การเมืองในการจัดรูปที่ดิน: ข้อสังเกตเบื้องต้น

เอกวีร์ มีสุข

การจัดรูปที่ดิน (land readjustment: LR หรืออาจใช้อีกชื่อว่า land consolidation) เป็นคำที่หลายคนอาจไม่คุ้นเคยแต่เป็นประเด็นที่สำคัญอย่างหนึ่งในการจัดการที่ดิน การวางผังเมือง และการพัฒนาเมือง เนื่องจากในการพัฒนาเมืองเราจะพบว่าในพื้นที่หนึ่งจะมีที่ดินที่มีคนจับจองถือครองกรรมสิทธิ์ในรูปแบบที่แตกต่างกันจำนวนมาก ที่ดินแต่ละแปลงมีแต่ละคนถือครองแตกต่างกันทั้งในรูปของบุคคลเป็นเจ้าของจนไปถึงการถือครองโดยกิจการที่เป็นนิติบุคคลรูปแบบต่าง ๆ และแน่นอนว่าที่ดินแต่ละแปลงย่อมมีขนาดและรูปทรงที่แตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้ การพัฒนาที่ดินและการวางผังเมืองโดยภาครัฐหรือเอกชนที่ต้องอาศัยการรวบรวมที่ดินจำนวนมากจึงทำได้ยากหากผู้พัฒนาไม่สามารถรวบรวมและครอบครองที่ดินทุกแปลงที่ต้องการได้ และหากที่ดินแต่ละแปลงยังมีผู้ถือครองที่ดินที่ยังเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์อยู่แบบเดิมการพัฒนาให้เป็นไปตามเป้าหมายก็ย่อมทำได้ยากเพราะแต่ละฝ่ายต่างจะไม่ยินยอมให้ใครเข้ามารุกล้ำกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนเอง ลองนึกภาพถ้าที่ดินแต่ละแปลงที่มีรูปทรงแปลกประหลาดแบ่งกันเป็นแนวโค้งมน หากจะตัดถนนแบบตัดตรงเพื่อให้ง่ายต่อการสัญจรก็ทำได้ยากหากไม่มีการเวนคืนที่ดิน (ซึ่งอาจไม่มีใครยอมเพราะการเวนคืนทำให้เจ้าของเดิมเสียสิทธิในการครอบครองที่ดินไป) หรือหากตัดถนนในแบบ “ประนีประนอม” ก็จะได้ถนนบนแนวขอบของที่ดินเพื่อจะได้ไม่กระทบกับเจ้าของที่เดิม แต่ถนนที่ได้อาจคดโค้งจนทำให้ได้ผังเมืองรูปทรงแปลกประหลาดที่ไม่ตอบสนองต่อการพัฒนาเมืองในอนาคตและไม่อาจเพิ่มมูลค่าที่ดินได้ตามที่คาดหวังไว้ ยังไม่นับรวมถึงปัญหาที่ดินที่ไม่มีทางสัญจรเข้าถึงหรือ “ที่ดินตาบอด” ที่ทำให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างไม่คุ้มค่าก็อาจจะไม่ได้รับการแก้ไขหากยังไม่มีการเปลี่ยนแปลง “รูปทรงของที่ดินแต่ละแปลง”

แล้วเราจะทำอย่างไรให้เกิดการใช้ประโยชน์ของที่ดินต่อการพัฒนาเมืองและเศรษฐกิจโดยที่สามารถเปลี่ยนแปลงรูปทรงที่ดินแต่ละแปลงแต่ยังคงรักษาการถือครองกรรมสิทธิ์อยู่กับเจ้าของเดิม และการพัฒนาที่ดินดังกล่าวสามารถตอบสนองประโยชน์ต่อเจ้าของที่ดินเดิมและต่อการพัฒนาควบคู่กันไปด้วย ด้วยโจทย์ที่ยากเหล่านี้ทำให้วิธีการการจัดรูปที่ดิน เป็นวิธีการหนึ่งที่ทำเพื่อแก้ปัญหาข้างต้น อย่างไรก็ตามการดำเนินการจัดรูปที่ดินที่เกี่ยวพันกับคนจำนวนมากทั้งเจ้าของที่ดินเดิมและผู้อยู่อาศัย รวมไปถึงนักพัฒนาที่ดินและเจ้าหน้าที่รัฐในการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน ความสำเร็จและล้มเหลวงของการจัดรูปที่ดิน รวมไปถึงการต่อรองให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์และเงินตอบแทนต่าง ๆ ย่อมสัมพันธ์กับการจัดวางความสัมพันธ์ของคนแต่ละคน การเมืองจึงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในการจัดรูปที่ดินอยู่เสมอ

1. การจัดรูปที่ดินคืออะไร ?

อธิราช ชมพู (2558) ได้ให้ความหมายการจัดรูปที่ดินว่าหมายถึง วิธีการในการนำที่ดินหลายแปลงมาร่วมกันพัฒนาโดยอาศัยความร่วมมือระหว่างเอกชนและเอกชนด้วยกันเอง หรือเป็นความร่วมมือกันระหว่างรัฐกับเอกชนเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาในภาพรวมทั้งด้านคมนาคม เศรษฐกิจ สังคม และชุมชน แต่ยังคง

รักษาไว้ซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของที่ดินที่ประชาชนเป็นผู้ถือครอง และต้องสร้าง/กระจายผลตอบแทนที่ได้รับจากการจัดรูปที่ดินใหม่อย่างเป็นธรรม โดยถือว่าที่ดินแปลงต่าง ๆ ที่มีอยู่ก่อนการจัดรูปที่ดินและหลังจากการจัดรูปที่ดินแล้วยังเป็นที่ดินแปลงเดียวกัน[1] โดยการจัดรูปที่ดินที่ดีควรนำไปสู่การพัฒนาสภาพแวดล้อมของพื้นที่และความระเบียบเรียบร้อยมากขึ้น รวมถึงมีบริการสาธารณะ สาธารณูปโภค และพื้นที่สาธารณะที่ทุกคนในโครงการจัดรูปที่ดินสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้[2] รวมถึงสอดคล้องกับการรองรับการขยายตัวของเมืองและผังเมืองรวมที่มีอยู่[3] โดยวัตถุประสงค์ของการจัดรูปที่ดินแบ่งออกเป็น 2 ด้าน หลัก คือ

1) **เพื่อการจัดเตรียมแปลงที่ดินสำหรับการก่อสร้างอาคาร** ประกอบด้วย *หนึ่ง ประเภทการพัฒนา*เมืองที่ต้องการพัฒนาพื้นที่ว่างในการตอบสนองความต้องการด้านที่อยู่อาศัย *สอง ประเภทป้องกันการขยายตัวของพื้นที่เมืองอย่างไร้ทิศทางการพัฒนา* ซึ่งมักเกิดขึ้นในบริเวณรอบนอกอันเป็นส่วนขยายของเขตเมืองเดิมจนทำให้ขาดการวางผังเมืองที่ดีและขาดการเชื่อมโยง
2) **เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานแบ่งเป็น** ประกอบด้วย *หนึ่ง ประเภทปรับปรุงฟื้นฟูเมือง* ในพื้นที่ที่เป็นชุมชนอยู่แล้วเพื่อพัฒนาเป็นย่านการค้าที่ใกล้กับขนส่งมวลชน *สอง ประเภทพัฒนาศูนย์กลางเมือง* ที่นิยมใช้ในการพัฒนาพื้นที่ว่างขนาดใหญ่ในเมืองด้วยการสร้างสาธารณูปโภคที่เหมาะสมกับการใช้ที่ดินใหม่ และ *สาม ประเภทบูรณะพื้นที่* ที่เกิดจากความเสียหายจากสงครามหรือภัยพิบัติ[4]

