



แนวคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน (Transit-Oriented Development: TOD) กับ  
ความชอบด้วยกฎหมายของการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้ามาใช้พัฒนา  
โครงการที่อยู่อาศัยของเอกชน: แนวทางเชิงวิเคราะห์ในการตีความชอบวัตถุประสงค์ของ  
การเวนคืน — กรณีศึกษาโครงการแอสตัน อโศก ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่  
188/2566 (ประชุมใหญ่)

Transit-Oriented Development (TOD) and the Legality of Private Residential Use  
on Expropriated Land Originally Acquired for Mass Rapid Transit Business:  
An Analytical Approach for Interpreting the Statutory Purpose of Expropriation  
— A Case Study of the Ashton Asoke Project (Supreme Administrative Court  
Decision No. 188/2566, Grand Chamber)

สทรรัฐ อภินิษฐศาสตร์

เสนอต่อ

คณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

มิถุนายน 2568

## บทคัดย่อ

รายงานวิจัยฉบับนี้ต้องการศึกษาประเด็นความชอบด้วยกฎหมายของการใช้ที่ดินที่ถูกเวนคืนในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. 188/2566 (คดีแอชตัน อโศก) โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อพัฒนาแนวทางวิเคราะห์การตีความชอบด้วยวัตถุประสงค์ของการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้ารวมถึงกิจการเกี่ยวเนื่องไปให้เอกชนใช้ประโยชน์สำหรับการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นการใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ร่วมด้วย โดยการนำข้อความคิดการพัฒนาเมืองรอบสถานีขนส่งมวลชน (Transit Oriented Development: TOD) มาประยุกต์ใช้ในแนวทางวิเคราะห์ดังกล่าว จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องด้วยวิธีการวิจัยเชิงพรรณนาที่เน้นไปที่การศึกษาเชิงความสัมพันธ์ผ่านคดีแอชตัน อโศกในฐานะกรณีศึกษาหลัก พบว่าการตีความชอบด้วยวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้ารวมถึงกิจการเกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟฟ้าของประเทศไทยในปัจจุบันและที่ปรากฏในคำพิพากษาข้างต้นเป็นการตีความที่ยึดถ้อยคำตามตัวอักษรอย่างเคร่งครัดยิ่ง โดยมีได้ยอมรับประโยชน์สาธารณะในบริบทการพัฒนาเมืองและประโยชน์เชิงธุรกิจการค้าจากการใช้ที่ดินที่เวนคืน อีกทั้งยังมีได้นำหลักความได้สัดส่วนตลอดจนแนวคิด TOD มาพิจารณาประกอบ ทั้งที่แม้ในประเทศไทยจะยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเมืองตามหลักการ TOD เป็นการเฉพาะ แต่ก็มีมาตรการทางกฎหมายรวมถึงนิตินโยบายในปัจจุบันที่สะท้อนถึงแนวคิดดังกล่าวรองรับไว้บ้างแล้ว แนวทางการตีความดังที่ปรากฏนั้นนอกจากจะเคร่งครัดมากกว่าในต่างประเทศ ยังเป็นการตีความที่มีแนวโน้มจะก่อให้เกิดปัญหาทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติจำนวนมาก ตลอดจนอาจไม่ได้เป็นการประกันสิทธิในทางทรัพย์สินของเอกชนตามรัฐธรรมนูญด้วย ทั้งนี้ เมื่อใช้แนวทางการวิเคราะห์ของผู้วิจัยซึ่งได้คำนึงถึงบรรดาประเด็นปัญหาและข้อจำกัดของแนวทางการตีความของไทยข้างต้นไปปรับกับข้อเท็จจริงในคดีแอชตัน อโศก พบว่าการนำที่ดินไปใช้ในคดีนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม กรณีมีข้อบกพร่องที่ต้องแก้ไขให้ข้อตกลงการใช้ที่ดินดังกล่าวเกิดประโยชน์ต่อสาธารณะตามแนวทางการพัฒนาเมืองตามแนวคิด TOD มากขึ้น อาทิ การกำหนดให้ถนนในโครงการบางส่วนเป็นพื้นที่สาธารณะของเอกชน (privately owned public spaces) เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนทั่วไปโดยเฉพาะผู้โดยสารระบบขนส่งมวลชน สามารถการใช้พื้นที่โครงการดังกล่าวเป็นทางสัญจรเชื่อมโยงระหว่างสถานีรถไฟฟ้า พื้นที่ที่เวนคืน และชอยสุขุมวิทซอย 19 แยก 2 ได้ หรือกำหนดให้ค่าตอบแทนจากการใช้ที่ดินจากการเวนคืนมาสนับสนุนระบบขนส่งมวลชนตามแนวทางการพัฒนาเมืองตามแนวทาง TOD อย่างเช่นการนำไปใช้สนับสนุนนโยบายรถไฟฟ้า 20 บาทตลอดสายของรัฐบาล โดยนอกจากข้อค้นพบเหล่านี้จะช่วยให้เห็นแนวทางการวิเคราะห์ที่แตกต่างจากแนวทางการให้เหตุผลทั้งในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดข้างต้นและความคิดเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 935/2567 แล้ว ยังเป็นอีกก้าวหนึ่งสู่การพัฒนาแนวทางการตีความความชอบด้วยกฎหมายของการเวนคืนอื่นในอนาคต ตลอดจนเป็นแนวทางการพัฒนากฎหมายและนิตินโยบายด้านการเวนคืนและการพัฒนาเมืองในพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้าของประเทศไทย อันจะช่วยให้เกิดการจัดสมดุลกันระหว่างประโยชน์สาธารณะประโยชน์ของเอกชน และสิทธิในทางทรัพย์สินของเอกชนตามรัฐธรรมนูญได้อย่างเหมาะสมและยั่งยืนขึ้นต่อไปด้วย

## ABSTRACT

This research examines the legality of the expropriated land use as addressed in the Supreme Administrative Court Decision No. 188/2566 (the *Ashton Asoke* case). The primary aim is to develop an analytical approach for interpreting the statutory purpose of expropriation in cases involving private residential development on land originally acquired for mass rapid transit business and other related businesses, particularly when such land use includes commercial purposes. The study applies the concept of Transit-Oriented Development (TOD) and employs a descriptive research methodology, with *Ashton Asoke* serving as the central case study. The analysis finds that Thailand's current interpretation of “purpose of expropriation” for mass rapid transit business and other related businesses remains overly stringent. Such interpretation, as adopted in the aforementioned decision, fails to consider the broader public benefits in the contexts of urban development and disregards the principle of proportionality. It also treats commercial benefits in expropriated land use as disqualifying factors. Furthermore, this interpretation does not consider the TOD concept— even though some current laws and policy instruments already reflect TOD-related principles, despite the absence of official TOD legislation. In contrast to international standards, this strict interpretive stance poses theoretical and practical challenges, potentially undermining constitutionally protected private property rights. Applying this analytical approach, developed to address the issues identified in Thailand’s current legal interpretation, to *Ashton Asoke*, it finds that the land use in question is constitutional. Be that as it may, the land-use agreement in this case should be improved to leverage the public interest on the expropriated land in line with TOD. Parts of the *Ashton Asoke* project's roads, for instance, could be legally designated as privately owned public spaces (POPS) to facilitate a walkable connection, particularly for mass transit passengers, connecting the transit station, the expropriated land, and Soi Sukhumvit 19/2. Alternatively, revenue generated from such agreement could be earmarked to support TOD-aligned mass transit policies, such as funding the government’s 20-baht-flat-fare-for-all-metro initiative. Beyond offering an alternative analytical lens to the Supreme Administrative Court’s and the Council of State’s (Opinion No. 935/2567) reasoning, this study provides a stepping stone for future reinterpretation in expropriation cases. It also contributes to the development of legal and policy frameworks regarding expropriation and urban development around mass rapid transit stations in Thailand, with a strong hope to promote a more balanced and sustainable approach to public and private interests, and particularly constitutionally protected private property rights.

## กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณเพื่อนร่วมงานตลอดจนมิตรสหายทุกท่าน สำหรับข้อคิดเห็น ข้อวิจารณ์ ตลอดจนข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำงานวิจัยฉบับนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ฐิติรัตน์ ทิพย์สัมฤทธิ์กุล ที่เคยช่วยวิพากษ์ตั้งแต่งานวิจัยนี้อยู่ในช่วงแรกเริ่มเป็นเพียงร่างแนวคิดและเค้าโครงไม่กี่หน้าเท่านั้น

นอกจากนั้น ยังต้องใคร่ขอขอบคุณครอบครัวของผู้วิจัย รวมไปถึงคณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์รวมถึงเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง สำหรับการสนับสนุนการจัดทำงานวิจัยชิ้นนี้ อีกทั้งผู้วิจัยต้องขอขอบพระคุณท่านผู้ประเมินผู้ทรงคุณวุฒิที่ช่วยวิพากษ์งานชิ้นนี้อย่างละเอียดถี่ถ้วนและได้ชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องคลาดเคลื่อนตลอดจนข้อสังเกตเกี่ยวกับการใช้ภาษาในระหว่างกระบวนการเขียนรายงานฉบับนี้ อันนอกจากจะช่วยให้ผลงานมีความสมบูรณ์และเหมาะสมยิ่งขึ้นอย่างมากแล้ว ยังเป็นการทำให้ผู้วิจัยเรียนรู้ถึงการเป็นผู้ประเมินที่ดีต่อไปในภายภาคหน้าด้วย

อย่างไรก็ตาม งานวิจัยชิ้นนี้ก็ยังคงมีบรรดาจุดบกพร่องอยู่บ้าง ไม่ว่าจะด้วยเพราะประสบการณ์ที่ยังคงต้องสั่งสมเพิ่มเติมต่อไปในวงการวิชาการ หรือเพราะปัจจัยด้านเวลาที่ในระหว่างการจัดทำงานวิจัยฉบับนี้ผู้เขียนมีภาระแทรกซ้อนกว่าที่คิดไว้มากแต่ในขณะเดียวกันก็ปรากฏว่างานวิจัยฉบับนี้ที่ตั้งต้นตั้งประเด็นไว้เป็นงานขนาดเล็กไม่กี่สิบหน้าก็กลับมีประเด็นให้แตกแขนงเกินกว่าที่คาดไว้มากกว่าที่ตั้งใจและวางแผนบริหารจัดการไว้อย่างยิ่ง แต่กระนั้นบรรดาข้อผิดพลาดหรือความไม่สมบูรณ์ใดในรายงานฉบับนี้ล้วนแล้วแต่เป็นความรับผิดชอบของผู้วิจัยแต่เพียงผู้เดียวทั้งสิ้น หากมีท่านใดจะช่วยชี้แนะเพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาต่อของงานวิจัยชิ้นนี้ได้ก็จักเป็นพระคุณยิ่ง

สทรัฐ อกนิษฐศาสตร์

มิถุนายน 2568

## สารบัญ

<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	<b>12</b>
1. ความสำคัญและที่มาของปัญหาการวิจัย .....	12
2. ประเด็นคำถามหลักของการวิจัย .....	16
3. วัตถุประสงค์ของการวิจัย .....	17
4. สมมติฐานการวิจัย .....	18
5. วิธีวิจัย .....	19
6. ขอบเขตการวิจัย .....	19
7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	21
<b>บทที่ 2 กรอบความคิดที่ใช้ในงานวิจัย</b>	<b>22</b>
1. ความนำ .....	22
2. แนวคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน (Transit Oriented Development: TOD) .....	23
2.1 สารสำคัญของแนวคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน .....	23
2.1.1 นิยาม ภาพรวม และความเป็นมา .....	23
2.1.2 หลักการสำคัญ .....	24
2.1.3 วัตถุประสงค์หลัก .....	27
2.1.4 เปรียบเทียบประโยชน์และความเสี่ยงจากการพัฒนาเมืองตามแนวคิด TOD .....	28
2.1.5 สร้างสถานที่ที่เหมาะสมกับการพัฒนาภายใต้แนวคิด TOD .....	33
2.2 กฎหมายกับแนวคิดการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีขนส่งมวลชน .....	33
2.2.1 ข้อพิจารณาในเชิงรูปแบบ .....	33
2.2.2 ข้อพิจารณาในเชิงเนื้อหา .....	35
2.2.3 อุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาที่ดินรอบสถานีขนส่งมวลชน .....	39
2.3 การพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนในประเทศไทย .....	40
2.3.1 แนวคิด TOD ในประเทศไทย .....	40
2.3.2 กฎหมายและแนวคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนในประเทศไทย .....	42
3. ข้อพิจารณาว่าด้วยเงื่อนไขกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะอันเกิดจากการนำที่ดินที่เวนคืนเพื่อกิจการ รถไฟฟ้าไปใช้พัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีรถไฟฟ้า .....	50
3.1 เงื่อนไขวัตถุประสงค์เพื่อกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะของการเวนคืนและ การใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินที่ได้มาจากการเวนคืนในบริบทของการพัฒนาเมือง .....	51

3.1.1	ข้อความคิดเบื้องต้น .....	51
3.1.2	ความสำคัญและปัญหาการตีความของเงื่อนไขเพื่อกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะ.....	51
3.1.3	เงื่อนไขเพื่อกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะกับความท้าทาย ในบริบทของการพัฒนาเมือง.....	52
3.1.4	หลักความได้สัดส่วนในฐานะเงื่อนไขที่ต้องพิจารณาประกอบ คู่กับเงื่อนไขเพื่อประโยชน์สาธารณะ.....	53
3.2	หลักการตีความวัตถุประสงค์ของการเวนคืนและการใช้ทรัพย์สินที่ได้จากการเวนคืนในบริบท ของการพัฒนาเมือง และข้อพิจารณาว่าด้วยการนำหลักการพัฒนาเมืองตามหลัก TOD มาประกอบการตีความ.....	53
3.2.1	แนวทางการตีความเบื้องต้น.....	53
3.2.2	การนำหลัก TOD มาใช้พิจารณาประกอบการเวนคืนในบริบทเพื่อ การพัฒนาเมืองรอบสถานีรถไฟฟ้า.....	59
3.2.3	หลักความได้สัดส่วนในฐานะปัจจัยพิจารณาประกอบการตีความเงื่อนไขของ การเวนคืนควบคู่กับแนวคิด TOD .....	62
3.3	การนำที่ดินจากการเวนคืนไปใช้พัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีรถไฟฟ้าในประเทศไทย.....	63
3.3.1	หลักเกณฑ์การเวนคืนและการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนของไทย.....	63
3.3.2	บทบาทของการนำแนวคิด TOD มาพิจารณาตีความหลักเกณฑ์การนำที่ดินที่ได้ จากการเวนคืนไปใช้พัฒนาที่ดินรอบสถานีรถไฟฟ้าในไทย.....	71

### **บทที่ 3 บทวิเคราะห์ปัญหาการตีความหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนเพื่อกิจการ รถไฟฟ้าไปพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยของเอกชนในประเทศไทย: ศึกษากรณีแอชตัน โอโศก**

1.	ปัญหาการตีความการใช้ประโยชน์ที่ดินจากการเวนคืนในบริบทของการนำไปใช้เพื่อกิจการรถไฟฟ้า ตามกฎหมายไทย.....	73
1.1	ปัญหาการตีความวัตถุประสงค์ของการเวนคืน .....	73
1.1.1.	ปัญหาการตีความเรื่องประโยชน์สาธารณะ.....	73
1.1.2	ปัญหาการตีความเรื่องกิจการเกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟฟ้า.....	77
1.1.3	ปัญหาการตีความโดยปราศจากการชั่งประโยชน์สาธารณะ.....	80
1.2	ผลกระทบจากการตีความ.....	80
1.2.1	ที่ดินที่ถูกเวนคืนมานั้นไม่ได้ใช้เต็มที่ตามศักยภาพ.....	80
1.2.2	การสูญเสียประโยชน์สาธารณะในรูปค่าเสียโอกาส.....	81
1.2.3	ปัญหาการปกป้องสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนที่ถูกเวนคืนอย่างเหมาะสม และนำไปสู่การออกกฎหมายแก้ไขที่ทำให้สิทธิในทรัพย์สินแย่งลงกว่าเดิม.....	81

1.2.4	อุปสรรคต่อการพัฒนาตามแนวคิด TOD เพื่อใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่เวนคืน เพื่อประโยชน์สาธารณะใหม่ ๆ ในสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป.....	82
1.2.5	ความไม่เป็นระบบของนโยบายการพัฒนาเมือง ที่ดิน และประเทศ.....	83
1.2.6	การส่งเสริมการโดยสารด้วยยานพาหนะส่วนบุคคลยิ่งกว่าการขนส่งทางราง.....	83
2.	กรณีศึกษาเกี่ยวกับประเด็นการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าในคดีแอชตัน โอโศก.....	84
2.1	สรุปข้อเท็จจริงและประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนในคดีแอชตัน โอโศก .....	84
2.1.1	คู่ความในคดี.....	84
2.1.2	ประเด็นข้อกฎหมายหลักที่เกี่ยวกับเนื้อหาความชอบด้วยกฎหมายของการเวนคืน.....	84
2.1.3	หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง.....	84
2.1.4	สรุปข้อเท็จจริงเฉพาะที่เกี่ยวกับประเด็นเวนคืน.....	87
2.1.5	สรุปรายละเอียดกระบวนการพิจารณาสำคัญในประเด็นเวนคืน .....	90
2.1.6	คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด .....	91
2.1.7	ความเห็นแย้ง .....	92
2.1.8	ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 935/2567: อาฟเตอร์ช็อคหลังจาก คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด .....	92
2.2	สรุปภาพรวมปัญหาการใช้การตีความเกี่ยวกับการใช้ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้า ไปพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยของเอกชนในคดีแอชตัน โอโศก.....	93
3.	คำถามสำคัญที่ขาดหายไปในการใช้การตีความเกี่ยวกับการใช้ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้า ไปพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยของเอกชนในประเทศไทยและที่ปรากฏในคดีแอชตัน โอโศก .....	93
3.1	คำถามแรก: มีประโยชน์สาธารณะเกิดขึ้นหรือไม่จากการนำทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนไป พัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้า .....	94
3.2	คำถามที่สอง: ประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นมีมากกว่าประโยชน์ของเอกชนอย่างไรบ้าง โดยเฉพาะประโยชน์ที่เป็นไปในเชิงธุรกิจหรือพาณิชย์กรรมโดยแท้ .....	94
3.3	คำถามที่สาม: ประโยชน์สาธารณะ รวมถึงประโยชน์ทั้งหมดที่เอกชนต่าง ๆ จะได้รับนั้น ได้สัดส่วนกับสิทธิในทางทรัพย์สินของประชาชนที่ต้องเสียไปเพราะถูกเวนคืนหรือไม่ .....	94
3.4	คำถามที่สี่: การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินนั้นสอดคล้องกับแนวคิด TOD หรือไม่ ตลอดจนสามารถ พัฒนาเพื่อเพิ่มประโยชน์สาธารณะได้อีกหรือไม่ .....	95

#### **บทที่ 4 การพัฒนาแนวทางวิเคราะห์ความชอบด้วยกฎหมายของการใช้ที่ดินที่ถูกเวนคืนเพื่อกิจการ รถไฟฟ้าไปพัฒนาเป็นโครงการที่อยู่อาศัยของเอกชน และการปรับใช้แนวทางดังกล่าวกับคดีแอชตัน โอโศก**

1.	การนำแนวคิด TOD มาพัฒนาเป็นแนวทางวิเคราะห์ความชอบด้วยกฎหมายของการนำที่ดินจากการเวนคืน เพื่อกิจการรถไฟฟ้าไปพัฒนาเป็นโครงการที่อยู่อาศัยของเอกชน.....	96
----	--	----

1.1 แนวทางมาตรฐานสำหรับชี้วัดความชอบด้วยกฎหมายของการใช้ที่ดินที่ถูกเวนคืน เพื่อกิจการรถไฟฟ้าไปพัฒนาเป็นโครงการที่อยู่อาศัยของเอกชนโดยรอบสถานีรถไฟฟ้า.....	96
1.2 ปัจจัยและตัวชี้วัดการประเมิน.....	100
1.2.1 ด้านความเหมาะสมของข้อกำหนดสำหรับการพัฒนาโครงการตามแนวทาง TOD.....	100
1.2.2 ด้านความเหมาะสมของสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินและรูปแบบขนส่งมวลชนในพื้นที่.....	104
1.2.3 ด้านความเหมาะสมของการใช้ทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน.....	
1.3 วิธีการประเมินผล.....	106
1.3.1 ขั้นตอนที่หนึ่ง: การประมวลผลตามปัจจัยการประเมินแต่ละด้าน.....	109
1.3.2 ขั้นตอนที่สอง: การนำผลลัพธ์การพิจารณารายด้านมาใช้ตอบคำถามสำคัญ.....	109
1.3.3 ขั้นตอนที่สาม: การสรุปผลความชอบด้วยกฎหมาย.....	109
1.4 ข้อโต้แย้งที่อาจเกิดขึ้นได้.....	110
1.4.1 ความสำคัญของการตีความโดยเคร่งครัดเพื่อคุ้มครองสิทธิในทางทรัพย์สิน.....	110
1.4.2 การเปิดช่องให้มีการเวนคืนโดยมิชอบ.....	110
1.4.3 การดำเนินการพัฒนาตามแนวทาง TOD กับการเวนคืนเป็นคนเรื่องกัน และการพัฒนาพื้นที่รอบรถไฟฟ้าไม่จำเป็นต้องใช้การเวนคืน.....	111
1.4.4 สถานะทางกฎหมายและความชอบธรรมของตัวแนวทางวิเคราะห์.....	111
1.4.5 แนวทางวิเคราะห์ที่ยังขาดรายละเอียด และอาจเปิดช่องให้มีการนำไปบิดเบือนเพื่อ เป็นความชอบธรรมในการเวนคืน.....	112
2. การนำแนวทางวิเคราะห์ความชอบด้วยกฎหมายของการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนเพื่อกิจการ รถไฟฟ้าไปใช้พัฒนาเป็นโครงการที่อยู่อาศัยของเอกชนมาปรับกับข้อเท็จจริงในคดีแอชตัน อโศก.....	112
2.1 ขั้นตอนที่หนึ่ง: พิจารณาความเหมาะสมรายด้าน.....	112
2.1.1 ข้อพิจารณาด้านปัจจัยความเหมาะสมของข้อกำหนดสำหรับการพัฒนาโครงการ ตามแนวทาง TOD .....	112
2.1.2 ข้อพิจารณาด้านสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินและรูปแบบขนส่งมวลชน.....	115
2.1.3 ข้อพิจารณาด้านความเหมาะสมการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่เวนคืน.....	119
2.1.4 สรุปผลข้อพิจารณารายด้าน .....	121
2.2 ขั้นตอนที่สอง: การประเมินผลจากการนำผลลัพธ์การพิจารณารายด้านมาใช้ตอบคำถามสำคัญ.....	122
2.2.1 คำถามแรก: มีประโยชน์สาธารณะเกิดขึ้นหรือไม่จากการนำทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนไป พัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้า .....	122
2.2.2 คำถามที่สอง: ประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นมีมากกว่าการได้ประโยชน์ของเอกชน อย่างไรบ้าง โดยเฉพาะประโยชน์ที่เป็นไปในเชิงธุรกิจหรือพาณิชย์กรรมโดยแท้ .....	122

2.2.3 คำถามที่สาม: ประโยชน์สาธารณะรวมถึงประโยชน์ทั้งหมดที่เอกชนต่าง ๆ ได้รับนั้น ได้สัดส่วนกับสิทธิในทางทรัพย์สินของประชาชนที่ต้องเสียไปเพราะถูกเวนคืนหรือไม่	122
2.2.4 คำถามที่สี่: การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินนั้นสอดคล้องกับ TOD หรือไม่ ตลอดจนสามารถ พัฒนาเพื่อเพิ่มประโยชน์สาธารณะได้อีกหรือไม่	123
2.3 ขั้นตอนที่สาม: การสรุปผลเกณฑ์ชี้วัดความชอบด้วยกฎหมาย	123
2.4 เปรียบเทียบประเด็นและข้อสรุปผล กับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 188/2566 และความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ 935/2567	123
<b>บทที่ 5 อภิปรายผลการวิจัย</b>	<b>127</b>
1. ข้อค้นพบจากงานวิจัย	127
1.1 ด้านการใช้และการตีความกฎหมายของศาลและนักกฎหมายไทย	127
1.1.1 ข้อยืนยันถึงปัญหาและผลสืบเนื่องจากการตีความขอวัตถุประสงค์ของการเวนคืน	127
1.1.2 โอกาสในการปรับเปลี่ยนแนวทางการตีความขอวัตถุประสงค์ของการเวนคืน เพื่อกิจการรถไฟฟ้า	130
1.2 ด้านตัวบทกฎหมาย	130
1.2.1 ปัญหาและโอกาสในการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการเวนคืนทั้งระบบ	130
1.2.2 นิยามคำว่า “กิจการรถไฟฟ้า” ตามพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่ง ประเทศไทย พ.ศ. 2543	131
1.2.3 ปัญหาและความจำเป็นของกลไกทางกฎหมายเฉพาะเพื่อการพัฒนาเมืองตามแนวคิด TOD	131
2. แนวทางการพัฒนาการตีความกฎหมาย ตัวบทกฎหมายและนิตินโยบายด้านการพัฒนาเมืองที่เกี่ยวข้อง	131
2.1 แนวทางการพัฒนาการตีความกฎหมาย	132
2.2 แนวทางการแก้ไขกฎหมาย	132
2.2.1 กฎหมายว่าด้วยการเวนคืน	132
2.2.2 นิยาม “กิจการรถไฟฟ้า” ตามพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่ง ประเทศไทย พ.ศ. 2543	133
2.2.3 กฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเมืองตามแนวคิด TOD. รวมถึงกฎหมายและกฎอื่นที่เกี่ยวข้อง	133
<b>บทที่ 6 บทสรุป</b>	<b>134</b>
1. สรุปผลการวิจัย	134
2. สรุปข้อเสนอแนะทางกฎหมายและนโยบาย	136
3. ข้อจำกัดในงานวิจัย	137
4. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยอื่นเพิ่มเติมในอนาคต	137
<b>อ้างอิง</b>	<b>138</b>

## สารบัญตาราง

### ตารางที่

1	สรุปประโยชน์และความเสี่ยงจากการพัฒนาเมืองด้วยแนวคิด TOD	32
2	เปรียบเทียบการอนุมัติหรือมาตรการพิเศษสำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดินบางประเภทหากก่อสร้างรอบสถานีรถไฟฟ้า	43
3	เปรียบเทียบผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่าง ๆ และประโยชน์สาธารณะจากการพัฒนาเมืองตามแนวทาง TOD	61
4	สรุปดัชนีชี้วัดด้านปัจจัยด้านความเหมาะสมของข้อกำหนดสำหรับการพัฒนาที่อยู่อาศัยของโครงการตามแนวทาง TOD	103
5	สรุปดัชนีชี้วัดด้านสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินและรูปแบบขนส่งมวลชนในพื้นที่	106
6	สรุปดัชนีชี้วัดด้านความเหมาะสมของการใช้ทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน	108
7	การวิเคราะห์ด้านความเหมาะสมของข้อกำหนดสำหรับการพัฒนาตามแนวทาง TOD ของโครงการแอชตัน อโศก	115
8	สรุปผลการประเมินด้านสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินและรูปแบบขนส่งมวลชนในพื้นที่ของโครงการแอชตัน อโศก	118
9	สรุปผลการวิเคราะห์ด้านความเหมาะสมของการใช้ทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนในโครงการ แอชตัน อโศกในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด	120
10	สรุปการแปลผลรายด้าน	121
11	เปรียบเทียบผลแห่งคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 188/2566 กับความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ 935/2567 และผลในกรณีที่มีการใช้เกณฑ์ชี้วัดตามงานวิจัยฉบับนี้	125

## สารบัญแผนภาพ

### แผนภาพที่

1	แสดงตำแหน่งแห่งที่ของแนวทางการตีความของนักกฎหมายไทยส่วนใหญ่ในปัจจุบัน แนวทางการตีความที่ได้สัดส่วนอันเป็นเป้าหมายของการพัฒนาแนวทางการตีความตาม งานวิจัยฉบับนี้ และความเสี่ยงของการแก้ไขกฎหมายที่อาจทำให้ขอบเขตการเวนคืนกว้าง เกินไป	82
2	แสดงพื้นที่ดินโครงการและพื้นที่ของรฟม. ตามเอกสารรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ ทางสิ่งแวดล้อม	90
3	สรุปแนวทางการพิจารณาการตีความวัตถุประสงค์ในการเวนคืนที่ดินเพื่อกิจการรถไฟฟ้า สำหรับดำเนินการตามแนวคิด TOD	98
4	สรุปภาพรวมแนวทางบทบาทของ TOD ที่ผู้วิจัยนำมาใช้ประกอบการเชื่อมโยงเข้ากับ ประเด็นการตีความขอวัตถุประสงค์ของการเวนคืน	99
5	แสดงกิจกรรมรอบพื้นที่ตั้งโครงการแอสตัน อโศกช่วงก่อน พ.ศ. 2562	116
6	แสดงกิจกรรมรอบพื้นที่ตั้งโครงการแอสตัน อโศกช่วงหลัง พ.ศ. 2562	117

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1. ความสำคัญและที่มาของปัญหาการวิจัย

รายงานวิจัยฉบับนี้ต้องการศึกษาประเด็นการเวนคืนในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. 188/2566 (คดีแอชตัน โอโตก) ที่ศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่ได้พิพากษาว่าการที่การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) อนุญาตให้เอกชนนำทางพิพาทที่ได้มาจากการเวนคืนเพื่อการสร้างรถไฟฟ้ามาใช้เป็นทางเข้าออกโครงการคอนโดแอชตัน โอโตกนั้น ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่จะต้องเป็นไปกรณีเพื่อกิจการรถไฟฟ้าหรือการดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องเนื่องตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนที่เกี่ยวข้องในคดีดังกล่าว ต่อประเด็นนี้ ผู้วิจัยประสงค์ที่จะศึกษาความเป็นไปได้และพัฒนาแนวทางช่วยพิจารณาขอวัตถุประสงค์ของการเวนคืนสำหรับการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าไปให้เอกชนใช้ประโยชน์สำหรับการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินอันมีการใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ร่วมด้วยอย่าง เป็นสาระสำคัญ ซึ่งการค้นคว้าดังกล่าวนี้จะศึกษาจากทั้งทฤษฎี ขอกฎหมาย และการตีความที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งข้อความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาเมืองที่ชื่อว่าการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน (Transit Oriented Development: TOD) เพื่อนำแนวทางที่ได้ศึกษาและพัฒนาขึ้นนี้ไปใช้วิเคราะห์กับข้อเท็จจริงในคดีแอชตัน โอโตก ว่ากรณีจะได้ผลลัพธ์แห่งคดีในประเด็นเรื่องขอวัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่แตกต่างไปจากแนวทางของศาลปกครองสูงสุดได้ตัดสินหรือไม่ หรือจะมีข้อพิจารณาประการใดบ้าง รวมถึงผลแห่งการศึกษาจะนำไปสู่ประโยชน์ในการพัฒนาหรือแก้ไขนโยบายและนิติบัญญัติที่เกี่ยวข้องในอนาคตอย่างไรได้บ้าง

กล่าวให้ละเอียดขึ้นถึงที่มาของงานวิจัยนี้ได้ว่า ในคดีแอชตัน โอโตก ซึ่งมีประเด็นทางกฎหมายซับซ้อนมากมายนั้น ปรากฏข้อเท็จจริงโดยสรุปได้ว่าเป็นกรณีที่รฟม. ได้นำส่วนหนึ่งของที่ดินบริเวณสถานีรถไฟฟ้าสุขุมวิทที่ดินได้มาจากการเวนคืน<sup>1</sup> ไปให้เอกชนเจ้าของโครงการอาคารชุดแอชตัน โอโตก ใช้เป็นส่วนหนึ่งของทางเข้าออกโครงการรวมทั้งทางจำเป็นที่โครงการมีสิทธิอยู่แล้วจากการซื้อที่ดินแปลงดังกล่าวนี้จากเจ้าของที่ดินเดิม เพื่อที่ทางโครงการจะได้มีทางเข้าออกโครงการกว้างมากเพียงพอที่จะใช้ในการยื่นคำขอใบอนุญาตเพื่อก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่พิเศษ ซึ่งเป็นไปตามเงื่อนไขที่ออกโดยกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร โดยในการนี้ทางรฟม. จะได้รับเงินค่าตอบแทนจำนวนหนึ่งตามข้อตกลงระหว่างเจ้าของโครงการและรฟม.เองอีกด้วย

**ปัญหากฎหมายสำคัญหนึ่งในคดีมีอยู่ว่าการอนุญาตให้พื้นที่ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปกระทำดังกล่าวนี้จะอยู่ในขอบเขตวัตถุประสงค์ของการเวนคืนหรือไม่** ซึ่งหนึ่งในเงื่อนไขที่จะใช้พิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของการ

<sup>1</sup> ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่เขตจตุจักร เขตบางซื่อ เขตราชเทวี เขตห้วยขวาง เขตคลองเตย เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย และเขตสัมพันธวงศ์ กรุงเทพมหานคร พ.ศ.2538 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตจตุจักร เขตบางซื่อ เขตราชเทวี เขตห้วยขวาง เขตคลองเตย เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย และเขตสัมพันธวงศ์ กรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2539 ประกอบกับมาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 (พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนฯ).

นำทรัพย์สินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้นั้นจะต้องย้อนไปพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการเวนคืนทรัพย์สิน อันพึงจะต้องพิจารณาว่าต้องเป็นการเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่ทั้งในความหมายทั่วไปและในแง่ประโยชน์สาธารณะอย่างไรอย่างหนึ่งอย่างเฉพาะเจาะจง ต่อประเด็นนี้ ตามกฎหมายและพระราชกฤษฎีกาที่เป็นหนึ่งในฐานทางกฎหมายในการกำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนที่ดินพิพาทในคดีแอชตัน โอโตก ข้างต้นได้กำหนดขอบวัตถุประสงค์ดังกล่าวเอาไว้ว่า ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนนั้นต้องมีไว้สำหรับ “เพื่อสร้างหรือจัดให้มีการขนส่งไฟฟ้าและที่จอดรถสำหรับผู้โดยสาร ตลอดจนธุรกิจที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ขององค์การรถไฟฟ้ามหานคร” ซึ่งคำว่า “ธุรกิจที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ขององค์การรถไฟฟ้ามหานคร” นั้น ต้องพิจารณาประกอบกับมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ.2543 ในปัจจุบันที่มีการนิยามศัพท์คำว่า “กิจการรถไฟฟ้า” ให้หมายความว่า “การจัดสร้าง ขยาย บูรณะ ปรับปรุง ซ่อมแซม และบำรุงรักษาระบบรถไฟฟ้า การเดินรถไฟฟ้า การจัดให้มีสถานที่จอดรถ การให้บริการ การอำนวยความสะดวก และการดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการดังกล่าว” ในประเด็นนี้มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. 188/2566 (ประชุมใหญ่) ซึ่งตัดสินสอดคล้องกับบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 237/2563 ว่า การกระทำของรฟม. เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ด้วยการให้เหตุผลในทำนองว่าเมื่อกรณีที่ดินที่พิพาทซึ่งได้มาจากการเวนคืนนี้ ทาง รฟม. ได้จัดทำเป็นทางขึ้นลงสถานีรถไฟฟ้า สถานีรถไฟฟ้า ปล่องระบายอากาศ และจัดพื้นที่สำหรับเป็นที่จอดรถให้แก่ผู้ใช้บริการรถไฟฟ้า ฉะนั้นการที่รฟม. อนุญาตให้เอกชนใช้ที่ดินเป็นทางเข้าออกจึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ของเอกชนเจ้าของโครงการอาคารชุดที่จะสามารถก่อสร้างอาคารแอชตัน โอโตก ให้สอดคล้องกับเงื่อนไขการขอใบอนุญาตก่อสร้างตามกฎหมายและกฎว่าด้วยการควบคุมอาคารที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่พักอาศัยในโครงการดังกล่าวเท่านั้น โดยประชาชนที่ประสงค์จะมาจอดรถบริเวณพื้นที่ดินไม่อาจใช้พื้นที่ที่เป็นทางเข้า - ออก ในฐานะที่เป็นสถานที่จอดรถอันเป็นนิยามหนึ่งของกิจการรถไฟฟ้าที่เป็นขอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืนดังกล่าวข้างต้นได้ กรณีจึงมิได้เป็นไปเพื่อ “กิจการรถไฟฟ้า” และหาได้เป็นประโยชน์ต่อรฟม.หรือต่อประชาชนทั่วไปแต่อย่างใด

แม้ต่อมาจะมีความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 935/2567 เรื่อง แนวทางดำเนินการของกรุงเทพมหานครในการปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อส.188/2566 ซึ่งในประเด็นการใช้ทรัพย์สินที่ได้มาจากการเวนคืนที่ทางคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตอบข้อหารือของกรุงเทพมหานครนั้นได้มีการอ้างถึงสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปจากข้อเท็จจริงแห่งคดี ในทำนองว่าเมื่อทาง รฟม. ได้มีการรื้อถอนสำนักงานขายอาคารชุดและป้ายโฆษณาในที่ดินพิพาท กอปรกับการให้ผู้ใช้บริการรถไฟฟ้า ประชาชนทั่วไป และผู้พักอาศัยในอาคารชุดสามารถใช้เป็นถนนสาธารณะสำหรับเข้าออกไปยังลานจอดรถสถานีสุขุมวิทและอาคารชุดของโครงการ กรณีจึงเป็นการไม่กระทบต่อสาระสำคัญของวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน และการที่รฟม.รับค่าทดแทนหรือก่อสร้างอาคารจอดรถพร้อมพื้นที่ใช้สอยตามข้อตกลงก็ย่อมถือว่าเป็นการจัดให้มีสถานที่จอดรถอันอยู่ในขอบข่ายคำว่า “กิจการรถไฟฟ้า” ตามพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนฯ ซึ่งเป็นการใช้ทรัพย์สินที่ได้มาจากการเวนคืนเพื่อธุรกิจที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ขององค์การรถไฟฟ้ามหานครตามกฎหมายแล้ว แนวการตีความเช่นนี้ แม้จะให้ผลทางคดีที่ต่างกันแต่ฐานคิดเบื้องหลังก็ยังมียึดโยงกับกรอบการตีความของทั้งศาลปกครองสูงสุดและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ผ่านมาอยู่อย่างมีนัยสำคัญ

คงไม่กล่าวเกินไปกว่าที่จะสรุปในขั้นนี้ว่า เหตุผลเรื่องการเวนคืนในคำพิพากษาดังกล่าวตลอดจนความเห็นของ คณะกรรมการกฤษฎีกาข้างต้นต่างเน้นไปที่การพิจารณาถ้อยคำสำนวนในบทบัญญัติกฎหมายลายลักษณ์อักษรอย่างเคร่งครัดยิ่ง ทั้งเป็นการมองข้ามหรือกระทั่งปฏิเสธการสอดเข้าเกี่ยวข้องของประโยชน์ในเชิงการค้าพาณิชย์ของเอกชน ตลอดจนประโยชน์สาธารณะในแง่บริบทการพัฒนาเมืองที่ย่อมมีประโยชน์ของเอกชนระคนอยู่ด้วยโดยสภาพ รวมถึงหลักความได้สัดส่วนซึ่งควรเป็นกรอบคิดทางกฎหมายที่สำคัญในการพิจารณาขอขบวนทรัพย์ประสงค์ในการเวนคืนแต่ก็มีได้ถูกนำมาพิเคราะห์ในแนวทางการตีความที่ผ่านมาแต่อย่างใด

จริงอยู่ที่แม้ว่าในอีกแง่มุมหนึ่งการตีความเช่นนี้ก็เป็นที่พอเข้าใจได้ เพราะการเวนคืนโดยสภาพเป็นการใช้อำนาจรัฐที่ย่อมกระทบสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนที่ถูกเวนคืนอย่างร้ายแรงและสมควรต้องตีความจำกัดอำนาจรัฐ และเป็นหลักประกันว่าวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง หากใช่เป็นการใช้อำนาจเวนคืนทรัพย์สินของประชาชนโดยมิชอบเพื่อทุจริตสมคบคิดเอื้อประโยชน์กับเอกชนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด กระนั้น มีประเด็นต้องพิจารณาต่อไปว่าในการตีความถ้อยคำดังกล่าวนี้มีการพิจารณาประเด็นอื่นครบถ้วนแล้วหรือไม่ กรณีสมควรจะต้องมีการพิเคราะห์ถึงหลักการหรือสิ่งอื่นใดเพิ่มเติมประกอบด้วยหรือไม่ ประการใด ต่อประเด็นนี้ ผู้วิจัยเห็นว่านอกจากแนวทางการตีความของนักกฎหมายไทยตลอดจนที่ปรากฏในคำพิพากษาของศาลพึงควรต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนตลอดจนลักษณะสภาพการมีประโยชน์เอกชนเข้ามาระคนปะปนอยู่ด้วยตามที่อธิบายไปก่อนหน้านี้แล้ว ข้อที่น่าขบคิดเพิ่มเติมคือ หากพิจารณาจากทำเลที่ตั้งของพื้นที่พิพาทในคดีที่ตั้งอยู่ที่สถานีรถไฟฟ้ามหานคร (MRT) สถานีสุขุมวิท และยังเป็นจุดเชื่อมต่อกับระบบขนส่งสาธารณะอื่นที่สำคัญโดยเฉพาะสถานีรถไฟฟ้าสถานีไอโคก (BTS ไอโคก) ที่อยู่ใกล้กัน ณ บริเวณย่านไอโคกอันเป็นหนึ่งในย่านธุรกิจใจกลางกรุงเทพมหานคร ซึ่งในสถานที่ซึ่งเป็นจุดเชื่อมต่อสถานีขนส่งมวลชนที่สำคัญในเมืองเช่นนี้นั้น นักนโยบายด้านการพัฒนาเมืองมักจะนำเสนอการพัฒนาพื้นที่ซึ่งมีลักษณะเช่นนี้ด้วยแนวคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน (TOD) ที่เน้นการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยรอบสถานี โดยสารสำคัญให้เกิดประโยชน์สูงสุด ด้วยการวางแผนอย่างเป็นระบบและมียุทธศาสตร์ให้เกิดการเป็นจุดศูนย์กลาง การสัญจรที่สำคัญอันจะต้องสนับสนุนให้เกิดความหนาแน่นที่มีประสิทธิภาพให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้โดยรอบสถานี ดังกล่าว อาทิ การสนับสนุนให้สร้างอาคารที่อยู่อาศัยความหนาแน่นสูง หรือกระทั่งอาคารพาณิชย์กรรมบางประเภท ตลอดจนสถานที่นันทนาการหรือพักผ่อนหย่อนใจทั้งหลาย เพื่อให้เป็นการเชื้อเชิญให้ประชาชนใช้ระบบขนส่งสาธารณะเพื่อเข้าถึงที่พักอาศัย สาธารณูปโภค สาธารณูปการให้มากขึ้น ลดการพึ่งพาพาหนะส่วนบุคคลตลอดจนปัญหามลพิษอันจะมีผลเป็นการสนับสนุนแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมถึงช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจในพื้นที่และช่วยลดค่าใช้จ่ายจากการเดินทางลงได้ด้วย ประโยชน์อันเกิดจากการพัฒนาตามกรอบคิดดังกล่าวที่ดำเนินการอย่างละเอียดรอบคอบและสำเร็จ ลุล่วงเหล่านี้ย่อมเห็นได้ว่ามีความเป็นประโยชน์สาธารณะด้วยอยู่ในตัว

หากถือตามแนวคิดการพัฒนาเมืองเช่นว่านี้ การสร้างอาคารที่อยู่อาศัยตามข้อเท็จจริงในคดีนี้รวมไปถึงการนำพื้นที่บางส่วนเพื่อใช้เป็นทางเข้าออกโครงการที่อยู่อาศัยข้างต้น แม้จะเกิดประโยชน์ที่ตกแก่เอกชนเป็นสำคัญ ไม่ว่าจะบริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เจ้าของโครงการตลอดจนผู้พักอาศัยในอาคารชุดที่ก่อสร้าง แต่โดยสภาพก็นับได้ว่าเป็นการดำเนินการที่เอื้อต่อกิจการรถไฟฟ้าและมีสาธารณประโยชน์ระคนกันอยู่ด้วย ทั้งเมื่อเทียบสัดส่วนกับพื้นที่ที่เวนคืนมาก็ยังน่าจะสนับสนุนให้มีการก่อสร้างอาคารดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ภายใต้ข้อกฎหมายว่าด้วยการควบคุมและ



บริบทที่จะใช้พิจารณาเงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมายของการนำทรัพย์สินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้ ย่อมพึงต้องพิจารณาแนวคิดนี้ประกอบด้วย การพิจารณาขอบเขตการเวนคืนโดยคำนึงถึงแต่ลายลักษณ์อักษรตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนแต่ประการเดียวอย่างเคร่งครัดจึงอาจไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่แปรเปลี่ยนไปรวมถึงแนวคิดการพัฒนาเมืองที่ขับเคลื่อนด้วยการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้าดังกล่าว ฉะนั้น ผู้วิจัยจึงเสนอว่าในการพิจารณาชอบวัตถุประสงค์ในการเวนคืนตามประเด็นในคดีแอสตัน อโศก นั้น น่าจะมีการนำแนวคิด TOD ในฐานะที่เป็นแนวคิดการพัฒนาเมืองโดยรอบสถานีขนส่งมวลชนสำคัญอย่างรถไฟฟ้าประกอบด้วย แน่นนอนว่าเมื่อไม่มีกฎหมายรองรับเป็นการเฉพาะและเป็นกิจลักษณะ การนำ TOD ซึ่งเป็นเพียงแนวคิดหรือนโยบายมาใช้ประกอบการตีความกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของการเวนคืนที่เป็นการใช้อำนาจรัฐกระทบสิทธิของประชาชนอย่างรุนแรง ย่อมต้องกระทำด้วยความระมัดระวังอย่างยิ่งและมีใจว่าจะตีความเลวพันตัวอักษรไปเลยโดยไม่มีข้อจำกัดอย่างไรก็ได้

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาว่า การนำหลักคิดเรื่อง TOD นี้มาใช้พิจารณาประกอบการพิจารณาชอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืนในบริบทของการใช้ที่ดินบริเวณรอบสถานีขนส่งมวลชนสามารถกระทำได้เพียงใด กรณีจะมีหลักเกณฑ์หรือตัวชี้วัดใดที่สามารถพัฒนาเพื่อนำมาใช้พิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของการใช้ประโยชน์ที่ดินที่สอดคล้องกับทั้งเรื่องของการเวนคืนที่ถูกต้องชอบด้วยกฎหมายและเป็นไปในทางการพัฒนาพื้นที่รอบขนส่งมวลชนในปัจจุบันอย่างเช่น TOD รวมถึงมีการคำนึงถึงสภาพความเป็นประโยชน์สาธารณะและหลักความได้สัดส่วนได้หรือไม่ นอกจากนั้น หากนำแนวทางดังกล่าวมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงในคดีแอสตัน อโศก แล้ว จะให้ผลเป็นเช่นใดและแตกต่างกับคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 935/2567 ซึ่งออกมาภายหลังหรือไม่ ในการศึกษาค้นคว้าบรรดาข้อคำถามดังกล่าว ภายหลังจากที่ผู้วิจัยได้อธิบายถึงที่มาและความสำคัญรวมถึงรายละเอียดอื่นในบทนำแล้ว บทถัดมาเป็นการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องด้วยการอธิบายถึงแนวคิดพื้นฐานในการวิเคราะห์ตอบคำถามงานวิจัยฉบับนี้ทั้งในเรื่องหลักการเวนคืน แนวคิด TOD โดยทั่วไป และข้อความคิดพื้นฐานอื่นที่เกี่ยวข้องในบทต่อมา จากนั้นในบทที่สามของงานวิจัยนี้จะวิเคราะห์ปัญหาแนวทางการตีความชอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าโดยเน้นศึกษากรณีแอสตันอโศก ส่วนในบทที่ 4 ผู้เขียนจะวิเคราะห์และพัฒนาแนวทางการพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ถูกเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าและกิจการที่เกี่ยวข้อง ในบริบทของการนำที่ดินเช่นว่านั้นไปใช้พัฒนาเป็นที่อยู่อาศัย โดยนำหลัก TOD ตลอดจนหลักความได้สัดส่วนและสภาพความปะปนระคนของประโยชน์สาธารณะในการพัฒนาเมืองมาใช้ประกอบการวิเคราะห์ จากนั้นในส่วนต่อมาซึ่งคือบทที่ 5 จะเป็นการนำเอาแนวทางนี้มาปรับใช้กับข้อเท็จจริงในคดีแอสตัน อโศก ก่อนที่จะนำไปแปรผลโดยละเอียดพร้อมเสนอแนวทางแก้ไขเบื้องต้น และในบทสุดท้ายคือบทที่ 6 จะเป็นส่วนสรุปงานวิจัย

## 2. ประเด็นคำถามหลักของการวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้มีประเด็นหลักที่ต้องการศึกษาอยู่ด้วยกัน 4 ประเด็น ซึ่งประกอบด้วยข้อคำถามแยกย่อย อันปรากฏสะท้อนผ่านเนื้อหาในงานวิจัยดังจะกล่าวถัดไปในเนื้อหาบทถัดไป

1) บรรดากฎหมายตลอดจนแนวทางการตีความกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนของประเทศไทยในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนที่ดินเพื่อกิจการรถไฟฟ้าในทำนองเดียวกับที่ปรากฏเป็นข้อเท็จจริงที่พิพาทใน

คดีแอชตัน โอโศกนั้นเป็นเช่นใดและยอมรับแนวคิด TOD เพียงใด และก่อให้เกิดปัญหาในการพัฒนาเมืองรอบสถานีรถไฟฟ้าหรือปัญหาอื่นใดหรือไม่ อย่างไร

2) หากนำแนวคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนตามแนวทาง TOD ตลอดจนลักษณะการปะปนระคนกันของประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนในบริบทการพัฒนาเมืองรวมถึงหลักความได้สัดส่วนมาใช้ประกอบการพิจารณาถึงขอบวัตถุประสงค์ในการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าและกิจการเกี่ยวเนื่องในระบบกฎหมายไทยนั้นจะสามารถกระทำได้หรือไม่ เพียงใด และในกรณีที่กระทำได้จะสามารถกำหนดแนวทางตลอดจนตัวชี้วัดเพื่อใช้เป็นกรอบวิเคราะห์ในการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ถูกเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะและเพื่อกิจการรถไฟฟ้าและกิจการที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟฟ้าได้หรือไม่ เพียงใด

3) เมื่อนำแนวทางดังกล่าวมาปรับใช้เข้ากับข้อเท็จจริงในคดีแอชตัน โอโศกแล้ว การอนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ที่ดินของ รฟม. เป็นทางเข้าออกโครงการก่อสร้างอาคารชุดพักอาศัยซึ่งเป็นอาคารขนาดใหญ่พิเศษสู่ถนนสาธารณะนั้นเป็นธุรกิจเกี่ยวเนื่องเพื่อประโยชน์ของ รฟม. และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่เขตจตุจักรฯ พ.ศ.2538 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตจตุจักรฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2539 ประกอบกับพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนฯ หรือไม่ และจะได้ผลแตกต่างจากที่ศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาและที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นในภายหลังหรือไม่

4) ผลจากการปรับใช้แนวทางวิเคราะห์ดังกล่าวเข้ากับข้อเท็จจริงในคดีแอชตัน โอโศกข้างต้นสะท้อนให้เห็นแง่มุมด้านการตีความ ด้านตัวบทกฎหมาย ตลอดจนถึงนโยบายใดหรือไม่ มีกรณีที่เหมาะสมควรแก้ไขปรับปรุงในอนาคตหรือไม่

### 3. วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย

ในการจัดทำงานวิจัยฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์สำคัญด้วยกันอยู่หลายประการ สามารถจำแนกแยกได้เป็นหมวดหมู่ ดังนี้

#### 3.1 ด้านวิชาการ

- เพื่อศึกษาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ โดยเฉพาะประเด็นเวนคืนในคดีแอชตัน โอโศก ซึ่งจะกลายเป็นวัตถุประสงค์แห่งการศึกษาสำคัญในวิชาเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์และการพัฒนาเมืองไปอีกยาวนาน
- เพื่อศึกษาเบื้องต้นถึงทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืน ทั้งในภาพรวมและโดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าและกิจการเกี่ยวเนื่องดังที่ปรากฏในคดีแอชตัน โอโศก
- เพื่อศึกษาว่าในกรณีที่ในประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับ TOD เพื่อจัดการกับเรื่องเวนคืนรอบสถานีขนส่งมวลชนอย่างเป็นกิจลักษณะ กรณีจะสามารถนำหลัก TOD มาใช้พิจารณาขอบวัตถุประสงค์ในการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนในปัจจุบันได้หรือไม่เพียงใด มีข้อจำกัดหรือข้อพึงกังวลใดหรือไม่ และหากกระทำได้จะมีแนวทางนำมาใช้เป็นวิเคราะห์ถึงความชอบด้วยกฎหมายของการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าและกิจการเกี่ยวเนื่องกับกิจการดังกล่าวไปใช้ในลักษณะการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยได้หรือไม่ เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ต่อยอดอีกทางหนึ่งว่าหากนำแนวทางเช่นว่านั้นมาปรับใช้วิเคราะห์กับข้อเท็จจริงในคดีแอชตัน โอโศก จะให้ผลเป็นเช่นใด

- เพื่อเผยแพร่ความเข้าใจทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้ความเข้าใจในมิติทางนิติศาสตร์เกี่ยวกับการเวนคืน ตลอดจนการเวนคืนในมิติของการก่อสร้างรถไฟฟ้า

### 3.2 ด้านนิตินโยบายและนิติบัญญัติ

- เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจทั้งในทางกฎหมายและนิตินโยบายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ TOD
- เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ของการศึกษา การใช้ และการตีความกฎหมายโดยการพิจารณาศาสตร์อื่น ประกอบด้วย ทั้งนี้ภายใต้กรอบนิติวิธีที่ถูกต้อง
- เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการใช้และการตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนากฎหมาย และนิตินโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาเมืองรวมถึง TOD ในอนาคตของประเทศไทย
- เพื่อเปิดประเด็นการศึกษาวิเคราะห์กลไกเกี่ยวกับกฎหมายเวนคืนในประเทศไทยในภาพรวม

## 4. สมมติฐานการวิจัย

แม้ในประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับ TOD มาจัดการกับประเด็นเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนรอบ สถานีรถไฟฟ้าเป็นการเฉพาะ แต่เมื่อพิจารณาจากข้อบัญญัติเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินในกรุงเทพมหานครตาม กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมปัจจุบันประกอบกับนโยบายต่าง ๆ ของภาครัฐย่อมแสดงให้เห็นได้ว่าประเทศไทย โดยเฉพาะในพื้นที่พิพาทในคดีแอชตัน อโศกนั้นมีข้อกฎหมายตลอดจนนโยบายของรัฐบาลรองรับบางส่วนในการบริหารจัดการที่ดินตามแนวทาง TOD แล้ว กรณีจึงสมเหตุสมผลที่จะนำมาใช้ประกอบการตีความกับกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนที่เกี่ยวข้องได้ เพียงแต่จะมีข้อจำกัดอย่างยิ่ง โดยที่ดินที่ได้จากการเวนคืนเพื่อใช้ในกิจการรถไฟฟ้าหรือกิจการที่เกี่ยวข้องนั้น สามารถนำไปให้เอกชนใช้พัฒนาโครงการอสังหาริมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัยและเป็นไปเพื่อประโยชน์ในทางพาณิชย์ของ เอกชนได้ แต่จะต้องปรากฏถึงประโยชน์สาธารณะในเชิงการส่งเสริมการใช้ระบบขนส่งมวลชนโดยเฉพาะต่อการเดินทาง ด้วยรถไฟฟ้าอย่างมีนัยสำคัญและได้สัดส่วนกับสิทธิของเอกชนที่ต้องเสียไปจากการเวนคืนรวมถึงประโยชน์ที่ตกแก่เอกชน อื่นใดเป็นการเฉพาะด้วยจึงจะนับได้ว่าเป็นการใช้ที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งแนวทางที่ช่วย พิสูจน์ถึงความชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว ก็จะต้องพิจารณาว่าการนำทรัพย์สินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้นั้นมีลักษณะเหมาะสม กับการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนตามแนวทาง TOD อย่างน้อยสามด้าน ได้แก่ ในด้านความเหมาะสมของ ข้อกำหนด ด้านความเหมาะสมของสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินและรูปแบบการขนส่งมวลชนในพื้นที่ ตลอดจนด้าน ความเหมาะสมของการใช้ที่ดินที่ถูกเวนคืน พร้อมทั้งตรวจสอบซึ่งประโยชน์ถึงความได้สัดส่วนของประโยชน์สาธารณะ ประโยชน์ได้เสียของเอกชนที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ โดยที่หากนำแนวทางวิเคราะห์เหล่านี้มาใช้พิเคราะห์กับข้อเท็จจริงในคดี แอชตัน อโศก ก็น่าจะรับฟังได้ว่าการอนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ที่ดินของรฟม.เป็นทางเข้าออกโครงการก่อสร้างอาคาร ชุดพักอาศัยซึ่งเป็นอาคารขนาดใหญ่พิเศษสูงถนนสาธารณะนั้น เป็นการดำเนินการอันเกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟฟ้าและเพื่อ ประโยชน์ของรฟม.ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่เขต จตุจักรฯ พ.ศ.2538 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตจตุจักรฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2539 ประกอบกับพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนฯ อันน่าจะให้ผลที่แตกต่างกับคำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุด และความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 935/2567 เพราะในห้วงกระแสที่มีการสนับสนุนให้มีการพัฒนา

อย่างยั่งยืนและส่งเสริมให้ใช้ระบบขนส่งมวลชนอันสะท้อนให้เห็นถึงการวางแผนพัฒนาเมืองในกรอบ TOD นั้น การอนุญาตให้ใช้ทางเพื่อนำไปก่อสร้างอาคารชุดซึ่งมีลักษณะเป็นที่อยู่อาศัยก็ย่อมเป็นประโยชน์สาธารณะและเป็นส่วนหนึ่งของกิจการขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้า แม้จะมีประโยชน์ตกแก่เอกชนผู้ประกอบการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เจ้าของโครงการและกับผู้อยู่อาศัยในโครงการ แต่จากลักษณะของโครงการที่อธิบายไปก็ย่อมทำให้เข้าใจได้ว่าเป็นการส่งเสริมให้ผู้อยู่อาศัยเดินทางในกรุงเทพมหานครด้วยการใช้ระบบขนส่งมวลชนได้ รวมถึงข้อตกลงในการใช้ที่ดินตามปัญหายังมีศักยภาพที่จะขยายประโยชน์สาธารณะหรืออำนวยความสะดวกให้ประชาชนทั่วไปตลอดจนผู้โดยสารรถไฟฟ้าใช้สัญจรเชื่อมต่อไปขึ้นรถไฟฟ้าได้อันเป็นการส่งเสริมกิจการรถไฟฟ้าตามแนวทาง TOD อีกด้วย อนึ่ง ข้อเสนอพื้นฐานเช่นนี้ไม่ได้หมายความว่าถึงว่าจะทำให้ประเด็นการขอใบอนุญาตก่อสร้างของโครงการที่ศาลตัดสินมานั้นเปลี่ยนแปลงไปด้วย เพราะเป็นคนละเรื่องคนละประเด็นกับขอบวัตถุประสงค์การเวนคืนที่ดินงานวิจัยฉบับนี้มุ่งนำเสนอ

## 5. วิธีวิจัย

รายงานวิจัยฉบับนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงพรรณนา (descriptive research) โดยเน้นไปที่การศึกษาเชิงความสัมพันธ์ผ่านกรณีศึกษา คือ คดีแอชตัน โอโศก โดยผู้วิจัยเริ่มต้นจากการศึกษาประเด็นการเวนคืนในคดีดังกล่าว จากนั้นทำการทบทวนวรรณกรรมและศึกษาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะบรรดากฎหมาย กฎ และทฤษฎีทางกฎหมายลักษณะทรัพย์สินตลอดจนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ รวมถึงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองด้วยแนวคิด TOD และประเด็นการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้ โดยการสำรวจทั้งข้อความคิดในเชิงนโยบาย กฎหมายต่างๆ เพื่อค้นหาหลักการและนำมาวิเคราะห์กับกฎหมายไทย เพื่อค้นหาแนวทางที่จะช่วยชี้วัดความชอบด้วยกฎหมายของการใช้ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทที่ได้มาจากการศึกษาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายตามที่ปรากฏในคดีฯ จากนั้นผู้วิจัยจะนำสิ่งที่ค้นพบข้างต้นมาพิสูจน์กับข้อเท็จจริงในคดีดังกล่าวและเปรียบเทียบผลลัพธ์ที่ได้กับผลทางกฎหมายที่ศาลได้ตัดสิน ยิ่งไปกว่านั้นผู้เขียนจะนำแนวทางวิเคราะห์ที่ได้จากการวิจัยนี้ไปใช้วิเคราะห์ต่อยอดเพื่อเสนอแนะหาแนวทางการพัฒนากฎหมายและนิตินโยบายรวมถึงข้อเสนอเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายเวนคืนตลอดจนกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนในอนาคตต่อไปได้

## 6. ขอบเขตของการวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการศึกษาของรายงานวิจัยฉบับนี้ไว้หลายประการด้วยกัน ทั้งนี้เพื่อให้สามารถนำไปเปรียบเทียบวิเคราะห์กับประเด็นแห่งคดีในคดีแอชตัน โอโศกที่เลือกศึกษาค้นคว้าให้ได้ตรงประเด็นและมีประสิทธิภาพที่สุด ขอบเขตข้างต้นสามารถจำแนกออกเป็นหมวดหมู่ได้ตามที่ปรากฏด้านล่างนี้

### 6.1 ขอบเขตในแง่ข้อเท็จจริงที่ใช้ทำการวิจัย

- เน้นศึกษาเฉพาะข้อเท็จจริงที่เกิดเป็นปัญหาการตีความวัตถุประสงค์ของการเวนคืนจากการนำทรัพย์สินที่ได้จากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าไปให้เอกชนใช้ประโยชน์ตามที่ปรากฏในคดีแอชตัน โอโศก
- เน้นศึกษาข้อเท็จจริงในคดีที่เป็นกรก่อสร้างอาคารชุดสำหรับอยู่อาศัยซึ่งเป็นอาคารขนาดใหญ่ โดยไม่รวมการก่อสร้างอาคารตัวอย่างหรือสำนักงานขายตลอดจนการตีป้ายโฆษณา ซึ่งแม้จากกล่าวถึงข้างแต่ไม่ใช่วัตถุแห่งการศึกษาหลัก

- เน้นศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการที่หน่วยงานของรัฐนำทรัพย์สินประเภทที่ดินซึ่งได้มาจากการเวนคืนไปให้เอกชนใช้ประโยชน์ก่อสร้างอาคารที่อยู่อาศัยขนาดใหญ่โดยมีค่าตอบแทนในลักษณะที่มีได้เป็นการโอนกรรมสิทธิ์เด็ดขาด และจะเน้นไปที่การใช้ประโยชน์ในลักษณะการนำไปใช้เป็นทางเข้าออกอาคารดังกล่าวในลักษณะการให้ประโยชน์โดยมีค่าตอบแทน เพื่อให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในคดีแอสตัน อโศก
- เน้นบริบทพื้นที่ศึกษาในกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนในพื้นที่ชั้นใน เนื่องจากสอดคล้องตรงกับแนวคิด TOD ชัดเจนมากที่สุด รวมถึงยังสอดคล้องกับข้อเท็จจริงในคดีแอสตัน อโศกอีกด้วย
- เน้นเปรียบเทียบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับโครงการแอสตันอโศก ตามที่ปรากฏในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 188/2566 และความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ 935/2567 แต่ทั้งนี้ รายงานฉบับนี้ไม่ได้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นคำแนะนำหรือแนวทางแก้ไขปัญหาให้เอกชนในคดีดังกล่าว

## 6.2 ขอบเขตในแง่ข้อกฎหมายและทฤษฎีที่ใช้ประกอบการวิจัย

- เน้นศึกษาเฉพาะประเด็นข้อกฎหมายเรื่องขอบเขตการเวนคืนตามที่ปรากฏในคดีแอสตัน อโศก โดยไม่ได้มุ่งศึกษาประเด็นความชอบด้วยกฎหมายของการขอใบอนุญาตก่อสร้างตลอดจนประเด็นอื่นในคดี ในแง่นี้ ไม่ว่าจะผลการวิจัยในประเด็นเวนคืนจะเป็นเช่นใด ย่อมเป็นเอกเทศจากประเด็นอื่นในคำพิพากษา
- เน้นการศึกษาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเวนคืนทั้งในภาพรวมและส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าและกิจการที่เกี่ยวข้อง ไม่ได้ศึกษาเจาะลึกเวนคืนในเชิงทฤษฎีหรือเชิงปรัชญาอย่างถึงราก
- เน้นศึกษาแนวคิด TOD ในเชิงหลักการ การศึกษาแนวคิดและประสบการณ์ต่างประเทศหากจะมีบ้างก็เพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจเบื้องต้นเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ถึงการจะนำหลักการพัฒนาตามแนวทาง TOD นี้มาใช้ประกอบการตีความข้อกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนของประเทศไทยในปัจจุบัน ในบริบทที่ยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ TOD トラไว้โดยเฉพาะเท่านั้น มิได้ลงลึกกฎหมายและประสบการณ์รายประเทศอย่างละเอียด และไม่ได้เน้นไปที่ข้อวิจารณ์ในเชิงทฤษฎีของแนวคิดดังกล่าว
- เน้นศึกษาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการนำทรัพย์สินประเภทที่ดินที่ได้จากการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนของไทยไปให้เอกชนใช้เพื่อประโยชน์ต่อการก่อสร้างที่อยู่อาศัย เพื่อให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในคดีแอสตัน อโศกที่จะนำมาใช้วิเคราะห์
- ในประเด็นกฎหมายว่าด้วยผังเมืองและควบคุมอาคารนั้น จะเน้นเฉพาะที่บังคับใช้ในกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน กล่าวคือ กฎกระทรวงบังคับใช้ผังเมืองรวม กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 เป็นหลัก ไม่รวมถึงร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมฯ ฉบับใหม่ที่อยู่ระหว่างการรับฟังความคิดเห็นในขณะที่รายงานนี้อยู่ระหว่างกระบวนการจัดทำและเผยแพร่ผลงาน
- ไม่ได้เน้นผลของการเวนคืนที่พันรอบข้อเท็จจริงในคดีแอสตัน อโศก ในปัจจุบัน อาทิ ไม่ได้ศึกษาผลของการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนมาโดยมิชอบหรือในเรื่องการเพิกถอนการเวนคืน เป็นต้น
- ไม่ได้เน้นศึกษาประเด็นปัญหากฎหมายที่เกิดจากการเปลี่ยนผ่านจากก่อนมีการใช้พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 อันก่อให้เกิดการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่เวนคืนมาให้การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ตามที่ปรากฏในคดีแอสตัน อโศก

- ไม่ได้เน้นเจาะลึกกฎหมายว่าด้วยที่ดิน รวมถึงทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาที่ดินนอกจากแนวคิด TOD

## 7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผู้เขียนเชื่อว่ารายงานวิจัยฉบับนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทั้งในด้านวิชาการ และในส่วนเกี่ยวกับที่ดินนโยบายและงานนิติบัญญัติอย่างน้อยดังต่อไปนี้

### 7.1 ประโยชน์ด้านวิชาการ

- ได้ทราบถึงปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ โดยเฉพาะประเด็นเวนคืนในคดีแอชตัน โอโศก รวมถึงสามารถวิเคราะห์ต่อยอดจากคำพิพากษาดังกล่าวได้

- ได้เข้าใจถึงทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืน ทั้งในภาพรวมและโดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าและกิจการเกี่ยวเนื่องดังที่ปรากฏในคดีแอชตัน โอโศก

- สามารถพัฒนาหลักเกณฑ์เพื่อเป็นกรอบชี้วัดความชอบด้วยกฎหมายในการพิจารณานำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้เพื่อประโยชน์ของเอกชนในการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยแต่ยังนับว่าเป็นการใช้เพื่อกิจการรถไฟฟ้าหรือกิจการที่เกี่ยวข้องกับรถไฟฟ้าได้ ด้วยการนำหลัก TOD มาใช้พิจารณาประกอบการตีความชอบวัตถุประสงค์ในการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนในปัจจุบัน แม้ในขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ TOD มารองรับไว้โดยเฉพาะ โดยสามารถกำหนดขอบเขตและข้อจำกัดในการตีความชอบวัตถุประสงค์ในการเวนคืนที่สะท้อนถึงแนวทางการพัฒนาเมืองในปัจจุบันไปพร้อมกับการปกป้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนได้

- สามารถเผยแพร่ความเข้าใจทั่วไปเกี่ยวกับแนวคิด TOD โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้ความเข้าใจในมิติทางนิติศาสตร์เกี่ยวกับการเวนคืน รวมถึงการเวนคืนในมิติของการก่อสร้างรถไฟฟ้าได้

- เป็นประโยชน์ต่อการศึกษา ใช้ และตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนมากกว่าการพิเคราะห์ถ้อยคำตามลายลักษณ์อักษรแต่อย่างเดียว

### 7.2 ประโยชน์ในด้านนโยบายและนิติบัญญัติ

- สามารถเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจทั้งในทางกฎหมายและนโยบายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ TOD ได้

- เกิดประโยชน์ต่อการใช้และการตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาและพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับ TOD ในอนาคตของไทยต่อไปได้

- เป็นแนวทางบางส่วนสำหรับออกนโยบายหรือการตรากฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนและการพัฒนาเมือง โดยเฉพาะในพื้นที่บริเวณรอบสถานีรถไฟฟ้า

### หมายเหตุเกี่ยวกับส่วนได้เสีย

ผู้เขียนได้รับการสนับสนุนการวิจัยนี้จากงานวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เท่านั้น มิได้รับการสนับสนุนจากภาคเอกชนที่มีส่วนได้เสียในคดีแอชตัน โอโศก ตลอดจนหน่วยงานอื่นใดทั้งสิ้น ทั้งนี้ ความเห็นของผู้วิจัยตามรายงานฉบับนี้นั้นผู้ให้ทุนไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

## บทที่ 2

### กรอบความคิดที่ใช้ในงานวิจัย

งานวิจัยบนข้ออธิบายแนวคิด ทฤษฎี ตลอดจนข้อกฎหมายสำคัญที่ใช้ในการศึกษาวิจัยและการวิเคราะห์ในคดีแอสตัน อโศก กล่าวคือเป็นการทบทวนวรรณกรรมหลักที่เกี่ยวข้องนั่นเอง ในการนี้จะอธิบายโดยแบ่งออกเป็นสามหัวข้อหลัก หัวข้อแรก จะเป็นการเกริ่นนำ ลำดับถัดไปจะอธิบายภาพรวมแนวคิดการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีขนส่งมวลชน รวมถึงข้อความคิดเกี่ยวกับการนำที่ดินจากการเวนคืนไปใช้พัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีรถไฟฟ้าซึ่งจะได้เปรียบเทียบกับสถานการณ์ในประเทศไทยต่อไป จากนั้นต่อยอดด้วยหัวข้อสุดท้ายซึ่งว่าด้วยข้อพิจารณาเกี่ยวกับเงื่อนไขกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะอันเกิดจากการนำที่ดินที่เวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าไปใช้พัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีรถไฟฟ้า

#### 1. ความนำ

ปัญหาการนำที่ดินรอบสถานีรถไฟฟ้าซึ่งเป็นทรัพย์สินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้คาบเกี่ยวกับหลายประเด็นปัญหาทั้งในทางทฤษฎีและข้อกฎหมาย ซึ่งที่จริงแล้วในการพัฒนาเมืองที่มุ่งเน้นไปที่การพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้าโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตเมืองนั้น มีหลักในการพัฒนาเมืองเป็นกรอบคิดรองรับอยู่ที่ชื่อว่า “แนวคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน (Transit Oriented Development: TOD)” ที่จะเน้นการพัฒนาพื้นที่โดยรอบรถไฟฟ้าให้มีประสิทธิภาพ ตลอดจนมุ่งใจให้ใช้บริการขนส่งมวลชนแทนยานพาหนะส่วนบุคคล การพัฒนาที่ดินรอบรถไฟฟ้าตามแนวทางดังกล่าวจึงหาได้เป็นเรื่องมิติธุรกิจพัฒนาอสังหาริมทรัพย์แต่ประการเดียวไม่ ด้วยเหตุนี้การทำความเข้าใจปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้าในฐานะหัวใจสำคัญของงานวิจัยนี้ย่อมสมควรที่ต้องพิจารณาหลักการพัฒนาเมืองดังกล่าวเสียก่อน ซึ่งจะกล่าวในหัวข้อใหญ่ส่วนถัดไปนี้

ทว่า ในการพัฒนาเมืองตามกรอบคิดนี้ก็มิอุปสรรคและความท้าทายทางกฎหมายนานัปการ รวมถึงประเด็นการเวนคืนที่อาจทำให้เกิดประเด็นโต้แย้งต่อความชอบด้วยกฎหมายในกรณีที่มีการนำที่ดินจากการเวนคืนไปพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้า และโดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นกรณีที่มีผู้ประกอบการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์หรือเอกชนอื่นได้ประโยชน์เชิงพาณิชย์หรือประโยชน์อื่นใดจากการดำเนินการดังกล่าวเป็นพิเศษ กรณีจึงเป็นประเด็นข้อกฎหมายในการเวนคืนต่อไปว่ามีเกณฑ์พิจารณารวมไปถึงเกณฑ์ในการใช้การตีความกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนต่อสถานการณ์นี้ อย่างไรก็ตาม จะพอรับฟังได้ว่าเป็นการกระทำที่เกินไปเพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นหนึ่งในเกณฑ์พิจารณาสำคัญหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทเฉพาะอย่างกรณีการพัฒนาเมืองด้วยการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้า รวมถึงท้ายที่สุดแล้วกรณีจะสามารถนำแนวคิด TOD มาช่วยประกอบการใช้และการตีความได้บ้างหรือไม่ โดยสภาข้อพิจารณาทั้งหลายนี้นอกจากเป็นเรื่องสำคัญในประเทศไทยแล้ว ยังปรากฏเป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญในคดีแอสตัน อโศก ที่งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้ประเด็นความเชื่อมโยงระหว่างหลักการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนและปัญหาทฤษฎีข้อกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน รวมถึงความเป็นไปได้ที่จะนำแนวคิดการพัฒนาพื้นที่ที่เชื่อกันว่านั้นมาช่วยตีความเรื่องความเป็นประโยชน์สาธารณะในฐานะเงื่อนไขหนึ่งของการเวนคืนนั้นจะเกี่ยวข้องกันอย่างลึกซึ้ง แต่กลับมีวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องอยู่จำกัดมาก ผู้วิจัยจึงเห็นต่อไปว่าการที่จะวิจัยรวมถึงวิเคราะห์ประเด็นการเวนคืนของคดีแอชตัน โอโศกในบริบทการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้าอันเป็นหัวใจสำคัญของรายงานวิจัยฉบับนี้ได้ ควรต้องกล่าวถึงบรรดาแนวคิดพื้นฐานหลักทั้งหลายที่เกี่ยวกับแนวคิด TOD ด้วย อันจะกล่าวต่อไปในเนื้อหาที่เหลือของบทนี้

## 2. แนวคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน (Transit Oriented Development: TOD)

แม้การพัฒนาเมืองด้วยหลักการ TOD นั้นเป็นหัวข้อที่โดยลำพังแล้วอยู่ในพรมแดนวิชาสถาปัตยกรรมและการผังเมือง แต่เมื่อบทบาทของแนวคิดดังกล่าวทำหน้าที่เป็นกระดูกสันหลังในการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาทั้งหลายในงานวิจัยฉบับนี้ กรณีจึงสมควรที่จะอธิบายแนวคิด TOD โดยคร่าวเสียก่อน โดยในเนื้อหาส่วนนี้จะแบ่งออกเป็นสามหัวข้อย่อย กล่าวคือในหัวข้อ 2.1 จะกล่าวถึงสาระสำคัญของแนวคิดนี้ ในหัวข้อที่ 2.2 จะอธิบายแนวคิดดังกล่าวในเชิงความสัมพันธ์ต่อกฎหมาย และหัวข้อที่ 2.3 จะเน้นไปที่แนวคิด TOD ในประเทศไทยตามลำดับ

### 2.1 สาระสำคัญของแนวคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน

เพื่อให้เห็นสาระสำคัญเกี่ยวกับแนวคิด TOD ในมิติต่าง ๆ ที่ใช้ในงานวิจัย เนื้อหานี้จะแบ่งแยกออกเป็นอีก 5 ส่วนย่อย ในส่วนแรกเป็นเรื่องนิยาม ภาพรวม และความเป็นมา ส่วนที่สองกล่าวถึงหลักการสำคัญ ลำดับถัดมาอธิบายถึงวัตถุประสงค์หลักของการพัฒนาตามแนวทาง TOD จากนั้นจะเป็นการเทียบประโยชน์และความเสี่ยงของการใช้แนวคิดดังกล่าวพัฒนาเมือง ก่อนที่ในหัวข้อสุดท้ายจะทำการสรุปสถานที่ที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาภายใต้แนวคิด TOD

#### 2.1.1 นิยาม ภาพรวม และความเป็นมา

แนวคิดว่าด้วยการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน หรือที่มีชื่อเรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า Transit Oriented Development (TOD) นั้น แม้จะมีผู้นิยามไว้หลากหลาย แต่จากการศึกษารวบรวมของผู้วิจัยเห็นว่าส่วนที่พอจะรับกันทั่วไปนั้นหมายความว่า เป็นแนวทางการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณพื้นที่โดยรอบ 0.5 ไมล์ (ราว 800 เมตร) รอบสถานีขนส่งมวลชน โดยส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินที่หลากหลาย มีความหนาแน่นสูง รวมถึงเป็นมิตรกับผู้เดินเท้าสัญจร เพื่อให้รูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน (land-use pattern) ที่เกิดขึ้นใหม่รอบสถานีนั้น เป็นการสนับสนุนระบบขนส่งมวลชนและในขณะเดียวกันก็เป็นการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนให้เชื่อมต่อและสนับสนุนการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวด้วย<sup>1</sup> กล่าวอีกแง่หนึ่งได้ว่า TOD เป็นแนวคิดที่บูรณาการศาสตร์ในการพัฒนาเมือง

<sup>1</sup> ดู Peter Calthorpe, *The Next American Metropolis* (Princeton Architectural Press 1997) 56-61; Peter Newman, 'Planning for Transit Oriented Development' in Carey Curtis, John L. Renne, and Luca Bertolini (eds) *Transit Oriented Development : Making It Happen* (Ashgate 2009) 13; Katrina M. Wyman and Danielle Spiegel-Feld, 'The Urban Environmental Renaissance' (2020) 108 *California Law Review* 305, 344 <<https://lawcat.berkeley.edu/record/1161689?v=pdf>> accessed 2 February 2024; Hank Dittmar and Shelley Poticha, 'Defining Transit-Oriented Development: The New Regional Building Block' in Hank Dittmar and Gloria Ohland (eds) *The New Transit Town* (Island Press 2003) 20-21; Business, Transportation and Housing Agency, California Department of

หลายมิติ โดยเฉพาะเรื่องการขนส่งมวลชนตลอดจนการใช้ประโยชน์ที่ดิน<sup>2</sup> โดยนำสถานีขนส่งมวลชนเป็นตัวชี้้นำการพัฒนาเมือง เพื่อให้สถานีขนส่งมวลชนและพื้นที่โดยรอบนั้นเป็นจุดรวมกิจกรรมและจุดเปลี่ยนถ่ายการสัญจรเดินทาง (node) ในเมือง โดยผู้รับผิดชอบการพัฒนาดังกล่าวอาจเป็นหน่วยงานของรัฐเองที่นอกจากมีส่วนในแง่การตรากฎหมายและออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินและนโยบายขนส่งมวลชนแล้ว ก็อาจลงมือพัฒนาอสังหาริมทรัพย์บนที่ดินของตนที่อยู่โดยรอบสถานีขนส่งมวลชนนั่นเองได้ตามบริบทของแต่ละพื้นที่ไปอีกด้วย

สำหรับความเป็นมาของ TOD นั้น อธิบายได้ด้วยการแบ่งเป็นความเป็นมาของแนวคิดและที่มาของชื่อเรียกในส่วนที่มาจากตัวแนวคิดนั้น เมื่อพิเคราะห์ประวัติศาสตร์แล้วพบว่าแนวทางการพัฒนาเมืองโดยการใช้ขนส่งมวลชนเป็นตัวนำเช่นนี้มีมายาวนานในหลายประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศในทวีปเอเชีย ยุโรป<sup>3</sup> ตลอดจนทวีปอื่น ซึ่งในมิตินี้สะท้อนโยงไปถึงพัฒนาการของแนวคิดการพัฒนาเมืองทั้งหลายเองที่แปรเปลี่ยนสอดคล้องกับพัฒนาการรูปแบบในการเดินทาง อาทิ ในสมัยก่อนที่การพัฒนาเมืองสอดคล้องกับการเดินทางด้วยการเดินเท้า จากนั้นจึงเกิดการสัญจรด้วยรถไฟ ยานยนต์ และการขนส่งมวลชนอื่น ๆ จนมาถึงแนวคิด TOD นี้ที่เน้นไปที่การพัฒนาการขนส่งมวลชน<sup>4</sup> ซึ่งมักจะเป็นการขนส่งทางรางรวมไปถึงระบบขนส่งมวลชนอื่นที่มีประสิทธิภาพและลดการใช้ยานพาหนะส่วนบุคคลในการเดินทางในเมือง

ส่วนเรื่องที่มาของชื่อ ต้องเข้าใจว่าแม้จะเป็นแนวคิดที่ปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมมาช้านาน แต่ในเรื่องคำเรียกชื่อแนวคิดการพัฒนานี้ว่า TOD จนเป็นที่ติดปากปัจจุบัน พบว่าเพิ่งมีที่มาจากประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงปลาย ค.ศ. 1980 จนถึงช่วงต้น 1990<sup>5</sup> เท่านั้น ก่อนที่จะได้รับความนิยมทั้งในแง่การใช้คำและในแง่การปฏิบัติอย่างแพร่หลายทั้งในอเมริกาและในระดับสากลต่อมา ไม่ว่าจะเป็นทั้งการเรียกทั่วไป ในงานเขียน งานทางนโยบาย การนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายตลอดจนการนำไปใช้เป็นแผนแม่บทในการพัฒนาเมืองจำนวนมากซึ่งรวมถึงในประเทศไทยเองด้วย

### 2.1.2 หลักการสำคัญ

แนวคิด TOD ที่เน้นการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีขนส่งมวลชนเป็นการพัฒนาที่ประกอบไปด้วยหลักคิดและการวางแผนอย่างรอบคอบ จากภาพรวมที่ได้อธิบายไปในหัวข้อก่อนสามารถขยายความให้เห็นถึงหลักการสำคัญเบื้องหลังแนวคิดการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีขนส่งมวลชนได้ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

---

Transportation, Statewide Transit-Oriented Development Study 2002 11-12; Transportation Research Board, Transit-Oriented Development and Joint Development in the United States: A Literature Review 2002 5-6.

