



รายงานการวิจัย พัฒนาและวิศวกรรม ฉบับสมบูรณ์
รหัสโครงการ P-15-50074

โครงการย่อย 3

แนวทางการปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบเพื่อสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่รอบ
สถานีขนส่งมวลชนในประเทศไทย

Guidelines for Legislation and Regulation Improvements to Support Transit
Oriented Development in Thailand

ภายใต้แผนงานวิจัย

กลยุทธ์เพื่อการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาที่เกื้อหนุนการใช้ระบบขนส่งสาธารณะในประเทศไทย

Strategies for Driving Transit-Oriented Development Policy in Thailand

โดย

- | | |
|---------------------------------|--|
| 1. รศ.ดร.ศักดิ์สิทธิ์ เฉลิมวงศ์ | คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 2. ผศ.ดร.อภิวัฒน์ รัตนวราหะ | คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |

สิงหาคม 2559

สนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติและสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ
(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย วช. , สวทช. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

กิตติกรรมประกาศ

โครงการแนวทางการปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบเพื่อสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนในประเทศไทย ได้รับบสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติและสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ ปีงบประมาณ 2558 มีกำหนดระยะเวลาการดำเนินงานรวมทั้งสิ้น 12 เดือน เริ่มตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2558 และสิ้นสุดในเดือนมิถุนายน 2559 ตลอดระยะเวลาการดำเนินงานตามโครงการ คณะที่ปรึกษาได้รับความร่วมมือและความช่วยเหลือสนับสนุนจากผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ทำให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความราบรื่น เรียบร้อย และบังเกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายของโครงการ

ในนามของคณะที่ปรึกษา ขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อคณะกรรมการกำกับการศึกษาโครงการแนวทางการปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบเพื่อสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนในประเทศไทย ที่ได้ให้ข้อคิดเห็นและชี้แนะแนวทางที่เป็นประโยชน์ยิ่งต่อการดำเนินงานของคณะที่ปรึกษา รวมทั้งอำนวยความสะดวกและการประสานการปฏิบัติงานกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง คณะที่ปรึกษาขอขอบคุณรองศาสตราจารย์ ดร. สมพงษ์ ศิริโสภณศิลป์ หัวหน้าแผนงานวิจัย รองศาสตราจารย์ ดร. เกษม ชูจารุกุล และรองศาสตราจารย์ ดร. จิตติชัย รุจนกนกนาฏ ที่ได้ให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ รวมถึงผู้ช่วยวิจัยทุกคนที่ได้ช่วยเหลือให้การศึกษาค้นคว้าสำเร็จลุล่วงได้อย่างดีเยี่ยม

คณะที่ปรึกษาขอขอบคุณรองศาสตราจารย์ มานพ พงศทัต ดร. สมประสงค์ สัตย์มัลลี รองศาสตราจารย์ ดร. นพนันท์ ตาปานานนท์ คุณปัญญาภัสสรณ์ นพพันธ์ และคุณจิรวัดน์ จงสงวนดี ที่ได้สละเวลาในการให้สัมภาษณ์ รวมทั้งผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มย่อยทุกท่านที่ได้สละเวลาเข้าร่วมประชุมเพื่อระดมความคิดเห็น และให้คำแนะนำและข้อมูลที่เป็นประโยชน์อย่างมาก ทำให้การศึกษามีความครบถ้วนสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ท้ายที่สุด คณะที่ปรึกษาขอขอบคุณเป็นอย่างสูงต่อสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติและสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ ที่ได้ให้ความไว้วางใจ ให้คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นผู้ดำเนินงานโครงการ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนและสังคมโดยรวมต่อไป

คณะผู้วิจัย

31 สิงหาคม 2559

บทคัดย่อ

แนวคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน หรือ Transit-Oriented Development (TOD) เริ่มได้รับความสนใจในวงกว้างมากขึ้นในประเทศไทย แต่การประยุกต์ใช้ยังไม่สำเร็จเป็นรูปธรรมมากเท่าใดนัก เนื่องด้วยปัจจัยหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อจำกัดด้านกฎหมายและระเบียบที่ยังไม่เอื้อต่อการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนอย่างเหมาะสม โครงการวิจัยนี้จึงได้วิเคราะห์ภาพรวมปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนในประเทศไทย โดยวิธีการทบทวนเอกสารและข้อมูลทั้งในประเทศและต่างประเทศ และได้สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จากผลการศึกษาบทเรียนจากกรณีที่ประสบความสำเร็จในประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกาและฮ่องกง และผลการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่มีอยู่ในปัจจุบัน คณะผู้วิจัยจึงได้นำเสนอแนวคิด แนวทางและวิธีการที่สมควรกำหนดเป็นนโยบายและกรอบด้านกฎหมายของประเทศไทย โดยได้นำเสนอประเด็นเหล่านี้ในการประชุมกลุ่มย่อยและระดมความคิดเห็นจากหน่วยงานทุกภาคส่วน เพื่อให้ผลการวิเคราะห์มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

สาระสำคัญของผลการศึกษาคือ ข้อจำกัดด้านกฎหมายสำคัญที่เป็นอุปสรรคหลักของการพัฒนาพื้นที่แบบ TOD สามารถแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มหลัก ข้อจำกัดกลุ่มแรกประกอบด้วยปัญหาสภาพการกระจายกรรมสิทธิ์ที่ดินและแปลงที่ดินขนาดเล็กที่ไม่เอื้อต่อการรวมแปลง ซึ่งเป็นพื้นฐานของการเพิ่มความหนาแน่นอาคาร ปัญหาการเวนคืนที่ดินและการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เหลือจากการเวนคืน ปัญหาการใช้มาตรการส่งเสริมการเพิ่มความหนาแน่นและการใช้ที่ดินแบบผสมผสานในระบบผังเมือง ข้อจำกัดกลุ่มที่สองเกี่ยวข้องกับปัญหาโครงข่ายถนนในบริเวณรอบสถานี ปัญหาการพัฒนากระบวนขนส่งระดับรองเพื่อเข้าถึงสถานี ซึ่งครอบคลุมถึงโครงข่ายทางเท้าและสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการใช้จักรยาน อีกปัญหาหนึ่งที่สำคัญในส่วนนี้คือการควบคุมการจอดรถยนต์ส่วนตัว ข้อจำกัดกลุ่มที่ 3 เกี่ยวข้องกับกลไกเชิงสถาบันและองค์กรในการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน รวมถึงมาตรการคืนมูลค่าที่ดินกลับสู่สังคม

คณะผู้วิจัยได้นำเสนอแนวทางปรับปรุงและพัฒนากฎหมายและระเบียบต่างๆ โดยเฉพาะกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินในที่ดินของเอกชนเพื่อเอื้อต่อการรวมแปลง กฎหมายที่เอื้อต่อการพัฒนาที่ดินจากการเวนคืน มาตรการส่งเสริมความหนาแน่นอาคารที่สะท้อนความเป็นจริงในการพัฒนาเมือง มาตรการควบคุมการจอดรถยนต์ที่ต่อบริกับการใช้ระบบขนส่งมวลชน และเครื่องมือด้านผังเมืองและด้านการคลังที่สร้างความเป็นธรรมในการพัฒนาที่ดิน ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้นำเสนอให้มีการเพิ่มเติมในประเด็นที่ยังไม่มีกฎหมายและกฎระเบียบบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน พร้อมระบุหน่วยงานที่ควรแสดงบทบาทผู้นำการเปลี่ยนแปลงในแต่ละประเด็น เพื่อนำไปปรับปรุงนโยบายและกฎหมายที่ส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนของประเทศไทยต่อไป

คำสำคัญ: การพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน การรวมแปลงที่ดิน การเวนคืนที่ดิน ขนส่งมวลชนระดับรอง การควบคุมการจอดรถยนต์

Abstract

The concept of transit-oriented development (TOD) has increasingly received attention in Thailand. But the application of the concept still has not been successful due to a number of factors, particularly the limitations of laws and regulations that facilitate appropriate urban development around transit stations. This research project analyzes the overall problems and obstacles in developing areas around transit stations in Thailand by reviewing relevant documents and experiences in the country and overseas and by interviewing experts and relevant agencies. Based on the review of successful TOD cases in Japan, the United States, and Hong Kong, as well as the analysis of current problems and obstacles, the research team proposes concepts, approaches, and methods that should be adopted as policy and legal frameworks for Thailand. The research findings and proposed solutions were later presented to relevant stakeholders in a focus group meeting in order to refine the research results.

The key research finding is that legal and regulatory limitations are a key obstacle to TOD, which can be further categorized into three groups. The first group includes: (1) fragmentation of land ownership, which results in small land plots that are not conducive to building densification; (2) land appropriation and the limitation in using land appropriated through eminent domain; (3) incentive measures in the urban planning system that aim to promote building densification and mixed land use. The second group of problems relate to inadequate road networks around transit stations, as well as insufficient feeder transport services for accessing transit stations, which include infrastructure and facilities for walking and cycling. Another key issue in this category concerns car parking control. The third group of problems concern institutional and organizational mechanisms for promoting development around transit stations, including value capture mechanisms.

The research team propose ways to revise and improve laws and regulations for TOD. These include: (1) laws to manage private property rights so as to facilitate land assembly; (2) laws that facilitate the use of land appropriated through eminent domain; (3) incentive measures for building densification that reflects actual urban development conditions; (4) parking control measures that correspond to the use of transit systems; (5) urban planning and fiscal measures that enhance equity in land development. The research team also

proposes new laws and regulations that should be developed, while identifying organizations that should take the lead in each of the issues to revise relevant policies and regulations for TOD in Thailand.

Keywords: Transit Oriented Development, Land Consodiation, Land Expropriation, Feeder Systems, Parking Control Management

สารบัญ

หน้า

Contents

กิตติกรรมประกาศ	i
บทคัดย่อ	ii
สารบัญแผนภูมิ	iv
สารบัญภาพ	v
สารบัญตาราง	vi
บทที่ 1 บทนำ	1-1
1.1 ความสำคัญ และที่มาของปัญหา	1-1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	1-2
1.3 ขอบเขตของการวิจัย	1-2
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	1-2
1.5 ระยะเวลาทำการวิจัย และแผนการดำเนินงานตลอดโครงการวิจัย	1-2
บทที่ 2 การทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา TOD ในต่างประเทศ.....	2-1
2.1 กรณีศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา.....	2-1
2.1.1. การให้คำจำกัดความของ TOD.....	2-2
2.1.2. การจัดหาที่ดินเพื่อพัฒนา TOD.....	2-3
2.1.3. การวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินและกำหนดความหนาแน่นของการพัฒนา TOD.....	2-4
2.1.4. การกระตุ้นการลงทุนพัฒนา TOD ในพื้นที่เมือง.....	2-4
2.1.5. การสนับสนุนทางการเงินในการพัฒนา TOD	2-4
2.2 กรณีศึกษาประเทศญี่ปุ่น	2-5
2.2.1. กฎหมายการพัฒนารถไฟฟ้าท้องถิ่นและกฎหมายการอุดหนุนรถไฟท้องถิ่น	2-8
2.2.2. กฎหมายสนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพธุรกิจ	2-8
2.2.3. กฎหมายการพัฒนาและฟื้นฟูชานเมือง	2-9

2.2.4.	กฎหมายการเวนคืนที่ดิน.....	2-14
2.2.5.	กฎหมายผังเมือง ปี 1968	2-15
2.3	กรณีศึกษาฮ่องกง	2-16
บทที่ 3 กฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา TOD		3-1
3.1	พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518.....	3-1
3.2	พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522.....	3-4
3.3	พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547.....	3-5
3.4	การจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment).....	3-5
3.5	พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537	3-6
บทที่ 4 ประเด็นปัญหาการพัฒนา TOD ในประเทศไทย		4-1
4.1	บทนำ.....	4-1
4.2	สภาพการกระจายกรรมสิทธิ์ที่ดินและแปลงที่ดินขนาดเล็ก.....	4-3
4.3	การพัฒนาที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืน	4-5
4.3.1.	การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของรัฐธรรมนูญ.....	4-5
4.4	มาตรการส่งเสริมการเพิ่มความหนาแน่น	4-11
4.5	การส่งเสริมการใช้ที่ดินแบบผสมผสาน	4-14
4.6	โครงข่ายถนนระดับรองในบริเวณรอบสถานี.....	4-16
4.7	การพัฒนาระบบขนส่งเพื่อเข้าถึงสถานี.....	4-19
4.8	การพัฒนาโครงข่ายทางเท้าและสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการใช้จักรยาน	4-20
4.9	พื้นที่โล่งสาธารณะ.....	4-21
4.10	การจอดรถยนต์ส่วนตัว.....	4-22
4.10.1.	การควบคุมการจอดรถยนต์ในอาคารในกรุงเทพมหานคร.....	4-27
4.11	องค์กรในการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน.....	4-32

4.12	มาตรการคืนมูลค่าที่ดินกลับสู่สังคม (Value Capture).....	4-33
บทที่ 5 ประเด็นด้านกฎหมายและกฎระเบียบที่ควรมีการแก้ไข ปรับปรุง หรือเพิ่มเติม		5-38
5.1	บทนำ.....	5-38
5.2	กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพย์สินของเอกชน.....	5-38
5.3	มาตรการส่งเสริมความหนาแน่นและความหลากหลายของการใช้ประโยชน์ที่ดิน.....	5-42
5.4	การส่งเสริมโครงข่ายถนนและระบบขนส่งมวลชนระดับรอง	5-44
5.5	พื้นที่จอดรถยนต์	5-45
5.6	การจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมือง.....	5-45
5.7	การพัฒนาที่ดินของรัฐ.....	5-47
5.8	แนวทางอื่นๆ ในการส่งเสริมการพัฒนาเมืองแบบ TOD.....	5-48
5.8.1.	การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์.....	5-48
5.8.2.	การคิดและวางแผนเชิงระบบ	5-49
5.8.3.	การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สอดคล้องกับบริบทพื้นที่.....	5-51
บรรณานุกรม.....		1
ภาคผนวก ก สรุปการสัมภาษณ์ผู้บริหารหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง.....		1
ภาคผนวก ข สรุปการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง.....		1
ภาคผนวก ค สรุปผลประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อรับฟังความคิดเห็น		1

สารบัญแผนภูมิ

	หน้า
แผนภูมิที่ 2-1 การแปลงและจัดสรรสิทธิในที่ดินและอาคารในโครงการฟื้นฟูเมืองของญี่ปุ่น	2-10
แผนภูมิที่ 2-2 รูปแบบการแปลงและจัดสรรสิทธิแบบพื้นฐาน	2-11
แผนภูมิที่ 2-3 รูปแบบการแปลงและจัดสรรสิทธิแบบพิเศษในกรณีทุกคนเห็นชอบในโครงการ	2-12
แผนภูมิที่ 2-4 รูปแบบการแปลงและจัดสรรสิทธิคือไม่กำหนดสิทธิเหนือที่ดิน	2-13

สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 4-1 สภาพการกระจายกรรมสิทธิ์ที่ดินแบบแปลงย่อยบริเวณสถานีหัวลำโพง).....	4-4
ภาพที่ 4-2 ภาพถ่ายทางอากาศย่านลาดกระบังที่เน้นการใช้ประโยชน์ที่ดินเชิงเดี่ยว	4-16
ภาพที่ 4-3 ตัวอย่างพื้นที่ซูปเปอร์บล็อก.....	4-17
ภาพที่ 4-4 แผนผังบริเวณสถานีรถไฟฟ้าแอร์พอร์ตเรลลิงก์บ้านทับช้าง.....	4-18
ภาพที่ 4-5 ตัวอย่างแผนที่แสดงที่จอดรถยนต์รอบสถานีรถไฟฟ้า MRT.....	4-23
ภาพที่ 4-6 ป้ายแสดงระบบ ParkBoston สำหรับการจ่ายค่าจอดรถออนไลน์ในเมืองบอสตัน	4-31

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 2-1 รูปแบบการแปลงและจัดสรรสิทธิก่อนและหลังดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองของญี่ปุ่น	2-14
ตารางที่ 4-1 เกณฑ์การควบคุมที่จอดรถยนต์ในกรุงเทพมหานคร	4-28

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญ และที่มาของปัญหา

แม้ว่าในประเทศไทย แนวคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนในประเทศไทย หรือ Transit-Oriented Development (TOD) เริ่มได้รับความสนใจในวงกว้างมากขึ้น โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้นำแนวคิดดังกล่าวมาประยุกต์ใช้เพื่อพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งกำลังวางแผนและดำเนินการก่อสร้างอย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตามการประยุกต์ใช้แนวคิด TOD ในประเทศไทยนั้นยังไม่เกิดความสำเร็จเป็นรูปธรรมมากเท่าใดนัก เมื่อเปรียบเทียบกับตัวอย่างในต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จ เช่น ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ฮองกง และสิงคโปร์ อีกทั้งยังมีปัญหาอุปสรรคหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาด้านกฎหมาย อาทิ หน่วยงานขนส่งสาธารณะไม่สามารถทำการพัฒนาที่ดินในบริเวณพื้นที่รอบสถานีได้เนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายเวนคืนที่ดิน การพัฒนาโครงข่ายคมนาคมในพื้นที่รอบสถานีให้มีความเชื่อมต่อเป็นไปได้อย่างยากเนื่องจากไม่สามารถดำเนินการตามกฎหมายจัดรูปที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น

เนื่องจากแนวคิด TOD เพิ่งเริ่มเข้ามาในประเทศไทยได้ไม่นาน รูปแบบการของพัฒนาที่ดินรอบสถานีที่เกิดขึ้นในอดีตนั้นจึงยังไม่สอดคล้องกับแนวคิด TOD สาเหตุหนึ่งเป็นเพราะการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้าที่ผ่านมานั้นขับเคลื่อนโดยกลไกตลาดเป็นหลัก แต่สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งเป็นเพราะการพัฒนาเหล่านั้นเกิดขึ้นภายใต้กฎระเบียบของรัฐซึ่งไม่ได้มีเป้าหมายที่จะทำให้เกิด TOD ตัวอย่างเช่น การพัฒนาในพื้นที่ใกล้สถานีรถไฟฟ้าที่เป็นอาคารขนาดใหญ่จำเป็นต้องเป็นไปตามกฎหมายควบคุมอาคารที่กำหนดให้ต้องมีที่จอดรถจำนวนมาก ซึ่งขัดแย้งกับแนวคิด TOD โดยตรงที่มุ่งส่งเสริมการใช้ระบบขนส่งมวลชน นอกจากนี้ในประเทศไทยยังไม่มีกฎระเบียบต่างๆ ที่กำหนดขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อบังคับหรือสร้างแรงจูงใจให้ผู้พัฒนาพื้นที่ตามแนวคิด TOD อย่างเหมาะสม เช่น การกำหนดประเภทของธุรกิจหรือการใช้ประโยชน์ที่ดินที่อนุญาตให้ดำเนินการได้ในพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน มาตรฐานและแนวทางการออกแบบสำหรับทางเท้าและทางจักรยานในพื้นที่รอบสถานี ฯลฯ

ด้วยเหตุที่กล่าวมาข้างต้น งานวิจัยนี้จึงจะศึกษาปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ในการดำเนินการตามนโยบาย TOD ที่เกิดขึ้นจากกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และเสนอแนวทางการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบที่มีอยู่แล้ว และเสนอให้มีการเพิ่มเติมในประเด็นที่ยังไม่มีกฎหมายและกฎระเบียบบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

โครงการวิจัยเรื่อง “แนวทางการปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบเพื่อสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนในประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ ได้แก่

- 1) ทบทวนกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาตามแนวคิด TOD ในประเทศไทย อาทิ กฎหมายผังเมือง กฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายเวนคืน กฎหมายการปกครองท้องถิ่น กฎหมายการจราจรและขนส่ง กฎหมายจัดตั้งหน่วยงานขนส่งสาธารณะ เป็นต้น
- 2) ชี้ประเด็นการพัฒนาตามกรอบนโยบาย TOD ที่ปรากฏในกฎหมายและกฎระเบียบที่มีอยู่ในปัจจุบัน และที่ยังไม่มี
- 3) เสนอแนวทางการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ ให้เอื้อต่อการพัฒนาตามกรอบนโยบาย TOD

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

งานวิจัยนี้ครอบคลุมเฉพาะการเสนอแนวทางการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาตามแนวคิด TOD ในประเทศไทย แต่ไม่รวมถึงการร่างตัวบทกฎหมายหรือกฎระเบียบตามแนวทางการแก้ไขปรับปรุงนั้น

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) หน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการพัฒนาพื้นที่ที่สามารถปรับปรุงกฎหมายให้มีความทันสมัย สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาเมืองตามแนวคิด TOD
- 2) ลดอุปสรรคด้านกฎหมายและกฎระเบียบที่หน่วยงานขนส่งสาธารณะต้องประสบเมื่อดำเนินการตามนโยบาย TOD
- 3) มีกฎหมายและกฎระเบียบที่สร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการเอกชนดำเนินการพัฒนาพื้นที่ตามแนวคิด TOD

1.5 ระยะเวลาทำการวิจัย และแผนการดำเนินงานตลอดโครงการวิจัย

โครงการนี้ใช้ระยะเวลาในการทำวิจัย 12 เดือน ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

กิจกรรม	เดือนที่											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
การสัมภาษณ์ผู้บริหารหน่วยงานต่างๆ												

ศึกษากฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับ TOD ในต่างประเทศ												
ระบุประเด็นด้านกฎหมายและกฎระเบียบที่ต้องแก้ไข ปรับปรุง												
จัดทำข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบ												
จัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อรับฟังความคิดเห็น												

บทที่ 2

การทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา TOD ในต่างประเทศ

เนื้อหาในบทนี้ทบทวนนโยบายและกฎหมายสำคัญในประเทศที่ถือว่าได้ประสบความสำเร็จในการพัฒนาแบบ TOD โดยได้เลือกกรณีศึกษา 3 ประเทศคือ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และเขตปกครองพิเศษฮ่องกง เหตุผลหลักที่เลือกสหรัฐอเมริกาคือเป็นหนึ่งในกรณีศึกษานี้คือ แนวคิดและการดำเนินนโยบายในการพัฒนาเมืองในหลายเมืองในสหรัฐอเมริกาได้ให้ความสนใจกับแนวทางการพัฒนา TOD ในช่วงประมาณ 10 กว่าปีที่ผ่านมา ซึ่งมาพร้อมกับแนวคิดการพัฒนาเมืองแบบใหม่ (New Urbanism) และการเติบโตอย่างชาญฉลาด (Smart growth) อีกทั้งแนวคิดการผังเมืองของสหรัฐอเมริกามีอิทธิพลอย่างมากต่อแนวคิดการพัฒนาเมืองในหลายประเทศทั่วโลก รวมถึงประเทศไทย ระบบการผังเมืองของประเทศไทยในปัจจุบัน ทั้งในด้านการจัดทำผังเมืองรวมและระบบกลไกและมาตรการต่างๆ ก็มีต้นแบบมาจากสหรัฐอเมริกา จึงสมควรศึกษาว่านโยบาย กรอบกฎหมายและมาตรการใดบ้างที่ได้มีการดำเนินการใช้ในสหรัฐอเมริกา

ส่วนกรณีศึกษาประเทศญี่ปุ่นนั้น เป็นตัวอย่างที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาระบบรถไฟไปพร้อมกับการพัฒนาเมือง โดยเฉพาะในการกำหนดกรอบเชิงนโยบายและเชิงกฎหมายที่ภาครัฐได้ใช้ในการชักนำการพัฒนาของภาคเอกชน รวมถึงเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการพัฒนาแบบ TOD ของญี่ปุ่นที่อาจนำมาประยุกต์ใช้ได้ดีในประเทศไทย เช่น การจัดรูปที่ดินและการรวมแปลงที่ดินแล้วปรับเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ที่ดินในโครงการฟื้นฟูเมือง สำหรับกรณีศึกษาฮ่องกงนั้น ก็ถือว่าเป็นตัวอย่างที่ดีที่แสดงถึงการลงทุนของหน่วยงานด้านการรถไฟ ทั้งในการพัฒนาระบบรถไฟและการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ เพื่อนำรายได้มาเกื้อหนุนการบริการขนส่งมวลชน

2.1 กรณีศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา

เนื่องจากสหรัฐอเมริกามีการปกครองแบบสหพันธรัฐ (Federal) จึงมีการแบ่งอำนาจทางรัฐธรรมนูญระหว่างรัฐบาลกลาง (Federal Government) กับรัฐบาลในระดับมลรัฐ (State) และระดับท้องถิ่น (Local) ซึ่งมีทั้งเทศมณฑลหรือเคาน์ตี (County) นคร (City) เมือง (Town) โดยแต่ละระดับมีอำนาจในการตรากฎหมายและออกข้อบัญญัติและระเบียบที่แตกต่างกันออกไป กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวางผังและพัฒนาเมืองและการพัฒนาระบบขนส่งจึงมีทั้งในระดับประเทศที่ออกโดยรัฐบาลกลาง ในระดับรัฐและในระดับท้องถิ่น กฎหมายและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแบบ TOD โดยมากจะเป็นกฎหมายระดับท้องถิ่น เนื่องจากเกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดทำผังเมืองรวม (Comprehensive Plan) และออกข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning) ซึ่งถือเป็นอำนาจและหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งอยู่ภายในกรอบรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ ทั้งนี้ทั้งนั้น เนื้อหากฎหมายเหล่านี้ต้องอยู่ภายในกรอบหลักการพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญ

ระดับประเทศ ซึ่งมีกระบวนการตัดสินทางกฎหมายที่สิ้นสุดที่การตัดสินของศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกา (United States Supreme Court)

สำหรับกฎหมายระดับประเทศที่เกี่ยวข้องกับ TOD นั้น รัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกาได้ตรากฎหมาย Moving Ahead for Progress in the 21st Century (MAP-21) ในปี ค.ศ. 2012 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจและรับรองการจัดสรรงบประมาณแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้ในการพัฒนาด้านการขนส่งทางบก ส่วนหนึ่งของเนื้อหาในกฎหมายฉบับดังกล่าวคือการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนโครงการนำร่องด้าน TOD จำนวน 10 ล้านดอลลาร์ (ประมาณ 350 ล้านบาท) ให้กับรัฐบาลระดับมลรัฐและระดับเมือง งบประมาณนี้สามารถนำไปใช้ในกิจกรรมต่างๆ ที่สอดคล้องกับการพัฒนาแบบ TOD อาทิ การวางแผนการพัฒนาพื้นที่รอบสถานี เพื่อกระตุ้นการพัฒนาเศรษฐกิจ และการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินทางเข้าถึงโดยทางเท้า และจักรยาน รวมถึงการเชื่อมต่อระหว่างรูปแบบการขนส่ง และการพัฒนาแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินผสมผสาน

ในการนี้ สภานิติบัญญัติของมลรัฐต่างๆ กว่า 22 แห่งได้ผ่านกฎหมายเพื่อสนับสนุน TOD โดยสามารถแบ่งประเด็นทางกฎหมายได้ดังนี้

2.1.1. การให้คำจำกัดความของ TOD

เนื่องจากแต่ละมลรัฐและแต่ละท้องถิ่นมีกระบวนการและกรอบแนวคิดในการออกกฎหมายที่แตกต่างกัน แต่ละแห่งจึงอาจให้คำจำกัดความในกฎหมายแตกต่างกันออกไปได้ ในขั้นตอนแรกของการดำเนินการทางกฎหมายที่มุ่งพัฒนาพื้นที่เมืองแบบ TOD นั้น รัฐบาลระดับมลรัฐจึงมักเริ่มจากการให้คำจำกัดความของ TOD ตามกฎหมาย ตัวอย่างเช่น รัฐฟลอริดาให้คำจำกัดความของ TOD ว่า “เป็นโครงการในพื้นที่ที่รัฐบาลท้องถิ่น กำหนดไว้ในผังเมืองรวม ซึ่งมีหรือกำลังจะมีการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนในพื้นที่นั้น พื้นที่ดังกล่าวจะต้องมีการพัฒนาแบบกระชับ มีความหนาแน่นปานกลางถึงสูง และมีการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบผสมผสาน สะดวกต่อการเดินเท้าหรือการใช้จักรยาน และได้รับการออกแบบเพื่อสนับสนุนการให้บริการขนส่งมวลชนที่มีความถี่สูง โดยใช้รถไฟ รถราง หรือรถบัส บนทางแยกเฉพาะ หรือทางร่วมกับถนนทั่วไป”

จากการวิเคราะห์เนื้อหาของกฎหมายเกี่ยวกับ TOD ใน 12 มลรัฐโดย Shingle (2012) พบว่า การพัฒนา TOD มิได้จำกัดเฉพาะพื้นที่ใกล้สถานีรถไฟหรือระบบรางเท่านั้น แต่รวมไปถึงการพัฒนา TOD ใกล้ระบบรถโดยสารด่วนพิเศษ (Bus Rapid Transit – BRT) นอกจากนี้กฎหมายในบางรัฐ เช่น รัฐฟลอริดา (Florida) รัฐเมน (Maine) และรัฐมินเนโซตา (Minnesota) ยังระบุนิยามของคำว่า TOD ให้ครอบคลุมถึงการพัฒนาระบบรถโดยสารประจำทางทั่วไปอีกด้วย อย่างไรก็ตาม กฎหมายในบางรัฐ เช่น รัฐนิวเจอร์ซีย์ (New Jersey) ได้กำหนดว่า การอุดหนุนการพัฒนา TOD จะให้เฉพาะกับการพัฒนาในพื้นที่สถานีขนส่ง

มวลชนแบบวางในเขตเมือง 9 แห่งเท่านั้น สำหรับกฎหมายในรัฐอื่นๆ ไม่ได้มีการระบุถึงรูปแบบการขนส่งในการให้คำจำกัดความ TOD

ส่วนคำจำกัดความของคำว่า “สถานี” หรือ “จุดจอด” ที่จะดำเนินโครงการพัฒนา TOD นั้น ในหลายๆ รัฐไม่ได้ให้คำจำกัดความเป็นการเฉพาะ กฎหมายของรัฐแมริแลนด์ (Maryland) ได้กำหนดคำจำกัดความของ “สถานี” ว่า สิ่งอำนวยความสะดวกใดๆ ที่เกี่ยวกับการขึ้นหรือลงจากยานพาหนะขนส่งมวลชน ในขณะที่กฎหมายของรัฐมินเนโซตา (Minnesota) ระบุว่า “สถานีจะต้องสามารถให้บริการได้อย่างน้อย 1 รูปแบบการขนส่งมวลชนดังต่อไปนี้ ได้แก่ รถโดยสาร BRT รถไฟรางเบา หรือ รถไฟชานเมือง”

อีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญในกฎหมายเกี่ยวกับ TOD คือระยะทางจากสถานีหรือจุดจอดที่ใช้กำหนดพื้นที่ TOD โดยทั่วไป ระยะทางที่ใช้กำหนดพื้นที่ TOD จะอยู่ที่ 1/4 ไมล์ หรือ 1/2 ไมล์จากสถานี

2.1.2. การจัดหาที่ดินเพื่อพัฒนา TOD

การพัฒนา TOD จำเป็นต้องมีที่ดินใกล้สถานีที่มีขนาดใหญ่เพียงพอสำหรับการพัฒนาอาคารสิ่งก่อสร้างเพื่อสามารถรองรับกิจกรรมที่มีความหนาแน่นเพิ่มสูงขึ้นได้ตามแนวคิด TOD แต่เนื่องจากรูปแบบการถือครองที่ดินใกล้สถานีอาจเป็นที่ดินขนาดเล็กและมีเจ้าของหลายราย จึงทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา TOD ในประเด็นนี้ นโยบายและกฎหมายในหลายมลรัฐได้ใช้มาตรการพิเศษในการเพิ่มปริมาณที่ดินเพื่อพัฒนา TOD ตัวอย่างเช่น รัฐฟลอริดา (Florida) อิลลินอยส์ (Illinois) และแมริแลนด์ (Maryland) ได้นำที่ดินของรัฐที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์มาทำการประมูลเพื่อการพัฒนาพื้นที่ความหนาแน่นสูงและใช้ประโยชน์ที่ดินแบบผสมผสานโดยหน่วยงานเอกชนหรือหน่วยงานที่ไม่แสวงหาผลกำไร นอกจากนี้ รัฐยังเสนอให้ความช่วยเหลือทางการเงินและทางเทคนิคในการรวบรวมแปลงที่ดินให้มีขนาดใหญ่พอสำหรับการพัฒนา TOD

ในรัฐแคลิฟอร์เนียได้มีการแก้ไขกฎหมายในปี 2003 เพื่ออนุญาตให้หน่วยงานของรัฐสามารถขายที่ดินส่วนเกินแก่หน่วยงานในท้องถิ่นในราคาประเมินสำหรับการพัฒนา TOD ในปี 2009 รัฐเทนเนสซี (Tennessee) อนุญาตให้องค์การขนส่งมวลชนของรัฐสามารถเวนคืนที่ดินเพื่อการพัฒนา TOD ได้ ในขณะที่รัฐยูทาห์ (Utah) ได้อนุญาตให้องค์การขนส่งมวลชนร่วมกับผู้ประกอบการเอกชนในการพัฒนา TOD โดยมอบอสังหาริมทรัพย์ที่องค์การขนส่งมวลชนเป็นเจ้าของที่ตั้งอยู่ใกล้สถานีเพื่อสนับสนุนโครงการ จะเห็นได้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการพัฒนา TOD ก็มีความหลายหลายในแต่ละมลรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา

2.1.3. การวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินและกำหนดความหนาแน่นของการพัฒนา TOD

ข้อบัญญัติเกี่ยวกับการวางแผนและการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในสหรัฐอเมริกาโดยมากเป็นกฎหมายในระดับท้องถิ่น นอกเหนือจากการใช้การกำหนดนโยบาย TOD ในผังเมืองรวมแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นหลายแห่งได้ใช้มาตรการเสริมอื่นๆ เพื่อสนับสนุนการพัฒนา TOD เช่น เมืองยูจีน (Eugene) รัฐโอเรกอน (Oregon) เมืองฟอร์ต คอลลินส์ (Fort Collins) รัฐโคโลราโด (Colorado) มีกฎหมายกำหนดเขตพัฒนาขนส่งมวลชน (Transit Overlay Zoning Law) ซึ่งเป็นการออกข้อกำหนดซ้อนทับลงบนข้อบัญญัติควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning) ที่มีอยู่เดิม ทั้งนี้ เพื่อจำกัดหรือเพิ่มข้อกำหนดในการพัฒนาให้สะท้อนนโยบาย TOD ที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวม แผนและผังเขตพัฒนาขนส่งมวลชนดังกล่าวจะมีรายละเอียดเกี่ยวกับตำแหน่งและพื้นที่ของการพัฒนา TOD ไปพร้อมกับการกำหนดมาตรฐานการก่อสร้างในพื้นที่เขตดังกล่าว เพื่อให้สามารถพัฒนาพื้นที่ได้อย่างหนาแน่นขึ้น และมีสิ่งอำนวยความสะดวกที่เกื้อหนุนต่อผู้ใช้ระบบขนส่งมวลชนที่เดินเท้าหรือใช้จักรยาน

2.1.4. การกระตุ้นการลงทุนพัฒนา TOD ในพื้นที่เมือง

แนวทางการพัฒนาพื้นที่แบบ TOD อาจทำได้ในพื้นที่ชนบทหรือกึ่งชนบทที่ยังไม่มีการพัฒนาเมือง (Green Field Development) หรือทำในพื้นที่เมืองเดิม แต่เพิ่มความหนาแน่นให้สูงขึ้น (In-Fill Development) ทั้งสองแนวทางนี้ก็มีกรอบแนวคิดและมาตรการในการดำเนินการที่แตกต่างกัน

สำหรับในหลายมลรัฐ เช่น รัฐอิลลินอยส์ (Illinois) รัฐบาลในระดับมลรัฐและระดับท้องถิ่นได้ออกกฎหมายเพื่อสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาที่เพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ที่ดินในพื้นที่นั้น (Location-Efficient) การพัฒนา TOD แบบนี้เน้นการพัฒนาในพื้นที่เมืองเดิมที่มีระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานอยู่แล้ว ทำให้ไม่ต้องลงทุนมากในการพัฒนาระบบถนนและโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ ในการพัฒนาแบบ TOD ส่วนในพื้นที่ชนบทหรือพื้นที่ที่ยังไม่มีโครงสร้างพื้นฐานอยู่เลยนั้น ในกรณีที่ผู้ดำเนินโครงการสามารถนำเสนอแผนพัฒนาที่แสดงถึงประสิทธิภาพในการใช้ที่ดิน (Location-Efficient) เช่น อยู่ใกล้ระบบขนส่งมวลชน อยู่ใกล้ที่พักอาศัยราคาถูกลงๆ ก็จะสามารถขอรับการยกเว้นภาษีได้ถึงร้อยละ 10

2.1.5. การสนับสนุนทางการเงินในการพัฒนา TOD

การสนับสนุนทางการเงินให้การพัฒนา TOD ในสหรัฐอเมริกาโดยทั่วไปจำเป็นต้องมีการออกกฎหมายในระดับต่างๆ ในแต่ละเมืองและแต่ละมลรัฐ ก็มีการออกกฎหมายรองรับมาตรการการเงินที่หลากหลาย เช่น ในรัฐแคลิฟอร์เนีย (California) รัฐคอนเนทิคัต (Connecticut) รัฐแมสซาชูเซตส์ (Massachusetts) รัฐมินเนโซตา (Minnesota) รัฐนิวเจอร์ซีย์ (New Jersey) และรัฐยูทาห์ (Utah) มีกฎหมายที่อนุญาตให้

รัฐบาลระดับมลรัฐสามารถใช้มาตรการให้เงินอุดหนุน (Grant) ยกเว้นภาษี (Tax Credits) หรือให้งบลงทุนพัฒนา (Capital Programs) ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น องค์กรขนส่งมวลชน หรือผู้ประกอบการเอกชน ฯลฯ ในการวางแผนและพัฒนาโครงการ TOD

2.2 กรณีศึกษาประเทศญี่ปุ่น

การพัฒนาเมืองแบบ TOD ในประเทศญี่ปุ่นมีเค้าโครงเริ่มมาเป็นเวลากว่าร้อยปี นับตั้งแต่การเริ่มพัฒนาระบบรถไฟในยุคแรกๆ ประมาณปลายศตวรรษที่ 19 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ประเทศญี่ปุ่นได้ดำเนินนโยบายพัฒนาประเทศให้ทันสมัยและก้าวทันประเทศตะวันตก ในช่วงเวลาดังกล่าว รัฐบาลญี่ปุ่นได้ลงทุนเองหรือสนับสนุนให้เอกชนสร้างระบบรถไฟระหว่างเมืองและภายในเมือง โดยเฉพาะในเขตพื้นที่กรุงโตเกียว การทำความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาแบบ TOD ของญี่ปุ่นเพื่อเป็นตัวอย่างสำหรับการพัฒนาแบบ TOD ของประเทศไทย จึงจำเป็นต้องย้อนกลับไปที่ประวัติศาสตร์การพัฒนาในช่วงเวลาดังกล่าว โดยเฉพาะนโยบายและกฎหมายของรัฐบาลที่ใช้ดำเนินการพัฒนาระบบรถไฟฟ้าและการพัฒนาเมือง

ช่วงแรกของการพัฒนาเมืองแบบ TOD ในกรุงโตเกียวเกิดขึ้นในประมาณปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 เกิดขึ้นพร้อมกับการขยายตัวของพื้นที่เมืองไปยังบริเวณชานเมือง ด้วยประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วทั้งจากการอัตราการเกิดภายในเมืองและการย้ายถิ่นของประชากรจากพื้นที่ชนบทและเมืองขนาดเล็กอื่นๆ (Gordon 2003, 96) ทำให้เกิดความจำเป็นต้องพัฒนาพื้นที่ที่ห่างออกจากศูนย์กลางเมืองเดิม ในขณะเดียวกัน โรงงานอุตสาหกรรมก็ต้องการพื้นที่ในการผลิตที่กว้างขวางมากขึ้น จึงเกิดแรงกดดันในการขยายพื้นที่เมืองออกไปจากพื้นที่เมืองเดิม การพัฒนาระบบรถไฟฟ้าในยุคนี้จึงเกิดขึ้นพร้อมกับการขยายตัวของพื้นที่ชานเมือง

ปัจจัยสำคัญที่เกื้อหนุนให้เกิดการขยายตัวของเมืองไปตามเส้นทางรถไฟฟาชานเมืองในกรุงโตเกียวในยุคแรกคือการจัดระบบโฉนดและการลงทะเบียนที่ดิน เพื่อบันทึกรายละเอียดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินและเพื่อใช้ในการจัดทำแผนที่ภาษี การปฏิรูปที่ดินในสมัยเมจิทำให้ระบบที่ดินของญี่ปุ่นมีความชัดเจนมากขึ้น และทำให้สามารถพัฒนาที่ดินเพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาชานเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น (Shun-ichi Watanabe 1980, 135) กฎหมายสองฉบับที่เป็นพื้นฐานที่สำคัญสำหรับการพัฒนาพื้นที่ชานเมืองไปพร้อมกับการพัฒนาระบบรถไฟฟ้าในยุคนี้คือ กฎหมายการจัดรูปที่ดินเพาะปลูก ปี 1899 (Arable Land Readjustment Law of 1899) และกฎหมายเวนคืนที่ดิน (Eminent Domain Law of 1900) กฎหมายทั้งสองฉบับนี้ได้ทำให้ทางรัฐบาลและบริษัทเอกชนสามารถเวนคืนที่ดินได้ในราคาถูก เพื่อการสร้างทางรถไฟฟ้าและพัฒนาพื้นที่ดินบริเวณรอบสถานีรถไฟฟ้างานี้ก็ได้มีการใช้ข้อบัญญัติพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของกรุงโตเกียว (Tokyo Capital Improvement Ordinance) ซึ่งมีมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1888 ในการระดมทุนเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาเมืองในบริเวณชานเมืองกรุงโตเกียว แนวคิดหลักของข้อบัญญัติ

ดังกล่าวคือการพัฒนาเมืองไปพร้อมกับการพัฒนาระบบรถไฟฟ้า การพัฒนาย่านชานเมืองเกิดขึ้นไปพร้อมกับการพัฒนาระบบรถไฟฟ้าและโครงการพัฒนาที่ดินของผู้ประกอบการเอกชน นโยบายของรัฐในช่วงดังกล่าว นับเป็นปัจจัยส่งเสริมให้ภาคเอกชนสามารถพัฒนาระบบรถไฟฟ้าและการพัฒนาที่ดินไปพร้อมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กฎหมายสำคัญสองฉบับที่สภาไดเอ็ต (Diet) สภานิติบัญญัติของญี่ปุ่นได้ตราไว้ในช่วงนี้ได้ทำให้ภาคเอกชนสามารถลงทุนในการพัฒนาและบริหารจัดการระบบรถไฟฟ้าได้ กฎหมายรถไฟเบา ปี 1910 (Light Railway Law of 1910) และกฎหมายการอุดหนุนรถไฟเบา ปี 1911 (Light Railway Subsidy Law of 1911) ได้ทำให้ภาคเอกชนสามารถก่อตั้งบริษัทพัฒนาระบบรถไฟ และได้รับเงินอุดหนุนและเงินกู้แบบไร้ดอกเบี้ยสำหรับการก่อสร้างและการประกันอัตรากำไรที่ 5% ในช่วง 10 ปีแรกของการดำเนินการ (Aoki et al. 2000, 35-6; Wakuda 2002). หลังจากนั้น สภาไดเอ็ตยังออกกฎหมายอีกสองฉบับในปี 1921 คือ Local Railway Law และ Local Railway Subsidy Law เพื่อสนับสนุนการพัฒนาในระบบรถไฟฟ้าในแต่ละเมือง

ระบบกฎหมายที่สำคัญอีกชุดหนึ่งคือกฎหมายผังเมืองในปี 1919 ซึ่งประกอบด้วยข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning) ซึ่งแบ่งประเภทการใช้ประโยชน์ไว้อย่างชัดเจน โดยใช้กฎหมายสำคัญสองฉบับคือกฎหมายผังเมือง (City Planning Law) และกฎหมายควบคุมอาคารในเมือง (Urban Buildings Law) ไปพร้อมกับการปรับปรุงข้อบัญญัติการพัฒนากรุงโตเกียว (Tokyo City Improvement Ordinance) แนวทางหนึ่งที่น่าสนใจในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินคือ กฎหมายผังเมืองได้กำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ที่ได้ไว้กว้างๆ เพียง 3 ประเภทคือ เขตที่อยู่อาศัย เขตพาณิชยกรรม และเขตอุตสาหกรรม และระบุเพียงประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ห้ามไม่ได้มีในแต่ละเขต เนื่องจากวัตถุประสงค์หลักไม่ได้อยู่ที่การควบคุมการใช้ที่ดินอย่างละเอียดและเข้มงวด แต่อยู่ที่การชี้นำการพัฒนาในระยะยาว การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในลักษณะนี้แตกต่างอย่างชัดเจนจากแนวคิดและแนวทางการควบคุมของระบบการผังเมืองในสหรัฐอเมริกา ซึ่งเน้นประเภทการใช้ที่ดินเดี่ยวๆ ในแต่ละเขตที่สามารถสร้างมูลค่าสูงสุดหรือมีความเหมาะสมสูงสุดในแต่ละเขต จึงทำให้ไม่มีความหลากหลายของประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละเขตควบคุม

