

มาตรการจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543  
: กรณีศึกษาการจัดสรรที่ดินในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงราย  
Measure of Land Allocation Act B.E. 2000 :  
A Case Study of Land Allocation in Chiang Rai Province

ลัทธพล มุ่งไรสง<sup>1</sup>, รุ่ง ศรีสมวงษ์<sup>2</sup>  
Lutthaphon Mungthaisong<sup>1</sup>, Rung Srisomwong<sup>2</sup>

Received : 5/5/2021 Revised : 9/5/2021 Accepted : 30/5/2021

### บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาปัญหา แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ศึกษาวิเคราะห์มาตรการ ทางกฎหมายทั้งในและต่างประเทศ ตลอดจนวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงราย เพื่อพัฒนากำหนดมาตรการและแนวทางในการปรับปรุงระบบการจัดสรรที่ดินในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงรายและต่างจังหวัด ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องภายใต้บริบททางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การปกครองในปัจจุบันให้มีความเหมาะสมและเกิดประโยชน์สูงสุด

งานวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Methods Research) ระหว่างการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากองค์ความรู้จากการวิเคราะห์ ข้อกฎหมาย การสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) โดยสำรวจความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิที่เชี่ยวชาญ ผู้ประกอบการ ผู้บริโภค เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงราย และนำข้อมูลที่ได้รับจากการศึกษามาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบตามระเบียบวิธีการวิจัย

จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า ปัญหาการจัดสรรที่ดินในปัจจุบันส่วนหนึ่งมีการหลีกเลี่ยงการขออนุญาตจัดสรรที่ดินตามกฎหมาย โดยเฉพาะผู้ประกอบการธุรกิจจัดสรรที่ดินขนาดเล็กซึ่งมีจำนวนมากในเขตพื้นที่ต่างจังหวัด สืบเนื่องจากมาตรการทางกฎหมายในการขออนุญาตจัดสรรที่ดินไม่คุ้มค่า ต่อการลงทุนสำหรับโครงการขนาดเล็ก และมาตรฐานการจัดสรรที่ดินพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

<sup>1</sup> นักศึกษาปริญญาโท, นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง  
Master's degree student, Master of Laws. Laws, Mae Fah Luang University

\* Corresponding author. lutthaphon1707@gmail.com

<sup>2</sup> อาจารย์ที่ปรึกษา, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง  
Advisor, Assistant Professor Dr. Laws, Mae Fah Luang University

จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า ปัญหาการจัดสรรที่ดินในปัจจุบันส่วนหนึ่งมีการหลีกเลี่ยงการขออนุญาตจัดสรรที่ดินตามกฎหมาย โดยเฉพาะผู้ประกอบการธุรกิจจัดสรรที่ดินขนาดเล็กซึ่งมีจำนวนมากในเขตพื้นที่ต่างจังหวัด สืบเนื่องจากมาตรการทางกฎหมายในการขออนุญาตจัดสรรที่ดินไม่คุ้มค่า ต่อการลงทุนสำหรับโครงการขนาดเล็ก และมาตรฐานการจัดสรรที่ดินพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ใช้มาตรฐานเดียวกันกับโครงการขนาดใหญ่ ในขณะที่ชาวบ้านในต่างจังหวัดมีความต้องการที่อยู่อาศัยของตนเองในราคาที่เหมาะสม เนื่องจากมีรายได้อยู่ในระดับปานกลางถึงระดับน้อยและ พฤติกรรมความต้องการของประชาชนไม่ต้องการเสียค่าใช้จ่ายส่วนกลางเป็นประจำทุกเดือนให้กับ นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร เนื่องจากการบริการสาธารณะและสาธารณูปโภคระดับท้องถิ่นของภาครัฐ ในปัจจุบันมีประสิทธิภาพและเข้าถึงประชาชนและชุมชน และในระยะยาวการเสียค่าใช้จ่ายให้กับภาครัฐสำหรับการบริการสาธารณูปโภคมีความคุ้มค่ามากกว่า จึงเห็นควรปรับปรุงพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 โดยการขยายกรอบของค่านิยามการจัดสรรที่ดินให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น ผู้ประกอบการ รายย่อยสามารถลงทุนได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจัดสรรที่ดิน แต่อาจมีมาตรการควบคุมของรัฐในลักษณะอื่น ที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ตลอดจนกำหนดมาตรฐานในเรื่องขนาดของโครงการแต่ละขนาดให้ชัดเจน และกำหนดพื้นที่ส่วนกลางให้เหมาะสมกับขนาดของโครงการแต่ละขนาด เพื่อลดปัญหาด้านต้นทุนและส่งผลให้ประชาชนสามารถซื้อที่ดินในราคาที่ถูกลง และเป็นมาตรการในการแก้ไขปัญหาที่มีลักษณะประสานประโยชน์ระหว่างกันมากขึ้น ลดปัญหาการหลีกเลี่ยงกฎหมาย และส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในระดับท้องถิ่นให้มีรากฐานที่มั่นคง ประชาชนในพื้นที่ได้รับประโยชน์ในฐานะผู้บริโภค และสามารถมีที่อยู่อาศัยของตนเองได้ โดยไม่เกินความสามารถทางเศรษฐกิจของครอบครัว

**คำสำคัญ:** การจัดสรรที่ดิน กฎหมายการจัดสรรที่ดิน ธุรกิจจัดสรรที่ดิน

## Abstract

The study titled “Measure of Land Allocation According to Land Allocation Act B.E. 2543 : A Case Study of Land Allocation in Chiang Rai Province” aimed to 1) investigate related problems, concepts and theories of land allocation according to Land Allocation Act B.E. 2543, 2) analyze legal measures issued both in the country and in other foreign countries, 3) analyze the problems caused by land allocation in Chiang Rai Province, 4) develop the measures and guidelines for land allocation system in Chiang Rai and other provinces, and 5) improve and correct the Land Allocation Act B.E. 2543 and other related laws under the current social, economic, political and governmental contexts in order to contribute the most suitability and highest benefit for involved parties.

This study was based on mixed method research. The documentary research was conducted to analyze the knowledge of analyzed and related laws while survey research

was used to interview the specialists' opinions toward the definition of land allocation according to the Land Allocation Act B.E. 2543. The sample groups included academics, legal experts, real estate entrepreneurs, and clients who involved with land allocation activities in Chiang Rai province. The collected data were then analyzed systematically based on the research methodology.

