด้วยเช่นกัน

จากหลักการทางกฎหมายผังเมืองและวิธีการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ สรุปได้ว่า การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) คือ การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ เพื่อดำเนินโครงการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษา บริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมือง เพื่อประโยชน์ในการฟื้นฟูเมืองซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment) การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่จึงต้องดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ

4.2 หลักกฎหมายในการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)

การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) เป็นการรื้อถอนอาคารและโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่เดิมเพื่อก่อสร้างขึ้นมาใหม่ให้ตอบรับกับวัตถุประสงค์ของการฟื้นฟูเมืองในบริเวณพื้นที่นั้น ๆ โดยทั่วไปจะใช้วิธีการนี้กับบริเวณพื้นที่ที่มีลักษณะทางกายภาพเสื่อมโทรมและมีศักยภาพสำหรับการสร้างงานและปรับปรุงสภาพแวดล้อม การพัฒนาขึ้นใหม่นั้นมีลักษณะของการเปลี่ยนแปลงรูปทรงอาคาร การจัดเรียงอาคาร ถนนใหม่ และโครงสร้างพื้นฐานในบริเวณพื้นที่ที่พัฒนาขึ้นใหม่ เพราะรูปแบบของอาคาร ถนน โครงสร้างพื้นฐานนั้นไม่ปลอดภัย ไม่ถูกสุขอนามัยแก่ผู้อยู่อาศัย ไม่เหมาะสมกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมของเมือง ด้วยบริเวณพื้นที่ที่เสื่อมโทรมและต้องการพัฒนาขึ้นใหม่นั้นเป็น “สิทธิในทรัพย์สินของเอกชน” ซึ่งได้รับการรับรองและคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญจึงจำเป็นต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายในการเข้าไปดำเนินการจัดการพื้นที่ดังกล่าวโดยอาศัยหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญเรื่อง “ประโยชน์สาธารณะ” และ หลักการในการตรากฎหมายเพื่อ “จำกัดสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินของเอกชน”

4.2.1 แนวคิดหลักประโยชน์สาธารณะ²⁵⁵

ประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) เป็นหลักการสำคัญของการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้น (Urban Redevelopment) โดยเฉพาะในเรื่องการใช้อำนาจรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเพื่อมาฟื้นฟูและพัฒนาขึ้นใหม่ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ เกี่ยวกับหลักประโยชน์สาธารณะนี้ Andre HOMONT ได้อธิบายทฤษฎีประโยชน์สาธารณะไว้ในหนังสือ *L'expropriation Pour Cause D'utilite Publique* ประโยชน์สาธารณะไม่ได้มีการนิยามความหมาย (Definition) ใน Text หรือ Jurisprudence แต่ประโยชน์สาธารณะนั้นเป็นเรื่องที่มีพื้นฐานของการกระทำอยู่ที่วัตถุประสงค์ หรือ หมายความว่าต้องอ้างอิง (Reference) ถึงเนื้อหาของกิจกรรม (Activity) นั้น ๆ ที่ได้มีการกระทำลงไปและถ้าการกระทำนั้นบกพร่องหรือมีความผิดพลาด ก็จะไม่เรียกการกระทำนั้นว่ากระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ ต่อมาแนวความคิดนี้ได้ขยายไปในเรื่องของประโยชน์สาธารณะนั้นตั้งอยู่บนความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม และเมื่อเข้าสู่ยุคปัจจุบันแนวความคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะในกรอบของปรัชญาปริวรรตที่แทรกเข้ามาละทิ้งข้อคัดค้านเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวมออกไป ปรากฏตัวในแนวความคิดใหม่เรื่องเศรษฐกิจและประโยชน์สาธารณะ

4.2.1.1 แนวคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะที่ตั้งอยู่บนความขัดแย้งระหว่างประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ส่วนตัว

แนวความคิดนี้เป็นเรื่องความจำเป็นสาธารณะ (Necessary Public) เป็นพื้นฐานของการเวนคืน และทำให้การเวนคืนนั้นถูกต้องตามกฎหมาย และในท้ายที่สุดความจำเป็นสาธารณะกลายเป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะ และผลที่เกิดขึ้นจากการเวนคืนก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ส่วนรวม โดยหลักการนี้รัฐมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ประชาชนรัฐจะเวนคืนที่ดินมาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะเท่าที่จำเป็น แต่ในขณะเดียวกันเมื่อสังคมมีพัฒนาการมากขึ้น งานของรัฐขยายมากขึ้น ความจำเป็นต้องเวนคืนที่ดินมาใช้เพื่อจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ มากขึ้นด้วย ดังนั้นความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวมเพิ่มมากขึ้นด้วย แนวความคิดนี้เห็นว่าเอกชนจะเห็นความพอใจต่อประโยชน์ส่วนตนเป็นสำคัญ ส่วนเรื่องประโยชน์สาธารณะเป็นเรื่องหน้าที่ของรัฐ และการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะนี้ทำให้รัฐมีอำนาจในการเวนคืนได้ การขยายแนวความคิดดั้งเดิมของประโยชน์สาธารณะเกิดขึ้นตามแนวความคิดของปรัชญาอิสระ อันเนื่องมาจากเหตุผลในเรื่องการขยายงานของรัฐและตามแนวความคิดในทฤษฎีต่าง ๆ

1) การขยายงานของรัฐ (L'Elargissement des Taches de l'Etat)

เมื่อบ้านเมืองมีความเจริญมากขึ้น งานของรัฐในด้านต่าง ๆ ก็มีเพิ่มมากขึ้น รัฐจึงจำเป็นต้องมีการเวนคืนที่ดินจำนวนมากขึ้นทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติงานของรัฐเกิดความสะดวกรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น หรือเพื่อให้เกิดการทำงานของรัฐขึ้น เช่น การก่อสร้างอาคารที่

²⁵⁵ Andre Homont, *L'expropriation Pour Cause D'utilite Publique* (N.p.: n.p., 1975), pp. 18-27 อ้างถึงใน สันติ ปิยะทัต, การใช้อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนและสิทธิในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ของผู้ถูกเวนคืนตามกฎหมายไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 177-187.

อยู่อาศัยให้แก่ครอบครัวของชนชั้นแรงงานซึ่งมีรายได้น้อยหรือครอบครัวของชนชั้นกลาง หรือในเรื่อง การวางผังเมืองและการปฏิรูปที่ดิน การปรับปรุงเขตเมือง เป็นต้น งานที่ส่งเสริมสุขภาพอนามัย เช่น งานสร้างท่อน้ำทิ้ง หรือการสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้ที่อยู่ในเขตสภาพแวดล้อมไม่ถูกสุขอนามัย เป็นต้น

2) ทฤษฎีที่เกิดขึ้นจากบรรทัดฐานของคำพิพากษา (Les Theories Jurisprudentielles) แบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท

(1) ทฤษฎีมูลเหตุจงใจเป็นตัวกำหนด (La Theorie du Motif Determinant)

ทฤษฎีนี้มีแนวความคิดว่า การกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะต้องมีสาเหตุต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องหลายประการ เช่น เมื่อมีการเวนคืนที่ดินนั้นได้สร้างความพอใจให้แก่ผลประโยชน์ส่วนตนหรือไม่ หรือได้สร้างความพอใจให้ผลประโยชน์ทางการเงินหรือไม่ ทฤษฎีนี้เห็นว่าสาเหตุที่จะก่อให้เกิดการปฏิบัติการเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยถือว่าหน้าที่ของสาเหตุเป็นตัวกำหนดที่สำคัญและผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นนี้เป็นเพราะมูลเหตุจงใจเป็นตัวกำหนดการปฏิบัติการ

(2) ทฤษฎีประโยชน์สาธารณะทางอ้อม (La Theorie de l'Utilite Publique Indirecte)

ทฤษฎีนี้มีแนวความคิดว่า ประโยชน์สาธารณะที่ได้รับการยอมรับนับถือสำหรับการปฏิบัติงานบางอย่าง ในบางครั้งประโยชน์สาธารณะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานด้านอื่น ๆ ซึ่งเป็นงานรองหรือเป็นงานเสริมที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงานลำดับแรก หมายความว่า ในการปฏิบัติงานบางอย่างอาจเกิดประโยชน์โดยอ้อม ดังนั้น ประโยชน์สาธารณะโดยอ้อมนี้เป็นประโยชน์สาธารณะที่ไม่ได้เป็นการปฏิบัติการ (Operation) โดยตัวเอง แต่ในส่วนของการปฏิบัติการแล้วแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงลักษณะของประโยชน์สาธารณะ ตัวอย่างเช่น การเวนคืนโรงแรมรุห์ (Ruhl) ที่เมืองนีช เพื่อสร้างเป็นโรงแรมรวมทั้งคาสีโนด้วย วัตถุประสงค์ของการทำให้สำเร็จทั้งสองอย่างนี้ ไม่ว่าจะด้วยวิธีการใดก็ตามจะไม่ถูกตัดสินพิจารณาตราใบที่ประโยชน์สาธารณะโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับคาสีโน กล่าวคือ จะเห็นว่าประโยชน์สาธารณะเกิดขึ้นโดยอ้อมจากแหล่งที่โรงแรมและคาสีโนที่จะสร้างขึ้นนี้ได้รับมา คือ การพัฒนาทางท่องเที่ยว ซึ่งเป็นผลต่อเนื่องที่ตามมา ดังนั้นโดยสภาพของทฤษฎีนี้จะทำให้เกิดการขยายแนวความคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะเป็นไปอย่างกว้างขวางขึ้น

3) ทฤษฎีเรื่องกระบวนการเส้นขนาน (La Theorie des Procedures Paralleles)

ทฤษฎีนี้มีแนวความคิดว่า การปฏิบัติการเพื่อประโยชน์สาธารณะที่ใช้ในกระบวนการเวนคืนนั้นจะมีการกระทำหรือมีการแทรกเข้ามาของอีกกระบวนการหนึ่ง กล่าวคือ มีสองกระบวนการที่แข่งขันกันแบบคู่ขนานที่จะก่อให้เกิดผลสำเร็จในการปฏิบัติงานอันใดอันหนึ่งในกระบวนการที่ประกาศเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น เช่น การปฏิบัติการในเรื่องการขยายโรงพยาบาล และในการสร้างเขตโรคทางหัวใจ รัฐต้องยอมรับหลักเกณฑ์ในการเวนคืน และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับอุปกรณ์โรงพยาบาล ในเรื่องกระบวนการเส้นขนาน การเวนคืนและการนำกระบวนการเวนคืนนี้ไปใช้จะต้องขอความเห็นจากคณะกรรมการแห่งชาติด้านอุปกรณ์โรงพยาบาล และในการปฏิบัตินั้น ผู้เวนคืนจะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ครอบคลุมกระบวนการทั้งสองที่เกี่ยวข้องกัน เพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมายและได้รับการพิจารณาให้มีสิทธิเวนคืน

4.2.1.2 แนวคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะที่ตั้งอยู่บนแนวคิดเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

แต่เดิมความคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะตั้งอยู่บนความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนรวมและผลประโยชน์ส่วนตัว แต่ตามแนวความคิดใหม่นี้เป็นเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ หากพิจารณาย้อนไปในอดีตแล้วจะเห็นว่านานมาแล้วที่การปฏิบัติการที่เป็นประโยชน์สาธารณะ มักจะตั้งอยู่บนปัจจัยทางเศรษฐกิจเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย และการขยายแนวความคิดเรื่องประโยชน์ สาธารณะใหม่นี้ถือได้ว่าเป็นการเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ การนำปัจจัยในทางเศรษฐกิจมาพิจารณาควบคู่ในการปฏิบัติการเพื่อประโยชน์สาธารณะ และมีแนวโน้มที่จะได้รับการพิจารณาให้มีอิทธิพลเหนือกฎหมาย เช่น ในประเทศฝรั่งเศส เรื่องการเวนคืน การปฏิบัติการเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้นจะต้องมีการไต่ตรองทางเศรษฐกิจเข้ามาประกอบด้วย เช่น ในคดีเปอโยต์ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่กำหนดไว้ก่อให้เกิดความสมดุลระหว่างประโยชน์ทั่วไป (General Interest) และประโยชน์ส่วนตัว (Private Interest) การประกาศประโยชน์สาธารณะ กรณีนี้ สภาแห่งรัฐ (Censeil d' Etat) ยอมรับว่าการปฏิบัติการที่กระทำขึ้นนั้นเพื่อจุดประสงค์ที่จะอำนวยความสะดวกสบายให้แก่บริษัทเอกชน ในขณะที่เดียวกันการปฏิบัติการนี้ก็ก่อให้เกิดความ สะดวกสบายด้านการจราจรเช่นกัน ดังนั้นจึงเริ่มที่จะละทิ้งแนวคิดดั้งเดิมที่ตั้งมาจากการความแตกแยกระหว่างผลประโยชน์ทั่วไปและผลประโยชน์ส่วนตัว ณ ตรงนี้ ผลประโยชน์ทั้งสองอย่างเริ่มหลอม ละลายเข้าด้วยกัน และสภาแห่งรัฐ (Censeil d' Etat) ยืนยันถึงหลักเกณฑ์กรณีนี้ว่ามีความเหมาะสม เพราะผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นได้สร้างความสะดวกสบายในการจราจร และในขณะเดียวกัน ได้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมโดยส่วนรวมด้วย ดังนั้นจึงเห็นว่าประโยชน์ส่วนตัวจึงไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ส่วนตัวเพียงอย่างเดียว ในเวลาเดียวกันยังตอบสนองต่อผลประโยชน์ทั่วไปของแคว้นด้วย ดังนั้นในการตัดสินใจการปฏิบัติการประโยชน์สาธารณะที่จะอ้างอิงถึง ข้อแตกต่างระหว่างผลประโยชน์สาธารณะและผลประโยชน์ส่วนตัว สิ่งที่ควรตระหนักแต่นี้ไป คือ การปฏิบัติงานเพื่อวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจและสังคม สภาแห่งรัฐ (Censeil d' Etat) ใช้วิธีการที่ชัดเจนเรื่องแนวคิดทางเศรษฐกิจของประโยชน์สาธารณะเป็นครั้งแรก ประโยชน์สาธารณะนั้นจำเป็นต้องยกวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจมาพิจารณาประกอบด้วย

4.2.2 หลักประโยชน์สาธารณะภายใต้รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทยไว้ในมาตรา 25 วรรคแรก²⁵⁶ กำหนดขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันว่าสิทธิและเสรีภาพของ

²⁵⁶ มาตรา 25 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560) สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยนอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

ประชาชนได้รับความคุ้มครอง กล่าวคือ ส่วนที่หนึ่งรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนว่าประชาชนแต่ละคนมีสิทธิและเสรีภาพตราบเท่าที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายไม่จำกัดสิทธิและเสรีภาพ และส่วนที่สองกำหนดกรอบการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนว่าต้องไม่ใช้สิทธิและเสรีภาพที่มีลักษณะเป็นการกระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของสังคมและประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทยไว้ในมาตรา 25 แล้ว ยังคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินและการสืบทอด รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และค่าทดแทน ไว้ในมาตรา 37²⁵⁷ อีกด้วย

สิทธิในทรัพย์สินของประชาชนชาวไทยได้รับการรับรองและคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญทั้งสองมาตราดังที่กล่าวมาข้างต้น การฟื้นฟูแบบพัฒนาขึ้นใหม่เป็นการเข้าไปดำเนินการจัดการกับสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน โดยเฉพาะการรื้อถอนและสร้างสิ่งปลูกสร้างขึ้นใหม่ในบริเวณพื้นที่ของเอกชน ดังนั้นในกรณีที่รัฐต้องนำที่ดินของเอกชนมารื้อถอนและพัฒนาขึ้นใหม่จึงจำเป็นต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเพื่อนำมาฟื้นฟูและพัฒนาขึ้นใหม่ในรูปแบบสิ่งปลูกสร้างและ

²⁵⁷ มาตรา 37 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560) บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบทอดกอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็น สาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับการเวนคืนนั้น

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้กระทำเพียงเท่าที่จำเป็นต้องใช้เพื่อการที่บัญญัติไว้ในวรรคสาม เว้นแต่เป็นการเวนคืนเพื่อนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดแจ้ง ถ้ามิได้ใช้ประโยชน์เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือมีอสังหาริมทรัพย์เหลือจากการใช้ประโยชน์ และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืน ให้คืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

ระยะเวลาการขอคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มีได้ใช้ประโยชน์หรือที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไปให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุเจาะจงอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามความจ าเป็น มิให้ถือว่าเป็นการขัดต่อมาตรา 26 วรรคสอง

สาธารณูปโภคต่าง ๆ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องเป็นไปตามหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็น สาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม ตามมาตรา 37 วรรคสอง

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเพื่อนำไปฟื้นฟูพัฒนาขึ้นใหม่ต้องพิจารณาตามหลักการในรัฐธรรมนูญว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นหรือไม่ คำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” นั้น หมายความว่า ประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะเป็นนิติสมบัติ (Rechtsgut) หรือคุณธรรมทางกฎหมายของกฎหมายมหาชน กล่าวคือ เป็นวัตถุหรือสิ่งที่กฎหมายมุ่งจะคุ้มครองป้องกัน เช่นเดียวกับกับชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ซึ่งเป็นสิ่งที่กฎหมายอาญาต้องการจะคุ้มครอง อาจกล่าวได้ว่า ประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะคือประโยชน์ส่วนรวมของทุก ๆ คน ไม่ใช่เป็นประโยชน์ของเอกชนคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลหรืออีกนัยหนึ่งคือ ความต้องการร่วมกันของคนในสังคมนั้นเอง²⁵⁸

ประโยชน์สาธารณะเป็นวัตถุประสงค์ในการอยู่ร่วมกันของสังคมมนุษย์และการดำรงอยู่ของรัฐ การพิจารณาใช้อำนาจปกครองของรัฐอาศัยประโยชน์สาธารณะเป็นตัวกำหนดว่าสิ่งใดควรจะทำ สิ่งใดไม่ควรทำ ดังนั้นประโยชน์สาธารณะจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งและมีลักษณะดังนี้ 1) เป็นสิ่งสะท้อนความต้องการของคนส่วนมากในสังคมนำไปสู่การเรียกร้องให้รัฐต้องดำเนินการตอบสนองความต้องการของสมาชิกในสังคม ความต้องการอันเป็นประโยชน์สาธารณะนำไปสู่การกำหนดภารกิจของรัฐ²⁵⁹ 2) ตอบสนองความจำเป็นส่วนรวมของประชาชน 3) เป็น “พลวัต” (Dynamic) และ จะสัมพันธ์ไปกับปัจจัยที่แวดล้อมมนุษย์ เช่น คตินิยม เวลา ยุคสมัย การเปลี่ยนแปลงของประโยชน์สาธารณะจึงเป็นการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย

นอกจากรัฐธรรมนูญแล้วหลัก “ประโยชน์สาธารณะ” บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ซึ่งกำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนไว้หลายประการสอดคล้องกัน ดังต่อไปนี้

1. เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หมายถึง การอันเป็นประโยชน์แก่ ประชาชนโดยทั่วไป เช่น จัดให้มีไฟฟ้า น้ำประปา ทางหลวง ทางรถไฟ เป็นต้น
2. เพื่อการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ เช่น รัฐเวนคืนมาใช้เกี่ยวกับ ราชการทหาร ได้แก่ ใช้สร้างป้อมยาม สนามบิน ค่ายทหาร เป็นต้น
3. เพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ เช่น รัฐเวนคืนที่ดินมาเพื่อการ ค้นหาแร่หรือเชื้อเพลิงเพื่อใช้ในการผลิตพลังงานไฟฟ้า เป็นต้น
4. เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

คำว่า “ประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น” เป็นคำที่มีความหมายกว้างมาก อย่างไรก็ตามมีความหมายในลักษณะที่ประโยชน์ที่พึงได้นั้นต้องเป็นประโยชน์ของ “รัฐ” ซึ่งหมายถึง ประโยชน์ของ

²⁵⁸ สมยศ เชื้อไทย, **หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น**, หน้า 35.

²⁵⁹ หัสสุตติ วิจิตวิริยกุล, “ทฤษฎีว่าด้วยการแบ่งแยกขอบเขตของกฎหมาย: ระหว่างกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชน,” **วารสารนิติศาสตร์** 20, 2 (มิถุนายน 2533): 170.

แผ่นดินโดยรวม ส่วนคำว่า “อย่างอื่น” แสดงให้เห็นว่ามีความหมายสัมพันธ์กับการเวนคืน 3 ประการ ได้แก่ สาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ และการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นต้องมีลักษณะเช่นเดียวกัน การที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงเหตุแห่งการเวนคืนไว้เช่นนี้เพราะผู้ร่างคาดการณ์ไว้ล่วงหน้าว่า เมื่อบ้านเมืองมีความเจริญรุ่งเรืองมากขึ้น รัฐมีความจำเป็นต้องใช้สิ่งสาธารณูปโภคเพื่อจัดทำบริการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะที่มากขึ้นด้วย

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 7 วรรคสอง บัญญัติอธิบายขยายความหมายของคำว่า “ประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น” ให้หมายความรวมถึงการผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตร การปฏิรูปที่ดิน การจัดรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ การอุตสาหกรรม และการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

แม้ในคำอธิบายคำว่าประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นจะไม่ได้กล่าวถึงการฟื้นฟูเมือง แต่ทั้งนี้การฟื้นฟูเมืองเป็นการดำเนินการอย่างหนึ่งซึ่งปรากฏอยู่ในการวางผังเมืองและกฎหมายพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 การฟื้นฟูเมืองจึงเป็นประโยชน์สาธารณะอย่างหนึ่งซึ่งรัฐใช้อำนาจกฎหมายเพื่อเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นของเอกชนมาเป็นของรัฐได้ อีกทั้งการฟื้นฟูเมืองเป็นการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม ก่อให้เกิดสุขอนามัย รักษาสิ่งแวดล้อม สร้างความเจริญและรายได้แก่ชุมชน ซึ่งการดำเนินการที่เกี่ยวกับการฟื้นฟูเมืองก็สอดคล้องกับคำว่า “ประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น” อีกด้วยเช่นกัน ดังนั้นรัฐจึงใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูเมืองได้ด้วยเหตุผลดังกล่าว

การฟื้นฟูเมืองเพื่อพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมสวัสดิภาพของประชาชน การมีสภาพแวดล้อมที่ดี มีสาธารณูปโภคที่ดีเพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ถือเป็นประโยชน์สาธารณะที่เป็นภารกิจของรัฐ และการฟื้นฟูเมืองซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ “การผังเมือง” ดังนั้นในการฟื้นฟูเมืองเพื่อพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) เมื่อมีความจำเป็นที่รัฐต้องใช้สิ่งสาธารณูปโภคของเอกชนโดยอาศัยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงเป็นเรื่องของประโยชน์สาธารณะที่เป็นไปตามหลักการในรัฐธรรมนูญและให้อำนาจรัฐสภาบัญญัติตรากฎหมายให้หน่วยงานหรือองค์ใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อการเวนคืนซึ่งอสังหาริมทรัพย์อันเป็นสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐได้

4.2.3 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ

หลักการพื้นฐานของ “นิติรัฐ” ที่จะทำให้รัฐมีความเป็นนิติรัฐโดยสมบูรณ์คือ หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย รัฐที่ปกครองโดยยึดถือหลักนิติรัฐ คือ รัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย กฎหมายจึงถือเป็นรากฐานที่มาที่มาของอำนาจและขอบเขตข้อจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองด้วยกัน เช่น การพิจารณาออกร่างกฎหมาย ตลอดจนถึงการประกาศใช้กฎหมายอันมีผลให้ทุกคนในรัฐต้องปฏิบัติตาม ต้องเป็นกฎหมายที่มีความชอบธรรม สอดคล้อง ไม่ขัดต่อหลักการและบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญด้วย หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเป็นหลักที่คอยควบคุมองค์กรนิติบัญญัติให้อำนาจออกกฎหมายให้สอดคล้องหรือไม่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ เพราะองค์กรนิติบัญญัติมีอำนาจในการพิจารณาและออกกฎหมายย่อมสามารถใช้อำนาจของตนกดขี่ข่มเหงประชาชนโดยผ่านการตรา

กฎหมายที่มีลักษณะเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของประชาชน หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายจึงเป็นหลักที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยคอยควบคุมองค์กฤษฎีกาบัญญัติมิให้อำนาจอำเภอใจ²⁶⁰

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2562 กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลไว้ในมาตรา 26²⁶¹ มาตรานี้กำหนดเงื่อนไขที่จะตรากฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพไว้ให้ชัดเจน กล่าวคือ ถ้าเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญจะกำหนดได้แต่เฉพาะตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้โดยเฉพาะ มาตรานี้ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ 4 ประการ คือ

4.2.3.1 ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นเรื่องที่นักวิชาการเห็นว่ามี ความหมายใกล้เคียงกันมาก คือ เป็นหลักการที่อารยประเทศยึดถือเป็นหลักที่ถือกำเนิดเป็นครั้งแรกในประเทศอังกฤษซึ่งใช้กฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) สำหรับคำว่า นิติรัฐ (Legal State) เป็นหลักที่เกิดขึ้นในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ซึ่งใช้คำในภาษาเยอรมันว่า เรชท์สตาต (Rechtsstaat) แต่ทั้งนิติธรรม (Rule of Law) และนิติรัฐ (Legal State) ต่างมีหลักการตรงกันว่า ถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ เจ้าหน้าที่รัฐหรือฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจกระทำการใด ๆ ทั้งสิ้น ซึ่งต่างจากเอกชน ถ้าเอกชนจะดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ถ้าไม่มีกฎหมายห้ามไว้ก็สามารถดำเนินการได้เสมอ และเมื่อมีการกำหนดขอบเขตไว้เช่นใด รัฐหรือฝ่ายปกครองจะต้องใช้กฎหมายไปในขอบเขตแห่งอำนาจนั้นโดยเคร่งครัดไม่สามารถใช้อำนาจเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

4.2.3.2 ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ

“ไม่เพิ่มภาระ” เป็นหลักการที่ป้องกันมิให้รัฐตรากฎหมายมาเพิ่มภาระแก่ประชาชนจนเกินความจำเป็น โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่สังคมและส่วนรวมจะได้รับ เมื่อเทียบกับภาระที่ประชาชนทุกคนจะต้องปฏิบัติเพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมาย

ในส่วนที่เกี่ยวกับ “การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพเกินจำเป็น” มีความมุ่งหมายทำนองเดียวกับการห้ามตรากฎหมายสร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น กล่าวคือ เพื่อป้องกันมิให้รัฐตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพเกินความจำเป็นเมื่อคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐหรือสังคมโดยรวม

²⁶⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2546, หน้า 66.

²⁶¹ มาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560) การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมูลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

4.2.3.3 กระหตบตอศักดีศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้

“ศักดีศรีความเป็นมนุษย์” เพื่อเรียกรอองสิทธิและเสรีภาพของคนที่มนุษย์ทุกคนมียอู่ในตัวเอง ซึ่งใครจะมามละเมิดมิได้เช่น ชีวิต ร่างกาย ชื่อเสียง เป็นต้น

4.2.3.4 ตอองระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นหลักประกันมิให้รัฐบาลอาศัยเสียงข้างมากในรัฐสภาที่จะตรากฎหมายตามอำเภอใจ จนอาจก่อให้เกิดความไม่สงบหรือเดือดร้อนแก่ประชาชน โดยไม่จำเป็น ส่วนบทบัญญัติในวรรคสอง เป็นบทบัญญัติเพื่อป้องกันมิให้มีการตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อมิให้เกิดการเลือกปฏิบัติ อันเป็นหลักสากลที่ใช้กันอยู่ทั่วไปในนานาชาติ

การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) มีลักษณะของการดำเนินการไปกระหตบตอสิทธิของประชาชนกล่าวคือ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการใช้สอยทรัพย์สิน ดังนั้นเมื่อรัฐต้องตรากฎหมายเพื่อไปดำเนินการเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 26 ดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่จะไม่ถูกรัฐสภาใช้อำนาจตามอำเภอใจตรากฎหมายขึ้นมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สิน

4.3 มาตรการทางกฎหมายปัจจุบันที่อาจนำมาใช้ในการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)

กฎหมายปัจจุบันที่มีมาตรการทางกฎหมายที่อาจนำมาใช้ในการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) ในประเทศไทยมีหลายฉบับ ทั้งที่ได้มีการใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันและที่ยอู่ในระหว่างดำเนินการเพื่อให้มีการใช้บังคับต่อไปนั้น มีมาตรการต่าง ๆ ดังนี้

4.3.1 มาตรการทางกฎหมายในการจัดทำผังเมืองเฉพาะตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562

การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) เป็นการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพของเมืองเพื่อเพื่อประโยชน์สุขในการดำเนินชีวิตร่วมกันภายใต้การวางผังเมืองเฉพาะที่ลิตรอนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจึงต้องมีกฎหมายรองรับอำนาจให้กระทำได้

4.3.1.1 กฎหมายผังเมืองกับการฟื้นฟูเมือง

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 มีลักษณะเป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปสำหรับการวางและจัดทำผังเมืองและวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมือง ส่วนเวลาจะใช้บังคับผังเมืองในท้องที่ใดจะต้องออกกฎหมายเฉพาะอีกชั้นหนึ่ง คือ

1) ประกาศกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ใช้ผังเมืองรวม เป็นกฎหมายที่กำหนดแผนผัง นโยบายและโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไปในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเมืองและการดำรงรักษาเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบท ในด้านการใช้ประโยชน์ทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุข ูปโภค สาธารณูปการ บริการสาธารณะ

และสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง จึงเป็นการแสดงแผนผังและโครงการ แต่ยังไม่มียรายละเอียดผังเมืองรวมเป็นเพียงแผนแม่บท เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาบริเวณพื้นที่ที่จะขยายตัวเมืองในอนาคต รวมทั้งบริเวณพื้นที่ที่เป็นตัวเมืองปัจจุบันที่จะมีการเพิ่มเติมเปลี่ยนแปลงไปเท่านั้น แนวทางในการพัฒนานี้จะปรากฏเป็นแผนผังแสดงการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง หรือเรียกว่า “โดยประมาณเท่านั้น” เพียงเพื่อให้มองเห็นจำนวน ขนาด หรือแนวทางโดยทั่วไปซึ่งยังไม่ละเอียดหรือตายตัวเท่าใด²⁶²

2) พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ เป็นกฎหมายที่กำหนดแผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบท เพื่อประโยชน์ในการสร้างเมืองใหม่ การพัฒนาเมือง การอนุรักษ์เมือง หรือการฟื้นฟูเมือง เป็นมาตรการทางผังเมืองที่มีวัตถุประสงค์ให้นำไปบังคับปฏิบัติจริง และเป็นเรื่องที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินของประชาชนอย่างมาก เช่น การกำหนดให้เวนคืนที่ดินหรือสั่งห้ามทรัพย์สิน ซึ่งเอกชนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง หรือการกำหนดให้ที่ดินของเอกชนเป็นที่อุปถัมภ์ เหตุนี้การใช้บังคับผังเมืองเฉพาะต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติ²⁶³

แต่ในกรณีที่ผังเมืองเฉพาะไม่มีองค์ประกอบของผัง เกี่ยวกับการกำหนดให้ที่ดินของเอกชนเป็นที่อุปถัมภ์ ประเภท ชนิด ขนาด และจำนวนลักษณะอาคารที่ขำรดทรุดโทรมที่น่ารังเกียจและเป็นอันตรายแก่ผู้อยู่อาศัยและผู้สัญจรไปมาซึ่งจะถูกสั่งให้รื้อหรือเคลื่อนย้าย การตัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร และรายละเอียดและแผนที่ระบุที่ดินหรือสั่งห้ามทรัพย์สินอย่างอื่นซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือซึ่งกระทรวง ทบวง กรม จังหวัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐเป็นเจ้าของ ผู้ครอบครอง ผู้ดูแลรักษา ซึ่งจะนำมาใช้เพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ²⁶⁴

ผังเมืองเฉพาะจะบ่งบอรายละเอียดชนิดของการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อประกอบกิจกรรม กิจกรรมที่อนุญาตหรือไม่อนุญาต เงื่อนไขที่เกี่ยวกับการกำหนดขนาดและลักษณะของอาคารสิ่งปลูกสร้าง กำหนดความหนาแน่น ขนาดของแปลงที่ดิน และกำหนดปริมาณของที่ดินจอดรถในการใช้ประโยชน์ที่ดิน แต่ละประเภทในแผนผังด้วย ในชุมชนขนาดเล็กท้องถิ่นอาจจัดทำผังเมืองเฉพาะให้ครอบคลุมพื้นที่ทั้งชุมชน แล้วใช้ผังเมืองเฉพาะนี้แทนผังเมืองรวมก็ได้ แต่ในชุมชนเมืองทั่วไปย่อมมีลักษณะการพัฒนาและข้อจำกัดมากมาย โดยเฉพาะลักษณะการพัฒนาที่แตกต่างกันระหว่างพื้นที่ต่าง ๆ ในชุมชน จึงมักแยกออกจากกันระหว่างผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ผังเมืองเฉพาะเป็นข้อกำหนดตามกฎหมายที่บุคคลที่เกี่ยวข้องในขอบเขตผังเมืองเฉพาะต้องปฏิบัติตาม มีการกำหนดอาณาบริเวณอย่างชัดเจน ตามความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาพื้นที่ และกำหนดระเบียบแบบแผนที่จะ

²⁶² พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, *เรื่องเดิม*, หน้า 15.

²⁶³ เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, *เรื่องเดิม*, หน้า 3.

²⁶⁴ มาตรา 48 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562

ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในช่วงระยะเวลาที่กำหนด ผังเมืองเฉพาะมีผลบังคับตามกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงยาก²⁶⁵

ดังนั้น การผังเมืองโดยนิยามตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 หมายถึง “การวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองระดับต่าง ๆ โดยผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินได้แก่ผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ” จึงหมายถึงการที่ผังเมืองรวมจะกำหนดแนวทางการรองรับการเพิ่มขึ้นของประชากรเมือง โดยการเพิ่มความหนาแน่นของประชากรในเขตชั้นใน และโดยการเพิ่มจำนวนประชากรโดยการขยายพื้นที่ชานเมือง ประกอบกับการบังคับใช้มาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและการดำเนินการด้านการคมนาคมขนส่ง สาธารณูปโภค และสาธารณูปการต่าง ๆ จากนั้นผังเมืองเฉพาะจะเป็นแผนผังและโครงการดำเนินการฟื้นฟูเมือง เพื่อให้เกิดความหนาแน่นของประชากรในเขตชั้นในและเป็นแผนผังโครงการดำเนินการพัฒนาเมือง เพื่อให้เกิดผลต่อการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรในย่านชานเมือง²⁶⁶

4.3.1.2 การจัดทำผังเมืองเฉพาะกับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)

ผังเมืองเฉพาะมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการฟื้นฟูเมือง การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่จึงต้องดำเนินการในรูปของการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ ดังนี้

การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ต้องดำเนินการจัดทำผังเมืองเฉพาะ ตามมาตรา 41 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 กำหนดให้การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ จะสามารถดำเนินการได้ 2 กรณี

1) กรณีมีประกาศกระทรวงมหาดไทยหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ณ ท้องที่ใดแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของท้องที่นั้นเห็นสมควรจัดให้มีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้วางผังเมืองเฉพาะนั้นเอง หรือจะขอให้สำนักผังเมือง (กรมโยธาธิการและผังเมือง) เป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้

2) กรณียังไม่มีประกาศกระทรวงมหาดไทยหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ใช้บังคับผังเมืองรวม รัฐมนตรีจะสั่งการให้สำนักผังเมือง (กรมโยธาธิการและผังเมือง) หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้

ทั้งนี้ผังเมืองเฉพาะที่วางและจัดทำขึ้นเพื่อฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่จะต้องสอดคล้องกับผังเมืองรวม และให้คำนึงถึงความคิดเห็นของเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือผู้มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายในที่ดินของผู้อื่น และต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ปรึกษาหารือ และการมีส่วนร่วมของประชาชน²⁶⁷

²⁶⁵ โกมล ปานซี, ผังเมืองและชุมชน, เอกสารวิชาการด้านการพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัย การเคหะแห่งชาติ (กรุงเทพมหานคร: แผนกบริการผลิตเอกสารการพิมพ์การเคหะแห่งชาติ, 2549), หน้า 42-43.

²⁶⁶ การเคหะแห่งชาติ, โครงการจัดทำเครื่องมือทางกฎหมายในการฟื้นฟูเมืองสำหรับประเทศไทย, หน้า 79-83.

²⁶⁷ มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562

ในการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ พร้อมข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 (มาตรา 40) จำเป็นต้องมีข้อมูลของบริเวณที่จะทำการวางผังเมืองเฉพาะไว้อย่างละเอียด มีการแสดงความเหมาะสมของพื้นที่ พร้อมกับบริเวณรอบข้างว่าจะใช้พื้นที่ตรงไหนเพื่อการใด ทั้งนี้ ข้อกำหนดผังเมืองเฉพาะที่จัดทำขึ้นต้องแสดงรายละเอียดการบังคับใช้ที่ดินของเอกชนเพื่อการต่าง ๆ ที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัจจุบันและรองรับการขยายตัวในอนาคต

กฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ ดังนั้นการกำหนดพื้นที่การดำเนินการฟื้นฟูเมืองจะกระทำโดยหน่วยงานที่ถูกกำหนดให้มีบทบาทหน้าที่ฟื้นฟูเมือง ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรุงเทพมหานคร เทศบาลนคร และเมืองพัทยา โดยการสนับสนุนจากหน่วยงานส่วนกลาง ได้แก่ กรมโยธาธิการและผังเมือง รวมทั้งองค์กรเพื่อพัฒนาบริหารจัดการภายในเขตผังเมืองเฉพาะและพื้นที่ต่อเนื่อง การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองจึงต้องอยู่ภายใต้อำนาจและขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

สำหรับการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ การริเริ่มใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะนั้นกฎหมายได้บัญญัติว่า “เมื่อเห็นสมควรจะจัดให้มีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะในท้องที่ของตนขึ้น หรือจะขอให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นผู้ริเริ่มใช้อำนาจด้วยตนเองโดยไม่ต้องมีใครร้องขอหรือเสนอแนะก่อน จึงเป็นองค์กรที่มีอำนาจดุลพินิจในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ

ผังเมืองเฉพาะจะมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับพื้นที่ภายใต้กรรมสิทธิ์ของประชาชนเป็นจำนวนมาก จึงมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องดำเนินการเพื่อประสานการพัฒนาและผลประโยชน์ร่วมกัน การวางผังเมืองเฉพาะจะกำหนดแนวทางและวิธีการพัฒนาอย่างเหมาะสมตามความจำเป็นทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมของพื้นที่ และสำหรับท้องที่ซึ่งผังเมืองรวมได้กำหนดเป็นนโยบาย การพัฒนา ผังเมืองเฉพาะจะเป็นโครงการดำเนินการที่สอดคล้องกับนโยบายดังกล่าว ทั้งนี้ การกำหนดพื้นที่ซึ่งมีความจำเป็นให้มีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ อาจพิจารณาจาก²⁶⁸

1. เมื่อมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงการใช้สิทธิในที่ดินบางส่วน เพื่อส่วนรวมโดยจัดทำเป็นถนน หรือสวนสาธารณะ
2. พื้นที่ซึ่งมีแนวโน้มของการพัฒนาสูง หรือมีนโยบายที่จะพัฒนา หรือมีโครงการ

ด้านสาธารณูปการที่ชัดเจน ให้มีการพัฒนาเพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากการเติบโตของเมือง

²⁶⁸ กรมโยธาธิการและผังเมือง, กองผังเมืองเฉพาะ, คู่มือการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, 2552), หน้า 2.

3. พื้นที่ซึ่งได้รับความเสียหายจากอัคคีภัย ภัยธรรมชาติ หรือภัยสงคราม จำเป็นต้องพัฒนาเพื่อฟื้นฟูสภาพทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม
4. พื้นที่ซึ่งมีความจำเป็นในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การบำรุงรักษา สภาพธรรมชาติที่งดงาม หรือเพื่อดำรงรักษาวัตถุสถานที่มียุทธศาสตร์หรือมีคุณค่า
5. พื้นที่ซึ่งขาดแคลนสาธารณูปโภค สาธารณูปการเพื่อให้มีการพัฒนาให้ ได้มาตรฐาน เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของชุมชน
6. พื้นที่ซึ่งมีปัญหาความเสื่อมโทรมทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนสภาพแวดล้อม จำเป็นต้องพัฒนาขึ้นใหม่
7. พื้นที่ซึ่งมีความจำเป็นต้องพัฒนาให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลง การใช้ประโยชน์ที่ดิน

ข้อพิจารณาดังกล่าวข้างต้นนั้นไม่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายจึงเป็นดุลพินิจ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกรมโยธาธิการและผังเมือง ในการพิจารณาริเริ่มเห็นสมควรจัดให้มีการวางผังเมืองเฉพาะ ในที่นี้ เป็นการวางผังเมืองเฉพาะเพื่อฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่จึงต้อง ใช้ดุลพินิจในการพิจารณาถึงพื้นที่ซึ่งมีปัญหาความเสื่อมโทรมทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม ตลอดจน สภาพแวดล้อม จำเป็นต้องพัฒนาขึ้นใหม่ เป็นสำคัญ ซึ่งจะสอดคล้องกับวิธีการฟื้นฟูเมืองแบบ พัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)

ในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะเมื่อคณะกรรมการผังเมืองเห็นชอบผัง เมืองเฉพาะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกรมโยธาธิการและผังเมืองวางและจัดทำแล้ว ให้กรม โยธาธิการและผังเมืองเสนอผังเมืองเฉพาะต่อรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการตราพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับ เป็นผังเมืองเฉพาะ²⁶⁹

เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติให้ใช้ผังเมืองเฉพาะแล้ว สิ่งที่เป็นหลัก สำคัญตามกฎหมายซึ่งต้องดำเนินการ คือ

1. การกำหนดการใช้ที่ดินออกเป็นประเภทและย่าน
 2. การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
 3. การกำหนดให้ที่ของเอกชนเป็นที่อุปถัมภ์ (มาตรา 4 ได้กำหนด ความหมายของคำว่า “ที่อุปถัมภ์” คือ ที่ดินของเอกชนซึ่งผังเมืองเฉพาะจัดให้เป็นที่ดินว่างหรือใช้ เพื่อสาธารณประโยชน์) เป็นการบัญญัติให้ที่ดินคงเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของเดิม เป็นการกำหนดแนว เขตของทางและขนาดของที่ดินเอกชนเพื่อใช้เป็นที่ดินอุปถัมภ์
 4. กำหนดรายละเอียดและแผนที่ระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือสิ่งกระหรง ทบวง กรม จังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ หน่วยงานของรัฐเป็นเจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้ดูแลรักษา ซึ่งจะนำมาใช้ประโยชน์แก่ผังเมือง
 5. การอื่นที่จำเป็นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองเฉพาะ
- เมื่อประกาศใช้ผังเมืองเฉพาะแล้ว ผังเมืองเฉพาะฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้น ใหม่จำเป็นต้องมีการรื้อถอนและสร้างขึ้นใหม่ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องจัดให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

²⁶⁹ มาตรา 48 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562

โดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถออกกฎกระทรวงมหาดไทย (มาตรา 40 วรรคท้าย) เพื่อจัดทำรายละเอียดแห่งข้อกำหนดต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ และยกเลิกข้อบัญญัติ หรือเทศบัญญัติที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายต่าง ๆ (มาตรา 50) เช่น กฎหมายว่าด้วยการควบคุมและก่อสร้างอาคาร กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข เป็นต้น

ในการใช้บังคับหรือดำเนินการตามผังเมืองเฉพาะ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ได้กำหนดอำนาจที่จะดำเนินการตามผังเมืองเฉพาะอันกระทบกระเทือนต่อสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน ดังนี้

1. อำนาจในการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ซึ่งเอกชนเป็นเจ้าของ หรือผู้ครอบครอง
2. การรื้อ ย้าย หรือดัดแปลงอาคารโดยให้อำนาจแก่คณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณา (มาตรา 57)
3. อำนาจจัดที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อุปถัมภ์ โดยคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นอาจสั่งให้จัดที่ดินในบริเวณที่เหมาะสมเพื่อใช้เป็นที่อุปถัมภ์ โดยกำหนดให้จ่ายเงินค่าตอบแทนแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าว (มาตรา 64)
4. อำนาจจัดให้ทำหรือวางท่อน้ำ ทางระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกัน (มาตรา 69)

เมื่อพิจารณาการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่เห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในปัจจุบันซึ่งไม่เป็นที่ต้องการในพื้นที่โดยการรื้อถอนและสร้างขึ้นใหม่ เป็นการรื้อถอนและสร้างขึ้นใหม่ 2 ประเภท ดังนี้

1. การรื้อถอนและสร้างขึ้นใหม่ซึ่งอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง เป็นการรื้อถอนตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการประเภท ชนิด ขนาด จำนวนและลักษณะของอาคารที่ชำรุดทรุดโทรมหรืออยู่ในสภาพอันน่ารังเกียจหรือน่าจะเป็นอันตรายแก่ผู้อาศัยหรือสัญจรไปมาซึ่งจะถูกสั่งให้รื้อหรือเคลื่อนย้ายตามคำสั่งของคณะกรรมการบริหารผังเมืองส่วนท้องถิ่น²⁷⁰ ในขณะที่การสร้างขึ้นใหม่ของอาคารสิ่งปลูกสร้างนั้นเป็นสิทธิของเจ้าของที่ดินในบริเวณผังเมืองเฉพาะหรือนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ที่จะสร้างขึ้นใหม่ซึ่งอาคารตามข้อกำหนดขนาดและแปลงที่ดินที่จะอนุญาตให้เป็นที่ก่อสร้างอาคารที่ใช้เพื่อประโยชน์ต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ในเขตผังเมืองเฉพาะ และการใช้ประโยชน์ในอาคารที่สร้างขึ้นใหม่ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น เมื่อประกาศแสดงเขตที่ประมาณว่าจะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ จะเชิญชวนเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือผู้มีสิทธิโดยชอบด้วย

²⁷⁰ มาตรา 28 (ค) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518; มาตรา 40 (5) (ง) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562

กฎหมายในที่ดินของผู้อื่นเสนอความคิดเห็นตลอดจนความประสงค์ในการปรับปรุงที่ดินในเขตที่แสดงไว้²⁷¹

2. การรื้อถอนและสร้างขึ้นใหม่ ถนน โครงการการคมนาคม สาธารณูปโภค สาธารณูปการ ที่อยู่ในบริเวณเขตผังเมืองเฉพาะ เป็นการรื้อถอนโดยอาศัยกฎหมายเวนคืน อสังหาริมทรัพย์เพื่อนำที่ดินมาจัดสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่กล่าวมา

4.3.2 มาตรการทางกฎหมายในการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

กฎหมายควบคุมอาคารเกิดจากความต้องการควบคุมเหตุเพลิงไหม้ ความเป็นมาเริ่มจากพระราชบัญญัติควบคุมเขตเพลิงไหม้ที่ถนนเยาวราช จังหวัดพระนคร พ.ศ. 2474 เหตุที่ตราพระราชบัญญัตินี้สืบเนื่องจากได้มีเหตุเพลิงไหม้เกิดขึ้นที่ตำบลเยาวราช เป็นเหตุให้ทรัพย์สินของประชาชนบริเวณนั้นได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมากอันเนื่องมาจากลักษณะการปลูกสร้างอาคารทำจากไม้และอยู่ติดกันจึงทำให้ยากแก่การป้องกันและระงับอัคคีภัย ต่อมาได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับเพลิงไหม้และใช้บังคับกับทุกพื้นที่ที่เกิดอัคคีภัย คือ พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ. 2476 เพื่อใช้เป็นกฎหมายแม่บทให้รัฐใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาในบริเวณเพลิงไหม้ที่รัฐเห็นสมควรให้มีการการก่อสร้างอาคาร ทั้งนี้เมื่อมีเหตุเพลิงไหม้หลายครั้งหลายท้องที่ที่จะมีการตรากฎหมายทุกครั้งที่เกิดเพลิงไหม้ รัฐจึงมีแนวคิดที่จะตรากฎหมายเพื่อควบคุมอาคารในเขตเพลิงไหม้ให้มีความมั่นคง แข็งแรง ปลอดภัย ถูกสุขลักษณะ กระทรวงมหาดไทยจึงเสนอร่างพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2478 ต่อมาได้ประกาศใช้ พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 ใช้บังคับท้องที่ใดบริเวณใดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แนวคิดในการควบคุมอาคารในอดีตจะมีขอบเขตการใช้บังคับเฉพาะบริเวณที่มีพระราชกฤษฎีกาประกาศเป็นเขตควบคุมการก่อสร้างเท่านั้น ต่อมาปี พ.ศ.2522 การนำกฎหมายสองฉบับ ได้แก่พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ. 2476 และพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 รวมเป็นฉบับเดียว ด้วยเหตุผลที่ว่าเนื่องจากการได้มีการก่อสร้าง ดัดแปลง ซ่อมแซมอาคารกันเป็นจำนวนมาก บางรายก่อสร้างโดยไม่คำนึงถึงความปลอดภัยไม่เหมาะสมแก่หลักอนามัย หลักสุขาภิบาล และเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการจราจร จึงได้มีการบัญญัติกฎหมายควบคุมอาคารเพื่อควบคุมการดำเนินการเกี่ยวกับอาคารนั้น ได้แก่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522²⁷²

โดยสรุปจุดกำเนิดและวิวัฒนาการของกฎหมายควบคุมอาคารจึงมาจากการควบคุมและป้องกันเหตุเพลิงไหม้ เมื่อเกิดเหตุเพลิงไหม้ทำให้อาคารเสียหายจำเป็นต้องเข้าไปแก้ไขเพื่อให้เกิด

²⁷¹ มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518; มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562

²⁷² พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ความแข็งแรงและป้องกันการอันตรายจากอัคคีภัยต่อมาจึงพัฒนาการควบคุมมาตรฐานความปลอดภัยของอาคาร สิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ และพัฒนาจนมาคำนึงถึงการสาธารณสุข สิ่งแวดล้อม ผังเมือง สถาปัตยกรรมและการจราจร

4.3.2.1 กฎหมายควบคุมอาคารกับการฟื้นฟูเมือง

กฎหมายควบคุมอาคาร คือ กฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อต้องการควบคุมการก่อสร้างอาคารให้มีความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522²⁷³ ต่อมาพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกดังนี้ ฉบับที่ 2 ในปี พ.ศ. 2535 ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2543 และ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2550 ให้พระราชบัญญัติควบคุมอาคารนี้เป็นกฎหมายหลักหรือกฎหมายแม่บท โดยประกาศใช้ในรูปแบบ

1) กฎกระทรวง ซึ่งจะเป็กฎหมายที่กำหนดรายละเอียด เช่น รายละเอียดวิธีปฏิบัติในการขออนุญาต รายละเอียดข้อกำหนดงานด้านวิศวกรรมและสถาปัตยกรรม

2) ข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดเฉพาะท้องถิ่น เช่น ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครในเขตกรุงเทพมหานคร เทศบัญญัติในเขตเทศบาลต่าง ๆ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะเน้นเฉพาะงานในด้านวิศวกรรมและสถาปัตยกรรมในแต่ละท้องถิ่น โดยแต่ละท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาดำเนินการออกข้อบัญญัติดังกล่าว

กฎหมายควบคุมอาคารใช้เมื่อเป็นอาคารและอยู่ในกรณีที่ใช้บังคับกฎหมายได้

- (1) อยู่ในเขตควบคุมอาคาร
- (2) อยู่ในเขตผังเมืองรวมหรือเคย เป็นเขตผังเมืองรวม
- (3) อาคารสูง ขนาดใหญ่พิเศษ อาคารชุมนุมคน โรงมหรสพ
- (4) อยู่ในเขตเพลิงไหม้ (ชั่วคราว)

การใช้บังคับกฎหมายควบคุมอาคารกับการมั่นคงปลอดภัยของอาคาร กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของท้องถิ่นนั้นอาจออกกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ โดยแบ่งเป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

1. เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด มาตรา 8 (10) บริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารชนิดใด

²⁷³ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด . . .

หรือประเภทใด และมาตรา 8 (11) หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการก่อสร้าง ดัดแปลง เคลื่อนย้าย ใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร

2. ในกรณีที่อาคารซึ่งก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายโดยได้รับ อนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้ก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้ บังคับ มีสภาพหรือมีการใช้ที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรืออาจไม่ ปลอดภัยจากอัคคีภัย หรือก่อให้เกิดเหตุรำคาญ หรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ดำเนินการแก้ไขตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่กำหนดในกฎกระทรวง และในกรณีที่ไม่มี การปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง และถ้าอาคารนั้นอาจเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน ให้เจ้า พนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้รื้อถอนอาคารนั้นได้โดยให้นำมาตรา 42 มาใช้บังคับโดยอนุโลม²⁷⁴

กฎหมายควบคุมอาคารจึงเป็นการออกกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติ ท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงปลอดภัยของอาคารเป็นหลัก ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูเมือง โดยตรง โดยเฉพาะให้เกิดการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) กฎหมาย ควบคุมอาคารจึงเป็นกฎหมายในส่วนเสริมเพิ่มเติมเพื่อช่วยแก้ไขและฟื้นฟูสภาพของอาคารเมืองใน บริเวณนั้น ๆ

4.3.2.2 การปรับปรุงเขตเพลิงไหม้กับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 บัญญัติเกี่ยวกับการเกิดเพลิงไหม้ ไว้ใน หมวด 7 เขตเพลิงไหม้ เมื่อเกิดเพลิงไหม้ในบริเวณใดอันเข้าลักษณะเป็นเขตเพลิงไหม้ อันได้แก่ บริเวณเกิดเพลิงไหม้อาคารตั้งแต่สามสิบหลังคาเรือนขึ้นไปหรือมีเนื้อที่ตั้งแต่หนึ่งไร่ขึ้นไป รวมทั้ง บริเวณที่อยู่ติดต่อกายในระยะสามสิบเมตร โดยรอบบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้ด้วย²⁷⁵

เมื่อเกิดเหตุเพลิงไหม้ในบริเวณใดบริเวณหนึ่ง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้อง พิจารณาว่าเหตุเพลิงไหม้นั้นเข้าข่ายต้องดำเนินการ ประกาศเขตเพลิงไหม้ตามพระราชบัญญัติควบคุม อาคาร พ.ศ. 2522 หรือไม่ โดยมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาดังนี้

1. มีอาคารถูกเพลิงไหม้ตั้งแต่ 30 หลังคาเรือนขึ้นไป หรือ
2. บริเวณที่เกิดเพลิงไหม้มีเนื้อที่ตั้งแต่หนึ่งไร่ขึ้นไป

ในกรณีที่เหตุเพลิงไหม้ไม่เข้าข่ายที่ต้องดำเนินการประกาศเขตเพลิงไหม้ (อาคาร ถูก เพลิงไหม้น้อยกว่า 30 หลังคาเรือน หรือพื้นที่ที่เกิดเหตุเพลิงไหม้มีเนื้อที่ไม่ถึง 1 ไร่) ให้ท้องถิ่นแจ้ง ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ ไม่ต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร แต่อย่างใด

²⁷⁴ มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

²⁷⁵ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 นิยาม “เขตเพลิงไหม้” หมายความว่า บริเวณที่เกิดเพลิงไหม้อาคารตั้งแต่สามสิบหลังคาเรือนขึ้นไปหรือมีเนื้อที่ตั้งแต่หนึ่งไร่ ขึ้นไป รวมทั้งบริเวณที่อยู่ติดต่อกายในระยะสามสิบเมตร โดยรอบบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้ด้วย

ในกรณีที่เหตุเพลิงไหม้เข้าข่ายที่จะต้องดำเนินการประกาศเขตเพลิงไหม้ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศแสดงเขตเพลิงไหม้ไว้ ณ สำนักงานของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น และบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้โดยมีแผนที่สังเขปแสดงแนวเขตเพลิงไหม้แสดงแนวเขตเพลิงไหม้ โดยมีรายละเอียดต่าง ๆ เช่น ขอบเขตพื้นที่ที่ถูกเพลิงไหม้ ขอบเขตบริเวณระยะ 30 เมตร โดยรอบพื้นที่ที่ถูกเพลิงไหม้ แนวถนน ตรอก ซอย คลอง แม่น้ำ ตำแหน่งของอาคารหรือ สถานที่ตั้งที่สำคัญ ฯลฯ

หลังจากเกิดเหตุเพลิงไหม้แล้วภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่เกิดเพลิงไหม้ ห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้างดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารในเขตเพลิงไหม้และให้ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ทำการก่อสร้างดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร

ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นติดประกาศแสดงเขตเพลิงไหม้พร้อมแผนที่สังเขป ไว้ ณ สำนักงานของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น และบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้ โดยในประกาศนั้นให้ระบุการกระทำอันต้องห้ามไว้ ดังนี้

1. ห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารในเขตเพลิงไหม้ภายใน 45 วัน นับแต่วันที่เกิดเพลิงไหม้
2. ให้ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ทำการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้าย อาคาร หรือผู้จ้างตามมาตรา 39 ทวิ ในเขตเพลิงไหม้ ระงับการกระทำ ตามที่ได้รับอนุญาต หรือที่จ้างไว้ภายใน 45 วัน นับแต่วันที่เกิดเพลิงไหม้
3. หากผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามที่กล่าวมา จะต้องถูกบังคับตามมาตรา 40 มาตรา 42 และมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เว้นแต่ เป็นการก่อสร้างอาคารชั่วคราวเพื่อประโยชน์ในการบรรเทาทุกข์ ที่ จัดทำหรือควบคุมโดยราชการ หรือการดัดแปลง หรือซ่อมแซมอาคารเพิงเท่าที่จำเป็นเพื่อยู้อาศัย หรือใช้ชั่วคราวเท่านั้น

โดยให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการพิจารณาว่าพื้นที่ที่เข้าลักษณะเป็นเขตเพลิงไหม้สมควรมีการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้หรือไม่ ทั้งนี้โดยให้คำนึงถึงประโยชน์ในการป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร และให้เสนอความเห็น พร้อมด้วยแผนที่สังเขปแสดงแนวเขตเพลิงไหม้ที่แสดงข้อมูลรายละเอียดต่าง ๆ คือ สถานที่ วัน เวลา ที่เกิดเพลิงไหม้ ลักษณะอาคาร จำนวนอาคารและเนื้อที่บริเวณที่ถูกเพลิงไหม้ เสนอต่อ ประธานคณะกรรมการควบคุมอาคาร สำนักงานคณะกรรมการควบคุมอาคาร กรมโยธาธิการและผังเมืองภายใน 15 วัน นับแต่วันที่เกิดเพลิงไหม้ เพื่อที่สำนักงานคณะกรรมการควบคุมอาคารจะได้แจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเข้าร่วมประชุมชี้แจงรายละเอียดต่อคณะอนุกรรมการพิจารณา แผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ และคณะกรรมการควบคุมอาคาร

เมื่อพิจารณาตามกฎหมายแล้วเมื่อเกิดเหตุเพลิงไหม้ในบริเวณพื้นที่ใด จะสร้างโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการฟื้นฟูเมืองโดยปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ การคมนาคมขนส่ง สาธารณูปโภค และสาธารณูปการในบริเวณพื้นที่นั้น ๆ โดยอาศัยมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดให้ “ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องจัดให้ได้มาซึ่งที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใดเพื่อใช้ประโยชน์ตามที่กำหนดในแผนปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ ให้ดำเนินการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้นโดยให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

เมื่อมีการกำหนดเขตเพลิงไหม้และเจ้าหน้าที่เห็นสมควรปรับปรุงเขตเพลิงไหม้โดยเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อนำมาปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ โดยคำนึงถึงประโยชน์ในการป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การอำนวยความสะดวก การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวมาข้างต้นจึงเป็นการนำที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์มารื้อถอนและพัฒนาขึ้นใหม่เข้าลักษณะของการฟื้นฟูแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) อย่างไรก็ตามการวางแผนปรับปรุงเขตเพลิงไหม้โดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แม้ว่าจะเป็นการดำเนินการที่มีผลต่อการฟื้นฟูเมืองในอดีตที่ผ่านมาก็ตาม แต่ในปัจจุบันอาคารและสิ่งปลูกสร้างมักใช้วัสดุที่มีความคงทนถาวร และการป้องกันอัคคีภัยมีการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้การเกิดอัคคีภัยสามารถควบคุมให้อยู่ภายในขอบเขตที่จำกัด และไม่เป็นที่ตามเกณฑ์ที่จะต้องดำเนินการวางแผนปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ตามที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนด

4.3.3 มาตรการทางกฎหมายในการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547

ความเป็นมาและแนวคิดในการจัดรูปที่ดินในประเทศไทย เกิดขึ้นจากพระราชบัญญัติการผังเมืองและผังเมืองชนบท พ.ศ. 2495 สาระสำคัญของบัญญัติไว้ในมาตรา 25 ดังนี้ ในกรณีที่จำเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจจัดแบ่งที่ดินโดยรวมเอาที่ดินของเอกชนและที่ดินสาธารณะเข้าด้วยกัน และจัดสรรพื้นที่ไว้สำหรับถนน ตรอกหลังอาคารและที่โล่ง จำแนกจึงมอบที่ดินแปลงหนึ่งหรือหลายแปลงให้แก่เจ้าของที่ดินเดิม โดยให้ได้รับส่วนแบ่งในขั้นที่สุดเท่ากับหรือตามส่วนขนาดและราคาที่ดินเดิมหรือทั้งสองประการเท่าที่จะเป็นไปได้ รวมทั้งเรียกให้เจ้าของที่ดินชำระเงินเนื่องจากการได้รับประโยชน์พิเศษใด ๆ ในที่ดินที่ได้รับมอบในขั้นที่สุด²⁷⁶ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติมิได้นำกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับให้เกิดผล ต่อมาภายหลังรัฐได้ตราพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 3 ยกเลิกกฎหมายฉบับนี้และมีได้มีการบัญญัติถึงการจัดรูปที่ดินไว้แต่อย่างใด

ต่อมามีแนวคิดในการนำการจัดรูปที่ดินมาใช้ในการพัฒนาพื้นที่ สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ได้ศึกษาวิธีการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่จากประเทศญี่ปุ่นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2526 และรัฐบาลญี่ปุ่นได้ให้ความช่วยเหลือโดยนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้ในการวางแผนผังเมือง ในปี พ.ศ. 2535 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติในหลักการให้สำนักผังเมืองเป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ โดยได้รับเงินสนับสนุนจากสำนักงบประมาณ ต่อมาในปี พ.ศ. 2536 ได้มีการจัดตั้งสำนักงานจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองเพื่อเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการจัดรูปที่ดินในเมืองและเผยแพร่ความรู้ โดย

²⁷⁶ สราวุธ เทชะวุฒิปันธุ์, แนวคิดทางกฎหมายในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 92-93.

