

**การประยุกต์แนวคิดการโอนสิทธิการพัฒนาเพื่อใช้เป็นมาตรการ
การวางผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร**
**Application of Transfer of Development Rights as a Measure
for Bangkok Comprehensive Plan**

ภูษิต ภูมิสุทธีกุล¹ สุวัฒน์ ธาดานิติ² เลิศวิทย์ รังสิรักษ์³
Bhusit Bhumisuttikul¹ Suwattana Thadaniti² Lertwit Rangsirak³

บทคัดย่อ

กรุงเทพมหานครมีผังเมืองรวมใช้บังคับอย่างต่อเนื่องเป็นฉบับที่ 4 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ทั้งทางด้านกายภาพ สภาพแวดล้อม รวมถึงนโยบายต่าง ๆ ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครจึงต้องมี องค์ความรู้ เทคนิค มาตรการ หรือกลไกต่าง ๆ ที่จะสนับสนุนให้ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร เป็นไปตามวัตถุประสงค์ มาตรการโอนสิทธิการพัฒนา (Transfer of Development Rights หรือ TDR) เป็นอีกมาตรการที่ควรส่งเสริมให้เกิดขึ้น ในทางปฏิบัติได้จริง ในกรณีต่าง ๆ ได้แก่ การโอนสิทธิการพัฒนาเพื่อพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย การโอนสิทธิการพัฒนาเพื่อพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม การโอนสิทธิการพัฒนาเพื่อพื้นที่อนุรักษ์สภาพแวดล้อม การโอนสิทธิพัฒนาภายในบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดินเดียวกัน ไปยังบริเวณที่

¹นิสิตสาขาการวางผังเมืองและสภาพแวดล้อม คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

²รองศาสตราจารย์ประจำสาขาการวางผังเมืองและสภาพแวดล้อม คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

³รองศาสตราจารย์ประจำสาขาการวางผังเมืองและสภาพแวดล้อม คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

กำหนดให้สามารถพัฒนาพื้นที่ได้เต็มศักยภาพ บทความนี้เป็นการศึกษาสภาวะปัจจุบันของการโอนสิทธิการพัฒนาในต่างประเทศและในประเทศไทย และการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีผลต่อการนำการโอนสิทธิการพัฒนาไปใช้เป็นมาตรการการวางผังเมือง นำไปสู่การเสนอแนะแนวทางในการประยุกต์ใช้การโอนสิทธิการพัฒนาเพื่อใช้เป็นมาตรการการวางผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เอกสาร การวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่รัฐในสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานครแบบเจาะลึก ผลการวิจัย พบว่า การโอนสิทธิการพัฒนา มีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์อาคารหรือพื้นที่ที่มีคุณค่าทางด้านประวัติศาสตร์ โบราณคดี และสถาปัตยกรรม เพื่อการอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม รวมถึงการสงวนรักษาสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ และเพื่อให้พื้นที่ได้พัฒนาได้เต็มศักยภาพของพื้นที่ ควรกำหนด “พื้นที่ส่งสิทธิการพัฒนา” และ “พื้นที่รับสิทธิการพัฒนา” ในการใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครและควรกำหนดรูปแบบการโอนสิทธิการพัฒนา

189

คำสำคัญ : พื้นที่ส่งสิทธิการพัฒนา พื้นที่รับสิทธิการพัฒนา อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน การใช้ประโยชน์ที่ดิน การโอนสิทธิการพัฒนา การวางผังเมืองกรุงเทพมหานคร

Abstract

Bangkok Metropolitan Administration has continued to apply the 4th Bangkok comprehensive plan is constantly change about physical, environmental and policies. Bangkok Metropolitan Administration must have knowledge, techniques, and measures to support Bangkok comprehensive plan to reach the objectives. Transfer of Development Rights (TDR) are another measure that

should be promoted in practice in various cases, namely the transfer of development rights for Thai cultural conservation area, transfer of development rights for rural and agricultural conservation area, transfer of development rights for environmental preservation areas and transfer of development rights within the same land use area to the designated area. This article examines the current state of the transfer of development rights in abroad and Thailand. And the land use are relate the transfer of development rights to urban planning. It leads to recommendations on how to apply the transfer of development rights to use as a measure for Bangkok Comprehensive Plan. The researcher studied the theory, the related research and in-depth interviews with government officials in the in the City Planning Department. Bangkok Metropolitan Administration. The results of this study were : The transfer of development rights is intended to preserve buildings or historical site and archaeological, for rural and agricultural conservation area, Including preserving the natural environment. And the area has the high potential of development. It should define “Sending Area” and “Receiving Area” for land use according to Bangkok Comprehensive Plan.

