บทที่ 2

วิวัฒนาการ แนวคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับนิติบุคคลบ้านจัดสรร

บ้านจัดสรร (HOUSING DEVELOPMENT) เป็นกลุ่มบ้านหรือกลุ่มอาคารที่สร้างขึ้นมาด้วยกันในการพัฒนาครั้งเดียวกัน ผู้ประกอบการบ้านจัดสรรจะขายบ้านพร้อมที่ดิน โดยภายในโครงการจะมีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เช่น ถนนภายในโครงการ ไฟส่องสว่าง สวนสาธารณะ ระบบประปา ระบบไฟฟ้า ระบบระบายน้ำเสีย เป็นต้น ในประเทศไทย บ้านจัดสรร เป็นการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ของภาคเอกชนเท่านั้น ส่วนการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ของภาครัฐ ที่มีลักษณะเป็นกลุ่มบ้านหรือเป็นกลุ่มชุมชน ลักษณะบ้านเดียวหรือแนบราบเรียกว่าบ้านเอื้ออาทร บ้านเอื้ออาทรจะมีกฎหมายการเคหะบัญญัติไว้โดยเฉพาะ ซึ่งแตกต่างจากบ้านจัดสรรจากพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ของภาคเอกชนอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 บ้านจัดสรรอาจหมายถึงธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรที่ดินและสิ่งก่อสร้างเพื่อจำหน่ายในรูปแบบต่าง ๆ เช่น บ้านเดี่ยว บ้านแฝด ทาวน์เฮาส์ เป็นต้น[1] และถือเป็นการพัฒนาที่ดินในรูปแบบหนึ่งเพื่อที่จะทำให้ราคาของที่ดินมีมูลค่าเพิ่มมากขึ้นอันจะส่งผลให้ผู้ประกอบการมีผลกำไรในเวลาอันรวดเร็ว ซึ่งผู้ซื้อสามารถเลือกซื้อบ้านพร้อมที่ดินได้

2.1 วิวัฒนาการและแนวคิดเรื่องบ้านจัดสรรในกฎหมายต่างประเทศ

2.1.1 การจัดสรรที่ดินโดยภาครัฐ

การจัดสรรโดยภาครัฐ เน้นรูปแบบการจัดสรรให้เหมาะสมแก่ประชาชนและมีวัตถุประสงค์ที่แต่งต่างกันไป เช่น ในบางประเทศอาจจัดสรรให้ผู้มีรายได้น้อยเข้าถึงที่อยู่อาศัยได้ในราคาถูก บางประเทศเพื่อลดความหนาแน่นของเมือง ส่วนบางประเทศอาจจัดสรรเพื่อลดระยะเวลาในการเดินทางของประชาชนที่ทำงานในเขตอุตสาหกรรม และบางประเทศอาจจัดสรรเพื่อการเกษตรหรือจัดสรรเพื่อจัดระเบียบเมือง เป็นต้น

---

[1] กมลลักษณ์ พันธุ์เจริญ. (2560). ***ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจบ้านจัดสรรที่มีผลต่อผู้บริโภค***.วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 6.

(1) การจัดสรรที่ดินโดยภาครัฐในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Civil Law

ผู้เขียนได้ศึกษาการจัดสรรที่ดินหรือบ้านจัดสรรในระบบกฎหมาย Civil Law ของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย และของประเทศญี่ปุ่น กล่าวคือ

(1.1) การจัดสรรที่โดยรัฐของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ในพจนานุกรมของชาวอินโดนีเซีย บ้าน หมายถึง อาคารสำหรับที่อยู่อาศัยหรืออาคารโดยทั่วไป[2] บ้าน ยังหมายถึงสถานที่สำหรับหยุดพักหรือพักผ่อน ในช่วงเริ่มต้นของอารยะธรรม เมื่อผู้คนย้ายถิ่นฐาน บ้านก็เป็นเพียงที่พักของมนุษย์ผู้ต้องมีบ้านเป็นที่พักผ่อนระหว่างเวลาทำงานในทุ่งนาตลอดจนที่หลบฝนลมความร้อนหรือความหนาวเย็นตลอดจนที่พักพิงจากสัตว์ป่า เมื่อพวกเขาเริ่มตั้งถิ่นฐานมนุษย์ทำให้บ้านของพวกเขาเป็นสถานที่สำหรับพัฒนาชีวิต เป็นสถานที่เลี้ยงลูก เป็นสถานที่สำหรับการพัฒนาและการทำให้คุณค่าของชีวิต บ้านจึงเป็นสถานที่กำเนิด เติบโตของมนุษย์ตั้งแต่แรกเกิดจนถึงวัยผู้ใหญ่ แนวคิดที่อยู่อาศัยในหมู่เกาะที่เป็นที่รู้จักกันมาช้านาน แม้ในยุคก่อนการเข้ามาของชาวดัตช์ การจัดเตรียมที่อยู่อาศัยในอาณาจักรหรือหมู่บ้านดั้งเดิมสามารถติดตามได้จากแหล่งมรดกของอาณาจักร Majapahit ไปจนถึง Mataram หรือหมู่บ้านดั้งเดิมที่ยังคงได้รับการอนุรักษ์ไว้

เมื่อปี ค.ศ. 1924 รัฐบาลหมู่เกาะอินเดียตะวันออกของราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ได้ออกกฎระเบียบที่อยู่อาศัยของข้าราชการหรือ Burgelijk Woning Regeling หรือที่รู้จักกันในชื่อ BWR กฎระเบียบนี้เพื่อสนับสนุนการจัดหาที่อยู่อาศัยสำหรับข้าราชการโดยรัฐบาลหมู่เกาะอินเดียตะวันออกของราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์

เมื่อปี ค.ศ. 1925 - ค.ศ. 1930 รัฐบาลหมู่เกาะอินเดียตะวันออกของราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ เริ่มจริงจังกับการวางผังเมืองให้ทันสมัยมากขึ้นโดยอ้างถึงรูปแบบของเมืองในยุโรปเพื่อให้มีการตั้งถิ่นฐานที่เหมาะสมสำหรับชาวดัตช์ และชาวยุโรปที่เข้ามาในหมู่เกาะดัตช์ตะวันออกของชาวดัตช์มากขึ้น

เมื่อปี ค.ศ. 1934 รัฐบาลหมู่เกาะอินเดียตะวันออกของราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ดำเนินโครงการที่อยู่อาศัยในเมือง 2โครงการ ได้แก่ การปรับปรุงหมู่บ้านหรือ Kampung Verbetering และการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับบ้านที่มีสุขภาพดีการจัดการกาฬโรคในชุมชนแออัดหรือการระบาดของ ศัตรูพืช

เมื่อปี ค.ศ. 1945 มีการจัดตั้งกระทรวงโยธาธิการซึ่งมีหน้าที่และหน้าที่อย่างหนึ่งคือ ดำเนินการก่อสร้างและบำรุงรักษาอาคาร เนื่องจากสภาพบ้านเมืองไม่ปลอดภัย และไม่มั่นคงในเวลานั้นชุมชนจึงยังไม่รู้สึกถึงผลกระทบจากการสร้างที่อยู่อาศัย

---

[2] Kamus Besar. (2021). ***Rumah***. (Online). Available: https://www.kamusbesar.com/rumah. [2021, May 1]

เมื่อปี ค.ศ. 1949 มีการออกกฎหมาย Stadsvorming Ordonantie (SVO) หรือกฎหมายการจัดตั้งเมืองโดยสนับสนุนการพัฒนาของ Kebayoran Baru ซึ่งเป็นผู้บุกเบิกการพัฒนาที่อยู่อาศัยของชาวอินโดนีเซีย

เมื่อปี ค.ศ. 1957 มีการจัดตั้ง Kas Pembangunan Foundation (YKP) ซึ่งเป็นสถาบันการเงินเพื่อการเคหะ

เมื่อปี ค.ศ. 1960 รัฐบาลได้ออกพระราชกฤษฎีกา MPR ฉบับที่ 11 โดยรัฐบาลพยายามแก้ไขปัญหาการจัดหาที่อยู่อาศัยโดยมีบทบัญญัติหลักดังต่อไปนี้ 1.พยายามสร้างบ้านที่มีคุณภาพ ทนทาน ราคาถูกและให้เช่าในราคาไม่แพงและเป็นไปตามข้อกำหนดทางศีลธรรม 2. ให้ความช่วยเหลือสำหรับการพัฒนาที่อยู่อาศัยควรดำเนินการผ่านทางถนนที่สะดวก เช่น สหกรณ์ เป็นต้น 3.จัดให้เกิดความความสะดวกในการสร้างบ้านโดยเฉพาะบ้านที่อยู่ภายในนิคมอุตสาหกรรมของรัฐ

เมื่อปี ค.ศ. 1964 การออกกฎหมายพื้นฐานว่าด้วยที่อยู่อาศัย โดยมี 4 สิ่งพื้นฐานที่กำหนดทิศทางสำหรับการจัดหาที่อยู่อาศัยในสาธารณรัฐอินโดนีเซีย 1.ชุมชนมีหน้าที่ต้องมีส่วนร่วมในการจัดหาที่อยู่อาศัย 2.รัฐบาลจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการ (ผู้ให้บริการที่อยู่อาศัย) 2. แนวคิดในการแก้ปัญหาการจัดหาที่อยู่อาศัยโดยเน้นแก้ปัญหาในด้านต้นทุนการก่อสร้างอาคารและการแก้ปัญหาทางเทคนิค 3.มีการมอบหมายอำนาจในการจัดการการจัดหาที่อยู่อาศัยจากรัฐบาลกลางไปยังรัฐบาลระดับภูมิภาค 4. จัดให้หน่วยงานของรัฐระดับภูมิภาคได้รับความช่วยเหลือจากคณะกรรมการที่อยู่อาศัย สมาชิกต้องผสานความร่วมมือซึ่งกันและกันระหว่างรัฐบาลกับประชาชน

เมื่อปี ค.ศ. 1966 โครงการKampung Inprovement Program (KIP) และโครงการ Muhammad Husni Thamrin (MHT) เริ่มต้นขึ้น

เมื่อปี ค.ศ. 1971 โครงการหมู่บ้านจัดสรรและฟื้นฟูที่อยู่อาศัย (P3D) เริ่มต้นขึ้น

เมื่อปี ค.ศ. 1978 ที่อยู่อาศัยของรัฐได้รับการจัดการเพื่อการเคหะสาธารณะโดยการก่อสร้างแฟลตใน Klender, Pulo Gadung และ Kemayoran

เมื่อปี ค.ศ. 1985 ออกกฎหมายฉบับที่ 16 ปี ค.ศ. 1985 เกี่ยวกับที่อยู่อาศัยอาคารสูง[3]

เมื่อปี ค.ศ. 1989 ออกกฎกระทรวง (Kepmen) PU ฉบับที่ 1 / KPTS / 1989 ซึ่งนำไปสู่โครงการ Ready-to-Build Kaveling Program (KSB) ซึ่งดำเนินการเตรียมพื้นที่พร้อมก่อสร้างและจัดสรรที่ดินในรูปแบบ KASIBA และ LISIBA

---

[3] Ministry of PUPR. (2021). ***A Brief History of Housing Policy in Indonesia***. (Online). Available: https://perumahan .pu.go.id/article/101/sejarah. [2021, May 1]

เมื่อปี ค.ศ. 1992 การเกิดขึ้นของ RISHA เพื่อตอบโจทย์แนวคิดการสร้างบ้านผ่านการออกกฤษฎีกา Kepmen Kimpraswil No. 217 / KPTS / M / 2545 เกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยที่อยู่อาศัยและการตั้งถิ่นฐาน (KSNPP)

เมื่อปี ค.ศ. 1989 การจัดตั้งกระทรวงการเคหะ

เมื่อปี ค.ศ. 1991 โครงการ Seribu Tower for Simple Flats ถือกำเนิดขึ้น

เมื่อปี ค.ศ. 2007 การออก กฎหมาย Permen PU No. 5 / PRT / M / 2007 เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ทางเทคนิคสำหรับการก่อสร้างที่อยู่อาศัยอาคารสูง

เมื่อปี ค.ศ. 2010 การเกิดของการให้ความช่วยเหลือด้านการเงินสำหรับ Housing Financing Liquidity Facilitation (FLPP)[4]