โครงการจัดรูปที่ดินบริเวณถนนพระราม 9 กรุงเทพมหานครเป็นโครงการนำร่องจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่โครงการแรกของประเทศไทย²⁷⁷

ปัจจุบันรัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 ออกมาใช้บังคับเป็นกฎหมายโดยเหตุผลในการตรากฎหมายฉบับนี้คือ ส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดรูปที่ดิน เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาสภาพที่อยู่อาศัย แหล่งธุรกิจ อุตสาหกรรมและเกษตรกรรม ปรับปรุงหรือจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมของเมืองและชนบทที่เสื่อมโทรม อันเป็นการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชนเมืองและชนบท²⁷⁸

4.3.3.1 กฎหมายจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่กับการฟื้นฟูเมือง

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 ได้กำหนดในมาตรา 35 ให้สมาคม กรมโยธาธิการและผังเมือง การเคหะแห่งชาติ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐหรือนิติบุคคลอื่นใดที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อการจัดรูปที่ดินซึ่งจะเป็นการพัฒนาพื้นที่ ตลอดจนหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงให้เป็นผู้ดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ซึ่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 มาตรา 3 ได้ให้คำนิยามคำว่า

“การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่” หมายความว่า “การดำเนินการพัฒนาที่ดินหลายแปลงโดยการวางผังจัดรูปที่ดินใหม่ ปรับปรุงหรือจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐาน และการร่วมรับภาระและกระจายผลตอบแทนอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้ โดยความร่วมมือระหว่างเอกชนกับเอกชนหรือเอกชนกับรัฐ เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เหมาะสมยิ่งขึ้นในด้านการคมนาคม เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและชุมชน และเป็นการสอดคล้องกับการผังเมือง”

การจัดรูปที่ดิน คือ การนำแปลงที่ดินหลาย ๆ แปลงมารวมกัน เพื่อจัดรูปแปลงรวมกัน เพื่อรูปแปลงที่ดินใหม่ให้มีระเบียบและสวยงาม พร้อมทั้งจัดให้มีระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ได้มาตรฐานอย่างครบถ้วนและเพียงพอ²⁷⁹ เป็นวิธีการพัฒนาเมืองวิธีหนึ่ง เป็นวิธีการพัฒนาเมืองโดยการปรับปรุงโครงสร้าง พื้นฐานของเมือง เพื่อเพิ่มมูลค่าในการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยไม่ต้องใช้วิธีการเวนคืน เป็นการใช่วิธีการรวบรวมแปลงที่ดินเข้าด้วยกันแล้วจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ มีการปันส่วนที่ดินเพื่อใช้เป็นบริการสาธารณะในพื้นที่ อาทิ ถนน ทางเดินเท้า สวนสาธารณะ ระบบป้องกันน้ำท่วม รวมถึงเป็นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินโครงการ

1. การจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ (Land Replotting) คือ การดำเนินการให้แปลงที่ดินที่อยู่ในพื้นที่ของโครงการจัดรูปที่ดินถูกจัดแบ่งใหม่และคืนให้กับเจ้าของที่ดินเดิมโดยกรรมสิทธิ์ต่าง ๆ บนที่ดินเดิมจะถูกโอนให้แก่แปลงที่ดินใหม่

²⁷⁷ กนกทิพย์ ประกอบกุล, สิทธิของเจ้าของที่ดินในการจัดรูปที่ดิน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2549), หน้า 28.

²⁷⁸ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547

²⁷⁹ กรมโยธาธิการและผังเมือง, สำนักงานจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่, ความรู้เรื่องการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่, ค้นวันที่ 11 พฤษภาคม 2561 จาก http://eservices.dpt.go.th/eservice_2/orw/lr/detail-pdf/ENDU-LR.PDF

2. การปันส่วนที่ดิน (Land Contribution) คือ การที่เจ้าของที่ดินสละที่ดินบางส่วนของตนเพื่อนำมาเข้าร่วมโครงการเพื่อนำมาเป็นพื้นที่สำหรับการก่อสร้างสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ และเพื่อใช้เป็นที่จัดหาประโยชน์ โดยการขายเพื่อนำรายได้มาเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการ

การพัฒนาที่ดินโดยการจัดรูปที่ดินนั้นแตกต่างจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อพัฒนาพื้นที่ กล่าวคือ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะทำให้เกิดแปลงที่ดินที่ไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและอาจมีที่ดินติดขอบที่ไม่สามารถเข้าถึงได้โดยโครงสร้างพื้นฐาน การเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างถนนจะได้รับประโยชน์เฉพาะแปลงที่ดินที่ติดถนนเท่านั้น ส่วนที่ดินตอนใน ยังคงมีปัญหาเช่นเดิมแต่การจัดรูปที่ดินจะทำให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์อย่างเท่าเทียมกันและทั่วถึงกัน

ลักษณะพิเศษของการจัดรูปที่ดิน

1. คงไว้ซึ่งทรัพย์สินส่วนบุคคล การจัดรูปที่ดินมีการแบ่งแปลงที่ดินใหม่ โดยภายหลังแบ่งแปลงที่ดินแล้วจะคืนที่ดินให้กับเจ้าของที่ดินเดิม ซึ่งส่งผลให้สามารถพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเมืองโดยยังคงไว้ซึ่ง สภาพของชุมชนเดิม รวมถึงสิทธิในที่ดินแต่ละแปลงจะถูกโอนคืนให้แก่เจ้าของแปลงที่ดินเดิม โดยคงไว้ซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเดิมทุกประการ

2. เจ้าของที่ดินมีส่วนร่วมในโครงการ การดำเนินการจัดรูปที่ดินต้องมีการประชุมเจ้าของที่ดินเพื่อ ขอความคิดเห็นและมติของที่ประชุมเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้อย่างตรงตามเป้าหมายและเพื่อใช้ เป็นแนวทางในการพัฒนาพื้นที่ในโครงการ

3. การชดเชยและให้ประโยชน์ที่ยุติธรรมต่อเจ้าของที่ดินทุกราย เนื่องจากการจัดรูปที่ดินต้องมีการ จัดรูปแปลงที่ดินใหม่และมีการปันส่วนที่ดิน ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากเจ้าของที่ดินเป็นสำคัญ การชดเชยที่เป็นธรรม และแบ่งปันส่วนประโยชน์ที่เจ้าของที่ดินจะได้รับจึงต้องมีความยุติธรรม

โครงการจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment) คือมาตรการหนึ่งของการพัฒนาที่ดินในเมือง จะดำเนิน โดยการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ ซึ่งเอกลักษณ์ของแนวความคิดของการจัดรูปที่ดิน ก็คือ การจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ (Replotting) ให้ที่ดินทุกแปลงติดถนนมีทางเข้าออกสะดวก ถนนทุกสายมีมาตรฐาน เกิดทางแยกที่ได้มาตรฐานไม่บิดเบี้ยว รูปแปลงสวยงามมีระเบียบ มีสภาพแวดล้อมและใช้ ประโยชน์ดีขึ้น ไม่จำเป็นต้องสละที่ดิน (Contribution) เพื่อใช้ก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นในโครงการ

โดยสรุปแล้ว การจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment) คือ การยุบรวมแปลงที่ดินในพื้นที่โครงการทั้งหมดเข้าด้วยกัน จัดรูปแปลงรวมกันเพื่อให้มีระเบียบและสวยงาม พร้อมทั้งจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ การคมนาคม ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่มีมาตรฐานอย่างครบถ้วนและเพียงพอ การแบ่งพื้นที่ดินบางส่วนไว้เพื่อจำหน่ายเป็นค่าก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน จากนั้นจึงจัดแปลงที่เหลืออยู่คืนให้แก่เจ้าของที่ดินตามสัดส่วนมูลค่าที่ดินที่มีอยู่เดิม เมื่อจัดเสร็จแล้วจะทำให้ที่ดินแปลงเดิมมีรูปแปลงใหม่ที่สวยงาม พร้อมมีถนนทางเข้าออกสะดวกทุกแปลง และมูลค่าที่ดินจะเพิ่มขึ้นด้วย การจัดรูปที่ดินจะสามารถดำเนินการได้ก็ด้วยความ

ร่วมมือของเจ้าของที่ดิน โดยทางรัฐจะเป็นผู้ให้การสนับสนุน ซึ่งเป็นการประสานการพัฒนาชุมชน โดยภาครัฐและเอกชน

4.3.3.2 การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่กับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 มาตรา 45 ในกรณีที่เกิดเพลิงไหม้หรืออุบัติภัยอย่างอื่นเป็นเหตุให้อาคารเสียหายร้ายแรง ในกรณีหมายถึงการที่บริเวณพื้นที่ที่เกิดเพลิงไหม้หรืออุบัติภัยอย่างอื่นเป็นเหตุให้อาคารเสียหายอย่างร้ายแรง ได้กลายสภาพเป็นพื้นที่ว่างหรือพื้นที่ปราศจากอาคารและสิ่งก่อสร้างที่จะเป็นอุปสรรคต่อการจัดรูปที่ดิน ทั้งนี้กฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นเสนอความเห็นเพื่อนำเอาวิธีการจัดรูปที่ดินมาใช้ในเขตเพลิงไหม้หรืออุบัติภัยร้ายแรงดังกล่าว โดยให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเสนอความเห็นพร้อมด้วยแผนที่แสดงแนวเขตเพลิงไหม้หรืออุบัติภัยอย่างอื่นต่อคณะกรรมการส่วนจังหวัดภายใน 30 วัน นับแต่วันที่เกิดเพลิงไหม้หรืออุบัติภัยนั้น ๆ ทั้งนี้การดำเนินการดังกล่าว เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจมอบให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือการเคหะแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการแทนก็ได้ เพื่อพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวิธีการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) เมื่อเกิดเพลิงไหม้หรืออาคารได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงอันเกิดจากอุบัติภัย ควรจัดรูปที่ดินเพื่อฟื้นฟูบริเวณดังกล่าว ทั้งนี้อาจมีการรื้อถอนอาคารสิ่งปลูกสร้าง โดยยุบรวมแปลงและจัดรูปที่ดินก่อสร้างสิ่งที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานให้กับบริเวณโครงการจัดรูปที่ดิน หากมีความจำเป็นเพื่อพัฒนาพื้นที่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น รัฐอาจเวนคืนที่ดินมาใช้ในการจัดรูปที่ดินโดยให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้โดยอนุโลม²⁸⁰ อย่างไรก็ตามโครงการจัดรูปที่ดินนี้ภาครัฐไม่ได้มีการสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างลงบนพื้นที่ดินที่ได้รับการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ จะจัดสร้างแต่โครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ตลอดจนถนน เจ้าของที่ดินที่ได้รับการจัดรูปที่ดินใหม่จะเป็นผู้ก่อสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างลงบนพื้นที่ดินที่ได้รับการจัดรูปใหม่เอง ปัจจุบันการฟื้นฟูเมืองโดยการจัดรูปที่ดินในกรณีเกิดเพลิงไหม้หรืออุบัติภัยอย่างอื่นเป็นเหตุให้อาคารเสียหายอย่างร้ายแรงจะมีข้อจำกัด เนื่องจากในปัจจุบันอาคารและสิ่งปลูกสร้างมักใช้วัสดุที่มีความคงทนถาวร และการป้องกันอัคคีภัยมีการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้เกิดอัคคีภัยสามารถควบคุมให้อยู่ภายในขอบเขตที่จำกัด และไม่เป็นที่ตามเกณฑ์ที่จะต้องดำเนินการวางแผนปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ตามที่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนด

4.3.4 มาตรการทางกฎหมายในการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมตามพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537

ในระยะแรกของการพัฒนาที่อยู่อาศัยในประเทศไทย รัฐบาลได้ตั้งกองเคหะสถานสงเคราะห์ (จากกรมประชาสงเคราะห์) สำนักงานอาคารสงเคราะห์ และสำนักงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม (จากกรุงเทพมหานคร) กิจการเกี่ยวกับอาคารสงเคราะห์ (จากธนาคารอาคารสงเคราะห์) โดยทั้ง 4 หน่วยงานมีภารกิจในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยของประชาชนซึ่งมีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปี แต่การดำเนินงานดังกล่าวยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง

²⁸⁰ มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547

เนื่องจากแต่ละหน่วยงานมีสังกัดต่างกัน ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาความขาดแคลนที่อยู่อาศัย รัฐบาลจึงได้จัดตั้งการเคหะแห่งชาติขึ้น โดยก่อตั้งขึ้นเมื่อ วันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2516 ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 316 เพื่อทำหน้าที่ด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยตรงพร้อมทั้งได้โอนงานและบุคลากรบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยมาอยู่ในสังกัดการเคหะแห่งชาติเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงมหาดไทย ต่อเมื่อมีการปฏิรูประบอบราชการในปี พ.ศ. 2546 จึงได้โอนมาสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปัจจุบันการเคหะแห่งชาติดำเนินงานภายใต้พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 และ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550

4.3.4.1 กฎหมายการเคหะแห่งชาติกับการฟื้นฟูเมือง

พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 มาตรา 6 ให้จัดตั้งการเคหะขึ้นเรียกโดยย่อว่า “กคช.” เป็นนิติบุคคล โดยมีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ”²⁸¹ แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ กคช.²⁸² ในการดำเนินการของ กคช. ให้

²⁸¹ มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ” ประกอบด้วย ประธานกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าห้าคน แต่ไม่เกินเก้าคน ในจำนวนนี้ให้มีผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์*หนึ่งคน และผู้แทนกระทรวงการคลังหนึ่งคน และให้ผู้ว่าการเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการตามวรรคหนึ่ง

²⁸² มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของ กคช. อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

- (1) ออกข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามมาตรา 6 และมาตรา 9
- (2) ออกข้อบังคับว่าด้วยการประชุม และการดำเนินกิจการของคณะกรรมการ
- (3) ออกข้อบังคับว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงาน และการบริหารงานต่าง ๆ ของ กคช.
- (4) ออกข้อบังคับกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือนหรือค่าจ้าง บำเหน็จของผู้ปฏิบัติงาน
- (5) ออกข้อบังคับว่าด้วยการปฏิบัติงานของผู้ว่าการ และการมอบอำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติงานแทนผู้ว่าการ
- (6) ออกข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนชั้น การตัดหรือการลดขั้นเงินเดือนหรือค่าจ้าง การออกจากตำแหน่ง วินัย การลงโทษและการอุทธรณ์ การลงโทษของพนักงานและลูกจ้าง
- (7) ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการเงินของ กคช.
- (8) ออกข้อบังคับว่าด้วยการร้องทุกข์ของผู้ปฏิบัติงาน
- (9) ออกข้อบังคับเกี่ยวกับกองทุนสงเคราะห์ หรือการสงเคราะห์อื่น เพื่อสวัสดิการของผู้ปฏิบัติงานและครอบครัวด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
- (10) ออกข้อบังคับเกี่ยวกับความปลอดภัยในการใช้และรักษาทรัพย์สินของ กคช.

คำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและประชาชน ทั้งนี้การดำเนินการของ กคช. เกี่ยวกับการจัดให้มีการเคหะ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัย จัดให้มีสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ผู้อยู่อาศัย การปรับปรุง รื้อ หรือย้ายแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อให้มีสภาพการอยู่อาศัย สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคม ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ถือเป็นวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

การเคหะแห่งชาติ วัตถุประสงค์²⁸³ เพื่อจัดให้มีเคหะเพื่อให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัย พร้อมทั้งจัดให้มีระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ สิ่งอำนวยความสะดวก แก่ผู้อยู่อาศัย ทำนุบำรุง ปรับปรุง และพัฒนาผู้อยู่อาศัยให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนที่ประสงค์จะมีเคหะของตนเอง หรือผู้ที่ประสงค์จะร่วมดำเนินกิจกรรมกับการเคหะแห่งชาติในการจัดให้มีเคหะเพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ และประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการก่อสร้าง อาคารหรือจัดหาที่ดิน การปรับปรุง รื้อ หรือย้ายแหล่งเสื่อมโทรม เพื่อให้มีสภาพการอยู่อาศัย สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคมที่ดีขึ้น

เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของการเคหะแห่งชาติเกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมือง คือ การปรับปรุง รื้อ หรือย้ายแหล่งเสื่อมโทรม เพื่อให้มีสภาพการอยู่อาศัย สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคมดีขึ้น กฎหมายฉบับนี้จึงให้อำนาจหน่วยงานรัฐวิสาหกิจของรัฐในการดำเนินการฟื้นฟูเมืองโดยวิธีการปรับปรุง รื้อ ย้ายแหล่งเสื่อมโทรม เพื่อพัฒนาให้เป็นที่อยู่อาศัย

4.3.4.2 การปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมกับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)

พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 มีวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ที่สอดคล้องกับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) คือ ปรับปรุง รื้อ หรือ

ข้อบังคับว่าด้วยการปฏิบัติงานของผู้ว่าการ และการมอบอำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติงานแทนผู้ว่าการตาม (5) หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเงินของ กคช. ตาม (7) ถ้ามีข้อความจำกัดอำนาจของผู้ว่าการในการทำนิติกรรมไว้ประการใดให้ประกาศข้อความเช่นนั้นในราชกิจจานุเบกษา

²⁸³ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 ให้จัดตั้งการเคหะขึ้นเรียกว่า “การเคหะแห่งชาติ” เรียกโดยย่อว่า “กคช.” และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(1) จัดให้มีเคหะเพื่อให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัย รวมตลอดถึงจัดให้มีสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ผู้อยู่อาศัย ทำนุบำรุง ปรับปรุง และพัฒนาบรรดาเคหะดังกล่าว รวมทั้งพัฒนาผู้อยู่อาศัยให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ทั้งในทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม

(2) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนผู้ประสงค์จะมีเคหะของตนเอง หรือแก่บุคคลผู้ประสงค์จะร่วมดำเนินกิจการกับ กคช. ในการจัดให้มีเคหะขึ้นเพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ

(3) ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารหรือจัดหาที่ดิน

(4) ปรับปรุง รื้อ หรือย้ายแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อให้มีสภาพการอยู่อาศัย สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคมดีขึ้น

(5) ประกอบกิจการอื่นที่สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น

ย้ายแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อให้มีสภาพการอยู่อาศัย สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคมดีขึ้น โดยให้การเคหะ (กคช.) มีอำนาจหน้าที่ปรับปรุง รื้อ ย้ายแหล่งเสื่อมโทรม โดยให้การเคหะแห่งชาติมีอำนาจ “สร้าง ซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจำนอง ว่าจ้าง รับจ้าง แลกเปลี่ยน โอน รับโอน ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินอื่น โดยการเคหะแห่งชาติจะมีอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กฎหมายกำหนดว่าต้องเป็นการเวนคืนเพื่อการผังเมือง การสาธารณสุข การป้องกันมลภาวะ การใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือการจัดเคหะให้แก่ประชาชนที่ต้องย้ายออกไปจากแหล่งเสื่อมโทรมเป็นสำคัญ เมื่อดำเนินการปรับปรุง รื้อ ย้ายแหล่งเสื่อมโทรม สำเร็จแล้ว การเคหะจะจัดให้มีเคหะเพื่อให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัย รวมตลอดถึงจัดให้มี สาธารณูปโภค สาธารณูปการ และสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ผู้อยู่อาศัย เพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นเป็นวิธีการฟื้นฟูเมืองในรูปแบบการพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)

4.3.5 มาตรการทางกฎหมายในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการฟื้นฟูเมือง

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นเรื่องการใช้อำนาจบังคับของรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาเป็นของรัฐ ปัจจุบันมีแนวคิดที่แตกต่างกันในการดำเนินกิจกรรมของรัฐ แยกเป็น 2 ประเภท²⁸⁴ ได้แก่ แนวคิดเสรีนิยม (Laissez-faire) เป็นแนวคิดที่ลดการควบคุมเอกชนโดยรัฐบาลน้อยที่สุด และเพิ่มเสรีภาพให้แก่เอกชนในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ โดยเสรี รัฐมีบทบาทเกี่ยวข้องกับเอกชนเฉพาะในเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศและการป้องกันประเทศ และการดำเนินการอันจำเป็นของรัฐเท่านั้น เป็นแนวคิดที่สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้รับการรับรองและคุ้มครองอย่างสมบูรณ์แบบซึ่งรวมถึงการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนด้วย การที่รัฐจะทำการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะที่จำเป็นในการรักษาความสงบเรียบร้อย หรือรักษาประเทศหรือ หรืออำนวยความสะดวกในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเท่านั้น รัฐจะเวนคืนไปเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในด้านอื่น ๆ ไม่ได้ และรัฐจะต้องจ่ายค่าทดแทนในการเวนคืนให้แก่เอกชนตามราคาซื้อขายกันตามท้องตลาดอีกด้วย

ในขณะที่อีกแนวความคิดหนึ่งมาจากอิทธิพลจากหลักบริการสาธารณะ เป็นแนวคิดที่มาจากประชาชนเรียกร้องให้รัฐเอาใจใส่และรับผิดชอบในการปรับปรุงสภาพชีวิตของคนยากจนให้ดีขึ้นด้วยการจัดทำบริการสาธารณะขั้นมูลฐานอันจำเป็น ข้อเรียกร้องนี้เกิดข้อสนับสนุนให้รัฐเข้าไปดำเนินการแทรกแซงกิจการของเอกชน ทำให้เกิดแนวคิดของรัฐสวัสดิการ รัฐกลายมาเป็นเครื่องมือในการที่จะส่งเสริมสวัสดิภาพสังคมและเศรษฐกิจของประชาชน กิจกรรมของรัฐจึงได้ขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง เช่น การขนส่ง การสร้างถนน รถไฟ ไร่ประณีต การพัฒนาเมือง ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้ในอดีตถือเป็นหน้าที่ของเอกชน การที่รัฐสมัยใหม่กลายสภาพเป็นรัฐสวัสดิการเป็นเหตุให้นำไปสู่การเพิ่มอำนาจให้แก่รัฐทำให้รัฐบาลซึ่งทำหน้าที่ฝ่ายบริหารทำหน้าที่ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ ประกอบกับมีรัฐบาลทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติต้องตรากฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพื่อให้

²⁸⁴ ก้อง ศิวะเกิ้ล, ปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ศึกษาเฉพาะการมีผลของการใช้ทรัพย์สินไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ของการเวนคืน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2537), หน้า 15.

สามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ สอดคล้องรับสภาพกับเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป อย่างไรก็ตามสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนยังได้รับการรับรองและคุ้มครองโดยกฎหมาย แม้รัฐจะมีอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนไปดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ รัฐต้องจ่ายเงินทดแทนให้แก่เอกชนที่ได้รับความเสียหายด้วยเช่นกัน

สภาพเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบันได้อำนาจต่อการจัดทำบริการสาธารณะที่จำเป็นต่อการดำรงชีพและกิจการที่อำนวยความสะดวกแก่ประชาชน เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ในยุคปัจจุบันรัฐจึงมีอำนาจเพิ่มมากขึ้นอย่างมากรวมถึงอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาใช้ในการบริการสาธารณะต่าง ๆ อย่างไรก็ตามแม้รัฐจะมีอำนาจมากแต่รัฐไม่สามารถที่จะกระทำการไปกระทบสิทธิของเอกชนมากเกินไป รัฐจำเป็นต้องเคารพในกรรมสิทธิ์ของเอกชนด้วยเช่นกัน การเวนคืนของรัฐจึงต้องตราเป็นกฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชน รัฐจะใช้อำนาจเวนคืนโดยใช้อำนาจมหาชนทั่วไปโดยไม่ตราเป็นพระราชบัญญัติได้ และรัฐต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่เอกชนที่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อเป็นการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย

การเวนคืนเป็นการพรากเอาสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐที่เป็นรูปแบบของการจำกัดกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่รุนแรงที่สุด จึงต้องมีการบัญญัติรับรองการใช้อำนาจเวนคืนของรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยวางเงื่อนไขว่าการเอาทรัพย์สินของประชาชนไปใช้นั้นต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) และต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืน การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ ดังต่อไปนี้ คือ 1. ต้องอาศัยอำนาจของกฎหมาย 2. ต้องมีวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อการอันเป็น ประโยชน์สาธารณะ และ 3. ต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรม

1. ต้องอาศัยอำนาจของกฎหมาย หลักเกณฑ์การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประการที่ว่าต้องอาศัยอำนาจของกฎหมาย หมายความว่า รัฐจะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนได้นั้น ต้องมีบทบัญญัติให้อำนาจแก่รัฐไว้อย่างชัดแจ้ง หากไม่มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้รัฐย่อมกระทำไม่ได้

2. ต้องมีวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อการอันเป็นประโยชน์สาธารณะ หลักเกณฑ์การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประการนี้สืบเนื่องมาจากทฤษฎี ประโยชน์สาธารณะ หมายความว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำได้ในกรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งในอันที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะเท่านั้น หากไม่มีความจำเป็นอย่างเพียงพอในการนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ รัฐย่อมไม่มีอำนาจเวนคืน

3. ต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรม ค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ถือเป็นหลักประกันที่สำคัญของประชาชนต่อการใช้อำนาจรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ บรรดารัฐเสรีประชาธิปไตยถือกันว่าการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นเงื่อนไขสำคัญ ประการหนึ่งของการใช้อำนาจเวนคืนของรัฐ และได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 5 (The Fifth Amendment) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

4.3.5.1 กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กับการฟื้นฟูเมือง

กฎหมายที่ให้อำนาจรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้ประโยชน์สาธารณะตามวัตถุประสงค์เฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่งเรียกกฎหมายเหล่านี้ว่ากฎหมายพิเศษ กฎหมายเหล่านี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ให้อำนาจองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองเวนคืนทรัพย์สินมาใช้ประโยชน์สาธารณะตามวัตถุประสงค์เฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่พระราชบัญญัติฉบับนั้น ๆ บัญญัติไว้ ซึ่งอาจแยกกฎหมายเหล่านี้ออกเป็น 2 กลุ่ม²⁸⁵ คือ กลุ่มกฎหมายที่ระบุให้อำนาจเวนคืนไว้ แต่ไม่กำหนดกระบวนการหรือขั้นตอนการเวนคืนเอาไว้ เช่น พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 34 กำหนดว่า ในการเวนคืนที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม พระราชบัญญัตินี้ ให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม กับ กลุ่มกฎหมายที่กำหนดให้อำนาจเวนคืน แล้วยังได้กำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการเวนคืนไว้ด้วย เช่น พระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช 2482 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาเพื่อใช้ในการสร้างหรือขยายทางหลวงไว้ในส่วนที่ 2 ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 หมวด คือ หมวด 1 วิธีการเวนคืน หมวด 2 ค่าทำขวัญ และหมวด 3 การกำหนดแนวทาง

กฎหมายกลางว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายหลักของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทั่วไป เกี่ยวกับกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น ในเมื่อไม่มีกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้บังคับเกี่ยวกับกิจการใด ๆ บัญญัติให้อำนาจเวนคืนไว้โดยเฉพาะ หรือแม้แต่ในกรณีที่การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการต่าง ๆ จะมีบทกฎหมายกำหนดให้อำนาจ ไว้เป็นกรณีเฉพาะก็ตาม แต่ถ้าในเรื่องใดที่กฎหมายเฉพาะนั้นไม่ได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะแล้วก็ สามารถนำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปใช้ได้โดยอนุโลม คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 551/2506 ศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ตอนหนึ่งว่า

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 เป็นกฎหมายกลางว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทั่วไปของรัฐ ฉะนั้น จึงนำวิธีปฏิบัติในการเวนคืน ตลอดจนบทลงโทษในกรณีขัดขวางมิให้เจ้าหน้าที่เข้า ครอบครองทรัพย์สิน ตามพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับแก่การเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อื่น ๆ ซึ่งมีได้บัญญัติวิธีปฏิบัติและบทลงโทษไว้โดยเฉพาะได้

สำหรับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับแรกของประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช 2477 ต่อมาคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 ต่อมาคือ บัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และในที่สุดก็ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน

²⁸⁵ นัยยา เกิดวิชัย, *เรื่องเดิม*, หน้า 53-49.

และการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 จึงเป็นกฎหมายกลางว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งทุกหน่วยงานของรัฐสามารถนำกฎหมายดังกล่าวไปใช้เป็นหลักในการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในกรณีที่ไม่มีความหมายเฉพาะให้อำนาจในการเวนคืนแก่หน่วยงานนั้น ๆ ได้ นอกจากกฎหมายกลางว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว มีกฎหมายที่ใช้ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อีก ได้แก่กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เฉพาะ

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เฉพาะ เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องเวนคืนที่ดินมาเพื่อใช้ประโยชน์สาธารณะ และได้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินที่จะต้องเวนคืนเป็นการแน่นอนแล้ว จะมีการตราพระราชบัญญัติ เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ที่จะต้องเวนคืนที่ดินนั้นอีกฉบับหนึ่ง พระราชบัญญัติลักษณะนี้ จะบัญญัติไว้เพียง 4 ถึง 5 มาตรา เพื่อให้รู้ว่าที่ดินที่เวนคืนแปลงใดจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์หลักของพระราชบัญญัติดังกล่าวมีเพียงเพื่อโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของประชาชนมาเป็นของรัฐ พระราชบัญญัติในลักษณะนี้เรียกกันโดยทั่วไปว่า “พระราชบัญญัติเวนคืนเฉพาะ” เช่น พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางรถไฟสายตะวันออก ออกเสียงเหนือ พ.ศ. 2478 เพื่อสร้างทางรถไฟต่อจากขอนแก่นไปหนองคายและนครพนม²⁸⁶

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าเป็นกฎหมายที่รัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเพื่อนำมาจัดทำบริการสาธารณะเป็นสำคัญ การฟื้นฟูเมืองมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและมีลักษณะของการดำเนินการเป็นการจัดทำบริการสาธารณะด้วยเช่นกัน กล่าวคือในการฟื้นฟูเมืองจะต้องมีปรับปรุง แก้ไข เปลี่ยนแปลง และสร้างขึ้นใหม่ซึ่งโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ในบริเวณพื้นที่ที่ต้องการฟื้นฟูเมืองเพื่อประโยชน์สาธารณะของพลเมืองที่อยู่ในบริเวณพื้นที่ดังกล่าว สำหรับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่นำมาใช้ในการฟื้นฟูเมืองนั้นอาศัยพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ซึ่งการฟื้นฟูเมืองจะต้องทำในรูปของการจัดทำผังเมืองเฉพาะ มาตรา 39 วรรคสอง บัญญัติไว้ดังนี้ “ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะ ให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์” ดังนั้นการฟื้นฟูเมืองจึงต้องอาศัยอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายกลางว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทั่วไปของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำผังเมืองเฉพาะจึงสามารถนำกฎหมายดังกล่าวไปใช้เป็นหลักในการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

4.3.5.2 กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)

การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) เป็นวิธีการฟื้นฟูเมืองที่เข้าไปจัดการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างเดิมและสร้างสิ่งปลูกสร้างใหม่ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานต่างชั้นใหม่ในพื้นที่ที่ได้รับการฟื้นฟูเมือง การดำเนินการจึงต้องมีการจัดการกับทรัพย์สินของเอกชนเพื่อนำมาพัฒนาขึ้นใหม่ วิธีหนึ่งของการดำเนินการดังกล่าวให้สอดคล้องและสำเร็จจึงจำเป็นต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเพื่อนำมาพัฒนาขึ้นใหม่ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงจำเป็นต้องนำมาใช้

²⁸⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 54.

ในการดำเนินการ การฟื้นฟูเมืองเป็นการดำเนินการโดยอาศัยกฎหมายผังเมือง เนื่องจากพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 บัญญัติให้การฟื้นฟูเมืองต้องจัดทำในรูปของผังเมืองเฉพาะ ดังนั้นหากจำเป็นต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการฟื้นฟูเมืองจึงต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 มาตรา 39 ให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 7 เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยการเวนคืน ให้อำนาจรัฐเมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอันจำเป็นในกิจการต่าง ๆ เช่น กิจการสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากร หรือประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ทั้งนี้ ประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นให้รวมถึงการผังเมืองด้วย²⁸⁷ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาใหม่นั้นเป็นการดำเนินการตามการผังเมือง ความจำเป็นต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการฟื้นฟูเมืองจึงต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน²⁸⁸ เพื่อการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ ทั้งนี้ขั้นตอนการดำเนินการเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 กำหนดไว้ ว่าด้วยการสำรวจ การกำหนดราคา การเจรจาซื้อขายและการเวนคืน ตลอดจนเงินค่าทดแทนที่จะต้องจ่ายให้แก่ผู้ที่ถูกเวนคืน

4.4 มาตรการทางกฎหมายในปัจจุบันที่ใช้ในการฟื้นฟูเมือง

4.4.1 องค์กรและอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ของการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)

ปัญหาชุมชนแออัด อาคารที่อยู่อาศัยและสิ่งปลูกสร้าง ถนน สาธารณูปโภค สาธารณูปการเสื่อมโทรม หรือไม่ได้มาตรฐานความปลอดภัย ไม่เหมาะสมสุขอนามัยของผู้อยู่อาศัย ปัญหาที่กล่าวมาเหล่านี้ กระตุ้นต่อการอยู่อาศัยและการดำรงชีวิตของประชาชนในเมืองหรือในเขตการปกครองส่วนท้องถิ่น การฟื้นฟูเมืองจึงเป็นเรื่องของชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐ เช่น กรมโยธาธิการและผังเมือง และรัฐวิสาหกิจ เช่น การเคหะแห่งชาติ ที่มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวข้องกับ การแก้ปัญหาที่กล่าวมา การแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้นต้องใช้วิธีการฟื้นฟูเมืองเพื่อให้สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นได้รับการแก้ไข การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) เป็นวิธีการแก้ปัญหาดังกล่าว หน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่โดยตรงในการดำเนินการดัง ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ การเคหะแห่งชาติ อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอาจพิจารณาได้จากบทบัญญัติว่าด้วยการ

²⁸⁷ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

²⁸⁸ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

จัดตั้ง บริหารงานขององค์กร ตลอดจนความรับผิดชอบและการมีส่วนร่วมตามกฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูเมืองในปัจจุบัน และร่างกฎหมายพัฒนาเมืองที่อยู่ในขั้นตอนดำเนินการได้ดังนี้

4.4.1.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความรับผิดชอบดูแลท้องถิ่นนั้นเป็นหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจซึ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 250 วรรคแรกบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสี่

การฟื้นฟูเมืองเป็นการบริการสาธารณะประเภทหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับชุมชนในพื้นที่ที่อยู่ในเขตอำนาจปกครองของแต่ละท้องถิ่น ดังนั้นจึงสมควรเป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ทั้งนี้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการ การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะจำเป็นต้องคำนึงถึงจำนวนประชากร และความต้องการบริการสาธารณะของประชาชนที่อยู่ในเขตปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นจึงขึ้นอยู่กับขนาดของเศรษฐกิจและสังคมของผู้ที่อยู่ในเขตปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ดังนั้นการฟื้นฟูเมืองจึงต้องให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นนโยบายและหลักการปกครองที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ได้บัญญัติให้ความสำคัญเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น อันนำไปสู่การออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งถือเป็นจุดสำคัญที่ทำให้เกิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นครั้งใหญ่ ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงอำนาจหน้าที่ของการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการบริหารส่วนกลาง ต้องถ่ายโอนภารกิจบางประการที่เห็นว่าท้องถิ่นควรดำเนินการไปให้ท้องถิ่นจนกระทั่ง พ.ศ.2545 ได้ประกาศใช้ “แผน ปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ขึ้น

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับ “การผังเมือง” คือเนื้อหาสำคัญที่ระบุเอาไว้ใน มาตรา 16 ของ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งสรุปอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ทางตรง ได้แก่ การผังเมืองและ การควบคุมอาคาร
2. อำนาจหน้าที่ทางอ้อม ได้แก่
 - 1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
 - 2) การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่น ๆ และ การสาธารณสุขการ
 - 3) การบำรุงรักษาศิลปะ ภูมิปัญญาท้องถิ่นและ วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
 - 4) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการ เกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
 - 5) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อน หย่อนใจ
 - 6) การขนส่ง และการวิศวกรรมจราจร
 - 7) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จาก ป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการเมืองของประเทศไทยได้แก่

1. เทศบาล พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496²⁸⁹ ได้กำหนดให้เทศบาลในประเทศไทยมีทั้งหมด 3 ประเภท ได้แก่ เทศตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้เทศบาลนครมีอำนาจหน้าที่ในการวางผังเมืองและการควบคุมอาคาร²⁹⁰ และ จัดทำการ ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดและเรียบร้อยของท้องถิ่น²⁹¹ อาศัยอำนาจตามกฎหมายนี้ เทศบาลนครจึงมีอำนาจในการวางผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวให้อำนาจนายกเทศมนตรีเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวในเขตเทศบาล

2. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น²⁹² ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้หรือกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด²⁹³ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันได้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะในท้องถิ่นได้ โดยให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอหลักการเพื่อวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะตลอดจนเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะ

3. การกรุงเทพมหานคร พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีระเบียบ

²⁸⁹ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

²⁹⁰ มาตรา 56 (7) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

²⁹¹ มาตรา 54 (11) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

²⁹² มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

²⁹³ มาตรา 45 (9) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

การบริหารตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอาณาเขตท้องที่ตามที่กรุงเทพมหานคร²⁹⁴การบริหารกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย 1. สภากรุงเทพมหานคร 2. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร²⁹⁵ กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ในการวางผังเมืองในเขตกรุงเทพมหานคร²⁹⁶ และการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย²⁹⁷ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 ให้องค์กรกรุงเทพมหานครวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะในท้องถิ่นของตนได้ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานครเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอหลักการเพื่อวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ ในเขตกรุงเทพมหานคร ตลอดจนเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะ

4. เมืองพัทยา พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 เมืองพัทยาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอาณาเขตตามเขตเมืองพัทยามีอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้เมืองพัทยามีฐานะเป็นนิติบุคคล²⁹⁸ การบริหารเมืองพัทยาประกอบด้วย 1. สภาเมืองพัทยา 2. นายกเมืองพัทยา²⁹⁹ ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการวางผังเมือง³⁰⁰ และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม³⁰¹ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 ให้เมืองพัทยาวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะและให้นายกเมืองพัทยาเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอหลักการเพื่อวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะในเขตเมืองพัทยา ตลอดจนเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กล่าวมาข้างต้นเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางผังเมืองและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมตามกฎหมายจัดตั้งองค์กร นอกจากนั้นแล้วยังมีอำนาจตามพระราชบัญญัติการผังเมืองในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ดำเนินการในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับชุมชนรับรู้ปัญหาของชุมชนและสามารถแก้ปัญหาของชุมชนได้อย่างรวดเร็ว ปัญหาความเสื่อมโทรมของพื้นที่ในความดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นภาระหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเข้าไปดูแลและดำเนินการแก้ไขการนำเอาวิธีการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) ไปใช้กับพื้นที่ในความดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ที่จะเป็องค์กรหลักที่ดำเนินการเองหรือจัดให้มืองค์กรอื่นที่มีอำนาจตามกฎหมายดำเนินการแทนและสนับสนุนงบประมาณที่จะดำเนินการด้วย

²⁹⁴ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

²⁹⁵ มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

²⁹⁶ มาตรา 89 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

²⁹⁷ มาตรา 89 (12) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

²⁹⁸ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

²⁹⁹ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

³⁰⁰ มาตรา 62 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

³⁰¹ มาตรา 62 (5) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

4.4.1.2 การเคหะแห่งชาติ

ระยะแรกรัฐบาลให้ความสำคัญกับการมีที่อยู่อาศัยและกำจัดแหล่งเสื่อมโทรม ในระยะแรกรัฐบาลได้จัดตั้งกองเคหะสถานสงเคราะห์ สำนักงานอาคารสงเคราะห์ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และสำนักงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมกรุงเทพมหานคร โดยทั้ง 4 หน่วยงานมีภารกิจในการแก้ไขปัญหา การขาดแคลนที่อยู่อาศัยของประชาชนเนื่องจากแต่ละหน่วยงานมีสังกัดต่างกัน ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาความขาดแคลนที่อยู่อาศัย รัฐบาลจึงได้จัดตั้งการเคหะแห่งชาติขึ้นเพื่อทำหน้าที่ด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยตรงพร้อมทั้งได้ออนงานและบุคลากรบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา ที่อยู่อาศัยมาอยู่ในสังกัดการเคหะแห่งชาติเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ก่อตั้งขึ้นเมื่อ วันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2516 ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 316 ดำเนินงานภายใต้พระราชบัญญัติ การเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 และฉบับ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ปัจจุบันสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ปัจจุบัน “การเคหะแห่งชาติ” หรือ “กคช.” เป็นนิติบุคคลก่อตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 มีวัตถุประสงค์³⁰² ได้แก่ จัดให้มีเคหะเพื่อให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัย ตลอดจนจัดให้มีสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ผู้อยู่อาศัย ทำนุบำรุง ปรับปรุง และพัฒนาบรรดาเคหะดังกล่าว รวมทั้งพัฒนาผู้อยู่อาศัยให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ทั้งในทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมปรับปรุง รื้อ หรือย้ายแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อให้มีสภาพการอยู่อาศัย สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคมดีขึ้น

การเคหะแห่งชาติเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ดำเนินการต่าง ๆ ได้ภายในขอบวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนด โดยบทบัญญัติของกฎหมายการจัดตั้งการเคหะแห่งชาติมีวัตถุประสงค์ คือ การจัดให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัย ดังนั้น การปรับปรุง รื้อ หรือย้ายแหล่งเสื่อมโทรมที่การเคหะดำเนินการที่ผ่านมา จึงดำเนินการเพื่อจัดให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยประชาชนโดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อย เป็นหลัก การเคหะแห่งชาติดำเนินการผ่านคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติโดยประธานกรรมการและกรรมการได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรี³⁰³ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี³⁰⁴ การเคหะแห่งชาติมีทุนในการดำเนินการประกอบด้วย ทุนประเดิม เงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากรัฐบาลหรือบุคคลอื่น และรายได้จากการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ³⁰⁵ คณะกรรมการมีอำนาจทำกิจการต่าง ๆ ภายในวัตถุประสงค์หลายประการ เช่น สร้าง จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจำนอง ว่าจ้าง รับจ้าง แลกเปลี่ยน โอน รับโอน ถูกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินสิทธิอื่น หรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน³⁰⁶ นอกจากหน้าที่ตามวัตถุประสงค์หลักตามพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติแล้วหน้าที่ของการเคหะแห่งชาติตามกฎหมายพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 กรณีเกิดเพลิงไหม้หรือ

³⁰² มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537

³⁰³ มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537

³⁰⁴ มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537

³⁰⁵ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537

³⁰⁶ มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537

อุบัติเหตุอย่างอื่นเป็นเหตุให้อาคารเสียหายอย่างร้ายแรงที่จะเข้าไปดำเนินการจัดรูปที่ดินเมื่อได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

การปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมเป็นส่วนหนึ่งในงานของการเคหะแห่งชาติ การเข้าไปรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในแหล่งเสื่อมโทรมและพัฒนาขึ้นใหม่เป็นอาคารสิ่งปลูกสร้าง เช่น การรื้อถอนเมืองประชานิเวศน์ แพลตดินแดง เพื่อสร้างอาคารที่อยู่อาศัยสำหรับผู้อยู่อาศัยเดิม โดยเป็นการให้เช่าอยู่อาศัยในราคาเช่าที่ไม่สูง การดำเนินการดังกล่าวเข้าลักษณะวิธีการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)

เมื่อพิจารณาองค์การที่ทำหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการฟื้นฟูเมือง โดยเฉพาะการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) ตามกฎหมายและดำเนินการอยู่ในขณะนี้นั้นมีอยู่ 2 องค์การ ได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และการเคหะแห่งชาติ ในการพัฒนาและฟื้นฟูเมืองพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 มีบทบัญญัติที่ให้มืองค์กรอื่นที่รับมอบหมายให้มีอำนาจและหน้าที่ในการบริหารจัดการให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะ ขณะนี้ยังไม่มืองค์กรดังกล่าว ปัจจุบันกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และการเคหะแห่งชาติ ได้เสนอกฎหมายพัฒนาเมืองเพื่อจัดตั้งองค์กรขึ้นมามีอำนาจในการพัฒนาและฟื้นฟูเมืองเพื่อช่วยสนับสนุนและแบ่งเบาภาระหน้าที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาและฟื้นฟูเมือง

4.4.2 การนำกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้ในการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นเครื่องมือหนึ่งในการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ ในกรณีจำเป็นต้องใช้ที่ดินของเอกชนมาดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างเดิมและจัดสร้างสิ่งปลูกสร้างแทนที่ในบริเวณที่ต้องการฟื้นฟู การเวนคืนจึงต้องอาศัยอำนาจของกฎหมายพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่ให้ดำเนินการตามขอบเขตและบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ โดยเฉพาะเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดิน การดำเนินการฟื้นฟูเมืองใช้อำนาจตามกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมือง ใช้อำนาจตามกฎหมายเวนคืนดำเนินการดังกล่าวเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการฟื้นฟูเมืองได้

4.4.2.1 การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อพัฒนาขึ้นใหม่

การเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมือง ได้แก่กฎหมายผังเมือง กฎหมายควบคุมอาคาร และกฎหมายการเคหะแห่งชาติ ใช้วิธีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินของเอกชนเพื่อดำเนินการรื้อถอน ปรับปรุงทางกายภาพของบริเวณพื้นที่ เช่น ในเขตผังเมืองเฉพาะ ในเขตเพลิงไหม้ที่ได้ประกาศไว้ พื้นที่เสื่อมโทรม และทำการฟื้นฟูปรับปรุงบริเวณพื้นที่ดังกล่าว

การรื้อถอนอาคารสิ่งปลูกสร้างเดิมของเอกชนที่อยู่ในบริเวณพื้นที่เสื่อมโทรมหรือพื้นที่ที่ต้องการจะฟื้นฟูและสร้างสิ่งปลูกสร้างใหม่แทนสิ่งปลูกสร้างเดิม เป็นวิธีการของการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) การได้มาซึ่งกรรมสิทธิในที่ดินของเอกชนโดยหน่วยงานของรัฐ เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ การเคหะแห่งชาติ โดย การเวนคืน ชื่อ

แลกเปลี่ยน โอน เพื่อนำอสังหาริมทรัพย์ หรือ ที่ดิน ไปใช้ในการพัฒนาขึ้นใหม่ การดำเนินการดังกล่าวข้างต้นเป็นการใช้อำนาจของกฎหมายกระทรวงมหาดไทยหรือที่ดินของเอกชน โดยกฎหมายให้อำนาจแก่หน่วยงานทั้งสอง เมื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือที่ดินมาแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถพัฒนาที่ดินที่เวนคืนมาโดยการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ถนน สาธารณูปโภค สาธารณูปการ ในพื้นที่นั้นได้ จึงเป็นการพัฒนาขึ้นใหม่ซึ่งสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่าง ๆ ให้แตกต่างจากเดิม ซึ่งเป็นประโยชน์และเหมาะสมตามวัตถุประสงค์ของการฟื้นฟูเมืองในบริเวณพื้นที่นั้น ทำให้บริเวณพื้นที่นั้น ๆ ได้รับการพัฒนาทั้งทางด้าน สังคม เศรษฐกิจ สุขอนามัย และชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ตลอดจนสิ่งแวดล้อมที่ดีขึ้น สำหรับการเคหะแห่งชาติ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อพัฒนาขึ้นใหม่เป็นการเวนคืนมาเพื่อปลูกสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อย เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการเวนคืนได้แก่ การปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อการจัดการเคหะให้แก่ประชาชนที่ต้องย้ายออกจากแหล่งเสื่อมโทรมเป็นสำคัญ

4.4.2.2 การหาประโยชน์จากทรัพย์สินที่ได้จากการเวนคืน

เมื่อองค์กรหรือหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายได้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาแล้วต้องดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายนั้น ๆ โดยทั่วไปการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมือง จะเป็นการเวนคืนมาเพื่อสร้างสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ถนน และสิ่งอื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับสาธารณะ อย่างเช่น กฎหมายผังเมือง จะให้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้เป็นไปตามการผังเมือง ได้แก่ ผังเมืองเฉพาะ การวางแผนและจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อการฟื้นฟูเมือง จะต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อจัดทำผังเมืองเฉพาะ โดยทำที่ดินที่ได้มาปรับปรุงให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะ เช่น จัดทำสาธารณูปโภค โครงข่ายถนน ฯลฯ ในบริเวณที่ประกาศเป็นผังเมืองเฉพาะ

นอกจากการจัดทำสาธารณูปโภคต่าง ๆ ในผังเมืองเฉพาะแล้ว กฎหมายผังเมืองยังให้อำนาจนำอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนมาเพื่อจัดทำผังเมืองเฉพาะออกหาประโยชน์ต่อไปได้ ซึ่งหลักการดังกล่าวบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 43 วรรคห้า และวรรคหก ได้บัญญัติไว้ ดังนี้

ในกรณีที่การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อปรับปรุงให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะ เมื่อเจ้าหน้าที่ดำเนินการได้ดำเนินการปรับปรุงแล้วและประสงค์จะให้เช่าหรือหาประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นต่อไปก็ให้กระทำได้ แต่จะกระทำการอันมีผลเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นมิได้

การโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนเพื่อปรับปรุงดังกล่าวจะกระทำได้ก็แต่โดยตราเป็นพระราชบัญญัติ

จากข้อความในบทบัญญัติดังกล่าว อนุญาตให้นำอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนมาประโยชน์โดยการขายหรือให้เช่าได้ การที่กฎหมายอนุญาตให้ให้เช่าหรือหาประโยชน์ได้เป็นประโยชน์แก่การจัดทำผังเมืองเฉพาะ กล่าวคือ องค์กรหรือหน่วยงานที่ดำเนินการจัดทำผังเมืองเฉพาะ

จะได้เงินที่ได้จากการหาประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์นำไปทดแทนงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการฟื้นฟูเมืองในบริเวณในพื้นที่ผังเมืองเฉพาะ

ปัจจุบันหลักการดังกล่าวได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 คงเฉพาะหลักการอำนาจการเวนคืน กล่าวคือ ให้มีอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในกรณีมีความจำเป็นต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะ และให้นำกฎหมายอสังหาริมทรัพย์มาใช้ในการเวนคืน

สำหรับกฎหมายควบคุมอาคาร และกฎหมายจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ได้ให้อำนาจตามกฎหมายในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อนำมาใช้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย แต่ไม่ได้มีบทบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการนำอสังหาริมทรัพย์หาประโยชน์จากทรัพย์สินที่ได้มาจากการเวนคืน สำหรับการเคหะชนั้นเมื่อเวนคืนมาแล้วจะต้องนำไปจัดสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อผู้มีรายได้น้อย

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นมาตรการทางกฎหมายอย่างหนึ่งที่ใช้ในการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) ทั้งนี้การรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างเดิมแล้วก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างใหม่ เช่น โครงข่ายถนน ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องทำในบริเวณที่ฟื้นฟูพัฒนาขึ้นใหม่ แต่ที่เพิ่มเติมขึ้นมา ได้แก่ การก่อสร้างที่อยู่อาศัย อาคารพาณิชย์ หรือศูนย์การค้า สวนสาธารณะ เพื่อรองรับความหนาแน่นของจำนวนประชากร เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ การจ้างงาน ตลอดจนส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมของชุมชนและเมือง ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของการฟื้นฟูเมืองในปัจจุบัน

4.4.3 แหล่งที่มาทางการเงินในการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่

การดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) จำเป็นต้องใช้เงินลงทุนสูง เนื่องจาก จำเป็นต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างเดิม และสร้างสิ่งปลูกสร้างใหม่ทดแทน ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ถนน ประปา ไฟฟ้า ที่สำคัญกรณีจำเป็นต้องได้อสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเพื่มาดำเนินการดังกล่าว การลงทุนเพื่อดำเนินการดังกล่าวองค์กรหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่จึงต้องมีงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการ ทั้งนี้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมืองสามารถแยกงบประมาณได้จากรายได้และเงินของหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมืองตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

4.4.3.1 งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การดำเนินการตามกฎหมายผังเมืองและกฎหมายควบคุมอาคารนั้นใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอยู่กับปริมาณจำนวนประชากรและขนาดของพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะจะสัมพันธ์กับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีรายได้มากก็จะมียกงบประมาณมากที่จะไปดำเนินการบริหารจัดการ ดูแลและพัฒนาท้องถิ่นเรื่องต่าง ๆ องค์ประกอบของรายได้ท้องถิ่น แบ่งได้ดังนี้

- 1) รายได้ท้องถิ่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ ภาษีบำรุงท้องถิ่นจากยาสูบ น้ำมัน โรงแรม ค่าธรรมเนียม และ รายได้อื่น ๆ
- 2) รายได้ที่รัฐจัดเก็บให้ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสรรพสามิต ภาษีสรรพสามิต ค่าภาคหลวง ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์

3) รายได้ของรัฐแบ่งให้ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม

4) เงินอุดหนุน ได้แก่ เงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

รายได้และงบประมาณของท้องถิ่นจะพิจารณาจากกฎหมาย ซึ่งบัญญัติแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาล นั้นไว้ดังนี้³⁰⁷

1) ภาษีอากรตามที่กฎหมายจะกำหนดไว้

2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามแต่ที่กฎหมายกำหนดไว้

3) รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล

4) รายได้จากสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์

5) พันธบัตร หรือเงินกู้ ตามแต่ที่กฎหมายจะกำหนดไว้

6) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคล

7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด

8) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้

9) รายได้อื่นใดตามที่กฎหมายจะกำหนด

รายได้และงบประมาณของกรุงเทพมหานคร จะพิจารณาจากกฎหมายแหล่งรายได้ของกรุงเทพมหานคร บัญญัติไว้ดังนี้³⁰⁸

1) รายได้จากทรัพย์สินของกรุงเทพมหานคร

2) รายได้จากการสาธารณูปโภคของกรุงเทพมหานคร

3) รายได้จากการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร การทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ

4) ภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นของเทศบาลหรือมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นของกรุงเทพมหานครโดยเฉพาะ

5) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้

6) ค่าบริการตามมาตรา 92

7) รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

8) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร

9) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นและเงินสมทบจากรัฐบาล

10) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

11. เงินกู้จากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร

³⁰⁷ มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

³⁰⁸ มาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

- 12) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- 13) เงินช่วยเหลือหรือเงินค่าตอบแทน
- 14) รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อมุ่งแสวงหากำไรในกรุงเทพมหานครตามที่จะมีกฎหมายกำหนด
- 15) รายได้จากการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน หรือค่าธรรมเนียมพิเศษตามที่จะมีกฎหมายกำหนด

16) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของกรุงเทพมหานคร

แหล่งที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสัมพันธ์กับความเจริญของท้องถิ่น หากท้องถิ่นใดมีขนาดของจำนวนประชากร ขนาดของพื้นที่การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ปรากฏรายได้ก็จะมากขึ้น หากท้องถิ่นใดมีขนาดจำนวนประชากรน้อย การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจน้อยรายได้ของท้องถิ่นก็จะน้อยลง ซึ่งต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในการดำเนินการต่าง ๆ พิจารณาเปรียบเทียบระหว่าง เทศบาลกับกรุงเทพมหานคร เห็นได้ว่า กรุงเทพมหานครมีแหล่งที่มาของรายได้มากกว่า เนื่องจากเป็นเมืองหลวงและเป็นเมืองที่มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจสูง มีรายได้ต่าง ๆ จากการดำเนินการของกรุงเทพมหานคร เช่น รายได้จากการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร การทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ และรายได้จากการที่กรุงเทพมหานครอาจให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นโดยเรียกค่าบริการได้ ตามมาตรา 92 แห่งกฎหมายระเบียบราชการบริหารกรุงเทพมหานคร ขณะที่เทศบาลจะมีแหล่งที่มาของรายได้น้อยกว่า และแต่ละเทศบาลก็มีที่มาของรายได้ไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับขนาดของเทศบาลนั้น ๆ ด้วย

หากบริเวณพื้นที่ใดของท้องถิ่นเสื่อมโทรมทำให้เศรษฐกิจถดถอย ร้านค้าขาดทุน ปิดกิจการ เกิดการว่างงาน เกิดความไม่ปลอดภัย ก็จะส่งผลต่อรายได้ของท้องถิ่นนั้น ๆ ดังกล่าวข้างต้นหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแก้ปัญหาบริเวณพื้นที่เหล่านั้นก็ต้องดำเนินการฟื้นฟู ทั้งนี้การฟื้นฟูแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) เป็นวิธีการฟื้นฟูที่จะทำให้เกิดสิ่งปลูกสร้างใหม่เพื่อเป็นที่อยู่อาศัย พาณิชยกรรม เกิดระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการใหม่ ถนน และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการจ้างงาน เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในพื้นที่นั้น ๆ ซึ่งจะช่วยให้เศรษฐกิจของท้องถิ่นกลับมาเจริญเติบโตและทำให้รายได้ของท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตามการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่นี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องลงทุนใช้งบประมาณไปกับการฟื้นฟูเมืองเป็นจำนวนมาก

4.4.3.2 พืชของการเคหะแห่งชาติ

การเคหะแห่งชาติ หรือ กคช. เป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายดำเนินการในการจัดหาเคหะให้แก่ผู้อยู่อาศัยที่มีรายได้น้อย ทั้งนี้ในการดำเนินงานของ กคช. กฎหมายได้จัดให้มีทุนของประกอบด้วย ทุนประเดิม เงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากรัฐบาลหรือบุคคลอื่น เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับความช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศ หรือต่างประเทศหรือจากองค์กรระหว่างประเทศ³⁰⁹ รายได้ที่ได้รับจากการดำเนินงาน เช่น การจัดสร้างที่อยู่อาศัยขายหรือให้

³⁰⁹ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 ทุนของ กคช. ประกอบด้วย

เช่า กคช. จึงเป็นหน่วยงานที่มีทุนในการดำเนินการตามกฎหมายตั้งแต่จัดตั้งขึ้น และสามารถหารายได้จากการดำเนินงานดังกล่าวด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงฐานะทางการเงินแล้ว กคช. จึงมีงบประมาณในการดำเนินการในการฟื้นฟูเมือง กล่าวคือสามารถใช้เงินที่มีจากกองทุนและรายได้ที่ได้รับจากการดำเนินการมาฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ได้ ซึ่งหน้าที่ปัจจุบันของการเคหะแห่งชาติคือการรื้อย้ายแหล่งเสื่อมโทรมและเพื่อให้มีสภาพที่อยู่อาศัยดีขึ้น อย่างไรก็ตามในส่วนของงบประมาณในการดำเนินการนั้นจะขึ้นอยู่กับพิจารณาผลตอบแทนเนื่องจาก การเคหะแห่งชาติมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือประชาชนให้มีการเคหะ โดยไม่ได้แสวงหากำไรอย่างบริษัทเอกชนเนื่องจากยังมีกรอบอำนาจหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอยู่

4.5 ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมือง

4.5.1 ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ.

เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2545 รัฐบาลมีนโยบายในการบริหารพัฒนาท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ โดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมีมติมอบหมายให้ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองมีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการวางแผนและจัดทำผังเมืองเฉพาะพื้นที่บริเวณโดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ในการศึกษาแผนปฏิบัติการเพื่อพัฒนาพื้นที่และเมืองศูนย์กลางสุวรรณภูมิสถาบันทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมลุ่มแม่น้ำโขงได้ดำเนินการวิจัยศึกษาวิจัยด้านต่าง ๆ และวิเคราะห์กฎหมายและเสนอรูปแบบที่เหมาะสมในการพัฒนาพื้นที่ดังกล่าว โดยได้ให้หลักการและเหตุผลในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ไว้ดังนี้ สืบเนื่องจากปัญหาทางการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมที่ได้ดำเนินการมาเป็นระยะเวลานาน หน่วยงานที่รับผิดชอบได้ดำเนินการออกกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมแล้วหลายฉบับ แต่ยังไม่ได้มีการจัดทำผังเมืองเฉพาะตามกฎหมายผังเมือง เนื่องจากการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะตามกฎหมายผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยออกเป็นพระราชบัญญัติ มีขั้นตอนมาก ใช้เวลานานมาก ไม่ทันการณ์ และต้องอาศัยการเมืองที่มีเสถียรภาพ การผังเมืองตามพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 เน้นมาตรการเชิงควบคุม โดยไม่เน้นมาตรการส่งเสริมจึงให้เกิดการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาธุรกิจโดยภาคเอกชนหรือร่วมกับภาคเอกชน นอกจากนั้นอำนาจของรัฐมนตรีที่กำหนดให้รักษาการตามกฎหมายผังเมืองไม่เพียงพอต่อการพัฒนาพื้นที่ยุทธศาสตร์ ซึ่งต้องบูรณาการระหว่างกระทรวง ภาครัฐและเอกชน ซึ่งต้องการตัดสินใจที่รวดเร็ว สอดคล้องระหว่างการพัฒนาส่งเสริมกิจกรรมเศรษฐกิจระดับชาติ กับการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและ

-
- (1) ทุนประเดิมของ กคช. ที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา
 - (2) เงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน
 - (3) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากรัฐบาลหรือบุคคลอื่น
 - (4) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับความช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศ หรือต่างประเทศ หรือจากองค์การระหว่างประเทศ
 - (5) รายได้ตามมาตรา 33

สิ่งแวดล้อมและการตั้งถิ่นฐาน ซึ่งถ้ากำกับดูแลโดยนายกรัฐมนตรีน่าจะมีประสิทธิภาพกว่า ทั้งนี้ในการพัฒนาพื้นที่ทางกายภาพ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจมหาชนในการจัดการ ต้องคำนึงถึงสิทธิของประชาชนเป็นหลัก โดยอาจต้องเวนคืน หรือถอนสภาพสาธารณสมบัติ ในการดำเนินการต้องจัดตั้งองค์กรของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ จึงจำเป็นต้องจัดตั้งหน่วยงานของรัฐในรูปองค์การมหาชน ภายใต้กำกับของนายกรัฐมนตรีส่วนงานด้านพัฒนาเชิงธุรกิจ องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะสามารถร่วมทุนหรือจัดตั้ง บริษัทหรือบริษัทเข้ามาดูแลในบางจุดหรือบาง Block ได้³¹⁰

4.5.1.1 การออกกฎหมายรองรับการจัดตั้งองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

การพัฒนาพื้นที่โดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ มีลักษณะของความเป็นเมืองที่มีความหลากหลายในแง่ภารกิจและกิจกรรมที่ซับซ้อน การพัฒนาพื้นที่เมืองศูนย์กลางสุวรรณภูมิจะต้องดำเนินการพัฒนาพื้นที่และเมืองศูนย์กลางการบินอย่างรวดเร็วทันต่อการพัฒนาของพื้นที่ โดยการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองฯ เป็นการเฉพาะ โดยต้องดำเนินการออกกฎหมายมารองรับการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมือง เพื่อให้การดำเนินงานพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ โดยกำหนดเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเฉพาะที่³¹¹

4.5.1.2 การกำหนดพื้นที่

ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. กำหนดนิยามของเขตพัฒนาและพื้นที่เฉพาะ หมายความว่า พื้นที่ที่พระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตพัฒนาและพื้นที่เฉพาะ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะตามพระราชบัญญัตินี้³¹² สำหรับเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะวัตถุประสงค์ของกฎหมายครอบคลุมการพัฒนาพื้นที่ยุทธศาสตร์ของชาติและในด้านอื่น ๆ ร่างกฎหมายฯ บัญญัติไว้ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรให้มีการพัฒนาเมืองหรือพื้นที่เฉพาะบริเวณใดซึ่งเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ เช่น ท่าอากาศยานนานาชาติ ท่าอากาศยานขนส่งสินค้า ท่าเทียบเรือสินค้าระหว่างประเทศ พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ เมืองใหม่ในภูมิภาคของประเทศ หรือพื้นที่ซึ่งต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดความสอดคล้องระหว่างการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การตั้งถิ่นฐานมนุษย์ และการรักษาสิ่งแวดล้อมหรือพื้นที่ซึ่งต้องจัดทำโครงสร้างพื้นฐานให้เหมาะสมและพอเพียง หรือพื้นที่ซึ่งต้องฟื้นฟูสภาพทางกายภาพให้มีสภาพแวดล้อมที่ดี หรือพื้นที่ซึ่งต้องพัฒนาเพื่อลดการใช้พลังงานของประเทศ หรือพื้นที่ซึ่งต้องดำเนินการเพื่อป้องกันภัยธรรมชาติ หรือพื้นที่ซึ่งต้องดำเนินการพัฒนาด้านกายภาพสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

³¹⁰ ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ.

³¹¹ สถาบันทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมกลุ่มแม่น้ำโขง, รายงานสรุปสำหรับผู้บริหาร โครงการศึกษาแผนปฏิบัติการเพื่อการพัฒนาพื้นที่และเมืองศูนย์กลางการบินสุวรรณภูมิ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2548), หน้า 20.

³¹² มาตรา 3 แห่งร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ.

เพื่อกำหนดเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะโดยมีแผนที่แสดงเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกา³¹³

4.5.1.3 การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์

การได้มาซึ่งที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ร่างกฎหมายฉบับนี้ให้องค์กรพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะมีอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การถอนสภาพที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การแลกเปลี่ยนที่ดิน เพื่อให้เป็นไปตามผัง แบบเมือง ข้อกำหนดและมาตรการส่งเสริมและจูงใจที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ³¹⁴ นอกจากนั้นร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้องค์กรพัฒนาเมืองมีอำนาจนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปหาประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ได้ภายในระยะเวลาสี่ปีหลังการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ หากมีการนำที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนของที่ดินแปลงใดที่ได้มาตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะไปแสวงหากำไรในกิจการซึ่งไม่ใช่กิจการเพื่อบริการสาธารณะ รัฐมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินชดเชยหรือผลประโยชน์ตอบแทนอื่นใดเพื่การนั้นแก่เจ้าของที่ดิน หรือทายาท หากเจ้าของที่ดินหรือทายาทไม่พอใจเงินชดเชยหรือผลประโยชน์ตอบแทนที่รัฐกำหนดให้ หรือไม่แจ้งการจ่ายเงินชดเชยหรือผลประโยชน์ตอบแทนอื่นใดตามที่เจ้าของที่ดินหรือทายาทขอร้อง ให้เจ้าของที่ดินหรือทายาทมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้จ่ายเงินชดเชยหรือผลประโยชน์ตอบแทนอื่น³¹⁵

4.5.1.4 องค์การพัฒนาเมือง

การพัฒนาพื้นที่เฉพาะอย่างเช่นพื้นที่และเมืองศูนย์กลางท่าอากาศยานการบินสุวรรณภูมิ ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ของประเทศ จะมีงานสำคัญ 2 ส่วน คือ

1) งานพัฒนาพื้นที่ด้านกายภาพ เป็นการใช้อำนาจมหาชนในการจัดการ ต้องคำนึงถึงสิทธิของประชาชน อาจต้องเวนคืนที่ดิน หรือถอนสภาพที่ดินสาธารณสมบัติ ในการดำเนินงานควรต้องให้องค์กรของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ จึงจำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ จึงจำเป็นต้องกำหนดให้จัดตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐในรูปองค์การมหาชน ภายใต้กำกับของนายกรัฐมนตรี

2) งานพัฒนาเชิงธุรกิจ องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะสามารถร่วมทุนหรือจัดตั้งบริษัท หรือบริษัทมหาชนดำเนินการในบางจุดในพื้นที่เฉพาะ

ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ.³¹⁶ เสนอให้จัดตั้ง องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเป็นองค์กรระดับปฏิบัติการ ในรูปแบบองค์การมหาชน ภายใต้การกำกับของนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่ภารกิจหลักในการพัฒนาเมือง โครงสร้างพื้นฐาน และบริการสาธารณะต่าง ๆ รวมทั้งการพัฒนาธุรกิจ โดยมุ่งเน้นการประสานความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยการดำเนินการเองหรือวางแผนกำหนดโครงการ แล้วจัดหาเอกชน

³¹³ มาตรา 17 แห่งร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ.

³¹⁴ มาตรา 41 แห่งร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ.

³¹⁵ มาตรา 48 แห่งร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ.

³¹⁶ ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ.

เข้ามาพัฒนาหรือร่วมพัฒนา เป็นองค์กรที่ไม่มุ่งแสวงหากำไรเป็นหลัก จะมีรายได้จากโครงการพัฒนาเมืองและโครงสร้างพื้นฐานในอัตราส่วนที่เพียงพอและเหมาะสมเพื่อเลี้ยงตัวเองและองค์กรให้ดำรงอยู่ได้ และเป็นทุนขยายไปยังองค์กรอื่น และสามารถลงทุนหรือร่วมลงทุนพัฒนาธุรกิจ ตลอดจนมีมาตรการส่งเสริมจิตใจให้ภาคเอกชนและ/หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาพัฒนาพื้นที่/ธุรกิจ เพื่อจะลดช่องว่างการทำงานของรัฐบาลในการจัดทำบริการสาธารณะ สร้างความคล่องตัว รวดเร็ว สามารถลงทุนพัฒนาพื้นที่ยุทธศาสตร์ในเชิงรุกได้ ในกรณีการเวนคืนที่ดินเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ หากในภายหลังนำไปใช้ประโยชน์ด้านพาณิชย์กรรม กฎหมายนี้กำหนดให้ชดเชยเจ้าของหรือทายาทโดยยุติธรรม เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชน

4.5.1.5 ทุนและทรัพย์สิน

ในการพัฒนาพื้นที่เมืองศูนย์กลางการbinsวรรณภูมิ ภาครัฐกำหนดมาตรการระดมทุนเพื่อพัฒนา ทั้งในกรณีรัฐบาลลงทุนเอง และส่วนที่ร่วมลงทุนกับเอกชนทั้งในและนอกประเทศ³¹⁷ ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ให้ทุนและทรัพย์สินในการดำเนินการขององค์กรพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ประกอบด้วย เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับโอนมา เงินที่รัฐบาลจ่ายเป็นทุนประเดิม เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมรายปี เงินอุดหนุนจากภาคเอกชนหรือองค์กรอื่น รวมทั้งจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินการกิจการต่าง ๆ ดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินขององค์กรพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ³¹⁸

4.5.2 ร่างพระราชบัญญัติพัฒนาเมือง พ.ศ.

กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เสนอให้มีพระราชบัญญัติพัฒนาเมือง พ.ศ. มีจำนวน 67 มาตรา โดยอ้างถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดให้การพัฒนาเมืองเป็นภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นอิสระ แต่โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีเขตพื้นที่ งบประมาณ ตลอดจนปริมาณและคุณภาพของบุคลากรที่แตกต่างกัน จึงทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาเมือง ประกอบกับปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีการที่ชัดเจนแน่นอนในการดำเนินการเพื่อพัฒนาเมืองอันเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ รวมทั้งยังไม่มีหน่วยงานและกลไกที่จะให้การส่งเสริมและสนับสนุนโดยตรงแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้การพัฒนาเมืองเป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการและสอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพัฒนาเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันจะทำให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในพื้นที่เมืองภายใต้สภาพแวดล้อมที่เหมาะสม และเป็นการกระจายรายได้ไปสู่ประชาชนในระหว่างการพัฒนาเมือง อีกทั้งเมื่อ

³¹⁷ สถาบันทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมลุ่มแม่น้ำโขง, *เรื่องเดิม*, หน้า 17.

³¹⁸ มาตรา 71 ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ.

พัฒนาเมืองแล้วเสร็จ สภาพเมืองที่น่าอยู่ก็จะดึงดูดนักท่องเที่ยวเข้าประเทศอันเป็นประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวมในระยะยาว จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาเพื่อดำเนินการ

4.5.2.1 การออกกฎหมายรองรับการจัดตั้งองค์กรพัฒนาเมือง

กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จัดทำ ร่างพระราชบัญญัติพัฒนาเมือง พ.ศ. ซึ่งอยู่ในระหว่างขั้นตอนการดำเนินการเพื่อให้มีผลใช้บังคับในอนาคต โดยเนื้อหาสาระเกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองและการฟื้นฟูเมือง

4.5.2.2 การกำหนดพื้นที่

ร่างพระราชบัญญัติพัฒนาเมือง พ.ศ. กำหนดคำนิยามของคำว่า เขตพื้นที่พัฒนา³¹⁹ หมายความว่า เขตพื้นที่เมืองที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อดำเนินการพัฒนาเมือง และกำหนดคำนิยาม การพัฒนาเมือง³²⁰ หมายความว่า การก่อสร้าง ปรับปรุง ฟื้นฟู บูรณะ หรือพัฒนาที่ดิน อสังหาริมทรัพย์ หรือสิ่งปลูกสร้างในพื้นที่เมือง เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในพื้นที่เมืองภายใต้สภาพแวดล้อมที่เหมาะสม ร่างกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้การฟื้นฟูอยู่ในความหมายของคำว่า การพัฒนาเมือง

4.5.2.3 องค์กรพัฒนาเมือง

ร่างพระราชบัญญัติพัฒนาเมือง พ.ศ. ให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาเมืองเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจมีฐานะเป็นนิติบุคคล³²¹ มีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ เช่น ส่งเสริม สนับสนุน และประสานการปฏิบัติตามนโยบายการพัฒนาเมือง ดำเนินการพัฒนาเมืองตามคำขอขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบาย ถือกรรมสิทธิ มีสิทธิครอบครอง และก่อตั้งสิทธิหรือทำนิติกรรมใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินได้ เป็นต้น³²² ตามร่างกฎหมายฉบับนี้ได้จัดตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อดำเนินการพัฒนาเมืองโดยช่วยเหลือสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้คำปรึกษาแนะนำหรือข้อมูลตลอดจนดำเนินการพัฒนาเมือง ตลอดจนอำนาจดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์³²³

4.5.2.4 การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องได้มาซึ่งที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นในเขตพื้นที่พัฒนาตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในมาตรา 47 เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเมืองให้สอดคล้องกับผังเมือง ให้สำนักงานดำเนินการโดยวิธีจัดซื้อ เช่าซื้อ หรือแลกเปลี่ยน³²⁴ ในกรณีที่ไม่ว่าจะได้มาซึ่งที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นในเขตพื้นที่พัฒนาโดยวิธีตามมาตรา 48 แต่มีความจำเป็นอย่างยี่งที่ต้อง

³¹⁹ มาตรา 3 แห่งร่างพระราชบัญญัติพัฒนาเมือง พ.ศ....

³²⁰ มาตรา 3 แห่งร่างพระราชบัญญัติพัฒนาเมือง พ.ศ....

³²¹ มาตรา 13 แห่งร่างพระราชบัญญัติพัฒนาเมือง พ.ศ.

³²² มาตรา 16 แห่งร่างพระราชบัญญัติพัฒนาเมือง พ.ศ.

³²³ มาตรา 49 แห่งร่างพระราชบัญญัติพัฒนาเมือง พ.ศ.

³²⁴ มาตรา 48 แห่งร่างพระราชบัญญัติพัฒนาเมือง พ.ศ.

ได้มาซึ่งที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นนั้นเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเขตพื้นที่พัฒนาให้เป็นไปตามผังเมือง และการเวนคืนนั้นอาจกระทำได้ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้สำนักงานมีอำนาจดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์³²⁵

4.5.2.5 กองทุนเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเมือง

ร่างพระราชบัญญัติพัฒนาเมือง พ.ศ. ให้จัดตั้งกองทุนเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเมืองขึ้นในสำนักงานคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาเมือง³²⁶ ประกอบไปด้วย เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสม เงินกู้ที่รัฐบาลกู้เพื่อสับทบกองทุนโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ ดอกผลหรือประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากทรัพย์สินของกองทุน³²⁷ ทั้งนี้เงินจากกองทุนให้ใช้จ่ายในการพัฒนาเมืองตามคำขอขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกู้ยืมไปเพื่อใช้ประโยชน์ในการพัฒนา³²⁸

³²⁵ มาตรา 49 แห่งร่างพระราชบัญญัติพัฒนาเมือง พ.ศ.

³²⁶ มาตรา 54 แห่งร่างพระราชบัญญัติพัฒนาเมือง พ.ศ.

³²⁷ มาตรา 55 แห่งร่างพระราชบัญญัติพัฒนาเมือง พ.ศ.

³²⁸ มาตรา 56 แห่งร่างพระราชบัญญัติพัฒนาเมือง พ.ศ.

บทที่ 5

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)

การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) คือ รูปแบบหรือแนวทางหนึ่งของการฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal) ที่ใช้กับพื้นที่ที่สภาพทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมไม่อาจปรับปรุง (Rehabilitation) ได้จึงจำเป็นต้องฟื้นฟูสภาพของเมืองโดยการรื้อถอนอาคารและโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่เดิม และก่อสร้างทดแทนขึ้นมาใหม่ให้ตอบสนองวัตถุประสงค์ของพื้นที่นั้น ๆ เพื่อรองรับความหนาแน่นของประชากรและกิจกรรมต่าง ๆ ที่เพิ่มขึ้น ในต่างประเทศการฟื้นฟูเมืองมีวิธีการแบบพัฒนาขึ้นใหม่บัญญัติไว้ในกฎหมายและมีมาตรการทางกฎหมายเหมือนและแตกต่างกันตามแต่ลักษณะของพื้นที่ทางกายภาพ โครงสร้างทางสังคม และเศรษฐกิจ ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมืองหลายฉบับดังที่กล่าวไปแล้วในบทที่ 4 แต่กฎหมายทั้งหมดนั้นวิธีการฟื้นฟูเมืองที่กระจัดกระจายเป็นไปตามวัตถุประสงค์หลักของกฎหมายแต่ละฉบับ นอกจากนั้นแล้วยังขาดมาตรการทางกฎหมายอีกหลายอย่างที่จะสนับสนุนการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) ซึ่งนำไปสู่ประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาหลายประการ ได้แก่ การอ้างประโยชน์สาธารณะกับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ ปัญหามาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ยังไม่สามารถนำไปดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ และปัญหามาตรการทางการเงินที่จะนำมาช่วยสนับสนุนการฟื้นฟูเมือง ซึ่งจะได้พิจารณาดังต่อไปนี้

5.1 ปัญหาทางรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการอ้าง “ประโยชน์สาธารณะ” เพื่อนำที่ดินมาใช้ ในการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)

วิธีการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) คือ การรื้อถอน สิ่งปลูกสร้างอาคารที่เสื่อมโทรมและสร้างในรูปแบบใหม่ที่แตกต่างจากเดิม ในการดำเนินฟื้นฟูเมืองแบบนี้ รัฐจำเป็นต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเพื่อ รื้อถอน เคลื่อนย้าย และสร้างใหม่ มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการดำเนินการได้แก่ การเวนคืน อย่างไรก็ตามการเวนคืนเป็นการใช้อำนาจรัฐที่กระทบสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลซึ่งได้รับการรับรองและคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาดำเนินการจึงต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญและปฏิบัติตามกฎหมายที่ให้อำนาจ

บทบัญญัติที่ว่าด้วยการใช้อำนาจเวนคืนของรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 37 วรรคสาม “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือ “เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น” และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม”³²⁹

รัฐธรรมนูญจำกัดอำนาจรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลหรือเอกชนไว้จำเพาะต้องตราขึ้นเป็นกฎหมายให้รัฐมีอำนาจเวนคืน และการเวนคืนจำกัดขอบเขตไว้ภายใต้รัฐธรรมนูญ ได้แก่ สาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือ เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น นอกจากนั้นแล้วการได้มาดังกล่าวรัฐจะต้องใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน ดังนั้น การใดที่นอกเหนือหรือไม่อยู่ภายใต้ขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ รัฐไม่มีอำนาจกระทำได้ คำว่าประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นเป็นสิ่งที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการคาดการณ์ไว้ล่วงหน้าว่าเมื่อบ้านเมืองมีความเจริญรุ่งเรือง รัฐมีความจำเป็นต้องใช้อสังหาริมทรัพย์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะอื่น ๆ ด้วย

กฎหมายที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายกลางที่ให้อำนาจรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 7

เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการอันจำเป็นในกิจการสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น หรือเพื่อนำไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อมิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้เวนคืนตามหมวดนี้

ประโยชน์สาธารณะตามวรรคหนึ่ง ให้ความหมายรวมถึง การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตร การปฏิรูปที่ดิน การจัดรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถาน และแหล่งทางประวัติศาสตร์ การอุตสาหกรรม และการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

กฎหมายเวนคืนมาตรา 7 บัญญัติ คำว่า “ประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น” ไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ และ มาตรา 7 วรรคสอง ขยายความหมายของคำว่า “ประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น” ให้ความหมายรวมถึง การกระทำอื่น ๆ ที่ให้รัฐมีอำนาจเวนคืนได้ และอยู่ในความหมายของประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น เช่น การผังเมือง อยู่ในความหมายของประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น การฟื้นฟูเมืองเป็นการกระทำทางผังเมืองอย่างหนึ่งจึงอยู่ในขอบเขตความหมายของประโยชน์สาธารณะไปโดยปริยาย

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญและกฎหมายเวนคืนแล้วเห็นได้ว่า “ประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น” เป็นวัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่ให้รัฐมีอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนได้ เป็นการจำกัดอำนาจรัฐในการได้มาซึ่งทรัพย์สินของเอกชน โดยการได้มาซึ่งทรัพย์สินของเอกชนนั้นจะต้องเป็นไป

³²⁹ มาตรา 37 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560)

เพื่อประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์มหาชนเท่านั้น ดังจะเห็นได้จาก การสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ ที่กล่าวมาเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมทั้งสิ้น

การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ ต้องเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของเอกชนซึ่งอยู่ในบริเวณพื้นที่เสื่อมโทรม หรือสภาพของที่อยู่อาศัย อาคารสิ่งปลูกสร้าง โครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค ขาดทรุดโทรม ไม่ปลอดภัย หรือไม่เหมาะสมต่อการใช้ประโยชน์ในสภาพการณ์ปัจจุบัน โดยมีวัตถุประสงค์ของการพัฒนาขึ้นใหม่นั้นนอกจากการรื้อถอนและสร้างใหม่ในพื้นที่ฟื้นฟูเมืองแล้วการนำอสังหาริมทรัพย์เพื่อดำเนินการพัฒนาขึ้นใหม่ ในรูปที่อยู่อาศัย ศูนย์การค้า โครงการพาณิชย์ ถนน ไฟฟ้า ประปา สาธารณูปโภค สาธารณูปการ หรือทำกิจกรรมอื่น ๆ และนำออกให้เช่า ขาย ให้แก่บุคคลอื่นที่อาจเป็นเจ้าของที่ดินเดิมหรือบุคคลอื่นที่มีได้ถูกเวนคืน การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนไปเพื่อดำเนินการดังที่กล่าวมานี้อยู่ในความหมายหรือวัตถุประสงค์ในเรื่อง “ประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น” หรือไม่ จำเป็นต้องพิจารณาความหมายของคำว่าประโยชน์สาธารณะว่ามีขอบเขตความหมายครอบคลุมการกระทำอย่างใดบ้าง

นักวิชาการกฎหมายให้คำจำกัดความของคำว่าประโยชน์สาธารณะได้แก่ “ประโยชน์ส่วนรวมของทุก ๆ คน ไม่ใช่เป็นประโยชน์ของเอกชนคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง ซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนตัว”³³⁰ และ “ความต้องการร่วมกันของคนในสังคม เช่น ความต้องการความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน ต้องการกินดีอยู่ดี ทั้งในกายภาพและทางจิตใจ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เป็นประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์มหาชน”³³¹ ประโยชน์สาธารณะจึงเป็นประโยชน์ของทุกคนที่ต้องการมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีทั้งทางด้านกายภาพและสุขภาพ ตลอดจนเศรษฐกิจ โดยที่ประโยชน์เหล่านั้นไม่ใช่ของคนใดคนหนึ่ง แต่เป็นความต้องการร่วมกันของสังคม

จะเห็นได้ว่าเมื่อพิจารณาจากบุคคลผู้รับผลประโยชน์ของการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่แล้ว ประโยชน์สาธารณะที่กล่าวมานั้นเป็นประโยชน์สาธารณะโดยแท้ เพื่อการดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขในสังคม และเป็นประโยชน์สาธารณะเฉพาะเรื่องท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งหรือผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งผลประโยชน์ของบุคคลที่ไม่อาจกำหนดได้แน่นอนชัดเจนมีลักษณะเป็นประโยชน์สาธารณะหลายฝ่าย³³²

ผลประโยชน์ที่ได้จากการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่นั้น เมื่อพิจารณาจากทฤษฎีประโยชน์สาธารณะทางอ้อม (La Theorie de l Utilite Publique Indirecte) เห็นได้ว่า การนำที่ดินไปพัฒนา นอกจากจัดทำสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ให้แก่พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งในบริเวณของเมืองแล้ว การนำไปพัฒนาเพื่อพาณิชย์กรรม ธุรกิจ อื่น ๆ เป็นประโยชน์สาธารณะทางอ้อมที่จะทำให้บริเวณพื้นที่นั้น มีการจราจรที่ดีขึ้นเป็นประโยชน์แก่ผู้ใช้สอยทั่วไป พื้นที่สาธารณะมากขึ้นจากการสร้างสาธารณูปโภค สาธารณูปการ มีบุคคลจากพื้นที่อื่นหรือบริเวณใกล้เคียงเข้ามาอยู่อาศัย

³³⁰ สมยศ เชื้อไทย, **หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น**, หน้า 35.

³³¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, **หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง**, หน้า 21.

³³² บรรเจิด สิงคะเนติ, **เรื่องเดิม**, หน้า 212-213.

หรือจับจ่ายใช้สอย ทำให้เศรษฐกิจในบริเวณดังกล่าวดีขึ้น นอกจากนั้นแล้วการพิจารณาประโยชน์สาธารณะในปัจจุบันตั้งอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจด้วย

ในขณะที่พิจารณาประโยชน์สาธารณะในแง่ภารกิจของรัฐ การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ เป็นภารกิจลำดับรอง ที่เกิดจากการขยายงานของรัฐที่เพิ่มมากขึ้น นอกจากภารกิจจัดสร้างบริการขึ้นพื้นฐาน แล้วรัฐมีบทบาทในการส่งเสริมส่งเสริมสวัสดิภาพของประชาชน เพื่อกระจายความเสมอภาคในด้านสาธารณูปโภค สิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนภายในรัฐนั้น³³³

เมื่อพิจารณาความหมายของประโยชน์สาธารณะในความหมายที่กล่าวมา วัตถุประสงค์ของการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากการพัฒนาขึ้นใหม่เป็น ที่อยู่อาศัย โครงการพาณิชยกรรม ศูนย์การค้า ถนน ตลอดจนสาธารณูปโภค ต่าง ๆ ที่ดีขึ้น ในทุกมิติ ไม่ว่าจะเป็นด้านกายภาพของเมืองด้านความเป็นอยู่ของประชาชนเกี่ยวกับ สุขภาพอนามัย ความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน ด้านเศรษฐกิจในชุมชน และด้านสิ่งแวดล้อม ทุกสิ่งที่พัฒนาขึ้นใหม่นั้นส่งผลดีต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนที่อยู่ในบริเวณที่ถูกฟื้นฟู และประชาชนบริเวณใกล้เคียงหรือในเมืองใกล้เคียง ได้รับประโยชน์จากการฟื้นฟูเมืองดังกล่าว นอกจากนั้นแล้วที่ผ่านมารัฐบาลมีแนวความคิดและนโยบายที่จะออกกฎหมายเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ และศึกษาโครงการเมืองศูนย์กลาง การบินสุวรรณภูมิเพื่อพัฒนาพื้นที่ในการใช้ประโยชน์ทางอุตสาหกรรมและธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการบิน แนวคิดและนโยบายดังกล่าวต้องการพัฒนาที่อยู่อาศัย พัฒนาอุตสาหกรรมและธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ ซึ่งกรณีจำเป็นต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ในบริเวณพื้นที่ที่พัฒนาและจำเป็นต้องมีการนำพื้นที่ออกขาย ให้เช่า ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ ที่จำเป็นต้องพัฒนาบริเวณที่ฟื้นฟูแล้วอนุญาตให้หาประโยชน์จากทรัพย์สินในบริเวณโครงการฟื้นฟูเมืองได้ แนวความคิดและนโยบายทั้งสองจึงตั้งอยู่บนผลประโยชน์สาธารณะที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนทั้งทางด้าน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นแนวคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะที่ตั้งอยู่บนแนวคิดเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

ธรรมชาติของมนุษย์มีความเปลี่ยนแปลงทางความคิด ค่านิยม กฎเกณฑ์บรรทัดฐานทางสังคม อยู่ตลอดเวลา ดังนั้นประโยชน์สาธารณะจึงไม่หยุดอยู่กับที่แต่เปลี่ยนแปลงผันแปรตลอดเวลาไปตามกาลเวลา ที่เรียกว่าเป็น “พลวัต” (Dynamic) และจะสัมพันธ์ไปกับปัจจัยที่แวดล้อมมนุษย์ เช่น คตินิยม เวลา ยุคสมัย การเปลี่ยนแปลงของประโยชน์สาธารณะจึงเป็นการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย แต่เดิมการฟื้นฟูเมืองเป็นการกวาดล้าง กำจัดชุมชนแออัด แหล่งเสื่อมโทรม เพื่อสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อย ถือเป็นประโยชน์สาธารณะให้รัฐเวนคืนที่ดินมาจัดสร้างการเคหะได้ ปัจจุบันเมื่อชุมชนแออัดเหล่านั้นลดน้อยลงหรือหมดไป การฟื้นฟูเมืองจึงมุ่งไปที่การพลิกฟื้นสภาพของเมืองที่เสื่อมโทรม หรือล้าสมัย ไม่เหมาะสมในการใช้ประโยชน์ในสภาพปัจจุบัน ให้กลับมามีชีวิตชีวขึ้น สะท้อนความต้องการของสังคมในปัจจุบัน ที่ต้องการบ้านเรือนเป็นระเบียบ สวยงาม ทันสมัย เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ปลอดภัยและเหมาะสมแก่การอยู่อาศัยและการดำเนินชีวิต ในสภาพปัจจุบัน ประโยชน์สาธารณะของการฟื้นฟูเมืองจึงเปลี่ยนแปลงไปไม่ได้มุ่งเฉพาะฟื้นฟูชุมชนแออัด หรือแหล่งเสื่อมโทรม เท่านั้น แต่ยังได้ขยายขอบเขตไปยังบริเวณพื้นที่อื่น หรือปัจจัยอื่น ๆ ที่

³³³ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, *เรื่องเดิม*, หน้า 5.

ทำให้เมืองเสื่อมโทรมหรือไม่เหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์ไม่ได้เต็มประสิทธิภาพของพื้นที่ ดังนั้นประโยชน์สาธารณะของการฟื้นฟูเมืองจึงเปลี่ยนไปตามความคิด ค่านิยม และกฎเกณฑ์บรรทัดฐานของสังคม ประโยชน์สาธารณะเป็นภารกิจของรัฐที่จะจัดให้แก่ประชาชนในด้านต่าง ๆ ขอบเขตของประโยชน์สาธารณะไม่อาจกำหนดขอบเขตให้ตายตัวได้คงกำหนดขอบเขตได้ในลักษณะอย่างกว้าง โดยต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์กับเนื้อหา เวลา สถานที่ เป็นบริบทประกอบกัน

ผู้เขียนเห็นว่าการนำที่ดินของเอกชนไปพัฒนาขึ้นใหม่จึงอยู่ภายใต้ “เป็นประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น” ตามรัฐธรรมนูญ แม้ การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) จะไม่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแต่เป็นสิ่งที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการคาดการณ์ไว้ล่วงหน้าว่าเมื่อบ้านเมืองมีความเจริญรุ่งเรือง รัฐมีความจำเป็นต้องใช้สิ่งสาธารณูปโภคเพื่อจัดทำบริการสาธารณะอื่น ๆ การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) จึงเป็นบริการสาธารณะอื่น ๆ เป็นส่วนหนึ่งของการวางผังเมือง เป็นประโยชน์ต่อมหาชนส่วนรวม ไม่ใช่ของบุคคลใดคนหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลใด เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางความคิด ค่านิยม ยุคสมัย ที่เปลี่ยนแปลงไป เป็นภารกิจของรัฐที่ต้องการนำที่ดินของเอกชนไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมในรูปแบบอื่นนอกเหนือจาก การฟื้นฟู ชุมชน แออัด หรือแหล่งเสื่อมโทรม เพื่อจัดสร้างเคหะให้แก่ผู้มีรายได้น้อย หรือเพื่อกิจการสาธารณูปโภค เท่านั้น

5.2 ปัญหาเกี่ยวกับการขาดมาตรการทางกฎหมายในปัจจุบัน

ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมืองอยู่หลายฉบับ ได้แก่ 1. พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 2. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 3. พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 4. พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 กฎหมายแต่ละฉบับมีมาตรการทางกฎหมายที่ใช้กับการฟื้นฟูเมืองเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ๆ ซึ่งยังมีปัญหาเกี่ยวกับการนำไปใช้ปรับกับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่

5.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดพื้นที่และการเลือกใช้วิธีการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)

5.2.1.1 การกำหนดพื้นที่และบริเวณฟื้นฟูเมือง

โดยทั่วไปการฟื้นฟูอาคารมักเริ่มจากความต้องการของเจ้าของอาคารเอง หรืออาจเกิดจากข้อบังคับของกฎหมายควบคุมอาคารเพื่อให้เกิดความปลอดภัย ส่วนการฟื้นฟูเมืองเป็นภาระหน้าที่ของหน่วยงานราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการแก้ปัญหาชุมชนแออัดเป็นภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการฟื้นฟูเมือง นอกจากจะพิจารณาพื้นที่เสื่อมโทรม (Blighted Area) แล้วยังจำเป็นต้องกำหนดพื้นที่บริเวณโครงการ (Project Area) เพื่อให้เกิดความเหมาะสม

การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่จำเป็นต้องรื้อถอนอาคาร สาธารณูปโภค สาธารณูปการ และโครงสร้างพื้นฐานเดิมและสร้างใหม่ขึ้นใหม่ทดแทนต่างจากเดิม เนื่องจากการดำเนินการดังกล่าวไปกระทบกับสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินของเอกชนอย่างมาก ต้องพิจารณาถึงสาเหตุและเหตุผลประกอบการพิจารณา กล่าวคือ ต้องจำจนถึงขนาดรื้อถอนและสร้างใหม่หากไม่ได้

ทำเช่นนั้นแล้วจะไม่สามารถแก้ปัญหาและทำการฟื้นฟูเมืองได้ ซึ่งหากได้มีการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวแล้วจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนส่วนใหญ่ สาเหตุของการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่มาจากความเสื่อมสภาพของเมืองมีสาเหตุมาจากกรณีต่าง ๆ³³⁴ เช่น

1. ความทรุดโทรมเสื่อมสภาพของอาคาร เนื่องจากเป็นอาคารเก่า หมดอายุการใช้งาน มีอัตราผู้เช่ามากเกินสมควร ขาดการบำรุงรักษา ได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติ การใช้ประโยชน์ที่ดินผิดประเภท ได้รับมลภาวะด้านเสียงและความสั่นสะเทือนจากการจราจรติดขัดเกินขีดอันสมควร

2. มีผู้อยู่อาศัยมากเกินไป มีการปลูกสร้างในแปลงที่ดินเพิ่มมากขึ้น ความหนาแน่นของผู้อยู่อาศัยเพิ่มมากขึ้นกว่าที่วางแผนไว้เดิม

3. ชุมชนและอาคารที่อยู่อาศัยขาดสาธารณูปโภค ทำให้เกิดความบกพร่องด้านสุขลักษณะ เช่น ขาดระบบระบายน้ำ ขาดห้องสุขา ห้องอาบน้ำ หรือมีไม่เพียงพอ)

4. ที่อยู่อาศัยและพื้นที่ใช้สอยไม่ได้รับแสงแดด แสงสว่าง และการระบายอากาศเท่าที่ควร

5. ทางเข้า บันได และทางเดินในอาคารที่อยู่อาศัยมีอันตรายหรือไม่ถูกสุขลักษณะ

6. สถานประกอบการที่อยู่ใกล้ชิดกับอาคารที่อยู่อาศัยก่อความรบกวน หรือมีอันตรายต่อที่อยู่อาศัย

7. การใช้ถนนและทางเดินเข้าออกตัวอาคารติดขัดและเป็นอันตรายต่อผู้ใช้ถนนและคนเดิน

8. ย่านที่อยู่อาศัยขาดแคลนสาธารณูปการ เช่น ขาดพื้นที่พักผ่อน สนามเด็กเล่น ที่จอดรถ ฯลฯ

9. รูปแบบอาคารไม่น่าดู

10. มีโอกาสเกิดภัยธรรมชาติ เช่น น้ำท่วม ดินทรุดตัว

11. มีความต้องการใช้พื้นที่เพื่อประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งเป็นความต้องการของสังคมส่วนรวม

ความเสื่อมสภาพของเมืองเกิดจากสาเหตุหลายประการดังที่กล่าวมา แสดงให้เห็นความจำเป็นของการฟื้นฟูเมืองที่เกิดขึ้นตามสภาพของพื้นที่ จำแนกออกได้เป็น 4 ประเภท

1. การฟื้นฟูอาคาร

2. การฟื้นฟูพื้นที่ การปรับเปลี่ยนช่วงถนน

3. การฟื้นฟูเมือง การปรับเปลี่ยนโครงสร้างพื้นที่ขนาดใหญ่ของเมืองในระยะยาว

4. การแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมืองที่มีการกำหนดพื้นที่ฟื้นฟูเมืองไว้ในกฎหมายได้แก่

³³⁴ โคมล ปานซี, *เรื่องเดิม*, หน้า 49.

1. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดพื้นที่ของการฟื้นฟูเมืองตามกฎหมายควบคุมอาคาร ได้แก่ อาคารถูกเพลิงไหม้ตั้งแต่ 30 หลังคาเรือนขึ้นไป หรือบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้มีเนื้อที่ตั้งแต่ 1 ไร่³³⁵

2. พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 กำหนดพื้นที่เพื่อการฟื้นฟูเมืองตามกฎหมายจัดรูปที่ดิน ได้แก่ พื้นที่ที่เกิดเพลิงไหม้หรืออุบัติเหตุอย่างอื่นเป็นเหตุให้อาคารเสียหายอย่างร้ายแรง³³⁶

3. พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 กำหนดพื้นที่เพื่อการฟื้นฟูเมืองตามกฎหมายการเคหะ ได้แก่ แหล่งเสื่อมโทรม³³⁷

กฎหมายทั้ง 3 ฉบับ มีการกำหนดพื้นที่เพื่อเข้าไปฟื้นฟูไว้โดยมีเนื้อความตามที่กฎหมายกำหนด กฎหมายควบคุมอาคารและกฎหมายจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่มีเนื้อความที่ชัดเจนในการให้องค์กรผู้มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายนั้น ๆ เข้าไปฟื้นฟูเมือง อย่างไรก็ตามการกำหนดพื้นที่ของกฎหมายควบคุมอาคารและกฎหมายจัดรูปที่ดินและพัฒนาพื้นที่ซึ่งมีสาเหตุและลักษณะบริเวณที่ฟื้นฟูเป็นการเฉพาะไม่ครอบคลุมพื้นที่อื่น ๆ และที่มาจากสาเหตุอื่น

ในขณะที่กฎหมายการเคหะแห่งชาติกำหนดพื้นที่ในการเข้าไปฟื้นฟูในลักษณะที่กว้างขวางในการใช้ดุลพินิจถึงขอบเขตความหมายของคำว่าเสื่อมโทรมซึ่งความเสื่อมโทรมนั้นมาจากสาเหตุหลายประการ แม้ว่าการกำหนดพื้นที่ฟื้นฟูเมืองได้แก่ แหล่งเสื่อมโทรม ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายกว้าง เมื่อพิจารณาคำว่า แหล่งเสื่อมโทรม ดังกล่าวน่าจะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการเคหะแห่งชาติ กล่าวคือ เป็นพื้นที่ชุมชนแออัดที่การเคหะต้องเข้าไปดำเนินการ ปรับปรุง รื้อย้าย เพื่อสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ชุมชนในบริเวณพื้นที่นั้น หรือสร้างที่อยู่อาศัยให้ผู้อยู่ในชุมชนแออัดในบริเวณพื้นที่อื่น

สำหรับพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 การกำหนดพื้นที่ที่ต้องการฟื้นฟูเมืองนั้นโดยพิจารณาจากคำว่า “เห็นสมควร” กล่าวคือกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ กรมโยธาธิการและผังเมือง ซึ่งเป็นองค์กรผู้มีอำนาจใช้ดุลพินิจในการวางและจัดทำผังเมือง ในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะกฎหมายบัญญัติว่า “ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของท้องถิ่นนั้นเห็นสมควรจะจัดให้มีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะในท้องที่ของตน หรือจะขอให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้” จึงเห็นได้ว่าการใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะนี้ องค์กรผู้มีอำนาจสามารถเริ่มใช้อำนาจได้ด้วยตนเอง กฎหมายผังเมืองได้ให้อำนาจแก่องค์กรผู้มีอำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะไว้กว้างขวางพอสมควร อย่างไรก็ตามกฎหมายจะกำหนดเงื่อนไขทางข้อเท็จจริงของการใช้อำนาจไว้ โดยพิจารณาจากเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายที่ให้อำนาจ ดังนั้นองค์กรผู้มีอำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะจะเริ่มใช้อำนาจได้หลังจากได้พิจารณาเหตุผลและความเหมาะสมเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายผังเมืองและการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ เมื่อพิจารณากฎหมายผังเมืองจะเห็นได้ว่า การกำหนดพื้นที่ใน

³³⁵ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

³³⁶ มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547

³³⁷ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537

การฟื้นฟูเมืองยังไม่มี ความชัดเจนว่าพื้นที่ดังกล่าวต้องมีลักษณะอย่างใดบ้างที่จะให้อำนาจรัฐเข้าไปดำเนินการจัดการเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาขึ้นใหม่ ขึ้นอยู่กับนโยบายของท้องถิ่นและอำนาจดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะพิจารณากำหนดพื้นที่การศึกษาข้อมูลของพื้นที่ในด้านต่าง ๆ ก่อนที่จะดำเนินการวางแผนและการรับฟังความเห็นจากประชาชนในพื้นที่

สำหรับร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมือง ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติพัฒนาเมือง พ.ศ. ร่างกฎหมายทั้งสองฉบับกฎหมายกำหนดให้ให้เป็นดุลพินิจของผู้ใช้อำนาจรัฐที่จะกำหนดเขตพื้นที่ดังกล่าว

ในต่างประเทศมีการให้คำจำกัดความบริเวณพื้นที่เสื่อมโทรม (Blighted Area) ไว้ในกฎหมาย เพื่อให้รัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปดำเนินการฟื้นฟูเมืองได้ดังนี้

ประเทศสหรัฐ ได้แก่ สลัม (Slum) และ พื้นที่เสื่อมโทรม (Blighted Area) ได้แก่ พื้นที่ที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่หมดอายุ หรือล้าสมัย การระบายอากาศ การรับแสงแดด มลภาวะทางเสียง พื้นที่เปิดโล่งที่เพียงพอ พื้นที่ความหนาแน่นสูงและแออัดเป็นอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินจากอัคคีภัย พื้นที่ที่มีโครงสร้างพื้นฐานเสื่อมสภาพหรือทรุดโทรมจำนวนมาก ผิดพลาดบกพร่องไม่สัมพันธ์กับขนาดความเพียงพอความสามารถในการเข้าถึงหรือประโยชน์ และมีผลต่อการเจริญเติบโตของเมือง ถนนคับแคบ ความเพียงพอของการเข้าถึงหรือการใช้ประโยชน์

ประเทศญี่ปุ่น กฎหมายกำหนดเขตพื้นที่ฟื้นฟูเมืองไว้ในเขตเมืองชั้นใน พื้นที่เขตการใช้ประโยชน์ในที่ดินมีความหนาแน่นสูง พื้นที่ที่มีอาคารเสี่ยงต่อเพลิงไหม้ พื้นที่ที่มีแปลงที่ดินขนาดเล็กมาก พื้นที่ที่ใช้ประโยชน์ที่ดินไม่ถูกสุขลักษณะและไม่ปลอดภัย พื้นที่ที่ต้องการเพิ่มความหนาแน่นของการใช้ประโยชน์ที่ดินและส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมในเมืองให้กลับมาเจริญ

การกำหนดคำจำกัดความของกฎหมายฟื้นฟูเมืองสหรัฐอเมริกาจึงครอบคลุมเหตุปัจจัยที่ทำให้พื้นที่เสื่อมโทรมได้มาก ขณะที่ญี่ปุ่นมุ่งที่จะฟื้นฟูพื้นที่ชั้นในของเมืองให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ประสิทธิภาพมากที่สุด และสร้างอาคารให้มีมาตรฐานป้องกันเพลิงไหม้และแผ่นดินไหว ดังนั้นการกำหนดบริเวณแหล่งเสื่อมโทรมหรือย่านเสื่อมโทรมในปัจจุบันได้ขยายไปมากกว่าจำกัดเฉพาะแค่ที่อยู่อาศัยชุมชนแออัด หรืออาคารชำรุดทรุดโทรมหรือน่าจะเป็นอันตรายแก่ผู้อยู่อาศัยหรือผู้สัญจรไปมา แต่ได้ขยายไปถึงอาคารที่ล้าสมัยและไม่ตอบสนองต่อการใช้ประโยชน์ในปัจจุบัน ระบบโครงข่ายถนน การเข้าถึงพื้นที่ ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ปัญหามลภาวะทางเสียง และการถูกบดบังแสงจากการสร้างอาคารสูง ปัจจัยที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ทำให้พื้นที่บริเวณดังกล่าวถือเป็นแหล่งเสื่อมโทรมที่จำเป็นต้องฟื้นฟูแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) ในต่างประเทศ

ผู้เขียนเห็นว่าควรให้คำนิยามหรือให้ความหมายของ “พื้นที่เสื่อมโทรม” ดังนี้

1. พื้นที่มีอาคารหรือโครงสร้างที่เห็นได้ชัดไม่ว่าจะเป็นที่อยู่อาศัยหรือไม่ใช่ที่อยู่อาศัยมีลักษณะทรุดโทรมเสื่อมสภาพโดยอายุ หรือล้าสมัย หรือเสื่อมสภาพจากการออกแบบที่มีข้อบกพร่องจากการก่อสร้าง หรือมีสิ่งอำนวยความสะดวกที่บกพร่องหรือไม่เพียงพอ หรือ การระบายอากาศ แสง อากาศ สุขภาพไม่ดี พื้นที่เปิดโล่ง ไม่เพียงพอ

2. พื้นที่ที่ประชากรอยู่อาศัยอย่างแออัดทำให้เป็นอันตรายต่อชีวิตหรือทรัพย์สินจากอัคคีภัยและสาเหตุอื่น ๆ
3. พื้นที่ที่มีจำนวนสาธารณูปโภค สาธารณูปการ โครงสร้างพื้นฐานเสื่อมสภาพหรือทรุดโทรมผิดพลาดอย่างมากเกี่ยวกับขนาด ความเพียงพอ ความสามารถในการเข้าถึงหรือการใช้ประโยชน์
4. พื้นที่ที่มีการรวมกันของปัจจัยต่าง ๆ ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ
5. พื้นที่ที่ต้องการเพิ่มความหนาแน่นของการใช้ประโยชน์ที่ดินและส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมในเมืองให้กลับมาเจริญ

การนำเอาสาเหตุและลักษณะความเสื่อมสภาพของเมืองมากำหนดไว้ในคำจำกัดความหรือนิยามดังกล่าวจะมีส่วนสำคัญ เพราะจะบอกถึงขอบเขตความหมายของกฎหมายฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ ขอบเขตของการใช้บังคับกฎหมายนั้น ๆ ขอบเขตแห่งการที่ทุกคนจะต้องปฏิบัติตาม บทนิยามจึงเป็นเรื่องสำคัญตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เพื่อเป็นขอบเขตในการใช้ดุลพินิจและอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจตามกฎหมาย ใช้ในการกำหนดพื้นที่ฟื้นฟูเมืองสามารถเข้าไปดำเนินการฟื้นฟูเมืองโดยรื้อถอนและพัฒนาขึ้นใหม่ในบริเวณดังกล่าว และสามารถนำไปวางแผนและดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองในบริเวณพื้นที่เสื่อมโทรมนั้นได้

การขาดคำนิยามหรือคำจำกัดความไว้ในกฎหมายจะส่งผลต่อการตัดสินใจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการกำหนดพื้นที่ที่เหมาะสมในการเข้าไปดำเนินการฟื้นฟูเมือง จึงเป็นปัญหาของรัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้ดุลพินิจว่าเป็นพื้นที่เสื่อมโทรมที่สมควรเข้าไปดำเนินการฟื้นฟูบริเวณพื้นที่นั้น ๆ หรือไม่ ตลอดจนการยอมรับของชุมชนที่อยู่ในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวที่จะทราบว่าบริเวณพื้นที่ที่อาศัยนั้นมีลักษณะเสื่อมโทรมจำเป็นต้องฟื้นฟูเมืองโดยพัฒนาขึ้นใหม่

5.2.1.2 การเลือกใช้วิธีการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)

การฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal) มี 3 วิธีการ ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ในเมือง (Urban) แตกต่างกันได้แก่ 1. การอนุรักษ์สิ่งที่มีคุณค่าไว้ (Conservative) 2. การปรับปรุงฟื้นฟูสภาพ (Rehabilitation) และ 3. การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment) วิธีการฟื้นฟูเมืองมี 3 แบบ แต่ละแบบมีวัตถุประสงค์ในการฟื้นฟูเมืองต่างกัน

สำหรับบริเวณพื้นที่ ชุมชนแออัด เสื่อมโทรม อาคารชำรุดทรุดโทรม ล้าสมัย ไม่ปลอดภัย เป็นอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้อยู่อาศัย ตลอดจนไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นอยู่ สังคม เศรษฐกิจในปัจจุบัน วิธีการที่นำมาใช้ฟื้นฟูเมืองได้แก่ การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) โดยรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างเดิมและสร้างสิ่งปลูกสร้างใหม่ทดแทนและแตกต่างจากเดิมเพื่อให้บริเวณพื้นที่เหล่านั้นมีสภาพความเป็นอยู่ทางสังคมและเศรษฐกิจที่ดีขึ้น

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมากรุงเทพมหานครต้องรองรับการอพยพย้ายถิ่นฐานของประชากรจากภูมิภาคของประเทศ เข้ามาตั้งถิ่นฐาน ทำงานในภาคธุรกิจ บริการ และอุตสาหกรรม ทำให้กรุงเทพมหานครมีประชากรเมืองเพิ่มมากขึ้น การดำเนินการเพื่อรองรับการเพิ่มขึ้นของจำนวน

ประชากรของเมืองนั้นสามารถทำได้ 2 แนวทาง ได้แก่ การขยายพื้นที่เมือง และการเพิ่มความหนาแน่นของจำนวนประชากร³³⁸

1. การขยายพื้นที่เมือง ได้แก่การปรับเปลี่ยนพื้นที่เกษตรกรรมให้เป็นย่านที่อยู่อาศัย ย่านพาณิชยกรรมชานเมือง และย้ายอุตสาหกรรมออกไปนอกเมือง หน้าที่ของหน่วยงานรัฐ คือ ดำเนินการพัฒนาโครงสร้างการคมนาคมขนส่ง สาธารณูปโภค สาธารณูปการ และควบคุมการพัฒนาของภาคเอกชน เช่น การควบคุมการจัดสรรที่ดิน

2. การเพิ่มความหนาแน่นของประชากร ได้แก่การฟื้นฟูเมืองให้เป็นย่านพาณิชยกรรมศูนย์กลางเมือง และย่านที่อยู่อาศัยหนาแน่น หน้าที่ของหน่วยงานรัฐ คือสร้างเสริมประสิทธิภาพของโครงสร้างการคมนาคมขนส่ง สาธารณูปโภค สาธารณูปการที่มีอยู่เดิม เพื่อให้สามารถรองรับความต้องการที่เพิ่มขึ้น ควบคุมการพัฒนาของภาคเอกชน เช่น การก่อสร้างอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่ เพื่อให้มีความมั่นคงและปลอดภัยต่อการใช้ประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก

สำหรับวิธีการรองรับการการเพิ่มขึ้นของประชากรเมืองในพื้นที่ว่างเปล่าชานชานเมืองจะใช้วิธีการพัฒนาเมือง (Urban Development) เป็นการรองรับการเพิ่มขึ้นของประชากรในแนวราบ คือพัฒนาที่ดินว่างเปล่าโดยการเพิ่มพื้นที่เมืองขยายออกไปด้านนอก โดยดำเนินการสร้างถนน สาธารณูปโภค สาธารณูปการ โครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ได้แก่ การเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะตามพระราชบัญญัติการผังเมือง และการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

สำหรับวิธีการรองรับการเพิ่มขึ้นของประชากรในพื้นที่เมืองชั้นในจะใช้การปรับปรุงฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) เข้าไปแก้ไขพื้นที่เพื่อรองรับการเพิ่มความหนาแน่นของประชากร ด้วยการสร้างอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่รองรับจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น หรือความหนาแน่นของประชากร เป็นการรองรับการเพิ่มความหนาแน่นของประชากรและเพิ่มความหนาแน่นของประชากรโดยการขยายตัวในแนวดิ่ง เป็นวิธีการที่จัดการกับพื้นที่เสื่อมโทรมและพื้นที่ที่ใช้ประสิทธิภาพในที่ดินต่ำ

การใช้มาตรการทางกฎหมายในปัจจุบันได้แก่ กฎหมายผังเมือง และกฎหมายจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ใช้ฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่เพื่อรองรับการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรหรือเพิ่มความหนาแน่นของจำนวนประชากรอาจแบ่งตามบริเวณพื้นที่ของเมือง ดังนี้

1. บริเวณพื้นที่เมืองที่มีเขตเมืองชั้นใน

การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะตามกฎหมายผังเมือง ในกรณีจำเป็นต้องได้มาซึ่งที่ดินของเอกชนเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะต้องอาศัยกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อเวนคืนที่ดินของเอกชนมาจัดทำโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ รองรับผังเมืองเฉพาะ อย่างไรก็ตามกฎหมายผังเมืองนี้เป็นเพียงการจัดทำบริการสาธารณะและโครงสร้างพื้นฐานภายในเขตผังเมืองเฉพาะ และ ออกข้อกำหนด การรื้อ ถอน เคลื่อนย้าย อาคารชำรุดทรุดโทรมต่าง ๆ และกำหนดประเภท ขนาด และชนิดของอาคารที่สร้างขึ้นใหม่ในผังเมืองเฉพาะ ในส่วน

³³⁸ นพรัตน์ ตาปนานนท์, *เรื่องเดิม*, หน้า 13.