Keywords : Sending Area, Receiving Area, Floor Area Ratio, Land Use, Transfer of Development Rights, Bangkok Comprehensive Plan

บทนำ

กรุงเทพมหานครมีผังเมืองรวมใช้บังคับอย่างต่อเนื่องเป็นฉบับที่ 4 ซึ่งฉบับที่ 1 กฎกระทรวง ฉบับที่ 116 (พ.ศ. 2535) ใช้บังคับเมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2535 ฉบับที่ 2 กฎกระทรวง ฉบับที่ 414 (พ.ศ. 2542) ใช้บังคับเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2542 ผังเมืองรวมฉบับที่ 2 นี้ มีดำเนินการวางและจัดทำโดยหน่วยงานท้องถิ่นเป็นฉบับแรกของประเทศ ฉบับที่ 3 กฎกระทรวง ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549 ใช้บังคับเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2549 เป็นผังเมืองรวมฉบับแรกของประเทศที่มีมาตรการการใช้อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (Floor Area Ratio-FAR) และมาตรการการใช้อัตราส่วนของที่ว่างต่อพื้นที่อาคารรวม (Open Space Ratio-OSR) และ ฉบับที่ 4 กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 มีแผนผังครบถ้วนตามมาตรา 17 เป็นครั้งแรก และสิ้นสุดการใช้บังคับ 15 พฤษภาคม 2561 แต่พระราชบัญญัติการผังเมือง ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2558 มาตรา 14 บรรดาบทบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองรวมที่ใช้บังคับอยู่ในก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้คงใช้บังคับต่อไปได้จนกว่าจะมีกฎหมายให้ใช้บังคับผังเมืองรวมที่ออกตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดทำรายงานการประเมินผลการเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมการใช้บังคับกฎหมายให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามวรรคหนึ่งตามระยะเวลาที่คณะกรรมการผังเมืองกำหนด แต่ไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และให้นำมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ มาใช้บังคับโดยอนุโลม กล่าวโดยสรุปคือ ผังเมืองรวมสามารถบังคับใช้ได้อย่างต่อเนื่องไม่มีวันสิ้นอายุ แต่ต้องมีการดำเนินการประเมินผลผังเมืองรวมภายใน 5 ปี ตั้งแต่ผังเมืองรวมฉบับนั้นบังคับใช้

ก่อนการประกาศใช้ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 นั้น กรุงเทพมหานครได้ร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ... ซึ่งต่อมาได้ประกาศเป็นกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 นั้น ได้กำหนดให้มีมาตรการโอนสิทธิการพัฒนา (Transfer of Development Right หรือ TDR) ในกรณีต่าง ๆ ได้แก่ การโอน อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินจากที่ดินแปลงอื่นในบริเวณเดียวกัน การโอนอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินจากแปลงที่ดินที่เป็นที่ตั้งอาคาร ที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถาน หรือจากพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม ไปยังบริเวณพื้นที่โดยรอบสถานีรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน หรือบริเวณ ที่กำหนด ทั้งนี้ ให้รับโอนเพิ่มไม่เกินร้อยละ 20 ของอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวม ต่อพื้นที่ดินของแปลงที่ดินที่รับโอน

อย่างไรก็ตามเรื่องมาตรการโอนสิทธิการพัฒนา มติที่ประชุมคณะกรรมการผังเมือง ครั้งที่ 5/2555 เห็นควรให้ติดตามมาตรการดังกล่าวออกเนื่องจาก เป็นมาตรการใหม่ และจะมีปัญหาในการนำไปปฏิบัติ จึงขอให้กรุงเทพมหานคร ศึกษาและพัฒนาข้อกำหนดดังกล่าวนี้ต่อไปและอาจนำมาปรับใช้หรือไปเพิ่มใน การปรับปรุงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครในครั้งต่อไป เนื่องจากการดำเนินการ ปรับปรุงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร (ปรับปรุงครั้งที่ 3) มีระยะเวลาจำกัด ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษาในประเด็นเกี่ยวกับแนวคิดการ โอนสิทธิการพัฒนาเพื่อใช้เป็นมาตรการการวางผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ควรเป็นอย่างไร มีการดำเนินงานอย่างไรให้บรรลุเป้าหมาย โดยผู้วิจัยหวังเป็น อย่างยิ่งว่าการวิจัยครั้งนี้สามารถนำความรู้ที่ได้จากการศึกษาไปเป็นแนวทาง โอนสิทธิการพัฒนาให้มีการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาวะปัจจุบันของการโอนสิทธิการพัฒนาในต่างประเทศ และในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาการใช้ประโยชน์ที่ดินมีผลต่อการนำการพัฒนาไปใช้เป็นมาตรการการวางผังเมือง
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการประยุกต์ใช้การโอนสิทธิการพัฒนา เพื่อใช้เป็นมาตรการการวางผังเมือง

วิธีการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การประยุกต์แนวคิดการโอนสิทธิการพัฒนาเพื่อใช้เป็น มาตรการการวางผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการสัมภาษณ์แบบเชิงลึกแบบไม่มีโครงสร้าง (In-depth, Unstructured Interview) จากกลุ่มตัวอย่าง ดังนี้ เจ้าหน้าที่รัฐใน สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่มีผลต่อการนำ การโอนสิทธิการพัฒนาไปใช้เป็นมาตรการการวางผังเมือง และนักพัฒนา อสังหาริมทรัพย์ นอกจากนี้ มีวิธีการเก็บข้อมูลในรูปแบบของการสำรวจด้วย การสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม (Non - Participant Observation) และ ข้อมูลเชิงปริมาณ (Quantitative Research) โดยใช้โปรแกรม Arch GIS