นอกจากนี้ การจัดรูปที่ดินยังได้สร้างผลกระทบทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม เนื่องจากพัฒนาการของการจัดรูปที่ดินเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมในวงกว้าง ประเทศทางตะวันตกในอดีตอาศัยการจัดรูปที่ดินเพื่อเปลี่ยนแปลงพื้นที่ที่ถูกใช้เพื่อการเกษตรมาสู่การใช้ประโยชน์ด้านอื่นและเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของการถือครองที่ดิน หรือการจัดรูปที่ดินเพื่อเปลี่ยนแปลงและป้องกันการทำลายหรือผลเสียจากการใช้ที่ดินมาสู่การใช้ประโยชน์ที่ดินที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและสร้างความยั่งยืนในการใช้ที่ดินมากขึ้น หรือการใช้วิธีการนี้ในฐานะเครื่องมือหนึ่งของการบูรณาการเพื่อการพัฒนาชนบท อย่างไรก็ตามในบางพื้นที่การจัดรูปที่ดินกลับได้ผลร้ายต่อประเด็นทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ดังที่ปรากฏในพื้นที่ทางยุโรปกลางและยุโรปตะวันออกที่มุ่งเน้นการจัดรูปที่ดินเพื่อสร้างประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นหลัก เช่น การขยายพื้นที่เพื่อทำการเพาะปลูกจนส่งผลกระทบต่อมาตรการการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงด้านสภาพอากาศ รวมถึงส่งผลต่อการทำลายสปีชี่ส์ของพืชและสัตว์ที่มีอยู่เดิม เป็นต้น[5]

---

[1] อธิราช ชมภู, “การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ตามผังเมืองด้วยการสร้างความเป็นหุ้นส่วนร่วมกันกับชุมชน กรณีศึกษา : โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ตามผังเมืองของชุนชนเทศบาลตำบลปากแพรก อำเภอเมือง จังหวัดกาญจนบุรี ” (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), 14-15.

[2] อธิราช ชมภู, 15.

[3] รังสินันท์ วงค์ทิพย์, "ปัจจัยในการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในประเทศไทย," วชิรเวชสารและวารสารเวชศาสตร์เขตเมือง 63, no. 3 (พฤษภาคม - มิถุนายน 2562): 211.

[4] อธิราช ชมภู, 15-16.

[5] Giedrius Pašakarnis, and Vida Malienė, *Land Readjustment for Sustainable Rural Development*, *5th International Vilnius Conference* (Vilnius: 2009), 171.

ในการจัดรูปที่ดินที่ทำให้รูปร่างและขนาดของที่ดินที่เคยถือครองเดิมเปลี่ยนไป หากพิจารณาจากวิธีการจัดรูปที่ดินที่โดยทั่วไปจะทำใน 2 ลักษณะ คือ *หนึ่ง การปันส่วนที่ดิน (land contribution)* ที่ให้ผู้เข้าร่วมโรงการต้องสละที่ดินของตนบางส่วนเพื่อใช้เป็นพื้นที่ส่วนกลางในการสร้างพื้นที่สาธารณะหรือสาธารณูปโภค รวมถึงสละพื้นที่บางส่วนของตนเพื่อไว้เป็นที่ดินสำหรับจัดหาเป็นประโยชน์ (reserve land) เพื่อเป็นแหล่งรายได้สำหรับใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการ และ *สอง การจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ (land replotting)* คือ การจัดแปลงที่ดินใหม่ให้เป็นระเบียบเพื่อสะดวกในการพัฒนาทั้งการจัดวางรูปทรง ขนาด และตำแหน่งที่ดินใหม่ โดยพยายามยึดหลักว่าที่ดินแปลงใหม่ควรมีสภาพแวดล้อม ขนาด และตำแหน่งที่ดินที่ใกล้เคียงกับของเดิมหรือดีกว่าเดิม โดยสิทธิในที่ดินแปลงเดิมของเจ้าของที่ดินจะถูกโอนไปยังที่ดินแปลงใหม่[6] ทั้งนี้ ในการจัดรูปที่ดินที่ดีควรจะให้ผลลัพท์ที่ดีขึ้นในการทำให้ที่ดินแต่ละแปลงสามารถมีมูลค่าเพิ่มจากการพัฒนาและเพิ่มการเข้าถึงพื้นที่เพื่อใช้ในประโยชน์สาธารณะ แต่การจัดรูปที่ดินก็ทำให้องค์กรที่มีอำนาจมีอำนาจในการจัดการที่ดินมากขึ้น แต่ทั้งนี้การใช้อำนาจดังกล่าวควรเป็นไปเพื่อส่งเสริมให้เกิดผลลัพท์เป็นธรรมด้วยต้นทุนที่ประหยัดเพื่อให้เกิดพื้นที่ใช้สอยในการวางผังเมือง[7]

ทั้งนี้ การจัดรูปที่ดินเป็นวิธีการที่ได้ผลแตกต่างจากการบังคับครอบครองที่ดินหรือการบังคับซื้อ (compulsory acquisition) หรือที่เราคุ้นเคยว่าเป็นการ “เวนคืน” หากพิจารณาจากรูปภาพที่ 1 ที่ใช้การบังคับซื้อที่ดินเดิมบางส่วนสำหรับตัดถนนจะพบว่าทำให้เกิดการแบ่งที่ดินบางแปลงออกจากกัน และก็ไม่ได้แก้ปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินบางแปลงที่ไม่สามารถเข้าถึงถนนได้ แตกต่างจากการจัดรูปที่ดินในรูปที่ 2 แม้จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปทรง ขนาด และตำแหน่งของที่ดินจากของเดิม แต่ทำให้ที่ดินทุกแปลงสามารถเข้าถึงถนนได้อย่างเท่าเทียมจนส่งผลให้ที่ดินทุกแปลงมีมูลค่าเพิ่มขึ้น พร้อมทั้งจัดการวางผังการใช้ที่ดินเสียใหม่ให้เป็นระบบ[8]

กล่าวได้ว่าในกระบวนการจัดรูปที่ดินมีผลกระทบหนึ่งที่สำคัญ คือ *หนึ่ง การเปลี่ยนแปลงรูปที่ดินในแต่ละแปลง* เพื่อให้ที่ดินที่ผ่านการจัดรูปทุกแปลงมีรูปทรงสี่เหลี่ยมผืนผ้าตามมาตรฐาน ที่ดินมีถนนตัดผ่าน และปรับสภาพที่ดินเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและมูลค่าเพิ่ม *สอง เกิดการลดขนาดของที่ดินบางส่วนที่เจ้าของเดิมเป็นผู้ถือครอง* เนื่องจากที่ดินดังกล่าวอาจถูกตัดแบ่งและจัดรูปไปในการทำสาธารณูปโภค โครงสร้างพื้นฐานและพื้นที่สาธารณะ เช่น สวนสาธารณะ ถนน หรือลานกีฬา ฯลฯ *สาม การเปลี่ยนหรือย้ายตำแหน่งของบริเวณที่ดินที่ถือครองเดิม* เนื่องจากการจัดรูปที่ดินจะทำควบคู่กับการวางผังเมือง ทำให้เกิดการเปลี่ยนและย้ายตำแหน่งที่ดินแปลงใหม่ที่ผ่านการจัดรูปไปจากพื้นที่เดิม ทำให้ส่งผลต่อการตั้งถิ่นฐานและมูลค่าที่ดินที่เคยมีอยู่รวมถึงกระทบต่อชีวิตทางสังคมและวัฒนธรรมจากการย้ายตำแหน่ง (เช่น ต้องไปอยู่ในพื้นที่ที่มีเพื่อนบ้านใหม่ที่ตนไม่คุ้นเคยและสูญเสียสายสัมพันธ์ทางสังคม/เครือญาติไป) และ *สี่ การจัดรูปที่ดินต้องอาศัยความร่วมมือ*