<sup>2</sup> Robert Cervero, 'Public Transport and Sustainable Urbanism' in Carey Curtis, John L. Renne, and Luca Bertolini (eds) *Transit Oriented Development: Making It Happen* (Ashgate 2009) 23.

<sup>3</sup> เพียงอ้าง 23-25.

<sup>4</sup> ดู Hank Dittmar, Dena Belzer, and Gerald Autler 'An Introduction to Transit-Oriented Development' in Hank Dittmar and Gloria Ohland (eds) *The New Transit Town* (Island Press 2003) 4.

<sup>5</sup> Business, Transportation and Housing Agency, California Department of Transportation (เชิงอรธ 2) 11-12; Ian Carlton, 'Histories of Transit-Oriented Development: Perspectives on the Development of the TOD Concept,' (2009) Institute of Urban and Regional Development, University of California, Berkeley 1.

(ก) มุ่งเน้นการพัฒนาภายในบริเวณระยะเดินได้รอบสถานีขนส่งมวลชนที่มีประสิทธิภาพเพื่อดึงศักยภาพของที่ดินโดยรอบสถานีและระบบการขนส่งมวลชนที่เกี่ยวข้อง

การพัฒนาเมืองตามแนวคิด TOD มุ่งพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีขนส่งมวลชนที่เป็นระยะที่ผู้สัญจรไปมาสามารถเดินถึงได้เป็นการเฉพาะเจาะจง เพื่อดึงศักยภาพทั้งในส่วนของที่ดินและระบบขนส่งมวลชนให้สูงที่สุด ในแง่ที่ปัจจัยในเรื่องตำแหน่งแห่งที่จึงเป็นสาระสำคัญอย่างยิ่งที่นักวางแผนพัฒนาเมืองตามหลักคิดดังกล่าวจะต้องพิจารณาโดยรอบคอบสำหรับในขั้นต้น พึงต้องพิจารณาก่อนว่าสถานที่ซึ่งกล่าวถึงนั้นมุ่งหมายถึงสถานีขนส่งมวลชนแบบใดและภายในบริเวณใด รวมถึงที่ว่าโดยรอบสถานีนั้นมีระยะเพียงใด

ในประเด็นแรก หากกล่าวโดยสังเขปแล้ว TOD มักจะจัดทำในบริเวณพื้นที่เมืองหรือมีความเป็นชุมชนอยู่สูงในระดับหนึ่ง ที่มีความเหมาะสมที่จะมีผู้ใช้สถานีขนส่งมวลชนหรือสามารถเชื่อมต่อกับบริเวณใจกลางเมืองหรือสถานที่สำคัญในเมืองได้ โดยสำหรับสถานีขนส่งมวลชนในบริเวณดังกล่าวนี้สามารถเกิดได้หลายรูปแบบ แต่มักปรากฏเป็นสถานีรถไฟหรือรถไฟฟ้า<sup>6</sup> หลักคิดคือต้องเป็นสถานีขนส่งที่มีประสิทธิภาพในการบรรทุกผู้โดยสารได้ดี<sup>7</sup> มีความถี่และความเร็วที่เหมาะสม<sup>8</sup> ทำให้มีการส่งเสริมการใช้ขนส่งมวลชนแทนยานพาหนะส่วนบุคคลตามแนวทาง TOD ได้

สำหรับระยะโดยรอบสถานีเช่นว่านั้น จะต้องเป็นระยะที่เหมาะสมที่ผู้คนสามารถเดินเท้าสัญจรไปได้<sup>9</sup> ที่เป็นเช่นนี้เพราะจะเห็นได้ต่อไปว่าการพัฒนาเมืองด้วยแนวคิด TOD จะต้องส่งเสริมการเดินเท้าด้วยนั่นเอง สำหรับระยะดังกล่าวนี้ อาจจะมีการกำหนดแตกต่างกันไปตามทฤษฎีและนโยบายแต่ละประเทศ แต่ในภาพรวมแล้วระยะเหมาะสมที่พอรับกันได้เป็นมาตรฐานจะอยู่ในระยะ 500 – 800 เมตร (บางตำราใช้ 2000 ฟุต หรือ 0.5 ไมล์)<sup>10</sup> หรือในบางกรณีอาจอนุโลมให้ได้ถึง 1000 เมตร หากสถานีที่ตั้งนั้นเป็นสถานีขนส่งมวลชนขนาดหนัก (rapid transit)<sup>11</sup>

<sup>6</sup> อันที่จริง คำว่า “สถานีขนส่งมวลชน” และ “สถานีรถไฟ” มีนัยสำคัญที่ต่างกันอยู่ในบริบทของแนวคิด TOD ซึ่งอาจแตกต่างกันไปตามประเภทขนส่งมวลชนแต่ละประเภท อย่างไรก็ดี ในงานวิจัยจะมุ่งถึงระบบรถไฟฟ้าที่เน้นถึงระบบรถไฟฟ้าขนาดใหญ่ รถไฟทางไกล และรถไฟฟ้ามหานครในเมืองเป็นหลัก เพราะสอดคล้องกับบริบทในประเทศไทยมากที่สุด.

<sup>7</sup> แต่มีได้หมายความว่าสถานีขนส่งมวลชนในรูปแบบอื่นเกิดขึ้นมิได้เลย อาทิ รถเมล์ รถ BRT เพียงแต่มีได้อยู่ในขอบเขตหลักของงานวิจัย.

<sup>8</sup> รายละเอียด ดู Luca Bertolini, Carey Curtis, and John Renne, ‘Introduction’ in Carey Curtis, John L. Renne, and Luca Bertolini (eds) *Transit Oriented Development: Making It Happen* (Ashgate 2009) 6.

<sup>9</sup> Ellen Greenberg, ‘Regulations Shape Reality’ in Hank Dittmar and Gloria Ohland (eds) *The New Transit Town* (Island Press 2003) 57.

<sup>10</sup> Peter Calthorpe (เชิงอรธ 1); Institute for Transportation and Development Policy, *TOD Standard* (3rd ed., ITDP 2017) 58.

<sup>11</sup> ควรกล่าวถึงด้วยว่า ในบางกรณีซึ่งพบไม่บ่อยนักอาจพบตัวเลขในระยะอื่นได้ อาทิ ภายใน 1 กิโลเมตรของสถานีขนส่งมวลชนบางประเภทหรือภายในระยะน้อยกว่า 500 เมตร อันเป็นเรื่องของการออกแบบการเชื่อมต่ออาคารกับทางเข้าสถานีรถไฟ ในกรณีที่พบได้ไม่มากนักและเป็นเรื่องการออกแบบ หรือที่จริงอาจมีการจำแนกระยะจากขนส่งมวลชนออกเป็นหลายระดับตามประเภทและวัตถุประสงค์ของระบบขนส่งมวลชนได้ เช่น ระยะ 300 800 และ 2000 เมตร โดยที่ระยะมาตรฐานของ TOD คือ 800 เมตร สอดคล้องกับที่ผู้วิจัยเกริ่นไปก่อนหน้านี้ และยังเป็นระยะที่มีงานสนับสนุนว่าพออยู่ในระยะที่ยังพอจูงใจให้คนตัดสินใจเลือกการเดินทางเท้าในการเดินทาง ดู เพิ่งอ้าง และ ดูประกอบ นิรมล เสรีสุกุล และ อติศักดิ์ กันทะเมืองลี, *Walkable city เมื่อกรุงเทพฯ ออกเดิน* (พิมพ์ครั้งที่ 2, สายเส้น 2566) 51 และ อีริคสัน เสรีอรุณ, ‘ผลกระทบของคุณลักษณะสถานีรถไฟฟ้าย่านที่เอื้อต่อราคาคอนโดมิเนียมใน TOD Influence Zone’ (วิทยานิพนธ์ วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต (ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์) คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2560) 12-13. โดยในรายงานวิจัยฉบับนี้จะไม่ได้นับศึกษาระยะทางเป็นสำคัญ โดยจะถือระยะมาตรฐานที่ 500-800 เมตร ดังที่อธิบายไปข้างต้น ซึ่งแม้ระยะทางตามแนวคิด TOD นี้ มีจุดที่ควรตั้งข้อสงสัยอยู่ไม่น้อยว่าคำนวณอย่างไร มีงานวิจัยหรือหลักฐานเชิงประจักษ์ล่าสุด

### (ข) ส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีความหนาแน่นสูงโดยรอบสถานีขนส่งมวลชน

การส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินรอบสถานีขนส่งมวลชนให้มีความหนาแน่นสูงเป็นหลักสำคัญหนึ่งของแนวคิด TOD<sup>12</sup> อาทิ การมีบรรดาอาคารขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่การใช้งานสูง เพราะการใช้ประโยชน์ที่มีความหนาแน่นสูงก็ย่อมมีโอกาสที่จะทำให้เกิดผู้ใช้งานสถานีขนส่งมวลชนที่อยู่ใกล้กันมากขึ้นตามไปด้วย อาจกล่าวได้ว่าหลักการนี้เป็นการบริหารจัดการการเติบโต (growth management) ของเมืองอย่างหนึ่ง<sup>13</sup> โดยเหตุนี้ ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาเมืองจึงสมควรให้ความสำคัญพิจารณาหลักการดังกล่าวนี้ เพราะการทำให้เกิดความหนาแน่นสูงเป็นปัจจัยหนึ่งที่ชี้วัดความสำเร็จของ TOD โดยจะต้องคำนึงถึงทั้งข้อกำหนดและนโยบายต่าง ๆ มิให้เป็นอุปสรรคขัดขวางการสร้างเสริมกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีความหนาแน่นในการใช้ประโยชน์ รายละเอียดจะได้ขยายความในหัวข้อถัดไป ตามลำดับ

### (ค) ส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่หลากหลาย

นอกจากจะสนับสนุนให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินหนาแน่นแล้ว ตามหลักการของ TOD นั้นยังส่งเสริมให้มีความหลากหลายในการใช้ประโยชน์ที่ดินด้วย เพื่อให้การเดินทางด้วยขนส่งมวลชนนั้นครอบคลุมกิจกรรมหลักของผู้โดยสารรถไฟฟ้าได้ อาทิ ที่อยู่อาศัยความหนาแน่นสูง ห้างร้าน พื้นที่สาธารณะ<sup>14</sup> ทั้งนี้ความข้อนี้นำไปถึงความหลากหลายของผู้ใช้บริการ ชุมชน รวมถึงประชากรโดยภาพรวมด้วย กรณีจึงเห็นได้ว่าในพื้นที่ชั้นในหลาย ๆ เมืองมีการเชื่อมอาคารพาณิชย์เข้ากับสถานีรถไฟฟ้าเพื่อให้เกิดการเดินทางแบบไร้รอยต่อ อันจะเป็นการสร้างความสะดวกสบายต่อการใช้ขนส่งมวลชนอีกด้วย นอกจากนี้ การพัฒนาเมืองตามแนวทางนี้ยังต้องส่งเสริมการเดินทางในหลากหลายรูปแบบ อาทิ รถเมล์ รถจักรยาน รวมไปถึงการส่งเสริมการเดินทางเท้าด้วยฟุตบอลที่ดี รวมถึงพื้นที่สาธารณะและสวนสาธารณะที่มีคุณภาพ เป็นต้น<sup>15</sup> โดยนัยนี้จึงช่วยยืนยันความเข้าใจที่ว่า พื้นที่อันเหมาะสมสำหรับการพัฒนาตามแนวทางนี้ควรเป็นพื้นที่ในเมืองหรือหัวเมืองสำคัญที่มีการสัญจรจำนวนมากตลอดจนมีกิจกรรมในพื้นที่ที่หลากหลาย

### (ง) ส่งเสริมการใช้สถานีขนส่งมวลชนให้มีประสิทธิภาพและลดการใช้พาหนะส่วนบุคคล

หลักการหนึ่งอันเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีขนส่งมวลชนคือการส่งเสริมให้มีการใช้ขนส่งสาธารณะแทนยานพาหนะส่วนบุคคล เพราะเมื่อมีศูนย์รวมกิจกรรมที่หลากหลายในระยะเดินเท้ารอบสถานีก็ย่อมทำให้การเดินทางและการใช้ชีวิตในพื้นที่เมื่อนั้นสะดวกสบายขึ้นมาก ฉะนั้นเพื่อให้หลักการดังกล่าวเกิดขึ้นจริง สมควรมีการวางมาตรการทั้งมาตรการในเชิงบวกที่เป็นการจูงใจให้ผู้คนใช้ขนส่งมวลชน อาทิ การลดราคาค่าโดยสาร การออกแบบทางขึ้นลงและสถานีเปลี่ยนถ่ายที่สะดวก ต่อเนื่อง และไร้รอยต่อ ตลอดจนมาตรการส่งเสริมการเดินทางเท้าและทางเลือกการ

---

ยืนยันเพียงใด ตลอดจนเหมาะสมกับบริบทใดเป็นการเฉพาะหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ในรายงานวิจัยฉบับนี้ไม่ได้มุ่งเน้นการวิเคราะห์แก่นทฤษฎีรากฐานของ TOD เป็นหลัก.

<sup>12</sup> Robert Cervero (เชิงอรรถ 2); Institute for Transportation and Development Policy (เชิงอรรถ 10) 79-83.

<sup>13</sup> ดู Peter Calthorpe (เชิงอรรถ 1) 56-71.

<sup>14</sup> Institute for Transportation and Development Policy (เชิงอรรถ 10) 63-71.

<sup>15</sup> ดู Business, Transportation and Housing Agency, California Department of Transportation (เชิงอรรถ 1) 14.

เดินทางอื่น โดยเฉพาะการใช้รถจักรยาน หรือมาตรการเชิงลบเพื่อลดแรงจูงใจในการใช้ยานพาหนะส่วนบุคคลเข้ามาในพื้นที่ TOD เช่น การจัดเก็บค่าธรรมเนียมจราจรติดขัดในพื้นที่<sup>16</sup> ซึ่งขึ้นอยู่กับนโยบายของเมือง

### 2.1.3 วัตถุประสงค์หลัก

วัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนาเมืองด้วยหลักการ TOD นี้มีด้วยกันหลายประการ ซึ่งล้วนแต่สะท้อนถึงหลักการสำคัญที่กล่าวถึงไปข้างต้น ในที่นี้ผู้วิจัยจะยกตัวอย่าง 5 วัตถุประสงค์หลักซึ่งจะเชื่อมโยงกับเนื้อหาบทถัดไป ดังนี้

#### (ก) เพื่อให้เกิดศูนย์การพัฒนาที่หนาแน่นและเป็นโครงข่าย

การทำให้เกิดการพัฒนาอย่างหนาแน่นและหลากหลายและเป็นมิตรแก่การสัญจรด้วยการเดินเท้าด้วยในตัวภายในบริเวณรอบสถานีขนส่งมวลชนย่อมทำให้สถานีตลอดจนพื้นที่โดยรอบเป็นทั้งจุดเปลี่ยนถ่ายการเดินทางและเป็นสถานที่จุดหมายปลายทางของทั้งผู้โดยสารรถไฟฟ้าและระบบขนส่งมวลชนอื่นตลอดจนคนในพื้นที่ อาทิ หากพื้นที่รอบสถานีรายล้อมด้วยอาคารขนาดใหญ่ที่มีทั้งที่อยู่อาศัย บริการทางการศึกษา ห้างสรรพสินค้า ก็จะเป็นที่ก่อให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจและกิจการทางสังคมต่าง ๆ ของผู้คนในชุมชนให้มาใช้บริการได้ ตลอดจนเป็นจุดหมายปลายทางของผู้คนที่เดินทางมาเยือนสถานที่ดังกล่าวนี้ด้วยระบบขนส่งมวลชนได้ หรือผู้ที่อาศัยอยู่โดยรอบสถานีนี้ก็ สามารถเดินทางต่อไปสถานที่อื่นได้อย่างสะดวกสบายได้อีกด้วย

#### (ข) เพื่อให้การพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนมีประสิทธิภาพและเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนา

การพัฒนาที่ก่อให้เกิดโครงข่ายที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพข้างต้น ย่อมทำให้การพัฒนาพื้นที่ดินโดยรอบสถานีรถไฟฟ้านั้นเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและเต็มศักยภาพ พื้นที่ที่ดินแปลงขนาดใหญ่เหล่านี้แทนที่จะใช้พัฒนาเป็นบ้านเดี่ยวไม่กี่หลังคาเรือน ก็อาจนำไปพัฒนาเป็นที่อยู่อาศัยเอื้ออาทรขนาดใหญ่ ร่วมกับการใช้งานเชิงพาณิชย์กรรมตลอดจนพื้นที่สาธารณะบางส่วน ซึ่งการใช้ประโยชน์ในที่ดินก็จะมีศักยภาพและคัมค่าที่ดินมากขึ้น ทั้งนี้ในประเด็นการคัมค่านี้อาจเป็นประเด็นสำคัญเพราะโดยปกติแล้วที่ดินรอบสถานีรถไฟฟ้าย่อมมีราคาที่สูงขึ้นมาก โดยที่ราคาที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้นนี้ หากนำไปใช้อย่างไม่มีประสิทธิภาพก็อาจเกิดความไม่คุ้มค่าและอาจไม่ได้ผลประโยชน์คืนสู่สังคมมากเท่ากับการดำเนินการในเชิงลักษณะ TOD ข้างต้น ในแง่นี้จึงมีผู้เห็นว่าแนวคิดการพัฒนาตามแนวคิด TOD เป็นหนึ่งในเครื่องมือสำหรับจัดเก็บมูลค่าส่วนเพิ่มของที่ดินกลับคืนสู่สังคม (value capture หรือ land value capture) อย่างหนึ่งด้วย<sup>17</sup> อันเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างมากในการบริหารจัดการที่ดิน

#### (ค) เพื่อเพิ่มจำนวนการใช้ขนส่งมวลชนและลดการพึ่งพายานพาหนะส่วนบุคคลอย่างยั่งยืน

การทำให้เกิดการพัฒนาพื้นที่ดินรอบสถานีรถไฟฟ้ายาวหนาแน่น เป็นโครงข่าย และมีประสิทธิภาพ ย่อมเป็นการส่งเสริมการใช้ประโยชน์ในที่ดินรอบสถานีขนส่งมวลชนซึ่งเป็นทำเลศักยภาพสูง และทำให้เกิดการใช้ขนส่งมวลชนทดแทนการใช้รถยนต์ส่วนบุคคล เพราะผู้คนจำนวนมากทั้งในพื้นที่และนอกพื้นที่สามารถเข้าถึงบริการและกิจการต่าง ๆ รอบสถานีได้ภายในระยะเดินได้หรือจากการเดินทางมาจากสถานีขนส่งมวลชนอื่นที่เชื่อมเป็นโครงข่าย การพัฒนาเช่นนี้ย่อมทำให้เกิดการพัฒนาขนส่งมวลชนอย่างยั่งยืนมากกว่าเป็นมาตรการเฉพาะกิจ

<sup>16</sup> ดู สหรัฐ อภินิษฐศาสตร์, 'มาตรการภาษีและค่าธรรมเนียมเพื่อบรรเทาปัญหาจราจรในกรุงเทพมหานคร' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560) 48.

<sup>17</sup> Robert Cervero (เชิงอรรถ 2) 25.

### (ง) เพื่อให้เมืองกระชับและสอดรับการพัฒนาอย่างยั่งยืน

การสนับสนุนให้มีการใช้งานที่ดินเน้นบริเวณโดยรอบสถานีขนส่งมวลชนนั้น นอกจากจะเป็นการส่งเสริมให้มีการใช้ขนส่งมวลชนเป็นทางเลือกการเดินทางหลักแล้ว ในระยะยาวยังทำให้เมืองกระชับเพราะช่วยลดปัญหาภาวะเมืองกระจาย (urban sprawl)<sup>18</sup> ด้วย กล่าวคือ เมื่อทำให้การพัฒนานั้นหนาแน่น หลากหลาย และรวมอยู่ตามสถานีรถไฟ ก็จะทำให้เชื่อเชิญผู้สัญจรด้วยระบบขนส่งมวลชนตลอดจนบุคคลทั่วไปเดินทางมาจับจ่ายใช้สอยและอาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าว อันจะทำให้การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ไม่ลุกลามไปยังพื้นที่ห่างไกลหรือพื้นที่ชานเมืองมากขึ้น<sup>19</sup> ซึ่งในขั้นปลายสามารถช่วยลดการใช้นานพาหนะส่วนบุคคล อันเป็นผลดีในทางสิ่งแวดล้อม สุขภาวะ ตลอดจนการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนซึ่งสอดคล้องกับหลัก SDG ข้อที่ 11 ว่าด้วยเมืองและชุมชนยั่งยืน<sup>20</sup>

### (จ) เพื่อก่อให้เกิดรายได้ที่อาจเป็นประโยชน์ต่อการขนส่งมวลชนตลอดจนเศรษฐกิจในท้องถิ่น

นอกจากนี้หลักการของ TOD ยังเป็นเรื่องรายได้อีกด้วย เพราะการใช้ประโยชน์ที่ดินรอบสถานีรถไฟอย่างมีประสิทธิภาพคุ้มค่าก็ย่อมมีโอกาสที่จะสร้างรายได้ให้มากขึ้น ดังนั้น การบริหารจัดการตามแนวทาง TOD อาจนำพารายได้ให้กับรัฐหรือหน่วยงานที่กำกับดูแลรถไฟฟ้าหรือผู้ได้รับสัมปทานรถไฟฟ้า ทำให้พึ่งพารายได้จากค่าโดยสารหลักน้อยลง และอาจนำไปพัฒนาการบริการหรือนโยบายเกี่ยวกับค่าโดยสารได้<sup>21</sup> นอกจากนี้ยังมีเป้าประสงค์ให้เกิดเศรษฐกิจที่ดีในพื้นที่ได้ ทั้งในเรื่องเคหสถาน และอื่นๆ ทั้งเศรษฐกิจ สังคม การพาณิชย์กรรมต่าง ๆ ล้วนได้ประโยชน์จาก TOD<sup>22</sup>

#### 2.1.4 เปรียบเทียบประโยชน์และความเสี่ยงจากการพัฒนาเมืองตามแนวคิด TOD

จากหลักการและวัตถุประสงค์ทั้งหลายที่กล่าวไป ย่อมจะเห็นการพัฒนาเมืองตามแนวคิด TOD นั้นมีข้อดีหรือประโยชน์มากมาย ในขณะที่เดียวกันก็อาจมีข้อที่เป็นความเสี่ยงให้พึงพิจารณาอยู่พอสมควร ในที่นี้ผู้วิจัยจะหยิบยกข้อดีและความเสี่ยงที่สำคัญมาพอสังเขป อันจะเป็นประโยชน์ต่อไปในการวิเคราะห์ในส่วนหลังของงานวิจัยนี้ ซึ่งมีสวนคาบเกี่ยวกับ

<sup>18</sup> Business, Transportation and Housing Agency, California Department of Transportation (เชิงอรรถ 2) 22 และ ดู Richard D. Knowles and Fiona Ferbrache, 'Conclusions' in *Transit Oriented Development and Sustainable Cities* (Elgar, 2019) 220 Janet Rice, 'There Goes the Neighbourhood? Or Saving the World? Community Views about Transit Orientated Development' in Carey Curtis, John L. Renne, and Luca Bertolini (eds) *Transit Oriented Development: Making It Happen* (Ashgate 2009) 173; Bruce James, 'The Property Sector as an Advocate for TOD' in Carey Curtis, John L. Renne, and Luca Bertolini (eds) *Transit Oriented Development: Making It Happen* (Ashgate 2009) 194.

<sup>19</sup> Hank Dittmar, Dena Belzer, and Gerald Autler (เชิงอรรถ 4) 6.

<sup>20</sup> United Nations, Sustainable Development Goals 11 Sustainable Cities and Communities และ ดู World Bank Group Transport, Transit-Oriented Development for Sustainable Cities 1; 'Sustainability' (Transit Oriented Development Institute) <<http://www.tod.org/sustainability.html>> accessed 9 February 2025; Richard D. Knowles and Fiona Ferbrache (เพิ่งอ้าง) 218-19.

<sup>21</sup> ในแง่นี้ จึงมักมีการอธิบายว่า การดำเนินการพัฒนาเมืองแบบ TOD มีลักษณะเป็นการดึงมูลค่าของทรัพย์สิน (value capture) ได้ในอีกทางหนึ่งกลับคืนสู่แก่สังคมด้วย เพราะปกติพื้นที่รอบสถานีรถไฟจะทำให้มูลค่าที่ดินและประโยชน์การค้ำหากำไรเกิดขึ้นสูงอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งหากสามารถผันส่วนดังกล่าวแบ่งปันคืนสู่แก่สังคมส่วนรวมหรือพื้นที่โดยรอบได้ ก็จะทำให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้น.

<sup>22</sup> Jonathan Rose Companies Center for Transit-Oriented Development, 'Making It Happen: Opportunities and Strategies for Transit-Oriented Development in the Knowledge Corridor' (Submitted to Capitol Region Council of Governments, the Pioneer Valley Planning Commission, and the Sustainable Knowledge Corridor Consortium 2013) 65, 115-17.

การใช้อำนาจของรัฐในการพัฒนาเมืองตามแนวคิด TOD ซึ่งอย่างน้อยควรต้องเกิดประโยชน์ต่อสาธารณะให้เห็นเป็นส่วนหนึ่งของความชอบธรรมในการใช้อำนาจ

### (ก) ประโยชน์หลักที่ได้รับจากการนำแนวคิด TOD ไปใช้พัฒนาเมือง

แม้จากการอธิบายถึงหลักการของ TOD จะทำให้อนุมานได้ถึงประโยชน์มากมาย แต่ก็สามารถขยายความร้อยเรียงให้เห็นได้ ดังนี้

- **ด้านการคมนาคม** การพัฒนาเมืองตามแนวคิด TOD สร้างประโยชน์ในแง่การสนับสนุนระบบการเดินทางด้วยขนส่งมวลชนที่จะช่วยให้มีผู้ใช้บริการมากขึ้น<sup>23</sup> อันช่วยให้เกิดการพัฒนารวมศูนย์โดยรอบสถานีในลักษณะเป็นโครงข่าย อำนวยความสะดวกให้ผู้สัญจรไปมาและผู้อยู่อาศัยโดยรอบเข้าสู่แหล่งงานที่หลากหลาย ประกอบกิจกรรมอื่นโดยใช้การเดินทางด้วยขนส่งมวลชนเป็นหลัก นอกจากนี้ การพัฒนาตามแนวทางนี้ยังเป็นการเพิ่มทางเลือกในการเดินทาง ทำให้ผู้คนมาพบปะสังสรรค์กันได้โดยสะดวก<sup>24</sup> ซึ่งจะช่วยลดการพึ่งพาการใช้ยานพาหนะส่วนบุคคลด้วย<sup>25</sup>
- **ด้านผลต่อสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืน** เมื่อเมืองกระชับ ก็ย่อมส่งผลดีในการลดการกระจายตัวของเมือง ทำให้ลดหรือชะลอการสูญเสียพื้นที่ชนเมืองหรือพื้นที่สีเขียว ทั้งการที่เมืองกระชับเช่นนี้ ย่อมทำให้ระยะทางการใช้ยานพาหนะลดน้อยลง เกิดความคุ้มค่าต่อการใช้พลังงาน ลดการปล่อยมลพิษจากการใช้ยานพาหนะส่วนบุคคลได้อีกด้วย
- **ด้านสาธารณสุข** เมืองที่พัฒนาตามแนวทาง TOD นอกจากจะก่อให้เกิดประโยชน์ในแง่การพัฒนาที่ยั่งยืนตลอดจนเรื่องสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของคนเมืองแล้ว ยังเกิดผลดีต่อสุขภาพของคนในเมืองทั้งในด้านสุขภาพกายและสุขภาพจิตด้วย กล่าวคือ เมื่อเกิดการพัฒนาเมืองแบบกระชับดังที่ได้อธิบายไปก่อนหน้านี้ก็จะทำให้เมืองไม่ขยายไปจนกินพื้นที่ชนเมืองและพื้นที่สีเขียวอันช่วยลดการปล่อยควันรถและยานพาหนะส่วนบุคคลที่มักเป็นบ่อเกิดมลพิษ<sup>26</sup> อีกทั้งเมืองที่ส่งเสริมการออกกำลังกายด้วยการเดินเท้าดังเช่นแนวคิด TOD ย่อมเกิดประโยชน์ทางสุขภาพมากมายจากการสัญจรเดินทางดังกล่าว<sup>27</sup> ยิ่งไปกว่านั้น การพัฒนาพื้นที่ในรูปแบบนี้ยังส่งผลดีต่อสุขภาพจิตคนเมืองในลักษณะการส่งเสริมกิจกรรมในเมืองที่หลากหลายทั้งยังช่วยส่งเสริมให้เกิดการพบปะสังสรรค์กันของผู้คนได้อีกด้วย
- **ด้านเศรษฐกิจ** เมืองที่เน้นพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีขนส่งมวลชนอย่างมีประสิทธิภาพอันทำให้เมืองกระชับและเดินทางได้โดยง่ายย่อมเกิดประโยชน์ในมิติด้านเศรษฐกิจทั้งในด้านการลดรายจ่ายและส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน กล่าวคือ การลดการพึ่งพายานพาหนะส่วนบุคคลย่อมช่วยลดรายจ่ายจากค่าใช้จ่ายในการเดินทาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

<sup>23</sup> Robert Cervero (เชิงอรรถ 2) 23 และ Richard D. Knowles and Fiona Ferbrache, 'Introduction to Transit Oriented Development and Sustainable Cities' in *Transit Oriented Development and Sustainable Cities* (Elgar, 2019) 4.

<sup>24</sup> ดู Luca Bertolini, Carey Curtis, and John Renne (เชิงอรรถ 8) 3.

<sup>25</sup> Robert Cervero (เชิงอรรถ 23); Katrina M. Wyman and Danielle Spiegel-Feld (เชิงอรรถ 1) 364 และดู ภาวิณี เอี่ยมตระกูล, *การสัญจรวิถีเมืองอย่างยั่งยืน* (ธรรมศาสตร์, 2561) 120.

<sup>26</sup> Katrina M. Wyman and Danielle Spiegel-Feld (เชิงอรรถ 26) และ ดู Janet Edghill, Annette Kroen and Jan Scheurer, 'Promoting Transit Oriented Development at the Local Level' in Carey Curtis, John L. Renne, and Luca Bertolini (eds) *Transit Oriented Development: Making It Happen* (Ashgate 2009) 148.

<sup>27</sup> ดู นิรมล เสรีสกุล และ อติศักดิ์ กันทะเมืองลี (เชิงอรรถ 11) 25-26.

บรรดาค่าครองชีพที่เกิดจากการใช้ยานพาหนะส่วนบุคคล<sup>28</sup> มีพักต้องกล่าวถึงโอกาสในการลดค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพรวมถึง รายจ่ายแฝงจากการต้องเสียเวลาบนท้องถนนอีกด้วย นอกจากนี้ การพัฒนาเมืองด้วยแนวคิด TOD ยังสร้างโอกาสในการพัฒนาเศรษฐกิจที่หลากหลายและมีประสิทธิภาพสูงโดยเฉพาะเศรษฐกิจในชุมชน<sup>29</sup> เพราะเมื่อโครงข่ายการเดินทาง ด้วยระบบขนส่งมวลชนเชื่อมโยงถึงกันกับบรรดากิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งหลายที่กระจุกตัวอยู่โดยรอบสถานี ก็ช่วยให้ ธุรกิจการค้าต่าง ๆ มีช่องทางติดต่อลูกค้าและผู้ให้บริการ<sup>30</sup> และเกิดแหล่งงานที่มากและหลากหลายขึ้น ในการนี้ขอให้ สังเกตว่าการช่วยลดรายจ่ายด้านการเดินทางที่อธิบายไปตอนต้นจะช่วยทำให้ประชาชนมีเงินไปใช้จ่ายใช้สอยก่อให้เกิด การหมุนเวียนทางเศรษฐกิจได้มากยิ่งขึ้นได้อีกด้วย<sup>31</sup>

- **ด้านที่อยู่อาศัย** หากวางแผนพัฒนาเมืองตามแนวคิด TOD ได้ดีจะทำให้เกิดที่อยู่อาศัยที่ใกล้สถานี รถไฟฟ้าอันสามารถเชื่อมต่อแหล่งงานได้ในพื้นที่ตลอดจนแนวรถไฟฟ้าอื่น เป็นการรักษาสสมดุลระหว่างแหล่งที่อยู่อาศัย และแหล่งงาน<sup>32</sup> อนึ่ง มีข้อสังเกตว่าที่ผ่านมาการจัดสมดุลข้างต้นมักพบว่าไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร นอกจากนี้ยังมี ประโยชน์โดยอ้อมในแง่การเปิดโอกาสให้รัฐสามารถสอดแทรกนโยบายการพัฒนาเชิงสังคมหรือการพัฒนาเมืองอื่น ๆ ไป พร้อมกันได้อีกด้วย อาทิ นโยบายลงทุนในการเคหะที่มีราคาเข้าถึงได้ในบริเวณโดยรอบสถานีรถไฟฟ้า<sup>33</sup> นโยบายจราจรอื่น ตลอดจนนโยบายการพัฒนาเมืองใหม่หรือการฟื้นฟูเมือง เป็นต้น

- **ด้านความปลอดภัย** นอกจากเมืองที่พัฒนาตามแนวคิด TOD จะช่วยโอกาสเกิดอุบัติเหตุบนท้องถนน โดยเฉพาะอุบัติเหตุอันเกิดจากรถยนต์แล้ว หากบริหารจัดการได้มีประสิทธิภาพก็ยังสามารถช่วยให้อุบัติเหตุบนทางรอบสถานี รถไฟฟ้าเปลี่ยนน้อยลงจากการมีกิจกรรมที่หลากหลายมีผู้คนเดินเท้าสัญจรไปมาได้ได้อีกด้วย<sup>34</sup>

- **ด้านการคลังภาครัฐ** ดังกล่าวไปข้างว่าการพัฒนาเมืองตามแนวทาง TOD ช่วยสร้างรายได้สาธารณะ ด้วยการเป็นช่องทางหารายได้ให้กับหน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแลเกี่ยวกับขนส่งมวลชนได้<sup>35</sup> อาทิ การจัดเก็บภาษีและ ค่าธรรมเนียมที่มากขึ้นเป็นพิเศษในพื้นที่ การเก็บค่าเช่าหรือค่าใช้พื้นที่ของรัฐที่มีอยู่รอบสถานีขนส่งมวลชน ข้อดีข้อนี้ย่อม สามารถเป็นตัวช่วยขยายอรรถประโยชน์ทั้งหลายก่อนหน้าให้มากยิ่งขึ้นด้วย โดยเฉพาะหากหน่วยงานของรัฐเช่นนี้เลือก ที่จะนำรายได้เหล่านี้ไปสนับสนุนระบบขนส่งมวลชน อาทิ การนำมาช่วยอุดหนุนค่าเดินทางด้วยระบบรถไฟฟ้า

<sup>28</sup> Business, Transportation and Housing Agency, California Department of Transportation (เชิงอรรถ 2) 5-6.

<sup>29</sup> ดู Peter Newman (เชิงอรรถ 1) 16 และ Robert Cervero (เชิงอรรถ ) 35.

<sup>30</sup> Janet Rice, 'There Goes the Neighbourhood? Or Saving the World? Community Views about Transit Orientated Development' in Carey Curtis, John L. Renne, and Luca Bertolini (eds) *Transit Oriented Development: Making It Happen* (Ashgate 2009) 173.

<sup>31</sup> Peter Newman (เชิงอรรถ 33).

<sup>32</sup> ดู Institute for Transportation and Development Policy (เชิงอรรถ 10) 25 ; Business, Transportation and Housing Agency, California Department of Transportation (เชิงอรรถ 1) 5-6.

<sup>33</sup> Peter Newman (เชิงอรรถ 1) 19.

<sup>34</sup> ดู Business, Transportation and Housing Agency, California Department of Transportation (เชิงอรรถ 32).

<sup>35</sup> John Renne, 'Measuring the Success of Transit Oriented Development' in Carey Curtis, John L. Renne, and Luca Bertolini (eds) *Transit Oriented Development: Making It Happen* (Ashgate 2009) 250.

นอกจากนี้ยังทำให้การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานมีประสิทธิภาพเพราะมีการใช้งานเต็มศักยภาพและพื้นที่เมืองกระจุก รวมตัวกัน<sup>36</sup>

- **ด้านการพัฒนาเมือง** การพัฒนาเมืองเป็นไปอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพ มีการวางแผนให้เกิด การรวมศูนย์กิจกรรมที่หลากหลายและก่อให้เกิดการเชื่อมต่อการเดินทางด้วยระบบขนส่งที่มีคุณภาพ ซึ่งจะทำให้เกิด การพัฒนาที่ดินโดยรอบสถานีควบคู่ไปกับการพัฒนาศักยภาพของโครงข่ายสถานีขนส่งมวลชนได้เต็มศักยภาพ ซึ่งล้วนแต่ เป็นการพัฒนาตลอดจนการฟื้นฟูเมืองที่มีหลักการเป็นแผนแม่บทที่ชัดเจน<sup>37</sup> มิได้เป็นไปตามอำเภอใจโดยแท้ของรัฐหรือ ของเอกชนรายใดรายหนึ่ง

#### (ข) ความเสี่ยงที่ควรคำนึงถึงจากการพัฒนาเมืองตามแนวคิด TOD

เช่นเดียวกับทุกนโยบายและแนวคิดการพัฒนาเมืองที่หากปราศจากการวางแผนที่รอบคอบ บูรณาการทั้ง การพัฒนาพื้นที่ เคหะการ และระบบขนส่งมวลชนแล้วย่อมเกิดความเสี่ยงที่จะเพิ่มปัญหาเมืองใหม่ ๆ ได้ ในที่นี้ผู้วิจัยจึง ยกตัวอย่างความเสี่ยงสำคัญที่อาจเกิดขึ้นได้จากการปราศจากแผนบูรณาการที่เป็นระบบดังกล่าว

- ความเสี่ยงที่ไม่สามารถได้ผลลัพธ์ตามเป้าหมาย TOD เพราะอุปสรรคต่อความสำเร็จมีอยู่มาก ทั้งในแง่ อุปสรรคด้านพื้นที่ การเข้าถึงของสถานีรถไฟฟ้า ปัจจัยด้านเงินทุนที่โดยสภาพต้องใช้ทุนจำนวนมาก และรวมถึงปัญหาทาง กฎหมายต่าง ๆ อันจะได้กล่าวถึงต่อไป ทำให้เกิดความเสี่ยงว่าอาจจะไม่บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ได้<sup>38</sup>

- อาจเกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำขึ้นได้โดยอ้อม เพราะหากวางแผนพัฒนาเมืองไม่รอบคอบแล้ว พื้นที่ บริเวณสถานีรถไฟฟ้าอาจส่งผลให้เกิดสถานการณ์แปลงพื้นที่เพื่อเปลี่ยนชนชั้น (gentrification)<sup>39</sup> สร้างปัญหาความ เหลื่อมล้ำจากปัจจัยทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง กล่าวคือ เมื่อการพัฒนาที่ดินรอบสถานีรถไฟฟ้าทำให้มูลค่าที่ดินและราคา อสังหาริมทรัพย์โดยรอบมีราคาที่สูงขึ้น อาจส่งผลให้เกิดค่าครองชีพที่สูงขึ้นต่อชุมชนโดยรอบตลอดจนมีการกว้านซื้อ ที่ดินโดยรอบเพื่อนำมาพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ทำให้ผู้มีรายได้น้อยอาจต้องอพยพไปอยู่พื้นที่อื่นที่ห่างไกลซึ่งเป็นพื้นที่ที่ ราคาถูกกว่าหรือพื้นที่ชานเมือง เกิดเป็นปัญหาความเหลื่อมล้ำและการรับภาระทางสาธารณสุขที่ไม่เท่าเทียมกันเพิ่มขึ้นได้<sup>40</sup>

- สุ่มเสี่ยงที่จะเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ไม่คาดคิด แม้การพัฒนาเมืองตามแนวคิด TOD ช่วยให้การ ใช้ พลังงานมีประสิทธิภาพและส่งผลดีต่อสิ่งแวดล้อมมาก แต่มีกรณีศึกษาบางส่วนชี้ให้เห็นว่าเมืองที่มีการพัฒนาเช่นนี้อาจมี อุณหภูมิที่สูงขึ้นกว่าปกติเมื่อเทียบกับพื้นที่อื่นในเมือง<sup>41</sup>

<sup>36</sup> Business, Transportation and Housing Agency, California Department of Transportation (เชิงอรรถ 32).

<sup>37</sup> Shishir Mathur and Aaron Gatdula, 'Promoting Transit-Oriented Developments by Addressing Barriers Related to Land Use, Zoning, and Value Capture' (Mineta Transportation Institute 2020) 11; ภาวฉวี เอี่ยมตระกูล (เชิงอรรถ 26) 121.

<sup>38</sup> ดู Business, Transportation and Housing Agency, California Department of Transportation (เชิงอรรถ 32).

<sup>39</sup> Miguel Padeiro, 'Transit-oriented Development and Gentrification: A Systematic Review' in Transport Reviews 39 (2019) 733, 748-50.

<sup>40</sup> ดู Marquis K.F. Yip et al., 'Conceptualising justice in transit-oriented development (TOD)' in Transport Reviews 44 (2024) 944, 948-50 และ Richard D. Knowles and Fiona Ferbrache (เชิงอรรถ 23).

<sup>41</sup> Md. Kamruzzaman, Kaveh Deilami, Tan Yigitcanlar, 'Investigating the Urban Heat Island Effect of Transit Oriented Development in Brisbane' in Journal of Transport Geography 66 (2018) 116, 121-23.

- ความจำเป็นที่ยังต้องพึ่งพาดูดอสังหาริมทรัพย์<sup>42</sup> โดยสภาพแล้วการดำเนินการ TOD ก็ยังต้องพึ่งหรือขึ้นกับตลาดอสังหาริมทรัพย์อยู่บ้าง ซึ่งโดยสภาพของตลาดการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์มีความซับซ้อนและผันผวนไม่น้อย การวางแผนพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้าโดยปราศจากการวางแผนที่รอบคอบ อาจทำให้การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์โดยรอบสถานีนั้นเกิดปัญหาขึ้นหรือไม่มีกิจกรรมที่จะป้อนผู้ใช้งานขนส่งมวลชนได้ตามที่วางแผนเอาไว้

- สุ่มเสี่ยงต่อการทุจริตหรือการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบ การพัฒนาเมืองตามแนวทาง TOD ในหลายกรณีเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของรัฐและองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ทั้งหลาย ในแง่นี้หากปราศจากระบบควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเหมาะสม จึงอาจนำไปสู่การทุจริตสมคบกันระหว่างเอกชนผู้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนจนเกิดเป็นความเสี่ยงการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบ โดยเฉพาะในกรณีที่การพัฒนาเมืองตามหลักการข้างต้นมีการใช้อำนาจรัฐเพื่อเวนคืนทรัพย์สิน ประเด็นส่วนหลังนี้เองที่เป็นประเด็นวิเคราะห์สำคัญหนึ่งในรายงานฉบับนี้ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป

จากประโยชน์และความเสี่ยงทั้งหลายข้างต้น สามารถสรุปได้เป็นตารางดังต่อไปนี้

ประโยชน์ของการใช้ TOD เป็นกรอบพัฒนาเมือง	ความเสี่ยงที่ควรคำนึงถึงจากการใช้ TOD พัฒนาเมือง
<ul style="list-style-type: none"> <li>- สนับสนุนขนส่งมวลชนและลดการพึ่งพารถยนต์</li> <li>- เกิดผลดีต่อสิ่งแวดล้อม ลดการปล่อยมลพิษจากยานพาหนะ ลดการสูญเสียพื้นที่สีเขียวเพิ่มเติม โดยเฉพาะพื้นที่ชานเมือง และทำให้ใช้พลังงานคุ้มค่า</li> <li>- เกิดผลดีต่อสุขภาพทั้งสุขภาพกายและสุขภาพจิต</li> <li>- เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ และช่วยลดรายจ่ายด้านการจราจร</li> <li>- สามารถประยุกต์ให้สอดคล้องกับนโยบายเคหะการ</li> <li>- ลดอุบัติเหตุบนท้องถนน</li> <li>- ทำให้เมืองกระชับ สอดรับกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน</li> <li>- เป็นรายได้หน่วยงานรัฐ นำไปพัฒนาเมืองหรือลดค่าโดยสารขนส่งมวลชนได้</li> <li>- การพัฒนาพื้นที่อย่างเป็นระบบและมีแบบแผน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การดำเนินการที่ไม่สำเร็จจากอุปสรรคที่มีอยู่มาก</li> <li>- ความเหลื่อมล้ำที่เพิ่มขึ้นโดยอ้อม หากวางแผนไม่รอบคอบ</li> <li>- ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ไม่คาดคิดในพื้นที่ตัวเมือง</li> <li>- ปัญหาจากการต้องพึ่งพาดูดอสังหาริมทรัพย์</li> <li>- ความสุ่มเสี่ยงต่อการทุจริตประพตมิชอบ</li> </ul>

ตารางที่ 1: สรุปประโยชน์และความเสี่ยงจากการพัฒนาเมืองด้วยแนวคิด TOD

<sup>42</sup> Transportation Research Board (เชิงอรรถ 1) 10, 12, 17.

จากที่กล่าวมาข้างต้นประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้นั้น ผู้วิจัยเห็นว่าการพัฒนาเมืองในรูปแบบ TOD ที่หากมีการวางแผนและกำกับดูแลอย่างละเอียดรอบคอบ ย่อมเกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคมส่วนรวมมากมาย มีใช้ตกอยู่เพียงแค่เพียงธุรกิจพัฒนาอสังหาริมทรัพย์หรือการค้าพาณิชย์กรรมของเอกชนรายใดรายหนึ่งเท่านั้น ส่วนบรรดาความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นนั้นสามารถจัดการได้ด้วยการวางแผนอย่างรอบคอบ และรัฐเข้ามามีบทบาทอย่างเหมาะสมเพื่อสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาแบบ TOD ขึ้นได้จริง ทั้งในแง่กฎหมาย นโยบาย และงบประมาณ<sup>43</sup>

### 2.1.5 สรุปสถานที่ที่เหมาะสมกับการพัฒนาภายใต้แนวคิด TOD

จากที่ได้กล่าวถึงหลักการสำคัญของ TOD อันทำให้พอทราบถึงเงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ที่เหมาะสมกับการพัฒนาเมืองภายใต้แนวคิดนี้ไปบ้างพอสมควรว่า ไม่ใช่ทุกสถานที่ที่จะเหมาะสมกับการพัฒนาการแบบ TOD หากแต่โดยหลักเพียงจะต้องเป็นพื้นที่เมือง อยู่ภายใต้ระยะเดินได้ของสถานีรถไฟที่มีประสิทธิภาพ เหมาะสมกับการพัฒนาพื้นที่ที่มีความหนาแน่นสูงที่หลากหลายโดยรอบ นอกจากนี้ อาจกล่าวเสริมได้ว่า ในทางปฏิบัติแล้ว พื้นที่จะต้องมีการทำวิจัยและการคำนวณอย่างรอบด้าน อาทิ ในแง่ข้อกำหนด ความคุ้มค่า การคำนวณหาตลาดการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ที่เหมาะสม เงื่อนไขจรรยาบรรณ ตลอดจนสถิติข้อมูลต่าง ๆ โดยในรายงานวิจัยนี้จะหยิบยกความเหมาะสมบางส่วนขึ้นมาเพื่อพิจารณา

## 2.2 กฎหมายกับแนวคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน

กฎหมายมีส่วนสัมพันธ์กับความสัมฤทธิ์ผลของ TOD มาก ความสัมพันธ์ทางกฎหมายกับแนวคิดที่กล่าวถึงนี้ที่จริงเป็นทั้งเรื่องการใช้บังคับและอุปสรรคต่อการใช้บังคับ แม้แนวทางการพัฒนาเมืองรอบสถานีขนส่งมวลชนจะเป็นแค่กรอบคิดทางทฤษฎีหนึ่งในการพัฒนาเมืองซึ่งโดยสภาพไม่มีผลเป็นกฎหมายและขึ้นกับดุลพินิจของฝ่ายนโยบายตลอดจนผู้มีอำนาจพัฒนาเมือง แต่เมื่อกฎหมายทำให้บรรดา นโยบายต่าง ๆ รวมถึงแนวคิดการพัฒนาเมืองมีผลใช้บังคับทางกฎหมายเพื่อให้เมืองปรับเปลี่ยนและปรากฏตัวตามบรรดากรอบคิดทั้งหลายได้ ฉะนั้นในการวิเคราะห์บทบาทของแนวคิด TOD ต่อการพัฒนาเมืองที่ปรากฏตามสภาพความเป็นจริงจึงต้องวิเคราะห์บทบาทและความสัมพันธ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยการวิเคราะห์เช่นว่านี่ครอบคลุมถึงลักษณะการปรากฏตัวในเชิงรูปแบบซึ่งช่วยให้เห็นภาพรวมและฐานที่มาขององค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาเมืองตามแนวทาง TOD และในเชิงเนื้อหาที่มุ่งวิเคราะห์สาระของกฎหมายที่เป็นเนื้อหาของการพัฒนาตามกรอบ TOD นอกจากนั้น การวิเคราะห์ให้เห็นภาพใหญ่ในความสัมพันธ์นี้ก็ต้องพิจารณากฎหมายในฐานะที่อีกด้านหนึ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาได้ ในหัวข้อย่อยต่อไปนี้จะขยายความตามที่กล่าวไปดังนี้โดยหัวข้อ 2.2.1 เป็นข้อพิจารณาในเชิงรูปแบบ ส่วนหัวข้อที่ 2.2.2 กล่าวถึงข้อพิจารณาในเชิงเนื้อหา และปิดท้ายด้วยหัวข้อ 2.2.3 ที่จะอธิบายอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาที่ดินรอบสถานีขนส่งมวลชนซึ่งหนึ่งในนั้นคือประเด็นปัญหาเวนคืนตามงานวิจัยนี้

### 2.2.1 ข้อพิจารณาในเชิงรูปแบบ

สำหรับความสัมพันธ์ทางกฎหมายกับแนวคิด TOD ในแง่รูปแบบเป็นการพิจารณาลักษณะการปรากฏตัวของบรรดามาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ ที่มารองรับแนวคิดการพัฒนาเมืองด้วยการเน้นพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนว่ามีลักษณะที่เพิ่มขึ้นมาเฉพาะเจาะจงเพื่อทำให้เกิดการปฏิบัติให้เป็นไปตามแนวคิดการพัฒนาเมืองข้างต้นหรือไม่ ซึ่งอาจจำแนกได้เป็นกรณีที่มีกฎหมายมารองรับการพัฒนาแบบ TOD โดยเฉพาะ กับกรณีที่ไม่ได้มีกฎหมายมารองรับเป็นการ

<sup>43</sup> ดู Business, Transportation and Housing Agency, California Department of Transportation (เชิงอรรถ 1) 7-9.

เฉพาะ จริ่งอยู่ที่แม้ในทางปฏิบัติ การแบ่งเช่นว่านี้ได้เป็นการแบ่งที่ตายตัวเด็ดขาด แต่ก็จะมีบทบาทอย่างมากในงานวิจัยนี้เมื่อถึงคราพิเคราะห์ปัญหาในกฎหมายไทยต่อไป

### (ก) กรณีที่มีกฎหมายเฉพาะมารองรับการพัฒนารูปแบบ TOD

ฝ่ายนิติบัญญัติอาจตรากฎหมายเพื่อใช้เป็นกลไกหลักในการพัฒนาเมืองตามแนวคิด TOD โดยเฉพาะ ซึ่งอาจปรากฏในลักษณะเป็นกฎหมายกลางรวบรวมเอามาตรการทั้งหลายที่เกี่ยวข้องไว้ด้วยกัน หรือเป็นการตรากฎหมายขึ้นเพื่อจัดแก้ไขหรือจัดการปัญหาทางกฎหมายบางประการตลอดจนเพิ่มความชัดเจนและควมมีประสิทธิภาพของอำนาจหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการประสานกันระหว่างหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะปรากฏในข้อใดหรือจะอยู่ในรูปแบบกฎหมายเฉพาะฉบับเดียวหรือหลายฉบับก็ได้

การออกกฎหมายในลักษณะนี้สอดคล้องกับลักษณะของแนวคิด TOD เองที่มีการบูรณาการทั้งในแง่ศาสตร์ความรู้ การวางแผน การดำเนินงานต่าง ๆ ซึ่งการออกกฎหมายเฉพาะแยกออกมา ก็จะก่อให้เกิดความชัดเจนแน่นอนและเป็นระบบมากขึ้นได้ ในทางเนื้อหา มักเป็นเรื่องการเพิ่มความหนาแน่น การปรับปรุงข้อจำกัดทางผังเมืองควบคุมอาคาร บางส่วนโดยเฉพาะในที่เป็นรอบสถานีรถไฟฟ้า กฎหมายว่าด้วยการเคหะ หรือเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรและขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวในการพัฒนาพื้นที่รอบรถไฟฟ้า เช่น อาจเป็นชุดกฎหมายด้านผังเมืองที่ส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้า อย่างกฎหมายของรัฐแมตซาชูเซตส์ในประเทศสหรัฐอเมริกาที่กำหนดมาตรการเกี่ยวกับผังเมืองและการเคหะที่ให้ออกนอกมาตรการจูงใจให้มีการจัดทำ TOD เพื่อส่งเสริมการเพิ่มจำนวนพื้นที่อยู่อาศัย ในชื่อที่เรียกกันติดปากว่า Chapter 40R<sup>44</sup> การออกกฎหมายในรัฐเทนเนสซีที่ให้อำนาจองค์กรด้านการเคหะเวนคืนที่ดินตามโครงการ TOD ได้เพื่อให้ได้มาซึ่งสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการที่จำเป็น<sup>45</sup> หรืออาจเป็นชุดกฎหมายด้านการจัดตั้งองค์กรที่เข้ามาดูแลเรื่องการพัฒนาตามแนวทาง TOD ทั้งกำหนดขอบอำนาจหน้าที่ให้อำนาจจัดการวางแผนรวบรวมอำนาจวางแผนที่อาจกระจาย รวมถึงเรื่องการโอนที่ดิน การจัดการทรัพย์สินต่าง ๆ<sup>46</sup>

แน่นอนว่าในทางปฏิบัติ เป็นไปได้ยากยิ่งที่จะมีกฎหมายเฉพาะที่ครอบคลุมทุกกรณีไปได้ และโดยสภาพการพัฒนาแบบ TOD ก็มีเนื้อหาเชื่อมโยงถึงบรรดากฎหมายหลายฉบับอยู่ก่อนแล้ว โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยที่ดิน การผังเมืองตลอดจนการควบคุมอาคาร เพียงแต่การมีมาตรการทางกฎหมายที่ออกแบบมาเพื่อการพัฒนาเช่นว่านี้เป็นการเฉพาะย่อมทำให้การบริหารจัดการนั้นชัดเจนและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งยังมีนัยสำคัญถึงการยอมรับหลักการพัฒนารูปแบบ TOD เป็นวงกว้างชัดเจนอีกด้วย

### (ข) กรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะมารองรับการพัฒนารูปแบบ TOD

<sup>44</sup> Chapter 40R: Smart Growth Zoning and Housing Production และดู NYU Furman Center, Encouraging Transit-oriented Development 2023 6 <[https://furmancenter.org/files/publications/1\\_Encouraging\\_Transit-oriented\\_Development\\_Final.pdf](https://furmancenter.org/files/publications/1_Encouraging_Transit-oriented_Development_Final.pdf)> accessed 12 Dec 2023.

<sup>45</sup> Tennessee Code Section 13-20-701 (2023).

<sup>46</sup> Mike Mouritz and Louise Ainsworth, 'Successful Delivery Mechanisms' in Carey Curtis, John L. Renne, and Luca Bertolini (eds) *Transit Oriented Development: Making It Happen* (Ashgate 2009) 129, 132; Bruce James, 'The Property Sector as an Advocate for TOD' in Carey Curtis, John L. Renne, and Luca Bertolini (eds) *Transit Oriented Development: Making It Happen* (Ashgate 2009) 132, 199.

การพัฒนาเมืองในรูปแบบ TOD นั้นย่อมสามารถเกิดขึ้นได้แม้จะยังไม่มีกฎหมายออกมารองรับอย่างเฉพาะเจาะจง เพราะมาตรการทางกฎหมายที่เป็นแกนในการพัฒนาดังกล่าวแทรกซึมอยู่ตามกฎหมายต่าง ๆ อยู่แล้ว รัฐรวมถึงหน่วยงานด้านการบริหารจัดการเมืองตลอดจนท้องถิ่นสามารถนำเครื่องมือทางกฎหมายที่มีอยู่มาใช้พัฒนาได้ โดยอาจมีการปรับรายละเอียดข้อกำหนดหรือข้อกำหนดบางเล็กน้อยเพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิด TOD เช่น กลไกตามกฎหมายเกี่ยวกับผังเมืองและควบคุมอาคารอาจมอบอำนาจให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรการเพื่อส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่รอบขนส่งมวลชน โดยไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายใหม่เพิ่ม หรืออาจออกกฎหมายหรือมาตรการเพิ่มเติมบางส่วนเท่านั้น

จากความดังกล่าวข้างต้น นำมาสู่ข้อสังเกตสำคัญยิ่งต่อการจัดแบ่งกฎหมายในลักษณะที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะมารองรับนี้อยู่สองประการ ข้อสังเกตประการแรก คือ แม้การแบ่งแยกเรื่องความมีอยู่ของกฎหมายเฉพาะที่มารองรับแนวคิดการพัฒนาตามแนวทาง TOD นั้นมีประโยชน์ในการมองเห็นภาพรวมของกลไกทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แต่ก็มิใช่ตัวชี้ขาดถึงความพร้อมทางกฎหมายต่อการปรับใช้แนวคิด TOD แต่อย่างใด

ข้อสังเกตประการที่สองซึ่งเป็นประเด็นสืบเนื่องกัน คือ การไม่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนมิได้หมายความว่าไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนานั้นรองรับ หรือรัฐไม่ได้ยอมรับแนวคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน หากแต่เราจำเป็นต้องวิเคราะห์เนื้อหา รวมถึงนโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย ความข้อนี้ นอกจากขัดแย้งกับความเข้าใจของผู้คนจำนวนหนึ่งที่เห็นว่าการไม่มีกฎหมาย TOD รองรับย่อมไม่อาจพัฒนาเมืองตามหลัก TOD ได้เลยแล้ว ยังเป็นข้อความคิดสำคัญที่ผู้วิจัยจะนำมาใช้วิเคราะห์ในบริบทของประเทศไทยต่อไป

## 2.2.2 ข้อพิจารณาในเชิงเนื้อหา

นอกจากการที่กฎหมายมีบทบาทและความสัมพันธ์หลักกับแนวคิดการพัฒนาเมืองตามหลักการ TOD ในฐานะเครื่องมือที่ใช้บังคับเพื่อให้การพัฒนารอบรถไฟฟ้าเป็นจริงขึ้นตามการวางแผนพัฒนา ไม่ว่าจะอยู่ในรูปการมีกฎหมายเฉพาะแยกออกมาต่างหากหรือไม่แล้ว ข้อต้องพิจารณาต่อมาคือบรรดาเนื้อหาของมาตรการทางกฎหมายเช่นว่านั้นที่จะเป็นการส่งเสริมหรือทำให้การพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้าให้สัมฤทธิ์ผลและปฏิบัติได้นั้นมีเช่นใด ซึ่งสามารถยกตัวอย่างเนื้อหาบางส่วนได้ดังนี้

### (ก) มาตรการด้านการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินและการเวนคืน

กล่าวตรงไปตรงมาได้ว่า มาตรการที่เป็นหัวใจหลักของแนวคิดการพัฒนาพื้นที่รอบขนส่งมวลชนก็คือที่เกี่ยวกับที่ดินรอบสถานีขนส่งมวลชนนั่นเอง ซึ่งนับเป็นข้อพิจารณาแรกของการวางแผนพัฒนาว่าจะหาที่ดินที่จะพัฒนาได้อย่างไรในรูปแบบใด ด้วยวิธีการใด อาทิ เป็นกรณีทรัพย์สินของรัฐหรือของเอกชน เป็นกรณีได้สิทธิมาถึงขั้นได้กรรมสิทธิ์มาหรือไม่ หรือเป็นเพียงสิทธิในการใช้พื้นที่ดินนั้น ซึ่งปัญหาที่เชื่อมโยงกับคำถามในงานวิจัยนี้คือรูปแบบของการได้มาว่าจะเป็นอย่างเช่นใด กรณีอาจเป็นการซื้อขาย การทำสัญญาเช่า การทำสัญญาให้ใช้พื้นที่ รวมถึงการได้มาโดยการเวนคืน

ในแง่นี้การเวนคืนจึงสัมพันธ์กับการพัฒนาเมืองตามแนวคิด TOD ในฐานะช่องทางการได้มาซึ่งที่ดินที่โดยสภาพเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนา โดยเฉพาะหากการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้ามีวัตถุประสงค์เพื่อสังคมหรือเป็นประโยชน์สาธารณะเข้ามาเกี่ยวข้อง และการได้มาซึ่งที่ดินนั้นอาจมีที่ดินบางแปลงที่ไม่อาจได้มาโดยวิธีการเจรจาซื้อขายตามปกติจนทำให้การพัฒนาพื้นที่ทั้งโครงการไม่อาจดำเนินการได้อันก่อให้เกิดปัญหาในทางเศรษฐศาสตร์หนึ่งซึ่งเป็น

ทฤษฎีและเหตุผลความชอบธรรมหนึ่งในการเวนคืน (Holdout Problem)<sup>47</sup> บรรดาข้อพิจารณาเหล่านี้มักสะท้อนออกมาเป็นมาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ โดยเฉพาะในบริบทของการเวนคืนที่จำต้องอาศัยอำนาจรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องมากกว่าการตกลงเข้าทำนิติกรรมสัญญาตามปกติในแดนกฎหมายเอกชน อย่างไรก็ตาม ในขณะที่เรื่องการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินรอบสถานีขนส่งมวลชนที่จะใช้พัฒนาเป็นเสมือนบันไดขั้นแรกๆ ในการพัฒนา แต่ในอีกด้านหนึ่งก็อาจเป็นอุปสรรคสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาพื้นที่ได้ดังจะได้กล่าวต่อไปภายหลัง

### (ข) มาตรการด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน

นโยบายสำคัญหนึ่งของการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนที่จำต้องอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือเพื่อบังคับให้เป็นไปตามนโยบายนั้นก็คือทิศทางการใช้ประโยชน์ในที่ดินรอบสถานีขนส่งมวลชนบริเวณที่จะทำการพัฒนา แม้โดยทั่วไปการกำกับการใช้ประโยชน์ที่ดินจะมีข้อกำหนดคอยควบคุมอยู่แล้ว โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยผังเมืองและควบคุมอาคาร แต่การส่งเสริมให้การพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนเพื่อใช้เป็นแรงขับเคลื่อนนำการพัฒนาเมืองอันทำให้เกิดกิจกรรมที่หนาแน่นและหลากหลายในประการที่จะจูงใจผู้โดยสารมาใช้บริการได้นั้น บรรดาผู้ที่เกี่ยวข้องต้องพิจารณาอย่างถี่ถ้วนว่าจะปฏิบัติต่อพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนที่มุ่งพัฒนาเป็นพิเศษอย่างไร โดยทั่วไปแล้วมักจะปรากฏให้เห็นเป็นการส่งเสริมการพัฒนามากกว่าพื้นที่อื่นๆ โดยอาจยกตัวอย่างพอสังเขปได้ 3 ประการ ดังนี้

ประการแรก เป็นการกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินที่อนุญาต ซึ่งเป็นพื้นฐานของกฎหมายว่าด้วยผังเมืองว่าจะอนุญาตให้กิจกรรมหรือรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินรูปแบบใดบ้าง และจะไม่อนุญาตประเภทใดบ้าง ในแง่นี้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จำต้องพิจารณาว่ากิจกรรมใดที่เหมาะสมกับพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนที่จะเหมาะสมเข้ากับบริบทของแต่ละเมืองแต่ละพื้นที่ต่อไป เช่น อาจมีมาตรการห้ามก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมหนักหรือพื้นที่เกษตรกรรมขนาดใหญ่ในพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้า นอกจากนั้น ในกรณีที่มีการอนุญาตกิจกรรมหนึ่งกิจกรรมใดก็พึงต้องมีนโยบายวางกรอบให้ชัดเจนว่าจะส่งเสริมให้มีความหลากหลายของกิจกรรมเช่นใด จะส่งเสริมแบบผสมผสาน (mixed-use) ในทำนองเดียวกับที่อธิบายไปในส่วนหลักการของ TOD หรือไม่ เป็นต้น

ประการต่อมาคือเรื่องการส่งเสริมความหนาแน่น ซึ่งเป็นเรื่องต้องพิจารณาว่าในบรรดากิจกรรมที่กฎหมายอนุญาตให้มีขึ้นรายล้อมรอบสถานีขนส่งมวลชนนั้นจะมีมาตรการส่งเสริมความหนาแน่นเช่นใด ทั้งนี้โดยปกติแล้วในหลายประเทศรวมถึงประเทศไทย เกณฑ์กฎหมายว่าด้วยผังเมืองและควบคุมอาคารที่จะมาควบคุมความหนาแน่นมักเป็นเครื่องมือที่ชื่อว่าอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (Floor Area Ratio: FAR) ที่จะกำหนดค่าความหนาแน่นของกิจกรรมผ่านพื้นที่ใช้สอยทั้งหมดของอาคาร เพื่อพิจารณาว่าพื้นที่ทั้งหมดเช่นว่านี้ควรตั้งอยู่บนที่ดินที่มีขนาดเนื้อที่เหมาะสมเพียงใด<sup>48</sup> โดยในพื้นที่ที่ความหนาแน่นสูงมักจะมีค่า FAR ที่มากตามไปด้วยเพราะเป็นการอนุญาตให้มีการสร้างอาคารที่มีพื้นที่การใช้งานได้มากขึ้น ในทางตรงกันข้าม บริเวณที่รัฐมุ่งพัฒนาเป็นพื้นที่ความหนาแน่นน้อยก็จะมีการลดความหนาแน่นด้วยการกำหนดค่า FAR ในบริเวณดังกล่าวให้ต่ำลง

<sup>47</sup> Hank Dittmar, Dena Belzer, and Gerald Autler (เชิงอรรถ 4) 8-9.

<sup>48</sup> สหรัฐ อภินิษศาสตร์, 'การออกแบบมาตรฐานสำหรับพื้นที่สาธารณะของเอกชน ตามมาตรการเพิ่มอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน' (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2566) 20.

ในแง่การพัฒนาพื้นที่รอบขนส่งมวลชน แม้จะคาดหวังได้ว่าจะเป็นกรณีที่มีค่า FAR สูง แต่ก็ก็เป็นกรณีที่รัฐต้องมีนโยบายชัดเจนว่าจะส่งเสริมความหนาแน่นด้วยการเพิ่มค่า FAR ไปถึงเพียงใด ด้วยวิธีการ เทคนิค หรือในเงื่อนไขใด เช่น ในบางสถานีอยู่ในเขตพื้นที่ FAR สูงมากอยู่แล้ว จึงอาจไม่ได้มีการเพิ่ม FAR อีก หรืออาจกำหนดเป็นพิเศษว่าในบริเวณโดยรอบสถานีรถไฟฟ้า ซึ่งอาจกำหนดเป็นระยะ 500-800 เมตร จะกำหนดค่า FAR ไว้สูงเป็นพิเศษ หรืออาจกำหนดในรูปแบบการจูงใจที่จะเพิ่ม FAR ให้สำหรับกิจกรรมหรือเงื่อนไขบางประเภท หรือที่เรียกว่า FAR Bonus ซึ่งเป็นสิ่งที่พบได้บ่อยในพื้นที่ที่เน้นพัฒนาตามหลัก TOD อาทิ ในประเทศญี่ปุ่น<sup>49</sup> ซึ่งสะท้อนว่ามาตรการนั้นตอกย้ำหรือมีหลักการเรื่องการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งเป็นเจตนารมณ์เบื้องหลังด้วย

ประการที่สาม เป็นมาตรการอื่นในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องพิจารณาว่าจะกำหนดมาตรการสำหรับพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้าให้เข้มงวดหรือผ่อนปรนเพื่อส่งเสริมการพัฒนาเช่นใด อาทิ กฎเกณฑ์ว่าด้วยระยะร่น อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ว่าง (OSR) เกณฑ์การควบคุมความสูง กฎเกณฑ์เหล่านี้สำคัญยิ่งในแง่การส่งผลต่อศักยภาพในการพัฒนาที่ดินรอบสถานีขนส่งมวลชน อย่างไรก็ตามในงานวิจัยฉบับนี้จะมีได้เน้นเกณฑ์ในส่วนนี้

### (ค) มาตรการด้านการเดินทาง

มาตรการด้านการเดินทางพึงต้องสอดรับกับหัวใจสำคัญของการพัฒนาเมืองด้วยการเน้นไปที่รอบสถานีขนส่งมวลชน ด้วยการสร้างรูปแบบการเดินทางที่ไร้รอยต่อ ลดการพึ่งพาการเดินทางด้วยรถยนต์ส่วนบุคคล ส่งเสริมการใช้งานขนส่งมวลชนรูปแบบต่างๆ เพื่อให้เป็นจุดศูนย์กลางการเดินทางมากขึ้น ทำให้สถานีรถไฟฟ้านั้นมีผู้มาใช้บริการ ทั้งจากผู้คนโดยรอบที่ใช้รถไฟฟ้า อาทิ การอยู่อาศัย การไปทำธุระต่อจากการทำธุระแถวสถานีรถไฟฟ้า หรือจากผู้โดยสารจากทั่วสารทิศที่เดินทางมาใช้บริการสถานีนั้น ความข้อนี้นับสนุนข้อความคิดที่ว่ายิ่งกิจกรรมรอบสถานีรถไฟฟ้ามีอยู่หนาแน่นและประกอบไปด้วยหลายประเภทย่อมสนับสนุนรูปแบบการเดินทางดังกล่าวและช่วยทำให้การพัฒนาตาม TOD นี้เป็นจริงได้

บรรดามาตรการแยกย่อยในกลุ่มนี้มีเป็นจำนวนมาก ซึ่งขึ้นอยู่กับนโยบายและสถานการณ์ทางจรรยาจร ศักยภาพของระบบขนส่งมวลชน ความสามารถในการเดินเท้าของแต่ละท้องถิ่นต่อไป อาทิ มาตรการว่าด้วยการสนับสนุนให้มีค่าใช้จ่ายในการเดินทางด้วยขนส่งมวลชนนั้นมีราคาเข้าถึงได้ หรือมาตรการเพิ่มต้นทุนจากการใช้ยานพาหนะส่วนบุคคล อาทิ การจัดเก็บค่าธรรมเนียมจราจรติดขัด (Congestion Pricing) มาตรการส่งเสริมให้มีพื้นที่ว่างหรือพื้นที่สวนสาธารณะในบริเวณรอบสถานีขนส่งมวลชน เรื่องการส่งเสริมจักรยานยนต์ รวมถึงเรื่องมาตรการจัดการจราจรต่าง ๆ

### (ง) มาตรการลดแรงจูงใจในการจอดรถยนต์

จากที่กล่าวมาว่ามาตรการส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนจะต้องเป็นการเน้นไปที่การสนับสนุนให้มีการใช้ระบบขนส่งมวลชน ซึ่งนอกจากเรื่องการเดินทางข้างต้นแล้ว มาตรการที่มีลักษณะลดแรงจูงใจที่จะจอดรถ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องกำหนดจำนวนที่จอดรถในอาคาร หรือกระทั่งนโยบายการจอดรถริมถนน ย่อมช่วยทำให้ความต้องการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลเดินทางน้อยลงด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมาตรการลักษณะนี้มีการกำหนดเป้าหมายที่บริเวณรอบสถานีขนส่งมวลชนเป็นพิเศษก็ย่อมสะท้อนแนวคิดการพัฒนาเมืองดังกล่าวยิ่งขึ้นไปอีก หรือกล่าวในทางตรงกันข้ามได้ว่า

<sup>49</sup> Paul Chorus 'Transit Oriented Development in Tokyo' in Carey Curtis, John L. Renne, and Luca Bertolini (eds) *Transit Oriented Development: Making It Happen* (Ashgate 2009) 231.

อย่างน้อยที่สุด มาตรการเกี่ยวกับการจอดรถนี้ต้องไม่สนับสนุนแรงจูงใจในการจอดรถเป็นพิเศษ โดยเฉพาะในพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน เพราะย่อมเป็นการขัดกับหลักการพัฒนาพื้นที่รอบขนส่งมวลชนอย่างชัดเจน

ทั้งนี้ รูปแบบการปรากฏตัวของมาตรการนี้มีด้วยกันหลากหลาย อาทิ การกำหนดที่จอดรถขั้นต่ำในอัตราสูงมาก หรือกำหนดเขตที่จอดรถในอาคารอยู่อาศัย 500 เมตรรอบสถานีขนส่งมวลชน<sup>50</sup> การกำหนดค่าธรรมเนียมสำหรับการจอดรถยนต์ริมถนนในบริเวณระยะใกล้สถานีขนส่งมวลชน การส่งเสริมการนำรถมาจอดเพื่อเปลี่ยนถ่ายให้มาใช้ระบบขนส่งมวลชน หรืออย่างในประเทศไทยที่ร่างผังเมืองรวมของกรุงเทพมหานคร ส่งเสริมให้มีการสร้างจุดเปลี่ยนถ่าย หรือมีนโยบายสร้างจุดจอดแล้วจร (park and ride) ในบางสถานี เป็นต้น

### (จ) มาตรการด้านการจัดรูปที่ดิน

ปัญหาการได้มาซึ่งที่ดินที่กล่าวไปข้างต้นยังเกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดินอันเป็นมาตรการหนึ่งที่พบได้บ่อยในกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีขนส่งมวลชน โดยเฉพาะการจัดรูปในเขตพื้นที่เมืองซึ่งมักเป็นที่ดินแปลงแยกย่อยอันมีราคาสูงและยากต่อการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ ซึ่งต้องเข้าใจว่าศักยภาพในการพัฒนาที่ดินย่อมขึ้นอยู่กับขนาดและรูปร่างของที่ดินนั้นด้วย<sup>51</sup> เช่น ในกรณีที่ที่ดินรอบสถานีเป็นที่ดินแปลงเล็กจำนวนมากหรือมีลักษณะที่ยากจะพัฒนาเพื่อจูงใจให้เกิดกิจกรรมดึงดูดผู้โดยสารมาใช้บริการตามแนวทางการพัฒนาเมือง TOD ที่เน้นการพัฒนาพื้นที่โดยรอบขนส่งมวลชน ด้วยเหตุนี้ ในหลายวาระ มาตรการเกี่ยวกับการพัฒนาเมืองในรูปแบบข้างต้นจึงมีเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อให้ขนาดที่ดินรอบสถานีขนส่งมวลชนนั้นมีความเหมาะสมกับการพัฒนาตามที่วางแผนเอาไว้ อนึ่ง การจัดรูปในหลายครั้งเป็นการกระทบสิทธิของเจ้าของที่ดินบางแปลงและอาจมีผลเสมือนเป็นการเวนคืนที่ดินได้ จึงอาจต้องมีการใช้อำนาจรัฐและต้องคำนึงถึงการกำหนดค่าทดแทนในบางกรณีด้วย

### (ฉ) มาตรการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

ประเด็นเรื่องที่อยู่อาศัยนั้นเป็นปัจจัยสำคัญซึ่งควรสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน การพัฒนาเมือง การเคหะ ฯลฯ ด้วยเหตุสำคัญหลายประการ ประการแรก การมีที่อยู่อาศัย โดยเฉพาะที่อยู่อาศัยประเภทหนาแน่นสูงที่ไม่ได้พึ่งพาการใช้ยานพาหนะส่วนบุคคล ย่อมเป็นตัวป้อนผู้โดยสารเข้าสู่ระบบขนส่งมวลชนได้ การมีนโยบายเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยที่ชัดเจนย่อมทำให้มั่นใจได้ในระดับหนึ่งว่ามาตรการส่งเสริมการใช้ขนส่งมวลชนที่กล่าวถึงนี้จะปฏิบัติตามแผน ประการที่สองเป็นโอกาสส่งเสริมมาตรการอย่างอื่นของรัฐในส่วนการเคหะและจะย่อมส่งผลดีต่อมาตรการได้ ตัวอย่างที่ชัดเจนสุดคือที่ดินนโยบายด้านที่อยู่อาศัยรายได้น้อยหรือที่อยู่อาศัยที่เข้าถึงได้ ซึ่งอาจเป็นการสนับสนุนการสร้างที่อยู่อาศัยราคาขาย่อมเยารอบขนส่งมวลชนในราคาต่ำกว่าตลาด หรือการส่งเสริมสิทธิประโยชน์บางอย่าง เป็นต้น อันเป็นการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยได้ในหลายมิติ อันจะทำให้ประชาชนมีที่อยู่และลดความเหลื่อมล้ำด้านการเดินทางลงได้ เป็นการหักลบกับการพัฒนาที่ดินที่มีรถไฟฟ้าตัดผ่านที่ย่อมทำให้ที่ดินในย่านนั้นมีราคาแพงขึ้นได้ การที่ในบริเวณพื้นที่รอบ

<sup>50</sup> สหรัฐ ออกนิษฐศาสตร์ (เชิงอรธ 54).

<sup>51</sup> ในแง่ข้อกฎหมาย มักจะขึ้นอยู่กับกฎหมายควบคุมอาคารต่าง ๆ โดยเฉพาะกฎหมายควบคุมอาคารที่อาจทำให้การก่อสร้างนั้นถูกจำกัดมาก หากเป็นที่ดินแปลงเล็ก และในขณะเดียวกันหากการก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่หรือมีกิจกรรมหรือความหนาแน่นมากก็ต้องถูกจำกัดและต้องหาพื้นที่ดินที่มีขนาดเหมาะสมและเพียงพอกับอาคารเช่นว่านั้น ในประเด็นนี้เป็นอีกประเด็นในกรณีแอตตัน อโศก แต่รายงานวิจัยฉบับนี้มีได้เน้น.