ผลการวิจัยและอภิปรายผลการวิจัย

การโอนสิทธิการพัฒนา หมายถึง การขาย หรือถ่ายโอน สิทธิการ พัฒนาจากพื้นที่อนุรักษ์ไปยังบริเวณที่พัฒนาได้มากกว่า และพื้นที่อนุรักษ์จะได้ ผลประโยชน์ตอบแทนซึ่งมีการประกาศใช้เป็นข้อกำหนดท้องถิ่น และเป็น แนวคิดของการถ่ายโอนความหนาแน่น การถ่ายโอนสิทธิการพัฒนาที่ผ่านมามี รูปแบบตามที่นักผังเมืองได้กำหนดพื้นที่อนุรักษ์ซึ่งถูกควบคุมการพัฒนาต่าง ๆ หรือเจ้าของพื้นที่ไม่สามารถพัฒนาพื้นที่ได้ สามารถโอนสิทธิการพัฒนาให้กับ

พื้นที่ที่ได้รับอนุญาตให้พัฒนาอย่างเข้มข้นได้ สิทธิในการพัฒนาอาจจะขายหรือได้รับการชดเชยให้เจ้าของที่ดินที่ถูกควบคุมจากการที่ถูกกำหนดเป็นพื้นที่อนุรักษ์ตามข้อกำหนด (สิทธิพร ภิรมย์รัตน์, 2527) การโอนสิทธิการพัฒนาเป็นเทคนิคการตลาดที่ส่งเสริมการย้ายการพัฒนาพื้นที่โดยความสมัครใจจากสถานที่ที่ชุมชนต้องการให้มีการพัฒนาน้อย เรียกว่าพื้นที่ส่งสิทธิการพัฒนา (Sending Area) ไปยังสถานที่ที่ชุมชนต้องการที่จะเห็นการพัฒนามากขึ้น หรือเรียกว่าพื้นที่รับสิทธิการพัฒนา (Receiving Area) โดยพื้นที่ส่งอาจเป็นพื้นที่ที่อ่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อม พื้นที่โล่ง ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า สถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์หรือสถานที่อื่น ๆ ที่มีความสำคัญต่อชุมชน โดยที่พื้นที่รับควรเป็นสถานที่ที่ประชาชนทั่วไปเห็นสมควรว่ามีความเหมาะสมสำหรับการพัฒนาเป็นพิเศษ (Pruetz, 2009)

1. สภาวะปัจจุบันของการโอนสิทธิการพัฒนาในต่างประเทศและในประเทศไทย

1.1 สภาวะปัจจุบันของการโอนสิทธิการพัฒนาในต่างประเทศ

จากการศึกษาทบทวนกรณีศึกษาการใช้มาตรการโอนสิทธิการพัฒนาในสหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) สามารถสรุปได้ ดังนี้

1.1.1 วัตถุประสงค์และหลักการพื้นฐานของการใช้มาตรการโอนสิทธิการพัฒนา

พบว่ามาตรการโอนสิทธิพัฒนานั้นใช้กับพื้นที่แปลงที่ดินที่เป็นเจ้าของโดยภาคเอกชน ไม่ใช่ที่ดินของรัฐ โดยการโอนสิทธิการพัฒนาพบว่า มีได้ 2 ลักษณะ คือ

- กลุ่มที่โอนสิทธิการพัฒนาโดยใช้วิธีการรวมแปลงที่ดินโดยรอบแล้วคิดความหนาแน่นเฉลี่ย

- กลุ่มที่โอนสิทธิพัฒนาจากพื้นที่ที่ถูกจำกัดสิทธิการพัฒนาไปยังพื้นที่ส่งสิทธิการพัฒนาเพื่อรักษาหรืออนุรักษ์ เช่น อนุรักษ์พื้นที่หรืออาคารประวัติศาสตร์ อนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรม และอนุรักษ์พื้นที่เพื่อรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ

1.1.2 มาตรการทางผังเมืองที่เป็นพื้นฐาน พบว่า การใช้มาตรการโอนสิทธิการพัฒนาได้ต้องมีมาตรการพื้นฐานทางผังเมืองที่จำเป็นก่อน มาตรการดังกล่าว ได้แก่ การกำหนดความหนาแน่นในรูปของอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (Floor Area Ratio - FAR) และหน่วยพักอาศัย (Dwelling Unit) และจะต้องกำหนดให้ครอบคลุมทั่วทั้งเขตวางผังออกเป็นย่านต่าง ๆ ตามลักษณะเฉพาะและศักยภาพของพื้นที่ การกำหนดความหนาแน่นตามย่านต่าง ๆ นี้ทำให้เกิดความแตกต่างของระดับการพัฒนา ซึ่งเป็นที่มาของสิทธิในการพัฒนาพื้นที่ที่ไม่เท่าเทียมกันโดยเฉพาะสิทธิเหนือพื้นดิน (Air Right) ซึ่งเป็นสาเหตุของการขอให้มีการโอนสิทธิดังกล่าวได้