แม้ว่ากฎหมายผังเมืองของประเทศญี่ปุ่นได้รับการปรับปรุงให้มีความละเอียดมากขึ้นในปี ค.ศ. 1968 แต่พื้นฐานแนวคิดการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินยังคงไม่เปลี่ยนแปลง ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกิดพื้นที่ชานเมืองที่มีความผสมผสานของประเภทการใช้ที่ดิน รวมถึงการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีที่มีการใช้ที่ดินทั้งแบบพาณิชยกรรม ที่อยู่อาศัย อาคารสำนักงาน หรือแม้แต่อุตสาหกรรมปะปนกันอยู่ ทำให้ประเภทการใช้ที่ดินในเมืองในประเทศญี่ปุ่นยังคงมีรูปแบบผสมผสานมาจนถึงปัจจุบัน

มาตรการด้านกฎหมายที่สำคัญอีกประการหนึ่งของระบบการผังเมืองในประเทศญี่ปุ่นที่มีผลอย่างมากต่อการพัฒนาเมืองแบบ TOD มาจนถึงปัจจุบันคือ การกำหนดระบบการกำหนดเส้นทางการก่อสร้างอาคารและ

สาธารณูปโภคสาธารณูปการในอนาคต ระบบเส้นอาคาร (Building-Line) ทำให้การพัฒนาชานเมืองในช่วงต่อมาต้องเป็นไปตามเส้นทางถนนหรือเส้นทางรถไฟ มากกว่าที่จะให้เส้นทางถนนหรือรถไฟต้องปรับไปตามการพัฒนาที่ดินในชานเมือง และเป็นการประกันว่า การขยายเส้นทางถนนหรือรถไฟในอนาคตจะมีพื้นที่รองรับที่เพียงพอ

อีกมาตรการหนึ่งที่สำคัญที่เป็นพื้นฐานการผังเมืองในประเทศญี่ปุ่นคือ การจัดรูปที่ดิน แม้ว่าการรวมแปลงที่ดินสามารถทำได้ภายใต้อำนาจกฎหมายรวมแปลงเกษตรกรรม ปี 1899 (Agricultural Land Consolidation Law of 1899) แต่ก็ไม่เหมาะสมกับการพัฒนาเมือง จนกระทั่งมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในปี ค.ศ.1919 ตามกฎหมายเดิมนั้น การรวมแปลงที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์สามารถทำได้ถ้ามีการเห็นชอบจาก 2 ใน 3 ของเจ้าของที่ดินทั้งหมด แต่ต้องได้รับการเห็นชอบอย่างฉันทามติถ้าต้องการสร้างสิ่งปลูกสร้างในแปลงที่ดินที่ได้มีการรวมแปลงแล้ว จึงไม่เหมาะสมสำหรับการรวมแปลงเพื่อการพัฒนาเมือง การแก้ไขกฎหมายในปี ค.ศ. 1919 ได้ปรับเงื่อนไขการเห็นชอบในการสร้างสิ่งปลูกสร้างให้เหลือเพียง 2 ใน 3 (Sorensen 2002, 123-4) ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวเป็นพื้นฐานของกฎหมายจัดรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่นมาจนถึงปัจจุบัน และยังเป็นตัวอย่างของพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่ พ.ศ.2547 ของประเทศไทย

พื้นฐานทางกฎหมายของระบบผังเมืองญี่ปุ่นที่กำหนดขึ้นในปี ค.ศ. 1919 ยังคงมีมาจนถึงปัจจุบัน แม้ว่าจะได้มีการปรับแก้กฎหมายผังเมืองและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในปี ค.ศ. 1968 และกฎหมายผังเมืองในปี ค.ศ.1992 แต่พื้นฐานแนวคิดและองค์ประกอบของระบบการควบคุมและชี้นำการพัฒนาเมืองก็ยังคงไม่เปลี่ยนแปลงมากนักจากระบบเดิม

อีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการพัฒนารูปแบบ TOD ในประเทศญี่ปุ่นคือแนวทางการดำเนินธุรกิจของบริษัทรถไฟของเอกชน ซึ่งเน้นการพัฒนาที่ดินไปพร้อมกับพัฒนาระบบรถไฟ และดำเนินธุรกิจประเภทอื่นๆ ที่มีความหลากหลายไปพร้อมกัน นับตั้งแต่ช่วงแรกของการพัฒนาระบบรถไฟในประเทศญี่ปุ่นซึ่งมีผู้ประกอบการเป็นบริษัทผลิตไฟฟ้าเข้ามาเริ่มพัฒนาระบบรถไฟไฟฟ้าเพื่อใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานและเครื่องจักรที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้าให้เกิดประโยชน์สูงสุด และในช่วงต่อมาบริษัทรถไฟได้สร้างสถานที่ท่องเที่ยวและสวนสนุกบนเส้นทางรถไฟ เพื่อเพิ่มปริมาณการเดินทางและรายได้จากค่าโดยสาร บางบริษัทยังได้พัฒนาระบบรถประจำทางของตนเอง เพื่อรองรับผู้โดยสารไปยังสถานที่ท่องเที่ยว และผู้โดยสารที่เดินทางจากพื้นที่ห่างไกลออกไปให้สามารถเข้ามาใช้ระบบรถไฟเข้าเมืองใหญ่ได้ เป็นต้น (Yamamoto 1993, 98) แนวทางการดำเนินธุรกิจที่มีความหลากหลายนี้กลายเป็นเรื่องปกติของบริษัทรถไฟในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งได้ขยายประเภทธุรกิจไปจนถึงการสร้างห้างสรรพสินค้า สนามกีฬา และโรงละคร ตัวอย่างของความสำเร็จในการดำเนินธุรกิจนี้คือบริษัทฮังคิว (Hankyu) ในเขตนครโอซาก้าและโกเบ ที่ได้พัฒนาพื้นที่รอบสถานีอุเมดะ (Umeda) ให้มีทั้งห้างสรรพสินค้า ร้านอาหาร ร้านค้า ฯลฯ จนทำให้สถานีอุเมดะเป็นมากกว่าจุดเปลี่ยนถ่ายด้านการสัญจร แต่กลายเป็นแหล่งช้อปปิ้งที่สำคัญของเมืองมาจนถึงปัจจุบัน

2.2.1. กฎหมายการพัฒนารถไฟท้องถิ่นและกฎหมายการอุดหนุนรถไฟท้องถิ่น

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้บริษัทเอกชนของญี่ปุ่นประสบความสำเร็จในการพัฒนาระบบรถไฟไฟฟ้าไปพร้อมกับการพัฒนาที่ดินและการขยายประเภทธุรกิจได้นั้นคือ **สิทธิประโยชน์ที่ได้รับจากรัฐบาล** ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายการพัฒนารถไฟท้องถิ่น (Local Railway Law) และกฎหมายการอุดหนุนรถไฟท้องถิ่น (Local Railway Subsidy Law) บริษัทเอกชนสามารถขยายเส้นทางรถไฟและพัฒนาที่ดินได้เรื่อยๆ ในช่วงแรก เพราะไม่ว่าจะดำเนินการได้กำไรหรือไม่ก็ตาม บริษัทก็ยังคงได้รับประกันว่าจะได้รับกำไรอย่างน้อย 5% ในช่วง 10 ปีแรกของการดำเนินการ จึงทำให้บริษัทเอกชนสามารถลงทุนในการพัฒนาที่ดินหรือกิจการอื่นๆ ที่อาจขาดทุนได้ในช่วงแรก นอกจากนี้แล้ว กำไรที่ได้รับจากการพัฒนาที่ดินและการพัฒนาธุรกิจอื่นๆ เช่น ห้างสรรพสินค้า ไม่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกำไรจากการดำเนินกิจการรถไฟ จึงไม่ได้นับรวมอยู่ในเกณฑ์กำไร 5% ที่รัฐบาลประกันไว้ให้กับบริษัทเอกชน

การพัฒนาและจัดสรรที่ดินของบริษัทรถไฟเอกชน โดยเฉพาะบริษัทโตโยโกะ (Toyoko) ในมหานครโตเกียว คือการพัฒนาที่อยู่อาศัยชานเมือง โดยอาศัยเครื่องมือทางกฎหมายสำคัญที่รัฐบาลให้การสนับสนุน คือ การจัดรูปที่ดิน การเวนคืนที่ดิน และกองทุนการซื้อที่ดินที่จัดหาเงินทุนในการพัฒนาตามข้อบัญญัติการพัฒนากรุงโตเกียว (Tokyo City Improvement Ordinance)

เมื่อกรุงโตเกียวได้รับความเสียหายอย่างมากจากการถล่มระเบิดในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลญี่ปุ่นในช่วงหลังสงครามจึงได้ออกกฎหมายผังเมืองเป็นพิเศษขึ้นในปี ค.ศ. 1946 ซึ่งให้อำนาจกับหน่วยงานรัฐในการใช้เครื่องมือการจัดรูปที่ดินในการฟื้นฟูเมืองโดยไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในพื้นที่ ดังนั้น ตามพหุัตถินัยแล้วการจัดรูปที่ดินของญี่ปุ่นในช่วงนี้จึงมีอำนาจคล้ายกับการเวนคืนที่ดินโดยรัฐ อีกทั้งยังเพิ่มสัดส่วนของที่ดินที่รัฐสามารถนำมาใช้ได้ในโครงการจัดรูปที่ดินโดยไม่ต้องจ่ายเงินค่าชดเชยให้กับเจ้าของที่ดินเป็นร้อยละ 15 (Sorensen 2002, 159) อย่างไรก็ตามในช่วงเวลาเดียวกันนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นจำเป็นต้องดำเนินนโยบายด้านการเงินการคลังที่เข้มงวดเพื่อรับมือกับปัญหาเงินเฟ้อของเศรษฐกิจประเทศ จึงทำให้โครงการจัดรูปที่ดินในกรุงโตเกียวในช่วงนี้เกิดขึ้นในบริเวณรอบสถานีรถไฟบางสายเท่านั้น และโดยมากดำเนินการโดย Japanese National Railways ซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

2.2.2. กฎหมายสนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพธุรกิจ

ในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ยกเลิกกฎหมายการพัฒนารถไฟท้องถิ่น (Local Railway Law) และกฎหมายการอุดหนุนรถไฟท้องถิ่น (Local Railway Subsidy Law) ซึ่งเคยเป็นกรอบกฎหมายและนโยบายพื้นฐานที่ส่งเสริมการพัฒนาระบบรถไฟและการพัฒนาเมืองแบบ TOD แต่ในปี ค.ศ. 1952 ก็ได้มีการตรากฎหมายสนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพธุรกิจ (Enterprises Rationalization Promotion Law)

ซึ่งให้เงินสนับสนุนกับผู้ประกอบการเอกชนในการลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยี และให้รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นทุ่มการลงทุนไปที่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งระบบรถไฟ ท่าเรือ ทางด่วน และนิคมอุตสาหกรรม นโยบายดังกล่าวมีผลอย่างมากต่อแนวทางการพัฒนาเมืองในประเทศญี่ปุ่นในช่วงต่อมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาโครงการเคหะสงเคราะห์ (Danchi – Public Housing) (sha Johnson 1982, 218)

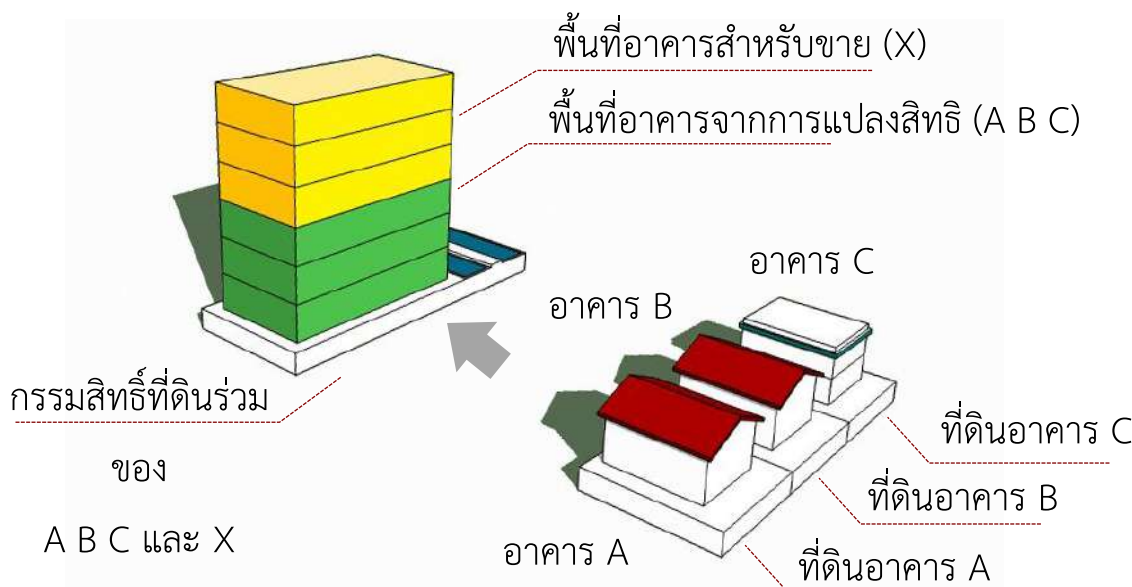
บริษัทรถไฟขนาดใหญ่ในญี่ปุ่นก็ได้ลงทุนพัฒนาที่อยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก เช่น บริษัทโตคิว (Tokyu) บริษัทเซบุ (Seibu) และบริษัทโทบุ (Tobu) เครือบริษัทเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีบริษัทลูกที่เน้นธุรกิจการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ รูปแบบการลงทุนก็ไม่แตกต่างจากช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 คือการพัฒนาแบบรถไฟไปยังชานเมือง พร้อมกับการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยและพาณิชยกรรมในบริเวณรอบสถานีรถไฟ ตัวอย่างโครงการขนาดใหญ่ที่แสดงถึงแนวทางการลงทุนเพื่อพัฒนา TOD แบบบูรณาการนี้คือ โครงการทามะ เดนเอนโทชิ (Tama Denentoshi - Tama Garden City) ของบริษัทโตคิว ซึ่งมีขนาดใหญ่ถึงเกือบ 5,000 เฮกตาร์ แนวทางหนึ่งที่น่าสนใจในกรณีนี้คือการจัดตั้งสหกรณ์ที่ดิน (Land cooperatives) ระหว่างบริษัทโตคิวกับเจ้าของที่ดินเดิม เพื่อแบ่งปันต้นทุนและกำไรในการพัฒนาพื้นที่ สำคัญของความร่วมมือนี้คือ เจ้าของที่ดินจะมอบที่ดินเป็นสัดส่วนประมาณ 45% ให้กับบริษัทโตคิว เพื่อแลกกับการก่อสร้างระบบรถไฟและโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นอื่นๆ เช่น ถนน ไฟฟ้า น้ำประปา ระบบน้ำเสีย และระบบแก๊สครัวเรือน ในที่ดินที่เหลืออยู่อีก 55% (Cervero 1998, 196-202) นับเป็นวิธีการหนึ่งที่คล้ายกับการจัดรูปที่ดินแต่ดำเนินการโดยบริษัทเอกชน และเป็นวิธีการจัดหาและรวมแปลงที่ดินที่ประสบความสำเร็จอย่างมาก

2.2.3. กฎหมายการพัฒนาและฟื้นฟูชานเมือง

ในช่วงประมาณคริสต์ทศวรรษที่ 1950-1970 เมื่อประเทศญี่ปุ่นมีการเติบโตด้านเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วและมีการเพิ่มขนาดประชากรในเมือง จึงเกิดความจำเป็นต้องที่อยู่อาศัยเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะในเขตชานเมือง นอกเหนือจากการพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยบริษัทรถไฟและอสังหาริมทรัพย์แล้ว บริษัทพัฒนาที่อยู่อาศัย หรือการเคหะแห่งชาติของญี่ปุ่น (Japan Housing Corporation) พร้อมทั้งหน่วยงานพัฒนาที่อยู่อาศัยในระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น ได้ดำเนินนโยบายพัฒนาที่อยู่อาศัยจำนวนมากทั่วประเทศ กฎหมายที่ใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาที่อยู่อาศัยในช่วงเวลานี้คือกฎหมายการพัฒนาและฟื้นฟูชานเมือง (Suburban Redevelopment Law) ในปี ค.ศ. 1965 ซึ่งเน้นการใช้เครื่องมือจัดรูปที่ดิน แต่ได้ปรับลดสัดส่วนของเจ้าของที่ดินที่ยินยอมเข้าร่วมโครงการให้เหลือเพียงครึ่งหนึ่ง จากแต่เดิมอยู่ที่ 2 ใน 3 เป็นผลให้หน่วยงานของรัฐสามารถจัดหาที่ดินในการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยได้รวดเร็วมากขึ้นและมีต้นทุนถูกลง (Hanayama 1986, 29) ในขณะเดียวกัน ก็มีการพัฒนาเมืองใหม่ โดยใช้กฎหมายพัฒนาพื้นที่ที่อยู่อาศัยใหม่ (New Residential Area Development Act of 1963) หรือเรียกโดยทั่วไปว่ากฎหมายเมืองใหม่

(New Towns Act) ที่ได้รับแรงบันดาลใจมาจากกฎหมายเมืองใหม่ของประเทศอังกฤษ แนวคิดการพัฒนาเมืองใหม่ของบริษัทพัฒนาที่อยู่อาศัยของญี่ปุ่นก็ยังคงเน้นพื้นที่ที่ใกล้กับสถานีรถไฟ แม้ว่าอยู่สถานีปลายทางที่ไกลออกไปจากศูนย์กลางเมือง แต่ก็สะท้อนให้เห็นว่าแนวคิด TOD เป็นพื้นฐานของแนวคิดและนโยบายการพัฒนาเมืองของญี่ปุ่นตลอดเรื่อยมา แม้ว่าเมืองใหม่ของญี่ปุ่นจะไม่ได้พยายามสร้างแหล่งงานให้อยู่ในพื้นที่เดียวกัน ดังในกรณีเมืองใหม่ของประเทศอังกฤษ แต่ก็นับได้ว่ามีความหลากหลายของการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการสร้างพื้นที่สาธารณะ ทั้งสวนสาธารณะและพื้นที่โล่งหน้าสถานี

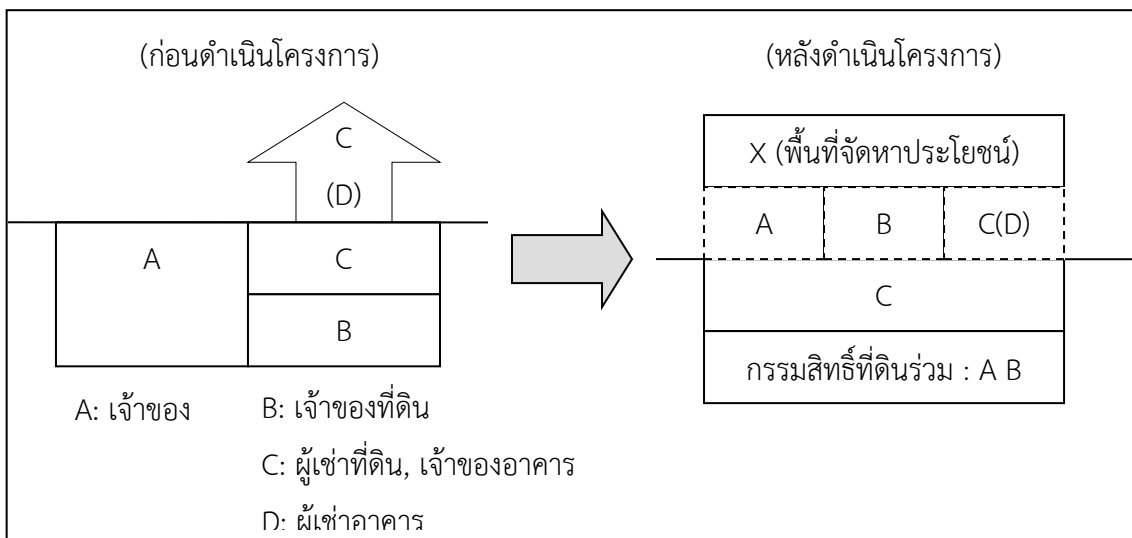
อีกกฎหมายหนึ่งที่สำคัญคือกฎหมายฟื้นฟูเมือง ค.ศ.1969 (都市再開発法 - Urban Redevelopment Act) ซึ่งให้อำนาจกับองค์กรที่ดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองในการบังคับให้เจ้าของที่ดินบางคนที่ไม่เห็นด้วยกับโครงการต้องยอมรับการปรับเปลี่ยนและจัดสรรกรรมสิทธิ์ด้วยวิธีการดังกล่าว ทั้งนี้ก็ต้องเป็นไปตามกระบวนการที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย แต่โดยมากผู้ดำเนินโครงการมักพยายามสร้างฉันทามติกับเจ้าของที่ดินภายในโครงการ หากยังไม่สามารถสร้างฉันทามติได้ ก็จะใช้วิธีการให้เงินชดเชยกับเจ้าของที่ดินที่ต้องย้ายที่อยู่ ออกจากพื้นที่โครงการ



แผนภูมิที่ 2-1 การแปลงและจัดสรรสิทธิในที่ดินและอาคารในโครงการฟื้นฟูเมืองของญี่ปุ่น

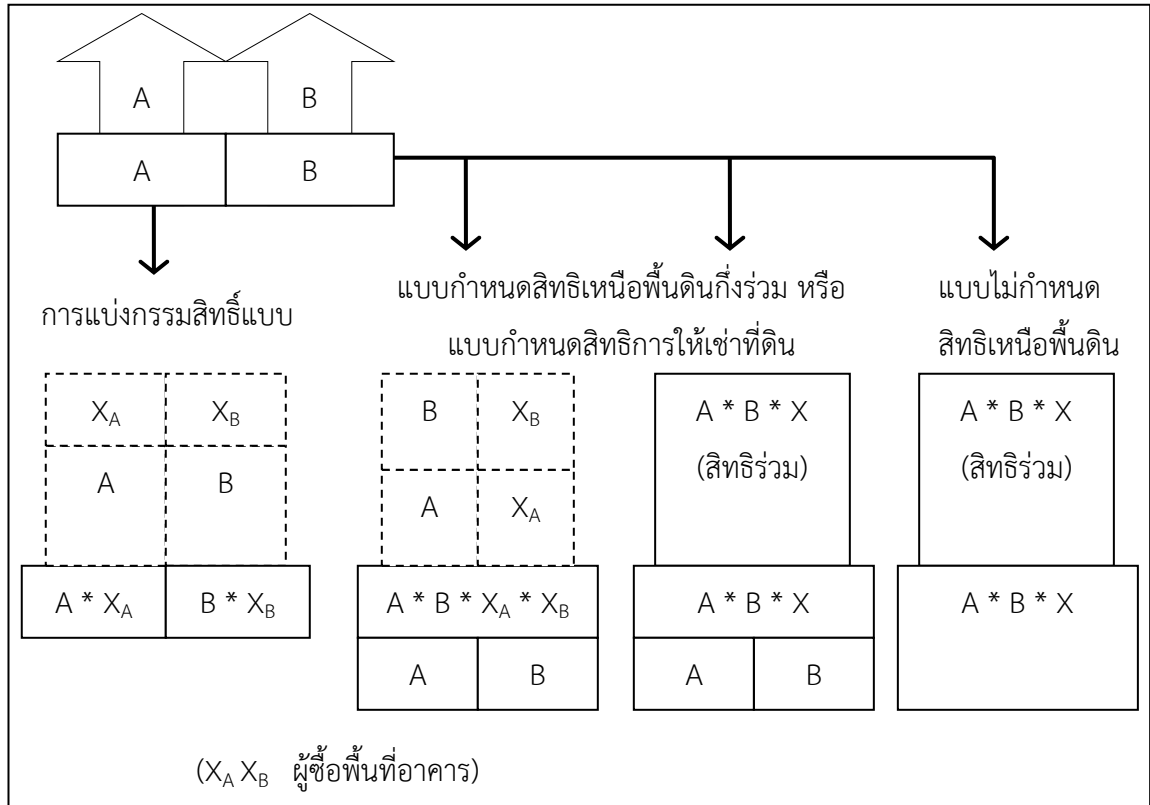
รูปแบบของการแปลงและจัดสรรสิทธิตามกฎหมายฟื้นฟูเมืองของญี่ปุ่นแบ่งเป็นสามแบบด้วยกันคือ (1) แบบพื้นฐาน ซึ่งเป็นวิธีการกำหนดสิทธิเหนือที่ดินแบบทั่วไป (2) แบบพิเศษตามมาตรา 110 ในกฎหมาย

ฟื้นฟูเมือง แบบพิเศษในกรณีทุกคนเห็นชอบและในกรณีพื้นที่ป้องกันเพลิงไหม้ และ (3) แบบพิเศษตามมาตรา 111 ในกฎหมายฟื้นฟูเมือง ซึ่งไม่กำหนดสิทธิเหนือที่ดิน แต่ในการแปลงและจัดสรรกรรมสิทธิ์แบบพื้นฐานจะมีการรวมแปลงที่ดินเข้าด้วยกันเพื่อสร้างกรรมสิทธิ์ร่วม แล้วจึงกำหนดกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินเพื่อสร้างอาคารและสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินแปลงใหม่นั้น (แผนภูมิ 2-2)



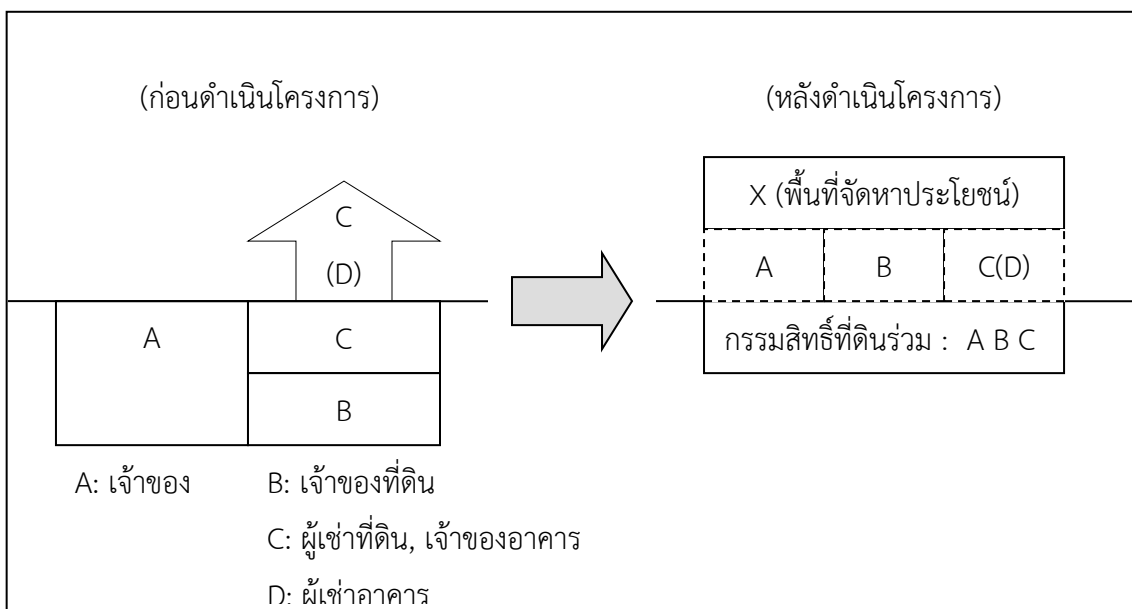
แผนภูมิที่ 2-2 รูปแบบการแปลงและจัดสรรสิทธิแบบพื้นฐาน

ในกรณีที่สอง หากผู้มีสิทธิในที่ดินและอาคารในพื้นที่โครงการฟื้นฟูเมืองทุกคนเห็นพ้องกันหมดก็สามารถตัดสินใจไม่ดำเนินการตามหลักการพื้นฐานในการแปลงและจัดสรรสิทธิได้ โดยจะสามารถกำหนดการจัดสรรสิทธิเกี่ยวกับที่ดินที่เข้าร่วมแปลงและอาคารสิ่งปลูกสร้างได้อย่างเสรี トラバドที่ยังสามารถบันทึกการจัดสรรลงเป็นลายลักษณ์อักษรได้ (แผนภูมิ 2-3)



แผนภูมิที่ 2-3 รูปแบบการแปลงและจัดสรรสิทธิแบบพิเศษในกรณีทุกคนเห็นชอบในโครงการ

ในกรณีที่สาม รูปแบบหลักของการแปลงและจัดสรรสิทธิคือไม่กำหนดสิทธิเหนือพื้นดิน แต่ให้มีการจัดสรรส่วนแบ่งกรรมสิทธิ์ในแปลงที่ดินและในอาคารสิ่งปลูกสร้างใหม่ให้กับเจ้าของที่ดิน ผู้เช่าที่ดินและเจ้าของอาคารเดิม (แผนภูมิ 2-4)



แผนภูมิที่ 2-4 รูปแบบการแปลงและจัดสรรสิทธิคือไม่กำหนดสิทธิเหนือพื้นดิน

รูปแบบการแปลงและจัดสรรสิทธิก่อนและหลังดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองตามกฎหมายฟื้นฟูเมืองของญี่ปุ่นได้เปิดช่องไว้ให้กรณีที่มีสิทธิทุกประเภทสามารถตกลงกันได้ อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงโครงการฟื้นฟูเมืองของญี่ปุ่นมักเป็นไปตามแบบพื้นฐาน ซึ่งมีการกำหนดสิทธิเหนือพื้นดินเพื่อนำสิทธินั้นมาจัดสรรให้ผู้มีสิทธิแต่ละรายหลังจากที่ได้สร้างอาคารใหม่แล้ว

ตารางที่ 2-1 รูปแบบการแปลงและจัดสรรสิทธิก่อนและหลังดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองของญี่ปุ่น

		แบบพื้นฐาน (แบบกำหนดสิทธิเหนือที่ดิน)	แบบพิเศษ	
			แบบทุกคนเห็นชอบ	แบบไม่กำหนดสิทธิเหนือ ที่ดิน
ผู้ดำเนินโครงการ		ทุกประเภท	ทุกประเภท	ทุกประเภท
ประเภทสิทธิก่อนการแปลงและจัดสรรสิทธิ	กรรมสิทธิ์ในที่ดิน	แปลงเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมในที่ดินและอาคารสิ่งปลูกสร้างใหม่ที่ติดเป็นส่วนเดียวกัน และสิทธิบางส่วนในอาคารสิ่งปลูกสร้างใหม่และสิทธิเหนือที่ดิน	กำหนดสิทธิเกี่ยวกับที่ดินที่ได้รับรวมแปลงและอาคารสิ่งปลูกสร้างได้อย่างเสรี	ย้ายเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมในแปลงที่ดินรวม และสิทธิบางส่วนในอาคารสิ่งปลูกสร้างใหม่
	สิทธิในการเช่าที่ดิน และกรรมสิทธิ์ในอาคาร	แปลงเป็นสิทธิบางส่วนในอาคารสิ่งปลูกสร้างใหม่และสิทธิเหนือที่ดิน		
	สิทธิในการเช่าอาคาร	ย้ายไปเป็นสิทธิส่วนหนึ่งของอาคารสิ่งปลูกสร้างใหม่	ย้ายไปเป็นสิทธิส่วนหนึ่งของอาคารสิ่งปลูกสร้างใหม่	
	สิทธิในการจำนอง	ย้ายไปตามสิทธิอื่นๆ ที่ได้แปลงและจัดสรรแล้ว	กำหนดตามการวางแผนการแปลงและจัดสรรสิทธิก่อนดำเนินโครงการ	ย้ายไปตามสิทธิอื่นๆ ที่ได้แปลงและจัดสรรแล้ว

2.2.4. กฎหมายการเวนคืนที่ดิน

ในการพัฒนาแบบ TOD ในประเทศญี่ปุ่น เนื่องจากผู้ประกอบการเอกชนเป็นแกนนำหลักในการดำเนินโครงการพัฒนาระบบรถไฟและการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ แนวทางการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อทำโครงการจึงต้องพึ่งการซื้อขายที่ดินระหว่างผู้ประกอบการเอกชนกับเจ้าของที่ดินเดิม อีกทั้งการพัฒนาในช่วงแรกๆ เป็นการขยายพื้นที่เมืองไปยังเขตชานเมือง จึงมักเป็นพื้นที่เกษตรกรรมอยู่แต่เดิม ซึ่งที่ยังไม่มีโครงสร้างพื้นฐานที่รองรับที่อยู่อาศัย พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม หรือนันทนาการ นอกเหนือจากการต่อรองซื้อขายระหว่างเจ้าของที่ดินกับบริษัทพัฒนาระบบรถไฟและอสังหาริมทรัพย์แล้ว เครื่องมือสำคัญก็คือการจัดรูปที่ดินซึ่งมีกฎหมายรองรับอย่างชัดเจนตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น ในกรณีหลังนี้ เจ้าของที่ดินยังคงไว้ซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินแต่เดิม แม้ว่าขนาดที่ดินจะเล็กลงเพราะต้องแบ่งปันที่ดินเพื่อการสร้างโครงสร้างพื้นฐานส่วนรวม

สำหรับอำนาจในการเวนคืนนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นสามารถดำเนินการเวนคืนที่ดินเอกชนได้ตามกฎหมายการเวนคืนที่ดิน ปี ค.ศ. 1951 (Land Expropriation Law of 1951) ซึ่งในมาตรา 3 ได้กำหนดประเภทกิจการเพื่อสาธารณประโยชน์ที่สามารถเวนคืนและใช้ประโยชน์จากที่ดินที่เวนคืนได้ อาทิ การก่อสร้างถนนและทางรถไฟ สนามบิน การฟื้นฟูแม่น้ำลำคลอง การสร้างระบบประปา และระบบกำจัดขยะและน้ำเสีย เป็นต้น

สำหรับการพัฒนาระบบรถไฟนั้น รัฐบาลญี่ปุ่นโดยรัฐวิสาหกิจคือบริษัทรถไฟแห่งชาติญี่ปุ่น (Japanese National Railways) สามารถเวนคืนที่ดินเพื่อการสร้างสิ่งก่อสร้างหรือสิ่งอำนวยความสะดวกในการประกอบกิจการรถไฟ ตามกฎหมายกิจการรถไฟ (หมวด 3 มาตรา 17-3) ตามหลักการพื้นฐานแล้ว ถ้าเจ้าของโครงการเป็นภาคเอกชน การจัดหาที่ดินเพื่อการสร้างรถไฟและสิ่งก่อสร้างต่างๆ จะเป็นการตกลงกันระหว่างเอกชนกับเอกชน และไม่ได้เป็นไปตามกระบวนการเวนคืนตามกฎหมายเวนคืน ภาครัฐเองก็พยายามเลี่ยงที่จะใช้กฎหมายเวนคืนดังกล่าว อย่างไรก็ตาม หากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องไม่สามารถตกลงกันได้ในการได้มาซึ่งที่ดินในการดำเนินโครงการ ก็จำเป็นต้องมีคณะกรรมการในการไกล่เกลี่ยเพื่อหาทางออก (หมวด 2 มาตรา 15-2) สำหรับประเด็นเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการเวนคืนที่ดินนั้น ที่ดินที่เวนคืนมาเพื่อการใดการหนึ่งจะต้องนำไปใช้ประโยชน์ในกิจการนั้นเท่านั้น

2.2.5. กฎหมายผังเมือง ปี 1968

ในช่วงต่อมาหลังคริสต์ทศวรรษ 1960 เมื่อการพัฒนาพื้นที่ชานเมืองได้ชะลอตัวลง รัฐบาลญี่ปุ่นได้ปฏิรูประบบกฎหมายผังเมืองของประเทศ โดยได้ออกกฎหมายสำคัญสามฉบับคือ กฎหมายผังเมืองปี 1968 (City Planning Law of 1968) กฎหมายฟื้นฟูเมือง ปี 1969 (Urban Redevelopment Law of 1969) และกฎหมายมาตรฐานอาคาร ปี 1970 (Building Standards Law of 1970) กฎหมายผังเมืองฉบับใหม่เพิ่มเขตการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและเพิ่มความเข้มงวดในการควบคุม แต่ก็ยังคงเปิดโอกาสให้มีการผสมผสานประเภทการใช้ที่ดินในพื้นที่เมือง ส่วนการขยายระบบรถไฟในกรุงโตเกียวก็อยู่ในอัตราที่ต่ำลง เพราะระบบโครงข่ายที่มีอยู่แต่เดิมก็ค่อนข้างครอบคลุมพื้นที่อยู่มาก อีกทั้งการขยายตัวของประชากรและพื้นที่เมืองไปยังเขตชานเมืองก็เริ่มลดน้อยลง

นับตั้งแต่นั้นมา การพัฒนาเมืองแบบ TOD ในกรุงโตเกียวและเมืองใหญ่อื่นๆ ในประเทศญี่ปุ่นได้หันมาให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูเมืองในพื้นที่เมืองเดิมมากยิ่งขึ้น จึงทำให้เกิดโครงการฟื้นฟูเมืองในรูปแบบก่อสร้างใหม่ (redevelopment) เป็นจำนวนมาก กฎหมายที่เป็นพื้นฐานของโครงการฟื้นฟูเมืองเหล่านี้คือ กฎหมายฟื้นฟูเมือง ปี 1969 (Urban Redevelopment Law of 1969) ซึ่งได้สร้างกรอบและกระบวนการสำหรับการรวมและจัดสรรทรัพย์สินที่คล้ายกับการจัดรูปที่ดิน แต่ครอบคลุมถึงสิทธิในแนวตั้งที่เหมาะสมกับพื้นที่ในเมืองที่มีศักยภาพในการพัฒนาอาคารที่มีความหนาแน่นและความสูงมากกว่าในพื้นที่ชานเมือง

สรุปโดยคร่าวได้ว่า การพัฒนาเมืองแบบ TOD ของประเทศญี่ปุ่นมีมาเป็นเวลานาน โดยบริษัทเอกชนที่มีธุรกิจกิจการที่หลากหลาย ทั้งการพัฒนาระบบรถไฟ การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์และกิจการอื่นๆ ไปพร้อมกันรายได้และกำไรที่ได้จากค่าโดยสารรถไฟเป็นเพียงส่วนเดียวของรายได้ทั้งหมดของกลุ่มบริษัทเหล่านี้ ในขณะที่เดียวกันระบบการผังเมืองโดยเฉพาะการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่เข้มงวดมากเกินไปได้เปิดโอกาสให้บริษัทเอกชนสามารถพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยและอสังหาริมทรัพย์อื่นๆ ได้อย่างอิสระ

และสามารถเข้าถึงได้ในการพัฒนาโครงการต่างๆ จึงเกิดการพัฒนาคอนกรีตที่บริเวณรอบสถานีรถไฟที่มีการผสมผสานของการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่างๆ และอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การพัฒนาแบบ TOD เกิดขึ้นได้และประสบความสำเร็จในประเทศญี่ปุ่นคือ วัสดุที่ค้นและการมองการณ์ไกลของบริษัทเอกชน ซึ่งยอมให้รายได้จากค่าโดยสารอยู่ในระดับต่ำหรือแม้แต่จะยอมขาดทุนในกิจการดังกล่าว เพื่อให้สามารถเพิ่มปริมาณการเดินทางในเส้นทางของตน และไปทำกำไรจากกิจการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์หรือจากธุรกิจค้าปลีก เช่น ห้างสรรพสินค้า เป็นต้น

นโยบายและมาตรการสนับสนุนของภาครัฐก็ถือเป็นปัจจัยที่สำคัญ นับตั้งแต่การให้ที่ดินเปล่าเพื่อพัฒนาระบบรถไฟ ไปจนถึงการให้เงินอุดหนุนและการประกันกำไรในการดำเนินกิจการรถไฟ กฎหมายและเครื่องมือที่สำคัญคือกฎหมายเวนคืนที่ดินและกฎหมายจัดรูปที่ดิน ซึ่งทำให้บริษัทเอกชนและหน่วยงานพัฒนาที่อยู่อาศัยของรัฐสามารถจัดหาและรวมแปลงที่ดินได้ตามที่ต้องการ ในประเด็นนี้ข้อสังเกตประการหนึ่งที่สำคัญคือการใช้เครื่องมือการจัดรูปที่ดินนั้นไม่ได้จำกัดอยู่เพียงโครงการของภาครัฐ แต่รวมไปถึงการดำเนินโครงการของภาคเอกชน เนื่องจากกฎหมายจัดรูปที่ดินอนุญาตให้เจ้าของที่ดินรวมตัวกันได้มากกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำที่กำหนดไว้แล้วจึงใช้อำนาจกฎหมายในการบังคับให้เจ้าของคนอื่นๆ ในพื้นที่ต้องเข้าร่วมในโครงการ กฎหมายดังกล่าวจึงเป็นเครื่องมือที่ใช้ได้ง่ายกว่ากฎหมายเวนคืนทั่วไป

2.3 กรณีศึกษาฮ่องกง

เขตบริหารพิเศษฮ่องกงนับเป็นอีกเมืองหนึ่งทีถือว่าประสบความสำเร็จในการพัฒนาเมืองแบบ TOD โดยมีการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนที่ครอบคลุมและต่อเนื่องกันเป็นอย่างดี นับตั้งแต่ระบบรถไฟใต้ดิน รถราง เรือข้ามฟาก และรถประจำทางรูปแบบต่างๆ ในปัจจุบัน บริษัท Mass Transit Railway Corporation (MTRC) เป็นผู้ประกอบการขนส่งสาธารณะหลักของฮ่องกง โดยมีการให้บริการขนส่งมวลชนสาธารณะกว่า 168 กิโลเมตรทั่วเกาะฮ่องกง และเขตอื่นๆ ที่อยู่ภายใต้การบริหารของรัฐบาลฮ่องกง จากสถิติในปี 2009 กว่าร้อยละ 90 ของการเดินทางแต่ละวันเป็นการเดินทางโดยการขนส่งมวลชนสาธารณะ ซึ่งถือว่าสูงที่สุดในโลก (Cervero and Murakami 2009)

ฮ่องกงเป็นหนึ่งในเมืองไม่กี่แห่งในโลกที่ธุรกิจการให้บริการขนส่งสาธารณะสามารถทำกำไรได้แน่นอนว่าความหนาแน่นประชากรที่สูงมากนับเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ระบบการขนส่งมวลชนของฮ่องกงประสบความสำเร็จ แต่ปัจจัยที่สำคัญไม่น้อยไปกว่ากันก็คือความสามารถในการวางแผนและบริหารจัดการ ทั้งในด้านระบบการขนส่งและการพัฒนาที่ดิน บริษัท MTRC ได้ดำเนินแนวทางการทำธุรกิจที่พัฒนาระบบรถไฟไปพร้อมกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ หรือที่เรียกว่า Rail+Property (R+P)

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา บริษัท MTRC ได้จัดตั้งแผนกวางผังเมือง (Town Planning Division) ขึ้นมาเพื่อวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ดินที่เสริมสร้างบรรยากาศที่ดีของพื้นที่รอบสถานีรถไฟที่ไปคู่กับการ

สร้างผลตอบแทนที่ต่ำกว่าของบริษัท ก่อนหน้านี้ โครงการพัฒนา R+P ของบริษัท MTRC มักเป็นไปตามแนวทางการพัฒนาเมืองที่มีมาแต่เดิม แต่ในช่วงหลังเริ่มมีการดำเนินนโยบายเชิงก้าวหน้า โดยการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์และพื้นที่รอบสถานีที่มีคุณภาพด้านสิ่งแวดล้อมที่สูง เอื้อต่อการเดินเท้า และนำไปสู่การสร้างมูลค่าที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ในพื้นที่ดังกล่าว (Cervero and Murakami, 2009)

การพัฒนาแบบ TOD ในฮ่องกงเริ่มขึ้นเมื่อประมาณช่วงคริสต์ทศวรรษ 1970 โดยได้มีนโยบายสร้างระบบรถไฟไปพร้อมกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยในบริเวณใกล้สถานี แนวคิดดังกล่าวยังคงปรากฏอยู่ในมาตรฐานและแนวทางการวางแผนของสำนักผังเมือง (Planning Department) ของฮ่องกง ตัวอย่างหนึ่งของมาตรฐานในการวางแผนคือการกำหนดที่ตั้งสถานีหรือจุดเปลี่ยนถ่ายการสัญจร ซึ่งระบุไว้ว่าควรตั้งอยู่ในรัศมีไม่เกิน 500 เมตรจากแหล่งที่อยู่อาศัย แหล่งงาน แหล่งช้อปปิ้งและพาณิชยกรรม แหล่งนันทนาการ รวมทั้งศูนย์กลางกิจกรรมที่สำคัญของเมือง นอกจากนี้ มาตรฐานดังกล่าวยังระบุไว้ว่า ควรต้องมีการคำนึงถึงการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินเท้า เช่น บันไดเลื่อนและทางเดินเลื่อน เพื่อให้สามารถเข้าถึงสถานีและสถานที่สำคัญต่างๆ ได้อย่างสะดวกรวดเร็ว (Planning Department, 2011: 3)