The findings of the study revealed that the most problematic item was the avoidance of requesting for legal approval in land allocation, especially a number of real estate agents for small sized-blocks of land in rural areas. The request for land allocation under the legal measure was not worth for investment in a small real estate project since it was treated equally to that of the big project based on the Land Allocation Act B.E. 2543. The residents in these rural areas need houses with reasonable price since their income is at moderate to low level. They did not want to pay for monthly utility cost since the governmental utility services are not reachable and inefficient for the community residents. And in the long run, the payment for central utility cost to the centrally local government is worthier. It is therefore logical to improve the Land Allocation Act B.E. 2543, especially the expansion of land allocation concept to be more flexible. The small entrepreneurs can invest in real estate without any permission request but all the activities need to be under the other appropriate and efficient government's regulations and measures. Moreover, setting obvious standard size for each real estate project with the appropriate central utility area is recommended in order to decrease the cost of capital and encourage the perspective residents to buy a cheaper price. These measures are expected to solve the problem of beneficial harmonization, reduce the problem of legal practice avoidance, and promote the local real estate business to be more prosper and stable. With these measures, the residents as the consumers in the areas will receive the highest benefit and own resident buildings in that they can be affordable appropriately to their family economy.

**Keywords** : Land Allocation, Legal Measures on Land Allocation, Real Estate Business

### ความสำคัญของปัญหา

มาตรการการควบคุมการจัดสรรที่ดินของประเทศไทยภายใต้กฎหมายที่ดินในประเทศไทยได้เริ่มมีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย ได้พัฒนาการตามสภาพสังคมและเศรษฐกิจ มาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน (วรวิฑูฒิ เทพ

ทอง, 2562) กฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดินของประเทศไทยมุ่งเน้นการควบคุมการจัดสรรที่ดินของภาคเอกชน เพราะหน่วยงานของรัฐมิได้ดำเนินกิจกรรมเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทางการค้าอยู่แล้ว (วิจิตร เจริญสุข, 2562 : 142) โดยมีมาตรการทางกฎหมายเป็นกลไกสำคัญในการควบคุมการดำเนินการจัดสรรที่ดินของภาคเอกชนอย่างเป็นระบบ ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2500 เป็นช่วงเวลาที่มีการเริ่มต้นค้าที่ดินในลักษณะของการประกอบธุรกิจ มีการรวบรวมที่ดินแปลงใหญ่มาแบ่งเป็นแปลงย่อยจำหน่าย เรียกว่า “ที่ดินจัดสรร” และในปี พ.ศ. 2515 เป็นช่วงที่เริ่มต้น มีมาตรการทางกฎหมายโดยมีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 กำหนดมาตรการในการควบคุมการจัดสรรที่ดินของภาคเอกชน ซึ่งในขณะนั้นประเทศไทยมีการดำเนินการจัดสรรที่ดินเป็นจำนวนมาก แต่ยังไม่มียกเว้นกฎหมายเพื่อใช้ควบคุมการจัดสรรที่ดินโดยเฉพาะ อันเป็นสาเหตุให้เกิดกรณีพิพาทกันระหว่างผู้ประกอบการกับผู้บริโภค อีกทั้งการวางแผนผังโครงการหรือวิธีการในการจัดสรรที่ดินยังไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการผังเมือง จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายควบคุมภาคเอกชน ในการจัดสรรที่ดินเพื่อการจำหน่ายให้กับผู้ซื้อหรือผู้บริโภค การเปิดโอกาสให้ที่ดินเป็นสินค้าซื้อขายได้โดยเสรี ส่งผลให้กรรมสิทธิ์ที่ดินตกอยู่ในมือของนายทุน มีข้อมูลชี้ชัดได้ว่าตัวเลขโฉนดที่ดินร้อยละ 61 เป็นของคนทั่วไปเพียงร้อยละ 10 เท่านั้น (เพิ่มศักดิ์ มกรภิรมย์, 2560 : 110) โอกาสที่ประชาชนในสังคมที่มีรายได้น้อยจะเป็นเจ้าของที่ดินแม้เพื่อที่อยู่อาศัย ก็ย่อมเกิดขึ้นยาก ยิ่งถ้าหากระบบการจัดสรรที่ดินเพิ่มเติมทุนในการจัดสรรยิ่งส่งผลให้ที่อยู่อาศัยมีราคาที่สูงขึ้น ปัญหาที่อยู่อาศัยของประชาชนทั่วไปที่มีรายได้น้อยก็ย่อมสะสมมากขึ้นเรื่อย ๆ

การประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์หรือการจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ซึ่งเกี่ยวข้องกับประโยชน์สุขและความสงบเรียบร้อยของประชาชน และเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของรัฐในการอนุญาต ตลอดจนเกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน ซึ่งจะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน สร้างความเป็นธรรม อันเป็นหลักธรรมาภิบาลของภาคเอกชน ซึ่งประกอบด้วย การปฏิบัติตามกฎ กติกา มารยาท และประเพณีทางธุรกิจ การไม่ฝ่าฝืนกฎหมาย (Compliance) ความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility) ไม่ว่าในเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภค สิ่งแวดล้อม แรงงาน ภาษี การคืนกำไรสู่สังคม ความโปร่งใสในการประกอบธุรกิจ (วิชญา เกรียงงาม, 2555 : 204) และสร้างความเป็นธรรมในการประกอบธุรกิจและมีความรับผิดชอบต่อสังคมซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมาย ในขณะที่ภาคเอกชนส่วนใหญ่ให้ความสำคัญในส่วนนี้น้อยเนื่องจากเอกชนมุ่งเน้นการแสวงหากำไรให้กับตนเองและองค์กรมากกว่าการคำนึงถึงความเป็นธรรม ของประชาชน จึงอาจเป็นที่มาของการควบคุมและการรับอนุญาตจากรัฐในการจัดสรรในระยะเริ่มแรก การประกอบธุรกิจในระบอบทุนนิยมเน้นเสริมสร้างให้เกิดการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการด้วยกัน ส่งผลให้ผู้ประกอบการธุรกิจมีความรู้เกี่ยวกับสินค้าหรือบริการมากกว่าผู้บริโภค (ศุภชัย ประไพพนพ, 2559 : 153)