1.1.3 การกำหนดพื้นที่ส่งสิทธิการพัฒนาและพื้นที่รับสิทธิการพัฒนาที่ชัดเจน การกำหนดจะต้องมีความชัดเจนและระบุในข้อกำหนดดังนี้

- พื้นที่ส่งสิทธิการพัฒนา หมายถึง แปลงที่ดินของเอกชนที่ถูกจำกัดสิทธิจากมาตรการกำหนดความหนาแน่นในผังเมืองด้วยวัตถุประสงค์ของการอนุรักษ์พื้นที่หรืออาคารประวัติศาสตร์ อนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรม และอนุรักษ์พื้นที่เพื่อรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ

- พื้นที่ส่งสิทธิการพัฒนา พื้นที่ส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่ที่รัฐมีนโยบายส่งเสริมการพัฒนา เช่น ย่านพักอาศัยความหนาแน่นสูง ย่านพาณิชยกรรม ความหนาแน่นสูง

1.1.4 รูปแบบหรือลักษณะการโอนสิทธิ พบว่ามีลักษณะของการโอนสิทธิการพัฒนา 4 รูปแบบ คือ

- การโอนสิทธิการพัฒนาไปยังพื้นที่ดินที่อยู่ติดกัน หมายถึง พื้นที่ส่งสิทธิพัฒนากับพื้นที่รับสิทธิพัฒนานั้นตั้งอยู่ติดกันหรืออยู่ฝั่งตรงกันข้ามกัน

- การโอนสิทธิการพัฒนาภายในพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทเดียวกัน หมายถึง การโอนสิทธิการพัฒนาจากพื้นที่หนึ่งไปยังพื้นที่ที่ตั้งอยู่ภายในการใช้ประโยชน์ที่ดินในผังเมืองรวมฉบับเดียวกัน

- การโอนสิทธิการพัฒนาข้ามพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดิน หมายถึง การโอนสิทธิการพัฒนาจากพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทหนึ่ง ไปยังพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินอีกประเภทหนึ่ง แต่อยู่ภายในผังเมืองรวมฉบับเดียวกัน

- การโอนสิทธิข้ามเขตการปกครอง หมายถึง การโอนสิทธิข้ามจากเขตหนึ่งไปยังเขตปกครองอื่นในเขตวางผังเมือง

1.1.5 วิธีการคำนวณสิทธิการพัฒนา พบว่า ส่วนใหญ่ในการซื้อและขายสิทธิการพัฒนาจะใช้ราคาที่ดินที่เป็นราคาตลาดเป็นพื้นฐาน ซึ่งในกรณีการโอนสิทธิการพัฒนาไปยังพื้นที่ดินที่อยู่ติดกันหรือการโอนสิทธิพัฒนาภายในพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทเดียวกันอาจไม่มีปัญหา เนื่องจากราคาที่ดินมีแนวโน้มจะใกล้เคียงกัน แต่หากเป็นการโอนสิทธิการพัฒนาข้ามพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งมีราคาที่ดินที่แตกต่างกัน ในกรณีนี้จะกำหนดค่าความแตกต่างเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งผู้ซื้อและผู้ขาย โดยในได้หวั่นได้มีการกำหนดการใช้ราคาที่ดินในพื้นที่ส่งสิทธิการพัฒนา หากรด้วยราคาที่ดินในพื้นที่รับสิทธิพัฒนา แล้วคูณด้วยขนาดพื้นที่ที่จะซื้อขาย การใช้ราคาตลาดและข้อกำหนดความแตกต่างระหว่างที่ดินในพื้นที่ส่งสิทธิพัฒนากับที่ดินในพื้นที่รับสิทธิพัฒนา นั้นดูเหมือนจะเป็นวิธีการที่มีความซับซ้อนน้อยที่สุด และไม่เป็นการแทรกแซงราคา

1.1.6 การบริหารจัดการและองค์กร มาตรการโอนสิทธิพัฒนา มีการดำเนินงานที่ใช้เวลานาน เนื่องจากเกี่ยวข้องกับที่ดินซึ่งเป็นทรัพย์สินที่มีความสำคัญของประชาชน จำเป็นต้องมีระบบการบันทึกติดตามที่ถาวร จึงต้องมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการเก็บฐานข้อมูลการซื้อขายสิทธิการพัฒนา และการบันทึกการทำนิติกรรมต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกา มีการจัดตั้งธนาคารโอนสิทธิการพัฒนา (TDR Bank) เพื่อจัดการการโอนสิทธิการพัฒนา โดยเฉพาะ นอกจากนั้น ธนาคารโอนสิทธิพัฒนายังมีบทบาทในเรื่องการเป็น

