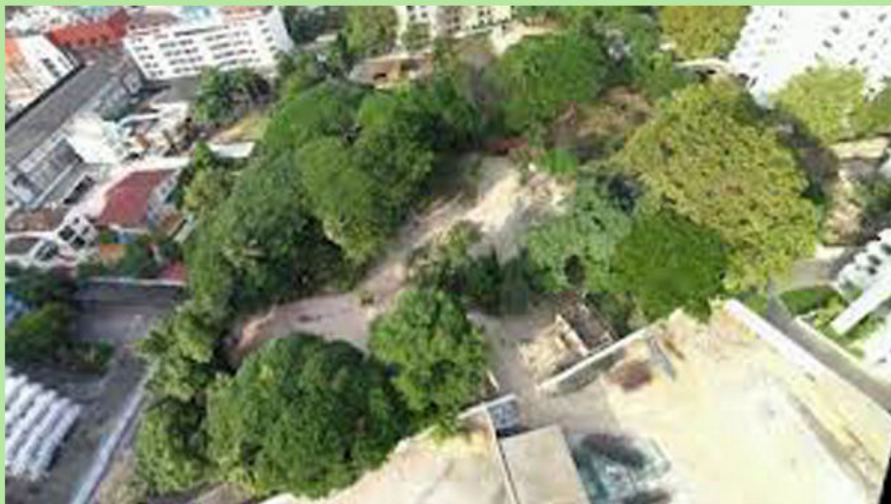


รายงานการศึกษาเรื่อง

พื้นที่ทิ้งร้างในกรุงเทพมหานคร สู่คำถามต่อความเป็นธรรมทางสังคม



กลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร้พรมแดน



รายงานการศึกษาเรื่อง

พื้นที่ทิ้งร้างในกรุงเทพมหานคร
สู่คำถามต่อความเป็นธรรมทางสังคม

ศึกษาโดย
นางสาวรัชดา ธราภาด



กลุ่มปฏิบัติงาน
ท้องถิ่นไร้พรมแดน

สนับสนุนโดย



รายงานการศึกษา

พื้นที่ทิ้งร้างในกรุงเทพมหานคร สู่คำถามต่อความเป็นธรรมทางสังคม

ในอดีต พื้นที่เมืองของกรุงเทพมหานครจำกัดอยู่เพียงเขตชั้นใน แต่เมื่อโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขยายสู่เขตชานเมืองและปริมณฑล ประกอบกับการอพยพเข้ามาอยู่อาศัยทำกินของประชาชนในยุคแห่งการพัฒนาเศรษฐกิจโดยมีภาคอุตสาหกรรมเป็นตัวนำ ส่งผลให้ความเป็นเมืองของมหานครแห่งนี้ขยายตัวสู่พื้นที่รอบนอกซึ่งเคยเป็นที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างรวดเร็ว

อย่างไรก็ตาม การขยายโครงสร้างและสาธารณูปโภคพื้นฐานอย่างขนานใหญ่ แต่ขาดการวางแผนและกำกับทิศทางอย่างเป็นระบบ ส่งผลให้ราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้นจนไม่คุ้มค่าแก่การเพาะปลูก สิ่งที่ติดตามมาคือการถือครองที่ดินเพื่อรอการพัฒนาและเก็งกำไร โดยไม่ใช้ประโยชน์ในพื้นที่รอบนอก ขณะที่พื้นที่ในเมืองก็มีที่ดินถูกทิ้งร้างกระจายตามเขตต่างๆ โดยตัวเลขจากการสำรวจของสำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร พบว่า ที่ดิน 3 ประเภทที่มีพื้นที่มากที่สุด ได้แก่ ที่อยู่อาศัย เกษตรกรรม และที่ว่าง

ที่ดินมีราคาแพงแต่กลับถูกปล่อยทิ้งร้างขาดการใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่า เป็นปัญหาเชิงเศรษฐกิจพร้อมๆ กับการสร้างปัญหาทางสังคม คุณภาพชีวิต รวมถึงความไม่เป็นธรรม ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงต้นตอของปัญหาในการขาดมาตรการที่มีประสิทธิภาพในอันที่จะกำกับดูแลการใช้ประโยชน์และการถือครองเพื่อเก็งกำไร

ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.... ถือเป็นการดำเนินการนโยบายสาธารณะที่สำคัญ เพราะจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีซึ่งเป็นกลไกในการสร้างความเป็นธรรมในสังคม เนื่องจากจะเป็นการเพิ่มภาระรายจ่ายสำหรับผู้ถือครองเก็งกำไรที่ดินโดยไม่ใช้ประโยชน์ พร้อมๆ กับการจัดสรรรายได้จากภาษีเพื่อทำประโยชน์แก่สาธารณะได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม การผลักดันเชิงนโยบายย่อมต้องอาศัยเวลาและต้องเผชิญอุปสรรคหลายประการ

นอกเหนือจากการขับเคลื่อนเชิงนโยบาย ยังมีแนวคิดต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความเป็นธรรมทางสังคม เช่น แนวคิดเรื่องการแบ่งปันที่ดิน หรือ Land sharing ซึ่งปัจจุบันมีการนำมาใช้เพื่อจัดสรรผลประโยชน์แก่ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้อย่างน่าสนใจในหลาย

กรณี อาทิ การทำเกษตรในเมืองของสำนักงานเขตลาดพร้าว และการนำที่ดินใต้ทางด่วนมาจัดเป็นศูนย์การเรียนรู้ของชุมชนในย่านเพลินจิต

กรุงเทพมหานคร: พัฒนาการสู่เมืองแออัดและที่ดินทิ้งร้าง

ในอดีตเมื่อแรกสถาปนากรุงรัตนโกสินทร์ เนื้อที่เมือง “บางกอก” มีอาณาบริเวณเพียงประมาณ 6 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่โดยรอบพระบรมมหาราชวัง ซึ่งมีกำแพงพระนครและคูพระนครล้อมรอบ ย่านที่อยู่อาศัยของขุนนางและราษฎรตั้งบริเวณริมคูคลองรอบพระบรมมหาราชวังทางด้านใต้และฝั่งธนบุรี ส่วนด้านนอกกำแพงเมืองเป็นท้องนาและพื้นที่ว่างเปล่า

การขยายตัวของเมืองเริ่มต้นเมื่อพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 ทรงมีพระบรมราชโองบายเปิดประเทศทำการค้ากับต่างชาติ ด้วยการทำสนธิสัญญาเบาริงในปี พ.ศ.2398 ส่งผลให้ชาวต่างชาติอพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานร้านค้าบริเวณด้านใต้คลองผดุงกรุงเกษม และริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาทางฝั่งตะวันออก เมืองขยายออกไปจากเหตุที่เอกชนได้รับอนุญาตให้ลงทุนขุดคลอง เพื่อเป็นเส้นทางขนส่งผลผลิตและจัดส่งน้ำเข้าพื้นที่เพาะปลูก และราษฎรได้รับสิทธิให้จับจองที่ดินสองฝั่งคลอง และได้รับพระราชทานกรรมสิทธิ์ให้ถือครองทำประโยชน์บนที่ดินทำกินได้