ต่อมาการจัดสรรที่ดินได้รับความนิยมมากขึ้น เพราะประชาชนต้องการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินเป็นของตนเอง การประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินเพื่อการจำหน่ายต่อประชาชนเริ่มมีมากขึ้น เมื่อมีกลไกการแข่งขันในเชิงธุรกิจ และการประกอบการทางธุรกิจที่มุ่งผลกำไรเป็นสำคัญ ประชาชนในฐานะผู้บริโภคเริ่มได้รับผลกระทบมากขึ้นจากระบบการจัดสรรที่ดินของภาคเอกชนที่มุ่งเน้นผลกำไรทางธุรกิจ

ระบบการวางผังเมืองเริ่มขยายตัวเนื่องจากการจัดสรรที่ดินเริ่มขยายวงกว้างไปสู่ต่างจังหวัด รัฐจึงได้มีการทบทวนมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรร โดยเฉพาะการจัดให้มีสาธารณูปโภคที่จำเป็นและเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจจัดสรรที่ดิน ซึ่งควรกระจายอำนาจการอนุญาตไปสู่ระดับจังหวัด นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงกฎหมายในขณะนั้น โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ซึ่งได้ตราขึ้นและประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2543 และมีผลบังคับใช้เมื่อพ้นกำหนด 60 วัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นมา และบังคับใช้มาจนถึงปัจจุบันเป็นระยะเวลาประมาณ 20 ปี โดยมีหลักการสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กำหนดให้การแบ่งจำหน่ายที่ดินที่ได้แบ่งเป็นแปลงย่อยรวมกันตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งจากที่ดินแปลงเดียวหรือแบ่งจากที่ดินหลายแปลงที่มีพื้นที่ติดต่อกัน โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์เป็นค่าตอบแทน และให้หมายรวมรวมถึงการดำเนินการดังกล่าวที่ได้มีการแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยไว้ไม่ถึงสิบแปลงและต่อมาได้แบ่งที่ดินแปลงเดิมเพิ่มเติมภายในสามปี เมื่อรวมกันแล้วมีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปด้วย (พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543, 2563 : 1) เป็นการจัดสรรที่ดินซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐก่อนทำการจัดสรร และภายใต้ระบบการอนุญาตนั้นรัฐได้กำหนดให้ผู้ประกอบการจะต้องจัดให้มีสาธารณูปโภค การบริการสาธารณะ เช่น ระบบไฟฟ้า ระบบประปา ถนน พื้นที่ส่วนกลาง สวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น เป็นต้นตามเงื่อนไขของการขอรับใบอนุญาตเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนในฐานะผู้ซื้อที่ดินจัดสรรและภายใต้บริบททางสังคมและระบบการบริการด้านสาธารณูปโภค การบริการสาธารณะของรัฐยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะเข้าถึงประชาชน การกำหนดภาระและความรับผิดชอบของผู้ประกอบการภายใต้หลักการดังกล่าวจึงเป็นมาตรการที่มีความจำเป็นเพื่อคุ้มครองประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรร แต่ในขณะเดียวกันส่งผลให้ต้นทุนของผู้ประกอบการสูงขึ้นเนื่องจากการจัดพื้นที่ส่วนกลาง สนามกีฬา สนามเด็กเล่นและสาธารณูปโภคต่าง ๆ เพราะฉะนั้นประชาชนในฐานะผู้บริโภคจึงต้องรับภาระดังกล่าวทางอ้อมโดยการซื้อที่ดินจัดสรรในราคาที่สูงขึ้นตามภาระต้นทุนของผู้ประกอบการ ทำให้ประชาชนไม่สามารถซื้อที่ดินจัดสรร โดยเฉพาะที่อยู่อาศัยได้เนื่องจากมีรายได้หรือเงินไม่เพียงพอ โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ต่างจังหวัดที่ประชาชน ส่วนใหญ่มีรายได้น้อยถึงปานกลาง

เมื่อบริบททางสังคมและพฤติกรรมของประชาชนเปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับการให้บริการสาธารณูปโภคและการบริการสาธารณะของรัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้น รัฐมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างชัดเจน ทำให้สามารถเข้าถึงประชาชนและสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ การคุ้มครองผู้บริโภคมีมาตรการทางกฎหมายเฉพาะในการคุ้มครองประชาชนในการบริโภคสินค้าและบริการที่ชัดเจนมากขึ้น ในขณะที่ความต้องการที่อยู่อาศัยของประชาชนที่มีรายได้น้อยถึงปานกลาง โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ต่างจังหวัดมีจำนวนมากขึ้น ภายใต้บริบททางสังคมในลักษณะดังกล่าว ระบบการจัดสรรที่ดินของภาคเอกชนควรได้รับการพัฒนาให้สอดคล้องกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง พฤติกรรมและความต้องการของประชาชน โดยกำหนดมาตรการที่เหมาะสมสำหรับการควบคุมระบบการจัดสรรที่ดินและระบบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง

การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินของภาคเอกชน จึงเป็นมาตรการหนึ่งในการแก้ไขและพัฒนากระบวนการจัดสรรที่ดินให้เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน มาตรการทางกฎหมายเป็นกลไกที่สำคัญ เบื้องต้นในการกำหนดรูปแบบและกลไกในการจัดสรรที่ดินที่มีลักษณะของการประสานประโยชน์ระหว่างกันในการส่งเสริมธุรกิจ สร้างรากฐานความมั่นคงให้กับระบบเศรษฐกิจ คู่ครองสิทธิของประชาชน และสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนการดูแลประชาชนของภาครัฐทั้งในส่วนกลางและ ส่วนท้องถิ่นให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมอันเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิต ภายใต้อำนาจของประชาชนในด้านเศรษฐกิจ รายได้ ค่าใช้จ่ายสำหรับครอบครัว เพราะฉะนั้นจึงเห็นสมควรปรับปรุงมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรที่ดิน ภายใต้อำนาจของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ให้มีความเหมาะสมและมีลักษณะประสานประโยชน์ระหว่างกันอย่างเหมาะสม และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน ในฐานะผู้ซื้อที่ดินจัดสรร สำหรับการกำหนดมาตรการที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาระบบการจัดสรรที่ดินนั้นสามารถจำแนกได้ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การทบทวนมาตรการในการกำหนดค่านิยมของคำว่า “การจัดสรรที่ดิน” เพื่อขยายกรอบของการจัดสรรที่ดินที่จะต้องอยู่ภายใต้อำนาจของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ให้มีความเหมาะสมกับบริบททางสังคมในปัจจุบันมากยิ่งขึ้น ภายใต้อำนาจเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิต พฤติกรรมของผู้บริโภค ความต้องการของประชาชน ระบบเศรษฐกิจท้องถิ่น และการให้บริการสาธารณะและระบบสาธารณูปโภคภาครัฐในปัจจุบัน