นโยบายที่สำคัญของรัฐบาลฮ่องกงในการพัฒนาระบบรถไฟและพัฒนาเมืองไปพร้อมกันคือ Third Comprehensive Transport Study (CTS-3) ในปี 1999 ซึ่งได้ให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกกับการพัฒนาระบบรถไฟ โดยรัฐบาลได้ให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ในการสร้างระบบรถไฟที่เชื่อมต่อพื้นที่การเติบโตยุทธศาสตร์ เช่น เมืองใหม่ (Transport Department, 1999) ต่อมาในแผนการพัฒนาระบบรถไฟหรือ Railway Development Strategy 2000 (RDS2000) ก็ได้วางกรอบในการพัฒนาระบบรถไฟซึ่งเน้นอยู่สองยุทธศาสตร์ด้วยกัน ยุทธศาสตร์แรกคือ รัฐบาลจะสนับสนุนการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เพื่อนำรายได้ดังกล่าวมาใช้ในการพัฒนาระบบรถไฟ ซึ่งสะท้อนออกมาในแนวทางการทำธุรกิจแบบ R+P ของบริษัท MTRC อีกทั้งรัฐบาลจะรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่สนับสนุนระบบการขนส่งทางราง ส่วนยุทธศาสตร์ที่สองคือการกำหนดว่าการลงทุนในระบบรถไฟต้องมีอัตราผลตอบแทนภายใน (Internal Rate of Return) ที่อย่างน้อย 15% (Transport Bureau, 2000) แสดงให้เห็นว่า นโยบายของรัฐบาลเองก็ระบุไว้ชัดเจนว่า ระบบรถไฟถือเป็นองค์ประกอบหลักของการขึ้นการพัฒนาเมือง และการลงทุนในระบบรถไฟต้องสมเหตุสมผลด้านผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ

องค์กรสำคัญที่ทำให้เกิดการพัฒนาระบบ TOD ในฮ่องกงคือบริษัท MTRC ซึ่งเป็นทั้งผู้ให้บริการด้านรถไฟและการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ตามโมเดล R+P กระบวนการดำเนินงานตามโมเดล R+P นี้ จะเริ่มจากการตั้งคณะกรรมการที่มีสมาชิกเป็นตัวแทนมาจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยมี MTRC เข้ามามีส่วนร่วมด้วยตั้งแต่ต้น คณะทำงานนี้จะวางแผนและกำหนดเส้นทางสำหรับระบบรถไฟสายใหม่ ไปพร้อมกับการเลือกพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการตั้งสถานี โดยเน้นพื้นที่ที่มีศักยภาพสูงและสามารถดึงดูดการลงทุนของ

ภาคเอกชนได้ เมื่อเลือกเส้นทางและพื้นที่ได้แล้ว รัฐบาลฮ่องกงก็จะให้สิทธิในการพัฒนาที่ดิน (Land Development Rights) ในที่ดินแปลงนั้น พร้อมกับกำหนดพรีเมียมหรือค่าที่ดิน (Land Premium) ของที่ดินแปลงนั้น ในโครงการพัฒนารถไฟและที่ดิน MTRC จะจ่ายพรีเมียมที่ดินให้กับรัฐบาลตามเกณฑ์พื้นที่ว่างเปล่าที่ยังไม่มีรถไฟ (Greenfield-No railway basis) แล้วจึงพัฒนาที่ดินนั้นตามหลักการ 3D คือ ความหนาแน่นสูง (High Density) การใช้ที่ดินแบบผสมผสาน (Development Mix) และการออกแบบที่บูรณาการหลายๆ องค์ประกอบเข้าด้วยกัน (Integrated Design) MTRC จะพัฒนาระบบรถไฟไปพร้อมกับพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ในพื้นที่ที่กำหนดไว้ โดยร่วมหุ้นส่วนกับผู้ประกอบการภาคเอกชนโดยอาจใช้การประมูลที่ดินเป็นรายแปลง

การได้มาซึ่งที่ดินและวิธีการร่วมลงทุนในการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ในรูปแบบดังกล่าวทำให้ MTRC สามารถพัฒนา TOD ได้ง่ายขึ้น และสามารถทำรายได้และกำไรจากการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ที่นำมาใช้ในการรับภาระต้นทุนในการพัฒนาและให้บริการระบบรถไฟ จึงทำให้สามารถคงราคาตั๋วโดยสารไว้ในระดับที่ไม่สูงเกินไปได้ (MTRC, 2009)

กฎหมายสำคัญที่ให้อำนาจกับหน่วยงานรัฐของฮ่องกงเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินสำหรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสาธารณประโยชน์คือ กฎหมายเวนคืนที่ดิน (Lands Resumption Ordinance) ซึ่งสามารถใช้ในการเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างระบบรถไฟและการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟ โดยใช้ประกอบกับกฎหมายรถไฟปี 1997 (Railways Ordinance of 1997) การเวนคืนที่ดินนี้โดยปกติจะดำเนินการโดยกรมที่ดิน (Lands Department) ตามคำร้องขอของหน่วยงานรัฐอื่นๆ ที่ต้องการดำเนินโครงการเพื่อสาธารณประโยชน์ รวมถึงหน่วยงานกึ่งรัฐที่ต้องการดำเนินโครงการพัฒนาที่มีการกำหนดไว้แล้วในผังเมืองรวม (Master Layout Plan) หรือแผนเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Outline Zoning Plan) เช่น โครงการเคหะสงเคราะห์ เป็นต้น กระบวนการสำคัญคือ การหารือและพิจารณาโดยสภาเขต (District Council) และการหารือกับประชาชนที่อาจเห็นด้วยหรือคัดค้านการเวนคืนที่ดินนั้น

ส่วนการเวนคืนที่ดินตามกฎหมายรถไฟจะดำเนินการได้โดยการตีพิมพ์และเผยแพร่แผนและผังเส้นทาง การพัฒนาเส้นทางรถไฟ ข้อคัดค้านต่อแผนนั้น และหน่วยงานที่มีอำนาจในการอนุญาตและดำเนินโครงการดังกล่าว รวมถึงอำนาจในการเวนคืนที่ดินและการกำหนดสิทธิการถือครองที่ดินต่างๆ ในโครงการที่นำเสนอ ในกระบวนการเวนคืนที่ดิน โดยทางรัฐบาลจะยื่นเสนอให้สินไหมชดเชย (Ex-Gratia Compensation) ให้กับเจ้าของที่ดินตามเขตการชดเชย (Compensation Zones) ที่รัฐได้กำหนดไว้ แต่ถ้าเจ้าของที่ดินไม่ยอมรับในข้อเสนอดังกล่าว ก็สามารถดำเนินกระบวนการตามกฎหมายเพื่อเรียกร้องค่าชดเชยที่คิดว่าเหมาะสมต่อไป นอกจากนี้ยังมีมาตรการรองรับในการจัดหาที่อยู่ใหม่หรือที่อยู่ชั่วคราวให้กับผู้ถูกเวนคืนตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้

บทที่ 3

กฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา TOD

จากการประมวลประสบการณ์ในการพัฒนาแบบ TOD ในต่างประเทศ จะเห็นได้ว่า กรอบแนวคิด นโยบายและกฎหมายมีผลอย่างยิ่งต่อความสำเร็จในการพัฒนา TOD เนื้อหาในส่วนนี้จะประมวลเครื่องมือด้านกฎหมายที่มีอยู่ในประเทศไทย เพื่อพิจารณาถึงเงื่อนไขและข้อจำกัด เพื่อให้สามารถนำเครื่องมือกฎหมายต่างๆ เหล่านี้มาใช้ในการพัฒนา TOD ต่อไป เครื่องมือด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนา TOD ในประเทศไทยมีดังต่อไปนี้

3.1 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

การพัฒนาแบบ TOD ในทุกประเทศย่อมต้องใช้กฎหมายพื้นฐานสำหรับการวางผังเมือง ซึ่งในกรณีของประเทศไทยคือพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ในช่วง 40 ปีที่ผ่านมาได้มีการปรับปรุงมาหลายครั้ง ล่าสุดเมื่อปี พ.ศ. 2558 โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักคือ กรมโยธาธิการและผังเมือง และกระทรวงมหาดไทย

องค์ประกอบสำคัญของกฎหมายฉบับนี้คือการจัดทำผังเมืองรวม ซึ่งถือเป็นกรอบพื้นฐานหรือธรรมนูญในการพัฒนาเมืองของแต่ละพื้นที่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การพัฒนาเมืองกับพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานไปด้วยกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นตามหลักการแล้ว โครงการพัฒนาระบบรถไฟฟ้าและการพัฒนาพื้นที่แบบ TOD จึงต้องให้สอดคล้องกับผังเมืองรวม กระบวนการวางแผนระบบขนส่งมวลชนทางราง รวมถึงโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ ก็ต้องไปคู่กับการวางผังเมืองรวม อย่างไรก็ตามการวางผังเมืองกับการวางแผนโครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทยที่ผ่านมายังไม่ถือว่าสอดคล้องกันเท่าใดนัก จึงเกิดปัญหาการขยายตัวไปยังชานเมืองโดยไม่มีสาธารณูปโภคและสาธารณูปการรองรับเพียงพอ ในทางกลับกันการพัฒนาพื้นที่แบบ TOD ก็ไม่เกิดอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะไม่มีการวางแผนด้านผังเมืองให้สอดคล้องกับด้านโครงสร้างพื้นฐาน

อย่างไรก็ตามก็ถือว่ามีความพยายามในการประสานการพัฒนาในหลายๆ ด้านเข้าด้วยกันมากขึ้น ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 ซึ่งนอกจากจะได้ให้ความสำคัญกับ “การส่งเสริมความสะดวก รวดเร็ว และปลอดภัยในการเดินทางและการขนส่ง โดยการพัฒนาและเชื่อมโยงระบบขนส่งมวลชน และโครงข่ายการคมนาคมขนส่งให้สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ” แล้ว การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินตามแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินยังได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าควร “อยู่ในเขตการให้บริการของระบบขนส่งมวลชน” นอกจากนี้แล้ว ผังเมืองรวมฉบับนี้ยังได้ระบุมาตรการต่างๆ ที่ส่งเสริมการเพิ่มความหนาแน่นของการใช้ที่ดินในบริเวณภายในรัศมี 500 เมตร รอบสถานีรถไฟฟ้า แม้ว่าผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครจะได้ปรับเนื้อหาให้เอื้อต่อการพัฒนาแบบ TOD มากขึ้นแล้วก็ตาม แต่ผังเมืองรวมในจังหวัด

รอบข้างยังไม่ได้ปรับกระบวนทัศน์และมาตรการที่ตอบรับกับการพัฒนาระบบรถไฟฟ้าที่อยู่ในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็น นนทบุรี ปทุมธานี และสมุทรปราการ จึงถือว่าเป็นประเด็นที่จำเป็นต้องมีการพัฒนาต่อไป

นอกจากผังเมืองรวมแล้ว พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ยังได้ระบุถึงอีกเครื่องมือหนึ่งที่เอื้อต่อการพัฒนาเมืองแบบ TOD โดยเฉพาะในเขตเมืองที่มีพื้นที่ปลูกสร้างอยู่แล้ว นั่นคือ ผังเมืองเฉพาะ ซึ่งหมายถึง “แผนผังและโครงการดำเนินการ เพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง” กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ ซึ่งในกรณีของพื้นที่กรุงเทพมหานครก็คือ กรุงเทพมหานคร โดยสำนักผังเมืองเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ได้กำหนดไว้แต่เดิมก่อนการแก้ไขโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 ให้การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะเป็นการดำเนินการที่ต่อเนื่องจากการใช้บังคับผังเมืองรวม อีกทั้งยังได้กำหนดในมาตรา 29 วรรค 1 ให้ “ผังเมืองเฉพาะจะต้องสอดคล้องกับผังเมืองรวม” ดังนั้น เมื่อท้องที่ใดมีการใช้บังคับผังเมืองรวมซึ่งหมายถึง “แผนผัง นโยบายและโครงการรวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาหรือการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุข ปลอดภัย บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง” จึงย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของท้องที่นั้นๆ หรืออาจร้องขอให้กรมโยธาธิการและผังเมืองวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะในท้องที่ดังกล่าว เพื่อให้เป็นแผนผังและโครงการพัฒนาเมืองโดยการปรับเปลี่ยนพื้นที่ว่างหรือพื้นที่เกษตรกรรมในเขตชานเมืองให้เป็นพื้นที่เมืองเพื่อให้สามารถรองรับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นควบคู่กับโครงการฟื้นฟูเมืองเพื่อการปรับเปลี่ยนพื้นที่เมืองในเขตชั้นในให้สามารถรองรับความหนาแน่นของประชากรที่เพิ่มมากขึ้น การดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดำเนินการซึ่งหมายถึง “เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือบริษัทของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่หรือได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่กระทำการให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะ” โดยได้กำหนดให้ในท้องที่ที่ใช้พระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ ให้มีคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและสั่งการเกี่ยวกับการรื้อ ย้าย หรือตัดแปลงอาคาร การพิจารณาสั่งการเกี่ยวกับการจัดที่ดินของเอกชน เพื่อให้เป็นที่อุปถัมภ์ตามผังเมืองเฉพาะ และการอนุมัติการยกที่อุปถัมภ์ให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตลอดจนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ยื่นต่อคณะกรรมการดังกล่าว

ดังนั้น การผังเมืองซึ่งโดยนิยามตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ซึ่งหมายถึง “การวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ...” จึงย่อมหมายถึงการที่ผังเมืองรวมจะกำหนดแนวทางการรองรับการเพิ่มขึ้นของประชากรของเมืองทั้งโดยการเพิ่มความหนาแน่นของประชากรในเขตชั้นในและโดยการเพิ่มจำนวนประชากรโดยการขยายพื้นที่ย่านชานเมือง ประกอบกับการ

ใช้บังคับมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการดำเนินการด้านการคมนาคมขนส่ง สาธารณูปโภค และสาธารณูปการต่างๆ จากนั้นผังเมืองเฉพาะจะเป็นแผนผังและโครงการดำเนินการฟื้นฟูเมืองเพื่อให้เกิดผลต่อการเพิ่มความหนาแน่นของประชากรในเขตชั้นใน และเป็นแผนผังโครงการดำเนินการพัฒนาเมืองเพื่อให้เกิดผลต่อการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรในย่านชานเมือง ซึ่งถือเป็นหลักการเหตุผลพื้นฐานของการพัฒนาเมืองแบบ TOD

เป็นที่น่าเสียดายว่า การดำเนินการโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ตลอดระยะเวลา 40 ปีที่ผ่านมาเป็นการดำเนินการที่มุ่งเน้นแต่เฉพาะการวาง จัดทำ และดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวม ไม่ว่าจะในกรุงเทพมหานครหรือในเขตเมืองอื่นๆ ทั่วประเทศ ด้วยสาเหตุสำคัญคือการขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผังเมืองเฉพาะของผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการเกรงถึงปัญหาความยุ่งยากในการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะที่ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ ทั้งนี้เนื่องจากผังเมืองเฉพาะมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จึงต้องมีการใช้บังคับโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ หากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผังเมืองเฉพาะอย่างถูกต้อง ก็จะทำให้มีการดำเนินการโครงการพัฒนาและฟื้นฟูเมืองแบบ TOD โดยการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 อย่างกว้างขวางได้ต่อไป

นอกจากนี้ องค์กรท้องถิ่นยังได้รับการกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการผังเมือง ทั้งการบริหารจัดการเมือง โดยทั่วไป และการดำเนินโครงการพัฒนาและฟื้นฟูเมือง องค์กรท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการเมืองในประเทศไทยในปัจจุบันได้แก่ กรุงเทพมหานคร เทศบาล และเมืองพัทยา โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ใน “การผังเมือง” มาตรา 89(1) และ “การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย” มาตรา 89(12) ส่วนพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ได้กำหนดให้เทศบาลนครมีอำนาจหน้าที่ใน “การวางผังเมืองและการควบคุมอาคาร” อีกทั้งยังได้กำหนดให้เทศบาลเมืองและเทศบาลนครอาจจัดทำ “ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดและเรียบร้อยของท้องถิ่น” มาตรา 54(11) และมาตรา 57 และในส่วนของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลนคร ซึ่งรวมถึงการวางผังเมืองและการควบคุมอาคาร ตลอดจนการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่นด้วย มาตรา 62(4) และ (14) ด้วยกรอบทางกฎหมายนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถทำหน้าที่ดำเนินโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณรอบสถานีขนส่งมวลชนได้

อย่างไรก็ตาม ในอดีต นโยบายการพัฒนาเมืองของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมถึงเทศบาลนครที่สำคัญในต่างจังหวัด ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาพื้นที่บริเวณรอบสถานีขนส่งมวลชนมากเท่าใดนัก กรอบแนวคิดในการพัฒนาเมืองเพิ่งเริ่มให้ความสำคัญกับการพัฒนาแบบ TOD อย่างชัดเจนเมื่อไม่นานมานี้

ตามที่ปรากฏในผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 ทั้งในแนวคิดของการวางแผนโครงสร้างพื้นฐานและการกำหนดมาตรการทางผังเมือง จึงยังคงต้องดูกันต่อไปว่า มาตรการเหล่านี้จะสนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนาแบบ TOD ได้จริงหรือไม่และเท่าใด

3.2 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

กฎหมายสำคัญอีกฉบับหนึ่งที่มีผลต่อการพัฒนาแบบ TOD คือพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร ซึ่งมีอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นประธานในการออกกฎกระทรวง และได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น “เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็น” ดังนั้น ในการพัฒนาหรือฟื้นฟูเมืองในท้องที่ใด กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของท้องที่นั้นอาจออกกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดรายละเอียดต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนด “บริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร” ตามมาตรา 8(10) เพื่อให้เกิดผลต่อการฟื้นฟูเมืองในบริเวณพื้นที่นั้นๆ เนื่องจากการพัฒนาแบบ TOD เกี่ยวข้องโดยตรงกับการปรับเปลี่ยนและเพิ่มความหนาแน่นอาคาร

กฎกระทรวงฉบับที่ 55 (พ.ศ.2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้กำหนดรายละเอียดของมาตรการที่ใช้ในการควบคุมอาคารที่อาจมีผลต่อการพัฒนาแบบ TOD โดยมีมาตรการที่สำคัญ เช่น การควบคุมความสูงอาคาร การควบคุมระยะถอยร่นด้านหน้า ด้านข้าง และด้านหลัง รวมไปถึงการควบคุมอัตราส่วนของพื้นที่อาคารคลุมดินต่อพื้นที่ดิน (Building Coverage Ratio - BCR) ซึ่งเป็นอัตราส่วนของพื้นที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคารที่ไม่ได้เป็นที่ว่างอันปราศจากสิ่งปกคลุมต่อพื้นที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร สำหรับมาตรการนี้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครได้กำหนดให้มีค่าต่ำกว่า 70% สำหรับอาคารอยู่อาศัย และ 90% สำหรับห้องแถว ตึกแถว อาคารพาณิชย์ โรงงาน อาคารสาธารณะและอาคารอื่นที่ไม่ได้ใช้เป็นที่อยู่อาศัย

นอกจากนี้ กรุงเทพมหานครยังได้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคาร อาทิ กฎกระทรวง ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2517 ออกตามความใน พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 กฎกระทรวง ฉบับที่ 64 พ.ศ. 2555 ออกตามความใน พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544

3.3 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547

จากการทบทวนประสบการณ์การพัฒนาเมืองแบบ TOD ในประเทศญี่ปุ่น จะเห็นได้ว่าเครื่องมือการพัฒนาเมืองที่สำคัญคือการจัดรูปที่ดิน ซึ่งมีกรอบกฎหมายรองรับอย่างชัดเจน สำหรับประเทศไทยเองก็ได้มีการผลักดันในเรื่องนี้มาเป็นเวลานาน จนกระทั่งได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 โดยมีเนื้อหาที่เป็นไปตามแนวคิดพื้นฐานของการดำเนินการจัดรูปที่ดิน กล่าวคือ มีการยุบรวมแปลงที่ดินในพื้นที่โครงการทั้งหมดเข้าด้วยกัน จากนั้นจึงมีการวางผังโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งได้แก่ การคมนาคมขนส่ง สาธารณูปโภค และสาธารณูปการ รวมทั้งการกันที่ดินบางส่วนไว้เพื่อจำหน่ายเป็นค่าการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน จากนั้นจึงจัดแบ่งแปลงที่ดินที่เหลืออยู่คืนให้แก่เจ้าของที่ดินตามสัดส่วนมูลค่าของที่ดินที่มีอยู่เดิม การดำเนินในลักษณะนี้มีผลในเชิงพหุคูณที่ให้เจ้าของที่ดินร่วมรับภาระในการจัดหาและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ โดยการแบ่งปันที่ดินบางส่วนของตนเองเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานส่วนรวม แต่ก็จะได้ประโยชน์จากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นหลังการดำเนินโครงการ

โดยรายละเอียดแล้ว พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 ได้กำหนดในมาตรา 35 ให้สมาคม กรมโยธาธิการและผังเมือง การเคหะแห่งชาติ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ หรือนิติบุคคลอื่นใดที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ตลอดจนหน่วยงานของรัฐอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวงให้เป็นผู้ดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ซึ่งโดยนิยามในพระราชบัญญัติดังกล่าว หมายถึง “การดำเนินการพัฒนาที่ดินหลายแปลงโดยการวางผังจัดรูปที่ดินใหม่ ปรับปรุงหรือจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐาน และร่วมกันรับภาระและกระจายผลตอบแทนอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้ โดยความร่วมมือระหว่างเอกชนกับเอกชนหรือเอกชนกับรัฐ เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เหมาะสมยิ่งขึ้นในด้านการคมนาคม เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและชุมชน และเป็นการสอดคล้องกับการผังเมือง”

ด้วยหลักการพื้นฐานของการรวมแปลงและแบ่งปันที่ดินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การจัดรูปที่ดินจึงเหมาะสมสำหรับการปรับเปลี่ยนพื้นที่ว่างหรือพื้นที่เกษตรกรรมเพื่อรองรับการขยายตัวของพื้นที่ย่านชานเมือง แต่วิธีการดังกล่าวย่อมไม่เหมาะสมกับการฟื้นฟูเมืองในเขตชั้นใน เนื่องจากเป็นบริเวณพื้นที่ที่มีอาคารและสิ่งก่อสร้างหนาแน่น อีกทั้งแปลงที่ดินในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวยังมีขนาดเล็กจนไม่อาจนำมาใช้ประโยชน์ได้ ภายหลังจากที่ได้มีการปันส่วนที่ดิน อย่างไรก็ตามก็มีเครื่องมือที่มีแนวคิดคล้ายคลึงกับการจัดรูปที่ดินตามที่ปรากฏในกฎหมายการฟื้นฟูเมืองของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีการรวมแปลงที่ดินก่อน แล้วจึงแปลงสิทธิที่ดินในแนวราบให้เป็นสิทธิตามพื้นที่อาคาร เพื่อจัดสรรให้กับเจ้าของที่ดินเดิมต่อไป

3.4 การจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment)

แนวทางหนึ่งที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้ในการพัฒนาพื้นที่บริเวณรอบสถานีรถไฟฟ้าคือการจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment) ซึ่งเหมาะสมกับพื้นที่บริเวณชานเมืองหรือพื้นที่ที่ยังไม่มีการก่อสร้างอยู่มาก

และยังไม่มีควมจำเป็นในการเพิ่มความหนาแน่นของพื้นที่ปลูกสร้างโดยการสร้างเป็นตึกสูงมากนักตามหลักการพื้นฐาน การดำเนินการจัดรูปที่ดินเป็นการยุบรวมแปลงที่ดินในพื้นที่โครงการทั้งหมดเข้าด้วยกัน จากนั้นจึงมีการวางผังโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งได้แก่ การคมนาคมขนส่ง สาธารณูปโภค และสาธารณูปการรวมทั้งการกันที่ดินบางส่วนไว้เพื่อจำหน่ายเป็นค่าการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปการส่วนรวม จากนั้นจึงจัดแบ่งแปลงที่ดินที่เหลืออยู่คืนให้แก่เจ้าของที่ดินตามสัดส่วนมูลค่าของที่ดินที่มีอยู่เดิม การจัดรูปที่ดินนับเป็นวิธีการสำคัญของการพัฒนาเมืองในประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้และไต้หวัน สำหรับประเทศไทยเองก็ได้มีแนวคิดในการจัดรูปที่ดินมาเป็นเวลานาน และมีการผลักดันเชิงนโยบายจนมีการตราพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ขึ้นมาในปี พ.ศ. 2547 และมีโครงการนำร่องอยู่ในหลายแห่งในกรุงเทพมหานครและจังหวัดอื่นๆ เช่น โครงการนำร่องโครงการจัดรูปที่ดินบริเวณสวนหลวง ร.9 โดยสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร และพื้นที่บริเวณร่มเกล้า โดยการเคหะแห่งชาติ

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ.2547 ได้กำหนดในมาตรา 35 ให้สมาคมกรมโยธาธิการและผังเมือง การเคหะแห่งชาติ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐหรือนิติบุคคลอื่นใดที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ตลอดจนหน่วยงานของรัฐอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวงให้เป็นผู้ดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ซึ่งโดยนิยามในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวหมายถึง “การดำเนินการพัฒนาที่ดินหลายแปลงโดยการวางผังจัดรูปที่ดินใหม่ ปรับปรุงหรือจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐาน และร่วมกันรับภาระและกระจายผลตอบแทนอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้ โดยความร่วมมือระหว่างเอกชนกับเอกชนหรือเอกชนกับรัฐ เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เหมาะสมยิ่งขึ้นในด้านการคมนาคม เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและชุมชน และเป็นการสอดคล้องกับการผังเมือง”

3.5 พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537

หน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนา TOD ในประเทศญี่ปุ่นและประเทศอื่นๆ คือหน่วยงานพัฒนาที่อยู่อาศัยทั้งในระดับประเทศและในระดับท้องถิ่น หน่วยงานที่มีโอกาสที่จะมีบทบาทด้านนี้ในประเทศไทยคือการเคหะแห่งชาติ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 ได้กำหนดให้การเคหะแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการ “ปรับปรุง รื้อ หรือย้ายแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อให้มีสภาพการอยู่อาศัย สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคมดีขึ้น” โดยให้การเคหะแห่งชาติมีอำนาจในการ “สร้าง ซ่อม จัดทำ จำหน่าย เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจำนอง ว่าจ้าง รับจ้าง แลกเปลี่ยน โอน รับโอน ถูกรวมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินอื่น หรือดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน” นอกจากนี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุง รื้อ หรือย้ายแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อให้มีสภาพอยู่อาศัย สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคมดีขึ้นนั้น พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 ยังได้กำหนดให้การเคหะแห่งชาติมีอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งจะต้องเป็นไป

เพื่อ “การผังเมือง การสาธารณสุข การป้องกันมลภาวะ การใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือการจัดเคหะให้แก่ประชาชนที่ต้องย้ายออกไปจากแหล่งเสื่อมโทรมเป็นสำคัญ”

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของการเคหะแห่งชาติในปัจจุบันได้มุ่งเน้นการ “จัดให้มีเคหะเพื่อให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัย รวมตลอดถึงจัดให้มีสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ผู้อยู่อาศัย ทำนุบำรุง ปรับปรุง และพัฒนาบรรดาเคหะดังกล่าว รวมทั้งพัฒนาผู้อยู่อาศัยให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ทั้งในทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม” จึงได้ลดบทบาทหน้าที่ในการ “ปรับปรุง รื้อ หรือย้ายแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อให้มีสภาพการอยู่อาศัย สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคมดีขึ้น” ดังเช่นที่ได้เคยดำเนินการในอดีตที่ผ่านมา แต่เนื่องจากการพัฒนาเมืองแบบ TOD จะไม่สามารถประสบความสำเร็จได้ถ้าไม่มีการวางแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยไปพร้อมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลาง จึงต้องมีการทบทวนและพัฒนาบทบาทของการเคหะแห่งชาติในเรื่องนี้ต่อไป

พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ.2537 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของการเคหะแห่งชาติในการ “ปรับปรุง รื้อ หรือย้ายแหล่งเสื่อมโทรม เพื่อให้มีสภาพการอยู่อาศัย สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคมดีขึ้น” มาตรา 6(4) นอกจากนี้ยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมืองได้แก่ การ “จัดให้มีเคหะเพื่อให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัย รวมตลอดถึงจัดให้มีสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ผู้อยู่อาศัย ทำนุบำรุง ปรับปรุง และพัฒนาบรรดาเคหะดังกล่าว รวมทั้งพัฒนาผู้อยู่อาศัยให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ทั้งในทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม” มาตรา 6(1) ด้วยกรอบทางกฎหมายดังกล่าว การเคหะแห่งชาติจึงมีพันธกิจและหน้าที่ในการดำเนินโครงการพัฒนาที่ดินในลักษณะแบบ TOD ได้ ทั้งในรูปแบบการฟื้นฟูเมืองในพื้นที่เมืองเดิมและการพัฒนาโครงการขึ้นใหม่ในพื้นที่ชานเมืองที่ยังไม่มีการพัฒนาเมืองอยู่มากนัก

บทที่ 4

ประเด็นปัญหาการพัฒนา TOD ในประเทศไทย

4.1 บทนำ

การวิเคราะห์ประเด็นปัญหาด้านกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับ เพื่อนำเสนอแนวทางการปรับปรุงนโยบายและกฎหมายเพื่อสนับสนุนการพัฒนาแบบ TOD นั้น จำเป็นต้องวิเคราะห์ภาพรวมของปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนา TOD ในประเทศไทยเสียก่อน อุปสรรคสำคัญในการพัฒนาพื้นที่บริเวณรอบสถานีขนส่งมวลชนแบบรางมีหลายประการด้วยกัน ทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับปัญหาตลาดที่ดินในเมือง ซึ่งไม่เอื้อต่อการปรับเปลี่ยนประเภทและความหนาแน่นในการใช้ประโยชน์ที่ดินให้คุ้มค่ากับการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน และให้สอดคล้องกับพลวัตการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจและสังคมในเมือง รวมถึงปัญหาการพัฒนาระบบขนส่งระดับรองที่รองรับการเดินทางเข้าถึงสถานี เนื้อหาในส่วนนี้แนะนำให้เสนอประเด็นปัญหา อุปสรรค และแนวทางในการแก้ไขปัญหาและส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน ซึ่งได้มาจากการศึกษาเอกสารนโยบาย ราชการ รายงานและบทความการวิจัยที่ผ่านมา รวมถึงผลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เนื้อหาจะเน้นประเด็นด้านกฎหมายและองค์กรเป็นหลัก และยกตัวอย่างวิธีการและกฎหมายในต่างประเทศที่อาจนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทยได้

อนึ่ง ก่อนที่จะระบุถึงปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินนโยบายได้นั้น จำเป็นต้องกำหนดเป้าหมายของนโยบายและเกณฑ์ในการประเมินให้ชัดเจนเสียก่อน สำหรับการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาแบบ TOD ในงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้คำนึงถึงเป้าหมายนโยบายสำคัญ 2 ด้านหลักด้วยกันคือ ด้านประสิทธิภาพและด้านความเป็นธรรม เป้าหมายหลักของนโยบาย TOD ในด้านประสิทธิภาพคือ การเพิ่มความหนาแน่นอาคารและการใช้ประโยชน์ที่ดินให้คุ้มค่ากับการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานในแต่ละพื้นที่ โดยให้เป็นไปตามศักยภาพด้านที่ตั้งและความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานของพื้นที่นั้น นัยหนึ่งคือการเพิ่มความหนาแน่นอาคารตามมูลค่าที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้นในพื้นที่นั้น ส่วนการเพิ่มความหลากหลายของการใช้ประโยชน์ที่ดินและกิจกรรมในพื้นที่รอบสถานีก็ถือเป็นวิธีการหนึ่งในการสร้างประสิทธิภาพของการใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั้งในเชิงพื้นที่ (Space) และในเชิงเวลา (Time) อีกทั้งยังเป็นการเสริมฤทธิ์ซึ่งกัน (Synergy) ของกิจกรรมต่างๆ

ส่วนประเด็นด้านความเป็นธรรมสามารถแบ่งได้ 2 เรื่องด้วยกัน เรื่องแรกเกี่ยวเนื่องกับการคืนมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นจากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานกลับคืนสู่สังคม (Value Capture) ในกรณีที่ดินที่ได้รับลาภลอยหรือ “สัมหล่น” (Windfall) จากการตั้งสถานีขนส่งมวลชนใกล้ที่ดินของตนเอง และทำให้มูลค่าที่ดินเพิ่มขึ้นโดยที่เจ้าของที่ดินไม่ต้องลงทุนลงแรงใดๆ ก็ถือว่าไม่มีความเป็นธรรมตามหลักการผู้ได้ประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiary-Pays Principle) ในมุมกลับกัน รัฐบาลหรือบริษัทเอกชนที่ลงทุนสร้างระบบขนส่งมวลชน

และทำให้ราคาที่ดินเพิ่มขึ้นในพื้นที่รอบสถานี แต่ผู้ลงทุนได้รับผลประโยชน์หรือรายได้น้อยกว่าที่ควรจะได้ ทั้งในรูปแบบของภาษีทรัพย์สินในกรณีของภาครัฐ หรือรายได้ที่เพิ่มขึ้นในกรณีของภาคเอกชน

เรื่องที่ 2 ในประเด็นความเป็นธรรมที่เกี่ยวกับการพัฒนาแบบ TOD คือการพัฒนาที่ดินเพื่อตอบโจทย์ทางสังคม โดยเฉพาะในด้านการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจสังคมที่นับเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทยในปัจจุบัน สังเกตได้ว่า รูปแบบการพัฒนาแบบ TOD ที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลในปัจจุบันเป็นการลงทุนของผู้ประกอบการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ภาคเอกชนเป็นหลัก ทั้งการสร้างอาคารชุดเพื่ออยู่อาศัยและอาคารสำนักงานและพาณิชยกรรมต่างๆ การพัฒนาที่ดินที่ตอบโจทย์ทางสังคม เช่น การสร้างและจัดหาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้ปานกลางและรายได้น้อย ซึ่งถือเป็นพันธกิจสำคัญของภาครัฐ ยังแทบไม่เกิดขึ้น

การบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนในประเทศไทย ทั้งในด้านประสิทธิภาพและด้านความเป็นธรรมยังคงประสบอุปสรรคหลายประการ ดังต่อไปนี้

1. สภาพการกระจายกรรมสิทธิ์ที่ดินและแปลงที่ดินขนาดเล็ก
2. การเวนคืนที่ดินและการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่หลีกเลี่ยงจากการเวนคืน
3. การส่งเสริมการเพิ่มความหนาแน่น
4. การส่งเสริมการใช้ที่ดินแบบผสมผสาน
5. โครงข่ายถนนในบริเวณรอบสถานี
6. การพัฒนาระบบขนส่งเพื่อเข้าถึงสถานี
7. การพัฒนาโครงข่ายทางเท้าและสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการใช้จักรยาน
8. การพัฒนาพื้นที่โล่งสาธารณะในบริเวณสถานี
9. การควบคุมการจอดรถยนต์ส่วนตัว
10. องค์การในการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน
11. มาตรการคืนมูลค่าที่ดินกลับสู่สังคม (Value Capture)

ปัญหาและอุปสรรคข้างต้นอาจแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่มคือ ปัญหาด้านการพัฒนาที่ดิน (ข้อ 1-4) ปัญหาด้านระบบถนนและโครงสร้างพื้นฐาน (ข้อ 5-9) และด้านสถาบัน (ข้อ 10-11) อย่างไรก็ตามปัญหาเหล่านี้มีความเกี่ยวเนื่องกันอย่างมาก ทำให้การออกนโยบายและมาตรการแก้ไขใดๆ จึงควรต้องคำนึงถึงภาพรวมและความสัมพันธ์เชิงระบบของปัจจัยเหล่านี้ เนื้อหาส่วนต่อไปจะอธิบายปัญหาและอุปสรรคแต่ละประการโดยสังเขป

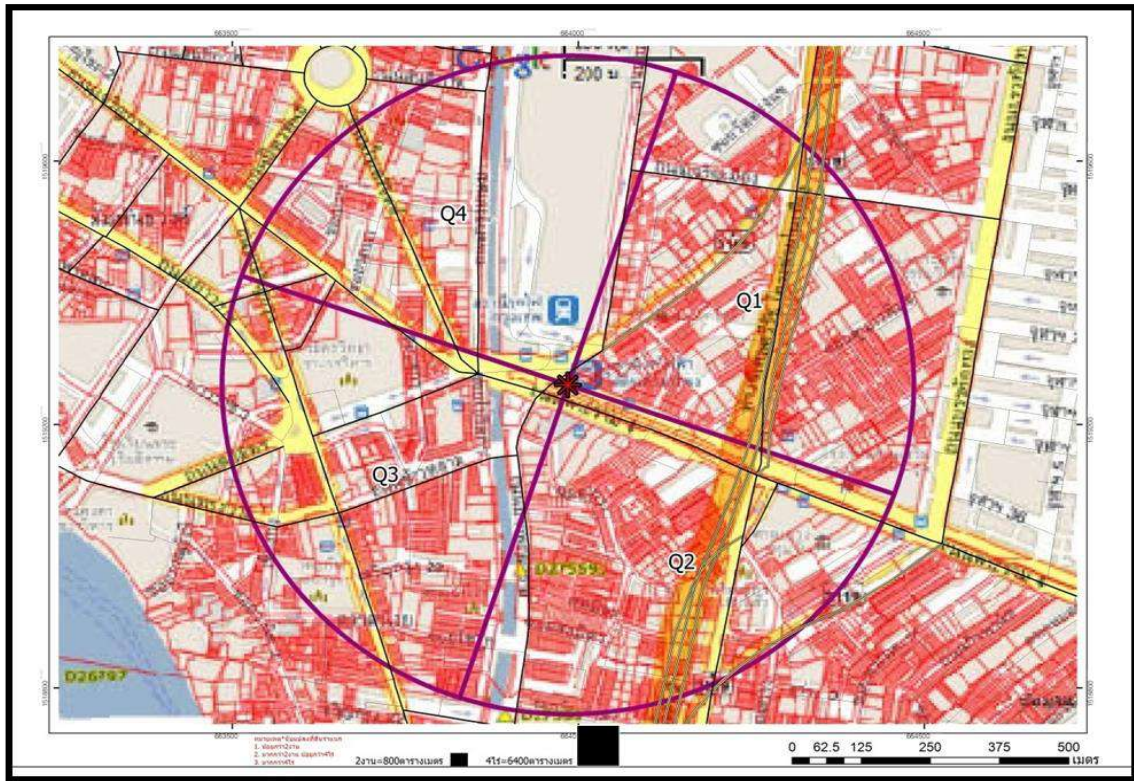
4.2 สภาพการกระจายกรรมสิทธิ์ที่ดินและแปลงที่ดินขนาดเล็ก

การพัฒนาพื้นที่บริเวณรอบสถานีรถไฟหรือสถานีขนส่งมวลชนแบบอื่น เช่น บีอาร์ที ในพื้นที่เมืองที่มีอยู่แต่เดิมจะเกิดขึ้นได้ขึ้นต่อเมื่อมีการรื้อถอนและสร้างใหม่ในแปลงที่ดินเดิม (Redevelopment) เพื่อเพิ่มความหนาแน่นอาคารในที่ดินนั้นให้คุ้มกับศักยภาพของที่ตั้งและมูลค่าที่ดิน ในกรณีแปลงที่ดินมีขนาดใหญ่ การเพิ่มความหนาแน่นสามารถเกิดขึ้นได้ตามกลไกตลาดที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ เมื่อเจ้าของที่ดินหรือผู้ประกอบการเห็นว่าเงื่อนไขต่างๆ เอื้อต่อการลงทุนและพัฒนาที่ดินแปลงนั้น แต่ในกรณีที่แปลงที่ดินมีขนาดเล็ก ก็จำเป็นต้องมีการรวมแปลงที่ดินให้มีขนาดใหญ่พอที่จะสามารถสร้างอาคารที่มีขนาดใหญ่ขึ้นและเพิ่มความหนาแน่นในพื้นที่นั้นให้คุ้มกับต้นทุนด้านที่ดิน ในกรณีหลังการรวมแปลงที่ดินจึงเป็นเงื่อนไขพื้นฐานของการพัฒนาที่ดินรอบสถานีขนส่งมวลชน

สำหรับการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟบีทีเอสและรถไฟฟ้าใต้ดินในกรุงเทพมหานครที่ผ่านมา การรวมแปลงที่ดินเกิดขึ้นได้โดยภาคเอกชนเกือบทั้งสิ้น ดังเช่นที่เกิดขึ้นในย่านสีลม สาทร สุขุมวิทชั้นใน ย่านเพลินจิต ทองหล่อ และเอกมัย บริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์บางรายมีที่ดินอยู่ในการครอบครองสะสมไว้ก่อนแล้ว หรือที่เรียกโดยทั่วไปว่าแลนด์แบงก์ (Land Bank) จึงสามารถดำเนินโครงการสร้างอาคารสำนักงานหรืออาคารชุดได้ แต่หากเป็นผู้ประกอบการรายใหม่ก็จำเป็นต้องรวบรวมกว่านซื้อที่ดินในพื้นที่ที่ต้องการพัฒนาที่ละเล็กทีละน้อยเพื่อให้ได้ขนาดที่ดินที่ต้องการ การพัฒนาอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียมและอาคารสำนักงานในหลายพื้นที่ในกรุงเทพมหานครจึงเกิดขึ้นจากการรวมแปลงโดยภาคเอกชน อย่างไรก็ตาม การรวมแปลงโดยภาคเอกชนไม่ได้เป็นเรื่องง่าย โดยเฉพาะในพื้นที่ที่แปลงที่ดินมีขนาดเล็กมาก เช่น ทาวน์เฮ้าส์และอาคารพาณิชย์หรือห้องแถว ซึ่งมีขนาดที่ดินประมาณ 16-20 ตารางวา อาคารเหล่านี้มักตั้งอยู่ติดกับถนนสายหลักและในพื้นที่ใกล้กับสถานีรถไฟ การรวมแปลงที่ดินจึงไม่เกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นได้ยาก เพราะเจ้าของที่ดินรายย่อยอาจไม่ต้องการขาย หรืออาจรอให้คนอื่นขายก่อนเพื่อให้ที่ดินของตนเองมีราคาสูงขึ้น ซึ่งตามหลักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า ปัญหาการร่วมมือ (Coordination Problem)

ปัญหาการรวมแปลงเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับสภาพการกระจายกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินขนาดย่อย ซึ่งเป็นรูปแบบการพัฒนาเมืองที่มีมาแต่เดิมในประเทศไทย กล่าวคือ สภาพการถือครองที่ดินของภาคเอกชนในเขตชั้นในของกรุงเทพมหานครและเมืองขนาดใหญ่โดยทั่วไป มักเป็นแปลงที่ดินที่ได้แบ่งแยกจนมีขนาดเล็กสำหรับใช้เป็นที่ตั้งของบ้านเดี่ยวและอาคารพาณิชย์พักอาศัยประเภทห้องแถวหรือตึกแถว แต่เมื่อวันเวลาผ่านไป สภาพการกระจายกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินดังกล่าวกลายเป็นอุปสรรคต่อเจ้าของที่ดินแต่ละรายในการปรับเปลี่ยนอาคารขนาดเล็กที่มีอยู่เดิม เพื่อให้สามารถรองรับการอยู่อาศัยหรือการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เพิ่มมากขึ้น อีกทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อนักลงทุนหรือผู้ประกอบการในการรวมแปลงที่ดินหลายๆแปลงเพื่อให้เป็นแปลงที่ดินที่มีขนาดพื้นที่ที่มีความเหมาะสมต่อการก่อสร้างอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่ได้

สภาพการกระจายกรรมสิทธิ์ที่ดินแบบนี้นี้จึงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการฟื้นฟูเมืองเพื่อให้สามารถรองรับการเพิ่มความหนาแน่นของประชากรในเขตชั้นใน



ภาพที่ 4-1 สภาพการกระจายกรรมสิทธิ์ที่ดินแบบแปลงย่อยบริเวณสถานีหัวลำโพง
ที่มา : กฤติญา นิมมานรติ, ศักดิ์สิทธิ์ เฉลิมพงศ์ และอภิวัฒน์ รัตนวราหะ (2554)

นอกจากนี้ กฎหมายควบคุมอาคารและกฎหมายด้านผังเมืองที่กำหนดมาตรการความหนาแน่นอาคารอาจมีผลกระทบต่ออาคารหรือสร้างใหม่ ทั้งอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (Floor Area Ratio หรือ FAR) อัตราส่วนพื้นที่ว่างต่อพื้นที่อาคารรวม (Open Space Ratio หรือ OSR) อัตราส่วนพื้นที่คลุมดินต่อพื้นที่ดิน (Building Coverage Ratio หรือ BCR) รวมถึงการกำหนดระยะถอยร่นของอาคาร (Setback) มาตรการควบคุมความหนาแน่นเหล่านี้อาจลดโอกาสในการรื้อถอนอาคารและสร้างใหม่ให้มีความหนาแน่นเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในกรณีที่ดินมีขนาดเล็กมาก เมื่อรื้อถอนอาคารเดิมที่สร้างไว้นานก่อนการปรับปรุงข้อกำหนด ในกฎหมายที่ควบคุมความหนาแน่นแล้ว เจ้าของที่ดินอาจไม่สามารถสร้างอาคารได้ตามความหนาแน่นเดิม หรือแม้แต่จะสร้างใหม่ได้ อาคารที่สร้างขึ้นมาก็อาจไม่คุ้มกับค่าเสียโอกาสตามศักยภาพที่ตั้งและมูลค่าที่ดินของที่ดินแปลงนั้น