เขตเมืองซึ่งขยายพันไปจากแนวกำแพงและคูคลอง จึงถูกกำหนดขึ้นใหม่โดยกฎหมายจัดเขตการบริหารและปกครอง มีการรวมเมืองใกล้เคียง อาทิ สมุทรปราการ มินบุรี และธัญบุรี กลายเป็น “มณฑลกรุงเทพมหานคร” ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5

“กรุงเทพมหานคร” ซึ่งเป็นชื่อเมืองหลวงของไทย ได้รับการบัญญัติโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ในปี พ.ศ.2515 เมื่อถึงยุคนี้นี้ พื้นที่กรุงเทพมหานครถูกใช้ประโยชน์อย่างหลากหลาย ไม่เพียงเป็นที่อยู่อาศัย สถานที่ราชการ และเรือกสวนไร่นา แต่ยังรวมถึงย่านการค้า โรงงานอุตสาหกรรม โรงพยาบาล ฯลฯ การอยู่อาศัยของประชาชนกระจายไปตามแนวถนนสายใหม่ที่ทยอยสร้างขึ้นในครั้งนั้น ที่สำคัญได้แก่ ถนนราชดำเนิน ถนนสีลม ถนนสามเสน ถนนศรีอยุธยา ถนนพญาไท ถนนราชวิถี ถนนสุขุขทัย ถนนพิษณุโลก และถนนราชวัตร

ในยุคนี้นี้ คลองยังคงมีบทบาทสำคัญ มีการขุดคูคลองต่างๆ เพื่อเชื่อมกรุงเทพมหานครกับชานเมือง เช่น ด้านเหนือ ได้แก่ คลองเปรมประชากร ด้านตะวันออก ได้แก่ คลองนครเนื่องเขตและคลองประเวศบุรีรมย์ ทางตะวันตก มีการขุดคลองทิววัฒนาและคลองนราภิรมย์ นอกจากนี้ ยังมีโครงข่ายคลองที่เชื่อมโยง

กับพื้นที่ชานเมือง เช่น คลองรังสิตประยูรศักดิ์ คลองสำโรง คลองภาษีเจริญ คลองมหาสวัสดิ์ คลองมหาไชยชลมารค เพื่อให้เกิดโครงข่ายคมนาคมทางน้ำ และเปิดพื้นที่เพื่อการเพาะปลูก ส่งผลให้มีการตั้งถิ่นฐานของประชากรที่พากันมาจับจองที่ดินทำกินตามสองฝั่งคลอง เมืองจึงขยายไปสู่ภูมิภาครอบเขตกรุงเทพมหานคร

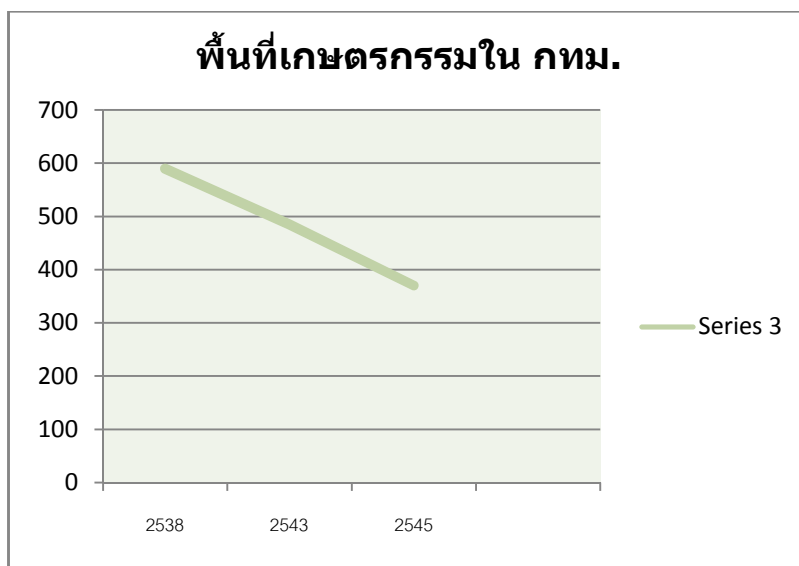
ถนนเข้ามามีบทบาทแทนคลองในช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 มีการตัดถนนเพิ่มขึ้นหลายสาย ส่งผลโดยตรงต่อการขยายตัวของชุมชนที่อยู่อาศัยไปตามเส้นทางสายต่างๆ ที่สำคัญได้แก่ ถนนพหลโยธิน ทางทิศเหนือ, ถนนลาดพร้าว ถนนเพชรบุรี ทางทิศตะวันออก, ถนนสุขุมวิท ทางทิศใต้ ขณะที่พื้นที่ฝั่งพระนครและฝั่งธนบุรี ได้รับการเชื่อมต่อโดยสะพานพระพุทธยอดฟ้า ทำให้ทางฝั่งธนบุรีมีการขยายตัวของชุมชนก่อนมาทางทิศใต้ตามแนวถนนเจริญสีทวงศ์ ถนนอิสรภาพ และถนนลาดหญ้า

ยุคแห่งการพัฒนาอุตสาหกรรมของไทย เริ่มต้นขึ้นเมื่อมีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในปี พ.ศ.2500 นโยบายการพัฒนาประเทศเปลี่ยนจากเกษตรกรรมสู่การพัฒนาอุตสาหกรรม การคมนาคมเพื่อการขนส่งสินค้าจึงมีความสำคัญเพิ่มขึ้น ฝั่งแม่บทการพัฒนาเมืองกรุงเทพมหานคร ถูกนำเสนอโดยบริษัทลิทซ์ฟิลด์ (Litchfield) โดยการสนับสนุนของรัฐบาลอเมริกา ฝั่งแม่บทกรุงเทพมหานครถูกกำหนดให้มีรูปแบบของถนนวงแหวนออกเป็นรัศมีไปทางเหนือ ได้แก่ ถนนพหลโยธิน, ตะวันออก ได้แก่ ถนนสุขุมวิท และทางตะวันตกและใต้ ได้แก่ ถนนเพชรเกษม

การเปลี่ยนโครงสร้างจากสังคมเกษตรกรรมมาเป็นอุตสาหกรรม ส่งผลให้เกิดการอพยพของประชาชนจากชนบทเข้าสู่กรุงเทพมหานครอย่างต่อเนื่อง พื้นที่เมืองขยายออกไปอย่างรวดเร็วเพื่อรองรับความต้องการด้านที่อยู่อาศัยของประชากรที่เข้ามาทำงานในเมืองหลวง

ปี พ.ศ.2518 พื้นที่ทางด้านเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือ มีการขยายตัวของเมืองมากกว่าด้านอื่นๆ โดยที่อยู่อาศัยในย่านชานเมืองขยายตัวออกไปถึงรังสิต จังหวัดปทุมธานี ประกอบกับการตัดถนนวงแหวนรอบนอกส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินให้กลายเป็นพื้นที่เมือง บริเวณงามวงศ์วานเชื่อมระหว่างถนนวิภาวดีรังสิตกับถนนประชาชื่น และถนนติวานนท์เชื่อมต่อกับถนนพหลโยธิน งามวงศ์วาน และแจ้งวัฒนะ ซึ่งเป็นถนนที่เชื่อมกับย่านชานเมือง ถนนบางน้อย-นครชัยศรีที่เชื่อมกับถนนวงแหวนสายนอกด้านตะวันตก ทำให้พื้นที่เกษตรกรรมเปลี่ยนเป็นพื้นที่เมืองมากขึ้นเนื่องจากการสัญจรเข้าสู่กลางเมืองทำได้สะดวกรวดเร็วขึ้น