สถานีรถไฟฟ้ามียู่อาศัยในลักษณะนี้ก็เปรียบกับที่อยู่อาศัยในราคาตลาด ย่อมทำให้เกิดความหลากหลายของผู้ใช้บริการ อันเป็นปัจจัยความสำเร็จอย่างหนึ่งของการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนตามที่อธิบายไปก่อนหน้านี้ได้

#### (ข) มาตรการด้านเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่จะมารับผิดชอบ

อีกเรื่องสำคัญคือการกำหนดหน่วยงานที่จะรับผิดชอบและขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน โดยขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและบริบทต่าง ๆ ของแต่ละพื้นที่ ในบางเมืองอาจเป็นบริษัทฯ ที่ได้รับสัมปทานระบบขนส่งมวลชน ซึ่งมักจะเป็นกรณีที่ไม่จำเป็นต้องเวนคืนหรือใช้อำนาจรัฐมากนัก หรือในบางกรณีอาจเลือกเป็นหน่วยงานของรัฐรับผิดชอบซึ่งอาจเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจด้านที่ดินขนส่งมวลชน ท้องถิ่นนั้นๆ หรืออาจมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาดูแลโดยเฉพาะ

#### (ค) มาตรการอื่นๆ

นอกจากบรรดามาตรการที่ยกมาข้างต้นนั้นเป็นเพียงตัวอย่างที่ยกมาให้พอเห็นภาพเท่านั้น ในทางปฏิบัติยังมีมาตรการต่าง ๆ อีกมาก อาทิ มาตรการด้านการจูงใจ ให้สิทธิประโยชน์ ส่งเสริมการลงทุนเพื่อให้เป็นไปตามแนวทาง TOD ซึ่งรัฐอาจส่งเสริมด้วยการให้เอกชนมาลงทุนหรือร่วมประกอบการพัฒนาได้ อาทิ การให้สิทธิพิเศษทางภาษี มาตรการทางการเงินและการคลัง มาตรการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเอกชน มาตรการฟื้นฟูเมือง มาตรการธนาคารหรือสหกรณ์ที่ดิน มาตรการเกี่ยวกับการออกแบบต่าง ๆ<sup>52</sup>

### 2.2.3 อุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาที่ดินรอบสถานีขนส่งมวลชน

ดังได้อธิบายไปในตอนที่กฎหมายทำหน้าที่เป็นเครื่องมือรองรับแนวคิดการพัฒนาเมืองให้มีผลใช้บังคับได้ แต่มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องเองอาจกลายเป็นอุปสรรคมากในขณะเดียวกันของการจัดทำ TOD โดยจะขอยกตัวอย่างบางส่วนเป็นสองกลุ่มใหญ่ๆ ด้วยกัน

#### (ก) ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืน

จากที่ได้อภิปรายไปบ้างว่าการได้มาซึ่งที่ดินรอบสถานีรถไฟฟ้ามุ่งเป็นหัวใจสำคัญหนึ่งของการพัฒนาเมืองตามแนวทาง TOD ซึ่งกรณีในความเป็นจริงก็อาจเกิดอุปสรรคในลักษณะที่เป็นผลร้ายต่อแนวทางการพัฒนาเมืองตามหลัก TOD และอาจถึงขั้นไม่อาจดำเนินการตามกรอบคิดดังกล่าวได้เลย เช่น ในกรณีของการมีที่ดินเล็กน้อยหลายแปลง<sup>53</sup> หรือปัญหาคนหวงกันหรือโง่งราคาที่ดิน (Holdout Problem)<sup>54</sup> ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหารากฐานของหลักการพัฒนา TOD ที่ตั้งต้นจากการมีแปลงที่ดินที่เหมาะสมรอบสถานีรถไฟฟ้ามุ่ง ทำให้ในหลายครั้งก็นำมาสู่ความจำเป็นที่อาจต้องเวนคืน ฉะนั้นหากกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนไม่อนุญาตหรือมีความไม่ชัดเจนว่าจะดำเนินการเช่นนั้นได้หรือไม่ย่อมเป็นกรณีที่เป็นอุปสรรคทางกฎหมายในการพัฒนาเมืองตามแนวคิดข้างต้นในตัว ทั้งก่อเกิดเป็นปัญหาสำคัญมากของงานวิจัยนี้คือการ

<sup>52</sup> Marilee Utter, 'Developing TOD in America' in Carey Curtis, John L. Renne, and Luca Bertolini (eds) *Transit Oriented Development: Making It Happen* (Ashgate 2009) 216.

<sup>53</sup> ศักดิ์สิทธิ์ เฉลิมพงศ์ และ อภิวัฒน์ รัตนวราหะ, 'แนวทางการปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบเพื่อสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนในประเทศไทย' (รายงานการวิจัย พัฒนาและวิศวกรรม ฉบับสมบูรณ์ ภายใต้แผนงานวิจัยกลยุทธ์เพื่อการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาที่เกื้อหนุนการใช้ระบบขนส่งสาธารณะในประเทศไทย สนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติและสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ 2559).

<sup>54</sup> เพิ่งอ้าง 213 และ ดูประกอบ ยืนหยัด ใจสมุทร, *พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530* (นิติธรรม 2557) 11.

เวนคืนเพื่อพัฒนารอบสถานีรถไฟทำได้หรือไม่ เพราะจากกรณีข้างต้นมิใช่การเวนคืนเพื่อก่อสร้างสถานีรถไฟโดยตรง โดยเหตุที่ปัญหานี้เป็นประเด็นหลักสำคัญของงานวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยจึงจะได้อธิบายความต่อไปอย่างละเอียดในภายหลังให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

### (ข) มาตรการทางกฎหมายไม่ครบถ้วนและเป็นระบบ

การที่มาตรการทางกฎหมายสำหรับดำเนินการพัฒนาเมืองตามแนวทาง TOD มีอยู่อย่างไม่ครบถ้วนสมบูรณ์หรือไม่เป็นระบบระเบียบสอดคล้องกัน กรณีย่อมเป็นอุปสรรคและทำให้การพัฒนาเมืองตามกรอบทฤษฎีข้างต้นนั้นเกิดข้อขัดข้องและไม่มีประสิทธิภาพได้ อาทิ อาจเกิดข้อถกเถียงถึงอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานผู้รับผิดชอบ การขาดมาตรการสำหรับจัดรูปที่ดินแปลงย่อยรอบสถานีขนส่งมวลชน เป็นต้น ทั้งนี้ ใครขอเน้นย้ำประเด็นที่ได้อธิบายไปก่อนหน้านี้ว่าการที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำ TOD มีไม่สมบูรณ์เพียงพอ มิได้หมายความว่า การพัฒนา TOD เกิดขึ้นไม่ได้ หากแต่จำเป็นต้องพิจารณากฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเมืองที่กระจัดกระจายสอดคล้องกัน ในบรรดากฎหมายต่าง ๆ รวมถึงภาพรวมการพัฒนาพื้นที่เมืองของทางภาครัฐประกอบด้วย

### (ค) ปัญหาทางกฎหมายอื่น

ปัญหาทางกฎหมายอื่นย่อมเกิดขึ้นได้ อาทิ ปัญหาการขาดนิยามและความชัดเจนเกี่ยวกับ TOD ว่า TOD ครอบคลุมเพียงใด<sup>55</sup> ครอบคลุมถึงระยะจากสถานีรถไฟหรือไม่ กระบวนการที่โปร่งใสควรเป็นเช่นใด ตลอดจนปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกระจัดกระจายไม่เป็นหมวดหมู่<sup>56</sup> ซึ่งในแง่นี้อาจรวมถึงปัญหาทัศนคติที่คิดว่ากฎหมายไม่เพียงพอหรือการตีความกฎหมายในลักษณะที่เป็นอุปสรรคหรือขัดต่อหลักการ TOD ทั้งที่ตัวบทกฎหมายเปิดช่องให้พัฒนาได้

## 2.3 การพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนในประเทศไทย

ภายหลังจากได้อธิบายถึงภาพรวมของหลักการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนอันเป็นแนวคิดการพัฒนาเมืองที่สำคัญในระดับสากลแล้ว ในส่วนถัดไปจะเป็นการย้อนพินิจถึงในบริบทของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรุงเทพมหานครที่มีระบบขนส่งมวลชนจำนวนมาก ซึ่งจะเริ่มจากการอธิบายสถานการณ์ภาพรวมของไทยก่อนที่จะพิจารณาในแง่นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามลำดับ

### 2.3.1 แนวคิด TOD ในประเทศไทย

แนวคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนหาได้เป็นเรื่องใหม่ในประเทศไทย ไม่เพียงแต่หลัก TOD จะปรากฏในแวดวงศาสตร์การผังเมืองและตลอดจนศาสตร์อื่นที่เกี่ยวข้องมาเนิ่นนานแล้วเท่านั้น หลักการพัฒนาเมืองในรูปแบบนี้ยังปรากฏเป็นนโยบายตลอดจนแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การคมนาคม ตลอดจนและการวางผังเมือง รวมถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเป็นจำนวนมากไม่น้อย อาทิ

<sup>55</sup> Hank Dittmar, Dena Belzer, and Gerald Autler (เชิงอรรถ 4) 8-9.

<sup>56</sup> เติ้งอ่าง.

- **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ** ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 12 และ 13<sup>57</sup> ทั้งนี้ พึงสังเกตว่าการที่แนวคิดการพัฒนาตามรูปแบบ TOD ปรากฏในแผนระดับชาติดังกล่าวนี้มีนัยสำคัญมากในการค้นหาร่องรอยแนวคิดการพัฒนาดังกล่าวที่แทรกซึมอยู่ทั้งในแผนนโยบายและกฎหมายต่าง ๆ
- **ยุทธศาสตร์ชาติ** ตามยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580)<sup>58</sup>
- **แผนยุทธศาสตร์ การเคหะแห่งชาติ** ตามแผนยุทธศาสตร์ การเคหะแห่งชาติ พ.ศ.2560-2570 (ฉบับปรับปรุง ปี 2565)<sup>59</sup>
- **ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของไทย** ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของไทย ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2561-2580)<sup>60</sup>
- **แผนปฏิบัติการราชการกรมการขนส่งทางราง** ตามแผนปฏิบัติการราชการกรมการขนส่งทางราง (พ.ศ.2566) (ฉบับปรับปรุง)<sup>61</sup>
- **โครงการและเอกสารจากสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.)** อาทิ ตามรายงานการศึกษาด้านการขนส่งและจราจร เช่น โครงการศึกษาพัฒนาเมืองกับระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง (TOD) ในปี พ.ศ.2564 หรือกระทั่งในปีพ.ศ.2567 ที่ผ่านมาก็มีความเคลื่อนไหวในการผลักดันแผนงานเกี่ยวกับนโยบาย TOD อย่างต่อเนื่อง<sup>62</sup>

<sup>57</sup> ผู้เขียนเห็นว่าจุดที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเริ่มรับรู้การพัฒนาโดยรอบสถานีขนส่งมวลชนนั้น เริ่มขึ้นตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555-2559) ที่แม้จะไม่กล่าวถึงหลักการ TOD ไว้อย่างชัดเจน แต่ก็มุ่งเน้นกรอบการพัฒนาเมืองแบบกระชับ (Compact City) ในข้อ 5.2.3 อันมีแก่นสำคัญเกี่ยวกับหลักการพัฒนาเมืองตามแนวทาง TOD ส่วนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560-2564 และ 2565) ก็นับว่ามีความสำคัญยิ่ง เพราะนอกจากจะมีการยอมรับหลักการพัฒนาแบบยั่งยืนตามแนวทางของ SDGs แล้ว ยังได้มีการยอมรับแนวทางการพัฒนาแบบ TOD ไว้อย่างชัดเจนที่สุดถึงขนาดบัญญัติชื่อหลักการนี้เอาไว้ในข้อ 3.1.2.3 ด้วย (“พัฒนาระบบขนส่งสาธารณะในเขตเมือง... โดยพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกภายในสถานีให้เชื่อมโยงกับการพัฒนาพื้นที่ เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์จากโครงข่ายระบบขนส่งสาธารณะในเขตเมืองอย่างเต็มประสิทธิภาพ โดยให้ความสำคัญกับการส่งเสริมให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายผังเมือง การสร้างอัตลักษณ์ของพื้นที่ และการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีระบบขนส่งมวลชน (Transit Oriented Development: TOD) ตามระดับการพัฒนาและความสามารถในการบริหารจัดการของพื้นที่ ซึ่งจะช่วยให้เกิดการพัฒพื้นที่ที่สอดคล้องกับระดับการพัฒนา ทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม”) และแม้ว่าต่อมาชื่อของ TOD จะหายไปจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับปัจจุบัน ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570) ซึ่งดูเหมือนจะเน้นไปที่การพัฒนาเมืองแบบเมืองอัจฉริยะ (Smart City) เป็นสำคัญ แต่กระนั้นก็มีการสนับสนุนแนวทางการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน ซึ่งเป็นแนวคิดของ TOD อยู่ในหมวดหมู่ที่ 8 ข้อ 3 กลยุทธ์ย่อยที่ 2.4.

<sup>58</sup> ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580) ข้อ 4.4.1.

<sup>59</sup> การเคหะแห่งชาติ, แผนยุทธศาสตร์ การเคหะแห่งชาติ พ.ศ.2560-2570 (ฉบับปรับปรุง ปี 2565) 18.

<sup>60</sup> กระทรวงคมนาคม ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของไทย ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2561-2580) 5, 11-13.

<sup>61</sup> กรมการขนส่งทางราง, แผนปฏิบัติการราชการกรมการขนส่งทางราง (พ.ศ.2566) (ฉบับปรับปรุง) ข้อ 4.2.2.

<sup>62</sup> รายละเอียด ดู ‘สนข.ปลูก TOD จุดพลุท่าเลทอง พัฒนาเมืองรอบระบบรางนำร่อง 3 สถานีไฮสปีด’ ฐานเศรษฐกิจ (29 พฤศจิกายน 2567) < <https://www.thansettakij.com/business/economy/613131> > สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2568; ‘สนข. ประชุมหารือการขับเคลื่อนการพัฒนาตามแนวคิด Transit Oriented Development (TOD)’ (สนข., 28 สิงหาคม 2567) < <https://www.otp.go.th/post/view/9672> > สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2568.

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าแนวคิด TOD มีใช้แนวคิดใหม่ในประเทศไทยแต่อย่างใด นอกเหนือไปจากนั้นพบว่าหน่วยงานบางหน่วยงานที่สำคัญของไทยเคยมีการศึกษา TOD ในไทยอยู่บ้าง เช่น คณะกรรมการกฤษฎีกาก็เคยมีการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับกฎหมายเกี่ยวกับ TOD โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับกฎหมายเวนคืนของไทย<sup>63</sup> มีพักต้องกล่าวถึงรายงานและเอกสารอื่นจำนวนมากของทั้งบริษัทที่ปรึกษาและเอกสารของหน่วยงานทั้งหลายของรัฐ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปภายหลังว่า ที่จริงแล้ว TOD ในไทยพอจะมีจุดหมายได้ว่ามีแทรกซึมในกฎหมายตั้งแต่ 2556 เป็นต้นมา

### 2.3.2 กฎหมายสำคัญเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนในประเทศไทย

การวิเคราะห์กฎหมายสำคัญเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนในประเทศไทยอาจจำแนกได้ดังที่อธิบายไปในหัวข้อก่อนหน้านี้ คือการพิจารณาในเชิงรูปแบบ เนื้อหา และภาพรวมของอุปสรรคทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

#### (ก) ข้อพิจารณาในเชิงรูปแบบ

ในเชิงรูปแบบการปรากฏตัวของกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาพื้นที่ตามหลักการพัฒนาเมือง TOD นั้น ผู้วิจัยพบว่าประเทศไทยยังไม่ได้มีกฎหมายรองรับไว้เป็นการเฉพาะ อันทำให้เกิดความเข้าใจทั่วไปว่าประเทศไทยพัฒนาเมืองในรูปแบบดังกล่าวมิได้เพราะขาดกฎหมายรองรับการพัฒนา TOD แต่ดังที่อธิบายไปแล้วว่าการจะพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องและสนับสนุนการพัฒนาแบบ TOD จำต้องพิจารณาในเชิงเนื้อหาของกฎหมายที่มีการใช้บังคับอยู่จริงด้วย แม้จริงอยู่ในไทยไม่มีกฎหมายเฉพาะ แต่ก็พอมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองที่มีรากฐานหลักคิด TOD อยู่เบื้องหลัง นอกจากนั้น กฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับที่ดินและการเคหะก็ได้เปิดช่องดำเนินการตามแนวทาง TOD เอาไว้<sup>64</sup>

#### (ข) ข้อพิจารณาในเชิงเนื้อหา

*แม้ในเชิงรูปแบบแล้ว ประเทศไทยจะไม่มีกฎหมายสำหรับการพัฒนาตามหลักการ TOD โดยเฉพาะ แต่ผู้วิจัยเห็นว่าประเทศไทยพอมีกฎหมายสำหรับการพัฒนาเมืองรูปแบบดังกล่าวในทางเนื้อหาบ้างแล้ว* ความข้อนี้สรุปได้จากการพิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายกอบปรักับพัฒนาการและการผลักดันในเชิงนโยบายทั้งหลายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในแง่กฎหมายผังเมืองและควบคุมอาคาร ตัวอย่างหนึ่งที่จะพิสูจน์ได้ว่าในประเทศไทยหรืออย่างน้อยที่สุดคือในกรุงเทพมหานครมีกฎหมาย TOD ในเชิงเนื้อหา อาทิ

(1) ประการแรก จะเห็นได้ว่าข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในกรุงเทพมหานครตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ฉบับปี พ.ศ. 2556 ซึ่งมีการแบ่งการใช้ประโยชน์ที่ดินหลายประเภทนั้น มีการยืดหยุ่นสนับสนุนบางกิจกรรมให้มีการกระทำได้ ภายใต้อบริเวณ 500 เมตรจากสถานีรถไฟฯ ซึ่งเป็นระยะมาตรฐานสำหรับเน้นการพัฒนาตามแนวทาง TOD ซึ่งในหลายส่วนเป็นสิ่งที่ถูกเพิ่มขึ้นมาในผังเมืองรวม 2556 ซึ่งเป็นปีที่ในทางประวัติศาสตร์ของไทยเริ่มมีการกล่าวถึง TOD ในทางนโยบายบ้างแล้ว

จริงอยู่ว่าการที่ข้อกำหนดตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้ผังเมืองรวมอาจยืดหยุ่นกิจกรรมข้างต้นเพื่อประโยชน์ในด้านการจัดการจราจร การเดินทาง และความปลอดภัยเป็นสิ่งสำคัญ เช่น การที่โครงการอยู่ติดกับสถานีรถไฟฯก็ย่อมช่วยระบายน

<sup>63</sup> ฝ่ายกฎหมายที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และการเกษตร กองกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่บริเวณสถานีรถไฟฯ 2558 31-50.

<sup>64</sup> ศักดิ์สิทธิ์ เฉลิมพงศ์ และ อภิวัฒน์ รัตนวราหะ (เชิงอรธ 59) แต่ทั้งนี้ ประเด็นส่วนนี้ไม่ได้เน้นในงานวิจัยฉบับนี้.

คนและช่วยคลายข้อกังวลด้านจราจรในเมือง แต่ไม่ว่าผู้ร่างกฎกระทรวงจะเจตนาหรือไม่ ผู้วิจัยเห็นว่าแนวทางการบัญญัติเนื้อความในกฎกระทรวงโดยตั้งต้นจากระยะรอบสถานีรถไฟฟ้านี้ก็พอเป็นไปได้เป็นหมุดหมายสำคัญอย่างหนึ่งที่พอจะอนุมานได้ว่ากฎหมายไทยยอมรับหลักการพัฒนาเมืองในแนวทาง TOD แล้วบางส่วน แน่นนอนว่ายังมีข้อเท็จจริงและปัจจัยอื่นทั้งหลายประกอบการพิจารณาประกอบด้วยตามที่จะอธิบายต่อไป แต่กลไกที่เอื้อประโยชน์แก่กิจกรรมการใช้ประโยชน์ในที่ดินรอบสถานีขนส่งมวลชนตามกฎกระทรวงดังกล่าวก็มีนัยสำคัญในการพิจารณาถึงบทบาทของแนวทางการพัฒนาเมืองตามแนวทาง TOD ที่แทรกซึมอยู่ในระบบกฎหมายไทย ในการนี้ผู้เขียนขอหยิบยกส่วนที่สำคัญมาให้เห็นภาพเป็นตารางสรุปให้เห็นภาพมากยิ่งขึ้น ดังนี้

<b>ประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน</b> <i>(อธิบายด้วยย่อ ย. = ประเภทเพื่ออยู่อาศัย และ พ. = ประเภทเพื่อพาณิชยกรรม โดยตัวเลขด้านหลังสื่อถึงความหนาแน่นของการใช้ประโยชน์)</i>	<b>ประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองรวมไม่อนุญาต แต่อาจได้รับการผ่อนผันให้มีการใช้ประโยชน์ได้หากอยู่ในระยะ 500 เมตรจากสถานีรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน</b>
<b>ประเภทที่อยู่อาศัย (ย.)</b>	
<b>ย. 1 (หนาแน่นน้อย)</b> ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อยที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมสภาพแวดล้อมของการอยู่อาศัยบริเวณชานเมือง (ข้อ 8 ตามกฎกระทรวงให้ใช้ผังเมืองรวม กทม. พ.ศ.2556)	ไม่มีการผ่อนผัน
<b>ย. 2 (หนาแน่นน้อย)</b> ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อยที่มีวัตถุประสงค์เพื่อรองรับการขยายตัวของอยู่อาศัยที่มีสภาพแวดล้อมดีในบริเวณชานเมือง (ข้อ 9 ตามกฎกระทรวงให้ใช้ผังเมืองรวม กทม. พ.ศ.2556)	ไม่มีการผ่อนผัน
<b>ย.3 (หนาแน่นน้อย)</b> เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อยที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อดำรงรักษาการอยู่อาศัยที่มีสภาพแวดล้อมดีในบริเวณชานเมือง (ข้อ 10 ตามกฎกระทรวงให้ใช้ผังเมืองรวม กทม. พ.ศ.2556)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- โรงแรมไม่เกิน 50 ห้อง</li> <li>- โรงแรม 51- 80 ห้อง</li> <li>- ที่อยู่อาศัยประเภทอาคารอยู่อาศัยรวม ซึ่งมีพื้นที่อาคารรวม 1,001 – 10,000 ตารางเมตร</li> <li>- การประกอบพาณิชยกรรมที่มีพื้นที่ประกอบการ 301-500 ตารางเมตร</li> <li>- สำนักงานที่มีพื้นที่ประกอบการเกิน 300 ตารางเมตร (เฉพาะกรณีที่กำหนดไว้)</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ตลาด</li> <li>- ศูนย์ประชุม อาคารแสดงสินค้าหรือนิทรรศการ</li> <li>- สถานีขนส่งผู้โดยสาร</li> <li>- สวนสนุก</li> </ul>
<p><b>ย.4 (หนาแน่นน้อย)</b></p> <p>ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อยที่มีวัตถุประสงค์เพื่อดำรงรักษาการอยู่อาศัยที่มีสภาพแวดล้อมดีในบริเวณชานเมืองซึ่งอยู่ในเขตการให้บริการของระบบขนส่งมวลชน (ข้อ 11 ตามกฎกระทรวงให้ใช้ผังเมืองรวม กทม. พ.ศ.2556)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- โรงแรมไม่เกิน 50 ห้อง</li> <li>- โรงมหรสพตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร</li> <li>- ที่อยู่อาศัยประเภทอาคารอยู่อาศัยรวม ซึ่งมีพื้นที่อาคารรวม 2,001 – 10,000 ตารางเมตร</li> <li>- การประกอบพาณิชยกรรมที่มีพื้นที่ประกอบการ 1,001-2,000 เมตร</li> <li>- สำนักงานที่มีพื้นที่ประกอบการ 301-2,000 ตารางเมตร (เฉพาะกรณีที่กำหนดไว้)</li> <li>- ศูนย์ประชุม อาคารแสดงสินค้าหรือนิทรรศการ</li> <li>- ตลาด</li> <li>- สถานีขนส่งผู้โดยสาร</li> <li>- สวนสนุก</li> </ul>
<p><b>ย.5 (หนาแน่นปานกลาง)</b></p> <p>ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลางที่มีวัตถุประสงค์เพื่อรองรับการขยายตัวของการอยู่อาศัยในบริเวณพื้นที่ต่อเนื่องกับเขตเมืองชั้นใน (ข้อ 12 ตามกฎกระทรวงให้ใช้ผังเมืองรวม กทม. พ.ศ.2556)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- โรงแรมเกิน 50 ห้องขึ้นไป</li> <li>- โรงมหรสพตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร</li> <li>- ที่อยู่อาศัยประเภทอาคารอยู่อาศัยรวม ซึ่งมีพื้นที่อาคารรวมเกินกว่า 10,000 ตารางเมตร</li> <li>- การประกอบพาณิชยกรรมที่มีพื้นที่ประกอบการรวม 2,001-10,000 ตารางเมตร</li> <li>- สำนักงานที่มีพื้นที่ประกอบการ 301-2,000 ตารางเมตร (เฉพาะกรณีที่กำหนดไว้)</li> <li>- ศูนย์ประชุม อาคารแสดงสินค้าหรือนิทรรศการ</li> <li>- ตลาด ไม่เกิน 5,000 ตารางเมตร</li> <li>- สถานีขนส่งผู้โดยสาร</li> <li>- สวนสนุก</li> <li>- สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาและอาชีวศึกษา</li> </ul>
<p><b>ย.6 (หนาแน่นปานกลาง)</b></p> <p>เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลางที่มีวัตถุประสงค์เพื่อรองรับการอยู่อาศัยในบริเวณพื้นที่</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- โรงแรมเกิน 50 ห้อง</li> <li>- โรงมหรสพตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร</li> </ul>

<p>ต่อเนื่องกับเขตเมืองชั้นใน ศูนย์ชุมชนชานเมือง เขตอุตสาหกรรม และนิคมอุตสาหกรรม (ข้อ 13 ตามกฎกระทรวงให้ใช้ผังเมืองรวม กทม. พ.ศ.2556)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ที่อยู่อาศัยประเภทอาคารอยู่อาศัยรวม ซึ่งมีพื้นที่อาคารรวมเกินกว่า 10,000 ตารางเมตร</li> <li>- การประกอบพาณิชย์กรรมที่มีพื้นที่ประกอบการรวม 5,001-10,000 ตารางเมตร</li> <li>- สำนักงานที่มีพื้นที่ประกอบการเกิน 1,000 ตารางเมตร (เฉพาะกรณีที่กำหนดไว้)</li> <li>- ศูนย์ประชุม อาคารแสดงสินค้าหรือนิทรรศการ</li> <li>- ตลาด ไม่เกิน 5,000 ตารางเมตร</li> <li>- สถานีขนส่งผู้โดยสาร</li> <li>- สวนสนุก</li> <li>- สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาและอาชีวศึกษา</li> </ul>
<p><b>ย.7 (หนาแน่นปานกลาง)</b> เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลางที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อรองรับการอยู่อาศัยในบริเวณพื้นที่ต่อเนื่องกับเขตเมืองชั้นในซึ่งอยู่ในเขตการให้บริการของระบบขนส่งมวลชน (ข้อ 14 ตามกฎกระทรวงให้ใช้ผังเมืองรวม กทม. พ.ศ.2556)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- โรงแรมเกิน 50 ห้อง</li> <li>- โรงมหรสพตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร</li> <li>- ที่อยู่อาศัยประเภทอาคารอยู่อาศัยรวม ซึ่งมีพื้นที่อาคารรวมเกินกว่า 10,000 ตารางเมตร</li> <li>- การประกอบพาณิชย์กรรมที่มีพื้นที่ประกอบการรวม 5,001-10,000 ตารางเมตร</li> <li>- สำนักงานที่มีพื้นที่ประกอบการ 1,001 – 5,000 ตารางเมตร (เฉพาะกรณีที่กำหนดไว้)</li> <li>- ศูนย์ประชุม อาคารแสดงสินค้าหรือนิทรรศการ</li> <li>- ตลาด ไม่เกิน 5,000 ตารางเมตร</li> <li>- สถานีขนส่งผู้โดยสาร</li> <li>- สวนสนุก</li> <li>- สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาและอาชีวศึกษา</li> </ul>
<p><b>ย.8 (หนาแน่นมาก)</b> เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นมากที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อรองรับการอยู่อาศัยในบริเวณพื้นที่เขตเมืองชั้นในที่มีการส่งเสริมและดำรงรักษาทัศนียภาพ และสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ (ข้อ 15 ตามกฎกระทรวงให้ใช้ผังเมืองรวม กทม. พ.ศ.2556)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- โรงแรมเกิน 50 ห้อง</li> <li>- โรงมหรสพตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร</li> <li>- การประกอบพาณิชย์กรรมที่มีพื้นที่ประกอบการเกิน 10,000 ตารางเมตร</li> <li>- สำนักงานที่มีพื้นที่ประกอบการ 1,001 – 10,000 ตารางเมตร (เฉพาะกรณีที่กำหนดไว้)</li> <li>- ศูนย์ประชุม อาคารแสดงสินค้าหรือนิทรรศการ</li> <li>- ตลาด ไม่เกิน 2,500 ตารางเมตร</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สถานีขนส่งผู้โดยสาร</li> <li>- สวนสนุก</li> <li>- สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาและอาชีวศึกษา</li> </ul>
<p><b>ย.9 (หนาแน่นมาก)</b></p> <p>เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นมากที่มีวัตถุประสงค์เพื่อรองรับการอยู่อาศัยในบริเวณพื้นที่เขตเมืองชั้นในซึ่ง <b>อยู่ในเขตการให้บริการของระบบขนส่งมวลชน</b> (ข้อ 16 ตามกฎกระทรวงให้ใช้ผังเมืองรวม กทม. พ.ศ.2556)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- โรงแรมเกิน 80 ห้อง</li> <li>- การประกอบพาณิชยกรรมที่มีพื้นที่ประกอบการเกิน 10,000 ตารางเมตร</li> <li>- สำนักงานที่มีพื้นที่ประกอบการ 1,001 – 10,000 ตารางเมตร (เฉพาะกรณีที่กำหนดไว้)</li> <li>- ศูนย์ประชุม อาคารแสดงสินค้าหรือไนตรสการ</li> <li>- ตลาด ไม่เกิน 2,500 ตารางเมตร</li> <li>- สถานีขนส่งผู้โดยสาร</li> <li>- สวนสนุก</li> <li>- สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาและอาชีวศึกษา</li> </ul>
<p><b>ย.10 (หนาแน่นมาก)</b></p> <p>เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นมากที่มีวัตถุประสงค์เพื่อรองรับการอยู่อาศัยในบริเวณพื้นที่เขตเมืองชั้นในที่ต่อเนื่องกับย่านพาณิชยกรรมศูนย์กลางเมือง และ <b>เขตการให้บริการของระบบขนส่งมวลชน</b> (ข้อ 17 ตามกฎกระทรวงให้ใช้ผังเมืองรวม กทม. พ.ศ.2556)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- โรงแรมเกิน 80 ห้อง</li> <li>- การประกอบพาณิชยกรรมที่มีพื้นที่ประกอบการเกิน 10,000 ตารางเมตร</li> <li>- สำนักงานที่มีพื้นที่ประกอบการเกิน 10,000 ตารางเมตร</li> <li>- ศูนย์ประชุม อาคารแสดงสินค้าหรือไนตรสการ</li> <li>- ตลาดที่มีพื้นที่ประกอบการ 1,001- 2,500 ตารางเมตร</li> <li>- สวนสนุก</li> <li>- สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาและอาชีวศึกษา</li> </ul>
<b>ประเภทพาณิชยกรรม (พ.)</b>	
<p><b>พ.1 (พาณิชยกรรม ระดับ 1)</b></p> <p>เป็นที่ดินประเภทพาณิชยกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ใช้ประโยชน์เป็นศูนย์พาณิชยกรรมของชุมชน เพื่อกระจายกิจกรรมการค้าและการบริการที่อำนวยความสะดวกต่อการดำรงชีวิตประจำวันของประชาชนที่อยู่อาศัยในบริเวณชานเมือง (ข้อ 18 ตามกฎกระทรวงให้ใช้ผังเมืองรวม กทม. พ.ศ.2556)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- โรงแรมเกิน 80 ห้อง</li> <li>- การประกอบพาณิชยกรรมที่มีพื้นที่ประกอบการรวม 5,001-10,000 ตารางเมตร</li> <li>- สำนักงานที่มีพื้นที่ประกอบการ 5,001- 10,000 ตารางเมตร</li> <li>- ศูนย์ประชุม อาคารแสดงสินค้าหรือไนตรสการ</li> <li>- ตลาดที่มีพื้นที่ประกอบการ 1,001- 5,000 ตารางเมตร</li> <li>- สถานีขนส่งผู้โดยสาร</li> <li>- สวนสนุก</li> <li>- สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาและอาชีวศึกษา</li> </ul>

<p><b>พ.2 (พาณิชย์กรรม ระดับ 2)</b></p> <p>เป็นที่ดินประเภทพาณิชย์กรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ใช้ประโยชน์เป็นศูนย์ชุมชนชานเมือง เพื่อส่งเสริมความเป็นศูนย์กลางทางธุรกิจ การค้า การบริการ และนันทนาการที่จะก่อให้เกิดความสมดุลระหว่างที่อยู่อาศัยและแหล่งงานของประชาชนที่อยู่อาศัย บริเวณชานเมือง (ข้อ 19 ตามกฎกระทรวงให้ใช้ผังเมืองรวม กทม. พ.ศ.2556)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- โรงแรมเกิน 80 ห้อง</li> <li>- <b>ที่อยู่อาศัยประเภทอาคารอยู่อาศัยรวม ซึ่งมีพื้นที่อาคารรวมเกิน 10,000 ตารางเมตร</b></li> <li>- การประกอบพาณิชย์กรรมที่มีพื้นที่ประกอบการรวมเกิน 10,000 ตารางเมตร</li> <li>- สำนักงานที่มีพื้นที่ประกอบการเกิน 5,000 ตารางเมตร</li> <li>- ศูนย์ประชุม อาคารแสดงสินค้าหรือนิทรรศการ</li> <li>- ตลาดที่มีพื้นที่ประกอบการ 1,001- 5,000 ตารางเมตร</li> <li>- สถานีขนส่งผู้โดยสาร</li> <li>- สวนสนุก</li> <li>- สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาและอาชีวศึกษา</li> </ul>
<p><b>พ.3 (พาณิชย์กรรม ระดับ 3)</b></p> <p>เป็นที่ดินประเภทพาณิชย์กรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ใช้ประโยชน์ เป็นศูนย์พาณิชย์กรรมของเมือง เพื่อรองรับการประกอบกิจกรรมทางธุรกิจ การค้า การบริการ และนันทนาการที่ให้บริการแก่ประชาชนโดยทั่วไป (ข้อ 20 ตามกฎกระทรวงให้ใช้ผังเมืองรวม กทม. พ.ศ.2556)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- โรงแรมเกิน 80 ห้อง</li> <li>- <b>ที่อยู่อาศัยประเภทอาคารอยู่อาศัยรวม ซึ่งมีพื้นที่อาคารรวมเกิน 10,000 ตารางเมตร</b></li> <li>- การประกอบพาณิชย์กรรมที่มีพื้นที่ประกอบการรวมเกิน 10,000 ตารางเมตร</li> <li>- สำนักงานที่มีพื้นที่ประกอบการเกิน 10,000 ตารางเมตร</li> <li>- ศูนย์ประชุม อาคารแสดงสินค้าหรือนิทรรศการ</li> <li>- ตลาดที่มีพื้นที่ประกอบการ 1,001- 5,000 ตารางเมตร</li> <li>- สถานีขนส่งผู้โดยสาร</li> <li>- สวนสนุก</li> <li>- สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาและอาชีวศึกษา</li> </ul>
<p><b>พ.4 (พาณิชย์กรรม ระดับ 4)</b></p> <p>เป็นที่ดินประเภทพาณิชย์กรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ใช้ประโยชน์ เป็นศูนย์พาณิชย์กรรมรอง เพื่อส่งเสริมความเป็นศูนย์กลางทางธุรกิจ การค้า การบริการ และนันทนาการ <b>ในบริเวณโดยรอบเขตการให้บริการของระบบขนส่งมวลชน</b> (ข้อ 21 ตามกฎกระทรวงให้ใช้ผังเมืองรวม กทม. พ.ศ.2556)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- โรงแรมเกิน 80 ห้อง</li> <li>- <b>ที่อยู่อาศัยประเภทอาคารอยู่อาศัยรวม ซึ่งมีพื้นที่อาคารรวมเกิน 10,000 ตารางเมตร *</b></li> <li>- การประกอบพาณิชย์กรรมที่มีพื้นที่ประกอบการรวมเกิน 10,000 ตารางเมตร</li> <li>- สำนักงานที่มีพื้นที่ประกอบการเกิน 10,000 ตารางเมตร</li> <li>- ศูนย์ประชุม อาคารแสดงสินค้าหรือนิทรรศการ</li> <li>- ตลาดที่มีพื้นที่ประกอบการ 1,001- 5,000 ตารางเมตร</li> <li>- สถานีขนส่งผู้โดยสาร</li> <li>- สวนสนุก</li> </ul>

	<p>- สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาและอาชีวศึกษา</p> <p><b>*หมายเหตุ:</b> การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยรวม ไม่ตกอยู่ในข้อห้ามการใช้ประโยชน์ที่ดิน กรณีจึงยังเป็นการส่งเสริมการใช้ประโยชน์ในที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยรวมโดยเฉพาะที่มีความหนาแน่นสูงเป็นอย่างยิ่ง</p>
<p><b>พ.4 (พาณิชยกรรม ระดับ 5)</b></p> <p>เป็นที่ดินประเภทพาณิชยกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ใช้ประโยชน์ เป็นศูนย์กลางพาณิชยกรรมหลัก เพื่อส่งเสริมความเป็นศูนย์กลางทางธุรกิจ การค้า การบริการ นันทนาการ และการท่องเที่ยวในระดับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ข้อ 22 ตามกฎกระทรวงให้ใช้ผังเมืองรวม กทม. พ.ศ.2556)</p>	<p>- โรงแรมเกิน 80 ห้อง</p> <p><b><del>- ที่อยู่อาศัยประเภทอาคารอยู่อาศัยรวม ซึ่งมีพื้นที่อาคารรวมเกิน 10,000 ตารางเมตร *</del></b></p> <p>- การประกอบพาณิชยกรรมที่มีพื้นที่ประกอบการรวมเกิน 10,000 ตารางเมตร</p> <p>- สำนักงานที่มีพื้นที่ประกอบการเกิน 10,000 ตารางเมตร</p> <p>- ศูนย์ประชุม อาคารแสดงสินค้าหรือนิทรรศการ</p> <p>- ตลาดที่มีพื้นที่ประกอบการ 1,001- 5,000 ตารางเมตร</p> <p>- สถานีขนส่งผู้โดยสาร</p> <p>- สวนสนุก</p> <p>- สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาและอาชีวศึกษา</p> <p><b>*หมายเหตุ:</b> การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยรวม ไม่ตกอยู่ในข้อห้ามการใช้ประโยชน์ที่ดิน กรณีจึงยังเป็นการส่งเสริมการใช้ประโยชน์ในที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยรวมโดยเฉพาะที่มีความหนาแน่นสูงเป็นอย่างยิ่ง</p>

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบมาตรฐานการอนุโลมพิเศษสำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดินบางประเภทที่ก่อสร้างรอบสถานีรถไฟฟ้า  
ที่มา: กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 ข้อ 8 – 22

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่าเนื้อหาสาระของข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร นั้นมีกลิ่นอายของการพัฒนาเมืองตามแนวทาง TOD สอดแทรกอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในย่านพาณิชยกรรมระดับสูง พ.4 กับ พ.5 และในย่านที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก ย.9 กับ ย.10 ที่ได้นำเสนอไปข้างต้น

(2) ประการที่สองคือการกำหนดย่านความหนาแน่นในทางปฏิบัติ จากที่อธิบายไปในข้อพิจารณาประการแรกว่าตามผังเมืองรวมของกรุงเทพมหานครปี 2556 ปรากฏร่องรอยการสนับสนุนการใช้ประโยชน์ที่ดินรอบสถานีขนส่งมวลชนเป็นพิเศษไว้ในย่านที่มีความหนาแน่นสูง ทั้งในย่านพาณิชยกรรมระดับสูง พ.4 กับ พ.5 และในย่านที่อยู่อาศัยหนาแน่น

มาก ย.9 กับ ย.10 นั้น จะเห็นได้ว่า บรรดาย่านที่ผังเมืองรวมกำหนดเอาไว้ตามประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวนี้ มักจะเป็นพื้นที่โดยรอบสถานีขนส่งมวลชนอีกด้วย อันเป็นการกำหนดย่านในทางปฏิบัติที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการ กำหนดประเภทและความหนาแน่นของการใช้ประโยชน์ที่ดินข้างต้น

ตัวอย่าง<sup>65</sup>

**(2.1) รอบสถานีพร้อมพงษ์ ฝั่งทองหล่อ (เขตวัฒนา) เป็นที่ดินประเภท ย.10 ตามตำแหน่ง ย.10-4 คือ**

- ด้านเหนือ จดคลองแสนแสบ ฝั่งใต้
- ด้านตะวันออก จดซอยสุขุมวิท 49 พากตะวันตก ถนนสาย ข 41 พากตะวันตกและปากใต้ และซอย สุขุมวิท 55 (ซอยทองหล่อ) พากตะวันตก
- ด้านใต้ จดถนนสุขุมวิท พากเหนือ
- ด้านตะวันตก จดเส้นขนานระยะ 200 เมตร กับริมเขตทางถนนอโศกมนตรี พากตะวันออก มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร และโรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร

**(2.2) รอบสถานีอโศก/สถานีสุขุมวิท ฝั่งทองหล่อ (เขตวัฒนา) เป็นที่ดินประเภท พ.5 ตามตำแหน่ง ย.5-3**

**คือ**

- ด้านเหนือ จดคลองแสนแสบ ฝั่งใต้
- ด้านตะวันออก จดเส้นขนานระยะ 200 เมตร กับริมเขตทางถนนอโศกมนตรี พากตะวันออก มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร และโรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร
- ด้านใต้ จดถนนสุขุมวิท พากเหนือ
- ด้านตะวันตก จดทางพิเศษเฉลิมมหานคร (สายดินแดง-ท่าเรือ) พากตะวันออก

(3) ประการที่สาม FAR และ FAR Bonus ในแง่ของการใช้ FAR เพื่อควบคุมความหนาแน่นนั้นจะเห็นได้ว่าในพื้นที่รอบสถานีรถไฟพ้ามักตั้งอยู่ในพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีการกำหนดมีค่า FAR ค่อนข้างสูง สะท้อนถึงการสนับสนุนการใช้ประโยชน์ที่ดินสำหรับกิจกรรมที่มีความหนาแน่น มีพื้นที่ใช้สอยสูง

นอกจากนั้นตามผังเมืองรวมยังกำหนดให้ค่า FAR สามารถขยายขึ้นได้ด้วยมาตรการบังคับให้เป็นไปตามผังเมืองรวมด้วยการเพิ่มค่า FAR สำหรับการดำเนินการบางประเภท หรือที่เรียกว่า FAR Bonus ซึ่งผู้วิจัยพบว่าตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครปัจจุบันมีการกำหนดให้สิทธิพิเศษกับการดำเนินการบางประการที่ดำเนินการรอบสถานีรถไฟฟ้าสำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอาคารสาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ที่ตั้งอยู่ภายในระยะ 500 เมตรจากบริเวณโดยรอบสถานีรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนที่กำหนดไว้ หากเจ้าของที่ดินหรือผู้ประกอบการได้จัดให้มีที่จอดรถยนต์สำหรับประชาชนเป็นการทั่วไปเพิ่มขึ้นจากจำนวนที่จอดรถยนต์ของอาคาร

<sup>65</sup> รายการประกอบแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทท้ายกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 ทั้งนี้ ผู้เขียนหยิบยกตัวอย่างพื้นที่นี้เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องหรืออยู่บริเวณใกล้เคียงกับโครงการแอดตัน อโศกที่งานวิจัยนี้มุ่งศึกษา.

สาธารณะนั้น<sup>66</sup> จริงอยู่ว่า FAR Bonus นี้ดูเหมือนเป็นการสนับสนุนการเปลี่ยนถ่ายรูปแบบการเดินทางให้ผู้สัญจรด้วยรถไฟฟ้าเป็นสำคัญ แต่กระนั้นก็เป็นการใช้ที่เห็นถึงความสำคัญของระยะในการพัฒนากิจการและการใช้ประโยชน์ในที่ดินในระยะ 500 เมตรจากสถานีรถไฟฟ้า ซึ่งสอดคล้องกับการกำหนดเงื่อนไขและการกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้กล่าวถึงไปในสองข้อก่อนหน้านี้

จากคำสั่งสองประการดังกล่าวข้างต้นนำมาสู่ข้อสรุปของผู้วิจัยว่า นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม กรุงเทพมหานคร ฉบับปัจจุบัน มีผลใช้บังคับนั้น มีการยอมรับการพัฒนาเมืองตามแนวทาง TOD หรืออย่างน้อยที่สุดคือ มีเครื่องมือทางกฎหมายที่เอื้อต่อแนวคิด TOD แล้ว โดยเฉพาะสำหรับพื้นที่ซึ่งมีการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่อยู่อาศัยซึ่งมีความหนาแน่นหรือเป็นพื้นที่พาณิชยกรรมระดับสูงในระยะ 500 เมตร จากสถานีรถไฟฟ้า เพียงแต่ยังไม่ได้ชัดเจน เป็นทางการ และเป็นระบบมากนัก แต่ดังที่อธิบายไปก่อนหน้านี้ว่า การที่ยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับ TOD เป็นการเฉพาะ มิได้หมายความว่า การดำเนินการพัฒนาเมืองตามแนวคิด TOD จะกระทำไม่ได้ และปราศจากฐานที่มาทางนโยบายและกฎหมายรองรับเสียเลย ด้วยเหตุนี้ การใช้และการตีความกฎหมายใด ๆ ซึ่งคาบเกี่ยวกับบริบทของการพัฒนาเมืองรอบสถานีรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานคร ควรต้องพิจารณาแนวคิด TOD และประโยชน์สาธารณะซึ่งเกิดจากแนวคิดเช่นว่านี้ประกอบด้วย

### (ค) อุปสรรคทางกฎหมาย

นอกจากปัญหาทางกฎหมายที่ได้บรรยายไปในหัวข้อก่อน ในแง่ที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายการพัฒนาตามแนวคิด TOD รองรับเป็นการเฉพาะซึ่งทำให้เครื่องมือสำหรับการพัฒนาข้างต้นมีอยู่อย่างจำกัดและไม่เป็นเอกภาพ หนึ่งในปัญหาดังกล่าวนั้นก็คือปัญหาเวนคืน ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญในงานวิจัยนี้ ดังจะได้อธิบายในหัวข้อถัดไป นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายเวนคืนซึ่งมีการตีความที่เน้นไปที่ตัวอักษรอย่างเคร่งครัดและจะได้อธิบายต่อไปว่ามีได้เป็นคุณต่อการพัฒนาเมืองแบบ TOD เท่าใดนัก ปัญหาเหล่านี้เมื่อระคนกับปัญหาทางด้านทัศนคติต่อกฎหมายที่เกี่ยวกับ TOD ที่นักกฎหมายในไทยมักมีทัศนคติว่าการไม่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับแนวคิด TOD ย่อมไม่อาจพัฒนาตามแนวทาง TOD ได้ ประกอบกับปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายผังเมืองและการพัฒนาเมืองในบริบทของประเทศไทยเดิม กรณีจึงกล่าวไม่เกินไปนักที่จะสรุปได้ว่ากฎหมายตลอดจนทัศนคติของนักกฎหมายไทยขณะนี้มีแนวโน้มเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเมืองตามแนวคิด TOD ซึ่งจะได้ทยอยขยายความประเด็นนี้เรื่อยไปในเนื้อหาส่วนที่เหลือของงานวิจัยฉบับนี้

## 3. ข้อพิจารณาว่าด้วยเงื่อนไขกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะอันเกิดจากการนำที่ดินที่เวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าไปใช้พัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีรถไฟฟ้า

หลักจากอธิบายแนวคิดของหลักการพัฒนาเมืองแบบ TOD เป็นการทั่วไป และได้พิจารณาถึงแนวคิด TOD ในประเทศไทยว่า นอกจากจะมีใช้เป็นเรื่องใหม่ ยังมีกฎหมายรองรับอยู่บ้างแล้ว เพียงแต่กลไกทางกฎหมายเหล่านั้นยังอยู่อย่างกระจัดกระจายและมีอุปสรรคอยู่พอสมควรในการนำมาใช้พัฒนาเมือง ซึ่งอุปสรรคนี้อาจรวมถึงในประเด็นการเวนคืนด้วย ใน

<sup>66</sup> กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 ข้อ 54.

หัวข้อนี้ ผู้เขียนจะสำรวจวรรณกรรมเจาะลึกถึงกรณีที่มีการนำเอาที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้พัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีรถไฟฟ้ามหานคร TOD ว่าจะสอดคล้องกับเงื่อนไขการเวนคืนข้อหนึ่งซึ่งปรากฏในกฎหมายของนานาอารยประเทศที่ว่า การเวนคืนทรัพย์สินของเอกชนนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่ อันเป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญของคดี แอชตัน อโศก โดยในหัวข้อนี้จะแบ่งเป็น 3 หัวข้อย่อย ได้แก่ ส่วนที่เป็นความนำ ส่วนที่เป็นทฤษฎีทั่วไปเกี่ยวกับการตีความวัตถุประสงค์ของการเวนคืนและการใช้ทรัพย์สินที่ได้จากการเวนคืนในบริบทของการพัฒนาเมือง และส่วนที่เป็นการวิเคราะห์ในบริบทของประเทศไทย

### 3.1 เงื่อนไขวัตถุประสงค์เพื่อกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะของการเวนคืนและการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินที่ได้มาจากการเวนคืนในบริบทของการพัฒนาเมือง

เมื่อปัจจัยด้านที่ดินที่จะใช้พัฒนารอบรถไฟฟ้านั้นเป็นหัวใจหลักของการดำเนินการพัฒนาเมืองในรูปแบบ TOD และหลายครั้งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาดังกล่าว ทำให้การได้มาซึ่งที่ดินที่เหมาะสมอาจเกิดข้อจำกัดว่าจะสามารถใช้อำนาจในการเวนคืนที่ดินของรัฐได้หรือไม่ สำหรับกรณีเช่นว่า ในบทนี้ผู้เขียนจะอธิบายหลักการทั่วไปของการเวนคืนในหัวข้อ 3.1.1 ส่วนหัวข้อ 3.1.2 จะเป็นเรื่องความสำคัญของเงื่อนไขเพื่อกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะ ในฐานะหลักเกณฑ์หนึ่งของการเวนคืน จากนั้น ในหัวข้อ 3.1.3 ผู้เขียนจะขยายความการเวนคืนในบริบทการพัฒนาเมือง ส่วนหัวข้อสุดท้าย 3.1.4 จะกล่าวโดยสังเขปถึงหลักความได้สัดส่วน ในฐานะหลักกฎหมายที่จำต้องพิจารณาคู่กับเงื่อนไขเพื่อกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะ

#### 3.1.1 ข้อความคิดเบื้องต้น

รัฐธรรมนูญของนานาอารยประเทศย่อมมีการรับรองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน ตลอดจนการวางกรอบการใช้ อำนาจของรัฐในการเวนคืนอันเป็นการกระทบกรรมสิทธิ์ของเอกชนอย่างถึงราก แม้ว่าในแต่ละประเทศจะมีการกำหนด เงื่อนไขการใช้อำนาจเวนคืนดังกล่าวไว้แตกต่างกันไป แต่ก็มีจุดร่วมที่เหมือนกันอยู่สองประการ คือการเวนคืนนั้นจะต้อง เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และจะต้องมีการชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อกรรมสิทธิ์ที่ถูกพรากไปนั้นอย่าง เป็นธรรม<sup>67</sup> ปัญหาพื้นฐานของเรื่องนี้คือการตีความขอบเขตของประโยชน์สาธารณะที่ในบางกรณีอาจคลุมเครือหรือเป็นที่ ถกเถียงกันได้ ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญของรายงานวิจัยฉบับนี้

มีข้อน่าขบคิดอยู่เหมือนกันว่า หากในการส่งเสริมหรือพัฒนาที่ดินรอบสถานีรถไฟฟ้ามหานครตามแนวทางการพัฒนาเมือง ตามแนวทาง TOD มีกรณีที่ต้องเวนคืนที่ดินรวมถึงต้องนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้นั้น การกระทำเช่นว่านี้จะต้อง ด้วยเงื่อนไขการเวนคืนในเรื่องประโยชน์สาธารณะข้างต้นหรือไม่ แม้ผู้เขียนจะได้อธิบายไปในหัวข้อก่อนว่าการพัฒนาเมือง ตามแนวคิด TOD นั้นมีประโยชน์สาธารณะเกิดขึ้นมากมาย แต่เพื่อให้การวิเคราะห์เงื่อนไขเรื่องวัตถุประสงค์ของการ เวนคืนในฐานะเป็นข้อเรียกร้องสำคัญทางกฎหมายนั้นเป็นระบบรอบคอบ ผู้เขียนจะได้อธิบายเจาะลึกถึงเงื่อนไขเช่นว่านั้น โดยเน้นไปที่ในบริบทของการพัฒนาเมืองเป็นสำคัญ

#### 3.1.2 ความสำคัญและปัญหาการตีความเงื่อนไขเพื่อกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะ

เงื่อนไขหลักของการเวนคืนซึ่งเป็นสิ่งที่เน้นในงานวิจัยนี้ก็คือ การเวนคืนนั้นจำเป็นต้องกระทำไปโดยมี วัตถุประสงค์เพื่อกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะ ซึ่งสมเหตุสมผลไม่น้อยเนื่องจากการเวนคืนมีลักษณะพวกรวมสิทธิ์

<sup>67</sup> John G. Sprankling, *The International Law of Property* (Oxford University Press 2014) 15-19, 47-48.

อันเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิอย่างมาก กรณีจึงจำเป็นต้องมีความชอบธรรมในการกระทำดังกล่าวซึ่งก็คือประโยชน์สาธารณะที่เป็นประโยชน์ส่วนรวมอันเป็นหลักการที่เป็นสากลที่พบได้ในรัฐธรรมนูญภายในประเทศและอนุสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศทั้งหลาย

อย่างไรก็ดี แม้ว่าเงื่อนไขข้อนี้โดยสภาพจะสมเหตุสมผลและดูเหมือนไร้ซึ่งข้อโต้แย้ง แต่ในทางปฏิบัติก็มีปัญหาที่ซับซ้อนเกิดขึ้นมาก โดยมีอยู่อย่างน้อย 2 ปัญหาหลักที่ผู้วิจัยมุ่งศึกษาในรายงานฉบับนี้ และจะทยอยกล่าวในรายละเอียดต่อไป ปัญหาแรกคือการตีความหาขอบเขตของประโยชน์สาธารณะที่โดยสภาพเป็นนิยามศัพท์ที่มีความเป็นนามธรรมและมีความไม่ชัดเจนแน่นอนอยู่<sup>68</sup> โดยเฉพาะกรณีที่เป็นที่ถกเถียงกันมากคือปัญหาว่าประโยชน์สาธารณะนั้นจะนับรวมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (economic development) หรือไม่ อันเกิดเป็นความเห็นต่างสำหรับแนวทางการตีความที่หลากหลายซึ่งล้วนมีทฤษฎีและหลักคิดทางปรัชญารองรับว่าการตีความหาขอบเขตประโยชน์สาธารณะควรมุ่งตีความอย่างแคบ หรือขยายความไปกว้างขวางเพื่อครอบคลุมถึงการพัฒนาทางเศรษฐกิจดังกล่าว

ส่วนปัญหาประการที่สองเป็นเรื่องการตีความวัตถุประสงค์ของการใช้ทรัพย์สินที่ได้มาจากการเวนคืน ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงการเวนคืนในฐานะหลักในการได้มาซึ่งทรัพย์สินแล้ว ปัญหาที่อาจถูกหยิบยกคือการใช้ทรัพย์สินที่เวนคืนในฐานะที่เป็นขั้นตอน “ภายหลัง” การได้มาจากการเวนคืนแล้ว ต่อกรณีนี้ ข้อพิจารณาเบื้องต้นคือจะต้องเชื่อมโยงย้อนกลับไปตอนการ “ได้มา” ซึ่งทรัพย์สินจากการเวนคืน กล่าวคือการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่เวนคืนโดยหลักต้องผูกอยู่กับเงื่อนไขตอนเวนคืนทรัพย์สินนั้นมานั่นเอง อย่างไรก็ตาม จะได้เห็นต่อไปว่าในทางตำราทั้งไทยและต่างประเทศมิได้แยกการใช้ประโยชน์ในเรื่องนี้ชัดเจนเด่นชัดเท่าเกณฑ์ว่าด้วยการเวนคืน แต่กระนั้นดังที่จะอธิบายต่อไปว่าเงื่อนไขการใช้ทรัพย์สินเช่นว่านี้กลับมีนัยสำคัญในทางปฏิบัติอย่างยิ่งยวดตามกฎหมายไทย ฉะนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติดังกล่าว ซึ่งเป็นประเด็นวิจัยหลักของรายงานฉบับนี้ ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์เชื่อมโยงเงื่อนไขกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะไปเคียงคู่และครอบคลุมถึงเงื่อนไขการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินจากการเวนคืนด้วย

### 3.1.3 เงื่อนไขเพื่อกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะกับความท้าทายในบริบทของการพัฒนาเมือง

การพิจารณาเงื่อนไขเพื่อประโยชน์สาธารณะสำหรับพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของการเวนคืนและการนำทรัพย์สินจากการเวนคืนไปใช้นั้นอาจเกิดความซับซ้อนขึ้นได้ในบริบทของการพัฒนาเมือง ซึ่งเป็นบริบทที่แทบไม่มีการหยิบยกพิจารณานักทั้งในทางทฤษฎีว่าด้วยกฎหมายเวนคืน แม้ในต่างประเทศอาจมีการวิเคราะห์บริบทนี้บ้างโดยเฉพาะในการใช้อำนาจเวนคืนเพื่อฟื้นฟูพื้นที่เมือง แต่การนำความเป็นเมืองมาวิเคราะห์ในกฎหมายเวนคืนของประเทศไทยนั้นมีอยู่จำกัดยิ่งทั้งที่มีนัยสำคัญต่อการตีความเงื่อนไขของการเวนคืนเพื่อกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะอย่างมีนัยสำคัญ

**สาเหตุที่ผู้วิจัยเห็นว่าการวิเคราะห์ประเด็นกฎหมายเวนคืนโดยเฉพาะในเงื่อนไขเพื่อกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะนั้นจำเป็นต้องเข้าใจถึงลักษณะเฉพาะของพื้นที่เมืองนั้น เพราะว่าเมืองมีสภาพที่ระคนเจือสมและเกี่ยวข้องกับประโยชน์เอกชนไม่น้อย** ทั้งในหลายครั้งประโยชน์ที่เกิดขึ้นยังขัดกันเองหรือขัดกับประโยชน์ได้เสียของเอกชนอื่น หรือในอีกหลายวาระก็เป็นการได้ประโยชน์ในเฉพาะบางกลุ่มบางบุคคลเป็นพิเศษโดยสภาพ ซึ่งมักเกี่ยวกับสาธารณูปการทั้งหลาย อาทิ การพัฒนาการเคหะเพื่อผู้อยู่อาศัยรายได้น้อยในเมืองหรือการพัฒนาสวนสาธารณะซึ่งย่อมมีประโยชน์แก่

<sup>68</sup> ดู Hank Dittmar, Dena Belzer, and Gerald Autler (เชิงอรรถ 5) 8-9.

เอกชนทั้งหลายในเมืองและอสังหาริมทรัพย์โดยรอบ ในแง่นี้ การแยกประโยชน์สาธารณะจากเอกชนโดยสภาพจึงทำได้ยากอย่างยิ่งและไม่สอดคล้องกับปรากฏการณ์ของความเป็นเมืองที่เกิดขึ้น

**ความเข้าใจข้างต้นจึงสำคัญต่อการการตีความถึงวัตถุประสงค์การเวนคืนที่จำต้องใช้สำหรับกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะ** เพราะการตีความที่เคร่งครัดถึงขนาดปฏิเสธประโยชน์ที่เอกชนอาจได้รับจากการเวนคืนอย่างใดอย่างหนึ่งว่าย่อมมิใช่ประโยชน์สาธารณะไปเสียสิ้นนั้น อาจไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของเมืองดังกล่าว ความข้อนี้มิได้หมายความว่าความถึงขนาดว่าประโยชน์เอกชนย่อมเสมือนเป็นประโยชน์สาธารณะ หากแต่เป็นการเสนอให้ตีความขอบวัตถุประสงค์เพื่อกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะที่ละเอียดลุ่มลึกขึ้น คำนี้ถึงความได้สัดส่วนของประโยชน์สาธารณะอื่นอันพึงมีพึงได้ควบคู่กับการตีความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน ตลอดจนหลักและทฤษฎีต่าง ๆ โดยไม่รีบด่วนวินิจฉัยถึงความไร้ซึ่งประโยชน์สาธารณะเพียงเพราะมีประโยชน์ตกถึงเอกชนบ้างแต่เพียงเท่านั้น

### 3.1.4 หลักความได้สัดส่วนในฐานะเงื่อนไขที่ต้องพิจารณาประกอบคู่กับเงื่อนไขเพื่อประโยชน์สาธารณะ

จริงอยู่ว่าเงื่อนไขในการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายยังมีหลักเกณฑ์พิจารณาแยกย่อยในรายละเอียดเป็นจำนวนมาก แต่หลักการสำคัญข้อหนึ่งซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าต้องพิจารณาประกอบด้วยเสมอคือหลักความได้สัดส่วน (proportionality) โดยเฉพาะในฐานะที่เป็นหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ ซึ่งเรียกร้องให้รัฐต้องชั่งน้ำหนักประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับกับสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนที่ต้องเสียไป<sup>69</sup> สำหรับในบริบทของกฎหมายเวนคืนนั้น พบว่าในต่างประเทศมีอยู่บ้างที่ศาลหยิบยกหลักความได้สัดส่วนนี้มาประกอบการตีความเงื่อนไขกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะ อันรวมถึงการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินที่ได้มาจากการเวนคืน ซึ่งจะต้องมีประโยชน์เชื่อมถึงเกาะเกี่ยวและเป็นคุณประโยชน์ด้วย การชั่งน้ำหนักถึงการได้สัดส่วนนี้มีนัยสำคัญยิ่งเพราะจะช่วยให้มีการพิเคราะห์ถึงสิทธิในทรัพย์สินที่เอกชนต้องเสียไปจากการเวนคืนภายใต้นามแห่งประโยชน์สาธารณะเช่นนั้น และเป็นเงื่อนไขในการจำกัดอำนาจรัฐมิให้ใช้อำนาจเวนคืนโดยมิชอบและเป็นการคุ้มครองคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนและเป็นการหาจุดสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของเอกชนดังกล่าวได้ด้วย<sup>70</sup>

## 3.2 หลักการตีความวัตถุประสงค์ของการเวนคืนและการใช้ทรัพย์สินที่ได้จากการเวนคืนในบริบทของการพัฒนาเมือง และข้อพิจารณาว่าด้วยการนำหลักการพัฒนาเมืองตามหลัก TOD มาประกอบการตีความ

### 3.2.1 แนวทางการตีความเบื้องต้น

การตีความวัตถุประสงค์เรื่องการเวนคืนเพื่อกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะนั้นมีหลายทฤษฎีและหลายแนวทาง ในขั้นนี้จะขอสรุปในเบื้องต้นเป็น 2 แนวทาง คือ การตีความอย่างกว้างและการตีความอย่างแคบ<sup>71</sup> โดยจะยึด

<sup>69</sup> ดู วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (อานกกฎหมาย 2564) 299 และ ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, ทฤษฎีสิทธิขั้นพื้นฐาน (พิมพ์ครั้งที่ 3, วิญญูชน 2565) 244.

<sup>70</sup> ดู Gregory S. Alexander, 'Expropriations and Eminent Domain' in *Property and Human Flourishing* (pdf, Oxford Academic 2018) 230.

<sup>71</sup> การตีความแบบกว้างและแคบนั้นมีหลายทฤษฎี หลายวิธีคิด และรายละเอียดแยกย่อยได้อีกมาก และนอกจากการพิจารณาแบ่งแยกข้างต้นมีอีกแนวทางหนึ่งคือการพิจารณาตัวผู้รับว่าเป็นเอกชนหรือเป็นรัฐ แต่จะได้เห็นต่อไปว่าเกี่ยวข้องกับกรณีความแคบและกว้างอยู่ที่ และการตีความแบบกว้างก็จะมีแนวโน้มยอมรับกรณีที่เอกชนเป็นผู้ได้ประโยชน์ และเพื่อประโยชน์ในการทำให้ขอบเขตการวิจัยไม่ได้ลงน้ำหนักที่รากฐานทฤษฎี

แนวทางตามที่มีการอภิปรายในทางทฤษฎีและที่ปรากฏในทางปฏิบัติในไทยและในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นหลัก เนื่องจากในประเทศหลังนี้มีคดีเกี่ยวกับการเวนคืน โดยเฉพาะประเด็นการตีความขอบวัตถุประสงค์ในการเวนคืน ว่าควร จะตีความครอบคลุมกว้างไปถึงการพัฒนาเศรษฐกิจหรือการปรับปรุงพื้นที่เสื่อมโทรมหรือไม่<sup>72</sup> ในแง่นี้ จึงมีข้อเท็จจริงใน บริบทเกี่ยวกับการพัฒนาและฟื้นฟูให้ศึกษาเป็นจำนวนมาก จึงเห็นสมควรเลือกหยิบยกมาอธิบายในลักษณะที่มุ่งเน้นไปที่ หัวข้อหลักการตีความขอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืนในบริบทของการพัฒนาเมือง

### (ก) การตีความอย่างแคบ: มองจากความเป็นทรัพย์สินสาธารณะ (public goods)

แนวทางนี้ตีความนัยคำว่าประโยชน์สาธารณะในทำนองว่า การได้มาและการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินนั้นจะต้อง ต้องเป็นทรัพย์สินสาธารณะ (public goods) อย่างแท้จริง<sup>73</sup> ทว่าเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นทรัพย์สินสาธารณะเองก็ มีด้วยกันหลากหลาย ซึ่งนักกฎหมายกลุ่มที่ยึดการตีความเช่นนี้มักยึดการหวงกันทรัพย์สินเป็นตัวชี้วัดสำคัญว่า ทรัพย์สินที่ เวนคืนมานั้นเปิดให้สาธารณชนเข้ามาใช้ได้หรือไม่หรือมีลักษณะกีดกันเอาไว้ให้สำหรับเอกชนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดได้ประโยชน์ เท่านั้น กล่าวในอีกแง่หนึ่งคือ ความเป็นสาธารณะของทรัพย์สินนี้ต้องเป็นการที่สาธารณชนเข้ามาใช้ประโยชน์ทรัพย์สิน ดังกล่าวทางกายภาพได้โดยตรงนั่นเอง<sup>74</sup>

ตัวอย่างทรัพย์สินตามแนวการตีความนี้ เช่น บรรดาสวนสาธารณะต่าง ๆ ที่สาธารณชนเข้ามาเดินพักผ่อนหย่อน ใจได้โดยตรง<sup>75</sup> รวมถึงโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมอย่างเช่นถนนทางหลวงที่แม้จะเกิดประโยชน์เฉพาะผู้ขับขี่ รถยนต์ แต่ก็ไม่ได้กีดกันให้เอกชนรายหนึ่งรายใดมาใช้สอยเป็นการเฉพาะ<sup>76</sup> และยังรวมถึงบรรดาอุทยานธรณีสถิติทั้งหลายที่แม้ ผู้ใช้ประโยชน์ในทางปฏิบัติจะไม่ใช้สาธารณชนทั่วไปทุกคน แต่ความมั่นคงปลอดภัยของประเทศอันเป็นประโยชน์จากการ ใช้ทรัพย์สินดังกล่าวก็ตกแก่สาธารณชนโดยตรง<sup>77</sup>

นักกฎหมายส่วนใหญ่ที่ยึดการตีความในแนวทางข้างต้นจะเน้นไปที่ความเป็นสาธารณะของทรัพย์สินมากกว่าการ เรียกร้องว่าทรัพย์สินที่เวนคืนมานั้นจะต้องเป็นกรรมสิทธิ์ตกแก่รัฐ<sup>78</sup> ตัวอย่างที่ยืนยันข้อความคิดเช่นนี้และเป็นกรณีที่

---

การเวนคืนในแง่มุมนี้มากจนเกินน้ำหนักของหัวข้ออื่น ผู้วิจัยจึงไม่ได้แยกแนวทางนี้เป็นการเฉพาะ หากแต่กล่าวรวมไปในการจำแนกเป็นการตีความอย่าง กว้างไปแล้วในตัว

<sup>72</sup> Martin E. Gold and Lynne B. Sagalyn, 'The Use and Abuse of Blight in Eminent Domain' (2011) 38 Fordham Urban Law Journal 1119.

<sup>73</sup> ดู Gregory S. Alexander (เชิงอรรถ 77) 212; Richard A. Epstein, Takings (Harvard University Press 1985) 166.

<sup>74</sup> ดู Jennifer Maude Klemetsrud 'The Use of Eminent Domain for Economic Development' (1999) 75 North Dakota Law Review 783, 784-86 Richard A. Epstein (เชิง อ ร ร ถ 80); James Huffman, *Private Property and the Constitution* (Palgrave Macmillan2013). 61-69.

<sup>75</sup> Martin E. Gold and Lynne B. Sagalyn (เชิงอรรถ 79) 1128-31.

<sup>76</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>77</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>78</sup> ดู James Huffman (เชิงอรรถ 81) 69 นอกจากนั้นขอให้สังเกตว่าในประเด็นนี้ กระทั่ง Richard Epstein นักกฎหมายที่ขึ้นชื่อว่าตีความ การเวนคืนอย่างเคร่งครัดอย่างยิ่งและคัดค้านพัฒนาการของการเวนคืนปัจจุบันที่ดูจะยืดหยุ่นมากจากแนวทางการตีความอย่างแคบนั้น ยังเห็นพ้องว่าใน บริบทของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น แนวทางการตีความอย่างแคบไม่ได้เรียกร้องถึงขนาดต้องตกเป็นกรรมสิทธิ์แก่รัฐเสมอ ดู Richard A. Epstein (เชิงอรรถ 80) 168.

ก่อให้เกิดข้อถกเถียงต่อความชอบธรรมของการใช้อำนาจเวนคืนในช่วงอดีตก็คือกรณีโรงโม่ (mill) ในบริบทของประเทศสหรัฐอเมริกาในสมัยก่อนมีการใช้อำนาจเวนคืนที่ดินเพื่อมาทำโรงโม่ของเอกชน แม้โดยสภาพทรัพย์สินดังกล่าวนี้จะมีลักษณะเป็นการพาณิชย์แสวงหากำไรของเอกชน แต่นักกฎหมายกลุ่มนี้ก็ยังคงพออนุโลมให้อยู่ในขอบเขตการตีความอย่างแคบเพราะโรงโม่ในบริบทเมื่อราวสองร้อยปีก่อนนั้นก่อประโยชน์ตกแก่ท้องถิ่นโดยตรงและอย่างมีนัยสำคัญ<sup>79</sup> อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าเป็นกรณีที่ประโยชน์สาธารณะตกถึงแก่สังคมโดยตรงนั่นเอง ทั้งนี้แม้จะมีส่วนน้อยที่มองว่าการผู้มองว่าการที่กรรมสิทธิ์ยังคงอยู่กับรัฐเป็นข้อพิจารณาสำคัญ<sup>80</sup> และในทางปฏิบัติย่อมจะเกิดความเสี่ยงต่อการใช้อำนาจโดยมิชอบน้อยกว่า แต่แนวความคิดว่ากรรมสิทธิ์ของทรัพย์สินที่เวนคืนไม่จำเป็นต้องตกอยู่กับรัฐยังคงดูเหมือนว่าเป็นแนวคิดหลักของการตีความอย่างแคบนี้ โดยเฉพาะในบริบทของประเทศสหรัฐอเมริกาที่งานวิจัยนี้มุ่งศึกษา

การตีความที่มุ่งประโยชน์ที่ตกแก่สาธารณะโดยตรงตามนัยการตีความอย่างแคบนี้แม้จะมีข้อดีที่ทำให้เกิดความชัดเจนและทำให้เห็นภาพถึงการเกิดประโยชน์ตกแก่ส่วนรวมชัดเจนพอสมควร แต่ก็อาจเกิดปัญหาการตีความสำหรับกิจการอันเพื่อประโยชน์สาธารณะในสมัยใหม่โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับบริบทของการพัฒนาเมืองที่มีประโยชน์ได้เสียของเอกชนเคลื่อนที่กันอย่างรวดเร็วอย่างซับซ้อน เช่น โครงการที่อยู่อาศัยหรือศูนย์อาหารสำหรับผู้มีรายได้น้อยอันมีลักษณะเป็นการแทรกแซงตลาดอสังหาริมทรัพย์ในตัวเอง มีพักต้องกล่าวถึงการเวนคืนเพื่อพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีรถไฟฟ้ามหานครต่อไป

นอกจากนั้นปัญหาดังกล่าวข้างต้นนี้เองที่ทำให้แนวทางการตีความเช่นนี้หมดพื้นที่ความนิยมลงไป กล่าวคือแม้ในอดีตการตีความตามแนวทางอย่างแคบเช่นนี้ดูจะเป็นความเห็นกระแสหลัก อย่างน้อยที่สุดก็ปรากฏเป็นความเห็นเสียงข้างมากในบรรดาคำตัดสินจำนวนมากในประเทศอเมริกา แม้จะถูกวิจารณ์ในหลายโอกาสว่าเป็นการตีความที่แคบและเคร่งครัดมาก เพราะการเวนคืนเพื่อให้ได้มาและใช้ทรัพย์สินสาธารณะในลักษณะเช่นนั้นเป็นไปโดยง่ายนัก<sup>81</sup> โดยเฉพาะเมื่อมีความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งทำให้การบริการสาธารณะมีความหลากหลายและเกิดความต้องการในการเวนคืนที่ยืดหยุ่นขึ้น แต่แนวความเห็นนี้ก็ยังคงยืนเป็นความเห็นหลักอยู่ได้จนกระทั่งราวกลางจนถึงปลายศตวรรษที่ 20 ที่การตีความอย่างแคบนี้ดูเหมือนจะไม่ได้รับการยอมรับมากนักอีกต่อไป

**(ข) การตีความอย่างกว้าง: มองจากสาธารณประโยชน์ที่ตกแก่สาธารณะ (Public Benefit /Public Purpose)**<sup>82</sup>

ในขณะที่แนวทางการตีความแรกมุ่งพิจารณาความเป็นสาธารณะจากการใช้ประโยชน์ในทางกายภาพรวมถึงการได้รับประโยชน์โดยตรงของสาธารณะ การตีความอีกแนวทางหนึ่งซึ่งในที่นี้เรียกว่าการตีความอย่างกว้างนั้น จะพิจารณาจากผลลัพธ์ที่ได้เป็นสำคัญว่าก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะด้วยบ้างหรือไม่ การตีความเช่นนี้เปิดช่องให้มีการอ้างการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (economic development) เป็นความชอบธรรมในการดำเนินการเวนคืนได้ อาจกล่าวไม่เกินไปนักว่าเป็นประโยชน์สาธารณะโดยอ้อมอย่างหนึ่งนั่นเอง

<sup>79</sup> James Huffman (เชิงอรรถ 81) 65.

<sup>80</sup> ดู Jennifer Maude Klemetsrud (เชิงอรรถ 81).

<sup>81</sup> Gregory S. Alexander (เชิงอรรถ 77) 212.

<sup>82</sup> เติ้งอั่ง.

ทั้งนี้ แม้อุบัติการณ์จะคล้ายคลึงกับแนวทางการตีความอย่างแรกแต่ที่จริงกลับมีนัยต่างกันอย่างสิ้นเชิง เพราะการตีความเช่นนี้หมายความว่าผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์ไม่จำเป็นต้องเป็นสาธารณชนอย่างเคร่งครัดตามแนวทางการตีความอย่างแคบ หากแต่ประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวตกถึงประชาชนเป็นการทั่วไปในบั้นปลายหรือทำให้ความเป็นอยู่ของประชาชนมีความอยู่ดีกินดีขึ้นโดยที่ได้ตกอยู่แต่เพียงเอกชนรายหนึ่งรายใดเป็นการเฉพาะ ก็ย่อมนับว่าเป็นการดำเนินการเพื่อกิจการประโยชน์สาธารณะอันเป็นเงื่อนไขของความชอบด้วยกฎหมายของการเวนคืนและการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่เวนคืนแล้ว กล่าวอีกแง่หนึ่งคือประโยชน์สาธารณะในฐานะเงื่อนไขของการเวนคืนตามแนวทางนี้หมายถึงการดำเนินการที่ช่วยพัฒนาสวัสดิการสังคมตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะเห็นสมควรนั่นเอง<sup>83</sup> ต่อประเด็นนี้มีรายละเอียด ทฤษฎี และแนวทางปฏิบัติจำนวนมากในสากลโลกที่พยายามจะหาความชอบธรรมเพื่อพิสูจน์ให้ได้ว่าแต่ละโครงการที่กระทำนั้นในบั้นปลายแล้วเป็นประโยชน์สาธารณะตกแก่สังคม อาทิ หลักทฤษฎีว่าด้วยการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ (cost-benefit analysis)<sup>84</sup> ทฤษฎีอรรถประโยชน์นิยม ทฤษฎีสวัสดิการสังคม เป็นต้น

ในแง่นี้ ขอบเขตของคำว่าประโยชน์สาธารณะตามแนวทางการตีความนี้จึงกว้างกว่าการตีความอย่างแคบมาก ซึ่งในภาพรวมจะเห็นได้ว่าแนวทางการตีความที่เน้นผลลัพธ์ในบั้นปลายเช่นนี้จะยึดหยุ่นกับ “ผู้ได้รับประโยชน์” ว่าไม่จำเป็นต้องจำกัดอยู่แต่เพียงสาธารณะชนที่จะใช้หรือได้รับประโยชน์โดยตรงเท่านั้น ซึ่งนอกจากมิได้ปฏิเสธการได้ประโยชน์หรือกระทั่งเข้ามารับโอนกรรมสิทธิ์ที่เวนคืนแล้ว ยังไม่ได้มองว่าการได้ประโยชน์ของเอกชนจากการเวนคืนเป็นผู้ร้ายที่จะต้องไม่นับรวมเป็นประโยชน์สาธารณะเสียทันทีด้วย<sup>85</sup> หากแต่แนวทางนี้ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบความชอบของ “วัตถุประสงค์” ของการเวนคืนว่าสุดท้ายแล้วเป็นไปเพื่อมุ่งให้เกิดประโยชน์สาธารณะด้วยหรือไม่<sup>86</sup> ตัวอย่างในกรณีนี้รวมถึงกรณีสาธารณูปการทั้งหลายของรัฐ<sup>87</sup> และการจัดทำบริการสาธารณะในสมัยใหม่ของรัฐทั้งหลาย อาทิ โครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมที่รัฐเป็นเจ้าของแต่ให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ บริการทางการศึกษาที่ดำเนินการลงบนที่ดินที่รัฐเป็นเจ้าของแต่มีการให้บริษัทเอกชนหรือองค์การมหาชนไม่แสวงหาผลกำไรเป็นผู้บริหารจัดการ อาคารสาธารณูปการทางด้านการศึกษาของรัฐที่ให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ<sup>88</sup> และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง โครงการพัฒนาหรือฟื้นฟูเมืองต่าง ๆ ที่รัฐมักมีการอ้างเหตุของการเวนคืนเพื่อให้เอกชนเข้ามาลงทุนในพื้นที่เพื่อเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งพบได้บ่อยในสหรัฐอเมริกา

แนวทางการตีความอย่างกว้างที่ดูจะเป็นการขยายพรมแดนเงื่อนไขการเวนคืนเพื่อกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะไปไกลจากแนวการตีความอย่างแคบนี้ อาจถูกวิจารณ์ได้เหมือนกันว่าเป็นการตีความที่เปิดช่องให้รัฐกล่าวอ้างประโยชน์สาธารณะไปเสียทุกเรื่องอันนำมาซึ่งการใช้อำนาจโดยมิชอบในการเวนคืนที่แอบแฝงการเอื้อประโยชน์ให้เอกชนได้ การประพฤตินับว่ากล่าวตลอดจนการให้เหตุผลความชอบธรรมเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะจากการเวนคืนที่ไม่

<sup>83</sup> James Huffman (เชิงอรรถ 81) 77.

<sup>84</sup> Gregory S. Alexander (เชิงอรรถ 89).

<sup>85</sup> Jennifer Maude Klemetsrud (เชิงอรรถ 81) 813.

<sup>86</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>87</sup> Martin E. Gold and Lynne B. Sagalyn (เชิงอรรถ 79).

<sup>88</sup> เพิ่งอ้าง.