ตัวแทนในการซื้อและขายสิทธิการพัฒนา ซึ่งการจัดตั้งธนาคารและเงินทุนนั้น มาจากทางราชการ

1.2 การโอนสิทธิการพัฒนาในประเทศไทย รายงานการศึกษาเบื้องต้น เรื่องการสร้างความเป็นธรรมจากการบังคับใช้ประโยชน์ที่ดิน ภายใต้การสนับสนุนของอนุกรรมการสาขากฎหมายการเกษตร ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ การพลังงานและสิ่งแวดล้อม (มกราคม, 2538) พบว่า ความเป็นธรรมที่นอกเหนือจากระบบภาษีอากรในการอสังหาริมทรัพย์แล้วควร ใช้วิธีการโอนสิทธิการพัฒนา โดยการจัดทำผังเมืองเฉพาะที่แสดงรายละเอียด ข้อกำหนดการใช้สิทธิที่ดินในแต่ละแปลงอย่างชัดเจน โดยรัฐต้องเข้ามาเกี่ยวข้อง ในการสร้างระบบการเก็บผลประโยชน์จากกลุ่มผู้ที่ได้สิทธิพัฒนาอย่างเต็มที่ มาชดเชยให้กับกลุ่มที่ถูกจำกัดสิทธิพัฒนา โดยการกำหนดมูลค่าสิทธิในการให้และรับอย่างเหมาะสม โดยเสนอว่าควรจะร่างกฎหมายขึ้นมาใหม่ที่จะมี ผลดีในแง่กระบวนการนิติบัญญัติและระเบียบราชการ แต่ทั้งนี้ตลาดในการซื้อ ขายสิทธิจะต้องมีความสมบูรณ์โดยมีผู้ซื้อและขายมากพอมีการกำหนดสิทธิที่ ชัดเจนมีข่าวสารของตลาดที่สมบูรณ์ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจ เรื่องการโอนสิทธิพัฒนาเป็นอย่างดี ดังนั้น การโอนสิทธิพัฒนาในประเทศไทยจึงไม่ใช่เรื่องใหม่แต่อย่างใด

นอกจากนี้ กรุงเทพมหานคร ได้เคยเสนอปรับปรุงกฎกระทรวง ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร เสนอการนำมาตรการโอนสิทธิการพัฒนา มาใช้ ในผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร คราวการปรับปรุงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2556 มีรายละเอียดดังนี้ การโอนสิทธิการพัฒนา (Transfer of Development Right-TDR) ซึ่งมาตรการการโอนสิทธิพัฒนานี้คือ การขาย สิทธิในการใช้อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินจากแปลงที่ดินหนึ่งไปยังอีก แปลงที่ดินหนึ่ง โดยแบ่งออกเป็น 3 วิธี คือ

1. การโอนสิทธิการพัฒนาภายในบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดิน
2. การโอนสิทธิการพัฒนาจากพื้นที่ตั้งอาคารที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถานไปยังพื้นที่ในเขตส่งเสริมการพัฒนา
3. การโอนสิทธิการพัฒนาจากพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรมไปยังพื้นที่ในเขตส่งเสริมการพัฒนา

อย่างไรก็ตาม จากการประชุมคณะกรรมการผังเมืองครั้งที่ 5/2555 เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2555 ได้มีมติที่ประชุมในเรื่องมาตรการโอนสิทธิการพัฒนาว่าเห็นควรให้ตัดข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับมาตรการการโอนสิทธิการพัฒนาออกทั้งหมด เนื่องจากเป็นมาตรการใหม่ และจะมีปัญหาในการนำไปปฏิบัติ จึงขอให้มีการศึกษาให้ชัดเจน โดยอาจนำไปเพิ่มไว้ใน การปรับปรุงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครในครั้งต่อไป หรือหลังจากได้ประกาศกฎกระทรวงใช้บังคับแล้ว ตามมาตรา 26 วรรคสาม และขอให้กรุงเทพมหานครศึกษาและพัฒนาข้อกำหนดดังกล่าวนี้ต่อไปและอาจนำมาปรับใช้หรือไปเพิ่มในการปรับปรุงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครในครั้งต่อไป หรือหลังจากที่ได้ประกาศเป็นกฎกระทรวงใช้บังคับแล้ว ตามมาตรา 26 วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ.การผังเมือง พ.ศ. 2518

สรุปการเปรียบเทียบการโอนสิทธิการพัฒนาในต่างประเทศและในประเทศไทย สหรัฐอเมริกาเป็นต้นกำเนิดของการใช้มาตรการโอนสิทธิการพัฒนาและมีการนำมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ที่ต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว สำหรับประเทศอื่น ๆ ก็ได้มีการนำมาตรการนี้มาใช้เช่นกัน ได้แก่ สาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) เป็นต้น ปัจจัยที่ทำให้การโอนสิทธิพัฒนาในกรณีศึกษาต่างประเทศประสบความสำเร็จ คือ การมีข้อกำหนดความหนาแน่นพื้นฐาน คือ อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่แปลงที่ดินในข้อกำหนดผังเมือง การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการบังคับใช้ผังเมืองและกลไกการพิจารณา และการติดตามประเมินผลเรียนรู้จากการปฏิบัติ แล้วนำมาปรับปรุงมาตรการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็น