จนถึงวันนี้ เมืองโดยรอบกรุงเทพมหานครและปริมณฑลยังคงมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยมีแนวโน้มที่จะเชื่อมต่อไปยังพื้นที่เศรษฐกิจบริเวณชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก และแหล่งอุตสาหกรรมในจังหวัดภาคกลางตอนล่าง การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เห็นได้ชัดเจนคือเมื่อเมืองขยายตัวออกสู่พื้นที่รอบนอกในทุกทิศทุกทาง พื้นที่ซึ่งเคยใช้ทำการเกษตรถูกแทนที่ด้วยกิจกรรมอื่นๆ อาทิ โรงงาน อุตสาหกรรม โครงการบ้านจัดสรรและที่อยู่อาศัย ตลาดสด และศูนย์การค้า ตัวเลขการลดลงของพื้นที่การเกษตรปรากฏอย่างชัดเจนเมื่อเปรียบเทียบพื้นที่เกษตรกรรมจาก 590 ตารางกิโลเมตร (367,000 ไร่) ในปี พ.ศ.2538 ลดเหลือ 485 ตารางกิโลเมตร (304,000 ไร่) ในปี พ.ศ.2543 และเหลือเพียง 370 ตารางกิโลเมตร (231,000 ไร่) ในปี พ.ศ.2545

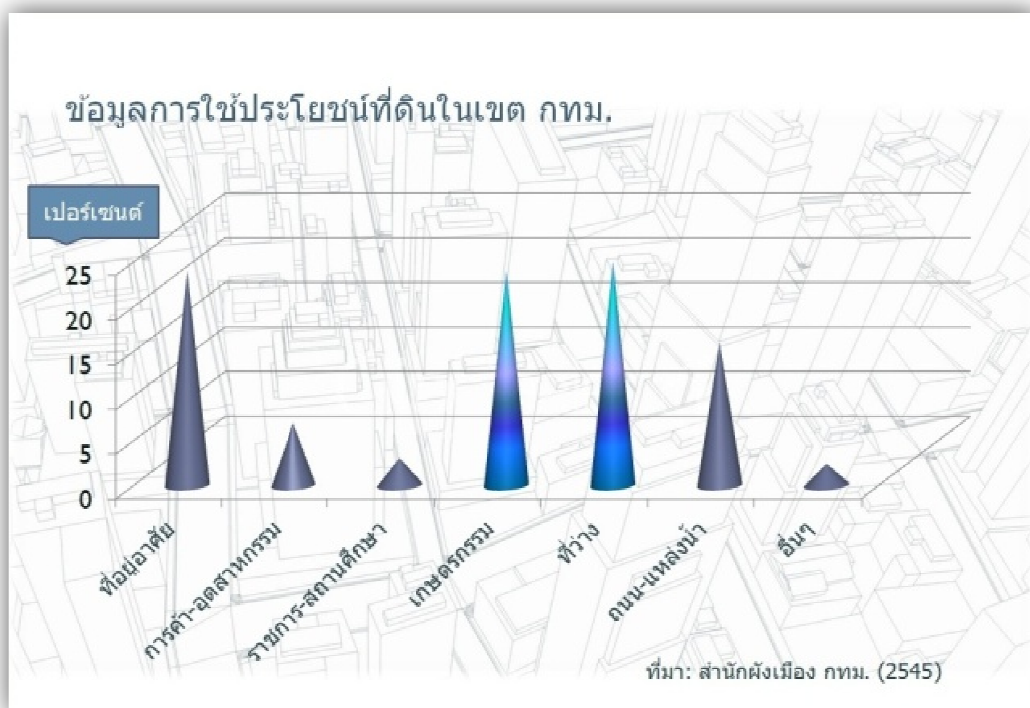


สาเหตุสำคัญที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งครั้งหนึ่งเคยเป็นพื้นที่เกษตรกรรม ได้แก่ เส้นทางการคมนาคมที่ทำให้เมืองขยายไปตามแนวถนน ความต้องการที่อยู่อาศัยย่านชานเมืองที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากต้องการหนีความแออัดหรือไม่สามารถซื้อหาที่อยู่อาศัยราคาแพงในเมือง ส่งผลให้เกิดโครงการก่อสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อรองรับกับความต้องการเหล่านี้ รวมไปถึงราคาที่ดินในย่านชานเมืองซึ่งเมื่อมีถนนตัดผ่าน หรือภาครัฐมีนโยบายที่จะตัดถนนผ่านไปยังย่านต่างๆ ก็จะทำให้ราคาที่ดินในบริเวณนั้นปรับตัวสูงขึ้น

เมื่อพื้นที่ชานเมืองกลายเป็นพื้นที่ใกล้เมือง ราคาที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้นส่งผลให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจกรรมอื่นๆ มีความคุ้มค่ามากกว่าการทำการเกษตร พื้นที่เกษตรกรรมในย่านชานเมืองกรุงเทพมหานคร ทางฝั่งตะวันออก อาทิ เขตมีนบุรี เขตหนองจอก เขตคลองสามวา เขตลาดกระบัง ฯลฯ ในอดีตเคยเป็นที่นา และเลี้ยงปลา ขณะที่พื้นที่ทางฝั่งตะวันตก อาทิ เขตบางขุนเทียน เขตบางบอน เขตหนอง

แซม ฯลฯ เดิมเป็นสวนผัก สวนผลไม้ ไม้ดอกไม้ประดับและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ เมื่อถูกเมืองรุกคืบ พื้นที่เหล่านี้หากจะสามารถคงการเป็นพื้นที่เกษตรกรรมไว้ได้ก็ต้องเป็นการเกษตรที่มีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ อย่างเช่น เขตหนองแขม และเขตบางบอน ที่พื้นที่สวนบางส่วนถูกปรับให้เป็นสวนกล้วยไม้ ขณะที่เขตบางขุนเทียนกลายเป็นพื้นที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ เป็นต้น

มีข้อน่าสังเกตเกี่ยวกับการขยายตัวของกรุงเทพมหานคร แม้ข้อมูลต่างๆ จะบ่งชี้ว่าเมืองมีการขยายตัวไปตามแนวเส้นทางคมนาคมออกไปยังบริเวณรอบนอก ทำให้การใช้ประโยชน์เพื่อที่อยู่อาศัย อุตสาหกรรม และการค้าพาณิชยกรรมซึ่งมีความหนาแน่นในย่านกลางใจเมืองกระจายออกไปยังพื้นที่ชานเมืองเพิ่มมากขึ้น กระนั้น ข้อมูลจากการสำรวจของกรุงเทพมหานครกลับแสดงให้เห็นถึงการเพิ่มขึ้นของ “พื้นที่ว่างเปล่า” ซึ่งสวนทางกับสิ่งที่ควรจะเป็น เพราะเมื่อราคาที่ดินปรับตัวสูงขึ้น ก็น่าจะก่อให้เกิดการใช้ประโยชน์อย่างเข้มข้นขึ้นกว่าเดิม



สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร ศึกษาภาพถ่ายทางอากาศเพื่อสำรวจการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ กรุงเทพมหานคร ล่าสุด เมื่อปี พ.ศ.2545 พบว่า พื้นที่ 1,568.7 ตารางกิโลเมตรของกรุงเทพมหานคร มีการใช้ประโยชน์สูงสุด 3 ประเภทในปริมาณใกล้เคียงกัน (หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 23-25 ของพื้นที่ กรุงเทพมหานคร) ประกอบด้วย ที่อยู่อาศัย ที่ว่าง และเกษตรกรรม นอกนั้นเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดิน ประเภทต่างๆ เช่น เพื่อการพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม สถานที่ราชการ ฯลฯ

ตัวอย่างพื้นที่ทิ้งร้าง



เขตลาดกระบัง
พื้นที่ว่างผืนใหญ่เขตชานเมือง

เขตวังทองหลาง
พื้นที่ว่างกระจายในย่านที่อยู่อาศัย



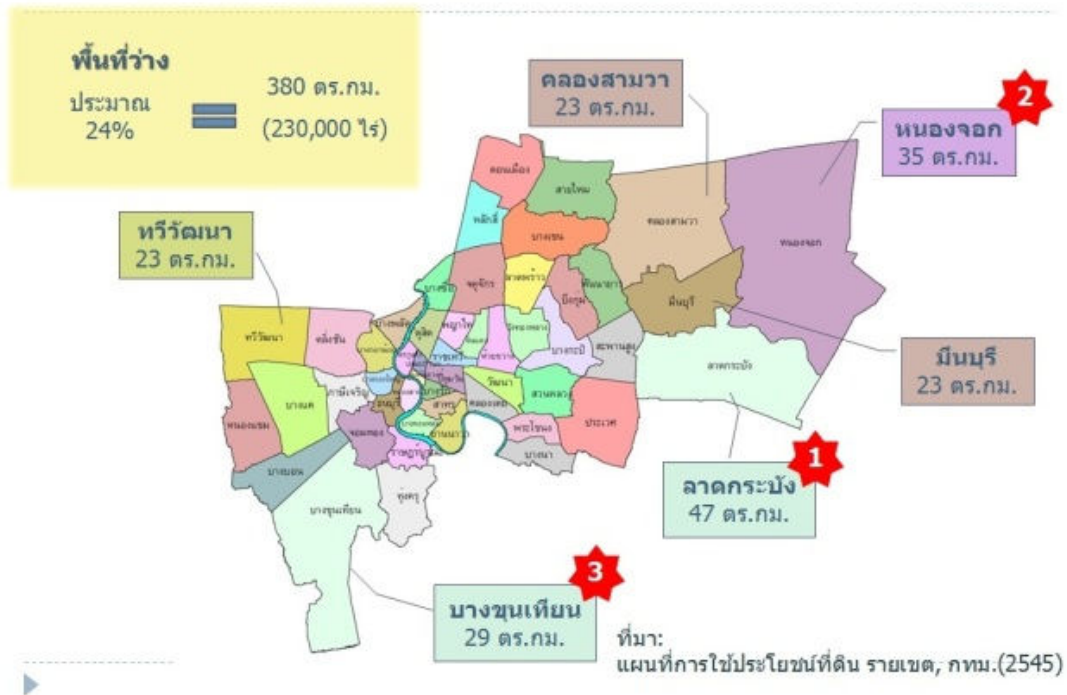
- พื้นที่เกษตร
- ที่อยู่อาศัย
- ที่ว่าง
- พื้นที่การค้า
- พื้นที่อุตสาหกรรม

ที่มา: แผนที่ใช้ประโยชน์ที่ดิน รายเขต, กทม.(2545)

พื้นที่ราว 380 ตารางกิโลเมตร (230,000 ไร่) ซึ่งถูกปล่อยทิ้งร้างเหล่านี้กระจายตามเขตต่างๆ โดยที่ดินทิ้งร้างบริเวณพื้นที่เขตชั้นใน ส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นที่ดินผืนเล็กที่กระจุกกระจายอยู่ตามตรอกซอกซอยต่างๆ ทั้งนี้ สาเหตุมาจากการที่การขยายตัวของเมืองมักเป็นไปตามแนวยาวของถนน แต่ไม่มีการพัฒนาในแนวลึกไปจากเขตอิทธิพลของถนน ทำให้เกิดศูนย์กลางความเจริญเป็นหย่อมๆ (leap frog)¹ ขณะที่พื้นที่ชานเมืองมักเป็นที่ดินผืนใหญ่ ซึ่งมีทั้งที่เป็นแปลงใหญ่ถือครองโดยเจ้าของรายเดียว และที่ดินซอยแปลงถือครองโดยเจ้าของหลายราย

¹ วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์, รศ.ดร., โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมาย เพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2544)

พื้นที่ว่างสูงสุด 6 อันดับแรก



เมื่อพิจารณาจากข้อมูลการสำรวจของสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร พบว่าพื้นที่ว่างเปล่าสูงสุด 3 อันดับแรก ได้แก่ เขตลาดกระบัง 47 ตารางกิโลเมตร (29,375 ไร่), เขตหนองจอก 35 ตารางกิโลเมตร (21,875 ไร่) และเขตบางขุนเทียน 29 ตารางกิโลเมตร (18,125 ไร่)

เห็นได้ชัดว่าเขตซึ่งมีพื้นที่ที่ทิ้งร้างกินบริเวณกว้างก็คือเขตรอบนอกของกรุงเทพมหานคร ซึ่งครั้งหนึ่งเคยถูกใช้ประโยชน์ในการเป็นพื้นที่เกษตรกรรม แต่เมื่อการเติบโตของเมืองเป็นไปอย่างรวดเร็วโดยไม่สามารถควบคุมได้ ดังจะเห็นได้จากการปลูกสร้างอาคารต่างๆ ที่กระจายตัวปะปนในพื้นที่เกษตรกรรม การพัฒนาในลักษณะกระจายตัวกระจายไว้ทิศทางเช่นนี้ ส่งผลให้พื้นที่เกษตรกรรมลดจำนวนลง เนื่องจากถูกกว้านซื้อเพื่อรอการพัฒนา พื้นที่เกษตรกรรมเดิมจึงถูกปล่อยทิ้งร้างโดยไม่ได้ใช้ให้เกิดประโยชน์ตามศักยภาพของพื้นที่²

² นชววรรณ รักประกอบ, "การขยายตัวของเมืองและการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้านตะวันตกเฉียงใต้ของภาคนครหลวง," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546)

ขณะที่เจ้าหน้าที่กองสำรวจและแผนที่ สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร เชื่อว่าสถานการณ์การใช้ประโยชน์ที่ดินในกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน น่าจะมีความแตกต่างจากการสำรวจครั้งล่าสุดของหน่วยงานซึ่งทำไว้เมื่อ 10 ปีที่แล้วพอสมควร ทั้งนี้ คาดการณ์ว่าพื้นที่ว่างเปล่าน่าจะมีปริมาณเพิ่มขึ้น เนื่องจากเกษตรกรในพื้นที่รอบนอกของกรุงเทพมหานครมีแนวโน้มที่จะลดหรือเลิกทำการเกษตร แต่เมื่อความเป็นเมืองยังขยายออกไปไม่เต็มที่ เจ้าของจึงปล่อยให้ที่ดินทิ้งร้างระหว่างที่รอการพัฒนาเพื่อหวังเก็งกำไร³