ประเด็นที่สอง ลดการหลีกเลี่ยงการขออนุญาตจัดสรรที่ดิน โดยควรทบทวนมาตรการที่เหมาะสมเพื่อลดปัญหาหลีกเลี่ยงการควบคุมการจัดสรรที่ดิน โดยส่งเสริมการพัฒนาธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของผู้ประกอบการรายย่อยเพื่อเป็นทางเลือกให้กับประชาชนในฐานะผู้บริโภคที่มีข้อจำกัดในเรื่องรายได้ และค่าใช้จ่ายของครอบครัว ในขณะที่เดียวกันการคุ้มครองผู้บริโภคก็มีกฎหมายเฉพาะที่จะสามารถคุ้มครองได้ในระดับหนึ่งหากมีการกระทำที่มีลักษณะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภค กฎหมายที่มีลักษณะคุ้มครองผู้บริโภคไม่เพียงแต่ทำให้เกิดความมั่นใจในการซื้อสินค้าหรือบริการแล้ว การคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคยังจะต้องสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจด้วย (ปกรณัม ยิงวรการ, 2560 : 127) กฎหมายการจัดสรรที่ดินก็ควรมีมาตรการเพื่อรองรับความเจริญเติบโตทาง เศรษฐกิจของท้องถิ่นด้วย

ประเด็นที่สาม การกำหนดขนาดของโครงการจัดสรรตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มิได้มีการกำหนดไว้ชัดเจน แต่ให้อำนาจคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดกำหนดขนาดของโครงการจัดสรรส่งผลต่อความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย และมาตรฐานที่ควรกำหนดไว้เป็นหลักการ ไว้ในพระราชบัญญัติ เพื่อประโยชน์ในการกำหนดมาตรการในเชิงปฏิบัติที่เหมาะสมกับโครงการจัดสรรที่ดินแต่ละขนาด เช่น การจัดพื้นที่ส่วนกลาง สวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น เป็นต้น สำหรับการจัดสรรที่ดิน ในแต่ละขนาดไม่ควรมีมาตรฐานเดียวกันสำหรับการจัดพื้นที่ส่วนกลาง ซึ่งส่งผลต่อต้นทุนของผู้ประกอบการ ที่สูงขึ้น โดยเฉพาะการจัดสรรที่ดินขนาดเล็กหรือขนาดกลาง ทำให้ประชาชนในฐานะผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในราคาที่สูงขึ้นและเกินศักยภาพของประชาชนที่จะเข้าถึงที่อยู่อาศัยได้ โดยเฉพาะในเขตพื้นที่จังหวัด เชียงรายและต่างจังหวัด

ประเด็นที่สี่ การออกข้อกำหนดของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด หรือกฎหมายปลีกย่อย ในทางปฏิบัติและหลักการกระจายอำนาจสู่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด ควรจะต้องลดการใช้อำนาจดุลพินิจหรือให้สามารถใช้ดุลพินิจได้น้อยลงภายใต้บริบทของพื้นที่ แต่ควรกำหนดเป็นมาตรการหลักที่ชัดเจนภายใต้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

ประเด็นที่ห้า การพัฒนาระบบการจัดสรรที่ดินภายใต้แนวคิดในลักษณะการประสานประโยชน์ที่เหมาะสมเพื่อการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในขณะเดียวกัน ทั้งในด้านของผู้ประกอบการ รัฐและผู้ซื้อที่ดินจัดสรรเพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ทุกฝ่ายและลดปัญหาการหลีกเลี่ยงการขออนุญาตหรือการควบคุมการจัดสรรที่ดินของรัฐ

การกำหนดมาตรการจากประเด็นดังกล่าวอย่างเหมาะสมและปรับปรุงแก้ไขวิธีคิด พัฒนาระบบและโครงสร้างของระบบการจัดสรรที่ดิน และปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ตลอดจนกำหนดแนวทางในการดำเนินการของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพและมีลักษณะประสานประโยชน์ระหว่างกัน จะส่งผลประโยชน์กับทุกภาคส่วนในการพัฒนาระบบการจัดสรรที่ดินในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงรายและต่างจังหวัด การกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมจะเป็นกลไกสำคัญในการปฏิรูประบบการจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ประชาชน ในต่างจังหวัดจะสามารถซื้อที่อยู่อาศัยได้ในราคาที่เหมาะสม ลดภาระค่าใช้จ่ายรายเดือน แต่มีระบบการดูแลสาธารณูปโภคพื้นฐานที่ดี โดยการแก้ไขมาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543บนพื้นฐานของแนวคิดเกี่ยวกับการใช้กฎหมายทั่วไปของต่างประเทศ ในสหภาพยุโรปมีหลักพื้นฐานทางกฎหมายปกครองอยู่ 3 หลัก ได้แก่ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะและหลักการคุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจ และหลักพอสมควรแก่เหตุ จากหลักการดังกล่าวหลักทั่วไปของกฎหมายปกครองเป็นกฎเกณฑ์ที่ผู้มีอำนาจตราขึ้นจะต้องมั่นคงชัดเจน เข้าใจง่าย เข้าถึงได้ง่าย ไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้งหรือง่ายเกินไป และที่สำคัญตามหลักพอสมควรแก่เหตุ รัฐต้องออกมาตรการ ที่พอสมควรแก่เหตุ เมื่อเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ที่มาตรการนั้นมุ่งหมาย กล่าวคือ จะต้องรักษาดุลภาพระหว่างประโยชน์ของเอกชนกับประโยชน์สาธารณะ (พินิตนาถ เย็นทรัพย์, 2559 : 147)

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงราย
2. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรที่ดินเพื่อเป็นพื้นฐานในการบูรณาการในการจัดการปัญหาในปัจจุบันและศึกษาข้อเท็จจริงและปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ปัญหาการจัดสรรที่ดินในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงรายภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
3. เพื่อศึกษาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรที่ดินของประเทศไทยและการจัดสรรที่ดิน

ของต่างประเทศ

4. เพื่อวิเคราะห์ข้อเท็จจริงและปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน ข้อกฎหมายทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ตลอดจนวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงราย

5. เพื่อศึกษาแนวทางในการพัฒนาระบบการจัดสรรที่ดิน การจัดสรรที่ดินจังหวัดเชียงราย และข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องภายใต้บริบททางสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบัน

### วิธีดำเนินการวิจัย

ศึกษาวิจัยองค์ความรู้ด้านการจัดสรรที่ดิน องค์ความรู้ข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินทั้งในระดับ ประเทศ และข้อกำหนดในการจัดสรรที่ดินระดับจังหวัด ปัญหาในการจัดสรรที่ดินในเขตพื้นที่ต่างจังหวัดโดยจะทำการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) และการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) การสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้มีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง ทั้งผู้ประกอบการ นักกฎหมาย นักวิชาการ ตลอดจนผู้บริโภคในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงราย สร้างแบบสอบถามเพื่อหาค่าระดับความสำคัญของประเด็นปัญหา ความรู้ และความคิดเห็นกับปัญหาที่กำหนด จากนั้นนำผลการศึกษาวินิจฉัยดังกล่าวมาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบเพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาและการค้นหามาตรการส่งเสริมการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ในลักษณะการประสานประโยชน์ร่วมกันภายใต้บริบททางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง ต่อไป

### ผลการวิจัย

สำหรับผลการวิจัยจากการวิเคราะห์ข้อกฎหมาย และเจตนารมณ์ของกฎหมายตามประกาศ คณะปฏิวัติ ฉบับ 286 และพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินของประเทศไทย มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรและการวางระบบผังเมือง กำหนดให้การแบ่งที่ดินตั้งแต่เปลี่ยนแปลงขึ้นไปเพื่อการจำหน่ายจะต้องขออนุญาต เพื่อรัฐจะต้องควบคุมผู้ประกอบการให้จัดสาธารณูปโภค การบริการสาธารณะ พื้นที่ส่วนกลางอันจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ซึ่งมาตรการดังกล่าวไม่เหมาะสมกับผู้ประกอบการรายย่อย ทำให้เกิดปัญหาในการหาช่องทางในการหลีกเลี่ยงกฎหมาย ในการขออนุญาตของผู้ประกอบการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์รายย่อยในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ การจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

#### 1. การกำหนดค่านิยาม

จากการวิเคราะห์ข้อกฎหมายพบว่า มาตรการตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ในการกำหนดค่านิยามคำว่า “การจัดสรรที่ดิน” ซึ่งกำหนดให้การจำหน่ายที่ดินที่ได้แบ่งเป็นแปลงย่อยรวมกันตั้งแต่เปลี่ยนแปลงขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งแยกจากที่ดินแปลงเดียวหรือแบ่งแยกที่ดินหลายแปลงที่มี

พื้นที่ติดต่อกันโดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์เป็นค่าตอบแทน และให้หมายความรวมถึงการดำเนินการดังกล่าว ที่ได้มีการแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยไว้ไม่ถึงสิบแปลงและต่อมาได้แบ่งที่ดินแปลงเดิมเพิ่มเติมภายในสามปี เมื่อรวมกันแล้วมีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปด้วย คำนียามตามกฎหมายเดิมไม่เหมาะสมกับบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองการปกครองในปัจจุบันที่มีความเปลี่ยนแปลงและประชาชนในเขตพื้นที่ต่างจังหวัด มีความต้องการที่อยู่อาศัยในราคาที่เหมาะสมจำนวนมาก และค่านียามดังกล่าวใช้บังคับมาตั้งแต่ปี 2515 จนถึงปัจจุบันเป็นระยะเวลา 48 ปี โดยค่านียามดังกล่าวมีเจตนารมณ์สำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก ให้ความหมายของค่าว่าการจัดสรรที่ดินเพื่อความชัดเจนของถ้อยคำ และประการที่สองมีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่สำคัญและจะต้องยึดถือเป็นหลักการ เพราะฉะนั้นจากการวิเคราะห์ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าค่านียามเดิมตามกฎหมายไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมปัจจุบัน ควรกำหนดจำนวนแปลงตามค่านียามมากขึ้นกว่าเดิม และเห็นสมควรปรับปรุงบทนิยามตามกฎหมาย ให้เหมาะสมกับสภาพสังคมและควรจำแนกค่านียามของการจัดสรรที่ดินสำหรับกรุงเทพมหานคร และต่างจังหวัดแตกต่างกันตามความเหมาะสมของพื้นที่

ประกอบกรวิเคราะห์ความคิดเห็นในการปรับปรุงค่านียามตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ความคิดเห็นกรณีการแบ่งแยกที่ดินออกเป็นแปลงย่อยไม่เกิน 10 แปลง เพื่อการจำหน่ายในปัจจุบันมีความเหมาะสมกับบริบททางสังคมในปัจจุบันแล้ว พบว่า ความคิดเห็นในประเด็นดังกล่าวคิดค่าเฉลี่ยเท่ากับ 1.97 อยู่ในระดับน้อยสุด และประเด็น ควรกำหนดค่านียามการจัดสรรที่ดินให้มีจำนวนแปลงย่อยน้อยกว่าเดิมเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค ในประเด็นดังกล่าวคิดค่าเฉลี่ยเท่ากับ 1.80 อยู่ในระดับน้อยเช่นกัน ส่วนประเด็นที่ว่า ควรกำหนดค่านียามการจัดสรรที่ดินให้มีจำนวนแปลงย่อยมากขึ้นกว่าเดิม คิดค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.18 อยู่ในระดับมาก และประเด็น ควรกำหนดค่านียามการจัดสรรที่ดินตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป ผลการสำรวจคิดค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.65 อยู่ในระดับปานกลาง ส่วนประเด็น ควรกำหนดค่านียามการจัดสรรที่ดินตั้งแต่สามสิบสองแปลงขึ้นไปผลการสำรวจคิดค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.86 อยู่ในระดับ ปานกลาง และเห็นด้วยกับการปรับปรุงค่านียามให้เหมาะสมกับบริบทในปัจจุบันคิดเป็นค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.37 อยู่ในระดับ มาก และเห็นควรกำหนดโดยกรจำแนกค่านียามของการจัดสรรที่ดินสำหรับกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัดให้แตกต่างกันตามความเหมาะสมของสภาพพื้นที่ เห็นด้วยคิดเป็นค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.27 อยู่ในระดับ มาก เพราะฉะนั้นข้อกฎหมายเกี่ยวกับค่านียามของการจัดสรรที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 จะต้องปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ทางสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบัน ซึ่งอาจกำหนดให้มีความคล่องตัวมากขึ้นในการดำเนินงานและมีมาตรการในการควบคุมที่เหมาะสมกับระบบการจัดสรรที่ดินในแต่ละขนาดของโครงการ การขออนุญาตอาจจะใช้กับการจัดสรรที่ดินขนาดกลางและขนาดใหญ่

## 2. การกำหนดขนาดของโครงการ

ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดขนาดของโครงการจัดสรรที่ดิน ซึ่งในปัจจุบันการกำหนดขนาดของโครงการเป็นไปตามข้อกำหนดของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด ออกตามความในมาตรา 14 (1) และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.