---

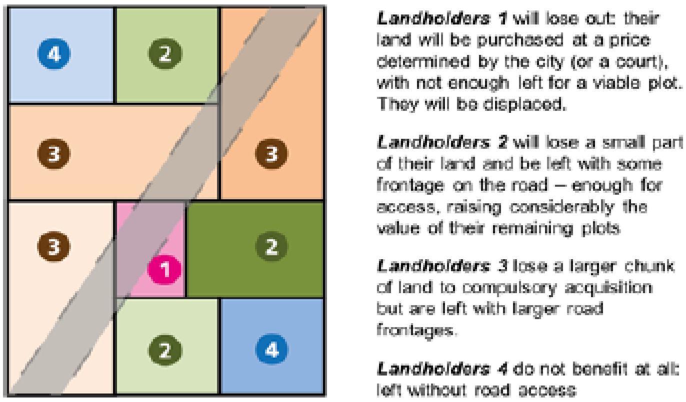
[6] อธิราช ชมภู, 16-17.

[7] Marije Louwsma et al., *Land Consolidation and Land Readjustment for Sustainable Development - the Issues to Be Addressed*, *Proceedings of FIG working week* 2017 : *Surveying the world of tomorrow : from digitalisation to augmented reality* (Helsinki: 2017), 10.

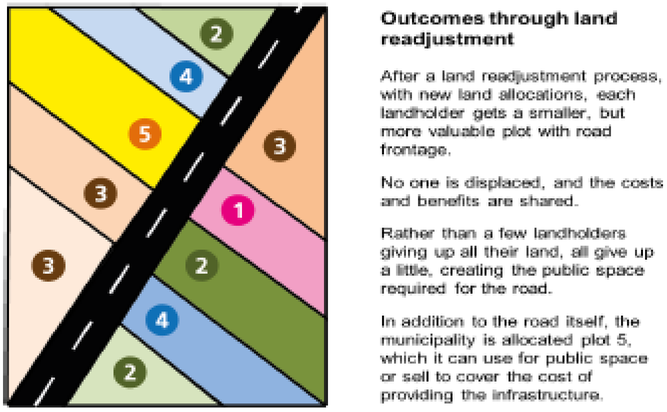
[8] Louwsma et al., 11.

และการมีส่วนร่วม ในการยินยอมให้เกิดโครงการจัดรูปที่ดินเนื่องจากการดำเนินงานอาจกระทบสิทธิดังที่ได้กล่าวมาในสามข้อแรก ทั้งนี้กระบวนการและเงื่อนไขการมีส่วนร่วมจะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ

รูปภาพที่ 1: การจัดการที่ดินด้วยการบังคับครอบครองที่ดิน (compulsory acquisition)



รูปภาพที่ 2: การจัดการที่ดินด้วยการจัดรูปที่ดิน (land readjustment)



ที่มา: Marije Louwsma et al., Land Consolidation and Land Readjustment for Sustainable Development - the Issues to Be Addressed, Proceedings of FIG working week 2017 : Surveying the world of tomorrow : from digitalisation to augmented reality (Helsinki: 2017), 10.

2. ลักษณะการจัดรูปที่ดินในต่างประเทศ

การจัดรูปที่ดินเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาอย่างยาวนาน โดยในประเทศเยอรมนีเป็นหนึ่งในประเทศแรก ๆ ที่ดำเนินการเรื่องดังกล่าวจากการออกพระราชบัญญัติในเมืองแฟรงค์เฟิร์ตที่มีชื่อว่า “Lex Adickes” ในค.ศ. 1903 เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการจัดรูปที่ดิน เช่นเดียวกับประเทศไทยที่พยายามริเริ่มการจัดรูปที่ดินจากการศึกษาของกระทรวงมหาดไทยในพ.ศ.2526 และการออกพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่พ.ศ.

2547 ซึ่งกลายเป็นกฎหมายแม่บทที่สำคัญในการจัดรูปที่ดินของประเทศไทย และมีหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานอยู่ อาทิ กรมโยธาธิการและผังเมือง การเคหะแห่งชาติ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยนับตั้งแต่มีกฎหมายฉบับนี้จนถึงพ.ศ.2562 มีโรงการจัดรูปที่ดินที่ดำเนินการไปแล้วมากกว่า 47 โครงการ อาทิ การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่บริเวณสวนหลวงร.9 ในกรุงเทพมหานคร การจัดรูปที่ดินในพื้นที่เคหะชุมชนเพชรบูรณ์ จังหวัดเพชรบูรณ์ เป็นต้น[9] อย่างไรก็ตามการจัดรูปที่ดินในต่างประเทศที่ดำเนินการมาอย่างยาวนานกว่าและประสบความสำเร็จเป็นประเด็นที่ควรพิจารณา ในที่นี้ขอยกตัวอย่างการจัดรูปที่ดินใน 3 ประเทศ คือ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และสิงคโปร์ ดังนี้

2.1 การจัดรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่น

การจัดรูปที่ดินของประเทศญี่ปุ่นเกิดขึ้นครั้งแรกช่วงทศวรรษที่ 1870 ที่เมืองโกเบด้วยวัตถุประสงค์ด้านเกษตรกรรมและการปรับปรุงที่ดินเพื่อการเกษตรเพื่อจัดการกับปัญหาการแบ่งอาณาเขตที่ดินที่ไม่สมเหตุผลและแก้ปัญหาด้านทางเท้าที่แคบเกินไป เพื่อสร้างพื้นที่ทางการเกษตรที่มีประสิทธิภาพในการเพาะปลูกและสร้างแรงจูงใจให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ต่อมาในค.ศ.1919 ได้มีการจัดรูปที่ดินอย่างเป็นกิจจะลักษณะในพื้นที่ของกรุงโตเกียวโดยได้รับอิทธิพลจากตัวแบบการจัดรูปที่ดินของประเทศเยอรมนี (สังเกตได้ว่าประเทศญี่ปุ่นดำเนินนโยบายจัดรูปที่ดินภายหลังการริเริ่มในประเทศเยอรมนีไม่นาน) และได้ตรากฎหมายที่มีชื่อว่า City Planning Act ค.ศ. 1919 เพื่อมุ่งให้เกิดการจัดรูปที่ดินในการพัฒนาเมืองและนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ด้านการเกษตร[10] และภายหลังการเกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งรุนแรงในพื้นที่คันโตเมื่อค.ศ.1923 ก็ได้ใช้มาตรการจัดรูปที่ดินในการสร้างกรุงโตเกียวขึ้นมาใหม่ด้วย

ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศญี่ปุ่นได้ตรากฎหมายที่มีชื่อว่า *The Land Readjustment Act ค.ศ.1954* เพื่อใช้เป็นกฎหมายแม่บทของการจัดรูปที่ดินเพื่อตอบสนองความต้องการทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การพัฒนา และการแก้ไขปัญหาสาธารณภัย รวมถึงเพื่อส่งเสริมนโยบายการพัฒนาเมือง อาทิ การจัดรูปที่ดินภายหลังจากการเกิดเหตุภัยพิบัติโดยเฉพาะอย่างยิ่งแผ่นดินไหว การจัดรูปที่ดินในพื้นที่ที่เกิดความเสียหายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง การจัดรูปที่ดินในพื้นที่เมืองใหม่ในกระแสการพัฒนาเมืองทั่วประเทศ และการจัดรูปที่ดินในพื้นที่รอบสถานีรถไฟและการฟื้นฟูเมือง[11] จนกล่าวได้ว่าการจัดรูปที่ดินของญี่ปุ่นถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาเมืองหรือที่เรียกว่า “Kukaku-Seiri is the Mother of Urban Planning” ปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นมีพื้นที่กว่า 1 ใน 3 ได้รับการจัดรูปที่ดินเพื่อเปลี่ยนพื้นที่เกษตรกรรมเป็นพื้นที่เมือง ในค.ศ.1997

---

[9] รังสินันท์ วงค์ทิพย์ 211.

[10] Kiyotaka Hayashi, *Land Readjustment in International Perspectives: Applicability and Constraints of Technology Transfer in Urban Restructure*, *17th EAROPH World Congress, Local Development and Planning in the 21st Century, Asan City, Korea* (2000), 8, Minoru Matsui, and Chikashi Deguchi, *The Characteristics of Land Readjustment Systems in Japan, Thailand, and Mongolia and an Evaluation of the Applicability to Developing Countries*, *Proceedings of International Symposium on City Planning 2014* (Hanoi, Yietnam: 2014), 5.

[11] Matsui, and Deguchi, 5.

มีการจัดรูปที่ดินรวมแล้วมากกว่า 10,000 โครงการคิดเป็น 58,240 ไร่ และพื้นที่ส่วนใหญ่ในบางเมืองก็ได้รับการจัดรูปที่ดิน อาทิ เมืองนาโกยา (Nagoya) ที่มีการจัดรูปที่ดินมากกว่าร้อยละ 77 เป็นต้น[12]

สำหรับโครงสร้างและกลไกการจัดรูปที่ดินของญี่ปุ่นตาม *The Land Readjustment Act ค.ศ.1954* ได้ออกแบบมาโดยมุ่งกำหนดอำนาจของบุคคล/องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดรูปที่ดินทั้งของภาครัฐและของเอกชน ได้แก่ 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ดำเนินการได้ทั้งในระดับจังหวัด (prefecture) และระดับเมือง (city) 2) รัฐบาลส่วนกลาง (central government) 3) บรรษัทของรัฐบาล (government corporation) 4) ปัจเจกบุคคลที่เป็นเจ้าของที่ดิน (individuals) 5) สหกรณ์การจัดรูปที่ดิน (LR cooperatives) และ 6) บริษัทจัดรูปที่ดิน (LR companies)[13]

กระบวนการการจัดรูปที่ดินของญี่ปุ่นจะดำเนินการได้ต้องได้รับการยินยอมจากเจ้าของที่ดิน/ผู้เช่าซื้อที่ดินไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของเจ้าของที่ดิน/ผู้เช่าซื้อทั้งหมดโดยการเข้ามามีส่วนร่วมนี้มิใช่การบังคับ แต่หากเกิดกรณีที่เจ้าของที่ดินไม่ยินยอมก็สามารถดำเนินการบังคับซื้อที่ดินดังกล่าวตามมติได้ โดยพื้นที่ที่จัดรูปที่ดินประมาณร้อยละ 30-40 ของที่ดินทั้งหมดจะต้องถูกสงวนไว้เพื่อการพัฒนาปรับปรุงเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น การสร้างสาธารณูปโภค การสร้างพื้นที่สาธารณะ และโครงการการคมนาคมขนส่ง ภายหลังจากการจัดรูปที่ดินเสร็จแล้ว เจ้าของที่ดินเดิมจะได้รับจัดสรรที่ดินในสัดส่วนมูลค่าตามมูลค่าของที่ดินเดิมก่อนการจัดรูปและในพื้นที่บริเวณเดียวกับ/หรือบริเวณข้างเคียงก่อนการจัดรูปที่ดิน ส่วนนักพัฒนาที่ดินที่เข้าร่วมโครงการจะได้รับที่ดินที่ผ่านการจัดรูปที่ดินเพื่อตอบแทนจากการลงทุนในการดำเนินโครงการ[14] ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจากการจัดรูปที่แตกต่างกันตามบุคคล/องค์กรพบลักษณะเด่น ดังนี้

1. *การดำเนินการโดยปัจเจกบุคคลที่เป็นเจ้าของที่ดิน (individuals)* โดยการจัดรูปที่ดีนต้องได้รับการยินยอมจากเจ้าของที่ดินในการใช้ประโยชน์ก่อนเริ่มดำเนินโครงการ แต่รูปแบบนี้มีการดำเนินงานน้อยมากโดยคิดเป็นร้อยละ 7 ของพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินที่ดำเนินการทั้งหมด
2. *การดำเนินโดยสมาคม/สหกรณ์จัดรูปที่ดิน (associations/cooperatives)* การจัดรูปที่ดินแบบนี้เกิดจากการรวมตัวของเจ้าของที่ดินและผู้เช่าซื้อเพื่อตั้งองค์กรจัดรูปที่ดินในรูปของสมาคม/สหกรณ์ การจัดรูปที่ดินจะดำเนินโครงการด็ก็ต่อเมื่อต้องได้รับความเห็นชอบจากกลุ่มเจ้าของที่ดิน/ผู้เช่าซื้อส่วนใหญ่อย่างน้อย 2 ใน 3 ของเจ้าของที่ดิน/ผู้เช่าซื้อทั้งหมด และจำนวนรวมของที่ดินที่ได้รับการยินยอมจากเจ้าของต้องคิดเป็นอย่างน้อย 2 ใน 3 ของที่ดินทั้งหมดในโครงการจึงจะดำเนินการได้ การยินยอมดังกล่าวสะท้อนการอาศัยเกณฑ์เสียงข้างมากที่เด็ดขาดเพื่อให้เกิดฉันทามติที่ชอบธรรมเพียงพอจึงทำให้ใช้ระยะเวลานานในการจัดรูปที่ดินให้แล้วเสร็จ อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ก็เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดรูปที่ดินร่วมกับสมาคม/สหกรณ์

[12] สาลินี ศุกลรัตนเมธี, "ประสบการณ์การจัดรูปที่ดินในต่างประเทศ," วารสารวิชาการคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ สจล. 13 (2011): 15.

[13] Matsui, and Deguchi, 5.

[14] OECD/Lincoln Institute of Land Policy, and PKU-Lincoln Institute Center, *Global Compendium of Land Value Capture Policies* (OECD Publishing: Paris, 2022), 153.