ความเปลี่ยนแปลงกลายเป็นเมืองทำให้ที่ดินในกรุงเทพมหานครถูกใช้งานอย่างไม่เหมาะสมกับศักยภาพ เมื่อที่ดินเหล่านี้ถูกกว้านซื้อและปล่อยให้ร้างเพื่อรอการพัฒนาและเก็งกำไร ซึ่งเป็นปัญหาเดียวกับที่เกิดขึ้นกับที่ดินทั่วประเทศ สร้างให้เกิดความสูญเสียทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพชีวิต อาทิ ปัญหาขาดแคลนที่อยู่อาศัยของกลุ่มผู้มีรายได้น้อย ทำให้เกิดการรวมตัวสร้างชุมชนแออัดและการบุกรุกที่ดินของรัฐ นำไปสู่ปัญหาการไล่อื้อ รวมถึงความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับหน่วยงานราชการ การขาดแคลนพื้นที่เกษตรชานเมืองซึ่งเคยเป็นแหล่งผลิตอาหารสดใหม่ให้กับประชากรในกรุงเทพมหานคร รวมไปถึงปัญหาความปลอดภัยและอาชญากรรมที่เกิดจากพื้นที่ทิ้งร้างจนกลายเป็นแหล่งมั่วสุมและจุดอันตรายของเมือง ซึ่งเป็นประเด็นที่หลายหน่วยงานให้ความสนใจ

สิทธิการใช้ประโยชน์สู่ “กรรมสิทธิ์”

นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน สังคมไทยเคยมีกฎหมายที่จำกัดการถือครองที่ดินเพียงไม่กี่ฉบับ และบังคับใช้โดยมีข้อจำกัด อาทิ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในช่วงระยะเวลาสั้นๆ เนื่องจากถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติในปี พ.ศ.2502 ด้วยเหตุผลว่าแนวทางดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อความเจริญก้าวหน้าและเป็นผลเสียต่อเศรษฐกิจของประเทศ และการจำกัดการถือครองที่ดินซึ่งมีวัตถุประสงค์เฉพาะ ได้แก่ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 เจตนารมณ์ของกฎหมายก็เพื่อไม่ให้เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินมีที่ดินเกินกว่าความจำเป็น และแบ่งปันที่ดินให้กับผู้ไม่มีที่ดินทำกิน แต่มาตรการดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม เรื่องของการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นประเด็นสำคัญที่ผู้นำของไทยทุกยุคทุกสมัยให้ความสนใจ และใช้เป็นเครื่องมือเพื่อสร้างความมั่นคงและเจริญก้าวหน้าให้กับสังคมไทยมาอย่างต่อเนื่อง

³ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กองสำรวจและแผนที่ สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร, 19 กุมภาพันธ์ 2556

กฎหมายตราสามดวงที่ใช้ในยุคต้นรัตนโกสินทร์มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงรูปแบบการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินของไทยนับตั้งแต่สมัยสุโขทัยเป็นต้นมา สาระสำคัญดังกล่าวได้แก่

- 1) ที่ดินทั่วราชอาณาจักรเป็นของพระมหากษัตริย์
- 2) ห้ามซื้อขายที่ดิน ราษฎรได้รับสิทธิเพียงครอบครองที่ดินเท่านั้น โดยยอมให้มีผู้รับช่วงสิทธิครอบครอง
- 3) เช่นเดียวกับกรรมสิทธิ์ แต่ผิดกันตรงซื้อขายไม่ได้
- 4) ผู้ครอบครองที่ดิน ถ้าทอดทิ้งที่ดินของตนไป ก็จะอนุญาตให้ผู้อื่นครอบครองแทนได้

แนวทางดังกล่าวมีการดำเนินสืบเนื่องมาตลอดหลายยุคสมัย เกิดขึ้นจากการที่พระมหากษัตริย์ทรงมีนโยบายส่งเสริมให้ราษฎรทำประโยชน์ในที่ดิน โดยการบุกเบิกแผ้วถางที่ดินเปล่าเพื่อทำการเพาะปลูก และสิ่งที่จะได้รับเป็นการตอบแทนนอกเหนือจากผลผลิตก็คือสิทธิที่จะทำกินในที่ดินผืนดังกล่าว การบริหารจัดการเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินในสมัยกรุงศรีอยุธยา มีความเข้มงวดเอาจริงเอาจัง โดยมีการกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดสิทธิทำประโยชน์ที่ดินเมื่อมีการทอดทิ้งที่ดิน รวมทั้งกำหนดให้ผู้ที่ยุติการใช้ประโยชน์ที่ดินต้องแจ้งให้ทางการทราบ เพื่อจะจัดสรรให้ราษฎรรายอื่นเข้าใช้ทำประโยชน์แทน และหากไม่แจ้งทางการตามกำหนดจะต้องถูกลงโทษอีกด้วย⁴

ความเปลี่ยนแปลงรูปแบบการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดขึ้นเมื่อสังคมไทยเริ่มเปลี่ยนจากสังคมที่มีการผลิตเพื่อยังชีพมาสู่สังคมที่ผลิตเพื่อการค้าขาย โดยจุดเปลี่ยนที่ชัดเจนเกิดขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อชาวต่างชาติเริ่มเข้ามาตั้งถิ่นฐานค้าขายในไทยมากขึ้น ภายหลังจากทำสนธิสัญญาเบาริงในปี พ.ศ.2398 โดยมีการออกกฎหมายกำหนดการขายหรือเช่าที่ดินให้แก่ชาวต่างชาติ อีกทั้งรัชกาลที่ 4 มีพระประสงค์ที่จะขยายเมืองกรุงเทพฯ ทรงเรียกคืนที่ดินจากราษฎรเพื่อสร้างป้อม ชุดคลองทำกำแพง แต่เมื่อจะทรงใช้ที่ดินเพื่อสร้างวังสำหรับพระราชโอรส ธิดา และพระบรมวงศานุวงศ์ ก็ทรงซื้อที่ดินจากราษฎรในราคาซื้อขายกันทั่วไป นอกจากจะทำให้เกิดการซื้อขายที่ดินแล้ว ยังเป็นการรับรองกรรมสิทธิ์ของราษฎรในที่ดินไปพร้อมกัน

⁴ มาโรจน์ ขจรไพศาล, “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544)

เมื่อการเป็นเจ้าของที่ดินได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง คนกลุ่มต่างๆ จึงพากันเข้าจับจองที่ดิน โดยเฉพาะบริเวณสองฝั่งคลองในพื้นที่ซึ่งมีการขยายเพื่อปลูกข้าว การแบ่งขายที่ดินของบริษัทชุดคลองแคว คุณาสยามในเขตรังสิตให้กับราษฎร อย่างไรก็ตาม เมื่อที่ดินได้เปลี่ยนสภาพจากการถือครองชั่วคราวเพื่อการทำกินมาเป็นสิ่งที่ซื้อขายได้ และถือเป็นทุนสำหรับการผลิต ขณะที่ตัวบทกฎหมายยังไม่ได้เปลี่ยนแปลงอย่างเท่าทัน ปัญหาความขัดแย้งเรื่องการถือครองที่ดินทั้งระหว่างราษฎรกับเอกชน และระหว่างราษฎรด้วยกันเองจึงติดตามมามากมายหลายกรณี