กระจ่างชัดแจ้งนั้น นอกจากจะส่งผลร้ายต่อสิทธิในทางทรัพย์สินของเอกชนตามรัฐธรรมนูญแล้ว ยังอาจสร้างความไม่ไว้วางใจต่อระบบการดำเนินงานของรัฐตลอดจนกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องด้วย

แต่แม้จะมีข้อความเสียงดังกล่าว ในปัจจุบันแนวทางการตีความอย่างกว้างนี้เป็นการตีความกระแสหลักแทนที่การตีความอย่างแคบไปเสียแล้วโดยเฉพาะในประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>89</sup> ซึ่งอธิบายกันว่าหลักการเบื้องหลังที่ทำให้แนวคิดการตีความอย่างกว้างเป็นที่ยอมรับมีเชื้อตั้งต้นจากนโยบายนิวดีล (New Deal) ในสมัยประธานาธิบดี แฟรงคลิน โรเซอเวลต์ (Franklin Roosevelt) ที่มีการจัดโครงการสวัสดิการสังคมขึ้นเป็นจำนวนมากและทำให้การตีความขอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่จะต้องเป็นไปเพื่อกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะผูกโยงกับบรรดาโครงการดังกล่าว<sup>90</sup> โครงการเช่นนี้รวมถึงโครงการฟื้นฟูเมืองในสหรัฐอเมริกาจำนวนมากที่รัฐใช้อำนาจเวนคืนเพื่อฟื้นฟูแหล่งหรือพื้นที่ที่เห็นว่าเสื่อมโทรม ตลอดจนดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ดึงดูดการลงทุนจากภาคเอกชน เพื่อให้มีการจ้างงานและการจัดเก็บภาษีที่ดีขึ้น ตามที่กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติแต่ละมลรัฐจะเปิดช่องกำหนดเอาไว้<sup>91</sup>

จุดพลิกผันทางประวัติศาสตร์ที่ชี้ว่าแนวทางการตีความอย่างกว้างนี้เข้ามาแทนที่การตีความอย่างแคบ มิได้มีสถานะเป็นความเห็นเสียงข้างน้อยอีกต่อไป คือ คดี *Berman* ในปี ค.ศ. 1954<sup>92</sup> ซึ่งมีข้อเท็จจริงเป็นการเวนคืนที่ดินของเอกชนเพื่อไปให้องค์กรเอกชนอีกรายเพื่อการฟื้นฟูดังกล่าว ในคดีนี้ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกามีมติเอกฉันท์ยืนยันอำนาจรัฐในการเวนคืนชุมชนเสื่อมโทรมเพื่อวัตถุประสงค์ในการฟื้นฟูเมือง แนวทางการตีความอย่างกว้างนี้ยังถูกยืนยันในหลายคดีสำคัญช่วงปลายศตวรรษที่ 20 โดยเฉพาะ คดี *Poleman* และ *Midkiff* ในปี 1981 และ 1984 ตามลำดับ<sup>93</sup>

อีกคดีประวัติศาสตร์หนึ่งคือคดี *Kelo v. City of New London* ซึ่งเป็นการเวนคืนที่มีส่วนหนึ่งของโครงการเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ให้กับเอกชนยักษ์ใหญ่ในแวดวงเภสัชกรรมรายหนึ่งด้วยการอ้างว่าจะทำให้เกิดการจัดเก็บภาษีและการจ้างงานในพื้นที่ ซึ่งศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกา ได้ตัดสินด้วยคะแนนก้ำกึ่งด้วยเสียง 5 – 4 โดยฝ่ายเสียงข้างมากเห็นว่าโครงการพัฒนาดังกล่าวสามารถดำเนินการได้<sup>94</sup> อันเป็นการยืนยันหลักการในคดี *Berman* ดังกล่าวข้างต้น

ทว่า ในคดี *Kelo* นี้ก่อให้เกิดทั้งเสียงสนับสนุนและวิพากษ์วิจารณ์ในสังคมเป็นวงกว้าง ทั้งในและต่างประเทศ รวมถึงมีมลรัฐจำนวนไม่น้อยออกกฎหมายในเพื่อตอบโต้คำพิพากษาดังกล่าว สิ่งที่ถูกวิพากษ์มากคือความชอบธรรมที่ผู้พิพากษาเสียงข้างมากที่อ้างจำนวนเม็ดเงินภาษีและการจ้างงานที่มากขึ้นอันจะช่วยพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ ตัวอย่างข้อวิจารณ์มีทั้งที่กล่าวว่าเป็นการเอื้อประโยชน์ให้เอกชนเฉพาะรายเพื่อพัฒนาพื้นที่ข้อเท็จจริงที่ได้เสื่อมโทรมแต่อย่าง

<sup>89</sup> อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบของในปัจจุบันศาลสูงของประเทศสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ยุคประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ (Donald Trump) ในสมัยแรกมีสัดส่วนผู้พิพากษาที่มีอุดมการณ์อนุรักษ์นิยมเข้มข้นอยู่เป็นสัดส่วนที่มากอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งในทางประวัติศาสตร์และสถิติแล้ว ผู้พิพากษาอนุรักษ์นิยมของสหรัฐอเมริกามีแนวโน้มที่จะไม่สนับสนุนการตีความอย่างกว้างมากนัก กรณีจึงเป็นไปได้ว่าในช่วงเวลานับจากรายงานวิจัยฉบับนี้เผยแพร่ออกไป อาจมีความเปลี่ยนแปลงแนวทางการตีความเรื่องการเวนคืนครั้งใหญ่เกิดขึ้นได้

<sup>90</sup> James Huffman (เชิงอรรถ 81) 74

<sup>91</sup> Jennifer Maude Klemetsrud (เชิงอรรถ 81) 786-87.

<sup>92</sup> *Berman v. Parker*, 348 U.S. 26 (1954). และดู Richard A. Epstein (เชิงอรรถ 80) 161.

<sup>93</sup> *Poletown Council v. Detroit*, 410 Mich 616 (1981); *Hawaii Housing Authority v. Midkiff*, 467 U.S. 229 (1984).

<sup>94</sup> *Kelo v. City of New London*, 545 U.S. 469 (2005).

ใด<sup>95</sup> อย่างไรก็ตาม มีคำวิจารณ์อีกกลุ่มหนึ่งที่ไม่ได้เน้นไปที่การวินิจฉัยสภาพความเสื่อมโทรมของพื้นที่ เพราะในเมืองนิวยอร์ก (City of New London) ในคดีนั้นแม้จะไม่ปรากฏความเสื่อมโทรมทางกายภาพถึงขนาดในลักษณะชุมชนแออัด แต่ก็ยังมีลักษณะเป็นความเสื่อมถอยทางเศรษฐกิจชุมชนอย่างชัดเจน<sup>96</sup> ฉะนั้น ข้อเท็จจริงที่ควรนำมาสังเคราะห์ความชอบธรรมในการเวนคืนจึงควรเป็นระดับความรุนแรงของความเสื่อมโทรมเช่นว่านั้นเป็นหลักสำคัญมากกว่า<sup>97</sup> ซึ่งมีได้ปรากฏให้เห็นนักในเหตุผลของผู้พิพากษาเสียงข้างมาก เช่นเดียวกับข้อพิจารณาถึงสิทธิในทางทรัพย์สินของเอกชนที่มีได้ถูกหยิบยกมาพิจารณาประกอบในคำพิพากษานัก แม้ว่าจากข้อเท็จจริงจะปรากฏว่าหน่วยงานท้องถิ่นที่รับผิดชอบนั้นเสนอแผนโครงการที่ผ่านการรับฟังความเห็นและอภิปรายมาหลายวาระแล้วก็ตาม<sup>98</sup>

ผู้วิจัยเห็นว่าคำวิจารณ์ในกลุ่มหลังนี้ลุ่มลึกและน่ารับฟังอย่างยิ่ง และแม้จะมีได้กล่าวอ้างถึงหลักความได้สัดส่วน (proportionality) โดยตรง แต่หากสังเกตถึงข้อวิพากษ์ที่พิเคราะห์สิทธิในทางทรัพย์สินของเอกชนซึ่งต้องเสียไปจากการเวนคืนประกอบกับระดับความรุนแรงของความเสื่อมโทรมในพื้นที่เวนคืนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนก็สะท้อนให้เห็นหลักการเช่นว่านั้น **กรณีจึงไม่กล่าวเกินไปนักว่าหลักความได้สัดส่วนเป็นประเด็นหลักที่ขาดหายไปในการให้เหตุผลของศาลในคดี Kelo อันทำให้สาธารณชนไม่อาจคล้อยตามคำพิพากษาได้มากพอจนเป็นที่วิพากษ์มาจนถึงปัจจุบัน กล่าวในทางกลับกันคือถ้ามีการพิสูจน์ถึงความชอบธรรม ความจำเป็น และความได้สัดส่วนของประโยชน์เอกชนและมหาชนให้ได้สัดส่วนกว่านี้ แรงต้านของคำพิพากษาดังกล่าวน่าจะลดลงไปกว่านี้มากอย่างมีนัยสำคัญ**

จะเห็นได้ว่า แม้ความเห็นการตีความอย่างกว้างดูจะเป็นที่ยอมรับกันมากในแง่ที่พิเคราะห์วัตถุประสงค์ตลอดจนประโยชน์ในบั้นปลายของการเวนคืน แต่ความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อการตีความเช่นนี้คือจะต้องพิสูจน์ให้เห็นได้ว่ารัฐมีความชอบธรรมในการเวนคืน กล่าวคือมีความมุ่งประสงค์เพื่อกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง มิได้เป็นการใช้อำนาจเอื้อประโยชน์ให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยมิชอบ โดยเฉพาะในกรณีที่เป็นการเวนคืนเพื่อโอนต่อหรือให้กับเอกชนดำเนินการ ทำให้เอกชนถือทั้งกรรมสิทธิ์และเป็นผู้ได้รับประโยชน์ด้วยเป็นการเฉพาะ รัฐจึงต้องพิสูจน์ให้เห็นความจำเป็นและความได้สัดส่วนอย่างกระจ่างชัดแจ้ง มิเช่นนั้นก็จะเกิดเสียงวิจารณ์คัดค้านอย่างที่เห็นในคดี Kelo นั่นเอง

กล่าวโดยสรุป โดยทั่วไปแล้วโดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของประเทศสหรัฐอเมริกา การตีความชอบวัตถุประสงค์เพื่อกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะในฐานะเงื่อนไขหนึ่งของการเวนคืนมีทั้งการตีความอย่างแคบและอย่างกว้าง ในขณะที่การตีความอย่างแรกพิเคราะห์ความเป็นสาธารณะจากการใช้ประโยชน์ในทางกายภาพรวมไปถึงการได้รับประโยชน์โดยตรงของสาธารณชน การตีความอย่างกว้างจะพิจารณาจากผลลัพธ์ที่ได้เป็นสำคัญว่าก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะด้วยบ้างหรือไม่ โดยไม่จำเป็นต้องให้สาธารณชนใช้ประโยชน์ได้เป็นการทั่วไปโดยตรง จึงเปิดเปิดช่องให้มีการอ้างการพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็นความชอบธรรมในการดำเนินการเวนคืนได้ ซึ่งแม้เป็นการตีความที่ยืดหยุ่นแต่ในบางครั้งก็ตกเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์อยู่พอสมควร โดยเฉพาะในกรณีที่มีการเวนคืนเพื่ออ้างการพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าวนี้รับฟังไม่ได้ว่าได้

<sup>95</sup> ดู Gregory S. Alexander, 'Eminent Domain and Secondary Rent-Seeking' (2005) Cornell Law Faculty Publications Paper 454 964.

<sup>96</sup> ดู เฟ็งอ้าง,

<sup>97</sup> ดู เฟ็งอ้าง,

<sup>98</sup> Gregory S. Alexander, 'Expropriations and Eminent Domain' in *Property and Human Flourishing* (pdf, Oxford Academic 2018).

สัดส่วนหรือพิสูจน์ให้เห็นความชอบธรรมในการปรากฏกรรมสิทธิ์จากเอกชน โดยในหัวข้อย่อยต่อไป หัวข้อที่ 3.2.2 ผู้วิจัยจะเชื่อมโยงหลักคิดและแนวทางการพิจารณาขอวัตถุประสงค์ของการเวนคืนนี้เข้ากับแนวคิด TOD ก่อนที่ในหัวข้อสุดท้ายจะนำไปเชื่อมโยงกับประเด็นการนำที่ดินจากการเวนคืนไปพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีรถไฟฟ้าในประเทศไทย

### 3.2.2 การนำหลัก TOD มาใช้พิจารณาประกอบการเวนคืนในบริบทเพื่อการพัฒนาเมืองรอบสถานีรถไฟฟ้า

แม้คู่มือแล้วการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนตามแนวคิด TOD และการเวนคืนดูเหมือนจะเป็นคนละเรื่องคนละประเด็นกัน แต่ผู้วิจัยเห็นว่าทั้งสองเรื่องนี้มีเกี่ยวข้องอยู่และในกรณีที่มีความจำต้องเวนคืนที่ดินรอบสถานีรถไฟฟ้าเพื่อพัฒนาเมืองนั้นสมควรจะนำหลัก TOD มาใช้พิจารณาประกอบด้วยเหตุผลอย่างน้อย 2 ประการ เหตุผลประการแรก การเวนคืนสามารถเป็นเครื่องมือสำคัญหนึ่งในการพื้นที่ตามหลักการ TOD ดังที่อธิบายไปในบทที่ 2 หัวข้อ 2.2.2 ผู้วิจัยขอสรุปย้ำอีกครั้งว่าการพัฒนาเมืองตามแนวทาง TOD ไม่จำเป็นต้องมีการเวนคืน แต่การเวนคืนอาจเป็นส่วนสำคัญของโครงการ TOD ได้ ซึ่งน่าจะเสียตายน้อยสำคัญเช่นนี้ถูกกล่าวถึงไม่มากนัก ทั้งที่การเวนคืนช่วยให้เกิดการพัฒนามตามแนวทาง TOD ให้เกิดขึ้นได้จริงจากการได้มาซึ่งที่ดินสำหรับการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาถึงสภาพปัญหาที่ดินรอบสถานีรถไฟฟ้าที่เป็นแปลงแยกย่อยหรือมีการหวงกันโก่งราคาที่ดินที่เป็นอุปสรรคขัดขวางการพัฒนาในรูปแบบ TOD อีกทั้งการมีแนวทางการพัฒนาเมืองในลักษณะ TOD ที่ชัดเจนและได้สมดุลระหว่างผู้มีส่วนได้เสียดังที่อธิบายไปข้างต้น ก็จะช่วยเพิ่มศักยภาพของประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาได้อีกด้วย จากที่กล่าวมานี้จึงเป็นที่มาว่าเหตุใดการกำหนดอำนาจในการเวนคืนให้รวมไปการดำเนินโครงการ TOD จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งและจะช่วยให้โครงการ TOD สำเร็จและมีประสิทธิภาพได้<sup>99</sup> ในกฎหมายต่างประเทศจึงปรากฏการเวนคืนที่สนับสนุนหรืออ้างอิงหลักการดำเนินการแบบ TOD ด้วยอยู่บ้าง<sup>100</sup> อย่างไรก็ตาม น่าสังเกตว่า การใช้ TOD เป็นกรอบหรือวัตถุประสงค์สำหรับการเวนคืนนั้น เป็นที่กล่าวถึงกันน้อยซึ่งส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะเป็นเรื่องละเอียดอ่อน โดยเฉพาะหลังคดี *Kelo* ที่ก่อให้เกิดความเห็นต่างกันอย่างมากมาย ซึ่งที่จริงก็สามารถทำให้ชัดเจนขึ้นได้ด้วยการกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการ TOD ให้ชัดเจนและโปร่งใสไว้ในกฎหมายแต่แรก<sup>101</sup>

**เหตุผลประการที่สอง คือ แนวคิด TOD จะช่วยทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่ารัฐเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริงซึ่งจะทำให้เกิดสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของเอกชนได้ดียิ่งขึ้นและสอดคล้องเหมาะสมกับ**

<sup>99</sup> Shishir Mathur and Aaron Gatlula, 'Review of planning, land use, and zoning barriers to the construction of Transit-oriented developments in the United States' Case Studies on Transport Policy 12 (2023).

<sup>100</sup> Tennessee Code Section 13-20-701 (2023) ที่ให้อำนาจหน่วยงานด้านเคหะการสามารถดำเนินการ TOD ได้ รวมถึงสามารถเวนคืนเพื่อ TOD เพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินและสิทธิในที่ดินสำหรับสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ตลอดจนสาธารณูปการสำหรับการขนส่งที่มีประสิทธิภาพสูง นอกจากนี้ยังมีศาลในสหรัฐอเมริกาเห็นในทำนองว่าการพัฒนาเมืองตามแนวทาง TOD ด้วยการเวนคืนนั้นสามารถกระทำได้ ดู *Goldstein v. Pataki*, 516 F.3d 50 (2d Cir. 2008) และ *Goldstein v. New York State Urban Development Corp.* (decided May 12, 2009) 879 N.Y.S.2d 524 (App. Div. 2d Dep't 2009), *affd*, 921 N.E.2d 164 (N.Y. 2009).

<sup>101</sup> Shishir Mathur and Aaron Gatlula, 'Promoting Transit-Oriented Developments by Addressing Barriers Related to Land Use, Zoning, and Value Capture' (Mineta Transportation Institute 2020) 6 และ John L. Renne et al, 'Transit-Oriented and Joint Development: Case Studies and Legal Issues' (Transit Cooperative Research Program's Legal Research Digest 36 2011).

**บริบทของการพัฒนาเมือง** บทบาทสำคัญของ TOD ข้อนี้อาจจะมีการพูดถึงในวรรณกรรมทางวิชาการอยู่อย่างจำกัดอย่างยิ่ง แต่หากพิจารณาในบริบทของการพัฒนาเมืองที่มีประโยชน์เอกชนระคนกับประโยชน์มหาชนอยู่โดยสภาพนั้น สมควรที่จะต้องยึดการตีความในแนวทางอย่างกว้าง เพราะการตีความอย่างแคบนั้นแทบจะทำให้เกิดขึ้นซึ่งวัตถุประสงค์สาธารณะในการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของผู้คนแทบไม่ได้เลย ส่วนหนึ่งเป็นเพราะประโยชน์ที่ได้จากการดำเนินการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้าตามแนวคิด TOD (ดังจะแสดงในตารางที่ 3 ท้ายหัวข้อนี้) นั้นโดยสภาพมีลักษณะกว้างและซับซ้อนทั้งยังเอื้อประโยชน์ต่อเอกชนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดเป็นพิเศษอยู่ในตัวตามสภาพของการพัฒนาเมือง เช่น หากตีความวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าหรือกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับรถไฟฟ้าตามแนวทางการตีความนี้ในบริบทของการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้าก็อาจครอบคลุมถึงเฉพาะสาธารณูปการบางประเภทอย่างเช่นสวนสาธารณะหรือสถานที่ราชการเท่านั้น ทั้งที่ตามที่ได้อธิบายไปในตอนต้นแล้วว่าเนื้อหาและเป้าหมายของการพัฒนาเมืองตามแนวทาง TOD นั้นกว้างขวางกว่านั้นมากและไม่ได้ปิดประตูตายสำหรับการประกอบกิจกรรมการค้าพาณิชย์

กระนั้นสมควรยกเป็นข้อสังเกตว่าการตีความในแนวทางอย่างกว้างในบริบทของการพัฒนาเมืองก็มีจุดอ่อนคืออาจเป็นช่องทางให้มีการกล่าวอ้างความเป็นสาธารณประโยชน์ได้โดยง่ายจนเกินไป ทำให้เกิดการเวนคืนที่ไม่มีความระมัดระวังรอบคอบก่อนจัดทำโครงการเป็นการกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนตามรัฐธรรมนูญ และอาจไกลไปถึงการก่อให้เกิดการลุแก่อำนาจหรือทุจริตประพฤติดมิชอบของหน่วยงานของรัฐได้ โดยเฉพาะหากเป็นการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้าในเมืองที่โดยสภาพเกี่ยวข้องกับที่ดินและโครงการสาธารณูปโภคที่มีมูลค่าสูงมาก

ด้วยเหตุนี้ การมีหลักคิดเพื่อใช้เป็นมาตรฐานหรือแหล่งที่มาทางความคิดของกรอบการพัฒนาที่ใช้เป็นฐานสำหรับการเวนคืนอย่างหลัก TOD นั้น ย่อมเป็นผลดีและปิดจุดอ่อนที่กล่าวถึงข้างต้นได้ อันจะช่วยก่อให้เกิดสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของเอกชนได้ดียิ่งขึ้น ทั้งยังช่วยลดความเสี่ยงจากการที่รัฐจะดำเนินการโครงการที่ปราศจากหลักคิดได้ การนำ TOD มาใช้เป็นเครื่องประกอบการตีความวัตถุประสงค์ของการเวนคืนนั้น มีประโยชน์อย่างน้อย 2 ประการ ประโยชน์ประการแรกคือทำให้รัฐขอบเขตและลักษณะของประโยชน์สาธารณะในบริบทของ TOD เป็นการเฉพาะมากกว่าการตีความให้ความหมายคำว่าประโยชน์สาธารณะในลักษณะนามธรรม

อีกประการหนึ่งคือทำให้มีหลักในการชั่งน้ำหนักการกระทบกันระหว่างคุณค่าต่าง ๆ ในการเวนคืนเพื่อการพัฒนาเมืองด้วยการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้า โดยจากที่ผู้เขียนอธิบายข้อดีและความเสี่ยงจากการพัฒนาเมืองแบบ TOD ไปในบทที่ 2 ประกอบกับการพิจารณาถึงบริบทของการเวนคืนที่มีเอกชนจำต้องถูกพรากกรรมสิทธิ์ไปนั้น สามารถนำมาสรุปเปรียบเทียบเป็นตารางต่อไปนี้

ประเด็น พิจารณา/ ผู้มีส่วนได้ เสียหลัก ใน TOD	เอกชน (มิใช่เชิงพาณิชย์) อาทิ ผู้อยู่อาศัยโดยรอบ สถานี ผู้โดยสารรถไฟฟ้า และขนส่งมวลชนในพื้นที่	เอกชน (เชิงพาณิชย์) อาทิ ผู้ประกอบการใน พื้นที่ ผู้พัฒนา อสังหาริมทรัพย์โดย เฉพาะที่ใช้ประโยชน์ใน ที่ดินที่เวนคืน	เอกชนผู้ถูกเวนคืน	รัฐ/สาธารณะ
ประโยชน์ (ประโยชน์ เอกชน/ ประโยชน์ สาธารณะ)	ผู้อยู่อาศัยโดยรอบและผู้โดยสารรถไฟฟ้าได้ประโยชน์จากการมีทางเลือกการเดินทางที่หลากหลาย เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และมีประสิทธิภาพ รวมถึงการเข้าถึงแหล่งงานที่สะดวกขึ้น ทั้งยังช่วยลดค่าใช้จ่ายเดินทางและสุขภาพ ฯลฯ	สร้างกำไรและโอกาสในทางธุรกิจการค้า	ได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรมอันเป็นหนึ่งในเงื่อนไขเวนคืน ซึ่งอาจไม่ได้ตรงตามราคาตลาด	ได้ประโยชน์จากการลดการพึ่งพารถยนต์ส่วนบุคคล ทำให้เกิดผลดีต่อสิ่งแวดล้อม ลดการสูญเสียพื้นที่สีเขียวในชานเมืองจากการที่เมืองกระจุกตัวขึ้น ลดอุบัติเหตุบนท้องถนน ลดปัญหามลพิษ ซึ่งทำให้ประชาชนมีสุขภาพที่ดีขึ้น ทั้งยังช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจในพื้นที่ได้นอกจากนี้ ยังอาจสร้างรายได้ให้แก่รัฐได้อีกด้วย
ผลกระทบ หรือสิ่งที่ อาจต้อง สูญเสียไป	เอกชนบางส่วนอาจต้องย้ายออกเพราะค่าครองชีพสูงขึ้น และเอกชนที่ใช้รถยนต์อาจไม่ได้รับความสะดวกสบายเท่าการพัฒนาในอดีตที่เน้นผู้ใช้รถยนต์เป็นใหญ่	ต้นทุนที่ดินสร้างรถไฟฟ้าอาจสูงขึ้น การก่อสร้างบางรูปแบบต้นทุนสูงขึ้นหรืออาจทำไม่ได้ การสร้างบนที่ดินเวนคืนอาจถูกจำกัดประโยชน์ หรือหากมีการตกลงกับรัฐเพื่อทำโครงการตามแนวทาง TOD ก็อาจทำให้ใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่เวนคืนมาได้ไม่เต็มที่	สูญเสียกรรมสิทธิ์ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่รัฐธรรมนุญรับรอง นอกจากนั้น ยังสูญเสียเงินและค่าเสียโอกาสที่ค่าทดแทนจากการเวนคืนไม่ได้ครอบคลุมถึง อีกทั้งยังไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาตามแนวทาง TOD	ค่าใช้จ่ายเวนคืน การใช้ทรัพยากรวางแผนพัฒนาอย่างรัดกุมรอบคอบ

ความเสี่ยง ในทาง กฎหมาย และ นโยบาย โดยเฉพาะ หากมีการ เวนคืนเพื่อ พัฒนา เมืองตาม แนว TOD	หากวางแผนพัฒนาไม่ รอบคอบอาจทำให้ราคาที่ดิน อยู่อาศัยและค่าครองชีพเพิ่ม สูงขึ้นจนกดดันให้ผู้มีรายได้น้อย ต้องหนีออกจากพื้นที่ นอกจากนั้นหากดึงดูด ผู้โดยสารเข้ามามากเกินไป ศักยภาพระบบจะรับไหวก็ อาจส่งผลกระทบต่อการใช้ บริการขนส่งมวลชนได้	เปิดช่องสมคบคิดกับรัฐ เพื่อให้ได้ที่ดินผ่านการ เวนคืนแทนกลไกตลาด รวมถึงความเสี่ยงในการ การถูกโต้แย้งฟ้องร้องคดี ในทางกฎหมาย	อาจถูกปิดปากด้วย การอ้างประโยชน์ สาธารณะ	หากออกแบบนโยบาย และปรับใช้ไม่ดีอาจทำ ให้การพัฒนาตาม แนวทาง TOD ไม่สำเร็จ หรืออาจเกิดช่อง ทางการใช้อำนาจโดย มิชอบ เป็นการลู่แก่ อำนาจ กระทบบสิทธิ ประชาชน
---	---	--	--	--

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่าง ๆ และประโยชน์สาธารณะจากการพัฒนาเมืองตามแนวทาง TOD

### 3.2.3 หลักความได้สัดส่วนในฐานะปัจจัยพิจารณาประกอบการตีความเงื่อนไขของการเวนคืนควบคู่กับแนวคิด TOD

จากเนื้อหาและตารางสรุปในหัวข้อก่อนจะเห็นว่าการเวนคืนในบริบท TOD ประโยชน์แต่ละฝ่ายผสมกลมกลืนกันมีทั้งได้และเสีย และแทบเป็นไปได้ยากที่จะเห็นประโยชน์สาธารณะโดยแท้โดยแทบไม่มีประโยชน์เอกชนเลย กรณีจึงหลีกเลี่ยงไม่พื้นที่ที่จะต้องตีความเงื่อนไขประโยชน์สาธารณะตามแนวทางการตีความอย่างกว้าง แต่ตั้งอธิบายไปอีกเช่นกันในหัวข้อ 3.1.4 ว่าเพื่อให้การตีความอย่างกว้างนั้นเป็นการประกันว่าได้กระทำไปเพื่อกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะที่แท้จริง มิได้เป็นเพื่อเอื้อประโยชน์แก่พวกพ้องหรือเป็นการใช้อำนาจเวนคืนอย่างมิชอบของรัฐเพื่อเอื้อประโยชน์นายทุนอสังหาริมทรัพย์ และไม่ได้เป็นการละเมิดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กรณีก็จักต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนด้วย ในแง่นี้หากเราถือนั้นการชั่งประโยชน์จากหลักความได้สัดส่วน ก็ควรจะต้องรับฟังว่าประโยชน์สาธารณะที่พึงเกิดขึ้นจากการเวนคืนเพื่อดำเนินการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้าตามแนวทาง TOD นั้น พึงจะต้องมากกว่าประโยชน์ที่เอกชนพึงได้รับ ไม่ว่าจะเป็นประโยชน์ของเอกชนรายหนึ่งรายใด หรือจะเพื่อประโยชน์ในเชิงการค้าพาณิชย์หรือไม่ รวมถึงประโยชน์จากการเวนคืนเพื่อดำเนินโครงการ TOD ก็จะต้องรับฟังได้ว่ารวมกันแล้วมากกว่าสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนที่เสียไป การตีความเช่นนี้ย่อมจะทำให้เกิดการได้คู่กันระหว่างประโยชน์สาธารณะ ประโยชน์ของเอกชน และสิทธิในทางทรัพย์สินของเอกชนที่ต้องเสียไปจากการเวนคืนได้

อธิบายเพิ่มเติมให้เห็นภาพขึ้นคือ หากเงื่อนไขของการเวนคืนที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้าหนึ่งมีขอบเขตจำกัดอยู่ที่กิจการรถไฟฟ้าหรือกิจการที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟฟ้า ในการตีความขอบเขตการเวนคืนเพื่อวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของการใช้ทรัพย์สินดังกล่าวสามารถพิเคราะห์ด้วยเหตุผลจนหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องประกอบกับหลักการพัฒนาเมืองตามกรอบ TOD และหลักความได้สัดส่วนไปพร้อมกันได้ อันจะทำให้เกิดการให้เหตุผลที่ลุ่มลึกยิ่งกว่า

แนวทางการตีความอย่างกว้างที่ปราศจากการคำนึงถึงหลักการดังกล่าวที่อาจอ้างประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมจากการก่อสร้างสถานีรถไฟฟ้าย่อย ๆ อันเปิดช่องให้มีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงความไม่เหมาะสมหรือถูกตั้งข้อสงสัยต่อการเอื้อประโยชน์ต่อนายทุนรายหนึ่งรายใดได้ในทำนองคล้ายกันกับข้อวิจารณ์ต่อสังคมต่อคดี Kelo ในประเทศสหรัฐอเมริกาที่อธิบายไปในตอนต้น

กล่าวโดยสรุป การตีความวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอย่างกว้างที่นำหลักการ TOD มาพิเคราะห์ควบคู่ไปกับหลักความได้สัดส่วนเช่นนี้ย่อมทำให้การตีความอย่างกว้างไม่กินความไปไกลมากเกินไปจนเป็นอันตรายที่จะสุ่มเสี่ยงการอ้างประโยชน์สาธารณะแบบมกง่ายเพื่อเวนคืนที่ดิน แต่ก็ไม่ได้แคบเกินไปจนทำให้สังคมเสียประโยชน์และโอกาสจากการพัฒนาเมืองตามแนวทาง TOD ปัญหาที่ต้องขบคิดต่อไปคือแนวทางการพิจารณาหรือตัวชี้วัดใดที่จะผลานประโยชน์ได้เสียรวมถึงความเสี่ยงต่าง ๆ ทั้งหมดที่เหมาะสมและได้สัดส่วน การตอบข้อคำถามดังกล่าวเป็นอีกคำถามสำคัญของรายงานฉบับนี้ ซึ่งจะได้วิเคราะห์อย่างละเอียดต่อไปภายหลังจากอธิบายภาพรวมถึงการนำที่ดินจากการเวนคืนไปใช้พัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีรถไฟฟ้าย่อยในประเทศไทยในหัวข้อถัดไปเสียก่อน

### 3.3 การนำที่ดินจากการเวนคืนไปใช้พัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีรถไฟฟ้าย่อยในประเทศไทย

ผู้วิจัยจะอธิบายเนื้อหาอันเป็นกรอบความคิดหลักของงานวิจัยในบริบทของกฎหมายไทย อันได้แก่หลักเกณฑ์การเวนคืนและการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนของไทย และบทบาทของการนำแนวคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนมาพิจารณาตีความหลักเกณฑ์การนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้พัฒนาที่ดินรอบสถานีรถไฟฟ้าย่อยในประเทศไทย ซึ่งจะได้อธิบายไปตามลำดับ ดังนี้

#### 3.3.1 หลักเกณฑ์การเวนคืนและการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนของไทย

ระบบกฎหมายเวนคืนของประเทศไทยในระยะหลังเป็นระบบระเบียบพอสมควร ทั้งสอดคล้องกับหลักสากล รวมถึงมีการบัญญัติเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินที่เวนคืนอันเป็นหนึ่งในหัวใจสำคัญของงานวิจัยนี้ด้วย ทั้งตามที่ปรากฏในระดับรัฐธรรมนูญ กฎหมายกลางว่าด้วยการเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 และกฎหมายเฉพาะอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยจะได้อธิบายภาพรวม โดยเน้นถึงกรณีการเวนคืนที่ดินรอบสถานีรถไฟฟ้าย่อยในกรุงเทพมหานคร เป็นอีก 3 หัวข้อย่อย ดังนี้

##### (ก) หลักเกณฑ์ทั่วไปว่าด้วยการเวนคืนและการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินที่เวนคืน

สำหรับหลักเกณฑ์ในการเวนคืน ในลำดับแรกจะต้องพิจารณาถึงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของไทยมีหลักการยืนยันสิทธิในทางทรัพย์สินเช่นเดียวกับในหลายประเทศ อย่างน้อยคือตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับถาวร พุทธศักราช 2475 เป็นต้นมา<sup>102</sup> และตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับถาวรตั้งแต่ พ.ศ. 2492 เป็นต้นมายังได้วางเงื่อนไขในการใช้อำนาจรัฐมีการบัญญัติ

<sup>102</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 14 โดยก่อนหน้าที่จะมีการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น ก็มักอธิบายกันว่าอำนาจเวนคืนอาศัยฐานที่มาจากอำนาจของพระมหากษัตริย์ ดูเพิ่มเติม ศุภเชษฐ์ คุสุวรรณ, ‘ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในระบบกฎหมายไทย’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2540) 218.

ถึงเรื่องเวนคืนและการใช้ทรัพย์สินที่เวนคืนในรัฐธรรมนูญด้วย ในเรื่องเงื่อนไขการใช้ทรัพย์สินจากการเวนคืนนั้น โดยภาพรวมแล้วสอดคล้องกับมาตรฐานสากล กล่าวคือ การเวนคืนจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และจะต้องมีการทดแทนที่เป็นธรรม ซึ่งปรากฏพบได้ทั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 2550 และ 2560 อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่คาบเกี่ยวกับข้อเท็จจริงในคดีแอชตัน โอโศก ทั้งนี้ จุดที่อาจแตกต่างกันบ้างของรัฐธรรมนูญบางฉบับคือรายละเอียดของกรอววัตถุประสงค์ของกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะที่จะมีการกำหนดขอบเขตอย่างกว้างเอาไว้ในแต่ละรัฐธรรมนูญ<sup>103</sup> นอกจากนี้ ในส่วนรายละเอียดเพิ่มเติม โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับขอบวัตถุประสงค์เพื่อกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะดังกล่าว ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการในการเวนคืน จะกำหนดอยู่ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางเกี่ยวกับการเวนคืนในระดับพระราชบัญญัติ ประกอบกับกฎหมายเฉพาะและกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องอื่น อาทิ พระราชบัญญัติการรถไฟฯขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนซึ่งจะมีการวัตถุประสงค์การเวนคืนเป็นการเฉพาะ เป็นต้น

ส่วนในเรื่องหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินจากการเวนคืนตามกฎหมายไทยนั้น มีความสลับซับซ้อนพอสมควร สาเหตุส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะงานในทางทฤษฎีเกี่ยวกับการตีความขอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืนมีอยู่อย่างจำกัดมาก ทำให้การอธิบายหลักเกณฑ์ข้างต้นมาจากฝ่ายปฏิบัติเป็นสำคัญ กล่าวเป็นหลักพอสังเขปคือ แม้ว่าโดยหลักการแล้วการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินจากการเวนคืนก็จำต้องยึดตามเงื่อนไขวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนที่มีการบัญญัติไว้คล้ายกันในรัฐธรรมนูญหลายฉบับที่ผ่านมา ประกอบกับหลักเกณฑ์เฉพาะว่าด้วยการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่ได้จากการเวนคืน แต่ทว่ามีความสำคัญทางประวัติศาสตร์สำคัญคือเกณฑ์การรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 เนื่องจากเป็นช่วงที่กำหนดเงื่อนไขการใช้ทรัพย์สินที่ได้ประโยชน์จากการเวนคืนในลักษณะที่ไม่ตกเป็นของรัฐเด็ดขาดเหมือนในอดีต<sup>104</sup> โดยนักกฎหมายไทยตีความจากถ้อยคำที่กำหนดไว้ในทำนองว่า หากรัฐไม่นำทรัพย์สินที่เวนคืนมาใช้ในเวลาที่กำหนดต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอันเป็นประโยชน์สาธารณะอื่น และโดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมาย<sup>105</sup> และรัฐธรรมนูญฉบับถาวรหลายฉบับถัดมาได้กำหนดเงื่อนไขในลักษณะคล้ายกัน ในการนี้ เมื่อพิจารณาถึงความสำคัญแห่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวควบคู่กับคำพิพากษาของศาลและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้อง อาจพอสรุปได้ว่าหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ทรัพย์สินของเวนคืนในไทยในปัจจุบันโดยเฉพาะทรัพย์สินที่เป็นที่ดินนั้น มีดังนี้

**(1) กรณีทรัพย์สินที่ได้จากการเวนคืนก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มีผลใช้บังคับ**

นักกฎหมายไทยมักอธิบายกันว่า ทรัพย์สินที่ได้มาจากการเวนคืนก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มีผลใช้บังคับนั้น มีลักษณะการตกเป็นกรรมสิทธิ์เด็ดขาดของรัฐ รัฐจึงไม่ต้องผูกพันที่จะใช้ประโยชน์ให้

<sup>103</sup> ดู เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, คำอธิบายกฎหมายผังเมือง (โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2563) 18-20.

<sup>104</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 33 และดู บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 926/2559 เรื่อง แนวทางการนำที่ดินที่เหลือจากการใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปใช้ประโยชน์อื่น; หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร. 0907/451 เรื่อง แนวทางการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ลงวันที่ 26 สิงหาคม 2559 และ เอกสารสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0503/ว271 เรื่อง แนวทางการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ลงวันที่ 7 กันยายน 2559.

<sup>105</sup> เพิ่งอ้าง.

สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการเวนคืน<sup>106</sup> แม้การตีความเช่นนี้จะมีประเด็นชวนขบคิดไม่น้อย<sup>107</sup> แต่ก็เป็นที่มิได้อยู่ในขอบเขตหลักของงานวิจัยฉบับนี้ซึ่งมุ่งวิเคราะห์ประเด็นตามข้อเท็จจริงแห่งคดี แอชตัน อโศก

**(2) กรณีทรัพย์สินที่ได้จากการเวนคืนหลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มีผลใช้บังคับ**

เกณฑ์ในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่ได้มาจากผลแห่งการเวนคืนหลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มีผลใช้บังคับนั้น มีพัฒนาการที่น่าสนใจอยู่พอสมควร สำหรับเกณฑ์ปัจจุบันที่พอจะยึดหยุ่นอยู่บ้างนั้นมีหลักสำคัญอยู่ที่จะต้องมีการใช้ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่เวนคืน โดยมีรายละเอียดคือ

**(2.1) ในกรณีที่มีการเข้าใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว เพื่อให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด รัฐสามารถนำทรัพย์สินไปใช้เพื่อหาประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอื่นได้ ภายใต้เงื่อนไขว่าจะต้องไม่กระทบต่อการดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน<sup>108</sup> เพราะเป็นกรณีที่เกิดเป็นสิทธิ์ขาดแก่รัฐแล้ว<sup>109</sup>**

**(2.2) ในกรณีที่ยังไม่ได้มีการเข้าใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน หากปรากฏว่าพื้นที่ส่วนที่ยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์นั้น “ไม่เกี่ยวข้องหรือจำเป็นเพื่อการใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์ตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนมาเป็นส่วนใหญ่แล้ว การจะนำอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ได้เพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่กำหนดในรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน<sup>110</sup>”** ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับถาวรที่ใช้บังคับคาบเกี่ยวในข้อเท็จจริงแห่งคดีแอชตัน อโศก กล่าวโดยเฉพาะคือ ฉบับพุทธศักราช 2540 2550 และ 2560<sup>111</sup> ก็กำหนดไปในทำนองคล้ายกันว่าการใช้ประโยชน์จะต้องจำกัดเฉพาะอยู่แต่เพียงวัตถุประสงค์ที่เวนคืน และหากยังไม่ได้มีการเข้าใช้ประโยชน์ในเวลาที่กำหนด รัฐจะต้องคืนทรัพย์สินให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

อนึ่ง แม้ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะชัดเจนและเป็นระบบพอสมควรแล้วก็ตาม กรณีสมควรหยิบยกขึ้นมาเป็นข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ในอดีตหรืออย่างน้อยที่สุดคือ “ก่อน” ปี พ.ศ. 2559 นั้น หลักเกณฑ์ในการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่เวนคืนที่แตกต่างจากวัตถุประสงค์เดิมนั้น มีความเป็นระบบระเบียบน้อยกว่าและมีความซับซ้อนกว่ามาก ทั้งยังดูเหมือนว่าก็มีอิทธิพลต่อการตีความชอบวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนในปัจจุบันอยู่พอสมควร

<sup>106</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>107</sup> อย่างน้อยที่สุด โปรดดู ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ 156/2498 เรื่อง การเวนคืนที่ดิน อ้างถึงใน ฝ่ายกฎหมาย การเกษตร สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 2556 3 และ ดูประกอบ ยืนยงค์ ไจสมุท, พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 (นิติธรรม 2557) 26.

<sup>108</sup> ดู เชิงอรรด 114.

<sup>109</sup> เพิ่งอ้าง ทั้งนี้ จะได้ทยอยแทรกตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นว่าแม้แนวทางนี้จะดูยืดหยุ่นมาก แต่การนำทรัพย์สินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้หลังจากมีการเข้าใช้วัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้วก็มักจะต้องเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะมากกว่าประโยชน์เชิงพาณิชย์อยู่.

<sup>110</sup> บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ 926/2559 เรื่อง แนวทางการนำที่ดินที่เหลือจากการใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปใช้ประโยชน์อื่น; หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร. 0907/451 เรื่อง แนวทางการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ลงวันที่ 26 สิงหาคม 2559 และ เอกสารสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0503/ว271 เรื่อง แนวทางการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ลงวันที่ 7 กันยายน 2559.

<sup>111</sup> ดู เอกบุณย์ เอกบุณย์ วงศ์สวัสดิ์กุล (เชิงอรรด 113) (ชี้ให้เห็นด้วยว่าตามรัฐธรรมนูญปี 2560 นั้นดูเหมือนเงื่อนไขขาด้านกิจการอันเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นเงื่อนไขการเวนคืนจะยืดหยุ่นกว่าฉบับก่อน).

กล่าวคือ คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยมีแนวทางที่เคร่งครัดอย่างมากว่าการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินที่นอกเหนือไปจากวัตถุประสงค์จากการเวนคืนนั้นกระทำได้อีก<sup>112</sup> ซึ่งความเคร่งครัดอย่างยิ่งยวดนี้เป็นไปในทำนองเดียวกันกับคำพิพากษาศาลฎีกาในประเด็นแห่งคดีว่าด้วยการใช้ทรัพย์สินจากการเวนคืนในช่วงเวลานั้น อันล้วนเป็นคำพิพากษาที่มีอิทธิพลในฐานะการวางบรรทัดฐานความชอบด้วยกฎหมายของการใช้ทรัพย์สินจากการเวนคืน<sup>113</sup> ซึ่งแม้จะมีแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาส่วนหนึ่งที่ตีความการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินที่เวนคืนมาในกรณีที่ไม่ต้องตรงกับวัตถุประสงค์เดิมในลักษณะที่ยืดหยุ่นกว่า<sup>114</sup> แต่ก็ดูเหมือนจะเป็นความเห็นที่มีได้มีบทบาทมากเท่ากับแนวการตีความที่เคร่งครัดซึ่งอธิบายไปก่อนหน้านี้

กระทั่งต่อมาหลังจากนั้นได้มีบันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาหลายฉบับที่ให้ความเห็นในเชิงการวางหลักเกณฑ์พิจารณา รวม 3 ข้อ สำหรับวินิจฉัยว่าการนำทรัพย์สินจากการเวนคืนไปใช้ในลักษณะที่อาจแตกต่างไปจากวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเดิม คือ

- “(1) ต้องเป็นการใช้ประโยชน์ของราชการและไม่ใช้ในเชิงประกอบธุรกิจ
- (2) ต้องเป็นการใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ และ
- (3) ต้องเป็นการใช้ประโยชน์ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งหรือเป็นอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเวนคืน

โดยตรง”<sup>115</sup>

จะเห็นได้ว่าการตีความของคณะกรรมการกฤษฎีการวมถึงจากศาลเอง โดยเฉพาะในอดีตก่อนปี พ.ศ. 2559 นั้นค่อนข้างเคร่งครัด ยึดติดกับถ้อยคำ และมีแนวโน้มที่ปฏิเสธการใช้ประโยชน์ที่อาจก่อให้เกิดเป็นประโยชน์ในทางธุรกิจ ในหลายครั้งจึงเป็นการตีความที่เคร่งครัดกว่าการตีความอย่างแคบที่เคยอธิบายไปก่อนหน้านี้เสียด้วยซ้ำ<sup>116</sup> เพราะนักกฎหมายส่วนใหญ่ที่ตีความอย่างแคบนั้นมิได้ปฏิเสธการเข้ามามีส่วนร่วมในเชิงธุรกิจของเอกชนเท่ากับแนวทางของคณะกรรมการ

<sup>112</sup> ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 148/2504 เรื่อง การนำที่ดินที่กฎหมายเวนคืนเพื่อใช้ในการสร้างท่าเรือและโรงงานเนื้อสัตว์ไปใช้จัดนิคมอุตสาหกรรม.

<sup>113</sup> ดู คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1081/2494; 558/2496 และ 2214/2517 นอกจากนั้น ดูประกอบ ศุภเชษฐ์ คุสุวรรณ, ‘ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในระบบกฎหมายไทย’(วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2540) 287 และ ยืนหยัดใจสมุทร, พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 (นิติธรรม 2557) 12.

<sup>114</sup> อาทิ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 18/2500.

<sup>115</sup> ตัวอย่าง ดู ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 1492/2555 เรื่อง กรุงเทพมหานครขอใช้ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนบริเวณเชิงสะพานพระราม 7 เพื่อก่อสร้างอาคารสถานีสูบน้ำปลาญอุโมงค์อาคารระบายน้ำ และท่อระบายน้ำ และดู ฝ่ายกฎหมายการเกษตร สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (เชิงอรธ 69) 12 ทั้งนี้ มีกรณีอื่นอีกมากพอสมควร แต่ในที่นี้ที่คาบเกี่ยวกับประเด็นตามงานวิจัยฉบับนี้ จึงจะยกตัวอย่างมาแต่เพียงเท่านี้.

<sup>116</sup> ตัวอย่าง ดู ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 239/2541 เรื่อง หาหรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในบริเวณที่จะเวนคืน ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 (อธิบายในทำนองว่า กิจการของศูนย์ฝึกพาณิชย์นาวีมีวัตถุประสงค์เพื่อผลิตบุคลากรออกไปปฏิบัติหน้าที่คนประจำเรือในกิจการเดินเรือของภาคเอกชนเป็นส่วนใหญ่ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนทั่วไปโดยตรงเนื่องจากเป็นประโยชน์แก่บุคคลกลุ่มย่อยเท่านั้น อันไม่อาจนับได้ว่าเป็นกิจการอันจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางว่าด้วยการเวนคืนที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น).

กฤษฎีกาดังกล่าว<sup>117</sup> แต่กระนั้น จะได้อธิบายต่อไปว่า แนวทางในการใช้และการตีความกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนสำหรับกรณีการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินในอดีตทั้งหลายที่กล่าวถึงข้างต้น ยังมีอิทธิพลมาก “ภายหลัง” ปี พ.ศ. 2559 มาจนถึงในปัจจุบัน โดยเฉพาะกลิ่นอายที่สะท้อนถึงการตีความอย่างแคบและปฏิเสธการใช้ประโยชน์ที่สะท้อนเชื่อมโยงไปสู่ประโยชน์ในเชิงธุรกิจอย่างเคร่งครัดยิ่ง อันรวมถึงกรณีพิพาทตามที่เป็นประเด็นแห่งคดีแอสตัน โอโศกด้วย

อนึ่ง นอกจากเงื่อนไขที่กล่าวมาแล้ว ในทางหลักการและในทางปฏิบัติยังมีเกณฑ์แยกย่อยอีกจำนวนมาก แต่ นอกจากเรื่องประเด็นความได้สัดส่วนที่ได้อธิบายไปก่อนหน้านี้ ล้วนเป็นประเด็นที่อยู่นอกขอบงานวิจัยฉบับนี้ อาทิ หลักความจำเป็น เรื่องขอบเขตอำนาจของหน่วยงาน เป็นต้น<sup>118</sup>

### (ข) หลักเกณฑ์ในการพิจารณาการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้พัฒนาที่ดินรอบสถานีรถไฟฟ้าตามกฎหมายไทย ภายใต้กรอบตามพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543

จากที่กล่าวมาก่อนหน้านี้ ทำให้เห็นภาพใหญ่ภาพหนึ่งของหลักเกณฑ์การใช้ทรัพย์สินที่ได้มาจากการเวนคืนได้ว่า โดยหลักแล้วจะต้องเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ที่เวนคืน ซึ่งรวมถึงการใช้ประโยชน์อื่นใดที่ไม่กระทบต่อการดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนดั้งเดิม โดยเฉพาะต่อกรณีการเวนคืนที่กระทำภายหลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มีผลใช้บังคับ ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของการเวนคืนที่ดินรอบสถานีรถไฟฟ้า ซึ่งมาจากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้า ในแง่ที่มีการนำที่ดินที่หลุดจากการเวนคืนเพื่อดำเนินกิจการรถไฟฟ้ามาใช้พัฒนาเมืองตามแนวคิด TOD ซึ่งเป็นประเด็นหลักของรายงานวิจัยฉบับนี้ จึงหลีกเลี่ยงไม่พื้นที่ที่จะต้องศึกษารายละเอียดของวัตถุประสงค์สำหรับกิจการรถไฟฟ้าดังกล่าวในฐานะวัตถุประสงค์การเวนคืนดั้งเดิมอันเป็นบรรทัดฐานสำคัญในการชี้วัดความชอบด้วยกฎหมายของการใช้ทรัพย์สินจากการเวนคืน

ต่อประเด็นดังกล่าว จึงจำต้องพิจารณาพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543<sup>119</sup> ในฐานะกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลัก ซึ่งมีการนิยามคำว่า “กิจการรถไฟฟ้า” ไว้ความว่า “การจัดสร้าง ขยาย บูรณะ

<sup>117</sup> แม้จะเข้าใจได้ว่าประโยชน์เอกชนโดยเฉพาะในเชิงพาณิชย์กรรมมักถูกมองว่าเป็นด้านตรงข้ามกับประโยชน์สาธารณะเสมือนแนวคิดชาวกับด้า แต่หนึ่งในประเด็นหลักที่งานวิจัยฉบับนี้ต้องการสื่อและจะได้ทยอยอธิบายไปเรื่อย ๆ นั่นคือ ในบางบริบท โดยเฉพาะในแง่ของการพัฒนาเมือง ประโยชน์สาธารณะก็สามารถเชื่อมกับประโยชน์ของเอกชนในเชิงธุรกิจการค้าได้ จุดที่ควรคำนึงถึงจึงเป็นมาตรการทางกฎหมายและการใช้การตีความที่มุ่งป้องกันการทุจริตประพฤตินิยมมากกว่าการปกป้องปฏิเสธข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้.

<sup>118</sup> ประเด็นขอบเขตอำนาจหน้าที่เป็นประเด็นสำคัญมากในคดีแอสตัน โอโศก รวมถึงในเชิงกฎหมายเปรียบเทียบโดยเฉพาะในประเทศอังกฤษ ที่ดูเหมือนจะมีอิทธิพลอยู่บ้างต่อระบบกฎหมายไทย (รายละเอียดเพิ่มเติมดู Richard Honey et al., *The Law of Compulsory Purchase* (Bloomsbury 2022) 18) แต่ได้ชี้แจงไปว่าด้วยข้อจำกัดด้านขอบเขตงานวิจัยทำให้ไม่อาจศึกษาเจาะลึกในขั้นนี้ได้.

<sup>119</sup> ก่อนหน้าที่จะมีการจัดตั้งการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ ได้มีการจัดตั้งองค์กรอื่นที่มีขอบอำนาจหน้าที่ในลักษณะทำนองเดียวกับการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยดังกล่าวมาก่อนหน้านี้แล้ว กล่าวคือองค์การรถไฟฟ้ามหานคร ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ.2535 และ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 สำหรับรายละเอียดอันคาบเกี่ยวกับนิยามคำว่ากิจการรถไฟฟ้าตามกฎหมายปัจจุบัน จะได้มีการกล่าวถึงอีกครั้งโดยสังเขปเมื่อถึงคราววิเคราะห์กรณีคดีแอสตัน โอโศก ในบทถัดไป.

*ปรับปรุง ซ่อมแซม และบำรุงรักษาระบบรถไฟฟ้า การเดินรถไฟฟ้า การจัดให้มีสถานที่จอดรถ การให้บริการ การอำนวยความสะดวก และการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการดังกล่าว”<sup>120</sup>*

จากถ้อยคำตามตัวบทข้างต้น จะเห็นได้ว่าในการตีความว่าการเวนคืนทำให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินเพื่อกิจการรถไฟฟ้า ก็จะต้องอยู่ภายใต้กรอบดังกล่าว ซึ่งแบ่งได้เป็น 3 ส่วนใหญ่ๆ คือ

(1) *กิจการรถไฟฟ้าโดยตรง* ซึ่งเป็นโครงสร้างและระบบการเดินรถไฟฟ้าตลอดจนการบำรุงรักษาต่าง ๆ ดังที่ตัวบทบัญญัติไว้ว่าเป็นการจัดสร้าง ขยาย บูรณะ ปรับปรุง ซ่อมแซม และบำรุงรักษาระบบรถไฟฟ้า การเดินรถไฟฟ้า

(2) *กิจการที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟฟ้าที่ระบุไว้เป็นการเฉพาะในตัวบท* ได้แก่ การจัดให้มีสถานที่จอดรถ การให้บริการ การอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับกิจการรถไฟฟ้า

(3) *การดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟฟ้าข้างต้น* เป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติถ้อยคำให้ยืดหยุ่น เปิดโอกาสให้มีการปรุงแต่งตามความเหมาะสมในอนาคตได้<sup>121</sup> และในการตีความก็พึงจะต้องตีความให้สอดคล้องกับถ้อยคำที่อยู่ก่อนหน้านั้นก็คือต้องเป็นไปด้วยมีความข้องเกี่ยวกับกิจการรถไฟฟ้า ซึ่งอาจเป็นการจัดสร้าง ขยาย บูรณะ ปรับปรุง ซ่อมแซม และบำรุงรักษาระบบรถไฟฟ้า การเดินรถไฟฟ้า รวมถึงกิจการที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟฟ้าที่ได้ระบุไว้เป็นกรณีเฉพาะข้างต้น

อย่างไรก็ดี มีปัญหาการตีความในส่วนที่ (3) ว่า กิจการอันนับว่าเป็นการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟฟ้าเกินความเขินใด กรณีนี้นับว่าสำคัญมากเพราะหากไม่อาจนับว่าเป็นกิจการเกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟฟ้า ก็ จะหลุดพ้นนิยาม “กิจการรถไฟฟ้า” ตามนิยามศัพท์ข้างต้น ซึ่งท้ายสุดก็จะไปเชื่อมโยงกับแนวการพิจารณากรอบการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินจากการเวนคืนตามแนวทางของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้อธิบายไปข้างต้นนั่นเอง<sup>122</sup>

<sup>120</sup> พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 มาตรา 4 และโปรดดูนิยามคำว่า “ระบบรถไฟฟ้า” ในมาตราเดียวกันนี้ที่บัญญัติไว้ว่า “รถไฟฟ้า ทางรถไฟฟ้า สถานีรถไฟฟ้า ระบบพลังงาน ระบบควบคุมการเดินรถ ระบบสื่อสาร ระบบระบายอากาศ และศูนย์ซ่อมบำรุง” ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติ อาจจัดจตุเจ็อนไขขอบอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย แต่ดังที่ได้นำเรียนไปหลายวาระว่าเจ็อนไขดังกล่าวอยู่นอกขอบเขตงานวิจัยฉบับนี้ สำหรับรายละเอียดเพิ่มเติม ดู พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 มาตรา 7 และ 9.

<sup>121</sup> ดู สมยศ เชื้อไทย, ความรู้กฎหมายทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 23, วิญญูชน 2560) 191.

<sup>122</sup> อันที่จริง แนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟฟ้านั้นก็มีความเห็นที่มีการวางเกณฑ์วินิจฉัยสอดคล้องกับกรณีตามเชิงอรรถ 125 กล่าวคือมีการพิจารณาว่ามีการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่เวนคืนตามวัตถุประสงค์เพื่อกิจการรถไฟฟ้าแล้วหรือไม่ และการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่เวนคืนมาอันมีลักษณะแตกต่างจากวัตถุประสงค์เดิมนั้นพออนับเนื่องอยู่ในขอบวัตถุประสงค์การเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าเดิม หรือจะเป็นการกระทบต่อการอำนวยความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ประโยชน์ตามทรัพย์สินที่ได้เวนคืนมาตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนหรือไม่ ทั้งนี้ ดู ความเห็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 394/2548 เรื่อง การใช้ประโยชน์ที่ดินที่การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยได้มาโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือ อีกรกรณีหนึ่งที่อยู่นอกพระราชบัญญัติการขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ.2543 แต่มีข้อเท็จจริงคาบเกี่ยวกับกิจการรถไฟฟ้า คือการสร้างที่จอดรถแล้วจร (Park & Ride) และ ทางเดินยกระดับ (Sky Walk) ที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นว่า การเวนคืนที่ดินซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการทำงานหลวงนั้นย่อมสามารถนำไปก่อสร้างที่จอดรถแล้วจร (Park & Ride) และ ทางเดินยกระดับ (Sky Walk) เพื่อเชื่อมต่อรถไฟฟ้าสายสีลมนั้นย่อมกระทำได้เพราะอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืน แต่ทางกรุงเทพมหานครจะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะและไม่มีการจัดหาประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ ดู บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 0619/2552 เรื่อง การสร้างที่จอดรถแล้วจร (Park & Ride) และทางเดินยกระดับ (Sky Walk) ในที่ดินที่ได้จากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้ การตีความที่ยึดถือการปฏิเสธประโยชน์ในเชิงพาณิชย์อย่างเคร่งครัด เข้มข้น และเป็นระบบนี้ปรากฏขึ้นอีกครั้งในทำนองเดียวกันในข้อเท็จจริงอีกรกรณีที่ทางคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นว่า การขอติดตั้งตู้กดเงินอัตโนมัติ ตู้จำหน่ายสินค้าอัตโนมัติ ตู้น้ำดื่ม ตู้เติมเงินโทรศัพท์มือถือ และตู้เครื่องดื่ม

ตามทางการตีความที่เป็นอยู่ในปัจจุบันโดยองค์กรที่มีบทบาทการตีความกฎหมายอย่างศาลและคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับกรณีการตีความข้อบัญญัติประสงค์ข้างต้นก่อนที่จะเกิดเรื่องราวตามคดีแอสตัน โอโศก นั้น พอหยาบๆและจัดแจงหมวดหมู่พอสังเขปได้ดังนี้

**(1) กรณีที่มีการตีความว่านับว่าเป็นกิจการรถไฟฟ้ารวมถึงการดำเนินการกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟฟ้า**

- การดำเนินการก่อสร้างที่พักของพนักงานและลูกจ้าง และร้านค้าและร้านอาหารสำหรับผู้โดยสารรถไฟฟ้า<sup>123</sup>
- การพัฒนาพื้นที่ในสถานีรถไฟฟ้าใต้ดิน อาคารจอดรถ และอาคารอเนกประสงค์เพื่อไปดำเนินการธุรกิจอันเป็นประโยชน์แก่รฟม.และประชาชนในการใช้บริการกิจการรถไฟฟ้า<sup>124</sup>
- การนำพื้นที่บนหรือเหนือแนวสายทางอุโมงค์และสถานีรถไฟฟ้าใต้ดิน ไปสร้างถนนบนหรือเหนือแนวอุโมงค์รถไฟฟ้าใต้ดิน หรือนำไปดำเนินการธุรกิจเกี่ยวกับกิจการรถไฟฟ้าหรือธุรกิจอื่น เพื่อประโยชน์แก่ รฟม.และแก่ประชาชนในการใช้บริการกิจการรถไฟฟ้า ภายหลังจากได้ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสร้างโครงการขนส่งด้วยระบบรถไฟฟ้า สถานที่จอดรถสำหรับผู้โดยสารตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนแล้ว<sup>125</sup>
- การอนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้จากการเวนคืนซึ่งรฟม. ใช้เป็นทางเข้า-ออกอาคารจอดรถ สถานีลาดพร้าวสำหรับผู้ใช้บริการรถไฟฟ้าของรฟม.เพื่อใช้เป็นทางเข้า- ออก สู่ทางสาธารณะสำหรับที่ดินที่ติดกัน โดยเหตุที่ทางรฟม.ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวเป็นอาคารจอดรถตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนแล้วและการขอใช้ประโยชน์ดังกล่าวไม่ได้ทำให้วัตถุประสงค์ของการเวนคืนเดิมต้องเสียไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 1081/2563 ซึ่งมีความสำคัญกับคดีแอสตัน โอโศก<sup>126</sup>

**(2) กรณีที่มีการตีความว่า “ไม่เป็น” กิจการรถไฟฟ้ารวมถึงการดำเนินการกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟฟ้า**

- การก่อสร้างอาคารสำหรับให้ประชาชนเช่าเพื่ออยู่อาศัย<sup>127</sup>

บนสถานีราชพฤกษ์ เพื่อให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่มาใช้บริการรถโดยสารด่วนพิเศษ (BRT) บนที่ดินพื้นที่เขตทางของกรมทางหลวงชนบท ที่ได้มาจากการเวนคืนที่ดินจากประชาชนเพื่อก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาและถนนต่อเชื่อมสายติวานนท์ - เพชรเกษม - รัตนาธิเบศร์นั้น ไม่สามารถกระทำได้ เพราะมีลักษณะเป็นการจัดหาประโยชน์ในเชิงธุรกิจ ดู บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 81/2554 เรื่อง การติดตั้งสิ่งอำนวยความสะดวกบนสถานีรถโดยสารประจำทางด่วนพิเศษ (BRT) ของกรุงเทพมหานคร ในเขตทางหลวงที่ได้รับจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์.

<sup>123</sup> ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 40/2539.

<sup>124</sup> ความเห็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 394/2548 เรื่อง การใช้ประโยชน์ที่ดินที่การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยได้มาโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

<sup>125</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 0222/2551 เรื่อง การใช้ประโยชน์บนพื้นที่ว่างเหนือแนวอุโมงค์รถไฟฟ้าใต้ดินและสถานีรถไฟฟ้าใต้ดินโครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคล.

<sup>126</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 1081/2563 เรื่อง การอนุญาตให้เอกชนใช้ทางเข้า-ออกอาคารจอดรถของรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยเป็นทางเข้า- ออกสู่ทางสาธารณะ.

<sup>127</sup> ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 40/2539.

- การก่อสร้างอาคารสำนักงานสำหรับประกอบธุรกิจ<sup>128</sup>
- การนำพื้นที่ดินว่างเปล่าในบริเวณปากทางเข้าออกสถานีรถไฟใต้ดิน บริเวณสถานีรถไฟใต้ดิน และบริเวณหน้าอาคารจอดรถไปใช้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้ แม้จะได้มาด้วยการบังคับตกลงซื้อขาย ตามพระราชบัญญัติเวนคืนในขณะนั้น<sup>129</sup>
- การสร้างสำนักงานศาลยุติธรรมและสำนักงานอัยการสูงสุดใช้ที่ดินของ รพม. ในศูนย์ซ่อมบำรุงของ โครงการรถไฟฟ้า ทั้งนี้ แม้ว่าจะเป็นการชั่วคราวและเพื่อประโยชน์ของส่วนราชการเองก็ตาม<sup>130</sup>
- การกำหนดวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ สำหรับเพื่อ “ธุรกิจเกี่ยวกับกิจการรถไฟฟ้า” “ธุรกิจพัฒนาอสังหาริมทรัพย์หรือพัฒนาเชิงพาณิชย์” และ “ธุรกิจอื่นเพื่อประโยชน์แก่การรถไฟฟ้า ขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยและประชาชนในการใช้บริการรถไฟฟ้า<sup>131</sup>

จะเห็นได้จากแนวทางการตีความข้างต้นว่า ทางคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นเรื่องการตีความขอบ วัตถุประสงค์การนำที่ดินจากการเวนคืนไปใช้ในบริบทของการนำที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้านั้นในลักษณะ ที่เป็นการตีความเคร่งครัด ซึ่งมีแนวโน้มที่จะเคร่งครัดเสียยิ่งกว่าแนวทางการตีความอย่างแคบในต่างประเทศ จากการที่ไม่ได้ ยอมรับการตีความว่าเป็นกิจการเกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟฟ้าได้โดยง่าย<sup>132</sup> เช่นเดียวกับแนวทางการตีความในบริบทอื่นขอ

<sup>128</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>129</sup> ความเห็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 394/2548 เรื่อง การใช้ประโยชน์ที่ดินที่การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยได้มาโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (ให้เหตุผลในทำนองว่า แม้ รพม. จะได้ดำเนินการสร้างอาคารจอดรถในฐานะ เป็นกิจการรถไฟฟ้าตามนิยามแห่งกฎหมาย และเป็นการได้ที่ดินมาเพื่อมาใช้สำหรับการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการเข้าออกสถานีรถไฟใต้ดิน การให้บริการ และการจัดให้มีสถานที่จอดรถ อันอยู่ในขอบเขตของกิจการ รถไฟฟ้า กระนั้นเอง รพม. ก็ยังมีหน้าที่ต้องรักษาพื้นที่ดินดังกล่าวเพื่อ อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนตามวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการรถไฟฟ้าต่อไป จึงไม่สามารถนำที่ดินว่างเปล่าในบริเวณดังกล่าวไปดำเนินธุรกิจ ด้าน การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ เนื่องจากเป็นกิจการที่อยู่นอกวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน แม้ว่าการดำเนินการนั้นจะอยู่ในขอบวัตถุประสงค์หรือใน กิจการที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของ รพม. ก็ตาม).

<sup>130</sup> ความเห็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 394/2548 เรื่อง การใช้ประโยชน์ที่ดินที่การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยได้มาโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์.

<sup>131</sup> ความเห็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 146-147/2557 เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะ เวนคืนในท้องที่อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี และเขตหลักสี่ เขตบางเขน เขตบึงกุ่ม เขตคันนายาว เขตมีนบุรี กรุงเทพมหานคร และร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะดำเนินการเพื่อกิจการขนส่งมวลชน ในท้องที่อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอปากเกร็ด จังหวัด นนทบุรี และเขตหลักสี่ เขตบางเขน เขตบึงกุ่ม เขตคันนายาว เขตมีนบุรี กรุงเทพมหานคร พ.ศ. .... (สายสีชมพู) (เรื่องเสร็จที่ ๑๔๔-๑๔๕/๒๕๕๗) ร่าง พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตจตุจักร เขตบางเขน เขตหลักสี่ เขตสายไหม เขตดอนเมือง กรุงเทพมหานคร และ อำเภอสาธุการ จังหัดปทุมธานี พ.ศ. .... และร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะดำเนินการเพื่อกิจการขนส่งมวลชนในท้องที่เขต จตุจักร เขตบางเขน เขตหลักสี่ เขตสายไหม เขตดอนเมือง กรุงเทพมหานคร และอำเภอสาธุการ จังหัดปทุมธานี พ.ศ. .... (สายสีเขียว) อ้างถึงใน ฝ่าย กฎหมายที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และการเกษตร กองกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (เชิงอรรถ 69) 61.

<sup>132</sup> ศักดิ์สิทธิ์ เณิมพงศ์ และ อภิวัฒน์ รัตนวราหะ, ‘แนวทางการปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบเพื่อสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่ง มวลชนในประเทศไทย’ (รายงานการวิจัย พัฒนาและวิศวกรรม ฉบับสมบูรณ์ ภายใต้แผนงานวิจัยกลยุทธ์เพื่อการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาที่เกื้อหนุนการใช้ ระบบขนส่งสาธารณะในประเทศไทย สนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติและสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ 2559) 4-8.

งกฎหมายที่กล่าวไปก่อนหน้านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อใดที่ปรากฏว่ามีเอกชนหรือหน่วยงานรายหนึ่งรายใดได้ประโยชน์จากการเวนคืนในเชิงพาณิชย์ การตีความก็ดูจะยิ่งเคร่งครัดมากขึ้น กระนั้นในภาพรวมการตีความก็ดูจะแบ่งเป็น 2 แนวทางที่ดูเหมือนจะไม่เป็นที่ยุติเด็ดขาดเสียทีเดียวว่าหากรัฐได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เวนคืนมาแล้วจะนำไปใช้หาประโยชน์อื่นที่มีการใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์หรือเป็นตามกิจการเฉพาะอย่างของทางราชการได้หรือไม่เพียงใด แม้กระทั่งเป็นกรณีที่เกิดขึ้นภายหลังแนวทางการตีความที่มีขึ้นในปี พ.ศ. 2559 ซึ่งรวมถึงที่เป็นประเด็นในคดีแอซตัน อโศก อันจะกล่าวถึงต่อไปด้วย

ด้วยเหตุนี้ จึงนำมาสู่ประเด็นหลักสำคัญหนึ่งของงานวิจัยชิ้นนี้ ที่ต้องการปูทางพัฒนาหลักเกณฑ์ประกอบการตีความเงื่อนไขวัตถุประสงค์ของคำว่า “กิจการรถไฟ” และเงื่อนไขทั่วไปว่าด้วยเรื่องการวัตถุประสงค์เพื่อกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะสำหรับการพัฒนาที่ดินโดยรอบรถไฟให้ลุ่มลึกขึ้น สามารถขบเน้นประโยชน์สาธารณะที่จะเกิดขึ้นได้จริงแม้จะมีเอกชนบางรายอาจได้ประโยชน์ในเชิงธุรกิจ หนึ่งในแนวทางการพัฒนาหลักเกณฑ์ดังกล่าวที่งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาคือการนำหลักการพัฒนาเมือง TOD มาใช้นั่นเอง

### 3.3.2 บทบาทของการนำแนวคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนมาพิจารณาตีความขอบวัตถุประสงค์ของการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้พัฒนาที่ดินรอบสถานีรถไฟในประเทศไทย

บทบาทของการนำแนวคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนมาพิจารณาตีความหลักเกณฑ์การนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้พัฒนาที่ดินรอบสถานีรถไฟในประเทศไทยนั้นแทบไม่มีการปรากฏ และโดยเหตุที่การตีความขอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืนยังเน้นไปที่การตีความถ้อยคำตามตัวอักษรเคร่งครัดเป็นหลักตามที่อธิบายไปข้างต้น กรณีเกิดเป็นปัญหาสำคัญหนึ่งในรายงานวิจัยนี้ต่อไปถึงการนำเอามาใช้ตีความดังกล่าวเพื่อพัฒนาเกณฑ์การตีความขอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ซึ่งที่จริงก็สอดคล้องกับเอกสารที่ออกโดยฝ่ายกฎหมายที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และการเกษตร กองกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาฉบับหนึ่งที่อธิบายไปในนัยทำนองว่าการเวนคืนหรือการใช้ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนเพื่อการพัฒนาที่ดินรอบสถานีรถไฟตามแนวทาง TOD ไม่ได้ถูกปิดประตูตายเสียทีเดียว หากแต่เปิดช่องให้พิสูจน์ให้เห็นถึงแผนแม่บทของประเทศที่แสดงถึงทิศทางและความจำเป็นที่ชัดเจนของรัฐบาลในการสนับสนุนการใช้ระบบขนส่งมวลชนทางราง และมีการพิสูจน์ได้ถึงความเป็นประโยชน์สาธารณะใน “สัดส่วนที่มากเพียงพอ” ก็สามารถไขกลไกการเวนคืนเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาเมืองแบบ TOD ได้ ดังที่หยิบยกมา ดังนี้

“... หาก รฟม. ประสงค์จะนำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดหาที่ดินมาเพื่อดำเนินการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ในรูปแบบ TOD เห็นว่า แนวทางดำเนินการในปัจจุบันยังไม่อยู่ในแนวทางที่สอดคล้องกับหลักการที่ว่า เป็นโครงการเพื่อประโยชน์สาธารณะ เพราะเมื่อพิจารณารายละเอียดในการดำเนินการ จะเป็นกรณีของการจัดสร้างโครงการที่พักอาศัยหรือสำนักงานหรือชุมชน และระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความหนาแน่นของประชาชน เพียงพอเฉพาะบริเวณสถานีรถไฟซึ่งเป็นพื้นที่ของ รฟม. ที่จะทำให้รายได้ที่ได้รับจากการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ เมื่อเทียบเคียงกับแนวทางการจัดทำ TOD ของทั้ง 4 ประเทศ กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะมีใช้กฎหมายหลักในการดำเนินการเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ดินบริเวณสถานีรถไฟ ประเทศญี่ปุ่นใช้กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดิน โดยประชาชนที่อาศัย ในบริเวณโดยรอบสถานียินยอมให้มีการจัดรูปที่ดินเพื่อให้เกิดความสะดวก ในการเดินทางเข้าสู่สถานี เขตบริหารพิเศษฮ่องกงใช้กลไกของกฎหมาย Land Resumption Ordinance ซึ่งก็มีใช้เป็นกฎหมายเวนคืนโดยตรง เพราะที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ แต่เป็นกฎหมายที่ให้

อำนาจผู้ว่าการ เขตการปกครองพิเศษฮ่องกงเป็นผู้มีอำนาจในการอนุญาตให้เอกชนเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินของรัฐหรือเรียกคืนที่ดินเพื่อดำเนินโครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณะได้ ประกอบกับหากจะพิจารณาเพื่อการพัฒนาพื้นที่บริเวณโดยรอบซึ่งมีพื้นที่ขนาดใหญ่เฉพาะบางบริเวณ จะใช้กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อดำเนินการยังไม่เป็นกรณีที่ได้สัดส่วนมากพอที่จะถือว่าเป็นประโยชน์สาธารณะ แต่หากแนวทางในการพัฒนาดำเนินการโดยใช้แผนแม่บทระดับประเทศ แสดงให้เห็นทิศทางและความจำเป็นของรัฐบาลที่ต้องการสนับสนุนการใช้ระบบขนส่งมวลชนทางราง ซึ่งจะสามารถแก้ไขปัญหาได้ทั้งทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม ความแออัดของการอยู่อาศัย ความสะดวกของประชาชนในการเข้าถึงระบบขนส่งมวลชนอย่างเท่าเทียม เป็นต้น การใช้กลไกการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ก็สามารถนำมาใช้เป็นกลไกส่วนหนึ่งเพื่อดำเนินการได้”<sup>133</sup>

จากเนื้อหาในหัวข้อที่ 3.3 ทำให้เห็นภาพรวมได้ว่าการตีความตามกฎหมายไทยเพื่อวินิจฉัยการเวนคืนที่ดินรวมถึงการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟไฟฟ้าไปใช้ประโยชน์นั้นค่อนข้างซับซ้อน และหากเทียบเคียงกับแนวการตีความในหัวข้อก่อนที่อาจแบ่งได้โดยสังเขปเป็นการตีความอย่างกว้างและอย่างแคบแล้ว จะเห็นว่าการตีความตามแนวทางของไทยนั้นเคร่งครัดยิ่งกว่าการตีความแบบแคบเสียอีก

ในหัวข้อต่อไป ผู้เขียนจะชี้ให้เห็นว่าการตีความอย่างเคร่งครัดในบริบทของประเทศไทยตามที่ได้อธิบายโดยคร่าวในบทที่ 2 นี้มีปัญหาประการใดบ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของการนำที่ดินที่เวนคืนเพื่อกิจการรถไฟไฟฟ้ามาใช้ดังตัวอย่างข้อเท็จจริงนคดีแอสตัน ออสก จากนั้นจะพิสูจน์ให้เห็นว่าการนำหลักการของ TOD มาใช้พัฒนาวิเคราะห์ความชอบด้วยกฎหมายของขอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืนตลอดจนการนำทรัพย์สินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้ในบริบทเฉพาะดังกล่าว อันจะช่วยทำให้การตีความขอบวัตถุประสงค์ของเวนคืนมีความละเอียดลุ่มลึก และเกิดประโยชน์สาธารณะในชั้นปลายได้มากยิ่งขึ้น ตลอดจนแก้ไขปัญหาจากการตีความอย่างแคบและเคร่งครัดของการไทยต่อไปได้

<sup>133</sup> ฝ่ายกฎหมายที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และการเกษตร กองกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (เชิงจรด 69) 42-44.

### บทที่ 3

## บทวิเคราะห์ปัญหาการตีความหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนเพื่อกิจการ รถไฟฟ้าไปพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยของเอกชนในประเทศไทย: ศึกษากรณีแอชตัน โอศก

จากเนื้อหาก่อนหน้านี้เป็นการทบทวนวรรณกรรมด้วยการอธิบายภาพรวมของหลักการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีขนส่งมวลชน ประเด็นเรื่องของเวนคืน และในประเด็นการนำที่ดินจากการเวนคืนรอบสถานีรถไฟฟ้าไปใช้ ทั้งในแง่ภาพรวมและสถานการณ์ของประเทศไทย ทำให้ทราบว่าหนึ่งในปัญหาการเวนคืนตามกฎหมายไทยก็คือการตีความขอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืนในแง่การวิเคราะห์ล้อยกว่าประโยชน์สาธารณะของการเวนคืนและคำว่ากิจการรถไฟฟ้าอันเป็นปัญหาสำคัญหนึ่งในคดีแอชตัน โอศก ซึ่งในงานวิจัยบทนี้จะเป็นส่วนที่วิเคราะห์ต่อยอดจากปัญหาการตีความดังกล่าว โดยแบ่งเนื้อหาหลักเป็นสองหัวข้อ ในหัวข้อแรกจะชี้ให้เห็นถึงปัญหาสำคัญของหลักเกณฑ์ในการนำที่ดินจากการเวนคืนรอบสถานีรถไฟฟ้าไปใช้ในปัจจุบันดังกล่าวข้างต้น ส่วนหัวข้อสุดท้ายเป็นเรื่องการพัฒนาแนวทางพิจารณาการตีความอันจะช่วยให้มีการแก้ไขปัญหาการตีความดังกล่าวได้เป็นกรณีทั่วไป โดยจะเน้นเฉพาะกรณีการใช้ประโยชน์ในลักษณะที่อยู่อาศัยเป็นสำคัญ ในฐานะเป็นข้อเท็จจริงที่สอดคล้องกับคดีแอชตัน โอศก ที่ผู้วิจัยจะได้นำเอาหลักเกณฑ์เหล่านี้ไปปรับใช้วินิจฉัยวิเคราะห์กับกรณีข้อเท็จจริงในคดีในบทที่ 4 ต่อไป

### 1. ปัญหาการตีความการนำที่ดินจากการเวนคืนไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์เพื่อกิจการรถไฟฟ้าตามกฎหมายไทย

แนวทางการตีความเรื่องขอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืนโดยเฉพาะในบริบทการนำที่ดินจากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าไปใช้ตามที่อธิบายในบทที่แล้วนั้น ก่อให้เกิดปัญหาอย่างน้อยในสองแง่มุม กล่าวคือในแง่การตีความข้อกำหนดเรื่องขอบวัตถุประสงค์ในการเวนคืน และอีกแง่หนึ่งเป็นผลกระทบจากปัญหาการตีความดังกล่าว

#### 1.1 ปัญหาการตีความวัตถุประสงค์ในการเวนคืน

หนึ่งในเงื่อนไขการเวนคืนรวมถึงการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินที่ได้จากการเวนคืนนั้นจะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน ซึ่งในส่วนนี้ตามกฎหมายไทยก็พึงต้องพิจารณาถึงความเป็นประโยชน์สาธารณะและขอบวัตถุประสงค์เฉพาะในการเวนคืน ผู้วิจัยเห็นว่าจากหลักเกณฑ์การตีความตามกฎหมายไทยที่ได้อธิบายไปก่อนหน้านี้ นั้น เกิดเป็นปัญหาการตีความวัตถุประสงค์ของการเวนคืนทั้งในแง่ (1.1.1) การตีความเรื่องประโยชน์สาธารณะ (1.1.2) การตีความวัตถุประสงค์เฉพาะในการวิเคราะห์คำว่ากิจการรถไฟฟ้า และ (1.1.3) การตีความโดยปราศจากนำหลักความได้สัดส่วนมาพิจารณาซึ่งน้ำหนักประโยชน์สาธารณะ ดังจะอธิบายตามลำดับต่อไปนี้

##### 1.1.1 ปัญหาการตีความเรื่องประโยชน์สาธารณะ

จากหลักเกณฑ์ในการตีความจากบทก่อน จะเห็นได้ว่านักกฎหมายไทยส่วนใหญ่ ทั้งศาลในหลายคดีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อลักษณะการประกอบธุรกิจหรือเป็นลักษณะการเอื้อประ

โยชน์ต่อเอกชนหรือไม่เป็นหลักในการวินิจฉัย ทำให้ในหลายวาระเมื่อมีกรณีที่เป็น การประกอบธุรกิจหรือเป็นเรื่องเอกชน ได้ประโยชน์ แม้ว่าจะเป็นกรณีที่มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เวนคืนมาแล้ว ก็ย่อมมิใช่ประโยชน์สาธารณะหรือจะนับได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของประโยชน์สาธารณะซึ่งในที่นี้เน้นที่วัตถุประสงค์เพื่อกิจการรถไฟฟ้า

แม้การตีความในแง่ที่แม่ในแง่หนึ่งอาจรับฟังได้ว่าเป็นการจำกัดอำนาจรัฐและช่วยลดความเสี่ยงที่จะมีการเอื้อประโยชน์หรือทุจริตประพฤติมิชอบ รวมถึงในขณะเดียวกันก็เป็นการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิในทางทรัพย์สินของเอกชนผู้ต้องถูกเวนคืน แต่ในแง่อีกหนึ่งก็เป็นปัญหาอย่างน้อยสามประการ

(ก) มองข้ามประโยชน์สาธารณะอย่างกว้างทั้งในบริบทของการพัฒนาเมืองและการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้า

โดยที่เมืองเป็นศูนย์รวมกิจกรรมและการดำเนินชีวิตของผู้คนซึ่งมีผู้ที่เกี่ยวข้องและประโยชน์ได้เสียหลากหลายในทุกมิติทำให้การพัฒนาเมืองรอบสถานีรถไฟฟ้าที่ดำเนินการอย่างเหมาะสมรอบคอบย่อมมีประโยชน์สาธารณะเกื้อหนุนกันด้วยอยู่ในตัว หากได้มีแต่มีมิติด้านการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ในทางการค้าหากำไรของเอกชนอย่างเดียวไม่ ฉะนั้นการรวบรัดตีความว่าการนำที่ดินจากการเวนคืนไปใช้พัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้าในลักษณะที่เป็นประโยชน์ทางธุรกิจหรือประโยชน์อื่นใดที่ตกแก่เอกชนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดย่อมไม่เป็นประโยชน์สาธารณะเลยทั้งสิ้นย่อมเป็นการตีความที่มองข้ามประโยชน์สาธารณะในมิติการพัฒนาเมืองรอบสถานีรถไฟฟ้าและไม่สอดคล้องกับบริบทของการพัฒนาเมือง

แม้การวางแผนพัฒนาเมืองที่เหมาะสมและไม่เป็นการเอื้อประโยชน์ในลักษณะทุจริตประพฤติมิชอบจะเป็นเช่นใด ย่อมเป็นที่ถกเถียงกันได้ แต่ที่จะพอมีกรอบช่วยชีวิตการพัฒนาที่มีการวางแผนอย่างเป็นระบบได้และเกี่ยวข้องมากที่สุดคือ แนวคิดการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีขนส่งมวลชน (TOD) ที่ผู้เขียนได้อธิบายไปในบทที่ 2 ว่าย่อมเป็นการพัฒนาพื้นที่โดยรอบที่มีประโยชน์สาธารณะในตัวเอง อาทิ ช่วยลดการพึ่งพารถยนต์ส่วนบุคคล อันเกิดเป็นผลดีต่อสิ่งแวดล้อม การใช้พลังงาน ตลอดจนลดการเกิดอุบัติเหตุ และแม้จะเกี่ยวข้องกับประโยชน์เอกชนหรือประโยชน์ในทางธุรกิจแต่อย่างน้อยหนึ่งก็ช่วยเป็นการสนับสนุนเศรษฐกิจในท้องถิ่น ซึ่งรวมไปถึงการช่วยลดค่าใช้จ่ายในการเดินทางและเพิ่มแหล่งงานที่เดินทางสัญจรได้สะดวกด้วย<sup>1</sup>

ในแง่ที่ การตีความกรอบวัตถุประสงค์ในบริบทของการพัฒนาเมืองจึงไม่ควรริบควมมองการได้ประโยชน์ของเอกชนรวมถึงประโยชน์ใดในทางธุรกิจแต่เพียงผู้ร้าย เพราะในความเป็นจริงเอกชนหรือหน่วยงานอื่นใดที่ดำเนินการในทางธุรกิจสามารถเข้ามาช่วยการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจการอันใดเพื่อประโยชน์สาธารณะสาธารณะในเมือง ซึ่งอาจเป็นการลงทุนที่มีประสิทธิภาพคุ้มยิ่งกว่าการดำเนินการโดยรัฐเองด้วยซ้ำ<sup>2</sup> **หลักใหญ่ใจความที่พึงคำนึงถึงจึงควรเป็นการตีความจำกัดอำนาจรัฐด้วยการพิเคราะห์ซึ่งประโยชน์ความชอบธรรมของวัตถุประสงค์การเวนคืนว่า ได้กระทำไปโดยได้สัดส่วนกับบรรดาประโยชน์สาธารณะและประโยชน์อื่นใดอันตกแก่เอกชนตลอดจนสิทธิในทางทรัพย์สินของ**

<sup>1</sup> ดู Peter Newman, 'Planning for Transit Oriented Development' in Carey Curtis, John L. Renne, and Luca Bertolini (eds) *Transit Oriented Development: Making It Happen* (Ashgate 2009) 16.