ด้วยเหตุนี้ จึงย่อมจำเป็นต้องใช้มาตรการทางผังเมืองในด้านกฎหมายและกระบวนการวางแผน เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการรวมกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดิน เพื่อให้ได้แปลงที่ดินที่มีขนาดที่เหมาะสมต่อการนำมาใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

4.3 การพัฒนาที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืน

การพัฒนาที่ดินบริเวณรอบสถานีขนส่งมวลชนในพื้นที่เมืองชั้นในโดยทั่วไปจำเป็นต้องได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการก่อสร้างหรือขยายโครงข่ายถนน สาธารณูปโภค และสาธารณูปการ สำหรับในประเทศไทย การดำเนินโครงการพัฒนาหรือฟื้นฟูเมืองจำเป็นต้องใช้อำนาจตามกฎหมายในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้หน่วยงานรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและฟื้นฟูเมือง มีอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการดังกล่าวได้อย่างเบ็ดเสร็จ การดำเนินการให้ได้มาซึ่งที่ดินโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 จึงเป็นการดำเนินการในแต่ละกรณีตามขอบเขตบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานนั้นๆ โดยเฉพาะ เนื่องจากการเวนคืนที่ดินเกี่ยวข้องโดยตรงกับทรัพย์สินในที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองและสิทธิการใช้ประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ จึงมีข้อกำหนดจำนวนหนึ่งที่ต้องคำนึงถึงในการดำเนินโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณรอบสถานีขนส่งมวลชน

4.3.1. การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของรัฐธรรมนุญ

ในการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะและสังคมโดยรวม หน่วยงานภาครัฐสามารถนำที่ดินของรัฐและ/หรือที่ดินของเอกชนมาดำเนินการได้ ในส่วนที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐก็มีกระบวนการหารือและตกลงกันระหว่างองค์กร และอาจมีการจ่ายค่าชดเชยให้กับหน่วยงานที่ครอบครองและใช้ประโยชน์อยู่แต่เดิม ดังเช่นในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรีให้จ่ายค่าชดเชยให้กับกรมการขนส่งทหารบก โรงเรียนโยธินบูรณะ วัดสร้อยทองและกรมทหารราของครึกษ์ เพื่อใช้พื้นที่ราชพัสดุเป็นที่ก่อสร้างรัฐสภาแห่งใหม่ในย่านเกียกกาย เป็นต้น

สำหรับที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนนั้น แม้ว่าจะมีกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในการเวนคืนที่ดินจากเอกชน เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 อยู่ก็ตาม แต่การเวนคืนที่ดินย่อมมีผลต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ในประเด็นนี้ ฝ่ายกฎหมายที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และการเกษตร กองกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ประมวลประเด็นสำคัญไว้ในเอกสารที่เผยแพร่เมื่อเดือนมกราคม 2558 สรุปได้ดังนี้

1. หลักการและเกณฑ์ในการแทรกแซงเสรีภาพ

ในการที่การที่รัฐเข้าแทรกแซงเสรีภาพในทรัพย์สินของเอกชนนั้น หลักการในสากลถือว่าให้พิจารณาประเด็นต่อไปนี้

1. ประชาชนมีสิทธิในทรัพย์สินที่ได้รับการรับรองอยู่หรือไม่
2. มีการจำกัดสิทธิหรือรบกวนการครอบครองโดยสงบสุขหรือไม่
3. การจำกัดสิทธิเป็นไปตามหลักสัดส่วน (Proportionate Principle) หรือไม่ กล่าวคือมีความสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลและประโยชน์สาธารณะหรือไม่ อย่างไร
4. การจำกัดสิทธิในทรัพย์สินนั้นได้กระทำโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ (Legal certainty หรือ legality)

สำหรับในประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้มีบทบัญญัติรับรองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 โดยในระยะแรกใช้คำว่า “เสรีภาพในทรัพย์สิน” และวางหลักการว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพโดยบริบูรณ์ในทรัพย์สิน จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 จึงมีบทบัญญัติรับรอง “สิทธิในทรัพย์สิน” โดยกำหนดว่าสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตและการจำกัดสิทธิกระทำได้ด้วยกฎหมายบัญญัติ รวมทั้งได้กำหนดกรณีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว โดยกำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2558)

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันสาระสำคัญหรือเงื่อนไขในการตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ประกอบไปด้วย

1. การระบุดตุประสงค์แห่งการเวนคืน
 2. กำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน
 3. เมื่อเวนคืนมาเพื่อวัตถุประสงค์ใดก็ต้องใช้เพื่อวัตถุประสงค์นั้น
 4. หากไม่ใช้อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนภายในระยะเวลาที่กำหนดต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท
- สำหรับในประเด็นนี้จะต้องพิจารณาประกอบกับรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับในขณะที่มีการตรากฎหมายเวนคืนว่ามีหลักการดังกล่าวอย่างไร ทั้งนี้ การคืนที่ดินที่ได้จากการเวนคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทเริ่มกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ ฉบับพุทธศักราช 2521 2534 และ 2540 ดังนั้นจึงมีประเด็น

ต้องพิจารณาประกอบด้วยว่า ในขณะที่ตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อยู่ภายใต้บังคับของ
รัฐธรรมนูญฉบับที่กำหนดเงื่อนไขดังกล่าวไว้ด้วยหรือไม่

2. การใช้ประโยชน์ที่ดินที่เหลือจากการเวนคืน

ประเด็นด้านกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนที่มีผลอย่างยิ่งต่อการพัฒนาที่ดินบริเวณรอบสถานีขนส่งมวลชน
คือ การใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนเพื่อสาธารณประโยชน์ จากการประมวลโดย
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2558) พบว่า มีสองประเด็นหลักในการใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยการ
เวนคืนอสังหาริมทรัพย์นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2477 เป็นต้นมา คือการกำหนดขอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืน
อสังหาริมทรัพย์และการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เหลือจากการเวนคืน ทั้งนี้แนวทางในการวินิจฉัยของ
คณะกรรมการกฤษฎีกาเองก็มีความแตกต่างกันเป็นสองแนวทางในทั้งสองประเด็น

แนวทางการวินิจฉัยแรกของคณะกรรมการกฤษฎีกาคือเห็นว่า การใช้ประโยชน์ที่ดินที่เหลือจากการ
เวนคืนต้องเป็นไปตามหลักการที่รัฐเคารพกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน ดังนั้น รัฐจึงไม่สามารถ
เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินจากวัตถุประสงค์เดิมได้ (เรื่องเสร็จที่ 156/2498) แต่ถ้าหากจำเป็นต้อง
เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินจากวัตถุประสงค์เดิมในการเวนคืน ก็จะต้องตราเป็นกฎหมาย (เรื่องเสร็จที่
148/2504 และเรื่องเสร็จที่ 351/2524) นอกจากนี้ ถ้าวัตถุประสงค์เดิมของการเวนคืนมาเพื่อนำที่ดินมาใช้ในการ
การแก้ไขปัญหาจราจร การป้องกัน และระงับอัคคีภัย การนำเอาอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวไปให้ผู้ลงทุนแสวงหา
ประโยชน์อีกต่อหนึ่งนั้น จึงไม่สามารถกระทำได้ (เรื่องเสร็จที่ 426/2523) การที่จะนำที่ดินที่เวนคืนมาไปใช้
เพื่อการอื่นจะกระทำได้แต่เฉพาะตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น (เรื่องเสร็จที่ 390/2529)
ทั้งนี้ จะมีข้อจำกัดในกรณีที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติกำหนดว่าที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนจะต้องคืนให้แก่
เจ้าของเดิมหรือทายาท ย่อมเป็นผลให้ไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการอื่นได้ ทุกกรณีต้องคืนให้แก่ทายาท
เท่านั้น (เรื่องเสร็จที่ 30/2536 และเรื่องเสร็จที่ 59/2545) ส่วนกรณีที่ดินที่ได้จากการเวนคืนแม้จะมีได้ตรา
เป็นพระราชบัญญัติเวนคืนแต่อยู่ในแนวเขตของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนก็
ไม่สามารถนำที่ดินไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้ รัฐมีพันธะต้องนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนเพราะเป็น
การได้มาโดยกฎหมายพิเศษ (เรื่องเสร็จที่ 624/2549) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2558)

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกาเองก็ได้มีความเห็นไปในอีกแนวทางหนึ่งเช่นกันว่า รัฐสามารถ
เปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์การใช้ประโยชน์ที่ดินจากที่ได้ตั้งไว้แต่เดิมเมื่อเวนคืนที่ดินจากเอกชน ถ้าหากการใช้
ที่ดินนั้นทำให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะในทางใดทางหนึ่ง โดยที่ไม่จำเป็นต้องเสนอร่างกฎหมายขึ้นมาใหม่
เพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ด้วยเหตุผลว่าการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวนี้ ไม่ได้ทำให้
ผู้ใดเสียสิทธิหรือก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ใด (เรื่องเสร็จที่ 18/2500) อีกกรณีหนึ่งคือการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดิน
ได้ในพื้นที่ได้ทางด่วนของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย แม้ว่าวัตถุประสงค์เดิมของการเวนคืนที่ดินคือเพื่อ

ก่อสร้างทางด่วน ทั้งนี้ ประเภทและรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินต้องอยู่ในภายในขอบเขตวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงาน (เรื่องเสร็จที่ 495/2523 และเรื่องเสร็จที่ 300/2525) นอกจากนี้ ยังมีการอนุญาตให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยสามารถสร้างทางพิเศษขึ้นในพื้นที่ที่เป็นแนวเขตเวนคืนมาเพื่อการสร้างทางหลวงแผ่นดิน เพราะทางพิเศษที่สร้างขึ้นมานั้นนั้นถือว่าเป็นทางสาธารณะประเภทหนึ่ง ดังนั้น แม้ว่าจะไม่ใช่ทางหลวงแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงก็ตาม ก็ไม่ถือว่าเป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์ของการเวนคืน (เรื่องเสร็จที่ 291/2538) จะเห็นได้ว่า แม้แต่ในคณะกรรมการกฤษฎีกาเองก็มีความเห็นในเรื่องที่แตกต่างกันออกไปในสองแนวทาง

ปัญหาในการพัฒนาพื้นที่บริเวณรอบสถานีรถไฟฟ้าที่ผ่านมา คือการที่การรถไฟฯ ขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) ไม่สามารถพัฒนานำที่ดินในบริเวณรอบสถานีรถไฟฯ มาพัฒนาเพื่อสร้างอาคารที่อยู่อาศัยหรือพาณิชย์กรรมต่างๆ ที่ไม่ได้อยู่ในขอบเขตวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในการเวนคืนที่ดิน สำหรับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการใช้ประโยชน์บนที่ดินที่ได้จากการเวนคืนของการรถไฟฯ ขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) นั้น เอกสารของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2558) ได้ประมวลประเด็นสำคัญไว้ดังต่อไปนี้

“การดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ของ รฟม. มีความหมายจำกัดเฉพาะว่าต้องเป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดระบบขนส่งมวลชน หรือการดำเนินการหรือให้บริการอันเกี่ยวกับการขนส่งโดยสารรถไฟฯ เท่านั้น การดำเนินการก่อสร้างที่พักของพนักงานและลูกจ้าง และร้านค้า และร้านอาหารสำหรับผู้โดยสารรถไฟฯ ก็เป็นการดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบขนส่งมวลชน แต่สำหรับการก่อสร้างอาคารสำหรับให้ประชาชนเช่าเพื่ออยู่อาศัยหรือใช้เป็นสำนักงานสำหรับประกอบธุรกิจนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าเป็นการดำเนินการหรือให้บริการอันเกี่ยวกับการขนส่งโดยสารรถไฟฯ หรือเป็นการดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ของ รฟม. จึงไม่สามารถกระทำได้ (เรื่องเสร็จที่ 40/2539)

เมื่อที่ดินอยู่ในแนวเขตที่กำหนดตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน และได้มาโดยการตกลงซื้อขายตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ อันเป็นการได้ที่ดินมาโดยอำนาจบังคับของกฎหมาย รฟม. จึงมีพันธะที่จะต้องที่ดินให้ตรงตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนตามที่ระบุไว้ และแม้ว่าจะได้มีการดำเนินการสร้างระบบรถไฟฟ้าตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนเสร็จแล้วก็ตาม รฟม. ยังคงต้องใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวภายในวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนต่อไปด้วยจะนำที่ดินไปใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่นนอกเหนือจากที่ระบุไว้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนมิได้ การที่จะให้สำนักงานศาลยุติธรรมและสำนักงานอัยการสูงสุดใช้ที่ดินของ รฟม. ในศูนย์ซ่อมบำรุงของโครงการรถไฟฟ้า เพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงานของส่วนราชการทั้งสอง จึงกระทำมิได้ แม้ว่าจะเป็นการใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการและเป็นการ

ชั่วคราวก็ตาม เพราะเป็นการผิดวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน ส่วนการพัฒนาพื้นที่ในสถานีรถไฟฟ้่าใต้ดิน อาคารจอดรถ และอาคารอเนกประสงค์ เมื่อ รฟม. ได้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการรถไฟฟ้่า โดยการสร้างสถานีรถไฟฟ้่าใต้ดิน อาคารจอดรถ และอาคารอเนกประสงค์บนที่ดิน ซึ่งเป็นการดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว รฟม. ย่อมสามารถนำพื้นที่ภายในบริเวณอาคารดังกล่าวไปดำเนินการธุรกิจเพื่อประโยชน์แก่ รฟม. และประชาชนในการใช้บริการกิจการรถไฟฟ้่าได้ตามวัตถุประสงค์ในการดำเนินการธุรกิจเกี่ยวกับกิจการรถไฟฟ้่าและธุรกิจอื่นเพื่อประโยชน์แก่ รฟม. และประชาชนในการใช้บริการกิจการรถไฟฟ้่า แต่การพัฒนาพื้นที่ดินว่างเปล่าในบริเวณปากทางเข้าออกสถานีรถไฟฟ้่าใต้ดิน บริเวณสถานีรถไฟฟ้่าใต้ดิน และบริเวณหน้าอาคารจอดรถนั้น เป็นที่ดินที่นำมาใช้สำหรับการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการเข้าออกสถานีรถไฟฟ้่าใต้ดิน เมื่อได้ดำเนินการสร้างสถานีรถไฟฟ้่าใต้ดินหรืออาคารจอดรถเรียบร้อยแล้ว รฟม. ก็ยังมีหน้าที่ต้องรักษาพื้นที่ดินดังกล่าวเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนตามวัตถุประสงค์ในการดำเนินการกิจการรถไฟฟ้่า ดังนั้น รฟม. จึงไม่สามารถนำที่ดินว่างเปล่าในบริเวณดังกล่าว ซึ่งได้มาจากการตกลงซื้อขายโดยอาศัยอำนาจบังคับของกฎหมาย และเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ไปดำเนินการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ เนื่องจากเป็นกิจการที่อยู่นอกวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน แม้ว่าการดำเนินการนั้นจะอยู่ในขอบวัตถุประสงค์หรือในกิจการที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของ รฟม. ก็ตาม (เรื่องเสรีจิติ 394/2548)

พื้นที่บนหรือเหนือแนวสายทางอุโมงค์และสถานีรถไฟฟ้่าใต้ดิน ซึ่งยังมีได้มีการใช้ประโยชน์นั้น รฟม. สามารถนำพื้นที่ว่างดังกล่าวไปดำเนินการกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟฟ้่าฯ ได้ หากการดำเนินการดังกล่าวอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์ของการเวนคืน และเป็นการดำเนินการอื่นเพื่อประโยชน์แก่ รฟม. และประชาชนในการใช้บริการกิจการรถไฟฟ้่าตามขอบวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง รฟม. ตามพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้่าขนส่งมวลชนฯ ด้วย (เรื่องเสรีจิติ 222/2551)

อย่างไรก็ตาม ถ้าหากเป็นพื้นที่ด้านรอบบริเวณสถานีรถไฟฟ้่าใต้ดิน ซึ่งมีใช้ปากทางเข้าออกสถานีรถไฟฟ้่าใต้ดินที่ได้มีการปูพื้นคอนกรีตหรือแผ่นซีเมนต์สำเร็จรูปหรือปูหญ้า มีลักษณะเป็นลานอเนกประสงค์ เป็นที่ดินที่ได้มาตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ อันเป็นการได้มาโดยอำนาจกฎหมายพิเศษบังคับเวนคืน รฟม. ในฐานะเป็นผู้ดูแลที่ดินบริเวณดังกล่าว จึงต้องใช้ที่ดินให้ตรงตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน กล่าวคือ ต้องใช้เพื่อดำเนินการกิจการรถไฟฟ้่าในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดสร้างโครงการขนส่งด้วยระบบรถไฟฟ้่า สถานีที่จอดรถสำหรับผู้โดยสาร และกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟฟ้่าเท่านั้น ดังนั้นการที่ รฟม. จะนำพื้นที่ดังกล่าวไปดำเนินการกิจการด้านการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ตามอำนาจที่กำหนดไว้

ในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย จึงต้องพิจารณาว่า
กิจการดังกล่าวอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืนหรือไม่ (เรื่องเสรีที่ 222/2551)”

นอกเหนือจากทางออกด้านกฎหมายที่อาจดำเนินการได้ตามที่ประมวลไว้ในเอกสารของสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกา (2558) ที่ได้อ้างอิงไปแล้วนั้น ยังมีอีกทางออกหนึ่งที่สามารถดำเนินการได้ คือการออกผัง
เมืองเฉพาะ ทั้งนี้ในการวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะโดยอาศัยอำนาจแห่ง
พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 นั้น มาตรา 43 วรรค 1 ได้กำหนดให้

“... เมื่อได้มีประกาศพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะในท้องที่ใด ที่ดินหรือ
อสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นซึ่งเอกชนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง และถูกกำหนดใน
พระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะให้เวนคืน ถ้า

(1) เพื่อใช้เป็นทางหลวง ให้ถือว่าถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงและให้นำบทบัญญัติ
แห่งกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับแก่การเวนคืนโดยอนุโลม ทั้งนี้เว้นแต่ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะใน
พระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ

(2) เพื่อใช้ในการอันเป็นประโยชน์แก่การผังเมืองอย่างอื่น ให้ถือว่าถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วย
การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับแก่การเวนคืน
โดยอนุโลม ทั้งนี้ เว้นแต่ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ”

นอกจากนี้ ความตามมาตรา 43 วรรค 5 และวรรค 6 ยังได้กำหนดให้

“ในกรณีที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อปรับปรุงให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะ เมื่อเจ้าหน้าที่
ดำเนินการได้ดำเนินการปรับปรุงแล้วและประสงค์จะให้เช่าหรือหาประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์
นั้นต่อไปก็ให้กระทำได้ แต่จะกระทำการอันมีผลเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นั้น
มิได้ การโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนเพื่อปรับปรุงดังกล่าวจะกระทำได้อีกโดยการ
ตราพระราชบัญญัติ”

ดังนั้น การดำเนินโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณรอบสถานีรถไฟฟ้าอาจทำได้โดยการวาง จัดทำ และ
ดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 สำหรับใน
กรณีที่จำเป็นต้องมีการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ก็อาจดำเนินการให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อ
ประโยชน์แก่การผังเมือง และนำอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวมาทำประโยชน์โดยการขายหรือให้เช่าเพื่อให้ได้เงิน
ทดแทนงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการพัฒนาในบริเวณพื้นที่นั้นๆ ทั้งนี้ การดำเนินการเพื่อการผังเมือง
ดังกล่าวอาจสามารถกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 42 วรรค 1 แห่งรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ซึ่งได้กำหนดให้

“... การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะกิจของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ในบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการฟื้นฟูเมืองอาจนำมาใช้เป็นวิธีการทางการเงินของโครงการโดยกำหนดให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ส่วนเพิ่ม (Excess Condemnation) เพื่อเป็นเครื่องมือทางการเงินโดยการขายหรือนำอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวมาทำประโยชน์เพื่อให้ได้รายได้ทดแทนงบประมาณการดำเนินการฟื้นฟูเมืองในบริเวณพื้นที่นั้นๆ แต่ก็มีประเด็นด้านกฎหมายที่เป็นรายละเอียดในแต่ละกรณีที่ต้องมีการศึกษาโดยละเอียดต่อไป

4.4 มาตรการส่งเสริมการเพิ่มความหนาแน่น

ด้วยองค์ประกอบหนึ่งของการพัฒนาพื้นที่บริเวณรอบสถานีขนส่งมวลชนคือ การเพิ่มความหนาแน่นของการใช้ประโยชน์ที่ดิน ภาครัฐจึงอาจใช้มาตรการจูงใจให้ภาคเอกชนเลือกพัฒนาที่ดินในบริเวณใกล้กับสถานีแทนที่จะไปพัฒนาในที่ตั้งอื่นที่ไกลออกไป โดยอนุญาตให้มีความหนาแน่นอาคารในแปลงที่ดินหนึ่งได้มากกว่าที่ได้กำหนดไว้ในข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในย่านนั้น มาตรการดังกล่าวอาจอนุญาตให้เพิ่มพื้นที่อาคาร เช่น การเพิ่มอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (FAR Bonus) เพิ่มจำนวนอาคาร หรือจำนวนห้องที่พัฒนาได้ เครื่องมือนี้สามารถใช้ได้ดีในพื้นที่เมืองที่มีความต้องการในการพัฒนาสูงแต่ที่ดินที่พัฒนาได้มีอยู่อย่างจำกัด เช่น พื้นที่ย่านพาณิชย์กรรมในบริเวณศูนย์กลางเมือง และอาจใช้เป็นเครื่องมือในการชักนำการพัฒนาไปในทิศทางและระดับที่พึงประสงค์ รวมทั้งการตอบโต้เชิงสังคมและสิ่งแวดล้อม

ในสหรัฐอเมริกา วิธีการนี้นิยมใช้เป็นส่วนหนึ่งของมาตรการเพิ่มที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยทั้งที่เป็นที่อยู่อาศัยที่ถูกกว่าราคาตลาด (Affordable housing) และที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุและคนพิการ โดยอาจเป็นส่วนหนึ่งของข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองรวม หรือออกข้อบัญญัติขึ้นมาเฉพาะที่อนุญาตให้เพิ่มพื้นที่อาคารหรือเพิ่มจำนวนหน่วยที่พัฒนาได้ โดยมีเงื่อนไขสำคัญคือการแบ่งหน่วยที่อยู่อาศัยจำนวนหนึ่งที่มีราคาขายหรือค่าเช่าที่ต่ำกว่าราคาตลาดให้กับผู้มีรายได้น้อยหรือผู้สูงอายุ การอนุญาตให้ความหนาแน่นเพิ่มจึงเป็นเสมือนเครื่องมือที่สร้างและนำเอารายได้จากการขายหรือให้เช่าพื้นที่อาคารที่เพิ่มขึ้นมาชดเชยรายได้ที่น้อยลงจากการขายหรือให้เช่าที่อยู่อาศัยราคาต่ำกว่าราคาตลาด

การใช้เครื่องมือการเพิ่มความหนาแน่นการพัฒนายังเป็นที่นิยมใช้ในการส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนทางราง โดยเป็นการชี้นำทิศทางและระดับการพัฒนาที่เหมาะสมในพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน ซึ่งมีใช้ในหลายเมืองในสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น การอนุญาตให้เพิ่มความหนาแน่นอาจกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือเป็นส่วนหนึ่งของข้อกำหนดการจัดสรรที่ดิน

กระบวนการพัฒนาและใช้เครื่องมือการอนุญาตให้เพิ่มความหนาแน่นเริ่มจากการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมาย โดยอาจยึดตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเมืองที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวม จากนั้น จึงเป็นการกำหนดตำแหน่งและขอบเขตพื้นที่ที่จะอนุญาตให้เพิ่มความหนาแน่นได้ โดยอาจกำหนดให้เฉพาะบางพื้นที่หรือพื้นที่ทั่วไปในเมือง ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์การใช้เครื่องมือ เช่น ถ้าใช้เพื่อส่งเสริมการพัฒนาตามระบบขนส่งมวลชนทางราง ก็กำหนดพื้นที่บริเวณรอบสถานีรถไฟ ถ้าใช้เพื่อส่งเสริมการสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ก็อาจครอบคลุมพื้นที่ทั้งเมืองหรือบางเขตที่มีความขาดแคลนอย่างมาก เป็นต้น การกำหนดพื้นที่นี้อาจระบุให้ชัดเจนลงบนแผนที่ประกอบข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน การกำหนดรายละเอียดของการอนุญาตให้เพิ่มความหนาแน่นต้องมีรายละเอียดที่ชัดเจนและเฉพาะเจาะจงในแต่ละพื้นที่ โดยระบุถึงจำนวนหน่วยหรือพื้นที่อาคารสูงสุดที่อนุญาตให้พัฒนาเพิ่มได้

ถ้าใช้เครื่องมือนี้เพื่อสร้างสาธารณูปการ ก็ควรมีรายละเอียดของที่ตั้งและขนาด รวมถึงมาตรฐานการออกแบบ การก่อสร้างและการให้บริการ และถ้าใช้เพื่อการสร้างที่อยู่อาศัยที่ราคาต่ำกว่าราคาตลาด ก็ควรกำหนดจำนวนหน่วยขั้นต่ำต่อโครงการ ประเภทและขนาดของหน่วยที่อยู่อาศัย (บ้านเดี่ยว บ้านแฝด ทาวน์เฮาส์ ฯลฯ) ราคาซื้อหรือค่าเช่าสูงสุด ระดับรายได้สูงสุดของผู้ซื้อหรือเช่า เป็นต้น ส่วนทางด้านการบริหารจัดการ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการอนุญาตโครงการพัฒนาควรกำหนดกระบวนการและเกณฑ์ในการพิจารณาโครงการที่ต้องการเพิ่มความหนาแน่น และพิจารณารายละเอียดโครงการอย่างถี่ถ้วนว่าเป็นไปตามเกณฑ์ที่ตั้งไว้หรือไม่ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส เป็นธรรม และไม่เกิดผลกระทบต่อพื้นที่ข้างเคียง รวมไปถึงความพร้อมของการให้บริการ ดังรายละเอียดที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวม ดังนี้

มาตรการส่งเสริมการเพิ่มความหนาแน่นในผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 หมวด 3
นโยบาย มาตรการและวิธีดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม

ข้อ 51 เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวมนี้ให้มีมาตรการเพิ่มอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อจัดให้มีหรือพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยหรือผู้อยู่อาศัยเดิมภายในพื้นที่โครงการ
- (2) เจ้าของที่ดินหรือผู้ประกอบการได้จัดให้มีพื้นที่เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือสวนสาธารณะ

(3) เจ้าของที่ดินหรือผู้ประกอบการในบริเวณพื้นที่โดยรอบสถานีรถไฟฟ้่าได้จัดให้มีที่จอดรถยนต์สำหรับประชาชนทั่วไป

(4) เจ้าของที่ดินหรือผู้ประกอบการได้จัดให้มีพื้นที่รับน้ำ

(5) เจ้าของที่ดินหรือผู้ประกอบการได้จัดให้มีอาคารประหยัดพลังงาน

ข้อ 52 การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย หากเจ้าของที่ดินหรือผู้ประกอบการได้จัดให้มีหรือพัฒนาที่อยู่อาศัยที่มีราคาต่ำกว่าท้องตลาดสำหรับผู้มีรายได้น้อยหรือที่อยู่อาศัยสำหรับผู้อยู่อาศัยเดิมภายในพื้นที่โครงการ ให้มีอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินเพิ่มได้ไม่เกินร้อยละยี่สิบโดยพื้นที่อาคารรวมที่เพิ่มขึ้นต้องไม่เกินสี่เท่าของพื้นที่ที่จัดให้เป็นที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ที่อยู่อาศัยที่มีราคาต่ำกว่าท้องตลาด หรือที่อยู่อาศัยสำหรับผู้อยู่อาศัยเดิมภายในพื้นที่โครงการ

ผู้มีรายได้น้อยตามวรรคหนึ่ง หมายความว่า บุคคลที่มีรายได้โดยเฉลี่ยต่อเดือนต่ำกว่ารายได้โดยเฉลี่ยต่อเดือนต่อครัวเรือนในเขตท้องที่กรุงเทพมหานครไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบ

ที่อยู่อาศัยที่มีราคาต่ำกว่าท้องตลาดตามวรรคหนึ่ง ต้องมีราคาต่ำกว่าราคาขายเฉลี่ยต่อตารางเมตรของโครงการไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบ

การพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้อยู่อาศัยเดิมภายในพื้นที่โครงการตามวรรคหนึ่งต้องอยู่ในบริเวณที่ห่างจากเขตชุมชนที่อยู่อาศัยเดิมไม่เกินห้ากิโลเมตร

ข้อ 53 ในที่ดินประเภท ย. 8 ถึง ย. 10 และประเภท พ. 2 ถึง พ. 5 การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอาคารสาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร หากเจ้าของที่ดินหรือผู้ประกอบการได้จัดให้มีพื้นที่โล่งเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือสวนสาธารณะในแปลงที่ดินที่ขออนุญาตให้มีอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินเพิ่มได้ไม่เกินร้อยละยี่สิบ โดยพื้นที่อาคารรวมที่เพิ่มขึ้นต้องไม่เกินห้าเท่าของพื้นที่โล่งเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือสวนสาธารณะที่จัดให้มีขึ้น

พื้นที่โล่งเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือสวนสาธารณะตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงที่ว่างอันปราศจากสิ่งปกคลุมตามที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนด

ข้อ 54 การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอาคารสาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารที่ตั้งอยู่ภายในระยะ 500 เมตร จากบริเวณโดยรอบสถานีรถไฟฟ้่าขนส่งมวลชนสถานีศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทย สถานีอ่อนนุช สถานีลาดกระบัง สถานีหัวหมาก สถานีบางบำหรุ สถานีตลิ่งชัน สถานีอุดมสุข หรือสถานีบางรี หากเจ้าของที่ดินหรือผู้ประกอบการได้จัดให้มีที่จอดรถยนต์สำหรับประชาชนเป็นการทั่วไปเพิ่มขึ้นจากจำนวนที่จอดรถยนต์ของอาคาร

สาธารณะนั้น ให้มีอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินเพิ่มได้ไม่เกินร้อยละยี่สิบ โดยพื้นที่อาคารรวมที่เพิ่มขึ้นต้องไม่เกิน 30 ตารางเมตร ต่อที่จอดรถยนต์ที่เพิ่มขึ้น 1 คัน

พื้นที่จอดรถยนต์ที่เพิ่มขึ้นให้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องนำมาพิจารณาอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินและอัตราส่วนของพื้นที่อาคารรวม

ข้อ 57 การเพิ่มอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินตามข้อ 51 ถึงข้อ 56 ให้มีอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินรวมกันเพิ่มได้ไม่เกินร้อยละยี่สิบ

จากการสัมภาษณ์รองศาสตราจารย์ มาณพ พงศทัต ผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ และเจ้าหน้าที่ของสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร พบว่า ในปัจจุบันยังมีจำนวนผู้ประกอบการที่ยื่นขอเพิ่มอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินอยู่ไม่มากนัก ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะว่า กระบวนการและระเบียบในการขออนุญาตยังไม่เป็นที่รู้จักอย่างแพร่หลายและไม่ชัดเจนมากพอ และอาจเป็นเพราะว่า การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในปัจจุบัน โดยเฉพาะมาตรฐานควบคุมความหนาแน่นในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลยังไม่เข้มงวดมากนัก ผู้ประกอบการยังคงสามารถสร้างอาคารให้มีความหนาแน่นและความสูงตามที่ต้องการได้ โดยไม่ต้องพึ่งมาตรการส่งเสริมที่ภาครัฐจัดไว้ให้ตามผังเมืองรวม จึงมีผู้ประกอบการเพียงไม่กี่รายที่ยื่นขอเพิ่มความหนาแน่นของอาคาร

4.5 การส่งเสริมการใช้ที่ดินแบบผสมผสาน

แนวคิดการพัฒนาพื้นที่บริเวณรอบสถานีขนส่งมวลชน (TOD) ที่แพร่หลายอยู่ในปัจจุบันนั้นได้รับอิทธิพลมาจากงานเขียน งานวิจัยและนโยบายการพัฒนาเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นหลัก แม้ว่าในเชิงปฏิบัตินั้นได้มีการพัฒนาพื้นที่ในลักษณะนี้มาเป็นเวลานานแล้วในเมืองใหญ่ในหลายประเทศในยุโรปและเอเชีย ด้วยเหตุนี้ รายละเอียดและองค์ประกอบแนวคิดในการพัฒนาที่มีการอ้างอิงอย่างแพร่หลายในปัจจุบันโดยมากจึงเป็นเนื้อหาในบริบทรูปแบบการพัฒนาเมืองในทวีปอเมริกาเหนือ โดยที่การพัฒนาพื้นที่บริเวณรอบสถานีเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ไขปัญหาความไม่ยั่งยืนของการพัฒนาเมืองแบบไร้ทิศทาง (Urban Sprawl) ไปยังพื้นที่ชานเมืองที่มีความหนาแน่นต่ำ และเน้นการใช้รถยนต์ส่วนตัวเป็นพาหนะในการเดินทางเป็นหลัก แนวคิดการพัฒนาแบบทีโอดีนับเป็นหนึ่งในกลุ่มแนวคิดการพัฒนาเมืองแบบยั่งยืน (Sustainable Urban Development) การเติบโตอย่างชาญฉลาด (Smart Growth) การพัฒนาเมืองแนวใหม่ (New Urbanism) ฯลฯ

หนึ่งในหลักการและองค์ประกอบที่มีการกล่าวถึงกันมากในงานเขียนและนโยบายพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนในสหรัฐอเมริกาคือ การส่งเสริมการใช้ที่ดินแบบผสมผสาน (Mixed Use) ซึ่งโดยทั่วไปหมายถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งเพื่อการอยู่อาศัย การค้าและการบริการ และการประกอบธุรกิจต่างๆ โดยอาจเป็นการ

ผสมผสานในแนวตั้ง (Vertical Mixing) โดยมีประเภทกิจกรรมที่หลากหลายในอาคารเดียวกัน เช่น ชั้นล่างของอาคารเป็นร้านค้า ชั้นสูงถัดขึ้นไปเป็นสำนักงานและ/หรือที่อยู่อาศัย หรือเป็นการผสมผสานในแนวนอน (Horizontal Mixing) ที่กิจกรรมประเภทต่างๆ ตั้งอยู่ใกล้กัน

เหตุผลหลักที่การใช้ที่ดินแบบผสมผสานเป็นองค์ประกอบสำคัญของการพัฒนาแบบ TOD คือ ที่ผ่านมา การพัฒนาเมืองของสหรัฐอเมริกาเน้นการใช้ประโยชน์ที่ดินเชิงเดี่ยว และข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning) ก็มักเน้นการใช้ประโยชน์ประเภทเดียว เช่น เขตที่อยู่อาศัยก็มักไม่อนุญาตให้มีการประกอบกิจการของร้านค้า ร้านอาหาร และกิจกรรมอื่นๆ ที่อาจสร้างความรำคาญและมีผลกระทบต่อผู้อยู่อาศัย ในขณะที่เขตพาณิชย์กรรมในย่านศูนย์กลางธุรกิจ (Central Business District – CBD) ก็มักไม่มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม ส่วนที่พอมืออยู่บ้างก็มีคุณภาพไม่ดี จึงทำให้เกิดรูปแบบการใช้ที่ดินเชิงเดี่ยว และเป็นผลให้ต้องมีการเดินทางด้วยรถยนต์ ในขณะที่รูปแบบการใช้ที่ดินบริเวณรอบสถานีขนส่งมวลชนที่ผ่านมาก็ไม่ได้ส่งเสริมให้มีกิจกรรมที่หลากหลาย สถานีรถไฟหลายแห่งตั้งอยู่ห่างจากเมือง และไม่มีการสร้างร้านค้า ร้านอาหาร หรือแม้แต่อาคารอยู่อาศัย แนวคิด TOD จึงพยายามแก้ไขปัญหานี้ โดยเน้นการพัฒนากิจกรรมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีความหลากหลายมากขึ้น

การประยุกต์ใช้แนวคิดนี้กับประเทศไทยต้องคำนึงถึงบริบทการพัฒนาเมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เป็นอยู่ ทั้งนี้กรุงเทพมหานครและปริมณฑลโดยมากมีการใช้ที่ดินแบบผสมผสานอยู่มากพอสมควร โดยเฉพาะในพื้นที่ศูนย์กลางเมืองและศูนย์กลางชุมชน ซึ่งมีความหลากหลายของการใช้ที่ดิน โดยมีทั้งที่อยู่อาศัย อาคารสำนักงาน อาคารพาณิชย์กรรม ร้านค้า ร้านอาหาร สาธารณูปการ และสถานที่อำนวยความสะดวกต่างๆ สาเหตุหนึ่งเป็นเพราะการควบคุมประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยภาครัฐไม่ได้มีความเข้มงวดมาก กลไกตลาดจึงทำให้เกิดความหลากหลายของการใช้ที่ดินขึ้น รูปแบบนี้จะเห็นได้อยู่ทั่วไปในเมืองต่างๆ ทั่วทวีปเอเชีย ดังนั้น ประเด็นเรื่องการใช้ที่ดินแบบผสมผสานจึงอาจไม่ใช่ประเด็นและเป้าหมายสำคัญของการพัฒนาแบบ TOD ในพื้นที่ชุมชนเมืองแบบนี้ อย่างไรก็ตาม ในพื้นที่ชานเมืองของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ที่ผ่านมามีการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยเป็นบ้านเดี่ยวจำนวนมาก ซึ่งโดยมากเน้นการพัฒนาบ้านที่อยู่อาศัยเป็นหลัก และไม่มีการพัฒนาร้านค้า พาณิชยกรรมหรือสาธารณูปการอื่นๆ ภายในโครงการเดียวกัน จึงเกิดรูปแบบการใช้ที่ดินเชิงเดี่ยวในหลายพื้นที่ และผู้อยู่อาศัยในโครงการเหล่านี้มักพึ่งการขับรถส่วนตัวเป็นหลัก จึงย่อมมีผลต่อการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนในพื้นที่ดังกล่าว กระนั้นก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในสหรัฐอเมริกาแล้ว ก็ยังถือว่ารูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลยังมีความหลากหลายอยู่มาก



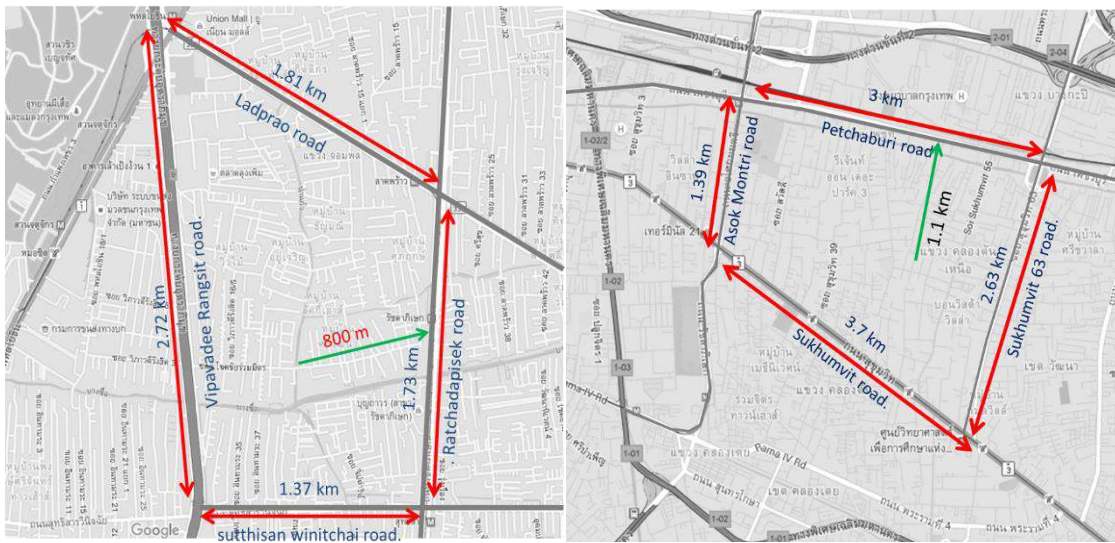
ภาพที่ 4-2 ตัวอย่างภาพถ่ายทางอากาศโครงการจัดสรรที่ดินย่านลาดกระบังที่เน้น
การใช้ประโยชน์ที่ดินเชิงเดี่ยว (ที่มา : Google Earth)

การวางแผนการใช้ที่ดินบริเวณรอบสถานีขนส่งมวลชนควรรองรับและส่งเสริมกิจกรรมที่หลากหลาย ทั้งที่อยู่อาศัย พาณิชยกรรมและสาธารณูปการด้านต่างๆ ที่จำเป็นในการดำรงชีวิตของคนในพื้นที่ สรุปลงในประเด็นนี้ได้ว่า トラバドที่การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองรวมไม่ได้กำหนดให้มีเพียงการใช้ประโยชน์ที่ดินเพียงประเภทเดียวและเข้มงวดมาก ก็ไม่น่าจะเป็นประเด็นที่ต้องออกมาตรการส่งเสริมขึ้นมาเป็นพิเศษ ด้วยข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครและเมืองอื่นๆ ในประเทศไทยที่ประกาศใช้อยู่ในปัจจุบันก็มีความยืดหยุ่นระดับหนึ่งอยู่แล้ว

4.6 โครงข่ายถนนระดับรองในบริเวณรอบสถานี

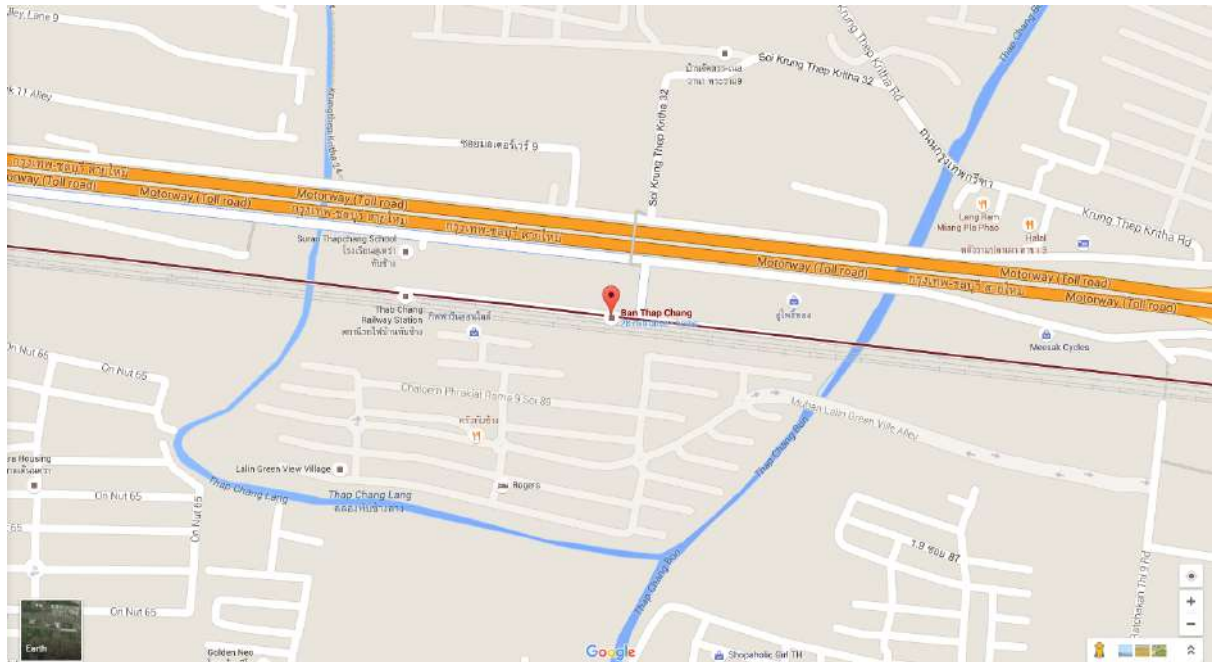
หากลองสังเกตรูปแบบการพัฒนาที่ดินบริเวณรอบสถานีรถไฟฟ้าในพื้นที่เมือง เช่น พื้นที่ถนนสีลมและสาทร จะพบเห็นรูปแบบการกระจุกตัวของพัฒนาอาคารสูงเฉพาะบริเวณติดกับริมถนนใหญ่ แต่ในขณะที่พื้นที่ข้างหลังที่อยู่ติดกันกลับมีความหนาแน่นต่ำ โดยยังคงเป็นอาคารพาณิชย์กรรม 3-4 ชั้นหรือบ้านเดี่ยว 1-2 ชั้นอยู่ รูปแบบการพัฒนาดังกล่าวส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากความสามารถในการเข้าถึง (accessibility) ซึ่งพื้นที่ติดถนนใหญ่ย่อมสามารถเข้าถึงได้ดีกว่าพื้นที่ข้างหลังที่ไม่ได้ตั้งอยู่ติดกับถนนใหญ่ อีกเหตุผลหนึ่งคือเกิดจากโครงข่ายถนนระดับรองในบริเวณพื้นที่รอบสถานีที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาอาคารที่มีความหนาแน่นสูงขึ้น เหตุผลที่ไม่สามารถพัฒนาอาคารความหนาแน่นสูงได้ในพื้นที่ดังกล่าวนี้อาจเกิดจากความไม่สะดวกในการจราจร และ/หรืออาจเกิดจากการควบคุมขนาดและความสูงอาคาร และมาตรฐานด้านผังเมืองอื่นๆ ที่บังคับให้การพัฒนาที่ดินต้องให้สอดคล้องกับความสามารถในการรองรับของโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ ด้วยเหตุดังกล่าว พื้นที่ที่มีถนนเป็นตรอกซอยขนาดเล็กจึงไม่สามารถพัฒนาสร้างอาคารสูงได้