“ที่ดินมีราคาแพงขึ้นเป็นเหตุให้ราษฎรมีคดีพิพาทด้วยเรื่องที่ดินสูงขึ้น สมควรจัดระเบียบสิ่งสำคัญอันเป็นหลักฐานสำหรับที่ดิน จัดให้มีสิ่งหมายเขตสำหรับที่ดินให้มั่นคงขึ้นตามกาลสมัย”

ข้อความดังกล่าวคือพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และเป็นที่มาของการประกาศออกโฉนดที่ดินมณฑลกรุงเก่า ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) เป็นแห่งแรก รวมถึงการออกพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 (พ.ศ.2451) ในเวลาต่อมา ถือเป็นความพยายามในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง และเป็นสิ่งที่สร้างความเปลี่ยนแปลงให้กับการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินของไทย เพราะกฎหมายดังกล่าวเท่ากับเป็นการกำหนด “กรรมสิทธิ์” การถือครองที่ดินของคนไทยอย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร นั่นเท่ากับว่าการครอบครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอีกต่อไป โดยเฉพาะในที่ดินของเอกชน ประชาชนสามารถถือครองกรรมสิทธิ์อย่างถาวร ไม่ว่าจะมีการใช้หรือไม่ใช้ประโยชน์ในที่ดินซึ่งอยู่ในความครอบครอง ถือเป็นความแตกต่างอย่างสิ้นเชิงจากเมื่อครั้งอดีต

สู่ยุคแห่งการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน

หลังจากมีการออกโฉนดเพื่อรับรองกรรมสิทธิ์ที่ดิน ผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่เป็นกลุ่มแรกๆ ก็คือหน่วยงานที่ดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ได้แก่ กรมพระคลังข้างที่ ซึ่งมีหน้าที่จัดการผลประโยชน์ในพระองค์ รวมถึงการทำธุรกิจที่ดินซึ่งถือเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญ กิจกรรมการซื้อขายที่ดินกลายเป็นความนิยมของชนชั้นผู้ปกครองที่จะจับจองหรือจัดซื้อได้ก่อนใคร โดยเฉพาะพระมหากษัตริย์ในนามของกรมพระคลังข้างที่ ทรงเป็นผู้นำสำคัญที่สุดในการจับจองหรือซื้อที่ดินทำเล⁵ โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานคร กรมพระคลังข้างที่

⁵ ชลดา วัฒนศิริ, “พระคลังข้างที่กับการลงทุนธุรกิจในประเทศ พ.ศ.2433-2475,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2529)

ที่กลายเป็นผู้ถือครองที่ดินจำนวนมากที่สุดในกรุงเทพมหานคร และในปี พ.ศ.2480 ได้จัดตั้งขึ้นเป็นสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งในปัจจุบัน ถือเป็นหน่วยงานราชการที่ถือครองที่ดินในกรุงเทพมหานครมากเป็นอันดับ 2 คือประมาณ 52 ตารางกิโลเมตร (33,000 ไร่) รองจากที่ราชพัสดุของกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินราชพัสดุประมาณ 60 ตารางกิโลเมตร (37,000 ไร่)

การใช้ประโยชน์ที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ในปัจจุบัน กำหนดไว้เพื่อการหาประโยชน์โดยการให้เช่า ซึ่งอัตราค่าเช่ามีความแตกต่างกันตามประเภทของผู้เช่า 4 ประเภท ได้แก่

- 1) ชุมชนเมือง ผู้เช่ารายย่อยเพื่ออยู่อาศัยและยังชีพ
- 2) มูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรสาธารณกุศล
- 3) หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจ
- 4) ผู้เช่าใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์

ทั้งนี้ ผู้เช่า 3 ประเภทแรก มีสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 90 ของที่ดินทั้งหมดในความดูแลของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์⁶

ส่วนที่ดินราชพัสดุ เกิดขึ้นตามพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 เมื่อวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ.2464 ที่ทรงวินิจฉัยคำกราบบังคมทูลของเหล่าเสนาบดี กระทรวงการคลังมหาสมบัติในขณะนั้น โดยมีสาระสำคัญคือการรวบรวมที่ดินซึ่งอยู่ในความดูแลของกระทรวงต่างๆ ให้มาอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเพียงหน่วยงานเดียว และเมื่อกระทรวงใดจะใช้เพื่อราชการก็ให้ใช้วิธีการยืม เมื่อเลิกใช้แล้วจึงส่งคืน ส่วนที่ดินบริเวณใดยังไม่ได้ใช้ราชการก็ให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัตินำไปจัดประโยชน์หารายได้เข้าแผ่นดิน

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 กำหนดการใช้ที่ดินราชพัสดุไว้ 4 แนวทาง ประกอบด้วย

- การใช้ที่ราชพัสดุในทางราชการ
- การใช้ที่ราชพัสดุทางด้านเศรษฐกิจ
- การใช้ที่ราชพัสดุทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม

⁶ เว็บไซต์สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์, <http://www.crownproperty.or.th>

- การพัฒนาที่ราชพัสดุเพื่อสร้างรายได้และเพิ่มมูลค่าทรัพย์สิน

นับจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย นอกจากที่ดินซึ่งเอกชนถือครองโดยมีโฉนดแล้ว ที่ดินอื่นๆ ซึ่งเคยเป็นของรัฐในนามพระมหากษัตริย์ เปลี่ยนมาเป็นที่ดินของรัฐในนามรัฐ รัฐบาลโดยหน่วยราชการต่างๆ เป็นผู้ดูแลรักษาภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกฎหมายของแต่ละหน่วยงานมีการกำหนดเกี่ยวกับแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบแตกต่างกันออกไป แต่ไม่มีการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวกับที่ดินซึ่งถือครองโดยเอกชน

ย้อนกลับไปในยุคที่เริ่มมีกฎหมายรองรับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน สมัยรัชกาลที่ 5 พื้นที่สำคัญในการออกโฉนดก็คือพื้นที่ภาคกลาง โดยเฉพาะบริเวณทุ่งรังสิตซึ่งเป็นที่นาผืนใหญ่ ซึ่งมีการพัฒนาที่ดินโดยบริษัทชุดคลองแลคูนาสยามร่วมกับเจ้าของที่ดิน ส่งผลให้ที่นาขยายออกไปอย่างกว้างขวาง เจ้าของที่ดินรายใหญ่ในบริเวณนี้ประกอบด้วยเจ้านาย ขุนนาง พ่อค้า ขณะที่ชาวนาส่วนใหญ่เป็นผู้เช่านา

ความต้องการที่ดินสำหรับการทำกินซึ่งเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้ราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้น ผู้ที่มีเงินทุนนิยมซื้อที่ดินแล้วจ้างแรงงานมาทำนา ผู้ถือครองโฉนดที่ดินกลายเป็นผู้ที่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และสามารถสั่งสมความมั่งคั่งเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับผู้เช่าที่มีความเสี่ยงเปรียบเพราะต้องกู้ยืมเงินมาลงทุนทำการเกษตร ซึ่งก็รวมถึงค่าเช่าที่นา⁷