ประโยชน์ต่อการเรียนรู้สำหรับการนำมาใช้ในผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร
ซึ่งยังไม่มีมาตรการการโอนสิทธิการพัฒนาบังคับใช้

2. การใช้ประโยชน์ที่ดินมีผลต่อการนำการโอนสิทธิการพัฒนาไปใช้
เป็นมาตรการการวางผังเมือง

การใช้ประโยชน์ที่ดิน หมายความว่า การใช้ที่ดินเพื่อประกอบกิจการ
ใด ๆ ไม่ว่ากิจการนั้นจะกระทำบนพื้นดิน เนื้อพื้นดิน หรือใต้พื้นดิน และไม่
จะอยู่ภายในอาคารหรือนอกอาคาร (สำนักผังเมือง, 2556) ตามกฎกระทรวง
ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 หมวด 2 แผนผังและข้อ
กำหนด ส่วนที่ 1 แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท
พร้อมด้วย ข้อกำหนด ได้จัดทำขึ้นเพื่อส่งเสริมคุณลักษณะ ความปลอดภัย
ของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคมให้สอดคล้องเหมาะสมกับศักยภาพ
ของการให้บริการของระบบคมนาคมและขนส่ง การสาธารณูปโภคและการ
สาธารณูปการในแต่ละบริเวณ ตลอดจนเพื่อรองรับการพัฒนาของเมืองใน
อนาคตตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม การใช้ประโยชน์ที่ดินตามแผนผัง
กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทท้ายกฎกระทรวงนี้ให้เป็น
ไปดังต่อไปนี้

ประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน		อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวม ต่อพื้นที่ดิน (FAR)
ที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย (สีเหลือง)	ย.1	1.0
	ย.2	1.5
	ย.3	2.5
	ย.4	3.0
ที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง (สีส้ม)	ย.5	4.0
	ย.6	4.5
	ย.7	5.0
ที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก (สีน้ำตาล)	ย.8	6.0
	ย.9	7.0
	ย.10	8.0
พาณิชยกรรม (สีแดง)	พ.1	5.0
	พ.2	6.0
	พ.3	7.0
	พ.4	8.0
	พ.5	10.0
อุตสาหกรรม (สีม่วง)	อ.1	2.0
	อ.2	1.5
คลังสินค้า (สีเม็ดมะปราง)	อ.3	1.0
อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียวมีกรอบและเส้นทแยงสีเขียว)	ก.1	0.5
	ก.2	1.0
	ก.3	0.5
ชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว)	ก.4	1.0
	ก.5	1.0
อนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลป วัฒนธรรมไทย (สีน้ำตาลอ่อน)	ศ.1	3.0
	ศ.2	4.0
สถาบันราชการการ สาธารณูปโภคและ สาธารณูปการ (สีน้ำเงิน)	ส.	-

การใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีผลต่อการนำการโอนสิทธิการพัฒนาไปใช้เป็นมาตรการการวางผังเมือง ตามความหมายของการโอนสิทธิการพัฒนา คือ แนวคิดการถ่ายโอนความหนาแน่นตามข้อกำหนดของผังเมือง หรือการโอนสิทธิการพัฒนาจากพื้นที่ที่ต้องการให้มีการพัฒนาน้อยหรือจำกัดสิทธิในการพัฒนาเพื่ออนุรักษ์พื้นที่หรืออาคารประวัติศาสตร์ อนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรม และอนุรักษ์พื้นที่เพื่อรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ เรียกว่า “พื้นที่สงสิทธิการพัฒนา” ไปยังพื้นที่ที่ต้องการให้มีการพัฒนาอย่างเต็มศักยภาพของพื้นที่ เรียกว่า “พื้นที่รับสิทธิการพัฒนา” ในการนำมาตรการโอนสิทธิการพัฒนาไปใช้ในกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครจะต้องมีการศึกษาการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีผลต่อการนำการโอนสิทธิการพัฒนาไปใช้เป็นมาตรการการวางผังเมือง

ข้อเสนอแนะในงานวิจัย

ผู้วิจัยได้สรุปผลการศึกษา อภิปรายผลการศึกษา ตามข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์ทางทฤษฎี การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จึงมีข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางการประยุกต์แนวคิดการโอนสิทธิการพัฒนาเพื่อใช้เป็นมาตรการการวางผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร และเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยในครั้งต่อไป ซึ่งประกอบไปด้วย ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ข้อเสนอแนะอื่น ๆ และข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การประยุกต์ใช้มาตรการในการวางผังเมืองกรุงเทพมหานครควรมีการใช้แนวคิดมาตรการการโอนสิทธิการพัฒนา ผลการศึกษาปรากฏว่าผู้วิจัยสามารถยืนยันสมมติฐานการวิจัยที่ได้ระบุไว้ว่า การประยุกต์ใช้มาตรการในการ