เมื่อปี ค.ศ. 2015 ประธานาธิบดีโจโก วิโดโด ประกาศโครงการหนึ่งล้านบ้านเมื่อวันที่ 29 เมษายน ค.ศ. 2015

ปัจจุบันจัดสรรที่ดินโดยรัฐของสาธารณรัฐอินโดนีเซียจัดสรรที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนในรูปแบบบ้านพร้อมที่ดินโดยใช้ชื่อโครงการว่า MBR.[5] และที่ดินเพื่อการเกษตรในราคาถูก โดยโครงการที่จัดสรรที่โดยรัฐจะมีอยู่ 5 โครงการ (1) โครงการ Krodit Pemilikan Rumah (KPR) เป็นโครงการที่ทางรัฐช่วยเหลือดอกเบี้ยในการผ่อนชำระจากสถาบันการเงิน (2) KPR Housing Financing Liquidity Facility (FLPP) โครงนี้เป็นโครงการช่วยเหลือประชนที่มีรายได้น้อย เพื่อให้เข้าถึงที่อยู่อาศัย โดยรัฐบาลช่วยเหลือคือ มีดอกเบี้ยคงที่ ร้อยละ 5 ต่อปี ระยะเวลาผ่อนชำระสูงสุด 20 ปี ปลอดภาษีมูลค่าเพิ่ม เบี้ยประกันและประกันอัคคีภัย โดยมีเงื่อนไขว่า ผู้เข้าร่วมโครงการไม่สามารถขายหรือให้เช่าแก่บุคคลอื่นได้ (3) โครงการเงินช่วยเหลือ เป็นโครงการที่รัฐอุดหนุนเงินดาวน์บางส่วน โดยจะได้รับเงิน 4 ล้านรูเปียห์อินโดนีเซีย (4) โครงการ Tapera เป็นโครงการเงินฝากออมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัย โดยรัฐสนับสนุน ร้อยละ 3 และนายจ้างของผู้ร่วมโครงการสนับสนุนร้อยละ 2.5 (5) โครงการ BP2BT เป็นคนการที่ช่วยเหลือประชาชนที่ไม่มีนายจ้างหรืองานประจำ โดยมีเงื่อนไขว่าประการแรก ผู้สมัครจะต้องมีเงินทุน 5% ของราคาบ้านทั้งหมด ประการที่สองเงินช่วยเหลือจากกระทรวงโยธาธิการและการเคหะแห่งชาติ (PUPR) ในอัตราสูงถึงร้อยละ 38.8 ของราคาบ้านหรือสูงสุดไม่เกิน 32.4 ล้านรูเปียห์ อินโดนีเซียส่วนที่เหลือผู้มีรายได้น้อยขอกู้เงินจากสถาบันการเงิน

---

[4] Ministry of PUPR. (2021). ***A Brief History of Housing Policy in Indonesia***. (Online). Available: https://perumahan.pu.go.id/article/101/sejarah. [2021, May 1]

[5] Housing and Resettlement Area Law (Law No. 1). (2011). ***Regarding Housing and Settlement Area. Pasal 1***. (Id). (Online). Available: https://ngada.org/uu1-2011pjl.htm. [2021, May 1]

ดังจะเห็นได้ว่า 5 โครงการของสาธารณรัฐอินโดนีเซียเป็นโครงการที่ช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยเข้าถึงที่อยู่อาศัยโดยรัฐเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายบางส่วน[6]

(1.2) การจัดสรรที่โดยรัฐของประเทศญี่ปุ่น กล่าวคือประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะทางภูมิศาสตร์เป็นเกาะและมีพื้นที่จำกัด ประกอบกับมีภัยพิบัติทางธรรมชาติทั้งภูเขาไฟและแผ่นดินไหวอยู่เป็นประจำ รวมถึงสภาพทางสังคมประเทศญี่ปุ่นนั้นได้ผ่านความยากลำบากทั้งช่วงก่อนสงครามและช่วงหลังสงครามทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ล้วนแต่ยากลำบากในการจัดหาที่อยู่อาศัยหรือบ้าน

เมื่อปี ค.ศ. 1940 อยู่ในยุคการสิ้นสุดของสงคราม โดยสภาพที่อยู่อาศัยมีลักษณะขาดแคลนที่อยู่อาศัยประมาณ4.2 ล้านหน่วย มีคนไร้บ้านจำนวนมากตลอดจนภัยพิบัติทางธรรมชาติได้ทำลายบ้านหรือที่อยู่อาศัย รัฐบาลประกาศแผนก่อสร้างใช้เวลาประมาณ 5 ปีซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยในภาวะฉุกเฉินในเมืองที่ประสบภัยทางธรรมชาติ ในปี ค.ศ. 1950 รัฐบาลได้ประกาศใช้กฎหมายบรรษัทเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย และประกาศใช้กฎหมายที่อยู่อาศัยสาธารณะ เมื่อปีค.ศ.1951 เนื่องจากมีแผ่นดินไหวอยู่บ่อยครั้งจึงเป็นการกระตุ้นให้เกิดอาคารอพาร์ทเม้นในประเทศญี่ปุ่นที่เป็นมาตรฐานประเภท 51C จากแนวคิดการแยกการกินและการนอน

เมื่อปี ค.ศ. 1960 อยู่ในยุคเมืองมีขนาดใหญ่มีประชากรจำนวนมากและเป็นยุคเริ่มของการพัฒนาอุตสาหกรรม ได้มีการประกาศใช้กฎหมาย Housing Corporation โดยมุ่งเน้นไปยังกลุ่มมีรายได้น้อยและรายได้ปานกลางเพื่อให้เข้าถึงที่อยู่อาศัย โดยพัฒนาไปยังย่านชานเมือง ทำให้มีบ้านจำนวนมากถูกสร้างขึ้นซึ่งไม่มีการดูแลรักษาถนน สวนสาธารณะ และกำจัดสิ่งปฏิกูล ในปี ค.ศ. 1962 ได้มีการตรากฎหมายพื้นฐานสำหรับอาคารชุด คือ กฎหมายเกี่ยวกับการแบ่งกรรมสิทธิ์ในอาคาร ทำให้การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ โดยผู้มีรายได้สูง สามารถซื้อบ้านโดยใช้การจำนองกับธนาคาร ในปี ค.ศ. 1964 เกิดการกระตุ้นทางเศรษฐกิจและการพัฒนาคอนโดมิเนียม ทำให้นักพัฒนาเอกชนเริ่มก่อสร้างคอนโดมิเนียมหรูกลางกรุงโตเกียว[7] ซึ่งนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์จะเริ่มเข้ามามีบทบาทตั้งแต่ยุคนี้เรียกได้ว่าเป็นยุคเริ่มต้นของการจัดสรรที่อยู่อาศัยโดยเอกชน

---

[6] Geofanni Nerissa Arviana. (2021). ***5 Government Programs That Can Realize Your Needs to Buy a Home.*** (Online). Available: https://glints.com/id/lowongan/program-pemerintah-untuk-pembelianrumah/#.YKoyc6gzaiM. [2021, May 1]

[7] Airi Ishikawa. (2021). ***Changes in the housing situation in Japan and the history of condominiums.*** (Online). Available: https://www.ccn.yamanashi.ac.jp/~morita/Subjects/studentworks/A.Ishikawa_2 0 1 3 / ishikawa_word.htm. [2021, May 1]

(2) การจัดสรรที่ดินโดยภาครัฐในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common Law

การจัดสรรที่ดินโดยรัฐในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common Law โดยผู้เขียนได้ศึกษาการจัดสรรที่ดินของรัฐในสหรัฐอเมริกาและเครือรัฐออสเตรเลียดังนี้

(2.1) การจัดสรรที่ดินของรัฐในสหรัฐอเมริกา สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ปกครองในรูปแบบสหพันธรัฐ (Federal Republic) โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุข และเป็นหัวหน้ารัฐบาล (Chief Executive) ที่ดินของสหรัฐอเมริกาแบ่งออกเป็น 2 ประเภทตามผู้ครอบครอง คือ ที่ดินของรัฐ (Public land) กับที่ดินของเอกชน (Private land) โดยที่ดินของรัฐเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐและหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐเป็นผู้ครอบครองและใช้ประโยชน์ ส่วนที่ดินของเอกชนเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินที่จะใช้ประโยชน์ได้อย่างเสรี

ความเป็นมาของที่ดินของสหรัฐอเมริการ Public land หมายถึงที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน public domain และถือเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาลสหพันธรัฐ เดิมที่ดินของสหรัฐอเมริกาก่อนปี ค.ศ.1600 มีสภาพเป็นป่ากว้างและทุ่งหญ้าไม่มีผู้คนอยู่อาศัย นอกจากชนพื้นเมืองพวกอินเดียนแดง ต่อมาประเทศอังกฤษได้เข้ายึดครองและจัดตั้งเป็นอาณานิคม (Colony) จึงได้อ้างกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยถือว่าที่ดินทั้งหมดในเขตอาณานิคมเป็นของกษัตริย์ของประเทศอังกฤษ แต่กษัตริย์ได้ให้บริษัทและคนอังกฤษที่มาตั้งถิ่นฐานในอาณานิคมเป็นผู้ถือครอง (hold) ที่ดินนั้น จนถึงปี ค.ศ. 1776 มีอาณานิคมอยู่ภายใต้การปกครองของประเทศอังกฤษได้ 13 อาณานิคม

ต่อมาในปี ค.ศ. 1783 ภายหลังจากที่อาณานิคมเริ่มประกาศตนเป็นอิสรภาพจากการปกครองของประเทศอังกฤษถือกำเนิดเป็นรัฐ (State) บรรดารัฐต่าง ๆ เหล่านี้ได้ยกกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนซึ่งมีอาณาบริเวณทางตะวันตกของประเทศประกอบด้วยพื้นดินแถบฝั่งทะเลแอตแลนติกระหว่างเทือกเขาแอปปาลาเชี่ยน (Appalachian Mountain) และแม่น้ำมิสซิซิปปี้ (Mississippi River) และทางเหนือของแม่น้ำแม่น้ำโอไฮโอ (Ohio River) ให้เป็นของสหพันธรัฐ[8] และภายหลังจากที่ได้มีรัฐบาลของสหพันธรัฐแล้ว รัฐบาลของสหพันธรัฐได้ทำสัญญาซื้อที่ดินจากต่างชาติ เพื่อขยายอาณาเขต และตั้งมลรัฐใหม่เพิ่มเติม ไปยังดินแดนทางตะวันตกของประเทศ ได้แก่ การซื้อที่ดินของมลรัฐหลุยส์เซียนนาจากสาธารณรัฐฝรั่งเศส(ขณะนั้นคือจักรวรรดิฝรั่งเศส) คิดเป็นเนื้อที่ประมาณ 523 ล้านเอเคอร์ มีการทำสนธิสัญญากับราชอาณาจักรสเปนทำให้ได้พื้นที่ปัจจุบันเป็นมลรัฐฟลอริดาคิดเป็นเนื้อที่ประมาณ 43 ล้านเอเคอร์ การผนวกมลรัฐเท็กซัสภายหลังจากสงครามระหว่างสหรัฐอเมริกากับสหรัฐเม็กซิโกสิ้นสุดลง การทำสนธิสัญญาประเทศอังกฤษในการประนีประนอมเขตแดนระหว่างประเทศแคนาดากับสหรัฐอเมริกาและทำให้ได้พื้นที่

---

[8] ธิติ สายเชื้อ. (2557). ***การบริหารจัดการที่ดินของรัฐของสหรัฐอเมริกา.*** กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://lawdrafter.blogspot.com/2014/01/blog-post.html. [2564, 2 พฤษภาคม]

ปัจจุบันเป็นมลรัฐโอเรกอน อันเป็นดินแดนทางตะวันตกเฉียงเหนือคิดเป็นเนื้อที่ประมาณ 181 ล้านเอเคอร์ การทำสนธิสัญญา Guadalupe Hildago กับสหรัฐเม็กซิโก และได้ดินแดนทางตะวันตกเฉียงใต้และมลรัฐแคลิฟอร์เนียคิดเป็นเนื้อที่ประมาณ 335 ล้านเอเคอร์ การซื้อดินแดน Gaadsden คิดเป็นเนื้อที่ประมาณ 19 ล้านเอเคอร์ และการซื้อที่ดินของมลรัฐอลาสกาจากสหพันธรัฐรัสเซีย(ขณะนั้นคือจักรวรรดิรัสเซีย)คิดเป็นเนื้อที่ประมาณ 336 ล้านเอเคอร์ [9]

การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ โดยเริ่มนโยบายในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐของรัฐบาลสหพันธรัฐเป็นการถ่ายโอน ที่ดินสาธารณะให้เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือมลรัฐ โดยรัฐสภาได้ตรากฎหมายที่ให้อำนาจจัดการที่ดินโดยขายหรือโอนที่ดินสาธารณะรวมเป็นเนื้อที่ประมาณ 1.275 พันล้านเอเคอร์ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการให้สิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการตั้งถิ่นฐาน การให้สิทธิในที่ดินแก่ทหารผ่านศึก และการขายที่ดินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางด้านคมนาคม และเป็นรายได้ให้แก่รัฐบาลในการชำระหนี้สาธารณะของประเทศ ซึ่งในแต่ละช่วงรัฐสภาได้ตรากฎหมายเป็นการถ่ายโอนที่ดินสาธารณะให้เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนและของมลรัฐดังนี้

ในระหว่างปี ค.ศ. 1700 - ค.ศ. 1799

ในปี ค.ศ. 1785 รัฐสภาได้ตรากฎหมาย Land Ordinance Act of 1785 ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระบบที่ดินของรัฐโดยมีการจัดทำระบบการสำรวจที่ดินของรัฐ (Public land survey) เป็นสี่เหลี่ยมจัตุรัสและแบ่งที่ดินเป็นพื้นที่เรียกว่า “ทาวน์ชิพ” (township) ขนาดของทาวน์ชิพมีเนื้อที่ดินในอัตราส่วนเท่ากันกว้าง 6 ไมล์ และยาว 6 ไมล์ รวมเนื้อที่หนึ่งแปลงเป็น 36 ตารางไมล์ และที่ดินแต่ละตารางไมล์มีเนื้อที่ประมาณ 640 เอเคอร์ และแต่ละส่วนในสี่ส่วนจะมีที่ดินประมาณ 160 เอเคอร์ โดยแต่ละตารางไมล์จะถูกกำหนดตัวเลข เพื่อใช้ประโยชน์ โดยที่ดินแปลงที่ 16 ถูกกำหนดให้สงวนไว้สำหรับสร้างโรงเรียน ที่ดินแปลงที่ 8 แปลงที่ 11 แปลงที่ 26 แปลงที่ 29 เป็นที่ดินจัดไว้สำหรับทหารผ่านศึกในสงครามปฏิวัติ ส่วนที่ดินแปลงที่เหลือจะถูกขายโดยการประมูลมีอัตราเริ่มต้นที่ 640 เหรียญต่อหนึ่งแปลง หรือหนึ่งเหรียญต่อที่ดิน 1 เอเคอร์[10]

ต่อมาในปี ค.ศ. 1787 รัฐสภาได้ตรากฎหมาย Northwest Ordinance Act of 1787 เพื่อขยายพื้นที่ไปทางตะวันตกเฉียงเหนือของแม่น้ำโอไฮโอและตั้งมลรัฐขึ้นใหม่นอกเหนือจาก 13 มลรัฐเริ่มแรก ภายหลังจากที่ได้มีการขยายพื้นที่ของมลรัฐ รัฐบาลกลางได้ขายที่ดินของสหพันธรัฐเพื่อส่งเสริมการตั้งถิ่นฐานและเป็นการลดภาระหนี้ของประเทศ และสร้างความเข้มแข็ง

---

[9] ธิติ สายเชื้อ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 8. (ออนไลน์).

[10] Ohio History Central. (2021). ***Land Ordinance of 1785***. (Online). Available: http://www.ohiohistorycentral.org/entry.php?rec=1472. [2021, may 2]

ให้แก่ประเทศ โดยในปี ค.ศ. 1796 รัฐสภาได้ตรากฎหมาย Land Act of 1796 รัฐบาลได้ตรากฎหมายกำหนดราคาขายที่ดินสาธารณะขั้นต่ำจำนวน 2 เหรียญต่อเอเคอร์เพื่อหารายได้ให้แก่รัฐบาล

ในระหว่างปี ค.ศ. 1800 - ค.ศ. 1899

ในปี ค.ศ. 1841 รัฐสภาได้ตรากฎหมาย Pre-emption Act of 1841 กำหนดให้ผู้ตั้งถิ่นฐานครั้งแรกมีโอกาสซื้อที่ดินสาธารณะจำนวน 160 เอเคอร์ ได้ในราคาเอเคอร์ละ 1.25 เหรียญ ในปี ค.ศ. 1862 รัฐสภาได้ตรากฎหมาย Homestead Act of 1862 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีสาระสำคัญเป็นการให้ที่ดินสาธารณะจำนวน 160 เอเคอร์ แก่ประชาชนเพื่อการตั้งถิ่นฐานและการเพาะปลูก เมื่อมีการตั้งถิ่นฐานและใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นครบห้าปีแล้วรัฐก็จะออกโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าวให้แก่ผู้ตั้งถิ่นฐานโดยเสียค่าธรรมเนียมเพียงเล็กน้อย และในปีเดียวกันรัฐสภาได้ตรากฎหมาย Morrill Land Grant Act of 1862 กำหนดให้ที่ดินจำนวน 30,000 เอเคอร์ เป็นที่ดินสำหรับวุฒิสภาและผู้แทนราษฎรสำหรับการเพาะปลูกและสร้างโรงเรียน ซึ่งกฎหมายดังกล่าวถือกันว่าเป็นกฎหมายที่วางรากฐานด้านการศึกษาขั้นสูงให้แก่ชาวสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1866 รัฐสภาได้ตรากฎหมาย Southern Homestead Act of 1866 เพื่อช่วยให้ทาสผิวดำที่ได้รับอิสรภาพมีที่ดินทำกิน อย่างไรก็ดีกฎหมายฉบับนี้ได้ยกเลิกไปแล้ว

ในปี ค.ศ. 1873 รัฐสภาได้ตรากฎหมาย Timber Culture Act of 1873 ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการให้เปล่าที่ดินจำนวน 160 เอเคอร์แก่ผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนในรัฐทางตะวันตกหากได้มีการปลูกต้นไม้จำนวนหนึ่งในสี่ของที่ดิน และในปี ค.ศ.1877 รัฐสภาได้ตรากฎหมาย Desert Lands Entry Act of 1877 ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นจำหน่ายที่ดินในราคาถูกให้แก่ผู้ตั้งถิ่นฐานทางดินแดนตะวันตกที่มีสภาพแห้งแล้วโดยกำหนดให้จำหน่ายที่ดินจำนวน 640 เอเคอร์ ในราคาเอเคอร์ละ1.25 เหรียญ และจะลดลงเหลือเพียง 25 เซนต์ หากผู้ตั้งถิ่นฐานทำระบบชลประทาน และยังเป็นการกำหนดให้มีการสร้างรางรถไฟเพื่อจัดทำระบบคมนาคมของชาติประมาณการว่ามีที่ดินสาธารณะจำนวนกว่า 17 ล้านเอเคอร์ ถูกจัดสรรให้เป็นที่ดินสำหรับสร้างทางรถไฟ ในปี ค.ศ. 1878 รัฐสภาได้ตรากฎหมาย Timber and Stone Act of 1878 ซึ่งได้แบ่งที่ดินมีเนื้อที่ขนาดแปลงละ 160 เอเคอร์ และจำหน่ายที่ดินแปลงละ 2.5 เหรียญต่อเอเคอร์ เพื่อทำประโยชน์เกี่ยวกับป่าไม้และแร่ธาตุในที่ดิน ต่อมากฎหมาย และในปี ค.ศ. 1909 รัฐสภาได้ปรับปรุงกฎหมาย Homestead Act เพื่อถ่ายโอนที่ดินให้แก่เอกชนให้มีขนาดใหญ่ขึ้น โดยรัฐสภาได้ตรากฎหมาย Enlarged Homestead Act of 1909 ซึ่งมีผลเป็นการถ่ายโอนที่ดินจำนวน 320 เอเคอร์ ให้แก่ผู้ตั้งถิ่นฐานในพื้นที่แห้งแล้งในมลรัฐทางตะวันตกเพื่อการตั้งถิ่นฐานสำหรับชนเผ่าพื้นเมือง เมื่อมีการขยายอาณาเขตไปทางตะวันตกมากขึ้นชนเผ่าพื้นเมืองถูกผลักดันให้อยู่ในพื้นที่เล็ก ๆ ซึ่งรัฐสภาได้ตระหนักถึงสิทธิของชนพื้นเมืองในดินแดน

ที่พวกเขาเคยครอบครอง ในปี ค.ศ. 1887 รัฐสภาจึงได้ตรากฎหมาย Dawes Act of 1887 จัดสรรที่ดินให้แก่ชนเผ่าพื้นเมือง[11]

ตั้งแต่ ค.ศ.1891 จนถึงปัจจุบัน

ภายหลังจากที่นโยบายของรัฐเป็นไปในทางถ่ายโอนที่ดินสาธารณะให้แก่เอกชนโดยง่ายและราคาถูก จึงได้เริ่มเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐไปในทางสงวนรักษาที่ดิน โดยในปี ค.ศ. 1891 รัฐสภาได้ตรากฎหมาย The Forest Reservation Act of 1891 ซึ่งมีผลเป็นการสงวนพื้นที่ป่าสนจากการบุกรุกของเอกชน นอกจากนี้ ได้เริ่มมีการตั้งเขตสงวนและอุทยานแห่งชาติ เพื่อเป็นการรักษาพื้นที่ป่าและอนุรักษ์ทรัพยากรของชาติ เช่น ในปี ค.ศ. 1872 มีการประกาศอุทยานแห่งชาติ Yellow Stone ในปี ค.ศ. 1934 รัฐสภาได้ตรากฎหมาย The Taylor Grazing Act of 1934 ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการและการรักษาพื้นที่ทุ่งหญ้ากว่า 80 ล้านเอเคอร์ โดยเอกชนที่จะเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวต้องดำเนินการตามกฎหมายซึ่งตราขึ้นโดยรัฐสภาและฝ่ายบริหาร ในปี ค.ศ. 1964 รัฐสภาได้ตรากฎหมาย Wilderness Act of 1964 ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการรักษาพื้นที่ป่าดงดิบจากการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และท้ายที่สุด ในปี ค.ศ.1976 รัฐสภาได้ตรากฎหมาย The Federal Land Policy and Management Act of 1976 เป็นการรักษาที่ดินสาธารณะเป็นของรัฐบาลและกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการบริหารจัดการและกำหนดนโยบายในการใช้ที่ดินสาธารณะอย่างเคร่งครัด[12]

(2.2) การจัดสรรที่ดินของรัฐในเครือรัฐออสเตรเลีย ช่วงปี ค.ศ. 1880 - ค.ศ. 1890 ที่อยู่อาศัยในยุคนี้เจ้าของที่อยู่อาศัยเป็นผู้อยู่อาศัยเอง และแบบที่อยู่อาศัยให้เช่าบ้านเป็นห้องแถวให้เช่าเรียกว่า “ Terraces” ในนครซิดนีย์และนครเมลเบิร์นได้ถูกสร้างขึ้นโดยนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ไม่กี่ตระกูล โดยมีสัดส่วนดังนี้ เจ้าของบ้านอยู่อาศัยเองร้อยละ 50 บ้านเช่า ร้อยละ45 ส่วนอีกร้อยละ 5 เป็นของสภาท้องถิ่น เช่น Sydney Harbour Trust ในปี ค.ศ. 1900 เมื่อมีการระบาดของกาฬโรคและปล่อยให้บ้านดังกล่าวให้คนงานริมน้ำใช้เป็นที่อยู่อาศัยสาธารณะแห่งแรกของเครือรัฐออสเตรเลีย

---

[11] Library of Congress. (2021). ***Northwest Ordinance: Primary Documents in American History***. (Online). Available: http://www.loc.gov/rr/program/bib/ourdocs/northwest.html. [2021, May 2]

[12] Library of Congress. (2021). ***Northwest Ordinance: Primary Documents in American History***. (Online). Available: http://www.loc.gov/rr/program/bib/ourdocs/northwest.html. [2021, May 2]