2543 จากการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลในกรณีดังกล่าวควรกำหนดไว้ในกฎหมายหลักตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 สำหรับขนาดและเนื้อที่ของที่ดินจัดสรร ตลอดจนควรกำหนดระบบสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะที่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคให้เหมาะสมกับขนาดของโครงการ เช่น ขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ เป็นต้น การกำหนดพื้นที่ส่วนกลางซึ่งเป็นต้นทุนของผู้ประกอบการที่จะส่งผลกระทบต่อราคาที่อยู่อาศัยและส่งผลกระทบต่อผู้ซื้อด้วย ควรกำหนดพื้นที่ส่วนกลางให้เหมาะสมกับขนาดและกำหนดมาตรการไว้ ในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักเช่นกันเพื่อความชัดเจนในการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างถูกต้อง

จากการวิเคราะห์ความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดขนาดของโครงการให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 1.90 ระดับน้อยสุด ความคิดเห็นเกี่ยวกับควรกำหนดขนาดของโครงการไว้เป็นมาตรฐานในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.5 ระดับมาก และควรกำหนดขนาดของโครงการเป็นขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.41 ระดับมาก ควรกำหนดขนาดไม่เกิน 50 แปลง ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.86 ระดับปานกลาง ควรกำหนดขนาดกลางตั้งแต่ 50 แปลง ถึงไม่เกิน 100 แปลง ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.84 ระดับปานกลาง ควรกำหนดขนาดใหญ่ตั้งแต่ 101 แปลง ขึ้นไป ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.93 ระดับปานกลาง และความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดขนาดของโครงการสามารถเป็นแนวทาง ในการขออนุญาต ตลอดจนการกำหนดเงื่อนไขการขออนุญาตที่เหมาะสมกับขนาดของโครงการ ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.41 ระดับมาก และการกำหนดขนาดของโครงการจะสามารถกำหนดรายละเอียดในการจัดสาธารณูปโภคได้เหมาะสม ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.39 อยู่ในระดับมาก และประเด็นสุดท้าย การกำหนดขนาดของโครงการไว้ ในกฎหมายหลักจะสามารถลดปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.41 อยู่ในระดับ มาก เพราะฉะนั้นมาตรการทางกฎหมายที่ควรจะต้องปรับปรุงแก้ไข คือ กำหนดขนาดของโครงการไว้ ในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 โดยให้กำหนดให้มีการจัดสรรที่ดินขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ เพื่อให้มีมาตรฐานเดียวกัน โดยยกเลิกการใช้อำนาจในการออกข้อกำหนดของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดในเรื่องดังกล่าว

### 3. มาตรการทางกฎหมายที่มีลักษณะประสานประโยชน์

มาตรการในการพัฒนาระบบการจัดสรรที่ดินที่เหมาะสมกับการจัดสรรที่ดินในจังหวัดจะต้องมีลักษณะประสานประโยชน์ ซึ่งจากข้อมูลเดิมสามารถวิเคราะห์ได้ว่า มาตรการทางกฎหมายต้องการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรและการจัดการผังเมือง แต่จากการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลในปัจจุบันพบว่า การให้บริการส่วนท้องถิ่นของรัฐเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้หลักการคุ้มครองผู้บริโภคในการจัดสรรที่ดินมีความสำคัญน้อยลง ค่าเฉลี่ยจากการสำรวจข้อมูลเท่ากับ 4.28 อยู่ในระดับมาก การให้บริการสาธารณูปโภคของภาครัฐ มีประสิทธิภาพและเข้าถึงประชาชน ค่าเฉลี่ยการสำรวจข้อมูลเท่ากับ 4.30 อยู่ในระดับมาก ความคิดเห็นเกี่ยวกับการที่รัฐจะต้องพัฒนาระบบการจัดสรรที่ดินให้สอดคล้องกับการส่งเสริมเศรษฐกิจท้องถิ่น ค่าเฉลี่ยการสำรวจข้อมูลเท่ากับ 3.95 อยู่ในระดับปานกลาง และมุมมองของผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่า การกระจายอำนาจของรัฐสู่ท้องถิ่นในการขออนุญาตจัดสรรที่ดินเป็นโทษมากกว่าจะเป็นประโยชน์ ค่าเฉลี่ยการสำรวจข้อมูลเท่ากับ 4.23 อยู่ในระดับมาก ซึ่งข้อคิดเห็นดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดในการ

พัฒนาระบบการจัดสรรที่ดินให้สอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะ เพราะฉะนั้นมาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 จะต้องมึลักษณะส่งเสริมการประกอบธุรกิจ ค้ำครองสิทธิผู้ซื้อที่ดินจัดสรร และมีมาตรการที่เหมาะสมในการบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์สูงสุด