ของการสร้างที่อยู่อาศัย หรือศูนย์การค้า เพื่อรองรับความหนาแน่นของจำนวนประชากรได้โดยตรง นั้นจะเป็นเรื่องของเจ้าของที่ดิน หรือนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ที่จะดำเนินการในเขตผังเมืองเฉพาะ

สำหรับกฎหมายจัดรูปที่ดินและพัฒนาพื้นที่ โดยหลักการของกฎหมายแล้วนำไปใช้ในการกรณีต้องการแก้ปัญหาที่ดินตาบอดหรือขาดโครงสร้างพื้นฐาน ต่าง ๆ จึงสามารถนำไปใช้ในการรองรับความหนาแน่นของจำนวนประชากรได้ในระดับหนึ่ง กล่าวคือช่วยให้บริเวณที่ดินที่ได้รับการจัดรูปมีมูลค่าเพิ่มมากขึ้นและสามารถให้เจ้าของที่ดิน หรือเอกชนพัฒนาขึ้นใหม่ในพื้นที่ดังกล่าว

2. บริเวณพื้นที่เมืองเขตเมืองชั้นใน

การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะตามกฎหมายผังเมืองในบริเวณพื้นที่เมืองชั้นใน ประสบกับปัญหาและอุปสรรค กล่าวคือ สภาพการถือครองที่ดินในเขตเมืองชั้นในส่วนใหญ่เป็นแปลงที่ดินขนาดเล็ก จึงมักมีข้อจำกัดต่อการก่อสร้างอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่ให้รองรับจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้นได้ การกระจายตัวของกรรมสิทธิ์แปลงที่ดินทำให้การรวบรวมแปลงที่ดินขนาดเล็กเหล่านี้เพื่อให้เป็นแปลงที่ดินขนาดใหญ่อาจกระทำได้ด้วยความยากลำบาก ทำให้นักลงทุนหลีกเลี่ยงการดำเนินการดังกล่าวเนื่องจากต้องใช้ระยะเวลาและงบประมาณค่อนข้างมาก บริเวณพื้นที่ที่มีสภาพกระจายกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินเหล่านี้จึงมักถูกปล่อยให้มีสภาพเสื่อมโทรม และส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยรอบ³³⁹ การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะด้วยมาตรการทางกฎหมายที่ใช้การเวนคืน จึงมีโอกาที่จะเกิดขึ้นได้น้อยเนื่องจากการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะเป็นการเตรียมการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เช่น สาธารณูปโภค สาธารณูปการ โครงสร้างพื้นฐาน และการกำหนดประเภทชนิดอาคารที่มีลักษณะต้องรู้หรือเคลื่อนย้าย มิได้ให้เข้าไปฟื้นฟูหรือพัฒนาพื้นที่โดยการสร้างอาคารสิ่งปลูกสร้างเพื่อรองรับความหนาแน่นหรือเพิ่มความหนาแน่นโดยตรง โดยให้ภาคเอกชนเป็นผู้เข้าไปพัฒนา หากรัฐเข้าไปฟื้นฟูพัฒนาขึ้นใหม่บริเวณพื้นที่ชั้นในโดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องใช้งบประมาณในการลงทุนสูงและไม่คุ้มค่าแก่การลงทุนตลอดจนงบประมาณในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นใช้ไปในการบริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ และขึ้นอยู่กับความเจริญทางเศรษฐกิจของแต่ละท้องถิ่น เนื่องจากต้องนำเงินภาษีของประชาชนมาใช้ในการดำเนินการ กฎหมายผังเมืองเฉพาะจึงมีลักษณะเป็นกฎหมายควบคุมและส่งเสริมหรือสนับสนุนให้มีการฟื้นฟูเมืองเท่านั้น แต่ยังไม่ส่งเสริมหรือสนับสนุนให้เกิดการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่เพื่อรองรับความหนาแน่นหรือเพิ่มความหนาแน่นของจำนวนประชากรในบริเวณพื้นที่เมืองชั้นในด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น

สำหรับกฎหมายจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ โอกาสในการนำไปใช้ได้น้อยเนื่องจากเขตเมืองชั้นในส่วนใหญ่เป็นแปลงที่ดินขนาดเล็ก ทำให้จึงมักมีข้อจำกัดต่อการก่อสร้างอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่ เมื่อนำการจัดรูปที่ดินมาใช้แล้วจะทำให้แปลงที่ดินที่จัดใหม่มีขนาดเล็กลงเนื่องจากต้องสละที่ดินบางส่วนเพื่อสร้างถนน สาธารณูปโภค ต่าง ๆ ทำให้เจ้าของที่ดินนั้นสูญเสียพื้นที่ดินและมูลค่าของที่ดินและแปลงที่ดินที่จัดรูปใหม่นั้นไม่อาจนำไปพัฒนาสร้างอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่ได้เนื่องจากติดข้อจำกัดอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (Floor Area Ratio: FAR) หมายถึง

³³⁹ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 14.

อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมทุกชั้น ของอาคารทุกหลังต่อพื้นที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร³⁴⁰ และ อัตราส่วนของที่ว่างต่อพื้นที่อาคารรวม (Open Space Ratio) หมายความว่า อัตราส่วนของที่ว่างอันปราศจากสิ่งปกคลุม ของพื้นที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคารต่อพื้นที่อาคารรวมทุกชั้นของอาคารทุกหลัง ต้องเป็นไปตามข้อกำหนดของผังเมืองรวม³⁴¹

จากอดีตที่ผ่านมากรุงเทพมหานครดำเนินการรองรับการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร โดยใช้วิธีการเพิ่มพื้นที่เมืองรองรับการขยายตัวในแนวราบ จะเห็นได้ว่ากรุงเทพมหานครมีลักษณะของเมืองขยายออกไปย่านชานเมือง เกิดที่อยู่อาศัยประเภทหมู่บ้านจัดสรร และอาคารสิ่งปลูกสร้างทางพาณิชย์กรรมต่าง ๆ เนื่องจากพื้นที่ภายในเขตเมืองชั้นในมีราคาสูงและก่อสร้างเต็มพื้นที่ ประชาชนทั่วไปไม่มีอำนาจซื้อเพื่ออยู่อาศัยหรือทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ทำให้เกิดการขยายตัวออกไปย่านชานเมืองรุกล้ำพื้นที่เกษตรกรรมบริเวณรอบ ๆ เมือง เกิดการเติบโตของเมืองอย่างไร้ทิศทาง (Urban Sprawl) จากนั้นต้องสร้างถนน สาธารณูปโภค สาธารณูปการเพื่อรองรับการขยายตัวในแนวราบ เมื่อประชาชนอาศัยอยู่ย่านชานเมืองและต้องเดินทางเข้ามาทำงานในเมืองชั้นใน การเดินทางจากนอกเมืองเข้าสู่ภายในเมืองชั้นในทำให้เกิดปัญหาการจราจรติดขัด ต้องเพิ่มพื้นที่จราจรเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว ตลอดจนต้องสร้างระบบขนส่งมวลชนระบบรางเพื่อขนคนจากย่านชานเมืองเข้าสู่ภายในเมืองชั้นใน

พื้นที่เขตเมืองชั้นในเป็นพื้นที่ที่มีประชากรอาศัยหนาแน่นแออัด หรือพื้นที่เสื่อมโทรมจากอาคารที่อยู่อาศัยและสิ่งปลูกสร้าง โครงสร้างพื้นฐานและ สาธารณูปโภคต่าง ๆ พื้นที่เหล่านี้จะอยู่ในเขตเมืองหรือย่านที่มีความเจริญมาก่อน เนื่องมาจากการเจริญเติบโตของเมืองมาเป็นระยะเวลานานและการอพยพย้ายถิ่นฐานของประชากรจากภูมิภาคต่าง ๆ เข้ามาทำงานและอยู่อาศัย การอยู่อาศัยอย่างแออัดของจำนวนประชากรจำนวนมากประกอบกับอาคารสิ่งปลูกสร้างที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลานานเสื่อมถอย ทรุดโทรม ไม่ได้มาตรฐานจนเกิดเป็นอันตรายต่อการอยู่อาศัย การดำรงชีวิต สุขภาพอนามัยและสภาพแวดล้อม การก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ มากขึ้นในมาเป็นเวลานาน ในขณะที่สภาพแวดล้อมของเมืองเปลี่ยนแปลงไปทำให้พื้นถนนในเมืองไม่เพียงพอกับปริมาณรถ สภาพของถนนที่แคบในสมัยก่อนเพื่อรองรับจำนวนประชากรในขณะนั้น ในขณะที่ปัจจุบันสภาพถนนดังกล่าวไม่เพียงพอกับการรับปริมาณการจราจรและเข้าถึงพื้นที่อยู่อาศัยได้ลำบาก การปล่อยให้เอกชนพัฒนาที่อยู่อาศัยและอาคารพาณิชย์ต่าง ๆ โดยไม่เป็นระบบก่อให้เกิดปัญหาที่ตามมาในเขตเมือง เช่น ถนนสาธารณะไม่เพียงพอ เกิดปัญหาพื้นที่ตาดบด พื้นที่ที่ได้รับการฟื้นฟูและพัฒนาได้แก่พื้นที่ติดถนนสายหลัก พื้นที่เศรษฐกิจ พื้นที่ใกล้สถานีขนส่งมวลชนทางราง

ด้วยเหตุผลที่กล่าวความหนาแน่นของจำนวนประชากรและความเจริญเติบโตในเมือง นำมาซึ่งปัญหาความเสื่อมโทรมของบริเวณพื้นที่ในเมืองหลายประการทำให้จำเป็นต้องฟื้นฟูบริเวณดังกล่าวเพื่อรองรับความหนาแน่นของจำนวนประชากรและจัดแหล่งเสื่อมโทรม

ผู้เขียนเห็นว่าการเลือกใช้วิธีการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) เป็นวิธีที่เหมาะสมในการนำมาใช้กับการฟื้นฟูเมืองในบริเวณพื้นที่เสื่อมโทรม และบริเวณพื้นที่ชั้นใน

³⁴⁰ ข้อ 4 แห่งกฎกระทรวง ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556

³⁴¹ ข้อ 4 แห่งกฎกระทรวง ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556

เมือง เพื่อรองรับความหนาแน่นและจัดความเสื่อมโทรมในบริเวณพื้นที่เหล่านั้น ผู้เขียนเห็นต่อไปว่า การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่โดยการวางแผนและจัดทำผังเมืองเฉพาะในบริเวณพื้นที่เสื่อมโทรมที่เป็นเขตชานเมืองหรือชนบทนั้นสามารถดำเนินการได้ด้วยมาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือกรณีมีความจำเป็นต้องเวนคืนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะและโครงสร้างพื้นฐานไม่มีอุปสรรคในการรวบรวมแปลงที่ดินและงบประมาณในการดำเนินการไม่มาก ในขณะที่การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ในบริเวณพื้นที่เมืองชั้นในนั้น การวางแผนและจัดทำผังเมืองเฉพาะมีอุปสรรคในการรวบรวมแปลงที่ดินที่เล็กและกระจัดกระจายในเขตเมืองชั้นในและใช้งบประมาณไปกับการเวนคืนจำนวนมาก นอกจากนั้นการฟื้นฟูโดยพัฒนาขึ้นใหม่ในเขตผังเมืองเฉพาะเป็นเรื่องของเจ้าของที่ดินและนักพัฒนาเอกชนที่จะดำเนินการดังกล่าวซึ่งขึ้นอยู่กับเงื่อนไขทางเศรษฐกิจของเอกชน ดังนั้นจำเป็นต้องมีวิธีการในการจัดการกับแปลงที่ดินขนาดเล็กและสภาพการกระจายกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อที่จะใช้วิธีการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่กับบริเวณพื้นที่ชั้นในเพื่อรองรับความหนาแน่นและเพิ่มความหนาแน่นของจำนวนประชากรชั้นในเมือง

5.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับผู้ดำเนินการและอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ของการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)

โดยทั่วไปแล้วการดำเนินการฟื้นฟูเมืองนั้น ภาคเอกชนเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการได้ อย่างเช่น นักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เพราะภาคเอกชนมีบุคลากรและเงินทุน อย่างไรก็ตามการลงทุนของนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ดูที่ความคุ้มค่าและคุ้มทุนเป็นหลัก แตกต่างจากภาครัฐที่การฟื้นฟูเมืองเป็นการบริการสาธารณะ และเป็นภารกิจของรัฐที่จะต้องดำเนินการจัดให้มีเพื่อคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ดังนั้นในบริเวณพื้นที่เขตเมืองใดที่มีความต้องการพัฒนาสูงและมีโครงสร้างพื้นฐานดีอยู่แล้ว นักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เอกชนสามารถดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ได้เองโดยไม่ต้องพึ่งพาการสนับสนุนหรือมาตรการใด ๆ จากรัฐ แต่ในบริเวณพื้นที่เขตเมืองใดที่ไม่คุ้มค่าการลงทุน หรือโครงสร้างพื้นฐานไม่ดีพอ เอกชนจะไม่ดำเนินการฟื้นฟูพัฒนาบริเวณนั้น ๆ ดังนั้นหากมีความจำเป็นหรือต้องการฟื้นฟูบริเวณเมืองดังกล่าวภาครัฐจะเป็นผู้ดำเนินการหรือส่งเสริมให้มีการฟื้นฟูเมือง

การดำเนินการฟื้นฟูเมืองเป็นภารกิจของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะประการหนึ่ง จำเป็นต้องมียุทธศาสตร์หรือหน่วยงานของรัฐมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการ โดยทั่วไปแล้วองค์กรท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักและมีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการเมือง ซึ่งอำนาจหน้าที่นั้นขึ้นอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ อย่างไรก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกระจายอำนาจทางบริการหรือทางเทคนิคในการบริการสาธารณะให้แก่องค์กรที่มีอยู่ในระบอบราชการ จัดทำด้วยเงินทุนหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั้นโดยทั่วไปไม่ได้ถูกจำกัดของเขตกิจกรรมโดยพื้นที่ แต่จะเป็นเรื่องทางเทคนิค³⁴² เช่น การไฟฟ้า การประปา การโทรศัพท์ การสื่อสาร

³⁴² วันเพ็ญ ทรัพย์ส่งเสริม, *การจัดระบบองค์การมหาชนอิสระในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539), หน้า 41.

สำหรับบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการฟื้นฟูเมืองของไทยตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและกรมโยธาธิการและผังเมือง กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำผังเมืองเฉพาะ หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขอให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ ดังนั้นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นผู้มีบทบาทและมีอำนาจหน้าที่หลักในการฟื้นฟูเมืองตามกฎหมายฉบับนี้ นอกจากกฎหมายผังเมืองแล้วองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาลเมือง กรุงเทพมหานคร พัทยา มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามผังเมืองและการจัดการที่อยู่อาศัยและปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม ตามกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรดังกล่าว ดังนั้นสำหรับประเทศไทยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นผู้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่หลักในการฟื้นฟูเมือง ส่วนหน่วยงานภาครัฐที่ทำหน้าที่เสริมในการฟื้นฟูเมืองได้แก่ การเคหะแห่งชาติ

สำหรับต่างประเทศภาครัฐมีส่วนสำคัญในการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) ได้แก่รัฐบาลกลางและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในอดีตหลายประเทศ เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น รัฐบาลกลางมีบทบาทชัดเจนต่อการรื้อถอนสลัม (Slum) ในเมืองใหญ่ และดำเนินโครงการด้านเคหะสงเคราะห์ให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยและต้องการที่อยู่อาศัย

การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) เป็นวิธีการหนึ่งที่จะเข้าไปช่วยฟื้นฟูเมือง ซึ่งในการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่จะมีงานสำคัญ 2 ส่วน คือ

1. งานพัฒนาพื้นที่ทางกายภาพ คือการใช้อำนาจมหาชนในการจัดการ ต้องคำนึงถึงสิทธิของประชาชนและประโยชน์ของชาติเป็นหลัก โดยอาจต้องเวนคืนที่ดิน หรือถอนสภาพที่สาธารณสมบัติ และการจัดการยุบรวมแปลงที่ดินและจัดสรรกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนขึ้นใหม่
2. งานพัฒนาเชิงธุรกิจ คือการดำเนินงานในลักษณะเชิงพาณิชย์ต้องดำเนินการนำพื้นที่ที่พัฒนาขึ้นใหม่ออกขาย ให้เช่า หรือจำหน่าย เพื่อนำเงินมาทดแทนงบประมาณค่าใช้จ่ายในโครงการ ซึ่งภารกิจดังกล่าวต้องการความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ความเป็นอิสระในการตัดสินใจ ซึ่งรูปแบบส่วนราชการที่อยู่ในสายการบังคับบัญชาและมีการตัดสินใจตามลำดับชั้นไม่น่าจะตอบสนองความต้องการเหล่านี้ได้

การฟื้นฟูเมืองเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ หากให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการอาจมีข้อบกพร่องในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ได้แก่³⁴³ ขั้นตอนการทำงานมีระเบียบแบบแผนที่รัดกุมภายใต้ระบบสายงานบังคับบัญชา หากไม่เชื่อฟังหรือทำผิดพลาดจะถูกลงโทษทางวินัย ทำให้บุคลากรขาดความริเริ่มในการเสนอแนะงานใหม่ ๆ ซึ่งไม่เหมาะสมจะทำงานเชิงธุรกิจ นอกจากนั้นแล้วระบบราชการยังควบคุมทางการเงิน เน้นหนักไปในเรื่องการตรวจสอบทางการเงินให้ต้องถูกต้องตามระเบียบและขั้นตอนของกฎหมาย ทำให้การดำเนินงานล่าช้า การใช้จ่ายเงินต้องเป็นไปตามงบประมาณที่กำหนด แต่งานบริการสาธารณะด้านการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่เป็นกิจกรรมที่ต้องการความคล่องในการดำเนินงานและทางการเงินสูง การดำเนินงานมีลักษณะเหมือนธุรกิจของเอกชน รัฐจำเป็นต้องลอกเลียนการจัดองค์กรและวิธีการดำเนินการแบบวิสาหกิจเอกชนมาใช้ เพื่อให้การดำเนินการมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้

³⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 46-47.

ปัจจุบันพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสภาพความเป็นเมืองและความเจริญเพิ่มมากขึ้น เช่น กรุงเทพมหานคร เทศบาลเมือง และ เมืองพัทยา บทบาทหน้าที่บริหารจัดการเมืองในด้านต่าง ๆ เพิ่มขึ้น แต่เนื่องจากมีข้อจำกัดทั้งทางด้าน งบประมาณและบุคลากร และภารกิจด้านอื่น ๆ จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นละเลยหรือไม่ให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูเมืองและปล่อยหรือไม่ดำเนินการให้เป็นผลสำเร็จ ทำให้พื้นที่เมืองในเขตชั้นในส่วนใหญ่มีสภาพความแออัดเสื่อมโทรม ฉะนั้นเพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการฟื้นฟูเมืองจึงควรจัดตั้งองค์กรเพื่อมาช่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าว อย่างไรก็ตามมีปัญหาที่ต้องพิจารณาคือ เรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่มีอยู่แล้ว และรูปแบบขององค์กรที่จะจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)

5.2.2.1 การเคหะแห่งชาติ

การเคหะแห่งชาติมีวัตถุประสงค์หลัก คือจัดให้มีเคหะเพื่อให้ประชาชนอยู่อาศัยและปรับปรุง รื้อ ย้ายแหล่งเสื่อมโทรม กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ใกล้เคียงกับวิธีการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่มากที่สุด กล่าวคือมีวัตถุประสงค์ให้ รื้อ ย้าย แหล่งเสื่อมโทรม และจัดให้มีที่อยู่อาศัยแก่ประชาชน มีมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการที่สำคัญประการหนึ่งคือการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อ รื้อ ย้ายแหล่งเสื่อมโทรม ตลอดจนสามารถบริหารจัดการทรัพย์สินที่ได้พัฒนาขึ้นใหม่ โดยขาย ให้เช่า ให้เช่าซื้อ และมีงบประมาณในการดำเนินการจากกองทุนและรายได้จากการดำเนินการในฐานะรัฐวิสาหกิจ อย่างไรก็ตามการดำเนินงานให้บริการสาธารณะในรูปแบบรัฐวิสาหกิจยังมีข้อบกพร่อง³⁴⁴ รัฐบาลจำเป็นต้องเข้าควบคุมการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในเรื่องงบประมาณ เช่น การตัดสินใจในการลงทุนจำนวนมาก การตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อการบริการสาธารณะ ปัญหาความอิสระและการควบคุม หากรัฐควบคุมรัฐวิสาหกิจมากเกินไปขาดความเป็นอิสระ จะทำให้รัฐวิสาหกิจดำเนินงานไปอย่างขาดประสิทธิภาพ ล่าช้า ด้วยเหตุผลที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชน หรือเพื่อปรับปรุงสวัสดิการของประชาชน รัฐจึงมีสิทธิที่จะเข้าไปควบคุมรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ให้ดำเนินงานอยู่ภายใต้ขอบเขตนโยบายของรัฐบาลที่กำหนด เงินทุนของรัฐวิสาหกิจส่วนหนึ่งมาจากงบประมาณแผ่นดิน ทำให้รัฐบาลต้องเข้าไปควบคุมการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเพื่อให้ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะดำเนินไปได้

แม้ว่าพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติจะมีวัตถุประสงค์และวิธีดำเนินการสอดคล้องกับวิธีการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) ก็ตามยังมีอุปสรรคที่จะนำกฎหมายดังกล่าวไปใช้กับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ โดยสามารถพิจารณาอุปสรรคได้ดังนี้

ประการแรก พิจารณาจากวัตถุประสงค์ของกฎหมายเห็นได้ว่ามุ่งไปที่ให้การเคหะแห่งชาติทำหน้าที่หลัก คือ การจัดให้มีที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อยถึงปานกลาง ดังนั้นการฟื้นฟูแหล่งเสื่อมโทรมของการเคหะแห่งชาติจึงมุ่งไปที่การ ปรับปรุง รื้อ ย้ายแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อจัดให้มีที่อยู่อาศัย สาธารณูปโภค สาธารณูปการให้แก่ผู้อยู่อาศัยที่ต้องเดือดร้อนจากการรื้อย้ายแหล่งเสื่อมโทรมเป็นสำคัญ วัตถุประสงค์ของกฎหมายไม่ครอบคลุมไปถึงการปรับปรุง รื้อ ย้ายแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อพัฒนาขึ้นใหม่ในรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่ที่อยู่อาศัย เช่น อาคารพาณิชย์ ศูนย์การค้า อาคารสำนักงาน ฯลฯ

³⁴⁴ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 82-83.

ดังนั้นจึงยังเป็นปัญหาว่าการเคหะแห่งชาติจะมีอำนาจตามกฎหมายที่ดำเนินการดังกล่าวได้หรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่าในการพัฒนาขึ้นใหม่เป็นอาคารที่อยู่อาศัยและจัดให้มีร้านค้าเพื่อรองรับผู้อยู่อาศัย ภายในอาคารดังกล่าวการเคหะแห่งชาติสามารถกระทำได้เพราะเป็นการประกอบกิจการอื่นที่สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ในการจัดให้มีที่อยู่อาศัย เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการ จัดตั้งการเคหะซึ่งบัญญัติอยู่ในมาตรา 6 (5)³⁴⁵ แต่หากว่าการเคหะแห่งชาติปรับปรุง รื้อ ย้ายแหล่ง เสื่อมโทรมด้วยวิธีการซื้อ รับโอน แลกเปลี่ยนที่ดินเพื่อจัดทำศูนย์การค้า หรือ อาคารพาณิชย์ หรือ อาคารอย่างอื่นที่มีได้เกี่ยวเนื่องกับที่อยู่อาศัย โดยมีได้ดำเนินการจัดทำที่อยู่อาศัยในโครงการฟื้นฟู เมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่นั้นเลย การดำเนินการลักษณะเช่นนี้ไม่อาจกระทำได้เนื่องจากไม่เป็นไปตาม วัตถุประสงค์ของการเคหะแห่งชาติที่มุ่งหมายและจำกัดเฉพาะการจัดให้มีเคหะเพื่อประชาชนได้มีที่อยู่ อาศัยเท่านั้น

ประการที่สอง การเคหะแห่งชาติมีอำนาจตามกฎหมายในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อนำมาจัดทำทางเข้าออกเพื่อเป็นทางสาธารณะให้แก่ที่อยู่อาศัย³⁴⁶ และมีอำนาจในการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์เพื่อ ปรับปรุง รื้อ ย้ายแหล่งเสื่อมโทรม และต้องเป็นการเวนคืนเพื่อการผังเมือง การ สาธารณสุข การป้องกันมลภาวะ การใช้ประโยชน์ในที่ดิน หรือการจัดเคหะให้แก่ประชาชนที่ต้องย้าย ออกจากแหล่งเสื่อมโทรม³⁴⁷ ในประเด็นกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นี้การเคหะ แห่งชาติได้มีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่อง ขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของการ เคหะแห่งชาติในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537³⁴⁸ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นไว้ ดังนี้

กรณีการเคหะแห่งชาติจะใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในกิจการ ตามมาตรา 6 (4) ปรับปรุง รื้อ ย้ายแหล่งเสื่อมโทรม ได้แก่ที่ดินที่การเคหะแห่งชาติ จะดำเนินการเวนคืนจะสามารถเวนคืนที่ดินบริเวณพื้นที่แหล่งเสื่อมโทรมนั่นเอง หรือจะสามารถเวนคืนที่ดินที่อยู่เขตติดต่อกับที่ดินแหล่งเสื่อมโทรมนั้นหรือสามารถ ไปเวนคืนที่ดินอื่นไกลจากแหล่งเสื่อมโทรมได้หรือไม่ การเคหะแห่งชาติพิจารณา เห็นว่า การเคหะแห่งชาติยังไม่เคยดำเนินการในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดมาก่อน จึงยังไม่พบประเด็นปัญหาและอุปสรรค แต่อย่างใด ดังนั้น เพื่อความชัดเจนในทางปฏิบัติอันจะเป็นแนวทางให้สามารถ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างถูกต้องเหมาะสม การเคหะแห่งชาติจึง

³⁴⁵ มาตรา 6 (5) แห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ ประกอบกิจการอื่นที่สนับสนุนหรือ เกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น

³⁴⁶ มาตรา 30 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537

³⁴⁷ มาตรา 30 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537

³⁴⁸ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เรื่องเสร็จที่ 499/2555, เรื่อง ขอบเขตและอำนาจ หน้าที่ของการเคหะแห่งชาติในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537.

เห็นสมควรขอความอนุเคราะห์มายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความอนุเคราะห์พิจารณาความเห็นทางกฎหมายถึงขอบเขต ข้อจำกัด กรณีที่การเคหะแห่งชาติจะใช้อำนาจหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) มีบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 499/2555 ตอบข้อหารือในกรณีดังกล่าวข้างต้นโดยเห็นว่า ที่ดินที่การเคหะแห่งชาติจะใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการปรับปรุง รื้อ หรือย้ายแหล่งเสื่อมโทรมตามมาตรา 6 (4) แห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติฯ หมายถึง เฉพาะที่ดินบริเวณพื้นที่แหล่งเสื่อมโทรม ที่ดินในบริเวณอื่นที่มีเขตติดต่อกับที่ดินแหล่งเสื่อมโทรม หรือที่ดินที่อยู่ห่างจากแหล่งเสื่อมโทรม นั้น เห็นว่า กิจการตามมาตรา 30 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติฯ กำหนดให้การเคหะแห่งชาติสามารถใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้นั้น นอกจากจะต้องเป็นกิจการตามมาตรา 6 (4) กล่าวคือ การปรับปรุง รื้อ หรือย้ายแหล่งเสื่อมโทรม เพื่อให้มีสภาพการอยู่อาศัย สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคมดีขึ้นแล้วการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการดังกล่าวจะต้องเป็นการเวนคืนเพื่อการผังเมือง การสาธารณสุข การป้องกันมลภาวะ การใช้ประโยชน์ในที่ดิน หรือการจัดเคหะให้แก่ประชาชนที่ต้องย้ายออกจากแหล่งเสื่อมโทรมเป็นสำคัญด้วย โดยบทบัญญัติดังกล่าวไม่มีข้อจำกัดว่าอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนจะต้องเป็นที่ดินบริเวณแหล่งเสื่อมโทรมนั่นเอง ดังนั้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวการเคหะแห่งชาติจึงมีอำนาจเวนคืนที่ดินในบริเวณที่เป็นแหล่งเสื่อมโทรมนั่นเองเพื่อเข้าไปดำเนินการรื้อหรือปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมให้มีสภาพการอยู่อาศัย สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคมดีขึ้นหรือในกรณีที่การเคหะแห่งชาติพิจารณาเห็นว่าที่ดินในบริเวณต่อเนื่องกับแหล่งเสื่อมโทรมหรือที่ดินบริเวณอื่นมีความเหมาะสมในการจัดเคหะให้แก่ประชาชนโดยสมควรย้ายออกจากแหล่งเสื่อมโทรมมากกว่าอยู่ในที่ดินซึ่งเป็นแหล่งเสื่อมโทรมนั่นเอง การเคหะแห่งชาติก็สามารถเวนคืนที่ดินบริเวณอื่นเพื่อนำมาใช้ดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้เช่นกัน กรณีนี้จึงเห็นว่า ที่ดินที่การเคหะแห่งชาติสามารถใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติฯ เพื่อใช้ในกิจการตามมาตรา 6 (4) จึงมิได้จำกัดอยู่เฉพาะที่ดินบริเวณที่เป็นพื้นที่แหล่งเสื่อมโทรมเท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึงที่ดินที่มีเขตติดต่อกับที่ดินบริเวณที่เป็นพื้นที่แหล่งเสื่อมโทรมหรือที่ดินบริเวณอื่นด้วย

หนังสือตอบข้อหารือดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นถึงอำนาจตามกฎหมายของการเคหะแห่งชาติในการเวนคืนพื้นที่แหล่งเสื่อมโทรม หรือพื้นที่ต่อเนื่องกับพื้นที่แหล่งเสื่อมโทรม หรือพื้นที่อื่นที่จะรองรับประชาชนที่ย้ายออกจากแหล่งเสื่อมโทรม ดังนั้นหากการเคหะแห่งชาติจะเวนคืนพื้นที่เสื่อมโทรมแล้วรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างเพื่อพัฒนาขึ้นใหม่ในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวโดยใช้การเวนคืน

อสังหาริมทรัพย์สามารถดำเนินการได้ แต่มีปัญหาว่าการเคหะแห่งชาติเวนคืนที่ดินเพื่อปรับปรุง รื้อ ย้ายแหล่งเสื่อมโทรมแล้วจะสามารถนำไปขายหรือจะจัดทำโครงการเชิงพาณิชย์ได้หรือไม่ จะได้วิเคราะห์ในหัวข้อปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ต่อไป

ประเด็นเกี่ยวกับข้อเท็จจริงจากผลการดำเนินงานที่ผ่านมา เห็นได้ว่าการเคหะแห่งชาติได้ดำเนินการฟื้นฟูชุมชนแออัดที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับโอนกรรมสิทธิ์มาจากหน่วยงานอื่นของรัฐและได้ปรับปรุงพื้นที่ก่อสร้างอาคารที่อยู่อาศัยขึ้นใหม่ในบริเวณที่ดินของการเคหะฯเอง เช่น โครงการฟื้นฟูแฟลตดินแดง และ โครงการฟื้นฟูเมืองประชานิเวศน์ โครงการทั้งสองนั้นมีวัตถุประสงค์สร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยเป็นหลัก การเคหะแห่งชาติยังไม่เคยเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาเพื่อปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมปรากฏตามหนังสือหรือที่ส่งถึงคณะกรรมการกฤษฎีกา

ประเด็นที่น่าพิจารณาคือการเคหะฯ ต้องการรื้อ ย้าย แหล่งเสื่อมโทรมที่อยู่ในเขตชั้นในเมือง จำเป็นต้องใช้วิธีการให้ได้มาซึ่งที่ดินโดยวิธีการซื้อหรือการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งปัจจุบันที่ดินในบริเวณดังกล่าวมีราคาสูง วิธีการซื้อที่ดินเพื่อฟื้นฟูเมืองจำเป็นต้องใช้เงินลงทุนสูงเนื่องจากต้องซื้อที่ดินในราคาตลาด ในขณะที่การดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของการเคหะคือ การจัดทำที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อยถึงปานกลาง หากซื้อที่ดินในราคาสูงและมาจัดทำที่อยู่อาศัยโดยขาย หรือให้เช่าในราคาต่ำเพื่อให้ผู้อยู่อาศัยที่มีรายได้น้อยถึงปานกลางได้อยู่อาศัยจะไม่คุ้มค่ากับการลงทุนซื้อที่ดินดังกล่าว แต่หากขายหรือให้เช่าในราคาสูงก็ไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งและการดำเนินการของการเคหะแห่งชาติที่ต้องการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส หรือผู้มีรายได้น้อยให้ที่อยู่อาศัย

ด้วยปัญหาข้อเท็จจริงที่กล่าวมาข้างต้นในการดำเนินการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาใหม่ (Urban Redevelopment) ที่ต้องจัดหาที่ดินโดยรวบรวมแปลงที่ดินตลอดทั้งการวางแผนรายละเอียดการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการจัดทำอาคารประเภทต่าง ๆ และโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เพื่อการฟื้นฟูพัฒนาขึ้นใหม่จึงยังมีข้อสงสัยในการดำเนินการว่าจะสำเร็จหรือไม่

ประการที่สาม ปัจจุบันการเคหะแห่งชาติเป็นเพียงหน่วยงานหนึ่งที่เข้าไปช่วยเสริมการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การจัดรูปที่ดินในกรณีเกิดเพลิงไหม้หรืออุบัติเหตุอย่างร้ายแรงกับอาคาร และการจัดทำผังเมืองเฉพาะ กฎหมายกำหนดให้การเคหะแห่งชาติเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการเพื่อบริหารจัดการตามผังเมืองเฉพาะเพื่อฟื้นฟูเมืองได้ต่อเมื่อคณะกรรมการผังเมืองเสนอต่อรัฐมนตรีแต่งตั้งให้มีหน้าที่และอำนาจหน้าที่ดำเนินการในท้องถิ่นได้เท่านั้น อีกทั้งปัญหาความเสื่อมโทรมของพื้นที่ที่จำเป็นต้องฟื้นฟูเป็นปัญหาของชุมชนในพื้นที่นั้น ๆ จึงเป็นหน้าที่หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเป็นผู้ดำเนินการริเริ่ม วางแผน ตลอดจนมีอำนาจในการดำเนินการฟื้นฟูเมือง การเคหะแห่งชาติจึงเป็นหน่วยงานที่สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการฟื้นฟูเมืองมากกว่าเป็นหน่วยงานหลักในวางแผนผังเมืองเฉพาะ

ผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายการเคหะแห่งชาติมีวัตถุประสงค์ในการจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยถึงปานกลางและให้การเคหะแห่งชาติเป็นองค์กรที่ดำเนินการจัดทำดังกล่าว ส่วนวัตถุประสงค์และงานขององค์กรที่เกี่ยวกับการฟื้นฟูเมืองจึงไม่ใช่บทบาทหลักของการเคหะแห่งชาติ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของการเคหะแห่งชาติยังจำกัดอยู่ที่การสร้างการเคหะเท่านั้น ขณะที่

การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) นั้น เป็นการดำเนินการฟื้นฟูเมืองเพื่อเปลี่ยนแปลงทางกายภาพของเมืองหลาย ๆ ด้าน ไม่ได้จำกัดเฉพาะการสร้างที่อยู่อาศัยเท่านั้น

ปัจจุบันหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมืองได้แก่ การเคหะแห่งชาติเป็นองค์กรที่ช่วยดำเนินการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแหล่งเสื่อมโทรมให้อยู่ในสภาพที่ดีเหมาะแก่การอยู่อาศัย อำนาจหน้าที่และลักษณะขององค์กรมีความเชี่ยวชาญในการจัดการสร้างที่อยู่อาศัย มีบุคลากรและมีงบประมาณตลอดจนรายได้ในการดำเนินการ มีอำนาจในการเวนคืน ปัญหาของการเคหะแห่งชาติที่เกี่ยวกับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) คือถูกจำกัดด้วยวัตถุประสงค์ของกฎหมายให้จำกัดอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีที่อยู่อาศัย ทั้งนี้อำนาจหน้าที่ของการเคหะในปัจจุบันเป็นเพียงฝ่ายสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการฟื้นฟูเมืองเท่านั้น ยังไม่มีบทบาทโดยตรงที่จะเข้าไปดำเนินการพัฒนาพื้นที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ การเคหะแห่งชาติทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาในการจัดทำแผนเมืองของแต่ละจังหวัดเท่านั้น และหน้าที่ในการเข้าไปเป็นผู้ดำเนินการจัดรูปที่ดินและพัฒนาพื้นที่ ดังนั้นจึงควรเพิ่มบทบาทหรือยกระดับการเคหะแห่งชาติที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการฟื้นฟูเมืองอยู่แล้วโดยขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเพื่อให้การเคหะแห่งชาติเป็นองค์กรหนึ่งที่เป็นผู้ดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองต่าง ๆ ภายในท้องที่ต่าง ๆ ได้

ผู้เขียนเห็นว่าหากตรากฎหมายฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) ขึ้นในอนาคตควรให้อำนาจการเคหะแห่งชาติเป็นองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดำเนินการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ กล่าวคือเป็นองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายในการช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วางแผนและจัดทำโครงการ ดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในพื้นที่เสื่อมโทรมและพัฒนาขึ้นใหม่ ตลอดจนจัดเก็บรายได้จากการดำเนินการพัฒนาและฟื้นฟูเมือง

5.2.2.2 บริษัทฟื้นฟูเมือง

คำว่า “บริษัท” นั้นปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 4 นิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่ดำเนินการ หมายความว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือองค์กรหรือบริษัทของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่หรือซึ่งได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่กระทำการให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะ” และมาตรา 69 “โดยปกติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่ใช้อยู่บังคับผังเมืองเฉพาะเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการ แต่รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการผังเมืองอาจแต่งตั้งให้องค์กรหรือบริษัทของรัฐมีอำนาจหน้าที่ หรือซึ่งได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการในท้องที่นั้น” ต่อมาในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 แก้ไขโดยตัดคำว่า “บริษัทของรัฐ” ออกจากนิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่ดำเนินการ” แก้ไขมาตรา 69 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็น มาตรา 70 บัญญัติไว้ดังนี้ “ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อให้การบริหารจัดการตามผังเมืองเฉพาะได้รับประโยชน์สูงสุดในด้านการใช้พื้นที่ คณะกรรมการผังเมืองจะเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้มืองค์กรเพื่อพัฒนาและบริหารจัดการภายในเขตผังเมืองเฉพาะและพื้นที่ต่อเนื่อง โดยมีหน้าที่และอำนาจเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการในท้องที่นั้นได้” พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 เพิ่มเติมคำว่า “องค์กรเพื่อพัฒนาและบริหารจัดการภายในเขตผังเมืองเฉพาะและพื้นที่ต่อเนื่อง” เข้ามาแทน

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และ พ.ศ. 2562 ดังกล่าวจะเห็นได้ถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้มืองค์กรดำเนินการเป็นไปตามผังเมืองเฉพาะ ครอบคลุมถึง

การการฟื้นฟูเมือง ด้วยองค์กรดังกล่าวพระราชบัญญัติผังเมืองไม่ได้กำหนดว่าจะต้องเป็นรูปแบบใด แต่พิจารณาจากการเป็นเจ้าของที่ดินดำเนินการตามผังเมืองเฉพาะแล้ว ต้องเป็นองค์กรที่มีใช้อำนาจมหาชนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อจัดทำผังเมืองเฉพาะได้และมีอำนาจจัดเก็บรายได้จากการดำเนินการพัฒนาและฟื้นฟูเมืองของหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ต้องเป็นขององค์กรหรือหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหรือได้รับมอบอำนาจตามกฎหมาย โดยเฉพาะอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

คำว่า บริษัท ไม่มีการให้คำนิยามทางกฎหมายไว้ จึงต้องพิจารณาจากเหตุผลของการจัดตั้งและลักษณะโครงสร้างทางองค์กรและกฎหมายที่จัดตั้งบริษัท ซึ่งบริษัทถูกจัดตั้งเพื่อเป็นกลไกของรัฐในการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์เฉพาะที่แตกต่างกันไปตามภารกิจของรัฐและสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยรัฐใช้บริษัทจำกัดเป็นกลไกในการปฏิบัติภารกิจของรัฐเป็นการเฉพาะ บริษัทจึงจัดได้ว่าเป็นองค์กรของรัฐรูปแบบหนึ่ง³⁴⁹ กล่าวคือเป็นการรวมตัวของบุคคลธรรมดา คณะบุคคลหรือนิติบุคคล โดยบริษัทอาจจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่เป็นนิติบุคคลก็ได้ โดยก่อตั้งขึ้นเพื่อกระทำการตามวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งส่วนใหญ่เกี่ยวกับธุรกิจ เศรษฐกิจ และด้านการเงิน ทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐ

ที่ผ่านมาการจัดตั้งบริษัทในประเทศไทยกระทำโดยพระราชบัญญัติและพระราชกำหนด กล่าวคือจัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารในกรณีสถานการณ์ฉุกเฉินมีความจำเป็นเร่งด่วน มิได้เกิดจากการแสดงเจตนาของภาคเอกชนจึงมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน³⁵⁰ ลักษณะทุนบริษัทโดยมีรัฐเป็นเจ้าของทั้งสิ้นหรือรัฐบาลถือหุ้นเกินร้อยละ 50 กล่าวคือมีลักษณะเป็นรัฐวิสาหกิจ มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหารายได้และกำไร แต่ไม่มีวัตถุประสงค์มุ่งกำไรสูงสุด (Maximization of Profit) เป็นกิจกรรมของรัฐที่ดำเนินการในลักษณะใกล้เคียงกับเอกชน กิจกรรมมีลักษณะเป็นบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม(Industrial and Commercial Public Services) มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหารายได้ สามารถเลี้ยงตัวเองได้ แต่หากมีความจำเป็นต้องรับเงินงบประมาณสนับสนุนเป็นครั้งคราวรัฐจัดสรรงบประมาณให้ในรูปเงินอุดหนุน

ในการดำเนินงานของบริษัทกฎหมายให้อำนาจพิเศษต่าง ๆ เช่น การให้สิทธิแก่บริษัทได้มาหรือถือกรรมสิทธิ์อสังหาริมทรัพย์ในกรณีเฉพาะที่กฎหมายได้กำหนดไว้ว่าสามารถมีได้เกินจำนวนที่กฎหมายอื่นกำหนด³⁵¹ และยกเว้นภาษีและค่าธรรมเนียมให้แก่บริษัทที่จะต้องชำระต้นเงิน ดอกเบี้ยหรือค่าใช้จ่ายอื่น ๆ สำหรับเงินกู้³⁵² ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับบริษัทเป็นไปในลักษณะ

³⁴⁹ จรรยาพร สีแก้ว, **สถานะทางกฎหมายของบริษัทในประเทศไทย** (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2548), หน้า 73.

³⁵⁰ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 78.

³⁵¹ มาตรา 12 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2502

³⁵² มาตรา 24 (ก) แห่งพระราชบัญญัติบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2502

การควบคุมดูแล เป็นการควบคุมทางกฎหมาย มิใช่การควบคุมการบริหาร มีกฎหมายให้อำนาจกำกับดูแล และระบอบการที่เป็ผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลไว้ชัดเจน มีคณะกรรมการของบริษัทปฏิบัติตามกฎระเบียบของบริษัท โดยคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายนั้นให้รัฐมนตรีมีอำนาจตามกฎหมายในการ แต่งตั้ง ถอดถอน ให้ออกหรือปลดออกจากตำแหน่งและมีฐานะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย บุคคลดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับรัฐในฐานะตัวแทนของรัฐ ดังนั้นบริษัทจึงยังมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับรัฐในลักษณะอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของรัฐเช่นเดียวกันกับองค์การตามหลักการกระจายอำนาจทั้งหลาย เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ³⁵³ บริษัทพัฒนาจึงเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง มีบุคลากรของรัฐอยู่ในฐานะเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง สามารถกระทำการทางปกครองได้

ในต่างประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมือง (Urban Development Corporation: UDC) ซึ่งเป็นองค์กรกึ่งรัฐบาล หรือ Quangos ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการพัฒนาเมือง ในทางรูปแบบการจัดตั้งบริษัทฟื้นฟูพัฒนาเมืองจะต้องจัดตั้งโดยใช้กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ส่วนในทางเนื้อหาบริษัทฟื้นฟูพัฒนาเมืองจะทำหน้าที่ในการพัฒนาตามผังและแบบของการพัฒนาเมืองขึ้นใหม่บรรลุตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองขึ้นใหม่ หรือเพื่อดำเนินกิจการใด ๆ ตามวัตถุประสงค์ผังเมือง เช่น จัดสร้างที่อยู่อาศัย อาคารพาณิชย์ ศูนย์กีฬา ไฟฟ้า แก๊ส และโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ บริษัทพัฒนาเมือง (UDC) มีอำนาจตามกฎหมายในการได้มา ถือครอง จัดการ เรียกคืน และจำหน่ายที่ดินและทรัพย์สิน เพื่อดำเนินการฟื้นฟูพัฒนาเมือง

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มี การจัดตั้งบริษัทขึ้นมาดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาเมืองหรือฟื้นฟูเมืองแต่อย่างใด ผู้เขียนเห็นว่า ในการจัดตั้งบริษัทขึ้นมาเพื่อดำเนินการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) จะต้องจัดตั้งโดยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ เป็นองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองมีฐานะเป็นนิติบุคคล ทุนของบริษัทมีรัฐเป็นเจ้าของทั้งสิ้นหรือรัฐบาลถือหุ้นเกินร้อยละ 50 มีวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะแตกต่างจากรัฐวิสาหกิจทั่วไป เป็นองค์กรแสวงหารายได้และกำไร แต่ไม่มีวัตถุประสงค์มุ่งกำไรสูงสุด (Maximization of Profit) เป็นกิจกรรมของรัฐที่ดำเนินการในลักษณะใกล้เคียงกับเอกชน กิจกรรมมีลักษณะเป็นบริการสาธารณะทาง วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง คือ เพื่อดำเนินวางแผนและดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ ในการจัดให้มีที่อยู่อาศัย อาคารพาณิชย์ ศูนย์การค้า และ โครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ สาธารณูปโภค สาธารณูปการ ระบบการขนส่งมวลชน การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพาณิชย์กรรม การอุตสาหกรรม และการอยู่อาศัย การซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า อสังหาริมทรัพย์ที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมือง เป็นองค์กรที่ทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการฟื้นฟูเมือง มีการดำเนินงานที่มีลักษณะผสมระหว่างกิจการของเอกชนและหน่วยงานของรัฐบาลแบบมหาชนมีเป้าหมายคือ ผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก วิธีการดำเนินการไมใช้อำนาจฝ่ายเดียวเป็นหลักแต่ใช้หลักสัญญา ไม่ใช้กฎระเบียบของทางราชการในการบริหารการเงิน การบริหารงานและบริหารบุคคล เว้นแต่ต้องใช้อำนาจพิเศษของรัฐ เช่น การเวนคืน ปักเสา พาดสายไฟต้องจัดตั้งโดยมีพระราชบัญญัติรองรับ มีอำนาจในการเวนคืนและได้มา

³⁵³ จรรยาพร สีแก้ว, *เรื่องเดิม*, หน้า 85.

ซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยกฎหมาย เป็นองค์กรของรัฐมีอำนาจในการเวนคืนที่ดิน ถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ผู้เขียนเห็นว่าบริษัทฟื้นฟูและพัฒนาเมืองที่ตั้งขึ้นมานี้เป็นองค์กรที่เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการ มาตรา 4 และเป็นองค์กรเพื่อพัฒนาและบริหารจัดการภายในเขตผังเมืองเฉพาะและพื้นที่ต่อเนื่อง ตามมาตรา 70 ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 กล่าวคือ เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการในกรณีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อฟื้นฟูเมือง ตามกฎหมายผังเมืองด้วย นอกจากนั้นแล้วบริษัทฟื้นฟูและพัฒนาเมืองสามารถที่จะเป็นองค์กรดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองและฟื้นฟูเมืองอื่นด้วย เช่น เป็นผู้ดำเนินการฟื้นฟูเมืองในกรณีที่ได้รับตรากฎหมายฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่มาใช้บังคับ

5.2.2.3 องค์การมหาชน

การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) เป็นการฟื้นฟูเฉพาะบริเวณแหล่งเสื่อมโทรมอันเกิดจากสาเหตุต่าง ๆ มีงานสำคัญที่ต้องดำเนินการ 2 ส่วน คือ 1) งานพัฒนาพื้นที่ด้านกายภาพ 2) งานพัฒนาเชิงธุรกิจ ในการดำเนินงานทั้งสองส่วนที่กล่าวมาควรให้องค์กรของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ อย่างไรก็ตามมีปัญหาที่ควรนำมาพิจารณาเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรของรัฐขึ้นใหม่เพื่อดำเนินการดังกล่าว ดังนี้

ปัญหาแรก การจัดตั้งองค์กรฟื้นฟูเมืองจะเป็นการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐขึ้นมาใหม่ทับซ้อนกับองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่ในพื้นที่เดิมหรือไม่

การตั้งองค์กรใหม่ขึ้นนั้นเพื่อให้องค์กรฟื้นฟูเมืองแบ่งภารกิจบางประการที่องค์กรอื่นของรัฐรับผิดชอบอยู่ก่อนหน้านี้มาเป็นภารกิจของตน แต่โดยที่ภารกิจหลักขององค์กรฟื้นฟูเมืองคือการฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่ทางด้านกายภาพ การตั้งถิ่นฐานมนุษย์ และการรักษาสิ่งแวดล้อม เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของของเมืองและพื้นที่ จึงไม่ต้องการปรับเปลี่ยนเขตพื้นที่การปกครอง หรือต้องปรับเปลี่ยนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการให้บริการแก่ประชาชนที่มีอยู่แล้ว ยกตัวอย่างในปัจจุบันก็ เช่น การทำงานของกรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบพิเศษที่มีอำนาจหน้าที่ในการวางผังเมืองก็ไม่ได้เป็นการทับซ้อนกับการทำงานของกรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเป็นเหตุให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนเขตพื้นที่การปกครอง หรือต้องปรับเปลี่ยนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ทำหน้าที่อย่างอื่นแต่อย่างใด

ปัญหาประการที่สอง คือ ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์กรฟื้นฟูเมืองกับส่วนราชการอื่นที่มีอยู่เดิม

ภารกิจหลักขององค์กรฟื้นฟูเมือง คือ การฟื้นฟูและพัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment) ดำเนินการในด้าน ที่อยู่อาศัย อาคารพาณิชย์ ศูนย์การค้า สาธารณูปโภค สาธารณูปการ โครงสร้างพื้นฐาน และบริการสาธารณะต่าง ๆ รวมทั้งการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ในเชิงธุรกิจเพื่อหารายได้มาทดแทนค่าดำเนินการ ในกรณีที่มีความซับซ้อนในเรื่องภารกิจที่องค์กรพัฒนาเมืองได้รับมอบหมาย หากมีการบัญญัติกฎหมายตั้งองค์กรฟื้นฟูเมืองขึ้นมา กฎหมายดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะที่สามารถใช้บังคับก่อนกฎหมายทั่วไป และเพื่อป้องกันปัญหาขัดแย้งเกี่ยวกับการตีความในเรื่องขอบเขตอำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์กรฟื้นฟูเมืองกับส่วนราชการอื่นที่มีอยู่เดิม ในกฎหมายที่ก่อตั้งองค์กรฟื้นฟูเมืองจึงควรกำหนดกลไกชี้ขาดข้อขัดแย้งในเรื่องภารกิจขององค์กร

พัฒนาเมืองกับองค์กรอื่นของรัฐไว้ด้วย เพราะการตั้งองค์กรใหม่ขึ้นนั้นย่อมเห็นได้อยู่ในตัวแล้ว องค์กรการฟื้นฟูเมืองอาจจะต้องไปแบ่งภารกิจบางประการที่องค์กรอื่นของรัฐรับผิดชอบอยู่ก่อนหน้านี้ มาเป็นภารกิจของตน

ในต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ให้มีการจัดตั้งองค์กรฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal Agency) เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการฟื้นฟูเมือง มีอำนาจในการวางแผน (Project Area) และแผนโครงการฟื้นฟูพัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment Plan) และดำเนินการตามโครงการ (Redevelopment Project) องค์กรฟื้นฟูเมืองของรัฐเป็นองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมายมหาชน กล่าวคือ มีอำนาจในการเวนคืน (Eminent Domain) ที่ดินหรือสิ่งหาริมทรัพย์ และอำนาจในการบริหารโครงการในเชิงธุรกิจ คือ นำออกขาย ให้เช่า หรือ โอนทรัพย์สินในพื้นที่ฟื้นฟูเมืองนั้นได้ทั้งนี้ องค์กรฟื้นฟูเมืองไม่มีอำนาจเข้าซื้อทรัพย์สินในโครงการเอง

สำหรับประเทศไทยในการจัดตั้งองค์กรฟื้นฟูเมืองในรูปแบบองค์กรมหาชน จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ.2542 เป็นกฎหมายกลางที่กำหนดเงื่อนไข หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้งและการดำเนินงานเอาไว้ โดยมาตรา 5³⁵⁴ วรรคแรกของกฎหมายดังกล่าว ได้กำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้ริเริ่มให้มีการจัดตั้งองค์กรมหาชนโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ความว่า “เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้งเป็นองค์กรมหาชน โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติ” จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น อาจแยกองค์ประกอบในการพิจารณาจัดตั้งองค์กรมหาชนได้ 3 ประการ คือ

1. เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งอาจเป็นแผนงานหรือนโยบายเฉพาะกิจ
2. แผนงานการจัดทำบริการสาธารณะนั้น มีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริการขึ้นใหม่ที่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจซึ่งต้องพิจารณาประเภทของบริการสาธารณะตามมาตรา 5 วรรคสอง และปัญหาความซ้ำซ้อนหรือความขัดแย้งในการดำเนินกิจการกับหน่วยงานอื่นตามมาตรา 8 และมาตรา 9 ประกอบด้วย
3. การจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่นั้นมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ทรัพยากรและบุคคลให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งนี้ โดยต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไร

การจัดตั้งองค์กรมหาชนอาจจัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะซึ่งกรณีนี้องค์กรที่จัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ

การฟื้นฟูเมืองนั้นถือเป็นนโยบายของรัฐด้านหนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะ และถือเป็นการจัดทำบริการสาธารณะประเภทหนึ่งมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการอันเป็นสาธารณะประโยชน์อย่างอื่นดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 พระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. 2542 ดังนั้นการจัดตั้งองค์กรฟื้นฟูเมืองให้เป็นองค์กรมหาชนนั้นสามารถกระทำได้ด้วยจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาตามความของกฎหมายฉบับนี้ หรือจัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ เป็นองค์กรที่เป็นนิติบุคคลและไม่

³⁵⁴ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. 2542

แสวงหากำไร ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ หรือสามารถเลี้ยงตัวเองได้ รัฐมีอำนาจกำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนด การลงทุนต้องขอความเห็นชอบจากรัฐ สามารถยุบเลิกหน่วยงานได้เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งหรือเมื่อการดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นเสร็จสิ้นลง การกำหนดให้เป็นองค์การมหาชนนั้นเพื่อให้มีประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพในการบริการสาธารณะ มีความคล่องตัวในการดำเนินการ

องค์กรฟื้นฟูเมืองควรเป็นองค์กรที่ไม่มุ่งแสวงหากำไรเป็นหลัก มีรายได้จากโครงการฟื้นฟูเมืองและโครงสร้างพื้นฐานในอัตราส่วนที่เพียงพอและเหมาะสมเพื่อเลี้ยงตัวเองได้ และเป็นทุนขยายไปพัฒนาโครงการฟื้นฟูเมืองอื่น ๆ ต่อไป มีอำนาจในเขตฟื้นฟูเมือง (Redevelopment Project Area) วางผังและออกแบบ สามารถลงทุนหรือร่วมลงทุนพัฒนารูขี้น มีมาตรการจูงใจให้ภาคเอกชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาฟื้นฟูพื้นที่ ซื่อ ขยาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า อสังหาริมทรัพย์ เวณคิน อสังหาริมทรัพย์ ดำเนินการเกี่ยวกับที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เพิกถอนแล้ว การดำเนินการทั้งหมดนี้เพื่อลดช่องว่างในการทำงานของภาครัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ ดำเนินกิจการที่จำเป็นและเกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ สร้างความคล่องตัว รวดเร็ว ทำให้เร่งรัดการฟื้นฟูเมืองในพื้นที่สำคัญ ๆ ได้

ตัวอย่างในการดำเนินการจัดตั้งองค์การขึ้นเพื่อทำหน้าที่พัฒนาเมือง มีการจัดทำ ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. เสนอให้จัดตั้งเป็นองค์การในรูปแบบองค์การมหาชน เห็นได้ว่าร่างกฎหมายเห็นควรในการจัดตั้งองค์การขึ้นมาเพื่อพัฒนาเมืองในรูปแบบองค์การหรือหน่วยงานที่ไม่เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้้องการที่ตั้งขึ้นมามีอำนาจในการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาพื้นที่ได้ ร่างกฎหมายมีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาเมืองซึ่งรวมถึงการฟื้นฟูเมืองด้วย

ผู้เขียนเห็นว่ากรณีมีความจำเป็นต้องจัดตั้งองค์การขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการฟื้นฟูเมือง การจัดตั้งในรูปแบบองค์การมหาชนมีความเหมาะสมกับการดำเนินการฟื้นฟูเมือง เนื่องด้วยเป็นองค์กรที่แตกต่างจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ สามารถดำเนินการฟื้นฟูเมืองได้ทั่วราชอาณาจักร ไม่ถูกจำกัดเฉพาะท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง แต่ถูกจำกัดโดยวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เฉพาะการดำเนินการฟื้นฟูเมือง เป็นองค์กรที่อยู่ในกำกับดูแล มีความเป็นอิสระคล่องตัวในการบริหารจัดการและดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในการฟื้นฟูเมือง เช่น ซื่อ ขยาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า โอนทรัพย์สิน เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจมหาชนในการเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์มาเพื่อดำเนินการฟื้นฟูเมืองได้ เป็นองค์กรที่ไม่มุ่งแสวงหากำไรเป็นหลัก มีรายได้จากโครงการฟื้นฟูเมืองและโครงสร้างพื้นฐานในอัตราส่วนที่เพียงพอและเหมาะสมเพื่อเลี้ยงตัวเองได้ และเป็นทุนขยายไปพัฒนาโครงการฟื้นฟูเมืองอื่น ๆ ต่อไป

5.2.2.4 สมาคม

การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) ส่งผลกระทบสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนในบริเวณพื้นที่ที่ต้องการจัดให้มีการฟื้นฟูเมือง ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในบริเวณดังกล่าวจึงมีความสำคัญในขั้นตอนการดำเนินการ การเปิดโอกาสให้เจ้าของที่ดินจำนวนหลายรายมีส่วนในการจัดการพัฒนาที่ดินของตนเพื่อเพิ่มมูลค่าของที่ดิน เช่น จัดให้มีถนน

สาธารณูปโภค เพื่อประโยชน์แก่ที่ดินของเจ้าของที่ดินนั้น การมีส่วนร่วมของเอกชนในบริเวณที่ฟื้นฟูเมืองจึงสามารถดำเนินการได้ในรูปของ “สมาคม” การดำเนินการของเจ้าของที่ดินในรูปของสมาคม นั้นพิจารณาได้จากพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 ให้เจ้าของที่ดินสามารถ จัดตั้งสมาคมเพื่อดำเนินการจัดรูปที่ดิน แม้กฎหมายจะใช้คำว่า “สมาคม” แต่มิใช่สมาคมที่ตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะมิได้เป็นสมาคมที่จัดและจัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ หากเป็นสมาคมจัดตั้งพระราชบัญญัติฯ ซึ่งถือว่าเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน เพราะเป็นนิติบุคคลที่มีกฎหมายกำหนดวิธีการจัดตั้ง อำนาจหน้าที่ การตรวจสอบการดำเนินงาน และการยุบเลิกไว้โดยเฉพาะ อีกทั้งมีอำนาจในลักษณะที่กระทบต่อสิทธิของผู้อื่น หรือสามารถใช้ทรัพย์สิน ของรัฐได้ในบางกรณีด้วย³⁵⁵ กฎหมายเปิดโอกาสให้เจ้าของที่ดินทั้งหลายที่ต้องการจัดรูปที่ดิน ดำเนินการเองได้โดยการขอจดทะเบียนสมาคมตามกฎหมายนี้ต่อคณะกรรมการส่วนจังหวัดโดย กำหนดให้มีผู้เริ่มก่อตั้งสมาคมไม่น้อยกว่า 3 คน ต้องมีบัญชีรายชื่อสมาชิกและจำนวนที่ดินของบุคคล พร้อมทั้งจำนวนที่ดินที่จะดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่³⁵⁶ การดำเนินการในนามสมาคมจัด รูปที่ดินต้องมีข้อบังคับสมาคมกำหนด ชื่อ วัตถุประสงค์ ที่ตั้งสำนักงาน คุณสมบัติขอสมาชิก วิธีการ บอกรับและการขาดจากสมาชิก การบัญชี การประชุม คณะกรรมการสมาคม ตลอดจนการแก้ไข ข้อบังคับและการเลิกสมาคม³⁵⁷

การฟื้นฟูเมืองในประเทศญี่ปุ่นนั้น ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนใน การจัดการที่ดินและสิทธิในทรัพย์สินของตน กฎหมายฟื้นฟูเมืองของญี่ปุ่นอนุญาตให้เจ้าของที่ดินหรือ ผู้เช่าที่ดินและอาคารที่อยู่ภายในพื้นที่โครงการฟื้นฟูเมืองสามารถรวมกันก่อตั้งสมาคมเพื่อดำเนิน โครงการฟื้นฟูเมืองได้ สำหรับประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ไม่มีกฎหมายอนุญาตให้ประชาชน จัดตั้งเป็นสมาคมเพื่อการฟื้นฟูเมือง ประชาชนมีส่วนร่วมในการฟื้นฟูเมืองในขั้นตอนของการรับฟัง ความคิดเห็นเพื่อจัดทำโครงการฟื้นฟูเมือง อาจเป็นเพราะวิธีการฟื้นฟูเมืองของญี่ปุ่นนั้นอาศัยวิธีการ แปลงสิทธิและจัดสรรสิทธิ (Rights Conversion Method) โดยเปิดให้เจ้าของที่ดินและสิทธิใน ทรัพย์สินประเภทต่าง ๆ ดำเนินการตกลงกันเพื่อแปลงและจัดสรรสิทธิของตนตามสิทธิที่ดินมีและ กฎหมายกำหนดกฎเกณฑ์ไว้

การกำหนดให้มีสมาคมฟื้นฟูเมืองเป็นนิติบุคคลมีข้อดี คือ สมาคมเป็นองค์กรที่แยก ต่างหากจากเจ้าของที่ดินทั้งหลาย ทำให้ไม่เกิดปัญหาในเรื่องขาดความต่อเนื่องในการดำเนินการจาก การขาดคุณสมบัติหรือการไม่อาจดำเนินการได้ในบางกรณีของบุคคลธรรมดา เช่น การเสียชีวิต ความเจ็บป่วย รวมทั้งการทำนิติกรรมต่าง ๆ ในการดำเนินโครงการก็สามารถทำได้ในนามนิติ บุคคลเกิดความคล่องตัวในการดำเนินการไม่กระทบเจ้าของที่ดินแต่ละรายเป็นการส่วนตัว นอกจากนี้ การบริหาร การดำเนินงาน และการบัญชี สามารถตรวจสอบได้โดยสะดวกและเหมาะสมกับสภาพ ของงาน

³⁵⁵ สรายุทธ์ เตชะวุฒิพันธุ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 126.