ช่วงปี ค.ศ. 1900 ถึง ค.ศ. 1915 ในช่วงที่มีการเคลื่อนไหวระหว่างประเทศเพื่อปฏิรูปที่อยู่อาศัยแต่รัฐบาลกลางก็ไม่ได้ให้ความสำคัญกับที่อยู่อาศัยของประชากร รัฐบาลรัฐนิวเซาท์เวลส์เป็นหน่วยงานแรกที่ให้ความสำคัญกับที่อยู่อาศัยของประชาชนจึงได้ตราพระราชบัญญัติการเคหะ ค.ศ. 1912 โดยคณะกรรมการที่อยู่อาศัยของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ได้วางแผนที่จะสร้างบ้านจัดสรรสาธารณะแห่งแรกในเครือรัฐออสเตรเลีย โดยนาย Dacey เป็นหนึ่งในคณะกรรมการได้มีประกาศว่า “ เราเสนอที่จะสร้างเมือง สวน และเพื่อให้ผู้คนมีสุขภาพที่ดีในการดำรงชีวิต” หลังจากที่นาย Dacey ได้เสียชีวิตไปแนวคิดของเขาก็ไม่ได้ถูกสร้างขึ้นจนกว่าจะถึงหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 แต่ชื่อของเขาได้รับการระลึกถึงในบ้านจัดสรรสาธารณะแห่งแรกในเมืองที่เป็นสวนสาธารณะนั่นคือ Daceyville ในเวลาเดียวกับพระราชบัญญัติการเคหะปี ค.ศ. 1912 รัฐบาลรัฐนิวเซาท์เวลส์ ยังได้ออกกฎหมายเพื่อควบคุมเงินฝากและการจัดหาเงินกู้เพื่อให้ประชาชนสามารถมีบ้านของตนเอง เป็นการส่งเสริมที่อยู่อาศัยภาคเอกชน

หลังจากสงครามครั้งใหญ่รัฐบาลได้จัดตั้ง War Service Homes Commission ในปี ค.ศ. 1919 เพื่อเสนอเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำให้กับพนักงานเพื่อสร้างหรือซื้อบ้านดังนั้นจึงเป็นการส่งเสริมการเป็นประชาชนเป็นเจ้าของบ้านและหลีกเลี่ยงที่อยู่อาศัยรูปแบบการเช่า คณะกรรมการที่อยู่อาศัยของรัฐนิวเซาท์เวลส์ถูกยุบในช่วงปลายทศวรรษที่ ค.ศ. 1920 ซึ่งเป็นอีกเหตุการณ์หนึ่งที่รัฐบาลตั้งเป้าหมายให้ประชาชนเป็นเจ้าของบ้านเองแทนการเช่าที่อยู่อาศัย

ปี ค.ศ. 1930 - สงครามโลกครั้งที่ 2 โครงการจัดหาที่อยู่อาศัยทั้งหมดล่าช้าออกไปอย่างมากอันเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ แต่หลังจากนั้นก็มีโครงการที่อยู่อาศัยสาธารณะจำนวนมากตามรัฐต่าง ๆ ด้วยเจตนาที่จะจัดหาที่อยู่อาศัยให้กับผู้ที่ยากจน บ้านส่วนตัวและโบสถ์เก่าแก่หลายแห่งตกอยู่ในสภาพทรุดโทรม และมีนักปฏิรูปสังคมให้ความสนใจ “ชุมชนแออัด” และชุมชนแออัดเป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดตั้งคณะกรรมการที่อยู่อาศัย และการยกเลิกชุมชนแออัดในวิกตอเรียในปี ค.ศ. 1936 โดยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่อยู่อาศัยคล้ายกันในรัฐนิวเซาท์เวลส์ซึ่งนำไปสู่คณะกรรมการปรับปรุงที่อยู่อาศัยจัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ.1936 - ค.ศ. 1942

คณะกรรมการที่อยู่อาศัยตามพระราชบัญญัติอาคารในออสเตรเลียใต้นำไปสู่การจัดตั้งหน่วยงาน SA Housing Trust ในปี ค.ศ. 1936 คณะกรรมการการเคหะของรัฐวิกตอเรียก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1937 และคณะกรรมการที่อยู่อาศัยของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ในปี ค.ศ. 1942 และในรัฐแทสเมเนียได้จัดหาที่อยู่อาศัยสาธารณะได้รับการส่งเสริมผ่านแผนกที่อยู่อาศัยในธนาคารเพื่อการเกษตรในปี ค.ศ. 1935

ช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ. 1943 คณะกรรมาธิการการเคหะแห่งเครือจักรภพก่อตั้งขึ้นโดยคณะกรรมการ มีแนวคิดว่า “เราพิจารณาว่าการอยู่อาศัยที่มีมาตรฐานและอุปกรณ์ที่ดีเป็นความต้องการเท่านั้น แต่ยังเป็นสิทธิของพลเมืองทุกคนไม่ว่าจะเช่าหรือซื้อที่อยู่อาศัยก็ตาม ไม่ควรมีผลกำไรที่มากเกินไป” การส่งเสริมที่อยู่อาศัยให้เป็นสิทธิสำหรับชาวออสเตรเลียทุกคน แต่ก็มุ่งเน้นไปยังคนงานที่มีรายได้น้อย เป็นที่ประจักษ์มาหลายปีแล้วว่าองค์กรเอกชนทั่วโลกไม่ได้จัดหาที่อยู่อาศัยให้กับกลุ่มผู้มีรายได้น้อยอย่างเพียงพอและถูกสุขลักษณะ รายงาน CHC ปี ค.ศ. 1944 ได้จัดทำข้อเสนอและคำแนะนำโดยละเอียดต่อรัฐบาลกลางซึ่งส่วนใหญ่ถูกเพิกเฉยและข้อตกลงที่อยู่อาศัยของรัฐในเครือจักรภพปี ค.ศ. 1945 ได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อให้เครือจักรภพจัดหาเงินทุนที่อยู่อาศัยสาธารณะผ่านเงินกู้ให้กับรัฐซึ่งเป็นระบบที่ยังคงดำเนินต่อไป ในรูปแบบต่าง ๆ จนถึงทุกวันนี้[13]

หลังสงครามโลกครั้งที่สองรัฐดำเนินโครงการที่อยู่อาศัยสาธารณะในรูปแบบต่าง ๆ ในรัฐนิวเซาท์เวลส์ และรัฐวิกตอเรียมุ่งเน้นไปที่การกวาดล้างชุมชนแออัดเพื่อสร้างบ้านให้กับผู้ที่ยากจนโดยให้ความสำคัญกับครอบครัวใหญ่และผู้ที่ทหารผ่านศึก หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 หน่วยงานที่อยู่อาศัยของรัฐได้สร้างที่อยู่อาศัยเกือบ 100,000 หลังเพื่อให้เช่าสาธารณะโดยประมาณร้อยละ 14 ของอยู่อาศัยที่สร้างขึ้นในเครือรัฐออสเตรเลีย NSW Housing Commission ได้สร้างที่อยู่อาศัยเกือบ 38,000 แห่งซึ่งร้อยละ 18 ของที่อยู่อาศัยทั้งหมดที่สร้างในรัฐนิวเซาท์เวลส์ ที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่ที่สร้างขึ้นเป็นบ้านเดี่ยวในพื้นที่ชานเมืองตอนกลางและรอบนอก เช่น Green Valley และ Mount Druitt ในนครซิดนีย์ มีจำนวนไม่น้อย แต่มีความโดดเด่นทางสายตามากขึ้นคือตึกสูง 3 ถึง 4 ชั้น แต่ต่อมาได้กลายเป็นตึกสูงขนาด 20 ถึง 30 ชั้นในนครซิดนีย์และนครเมลเบิร์น ในปี ค.ศ. 1946 คณะกรรมการการเคหะของรัฐวิคตอเรียได้เปลี่ยนโรงงานถัง เพื่อผลิตแผ่นคอนกรีตสำหรับบ้านสำเร็จรูปและแฟลตในที่สุด ตึกสูง 27 แห่งที่ใช้แผ่นคอนกรีตสำเร็จรูปถูกสร้างขึ้นทั่วไปในชานเมืองของนครเมลเบิร์น อาคารที่อยู่อาศัยในนครเมลเบิร์นและนครซิดนีย์มีภาพลักษณ์ที่ชัดเจน แต่ยิ่งไปกว่านั้นได้รวบรวมผู้คนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมเดียวกันโดยมีความหนาแน่นมากเกินไป ทำให้เกิดสังคมเสื่อมโทรม

ปี ค.ศ.1956 - ค.ศ. 1970 ในปี ค.ศ.1956 กองทุนเครือจักรภพได้ส่งเสริมให้ธนาคารของรัฐอุดหนุนทางการเงินสำหรับให้ประชาชนเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย คณะกรรมการที่อยู่อาศัยของรัฐนิวเซาท์เวลส์ได้ขายที่อยู่อาศัยเกือบ 100,000 หลังซึ่งหนึ่งในสามของอาคารที่สร้างขึ้น

---

[13] Inner Sydney Voice. (2021). A HISTORY OF PUBLIC HOUSING. (Online). Available: https://innersydneyvoice.org.au/magazine/a-history-of-public-housing/. [2021, May 3]

รัฐบาลอนุรักษ์นิยมหันมาต่อต้านที่อยู่อาศัยของประชาชน เพื่อลดขนาดของภาคที่อยู่อาศัยสาธารณะ การเปลี่ยนแปลงทำให้ผู้อยู่อาศัยสาธารณะห่างไกลจากที่ทำงาน ซึ่งเป็นสวัสดิการให้แก่ผู้ว่างงานและครอบครัว

ปี ค.ศ. 1970 รัฐบาลวิทแลมมีความตั้งใจสูงในการฟื้นฟูที่อยู่อาศัย โดยกระทรวงการพัฒนาเมืองและรัฐมนตรีได้ทำข้อตกลงกับรัฐบาลของรัฐและท้องถิ่นในการจัดหาที่อยู่อาศัยสาธารณะใน Glebe และ Woolloomooloo [14]

ช่วง ปี ค.ศ.1980 ถึง ค.ศ. 1990 ในปี ค.ศ. 1983 รัฐบาลได้เจรจาต่อรองการสร้างที่อยู่อาศัยของประชาชนมากขึ้นซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงเพื่อส่งเสริมการยับยั้งค่าจ้าง และ Brian Howe รองนายกรัฐมนตรีได้ให้ความสนใจเป็นพิเศษในการพัฒนาโครงการร่วมกับรัฐที่เรียกว่า Local Government and Community Housing Program ซึ่งเรียกว่า “ Logchop” แนวคิดภายในโครงการคือ การจัดหาที่อยู่อาศัยสาธารณะให้กับผู้ยากไร้ในถิ่นทุรกันดาล โครงการนี้ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ช่วงปี ค.ศ. 2000 จนถึงปัจจุบันรัฐบาลของรัฐได้รับการสนับสนุนให้ขายหุ้นที่มีมูลค่ามากที่สุดเพื่อสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ ล่าสุดรัฐบาลได้ดำเนินการขายอาคารใน Millers Point ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยสาธารณะและอาคารอพาร์ทเม้นท์ Sirius แก่ประชาชนในปัจจุบัน[15]

2.1.2 การจัดสรรที่ดินโดยภาคเอกชน

(1) การจัดสรรที่ดินโดยภาคเอกชนในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Civil Law

(1.1) การจัดสรรที่ดินโดยภาคเอกชนของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ก่อนปี ค.ศ.1972 การจัดสรรที่ดินหรือโครงการบ้านจัดสรรเป็นโครงการของรัฐ เพื่อช่วยเหลือประชาชนที่มีรายได้น้อย จนมาถึงช่วงปี ค.ศ. 1972 ได้มีการจัดตั้งสมาคมบริษัทอสังหาริมทรัพย์ของอินโดนีเซีย โดยมีบริษัทเอกชนด้านอสังหาริมทรัพย์ถึง 30 แห่งเป็นสมาชิก หลังจากได้มีการก่อตั้งสมาคมอสังหาริมทรัพย์อินโดนีเซียแล้ว จึงถือได้ว่าเป็นก้าวแรกของการพัฒนาด้านอสังหาริมทรัพย์ของภาคเอกชน ประกอบกับสมาคมสังหาริมทรัพย์อินโดนีเซียได้ยื่นข้อเสนอให้กับรัฐบาล เพื่อให้ได้รับการสนับสนุนของสมาคมในการประกอบธุรกิจพัฒนาอสังหาริมทรัพย์หรือพัฒนาบ้านจัดสรรจากรัฐโดยข้อเสนอดังกล่าวได้รับการตอบรับจากรัฐบาลทำให้สมาคมพัฒนอสังหาริมทรัพย์