เหล่านี้ในทุกด้าน อาทิ การริเริ่มโครงการ การวางแผน และการบริหารจัดการอื่น ๆ เนื่องจากพื้นที่ของท้องถิ่นจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์ในการพัฒนาที่ดินที่ผ่านการจัดรูปด้วย

3. *การดำเนินงานโดยรัฐ* ทั้งหน่วยงานของรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เช่น เทศบาล) รัฐอาจเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการผ่านการกำหนดโครงการจัดรูปที่ดินด้วยเหตุผลทางการบริหารและพัฒนาของรัฐ เช่น การมีโครงการจัดรูปที่ดินในพื้นที่เป้าหมายของการจัดผังเมืองรวม การจัดรูปที่ดินในโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากคณะรัฐมนตรีที่เป็นเป้าหมายการพัฒนาชาติ หรือการจัดรูปที่ดินในกรณีที่ต้องการพัฒนาพื้นที่ใจกลางเมืองเพื่อสร้างการพัฒนาใหม่ เป็นต้น ทั้งนี้แต่ละหน่วยงานแม้จะต้องดำเนินการตามกฎหมายจัดรูปที่ดินแต่ก็มีเงื่อนไขการทำงานอื่นที่แตกต่างกันด้วย อาทิ โครงการจัดรูปที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น[15]

2.2 การจัดรูปที่ดินในประเทศเกาหลีใต้

การจัดรูปที่ดินในประเทศเกาหลีเกิดขึ้นครั้งแรกช่วงสงครามโลกครั้งที่สองในค.ศ.1936 ในพื้นที่ของกรุงโซล และมีการจัดรูปที่ดินเริ่มทำอย่างจริงจังช่วงหลังสิ้นสุดสงครามโลกและสงครามเกาหลีเพื่อการพัฒนาเมืองที่ถูกทำลายช่วงสงคราม ต่อมาเกาหลีใต้จึงได้ตรากฎหมาย *Land Readjustment Act ค.ศ.1966* เพื่อเป็นกฎหมายแม่บทของการจัดรูปที่ดินเพื่อตอบสนองการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อส่งเสริมการพัฒนาให้กลายเป็นเมืองและการเพิ่มขึ้นของราคาที่ดิน[16]

ผลของการพัฒนาที่ดินและการจัดรูปที่ดินในทศวรรษที่ 1960-1980 พบว่าโครงการส่วนใหญ่ริเริ่มกันในช่วงทศวรรษที่ 1960 แต่ในช่วงทศวรรษที่ 1970 และ 1980 มีจำนวนโครงการการจัดรูปที่ดินลดลง แต่ค่าเฉลี่ยของการพัฒนาพื้นที่สาธารณะและร้อยละของจำนวนที่ดินที่ผ่านการจัดรูปที่ดินกลับมีจำนวนเพิ่มขึ้นมากกว่าในทศวรรษก่อนหน้า การที่โครงการจัดรูปที่ดินแต่ละโครงการในยุคหลังมีขนาดที่ดินเพิ่มมากขึ้นเนื่องจากโครงการดังกล่าวต้องอาศัยที่ดินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานควบคู่กับการจัดรูปที่ดินสำหรับการใช้ประโยชน์ด้วย เช่น ถนน สวนสาธารณะ ระบบประปาและน้ำเสีย เป็นต้น[17]

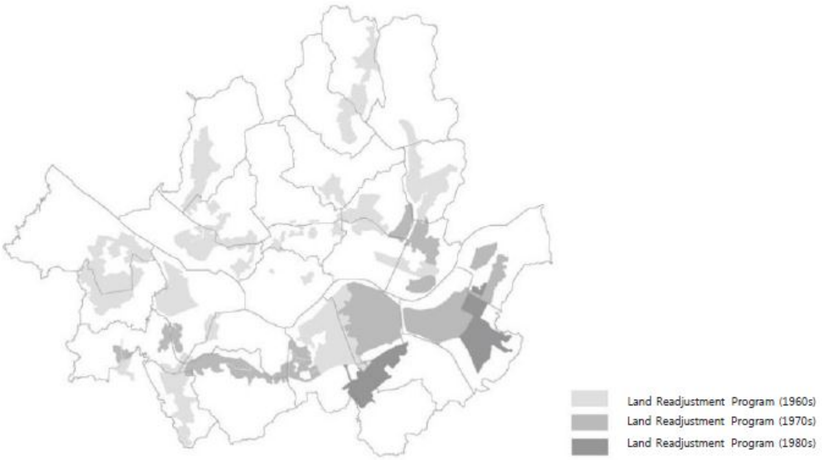
---

[15] สาลินี ศุกลรัตนเมธี 16-17, 19.

[16] Hayashi, 10.

[17] Sun-Wung Kim, "The Land Readjustment Program," 2017, accessed 10 Feburary, 2023, https://www.seoulsolution.kr/en/content/land-readjustment-program-0.

แผนภาพที่ 1: พื้นที่ที่ได้รับการจัดรูปที่ดินของกรุงโซลระหว่างทศวรรษที่ 1960-1980



ที่มา: Sun-Wung Kim, "The Land Readjustment Program," 2017, accessed 10 Feburary, 2023, https://www.seoulsolution.kr/en/content/land-readjustment-program-0.

ในส่วนโครงสร้างและกลไกการจัดรูปที่ดินของเกาหลีใต้ ตามกฎหมายระบุให้ผู้ที่สามารถจัดรูปที่ดมีอย่างหลากหลาย อาทิ สมาคม/สหรณ์ที่เกิดจากการรวมตัวของเจ้าของที่ดิน (Associations/Cooperatives of landowners) รัฐบาลกลาง รัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ (เช่น Korea Housing Corporation และ Korea Land Corporation)[18] โดยการจัดรูปที่ดินสำหรับการดำเนินโครงการโดยภาคเอกชน ต้องได้รับการยินยอมจากเจ้าของที่ดินไม่น้อยกว่า 1 ใน 2 ของจำนวนเจ้าของที่ดินทั้งหมด และมีที่ดินรวมที่ได้รับการยินยอมไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนที่ดินที่ต้องการจัดรูปทั้งหมด การดำเนินงานของเจ้าของที่ดินต้องบริหารจัดการโดยการตั้งเป็นสมาคม/สหกรณ์ที่มีการจัดตั้งและจดทะเบียนตามกฎหมาย ส่วนการจัดรูปที่ดินโดยรัฐจะเข้ามาดำเนินการได้ในกรณีที่ภาคเอกชนไม่ประสบความสำเร็จหรือภาคเอกชนที่ดำเนินการจัดรูปที่ดินให้ความยินยอมต่อองค์กรของรัฐเข้ามาจัดรูปที่ดินแทน ทั้งนี้การจัดรูปที่ดินที่มีการพัฒนาสาธารณูปโภคที่จำเป็นในกรณีที่เกิดเหตุภัยธรรมชาติและเป็นภาวะฉุกเฉิน การจัดรูปที่ดินสามารถทำได้ทันทีโดยไม่ต้องขอความยินยอมจากเจ้าของที่ดินในกรณีที่เจ้าของที่ดินต่อต้านการจัดรูปที่ดินก็สามารถใช้อำนาจในการบังคับครอบครองที่ดินของพวกเขาได้[19]

ด้วยกรอบของกฎหมายแม้จะเป็นกฎหมายในระดับชาติแต่ในทางปฏิบัติการอนุมัติให้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินจะดำเนินการในระดับท้องถิ่น[20] องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนสำคัญต่อการจัดรูปที่ดินเพื่อการปรับปรุงพื้นที่ในเขตเมืองและพัฒนาย่านชานเมืองใหม่ เพื่อเป็นแหล่งรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งพาตนเองทางการเงินได้จากผลกำไรของโครงการ เนื่องจากการจัดรูปที่ดินทำให้เกิดสัดส่วนที่ดินที่สามารถ

[18] Kim

[19] OECD/Lincoln Institute of Land Policy, and PKU-Lincoln Institute Center, 158.