<sup>2</sup> Patricia E. Salkin, Lora A. Lucero, 'Community Redevelopment, Public Use, and Eminent Domain' (2005) 37 *The Urban Lawyer* 201, 209-11.

เอกชนที่ต้องเสียไปจากการเวนคืนหรือไม่ บรรลุวัตถุประสงค์ของการก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะในบั้นปลายใน  
 บริบทการพัฒนาเมืองรอบสถานีรถไฟฟ้าหรือไม่ มีการคำนึงถึงกรอบความคิดทางทฤษฎีที่เกี่ยวข้องประกอบเช่นใด  
 รวมถึงสำรวจตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบในเชิงทุจริตฉ้อฉลเป็นสำคัญยิ่งกว่าการตั้งแง่รังเกียจประโยชน์ในเชิง  
 ธุรกิจการค้าหรือประโยชน์อื่นใดอันตกแก่เอกชน<sup>3</sup> แต่ในท้ายที่สุดจะเห็นได้ว่าการคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะในบริบท  
 เช่นว่านี้ก็ดี หลักความได้สัดส่วนก็ดี ตลอดจนหลักคิดทางทฤษฎีว่าด้วยการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนอันจักช่วย  
 เป็นหลักพิจารณาตรวจสอบการพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวได้นั้นล้วนเป็นสิ่งที่ขาดไปทั้งในงานวรรณกรรมและการพิจารณา  
 ประกอบการตีความในปัจจุบัน

(ข) ไม่สอดคล้องกับลักษณะของการเวนคืนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเมืองและ  
 แนวคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้าตามแนวทาง TOD

นอกจากในภาพรวมการตีความของไทยจะมองข้ามประโยชน์สาธารณะอย่างกว้างที่อาจจะคนกับประโยชน์  
 ในทางธุรกิจหรือประโยชน์อื่นใดอันตกแก่เอกชนในบริบทของการพัฒนาเมืองแล้ว ยังไม่สอดคล้องกับลักษณะของการเวนคืน  
 ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเมืองของประเทศไทยซึ่งเป็นประเด็นที่นักกฎหมายไทยมักมองข้าม  
 ด้วย กล่าวคือ เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองจะเห็นว่าในการวางผังเมืองตลอดจน  
 การออกมาตรการทางกฎหมายเพื่อบังคับให้เป็นไปตามผังเมืองตลอดจนมาตรการอื่นๆ ที่มีผลต่อการพัฒนาเมืองก็  
 ย่อมมีสภาพเป็นการเลือกปฏิบัติโดยตัวเองเสมอ<sup>4</sup> และในการพัฒนาเมืองนั้นหลายครั้งก็จำเป็นต้องมีการเวนคืนไม่ว่าจะ  
 เป็นการเวนคืนเพื่อทำสาธารณูปโภค ทำถนน ตลอดจนก่อสร้างสถานีรถไฟฟ้าและการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้า  
 ตามแนวทาง TOD ซึ่งผู้วิจัยได้อธิบายไปก่อนหน้านี้ว่ากรณีเป็นที่ยอมรับกันพอสมควรว่าการเวนคืนเป็นเครื่องมือ  
 หนึ่งของการพัฒนาตามแนวคิดดังกล่าวได้

การเวนคืนซึ่งในที่นี้เป็นทั้งส่วนหนึ่งของกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเมืองและการพัฒนาพื้นที่ตามหลัก TOD  
 โดยสภาพ จึงย่อมมีผู้ได้ประโยชน์เป็นเอกชนเจ้าของที่ดินโดยรอบหรือผู้ใช้ประโยชน์หรืออาจเป็นผู้ประกอบธุรกิจ  
 อสังหาริมทรัพย์ต่าง ๆ โดยนัยนี้ การตีความขอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืนตามแนวทางของนักกฎหมายไทยส่วน  
 ใหญ่ที่มุ่งตีความปฏิเสธสภาพความเป็นจริงเหล่านี้จึงไม่สอดคล้องกับลักษณะของการเวนคืนในบริบทเฉพาะข้างต้น  
 และยังแตกต่างกับแนวทางการตีความในต่างประเทศรวมถึงนักกฎหมายไทยบางส่วน<sup>5</sup> ที่มักจะยอมรับว่าประโยชน์  
 สาธารณะในบริบทของการเวนคืนเพื่อการพัฒนาเมืองย่อมมีขึ้นได้แม้เป็นกรณีที่มีเอกชนได้ประโยชน์หรือกระทั่งใน  
 หลายกรณีก็เป็นผู้รับไปซึ่งทรัพย์สินจากการเวนคืน กระทั่งแนวทางการตีความอย่างแคบในต่างประเทศที่เคร่งครัด  
 มากดังที่อธิบายไปในบทที่แล้วก็ยังไม่ได้เคร่งถึงขนาดแนวทางการตีความของไทย จริงอยู่แม้ในคำพิพากษาใน  
 ต่างประเทศที่ตัดสินในแนวทางเช่นว่านี้จะมีข้อวิพากษ์วิจารณ์ไม่น้อย แต่เมื่อพิจารณาบริบทการพัฒนาเมืองที่มีประโยชน์

<sup>3</sup> ศุภเชษฐ์ คุสุวรรณ, ‘ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในระบบกฎหมายไทย’(วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหา  
 บัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2540) 282, 302.

<sup>4</sup> ดู เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, คำอธิบายกฎหมายผังเมือง (โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
 2563) 14.

<sup>5</sup> ตัวอย่าง ดู เชียงอรธ 3 282.

ของเอกชนเจอสมกันโดยสภาพดังกล่าวแล้ว การพิจารณาผู้ได้ประโยชน์จากการเวนคืนนั้นจะใช้ปัจจัยว่าเป็นเอกชนหรือไม่ แต่เพียงอย่างเดียวนั้นจึงยังไม่เพียงพอและเป็นการตีความที่น่าจะเสี่ยงว่าจะไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ซึ่งการตีความที่ไม่สอดคล้องเช่นว่านี้ไม่น่าจะเป็นนิติวิธีที่ถูกต้องนัก<sup>6</sup>

### (ค) มิได้คำนึงถึงการพิจารณาบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปอันเป็นหลักสำคัญหนึ่งในการตีความกฎหมาย

จากความดังกล่าวข้างต้น ทำให้เห็นว่าการตีความที่ยึดตามตัวอักษรที่เคร่งครัดนอกจากจะมีได้ลงไปถึงรายละเอียดลักษณะของการพัฒนาเมืองแล้ว ยังเป็นการตีความที่ไม่สอดคล้องนักกับหลักการใช้การตีความกฎหมายที่ต้องคำนึงถึงบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป<sup>7</sup> ผลคือทำให้การตีความประโยชน์สาธารณะในบริบทของการกำหนดเงื่อนไขการเวนคืนนี้ไม่ครอบคลุมประโยชน์สาธารณะรูปแบบใหม่ในอนาคต<sup>8</sup> และอาจทำให้สาธารณชนอาจต้องเสียประโยชน์สาธารณะที่พึงมีพึงได้และได้สัดส่วนกับการเวนคืนไป นอกจากนี้จะได้อธิบายเพิ่มเติมในหัวข้อ 1.1.2 ต่อด้วยว่าการตีความเช่นนี้ยังไม่สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องการขนส่งด้วยระบบรางที่มีความแปรเปลี่ยนไปจากครั้งมีการตราพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 อีกด้วย

### (ง) เป็นการตีความที่ไม่ได้เป็นในทำนองเดียวกันทั้งระบบกฎหมาย

โดยที่การตีความกฎหมายพึงต้องตีความให้เป็นเอกภาพของระบบกฎหมายและคำนึงถึงประวัติความเป็นมาของกฎหมายที่อาจเปลี่ยนไปตามเทคนิคและบริบทของสังคม รวมถึงต้องคำนึงถึงผลประโยชน์และผลทางกฎหมายของการตีความด้วย<sup>9</sup> ในแง่นี้ นอกจากแนวทางของนักกฎหมายไทยส่วนใหญ่ที่มักจะปฏิเสธความมีอยู่ของประโยชน์สาธารณะทันทีหากมีเอกชนได้รับประโยชน์ ซึ่งรับฟังได้ยากยิ่งว่าเป็นการตีความที่สอดคล้องต้องกันอย่างเป็นระบบกับสภาพความเป็นจริงของการพัฒนาเมือง รวมถึงบรรดากฎหมายว่าด้วยการเวนคืนและกฎหมายพัฒนาเมืองที่โดยสภาพต้องมีการเปลี่ยนแปลงตามพัฒนาการของเมืองที่แปรเปลี่ยนไปแล้ว<sup>10</sup> แนวทางการตีความรวมถึงวิธีการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนในปัจจุบัน โดยเฉพาะในบริบทการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้าที่ปฏิเสธการได้รับประโยชน์จากการเวนคืนของเอกชนรายใดรายหนึ่งอย่างเคร่งครัดยี่งั้น ยังมีแนวโน้มที่จะขัดแย้งกับหลักการเบื้องหลังของแนวทางการตีความรวมถึงกฎหมายลายลักษณ์อักษรบางฉบับในเรื่องการเวนคืนที่ในสถานการณ์อื่นมีการยอมรับการได้รับประโยชน์ของเอกชนจากการเวนคืนและการนำทรัพย์สินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้ ซึ่งตัวอย่างที่สมควรหยิบยกขึ้นกล่าว อาทิ

- การเวนคืนที่ดินเพื่อจัดสรรให้แก่ผู้ไม่มีที่ทำกินและที่อยู่อาศัย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 และ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518<sup>11</sup>

- การเวนคืนของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ที่มีอำนาจตามที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรว่าสามารถเวนคืนเพื่อมาใช้จัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งสามารถโอนไปยังผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ผู้ประกอบ

<sup>6</sup> ดู วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (อ่านกฎหมาย 2564) 444.

<sup>7</sup> เชียงอรธ 3 276.

<sup>8</sup> เฟิงอ่าง 278.

<sup>9</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (เชียงอรธ 3) 440-55.

<sup>10</sup> ดู เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล (เชียงอรธ 4) 8-9.

<sup>11</sup> ดู สันติ ปิยะทัต, 'การใช้ข้ออ้างสิทธิที่ถูกรื้อถอนและสิทธิ ในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ของผู้ถูกเวนคืน ตามกฎหมายไทย'

พาณิชย์กรรม หรือผู้ประกอบการอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรมหรือการประกอบพาณิชย์กรรมได้<sup>12</sup>

- แนวทางการใช้ที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนให้เกิดประโยชน์สูงสุดด้วยการอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ได้หากมีการใช้ทรัพย์สินตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนแล้ว และการดำเนินการดังกล่าวนั้นไม่กระทบต่อวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนตามที่อธิบายไปในบทที่ 2

- การกำหนดให้ “การจัดให้มีสถานที่จอดรถเพื่อกิจการรถไฟฟ้า” เป็นส่วนหนึ่งของกิจการรถไฟฟ้า ตามนิยามศัพท์ในพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 ทั้งที่สัดส่วนผู้ใช้รถเป็นเอกชนไม่ก็ร้ายเมื่อเทียบกับผู้สัญจรรถไฟฟ้าทั้งระบบ ตามแนวความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้อธิบายไปในบทที่ 2

- การนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปชดเชยให้แก่ผู้ที่ต้องถูกเวนคืน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560<sup>13</sup>

แม้จะมีข้อโต้แย้งได้ว่ากรณีเหล่านี้มีข้อเท็จจริงและบริบทแตกต่างกับการนำที่ดินรอบสถานีรถไฟฟ้าที่ได้จากการเวนคืนไปใช้ และในบางกรณีนั้นเกิดขึ้นก่อนรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2521 จะใช้บังคับหรือเป็นเรื่องที่เคลื่อนกลิ้งไปกับการคิดค่าทดแทนจากการเวนคืน แต่อย่างน้อยที่สุดกรณีทั้งหลายเหล่านี้เองช่วยอนุมานได้ว่าในระบบกฎหมายไทยทั้งในอดีตและปัจจุบันพอยอมรับกรณีเอกชนได้รับประโยชน์จากการเวนคืนได้อยู่ในบางบริบท และไม่ว่าจะเห็นด้วยการบัญญัติกฎหมายรวมถึงแนวทางการตีความทั้งสองกรณีข้างต้นหรือไม่ เมื่อประกอบกับปัญหาตามข้อ (ก) และ (ข) แล้ว ย่อมยืนยันข้อความคิดที่ว่า การพิจารณาประโยชน์สาธารณะจากสถานะหรือการได้รับประโยชน์ของผู้ได้รับประโยชน์แต่เพียงอย่างเดียวย่อมไม่เพียงพอ

### 1.1.2 ปัญหาการตีความวัตถุประสงค์เรื่องกิจการเกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟฟ้า

การตีความของไทยเน้นตีความตามตัวอักษรคำว่า “กิจการรถไฟฟ้า” ตามพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 เป็นหลัก ในแง่ที่เมื่อใดที่การเวนคืนได้ระบุวัตถุประสงค์เพื่อกิจการรถไฟฟ้า ก็จะต้องพิจารณาถึงคำนิยามถึงกิจการรถไฟฟ้าที่หมายถึงกิจการรถไฟฟ้าโดยตรง กิจการเกี่ยวเนื่องที่ระบุไว้ในตัวบท และการดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟฟ้าที่มีการเปิดช่องการตีความเอาไว้ตามนิยามศัพท์ในพระราชบัญญัติข้างต้น<sup>14</sup> ซึ่งแม้จะมีการเปิดช่องการตีความยืดหยุ่นตามสถานการณ์ด้วยการใช้คำว่า “การดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้อง...” แต่ดังที่ได้อธิบายมาในบทก่อนหน้าว่า ทั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาและศาลก็มักจะตีความยึดตามตัวอักษรอย่างเคร่งครัด ทำให้คำว่ากิจการดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟฟ้าซึ่งปรากฏในแนวทางการใช้การตีความข้างต้นจึงมักปรากฏเป็นกรณีทางเข้าออกหรือในพื้นที่อาคารจอดรถซึ่งเป็นถ้อยคำที่ระบุไว้ในนิยามศัพท์คำว่า “กิจการรถไฟฟ้า” อย่างชัดเจนจริงอยู่การตีความเช่นนี้เป็นการยึดเกาะตัวอักษรโดยเฉพาะกับบรรดาถ้อยคำก่อนหน้าคำว่ากิจการดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟฟ้า แต่การตีความขอบวัตถุประสงค์ที่เคร่งครัดยิ่งจนปิดประตูสืบค้นการดำเนินกิจการใด ๆ ใน

<sup>12</sup> พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 มาตรา 38.

<sup>13</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 37.

<sup>14</sup> เพิ่งอ้าง.

ยุคสมัยใหม่ที่หลุดพ้นไปจากโครงสร้างพื้นฐานของระบบรถไฟและสถานที่จอดรถในลักษณะนี้เกิดปัญหาอย่างน้อยอีก 2 ประการ ซึ่งคาบเกี่ยวสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญกับทั้งปัญหาด้านประโยชน์สาธารณะที่เพิ่งกล่าวถึงไป ตลอดจนปัญหาดีกด้านเกี่ยวกับผลกระทบจากการตีความที่จะกล่าวถึงในหัวข้อถัดไปอีกด้วย

(ก) เป็นการตีความที่เคร่งครัดเกินไปและไม่คำนึงถึงบทบาทของรถไฟต่อการพัฒนาเมืองในปัจจุบัน อย่างเช่นแนวคิด TOD ทั้งที่มีกฎหมายและนโยบายของรัฐเปิดช่องไว้

ผู้วิจัยเห็นว่า การตีความของนักกฎหมายไทยเน้นไปที่การยึดติดกับตัวอักษรอย่างมากจนเกินไป จริยอยู่ที่การตีความคำว่า “กิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟ” จะต้องพิจารณาถึงกิจการรถไฟซึ่งเป็นถ้อยคำก่อนหน้า<sup>15</sup> แต่การตีความที่เน้นไปที่การแปลถ้อยคำตัวอักษรอย่างเดียวโดยปราศจากการพิจารณาบริบทของรถไฟต่อการพัฒนาเมืองย่อมอาจขัดกับลักษณะของถ้อยคำว่า “กิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟ” ในตัวเองที่มีความยืดหยุ่นเปิดช่องให้มีการใช้เหตุผลและข้อพิจารณาเพื่อปรุงแต่งถ้อยคำให้กินความสมบูรณ์ลุ่มลึกขึ้นในประการที่สอดคล้องกับถ้อยนิยามคำว่า กิจการรถไฟ การตีความเช่นนี้มีแนวโน้มที่จะส่งผลเป็นการปิดประตูต่อการพิจารณาหลักการพัฒนาเมืองใหม่ ๆ อย่างแนวคิด TOD ที่เป็นหลักคิดซึ่งช่วยชี้ให้เห็นว่าการสัญจรด้วยรถไฟสามารถมีบทบาทนำในการพัฒนาเมืองให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สาธารณะในสัดส่วนที่มากได้ ทั้งยังเป็นการรบกวนมองข้ามประโยชน์สาธารณะที่เคลื่อนกลิ้งกันอยู่ในบริบทการพัฒนาเมือง อันเป็นปัญหาสืบเนื่องจากปัญหาการตีความเรื่องประโยชน์สาธารณะแล้ว การมุ่งยึดติดตีความตามถ้อยคำตัวอักษรเพียงกฎหมายไม่กี่ฉบับโดยแทบมิได้พิเคราะห์รวมไปถึงกฎหมายอื่นที่เปิดช่องให้มีการพัฒนาเมืองตามแนวคิด TOD ได้ ทั้งที่จากที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไปก่อนหน้านี้ว่า ในระบบกฎหมายไทยตลอดจนในส่วนโยบายและแผนพัฒนาระดับชาติจำนวนมากนั้นมีการเปิดช่องรองรับเอาไว้บ้างแล้วนั้น จึงเป็นการตีความที่ไม่สอดคล้องกับหลักการใช้และการตีความกฎหมาย ที่มีหลักคิดหนึ่งว่าในการใช้และการตีความกฎหมายพึงควรต้องพิเคราะห์ถึงกฎหมายทั้งระบบอีกด้วย<sup>16</sup>

(ข) เป็นการตีความที่ไม่คำนึงถึงเจตนารมณ์ทั้งค่อนข้างสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดที่เน้นการสัญจรเปลี่ยนถ่ายการเดินทางที่ตั้งต้นจากการใช้ยานพาหนะส่วนบุคคลเป็นสำคัญซึ่งไม่ได้สะท้อนบริบทปัจจุบันของกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่และกำกับดูแลกิจการรถไฟ

ในอีกด้านหนึ่งของข้อสรุปว่าปัญหาหนึ่งของการตีความของนักกฎหมายไทยส่วนใหญ่คือการละเลยบทบาทของรถไฟต่อการพัฒนาเมืองในปัจจุบันดังอธิบายไปในหัวข้อก่อนแล้ว การตีความในทำนองนี้ยังสะท้อนให้เห็นปัญหาดีกด้านหนึ่งด้วยว่าเป็นแนวทางการตีความที่ไม่ได้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายภายใต้บริบทที่เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือแม้การตีความตามแนวทางของนักกฎหมายไทยที่ตีความขอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟพร้อมถึงกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟตามตัวอักษรอย่างเคร่งครัดยิ่ง อาจมีข้อสนับสนุนได้ว่าการยึดเกาะกับถ้อยคำตามกฎหมายลายลักษณ์อักษรเป็นนิติวิธีที่ถูกต้องชอบธรรมในระบบกฎหมายซีวิลลอว์ของประเทศไทย ทว่า การตีความบ่อนัดของกฎหมายลายลักษณ์อักษรในระบบกฎหมายนี้ก็ไม่น่าหมายถึงการพิเคราะห์ถ้อยคำและข้อความในลักษณะที่ไม่คำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทั้งอาจเป็นกระຈกสะท้อนแนวคิดในบริบทการพัฒนาเมืองที่เน้นการพัฒนารถยนต์ส่วน

<sup>15</sup> สมยศ เชื้อไทย (เชิงอรรถ 98) 190-91.

<sup>16</sup> เพิ่งอ้าง.

บุคคล หรืออาจกล่าวไม่เกินไปกว่าที่จะเป็นการตีความที่เป็นมุมมองจากฝั่งผู้ใช้รถเป็นสำคัญหรือเป็นไปในลักษณะที่เอื้อประโยชน์ผู้ใช้รถโดยมิได้เจตนาได้ เพราะจะเห็นได้จากที่ผู้วิจัยได้ไล่เรียงในบทก่อนหน้าว่า นักกฎหมายไทยมักจะมี การตีความอนุญาตให้การสร้างสถานที่จอดรถสามารถลงบนที่ดินที่ได้จากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าได้ในหลายกรณี ซึ่งที่จริงก็เป็นการตีความตามกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่การตีความอาคารจอดรถว่าเป็น “การจัดให้มีสถานที่จอดรถ” ซึ่งเป็นนิยามหนึ่งในคำว่า “กิจการรถไฟฟ้า” ตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 ได้ โดยตรง อันชวนให้คิดเสมือนหนึ่งว่าการจอดรถมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงอย่างมีนัยสำคัญกับการเดินทางด้วยรถไฟฟ้า เสมือนเป็นส่วนควบหรืออุปกรณ์ของการใช้ประโยชน์ซึ่งกันและกัน และอันที่จริงตัวบทกฎหมายของนิยามคำว่ากิจการ รถไฟฟ้าก็จะดูชี้ไปในแนวทางนั้น

ในแง่ที่จริงอยู่ที่ตัวบทกฎหมายที่ปรากฏนี้ย่อมสมเหตุสมผลยิ่งในช่วงเวลาหนึ่ง โดยเฉพาะหากพิจารณาถึงบริบท ในขณะที่มีการตราพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย ใน พ.ศ. 2543 ที่ต้องยอมรับว่าแนวคิดการ เปลี่ยนถ่ายการสัญจรของผู้สัญจรเดินทางรถไฟฟ้ามักจำกัดมาก การกำหนดรับรองอาคารหรือสถานที่จอดรถเพื่อใช้เป็นการ ใช้ที่ดินอันเป็นอุปกรณ์ของกิจการรถไฟฟ้าลงในกฎหมายสำหรับการดำเนินกิจการขนส่งทางรางในระยะแรกเริ่ม หรือจะ กล่าวได้ว่าอยู่ในช่วงตั้งไข่เพื่อสนับสนุนให้มีการเปลี่ยนถ่ายการสัญจรมาใช้ระบบขนส่งทางราง หลังจากหลักรูเลจากการ เปลี่ยนแปลงนโยบายการคมนาคมในช่วงสงครามเย็นที่ประเทศไทยหันมาเดินหน้าพัฒนาการเดินทางในรูปแบบ ยานพาหนะส่วนบุคคลเต็มรูปแบบ จนกระทั่งสมัยกิจการการขนส่งทางรางแม้จะมีที่มีทางแต่ภารกิจและขอบอำนาจ หน้าที่ที่ระคนกับการดำเนินการของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 290 ในปี พ.ศ. 2515 และกว่าจะเป็นรูปเป็นร่างรวมทั้งผ่านความไม่แน่นอนทางการเมืองและกฎหมายสำหรับการจัดตั้งองค์การจนมาเป็น รฟม. ตามกฎหมายปัจจุบัน ก็ล่วงเข้าไปปี พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นช่วงที่ระบบการขนส่งทางรางในกรุงเทพมหานครยังมีอยู่ไม่มากและ ยังไม่ได้เป็นที่นิยมเท่าใดนักอีกด้วยนั้น<sup>17</sup> จึงเป็นที่เข้าใจและรับฟังได้อย่างมากยิ่ง

แต่สิ่งซึ่งอาจทำความเข้าใจลำบากขึ้นคือการพิจารณากรอบการตีความกิจการรถไฟฟ้าของนักกฎหมายไทยใน ปัจจุบันที่ดูเหมือนยังจะยึดติดกับกรอบการตีความกิจการรถไฟฟ้าในบริบทเมื่อกว่าสามทศวรรษก่อนอยู่ ทั้งที่ข้อเท็จจริง และแนวคิดในการเดินทางรวมทั้งการพัฒนาเมืองได้เปลี่ยนไปมาก รวมถึงบทบาทของการเดินทางสัญจรด้วยรถไฟฟ้าที่มี บทบาทมากขึ้นก่อปรกกับความเป็นที่นิยมแพร่หลายของแนวคิดด้านการพัฒนาเมืองตามแนวทาง TOD ที่ได้แทรกซึมเข้ามา ในนโยบายของไทยและมีกฎหมายหลายส่วนที่รองรับและสอดคล้องกับหลักดังกล่าวตามที่อธิบายไปในตอนต้นของ รายงานวิจัยบทก่อนหน้า ซึ่งอันที่จริงกรณีนำชวนคิดไม่น้อยว่าหากอนุญาตให้กิจการรถยนต์ในฐานะผู้มาจอดรถแล้วใช้ รถไฟฟ้าเป็นกิจการหนึ่งได้ แล้วเหตุใดจึงตีความปิดกั้นการดำเนินการอื่นเพื่อป้องกันหรืออำนวยความสะดวกให้แก่คนจัดหา ผู้โดยสารมาเข้าระบบรถไฟฟ้าเสีย ทั้งที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมในสัดส่วนที่มากกว่าจำนวนผู้ใช้รถยนต์ที่มาจอดรถยนต์ เพื่อเปลี่ยนถ่ายสัญจรการเดินทาง หรือหากพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยไม่ได้บัญญัติรับรอง คำว่า “การจัดให้มีสถานที่จอดรถ” เอาไว้ชัดเจนในกฎหมาย เช่นนี้ การใช้การตีความกฎหมายจะเปลี่ยนไปหรือไม่ และจะ

<sup>17</sup> รถไฟฟ้า BTS สายสีเขียวเปิดบริการครั้งแรกในกรุงเทพฯ เมื่อ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2542 ส่วนรถไฟฟ้ามหานครสายสีน้ำเงิน เปิดให้บริการเป็น ครั้งแรกเมื่อ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2547 และแม้ในกรุงเทพฯ จะมีระบบขนส่งทางรางในเมืองนอกจากรถไฟทางไกลอยู่บ้าง แต่ก็ถูกยกเลิกไปแทบเสียหมดสิ้น ก่อนหน้านี้.

แตกต่างกับแนวทางอื่นที่ศาลและคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยวินิจฉัยว่ามีให้นับรวมเป็นกิจการเกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟฟ้าที่ผู้เขียนได้หยิบยกตัวอย่างมาหรือไม่

การตีความที่ดูเหมือนจะเป็นมุมมองจากฝั่งผู้ใช้รถเป็นใหญ่หรือที่เป็นไปในลักษณะเอื้อประโยชน์ต่อผู้ใช้รถอันเสมือนยึดติดกับบริบทในอดีตขณะยกร่างพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย ใน พ.ศ. 2543 เช่นนี้จึงไม่น่าสอดคล้องกับทั้งซึ่งอภุภพหมายและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยเฉพาะในบทนิยามถ้อยคำว่า “การดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟฟ้า” ที่มุ่งสนับสนุนการขนส่งทางรางและมุ่งให้มีผู้สัญจรเดินทางด้วยระบบรถไฟฟ้าเป็นสำคัญ

### 1.1.3 ปัญหาการตีความโดยปราศจากการพิจารณาหลักความได้สัดส่วน

จะเห็นได้ว่าการตีความเรื่องขอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าของนักกฎหมายไทยส่วนใหญ่ยังขาดการนำหลักความได้สัดส่วนมาพิจารณาซึ่งประโยชน์โดยสิ้นเชิง เพราะปัจจัยพิจารณาถูกรับว่าจะเป็นไปเพื่อประโยชน์เอกชนและอยู่ภายใต้ตัวอักษรของนิยามคำว่ากิจการรถไฟฟ้าหรือไม่เป็นสำคัญ ทั้งที่สิทธิในทรัพย์สินของเอกชนนั้นแม้จะเป็นเรื่องสำคัญยิ่งถึงขนาดบัญญัติไว้ในระดับรัฐธรรมนูญ แต่ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเองก็ชี้ให้เห็นทำนองว่าสิทธิเช่นนี้อาจถูกจำกัดหรือถูกเวนคืนได้หากเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะที่ซึ่งประโยชน์กันแล้ววกอให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมมากกว่า การตีความอย่างเคร่งครัดโดยมองข้ามการซึ่งประโยชน์หาความได้สัดส่วนของประโยชน์สาธารณะสุทธิที่เกิดขึ้นอย่างลุ่มลึกนี้ ทำให้ในการเวนคืนเพื่อการพัฒนาเมืองรวมถึงพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้าที่พิสูจน์ได้ว่ามีประโยชน์สาธารณะเคลื่อนกลืนอยู่มากเพียงใด หากแม้มีประโยชน์ในทางธุรกิจหรือประโยชน์อื่นใดอันตกแก่เอกชนเจือสมอยู่ด้วยก็ย่อมถูกตีความว่าเป็นการเวนคืนโดยมิชอบ ซึ่งนอกจากเป็นนิติวิธีที่อาจถูกตั้งคำถามได้แล้ว ยังทำให้สูญเสียโอกาสของการที่สังคมอาจได้ประโยชน์จากการพัฒนาเมืองในรูปแบบ TOD ด้วย อันจะได้ทยอยขยายความต่อไปว่าปัญหาการตีความเช่นนี้รวมถึงบรรดาปัญหาการตีความอีกสองประการก่อนหน้า จะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างไรได้บ้างในหัวข้อถัดไป และในบทที่ 4 ผู้วิจัยจะชี้ให้เห็นว่าเมื่อหลักความได้สัดส่วนเป็นจุดอ่อนที่ขาดหายไปอย่างหนึ่งของแนวทางการตีความของไทย กรณีจึงเหมาะสมที่จะนำหลักการนี้ไปพัฒนาเป็นส่วนหนึ่งของแนวทางการวิเคราะห์การตีความขอบเขตการใช้ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าอันเป็นเนื้อหาหลักของงานวิจัยฉบับนี้ด้วย

## 1.2 ผลกระทบจากการตีความ

ปัญหาอีกด้านหนึ่งในแง่ที่เกิดจากการตีความคำว่ากิจการรถไฟฟ้าตามแนวทางนักกฎหมายไทยโดยปัจจุบันซึ่งนำโดยคณะกรรมการกฤษฎีกาและศาลนั้น นอกจากปัญหาในตัวเองแล้ว อาจอธิบายได้ถึงปัญหาที่แนวทางดังกล่าวส่งผลต่อสังคม ดังตัวอย่างด้านล่างนี้

### 1.2.1 ที่ดินที่ถูกเวนคืนมานานไม่ได้ใช้ได้เต็มที่ตามศักยภาพ

การตีความที่เคร่งครัดโดยเฉพาะที่มักจะรวบรัดปฏิเสธการใช้ประโยชน์ที่ข้องเกี่ยวกับธุรกิจการค้าหรือการค้าประโยชน์ของเอกชนรายใดรายหนึ่ง ย่อมทำให้ที่ดินที่ถูกเวนคืนมาโดยเฉพาะที่ได้มีการใช้ตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนมาแล้วนั้นไม่ได้ใช้ตามศักยภาพเต็มที่ จริงอยู่ว่าการคิดเช่นนี้อาจถูกมองได้ว่าเป็นการเอื้อประโยชน์นายทุนและระบบทุนนิยมยิ่งกว่าความเป็นธรรมและการพิทักษ์สิทธิในทางทรัพย์สินของประชาชน ทั้งยังสัมพันธ์ต่อการลุแก่อำนาจในการ

เวนคืนโดยมิชอบภายใต้ในนามของควมมีประสิทธิภาพต่าง ๆ โดยปราศจากการวางแผนอย่างรอบคอบ อย่างไรก็ตาม ทางแก้ไขของความเสี่ยงต่อการทุจริตประพฤติมิชอบนี้ น่าจะเป็นการหาหลักเกณฑ์ที่จะช่วยหาจุดผสมผสานประโยชน์สาธารณะและประโยชน์เอกชนได้อย่างลงตัว พร้อมกับการปิดความเสี่ยงการใช้อำนาจโดยมิชอบดังกล่าว มากกว่า การตีความอย่างเคร่งครัดดังที่ปรากฏให้เห็นในปัจจุบัน นอกจากนั้น จะได้ชี้ให้เห็นในปัญหาถัด ๆ ไปว่าการใช้ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนต่ำกว่าศักยภาพที่ควรจะเป็นนั้นในท้ายที่สุดแล้วอาจกระทบต่อประโยชน์มหาชนและสิทธิของเอกชนที่ถูกเวนคืนเสียเอง

### 1.2.2 การสูญเสียประโยชน์สาธารณะในรูปค่าเสียโอกาส

แม้จะเข้าใจเจตนาอันดีของทั้งศาลและคณะกรรมการกฤษฎีกาตามแนวทางการตีความกรอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืนในบริบทการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าที่ตีความเคร่งครัดตามตัวอักษรว่าส่วนหนึ่งก็เพื่อป้องกันการทุจริตและลุแก่อำนาจของรัฐ ตลอดจนเป็นการพิทักษ์สิทธิในทรัพย์สินของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐจากการเวนคืนซึ่งอาจแอบอ้างประโยชน์สาธารณะมาใช้ประโยชน์เอื้อเอกชนบางรายโดยมิชอบ ทว่า การตีความที่ดูเหมือนจะรวบรัดมองข้ามประโยชน์สาธารณะที่อาจมีขึ้นและอาจนับรวมเป็นกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟฟ้าได้โดยปราศจากการคำนึงถึงบริบทการพัฒนาโดยรอบสถานีรถไฟฟ้าและหลักความได้สัดส่วนของประโยชน์สาธารณะ หากแต่มุ่งพิเคราะห์ในแง่ร้ายต่อประโยชน์จากการใช้ทรัพย์สินที่เวนคืนที่ตกแก่เอกชนบางรายนั้น นอกจากทำให้ที่ดินที่ได้เวนคืนมานั้นใช้ประโยชน์ได้ไม่เต็มศักยภาพแล้ว ยังตัดโอกาสที่สังคมจะได้ประโยชน์สาธารณะทั้งหลายที่พึงมีพึงได้หากมีการดำเนินการพัฒนาตามกรอบ TOD อย่างสัมฤทธิ์ผลด้วย

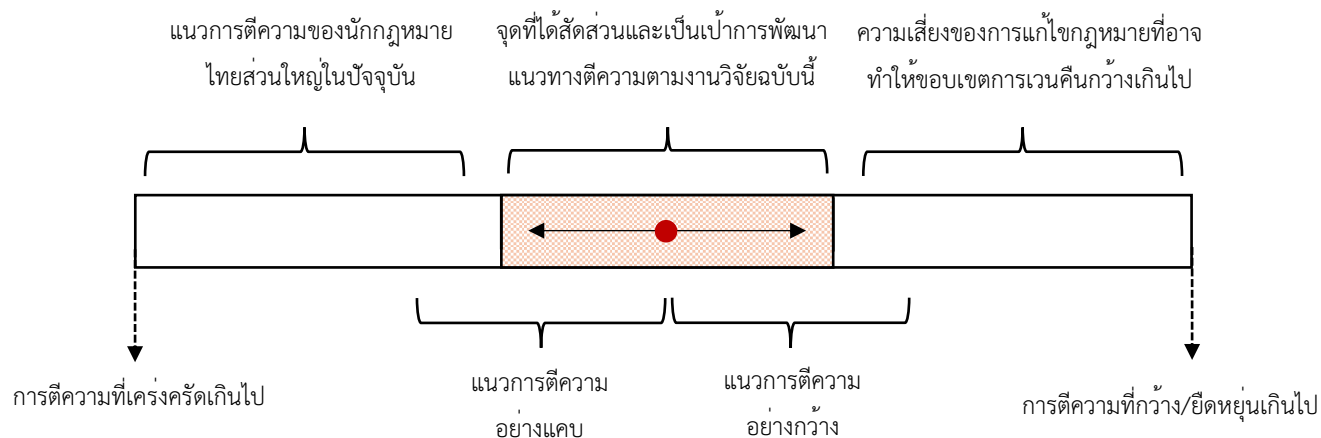
ในแง่นี้ ค่าเสียโอกาส (opportunity cost) ที่อยู่ในรูปประโยชน์สาธารณะที่ควรเกิดขึ้นจากการดำเนินการตามกรอบ TOD จากการเวนคืนและการใช้ที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนอาจมากกว่ามูลค่าของที่ดินหรือศักยภาพของที่ดินแปลงใดแปลงหนึ่ง โดยจากที่อธิบายไปในบทที่ 2 ว่า หากมีการวางแผนที่ดีและรอบคอบแล้ว การดำเนินการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้าตามกรอบคิด TOD ย่อมจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะมากมายทั้งในด้านการคมนาคม สิ่งแวดล้อม สาธารณสุข การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ความปลอดภัยบนท้องถนน การคลังท้องถิ่น ตลอดจนการพัฒนาเมืองในแง่ต่าง ๆ การสูญเสียไปซึ่งประโยชน์ทั้งหลายเหล่านี้ย่อมปรากฏเป็นความเสียหายในรูปค่าเสียโอกาสซึ่งย่อมไม่เป็นผลดีต่อเจ้าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนและต่อสังคมรวมถึงต่อเอกชนที่ถูกเวนคืนด้วย

### 1.2.3 ปัญหาการปกป้องสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนที่ถูกเวนคืนอย่างเหมาะสม และความเสี่ยงที่อาจนำไปสู่การออกกฎหมายแก้ไขที่ทำให้สิทธิทรัพย์สินแย่งลงกว่าเดิม

การใช้ที่ดินที่เวนคืนมาได้อย่างไม่เต็มศักยภาพและปราศจากการคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนเพื่อมาชั่งน้ำหนักประโยชน์ได้เสียของเอกชนและประโยชน์สาธารณะ ทำให้เกิดความเสี่ยงขึ้นในสองมิติ ในมิติแรกคือ แทนที่เมื่อต้องมีการเวนคืนพรากสิทธิของเอกชนรายใดรายหนึ่งไปแล้วก็ควรทำให้ได้มาซึ่งประโยชน์สาธารณะที่มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้อาจทำให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้จากการเวนคืนมิได้สัดส่วนกับประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นหรือในประการที่ทำให้ประโยชน์สาธารณะนั้นเกิดขึ้นน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งในบั้นปลายแล้วก็เป็น การตีความที่กระทบต่อสิทธิทางทรัพย์สินของเอกชนที่ต้องถูกพรากไปว่าแทนที่จะต้องเสียกรรมสิทธิ์ของตนไปเพื่อประโยชน์สาธารณะที่มากกว่า โดยนัยนี้

การตีความที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินอันทำให้สิทธิในทรัพย์สินต้องถูกกระทบกระเทือนจึงเป็นนิติวิธีที่พึงถูกตั้งคำถามและเป็นผลกระทบจากการตีความที่ไม่ควรมองข้าม

นอกจากนั้น ในความเสี่ยงอีกมิติหนึ่ง การตีความที่ยึดติดตามถ้อยคำตามตัวอักษรอย่างเคร่งครัดอย่างมากเกินไป เช่นนี้อาจนำมาสู่ปฏิกริยาโต้กลับจากฝ่ายการเมืองเพื่อขอให้มีการแก้ไขกฎหมายให้การเวนคืนตลอดจนการการใช้ทรัพย์สินจากการเวนคืนนั้นกระทำได้ง่ายและสามารถอ้างประโยชน์เศรษฐกิจได้โดยปราศจากการไตร่ตรองและซึ่งประโยชน์สาธารณะที่พึงมีพึงได้กับสิทธิของเอกชนที่เสียไปจากการเวนคืนให้ได้สัดส่วน กล่าวคือ ขอเพียงแค่ว่าผู้ถือถ้อยคำให้เวนคืนเพื่อรองรับวัตถุประสงค์ประโยชน์ในเชิงธุรกิจการค้าได้โดยง่ายปราศจากหลักคิด ซึ่งเป็นความเสี่ยงที่จะทำให้การตีความวัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่กว้างจนเกินไปจนไม่ได้เป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนและรักษาสสมดุลของสิทธิและประโยชน์ทั้งหลายในสังคมเอาไว้ กรณีจึงเป็นที่มาหนึ่งของงานวิจัยนี้ที่ต้องการหาแนวทางการช่วยตีความดังกล่าวให้ได้ดุลและเหมาะสมลุ่มลึกยิ่งขึ้น ความข้อนี้ อาจสังเกตได้จากแผนภาพด้านล่างนี้ประกอบ



แผนภาพที่ 1 แสดงตำแหน่งแห่งที่ของแนวทางการตีความของนักกฎหมายไทยส่วนใหญ่ในปัจจุบัน แนวทางการตีความที่ได้สัดส่วนอันเป็นเป้าหมายของการพัฒนาแนวทางการตีความตามงานวิจัยฉบับนี้ และความเสี่ยงของการแก้ไขกฎหมายที่อาจทำให้ขอบเขตการเวนคืนกว้างเกินไป

#### 1.2.4 อุปสรรคต่อการพัฒนาตามแนวทาง TOD และการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินที่เวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะใหม่ ๆ ในสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

สิ่งที่การตีความที่เคร่งครัดดังอธิบายไปข้างต้นถูกวิจารณ์เสมอมาคือการเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการพัฒนาเมืองตามแนวคิด TOD เพราะไม่ได้คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะทั้งหลายจากการดำเนินการพัฒนาเมืองตามแนวทาง TOD ทั้งยังไม่ได้ซึ่งประโยชน์น้ำหนักรของประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นระคนได้เป็นปกติในบริบทของการพัฒนาเมืองรวมถึงการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้า นอกจากนี้ การที่แนวทางของการตีความเป็นไปในลักษณะอย่างแคบและมีทัศนคติต่อการตีความกิจการรถไฟฟ้าในลักษณะที่แทบจะไม่ต่างกับราวสามทศวรรษก่อนเมื่อครั้งพระราชบัญญัติว่าด้วยการขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ.2543 มีผลใช้บังคับ ย่อมเกิดความเสี่ยงว่าจะทำให้ส่งผลต่อการตีความเพื่อพิเคราะห์รูปแบบ

ของใช้ประโยชน์สาธารณะที่อาจเปลี่ยนแปลงพัฒนาไปในอนาคตนั้นถูกมองข้ามไปด้วย ซึ่งเป็นปัญหาในวงกว้างกว่าการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้าแต่เพียงเท่านั้น

### 1.2.5 ความไม่เป็นระบบของนโยบายการพัฒนาเมือง การพัฒนาที่ดิน การพัฒนาประเทศ

การตีความขอบวัตถุประสงค์การเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนและพระราชบัญญัติว่าด้วยการขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ.2543 อย่างเคร่งครัดยิ่งโดยแทบจะไม่ได้พิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย บริบทที่เปลี่ยนแปลงไป รวมถึงถึงภาพรวมบรรดากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองทั้งระบบ อาทิ กฎหมายว่าด้วยผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายสิ่งแวดล้อม กฎหมายว่าด้วยการเคหะ กฎหมายที่ดิน การจัดสรรที่ดิน การจัดรูปที่ดิน ตลอดจนกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูเมือง ควบคู่ไปกับนโยบายต่าง ๆ ของภาครัฐ ทั้งที่ในการพัฒนาเมืองและการพัฒนาที่ดินย่อมทำให้การพัฒนาเมืองที่โดยสภาพเป็นสหวิทยาการอย่างหนึ่งและแยกไม่ขาดจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศนั้นเป็นไปอย่างทุกทุกและขาดความสอดคล้องกันทั้งที่แนวคิดการพัฒนาเมืองที่ใช้การขนส่งด้วยรถไฟฟ้าเป็นหลักอย่างเช่นตามแนวคิด TOD นั้นก็มีทั้งกฎหมายและแผนพัฒนาระดับชาติรองรับไว้อยู่พอสมควร ผลจากการนี้ยังเป็นการสะท้อนถึงรูปแบบโครงสร้างของราชการไทยที่แบ่งแยกการทำงานอย่างไม่สอดคล้องกันอันเป็นหนึ่งในต้นตอที่ทำให้การพัฒนาเมือง การพัฒนาที่ดิน ตลอดจนการพัฒนาประเทศไม่ราบรื่นเท่าที่ควร

### 1.2.6 การส่งเสริมการพัฒนาการโดยสารด้วยยานพาหนะส่วนบุคคลยิ่งกว่าการขนส่งทางราง

การตีความที่ทำให้เสียโอกาสการพัฒนาเมืองในรูปแบบ TOD ทั้งที่มีกฎหมายเปิดช่องได้บางส่วนนั้นย่อมเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมรูปแบบการเดินทางด้วยระบบราง ไม่ว่าจะเป็นในแง่การส่งเสริมให้มีกิจกรรมที่หนาแน่นและหลากหลายรอบสถานีรถไฟฟ้าในระยะเดินได้ ตลอดจนโอกาสในการลดค่าโดยสารสาธารณะจากการดำเนินการ TOD ดังกล่าว อันล้วนเป็นการดึงดูดให้มีการมาใช้รถไฟฟ้าอันเป็นระบบการขนส่งมวลชนหลักอย่างหนึ่งที่มีประสิทธิภาพสูงซึ่งจะช่วยเพิ่มจำนวนผู้โดยสารให้มากขึ้นได้ แต่ก็กลับสูญเสียโอกาสในส่วนนี้ไปเสีย นอกจากนั้นการที่ตีบทกฎหมายและแนวทางการตีความกฎหมายของไทยนั้นค่อนข้างให้ประโยชน์กับสถานที่จอดรถอันบัญญัติไว้ในตัวบทมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ.2543 เป็นสำคัญตามที่ได้อธิบายไปในหัวข้อก่อน แทนที่จะเป็นการสนับสนุนการเปลี่ยนถ่ายการสัญจรที่เอื้อระบบรางในลักษณะอื่นตามแนวทาง TOD อาทิ การเดินเท้า หรือการใช้รถจักรยาน ย่อมทำให้ลดแรงจูงใจในการมาใช้ขนส่งมวลชนลง แต่กลับเป็นแรงจูงใจให้โครงการก่อสร้างรถไฟฟ้าให้ความสำคัญกับสถานที่จอดรถยนต์เป็นกรณีพิเศษ จึงเป็นทิศทางการพัฒนาการเดินทางด้วยยานพาหนะเสียยิ่งกว่าระบบขนส่งทางราง อันจะยอมนำมาสู่ปัญหาเมืองต่าง ๆ มากมาย อาทิ ปัญหาจราจรติดขัด ปัญหาสิ่งแวดล้อม และปัญหาสุขภาพในระยะสั้นและในระยะยาวได้

กล่าวโดยสรุปแล้ว แนวการตีความขอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืนในบริบทของการพัฒนาที่ดินรอบสถานีรถไฟฟ้าของนักกฎหมายไทยนั้น *แม้จะตั้งต้นด้วยเจตนาดีที่เคารพสิทธิในทางทรัพย์สินของประชาชนและป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบของรัฐได้ แต่ก็เกิดเป็นปัญหามหาซัดหลายประการอันมีนัยสำคัญยิ่งกว่าเป็นเพียงปัญหาข้อกฎหมาย หากแต่ยังมีแนวโน้มส่งผลกระทบต่อสังคมและนิเทศนโยบายด้านอื่นเป็นวงกว้าง โดยเฉพาะในมิติของการพัฒนาเมือง*

และประโยชน์สาธารณะที่อาจต้องสูญเสียโอกาสไปมาก เพื่อให้เห็นภาพปัญหาอย่างเฉพาะเจาะจงมากขึ้น ในหัวข้อต่อไป ผู้เขียนจะขมวดเรื่องเข้ามาที่ข้อเท็จจริงในคดีแอชตัน โอโศก

## 2. กรณีศึกษาเกี่ยวกับประเด็นการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้ามหานคร คดีแอชตัน โอโศก

เมื่อทราบปัญหาในภาพรวมแล้ว ในขั้นตอนต่อไปของรายงานฉบับนี้จะเป็นการพิจารณาคดีแอชตัน โอโศก โดยพิจารณาว่า คดีดังกล่าวนี้สะท้อนบรรดาปัญหาทั้งหลายที่กล่าวถึงไปหรือไม่ โดยจะยึดตามตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 188/2566 (ประชุมใหญ่) ประกอบกับความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้อง<sup>18</sup> ซึ่งไล่เรียงได้ดังนี้

### 2.1 สรุปข้อเท็จจริงและประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนในคดีแอชตัน โอโศก

ในการสรุปข้อเท็จจริงคดีนี้ ผู้วิจัยได้คัดสรรเฉพาะบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาททางกฎหมายสารบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนเท่านั้น เนื้อหาในประเด็นอื่นรวมไปถึงประเด็นการเวนคืนที่มีได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับงานวิจัยนี้จะมีได้เน้น

#### 2.1.1 คู่ความในคดี

คู่ความในคดีนี้พิพาทกันระหว่าง ฝ่ายผู้ฟ้องคดี อันประกอบด้วย สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน และประชาชนที่อยู่อาศัยโดยรอบโครงการอาคารชุดแอชตัน โอโศก ส่วนผู้ถูกฟ้อง ได้แก่ ผู้อำนวยการเขตวัฒนา ผู้อำนวยการสำนักงานโยธา กรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย โดยมีบริษัท อ. โอโศก จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทในเครือบริษัท อ. จำกัด (ต่อไปในรายงานวิจัยฉบับนี้จะเรียกรวมกันว่า “บริษัท อ.”) เป็นผู้ร้องสอด

#### 2.1.2 ประเด็นข้อกฎหมายหลักที่เกี่ยวกับเนื้อหาความชอบด้วยกฎหมายของการเวนคืน

ในคดีนี้มีประเด็นพิพาทอยู่มาก แต่งานวิจัยฉบับนี้จะคัดสรรเฉพาะหนึ่งในประเด็นแห่งคดีหลักที่ว่า การนำที่ดินจากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้ามหานครมาใช้เป็นส่วนหนึ่งของทางเข้าออกโครงการที่อยู่อาศัยขนาดใหญ่ของเอกชน เพื่อให้ที่ดินและทางเข้าออกโครงการเป็นไปตามเกณฑ์ที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารเรียกร้องนั้นชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนหรือไม่

#### 2.1.3 ข้อกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนนี้ผู้เขียนวิเคราะห์จากคำพิพากษาประกอบกับการเพิ่มเติมเสริมกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้เห็นภาพชัดเจนขึ้นไปอีก โดยสำหรับกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องตลอดจนกฎหมายลำดับรองที่สำคัญเป็นประเด็นแห่งคดี มีหลัก ๆ ดังนี้

#### (ก) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับถาวร ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืน

เนื่องจากจะได้อธิบายต่อไปว่าข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคดีแอชตัน โอโศกนั้นมีประเด็นท้าทายความตั้งแตเหตุการณในอดีตกว่าสามสิบปีก่อนอันคาบเกี่ยวกับกฎหมายหลายฉบับที่อาจมีการยกเลิกเปลี่ยนแปลงไปในช่วงระยะเวลาดังกล่าว อันรวมถึงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญด้วย อันได้แก่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับถาวร พุทธศักราช 2534 2540 2550 และ 2560 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืน ซึ่งแม้รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจะบัญญัติรายละเอียดไว้แตกต่างกัน แต่ก็มิจุดร่วมกันอยู่คือ นอกจากจะมีการรับรองสิทธิในทางทรัพย์สินของเอกชนแล้ว ยังกำหนดเงื่อนไขในการใช้อำนาจเวนคืน

<sup>18</sup> ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 935/2567.

เอาไว้ด้วยว่าจะต้องกระทำโดยเฉพาะกรณีที่อาศัยอำนาจตามกฎหมาย เพื่อกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะตามขอบเขตที่กำหนดไว้<sup>19</sup> มีการใช้ค่าทดแทน นอกจากนั้นจะต้องมีการระบุขอบเขตวัตถุประสงค์ และจำต้องใช้ตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนด

### (ข) กฎหมายกลางว่าด้วยการเวนคืนที่เกี่ยวข้อง

จากที่จะได้อธิบายต่อไปเช่นกันว่าจุดตั้งต้นแห่งคดีแอสตัน โอสกอนั้น เริ่มมาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการรถไฟฟ้าในปี พ.ศ.2539 ซึ่งกฎหมายกลางว่าด้วยการเวนคืนที่เกี่ยวข้องในระดับพระราชบัญญัตินั้นคือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 ซึ่งนอกจากจะกำหนดสอดคล้องกับเงื่อนไขเวนคืนตามรัฐธรรมนูญแล้ว ยังกำหนดเงื่อนไขว่าด้วยการเวนคืนเอาไว้ด้วย โดยหนึ่งในเงื่อนไขเหล่านั้นคือ รัฐจำต้องออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนเสียก่อน หากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนยังไม่สมบูรณ์<sup>20</sup> พระราชกฤษฎีกานี้มีความสำคัญยิ่งเพราะจะมีการระบุหรือชี้ให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเอาไว้ด้วย

### (ค) พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวเขตที่จะเวนคืนในบริเวณพิพาท

ในปี พ.ศ. 2538 ที่ดินพิพาทได้มีถูกกำหนดอยู่ในแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนพิพาทตามพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวเขตที่จะเวนคืน ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่เขตจตุจักร เขตบางซื่อ เขตราชเทวี เขตห้วยขวาง เขตคลองเตย เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย และเขตสัมพันธวงศ์ กรุงเทพมหานคร พ.ศ.2538 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตจตุจักร เขตบางซื่อ เขตราชเทวี เขตห้วยขวาง เขตคลองเตย เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย และเขตสัมพันธวงศ์ กรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2539 (ต่อไปนี้จะเรียกว่า “พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนเพื่อก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้ามหานคร”)

ส่วนที่เป็นประเด็นสำคัญคือคำปรารภของพระราชกฤษฎีกาข้างต้น ที่ส่วนหนึ่งนั้นได้ระบุถึงวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเอาไว้ว่าเป็นไปเพื่อ “ทางพิเศษ” ตามโครงการรถไฟฟ้ามหานครระยะแรก<sup>21</sup> จะเห็นว่าเป็นคนละถ้อยคำกับ “รถไฟฟ้า” ที่ปรากฏในปัจจุบันโดยเฉพาะในคดีแอสตัน โอสกอนที่พิพาท ทั้งนี้ เป็นเพราะเดิมนั้นกิจการรถไฟฟ้าอยู่ในสังกัดเดียวกับการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ก่อนที่จะมีการแยกภารกิจด้านการบริการรถไฟฟ้าออกมาเป็นองค์การรถไฟฟ้ามหานคร และการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยในปัจจุบัน แต่เพื่อจะได้เข้าใจความสืบเนื่องของขอบเขตคำว่า “ทางพิเศษ” มาจนถึงในบริบทรถไฟฟ้าปัจจุบัน จึงจำต้องพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานทั้งสามดังจะกล่าวต่อไปในหัวข้อถัดไป

### (ง) กฎหมายและประกาศของคณะปฏิวัติที่เกี่ยวข้องกับการตีความขอบเขตของคำว่า “กิจการรถไฟฟ้า” และ “ทางพิเศษ” ตามประเด็นพิพาท

<sup>19</sup> ดู เอกบุณย์ วงศ์สวัสดิ์กุล (เชิงจรธ 10) 19-20 (ทั้งนี้ ยังชี้ให้เห็นถึงการกำหนดขอบเขตวัตถุประสงค์สาธารณะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ลดทอนความเคร่งครัดลง ให้ครอบคลุมถึงประโยชน์สาธารณะอื่น ซึ่งรวมถึงประโยชน์เพื่อการผังเมือง ซึ่งเป็นถ้อยคำที่หายไปจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แต่ก็นับเป็นประโยชน์สาธารณะในขอบเขตนี้อย่างหนึ่งด้วย).

<sup>20</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 มาตรา 5 และ 6 และดู ยืนยัต ใจสมุทร,พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เรียงตามมาตรา (พิมพ์ครั้งที่ 4, นิตยธรรม 2557) 29.

<sup>21</sup> “โดยที่เป็นการสมควรกำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตจตุจักร เขตบางซื่อ เขตราชเทวี เขตห้วยขวาง เขตคลองเตย เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย และเขตสัมพันธวงศ์ กรุงเทพมหานคร เพื่อสร้างทางพิเศษ ตามโครงการรถไฟฟ้ามหานครระยะแรก.”

● **ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 พ.ศ. 2515** ประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ได้จัดตั้งการทางพิเศษแห่งประเทศไทย และได้นิยามคำว่า “ทางพิเศษ” เอาไว้ว่า “ทางหรือถนนซึ่งจัดสร้างขึ้นใหม่ ไม่ว่าในระดับพื้นดิน ใต้พื้นดิน เหนือพื้นพื้นดินหรือพื้นน้ำ เพื่ออำนวยความสะดวกในการจราจรเป็นพิเศษ และหมายความรวมถึงทางซึ่งใช้สำหรับรถราง เดี่ยวหรือรถใต้ดิน สะพานอุโมงค์ เรือสำหรับขนส่งรถข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นลงรถ ทางเท้า ที่จอดรถ เขตทาง ไหล่ทาง เชื้อนก้นน้ำ ท่อทางระบายน้ำ กำแพงกันดิน รั้วเขต หลักระยะ สัญญาณจราจร เครื่องหมายจราจร และอาคารหรือสิ่งอื่น อันเป็นอุปกรณ์เกี่ยวกับงานทางพิเศษ รถ หมายความรวมถึงล้อเลื่อนด้วย”<sup>22</sup>

● **พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ. 2535** พระราชกฤษฎีกานี้ไม่ได้มีบทบาทมากนัก ทั้งยังไม่ได้ให้นิยามศัพท์ใดไว้ แต่ก็อาจช่วยให้เห็นความต่อเนื่องก่อนที่จะมีการจัดตั้งรฟม. ตามพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยในปัจจุบันได้ โดยบทบัญญัติที่ช่วยให้เห็นความสืบเนื่องดังกล่าว ปรากฏตาม มาตรา 6 อันว่าด้วยวัตถุประสงค์ของ รฟม. ความว่า “รฟม. มีวัตถุประสงค์ในการจัดระบบขนส่งมวลชนใน กรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยการสร้างหรือจัดให้มีด้วยวิธีการใด ๆ ซึ่งการขนส่งโดยรถไฟฟ้าและดำเนินการหรือ ให้บริการอันเกี่ยวกับการขนส่งโดยรถไฟฟ้าดังกล่าว กับดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ของ รฟม.”<sup>23</sup>

● **พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543** กฎหมายนี้เป็นกฎหมายหลัก ที่ว่าด้วยหน่วยงานที่มีหน้าที่หลักเกี่ยวกับกิจการรถไฟฟ้าและเป็นหลักในประเด็นพิพาทคดีแอสตัน อโศก ที่มีการหยิบยก ถึงนิยามคำว่า “กิจการรถไฟฟ้า” ที่เป็นประเด็นหลักในงานวิจัยฉบับนี้ รวมถึงอำนาจหน้าที่และบทเฉพาะกาลบางมาตรา อันจะได้หยิบยกมาบางส่วน ดังนี้

- **นิยามศัพท์คำว่า “กิจการรถไฟฟ้า”** ที่บัญญัติไว้ว่า “กิจการรถไฟฟ้า หมายความว่า การก่อสร้าง ขยาย บูรณะ ปรับปรุง ซ่อมแซม และบำรุงรักษาระบบรถไฟฟ้า การเดินรถไฟฟ้า การจัดให้มีสถานที่จอดรถ การให้บริการ การอำนวยความสะดวก และการดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการดังกล่าว”<sup>24</sup>

- **อำนาจหน้าที่ของรฟม.** พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดขอบอำนาจหน้าที่ของรฟม.ไว้แยกย่อย มากมาย หนึ่งในนั้นคือการกำหนดอำนาจสำหรับ “พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ของ รฟม. ตามความจำเป็น เพื่อประโยชน์แก่ การให้บริการกิจการรถไฟฟ้า”<sup>25</sup> แม้จะเป็นประเด็นสำคัญยิ่งในการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของการเวนคืนแต่ก็อยู่นอกขอบเขตวิจัยฉบับนี้

- **บทเฉพาะกาลสำหรับการเปลี่ยนถ่ายจากองค์การรถไฟฟ้ามหานคร มาเป็นการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย** ซึ่งบัญญัติไว้ส่วนหนึ่งว่า “ให้โอนบรรดากิจการ เงิน ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ และความรับผิดชอบ ตลอดจนงบประมาณขององค์การรถไฟฟ้ามหานครตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหานคร พ.ศ.2535 ที่มีอยู่ในวันที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้เป็นของ รฟม.”<sup>26</sup>

<sup>22</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ข้อ 1.

<sup>23</sup> พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ. 2535 มาตรา 6.

<sup>24</sup> พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 มาตรา 4.

<sup>25</sup> พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 มาตรา 9(11).

<sup>26</sup> พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 มาตรา 88.

(จ) ประกาศรพม. เรื่อง กำหนดประเภทการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยเป็นทางผ่าน ลงวันที่ 26 กันยายน 2556 โดยมีการจัดทำข้อสงวนสิทธิ์อนุญาตให้ใช้ประโยชน์ ตามใบอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยเป็นทางผ่าน เลขที่ รพม. 012/1135 ลงวันที่ 4 ก.ค. 2557

#### (ฉ) กฎหมายอื่น

นอกจากกฎหมายรวมถึงกฎหมายลำดับรองทั้งหลายข้างต้น ยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอีกจำนวนมากเพียงแต่อยู่นอกขอบเขตการศึกษาหลักของงานวิจัยฉบับนี้ อาทิ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนที่ว่าด้วยสิทธิ์ของผู้ทรงกรรมสิทธิ์และข้อจำกัดกรรมสิทธิ์เรื่องทางจำเป็น<sup>27</sup> กฎหมายควบคุมอาคารในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุญาตและแจ้งการก่อสร้าง<sup>28</sup> ตลอดจนที่ว่าด้วยลักษณะที่ดินและความกว้างของเขตทางสำหรับการก่อสร้างอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษ<sup>29</sup> เป็นต้น

#### 2.1.4 สรุปข้อเท็จจริงเฉพาะประเด็นเวนคืน<sup>30</sup>

บริษัท อ. ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักเป็นนิติบุคคลเพื่อประกอบธุรกิจพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ได้ก่อสร้างโครงการที่อยู่อาศัยขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นอาคารชุดพักอาศัย ชื่อโครงการว่า **แอสตัน อโศก** โครงการนี้เริ่มเปิดตัวในเดือนกันยายน พ.ศ. 2557 และได้ยื่นหนังสือแจ้งความประสงค์ก่อสร้างตามมาตรา 39 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งต่อมาได้เริ่มก่อสร้างภายหลังจากนั้นไม่นานจนก่อสร้างสำเร็จใน พ.ศ. 2561 สำหรับสถานที่ตั้งนั้นอยู่ใกล้กับทั้งสถานีรถไฟฟ้าสุขุมวิท (MRT) และสถานีอโศก (BTS) โดยตั้งอยู่บนที่ดินสามแปลง เลขที่ 2345 2451 และ 2452 รวมทั้งสิ้นมีขนาดที่ดินทั้งโครงการ 2-3-47.60 ไร่ (4,590.4 ตารางเมตร) สำหรับตัวอาคารนั้นสูง 192.05 เมตร รวม 50 ชั้น โดยเป็นชั้นใต้ดินอีก 1 ชั้น สำหรับจำนวนห้องพักอาศัยนั้นมีจำนวน 783 ยูนิต และอาคารยังมีที่จอดรถ 371 คัน รวมมีพื้นที่อาคารที่ใช้คิดอัตราส่วนกับพื้นที่ดิน (Floor Area Ratio: FAR) 54,780.14 ตารางเมตร ซึ่งเป็นพื้นที่ซึ่งได้มีการขอยกอัตราส่วน FAR นี้ด้วยการก่อสร้างพื้นที่รับน้ำตามผังเมืองรวม<sup>31</sup> อาคารดังกล่าวนับเป็นอาคารขนาดใหญ่พิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร<sup>32</sup> ซึ่งในทางกฎหมายนั้น การก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่ประเภทนี้จะต้องอยู่ภายใต้

<sup>27</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 1338 และ 1349.

<sup>28</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 21 และ 39 ทวิ.

<sup>29</sup> กฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ.2535) ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ข้อ 2 วรรค 2 ความว่า “สำหรับที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งของอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษที่มีพื้นที่อาคารรวมกันทุกชั้นมากกว่า 30,000 ตารางเมตร ต้องมีด้านหนึ่งด้านใดของที่ดินนั้นยาวไม่น้อยกว่า 12.00 เมตร ดัดถนนสาธารณะที่มีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า 18.00 เมตร ยาวต่อเนื่องกันโดยตลอดจนไปเชื่อมต่อกับถนนสาธารณะอื่นที่มีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า 18.00 เมตร.” และ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ.2544.

<sup>30</sup> เรียบเรียงและดัดแปลงจาก คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 188/2566 และ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 935/2567.

<sup>31</sup> อนันดา เวิลด์อปเมนต์, แอสตัน อโศก 1; แอสตัน อโศก (อนันดา) < <https://www.ananda.co.th/th/condominium/ashton-asko> > สืบค้นเมื่อวันที่ 23 เมษายน 2567; และ โท-โท วิศวกร จำกัด, รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) โครงการแอสตัน อโศก (2558) 2-16.

<sup>32</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522.

บรรดาเงื่อนไขตามกฎหมายต่าง ๆ จำนวนมาก ส่วนหนึ่งคือข้อกำหนดเกี่ยวกับขนาดที่ดิน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อกำหนดว่าด้วยขนาดทางเข้าออกโครงการ ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ.2535) ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ใน ข้อ 2 วรรคสองที่บัญญัติว่า สำหรับที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งของอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษที่มีพื้นที่อาคารรวมกันทุกชั้นมากกว่า 30,000 ตารางเมตร ต้องมีด้านหนึ่งด้านใดของที่ดินนั้นยาวไม่น้อยกว่า 12.00 เมตร ติดถนนสาธารณะที่มีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า 18.00 เมตร ยาวต่อเนื่องกันโดยตลอดจนไปเชื่อมต่อกับถนนสาธารณะอื่นที่มีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า 18.00 เมตร กฎกระทรวงข้อนี้เองที่ทำให้เกิดปัญหาเรื่องของการใช้ที่ดินที่ถูกเวนคืนขึ้น

ปัญหาใหญ่ของที่ดินแปลงที่บริษัท อ. จะใช้ก่อสร้างโครงการนี้ก็คือทางเข้าของที่ดินที่จะใช้ออกไปสู่ถนนอโศกมนตรี ซึ่งมีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า 18 เมตรตามกฎหมายที่ยาวต่อเนื่องกันโดยตลอดไปเชื่อมถนนสาธารณะอื่นที่มีเขตทางไม่น้อยกว่า 18 เมตรตามกฎหมายข้างต้นได้นั้น มีความกว้างที่ไม่ถึงเกณฑ์ 12 เมตร ตามกฎกระทรวงดังกล่าว เพราะจากข้อเท็จจริง ทางเข้าออกที่มีนั้นเป็นทางจำเป็นที่มีขนาดกว้างเพียง 6.4 เมตร<sup>33</sup> เท่านั้น สาเหตุที่ทางออกของที่ดินแปลงดังกล่าวมีลักษณะเป็นทางจำเป็นและมีความกว้างดังกล่าว จำต้องเข้าใจความเป็นมาของที่ดินที่ใช้ก่อสร้างอาคารนี้เสียก่อน กล่าวคือ สำหรับที่ดินพิพาทนั้นแท้จริงแล้วที่จริงมีอยู่ด้วยกัน 3 โฉนด หนึ่งในนั้นคือที่ดินโฉนดเลขที่ 2345 เลขที่ดิน 2160 ซึ่งก่อนที่จะตกอยู่ในมือการรับโอนของบริษัท อ. นั้น ที่ดินแปลงนี้เป็นของบริษัท จตุรภัค จำกัด และมีเนื้อที่บางส่วนถูกเวนคืนไปก่อสร้างรถไฟฟ้ามหานครสายสีน้ำเงิน สถานีสุขุมวิท ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนเพื่อก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้ามหานครฯ และผลของการเวนคืนนั้นทำให้ที่ดินแปลงที่เหลือแปลงนี้ไม่มีทางออกสู่ถนนอโศกมนตรีซึ่งเป็นทางสาธารณะ (ที่ดินตาบอด) เกิดเป็นข้อพิพาทต่อศาล ซึ่งในภายหลังศาลฎีกาได้พิพากษาให้ รฟม. เปิดทางจำเป็นให้แก่บริษัท จตุรภัคฯ เท่ากับความกว้างของทางเข้า-ออกเดิม คิดเป็น 6.40 เมตร จากนั้น บริษัท อ.ได้ซื้อที่ดินดังกล่าวข้างต้น และรวมแปลงกับที่ดินในละแวกใกล้เคียงซึ่งอยู่ติดกัน เพื่อใช้ก่อสร้างอาคารชุดพักอาศัยที่อธิบายไปข้างต้น

การที่ทางเข้าออกของที่ดินที่รวมแปลงกันนั้นเป็นทางจำเป็นที่มีเขตทางกว้างเพียง 6.40 เมตรสู่ถนนอโศกมนตรีที่มีเขตทางกว้างกว่า 18 เมตร เป็นกรณีนำมาสู่ปัญหาเรื่องเงื่อนไขการก่อสร้างอาคารดังได้เกริ่นนำไป เนื่องจากหากไม่มีการทำให้ทางดังกล่าวนี้มีเขตทางที่กว้างมากขึ้นเป็นอย่างน้อย 12 เมตร ก็ไม่อาจสร้างอาคารขนาดใหญ่สมประสงค์ได้เลย ด้วยเหตุนี้ ทางบริษัท อ. ในฐานะผู้รับโอนที่ดินจึงเลือกที่จะต้องหาที่ดินเพิ่มเติมมาใช้เป็นส่วนต่อขยายเขตทางเข้าดังกล่าว เพื่อให้เข้าเกณฑ์ความกว้างของทางเข้าออกได้ ในกรณีนี้เอง วิธีการที่บริษัท อ.เลือกใช้ ซึ่งสรุปมาเฉพาะที่เกี่ยวกับประเด็นการเวนคืนตามงานวิจัยนี้ คือ ประการแรก บริษัท อ. ได้ขอย้ายทางจำเป็นซึ่งเดิมอยู่บริเวณลานจอดรถสถานีสุขุมวิทด้านติดปล่องระบายอากาศ มาไว้ด้านที่ใกล้กับถนนอโศกมนตรี ด้านติดกับสยามสมาคมในพระบรมราชูปถัมภ์

ประการที่สอง ซึ่งเป็นส่วนที่เป็นหัวใจสำคัญของคดีพิพาทนี้คือ ทางบริษัท อ.ยังได้ขอเจรจาขอใช้พื้นที่เพิ่มบางส่วนจากรฟม. อีกราว 6.60 เมตร เพื่อมาใช้ขยายทางจำเป็นที่ย้ายมานี้ ให้มีความกว้างรวมกันเป็น 13 เมตร ตามเงื่อนไขการควบคุมอาคาร โดยที่บริษัท อ. ยินยอมจะจ่ายค่าใช้พื้นที่ส่วนเพิ่มนี้เป็นจำนวน 97,671,707.45 บาท โดยทางรฟม. ได้พิจารณาและอนุญาตให้ย้ายตำแหน่งและขยายทางเข้า-ออก ตามคำขอออกสู่ถนนมนตรี ทั้งนี้ การทำข้อตกลงนี้มีการจัดทำข้อสงวนสิทธิ์อนุญาตให้ใช้ประโยชน์ ตามใบอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของการรถไฟฟ้ามหานครขนส่งมวลชนแห่ง

<sup>33</sup> คำพิพากษาศาลฎีกา 9888/2553.

ประเทศไทยเป็นทางผ่าน เลขที่ รพม. 012/1135 ลงวันที่ 4 กรกฎาคม 2557 อ้างอิงจาก ประกาศรพม. เรื่อง กำหนดประเภทการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของการรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทยเป็นทางผ่าน ลงวันที่ 26 กันยายน 2556 ถัดมา รพม. มีหนังสือที่ รพม. 012/936 ลงวันที่ 25 เมษายน 2559 แจ้งบริษัท อ. เรื่องการรับชำระราคาค่าทดแทน โดยให้บริษัท อ.ก่อสร้างอาคารจอดรถพร้อมพื้นที่ใช้สอย มูลค่าไม่ต่ำกว่าราคาตามที่กำหนดไว้ดังกล่าวข้างต้น

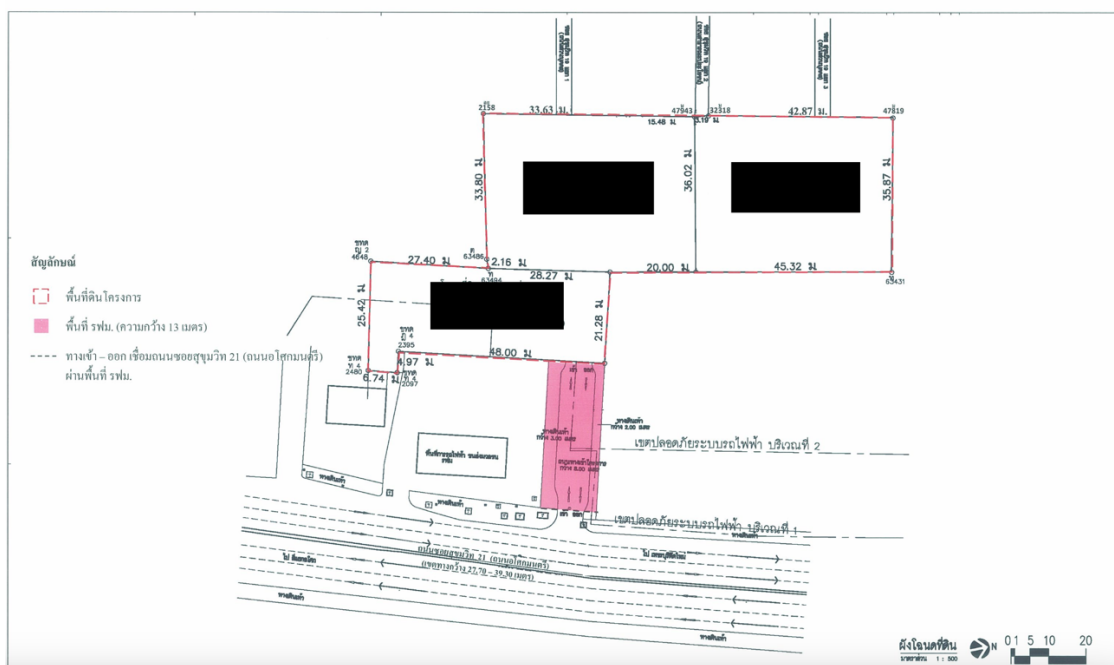
ข้อตกลงใช้ทางระหว่างบริษัท อ.และรพม.ดังกล่าวนี้เกิดเป็นประเด็นถกเถียงทางกฎหมายและนำมาสู่ข้อร้องเรียนมากมาย หนึ่งในนั้นคือประเด็นการเวนคืนว่าจะเป็นที่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนหรือไม่ โดยเฉพาะในประเด็นการใช้ทรัพย์สินที่ได้จากการเวนคืนให้ตรงตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน ข้อพิพาทในส่วนนี้เกิดขึ้นเพราะที่ดินที่นำมาให้ทางบริษัท อ. ใช้ประโยชน์ก็เป็นส่วนหนึ่งของที่ดินที่มีการเวนคืนเพื่อก่อสร้างทางพิเศษเพื่อใช้ทำสถานีรถไฟฟ้าใต้ดิน ภายใต้การจัดการดูแลของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) ทั้งนี้ ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนเพื่อก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้ามหานครฯ ก่อนที่กิจการรถไฟฟ้าจะแยกออกมาจากกทพ. ในปี พ.ศ.2535 ไปยังองค์กรใหม่คือ รพม. ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ. 2535 ก่อนจะมีการตราพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยในปี 2543 ซึ่งใช้บังคับในปัจจุบัน ซึ่งมีการกำหนดเอาไว้ว่า รพม. นั้นมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนิน “กิจการรถไฟฟ้า” ซึ่งตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัตินี้ บัญญัติกิจการรถไฟฟ้าไว้ว่า “การจัดสร้าง ขยาย บูรณะ ปรับปรุง ซ่อมแซม และบำรุงรักษาระบบรถไฟฟ้า การเดินรถไฟฟ้า การจัดให้มีสถานที่จอดรถ การให้บริการ การอำนวยความสะดวก และการดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการดังกล่าว” กรณีจึงเป็นประเด็นต้องวินิจฉัยว่าการอนุญาตให้บริษัท อ.ใช้พื้นที่นั้นเป็นกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟฟ้าอันเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์จากการเวนคืนหรือไม่

การถกเถียงข้อกฎหมายที่สำคัญเกิดขึ้นหลังจากนั้นไม่นาน เมื่อมีการฟ้องคดีของกลุ่มบุคคลที่ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง ในปี พ.ศ.2559 ในระหว่างการก่อสร้าง แต่โครงการนั้นก็ก่อสร้างสำเร็จในราวปี พ.ศ. 2561 กระนั้น ทางสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ได้มีหนังสือขอให้ รพม. ชี้แจงถึงข้อตกลงดังกล่าว รวมถึงขอให้ รพม. นำประเด็นไปหารือกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พร้อมกันนั้น รพม. ได้เสนอเรื่องดังกล่าวต่อกระทรวงคมนาคมเพื่อพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีตามเงื่อนไขการใช้ประโยชน์ และถัดมาได้มีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ รพม. 014/3148 ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน 2562

ถัดมา ในเดือนมีนาคม 2563 ทางสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นตอบกลับปรากฏตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 237/2563<sup>34</sup> โดยในประเด็นการเวนคืนที่น่าสนใจในบันทึกนั้นนั้นอยู่ที่การให้ความเห็นในทำนองว่าการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนมาใช้ขยายทางเข้าออกเพื่อให้เอกชนผู้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์สามารถก่อสร้างอาคารชุดพักอาศัยซึ่งเป็นอาคารขนาดใหญ่พิเศษตามเงื่อนไขของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารนั้นไม่อยู่ในวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้ง รพม. และวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน เพราะเมื่อรพม. มีพันธกรณีที่จะต้องใช้ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนสำหรับการดำเนินกิจการรถไฟฟ้ามหานครระยะแรกตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน ในทำนองที่

<sup>34</sup> ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 237/2563 เรื่อง การอนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของการรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทยเป็นทางเข้า-ออก โครงการก่อสร้างอาคารชุดพักอาศัย ซึ่งเป็นอาคารขนาดใหญ่พิเศษ (ทั้งนี้ มีการกล่าวถึง อาคารสำนักงาน สำนักงานขาย และติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ แต่ดังที่ได้กล่าวถึงไปในหลายวาระว่ารายงานวิจัยฉบับนี้จะมีมุ่งพิจารณาเฉพาะตัวอาคารอยู่อาศัยโดยตรง).