---

[14] Inner Sydney Voice. (2021). ***A HISTORY OF PUBLIC HOUSING***. (Online). Available: https://innersydneyvoice.org.au/magazine/a-history-of-public-housing/. [2021, May 3]

[15] Inner Sydney Voice. (2021). ***A HISTORY OF PUBLIC HOUSING***. (Online). Available: https://innersydneyvoice.org.au/magazine/a-history-of-public-housing/. [2021, May 3]

อินโดนีเซียมีความแข็งแกร่งและเป็นองค์กรของผู้ประกอบการในการพัฒนาด้านอสังหาริมทรัพย์เพียงแห่งเดียวที่ดำเนินการได้ในเขตเมืองหลวงพิเศษจาการ์ตา หากผู้ประกอบการรายใดต้องการดำเนินการทางด้านธุรกิจในกรุงจาการ์ตาต้องเข้าร่วมเป็นสมาชิกเท่านั้น จึงจะสามารถประกอบธุรกิจด้านการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ในกรุงจาการ์ตาได้ สมาคมพัฒนาอสังหาริมทรัพย์อินโดนีเซียได้มีความพยายามที่จะช่วยรัฐบาลแก้ปัญหาที่อยู่อาศัย กล่าวคือ ได้มีการจัดหาที่อยู่อาศัยสำหรับครอบครัวที่มีรายได้น้อย ลดช่องว่างระหว่างชนชั้นทางสังคม ทำให้ผู้อยู่อาศัยมีส่วนร่วมในการบริหารชุมชนของเขาโดยลักษณะการอยู่อาศัยเป็นลักษณะกลมกลืนกับสิ่งแวดล้อม[16]

(1.2) การจัดสรรที่ดินโดยภาคเอกชนของประเทศญี่ปุ่น เมื่อปี ค.ศ. 1960 เป็นช่วงยุคเปลี่ยนผ่านจากการจัดสรรโดยมีการเปลี่ยนแปลงสำคัญในทางการเงินเกี่ยวกับสินเชื่อที่อยู่อาศัย ทำให้เกิดการกระตุ้นเศรษฐกิจจึงเกิดนักพัฒนาคอนโดมิเนียมหรือนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เอกชนขึ้นเป็นจำนวนมาก จึงถือได้ว่าเป็นการเริ่มต้นยุคใหม่ทางด้านที่อยู่อาศัยของประเทศญี่ปุ่น

เมื่อปี ค.ศ. 1970 อยู่ในยุควิกฤติน้ำมันจนเป็นเหตุให้ราคาที่ดินที่สูงมาก ทำให้เกิดการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์บริเวณชานเมืองจำนวนมาก ในขณะเดียวกันมีการก่อสร้างคอนโดมิเนียมไว้เพื่อขาย โดยมุ่งเน้นไปยังกลุ่มผู้มีรายได้สูง ประชาชนส่วนใหญ่ยังนิยมที่อยู่อาศัยราคาถูกโดยไม่คำนึงถึงคุณภาพ ซึ่งถูกสร้างในบริเวณพื้นที่ห่างไกลจากใจกลางเมือง ช่วงในปี ค.ศ. 1972 - ค.ศ.1973 ได้มีกระแสความนิยมในการลงทุนด้านอสังหาริมทรัพย์อย่างสูงทำให้ราคาที่ดินพุ่งสูงขึ้นโดยคอนโดมิเนียมสร้างใหม่จะมีราคาสูงกว่าสิบล้านเยนเป็นครั้งแรก และมีการขายคอนโดมิเนียมจำนวนมากในขณะเดียวกันก็ยังมีการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ในลักษณะเป็นเมืองใหม่ที่อยู่ชานเมืองซึ่งประชาชนสามารถซื้ออาคารชุดในราคาถูก ในปี ค.ศ. 1977 ถึง ค.ศ.1979 เป็นช่วงสภาวะเศรษฐกิจถดถอยจากวิกฤติน้ำมันทำให้ภาคอสังหาริมทรัพย์ประเภทอาคารชุดได้รับความนิยมอย่างมากเพราะผู้อยู่อาศัยในอาคารชุดจะได้รับความสะดวกกว่าบ้านเดี่ยวในการเดินทางไปทำงาน ซึ่งมีการพัฒนาอาคารชุดขนาดใหญ่ที่ใช้เวลาในการเดินทางภายใน 30 นาทีไปยังโตเกียว อาคารชุดในยุคนั้นมีพื้นที่ขนาดใหญ่ และมีสิ่งอำนวยความสะดวกของผู้อยู่อาศัย รวมถึงมีสวนสาธารณะให้พักผ่อนหย่อนใจโดยมีระบบป้องกันความปลอดภัย และความเป็นส่วนตัวของผู้อยู่อาศัยเป็นอันมาก

เมื่อปี ค.ศ. 1980 เป็นยุคของการถดถอยของอาคารชุดโดยมีการความต้องการของประชาชนลดลงความนิยมของประชาชนได้มุ่งเน้นไปยังคุณภาพมากกว่าราคา ประกอบกับปัญหาข้อบกพร่องของอาคารชุดมีให้เห็นอยู่บ่อยครั้ง อีกทั้งมีการสร้างอพาร์ทเม้นท์ให้เช่าเพิ่มขึ้นจำนวนมาก ในปี ค.ศ. 1980 ถึง ค.ศ. 1989 เป็นช่วงเวลาดังกล่าวอยู่ในสภาวะฟองสบู่ของอสังหาริมทรัพย์

---

[16] Lucy Yosita. (2021). ***Silabus Real Estate***. (Online). Available: https://www.academia.edu/25792224/Silabus_Real_Estate. [2021, May 3]

ทำให้อสังหาริมทรัพย์ประเภทอาคารชุดมีราคาสูงมากกว่าปกติ โดยมีลักษณะเป็นการเก็งกำไรโดยมิได้มีการอยู่อาศัยจริง อาคารชุดในกรุงโตเกียวมีราคาสูงขึ้นมากกว่าเมืองอื่น ๆ แต่ในทางตรงกันข้ามอสังหาริมทรัพย์ประเภทเมืองใหม่ที่มีราคาถูกก็ยังเป็นที่ได้รับความนิยม อาคารชุดสำหรับครอบครัวบริเวณชานเมืองมีแนวโน้มที่จะมีราคาแพงกว่าในใจกลางเมือง

เมื่อปี ค.ศ. 1990 จนถึงปัจจุบันเป็นช่วงที่ราคาที่ดินสูงขึ้นที่ดินกลางเมืองและชานเมืองทำให้ประชาชนมีความยากลำบากในการหาที่อยู่อาศัยประชาชนบางส่วนจึงหาที่อยู่อาศัยที่ห่างไกลออกไปกว่าเดิม โดยเดินทางด้วยรถไฟความเร็วสูงเข้าสู่เมืองเพื่อมาทำงาน ทำให้เกิดความไม่ยุติธรรมในสังคมขึ้น ในขณะเดียวกันก็มีการสร้างอพาร์ทเม้นท์ให้เช่าจำนวนมากทำให้ประชาชนเข้าถึงที่อยู่อาศัยได้ง่าย ประชาชนจึงนิยมเช่าอพาร์ตเมนท์เป็นอย่างมาก[17]

(2) การจัดสรรที่ดินโดยภาคเอกชนในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common Law

(2.1) การจัดสรรที่ดินโดยภาคเอกชนในสหรัฐอเมริกา

ในศตวรรษที่ 19 สหรัฐอเมริกาเริ่มเปลี่ยนตัวเองจากสังคมเกษตรกรรมเป็นสังคมอุตสาหกรรม ผู้คนจำนวนมากขึ้นทำงานในเมือง แต่เมืองส่วนใหญ่แออัดเต็มไปด้วยฝุ่นและเสียงดัง การกำเนิดของเส้นทางรถไฟโดยสารทำให้ผู้คนสามารถทำงานในเมืองและอาศัยอยู่นอกเมืองได้ กลุ่ม "ชุมชนรถไฟ" เติบโตขึ้นตามสถานีรถไฟ โดยปกติชุมชนเหล่านี้จะมีครอบครัวชนชั้นกลางอาศัยอยู่

ในศตวรรษที่ 20 ทำให้ผู้คนคล่องตัวมากขึ้นด้วยรถยนต์ สิ่งนี้นำไปสู่โครงการของชุมชนที่วางแผนไว้ทั่วประเทศ บ้านจะมีลักษณะหรือรูปแบบเหมือนกัน ในอีกรูปแบบหนึ่งจะถูกสร้างขึ้นหลายรูปแบบ ชุมชนเหล่านี้ดึงดูดครอบครัวที่ร่ำรวยมากขึ้น มีข้อจำกัดเล็กน้อย แต่ผู้คนที่อาศัยอยู่ในชุมชนเหล่านี้มักมีแนวคิดร่วมกันว่าควรมีการปรับปรุงถนน สมาคมเจ้าของบ้านที่เรารู้จักในปัจจุบัน(ขณะนั้นยังไม่มีกฎหมายบัญญัติให้จัดตั้งสมาคมเจ้าของบ้าน) หากมีความสัมพันธ์ที่คล้ายคลึงกันในชุมชนยุคแรกๆ เหล่านี้ จุดประสงค์ของพวกเขาก็มักจำกัดการอยู่อาศัยตามเชื้อชาติหรือศาสนา

โครงการเลวิตต์ทาวน์ (Levittown) บุกเบิกพื้นที่ใหม่เพื่อการพัฒนาตามแผนสมัยใหม่ครั้งแรกคือ เลวิตต์ทาวน์ ซึ่งสร้างขึ้นบนพื้นที่ของทุ่งมันฝรั่งที่ลองไอส์แลนด์ นอกชายฝั่งนิวยอร์ก ช่างก่อสร้าง วิลเลียม เลวิตต์สร้างโครงการบ้านราคาไม่แพง แต่น่าดึงดูดใจที่ทหารผ่านศึกสามารถซื้อได้ด้วยเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำที่ค้ำประกันโดยรัฐบาลกลางภายใต้ร่างพระราชบัญญัติ

---

[17] Yoshiaki Kato & Nihon Hyoronsha. (1991). ***Changes in the housing situation in Japan and the history of condominiums***. (Online). Available: https://www.ccn.yamanashi.ac.jp/~morita/Subjects/studentworks/A.Ishikawa_2013/ishikawa_word.htm, [2021, May 3]

การปรับสภาพของทหารในปี ค.ศ. 1944 ระหว่างปี ค.ศ.1947 และ ค.ศ. 1951 มีการสร้างบ้านมากกว่า 17,000 หลังใน และรอบ ๆ ชุมชนลองไอส์แลนด์ดั้งเดิม ขณะนั้นยังไม่มีสมาคมเจ้าของบ้านที่เป็นทางการ เนื่องจากการใช้ชีวิตในเขตชานเมืองยังคงเป็นทางเลือกที่น่าสนใจมากขึ้น การพัฒนาอื่น ๆ จึงถูกสร้างขึ้น แม้ว่าจะมีขนาดเล็กกว่า เลวิตทาวน์ การพัฒนาเหล่านี้มีความสมบูรณ์ในตัวเองมากกว่าชุมชนขนาดใหญ่โดยรักษามาตรฐานที่เข้มงวดกับรูปแบบของบ้าน (ทั้งโครงสร้างและการจัดสวน) แนวคิดทั่วไปคือผู้ซื้อบ้านจัดสรรที่กำลังมองโครงการบ้านจัดสรรที่อำนวยความสะดวก ทำให้ผู้ซื้อบ้านจัดสรรให้ความสนใจกับโครงการประเภทนี้ ผู้ซื้อบ้านจัดสรรที่ต้องการโครงการบ้านจัดสรรรูปแบบอื่น ๆ จะให้ความสนใจการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์รูปแบบ อื่น ๆ แม้จะมีเหตุผลดังกล่าว แต่ก็ไม่ใช่เรื่องแปลกที่ผู้อยู่อาศัยในโครงการบ้านจัดสรรซึ่งพัฒนาผลประโยชน์ร่วมกัน (CID) จะพบว่าสมาชิกของสมาคมเจ้าของบ้านมักมีข้อพิพาทกับเพื่อนบ้านรายอื่นหรือกับสมาคมเจ้าของบ้านเกี่ยวกับการละเมิดกฎเพียงเล็กน้อย[18] จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดสรรที่ดินของภาคเอกชนในสหรัฐอเมริกา