[20] OECD/Lincoln Institute of Land Policy, and PKU-Lincoln Institute Center, 157.

ใช้ประโยชน์ได้มากขึ้นและช่วยให้ราคาที่ดินในท้องถิ่นสูงขึ้นด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศเกาหลีใต้บางแห่งจึงมีรายได้จากการขายที่ดินที่ผ่านการจัดรูปที่ดินแล้วมากกว่าร้อยละ 20 ของรายได้ทั้งหมด แต่การจัดรูปที่ดินในเกาหลีใต้ยังมีประเด็นปัญหาเพราะเจ้าของที่ดิน (landowner) เดิมที่เข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ส่วนแบ่งรายได้ไม่มากนักเมื่อเทียบกับผลกำไรที่เกิดขึ้นจากโครงการ และโครงการจัดรูปที่ดินอาจก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างเจ้าของที่ดินกับประชาชนทั่วไปในท้องถิ่นที่ไม่สามารถซื้อที่อยู่อาศัยที่มีราคาเพิ่มสูงขึ้น[21]

กล่าวได้ว่าการจัดรูปที่ดินในประเทศเกาหลีใต้ภายหลังทศวรรษที่ 1980 ก็เกิดความท้าทายและผลกระทบเชิงลบบางประการ คือ **หนึ่ง** การจัดรูปที่ดินยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยขึ้น (โดยเฉพาะที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย) **สอง** การพัฒนาโดยให้เอกชนเป็นผู้นำที่มุ่งเน้นผลกำไรและทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้น **สาม** การบังคับครอบครองที่ดินต้องอาศัยการชดเชยเงินแก่เจ้าของที่ดินเป็นมูลค่าที่สูงตามราคาที่ดินในพื้นที่ และ **สี่** คนที่อยู่อาศัยที่เป็นผู้เช่าหรือผู้อยู่อาศัยที่ไม่มีทะเบียนบ้านมักได้ค่าชดเชยที่น้อยและมีปัญหาทางการเงิน[22] แม้ว่าจะมีมาตรการให้โครงการจัดรูปที่ดินจะต้องจัดพื้นที่ที่อยู่อาศัยในราคาถูกและจัดหาสาธารณูปโภคที่ตอบสนองทางด้านสังคม รวมถึงให้นำกำไรส่วนเกินที่ได้จากการพัฒนาที่ดินมาใช้ในวัตถุประสงค์ทางสังคม[23] แต่เนื่องจากเกาหลีใต้เริ่มมีกฎหมายฉบับอื่นที่มีวิธีการใหม่ ๆ ที่เอื้อต่อการพัฒนาที่ดินและอสังหาริมทรัพย์นอกเหนือจากการจัดรูปที่ดิน เช่น การพัฒนาเมืองใหม่ ฯลฯ ทำให้นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 ประเทศเกาหลีใต้มีจำนวนโครงการที่อาศัยการจัดรูปที่ดินน้อยลง

2.3 การจัดรูปที่ดินในประเทศสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศหนึ่งที่ต้องดำเนินนโยบายการพัฒนาที่ดินเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด เนื่องจากขนาดพื้นที่ประเทศที่เล็กและมีพื้นที่ราบที่ใช้ในการอยู่อาศัยไม่มากนัก การวางยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดินจึงเป็นเรื่องสำคัญต่อการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินและการวางผังเมือง ทำให้ภาครัฐกลายเป็นเจ้าของที่ดินแปลงใหญ่ของประเทศ และมีบทบาทนำในการพัฒนาที่อยู่อาศัยกับสาธารณูปโภค ปัจจุบันสิงคโปร์มีกฎหมายแม่บทสำหรับการจัดรูปที่ดิน 3 ฉบับ คือ 1) *Land Acquisition Act ค.ศ.1966* 2) *State Lands Act ค.ศ.1996* และ 3) หมวด VA ใน *Land Titles (Strata) Act ค.ศ.2009*

ด้านโครงสร้างกลไกที่สิงคโปร์ใช้ในการจัดรูปที่ดิน จะดำเนินการโดยรัฐบาลของสิงคโปร์ องค์กรรัฐรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งตามกฎหมาย (special purpose bodies) นักพัฒนาที่ดิน และเจ้าของที่ดินที่เป็นเอกชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาโครงการจัดรูปที่ดิน โดยที่รัฐบาลจะเป็นผู้จัดเก็บผลประโยชน์และรายได้ที่เกิดขึ้นเพื่อนำไปใช้ในกิจการการพัฒนาและการวางแผนที่ดิน[24] การจัดรูปที่ดินในสิงคโปร์ดำเนินการอยู่

---

[21] Hayashi, 11.

[22] OECD/Lincoln Institute of Land Policy, and PKU-Lincoln Institute Center, 158, Kim

[23] Hayashi, 11.

[24] OECD/Lincoln Institute of Land Policy, and PKU-Lincoln Institute Center, 205.

บ่อยครั้งและสม่ำเสมอเพื่อตอบสนองความต้องการที่ดิน (โดยเฉพาะที่อยู่อาศัย) ทั้งที่ดำเนินโครงการโดยภาคเอกชนและภาครัฐ

การดำเนินงานจัดรูปที่ดินของภาคเอกชนจะดำเนินการได้เมื่อเจ้าของที่ดินร้อยละ 90 ยินยอมที่จะขายที่ดินแบบรวมหมู่ หรือ *En bloc collective sale* ของพื้นที่ทั้งหมดเพื่อนำไปพัฒนาที่กินทั้งหมด ทั้งนี้แม้โครงการจะดำเนินการโดยเอกชน แต่หากโครงการดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ จะสามารถใช้มาตรการบังคับเจ้าของที่ดินเดิมให้เข้ามามีส่วนร่วมในโครงการ และสามารถใช้มาตรการบังคับซื้อที่ดินได้ ทั้งนี้การบังคับซื้อที่ดินจะดำเนินการเท่าที่จำเป็นเท่านั้นและการจ่ายค่าชดเชยสำหรับการบังคับซื้อที่ดินจะอิงกับมูลค่าของทรัพย์สินตามราคาตลาดจริง ที่ผ่านมามีประเด็นร้องเรียนหรืออุทธรณ์จากเจ้าของที่ดินเดิมในเรื่องเกี่ยวกับการจ่ายค่าชดเชยไม่มากนัก[25]

ส่วนการจัดรูปที่ดินโดยรัฐโดยทั่วไปจะเกี่ยวข้องกับการครอบครองสิทธิในการถือครองที่ดินและการก่อสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับประชาชนอันเป็นเป้าหมายสำคัญ โดยภายหลังจากการจัดรูปที่ดินแล้วเจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เดิมจะได้รับสิทธิในการเลือกที่อยู่อาศัยใหม่บนที่ดินหรืออาคารที่ดำเนินโครงการหรือเลือกรับเป็นเงินชดเชยก็ได้[26] โดยหน่วยงานที่สำคัญในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัย คือ คณะกรรมการพัฒนาการเคหะแห่งชาติ (The Housing and Development Board: HDB) ที่เป็นสิงคโปร์ องค์กรรัฐรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งตามกฎหมาย (special purpose bodies) HDB มีหน้าที่ในการ “จัดหาที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพและราคาไม่แพง พัฒนาเมืองให้มีชีวิตชีวาทั้งในทางเศรษฐกิจ นันทนาการ และสิ่งอำนวยความสะดวก รวมถึงสร้างความปรองดองทางเชื้อชาติและครอบครัวให้เข้มแข็ง”[27]