สอดคล้องกับคำว่า “กิจการรถไฟฟ้า” ตามพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ.2543 และ เนื้อหาแห่งข้อตกลงนั้นทำให้ประชาชนที่จะมาจัดรถในพื้นที่ที่จะนำมาใช้เป็นพื้นที่ทางเข้า-ออก ได้อีกต่อไป อีกทั้งการ ดำเนินการดังกล่าวยังเป็นไปเพื่อที่จะให้บริษัท อ.สามารถก่อสร้างอาคารชุดพักอาศัยซึ่งอาคารขนาดใหญ่ กรณีจึงมิใช่ เป็นไปเพื่อประโยชน์ของรฟม. และประชาชนในอันที่จะใช้ประโยชน์บนพื้นที่ดังกล่าวตามวัตถุประสงค์ อย่างไรก็ตาม อาคารดังกล่าวต่อมาก็มีการก่อสร้างแล้วเสร็จ โดยที่ข้อพิพาทในศาลปกครองก็ยังคงดำเนินต่อไป โดยจะได้อธิบายในหัวข้อ 2.1.5



แผนที่ 2: แสดงพื้นที่ดินโครงการและพื้นที่ของรฟม. ตามเอกสารรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ที่มา: รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) ของโครงการแอชตัน อโศก<sup>35</sup>

### 2.1.5 สรุปรายละเอียดกระบวนการพิจารณาสำคัญในประเด็นเวนคืน<sup>36</sup>

เมื่อปี พ.ศ. 2564 ศาลปกครองกลางตัดสินคดีในส่วนประเด็นการเวนคืนว่า การที่นำที่ดินที่ได้จากการเวนคืน บางส่วนไปใช้เป็นประโยชน์สำหรับทำเป็นทางเข้าออกสู่ถนนสาธารณะในลักษณะถาวร เพื่อให้ผู้ร้องสอดสามารถก่อสร้าง อาคารแอชตัน อโศกได้ เป็น “**ประโยชน์ในทางธุรกิจของผู้ร้องสอดโดยแท้**” แม้จะมีการชำระค่าทดแทน แต่ก็ยังไม่อาจ นับได้ว่าเป็นการใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์เพื่อการเวนคืนที่ดินที่จะต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อ “กิจการรถไฟฟ้า” ตาม พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย

ต่อประเด็นนี้ ผู้ร้องสอด (บริษัท อ.) อุทธรณ์ โดยต่อสู้ว่า รฟม. สามารถนำที่ดินไปใช้วัตถุประสงค์ใดก็ได้ตามขอบ วัตถุประสงค์ของการเวนคืน เพราะไม่มีกฎหมายห้ามนำที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนไปใช้เพิ่มเติมเท่าที่จะไม่ส่งผลกระทบ

<sup>35</sup> ไท-ไท วิศวกร จำกัด (เชิงอรรถ 33) 2-11.

<sup>36</sup> เรียบเรียงและดัดแปลงจาก คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 188/2566 และ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 935/2567.

ต่อวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน รพม. จึงมีดุลพินิจนำที่ดินไปใช้ในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ได้ ตามมาตรา 1336 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบมาตรา 7 9 18 และ 36 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย พ.ศ.2543 ออกข้อบังคับการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2547 ซึ่งต่อมามีการใช้ข้อ 4 และ 11 ของข้อนี้ออกประกาศให้เอกชนใช้เป็นทางผ่าน เป็นแนวนโยบายของรัฐที่จะใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด และคืนความเป็นธรรมให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน เนื่องจากที่ดินไม่มีทางเข้าออกถนนสาธารณะ นอกจากนั้นยังอ้างว่าตามพระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ในมาตรา 7 และ 8 ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบแนวทางการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา トラบเท่าที่ไม่กระทบต่อวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ตามหนังสือเลขอาธิการคณะรัฐมนตรีด่วนที่สุด นร 0503/ว271 และหนังสือที่นร 0907/451 รวมถึงยังอ้างต่อไปถึงความเห็นกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 1081/2563 ในส่วนที่เกี่ยวกับอาคารจอดแล้วจรของสถานีลาดพร้าวที่รพม.ใช้ประโยชน์ที่ดินตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนตั้งแต่ พ.ศ. 2547 ซึ่งการขออนุญาตเป็นทางเข้าออกเท่านั้น ไม่ทำให้วัตถุประสงค์เสียไป รพม.ยังใช้ประโยชน์ได้ตามปกติ กรณีจึงไม่ถือว่าเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินนอกเหนือจากวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน การไม่พิจารณาถึงประโยชน์อันเกี่ยวข้องหรือเพื่อธุรกิจรถไฟฟ้ามหานครที่ได้ดินตามที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยจึงไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน ทั้งนี้ หากยังพิจารณาสภาพของที่ดินที่มีการใช้ไม่มีประสิทธิภาพจากการมีปล่องระบายอากาศกั้นในทางจำเป็น ซึ่งหากมีการใช้ตามทีอนุญาตจะทำให้ไม่ต้องมีทางจำเป็นตั้งกลางแปลงที่ดินอันจะสามารถสร้างอาคารจอดรถได้ และทางที่ได้รับอนุญาตแบ่งเป็นสามส่วนได้แก่ ทางเข้า ทางเข้าออกที่จอดรถยนต์ของรพม. และทางเข้าออกโครงการแอชตันไฮท โดยไม่ได้นำเป็นกรรมสิทธิ์ตกแก่แอชตันไฮทหรือหวังกันบุคคลอื่นใช้ทาง อีกทั้งยังจะมีผู้อาศัยไม่น้อยกว่า 1,000 คน มีแนวโน้มที่จะเป็นประโยชน์แก่รพม. อันเกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย นอกจากนั้นสัญญาอนุญาตให้ใช้พื้นที่อันมีลักษณะเป็นการก่อตั้งสิทธิให้ใช้ทางในลักษณะเดียวกันทางเข้าเชื่อมต่อกับรถไฟฟ้าซึ่งเป็นแนวทางที่มีผู้ประกอบการหลายใช้ประโยชน์ในลักษณะดังกล่าว นอกจากนี้ยังมีการอ้างผังเมืองรวม พ.5-3 ที่ใช้ประโยชน์พาณิชยกรรมในระดับสูงสุดเป็นหลัก ในการนี้ การอนุญาตให้ใช้ที่ดินตามข้อเท็จจริงจึงยอมส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองรวมดังกล่าวได้

ทั้งนี้ ก่อนที่ศาลปกครองสูงสุดจะตัดสินคดีพิพาทนั้น ตุลาการผู้แถลงคดีได้มีความเห็นส่วนตัวว่ากรณีควรจะมีคำพิพากษากลับคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งส่วนหนึ่งที่เกี่ยวข้องประเด็นแห่งคดีเวนคืนนั้นอธิบายว่าเพราะข้อตกลงดังกล่าวทำให้ รพม. ได้รับประโยชน์ส่วนหนึ่งเป็นอาคารจอดรถจึงเป็นกรณีที่ชอบด้วยกฎหมาย ทว่า แนวโน้มของศาลปกครองสูงสุดจะไม่ได้เห็นไปในทำนองนี้แต่อย่างใด

### 2.1.6 คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยในประเด็นเวนคืนนี้ว่า เมื่อรพม.มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องนำที่ดินของตนที่ได้มาจากการเวนคืนไปใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนเพื่อสร้างทางพิเศษในระยะเริ่มแรกตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนไปใช้เพื่อกิจการรถไฟฟ้ามหานครระยะแรก ฉะนั้น การอนุญาตให้มีการใช้ที่ดินเป็นทางเข้าออกถนนสุขุมวิท 21 (อโศกมนตรี) เพื่อประโยชน์ของโฉนดที่ดิน 2345 2451 และ 2452 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการก่อสร้างอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษในโครงการแอชตันไฮท ของผู้ร้องสอด อัน

เป็นประโยชน์แก่กิจการของผู้ร้องสอดเท่านั้น มิใช่เป็นเพื่อประโยชน์ของรฟม. และวัตถุประสงค์ของการเวนคืน การอนุญาตให้ใช้ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนตามข้อเท็จจริงจึงไม่อาจกระทำได้

### 2.1.7 ความเห็นแย้ง

ทั้งนี้ มีคำวินิจฉัยเสียงข้างน้อยอีกสองแนวความเห็น สำหรับความเห็นแย้งฝ่ายแรกในส่วนเฉพาะ การเวนคืนนั้นมีแยกย่อยเป็นอีกหลายประเด็นโดยสรุปความได้ดังนี้ ประเด็นแรกกรณีตามปัญหาเป็นกรณีที่รฟม. ได้ใช้ประโยชน์จากที่ดินที่มีการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าระยะแรกตามวัตถุประสงค์ และยังคงมีการใช้งานตามวัตถุประสงค์ แล้ว ประเด็นต่อมา การที่ต่อมาไปให้บริษัท อ.ใช้ประโยชน์นั้น แม้จะเป็นไปเพื่อประโยชน์กิจการของผู้ร้องสอดและผู้พักอาศัยในอาคาร แอชตัน โอสก แต่ที่ดินนี้เดิมเป็นการใช้เพื่อเป็นทางเข้าออกลานจอดรถสถานีสุขุมวิท ซึ่งเป็นกรณีที่อยู่ใน วัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าตามนิยามในกฎหมาย เมื่อนำไปใช้เป็นทางเข้าออกอาคารตามข้อเท็จจริง ก็เป็นการใช้ทางร่วมกันระหว่างประชาชนผู้มาใช้บริการลานจอดรถกับผู้พักอาศัยในโครงการ ซึ่งมีได้กระบต่อสาระสำคัญของวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน และจากข้อเท็จจริงนั้นนอกจากจะเป็นกรณีเมื่อภายหลังโครงการสร้างเสร็จและมีการปรับปรุงทางเข้าออกลานจอดรถแล้ว ยังเป็นการที่รฟม. ได้กลับมาใช้ประโยชน์ในที่ดินสำหรับเป็นสถานที่จอดรถของประชาชนผู้มาใช้บริการตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอีกด้วย ในประเด็นที่สาม ฝ่ายเสียงข้างน้อยฝ่ายแรกนี้เห็นว่าการ ให้ใช้พื้นที่โดยที่บริษัท อ.ยอมตกลงชำระค่าใช้พื้นที่ เป็นการดำเนินธุรกิจเพื่อประโยชน์แก่รฟม. และเพื่อประชาชนผู้มาใช้บริการ อันเป็นการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ของรฟม.ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการให้บริการรถไฟฟ้าตาม วัตถุประสงค์ของรฟม.

ส่วนความเห็นอีกฝั่งหนึ่งของเสียงข้างน้อยที่มีความเห็นแย้งนั้นเห็นว่า บริษัท อ. ไม่ได้นำที่ดินไปใช้ตั้งโครงการ อสังหาริมทรัพย์ โดยสภาพของทรัพย์สินยังเป็นทางเข้าออกซึ่งผู้โดยสารรถไฟฟ้าสามารถใช้ประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์ แห่งการเวนคืน การนำที่ดินไปใช้เพื่อเป็นทางเข้าออกจึงยอมทำได้

### 2.1.8 ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 935/2567: อาฟเตอร์ช็อคหลังจากคำพิพากษาศาล ปกครองสูงสุด

ภายหลังจากมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดข้างต้น นอกจากจะก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวต่าง ๆ ต่อทุกภาค ส่วนในสังคมแล้ว ยังเกิดความเคลื่อนไหวจากฝั่งเอกชนและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องด้วย กระทั่งต่อมาได้มีความเห็น คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 935/2567 เรื่อง แนวทางดำเนินการของกรุงเทพมหานครในการปฏิบัติตาม คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อส.188/2566 ซึ่งในส่วนเนื้อหาเกี่ยวกับประเด็นการใช้ทรัพย์สินที่ได้ มาจากการเวนคืนที่ทางคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตอบข้อหารือของกรุงเทพมหานครนั้นได้มีการอ้างถึงสถานการณ์ที่ เปลี่ยนแปลงไปจากข้อเท็จจริงแห่งคดี ในทำนองว่าทาง รฟม. ได้มีการรื้อถอนสำนักงานขายอาคารชุดในที่ดินพิพาท กอปรกับการให้ประชาชนทั่วไปสามารถใช้พื้นที่เป็นลานจอดรถอันเป็น “การจัดให้มีสถานที่จอดรถ” ซึ่งอยู่ในขอบข่าย คำว่า “กิจการรถไฟฟ้า” ตามพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนฯ กรณีจึงเป็นการใช้ทรัพย์สินที่ได้มาจากการเวนคืนเพื่อธุรกิจที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ขององค์การรถไฟฟ้ามหานครตามกฎหมายแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นกรณี การตีความที่ยังคงยึดมั่นกับถ้อยคำอย่างเคร่งครัดในทำนองเดียวบรรดาแนวทางการตีความของทั้งศาลปกครองสูงสุด ตลอดจนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ผ่านมาอยู่อย่างเข้มข้น

## 2.2 สรุปภาพรวมปัญหาการใช้การตีความเกี่ยวกับการใช้ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าไปพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยของเอกชนในคดีแอชตัน อโศก

จากการวิเคราะห์ของผู้วิจัย พบว่าแนวทางการตีความของศาลในคดีแอชตัน อโศก รวมถึงความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องนั้น ด้วยความเคารพ ย่อมสะท้อนปัญหาใน 2 มิติด้วยกัน ในมิติแรก จะเห็นว่าผลลัพธ์ในคดีดังกล่าวทั้งการตีความและผลกระทบการตีความแทบจะทุกมิติที่อธิบายไปข้างต้นซึ่งในส่วนนี้จะขยายความเพิ่มเติมต่อไปในตอนท้ายของบทที่ 4

ส่วนในมิติที่สองนั้นผู้วิจัยเห็นว่าจากการเปรียบเทียบแนวทางการตีความที่เคร่งครัดยิ่งดังในคดีแอชตัน อโศก กับข้อวิเคราะห์ในส่วนแรกของบทความนี้ ย่อมตอบย้ำได้ว่าแนวทางการตีความของนักกฎหมายไทยส่วนใหญ่ในการพิจารณาขอวัตถุประสงค์เพื่อการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้า นั้นมองข้ามปัจจัยสำคัญดังต่อไปนี้

(ก) *ประโยชน์สาธารณะอย่างกว้าง โดยเฉพาะในบริบทของการพัฒนาเมืองบริเวณรอบสถานีรถไฟฟ้า*

(ข) *หลักความได้สัดส่วน สำหรับพิจารณาเปรียบเทียบประโยชน์สาธารณะที่พึงได้รับจากการพัฒนาพื้นที่ข้างต้น เพื่อนำมาชั่งน้ำหนักกับ*

- *ประโยชน์อื่นใดที่ตกแก่เอกชนไม่ว่าจะเป็นประโยชน์ในเชิงธุรกิจหรือประโยชน์ต่อเอกชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นการเฉพาะ และ*

- *สิทธิในทรัพย์สินของเอกชนที่ต้องเสียไปเพราะเวนคืน*

(ค) *แนวคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน (TOD) ที่ย่อมมีประโยชน์สำหรับใช้วิเคราะห์ว่าในบริบทการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้าโดยใช้ที่ดินที่เวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้า นั้นเหมาะสมและเกิดประโยชน์สาธารณะตามแนวทาง TOD หรือไม่ รวมถึงจะมีข้อเสนอแนะใดที่จะทำให้การพัฒนาที่เกิดขึ้นเป็นไปตามแนวทาง TOD ดังกล่าวหรือไม่*

## 3. คำถามสำคัญที่ขาดหายไปในการใช้การตีความเกี่ยวกับการใช้ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าไปพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยของเอกชนในประเทศไทยและที่ปรากฏในคดีแอชตัน อโศก

จากการที่ได้สำรวจถึงปัญหาการใช้การตีความในประเทศไทยรวมถึงผลกระทบที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากที่ปรากฏในคดีแอชตัน อโศก ย่อมทำให้เกิดข้อค้นพบอีกประการหนึ่งว่า มีปัจจัยที่ขาดหายไปอันสมควรค่าแก่การนำมาวิเคราะห์การตีความขอวัตถุประสงค์ของการเวนคืนสำหรับการใช้ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้า สิ่งที่ขาดไปดังกล่าวทั้งหลายนี้สามารถสรุปความเป็นชุดคำถามรวม 4 คำถาม ที่ศาลตลอดจนนักกฎหมายไทยควรนำมาพิจารณาประกอบการตีความเพื่อให้มั่นใจว่าการตีความนั้นมีการคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะอย่างกว้างในบริบทการเวนคืนเพื่อการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้า หลักความได้สัดส่วน และแนวคิด TOD กล่าวโดยย่อคือเป็นชุดคำถามที่ศาลในคดีแอชตัน อโศก ควรพิจารณาสอบถามนั่นเอง รายละเอียดชุดคำถามเช่นว่านั้นสรุปได้ดังนี้

### 3.1 คำถามแรก: มีประโยชน์สาธารณะเกิดขึ้นหรือไม่จากการนำทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนไปพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้า

คำถามนี้เป็นคำถามสำคัญที่ได้อธิบายไปแล้วว่า TOD มีประโยชน์สาธารณะประกอบรวมระคนอยู่ด้วยไม่น้อย แต่จากการศึกษา ไม่พบว่าเป็นสิ่งที่ได้ถูกคำนึงถึงหรือแยกพิจารณาอย่างละเอียดแต่อย่างใด ทั้งในการใช้การตีความทั่วไปของนักกฎหมายไทย และในคดีแอชตัน โอโศก หากแต่จะมีการพิจารณาควบเกี่ยวอยู่บ้างก็มักจะเป็นการรวบรัดตัดไปที่การพิจารณาว่ามีประโยชน์เอกชนหรือมีเอกชนได้ประโยชน์เป็นพิเศษกรณีจึงเป็นการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนโดยมิชอบ คำถามข้อแรกนี้จึงจะช่วยให้ผู้ตีความชอบเขตวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าไม่รีบด่วนตัดสิน หากแต่เชื่อเชิญให้มีการตั้งหลักจากการค้นหาประโยชน์สาธารณะที่พึงมีพึงได้จากการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้าเสียก่อน

### 3.2 คำถามที่สอง: ประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นมีมากกว่าประโยชน์ของเอกชนอย่างไรบ้าง โดยเฉพาะประโยชน์ที่เป็นไปในเชิงธุรกิจหรือพาณิชย์กรรมโดยแท้

คำถามข้อที่สองนี้เป็นการสนับสนุนให้มีการคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนปรับเข้ากับข้อเท็จจริงในคดีนั่นเอง ดังที่กล่าวไปอีกเช่นกันว่าในบริบทของการพัฒนาแบบ TOD รวมไปถึงในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนั้นแทบจะเป็นไปไม่ได้ที่จะปราศจากประโยชน์ที่ตกแก่เอกชนรายหนึ่งรายใดเป็นการเฉพาะทั้งในแง่เอกชนที่อาศัยโดยรอบพื้นที่ซึ่งอาจได้ประโยชน์มาจากการอยู่อาศัยหรือใช้บริการในโครงการใดโครงการหนึ่งในทรัพย์สินที่เวนคืน หรือกระทั่งประโยชน์เชิงธุรกิจการค้าซึ่งรวมถึงบรรดาการค้าหากำไรของเอกชนผู้ประกอบการธุรกิจพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าประโยชน์สาธารณะจะเกิดร่วมระคนกับประโยชน์ดังกล่าวข้างต้นมิได้ หากแต่หลักสำคัญคือกรณีพึงจะต้องนำหลักความได้สัดส่วนมาพิเคราะห์ว่าประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นจากคำถามในข้อแรกนั้น เมื่อชั่งน้ำหนักแล้วมีมากกว่าประโยชน์อันตกแก่เอกชนรายหนึ่งรายใด โดยเฉพาะประโยชน์ในเชิงธุรกิจการค้าหรือไม่ หากใช่เป็นการมุ่งตีตราความไม่ชอบด้วยกฎหมายเพียงเพราะมีประโยชน์เหล่านี้มาเจือสมด้วย ทว่าดังที่นำเรียนไปว่าข้อพิจารณาเหล่านี้ล้วนไม่ปรากฏในการวิเคราะห์ชอบเขตวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าของประเทศไทย กรณีจึงสมควรนำมาใช้เป็นคำถามเพื่อตรวจสอบผ่านเลนส์หลักความชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว

### 3.3 คำถามที่สาม: ประโยชน์สาธารณะรวมถึงประโยชน์ทั้งหมดที่เอกชนต่าง ๆ จะได้รับนั้นได้สัดส่วนกับสิทธิในทางทรัพย์สินของประชาชนที่ต้องเสียไปเพราะถูกเวนคืนหรือไม่

สำหรับคำถามข้อที่สามนี้ยังคงตั้งฐานอยู่ที่หลักความได้สัดส่วน ด้วยการตรวจสอบการผสานประโยชน์ทั้งประโยชน์ที่เอกชนรายหนึ่งรายใดได้รับรวมถึงประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นว่า บรรดาประโยชน์ที่เกิดขึ้นเช่นนั้นหากเทียบกับสิทธิในทางทรัพย์สินที่เสียไปจากการเวนคืนนั้นมีความได้สัดส่วนกันหรือไม่ ซึ่งแม้การประกันสิทธิในทางทรัพย์สินของเอกชนจะเป็นหลักคู่กับระบบกฎหมายไทยมานานควบคู่กับการพิจารณาถึงหลักความได้สัดส่วนในกรณีอื่น ทว่า บทบาทของหลักความได้สัดส่วนเช่นนี้ดูจะไม่ได้เข้มข้นมากนักในกรณีของการพิเคราะห์ตีความชอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าตามแนวทางของนักกฎหมายไทยส่วนใหญ่ ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงได้ผลิตคำถามข้อนี้เพื่อเป็นหลักในการชั่งน้ำหนักเทียบประโยชน์ได้เสียสอดคล้องต่อเนื่องมาจากสองคำถามแรก

### 3.4 คำถามที่สี่: การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินนั้นสอดคล้องกับ TOD หรือไม่ ตลอดจนสามารถพัฒนาเพื่อเพิ่มประโยชน์สาธารณะได้อีกหรือไม่

ข้อพิจารณาที่ฟังถามแต่หายไปจากการวิเคราะห์ของทั้งนักกฎหมายและศาลไทย รวมถึงในคดีแอชตัน อโศก ก็คือการไม่ได้พิจารณาตัวทรัพย์สินว่ามีแนวทางการใช้ประโยชน์สอดคล้องกับ TOD หรือไม่ มีรายละเอียดข้อพิจารณาอย่างไร หรือจะสามารถมีการพัฒนาให้เกิดประโยชน์มากขึ้นอันจะยิ่งเพิ่มประโยชน์สาธารณะที่ฟังมีฟังได้ให้มากขึ้นอันเป็นการส่งเสริมหลักความได้สัดส่วนไปในตัวด้วย

การที่ผู้วิจัยแปรผลนำเอาสิ่งที่ขาดหายไปในการใช้การตีความเกี่ยวกับการใช้ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าไปพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยของเอกชนในประเทศไทยและที่ปรากฏในคดีแอชตัน อโศกมาเป็นชุดคำถาม 4 คำถามนี้ *ไม่ใช่* เพียงแต่จะสรุปข้อค้นพบให้เป็นรูปธรรมมากขึ้นผ่านข้อคำถามต่าง ๆ เท่านั้น หากแต่คำถามทั้งหลายเหล่านี้จะนำไปใช้เป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาแนวทางวิเคราะห์ความชอบด้วยกฎหมายของการใช้ที่ดินที่ถูกเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าไปพัฒนาเป็นโครงการที่อยู่อาศัยของเอกชน ซึ่งจะได้นำไปปรับใช้กับคดีแอชตัน อโศก ในบทที่ 4 ก่อนที่จะแปรผลข้อมูลจากการพัฒนาและปรับใช้ดังกล่าวในบทที่ 5 ต่อไป

## บทที่ 4

### การพัฒนาแนวทางวิเคราะห์ความชอบด้วยกฎหมายของการใช้ที่ดินที่ถูกเวนคืน เพื่อกิจการรถไฟฟ้าไปพัฒนาเป็นโครงการที่อยู่อาศัยของเอกชน และการปรับใช้แนวทางดังกล่าวกับคดีแอชตัน โอโศก

จากการสำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องไปในบทที่ 2 และวิเคราะห์ปัญหาแนวทางการตีความเงื่อนไขการเวนคืน เพื่อกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะในบริบทการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้าของประเทศไทยในบทที่ 3 นั้น ในงานวิจัยฉบับนี้จะวิเคราะห์ต่อยอดจากเนื้อหาทั้งหลายดังกล่าว โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วนด้วยกัน ส่วนแรกเป็นความพยายามในการพัฒนาเครื่องมือประกอบดุลพินิจในการตีความชอบด้วยวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าสำหรับพื้นที่บริเวณรอบสถานีรถไฟฟ้าเพื่อช่วยแก้ไขปัญหามาจากการตีความในปัจจุบันดังได้อธิบายไปในบทที่แล้ว จากนั้นในเนื้อหาส่วนที่สองจะเป็นการทดลองนำเครื่องมือดังกล่าวไปปรับกับข้อเท็จจริงในคดีแอชตัน โอโศก ซึ่งจะนำไปสู่การอภิปรายผลอย่างละเอียดในเนื้อหาบทที่ 5

#### 1. การนำแนวคิด TOD มาพัฒนาเป็นแนวทางวิเคราะห์ความชอบด้วยกฎหมายของการนำที่ดินจากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าและกิจการเกี่ยวเนื่องไปใช้พัฒนาเป็นโครงการที่อยู่อาศัยของเอกชน

เพื่อให้การตีความขอบเขตของการตีความเงื่อนไขกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะสำหรับการเวนคืนพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้าเป็นไปอย่างมีหลักการและในขณะเดียวกันก็ลดปัญหาแนวทางการตีความเคร่งครัดในปัจจุบันตามที่อธิบายไปในบทที่แล้วรวมถึงป้องกันความเสี่ยงของแก้ไขปัญหาย่างไม่รอบคอบด้วยการออกกฎหมายที่จะเพิ่มอำนาจรัฐในการเวนคืนจนเกินขอบเขต งานวิจัยนี้จึงเสนอแนวทางวิเคราะห์ความชอบด้วยกฎหมายของการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าไปใช้พัฒนาเป็นโครงการที่อยู่อาศัยของเอกชน ซึ่งจะสอดคล้องกับข้อเท็จจริงในคดีแอชตันโอโศก นอกจากนั้นยังใช้เป็นแหล่งพิจารณาหา “สมดุล” ที่เหมาะสมระหว่างประโยชน์สาธารณะและเอกชนในบริบทการพัฒนาดังกล่าว โดยเริ่มลำดับอภิปรายจากที่มาและแนวทางการปรับใช้ในหัวข้อ 1.1 จากนั้นจะอธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับรายละเอียดของแต่ละปัจจัยและตัวชี้วัดการประเมินผลในหัวข้อ 1.2 ก่อนที่หัวข้อที่ 1.3 จะเป็นการอธิบายวิธีการประเมินผล และปิดท้ายด้วยหัวข้อที่ 1.4 ซึ่งว่าด้วยการอภิปรายถึงข้อโต้แย้งที่อาจเกิดขึ้นได้ของเกณฑ์และการปรับใช้ดังกล่าว

##### 1.1 แนวทางมาตรฐานสำหรับชี้วัดความชอบด้วยกฎหมายของการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ถูกเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าไปพัฒนาเป็นโครงการที่อยู่อาศัยของเอกชนโดยรอบสถานีรถไฟฟ้า

ผู้วิจัยได้พัฒนาแนวทางวิเคราะห์เบื้องต้นสำหรับการตีความความชอบด้วยกฎหมายของวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนตลอดจนการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้า โดยเฉพาะในบริบทของการนำที่ดินไปใช้ซึ่งเกี่ยวกับการ

พัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยของเอกชนรอบสถานีรถไฟฟ้า อันเป็นผลมาจากการสำรวจวิเคราะห์ปัญหากฎหมายและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมถึงความพยายามในการที่จะเติมเต็มและจัดการกับปัญหาของแนวทางการตีความขอบวัตถุประสงค์การเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าในปัจจุบันที่มีได้คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะอย่างกว้างในบริบทการพัฒนาเมือง หลักความได้สัดส่วน และหลักการพัฒนารูปแบบ TOD ที่ไม่ว่าเช่นใดนั้นวัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์กิจการรถไฟฟ้าตามกฎหมาย ทั้งประโยชน์สาธารณะที่พึงได้นั้นเกินสัดส่วนประโยชน์ที่เอกชนจะได้รับไม่ว่าจะเป็นประโยชน์ที่ตกแก่เอกชนเฉพาะกลุ่มหรือจะเป็นประโยชน์ในเชิงพาณิชย์หรือไม่ นอกจากนั้นประโยชน์สาธารณะเช่นนี้ต้องมากกว่าสิทธิของของเอกชนที่ต้องเสียไปจากการเวนคืน ในขณะที่เดียวกันสอดคล้องกับเหมาะสมกับการพัฒนาเมืองตามแนวคิด TOD ซึ่งน่าจะช่วยให้เกิดการตีความที่ลุ่มลึกและรับประกันประโยชน์สาธารณะได้ดียิ่งขึ้น

สำหรับเนื้อหาของหลักเกณฑ์ดังกล่าวที่จะช่วยพิจารณาการตีความขอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืน มีอยู่ว่ารัฐจะต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงประโยชน์สาธารณะสุทธิที่ได้จากการเวนคืนเพื่อ TOD ซึ่งในที่นี้เน้นไปที่บริบทที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยของเอกชน แนวทางการค้นหาและพิสูจน์ทราบถึงประโยชน์สาธารณะสุทธิดังกล่าววิเคราะห์ได้จากการประมาณการผลรวมของ (1) ประโยชน์ที่สาธารณชนจะได้รับเป็นการทั่วไป รวมกับ (2) ประโยชน์อื่นใดที่อาจมีเอกชนบางกลุ่มได้รับจากการเวนคืนโดยมิได้มีลักษณะในเชิงธุรกิจ<sup>1</sup> และ (3) ประโยชน์ใด ๆ ที่เอกชนได้รับในลักษณะเพื่อการพาณิชย์และธุรกิจ มาหักออกด้วยสิทธิในทางทรัพย์สินของเอกชนที่เสียไปเพราะถูกเวนคืนจากการทำ TOD ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาเมืองตามแนวคิด TOD รวมถึงหลักการได้สัดส่วน ในการวิเคราะห์คำนวณดังกล่าวนี้จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่า (ก) ประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนทั่วไปนั้น ต้องมากกว่าสิทธิในทางทรัพย์สินที่เสียไป และ (ข) ประโยชน์นั้นต้องมากกว่าประโยชน์ที่เอกชนจะได้รับในลักษณะเป็นการพาณิชย์ นอกจากนั้น ยังต้องปรากฏด้วยว่า (ค) การนำทรัพย์สินไปใช้ดำเนินโครงการต้องสอดคล้องกับหลักการของ TOD มิใช่มาจากการพัฒนาที่ไร้แบบแผนหรือเกิดจากการใช้อำนาจโดยมิชอบจากทางภาครัฐ เพื่อให้ลดทอนความเสี่ยงด้านการดูแลอำนาจและในขณะเดียวกันก็พิทักษ์สิทธิในทางทรัพย์สินของเอกชนในประการที่หาจุดสมดุลกับประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นนั่นเอง

แนวทางการพิจารณาการตีความวัตถุประสงค์ในการเวนคืน ตลอดจนการนำที่ดินโดยเฉพาะในบริบทของการนำที่ดินไปใช้ซึ่งเกี่ยวกับการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยของเอกชนรอบสถานีรถไฟฟ้าที่เสนอข้างต้นจะช่วยเพิ่มความลุ่มลึกในการใช้ดุลพินิจตีความเงื่อนไขของการเวนคืนเพื่อกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะอันลดทอนความเคร่งครัดที่มีได้คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะอย่างกว้างและหลักความได้สัดส่วนอันเป็นปัญหาของประเทศไทยได้ ทั้งนี้แนวทางดังกล่าวสรุปความได้ดังนี้

<sup>1</sup> ที่ต้องแยกคิดเพราะส่วนหนึ่งเคยมีแนวความเห็นทฤษฎีการใช้เห็นในทำนองว่า หากมีเอกชนกลุ่มหนึ่งได้ประโยชน์ย่อมมิใช่วัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะ ตัวอย่างหนึ่งคือในกรณีของศูนย์ฝึกพาณิชย์นาวี ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามองว่าผู้ที่จบการศึกษาก็จะไปอยู่ในภาคเอกชนเสียส่วนใหญ่ ฉะนั้นประโยชน์ของการเวนคืนเพื่อศูนย์ฝึกดังกล่าวจึงตกแก่เอกชนเฉพาะกลุ่ม แม้ผู้เขียนไม่ได้ปฏิเสธว่ากรณีนี้เป็นปัจจัยที่สำคัญควรพิจารณา เพียงแต่ผู้เขียนเห็นต่อไปอีกว่ากรณีควรต้องเทียบกับปัจจัยอื่นด้วย ดู ไท-ไท วิศกร จำกัด, รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) โครงการแอชตัน โอโศก (2558) 2-16.

ประโยชน์สาธารณะสุทธิที่ได้รับได้จาก  
การเวนคืนหรือนำทรัพย์สินที่เวนคืน  
เพื่อกิจการรถไฟฟ้าไปทำ TOD  
= (ประโยชน์สาธารณะที่สาธารณชนได้รับประโยชน์เป็นการทั่วไป + ประโยชน์ที่เอกชน  
พึงได้รับในลักษณะที่มีขึ้นเพื่อธุรกิจการค้า + ผลประโยชน์ที่ตกแก่เอกชนหรือองค์กรอื่น  
ใดในเชิงธุรกิจการค้า) – สิทธิในทางทรัพย์สินที่เอกชนต้องถูกกระทบไปจากการเวนคืน  
ทรัพย์สินดังกล่าว

#### โดยที่

- (ก) ประโยชน์สาธารณะที่สาธารณชนได้รับต้องมีค่ามากกว่าสิทธิในทางทรัพย์สินที่เอกชนที่เสียไปจากการเวนคืนทรัพย์สินดังกล่าว  
(ข) ประโยชน์สาธารณะที่สาธารณชนที่ได้รับต้องมีค่ามากกว่าผลประโยชน์ที่เอกชนหรือองค์กรอื่นใดได้รับในเชิงธุรกิจการค้า  
(ค) การนำทรัพย์สินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้ดำเนินโครงการต้องสอดคล้องกับหลักการของ TOD

แผนภาพ 3 สรุปแนวทางการพิจารณาการตีความวัตถุประสงค์ในการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าสำหรับดำเนินการ TOD

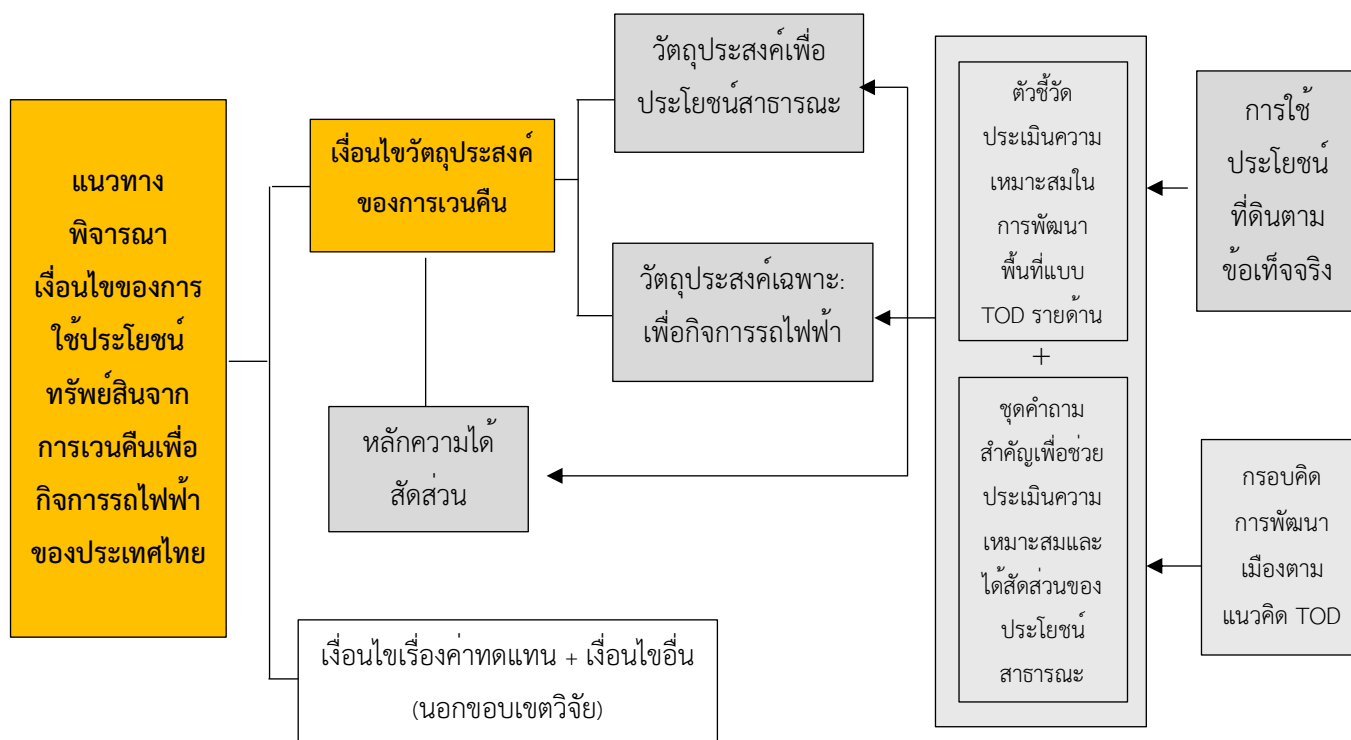
จะเห็นได้ว่า แนวคิด TOD จะถูกนำมาใช้ในฐานะสิ่งช่วยพิจารณาตีความขอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืนใน ฐานะเงื่อนไขของทั้งการเวนคืนและการนำประโยชน์ของทรัพย์สินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้เพื่อกิจการรถไฟฟ้าในประเทศไทย โดยให้พิจารณาได้ทั้งเงื่อนไขความเป็นประโยชน์สาธารณะ รวมถึงวัตถุประสงค์เพื่อกิจการรถไฟฟ้า ซึ่งจากที่อธิบายไป ในบทที่แล้วมาในหลายวาระว่า ในการพัฒนาเมืองตามแนวคิด TOD อย่างโปร่งใสรอบคอบและประสบความสำเร็จ ย่อมเป็นประโยชน์สาธารณะและย่อมเป็นกิจการเกี่ยวเนื่องรถไฟฟ้า โดยนัยนี้ ย่อมหมายความว่าไม่ใช่ทุกกรณีที่อ้างเพื่อ พัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้าและเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจจะเข้าเงื่อนไขทั้งหมด ฉะนั้นการตีความเงื่อนไขการเวนคืน เพื่อกิจการรถไฟฟ้าที่จะนำไปใช้ในบริบทของการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้าจะต้องพิจารณาด้วยความละเอียด รอบคอบว่าการพัฒนานั้นเป็นไปในแนวทาง TOD หรือไม่ เพื่อไม่ให้มีการตีความเคร่งครัดเกินจนปฏิเสธแนวคิด TOD ใน ขณะเดียวกันก็ป้องกันการแอบอ้าง TOD รวบรวมเพื่อมุ่งหวังใช้ทรัพยากรที่ได้จากการเวนคืนโดยมิชอบ

#### ตัวอย่างกรณีที่จะ “ไม่” ต้องด้วยแนวทางการวิเคราะห์ข้างต้น

- การใช้ที่ดินเวนคืนที่ดินแปลงใหญ่สำหรับกิจการรถไฟฟ้า เพื่อก่อสร้างอาคารที่อยู่อาศัยขนาดใหญ่ใกล้ สถานีรถไฟฟ้าซึ่งใช้พื้นที่ไม่มากนัก จำนวน 1 อาคาร ส่วนพื้นที่อีกจำนวนมากที่เหลือก็นำมาใช้เป็น พื้นที่ส่วนกลางสำหรับพักผ่อนหย่อนใจที่หวงกันไว้ใช้เฉพาะสำหรับผู้อยู่อาศัยในอาคาร
- การใช้ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้า ไปใช้เพื่อก่อสร้างอาคารที่อยู่อาศัยขนาดใหญ่ซึ่งไกล จากสถานีรถไฟฟ้าหลายกิโลเมตร
- การนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้า ไปใช้เป็นโครงการบ้านจัดสรรหรือบ้านหรูไม่กี่ หลังคาเรือนรอบสถานีรถไฟฟ้า

แนวทางวิเคราะห์ที่ผู้วิจัยได้พัฒนาโดยคร่าวนี้ สามารถนำมาเพื่อ (1) ประกอบการตีความเป็นรายคดีว่าแต่ละ โครงการที่อยู่อาศัยของเอกชนที่มีการใช้ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้านั้นเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ของการ

เวนคืนทั้งในแง่วัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและเรื่องกิจการรถไฟฟ้าหรือไม่ (2) ใช้วิเคราะห์เปรียบเทียบกับคดี แอชตัน อโศก รวมถึงคดีในอดีต และ (3) ใช้วิเคราะห์ภาพรวมเพื่อพัฒนาปรับปรุงกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง ในการนี้ เพื่อให้การประเมินถึงประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนดังที่กล่าวถึงไปข้างต้นมีแนวทางในการ ประเมินผลมากกว่าการปล่อยให้เป็นการคาดคะเน กรณีจึงต้องมีตัวชี้วัดประเมินความเหมาะสมในการพื้นที่ตาม แนวทาง TOD รายด้าน เพื่อให้มั่นใจว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินตามข้อเท็จจริงที่มุ่งพิจารณานั้นเหมาะสมกับการพัฒนา หลัก TOD อันจะเกิดประโยชน์สาธารณะขึ้นได้จริง นอกจากนี้ เพื่อความละเอียดรอบคอบและป้องกันการกล่าวอ้าง การพัฒนาในรูปแบบ TOD โดยทุจริตหรือการลุแก่อำนาจ พร้อมกับพิจารณาประโยชน์ได้เสียของผู้ที่เกี่ยวข้องอย่าง รอบด้านและได้สัดส่วน ในประการที่จะเป็นการพัฒนาต่อยอดจากหลักเกณฑ์การใช้และการตีความกรอบ วัตถุประสงค์ของกฎหมายไทยนั้น กรณีจึงต้องมีชุดคำถามสำคัญบางคำถามที่จะช่วยประเมินความเหมาะสมและ ได้สัดส่วนของประโยชน์สาธารณะจากการใช้ที่ดินให้เป็นไปตามหลักการพัฒนาเมืองตามแนวคิด TOD ดังกล่าวด้วย โดยข้อสรุปลำดับการคิดและการอธิบายเพิ่มเติมถึงเกณฑ์การประเมินและชุดคำถามดังกล่าว ผู้เขียนจะได้แสดงให้เห็น ในแผนภาพด้านท้ายหัวข้อนี้ และรายละเอียดที่จะได้อธิบายไปในเนื้อหาหัวข้อถัดไป ในข้อที่ 1.2 และ 1.3 ตามลำดับ



แผนภาพ 4 สรุปภาพรวมแนวทางบทบาทของ TOD ที่ผู้วิจัยนำมาใช้ประกอบการเชื่อมโยงเข้ากับประเด็นการตีความ ขอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

## 1.2 ปัจจัยและตัวชี้วัดการประเมิน

หัวข้อนี้เป็นตัวชี้วัดการประเมินว่าที่ดินซึ่งได้มาจากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้ามานั้นเหมาะกับการนำไปพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้าตามกรอบแนวคิด TOD หรือไม่ โดยดังที่อธิบายไปในหัวข้อที่แล้วว่าแม้จะพอพัฒนาแนวทางการพิจารณาเงื่อนไขของการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินที่ได้จากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าของไทยได้ แต่รายละเอียดดังกล่าวมีความเป็นนามธรรมอยู่พอสมควร กรณีจึงต้องมีการประเมินข้อเท็จจริง คุณค่า ตลอดจนสถิติต่าง ๆ ให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น ในการนี้ขอเสนอแนวทางเบื้องต้นใช้พิจารณาประกอบเรื่องขอบวัตถุประสงค์ทั้งในแง่ประโยชน์สาธารณะและในเรื่องการตีความคำว่ากิจการรถไฟฟ้า **ซึ่งจะได้แบ่งการประเมินออกเป็น 3 ด้าน** คือ 1.2.1 ความเหมาะสมของข้อกำหนดสำหรับการพัฒนาโครงการตามแนวทาง TOD 1.2.2 ความเหมาะสมของสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินและรูปแบบขนส่งมวลชนในพื้นที่ และ 1.2.3 ด้านความเหมาะสมของการใช้ที่ดินที่ถูกเวนคืน

ทั้งนี้ มีข้อควรต้องอธิบายเบื้องต้นก่อนสองประการ **ประการแรก เกณฑ์ตามแต่ละด้านดังกล่าวนั้นจะเป็นไปในลักษณะของการประเมินผลโดยคร่าวโดยใช้เกณฑ์ผ่าน/ไม่ผ่าน เป็นหลัก ซึ่งสมควรที่จะนำไปพัฒนาเสริมรายละเอียดเพิ่มเติมด้วยเกณฑ์การพิจารณาทางด้านผังเมือง วิศวกรรมศาสตร์ และศาสตร์สาขาอื่นที่เกี่ยวข้องต่อไป** **ประการที่สอง** **แน่นอนว่ายังมีเกณฑ์และดัชนีชี้วัดที่สมควรต้องนำมาพิจารณาประกอบอีกมากมายถึงบริบทแวดล้อมหรือปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้อง** **โครงการที่ผ่านเกณฑ์การประเมินทั้งหมดนั้นไม่ได้หมายความว่าจำเป็นต้องชอบด้วยกฎหมายโดยปราศจากข้อโต้แย้งใด ๆ** เพราะเป็นการพัฒนาต่อยอดขั้นแรกของหลักเกณฑ์ตีความของไทยในปัจจุบัน และเพื่อนำไปวิเคราะห์ตรวจสอบเปรียบเทียบกับข้อเท็จจริงในคดีแอชตัน อโศก เท่านั้น

### 1.2.1 ด้านความเหมาะสมของข้อกำหนดสำหรับการพัฒนาโครงการตามแนวทาง TOD

ปัจจัยการประเมินในส่วนนี้จะเน้นไปที่เกณฑ์ทางกฎหมายในการพัฒนาพื้นที่ ซึ่งล้วนส่งผลโดยตรงและอ้อมแก่ TOD<sup>2</sup> โดยเฉพาะข้อกำหนดที่เกี่ยวกับการพัฒนาเมืองในแง่กฎหมายว่าด้วยการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยผังเมืองและควบคุมอาคารที่สำคัญ<sup>3</sup> ทั้งนี้ แม้จะได้อธิบายไปตอนทบทวนวรรณกรรมว่าในเชิงรูปแบบแล้วประเทศไทยไม่ได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาตาม TOD แยกออกมาเป็นการเฉพาะ แต่เนื้อหาของกลไกทางกฎหมายที่สนับสนุนการพัฒนาแนวคิด TOD ก็กระจัดกระจายตามกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งในการประเมินว่าในพื้นที่ที่ตั้งโครงการนั้นเหมาะกับการพัฒนาตามแนวทาง TOD หรือไม่ ผู้วิจัยจะเน้นพิจารณาโครงการที่เป็นที่อยู่อาศัยขนาดใหญ่เพื่อให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่จะนำไปปรับใช้ในคดีแอชตัน อโศก<sup>4</sup>

<sup>2</sup> James Daisa, 'Traffic, Parking, and Transit-Oriented Development' in Hank Dittmar and Gloria Ohland (eds) *The New Transit Town* (Island Press 2003) 126; Ellen Greenberg, 'Regulations Shape Reality' in Hank Dittmar and Gloria Ohland (eds) *The New Transit Town* (Island Press 2003) 56-59.

<sup>3</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>4</sup> เช่น การกำหนดขนาดแปลงที่ดินขั้นต่ำ (minimum lot size) หรือการกำหนดพื้นที่ว่างและแนวระยะร่น ซึ่งแม้หลายส่วนจะสำคัญมากในการเลือกพื้นที่และเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ในพื้นที่ ทว่า มาตรการเหล่านี้มีใช้ประเด็นหลักของงานวิจัย สำหรับรายละเอียด โปรดดู Jonathan Rose Companies Center for Transit-Oriented Development, 'Making It Happen: Opportunities and Strategies for Transit-Oriented Development in the Knowledge Corridor' (Submitted to Capitol Region Council of Governments, the Pioneer Valley Planning Commission, and the Sustainable Knowledge Corridor Consortium 2013). 12, 90.

เป้าหมายในการพิจารณาสำหรับปัจจัยด้านนี้คือบรรดากฎเกณฑ์ข้างต้นนั้นจะต้องส่งเสริมการพัฒนาตามแนวทาง TOD การส่งเสริมความสะดวกในการเดินเท้า ส่งเสริมการใช้พื้นที่ในอาคารรวมหรืออาคารขนาดใหญ่<sup>5</sup> หรืออย่างน้อยที่สุดต้องไม่เป็นอุปสรรคขัดขวางการพัฒนาโครงการตามแนวทาง TOD เพราะหากกฎหมายกีดกันการพัฒนาตามแนวคิดดังกล่าวแล้ว แม้ผู้พัฒนาโครงการอสังหาริมทรัพย์มุ่งมั่นตั้งใจจะพัฒนาเพียงใดก็ย่อมไม่อาจก่อให้เกิดโครงการที่สอดคล้องกับแนวทางดังกล่าวได้

โดยต่อไปนี้ผู้วิจัยจะกำหนดตัวชี้วัดสำหรับปัจจัยด้านกฎหมายนี้รวม 5 ตัวชี้วัด ซึ่งเมื่อแต่ละตัวชี้วัดล้วนเป็นแก่นสำคัญต่อความสำเร็จของการพัฒนาเมืองแบบ TOD ฉะนั้น โครงการที่จะนับว่าตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีความเหมาะสมทางกฎหมายในการพัฒนาตามแนวคิด TOD ได้จะต้องผ่านทุกตัวชี้วัด ตามรายละเอียด ดังนี้

**(ก) ตัวชี้วัดที่ 1** ที่ดินที่จะนำมาใช้เป็นที่ตั้งโครงการที่อยู่อาศัยนั้นตั้งอยู่ในพื้นที่ที่สามารถใช้ประโยชน์ในประเภทที่อยู่อาศัยได้

ตัวชี้วัดแรกนี้เป็นการพิจารณาตามผังเมืองรวมและข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองรวมว่าอนุญาตให้ประกอบกิจการหรือใช้ประโยชน์ที่ดินตามโครงการอสังหาริมทรัพย์ที่มุ่งจะพัฒนาตามแนวทาง TOD หรือไม่ โดยในบริบทของโครงการที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นส่วนเน้นของงานวิจัยฉบับนี้จะเป็นการคำนึงถึงว่าที่ดินที่จะนำมาใช้เป็นที่ตั้งโครงการที่อยู่อาศัยนั้นตั้งอยู่ในพื้นที่ที่สามารถใช้ประโยชน์ในประเภทที่อยู่อาศัยได้หรือไม่ เพียงใด ข้อเท็จจริงที่จะนับว่าผ่านตัวชี้วัดนี้จะต้องเป็นกรณีที่ดินบริเวณที่ตั้งของโครงการนั้นสามารถใช้ประโยชน์เพื่ออยู่อาศัยสมดังโครงการได้ ส่วนรายละเอียดสำคัญว่าโครงการที่อยู่อาศัยนั้นจะก่อสร้างได้เพียงใด มีความหนาแน่นได้มากเหมาะสมกับแนวคิด TOD หรือไม่ เป็นเรื่องต้องแยกพิจารณาอีกประเด็นหนึ่ง

**(ข) ตัวชี้วัดที่ 2** โครงการตั้งอยู่ในพื้นที่ที่อนุญาตให้มีการสร้างโครงการที่อยู่อาศัยความหนาแน่นสูง

ในลำดับถัดมาจะเป็นการชี้วัดจากความหนาแน่นของการใช้ประโยชน์ที่ดินที่อนุญาต เมื่อความหนาแน่นมีความสำคัญกับการพัฒนาเมืองตามแนวคิด TOD มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเป็นที่อยู่อาศัย ที่หากสามารถสร้างอาคารที่มีความหนาแน่นของพื้นที่กิจกรรมการใช้ประโยชน์ที่ดินได้ช่วยส่งเสริมการใช้งานขนส่งสาธารณะมากขึ้น<sup>7</sup> กล่าวได้ว่าตัวชี้วัดนี้จึงเป็นการพิจารณาประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินในบริเวณที่ตั้งโครงการ ตามข้อกำหนดการใช้ที่ดินตามผังเมืองรวมไว้ว่าอนุญาตให้มีการสร้างที่อยู่อาศัยความหนาแน่นสูงหรือไม่ นอกจากนี้ ยังต้องพิจารณาถึงอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (Floor Area Ratio: FAR) ซึ่งเป็นเครื่องมือสำหรับควบคุมความหนาแน่นของกิจกรรมที่มักปรากฏอยู่ในกฎหมายว่าด้วยผังเมืองหรือควบคุมอาคารในประเทศไทย โดยพื้นที่ใดที่ยังมีการกำหนดอัตราส่วนดังกล่าวมาก แสดงว่ายังเป็นพื้นที่ที่กฎหมายส่งเสริมการประกอบกิจกรรมที่มีความหนาแน่นสูง กล่าวโดยสรุปคือ อัตรา FAR นี้เป็นตัวบ่งชี้ของพื้นที่ดินที่กฎหมายส่งเสริมการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่มีความหนาแน่นสูงอันช่วยเป็นตัวชี้วัดสำหรับความเหมาะสมของการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้าตามแนวคิด TOD นั่นเอง

<sup>5</sup> Ellen Greenberg (เชิงอรรถ 2) 64.

<sup>6</sup> ทั้งนี้ การใช้ประโยชน์บางประเภทอาจไม่ได้อนุญาต โดยในบริบท TOD บางการใช้ประโยชน์ย่อมสมเหตุสมผลที่จะไม่อนุญาต อาทิ อุตสาหกรรมหนัก แต่ในงานวิจัยนี้เน้นการใช้ประโยชน์ในเชิงที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นการใช้ประโยชน์ที่เหมาะสมอย่างยิ่งกับการพัฒนาแบบ TOD เท่านั้น.

<sup>7</sup> ดู James Daisa (เชิงอรรถ 2) 116.

สำหรับเกณฑ์ผ่านตัวชี้วัดในขั้นนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดไว้ว่า บริเวณที่ดินที่ตั้งโครงการที่อยู่อาศัยของเอกชนนั้นจะต้องอยู่ในพื้นที่ซึ่งกฎหมายผังเมืองรวมอนุญาตให้มีการสร้างที่อยู่อาศัยความหนาแน่นสูงได้ นอกจากนี้ยังต้องตั้งอยู่ในบริเวณที่มีค่า FAR ที่สูงเป็นลำดับต้น ๆ ของการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยในจังหวัดนั้น ซึ่งในบริบทของกรุงเทพมหานคร หมายถึง ย่าน ย. 8-10 ซึ่งมีค่า FAR ตั้งแต่ 6 ขึ้นไป และย่าน พ. 4-5 ซึ่งมีค่า FAR ตั้งแต่ 8<sup>8</sup> โดยจะได้เห็นต่อไปว่าหากการส่งเสริมความหนาแน่นนี้กำหนดในบริเวณโดยรอบรถไฟฟ้าก็วยังสะท้อนให้เห็นถึงแนวทางการพัฒนา TOD และแน่นอนว่าแนวทางที่ควรจะต้องตีความกฎหมายไปให้ถึงแนวทางดังกล่าวด้วย ในทางตรงกันข้ามหมายความว่าหากแม้จะมีสถานีรถไฟฟ้าแต่มีการจำกัดการเติบโต การใช้ประโยชน์มาก เช่น ในย่าน ย.3 ที่เป็นที่อยู่อาศัยต่ำ อาทิ บ้านชั้นเดียว ก็รับฟังได้ยากมากกว่าในบริเวณพื้นที่นั้นเป็นพื้นที่ที่มุ่งประสงค์ให้มีการพัฒนาแบบ TOD ในอันจะก่อให้เกิดประโยชน์กลับสู่สาธารณะตามแนวทางการพัฒนาเมืองดังกล่าวได้

### (ค) ตัวชี้วัดที่ 3 โครงการไม่ได้ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีเกณฑ์เรียกกรองจำนวนที่จอดรถขั้นต่ำมากกว่าพื้นที่อื่นอย่างมีนัยสำคัญ

เมื่อการส่งเสริม TOD ควรเป็นการส่งเสริมการใช้ระบบขนส่งมวลชนโดยเฉพาะโครงข่ายรถไฟฟ้าแทนการใช้ยานพาหนะส่วนบุคคล ในแง่นี้ หากการก่อสร้างโครงการใดตั้งอยู่ในพื้นที่ที่เรียกกรองให้มีที่จอดรถมากผิดปกติวิสัยจนมากเกินไป ย่อมเป็นการส่งเสริมการใช้ยานพาหนะส่วนบุคคลและผลคือไม่ได้เป็นการส่งเสริมการใช้รถไฟฟ้าที่แท้จริงได้ เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเมืองตามแนว TOD ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม<sup>9</sup> จึงไม่สมเหตุผลที่รัฐจะนำเอาพื้นที่ที่ปรากฏกรรมสิทธิ์จากเอกชนอื่นมาให้เอกชนใช้ในลักษณะนี้ ในทางตรงกันข้าม หากไม่มีการกำหนดเรียกกรองสูงเกินไปหรือไม่ได้ปฏิบัติเข้มงวดแตกต่างจากพื้นที่อื่น ย่อมเป็นนัยหนึ่งในการพิจารณาได้ว่าพื้นที่ที่พิจารณานั้นเหมาะสมกับ TOD นั้นเอง

ทั้งนี้ในทางปฏิบัติ พื้นที่อันเป็นที่ตั้งของโครงการพัฒนาทั้งหลายอาจผ่านเกณฑ์ตัวชี้วัดข้อนี้ได้อย่างยากเย็นนัก เพราะเกณฑ์เกี่ยวกับจำนวนที่จอดรถในปัจจุบันของประเทศไทยนั้นเรียกกรองจำนวนรถขั้นต่ำเอาไว้อย่างสลับซับซ้อนและมีผลใช้บังคับในทำนองเดียวกันทั่วประเทศ<sup>10</sup> กล่าวโดยสังเขปคือ เกณฑ์ของไทยจะแบ่งว่าเป็นกรณีโครงการตั้งอยู่ในหรือนอกเขตกรุงเทพมหานคร<sup>11</sup> โดยในบริบทของอาคารชุดสำหรับพักอาศัยในกรุงเทพมหานครนั้นจะต้องคำนวณเทียบจาก (1) จำนวนห้องชุดที่มีขนาดพื้นที่ตั้งแต่ 60 ตารางเมตรขึ้นไป ซึ่งจะคิดตามจำนวน 1 ที่จอดรถ ต่อ 1 ห้องชุด และ (2) ในกรณีที่เป็นอาคารขนาดใหญ่ ตามกฎหมายควบคุมอาคาร จะกำหนดจำนวนที่จอดรถ 1 ที่จอดรถ ทุกพื้นที่ 120 ตารางเมตรของพื้นที่อาคารขนาดใหญ่ โดยยึดเอาจากการคำนวณพื้นที่ที่จอดรถที่มากกว่าเป็นเกณฑ์<sup>12</sup> ฉะนั้น หากมีได้อยู่ในพื้นที่ที่มีเกณฑ์อื่นเคร่งครัดกว่า

<sup>8</sup> ซึ่งเป็นค่า FAR ที่ตั้งต้นที่สูงที่สุดในบรรดาการใช้ประโยชน์ที่ดินของกรุงเทพมหานครตามผังเมืองปัจจุบัน ตามกฎกระทรวงบังคับให้ใช้ผังเมืองรวม พ.ศ.2556.

<sup>9</sup> โปรดดู James Daisa (เชิงอรรถ 2) และ คูประกอบ Saharat Augnistasat, 'Replacing Bangkok's Minimum Parking Requirements for Condominiums with Maximum Parking Limits: Preliminary Legal and Policy Recommendations' (Submitted to The Research Promotion Committee, Faculty of Law, Thammasat University 2021) 11-14.

<sup>10</sup> Saharat Augnistasat (เชิงอรรถ 9) 23.

<sup>11</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2517) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 ประกอบข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544.

<sup>12</sup> เพิ่งอ้าง.

เกณฑ์มาตรฐานดังกล่าวก็ย่อมผ่านดัชนีชี้วัดนี้ แต่ประเด็นความสำคัญข้อนี้อยู่ที่ว่าเมื่อเกณฑ์เป็นมาตรฐานขั้นต่ำ ส่วนเอกชนจะกำหนดไว้สูงกว่านี้ก็ได้ แต่การกำหนดดังกล่าวจะมีผลเช่นไรนั้นจะเป็นเรื่องพิจารณาอีกตัวชี้วัดหนึ่งแยกออกมา

#### (ง) ตัวชี้วัดที่ 4: มีมาตรการส่งเสริมใดๆ ในพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนเป็นพิเศษหรือไม่

การมีมาตรการทางกฎหมายที่ส่งเสริมกิจกรรมหรือให้สิทธิพิเศษแก่ประเภทการใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยรอบสถานีขนส่งมวลชนย่อมเป็นการสะท้อนถึงศักยภาพทางกฎหมายของพื้นที่ในการพัฒนาในรูปแบบ TOD กรณีสอดคล้องกับที่อธิบายไปในบทที่ 2 ว่า ในบริบทของผังเมืองรวมในกรุงเทพมหานครมีการกำหนดมาตรการสนับสนุนเช่นว่านั้นบ้างภายในระยะ 500 เมตร จากสถานีรถไฟฟ้า ซึ่งแม้ตัวบทของมาตรการในผังเมืองรวมจะได้ไม่ได้เป็นที่ชัดเจนนักว่ามุ่งสนับสนุนหลักการ TOD โดยตรง แต่ก็ย่อมแสดงเป็นนัยถึงการรองรับมาตรการ TOD ไว้แล้วแม้ว่าจะยังไม่มีกฎหมายเฉพาะออกมาเพื่อพัฒนาเมืองในรูปแบบ TOD ก็ตาม

ในแง่นี้ โครงการที่จะผ่านเกณฑ์ชี้วัดนี้เพื่อให้เป็นที่สังเกตได้ว่ามีศักยภาพทางกฎหมายในการพัฒนาพื้นที่ตามกรอบแนวคิด TOD ต้องเป็นย่านการจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองรวมที่มีการกำหนดมาตรการเอื้อประโยชน์กับการก่อสร้างรอบสถานีรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน โดยในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการพัฒนาเมืองตามหลัก TOD ก็อาจสังเกตได้จากรูปแบบการกำหนดย่านการใช้ประโยชน์ที่ดิน เงื่อนไขในการอนุญาตการใช้ที่ดินบางประเภท หรือมาตรการเพิ่มอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (FAR Bonus)<sup>13</sup> เป็นต้น

ลำดับ	ตัวชี้วัด	แนวทางการประเมิน (ผ่าน/ไม่ผ่าน)
1	ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่กฎหมายอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย	ตั้งอยู่ในพื้นที่สร้างที่อยู่อาศัยได้ตามผังเมืองรวม
2	ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่กฎหมายอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยความหนาแน่นสูงได้ และมีอยู่ในพื้นที่ที่มีความหนาแน่นของกิจกรรมที่อยู่อาศัยสูง	เป็นพื้นที่สร้างที่อยู่อาศัยความหนาแน่นสูงได้ โดยมี FAR อย่างน้อย 6 ในเขตพื้นที่อยู่อาศัยและอย่างน้อย 8 ในเขตพื้นที่พาณิชย์กรรม
3	ไม่ได้ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีเกณฑ์เรียกครองจำนวนที่จอดรถขั้นต่ำมากกว่าพื้นที่อื่นอย่างมีนัยสำคัญ	ไม่เกินไปกว่าเกณฑ์กฎกระทรวงฉบับที่ 7 ออกตามความในพ.ร.บ.ควบคุมอาคารฯ
4	ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีมาตรการทางผังเมืองและควบคุมอาคารใดส่งเสริมพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนเป็นพิเศษ	ต้องมีมาตรการส่งเสริมพิเศษ
สรุป	เกณฑ์ที่นับว่าพื้นที่โครงการมีความเหมาะสมทางกฎหมายในการพัฒนาแบบ TOD	ต้องผ่านทุกตัวชี้วัดข้างต้น (ร้อยละ 100)

ตารางที่ 4 สรุปดัชนีชี้วัดด้านความเหมาะสมของข้อกำหนดสำหรับการพัฒนาที่อยู่อาศัยของโครงการตามแนวทาง TOD

<sup>13</sup> เป็นมาตรการบังคับให้ไปตามผังเมืองรวมอันมีลักษณะเป็นการจูงใจอย่างหนึ่งที่กฎหมายจะเพิ่มอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (Floor Area Ratio: FAR) ที่ใช้ควบคุมความหนาแน่นของอาคารให้แลกกับการดำเนินกิจกรรมบางอย่างของเอกชนเป็นการตอบแทน โดยในผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครปัจจุบันที่มีมาตรการ FAR Bonus รวม 5 มาตรการสำคัญนั้นนับว่าเป็นเมืองที่มี FAR Bonus ที่หลากหลายและซับซ้อนที่สุดในประเทศไทย.

### 1.2.2 ด้านความเหมาะสมของสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินและรูปแบบขนส่งมวลชนในพื้นที่

ตัวชี้วัดในด้านนี้เป็นเรื่องศักยภาพของทำเลที่ตั้ง (location potential หรือ location efficiency) อันมีนัยสำคัญมากกับการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้าตามแนวคิด TOD<sup>14</sup> ในแง่นี้ ปัจจัยด้านนี้โดยสภาพจึงเป็นการพิจารณา นอกเหนือจากข้อกฎหมาย อันเป็นพรมแดนของศาสตร์ด้านสถาปัตยกรรมผังเมืองตลอดจนด้านการพัฒนา อสังหาริมทรัพย์ กล่าวคือเป็นการพิจารณาว่าอยู่ในทำเลใด เป็นสถานที่ในเมืองหรือเอื้อต่อการมาใช้ประโยชน์รถไฟฟ้า หรือไม่ เป็นที่พลุกพล่านเชื่อเชิญผู้สัญจรเดินทางหรือไม่ และมีลักษณะอื่นใดที่สอดคล้องเหมาะสมกับการพัฒนาพื้นที่รอบ สถานีรถไฟฟ้าหรือไม่ ทว่า ประเด็นเหล่านี้ล้วนสำคัญในการใช้วิเคราะห์ขอบวัตถุประสงค์การเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้า อย่างยิ่ง

สำหรับปัจจัยด้านนี้ มีด้วยกัน 6 ตัวชี้วัดด้วยกัน โดยผู้วิจัยตั้งเกณฑ์การประเมินเอาไว้เบื้องต้นว่าจะต้องผ่าน อย่างน้อยร้อยละ 80 คืออย่างน้อย 5 ตัวชี้วัดด้วยกัน และยังต้องผ่านในดัชนีชี้วัดแรกเรื่องระยะทางขนส่งมวลชนที่ถือเป็น หัวใจสำคัญของหลักการพัฒนาแบบ TOD ซึ่งรายละเอียดแยกดัชนีมีดังนี้

#### (ก) ตัวชี้วัดที่ 1 โครงการต้องตั้งอยู่ในระยะเดินได้จากขนส่งมวลชน

การพิจารณาถึงการส่งเสริมขนส่งมวลชนก็ย่อมสมเหตุผลที่ระยะห่างระหว่างกิจกรรมที่ทำหรือในที่นี้คือที่อยู่อาศัยนั้นต้องมีอยู่ในระยะเดินเท้าไปถึงตัวสถานี แม้จะได้อธิบายในบทที่ 3 ว่า ในบริบทของ TOD นั้นก็มีความหลากหลาย อาจมีตั้งแต่ 300 เมตร จนถึง 1 กิโลเมตร แต่ตามกฎหมายไทยปัจจุบันหากพิจารณาหลายตัวบทประกอบกันแล้ว ระยะทาง ในระยะรอบขนส่งมวลชนตามที่กฎหมายไทยยอมรับขณะนี้ น่าจะอยู่ที่ระยะมาตรฐาน 500 เมตร ฉะนั้นการพัฒนาโครงการใน ระยะทางดังกล่าวก็บังชี้ถึงศักยภาพการพัฒนาตามแนวทาง TOD ได้อย่างมากจึงเป็นเกณฑ์ผ่านที่สำคัญ

อย่างไรก็ตาม เมื่อระยะทางในระยะที่เกินกว่า 500 เมตร แต่ยังคงอยู่ในระยะ 800 เมตร เป็นระยะที่มีงานเขียน สนับสนุนพอสมควรว่ายังอยู่ในระยะเดินได้และยังเหมาะสมที่จะมีศักยภาพในการพัฒนาตามแนวทาง TOD ผู้เขียนก็เห็นว่าพอเป็นระยะที่รับได้ในสภาวะที่กฎหมายไทยที่รองรับ TOD ยังอยู่ในการจัดกระจายและไม่ชัดเจนมากนัก

กระนั้น เมื่อระยะห่างจากตัวโครงการและสถานีเป็นสาระสำคัญยิ่งของการดำเนินการตามกรอบ TOD ผู้เขียนจึง เสนอการกำหนดในขั้นนี้ต่อไปว่า การที่ระยะห่างระหว่างสถานีที่มากเกินไปนั้นย่อมไม่อาจพิจารณาได้เลยว่าเป็นการพัฒนาพื้นที่ตามแนวคิด TOD อันสมควรที่จะต้องมีการปรากฏกรรมสิทธิ์ของประชาชนเกิดขึ้น สำหรับระยะที่ผู้เขียนเห็นว่า เป็นระยะที่เป็นระยะทางที่ไม่อาจรับได้ในขณะที่กฎหมายและแนวคิดเกี่ยวกับ TOD ยังไม่ชัดเจน คือ ระยะที่เกินกว่า 800 เมตร กล่าวในอีกแง่หนึ่งคือโครงการที่อยู่ในระยะ 501 – 800 เมตร แม้จะไม่ผ่านเกณฑ์ชี้วัดนี้ แต่ก็ถือได้ว่ามีศักยภาพที่จะ พัฒนาตามแนว TOD หากผ่านดัชนีชี้วัดอื่นที่เหลือซึ่งเป็นระยะที่มีทฤษฎีรองรับอยู่บ้าง

กล่าวโดยสรุป ระยะที่นับว่าเป็นระยะเดินได้จากขนส่งมวลชนยังไม่เป็นที่ยุติและชัดเจนถึงขนาดนัก ผู้เขียนจึงเสนอ เบื้องต้นว่าการผ่านดัชนีชี้วัดในส่วนนี้ได้พึงต้องอยู่ในระยะ 500 เมตร โดยที่หากโครงการใดมีระยะเกิน 800 เมตรจากสถานี รถไฟฟ้าไปแล้วนั้นจะไม่นับผ่านดัชนีชี้วัดนี้แล้ว ย่อมต้องถือว่าโครงการนี้ไม่เหมาะสมกับการพัฒนาตามแนวทาง TOD อย่าง

<sup>14</sup> ดู Ellen Greenberg (เชิงจรธ 3) 59; Hank Dittmar and Shelley Poticha, 'Defining Transit-Oriented Development: The New Regional Building Block' in Hank Dittmar and Gloria Ohland (eds) *The New Transit Town* (Island Press 2003) 22-23.

สั้นเชิงโดยมีพัคต้องพิจารณาปัจจัยอื่นอีก ซึ่งมีผลคือไม่อาจนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้ามายังเพื่อพัฒนาตามแนวคิด TOD ได้เลยนั่นเอง

### (ข) ตัวชี้วัดที่ 2 โครงการตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีขนส่งมวลชนที่หลากหลาย

การที่ขนส่งมวลชนหลากหลายนั้นสำคัญต่อการพัฒนาเมืองตามกรอบคิด TOD<sup>15</sup> แม้โดยสภาพแนวคิด TOD จะมุ่งพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้ามายังเป็นเสียส่วนใหญ่ แต่กรอบคิดของหลักการนี้เป็นการทำให้พื้นที่โดยรอบสถานีดังกล่าว นอกจากจะเป็นศูนย์รวมกิจกรรมการใช้ประโยชน์ที่ดินแล้ว ยังควรต้องเป็นจุดเปลี่ยนถ่ายการสัญจรที่หลากหลายอันจะช่วยทำให้เป็นการจูงใจให้มาใช้รถไฟฟ้าที่สถานีดังกล่าว โดยเฉพาะความหลากหลายของรูปแบบการเดินทางด้วยระบบขนส่งมวลชน อาทิ รถเมล์ตลอดจนการขนส่งทางเลือกอื่น ซึ่งจะช่วยให้เป็นจุดเชื่อมโยงระหว่างความต้องการใช้งานขนส่งมวลชนที่หลากหลายและรูปแบบการใช้ชีวิตที่ต่างกันให้มาอยู่พื้นที่<sup>16</sup> ในแง่นี้เกณฑ์ที่จะใช้วัดว่าผ่านตัวชี้วัดนี้จึงจะต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่าโครงการตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีขนส่งมวลชนที่ปรากฏถึงความหลากหลายนั่นเอง

### (ค) ตัวชี้วัดที่ 3 สภาพจราจรบริเวณโดยรอบเอื้อต่อการพัฒนาโครงการ TOD

ยิ่งสภาพการจราจรที่หนาแน่นหรือติดขัดมากเพียงใด ย่อมเป็นเหตุปัจจัยยิ่งต้องสนับสนุนการเดินทางด้วยรถไฟฟ้าในฐานะขนส่งมวลชนทางเลือก อันเป็นหนึ่งในหัวใจสำคัญของการพัฒนาเมืองตามแนวคิด TOD เท่านั้น การชี้วัดในที่นี้จะพิจารณาโดยคร่าวๆ จะต้องเป็นย่านที่มีการจราจรบนท้องถนนที่ติดขัดหรือหนาแน่นในประการที่จะจูงใจให้สัญจรด้วยรถไฟฟ้าเพื่อหลีกเลี่ยงสถานการณ์จราจรติดขัดดังกล่าว

### (ง) ตัวชี้วัดที่ 4 การใช้ประโยชน์ที่ดินและกิจกรรมต่าง ๆ ในพื้นที่มีความหลากหลาย

หนึ่งในปัจจัยความสำเร็จของการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนตามแนวคิด TOD คือความหลากหลายของการใช้ประโยชน์ที่ดิน การพิจารณาถึงความหลากหลายเช่นนี้อาจพิจารณาจากทั้งสองช่องทางประกอบกัน ช่องทางแรกคือการสังเกตรายละเอียดของประเภทกิจกรรมซึ่งบัญญัติอนุญาตไว้ในข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองรวม ส่วนอีกช่องทางหนึ่งคือการวิเคราะห์ความหลากหลายของการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่เกิดขึ้นจริง โดยอาจสังเกตได้จากสภาพปรากฏและสถิติข้อมูลต่าง ๆ หากสังเคราะห์ข้อมูลทั้งสองช่องทางข้างต้นแล้วนำมาสู่ข้อสรุปได้ว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ที่โครงการนั้นตั้งอยู่นั้นมีความหลากหลายก็ย่อมผ่านดัชนีชี้วัดนี้

### (จ) ตัวชี้วัดที่ 5 ขนส่งมวลชนโดยรอบโดยเฉพาะการขนส่งทางรางต้องมีประสิทธิภาพ

ดังที่อธิบายไปบ้างในบทที่ 2 ในทำนองว่าระบบขนส่งมวลชนที่มีประสิทธิภาพเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาเมืองตามแนวทาง TOD ดัชนีชี้วัดข้อนี้จึงมุ่งประเมินผลข้อเท็จจริงที่ชี้ให้เห็นได้ว่าโครงการตั้งอยู่ในระบบขนส่งที่มีประสิทธิภาพ<sup>17</sup> โดยเฉพาะสถานีขนส่งมวลชนทางรางที่ใกล้ชิดกับทางเข้าออกโครงการ โดยในที่นี้อาจพิจารณาโดยคร่าวจากความถี่ของการขนส่งทางรางดังกล่าวพร้อมกับการเปรียบเทียบรูปแบบการขนส่งทางรางอื่นในเมือง

### (ฉ) ตัวชี้วัดที่ 6 บริเวณพื้นที่โครงการนั้นเป็นพื้นที่ที่คนเดินเท้าสามารถสัญจรด้วยการเดินเท้าอย่างสะดวก

<sup>15</sup> ดู เฟ็งอ่าง.

<sup>16</sup> Scott Bernstein, 'The New Transit Town' in Hank Dittmar and Gloria Ohland (eds) *The New Transit Town* (Island Press 2003) 236 และ Institute for Transportation and Development Policy, *TOD Standard*, (3rd ed., ITDP 2017).

<sup>17</sup> เฟ็งอ่าง 236.

ตัวชี้วัดนี้วัดผลเรื่องความสามารถในการสัญจรด้วยการเดินเท้า (walkability) ในฐานะที่เป็นส่วนสำคัญสนับสนุนยิ่งกับการพัฒนาเมืองตามแนวคิด TOD เช่นกัน<sup>18</sup> ในที่นี้เกณฑ์การพิจารณาจะตัดสินจากโดยภาพรวมเป็นสำคัญว่าลักษณะทางกายภาพของพื้นที่นั้นสนับสนุนการเดินเท้าด้วยหรือไม่

ลำดับ	ตัวชี้วัด	แนวทางการประเมิน (ผ่าน/ไม่ผ่าน)
1	ตั้งอยู่ในระยะห่างขนส่งมวลชนในระยะเดินเท้า	ห่างจากสถานีรถไฟฟ้าไม่เกิน 500 เมตร (ถ้าเกินกว่า 800 เมตร ให้ถือว่าไม่ผ่านทุกตัวชี้วัดทันที)
2	รูปแบบขนส่งมวลชนมีความหลากหลาย	มีรูปแบบระบบขนส่งมวลชนมีความหลากหลายเป็นทางเลือกให้ผู้สัญจรและเปลี่ยนถ่ายการเดินทางในแนวสถานีรถไฟฟ้า
3	สภาพจราจรเอื้อต่อการพัฒนาตามแนวคิด TOD	จราจรทางบกมีความหนาแน่นหรือติดขัด
4	กิจกรรมในพื้นที่มีความหลากหลาย	การใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายและตามสภาพความเป็นจริงมีความหลากหลาย
5	ระบบขนส่งมวลชนโดยเฉพาะระบบรางในพื้นที่มีประสิทธิภาพ	มีระบบขนส่งที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการขนส่งทางราง อันเป็นการจูงใจให้มีผู้มาใช้บริการ
6	บริเวณพื้นที่โครงการนั้นเป็นพื้นที่ที่คนเดินเท้าสามารถสัญจรด้วยการเดินเท้าอย่างสะดวก	เป็นพื้นที่สนับสนุนการเดินทางเท้า
สรุป	สรุปเกณฑ์การผ่านในด้านสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินและรูปแบบขนส่งมวลชนในพื้นที่	ต้องผ่านอย่างน้อย 5 จาก 6 ดัชนี (ร้อยละ 80)

ตารางที่ 5 สรุปดัชนีชี้วัดด้านสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินและรูปแบบขนส่งมวลชนในพื้นที่

### 1.2.3 ด้านความเหมาะสมของการใช้ทรัพย์สินที่ผูกเวนคืน

ปัจจัยด้านสุดท้ายนี้จะพิจารณาจากการใช้ทรัพย์สินที่ผูกเวนคืนว่าเหมาะสมเพียงใด สอดรับกับการพัฒนาตามแนวทาง TOD และสอดคล้องกับปัจจัยทั้งสองด้านที่กล่าวมาหรือไม่ ซึ่งประกอบไปด้วยเกณฑ์รวมมี 5 ตัวชี้วัด ต้องผ่านอย่างน้อยร้อยละ 80 คือ 4 ตัวชี้วัด

#### (ก) ตัวชี้วัดที่ 1 เป็นการสร้างโครงการที่อยู่อาศัยความหนาแน่นสูงตามที่ผังเมืองรวมอนุญาต

หากโครงการนั้นตั้งอยู่ในพื้นที่ที่สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินในรูปแบบที่อยู่อาศัยได้ ทั้งเป็นพื้นที่ที่ยังส่งเสริมการใช้ประโยชน์เช่นว่านั้นในลักษณะที่มีความหนาแน่นสูง การนำที่ดินไปใช้เพื่อก่อสร้างที่อยู่อาศัยของเอกชนที่เป็นโครงการขนาดใหญ่ มีความหนาแน่นสูง จึงย่อมสอดคล้องกับหลักการ TOD และเป็นเกณฑ์ผ่านสำหรับตัวชี้วัดนี้

<sup>18</sup> Institute for Transportation and Development Policy, TOD Standard, (3rd ed., ITDP 2017).