³⁵⁶ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547

³⁵⁷ มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547

การให้สมาคมฟื้นฟูเมืองเป็นเป็นองค์กรสำคัญในการฟื้นฟูเมืองสอดคล้องกับแนวคิดพื้นฐานของการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) ที่ดำเนินการฟื้นฟูพื้นที่ในเขตชั้นใน โดยให้สิทธิแก่เจ้าของที่ดินจำนวนหลายรายในบริเวณพื้นที่ที่จะปรับปรุงฟื้นฟูเมือง และแก้ปัญหาการรวบรวมกรรมสิทธิ์ในแปลงที่ดินในบริเวณพื้นที่เมืองชั้นในซึ่งมีขนาดเล็กซึ่งไม่อาจใช้วิธีการจัดรูปที่ดินได้ อีกทั้งยังเป็นการดำเนินการโดยการมีส่วนร่วมและความเห็นชอบของเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ในโครงการ รวมทั้งเป็นการส่งเสริมแนวคิดในระบอบประชาธิปไตยในชุมชนด้วย และหากพิจารณาการดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองของญี่ปุ่นแล้ว จะพบว่าสมาคมฟื้นฟูเมืองเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญและดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองมากที่สุดเมื่อเทียบกับองค์กรฟื้นฟูเมืองประเภทอื่น ๆ อีกด้วย ดังนั้นผู้เขียนเห็น การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) ในบริเวณเขตชั้นในของเมืองซึ่งมีแปลงที่ดินขนาดเล็กจำนวนมากประกอบกับประชาชนในบริเวณดังกล่าวต้องการที่จะฟื้นฟูพัฒนาขึ้นใหม่ในบริเวณพื้นที่ที่ตนอาศัยโดยไม่ต้องการออกจากพื้นที่และเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดิน รัฐควรส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนผู้อยู่อาศัยในบริเวณฟื้นฟูเมืองเหล่านั้นเป็นผู้มีส่วนริเริ่มและดำเนินการฟื้นฟูในพื้นที่ของตนได้ด้วย หากมีการตรากฎหมายฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment Act) เป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อฟื้นฟูเมืองในเขตชั้นในควรนำวิธีการให้เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และผู้มีสิทธิในที่ดินและอาคารต่าง ๆ เช่น ผู้เช่า ผู้เช่าซื้อ รวมตัวกันเพื่อจัดตั้งนิติบุคคลเพื่อให้เกิดสภาพคล่องตัวในการดำเนินการและความมั่นคงของผู้ดำเนินการ โดยจัดตั้งอยู่ในรูปสมาคม มีวัตถุประสงค์ในการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ เป็นนิติบุคคลที่กฎหมายกำหนดวิธีการจัดตั้ง อำนาจหน้าที่ การตรวจสอบการดำเนินงานและการยุบเลิกไว้เป็นการเฉพาะ เป็นนิติบุคคลที่มีอำนาจในลักษณะที่การดำเนินการกระทบต่อสิทธิของบุคคลอื่น หรือสามารถใช้ทรัพย์สินของรัฐได้ ซึ่งจะมีรูปแบบเหมือนกับ “สมาคมจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่” ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 ในการดำเนินการจัดตั้งสมาคมนี้ต้องให้เจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิในที่ดินในบริเวณพื้นที่ฟื้นฟูแบบพัฒนาขึ้นใหม่เป็นผู้ดำเนินการขอจัดตั้งโดยกำหนดจำนวนผู้เริ่มก่อตั้งการจัดทำข้อบังคับสมาคม โดยอาศัยรูปแบบของสมาคมจัดรูปที่ดินเป็นแบบ

5.2.2.5 บริษัทเอกชน

โดยทั่วการพัฒนาที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ต่าง ๆ จะดำเนินการโดยภาคเอกชน เช่น เจ้าของที่ดิน หรือนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ในขณะที่ภาครัฐจะดำเนินการในด้านโครงสร้างพื้นฐาน ถนน การขนส่ง สาธารณูปโภค สาธารณูปการ เป็นหลัก การจัดตั้งบริษัทนั้นต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์³⁵⁸ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีทุนหรืองบประมาณในการดำเนินการ

³⁵⁸ มาตรา 1097 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บุคคลใด ๆ ตั้งแต่สามคนขึ้นไปจะเริ่มก่อการและตั้งเป็นบริษัทจำกัดก็ได้ โดยเข้าชื่อกันทำหนังสือบริคณห์สนธิ และกระทำการอย่างอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้

ของบริษัทอันเกิดจากผู้ถือหุ้นร่วมหุ้น³⁵⁹กันเพื่อลงทุนดำเนินกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ของบริษัท³⁶⁰ เพื่อแสวงหากำไรสูงสุดซึ่งต่างจากรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นมาเพื่อเลี้ยงตัวเองได้และมีกำไรพอสมควรที่จะไม่ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐ หรือสมาคมที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งแสวงหากำไร นอกจากนั้นแล้วความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันเองใช้นั้นเป็นความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนซึ่งมีฐานะเท่าเทียมกัน การดำเนินงานของบริษัทกับบุคคลอื่นจึงอยู่ในรูปของนิติกรรมสัญญา การฟื้นฟูเมืองกรณีจำเป็นต้องได้มาซึ่งที่ดินและอสังหาริมทรัพย์เพื่อนำมาดำเนินการในโครงการฟื้นฟูเมือง บริษัทกระทำได้โดยการ ซื้อ หรือรับการให้จากคู่สัญญาอีกฝ่าย บริษัทไม่มีอำนาจในการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาเพื่อใช้ในการฟื้นฟูเมือง เนื่องจากเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนไม่อาจดำเนินการได้ การเวนคืนต้องเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่ใช้อำนาจมหาชนหรืออำนาจรัฐในการเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาเป็นของรัฐได้

ปัญหาความเหมาะสมในการให้มืองค์กรฟื้นฟูเมืองในรูปแบบของบริษัทนั้นอาจพิจารณาได้จากประเทศญี่ปุ่น การจัดตั้งบริษัทตามกฎหมายฟื้นฟูเมืองของญี่ปุ่นจะต้องดำเนินการตามกฎหมายฟื้นฟูเมืองโดยกำหนดให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงต้องเป็นเจ้าของหรือผู้มีสิทธิในที่ดินมากกว่าสองในสาม วิธีการดังกล่าวใช้กับวิธีการฟื้นฟูเมืองโดยวิธีการแปลงสิทธิและจัดสรรสิทธิ (Rights Conversion Method) ซึ่งเป็นการรวบรวมแปลงที่ดินของเอกชนมาแปลงและจัดสรรสิทธิให้แก่กันตามมูลค่าของที่ดินและอาคารก่อนแปลงสิทธิไปเป็นสิทธิบนพื้นที่อาคารที่สร้างขึ้นใหม่ วิธีการดังกล่าวไม่จำเป็นต้องใช้การเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์มาเป็นของรัฐเพื่อดำเนินการ ดังนั้นการดำเนินการในรูปของบริษัทจึงไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐในการได้มาซึ่งที่ดิน เป็นเพียงแต่ตกลงกันระหว่างเจ้าของและผู้มีสิทธิในที่ดินและอาคารประเภทต่าง ๆ ที่จะเปลี่ยนแปลงและจัดสรรสิทธิระหว่างกันตามที่กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ ซึ่งรัฐจะทำหน้าที่จดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการจัดสรรสิทธิดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่าองค์กรฟื้นฟูเมืองในรูปของบริษัทจึงเหมาะสมกับการฟื้นฟูเมืองหากใช้วิธีการแปลงสิทธิและจัดสรรสิทธิ แต่ไม่เหมาะสมกับการฟื้นฟูเมืองในรูปแบบที่ต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาดำเนินการ

ปัญหาที่นำมาพิจารณาถึงความเหมาะสมในการอนุญาตให้บริษัทเอกชนดำเนินการฟื้นฟูเมืองอีกประการคือ บริษัทเอกชนนั้นจัดตั้งขึ้นมาวัตถุประสงค์คือการแสวงหากำไรสูงสุด การดำเนินการในรูปบริษัทจะมุ่งที่กำไรซึ่งจะได้ประโยชน์โดยตรงต่อผู้ถือหุ้นเป็นสำคัญ ซึ่งในกรณีนี้ผู้ถือหุ้นส่วนที่ไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินย่อมต้องการกำไรจากบริษัทฟื้นฟูเมือง แตกต่างจากสมาคมฟื้นฟูเมืองที่สมาชิกที่เข้าร่วมโครงการส่วนใหญ่เป็นเจ้าของที่ดินและอาคาร หรือผู้มีสิทธิในที่ดินหรืออาคาร รวมถึงบุคคลภายนอกที่ต้องการซื้อพื้นที่ภายในโครงการฟื้นฟูเมืองด้วยจึงเข้าร่วมเป็นสมาชิก บุคคล

³⁵⁹ มาตรา 1015 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทเมื่อได้จดทะเบียนตามบัญญัติแห่งลักษณะนี้แล้ว ท่านจัดว่าเป็นนิติบุคคลต่างหากจากผู้เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นทั้งหลายซึ่งรวมเข้ากันเป็นหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้น

³⁶⁰ มาตรา 1098 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หนังสือบริคณห์สนธิ์นั้น ต้องมีรายการดังต่อไปนี้ (4) วัตถุประสงค์ทั้งหลายของบริษัท

ดังกล่าวมุ่งรักษาประโยชน์ของสมาคมมากกว่าแสวงหากำไรซึ่งประโยชน์ของสมาคมย่อมส่งผลต่อสมาชิกทุกคนด้วยเช่นกัน ผู้เขียนเห็นว่าบริษัทเอกชนจึงไม่ควรเป็นผู้ดำเนินโครงการฟื้นฟูเมือง มีเช่นนั้นบริษัทที่ดำเนินการฟื้นฟูเมืองจะเหมือนเช่นบริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ทั่วไปที่มุ่งพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เพื่อแสวงหากำไร ในขณะที่องค์กรหรือหน่วยงานที่ดำเนินการฟื้นฟูเมืองควรเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นมาเพื่อบริการสาธารณะหรือดำเนินการเพื่อประโยชน์ของผู้อยู่อาศัยในพื้นที่นั้น ๆ เป็นหลัก อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่า บริษัทอาจเป็นผู้ดำเนินการฟื้นฟูหรือพัฒนาในโครงการฟื้นฟูเมืองได้ในบางจุดหรือบางส่วนของโครงการ โดยอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญของบริษัทเพื่อดำเนินงานดังกล่าว เช่น เป็นผู้รับผิดชอบในด้านจัดทําระบบโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ภายในโครงการฟื้นฟูเมือง

ปัจจุบันบริษัทที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อจัดทำบริการสาธารณะมีหลายประเภท ได้แก่

1. บริษัทพัฒนาเมืองที่จัดตั้งขึ้นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2. บริษัทเพื่อพัฒนาเมืองที่จัดตั้งขึ้นโดยภาคเอกชนในท้องถิ่น บริษัทที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นมีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาเมืองโดยการจัดทำโครงสร้างพื้นฐาน ระบบการขนส่งมวลชน สาธารณูปโภค สาธารณูปการ และบริการสาธารณะต่าง ๆ

1. บริษัทพัฒนาเมืองที่จัดตั้งขึ้นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตัวอย่างที่ 1 บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด³⁶¹ จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2498 ในชื่อเดิม “สหสามัคคีค้าสัตว์” ทำธุรกิจกิจการเกี่ยวกับโรงฆ่าสัตว์ ต่อมาในปี พ.ศ. 2537 ได้ยกเลิกกิจการโรงฆ่าสัตว์ของและเปลี่ยนชื่อมาเป็น “บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด” โดยมีกรุงเทพมหานครถือหุ้น 99.98% มีวัตถุประสงค์³⁶² ในการพัฒนาเมือง สิ่งแวดล้อม ระบบขนส่ง และกิจการพิเศษ โดยดำเนินกิจการเกี่ยวกับการให้บริการ และการจัดการงานสาธารณูปโภคพื้นฐานในเขตกรุงเทพมหานคร ปัจจุบันบริษัทได้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ด้านพัฒนาเมือง เช่น นำระบบสายสื่อสารลงใต้ดิน ด้านสิ่งแวดล้อม เช่น โครงการบริหารจัดการมูลฝอยชุมชน ด้านระบบขนส่งมวลชน เช่น โครงการรถขนส่งมวลชน BRT โครงการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน สายสีทอง และสายสีเขียว การดำเนินการของ

³⁶¹ มาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กรุงเทพมหานครอาจทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัทได้ เมื่อ

(1) บริษัทนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะกิจการเป็นสาธารณูปโภค แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่กรุงเทพมหานครได้กระทำอยู่แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และ

(2) กรุงเทพมหานครต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ในกรณีที่กรุงเทพมหานคร ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกัน ให้นับหุ้นที่ถือกันรวมกัน และ

(3) สภากรุงเทพมหานครมีมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด และ

(4) ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

การเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่กรุงเทพมหานครถืออยู่ต้องได้รับอนุมัติจากสภากรุงเทพมหานคร

³⁶² กรุงเทพมหานคร, โครงการนำสายสื่อสารลงใต้ดิน, ค้นวันที่ 26 มีนาคม 2563 จาก <http://www.thanakom.co.th/>

บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด จะมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะโครงสร้างพื้นฐานในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งมีข้อดีในด้านความเป็นอิสระจากส่วนราชการในวิธีการดำเนินงาน บุคลากร และงบประมาณ อย่างไรก็ตามข้อจำกัดของบริษัทกรุงเทพมหานคร คือ เป็นบริษัทที่ก่อตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในรูปแบบนิติบุคคลเอกชน แม้กรุงเทพมหานครจะถือหุ้นเกือบหนึ่งร้อยเปอร์เซ็นต์แต่ไม่มีอำนาจมหาชนในการเวนคืนที่ดินหรือเพิกถอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ตัวอย่างที่ 2 บริษัท ขอนแก่นทรานซิฟ ซิสเต็ม จำกัด จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 57 ตรี³⁶³ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้อนุมัติ ให้ดำเนินการโครงการขอนแก่น Smart City (ระยะที่ 1) ³⁶⁴ ก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนระบบรางเบาสายเหนือ-ใต้ ต้นแบบในเมืองภูมิภาค จังหวัดขอนแก่น พร้อมกับการพัฒนาโครงสร้างเมืองและการจัดตั้งกองทุนโครงสร้างพื้นฐาน โดยการลงทุนจากภาคเอกชน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างเมืองอย่างนำสมัยและยั่งยืน ในการนี้ ให้เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลเมืองศิลา เทศบาลตำบลเมืองเก่า เทศบาลตำบลสำราญ และเทศบาลตำบลท่าพระ จัดตั้งบริษัทจำกัดเพื่อดำเนินการระบบขนส่งมวลชนระบบรางเบาสายเหนือ-ใต้ ต้นแบบในเมืองภูมิภาค จังหวัดขอนแก่น โครงการขอนแก่น Smart City (ระยะที่ 1) ทั้งนี้เทศบาลทั้ง 5 เทศบาลดังกล่าวได้จดทะเบียนจัดตั้งบริษัทขอนแก่น ทรานซิฟ ซิสเต็ม จำกัด ขึ้นเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2560 มีทุนจดทะเบียนเริ่มแรก จำนวน 5,000,000 บาท เพื่อดำเนินการโครงการข้างต้น บริษัทฯถูกจัดตั้งขึ้นมาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกันโดยมีภาคเอกชนร่วมลงทุนในการจัดทำบริการสาธารณะระบบขนส่งมวลชนระบบรางเบา ทั้งนี้บริษัทฯอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทยและผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีคณะกรรมการบริษัทเป็นผู้บริหาร มีข้อดีในความคล่องตัวและอิสระในการบริหารตลอดจนงบประมาณในการดำเนินการ อย่างไรก็ตามบริษัทในรูปแบบนี้มีข้อจำกัดที่กฎหมายพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค ซึ่งเพียงส่วนหนึ่งของการฟื้นฟูเมืองคือการจัดทำบริการสาธารณะแต่ยังไม่ครอบคลุมวิธีการดำเนินการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ ที่ต้องรื้อถอนและ

³⁶³ มาตรา 57 ตรี แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เทศบาลอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด เมื่อ

(1) บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

(2) เทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลหรือสุขาภิบาล ถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันให้นับหุ้นที่ถือกันรวมกัน และ

(3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยการเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่เทศบาลถืออยู่ในบริษัทจำกัดต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ความใน (1) และ (1) ของวรรคหนึ่ง ไม่ใช่บังคับในกรณีที่บริษัทจำกัดที่เทศบาลร่วมก่อตั้งหรือถือหุ้นนั้น ไม่มีเอกชนถือหุ้นอยู่ด้วย

³⁶⁴ ขอนแก่น ทรานซิฟ ซิสเต็ม, โครงการขอนแก่น Smart City (ระยะที่ 1) ก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนระบบรางเบา สายเหนือ-ใต้ ต้นแบบในเมืองภูมิภาคจังหวัดขอนแก่น, ค้นวันที่ 26 มีนาคม 2563 จาก <https://www.kkts.co.th/home/about>

สร้างใหม่ เพื่อจัดทำที่อยู่อาศัย อาคารสิ่งปลูกสร้างเชิงพาณิชย์และธุรกิจ ซึ่งมีใช้เป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคแต่อย่างใด

2. บริษัทพัฒนาเมืองที่จัดตั้งขึ้นโดยภาคเอกชนในท้องถิ่น

ตัวอย่างเช่น บริษัท ภูเก็ตพัฒนาเมือง จำกัด เป็นบริษัทร่วมทุนของนักธุรกิจภาคเอกชนในพื้นที่จังหวัดภูเก็ตจำนวน 47 คน รวมทุนจดทะเบียน 156 ล้านบาท ได้จัดตั้งขึ้นภายใต้แนวคิด “วิสาหกิจเพื่อสังคม” ไม่ได้มุ่งแสวงหากำไรสูงสุดให้แก่องค์กร โดยจะร่วมมือกับภาครัฐและภาคเอกชนในทุกระดับ เพื่อการพัฒนาจังหวัดภูเก็ตให้เป็นเมืองท่องเที่ยวชั้นนำในระดับโลก พัฒนาด้านระบบขนส่งมวลชนทั้งทางบก และทางน้ำ พัฒนาระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ ในจังหวัด บริษัทประเภทนี้มีข้อดีคือสามารถจัดตั้งได้ทันทีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การบริหารจัดการแบบเอกชนมีความอิสระและคล่องตัว การระดมทุนทำได้โดยเอกชนฝ่ายเดียวไม่ต้องพึ่งงบประมาณหรือเงินสนับสนุนจากรัฐ บุคลากรมีความเชี่ยวชาญและชำนาญในการดำเนินการ แต่มีข้อจำกัดในการดำเนินการกรณีที่ต้องใช้อำนาจของรัฐฝ่ายเดียวในการออกคำสั่ง เช่น สั่งให้รื้อถอน หรือเข้าไปดำเนินการในที่ดินของเอกชน หรือ อำนาจในการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เช่น การเวนคืนที่ดิน บริษัทจึงต้องดำเนินการโดยอาศัยการร่วมทุนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานในลักษณะดังกล่าว บริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยเอกชนจึงสามารถดำเนินงานในลักษณะจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ แต่ยังไม่สามารถเป็นผู้ดำเนินการฟื้นฟูเมืองได้

การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) จำเป็นต้องมีผู้มีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการ เพื่อช่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรที่จัดตั้งขึ้นแล้ว ได้แก่ การเคหะแห่งชาติ เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีวัตถุประสงค์สอดคล้องกับการฟื้นฟูเมืองและมีอำนาจในการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เช่น การเวนคืน ผู้เขียนเห็นว่าจำเป็นต้องเพิ่มบทบาทและขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้กว้างขวางมากขึ้นในการดำเนินการฟื้นฟูเมือง สำหรับองค์กรที่ยังไม่ได้จัดตั้งขึ้นอย่างเช่น บริษัทฟื้นฟูเมืองนั้น ผู้เขียนเห็นว่าปัจจุบันมีการเคหะแห่งชาติซึ่งมีลักษณะคล้ายกับบริษัทฟื้นฟูเมือง จึงควรยกระดับให้การเคหะแห่งชาติเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ฟื้นฟูและพัฒนาเมืองมากกว่าการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมือง สำหรับบริษัทพัฒนาเมืองที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือหุ้น แต่กฎหมายกำหนดจัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินกิจการสาธารณูปโภคเท่านั้น ยังไม่มีวัตถุประสงค์ในการฟื้นฟูเมืองแต่อย่างใด ผู้เขียนเห็นว่าบริษัทดังกล่าวเหมาะสมที่จะดำเนินการในด้านการจัดทำบริการสาธารณะและจัดทำสาธารณูปโภค และโครงสร้างพื้นฐานเพื่อพัฒนาในท้องถิ่นหรือท้องที่ของตนเอง ผู้เขียนเห็นว่าองค์กรฟื้นฟูเมืองในรูปแบบองค์การมหาชน เป็นองค์กรที่เหมาะสมในการดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองเนื่องจากมีลักษณะการจัดตั้ง โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และงบประมาณในการดำเนินการ ที่สามารถดำเนินการฟื้นฟูเมืองได้ ส่วนองค์กรที่เกิดจากการรวมตัวกันกันของบุคคลผู้มีสิทธิในที่ดินประเภทต่าง ๆ อย่างเช่น สมาคม ผู้เขียนเห็นว่าเหมาะสมกับการดำเนินการฟื้นฟูเมืองในกรณีที่บุคคลเหล่านั้นต้องการฟื้นฟูพัฒนาขึ้นใหม่ในแปลงที่ดินของตนโดยการแปลงสิทธิและจัดสรรสิทธิ โดยทั่วไปแล้วองค์กรฟื้นฟูเมืองควรเกิดจากความร่วมมือแบบหุ้นส่วนจากหลายภาคส่วน เช่น จากภาคชุมชนที่อาศัยอยู่บนพื้นที่ฟื้นฟูเมืองในรูปแบบขององค์กรชุมชนหรือที่เรียกว่าผู้มีส่วนได้เสียภายใน กับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียภายนอก ได้แก่ ภาครัฐ ภาควิชาการ เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน องค์กรเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการฟื้นฟูเมือง เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเคหะแห่งชาติ องค์กรพัฒนาชุมชน ฯลฯ

เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนในลักษณะของรูปแบบองค์กรเพื่อดำเนินการตามเป้าหมาย วางแผนดำเนินการและติดตามผลร่วมกัน³⁶⁵

5.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)

การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) มีมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ คือ กฎหมายเวนคืน หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืน เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรอื่น ๆ ที่มีอำนาจตามกฎหมาย การนำวิธีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้กับที่ดินของเอกชน เพื่อที่จะฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่นั้นมีปัญหาและอุปสรรคดังนี้

5.2.3.1 การนำอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนไปพัฒนาขึ้นใหม่

ปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมืองกำหนดถึงการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ ด้วยวิธีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และจะนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนดังนี้

1) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562

การเวนคืนที่อสังหาริมทรัพย์เพื่อวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ กฎหมายผังเมืองบัญญัติไว้ในมาตรา 39 วรรคสอง “ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะ ให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์” ดังนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องได้ที่ดินนั้นมาใช้ประโยชน์เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะต้องใช้กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 มาตรา 40 กำหนดให้ ผังเมืองเฉพาะประกอบด้วย วัตถุประสงค์ และแผนที่ต่าง ๆ ได้แก่ แสดงเขตของผังเมืองเฉพาะ แผนที่แสดงการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน แผนที่แสดงโครงการคมนาคมและการขนส่ง แผนที่แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับกิจการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ บริการสาธารณะ ตามโครงสร้างพื้นฐาน แผนที่แสดงที่โล่ง แผนที่แสดงการกำหนดระดับพื้นดิน แผนที่แสดงบริเวณที่ตั้งของสถานที่หรือวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม และประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี ที่จะส่งเสริมหรืออนุรักษ์ แผนที่แสดงบริเวณที่มีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ รวมทั้งต้นไม้เดี่ยวหรือต้นไม้หมู่ที่จะพึงสงวนหรือบำรุงรักษา และแผนที่แสดงเขตพื้นที่สีเขียวและพื้นที่อนุรักษ์

เมื่อพิจารณาองค์ประกอบหรือส่วนประกอบของผังเมืองเฉพาะแล้ว บริเวณพื้นที่ที่มีความจำเป็นต้องใช้กฎหมายเวนคืน ได้แก่ แผนที่แสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง และแผนที่แสดงรายละเอียดของกิจการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และบริการสาธารณะ ตามโครงสร้างพื้นฐาน แผนที่แสดงที่โล่ง ดังนั้นเมื่อใดที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามผังเมืองเฉพาะเห็นควรที่จะจัดทำทำบริการสาธารณะ เช่น กิจการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และบริการสาธารณะต่าง ๆ

³⁶⁵ สฤณี ดิยะวงศ์สุวรรณ, “แนวคิดทางด้านองค์กรฟื้นฟูเมืองสำหรับประเทศไทย,” วารสารหน้าจั่วสถาปัตยกรรม การออกแบบ และสภาพแวดล้อม 26 (กันยายน 2554-สิงหาคม 2555): 61.

เพื่อให้เป็นไปตามแผนผังจะจะใช้กฎหมายเวนคืนที่ดินมาใช้ในการดำเนินการดังกล่าว ดังนั้นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการฟื้นฟูเมืองตามผังเมืองเฉพาะ จึงเป็นการเวนคืนที่ดินเพื่อนำไปจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของผังเมืองเฉพาะ

สำหรับการเวนคืนที่ดินมาเพื่อปลูกสร้างอาคาร หรือสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ นั้น ไม่ได้ถูกกำหนดไว้ในผังเมืองเฉพาะ ในผังเมืองเฉพาะจะมีการออกข้อกำหนดที่จะให้ปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะ สำหรับการฟื้นฟูเมือง นั้นจะออกข้อกำหนดหรือหรือเคลื่อนย้าย ประเภท ชนิด ขนาด จำนวนลักษณะของอาคารที่ชำรุดทรุดโทรม หรืออยู่ในสภาพอันเป็นที่น่ารังเกียจหรือน่าจะเป็นอันตรายแก่ผู้อยู่อาศัยหรือผู้สัญจรไปมา ซึ่งเจ้าของอาคารที่มีลักษณะดังกล่าวต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดที่ได้ออกในผังเมืองเฉพาะ ในขณะที่การก่อสร้างขึ้นใหม่ จะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ดังนั้น ผังเมืองเฉพาะในการฟื้นฟูเมือง จึงไม่ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ดำเนินการเข้าไปในบริเวณพื้นที่เพื่อรื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารดังกล่าว เพียงแต่ออกคำสั่งตามกฎหมาย และการสร้างอาคารสิ่งปลูกสร้างขึ้นใหม่เป็นเรื่องของเจ้าของที่ดินจะต้องดำเนินการสร้างขึ้นเองแต่ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในอาคาร

การฟื้นฟูเมืองตามผังเมืองเฉพาะถูกจำกัดให้จัดสร้างได้เฉพาะ กิจกรรม สาธารณูปโภค สาธารณูปการ บริการสาธารณะ และโครงสร้างพื้นฐาน เท่านั้น จึงยังไม่สอดคล้องกับวิธีการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ ที่มีการจัดสร้าง ที่อยู่อาศัย ศูนย์การค้า และอื่น ๆ ในโครงการ นอกเหนือจากการจัดทำบริการสาธารณะในโครงการฟื้นฟูเมือง ด้วยการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ ไม่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเวนคืนที่ดินมาเพื่อทำกิจกรรมดังกล่าวได้ การพัฒนาขึ้นใหม่ในกิจกรรมประเภทอื่นนอกจาก ถนน สาธารณูปโภค สาธารณูปการ โครงสร้างพื้นฐาน ในผังเมืองเฉพาะ จึงเป็นเรื่องของเจ้าของที่ดินในบริเวณผังเมืองเฉพาะที่ถูกกำหนดให้ต้องรื้อ หรือเคลื่อนย้ายอาคารที่ชำรุดทรุดโทรมเหล่านั้นจะรื้อถอนและสร้างอาคารสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ หรือที่เรียกว่าพัฒนาขึ้นใหม่ด้วยตนเอง การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการฟื้นฟูเมืองตามผังเมืองเฉพาะจึงเป็นการเวนคืนไปเพื่อจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของผังเมืองเฉพาะเท่านั้น

2) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2562

การจัดให้ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ กฎหมายควบคุมอาคารบัญญัติไว้ในมาตรา 61 “ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องจัดให้ได้มาซึ่งที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใดเพื่อใช้ประโยชน์ตามที่กำหนดในแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ ให้ดำเนินการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้นโดยให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้โดยอนุโลม”

การปรับปรุงเขตเพลิงไหม้เป็นดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ ซึ่งกฎหมายบัญญัติไว้ในลักษณะกว้าง ๆ กล่าวคือ ให้พิจารณาโดยคำนึงถึง ประโยชน์ในการป้องกัน อัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร เสนอคณะกรรมการควบคุมอาคารเพื่อพิจารณาความเห็นของเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี เห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นไว้อย่างกว้าง ๆ ดังนั้นจึงเป็นดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะพิจารณาสภาพเขตเพลิงไหม้แต่ละพื้นที่ว่าจะดำเนินการอย่างไรโดยคำนึงถึงกรอบที่กฎหมายวางไว้ให้ และกำหนดแผนปรับปรุงเขตไหม้ โดยทั่วไปเมื่อมีการประกาศเขตเพลิงไหม้แล้วจะห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้าง ดัดแปลง

รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารให้ผิดไปจากแผน อย่างไรก็ตามหากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นควรมีความจำเป็นต้องเวนคืนที่ดินตามที่กำหนดในแผนปรับปรุงเขตเพลิงไหม้จึงให้มีการเวนคืนที่ดินในเขตปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ดังกล่าว การเวนคืนที่ดินบริเวณเขตเพลิงไหม้จึงเป็นกรณีจำเป็นจริง ๆ ที่ไม่อาจปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ด้วยวิธีอื่น ๆ ได้ เมื่อพิจารณาถึงกรอบดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วการเวนคืนที่ดินเพื่อปรับปรุงเขตเพลิงไหม้จึงเป็นการจัดการที่ดินเพื่อความปลอดภัยและป้องกันมิให้เกิดเพลิงไหม้ขึ้นอีกในอนาคต ทั้งนี้อาจทำเป็นพื้นที่โล่ง หรือ ถนน หรือ บริการสาธารณะอื่น ๆ ขึ้นอยู่กับดุลพินิจและอำนาจตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะกระทำได้ การนำที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนไปพัฒนาขึ้นใหม่ จึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการป้องกันเพลิงไหม้เท่านั้น

3) พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในโครงการจัดรูปที่ดิน มาตรา 57 บัญญัติไว้ “ในกรณีมีความจำเป็นเพื่อพัฒนาพื้นที่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น รัฐอาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาเพื่อใช้ในโครงการจัดรูปที่ดินรายใดก็ได้ โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในเขตเพลิงไหม้หรือเขตอุบัติภัยอย่างอื่นที่เป็นเหตุให้อาคารเสียหายอย่างร้ายแรง ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นควรจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเสนอความเห็นพร้อมด้วยแผนที่แสดงแนวเขตเพลิงไหม้หรืออุบัติภัยอย่างอื่นต่อคณะกรรมการส่วนจังหวัด ซึ่งในโครงการจัดรูปที่ดินนั้นต้องแสดงรายละเอียดตามที่กฎหมายกำหนดและให้กรมโยธาธิการและผังเมือง การเคหะแห่งชาติ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดรูปที่ดิน

โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่จะมีผังแม่บทการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ โดยแสดงบริเวณพื้นที่ที่จะดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ซึ่งอย่างน้อยต้องแสดงแผนผังระบบถนน ระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ รายละเอียดผู้ซึ่งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ มาตรา 57 บัญญัติในลักษณะของการให้ผู้ดำเนินโครงการพิจารณาถึงความเหมาะสมในการจัดรูปที่ดินที่อาจจำเป็นต้องใช้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เข้ามาช่วยในโครงการ ดังนั้นหากมีความจำเป็นต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาเพื่อใช้ในโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในเขตเพลิงไหม้หรือเขตอุบัติภัยอย่างอื่นที่เป็นเหตุให้อาคารเสียหายอย่างร้ายแรง จะเป็นไปในลักษณะการเวนคืนมาเพื่อจัดทำระบบถนน ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ให้แก่โครงการจัดรูปที่ดินดังกล่าว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความปลอดภัยและป้องกันมิให้เกิดเพลิงไหม้หรืออุบัติภัยที่ทำให้อาคารเสียหายอย่างร้ายแรง การนำที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนไปพัฒนาขึ้นใหม่ตามกฎหมายจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในเขตเพลิงไหม้หรือเขตอุบัติภัย เท่านั้น

4) พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 มาตรา 29 บัญญัติ “ในการดำเนินกิจการของ กคช. ให้คำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและประชาชน ในการนี้ ให้ถือว่าวัตถุประสงค์ตามมาตรา 6 (1) หรือ (4) เป็นวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

เมื่อ กคช. มีความจำเป็นจะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการดำเนินกิจการตามมาตรา 6 (1) หรือ (4) ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

มาตรา 30 บัญญัติไว้ “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการกิจการปรับปรุง หรือ รื้อ ย้ายแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อให้มีสภาพที่อยู่อาศัย สิ่งแวดล้อม และสังคมดีขึ้น จะต้องเป็นการเวนคืนเพื่อการผังเมือง การสาธารณสุข การป้องกันมลภาวะ การใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือการจัดการเคหะให้แก่ประชาชนที่ต้องย้ายออกไปจากแหล่งเสื่อมโทรมเป็นสำคัญ”

เมื่อการเคหะแห่งชาติมีความจำเป็นจะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการดำเนินกิจการจัดให้มีเคหะเพื่อประชาชนได้มีที่อยู่อาศัย รวมถึงสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ผู้อยู่อาศัย³⁶⁶ และ การปรับปรุง หรือ รื้อ ย้ายแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อให้มีสภาพที่อยู่อาศัย สิ่งแวดล้อม และสังคมดีขึ้น³⁶⁷ ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้ การจัดให้มีการเคหะเพื่อประชาชนได้มีที่อยู่อาศัยและ การปรับปรุง รื้อ ย้ายแหล่งเสื่อมโทรม เป็นประโยชน์สาธารณะตามกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ สำหรับอำนาจของการเคหะแห่งชาติในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการปรับปรุง หรือ รื้อ ย้ายแหล่งเสื่อมโทรม เพื่อปรับปรุงพื้นที่เหล่านั้นให้มีสภาพที่อยู่อาศัย สิ่งแวดล้อมและสังคมดีขึ้น นั้นไม่มีข้อจำกัดว่าอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนนั้นจะต้องเป็นที่ดินบริเวณแหล่งเสื่อมโทรมนั่นเอง แต่ยังหมายความว่ารวมถึงที่ดินที่มีเขตติดต่อกับที่ดินบริเวณที่เป็นพื้นที่แหล่งเสื่อมโทรมหรือที่ดินบริเวณอื่นด้วย³⁶⁸

เมื่อพิจารณาจากอำนาจในการเวนคืนของการเคหะแห่งชาติแล้ว การเคหะแห่งชาติมีอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและนำไปจัดทำเป็นที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนที่ต้องย้ายออกจากแหล่งเสื่อมโทรม ดังนั้นการนำอสังหาริมทรัพย์จากการเวนคืนไปพัฒนาขึ้นใหม่ จึงเป็นการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนเป็นหลัก โดยเฉพาะผู้ที่ต้องย้ายจากแหล่งเสื่อมโทรมซึ่งเป็นผู้ที่มีรายได้น้อย การเคหะแห่งชาติจึงมีข้อจำกัดในการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปพัฒนาเป็นอาคารสิ่งปลูกสร้างประเภทอื่น โดยเฉพาะอาคารสิ่งปลูกสร้างที่มีลักษณะเป็นธุรกิจหรือเชิงพาณิชย์ อย่างเช่น ศูนย์การค้า หรือสถานบริการต่าง ๆ แม้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและสร้างอาคารที่อยู่อาศัยและสาธารณูปโภค สาธารณูปการขึ้นมาใหม่จะเป็นวิธีการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) แต่การเคหะชาติยังมีข้อจำกัดเฉพาะการสร้างอาคารที่อยู่อาศัยและสาธารณูปโภค สาธารณูปการสำหรับที่อยู่อาศัยเท่านั้น ซึ่งการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่นั้นควรจะมิชอบเขตการฟื้นฟูและพัฒนาที่กว้างขึ้นโดยการสร้างอาคารสิ่งปลูกสร้างที่ทำให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจและเกิดการสร้างงาน แก่ชุมชนด้วย เช่น ศูนย์การค้า อาคารพาณิชย์ เป็นต้น

³⁶⁶ มาตรา 6 (1) แห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537

³⁶⁷ มาตรา 6 (4) แห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537

³⁶⁸ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *เรื่องเดิม*.

5.2.3.2 การหาประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืน

เมื่อหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมายในการเวนคืนได้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาเป็นของรัฐแล้วต้องใช้ประโยชน์ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมืองให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการเคหะแห่งชาติมีอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เมื่อได้อสังหาริมทรัพย์มาแล้วต้องดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายบัญญัติและให้อำนาจไว้ การฟื้นฟูเมืองจำเป็นต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการจำนวนมาก เนื่องจากต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและพัฒนาขึ้นใหม่ตลอดจนพัฒนาทางกายภาพของเมือง สร้างสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ซึ่งองค์กรที่มีอำนาจเวนคืนจำเป็นต้องมีงบประมาณหรือได้รับเงินสนับสนุนในการดำเนินการจึงจะดำเนินการได้ อย่างไรก็ตามการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อจัดทำผังเมืองเฉพาะ หรือ เพื่อปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม จะนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปหาประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ หรือ นำที่ดินที่ส่วนที่เหลือจากการเวนคืน ไปหาประโยชน์ได้หรือไม่อย่างไรมีประเด็นที่ต้องพิจารณาดังนี้

1) การหาประโยชน์จากทรัพย์สินที่ได้จากการเวนคืน

เดิมพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 บัญญัติไว้เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในการวาง จัดทำ และดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะ มาตรา 43 วรรคแรกกำหนดให้

เมื่อได้ประกาศพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะในท้องที่ใด ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น ซึ่งเอกชนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองและถูกกำหนดในพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะให้เวนคืน ถ้า

(1) เพื่อใช้เป็นทางหลวง ให้ถือว่าถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง และให้นำบทบัญญัติแห่ง กฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับแก่การเวนคืนโดยอนุโลม ทั้งนี้ เว้นแต่ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมือง เฉพาะ

(2) เพื่อใช้ในการอันเป็นประโยชน์แก่การผังเมืองอย่างอื่น ให้ถือว่าถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และให้นำบทบัญญัติแห่ง กฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับแก่การเวนคืนโดยอนุโลม ทั้งนี้ เว้นแต่ที่บัญญัติไว้ โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ

นอกจากนี้ความตามมาตรา 43 วรรคห้า และวรรคหก ยังกำหนดให้

ในกรณีที่เป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อปรับปรุงให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะ เมื่อเจ้าหน้าที่ดำเนินการได้ดำเนินการปรับปรุงแล้วและประสงค์จะให้เช่าหรือหาประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นต่อไปก็ให้กระทำได้ แต่จะกระทำการอันมีผลเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นมิได้

การโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนเพื่อปรับปรุงดังกล่าวจะกระทำได้ก็โดยการตราพระราชบัญญัติ

กฎหมายผังเมือง พ.ศ. 2518 ฉบับนี้อนุญาตให้นำอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาจากการเวนคืนไปให้เช่าหรือหาประโยชน์ได้ภายหลังจากที่ได้มีปรับปรุงผังเมืองเฉพาะแล้ว การหาประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนเป็นประโยชน์อย่างมากในการจัดทำผังเมืองเฉพาะ ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามผังเมืองเฉพาะสามารถนำที่ดินส่วนที่เหลือจากการปรับปรุงออกให้เช่าหรือหาประโยชน์อย่างอื่นเพื่อให้ได้เงินมาทดแทนงบประมาณที่ใช้ไปในการจัดทำผังเมืองเฉพาะ การดำเนินการเช่นนี้เป็นไปตามหลักการเวนคืนส่วนเพิ่ม (Excess Condemnation)

การเวนคืนส่วนเพิ่ม หรือ การเวนคืนส่วนเกิน (Excess Condemnation)³⁶⁹ อีกรูปแบบหนึ่งของการเก็บค่าพัฒนาในพื้นที่ที่จัดทำผังเมืองเฉพาะ คือ การเวนคืนที่ดินส่วนเพิ่ม หรือ มีอีกชื่อเรียกหนึ่งคือการเวนคืนเสริม (Supplemental Condemnation) เป็นการเวนคืนที่ดินไว้มากกว่าที่จำเป็นในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานหรือปรับปรุงพื้นที่ โดยอาจเป็นที่ดินผืนที่อยู่ติดกันหรือใกล้เคียง หลังจากที่ได้ดำเนินโครงการโครงสร้างพื้นฐานหรือฟื้นฟูเมืองไปแล้ว ราคาที่ดินในพื้นที่ฟื้นฟูเมืองจะสูงกว่าเดิมภาครัฐก็จะนำพื้นที่ที่ได้เวนคืนเพิ่มไว้มารายต่อ และนำรายได้ที่จะได้ในส่วนนั้นมาลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานในโครงการฟื้นฟูเมือง วิธีการนี้เป็นไปตามหลักการของการเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษจากการเพิ่มราคาที่ดิน เพราะการลงทุนภาครัฐในการฟื้นฟูเมืองได้ทำให้ที่ดินในบริเวณดังกล่าวเพิ่มสูงขึ้น

ปัจจุบันการเวนคืนส่วนเพิ่ม (Excess Condemnation) ไม่อาจนำมาใช้ได้เนื่องจากพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ได้ยกเลิกความในตามมาตรา 43 วรรคห้า และวรรคหก แล้ว ดังนั้นการเวนคืนส่วนเพิ่ม (Excess Condemnation) ไม่อาจทำได้ตามกฎหมายผังเมือง

2) การใช้ประโยชน์ที่ดินที่เหลือจากการเวนคืน

แม้เรื่องการหาประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนจะไม่มีกฎหมายบัญญัติให้กระทำได้แล้ว แต่การใช้ประโยชน์ส่วนที่เหลือจากการเวนคืนก็มีข้อน่าพิจารณาว่าจะดำเนินการได้หรือไม่ ในเรื่องนี้มีความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเรื่องเสร็จ 30/2536 ขอรื้อเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เรื่อง การจัดสรรที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ถูกเวนคืน สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกพยายามที่จะหาที่ดินส่วนหนึ่งสำหรับให้ผู้ถูกเวนคืนซึ่งประสงค์จะอยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียงที่ดินเดิมแทนที่จะรับเงินค่าทดแทนเพื่อบรรเทาความเดือดร้อน สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกจึงขอหารือความเป็นไปได้ของข้อกฎหมาย ดังนี้

กรณีที่หนึ่ง หากจะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อก่อสร้างถนน และเวนคืนที่ดินข้างเคียงเพื่อการผังเมือง แล้วจัดสรรที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนเพื่อการผังเมืองให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเนื่องจากการสร้างถนน เป็นการแลกเปลี่ยน จะกระทำได้หรือไม่หากกระทำได้ควรดำเนินการทางกฎหมายอย่างไร

³⁶⁹ อภิวัฒน์ รัตนวราหะ, “เครื่องมือการเงินเพื่อการฟื้นฟูเมือง,” วารสารวิชาการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2 (2552): 21.

กรณีที่สอง กรณีที่ไม่อาจดำเนินการได้ตามกรณีที่หนึ่ง หากจะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อก่อสร้างถนน และเวนคืนที่ดินข้างเคียงโดยอาศัยกฎหมายว่าด้วยการเคหะแห่งชาติแล้วจัดสรรที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนเพื่อการเคหะให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเนื่องจากการสร้างถนนเป็นการแลกเปลี่ยนจะกระทำได้อหรือไม่ หากกระทำได้อควรดำเนินการทางกฎหมายอย่างไร

กรณีที่สาม กรณีที่ไม่อาจดำเนินการได้ทั้งตามกรณีที่หนึ่งและกรณีที่สองจะมีบทบัญญัติใดที่จะสามารถนำมาใช้เพื่อแก้ปัญหาความเดือดร้อนของผู้ถูกเวนคืนดังกล่าวข้างต้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่า การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น ในเบื้องต้นจะต้องคำนึงถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 36 ด้วย ซึ่งพอจะสรุปได้ว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำได้อเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค . . . เพื่อการผังเมือง . . . หรือ เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท ฉะนั้นหากจะเวนคืน อสังหาริมทรัพย์เพื่อก่อสร้างถนนและเวนคืนที่ดินข้างเคียงเพื่อการผังเมืองตามข้อหาหรือกรณีที่หนึ่งหรือเวนคืนที่ดินข้างเคียงเพื่อการเคหะโดยอาศัยกฎหมายว่าด้วยการเคหะแห่งชาติซึ่งตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 316 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 316 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 ให้ถือว่ากิจการของการเคหะแห่งชาติเป็นกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ตามข้อหาหรือกรณีที่สอง แล้วจัดสรรที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนเพื่อการผังเมืองหรือที่เหลือจากการเวนคืนเพื่อการเคหะให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเนื่องจากการสร้างถนนเป็นการแลกเปลี่ยน แทนการจ่ายเงินค่าทดแทน คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) เห็นว่า ไม่อาจกระทำได้อเพราะที่ดินที่เหลือจากการที่มิได้ใช้เพื่อวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนไม่ว่าเพื่อการผังเมืองหรือเพื่อการเคหะภายในระยะเวลาดังกล่าวจะต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตาม ความในวรรคสามของมาตรา 36 ของรัฐธรรมนูญฯและจะนำไปแลกเปลี่ยนแทนการจ่ายเงินค่าทดแทนแก่ผู้ถูกเวนคืนรายอื่นก็ไม่ได้เนื่องจากขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯดังกล่าว แม้ว่า ความตอนท้ายของวรรคสามของมาตรา 36 ของรัฐธรรมนูญฯจะบัญญัติว่า “เว้นแต่จะนำไปใช้ เพื่อการอื่น . . .” ได้ก็ตาม กฎหมายก็จำกัดไว้เฉพาะว่า “เพื่อการอื่นตามวรรคหนึ่งและโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ซึ่งหมายความว่า ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะมิใช่เพื่อประโยชน์ของเอกชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งและต้องมีการตรากฎหมายขึ้นเพื่อการนั้นเป็นพิเศษอีกด้วย ส่วนที่จะมีบทบัญญัติกฎหมายใดที่จะสามารถนำมาใช้เพื่อแก้ปัญหาความเดือดร้อนของผู้ถูกเวนคืนเพื่อก่อสร้างถนนนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) เห็นว่า เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 รวมทั้ง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มิได้มีบทบัญญัติที่พอจะอาศัยเป็นแนวทางให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ถูกเวนคืนได้ดังกล่าวมา ข้างต้นแล้ว ก็ไม่มีบทกฎหมายอื่นใดอีกที่ให้อำนาจแก่รัฐที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาดำเนินการ ตามวิธีการที่สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกหรือได้ในด้านบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนผู้ถูกเวนคืนรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้จ่ายค่าทดแทนแก่ผู้ถูกเวนคืนอย่างเป็นธรรม

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 วรรคห้า กำหนดให้

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้ประโยชน์เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือมีอสังหาริมทรัพย์เหลือจากการใช้ประโยชน์ และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืน ให้คืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 53 วรรคแรก กำหนดให้

ที่ดินที่ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หากไม่นำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนภายในระยะเวลาตามมาตรา 51 หรือเหลือจากการใช้ประโยชน์ ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทมีสิทธิขอคืนที่ดินนั้น และในกรณีที่เจ้าของเดิมหรือทายาทมีที่ดินที่มีการซื้อขายตามมาตรา 34 รวมเป็นแปลงเดียวกันกับที่ดินที่ขอคืน และเจ้าหน้าที่ยังมีได้นำที่ดินนั้นไปใช้ประโยชน์ ให้มีสิทธิขอคืนที่ดินดังกล่าวได้ด้วย

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 และ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้ถูกยกเลิกแล้วทั้งสองฉบับ และใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 แทน เมื่อพิจารณาบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่ไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์จากการเวนคืน เมื่อเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืน ให้คืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาท ทั้งนี้ ความในวรรคแรกของกฎหมายเวนคืน พ.ศ. 2562 กำหนดว่าหากที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไม่นำไปใช้ประโยชน์แห่งการเวนคืนภายในระยะเวลาตามมาตรา 51 คือไม่ช้ากว่าห้าปีนับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา หรือภายในระยะเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แล้วแต่กรณี ดังนั้น ที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนหากไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หรือเหลือจากการใช้ประโยชน์ ให้เจ้าของเดิมมีสิทธิขอที่ดินคืนและต้องขอคืนที่ดินนั้นภายในสามปีนับแต่วันที่กำหนดระยะเวลาห้าปีตามมาตรา 51

ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการเวนคืนเวนคืนที่ดินข้างเคียงเพื่อการผังเมืองแล้วจัดสรรที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนเพื่อการผังเมืองให้แก่ผู้ถูกเวนคืนมีอำนาจกระทำ แม้จะช่วยบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนจะได้อาศัยในที่ดินใกล้เคียงกับที่ดินที่ถูกเวนคืนก็ตาม ดังนั้นหากมีการเวนคืนส่วนเพิ่มเพื่อนำออกขายหรือหาประโยชน์ ผู้เขียนเห็นว่าไม่อาจกระทำได้หากพิจารณาเทียบจากความเห็นดังกล่าว

แม้ว่าในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายให้อำนาจองค์กรหรือหน่วยงานใดเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้วไปหาประโยชน์ในเชิงพาณิชย์หรือในกิจการซึ่งไม่ใช่กิจการเพื่อบริการสาธารณะ แต่ในเรื่องนี้ได้มีการเสนอ ร่างกฎหมายการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะฯ โดยสถาบันทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมกลุ่มแม่น้ำโขงต่อสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กำหนดไว้ใน มาตรา 48 กำหนดให้

ภายในระยะเวลาสี่ปีภายหลังจากเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ หากมีการนำที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนของที่ดินแปลงใดที่ได้มาตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะไปแสวงหากำไรในกิจการซึ่งไม่ใช่กิจการเพื่อบริการสาธารณะ รัฐมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินชดเชยหรือผลประโยชน์ตอบแทนอื่นใดเพิ่มเติมจากค่าทดแทนที่ดินตามมูลค่าเพิ่มของที่ดินที่เวนคืนไป ณ เวลาที่ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการนั้นแก่เจ้าของที่ดินหรือทายาท หากเจ้าของที่ดินหรือทายาทไม่พอใจเงินชดเชยหรือผลประโยชน์ตอบแทนที่รัฐกำหนด หรือรัฐไม่แจ้งการจ่ายเงินชดเชยหรือผลประโยชน์ตอบแทนอื่นใดตามที่เจ้าของที่ดินหรือทายาทร้องขอ ให้เจ้าของที่ดินหรือทายาทมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้จ่ายเงินชดเชยหรือผลประโยชน์ตอบแทนอื่น

ร่างกฎหมายฉบับนี้ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะโดยอนุญาตให้องค์กรพัฒนาเมืองนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปแสวงหากำไรในกิจการที่มีใช้กิจการเพื่อบริการสาธารณะได้ แต่รัฐต้องจ่ายเงินชดเชยหรือผลประโยชน์ตอบแทนอื่นใดเพิ่มเติมจากค่าทดแทนที่ดินตามมูลค่าเพิ่มของที่ดินที่เวนคืนไป ให้แก่เจ้าของที่ดินหรือทายาท ความในร่างกฎหมายนี้มุ่งให้องค์กรพัฒนาเมืองมีอำนาจนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปหาประโยชน์ได้แม้จะไม่ใช่เป็นการจัดทำบริการสาธารณะก็ตาม เพราะปกติรัฐเวนคืนที่ดินจากเอกชนมาจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ อันเป็นภารกิจของรัฐที่ต้องทำเพื่อประโยชน์ของประชาชน และที่สำคัญต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ร่างกฎหมายฉบับนี้แสดงให้เห็นว่าการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นประโยชน์สาธารณะที่รัฐมีอำนาจตามกฎหมายที่จะเวนคืนมาใช้ประโยชน์ได้ ในขณะที่เดียวกันการใช้ประโยชน์ดังกล่าวก็ไม่จำกัดว่ารัฐจะต้องใช้ประโยชน์เอง นำไปแสวงหาประโยชน์ในกิจการประเภทอื่นที่ไม่ใช่ภารกิจของรัฐ ร่างกฎหมายฉบับนี้จึงมีลักษณะคล้ายพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ที่ให้เวนคืนและหาประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนได้

นอกจากหาประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนแล้ว ในร่างกฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดให้จ่ายค่าชดเชยเพิ่มเติมจากค่าทดแทนที่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนได้รับ เป็นการสร้างความเป็นธรรมให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนเนื่องจากถูกกระทบสิทธิในทรัพย์สินที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือเมื่อที่ดินที่ถูกเวนคืนนำไปหาประโยชน์จากกิจการอื่นซึ่งมิใช่การบริการสาธารณะ เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนก็ควรจะมีสิทธิได้รับเงินชดเชยหรือผลประโยชน์

ตอบแทนจากมูลค่าที่ดินสูงสูงขึ้นด้วย ผู้เขียนเห็นว่าเปรียบเทียบรัฐนำที่ดินของเอกชนไปลงทุนจึงต้องแบ่งผลประโยชน์ตอบแทนจากการลงทุนในที่ดินนั้น