ทั้งนี้ HDB ได้ดำเนินการจัดรูปที่ดินที่มีชื่อเรียกว่า *HDB Selective En bloc Redevelopment Scheme (SERS)* ที่ดำเนินการตั้งแต่ค.ศ.1995 ซึ่งรัฐบาลผ่านการดำเนินงานของ HDB จะเข้าไปครอบครองสิทธิในอาคารที่อยู่อาศัยเดิมเพื่อรื้อถอนและสร้างอาคารใหม่ทดแทน ทั้งนี้ ผู้อยู่อาศัยในอาคารที่อยู่อาศัยเดิมที่เข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดินจะได้รับสิทธิเช่าซื้อที่อยู่อาศัยใหม่ในพื้นที่เดิมเป็นเวลา 99 ปี และในบริเวณที่ใกล้เคียงกับเพื่อนบ้านเดิมของตนอีกด้วย[28]

3. การเมืองในการจัดรูปที่ดิน

ในการจัดรูปที่ดินเราจะพบว่ากระบวนการของการจัดรูปที่ดินที่เกี่ยวพันกับคนจำนวนมากย่อมสัมพันธ์กับการเมือง ถ้าการเมืองคือเรื่องการจัดการผลประโยชน์ว่าสิ่งที่มีคุณค่า (อย่างที่ดิน) ที่มีอยู่นี้ใครควรได้ทรัพยากรอะไรและไม่ได้อะไร[29] ที่ดินดังกล่าวที่ผ่านการจัดรูปควรนำไปใช้อย่างไร ค่าชดเชยและ

[25] OECD/Lincoln Institute of Land Policy, and PKU-Lincoln Institute Center, 205.

[26] OECD/Lincoln Institute of Land Policy, and PKU-Lincoln Institute Center, 205.

[27] ศุภกิจ แดงขาว, และ เอกวีร์ มีสุข, ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศสิงคโปร์ (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2556).

[28] OECD/Lincoln Institute of Land Policy, and PKU-Lincoln Institute Center, 205, Housing & Development Board, "Sers," accessed 14 Feburary, 2023, https://www.hdb.gov.sg/residential/living-in-an-hdb-flat/sers-and-upgrading-programmes/sers.

[29] Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy* (Pearson, 2013).

ผลตอบแทนจากการจัดรูปที่ดินควรเป็นอย่างไร รวมไปถึงคุณค่าทางจิตใจและความรู้สึกของเจ้าของที่ดิน/ผู้อยู่อาศัยที่ต้องได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของที่ดินและสภาพแวดล้อมของพื้นที่ ฯลฯ ความสำเร็จในการจัดรูปที่ดินก็ขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย อาทิ การมีหน่วยงานในระดับท้องถิ่นที่เข้มแข็งและมีทรัพยากรที่เพียงพอในการทำงาน การมีกลไกเอื้อต่อการจัดรูปที่ดิน การมีกลไกในการแก้ไขข้อพิพาทในการจัดรูปที่ดินที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ และการมีระบบการบันทึกการใช้ประโยชน์ที่ดิน/ข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินที่ดี เป็นต้น[30] ทั้งนี้ผู้เขียนมีข้อสังเกตบางประการต่อการจัดรูปที่ดินกับการเมืองที่เกิดขึ้น ดังนี้

หนึ่ง กฎหมายและกลไกการมีส่วนร่วมเป็นกรอบเชิงสถาบันที่ส่งผลต่อการเมืองในการจัดรูปที่ดิน จากกรณีตัวอย่างในต่างประเทศจะพบว่าเงื่อนไขในการจัดรูปที่ดินที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ อาทิ หนึ่ง เงื่อนไขของจำนวนร้อยละหรือสัดส่วนของความยินยอมในการจัดรูปที่ดินที่แตกต่างกัน เช่น ประเทศญี่ปุ่นที่ต้องให้เจ้าของที่ดิน/ผู้เช่าซื้อที่ดินมากกว่า 2 ใน 3 ในการยินยอม (สังเกตว่าผู้มามีส่วนร่วมของญี่ปุ่นนี้รวมผู้เช่าซื้อที่ดินด้วย) แตกต่างจากประเทศเกาหลีใต้ที่ให้เจ้าของที่ดินเพียง 1 ใน 2 ให้การยินยอม (ซึ่งเกาหลีใต้ไม่นับรวมผู้เช่าซื้อซึ่งแตกต่างจากญี่ปุ่น) ขณะที่สิงคโปร์กำหนดเงื่อนไขนี้เฉพาะการดำเนินงานในโครงการของเอกชน สอง เงื่อนไขของจำนวนที่ดินที่เข้าร่วม เช่น ประเทศเกาหลีใต้กำหนดให้ต้องเอาจำนวนที่ดินที่ได้รับความยินยอมต้องมากกว่า 2 ใน 3 ควบคู่กับเงื่อนไขเรื่องการยินยอมของข้าวของที่ดิน สาม เงื่อนไขของการแบ่งที่ดินเพื่อใช้ในการสร้างพื้นที่สาธารณะและโครงสร้างพื้นฐาน อาทิ ญี่ปุ่นมีการกำหนดร้อยละของพื้นที่ในการสร้างสิ่งเหล่านี้ ขณะที่เกาหลีใต้ไม่ได้กำหนดประเด็นนี้ไว้อย่างชัดเจน เป็นต้น ทำให้กรอบทางกฎหมายดังกล่าวกำหนดลักษณะของการมีส่วนร่วมและความยากง่ายในการจัดรูปที่ดินที่เจ้าของโครงการต้องใช้กลวิธีต่าง ๆ ในการสร้างความยินยอมจากเจ้าของที่ดินแตกต่างกัน

สอง การมีส่วนร่วมและความยินยอมจากเจ้าของที่ดินเป็นเรื่องสำคัญ ในการศึกษาหนึ่งชี้ว่าการจัดรูปที่ดินต้องอาศัยความร่วมมือจากเจ้าของที่ดิน เนื่องจากการจัดรูปที่ดินที่กระทบต่อสัดส่วนการถือครองที่ดิน ขนาด รูปร่าง และตำแหน่งของที่ดิน รวมถึงต้องนำที่ดินบางส่วนไปจัดทำสาธารณูปโภคและพื้นที่สาธารณะในโครงการ ทำให้การสร้างความเข้าใจแก่เจ้าของที่ดินจึงเป็นเรื่องสำคัญ ดังนั้น การเจรจาและสร้างความเข้าใจแก่เจ้าของที่ดินเพื่อสร้างความเข้าใจถึงหลักการและประโยชน์ของการจัดรูปที่ดิน (ซึ่งรวมถึงการนำเสนอผลประโยชน์ที่ได้จากการจัดรูปที่ดินที่เหนือกว่าการมีที่ดินแบบเดิม และการทำความเข้าใจถึงความรู้สึกของผู้คน) รวมถึงให้ผู้มีความรู้และน่าเชื่อถือเข้ามาในกระบวนการการมีส่วนร่วมกับเจ้าของที่ดินเพื่อสร้างการยอมรับและความร่วมมือจากเจ้าของที่ดินจึงเป็นเรื่องสำคัญ[31] ด้วยเหตุนี้ การออกแบบกลไกการมีส่วนร่วมที่ดีจึงสำคัญมากเพื่อให้เจ้าของที่ดินและผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินสามารถเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มกระบวนการ เพื่อให้พวกเขาสามารถส่งเสียงถึงความเห็นและข้อกังวลของพวกเขา โดยกระบวนการมีส่วนร่วมที่ดีควรให้ได้มาซึ่งมุมมอง ความเชี่ยวชาญ และความต้องการของพวกเขาอันส่งผลต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในพื้นที่[32] ทั้งนี้

---

[30] Louwsma et al., 11.