(2.2) การจัดสรรที่ดินโดยภาคเอกชนของรัฐในเครือรัฐออสเตรเลีย

กฎหมาย Community Land Development Act 1989 เป็นกฎหมายซึ่งเปิดโอกาสให้เอกชนสามารถจัดสรรที่ดิน และจัดให้มีนิติบุคคลบ้านจัดสรร รูปแบบแนวดิ่งหรือรูปแบบของตึก (building)โดยจำแนกออกเป็น 1.นิติบุคคลดูแลโครงการรูปแบบในแนวดิ่ง เรียกว่า ระบบโครงการที่พักอาศัยที่อยู่ในรูปของอาคาร(Strata Schemes) คือ รูปแบบของกรรมสิทธิ์หรือความเป็นเจ้าของ (Ownership) ที่แบ่งออกเป็นระดับต่าง ๆ ของลักษณะอพาร์ทเม้นท์(Apartments) ทั้งที่อยู่ในรูปของกลุ่มตึก (Apartments Blocks) และอยู่ในระดับของอพาร์ทเม้นท์ (Apartments) ที่แยกย่อยในอพาร์ทเม้นท์(Apartments) ตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการบริหารการจัดการอพาร์ทเม้นท์ ในแนวราบของที่ดินอันเป็นที่ดินของอพาร์ทเม้นท์เหล่านั้น ตามรูปแบบต่าง ๆ ของรัฐบัญญัติของรัฐนิวเซาท์เวลส์ในเครือรัฐออสเตรเลีย ได้แก่ Strata Schemes Management Act 2015 กับ Strata Schemes Development Act 2015 ซึ่งต่อมามีการแก้ไขปรับปรุงเป็นฉบับใหม่ คือ Strata Schemes Management Regulation 2016 หรือเรียกโดยย่อว่า (“Strata Plus”)[19] 2.รูปแบบแนวราบหรือหมู่บ้านจัดสรร (Collection of building)

---

[18] Find Law. (2021). ***History of Homeowners Associations***. (Online). Available: https://www.findlaw.com/realestate/owning-a-home/history-of-homeowners-associations.html. [2021, May 15]

[19] Strata Schemes คือ ระบบโครงการที่พักอาศัยตามรัฐบัญญัติฉบับต่าง ๆ ของรัฐนิวเซาท์เวลส์(New South Wales) เครือรัฐออสเตรเลีย ได้แก่ รัฐบัญญัติว่าด้วยการพัฒนาระบบโครงการที่พักอาศัย ค.ศ. 2015(Strata Schemes Management Act 2015)และที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ฉบับ ค.ศ.2016 (Strata Schemes Management Regulation 2016) Wikipedia (2021). ***Strata title. (Online). Available:*** https://en.wikipedia.org/wiki/Strata_title. [2021, July 4]

โครงการรูปแบบในแนวราบ เรียกว่า การจัดสรรที่ดินแบ่งออกเป็นส่วนๆ โดยกำหนดให้มีพื้นที่สาธารณะหรือพื้นที่ส่วนกลาง(Community schemes) [20] และ3.รูปแบบผสมระหว่างแนวดิ่งและแนวราบอยู่ในโครงการเดียวกัน เปิดโอกาการให้ชุมชนบ้านจัดสรรสามารถบริการจัดการพื้นที่ของตนเองโดยผ่านการบริหารคณะกรรมการนิติบุคคลบ้านจัดสรร รูปแบบระบบโครงการที่พักอาศัยที่อยู่ในรูปของตึก หรือการจัดสรรที่ดินแบ่งออกเป็นส่วนๆ โดยในโครงการบ้านจัดสรรของรัฐต่าง ๆ ในเครือรัฐออสเตรเลีย มีหลากหลายรูปแบบ

รัฐนิวเซาว์เวล ผู้จัดสรรที่ดินผู้ต้องยื่นขอการจัดตั้งนิติบุคคลบ้านจัดสรร (Association) ผ่านโครงการจดทะเบียน NSW Land Registry Services ตั้งแต่เริ่มต้นตั้งแต่การขออนุญาตจัดสรรที่ดินตามแผน ในเบื้องต้นผู้จัดสรรที่ดินเป็นผู้บริหารสมาคมชุมชนที่อยู่อาศัยพลางไปก่อน และโอนถ่ายอำนาจเมื่อมีการขายพื้นที่จัดสรรไปแล้วหนึ่งในสาม

2.2 วิวัฒนาการและแนวคิดเรื่องบ้านจัดสรรในกฎหมายไทย

การจัดสรรที่ดินไม่ว่าจะจัดสรรที่ดินโดยรัฐหรือเอกชนที่ดินต้องมีกรรมสิทธิ์มาก่อนจึงจะสามารถซื้อขายหรือโอนให้แก่บุคคลอื่นได้ ผู้เขียนขอกล่าวถึง ประวัติความเป็นมาในเรื่องกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตลอดจนสิทธิอื่น ๆในที่ดินของประเทศไทย ดังนี้

สมัยสุโขทัย สมัยพ่อขุนรามคำแหง (พ.ศ. 1820 – 1860) ทรงส่งเสริมเศรษฐกิจเกี่ยวกับการทำประโยชน์ในที่ดิน เมื่อพลเมืองเข้าบุกเบิกหักร้างถางพงในที่ดินจนเพาะปลูกได้ผลประโยชน์แล้วพระมหากษัตริย์ก็โปรดให้ที่ดินนั้น ๆ เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ออกแรงออกทุนไป โดยปรากฏอยู่ในหลักศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหงหลักที่ 1 ว่า "ไพร่ในเมืองสุโขทัยนี้จึงชม สร้างป่าหมาก ป่าพลู ทั่วเมืองนี้ทุกแห่งป่าลางก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แก่มัน"[21]

สมัยกรุงศรีอยุธยา ในสมัยอยุธยาระบบที่ดินของประเทศไทย เจ้าของที่ดินทั้งหมดในพระราชอาณาจักรแต่หากพระมหากษัตริย์ทรงอนุญาตให้ราษฎรเข้าไปจับจองที่นั่นไว้เพื่อตั้งถิ่นฐานทำมาหากิน[22] สมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) ทรงมีพระบรมราชโองการให้ขุนเกษ

---

[20] Community schemes คือ การจัดสรรที่ดินแบ่งออกเป็นส่วนๆ โดยกำหนดให้มีพื้นที่สาธารณะหรือพื้นที่ส่วนกลาง (association property) เช่น ถนน ร้านค้า ศูนย์กีฬา หรือสวนสาธารณะ โดยกำหนดให้มี “Association” เป็นนิติบุคคลในการดูแลพื้นที่ดังกล่าว โดยที่ทรัพย์ส่วนกลางนี้เจ้าของที่ดินแปลงย่อยจะเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย

[21] สำนักงานที่ดินจังหวัดชัยภูมิ. (2564). ***วิวัฒนาการเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการออกโฉนดที่ดิน.*** (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://www.dol.go.th/chaiyaphum. [2564, 3 พฤษภาคม]

[22] องค์การค้าของคุรุสภา. (2506). ***กฎหมายตราสามดวง เล่ม 3*** . กรุงเทพฯ: คุรุสภา. หน้า 115 , 117.

ตราธิบดี เสนาบดีกรมนา ร่างกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จที่เกี่ยวกับที่ไร่ ที่นา เรือกสวน ขึ้นเมื่อ พ.ศ. 1903 สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ. 1991 – 2031) ได้ทรงตั้งเสนาบดีเพิ่มอีก 2 ตำแหน่ง คือ ทรงตั้งกระทรวงกลาโหมเป็นหัวหน้าส่วนราชการฝ่ายทหารทั่วไปกระทรวงหนึ่ง กระทรวงมหาดไทย เป็นหัวหน้าส่วนราชการฝ่ายพลเรือนทั่วไปกระทรวงหนึ่งเรียกว่าสมุหกลาโหม และสมุหนายก มียศเป็นอัครมหาเสนาบดีสูงกว่าเสนาบดีจตุสดมภ์ ให้ถือศักดินาหมื่น สมัยพระเจ้าปราสาททอง (พ.ศ. 2175) เรียกตำแหน่งเสนาบดีกรมนา ว่าเจ้าพระยาพลเทพเสนาบดีศรีไชยนพรัตน์เกษตราธิบดี อภัยพิริยบรากรมพาหุ นามเจ้าพระยาพลเทพ ได้มีการตราพระธรรมนูญตรากระทรวงขึ้นสำหรับใช้ในตำแหน่งเกษตราธิบดี 9 ดวง มีตรา 2 ดวงเกี่ยวกับงานที่ดินคือตราเทพยดาทรงเครื่องยืนบนแท่นถือเส้นเชือก ใช้ไปรังวัดนาและชันสูตรนาซึ่งวิวาทกัน และใช้ไปพระราชทานนาให้แก่ผู้มีบำเหน็จความชอบ กับตรานัคลีอังคัลรูปพราหมณ์ทรงเครื่องแบกไถ สำหรับใช้ไปเลิกรั้งดงพงแขม[23]

สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ สมัยรัชกาลที่ 3 พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ในปี พ.ศ. 2384 (ร.ศ. 60) ได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับบ้าน โดยทรงเห็นว่ามีการออกใบอนุญาตให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ที่เรียกว่า โฉนดออกให้ในที่ไร่ นา สวน ตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นต้นมา ส่วนที่ดินที่เป็นบ้านที่อยู่อาศัย ไม่มีการออกหนังสือสำคัญแต่อย่างใด และปรากฏมีกรณีพิพาทรุกล้ำกันอยู่เสมอ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่บ้านขึ้น และได้ทำเฉพาะภายในกำแพงพระนครขึ้นก่อน เพื่อเป็นหลักฐานและขอบเขตที่ดินที่ตนปลูกบ้านอยู่อาศัยเท่านั้น มิได้เป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์แต่อย่างใด สมัยรัชกาลที่ 4 พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในปี พ.ศ.2407 (ร.ศ. 83) กำหนดให้ข้าราชการจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่ราษฎร รัฐบาลจะส่งเสนาหรือข้าหลวงเสนา ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของกระทรวงเกษตรฯไปจัดการตรวจดูที่ดินของราษฎรเพื่อออกหนังสือเรียกว่าตราจองเรือใบจองให้เป็นประจำทุกปี เมื่อคณะเสนาไปเดินรังวัดเก็บค่าน้ำประจำปี อยู่ทุกปีและออกหนังสือเรียกว่า “ตราจองหรือใบจอง” โดยให้ดำเนินการได้แก่ กรุงเก่า อ่างทองลพบุรี สุพรรณบุรี รัฐบาลจัดตั้งข้าหลวงแบบเป็นครั้งคราว เพื่อออกหนังสือสำคัญที่เรียกว่า “ตราแดง” ให้ส่วนเสนาข้าหลวง และข้าหลวง 8 นาย เป็นข้าราชการที่รัฐบาลส่งไปจากส่วนกลางเพื่อจัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎร ส่วนท้องถิ่นรัฐบาลอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ในท้องถิ่น คือ อำเภอ กำนันมีอำนาจในการจัดสรรที่ดินอันได้แก่การออกหนังสือสำหรับที่เรียกว่า “ใบเหยียบย่ำ” ซึ่งจะมีสิทธิหวงห้ามที่ดินได้ชั่วคราว คือแต่ระหว่างที่ข้าหลวงสำรวจและออกหนังสือ เพราะโดยปกติข้าหลวงจะทำการในแต่ละปีเพียง 6 เดือน เป็นอย่างมาก

---

[23] จักรกฤษณ์ แก้วหอมคำ. (2554). ***ปัญหาหารออกโฉนดที่ดินในเขตหวงห้ามตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ข้อ 14***. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี. หน้า 8-9.