ปัญหาโครงข่ายถนนที่ไม่เป็นไปตามลำดับคีย์หรือไม่สอดคล้องกับศักยภาพเชิงที่ตั้งของพื้นที่สามารถพบเห็นอยู่ทั่วไปในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล สาเหตุสำคัญคือที่ผ่านมามีภาครัฐเน้นการลงทุนมากในการสร้างถนนทางสายหลัก (Arterial Roads) แต่ให้ความสำคัญน้อยกับการลงทุนในถนนสายรอง (Collector Roads) และถนนสายย่อย (Local/Access Roads) โดยปล่อยให้เจ้าของที่ดินภาคเอกชนเป็นผู้ลงทุนในการสร้างถนนสายรองและสายย่อยเข้าไปยังที่ดินของตนเอง จึงทำให้ระบบโครงข่ายถนนในกรุงเทพมหานครและเมืองอื่นๆ ในประเทศไทยมีระบบถนนที่ไม่สอดคล้องกับหลักการพัฒนาระบบถนน หลายพื้นที่มีปัญหาซูเปอร์บล็อก (Superblock) ที่ไม่มีการพัฒนาถนนสายรอง ทำให้อถนนสายย่อยเชื่อมต่อกับถนนสายหลักโดยตรงและทำหน้าที่เป็นสายรองแม้ว่าจะมีความกว้างถนนไม่เพียงพอ



ภาพที่ 4-3 ตัวอย่างพื้นที่ซูเปอร์บล็อกในย่านลาดพร้าว (รูปซ้าย) และย่านคลองเตย (รูปขวา)

โครงข่ายถนนในลักษณะนี้ไม่เอื้อต่อการพัฒนาที่ดินที่สอดคล้องกับศักยภาพเชิงที่ตั้งที่ควรลดหลั่นไปตามระยะห่างจากถนนสายหลักและระยะห่างจากสถานีรถไฟฟ้า ปัญหาโครงข่ายถนนประกอบด้วยความยากลำบากในการรวมแปลงที่ดินตามที่ได้อธิบายมาแล้ว นับเป็นอุปสรรคหลักด้านโครงสร้างพื้นฐานที่มีผลต่อการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนในประเทศไทย



ภาพที่ 4-4 แผนผังบริเวณสถานีรถไฟฟ้าแอร์พอร์ตเรลลิงก์บ้านทับช้าง
(ที่มา : Google Map)

ในบางกรณี ประเด็นการจัดแบ่งความรับผิดชอบและการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ก็เป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาโครงข่ายถนนระดับรองในบริเวณรอบสถานี ตัวอย่างเช่น สถานีรถไฟฟ้าแอร์พอร์ตเรลลิงก์บ้านทับช้าง ซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ที่โครงข่ายถนนระดับรองไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร โดยพื้นที่สถานีและพื้นที่โดยรอบอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน ได้แก่ ตัวสถานีตั้งอยู่ในพื้นที่ซึ่งเป็นเขตทางของการรถไฟแห่งประเทศไทย ด้านเหนือของสถานีเป็นถนนมอเตอร์เวย์ กรุงเทพฯ-ชลบุรี ซึ่งพื้นที่เขตทางอยู่ในความรับผิดชอบของกรมทางหลวง ส่วนโครงข่ายถนนรองในพื้นที่โดยรอบสถานีอยู่ในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร (สำนักงานเขตประเวศ) อุปสรรคสำคัญในการพัฒนาโครงข่ายถนนระดับรองในบริเวณสถานีบ้านทับช้างคือ แนวเส้นทางรถไฟสายตะวันออกซึ่งอยู่ด้านใต้ของสถานี และแนวถนนมอเตอร์เวย์ซึ่งอยู่ด้านเหนือของสถานีซึ่งได้มีการก่อสร้างมาก่อนแล้วเป็นเวลายาวนานโดยไม่มีการพัฒนาถนนระดับรองในพื้นที่ทำให้การเชื่อมต่อพื้นที่ด้านเหนือและใต้เข้าสู่สถานีเป็นไปได้ยาก และทำให้ในปัจจุบัน แม้ว่าสถานีได้เปิดใช้งานมาแล้วมากกว่า 6 ปี แต่การเดินทางเข้าถึงสถานีของประชาชนที่อาศัยในพื้นที่ใกล้เคียงยังไม่ได้รับความสะดวกต้องเดินทางอ้อมเป็นระยะทางไกลมาก แม้ทางกรุงเทพมหานครจะพยายามประสานกับการรถไฟแห่งประเทศไทย

ประเทศไทยและกรมทางหลวงเพื่อปรับปรุงทางเชื่อมต่อเข้าสู่สถานี แต่ก็สามารถทำได้เพียงโครงการปรับปรุงระดับเล็กเฉพาะจุด ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ในระดับโครงข่าย ซึ่งอาจต้องมีการเวนคืนที่ดิน และใช้งบประมาณก่อสร้างจำนวนมากได้

ปัญหาการเข้าถึงสถานีบ้านทับช้างแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการวางแผนพัฒนาโครงข่ายถนนเพื่อเข้าสู่สถานีอย่างเหมาะสมตั้งแต่ก่อนการก่อสร้างสถานี ทั้งนี้ การจัดทำผังเมืองเฉพาะอาจเป็นเครื่องมือในการวางแผนพัฒนาโครงข่ายถนนระดับรองในพื้นที่สถานีอย่างเหมาะสม และสามารถดำเนินการตามแผนซึ่งต้องอาศัยการประสานงานระหว่างหน่วยงาน เพื่อจัดแบ่งความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน ตั้งแต่ต้น หน่วยงานรับผิดชอบในการพัฒนาพื้นที่โดยรวม เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ (ในกรณีตัวอย่างสถานีบ้านทับช้างนี้คือ กรุงเทพมหานคร) หรือในบางกรณีอาจเป็นกรมโยธาธิการและผังเมืองสามารถใช้ผังเมืองเฉพาะเป็นเครื่องมือในการประสานการพัฒนาตั้งแต่ต้นจนจบ และจะทำให้การดำเนินการออกแบบ การของบประมาณเพื่อการเวนคืนและการก่อสร้าง ตลอดจนการดำเนินการก่อสร้างสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

4.7 การพัฒนาระบบขนส่งเพื่อเข้าถึงสถานี

แม้ว่าแนวคิด TOD จะมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การพัฒนาพื้นที่รอบสถานีเป็นไปในลักษณะที่เอื้อต่อผู้ที่พักอาศัยต้องการทำกิจกรรมในพื้นที่นั้นสามารถเดินเท้าหรือใช้จักรยานในการเชื่อมต่อกับสถานีได้อย่างสะดวก เพื่อกระตุ้นให้มีการใช้ระบบขนส่งสาธารณะมากขึ้น อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาการพัฒนาเมืองต่างๆ ตามแนวคิด TOD เช่น สิงคโปร์ เมลเบิร์น ไตรอนโต จากการศึกษาของ Mees (2014) พบว่าระบบขนส่งสาธารณะที่ประสบความสำเร็จในแง่มีปริมาณผู้ใช้บริการสูงโดยส่วนใหญ่จะมีสัดส่วนของผู้ที่ใช้รถโดยสารประจำทางเพื่อเข้าถึงสถานีรถไฟฟ้าค่อนข้างสูง ตัวอย่างเช่น ในสิงคโปร์ซึ่งเป็นต้นแบบของการพัฒนาระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนควบคู่กับการพัฒนาเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ มีสัดส่วนของผู้เดินทางเข้าถึงสถานีโดยสารประจำทางสูงถึงร้อยละ 56 ในขณะที่มีสัดส่วนผู้ที่เดินเท้าเข้าถึงสถานีร้อยละ 37 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการพัฒนาระบบขนส่งเพื่อเข้าถึงสถานีควบคู่ไปกับการพัฒนา TOD มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะในภาพรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาเชื่อมต่อระหว่างระบบรถโดยสารและรถไฟฟ้าเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ใช้บริการขนส่งสาธารณะ เช่น ระบบตัวต่อ-ตัวร่วมซึ่งคิดค่าโดยสารตามระยะทางและไม่มี การคิดค่าเข้าสู่ระบบเมื่อมีการเปลี่ยนระบบเพื่อการเชื่อมต่อการเดินทาง การเพิ่มความถี่ของรถโดยสาร การกำหนดเส้นทางรถโดยสารโดยไม่ต้องอ้อมไปมา การให้สิทธิพิเศษบริเวณทางแยกเพื่อให้รถโดยสารไปก่อน

แม้ในปัจจุบันจะมีการออกแบบพื้นที่สถานีเพื่อรองรับการเชื่อมต่อระหว่างรูปแบบการเดินทาง (Intermodal Transfer Facilities) ซึ่งรวมถึงจุดจอดรับส่งผู้โดยสารสำหรับรถตู้ จักรยานยนต์รับจ้าง แต่ไม่ได้มีการวางแผนการดำเนินการรถโดยสารสาธารณะที่ให้บริการเชื่อมต่ออย่างเหมาะสม ทั้งแม้ว่า สนข. ได้จัดทำ

แผนการปรับเส้นทางรถโดยสารประจำทางในกรุงเทพมหานครตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 โดยมีแนวคิดปรับเส้นทางเชื่อมต่อเข้าสู่สถานีรถไฟฟ้า แต่แผนดังกล่าวก็ยังไม่มีการนำไปใช้เนื่องจากหน่วยงานเดินรถ คือ ขสมก. มีข้อจำกัดในด้านงบประมาณและบุคลากร ทำให้ไม่สามารถจัดเส้นทางรถโดยสารให้บริการเชื่อมต่อเข้าสู่สถานีรถไฟฟ้าต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม สาเหตุสำคัญประการหนึ่งคือ รถโดยสารของ ขสมก. มีอายุมาก และมีจำนวนมากที่ชำรุดไม่สามารถใช้การได้ อีกทั้งการดำเนินการจัดซื้อรถโดยสารใหม่เพื่อทดแทนรถเก่ามีความล่าช้ามาอย่างยาวนาน ด้วยข้อจำกัดของการให้บริการรถโดยสารประจำทางเชื่อมต่อสถานี ทำให้ประชาชนต้องอาศัยบริการขนส่งที่ไม่เป็นทางการ (Informal Transport) โดยเฉพาะจักรยานยนต์รับจ้าง และรถตุ๊กๆ ใดๆ ก็ดี แม้ว่าบริการขนส่งที่ไม่เป็นทางการจะมีบทบาทสำคัญต่อระบบขนส่งสาธารณะในภาพรวม แต่ปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานใดดำเนินการวางแผนการให้บริการขนส่งเพื่อเชื่อมต่อสถานีโดยคำนึงถึงรูปแบบการขนส่งที่ไม่เป็นทางการเหล่านี้แต่อย่างใด

การขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานรับผิดชอบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการรถโดยสารสาธารณะ เช่น ขสมก. รฟม. กทม. เป็นส่วนหนึ่งของอุปสรรคในการพัฒนาการเชื่อมต่อระหว่างระบบรถโดยสารกับระบบรถไฟฟ้า เช่น การใช้ระบบตัวต่อ-ตัวร่วม ซึ่งแม้ในปัจจุบันจะมีโครงการบริหารจัดการระบบตัวร่วมของ สนข. แต่ก็เน้นการพัฒนาตัวร่วมสำหรับเชื่อมต่อระหว่างรถไฟฟ้าระบบต่างๆ เป็นหลัก และยังไม่มีการพัฒนาระบบตัวร่วมสำหรับรถโดยสารสาธารณะที่เป็นรูปธรรม นอกจากนี้ เนื่องจากความรับผิดชอบการบริหารจัดการระบบจราจรเป็นของกองบังคับการตำรวจจราจร สดข. ซึ่งให้ความสำคัญกับรถยนต์ส่วนบุคคล ทำให้การให้สิทธิพิเศษบริเวณทางแยกเพื่อให้รถโดยสารไปก่อน เช่น ในประเทศสิงคโปร์เป็นไปได้ยาก

4.8 การพัฒนาโครงข่ายทางเท้าและสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการใช้จักรยาน

หลักการพื้นฐานอีกประการหนึ่งของการพัฒนาแบบ TOD คือ การส่งเสริมการใช้การขนส่งแบบไร้เครื่องยนต์ (Non-Motorized Transport) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเดินเท้าและการปั่นจักรยานในการเดินทางจากที่อยู่อาศัยไปยังสถานี (Access Trip) และจากสถานีไปยังจุดหมายที่เป็นที่ทำงานหรือกิจกรรมอื่นๆ (Egress Trip)

จากการศึกษาของปาน ปั้น ร่องหานาม (2556) และ Ratanawaraha, Chalermpong, and Chullabodhi (2015) พบว่า คนที่เปลี่ยนพาหนะในการเดินทางไปทำงานมาใช้รถไฟฟ้าบีทีเอส จากแต่เดิมที่ใช้พาหนะประเภทอื่นๆ อาทิ รถยนต์ส่วนตัว จักรยานยนต์ หรือรถประจำทาง ต่างก็มีระยะทางในการเดินเท้าที่เพิ่มมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ไม่ว่าจะเปลี่ยนที่อยู่อาศัยหรือที่ทำงานหรือไม่ก็ตาม และโดยเฉลี่ยมีระยะทางเดินเท้าเพื่อขึ้น 2 เท่าจากระยะทางเดิมก่อนเปลี่ยนมาใช้รถไฟฟ้าบีทีเอส

จากการสำรวจที่ผ่านมาเกี่ยวกับการเข้าถึงสถานีขนส่งมวลชน ทั้งสถานีรถไฟฟ้าบีทีเอสและรถไฟฟ้าใต้ดิน MRT พบว่า การเข้าถึงโดยจักรยานมีสัดส่วนต่ำมาก (จักรพันธ์ จุลละโพธิ และ ศักดิ์สิทธิ์ เฉลิมพงศ์, 2557)

แม้ว่าในปัจจุบันจะมีความนิยมในการปั่นจักรยานมากขึ้นในประเทศไทย โดยสังเกตได้จากจำนวนร้านขายจักรยานและอุปกรณ์ต่างๆ ที่เพิ่มมากขึ้น และตามข่าวสารในสื่อประเภทต่างๆ แต่รูปแบบการปั่นจักรยานที่นิยมกันอยู่ในปัจจุบันยังคงจำกัดอยู่ในกลุ่มปั่นจักรยานเพื่อการกีฬาและนันทนาการ ยังมีผู้น้อยมากที่ใช้จักรยานเป็นพาหนะในการเดินทางจากบ้านไปทำงานหรือจากบ้านไปยังสถานีขนส่งมวลชน ดังที่พบเห็นอยู่ทั่วไปในประเทศญี่ปุ่น

สัดส่วนของการใช้จักรยานในการเข้าถึงสถานีที่ยังคงต่ำอยู่นั้น เกิดจากปัจจัยหลายประการด้วยกัน ปัจจัยที่สำคัญคือ โครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกในการใช้จักรยานยังคงมีผู้น้อยมาก ทั้งทางจักรยานหรือแม้แต่ทางเท้าที่อาจใช้ปั่นจักรยานได้ พื้นที่จอดและล็อกจักรยาน เป็นต้น ซึ่งย่อมมีผลต่อความสะดวกสบายและความปลอดภัยในการขี่จักรยาน นอกจากนี้ ยังมีจักรยานยนต์รับจ้างให้บริการอยู่ทั่วไปทุกพื้นที่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งทำหน้าที่เป็นการขนส่งมวลชนระบบรองหรือระบบเชื่อมต่อ (Feeder Systems) ที่เป็นคู่แข่งที่สำคัญของการเดินเท้าและการใช้จักรยาน โดยเฉพาะในด้านความสะดวกสบายและความรวดเร็ว จึงทำให้สัดส่วนของการเดินเท้าและการใช้จักรยานลดน้อยลง

4.9 พื้นที่โล่งสาธารณะ

อีกองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญของการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนที่ส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนคือพื้นที่โล่งสาธารณะในรูปแบบต่างๆ ทั้งลานโล่งหน้าสถานี (Plaza) สวนสาธารณะ สวนหย่อม ถนนคนเดิน ฯลฯ องค์ประกอบเหล่านี้แม้ไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการการเพิ่มพื้นที่อาคารเพื่อเพิ่มความหนาแน่นของการใช้ที่ดิน แต่ก็ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้อต่อการเดินเท้า การนั่งพักผ่อนและการพบปะสังสรรค์ จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญของการสร้างความน่าอยู่ให้กับพื้นที่บริเวณรอบสถานี ด้วยเหตุนี้ การพัฒนาพื้นที่โล่งสาธารณะและความเชื่อมต่อระหว่างระบบโครงสร้างพื้นฐานสีเขียว (Green Infrastructure) และระบบทางเดินเท้าและจักรยาน จึงนับเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน

อย่างไรก็ตาม การวางแผนพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนที่เพิ่มองค์ประกอบที่เป็นพื้นที่โล่งสาธารณะนั้น จำเป็นต้องพึ่งเครื่องมือด้านกฎหมายในการวางผังในระดับย่านโดยเฉพาะการเวนคืนที่ดิน ในต่างประเทศหลายแห่ง การวางแผนและดำเนินโครงสร้างระบบขนส่งมวลชนจะคำนึงถึงพื้นที่โล่งสาธารณะบริเวณรอบสถานีขนส่งมวลชนไปพร้อมกัน แต่การพัฒนาขนส่งมวลชนของประเทศไทยที่ผ่านมา มีข้อจำกัดในส่วนนี้อย่างมาก เนื่องจากไม่มีการวางแผนพื้นที่บริเวณรอบสถานีขนส่งมวลชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ต้องการใช้อำนาจกฎหมายในการเวนคืนพื้นที่ไปมากกว่าที่จำเป็นในการสร้างระบบขนส่งมวลชน อีกทั้งยังไม่มีการจัดทำผังเมืองเฉพาะบริเวณรอบสถานีขนส่งมวลชน จึงไม่มีลานโล่งหรือพื้นที่สำหรับการขนส่งมวลชนระบบรองในบริเวณรอบสถานี ดังที่มักเห็นอยู่ตามสถานีรถไฟในประเทศไทยญี่ปุ่น

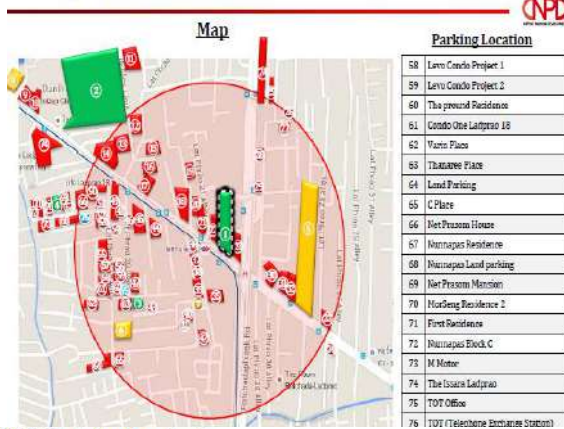
อีกแนวทางหนึ่งคือการจัดหาพื้นที่สาธารณะกรรมสิทธิ์เอกชน (Privately Owned Public Space – Pops) ซึ่งเป็นมาตรการที่ใช้อย่างแพร่หลายในหลายเมืองในต่างประเทศ เช่น นครนิวยอร์ก ซานฟรานซิสโก และโตรอนโต รวมถึงกรุงโซลและกรุงโตเกียว หลักการพื้นฐานของมาตรการนี้คือ หน่วยงานของรัฐออกมาตรการในข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning) และการควบคุมอาคารที่กำหนดให้เจ้าของที่ดินเอกชนเปิดพื้นที่ของตนเองให้กับการใช้งานสาธารณะ โดยผ่านกระบวนการเจรจาต่อรองกันระหว่างเจ้าของที่ดินกับทางการ ทั้งนี้เจ้าของที่ดินและอาคารก็จะได้รับการยกเว้นหรือลดหย่อนการควบคุมด้านความหนาแน่นหรือขนาดอาคาร หรือข้อกำหนดอื่นๆ เพื่อแลกกับการเปิดพื้นที่สาธารณะบนที่ดินหรือในอาคารของตนเอง มาตรการนี้มักใช้ในการจัดหาพื้นที่โล่งสาธารณะ ทางเดินลัดระหว่างช่วงตึก สวนหย่อมในเมือง เป็นต้น แนวทางนี้สามารถใช้ได้ในการจัดหาพื้นที่โล่งว่างใกล้กับสถานีขนส่งมวลชน เพื่อส่งเสริมการพัฒนาแบบ TOD

แม้ว่าผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2556 ได้เพิ่มมาตรการสร้างแรงจูงใจให้กับเจ้าของที่ดินหรือผู้ประกอบการ โดยการเพิ่มอัตราส่วนพื้นที่อาคารต่อพื้นที่ดิน (FAR Bonus) เมื่อมีการจัดให้มีพื้นที่ว่างเพื่อการใช้ประโยชน์สาธารณะ แต่จากที่ทีมผู้วิจัยได้สัมภาษณ์รองศาสตราจารย์ มาณพ พงศทัต ผู้เชี่ยวชาญด้านอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย และสอบถามไปยังสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร พบว่า มีผู้ประกอบการอยู่เพียงจำนวนน้อยรายเท่านั้นที่ได้ใช้มาตรการนี้

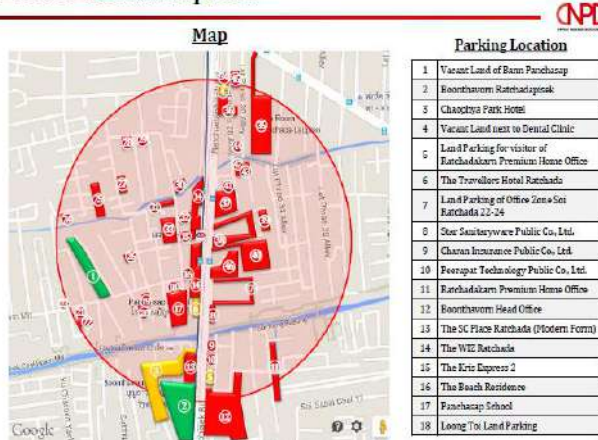
4.10 การจอตrolleyนต์ส่วนตัว

จากการที่องค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญของแนวคิด TOD คือการส่งเสริมการเดินเท้าและการใช้พาหนะแบบไม่ใช้เครื่องยนต์ จึงทำให้ประเด็นการจอตrolleyนต์กลายเป็นเงื่อนไขสำคัญของการพัฒนาพื้นที่บริเวณรอบสถานีสมมติฐานในที่นี้คือ หากประชาชนยังสามารถขับรถและหาที่จอตrolleyนต์ได้อย่างสะดวก รวดเร็วและมีค่าใช้จ่ายต่ำ แรงจูงใจในการใช้ระบบขนส่งมวลชนและพาหนะแบบไม่ใช้เครื่องยนต์ก็จะลดน้อยลง ด้วยเหตุนี้ มาตรการด้านผังเมือง การขนส่งและการควบคุมอาคารที่เกี่ยวข้องกับการจอตrolleyนต์จึงมีความสำคัญอย่างมากกับการพัฒนาพื้นที่แบบ TOD

1. MRT LAD PHRAO



2. MRT Ratchadapisek



ภาพที่ 4-5 ตัวอย่างแผนที่แสดงที่จอดรถยนต์รอบสถานีรถไฟฟ้า MRT ลาดพร้าว (รูปซ้าย)

และสถานี MRT รัชดาภิเษก (รูปขวา)

(ที่มา : โครงการสาทรโมเดล โดยบริษัท Nippon Parking Development)

ในอดีตที่ผ่านมาในแทบทุกเมืองในโลก รวมทั้งประเทศไทย มาตรการควบคุมการจอดรถยนต์ไม่ได้ถือเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการด้านการพัฒนาเมือง แต่มีวัตถุประสงค์หลักในการจัดการจราจรเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความปลอดภัยในการคมนาคมขนส่ง แต่ในช่วงหลังเริ่มมีการใช้มาตรการควบคุมการจอดรถยนต์เป็นองค์ประกอบหนึ่งของการบริหารจัดการความหนาแน่นของกิจกรรมในเมือง และใช้เป็นมาตรการเสริมในการดำเนินการตามนโยบายการพัฒนาเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการส่งเสริมการพัฒนาเมืองที่เน้นการขนส่งมวลชนสาธารณะ เพื่อให้สิ่งแวดล้อมในเมืองมีความน่าอยู่และเพื่อประหยัดพลังงานที่ใช้ในการคมนาคมขนส่ง เป็นไปตามแนวคิดการพัฒนาแบบ TOD

มาตรการควบคุมการจอดรถยนต์เป็นส่วนหนึ่งของมาตรการบริหารอุปสงค์ในการเดินทาง (Travel Demand Management) ซึ่งตั้งอยู่บนฐานความคิดที่ว่า การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งเพียงอย่างเดียวจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาการจราจรที่ติดขัดได้ เพราะเป็นการยากที่จะเพิ่มอุปทานให้เพียงพอ

กับอุปสงค์ในการเดินทาง ซึ่งมักเพิ่มอยู่ตลอดตามอัตราการเติบโตของประชากรและเศรษฐกิจ และยังมีโครงสร้างพื้นฐานเพิ่มมากขึ้นเท่าใด อุปสงค์ในการเดินทางก็จะเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น จึงต้องมีมาตรการลดหรือปรับเวลาของความต้องการเดินทางให้เหมาะสมกับขีดจำกัดในการรองรับของโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่นอกจากนี้ มาตรการควบคุมการจอดรถยนต์ยังมีอีกวัตถุประสงค์หนึ่งคือ เพื่อชี้นำการพัฒนาอาคารและการใช้ประโยชน์ที่ดินของภาคเอกชนให้เป็นไปอยู่ในระดับความหนาแน่นและที่ตั้งที่พึงประสงค์ โดยการปรับลดระดับความสะดวกของการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลในพื้นที่ดังกล่าวไปพร้อมกับการให้บริการขนส่งสาธารณะ อีกทั้งการลดพื้นที่จอดรถยนต์ในอาคารก็อาจเป็นการลดต้นทุนของพื้นที่ใช้สอยเพื่ออยู่อาศัยหรือพาณิชย์กรรม ซึ่งอาจทำให้สามารถเพิ่มความหนาแน่นของประชากรในเขตเมืองขึ้นในได้

ในยุคก่อนที่แนวคิดการพัฒนาเมืองแบบ TOD จะแพร่หลาย เมืองหลายๆ แห่งทั่วโลกได้กำหนดข้อบัญญัติที่ระบุพื้นที่จอดรถยนต์ขั้นต่ำในอาคารประเภทต่างๆ เพื่อให้แต่ละอาคารมีพื้นที่จอดรถยนต์ที่เพียงพอกับความต้องการของผู้ใช้อาคาร ในหลายๆ เมืองข้อกำหนดและเกณฑ์พื้นที่จอดรถยนต์ขั้นต่ำจะระบุไว้เป็นส่วนหนึ่งของข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยขึ้นอยู่กับประเภทอาคารและเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน ดังนั้นแต่ละย่านก็จะมีระดับเกณฑ์ขั้นต่ำที่แตกต่างกันออกไปตามความเหมาะสมของกิจกรรมการใช้ประโยชน์ที่ดินและคุณลักษณะในระดับย่าน

จากการประมวลผลการศึกษาของ Institute for Transportation and Development Policy ในสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 2010 พบว่า เมืองส่วนใหญ่ในสหรัฐอเมริกายังคงมีกฎเกณฑ์ในข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning rules) ที่บังคับให้โครงการอสังหาริมทรัพย์ที่พัฒนาขึ้นใหม่ต้องมีพื้นที่จอดรถยนต์ขั้นต่ำ นอกจากนี้การศึกษาเรื่องนโยบายการจอดรถยนต์ในเมืองใหญ่ในเอเชียโดย Paul Barker ในปี ค.ศ. 2011 ก็มีข้อค้นพบคล้ายกันคือ เมืองใหญ่ทั้งหมด 14 แห่งในเอเชียล้วนแล้วแต่ยังคงไว้ซึ่งมาตรการกำหนดพื้นที่จอดรถยนต์ขั้นต่ำ การกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำของพื้นที่จอดรถยนต์ในอาคารโดยมากไม่คำนึงถึงบริบทด้านพื้นที่ เช่น ไม่มีการคำนึงถึงระบบการขนส่งมวลชนสาธารณะที่อยู่ในบริเวณข้างเคียง และการใช้ประโยชน์ที่ดินและการออกแบบสภาพกายภาพของเมืองในระดับย่าน ข้อกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำของพื้นที่จอดรถยนต์ในอาคาร ทำให้บริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์มักรวมพื้นที่จอดรถยนต์ไปในการขายหรือให้เช่าพื้นที่ใช้สอยของอาคาร เป็นผลให้เกิดต้นทุนการสร้างอาคารที่เพิ่มขึ้นจากการเพิ่มพื้นที่จอดรถยนต์ที่ผู้ซื้ออาจไม่ต้องการก็ได้

อย่างไรก็ตาม แนวโน้มของนโยบายและมาตรการควบคุมการจอดรถยนต์ในหลายเมืองได้เริ่มปรับรายละเอียดให้เหมาะสมกับการพัฒนาเมืองที่ให้ความสำคัญกับการขนส่งมวลชนสาธารณะมากขึ้น โดยเฉพาะเมืองที่ได้รับการยอมรับว่ามีนโยบายก้าวหน้าในการสร้างความน่าอยู่ของเมืองและการใช้การขนส่งมวลชนสาธารณะ เช่น นครนิวยอร์ก รัฐนิวยอร์ก เมืองบอสตัน รัฐแมสซาชูเซตส์ เมืองพอร์ตแลนด์ รัฐโอเรกอน ได้ยกเลิกการกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำของพื้นที่จอดรถยนต์ในอาคารมาหลายสิบปีแล้ว และได้กำหนดเกณฑ์สูงสุด

ของพื้นที่อาคารที่ตั้งอยู่ในเขตธุรกิจกลางเมืองที่มีระบบการขนส่งมวลชนสาธารณะ บางเมืองในรัฐแมรี่แลนด์ก็ได้มีการกำหนดเขตขนส่งมวลชนสาธารณะพิเศษ (Special Transit Zoning Districts) ซึ่งจะลดเกณฑ์ขั้นต่ำของพื้นที่จอดรถในอาคารลงร้อยละ 20

แนวคิดและมาตรการควบคุมการจอดรถยนต์ที่เริ่มมีการใช้มากขึ้นในหลายประเทศมีทั้งที่ใช้สำหรับการจอดรถยนต์นอกถนน (Off-street parking) และการจอดรถยนต์บนถนน (On-street parking) โดยมีตัวอย่างที่เริ่มใช้แพร่หลายมากขึ้น มาตรการสำหรับการจอดรถยนต์นอกถนน ได้แก่

1. การยกเลิกหรือลดระดับการใช้เกณฑ์ขั้นต่ำในการจัดเตรียมพื้นที่จอดรถยนต์ในการก่อสร้างอาคารใหม่ และส่งเสริมให้นักพัฒนาโครงการแยกการขายพื้นที่จอดรถยนต์ออกจากการขายพื้นที่อาคาร (Unbundle) เพื่อให้ผู้ซื้อสามารถเลือกที่จะซื้อหรือไม่ซื้อพื้นที่จอดรถยนต์ได้ ดังเช่นในเมืองซานฟรานซิสโก สหรัฐอเมริกา เป็นต้น
2. การส่งเสริมการใช้พื้นที่จอดรถยนต์ร่วมกันระหว่างอาคารที่อยู่ในพื้นที่เดียวกัน (Shared Parking) โดยสร้างกลไกและวิธีการให้อาคารที่สร้างขึ้นใหม่สามารถใช้พื้นที่จอดรถยนต์ที่ยังใช้ไม่เต็มที่ในอาคารที่มีอยู่แต่เดิมได้ ทั้งนี้ ภาครัฐอาจอนุญาตให้บริษัทพัฒนาอาคารสามารถเพิ่มพื้นที่อาคารใช้สอยได้อีกโดยการเพิ่มการเพิ่มอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (FAR Bonus) ในกรณีที่เป็นอาคารที่เปิดให้พื้นที่จอดรถที่สามารถเปิดให้ผู้อื่นใช้ร่วมได้ เช่นในเมืองเคมบริดจ์ รัฐแมสซาชูเซตส์ สหรัฐอเมริกา เป็นต้น
3. ค่าธรรมเนียมทดแทนการจัดหาพื้นที่จอดรถยนต์ (In Lieu Fees) ซึ่งบริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ที่สร้างอาคารจะจ่ายให้กับองค์กรท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการสร้างพื้นที่จอดรถสาธารณะในพื้นที่ใกล้เคียง
4. เขตพื้นที่ซ้อนทับของพื้นที่บริการขนส่งมวลชนสาธารณะ (Transit Zoning Overlays) เป็นการกำหนดพื้นที่ซ้อนทับเขตข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีอยู่แล้ว โดยให้เกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับประเภทและความหนาแน่นของการใช้ประโยชน์ที่ดินที่แตกต่างออกไป รวมถึงการปรับลดระเบียบและเกณฑ์ในการควบคุมการจอดรถ ในพื้นที่นั้น
5. การกำหนดเขตผลประโยชน์จากค่าจอดรถยนต์ (Parking Benefit Districts) เป็นแนวทางในการลดการต่อต้านของประชาชนผู้อยู่อาศัยและผู้ประกอบการที่มีธุรกิจอยู่ในพื้นที่ที่ต้องมีการเพิ่มอัตราค่าธรรมเนียมการจอดรถยนต์ทั้งบนถนนและนอกถนน โดยเป็นการคืนรายได้จากการ

เก็บค่าจอดรถยนต์ให้กับย่านและชุมชนนั้นในรูปแบบของการพัฒนาปรับปรุงบริการพื้นฐาน สาธารณะและการพัฒนาสภาพแวดล้อมในพื้นที่ดังกล่าว แนวทางนี้เริ่มเป็นที่นิยมใช้ใน สหรัฐอเมริกา เช่น ในนครลอสแอนเจลิสและซานดิเอโก โดยหลายเขตจะอยู่ภายใต้ การบริหารจัดการของสมาคมผู้ประกอบการหรือองค์กรชุมชนในพื้นที่ เงื่อนไขที่สำคัญของมาตรการนี้คือ ระบบการจัดสรรงบประมาณท้องถิ่นต้องสามารถระบุประเภทการใช้เป็นการเฉพาะไว้ล่วงหน้าได้

6. เงินสดแลกพื้นที่จอดรถยนต์ (Cashing-out Parking) เป็นมาตรการที่บริษัทจะจ่ายเงินสดให้กับ พนักงานในมูลค่าเท่ากับพื้นที่จอดรถยนต์ที่แต่เดิมให้จอดได้ฟรี แต่ทางบริษัทต้องรับผิดชอบ ค่าใช้จ่ายในส่วนนั้นเมื่อได้รับเงินสดแล้ว พนักงานสามารถเลือกที่จะคืนเงินสดนั้นเพื่อแลกกับ พื้นที่จอดรถยนต์หรือเก็บเงินสดไว้ ในหลายกรณีที่มีการใช้มาตรการนี้ จำนวนการจอดรถยนต์ที่มีเพียงคนขับคนเดียวได้ลดลง ทำให้ความต้องการในพื้นที่จอดรถยนต์ได้ลดลงด้วยเช่นกัน
7. การกำหนดเกณฑ์ขั้นสูงสุดของพื้นที่จอดรถยนต์ในพื้นที่ธุรกิจกลางเมือง เพื่อลดพื้นที่จอดรถยนต์ที่ไม่จำเป็น แต่มีเงื่อนไขที่สำคัญคือพื้นที่ดังกล่าวต้องมีระบบการขนส่งมวลชนสาธารณะที่ดี เพื่อให้ผู้เดินทาง มีทางเลือกในการเดินทางที่เหมาะสมและจ่ายได้
8. การแสดงหลักฐานว่ามีพื้นที่จอดรถยนต์ก่อนการซื้อรถยนต์ส่วนตัว ดังเช่นในกรุงโตเกียว จะทำให้เจ้าของรถยนต์ต้องประเมินว่าการซื้อรถยนต์ส่วนตัวจะคุ้มหรือไม่กับค่าใช้จ่ายที่ต้องเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในพื้นที่ที่ราคาที่ดินแพงแต่มีความพร้อมของระบบขนส่งมวลชนสาธารณะ

ส่วนตัวอย่างมาตรการที่ใช้กับการจอดรถบนถนน ได้แก่

1. การประสานนโยบายและมาตรการจอดรถยนต์บนถนน (On-Street Parking) กับการจอดรถยนต์นอกถนน (Off-Street Parking) จะช่วยลดปัญหาการใช้พื้นที่จอดรถยนต์ต่ำกว่าขีดการรองรับ โดยเฉพาะ ในกรณีที่การจอดรถยนต์บนถนนไม่เก็บค่าธรรมเนียมหรือเก็บในอัตราที่ต่ำกว่าการจอดรถยนต์นอกถนนมาก เพราะจะเกิดปัญหาความแออัดในการจอดรถยนต์บนถนน และการใช้พื้นที่จอดรถยนต์นอกถนนอย่างไม่เต็มที่
2. การเก็บค่าธรรมเนียมจอดรถยนต์บนถนน ซึ่งจะทำให้เกิดประสิทธิภาพและความเป็นธรรม ในการจอดรถยนต์มากขึ้น การไม่คิดค่าธรรมเนียมหรือคิดในอัตราที่ต่ำมากเป็นการเอื้อประโยชน์กับคนไม่กึ่งกลุ่ม การใช้ระบบมิเตอร์ค่าจอดรถยนต์บนถนนที่มีความยืดหยุ่นจะทำให้ระบบการควบคุมการจอดรถยนต์มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งสามารถใช้เทคโนโลยีสารสนเทศต่างๆ เข้ามา

ใช้ประกอบด้วย เช่น ระบบ SFpark ของเมืองซานฟรานซิสโก และระบบ ParkSmart ของนคร
นิวยอร์ก เป็นต้น

3. การใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ในการอำนวยความสะดวกในการจ่ายค่าธรรมเนียม เช่น การจ่ายเงิน
ผ่านโทรศัพท์มือถือ การกำหนดจุดจ่ายค่าธรรมเนียมรวมกันโดยไม่แยกมิเตอร์ตามรายคัน

มาตรการเหล่านี้ล้วนมีข้อดี ข้อจำกัด และเงื่อนไขที่แตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ เงื่อนไขสำคัญคือนโยบาย
และมาตรการควบคุมการจอดรถยนต์ต้องเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายและแผนการคมนาคมและขนส่งในระดับ
มหานครที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาทั้งในระดับภาคและระดับเมือง

4.10.1. การควบคุมการจอดรถยนต์ในอาคารในกรุงเทพมหานคร

การควบคุมการจอดรถยนต์ในอาคารในเขตกรุงเทพมหานครดำเนินการโดยอาศัยอำนาจแห่ง
พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ประกอบด้วยกฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ซึ่งควบคุม
อาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่พิเศษ รวมถึงข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเรื่องควบคุมอาคาร และข้อบัญญัติ
การควบคุมทางผังเมือง ซึ่งเป็นการควบคุมแนวอาคารและระยะต่างๆ รวมทั้งอาคารจอดรถ ที่จอดรถ
ที่กลับรถและทางเข้าออกของรถ ทั้งนี้ ตั้งแต่ที่ได้มีการควบคุมที่จอดรถยนต์ของประเทศไทยโดยกฎกระทรวง
ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2517) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 และกฎกระทรวงฉบับที่ 64
(พ.ศ. 2555) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้กำหนดประเภทของอาคารซึ่งต้องมีที่
จอดรถยนต์จำนวน 8 ประเภท ได้แก่ โรงมหรสพ โรงแรม อาคารชุด ภัตตาคาร ห้างสรรพสินค้า สำนักงาน
อาคารขนาดใหญ่ และห้องโถงของภัตตาคารหรืออาคารขนาดใหญ่ โดยการกำหนดจำนวนที่จอดรถยนต์
ตามแต่ละประเภทของอาคารที่แตกต่างกันระหว่างเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร (เฉพาะในเขตเทศบาลนคร
หลวงตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 25 ลงวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2514) และในเขตเทศบาลทุกแห่ง
หรือในเขตท้องที่ที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 ใช้บังคับ

กรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังได้ออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง อาคาร
จอดรถยนต์ พ.ศ. 2521 เนื่องจากยังไม่มีข้อบัญญัติอาคารจอดรถยนต์ใช้บังคับในขณะนั้น ต่อมาได้ออก
ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544 โดยหมวดที่ 9 อาคารจอดรถ ที่จอดรถ ที่กลับรถ
และทางเข้าออกของรถ โดยได้กำหนดให้อาคาร 18 ประเภทซึ่งได้แก่ โรงมหรสพ โรงแรม อาคารที่อยู่อาศัย
รวมหรืออาคารชุด ภัตตาคาร อาคารสรรพสินค้า สำนักงาน ตลาด โรงงาน คลังสินค้า อาคารเก็บของ ดิถุภัณฑ์
สถานพยาบาล สถานศึกษา สถานบริการ อาคารแสดงสินค้า อาคารขนาดใหญ่ ห้องโถง และอาคารพาณิชย์
ต้องจัดให้มีที่จอดรถยนต์ตามเกณฑ์ที่ได้กำหนด (ตาราง 4-1)

ตารางที่ 4-1 เกณฑ์การควบคุมที่จอดรถยนต์ในกรุงเทพมหานคร

ประเภทอาคาร	จำนวนที่จอดรถยนต์
1) โรงแรมหรู	1 คันต่อจำนวนที่นั่งสำหรับคนดู 10 ที่
2) โรงแรม	โรงแรมที่มีห้องพักไม่เกิน 100 ห้อง - 10 คันต่อ 30 ห้อง และ 1 คันต่อ 5 ห้องของส่วนที่เกิน 30 ห้อง โรงแรมที่มีห้องพักเกิน 100 ห้อง - 1 คันต่อ 10 ห้องของส่วนที่เกิน 100 ห้อง
3) อาคารอยู่อาศัยรวมหรืออาคารชุด ที่มีพื้นที่ห้องชุดแต่ละห้องชุดตั้งแต่ 60 ตร.ม.ขึ้นไป	1 คันต่อ 1 ห้องชุด
4) ภัตตาคาร ที่มีพื้นที่สำหรับตั้งโต๊ะอาหารรวมกัน ตั้งแต่ 150 ตร.ม.ขึ้นไป	10 คันสำหรับพื้นที่ตั้งโต๊ะ 150 ตร.ม. และ 1 คันต่อ 20 ตร.ม. ของส่วนที่เกิน
5) อาคารสรรพสินค้า ที่มีพื้นที่ห้องขายสินค้าตั้งแต่ 300 ตร.ม.ขึ้นไป	1 คันต่อพื้นที่อาคาร 20 ตร.ม.
6) สำนักงาน ที่มีพื้นที่ห้องทำงานรวมตั้งแต่ 300 ตร.ม.ขึ้นไป	1 คันต่อพื้นที่อาคาร 60 ตร.ม.
7) ตลาด ที่มีพื้นที่ใช้สอยรวมในแต่ละหลังตั้งแต่ 300 ตร.ม.ขึ้นไป	1 คันต่อพื้นที่อาคาร 120 ตร.ม.
8) โรงงาน ที่มีพื้นที่ใช้สอยรวมในแต่ละหลังตั้งแต่ 300 ตร.ม.ขึ้นไป	1 คันต่อพื้นที่อาคาร 240 ตร.ม.
9) คลังสินค้า ที่มีพื้นที่ใช้สอยรวมในแต่ละหลังหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของอาคารตั้งแต่ 300 ตร.ม.ขึ้นไป	1 คันต่อพื้นที่อาคาร 240 ตร.ม.
10) อาคารเก็บของ	1 คันต่อพื้นที่อาคาร 120 ตร.ม.
11) ตึกแถว	1 คันต่อ 1 คูหา หรือ 1 คันต่อ 120 ตร.ม.สำหรับคูหาที่มีพื้นที่เกินกว่า 240 ตร.ม.
12) สถานพยาบาล ที่มีพื้นที่ใช้สอยรวมในแต่ละหลังตั้งแต่ 300 ตร.ม.ขึ้นไป	1 คันต่อพื้นที่อาคาร 120 ตร.ม.
13) สถานศึกษา ที่มีพื้นที่ใช้สอยรวมในแต่ละหลังตั้งแต่ 300 ตร.ม.ขึ้นไป	1 คันต่อพื้นที่อาคาร 240 ตร.ม.
14) สถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ ที่มีพื้นที่ใช้สอยรวมในแต่ละหลังตั้งแต่ 300 ตร.ม.ขึ้นไป	1 คันต่อพื้นที่อาคาร 60 ตร.ม.
15) อาคารแสดงสินค้า ที่มีพื้นที่ใช้สอยรวมในแต่ละหลังตั้งแต่ 300 ตร.ม.ขึ้นไป	1 คันต่อพื้นที่อาคาร 20 ตร.ม.
16) อาคารขนาดใหญ่ยกเว้นถังเก็บของเหลว สารเคมี หรือวัสดุอื่นๆ ที่คล้ายกัน ไซโล อ่างเก็บน้ำ	1 คันต่อพื้นที่อาคาร 120 ตร.ม.
17) ห้องโถงของโรงแรมตาม (2) ภัตตาคารตาม (4) อาคารขนาดใหญ่ตาม (16)	1 คันต่อพื้นที่อาคาร 10 ตร.ม.