มาจนถึงยุคปัจจุบัน การบริหารจัดการเมืองของไทย รวมทั้งกรุงเทพมหานคร มีความพยายามที่จะใช้กลไกด้านกฎหมายผังเมืองเพื่อกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณต่างๆ นอกจากนี้ ยังมีแผนพัฒนาทางด้านกายภาพที่ถูกกำหนดขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก แต่สิ่งที่เป็นปัญหาคือการบังคับใช้เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ เพราะในความเป็นจริง สิ่งที่เป็นตัวกำหนดความเป็นไปของเมืองก็คือเครือข่ายการคมนาคมขนส่งทางรถยนต์ การเติบโตของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ การเก็งกำไรที่ดิน ส่งผลให้ลักษณะของการพัฒนาทางด้านกายภาพของพื้นที่เมืองจึงไม่มีรูปแบบหรือทิศทางที่เป็นระบบ พร้อมๆ กับการเกิดขึ้นของปัญหาการถือครองที่ดินโดยไม่ใช้ทำประโยชน์ซึ่งกระจุกกระจายอยู่ทั่วไป ขณะเดียวกัน กฎหมายผังเมืองแม้จะมีการกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินในย่านต่างๆ แต่ไม่มีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับที่ดินซึ่งไม่ได้ใช้ประโยชน์แต่อย่างใด

⁷ นิธิ ลิศนันท, "การเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดินในกรุงเทพฯ กรณีศึกษาบริเวณถนนบำรุงเมือง สำราญราษฎร์ เสาชิงช้า," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาสถาปัตยกรรมศาสตร์ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552)

มาตรการทางภาษีดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดิน

กฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบัน ซึ่งมีเนื้อหาสะท้อนถึงความพยายามในการกำกับดูแลไม่ให้มีการถือครองที่ดินเพื่อเก็งกำไรโดยไม่ใช้ให้เกิดประโยชน์ ได้แก่ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 แต่กฎหมายทั้งสองฉบับมีปัญหาหลายประการ ทั้งในเรื่องฐานภาษี อัตราภาษี รวมทั้งการจัดเก็บที่ขาดประสิทธิภาพ จึงไม่ส่งผลในการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาการสะสมที่ดินเพื่อทำกำไร และยังส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่จัดเก็บขาดรายได้เพื่อนำไปพัฒนาท้องถิ่น รวมทั้งสร้างความเป็นธรรมในหมู่ผู้เสียภาษี

ตั้งแต่ปี พ.ศ.2537 รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ในขณะนั้น ได้ให้ความเห็นชอบในหลักการให้ยุบรวมภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่เข้าด้วยกันเป็นประเภทเดียว เรียกว่า “ภาษีบำรุงท้องที่” โดยให้กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานหลักในการยกร่างและนำเสนอร่างพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.... ซึ่งเมื่อถึงขั้นตอนการพิจารณาในคณะกรรมการกฤษฎีกามีการปรับปรุงใช้ชื่อกฎหมายใหม่เป็นพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ....

ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวมีการปรับปรุงเนื้อหาเพื่อแก้ไขจุดอ่อนของกฎหมายด้านภาษี 2 ฉบับ รวมทั้งยังมีการกำหนดอัตราภาษีสำหรับที่ดินว่างเปล่า ซึ่งไม่ได้ทำประโยชน์ โดยให้เสียภาษีในอัตราที่สูงมากกว่าที่ดินประเภทอื่น และกำหนดให้จัดเก็บเพิ่มขึ้นในแต่ละช่วงเวลาที่มีการถือครองโดยไม่ทำประโยชน์ นอกจากนี้ ยังระบุถึงการจัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดิน โดยการจัดสรรรายได้ร้อยละ 2 ที่จัดเก็บจากภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อยอีกด้วย

วัตถุประสงค์หลักของกฎหมายฉบับนี้ก็เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้กับการจัดเก็บภาษี โดยการกำหนดฐานภาษีและอัตราภาษีเพื่อให้อยู่ในอัตราที่เป็นปัจจุบัน ซึ่งจะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ที่เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพซึ่งสอดคล้องกับทิศทางการกระจายอำนาจของประเทศ ที่สำคัญ เพื่อเป็นการกระตุ้นให้มีการใช้ประโยชน์จากที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นด้วย⁸

ในช่วงรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างได้รับการผลักดันจนสามารถผ่านขั้นตอนต่างๆ ของการจัดทำกฎหมายจนมาถึงการนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวไม่ได้รับการยืนยันจากรัฐบาลชุดปัจจุบัน และนาย

⁸ เว็บไซต์สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, (www.fpo.go.th)

กิตติรัตน์ ณ ระนอง รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้สั่งการให้สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กลับไปศึกษาร่างฉบับดังกล่าวอีกครั้ง⁹

Land sharing ทางเลือกในการแบ่งปันที่ดิน

การแบ่งปันที่ดิน หรือ Land sharing เป็นแนวคิดเกี่ยวกับการอนุญาตให้ผู้อื่นเข้าใช้ทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งเจ้าของปล่อยทิ้งร้าง ในทางปฏิบัติมีการนำแนวคิดนี้ไปใช้ในหลากหลายแนวทาง โดยเฉพาะการทำเกษตรในเมืองซึ่งกำลังเป็นที่แพร่หลายในหลายประเทศในช่วงประมาณ 10 ปีที่ผ่านมา

ในประเทศไทย มีตัวอย่างการนำแนวคิดการแบ่งปันที่ดินมาปรับใช้ในหลายกรณี ตัวอย่างเช่น

แปลงผักในเมือง เขตลาดพร้าว สำนักงานเขตลาดพร้าวที่ผู้บริหารมีความสนใจเรื่องการปลูกผักอินทรีย์ จึงได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายรักษาความสะอาดและสวนสาธารณะใช้พื้นที่บริเวณริมถนนประเสริฐมนูกิจ เกษตร-นวมินทร์ ด้านหลังโรงเรียนสตรีวิทยา 2 ทำแปลงปลูกผักหลากหลายชนิดเพื่อให้เป็นแหล่งอาหารและแหล่งเรียนรู้สำหรับผู้สนใจ

ที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นของบริษัท สยามประชาคาร ซึ่งไม่ได้ใช้ทำประโยชน์ ทางสำนักงานเขตพิจารณาว่าหากปล่อยทิ้งไว้จะส่งผลให้เกิดความเสี่ยงต่อการเกิดอาชญากรรม และจะกลายเป็นที่ทิ้งขยะ ประกอบกับเขตลาดพร้าวมีประชากรอยู่อาศัยค่อนข้างแออัด แต่มีพื้นที่สีเขียวอยู่ไม่มากนัก จึงได้ดำเนินการติดต่อขอใช้ที่ดินจากเอกชนรายดังกล่าว โดยมีการทำหนังสือสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อขอใช้ที่ดิน รวมทั้งมีข้อตกลงเรื่องการใช้น้ำประปา ซึ่งได้รับความร่วมมือจากเอกชนเจ้าของพื้นที่เป็นอย่างดี¹⁰

ในระยะแรก ทางสำนักงานเขตเน้นการปลูกไม้ดอกเป็นหลัก ต่อมาจึงหันมาให้ความสำคัญกับการปลูกผักปลอดสารเคมีอย่างจริงจัง และขยายกิจกรรมที่ต่อเนื่อง อาทิ การหมักเศษผักผลไม้เป็นน้ำหมักชีวภาพ เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมเกษตรในเมืองของทางสำนักงานเขตลาดพร้าวได้รับความสนใจเพิ่มขึ้น