[31] รังสินันท์ วงค์ทิพย์ 214.

[32] Louwsma et al., 17.

จากประสบการณ์ของต่างประเทศจะเห็นว่าการขอความยินยอมเป็นจุดที่สำคัญก่อนเริ่มดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเสมอ และเป็นจุดที่เจ้าของที่ดิน/ผู้อยู่อาศัยต้องอาศัยการเจรจาต่อรองและปฏิสัมพันธ์กับเจ้าของโครงการทั้งภาคเอกชนและภาครัฐ ซึ่งเรื่องการจัดรูปที่ดินเป็นประเด็นการเจรจาที่ละเอียดอ่อนเพราะเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงทั้งขนาดพื้นที่ รูปร่าง และตำแหน่งของที่ดินเดิม กล่าวได้ว่าการจัดการที่ดินเป็นเรื่องของผลประโยชน์

สาม ระบอบการเมืองย่อมส่งผลต่อกระบวนการจัดรูปที่ดิน ทั้งในการออกแบบกระบวนการและการเปิดโอกาสการมีส่วนร่วม ระบอบการเมืองจึงอาจเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการวางกรอบเชิงสถาบันในการออกแบบกฎหมายและกลไกดังกล่าว ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าในประเทศที่มีความเป็นประชาธิปไตยสูงกว่าอย่างญี่ปุ่น มีกฎหมายและกลไกที่ให้ความสำคัญกับกระบวนการจัดรูปที่ดินที่เน้นการสร้างฉันทานุมัติและการมีส่วนร่วมทั้งจากเจ้าของที่ดิน/ผู้เช่าซื้ออย่างกว้างขวาง ทำให้กระบวนการจัดรูปที่ดินของญี่ปุ่นในบางโครงการต้องใช้ระยะการดำเนินโครงการที่นาน รวมถึงการจัดรูปที่ดินยังเปิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นการปกครองแบบฐานรากจากประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำโครงการ ขณะที่ประเทศเกาหลีใต้ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าการจัดรูปที่ดินเกิดขึ้นมากในทศวรรษที่ 1960-1980 ซึ่งประเทศเกาหลีใต้ถูกปกครองด้วยการปกครองแบบอำนาจนิยมและมีนโยบายการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศ และกฎหมายก็เปิดช่องให้รัฐเข้ามามีส่วนในการจัดรูปที่ดินในโครงการที่เอกชนประสบความล้มเหลว เช่นเดียวกับประเทศสิงคโปร์ที่ระบอบการปกครองมีลักษณะอำนาจนิยมกฎหมายก็มีกลไกที่เอื้อต่อการจัดรูปที่ดินเพื่อตอบสนองเป้าหมายการพัฒนาของประเทศ ทั้งของเอกชนในกรณีที่การจัดรูปดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะในการบังคับซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่ไม่ยินยอม และในกรณีการจัดรูปที่ดินตามโครงการของคณะกรรมการพัฒนาการเคหะแห่งชาติ (HDB) ก็สามารถทำได้โดยง่ายในการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างต่อผู้อยู่อาศัยที่มีสถานะเพียงผู้เช่าซื้อระยะยาว

จากข้อสังเกตทั้งสามประการผู้เขียนเห็นว่าการจัดรูปที่ดินเป็นประเด็นที่ควรให้ความสำคัญทั้งในเชิงเทคนิคและวิธีการด้านการวางผังเมืองและการพัฒนาเมือง เช่นเดียวกับการศึกษาในมิติทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการจัดรูปที่ดินที่ทั้งฝ่ายรัฐ เอกชน และประชาชนเข้ามามีปฏิสัมพันธ์กันในการต่อรองผลประโยชน์และการให้ความยินยอมทำโครงการ ทั้งนี้ ระบอบการเมืองและกรอบเชิงสถาบันก็อาจเป็นปัจจัยหนึ่งในการส่งผลต่อการจัดรูปที่ดินด้วย ซึ่งการหาความสัมพันธ์ระหว่างระบอบการเมืองกับการกำหนดนโยบายจัดรูปที่ดินควรเป็นประเด็นที่ควรศึกษาในเชิงลึกต่อไป

บรรณานุกรม

Dye, Thomas R. *Understanding Public Policy*: Pearson, 2013.

Hayashi, Kiyotaka. *Land Readjustment in International Perspectives: Applicability and Constraints of Technology Transfer in Urban Restructure*. 17th EAROPH World Congress, Local Development and Planning in the 21st Century, Asan City, Korea, 2000.

Housing & Development Board. "Sers." Accessed 14 Feburary, 2023. https://www.hdb.gov.sg/residential/living-in-an-hdb-flat/sers-and-upgrading-programmes/sers.

Kim, Sun-Wung. "The Land Readjustment Program." 2017. Accessed 10 Feburary, 2023. https://www.seoulsolution.kr/en/content/land-readjustment-program-0.

Louwsma, Marije, Christiaan Lemmen, Morten B. Hartvigsen, Juhana Hiironen, Jean J. du Plessis, M. Chen, and Peter Laarakker. *Land Consolidation and Land Readjustment for Sustainable Development - the Issues to Be Addressed*. Proceedings of FIG working week 2017 : Surveying the world of tomorrow : from digitalisation to augmented reality. Helsinki, 2017.

Matsui, Minoru, and Chikashi Deguchi. *The Characteristics of Land Readjustment Systems in Japan, Thailand, and Mongolia and an Evaluation of the Applicability to Developing Countries*. Proceedings of International Symposium on City Planning 2014. Hanoi, Yietnam, 2014.

OECD/Lincoln Institute of Land Policy, and PKU-Lincoln Institute Center. *Global Compendium of Land Value Capture Policies*. OECD Publishing: Paris, 2022.

Pašakarnis, Giedrius, and Vida Malienė. *Land Readjustment for Sustainable Rural Development*. 5th International Vilnius Conference. Edited by M. Grasserbauer, L. Sakalauskas, and E. K. Zavadskas. Vilnius, 2009.

รังสินันท์ วงค์ทิพย์. "ปัจจัยในการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในประเทศไทย." วชิรเวชสารและวารสารเวชศาสตร์เขตเมือง 63, no. 3 (พฤษภาคม - มิถุนายน 2562): 209-18.

ศุภกิจ แดงขาว, และเอกวีร์ มีสุข. ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศสิงคโปร์. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2556.

สาลินี ศุกลรัตนเมธี. "ประสบการณ์การจัดรูปที่ดินในต่างประเทศ." วารสารวิชาการคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ สจล. 13 (2011): 12-24.

อธิราช ชมภู. "การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ตามผังเมืองด้วยการสร้างความเป็นหุ้นส่วนร่วมกันกับชุมชน กรณีศึกษา : โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ตามผังเมืองของชุนชนเทศบาลตำบลปากแพรก อำเภอเมือง จังหวัดกาญจนบุรี " มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.