ประเภทอาคาร	จำนวนที่จอดรถยนต์
18) อาคารพาณิชย์ ที่มีพื้นที่ใช้สอยรวมในแต่ละหลัง หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของอาคารเพื่อการพาณิชย์ตั้งแต่ 300 ตร.ม.ขึ้นไป	1 คันต่อพื้นที่อาคาร 60 ตร.ม.

ที่มา : ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544

ถึงแม้ว่าการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลยังคงเดินหน้าต่อไป และจำนวนผู้โดยสารก็เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ก็ตาม จำนวนรถยนต์ส่วนตัวและการใช้รถยนต์ในการเดินทางก็ยังคงเพิ่มขึ้นเรื่อยมา ดังนั้น การกำหนดมาตรการควบคุมที่จอดรถยนต์เพื่อส่งเสริมการพัฒนาแบบ TOD จึงต้องพิจารณาอย่างรอบคอบว่า มีผลกระทบอย่างไรบ้าง จะสร้างผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้หรือไม่ อย่างไร

ทั้งนี้ การออกกฎหมายกระทรวงตามบทบัญญัติมาตรา 8(9) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 สามารถกำหนดลักษณะและขนาดพื้นที่ของที่จอดรถยนต์ได้ ซึ่งเป็นถ้อยคำที่มีความหมายในลักษณะกว้าง จึงอาจกำหนดในเรื่องจำนวนขั้นต่ำหรือขั้นสูงของที่จอดรถยนต์ที่ควรจะมีสำหรับอาคารประเภทต่างๆ ได้ โดยการออกเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร นอกจากนี้ หากประสงค์จะกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องจำนวนขั้นต่ำหรือขั้นสูงของที่จอดรถยนต์ในกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ก็อาจกระทำได้ตามนัยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา กรณีมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่ว่า “การที่มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 บัญญัติให้กฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา 9 หรือมาตรา 10 ถ้าขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองให้บังคับตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง จึงหมายความว่า อาจมีการบังคับใช้ข้อกำหนดในเรื่องที่กำหนดโดยมาตรา 8 โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารไปพร้อมกันได้ แต่เมื่อใดมีการกำหนดที่ขัดแย้งกันระหว่างกฎหมายสองฉบับ กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองย่อมมีผลใช้บังคับเหนือกว่า” (เรื่องเสร็จที่ 195/2547)

แนวทางหนึ่งในการปรับปรุงมาตรการควบคุมการจอดรถยนต์ของกรุงเทพมหานครและปริมณฑลตามแนวคิดการพัฒนาแบบ TOD นั้น อาจใช้แนวทางการกำหนดเขตพื้นที่บริการขนส่งมวลชนสาธารณะ (Transit Zoning Overlay) พร้อมกับปรับลดเกณฑ์การควบคุมการจอดรถยนต์ในพื้นที่นั้น ทั้งนี้ การกำหนดเขตพื้นที่บริการขนส่งมวลชนสาธารณะและการกำหนดจำนวนที่จอดรถยนต์ในแต่ละประเภทอาคารอาจกระทำได้โดยการออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 8(10) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ในการกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยน การใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใด ประกอบกับการกำหนดพื้นที่หรือสิ่งก่อสร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นี่จอดรถ ที่กัลับริด และทางเข้าออกของรถสำหรับอาคารบางชนิดหรือบางประเภท ตลอดจนลักษณะและขนาดของพื้นที่หรือสิ่ง

สร้างขึ้นดังกล่าว ตามมาตรา 8(9) หรืออาจกระทำได้โดยการผนวกรวมอยู่ในแผนผังและข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทของผังเมืองรวม

จากการสัมภาษณ์และการประชุมกลุ่มย่อยในโครงการวิจัยนี้ พบว่า ปัญหาการจอดรถบนถนนเป็นประเด็นที่หลายฝ่ายเป็นห่วงว่าจะเกิดขึ้น ถ้ากรุงเทพมหานครหรือท้องถิ่นอื่นๆ ปรับแก้กฎหมายเกี่ยวกับพื้นที่จอดรถยนต์ขึ้นต่ำ ดังนั้น ถ้าหน่วยงานภาครัฐปรับเปลี่ยนการควบคุมการจอดรถในอาคารแล้ว ก็จำเป็นต้องมีการควบคุมการจอดรถยนต์บนถนน ไปพร้อมกันด้วย เพราะมีเช่นนั้น การควบคุมการจอดรถในอาคารที่เข้มงวดจะทำให้ผู้ใช้รถหันมาจอดรถยนต์บนถนน ทำให้เกิดปัญหาจราจรติดขัดและปัญหาอื่นๆ ตามมา จึงจำเป็นต้องมีปรับปรุงและประสานนโยบายและมาตรการจอดรถยนต์นอกถนนและบนถนนไปพร้อมๆ กัน รวมไปถึงการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการจอดรถยนต์บนถนน และการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ในจัดเก็บและการอำนวยความสะดวกในการจ่ายค่าธรรมเนียม ในปัจจุบันมีหลายเมืองทั่วโลกได้หันมาใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและโทรศัพท์มือถือแบบสมาร์ทโฟนในการบริหารจัดการระบบการจอดรถบนท้องถนน ดังตัวอย่างระบบ ParkBoston ของเมืองบอสตัน สหรัฐอเมริกา ที่ใช้ทั้งระบบการจ่ายเงินลงในมิเตอร์ที่ติดตั้งบนถนน และระบบการจ่ายเงินออนไลน์ผ่านแอปพลิเคชันหรือเว็บไซต์บนโทรศัพท์มือถือ (park.boston.gov) จากการรายงานของหนังสือพิมพ์ Boston Globe พบว่า นับตั้งแต่ที่ได้เปิดใช้ระบบจ่ายค่าจอดรถออนไลน์ตั้งแต่เดือนมกราคม 2558 เป็นต้นมา จำนวนการจอดรถผิดกฎหมายในเมืองบอสตันได้ลดลง ในขณะที่รายได้จากการเก็บค่าจอดรถได้เพิ่มขึ้น (Irons, 2016)



ภาพที่ 4-6 ป้ายแสดงระบบ ParkBoston สำหรับการจ่ายค่าจอดรถออนไลน์ในเมืองบอสตัน

มาตรการควบคุมการใช้และการจอดรถยนต์เพื่อส่งเสริมการพัฒนาแบบ TOD จะประสบความสำเร็จหรือไม่ ขึ้นอยู่กับหลายเงื่อนไขด้วยกัน หนึ่งในนั้นคือการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนแบบรางว่าจะสามารถดำเนินการได้รวดเร็วและเป็นไปตามแผนแม่บทที่กำหนดไว้ได้หรือไม่ รวมถึงการพัฒนา ระบบขนส่งสายรองและระบบขนส่งสาธารณะอื่นๆ ที่ทำหน้าที่รวบรวมและกระจายผู้โดยสารเข้าออกระหว่างระบบขนส่งมวลชนทางรางกับพื้นที่การให้บริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ปิดล้อมขนาดใหญ่ (Superblock) ที่มีพบเห็นอยู่ทั่วไปในเขตชานเมืองของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล นอกจากนี้ การปรับลดจำนวนที่จอดรถยนต์ในเขตพื้นที่การให้บริการระบบขนส่งมวลชนทางรางจะต้องกระทำควบคู่ไปกับการควบคุมที่จอดรถยนต์บนถนน และการปรับปรุงทางเดินและทางจักรยานในเขตพื้นที่การให้บริการระบบขนส่งมวลชนทางรางอีกด้วย

ในประเด็นด้านกฎหมายนั้น การควบคุมที่จอดรถยนต์ไม่มีอุปสรรคทางกฎหมาย เนื่องจากสามารถกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 8(9) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งกำหนดในมาตรา 8 ที่ระบุว่า “เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารมี

อำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด” และ “... (9) พื้นที่หรือสิ่งก่อสร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นที่จอดรถ ที่กั๊บลรถ และทางเข้าออกของรถสำหรับอาคารบางชนิดหรือบางประเภท ตลอดจนลักษณะและขนาดของพื้นที่หรือสิ่งก่อสร้างขึ้นดังกล่าว”

4.11 องค์กรในการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน

หน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่และบทบาทที่หลากหลายในการพัฒนาเมือง ทั้งการกำหนดนโยบายในภาพรวมและการดำเนินโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาที่ดิน รวมถึงการออกกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่ควบคุมการพัฒนาเมืองทั้งของภาคเอกชนและของหน่วยงานรัฐเอง สำหรับในการผังเมืองในประเทศไทยที่ผ่านมา รัฐบาลโดยหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาเมืองได้ดำเนินบทบาทหลักในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการวางแผนและก่อสร้างถนนและสะพาน อาทิกกรมโยธาธิการและผังเมือง กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และโครงสร้างพื้นฐานประเภทอื่นๆ เช่น การไฟฟ้านครหลวง การประปานครหลวง เป็นต้น ส่วนการออกนโยบายและมาตรการควบคุมการพัฒนาที่ดินของภาคเอกชนก็เป็นหน้าที่ของกรมโยธาธิการและผังเมือง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาพื้นที่เมืองจำเป็นต้องมีการบูรณาการทุกด้านเข้าด้วยกัน เพื่อให้เกิดความสอดคล้องและต่อเนื่องของการพัฒนาเมือง โดยเฉพาะในกรณีที่เป็นโครงการขนาดใหญ่ที่ภาคเอกชนไม่สามารถลงทุนเองได้ทั้งหมด หรือเป็นโครงการที่มีความสำคัญในเชิงผลประโยชน์ต่อสังคม ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงมีแนวคิดการจัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นมาเพื่อการนี้โดยเฉพาะ ดังเช่นในการจัดตั้งองค์กรหรือบริษัทพัฒนาเมืองในเมืองหลายแห่งทั่วโลก ดังตัวอย่างของ Boston Redevelopment Authority (BRA) ของเมืองบอสตันในสหรัฐอเมริกา Empire State Development Corporation ของมลรัฐนิวยอร์ก และ Urban Redevelopment Authority (URA) ของสิงคโปร์ ซึ่งมีบทบาทหน้าที่และอำนาจทางกฎหมาย ทั้งในด้านการพัฒนาเมืองและการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินของเอกชนในหน่วยงานเดียวกัน รวมถึงการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองเพื่อการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ เช่น London Docklands Development Corporation ในการพัฒนาพื้นที่ท่าเรือเดิมบนริมฝั่งแม่น้ำเทมส์ในกรุงลอนดอน เป็นต้น

สำหรับในประเทศไทยเอง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง ทั้งกรมโยธาธิการและผังเมือง (นับตั้งแต่สมัยที่ยังคงเป็นสำนักผังเมืองและกรมการผังเมือง กระทรวงมหาดไทย) และการเคหะแห่งชาติ ก็ได้มีความคิดริเริ่มในการจัดตั้งองค์กรเฉพาะขึ้นมา เพื่อผลักดันการพัฒนาเมืองในประเทศ และได้ร่างและนำเสนอกฎหมายจำนวนหลายฉบับที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการก่อตั้งบริษัทพัฒนาเมืองหรือองค์กรเพื่อการพัฒนาพื้นที่เมืองขึ้นมาโดยเฉพาะ อาทิ

- 1) ร่างพระราชบัญญัติบริษัทพัฒนาประเทศไทย พ.ศ.

- 2) ร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (ร่างที่เข้าสภาเมื่อปี 2543 มีการเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรพัฒนาพื้นที่ ในมาตรา 82 ตริ และ 82 จัตวา)
- 3) ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ...
- 4) ร่างพระราชบัญญัติเพื่อการพัฒนาพื้นที่เมืองศูนย์กลางบินนานาชาติสุวรรณภูมิ พ.ศ. ...
- 5) ร่างพระราชบัญญัติสุวรรณภูมิมหานคร พ.ศ.
- 6) ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมือง พ.ศ.
- 7) ร่างพระราชบัญญัติพัฒนาเมือง พ.ศ. (เสนอโดยการเคหะแห่งชาติ)

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันยังไม่มี การก่อตั้งองค์กรเพื่อการพัฒนาพื้นที่เมืองขึ้นมาโดยเฉพาะที่มีอำนาจหน้า และพันธกิจด้านการพัฒนาพื้นที่โดยตรงอย่างเป็นทางการ

4.12 มาตรการคืนมูลค่าที่ดินกลับสู่สังคม (Value Capture)

ปัญหาหนึ่งที่สำคัญที่เกิดขึ้นกับการพัฒนาพื้นที่บริเวณรอบสถานีขนส่งมวลชนคือปัญหา “ลาภลอย” หรือ “สัมหล่น (Windfall)” ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อเจ้าของที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ไม่ต้องลงทุนลงแรงในการพัฒนาที่ดินของตนเอง แต่ได้รับผลประโยชน์จากการเพิ่มมูลค่าที่ดินอันเนื่องจากการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ในขณะที่ภาครัฐหรือบริษัทเอกชนที่ลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานนั้นกลับไม่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้น ปรากฏการณ์นี้เกิดขึ้นอยู่ทั่วไปในการพัฒนาถนนและระบบขนส่งมวลชนแบบราง โดยเฉพาะในประเทศไทย เจ้าของที่ดินได้รับประโยชน์จากการที่ราคาที่ดินเพิ่มขึ้นโดยไม่ต้องร่วมลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานนั้น สาเหตุสำคัญคือประเทศไทยไม่มีมาตรการด้านการคลังในการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมเพื่อนำมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นกลับมาสู่สังคม (Value Capture)

มาตรการแก้ไขปัญหาลาภลอยที่เกิดจากการลงทุนในระบบขนส่งมวลชนมี 2 แนวทางหลัก คือ การพัฒนาที่ดินโดยผู้ลงทุนในระบบขนส่งเองและการใช้มาตรการด้านการคลังโดยภาครัฐ ในกรณีที่ผู้ลงทุนในระบบขนส่งมวลชนเป็นภาคเอกชนหรือแม้แต่เป็นหน่วยงานภาครัฐเองก็ตาม วิธีการหลักในการนำมูลค่าที่ดินกลับคืนคือการลงทุนพัฒนาที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ด้วยตนเองไปพร้อมกับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชน เพื่อให้มั่นใจว่า มูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นในพื้นที่รอบสถานีจะสร้างรายได้ให้กับผู้ลงทุน โดยอาจนำรายได้ส่วนนี้มาจุนเจือการให้บริการขนส่งมวลชน แนวทางนี้ปรากฏอยู่ชัดเจนในตัวอย่างการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนของประเทศญี่ปุ่น บทบาทสำคัญของภาครัฐในการส่งเสริมทางออกนี้คือการกำหนดนโยบาย กรอบกฎหมายและกลไกที่เอื้อต่อการพัฒนาที่ดินไปพร้อมกับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชน

นอกเหนือจากแนวทางการพัฒนาที่ดินโดยผู้พัฒนาระบบขนส่งมวลชนเองแล้ว รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายประเทศได้ใช้มาตรการที่บังคับให้เจ้าของที่ดินที่ได้รับผลประโยชน์จากการลงทุนของภาครัฐต้องรับภาระด้านการเงินบางส่วนในการจัดเตรียมโครงสร้างพื้นฐานนั้น ตัวอย่างมาตรการด้านการ

ครั้งนี้มีตั้งแต่การเก็บภาษีที่ดินและทรัพย์สิน (Land and Property Tax) ไปจนถึงการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมประเมินพิเศษ (Special Assessment Levy/Fee/Tax) และค่าธรรมเนียมผลกระทบการพัฒนา (Development Impact Fee)

ภาษีทรัพย์สินเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารจัดการที่ดินที่มีการใช้กันมานานและอย่างแพร่หลายทั่วโลก เนื่องจากที่ดินเป็นทรัพย์สินที่แสดงถึงความมั่งคั่งของบุคคล การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินจึงสะท้อนความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษีในประเทศหรือท้องถิ่นนั้น อัตราในการจัดเก็บภาษีอาจเป็นแบบสัดส่วน (Proportional) แบบก้าวหน้า (Progressive) หรือแบบถดถอย การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินในอัตราก้าวหน้ามีหลักการสำคัญคือผู้ใดมีที่ดินหรือทรัพย์สินอยู่มากก็ควรที่จะจ่ายภาษีมากขึ้น เพราะถือว่าการมีที่ดินอยู่มากแสดงถึงความสามารถในการจ่ายภาษีที่มากด้วยเช่นกัน นอกจากนี้แล้ว การที่บุคคลใดถือครองที่ดินทรัพย์สินอยู่มาก ก็ถือว่าใช้บริการและสวัสดิการพื้นฐานของท้องถิ่นมากกว่าผู้อื่น จึงควรที่จะจ่ายภาษีมากขึ้นด้วยเช่นกัน การเก็บภาษีทรัพย์สินในอัตราก้าวหน้าจึงเป็นไปตามหลักการความสามารถในการจ่าย (Ability-To-Pay Principle) และหลักการผู้ใช้ประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiary-Pays Principle)

จากมุมมองของภาครัฐที่ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีนั้น ภาษีทรัพย์สินมีข้อดีหลักคือผู้มีหน้าที่เสียภาษีไม่สามารถหนีภาษีหรือหลีกเลี่ยงการเสียภาษีได้ง่ายเท่ากับภาษีประเภทอื่นๆ เช่น ภาษिरายได้และภาษินิติบุคคล ฐานภาษีที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ทั้งที่ดินและสิ่งปลูกสร้างไม่สามารถเคลื่อนย้ายไปอื่นได้ ฐานภาษีจึงมีความชัดเจนและเจ้าของทรัพย์สินไม่สามารถหนีภาษีหรือเลี่ยงการจ่ายภาษีได้ง่าย นอกจากนี้เป็นเครื่องมือในการควบคุมตลาดที่ดินแล้ว ประโยชน์ที่สำคัญของภาษีทรัพย์สินคือเป็นแหล่งรายได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สามารถนำมาใช้ต่อในการจัดเตรียมและบริหารจัดการบริการพื้นฐานในท้องถิ่น ทั้งในด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ภาษีทรัพย์สินโดยมากเป็นภาษีที่คิดอัตราตามมูลค่า (Ad Valorem) และมีฐานภาษีสามประเภทหลักด้วยกัน คือฐานค่ารายปี ฐานมูลค่าทุน และฐานมูลค่าที่ดิน อย่างไรก็ตามในความเป็นจริงแล้วหลายประเทศไม่ได้ยึดฐานภาษีเดียวในการคำนวณและจัดเก็บภาษีที่ดิน

หากระบบการเก็บภาษีทรัพย์สินมีฐานภาษีที่ชัดเจนและครอบคลุม และมีอัตราภาษีที่เหมาะสม เมื่อมีการพัฒนาแบบ TOD และมูลค่าที่ดินเพิ่มขึ้น ภาครัฐก็จะสามารถเก็บภาษีทรัพย์สินได้มากขึ้น แต่ระบบภาษีทรัพย์สินของประเทศไทยยังคงมีปัญหาและข้อจำกัดอยู่มาก ทั้งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 เป็นกฎหมายเกี่ยวกับภาษีทรัพย์สินที่มีมานาน การจัดเก็บทั้งภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่มีปัญหาและข้อจำกัดเกี่ยวกับฐานภาษี อัตราภาษี และการลดหย่อนภาษีที่ไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของตลาดที่ดินและการพัฒนาที่ดินของประเทศไทยในปัจจุบัน อีกทั้งยังไม่สะท้อนกับระดับความเข้มงวดในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวมที่ผ่านมากกว่า 30 ปี แม้ว่าจะมีความพยายามในการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ เมื่อเดือนมิถุนายน 2559 ที่ผ่านมา กระทรวงการคลังได้นำร่าง พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

พ.ศ. เสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรี และได้รับการเห็นชอบในหลักการแล้ว อย่างไรก็ตาม เมื่อวิเคราะห์รายละเอียดของฐานภาษีและอัตราการเก็บภาษีแล้ว มาตรการเก็บภาษีทรัพย์สินนี้คงไม่ช่วยในการนำมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นจากการพัฒนาแบบ TOD ให้กลับคืนสู่สังคมได้เท่าใดนัก ยกเว้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการจัดสรร

สำหรับการเก็บค่าธรรมเนียมประเมินพิเศษนั้นเป็นวิธีหนึ่งที่นิยมใช้ในสหรัฐอเมริกา โดยเป็นการเก็บค่าธรรมเนียมจากเจ้าของที่ดินที่ได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากการสร้างหรือขยายโครงสร้างพื้นฐาน ไม่ว่าจะเป็นการสร้างหรือขยายถนน การพัฒนาระบบขนส่งมวลชนแบบราง การต่อท่อน้ำประปา การบำบัดน้ำเสีย หรือสาธารณูปโภคสาธารณูปการประเภทอื่น ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับรายละเอียดที่ได้ทำกำหนดไว้ในกฎหมายของแต่ละเมือง การเก็บค่าประเมินพิเศษนี้เป็นรูปแบบหนึ่งของการเก็บภาษีมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้น (Betterment Tax) โดยการเก็บค่าธรรมเนียมจะทำได้เฉพาะพื้นที่ภายในพื้นที่ที่กำหนดไว้ คือเขตประเมินพิเศษ (Special Assessment District) หรือเขตบริการ (Service District) เขตพิเศษประเภทแรกครอบคลุมที่ดินเฉพาะพื้นที่ได้ถูกกำหนดไว้โดยกฎหมายว่าจะได้รับผลประโยชน์เฉพาะจากการปรับปรุงและยกระดับการบริการโครงสร้างพื้นฐาน ในขณะที่ประเภทที่สอง จะรวมที่ดินทุกผืนที่อยู่ในเขตบริเวณที่มีการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานนั้น จึงมักครอบคลุมพื้นที่กว้างกว่าประเภทแรก การกำหนดว่าการประเมินพิเศษจะครอบคลุมพื้นที่ในลักษณะใดนั้นขึ้นอยู่กับประเภทของโครงสร้างพื้นฐานและขอบเขตของผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น โดยทั่วไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการประเมินพิเศษนี้หลังจากที่ได้มีการฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่แล้ว

เกณฑ์การประเมินพิเศษจะเน้นที่ความจำเป็นในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งภาระด้านการเงินที่เจ้าของที่ดินต้องจ่ายเป็นสัดส่วนที่เหมาะสมตามระดับประโยชน์ที่ได้ โดยเจ้าของที่ดินแต่ละคนจะร่วมกันแบ่งรับภาระ ซึ่งทำให้ระดับภาระของแต่ละคนแตกต่างกันออกไป ดังนั้นตามหลักการนี้ ที่ดินว่างเปล่าอาจถูกประเมินให้จ่ายค่าธรรมเนียมพิเศษเท่ากับ ที่ดินผืนที่อยู่ติดกันที่มีการใช้ประโยชน์อยู่ เครื่องมือการเงินประเภทนี้ต่างจากภาษีทรัพย์สินทั่วไปตรงที่ว่า ไม่ได้ประเมินที่ดินทุกผืนด้วยอัตราเดียวกันเหมือนกันหมด แม้ว่าจะมีคุณลักษณะคล้ายกันก็ตาม โดยประเมินตามส่วนเพิ่มของมูลค่าที่ดินและ/หรือทรัพย์สิน แต่เครื่องมือการเงินนี้ก็ไม่ใช้ค่าธรรมเนียมการใช้ เพราะไม่ได้เก็บตามระดับการใช้บริการโครงสร้างพื้นฐาน ข้อดีหนึ่งของเครื่องมือการเงินในรูปแบบนี้คือสามารถระดมทุนได้ในทันทีและเป็นการสร้างความเป็นธรรมในการพัฒนา เพราะผู้รับประโยชน์เป็นผู้รับภาระด้านการเงิน ดังนั้นภาระในต้นทุนการจัดเตรียมโครงสร้างพื้นฐานจึงเป็นไปตามระดับผลประโยชน์ที่ได้รับ ซึ่งถือว่าเป็นการสร้างประสิทธิภาพในการให้บริการ

ส่วนการจัดเก็บค่าผลกระทบการพัฒนา (Development Impact Fees) ค่าธรรมเนียมผลกระทบจากการพัฒนาเป็นเครื่องมือด้านการเงินที่ใช้หารายได้เพื่อจ่ายต้นทุนลงทุน (Capital Costs) ในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานใหม่หรือปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่เพื่อรองรับโครงการพัฒนาที่ดินที่จะเกิดขึ้นใหม่ โดยจัดเก็บจากเจ้าของโครงการพัฒนาที่ดิน ซึ่งเป็นไปตามหลักการผู้ได้ประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiary-Pays

Principle) เพื่อให้การพัฒนาเมืองมีความเป็นธรรมมากขึ้นระหว่างประชาชนที่อยู่มาก่อนแต่เดิมกับเจ้าของโครงการพัฒนาและประชาชนที่เข้ามาอยู่ใหม่

การประเมินและจ่ายค่าธรรมเนียมผลกระทบจะดำเนินการในช่วงระหว่างกระบวนการขออนุญาตจัดสรรที่ดินหรือพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ในลักษณะคล้ายกับข้อเรียกร้องให้จัดเตรียมบริการสาธารณะบางส่วนในการพัฒนา (Development Exactions) โดยหน่วยงานท้องถิ่นจะประเมินความต้องการบริการพื้นฐานที่จะเพิ่มขึ้นจากโครงการพัฒนานั้น ไม่ว่าจะเป็นสาธารณูปโภค เช่น ถนนและระบบบำบัดน้ำเสีย และสาธารณูปการอื่นๆ เพื่อคำนวณออกมาเป็นค่าธรรมเนียมผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น เจ้าของโครงการพัฒนาหรือเจ้าของที่ดินจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมผลกระทบก่อนได้รับการอนุมัติให้เริ่มโครงการได้ ค่าธรรมเนียมผลกระทบการพัฒนานี้จะไม่รวมต้นทุนในการให้บริการและดูแลรักษาโครงสร้างพื้นฐานที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เครื่องมือนี้จะสร้างความเป็นธรรมให้กับเจ้าของที่ดินในปัจจุบัน ซึ่งไม่ต้องจ่ายภาษีทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากการเพิ่มขีดความสามารถในการให้บริการโครงสร้างพื้นฐาน

องค์กรปกครองท้องถิ่นในหลายประเทศโดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกานิยมใช้เครื่องมือนี้เป็นกลไกในการจัดเตรียมระดับการบริการพื้นฐานให้สอดคล้องกับการพัฒนาที่จะเกิดขึ้น ระดับของค่าธรรมเนียมจะขึ้นอยู่กับขนาด ประเภทและที่ตั้งของโครงการพัฒนา และความต้องการในการใช้โครงสร้างพื้นฐานสาธารณะที่ต้องเพิ่มขึ้น ในสหรัฐอเมริกา แต่ละเมืองจะกำหนดประเภทของบริการพื้นฐานที่สามารถเก็บค่าธรรมเนียมการพัฒนาได้ อาทิ ถนนทั้งสายหลักและสายรอง โครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งและจราจรอื่นๆ ระบบน้ำประปา ทั้งระบบการผลิตและสูบน้ำ ระบบน้ำเสีย ระบบเก็บและกำจัดขยะ สวนสาธารณะ สวนหย่อม สนามเด็กเล่น สนามกีฬา สถานีตำรวจ สถานีดับเพลิง ศูนย์อนามัย ห้องสมุด ทั้งนี้ ในหลายมลรัฐได้ห้ามการใช้ค่าธรรมเนียมผลกระทบในการพัฒนาสำหรับโรงเรียนและสถานศึกษา พาหนะ ต้นทุนในการให้บริการและดูแลรักษาโครงสร้างพื้นฐาน และวัตถุประสงค์อื่นนอกเหนือจากที่ได้ระบุไว้เมื่อได้ออกใบอนุญาตการพัฒนา ทั้งนี้ มาตรการทางการคลังเพื่อจัดการกับปัญหาการกลายเหล่านี้ได้เสนอไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) แต่มาจนถึงปัจจุบันก็ยังไม่เห็นหน่วยงานใดรับแนวความคิดนี้ไปปฏิบัติต่อให้เป็นรูปธรรม

อนึ่ง ภาครัฐอาจกำหนดข้อเรียกร้องให้เอกชนจัดเตรียมบริการสาธารณะในโครงการพัฒนา (Development Exactions) เพื่อแลกเปลี่ยนกับการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดิน (Use Permit) หรือการอนุญาตให้พัฒนาที่ดินหรืออาคาร (Development/Building Permit) วัตถุประสงค์ของมาตรการนี้คือเพื่อจัดให้มีสาธารณูปโภคสาธารณูปการที่จำเป็นในชุมชนนั้นๆ โดยไม่เป็นภาระต่อหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานภาครัฐที่ควบคุมด้านผังเมืองในสหรัฐอเมริกามักใช้ต่อรองกับนักพัฒนาที่ดินภาคเอกชนให้สร้างพื้นที่โล่งสวนสาธารณะหรือสวนหย่อมภายในพื้นที่โครงการ แต่ต้องเปิดให้ประชาชนทั่วไปเข้าไปใช้ได้ สำหรับในประเทศไทยนั้น มีการกำหนดมาตรการในลักษณะนี้อยู่บ้าง ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.

2543 ได้กำหนดให้มีสาธารณูปโภคภายในโครงการจัดสรรที่ดิน เช่น ถนน สวน สนามเด็กเล่น แต่ในกรณีของประเทศไทยไม่ได้กำหนดให้ต้องเปิดให้ประชาชนทั่วไปเข้ามาใช้ประโยชน์ได้ จึงอาจต้องมีการปรับเปลี่ยนกฎหมายในส่วนนี้ ถ้ารัฐต้องการเพิ่มสาธารณูปโภคสาธารณูปการในพื้นที่ขาดแคลน และรัฐไม่สามารถจัดหาเองได้โดยตรง อาจด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณ

บทที่ 5

ประเด็นด้านกฎหมายและกฎระเบียบที่ควรมีการแก้ไข ปรับปรุง หรือเพิ่มเติม

5.1 บทนำ

จากการประมวลประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาแบบ TOD ในประเทศไทย และการทบทวน วิเคราะห์เครื่องมือทางกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งการเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาจากต่างประเทศ พบว่าการดำเนินการพัฒนาพื้นที่ตามแนวคิด TOD โดยอาศัยเครื่องมือทางกฎหมายยังมีข้อจำกัดอยู่หลาย ประการตามที่ได้นำเสนอไปในบทที่แล้ว ในบทนี้คณะผู้วิจัยจะระบุถึงประเด็นด้านกฎหมายและกฎระเบียบที่ เกี่ยวข้องกับ TOD ของไทยที่ควรมีการแก้ไข ปรับปรุงหรือเพิ่มเติม เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายในการ ดำเนินนโยบาย TOD พร้อมระบุหน่วยงานที่ควรแสดงบทบาทผู้นำการเปลี่ยนแปลงในเรื่องดังกล่าว ตามรายละเอียดดังต่อไปนี้

5.2 กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพย์สินของเอกชน

จากที่ได้ระบุมานำข้างต้น สภาพการกระจายกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินที่เป็นแปลงที่ดินขนาดเล็กในเขต เมืองชั้นในเป็นอุปสรรคสำคัญในการเพิ่มความหนาแน่นในพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน เนื่องจากทำให้ไม่ สามารถก่อสร้างอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่ในแปลงที่ดินนั้นได้ แม้ว่าบริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ภาคเอกชนได้พยายามรวมแปลงที่ดินเพื่อสร้างอาคารที่อยู่อาศัยและอาคารสำนักงาน แต่ก็สามารถรวมได้ เฉพาะแปลงที่ดินขนาดใหญ่หรือปานกลาง และไม่สามารถรวมแปลงขนาดเล็กที่มีอยู่เป็นจำนวนมากได้ การรวมแปลงโดยภาคเอกชนต้องใช้เวลาและงบประมาณสูง เนื่องจากเจ้าของที่ดินแปลงย่อยอาจกังวลเวลาเพื่อ เจริญต่อรองให้ได้ราคาที่สูงขึ้น

ด้วยเหตุนี้ การเพิ่มความหนาแน่นการใช้ประโยชน์ที่ดินด้วยการรวมแปลงจึงต้องอาศัยอำนาจตาม กฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานของภาครัฐมีอำนาจในการบริหารจัดการสิทธิในทรัพย์สินของภาคเอกชนโดยการยุบ รวมแปลงที่ดินขนาดเล็กต่างๆ ให้เป็นแปลงที่ดินขนาดใหญ่ เพื่อให้สามารถก่อสร้างอาคารสูงหรืออาคารขนาด ใหญ่บนแปลงที่ดินดังกล่าวได้ วิธีการรูปแบบนี้จะยุบรวมแปลงที่ดินขนาดเล็กและกระจายกรรมสิทธิ์คืนให้แก่ ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินและอาคารที่มีอยู่เดิม หลังจากที่มีการพัฒนาที่ดินและก่อสร้างอาคารใหม่ แล้ว วิธีการนี้จะก่อให้เกิดความเป็นธรรมทางสังคม โดยที่ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินและอาคารเดิม จะยังคงมีสิทธิในทรัพย์สินตามมูลค่าที่ไม่น้อยกว่าเดิมของตนต่อไป ในขณะที่การขายทรัพย์สินบางส่วนให้แก่ ประชาชนโดยทั่วไปนอกจากจะมีผลต่อการเพิ่มความหนาแน่นของประชากรในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวแล้ว อีกทั้ง ยังจะก่อให้เกิดรายได้ทดแทนงบประมาณการฟื้นฟูและพัฒนาเมืองในบริเวณพื้นที่นั้นๆ อีกด้วย หน่วยงานของ

รัฐที่ควรมีพันธกิจและอำนาจทางกฎหมายในการดำเนินโครงการพัฒนาที่ดินแบบรวมแปลง ได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัย

กระบวนการบริหารจัดการสิทธิในทรัพย์สินของภาคเอกชนในรูปแบบนี้เริ่มตั้งแต่การยุบรวมแปลงที่ดินขนาดเล็กเข้าด้วยกัน เพื่อให้เป็นแปลงที่ดินขนาดใหญ่ที่มีความเหมาะสมต่อการก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่ ตามด้วยการกระจายกรรมสิทธิ์ที่ดินและอาคารในลักษณะของอาคารชุดให้แก่ผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและอาคารที่มีอยู่เดิม แล้วจึงจัดสรรกรรมสิทธิ์ที่ดินและอาคารให้แก่ผู้เข้ามาอยู่ใหม่ เพื่อให้เกิดเป็นรายได้ทดแทนงบประมาณที่ใช้ในการลงทุนของโครงการ การดำเนินการเหล่านี้จำเป็นต้องใช้อำนาจตามกฎหมาย เพื่อสนับสนุนให้ผู้ดำเนินการสามารถบริหารจัดการสิทธิในทรัพย์สินของภาคเอกชนได้ภายใต้กฎเกณฑ์และวิธีการต่างๆ โดยผู้ดำเนินการอาจเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือแม้แต่บุคคลที่ตั้งขึ้นมาเพื่อการนี้โดยเฉพาะ

1. กฎหมายการรวมแปลงที่ดิน (Land consolidation law)

วิธีการหนึ่งในการแก้ไขปัญหาแปลงที่ดินขนาดเล็กที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาที่ดินและเพิ่มความหนาแน่นในพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้ามหานครคือการออกกฎหมายที่ส่งเสริมการรวมแปลงที่ดิน ตัวอย่างสำคัญในต่างประเทศคือ มาตรการแปลงและจัดสรรสิทธิที่ดิน (Right Conversion Method) ที่ใช้อย่างแพร่หลายในประเทศญี่ปุ่นในโครงการฟื้นฟูเมืองแบบรื้อถอนและสร้างใหม่ (Urban Redevelopment) สาระสำคัญของเครื่องมือนี้คือการแปลงสิทธิในที่ดินและทรัพย์สินของเจ้าของก่อนดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองให้เป็นสิทธิในพื้นที่อาคารของอาคารที่สร้างขึ้นใหม่ภายในโครงการ โดยจัดสรรให้ตามสัดส่วนกรรมสิทธิ์ที่มีอยู่แต่เดิม ประโยชน์ของเครื่องมือนี้คือการรวมกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงย่อยเพื่อให้ที่ดินมีขนาดที่เหมาะสมกับการพัฒนาขึ้นใหม่ ตัวอย่างกฎหมายที่สามารถใช้อ้างอิงและพิจารณาประยุกต์ใช้ได้คือ กฎหมายฟื้นฟูเมือง ค.ศ.1969 (Urban Redevelopment Act) ของประเทศญี่ปุ่น

ด้วยข้อจำกัดด้านขนาดแปลงที่ดินที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน จึงได้มีแนวคิดที่จะปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันให้สอดคล้องกับความต้องการพัฒนาเมืองที่ตอบรับกับระบบขนส่งมวลชน โดยใช้ฐานแนวคิดเดิมที่ปรากฏอยู่แล้วในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2557 ว่าด้วยการรวมแปลงที่ดิน แต่ปรับเนื้อหาให้ครอบคลุมถึงสิทธิในทรัพย์สินในแนวตั้งดังที่ปรากฏในกฎหมายการฟื้นฟูเมืองของประเทศญี่ปุ่น จากเอกสารของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2558) แนวทางหนึ่งที่น่าจะทำได้คือการยกเลิกพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 โดยปรับปรุงเป็นร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมืองและชนบท พ.ศ. หลักการของร่างกฎหมายใหม่นี้คือให้เน้นการจัดรูปที่ดินแบบ “Land Consolidation Law” เพื่อบูรณาการกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินทุกประเภทกฎหมาย ได้แก่ การจัดรูปที่ดิน การผังเมือง และการพัฒนาเมืองอื่นๆ ไป

พร้อมกับการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อจำกัดอุปสรรคการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้จากการเวนคืน ดังที่จะกล่าวถึงในเนื้อหาส่วนต่อไป

สำหรับสาระสำคัญและหลักการของกฎหมายใหม่นี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2558) ได้นำเสนอว่า หน่วยงานที่รับผิดชอบควรเป็นหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับมอบหมาย โดยใช้ที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน ที่ดินของรัฐ รวมถึงที่ดินที่ได้จากการเวนคืน หรือการร่วมกันขององค์กรในรูปสหการ ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินอาจดำเนินการลงทุนเองหรือร่วมกับภาคเอกชนก็ได้โดยมีผลประกอบการเป็นตัวชี้วัด ในประเด็นนี้ กรมโยธาธิการและผังเมือง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้ยกร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 ควรเป็นเจ้าภาพในการร่างและขับเคลื่อนกฎหมายเกี่ยวกับการรวมแปลงที่ดินต่อไป โดยหารือร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

2. การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการฟื้นฟูเมือง

การดำเนินการพัฒนาเมืองแบบ TOD มีความจำเป็นในการให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการดำเนินการก่อสร้างหรือขยายโครงข่ายระบบขนส่งมวลชน รวมทั้งถนน สาธารณูปโภคและสาธารณูปการอื่นๆ ที่ทำให้ระบบมีความสมบูรณ์มากขึ้น แต่เนื่องจากการดำเนินการให้ได้มาซึ่งที่ดินโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 จะเป็นการดำเนินการในแต่ละกรณีตามขอบเขตบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานนั้นๆ โดยเฉพาะ ดังนั้น การดำเนินการพัฒนาเมืองจึงจำเป็นต้องใช้อำนาจตามกฎหมายในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้หน่วยงานของภาครัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง จะมีอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการดังกล่าวได้อย่างเบ็ดเสร็จ

นอกจากนี้ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการฟื้นฟูเมืองอาจนำมาใช้เป็นวิธีการทางการเงินของโครงการ โดยกำหนดให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ส่วนเพิ่ม (Excess Condemnation) เพื่อเป็นเครื่องมือทางการเงิน โดยการขายหรือนำอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวมาทำประโยชน์เพื่อให้ได้รายได้ทดแทนงบประมาณการดำเนินการฟื้นฟูเมืองในบริเวณพื้นที่นั้นๆ ทั้งนี้ ในการวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 นั้น มาตรา 43 วรรค 1 ได้กำหนดให้

“เมื่อได้มีประกาศพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะในท้องที่ใด ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นซึ่งเอกชนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง และถูกกำหนดในพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะให้เวนคืน ถ้า

(1) เพื่อใช้เป็นทางหลวง ให้ถือว่าถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงและให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับแก่การเวนคืนโดยอนุโลม ทั้งนี้ เว้นแต่ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ

(2) เพื่อใช้ในการอันเป็นประโยชน์แก่การผังเมืองอย่างอื่น ให้ถือว่าถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับแก่การเวนคืนโดยอนุโลม ทั้งนี้ เว้นแต่ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ

นอกจากนี้ ความตามมาตรา 43 วรรค 5 และวรรค 6 ยังได้กำหนดให้

“ในกรณีที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อปรับปรุงให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะ เมื่อเจ้าหน้าที่ดำเนินการได้ดำเนินการปรับปรุงแล้วและประสงค์จะให้เช่าหรือหาประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นต่อไปก็ให้กระทำได้ แต่จะกระทำการอันมีผลเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นมิได้

การโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนเพื่อปรับปรุงดังกล่าวจะกระทำได้ก็โดยการตราพระราชบัญญัติ”

ดังนั้น ในการดำเนินการพัฒนาเมืองโดยการวาง จัดทำ และดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะ โดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 นั้น อาจดำเนินการให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง และนำอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวมาทำประโยชน์โดยการขายหรือให้เช่าเพื่อให้ได้เงินทดแทนงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการพัฒนาหรือฟื้นฟูเมืองในบริเวณพื้นที่นั้นๆ ทั้งนี้ การดำเนินการเพื่อการผังเมืองดังกล่าวจะสามารถกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 42 วรรค 1 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ซึ่งได้กำหนดให้

“การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะกิจของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับ ความเสียหายจากการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

นอกจากปัญหาพัฒนาที่ดินที่ได้เวนคืนมาแล้ว การใช้ผังเมืองเฉพาะยังสามารถแก้ไขปัญหาการขาดแคลนพื้นที่โล่งสาธารณะในบริเวณสถานี ถ้าสามารถเวนคืนที่ดินเพิ่มเติมเพื่อวัตถุประสงค์นี้ได้ รวมถึงการออกแบบพื้นที่รองรับสำหรับระบบขนส่งมวลชนระดับรอง ทั้งรถประจำทาง รถตู้โดยสาร จักรยานยนต์รับจ้างและจักรยาน ดังนั้น ในการแก้ไขปัญหาคือข้อกำหนดในการเวนคืนเพื่อการพัฒนาที่ดินบริเวณรอบสถานีขนส่งมวลชนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดทำผังเมืองเฉพาะ ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกรมโยธาธิการและผังเมือง ควรทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพในการดำเนินกระบวนการที่ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดร่วมการจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อให้เกิดการประสานการพัฒนาในทุกๆ ด้าน สร้างกระบวนการจัดทำผังเมืองเฉพาะที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการวางนโยบายและปฏิบัติการด้านขนส่งมวลชนในขณะเดียวกัน หน่วยงานที่มีกฎหมายรองรับอยู่แล้วในการเวนคืนที่ดิน แต่ไม่สามารถนำที่ดินนั้นมาใช้ในการสร้างรายได้จากพาณิชย์กรรมหรือการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบผสมผสานได้ ดังในกรณีของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) ก็ควรดำเนินการปรับเปลี่ยนกฎหมายขององค์กรให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น พร้อมกันนี้ควรมีการรณรงค์ผลักดันให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการที่ซับซ้อนและการออกกฎหมายที่เอื้อต่อการพัฒนาพื้นที่บริเวณรอบสถานีขนส่งมวลชน โดยเฉพาะในการเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน

5.3 มาตรการส่งเสริมความหนาแน่นและความหลากหลายของการใช้ประโยชน์ที่ดิน

จากที่ได้สรุปไว้ในบทที่แล้ว กรุงเทพมหานครได้เริ่มใช้มาตรการควบคุมความหนาแน่นการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยการควบคุมอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (FAR) และอัตราส่วนของพื้นที่ว่างต่อพื้นที่อาคารรวม (OSR) มาได้ระยะหนึ่งแล้ว ส่วนผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 ก็ได้กำหนดให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ประกอบการอาคารสาธารณะสามารถขอเพิ่มอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินเพิ่มเติม (FAR Bonus) ได้ในบางพื้นที่ตามเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ แต่มาตรการจูงใจเหล่านี้ยังไม่ได้รับความนิยมเท่าใดนักในหมู่ผู้ประกอบการ ด้วยเหตุผลเชิงกระบวนการขออนุญาตของสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร และด้วยเหตุผลอื่นๆ ด้านธุรกิจที่เป็นปัจจัยหลักในการกำหนดขนาดอาคาร

หลักการพื้นฐานของการใช้มาตรการจูงใจคือ มาตรการควบคุมที่มีอยู่ต้องเข้มงวดพอสมควรผู้ประกอบการจึงเห็นถึงประโยชน์ที่ได้จากมาตรการจูงใจที่รัฐให้ ถ้ามาตรการที่มีอยู่เดิมไม่เข้มงวดพอแล้วมาตรการจูงใจก็มักไม่บรรลุประสิทธิผลตามเป้าหมายที่รัฐตั้งไว้ แนวคิดการบริหารจัดการแบบ Carrot And Stick ตามสำนวนในภาษาอังกฤษ หรือการใช้พระเดชพระคุณในการอำนาจควบคุมและให้สมนาคุณกับเอกชน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายเชิงนโยบาย ถือเป็นพื้นฐานของระบบการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ประสบความสำเร็จในเมืองในต่างประเทศที่มีระบบการผังเมืองที่มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ แต่ในปัจจุบันการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในกรุงเทพมหานครและประเทศไทยโดยรวมยังไม่เข้มงวดมากนักเมื่อเปรียบเทียบกับเมืองในประเทศที่พัฒนาแล้ว อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (FAR) ในปัจจุบันอาจ

ตั้งไว้สูงเกินกว่าระดับที่รัฐสามารถชี้้นำการพัฒนาของเอกชนให้เป็นไปในแนวทางและระดับที่ต้องการได้ แม้ว่าผู้ประกอบการภาคเอกชนมักอ้างว่า ข้อกำหนดระดับ FAR เข้มงวดมากเกินไปอยู่ที่ตาม ข้อสรุปในประเด็นนี้ จำเป็นต้องมีการสำรวจและศึกษาในเชิงประจักษ์ต่อไป เพื่อปรับระดับ FAR ในข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในผังเมืองรวมให้สะท้อนความเป็นจริง ศักยภาพการพัฒนาและนโยบายการพัฒนาที่พึงประสงค์มากขึ้น

กิจกรรมเร่งด่วนที่ภาครัฐต้องดำเนินการในส่วนนี้คือ การออกมาตรการควบคุมความหนาแน่นการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทั้งมาตรการ FAR และ OSR ในพื้นที่เมืองในจังหวัดปริมณฑลที่จะมีระบบการขนส่งมวลชนแบบรางเข้าถึง เช่น รถไฟฟ้าสายสีม่วงที่เข้าถึงจังหวัดนนทบุรี สายสีเขียวในจังหวัดสมุทรปราการ และสายสีแดงในจังหวัดปทุมธานี เนื่องจากในปัจจุบัน ผังเมืองรวมในพื้นที่เหล่านี้ยังไม่มีมาตรการควบคุมความหนาแน่นของการใช้ประโยชน์ที่ดิน มาตรการด้านผังเมืองที่สามารถนำมาใช้ได้ในการส่งเสริมการพัฒนาแบบ TOD จึงไม่อาจบรรลุเป้าหมายได้

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 มาตรา 9 ได้ให้ยกเลิกความในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และได้เพิ่มข้อกำหนดที่จะให้ปฏิบัติหรือไม่ให้ปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวมทุกประการที่ไม่ได้ระบุไว้ในกฎหมายฉบับก่อนหน้านี ได้แก่ อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมกันทุกชั้นของอาคารทุกหลังต่อพื้นที่แปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร (FAR) อัตราส่วนพื้นที่อาคารปกคลุมดินต่อพื้นที่แปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร (BCR – Building Coverage Ratio) และอัตราส่วนพื้นที่ว่างอันปราศจากสิ่งปกคลุมของแปลงที่ดินที่อาคารตั้งอยู่ต่อพื้นที่ใช้สอยรวมของอาคาร (OSR)

ส่วนในด้านการส่งเสริมความหลากหลายของการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้น หากเปรียบเทียบกับรูปแบบการพัฒนาเมืองในกรุงเทพมหานครกับเมืองใหญ่ในสหรัฐอเมริกา (ยกเว้นนครนิวยอร์ก) แล้ว จะเห็นได้ว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินในเมืองของประเทศไทยมีความหลากหลายอยู่มาก โดยเฉพาะในพื้นที่ชั้นในของเมือง แม้ว่าอาจมีการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินเชิงเดี่ยวแบบหมู่บ้านจัดสรรอยู่จำนวนมากในย่านชานเมือง แต่ในระดับย่านแล้วก็ยังคงมีความหลากหลายอยู่พอสมควร โดยเฉพาะการพัฒนาห้างร้านและอาคารพาณิชย์กรรมต่างๆ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในย่านชานเมืองคือการขาดสาธารณูปการสำคัญที่เป็นโดยพื้นฐานแล้วเป็นหน้าที่ของภาครัฐในการจัดหาและเตรียมการไว้ให้พอเพียง เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล ตลาดสด ฯลฯ ทำให้ผู้อยู่อาศัยในชานเมืองจำเป็นต้องใช้รถยนต์ในการเข้าถึงสาธารณูปการเหล่านี้ในพื้นที่ที่ไกลออกไป หรือต้องรอให้ภาคเอกชนเข้ามาให้เปิดให้บริการในราคาที่แพงกว่า ประเด็นการวางแผนนี้เป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะหลักการพื้นฐานหนึ่งของการพัฒนาเมืองแบบ TOD คือการส่งเสริมให้ประชาชนใช้ระบบขนส่งมวลชน แต่ถ้าสาธารณูปการที่จำเป็นไม่ได้อยู่ในบริเวณที่สามารถเดินเท้า ใช้จักรยานหรือขนส่งมวลชนระบบรองในการเข้าถึงได้ ก็จะทำให้ผู้คนจำเป็นต้องใช้รถยนต์ส่วนตัว

ในกรณีที่ภาคเอกชนไม่ตอบสนองต่อมาตรการจูงใจที่ภาครัฐกำหนดขึ้น ก็ควรพิจารณาแนวทางอื่นๆ เพิ่มเติม หากเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของรัฐเป็นประเด็นที่ต้องมีการดำเนินการและมีความจำเป็นจริง ก็อาจ

กำหนดให้เป็นมาตรการเชิงลบ คือกฎหมายและระเบียบที่เอกชนต้องทำตาม ในบางกรณีรัฐก็ควรดำเนินการเอง เช่น ที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย การจัดหาพื้นที่โล่งว่างและพื้นที่สีเขียว โดยใช้ที่ดินของรัฐที่มีอยู่ให้เป็นประโยชน์มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

5.4 การส่งเสริมโครงข่ายถนนและระบบขนส่งมวลชนระดับรอง

จากที่ได้ระบุไว้ในบทที่แล้วว่า การพัฒนาแบบ TOD จำเป็นต้องมีการพัฒนาระบบโครงข่ายถนนและระบบขนส่งมวลชนระดับรองไปพร้อมกัน เพื่อให้เกิดการพัฒนาาระบบขนส่งเพื่อเข้าถึงสถานีอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้ มีความจำเป็นจะต้องจัดทำแผนการดำเนินการให้บริการรถโดยสารสาธารณะเพื่อเชื่อมต่อพื้นที่โดยรอบสถานีอย่างเป็นระบบและครอบคลุมทุกรูปแบบการขนส่งรวมถึงการขนส่งแบบไม่เป็นการด้วย โดยสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) ควรรับหน้าที่ในการจัดทำแผนนี้ และผลักดันให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามแผน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของการดำเนินการ นอกจากนี้ แผนที่จัดทำขึ้นจะเป็นเครื่องมือสำหรับการจัดแบ่งภารกิจและการประสานงานระหว่างหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นอีกด้วย ระบบการขนส่งมวลชนระดับรองนี้ครอบคลุมทั้งระบบรถโดยสารประจำทาง ทั้งการบริการขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) และรถร่วมบริการ ไปจนถึงการให้บริการของระบบรถตู้โดยสาร รถจักรยานยนต์รับจ้าง และรถสี่ล้อสองแถว นอกจากนี้ การสร้างโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกที่เอื้อต่อการใช้จักรยานและการเดินเท้าที่สะดวกและปลอดภัย ก็ถือเป็นระบบการขนส่งระดับรองที่ขาดไม่ได้เช่นกัน การดำเนินการในส่วนหลังนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งสำนักงานจราจรและขนส่ง สำนักผังเมือง และสำนักงานโยธา กรุงเทพมหานคร และเทศบาลนครและเทศบาลเมืองในจังหวัดปริมณฑลควรพัฒนาแผนรองรับและดำเนินโครงการต่อไป

ส่วนประเด็นปัญหาการขาดถนนลำดับขั้นรองที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาพื้นที่ภายในบล็อกที่เหมาะสมนั้น ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 ได้วางโครงข่ายถนนที่พยายามเพิ่มระดับการเชื่อมต่อและการเชื่อมโยงระหว่างถนนสายหลักกับถนนสายรองและสายย่อยที่เป็นตรอกซอกซอย เพื่อทะลวงพื้นที่ตาบอดและซอยตัน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการจราจรที่มีความคล่องตัวมากขึ้น และเพื่อเชื่อมต่อกับโครงข่ายรถไฟฟ้าที่เพิ่งเปิดใช้หรือจะเปิดให้บริการในอนาคตอันใกล้นี้ เป็นที่น่าสังเกตว่า ถนนสายรองและสายย่อยที่ระบุไว้ในผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครฉบับดังกล่าวอยู่พื้นที่รอบนอก และเป็นพื้นที่เพิ่งมีรถไฟฟ้าเข้าถึง เนื่องจากมีความจำเป็นในการสร้างถนนสายรองและสายย่อยอยู่มาก และการเวนคืนที่ดินยังมีโอกาสเป็นไปได้มากกว่าพื้นที่ศูนย์กลางเมือง อย่างไรก็ตาม การพัฒนาถนนสายรองและสายย่อยเป็นไปได้ค่อนข้างช้า เนื่องจากการเวนคืนที่ดินเป็นเรื่องยาก และมีกระบวนการทางกฎหมายที่ใช้เวลานาน การพัฒนาระบบถนนที่รองรับการพัฒนาพื้นที่แบบ TOD จึงต้องเป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป

5.5 พื้นที่จอดรถยนต์

นโยบายการพัฒนาพื้นที่บริเวณรอบสถานีขนส่งมวลชนต้องครอบคลุมไปถึงการปรับปรุงและแก้ไขข้อบัญญัติและมาตรฐานเกี่ยวกับพื้นที่จอดรถยนต์ในอาคารประเภทต่างๆ แนวทางหนึ่งคือการกำหนดเขตการพัฒนาเพื่อส่งเสริมการเดินทางด้วยระบบขนส่งมวลชน (Transit Zone/District) แล้วจึงปรับเปลี่ยนมาตรการเกี่ยวกับการจอดรถยนต์ให้สอดคล้องกับการพัฒนาพื้นที่ในเขตนั้น โดยอาจปรับลดหรือยกเลิกการกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำเกี่ยวกับพื้นที่จอดรถยนต์ในอาคารที่อยู่อาศัย ส่วนอาคารสำนักงานหรือพาณิชยกรรมก็ปรับให้เหมาะสมกับสภาพความต้องการที่แท้จริง อนึ่ง การกำหนดเขตการขนส่งมวลชนนี้อาจใช้เป็นขอบเขตพื้นที่สำหรับการใช้มาตรการส่งเสริมอื่นๆ ด้วย เช่น การอนุญาตให้เพิ่มอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (FAR Bonus) การกำหนดพื้นที่เป้าหมายสำหรับการลงทุนในระบบขนส่งมวลชนระดับรอง เป็นต้น

ข้อกังวลหนึ่งในการปรับลดหรือยกเลิกมาตรฐานพื้นที่จอดรถยนต์ขั้นต่ำคือ การจอดรถบนถนนในบริเวณข้างเคียง เมื่ออาคารที่อยู่อาศัยหรืออาคารพาณิชยกรรมมีจำนวนที่จอดรถยนต์ไม่เพียงพอแก่ความต้องการก็จะทำให้เจ้าของรถยนต์ต้องจอดรถตามถนนและตรอกซอยต่างๆ เป็นผลให้เกิดปัญหาจราจรติดขัดและผลกระทบต่อผู้อยู่อาศัยคนอื่นๆ ในย่านนั้น การปรับเปลี่ยนมาตรฐานพื้นที่จอดรถยนต์ในอาคารจึงต้องทำไปพร้อมกับการควบคุมการจอดรถยนต์บนท้องถนนในบริเวณข้างเคียงด้วย ตัวอย่างมาตรการที่ดำเนินการเมืองใหญ่ในหลายประเทศ ได้แก่ การออกใบอนุญาตให้จอดรถได้เฉพาะผู้อยู่อาศัยในพื้นที่นั้น (Resident Parking Permit) การห้ามจอดรถยนต์บนถนนระดับรอง หรือการเก็บค่าจอดรถยนต์เป็นเวลา เป็นต้น

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในด้านการวางแผนการขนส่งและการใช้ที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรมโยธาธิการและผังเมือง ซึ่งมีพันธกิจและหน้าที่โดยตรงในด้านการควบคุมอาคารและด้านผังเมือง รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรุงเทพมหานคร ควรปรับเปลี่ยนกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจอดรถยนต์ให้สะท้อนแนวทางการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนมากขึ้น อนึ่ง ในปัจจุบันยังไม่มีมีการสำรวจและศึกษาว่า สภาพการจอดรถยนต์ทั้งในด้านอุปสงค์และอุปทานเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรการควบคุมที่จอดรถในอาคารหรือไม่ อย่างไร จึงควรให้มีการศึกษาในส่วนนี้ก่อนดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับสภาพเงื่อนไขที่เปลี่ยนแปลงไป

5.6 การจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมือง

ถึงแม้ว่าพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้าและระบบการขนส่งมวลชนหลายแห่งได้รับการพัฒนาให้มีความหนาแน่นมากขึ้นก็ตาม โครงการพัฒนาที่ดินเกือบทั้งหมดเป็นการดำเนินการของผู้ประกอบการภาคเอกชน แต่บทบาทหลักด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่รองรับการพัฒนาโครงการภาคเอกชนยังเป็นของภาครัฐ แม้ว่าการพัฒนาและฟื้นฟูเมืองในประเทศไทยในปัจจุบันจะเป็นบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐซึ่งได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ แต่หน่วยงานภาครัฐเหล่านี้มีภารกิจตามบทบาท

หน้าที่อื่นๆ อีกเป็นจำนวนมาก จึงทำให้การพัฒนาและฟื้นฟูเมืองในประเทศไทยโดยเฉพาะการบูรณาการด้านโครงสร้างพื้นฐานมีข้อจำกัดอยู่มาก แนวทางหนึ่งในการพัฒนาพื้นที่บริเวณรอบสถานีขนส่งมวลชนในประเทศไทยให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพคือ การจัดตั้งองค์การพัฒนาและฟื้นฟูเมืองเพื่อให้มีบทบาทหน้าที่ในการดำเนินการพัฒนาและฟื้นฟูเมืองโดยเฉพาะ ทั้งนี้ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ยังได้กำหนดให้

“เจ้าหน้าที่ดำเนินการ” หมายความว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือองค์การหรือบริษัทของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่หรือได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่กระทำการให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะ”

นอกจากนี้ มาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวยังได้กำหนดให้

“โดยปกติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นแห่งท้องถิ่นที่ใช้อำนาจผังเมืองเฉพาะเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการ แต่รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการผังเมือง อาจแต่งตั้งให้องค์การหรือบริษัทของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ หรือซึ่งได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการในท้องถิ่นนั้นได้”

ดังนั้น ด้วยข้อความตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 จะเห็นได้ถึงเจตนารมณ์ในการให้การดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะซึ่งครอบคลุมถึงการพัฒนาและการฟื้นฟูเมือง จะกระทำได้โดยการจัดตั้งองค์การหรือบริษัทของรัฐเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ กฎหมายในการจัดตั้งองค์การหรือบริษัทของรัฐตามที่ระบุนี้ ย่อมให้อำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และอำนาจในการจัดเก็บรายได้จากการดำเนินงานพัฒนาและฟื้นฟูเมืองของหน่วยงานนั้นๆ ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกรมโยธาธิการและผังเมือง ได้เคยจัดทำร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การหรือบริษัทของรัฐเพื่อการพัฒนาและฟื้นฟูเมือง ดังเช่น (ร่าง) พระราชบัญญัติบริษัทพัฒนาประเทศไทย พ.ศ. (ร่าง) พระราชบัญญัติพัฒนาพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. และ “องค์การพัฒนาพื้นที่” ใน (ร่าง) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งองค์การฟื้นฟูเมืองอาจกระทำโดยการขยายขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมืองซึ่งในปัจจุบันได้แก่การเคหะแห่งชาติ หรืออาจกระทำได้โดยการกำหนดอำนาจหน้าที่และการสร้างเสริมสมรรถนะในการพัฒนาและฟื้นฟูเมืองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งท้องถิ่นที่มีสภาพความเป็นเมืองได้แก่ กรุงเทพมหานคร เทศบาล และเมืองพัทยา ทั้งนี้การจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองอาจเริ่มจากการเพิ่มและขยายขอบเขตหน้าที่และการดำเนินงานของหน่วยงานที่มีอยู่แล้ว เช่น ในกรณีของกรุงเทพมหานคร บริษัทพัฒนาเมืองอาจพัฒนาให้บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ซึ่งเป็นวิสาหกิจของกรุงเทพมหานคร ให้มีขอบข่ายหน้าที่ในการพัฒนาเมืองมากยิ่งขึ้น อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นเรื่องการทำการกิจการของกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครพ.ศ.2528 มาตรา94(1) ว่า บทบัญญัติที่กำหนดกรอบสำหรับกรุงเทพมหานครในการร่วม

ก่อตั้งหรือเข้าไปถือหุ้นในบริษัทโดยบริษัทนั้นจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบกิจการสาธารณูปโภคเท่านั้น จึงถือเป็นกรอบทางกฎหมายสำหรับการดำเนินกิจการของบริษัทกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน การพัฒนาเมือง และพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนมีองค์ประกอบสำคัญคือการพัฒนาสาธารณูปโภคต่างๆ จึงน่าจะอยู่ในขอบเขตกิจการที่บริษัทกรุงเทพมหานคร สามารถดำเนินการได้ ที่ผ่านมาและในปัจจุบันบริษัทกรุงเทพมหานครก็ได้ดำเนินโครงการด้านการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนโดยตรงอยู่แล้ว ทั้งในระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ (บีทีเอส) และรถโดยสารประจำทางด่วนพิเศษ (บีอาร์ที) รวมถึงโครงการทดลองเดินเรือในคลองภาษีเจริญ เป็นต้น

อนึ่ง ในกรณีที่บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัดจะพัฒนาองค์กรขึ้นมาเป็นบริษัทพัฒนาเมือง และดำเนินโครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ขนาดใหญ่ร่วมกับผู้ประกอบการเอกชน ก็อาจเข้าข่ายกฎหมายเกี่ยวกับการร่วมทุนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน คือ พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ดังนั้น การร่างกฎหมายบริษัทพัฒนาเมืองในอนาคตก็ควรคำนึงถึงประเด็นการร่วมทุนกับภาคเอกชนด้วย

ส่วนหน่วยงานอื่นๆ เช่น การเคหะแห่งชาติ ก็มีพันธกิจและหน้าที่โดยตรงในการพัฒนาที่อยู่อาศัยและการพัฒนาเมือง หากสามารถขยายขอบเขตการทำงานขององค์กรให้ครอบคลุมการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนได้มากขึ้น และมีการใช้เครื่องมือด้านการเงินและการบริหารจัดการใหม่ๆ ที่เอื้อต่อการพัฒนาที่ดิน โดยเฉพาะการอุดหนุนไขว้ (Cross-Subsidization) ก็อาจจะทำให้การเคหะแห่งชาติ สามารถบรรลุพันธกิจด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยและการพัฒนาเมืองสำหรับผู้อยู่อาศัยในเมืองที่สะท้อนการพัฒนาโครงข่ายระบบขนส่งมวลชนได้มากยิ่งขึ้น

สำหรับในต่างจังหวัดนั้น การจัดตั้งบริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง (เคเคทีที) จำกัด เป็นตัวอย่างที่น่าสนใจด้วยภาคเอกชนในจังหวัดขอนแก่นได้ร่วมทุนเพื่อวางแผนและพัฒนาเมืองขอนแก่น โดยวางแผนด้านขนส่งมวลชนและการพัฒนาเมืองไปพร้อมกัน ความพยายามดังกล่าวจะบรรลุผลสำเร็จอย่างไรนั้น คงต้องติดตามกันต่อไป

5.7 การพัฒนาที่ดินของรัฐ

การพัฒนาพื้นที่บริเวณรอบสถานีขนส่งมวลชนในประเทศไทยที่ผ่านมา ภาคเอกชนมีบทบาทหลักในการดำเนินโครงการพัฒนาที่ดินให้เป็นอาคารสำนักงานและอาคารชุดสำหรับอยู่อาศัย โดยที่ภาครัฐทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แผน กลไกและมาตรการต่างๆ ที่ส่งเสริมและควบคุมการพัฒนาของภาคเอกชน อย่างไรก็ตามบทบาทหนึ่งที่ภาครัฐสามารถทำได้คือ การพัฒนาที่ดินของรัฐที่ตั้งอยู่ใกล้กับสถานีขนส่งมวลชนให้ตอบสนองความต้องการในการพัฒนาเมืองที่สะท้อนแนวคิดการพัฒนาแบบ TOD มากขึ้น การใช้ที่ดินกรรมสิทธิ์ของรัฐ โดยเฉพาะที่ราชพัสดุจึงอาจเป็นแนวทางเชิงยุทธศาสตร์ในการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน เพื่อเป็นตัวอย่างและเป็นแรงกระตุ้นแนวโน้มการพัฒนาเมืองแบบ TOD ต่อไปได้ หน่วยงานภาครัฐหลายแห่งถือครองและใช้ประโยชน์บนแปลงที่ดินขนาดใหญ่ที่ตั้งอยู่ใกล้ระบบขนส่งมวลชน เช่น ที่ดินบริเวณย่านมักกะสัน

บางชื่อและหัวลำโพงของการรถไฟแห่งประเทศไทย ที่ดินบริเวณท่าเรือคลองเตยและย่านสถานีแม่น้ำของการท่าเรือแห่งประเทศไทย

อนึ่ง ที่ราชพัสดุถือเป็นอสังหาริมทรัพย์ของแผ่นดิน โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ และกรมธนารักษ์ทำหน้าที่เก็บรักษาต้นฉบับเอกสารสิทธิ์และจัดทำทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ ส่วนการใช้การปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ให้ส่วนราชการที่ได้รับมอบอำนาจจากกระทรวงการคลังทำหน้าที่รับผิดชอบจากการสัมภาระและการประชุมกลุ่มย่อยกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้รับความเห็นว่า นโยบายการใช้ที่ราชพัสดุของแต่ละหน่วยงานมีความแตกต่างกัน และอาจไม่สะท้อนวัตถุประสงค์ในการพัฒนาเมืองตามแนวคิด TOD จึงควรเผยแพร่องค์ความรู้และเพิ่มความตระหนักเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนารูปแบบดังกล่าวให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ปรับเปลี่ยนนโยบายและแนวทางการใช้ที่ราชพัสดุที่อยู่ในอำนาจรับผิดชอบของหน่วยงานต่อไป ส่วนกระทรวงการคลังและกรมธนารักษ์ก็มีแนวโน้มที่ในการออกนโยบายที่มุ่งใช้ประโยชน์จากที่ดินของรัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุด

5.8 แนวทางอื่นๆ ในการส่งเสริมการพัฒนาเมืองแบบ TOD

นอกเหนือจากการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบและมาตรฐานด้านการพัฒนาเมืองและระบบการขนส่งตามที่ได้กล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้ กิจกรรมและแนวทางการส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนควรมุ่งเน้นไปที่เป้าหมายในภาพรวม ดังต่อไปนี้

5.8.1. การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์

การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ของทุกภาคีที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองเป็นเรื่องพื้นฐานที่ต้องดำเนินการและรณรงค์ต่อไปอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่กระบวนทัศน์ของผู้บริหารระดับสูงในรัฐบาล ทั้งหน่วยงานระดับประเทศและระดับท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ด้านการวางแผนและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และหน่วยงานด้านกฎหมายและการคลัง เช่น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานงบประมาณ ไปจนถึงนักวิชาการและประชาชนทั่วไปที่เริ่มเห็นความสอดคล้องของระบบขนส่งมวลชนแบบราง กระบวนทัศน์หลักที่ต้องรณรงค์คือ การพัฒนาเมืองที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืนจำเป็นต้องเป็นให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกกับระบบขนส่งมวลชนทั้งในระดับหลักและระดับรอง ส่วนรถยนต์ส่วนตัวนั้นให้ถือเป็นพาหนะที่สมควรใช้ในกรณีเฉพาะในกรณีที่ไม่สามารถเดินทางด้วยระบบขนส่งมวลชนได้อย่างสะดวก ปลอดภัยและเชื่อถือได้ สำหรับเรื่องระบบขนส่งมวลชนนั้น รัฐบาลที่ผ่านมามีหลายสมัยได้ให้ความสำคัญกับการลงทุนในระดับขนส่งมวลชนแบบรางมากขึ้น และมีแนวโน้มว่าการสร้างถนนและทางด่วนในพื้นที่เมืองจะเป็นไปได้ยากขึ้น อีกทั้งกระบวนทัศน์ที่ให้ความสำคัญกับระบบขนส่งมวลชนก็เริ่มเป็นแนวคิดกระแสหลักในวงการวิชาการและวงกรนโยบายด้านการ

วางแผนของประเทศไทย แนวโน้มเหล่านี้แสดงให้เห็นว่า นโยบายและกระแสสังคมได้มุ่งไปที่การขนส่งมวลชนแบบราง ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่ดีและรัฐบาลได้ดำเนินนโยบายมาถูกทาง อย่างไรก็ตามสิ่งสำคัญที่ต้องรณรงค์และผลักดันต่อไปคือการพัฒนาองค์ประกอบที่เหลือให้ดียิ่งขึ้น โดยเฉพาะการพัฒนาขนส่งมวลชนระดับรองหรือระบบเชื่อมต่อ ทั้งรถโดยสารประจำทาง รถตู้โดยสาร จักรยานยนต์รับจ้าง และประเภทยานพาหนะที่สำคัญอย่างยิ่งคือการเดินเท้าและการใช้จักรยาน เนื่องจากการขนส่งระดับรองเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดขอบเขตการให้บริการและความต้องการใช้ระบบขนส่งมวลชนระดับหลัก

การเปลี่ยนแปลงด้านกระบวนการที่อยู่อีกประการหนึ่งคือ แนวทางการใช้กฎหมายและเครื่องมืออื่นๆ ในการส่งเสริมการพัฒนาแบบ TOD จากที่ได้นำเสนอไปในบทก่อนหน้านี้นี้ การตีความด้านกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินที่ยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญของการพัฒนาเมืองแบบ TOD โดยเฉพาะในกรณีที่ภาครัฐต้องการเป็นผู้นำในการพัฒนาเมือง และมีการใช้ประโยชน์ที่ดินด้านพาณิชย์กรรมเพื่อสร้างกลไกด้านการเงินสำหรับการอุดหนุนไขว้ (Cross-Subsidy) รวมไปถึงการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรวมแปลงที่ดินและการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมือง ประเด็นเหล่านี้เป็นเรื่องทางกฎหมายที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรระดมสมองและร่วมหารือกันเพื่อหาทางออกที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมต่อไป หน่วยงานหนึ่งที่สำคัญมากคือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งมีหน้าที่หลักในการพิจารณาและจัดทำร่างกฎหมายตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย และเสนอความเห็นเกี่ยวกับการให้มีหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย อีกทั้งยังช่วยเหลือให้คำแนะนำ และให้ความเห็นเกี่ยวกับการร่างกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ ด้วยพันธกิจและหน้าที่ดังกล่าว หน่วยงานนี้จึงมีบทบาทสำคัญในกระบวนการปรับปรุงและพัฒนากรอบกฎหมายให้เอื้อต่อการพัฒนาพื้นที่แบบ TOD มากยิ่งขึ้น กระบวนการกำหนดนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ TOD จึงควรให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้ามาร่วมหารือตั้งแต่เนิ่นๆ

การสร้างความตระหนักในกลุ่มผู้มีอำนาจตัดสินใจก็เป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งเช่นกัน ทั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมายของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไปจนถึงนักการเมืองและผู้มีอำนาจตัดสินใจในกระบวนการพัฒนา กฎหมาย เช่น สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แม้ว่าแนวโน้มและกระแสสังคมอาจมุ่งเข้าสู่การใช้การขนส่งมวลชนระบบรางมากขึ้นแล้วก็ตาม แต่รถยนต์ส่วนตัวก็ยังเป็นพาหนะหลักของการเดินทาง นโยบายและการลงทุนด้านการขนส่งก็ยังให้ความสำคัญกับรถยนต์ส่วนตัวเป็นหลัก การปรับเปลี่ยนกระบวนการและโน้มน้าวความคิดของผู้มีอำนาจตัดสินใจจึงเป็นเรื่องสำคัญที่ควรดำเนินการอย่างต่อเนื่องเช่นกัน

5.8.2. การคิดและวางแผนเชิงระบบ

อุปสรรคและข้อด้อยหลักประการหนึ่งของการพัฒนาเมืองในประเทศไทยคือ การขาดความเชื่อมโยงและการประสานกันระหว่างองค์ประกอบต่างๆ ที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบที่ใหญ่กว่า นับตั้งแต่ระบบการใช้ประโยชน์ที่ดินกับระบบการขนส่ง ขนส่งมวลชนระบบหลักกับระบบรอง ไปจนถึงการออกแบบสถานีขนส่ง

มวลงกับการออกแบบพื้นที่โล่งและสิ่งอำนวยความสะดวกในบริเวณสถานี เป็นต้น สาเหตุสำคัญของการขาดความเชื่อมโยงนี้คือการประสานและทำงานร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่ดีพอ ด้วยโครงสร้างอำนาจและพันธกิจที่แตกต่างหรือทับซ้อนกัน หรือด้วยเหตุผลด้านวัฒนธรรมและการเมืองระหว่างองค์กร นับเป็นปัญหาที่พบเห็นอยู่ทั่วไปในการบริหารรัฐกิจไทย แนวทางแก้ปัญหาเชิงองค์กรและการเมืองคงเกินขอบเขตเนื้อหาของรายงานฉบับนี้ แต่ก็มีหลักการพื้นฐานที่ควรเป็นจุดตั้งต้นของการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรและกระบวนการทำงาน เพื่อให้การพัฒนาเมืองแบบ TOD เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล หลักการพื้นฐานในการวางแผนเชิงระบบในด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินและการขนส่ง มีดังต่อไปนี้

1. การวางแผนระดับภาค ทั้งในด้านระบบการขนส่ง การวางแผนการใช้ที่ดิน และการบริหารจัดการเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกัน ในกรณีของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ควรมีแผนและผังภาคมหานครที่ครอบคลุมเรื่องเหล่านี้เข้าด้วยกัน การวางแผนการใช้ที่ดินและการขนส่งในเมืองหลักในต่างจังหวัดก็ควรให้ครอบคลุมพื้นที่เมืองทั้งหมดเช่นกัน ในปัจจุบันการวางแผนภาคมหานครยังไม่มีกลไกด้านกฎหมายและการดำเนินงานที่นำไปสู่การวางแผนและดำเนินโครงการในระดับภาคอย่างบูรณาการอย่างแท้จริง แม้ว่าในอดีตได้มีการนำเสนอแผนพัฒนาระดับภาคมาหลายฉบับ ทั้งฉบับที่เสนอโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และฉบับที่เสนอโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง แต่แผนและผังภาคเหล่านี้ไม่ได้นำไปสู่การปฏิบัติจริง เนื่องจากขาดกลไกด้านกฎหมาย ด้านการเงินและด้านการเมือง นับเป็นองค์ประกอบสำคัญของการผังเมืองไทยที่ยังคงขาดอยู่และต้องพัฒนาต่อไป เพื่อให้แนวคิดและนโยบายการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนสามารถดำเนินการได้อย่างแท้จริง

2. ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบาย แผนและผังโครงการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นับตั้งแต่หน่วยงานนโยบายระดับประเทศ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งกรุงเทพมหานครและเทศบาลในจังหวัดปริมณฑล ควรมีส่วนร่วมในการวางแผนการใช้ที่ดินและการขนส่งไปพร้อมกัน ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นเจ้าภาพหลักในการดำเนินกระบวนการในการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างนโยบาย แผนและผังเข้าด้วยกัน โดยใช้ผังเมืองรวมเป็นเครื่องมือหลัก แล้วจึงดำเนินกระบวนการวางแผนผังเมืองเฉพาะหรือผังพัฒนาโครงการไปพร้อมกับการวางแผนเลือกที่ตั้งและออกแบบสถานี อุปสรรคประการหนึ่งคือการรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย (รฟม.) ประสบอยู่คือ ข้อจำกัดในการใช้ที่ดินที่ได้มาด้วยการเวนคืนด้วยอำนาจตามพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 เนื่องจากไม่ได้มีอำนาจในการเวนคืนที่ดินบริเวณรอบสถานีที่ไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการขนส่งมวลชน และไม่มีการวางแผนผังเมืองเฉพาะในบริเวณรอบสถานีไว้ก่อน องค์กรประกอบสำคัญที่ส่งเสริมการพัฒนาแบบ TOD จึงเกิดขึ้นยาก

หรือไม่เกิดขึ้น ทั้งการเพิ่มความหนาแน่นอาคาร การพัฒนาระบบถนนและระบบขนส่งมวลชนระดับรอง เป็นต้น การวางผังเมืองเฉพาะจึงอาจเป็นทางเลือกหนึ่งที่ยังไม่มีการทดลองใช้อย่างจริงจัง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ/หรือหน่วยงานที่มีอำนาจในการจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะควรดำเนินโครงการนำร่องในการจัดทำผังเมืองเฉพาะในบริเวณรอบสถานีขนส่งมวลชนเพื่อเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงการวางแผนเชิงบูรณาการ ทั้งด้านนโยบาย แผนและผังโครงการ กับการวางแผนด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินและการขนส่งเข้าด้วยกัน โดยให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานด้านการวางแผนของท้องถิ่น หน่วยงานด้านการวางแผนและพัฒนาขนส่งมวลชน ทั้งสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและการจราจร การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย การเคหะแห่งชาติ รวมทั้งหน่วยงานด้านสาธารณสุขโรคและสาธารณสุขอื่นๆ

อนึ่ง เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2559 ที่ผ่านมา คณะกรรมการการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) ได้มีมติอนุมัติให้แก้ไขพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 เพื่อเปิดช่องให้ รฟม. สามารถนำพื้นที่เวนคืนที่เหลือจากการก่อสร้างรถไฟฟ้าไปพัฒนาธุรกิจที่เกี่ยวข้องได้ เพื่อนำรายได้จากการพัฒนาที่ดินกลับมาอุดหนุนค่าโดยสารให้มีราคาถูกลงในลักษณะการอุดหนุนไขว้ หากการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวประสบความสำเร็จในกระบวนการทางกฎหมายและผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ ก็ถือว่าเป็นการลดอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาแบบ TOD จากมุมมองของหน่วยงานด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน กระนั้นก็ตาม แม้ว่า รฟม. จะสามารถดำเนินการพัฒนาพื้นที่ธุรกิจบนที่ดินที่ได้เวนคืนมาในอนาคตก็ตาม แต่การพัฒนาพื้นที่แบบ TOD ที่มีประสิทธิภาพและการใช้ประโยชน์สูงสุดยังคงจำเป็นต้องมีแผนและผังเฉพาะที่ครอบคลุมพื้นที่รอบสถานีทั้งหมดอยู่ การทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นกับหน่วยงานส่วนกลางด้านการขนส่งจึงเป็นปัจจัยที่ขาดไม่ได้

5.8.3. การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สอดคล้องกับบริบทพื้นที่

นอกเหนือจากการจัดทำแผนการพัฒนาเมืองระดับภาคมหานคร และผังเมืองรวมที่สอดคล้องกับแผนผังภาคแล้วนั้น แต่ละพื้นที่ควรกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองในระดับเขตหรือระดับย่านที่มีกระบวนการร่วมหารือ (Deliberation) ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ครบถ้วน เพื่อให้การพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้าสะท้อนความต้องการและข้อจำกัดที่มีอยู่ของทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง ทั้งนี้ แต่ละพื้นที่ย่อมต้องใช้เครื่องมือในการพัฒนาที่แตกต่างกัน ในพื้นที่ย่านชุมชนชานเมืองที่การพัฒนาที่ดินยังเป็นไปในแนวราบเสียเป็นส่วนใหญ่ เช่น สถานีปลายทางรถไฟฟ้าสายสีม่วง อาทิ สถานีตลาดบางใหญ่ สถานีคลองบางไผ่ ซึ่งยังมีที่ดินที่ยังไม่ได้มีการพัฒนา (Greenfield) อยู่ ในขณะที่พื้นที่เมืองที่ได้มีการพัฒนาแล้ว แต่ต้องมีการฟื้นฟูเมืองเพื่อให้ความหนาแน่นเพิ่มขึ้น ทั้งในรูปแบบปรับปรุงอาคาร (Rehabilitation) ในกรณีที่มีอาคารมีคุณค่าและลักษณะเฉพาะ

และยังไม่ต้องเพิ่มความหนาแน่นสูงมาก และแบบปรับอาคารแล้วสร้างใหม่ (Redevelopment) ในกรณีที่มีมูลค่าที่ดินสูงมากและมีความต้องการใช้ที่ดินสูง

ในขณะเดียวกัน ก็ควรมีพัฒนามาตรฐานด้านผังเมือง (Urban Planning Standards) สำหรับการพัฒนาแบบ TOD โดยเฉพาะมาตรฐานเชิงคุณภาพ (Performance-Based Standards) ในด้านระดับการให้บริการด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ รวมไปถึงการประยุกต์ใช้ข้อกำหนดตามรูปทรงอาคาร (Form-Based Codes) ซึ่งให้ความสำคัญกับขนาดและรูปทรงของอาคารในการพัฒนาระดับย่าน เพื่อให้เกิดพื้นที่สาธารณะและความต่อเนื่องของสภาพกายภาพของพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับแต่ละพื้นที่ แทนการกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินเพียงอย่างเดียวดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

บรรณานุกรม

ภาษาอังกฤษ

- Aoki, E. et al. (2000) A History of Japanese Railways, 1872-1999. Tokyo, Japan: East Japan Railway Culture Foundation.
- Cervero, R., and Murakami, J. (2008), Rail + Property Development: A model of sustainable transit finance and urbanism, working paper, UC Berkeley Centre for Future Urban Transport, [Online] Available at <http://www.its.berkeley.edu/publications/UCB/2008/VWP/UCB-ITS-VWP-2008-5.pdf>.
- Gordon, A. (2003) A Modern History of Japan: from Tokugawa times to the present. New York, NY: Oxford University Press.
- Hanayama, Y. (1986) Land Markets and Land Policy in a Metropolitan Area: a case study of Tokyo. Boston, MA: Oelgeschlager, Gunn & Hain.
- Irons, M.E. (2016) Revenue up, tickets down after city introduces parking app. Boston Globe, 24 April 2016. [Online] Available at <https://www.bostonglobe.com/metro/2016/04/24/parkboston-app-helps-drive-down-meter-violations/d5dcV8msmx4mOg6aGrjzQJ/story.html>
- Mass Transit Railway Corporation (2009) Sustainability Report 2008, Hong Kong: MTRC.
- Mees, P. (2014) TOD and Multi-modal Public Transport. Planning Practice & Research, 29 (5), 461-470.
- Okata, J. (1980) The Establishment of the 1919 City Planning Law, Paradigm Change in Japanese City Planning. Collected Papers of the Japanese City Planning System 15: 13-18.
- Planning Department (2011) Hong Kong Planning Standard and Guidelines, [Online] Available at http://www.pland.gov.hk/pland_en/tech_doc/hkpsg/full/index.htm.
- Ratanawaraha, A., Chalermpong, S., and Chullabodhi C. (2015) Walking Distance of Commuters after Modal Shift to Rail Transit in Bangkok. Journal of the Eastern Asia Society for Transportation Studies. 11, p. 1467-1478

Shingle, D. (2012) Transit-Oriented Development in the States. National Conference of State Legislatures. Available at www.ncsl.org/Documents/transportation/TOD_Final.pdf

Sorensen, A. (2002) The Making of Urban Japan: Cities and planning from Edo to the twenty first century. London, UK: Routledge.

Transport Bureau (2000), Railway Development Strategy 2000, Hong Kong.

Wakuda, Y. (2002) Shitetsu Tanbo 60-nen (Exploring 60 years of Private Railway History). Tokyo, Japan: Japan Travel Bureau.

Yamamoto, H. (1993) Technological Innovation and the Development of Transportation in Japan. Tokyo, Japan: United Nations University Press

ภาษาไทย

จักรพันธ์ จุลละโพธิ, และ ศักดิ์สิทธิ์ เถลิงพงศ์. (2557). พื้นที่บริการของสถานีขนส่งระบบรถไฟฟ้าบีทีเอสและระบบรถไฟฟ้ามหานคร. เอกสารนำเสนอในที่ประชุม การประชุมวิชาการการขนส่งแห่งชาติ ครั้งที่ 9 ปานป๋น รonghanam. (2556). พฤติกรรมการเดินของผู้ที่เปลี่ยนมาใช้บริการรถไฟฟ้าบีทีเอส (BTS). (ปริญญา มหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2558) แนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่ตามแนวเส้นทางขนส่งมวลชนในรูปแบบ Transit-Oriented Development (TOD). รายงานวิชาการ. ฝ่ายกฎหมายที่ดิน สิ่งก่อสร้างและการเกษตร กองกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

ภาคผนวก ก

สรุปการสัมภาษณ์ผู้บริหารหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง

1. น.ส.ปัญญาภัทสร นพพันธ์ รองผู้อำนวยการสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร

การสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ 13 มกราคม 2559 เวลา 16:45 น.