ผู้เขียนเห็นว่าหลักการเวนคืนส่วนเพิ่ม (Excess condemnation) ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และ การหาประโยชน์ในทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน ตาม ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะนั้นเป็นประโยชน์อย่างมากในการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) กล่าวคือเป็นมาตรการการเงินอย่างหนึ่งที่จะช่วยทดแทนงบประมาณในการดำเนินการฟื้นฟูเมืองทำให้องค์กรที่มีอำนาจฟื้นฟูเมืองมีงบประมาณที่จะนำไปจัดสร้างอาคารสิ่งปลูกสร้าง โครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ในบริเวณโครงการฟื้นฟูพัฒนาขึ้นใหม่ และนำไปแสวงหารายได้หรือประโยชน์ ช่วยทดแทนงบประมาณในการดำเนินการและไม่ต้องอาศัยงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรืองบประมาณสนับสนุนจากรัฐเป็นจำนวนมากในการดำเนินการ จึงควรนำประโยชน์ที่จะได้รับในอนาคตมาเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการเพื่อแบ่งเบาภาระงบประมาณที่ใช้ไปในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ผู้เขียนเห็นว่าในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ และหากมีการตรากฎหมายฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่จึงควรที่จะนำหลักการเวนคืนส่วนเพิ่มดังกล่าวมาใช้ โดยบัญญัติให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนเพื่อนำที่ดินส่วนเกินไปหาประโยชน์ได้ ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่มีอำนาจเกี่ยวกับการฟื้นฟูเมืองสามารถหาประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืน นอกจากนั้นแล้วผู้เขียนเห็นว่าการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่เมื่อที่ดินที่ถูกเวนคืนนำไปหาประโยชน์จากกิจการอื่นซึ่งมิใช่การบริการสาธารณะ เช่น อาคารที่พักอาศัยขนาดใหญ่ การทำศูนย์การค้า นำออกให้เช่า ขาย เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนก็ควรจะมีสิทธิได้รับเงินชดเชยหรือผลประโยชน์ตอบแทนจากมูลค่าที่ดินสูงสูงขึ้นด้วย

5.2.4 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนในการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)

ปัจจุบันประชากรที่อาศัยอยู่ในเมืองมีจำนวนมากขึ้นทุกปี อันเนื่องมาจากการอพยพเข้ามาอยู่อาศัยและทำงานในเมืองและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของเมือง การพัฒนาพื้นที่เพื่อให้สามารถรองรับประชากรที่เพิ่มขึ้นนั้น สามารถแบ่งได้เป็น 2 วิธีได้แก่³⁷⁰ 1. การขยายเมือง (Urban Development) เป็นการพัฒนาพื้นที่เมืองออกไปในแนวราบ เป็นการ ขยายพื้นที่ชานเมืองออกไปโดยรอบ เพื่อสร้างเป็นที่อยู่อาศัยสำหรับประชากรเมืองที่ย้ายเข้ามาใหม่ 2. การฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal) เป็นการพัฒนาพื้นที่ที่เป็นเมืองอยู่แล้ว โดยเพิ่มความหนาแน่น ของประชากร หรือกิจกรรมเข้าไป เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์พื้นที่ได้เต็มศักยภาพกว่าที่เคยเป็น ในอดีต ทั้งนี้เพื่อรองรับจำนวนประชากร และกิจกรรมที่เพิ่มขึ้นเช่นกัน

การดำเนินการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) เป็นวิธีการหนึ่งของการฟื้นฟูเมืองที่ต้องรวบรวมที่ดินของเอกชนเพื่อมาดำเนินการรื้อถอนและสร้างสิ่งปลูกสร้างขึ้นมา

³⁷⁰ กองจัดรูปที่ดินและปรับปรุงฟื้นฟูเมือง, วิธีการปรับปรุงฟื้นฟูเมือง, ค้นวันที่ 26 มีนาคม 2563 จาก <http://cmc.bangkok.go.th/bmaitev/web/uploads/37.pdf>

ใหม่ในโครงการฟื้นฟูเมือง (Redevelopment Area) โดยการสร้างอาคารสูงหรือขนาดใหญ่ตลอดจน สาธารณูปโภค สาธารณูปการ และโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อรองรับความหนาแน่นและจำนวนประชากร แต่ปัญหาและอุปสรรคที่จะนำวิธีการดังกล่าวไปใช้กับพื้นที่เมืองชั้นใน (Inner City) มีดังนี้

5.2.4.1 การกระจายกรรมสิทธิ์ถือครองที่ดินและแปลงที่ดินขนาดเล็ก

การฟื้นฟูพื้นที่บริเวณเขตเมืองชั้นใน (Inner City) จะเกิดขึ้นได้ขึ้นต่อเมื่อมีการรื้อถอนและสร้างใหม่ในแปลงที่ดินเดิม (Redevelopment) เพื่อเพิ่มความหนาแน่นอาคารในที่ดินนั้นให้ คำนึงกับศักยภาพของที่ตั้งและมูลค่าที่ดิน ในกรณีแปลงที่ดินมีขนาดใหญ่ การเพิ่มความหนาแน่น สามารถเกิดขึ้นได้ตามกลไกตลาดที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ เมื่อเจ้าของที่ดินหรือนักพัฒนา อสังหาริมทรัพย์เห็นว่าเงื่อนไขต่าง ๆ เอื้อต่อการลงทุนและพัฒนาที่ดินแปลงนั้น แต่ในกรณีที่แปลง ที่ดินมีขนาดเล็ก ก็จำเป็นต้องมีการรวมแปลงที่ดินให้มีขนาดใหญ่มากพอที่จะสามารถสร้างอาคารที่มี ขนาดใหญ่ขึ้นและเพิ่มความหนาแน่นในพื้นที่นั้นให้คุ้มกับต้นทุนด้านที่ดิน ในกรณีหลังการรวมแปลง ที่ดินจึงเป็นเงื่อนไขพื้นฐานของการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) ในเขต เมืองชั้นใน

สำหรับการพัฒนาพื้นที่เขตเมืองชั้นในกรุงเทพมหานครที่ผ่านมาการรวมแปลงที่ดิน เกิดขึ้นได้โดยภาคเอกชนเกือบทั้งสิ้น บริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์หลายรายมีที่ดินอยู่ในการ ครอบครองสะสมไว้อยู่ก่อนแล้ว จึงสามารถดำเนินโครงการสร้างอาคารสำนักงานหรืออาคารชุดได้ แต่ หากเป็นนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์รายใหม่ก็จำเป็นต้องรวบรวมซื้อที่ดินในพื้นที่ที่ต้องการพัฒนาที่ละ เล็กทีละน้อยสะสมไว้เพื่อให้ได้ขนาดที่ดินที่ต้องการ การสร้างอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียมและอาคาร สำนักงานในหลายพื้นที่ในกรุงเทพมหานครจึงเกิดขึ้นจากการรวมแปลงโดยภาคเอกชน อย่างไรก็ตาม การรวมแปลงโดยภาคเอกชนไม่ได้เป็นเรื่องง่าย โดยเฉพาะในพื้นที่ที่แปลงที่ดินมีขนาดเล็กมากเช่น ทาวน์เฮ้าส์และอาคารพาณิชย์กรรมหรือห้องแถว ซึ่งมีขนาดที่ดินประมาณ 16-20 ตารางวา ซึ่ง ก่อสร้างมาเป็นเวลานานแล้วตั้งแต่เมืองยังไม่เจริญเติบโตอย่างเช่นปัจจุบัน อาคารเหล่านี้มักตั้งอยู่ติด กับถนนสายหลักและในพื้นที่ใกล้กับสถานีรถไฟ หรือตั้งอยู่ในซอยที่มีถนนคับแคบ การรวมแปลง ที่ดินจึงไม่เกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นได้ยาก เพราะเจ้าของที่ดินรายย่อยอาจไม่ต้องการขาย หรืออาจรอให้คน อื่นซืวก่อนเพื่อให้ที่ดินของตนเองมีราคาสูงขึ้น

ปัญหาการรวมแปลงจึงเกี่ยวข้องกับสภาพการกระจายกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดิน ขนาดเล็ก สภาพการถือครองที่ดินของภาคเอกชนในเขตชั้นในของกรุงเทพมหานครและเมืองขนาด ใหญ่โดยทั่วไป มักเป็นแปลงที่ดินที่ได้แบ่งแยกจนมีขนาดเล็กสำหรับใช้เป็นที่ตั้งของบ้านเดี่ยวและ อาคารพาณิชย์พักอาศัยประเภทห้องแถวหรือตึกแถว แต่เมื่อวันเวลาผ่านไป สภาพการกระจายกรรม สิทธิ์การถือครองที่ดินดังกล่าวกลายเป็นอุปสรรคต่อเจ้าของที่ดินแต่ละรายในการปรับเปลี่ยนอาคาร ขนาดเล็กที่มีอยู่เดิม เพื่อให้สามารถรองรับการอยู่อาศัยหรือการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เพิ่ม มากขึ้น อีกทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อนักลงทุนหรือผู้ประกอบการในการรวมแปลงที่ดินหลาย ๆ แปลง เพื่อให้เป็นแปลงที่ดินที่มีขนาดพื้นที่ที่มีความเหมาะสมต่อการก่อสร้างอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่ ได้สภาพการกระจายกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินแบบนี้จึงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการฟื้นฟูเมืองเพื่อให้ สามารถรองรับการเพิ่มความหนาแน่นของประชากรในเขตชั้นใน

นอกจากปัญหาอุปสรรคจากการรวบรวมแปลงที่ดินแล้ว กฎหมายควบคุมอาคารและกฎหมายด้านผังเมืองที่กำหนดมาตรการความหนาแน่นอาคารอาจมีผลกระทบต่อการก่อสร้างใหม่ ทั้งอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (Floor Area Ratio: FAR) อัตราส่วนพื้นที่ว่างต่อพื้นที่อาคารรวม (Open Space Ratio: OSR) อัตราส่วนพื้นที่คลุมดินต่อพื้นที่ดิน (Building Coverage Ratio: BCR) รวมถึงการกำหนดระยะถอยร่นของอาคาร (Setback) มาตรการควบคุมความหนาแน่นเหล่านี้เป็นอุปสรรคในการรื้อถอนอาคารและสร้างใหม่ (Redevelopment) ให้มีความหนาแน่นเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในกรณีที่แปลงที่ดินมีขนาดเล็กมาก เมื่อรื้อถอนอาคารเดิมที่สร้างไว้นานก่อนการปรับปรุงข้อกำหนดในกฎหมายที่ควบคุมความหนาแน่นแล้ว เจ้าของที่ดินอาจไม่สามารถสร้างอาคารได้ตามความหนาแน่นเดิมหรือไม่อาจจะสร้างใหม่ได้ อาคารที่สร้างขึ้นมาจึงไม่คุ้มกับค่าเสียโอกาสตามศักยภาพที่ตั้งและมูลค่าที่ดินของที่ดินแปลงนั้น

5.2.4.2 การขาดกฎหมายรวมแปลงที่ดินเพื่อพัฒนาขึ้นใหม่

ปัญหาการกระจายกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินที่เป็นแปลงที่ดินขนาดเล็กในเขตเมืองชั้นในเป็นอุปสรรคสำคัญในการเพิ่มความหนาแน่นในพื้นที่ชั้นใน เนื่องจากทำให้ไม่สามารถก่อสร้างอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่ในแปลงที่ดินนั้นได้ แม้ว่าบริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ภาคเอกชนได้พยายามรวมแปลงที่ดินเพื่อสร้างอาคารที่อยู่อาศัยและอาคารสำนักงาน แต่ก็สามารถรวมได้เฉพาะแปลงที่ดินขนาดใหญ่หรือปานกลาง และไม่สามารถรวมแปลงขนาดเล็กที่มีอยู่เป็นจำนวนมากได้ การรวมแปลงโดยภาคเอกชนต้องใช้เวลาและงบประมาณสูง เนื่องจากเจ้าของที่ดินแปลงย่อยอาจถ่วงเวลาเพื่อเจรจาต่อรองให้ได้ราคาที่สูงขึ้น ด้วยเหตุนี้ การเพิ่มความหนาแน่นการใช้ประโยชน์ที่ดินด้วยการรวมแปลงจึงต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานของภาครัฐมีอำนาจในการบริหารจัดการสิทธิในทรัพย์สินของภาคเอกชนโดยการยุบรวมแปลงที่ดินขนาดเล็กต่าง ๆ ให้เป็นแปลงที่ดินขนาดใหญ่ เพื่อให้สามารถก่อสร้างอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่บนแปลงที่ดินดังกล่าวได้

วิธีการยุบรวมแปลงที่ดินขนาดเล็กและกระจายกรรมสิทธิ์คืนให้แก่ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินและอาคารที่มีอยู่เดิม หลังจากที่มีการพัฒนาที่ดินและก่อสร้างอาคารใหม่แล้ว วิธีการนี้จะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิในที่ดินประเภทต่าง ๆ โดยที่ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้มีสิทธิในที่ดินและอาคารเดิมจะยังคงมีสิทธิในทรัพย์สินตามมูลค่าที่ไม่น้อยกว่าเดิมของตนต่อไป ในขณะที่การขายทรัพย์สินบางส่วนที่ได้จากการสร้างขึ้นหรือพัฒนาใหม่ให้แก่ประชาชนโดยทั่วไปจะมีผลต่อการเพิ่มความหนาแน่นของประชากรในบริเวณพื้นที่ดังกล่าว และอีกประการหนึ่งที่สำคัญคือจะก่อให้เกิดรายได้ทดแทนงบประมาณการฟื้นฟูและพัฒนาเมืองในบริเวณพื้นที่นั้น ๆ อีกด้วย หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายในการดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองแบบรวมแปลง ได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัย

การนำวิธีการจัดรูปที่ดินโดยอาศัยพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 เป็นวิธีหนึ่งที่ไม่ต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนและเป็นธรรมสำหรับผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่เสื่อมโทรมที่ไม่ต้องย้ายจากที่อยู่อาศัยของตน แต่จะนำมาใช้กับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) ในเขตพื้นที่ชั้นในนั้น ผู้เขียนเห็นว่าการจัดรูปที่ดินไม่เหมาะสมที่จะนำไปใช้ในเขตเมือง (Inner City) ซึ่งมีลักษณะเป็นที่ดินมีแปลงขนาดเล็กและกระจายกรรมสิทธิ์ของที่ดินจำนวนมากจนเมื่อนำมาจัดรูปแล้วทำให้ขนาดของที่ดินลดลงไม่อาจนำมาจัดรูปแล้วไม่อาจใช้

ประโยชน์ได้ หรือนำมาใช้ประโยชน์ได้แต่ทำให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินเสียมูลค่าของที่ดินไปตามจำนวนที่ลดขนาด ลดโอกาสที่เจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินจะเข้าร่วมโครงการ นอกจากนั้นกฎกระทรวงออกตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 กำหนดขนาดที่ดินแปลงเล็กที่สุดที่จะจัดรูปที่ดินได้ ได้แก่ ที่ดินหน้ากว้างติดถนน 4 เมตร มีพื้นที่ไม่น้อยกว่า 16 ตารางวา³⁷¹ แต่ที่ดินแปลงในเมืองชั้นซึ่งประกอบไปด้วยตึกแถว อาคารพาณิชย์ส่วนมากมีขนาดเล็กหรือหน้ากว้างติดถนนไม่ถึง 4 เมตร ซึ่งไม่อาจนำมาจัดรูปที่ดินเพื่อฟื้นฟูโดยพัฒนาขึ้นใหม่ได้

วิธีการหนึ่งที่น่ามาใช้ในการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) โดยไม่ต้องอาศัยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และเหมาะสมกว่าการจัดรูปที่ดิน ได้แก่ กระบวนการบริหารจัดการสิทธิในทรัพย์สินของภาคเอกชนในรูปแบบที่เริ่มตั้งแต่การยุบรวมแปลงที่ดินขนาดเล็กเข้าด้วยกัน เพื่อให้เป็นแปลงที่ดินขนาดใหญ่ที่มีความเหมาะสมต่อการก่อสร้างอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่ แล้วกระจายกรรมสิทธิ์ที่ดินและอาคารในลักษณะของอาคารชุดให้แก่ผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือสิทธิในที่ดินหรืออาคารที่มีอยู่เดิม แล้วจึงจัดสรรกรรมสิทธิ์ที่ดินและอาคารให้แก่ผู้เข้ามาอยู่ใหม่ ด้วยวิธีการขายหรือให้เช่าพื้นที่ในอาคาร เพื่อให้เกิดเป็นรายได้ทดแทนงบประมาณที่ใช้ในการลงทุนของโครงการ การดำเนินการเหล่านี้จำเป็นต้องใช้อำนาจตามกฎหมาย เพื่อสนับสนุนให้ผู้ดำเนินการสามารถบริหารจัดการสิทธิในทรัพย์สินของภาคเอกชนได้ภายใต้กฎเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ โดยผู้ดำเนินการอาจเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือแม้แต่นิติบุคคลที่ตั้งขึ้นมาเพื่อการนี้โดยเฉพาะ

วิธีการหนึ่งในการแก้ไขปัญหาแปลงที่ดินขนาดเล็กที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาที่ดินและเพิ่มความหนาแน่นในพื้นที่ฟื้นฟูเมืองชั้นใน คือการออกกฎหมายที่ส่งเสริมการรวมแปลงที่ดิน ตัวอย่างสำคัญในต่างประเทศคือวิธีการแปลงสิทธิและจัดสรรสิทธิที่ดิน (Right Conversion Method) ที่ใช้อย่างแพร่หลายในประเทศญี่ปุ่นตัวอย่างกฎหมายที่สามารถใช้อ้างอิงและพิจารณาประยุกต์ใช้ได้คือกฎหมายฟื้นฟูเมือง ค.ศ. 1969 (Urban Redevelopment Act) ของประเทศญี่ปุ่น

การแปลงสิทธิและจัดสรรสิทธิ (Right Conversion Method) ใช้กับการยุบรวมแปลงที่ดินขนาดเล็กเข้าด้วยกันเพื่อเป็นแปลงที่ดินขนาดใหญ่นำไปสร้างอาคารสูงหรืออาคารชุดขนาดใหญ่เพื่อรองรับประชากรที่เพิ่มมากขึ้นบริเวณพื้นที่ฟื้นฟู การยุบรวมและการนำไปกระจายกรรมสิทธิ์ในรูปอาคารชุด (Condominium) ให้แก่ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้มีสิทธิในที่ดินหรืออาคารที่มีอยู่เดิม โดยวิธีการคำนวณมูลค่าที่ดิน ที่ดิน ที่ดินพร้อมอาคาร สิทธิการเช่าที่ดิน สิทธิการเช่าอาคาร สิทธิจำนอง ก่อนเริ่มโครงการและแปลงเป็นสิทธิในที่ดินและอาคารที่พัฒนาขึ้นใหม่รวมทั้งการจัดสรรกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้เข้ามาอยู่ใหม่ ด้วยการนำพื้นที่สำรองหรือพื้นที่สำหรับจัดหาประโยชน์ออกขาย หรือให้เช่า แก่บุคคลทั่วไป

การแปลงสิทธิและจัดสรรสิทธิ (Rights Conversion Method) ตามกฎหมายฟื้นฟูเมืองของญี่ปุ่นมีหลักการและเหตุผล คือ การให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์ที่ดินในเมืองที่มีศักยภาพสูง เหมาะกับพื้นที่ที่ต้องการเพิ่มความหนาแน่นของจำนวนประชากรและสร้างมูลค่าทาง

³⁷¹ กฎกระทรวง กำหนดขนาดแปลงที่ดินเล็กที่สุด ที่จะจัดได้ในโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2551

เศรษฐกิจให้เมือง รวมถึงความเหมาะสมของการลงทุนและสามารถสร้างประโยชน์จากการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานใหม่ เพิ่มมูลค่าทรัพย์สินให้แก่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด หัวใจหลักของการฟื้นฟูเมืองและหลักการพื้นฐานของการฟื้นฟูเมืองในกฎหมายฉบับนี้คือ ประสิทธิภาพของการใช้ประโยชน์ที่ดินและความเหมาะสมกับการลงทุน หลักการในกฎหมายฉบับนี้นำมาใช้ในการฟื้นฟูเมืองในเขตพื้นที่เมืองชั้นใน เป็นการเพิ่มมูลค่าทรัพย์สินให้แก่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดและเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์ที่ดินไปในตัว ส่วนหนึ่งอาจเป็นไปได้ว่าภูมิประเทศของญี่ปุ่นเป็นเกาะมีพื้นที่ราบน้อยจึงเน้นการสร้างอาคารสูงในพื้นที่ชั้นใน แต่การเพิ่มความหนาแน่นในพื้นที่ชั้นในเป็นการอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรมหรือพื้นที่อื่น ๆ มิให้ถูกรุกทำลายเมืองออกไปในแนวราบ

หลักการพื้นฐานของการฟื้นฟูเมือง (Urban Redevelopment) โดยใช้วิธีการแปลงสิทธิและจัดสรรสิทธิ (Rights Conversion Method) มีดังนี้

1. การยุบรวมแปลงที่ดินขนาดเล็กหลาย ๆ แปลงเข้าด้วยกัน โดยวัตถุประสงค์เพิ่มความหนาแน่นของการใช้ประโยชน์ที่ดิน เช่น ก่อสร้างอาคารสูง หรืออาคารขนาดใหญ่ พร้อมกับสร้างและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน และการสร้างพื้นที่โล่งภายในพื้นที่โครงการ
 2. ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและอาคารภายในพื้นที่โครงการฟื้นฟูเมือง (Urban Redevelopment Area) ที่ไม่ต้องการเข้าร่วมโครงการได้รับเงินชดเชยตามมูลค่าทรัพย์สินที่มีอยู่ก่อนดำเนินโครงการ
 3. เมื่อก่อสร้างอาคารใหม่จะจัดสรรสิทธิตามมูลค่าเดิมของที่ดินและทรัพย์สินก่อนดำเนินโครงการ
 4. การประกอบธุรกิจ เช่น ร้านค้า ให้ดำเนินอยู่ในพื้นที่ชั่วคราวที่จัดไว้ให้
 5. ค่าก่อสร้างอาคารและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่ใช้ในการดำเนินโครงการจะมาจากเงินสนับสนุนจากรัฐและรายได้จากการขายพื้นที่ภายในอาคารเพื่อจัดหาประโยชน์
 6. เมื่อก่อสร้างอาคารใหม่เสร็จแล้วจะจัดตั้งนิติบุคคลเพื่อบริหารจัดการพื้นที่อาคาร
- นอกจากการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ในเขตพื้นที่เมืองชั้นในจะมีปัญหาเรื่องข้อจำกัดของการกระจายกรรมสิทธิ์ในแปลงที่ดินและขนาดแปลงที่ดินที่เหมาะสมแก่การฟื้นฟูเมืองชั้นในแล้ว ยังส่งผลต่อแนวคิดและนโยบายการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนในประเทศไทย หรือ Transit-oriented Development (TOD) อีกด้วยเช่นกัน ปัญหาและอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ไม่สามารถพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนเหมือนกับปัญหาการฟื้นฟูเมืองในพื้นที่เขตเมืองชั้นในคือ ปัญหาข้อจำกัดด้านขนาดแปลงที่ดินที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน เป็นที่มาของแนวคิดที่จะปรับปรุงกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว

แนวคิดที่จะปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันให้สอดคล้องกับความต้องการพัฒนาเมืองที่ตอบรับกับระบบขนส่งมวลชน³⁷² โดยใช้ฐานแนวคิดเดิมที่ปรากฏอยู่แล้วในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 ว่าด้วยการรวมแปลงที่ดิน แต่ปรับเนื้อหาให้ครอบคลุมถึงสิทธิในทรัพย์สินในแนวตั้งดังที่ปรากฏในกฎหมายการฟื้นฟูเมืองของประเทศญี่ปุ่น หรือจากเอกสารของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2558) แนวทางหนึ่งที่น่าจะทำได้คือการยกเลิก

³⁷² ศักดิ์สิทธิ์ เถลิ้มพงศ์ และอภิวัฒน์ รัตนวราหะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 5, 39-40.

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 โดยปรับปรุงเป็นร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมืองและชนบท พ.ศ. หลักการของร่างกฎหมายใหม่คือการให้เน้นการจัดรูปที่ดินแบบ “Land Consolidation Law” เพื่อบูรณาการกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินทุกประเภทกฎหมาย ได้แก่ การจัดรูปที่ดิน การผังเมือง และการพัฒนาเมืองอื่น ๆ ไปพร้อมกับการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อจำกัดอุปสรรคการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้จากการเวนคืน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2558) ได้นำเสนอว่า หน่วยงานที่รับผิดชอบควรเป็นหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับมอบหมาย โดยใช้ที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน ที่ดินของรัฐ รวมถึงที่ดินที่ได้จากการเวนคืน หรือการร่วมกันขององค์กรในรูปสหการ ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินอาจดำเนินการลงทุนเองหรือร่วมกับภาคเอกชนก็ได้โดยมีผลประกอบการเป็นตัวชี้วัด

ผู้เขียนเห็นว่าการแปลงสิทธิและจัดสรรสิทธิ (Right Conversion Method) เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่เหมาะสมกับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ที่มีความเหมาะสมในการนำมาปรับใช้กับการฟื้นฟูเมืองในเขตพื้นที่เมืองชั้นในของประเทศไทย นำวิธีการแปลงสิทธิและจัดสรรสิทธิ (Rights Conversion Method) มาใช้กับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) ในเขตเมืองชั้นในจะช่วยให้เจ้าของที่ดิน ผู้ครอบครอง ผู้เช่า ตลอดจนผู้มีสิทธิต่าง ๆ ยังคงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง หรือสิทธิต่าง ๆ ในทรัพย์สินนั้น ซึ่งจะเกิดความเป็นธรรมกับบุคคลที่กล่าวมานอกจากนั้นแล้วการจัดสรรสิทธิในอาคารที่สร้างขึ้นใหม่ให้แก่บุคคลภายนอกภายหลังจากได้ดำเนินโครงการเสร็จแล้ว โดยการนำออกขายหรือให้เช่าเป็นการช่วยในเรื่องงบประมาณของโครงการฟื้นฟูเมืองที่ใช้ในการก่อสร้างอาคาร ถนน สาธารณูปโภค สาธารณูปการ และสร้างพื้นที่เปิดโล่งในบริเวณโครงการฟื้นฟูเมือง

5.3 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางการเงินในการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)

การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) จำเป็นต้องลงทุนไปกับการรื้อถอนและสร้างขึ้นใหม่ สร้างสาธารณูปโภค สาธารณูปการ โครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ สำหรับภาครัฐได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรที่มีอำนาจในการฟื้นฟูเมืองจึงต้องมีงบประมาณในการดำเนินการมากพอสมควรที่ อย่างไรก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละพื้นที่มีรายได้ไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรและความเจริญทางเศรษฐกิจของพื้นที่นั้น ๆ ตลอดจนวิธีการจัดเก็บและภาระค่าใช้จ่ายที่ต้องนำงบประมาณดังกล่าวไปใช้ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ตามภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับการเคหะแห่งชาตินั้นงบประมาณมาจากทุนของตนเองแต่ก็ใช้ไปในการจัดเคหะให้แก่ชุมชนและผู้มีรายได้น้อยที่ต้องการที่อยู่อาศัยเป็นหลัก

สำหรับภาคเอกชน ได้แก่เจ้าของที่ดินหรือนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ในการฟื้นฟูเมืองที่ต้องการลงทุนในพื้นที่ฟื้นฟูเมือง เช่น บริเวณพื้นที่เสื่อมโทรมต่าง ๆ แต่การการฟื้นฟูเมืองต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมากทำให้เจ้าของที่ดินหรือนักลงทุนประเมินแล้วผลตอบแทนที่ได้ไม่คุ้มค่างบประมาณเงินที่ลงทุนซื้อที่ดิน รื้อถอน ปลูกสร้างอาคาร ตลอดจนจัดทำโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ในโครงการฟื้นฟูเมือง

มาตรการทางการเงินจึงเป็นสิ่งที่ภาครัฐควรใช้ร่วมกับมาตรการด้านกฎหมายและการจัดตั้งองค์กรฟื้นฟูและพัฒนาเมือง ปัจจุบันยังขาดกฎหมายที่สนับสนุนทางการเงิน มาตรการทางการเงินจะช่วยภาครัฐและภาคเอกชนในการลงทุนกับโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการฟื้นฟูเมือง

5.3.1 ขาดมาตรการทางกฎหมายในการสนับสนุนทางการเงิน

การฟื้นฟูเมืองเป็นนโยบายสาธารณะประเภทหนึ่ง หากภาครัฐส่งเสริมและสนับสนุนให้จัดทำบริการสาธารณะประเภทใด รัฐอาจจะจัดสรรงบประมาณส่วนหนึ่งโดยการจัดตั้งกองทุนสนับสนุนทางการเงินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรใดที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมืองเพื่อนำไปจัดทำโครงการฟื้นฟูเมืองตัวอย่างเช่น การส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ซึ่งจำเป็นต้องปรับปรุงหรือจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมของเมืองและชนบทที่เสื่อมโทรม ปรับปรุงหรือจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐานต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการจึงจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากภาครัฐ

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินและพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 กำหนดให้มี “กองทุนจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่” ในกรมโยธาธิการและผังเมือง มีวัตถุประสงค์เป็นค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนการดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่³⁷³ มีฐานะเป็นนิติบุคคลและให้นำไปใช้จ่ายเพื่อกิจการที่กำหนด³⁷⁴ เช่น ให้อยู่ยืมเพื่อดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ เป็นเงินอุดหนุนหรือเงินให้อยู่ยืมแก่ส่วน

³⁷³ มาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินและพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกว่า “กองทุนจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่” ในกรมโยธาธิการและผังเมือง มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนการดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ โดยประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

(1) เงินที่โอนมาจากเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการจัดรูปที่ดินในเมืองตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2536

(2) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

(3) เงินค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บตามพระราชบัญญัตินี้

(4) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้

(5) เงิน ดอกเบี้ย หรือผลประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากกองทุน

(6) เงินและทรัพย์สินอื่นที่ตกเป็นของกองทุน

เงินหรือทรัพย์สินอื่นตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งเข้ากองทุนโดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

³⁷⁴ มาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินและพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 เงินกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการที่กำหนด ดังต่อไปนี้

(1) เป็นเงินให้อยู่ยืมแก่ผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

(2) เป็นเงินอุดหนุนหรือเงินให้อยู่ยืมแก่ส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ในการจัดสร้างหรือปรับปรุงสาธารณูปโภคหรือสถานที่สาธารณประโยชน์ ที่เป็นการรองรับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

ราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ในการจัดสร้างหรือปรับปรุงสาธารณูปโภคหรือสถานที่สาธารณประโยชน์ ที่เป็นการรองรับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ เป็นต้น การสนับสนุนทางการเงินให้แก่โครงการจัดรูปที่ดินมีส่วนสำคัญที่ทำให้โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ประสบผลสำเร็จ โดยเจ้าของที่ดินสามารถขอกู้ยืมเพื่อใช้ในโครงการ หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปใช้ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานรองรับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ได้

อย่างไรก็ตาม การนำกองทุนจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่มาใช้เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ คณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐาน การผังเมือง และการพัฒนาเมือง สถาบันบัญญัติแห่งชาติให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับการให้การสนับสนุนด้านงบประมาณไว้ให้นำกองทุนการพัฒนาเมืองในภูมิภาค 1 หรือ กองทุนจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ที่ได้จัดตั้งไว้แล้วมาใช้เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น³⁷⁵ ดังนี้

ในการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ โดยต้องดำเนินการแก้ไขเงื่อนไขสำหรับการสนับสนุนสินเชื่อของกองทุนนั้นด้วย ในเรื่องนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและกรมโยธาธิการและผังเมืองได้มีข้อเสนอเพิ่มเติมว่า การนำ “กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค” มาใช้เป็นกลไกในการพัฒนาเมืองควรให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะประกอบการอนุมัติงบประมาณในการพัฒนาเมืองให้สำเร็จเป็นรูปธรรม โดยมีแผนงบประมาณให้ กองทุนฯ ดำเนินการทั้งระยะสั้นและระยะยาวให้เหมาะสม ทั้งนี้ควรผนวกวิธีดำเนินการของกองทุนนี้กับหน่วยงานด้านพัฒนาเมือง เพื่อให้เป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น และควรจัดตั้งบริษัทสินเชื่อเพื่อพัฒนาท้องถิ่น เป็นต้น รวมทั้งจำเป็นต้องแก้ไขหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการให้สินเชื่อของกองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาคขึ้นเป็นการเฉพาะ กล่าวคือ เป็นหลักเกณฑ์ที่คำนึงถึงรายได้ รายจ่ายภาระหนี้ประกอบกัน

(3) ใช้เพื่อการค้นคว้า การวิจัย การฝึกอบรม การประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

(4) เป็นเงินทดรองจ่ายค่าทดแทนหรือค่าเสียหายในการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้

(5) เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน

ในการให้สินเชื่อแก่โครงการจัดรูปที่ดินคณะกรรมการอาจกำหนดให้สถาบันการเงินของรัฐเป็นผู้ช่วยพิจารณาดำเนินการก็ได้

³⁷⁵ กรมโยธาธิการและผังเมือง, ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของกรมโยธาธิการและผังเมือง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อรายงานการพิจารณาการศึกษาการตั้งถิ่นฐาน การผังเมือง และการพัฒนาเมืองของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐาน การผังเมือง และการพัฒนาเมือง สถาบันบัญญัติแห่งชาติ (กรุงเทพมหานคร: กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2560), หน้า 18-19

ส่วนการนำกองทุนที่มีอยู่เดิมมาใช้เป็นแหล่งเงินทุน ควรพิจารณาวัตถุประสงค์ของกองทุน เพื่อให้กองทุนสามารถใช้จ่ายได้ตามระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง หากกฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ก็ไม่สามารถนำไปใช้ในกรณีอื่นได้ กองทุนจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่สนับสนุนเฉพาะการพัฒนาเมืองที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 เท่านั้น

จากข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญฯ ดังกล่าวเห็นได้ว่าการนำกองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค นั้นนำมาใช้ในการจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะได้ แต่ต้องแก้ไขหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการให้สินเชื่อของกองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาคขึ้นเป็นการเฉพาะ และเสนอแนะให้จัดตั้งบริษัทสินเชื่อเพื่อพัฒนาท้องถิ่นเพื่อให้เป็นแหล่งเงินทุนในการสนับสนุนการวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะรวมถึงการพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วย ในส่วนของการนำกองทุนจัดรูปที่ดินที่มีอยู่แล้วตามกฎหมายจัดรูปที่ดินนั้น คณะกรรมการวิสามัญฯ เห็นว่าการนำกองทุนจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ไปใช้ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะนั้นกระทำมิได้เนื่องจากมิได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายและกฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ให้สามารถไปใช้ในกรณีอื่น

นอกจากกองทุนเพื่อการจัดรูปที่ดินแล้ว การเสนอให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนในการใช้จ่ายสำหรับการดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาเมืองในร่างกฎหมายต่าง ๆ ดังนี้

ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. กำหนดให้จัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะไว้ในมาตรา 86³⁷⁶ และมาตรา 87 กำหนดให้ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะมีอำนาจหน้าที่บริหารกองทุนเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด

ร่างพระราชบัญญัติพัฒนาเมือง พ.ศ. กำหนดให้จัดตั้งกองทุนเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเมือง ไว้ในมาตรา 54 ให้จัดตั้งกองทุนเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเมืองขึ้นในสำนักงาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนการดำเนินการเพื่อพัฒนาเมือง กองทุนประกอบด้วย

³⁷⁶ มาตรา 86 แห่งร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ให้จัดตั้งกองทุนเรียกว่า “กองทุนเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ” เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ประกอบไปด้วย

- (1) เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้
- (2) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้จากงบประมาณประจำปี
- (3) เงินอุดหนุนจากต่างประเทศ รวมทั้งองค์การระหว่างประเทศ
- (4) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อสมทบกองทุน
- (5) ดอกผลหรือรายได้ของกองทุนรวมทั้งผลประโยชน์จากทรัพย์สินและค่าตอบแทนการให้ใช้ทรัพย์สินเงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ตกเป็นของกองทุน

ในกรณีที่กองทุนมีจำนวนเงินไม่พอสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ให้รัฐบาลจัดสรรเงินงบประมาณเข้ากองทุนตามความจำเป็น

เงินและทรัพย์สินตามมาตรา 55³⁷⁷ โดยเงินกองทุนนั้นให้นำไปใช้จ่ายเพื่อ³⁷⁸ พัฒนาเมืองของสำนักงานตามคำขอขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกู้ยืมไปเพื่อพัฒนาเมือง เป็นต้น

ร่างกฎหมายทั้งสองฉบับให้จัดตั้งกองทุนขึ้นโดยอาศัยกฎหมายมีวัตถุประสงค์สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนาเมือง โดยได้รับทุนประเดิม หรือเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ และเงินอื่น ๆ ที่กองทุนได้รับตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้กองทุนดังกล่าวจะช่วยในการสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาเมือง

สำหรับในต่างประเทศการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่การฟื้นฟูเมืองนั้น ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น รัฐบาลจะให้เงินสนับสนุนแก่ผู้ดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองในการจัดทำบริการสาธารณะ ในด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการและการจัดเตรียมโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ โดยมีกฎเกณฑ์และเงื่อนไขสำหรับการช่วยเหลือแตกต่างกันไป เช่น ประเทศอังกฤษให้เงินสนับสนุนผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบริษัทพัฒนาเมือง ประเทศสหรัฐอเมริกาใช้ Community Development Block Grant ที่เรียกว่า CDBG เป็นมาตรการทางการเงินนำมาใช้สนับสนุนการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองและการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้เกิดประสิทธิภาพ ประเทศญี่ปุ่น รัฐบาลกลางให้เงินสนับสนุนโดยมีอัตราส่วนของการช่วยเหลือจำแนกตามโครงการ จะเห็นได้ว่าโครงการฟื้นฟูเมืองที่เกิดขึ้นทั้งหมดจำเป็นต้องได้รับเงินสนับสนุนจากภาครัฐ

ผู้เขียนเห็นว่า การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการดำเนินการต่าง ๆ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีงบประมาณมากพอที่จะดำเนินการได้โดยลำพัง จำเป็นต้องพึ่งเงินงบประมาณหรือเงินสนับสนุนจากรัฐบาลเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลที่จะสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาบริเวณพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ดังนั้นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศหรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการฟื้นฟูเมืองมีแหล่งเงินทุนในการนำไปใช้ในการฟื้นฟูเมือง จึงควรจัดตั้งกองทุนฟื้นฟูเมือง

³⁷⁷ มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

- (1) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสม
- (2) เงินกู้ที่รัฐบาลกู้เพื่อสมทบกองทุนโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี
- (3) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้ทูลเกล้าฯ
- (4) ดอกผลหรือประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากทรัพย์สินของกองทุนเงินหรือทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งเข้ากองทุนโดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

³⁷⁸ มาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. เงินกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการดังต่อไปนี้

- (1) การพัฒนาเมืองของสำนักงานตามคำขอขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (2) การจัดทำข้อมูลตามมาตรา 37 วรรคสาม และมาตรา 45
- (3) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกู้ยืมไปใช้เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเมือง
- (4) ค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษา ค้นคว้า วิจัยและฝึกอบรมเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเมือง
- (5) ค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน

เพื่อเป็นแหล่งทุนสำหรับการฟื้นฟูเมืองเป็นการเฉพาะ เพื่อสนับสนุนการฟื้นฟูเมืองให้เกิดขึ้น ให้กองทุนเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนการดำเนินการฟื้นฟูเมือง ซึ่งหมายถึงการดำเนินฟื้นฟูเมือง การศึกษาวิจัย การฝึกอบรม การประชาสัมพันธ์ และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูแบบการพัฒนาขึ้นใหม่สนับสนุนด้านการเงินเพื่อดำเนินการฟื้นฟูเมืองให้สอดคล้องตามระบบผังเมืองและการพัฒนาเมืองที่ดี โดยเน้นความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นทางด้านงบประมาณในการดำเนินโครงการฟื้นฟูเมือง เพื่อแก้ไขการขาดสภาพคล่องทางการเงิน เพื่อให้โครงการฟื้นฟูเมืองเกิดประโยชน์และมูลค่าสูงสุดในการลงทุนพัฒนาพื้นที่ เพื่อให้โครงการสามารถดำเนินการได้เสร็จสมบูรณ์ตามแผนงานและระยะเวลาที่กำหนด เพื่อช่วยเหลือเจ้าของที่ดินในการออกค่าใช้จ่ายหรือเข้าร่วมโครงการ เช่น

1. ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการวางแผนโครงการ การออกแบบอาคารสิ่งปลูกสร้าง และอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการวางแผนพื้นที่โครงการ
2. ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการรื้อถอนอาคารและสิ่งปลูกสร้างเดิม
3. ค่าใช้จ่ายด้านการจัดสร้างสาธารณูปโภคส่วนกลางและพื้นที่โล่ง
4. ค่าชดเชยสำหรับเจ้าของที่ดินที่ไม่ร่วมโครงการ

ทั้งนี้มีรายได้มาจาก 1) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล 2) เงินค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บตามกฎหมายฟื้นฟูเมือง 3) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้ 4) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ตกเป็นของกองทุน เงินกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการ ดังนี้ 1) ใช้เป็นเงินให้กู้ยืมแก่ผู้ดำเนินโครงการฟื้นฟูเมือง 2) ใช้เป็นเงินอุดหนุนหรือเงินให้กู้ยืมแก่ส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ในการจัดสร้างหรือปรับปรุงสาธารณูปโภคหรือสถานที่สาธารณประโยชน์ ที่เป็นการรองรับการฟื้นฟูเมือง

5.3.2 ขาดมาตรการทางกฎหมายที่ทำให้เจ้าของมีส่วนร่วมทางการเงินที่ใช้ในการฟื้นฟูเมือง

การจัดสร้างสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และจัดเตรียมโครงสร้างพื้นฐาน เป็นภารกิจของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ในอดีตที่ผ่านมาภาครัฐจึงปฏิบัติภารกิจดังกล่าวในทุกขั้นตอน การลงทุนดำเนินการดังกล่าวจึงมาจากงบประมาณแผ่นดินหรือเงินกู้ยืมจากแหล่งทุนทั้งในและต่างประเทศ แหล่งรายได้ที่นำมาลงทุนจึงมาจากการจัดเก็บภาษีทั่วไป แม้ว่าปัจจุบันภาคเอกชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว แต่รูปแบบของการลงทุนและแหล่งรายได้ยังไม่มีหลากหลายตลอดจนภาครัฐยังคงเป็นหลักในการจัดเตรียมโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักที่จัดทำบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่นโดยมีรายได้มาจากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ การดำเนินการฟื้นฟูเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดด้านวิธีการทางการเงิน เนื่องจากแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน (Property Tax) ปัจจุบันภาษีที่ท้องถิ่นเรียกเก็บได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง มีผลใช้บังคับ พ.ศ. 2563) ซึ่งจัดเก็บจากค่าเช่าหรือค่ารายปีของทรัพย์สิน ภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งจัดเก็บจากราคาประเมินที่ดิน และภาษีป้าย ซึ่งจัดเก็บจากขนาดของ

ป้าย รายได้จากการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินนี้มีความเหมาะสมต่อการนำไปใช้เพื่อพัฒนาจัดทำบริการสาธารณะ จัดทำสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันประชาชนพลเมืองในท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

รายได้ของการลงทุนในโครงการโครงสร้างพื้นฐานโดยทั่วไปมาจาก สองแหล่งสำคัญคือ³⁷⁹

1. จากการเก็บภาษีทั่วไปซึ่งผู้รับภาระคือประชาชนที่เสียภาษี ไม่ว่าจะได้ใช้บริการพื้นฐานนั้นหรือไม่ก็ตาม

2. จากการเก็บค่าธรรมเนียมในการใช้บริการ (User Fee) ซึ่งจัดเก็บโดยตรงจากผู้ใช้บริการ ภาครัฐสามารถใช้มาตรการประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทั้งสองแนวทางไป พร้อมกันในการจัดเตรียมโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการฟื้นฟูเมือง แนวทางทั้งสองยังสามารถแบ่งออกเป็นมาตรการทางการเงินหลายรูปแบบ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และประเภทของบริการพื้นฐาน

อุปสรรคสำคัญของการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานในการฟื้นฟูและพัฒนาเมือง คือแหล่งรายได้กับหลักการผู้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย³⁸⁰ กล่าวคือ การที่ภาครัฐไม่สามารถระดมทุนได้มากพอที่จะดำเนินโครงการ ด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณที่มาจากการเก็บภาษีและความไม่แน่นอนของรายได้ที่มาจากการให้บริการพื้นฐาน สิ่งที่สำคัญคือเรื่องความเป็นธรรมในการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานไปกับการฟื้นฟูเมืองพัฒนาขึ้นใหม่นั้นใครเป็นผู้รับผลประโยชน์ ประชาชนที่ไม่ได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากการฟื้นฟูพัฒนาขึ้นใหม่ในพื้นที่ดังกล่าวจำเป็นต้องรับภาระในการสร้างและจัดสรรบริการให้กับพื้นที่ที่พัฒนาขึ้นใหม่หรือไม่ ในขณะที่เจ้าของที่ดินในพื้นที่โครงการฟื้นฟูเมืองที่ไม่ได้ลงทุนในการพัฒนาที่ดินของตนมักได้รับประโยชน์จากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เนื่องจากมูลค่าที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้น ดังนั้นหลักการที่สำคัญที่ควรนำมาพิจารณาในการฟื้นฟูเมืองคือ ผู้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiary-Pays Principle) ที่ว่า ผู้ที่ทำให้เกิดความจำเป็นในพื้นที่ฟื้นฟูเมืองคือผู้ที่ควรรับภาระในการลงทุนเพิ่มเติม ในสหรัฐอเมริกาจะนำมาตรการทางการเงินประเภท การระดมทุนจากส่วนเพิ่มภาษี (Tax Increment Financing) และ การประเมินพิเศษ (Special Assessment Levy) มาใช้กับโครงการฟื้นฟูเมือง (Urban Redevelopment)

1. ระดมทุนจากส่วนเพิ่มภาษี (Tax Increment Financing)³⁸¹

การระดมทุนจากส่วนเพิ่มภาษี (Tax Increment Financing) เป็นมาตรการทางการเงินที่ใช้รายได้ส่วนเพิ่มจากภาษีในอนาคตที่เกิดจากการลงทุนเพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานขึ้นมาใหม่ หรือปรับปรุงและยกระดับการบริการพื้นฐานที่มีอยู่เดิม และเพื่อมูลค่าของอสังหาริมทรัพย์ที่เพิ่มขึ้นจากการปรับปรุงบริการสาธารณะ การระดมทุนจากส่วนเพิ่มภาษีนี้โดยมากมักมาจากภาษีทรัพย์สิน แต่อาจรวมถึงภาษีประเภทอื่นที่มีการจัดเก็บในท้องถิ่น โดยมีการออกกฎหมายที่กำหนดให้มีการจัดสรรรายได้จากส่วนเพิ่มของภาษีมาจ่ายหนี้สินที่เกิดขึ้นจากโครงการ มาตรการทางการเงินประเภทนี้เป็นที่นิยมใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะในโครงการฟื้นฟูเมืองในเขตพื้นที่เสื่อมโทรม (Blighted

³⁷⁹ อภิวัฒน์ รัตนวราหะ, เครื่องมือการเงินเพื่อการฟื้นฟูเมือง, ใน เอกสารประกอบการประชุมวิชาการด้านการวางแผนภาคและเมืองประจำปี เรื่องการฟื้นฟูเมือง 2550, หน้า 26.

³⁸⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

³⁸¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27-28.

Area) และบริเวณที่มีการพัฒนาต่ำกว่าศักยภาพ ในการใช้เงินทุนจากส่วนเพิ่มภาษีเพื่อการฟื้นฟูเมือง องค์การท้องถิ่นจะกำหนดพื้นที่เขตที่ต้องการฟื้นฟูแล้วประเมินมูลค่าทรัพย์สินในพื้นที่ดังกล่าวเพื่อกำหนดระดับมูลค่าทรัพย์สินขั้นพื้นฐาน ปัจจุบันได้รัฐได้ตราพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 เพื่อประเมินที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในอัตราก้าวหน้าแล้ว หลังจากที่ได้ดำเนินโครงการพัฒนาในพื้นที่ดังกล่าวแล้ว มูลค่าที่ดินและทรัพย์สินจะเพิ่มขึ้นตามกลไกตลาด ซึ่งมูลค่าส่วนที่เพิ่มขึ้นมานี้จะถูกเก็บเป็นค่าธรรมเนียมเพื่อใช้ชำระหนี้สินที่ได้กู้ยืมมาโดยการออกพันธบัตรเพื่อใช้ลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานในโครงการฟื้นฟูเมือง โดยจัดเก็บในช่วงระยะเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งอาจนานถึง 20-30 ปี ในช่วงเวลานี้ท้องถิ่นจะนำภาษีส่วนเพิ่มนี้ไปใช้ในการลงทุนด้านอื่นไม่ได้ จึงเป็นการจำกัดระดับการใช้จ่ายของเมืองไปโดยปริยาย ข้อดีหนึ่งของมาตรการทางการเงินแบบนี้คือสามารถสร้างความเป็นธรรมในการพัฒนาเพราะผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้รับภาระด้านการเงิน การนำวิธีการนี้ไปใช้ต้องพิจารณาศักยภาพของพื้นที่ด้วยซึ่งขึ้นอยู่กับกรอบด้านเศรษฐกิจภายในพื้นที่ที่จะทำให้มูลค่าที่ดินและทรัพย์สินเพิ่มขึ้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องวางแผนการฟื้นฟูเมืองที่ครอบคลุมการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นที่ชัดเจนและสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง เพราะมีเช่นนั้นพื้นที่ที่ได้รับการฟื้นฟูจะไม่สามารถสร้างรายได้มากพอที่จะมาจ่ายค่าโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ที่ลงทุนไปแล้วได้ ผู้เขียนเห็นว่าการนำการระดมทุนจากส่วนเพิ่มภาษี (Tax Increment Financing) มาใช้ในการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่จะช่วยในด้านงบประมาณในการดำเนินการจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ต่าง ๆ ที่สำคัญวิธีการทางการเงินประเภทนี้จะทำให้เข้าไปฟื้นฟูบริเวณพื้นที่เสื่อมโทรมเพื่อทำให้มูลค่าของอสังหาริมทรัพย์นั้นเพิ่มขึ้น เป็นการฟื้นฟูทางกายภาพและส่งเสริมเศรษฐกิจของเมืองซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการจัดเก็บรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไปในอนาคต

2. การประเมินพิเศษ (Special Assessment Levy)³⁸²

การประเมินพิเศษ (Special Assessment Levy) เป็นการเก็บค่าธรรมเนียมจากเจ้าของที่ดินที่ได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากการสร้างหรือขยายบริการพื้นฐานไม่ว่าจะเป็นการสร้างหรือขยายถนน ประปา การบำบัดน้ำเสีย หรือสาธารณูปโภค สาธารณูปการประเภทอื่น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับรายละเอียดที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย การเก็บค่าธรรมเนียมจะทำได้เฉพาะภายในพื้นที่ที่กำหนดไว้คือ เขตประเมินพิเศษ (Special Assessment District) หรือเขตบริการ (Service District) เขตพิเศษประเภทแรกครอบคลุมที่ดินเฉพาะผืนที่ได้ถูกกำหนดไว้โดยกฎหมายว่าจะได้รับผลประโยชน์เฉพาะจากการปรับปรุงและยกระดับการบริการพื้นฐาน ในขณะที่ประเภทที่สอง รวมทั้งดินทุกผืนที่อยู่ในเขตบริเวณที่มีการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานนั้น จึงมักครอบคลุมพื้นที่กว้างกว่าประเภทแรก การกำหนดว่าการประเมินพิเศษจะครอบคลุมพื้นที่ในลักษณะใดนั้นขึ้นอยู่กับประเภทของโครงสร้างพื้นฐานและขอบเขตของผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น ในประเทศสหรัฐอเมริกาเขตประเมินพิเศษนี้ เรียกว่า Business Improvement District (BIDs)

โดยทั่วไป องค์การปกครองท้องถิ่นจะดำเนินการประเมินพิเศษนี้ หลังจากที่ได้มีการฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่แล้ว เกณฑ์การประเมินพิเศษจะเน้นที่ความจำเป็นในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

³⁸² เรื่องเดียวกัน, หน้า 28-30.

รวมทั้งภาระด้านการเงินที่เจ้าของที่ดินต้องจ่ายเป็นสัดส่วนที่เหมาะสมตามระดับประโยชน์ที่ได้โดยเจ้าของที่ดินแต่ละคนจะร่วมกันแบ่งรับภาระซึ่งทำให้ระดับภาระของแต่ละคนแตกต่างกันออกไป ดังนั้น ตามหลักการนี้ที่ดินว่างเปล่าอาจถูกประเมินให้จ่ายค่าธรรมเนียมพิเศษเท่ากับที่ดินผืนที่อยู่ติดกันที่มีการใช้ประโยชน์อยู่ มาตรการทางการเงินประเภทนี้ต่างจากภาษีทั่วไปตรงที่ว่าไม่ได้ประเมินที่ดินทุกผืนด้วยอัตราเดียวกัน เหมือนกันหมด แม้ว่าจะมีคุณลักษณะคล้ายกันก็ตาม โดยประเมินตามส่วนเพิ่มของมูลค่าที่ดินและหรือทรัพย์สิน แต่มาตรการทางการเงินนี้ก็ไม่ใช้ค่าธรรมเนียมการใช้ เพราะไม่ได้เก็บตามระดับการใช้บริการพื้นฐาน ข้อดีหนึ่งของมาตรการทางการเงินในรูปแบบนี้ คือ สามารถระดมทุนได้ในทันที และเป็นการสร้างความเป็นธรรมในการพัฒนาเพราะผู้รับประโยชน์เป็นผู้รับภาระด้านการเงิน ดังนั้นภาระในต้นทุนการจัดเตรียมโครงสร้างพื้นฐานจึงเป็นไปตามระดับผลประโยชน์ที่ได้รับ ซึ่งถือว่าเป็นการสร้างประสิทธิภาพในการให้บริการ

การกำหนดมาตรการทางการเงินดังที่กล่าวมาข้างต้นจำเป็นต้องให้อำนาจทางกฎหมายแก่หน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมือง เพื่อให้สามารถจัดเก็บมาเป็นค่าทดแทนงบประมาณที่ใช้ไปในการดำเนินการฟื้นฟูเมืองในแต่ละบริเวณของท้องถิ่น โดยเฉพาะงบประมาณที่ใช้เพื่อการสร้างโครงข่ายคมนาคม สาธารณูปโภค และสาธารณูปการที่ก่อให้เกิดประโยชน์โดยตรงต่อการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินแก่ที่ดินและอาคารที่ตั้งอยู่ในบริเวณพื้นที่นั้น ๆ เช่น การสร้างถนนสายหลัก ถนนสายรอง และการฟื้นฟูเมืองจะมีผลต่อมูลค่าของทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้น การจัดเก็บค่าทดแทนในกรณีที่กล่าวมาข้างต้น จึงอาศัยวิธีการประเมินมูลค่าทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้น (Special Assessment) และนำมูลค่าดังกล่าวมาเฉลี่ยเป็นจำนวนเงินที่เจ้าของทรัพย์สินแต่ละรายจะต้องจ่ายทดแทนงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการฟื้นฟูเมืองในบริเวณพื้นที่นั้น ๆ ทั้งนี้วิธีการระดมทุนของท้องถิ่นเพื่อการจัดบริการขั้นพื้นฐานของเมืองได้เคยระบุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) โดยกำหนดให้รัฐใช้กลไกใหม่ ๆ เช่น การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการประเมินพิเศษจากเจ้าของที่ดินซึ่งได้รับประโยชน์จากบริการพื้นฐาน และการใช้แนวคิดการจัดรูปที่ดินเป็นมาตรการในการเตรียมที่ดินเพื่อจัดการบริการพื้นฐาน

แต่เดิมการทำให้เจ้าของทรัพย์สินมีส่วนร่วมทางการเงินได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2495 มาตรา 23 และ 24 ดังนี้

มาตรา 23 เมื่อโครงการนั้นเกี่ยวข้องกับการสร้างถนนขึ้นใหม่ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจที่จะเรียกเอาค่าใช้จ่ายอันแท้จริงที่ใช้สร้างถนนนั้นขึ้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วนจากเจ้าของที่ดินที่จดถนนนั้น หรือจะเรียกจากผู้มีทรัพย์สินหรือที่ดินนั้น หรือผู้เช่าก็ได้ แต่ประโยชน์แท้จริงส่วนใหญ่เนื่องด้วยทรัพย์สินหรือการเช่านั้นจะต้องมีอายุยังเหลืออยู่ไม่น้อยกว่าห้าปีนับแต่วันที่เรียกเอาค่าใช้จ่าย ค่าใช้จ่ายนี้ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดเรียกเอาตามส่วนเนื้อที่ของที่ดินที่จดถนนเฉพาะเนื้อที่ที่มีส่วนเล็กน้อยเกินสองร้อยเมตรจากขอบถนน และการเรียกเอาจากเจ้าของทรัพย์สินหรือผู้เช่าให้คำนึงถึงสภาพและระยะเวลาของทรัพย์สินที่เช่าด้วย

มาตรา 24 เงินซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นเรียกเอาได้เป็นค่าชดใช้ตามหมวดนี้ ฟังชำระภายในกำหนดหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับหนังสือของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เรียกเอาค่าใช้จ่ายแต่ผู้ที่ชำระเงินนั้นอาจจะชำระเป็นงวดตามแต่จะตกลงกับเจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่เงินทั้งหมดจะต้องชำระเสร็จสิ้นภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่า สองปีและไม่เกินกว่าสิบปี และเงินงวดนั้นจะต้องชำระในระยะเวลาห่างกันไม่เกิน หนึ่งปี ในกรณีที่ชำระเงินเป็นงวดให้คิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละห้าต่อปีในจำนวน เงินที่ค้างชำระอยู่

ที่ดินที่เจ้าของจะต้องชำระค่าใช้จ่ายตามความในวรรคก่อน ถ้าได้ค้างชำระ มาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองปีแล้ว ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งยึดและสั่งขายทอดตลาดได้ โดยไม่ต้องขอให้ศาลออกกฎหมายยึดหรือสั่ง

วิธีการยึดและขายทอดตลาดทรัพย์สินดังกล่าวในวรรคก่อน ให้ปฏิบัติตาม กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม

บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นเป็นการใช้กฎหมายกำหนดให้เจ้าของทรัพย์สินได้มีส่วนร่วม ทางการเงินจากการที่รัฐได้สร้างถนนโดยเจ้าของที่ดินในบริเวณดังกล่าวได้ประโยชน์จากการสร้างถนน จึงต้องมีส่วนร่วมทางการเงินด้วย เพื่อที่รัฐจะได้นำเงินที่ได้นั้นเป็นเงินทุนหมุนเวียนไปสร้างถนนสาย อื่น ๆ ต่อไป โดยไม่จำเป็นต้องนำภาษีที่รัฐจัดเก็บจากประชาชนที่อื่นที่ไม่ได้ประโยชน์จากถนนนั้นมา ใช้สร้างถนนในบริเวณพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ แต่ต่อมาเมื่อได้ตราพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ออกมาใช้บังคับไม่ได้นำบทบัญญัติดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในกฎหมาย ดังนั้นการดำเนินการ ก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ในปัจจุบันจึงใช้ภาษีของคนทุกคนในบริเวณพื้นที่ทั้งหมดเพื่อสร้าง โครงสร้างพื้นฐานแม้ว่าคนที่เสียภาษีจะไม่ได้ใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานในบริเวณนั้น ๆ ก็ตาม

ประโยชน์ที่ของใช้วิธีการประเมินพิเศษโดยกำหนดเขตประเมินพิเศษ (Special Assessment District) ประการแรกการ ค่อสร้างยัดหุยนและสร้างขึ้นโดยฉันทามติของเจ้าของทรัพย์สินส่วนใหญ่ ภายในเขตประเมินพิเศษ ประการที่สองเจ้าของทรัพย์สินและธุรกิจเป็นผู้จ่ายเงินสำหรับการปรับปรุง โครงสร้างพื้นฐานและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจภายในเขตประเมินพิเศษ ประการที่สาม เขต ประเมินพิเศษใช้ในการฟื้นฟูธุรกิจในเมืองดึงดูดธุรกิจใหม่และเพิ่มมูลค่าทรัพย์สิน เขตพัฒนาธุรกิจนี้ เป็นธรรมเพราะผู้รับประโยชน์เป็นผู้รับภาระทางการเงิน

ผู้เขียนเห็นว่าหลักการระดมทุนของท้องถิ่นเพื่อการจัดการขั้นพื้นฐานของเมืองโดยการ จัดเก็บค่าธรรมเนียมการประเมินพิเศษจากเจ้าของที่ดินซึ่งได้รับประโยชน์จากบริการพื้นฐานที่เคย บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2495 นำกลับมาบัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณในการ ดำเนินงานโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการการจัดทำผังเมืองเฉพาะและการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่

5.3.3 การระดมทุนโดยออกพันธบัตร

ประเทศที่ผ่านประสบการณ์การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นเวลายาวนาน เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น การลงทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และสาธารณูปโภคของท้องถิ่นมักใช้

วิธีการกู้ยืมโดยการออกพันธบัตรท้องถิ่นจำหน่ายโดยไม่หวังพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลทั้งนี้การออกพันธบัตรเป็นการกู้ยืมที่สามารถช่วยลดค่าใช้จ่ายเรื่องของการดอกเบี้ยเงินกู้ตลอดจนอายุของพันธบัตร (Debt Maturity) และวงเงินที่ให้กู้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับระยะเวลาในการดำเนินโครงการลงทุนมากกว่าการกู้ยืมจากสถาบันการเงิน³⁸³

การดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองนั้น หากต้องดำเนินการในพื้นที่ขนาดใหญ่และจำเป็นต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือสร้างโครงสร้างพื้นฐานจำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก ซึ่งการระดมทุนเพื่อใช้กับโครงการโครงสร้างพื้นฐานมีหลายวิธี เช่น การใช้งบประมาณรายได้จากการเก็บภาษีการกู้ยืมเงินจากแหล่งทุนต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ นอกจากการระดมที่ที่กล่าวมาแล้วยังมีมาตรการทางการเงินอีกประเภทที่นำมาใช้ในการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาเมืองนั้นคือ การออกพันธบัตรเทศบาล³⁸⁴

การออกพันธบัตรเทศบาลเป็นรูปแบบหนึ่งของการระดมทุนจากรายได้ที่ประเมินว่าจะเก็บได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมการใช้ในช่วงเวลาการให้บริการพื้นฐาน การออกพันธบัตรเทศบาลเป็นการระดมทุนที่ใช้มากในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกา เช่น ในมลรัฐจอร์เจีย (Georgia) และมลรัฐนิวยอร์ก (New York) พันธบัตรเทศบาลมักมีการยกเว้นภาษีรายได้บางส่วนให้กับผู้ซื้อพันธบัตรจึงทำให้ท้องถิ่นสามารถออกพันธบัตรที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราทั่วไปในตลาดเป็นผลให้สามารถลดต้นทุนโดยรวมในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน อีกทั้งยังเป็นที่นิยมในกลุ่มนักลงทุนที่เห็นว่าพันธบัตรเทศบาลให้ผลตอบแทนที่ดี อีกทั้งยังมีความมั่นคงและมีสภาพคล่องสูง พันธบัตรเทศบาลสามารถแบ่งได้สองประเภทใหญ่³⁸⁵ คือ

1. พันธบัตรภาษี (General Obligation Bonds) หมายถึง พันธบัตรที่ออกโดยหน่วยงานรัฐโดยใช้เครดิตของหน่วยงานรัฐและความสามารถในการเรียกเก็บภาษีเป็นหลักค้ำประกันพันธบัตร การจ่ายเงินคืนอาจเป็นเงินภาษีที่เรียกเก็บได้ หรือเงินงบประมาณสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ³⁸⁶ การออกพันธบัตรนั้นอาจดำเนินการด้วยวิธีให้ธนาคารของรัฐ (Bond Banks) ที่ให้การสนับสนุนเงินกู้กับหน่วยงานของท้องถิ่นของรัฐเพื่อใช้ในการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่นนั้น ๆ โดยธนาคารท้องถิ่นทำหน้าที่ระดมเงินทุนโดยการออกพันธบัตรท้องถิ่น เช่น พันธบัตรเทศบาลให้นักลงทุนท้องถิ่นทั้งนี้เพื่อให้หน่วยงานท้องถิ่นขนาดเล็กและอาจมีความต้องการเงินทุนที่ไม่สูงนักเข้าถึงเงินทุนที่มีต้นทุนทางการเงินที่ถูกกว่าผ่านธนาคารพาณิชย์ทั่ว ๆ ไป³⁸⁷

³⁸³ ศิกานต์ อัสระชัยยศ, “การออกพันธบัตรท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร: ความพยายามและความเป็นไปได้ในอนาคต,” วารสารสถาบันพระปกเกล้า 15, 1 (มกราคม-เมษายน 2560): 143.