(ข) **ตัวชี้วัดที่ 2** มีการใช้ประโยชน์จากกลไกหรือสิทธิพิเศษตามกฎหมายผังเมืองในบริเวณรอบสถานีขนส่งมวลชน จากที่อธิบายไปในตัวชี้วัดแรกว่า พื้นที่ที่มีความเหมาะสมในทางกฎหมายสำหรับการพัฒนาพื้นที่แบบ TOD ต้องมีมาตรการส่งเสริมพิเศษบางอย่างรอบสถานีรถไฟฟ้า ซึ่งตราบไต่ที่ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการพัฒนาดังกล่าวออกมา นั้นก็อาจสังเกตมาตรการเช่นนี้ได้ผ่านรูปแบบการกำหนดย่านการใช้ประโยชน์ที่ดิน เงื่อนไขในการอนุญาตการใช้ที่ดิน บางประเภท หรือมาตรการเพิ่มอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (FAR Bonus) ในแง่นี้ หากโครงการที่อยู่อาศัยของเอกชนมีการนำเอาที่ดินที่เวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าไปใช้ในลักษณะที่อนุমানได้ว่าได้ใช้ประโยชน์จากการส่งเสริมดังกล่าว ก็ย่อมนับว่าเป็นการผ่านดัชนีชี้วัดข้อนี้

(ค) **ตัวชี้วัดที่ 3** โครงการมีการสร้างที่จอดรถไว้ในปริมาณที่สูงกว่าเกณฑ์มาตรฐานจำนวนที่จอดรถขั้นต่ำไม่มาก หลักคิดเบื้องหลังการกำหนดตัวชี้วัดนี้เป็นความต่อเนื่องจากเกณฑ์ที่แล้วในแง่กฎหมาย ในเกณฑ์ส่วนนี้จะพิจารณาว่าโครงการนั้นได้ก่อสร้างอาคารจอดรถไว้มากเพียงใด เมื่อเทียบกับจำนวนชั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดไว้ เกณฑ์ที่จะผ่านในส่วนนี้จะต้องเป็นกรณีที่สร้างตามจำนวนหรือใกล้เคียงกับจำนวนชั้นต่ำให้มากที่สุด ส่วนจำนวนเท่าใดจึงจะเป็นจำนวนที่เหมาะสมนั้น ผู้เขียนนำเสนอในชั้นนี้ว่า ไม่ควรเกินไปกว่าร้อยละ 10 ของเกณฑ์ขั้นต่ำ แต่ทั้งนี้ เมื่อรวมส่วนที่เพิ่มเติมนี้ไปแล้วต้องไม่เป็นเหตุโดยตรงที่ทำให้จำนวนที่จอดรถของทั้งโครงการที่อยู่อาศัยนั้นเกินกว่าร้อยละ 50 ของจำนวนยูนิต เพราะการมีที่จอดรถถึงจำนวนดังกล่าวอาจรับฟังได้ยากอยู่ว่าเป็นโครงการที่มุ่งส่งเสริมการพัฒนาแบบ TOD ซึ่งมุ่งสนับสนุนการสัญจรโดยระบบขนส่งมวลชนโดยเฉพาะระบบรถไฟฟ้า

(ง) **ตัวชี้วัดที่ 4** การใช้ที่ดินของโครงการไม่มีผลทำให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่เวนคืนมาหลุดไปจากรัฐ

จากที่ได้อธิบายไปในส่วนแนวทางการตีความกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนว่ามีทั้งการตีความแบบแคบและแบบกว้าง ซึ่งแม้กฎหมายส่วนใหญ่ที่สมทานการตีความทั้งสองแนวจะยอมรับถึงขนาดการที่เอกชนสามารถรับโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินซึ่งเวนคืนไปได้ ตลอดจนในระบอบกฎหมายไทยเองก็มีกรณีพิเศษที่ยอมรับสถานการณ์เช่นนั้นบ้างก็ตาม ฉะนั้นผู้วิจัยจึงไม่ได้ตั้งต้นว่าข้อตกลงหรือการเวนคืนใดที่มีผลเป็นการทำให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่เวนคืนมาหลุดไปจากรัฐย่อมเป็นการเวนคืนโดยมิชอบทันที แต่กระนั้นเอง โดยเหตุที่การให้กรรมสิทธิ์ไปยังเอกชนนั้นอาจเกิดความเสียหายต่อการใช้อำนาจเวนคืนโดยทุจริตประพดมิชอบอยู่สูงยิ่งและหากเกิดเหตุเช่นนั้นขึ้นยังอาจเป็นกรณีที่ยากต่อการเยียวยาความเสียหายได้ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงกำหนดเกณฑ์ผ่านในแง่ใช้ประโยชน์ทรัพย์สินที่ได้จากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าไปใช้พัฒนาที่อยู่อาศัยของเอกชนส่วนนี้ไว้ว่าจะต้องไม่มีผลเป็นการที่รัฐสูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ได้มาจากการเวนคืนไป แต่ก็ไม่ถึงขั้นปิดประตูพิจารณาสำหรับโครงการหรือข้อตกลงใดมีผลทำให้กรรมสิทธิ์เปลี่ยนมือไปอันไม่ผ่านตัวชี้วัดนี้แต่เป็นโครงการที่พัฒนาอย่างละเอียดรอบคอบและผ่านตัวชี้วัดอื่น<sup>19</sup>

(จ) **ตัวชี้วัดที่ 5** การกำหนดเงื่อนไขการใช้ที่ดินที่เวนคืนมีการคำนึงถึงหลักการพัฒนาตามแนวคิด TOD

ตัวชี้วัดนี้คำนึงว่าการนำที่ดินจากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าตามข้อเท็จจริงนั้นต้องสอดคล้องเหมาะสมตามแนวทาง TOD ซึ่งควรต้องปรากฏในบันทึกข้อตกลงที่รัฐยินยอมให้ใช้พื้นที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนเพื่อกำหนดรายละเอียดรวมถึงวางกรอบกติกาเพื่อกำหนดการใช้งานให้เหมาะสมกับการพัฒนาตามกรอบ TOD ด้วย อาทิ ลักษณะ

<sup>19</sup> กรณีมีประเด็นให้พิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 56 วรรคสองเช่นกัน แต่ผู้วิจัยไม่ได้ลงลึกในประเด็นดังกล่าวในงานศึกษาชิ้นนี้.

การใช้ที่ดินเป็นเช่นใด มีการส่งเสริมการใช้รถไฟหรือไม่ หรือหากใช้เป็นทางเข้าก็ควรจะสนับสนุนให้เป็นพื้นที่สาธารณะ และสนับสนุนให้เกิดการเชื่อมต่อการสัญจรเดินทาง<sup>20</sup> ตลอดจนในภาพรวมแล้วการใช้งานที่ดินตามข้อเท็จจริงเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือไม่หรือที่จริงประโยชน์ส่วนใหญ่แล้วตกแก่ผู้ได้ประโยชน์เฉพาะกลุ่มเท่านั้น<sup>21</sup>

ตัวอย่างการกำหนดเงื่อนไขสำหรับการใช้ที่ดินจากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟไปใช้ในโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยอาจรวมถึงการกำหนดว่าพื้นที่บางส่วนที่นำไปใช้สามารถนำมาเป็นลานโล่งหรือพื้นที่สาธารณะสำหรับสาธารณชนใช้พักผ่อนหย่อนใจได้หรือไม่ หรือหากใช้เป็นเส้นทางเดินผ่านจะมีทางใดที่จะช่วยเกิดประโยชน์กับพื้นที่อื่นในรัศมีโดยรอบ เพื่อส่งเสริมกิจกรรมและการสัญจรโดยการเดินเท้าได้หรือกระทั่งสามารถเดินผ่านใช้ไปสักอีกฝั่งหนึ่งของโครงการได้หรือไม่ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากการใช้พื้นที่นั้นทำให้เกิดรายได้หรือส่วนแบ่งแก่รัฐ จำนวนเงินดังกล่าวได้นำมาพัฒนาขนส่งมวลชน อาทิ นำมาเข้ากองทุนสำหรับลดราคาโดยสาร หรือนำมาใช้พัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีด้วยหรือไม่ เพียงใด

เกณฑ์การผ่านในข้อนี้จึงอยู่ที่การพิจารณาว่าเนื้อหาข้อตกลงในการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินที่เวนคืนมาเพื่อใช้พัฒนาที่อยู่อาศัยของเอกชนต้องมีการคำนึงถึงหลักการ TOD และอาจครอบคลุมถึงขั้นตอนและวิธีการ รวมถึงการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้เชี่ยวชาญในการกำหนดเนื้อหาดังกล่าวนี้ด้วย

ลำดับ	ตัวชี้วัด	แนวทางการประเมิน (ผ่าน/ไม่ผ่าน)
1	การสร้างโครงการที่อยู่อาศัยความหนาแน่นสูงตามที่ผังเมืองรวมอนุญาตอย่างเต็มศักยภาพ	มีการสร้างโครงการที่อยู่อาศัยความหนาแน่นสูงตามที่ผังเมืองรวมอนุญาต
2	การใช้ประโยชน์จากกลไกหรือสิทธิพิเศษตามกฎหมายผังเมืองในบริเวณรอบสถานีขนส่งมวลชน	มีการใช้ประโยชน์จากกลไกหรือสิทธิพิเศษตามกฎหมายผังเมืองในบริเวณรอบสถานีขนส่งมวลชนอย่างใดอย่างหนึ่ง
3	การก่อสร้างสถานที่จอดรถไม่สูงไม่เกินกว่าเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดมาก	เกินกว่าจำนวนมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารไว้ไม่เกินร้อยละ 10 แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินร้อยละ 50 ของจำนวนยูนิตในโครงการ
4	การใช้ที่ดินที่เวนคืนของโครงการไม่มีผลทำให้กรรมสิทธิ์หลุดไปจากรัฐ	การนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้พัฒนาที่อยู่อาศัยของเอกชนไม่ถึงกับเป็นการที่รัฐสูญเสียกรรมสิทธิ์ไป
5	การกำหนดเงื่อนไขการใช้ที่ดินที่เวนคืนมีการคำนึงถึงหลักการพัฒนาตามแนวคิด TOD	เนื้อหาข้อตกลงในการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินที่เวนคืนมาเพื่อใช้พัฒนาที่อยู่อาศัยของเอกชนต้องมีการคำนึงถึงหลักการ TOD
สรุป	เกณฑ์การผ่านด้านความเหมาะสมของการใช้ทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน	ต้องผ่านอย่างน้อย 4 จาก 5 ดัชนี (ร้อยละ 80)

ตารางที่ 6 สรุปดัชนีชี้วัดด้านความเหมาะสมของการใช้ที่ดินที่ถูกเวนคืน

<sup>20</sup> Ellen Greenberg (เชิงอรรถ 3) 71.

<sup>21</sup> ดู Dena Belzer et al., 'The Transit-Oriented Development Drama and Its Actor' in Hank Dittmar and Gloria Ohland (eds) *The New Transit Town* (Island Press 2003) 50-51.

### 1.3 วิธีการประเมินผล

วิธีการประเมินผลว่าโครงการเวนคืนและการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้จากการเวนคืน โดยเฉพาะในบริบทของการสร้างที่อยู่อาศัยของเอกชนรอบสถานีรถไฟฟ้าว่าเป็นการใช้ประโยชน์ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นเงื่อนไขของการเวนคืนหรือไม่นั้น มีอยู่ด้วยกัน 3 ขั้นตอน ดังนี้

#### 1.3.1 ขั้นตอนที่หนึ่ง: การประมวลผลข้อพิจารณาความเหมาะสมรายด้าน

ในส่วนนี้จะเป็นการทบทวนเอาความเหมาะสมที่พิจารณารายด้านทั้ง 3 ด้านที่ได้จำแนกในข้อ 1.2 มาวิเคราะห์เพื่อสรุปว่าผ่านตัวชี้วัดเป็นจำนวนกี่ตัวชี้วัดและให้ผลเช่นใด โดยสรุปแล้วผ่านการประเมินในแต่ละด้านหรือไม่ โดยขอยกข้อสรุปในหัวข้อก่อนมาอีกครั้งดังนี้

- ด้านความเหมาะสมของข้อกำหนดสำหรับการพัฒนาโครงการตามแนวทาง TOD (ต้องผ่านทุกดัชนีชี้วัด)
- ด้านสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินและรูปแบบขนส่งมวลชนในพื้นที่ (ต้องผ่าน 5 ใน 6 ตัวชี้วัด)
- ด้านความเหมาะสมของการใช้ที่ดินที่ถูกเวนคืน (ต้องผ่าน 4 ใน 5 ตัวชี้วัด)

#### 1.3.2 ขั้นตอนที่สอง: การนำผลลัพธ์การพิจารณารายด้านมาใช้ตอบคำถามสำคัญ

หลังจากการได้สรุปการประเมินแต่ละด้านแล้ว ขั้นตอนต่อมาคือการนำผลการประเมินดังกล่าวและชุดคำถามสำคัญตามคำถามท้ายบทที่ 3 มาใช้วิเคราะห์ตอบคำถามการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าตามข้อเท็จจริง เพื่อให้มั่นใจว่าการใช้ประโยชน์เช่นว่านั้นเกิดประโยชน์สาธารณะอันได้สัดส่วนและเป็นไปตามหลักการพัฒนาเมืองตามแนวทาง TOD สำหรับชุดคำถามดังกล่าวนี้ผู้วิจัยขอนำมากล่าวอีกครั้งดังนี้

- คำถามแรก: มีประโยชน์สาธารณะเกิดขึ้นหรือไม่จากการนำทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนไปพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้า
- คำถามที่สอง: ประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นมีมากกว่าประโยชน์ของเอกชนอย่างไรบ้าง โดยเฉพาะประโยชน์ที่เป็นไปในเชิงธุรกิจหรือพาณิชย์กรรมโดยแท้
- คำถามที่สาม: ประโยชน์สาธารณะรวมถึงประโยชน์ทั้งหมดที่เอกชนต่าง ๆ จะได้รับนั้นได้สัดส่วนกับสิทธิในทางทรัพย์สินของประชาชนที่ต้องเสียไปเพราะถูกเวนคืนหรือไม่
- คำถามที่สี่: การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินนั้นสอดคล้องกับ TOD หรือไม่ตลอดจนสามารถพัฒนาเพื่อเพิ่มประโยชน์สาธารณะได้อีกหรือไม่

#### 1.3.3 ขั้นตอนที่สาม: การสรุปแนวทางวิเคราะห์การตีความขอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

จากการนำเอาข้อค้นพบจากการวิเคราะห์ในสองขั้นตอนก่อนหน้ามาพิจารณาประกอบกันก็ย่อมพอจะเห็นแนวทางเบื้องต้นได้ว่าโครงการที่อยู่อาศัยของเอกชนตามข้อเท็จจริงที่มีการใช้ที่ดินเช่นว่านั้นเป็นไปเพื่อกิจการรถไฟฟ้ารวมถึงกิจการที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟฟ้าหรือไม่ หรือมีข้อเสนอหรือควรปรับปรุงอื่นใดเพื่อที่จะขยายหรือรีดพื้นประโยชน์สาธารณะให้มากยิ่งขึ้นตลอดจนเป็นการจัดสมดุลระหว่างประโยชน์ได้เสียของสังคมและเอกชนต่าง ๆ ได้หรือไม่ ทั้งนี้ ใครขออ้างว่าการประเมินผลข้างต้นเป็นเกณฑ์ ประกอบการใช้ดุลพินิจในแต่ละคดี ตลอดจนเพื่อใช้วิเคราะห์แนวทางแก้ไขกฎหมายและนโยบายในภาพรวมในอนาคตเท่านั้น การพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายยังมีปัจจัยอื่นอีก อาทิ ข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องของเรื่องการควบคุมอาคารและการก่อสร้าง รวมถึงประเด็นด้านความปลอดภัยสาธารณะและความมี

เจตนาทุจริตของผู้ประกอบการประกอบด้วย แต่ทั้งนี้ แนวทางการประเมินผลนี้น่าจะช่วยเพิ่มความลุ่มลึกต่อการพิจารณาขอขบวนรถประมงการเวนคืนได้ดียิ่งขึ้นพอสมควร

#### 1.4 ข้อโต้แย้งที่อาจเกิดขึ้นได้

ในการนำ TOD มาวิเคราะห์ถึงศักยภาพทางกฎหมาย พื้นที่ ตลอดจนแนวทางการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนมา เพื่อนำมาวิเคราะห์การตีความในแง่วัตถุประสงค์ของการเวนคืนเช่นที่ผู้วิจัยนำเสนอ นั้น เป็นที่เข้าใจว่าอาจมีผู้ทักท้วงไม่น้อย กล่าวโดยเฉพาะข้อโต้แย้งในแง่กฎหมาย อาจพอยกตัวอย่างโดยคร่าวรวมถึงข้อหักล้างได้ ดังต่อไปนี้

##### 1.4.1 ความสำคัญของการตีความโดยเคร่งครัดเพื่อคุ้มครองสิทธิในทางทรัพย์สิน

ผู้ที่สนับสนุนแนวทางการตีความแบบเคร่งครัดโดยเฉพาะที่ปรากฏตามแนวความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาและคำพิพากษาของศาลที่มุ่งตีความอย่างเคร่งครัดยิ่งและปฏิเสธการได้ประโยชน์ตกแก่เอกชนอาจโต้แย้งได้ว่าความจำเป็นในการตีความเคร่งครัดเช่นนั้นยังคงจำเป็นอยู่มากกว่าการใช้แนวทางตามที่ผู้วิจัยเสนอ เพราะเป็นการจำกัดอำนาจรัฐและคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนที่ถูกเวนคืน กล่าวอีกแง่หนึ่งคือการตีความโดยใช้เกณฑ์และแนวทางตามรายงานวิจัยฉบับนี้อาจไม่ได้คุ้มครองสิทธิเช่นนั้นของเอกชนเพียงพอ อย่างไรก็ตาม รายงานวิจัยนี้ได้มุ่งหมายลดทอนการคุ้มครองสิทธิประชาชน หากแต่ในทางตรงกันข้าม ผู้วิจัยเชื่อว่าการมีหลักการกำกับกับการตีความที่เป็นระบบรอบคอบและคำนึงถึงบริบทการเวนคืนเพื่อรถไฟฯ ย่อมเป็นการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินประชาชนและทำให้มั่นใจขึ้นได้ว่าการเวนคืนและการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินที่เวนคืนนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและอยู่ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการรถไฟฯด้วย

##### 1.4.2 การเปิดช่องให้มีการเวนคืนโดยมิชอบ

แนวทางที่ผู้วิจัยนำเสนอ นั้นอาจถูกโต้แย้งคัดค้านได้เหมือนกันว่าเป็นการเปิดโอกาสให้เอกชนได้ประโยชน์ทางธุรกิจการค้าภายใต้การดำเนินการตามกรอบ TOD ในลักษณะที่เป็นการมิชอบและกระทบสิทธิของเอกชน หรือเปิดประตูให้รัฐกล่าวอ้างประโยชน์สาธารณะอย่างกว้างขวางเพื่อสมคบกับเอกชนผู้ประกอบการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ แม้ว่าความเสี่ยงเช่นว่านี้เป็นความที่ฟังขึ้นอย่างยิ่งและเป็นข้อกังวลที่ผู้วิจัยเห็นพ้องต้องด้วย แต่ผู้วิจัยเห็นว่าการตีความขอขบวนรถประมงด้วยมีแนวทางพิจารณาสำหรับการตีความอย่างในกรณีงานวิจัยเช่นนี้ที่นำหลักการพัฒนาแบบ TOD มารองรับเช่นนี้ต่างหากที่จะช่วยคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินเพราะต้องมีกรณีที่ฟังได้อย่างแท้จริงได้ และยังทำให้การตีความนั้นเป็นไปด้วยความรอบคอบลุ่มลึกอันช่วยลดความเสี่ยงของการใช้อำนาจเวนคืนโดยมิชอบซึ่งเป็นพฤติการณ์ที่ผู้วิจัยไม่อาจยอมรับได้เช่นกัน ทั้งนี้สมควรกล่าวซ้ำอีกครั้งว่า แนวทางการป้องกันปราบปรามความเสี่ยงจากการประพฤติมิชอบหรือการเอื้อประโยชน์เอกชนรายหนึ่งรายใดเป็นพิเศษยังมีมาตรการทางกฎหมายอื่นอีกมากเพื่อจัดการปัญหาดังกล่าวมากกว่าการตีความอย่างเคร่งครัดอันทำให้ประโยชน์สาธารณะจำนวนมากจากการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฯไม่ตกแก่สาธารณชน

### 1.4.3 การดำเนินการพัฒนาตามแนวทาง TOD กับการเวนคืนเป็นคนเรื่องกัน และการพัฒนาพื้นที่รอบรถไฟฟ้าไม่จำเป็นต้องใช้การเวนคืน

จริงอยู่การนำที่ดินรอบสถานีรถไฟฟ้ามาใช้เพื่อ TOD มีทางเลือกอีกมากมายที่ไม่ต้องเวนคืน อาทิ การจัดรูปที่ดิน การเจรจาซื้อขาย ซึ่งดูเหมือนจะเป็นความเห็นที่ปรากฏจากเอกสารของหน่วยงานในไทย<sup>22</sup> ผู้วิจัยมีได้ปฏิเสธข้อโต้แย้งข้อนี้ เพียงแต่การที่มีหนทางอื่นในการได้มาซึ่งที่ดินได้ตามกฎหมาย ก็มีได้หมายความว่ากรณีไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการเวนคืน<sup>23</sup> ดังที่ได้อธิบายไปในบทที่ 2 ว่า การดำเนินการพัฒนาตามแนวทาง TOD บางโครงการอาจจะไม่จำเป็นต้องใช้การเวนคืน แต่การพัฒนาในอีกหลายกรณีก็ยังคงมีความจำเป็นอยู่ โดยเฉพาะหากมองมิติของการเวนคืนและแนวคิด TOD ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายผังเมือง ซึ่งในส่วนนี้ขอให้สังเกตว่าความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงส่วนนี้ปรากฏให้เห็นในการบัญญัติเรื่องสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับอีกด้วย

นอกจากนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การตีความเคร่งครัดแบบที่ผ่านมานั้นทำให้ทางเลือกนอกจากการเวนคืนยิ่งคับแคบลง เพราะทำให้มีแต่การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ในทางการค้าหากำไรโดยแท้ของเอกชนพัฒนาไปก่อนหน้าแล้วจำนวนมาก อีกทั้งทางเลือกของการจัดรูปที่ดิน ซึ่งเป็นทางเลือกที่นักกฎหมายไทยรวมถึงความเห็นบางส่วนที่มาจากปากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าสามารถนำมาใช้แทนการเวนคืนได้นั้น ผู้วิจัยเห็นว่าการจัดรูปที่ดินในหลายกรณีก็เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐและอาจให้ผลเสมือนการเวนคืน ซึ่งก็ต้องย้อนกลับมาพิจารณาถึงขอบวัตถุประสงค์เพื่อกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะที่เป็นหนึ่งในเรื่องที่ผู้วิจัยต้องการช่วยให้กฎหมายไทยมีการตีความที่ละเอียดลึกซึ้งยิ่งขึ้น กรณีจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงที่จะปฏิเสธความเกี่ยวข้องและความสำคัญของการพัฒนาแนวทางการตีความเรื่องของการเวนคืนให้ลึกซึ้งขึ้น โดยเฉพาะในบริบทของการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าเพื่อพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้า

### 1.4.4 สถานะทางกฎหมายและความชอบธรรมของแนวทางวิเคราะห์

กรณีอาจโต้แย้งได้ว่า TOD ไม่ใช่กฎหมาย จึงไม่ควรเอามาใช้พิจารณา มิเช่นนั้นต้องแก้กฎหมายให้มีการพัฒนาเมืองตามแนวทาง TOD เฉพาะก่อน โดยที่กฎหมายที่เอื้อให้มีการพัฒนาตามแนวทาง TOD และใช้เป็นหลักเกณฑ์การพิจารณานั้นยังไม่เป็นระบบและยังร่ำพันังไม่ได้ว่าในประเทศไทยมีการรองรับการพัฒนาโครงการตามแนวคิด TOD แล้วอย่างไรก็ตาม ดังได้อธิบายไปในหลายวาระว่า รายงานวิจัยฉบับนี้มีได้ยกสถานะ TOD เป็นหลักกฎหมายแต่ประการใด เป็นการใช้ประกอบการตีความและเพื่อหาหลักเกณฑ์ให้ตีความกฎหมายได้แม่นยำ สอดคล้องกับบริบทเท่านั้น กล่าวคือยังเป็นสิ่งที่ทำให้ใช้กฎหมายได้ดียิ่งขึ้น นอกจากนั้นจากที่ได้อธิบายไปในบทที่ 2 ผู้วิจัยยังคงยืนยันข้อค้นพบของงานวิจัยฉบับนี้ว่า มาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ในไทยนั้น เมื่อวิเคราะห์ภาพรวมประกอบกับแนวนโยบายของทางภาครัฐจำนวนมาก ย่อมพอรับฟังได้แล้วว่ารับรองการพัฒนาพื้นที่ในกรอบ TOD อย่างน้อยก็ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ตั้งแต่ พ.ศ. 2556 เป็นต้นมา แม้จะยังไม่เป็นระบบเด่นชัดและมีการยืนยันชัดเจนโดยผู้ร่างกฎหมายเองก็ตาม

<sup>22</sup> ฝ่ายกฎหมายที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และการเกษตร กองกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่บริเวณสถานีรถไฟฟ้า 2558.

<sup>23</sup> ขอให้สังเกตถึงรากฐานทางทฤษฎีเกี่ยวกับความจำเป็นของการเวนคืนซึ่งได้อธิบายไปก่อนหน้าแล้วว่ามีส่วนหนึ่งที่ตั้งต้นจากปัญหาที่ชื่อว่า “holdout problem.”

#### 1.4.5 แนวทางวิเคราะห์ผังขาดรายละเอียดและอาจเปิดช่องให้มีการนำไปปิดเบือนเพื่อเป็นความชอบธรรมในการเวนคืน

การพัฒนาเกณฑ์ชี้วัดและคำถามสำคัญข้างต้นนั้นอาจถูกวิจารณ์ได้ว่าเป็นเกณฑ์ที่วัดผลผ่านไม่ผ่าน ทั้งที่ไม่ได้มีตัวเลขชัดเจนแน่นอนและไม่ได้คำนึงถึงรายละเอียดเข้าไปด้วย แม้ผู้วิจัยเองยอมรับจุดอ่อนข้อนี้แต่โดยดี แต่สิ่งที่ได้อธิบายไปแต่ต้นว่างานเขียนข้อนี้มีเจตนาที่จะริเริ่มการเพิ่มความลุ่มลึกของการตีความกฎหมายด้วยการหาเกณฑ์ที่มีความชัดเจนในระดับหนึ่ง ฉะนั้นทางออกต่อจุดอ่อนของงานวิจัยข้อนี้ น่าจะเป็นการนำไปพัฒนาต่อยอดหรือเพิ่มเติมรายละเอียดมากกว่าจะปล่อยให้การตีความที่เคร่งครัดลายลักษณ์อักษรโดยปราศจากการคำนึงถึงหลักการพัฒนาเมืองตามแนวทาง TOD ตลอดจนการมองข้ามกลไกทางกฎหมายที่พอเปิดช่องให้มีการพัฒนาเมืองเช่นว่านั้นอยู่อย่างที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

## 2. การนำแนวทางวิเคราะห์ความชอบด้วยกฎหมายของการนำที่ดินที่เวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าไปใช้พัฒนาเป็นโครงการที่อยู่อาศัยของเอกชนมาพิจารณากับข้อเท็จจริงในคดีแอชตัน โอโศก

โดยเหตุที่คดีแอชตัน โอโศก เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับอาคารอยู่อาศัยของเอกชนที่มีขนาดใหญ่และพัวพันกับประเด็นการใช้ที่ดินจากการเวนคืนรอบสถานีรถไฟฟ้า กรณีจึงเป็นการเหมาะสมที่จะนำเอาข้อมูลข้อเท็จจริงในคดีมาวิเคราะห์และปรับใช้เข้ากับแนวทางวิเคราะห์ข้อบัญญัติประสงค์ของการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าที่ได้อธิบายในบทก่อน สำหรับเนื้อหาย่อในส่วนนี้จะเริ่มด้วยการสรุปข้อเท็จจริงสำคัญและประเด็นข้อกฎหมายในคดีก่อนที่จะนำเอามาปรับใช้ต่อไปในหัวข้อถัดไป

### 2.1 ขั้นตอนที่หนึ่ง: พิจารณาความเหมาะสมรายด้าน

เนื้อหาส่วนนี้เป็นการนำแนวทางวิเคราะห์การนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าไปใช้พัฒนาเป็นโครงการที่อยู่อาศัยของเอกชนในหัวข้อก่อน มาพิจารณากับข้อเท็จจริงในคดีแอชตัน โอโศก โดยการจะรับฟังได้ว่าโครงการแอชตัน โอโศก มีศักยภาพที่จะพัฒนาสอดคล้องกับแนวคิด TOD ก็จะต้องผ่านเกณฑ์ทั้ง 3 ด้าน ก่อนที่จะไปตรวจสอบผ่านข้อคำถามสำคัญในขั้นตอนที่สอง

#### 2.1.1 ด้านปัจจัยความเหมาะสมของข้อกำหนดสำหรับการพัฒนาโครงการตามแนวทาง TOD

โครงการแอชตัน โอโศกผ่านการประเมินด้านปัจจัยนี้ เพราะผ่านทุกดัชนีชี้วัด อันจะอธิบายขยายความเพิ่มเติมโดยสังเขป ดังนี้

##### (ก) ตัวชี้วัดที่ 1: ที่ดินที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่อนุญาตให้มีการใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยได้

ในบริเวณที่แอชตัน โอโศก ตั้งอยู่เป็นพื้นที่พาณิชย์กรรมระดับ 5 (พ.5) ในบริเวณ พ.5-3 ซึ่งเป็นพื้นที่พาณิชย์กรรมระดับสูงสุด ที่กำหนดลักษณะการใช้ว่า “เป็นที่ดินประเภทพาณิชย์กรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ใช้ประโยชน์เป็นศูนย์พาณิชย์กรรมหลัก เพื่อส่งเสริมความเป็นศูนย์กลางทางธุรกิจ การค้า การบริการ นันทนาการ และการท่องเที่ยวในระดับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” และสูงยิ่งกว่าพื้นที่พาณิชย์กรรม พ.4 ซึ่งมีไว้สำหรับ “เป็นที่ดินประเภทพาณิชย์กรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ใช้ประโยชน์ เป็นศูนย์พาณิชย์กรรมรอง เพื่อส่งเสริมความเป็นศูนย์กลางทางธุรกิจ

การค้า การบริการ และนันทนาการ ในบริเวณโดยรอบเขตการให้บริการของระบบขนส่งมวลชน”<sup>24</sup> ตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมในกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 ซึ่งในบริเวณดังกล่าว มีกิจกรรมที่อนุญาตได้หลากหลายทั้งในเรื่องที่อยู่อาศัย พาณิชยกรรม และการใช้ประโยชน์อื่นมากมาย และเป็นที่ยอมรับความหนาแน่นและกิจกรรมที่หลากหลายมากที่สุดอันหนึ่งในบรรดาข้อกำหนดการใช้ประโยชน์อื่น โครงการฯ จึงผ่านตัวชี้วัดนี้ได้อย่างไม่ยากเย็นนัก

**(ข) ตัวชี้วัดที่ 2: ที่ดินอยู่ในพื้นที่ที่อนุญาตให้มีการใช้ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยความหนาแน่นสูง**

พื้นที่ พ.5 ซึ่งเป็นพื้นที่ที่โครงการแอชตัน โอโศกตั้งอยู่นั้น มีการส่งเสริมกิจกรรมที่อยู่อาศัย เพราะพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภท พ.4 และ พ.5 นั้น มีลักษณะส่งเสริมการสร้างที่อยู่อาศัย เพราะไม่มีข้อกำหนดการใช้ประโยชน์สำหรับที่อยู่อาศัยรวมแบบประเภทการใช้ที่ดินตั้งแต่ พ.1-พ.3 ซึ่งอยู่ระดับการใช้งานต่ำกว่า<sup>25</sup> นอกจากนี้ ค่า FAR ของพื้นที่ พ.5 นี้มีค่า FAR สูงถึง 10 นับได้ว่าสูงสุดในบรรดาพื้นที่พาณิชยกรรม และอันที่จริง สูงที่สุดในบรรดาประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินในกรุงเทพมหานครทั้งหมดด้วย พื้นที่นี้จึงได้รับการวางผังให้มีการพัฒนาหนาแน่นสูงอย่างมีนัยสำคัญ และหากเป็นพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้าเหมาะสมกับ TOD มากเช่นกัน นอกจากนี้ ยังเป็นพื้นที่ซึ่งเปิดให้มีการขออนุมัติ FAR Bonus บางประเภทได้ อันอาจทำให้ค่า FAR ขยายเพิ่มได้อีกอย่างน้อยร้อยละ 20<sup>26</sup> จะเห็นได้ว่าโครงการแอชตัน โอโศก นับได้ว่าผ่านดัชนีชี้วัดส่วนนี้เนื่องจากตั้งอยู่ในพื้นที่ที่อนุญาตให้มีการใช้ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยความหนาแน่นสูง

**(ค) ตัวชี้วัดที่ 3 โครงการไม่ได้ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีเกณฑ์เรียกครองจำนวนที่จอดรถขั้นต่ำมากกว่าพื้นที่อื่นอย่างมีนัยสำคัญ**

ที่ดินประเภท พ.5 ตำแหน่ง พ.5-3 ตามผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ที่โครงการแอชตัน โอโศกตั้งอยู่นั้นอยู่ภายใต้เกณฑ์การจอดรถขั้นต่ำที่ใช้บังคับทั่วไปในกรุงเทพมหานคร<sup>27</sup> และจากการตรวจสอบเบื้องต้น ไม่พบว่ามีการกำหนดเงื่อนไขที่เรียกครองจำนวนที่จอดรถมากกว่าเกณฑ์ดังกล่าวเป็นกรณีพิเศษ ทำให้ตัวโครงการนั้นผ่านดัชนีชี้วัดส่วนนี้เช่นกัน

**(ง) ตัวชี้วัดที่ 4 มีมาตรการทางผังเมืองและควบคุมอาคารได้ส่งเสริมพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนเป็นกรณีพิเศษ**

ที่ดินประเภท พ.5 ในตำแหน่ง พ.5-3 เป็นพื้นที่ที่ประเภทพาณิชยกรรมระดับสูงสุด และจากการสำรวจตรวจสอบก็พบว่ามีมาตรการผังเมืองและควบคุมอาคารที่พอรับได้ว่าเป็นการส่งเสริมพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนเป็นกรณีพิเศษ ในยามที่ในประเทศไทยยังไม่มีรูปแบบการกำหนดกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเมืองแบบ TOD เป็นการเฉพาะ ดังนี้

- ตำแหน่งแห่งที่: ในกรุงเทพมหานครฯ ตำแหน่ง พ.5 จำนวนมากได้กำหนดไว้ในพื้นที่ที่มีศักยภาพใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์สูงมาก และที่ดินรอบสถานีรถไฟฟ้าจำนวนมากนั้นอยู่ภายใต้การใช้ประโยชน์ประเภทดังกล่าว โดยมีนิยามกำหนดไว้ว่า “เป็นที่ดินประเภทพาณิชยกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ใช้ประโยชน์ เป็นศูนย์พาณิชยกรรมหลัก เพื่อส่งเสริมความเป็นศูนย์กลางทางธุรกิจ การค้า การบริการ นันทนาการ และการท่องเที่ยวในระดับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้”

<sup>24</sup> กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 ข้อ 21 และ 22.

<sup>25</sup> กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 ข้อ 18-20 หรือตามตารางที่ 2 ในงานวิจัยบทที่ 2.

<sup>26</sup> กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 ข้อ 50.

<sup>27</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2517) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 ประกอบข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544.

- เงื่อนไขในการอนุญาตการใช้ที่ดินบางประเภท: เงื่อนไขค่อนข้างยืดหยุ่น และมีหลายกรณีที่ใช้ประโยชน์ที่ดินบางประเภทอาจได้รับการผ่อนปรนหากอยู่ในระยะ 500 เมตรจากรถไฟฟ้า และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการใช้ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยรวมขนาดใหญ่ ที่การใช้ที่ดินพาณิชย์กรรมระดับ 1-3 มีลักษณะเข้มงวดแต่ผ่อนปรนกับกรณีที่ดินกับรถไฟฟ้า แต่ในกรณีอย่าง พ.4 และ พ.5 กลับทำให้ข้อกำหนดดังกล่าวผ่อนปรนยิ่งขึ้นไปอีก<sup>28</sup> ซึ่งดังกล่าวไปหลายโอกาสว่าจริงอยู่แม้โดยวัตถุประสงค์เงื่อนไขจำนวนนี้ อาจไม่ได้มีเจตนาแรกเริ่มกำหนดเพื่อวัตถุประสงค์ที่เน้นไปที่การ TOD โดยตรง อาทิ อาจเรื่องความปลอดภัยหรือการจราจรเป็นสิ่งสำคัญ แต่แนวคิดเน้นให้กิจกรรมความหนาแน่นสูงติดสถานีรถไฟฟ้าได้เพื่อให้ใช้เป็นกรณีทางเลือกการติดเขตทางขนาดใหญ่เพื่อในอีกแง่เป็นทางเลือกได้ก็ล้วนเป็นแนวคิด TOD ได้เช่นเดียวกัน

- มาตรการเพิ่มอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (FAR Bonus): พื้นที่ พ.5-3 ของที่ดินในโครงการนั้นอยู่ในพื้นที่ที่ผู้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์สามารถขอ FAR Bonus เพื่อขยายอัตราส่วน FAR ได้หลายประเภท เพียงแต่ไม่สามารถขอ FAR Bonus สำหรับสถานที่จอดรถภายในระยะ 500 เมตร รอบสถานีรถไฟฟ้าได้ เนื่องจากสถานีสุขุมวิทไม่ได้รวมอยู่ในสถานีเป้าหมายตามผังเมืองรวม<sup>29</sup> แต่ก็ไม่ได้ปิดช่องการขอมาตรการ FAR Bonus ในส่วนอื่นเพิ่มอันจะช่วยทำให้ค่า FAR ในพื้นที่โครงการสามารถขยับจากอัตราเพดานเดิมที่มีค่าสูงที่สุดในกรุงเทพมหานครอยู่แล้วจาก 10 เป็น 12<sup>30</sup>

ตารางที่ปรากฏด้านล่างนี้เป็นตารางสรุปสำหรับกรณีวิเคราะห์ด้านปัจจัยความเหมาะสมของข้อกำหนดสำหรับการพัฒนาโครงการตามแนวทาง TOD ของโครงการแอสตัน โอศก ซึ่งจะนำมาแปรผลและวิเคราะห์กับปัจจัยด้านอื่นต่อไปในหัวข้อ 2.1.4

ลำดับ	ตัวชี้วัด	เกณฑ์ผ่าน	ข้อเท็จจริง	ผลประเมิน
1	ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่กฎหมายอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย	ตั้งอยู่ในพื้นที่สร้างที่อยู่อาศัยได้ตามผังเมืองรวม	สร้างอาคารที่อยู่อาศัยรวมได้ โดยไม่ถูกจำกัดตามข้อ 22 กฎกระทรวงฯ	ผ่าน
2	ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่กฎหมายอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยความหนาแน่นสูงได้ และมีอยู่ในพื้นที่ที่มีความหนาแน่นของกิจกรรมที่อยู่อาศัยสูง	เป็นพื้นที่สร้างที่อยู่อาศัยความหนาแน่นสูงได้ โดยมี FAR อย่างน้อย 6 ในเขตพื้นที่อยู่อาศัย และอย่างน้อย 8 ในเขตพื้นที่พาณิชย์กรรม	เป็นพื้นที่สร้างที่อยู่อาศัยความหนาแน่นสูงได้ โดยไม่ถูกจำกัดตามข้อ 22 กฎกระทรวงฯ และมีอัตราส่วน FAR ที่ 10:1	ผ่าน

<sup>28</sup> กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 ข้อ 21 และ 22 หรือตามตารางที่ 2 ในงานวิจัยบทที่ 2.

<sup>29</sup> กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 ข้อ 54.

<sup>30</sup> ดู กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 ข้อ 56.

3	โครงการไม่ได้ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีเกณฑ์เรียกร่องจำนวนที่จอดรถขั้นต่ำมากกว่าพื้นที่อื่นอย่างมีนัยสำคัญ	ไม่เกินไปกว่าเกณฑ์กฎกระทรวงฉบับที่ 7 ออกตามความในพ.ร.บ. ควบคุมอาคารฯ	อยู่ภายใต้เกณฑ์กฎกระทรวงฉบับที่ 7 ออกตามความในพ.ร.บ. ควบคุมอาคารฯ ตามปกติ	ผ่าน
4	มีมาตรการทางผังเมืองและควบคุมอาคารได้ส่งเสริมพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนเป็นกรณีพิเศษ	ต้องมีมาตรการส่งเสริมพิเศษ	พอจะมีมาตรการที่บ่งชี้ถึงการสนับสนุนอยู่บ้าง	ผ่าน
สรุป	เกณฑ์ที่นับว่าพื้นที่โครงการมีความเหมาะสมทางกฎหมายในการพัฒนาแบบ TOD	ต้องผ่านทุกตัวชี้วัด	ผ่านทุกตัวชี้วัด	ผ่าน

ตารางที่ 7 การวิเคราะห์ด้านปัจจัยความเหมาะสมของข้อกำหนดสำหรับการพัฒนาโครงการตามแนวทาง TOD ของโครงการแอสตัน อโศก

### 2.1.2 ข้อพิจารณาด้านสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินและรูปแบบขนส่งมวลชนในพื้นที่

โครงการแอสตัน อโศก ผ่านทุกดัชนีชี้วัดในด้านสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินและรูปแบบขนส่งมวลชนในพื้นที่ ดังมีรายละเอียดโดยคร่าว ดังนี้

#### (ก) ตัวชี้วัดที่ 1: ต้องตั้งอยู่ในระยะห่างสถานีขนส่งมวลชนไม่มาก

แอสตัน อโศก อยู่ใกล้กับทั้งสถานีรถไฟฟ้ามหานคร สายสีน้ำเงิน (MRT) สถานีสุขุมวิท และรถไฟฟ้าสายสีเขียว (BTS) สถานีอโศก โดยปรากฏว่า โครงการอาคารชุดแอสตัน อโศก มีระยะห่างระหว่างจากสถานีสุขุมวิท 30 เมตร และจากสถานีอโศกเป็นระยะ 350 เมตร ซึ่งระยะดังกล่าวที่เหมาะสมในการพัฒนาแบบ TOD ผู้วิจัยจึงเห็นว่าทำเลที่ตั้งของโครงการผ่านเกณฑ์ในดัชนีข้อนี้

#### (ข) ตัวชี้วัดที่ 2 รูปแบบขนส่งมวลชนมีความหลากหลาย

ในบริเวณโครงการแอสตัน อโศก ซึ่งตั้งอยู่ใกล้สี่แยกอโศก อยู่ติดกับผังถนนอโศกมนตรีนั้น มีขนส่งมวลชนหลากหลาย นอกจากมีสถานีรถไฟฟ้าสองสายที่แม้จะเป็นคนละระบบแต่ก็พอเชื่อมต่อกันได้แล้ว ยังอยู่ใกล้ป้ายรถโดยสารประจำทางริมปากทางเข้าสถานีรถไฟฟ้าสุขุมวิทในผังถนนอโศกมนตรี และใกล้กับห้างสรรพสินค้าเทอร์มินัล 21 และ อาคารไทม์ สแควร์ ผังถนนสุขุมวิท โดยมีรถให้บริการหลายสาย<sup>31</sup> ทั้งยังมีวินรถจักรยานยนต์รับจ้างในละแวก ทำเลที่ตั้งจึงเหมาะสมที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนถ่ายระหว่างรถไฟฟ้าแต่ละสายรวมถึงรถไฟฟ้าอื่นขนส่งมวลชนอื่น ทำให้ในพื้นที่ของแอสตัน อโศก จึงผ่านเกณฑ์นี้เช่นกัน

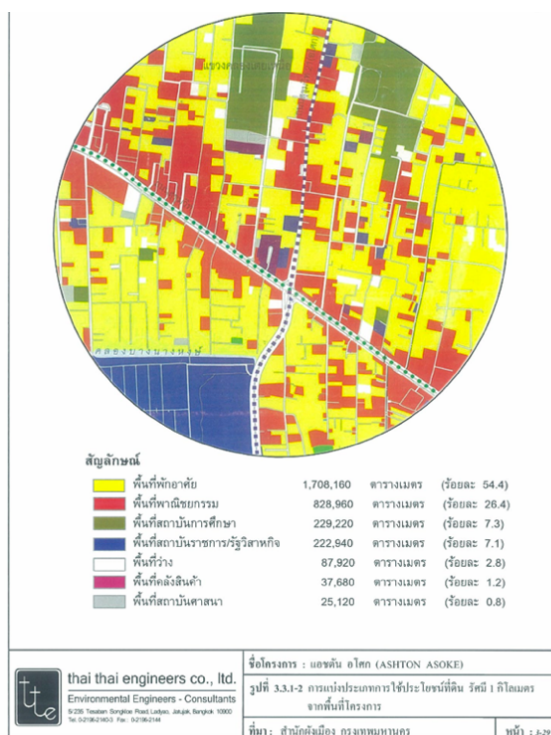
<sup>31</sup> บริษัท ไทย-ไท วิศวกร จำกัด (เชิงอรธร 1) 3-36.

### (ค) ตัวชี้วัดที่ 3 สภาพจราจรต้องเอื้อต่อการทำ TOD

จากข้อเท็จจริง แอชตัน อโศกอยู่ในบริเวณถนนอโศกมนตรี ตัดถนนสุขุมวิท อันเป็นถนนสายหลักเส้นหนึ่งของกรุงเทพมหานคร และมีรายงานและสถิติจำนวนมากที่ยืนยันสภาพการณ์การจราจรที่ติดขัดหนาแน่นอย่างมาก การสนับสนุนการเพิ่มทางเลือกการเดินทางด้วยการลดการใช้ยานพาหนะส่วนบุคคลผ่านการพัฒนาที่ดินในรูปแบบ TOD จึงเหมาะสม ด้วยเหตุนี้โครงการแอชตัน อโศกจึงผ่านตัวชี้วัดนี้

### (ง) ตัวชี้วัดที่ 4 มีความหลากหลายของกิจกรรมในพื้นที่ปัจจุบัน

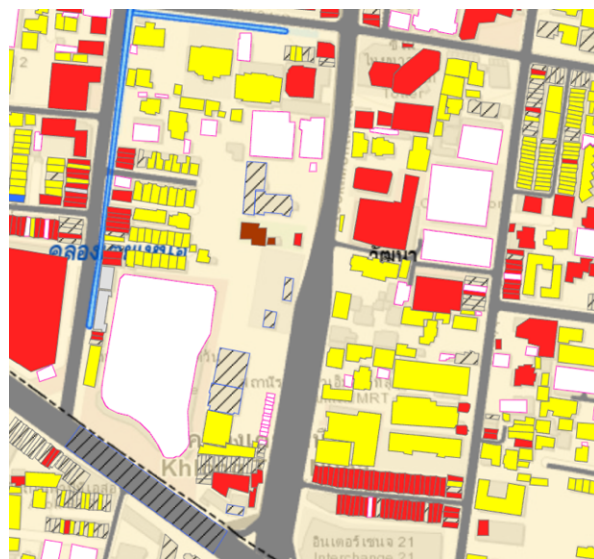
นอกจากที่กล่าวไปแล้วว่าพื้นที่ พ.5 ที่โครงการแอชตัน อโศกนั้น เป็นพื้นที่สนับสนุนกิจกรรมการใช้ประโยชน์ตามข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองรวมแล้ว ยังปรากฏด้วยว่าพื้นที่โดยรอบนั้นมีกิจกรรมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่หลากหลายตามความเป็นจริง โดยอาจยกตัวอย่างได้จากแผนภาพ รวม 2 แผนภาพด้านล่าง



แผนภาพที่ 5 แสดงกิจกรรมรอบพื้นที่ตั้งโครงการแอชตัน อโศก ช่วงก่อนปี 2562

ที่มา: รายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โครงการแอชตัน อโศก ซึ่งอ้างอิงจากฐานข้อมูลของสำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร<sup>32</sup>

<sup>32</sup> บริษัท ไทย-ไท วิศวกร จำกัด (เชิงอรธ 1) 3-29.



แผนภาพที่ 6 แสดงกิจกรรมรอบพื้นที่ตั้งโครงการแอชตัน อโศกช่วงหลัง พ.ศ. 2562

ที่มา: ฐานข้อมูลอาคารและการใช้ประโยชน์ของกรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ. 2562 ของกรุงเทพมหานคร<sup>33</sup>

จากภาพทั้งสองจะเห็นได้ว่ากิจกรรมการใช้ประโยชน์ที่ดินในบริเวณโครงการแอชตัน อโศก มีความหลากหลาย โดยเฉพาะที่ปรากฏเป็นสีเหลืองและสีแดงในรูปที่เป็นสัญลักษณ์แสดงการใช้ประโยชน์ประเภทที่อยู่อาศัยและพาณิชย์กรรมตามลำดับ

#### (จ) ตัวชี้วัดที่ 5 ระบบขนส่งมวลชนโดยเฉพาะทางรางในพื้นที่มีประสิทธิภาพ

ระบบรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินและสายสีเขียวรอบแอชตัน อโศกนั้น เป็นรถไฟฟ้าขนาดหนัก ประเภทโดยสารขนส่งมวลชนขนาดหนัก (rapid transit) สำหรับใช้เดินทางในเมือง ทำให้มีความจุผู้โดยสารพอสมควรและมีรอบความถี่ที่เหมาะสมสำหรับการเดินทางในเมือง เมื่อเปรียบเทียบกับภาพรวมระบบรางในประเทศไทยแล้วก็รับฟังได้ว่าเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ ฉะนั้นที่ตั้งของโครงการที่รายล้อมด้วยระบบรถไฟฟ้าทั้งสองข้างต้นจึงผ่านเกณฑ์ข้อนี้ด้วย

#### (ฉ) ตัวชี้วัดที่ 6 บริเวณพื้นที่โครงการนั้นเป็นพื้นที่ที่คนเดินเท้าสามารถสัญจรด้วยการเดินเท้าอย่างสะดวก

โครงการแอชตัน อโศกอยู่ในบริเวณใกล้กับที่ดินห้วมุมสี่แยกอโศก โดยมีฟุตบอลที่กว้างพอสมควร และทางเดินเข้าอาคารซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการที่ใช้ที่ดินที่เวนคืนมานั้นสามารถเดินเข้าสู่ถนนอโศกมนตรีได้โดยตรง จึงเป็นพื้นที่ที่พอนับได้ว่าส่งเสริมการเดินทางด้วยการเดินเท้าได้พอสมควร เมื่อการเดินทางเป็นปัจจัยหนึ่งที่ใช้พิจารณาความเหมาะสมของการดำเนินการพัฒนาเมืองแบบ TOD ดังนั้นกรณีจึงผ่านดัชนีชี้วัดในส่วนนี้เช่นกัน

<sup>33</sup> สำนักการวางแผนและพัฒนาเมือง, อาคารและการใช้ประโยชน์ของกรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ. 2562 <<https://webportal.bangkok.go.th/cpubd/page/sub/27872/ข้อมูลอาคารใน-กทมและผังเมืองรวม-กทม-Dashboard>> accessed 16 February 2025.

ตารางที่ปรากฏด้านล่างนี้เป็นตารางสรุปสำหรับการวิเคราะห์ด้านสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินและรูปแบบขนส่งมวลชนในพื้นที่ของโครงการแอชตัน โอศก ซึ่งจะนำมาแปรผลและวิเคราะห์กับปัจจัยด้านอื่นต่อไปในหัวข้อ 2.1.4

ลำดับ	ตัวชี้วัด	เกณฑ์ผ่าน	ข้อเท็จจริง	ผลประเมิน
1	ตั้งอยู่ในระยะห่างขนส่งมวลชนไม่มาก	ไม่เกิน 500 เมตร (แต่ถ้าเกินกว่า 1 กิโลเมตร ย่อมถือว่าไม่ผ่านทุกตัวชี้วัดทันที)	ตั้งอยู่ใน 30 เมตร จากสถานี MRT สุขุมวิท และ 350 เมตร จากสถานี BTS โอศก	ผ่าน
2	รูปแบบขนส่งมวลชนมีความหลากหลาย	มีรูปแบบระบบขนส่งมวลชนมีความหลากหลาย เป็นทางเลือกให้ผู้สัญจรและเปลี่ยนถ่ายการเดินทางในระแวกสถานีรถไฟฟ้า	มีทั้งรถไฟฟ้าสองสาย มีรถเมล์หลายสาย วินจักรยานยนต์รับจ้าง	ผ่าน
3	มีสภาพจราจรเอื้อต่อการใช้ TOD	จราจรทางบกมีความหนาแน่นหรือติดขัด	จราจรหนาแน่นและติดขัดอย่างมาก	ผ่าน
4	กิจกรรมในพื้นที่มีความหลากหลาย	การใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งที่มีการอนุญาตให้กระทำได้ และตามสภาพความเป็นจริงมีความหลากหลาย	เมื่อสังเกตเปรียบเทียบจากประเภทอาคารโดยรอบ อนุมานได้ว่าการใช้ประโยชน์มีความหลากหลาย	ผ่าน
5	ระบบขนส่งมวลชนโดยเฉพาะทางรางในพื้นที่มีประสิทธิภาพ	มีระบบขนส่งที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการขนส่งทางราง อันเป็นการจูงใจให้มีผู้มาใช้บริการ	ระบบรถไฟฟ้าทั้งสองสาย โดยรอบเป็นรถไฟฟ้าในเมืองที่มีรอบถี่ค่อนข้างสูง	ผ่าน
6	บริเวณพื้นที่โครงการนั้นเป็นพื้นที่ที่คนเดินเท้าสามารถสัญจรด้วยการเดินเท้าอย่างสะดวก	เป็นพื้นที่สนับสนุนการเดินเท้า	อยู่ใกล้ถนนใหญ่และถนนหัวมุม ทั้งยังมีฟุตบาทที่ใช้เดินเท้าได้	ผ่าน
สรุป	สรุปเกณฑ์การผ่านในด้านสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินและรูปแบบขนส่งมวลชนในพื้นที่	ต้องผ่านอย่างน้อย 5 จาก 6 ดัชนี โดยต้องผ่านดัชนีที่ 1	ต้องผ่านทุกตัวชี้วัด	ผ่าน

ตารางที่ 8 สรุปผลการประเมินด้านสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินและรูปแบบขนส่งมวลชนในพื้นที่ของโครงการ แอชตัน โอศก

### 2.1.3 ข้อพิจารณาด้านความเหมาะสมการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน

โครงการแอชตัน อโศก ผ่านดัชนีชี้วัดด้านความเหมาะสมการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่เวนคืน เป็นจำนวน 4 จาก 5 ตัวชี้วัด จึงเป็นกรณีที่ผ่านการประเมินด้านความเหมาะสมข้างต้น อย่างไรก็ตาม ภายใต้อาณาเขตโครงการจะได้รับการปรับปรุงในส่วนดัชนีชี้วัดที่ไม่ผ่านอยู่ 1 ข้อ

**(ก) ดัชนีชี้วัดที่ 1 เป็นการสร้างโครงการที่อยู่อาศัยความหนาแน่นสูงตามที่ผังเมืองรวมอนุญาตอย่างเต็มศักยภาพ**

เนื้อที่ของที่ดินทั้งสามแปลงของโครงการแอชตัน อโศก มีเนื้อที่ 4,590.4 ตารางเมตร ซึ่งอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินในบริเวณดังกล่าวกำหนดไว้ที่ 10 เท่า ซึ่งนับว่าเป็นอัตราส่วนที่สูงที่สุดในกรุงเทพมหานคร หากแต่ยังปรากฏว่าทางโครงการได้มีการขอ FAR Bonus เพิ่มจากการมีพื้นที่รับน้ำ<sup>34</sup> ซึ่งสามารถกระทำได้เพราะพื้นที่ดังกล่าวอยู่ในเขตที่อนุญาตให้มีการขอ FAR Bonus ได้ ซึ่งตัวอาคารนั้นรวมมีพื้นที่อาคารที่ใช้คิดอัตราส่วนกับพื้นที่ดิน 54,780.14 ตารางเมตร คิดเป็นอัตราส่วนรวม 11.93 เท่า ซึ่งใกล้เคียงกับเพดานการขอเพิ่ม FAR ที่ตามผังเมืองรวมจะขอได้ไม่เกินร้อยละ 20 ของค่า FAR เดิม กล่าวคือจากอัตราส่วนสูงสุดที่ 10 เป็น 12<sup>35</sup> การสร้างอาคารที่อยู่อาศัยรวมขนาดใหญ่ที่ใช้พื้นที่อาคารกว่าร้อยละ 12 จึงนับว่าเป็นการสร้างโครงการที่อยู่อาศัยความหนาแน่นสูงเต็มตามศักยภาพที่กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองกำหนดไว้ อันเป็นปัจจัยชี้ขาดของการประเมินตามดัชนีนี้ได้เป็นอย่างดี

**(ข) ดัชนีชี้วัดที่ 2 มีการใช้ประโยชน์จากกลไกหรือสิทธิพิเศษตามกฎหมายผังเมืองในบริเวณรอบสถานีขนส่งมวลชน**

จากที่กล่าวไปข้างต้น เมื่อมีการก่อสร้างอาคารเต็มค่า FAR ที่มีการขอ FAR Bonus สอดรับกับความมุ่งหมายของการกำหนดพื้นที่พาณิชย์กรรมระดับสูง ระดับ พ. 5 ทำให้ค่า FAR ขยับจากค่าที่สูงที่สุดในผังเมืองรวมของกรุงเทพมหานครที่ 10 เป็นเกือบจะเท่ากับ 12 การนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้เป็นทางเข้าอาคารที่อยู่อาศัยขนาดใหญ่ดังกล่าวจึงเป็นการพัฒนาที่ดินอย่างเต็มศักยภาพทางกฎหมายและนับได้ว่าสอดคล้องกับการพัฒนาตามแนวทาง TOD ด้วย

**(ค) ดัชนีชี้วัดที่ 3 มีการก่อสร้างสถานที่จอดรถไม่สูงไม่เกินกว่าเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำที่กฎกระทรวงกำหนดมาก**

ในพื้นที่ทำเลที่ตั้งของโครงการแอชตัน อโศก อยู่ในกรุงเทพมหานครที่มีการใช้มาตรฐานที่จอดรถขั้นต่ำใช้ทั้งเมืองโดยอาคารแอชตัน อโศก ซึ่งในทางกฎหมายนับเป็นอาคารชุดและเป็นอาคารขนาดใหญ่ มีจำนวนห้อง 783 ยูนิต รวมมีพื้นที่อาคารที่ใช้คิดอัตราส่วนกับพื้นที่ดิน (Floor Area Ratio: FAR) 54,780.14 ตารางเมตร นั้น ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารที่เกี่ยวข้องกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำไว้ที่ 371 คัน<sup>36</sup> ซึ่งปรากฏว่าอาคารแอชตัน อโศก จัดให้มีที่จอดรถ 371 คันตามจำนวนขั้นต่ำพอดี<sup>37</sup> ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 47.38 ของจำนวนยูนิตทั้งหมด กรณีต้องด้วยตัวชี้วัดที่สามนี้เช่นกัน

<sup>34</sup> กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 ข้อ 55 และ โท-โท วิศวกร จำกัด, รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) โครงการแอชตัน อโศก (2558).

<sup>35</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>36</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2517) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 ประกอบข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544 และ บริษัท โท-โท วิศวกร จำกัด (เชิงอรรถ 1).

<sup>37</sup> บริษัท โท-โท วิศวกร จำกัด (เชิงอรรถ 1).

#### (ง) ดัชนีชี้วัดที่ 4 การใช้งานไม่ก่อให้เกิดการเสียกรรมสิทธิ์ไป

โดยที่ดัชนีชี้วัดนี้พิจารณาเพียงแค่ความมีกรรมสิทธิ์ของรัฐว่าในการใช้ที่ดินนั้นก่อให้เกิดการเปลี่ยนมือซึ่งกรรมสิทธิ์ของที่ดินที่เวนคืนมาไปจากรัฐหรือไม่ ดังนั้นเมื่อการตกลงนำที่ดินที่เวนคืนไปใช้เป็นทางเข้าออกในลักษณะที่เป็นข้อตกลงอนุญาตให้ใช้พื้นที่โดยไม่ได้เป็นการโอนกรรมสิทธิ์ไปให้บริษัท อ. จึงต้องด้วยตามดัชนีชี้วัดข้างต้น<sup>38</sup>

#### (จ) ดัชนีชี้วัดที่ 5 เงื่อนไขการใช้ทรัพย์สินมีการพิจารณาถึง TOD

จากข้อตกลงระหว่างรฟม. และ บริษัท อ. นั้นไม่ปรากฏเลยว่าทั้งในขั้นตอนการดำเนินการ การรับฟังความคิดเห็น ตลอดจนเนื้อหาของข้อตกลง จะมีการพิจารณาหรือส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่ในทำนอง TOD ทั้งในแง่พื้นที่บริเวณนั้น เช่นสามารถมีบางส่วนเป็นลานโล่งได้หรือไม่ หรือเมื่อผ่านทางนั้นแล้ว จะก่อให้เกิดประโยชน์กับพื้นที่ในรัศมีโดยรอบได้หรือไม่ ประชาชนนอกที่פקใช้ประโยชน์ได้มากเพียงใด เป็นต้นว่าจะสามารถเดินผ่านใช้ไปสัปดาห์หนึ่งหนึ่งของโครงการได้หรือไม่ ในส่วนนี้จึง**ไม่ผ่านเกณฑ์ TOD** สมควรที่จะมีการปรับปรุง อันจะขยายความในเนื้อหาหลักของบทที่ 5

ตารางที่ปรากฏด้านล่างนี้เป็นตารางสรุปสำหรับการวิเคราะห์ด้านความเหมาะสมการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่เวนคืนของโครงการแอสตัน อโศก ซึ่งจะนำมาแปรผลและวิเคราะห์กับปัจจัยด้านอื่นต่อไปในหัวข้อ 2.1.4

ลำดับ	ตัวชี้วัด	เกณฑ์ผ่าน	ข้อเท็จจริง	ประเมินผล
1	เป็นการสร้างโครงการที่อยู่อาศัย ความหนาแน่นสูงตามที่ผังเมืองรวม อนุญาตอย่างเต็มศักยภาพ	มีการสร้างโครงการที่อยู่อาศัย ความหนาแน่นสูงตามที่ผังเมืองรวมอนุญาต	ก่อสร้างโครงการที่อยู่อาศัยรวมขนาดใหญ่ เนื้อที่ 54,780.14 ตร.ม. คิดเป็น FAR ที่ 11.9	ผ่าน
2	มีการใช้ประโยชน์จากกลไกหรือสิทธิพิเศษตามกฎหมายผังเมืองในบริเวณรอบสถานีขนส่งมวลชน	มีการใช้ประโยชน์จากกลไกหรือสิทธิพิเศษตามกฎหมายผังเมืองในบริเวณรอบสถานีขนส่งมวลชนอย่างใดอย่างหนึ่ง	มีการก่อสร้างอาคารเติมค่า FAR ที่ มีการขอ Bonus สอดรับกับความมุ่งหมายของการกำหนดพื้นที่ พ. 5	ผ่าน
3	มีการก่อสร้างสถานที่จอดรถไม่สูงไม่เกินกว่าเกณฑ์มาตรฐานชั้นต่ำที่กฎกระทรวงกำหนดมาก	เกินกว่าจำนวนมาตรฐานชั้นต่ำที่กำหนดในกฎกระทรวงไว้ ไม่เกินร้อยละ 10 แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินร้อยละ 50 ของจำนวนยูนิตในโครงการ	มีที่จอดรถ 371 คัน ตามจำนวนเกณฑ์มาตรฐานชั้นต่ำ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 47.38 ของจำนวนยูนิตทั้งหมด	ผ่าน
4	การใช้งานไม่ก่อให้เกิดการเสียกรรมสิทธิ์ไป	การนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้พัฒนาที่อยู่อาศัยของเอกชนต้องไม่ถึงกับเป็นการที่รัฐสูญเสียกรรมสิทธิ์ไป	ข้อตกลงไม่ได้มีผลพวงกรรมสิทธิ์ไปจากรัฐ	ผ่าน

<sup>38</sup> อันที่จริงก็อาจมีข้อพิจารณาเรื่องการเวนคืนทางอ้อมได้เหมือนกันแต่ประเด็นนี้มิได้อยู่ในขอบเขตของงานวิจัยนี้.

5	เงื่อนไขการใช้ทรัพย์สินมีการพิจารณาถึง TOD	เนื้อหาข้อตกลงในการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินที่เวนคืนมาเพื่อใช้พัฒนาที่อยู่อาศัยของเอกชนต้องมีการคำนึงถึงหลักการ TOD	ข้อตกลงใช้ที่ดินที่เวนคืนไม่ปรากฏเนื้อหา TOD	ไม่ผ่าน
สรุป	เกณฑ์การผ่านด้านความเหมาะสมของการใช้ทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน	ต้องผ่าน 4 จาก 5 ดัชนี	ผ่าน 4 จาก 5 ดัชนี	ผ่าน แต่มีข้อควรปรับปรุง

ตารางที่ 9 สรุปผลการวิเคราะห์ด้านความเหมาะสมของการใช้ทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนของคดี แอชตัน โอโศกในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

#### 2.1.4 สรุปการแปรผลรายด้าน

จากการวิเคราะห์ข้อเท็จจริงในคดีแอชตัน โอโศกกับเกณฑ์พิจารณาทั้งสามด้าน พบว่าในภาพรวมแล้วโครงการแอชตัน โอโศกมีศักยภาพที่จะพัฒนาในรูปแบบ TOD โดยมีเพียงการไม่ผ่านคือส่วนย่อยในข้อพิจารณาด้านที่สามเรื่องการใช้ทรัพย์สินที่เวนคืนเท่านั้นที่ไม่ผ่านเกณฑ์และสมควรต้องปรับปรุงต่อไป กรณีมีผลในแง่การใช้ทรัพย์สินที่เวนคืนก็มีความสมเหตุสมผลกับ TOD มากพอสมควร ดังสรุปได้ดังตารางนี้

ลำดับ	หมวดหมู่ที่ใช้ชี้วัด	การประเมินผล
1	ความเหมาะสมของข้อกำหนดสำหรับการพัฒนาโครงการตามแนวทาง TOD	ผ่าน (ผ่านทุก 4 ตัวชี้วัด)
2	ความเหมาะสมของสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินและรูปแบบการขนส่งมวลชนในพื้นที่	ผ่าน (ผ่านทุก 6 ตัวชี้วัด)
3	ความเหมาะสมของการใช้ที่ดินที่ถูกเวนคืน	ผ่าน (ผ่าน 5 จาก 6 ตัวชี้วัด)
สรุป	ความเหมาะสมที่จะนำที่ดินไปใช้พัฒนาตามแนวคิด TOD	ผ่าน (ผ่านโดยมีข้อควรปรับปรุง)

ตารางที่ 10 สรุปการแปรผลรายด้าน

เมื่อรับฟังได้ว่าตัวโครงการเหมาะสมที่จะนำไปพัฒนาตามแนวคิด TOD และต่อไปก็จะพิจารณาประโยชน์สาธารณะและการเทียบสัดส่วนประโยชน์ได้เสียต่าง ๆ ในหัวข้อถัดไป

## 2.2 ขั้นตอนที่สอง: การนำผลลัพธ์จากการพิจารณารอบด้านมาใช้ตอบ 4 คำถามสำคัญ

จากที่อธิบายไปว่าผู้วิจัยได้พัฒนาแนวทางวิเคราะห์การตีความขอบเขตการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าโดยที่เนื้อหาหนึ่งของแนวทางการเป็นชุดคำถามสำคัญรวม 4 คำถามซึ่งได้มาจากการสกัดเอาปัญหาของแนวทางการตีความของประเทศไทยในปัจจุบันที่มีมุมมองข้ามประโยชน์สาธารณะในความหมายอย่างกว้างในบริบทการพัฒนาเมือง หลักความได้สัดส่วน ตลอดจนแนวคิดการพัฒนาเมืองตามกรอบ TOD โดยจากการนำบรรดาข้อคำถามดังกล่าวมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงในคดีแอชตัน อโศก ให้ผลดังนี้

### 2.2.1 คำถามแรก: มีประโยชน์สาธารณะเกิดขึ้นหรือไม่จากการนำทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนไปพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้า

เมื่อผลของการประเมินตามตัวชี้วัดต่าง ๆ ข้างต้นทำให้เห็นว่าลักษณะของโครงการแอชตัน อโศก เหมาะสมกับการพัฒนาตามแนวคิด TOD จึงยอมนำมาสู่ข้อมูลที่ผู้วิจัยเคยอธิบายไว้ว่า การดำเนินการของ TOD มีประโยชน์สาธารณะเกิดขึ้นได้มากในบริบทของพื้นที่ย่านอโศกตามที่พิพาท ทั้งในด้านการคมนาคม เศรษฐกิจในพื้นที่ การลดภาวะเมืองกระชับ การแก้ไขปัญหาจราจร ฯลฯ กรณีจึงนับได้ว่าเกิดประโยชน์สาธารณะขึ้นเป็นจำนวนมากแล้ว ด้วยเหตุดังกล่าวจึงนับได้ว่า การนำที่ดินไปใช้ประโยชน์เป็นทางเข้าออกโครงการเพื่อให้มีการก่อสร้างอาคารอยู่อาศัยขนาดใหญ่ได้นั้น ย่อมเป็นกิจการที่นับว่าเป็น “กิจการที่เกี่ยวข้องกับการเดินรถไฟฟ้า” ซึ่งอยู่ในความหมายของคำว่า “กิจการรถไฟฟ้า” ตามพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 อันเป็นนิยามที่พ่วงมาซึ่งเงื่อนไขหลักของความชอบด้วยกฎหมายของการเวนคืน ทั้งยังอยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ของรฟม. โดยตรงด้วย

### 2.2.2 คำถามที่สอง: ประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นมีมากกว่าประโยชน์ของเอกชนอย่างไรบ้าง โดยเฉพาะประโยชน์ที่เป็นไปในเชิงธุรกิจหรือพาณิชย์กรรมโดยแท้

จากการนำหลักความได้สัดส่วนมาพิจารณาผ่านคำถามดังกล่าวนี้ ก็ตอบคำถามได้ว่ากรณีมีผู้ได้ประโยชน์เป็นพิเศษอยู่ กล่าวคือบริษัท อ. เจ้าของโครงการ ในฐานะเอกชนที่ได้ประโยชน์ในเชิงธุรกิจจากการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ตามข้อเท็จจริง ทั้งยังรวมถึงบรรดาเอกชนซึ่งเป็นผู้อยู่อาศัยในโครงการที่จะได้รับความสะดวกสบายยิ่งกว่าสาธารณชนทั่วไป เพราะสามารถใช้พื้นที่เวนคืนดังกล่าวสัญจรเข้าออกผ่านโครงการที่ตนอยู่อาศัยเพื่อออกไปยังถนนอโศกมนตรีหรือเพื่อโดยสารด้วยรถไฟฟ้าได้โดยตรง แต่เห็นว่าเมื่อเทียบบรรดาประโยชน์ที่ได้รับไม่ว่าจะเป็นประโยชน์ที่ตกแก่บริษัท อ. หรือประโยชน์แก่ผู้อาศัยในโครงการกับสัดส่วนการใช้ทรัพย์สินที่เป็นส่วนน้อย กับประโยชน์สาธารณะที่สำรวจตรวจสอบจากการวิเคราะห์ตอบคำถามข้อแรกแล้วซึ่งจะตกแก่ผู้สัญจรรถไฟฟ้า ผู้ได้ประโยชน์จากเศรษฐกิจชุมชน ผลดีจากสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน ความเป็นเมืองกระชับ ที่ก่อให้เกิดทางเลือกการเดินทางในย่านจราจรหนาแน่นสูงย่านพาณิชย์กรรม และเทียบกับการใช้งานความหนาแน่นสูงสอดรับกับนโยบายการผังเมือง (ซึ่งจะได้กล่าวไปในคำถามข้อที่ 4 ว่าบรรดาประโยชน์เหล่านี้สามารถขบเน้นให้มากขึ้นอีกได้) ผู้วิจัยเห็นว่าประโยชน์สาธารณะนั้นมีสัดส่วนที่มากกว่าอย่างมีนัยสำคัญ

### 2.3.3 คำถามที่สาม: ประโยชน์สาธารณะรวมถึงประโยชน์ทั้งหมดที่เอกชนต่าง ๆ จะได้รับนั้นได้สัดส่วนกับสิทธิในทางทรัพย์สินของประชาชนที่ต้องเสียไปเพราะถูกเวนคืนหรือไม่

โดยเหตุที่หลักความได้สัดส่วนยังถูกหยิบยืมมาใช้เป็นอีกครั้งหนึ่งในคำถามนี้เพื่อตรวจสอบความได้สัดส่วนของประโยชน์ทั้งหลายที่แต่ละฝ่ายพึงมีพึงได้ตามที่วิเคราะห์ในคำถามที่สามนั้นเมื่อเทียบกับสิทธิของเอกชนที่ต้องเสียไปจาก

การเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าแล้วเป็นเช่นใด ในแง่นี้ เมื่อพื้นที่ที่ถูกเวนคืนเป็นถนนเป็นเพียงของเจ้าของที่ดินซึ่งเป็นนิติบุคคลบางส่วนเมื่อหลายสิบปีก่อนเพียงไม่กี่แปลง อีกทั้งพื้นที่ที่นำไปใช้เป็นเพียงเขตทางเข้าออกราว 6 เมตร ซึ่งนับว่าพื้นที่ส่วนน้อยที่เหลือจากการเวนคืน แต่ผลจากการดำเนินการโครงการอาจจะก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะในมิติต่าง ๆ ตามที่กล่าวข้างต้น รวมถึงการยกระดับคุณภาพชีวิตของสาธารณชนโดยเฉพาะผู้ใช้รถไฟฟ้าตลอดจนประชาชนผู้อยู่อาศัยในบริเวณรอบสถานีรถไฟฟ้า เท่านั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าเมื่อเทียบสิทธิที่เอกชนต้องเสียไปจากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้ายกกับประโยชน์สาธารณะตลอดจนประโยชน์ได้เสียของเอกชนอื่นแล้ว การใช้ที่ดินที่เวนคืนในคดีแอชตัน อโศกก็ได้สัดส่วนเช่นกัน

### 2.3.4 คำถามที่สี่: การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินนั้นสอดคล้องกับ TOD หรือไม่ ตลอดจนสามารถพัฒนาเพื่อเพิ่มประโยชน์สาธารณะได้อีกหรือไม่

เมื่อคำถามข้อสุดท้ายนี้เป็นการเติมเต็มหลักการพัฒนาเมืองตามแนวคิด TOD ในฐานะสิ่งหนึ่งที่ขาดหายไปจากแนวทางการตีความขอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้า อันจะช่วยทำให้มั่นใจว่าแนวทางการพัฒนาพื้นที่ในคดีแอชตัน อโศกนั้นสอดคล้องกับหลักการดังกล่าวหรือไม่ หรือจะมีทางใดที่จะเพิ่มประโยชน์สาธารณะให้มากขึ้นตามแนวคิด TOD ได้หรือไม่นั้น จะเห็นว่าข้อตกลงที่ รฟม. กระทำกับบริษัท อ. นั้นมีช่องทางความเป็นไปได้อีกมากที่จะขบขันประโยชน์สาธารณะให้ตกแก่สังคมและสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาแบบ TOD มากขึ้น โดยในกรณีของแอชตัน อโศกนั้นอาจทำได้โดยการแก้ไขข้อตกลงข้างต้นด้วยการเพิ่มความเป็น “พื้นที่สาธารณะ” ของที่ดินที่ได้จากการเวนคืน มากกว่าเป็นเพียงพื้นที่เดินเท้า พื้นที่จอดรถ หรือพื้นที่สำหรับผู้อยู่อาศัยในโครงการ รวมถึงการเพิ่มศักยภาพการเชื่อมต่อขนส่งมวลชนตามแนวทาง TOD ในรัศมี 500 เมตร อันจะเกิดประโยชน์ตกแก่ส่วนรวมมากกว่า อาทิ

- การให้สาธารณชนสามารถใช้ทางเดินที่มาจากถนนเข้าไปในอาคารเพื่อเชื่อมต่อกับชอยสุขุมวิทชอย 19 แยก 2 ซึ่งเป็นชอยสาธารณะ อันเป็นการเชื่อมชอยตัน ลตระยะซูเปอร์บล็อก (super block) ของถนนซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ของกรุงเทพมหานคร<sup>39</sup> และทำให้คนในพื้นที่ฝั่งสุขุมวิทชอย 19 สามารถเดินทะลุมาถนนอโศกมนตรีและใช้รถไฟฟ้าได้โดยง่าย ข้อเรียกร้องนี้มากกว่าการดำเนินการของโครงการที่อ้างในเอกสารรายงานการวิเคราะห์สิ่งแวดล้อมว่าเปิดให้ผู้อยู่อาศัยใช้เดินผ่านได้<sup>40</sup> โดยจะต้องมีการประกาศชัดเจนแจ้งสิทธิให้สาธารณชนเข้ามาใช้ถนนในอาคารเป็นทางเชื่อมชอยได้ในลักษณะเป็นพื้นที่สาธารณะของเอกชน (privately owned public spaces: POPS) ได้<sup>41</sup> ทั้งนี้ อาจกำหนดเวลาเปิดปิดในยามวิกาลเพื่อความปลอดภัยและความเป็นส่วนตัวของลูกบ้านผู้อยู่อาศัย การดำเนินการเช่นนี้แม้จะรบกวนความสะดวกและความเป็นส่วนตัวของคนในอาคารไปบ้าง แต่ก็เป็นการเหมาะสมแลมากกว่าสิทธิของเอกชนที่ต้อง

<sup>39</sup> การดำเนินการเช่นนี้ ย่อมสอดคล้องกับ FAR Bonus ที่กำลังพิจารณาใหม่ของกรุงเทพมหานคร ดู ‘รู้จัก ‘FAR Bonus’ ข้อแลกเปลี่ยนเมื่อได้พื้นที่เพิ่มในผังเมืองใหม่’ (The Standard, 11 มกราคม 2567) <<https://thestandard.co/far-bonus/>> สืบค้นเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2567 และอันที่จริง จะทำให้เสมือนหนึ่งเป็นการจัดรูปที่ดินโดยปริยาย ซึ่งแนวทางการจัดรูปที่ดินนี้เป็นแนวทางที่ดูเหมือนจะได้รับการสนับสนุนด้วย ดู ใน ฝ่ายกฎหมายที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และการเกษตร กองกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่บริเวณสถานีรถไฟฟ้า 2558.

<sup>40</sup> บริษัท ไทย-ไท วิศวกร จำกัด (เชิงอรรถ 1).

<sup>41</sup> สหรัฐ ออกนิตยสาร, ‘การออกแบบมาตรฐานสำหรับพื้นที่สาธารณะของเอกชน ตามมาตรการเพิ่มอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน’ (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2566) 10-14.