• ในปัจจุบันมาตรการทางผังเมืองที่สนับสนุนการพัฒนา TOD ในแง่ของการเพิ่มความหนาแน่นของการใช้ประโยชน์ที่ดินมีอะไรบ้าง

กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556* ได้กำหนดให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ประกอบการอาคารสาธารณะในบริเวณพื้นที่รัศมี 500 เมตรจากสถานีรถไฟฟ้า ที่จัดให้มีที่จอดรถสาธารณะเพิ่มเติมจากที่กฎหมายกำหนด สามารถขอเพิ่มอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินเพิ่มเติม (FAR Bonus) ทั้งนี้ เฉพาะสถานีรถไฟฟ้า 8 สถานี ในบริเวณเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นนอกเท่านั้น

นอกจากนี้ยังมีมาตรการให้ FAR Bonus สำหรับเจ้าของที่ดินหรือผู้ประกอบการที่ดำเนินการต่างๆ อันเป็นสาธารณประโยชน์ เช่น จัดให้มีหรือพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย จัดให้มีพื้นที่เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือสวนสาธารณะ โดยจะเห็นได้ว่าการดำเนินการเหล่านี้ ล้วนสอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนา TOD และสมควรที่จะส่งเสริมให้เกิดขึ้นในพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้า แต่มาตรการที่กฎกระทรวงกำหนดนี้มิได้ใช้กับพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้าเท่านั้น

• ในแง่ของการสนับสนุนการใช้ประโยชน์ที่ดินผสมผสาน มีมาตรการอะไรหรือไม่

การควบคุมด้านผังเมืองในปัจจุบันอนุญาตให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นแบบผสมผสานอยู่แล้ว ไม่ได้มีมาตรการอะไรเพิ่มเติม โดยมากปล่อยให้ไปตามกลไกตลาดว่าที่ดินควรใช้ประโยชน์อย่างไร

• มีความพยายามชี้แจงว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินควรจะเป็นอย่างไรหรือไม่ เช่น ในพื้นที่รอบสถานี การใช้ประโยชน์ที่ดินบางประเภทไม่ควรเกิดขึ้น

ไม่มีเป็นการเฉพาะ แต่มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินบางประเภท เช่น การใช้ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมก็ควบคุมอยู่แล้วว่าทำได้เฉพาะในบางพื้นที่เท่านั้น โดยทั่วไปจะเป็นไปตามกลไกตลาด เช่น ที่ดินรอบสถานีราคาแพงอยู่แล้ว ผู้ประกอบการก็จะไม่พัฒนาเป็นที่พักอาศัยความหนาแน่นต่ำ แต่จะพัฒนาที่พักอาศัยความหนาแน่นสูง ซึ่งเป็นไปตามแนวคิด TOD

• มีความเห็นอย่างไรกับการดำเนินการพัฒนา TOD โดยอาศัยผังเมืองเฉพาะ

โดยหลักการแล้วเห็นด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำผังเมืองเฉพาะตามพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งสามารถเวนคืนที่ดินรอบสถานีรถไฟฟ้ามหานครพัฒนาตามแนวคิด TOD ได้ แต่ในทางปฏิบัติแล้วกระบวนการจัดทำผังเมืองเฉพาะทำได้ยากมาก เพราะต้องผ่านกระบวนการซับซ้อนและใช้เวลานาน อาทิ มีขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ต้องได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการผังเมือง ผ่านกระบวนการทางรัฐสภาก่อนออกเป็นพระราชบัญญัติ กระบวนการที่ยาวนานนี้ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ทันกับการดำเนินการพัฒนาพื้นที่ตามแนวคิด TOD

- ทำให้ไม่ต้องกำหนดให้ออกเป็นพระราชบัญญัติผังเมืองเฉพาะ

เนื่องจากผังเมืองเฉพาะสามารถกำหนดให้มีการเวนคืนที่ดิน จึงต้องผ่านกฎหมายออกมาเป็นพระราชบัญญัติ นอกจากนี้ ยังมีแนวคิดว่า หากจะผลักดันให้เกิดการพัฒนาตามผังเมืองเฉพาะได้จริง จะต้องมีการงบประมาณ และหน่วยงานต่างๆ จะต้องร่วมกันดำเนินการ หากไม่เป็นพระราชบัญญัติ จะไม่สามารถผลักดันให้เกิดขึ้นได้

- กทม. มีมาตรการ หรือนโยบายการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคในพื้นที่รอบสถานีเพื่อสนับสนุนให้เกิดการพัฒนา TOD หรือไม่

ยังไม่มีดำเนินการ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะหน่วยงานรับผิดชอบมีหลายแห่ง เช่น การไฟฟ้านครหลวง การประปานครหลวง รฟม. แม้ในหน่วยงานของกรุงเทพมหานครเองก็มีหลายหน่วยงานรับผิดชอบ เช่น สำนักงานโยธา สำนักงานขนส่งและจราจร แต่ละหน่วยงานต่างก็มีแผนการปฏิบัติงานของตนเอง ซึ่งไม่ได้สอดคล้องประสานกันเพื่อมุ่งให้เกิดการพัฒนา TOD

- ถ้าผลักดันให้เกิดผังเมืองเฉพาะ จะช่วยให้หน่วยงานต่างๆ ดำเนินการประสานกันได้ดีหรือไม่

การจัดทำผังเมืองเฉพาะใช้เวลานานมาก ผู้กำหนดนโยบายส่วนใหญ่ต้องการผลงานในระยะสั้น ดังนั้นการดำเนินการต่างๆ จึงเน้นสิ่งที่ทำแล้วเห็นผลระยะสั้น ต่างจากในสิงคโปร์ ซึ่งรัฐบาลปกครองประเทศเป็นเวลานาน สามารถผลักดันนโยบายที่ต้องรอผลในระยะยาวได้

- ถ้าย้ายหน่วยงานต่างๆ เช่น กฟน. กปน. รฟม. มาสังกัด กทม. จะช่วยแก้ปัญหาหรือไม่

ไม่แน่ว่าจะช่วยแก้ปัญหา เพราะแม้ในปัจจุบันหน่วยงานต่างๆ ในกทม. เองก็เชื่อว่าประสานการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ จริงๆ แล้วประเด็นสำคัญไม่ได้อยู่ที่การทำผังเมือง หรือการทำแผน เพราะถ้ามีแผนแล้วไม่ทำตามก็ไม่เกิดผลอยู่ดี สิ่งสำคัญคือทำอย่างไรให้หน่วยงานต่างๆ ร่วมมือกันดำเนินการ

- มีความเห็นอย่างไรเกี่ยวกับแนวคิดการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองเพื่อพัฒนา TOD

เห็นด้วยที่ควรจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมือง แนวคิดนี้มีมานานมากแล้ว แต่ก็ยังไม่ได้ดำเนินการ จริงๆ แล้วการพัฒนาสามารถทำได้หลายรูปแบบ กทม. อาจตั้งบริษัทพัฒนาเมืองขึ้นมาดำเนินการเอง หรืออาจจัดทำ Urban Development Plan แล้วเลือกผู้ประกอบการเอกชนเข้ามาดำเนินการตามแผนนั้น แต่อาจเป็นเพราะต้องใช้เวลาานกว่าจะทำให้เกิดผล ซึ่งทำให้ผู้กำหนดนโยบายไม่ให้ความสนใจในแนวคิดนี้

- รายละเอียดที่ได้ค้นคว้ามาเพิ่มเติม

* กฎกระทรวง ข้อ 54 การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอาคารสาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารที่ตั้งอยู่ภายในระยะ 500 เมตร จากบริเวณโดยรอบสถานีรถไฟฟ้ามหานคร สถานีศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทย สถานีอ่อนนุช สถานีลาดกระบัง สถานีหัวหมาก สถานีบางบำหรุ สถานีตลิ่งชัน สถานีอุดมสุข หรือสถานีบางรี หากเจ้าของที่ดินหรือผู้ประกอบการได้จัดให้มีที่จอดรถยนต์สำหรับประชาชนเป็นการทั่วไปเพิ่มขึ้นจากจำนวนที่จอดรถยนต์ของอาคารสาธารณะนั้น ให้มีอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินเพิ่มเติมไม่เกินร้อยละสิบ โดยพื้นที่อาคารรวมที่เพิ่มขึ้นต้องไม่เกิน 30 ตารางเมตรต่อที่จอดรถยนต์ที่เพิ่มขึ้น 1 คัน พื้นที่จอดรถยนต์ที่เพิ่มขึ้นให้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องนำมาพิจารณาอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินและอัตราส่วนของที่ว่างต่อพื้นที่อาคารรวม

2. ดร. สมประสงค์ สัตยวุฒิ ผู้อำนวยการกองพัฒนาพื้นที่ และรักษาการผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนาและบริหารพื้นที่ ฝ่ายพัฒนาและบริหารพื้นที่ การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.)

- ปัญหาด้านกฎหมายของ รฟม. ในการทำ TOD คืออะไร

ตามพระราชกฤษฎีกาเวนคืนในปัจจุบัน รฟม. ได้จ่ายค่าชดเชยให้แก่เจ้าของที่ดินในราคาที่สูงมากอยู่แล้ว แต่ก็ยังไม่สามารถนำที่ดินมาพัฒนา TOD ได้ เนื่องจากฝ่ายกฎหมายของกระทรวงคมนาคมตีความว่าไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ที่ระบุใน พรฎ. เวนคืน และอาจส่งผลกระทบต่อกรถูกฟ้องร้องดำเนินคดี

- ควรแก้ปัญหายังไง

มี 2 แนวทาง คือ แนวทางแรก ควรออกกฎหมายยกเลิกวัตถุประสงค์เดิม และออกกฎหมายใหม่กำหนดวัตถุประสงค์ให้พัฒนา TOD ได้ แต่ต้องทำเท่าที่จำเป็น แนวทางที่ 2 ควรใช้ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินรอบสถานี และให้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิสัมพัทธ์ที่พัฒนาขึ้นใหม่แก่เจ้าของที่ดินรายเดิม

- เห็นด้วยกับการใช้ผังเมืองเฉพาะในดำเนินการหรือไม่

เห็นด้วย แต่ กทม. หรือท้องถิ่น จะต้องดำเนินการเวนคืนในส่วนพื้นที่รอบสถานีเพื่อการพัฒนา TOD (อาจยังมีปัญหาเรื่องวัตถุประสงค์) ส่วน รฟม. เวนคืนพื้นที่ที่จะสร้างทางและสถานี

- รฟม. กำลังดำเนินการอะไรเพื่อแก้ไขปัญหาด้านกฎหมาย

ขณะนี้ร่าง พระราชบัญญัติ รฟม. ฉบับปรับปรุงกำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของ สนช. (ยังไม่มีมีการแปรญัตติ) โดยมีการเพิ่มเติม 2 เรื่อง คือ มาตรา 9 เพิ่มอำนาจให้ รฟม. พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ประเภทผสมผสาน ได้ เช่นอาคารสำนักงาน โรงเรียน ฯลฯ และ มาตรา 75 เดิมให้การทำธุรกิจอสังหาริมทรัพย์มูลค่ามากกว่า 10 ล้านบาทจะต้องได้รับการอนุมัติจาก ครม. แก้ไขโดยเพิ่มวงเงินเป็น 100 ล้านบาท

- รฟม. มีปัญหาด้านกฎหมายในการการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับ TOD หรือไม่

รฟม. ทำการเวนคืนที่ดินเพื่อพัฒนาอาคารจอดรถแล้วจร และการเปลี่ยนถ่ายการสัญจร (Intermodal Transfer Facilities) แต่มีการจำกัดการเวนคืนให้น้อยที่สุดเพื่อลดผลกระทบต่อประชาชนโดยพิจารณาว่าหากเวนคืนพื้นที่มากเกินไปก็จะได้ใช้ประโยชน์ แต่ในความเป็นจริงควรมองไปถึงอนาคต เมื่อปริมาณผู้ใช้มากขึ้นด้วย

- แล้วในแง่ของการพัฒนาทางโครงข่ายถนน ทางเท้าในการเข้าถึงสถานีมีปัญหาด้านกฎหมายหรือไม่

การพัฒนาดังกล่าวเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นหรือกรมทางหลวง ทั้งนี้เห็นว่าในการเลือกตำแหน่งพื้นที่สถานีควรคำนึงถึงประเด็นนี้ด้วย คือเลือกพื้นที่ที่เข้าถึงได้สะดวก ในกรณีของสถานีรถไฟฟ้าแอร์พอร์ตลิงก์ที่มีปัญหาในการเข้าถึงมากนัก จะแก้ไขโดยเวนคืนที่ดินมาพัฒนาโครงข่ายถนนเพิ่มเติมก็คงจะทำได้ยากแล้ว เพราะที่ดินมีราคาแพง อีกทั้งอาจถูกมองว่าเป็นการเอื้อประโยชน์แก่เจ้าของที่ดินบางกลุ่มอีกด้วย

ภาคผนวก ข

สรุปการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง

1. รองศาสตราจารย์ ดร. นพรัตน์ ตาปานนท์ ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง

คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2559 เวลา 10:00 น.

- ในปัจจุบันประเด็นด้านการเพิ่มความหนาแน่นในการพัฒนาเมืองมีปัญหาและอุปสรรคอะไรบ้าง

ในด้านประเด็นการเพิ่มความหนาแน่นในการพัฒนาเมืองอุปสรรคที่สำคัญ คือ การที่ภาครัฐไม่ได้นำแนวคิดการพัฒนารอบสถานี (TOD) ไปใช้ในการวางผังการใช้ที่ดินโดยรอบ ทำให้การใช้ที่ดินไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร มีการเข้าถึงยากในบางสถานี เช่น สถานีแอร์พอร์ตลิงค์บ้านทับช้าง รวมถึงการใช้ประโยชน์อาคารที่เกิดขึ้นบริเวณติดกับสถานีไม่ได้เป็นอาคารพาณิชย์กรรม (Commercial) ตามแนวคิดการพัฒนารอบสถานีแต่กลับเป็นอาคารที่อยู่อาศัยหรือคอนโดมิเนียม (Residential) แทน

- มีความคิดเห็นอย่างไรกับแนวคิดการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบผสมผสาน และรัฐควรมีบทบาทอะไรบ้างหากต้องการให้เกิดขึ้นในประเทศไทย

ในความเป็นจริงประเทศไทยมีการใช้ที่ดินแบบผสมผสาน (Mixed Use) ค่อนข้างมากอยู่แล้วเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ซึ่งการใช้ที่ดินแบบผสมผสานทำให้ลดค่าใช้จ่ายและประหยัดเวลาในการเดินทาง ดังนั้นรัฐจึงควรมีการชี้้นำให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบผสมผสานมากยิ่งขึ้น โดยลดการผลักดันประชากรออกไปสู่ชานเมือง รวมถึงการปรับการใช้ที่ดินในเมืองให้มีความหนาแน่นมากยิ่งขึ้นโดยเฉพาะในที่ดินที่ภาครัฐเป็นเจ้าของ รวมถึงรัฐจะต้องมีมาตรการหรือเครื่องมือในการเวนคืนที่ดินมาใช้ เพื่อให้ผลประโยชน์ตกอยู่กับประชาชนมากที่สุด

- โครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับแนวคิด TOD ควรมีอะไรบ้าง อะไรที่สำคัญ

ในด้านความเหมาะสมของโครงสร้างพื้นฐานในเมือง คิดว่าสาธารณูปการประเภทโรงเรียน ไม่ควรอยู่ติดกับสถานีแต่ควรอยู่ห่างออกมาพอสมควร ควรมีการวางผังการใช้ที่ดินโดยรอบ และสร้างเส้นทางจักรยาน รวมถึงที่จอดรถยนต์ ในพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน (Transit Catchment) แต่ในปัจจุบันยังไม่เกิดขึ้น ซึ่งกลไกที่สำคัญที่จะส่งเสริมระบบขนส่งมีพื้นฐานสำคัญที่สุด คือ ระบบภาษี (Property Tax) และการเวนคืนที่ดินส่วนเกิน (Excess Condemnation) แล้วนำมาพัฒนาเชิงพาณิชย์จะสามารถนำรายได้มาพัฒนาระบบขนส่งมวลชนได้มากยิ่งขึ้น ประเด็นปัญหาในส่วนนี้ คือ ด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญ ที่ไม่ได้กล่าวถึงการเวนคืนที่ดินของรัฐมาใช้ในการพัฒนาเชิงพาณิชย์

- บทบาทของ กทม. ในฐานะผู้พัฒนาที่ดินควรเป็นอย่างไร

ในด้านบทบาทของ กทม. ในการพัฒนาที่ดิน ต้องได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ ในการวางผังเมืองรวม ควรเพิ่มความหนาแน่นบริเวณใจกลาง ให้สัมพันธ์กับระบบรางแล้วนำผังเมืองเฉพาะไปพัฒนาพื้นที่ให้เกิดการใช้ที่ดินตามแนวรถไฟฟ้าที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงการเวนคืนที่ดินควรวางแผนให้เกิดการนำที่ดินมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ส่วนด้านกฎหมายไม่ควรแก้ไขกฎหมายที่ไม่จำเป็นเพราะจะทำให้เกิดปัญหามากยิ่งขึ้น

- กฎหมายไทยกับการพัฒนา TOD มีปัญหาอะไรบ้าง

ในประเด็นด้านกฎหมาย ควรมีกฎหมายฟื้นฟูเมืองเข้ามาช่วยในการพัฒนาที่ดินในเขตชั้นในที่มีแปลงที่ดินขนาดเล็กและไม่สามารถพัฒนาได้เนื่องจากติดปัญหาในด้านกฎหมาย เช่น กฎหมายการจัดสรรที่ดิน การยุบรวมแปลงที่ดินขนาดเล็กเป็นแปลงที่ดินขนาดใหญ่ และสร้างอาคารที่มีความหนาแน่นสูงขึ้น

2. นายจิรวัฒน์ จงสงวนดี นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2559 เวลา 12:00 น.

- ความคิดเห็นและแนวทางการแก้ไขเกี่ยวกับกฎหมายการเวนคืนที่เป็นอุปสรรคในการพัฒนาพื้นที่ที่เวนคืนมาใช้เพื่อการพาณิชย์ เพื่อสนับสนุนการพัฒนารอบพื้นที่สถานีขนส่งมวลชน (TOD)

ในประเด็นกฎหมายการเวนคืน มีอุปสรรคจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ เนื่องจากในรัฐธรรมนูญไม่ได้กล่าวถึงการเวนคืนที่ดินมาใช้ในเชิงพาณิชย์ รัฐธรรมนูญอาจต้องเปิดทางให้กฎหมายเวนคืนที่ดิน เพราะต้องเป็นการเวนคืนที่ดินเพื่อการสาธารณะไม่ใช่พาณิชย์ และควรหาวิธีการที่ทำให้ไม่เกิดการเวนคืนที่ไม่จำเป็น

- ความคิดเห็นเกี่ยวกับ พรบ. การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ที่ตอบโจทย์ความต้องการในการฟื้นฟูเมืองในพื้นที่ในเมือง

การใช้ พรบ. จัดรูปที่ดินพัฒนาพื้นที่ มีความเป็นไปได้แต่อาจมีความยุ่งยาก เนื่องจากคนไทยมีความหวงแหนทรัพย์สิน ซึ่งเป็นไปได้ว่าเจ้าของที่ดินบางรายอาจยอมให้รวมแปลงที่ดินแต่เจ้าของที่ดินบางรายอาจไม่ยินยอม อาจใช้วิธีการแบบต่างประเทศ (ญี่ปุ่น) ซึ่งรวมแปลงที่ดินแล้วให้ประโยชน์กับเจ้าของที่ดินเดิมก่อน

- แนวทางการแก้ไข พรบ. ของ รพม.

แก้ไข พรบ. ของ รพม. ไม่มีปัญหาสามารถแก้ไขจนพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ได้ แต่มีอุปสรรคที่รัฐธรรมนูญ คือ ต้องมีการเขียนรัฐธรรมนูญให้รองรับกับการพัฒนาแล้วนำรายได้กลับมาช่วยเหลือการพัฒนา TOD รวมถึงควรใช้การจัดรูปที่ดินมากกว่าเวนคืนที่ดิน

3. รองศาสตราจารย์ มานพ พงศทัต ภาควิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2559 เวลา 12:00 น.

- ในปัจจุบันประเด็นด้านการเพิ่มความหนาแน่นในการพัฒนาเมืองมีปัญหาและอุปสรรคอะไรบ้าง

กระบวนการขอสติสิทธิในการดำเนินการหรือการขออนุญาตมีความยุ่งยาก และควรมีการให้โบนัสเพิ่มขึ้นในการพัฒนารอบสถานีเพื่อจูงใจให้นักลงทุนมาขอใช้สิทธิในการพัฒนา

- มีความคิดเห็นอย่างไรกับแนวคิดการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบผสมผสาน และรัฐควรมีบทบาทอะไรบ้างหากต้องการให้เกิดขึ้นในประเทศไทย

คิดว่าการใช้ที่ดินแบบผสมผสานเป็นของคู่กับการพัฒนารอบสถานี แต่รัฐไม่จำเป็นต้องเข้ามาบีบบทบาทมาก และเพียงแค่สนับสนุนในเรื่องการลดภาษีคล้ายกับนิคมอุตสาหกรรม และมีการกระตุ้นการจัดเก็บภาษี (Property Tax)

- โครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับแนวคิด TOD ควรมีอะไรบ้าง อะไรที่สำคัญ

โครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับ TOD ควรมีพื้นที่เปิดโล่ง (Open Space) ที่จอดรถยนต์ เส้นทางจักรยาน จุดจอดแล้วจร (Park and Ride) และมีกฎหมายผังเมืองเฉพาะที่เป็นไปตามผังแม่บท (Master Plan)

- บทบาทของ กทม. ในฐานะผู้พัฒนาที่ดินควรเป็นอย่างไร

บทบาทของ กทม. ในการพัฒนาที่ดิน ควรมีการตั้งบริษัทพัฒนาเมือง โดยมีตัวอย่างที่ดีในหลายๆ ประเทศ ทั้งอังกฤษ ญี่ปุ่น เกาหลี เป็นต้น ซึ่งการตั้งบริษัทพัฒนาเมืองไม่น่ามีอุปสรรค ส่วนด้านการปรับผังเมืองรวมควรปรับให้ไปตามผังแม่บทและระบบรางที่จะเพิ่มเข้ามา

- กฎหมายไทยกับการพัฒนา TOD มีปัญหาอะไรบ้าง

รัฐควรกระตุ้นในการใช้ระบบการเสียภาษีแบบต่างประเทศ (สิงคโปร์) ที่ว่าใครขับรถเข้ามาในเมืองจะต้องเสียภาษีเพิ่ม ส่วนในเรื่องกฎหมายการเวนคืนที่ดินอาจไม่จำเป็นหากภาครัฐมีการกระตุ้นให้ภาคเอกชนรวมตัวกันพัฒนา เช่น เจ้าของที่ดินรายใหญ่รวมกันพัฒนาใช้ระบบการปันส่วนที่ดิน (Land Sharing) และรัฐเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือ เพราะหากรัฐเวนคืนพัฒนาเองจะมีปัญหาทางด้านกฎหมายที่ห้ามการเวนคืนมาใช้ในเชิงพาณิชย์

ภาคผนวก ค

สรุปผลประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อรับฟังความคิดเห็น

คณะผู้วิจัยได้จัดประชุมกลุ่มย่อยกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับผลการวิเคราะห์ด้านต่างๆ ไปเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2559 โดยเน้นองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาแบบ TOD เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและทำความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบาย TOD ให้ตรงกัน อีกทั้งเพื่อรวบรวมประเด็นเพิ่มเติมจากแต่ละหน่วยงานเกี่ยวกับข้อเสนอแนวทางการปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ ผลการประชุมสามารถสรุปเป็นประเด็นสำคัญได้ดังต่อไปนี้

จากการประชุมกลุ่มย่อยเรื่องนโยบายการพัฒนาที่เกื้อหนุนการใช้ระบบขนส่งสาธารณะ สามารถแบ่งประเด็นปัญหาในการพัฒนาได้ 3 ประเด็น คือ 1) ประเด็นในเชิงกายภาพหรือการออกแบบเพื่อความสะดวกสบาย 2) ประเด็นเชิงพฤติกรรม หรือเกี่ยวกับค่านิยม พฤติกรรม รวมถึงความเชื่อด้านกรรมสิทธิ์ที่ดิน และ 3) ประเด็นเชิงนโยบายและกฎหมาย รวมถึงการบริหารจัดการต่างๆ ทั้ง 3 ประเด็นข้างต้นได้มีการอภิปรายลงในรายละเอียดในหัวข้อที่หลากหลาย โดยผู้เข้าร่วมประชุมได้ระบุปัญหาที่เกิดขึ้นและแนวทางแก้ไข เนื้อหาการประชุมกลุ่มย่อยสามารถสรุปเป็นประเด็นหลักๆ ได้ดังนี้

1) ประเด็นเชิงกายภาพ

ในประเด็นเชิงกายภาพ ส่วนที่ผู้เข้าร่วมประชุมพูดถึงเป็นอันดับแรกคือ การเชื่อมต่อทางจักรยานและทางเดินเท้าในบริเวณ TOD ที่ทางเดินเท้าและทางจักรยานยังไม่เชื่อมต่อกัน รวมถึงมีความไม่ร่มรื่น ทำให้เกิดความรู้สึกไม่สะดวกสบายในการเดินทาง วิธีการแก้ไขปัญหามีการนำเสนอมาคือ การปรับปรุงและตัดทางเดินเท้าและทางจักรยานใหม่ โดยขอความร่วมมือจากในหลายๆภาคส่วนหน่วยงาน การออกแบบให้เป็นสากล (Universal design) พัฒนาทางเท้าเพื่อสนับสนุนให้คนเดินและใช้จักรยานบริเวณ TOD แทนการใช้รถยนต์ ส่วนความไม่ปลอดภัยที่เกิดจากอาชญากรรมในบริเวณทางเท้า ได้มีการนำเสนอวิธีแก้ปัญหาคือการสร้างกิจกรรมบริเวณทางเท้า เช่น ร้านค้า และออกแบบหรือสร้างบรรยากาศให้เกิดความรู้สึกปลอดภัย (Sense of security) ไม่มีจุดลับสายตา

ส่วนต่อมาเป็นประเด็นในด้านที่จอดรถยนต์ การจัดที่จอดรถยนต์รองรับสถานีขนส่งมวลชนบริเวณ TOD ยังคงมีไม่เพียงพอ เพราะประชากรมีความต้องการใช้รถยนต์เป็นจำนวนมาก ผู้เข้าร่วมประชุมได้เสนอแนวทางแก้ปัญหา คือ การกำหนดระยะห่างที่จอดรถยนต์จากตัวสถานีที่เหมาะสม และส่งเสริมระบบขนส่งสาธารณะแทนที่หรือการใช้ระบบ Park & Ride ที่กำหนดจุดจอดรถยนต์และใช้ระบบขนส่งสาธารณะ

(Shuttle Bus) รับส่งผู้โดยสารจากบริเวณนั้นๆ ไปสู่บริเวณอื่น และส่วนของสิ่งอำนวยความสะดวกรองรับรถไฟฟ้า เนื่องจากในปัจจุบันยังขาดความยืดหยุ่นในการออกแบบโครงข่าย และการเข้าถึงระบบรถไฟฟ้าที่ไม่ทั่วถึง จึงจำเป็นต้องสร้างการเชื่อมต่อระบบขนส่งหลัก (รถไฟฟ้า) กับระบบขนส่งย่อย (Feeder ระบบขนส่งสาธารณะ) ให้มีประสิทธิภาพ รวมถึงการปรับปรุงการเข้าถึงตัวสถานีและการก่อสร้างรถไฟฟ้าควรพิจารณาความจำเป็นในการใช้งานและพัฒนาอย่างค่อยเป็นค่อยไปมากกว่าการสร้างทุกสายภายในครั้งเดียว

สำหรับประเด็นเกี่ยวกับการใช้ที่ดินพบว่า ที่ดินบางส่วนบริเวณที่จะพัฒนา TOD มีที่ดินเศษเหลือหรือที่ดินที่มีแปลงขนาดเล็กทำให้ไม่สามารถพัฒนาได้ รวมถึงมีการใช้ที่ดินอย่างไม่ผสมผสาน (Mixed use) อย่างเต็มที่ และที่ดินส่วนใหญ่ในเมืองเป็นที่ดินของราชการทำให้การพัฒนายาก จึงมีการนำเสนอวิธีการแก้ปัญหา คือ การออกกฎหมายเวนคืนที่ดินและกฎหมายรวมแปลงที่ดินเพื่อให้สามารถนำที่ดินมาพัฒนาต่อได้ และให้นำกฎหมายผังเมืองมาควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ส่วนการพัฒนาที่ดินของราชการควรทำการพัฒนาโครงการร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชน ในส่วนของประเด็นอื่นๆ ที่รัฐอาจต้องนำมาพิจารณาคือ การพัฒนาการขนส่งทางน้ำเชื่อมโยงกับรถไฟฟ้าด้วย

2) ประเด็นเชิงพฤติกรรม

ในประเด็นเชิงพฤติกรรม อันดับแรกที่พิจารณาคือเรื่องค่านิยมการบริโภคของคนเมือง ซึ่งส่วนใหญ่นิยมการใช้รถยนต์ส่วนตัวแทนการใช้ระบบขนส่งสาธารณะ เนื่องจากคิดว่าจะยังไม่สะดวกสบาย รวมถึงพฤติกรรมคนเมืองที่ไม่มีวินัยจราจร โดยได้มีการนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาในการประชุม คือ การออกกฎหมายเกี่ยวกับที่จอดรถยนต์และการจอดรถยนต์บริเวณถนนสาธารณะ รวมถึงการบูรณาการกฎหมายการเก็บภาษีรถยนต์ที่เข้มงวดมากขึ้นเพื่อลดการใช้รถยนต์ อีกทั้งภาครัฐควรสร้างแรงจูงใจในการใช้ระบบขนส่งสาธารณะแก่ประชาชนที่ใช้รถยนต์ให้หันมาใช้ระบบขนส่งสาธารณะแทนที่ ทั้งนี้การสร้างแรงจูงใจต้องทำควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบรถโดยสารพิเศษบริเวณรอบสถานี (BRT) ควบคู่กับเส้นทางเดินรถโดยสาร (Bus Lane) ที่ทำให้สะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น ส่วนด้านพฤติกรรมที่ไม่มีวินัยจราจร ภาครัฐควรมีนโยบายสร้างความปลอดภัยและออกกฎหมายจราจรที่บังคับใช้อย่างจริงจัง

ในประเด็นเชิงพฤติกรรมที่สำคัญต่อการพัฒนา TOD คือความเชื่อของคนไทยเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดิน เนื่องจากความต้องการพัฒนาที่ดินของเจ้าของที่ดินมีความแตกต่างกัน บางส่วนไม่ต้องการพัฒนาที่ดินของตนเอง หรือในบางส่วนต้องการรอให้ภาคเอกชนเข้ามาลงทุนพัฒนาที่ดินของตน จึงควรมีแนวทางแก้ไขปัญหาคือ การสร้างแรงจูงใจให้เจ้าของที่ดินพัฒนาที่ดินโดยสนับสนุนมาตรการทางด้านภาษี และให้สิทธิประโยชน์เพิ่มเติมแก่เจ้าของที่ดินที่พัฒนา (Tax Benefit) หรือมีการให้งบประมาณกู้ยืมพัฒนาโดยมีอัตราดอกเบี้ยต่ำ นอกจากนี้ควรมีมาตรการทางกฎหมายบังคับให้ภาคเอกชนพัฒนาที่ดินที่เหมาะสม

3) ประเด็นเชิงนโยบายและกฎหมาย

ประเด็นเชิงนโยบายและกฎหมายที่ได้รับการชี้แจงอันดับแรกเกี่ยวข้องกับนโยบายของผู้บริหารที่ยังคงมีวิสัยทัศน์ไม่ชัดเจน เนื่องจากผู้บริหารไม่เข้าใจแนวคิดการพัฒนา TOD ปัญหาการบริหารจัดการของภาครัฐในการพัฒนาพื้นที่แบบบูรณาการ ข้อเสนอในการแก้ไขคือการวางแผนบริหารเชื่อมโยงระบบร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น โดยการวางแผนต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก ทั้งนี้ การบริหารจัดการของภาครัฐควรนำตัวอย่างการพัฒนาที่ประสบผลสำเร็จจากต่างประเทศและยกระดับองค์กรเพื่อศึกษาผังเมืองอย่างเป็นรูปธรรม และควรมีการบูรณาการพระราชบัญญัติผังเมืองเฉพาะสำหรับภาครัฐและภาคเอกชนใช้

การมีส่วนร่วมของภาครัฐและเอกชนเป็นประเด็นสำคัญในการพัฒนา TOD ซึ่งควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมและชี้ให้เห็นถึงประโยชน์ในการพัฒนา TOD แก่ภาคเอกชน รวมถึงให้ความรู้กับประชาชนไปพร้อมกัน ควรมีการตั้งคณะกรรมการรวมกลุ่มหน่วยงานท้องถิ่นเพื่อผลักดันนโยบายไปสู่ระดับประเทศ นอกจากนี้จำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาเพื่อประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชนด้วย (Public Private Partnership)

ในเรื่องกฎหมายที่รองรับการพัฒนา TOD ปัญหาสำคัญคือนโยบายและกฎหมายไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนา TOD เนื่องจากขาดความยืดหยุ่น จึงควรหาทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดของรัฐในการบริหารจัดการที่ดินและปรับปรุงกฎหมายเวนคืนที่ดินเพื่อนำมาใช้ในการพัฒนา TOD การบูรณาการกฎหมายต่างๆเป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากไม่มีการบูรณาการกฎหมายให้เป็นไปตามบริบทเดียวกันและไม่มีแนวทางการพัฒนาสำหรับที่ดินที่ถูกเวนคืน ทำให้เกิดปัญหาข้อขัดแย้งตามมา แนวทางแก้ไขที่ผู้เข้าร่วมประชุมเสนอมาคือ การพยายามตีความกฎหมายและทำความเข้าใจเพื่อการปรับแก้กฎหมายโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก

นอกจากประเด็นสำคัญที่ได้กล่าวมาข้างต้น ยังมีรายละเอียดเพิ่มเติมที่สรุปไว้ในตารางด้านล่างนี้

1. ประเด็นเชิงกายภาพ

ประเด็น	หัวข้อ	ปัญหา	แนวทางแก้ไข
เชิงกายภาพ	ทางจักรยาน	- ทางจักรยานไม่เพียงพอ - ทางจักรยานไม่เชื่อมต่อกัน - ความไม่ปลอดภัยของเส้นทางจักรยาน	- ออกแบบให้เป็น Universal Design (สากล) - ขอความร่วมมือจากทุกภาคส่วนหน่วยงาน
	ทางเดินเท้า	- ทางเดินเท้าไม่เชื่อมต่อกัน - ความไม่ปลอดภัยจากจักรยานยนต์ที่ขับบนทางเท้า - ทางเท้าไม่ร่วมรีน ไม่มีที่บัง	- ปรับปรุงหรือตัดทางเท้า - สร้างเสากั้น (Barrier) รถจักรยานยนต์ - พัฒนาทางเท้าและสนับสนุนให้

ประเด็น	หัวข้อ	ปัญหา	แนวทางแก้ไข
		แดดบังฝน	คนเดินบริเวณ TOD
		- ความไม่ปลอดภัยจากอาชญากรรม	- สร้างกิจกรรมบนทางเท้า เช่น ร้านค้า (eye on street) - ออกแบบหรือสร้างบรรยากาศให้เกิดความรู้สึกปลอดภัย (Sense of security)
	ที่จอดรถยนต์	- การจัดที่จอดรถยนต์รองรับสถานีขนส่งมวลชน - ที่จอดรถยนต์ไม่เพียงพอ	- กำหนดระยะห่างจากตัวสถานีที่เหมาะสม - สร้างระบบ Park & Ride - ส่งเสริมระบบขนส่งสาธารณะ
	สิ่งอำนวยความสะดวก	- การกำหนดจุดรับส่งหรือสถานีรับส่งผู้โดยสาร - ขาดความยืดหยุ่นในการออกแบบโครงข่าย	- สร้างการเชื่อมต่อระบบขนส่งหลัก-ย่อย (Feeder) และการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land use)
		- การเข้าถึงระบบรถไฟฟ้าที่ไม่ทั่วถึง - ทางขึ้น-ลง สถานีไม่สะดวก	- สร้าง Feeder ทดแทนให้เหมาะสม - ปรับปรุงการเข้าถึงตัวสถานี
	การก่อสร้างรถไฟฟ้า	- ความจำเป็นในการใช้งานรถไฟฟ้า - ปัญหาการติดขัดขณะก่อสร้าง	- พัฒนาแบบค่อยเป็นค่อยไป สร้างไปทีละสายทุก 5 ปี 1 สาย (Short-medium term development before long term development)
	ที่ดิน	- ที่ดินเศษเหลือไม่สามารถพัฒนาได้	- ออกกฎหมายเวนคืนที่ดิน กฎหมายรวมแปลงที่ดิน
		- การใช้ที่ดินไม่ผสมผสานอย่างเต็มที่ (mixed use)	- การออกกฎหมายผังเมือง ควบคุมการใช้ที่ดิน
		- ที่ดินในเมืองส่วนใหญ่เป็นของราชการ	- พัฒนาโครงการร่วมกันระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐ
	- การขนส่งทางน้ำ	- ขาดการพิจารณาร่วมกับระบบขนส่งทางน้ำ	-

2. ประเด็นเชิงพฤติกรรม

ประเด็น	หัวข้อ	ปัญหา	แนวทางแก้ไข
เชิงวัฒนธรรม	- ค่านิยมการใช้ระบบขนส่งสาธารณะ	- ประชาชนยังต้องการใช้รถยนต์แบบเดิม	- ออกกฎหมายเกี่ยวกับที่จอดรถยนต์ และการจอดรถยนต์บริเวณถนนสาธารณะ - บูรณาการกฎหมายภาษีรถยนต์เพื่อลดการใช้รถยนต์ - สร้างแรงจูงใจในการใช้ระบบขนส่งสาธารณะแก่ประชาชน - พัฒนาระบบ BRT หรือ Bus Lane ให้สะดวกและรวดเร็วขึ้น
	- กรรมสิทธิ์ที่ดิน	- ความต้องการพัฒนาที่ดินที่แตกต่างกัน - เจ้าของที่ดินไม่ต้องการพัฒนาที่ดินของตน - เจ้าของที่ดินรอภาคเอกชนมาพัฒนาที่ดินของตน	- ออกกฎหมายบังคับเอกชนเพื่อการพัฒนาที่ดินที่เหมาะสม - สร้างแรงจูงใจให้เจ้าของที่ดินพัฒนาที่ดิน เช่น Tax Benefit มีงบประมาณให้กู้ยืมพัฒนาโดยมีอัตราดอกเบี้ยต่ำ
	- พฤติกรรมที่ไม่มีวินัย	- พฤติกรรมของคนเมือง ไม่มีวินัยจราจร	- นโยบายสร้างความปลอดภัย - บังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง

3. ประเด็นเชิงนโยบายและกฎหมาย

ประเด็น	หัวข้อ	ปัญหา	แนวทางแก้ไข
เชิงนโยบายและ กฎหมาย	- นโยบายผู้บริหาร	- การไม่เข้าใจแนวคิด TOD ของผู้บริหาร - การไม่มีวิสัยทัศน์ของ ผู้บริหารแบบองค์รวม	- วางแผนบริหาร เชื่อมโยงระบบ และปรับแนวคิดของผู้บริหาร - วางแผนร่วมกับหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง - วางแผนโดยคิดถึงประโยชน์ สาธารณะเป็นหลัก
	- การมีส่วนร่วมของภาครัฐ และเอกชน	- ขาดการมีส่วนร่วมของ ภาครัฐและเอกชน	- ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและชี้ ประโยชน์ของ TOD แก่เอกชน และให้ความรู้แก่ประชาชน - ตั้งคณะกรรมการรวมกลุ่ม หน่วยงานท้องถิ่น เพื่อผลักดัน นโยบายสู่ระดับรัฐ - จัดตั้งองค์กรอิสระประสานงาน หน่วยงานภาครัฐ - Public Private Partnership
	- การบริหารจัดการของรัฐ	- ปัญหาการบริหารจัดการของ ภาครัฐ	- ปรับปรุงการบริหารโดยใช้ แบบอย่างจากต่างประเทศ - ยกระดับองค์กรเพื่อศึกษาผัง เมืองอย่างเป็นรูปธรรม
		- การบริหารจัดการในระดับ พื้นที่แบบบูรณาการ	- มีการบูรณาการ พ.ร.บ.ผังเมือง เฉพาะ สำหรับภาครัฐและเอกชน
	- กฎหมายรองรับ TOD	- นโยบายและกฎหมายไม่ เอื้ออำนวยต่อ TOD - ความยืดหยุ่นของกฎหมาย	- ออก พ.ร.บ. จัดรูปที่ดิน รวม แปลงที่ดิน เพื่อพัฒนาในแนวสูง - สร้างองค์กรใหม่เพื่อดำเนินการ เฉพาะให้สำเร็จ
		- การปรับปรุงกฎหมายเพื่อ รองรับ TOD	- หาทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด ของรัฐในการบริหารจัดการที่ดิน - ปรับปรุงกฎหมายเวนคืนที่ดิน เพื่อนำมาพัฒนาให้เกิด TOD
	- การบูรณาการกฎหมาย	- ขาดการบูรณาการของ	- ตีความและทำความเข้าใจ

ประเด็น	หัวข้อ	ปัญหา	แนวทางแก้ไข
		กฎหมายที่ไม่เป็นไปตามบริบทเดียวกัน	ปรับแก้ข้อกำหนดกฎหมาย
		- ไม่มี Guideline สำหรับกฎหมายเวนคืนที่ดิน	- การสร้างระบบรถไฟฟ้าควรทำพร้อมกับแนวคิด TOD
		กฎหมายรถยนต์	- พ.ร.บ.ควบคุมอาคารที่ครอบคลุม จักรยาน ที่จอดรถยนต์

ภาพบรรยากาศการประชุมกลุ่มย่อย





รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มย่อยเพื่อรับฟังความคิดเห็น

- หน่วยงานของรัฐ

ชื่อ	ตำแหน่ง	หน่วยงาน
ดร. สมประสงค์ สัตยมัลลี	ผู้อำนวยการกองวิชาการ	การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.)
นายซีรอนันต์ ปาทาน	รองผู้อำนวยการ	สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล กรุงเทพมหานคร
นายสมเจตน์ อัครนุภาพ	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ	สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล กรุงเทพมหานคร
นายสิทธิพล กุสุมอรุณญา	นักผังเมืองชำนาญการ	สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร
นายชนะ ลิขิตเดชาโรจน์	นักวิชาการขนส่งชำนาญการพิเศษ	กรมการขนส่งทางบก
ว่าที่ร้อยตรีวีระพงษ์ มูลบัวภา	นักวิชาการขนส่งปฏิบัติการ	กรมการขนส่งทางบก
นายคำแหง ทองอินทร์	ผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนาโครงการเชิงพาณิชย์	การเคหะแห่งชาติ
นายอายุวัฒน์ จิตประเสริฐ	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนการขนส่งและจราจร	สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร
นายวิโชติ กันภัย		สำนักควบคุมและตรวจสอบอาคาร กรมโยธาธิการและผังเมือง
นายอิทธิพงศ์ ตันมณี	ผู้อำนวยการ	สำนักจัดรูปที่ดิน กรมโยธาธิการและผังเมือง
นายอรุณ หุตะสิงห์	สถาปนิกชำนาญการพิเศษ	สำนักจัดรูปที่ดิน กรมโยธาธิการและผังเมือง
นายสุเทพ พันธุ์เพ็ง	รักษาการกรรมการผู้อำนวยการใหญ่ ผู้ช่วยกรรมการผู้อำนวยการใหญ่	บริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด
นายโรจน์ ไตรวิทยาศิลป์	วิศวกรโยธาชำนาญการพิเศษ	กรุงเทพมหานคร
นายอภิวัฒน์	วิศวกรโยธาปฏิบัติการ	กรุงเทพมหานคร
นายอรุณชัย ภัทรานนท์	ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านบริหารที่ราชพัสดุ	กรมธนารักษ์

● สถาบันการศึกษา

ชื่อ	ตำแหน่ง	หน่วยงาน
นายเจตกำจร พรหมโยธี	นายกสภา	สภาสถาปนิก
ผศ.ดร. ธราวุฒิ บุญเหลือ	อาจารย์	สมาคมสถาปนิกผังเมืองไทย
ผศ. ดร. สุภาพร แก้วก้อ เลี้ยวไพโรจน์	รักษาการผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายพัฒนาเชิง ยุทธศาสตร์และสื่อสารองค์กร	คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
ผศ. ดร. ธนภณ พันธเสน	อาจารย์	คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
ดร. ประพัทธ์พงษ์ อุปลา	อาจารย์	คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า เจ้าคุณทหารลาดกระบัง

● ภาคเอกชน

ชื่อ	ตำแหน่ง	หน่วยงาน
นายบุญส่ง ศรีสว่างเนตร	ผู้อำนวยการ	สำนักงานจัดการทรัพย์สิน จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย
ดร. เกษรา ธัญลักษณ์ภาคย์	กรรมการบริหาร	บริษัท เสนาดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด (มหาชน)
นายณัฐพล พวงมณี	กรรมการผู้จัดการ	บริษัท นิปปอน พาร์คกิ้ง ดีเวลลอปเม้นท์ (ประเทศไทย) จำกัด
นายสันติพล เจนวนวัฒนไพศาล	กรรมการผู้จัดการ	บริษัท เจนก้องไกล จำกัด
นายวิเชียร วรรณะพาหุณ	ผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนาธุรกิจ	บริษัท เซ็นทรัลพัฒนา จำกัด (มหาชน)
นางสาวจันทิรา อิศรางกูร ณ อยุธยา	ผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนาธุรกิจ	บริษัท เซ็นทรัลพัฒนา จำกัด (มหาชน)
นายฤกษ์ ลีวัฒนกุล	ผู้จัดการฝ่ายวางแผนบริการและ สารสนเทศเพื่อการบริหาร	บริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)
นายศรีนัยกร สุวรรณภักย์	ผู้จัดการฝ่ายสารสนเทศเพื่อการบริหาร	บริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)

ชื่อ	ตำแหน่ง	หน่วยงาน
นายณัฐวุฒิ มัธยมจันทร์	ประธานเจ้าหน้าที่บริหารการพัฒนา ธุรกิจพักอาศัย สายงานพัฒนาธุรกิจพัก อาศัย	บริษัท สิงห์ เอสเตท จำกัด (มหาชน)
นายวีระชัย ศรีภักดิ์	ผู้อำนวยการด้านสารสนเทศและพัฒนา ระบบ	บริษัท รังสิตพลาซ่า จำกัด
นายธีรวัฒน์ หงษ์ทอง	ผู้อำนวยการโครงการ	กลุ่มบริษัท ภิรัชบุรี
นายวุฒิชัย	กรรมการผู้จัดการ	บริษัท สยาม รีเทล ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด
นายจาตุรนต์ แจ่มไพบูลย์	รองกรรมการผู้จัดการ	บริษัท เอ 21 คอนซัลแตนท์ จำกัด