³⁸⁴ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 31.

³⁸⁵ อภิวัฒน์ รัตนวราหะ, เครื่องมือการเงินเพื่อการฟื้นฟูเมือง, ใน เอกสารประกอบการประชุมวิชาการด้านการวางแผนภาคและเมืองประจำปี เรื่องการฟ 2550 ฟื้นฟูเมือง, หน้า 32.

³⁸⁶ นคร กกแก้ว, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การศึกษาความเหมาะสมและเป็นไปได้ในการนำนวัตกรรมการเงินเพื่อการลงทุนและการจัดการความเสี่ยงในโครงสร้างพื้นฐานมาใช้ในประเทศไทย (นครศรีธรรมราช: มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์, 2557), หน้า 26.

³⁸⁷ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 26.

สำหรับการฟื้นฟูเมืองพันธบัตรเป็นตราสารที่ออกโดยองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อนำเงินที่ระดมได้ไปใช้ในโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเมือง พันธบัตรประเภทนี้มีลักษณะเฉพาะ คือ ท้องถิ่นที่ออกพันธบัตรมีอำนาจในการจัดเก็บภาษี และสามารถนำรายได้จากภาษีนั้นมาทำการไถ่ถอนพันธบัตรและชำระดอกเบี้ย ความสามารถในการออกพันธบัตรจึงขึ้นอยู่กับความหลากหลายของประเภทภาษีฐานภาษีและความสามารถในการจัดเก็บในแต่ละเมือง ดังนั้น เมืองที่ใหญ่กว่าอาจมีช่องทางในการออกพันธบัตรมากกว่าเมืองขนาดเล็ก ลักษณะสำคัญของพันธบัตรภาษีนี้คือเจ้าของหนี้มีสิทธิไล่เบี้ยอย่างเต็มที่ (Full Recourse) ในภาษีที่ทางท้องถิ่นจะเก็บได้ จึงเป็นพันธบัตรที่มีความมั่นคง และเป็นวิธีการระดมทุนที่มีต้นทุนต่ำที่สุด สำหรับอัตราดอกเบี้ยนั้นก็ขึ้นอยู่กับสภาพทางการเงินของแต่ละท้องถิ่น พันธบัตรภาษีรูปแบบนี้เหมาะสำหรับการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่มีอายุการใช้งานนาน และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในเมืองโดยรวม ในกรณีของพันธบัตรประเภทนี้ผู้รับภาระด้านการเงินในการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานคือประชาชนที่เสียภาษีทุกคนในเมืองนั้น จึงอาจไม่เหมาะสมสำหรับโครงการฟื้นฟูเมืองที่เกิดขึ้นพื้นที่บางส่วนของเมือง

2. พันธบัตรรายได้ (Revenue Bonds) เป็นการหาแหล่งเงินกู้ในรูปพันธบัตรสำหรับใช้ในการก่อสร้างและดำเนินโครงการของหน่วยงานใด ๆ ที่สามารถสร้างรายได้จากการดำเนินโครงการได้ เช่น ถนนที่มีการเรียกเก็บค่าผ่านทาง พันธบัตรรายได้ใช้กระแสเงินรายได้ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการเป็นสินทรัพย์ค้ำประกัน ซึ่งอาจมีความเสี่ยงหากโครงการมีรายได้ไม่พอต่อการจ่ายคืนต้นและดอกเบี้ย จึงทำให้อัตราผลตอบแทนของพันธบัตรรายได้มักสูงกว่าพันธบัตรภาษี³⁸⁸

พันธบัตรรายได้ ออกเพื่อเป็นเงินทุนสำหรับโครงการใดโครงการหนึ่งโดยเฉพาะ โดยมีการจัดสรรรายได้จากการเก็บค่าใช้บริการพื้นฐานนั้นหรือจากการเก็บภาษีเฉพาะในพื้นที่ที่ได้รับการพัฒนา เพื่อชำระดอกเบี้ยและเงินต้นแตกต่างจากพันธบัตรภาษีคือ เจ้าของหนี้ไม่มีสิทธิ หรือมีสิทธิจำกัดในการไล่เบี้ย (Non or Limited Recourse) ความเป็นไปได้ในด้านการเงินของโครงการจึงขึ้นอยู่กับรายได้ที่จะเกิดขึ้นในช่วงอายุการให้บริการพื้นฐานนั้น พันธบัตรรายได้นี้เหมาะสำหรับโครงการโครงสร้างพื้นฐานที่แยกเดี่ยวและไม่ขึ้นอยู่กับส่วนอื่นในระบบมากและสามารถสร้างรายได้ด้วยตนเองจากการให้บริการไม่ว่าจะเป็นรูปแบบของค่าผ่านทางหรือ ค่าธรรมเนียมการให้บริการ การออกพันธบัตรรายได้มักเป็นส่วนหนึ่งของการร่วมมือระหว่างภาครัฐกับเอกชน (Public-Private Partnerships) และการระดมทุนแบบสินเชื่อโครงการ (Project Finance) การออกพันธบัตรรายได้นี้เป็นการระดมทุนที่สำคัญของโครงการฟื้นฟูเมืองหลายโครงการในสหรัฐอเมริกา ข้อดีของการระดมทุนด้วยพันธบัตรประเภทนี้คือ ผู้ให้บริการต้องสร้างรายได้มากพอที่จะจ่ายต้นทุนในการสร้างและดำเนินการ จึงต้องคิดราคาให้บริการที่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง จึงทำให้การบริการพื้นฐานที่ลงทุนด้วยวิธีนี้มีประสิทธิภาพกว่าที่ลงทุนด้วยพันธบัตรภาษี ส่วนข้อด้อยคือความเสี่ยงในการสร้างรายได้ที่มั่นคงในช่วงอายุพันธบัตรเพื่อจ่ายหนี้สินที่มีอยู่ซึ่งอาจทำให้อัตราดอกเบี้ยสูงกว่ามาตรการทางการเงินอื่น

³⁸⁸ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 28.

สำหรับการออกพันธบัตรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยาไม่ได้รับอนุญาตให้กู้ยืมโดยการออกพันธบัตร ในขณะที่เทศบาลองค์การบริหารส่วนจังหวัดและกรุงเทพมหานคร กฎหมายอนุญาตให้ออกพันธบัตร³⁸⁹

กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีอำนาจทางการคลังรวมถึงศักยภาพและสถานะทางการคลังที่ดีกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาตรา 28 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร มาตรา 117 ให้อำนาจกรุงเทพมหานครในการกู้ยืมโดยการออกพันธบัตรท้องถิ่นแต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและต้องตราเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้กรุงเทพมหานครยังคงออกพันธบัตรไม่สำเร็จ กล่าวคือ กระบวนการพิจารณาขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีนั้นใช้ระยะเวลานาน เนื่องจากต้องผ่านการพิจารณาให้ความเห็นจากหลาย หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อุปสรรคสำคัญด้านกฎหมายอีกประการหนึ่งเกิดจาก คำจำกัดความให้สถานะของกรุงเทพมหานครเทียบเท่ากับ “บริษัท” ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ทำให้การที่กรุงเทพมหานครจะออกพันธบัตรท้องถิ่นนั้นต้องมีการแสดงงบการเงินที่เป็นปัจจุบัน และดำเนินการทุกอย่างให้ตรง ตามเงื่อนไขของคำว่า “บริษัท” โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดเผยและแจกแจงข้อมูลทางการเงินและงบประมาณที่เป็นปัจจุบันนั้นคืองบการเงินที่ผ่านการ ตรวจสอบจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแล้ว ข้อกำหนดดังกล่าวเป็นข้อจำกัดหลักที่ทำให้กรุงเทพมหานครไม่สามารถออกพันธบัตรท้องถิ่นได้เนื่องจากมีการใช้ระยะเวลาในการตรวจงบการเงินค่อนข้างนาน (เกือบ 1 ปี) และส่งผลให้การเงินไม่เป็นปัจจุบัน อย่างไรก็ตามกรุงเทพมหานครและสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ได้มีการหารือกันเพื่อแก้ไขข้อจำกัดดังกล่าวซึ่งปัจจุบันอยู่ในระหว่างการดำเนินการร่าง กฎหมายหรือประกาศเพื่อช่วยให้กรุงเทพมหานครได้มีโอกาสออกพันธบัตร³⁹⁰

ปัจจุบันยังไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดของไทยดำเนินการออกพันธบัตรด้วยตนเอง เนื่องจากสาเหตุหลายประการไม่ว่าจะเป็นกฎระเบียบปฏิบัติที่ท้องถิ่นต้องขออนุมัติ จากรัฐบาลกลาง ความสามารถและประสิทธิภาพในการ บริหารจัดการการเงินในท้องถิ่นที่ไม่ดีพอการไม่มี ประวัติการจัดอันดับความน่าเชื่อถือระบบบัญชีงบประมาณและตรวจสอบที่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอและการที่ท้องถิ่นไม่มีความสามารถเพียงพอในการหารายได้³⁹¹

การฟื้นฟูเมืองจำเป็นต้องใช้งบประมาณหรือทุนเป็นจำนวนมาก ต้องมีการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานถือเป็นการใช้จ่ายที่สำคัญของภาครัฐ เพราะนอกจากจะมีผลประโยชน์สูงในเชิงเศรษฐกิจแล้ว ยังมีมูลค่าการลงทุนที่สูงมาก ผู้เขียนเห็นว่าพันธบัตรรายได้เปิดโอกาสให้นักลงทุนทั่วไป โดยเฉพาะประชาชนในท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาโครงการฟื้นฟูเมือง เป็นการลดภาระด้านงบประมาณของรัฐในการจัดสรรเงินลงทุนในโครงการต่าง ๆ ซึ่งจากเดิมที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่าย

³⁸⁹ Varanyuwatana S., “Thailand,” In **Local Government Finance and Bond Market**, Y. Kim, ed. (N.p.: n.p, 2003), p. 528.

³⁹⁰ ศิกันต์ อัสสระชัยศ, *เรื่องเดิม*, หน้า 161.

³⁹¹ Varanyuwatana S. *op. cit.*, pp. 528-529.

ในการก่อสร้างและดำเนินการเองทั้งหมด เปลี่ยนมาเป็นการใช้พันธบัตรรายได้เพื่อให้ได้มาซึ่งเงินลงทุนในโครงการฟื้นฟูเมือง

ดังนั้น มาตรการทางการเงินที่กล่าวมาข้างต้นนั้นเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญมากในการฟื้นฟูเมือง โครงการฟื้นฟูเมืองควรมีการวางแผนด้านการลงทุนและเป็นไปอย่างรอบคอบครอบคลุมในทุกขั้นตอนของโครงการ เพื่อให้การลงทุนเป็นไปอย่างเหมาะสม ทั้งด้านขนาดของการลงทุน วิธีการระดมทุนและวิธีการดำเนินโครงการ เครื่องมือทางการเงินที่กล่าวมาทั้งหมดจึงมีความสำคัญและควรเลือกที่จะมาใช้ในการแต่ละโครงการเพื่อความเหมาะสมและขึ้นอยู่กับแต่ละท้องถิ่นจะเลือกมาตรการทางการเงินและจัดทำแผนทางการเงินประกอบโครงการฟื้นฟูเมือง

5.3.4 ขาดมาตรการทางภาษีเพื่อสนับสนุนการฟื้นฟูเมืองของเอกชน

การส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคเอกชนฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) อาจใช้มาตรการทางการเงินเพื่อให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการฟื้นฟูเมือง มาตรการทางการเงินนี้สามารถใช้ได้ในเชิงบวกและเชิงลบ มาตรการในเชิงบวก ได้แก่ การใช้มาตรการทางกฎหมายภาษีเข้าไปดำเนินการ เช่น หากเจ้าของทรัพย์สินในบริเวณพื้นที่เสื่อมโทรมหรือพื้นที่ที่จำเป็นต้องได้รับการฟื้นฟูทำการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างเดิมและสร้างสิ่งปลูกสร้างขึ้นใหม่จะได้รับการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีทรัพย์สิน ได้แก่ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และได้รับการยกเว้นหรือลดหย่อนค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งปลูกสร้าง เช่น ค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตก่อสร้าง ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม และค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมือง หรือ การลดหย่อนภาษีให้แก่ นักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ในพื้นที่ฟื้นฟูเมือง เช่น การลดภาษีรายได้หรือภาษีธุรกิจเฉพาะประเภทต่าง ๆ ให้กับบริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ที่ลงทุนในพื้นที่เสื่อมโทรม รวมถึงการให้เงินช่วยเหลือแบบให้เปล่าหรือการให้กู้ดอกเบี้ยต่ำ อย่างที่ใช้ในประเทศญี่ปุ่น ในส่วนของมาตรการเชิงลบเช่น การเพิ่มภาษีอาคารที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ ทั้งร้าง ชำรุดทรุดโทรม หรือพื้นที่ว่างเปล่า เป็นต้น

ในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา มลรัฐเนบราสกา (Nebraska) ออกกฎหมายและจัดทำแผนมุ่งใจทางการเงินเพื่อดึงดูดให้ภาคเอกชนเข้ามาลงทุนทำธุรกิจในมลรัฐดังกล่าว³⁹² ด้วยกำหนดว่า หากภาคเอกชนเข้ามาลงทุนขั้นต่ำเป็นจำนวนเงิน 1 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และได้สร้างงานใหม่จำนวน 10 งาน จะได้รับเงินภาษีการค้ำคินเป็นจำนวน 50% ของเงินที่บริษัทใช้จ่ายในโครงการ เงินช่วยเหลือด้านค่าจ้างเป็นจำนวนเปอร์เซ็นต์ขึ้นอยู่กับระดับค่าจ้างที่กำหนด รวมทั้งเงินเครดิตภาษีการลงทุน (Investment Tax Credit) เป็นจำนวน 3%

มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวจะช่วยสนับสนุนให้ภาคเอกชนปรับปรุงฟื้นฟูเมืองด้วยตนเองด้วยความสมัครใจและรัฐไม่จำเป็นต้องเข้าไปดำเนินการให้ทั้งหมด เพียงแต่ใช้มาตรการภาษีเป็นตัวควบคุมและชี้นำ ผู้เขียนเห็นด้วยกับการใช้มาตรการทางภาษีเป็นแรงจูงใจให้ภาคเอกชนเข้ามาฟื้นฟูพัฒนาพื้นที่เสื่อมโทรมโดยไม่จำเป็นต้องพึ่งงบประมาณจากภาครัฐทั้งหมด ทั้งนี้หน่วยงานที่จะดำเนินการในเรื่องนี้ได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ที่มีอำนาจใน

³⁹² ศิกานต์ อิศระชัยยศ, *เรื่องเดิม*, หน้า 78.

การจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม อย่างไรก็ตามการใช้มาตรการนี้ขึ้นอยู่กับความตั้งใจภาคเอกชนที่จะพิจารณาว่ามีความจำเป็นต้องฟื้นฟูเมืองหรือไม่ เนื่องจากการฟื้นฟูเมืองนั้นใช้งบประมาณในการลงทุนสูง

5.3.5 การสร้างหุ้นส่วนภาครัฐและภาคเอกชน (Public Private Partnership)

โดยทั่วไปแล้วภาครัฐมีหน้าที่สำคัญในการจัดหาเงินทุนเพื่อดำเนินการก่อสร้างตลอดจนดำเนินงานบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ซึ่งเงินลงทุนในโครงการเหล่านี้มาจากเงินรายได้จากการจัดเก็บภาษี หรือเงินกู้ยืมจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา เช่น ธนาคารโลก เหตุผลสำคัญที่ทำให้รัฐบาลไม่สามารถจัดหา ก่อสร้าง และดำเนินงานระบบโครงสร้างพื้นฐานได้อย่างเพียงพอต่อความต้องการที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้เนื่องมาจากข้อจำกัดหลายประการ เช่น รายได้จากภาษีมีอยู่อย่างจำกัดและรายได้ที่เติบโตไม่ทันกับปริมาณต้องการเงินลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน หากรัฐบาลจัดเก็บภาษีในอัตราที่สูงขึ้น จะส่งผลให้ประสิทธิภาพของภาคเอกชนนั้นลดลง เป็นเหตุผลให้รัฐบาลใช้วิธีนี้ แต่การกู้ยืมความเสี่ยงต่อสถานะด้านการเงินของภาครัฐ ด้วยเหตุผลดังกล่าวทำให้รัฐบาลหลายประเทศในปัจจุบันได้เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดหาเงินทุนก่อสร้าง และดำเนินการโครงการที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานของประเทศแทนรัฐบาล ซึ่งวิธีการเช่นนี้เรียกว่า เป็น Public Private Partnerships หรือ PPPs ดังจะเห็นได้จากประเทศอังกฤษที่ใช้วิธีนี้

การสร้างหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public Private Partnership) เป็นแนวทางที่ประเทศสหรัฐและประเทศอังกฤษใช้ในการฟื้นฟูเมืองทั้งนี้เริ่มมาจากการที่รัฐต้องใช้งบประมาณจำนวนมากไปกับการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองเพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค สาธารณูปการและที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชน แต่ยังไม่สามารถดำเนินการได้ครอบคลุมทั้งหมดเนื่องจากจำนวนงบประมาณที่รัฐต้องสนับสนุนซึ่งมาจากรายได้ที่เกิดจากการเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่ขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจ และความต้องการให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนเริ่มในการดำเนินการ การสร้างหุ้นส่วนภาครัฐและภาคเอกชน (Public Private Partnership: PPP) นั้นมีการให้นิยามหรือคำจำกัดความที่หลากหลาย ดังนี้³⁹³

องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) ได้ให้คำจำกัดความของ PPP ไว้ว่า “เป็นข้อตกลงระหว่างรัฐบาลกับเอกชนผู้ร่วม ลงทุนหนึ่งราย หรือมากกว่าในการที่จะให้เอกชนนั้น ๆ ส่งมอบบริการในลักษณะ ต่างตอบแทนให้แก่รัฐบาล โดยเอกชนจะได้รับผลกำไรจากการให้บริการ และรัฐบาลจะได้บรรลุเป้าประสงค์ของการส่งมอบบริการที่ได้ตั้งไว้”

กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) เสนอว่า PPP “เป็นเรื่องของการตกลงให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดหาสินทรัพย์และส่งมอบบริการ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ซึ่งแต่เดิมรัฐบาลเคยเป็นผู้กระทำ นอกเหนือจากการที่ให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ

³⁹³ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา, การวิเคราะห์การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public Private Partnership: PPP) (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559), หน้า 5.

และจัดหาเงินทุนแล้ว PPP ยังมีลักษณะที่สำคัญอีก 2 ประการ อันได้แก่ การเน้นให้ภาคเอกชนเป็นทั้งผู้จัดหาและผู้ลงทุนในบริการสาธารณะ และ การโอนความเสี่ยงที่สำคัญจากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน”

คณะกรรมการยุโรป (European Commission: EC) ได้เสนอว่า โดยทั่วไปแล้ว “PPP หมายรวมถึง รูปแบบของความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในภาครัฐกับกลุ่มธุรกิจ ซึ่งมุ่งหมายให้เกิดการจัดหาเงินทุน การก่อสร้าง การ ซ่อมแซม บำรุงรักษา ตลอดจนการบริหารจัดการบริการด้านโครงสร้างพื้นฐาน”

จากความหมายที่กล่าวมาข้างต้นอาจสรุปได้ว่า การสร้างหุ้นส่วนภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnership) เป็นโครงการที่ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดสร้าง ปรับปรุงและพัฒนา บริหารจัดการสาธารณูปโภค และสาธารณูปการขั้นพื้นฐาน และบริการที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ให้แก่ประชาชนภายใต้กรอบความเสี่ยงและกำหนดระยะเวลาที่ต้องดำเนินการ

รูปแบบของการสร้างหุ้นส่วนภาครัฐและภาคเอกชนที่รัฐบาลไทยดำเนินการมีหลายรูปแบบที่อาจนำมาใช้กับการสร้างโครงสร้างพื้นฐานและที่อยู่อาศัยสำหรับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ มีดังนี้³⁹⁴

1. Build, Lease, Operate, Transfer (BLOT) เป็นรูปแบบโครงการที่ภาคเอกชนจัดสร้างและพัฒนาสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานใหม่ ๆ ด้วยตนเอง โดยเอกชนดำเนินงานตามช่วงเวลาที่ได้เช่าจากภาครัฐ รวมถึงเป็นผู้แบกรับความเสี่ยงจากการดำเนินการไว้ทั้งหมด หลังจากเสร็จสิ้นจึงโอนกรรมสิทธิ์ความเป็นเจ้าของให้แก่ รัฐบาล แล้วภาคเอกชนจึงทำการเช่าหรือเช่าโครงการนั้นจากรัฐบาลภายหลังอีกต่อหนึ่ง

2. Build, Operate, Transfer (BOT) คือ โครงการที่หน่วยงานเอกชนจัดสร้างสิ่งปลูกสร้างที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานใหม่ บริหารจัดการด้วยความเสี่ยงของตนเอง จากนั้นจึงส่งมอบกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินให้แก่ภาครัฐเมื่อเสร็จสิ้นสัญญา เช่นเดียวกับโครงการประเภท BLOT

3. Build, Own, Operate, Transfer (BOOT) เป็นรูปแบบโครงการที่รัฐให้สัมปทานแก่บริษัทและองค์กรจากภาคเอกชนทำการจัดสร้างสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการขั้นพื้นฐานใหม่ หลังจากนั้นจึงถือครองกรรมสิทธิ์ความเป็นเจ้าของและบริหารจัดการภายใต้กรอบเวลาที่กำหนด โดยความเป็นเจ้าของทรัพย์สินจะโอนกลับไปสู่ภาครัฐเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาตามที่กำหนดต่าง ๆ

สำหรับการดำเนินการดังกล่าว อาศัยพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 กำหนดค่านายมเกี่ยวกับโครงการร่วมลงทุนและหน่วยงานของรัฐไว้ใน มาตรา 4

“โครงการ” หมายความว่า โครงการลงทุนของรัฐในกิจการที่หน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งหรือหลายหน่วยงานรวมกันมีหน้าที่และอำนาจต้องทำตามกฎหมายหรือกฎ หรือที่มีหน้าที่ และอำนาจต้องทำตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง หน่วยงานเจ้าของโครงการที่จะจัดทำโครงการร่วมลงทุนในกิจการเกี่ยวกับโครงสร้าง พื้นฐานและบริการสาธารณะดังต่อไปนี้ ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

³⁹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 42-43.

“ร่วมลงทุน” หมายความว่า ร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใด หรือมอบให้เอกชนลงทุน แต่ฝ่ายเดียวโดยวิธีการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด

“โครงการร่วมลงทุน” หมายความว่า โครงการที่มีการร่วมลงทุน

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ “

“เอกชน” หมายความว่า นิติบุคคลที่มีใช้หน่วยงานของรัฐ และให้หมายความรวมถึง บุคคลธรรมดาด้วย

หน่วยงานเจ้าของโครงการที่จะจัดทำโครงการร่วมลงทุนในกิจการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะต้องจัดทำกิจการที่กฎหมายบัญญัติไว้³⁹⁵ เช่น ถนน ทางหลวง โรงพยาบาล โรงเรียน รถไฟฟ้า ที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยถึงปานกลาง ทั้งนี้มูลค่าโครงการที่ต่ำกว่าค่าทำพื้นล้นบาทหรือสูงกว่าค่าทำพื้นล้นบาทจะเป็นไปตามที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้

PPP หรือ Public Private Partnership มีความหมายหลากหลาย แต่มีวัตถุประสงค์เดียวกัน คือ “การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในกิจการของรัฐ” การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐ และภาคเอกชน หมายถึง การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ (Public Private Partnership หรือ PPP) โดยการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิแก่เอกชนดำเนินกิจการของรัฐ ทั้งในกิจการเชิงพาณิชย์และสังคม ซึ่งกิจการของรัฐดังกล่าวต้องเป็นกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงาน

³⁹⁵ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 หน่วยงานเจ้าของโครงการที่จะจัดทำโครงการร่วมลงทุนในกิจการเกี่ยวกับโครงสร้าง พื้นฐานและบริการสาธารณะดังต่อไปนี้ ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

- (1) ถนน ทางหลวง ทางพิเศษ การขนส่งทางถนน
- (2) รถไฟ รถไฟฟ้า การขนส่งทางราง
- (3) ท่าอากาศยาน การขนส่งทางอากาศ
- (4) ท่าเรือ การขนส่งทางน้ำ
- (5) การจัดการน้ำ การชลประทาน การประปา การบำบัดน้ำเสีย
- (6) การพลังงาน
- (7) การโทรคมนาคม การสื่อสาร
- (8) โรงพยาบาล การสาธารณสุข
- (9) โรงเรียน การศึกษา
- (10) ที่อยู่อาศัยหรือสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้มีรายได้น้อยหรือปานกลาง ผู้สูงวัย ผู้ด้อยโอกาส หรือผู้พิการ
- (11) ศูนย์นิทรรศการและศูนย์การประชุม
- (12) กิจการอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

กิจการตามวรรคหนึ่ง ให้รวมถึงกิจการเกี่ยวเนื่องที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินกิจการดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

อื่นของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในกิจการของรัฐ โดยส่วนใหญ่มักจะเป็นการให้เอกชนร่วมลงทุนในโครงการพื้นฐานหรือโครงการให้บริการสาธารณะในระยะยาว ที่มุ่งเน้นการให้บริการที่มีประสิทธิภาพคุ้มค่ากับต้นทุนมากกว่าภาครัฐจะดำเนินการเอง แต่ด้วยงบประมาณที่สูงการลงทุนของรัฐเป็นหลักเป็นไปได้ยาก จึงจำเป็นต้องใช้การลงทุนของภาคเอกชนเป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจ ดังนั้น PPP จึงถือเป็นทางเลือกหนึ่งในการพัฒนาประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเอกชนจะเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ได้แก่ การก่อสร้าง การดำเนินการ การบำรุงรักษา โดยทั่วไปการดำเนินงานในรูปแบบ PPP มีการโอนความเสี่ยงในด้านการก่อสร้างและการดำเนินการในโครงการที่ภาครัฐ ต้องดำเนินการด้านบริการสาธารณะให้เอกชนรับภาระบางส่วนหรือทั้งหมดขึ้นกับความสามารถในการบริหาร ความเสี่ยงระหว่างภาครัฐกับเอกชน สำหรับประชาชนก็จะได้รับประโยชน์ในแง่ของการได้รับบริการที่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งเงินภาษีของประชาชนก็จะถูกใช้จ่ายอย่างเหมาะสม การดำเนินงานในรูปแบบ PPP จะช่วยเพิ่มคุณภาพและช่วยลดต้นทุนการดำเนินงานทั้งต่อรัฐเอง และเอกชนผู้ร่วมลงทุน

ผู้เขียนเห็นว่าการนำการเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPP) มาใช้กับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) จึงเป็นรูปแบบหนึ่งของการประหยัดงบประมาณของรัฐแก้ปัญหาการจัดเก็บรายได้ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาครัฐไม่ต้องกู้ยืมเงินมาเพื่อลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนส่งเสริมให้มีการฟื้นฟูเมืองเกิดขึ้นได้ง่ายโดยเฉพาะสำหรับการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค สาธารณูปการ ต่าง ๆ ให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการร่วมฟื้นฟูเมือง จึงเป็นการสนับสนุนการฟื้นฟูเมืองประหยัดงบประมาณของรัฐตลอดมีการแบ่งปันความเสี่ยงระหว่างกัน การนำการเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPP) จึงเป็นการแก้ปัญหาในเรื่องงบประมาณสำหรับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ และเป็นอีกทางเลือกหนึ่งสำหรับมาตรการทางการเงินในการฟื้นฟูเมือง

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรในเขตพื้นที่เมืองก่อให้เกิดปัญหาความแออัดและหนาแน่นในบริเวณพื้นที่ชั้นในของเมือง (Inner Cities) และปัญหาที่ตามมาคือ ชุมชนแออัด (Slum) และพื้นที่เสื่อมโทรม (Blighted Area) ที่เกิดจากความชำรุดทรุดโทรมหรือล้าสมัยของอาคาร สิ่งปลูกสร้าง สาธารณูปโภค สาธารณูปการ ถนน โครงสร้างพื้นฐาน เป็นอันตราย หรือไม่ได้มาตรฐานความปลอดภัย หรือไม่ได้ใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพในปัจจุบัน ทำให้เกิดปัญหาแก่ประชาชนในด้านต่างๆ ได้แก่ การอยู่อาศัย สุขอนามัย ความปลอดภัย สิ่งแวดล้อม และส่งผลต่อปัญหาด้านสภาพสังคม และเศรษฐกิจของพื้นที่บริเวณนั้นและของเมือง วิธีการในการแก้ปัญหาของเมืองดังกล่าวข้างต้นคือการฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal)

การฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal) คือ การกระทำที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมของเมืองผ่านการปรับพื้นที่ขนาดใหญ่ของเมือง (Redevelopment) ที่มีอยู่ตามแผนผังปัจจุบันให้กลับมาใช้ได้ใหม่สำหรับการใช้ชีวิตและการทำงานในเมือง การปรับปรุงบูรณะอาคารเดิมให้กลับมาใช้ได้ใหม่ (Rehabilitation) ทั้งนี้อาจขยายไปถึงพื้นที่อื่นที่ไม่ใช่ที่อยู่อาศัย และฟื้นฟูสภาพพื้นที่ซึ่งถูกทำลายหรือต้องการเก็บรักษาไว้เนื่องจากสภาพแวดล้อมทางประวัติศาสตร์และค่านิยมทางวัฒนธรรม (Conservation) ซึ่งอยู่ในกรอบของแผนทั้งหมดสำหรับการพัฒนาเมือง

การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) การฟื้นฟูเมืองบริเวณใดบริเวณหนึ่งที่มีสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรม หรือไม่ได้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มศักยภาพ โดยการรื้อถอนอาคารและโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่เดิมแล้วก่อสร้างขึ้นมาใหม่แตกต่างจากเดิมเพื่อให้มีลักษณะทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่ดีขึ้น และเพื่อตอบรับวัตถุประสงค์ของการฟื้นฟูบริเวณพื้นที่นั้น ๆ

การเพิกถอนโครงสร้างและรูปแบบที่มีอยู่เดิม รวมถึงการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินและการกระจายตัวของประชากรเดิมให้มีรูปแบบใหม่ โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมาย 2 ประเภท ได้แก่

1. การเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ เพื่อรื้อโครงสร้างเดิมออกและสร้างสิ่งที่ยอมรับประชากรและกิจกรรมตามวัตถุประสงค์
2. การรวมแปลงกรรมสิทธิ์ในที่ดินและอาคารแล้วแปลงสิทธิที่มีอยู่เดิมให้กลายเป็นสิทธิในที่ดินและอาคารที่สร้างขึ้นใหม่โดยจัดสรรสิทธิดังกล่าวแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองเดิมและบุคคลทั่วไป

ดังนั้น การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) คือวิธีการ (Technic) ของการฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal) ที่นำไปใช้กับการพัฒนาทางกายภาพของเมือง โดยการรื้อโครงสร้างเก่าออกหมด แล้วสร้างโครงสร้างใหม่ขึ้นมาโดยมีความแตกต่างจากโครงสร้างเดิม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการรองรับความหนาแน่นของจำนวนประชากร (Capacity) ให้มีสภาพเหมาะสมกับความต้องการของเมืองในทุกมิติทั้งทางด้านกายภาพ สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษาพบว่าองค์ประกอบที่สำคัญของการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) ได้แก่ 1. วิธีการฟื้นฟูเมือง 2. องค์การที่จะทำหน้าที่ฟื้นฟูเมือง 3. การบริหารจัดการทรัพย์สินในการฟื้นฟูเมือง 4. งบประมาณและการเงิน องค์ประกอบหรือปัจจัยสำคัญของการดำเนินการที่กล่าวมานี้จำเป็นต้องมีกฎหมายหรือมาตรการทางกฎหมายที่จะส่งเสริมและสนับสนุนการฟื้นฟูเมืองดังกล่าว

ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่มีมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมืองอยู่ 4 ฉบับ ได้แก่ 1. พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 2. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 3. พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 4. พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 และ ร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่างดำเนินการ กฎหมายทุกฉบับที่กล่าวมามีมาตรการที่ใช้ในการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) ที่แตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามกฎหมายนั้น ๆ โดยแต่ละฉบับมีมาตรการทางกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ อย่างไรก็ตามกฎหมายดังกล่าวยังมีข้อจำกัดในการนำไปใช้กับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Renewal) หลายประการ สรุปได้ดังนี้

1. วิธีการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment)

1) ประโยชน์สาธารณะกับการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่

โดยทั่วไปแล้วการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่นั้นสามารถดำเนินการได้ทั้งภาคเอกชนและภาครัฐ ในภาคเอกชน เจ้าของที่ดินและอาคารสิ่งปลูกสร้าง และนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์สามารถรื้อถอนและสร้างใหม่อาคารสิ่งปลูกสร้างได้ด้วยตนเอง ซึ่งขึ้นอยู่กับความต้องการและงบประมาณในการดำเนินการของภาคเอกชน แต่ข้อจำกัดของภาคเอกชนในการดำเนินการดังกล่าวคือ การรื้อถอนและสร้างใหม่นั้นดำเนินการได้แต่เพียงอาคารและสิ่งปลูกสร้าง ในขณะที่ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต้องอาศัยภาครัฐในการจัดทำเพื่อรองรับการดำเนินการดังกล่าว และข้อจำกัดของภาคเอกชนโดยเฉพาะนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ที่สำคัญคือการรวบรวมแปลงที่ดินเพื่อดำเนินการฟื้นฟูที่ต้องซื้อจากเอกชนด้วยกัน นักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์จึงมุ่งที่จะพัฒนาพื้นที่ที่คุ้มค่าแก่การลงทุนมากกว่าพื้นที่อื่น ดังนั้นบริเวณพื้นที่บางส่วนของเมืองที่มีศักยภาพในการพัฒนาต่ำด้วยเพราะสภาพทางกายภาพหรือระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และโครงสร้างพื้นฐานบริเวณนั้นเสื่อมโทรม ซึ่งนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เอกชนจะต้องใช้งบประมาณในการลงทุนจำนวนมากจึงไม่สนใจที่จะฟื้นฟูและพัฒนาบริเวณพื้นที่ดังกล่าว จึงเป็นสาเหตุให้การฟื้นฟูเมืองของภาคเอกชนนั้นจะจำกัดเฉพาะบางบริเวณส่วนของเมืองเท่านั้น ทำให้ยังคงมีบริเวณพื้นที่บางส่วนของเมืองยังคงเสื่อมโทรมและรอการฟื้นฟูและพัฒนาขึ้นใหม่

สำหรับภาครัฐแล้วหน้าที่หลักคือการสร้างสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เพื่อรองรับจำนวนประชากรและการเจริญเติบโตของเมือง อย่างไรก็ตามสภาพความ

เสื่อมโทรมของเมืองประกอบไปด้วยลักษณะความเสื่อมโทรมที่ไม่จำกัดแค่สาธารณูปโภค สาธารณูปการ และโครงสร้างพื้นฐานเท่านั้น ยังมีอาคารสิ่งปลูกสร้างของเอกชนที่ชำรุดทรุดโทรม หรือเสื่อมประโยชน์ต่อการใช้อยู่ ซึ่งเจ้าของที่ดินเหล่านั้นไม่ปรับปรุงซ่อมแซมหรือฟื้นฟูทางกายภาพ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของชุมชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าว จึงเป็นภารกิจของรัฐที่จะเข้าไป ดำเนินการฟื้นฟูบริเวณเหล่านั้น ด้วยวิธีการฟื้นฟูและพัฒนาทางกายภาพของบริเวณพื้นที่ โดยรัฐมี อำนาจรัฐตามกฎหมายที่จะเวนคืนบริเวณพื้นที่เสื่อมโทรมเหล่านั้นมาฟื้นฟูและพัฒนาขึ้นใหม่

ในการดำเนินการการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ กรณีจำเป็นต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มาใช้ในการรื้อถอนและพัฒนาขึ้นใหม่ โดยนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปจัดสร้างที่อยู่อาศัย ศูนย์การค้า พาณิชยกรรม สาธารณูปโภค สาธารณูปการ และโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ การเวนคืนย่อมกระทบต่อสิทธิ และเสรีภาพในการใช้ทรัพย์สินของเอกชน ซึ่งได้รับการรับรองและคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญ และการ จะเวนคืนได้นั้นจะต้องเป็นไปเพื่อ “ประโยชน์สาธารณะ” ภายใต้หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 จึงเป็น ปัญหาว่าการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่นั้น จะอ้างประโยชน์สาธารณะเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ของเอกชนมาใช้ในการดำเนินการได้หรือไม่

การฟื้นฟูเมืองเป็นความต้องการทางสังคมของประชาชนทุกคนที่ต้องการจะมีสภาพที่อยู่ อาศัยและการดำรงชีวิตที่ดี การเวนคืนพื้นที่เสื่อมโทรม หรือไม่ได้ใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพ หรือพื้นที่มีการใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่าในเชิงเศรษฐกิจเมื่อที่ดินถูกนำไปพัฒนาขึ้นใหม่แล้ว จะเกิดที่อยู่ อาศัย อาคารที่รองรับกิจกรรมเชิงพาณิชย์ ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ โครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งเป็นประโยชน์ของผู้ที่อยู่อาศัยในบริเวณดังกล่าวและบริเวณใกล้เคียง ทั้งในเชิงสังคม เศรษฐกิจ และ สิ่งแวดล้อม ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นไม่ใช่ประโยชน์ของเอกชนคนใดคนหนึ่ง เป็นประโยชน์สาธารณะ โดยอ้อม การฟื้นฟูเมืองเป็นความต้องการของสังคมที่ต้องการมีสภาพที่อยู่อาศัยและการดำรงชีวิตที่ดี เป็นการขยายงานของรัฐทำให้รัฐต้องดำเนินการกำหนดภารกิจเป็นภารกิจลำดับรองของรัฐเพื่อ ส่งเสริมสวัสดิภาพของประชาชน เพื่อกระจายความเสมอภาคในด้านสาธารณูปโภค สิ่งแวดล้อมและ คุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนภายในรัฐนั้น แม้ว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นจะนำไปใช้ประโยชน์ อื่นที่นอกจากจัดทำสาธารณูปโภค และโครงสร้างพื้นฐาน เช่น เป็นที่อยู่อาศัย ศูนย์การค้าพาณิชยกรรม และนำออกให้เช่า ขาย หรือหารายได้ แต่ประโยชน์สาธารณะเป็นพลวัตเปลี่ยนไปตามความต้องการ ของประชาชนทุกยุคทุกสมัย ซึ่งเป็นไปตามความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนด้วย การนำทรัพย์สินที่ได้มาจากการเวนคืนไปหาประโยชน์โดยให้เช่า หรือ ขายนั้น เนื่องมาจากข้อจำกัด ทางด้านงบประมาณในการดำเนินการฟื้นฟูเมือง ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญในก่อสร้างสิ่งปลูกสร้าง สาธารณูปโภค สาธารณูปการ และโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ที่ภาครัฐต้องดำเนินการ การทำให้ภาครัฐ สามารถมีงบประมาณจากการดำเนินการดังกล่าวเพื่อไปจัดทำบริการสาธารณะจึงเป็นผลประโยชน์แก่ ประชาชนโดยส่วนร่วมด้วยเช่นกัน อีกทั้งการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นการเวนคืนพื้นที่เสื่อม โทรมซึ่งเป็นภารกิจของรัฐที่จะต้องเข้าไปแก้ปัญหาเพื่อให้ประชาชนมีสวัสดิภาพและความเป็นอยู่ที่ดีซึ่ง เป็นผลประโยชน์สาธารณะอีกเช่นกัน

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อนำไปฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) กระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของผู้มีกรรมสิทธิ์ในบริเวณที่ฟื้นฟูที่ต้องออกออกจากที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์

แต่ประโยชน์ที่ได้กลับมาให้แก่ประชาชนได้มีการดำรงชีวิตที่ดีขึ้น เศรษฐกิจของเมืองดีขึ้น และสภาพแวดล้อมทางกายภาพของเมืองดีขึ้น การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่โดยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์มาดำเนินโครงการจึงเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้หากมีการ ตรากฎหมายที่ใช้วิธีการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ ซึ่งมีผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของ ประชาชนต้องอยู่ภายในรัฐธรรมนูญ เงื่อนไขที่จะตรากฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพต้อง ประกอบไปด้วย 1) ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม 2) ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ 3) จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ 4) ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพไว้ด้วย

2) การกำหนดพื้นที่และเลือกใช้วิธีฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่

การกำหนดพื้นที่ (Project Area) บริเวณพื้นที่ที่จะดำเนินการฟื้นฟูเมืองนั้นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมืองของไทยไม่ได้ให้คำนิยามหรือคำจำกัดความไว้ จะมีแต่ก็เฉพาะกฎหมาย ควบคุมอาคารและกฎหมายจัดรูปที่ดินและพัฒนาพื้นที่ที่กำหนดบริเวณเขตเพลิงไหม้ และบริเวณ อาคารที่ได้รับอุบัติเหตุอย่างร้ายแรง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเข้าไปดำเนินการปรับปรุง ซึ่งไม่ครอบคลุม พื้นที่เสื่อมโทรมอื่น ๆ ในขณะที่แหล่งเสื่อมโทรมตามกฎหมายการเคหะแห่งชาตินั้นมีความหมายกว้าง แต่การดำเนินงานของการเคหะก็จำกัดแค่วัยอายุชุมชนแออัด ในกฎหมายต่างประเทศเช่น สหรัฐอเมริกาได้กำหนดคำนิยามของพื้นที่เสื่อมโทรม (Blighted Area) ไว้เพื่อให้ผู้ดำเนินการฟื้นฟู เมืองกำหนดเป็นพื้นที่ฟื้นฟูเมือง (Redevelopment Project Area)

พื้นที่เสื่อมโทรมที่ต้องได้รับการฟื้นฟูตามกฎหมายของไทยขึ้นอยู่กับดุลพินิจของ เจ้าหน้าที่ของรัฐได้แก่ กรมโยธาธิการและผังเมือง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย หรือการ เคหะแห่งชาติ ที่พิจารณาจากสภาพความชำรุดทรุดโทรมของอาคารและปัจจัยอื่น ๆ การให้คำนิยาม หรือคำจำกัดความของบริเวณพื้นที่ที่จำเป็นต้องได้รับการฟื้นฟูเมืองได้แก่พื้นที่เสื่อมโทรม (Blighted Area) โดยนำเอาสาเหตุของความเสื่อมสภาพของเมืองมากำหนดไว้ในกฎหมาย เพื่อเป็นองค์ประกอบ หรือขอบเขตในการใช้ดุลพินิจและอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรที่ได้รับ มอบอำนาจตามกฎหมาย ใช้ในการกำหนดพื้นที่ฟื้นฟูเมือง (Redevelopment Project Area) สามารถเข้าไปดำเนินการฟื้นฟูเมืองโดยรื้อถอนและพัฒนาขึ้นใหม่ได้ในบริเวณดังกล่าว และสามารถ นำไปวางแผนและดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองในบริเวณพื้นที่เสื่อมโทรมนั้นได้

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ให้ดำเนินการฟื้นฟูเมืองได้โดยการวางแผนและจัดทำ ผังเมืองเฉพาะ (ผังเมืองเฉพาะเพื่อฟื้นฟูเมือง) การวางแผนผังเมืองเฉพาะเพื่อฟื้นฟูเมืองเป็นการ ปรับเปลี่ยนพื้นที่ในเมืองชั้นในให้รองรับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น ประสบกับปัญหาและอุปสรรค กล่าวคือ การให้รัฐเข้าไปรื้อถอนและพัฒนาขึ้นใหม่ได้ด้วยการเวนคืน ซึ่งไม่สามารถนำไปใช้กับพื้นที่ใน เมืองซึ่งสภาพการถือครองที่ดินในเขตเมืองชั้นในส่วนใหญ่เป็นแปลงที่ดินขนาดเล็ก จึงมักมีข้อจำกัด ต่อการก่อสร้างอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่ให้รองรับจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้นได้ การ รวบรวมแปลงที่ดินขนาดเล็กเหล่านี้เพื่อให้เป็นแปลงที่ดินขนาดใหญ่อาจกระทำได้ด้วยความ ยากลำบากใช้ระยะเวลาและงบประมาณค่อนข้างมาก บริเวณพื้นที่ที่มีสภาพกระจายกรรมสิทธิ์การถือ โครองที่ดินเหล่านี้จึงมักถูกปล่อยให้มีสภาพเสื่อมโทรม การวางแผนและจัดทำผังเมืองเฉพาะอำนาจหน้าที่ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะเป็นการเตรียมการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เช่น

สาธารณูปโภค สาธารณูปการ โครงสร้างพื้นฐาน มิได้ให้เข้าไปฟื้นฟูหรือพัฒนาโดยตรง หากรัฐเข้าไปฟื้นฟูพัฒนาขึ้นใหม่บริเวณพื้นที่ชั้นในโดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องใช้งบประมาณในการลงทุนสูงและไม่คุ้มค่าแก่การลงทุนตลอดจนงบประมาณในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายผังเมืองเฉพาะจึงมีลักษณะเป็นกฎหมายควบคุมเท่านั้น มิได้เป็นกฎหมายที่ส่งเสริมหรือสนับสนุนให้มีการฟื้นฟูเมืองหรือพัฒนาขึ้นใหม่

ส่วนการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่นั้นโอกาสในการนำไปใช้ได้น้อยเนื่องจากเขตเมืองชั้นในส่วนใหญ่เป็นแปลงที่ดินขนาดเล็ก ทำให้จึงมักมีข้อจำกัดต่อการก่อสร้างอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่ เมื่อนำการจัดรูปที่ดินมาใช้แล้วจะทำให้แปลงที่ดินที่จัดใหม่มีขนาดเล็กลงเนื่องจากต้องสละที่ดินบางส่วนเพื่อสร้างถนน สาธารณูปโภค ต่าง ๆ ทำให้เจ้าของที่ดินนั้นสูญเสียพื้นที่ดินและมูลค่าของที่ดินและแปลงที่ดินที่จัดรูปใหม่นั้นไม่อาจนำไปพัฒนาสร้างอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่ได้

การเลือกใช้วิธีการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) เป็นวิธีที่เหมาะสมในการนำมาใช้กับการฟื้นฟูเมืองในบริเวณพื้นที่เสื่อมโทรม และบริเวณพื้นที่ชั้นในเมือง เนื่องจากต้องเข้าไปจัดการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างเดิมและสร้างสิ่งปลูกสร้างใหม่ทดแทนที่แตกต่างจากเดิมเพื่อรองรับความหนาแน่นและขจัดความเสื่อมโทรมในบริเวณพื้นที่เหล่านั้น อย่างไรก็ตามจากปัญหาและอุปสรรคของการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะและการจัดรูปที่ดิน จำเป็นต้องมีวิธีการในการจัดการกับแปลงที่ดินขนาดเล็กและสภาพการกระจายกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อที่จะใช้วิธีการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่กับบริเวณพื้นที่เมืองชั้นใน

2. ผู้ดำเนินการฟื้นฟูเมือง

1) องค์กรฟื้นฟูเมือง

ปัจจุบันองค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมืองได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมโยธาธิการและผังเมือง และการเคหะแห่งชาติ ด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีการจกมากมายหลายด้านและด้วยงบประมาณที่ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรและเศรษฐกิจของพื้นที่ ข้อจำกัดด้านการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เดิมพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดให้มืองค์การหรือบริษัทของรัฐมีอำนาจหน้าที่หรือได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่กระทำการให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะ โดยได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีให้เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการโดยคำแนะนำของคณะกรรมการผังเมือง ดังนั้นเจตนารมณ์ของกฎหมายผังเมืองฉบับนี้ต้องการให้องค์การหรือบริษัทเป็นผู้แบ่งเบาภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการเป็นไปตามผังเมืองเฉพาะ ต่อมาพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 แต่ยังคงเจตนารมณ์ให้มืองค์การที่แบ่งเบาภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและทำการให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะเช่นเดิม โดยกฎหมายฉบับนี้เปลี่ยนจากองค์การหรือบริษัทเป็นองค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่หรือซึ่งได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่และอำนาจกระทำการให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะและพื้นที่ต่อเนื่อง

จากอดีตที่ผ่านมาบริษัทของรัฐถูกจัดตั้งเพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐในการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์เฉพาะที่แตกต่างกันไปตามภารกิจของรัฐและสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยรัฐใช้บริษัทจำกัดเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติการกิจของรัฐเป็นการเฉพาะ ลักษณะทุนบริษัทโดยมีรัฐเป็นเจ้าของทั้งสิ้นหรือรัฐบาลถือหุ้นเกินร้อยละ 50 กล่าวคือมีลักษณะเป็นรัฐวิสาหกิจ มี

วัตถุประสงค์ในการแสวงหารายได้และกำไร แต่ไม่มีวัตถุประสงค์มุ่งกำไรสูงสุด สามารถเลี้ยงตัวเองได้ แต่หากมีความจำเป็นต้องรับเงินงบประมาณสนับสนุนเป็นครั้งคราวรัฐจัดสรรงบประมาณให้ในรูปเงินอุดหนุน ในต่างประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมือง (Urban Development Corporation: UDC) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการพัฒนาเมือง ในทางรูปแบบการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองจะต้องจัดตั้งโดยใช้กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ มีวัตถุประสงค์ดำเนินกิจการใด ๆ ตามวัตถุประสงค์ผังเมือง เช่น จัดสร้างที่อยู่อาศัย อาคารพาณิชย์ ศูนย์กีฬา ไฟฟ้า แก๊ส และโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ บริษัทพัฒนาเมือง (UDC) มีอำนาจตามกฎหมายในการได้มา ถือครอง จัดการ เรียกคืน และจำหน่ายที่ดินและทรัพย์สิน เพื่อดำเนินการฟื้นฟูพัฒนาเมือง

การเคหะแห่งชาติจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะรูปแบบใกล้เคียงกับบริษัทพัฒนาเมือง มีวัตถุประสงค์ในการจัดให้มีที่อยู่อาศัย และการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม ตลอดจนเข้าไปดำเนินการจัดรูปที่ดินในพื้นที่เขตเพลิงไหม้ มีอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม ซึ่งรูปแบบขององค์กรนั้นสอดคล้องกับองค์กรที่ทำหน้าที่ฟื้นฟูเมือง อย่างไรก็ตามภารกิจของการเคหะนั้นจำกัดเพียงการจัดให้มีที่อยู่อาศัยและเป็นหน่วยงานที่ปรึกษาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของการเคหะแห่งชาติ ยังไม่อาจดำเนินการฟื้นฟูเมืองในลักษณะอื่นที่ไม่ใช่เฉพาะการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและจัดที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อยถึงปานกลาง ยังไม่อาจเข้าไปดำเนินการในลักษณะปรับปรุงฟื้นฟูเมืองที่มีขอบเขตอำนาจมากกว่าการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชน

ปัจจุบันมีการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองขึ้นในหลายจังหวัดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากเดิมที่มีบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ถือหุ้นโดยกรุงเทพมหานครเกือบร้อยเปอร์เซ็นต์ ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการพัฒนาเมือง การจัดการงานสาธารณูปโภคพื้นฐานใน และจัดทำโครงการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน สายสีทอง และสายสีเขียวเขตกรุงเทพมหานคร นอกจากนี้ยังมี บริษัท ขอนแก่นทรานซิท ซีเอสเอ็ม จำกัด จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกันโดยมีภาคเอกชนร่วมลงทุนในการจัดทำบริการสาธารณะระบบขนส่งมวลชนระบบรางเบา

ในการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) จะมีงานสำคัญ 2 ส่วน ให้องค์กรหรือผู้ดำเนินการฟื้นฟูเมือง คือ

1. งานพัฒนาพื้นที่ทางกายภาพ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจมหาชนในการจัดการ ต้องคำนึงถึงสิทธิของประชาชนและประโยชน์ของชาติเป็นหลัก โดยอาจต้องเวนคืนที่ดิน หรือถอนสภาพที่สาธารณสมบัติ และการจัดการยุบรวมแปลงที่ดินและจัดสรรกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนขึ้นใหม่
2. งานพัฒนาเชิงธุรกิจ ซึ่งเป็นการดำเนินงานในลักษณะเชิงพาณิชย์ต้องดำเนินการนำพื้นที่ที่พัฒนาขึ้นใหม่ออกขาย ให้เช่า หรือจำหน่าย เพื่อนำเงินมาทดแทนงบประมาณค่าใช้จ่ายในโครงการ ซึ่งภารกิจดังกล่าวต้องการความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ความเป็นอิสระในการตัดสินใจ ซึ่งรูปแบบส่วนราชการที่อยู่ในสายการบังคับบัญชาและมีการตัดสินใจตามลำดับชั้นไม่น่าจะตอบสนองความต้องการเหล่านี้ได้

จากลักษณะงานขององค์กรที่จะทำหน้าที่ฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่เห็นได้ว่าจะต้องมีการใช้อำนาจรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งองค์กรในรูปแบบเอกชนไม่อาจกระทำได้ แต่ในขณะเดียวกันองค์กรดังกล่าวก็ต้องทำงานพัฒนาเชิงธุรกิจที่ต้องการความอิสระและคล่องตัวในการ

บริหารจัดการและงบประมาณ ซึ่งองค์กรหรือหน่วยงานในระบบราชการก็ทำได้ไม่มีประสิทธิภาพเท่า เอกชน ดังนั้นองค์กรที่จะทำหน้าที่ฟื้นฟูเมืองจึงควรเป็นองค์กรที่มีทั้งอำนาจรัฐที่และการบริหารงานที่ คล้ายกับระบบเอกชน เป็นองค์กรที่ไม่มุ่งแสวงหากำไรเป็นหลักและมีรายได้จากการดำเนินโครงการ ฟื้นฟูเมืองและโครงสร้างพื้นฐานที่เพียงพอเหมาะสมเลี้ยงตัวเองได้ และเป็นทุนที่ไปขยายไปพัฒนา โครงการฟื้นฟูเมืองอื่น ๆ ต่อไปได้ และสามารถลงทุนหรือร่วมลงทุนพัฒนารัฐกิจกับภาคเอกชน หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อฟื้นฟูเมือง องค์กรที่มีลักษณะดังกล่าวมาได้แก่องค์การมหาชน ตัวอย่างเช่น ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ได้เสนอให้จัดตั้งองค์กร ขึ้นมาพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในรูปแบบองค์การมหาชน