แต่ในปัจจุบันบริบททางสังคมเปลี่ยนแปลงไป พฤติกรรมของผู้บริโภคในเรื่องที่อยู่อาศัยเปลี่ยนแปลงไป ทำให้ความสำคัญในการค้ำครองสิทธิควรอยู่ในระดับที่เหมาะสม ในปัจจุบันความคาดหวังจากผู้ประกอบการในการจัดสรรที่ดินมีน้อยลง จากการสำรวจข้อมูลสามารถวิเคราะห์ประเด็นที่เกี่ยวข้องได้ดังนี้ ความคาดหวังของประชาชนต่อผู้ประกอบการในการให้บริการสาธารณะหรือสาธารณูปโภค ค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับ 3.90 อยู่ในระดับปานกลาง ในขณะที่เดียวกันประชาชนในฐานะผู้บริโภคมีความต้องการที่จะได้ที่อยู่อาศัยในราคาที่ถูกลง ค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับ 4.65 อยู่ในระดับมาก ผู้บริโภคไม่ประสงค์จะเสียค่าบริการส่วนกลางให้กับนิติบุคคลบ้านจัดสรร ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.68 อยู่ในระดับมาก และความต้องการที่อยู่อาศัยในเขตพื้นที่ต่างจังหวัดประชาชนให้ความสำคัญเรื่องความปลอดภัยน้อยกว่าในเขตพื้นที่เมือง ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.77 อยู่ในระดับปานกลาง จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าวทำให้ทราบได้ว่าผู้บริโภคในปัจจุบัน มีความต้องการให้ผู้ประกอบการดูแลในเรื่องสาธารณูปโภคน้อยลง เพราะฉะนั้นในการกำหนดมาตรการเพื่อพัฒนาระบบการจัดสรรที่ดินจะต้องคำนึงถึงบริบทและความต้องการของผู้บริโภคในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย การส่งเสริมให้มีการลงทุนควรให้ความสำคัญผู้ประกอบการในทุกระดับ มาตรการที่นำมาใช้ในการพัฒนาธุรกิจอสังหาริมทรัพย์นอกเหนือจากการลดหย่อนภาษี การลดค่าธรรมเนียมการโอน เพื่อให้เอกชนในทุกระดับเข้ามามีบทบาทในการสร้างที่อยู่อาศัยให้ประชาชนได้มากขึ้น การปรับปรุงกฎหมายให้มีความยืดหยุ่นเป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการพัฒนาระบบการลงทุนในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และการจัดสรรที่ดิน ซึ่งการจัดสรรที่ดินโดยนิตินัยหมายถึงการจำหน่ายที่ดินแปลงย่อยเกินสิบแปลงภายในสามปี (พจน์ สุขมหา, 2556 : 11)

### สรุป อภิปรายผล

จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลตามระเบียบวิธี สรุปผลได้ว่า ระบบการจัดสรรที่ดิน ในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงราย ซึ่งมีการแบ่งที่ดินเพื่อจำหน่ายในลักษณะที่อยู่อาศัยจำนวนมาก และส่วนหนึ่งเป็นผู้ประกอบการรายย่อย ไม่สามารถแบ่งแยกที่ดินได้เกินสิบแปลงเพราะจะต้องขออนุญาตจัดสรรที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 แต่ความต้องการที่อยู่อาศัยของประชาชนในพื้นที่ยังมีจำนวนมากและต้องการที่อยู่อาศัยในราคาที่เหมาะสมและไม่สูงจนเกินไป เนื่องจากประชาชนมีรายได้น้อย และไม่จำเป็นจะต้องเป็นโครงการจัดสรรขนาดใหญ่ เนื่องจากการให้บริการสาธารณะและสาธารณูปโภคของเทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ และในขณะเดียวกันประชาชนส่วนใหญ่ขอสินเชื่อสถาบันการเงินเพื่อซื้อที่อยู่อาศัยและจะต้องผ่อนชำระ จึงไม่ต้องการเพิ่มค่าใช้จ่ายรายเดือนสำหรับการบริการสาธารณูปโภคให้กับนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร การจัดสรรที่ดินในรูปแบบโครงการจัดสรรตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ขนาดกลางหรือขนาดใหญ่จึงอาจ

จะไม่เหมาะสมสำหรับบริบทของพื้นที่จังหวัดเชียงรายและต่างจังหวัด ภายใต้บริบททางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง และพฤติกรรมของผู้บริโภคที่เปลี่ยนแปลงไปในกรณีดังกล่าวจึงนำมาซึ่งปัญหาการหลีกเลี่ยงการขออนุญาตจัดสรรที่ดินสำหรับโครงการขนาดเล็กและแนวทางตามมาตรการดังกล่าวจึงเกิดปัญหาเกี่ยวกับการประสานประโยชน์อย่างสมดุลระหว่างผู้ประกอบการ ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร และระบบการควบคุมของรัฐเพื่อความสะดวกสบายของสังคม ซึ่งสามารถสรุปผลจากการศึกษาวิเคราะห์ได้ ดังนี้

1. ควรกำหนดมาตรการจัดสรรที่ดินเพื่อสร้างความสมดุลภายใต้แนวทางการประสานประโยชน์ระหว่างผู้ประกอบการ ประชาชน และรัฐ ในการควบคุมการจัดสรรที่ดินรูปแบบใหม่ที่สามารถส่งเสริมระบบเศรษฐกิจท้องถิ่นและคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ตลอดจนสามารถควบคุมระบบผังเมืองได้อย่างเหมาะสมกับหลักวิชาการผังเมือง

2. ขยายคำนิยามของคำว่า การจัดสรรที่ดินให้การจัดสรรที่ดิน หมายถึง โครงการจัดสรรที่ดินที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล หรือเมืองพัทยา ที่มีจำนวนแปลงย่อยไม่เกิน 32 แปลง และเนื้อที่เพื่อการจำหน่ายไม่เกิน 2 ไร่ เว้นแต่เป็นการจัดสรรที่ดินเพื่อการจำหน่ายพร้อมอาคารประเภทอาคารพาณิชย์ให้มีจำนวนแปลงย่อยไม่เกิน 20 แปลง และเนื้อที่เพื่อการจำหน่ายไม่เกิน 2 ไร่ ส่วนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล มีจำนวนแปลงย่อยไม่เกิน 40 แปลง และเนื้อที่เพื่อการจำหน่ายไม่เกิน 4 ไร่ ซึ่งในกรณีการกำหนดคำนิยามดังกล่าวรัฐยอมรับในการจัดสรรที่ดินที่ไม่ต้องกันพื้นที่ไว้สำหรับสวน สนามกีฬา สนามเด็กเล่น และมีสาธารณูปโภคที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ แต่มีมาตรการอื่นควบคุมแทนการ ขออนุญาตจัดสรรที่ดินกรณีที่ไม่เกินกรอบดังกล่าว

3. การกำหนดขนาดของโครงการจะต้องกำหนดให้ชัดเจนไว้ในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 โดยกำหนดการจัดสรรที่ดินขนาดเล็กไม่เกิน 99 แปลง เนื้อที่ทั้งโครงการต่ำกว่า 19 ไร่ ขนาดกลางจำนวนตั้งแต่ 100 – 499 แปลง หรือเนื้อที่ทั้งโครงการ 19 -100 ไร่ และขนาดใหญ่จำนวนตั้งแต่ 500 แปลง หรือเนื้อที่ทั้งโครงการเกินกว่า 100 ไร่ ให้เป็นกรอบของกฎหมายในทางปฏิบัติในทุกจังหวัดในพระราชบัญญัติ เพียงแต่จังหวัดอาจมีข้อกำหนดปลีกย่อยได้ตามความเหมาะสม และควรกำหนดแนวทางการจัดสรรที่ดินแต่ละขนาดที่มีความแตกต่างกัน เช่น การจัดพื้นที่ส่วนกลาง การบริการสาธารณะ การบริการสาธารณูปโภค เป็นต้น