แต่เมื่อถึงเวลาที่ข้าหลวงออกมาก็จะต้องเปลี่ยนมารับหนังสือของข้าหลวง[24] จะเห็นว่าวิวัฒนาการของระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินและการออกโฉนดที่ดินในประเทศไทย มีมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา จนกระทั่งถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ดังกล่าวกระบวนการทางกฎหมายซึ่งใช้เป็นหลักในการออกโฉนดที่ดินนั้นเพิ่งจะมีขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ที่ทรงเห็นว่ายังไม่มีบาทกฎหมายเป็นหลักในการออกโฉนดที่ดิน โดยชัดแจ้งจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ออกประกาศพระบรมราชโองการ ลงวันที่ 15 กันยายน ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) ประกาศออกโฉนดมณฑลกรุงเก่า ร.ศ. 120 วางระเบียบการเรื่องโฉนดที่ดินไว้โดยแน่ชัด ประกาศพระบรมราชโองการฉบับนี้ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนที่ดินและสิทธิของผู้เป็นเจ้าของที่ดินอย่างสมัยใหม่ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายว่าด้วยการออกโฉนดที่ดินฉบับแรกของประเทศไทยก็ว่าได้ ตั้งแต่นั้นมาก็ได้มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินต่อมาอีกหลายฉบับจนถึงปัจจุบัน[25] จึงถือว่าการออกเอกสารสิทธิเป็นการจัดสรรที่โดยรัฐก็ว่าได้

2.2.1 ความเป็นมา แนวคิดการจัดสรรที่ดินโดยภาครัฐ

สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในการกำหนดนโยบายที่ดินของรัฐบาลในช่วงทศวรรษที่ 2490 คาดว่าเป็นการริเริ่มมาจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม อันมีที่มาจากความพยายามของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ดำเนินนโยบายที่ดินให้มีความต่อเนื่องจากนโยบายที่ดินของรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ในช่วงทศวรรษ 2480 ด้วยการสนับสนุนการถือครองที่ดินรายย่อยให้ราษฎรจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่า การขยายกิจการสหกรณ์ประเภทเช่าซื้อที่ดิน เพื่อให้ราษฎรมีที่ทำกินโดยทั่วถึงกัน ซึ่งเป็นวิธีคิดแบบชาตินิยมทางเศรษฐกิจ ซึ่งวางอยู่บนพื้นฐานกรรมสิทธิ์ที่ดินส่วนบุคคล โดยมีรัฐเป็นผู้ชี้นำและควบคุมดูแล[26] จึงถือได้ว่าเป็นการจัดสรรที่ดินโดยรัฐครั้งแรกของประเทศไทย ซึ่งขณะนั้นมิได้มีกฎหมายตราขึ้นเพื่อควบคุมการจัดสรรที่ดินแต่อย่างใด

ในระยะแรกของการพัฒนาที่อยู่อาศัยในประเทศไทย รัฐบาลได้จัดตั้งกองเคหะสถานสงเคราะห์ สำนักงานอาคารสงเคราะห์ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และสำนักงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมของกรุงเทพมหานคร โดยทั้ง 4 หน่วยงานมีภารกิจในการแก้ไขปัญหา การขาดแคลนที่อยู่อาศัยของประชาชนซึ่งมีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปี แต่การดำเนินงานดังกล่าวยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของ ประชาชนได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากแต่ละหน่วยงานมีสังกัดต่างกัน ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาความขาดแคลนที่อยู่อาศัย รัฐบาลจึงได้จัดตั้ง การเคหะแห่งชาติขึ้นเพื่อทำ

---

[24] สุนทรี อาสะไวย์. (2530). ***ประวัติคลองรังสิตการพัฒนาที่ดินและผลกระทบต่อสังคม พ.ศ. 2431 -2457***. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 66 – 67.

[25] สำนักงานที่ดินจังหวัดชัยภูมิ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 21. (ออนไลน์).

[26] วิจิตรวาทการ. (2502). ***หลักการของชาตินิยมในทางเศรษฐกิจ ในวิจิตรวาทการ.*** พระนคร: เขษมบรรณกิจ. หน้า 62 – 68.

หน้าที่ด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยตรงพร้อมทั้งได้โอนงานและบุคลากรบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา ที่อยู่อาศัยมาอยู่ในสังกัด[27] การที่รัฐบาลจัดตั้งหน่วยงานในการช่วยเหลือหรือสงเคราะห์แก่ประชาชนด้านที่อยู่อาศัยหลายหน่วยงานเป็นเหตุให้การดำเนินการไม่เป็นระบบ และไม่มีเป้าหมายที่ชัดเจน รวมทั้งเป็นการกระจายทรัพยากรในการดำเนินการของรัฐทำให้การดำเนินการเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนที่ต้องการที่อยู่อาศัยในการนี้ ต่อมารัฐบาลจึงได้ร่วมการดำเนินการของกองเคหะสถานสงเคราะห์ สำนักงานอาคารสงเคราะห์ กิจการในส่วนที่เกี่ยวกับอาคารสงเคราะห์ ของธนาคารอาคารสงเคราะห์ และกิจการของสำนักงานปรับปรุงแหล่งชุมชนเข้ามาร่วมกันไว้ด้วยกัน ภายใต้การดำเนินงานของเคหะแห่งชาติ จึงได้จัดตั้งตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 316 ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2515 แต่กระนั้นการเคหะแห่งชาติไม่อาจจัดหาที่อยู่อาศัยแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึงและเพียงพอแก่ความต้องการ และไม่อาจสนองต่อความต้องการของประชาชนที่มีความแตกต่างกันได้ ภาคเอกชนจึงเข้ามามีบทบาทในการจัดสรรที่ดินที่อยู่อาศัยแก่ประชาชน[28] ซึ่งปัจจุบันการเคหะแห่งชาติยังคงดำเนินการ เพื่อให้ประชาชนที่มีรายได้น้อยเข้าถึงที่อยู่อาศัยคู่ขนานไปกับการจัดสรรที่ดินของภาคเอกชน

2.2.2 ความเป็นมา แนวคิดการจัดสรรที่ดินโดยภาคเอกชน

การจัดสรรที่ดินโดยเอกชนในประเทศไทยเริ่มต้นจากปี พ.ศ. 2431 โดยมีโครงการขุดคลองรังสิตซึ่งรัฐบาลได้ทำสัญญาขุดคลองรังสิตกับบริษัทขุดคลองแลคูนาสยาม 1.ในการขุดคลองโดยบริษัทฯมีสิทธิจะจับจองที่ริมคลองฝั่งละ 40เส้น นับตั้งแต่วันที่ได้ลงมือขุดคลองทั้งนี้เฉพาะในที่ดินไม่มีผู้ใดจับจองหรือเป็นเจ้าของห้ามไว้เดิม 2.ที่ดินดังกล่าวผู้ใดจะเข้ามาจับจองโดยบริษัทฯไม่อนุญาตไม่ได้ และบริษัทฯมีสิทธิที่จะขายที่ดินนั้นได้ตามต้องการ และสัญญาอนุญาตขุดคลองมีใจความว่า ถ้าบริษัทฯของท่านไร่นา เรือกสวนของราษฎรผู้ใด ซึ่งมีโฉนด ตราแดง ตราจอง มีเจ้าของหวงห้าม ถ้าบริษัทฯต้องการที่จะตกลงซื้อขายแลกเปลี่ยนกัน ห้ามไม่ให้อ้างอำนาจที่ได้รับอนุญาตยึดเอาที่เปล่า ๆ หรืออ้างอำนาจอื่นที่ผิดจากความยุติธรรม ยกเว้นในที่กว้าง 6 วา ซึ่งจะขุดคลองนั้นที่เจ้าของจะขัดขวางไม่ได้ 3. ที่ดินซึ่งบริษัทฯจะหวงห้ามจับจองไว้ได้ตั้งแต่ลงมือขุดคลอง และจะต้องรับโฉนดตราสารตามพระราชบัญญัติ และจะหวงห้ามที่ไว้ตามกำหนดอายุตราจองพระราชบัญญัติเท่านั้น ถ้าบริษัทฯอยากได้รับโฉนดให้ผู้นั้นรับโฉนดจากเจ้าพนักงานกระทรวง

---

[27] การเคหะแห่งชาติ. (2564). ***ประวัติความเป็นมา.*** (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://housingresearch.nha.co.th/MainPage/About.aspx. [2564, 3 พฤษภาคม]

[28] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2559). ***กฎหมายไทย เล่ม 23 ที่ดิน เกษตรและสหกรณ์.*** กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 1 – 2.

เกษตรฯ ถ้าบริษัทฯได้รับโฉนดตราสารไว้แล้ว ผู้รับที่ดินจะต้องนำโฉนดมาสลักหลังลงทะเบียนต่อเจ้าพนักงาน จึงจะมีสิทธิหวงห้ามที่ดินต่อไปสัญญาดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าบริษัทฯได้ค่าตอบแทนในการขุดคลอง โดยการได้สิทธิที่จะจับจองหวงห้ามที่ดินริมคลองไว้ในส่วนที่ยังไม่มีผู้ใดจับจอง ขณะเดียวกันในส่วนที่มีผู้จับจองไว้เดิมบริษัทฯขุดคลองผ่านเข้าไปในที่นั่น บริษัทฯก็ไม่ต้องจ่ายค่าเสียหายแต่อย่างใดซึ่งเข้าใจว่าคงเป็นเพราะรัฐบาลเห็นว่าการขุดคลองจะนำประโยชน์มาให้แก่เจ้าของที่ดินอยู่พอควร และหักกับการเสียที่ดินไปบางส่วนกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะเป็นของบริษัทฯอย่างสมบูรณ์ต่อเมื่อบริษัทฯได้รับโฉนด คือหนังสือสำคัญจากรัฐบาลซึ่งจะต้องเป็นไปตามแบบของการจับจองโดยทั่วไปด้วยสัญญา ดังกล่าวก็ระบุให้บริษัทฯสามารถขายที่ดินนั้นได้ทั้งขณะที่ยังไม่ได้รับเอาโฉนด เมื่อบริษัทฯได้รับโฉนดแล้ว บริษัทฯได้จับจองที่ดิน ไม่ต่ำกว่า 800,000ไร่ บริษัทฯจึงมีบทบาทอย่างสำคัญในการจัดสรรที่ดินเพื่อขายให้แก่ราษฎร นับตั้งแต่เริ่มโครงการขุดคลองเป็นต้น จากหลักฐานการจัดสรรที่ดินพบว่าบริษัทฯจัดการแบ่งและขายที่ดินก่อนที่บริษัทฯจะได้ขุดคลองเสียอีก โดยบริษัทฯประกาศชักชวนให้คนมาลงชื่อเพื่อจับจองที่ดินของบริษัทฯและจ่ายเงินค่าที่ให้บริษัทฯซึ่งบริษัทฯ เรียกว่า “ช่วยค่าเสียค่าขุดคลองกรอกที่ดิน” นี้โดยบริษัทฯใช้วิธีให้ผู้ซื้อดังกล่าวผ่อนชำระเงินเป็นให้แก่บริษัทฯ เป็นงวด[29] โครงการข้างต้นจึงเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดสรรที่ดินโดยภาคเอกชนของประเทศไทย

ระยะแรกของการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย ประมาณปี พ.ศ.2500 -2515 ประชาชนหลั่งไหลเข้ามาในกรุงเทพมหานครจำนวนมาก ประกอบกับรัฐบาลได้มีการพัฒนาในด้านคมนาคม สาธารณูปโภค และสาธารณูประการเพิ่มขึ้นทำให้เอกชนเห็นลู่ทางการค้าที่ดินโดยซื้อที่ดินแถบชานเมือง เพื่อนำมาค้ากินกำไรโดยจะขายที่ดินเหล่านั้นเมื่อมีราคาสูง กล่าวคือเมื่อมีการตัดถนนหรือสร้างสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้าหรือประปาเข้าไปในบริเวณดังกล่าว และในเวลาต่อมาการค้าที่ดินเอกชนมีการแข่งขัน และพัฒนาจากเดิมขึ้นมากมีการนำที่ดินแปลงใหญ่มารังวัดแบ่งเป็นที่ดินแปลงย่อยก่อนนำออกจำหน่ายให้แก่ผู้มีรายได้น้อย[30]

ประมาณปี พ.ศ. 2515ได้มีผู้ดำเนินการจัดสรรที่ดินซึ่งเป็นเอกชนจำนวนมาก แต่ยังไม่มีกฎหมายเพื่อใช้ควบคุมการจัดสรรที่ดินโดยเฉพาะ เป็นเหตุให้มีข้อพิพาทกัน อีกทั้งการวางแผนผังโครงการหรือวิธีการในการจัดสรรที่ดินก็ไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการผังเมือง จำเป็นจะต้องมีกฎหมายเพื่อควบคุมโครงการจัดสรรที่ดินของเอกชนให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยเพื่อประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร และเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคม และผังเมือง จอมพล ถนอม กิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัติจึงได้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 ขึ้นใช้บังคับการทำธุรกิจบ้านจัดสรรเกิดขึ้น

---

[29] สุนทรี อาสะไวย์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 24. หน้า 67 – 68.