เสียไปเพราะการเวนคืน และประโยชน์สาธารณะที่ย่อมตกแก่ผู้ที่ไม่ได้อยู่อาศัยในโครงการอันเป็นการขยายความเป็นประโยชน์สาธารณะได้อย่างทั่วถึง

- การจัดทำประชาพิจารณ์เพื่อเชื่อมต่อขอยถนนสุขุมวิทซอย 19 แยก 1 และ 3 ซึ่งเป็นซอยเอกชนที่อยู่ติดติดกัน กับพื้นที่ในโครงการเพื่อดำเนินการในทำนองที่คล้ายกับแนวทางของถนนสุขุมวิทซอย 19 แยก 2 ข้างต้น ในระหว่างเวลาที่ขอตกลงมีผลใช้บังคับ
- การสนับสนุนและปรับปรุง ทางเท้า ทางจักรยาน ถนนในซอย เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตการสัญจรเดินเท้า ในระยะ 500 เมตร รอบสถานีรถไฟฟ้า
- การนำเงินที่ได้จากขอตกลงไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะอย่าง (earmarked) เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเมืองแบบ TOD ในพื้นที่ดังกล่าว หรือในเขตการดำเนินการอื่น อาทิ การนำไปเป็นกองทุนลดราคาค่าโดยสารรถไฟฟ้า 20 บาท ตลอดสายของรัฐบาล การนำไปปรับปรุงระบบขนส่งมวลชนที่อาจเป็น ตัวนำส่งผู้โดยสารสำหรับเชื่อมต่อระบบการขนส่งมวลชนอื่น (feeder) ได้ โดยเฉพาะระบบรถเมล์และระบบรถโมโนเรล เป็นต้น

### 2.3 ขั้นตอนที่สาม: การสรุปแนวทางวิเคราะห์

จากการพิจารณารายรายด้านร่วมกับวิเคราะห์คำถามสำคัญข้างต้นสามารถสรุปได้ว่าการเวนคืนการนำที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าไปใช้เป็นส่วนหนึ่งของทางเข้าออกอาคารแอชตัน โอโตค เป็นการดำเนินการที่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ดังกล่าวในฐานะกิจการอันเกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟฟ้าตามพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ.2543 เพราะเป็นการที่พอรับฟังได้ว่าการใช้ที่ดินส่วนน้อยจากการเวนคืนดังกล่าวตามขอตกลงที่กระทำกับรฟม.นั้นนำไปใช้ในโครงการที่อยู่อาศัยของเอกชนที่มีศักยภาพเหมาะสมกับการพัฒนาตามแนวทาง TOD ซึ่งแม้จะมีประโยชน์เฉพาะตกแก่เอกชนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะบริษัท อ. และผู้อยู่อาศัยในอาคารชุด แต่ก็ประโยชน์สาธารณะเคลื่อนที่อื่นที่เกื้อหนุนซึ่งเกิดขึ้นได้เป็นปกติในบริบทการพัฒนาเมืองอยู่ และเมื่อเทียบประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ได้เสียของเอกชนทั้งหลายโดยเฉพาะกับสิทธิที่ประชาชนต้องเสียไปจากการเวนคืน ยังพบว่าเป็นกรณีที่ประโยชน์สาธารณะนั้นได้สัดส่วนเหมาะสมแล้ว อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดประโยชน์ตกแก่สาธารณะตามแนวทาง TOD มากขึ้น ควรมีการปรับปรุงขอตกลงบางส่วนระหว่าง รฟม. และบริษัท อ. ตามที่ได้อธิบายไปข้างต้น รวมถึงการนำไปแก้ไขเป็นหลักเกณฑ์การพิจารณาให้ใช้ประโยชน์ที่ดินจากการเวนคืนรอบสถานีรถไฟฟ้าในอนาคต ซึ่งในส่วนหลังนี้จะมีการขยายความบ้างในตอนท้ายของเนื้อหาบทถัดไป

### 2.4 เปรียบเทียบประเด็นและข้อสรุปผลกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 188/2566 และความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ 935/2567

จากที่วิเคราะห์และสรุปผลข้างต้น จะเห็นว่ามีความแตกต่างกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 188/2566 และความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ 935/2567 อย่างมีนัยสำคัญ ทั้งในแง่ประเด็นแห่งคดีในเรื่องความมีประโยชน์สาธารณะ การตีความคำว่ากิจการรถไฟฟ้า การได้ประโยชน์ของเอกชน การเทียบความได้สัดส่วนของประโยชน์สาธารณะ

กล่าวคือ ในขณะที่คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ตัดสินในทำนองเดียวกับแนวความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา ในปี 2563 ที่วินิจฉัยในคดีแอชตัน อโศก รวมถึงแนวความเห็นว่าด้วยการเวนคืนก่อนหน้านั้น ในรูปแบบการตีความชอบ วัตถุประสงค์อย่างแคบและเคร่งครัดมาก ในทำนองปฏิเสธการมีอยู่ของประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากผู้ได้รับประโยชน์เป็น เอกชน ในที่นี้คือประโยชน์ในทางธุรกิจโดยแท้ของบริษัท อ. เจ้าของโครงการและผู้อยู่อาศัยในโครงการเป็นสำคัญ กรณีจึงไม่นับว่าเป็นกิจการรถไฟฟ้า และรวมถึงยังอนุมานได้ว่ามิใช่กิจการอันเพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงเป็นการใช้ที่ดินที่ได้มาจากการ เวนคืนที่มีชอบด้วยกฎหมาย เมื่อรวบรัดตัดทอนไปในประเด็นนี้เช่นนี้ จึงมิได้มีการให้เหตุผลไปโดยการคำนึงถึงหลักการของการพัฒนาตามแนวทาง TOD รวมถึงประโยชน์สาธารณะอันอาจเกิดขึ้นได้จากการพัฒนาดังกล่าว

ส่วนความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ 935/2567 ที่ออกมาภายหลังคำพิพากษาศาลปกครองข้างต้นนั้น ดูเหมือนว่าจะมิได้กล่าวถึงประโยชน์สาธารณะโดยตรง แต่เป็นไปในเชิงการอธิบายว่าเมื่อสถานการณ์เปลี่ยนไปจากข้อเท็จจริง ในคดีที่มีการก่อสร้างสถานที่จัดให้มีการจอดรถตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนแล้ว และการดำเนินการเช่นว่านั้นมีได้กระทบ ต่อวัตถุประสงค์ของการจอดรถดังกล่าว กรณีจึงสามารถนำที่ดินที่เหลือไปดำเนินการอนุญาตให้ใช้ทางได้ จึงมิได้ไกลถึงขั้น วิเคราะห์การพัฒนาแบบ TOD ในลักษณะที่คาบเกี่ยวกับกิจการเกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟฟ้า รวมถึง การขังน้ำหนักการได้สัดส่วนของประโยชน์สาธารณะ ประโยชน์เอกชน และสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนที่เสียไป

ในภาพรวมแล้ว สามารถนำมาสรุปเปรียบเทียบได้ในตาราง ดังนี้

ลำดับ	ประเด็นคดี (เฉพาะ เวนคืน)	คำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ 188/2566	ความเห็นคณะกรรมการ กฤษฎีกา 953/2567	การใช้แนวทางวิเคราะห์ ตามงานวิจัย
1	ความเป็น ประโยชน์ สาธารณะของ โครงการ	ไม่ได้ตัดสินเกี่ยวกับความ เป็นประโยชน์สาธารณะ ชัดเจน แต่ตัดสินความไม่ ชอบด้วยกฎหมายจากการ ได้รับประโยชน์ในเชิงธุรกิจ หรือเอกชนบางกลุ่ม โดย ไม่ได้ตัดสินไปให้เห็นถึง ประโยชน์สาธารณะที่อาจ ปะปนแทรกซึมมาได้	ไม่ได้ตัดสินชัดเจน โดย ตัวชี้วัดหลักอยู่ที่การใช้ ประโยชน์สาธารณะเดิม เรียบร้อยแล้ว และการใช้ ที่ดินไม่ได้กระทบ วัตถุประสงค์การให้บริการ จัดให้มีสถานที่จอดรถอัน เป็นกิจการเกี่ยวเนื่องกับ กิจการรถไฟฟ้า	เมื่อโครงการที่อยู่อาศัยแอชตัน อโศก มีลักษณะสอดคล้องกับแนว ทางการพัฒนาตามกรอบ TOD กรณีจึงเกิดประโยชน์สาธารณะขึ้น ได้จากการพัฒนาเมืองดังกล่าว
2	การได้ ประโยชน์ของ เอกชน	ปฏิเสธการได้ประโยชน์ของ เอกชน โดยตีความเคร่งครัด ว่าเป็นประโยชน์ของเอกชน โดยแท้ คือผู้ประกอบการ กับผู้อยู่อาศัย จึงไม่นับว่า เป็นกิจการรถไฟฟ้า	ไม่ได้ระบุโดยตรง แต่ อนุมานว่ายอมรับได้ ภายใต้ เงื่อนไขการไม่กระทบต่อ วัตถุประสงค์ของการเวนคืน และมีการได้ใช้ทรัพย์สินที่ เวนคืนมาแล้ว	ยอมรับการที่เอกชนได้ประโยชน์ ในบริบทการพัฒนาเมือง รวมถึง ในกรณีตามปัญหาที่สอดคล้องกับ หลักการพัฒนาเมืองตามแนวคิด TOD หากแต่ต้องมีการชั่ง ประโยชน์ได้เสียตามหลักความได้ สัดส่วนอย่างรอบคอบระมัดระวัง

3	<b>ประโยชน์ สาธารณะ: กิจการ รถไฟฟ้า</b>	ตีความอย่างแคบว่าเมื่อเป็นประโยชน์ของเอกชนโดยแท้คือผู้ประกอบการคือผู้ประกอบการที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟฟ้า	ยอมรับในฐานะที่ใช้ทางมีความเป็นสาธารณะและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการจัดให้มีสถานที่จอดรถอันเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟฟ้าที่บัญญัติไว้ในตัวบท	กรณีนี้นับเป็นการดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟฟ้าโดยตรง เพราะเป็นการก่อสร้างที่อยู่อาศัยรวมขนาดใหญ่ที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาตามหลัก TOD
4	<b>การคำนึงถึง ความได้ สัดส่วน</b>	ไม่ได้หยิบยกหลักความได้สัดส่วนขึ้นมาวินิจฉัย เพราะตีความปฏิเสธการได้ประโยชน์ของเอกชนจึงไม่นับว่าเกิดประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์อันเกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟฟ้า	ไม่ได้หยิบยกหลักความได้สัดส่วนขึ้นมาวินิจฉัย เพราะมองว่าทรัพย์สินที่เวนคืนมาได้มีการใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนไปเรียบร้อยแล้ว	นำหลักความได้สัดส่วนมาพิจารณาอย่างเคร่งครัด โดยเห็นว่าประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นนั้นมากกว่าประโยชน์ได้เสียของเอกชน โดยเฉพาะต่อสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนที่ต้องเสียไปเพราะถูกเวนคืน
5	<b>ผลแห่งคดี และข้อ เรียกร้องอื่น (ถ้ามี)</b>	การเวนคืนไม่ชอบด้วยกฎหมาย	การเวนคืนชอบด้วยกฎหมายเพราะสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 188/2566 (ประชุมใหญ่) แต่ทั้งนี้จะต้องใช้งานไม่ให้เกิดต่อวัตถุประสงค์หลักของการเวนคืนเดิม	การเวนคืนชอบด้วยกฎหมายตั้งแต่นั้น เพราะกรณีเป็นไปเพื่อกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะและเป็นกิจการเกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟฟ้า ทั้งยังได้สัดส่วนกับประโยชน์ได้เสียของเอกชน แต่ทั้งนี้ ควรต้องมีการพิจารณาแก้ไขข้อตกลงให้ใช้พื้นที่ของรฟม. รวมถึงประกาศที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะที่สูงที่สุดจากการดำเนินการให้ใช้พื้นที่ตามแนวทางการพัฒนาเมืองด้วย TOD

ตารางที่ 11 ตารางเปรียบเทียบผลแห่งคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 188/2566 (ประชุมใหญ่) ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 953/2567 และผลในกรณีที่มีการใช้เกณฑ์ชี้วัดตามงานวิจัยฉบับนี้

กล่าวโดยสรุป เนื้อหาของบทที่ 4 นี้เป็นส่วนวิเคราะห์สืบเนื่องจากบทที่ 3 เพื่อนำปัญหาที่พบจากแนวทางการตีความชอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าของประเทศไทยพัฒนาเป็นแนวทางประกอบการตีความที่ละเอียดลุ่มลึกขึ้น จากนั้นเมื่อนำแนวทางเช่นว่านี้ไปปรับใช้กับคดีแอชตัน โอโศก ก็พบถึงความแตกต่างทั้งผลลัพธ์และการให้เหตุผลอย่างมีนัยสำคัญ เนื้อหาในบทนี้จึงนับว่าได้บรรลุวัตถุประสงค์ในการวิเคราะห์ที่ได้พอสมควร ในบทถัดไปของงานวิจัยฉบับนี้ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ส่วนสุดท้ายจะอภิปรายต่อยอดข้อค้นพบที่ได้นี้ต่อไป

## บทที่ 5

### อภิปรายผล

ในบทนี้จะอภิปรายผลการวิจัยที่ได้จากสองบทที่แล้วก่อนหน้า กล่าวคือ หลังจากทีบทที่ 3 และ 4 ได้วิเคราะห์ปัญหาการใช้และการตีความเกี่ยวกับขอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟ รวมถึงวิเคราะห์สรรสร้างกำหนดแนวทางช่วยวิเคราะห์ความชอบด้วยกฎหมายของการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ถูกเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟพร้อมนำมาตรฐานดังกล่าวไปทดลองปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการเวนคืนข้างต้น ในบทนี้จะเป็นการอภิปรายผลจากการกระทำทั้งหลายดังกล่าว ซึ่งเป็นเนื้อหาการวิเคราะห์ส่วนสุดท้ายของรายงานฉบับนี้ โดยจะแบ่งเนื้อหาแบ่งเป็น 3 ส่วน ซึ่งจะเน้นไปที่การเปรียบเทียบผลในคดีแอชตัน อโศกและข้อค้นพบตลอดจนข้อเสนอแนะอื่น ๆ ตามลำดับ

#### 1. ข้อค้นพบจากงานวิจัย

แม้จากการนำแนวทางการพิจารณาขอบวัตถุประสงค์ด้านการเวนคืนที่ผู้วิจัยได้พัฒนาไปปรับใช้กับข้อเท็จจริงในคดีแอชตัน อโศก และได้ข้อสรุปเบื้องต้นในหัวข้อก่อนแล้วก็ตาม ผลของการพิสูจน์ดังกล่าวยังจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์และอภิปรายเปรียบเทียบ เพื่อให้ได้ข้อมูลหรือข้อค้นพบที่จะก่อประโยชน์งอกงามต่อการใช้การตีความและนิตินโยบายที่เกี่ยวข้องต่อไปได้

#### 1.1 ด้านการตีความกฎหมาย

ข้อค้นพบในด้านการตีความกฎหมายจากการพัฒนาแนวทางวิเคราะห์การตีความขอบวัตถุประสงค์การเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟตลอดจนการทดลองนำไปปรับใช้ในคดีแอชตัน อโศกนั้น มีอย่างน้อยในกรณีต่อไปนี้

##### 1.1.1 ข้อยืนยันถึงปัญหาและผลสืบเนื่องจากการตีความขอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

การปรับใช้แนวทางวิเคราะห์เพื่อช่วยเป็นแนวทางการตีความขอบวัตถุประสงค์การเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟที่มีการคำนึงถึงหลักการ TOD ในหัวข้อก่อนช่วยยืนยันว่าปัญหาการตีความขอบวัตถุประสงค์การเวนคืนและการใช้ทรัพย์สินที่ได้มาจากการเวนคืนอย่างแคบและเคร่งครัดอย่างยิ่งตามที่อธิบายไปในบทที่ 2 ที่อาจเคร่งครัดกว่าแนวทางการตีความในหลายประเทศอื่นนั้น ยังคงเข้มแข็งและมีอิทธิพลอยู่มากในกฎหมายไทย อย่างน้อยที่สุดก็ปรากฏตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีแอชตัน อโศก และแม้ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 935/2567 จะช่วยให้สถานการณ์คลี่คลายลงบ้างแต่ก็เป็นการแก้ไขปัญหายากเป็นกรณีเฉพาะเท่านั้น โดยยังไม่ได้ลงลึกถึงปัญหาการตีความเคร่งครัดดังกล่าวซึ่งเป็นหนึ่งในปัญหาหลักของคดี เมื่อเป็นเช่นนี้การตีความเคร่งครัดที่ปรากฏย่อมก่อให้เกิดบรรดาปัญหาในด้านต่าง ๆ ดังที่เคยอธิบายไปในบทที่ 2 รวมถึงปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะในบริบทของคดีแอชตัน อโศก ตัวอย่างปัญหาเช่นว่านั้นมีดังนี้

### (ก) ค่าเสียโอกาสจากประโยชน์สาธารณะจากการดำเนินการตามแนวทาง TOD

แนวทางการตีความของนักกฎหมายไทยรวมถึงที่ปรากฏในศาลปกครองสูงสุดในคดี แอชตัน โอโตก ที่ตีความปฏิเสธรถได้ประโยชน์ของเอกชนมิได้คำนึงถึงหลักการได้สัดส่วน รวมถึงมิได้พิจารณาว่าการดำเนินการพัฒนาเมืองตามแนวทาง TOD ทำให้สังคมอาจต้องสูญเสียประโยชน์สาธารณะในรูปค่าเสียโอกาสจากการพัฒนาตามกรอบ TOD หากยังมีการตีความที่เคร่งครัดตามตัวอักษรอย่างยิ่งแบบศาลปกครองสูงสุดอยู่อีก อาทิ ด้านการแก้ไขปัญหายาเสพติด การสนับสนุนเศรษฐกิจพื้นที่ ฯลฯ

นอกจากนั้น การที่คณะกรรมการกฤษฎีกาตามความเห็นเรื่องเสร็จที่ 935/2567 รวมถึงแนวทางการตีความการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนรอบสถานีรถไฟฟ้าได้กำหนดเงื่อนไขเพียงการใช้ประโยชน์ให้ไม่กระทบจากการเวนคืนทำให้เกิดประโยชน์สาธารณะสุทธิที่จะตกแก่สังคมและส่วนรวมน้อยยิ่ง ทั้งที่หากมีการคำนึงถึงหลักการ TOD แล้ว ก็สามารถหาทางเรียกร้องให้ต้องมีการแก้ไขข้อตกลงที่ทำกับบริษัทฯ อ. หรืออย่างน้อยที่สุดคือกำหนดให้มีการปรับปรุงกฎเกณฑ์การใช้ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนในอนาคต ก็สามารถทำให้ประโยชน์สาธารณะจากการใช้ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนนั้นมีขึ้นอย่างมากเป็นประโยชน์ต่อสังคมได้ให้เหมาะสมและได้สัดส่วนกับการจำต้องปรากฏกรรมสิทธิ์ของเอกชนด้วยการเวนคืนมา

กล่าวโดยเฉพาะคือ ตามแนวทางของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น ผู้ได้ประโยชน์หลักจะมีแต่เพียงบริษัท อ. ผู้อยู่อาศัยและผู้มาจอดรถเท่านั้น จริงอยู่ที่พื้นที่สำหรับทางเข้านั้นมีการเปิดให้เป็นสาธารณะ แต่น่าคิดว่าจะมีสาธารณชนเพียงกี่รายในประเทศที่จะไปทำกิจกรรมบนทางเข้าออกอาคารชุดหรือใช้จอดรถในบริเวณดังกล่าว กรณีจะต่างกับข้อเสนอของผู้วิจัยที่เรียกร้องในเชิงบังคับให้ บริษัท อ. ต้องประกาศให้ชัดเจนว่าสาธารณชนโดยเฉพาะผู้โดยสารรถไฟฟ้าสามารถเดินเท้าผ่านที่ดินที่เวนคืนตามปัญหาเข้าไปในพื้นที่โครงการเพื่อเชื่อมต่อไปยังถนนซอยสุขุมวิท 19 แยก 2 ซึ่งอยู่อีกฝั่งหนึ่งของโครงการได้ อันทำให้พื้นที่บางส่วนของถนนในโครงการมีสภาพเป็นพื้นที่สาธารณะของเอกชน (privately owned public spaces)<sup>1</sup> ซึ่งสามารถก่อตั้งได้ผ่านข้อตกลงกับ รฟม. และอาจกำหนดให้ค่าตอบแทนจากการให้ใช้พื้นที่เป็นทางเข้าออกนั้นนำมาเป็นประโยชน์กลับคืนมาสู่สาธารณชนที่สอดคล้องกับหลักการ TOD อาทิ นำมาลดค่าโดยสารรถไฟฟ้าตามนโยบายรถไฟฟ้า 20 บาท หรือการนำไปปรับปรุงพื้นที่ในระยะโดยรอบสถานีรถไฟฟ้า

### (ข) สะท้อนทัศนคติต่อการจัดทำ TOD ภายใต้ระบบกฎหมายปัจจุบัน

แม้การตีความของศาลปกครองสูงสุดและตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 935/2567 จะไม่ได้กล่าวถึงประเด็นด้านกฎหมายที่ให้อำนาจในการพัฒนาพื้นที่ตามแนวทาง TOD ไว้โดยตรง แต่ก็อาจอนุมานได้โดยอ้อมว่า สะท้อนทัศนคติของความเห็นส่วนใหญ่ในสังคมที่ว่าเมื่อปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการพัฒนาเมืองตามแนวทาง TOD มาใช้บังคับซึ่งรวมถึงขอบเขตของการเวนคืนเพื่อกิจการดังกล่าว จึงสมเหตุสมผลที่จะตีความเคร่งครัดตามแนวทางที่เคยเป็นมา ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้กล่าวไปในหลายวาระและขอยืนยันซ้ำอีกคำรบหนึ่งว่า ในปัจจุบันอย่างน้อยตั้งแต่ พ.ศ.2556 ใน

<sup>1</sup> สหรัถ อภิษฐศาสตร์, ‘การออกแบบมาตรฐานสำหรับพื้นที่สาธารณะของเอกชน ตามมาตรการเพิ่มอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน’ (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2566) 10-14.

กรุงเทพมหานครนั้น มีกฎหมายรองรับการดำเนินการแบบ TOD ได้แล้ว แม้จะไม่ใช่ระบบระเบียบอย่างสมบูรณ์ก็ตาม อันเป็นการสอดคล้องกับบรรดานโยบายการพัฒนาประเทศรัฐบาลตั้งแต่ช่วงเวลาดังกล่าวเป็นต้นมา<sup>2</sup>

**(ค) สะท้อนว่าการตีความประโยชน์สาธารณะจำต้องยึดตามถ้อยคำตามตัวอักษรอย่างเคร่งครัด**

ทั้งการตีความของศาลปกครองสูงสุดและตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 935/2567 ทำให้มีหลักที่อนุমানได้อย่างหนึ่งซึ่งเป็นประเด็นที่ผู้เขียนอธิบายไปในบทที่ 2 เช่นกันว่า จะเป็นการปิดกั้นการตีความให้ครอบคลุมถึงประโยชน์สาธารณะอื่นตามการเปลี่ยนแปลงไปของสังคม อย่างในคดีแอชตัน อโศกนั้นผู้เขียนเห็นว่าเป็นที่ชัดเจนว่าการตีความตามถ้อยคำอย่างเคร่งครัดทำให้เกิดผลว่าการจัดให้มีสถานที่จอดรถนั้นนอกจากจะชัดเจนเกาะเกี่ยวกับถ้อยคำในตัวบทแล้ว ยังดูเหมือนจะเป็นประโยชน์สาธารณะที่สำคัญ ชัดเจน และควรยึดถืออย่างเคร่งครัดและเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟฟ้ามากกว่าบรรดากิจการที่ส่งเสริมการใช้ระบบรถไฟฟ้าอย่างเป็นระบบในพื้นที่โดยรอบสถานีรถไฟฟ้า ซึ่งเป็นการแนวการพิจารณาและการตีความกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางรางให้เป็นการสนับสนุนยานพาหนะส่วนบุคคลอย่างน่าประหลาดไม่น้อย

**(ง) ความเสี่ยงทางกฎหมายเรื่องทางจำเป็น**

การตีความขอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืนในคดีแอชตัน อโศกที่ไม่ได้ลงไปพิเคราะห์ถึงหลักการพัฒนาเมืองตามแนวคิด TOD ในฐานะแก่นของการพิจารณาวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ย่อมอาจมีความเสี่ยงทางกฎหมายขึ้นได้ และจะนำมาสู่ปัญหาอื่นตามมาไม่จบสิ้นได้ ตัวอย่างหนึ่งที่ผู้เขียนใคร่ขอตั้งข้อสังเกตคือ การสิ้นสุดลงซึ่งทางจำเป็นของทางเข้า-ออกของโครงการแอชตัน อโศก ปัจจุบัน

กล่าวคือ เมื่อตามข้อเท็จจริงทางเข้าออก-เดิม เป็นทางจำเป็นจากการเวนคืนทำให้ไม่มีทางออกสู่ทางสาธารณะ แต่ศาลฎีกาและนักกฎหมายไทยต่างอธิบายชัดเจนเข้มแข็งมาตลอดว่า ทางจำเป็นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นั้นย่อมเกิดขึ้นเมื่อมีความจำเป็นในฐานที่ดินนั้นไม่มีทางออกสู่ทางสาธารณะ และครั้งมีทางออกสู่ทางสาธารณะ ความจำเป็นเช่นนั้นก็จะหมดลง<sup>3</sup> โดยนัยนี้ ผู้วิจัยเห็นว่ากรณีที่บริษัท อ. ย้ายทางจำเป็นมาในฝั่งติดกับสยามสมาคม และมีการขอใช้พื้นที่ซึ่งเป็นที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนขนาดกว้างราว 6 เมตรเพื่อทำให้ทางเข้า-ออกกว้างเกิน 12 เมตร ตามเงื่อนไขการก่อสร้างอาคาร ก็ย่อมเสมือนว่ามีเส้นทางเพื่อออกสู่ทางสาธารณะเพิ่มขึ้นจากการทำข้อตกลงกับ รฟม. **ดังนั้น สถานะทางจำเป็นจึงถึงสิ้นสุดลงแล้วตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา ทำให้ความกว้างของทางเข้า-ออกที่แท้จริงในปัจจุบันของโครงการต้องกลับไปเหลือเพียงราว 6 เมตร** เพราะต้องหักส่วนที่เป็นทางจำเป็นออก ซึ่งไม่สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เว้นแต่จะรับฟังได้ว่ามีการทำข้อตกลงกับรฟม.เพิ่มเติมเพื่อขอใช้ทางสำหรับทางเข้า-ออกรวม 12-13 เมตร ซึ่งก็จะกลับไปสู่ประเด็นพิพาทในทำนองเดียวกับคดีแอชตัน อโศก วกวนไปเป็นงูกินหางอีกคราหนึ่งว่ากรณีนี้นับเป็นกิจการเกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟฟ้า หรือเป็นการดำเนินการที่ทำได้ตามนัยความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่

<sup>2</sup> ในบทที่ 2 หัวข้อ 2.3.1 ผู้วิจัยได้ชี้ให้เห็นว่าแนวคิดการพัฒนาเมืองตามแนวทาง TOD นั้นปรากฏให้เห็นในแผนการพัฒนาระดับประเทศ และแผนพัฒนา รวมถึงเอกสารของหน่วยงานของรัฐพอสมควร ซึ่งรวมถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 11 เป็นต้นมา.

<sup>3</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1349 และดู เสณีย์ ปราโมช, *อธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์* (เนติบัณฑิตยสภา, 2551) 335, 340-41.

935/2567 หรือไม่ อันเปิดประตูไปสู่ข้อถกเถียงอีกครั้งและเกิดเป็นความเสี่ยงทางกฎหมายว่าด้วยการขออนุญาตก่อสร้างและการใช้ที่ดินจากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าอีกได้

ทว่า หากพิจารณาตามแนวทางของผู้วิจัย กรณีนี้จะเห็นได้ว่าหากมีการคำนึงถึงหลักการพัฒนาเมืองตามกรอบคิด TOD ทำให้ในการพิจารณาขอบัตถุประสงค์ของการเวนคืนและการใช้ที่ดินจากการเวนคืน ซึ่งจะเป็นที่ชัดเจนว่า เมื่อการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยขนาดใหญ่บริเวณดังกล่าวสอดคล้องกับการพัฒนาของ TOD โดยนัยนี้เมื่อคำนึงถึงความได้สัดส่วนและความเหมาะสมต่าง ๆ ปรพ. ก็ยังสามารถทำข้อตกลงให้ใช้ทางเป็นทางกว้างจำนวน 12 เมตร อันทำให้ไม่เกิดข้อพิพาทถึงความชอบด้วยกฎหมายของการใช้ที่ดินจากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าได้แต่อย่างใด

### 1.1.2 โอกาสในการปรับเปลี่ยนแนวทางการตีความขอบัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้า

จากการนำแนวทางการวิเคราะห์มาปรับใช้กับกรณีของแอสตัน โอโศก ทำให้เห็นโอกาสในการพัฒนาปรับเปลี่ยนแนวทางการตีความขอบัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าในทางที่จะเกิดประโยชน์ต่อสาธารณะขึ้นได้ เพราะแม้จากข้อเท็จจริงในคดีจะปรากฏประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ของเอกชนผู้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ก็เปรียบกับเอกชนผู้อยู่อาศัยในอาคารชุดซึ่งได้ประโยชน์เป็นพิเศษ ก็สามารถเห็นประโยชน์สาธารณะจากการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีตามหลักการ TOD แทรกซึมอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมีการปรับข้อตกลงให้ใช้พื้นที่เพิ่มเติมเพื่อเชื้อเชิญสาธารณชนมาใช้มากขึ้น ซึ่งเป็นประโยชน์ที่ดูเหมือนจะได้สัดส่วนมากกว่าเมื่อเทียบกับสิทธิของเอกชนที่เสียไป และมากกว่าแนวทางการตีความอย่างเคร่งครัดของศาลปกครองสูงสุดและนักกฎหมายไทยส่วนใหญ่ ทั้งในขณะเดียวกันยังช่วยป้องกันการทุจริตประพฤติกมิชอบในระดับหนึ่งได้ ด้วยเหตุนี้ งานวิจัยนี้จึงช่วยชี้ให้เห็นว่าการตีความที่นักกฎหมายไทยยึดถือตีความเคร่งครัดมาโดยตลอดอีกทั้งยังสามารถเพิ่มความคล่องตัวและไม่รีบด่วนตัดสินจากการมีประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ของเอกชนมาเกี่ยวข้องเท่านั้น อันเป็นการเปิดโอกาสเชิญชวนให้นักกฎหมายไทยนำไปพิจารณาประกอบหรือพัฒนาต่อยอดสำหรับการใช้ดุลพินิจเพื่อพิจารณาขอบเขตเงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมายของการเวนคืนเพื่อกิจการอันเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะทั้งในบริบทของกิจการรถไฟฟ้าและบริบทอื่นตามที่เห็นสมควรต่อไป

## 1.2 ด้านตัวบทกฎหมาย

นอกจากในมิติด้านการตีความกฎหมายแล้ว การพัฒนาแนวทางวิเคราะห์สำหรับช่วยตีความขอบัตถุประสงค์ดังกล่าวยังช่วยให้เห็นปัญหาจากตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวนไม่น้อยที่ยังมีโอกาสในการแก้ไขปรับปรุงดังกล่าวต่อไปนี้

### 1.2.1 ปัญหาและโอกาสในการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการเวนคืนทั้งระบบ

ข้อค้นพบสำคัญหนึ่งของงานวิจัยนี้คือการที่กฎหมายไทยกำหนดขอบอำนาจการเวนคืนอย่างกระจัดกระจายตามกฎหมายเฉพาะหลายฉบับ แม้จะมีพระราชบัญญัติการเวนคืนตามพระราชบัญญัติการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายกลางว่าด้วยการเวนคืนอยู่แล้ว ผลก็คือทำให้การเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้นคับแคบและไม่เป็นระบบ ทั้งที่ในหลายครั้ง โดยเฉพาะในบริบทของการพัฒนาเมืองนั้น การเวนคืนอาจข้องเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหลายด้านจึงจะบรรลุเป้าประสงค์และการได้ประโยชน์สาธารณะที่มากและได้สัดส่วนสมดุลกับสิทธิในทางทรัพย์สินที่เสียไปจากการเวนคืน ตัวอย่างที่ชัดเจนคือกรอบการเวนคืนตามพระราชบัญญัติการขนส่งมวลชนแห่ง

ประเทศไทย พ.ศ.2543 ที่เมื่อขอขบวนรถประมงไปผูกพันธนาคารกับกิจการรถไฟเพียงอย่างเดียว ทั้งที่การเวนคืนเพื่อกิจการดังกล่าวเกี่ยวข้องกับและยังสามารถบรรลุวัตถุประสงค์สาธารณะอื่นในประการที่สอดคล้องกับการพัฒนาตามแนวทาง TOD ได้ อาทิ ในกฎหมายการเวนคืนบางประเทศที่มีการกำหนดขบวนรถประมงการเวนคืนไว้อย่างกว้างขวางครอบคลุมหลายเรื่อง เป็นต้นว่า การเคหะและการรถไฟตลอดจนกิจการเฉพาะอื่น ๆ หรือในบางรัฐของอเมริกาที่กำหนดให้การเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาคาครคมนาคนและเพื่อเป้าประสงค์ด้านการเคหะสามารถกระทำ<sup>4</sup> จึงสมควรที่จะมีการทำให้พระราชบัญญัติการเวนคืนตามพระราชบัญญัติการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มีความเป็นกฎหมายกลางแห่งการเวนคืนได้อย่างแท้จริงมากกว่าที่เป็นอยู่

### 1.2.2 นิยามคำว่า “กิจการรถไฟ” ตามพระราชบัญญัติการรถไฟฯขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543

แม้รายงานวิจัยนี้จะเน้นว่าการพัฒนาพื้นที่ตามกรอบคิด TOD นับเนื่องได้ว่าเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับ “กิจการรถไฟ” แต่นิยามถ้อยคำดังกล่าวตามพระราชบัญญัติการรถไฟฯขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 อาจจะยังไม่เป็นปัจจุบันกาล โดยเฉพาะเมื่อการขนส่งตลอดจนการพัฒนาเมืองในปัจจุบันแปรเปลี่ยนไปจากบริบทเมื่อมีการจัดตั้งรฟม. ตามพระราชบัญญัติการรถไฟฯขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 แล้วก็น่าจะมีการทบทวนถ้อยคำดังกล่าวด้วย อันจะได้ลงรายละเอียดต่อไปในหัวข้อที่ 2

### 1.2.3 ปัญหาและความจำเป็นของกลไกทางกฎหมายเฉพาะเพื่อการพัฒนาเมืองตามแนวคิด TOD

ปัญหาความไม่แน่นอนทั้งหลายเหล่านี้ปฏิเสธไม่ได้ว่าส่วนหนึ่งเป็นเพราะการปราศจากกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเมืองตามแนวคิด TOD เป็นการเฉพาะ เมื่ออุปกรกับแนวทางการตีความเคร่งครัดของนักกฎหมายไทยยิ่งทำให้การพัฒนาเมืองตามแนวทาง TOD นั้นแทบเกิดขึ้นไม่ได้เลย อันทำให้สังคมสูญเสียประโยชน์สาธารณะไปมหาศาลและทำให้การพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีรถไฟทั้งหลายในปัจจุบันเป็นการพัฒนาในเชิงพาณิชย์แบบเต็มรูป จริ่งอยู่แม้ผู้วิจัยจะได้กล่าวไปหลายวาระในรายงานฉบับนี้ว่าประเทศไทยพ้อมีเครื่องมือเครื่องมือทางกฎหมายในการพัฒนาเมืองตามกรอบ TOD อยู่บ้างแล้วหาได้ปราศจากกฎเกณฑ์เช่นว่านี้อย่างสิ้นเชิงตามความเข้าใจทั่วไปในสังคมไม่ แต่กระนั้น กลไกทางกฎหมายที่ออกแบบมาเพื่อการพัฒนาตามแนวทางดังกล่าวเป็นการเฉพาะก็ยังคงจำเป็นอยู่ โดยอาจอยู่ในรูปกฎหมายเฉพาะ หรือมีการตรากฎหมายเพื่อแก้ไขปรับปรุงกลไกการพัฒนาตามแนวทาง TOD ที่แทรกซึมอยู่ตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นระบบมากขึ้นซึ่งรวมถึงประเด็นเรื่องการเวนคืน ดังตัวอย่างที่เคยยกไปในบทที่ 2

## 2.แนวทางการพัฒนาการตีความกฎหมาย ตัวบทกฎหมายและนิตินโยบายด้านการพัฒนาเมืองที่เกี่ยวข้อง

จากปัญหาที่ได้กล่าวไปในหัวข้อที่แล้วรวมถึงที่ได้วิเคราะห์มาหลายวาระในรายงานวิจัยฉบับนี้ ผู้เขียนเห็นว่าจากการพัฒนาแนวทางวิเคราะห์การตีความขอขบวนรถประมงการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟตลอดจนการทดลองนำไปปรับในคดีเอสตัน โอโศกันัน ช่วยชี้ให้เห็นแนวทางการพัฒนาการตีความกฎหมาย ตัวบทกฎหมายและนิตินโยบายด้านการพัฒนาเมืองที่เกี่ยวข้องอย่างน้อยดังนี้

<sup>4</sup> Tennessee Code Section 13-20-701 (2023).

## 2.1 แนวทางการพัฒนาการตีความกฎหมาย

ศาลและนักกฎหมายสามารถหยิบยกแนวทางตามงานวิจัยฉบับนี้ไปประยุกต์หรือพัฒนาต่อยอดเพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจวิเคราะห์เงื่อนไขของการเวนคืน “เพื่อกิจการรถไฟฟ้” และ “เพื่อกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะ” ในข้อเท็จจริงทำนองเดียวกับคดีแอชตัน อโศกตลอดจนอาจนำไปประยุกต์สำหรับวิเคราะห์ความชอบด้วยกฎหมายของการเวนคืนในกรณีอื่นตามสมควร เพราะเป็นการเปิดทางให้ค่านึงถึงปัจจัยและทฤษฎีต่าง ๆ มาประกอบกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในรายคดีอย่างละเอียดลุ่มลึกขึ้นมากกว่าการวิเคราะห์จากถ้อยคำตามตัวอักษรอย่างเคร่งครัดในลักษณะที่เป็นการกีดกันปฏิเสธประโยชน์ได้เสียของเอกชนที่ปนระคนกับประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้น

## 2.2 แนวทางการแก้ไขกฎหมาย

### 2.2.1 กฎหมายว่าด้วยการเวนคืน

จากการวิเคราะห์วิจัยพบว่าเพื่อให้การเวนคืนเป็นระบบมากขึ้นและลดปัญหาจากการตีความตามที่ได้ อรรถาธิบายมานั้น ในภาพรวมของการเวนคืนทั้งระบบ รวมทั้งการเวนคืนเพื่อการดำเนินการด้านรถไฟฟ้าและการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีตามแนวทาง TOD จำต้องมีการกำหนดขอบเขตประโยชน์สาธารณะที่ชัดเจนและเป็นระบบมากขึ้น เพราะสำคัญต่อการพัฒนาตามแนวทาง TOD อย่างมากที่กรอบส่วนนี้ต้องมีความชัดเจน<sup>5</sup> แต่ต้องเป็นความชัดเจนที่ต้องไม่ถึงขนาดเป็นการเปิดช่องให้มีการตีความเคร่งครัดยึดแต่ตัวอักษรแบบปัจจุบัน โดยอาจเน้นปรับปรุงขอบเขตประโยชน์สาธารณะไว้ในกฎหมายกลางว่าด้วยเวนคืน ตามพระราชบัญญัติการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 ให้หลากหลายครอบคลุมการจัดทำบริการสาธารณะในหลายมิติแทนที่จะกระจายตามกฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐต่าง ๆ ซึ่งอาจรวมถึงการดำเนินการในลักษณะที่เอื้อต่อการพัฒนาตามแนวทาง TOD ด้วย มิใช่เป็นการแยกภารกิจกันเวนคืนและจัดทำโครงสร้างพื้นฐานกันดังที่พบเห็นในปัจจุบัน เช่น ในการเวนคืนเพื่อสร้างสถานีรถไฟฟ้ก็ควรมีกรอบชัดเจนไว้ว่าสามารถเวนคืนที่ดินรอบสถานีบางส่วนเพื่อใช้จัดทำที่อยู่อาศัยและศูนย์อาหารราคาย่อมเยา สวนสาธารณะของชุมชน ตลอดจนเพื่อเชื่อมต่อซอยตันและแก้ไขอุปสรรคด้านการสัญจรเดินเท้า ฯลฯ ไปเสียด้วยในคราวเดียวให้ชัดเจนและไม่ซับซ้อน คล้ายแนวทางในต่างประเทศ อาทิ ประเทศญี่ปุ่นและบางรัฐในสหรัฐอเมริกา

### 2.2.2 นิยาม “กิจการรถไฟฟ้” ตามพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้ขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543

เมื่อในระบบกฎหมายไทย นิยามคำว่า “กิจการรถไฟฟ้” นั้นนอกจากจะเป็นข้อพิจารณาเงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมายของการเวนคืนแล้วยังมีนัยสำคัญในแง่อำนาจหน้าที่ของรฟม. อีกด้วย ในแง่นี้การแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนเพียงอย่างเดียวจึงอาจยังไม่เพียงพอต่อการดำเนินการพัฒนาเมืองตามแนวคิด TOD ให้ราบรื่น ฉะนั้น ผู้วิจัยเสนอว่าควรทบทวนแก้ไขนิยามคำว่า “กิจการรถไฟฟ้” ตามพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้ขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 ให้ครอบคลุมถึงกิจการอันคาบเกี่ยวกับกิจการรถไฟฟ้ตามยุคสมัยใหม่ รวมถึงการดำเนินการพัฒนาตามแนวทาง TOD เช่น อาจเพิ่มตามความในวรรคสองของมาตรา 4 ในส่วนนิยามถ้อยคำดังกล่าวว่า “กิจการอันเกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟฟ้ตามวรรคแรกครอบคลุมถึงการพัฒนาพื้นที่ การอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการจัดรูปที่ดินในระยะไม่เกิน 1

<sup>5</sup> Ellen Greenberg, ‘Regulations Shape Reality’ in Hank Dittmar and Gloria Ohland (eds) *The New Transit Town* (Island Press 2003) 59.

กิโลเมตรรอบสถานีรถไฟฟ้่า หากการดำเนินการดังกล่าวนี้เป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟฟ้่า และนำมาซึ่งประโยชน์สาธารณะในสัดส่วนที่มากกว่าประโยชน์ในเชิงพาณิชย์กรรม ประโยชน์ของเอกชนรายใดรายหนึ่ง รวมถึงสิทธิในทางทรัพย์สินของเอกชนอันต้องเสียไปหากต้องถูกเวนคืนหรือต้องถูกรอนสิทธิเพื่อกิจการรถไฟฟ้่าอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และรายละเอียดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งจะต้องมีการบัญญัติขั้นตอนการดำเนินการให้เกิดความโปร่งใสและคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นที่ตั้ง”

### 2.2.3 กฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเมืองตามแนวคิด TOD รวมถึงกฎหมายและกฎอื่นที่เกี่ยวข้อง

ผู้เขียนเห็นว่ากรณีจำเป็นต้องมีการตรากฎหมายเฉพาะว่าด้วยการพัฒนาเมืองตามแนวทาง TOD กฎหมายว่าด้วยการเวนคืน รวมถึงบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและควบคุมอาคารที่มีปัญหาทั้งในแง่ตัวบทกฎหมายและในทางปฏิบัติมาก รวมถึงกฎหมายว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายว่าด้วยที่ดินและการจัดรูปที่ดิน กฎหมายว่าด้วยการเคหะ ตลอดจนกฎหมายว่าด้วยการขนส่งต่าง ๆ ด้วยความรอบคอบและหาสมดุลที่ลงตัวระหว่างประโยชน์สาธารณะ ประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้อง รวมถึงสิทธิของเอกชนที่เสียไปจากการเวนคืน ประกอบกับการป้องกันการใช้อำนาจเวนคืนโดยมิชอบของรัฐ

นอกจากนั้นในกฎหมายที่ใช้ควบคุมและกำกับดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่ได้จากการเวนคืน รวมถึงการกำหนดเงื่อนไขการใช้ประโยชน์ของที่ดินทั้งหลายรอบสถานีขนส่งมวลชน ควรมีการปรับปรุงเพื่อให้ประโยชน์อันพึงมีพึงได้จากการใช้ที่ดินที่เวนคืนนั้นสอดคล้องกับการพัฒนาตามแนวทาง TOD อาทิ ตามข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายผังเมือง การกำหนด FAR และ FAR Bonus ข้อกำหนดเกี่ยวกับระยะร่นและที่จอดรถตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ตลอดจนประกาศ รพม. ว่าด้วยการใช้ประโยชน์ที่ดินรอบสถานีรถไฟฟ้่า รวมถึงข้อตกลงอื่นใดที่ออกตามหรือเคยออกตามประกาศดังกล่าวก็ควรมีการแก้ไขให้สอดคล้องกับหลักการพัฒนาเมืองในรูปแบบ TOD ดังเช่น ข้อเสนอในส่วนคดีแอสตัน โอซาก ที่ผู้วิจัยเคยได้เสนอการปรับปรุงข้อตกลงระหว่าง รพม. และ บริษัท อ. ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะที่มากขึ้นสอดคล้องกับการพัฒนาเมือง TOD ไปพร้อมกับความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และมีความชัดเจน สอดคล้องกับหลักการพัฒนาตามแนวทาง TOD

## 2.3 แนวทางการพัฒนาด้านนโยบายด้านการพัฒนาเมือง

การพัฒนาเมืองบริเวณพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้่าตามแนวทาง TOD เป็นตัวอย่างหนึ่งของการพัฒนาที่มีความเป็นบูรณาการข้ามศาสตร์และข้ามหน่วยงาน ควบคุมบูรณาการอย่างสอดคล้องกันกับแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนงานระดับประเทศทั้งหลาย ในแง่นี้การดำเนินการพัฒนาพื้นที่ตามกรอบคิดนี้ให้เป็นผลสำเร็จย่อมต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบระเบียบ ไม่ควรเป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำ ฉะนั้นในการพัฒนาพื้นที่ทั้งในพื้นที่รอบรถไฟฟ้่าตลอดจนนโยบายภาพรวมของการพัฒนาเมืองอย่างเช่นการวางข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ควรกำหนดองค์กรผู้มีหน้าที่ซึ่งมีศักยภาพที่จะประสานและทำงานระหว่างองค์กรต่าง ๆ ได้ให้ชัดเจน ทั้งองค์กรผู้มิอำนาจหน้าที่นี้ควรพิจารณาหลักการพัฒนาตามแนวทาง TOD เป็นส่วนหนึ่งของกรอบคิดทางนโยบาย เพื่อให้การพัฒนาเป็นระบบไปในทางเดียวกันและนำมาซึ่งประโยชน์สาธารณะต่อไปได้

## บทที่ 6

### บทสรุป

ในบทสรุปนี้เริ่มต้นด้วยสรุปผลการวิจัยที่ได้ศึกษามาแล้วรวมถึงข้อเสนอแนะทั้งในแง่การตีความ กฎหมายและนิตินโยบายที่เกี่ยวข้อง จากนั้นจะกล่าวโดยสังเขปถึงเรื่องข้อจำกัดในงานวิจัยชิ้นนี้และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับงานวิจัยอื่นเพิ่มเติมในอนาคต

#### 1. สรุปผลการวิจัย

จากการสำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องในบทที่ 2 ต่อด้วยการวิเคราะห์ปัญหาการตีความเงื่อนไขการเวนคืนเพื่อกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะและกิจการรถไฟฟ้าของประเทศไทยและที่ปรากฏเป็นประเด็นแห่งคดีแอชตัน อโศก ในบทที่ 3 ตลอดจนการพัฒนาและแปรผลแนวทางวิเคราะห์ขอบเขตการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าในบทที่ 4 และบทที่ 5 นั้นสามารถสรุปความได้ดังนี้

1) ตามกฎหมายของประเทศไทยในปัจจุบันนั้น โดยเฉพาะในพื้นที่กรุงเทพมหานครที่เป็นที่ตั้งของโครงการแอชตัน อโศกนั้น มีการยอมรับแนวคิด TOD แล้ว ตั้งแต่ พ.ศ. 2556 แม้จะไม่ได้มีกฎหมายเฉพาะทำให้ยังกระจัดกระจายและไม่ชัดเจนเป็นระบบมากนัก แต่ก็สอดคล้องนโยบายระดับชาติมากมายรวมถึงยังเหมาะสมสำหรับพอใช้เป็นกรอบวิเคราะห์ตีความขอบเขตวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนสำหรับเพื่อกิจการรถไฟฟ้าสำหรับการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้าได้

2) การนำแนวคิด TOD และหลักความได้สัดส่วนมาใช้เพื่อประกอบการตีความวัตถุประสงค์ของการเวนคืนตามกฎหมายไทยนั้นสามารถกระทำได้ และจะมีประโยชน์ช่วยให้การตีความนั้นมีความละเอียดลุ่มลึกขึ้น เพราะแนวการตีความในปัจจุบันนั้นค่อนข้างเคร่งครัดเสียยิ่งกว่าแนวทางการตีความของต่างประเทศในบางประเทศและก็ไม่ได้สอดคล้องเป็นระบบนัก อีกทั้งในบริบทของตีความขอบเขตวัตถุประสงค์ของการเวนคืนจากการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าของนักกฎหมายไทยส่วนใหญ่ยังเป็นการตีความที่เคร่งครัดยึดตามนิยามตามตัวอักษร โดยมิได้คำนึงถึงบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปของสังคม โดยเฉพาะการพัฒนาเมืองตามแนวคิด TOD ที่ส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้า อีกทั้งยังเป็นการตีความที่มุ่งปฏิเสธการได้ประโยชน์ของเอกชนในทางธุรกิจอย่างเข้มงวดจนเกินไป ทั้งยังมิได้คำนึงถึงความได้สัดส่วนอีกด้วย

3) ในแง่นี้ ผู้วิจัยได้นำหลักการนำมาพัฒนาเมืองตามแนวทาง TOD ประกอบกับหลักความได้สัดส่วนมาใช้เป็นแนวทางสำหรับใช้ในการพิจารณาวัตถุประสงค์ของการเวนคืนสำหรับการเวนคืนไปใช้พัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยของเอกชน ซึ่งจะต้องค้นหาประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นจากการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้เพื่อกิจการรถไฟฟ้าว่าประโยชน์สาธารณะนั้นจะต้องมากกว่าประโยชน์ที่เอกชนได้รับ อันเป็นนัยว่าได้ปฏิเสธการมีส่วนร่วมหรือการได้ประโยชน์ตกแก่เอกชนไม่ว่าจะเป็นประโยชน์ในทางพาณิชย์ธุรกิจหรือไม่ เพียงแต่ต้องชี้ให้เห็นได้ว่าบรรดาประโยชน์ที่เกิดขึ้นนั้นมากกว่าสิทธิในทางทรัพย์สินของเอกชนที่ต้องเสียไปเพราะเวนคืนอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้ประโยชน์สาธารณะที่

เกิดขึ้นดังกล่าวนั้นยังต้องมากกว่าทั้งสิทธิทางทรัพย์สินที่เอกชนเสียไปจากการเวนคืนและต้องมากกว่าประโยชน์ที่จะมีเอกชนรายใดรายหนึ่งได้รับในลักษณะประโยชน์ทางธุรกิจการค้า นอกจากนี้ยังต้องรับประกันให้ได้ด้วยว่าการดำเนินการใช้ทรัพย์สินจากการเวนคืนนั้นสอดคล้องและมีศักยภาพในการพัฒนาโครงการตามกรอบคิด TOD ในการนี้เพื่อพิสูจน์แนวทางของผู้วิจัยดังกล่าว ผู้วิจัยจึงได้พัฒนาเกณฑ์การประเมินศักยภาพตามแนวทางวิเคราะห์ขอบวัตถุประสงค์การเวนคืนดังกล่าวเป็นจำนวน 3 ด้าน พร้อมกับชุดคำถามอีก 4 คำถาม เพื่อประเมินความได้สัดส่วนของประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ได้เสียของเอกชนที่เกิดขึ้นในทำนองที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเมืองตามแนวคิด TOD อันจะนำไปเป็นแนวทางการวิเคราะห์หรือต่อยอดการทำความเข้าใจในข้อเท็จจริงต่าง ๆ ได้เป็นการทั่วไป แนวทางพิจารณาดังกล่าวนี้ช่วยให้มั่นใจขึ้นได้ว่ารัฐเวนคืนตลอดจนใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เวนคืนมาเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง มีการคำนึงถึงกรอบความคิดในการพัฒนาอย่างเป็นระบบรวมถึงการได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์ได้เสียและสิทธิทางทรัพย์สินอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนเข้าไปด้วย ซึ่งจะทำให้การดำเนินการพัฒนาเมืองตามกรอบคิดข้างต้น เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความสมดุลกันระหว่างประโยชน์สาธารณะ ประโยชน์เอกชน และสิทธิในทรัพย์สินดังกล่าว ทั้งยังลดความเสี่ยงของการใช้อำนาจเวนคืนในทางทุจริตมิชอบของรัฐลงได้อีกด้วย

4) เมื่อนำแนวทางดังกล่าวข้างต้นไปปรับใช้กับข้อเท็จจริงของคดีแอชตัน โอโศก พบว่าโครงการของแอชตัน โอโศก มีศักยภาพที่จะพัฒนาตามแนวทาง TOD และในการนี้ก็มองได้ว่าการเวนคืนนั้นชอบด้วยกฎหมายเพราะเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและเพื่อการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟฟ้า ตามพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ.2543 ทั้งยังมีความได้สัดส่วนเมื่อเทียบกับประโยชน์ได้เสียของเอกชน ผลที่ได้จากการทดสอบปรับใช้นี้จึงแตกต่างกับทั้งผลทางกฎหมายและการให้เหตุผลในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 188/2566 (ประชุมใหญ่) นอกจากนี้ยังต่างกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 935/2567 อย่างมีนัยสำคัญ เพราะในขณะที่ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวยอมรับการใช้ทรัพย์สินจากการเวนคืนปัจจุบันในแง่ที่เป็นถนนสาธารณะและข้อเกี่ยวกับการจัดให้มีสถานที่จอดรถตามตัวอักษร อันเป็นการมุ่งพิจารณาไปที่ข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนไปจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด และตีความในเชิงแนวทางการปฏิบัติการเพื่อให้ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งยังเป็นการจัดการข้อพิพาทและผลกระทบต่อหลักความสุจริตและความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติรัฐที่เกิดขึ้นจากผลแห่งคำพิพากษา แต่ผลลัพธ์ตามแนวทางของผู้วิจัยนั้นยืนยันชัดเจนว่าการใช้ประโยชน์เพื่อเป็นทางเข้า-ออก โครงการเพื่อให้มีการก่อสร้างอาคารที่อยู่อาศัยรวมขนาดใหญ่ ตามพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองรวม ประเภท พ.5 ซึ่งจัดให้เป็นพื้นที่ประกอบพาณิชย์กรรมระดับสูงที่สุดในกรุงเทพมหานครนั้น นอกจากเป็นการเวนคืนเพื่อพัฒนาโครงการตามกรอบแนวคิด TOD แล้ว ยังเป็นประโยชน์สาธารณะและเป็นการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟฟ้าโดยตรง ทั้งยังได้สัดส่วนกับสิทธิในทางทรัพย์สินของผู้เวนคืนที่เสียไปอีกด้วย

ยิ่งไปกว่านั้น ตามแนวทางของผู้วิจัยยังได้เรียกร้องให้มีการแก้ไขข้อตกลงระหว่างรฟม. กับบริษัท อ. เพื่อให้ประโยชน์สาธารณะที่ได้ันต์ถึงมือของสังคมมากยิ่งขึ้นตามแนวทาง TOD ไปอีก อาทิ การให้ประชาชนทั่วไปโดยเฉพาะผู้โดยสารขนส่งมวลชนใช้ทางเข้า-ออกโครงการเพื่อเดินเท้าเข้าสู่ถนนในอาคารสำหรับเชื่อมต่อการเดินทางระหว่างถนนในโครงการ สถานีรถไฟฟ้า และถนนซอยสุขุมวิทซอย 19 แยก 2 ในแง่พื้นที่ในโครงการจะมีลักษณะเป็นพื้นที่สาธารณะของเอกชน (privately owned public spaces) ซึ่งสามารถดำเนินการผ่านข้อตกลงดังกล่าวให้มีผลทางกฎหมายได้

นอกจากนั้น จากการปรับใช้แนวทางดังกล่าวย่อมทำให้เห็นความจำเป็นต่อไปถึงการแก้ไขประกาศของรฟม. สำหรับการอนุญาตให้ใช้ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าไปพัฒนาโครงการตามแนวทาง TOD เพื่อให้เกิดความชัดเจน และจัดสมดุลกันระหว่างประโยชน์สาธารณะ ประโยชน์ของเอกชน และสิทธิในทรัพย์สินที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญในกรณีต่อ ๆ ไปได้อย่างเหมาะสม เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ

5) นอกจากการเปรียบเทียบผลแห่งคดีข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า การนำแนวทางการปรับใช้กับคดีแอชตัน โอโศก ยังเกิดข้อค้นพบที่ทำให้ตอกย้ำปัญหาที่เคยอธิบายไว้ว่าการตีความปัจจุบันของนักกฎหมายไทยนั้นก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ มากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือทำให้เกิดความสูญเสียประโยชน์สาธารณะที่พึงมีพึงได้ในรูปค่าเสียโอกาส ทั้งยังไม่ได้เป็นการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนที่ต้องเสียไปจากการเวนคืนได้เท่าที่ควรจะเป็นอีกด้วย กรณีจึงสมควรที่จะมีการปรับเปลี่ยนแนวทางการตีความกฎหมายข้างต้น รวมถึงพิจารณาปรับปรุงกฎหมายและนโยบายทั้งระบบต่อไป

## 2. สรุปข้อเสนอแนะด้านการตีความกฎหมาย ตัวบทกฎหมาย และนโยบายที่เกี่ยวข้อง

1) พิจารณาตีความขอบเขตวัตถุประสงค์ของการเวนคืนโดยเฉพาะในบริบทเพื่อกิจการรถไฟฟ้าให้ละเอียดถี่ถ้วนขึ้น คำนี้ถึงหลักการได้สัดส่วน ตลอดจนกรอบคิดและทฤษฎีต่าง ๆ อันรวมถึงแนวคิดการพัฒนาพื้นที่ TOD ตามที่ได้อธิบายในงานวิจัยฉบับนี้ โดยควรหลีกเลี่ยงการตีความตามตัวอักษรแต่ประการเดียวอย่างเคร่งครัดเข้มงวดเสียจนเกินไป รวมถึงเลี่ยงการริบควรวรรัตพิเคราะห์ประโยชน์ได้เสียของเอกชนว่าเป็นกิจการอันมิใช่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะเสียทันที

2) พิจารณาปฏิรูปกฎหมายเวนคืนทั้งระบบ โดยเฉพาะเพื่อให้เกิดกรอบการเวนคืนที่ชัดเจนเพื่อประโยชน์สาธารณะที่ครอบคลุม หลากหลาย มีประสิทธิภาพและสอดคล้องประสานงานกันมากขึ้น ในพระราชบัญญัติการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ซึ่งอาจรวมถึงการดำเนินการในลักษณะที่เอื้อต่อการพัฒนาตามแนวทาง TOD ด้วยการนี้จะช่วยไม่ให้หน่วยงานราชการเวนคืนหรือพัฒนาเมืองกันแบบแยกส่วนงาน ต่างคนต่างทำ โดยเฉพาะหน่วยงานด้านการขนส่ง การผังเมือง การเคหะ และการจัดการที่ดิน<sup>1</sup> และโดยเฉพาะอย่างยิ่งจะช่วยให้ขอบเขตเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กระจายไปตามกฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐต่าง ๆ

3) พิจารณาแก้ไขนิยามคำว่า “กิจการรถไฟฟ้า” ให้ครอบคลุมถึงกิจการอันคาบเกี่ยวกับกิจการรถไฟฟ้าตามยุคสมัยใหม่ รวมถึงการดำเนินการพัฒนาตามแนวทาง TOD เช่น อาจเพิ่มตามความในวรรคสองของมาตรา 4 ในส่วนนิยาม ถ้อยคำดังกล่าวว่า “กิจการอันเกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟฟ้าตามวรรคแรกครอบคลุมถึงการพัฒนาพื้นที่ การอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการจัดรูปที่ดินในระยะไม่เกิน 1 กิโลเมตรรอบสถานีรถไฟฟ้า หากการดำเนินการดังกล่าวนั้นเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟฟ้า และนำมาซึ่งประโยชน์สาธารณะในสัดส่วนที่มากกว่าประโยชน์ในเชิงพาณิชย์กรรม ประโยชน์ของเอกชนรายใดรายหนึ่ง รวมถึงสิทธิในทางทรัพย์สินของเอกชนอันต้องเสียไปหากต้องถูกเวนคืนหรือต้องถูกรอนสิทธิเพื่อกิจการรถไฟฟ้าอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้หลักเกณฑ์และรายละเอียดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งจะต้องมีการบัญญัติขึ้นตอนการดำเนินการให้เกิดความโปร่งใสและคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นที่ตั้ง”

<sup>1</sup> ดู พุทธมนต์ รัตจัน, การพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีขนส่งมวลชน (Transit-Oriented-Development) 2559 28, 28.

4) พิจารณาตราหรือแก้ไขกฎหมายเฉพาะว่าด้วย TOD รวมถึงแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและควบคุมอาคาร ตลอดจน กฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดินรอบสถานีรถไฟฟ้าให้สอดคล้องกับการพัฒนาตามแนวทาง TOD เช่น ประกาศรพม.ที่เกี่ยวข้องว่าด้วยการใช้พื้นที่ตามที่ดินบริเวณรอบรถไฟฟ้าในย่านที่มีศักยภาพสูงให้สอดคล้องกับหลักการ TOD ตลอดจนข้อตกลงระหว่าง รพม. และบริษัท อ. เพื่อให้การใช้ประโยชน์นั้นตักแถมสาธารณชนมากขึ้นตามที่อธิบายไปข้างต้น

5) พิจารณาแนวทางการควบคุมและนโยบายพัฒนาเมืองของพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้าให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเมืองตามกรอบ TOD อย่างเป็นระบบและบูรณาการให้มากขึ้น

### 3. ข้อจำกัดในงานวิจัย

นอกจากเรื่องขอบเขตงานวิจัยที่กล่าวถึงในบทที่ 1 แล้ว งานวิจัยฉบับนี้ยังมีข้อจำกัดบางประการซึ่งอาจมีนัยสำคัญอยู่บ้างในการวิเคราะห์ผลการวิจัย ดังตัวอย่างต่อไปนี้

1) งานวิจัยฉบับนี้เน้นเฉพาะโครงการที่อยู่อาศัยของเอกชนล้วนตามโครงการแอชตัน โอโศก ข้อวิเคราะห์จึงจำกัดอยู่เพียงอาคารที่อยู่อาศัยรวมขนาดใหญ่ มิได้วิจัยรวมถึงที่อยู่อาศัยหรือการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอื่น

2) ในการวิเคราะห์รวมถึงจัดทำข้อเสนอต่าง ๆ ไม่ได้มีการวิจัยถึงจริยวิบัติ (moral hazards) หรือความเสี่ยงจากการนำเกณฑ์การพิจารณาการตีความไปใช้ในลักษณะโดยมิชอบหรือผิดความมุ่งหมายอย่างเฉพาะเจาะจง

3) งานวิจัยนี้ไม่ได้ศึกษาผลกระทบละเอียดประเภทของรูปแบบการเชื่อมต่ออาคารและทางเข้าออกรถไฟฟ้าซึ่งมีหลายแบบและอาจแตกต่างกันไปตามประเภทรถไฟฟ้าและประเภทของสถานที่ตั้งสถานีรถไฟฟ้า

4) ในการจัดทำตัวชี้วัดรวมถึงการพัฒนาหลักในการวิเคราะห์เพื่อประกอบการตีความขอวัตถุประสงค์เพื่อการเวนคืนเพื่ออภิมอการรถไฟฟ้านั้น ไม่ได้ประมวลผลจากค่าตัวเลขและสถิติต่าง ๆ กรณีเป็นแค่การประเมินอย่างคร่าวเท่านั้น

5) งานวิจัยฉบับนี้ไม่ได้วิเคราะห์เจาะลึกถึงงานที่วิจารณ์ข้อความคิด TOD

### 4. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยอื่นเพิ่มเติมในอนาคต

ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการศึกษาวิจัยเจาะลึกถึงรากฐานทฤษฎีว่าด้วยการเวนคืนอย่างเป็นระบบและละเอียดมากขึ้น โดยอาจเปรียบเทียบประเทศทั้งในระบบซิวิลลอว์ และคอมมอนลอว์ รวมทั้งศึกษาในเชิงปรัชญาและประวัติศาสตร์กฎหมาย ควบคู่ไปกับการศึกษาในบริบทของประเทศไทย นอกจากนั้นยังควรต้องศึกษา TOD ในเชิงนิติบัญญัติอย่างเป็นระบบมากขึ้น เพื่อจะได้เพิ่มเติมส่วนที่เป็นข้อจำกัดของงานวิจัยฉบับนี้ให้สมบูรณ์ขึ้นได้

## อ้างอิง

### หนังสือ

- ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, *ทฤษฎีสิทธิขั้นพื้นฐาน* (พิมพ์ครั้งที่ 3, วิญญูชน 2565).
- นิรมล เสรีสกุล และ อติศักดิ์ กันทะเมืองลี, *Walkable city เมื่อกรุงเทพฯ ออกเดิน* (พิมพ์ครั้งที่ 2, ลายเส้น 2566).
- ภาวิณี เอี่ยมตระกูล, *การสัญจรวิถีเมืองอย่างยั่งยืน* (ธรรมศาสตร์, 2561).
- ยืนหยัด ใจสมุทร, *พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เรียงตามมาตรา* (พิมพ์ครั้งที่ 4, นิติธรรม 2557).
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน* (อ่านกฎหมาย 2564).
- เสนีย์ ปราโมช, *อธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์สิน* (เนติบัณฑิตยสภา, 2551).
- สมยศ เชื้อไทย, *ความรู้กฎหมายทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 23, วิญญูชน 2560).
- เอกบุณย์ วงศ์สวัสดิ์กุล, *คำอธิบายกฎหมายผังเมือง* (โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2563).
- Carey Curtis and others (eds), *Transit Oriented Development* (Transport and Mobility), (Ashgate 2009).
- Institute for Transportation and Development Policy, *TOD Standard* (3rd ed., ITDP 2017).
- James Huffman, *Private Property and the Constitution* (Palgrave Macmillan 2013).
- John G. Sprankling, *The International Law of Property* (Oxford University Press 2014).
- National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, *Transit-Oriented Development in the United States: Experiences, Challenges, and Prospects*. (The National Academies Press 2004).
- Peter Calthorpe, *The Next American Metropolis* (Princeton Architectural Press 1997).
- Richard A. Epstein, *Takings* (Harvard University Press 1985).
- Richard Honey et al., *The Law of Compulsory Purchase* (Bloomsbury 2022).

### บทความและบทความในหนังสือ

- Alexandra Klass, 'Eminent Domain Law as Climate Policy' (2020) *Wisconsin Law Review* 49.
- Bruce James, 'The Property Sector as an Advocate for TOD' in Carey Curtis, John L. Renne, and Luca Bertolini (eds) *Transit Oriented Development: Making It Happen* (Ashgate 2009).
- Dena Belzer et al., 'The Transit-Oriented Development Drama and Its Actor' in Hank Dittmar and Gloria Ohland (eds) *The New Transit Town* (Island Press 2003).
- Ellen Greenberg, 'Regulations Shape Reality' in Hank Dittmar and Gloria Ohland (eds) *The New Transit Town* (Island Press 2003).

- Ellen Greenberg, 'Regulations Shape Reality' in Hank Dittmar and Gloria Ohland (eds) *The New Transit Town* (Island Press 2003).
- Errol E. Meidinger, 'The "Public Uses" of Eminent Domain: History and Policy' (1980) 11 *Environmental Law* 1.
- Gregory S. Alexander, 'Eminent Domain and Secondary Rent-Seeking' (2005) Cornell Law Faculty Publications Paper 454.
- Gregory S. Alexander, 'Expropriations and Eminent Domain' in *Property and Human Flourishing* (pdf, Oxford Academic 2018).
- Hank Dittmar and others, 'An Introduction to Transit-Oriented Development' in Hank Dittmar and Gloria Ohland (eds) *The New Transit Town* (Island Press 2003).
- Hank Dittmar and Shelley Poticha, 'Defining Transit-Oriented Development: The New Regional Building Block' in Hank Dittmar and Gloria Ohland (eds) *The New Transit Town* (Island Press 2003).
- Hank Dittmar and Shelley Poticha, 'Defining Transit-Oriented Development: The New Regional Building Block' in Hank Dittmar and Gloria Ohland (eds) *The New Transit Town* (Island Press 2003).
- Hank Dittmar, Dena Belzer, and Gerald Autler 'An Introduction to Transit-Oriented Development' in Hank Dittmar and Gloria Ohland (eds) *The New Transit Town* (Island Press 2003).
- James Daisa, 'Traffic, Parking, and Transit-Oriented Development' in Hank Dittmar and Gloria Ohland (eds) *The New Transit Town* (Island Press 2003).
- James Daisa, 'Traffic, Parking, and Transit-Oriented Development' in Hank Dittmar and Gloria Ohland (eds) *The New Transit Town* (Island Press 2003).
- Janet Edghill, Annette Kroen and Jan Scheurer, 'Promoting Transit Oriented Development at the Local Level' in Carey Curtis, John L. Renne, and Luca Bertolini (eds) *Transit Oriented Development: Making It Happen* (Ashgate 2009).
- Janet Rice, 'There Goes the Neighbourhood? Or Saving the World? Community Views about Transit Orientated Development' in Carey Curtis, John L. Renne, and Luca Bertolini (eds) *Transit Oriented Development: Making It Happen* (Ashgate 2009).
- Jennifer Maude Klemetsrud 'The Use of Eminent Domain for Economic Development' (1999) 75 *North Dakota Law Review* 783.
- John Renne, 'Measuring the Success of Transit Oriented Development' in Carey Curtis, John L. Renne, and Luca Bertolini (eds) *Transit Oriented Development: Making It Happen* (Ashgate 2009).
- Julia Parzen and Abby Jo Sigal, 'Financing Transit Oriented Development' in Hank Dittmar and Gloria Ohland (eds) *The New Transit Town* (Island Press 2003).

- Katrina M. Wyman and Danielle Spiegel-Feld, 'The Urban Environmental Renaissance' (2020) 108 *California Law Review* <<https://lawcat.berkeley.edu/record/1161689?v=pdf>> accessed 2 February 2024.
- Martin E. Gold and Lynne B. Sagalyn, 'The Use and Abuse of Blight in Eminent Domain' (2011) 38 *Fordham Urban Law Journal* 1119.
- Md. Kamruzzaman, Kaveh Deilami, Tan Yigitcanlar, '*Investigating the Urban Heat Island Effect of Transit Oriented Development in Brisbane*' in *Journal of Transport Geography* 66 (2018) 116.
- Miguel Padeiro, '*Transit-oriented Development and Gentrification: A Systematic Review*' in *Transport Reviews* 39 (2019) 733.
- Mike Mouritz and Louise Ainsworth, 'Successful Delivery Mechanisms' in Carey Curtis, John L. Renne, and Luca Bertolini (eds) *Transit Oriented Development: Making It Happen* (Ashgate 2009).
- Patricia E. Salkin, Lora A. Lucero, 'Community Redevelopment, Public Use, and Eminent Domain' (2005) 37 *The Urban Lawyer* 201.
- Paul Chorus 'Transit Oriented Development in Tokyo' in Carey Curtis, John L. Renne, and Luca Bertolini (eds) *Transit Oriented Development: Making It Happen* (Ashgate 2009).
- Peter Newman, 'Planning for Transit Oriented Development' in Carey Curtis, John L. Renne, and Luca Bertolini (eds) *Transit Oriented Development: Making It Happen* (Ashgate 2009).
- Richard D. Knowles and Fiona Ferbrache, 'Introduction to Transit Oriented Development and Sustainable Cities' in *Transit Oriented Development and Sustainable Cities* (Elgar, 2019).
- Richard D. Knowles and Fiona Ferbrache, 'Conclusions' in *Transit Oriented Development and Sustainable Cities* (Elgar, 2019).
- Robert Cervero, '*Public Transport and Sustainable Urbanism*' in Carey Curtis, John L. Renne, and Luca Bertolini (eds) *Transit Oriented Development: Making It Happen* (Ashgate 2009)
- Scott Bernstein, 'The New Transit Town in Hank Dittmar and Gloria Ohland (eds) *The New Transit Town* (Island Press 2003).
- Shai Stern, 'Imperfect Takings' (2019) 46 *Fordham Urban Law Journal* 130.
- Shishir Mathur and Aaron Gatdula, 'Review of planning, land use, and zoning barriers to the construction of Transit-oriented developments in the United States' *Case Studies on Transport Policy* 12 (2023).
- Wendell E. Pritchett, 'The "Public Menace" of Blight: Urban Renewal and the Private Uses of Eminent Domain' (2003) 21 *Yale Law & Policy Review* 1.
- John L. Renne et al, 'Transit-Oriented and Joint Development: Case Studies and Legal Issues' (Transit Cooperative Research Program's Legal Research Digest 36 2011).

## งานวิจัย

ศักดิ์สิทธิ์ เฉลิมพงศ์ และ อภิวัฒน์ รัตนวราหะ, ‘แนวทางการปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบเพื่อสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนในประเทศไทย’ (รายงานการวิจัย พัฒนาและวิศวกรรม ฉบับสมบูรณ์ ภายใต้แผนงานวิจัยกลยุทธ์เพื่อการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาที่เกื้อหนุนการใช้ระบบขนส่งสาธารณะในประเทศไทย สนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติและสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ 2559).

สหรัฐ อภิษฐศาสตร์, ‘การออกแบบมาตรฐานสำหรับพื้นที่สาธารณะของเอกชน ตามมาตรการเพิ่มอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน’ (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2566).

Jonathan Rose Companies Center for Transit-Oriented Development, ‘Making It Happen: Opportunities and Strategies for Transit-Oriented Development in the Knowledge Corridor’ (Submitted to Capitol Region Council of Governments, the Pioneer Valley Planning Commission, and the Sustainable Knowledge Corridor Consortium 2013).

Saharat Augnistasat, ‘Replacing Bangkok’s Minimum Parking Requirements for Condominiums with Maximum Parking Limits: Preliminary Legal and Policy Recommendations’ (Submitted to The Research Promotion Committee, Faculty of Law, Thammasat University 2021).

Shishir Mathur and Aaron Gatdula, ‘Promoting Transit-Oriented Developments by Addressing Barriers Related to Land Use, Zoning, and Value Capture’ (Mineta Transportation Institute 2020).

## วิทยานิพนธ์

นนทวัฒน์ ไสสอด, ‘การประเมินศักยภาพการพัฒนาและการวางแผนเชิงกายภาพพื้นที่โดยรอบสถานีจุดเปลี่ยนถ่ายการสัญจรขนส่งมวลชนทางราง’ (วิทยานิพนธ์ การผังเมืองมหาดบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2565).

ศุภเชษฐ์ คุสุวรรณ, ‘ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในระบบกฎหมายไทย’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2540).

สันติ ปิยะทัต, ‘การใช้อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนและสิทธิ ในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ของผู้ถูกเวนคืน ตามกฎหมายไทย’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2538).

ธีรวัฒน์ เสรีอรุณ, ‘ผลกระทบของคุณลักษณะสถานีรถไฟฟ้าบีทีเอสต่อราคาคอนโดมิเนียมใน TOD Influence Zone’ (วิทยานิพนธ์ วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต (ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์) คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2560).

สหรัฐ อภิษฐศาสตร์, ‘มาตรการภาษีและค่าธรรมเนียมเพื่อบรรเทาปัญหาจราจรในกรุงเทพมหานคร’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2560).

### รายงาน คู่มือ หรือเอกสารที่ออกโดยหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวงคมนาคม, ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของไทย ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) 2562.

กองยุทธศาสตร์และแผนงาน กรมการขนส่งทางราง กระทรวงคมนาคม, แผนปฏิบัติการราชการ กรมการขนส่งทางราง (พ.ศ. 2566) (ฉบับปรับปรุง) 2566.

ไท-ไท วิศวกร จำกัด, รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) โครงการแอชตัน อโศก (2558).

บริษัท ทีเอ็ม คอนซัลติ้ง เอนจิเนียริ่ง แอนด์ แมเนจเม้นท์ จำกัด (มหาชน) และคณะ, โครงการศึกษาพัฒนาเมืองกับระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง: รายงานฉบับสมบูรณ์ 2564 < [https://www.otp.go.th/uploads/tiny\\_uploads/PDF/2565-05/25650510-TOD-Final%20report.pdf](https://www.otp.go.th/uploads/tiny_uploads/PDF/2565-05/25650510-TOD-Final%20report.pdf)> สืบค้นเมื่อ 6 ธันวาคม 2566.

ฝ่ายกฎหมายการเกษตร สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, รายงานการศึกษา เรื่อง แนววินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เกี่ยวกับการใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน และการเปลี่ยนวัตถุประสงค์การใช้ 2556.

ฝ่ายกฎหมายที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และการเกษตร กองกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่บริเวณสถานีรถไฟ 2558.

ฝ่ายค้นคว้าและเปรียบเทียบกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, มาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูเมือง 2564.

Business, Transportation and Housing Agency, California Department of Transportation, Statewide Transit-Oriented Development Study 2002.

NYU Furman Center, Encouraging Transit-oriented Development 2023 < [https://furmancenter.org/files/publications/1\\_Encouraging\\_Transit-oriented\\_Development\\_Final.pdf](https://furmancenter.org/files/publications/1_Encouraging_Transit-oriented_Development_Final.pdf)> accessed 12 Dec 2023.

Transportation Research Board, Transit-Oriented Development and Joint Development in the United States: A Literature Review 2002.

### อื่นๆ

‘คมนาคมเร่งดันก.ม.ป.บ.พื้นที่รอบขนส่ง’ ศูนย์ข้อมูลอสังหาริมทรัพย์ (12 กุมภาพันธ์ 2562) <<https://www.reic.or.th/News/RealEstate/439329>> สืบค้นเมื่อ 6 ธันวาคม 2566.

‘รู้จัก ‘FAR Bonus’ ข้อแลกเปลี่ยนเมื่อได้พื้นที่เพิ่มในผังเมืองใหม่’ (The Standard, 11 มกราคม 2567) <<https://thestandard.co/far-bonus/>> สืบค้นเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2567.

‘เร่งดันพ.ร.บ.พัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน (TOD) สร้างรายได้-เสริมศักยภาพเมือง’ BLT (6 มีนาคม 2562) <<https://www.bltbangkok.com/news/4679/>> สืบค้นเมื่อ 23 พฤศจิกายน 2566.

พนิต ภูจันดา, ‘ทางผังเมืองแก้ปม ‘แอชตัน อโศก’ นักผังเมืองชี้ “ทำให้ถูกต้องเถอะครับ”’ (Decode, 29 สิงหาคม 2566) <<https://decode.plus/20230817-ashton-asoke-city-plan/>> สืบค้นเมื่อ 17 มกราคม 2567.

อนันดา เดเวลอปเมนต์, แอชตัน อโศก.

แอชตัน อโศก (อนันดา) < <https://www.ananda.co.th/th/condominium/ashton-asoke>> สืบค้นเมื่อวันที่ 23 เมษายน 2567.

พิราภรณ์ วิฑูรต์น, ‘แอชตัน อโศก’ คำตัดสินที่มี ‘กฎหมาย’ และ ‘คนทุบตี’ เป็นผู้ชนะ’ *กรุงเทพธุรกิจ* (23 สิงหาคม 2567) <<https://www.bangkokbiznews.com/business/business/1084930>> สืบค้นเมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2567 (สัมภาษณ์พินิต ภูจินดา และพนล สีลามานิตย์).

พุทธมนต์ รัตจัน, การพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีขนส่งมวลชน (Transit-Oriented-Development) 2559 28.

‘สนช. ปลุก TOD จุดพลุทำเลทอง พัฒนาเมืองรอบระบบรางนำร่อง 3 สถานีไฮสปีด’ *ฐานเศรษฐกิจ* (29 พฤศจิกายน 2567) < <https://www.thansettakij.com/business/economy/613131>> สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2568

‘สนช. ประชุมหารือการขับเคลื่อนการพัฒนาตามแนวคิด Transit Oriented Development (TOD)’ (สนช., 28 สิงหาคม 2567) < <https://www.otp.go.th/post/view/9672>> สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2568.

สำนักการวางผังและพัฒนาเมือง, อาคารและการใช้ประโยชน์ของกรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ. 2562 <<https://webportal.bangkok.go.th/cpud/page/sub/27872/ข้อมูลอาคารใน-กทมและผังเมืองรวม-กทม-Dashboard>> accessed 16 February 2025.

Ian Carlton, ‘Histories of Transit-Oriented Development: Perspectives on the Development of the TOD Concept,’ (2009) Institute of Urban and Regional Development, University of California, Berkeley, IURD Working Paper 2009-02 <<https://escholarship.org/uc/item/7wm9t8r6>> accessed 28 November 2023.

United Nations, Sustainable Development Goals 11 Sustainable Cities and Communities.

World Bank Group Transport, Transit-Oriented Development for Sustainable Cities.

‘Sustainability’ (Transit Oriented Development Institute) <<http://www.tod.org/sustainability.html>> accessed 9 February 2025.