จากการศึกษาวิเคราะห์มาตรการการจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 จะพบว่าในจังหวัดเชียงรายและต่างจังหวัดมีสภาพปัญหาลักษณะเดียวกัน เนื่องจากมีผู้ประกอบการรายย่อยมากกว่ารายใหญ่ ต้นทุนสำหรับการประกอบธุรกิจไม่มาก เพราะฉะนั้นจึงยังคงมีปัญหาการหลีกเลี่ยงการจัดสรรที่ดินอยู่ในขณะเดียวกันประชาชนมีความต้องการที่อยู่อาศัยในโครงการขนาดเล็ก ราคาไม่แพง ไม่ต้องการจ่ายค่าส่วนกลาง พฤติกรรมของผู้บริโภคเปลี่ยนแปลงไป การพัฒนามาตรการทางกฎหมายเพื่อกำหนดกรอบในการจัดสรรที่ดินให้มีความชัดเจน เหมาะสม และเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่จึงมีความจำเป็น ในเบื้องต้นจึงควรกำหนดกรอบของคำนิยามใหม่ กำหนดขนาดให้ชัดเจนมีมาตรฐานเดียวกัน ตามกฎหมายหลัก มีแนวทางในการปฏิบัติภายใต้ขนาดของโครงการที่แตกต่างกันตามความเหมาะสม การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในประเด็นดังกล่าว ส่งผลต่อการพัฒนาระบบการจัดสรรที่ดิน

ในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงรายและต่างจังหวัดและสามารถสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจได้อีกทางหนึ่งด้วย

### ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัย ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้รับจากการวิเคราะห์ข้อกฎหมาย ปัญหาข้อกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 และปัญหาข้อเท็จจริง ตลอดจนการสำรวจจากกลุ่มตัวอย่าง และนำมาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ มีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในส่วนของค่านิยามของคำว่าการจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ให้การจัดสรรที่ดินจะต้องมีการแบ่งที่ดินแปลงย่อยเพื่อการจำหน่ายมากขึ้นกว่า ตามกฎหมายเดิม แต่ยังคงมาตรฐานในการควบคุมของรัฐและการคุ้มครองสิทธิของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรและการจัดการด้านการผังเมือง

2. กำหนดมาตรฐานเรื่องขนาดของโครงการไว้ให้ชัดเจนตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 และในแต่ละขนาดของโครงการควรกำหนดแนวทางปฏิบัติ การกำหนดพื้นที่ส่วนกลาง การบริการสาธารณะ และการบริการสาธารณูปโภคที่เหมาะสม เพื่อลดต้นทุนของผู้ประกอบการ ซึ่งจะส่งผลต่อผู้บริโภคในเรื่องราคาด้วยในขณะเดียวกัน

3. พัฒนามาตรการควบคุมการจัดสรรที่ดิน แนวทางการปฏิบัติ ระบบอนุญาตให้จัดสรรที่ดิน ให้เหมาะสมกับขนาดของโครงการจัดสรรในแต่ละขนาด เพื่อให้ผู้ประกอบการสามารถพัฒนาการธุรกิจ การจัดสรรที่ดินได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

4. ปรับปรุงระบบกฎหมายโดยลดการใช้อำนาจดุลพินิจในการออกข้อกำหนดของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด แต่ให้กำหนดหลักการไว้ในกฎหมายหลักหรือพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ไว้ให้ชัดเจน และให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจที่มีอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

5. ปรับแนวคิดในการกำหนดมาตรการจัดสรรที่ดินจากการยึดหลักการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นหลักการสำคัญ โดยการพิจารณาภายใต้หลักการประสานประโยชน์และส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ และระบบธุรกิจสังหาริมทรัพย์ในท้องถิ่นให้มากขึ้น บูรณาการประกอบการคุ้มครองผู้บริโภค และการวางผังเมืองของจังหวัดเพื่อให้สอดคล้องกับการส่งเสริมการพัฒนาธุรกิจในเขตพื้นที่จังหวัดให้มีความมั่นคง และประชาชนมีที่อยู่อาศัยภายใต้ศักยภาพที่มีอยู่

## เอกสารอ้างอิง

- ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินจังหวัดเชียงราย พ.ศ. 2545. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 119 ตอนที่ 66 ง. หน้า 69 – 88.
- ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ประกาศ ณ วันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 90 ตอนที่ 10. หน้า 8 - 9.
- ปกรณ์ ยิ่งวรการ. (2560). สิทธิของผู้บริโภคตามกฎหมายของอังกฤษและประเทศไทย. วารสารดุลพาห, 64(1), 127-153.
- พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543. ราชกิจจานุเบกษา. รจ. 117 ก ตอนที่ 45.
- พจน์ สุขมหา. (2556). นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร. กรุงเทพฯ : แอคทีฟพรีนซ์.
- พินิตนาถ เย็นทรัพย์. (2559). การใช้หลักกฎหมายทั่วไปในคดีปกครอง : ศึกษาเปรียบเทียบกับมาตรา 4 ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. วารสารดุลพาห, 63(1), 144-164.
- เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์. (2560). สิทธิมนุษยชนและความเป็นธรรมประเด็นที่ดิน. วารสารดุลพาห, 61(2), 110-126.
- วิษุฒะ เครื่องงาม. (2555). การนำหลักนิติธรรมไปใช้ในภาคเอกชน. บทความวิชาการ รู้ไว้...ต่อยอด ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) รุ่นที่ 16. กรุงเทพฯ : สำนักงานยุติธรรม.
- วรวิมล เทพทอง. (2562). คำอธิบายกฎหมายที่ดิน. กรุงเทพฯ : นิติธรรม.
- วิกิจ เจริญสุข. (2562). นิยามของ “ผู้ประกอบการธุรกิจ” ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2560: ศึกษาเปรียบเทียบการตีความ Article 101 ของ Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). วารสารดุลพาห, 66(2), 137-166.
- ศุภชัย ประไพพนพ. (2559). ข้อเสนอต่อแนวทางการตีความ “คดีผู้บริโภค” Proposal for the Interpretation of “Consumer Cases”. วารสารดุลพาห, 63(3), 150-173.