ดังนั้น เพื่อเป็นการแบ่งเบาภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีองค์กรที่หรือ หน่วยงานที่เข้ามาช่วยดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองตั้งแต่เริ่มวางแผนจนถึงดำเนินโครงการจนเสร็จ หน่วยงานดังกล่าวอาจจัดตั้งอยู่ในรูปองค์กรฟื้นฟูเมืองมีลักษณะเป็นองค์การมหาชนที่จะช่วยองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นวางแผนตลอดจนสนับสนุนทั้งด้านวิธีการดำเนินการและงบประมาณ สามารถลงทุนร่วมกับภาคเอกชน และมีอำนาจในทางมหาชนที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้ใน โครงการฟื้นฟูเมือง เมื่อจัดตั้งองค์กรฟื้นฟูเมืองขึ้นมาแล้ว องค์กรดังกล่าวจะมีอำนาจหน้าที่ใน โครงการฟื้นฟูเมืองในเขตฟื้นฟูเมืองเป็นไปตามผังและแบบเมือง และเป็นองค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ หรือซึ่งได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่และอำนาจกระทำการให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะตาม พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ตลอดจนเป็นองค์กรฟื้นฟูเมืองที่มีอำนาจเข้าไปดำเนินการ ฟื้นฟูเมืองหากมีการตรากฎหมายฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นมาใหม่

สำหรับการเคหะแห่งชาตินั้นเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและพัฒนา ที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนที่มีรายได้น้อยและต้องการที่อยู่อาศัยโดยมีทั้งกฎหมายที่ให้อำนาจในการ เวนคืนและมีทุนของการเคหะแห่งชาติที่จะใช้ในการดำเนินโครงการ ทั้งนี้ยังถูกจำกัดขอบเขตอำนาจ หน้าที่ในการเป็นองค์กรที่ฟื้นฟูและพัฒนาเมืองในการดำเนินงานประเภทอื่น ๆ ควรยกระดับให้ทำ หน้าที่เป็นองค์กรฟื้นฟูเมืองโดยแก้ไขขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายให้ครอบคลุมการฟื้นฟูเมือง ในทุกระดับ ซึ่งสามารถยกระดับและขยายขอบเขตให้มีลักษณะเป็นบริษัทพัฒนาเมือง ซึ่งในหลาย ประเทศองค์การพัฒนาเมืองหรือบริษัทพัฒนาเมืองก็เริ่มต้นจากการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและ พัฒนาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อย เช่น ประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

สำหรับภาคเอกชนนั้นปัจจุบันนี้มีบริษัทพัฒนาเมืองเกิดขึ้นในจังหวัดใหญ่ ๆ มากมายมี วัตถุประสงค์ในการบริการขนส่งสาธารณะและช่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาระบบ การขนส่งของเมือง ดังนั้น อาจให้ให้บริษัทพัฒนาเมืองเหล่านี้มาช่วยการฟื้นฟูเมืองโดยการร่วมทุนกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค สาธารณูปการ ต่าง ๆ ใน โครงการฟื้นฟูเมือง

2) สมาคมฟื้นฟูเมือง

การมีส่วนร่วมของประชาชนในบริเวณที่ดำเนินการฟื้นฟูเมืองมีความสำคัญในขั้นตอน การดำเนินการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นมาใหม่ (Urban Redevelopment) ที่ใช้ระบบการแปลงและ จัดสรรสิทธิ (Right Conversion Method) การเปิดโอกาสให้เจ้าของที่ดินจำนวนหลายรายมีส่วนใน จัดการพัฒนาที่ดินของตนเพื่อเพิ่มมูลค่าของที่ดิน และเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินของเจ้าของที่ดินนั้น

สามารถดำเนินการได้ในรูปของ “สมาคม” การดำเนินการของเจ้าของที่ดินในรูปของสมาคมนั้น มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้เจ้าของที่ดินสามารถจัดตั้งเพื่อดำเนินการจัดรูปที่ดินให้แก่พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 และการฟื้นฟูเมืองของประเทศญี่ปุ่นนั้น ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการที่ดินและสิทธิในทรัพย์สินของตน กฎหมายฟื้นฟูเมืองของญี่ปุ่นอนุญาตให้เจ้าของที่ดินหรือผู้เช่าที่ดินและอาคารที่อยู่ภายในพื้นที่โครงการฟื้นฟูเมืองมากกว่า 5 คนขึ้นไปสามารถรวมกันก่อตั้งสมาคมเพื่อดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองได้ ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดเงื่อนไขไว้ การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) ที่ต้องรื้อถอนและสร้างใหม่ซึ่งที่ดินของเอกชน ดังนั้นการให้เจ้าของที่ดินและสิทธิประเภทต่าง ๆเหนือที่ดินจัดตั้งเป็นสมาคมฟื้นฟูเมืองเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายจะสนับสนุนให้มีการฟื้นฟูเมืองดังเช่นสมาคมจัดรูปที่ดินและพัฒนาพื้นที่ มีข้อดี คือ สมาคมเป็นองค์กรที่แยกต่างหากจากเจ้าของที่ดินทั้งหลาย ทำให้ไม่เกิดปัญหาในเรื่องขาดความต่อเนื่องในการดำเนินการจากการขาดคุณสมบัติหรือการไม่อาจดำเนินการได้ในบางกรณีของบุคคลธรรมดา เช่น การเสียชีวิต ความเจ็บป่วย รวมทั้งการทำนิติกรรมต่าง ๆ ในการดำเนินโครงการก็สามารถกระทำได้ในนามนิติบุคคลเกิดความคล่องตัวในการดำเนินการไม่กระทบเจ้าของที่ดินแต่ละรายเป็นการส่วนตัว นอกจากนี้การบริหาร การดำเนินงาน และการบัญชี สามารถตรวจสอบได้โดยสะดวกและเหมาะสมกับสภาพของงาน

3. การบริหารจัดการทรัพย์สินในการฟื้นฟูเมือง

1) การบริหารจัดการทรัพย์สินที่ได้จากการเวนคืน

โดยทั่วไปแล้วที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาจากการเวนคืนตกเป็นของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่จะนำที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้นไปใช้ตามวัตถุประสงค์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายการวางแผนและจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อฟื้นฟูเมืองในกรณีจำเป็นต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน จึงตกเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะนำที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวไปดำเนินการจัดทำสาธารณูปโภค สาธารณูปการและโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ในบริเวณเขตผังเมืองเฉพาะ แต่ด้วยข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ ไม่มีอำนาจในการนำที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มานั้นไปดำเนินการอย่างอื่นหรือหาประโยชน์ในทรัพย์สินหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายผังเมืองเฉพาะ ดังนั้นจึงไม่สามารถนำที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาไปจัดหารายได้ เช่น นำออกให้เช่าขาย หรือหาประโยชน์ จึงเป็นข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะใช้งบประมาณในการจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อการฟื้นฟูเมือง อย่างไรก็ตามกฎหมายการผังเมือง พ.ศ. 2518 และร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. มีแนวคิดที่ให้การเวนคืนที่ดินเพื่อจัดทำผังเมืองเฉพาะ และการบริการสาธารณะ สามารถนำไปหาประโยชน์ได้ โดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. หากในภายหลังก้นำไปใช้ประโยชน์ในด้านพาณิชย์กรรม กฎหมายนี้กำหนดให้ชดเชยให้เจ้าของที่ดินหรือทายาทโดยยุติธรรม เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน

สำหรับการบริหารจัดการทรัพย์สินที่ได้จากการเวนคืนมาเพื่อฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) เมื่อเวนคืนแล้วให้องค์กรหรือหน่วยงานที่มีอำนาจฟื้นฟูเมืองบริหารจัดการทรัพย์สินโดยนำออกให้เช่าหรือหาประโยชน์ในทางพาณิชย์กรรมจะช่วยให้มีงบประมาณในการดำเนินการและช่วยให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมลงทุนด้วย และสร้างความเป็นธรรมให้แก่เจ้าของที่ดินที่

ถูกเวนคืนจะได้รับค่าชดเชยหรือผลประโยชน์ตอบแทนนอกเหนือจากค่าทดแทนการเวนคืนที่เจ้าของที่ดินได้รับ

2) การบริหารจัดการสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน

บริเวณเขตพื้นที่ชั้นในของเมือง (Inner City) ขนาดที่ดินแปลงเล็กและกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่กระจุกกระจาย ทำให้เกิดปัญหาการรวบรวมแปลงที่ดินเพื่อฟื้นฟูเมือง การเวนคืนจะต้องใช้งบประมาณจำนวนมากและส่งผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าของที่ดิน วิธีการจัดรูปที่ดินไม่เป็นที่สนใจของเจ้าของที่ดินเนื่องจากเมื่อจัดรูปที่ดินแล้วแปลงที่ดินจะเหลือแปลงที่ดินขนาดเล็กลงจนไม่สามารถปลูกสร้างอาคารขนาดเดิมหรืออาคารประเภทอื่นได้ นอกจากนั้นแล้วเจ้าของที่ดินในบริเวณดังกล่าวจะถูกจำกัดการก่อสร้างโดยกฎหมายผังเมืองและกฎหมายควบคุมอาคารเนื่องจากแปลงที่ดินมีขนาดเล็กไม่อาจสร้างอาคารขนาดใหญ่ได้ และที่สำคัญอีกประการ หากเจ้าของที่ดินไม่ต้องการย้ายออกไปจากบริเวณที่อยู่เดิมและในขณะเดียวกันก็ต้องการที่จะอยู่ในอาคารที่อยู่อาศัยที่ทันสมัย และได้มาตรฐานความปลอดภัยโดยคงประโยชน์ใช้สอยไม่ต่างจากเดิม

วิธีการที่จะนำมาใช้เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้น คือ การแปลงสิทธิและจัดสรรสิทธิ (Right Conversion Method) ซึ่งบัญญัติอยู่ในกฎหมายฟื้นฟูเมืองของประเทศญี่ปุ่น ใช้กับการยุบรวมแปลงที่ดินขนาดเล็กเข้าด้วยกันเพื่อเป็นแปลงที่ดินขนาดใหญ่นำไปสร้างอาคารสูงหรืออาคารชุดขนาดใหญ่เพื่อรองรับประชากรที่เพิ่มมากขึ้นบริเวณพื้นที่ฟื้นฟู การยุบรวมและการนำไปกระจายกรรมสิทธิ์ในรูปอาคารชุด (Condominium) ให้แก่ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้มสิทธิในที่ดินหรืออาคารที่มีอยู่เดิม โดยวิธีการคำนวณมูลค่าที่ดิน ที่ดิน ที่ดินพร้อมอาคาร สิทธิการเช่าที่ดิน สิทธิการเช่าอาคาร สิทธิจำนอง ก่อนเริ่มโครงการและแปลงเป็นสิทธิในที่ดินและอาคารที่พัฒนาขึ้นใหม่รวมทั้งการจัดสรรกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้เข้ามาอยู่ใหม่ ด้วยการนำพื้นที่สำรองหรือพื้นที่สำหรับจัดหาประโยชน์ออกขาย หรือให้เช่า แก่บุคคลทั่วไป วิธีการนี้จะช่วยให้รัฐไม่ต้องเวนคืนที่ดินของเอกชนมาดำเนินการฟื้นฟูเมือง ประหยัดค่าใช้จ่ายในการจ่ายค่าทดแทนแก่ผู้ถูกเวนคืน และช่วยให้เจ้าของที่ดินและสิทธิในที่ดินและอาคารประเภทต่าง ๆ ได้อยู่อาศัยอยู่ในบริเวณพื้นที่เดิม

ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายรวมแปลงที่ดินเพื่อจัดสรรสิทธิในแนวราบและโดยมากใช้กับพื้นที่ชานเมืองหรือพื้นที่ชนบท ได้แก่ กฎหมายจัดรูปที่ดิน ซึ่งประเทศไทยจัดทำขึ้นตามแบบของญี่ปุ่น แต่ยังไม่มีการรวมแปลงที่ดินและจัดสรรสิทธิในแนวตั้งอย่างกฎหมายฟื้นฟูเมืองของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งประเทศญี่ปุ่นจะใช้กฎหมายทั้งสองฉบับร่วมกันในการฟื้นฟูเมือง

4. มาตรการทางการเงิน

1) รายได้จากการเวนคืน

การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่คือการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพของเมืองโดยต้องรื้อถอนและสร้างโครงสร้างใหม่ที่แตกต่างจากเดิม จึงจำเป็นต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการจำนวนมาก เดิมพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 อนุญาตให้นำอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาจากการเวนคืนไปให้เช่าหรือหาประโยชน์ได้ภายหลังจากที่ได้มีปรับปรุงผังเมืองเฉพาะแล้ว การหาประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนเป็นประโยชน์อย่างมากในการจัดทำผังเมืองเฉพาะ ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามผังเมืองเฉพาะสามารถนำที่ดินส่วนที่เหลือจากการปรับปรุงออกให้เช่าหรือหาประโยชน์อย่างอื่นเพื่อให้ได้เงินมาทดแทนงบประมาณที่ใช้ไปในการจัดทำผังเมืองเฉพาะ การ

ดำเนินการเช่นนี้เป็นไปตามหลักการเวนคืนส่วนเพิ่ม (Excess Condemnation) อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันบทบัญญัติในเรื่องการเวนคืนส่วนเพิ่ม (Excess Condemnation) ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นที่มีอำนาจดำเนินกิจการตามผังเมืองเฉพาะจะนำทรัพย์สินที่ปรับปรุงแล้วหรือเหลือจากการเวนคืนไปหาประโยชน์เพื่อทดแทนงบประมาณในการลงทุนสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ในผังเมืองเฉพาะจึงไม่อาจกระทำได้ ดังนั้นอุปสรรคในเรื่องงบประมาณการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อฟื้นฟูเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นที่มีอำนาจตามกฎหมายยังคงมีอยู่

2) รายได้จากการแปลงสิทธิและจัดสรรสิทธิ

การแปลงสิทธิและจัดสรรสิทธิ (Right Conversion Method) เป็นที่นิยมในการฟื้นฟูเมืองของญี่ปุ่นและทำให้เกิดโครงการฟื้นฟูเมืองมากมาย ส่วนหนึ่งมาจากงบประมาณในการดำเนินการที่มาจากการขายพื้นที่ในอาคารที่สร้างขึ้นใหม่หลังจากแปลงสิทธิและจัดสรรสิทธิให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินและอาคารเดิมแล้ว ด้วยการนำพื้นที่ส่วนเกินที่สำรองไว้เป็นพื้นที่สำหรับจัดหาประโยชน์ออกขาย หรือให้เช่า แก่บุคคลทั่วไป เป็นการช่วยในเรื่องงบประมาณของโครงการฟื้นฟูเมืองที่ใช้ในการก่อสร้างอาคาร ถนน สาธารณูปโภค สาธารณูปการ และสร้างพื้นที่เปิดโล่งในบริเวณโครงการฟื้นฟูเมือง

3) รัฐสนับสนุนการเงิน

ในต่างประเทศ ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่การฟื้นฟูเมืองนั้น โดยรัฐบาลจะให้เงินสนับสนุนแก่ผู้ดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองในการจัดทำบริการสาธารณะ ในด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการและการจัดเตรียมโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ สำหรับประเทศไทยหากรัฐมีนโยบายส่งเสริมและสนับสนุนในเรื่องใดที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนและต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการจำนวนมากและต่อเนื่อง จะจัดตั้งกองทุนเพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียนสนับสนุนการดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ เช่น จัดตั้งกองทุนจัดรูปที่ดินและพัฒนาพื้นที่ อย่างไรก็ตามกองทุนที่จัดตั้งตามกฎหมายใดต้องดำเนินการในเรื่องงบประมาณให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ดังนั้นจะนำไปใช้กับการฟื้นฟูเมืองไม่ได้ เพื่อให้การฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่มีเงินทุนหมุนเวียนในการดำเนินการ การจัดตั้งกองทุนเพื่อฟื้นฟูเมืองจะช่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรฟื้นฟูเมืองที่มีอำนาจตามกฎหมายหรือเจ้าของที่ดินมีงบประมาณในการดำเนินการฟื้นฟูเมือง

4) การให้เจ้าของมีส่วนร่วมทางการเงินในการฟื้นฟู

อุปสรรคสำคัญของการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานในการฟื้นฟูและพัฒนาเมือง คือ แหล่งรายได้กับหลักการผู้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย กล่าวคือ การที่ภาครัฐไม่สามารถระดมทุนได้มากพอที่จะดำเนินโครงการ ด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณที่มาจากการเก็บภาษีและความไม่แน่นอนของรายได้ที่มาจากการให้บริการพื้นฐาน สิ่งที่สำคัญคือเรื่องความเป็นธรรมในการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานไปกับการฟื้นฟูเมืองนั้นใครเป็นผู้รับผลประโยชน์ ประชาชนที่ไม่ได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากการฟื้นฟูเมืองในพื้นที่ดังกล่าวจำเป็นต้องรับภาระในการสร้างและจัดสรรบริการให้กับพื้นที่ที่พัฒนาขึ้นใหม่หรือไม่ ในขณะที่เจ้าของที่ดินในพื้นที่โครงการฟื้นฟูเมืองที่ไม่ได้ลงทุนในการพัฒนาที่ดินของตนมักได้รับประโยชน์จากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เนื่องจากมูลค่าที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้น

ดังนั้นหลักการที่สำคัญที่ควรนำมาพิจารณาในการฟื้นฟูเมืองคือ ผู้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiary-Pays Principle) ที่ว่า ผู้ที่ทำให้เกิดความจำเป็นในฟื้นฟูเมืองคือผู้ที่ควรรับภาระในการลงทุนเพิ่มเติม ในสหรัฐอเมริกาจะนำเครื่องมือทางการเงินประเภท การระดมทุนจากส่วนเพิ่มภาษี (Tax Increment Financing) โดยการออกพันธบัตรภาษีและพันธบัตรรายได้เพื่อระดมทุนมาใช้ในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ และ การประเมินพิเศษ (Special Assessment Levy) มาใช้กับโครงการฟื้นฟูเมือง (Urban Redevelopment) สำหรับประเทศไทยเครื่องมือทางการเงินดังกล่าวยังไม่มีความหมายบัญญัติไว้ มาตรการทางการเงินที่กล่าวมาจะช่วยส่งเสริมให้เกิดการฟื้นฟูเมือง และเกิดความเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษีที่ไม่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการฟื้นฟูเมือง

5) มาตรการทางภาษี

มาตรการหนึ่งที่จะช่วยกระตุ้นให้เกิดการฟื้นฟูเมืองได้แก่ การใช้มาตรการทางกฎหมายภาษีเข้าไปดำเนินการ เช่น หากเจ้าของทรัพย์สินในบริเวณพื้นที่เสื่อมโทรมหรือพื้นที่ที่จำเป็นต้องได้รับการฟื้นฟูทำการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างเดิมและสร้างสิ่งปลูกสร้างขึ้นใหม่จะได้รับการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีทรัพย์สิน ได้แก่ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และได้รับการยกเว้นหรือลดหย่อนค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสร้าง เช่น ค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตก่อสร้าง ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม และค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมือง หรือ การลดหย่อนภาษีให้แก่ผู้ประกอบการในพื้นที่ฟื้นฟูเมือง เช่น การลดภาษีรายได้หรือภาษีธุรกิจเฉพาะประเภทต่าง ๆ ให้กับบริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ที่ลงทุนในพื้นที่เสื่อมโทรม

6) สร้างหุ้นส่วนภาครัฐและเอกชน

ปัจจุบันการดำเนินโครงการขนาดใหญ่หลายโครงการของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น การสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ระบบขนส่งมวลชน ได้นำความร่วมมือหรือการเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public Private Partnership: PPP) มาใช้ ดังนั้นการนำ PPP โครงการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ (Urban Redevelopment) จะเป็นการช่วยแบ่งเบางบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเคหะแห่งชาติ หรือองค์กรที่ตั้งขึ้นมาเพื่อฟื้นฟูเมือง เนื่องจากผู้ร่วมลงทุนภาคเอกชน มักจะเป็นผู้รับผิดชอบรายจ่ายลงทุน โดยจัดหาเงินทุนจากการเป็นหนี้สินและใช้ส่วนของเจ้าของ ซึ่งหมายความว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีรายจ่ายลงทุน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรที่ตั้งขึ้นมาเพื่อการฟื้นฟูเมือง อาจจะจ่ายค่าธรรมเนียมในการจัดหาบริการให้แก่เอกชนผู้ร่วมลงทุน โดยที่เอกชนจะนำรายได้นี้ไปใช้จ่ายในการดำเนินงาน จ่ายดอกเบี้ย และจ่ายใช้หนี้คืน ซึ่งเอกชนอาจมีที่มาของรายได้จากการเรียกเก็บค่าบริการโดยตรงจากผู้ใช้บริการได้อีกทางหนึ่ง

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมืองของไทยในปัจจุบันทั้งหมด กับวิธีการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ เห็นได้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมืองนั้นกระจัดกระจายหลายฉบับ แต่ละฉบับมีข้อจำกัดในการนำไปใช้และขาดมาตรการทางกฎหมายในด้านต่าง ๆ

ทำให้ไม่เพียงพอที่จะส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุผลสำเร็จ จึงมีข้อเสนอแนะให้ตรากฎหมายขึ้นใหม่ ถึงแม้ว่ากระบวนการตรากฎหมายมีขั้นตอนและระยะเวลานาน และการตรากฎหมายจะต้องเป็นไปเท่าที่จำเป็นแก่การต้องบังคับกับประชาชนหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล อย่างไรก็ตามการแก้ไขปัญหาก็สามารถทำได้โดยมีประสิทธิภาพจะต้องบังคับโดยบทบัญญัติของกฎหมาย โดยมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ตรากฎหมายฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่ โดยมีหลักการสำคัญของกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นใหม่ดังนี้

1) กำหนดหลักการให้มีกฎหมายฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่เพื่อการฟื้นฟูเมืองบริเวณใดบริเวณหนึ่งที่มีสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรม หรือไม่ได้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มศักยภาพ โดยการรื้อถอนอาคารและโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่เดิมแล้วก่อสร้างขึ้นมาใหม่แตกต่างจากเดิมเพื่อให้มีลักษณะทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่ดีขึ้น และเพื่อตอบรับวัตถุประสงค์ของการฟื้นฟูบริเวณพื้นที่นั้น ๆ

2) กำหนดนิยามคำว่า “พื้นที่เสื่อมโทรม” เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับการกำหนดพื้นที่ในการจัดทำแผนและโครงการฟื้นฟูเมือง ซึ่งรวมถึงแปลงที่ดินในพื้นที่โครงการมีขนาดเล็กขาดการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ และการเพิ่มความหนาแน่นของการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อส่งเสริมกิจกรรมเศรษฐกิจและสังคมในเมืองกลับมาเจริญขึ้น

3) แบ่งวิธีการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่เป็น 2 ประเภท ได้แก่

โครงการฟื้นฟูเมืองประเภทที่ 1 ใช้วิธีการแปลงสิทธิและจัดสรรสิทธิ (Right Conversiton Method) สำหรับพื้นที่เสื่อมโทรมและพื้นที่ต้องการส่งเสริมความหนาแน่นและส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่อยู่ในบริเวณเขตพื้นที่เมืองชั้นใน (Inner Cities) ที่มีปัญหาแปลงที่ดินขนาดเล็กและการกระจายกรรมสิทธิ์ในแปลงที่ดิน โดยกำหนดกฎเกณฑ์และวิธีการในการรวมแปลงที่ดินและจัดสรรสิทธิให้แก่ผู้เข้าร่วมโครงการในอาคารที่สร้างขึ้นใหม่ การคำนวณมูลค่าของทรัพย์สินก่อนแปลงสิทธิและหลังการแปลงสิทธิเพื่อจัดสรรให้แก่ผู้เข้าร่วมโครงการ การจ่ายค่าชดเชยสำหรับผู้ที่ไม่เข้าร่วมโครงการ การนำพื้นที่สำรองจากการแปลงและจัดสรรสิทธิในอาคารที่สร้างขึ้นใหม่ออกหาประโยชน์โดยการขาย หรือให้เช่า เพื่อนำมาทดแทนงบประมาณในการดำเนินการ ตลอดจนการดูแลรักษาอาคารที่สร้างขึ้นใหม่ในรูปของนิติบุคคลอาคารชุด

โครงการฟื้นฟูเมืองประเภทที่ 2 ใช้วิธีเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ สำหรับพื้นที่เสื่อมโทรม ที่ไม่มีปัญหาเรื่องขนาดของแปลงที่ดินที่เล็กและการกระจายกรรมสิทธิ์ของแปลงที่ดิน ทั้งนี้ให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวสามารถนำไปหาประโยชน์โดยการให้เช่า หรือหาประโยชน์เพื่อช่วยทดแทนงบประมาณในการดำเนินการฟื้นฟูเมืองในบริเวณท้องที่นั้น ๆ และภายหลังจากการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ด้วยการเวนคืนเพื่อการฟื้นฟูเมือง หากมีการนำที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนไปแสวงหากำไรในกิจการซึ่งมิใช่กิจเพื่อการบริการสาธารณะ องค์กรที่มีอำนาจเวนคืนนั้นก็มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินชดเชยหรือผลประโยชน์ตอบแทนอื่นใดเพิ่มเติมจากค่าทดแทนตามมูลค่าเพิ่มขึ้นของที่ดินที่เวนคืนไป ณ เวลาที่ได้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการนั้นแก่เจ้าของที่ดินหรือทายาท

4) กำหนดองค์กรผู้ดำเนินการฟื้นฟูเมืองแบ่งเป็น 4 ประเภท ได้แก่

(1) สมาคมฟื้นฟูเมือง คือ นิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่โดยการรวมตัวของเจ้าของที่ดิน หรือผู้มีสิทธิในที่ดินหรืออาคารสิ่งปลูกสร้างในบริเวณที่ฟื้นฟูเมือง มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการฟื้นฟูเมืองเฉพาะในรูปแบบการแปลงสิทธิและจัดสรรสิทธิ โดยมีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง อำนาจหน้าที่ การดำเนินการ และการสิ้นสุดตามที่กฎหมายกำหนด

(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) การเคหะแห่งชาติ

(4) องค์กรฟื้นฟูเมือง ได้แก่ องค์กรที่ก่อตั้งขึ้นตามกฎหมาย เช่น องค์กรฟื้นฟูเมืองในรูปแบบของกรมมหาชน

5) จัดตั้งกองทุนฟื้นฟูเมือง

จัดตั้งกองทุนเพื่อเป็นทุนใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการวางแผนโครงการ การออกแบบอาคารสิ่งปลูกสร้าง และอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการวางแผนพื้นที่โครงการ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการรื้อถอนอาคารและสิ่งปลูกสร้างเดิม ค่าใช้จ่ายด้านการจัดสร้างสาธารณูปโภคส่วนกลางและพื้นที่โล่ง ค่าชดเชยสำหรับเจ้าของที่ดินที่ไม่ร่วมโครงการ ทั้งนี้มีรายได้มาจากทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงินค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บตามกฎหมายฟื้นฟูเมือง เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้ และเงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ตกเป็นของกองทุน สำหรับเงินกองทุนให้กู้ยืมแก่ผู้ดำเนินโครงการฟื้นฟูเมือง และใช้เป็นเงินอุดหนุนหรือเงินให้กู้ยืมแก่ส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐในการจัดสร้างหรือปรับปรุงสาธารณูปโภค หรือสถานที่สาธารณประโยชน์ที่เป็นการรองรับการฟื้นฟูเมือง

2. ตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรฟื้นฟูและพัฒนาเมือง โดยมีหลักการสำคัญของกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นใหม่ดังนี้

จัดตั้ง “องค์การมหาชนเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาเมือง” โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ในการฟื้นฟูเมืองและพัฒนาเมือง ได้แก่ การวางแผนและออกแบบการฟื้นฟูเมือง ออกข้อกำหนด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการฟื้นฟูเมืองและพัฒนาเมือง ดำเนินการให้มีบริการสาธารณะและสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นสำหรับบริเวณพื้นที่ฟื้นฟูเมือง พัฒนาอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและที่อยู่อาศัย ชื้อขาย แลกเปลี่ยน และให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ เว้นอสังหาริมทรัพย์ ดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ถอนสภาพแล้ว หรือดำเนินการอื่นใดที่จำเป็นหรือเกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมืองและตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายจัดตั้งองค์กรฟื้นฟูเมืองและพัฒนาเมือง โดยมุ่งเน้นการประสานความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยการดำเนินการเองหรือวางแผนกำหนดโครงการ แล้วจัดหาเอกชนเข้ามาพัฒนาหรือร่วมพัฒนา เป็นองค์กรที่ไม่มุ่งแสวงหากำไรเป็นหลัก จะมีรายได้จากโครงการพัฒนาเมืองและโครงสร้างพื้นฐานในอัตราส่วนที่เพียงพอและเหมาะสมเพื่อเลี้ยงตัวเองและองค์กรให้ดำรงอยู่ได้

3. ปรากฏกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ โดยมีหลักการสำคัญของกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นใหม่ดังนี้

ปรากฏกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้จากเจ้าของทรัพย์สินในบริเวณพื้นที่ที่ได้มีการฟื้นฟูเมืองตามหลักผู้ได้รับประโยชน์จากการฟื้นฟูเมืองแบบพัฒนาขึ้นใหม่เป็นผู้จ่าย (Beneficiary-Pays Principle) โดยให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการฟื้นฟูเมืองสามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมประเมินพิเศษ (Special Assessment Levy) จากเจ้าของทรัพย์สินในบริเวณนั้น ๆ และกำหนดวิธีการระดมทุนจากส่วนเพิ่มภาษี (Tax Increment Financing) เป็นมาตรการทางการเงินที่ใช้รายได้ส่วนเพิ่มจากภาษีในอนาคต ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมายฟื้นฟูเมืองเพื่อนำไปดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองในเขตพื้นที่เสื่อมโทรม (Blighted area) และบริเวณที่มีการพัฒนาต่ำกว่าศักยภาพ

4. แกไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมืองที่ใช้อยู่ในปัจจุบันดังนี้

1) แกไขพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 เรื่องการนำอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนไปหาประโยชน์

ควรกำหนดให้นำการเวนคืนส่วนเกิน (Excess Condemnation) บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรที่บริการและจัดการตามผังเมืองเฉพาะ นำอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนออกให้เช่า หรือหาประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์นั้น เพื่อช่วยทดแทนงบประมาณในการดำเนินการฟื้นฟูเมืองในบริเวณท้องถิ่นนั้น ๆ และเพิ่มเติมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่ได้เวนคืนมา ดังนี้ ภายหลังจากการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ด้วยการเวนคืนเพื่อการฟื้นฟูเมือง หากมีการนำที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนไปแสวงหากำไรในกิจการซึ่งมิใช่กิจเพื่อการบริหารสาธารณะ รัฐมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินชดเชยหรือผลประโยชน์ตอบแทนอื่นใดเพิ่มเติมจากค่าทดแทนตามมูลค่าเพิ่มขึ้นของที่ดินที่เวนคืนไป ณ เวลาที่ได้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการนั้นแก่เจ้าของที่ดินหรือทายาท

2) แกไขพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 เรื่องขยายขอบเขตอำนาจให้มีอำนาจในการดำเนินการฟื้นฟูและพัฒนาเมืองเพิ่มขึ้น

ควรที่จะแกไขพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 เพื่อขยายขอบเขตอำนาจให้มีอำนาจในการดำเนินการฟื้นฟูและพัฒนาเมืองเพิ่มขึ้น ไม่จำกัดเฉพาะฟื้นฟูแหล่งเสื่อมโทรมและจัดสร้างที่อยู่อาศัยเฉพาะแก่ผู้มีรายได้น้อย โดยยกระดับบทบาทและขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้กว้างขวางมากขึ้น ให้มีอำนาจในการวางแผนและดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองโดยพัฒนาเป็นพื้นที่อยู่อาศัย พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม สาธารณูปโภค สาธารณูปการ และโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เพื่อให้การเคหะแห่งชาติเป็นหน่วยงานฟื้นฟูและพัฒนาเมืองโดยตรง

บรรณานุกรม

- กฎกระทรวง กำหนดขนาดแปลงที่ดินเล็กที่สุด ที่จะจัดได้ในโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2551. **ราชกิจจานุเบกษา**. 125, 130 ก (16 ธันวาคม 2551).
- กฎกระทรวง ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556. **ราชกิจจานุเบกษา**. 130, 41 ก (16 พฤษภาคม 2556).
- กนกทิพย์ ประกอบกุล. สิทธิของเจ้าของที่ดินในการจัดรูปที่ดิน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2549.
- กรมโยธาธิการและผังเมือง. ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของกรมโยธาธิการและผังเมืองและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อรายงานการพิจารณาการศึกษาการตั้งถิ่นฐาน การผังเมือง และการพัฒนาเมืองของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐาน การผังเมือง และการพัฒนาเมือง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร: กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2560.
- กรมโยธาธิการและผังเมือง. รายงานการศึกษาฉบับสุดท้าย โครงการ “หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา ประเทศสหราชอาณาจักร (อังกฤษ และ เวลส์). กรุงเทพมหานคร: กรมโยธาธิการและผังเมือง ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.
- กรมโยธาธิการและผังเมือง, กองผังเมืองเฉพาะ. คู่มือการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, 2552.
- กรมโยธาธิการและผังเมือง, สำนักงานจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่. **ความรู้เรื่องการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่**. ค้นวันที่ 11 พฤษภาคม 2561 จาก http://eservices.dpt.go.th/eservice_2/orw/lr/detail-pdf/ENDU-LR.PDF
- กรุงเทพมหานคร. **โครงการนำสายสื่อสารลงใต้ดิน**. ค้นวันที่ 26 มีนาคม 2563 จาก <http://www.thanakom.co.th/>
- กฤษ เพิ่มทันจิตต์. **อาคารพักอาศัยในเมืองสำหรับผู้มีรายได้ปานกลาง กรุงเทพมหานคร**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2517.
- ก้อง ศิวะเกิ้ล. **ปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ศึกษาเฉพาะการมีผลของการใช้ทรัพย์ไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ของการเวนคืน**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2537.
- กองจัดรูปที่ดินและปรับปรุงฟื้นฟูเมือง. **วิธีการปรับปรุงฟื้นฟูเมือง**. ค้นวันที่ 26 มีนาคม 2563 จาก <http://cmc.bangkok.go.th/bmaitev/web/uploads/37.pdf>
- การเคหะแห่งชาติ. **โครงการจัดทำเครื่องมือทางกฎหมายในการฟื้นฟูเมืองสำหรับประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ, 2553.

- การเคหะแห่งชาติ. **ร่างพระราชบัญญัติฟื้นฟูเมือง**. กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ, 2539.
- การเคหะแห่งชาติ, ฝ่ายโครงการเมืองใหม่, กองผังเมืองและโครงการ. **การปรับปรุงฟื้นฟูชุมชนเมือง**. กรุงเทพมหานคร:การเคหะแห่งชาติ, 2535.
- โกมล ปานซี. **ผังเมืองและชุมชน: เอกสารวิชาการด้านการพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัย การเคหะแห่งชาติ**. กรุงเทพมหานคร: แผนกบริการผลิตเอกสารการพิมพ์การเคหะแห่งชาติ, 2549.
- ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม. **โครงการขอนแก่น Smart City (ระยะที่ 1) ก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนระบบรางเบา สายเหนือ-ใต้ ต้นแบบในเมืองภูมิภาคจังหวัดขอนแก่น**. ค้นวันที่ 26 มีนาคม 2563 จาก <https://www.kkts.co.th/home/about>
- ขุนประเสริฐ ศุภมาตรา. **กฎหมายปกครอง: คำสอนชั้นปริญญาตรี**. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2480.
- จรรยาพร สีแก้ว. **สถานะทางกฎหมายของบริษัทในประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.
- จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. **วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย: ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529.
- จุฑารัตน์ โชติเวชศิลป์. **มาตรการจูงใจทางผังเมือง: กรณีศึกษาการเพิ่มอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (FAR Bonus) ในโตเกียวเปรียบเทียบกับกรุงเทพมหานคร**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.
- ชันยา พุนศิริวงษ์. **ความหมายของการผังเมือง**. ข่าวสารสำนักผังเมือง. 1 (กรกฎาคม 2506) อ้างถึงใน เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายผังเมือง พร้อมด้วย พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518 และกฎหมายประกอบ**. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2538.
- ชำนาญ จันทรเรือง. **กระจายอำนาจ” หรือ “คืนอำนาจ” สู่ท้องถิ่น**. ค้นวันที่ 11 พฤษภาคม 2561 จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1803>
- ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์ เจริญเมือง. **เมืองและการผังเมืองในประเทศไทย**. เชียงใหม่: โรงพิมพ์มิ่งเมือง, 2541.
- นคร กกแก้ว. **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การศึกษาความเหมาะสมและเป็นไปได้ในการนำนวัตกรรมการเงินเพื่อการลงทุนและการจัดการความเสี่ยงในโครงสร้างพื้นฐานมาใช้ในประเทศไทย**. นครศรีธรรมราช: มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์, 2557.
- นพนันท์ ตาปนานนท์. **บทบัญญัติว่าด้วยการฟื้นฟูเมือง, บทความอภิปราย 2549-6**. กรุงเทพมหานคร: ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. **รายงานสรุปผลการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ**. กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2547.

- นัยยา เกิดวิชัย. รายงานวิจัย เรื่อง การใช้ประโยชน์จากที่ดินที่รัฐเวนคืนจากประชาชน. รายงานการวิจัย เสนอต่อสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2549.
- นิพัทธ์ ทวนนวรรณ์. แนวทางการรื้อย้ายสำหรับโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.
- นิพนธ์ วิเชียรน้อย. การผังเมืองและการพัฒนาเมือง: กฎหมายที่เกี่ยวข้อง. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2538.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2546.
- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชกฤษฎีกาให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ให้ใช้พระราชกฤษฎีกานี้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พุทธศักราช 2472 เป็นต้นไป. ราชกิจจานุเบกษา. 45 (1 มกราคม 2471).
- ปรัชญา เวสารัชช์. การปกครองท้องถิ่นประเทศอังกฤษ. กรุงเทพมหานคร: โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น สำนักงาน ก.พ., 2543.
- ปานัน รองหานาม. วิวัฒนาการผังเมืองของประเทศไทย. วารสารหน้าจั่ว. 12 (2558): 250-271.
- พรอัมรินทร์ พรหมเกิด. การจัดวางผังเมือง. มนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์. 12 (2537): 12-19.
- พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537. ราชกิจจานุเบกษา. 111, 40 ก (19 กันยายน 2537).
- พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518. ราชกิจจานุเบกษา. 92, 33 ฉบับพิเศษ (13 กุมภาพันธ์ 2518).
- พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562. ราชกิจจานุเบกษา. 136, 71 ก (29 พฤษภาคม 2562).
- พระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2495. ราชกิจจานุเบกษา. 16, 69 (11 มีนาคม 2495).
- พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562. ราชกิจจานุเบกษา. 136, 29 ก (10 มีนาคม 2562).
- พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522. ราชกิจจานุเบกษา. 96, 80 ฉบับพิเศษ (14 พฤษภาคม 2522).
- พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547. ราชกิจจานุเบกษา. 121, ตอนพิเศษ 81 ก (27 ธันวาคม 2547).
- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496. ราชกิจจานุเบกษา. 70, 14 (17 กุมภาพันธ์ 2496).
- พระราชบัญญัติบริหารเงินทุนอุดหนุนสหกรณ์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2502. ราชกิจจานุเบกษา. 76, ฉบับพิเศษ 99 (28 ตุลาคม 2502).

- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528. **ราชกิจจานุเบกษา.** 102, 115 ฉบับพิเศษ (31 สิงหาคม 2528).
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542. **ราชกิจจานุเบกษา.** 116, 120 ก (29 พฤศจิกายน 2542).
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 **ราชกิจจานุเบกษา.** 136, 71 ก (29 พฤษภาคม 2562).
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540. **ราชกิจจานุเบกษา.** 114, 62 ก (31 ตุลาคม 2540).
- พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542. **ราชกิจจานุเบกษา.** 116, 9 ก (24 กุมภาพันธ์ 2542).
- ภัทรจิตร แก้วอ้อม. **มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ที่ดินภายใต้กรอบผังเมืองรวม.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2552.
- เมธพร ศรีพลาวงษ์. **การฟื้นฟูบูรณะพื้นที่ย่านสะพานพระราม 8 ธนบุรี.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.
- ยงธินันท์ พิมพ์เสถียร. **การปรับปรุงฟื้นฟูเมืองและการอนุรักษ์เมือง.** กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.
- รภัทร โรจนประดิษฐ์. **การฟื้นฟูเมืองเบื้องต้น (The Fundamental of Urban Renewal).** กรุงเทพมหานคร: คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546 อ้างถึงใน เมธพร ศรีพลาวงษ์. **การฟื้นฟูบูรณะพื้นที่ย่านสะพานพระราม 8 ธนบุรี.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560. **ราชกิจจานุเบกษา.** 134, 40 ก (6 เมษายน 2560).
- ราชบัณฑิตยสถาน. **พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554.** กรุงเทพมหานคร: ราชบัณฑิตยสถาน, 2554.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. **เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน: “มาตร” ในการควบคุมตรวจสอบความชอบธรรมด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย.** **วารสารนิติศาสตร์.** 30, 2 (มิถุนายน 2543): 184-193 อ้างถึงใน บรรเจิด สิงคะเนติ. **หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.** พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. **สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ.** กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2538.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. **สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2543.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. **หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง.** กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2540.
- วรรณรินทร์ พิชนะเอนก. **วิวัฒนาการชุมชนและการผังเมือง.** กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรังสิต, 2543.
- วันเพ็ญ ทรัพย์ส่งเสริม. **การจัดระบบองค์การมหาชนอิสระในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.

- ศักดิ์สิทธิ์ เฉลิมพงศ์ และอภิวัดน์ รัตนวราหะ. รายงานการวิจัย พัฒนาและวิศวกรรม โครงการย่อย 3 แนวทางการปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบเพื่อสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนในประเทศไทย. รายงานการวิจัย เสนอต่อคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ; สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, 2559.
- ศิกานต์ อัสสระชัยยศ. การออกพันธบัตรท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร: ความพยายามและความเป็นไปได้ในอนาคต. วารสารสถาบันพระปกเกล้า. 15, 1 (มกราคม-เมษายน 2560): 139-166.
- ศูนย์อาคารของญี่ปุ่น. คู่มือโครงการพัฒนาเมือง โครงการฟื้นฟูเมืองและโครงการจัดรูปที่ดิน. ญี่ปุ่น: พัฒนาที่อยู่อาศัยและพัฒนาเมือง, 2534 อ้างถึงใน นิพัทธ์ ทวนนวัฒน์. แนวทางการรื้อย้ายสำหรับโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.
- สถาบันทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมลุ่มแม่น้ำโขง. รายงานสรุปสำหรับผู้บริหาร โครงการศึกษาแผนปฏิบัติการเพื่อการพัฒนาพื้นที่และเมืองศูนย์กลางการบินสุวรรณภูมิ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2548.
- สมยศ เชื้อไทย. คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2535.
- สมยศ เชื้อไทย. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2555.
- สรายุทธ์ เตชะวุดิวัฒน์. แนวคิดทางกฎหมายในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.
- สถิตย์ ตียะวงศ์สุวรรณ. แนวคิดทางด้านองค์กรฟื้นฟูเมืองสำหรับประเทศไทย. วารสารหน้าจั่วสถาปัตยกรรม การออกแบบ และสภาพแวดล้อม. 26 (กันยายน 2554-สิงหาคม 2555): 49-68.
- สันติ ปิยะทัต. การใช้สิทธิอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนและสิทธิในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ของผู้ถูกเวนคืนตามกฎหมายไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. เรื่องเสร็จที่ 499/2555. เรื่อง ขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของการเคหะแห่งชาติในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงานงบประมาณของรัฐบาล. การวิเคราะห์การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public Private Partnership: PPP). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานงบประมาณของรัฐบาล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559.
- สุขุมารณ์ จงศักดิ์. Urban Renewal in Japan. กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ, ม.ป.ป.
- หยุด แสงอุทัย. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. กรุงเทพมหานคร: ประกายพรึก, 2545.
- หยุด แสงอุทัย. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 17. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

- หัตถุณี วิจิตวิริยกุล. ทฤษฎีว่าด้วยการแบ่งแยกขอบเขตของกฎหมาย: ระหว่างกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชน. **วารสารนิติศาสตร์**. 20, 2 (มิถุนายน 2533): 169-179.
- อภิวัฒน์ รัตนวราหะ. เครื่องมือการเงินเพื่อการฟื้นฟูเมือง. **วารสารวิชาการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย**. 2 (2552): 11-26.
- อภิวัฒน์ รัตนวราหะ. เครื่องมือการเงินเพื่อการฟื้นฟูเมือง. ใน **เอกสารประกอบการประชุมวิชาการด้านการวางแผนภาคและเมืองประจำปี 2550 เรื่องการฟื้นฟูเมือง**. วันที่ 14 ธันวาคม 2550. ห้องประชุม 329 คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อิสสระ นิตินันท์ประภาส. **กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2527.
- เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายผังเมือง พร้อมด้วย พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518 และกฎหมายประกอบ. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2538.
- ฮากิตะ, มาซานาริ. การฟื้นฟูเมืองในประเทศญี่ปุ่นและข้อเสนอแนะโครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดง, **บริษัทพัฒนาที่อยู่อาศัยและพัฒนาเมือง**. กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ ญี่ปุ่น, 2540.
- Back, Henry C. **Black's Law Dictionary**. 6th ed. Minn: West, 1990.
- Berry, Brian J. L. and Horton, Frank E. **Geographic Perspectives on Urban System**. New Jersey: Printice-Hall, 1970.
- Beswick, Katie. The Council Estate: Representation, Space and the Potential for Performance, Research in Drama Education. **The Journal of Applied Theatre and Performance**. 16, 3 (2011): 421-435.
- Boyle, Barnekov T. R. and Rich, D. **Privatism and Urban Policy in Britain and the United States**. Oxford: Oxford University Press, 1989.
- Burns, Wilfred. **New Towns for Old: The Technique of Urban Renewal**. London: Leonard Hill, 1963.
- C. G., Powell. **An Economic History of the British Building Industry 1815-1979**. London: Architectural, 1980.
- C., Couch. **Urban Renewal Theory and Practice**. London: Macmillan Education, 1990.
- Cambridge Dictionary. **English Dictionary**. Retrieved September 7, 2019 from <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/slum> very poor and crowded area, especially of a city
- Chen, Can and Ebdon, Carol. **Financing Tools for Urban Redevelopment**. Nebraska: University of Nebraska at Omaha School of Public Administration, 2013.
- Coleman, Woodbury, ed. **Urban Redevelopment: Problem and Practices**. Chicago: The University of Chicago Press, 1962.

- Collins, William J. and Shester, Katharine L. Slum Clearance and Urban Renewal in the United States. **American Economic Journal: Applied Economics**. 5, 1 (2013): 239-273.
- Cullingworth, Barry and Nadin, Vincent. **Town & Country Planning in the UK**. London: Routledge, 2006.
- Delisk, Burns C. **The Principles of Revolution**. London: George Allen & Unwin, 1920.
- Dower, John W. Peace and Democracy in Two Systems: External Policy and Internal Conflict. In **Postwar Japan as History**. Gordon A., ed. Berkeley: University of California Press, 1993. Pp. 3-33.
- Dye, Richard F. and F., David. The Effects of Tax Increment Financing on Economic Development. **Journal of Urban Economics**. 47, 2 (March 2020): 306-328.
- E., Burgess. The City. In **The City**. Park, R. E. and Burgess, E. W., eds. 4th ed. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1925.
- Chapin, F. Stuart and Kaiser, Edward J. **Urban Land Use Planning**. 3rd ed. Chicago: University of Illinois Press, 1979 อ้างถึงใน ยงธนิศร์ พิมลเสถียร. **การปรับปรุงฟื้นฟูเมืองและการอนุรักษ์เมือง**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.
- Gallaghe, Elizabeth F. Breaking New Ground: Using Eminent Domain for Economic Development. **Fordham Law Review**. 73, 4 (2005): 1837-1873.
- Faludi, Andreas. **Planning Theory, Urban and Regional Planning Series** Vol. 7. 4th ed. Oxford: Pergamon, 1984.
- Fee, Elizabeth and Brown, Theodore M. The Public Health Act of 1848. **Bulletin of the world Health Organization**. 83, 11 (November 2005): 866-867.
- Feilden, Bernard M. and Jokilehto, Jukka. **Management Guideline for World Cultural Heritage Sites**. Rome: ICCROM, 1993.
- Garner, Byran A. **Black's Law Dictionary**. United of America: West Thomson, 2004.
- Georgia Department of Community Affairs. **A Guide to Using Georgia's Urban Redevelopment Act**. Atlanta, GA.: Georgia Department of Community Affairs, 2005.
- Gist, Noel P. and Sylvia Fleis, Fava. **Urban Society**. 5th ed. New York: Crowell, 1964.
- Gould, E. R. L. **The Housing of the Working People**. Washington: Government Printing Office, 1895.
- Hall, Peter. **Urban and Regional Planning**. 4th ed. London: Routledge, 2002.
- Hillman, Arthur and Casey, Robert. **Tomorrow's Chicago**. Chicago: University of Chicago Press, 1950.

- Hoffman, Alexander von. A Study in Contradictions: The Origins and Legacy of the Housing Act of 1949. **Housing Policy Debate**. 11, 2 (2000): 299-323.
- Holby, William A. and Gordon, Robert E. **Fundamentals of Bond Financing in Georgia**. Georgia: Development Authority, n.d.
- Homont, Andre. **L'expropriation Pour Cause D'utilite Publique**. N.p.: n.p., 1975
 อ้างถึงใน สันติ ปิยะทัต. การใช้ข้อห้ามทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนและสิทธิในการเรียกคืน
 อสังหาริมทรัพย์ของผู้ถูกเวนคืนตามกฎหมายไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร
 ศึกษาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.
- Hyra, Derek S. Conceptualizing the New Urban Renewal: Comparing the Past to the Present. **Urban Affairs Review**. 48, 4 (2012): 498-527.
- Imrie, Rob and Thomas, Huw. Assessing Urban Policy and the Urban Development Corporations. In **British Urban Policy: An Evaluation of the Urban Development Corporations**. R. Imrie and H. Thomas, eds. London: Sage, 1999. Pp. 3-39.
- Ishida, Yorifusa. **Nihon Kindai Toshi Keikaku no Hyakunen: A Hundred Years of Japan's Modern City Planning**. Tokyo: Jichitai Kenkyusha, 1987.
- Ishizuka, Hiromichi. The Slum Dwellings and the Urban Renewal Scheme in Tokyo, 1868-1923. **The Developing Economies**. 19, 2 (March 2007): 169-193.
- John, J. Clarke. Slums and the Housing Act, 1930. **The Town Planning Review**. 14, 3 (1931): 163-193
- Justia. **2018 New York Laws: GMU - General Municipal Article 15-B - Municipal Urban Renewal Agencies, Created Title 14 - White Plains Urban Renewal Agency 583 - White Plains Urban Renewal Agency**. Retrieved May 16, 2019 from <https://law.justia.com/codes/new-york//2018gmu/article--15b/title-/583/14>
- Justia. **2018 New York Laws: GMU - General Municipal Article 15-B - Municipal Urban Renewal Agencies, Created Title 28 - Mount Vernon Urban Renewal Agency 598 - Mount Vernon Urban Renewal Agency**. Retrieved May 16, 2019 from <https://law.justia.com/codes/new-york/2018/gmu/article-15-b/title-28/598/>
- Komhauser, David. **Urban Japan: Its Foundations and Growth**. London: Longman, 1976.
- L., Grebler. **Urban Renewal in European Countries: Its Emergence and Potentials**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1964.

- Lamb, Kara. Revitalization from the Inside Out: The Attempts to Move Towards an Urban Renaissance in the Cities of the United States and the United Kingdom. **Connecticut Journal of International Law**. 19 (2003): 159-164.
- Law Insider. **Definition of Deteriorated Area**. Retrieved September 7, 2019 from <https://www.lawinsider.com/dictionary/deteriorated-area>
- Legislative Guide Legal Services Division. **Urban Renewal and Tax Increment Financing**. Retrieved May 16, 2019 from <https://www.legis.iowa.gov/docs/publications/LG/802031.pdf>
- Lmre, Perenyi. **Town Centres Planning and Renewal**. Budapest: Akademiai Kido, 1973.
- Lohmann, Karl B. **Principles of City Planning**. USA: McGraw-Hill Book Company, 1931.
- M., Parkinson and R., Evans. Urban Development Corporations. In **Economic Policy**. M. Campbell, ed. London: Cassell, 1990.
- M., Spandou; C., Garcia and R., Macario. **Urban Revitalization and Transport: Local Factors and Driving Forces from a Stakeholders' View**. Retrieved September 7, 2019 from https://www.academia.edu/1405703/URBAN_REVITALIZATION_LAND_USE_AND_TRANSPORT_PARTICIPATORY_SCENARIO_BUILDING_PROCESS_IN_PORTUGAL
- Marion, Roberts. Urban Design and Regeneration, Chapter 5. In **Introducing Urban design: Interventions and Responses**. Clara Greed and others, eds. Singapore: Longman, 1998.
- Max, Weber. **The City**. Translated by Don Martindale and Gertrud Neuwirt. New York: Free, 1958.
- Merriman, David. **Improving Tax Increment Financing (TIF) for Economic Development**. USA: Lincoln Institute of Land Policy, 2018.
- Ministry of Housing. **Communities and Local Government London, Guidance on Compulsory Purchase Process and The Criche Down Rules**. London: Ministry of Housing, Communities and Local Government, 2019.
- Moore, Victor. **A Practical Approach to Planning Law**. 11th ed. New York: Oxford University Press, 2010.
- Moore, Victor. Planning in Britain: The Changing Scene. **Urban Law Annual**. 89 (1972): 89-102.
- Nicholson, Brent and Mota, Sue Ann. From Public Use to Public Purpose: The Supreme Court Stretches the Takings Clause in *Kelo v. City of New London*. **Gonzaga Law Review**. 41, 1 (2005): 81-101.

- Nolan, John and Salkin, Patricia. **Land Use in a Nut Shell**. USA: Thomson West, 2006.
- O. C., Taner and Tiesdell, Steven. The London Docklands Development Corporation 1981-1991: A Perspective on the Management of Urban Regeneration. **Town Planning Review**. 62, 3 (1991): 311-330.
- Oatley, Nicholas. Evaluation an Urban Development Corporations. **Planning Practice and Research**. 4, 3 (1989): 6-12.
- P. Robert. The Evolution, Definition and Purpose of Urban Regeneration. In **Urban Regeneration: A Handbook**. P. Roberts and H. Sykes, eds. London: Sage, 2000.
- Pacione, Michael. **Urban Geography: Urban Geography: A Global Perspective**. 2nd ed. London; New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2005.
- Phil, Jones and Evans, James. **Urban Regeneration in the UK**. London: SAGE, 2008.
- Pieroth, Bodo and Schlink, Bernhard. **Grundrechte-Staatsrechte II**. Heidenlberg: C. F. Muller, 1993 อ้างถึงใน บรรเจิด สิงคะเนติ. **หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552.
- Politics.co.uk. **Local Government Structure**. Retrieved April 12, 2020 from <https://www.politics.co.uk/reference/local-government-structure>
- Pred, Allan R. **The Spatial Dynamics of U.S. Urban-Industrial Growth, 1800-1914**. Cambridge, Mass.: M.I.T., 1966.
- Pritchett, Wendell E. The “Public Menace” of Blight: Urban Renewal and the Private Uses of Eminent Domain. **Yale Law & Policy Review**. 21, 1 (Winter 2003): 1-52.
- Real Estate Institute of the Land Use Law Center. **Pace University School of Law, Reinventing Redevelopment Law**. New York: Pace University School of Law, 2005.
- Rhodes, John; Tyler, Peter and Brennan, Angela. **The Single Regeneration Budget: Final Evaluation**. Cambridge: Department of Land Economy, Cambridge University, 2007. Retrieved May 16, 2019 from https://www.landecon.cam.ac.uk/pdf-files/cv/pete-tyler/SRB_RESEARCHSUMMARY_2007.pdf
- S., Varanyuwatana. Thailand. In **Local Government Finance and Bond Market**. Y. Kim, ed. N.p.: n.p, 2003. Pp. 525-566.
- Schultz, David. **Evicted! Property Rights and Eminent Domain in America**. California: ABC-CLIO, 2010.
- Sean, Zielenbach. **The Art of Revitalization: Improving Conditions in Distressed Inner-City Neighborhoods**. New York: Garland, 2000.

- Seiji, Nishioka. **Urban Planning System in Japan**. 2nd ed. Japan: Japan International Cooperation Agency in Cooperation with Ministry of Land, Infrastructure and Transport, 2007.
- Stilwell, Martin. **Housing the Workers in London Housing Legislation 1850-1914**. London: Housing the Workers of London, Housing Legislation, 2015.
- Study on Urban Renewal Policies of Other Cities in Asia a Supplementary Study Report on Development Rights in Taipei and Tokyo, Urban Renewal Authority (Final Version)**. N.p.: n.p., 2009.
- Tallon, Andrew. **Regeneration in the UK**. Oxon: Routledge, 2010.
- Tiratsoo, Nick. **Urban Reconstruction in Britain and Japan, 1945-1955: Dreams, Plans and Realities**. Luton: University of Luton Press, 2002.
- Tsenkova, Sasha. **Urban Regeneration Learning from the British Experience**. Canada: Faculty of Environmental Design University of Cagary, 2002.
- UN-Habitat. **Planning Sustainable**. Kenya: UN-Habitat Practices and Perspectives, 2010.
- URS Community Planning and Urban Design Group. **Olde Town Station Urban Renewal Plan**. Denver: URS, 2010.
- W. G., Beasley. **The Rise of Modern Japan Political, Economic and Social Change Since 1950**. 3rd ed. Great Britain: St. Martin's, 2000.
- Walker, Mabel. **Urban Blight and Slums 3**. Cambridge: Harvard University Press, 1936.
- Weber, Rachel. Tax Increment Financing in Theory and Practice. In **Financing Economic Development in the 21st Century**. Armonk. Sammis B. White, Richard D. Bingham and Edward W. Hill, eds. New Youk: M. E. Sharpe, 2000. Pp. 53-69.
- Wood, Edith Elmer. **Slums and Blighted Areas in the United States**. Washington: Government Printing Office, 1935.
- Yelling, J. A. **Slum and Redevelopment Policy and Practice in England, 1918-1945**. London: UCL, 1992.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ ชื่อสกุล

นายจักรี อุดลนิรัตน์

ประวัติการศึกษา

นิติศาสตรบัณฑิต
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ. 2536

นิติศาสตรมหาบัณฑิต
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ. 2546

Master of Laws University of Exeter
(International Business Laws with Merit)
at United Kingdom in 2007

ประสบการณ์ทำงาน

พ.ศ. 2550-ปัจจุบัน
อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยนเรศวร จังหวัดพิษณุโลก