⁹ “วิเคราะห์: เซ็นร่าง พ.ร.บ.ภาษีที่ดินฯ อีกรอบที่ยังไร้คำตอบ,” สุสานเศรษฐกิจ (13-15 กันยายน 2555)

¹⁰ “เกษตรในเมือง หนึ่งในทางออกของปัญหาพื้นที่รกร้าง,” “เขตร่วมเปลี่ยนพื้นที่รกร้าง ช่วยสร้างพื้นที่อาหารในเมือง,” (เว็บไซต์โครงการสวนผักคนเมือง, www.thaicityfarm.com)

ตามลำดับเวลาทั้งจากประชาชนในชุมชนละแวกใกล้เคียง และประชาชนจากพื้นที่อื่นๆ ทั้งนี้ เนื่องจาก กระแสการขยายตัวของกิจกรรมการปลูกผักในเมืองที่ตอบสนองต่อความห่วงใยในเรื่องสุขภาพและ สิ่งแวดล้อมของคนรุ่นใหม่

ศูนย์ชุมชนสร้างสรรค์ ได้ทางด่วนเพลินจิต เป็นโครงการที่เกิดจากความร่วมมือของกระทรวง สาธารณสุข กระทรวงคมนาคม กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงการพัฒนาศักยภาพ และความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) รวมทั้งหน่วยงาน ภาครัฐและเอกชนอีกกว่า 10 องค์กร เพื่อใช้พื้นที่บริเวณใต้ทางด่วนบริเวณทางลงถนนเพลินจิต ซึ่งไม่ได้ใช้ ประโยชน์ นำมาปรับเป็นพื้นที่เสริมสร้างการเรียนรู้และทำกิจกรรมร่วมกันระหว่างคนในชุมชน

กิจกรรมสำคัญที่จัดให้มีขึ้นในพื้นที่ดังกล่าว ได้แก่ กิจกรรมการเรียนรู้ศิลปะ เทคโนโลยีสำหรับเด็ก เยาวชน สตรี และครอบครัว แหล่งให้บริการด้านสุขภาพ การฝึกทักษะอาชีพสร้างรายได้ กิจกรรมออกกำลัง กายของชุมชน โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่ต้นปี 2555 เป็นต้นมา

นอกจากนี้ สสส. ซึ่งเป็นผู้ดำเนินโครงการยังมีแผนที่จะจัดตั้งศูนย์ชุมชนสร้างสรรค์ให้เกิดขึ้นใน กรุงเทพมหานครอีก 3 แห่ง และทั่วประเทศอีก 200 แห่ง โดยคัดเลือกและกำหนดพื้นที่เป้าหมาย ได้แก่ พื้นที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทย 4 แห่ง คือ ได้ทางพิเศษฉลองรัช บริเวณหลังด่านเก็บค่าผ่านทางพิเศษ โยธินพัฒนา, ได้ทางพิเศษศรีรัช บริเวณอุรุพงษ์และบริเวณชอยสามัคคี, ได้ทางพิเศษเฉลิมมหานคร บริเวณทางแยกต่างระดับคลองเตย พื้นที่การรถไฟแห่งประเทศไทยในกรุงเทพมหานคร ได้แก่ บริเวณสถานี รถไฟสามเสน เขตพญาไท และพื้นที่กรมทางหลวงชนบท จำนวน 1 แห่ง ได้แก่ บริเวณใต้ทางยกระดับแยก เพชรเกษม เขตภาษีเจริญ¹¹

ท่ามกลางสถานการณ์ที่ความไม่เป็นธรรมในการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินยังดำเนินต่อไปใน สังคมไทย การผลักดันการแก้ปัญหาด้วยข้อเสนอเชิงนโยบายเป็นสิ่งจำเป็นแต่ย่อมต้องอาศัยระยะเวลา ทั้ง ในแง่ของขั้นตอนการดำเนินการเพื่อจัดทำกฎหมายซึ่งต้องเผชิญกับอุปสรรคจากความไร้เสถียรภาพทาง การเมือง และการสร้างความเข้าใจกับคนกลุ่มต่างๆ เพื่อให้เกิดพลังในการขับเคลื่อนการสร้างสรรค์กลไก ใหม่ๆ ซึ่งเห็นได้ชัดว่ามีความขัดแย้งกับผลประโยชน์ของกลุ่มคนที่มีความได้เปรียบในสังคม

¹¹ “ศูนย์ชุมชนสร้างสรรค์ ต้นแบบแห่งแรกในไทย ได้ทางด่วนเพลินจิต เนรมิตที่ร้างเทียบชั้น โซล แห่งเกาหลี,” (จดหมายข่าว สำนัก นโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข, ปีที่ 2 ฉบับที่ 7 มีนาคม-เมษายน 2555)

ขณะเดียวกัน แนวคิดในการบริหารจัดการที่ดินซึ่งสามารถสร้างความเข้าใจและยังประโยชน์แก่ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อย่างเช่นเรื่องของการแบ่งปันที่ดิน หรือ Land sharing ซึ่งเป็นอีกทางเลือกสำหรับการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า เฉพาะกรณี แม้จะไม่ส่งผลในวงกว้างได้อย่างนโยบายสาธารณะ แต่การนำเสนอเรื่องการแบ่งปันที่ดินก็เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสในการสะท้อนประเด็นปัญหาความไม่เป็นธรรมในการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งดำเนินมาอย่างยาวนานในสังคมไทยสู่การรับรู้ของสาธารณะอีกครั้งหนึ่ง

บรรณานุกรม

- ชลลดา วัฒนศิริ, “พระคลังข้างที่กับการลงทุนธุรกิจในประเทศ พ.ศ.2433-2475,” (วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัย
ศิลปากร, 2529)
- ดุขฎิ ทายตะคุ, ผศ., วิวัฒนาการกรุงรัตนโกสินทร์: การศึกษาเพื่อเสนอแนะแนวทางการใช้ที่ดินในอนาคต
(รายงานผลการวิจัย ทุนวิจัยงบประมาณแผ่นดิน, กันยายน 2542)
- นชวรรณ รักประกอบ, “การขยายตัวของเมืองและการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้าน
ตะวันตกเฉียงใต้ของภาคนครหลวง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาการวางแผนภาคและ
เมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546)
- นิธิ ลิศนันท์, “การเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดินในกรุงเทพฯ กรณีศึกษาบริเวณถนนบำรุงเมือง สำราญ
ราษฎร์ เสาชิงช้า,” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาสถาปัตยกรรมศาสตร์ คณะ
สถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552)
- มาโรจน์ ขจรไพศาล, “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการทำประโยชน์ที่ดิน,” (วิทยานิพนธ์
ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544)
- วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์, รศ.ดร., โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทาง
เศรษฐศาสตร์และกฎหมาย เพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด (สำนักงานกองทุน
สนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2544)

แหล่งอ้างอิงจากเว็บไซต์

- กรมธนารักษ์, www.treasury.go.th/
- โครงการสวนผักคนเมือง, www.thaicityfarm.com/
- สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์, www.crownproperty.or.th/
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, www.fpo.go.th/