วางผังเมืองกรุงเทพมหานครควรมีการใช้แนวคิดมาตรการการโอนสิทธิการพัฒนา จากข้อค้นพบที่จะอธิบายได้ว่า หากการวางและจัดทำผังเมือง กรุงเทพมหานครมีการนำมาตรการการโอนสิทธิการพัฒนาไปใช้ สามารถเสนอแนะแนวทางในการประยุกต์ใช้การโอนสิทธิการพัฒนาเพื่อใช้เป็นมาตรการการวางผังเมือง เป็นประเด็นต่าง ๆ

1. การโอนสิทธิการพัฒนานี้จะใช้ในกรณีพื้นที่ในการใช้ประโยชน์ที่ดินถูกจำกัดสิทธิการพัฒนาตามที่ได้ถูกกำหนดในกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร จึงไม่สามารถพัฒนาพื้นที่ได้ สิทธิการพัฒนาหมายถึง ระดับการพัฒนาเหนือพื้นดินที่กำหนดโดยอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (Floor Area Ratio-FAR) โดยคำนวณเป็นหน่วยพื้นที่ เช่น ตารางเมตร สิทธิการพัฒนานั้นอาจให้มีการถ่ายโอนระหว่างแปลงที่ดิน 2 แปลง แปลงหนึ่งเป็นผู้ส่งสิทธิการพัฒนา ส่วนอีกแปลงหนึ่งเป็นแปลงรับโอนสิทธิการพัฒนา

2. วัตถุประสงค์ของการโอนสิทธิการพัฒนา ความเป็นมาของการโอนสิทธิการพัฒนาเพื่อต้องการที่จะหามาตรการทางผังเมืองที่ใช้เพื่อสร้างความเป็นธรรม ลดความไม่เท่าเทียมกันอันเกิดจากข้อกำหนดผังเมือง โครงการนี้จึงมีวัตถุประสงค์ของการโอนสิทธิการพัฒนา 3 ประการ ดังนี้

2.1 เพื่ออนุรักษ์พื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรม เพื่อเป็นการอนุรักษ์อาคารหรือพื้นที่ที่มีคุณค่าทางด้านประวัติศาสตร์ โบราณคดี และสถาปัตยกรรม

2.2 เพื่ออนุรักษ์พื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม เพื่อเป็นการสงวนรักษาสภาพทางธรรมชาติของพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม

2.3 เพื่อการพัฒนาในพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินเดียวกัน เพื่อให้พื้นที่ได้พัฒนาได้เต็มศักยภาพของพื้นที่

3. การใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีผลต่อการโอนสิทธิการพัฒนา

3.1 พื้นที่ส่งเสริมการพัฒนา

- การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรม แบ่งเป็นที่ดินประเภท ศ. 1 และ ศ. 2 ที่กำหนดไว้เป็นสันทาลอ่อน ให้เป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย

- การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม แบ่งเป็นที่ดินประเภท ก. 1 ถึง ก. 3 ที่กำหนดไว้เป็นสืขาวมีกรอบและเส้นทแยงสีเขียวให้เป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม

3.2 พื้นที่รับสิทธิการพัฒนา

- พื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทศูนย์พาณิชย์กรรมเมือง รองรับ การประกอบกิจกรรมทางธุรกิจ การค้า การบริการ และนันทนาการที่ให้บริการแก่ประชาชนโดยทั่วไป (พ.3) ทั้งบริเวณ

- พื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทศูนย์พาณิชย์กรรมรอง ส่งเสริมความเป็นศูนย์กลางทางธุรกิจ การค้า การบริการ และนันทนาการในบริเวณโดยรอบขอบเขตการให้บริการของระบบขนส่งมวลชน (พ.4) ทั้งบริเวณ

- พื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทศูนย์พาณิชย์กรรมหลัก ส่งเสริมความเป็นศูนย์กลางทางธุรกิจ การค้า การบริการ นันทนาการ และการท่องเที่ยวในระดับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (พ.5) ทั้งบริเวณ

จากการศึกษาด้านพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ส่งเสริมการพัฒนา และพื้นที่รับสิทธิการพัฒนา พบว่า มีพื้นที่ที่อยู่ในพื้นที่ส่งเสริมการพัฒนาทั้งหมด 254,553,751.80 ตารางเมตร มีสิทธิในการพัฒนาพื้นที่ 174,866,644.41 ตารางเมตร และพื้นที่ที่อยู่ในพื้นที่รับสิทธิการพัฒนาทั้งหมด 52,771,506.20 ตารางเมตร มีสิทธิในการพัฒนาพื้นที่ 409,649,985.62 ตารางเมตร

การใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีผลต่อการโอนสิทธิการพัฒนา	พื้นที่ส่งสิทธิการพัฒนา (ตร.ม.)	พื้นที่รับสิทธิการพัฒนา (ตร.ม.)
จำนวนพื้นที่จริง	254,553,751.80	52,771,506.20
จำนวนพื้นที่ที่สามารถพัฒนาได้	174,866,644.41	409,649,985.62



4. รูปแบบการโอนสิทธิการพัฒนา สามารถดำเนินการได้ 4 กรณี ดังนี้

4.1 การโอนสิทธิการพัฒนาจากเพื่อพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย

4.2 การโอนสิทธิการพัฒนาจากเพื่อพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม

4.3 การโอนสิทธิการพัฒนาจากเพื่อพื้นที่อนุรักษ์สภาพแวดล้อม

4.4 การโอนสิทธิการพัฒนาภายในบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดินเดียวกัน

5. ขั้นตอนการโอนสิทธิการพัฒนา จากการทบทวนกรณีศึกษา และการสัมภาษณ์ หากนำการโอนสิทธิพัฒนามาใช้ในกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครแล้ว มีผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด 3 ฝ่าย คือ เจ้าของที่ดินในพื้นที่ส่งสิทธิการพัฒนา เจ้าของที่ดินในพื้นที่รับสิทธิการพัฒนา และหน่วยงาน

ภาครัฐ ซึ่งสามารถสรุปขั้นตอนการดำเนินการโอนสิทธิการพัฒนาได้ 4 ขั้นตอน ดังนี้

5.1 จัดตั้งหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบในด้านการโอนสิทธิการพัฒนา เพื่อเป็นหน่วยงานที่ให้เจ้าของที่ดินในพื้นที่ส่งสิทธิการพัฒนา และเจ้าของที่ดินในพื้นที่รับสิทธิการพัฒนาสามารถมาติดต่อดำเนินการตรวจสอบสิทธิการพัฒนาได้

5.2 เจ้าของที่ดินในพื้นที่ส่งสิทธิการพัฒนา และเจ้าของที่ดินในพื้นที่รับสิทธิการพัฒนาตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อตรวจรับรองสิทธิการพัฒนาพื้นที่จากหน่วยงานที่รับผิดชอบ

5.3 หน่วยงานที่รับผิดชอบตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อตรวจรับรองสิทธิการพัฒนาพื้นที่ และออกใบรับรองสิทธิการพัฒนาในที่ดินให้กับผู้ยื่นขอตรวจสอบ

5.4 หากมีการซื้อ-ขายสิทธิการพัฒนา ให้เจ้าหน้าที่จัดทำบัญชีพร้อมบันทึกลงในฐานข้อมูลการโอนสิทธิการพัฒนาให้เป็นปัจจุบัน

ข้อเสนอแนะอื่นๆ และข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1. การโอนสิทธิการพัฒนาเป็นความรู้และมาตรการในการพัฒนาเมืองแบบใหม่สำหรับประเทศไทย ดังนั้น การเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเรื่องการโอนสิทธิการพัฒนา โดยเฉพาะกลุ่มประชาชนที่เป็นเจ้าของที่ดินที่อยู่ในพื้นที่ส่งสิทธิการพัฒนา และพื้นที่รับสิทธิการพัฒนา รวมถึงนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ตลอดจนผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับพื้นที่การโอนสิทธิการพัฒนา จัดทำเอกสารให้ความรู้ความเข้าใจและประชาสัมพันธ์การโอนสิทธิการพัฒนา

2. การโอนสิทธิการพัฒนาจำเป็นต้องบูรณาการการทำงานร่วมกันหลายฝ่าย เช่น หน่วยงานท้องถิ่นเพื่อตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดิน หน่วยงานที่ดำเนินงานออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเพื่อจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

เกี่ยวกับที่ดิน รวมถึงเจ้าของแปลงที่ดิน จึงควรจัดตั้งหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบในด้านการโอนสิทธิการพัฒนา

3. การโอนสิทธิการพัฒนากรณีข้ามเขตการปกครอง เสนอให้ใช้การโอนสิทธิพัฒนาในพื้นที่อนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบริเวณบางกระเจ้า จังหวัดสมุทรปราการ เพื่ออนุรักษ์พื้นที่สีเขียวให้เป็นปอดของเมืองต่อไป

เอกสารอ้างอิง

กฎกระทรวง ฉบับที่ 414 (พ.ศ. 2542) ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518. 2542.

กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549

กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556

กรมโยธาธิการและผังเมือง. (2555). รายการประชุมคณะกรรมการผังเมือง ครั้งที่ 5/2555.

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518.

พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558

ราชกิจจานุเบกษา, 2535. เล่ม 109 ตอนที่ 75 หน้า 1.

สิทธิพร ภิรมย์รัตน์. 2527. Transfer of Development Rights: New Tool and Technique for Urban Development and historic preservation. วารสารวิชาการคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร ฉบับที่ 4.

Pruetz, Rick & Standridge, Noah. 2009. "What Makes Transfer of Development Rights Work?" *Journal of the American Planning Association*.