[30] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 28. หน้า 2.

จำนวนมากทั้งผู้ที่ทำธุรกิจประเภทนี้อยู่แล้วและผู้ที่เป็นนักธุรกิจหน้าใหม่ ส่วนหนึ่งเป็นเจ้าของที่ดิน โดยนำที่ดินของตนมาสร้างบ้านแบ่งขายเป็นแปลงย่อย ปรากฏว่าการจัดสรรที่ดินดังกล่าวไม่มีการจัดทำสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ นอกจากนี้ยังก่อสร้างบ้านชำรุดบกพร่องสาธารณูปโภค และบริการสาธารณะไม่ได้มาตรฐานเนื่องจากไม่มีความรู้ [31]

เมื่อปี พ.ศ. 2543 มีประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 เนื่องจากประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจัดสรรที่ดินได้ประกาศใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้วมีหลักการ และรายละเอียดไม่เหมาะสมหลายประการ สมควรแก้ไขปรับปรุงเพื่อกำหนดมาตรการในการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรโดยเฉพาะการได้สิทธิในที่ดินจัดสรรและการกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ นอกจากนั้น เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจการจัดสรรที่ดินได้กระจายอำนาจการอนุญาตและการควบคุมดูแลการจัดสรรที่ดินไปสู่ระดับจังหวัดและกำหนดเวลาในการพิจารณาอนุญาตให้แน่นอน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติฉบับนี้[32]

เมื่อปี พ.ศ.2558 ได้มีการแก้ไข พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่2) พ.ศ. 2558 อันเนื่องมาจากการจัดสรรที่ดินในปัจจุบันไม่ได้กำหนดให้จดแจ้งในโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ว่าที่ดินแปลงนั้นเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคหรือที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะ เป็นผลให้ไม่อาจทราบชัดเจนว่าที่ดินแปลงใดเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคหรือที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะ และมีการโอนที่ดินดังกล่าวไปยังบุคคลอื่นซึ่งส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรโดยรวม จึงสมควรให้มีการจดแจ้งดังกล่าวและห้ามการโอนที่ดิน อันเป็นสาธารณูปโภค รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคของผู้จัดสรรที่ดิน และการให้ทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคตกเป็นของนิติบุคคลบ้านจัดสรรให้เหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ประกอบกับสมควรแก้ไขบทบัญญัติที่กำหนดชื่อตำแหน่งในคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นไปตามกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน รวมทั้งแก้ไขระยะเวลาการค้างชำระค่าบำรุงรักษา และการจัดการสาธารณูปโภคให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้[33]

---

[31] ไพโรจน์ อาจรักษา. (2547). ***คำอธิบายกฎหมายการจัดสรรที่ดิน*** (พิมพ์ครั้งที่2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 10.

[32] พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543. ***หมายเหตุ.***

[33] พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่2) พ.ศ. 2558. ***หมายเหตุ.***

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับนิติบุคคลบ้านจัดสรร

หมู่บ้านจัดสรรแต่ละโครงการนั้นย่อมประกอบไปด้วย ผู้อยู่อาศัยจำนวนมากอยู่ร่วมกัน มีความสัมพันธ์ฉันท์เพื่อนบ้าน มีความรู้สึกว่าเป็นคนในหมู่บ้านเดียวกันและมีการใช้ประโยชน์จากสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะร่วมกันอาทิ เช่น ถนน ไฟฟ้า ท่อระบายน้ำทางสาธารณะ บ่อบำบัดน้ำเสีย สโมสร สนามเด็กเล่น เป็นต้น การอยู่ร่วมกันเช่นนี้จึงเป็นชุมชน ดังนั้นการบริหารและจัดตั้งชุมชนที่อยู่อาศัยในหมู่บ้านจัดสรรจึงมีความจำเป็นอย่างมาก เพื่อให้ผู้อยู่อาศัยในโครงการสามารถอยู่อาศัยใช้ประโยชน์สาธารณูปโภค และบริการสาธารณะร่วมกันได้อย่างสงบเรียบร้อย มีประสิทธิภาพ และสามารถใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป ซึ่งจะส่งผลให้คนในชุมชนมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดี[34] ตามหลักการบริหารการบริหารจะต้องมีการจัดองค์กรเพื่อรองรับการวางแผ่นมีการกำหนดขอบเขตของงาน และแบ่งแยกงานได้อย่างชัดเจนให้การกำหนดองค์กรจะประกอบด้วยโครงสร้างของงานแต่ละฝ่ายต้องดำเนินการรวมถึงการประสานงานระหว่างที่เกี่ยวข้องแต่ภายในเอง [35]

2.3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งนิติบุคคลบ้านจัดสรร

(1) ทางด้านนโยบายกระจายอำนาจบริหาร นิติบุคคลบ้านจัดสรรมีลักษณะเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจในการบริหารเป็นวิธีการหนึ่งที่รัฐมอบอำนาจให้มีการปกครองตนเอง โดยการจัดตั้งนิติบุคคลบ้านจัดสรรจัดให้เป็นการกระจายอำนาจในการบริหารตามหลักการดังกล่าว โดยหลักการมีใจความสำคัญในการให้อำนาจแก่ประชาชนปกครองตนเองในระบบการปกครองท้องถิ่นประกอบด้วย[36]

(1.1) ต้องจัดให้มีการเลือกตั้ง เพื่อให้คนในท้องถิ่นนั้นได้มีโอกาสเข้าไปเป็นตัวแทนของประชาชนในการปกครองตนเองด้วยการเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารขององค์กรการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

---

[34] กิตติยา ศักดิ์ศรีมณีกูล. (2550). ***นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกับผลทางกฎหมายภายหลังการจดทะเบียนจัดตั้ง.*** วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. หน้า 20.

[35] วสันต์ วิษณุวัฒนกิจ. (2537). ***ความคิดเห็นของผู้อยู่อาศัยและผู้บริหารหมู่บ้านต่อการบริหารชุมชนประเภทบ้านจัดสรรขนาดกลางของภาคเอกชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล.*** วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาตรมหาบัณฑิต ภาควิชาเคหการ, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 9.

[36] ธนู บุญเลิศ. (2544). ***ปัญหาและอุปสรรคในการควบคุมการจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543***. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่).

(1.2) ต้องมีองค์กรที่สำคัญ ซึ่งหมายถึง สภาท้องถิ่น เพื่อเป็นสภาในการที่จะแสดงถึงเจตจำนงของตนในท้องถิ่น

(1.3) ต้องมีเขตพื้นที่ในการบริหารและความรับผิดชอบตามที่มีหน้าที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และเขตพื้นที่ที่จะต้องสอดคล้องกับงบประมาณหรือรายได้ เพื่อการบริหารการปกครองตนเองอย่างเพียงพอ

(1.4) ต้องให้องค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการบริหารและปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ มีส่วนเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายเพื่อสมบูรณ์ตามกฎหมายในการปกครองตนเอง

(1.5) ต้องให้หน่วยงานปกครองที่ตั้งขึ้นมีรายได้ และมีอำนาจในการจัดทำงบประมาณเพื่อการบริหารงานในหน้าที่ที่ตนรับผิดชอบได้

(1.6) ต้องไม่ให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ อยู่ในสายบังคับบัญชาหรืออยู่ภายใต้อำนาจการปกครอง บังคับบัญชาของหน่วยงานปกครองทางราชการหรือหน่วยงานปกครองท้องถิ่นด้วยกัน ทั้งนี้เพื่อความอิสระในการปกครองตนเอง แต่หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นจะต้องอยู่ในการควบคุมกำกับดูแลของรัฐจะปอดจากการควบคุมของรัฐมิได้[37]

2.3.2 แนวคิดในการบริหารจัดการของนิติบุคคลบ้านจัดสรร

(2.1) แนวคิดการมีส่วนร่วม แนวคิดการมีส่วนร่วมของชุมชนมีพื้นฐานมาจากแนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ปรัชญาของการมีส่วนร่วมของชุมชนในทัศนะของสมัชชาแห่งสหประชาชาติมีพื้นฐานอยู่บนการจัดการชุมชนด้วยเหตุผล 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก เหตุผลด้านจิตวิทยาการมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว และชุมชน จะทำให้ทุกคนเกิดความพึงพอใจวัตถุประสงค์ของชุมชน และต้องพึ่งพาตนเอง และประการที่สองด้วยเหตุผลด้านการจัดการความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของชุมชนขึ้นอยู่กับการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนที่จะจัดการแก้ไขปัญหาของ เมื่อพิจารณาในแง่ของความคิดแล้วการมีส่วนร่วมของชุมชน สะท้อนให้เห็นแนวคิด 3 ประการดังนี้ 1.แนวคิดด้านความสมัครใจและประชาธิปไตย 2.แนวคิดด้านจุดมุ่งหมายและวิธีการ 3.แนวคิดองค์การและการจัดการ ดังนั้นการที่บุคคลอาศัยอยู่ร่วมกันในหมู่บ้านจัดสรร เป็นบุคคลหลากหลายมีอาชีพพื้นฐานครอบครัวการศึกษา และฐานะที่แตกต่างกัน เมื่ออาศัยอยู่รวมกันในหมู่บ้านจัดสรรเดียวกัน การบริหารหมู่บ้านจัดสรรจะต้องมีประสิทธิภาพต้องอาศัยความร่วมมือจากสมาชิกทุกคน รวมถึงการออกกฎระเบียบของชุมชนเพื่อกำหนดให้คนใดกลุ่มหนึ่งได้ประโยชน์มากกว่ากลุ่มอื่นไม่ได้ กระบวนการบริหารหมู่บ้านจัดสรรจึงต้องอาศัยความร่วมมือกับทุกคนที่อยู่อาศัยในชุมชน

---

[37] กิตติยา ศักดิ์ศรีมณีกูล. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 34. หน้า 21.

(2.2) แนวคิดทางด้านผลประโยชน์ แมนคอร์ โอลสัน (Mancur Olson) ได้อธิบายไว้ว่า บุคคลจะไม่มีส่วนร่วมในกิจกรรมการรวมหมู่ขนาดใหญ่ นอกจากเสียจากว่าจะเห็นประโยชน์ของการมีส่วนร่วมนั้นดังนั้นผลประโยชน์ส่วนบุคคลหรือแรงจูงใจ และเป็นปัจจัยที่สำคัญให้มีการส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม และนอกจากนั้นยังกล่าวอีกว่าสมาชิกผู้ที่มีผลประโยชน์ที่เพียงพอในทรัพย์สินรวมเท่านั้น จึงจะมีความต้องการเข้าไปเป็นผู้นำเพราะถ้าหากกลุ่มมีขนาดใหญ่ประชาชนส่วนใหญ่จะพอใจเพียงแค่การได้รับบริการเพียงอย่างเดีย สุชาติ ดอกไม้เพ็ง ได้กล่าวไว้ว่าโครงการหมู่บ้านจัดสรรที่จะสามารถประกอบความสำเร็จในการจัดตั้งนิติบุคคลบ้านจัดสรรได้นั้นผลประโยชน์ในการดูแลสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะของตนเป็นปัจจัยที่สำคัญมาก เนื่องจากลูกบ้านส่วนใหญ่ไม่ต้องให้ผลประโยชน์ในทรัพย์สินส่วนกลางในโครงการของตนตกอยู่ในมือของบุคคลอื่นคนจากภายนอก เช่น การยกถนนหรือสวนสาธารณะต่าง ๆ ในโครงการเป็นสาธารณประโยชน์ให้กับบุคคลภายนอก เป็นต้น[38]

---

[38] วรวิทย์ ก่อก้องวิศรุต. (2546). ***การเลือกระบบบริหารดูแลชุมชนหมู่บ้านจัดสรรระดับปานกลางในเขตกรุงเทพมหานคร***. วิทยานิพนธ์สถาปัตยกรรมศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเคหการ, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 32 - 33.